



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الوادي



كلية الحقوق والعلوم السياسية
مخبر التحولات القانونية الدولية وانعكاساتها على التشريع في الجزائر

أطروحة دكتوراه

مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث (LMD)
الشعبة: العلوم السياسية
التخصص: التنمية والجماعات المحلية

نظام البلديات في الجزائر: دراسة في الاختلالات وآفاق الإصلاح

إشراف: الأستاذ الدكتور المكي دراجي
المشرف المساعد: الدكتور عبد الفتاح حلواجي

إعداد الطالب: محمد المرتاجي سعيداوي

نوقشت أمام لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة	الجامعة	الصفة
الهادي دوش	أستاذ	جامعة الوادي	رئيساً
المكي دراجي	أستاذ	جامعة الوادي	مشرفاً ومقرراً
عبد الفتاح حلواجي	أستاذ محاضر أ	جامعة الوادي	مشرفاً مساعداً
عبد الحميد فرج	أستاذ	جامعة الوادي	مناقشاً
حفيضة معمر	أستاذ محاضر أ	جامعة الوادي	مناقشاً
حسان بن كادي	أستاذ	جامعة ورقلة	مناقشاً
حاج بشير جيدور	أستاذ	جامعة غرداية	مناقشاً

السنة الجامعية: 1446-1447 هـ / 2025-2026 م



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الوادي



كلية الحقوق والعلوم السياسية
مخبر التحولات القانونية الدولية وانعكاساتها على التشريع في الجزائر

أطروحة دكتوراه

مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث (LMD)
الشعبة: العلوم السياسية
التخصص: التنمية والجماعات المحلية

نظام البلديات في الجزائر: دراسة في الاختلالات وآفاق الإصلاح

إشراف: الأستاذ الدكتور المكي دراجي
المشرف المساعد: الدكتور عبد الفتاح حلواجي

إعداد الطالب: محمد المرتاجي سعيداوي

نوقشت أمام لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة	الجامعة	الصفة
الهادي دوش	أستاذ	جامعة الوادي	رئيساً
المكي دراجي	أستاذ	جامعة الوادي	مشرفاً ومقرراً
عبد الفتاح حلواجي	أستاذ محاضر أ	جامعة الوادي	مشرفاً مساعداً
عبد الحميد فرج	أستاذ	جامعة الوادي	مناقشاً
حفيضة معمر	أستاذ محاضر أ	جامعة الوادي	مناقشاً
حسان بن كادي	أستاذ	جامعة ورقلة	مناقشاً
حاج بشير جيدور	أستاذ	جامعة غرداية	مناقشاً

السنة الجامعية: 1446-1447 هـ / 2025-2026 م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

الحمد لله أولاً وآخراً.

إلى والدي الكريمين حفظهما الله بعنايته ورزقهما من
عظيم فضله، اللذين لم يدخرا جهداً في بذل كل ما
بوسعهما لدعمي ومساندتي على النجاح، وإلى أخي
وأخواتي الذين حفزوني على إتمام هذه الأطروحة.
إلى أساتذتي الأفاضل وأصدقائي وزملائي وإلى كل من
دعوا لي بالخير وتمنوا لي التوفيق

شكروعرفان

الحمد لله المتفضل بالنعم على عباده، والشكر والثناء له على توفيقه ومعاونته لإتمام هذا العمل البحثي المتواضع.

أتقدم بأصدق عبارات الشكر والمحبة النابعة من القلب لكل أساتذتي الأفاضل بقسم العلوم السياسية بجامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، وأخص بالذكر أستاذي المشرف الأستاذ الدكتور المكي دراجي الذي كان له فضل كبير في توجيهي وإرشادي بنصائحه القيمة طيلة فترة إعدادي لهذه الأطروحة، أشكر كذلك المشرف المساعد الدكتور عبد الفتاح حلواجي الذي كان داعماً لي بالتوجيهات والإرشادات النيرة.

كما أتوجه بالشكر إلى كل من مد لي يد العون أو كان سبب في تيسير الصعاب، وأرجو أن يقدم هذا الجهد العلمي إضافة للباحثين.

محمد المرتاجي سعيداوي

مقدمة

يتجدد النقاش بين مختلف الفواعل النشطة في المجتمعات المحلية وعلى مستوى مراكز صنع القرار في الدول حول قضايا التنمية المحلية، ويدور حيز كبير من هذا النقاش حول الأدوار المنوطة بالجماعات المحلية في الرقي بالمجتمعات المتمركزة على مستوى كل إقليم في الدولة، إن هذه الأدوار التي هي محط نقاش مستمر قد نسهب نظرياً في التعبير عنها وعن ما يحيط بها من عمليات وإجراءات، وتعمق بالبحث في المسؤوليات الملقاة على عاتق الفاعلين في هذا المجال، بينما قد لا يكون الوضع مشابهة لتحليلات النظرية عندما ننزل إلى الواقع لنكتشف مدى تطبيقها.

ولا شك أن وجهات النظر من طرف الباحثين والأكاديميين تتنوع وتختلف عند تشخيص هذا الواقع والتعبير عنه ورصد ما يحتويه من إيجابيات وسلبيات، بل إن أفراد المجتمع قد لا يتوانون في طرح الكثير من التساؤلات ذات الصلة بهذا الموضوع، والتي يكون الباعث الأساسي من طرحها متعلق برغبتهم في تحسين الأوضاع والظروف في مجتمعاتهم، فالجماعات المحلية في الوقت الراهن أصبح يُنظر منها أكثر من أي وقت مضى تحقيق أهداف متعددة للمجتمع وحل المشكلات التي تظهر فيه.

إن ممارسة الجماعات المحلية لاختصاصاتها يختلف من دولة لأخرى على الرغم من أن الجانب القانوني والقواعد والتشريعات التي تنظمها قد لا تختلف كثيراً، سواء إذا تعلق الأمر بالأسس والمبادئ التي تقوم عليها، أو من حيث عداد الوحدات الإدارية المحلية في الدولة، وهو ما يوحى بوجود متغيرات أخرى تساهم بشكل أو بآخر في التأثير على أداء وحدات الإدارة المحلية للأدوار والغايات المنتظرة منها، الأمر الذي يدفع الباحثين للقيام بالتشخيص العلمي لرصد وتحليل التأثيرات المختلفة لهذه المتغيرات، وبغرض فهم العلاقات الكامنة التي تنطوي عليها، كما أن البحث في موضوع الجماعات المحلية من منطلق كونها نظام لامركزي إداري محلي يوسع من دائرة التفاعلات التي تتم على مستوى كل جزء من أجزائها، لتتعدى بذلك مجال العمليات الإدارية وتشمل الجوانب والأبعاد السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

تتعد التسميات التي تُطلق على الوحدات اللامركزية الإدارية المحلية وتختلف من دولة لأخرى، إلا أن الأهداف والغايات المنتظرة منها تكون مشتركة إلى حد كبير، ففي الجزائر يوجد مستويين للامركزية الإدارية المحلية هما البلدية والولاية، حيث أن لكل مهنا مهام وأدوار محورية على المستوى المحلي، إلا أن المسؤوليات الملقاة على عاتق البلديات أكبر وذلك لكونها أكثر احتكاك وتفاعل مع حاجات المجتمع المتزايدة، لذا سعت الأنظمة السياسية المتعاقبة في الجزائر منذ الاستقلال لوضع الأسس والمبادئ التي من شأنها جعل التنظيم الإداري البلدي قادر على استيعاب الظروف والأوضاع التي واجهتها الدولة آنذاك، ولم تتوقف عمليات الإصلاح عند المراحل الأولى من الاستقلال بل تواصلت عبر محطات مختلفة وذلك في سبيل تجاوز الاختلالات التي رافقت تطبيق نظام البلديات في الجزائر.

ولأن إصلاح الاختلالات يعتمد بشكل أساسي على تحديد مكامن الضعف والخلل فإنه من الضرورة بما كان رصد أهم العوائق والتحديات التي تؤثر بشكل سلبي على نظام البلديات في الجزائر، إضافة لتقييم أهم الإجراءات الإصلاحية التي تم اتخاذها في هذا الصدد، ومن ثم صياغة حلول إصلاحية للتعامل مع

التحديات المطروحة، خاصة وأن الجزائر تمتلك من الإمكانيات المادية والبشرية ما يمكنها من تحقيق نهضة تنموية محلية إذا ما استُغِلَّت هذه الإمكانيات على النحو الصحيح.

شهد مجال الإدارة والتسيير المحلي في العقود الأخيرة تطور كبير ومتسارع خاصة مع تزايد الاهتمام بالبحث في مشكلات النظم الإدارية المحلية ومحاولات إصلاحها، وذلك من منطلق أن نجاح جهود الجماعات المحلية في الرقي بحياة الأفراد على المستوى المحلي سينعكس بشكل إيجابي على نجاح جهود الدولة في تحقيق التنمية الشاملة في مختلف المجالات.

■ أهمية الدراسة: ترتبط أهمية هذه الدراسة بشكل محدد بما يلي:

✓ الجانب العلمي

تكمن الأهمية العلمية لهذه الدراسة في اعتمادها على مناهج ومستويات البحث العلمي والاقترابات، لتشخيص التحديات التي تواجه نظام البلديات في الجزائر، والتحديد العلمي لأهم المشكلات التي تواجه جهود إصلاحه.

أما الأهمية الثانية لهذه الدراسة فتتمثل بالأساس في طرح حلول مستندة على البحث العلمي للمشكلات والتحديات التي تواجه نظام البلديات في الجزائر.

✓ الجانب العملي

تتجلى الأهمية العملية لهذه الدراسة في تحليل واقع الاختلالات التي تضعف من قدرات البلديات في الجزائر على القيام بأدوارها التنموية تجاه المجتمع، وعليه فإن هذه الدراسة جمعت بين قضايا متعددة، والتي هي محط اهتمام صانع القرار في الجزائر، وكذا المنتخبين والإداريين في البلديات، والمواطنين، كما أنها طرحت حلول عملية يمكن أن تسهم في تدارك النقائص والاختلالات المطروحة حول تسيير وإدارة البلديات في الجزائر.

■ أهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة لما يلي:

- التعرف على مظاهر تطبيق أسس اللامركزية المحلية في نظام البلديات في الجزائر.
- عرض أهم تحديات تجسيد الديمقراطية المحلية على مستوى البلديات في الجزائر والبحث عن سبل ترقيتها.
- تشخيص مشكلة العجز المالي للبلديات في الجزائر وصياغة حلول عملية لإصلاح مالية البلديات.
- البحث في أهم تحديات التسيير الإداري للبلديات في الجزائر واستعراض الإجراءات المناسبة لتجاوزها.
- إبراز مشكلات التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر وآفاق إصلاحها.

■ دوافع اختيار الموضوع

كل نشاط علمي إلا وتقف خلفه مجموعة من الدوافع التي تحفز الباحث لاختيار موضوع معين لدراسته دون سواه، ولهذه الدوافع تأثير كبير على طبيعة المجهودات التي يبذلها الباحث لإنجاز هذا

العمل، فاختيار هذا الموضوع للدراسة لم يكن بمحض الصدفة وإنما كان نتيجة لمجموعة من المبررات متعلقة بطبيعة مجال البحث بشكل أساسي، من أهمها:

- الاهتمام الكبير الذي أصبح يحظى به موضوع إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر بشكل عام ونظام البلديات بشكل خاص، خاصة في ظل توجهات النظام السياسي في الجزائر الداعية إلى ضرورة إعادة الاعتبار لمكانة البلدية كمؤسسة فاعلة لتجسيد التنمية المحلية، وفي ظل التوجه نحو التركيز على تقوية مبدأ إشراك المواطن في إدارة الشؤون المحلية والتمكين للبلديات من أجل أداء أدوار محورية على المستوى المحلي.
- وجود دراسات في هذا المجال حاولت تشخيص أهم التحديات التي تعيق نظام البلديات في الجزائر، إلا أن معظم هذه الدراسات لم تتسم بالشمول كونها ركزت على متغير واحد أو جانب معين دون سواه، لذا حاولت من خلال هذه الدراسة تقديم رؤية بحثية شاملة تجمع بين مختلف التحديات التي لها تأثير على نظام البلديات في الجزائر وآفاق إصلاحها.
- الدراسات السابقة

على اعتبار أن البحث العلمي هو نتاج تراكم لمعارف وأبحاث سابقة فإن الباحث دائما ما ينطلق من الاطلاع على الدراسات المنجزة حول موضوع بحثه ويستفيد منها، وفي هذا الصدد توجد دراسات علمية متعددة ذات صلة وثيقة بموضوع هذه الأطروحة، ومن أهم هذه الدراسات ما يلي:

أطروحة دكتوراه بعنوان: أثر عجز ميزانيات البلديات على تمويل التنمية المحلية في الجزائر للباحث سايح فريد، تخصص مالية ومحاسبة، نوقشت هذه الأطروحة في سنة 2018م بكلية العلوم الاقتصادية العلوم التجارية وعلوم التسيير بجامعة الجزائر 03، وقد ركزت هذه الدراسة على تشخيص الوضعية المالية للبلديات في الجزائر، وتحليل قضايا محورية حول ذلك منها: إشكالية العجز المالي للبلديات وتأثيره على التنمية المحلية، إجراءات إصلاح مالية البلديات، علاوة على أن الباحث استعرض في دراسته بعض التجارب الدولية في مجال إصلاح مالية البلديات، من أهم النتائج التي خلصت إليها هذه الدراسة ما يلي: العجز في ميزانية البلدية في الجزائر مرتبط بتزايد نفقات التسيير على حساب نفقات الاستثمار، ضرورة إعادة النظر في الإطار التنظيمي العام الذي يحكم البلديات وأن تتم مراعات الخصوصيات المالية لكل بلدية، توجيه البلديات نحو الاستثمار في قطاعات منتجة للثروة مثل السياحة والزراعة، ورغم تقاطع هذه الدراسة مع أحد أهم محاور هذه الأطروحة، إلا أن إطارها الزمني قديم كونها توقفت عند إصلاحات مالية البلديات في الجزائر قبل سنة 2017م، ودراسي تجاوزت هذا الإطار الزمني لتدارك مختلف الإصلاحات الحديثة في هذا المجال.

مؤلف بعنوان: إدارة التنمية المحلية في الجزائر، للباحث جمال زيدان، صدر هذا المؤلف سنة 2014م عن دار الأمة للنشر والتوزيع بالجزائر، وقد تم التطرق فيه لقضايا أساسية ذات صلة بموضوع هذه الأطروحة، وبشكل خاص في الجوانب المتعلقة بإصلاح نظام إدارة البلديات في الجزائر، حيث ركزت

هذه الدراسة على ثلاث محاور رئيسية وهي: المشاكل التنظيمية للبلديات، مشكلات نظام التوظيف المحلي، وإشكالية العجز المالي للبلديات، وقد توصلت هذه الدراسة إلى نتائج مهمة منها: ضرورة أن تراعي مبادرات إصلاح نظام البلديات في الجزائر خصوصيات كل منطقة وإقليم، أهمية تهيئة الظروف المناسبة لعمليات إصلاح المنظومة البلدية في الجزائر، بث الوعي الجماعي بين أطراف المجتمع بأهمية عمليات إصلاح نظام البلديات، والملاحظ على هذه الدراسة قدم الإحصائيات بحكم الإطار الزمني الذي أنجزت فيه، إضافة لكونها تطرقت لعمليات الإصلاح بشكل جزئي دون تفصيل، لذا حاولت من خلال دراستي عرض تصور شامل عن إصلاح نظام البلديات في الجزائر، والاعتماد على إحصائيات أكثر حداثة لدعم أفكار البحث.

دراسة للباحثة حمادو سليمة تحت عنوان: إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، تم إنجاز هذه الدراسة في سنة 2012م، وذلك في إطار التحضير لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، بجامعة الجزائر 03، حيث تطرقت الباحثة لواقع وآفاق إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر، وركزت بشكل محدد على ثلاث عناصر أساسية وهي: المشكلات المالية للبلديات في الجزائر، التحديات المتعلقة بالتسيير وإدارة البلديات، محدودية حرية اتخاذ القرار على مستوى الهيئات البلدية، وخلصت هذه الدراسة لنتائج مهمة منها: ضرورة التركيز على إحداث التوازن بين إمكانيات البلدية والاختصاصات الموكلة لها، الاعتماد على التخطيط الاستراتيجي في الإدارة المحلية، تحديث المنظومة القانونية للجماعات المحلية لتواكب التطورات المستجدة، ورغم أهمية المشكلات التي عالجتها هذه الدراسة إلا أنها لم تتعمق بشكل مفصل في تحديات إصلاح نظام البلديات في الجزائر، ولم تستند على إحصائيات لدعم نتائج الدراسة، ومن هذا المنطلق ركزت في دراستي على استحضار البيانات والإحصاءات المتعلقة بكل عنصر من العناصر التي تم التطرق لها.

مؤلف بعنوان: الحكم المحلي في الجزائر دراسة تحليلية، للباحث أحمد حسن الهاشمي، صدر هذا المؤلف عن مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي بالعراق، سنة 2019م، حيث تطرق فيه الباحث لتقييم واقع نظام الجماعات المحلية في الجزائر وبشكل خاص نظام البلديات، وتوصل الباحث لمجموعة من النتائج أهمها: وجود نقص في الكفاءة التسييرية لدى المنتخبين والكوادر الإدارية البلدية، التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر لا يقوم على أسس علمية، غياب نظام لتقييم أداء المنتخبين المحليين في البلديات، وعلى الرغم من أن هذه الدراسة أثارت محاور بحث بالغة الأهمية في تشخيص التحديات التي تواجه نظام البلديات في الجزائر، إلا أنها تحتاج إلى تفصيل أكثر في العناصر المطروحة، لذلك حاولت من خلال دراستي التعمق أكثر في تشخيص هذه التحديات.

مقال علمي للباحث بلال خروفي تحت عنوان: تداعيات الحوكمة المحلية الرديئة على قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، صدر هذه المقال سنة 2019م بمجلة العلوم القانونية والسياسية بجامعة الوادي، وقد تم الطرق فيه لأحد العناصر الهامة في هذه الأطروحة، والمتمثل في التأثيرات السلبية لظاهرة

الفساد على قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، حيث اعتبر الباحث في دراسته أن تفشي هذه الظاهرة في أوساط الجماعات المحلية له أسباب عدة أهمها: محدودية فاعلية الآليات المكرسة لمحاربة الفساد على مستوى الجماعات المحلية، ضعف الإرادة السياسية في التصدي لظاهرة الفساد، بيئة الحوكمة السيئة، وقد توصل الباحث في دراسته لنتائج مهمة من أبرزها ما يلي: أن مسؤولية التصدي لظاهرة الفساد على مستوى الجماعات المحلية هي مسؤولية مشتركة بين مختلف الفاعلين الرسميين وغير الرسميين، ضرورة ترسيخ الشفافية والمساءلة في عمل الإدارة المحلية، وإضافة لما أجاد به الباحث فقد استعرضتُ بالأرقام تفشي هذه الظاهرة على مستوى البلديات في الجزائر، وسلطت الضوء على آليات أخرى لتصدي لها.

■ إشكالية الدراسة

تعد البلدية قاعدة اللامركزية في التنظيم الإداري المحلي في الجزائر، لذا فإن التحديات المختلفة التي تواجهها تظل دائما بحاجة لابتكار حلول واقعية تعيد البلدية للواجهة كمؤسسة لها دور محوري في تجسيد البرامج والمشاريع التنموية على المستوى المحلي، علاوة على ذلك فإن قضية إصلاح نظام البلديات في الجزائر تعد من أهم القضايا التي تطرح للنقاش في الساحة السياسية، ولتكون جهود الإصلاح عميقة وتمس مكانن الخلل والضعف، لابد من القيام بتشخيص علمي لأهم المشكلات والتحديات التي يعرفها نظام البلدية في الجزائر، والبحث في آفاق معالجة هذه الاختلالات وإيجاد حلول فعالة لها، ومن هذا المنطلق فإن هذه الدراسة تسعى للإجابة على إشكالية محورية وهي: ما مدى نجاعة نظام البلديات في الجزائر في ظل التحديات التي تواجه تطبيقه؟ وماهي آفاق إصلاحه؟

■ التساؤلات الفرعية: يتفرع عن الإشكالية الرئيسية التساؤلات التالية:

- ما هو واقع الديمقراطية المحلية على مستوى البلديات في الجزائر؟
- كيف يؤثر عجز مالية البلديات على أدائها لاختصاصاتها؟
- ما تأثير التحديات الإدارية التي تواجه البلديات على تسييرها؟
- ماهي مظاهر اختلال التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر؟

■ الفرضيات:

تُطرح الفرضيات التالية لمحاولة الإجابة عن التساؤلات السابقة وذلك على النحو التالي:

- كلما كان هناك هامش حرية أكبر للمنتخبين في البلديات، وتمكين لمشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي، كلما كان هنالك ديناميكية تنموية على مستوى البلديات.
- تتمتع البلديات في الجزائر بالاستقلال المالي ومواردها كافية لتغطية نفقاتها.
- المورد البشري على مستوى البلديات في الجزائر مؤهل ومكون وهنالك فاعلية في أدائه الإداري.
- التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر غير مبني على أسس علمية ولا يعكس المساواة التنموية بين البلديات.

■ منهجية الدراسة:

يستعين الباحث بمناهج ومستويات البحث العلمي والاقترابات في دراسته للوصول لنتائج علمية، وقد استندت هذه الدراسة على منهج مهم وهو المهنج المقارن حيث يعد هذا الأخير من أكثر المناهج التي يعتمد عليها الباحثون في دراساتهم خاصة في مجال العلوم السياسية، وذلك بالنظر للأهمية الكبيرة للمقارنة في رصد أوجه التشابه والاختلاف بين الظواهر المدروسة، وإن كانت الاستعانة بالمنهج المقارن في هذه الدراسة بشكل جزئي وبالضبط بالمستوى المعروف بالمقارنة الاعتيادية، وذلك عند المقارنة بين الإصلاحات المختلفة التي عرفها نظام البلديات في الجزائر بغيت معرفة التغيرات التي جاء بها كل إصلاح بلدي مقارنة بما سبقه، وأوجه التشابه والاختلاف بين الإجراءات الإصلاحية القديمة والإجراءات الإصلاحية الحالية

وفي جانب مستويات البحث تم اعتماد الوصف بالنظر لكون الدراسة ركزت على جانب رصد الاختلافات التي تعترض نظام البلديات في الجزائر، وذلك بهدف إعطاء صورة كلية عن كل عنصر من العناصر التي تم التطرق لها، فمن خلال الوصف يمكن للباحث أن يهتدي لصياغة الحلول والإصلاحات المناسبة لكل مشكلة من مشكلات الدراسة، وفي ذات السياق تم اللجوء للتحليل كمستوى بحثي مهم جدا في الدراسات السياسية، فمن خلال التحليل يمكن توضيح العناصر المؤثرة فعليا في الظاهرة المدروسة واستخلاص الحلول الإصلاحية.

علاوة على ذلك فإن الاقترابات تعين الباحث في فهم الظواهر السياسية المعقدة، لذا يتم استخدامها بشكل محدد يتوافق مع طبيعة الظاهرة المدروسة، حيث تمت الاستعانة بالمقترَب القانوني على اعتبار أن البلدية تنظيم إداري محلي لا مركزي تُضبط القواعد الأساسية التي تحكمها وتنظيمها في مجموعة من النصوص القانونية، وبالتالي فإن الاعتماد على الاقتراب القانوني يعد أمر في غاية الأهمية لدراسة مضامين نصوص قوانين البلديات في الجزائر تمهيدا للمقارنة بينها، وهو ما يبسط من مهمة تشخيص النقائص وتوضيح أوجه الضعف في المنظومة القانونية للبلدية.

كما أن المقترَب المؤسسي كان حاضرا في هذه الدراسة، وذلك بغرض فهم تركيبة البلدية في الجزائر، ولاسيما عندما يتعلق الأمر بالبحث في تنظيم هذه المؤسسة وتركيبها المتنوعة التي تجمع بين المسيرين والمنتخبين، حيث تم الاعتماد على هذا المقترَب بشكل خاص في وصف وعرض تركيبة الإدارة البلدية وعلاقتها بالهيئات البلدية المنتخبة.

■ صعوبات الدراسة:

يتلقى الباحث أثناء إعداداته لعمل علمي بعض الصعوبات التي تتطلب الاجتهاد أكثر والاستعانة بخبرة باحثين آخرين في التخصص من أجل التغلب عليها، وفي خضم إعدادي لأطروحتي للدكتوراه اعترضتني بعض الصعوبات، لعل من أهمها على الإطلاق التحديات المتعلقة بصعوبة الحصول على بعض الإحصائيات والبيانات الحديثة حول الجباية المحلية وتطور العجز المالي للبلديات الأمر الذي تطلب مني العديد من المحاولات للتواصل مع وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية من أجل تحصيلها.

■ تقسيم الدراسة:

في إطار إنجاز هذه الأطروحة تم الاعتماد على خطة بحثية مفصلة حول كل محور من المحاور الكبرى التي تم التطرق لها بالدراسة، حيث جاءت هيكلية الأطروحة على النحو التالي:

الفصل الأول: تم استعراض أهم الجوانب النظرية ذات الصلة بالدراسة في هذا الفصل الذي ضم ثلاث مباحث، حيث تم التطرق في المبحث الأول لمداول اللامركزية الإدارية المحلية والمبادئ التي تقوم عليها، وكذا بيان أهميتها وأهدافها، وفي المبحث الثاني تم تسليط الضوء على تنظيم هيئتي وإدارة البلدية في الجزائر واختصاصات كل منها، أما المبحث الثالث فقد جرى التركيز فيه على تتبع جهود إصلاح نظام البلديات في الجزائر ابتداء من سنة 1962م وإلى ما بعد سنة 2011م.

الفصل الثاني: خُصص هذا الفصل لدراسة تحديات الديمقراطية المحلية في نظام البلديات في الجزائر في ثلاث مباحث، المبحث الأول يتعلق بآليات الديمقراطية المحلية الواردة في نظام البلديات في الجزائر، أما المبحث الثاني فقد تم فيه التطرق لأهم إشكالات الديمقراطية المحلية في نظام البلديات الجزائري، وفي المبحث الثالث تم استعراض مقترحات لترقية الديمقراطية المحلية على مستوى البلديات في الجزائر.

الفصل الثالث: جاء تحت عنوان اختلالات مالية البلديات في الجزائر وآفاق إصلاحها، وقد قسم بدوره لثلاث مباحث، المبحث الأول منه خصص لعرض مصادر مالية البلدية المختلفة إضافة لنفقتها وإجراءات إعداد ميزانيتها وتفصيل تنفيذها، وفي المبحث الثاني تم التطرق لمشكلات مالية البلديات وبشكل محدد إشكالية العجز المالي للبلديات في الجزائر من ضعف لعوائد الجباية المحلية للبلديات إلى تدني مداخيل الممتلكات البلدية، أما المبحث الثالث والأخير فكان متعلق بالآليات إصلاح مالية البلديات.

الفصل الرابع: تضمن جانبين، فالمبحث الأول والثاني متعلق بتحديات التسيير الإداري التي تواجه البلديات في الجزائر وآليات إصلاحها، أما الشق الثاني منه وبالتحديد المبحث الثالث فقد خصص لمشكلات التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر وآفاق معالجتها.

الفصل الأول:

نظام البلديات في الجزائر: الأسس وجهود الإصلاح

يُعد نظام الجماعات المحلية بشكل عام والبلديات بشكل خاص من أهم الأنظمة الإدارية التي تعتمد عليها الدول في تجسيد برامج ومشاريع التنمية المحلية، لذا نجد بأن الباحثين في ميدان العلوم السياسية والإدارية يولون أهمية كبيرة لدراسة كل ما يتعلق بالأسس والمرتكزات التي يقوم عليها هذا النظام، وكذا أهميته والأهداف والمزايا التي تتحقق من تطبيقه.

ومن منطلق المكانية الهامة التي يحظى بها نظام البلديات في الجزائر فإن البحث في الجوانب النظرية والتطبيقية التي يقوم عليها يعد خطوة أساسية، وذلك من أجل فهم كل ما يرتبط بتنظيم وتسيير وإدارة البلديات والإجراءات المنتهجة في هذا الصدد، وقبل الخوض في قضية إصلاح نظام البلديات في الجزائر لابد من إلقاء نظرة على مختلف الإصلاحات السابقة التي عرفها التنظيم البلدي في الجزائر، بداية من الفترة التي أعقبت الاستقلال وإلى غاية ما بعد سنة 2011م، ولاشك أن مراجعة هذه الإصلاحات يعد خطوة مهمة لتقييم نتائج هذه الإصلاحات في إحداث التغير الإيجابي المنشود من وراء اعتمادها.

خصص الفصل الأول من هذه الدراسة لما يتعلق بالجوانب النظرية التي يقوم عليه نظام الجماعات المحلية بشكل عام والبلديات في الجزائر بشكل خاص، وكذا الخوض في الإصلاحات المتعاقبة التي عرفها، وذلك من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: اللامركزية الإدارية المحلية كأساس لنظام البلديات.

المبحث الثاني: تنظيم واختصاصات هيئتي وإدارة البلدية في الجزائر.

المبحث الثالث: إصلاحات نظام البلديات في الجزائر بعد الاستقلال.

المبحث الأول: اللامركزية الإدارية المحلية كأساس لنظام البلديات

إن التطرق بالدراسة لأي تنظيم إداري محلي يستدعي من الباحث تسليط الضوء على أهم الجوانب النظرية المتعلقة به، والتي تعد بمثابة المنطلق الأساسي لفهم المعاني والدلالات المختلفة لهذا المفهوم، وعلى اعتبار أن هذه الدراسة متعلقة بوحدة إدارية محلية وهي البلدية، لابد من عرض التعريفات والأسس الخاصة بنظام اللامركزية الإدارية المحلية وكذا المزايا الهامة التي تتحقق عن اعتماده في النظام الإداري المحلي في الدولة، قبل الانتقال للبحث في الجوانب النظرية المرتبطة بنظام البلديات في الجزائر.

المطلب الأول: مدلول اللامركزية الإدارية المحلية

يعد مفهوم اللامركزية من المفاهيم التي تتداول بكثرة في ميدان الدراسات الإدارية الحديثة، وفهم معناها مرتبط بما تعبر به من دلالات تنصرف إلى إحدى المستويات الإدارية التي تكون في مستوى دون السلطة الإدارية المركزية، وهو ما يتطلب بداية توضيح المعنى المقصود بأساليب التنظيم الإداري، وكذا بيان عوامل التحول من الأسلوب الإداري المركزي إلى النمط اللامركزي الإداري، تمهيدا للتعمق في مفهوم اللامركزية المحلية كعنصر أساسي من عناصر اللامركزية الإدارية التي يقوم عليها نظام الجماعات المحلية بما يتضمنه من وحدات إدارية مختلفة.

أ- أساليب التنظيم الإداري ودوافع الانتقال إلى اللامركزية الإدارية

عرفت الدول والحضارات قديماً شكلاً واحداً من أشكال التنظيم السياسي والإداري والمتمثل في النظام المركزي، ويتوافق هذا الأسلوب بشكل كبير مع طبيعة نمط الحكم والإدارة الذي كان سائد آنذاك، حيث كان يبسط الحاكم أو الملك سيطرته على كافة مقاليد الحكم والإدارة في الدولة، وتتدخل سلطة المركز في تنظيم كل شؤون ومصالح المجتمع، ولم يكن هنالك تمايز بين المركزية السياسية والمركزية الإدارية على اعتبار أن من يحكم هو مصدر السلطة وهو صاحب الكلمة العليا، وقد تطور هذا الشكل من المركزية المطلقة إلى شكل أخف والمتمثل في تفويض جزء بسيط من السلطة لحكام الأقاليم الذين يحكمون باسم وإرادة السلطة المركزية*.

بمرور الزمن تطورت أساليب الإدارة وتمخض عن ذلك التمييز بين أسلوبين للتنظيم الإداري هما:

1- الأسلوب المركزي الإداري: ويقصد به استئثار السلطة المركزية لوحدها بممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة، وتُعبّر المركزية الإدارية عن وحدة السلطة الإدارية وعدم توزيعها، إذ تضطلع الوحدات الإدارية المركزية والفروع التابعة لها بالقيام بكل الأنشطة والمهام الإدارية، وكذا اتخاذ كل القرارات داخل النطاق الجغرافي للدولة،¹ وبالتالي فإن سلطة القرار تكون نابعة من الحكومة المركزية.

* ينظر تفاصيل أكثر: علي عبود المحمداوي، الفلسفة السياسية، بغداد: دار ومكتبة عدنان، 2015، ص 31 = ص 35.

¹ ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، جامعة بغداد: كلية القانون، 2009، ص 35.

وتأخذ المركزية الإدارية شكلين هما: التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري*، والجدير بالذكر أن النظام المركزي الإداري قد عرف تحولات جوهرية، ساهمت في إعادة صياغة معانيه النظرية والتفصيل فيها، خاصة بعد ظهور نظام آخر مكافئ له ومتمايز عنه وهو النظام الإداري اللامركزي.

2- الأسلوب الإداري اللامركزي: من المهم ابتداءً مراجعة المعاني المختلفة التي يدور حولها النقاش عند البحث في مفهوم اللامركزية الإدارية، حيث تعني هذه الأخيرة نقل السلطة أو القوة من الحكومة المركزية إلى هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، أي تفويض السلطة إلى مستوى أدنى أو أقل من صانع القرار في الدولة مع اقتران السلطة التي يتم نقلها بالمسؤولية، علاوة على ذلك فإن اللامركزية الإدارية تركز على إزالة الوظائف من المركز إلى المحيط، مما يجعل منها أسلوب ينطوي على توسيع نطاق عمليات صنع واتخاذ القرارات لتشمل أكبر عدد ممكن من الأفراد¹، وذلك في إطار السعي إلى تمكين فواعل جديدة غير السلطة المركزية من تسيير وإدارة الشأن المحلي، إذ يمتد هذا التمكين ليشمل مجال تقديم الخدمات العامة لعموم المواطنين في الدولة، والتي كانت مهمة أدائها مقتصرة على المؤسسات العامة عن طريق أجهزتها وهيئاتها المختلفة.

هذا وتعد قضية التمكين للإدارة المحلية من أجل تقديم الخدمات العامة للمواطنين من أهم القضايا التي يجري حولها النقاش عند التطرق لقضايا تدبير الشأن المحلي، فالإدارة العامة في الدولة هي المسؤولة عن التخطيط لسياسات الخدمة العامة وتنفذه على مستوى كافة أنحاء الدولة، لكن هذا التخطيط للخدمة العامة قد لا يكون ملم بكل التفاصيل المتعلقة بخصوصية كل إقليم ومنطقة، وهذا راجع لكون أن تحديد الأولويات التنموية المحلية لا يمكن أن يكون بمعزل عن مشاركة الفاعلين المحليين، فهم المعنيين بجهود التنمية المحلية، ومن هذا المنطلق تبرز الأهمية الجوهرية لتطبيق أسلوب اللامركزية المحلية لأنها تسمح بالتعرف على ما يفضله السكان المحليون من سياسات وبرامج تنموية، ومن ثم تكون سياسة التخطيط للخدمة العامة منسجمة ومتوافقة مع حاجات المجتمع وحسب أولويته، ومع ذلك لا يمكن أبداً إغفال الدوري المحوري للإدارة العامة في تقديم الخدمات العامة للجسم.

وفي الواقع لا تزال الخدمة العامة هدفاً رئيسياً يحظى باهتمام جمهور كبير من الإداريين والباحثين الذين يسعون لإيجاد حلول تخلص النشاط الإداري من قيود وإخفاقات التسيير المركزي، الأمر الذي دفع الكثير من الدول إلى التحول نحو الأسلوب الإداري اللامركزي، بالنظر للميزات الإيجابية التي ينطوي عليها²، ومع ذلك لا ينبغي إغفال المخاطر التي يمكن أن تنجر عن سوء تطبيقه.

* ينظر حول مدلول التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري، نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة منظور معاصر، ط2، عمان الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2014، ص 181- ص 182.

¹ Awal Hossain Mollah, administrative decentralization in Bangladesh: theory and practice, inter national journal of Organization theory and behavior, Vol 10, no 1, 2016, p 1-34.

² Muriu, Abraham Rugo, Decentralization citizen participation and local public service delivery: A study on the nature and influence of citizen participation on decentralized

نجد أيضاً من ضمن التعاريف التي قدمها الباحثون في مجال العلوم الإدارية لمصطلح اللامركزية الإدارية تعريّف روندينيلي "Rondinelli"، الذي عرفها على أنها نقل المسؤولية عن التخطيط والإدارة واستخدام الموارد، وتخصيصها من الحكومة المركزية إلى الوحدات الميدانية من وزارات ووكالات الحكومة المركزية والوحدات التابعة لها، والهيئات الإقليمية والشركات العامة شبه المستقلة¹، ويبدو أن "Rondinelli" قد ركز في تعريفه للامركزية الإدارية على ثلاث عناصر أساسية وهي:

- المسؤولية التي ترتبط بالسلطة المفوضة أو المنقولة لممارسة الاختصاصات.
- التخطيط المتعلق بوضع الاستراتيجيات وتحديد الأهداف والأولويات.
- التصرف في الموارد بحيث تتمكن الإدارة اللامركزية من تنظيم مواردها والاستثمار فيها، بما يعزز من نجاحها في تحقيق أهدافها واستراتيجياتها.

وحسب تشولز "Schulz" وياغمور "Yagmour" فإن اللامركزية الإدارية تتضمن معنى التفكيك والتجزئة للسلطة الإدارية التي تحوز عليها السلطة المركزية، وذلك بموجب تنازل هذه الأخيرة بشكل رسمي عن جزء من السلطة للوحدات الإدارية والمؤسسات التي هي في مستوى تسلسل إداري تراتبي أدنى من السلطة الإدارية المركزية، مما يؤدي إلى تقوية سلطة الوحدات والمؤسسات المحلية²، وفي غالب الأحيان فإن هذا النقل والتحويل للصلاحيات من السلطة المركزية إلى الوحدات اللامركزية لا يكون دفعة واحدة، وإنما يجري عبر مراحل مختلفة تتحكم فيها ظروف متعددة.

وعطفاً على ما تقدم فيما يخص التدرج في نقل الصلاحيات من الهيئات المركزية للهيئات الإدارية المحلية، يلاحظ بأن التحول من النظام المركزي الإداري إلى النظام اللامركزي الإداري قد ارتبط بعوامل وظروف متعددة من أهمها ما يلي:

- التغير في أدور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدول المتدخلة، مما انعكس على مهام الدولة وطريقة إدارتها للمجتمع.
- مع النمو السكاني السريع الذي تشهده معظم دول العالم ظهرت الحاجة إلى إيجاد وحدات إدارية لا مركزية يُعهد إليها بأداء بعض المهام والأدوار التسييرية من أجل تخفيف العبء عن السلطة المركزية.
- كانت الإدارات سابقاً أبسط وأصغر نسبياً ويتم اتخاذ معظم القرارات فيها من طرف الهيئات العليا، لكن ونظراً لتوسع نشاط التنظيمات الإدارية لاحقاً وكبر حجمها وتعقد مهامها لم تعد السلطة الإدارية المركزية

service delivery in Kenya, Master Thesis, Schriftenreihe for Public and Nonprofit Management, No 17, Universitätsverlag Potsdam, Potsdam, 2013, Chapter 1, p 01.

¹ Elsageer Ahmed and Jonathan Stephen Mbwambo, **Does decentralization have a positive impact on the use of natural resources?**, Term Paper For The interdisciplinary Course, International doctoral Studies program AT ZEF, November 20, 2004, p02.

² Ibid, p 02.

قادرة على مجاراة هذا النسق الجديد، مما استدعى الحاجة إلى إنشاء وحدات لا مركزية مستقلة¹ تضطلع بعملية اتخاذ القرار على المستوى المحلي بما يحقق المرونة في عملية اتخاذ القرارات.

- التطورات التكنولوجية الحديثة ودورها في تغير أساليب تقديم الخدمات العامة.

- تراجع الفكر التسلسلي والحكم الفردي في مقابل تصاعد الفكر الديمقراطي التعددي.

ب- تعريف اللامركزية الإدارية المحلية

مصطلح اللامركزية الإدارية كمفهوم عام يحمل في طياته معاني مختلفة، تُعبر في مجملها عن إحدى نوعين إداريين وهما اللامركزية المرفقية* واللامركزية المحلية، بحيث يعتبران مباحث أساسية في التأصيل النظري والتطبيق العملي للامركزية الإدارية، وسيتم التركيز في هذه الدراسة على مفهوم اللامركزية المحلية وهذا بالنظر لكونها الأساس والمنطلق الذي يقوم عليه نظام البلديات في الجزائر.

يُقصد باللامركزية المحلية تقسيم الدولة إلى جهات ومناطق إدارية، مع منح هذه الأخيرة السلطة الإدارية في التسيير، وذلك على النحو الذي يتاح فيه للمجالس الإقليمية سلطة البت في الشؤون المحلية من غير الحاجة للعودة لأخذ الموافقة من سلطة المركز²، لقد ركز هذا التعريف على جوانب مهمة حول مفهوم اللامركزية المحلية أهمها: أن السلطة التي تمارسها الوحدات الإدارية المحلية على مستوى أقاليم الدولة هي سلطة إدارية بحتة وليست سلطة سياسية، لذا نجد بأن الباحثين في ميدان العلوم الإدارية والسياسية يميزون بين مفهوم اللامركزية المحلية ومفهوم الحكم المحلي، إذ أن هذا الأخير يعتبر نمط حكم سياسي، ينطوي على توزيع أكبر لسلطات الإدارة والقضاء لصالح الهيئات المحلية في الأقاليم.

كما يُعبر بمفهوم اللامركزية المحلية عن الوحدات الإدارية منخفضة المستوى الشبه مستقلة، التي يتم تفويض جوانب من السلطة الإدارية لها من خلال التشريعات والقوانين، هذا هو النوع الشائع إلى حد ما من اللامركزية المحلية والتي لا تصل إلى حد نقل سلطة التصرف بشكل كامل للهيئات الإدارية المحلية، لكنها تنطوي على تفويض موسع للسلطات والمسؤوليات ونقل سلطة اتخاذ القرارات الحكومية والسلطة الإدارية أو المسؤولية للوحدات الإدارية على مستوى الأقاليم، مع تحديد اختصاصاتها ومهامها بعناية وخضوعها للمساءلة القانونية والرقابة من طرف السلطة المركزية³، ويتضح من خلال هذا التعريف

¹ Rojina Shrestha, **What is Decentralization: Objectives**, Types, Advantages and Limitations, Public health notes, <https://www.publichealthnotes.com/what-is-decentralization-objectives-types-advantages-limitations/>, Published on 04/17/2022.

* ينظر حول مفهوم اللامركزية المرفقية: محمد محمد بدران، الإدارة المحلية دراسات في المفاهيم والمبادئ العملية، القاهرة: دار النهضة العربية، 1986، ص 17.

² محمد محمد بدران، نفس المرجع، ص 19.

³ **Decentralization: Sampling of definitions**, working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance, October 1999, p 07.

التأكيد على أهمية تنظيم وضبط اختصاصات الإدارة المحلية حتى لا يكون هناك تداخل في الصلاحيات والمهام التي هي من صميم اختصاص الهيئات الإدارية اللامركزية، والمهام التي هي من اختصاص الهيئات الحكومية المركزية، علاوة على وجود مبدأ الرقابة على الهيئات المحلية من طرف الحكومة المركزية.

هذا ويتم التركيز في ظل نظام اللامركزية الإدارية المحلية بشكل كبير على مسألة إعادة توزيع السلطة الإدارية والموارد المالية، وذلك بهدف تنظيم عملية تقديم الخدمات العامة بين مستويات الحكم والإدارة المختلفة في الدولة، وعلى هذا الأساس يتم نقل المسؤولية عن تخطيط وتمويل وإدارة وظائف عامة معينة من المركز إلى وحدات إدارية محلية أو مستويات حكومية شبه مستقلة عن السلطات العامة على مستوى المنطقة والإقليم¹، وبالتالي نستنتج أن هذا التحويل للمسؤوليات والاختصاصات التي كانت سابقاً حكراً على السلطة المركزية هو تحويل ينطوي على أبعاد مختلفة، سياسية وإدارية واقتصادية، فالوظيفة الإدارية بطبيعتها تشمل الجوانب السياسية المتعلقة بالسلطة والمسؤولية، والجوانب المالية المتعلقة بالميزانية والإنفاق، والجوانب الإدارية المرتبطة بالتصرف والتسيير واتخاذ القرار.

ج- خصائص اللامركزية الإدارية المحلية

تتميز اللامركزية المحلية بخصائص وسمات بارزة يمكن تحديد أهمها فيما يلي:

- 1- الطابع الإداري للوحدات المحلية.
 - 2- الاختصاصات الإدارية يتم توزيعها بين الوحدات الإدارية المحلية والحكومة المركزية.
 - 3- في الغالب فإن جميع الوحدات اللامركزية المحلية يحكمها قانون واحد يطبق على كافة أقاليم الدولة² هذا بالنسبة للدول الموحدة، مع الإشارة إلى أن الأمر قد يختلف في بعض الجزئيات التشريعية لنظام الجماعات المحلية في ظل النظام الفيدرالي.
 - 4- ممارسة الوحدات الإدارية المحلية لمهامها واختصاصاتها في إدارة الشأن المحلي يكون في نطاق الإقليم المحلي فقط.
 - 5- تتمتع الوحدات الإدارية المحلية بقدر من الاستقلالية في إدارة الشؤون المحلية مع بقائها تحت وصاية السلطة المركزية.
- وفيما يتعلق بنجاعة الأسلوب اللامركزي الإداري في تدبير الشأن المحلي، فإن المختصين في الدراسات الإدارية يؤكدون على ضرورة توفر بعض المرتكزات الأساسية لنجاح تجربة اللامركزية المحلية في تحقيق الأهداف المنتظرة من وراء تطبيقها، من بين هذه المرتكزات ما يلي:

¹ Alper Ozmen, Notes to the concept of decentralization, European Scientific Journal, Vol 10, No10, 2014, p 415= 425.

² سعيد نجيلي، القانون الإداري/ المبادئ العامة، الجزء الأول، سوريا: منشورات جامعة البعث، كلية الحقوق، 2013، ص 137.

- 1- وجود إرادة سياسية حقيقية للنهوض بالمجتمع المحلي على جميع الأصعدة.
- 2- توفر الوحدات المحلية على قدر من المرونة والسلاسة التنظيمية والقانونية، والتي تساعد على ممارسة اختصاصاتها وسلطاتها.
- 3- انتهاز تخطيط تنموي تتوافق من خلاله أهداف وبرامج التنمية الوطنية مع أهداف وبرامج التنمية المحلية.¹
- 4- توفر الموارد المالية اللازمة للوحدات المحلية لتجسيد سياساتها وبرامجها.
- 5- توزع الوحدات المحلية بشكل متوازن داخل الناطق الجغرافي للدولة، مع أخذ العامل الديمغرافي بعين الاعتبار.
- 6- متابعة ورقابة مستمرة لنشاط وأعمال الهيئات المحلية من طرف السلطة المركزية والمجتمع المحلي.
- 7- فسح المجال لمشاركة المواطنين في المساهمة رفقة الهيئات المحلية في مختلف العمليات التنموية والمشاريع التي تحظى باهتمامهم.

المطلب الثاني: أسس اللامركزية الإدارية المحلية

تتميز النظم بشكل عام بوجود دعائم وأسس تقوم عليها ونظام اللامركزية المحلية ليس استثناء عن هذه القاعدة، فمن الناحية النظرية يُحدد الباحثون والمهتمين بمجال العلوم الإدارية مجموعة من المبادئ العامة التي تشترك فيها النظم الإدارية المحلية، على الرغم من الاختلاف حول بعض الجزئيات التي تدخل تحت نطاق هذه الأسس والمبادئ، وسيتم في هذا المطلب استعراض الأسس العامة التي يقوم عليها نظام اللامركزية المحلية مع التطرق لبعض القضايا الأساسية التي يدور حولها النقاش في هذا الصدد.

أ- الاختلاف بين الشؤون الوطنية والشؤون المحلية

تُقسم الحاجات الإنسانية إلى نوعين أساسيين، حاجات مادية مرتبطة بالجانب المادي للإنسان كالحاجة للغذاء والماء، وحاجات معنوية مرتبطة بالجانب الروحي والحسي للإنسان كالحاجة للتعليم والثقافة، ومن منطلق هذا التقسيم فإن الحاجات التي يتشارك فيها عموم الناس هي الحاجات التي تمثل المصلحة المنوطة بالأجهزة الإدارية العامة لدولة توفيرها، هذه المصالح التي تهم كل الأفراد بدورها تقسم إلى مصالح متعلقة بالشأن الوطني، ومصالح متعلقة بالشأن المحلي.

بمعنى آخر هنالك حاجات عامة تحظى باهتمام كل مواطني الدولة مثل الحاجة للأمن، وهنالك حاجات تهم المواطنين الذين يشتركون في الإقامة داخل حيز جغرافي معين كالحاجة إلى نظافة الطرقات²،

¹ زيد منير عبوي، سامي محمد هشام حريز، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، عمان الأردن: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2006، ص 43.

وقد ذهب الفقيه الفرنسي ديلاو بادير "Delaubadere" إلى هذا الطرح أيضاً، حيث أكد على هذه الفكرة إذ يرى بأن العمل الإداري في الدولة يُعنى بنوعين من المرافق وهي:

- المرافق الوطنية: والتي يشترك في الاستفادة منها جميع مواطني الدولة دون تمييز بينهم.

- بالمرافق المحلية: والتي تهتم السكان المحليين في إقليم معين مثل ربط جهة معينة بالماء أو الكهرباء.¹

وإذا ما نظرنا من زاوية تطبيق مبدأ تمايز الشؤون المحلية عن الشؤون العامة في نظام البلديات في الجزائر، نجد بأن قانون البلدية 10-11 قد كرس لتمايز الشؤون المحلية البلدية بشكل واضح، وعلى سبيل المثال نص المادة 11 منه والتي نصت على أن المجلس البلدي مطالب بأن يتخذ مختلف الاجراءات في سبيل تبليغ المواطنين بكل ما يهمهم، وكذا نص المادة 13 والتي تضمنت العبارة التالية " كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك" وهذا ما يدل على الطابع الخاص للشؤون المحلية وما يهم المواطنين

بل نجد بأن قانون البلدية في الجزائر قد ذهب أبعد من ذلك حين ميز بين المصالح الشخصية والمصلحة المحلية، وذلك من خلال النص على منع أعضاء الهيئات البلدية من حضور الجلسات التي يُناقش فيها قضية ذات صلة بمصالحهم أو شؤون أقربائهم، ورتب على عدم الالتزام بهذا الشرط بطلان المداولة²، ويبدو أن الهدف الأساسي من وراء هذا النص يكمن في حفظ المصالح المحلية التي تهتم سكان البلدية ومنع تلبسها بالمصالح الشخصية، وألا تكون المصلحة المحلية طريقاً لقضاء مأرب خاصة.

وتأسيس على الاختلاف بين الشؤون المحلية والشؤون الوطنية، يتم استحداث وحدات إدارية محلية* على مستوى مختلف أقاليم الدولة، تكتسب الشخصية المعنوية*، وتحظى باستقلال نسبي عن السلطة المركزية، حيث تحتفظ هذه الأخيرة بالدور الرقابي على نشاطها.

² عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق دراسة مقارنة، بيروت لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013، ص 190.

¹ حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية دراسة مقارنة، بيروت لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1983م، ص 25.

² المادتين 11 و13 من القانون 10-11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432هـ الموافق 22 يونيو سنة 2011م المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادرة بتاريخ أول شعبان عام 1432هـ الموافق 3 يوليو سنة 2011م.

*تختلف مستويات وحدات الإدارة المحلية من دولة إلى أخرى تبعاً للمعيار الرئيسي المعتمد في توزيعها، فنجد أن بعض الدول لديها مستوى واحد ووحيد من اللامركزية المحلية وعادة ما يكون هذا المستوى ممثلاً في البلدية، مثال على ذلك دولة لبنان، وهنالك من الدول من تعتمد في أنظمة إدارتها المحلية على مستويين محليين مثل الجزائر والمتمثل في البلدية والولاية، وتأخذ دول مثل العراق بالمستوى الثلاثي للوحدات المحلية، وهكذا تتعد المستويات حسب ما يحدده القانون المنظم لعمل الإدارة المحلية في كل دولة.

*ينظر حول ماهية الشخصية المعنوية وعناصرها، ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 31=ص 34.

ويعتد تمتع الوحدة المحلية بالشخصية المعنوية عنصر أساسي، مرتبط بالشكل المعتمد في ممارسة العمل الإداري من قبل الهيئات المحلية، فالتنظيم الإداري ككيان بلدية كان أو محافظة أو غير ذلك، ينشأ لتحقيق أهداف معينة تؤدي بواسطة عناصر بشرية يمنحها القانون الصفة المعنوية الأمر الذي يجعلها مستقلة وتتمتع بحقوق وعليها واجبات¹، كما أن اكتساب وحدات الإدارة المحلية للحقوق والواجبات هو عامل مهم في تنسيق عملية الرقابة عليها، سواء من قبل الجهات القضائية في المسائل التي تندرج ضمن نطاق اختصاصها، أو من قبل الحكومة المركزية عبر أجهزتها التنفيذية المختلفة، وفي ذات السياق فإن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية يحممها من تدخل السلطة المركزية في شؤونها واختصاصاتها، إذ يصبح هناك تمايز بين أدوار كل منهما ومسؤولياته.

1- وظائف الهيئات الإدارية المحلية من منطلق التمايز بين الشؤون الوطنية والشؤون المحلية:

يتيح نظام اللامركزية المحلية لوحدات الإدارة المحلية في إطار التمايز بين اختصاصات الهيئات المحلية وبين الاختصاصات العامة التي هي من صلاحيات السلطات المركزية القيام بمجموعة من الوظائف الأساسية، والتي تؤديها الهيئات المحلية على مستوى إقليمها في العادة عن طريق مجالسها المحلية المنتخبة من قبل سكان الإقليم، ومن أهم هذه الوظائف ما يلي:

- القدرة على إصدار قرارات جديدة أو تعديل القديمة.
- إمكانية اتخاذ قرارات حول كيفية استخدام موارد أو فرص معينة.
- القدرة على تنفيذ وضمان الامتثال للقرارات الجديدة أو المعدلة.
- الفصل في النزاعات التي تنشأ نتيجة لتنفيذ القرارات والامتثال لها².

بالعودة إلى النقطة الأولى والمتعلقة بالقدرة على صياغة قرارات جديدة أو تعديل قرارات سابقة، فإن هيئات الإدارة المحلية تمارس هذه الاختصاصات عن طريق الجلسات والمداولات التي تعقدها لدراسة قضايا الشأن المحلي، ولا يكون الأمر مقتصر على إصدار قرارات جديدة، بل إن الهيئات المحلية تكون لها اختصاصات واسعة لإعادة النظر في قراراتها السابقة وتقييمها وإدخال تعديلات عليها إذا اقتضى الأمر.

أما بخصوص القوة لاتخاذ قرارات حول كيفية استخدام موارد أو فرص معينة، فإن التطبيق الفعلي للامركزية المحلية يقتضي منح الوحدات الإدارية المحلية سلطة اتخاذ القرارات التي تمكنها من التعامل بشكل عقلاني ورشيد مع الموارد المتاحة، ويرتبط عادة هذا التفويض بإرادة السلطة المركزية إذا

¹ كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، الجزائر: دار بلقيس للنشر والتوزيع، 2018، ص 11-12.

² Arun Agrawal and Jesse Ribot, **Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Environmental Cases**, The Journal of Developing Areas, Vol 33, No 4 .Summer, 1999, p 473-502.

ما كانت تتيح للهيئات المحلية المشاركة في تحديد أوعيتها الضريبية، وتشركها في تحديد نسب الاستفادة من عوائد الجباية المحلية.

وفي الواقع فإن النص على منح الهيئات الإدارية المحلية سلطة اتخاذ القرارات قد لا يكون كافياً للحكم بأنها تتمتع بحرية كبيرة في إدارة الشأن المحلي، فيمكن لهذه الوحدات الإدارية المحلية أن تتخذ قرارات لكنها إذا لم تكن قادرة على تجسيدها وضمان الامتثال لها فإن هذه القوة في التفويض تصبح بلا معنى، لذا فإن منح وحدات الإدارة المحلية القدرة على تنفيذ قراراتها يعد أمر ضروري لا ينفك عن سلطة اتخاذ القرار.

ويقصد بالفصل في النزاعات التي تنشأ عند محاولة تنفيذ القرارات وضمان الامتثال لها، أن تحوز الوحدات الإدارية المحلية على قدر من السلطة يكون موجه لحسم النزاعات والصراعات التي تنشأ داخل نطاق إقليمها، وذلك في حدود اختصاصاتها المحلية وسلطاتها، وهو ما يجد تطبيقه في منح العديد من الدول على غرار الجزائر مسؤولي الإدارة المحلية سلطة تسخير القوات الأمنية بالإقليم المحلي لغرض فرض النظام العام*، وممارسة الضبط الاجتماعي بترجيح كفة القانون لحل النزاعات، خاصة عندما يتعلق الأمر بالسيطرة على الصراعات التي تنشأ عند تطبيق القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية.

2- الاعتبارات المتعلقة بتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والهيئات الإدارية المحلية

تجدر الإشارة إلى أن الأسلوب المنتهج من طرف السلطة المركزية في توزيع وتقاسم الاختصاصات بينها وبين الهيئات اللامركزية المحلية تأسيس على اختلاف الشؤون العامة عن الشؤون المحلية يتباين من دولة لأخرى¹، وهذا وفقاً لعدة اعتبارات أهمها:

- سياسة الدولة في نظرتها لهيئات الإدارة المحلية: بمعنى هل تعتبر الدولة الهيئات المحلية فاعل أساسي في تسيير شؤون الإقليم المحلي، وهل تدعم وجود الحكم اللامركزي المحلي، وإذا ما كانت تقبل بتحويل قدر كبير من الاختصاصات للهيئات المحلية أو تكليف الإدارة المحلية بأداء بعض المهام الثانوية على مستوى الإقليم المحلي.

- تعامل الدولة مع الموارد والإيرادات على اختلافها: ويقصد بذلك توجه المشرع في الدولة لإبقاء الجزء الأكبر من الإيرادات المالية تحت سلطة الحكومة المركزية، أو إذا ما كان هناك توجه لترك نصيب مهم منها لصالح الجماعات المحلية لتستفيد من عوائدها.

* ينظر المادة 93 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

* يوجد أسلوبين متعارف عليهما لتوزيع اختصاصات الإدارة المحلية وهما: أسلوب تحديد اختصاصات الهيئات المحلية بدقة أو ما يعرف بالأسلوب الحصري، وهو ما يتم العمل به في بريطانيا، أما الأسلوب الآخر فهو أكثر مرونة حيث لا يتم تقييد وحصر اختصاصات الوحدات المحلية التي تتمتع بصلاحيات كل ما له علاقة بالشأن المحلي، عدى ما حدده القانون بأنه من صلاحية السلطة المركزية، وهو ما يتم العمل به في الجزائر.

- قوة تأثير الرأي العام المحلي: بمعنى إذا ما كان هناك قوة مشاركة جماعية في مختلف أنشطة الحياة السياسية واتجاه غالب لدى أفراد المجتمع المحلي من حيث الضغط على السلطة المركزية لتفويض سلطة أكبر للهيئات المحلية.

- إيجاد التوازن بين قدرات الجماعات المحلية وصلاحياتها: بمعنى النظر إلى مدى تمتع الجماعات المحلية بالإمكانات التي تسمح لها بممارسة الاختصاصات الموكلة لها¹.

ب- المجلس المحلي لتولى إدارة الشؤون المحلية

يُعد وجود المجالس المحلية مقوماً ضرورياً وأساسياً من مقومات اللامركزية المحلية، حيث يكمن الهدف الرئيسي من وجود هذه المجالس والهيئات في العمل على تسيير شؤون المجتمع المحلي والبت فيها*.

وبالنظر لأهمية دور الجماعات المحلية في تمثيل أفراد المجتمع وتنظيم احتياجاتهم والسعي لتلبيتها، فإن الهيئات المحلية قد تكون في بعض الدول قائمة بشكل كلي عن طريق الانتخاب، ولا أدل على ذلك من النمط المعتمد في نظام البلديات في الجزائر، حيث تتشكل هيئتي البلدية التنفيذية والتداولية عن طريق الانتخاب، بينما نجد بأن بعض الدول تنص قوانين إدارتها المحلية على تشكيل المجالس البلدية بطريقة المزج بين الانتخاب والتعيين، ومثال على ذلك طريقة تشكيل المجالس البلدية في المملكة العربية السعودية، حيث يعين وزير الشؤون البلدية ثلث أعضاء المجالس البلدي، بينما ينتخب الثلث الباقي².

هنالك اختلاف بين الباحثين خاصة المهتمين منهم بالقانون الإداري حول مسألة ضرورة قيام المجالس المحلية عن طريق الانتخاب من عدمه، حيث انقسمت آراءهم في ذلك إلى اتجاهين:

1- من يعتبرون الانتخاب شرطاً أساسياً لقيام المجالس المحلية: يرى أنصاره هذا الطرح بأن المجالس المحلية يجب أن تقوم على أساس الانتخاب، لأن اللامركزية تقتضي نقل السلطة للهيئات المحلية المنتخبة من قبل سكان الإقليم المحلي، وتستند هذه الفكرة على فكرة أخرى مفادها أن حق الانتخاب يُعبر عن امتلاك المواطن جزءاً من السيادة*، أي التأكيد على ضرورة أن يُمارس المواطن المحلي هذا الحق الديمقراطي لعدة اعتبارات أهمها:

- المواطن المحلي يمتلك معرفة واطلاع أكثر بحاجات الإقليم المحلي، وعلى الأفراد الذين يراهم قادرين على تسيير شؤونه.

¹ محمد محمد بدران، مرجع سابق ذكره، ص 88 – ص 89.

* ينظر تفاصيل أكثر حول أهداف المجالس المحلية: أسامة شهبان، الإدارة المحلية والحكم المحلي، عمان: جامعة القدس المفتوحة، 2015، ص 86.

² ينظر: المادة 12 من نظام المجالس البلدية للمملكة العربية السعودية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/61، بتاريخ 1435/10/04هـ.

* ينظر: سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة الجزء الثاني، ط4، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ص 102.

- الانتخاب يفرز مجالس محلية تمتلك شرعية شعبية ومقبولية لممارسة مهامها.

- قيام المجالس المحلية بالانتخاب يضعها أمام مسؤولية ورقابة شعبية من طرف المواطنين المحليين، لأنهم كانوا سبب في وصول المسؤولين المحليين لتبوء مقاعد داخل هذه الهيئات.

وبالتالي فإن عملية انتخاب المجالس المحلية أمر في غاية الأهمية وبغيابه فإن المسؤولين المحليين لا يتمتعون باستقلال ذا معنى حقيقي، فالنظام الإداري المحلي الذي يعين فيه المسؤولون المحليون هو نظام إداري أقرب ما يكون للمركزية الإدارية منه إلى اللامركزية الإدارية، ولم يرتقي فعلياً إلى أن يكون نظام لا مركزيا وإن وصف بأنه كذلك.

2- من يعتبرون بأن الانتخاب ليس شرط أساسي لقيام المجالس المحلية: يعتقد أصحاب هذا الطرح بأنه من الممكن أن تتشكل الهيئات على المستوى المحلي بواسطة التعيين أو الانتخاب أو هما معاً، على اعتبار أن الإخذ بنمط الانتخاب كأسلوب واحد لتشكيل المجالس المحلية له سلبيات عديدة أهمها:

- عن طريق الانتخاب يمكن أن يصل للمجالس المحلية أشخاص محدودي الكفاءة.

- تصويت الناخبين لتشكيل المجالس المحلية يمكن أن يتأثر بمتغيرات لا علاقة لها بالبرامج والكفاءات، بل قد يرتبط بأمور أخرى كالانتماء والولاء والنفوذ¹.

يظهر بأن لكل من الانتخاب والتعيين محاسن وسلبيات، وأنه يمكن التوجه للاعتماد على الانتخاب كأساس لاختيار الأشخاص الذين تمنح لهم سلطة ممارسة الاختصاصات المحلية، ما يجعل الجماعات المحلية أكثر استقلالية وديمقراطية، إلى جانب تعيين بعض المستشارين الذين لديهم كفاءة معينة لمساعدة المنتخبين المحليين في التسيير، مع بقاءهم تحت سلطة ومسؤولية المنتخبين المحليين، إذ يمكن لهذا الأسلوب أن يحقق نوع من التوازن في تسيير وإدارة الهيئات المحلية بما لا يضر باستقلاليته وممارسة الديمقراطية فيها.

ج- الرقابة على الوحدات اللامركزية الإدارية المحلية

ترتبط الرقابة على الجماعات المحلية في الدولة بدرجة كبيرة بمن يمارس السلطة وبمستوى هذه السلطة، وإن كانت الحكومة المركزية قد فوضت الوحدات الإدارية المحلية جزء مهم من السلطة بحكم تمايز المصالح المحلية عن المصالح الوطنية، إلا أن ذلك لا ينفي بقاء عنصر الرقابة والوصاية المركزية على نشاط هذه الوحدات ومسؤوليها.

1- أهمية عنصر الرقابة على الهيئات اللامركزية الإدارية المحلية: كما أن للامركزية الإدارية المحلية نقاط قوة ومزايا لا شك فيها، ودور في تقديم الخدمات العامة وتطوير الأعمال المحلية، فإن فكرة اللامركزية المحلية قد تحتاج إلى بعض الحماية ضد المتحمسين لها، سواء من دعاة السوق الحرة الذين

¹ كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها الجزائر، بريطانيا، فرنسا، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2017، ص 58-59.

يرون أنها فرصة لشل الدولة، ومن الذين يتجاهلون اخفاقات المجتمع التي قد تكون كذلك خطيرة، مثل فشل الحكومات في تقديم خدمات ذات جودة للجمهور¹.

إن عملية ضبط إطار محدد للرقابة الإدارية ومستوياتها عملية معقدة جداً، ومرد ذلك إلى كون أن المُشرع مطالب بإيجاد نوع من التوافق والتوازن بين الغايات الأساسية التي من أجلها تبنت الدولة نظام اللامركزية الإدارية المحلية، ومن جهة أخرى لابد أن تحتفظ السلطة المركزية ببعض الاختصاصات ذات البعد الوطني، وتحافظ الدولة على وحدة كيائها من التقسيم، وهنا منشأ الاختلاف بين الدول في درجة الرقابة المفروضة على الهيئات المحلية²، أي أن هنالك ظروف خاصة تجعل كل دولة تتعامل مع عملية الرقابة على الجماعات المحلية بشكل معين دون سواه.

ويلاحظ أن الدول التي تتواجد بها أقليات أو تعاني من هشاشة الوضع الأمني تنزع إلى تشديد الرقابة على الوحدات الإدارية المحلية، خوفاً من انفصالها وخروجها من دائرة التبعية للسلطة المركزية³، وعلى النقيض من ذلك نجد أن بعض الدول خطت خطوات كبيرة نحو منح هيئات الإدارة المحلية اختصاصات واسعة، مع وجود رقابة مركزية مرنة على أنشطة ومخرجات أعمالها، الأمر الذي يجعل هذه الهيئات المحلية مستقلة أكثر عن السلطة المركزية في ممارسة اختصاصاتها، وتباشر مهامها بشكل فعال مع وجود تعاون وعلاقة ثقة قوية بينها وبين سلطة المركز.

ولا شك أن الغاية الأساسية من ممارسة الرقابة على الهيئات المحلية هي ضبط أعمالها وأنشطتها وفقاً لما يحدده القانون الخاص بالإدارة المحلية، وليس محاولة إضعاف الهيئات المحلية والتحكم فيها، كما أن الرقابة على الهيئات المحلية تساعد بشكل كبير على إيجاد نوع من الانسجام والتنسيق والفاعلية بين الأقسام والمصالح الإدارية الموجودة داخل التنظيم الإداري اللامركزي³ والتي تؤدي مهام مختلفة ومتنوعة، وهذا لأن توزيع وتنوع الاختصاصات بين المستويات الإدارية المحلية واختلافها قد ينجم عنه نوع من التداخل وتضارب المهام بين هذه الوحدات الإدارية المحلية من جهة، ومن جهة أخرى فإن هذا التضارب في أداء الاختصاصات يمكن أن يكون بين هذه الوحدات المحلية وبين السلطة المركزية، وعليه تمكن عملية الرقابة على النظام اللامركزي المحلي من حفظ سلطة كل هيئة من هيئاته في ممارسة اختصاصه دون سواه، إضافة إلى ذلك فإن غياب عنصر الرقابة مع إطلاق الصلاحيات للهيئات المحلية

¹ Pranab Bardhan, **Decentralization of Governance and Development**, Journal of Economic Perspectives, Vol 16, No 4, 2002, P 185–205.

² ماهر صالح علاوي الجبوري، مرجع سبق ذكره، ص 40.

See more about that: Faguet, Jean-Paul, Fox, Ashley M. and Poeschl, Caroline, **Does decentralization strengthen or weaken the state? Authority and social learning in a supple state**, Department of International Development, London School of Economics and Political Science, London, UK, 2014.

³ عبد اللطيف قطيش، مرجع سبق ذكره، ص 147.

قد ينجر عنه تنامي لظاهرة الفساد الإداري، والذي يعد عامل مخل بحسن سير وإدارة الهيئات والمجالس المحلية.

2- لمحة عن تطبيق عنصر الرقابة في قانون البلدية الجزائري: بالنظر لتطبيق عنصر الرقابة على البلدية في الجزائر وفقاً لما تضمنه قانون البلدية 10-11 يتبين أن البلديات في الجزائر تخضع لنظام رقابي يمكن تقسيمه إلى ثلاث مستويات على النحو التالي:

- الرقابة على أعضاء المجلس البلدي: تنحصر صور الرقابة التي يتعرض لها المنتخب البلدي في الحالات التالية: الإيقاف، الإقصاء، والاستقالة التلقائية.

- الرقابة على الأعمال: وتتضمن المصادقة، الإبطال، والحلول.

- الرقابة على المجلس البلدي كهيئة: من خلال الحالات التي تكون سببا لحله وإعادة تجديده¹.

3- إجراءات الرقابة على الهيئات اللامركزية المحلية: تشتمل عملية الرقابة على وحدات الإدارة المحلية مجموعة من الخطوات الأساسية أهمها:

- تحديد الأهداف من عمليات الرقابة ووضع المعايير: بحيث تكون الأهداف من عملية الرقابة على نظام الإدارة المحلية محددة بدقة، إضافة لتحديد معايير قابلة لقياس الأداء الفردي والجماعي لمخرجات الهيئات المحلية، علاوة على إرساء القوانين والضوابط التي تنظم اختصاصات كل هيئة.

- قياس الأداء استناداً للمعايير المحددة سلفاً: إن وجود قواعد محددة تستخدم كأساس للقيام بعمليات الرقابة أمر ضروري، إذ ومن خلال المقارنة بين النتائج والأهداف يمكن اكتشاف الخلل والانحرافات في الأداء، فعلى سبيل المثال فإن رقابة إنفاق الهيئات المحلية يمكن تتبعه من خلال التدقيق في السجلات المالية التي تتضمن الإيرادات والنفقات.

- تحليل الانحرافات وتقصي أسبابها: لا تتوقف عملية الرقابة عند اكتشاف الخلل والانحراف في أداء وحدات الإدارة المحلية، وإنما تمتد هذه العملية لتشمل جمع المعلومات حول كافة الأوضاع التي كانت سبب في تكوين هذه الاختلالات، حيث يساعد ذلك على اكتشاف الثغرات والنقائص في التشريعات ونظم العمل.

- التقويم والتصحيح: من خلال اتخاذ خطوة إصلاحية لتدارك للخلل والانحراف في الأداء².

وبالتالي فإنه عنصر الرقابة على عمل الإدارة المحلية ليس مرتبطة فقط باكتشاف الانحرافات، بل ينبغي أن تتخذ نتائج هذه الرقابة كأساس للبحث في أصل الاختلالات التي يمكن أن تعاود الظهور في التنظيم الإداري المحلي مستقبلاً، من أجل صياغة الحلول المناسبة لها.

¹ المواد: 43، 45، 57، 59 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

² محمد نصر مهنّا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، مصر: مؤسسة شباب الجامعة، 2005، ص 250-253.

وتجدر الإشارة إلى أن هنالك فرضية مفادها أن الدول الكبيرة من حيث المساحة لديها وحدات محلية لا مركزية أسوأ من الدول الصغيرة، ويبرر هذا الطرح بأن مسؤولي السلطة المركزية في الدول شاسعة المساحة سيجدون صعوبة في مراقبة أولئك الذين يجب عليهم تنفيذ السياسة في المناطق البعيدة، ونتيجة لذلك ستُعَارِضُ الدول الكبيرة دائماً قرار اللامركزية، وهذا بحكم الواقع إن لم يكن بحكم القانون¹.

ويبدو أن هذا الطرح الذي وإن كان مقبول من الناحية النظرية، غير أن الواقع العملي يُثبت وجود دول كبيرة وذات مساحة شاسعة وتطبق فيها اللامركزية الإدارية المحلية بشكل متوازن، ولا تُطرح فيها مسألة الرقابة على وحدات الإدارة المحلية المترامية في أطراف الدولة، بل أن الوحدات الإدارية المحلية فيها تخضع لرقابة صارمة من طرف السلطة المركزية قد تكون في بعض الأحيان أكثر من تلك التي نجدها في الدول الصغيرة المساحة، ومثال على ذلك الرقابة على البلديات في نظام الحكم المحلي في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ أنه وفي ظل تطور أساليب الحكم والإدارة وفي ظل التطور التكنولوجي الذي يعيشه العالم اليوم، لم يعد هنالك مجال لإخفاء المسؤولين المحليين لإخفاقاتهم في الإدارة والتسيير، كما أنه لا يمكن أبداً إغفال دور الرقابة الشعبية المحلية والتي أصبحت اليوم أكثر فاعلية في تتبع مخرجات عمل الهيئات الإدارية المحلية، خاصة وأنا أغلب القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية في العالم اليوم أصبحت تُقر للمواطنين ببعض الآليات التي تعد من أشكال الرقابة الشعبية، مثل حق حضور جلسات الهيئات المحلية، مثل ما هو معمول به في للجزائر².

المطلب الثالث: مزايا تطبيق نظام اللامركزية الإدارية المحلية

لا يمكن الحديث عن نظام اللامركزية الإدارية المحلية وأسسها دون توضيح أهميته والإضافات التي يمكن أن تتحقق من تطبيقه في مختلف المجالات، علاوة على الغايات الرئيسية والأهداف التي تطمح الحكومات والدول إلى تحقيقها من وراء اعتماد هذا الشكل من التنظيم الإداري اللامركزي، لذا سيتم في هذا المطلب التطرق أولاً إلى أهداف اللامركزية الإدارية المحلية، ومن ثم استعراض أهمية تطبيقها على الصعيد المحلي في الدولة.

أ- أهداف اللامركزية الإدارية المحلية

تسعى الدول من خلال اعتماد وتطبيق نظام اللامركزية الإدارية المحلية إلى تحقيق العديد من الأهداف، والتي يمكن تحديد أهمها في ثلاث محاور أساسية، وذلك على النحو التالي:

1- الاستقرار: حيث تهدف اللامركزية المحلية لتحقيق الاستقرار والمحافظة على وحدة الدولة وأمنها، وذلك من خلال التركيز على ما يلي:

¹ Daniel Treisman, Decentralization and the Quality of Government, University of California (Los Angeles), Department of Political Science, November 20, 2000, p 3.

² المادة 26 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

- توزيع السلطة بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية بشكل يحقق نوع من الرضى والتوافق، ويفسح المجال لجميع أطراف المجتمع للمشاركة بطريقة سلمية في تحقيق الاستقرار والتعايش السلمي وتغليب لغة الحوار.

- تحقيق التكامل الذي يخلق فرصة أكثر لتوضيح المصالح الكبرى في الدولة، وتحقيق وحدة الحس عبر ضمان وصول الحكومة المركزية بطريقة ناجعة للمعلومات التي تعزز العلاقة داخل المجموعة المحلية فيما بينها.¹

- توجيه طاقات المواطن المحلي لخدمة منطقته بما ينعكس على تطور دولته في مختلف الميادين، وهذا التوجيه يكون على نحو إيجابي ومفيد للمجتمع المحلي الذي يستفيد من طاقات أبنائه بدل من أن يهاجروا منه، لأن غياب الدعم للمواطن المحلي سيني شعوره بالإقصاء، وهو ما يمكن أن تستغله بعض الأطراف التي تهدف إلى زعزعت استقرار دولته في تحريضه ضدها.

- توفير الحاجات الضرورية للأفراد خاصة ما تعلق منها بالخدمات الصحية والتعليم والإسكان، لأن غياب هذه الحاجات يعتبر مهدد لأمن الدولة على عدة مستويات، فغياب الرعاية الصحية يعني تفشي الأمراض، وغياب التعليم يعني تفشي الجهل.

2- التنمية: تعد التنمية من بين الأهداف المحورية التي تسعى الدول لتجسيدها من خلال نهج أسلوب اللامركزية الإدارية المحلية، وتتمثل أهم الأهداف المرتبطة بالتنمية فيما يلي:

- التعرف عن قرب على المشاكل والانشغالات التي تطرح على المستوى المحلي، ويعد ذلك خطوة مهمة في سبيل البحث عن حلول ومقترحات من شأنها حل هذه المشكلات.

- ترتيب الأولويات التنموية في المجتمع المحلي.

- اشباع حاجات أفراد المجتمع المحلي وتوفير الخدمات الأساسية لهم.

- تحقيق تنمية محلية متوازنة بين جميع أقاليم الدولة.

- حسن استغلال الموارد المحلية وترشيد استعمالها.²

3- الديمقراطية: تتمثل الأهداف الأساسية من تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية المحلية في هذا الجانب فيما يلي:

- تشجيع الأساليب الإيجابية والفعالة للحكم والإدارة وتطوير السياسات، من خلال إنشاء مصادر بديلة للتصرف والإدارة غير السلطة الحاكمة والمتمثلة في الهيئات المحلية.

¹ Benjamin Amujiri, Local Government Administrations, Op.Cit, p 21.

² أسامة شهبان، مرجع سبق ذكره، ص 85.

- الحد من الاستبداد الذي يمكن أن يوجد على مستوى الدولة، ويتطلب ذلك تقاسم السلطة مع الوحدات المحلية أي نزع فتيل السلطة عمودياً.
- إدارة الصراعات وإمكانية التحكم في التوترات خاصة في الدول التي تتميز بتنوع التركيبة السكانية، لأن اللامركزية المحلية تسمح للأقليات بالحصول على وضع الأغلبية في منطقتهم، مما يسمح للقادة السياسيين للأقليات بشغل مناصب قيادية على المستوى الإقليمي معترف بها رسمياً¹.
- إيجاد مجالس وهيئات محلية منتخبة وتتمتع بالشرعية والاستقلالية في إدارة الشأن المحلي.
- تشجيع التنافس الإيجابي بين المجموعات السياسية التي تنشط على مستوى المحلي.
- تنمية الوعي السياسي وتحفيز المشاركة الشعبية في إدارة الشأن العام.

ب- أهمية اللامركزية الإدارية المحلية

تُقدم اللامركزية الإدارية المحلية قيمة مضافة في العديد من الميادين السياسية والإدارية والاقتصادية في الدولة، وتنعكس بشكل إيجابي على تطوير واقع المجتمع المحلي والارتقاء بالمستوى المعيشي للمواطن، ويمكن توضيح أهمية تطبيق اللامركزية الإدارية المحلية خاصة في الجوانب السياسية والإدارية والاقتصادية على النحو التالي:

1- أهمية اللامركزية الإدارية المحلية في الجانب السياسي: رغم أن اللامركزية المحلية مرتبطة بتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة² إلا أن لتطبيقها أهمية بالغة في الميدان السياسي، وفيما يلي بيان قيمتها المضافة في الجانب السياسي:

- تعزيز المواطنة والمشاركة السياسية: وذلك من خلال مشاركة المواطنين في عملية اختيار القيادات المحلية عبر الانتخاب، أو من خلال ترشح الأفراد لتولي مسؤوليات على مستوى الهيئات المحلية، أو من خلال إبدائهم لآرائهم ومقترحاتهم في بعض الشؤون المحلية التي تتداول فيها المجالس المحلية، وهو ما يقوى شعور الفرد بالانتماء والولاء لوطنه فيندفع للمساهمة والمشاركة في بناء مجتمعه ودولته، فوجود فرص للمشاركة السياسية السلمية تجنب المجتمع الانزلاق في العنف والفوضى والتي يمكن أن تهدد كيان الدولة وتمزق وحدتها.

- تطوير القيادة الديناميكية في المناطق المحلية: إن تكوين قيادات سياسية ذات مستوى عال يبدأ من القاعدة عبر المجالس والهيئات المحلية³، والتي لها تأثير بالغ في بروز قادة يمتلكون الصفات والميزات التي تؤهلهم لبلورة مطالب مجتمعاتهم المحلية والنضال من أجل تحقيقها.

¹ Markus Böckenförde, **Decentralized Forms of Government**, A Practical Guide to Constitution Building International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2011, p 10.

² حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 16.

³ Awal Hossain Mollah, Op.Cit, P 04.

- تعزيز قنوات الاتصال بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية: فالوحدة الإدارية المحلية تصبح بمثابة قناة اتصال ثنائية الاتجاه بين السكان المحليين والمستوى الأعلى من مستويات الحكومة، وذلك من خلال جمع الاهتمامات المحلية ونقلها إلى السلطات العليا على المستوى المركزي¹، فغياب العملية الاتصالية بين سلطة المركز والمجتمع المحلي يؤدي لتوسع الهوة بين السلطة المركزية والمجتمع، وقد تؤدي أيضاً لتنامي الشعور بالإقصاء والتمهيش لدى المواطنين.

2- أهمية اللامركزية الإدارية المحلية في الجانب الاقتصادي: لا يمكن إغفال الأهمية التي تحققها اللامركزية المحلية على الصعيد الاقتصادي للمجتمع المحلي والدولة على حد سواء، على اعتبار أن هذه الوحدات الإدارية المحلية التي يتم إنشائها على المستوى الإقليمي تتمتع بقدر من السلطة المخولة لها لتسيير وإدارة الموارد والمصادر المالية، مما يساهم في تطوير مصادر تمويل ميزانيتها وتجسيد برامجها، كما أن ذلك سيكون له أثر إيجابي في تخفيف العبء عن خزينة الدولة، وتحقيق تنمية محلية مناسبة لإمكانيات المجتمع المحلي وقدراته، لذا فإن لتطبيق اللامركزية المحلية مزايا كثيرة في الجانب الاقتصادي أهمها:

- تطوير قدرات الإقليم المحلي اقتصادياً والرقى بمستوى الخدمات المقدمة محلياً، إضافة لتحسين الظروف المعيشية للسكان على مستوى الإقليم المحلي.
- تطبيق اللامركزية المحلية يوفر الظروف الملائمة لتحقيق نهضة اقتصادية ذاتية، نابعة من عمق إمكانيات المجتمع المحلي وقدراته في مختلف المجالات الزراعية والصناعية والخدمية.
- المشاركة في عملية اتخاذ القرارات الاستراتيجية، وإعداد الخطط التنموية التي تساعد على توظيف الإمكانيات المحلية لتنمية المجتمع المحلي².
- المساهمة في تطوير الاقتصاد الوطني للدولة والرفع من مستوى دخل الأفراد.
- إعطاء الوحدات الإدارية المحلية الحق في استحداث أوعية ضريبية تستفيد منها في إدارة المجتمع المحلي، وتمكينها من المشاركة في عملية التحصيل الضريبي³.
- تهيئة المبادرات والمشاريع الاقتصادية التي يبادر بها السكان المحليين وتوفير الدعم اللازم لنجاحها.

¹ [Benjamin Amujiri](#), **Local Government Administrations**, Course Editor: Nwamaka P. Ibeme, Department of Public Administration/Local Government, National Open University Of Nigeria, p 21.

² أحمد إبراهيم عبد العال حسن، دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية المستدامة في ظل التحولات السياسية والتطورات الاقتصادية الراهنة، المجلة العربية للإدارة، المجلد 41، العدد 02، 2021، ص 195.

³ سماح السيد عبد العاطي، نظام اللامركزية الإدارية في الإدارة المحلية، مجلة البحوث المالية والتجارية، جامعة بورسعيد- مصر، المجلد 22، العدد 03، 2021، ص 57.

3- أهمية اللامركزية الإدارية المحلية في الجانب الإداري: تتجلى أهمية اللامركزية الإدارية المحلية في جانب الإدارة والتسيير فيما يلي:

- تحقق المرونة والسرعة في عملية اتخاذ القرار، بحيث تتم هذه العملية على مستويات أفقية، عكس الأسلوب المركزي الذي تستغرق فيه عملية اتخاذ القرار وقت أكبر.
- هيكلة المرافق الإدارية المحلية وتنظيمها، وإدخال الأساليب الحديثة في الإدارة والتسيير، مثل الإدارة الإلكترونية.
- تطوير أداء المسؤولين المحليين خاصة فيما يتعلق بطرق وأساليب اتخاذ القرارات المناسبة في الزمن المناسب¹.

- تهتم اللامركزية المحلية بدور البيئة المحيطة بالإدارة في التأثير على مخرجات الهيئات المحلية، من منطلق أن البيئة الخارجية للإدارة المحلية لها دور كبير في رسم السياسات المحلية، وهو ما يجعل من فلسفة اللامركزية الإدارية المحلية تضع تلبية حاجات المواطن من جوهر وأولويات عمل الإدارة المحلية.

إن المزايا الهامة التي يحققها تطبيق اللامركزية الإدارية المحلية جعل منها أسلوب إداري مرغوب من طرف معظم دول العالم، خاصة في ظل التوجه الكبير من طرف الحكومات إلى التمكين أكثر للمشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات على المستوى المحلي، ومع تنوع أساليب المشاركة واتساع نطاقها، لذا فإن الأسلوب الإداري اللامركزي المحلي بات ركيزة أساسية من ركائز التسيير والإدارة في دول كثيرة حول العالم.

المبحث الثاني: تنظيم واختصاصات هيئتي وإدارة البلدية في الجزائر

يخضع تسيير وإدارة البلديات في الجزائر لإجراءات وترتيبات خاصة، على اعتبار أن البلدية تعد الركيزة والقاعدة الأولى للعمل الإداري المحلي، وبالنظر لأدوارها المحورية في التنمية والرقى بحياة السكان بالإقليم المحلي فإن البلدية تضم هيئتين تتشكل بالانتخاب والمتمثلة في المجلس البلدي، والهيئة التنفيذية، إضافة لإدارة² تتولى الإشراف على أداء المهام والإجراءات الإدارية المختلفة المرتبطة بنشاط البلدية، وفي هذا المبحث سيتم التطرق للتفاصيل المتعلقة بتنظيم واختصاصات هيئتي البلدية في الجزائر وإدارتها.

المطلب الأول: هيئة المداولة في البلدية وصلاحياتها

على غرار أي تنظيم إداري محلي فإن البلدية في الجزائر تضم هيئة منتخبة تمارس مهام التداول في الشؤون المحلية والمتمثلة في المجلس الشعبي البلدي، ومن منطلق الدور المحوري الذي يؤديه المجلس

¹ Mike Keshishian, **Democratic decentralization programming**. Prepared for the Center for Democracy, Human Rights and Governance (DRG) U.S.Agency for International Development (USAID). October 2021, P 07.

² المادتين 1 و 15، من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق ذكره.

البلدي في إدارة الشأن المحلي في الجزائر لابد من التعرف على تنظيم هذه الهيئة والصلاحيات التي تتمتع بها في إدارة الشأن المحلي بإقليم البلدية.

أ- المجلس الشعبي البلدي كهيئة للتداول في الشؤون المحلية

إن وجود المجلس أو الهيئة المحلية لتمثيل المواطنين عنصر لا غنى عنه في نظام الجماعات المحلية، حيث يتشكل هذا المجلس من أفراد المجتمع المحلي، وتكون الغاية الأساسية من إنشائه التعبير عن مصالح سكان الإقليم أو المنطقة، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال منح المجلس المحلي اختصاصات مخولة بالقانون، والتي تمكنه من تدبير شؤون المجتمع المحلي¹، ففضية تمثيل سكان الإقليم المحلي تعد من بين القضايا الجوهرية التي يقوم عليه نظام اللامركزية المحلية.

يشترك مواطني الإقليم المحلي في الكثير من الحاجات التي يسعون لتحصيلها، ولا يتأتى تحقيق تلك الحاجات إلا من خلال تنظيم المشاركة الجماعية للأفراد في مجالس وهيئات محلية، تضم مجموعة من النواب عن السكان وتتخذ قرارات المجلس المحلي بشكل توافقي يضمن الأخذ برأي الأغلبية حول قضايا الشأن المحلي، وهو ما نجده مجسد في نظام البلدية في الجزائر، حيث يمثل المجلس الشعبي البلدي الهيئة المنتخبة التي تتولى مهمة تمثيل سكان الإقليم البلدي وإدارة شؤونهم، ومن هذا المنطلق لابد من التركيز على دراسة ما يتعلق باختصاصات المجلس البلدي وطريقة تنظيم دورته، وعلى الرغم من أن المجلس الشعبي البلدي كهيئة منتخبة كان موجود منذ أول قانون بلدي عرفته الجزائر بعد الاستقلال الأمر 67-24، إلا أن انتخاب أعضاء المجلس في تلك المرحلة كان يتم من قائمة واحدة يقوم الحزب الواحد بإعدادها²، وهو ما يعكس هيمنة السلطة المركزية آنذاك على تشكيل المجالس الشعبية البلدية.

اتخذت الحياة السياسية في الجزائر وبعد صدور دستور 1989م³ اتجاه جديد ومختلف عن ما كان عليه الوضع قبل ذلك، وتعزز هذا التوجه الجديد بعد صدور قانون البلدية 90-08 الذي كرس للإطار العام الذي يضبط تسيير وتنظيم البلديات، وكذا الإصلاحات المحورية التي مست نمط انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية، وهو ذات الأمر الذي استمر العمل به حتى بعد صدور قانون البلدية 10-11، والذي أفرد فيه فصل كامل من المادة 16 إلى المادة 61 لبيان كل ما يتعلق بالمجلس الشعبي البلدي، من حيث اجتماعه وعقد مداولاته، وتشكيل لجانه والحالات التي يتم فيها اللجوء لحله وإعادة تجديده.

¹ سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، مصر: دار الجلال للطباعة، 2009، ص 49-50.

² المادة 34 من الأمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 يناير سنة 1967 يتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، الصادرة بتاريخ: 18 جانفي سنة 1967م.

³ صدر دستور سنة 1989 بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فبراير 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989.

⁴ قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أبريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990.

وبالنظر لأهمية عنصر الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية، فإن القانون العضوي 01-21 المتعلق بالانتخاب في الجزائر يكرس حق المواطنين في انتخاب ممثلهم على مستوى المجلس الشعبي البلدي، حيث يتم انتخاب أعضاء المجلس لعهددة محددة بخمس سنوات، وفقاً لنمط الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة مع اعتماد نمط الاقتراع التفضيلي من غير مزج¹، على خلاف قانون الانتخاب السابق 10-16 الذي نص على أن انتخاب المجلس الشعبي البلدي يتم وفقاً لأسلوب الاقتراع النسبي على القائمة²، وقد أعطى هذا التعديل الجديد حرية أكبر للناخبين في عملية الاختيار من بين المرشحين المتقدمين للانتخابات البلدية.

هذا ويختلف عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية في الجزائر من بلدية لأخرى وذلك وفقاً لمعيار الكثافة السكانية في كل منها، حيث تم النص على أن 13 عضو هو الحد الأدنى لعدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وذلك في البلديات التي لا يتعدى عدد القاطنين بها 10000 نسمة، وأقصى عدد هو 43 عضو مجلس بلدي بالنسبة للبلديات التي يبلغ التعداد السكاني بها 200001 نسمة أو يزيد³، ويبدو أن هذا العدد من أعضاء المجالس الشعبية البلدية ليس كافياً لتحقيق تمثيل أفضل لسكان الإقليم البلدي على مستوى المجالس، فإذا ما أخذنا مثلاً الحد الأدنى المنصوص عليه من عدد أعضاء المجلس البلدي 13 عضو وقسمناها على التعداد السكاني المحدد لهذا العدد في كل بلدية 10000 نسمة، فإن ذلك يعني أن كل 770 مواطن تقريباً ممثل بعضو مجلس بلدي واحد، وهي نسبة قليلة جداً، يضاف إلى ذلك الإشكال المتعلق بعدم التحيين الدوري للبيانات المتعلقة بتعدد النسمة في البلديات، إذ لا يزال الاعتماد على البيانات القديمة لإحصاء السكان في البلديات رغم النمو السريع لتعداد السكاني في الكثير من البلديات.

1- الإجراءات المتعلقة بسير المجلس الشعبي البلدي: فصل فيها قانون البلدية 10-11 فالمجلس يجتمع بمقر البلدية في ثلاث حالات، إلا إذا تعذر ذلك:

- الحالة العادية: يجتمع المجلس الشعبي البلدي ست مرات في السنة، بمعدل دورة كل شهرين، على ألا تتجاوز مدة الدورة الواحدة خمسة أيام.

- الحالة غير العادية: عندما يَطْلُب الاجتماع ثلثي أعضاء المجلس الشعبي البلدي، أو رئيس البلدية، أو الوالي.

¹ المادة 169، الأمر رقم 01-21 مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 17، الصادرة بتاريخ 10 مارس 2021.

² المادة 65، القانون العضوي رقم 10-16 المتعلق بنظام الانتخابات مؤرخ في 25 أوت سنة 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 25 غشت 2016.

³ المادة 187 من القانون العضوي 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سبق ذكره.

- الحالات الاستثنائية والخاصة: كوقوع كارثة معينة أو ترقب خطر محقق، فيجتمع المجلس الشعبي البلدي في هذا الظرف بقوة القانون¹.

يتولى رئيس البلدية من عمق ومحورية منصبه القيادي على مستوى البلدية مهمة تحضير جدول أعمال المجلس الشعبي البلدي بالتشاور مع نوابه، حيث يقوم بدعوة أعضاء المجلس من أجل حضور الجلسات، والتي يتم إقرارها بالأغلبية البسيطة للأعضاء الذين حضروا المداولة، أو موكلي من غابوا، وإذا ما تماثلت أصوات الأعضاء بعد نهاية عملية التصويت على المداولات حينئذ يكون صوت رئيس البلدية مقوى لأحد الطرفين، ومن ناحية ضبط الإجراءات الشكلية المتعلقة بعقد مداولات المجلس الشعبي البلدي فإنه يشترط أن تُجري المداولات وتدون باللغة العربية، وذلك وفقاً لترتيبها الزمني في سجل مخصص لذلك، كما أن جلسات المجلس الشعبي البلدي تكون بشكل علني، ويسمح بحضور مواطني البلدية لها، ماعدا في حالتين: مناقشة قضية تتعلق بالنظام العام، أو مناقشة حالات تأديبية لأحد الأعضاء²، ففي هاتين الحالتين تكون المداولات مقتصرة حصراً على أعضاء المجلس.

والملاحظ في هذا الصدد أن قصر مهمة إعداد جدول الجلسة بنص القانون على رئيس البلدية ونوابه يثير إشكال حول دور المجلس البلدي المنتخب من طرف المواطنين في المبادرة لطرح مقترحاته، إذ أن المجلس المنتخب لا بد أن يكون هو الشريك الأساسي في إعداد جدول الجلسة تطبيقاً لمبدأ التمثيل، وأن لا يقتصر دور المجلس فقط على المصادقة على البرنامج المعد مسبقاً من قبل رئيس البلدية ونوابه، وعلى الرغم من أن المادة 22 من قانون البلدية 10-11 قد أتاحت للمجلس البلدي إمكانية إضافة بعض العناصر الأخرى لجدول أعمال المجلس على تلك المعدة مسبقاً من قبل الرئيس ونوابه، إلا أن ذلك لا يكون إلا خلال الجلسة المنعقدة لتداول حول البرنامج المعد مسبقاً، لذا فإن المجلس الشعبي البلدي يفترض أن يكون هو الجهة الرئيسية التي تقترح وتناقش وتحدد القضايا التي سيتم التداول حولها في الجلسات التي يعقدها للتصويت على المداولات.

2- نظام اللجان في المجلس الشعبي البلدي: يعتمد المجلس البلدي على نظام اللجان لغرض أداء مهامه التنفيذية، حيث يقوم هذا النظام بشكل عام على تشكيل لجان من أعضاء المجالس المحلية، وفي بعض الأحيان يتم الاستعانة بتجربة وخبرة أفراد من خارج المجلس المحلي، ويُعهد لهذه اللجان بأداء الوظيفة التنفيذية وفقاً لأسلوب توزيع المهام، على أن تُكلف كل لجنة بإدارة نشاط محلي معين كالصحة والتعليم والاستثمار وغيره، وتأخذ على عاتقها مهمة وضع الاستراتيجيات الملائمة لتسيير النشاطات التي تتكفل بها³، وهو ذات الأمر الذي يجد تطبيقه في نظام البلديات في الجزائر، حيث يقوم المجلس الشعبي البلدي بتكوين لجان دائمة وفي حالة الحاجة لجان خاصة، تتولى هذه اللجان مهام الإشراف على إدارة مجال

¹ المواد من المادة 16 إلى المادة 19، من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

² المادتين 21 و26، من قانون البلدية 10-11، نفس المرجع.

³ محمد محمد بدران، مرجع سبق ذكره، ص 113-114.

اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي معين بالبلدية، وتعرض هذه اللجان مخرجات نشاطها على رئيس البلدية، ويختف عدد هذه اللجان إذ تحدد ما بين ثلاثة إلى ستة لجان، وذلك وفقاً لمعيار الكثافة السكانية في كل بلدية¹.

يبدو أن قانون البلدية لم يفصل بالشكل الكافي في التفاصيل المتعلقة بعمل هذه اللجان باستثناء تحديد المجالات الكبرى التي تنشط فيها وأنها تعرض تقرير عملها على رئيس البلدية، في حين أن اللجان البلدية المنتخبة يفترض أن تكون لها صلاحيات محددة في مجال عملها، تتيح لها التدخل بشكل عملي من أجل تنفيذ بعض السياسات التي ترها مناسبة لحل مشكلة معينة، خاصة عندما تتعامل هذه اللجان مع قضايا ذات طابع استعجالي وتتطلب تدخل عاجل من قبل السلطات التقنية البلدية المختصة.

3- الإجراءات المتعلقة بالرقابة على المجلس الشعبي البلدي وأعضاءه: فصل قانون البلدية في الحالات التي يترتب عنها زوال صفة المنتخب عن عضو المجلس الشعبي البلدي، والتي حددت في أربع حالات وهي: الوفاة، في حال تقدم العضو المنتخب باستقالته وتمت المصادقة عليها من طرف المجلس، الإقصاء، وجود مانع قانوني يحول دون مزاولة عضو المجلس الشعبي البلدي لمهامه بشكل طبيعي، وفي كل الحالات السالفة الذكر فإنه وبقرار من الوالي يُستخلف العضو البلدي الذي زالت عنه صفة المنتخب بالمرشح الذي بعد المرشح الأخير مباشرة من نفس القائمة التي ينتمي إليها العضو²، هذا ما نص عليه قانون البلدية 11-10، إلا أنه ومع التغييرات التي جاء بها قانون الانتخاب المعمول به حالياً فإن ترتيب المرشحين في القائمة لم يعد يخضع للنمط التلقائي والذي كان مرتبط بالتصويت على القائمة ككل، حيث أن ترتيب المرشحين في القائمة أصبح يخضع لتفضيلات الناخبين، وهو ما يظهر نوعاً من التناقض بين أحكام المادة 41 من قانون البلدية 11-10 وبين أحكام المادة 196 من الأمر 01-21 المتعلق بالانتخاب.

كما أن المجلس الشعبي البلدي قد يتعرض في حالات خاصة للحل بشكل كامل ويتم تجديده، وذلك في السبع حالات التالية: انتهاك أحكام دستورية، إلغاء انتخاب كل أعضاءه، تقديم جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي لاستقالتهم، في حالة إذا واصل المجلس عمله فإن ذلك سيؤدي لتعطيل مصالح البلدية والمواطنين، عندما يصير تعداد المنتخبين داخل المجلس أدنى من الأغلبية المطلقة، وجود خلافات بين أعضائه تؤثر على أداء الهيئات البلدية لمهامها بشكل طبيعي، في حالة ضم بلديات أو جزء منها مع بعضها، تعذر تنصيب المجلس المنتخب كون الأوضاع العامة لا تسمح بذلك.

وكإجراء عملي مؤقت للحفاظ على سير مصالح المواطنين، فإنه وبعد حل المجلس الشعبي البلدي بعشرة أيام يتدخل والي الولاية لتعيين متصرف ومساعدين له لإدارة شؤون البلدية، وذلك لغاية انتخاب المجلس الجديد وتنصيبه، حيث يتولى المجلس الجديد الذي يُنتخب في أجل لا يتجاوز الستة أشهر مهامه حتى حضور الموعد العام لتجديد المجالس البلدية، مع الإشارة إلى أن انتخابات تجديد المجلس البلدي

¹ المادتين 31 و33، من قانون البلدية 11-10، مرجع سبق ذكره.

² المواد 40، 41، 43، قانون البلدية 11-10، نفس المرجع.

المنحل لا تتم في السنة الأخيرة من نهاية العهدة التي تم حل المجلس فيها¹. إذ أن الفترة المتبقية لا تعد كافية للمجلس الجديد من أجل مزاولة مهامه بالشكل المطلوب.

ب- مجالات اختصاص المجلس الشعبي البلدي

تحتاج الجماعات المحلية إلى سلطة ممارسة مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات عن طريق مجالسها التي تتشكل لتمثيل سكان الإقليم المحلي ونقل انشغالاتهم ووضعها حيز التنفيذ، وتجدر الإشارة إلى أن أسلوب توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والمحلية يأخذ أشكال متعددة، إذ تنتهج الجزائر في تحديد اختصاصات البلدية النهج المعروف بالأسلوب الفرنسي^{*}، والذي يقوم على وضع المحاور الكبرى لصلاحيات البلدية، ويترك للبلدية مجال رحب لممارسة مختلف الاختصاصات التي تدخل ضمن ذلك.

وينظر إلى توسع الصلاحيات الممنوحة للمجالس المحلية في إدارة شؤون الإقليم على أنه مؤشر يعبر عن مدى أهمية دورها في إشباع حاجات ومتطلبات سكانها، وعلى النقيض من ذلك فإنه وكلما كانت اختصاصات المجالس المحلية محدودة أدى ذلك إلى التقليل من دورها في إشباع حاجات سكان الإقليم المحلي²، وفي الواقع فإن ملائمة اختصاصات هيئات الجماعات المحلية لمواردها يعد عنصر أساسي يمكن من خلاله البحث في مدى قدرة وحدات الإدارة المحلية على الوفاء للجمهور بالخدمات التي يتطلع إليها.

هذا وقد شهدت صلاحيات واختصاصات البلدية في الجزائر إعادة تنظيم وهيكلية بعد صدور القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، والذي تم التأكيد فيه على أن البلدية تشارك على مستوى إقليمها رفقة الدولة في العمل التنموي بمختلف أبعاده، وذلك في سبيل الارتقاء بالمستوى المعيشي للمواطنين³، وقد فصل هذا القانون في اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في الباب الخاص بصلاحيات البلدية، وقسمها في فصول حسب كل مجال، وذلك على النحو التالي:

1- مجال التهيئة والتنمية: يتولى المجلس الشعبي البلدي مهمة تحضير برامج الخاصة التي سيقوم بتجسيدها، على أن تكون هذه البرامج منسجمة مع مخططات وبرامج التنمية الوطنية، تجسيدا لمبدأ الانسجام بين خطط التنمية المحلية وخطط التنمية المتضمنة في برنامج السياسات العامة للدولة، كما أن للبلدية صلاحية انتقاء المشاريع التي ستنفذ ضمن المخطط البلدي للتنمية، ويمكن أيضاً للبلدية أن تبادر بتحفيز المشاريع والمبادرات التنموية على مستوى إقليمها، وذلك في حدود الإمكانيات التي تحوز عليها، مع مراعات حماية البيئة خاصة عند تجسيد مشاريع أو برامج تنموية بالإقليم البلدي.

2- الجانب المرتبط بالتعمير والهيكل القاعدية والتجهيز: تسهر البلدية على مراقبة سير علميات ومشاريع البناء ذات الارتباط بمشاريع التجهيز والسكن، وتهيئة المتطلبات اللازمة للترقية العقارية وكل ما

¹ المواد من المادة 46 إلى المادة 50، نفس المرجع

^{*} ينظر: تفاصيل أكثر حول الأسلوب الفرنسي في توزيع اختصاصات الإدارة المحلية: حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية

² حسن محمد عواضة، نفس المرجع، ص 85.

³ المادة 03 من قانون البلدية 10-11، نفس المرجع.

من شأنه تطوير برامج السكن، كما أنها تشارك في إعداد وتحضير الأراضي المخصصة لإقامة مشاريع اقتصادية وتجارية وخدمية يستفيد منها المواطن، وتستفيد منها البلدية من حيث أنها ستشكل مصدر مهم من مصادر تمويل ميزانيتها، ويُمكن للبلدية أيضاً في هذا المجال أن تدعم كل نشاط جماعي من شأنه الحفاظ على تراث المنطقة العمراني.

3- في جانب التربية والحماية الاجتماعية: يقع على عاتق البلدية في هذا الميدان إنشاء مؤسسات التعليم الابتدائي والمطاعم المدرسية التابعة لها وصيانتها، والتكفل بالنقل المدرسي، وفي حدود قدراتها فإن البلدية تساهم في الاهتمام بالطفولة الصغرى وتوفير فضاءات تعليمية وترفيهية وثقافية لصالحها، والعمل على دعم الفئات الاجتماعية التي تعيش أوضاع صعبة والتكفل بها خاصة ذوي الهمم.

4- الجانب المتعلق بالرياضة والشباب والسياحة: تشارك البلدية في عمليات إنشاء المشاريع التي تهم الشباب خاصة في مجال الرياضي والثقافي، وتعمل على صيانتها والمحافظة عليها وتطويرها، كما تدعم البلدية كل المبادرات التي من شأنها ترقية قطاع السياحة على مستوى إقليمها.

5- مجال النظافة والصحة والطرق البلدية: بالتشارك مع مصالح الدولة المختلفة فإن البلدية تشارك في عمليات: توزيع المياه الصالحة للشرب، التعامل مع المياه المستعملة، إبعاد النفايات عن المحيطات السكنية، محاربة الأمراض المتنقلة، التأكد من سلامة الأغذية المعروضة للمواطنين، كما تتخذ البلدية الإجراءات المتعلقة بإصلاح الطرقات وإشارات المرور المتواجدة في نطاق إقليمها¹، وهو ما يظهر المكانة المحورية للبلدية في حماية البيئة والصحة العامة للمواطنين وكذا تهيئة الفضاءات العامة والطرق البلدية، ولاشك أن البلدية إذا ما قامت بهذه الأدوار بالشكل المطلوب فإن ذلك سيؤدي إلى تحسين حياة السكان، إضافة إلى زيادة جاذبية المنطقة البلدية²، فالأدوار الملقة على عاتق البلدية هي أدوار أساسية ولا غنى عنها في حياة سكان الإقليم المحلي.

يتضح من خلال ما سبق أن المجلس الشعبي البلدي في الجزائر يتحمل مسؤولية بالغة في النهوض بالإقليم البلدي في مختلف الميادين، وهذه المسؤولية نابعة من كون البلدية هي المؤسسة الأولى التي يحتك بها المواطن بشكل مستمر ويتفاعل مع مدخلات ومخرجات نشاطها، ويُعلق عليها أمل كبيرة في تلبية حاجاته خاصة الأساسية منها، إلا أن أداء البلدية لهذه الأدوار يتطلب حشد الإمكانيات البشرية والموارد المالية اللازمة لهذه العمليات، وبالتالي تبقى جهود المجالس الشعبية البلدية هامة وضرورية في الدفع بعجلة التنمية والرقى بالمستوى المعيشي للمواطنين.

¹ المواد من المادة 107 إلى المادة 124، من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

² Muhammad Umar Bello, David Martin, Rozilah Kasim, **A Review of Effects of Quality Municipal Services on Citizen Satisfaction in Malaysian Municipal Council: A Content Analysis**, Global Journal of Research and Review, Vol 4, No.3, 2017, p 03.

المطلب الثاني: الهيئة التنفيذية في البلدية وصلاحياتها

إلى جانب هيئة المداولة تضم البلدية في الجزائر هيئة أخرى والمتمثلة في هيئة التنفيذ، والتي تتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعد رئيساً لها، إضافة لعدد من نواب رئيس البلدية الذين يتم إختيارهم من ضمن أعضاء المجلس الشعبي البلدي¹، وبحكم موقعه في التنظيم البلدي فإن رئيس البلدية يحوز على صلاحيات خاصة، علاوة على تمتعه بصلاحيات أخرى باعتباره ممثلاً للدولة على مستوى إقليم البلدية.

أ- رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه

تُعد القيادة المحلية عنصر أساسي من عناصر النظام الإداري المحلي، وذلك نظراً لدورها الهام في إدارة وتسيير الموارد المحلية المادية منها والبشرية، وقُدّرتها على الابتكار والإبداع وصياغة الحلول الناجعة لحل المشكلات التي تواجه مواطني الإقليم المحلي²، وإذا ما نظرنا لتجلى الدور المحوري للقيادة المحلية في نظام البلدية في الجزائر، فإننا نلاحظ بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمثل هذا الأساس، حيث يتبوأ هذا المنصب عن طريق الانتخاب، كما أنه يعد الشخصية الأولى التي تشرف على إدارة الشؤون البلدية.

تخضع عملية تثبيت رئيس المجلس الشعبي البلدي في منصبه لمجموعة من الترتيبات والإجراءات الخاصة والتي تحدد تفاصيلها في قانون البلدية، حيث أنه وخلال خمسة عشر يوم التي تعقب الإفصاح النهائي عن نتائج الانتخابات البلدية، يقوم الوالي أو من ينوب عنه وفي حفل رسمي بمقر البلدية وبحضور أعضاء المجلس الشعبي البلدي المنتخب بتنصيب رئيس البلدية الجديد لمزاولة مهامه، وفي حدود الثمانية أيام التي تعقب التنصيب يقوم كلا من رئيس المجلس الشعبي البلدي السابق والجديد بإعداد محضر تسليم المهام بينهما³، لتبدأ بعد ذلك مهمة رئيس البلدية الجديد كمسير أول للبلدية ومشرف على إدارتها.

وبالنظر لثقل مكانة منصب رئيس البلدية فإن هذا الأخير يحتاج إلى معاونين له على أداء مهامه على رأس الهيئة التنفيذية، لذا فقد حد قانون البلدية 10-11 التفاصيل المتعلقة بنواب رئيس البلدية وعددهم، والذين يتولون مهمة مساعدة الرئيس في أداء مهامه لتسيير شؤون البلدية، حيث يحدد عددهم استناد لمعيار عدد المقاعد التي يتألف منها كل مجلس شعبي بلدي، على النحو التالي:

- نائبان بالنسبة للمجالس الشعبية التي تتضمن من 07 إلى 09 مقاعد

- ثلاث نواب بالنسبة للمجالس الشعبية التي تتضمن 11 مقعداً

- أربعة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية التي تتضمن 15 مقعداً

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، 2012، ص 217.

² ميلاد مفتاح الحراثي، منظمات الإدارة المحلية وعلاقتها بالديمقراطية الجوارية، الإمارات العربية المتحدة: دار الكتاب الجامعي، 2016 ص 34.

³ المادتين 67 و68 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

- خمس نواب بالنسبة للمجالس الشعبية التي تتضمن 23 مقعداً
- ستة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية التي تتضمن 33 مقعداً¹.

وتجدر الإشارة إلى أن الباحثين المهتمين بمجال الإدارة المحلية يحددون بعض السمات الأساسية التي ينبغي على قادة وحدات الإدارة المحلية أخذها بعين الاعتبار عند اختيارهم لنوابهم، إذ يفترض أن تكون لدى هؤلاء النواب الخبرة التي يمكن الاعتماد عليها عند الحاجة، كما يفترض أن تكون لديهم إمكانية الوصول إلى المعلومات المتعلقة بموارد الإدارة المحلية، واتجاهات التنمية بالإقليم المحلي، والقدرة على تجميع المعرفة والاستفادة منها، ورئيس البلدية يحتاج لمعاونين خاصة في مجال الاستشارات القانونية حول سلامة السياسات والإجراءات الإدارية المحلية، وفي مجال التحليل المالي والسياسات الاقتصادية للبلدية²، ومن هذا المنطلق تظهر أهمية نواب رئيس البلدية في دعم سلطة الرئيس بالمعلومات والخبرات اللازمة للتعامل مع قضايا الشأن المحلي.

وتبدو أهمية منصب نائب رئيس البلدية في التنظيم الإداري المحلي للبلدية جلية، وذلك من خلال نص قانون البلدية في الجزائر على إمكانية توكيل رئيس البلدية بشكل مؤقت أحد نوابه ليتصرف نيابة عنه، وذلك في حال وجود ظروف معينة تعيق أدائه لمهامه، وفي حال عدم قدرته على توكيل مستخلف ليحل مكانه بالنيابة، فإن المجلس الشعبي البلدي يتولى مهمة اختيار نائب من بين نواب رئيس البلدية، أو أحد الأعضاء من المجلس³.

وتعد قضية تعدد نواب رئيس البلدية في الجزائر من بين القضايا التي طرحت للنقاش في مشروع قانون البلدية الجديد، حيث تم اقتراح تحديد نائبان كحد أقصى لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك من أجل الحفاظ على هيبة هذا المنصب وعدم تمييعه، إذا أن كثرة النواب قد تخلق الكثير من المشكلات خاصة عندما يتعلق الأمر بمسألة استخلاف رئيس البلدية في حالة الظروف الطارئة.

وفي حال رغبة رئيس البلدية في تقديم إستقالته من رئاسة المجلس الشعبي البلدي، فإنه يقوم بجمع المجلس ليعرض عليه قراره بالاستقالة، ليُتَبَّحَ المجلس بعد ذلك موافقته عليها عن طريق التداول، على أن يتم إرسال محضر المداولة للوالي الذي وبمجرد استقبله للمحضر فإن استقالة رئيس البلدية تعد سارية المفعول، ومن أجل إطلاع الرأي العام على الأمر يتم وضع الوثيقة المتضمنة استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي في المكان المخصص للإعلانات بمقر البلدية، كما أنه وفي حال تخلف رئيس البلدية عن ممارسة مهامه لمدة تفوق الثلاثين يوماً بدون أن يقدم أي تبرير عن سبب غيابه فإن ذلك يعد بمثابة تخلي

¹ المادة 69 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

² Critical Steps for the First 100 Days, **A Guide for Municipal Mayors**, Local Government Academy, Department of the Interior and Local Government, Philippines, 2019, p 13.

³ المادتين 72، 75 من قانون البلدية 10-11، نفس المرجع.

منه عن المنصب، على أن يثبت المجلس الشعبي البلدي ذلك¹. وتظهر أهمية هذا الإجراء في كونه يحفظ استمرار مصالح المواطن والبلدية، إذ لا يمكن بقاء منصب رئيس البلدية شاغر لفترة طويلة، وذلك بحكم الصلاحيات البالغة الأهمية التي يحوز عليها، ولكونه يحوز على السلطة التنفيذية لمعظم الإجراءات والقرارات في البلدية.

ب- اختصاصات رئيس البلدية

يحظى رئيس البلدية في الجزائر بصلاحيات واسعة، وهذا وفقاً لما تضمنه قانون البلدية 10-11، و يتضح أن تمتع رئيس البلدية بهذه الصلاحيات نابع من كونه منتخب يتولى مهمة تمثيل البلدية الأمر الذي يتطلب امتلاكه لسلطة القرار في إدارة المسائل المرتبطة بذلك، مع صلاحيات أخرى نابعة من عمق تمثيله للدولة، وهو ما يعزز من مركز ومسؤولية رئيس البلدية، على اعتبار أن تقلده لمنصب رئاسة البلدية لا يجعل منه ممثل عن المجتمع المحلي الذي أوصله عن طريق الانتخاب لتقلد هذا المنصب، بل إن مسؤوليته كممثل للدولة لا تقل أهمية عن مسؤوليته تجاه المجتمع المحلي الذي يمثله، وفي ما يلي تفصيل حول ذلك:

1- اختصاصات رئيس البلدية النابعة من تمثيله للبلدية: إن البلدية كتنظيم إداري محلي لامركزي في الدولة تتمركز في عمق المجتمع المحلي، وتحمل مسؤولية كبيرة في تلبية الكثير من الحاجات التي تمس مجال اهتمام أفرادها، لذا فإنه من الضرورة بما كان وجود شخص يتولى مهام تمثيل البلدية أمام المجتمع، إذ أن المجتمع المحلي وإن كان هو الذي يختار بالانتخاب ممثليه، إلا أنه لا يمكن أن يحوز كل واحد من هؤلاء الممثلين على سلطة القرار في البلدية، كون هذا الأمر سينعكس بشكل سلبي على التنظيم الإداري البلدي ويُدخله في حالة من الفوضى والتشتت، وبالتالي تبقى هذه المهمة من اختصاصات شخص واحد والمتمثل في رئيس البلدية.

ومن منطلق اختصاصاته كممثل للبلدية، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقع على عاتقه ترأس المجلس البلدي ودعوة أعضائه لحضور دوراته، كما أنه يقوم بمهمة إعداد الجدول الخاص بالأعمال التي سيتم التداول حولها خلال الجلسات التي يعقدها المجلس، وفي حالة المصادقة على هذه المداولات فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمر بالصرف² يتولى مهمة تنفيذها وتجسيدها على أرض الواقع.

علاوة على ما تقدم فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتحمل مسؤولية تمثيل البلدية في كل الأعمال ذات الصلة بالحياة المدنية والإدارية، وفي كل التظاهرات والمراسيم والاحتفالات الرسمية، إضافة إلى دوره في أخذ التدابير اللازمة من أجل حماية ممتلكات البلدية والسهل على حسن التصرف فيها واستثمارها، وفي هذا الصدد فإن رئيس البلدية يقوم بما يلي: ينوب عن البلدية أمام القضاء، يسهر على حسن تسيير الموارد التي تمتلكها البلدية، تقع على عاتقه مسؤولية توقيع العقود والاتفاقيات الخاصة بمعاملات

¹ المادتين 74، 75 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

² المادتين 21 و 81 من قانون البلدية 10-11، نفس المرجع.

البلدية وكذا قبول الهبات والوصايا التي تتلقاها، العمل على صيانة شبكة الطرقات وحماية أرشيف البلدية، تبني مختلف السياسات التي من شأنها ترقية مداخل البلدية وتطويرها.

وحفظاً على حقوق البلدية أثناء ممارسة رئيسها لهذه الاختصاصات، فإن المشرع قد نزع إلى اتخاذ إجراء يتمثل في تكليف منتخب آخر لممارسة هذه الاختصاصات بدلاً عن رئيس البلدية، وذلك في حال تقاطع مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مصالح فرد من أفراد عائلته إلى الدرجة الرابعة مع الإجراءات التي يتخذها في ممارسته لصلاحياته¹، ويعد هذا الإجراء خطوة احترازية ووقائية تجنب رئيس البلدية الوقوع في الحرج، الذي قد ينجم عن وجود صلة قرابة يمكن أن تؤثر سلباً على القرارات التي تتخذها البلدية.

2- اختصاصات رئيس البلدية النابعة من تمثيله للدولة في الإقليم البلدي: وتتمثل فيما يلي:

- إعلام المواطنين بالقوانين والتنظيمات والقرارات المعمول بها، والعمل على متابعة تطبيقها على مستوى إقليم البلدية، إضافة إلى اتخاذ التدابير اللازمة والتي من شأنها الحفاظ على أمن المواطن وسكنته خاصة في حالة حدوث كارثة معينة.

- جمع العقود المتعلقة بالحالة المدنية وفقاً للتنظيم المنتهج والمعمول به، على اعتبار أنه يحوز على صفة ضابط الحالة المدنية، وفي هذا الصدد يمكن لرئيس البلدية أن يحول ممارسة هذه الاختصاصات إلى من ينوب عنه، سواء كان مندوب أو موظف بالبلدية للقيام بالمهام التالية: تلقي التصريحات المتعلقة بعقود القران الولادة، الوفيات، وتحرير عقودها وتقديمها للمواطنين، تسجيل الموثائق والأحكام في دفاتر الحالة المدنية، تأكيد عملية مطابقة نسخ الوثائق المرفقة بنسخ أصلية عنها.

- في إطار الحفاظ على الأمن والسكينة داخل إقليم البلدية، فإن رئيس البلدية يمكنه أن يلجأ عند الضرورة لتسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني التابعة لنطاق الإقليم الذي تنتهي له البلدية لحفظ النظام العام، فرئيس المجلس الشعبي البلدي يحوز على صفة ضابط للشرطة القضائية.

- تنظيم ضبطية الطرقات والمقابر على مستوى إقليم البلدية، الحرص على حماية التراث الثقافي والمعالم التاريخية ورموز الثورة التحريرية الجزائرية، منح التصاريح المتعلقة بالبناء والهدم ومتابعة إجراءات احترام المعايير المعمول بها في مجال بناء السكنات والعقارات، ضمان عدم التعدي على المعالم الأثرية والتاريخية، اتخاذ القرارات والتدابير المتعلقة بمجابهة تهديد الأمراض المعدية، والتعامل مع خطر الحيوانات الضالة².

وبالنظر لأهمية الأدوار وحجم الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس البلدية في الجزائر في مجال إدارة وتسيير شؤون المحلية في البلدية، فإن من يتولى هذا المنصب يفترض أن يكون على درجة عالية من

¹ المواد من المادة 77 إلى المادة 84 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

² المواد من المادة 85 إلى المادة 95 من قانون البلدية 10-11، نفس المرجع.

الكفاءة في التسيير والإدارة، ويتمتع بالقدرات اللازمة من أجل تطوير موارد وإمكانات المجتمع المحلي، بما ينعكس بشكل إيجابي على تنمية القدرات المادية والبشرية على مستوى الإقليم البلدي.

المطلب الثالث: تنظيم الجهاز الإداري للبلدية واختصاصاته

يتطلب تسيير الإدارة المحلية وجود كادر إداري كفاء يسهم في قيادة الوحدة الإدارية المحلية نحو تحقيق أهدافها وتنفيذ سياساتها، وكذا إدارة المهام والأنشطة المتعلقة بتقديم الخدمات للمواطنين، والإشراف على إنجاز المشاريع والبرامج التنموية التي تلبي حاجات المجتمع المحلي وطموحات أفرادها، وكغيرها من التنظيمات الإدارية المحلية فإن البلدية في الجزائر تقوم على أساس تنظيمي خاص، يتوافق مع طبيعة العمل الإداري المحلي الذي يؤدي على مستوى المصالح والأقسام الإدارية الموجودة بها.

يتربع رئيس البلدية في الجزائر على قمة هرم السلطة في الجهاز الإداري للبلدية، وله صلاحية وسلطة الإشراف على إدارة هذا الجهاز، وعلى الرغم من اختلاف الهياكل التنظيمية بين البلديات وفقاً لاعتبارات قد أحال القانون التفصيل فيها للتنظيم¹، غير أنه يمكن تصنيف وتقسيم الوحدات الإدارية الأساسية المكونة للجهاز الإداري في البلدية على النحو التالي: الأمانة العامة، المصالح الإدارية، والمصالح التقنية، والتي سيتم التفصيل في تنظيمها واختصاصاتها.

أ- الأمين العام للبلدية ومهامه

يَحظى منصب الأمين العام للبلدية في الجزائر بمكانة خاصة في التنظيم الإداري المحلي للبلدية، وذلك نابع من عمق المهام والمسؤوليات الإدارية الكبيرة الملقاة على عاتقه، فقانون البلدية 10-11 قد جمع وبشكل غير مسبوق بين هئتي المداوولات والتنفيذ والإدارة البلدية، ونص على أن للبلدية إدارة تعمل تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تقع مسؤولية تسييرها على عاتق الأمين العام للبلدية².

ويمكن اعتبار أن الأمين العام للبلدية يعد المسير الثاني للبلدية بعد رئيسها، وهذا بالنظر لحجم الصلاحيات والاختصاصات المحورية التي يزاولها في تسيير الإدارة البلدية، وهو ما يدفع للبحث في الشروط والأحكام المتعلقة بطريقة تعيين الأمين العام للبلدية، والتفصيل في مهامه ومسؤولياته.

1- طريقة تعيين الأمناء العامون للبلديات: تختلف طريقة تعيين الأمناء العامون للبلديات من بلدية لأخرى وذلك استنادا لمعيارين أساسيين هما: الكثافة السكانية على مستوى البلدية، وموقع البلدية إذا ما كانت بلدية مقر الولاية، أو بلدية من ضمن البلديات التابعة لولاية الجزائر العاصمة، هذا وقد أحالت المادتين 127 و128 من قانون البلدية 10-11 صيغة تعيين الأمين العام للبلدية للتنظيم، وبالعودة لتنظيم

¹ المادة 126 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق.

² المادة 15 من قانون البلدية 10-11، نفس المرجع.

نجد بأن المرسوم التنفيذي رقم 23-63¹ المعدل للمرسوم 16-320² قد فصل في كيفية وشروط تعيين الأمناء العامون للبلديات، إضافة للاختصاصات والصلاحيات التي يحظون بها في تسيير الإدارة البلدية.

الجدول رقم 01 يوضح طريقة تعيين الأمناء العامون للبلديات

طريقة التعيين	تصنيف البلديات المرتبط بتعيين الأمناء العامون
بموجب مرسوم تنفيذي استنادا على اقتراح من وزير الداخلية.	- البلديات التي يتجاوز عدد سكانها المائة ألف نسمة.
بقرار من وزير الداخلية استنادا على اقتراح من الوالي.	- البلديات مقر الولاية. - بلديات ولايات الجزائر.
بقرار من والي الولاية استنادا على اقتراح من رئيس البلدية.	- البلديات المساوي عدد سكانها مائة ألف نسمة أو أقل.

المصدر: المرسوم التنفيذي رقم 23-63 والمتضمن الأحكام المطبقة على الأمين العام للبلدية، مرجع سبق ذكره.

2- مهام الأمين العام للبلدية: يمكن تحديد المهام الإدارية التي يُمارسها الأمين العام للبلدية في إطار تسييره لإدارة البلدية كالتالي:

- القيام بالترتيبات اللازمة لانعقاد جلسات المجلس الشعبي البلدي وضمان أمانة الجلسة تحت قيادة رئيس البلدية.

- العمل على تنشيط إدارة البلدية وتعزيز الانسجام والتناسق بين المصالح التقنية والإدارية البلدية.

- التكفل بمهمة تطبيق القرارات التي يصدرها المجلس الشعبي البلدي في ما يتعلق بالهيكل التنظيمي للبلدية، ومخطط تسيير المستخدمين على مستوى البلدية.

- تهيئة محضر تسليم واستلام المهام بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنقضية عهده والرئيس الجديد.

- تسيير أرشف البلدية تحت إشراف رئيس البلدية³.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 23-63 المؤرخ في 5 فيفري سنة 2023، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 16-320 والمتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 07، الصادرة بتاريخ 5 فبراير سنة 2023.

² المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2016، المتضمن الأحكام المطبقة على الأمين العام للبلدية، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 73، الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2016.

- سلطة الإشراف السلمي على مستخدمي البلدية، وذلك تحت سلطة رئيس البلدية.
 - يتولى الأمين العام للبلدية وبتفويض من رئيس المجلس الشعبي البلدي مهمة التعيين على مستخدمي الجهاز الإداري للبلدية، ويتقدم بالاقتراحات في هذا الجانب بالنسبة لتعيين في المناصب العليا، ومناصب الشغل المتخصصة على مستوى البلدية.
 - متابعة الالتزام بالتشريع والتنظيم المعمول به فيما يتعلق بتسيير القوى العاملة بالبلدية، والإدارة المالية، وكذا الصفقات العمومية.
 - الحرص على سير المصالح البلدية بشكل طبيعي ومتابعة أعمالها، والمبادرة بكل إجراء يساهم في الرفع من أداء المصالح البلدية.
 - ضمان تطبيق التدابير المتعلقة بالنظافة والنقاوة العمومية.
 - إعلان ونشر القرارات التي تصدر عن البلدية.
 - إعداد المشروع الخاص بالميزانية البلدية والتكفل بتجسيده تحت إشراف رئيس البلدية.
 - مراقبة إدارة أملاك البلدية والتكفل بصونها والحفاظ عليها¹.
- وبالنظر للنظر لحجم الصلاحيات الكبيرة التي يحوز عليها الأمين العام للبلدية، يبدو أن توسيع اختصاصاته قد يكون له تأثير على منصب رئيس البلدية، حتى وإن كان يعمل تحت سلطته الإشرافية، حيث أن الأمين العام للبلدية وبحكم أنه معين في منصبه الذي قد يبقى فيه لمدة طويلة، وهو ما يجعله على اطلاع على كل كبيرة وصغيرة بخبايا تسيير البلدية، وبالتالي فإن قرارات رئيس البلدية في كثير من الأحيان تصبح رهينة إلى حد كبير بإرادة ورؤية الأمين العام الذي يتولى مهام محورية أهمها إعداد مشروع الميزانية وتنفيذه.
- علاوة على ذلك فإن الأمين العام للبلدية قد يشغل بشكل غير مباشر وظائف إدارية غير تلك التي ورد النص عليها في القانون والمتعلقة بتنظيم مهامه، فعندما يصدر قرار بحل المجلس الشعبي البلدي، يقوم الوالي بتعيين متصرف إداري ومساعدين له يتحملون مهمة إدارة البلدية، وفي غالب الأحيان ينزع الولاية لتعيين الأمناء العامون على مستوى البلديات²، وذلك بحكم أن الأمين العام للبلدية يكون أكثر دراية واطلاع على إجراءات التسيير الإداري بالبلدية، ومن منطلق الدور المحوري الذي يضطلع به في تسيير المصالح والأقسام الإدارية البلدية.

³ المواد 29، 129، 139، قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المتضمن الأحكام المطبقة على الأمين العام للبلدية، مرجع سبق ذكره، ص 5.

² ناصر لباد، دور الأمين العام للبلدية، مقاربة من منظور التسيير العمومي، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة-الجزائر، المجلد 26، العدد 01، 2019، ص 22-23.

ب- المصالح الإدارية والتقنية للبلدية

من عمق المهام المحورية التي تؤديها البلدية فإن هذه المؤسسة كغيرها من التنظيمات الإدارية تضم مجموعة من المصالح الإدارية والتقنية، مع الإشارة إلى أن الشكل التنظيمي العام لهذه المصالح قد يختلف بين البلديات، وذلك وفقاً لاعتبارات حددها قانون البلدية والمتمثلة أساساً في: أهمية الجماعة، وحجم المهام الموكلة لها¹، وعلى الرغم من الاختلاف الشكلي بين البلديات في تنظيم مصالحها وأقسامها الإدارية، إلا أن المهام الأساسية التي تؤديها هذه المصالح والأقسام الإدارية مشتركة إلى حد كبير، وسيتم التفصيل في تنظيم هذه الوحدات ومهامها على النحو التالي:

1- المصالح الإدارية للبلدية

تتولى المصالح الإدارية للبلدية مهام تسيير وتنظيم الإجراءات المتعلقة بالأنشطة الأساسية التي تشرف عليها البلدية، والتي تتميز بأنها ذات طابع إداري بحت مرتبط باستصدار الوثائق الإدارية، وتسيير العمليات الإدارية الخاصة بالبلدية، ومن أهم هذه المصالح والمكاتب ما يلي:

- مصلحة المستخدمين: تختص هذه المصلحة بتسيير كل ما يتعلق بالمسار المهني للموظفين، كما تتولى متابعة الإجراءات المتعلقة بعمليات التوظيف والتكوين بالبلدية.

- مصلحة الحالة المدنية: تعد هذه المصلحة من أهم المصالح الإدارية للبلدية، حيث تختص بشكل عام في أداء عدة مهام ترتبط أساساً بإصدار الوثائق المتعلقة بالأحوال الشخصية للمواطنين، وخاصة منها: عقود الميلاد، عقود الزواج، عقود الوفاة، شهادة وبطاقة الإقامة، وغير ذلك من المهام الإدارية الأخرى.

- المصلحة البيومترية: تُعد المصلحة البيومترية من بين المصالح الحديثة على مستوى البلديات في الجزائر، وقد تم استحداث هذه المصلحة في إطار مشروع الرقمنة الذي باشرت في تطبيقه وزارة الداخلية في الجزائر، وذلك من أجل تبسيط الإجراءات الإدارية وتسهيل الخدمات للمواطنين، حيث تقوم هذه المصلحة بالإشراف على عمليات استلام الملفات واخذ البيانات الرقمية وتسليم الوثائق البيومترية المتمثلة في: جواز السفر، بطاقة التعريف الوطنية، ورخصة السياقة.

- مكتب الانتخابات والخدمة الوطنية: يتكفل مكتب الانتخاب بإدارة الترتيبات المرتبطة بالعملية الانتخابية على مستوى إقليم البلدية، وبشكل خاص ما يتعلق بتسجيل المواطنين في القوائم الانتخابية، وكذا استصدار بطاقات الناخب²، أما مكتب التجنيد فيشرف على العمليات الإدارية المرتبطة بالخدمة الوطنية من إحصاء وتبليغ استدعاءات الفحص الطبي للشباب من أجل الالتحاق بالخدمة الوطنية، وغير ذلك من المهام ذات الصلة.

¹ المادة 126 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

² بلدية عين البيضاء احريش، مصالح البلدية، على الرابط: [https://1712232.site123.me/](https://1712232.site123.me/https://1712232.site123.me/) مصالح-البلدية، تاريخ الاطلاع 2024/5/26.

2- المصالح التقنية للبلدية

تتولى المصالح التقنية للبلدية مهام تسيير وتنظيم الإجراءات المتعلقة بالأنشطة التقنية التي تشرف عليها البلدية، ومن أهم هذه المصالح ما يلي:

- مصلحة التعمير والبناء: وتختص هذه المصلحة التقنية بتسيير وإدارة وسائل التعمير وما يرتبط بها، من خلال إعداد التقارير وجمع كافة البيانات المتعلقة بالتعمير، وكذا ضبط رخص البناء والهدم، وكل ما يندرج ضمن مجال التعمير على مستوى إقليم البلدية.

- مصلحة الطرقات والشبكات المختلفة: تشرف المكاتب التابعة لهذه المصلحة ممثلة بشكل أساسي في: مكتب الطرق والذي يتولى متابعة وضعية الطرقات البلدية وإعداد الدراسات اللازمة حولها، بينما يتولى مكتب الشبكات المختلفة متابعة عمليات الربط بشبكات المياه الصالحة للشرب، وكذا العمليات المتعلقة بشبكات الصرف الصحي على مستوى إقليم البلدية.

- مكتب النظافة والبيئة: يتولى متابعة جميع العمليات المتعلقة بنظافة الأحياء وعمليات التطهير ورفع القمامات، والإشراف على مراقبة الأماكن المخصصة لتفريغها، إضافة لحماية الثروة الحيوانية والبيئة من مختلف التهديدات التي قد تُضر بها.

- مكتب الصحة: يختص مكتب الصحة على مستوى البلدية بكل الجوانب ذات الصلة بصحة المواطنين، إضافة لمراقبة الوضعية الصحية لثروة الحيوانية بإقليم البلدية¹.

يتضح أن الجهاز الإداري المسؤول عن تسيير الإجراءات الإدارية على مستوى البلدية يتضمن مهام ومسؤوليات مختلفة، حيث تُوفر هذه المهام الدعم الأساسي واللازم للهيئات البلدية المنتخبة لاتخاذ القرار، وتبني لها الظروف المناسبة حتى تكون قادرة على أداء اختصاصاتها بالشكل الذي يرتقي لتطلعات المواطنين، لذا يفترض في الجهاز الإداري للبلدية أن يكون على درجة عالية من الكفاءة التي تمكنه من ممارسة الوظائف التقنية والإدارية بشكل فعال.

المبحث الثالث: إصلاحات نظام البلديات في الجزائر بعد الاستقلال

بعد طرد المحتل الفرنسي من أرض الجزائر سعت السلطة السياسية عقب الاستقلال مباشرة في إعادة تنظيم مؤسسات الدولة المدمرة، ومن منطلق الأهمية الكبيرة للجماعات المحلية في الاستجابة لحاجات السكان شهد نظام البلدية في الجزائر بعد الاستقلال العديد من المحاولات الإصلاحية، حيث جهود الإصلاح لم تتوقف عند تلك الفترة فقط، بل استمرت حتى الوقت الراهن، وكان الهدف الأساسي من مختلف الإجراءات الإصلاحية التي أُدخلت على التنظيم البلدي في الجزائر هو جعل هذا التنظيم قادر على أداء مهامه وأدواره المختلفة وخاصة التنمية منها بكل فاعلية، وتجاوز كافة التحديات التي تواجه البلديات في مختلف المجالات.

¹ بلدية عين البيضاء احريش، نفس المرجع.

المطلب الأول: إصلاحات نظام البلديات في الجزائر في الفترة من سنة 1962م إلى غاية سنة 1989م.

يلمس المنتبِع للمنشورات والنصوص الصادرة عن جهة التحرير الوطني قبل الاستقلال أن موضوع الجماعات المحلية كان يتم التطرق له بشكل وجيز، حيث جاء في ميثاق طرابلس عن البلدية أن هيئاتها ستتشكل بواسطة الانتخاب، وأنها ستحوز على صلاحيات خاصة تضطلع بها تحت رقابة السلطة المركزية¹، فالظروف والأوضاع التي كانت تحيط بالجزائر في تلك الفترة جعلت جُل إهتمام القيادة السياسية منصب حول قضية تحرير الوطن من المحتل الفرنسي الغاشم الذي خرب كل المؤسسات وسخرها لخدمته، وعلى الرغم من ذلك لم يتم إغفال قضية إصلاح التنظيم الإداري البلدي، حيث كان ينتظر من البلدية القيام بأدوار محورية كبيرة على المستوى المحلي، خاصة في ما يتعلق بالجوانب التنموية، بهدف رفع الغبن والضيق عن المواطن الجزائري الذي عاش أزمات وأوضاع صعبة طيلة فترة الاحتلال الفرنسي.

إن الدمار الكبير الذي خلفه المستعمر الفرنسي في الجزائر على مستوى مؤسسات الدولة لم يكن من السهل إعادة بناءه في ظَرْف وجيز، وهو ما يفسر تراث السلطة السياسية في إعداد قوانين جديدة تنظم العمل الإداري على المستوى المحلي، غير أنه ومع استتباب الأمور إلى حد ما، أصبحت المواثيق والنصوص الصادرة عن جهة التحرير تُولي أهمية كبيرة لقضية الإصلاح البلدي، على اعتبار أنه بات يشكل أولوية في بناء الدولة، خاصة وأن الإجراءات التي تم العمل بها مباشرة بعد الاستقلال كانت مجرد إجراءات مؤقتة لمواكبة ظروف تلك المرحلة.

عَمِلَت البلديات في السنوات الأولى بعد الاستقلال في وَضْع صعب ومعقد، وذلك لكونها كانت تُسير من طرف الإطارات الفرنسية خلال فترة الاحتلال، وبعد استقلال الجزائر وهجرة هؤلاء الإطارات الإدارية حدث فراغ كبير على مستوى البلديات، ومن أجل ملء هذا الفراغ عمدت السلطة السياسية في الجزائر إلى اتخاذ إجراء مؤقت يتمثل في وضع لجنة خاصة يتأصلها عضو يمارس مهام رئيس البلدية، وذلك إلى حين إعداد قانون جديد خاص بالبلدية، وقد شهدت هذه الفترة أيضاً إجراء إصلاحات مست التقسيم الإقليمي للبلديات، بحيث تم تخفيض عدد البلديات في الجزائر من 1500 بلدية في سنة 1962م إلى 676 بلدية في سنة 1963م²، ويبدو أن هذا التخفيض في عدد البلديات كان يهدف لإعادة توزيع الإطارات الإدارية على البلديات لتسهيل مهمة التحكم في إدارتها.

¹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، مرجع سبق ذكره، ص 181.

² سامية فقير، محمد أمين لعروم، مدى مساهمة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في ظل التعديلات الجديدة في الجزائر، مداخلة تندرج ضمن الملتقى الدولي الخامس حول دور الجماعات المحلية في ترقية الاستثمار- تجارب دولية- المنعقد يومي 17-18 أفريل 2018، والمنظم من طرف كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة البشير الإبراهيمي، برج بوعرييج- الجزائر، 2018، ص 8.

اعتُبرت البلدية النواة الأولى في إعادة إصلاح هياكل ومؤسسات الدولة الجزائرية بعد الاستقلال، وذلك لجعلها مستقلة عن التنظيم الإداري الفرنسي الذي عبث بها لسنوات طويلة، وبعد النشاط المكثف في مجال إعداد النصوص الخاصة بالبلدية في الجزائر، تكلل ذلك بصدور القانون المتعلق بالبلدية بموجب أمر 24-67 المتضمن القانون البلدي، حيث نصت المادة الأولى منه على أن البلدية تشكل "الجماعات الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية"¹، ويمكن اعتبار أنه ومع صدور هذا القانون كانت البداية الأولى التي أسست لمسار الإصلاحات العميقة للتنظيم البلدي في الجزائر، ثم تلى تلك خطوات إصلاحية عميقة أخرى عبر فترات زمنية مختلفة.

يتضح من خلال تعريف البلدية في الأمر 24-67 التركيز على مجالات الاهتمام الكبرى التي ستندشط فيها البلدية، وذلك من منطلق اعتبارها قاعدة للعمل السياسي والإداري والاجتماعي والثقافي في الدولة، وهو ما يظهر أكثر من خلال التأكيد المتكرر للمواثيق السياسية على الأدوار التي عُهد للبلدية بمهمة القيام بها، ففي الجانب السياسي كان التأكيد على دورها الجديد في مرافقة مسار الدولة السياسي مع إقرار نظام الحزب الواحد، أما إدارياً فلكونها تمثل قاعدة العمل الإداري على المستوى المحلي في الدولة، ومن الناحية الاقتصادية فهو دلالة على دورها في دعم توجهات الدولة الاقتصادية نحو خيار النظام الاشتراكي*، وأما اجتماعية وثقافياً فيتضمن دلالة على أن الدور الاجتماعي والثقافي للبلدية سيكون مكتملاً لدورها السياسي والاقتصادي.

هذا وحددت الهيئات المكونة للتنظيم البلدي وفقاً للأمر 67-24 المتضمن القانون البلدي في ثلاث هيئات أساسية وهي:

المجلس الشعبي البلدي: ويعد هيئة منتخبة عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري من قبل الناخبين بالبلدية.

المجلس التنفيذي البلدي: ينتخبه المجلس الشعبي البلدي ويتكون من الرئيس ونوابه.

رئيس المجلس الشعبي البلدي: ينتخبه المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه.²

يتضح أن الأمر 24-67 قد أولى مكانة خاصة لرئيس البلدية، وذلك من خلال حضوره في كل هيئاتها، بالإضافة لكونه رئيس للبلدية فهو يت رأس جلسات المجلس البلدي، علاوة على ذلك فإنه عضو أساسي في الهيئة التنفيذية، ويبدو أن السلطة السياسية في الجزائر آنذاك كانت تركز بشكل كبير على دعم مركز الهيئة التنفيذية في البلدية على حساب اختصاصات المجلس الشعبي البلدي، والذي لم يكن يعكس

¹ المادة الأولى من الأمر 24-67 المتضمن القانون البلدي، مرجع سبق ذكره.

* نصت المادة 173 من الأمر رقم 71-73 المؤرخ في 08 نوفمبر سنة 1971 والمتضمن الثورة الزراعية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 97 الصادرة بتاريخ 30 نوفمبر 1971 على "أن البلدية وحدة ترابية تنفذ ضمنها عمليات تأميم ومنح الأراضي الزراعية أو المعدة للزراعة والتي تشملها أحكام هذا الأمر".

² محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، عناية: دار العلوم للنشر، 2004، ص 40-41.

التمثيل الحقيقي لسكان الإقليم البلدي، وذلك بالنظر لتقييد حرية الترشح لعضوية المجلس واقتصار الأمر على القائمة التي يُعدها الحزب الواحد، لذا فإن البلدية في تلك الفترة كانت تظهر بأدوار تنفيذية لمخططات السياسة العامة، وكان دورها محدود جداً في مجال التمكين للهيئات المنتخبة وتطبيق أسس اللامركزية المحلية.

وَاستمرار لمسار الإصلاحات المتعلقة بالتنظيم البلدي في الجزائر، وبعد العمل لبضع سنوات بقواعد الأمر 24-67 المتعلق بالبلدية، وظهور بعض النقائص والاختلالات التي تستوجب التعديل والتصحيح، بدأ التفكير في إعادة إدراج إصلاحات جديدة على القانون البلدي، وكان من نتاج ذلك إصدار القانون 09-81 الذي عدّل بعض المواد الواردة في قانون البلدية 24-67، وهكذا دأبت السلطة السياسية في الجزائر آنذاك على سن مجموعة من النصوص التي كانت تهدف من خلالها إلى إعادة تنظم اختصاصات البلدية وضبطها أكثر، وقد شهدت هذه المرحلة أيضاً الإعلان عن ثماني عشرة مرسوماً متعلق بصلاحيات البلدية في شتى المجالات، كما تم توسيع الصلاحيات المخولة للمجالس الشعبية البلدية، وذلك من خلال تفويضها سلطات جديدة للرقابة، والتي يتم القيام بها عن طريق لجنة منتخبة من بين أعضاء المجلس البلدي¹، هذا وقد تعرّز دور البلدية أكثر في مجال متابعة وإعداد التقارير حول التسيير المحلي، ومتابعة تقدم تجسيد البرامج التنموية على المستوى المحلي.

شهدت سنة 1984م ميلاد تقسيم إقليمي جديد للبلديات في الجزائر، حيث إرتفع عدد البلدية ليصل إلى 1541 بلدية، وذلك مع صدور القانون 09-84² المتعلق بالتقسيم الإقليمي، وقد بقي عدد البلديات في الجزائر على ما هو عليه منذ صدور هذا القانون حتى الوقت الراهن، ويبدو أن توجه السلطة السياسية لإصلاح التقسيم الإقليمي كان يهدف لإعادة تنظيم توزيع البلديات داخل الولايات، خاصة مع استمرار التزايد في النمو السكاني في العديد من الولايات.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك اختلاف بين المرجع في تحديد عدد البلديات في الجزائر، فنجد بأن كثير من المراجع تذكر بأن عدد البلديات هو 1541 بلدية، في حين أن مراجع أخرى تشير إلى أن عدد البلديات في الجزائر هو 1540 بلدية، ومن خلال التعمق في البحث وتتبع هذا اللبس والاختلاف بين المراجع في تحديد عدد البلديات، تبين أن هناك فعلاً تناقض بين ما جاء في نص الأمر 09-84 المتعلق بالتقسيم الإقليمي، والذي ورد فيه أن عدد البلديات هو 1540 بلدية، وبين البيانات المنشورة على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، والتي تشير إلى أن عدد البلديات في الجزائر هو 1541 بلدية، وبعد المقارنة بين عدد البلديات المصرح بها في تقسيم 1984 وتوزيعها داخل الولايات، وعدد البلديات المصرح بها

¹ بلعباس بلعباس، دور رئيس البلدية في تجسيد الديمقراطية المحلية في ظل دولة القانون، الجزائر: دار الحكمة للنشر، 2017، ص 43.

² قانون رقم 84-09 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، مؤرخ في 04 فبراير سنة 1984، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 7 فبراير سنة 1984.

في موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، أضح أن القانون 84-09 اعتبر بلدية قطننة والمأمونية بولاية معسكر بلدية واحدة، في حين نجد في موقع وزارة الداخلية أن كل منهما بلدية مستقلة عن الأخرى، وهو ما يفسر الاختلاف بين المراجع في تحديد عدد البلدية، فالمراجع التي اعتمدت على القانون 84-09 نجد فيها أن عدد البلديات في الجزائر 1540، أما المراجع التي استندت للبيانات المنشورة على موقع وزارة الداخلية الرسمي فنجد بأنها تذكر بأن عدد البلديات في الجزائر هو 1541 بلدية.

يبدو من خلال ما تقدم أن النشاط الأساسي للبلدية في المرحلة التي أعقبت الاستقلال كان مرتبط بشكل كبير بتلبية الحاجات الأساسية للمواطنين، حيث أنه وفي ظل استتباب الأمن في البلاد واستقرار الأوضاع بعد الاستقلال بدأت الجزائر تشهد تنامي وتزايد سريع في التعداد السكاني، لذا كانت البلدية مطالبة ببذل مجهودات أكبر من أجل تخفيف آثار المشكلات العسيرة التي خلفتها ظروف تلك المرحلة الصعبة، والمساهمة في خدمة المواطنين ورفع العبء والثقل الذي كان ملقى على عاتق السلطة المركزية، والتي كانت منشغلة بشكل كبير آنذاك بإعادة ترميم وهيكله مؤسسات الدولة التي طالها الخراب من طرف المحتل الفرنسي، إلا أن تهميش دور البلدية ومحدودية أدوارها في المبادرة والتخطيط للتنمية المحلية والاقتصار على إعداد المخططات البلدية للتنمية أدى لضعف اختيارات التنمية وعدم توافق الكثير منها مع أولويات المواطنين، حيث يتم صرف مبالغ مالية معتبرة من أجل تأهيل أرضية أو اقتناء عتاد أو آليات وفي مقابل ذلك نجد بأن المواطن بطالب بحاجات أساسية مثل التزود بالماء أو توصيل الكهرباء للمناطق السكنية.¹

وعلى الرغم من ذلك فقد عملت البلدية في أوضاع خاصة متعلقة بطبيعة المرحلة التي أعقبت الاستقلال، مما جعلها رهينة لتوجهات وخيارات النظام السياسي في تلك الفترة، حيث كانت بمثابة الوسيلة التنفيذية لسياسات وتوجهات الحزب الواحد، كما أنها شكلت قاعدة الدعم الأساسية للنظام السياسي، على اعتبار أن الحزب الواحد كان متحكم كلياً في دواليب الحكم والإدارة ومُستفرد بجميع القرارات المتعلقة بتسيير وإدارة مؤسسات الدولة، علاوة على أنه انفراد أيضاً بترشيح الأعضاء على مستوى المجالس الشعبية البلدية.

كما يظهر جلياً دور البلدية في فترة الأحادية الحزبية من خلال جعل البلدية شريك أساسي في تطبيق أسس النظام الاشتراكي في الجانب الاقتصادي، إذ تم إشراك البلدية في أغلب مخططات الدولة الاقتصادية وبصفة خاصة مشروع الثورة الزراعية²، حيث كانت البلدية أحد الأدوات الأساسية في تنفيذه، وفي ظل كل تلك الظروف والأوضاع المعقدة التي عملت فيها البلدية في المرحلة التي أعقبت الاستقلال وإلى غاية نهاية الثمانينات وبداية التسعينات، إلا أنه لا يمكن أبداً إنكار الأدوار المحورية التي

¹ محمد بن أعراب، هشام بن ورزق، تهميش دور البلدية في التنمية في الجزائر في ظل محدودية القرار والموارد، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية- الجزائر، المجلد 06، العدد: 01، 2021، ص 422.

² كمال جعلاّب، مرجع سبق ذكره، ص 87.

كانت تؤديها البلدية آنذاك في المجال التنموي لصالح المواطنين، فهي وإن كانت مكبلة سياسياً بتوجهات الحزب الواحد الذي كان الفاعل الوحيد في الساحة السياسية في الجزائر، لكنها كانت تساهم بشكل مستمر في إقامة المشاريع والبرامج التنموية، وكان لها دور بارز في تنفيذ المخطط البلدي للتنمية عبر التراب الوطني.

المطلب الثاني: إصلاحات نظام البلديات في الجزائر في الفترة من سنة 1990م إلى غاية سنة 2011م.

شهدت الجزائر بعد صدور دستور 1989م تحولات محورية على الصعيد السياسي، حيث كرس هذا الإصلاح مبدأ حرية التعبير مع الإقرار بحرية إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي¹، تلى ذلك صدور القانون رقم 89-11² المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، والذي فصل في أحكام تأسيسها وتنظيمها، وكان من نتائج هذا التوجه ظهور تشكيلات سياسية جديدة على الساحة السياسية في الجزائر، وفي سياق الإصلاحات التي باشرتها الدولة آنذاك لم يتم إغفال قضية إصلاح التنظيم الإداري المحلي للبلدية والولاية، حيث صدر أول قانون متعلق بالبلدية بعد إقرار التعددية، والمتمثل في القانون 90-08.

ويمكن اعتبار أن المرحلة الجديدة التي دخلتها البلدية بعد إقرار التعددية كانت أولى بوادرها تأخير تاريخ تنظيم الانتخابات البلدية، والتي كان مقرر لها أن تجري في شهر ديسمبر من سنة 1989م، وقد تم إجراء إجراءات بناء على ما تضمنه القانون 89-17 الذي صدر في ديسمبر من ذات السنة، ليقرر بعد ذلك تحديد تاريخ الثاني عشر من شهر جوان سنة 1990م موعداً جديداً لتنظيمها³، ويبدو أن قرار السلطة السياسية آنذاك بتأجيل انتخابات تجديد المجالس البلدية كانت له أهداف عديدة، أهمها أخذ الوقت الكافي من أجل الإعداد الجيد لمواكبة التغيرات الجديدة التي عرفتها الدولة.

كما أنه ومع تبني خيار التعددية السياسية لأول مرة في الجزائر كان ولا بد من منح التيارات السياسية الجديدة فرصة مناسبة من أجل تنظيم نفسها للدخول في غمار هذه المرحلة الجديدة، ولتجنب الفراغ الذي يمكن أن يحدث نتيجة لانتهاء فترة المجالس البلدية السابقة، عمدت السلطة السياسية لتشكيل مجالس بلدية مؤقتة، تضم من ثلاث إلى خمس أعضاء بما فيهم رئيس للبلدية، يختارهم والي

¹ المادتين 39 و40 من المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989، مؤرخ في 28 فبراير سنة 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، الصادرة بتاريخ 01 مارس سنة 1989م.

² قانون رقم 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، مؤرخ في 5 يوليو سنة 1989م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 27، الصادرة بتاريخ 5 يوليو سنة 1989م.

³ كمال جعلاب، مرجع سبق ذكره، ص 94.

الولاية عن طن طريق إصدار قرار¹، وتتمثل المهمة الأساسية لهذه المجالس المؤقتة في تسيير البلدية لغاية تنظيم انتخابات بلدية جديدة.

وكقراءة لمضامين القرارات والإجراءات التي تم إصدارها بخصوص الإصلاح السياسي بشكل عام غداة التحول الديمقراطي، يبدو أن السلطة كانت متخوفة إلى حد كبير من المخرجات التي يمكن أن تفرزها هذه الوضعية الجديدة والغير المسبوقة التي وجدت نفسها أمامها، كيف لا والدولة قد أصبحت مجبرة على التخلي عن مبادئ وأسس كانت تشكل القاعدة الأولى لقيام النظام السياسي في الجزائر، لكن الأمر الواقع قد فرض نفسه ولم يعد هنالك مناص سوى المضي في هذا الخيار الجديد، بيد أن هذا الوضعية الغير واضحة المعالم لم تلبث طويلا حتى بدأت تفصح عن بعض مآلتها.

واستكمال لمسار الإصلاحات التي كانت تجرى بوتيرة متسارعة بعد صدور دستور سنة 1989م، خرج للوجود أول قانون للبلدية في الجزائر بعد إقرار النهج التعددي، والمتمثل في القانون 90-08 المتعلق بالبلدية، ومباشرة بعد صدوره بدأت التحضيرات لتنظيم الانتخابات المحلية، وهو ما كان فعلاً، فبتاريخ 12 من شهر جوان من سنة 1990م جرى تنظيم أول انتخابات بلدية في ظل التعددية الحزبية في الجزائر، وكانت الآمال معلقة على المجالس البلدية الجديدة التي ستفرزها هذه الانتخابات في أن تحدث طفرة ونقلة نوعية على مختلف المستويات، خاصة وأنها ستعمل بقانون بلدي جديد يتماشى إلى حد ما مع طبيعة الإصلاحات التي شهدتها المرحلة الجديدة.

وبالعودة لتفاصيل أهم الإصلاحات التي تضمنها القانون 90-08 الخاص بالبلدية، فقد حوى هذا الأخير 186 مادة موزعة على سبعة أبواب، تناولت هذه المواد محاور عدة متعلق بالتسيير البلدي، والتي نُظرا إليها آنذاك على أنها إصلاحات نوعية مقارنة بنصوص قانون البلدية الملغي الأمر 67-24، ومن أهم الإضافات الجديدة التي جاء بها قانون البلدية الصادر سنة 1990م ما يلي:

أ- اعتبار البلدية جماعة إقليمية أساسية في الدولة الجزائرية، كما أنها تحوز على الشخصية الاعتبارية ولها استقلال مالي²؛ عُدَّ هذا الإقرار مؤشرا إيجابيا كونه يعبر بشكل صريح عن إرادة السلطة السياسية في جعل البلدية أكثر حرية في الجوانب المالية والإدارية، وهو الأمر الذي لم يرد ذكره في قانون البلدية السابق الأمر 67-24، ويترتب على هذا الإقرار تحمل البلدية مسؤوليتها القانونية جراء معاملاتها ونشاطاتها، وهو ما بدا بوضوح في الفصل الثالث من الباب الرابع الذي ورد بعنوان مسؤولية البلدية.

¹ جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، 2014، ص 90.

² المادة الأولى من قانون البلدية 90-08 المتعلق بالبلدية، مرجع سبق ذكره.

ب- هيئتان لإدارة البلدية: هما:

- 1- المجلس المنتخب: والمتمثل في المجلس الشعبي البلدي، والذي يُصَوَّت على أعضائها من بين الأحزاب المتقدمة للانتخابات، على عكس ما كان يجري في قانون البلدية السابق، حيث أن التصويت على أعضاء المجلس الشعبي البلدي كان يتم فقط على قائمة واحدة يقوم الحزب الواحد بإعدادها، ويُعقد المجلس المنتخب دوراته العادية مرة كل ثلاثة أشهر، يُناقش فيها كل القضايا المندرجة ضمن نطاق اختصاصه، كما يُتاح المجال أمام المواطنين لحضور جلساته وطلب نسخة منها على حسابهم.
- 2- هيئة تنفيذية: ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي¹.

ومقارنة بالأمر 24-67 المتضمن القانون البلدي، فإن قانون البلدية 08-90 شهد التخلي عن المجلس التنفيذي البلدي، حيث حولت المهام التنفيذية لصالح رئيس البلدية، وهو ما عزز من قوة مركز رئيس البلدية، وفيما يتعلق بنظام المداولات وتحت طائلة الإلزام فإن مداولات المجلس البلدي تحرر باللغة العربية، وتتخذ استناد للأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين في الجلسة، وفي حال تكافؤ الأصوات فإن صوت رئيس البلدية يغلب أحد الطرفين²، والملاحظ على هذا الإصلاح أنه قد أولى لمنصب رئيس البلدية أهمية بالغة، وهذا بالنظر لحجم الصلاحيات التي يحوز عليها، فهو رئيس الهيئة التنفيذية، والمكلف باستدعاء المجلس البلدي وتحضير جدول أعماله، وكذا تجسيد القرارات والمخرجات الصادرة عنه، ناهيك عن تمتعه باختصاصات في مجال تمثيل البلدية والدولة.

ج- التفصيل في الصلاحيات المخولة للبلدية الاضطلاع بها: وبشكل أساسي في المحاور التالية:

- 1- التهيئة والتنمية المحلية: تُحضر البلدية المخطط الخاص بالتنمية، والذي يكون عبر فترات زمنية مختلفة، كما أن للبلدية الحق في المبادرة بدعم النشاطات التنموية باعتبارها عنصر أساسي في عملية التهيئة العمرانية، مع التأكيد على دورها في دعم الفئات التي تعاني من أوضاع اجتماعية صعبة.
- 2- التعمير والهيكل الأساسية والتجهيز: يقع على عاتق البلدية في هذا الميدان مهام مراقبة عمليات البناء، حماية البيئة، وصيانة المعالم التاريخية والآثار.
- 3- التعليم الأساسي: كُلفت البلدية بإنجاز مدارس التعليم الأساسي والمحافظة عليها، الاهتمام بتوفير النقل المدرسي، ودعم جهود المدارس الأساسية وتطوير نشاطها.
- 4- الأجهزة الاجتماعية والجماعية: فإن البلدية كُلفت بإنجاز المراكز الصحية والمحافظة عليها، ترميم المساجد والمدارس القرآنية، دعم النشاطات الثقافية والرياضية، وترقية العمل الجمعوي على مستوى إقليمها.

¹ المادتين 3 و14 من قانون البلدية 08-90 المتعلق بالبلدية، مرجع سبق ذكره.

² المادتين 38 و39 نفس المرجع.

5- السكن: تشارك البلدية في تطوير البرامج السكنية، وتدعم المبادرات التي من شأنها حماية العقارات والأحياء وترميمها.

6- حفظ الصحة والنظافة والمحيط: الحفاظ على الموارد المائية وتوزيعها، الحد من التلوث ومحاربة الأمراض المتنقلة وحماية البيئة.

7- الاستثمارات الاقتصادية: فعن طريق المداولة يخصص المجلس البلدي أموال في صورة استثمارات يعهد بها لصناديق الخاصة بدعم الجماعات المحلية¹.

ويمكن اعتبار أن ما جاء به قانون البلدية 90-08 كان مختلف إلى حد كبير عن سابقه، حيث أن الإصلاحات التي جاء بها أعطت بوادر جد إيجابية للفواعل في الساحة السياسية وحتى للمواطنين بجدية جهود التغيير، إلا أن تطبيقه في ظل ظروف سياسية متوترة أثر بشكل كبير على أداء البلديات، خاصة بعد صدور قرار توقيف المسار الانتخابي وإعلان حالة الطوارئ ودخول البلاد في دوامة من الفوضى، ونتيجة لهذه الوضعية المعقدة تم حل الكثير من المجالس البلدية التي مالت فيها كفت الانتخابات لصالح جهة الإنقاذ التي إتجهت بدورها للأضراب السياسي²، الأمر الذي دفع السلطة آنذاك لتعين مندوبيات تنفيذية تضطلع بمهام إدارة البلديات حتى استقرار الأمور وهدوء الأوضاع السياسية في البلاد.

وفي ظل تلك الأوضاع المشحونة التي عرفتها الجزائر مع بداية تسعينات القرن الماضي، بدأت الأوضاع تهدأ تدريجياً، وتمت العودة للعمل بنفس النظام الذي جرى العمل به في المرحلة الانتقالية أواخر سنة 1989م، حيث يُعين الوالي بقرار من بين المندوبين التنفيذيين الذين حدد عددهم من ثلاثة إلى خمسة رئيس للبلدية، وذلك من أجل الحفاظ على سير المصالح العامة، واستمرت الظروف الاستثنائية قرابة الخمس سنوات من سنة 1992م إلى غاية 1997م، حتى تقرر بعد ذلك اللجوء لتنظيم انتخابات محلية جديدة من أجل إعادة تنظيم مؤسسات الدولة والعودة للوضع الطبيعي، وهذا بعد ما مرت به هذه المؤسسات من تخطيط وتدهور طوال الفترة الاستثنائية الأمر الذي أثر على حسن سيرها، وقبل تنظيم هذه الانتخابات أُعلن عن قانون جديد لضبط العملية الانتخابية والترتيبات المتعلقة بها، والمتمثل في الأمر 97-07 الخاص بالانتخابات³، وتم الاستقرار على تاريخ الثالث والعشرين من شهر أكتوبر سنة 1997م كموعّد لتنظيم انتخابات تجديد المجالس المحلية.

وبعد مُضى قرابة العقدين من العمل بقانون البلدية 90-08 وخروج البلاد من الفترة الاستثنائية، أتضح آنذاك أنه قد أصبح من الضروري أن تتواصل جهود التنمية المحلية عبر كافة بلديات الوطن لإعادة ترميم مؤسسات الدولة الجزائرية التي شهدت تراجع كبير في أدائها نتيجة للأحداث التي عرفتها البلاد، لذا

¹ المواد من المادة 86 إلى المادة 110 من قانون البلدية 90-08، مرجع سبق ذكره.

² جمال زيدان، مرجع سبق ذكره، ص 93-94. (بتصرف)

³ أمر رقم 97-07 يضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مؤرخ في 06 مارس سنة 1997م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 06 مارس سنة 1997م.

ارتفعت المطالب من جديد بضرورة إدخال إصلاحات جديدة على نظام البلدية في الجزائر، وذلك من أجل تدارك الاختلالات والنقائص المسجلة في كثير من المجالات، وتم التركيز بشكل خاص على ضرورة إعادة الاعتبار لمكانة المنتخبين المحليين على مستوى الهيئات البلدية، والذين كانوا ولا يزالون يجدون صعوبات كثيرة في ممارستهم لاختصاصاتهم المخولة لهم قانوناً.

تجاوبت السلطة السياسية في الجزائر مع المطالب التي كانت تنادي بإصلاح نظام البلدية، حيث كانت دائما الخطابات السياسية في الجزائر في تلك الفترة تطلق وعود بإجراء إصلاحات عميقة على التنظيم البلدي، بهدف إعادة البلدية للواجهة كتنظيم لا مركزي محلي ذو أدوار محورية مهمة، هذا وقد عبرت الكثير من الأحزاب والقوى السياسية والاجتماعية في الجزائر عن مقترحاتها بشأن ما تحتاجه البلدية من إصلاحات وتعديلات في المرحلة المقبلة.

المطلب الثالث: إصلاحات نظام البلديات في الجزائر بعد سنة 2011م.

بعد العمل بقانون البلدية 08-90 لمدة عقدين من الزمن، والتي كانت كافية لتقييم هذه التجربة ورصد الاختلالات المسجلة طيلة فترة تطبيقه، سعت الدولة السلطة السياسية في الجزائر من خلال مجهودات وتحضيرات مستمرة لطرح قانون جديد للبلدية، وذلك بهدف إصلاح التنظيم الإداري البلدي.

أ- دواعي إصلاح قانون البلدية 90-08: من أهمها ما يلي:

1- المنظومة القانونية البلدية لسنوات 1967م و1990م سجل العمل بها الكثير من النقائص والثغرات ما جعلها بحاجة للإصلاح.

2- الأزمة الأمنية التي مرت بها الجزائر في فترة التسعينات انعكست بشكل سلبي على تسيير وإدارة البلدية، وبالتالي كان ولا بد من معالجة هذه التأثيرات السلبية.

3- تزايد حاجات ومطالب المواطنين وارتفاع سقف تطلعاتهم تجاه الخدمات التي تقدمها البلديات.

4- تفاقم ظاهرة العجز المالي للبلديات¹.

ب- أهم الإضافات التي جاء بها قانون البلدية 10-11: من منطلق التصورات السابقة سرعان ما أثمرت الجهود والمساعي المبذولة للقيام بإدخال إصلاحات على نظام البلدية 08-90 بصدر قانون جديد للبلدية والمتمثل في القانون 10-11.

1- قوة التنظيم: بالمقارنة مع قانون البلدية السابق فإن القانون 10-11 يعد أكثر تنظيماً وضبطاً من حيث توزيع المواد وترتيبها في كل باب، أما فيما يخص أهم الإصلاحات والإضافات التي جاء بها هذا القانون

¹ دواعي إصلاح قانون البلدية 90-08، رسالة مجلس الأمة، الهيئات المحلية في الجزائر (... من عملية تأسيس الديمقراطية الشعبية... إلى استراتيجية التطوير التنظيمي...)، مجلة الفكر البرلماني- الجزائر، العدد 26، نوفمبر 2010، ص 11-13.

مقارنة بالقانون الملغى، نجد بأن القسم الأول منه جاء تحت عنوان أحكام تمهيدية، ضم ثلاثة أبواب بدون فصول، ما يعد مؤشراً واضحاً على أن هذا القسم خُصص كمدخل عام حول البلدية دون التعمق في التفاصيل على غرار باقي الأقسام، هذا وقد تم التطرق في القسم الأول من قانون البلدية 10-11 لتعريف البلدية، والتأكيد على أنها تمثل فضاء رحب للعمل الديمقراطي والمشاركة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية.

كما أن هذا القانون قد أتاح لرئيس البلدية صلاحية اتخاذ كافة الإجراءات التي تساهم في تحفيز المواطنين على المشاركة والتفاعل مع نشاطات البلدية، إذ يمكن لرئيس البلدية أن يستعين بمستشارين محليين ممن يرى بأن لهم القدرة على تقديم دعم للمجلس البلدي في مجال معين¹، وهو ما يعد عامل جد إيجابي نحو تكريس الديمقراطية التشاركية في تسيير الشؤون البلدية.

أما القسم الثاني منه والمعنون بصلاحيات البلدية، فقد تضمن تفاصيل حول هيئتي البلدية وطريقة تنظيمها والصلاحيات المخولة لها، فالبلدية تتكون من هيئتين على غرار القانون السابق، ولم يقتصر الأمر على الهيئتين التداولية والتنفيذية فقط، بل تم النص أيضاً على وجود إدارة يتولى مهام تسييرها تحت إشراف رئيس البلدية الأمين العام للبلدية، والملاحظ على هذا الإصلاح أنه قد أولى لمنصب الأمين العام للبلدية أهمية بالغة، فعلى الرغم من خضوعه لسلطة رئيس البلدية، إلا أن الأمين العام للبلدية هو الذي يقوم بالإعداد لاجتماعات المجلس البلدي، ويضمن أمانة جلساته، ويعمل على تحضير مشروع ميزانية البلدية² إضافة لصلاحياته الأخرى التي أحال قانون البلدية التفصيل فيها إلى التنظيم.

2- إسقاط المادة المتعلقة بسحب الثقة من رئيس البلدية: يمكن اعتبار أن أهم إضافة جاء بها هذا الإصلاح تتمثل في الاستغناء عن إجراء سحب الثقة من رئيس البلدية والذي كان معمول به في قانون البلدية 90-08 الملغى، إذ كان يكفي سابقاً لجوء ثلثي أعضاء المجلس الشعبي البلدي لعملية الاقتراع بشكل علني لاتخاذ قرار سحب الثقة من رئيس البلدية³، وبالتالي فإن التخلي عن هذا الإجراء ساهم في إنهاء الكثير من الجدل الذي كان يثار حول اللجوء المتكرر للمجالس الشعبية لسحب الثقة من رئيس البلدية، وما ينجر عن ذلك من تعطيل للسير الحسن لمصالح المواطنين، والإضرار بالممارسة الديمقراطية على مستوى البلدية.

3- تعديلات جديدة مست إجراءات سير المجلس الشعبي البلدي: حيث فقد نصت المادة 16 من قانون البلدية 10-11 على أن المجلس يعقد اجتماعاته في الحالات العادية بمعدل دورتين في كل شهرين، على أن لا تتجاوز مدة انعقاد الدورة الواحدة خمسة أيام، وهذا خلافاً لما نص عليه قانون البلدية السابق 90-08 والذي ورد فيه النص على أن دورات المجلس الشعبي البلدي العادية تنعقد مرة كل 3 أشهر بمعدل أربع

¹ المادتين 11 و13 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

² المواد 15 و29 و126، نفس المرجع.

³ المادة 55 من قانون البلدية 08-90، مرجع سبق ذكره.

دورات في السنة، ومن الإضافات التي جاءت في هذا القانون أيضاً أنه وفي بعض الحالات الخاصة كوقوع كوارث طبيعية أو خطر مرتقب فإن المجلس الشعبي البلدي يجتمع وجوباً¹، وهو ما يؤكد على أهمية الدور المحوري للبلدية والمسؤوليات الكبيرة الملقاة على عاتقها على المستوى المحلي.

4- تنظيم وتعزيز دور اللجان البلدية: حيث تم تحديد عددها من ثلاث إلى ست لجان وفقاً لمعيار عدد الساكنة في كل بلدية²، وهو الأمر الذي لم يكن موجود سابقاً، كما أتاح ذات القانون للمجلس الشعبي البلدي إمكانية إحداث لجان خاصة، تتولى مهام تسيير اختصاص معين مع تحديد مجال ومدة عملها، أما فيما يتعلق بصلاحيات البلدية فقد نصت المادتان 107 و 109 من ذات القانون بوضوح على أن المجلس البلدي له صلاحية انتقاء البرامج والعمليات التي تندرج ضمن المخطط البلدي للتنمية، مع اشتراط ضرورة موافقة البلدية على أي مشروع أو برنامج يتوقع أن تكون له تأثيرات سلبية على البيئة والصحة العمومية داخل نطاق الإقليم البلدي.

5- التفصيل في النصوص المتعلقة بتنظيم الموارد المالية للبلدية: وعلى صعيد ممتلكات البلدية فإن القانون السابق 90-08 كان قد خصص لها ثلاثة مواد فقط، في حين أن القانون 10-11 قد أولى أهمية بالغة لها، بدليل تخصيص فصل كامل تحت عنوان الأملاك البلدية، حيث حُدد في مضمونه بأن الأملاك البلدية تتكون من أملاك عمومية وأملاك خاصة³، وقد تم فصل في كل منها.

ورغم ما تضمنه الإصلاح الذي جاء بها قانون البلدية 10-11 من إضافات، إلا أن هذا الإطار القانوني المتعلق بتسيير وإدارة البلدية قد أثبت مع مرور السنوات قصوره في عدة جوانب، ما عجل بضرورة الدعوة إلى تجديد النقاش حول إدخال تعديلات وإصلاحات جديدة عليه، خاصة في ظل الوضعية المالية الصعبة التي تعرفها معظم البلديات في الجزائر، ومع تزايد طموحات المواطنين تجاه الخدمات التي تقدمها البلدية.

ج- الإصلاحات المتوقعة من قانون البلدية الجديد:

من المنتظر أن تطرأ إصلاحات جديدة على قانون البلدية 10-11 خلال الفترة المقبلة، حيث تجرى في الوقت الراهن مناقشة مكثفة من أجل إثراء المشروع التمهيدي الجديد المتضمن إصلاح قانون البلدية، وفي بيان عرض الأسباب الداعية لإجراء هذا الإصلاح التي تضمنها المشروع التمهيدي، فقد تم التأكيد على أن هذا الإصلاح الجديد يأتي في سياق التحولات الهامة التي عرفتها الجزائر في السنوات الأخيرة، خاصة بعد صدور دستور 2020م⁴، وكذا الإخفاقات التي سُجلت بعد العمل لسنوات بقانون البلدية 10-11،

¹ المواد من المادة 12 إلى المادة 16 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

² المادة 31 نفس المرجع.

³ المادة 157 نفس المرجع.

⁴ مرسوم رئاسي رقم 20-442، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2020.

وبالتالي برزت الحاجة لوضع إطار قانوني ملائم يسمح لابتكار حلول بديلة وجديدة تتوافق مع طبيعة المرحلة.

ومن بين الإجراءات العملية المتعلقة ببداية الإعداد الفعلي لإصلاح قانون البلدية 10-11 صدور المرسوم رئاسي رقم 24-319 المتضمن تأسيس لجنة من الخبراء والمختصين برئاسة السيد دحو ولد قابلية وزير الداخلية والجماعات المحلية الأسبق، وبمساعدة 10 أعضاء من غرفتي البرلمان، و5 ولاة، إضافة إلى 5 رؤساء مجالس شعبية بلدية و5 رؤساء مجالس شعبية ولائية، و 5 أعضاء مديري التقنين والشؤون العامة، تتولى اللجنة مهمة إعداد مشروع مراجعة قانون البلدية والولاية، وقد فسخ المرسوم السالف الذكر المجال للجنة من أجل الاستعانة بأي شخص خبير يمكنه مد يد العون لأعضاء اللجنة من أجل أداء مهامها، على أن تنطلق اللجنة في مهمتها مباشرة بعد تنصيبها، حيث تعقد اجتماعاتها بشكل مفتوح بمقر رئاسة الجمهورية، وبعد إتمامها لمهمها ترفع اللجنة مشروع قانوني البلدية والولاية لرئيس الجمهورية من أجل إقراره وإصداره في حال موافقته عليه¹.

وفيما يخص أهم الإضافات التي تم عرضها للنقاش في المشروع التمهيدي لقانون البلدية الجديد، فقد جاءت كالتالي:

1- في جانب تسيير مالية البلدية:

- النص على نوع جديد من التضامن والتعاون بين البلدية، والمتمثل في التعاون الأفقي والعمودي.
- إنشاء لجنة مهمتها متابعة عمليات التضامن والتعاون بين البلديات.
- إنشاء وكالة وطنية لغرض التدقيق وتقييم تسيير وإدارة البلديات.

2- فيما يتعلق بالقانون الأساسي للمنتخبين وسير المجالس الشعبية البلدية:

- تعزيز الحماية القانونية للمنتخبين البلديين لاسيما رئيس البلدية، إذا لا يمكن متابعتهم قضائيا إلا بعد أخذ الإذن من وزير الداخلية.
- إنشاء ميثاق خاص بأخلاق المهنة لغرض أخلاقية العمل بالبلديات.
- النص على أداء رؤساء البلديات لليمين وبصيغة القسم لصيانة للأمانة.
- التقليل من عدد نواب رئيس البلدية تفادياً لتميع هذا المنصب².

¹ من المادة الأولى إلى المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 24-319 مؤرخ في 26 ربيع الأول عام 1446هـ الموافق 30 سبتمبر سنة 2024م، يتضمن إنشاء لجنة خبراء مكلفة بإعداد مشروع مراجعة قانوني البلدية والولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 66، الصادرة بتاريخ 26 ربيع الأول عام 1446هـ الموافق 30 سبتمبر سنة 2024، ص 11.

² المشروع التمهيدي لقانون البلدية الجديد- الجزائر. (غير منشور)

3- حوكمة المدينة والحاضرة الكبرى وتنظيمها:

- إدراج مفهوم المدينة لأول مرة في قانون البلدية.
- إنشاء مجلس محلي للمدينة يضم تجمع للبلديات مهمته التداول في شؤون المدينة.
- إضافة منصب جديد والمتمثل في رئيس المجلس الشعبي للحاضرة الكبرى¹.

وبالنظر للإصلاحات المنتظرة يبدو جلياً أن السلطة السياسية في الجزائر تريد أن تأخذ كامل الوقت لإعداد هذا النص القانوني الجديد، وذلك من خلال توسيع قاعدة التشاور والنقاش بين مختلف الفاعلين، من أجل أن تكون الإصلاحات الجديدة مؤثرة بشكل فعال في إصلاح المنظومة البلدية، وجعلها على درجة عالية من القدرة على الاستجابة لحاجات المجتمع المحلي وتطلعاته، إذ أن هناك قضايا محورية ينتظر أن يتم التركيز عليها في المشروع التمهيدي الجديد لقانون البلدية رغم أهميتها، منها إيجاد حلول لإشكالية الانسداد المتكرر على مستوى المجالس الشعبية البلدية، وإصلاح مالية البلدية إضافة لإشكاليات أخرى.

¹ الحاج أجمد ياسين، المجتمع المدني والجماعات المحلية في الجزائر مقارنة في الديمقراطية التشاركية، أطروحة دكتوراه تخصص الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية: قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة 1 -الحاج لخضر، 2024، ص 232- ص233.

خلاصة الفصل الأول

تم التطرق في هذا الفصل إلى الجوانب النظرية للامركزية الإدارية المحلية وتطبيقها في نظام البلديات في الجزائر، إذ تعد أحد الأساليب الإدارية الفعالة لتفويض السلطة لصالح الهيئات المحلية التي تتولى تسيير شؤون المجتمع المحلي، ويتطلب قيام نظام اللامركزية الإدارية المحلية مجموعة من الركائز الأساسية أهمها: التباين بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية، إضافة للهيئات المحلية المنتخبة من طرف سكان الإقليم، مع خضوع الوحدة الإدارية المحلية لرقابة السلطة المركزية، كما أن لنظام اللامركزية المحلية الكثير من المزايا التي تخدم مصالح المجتمع والدولة على حد سواء.

تتجسد أسس اللامركزية المحلية في نظام البلديات في الجزائر من خلال التمايز بين حاجات سكان الإقليم البلدي والحاجات التي هي من اهتمام جميع مواطني الدولة، ويعد المجلس الشعبي البلدي الهيئة المنتخبة التي تتولى مهمة تمثيل حاجات المجتمع المحلي على مستوى إقليم البلدية، ورغم تشكيلها عن طريق الانتخاب وتمتعها باختصاصات موسعة إلا أن الهيئات البلدية في الجزائر تخضع لرقابة صارمة من قبل سلطة الوصاية.

شهد نظام البلديات في الجزائر منذ الاستقلال وحتى الآن العديد من المحاولات الإصلاحية والتي بدأت بإعادة ترتيب الأوضاع الصعبة التي خلفها المحتل الفرنسي على الإدارة المحلية بعد طرده، ويظهر تأثير التنظيم البلدي بمظاهر انفراد الحزب الواحد بالعمل السياسي في الجزائر آنذاك حيث ظلت البلدية رهينة لتلك التوجهات، ومع تحول الجزائر لنهج التعددية الحزبية والتي تكرست بعد صدور دستور 1989م انعكاس ذلك على إصلاح تنظيم واختصاصات البلدية خاصة مع صدور قانون البلدية 90-08، والذي تبين بعد العمل بها لسنوات وجود العديد من أوجه القصور، مما استدعى إجراء إصلاحات جديدة عليه تكللت بصدور قانون البلدية 10-11 وما جاء به من إضافات هامة وتوسيع لاختصاصات الهيئات البلدية، ورغم الإصلاحات المتعددة التي عرفها نظام البلديات في الجزائر لاتزال البلديات تعاني من مشكلات متعددة تنتظر إيجاد حلول فعالة.

الفصل الثاني:

تحديات الديمقراطية المحلية في نظام
البلديات بالجزائر وسبل ترقيتها

تُعد الديمقراطية المحلية من بين الأهداف الأساسية التي ينطوي عليها تطبيق نظام اللامركزية المحلية بشكل عام والبلدية بشكل خاص، ومن خلال تتبع النص القانوني للبلدية يمكن أن نلمس أهمية التنظيم البلدي كإطار محوري لتجسيد الديمقراطية المحلية بمختلف أبعادها، إلا أن النص القانوني لوحده يظل غير كافٍ لفهم مدى تجسيدها على أرض الواقع، خاصة في ظل التحديات الكبيرة التي تطرح في هذا الصدد، وفي ظل النقائص المسجلة حول آليات الديمقراطية المحلية في نظام البلدية في الجزائر.

من خلال البحث في واقع الديمقراطية المحلية في نظام البلدية في الجزائر، يتجلى وجود عدة اختلالات تؤثر بشكل أو بآخر على حرية قرار المنتخبين في البلدية، وحتى على مشاركة المواطنين في إدارة الشأن المحلي، لذا فإن البحث في هذه التحديات المطروحة يعد أمر ضروري لتشخيص واقع الديمقراطية المحلية على مستوى البلدية، وصياغة حلول ومقترحات مناسبة يمكن أن تساهم في توسيع سلطة اتخاذ القرارات بالنسبة للمنتخبين البلديين، والتمكين للمشاركة الفعالة للمواطنين في إدارة شؤونهم المحلية وتحديد أولوياتهم التنموية، ومن هذا المنطلق فقد خصص هذا الفصل لتطرق لتحديات الديمقراطية المحلية التي تطرح في نظام البلدية بالجزائر، وكذا آفاق معالجتها، وقد تضمن هذا الفصل ثلاث مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: آليات الديمقراطية المحلية في نظام البلديات الجزائري

المبحث الثاني: تحديات الديمقراطية المحلية على مستوى البلديات في الجزائر

المبحث الثالث: إجراءات ترقية الديمقراطية المحلية في نظام البلديات في الجزائر

المبحث الأول: آليات الديمقراطية المحلية في نظام البلديات الجزائري

لَظالما كانت الديمقراطية مَطْمَح تَسعى الشُّعوب لتجسيدها في واقعها السياسي، وبين اتجاهات متنوعة ومختلفة من أشكال وأساليب التنظيم الإداري المحلي تتعد فيها درجة الممارسة الديمقراطية وفقاً لمتغيرات وظروف مختلفة نجد أن كثير من الدول قد قَطعت أشواط كبيرة في مجال التمكين للهيئات المحلية والمواطنين من إدارة الشؤون المحلية والمشاركة الفعالة في مُختلف العمليات والفعليات ذات الصلة بتهيئة وتنمية الإقليم المحلي، وعلى الجانب الآخر لايزال واقع الديمقراطية المحلية في العديد من الدول النامية يراوح مكانه، ولايزال النقاش مستمر حول القضايا المتعلقة بالمشاركة السياسية وتمكين المواطن من تسيير الشأن المحلي، وبين هذا وذاك فإنه ومن المهم ابتداءً إلقاء نظرة حول معنى الديمقراطية المحلية واستكشاف مدلولها.

ذَهَبَت الجمعية الأوروبية للديمقراطية المحلية ALDA إلى اعتبار أن الديمقراطية المحلية هي تعبير عن تسيير ذاتي، يمنح السلطات المحلية الحق في تنظيم وإدارة جزء من الشؤون العامة في حدود ما يتيح القانون، ويمارس هذا الحق عن طريق مجالس مكونة من أعضاء منتخبين بحرية بالاقتراع السري ويخاضعون للمساءلة أمام دوائرهم المحلية¹، إن هذا التعريف يتمحور حول الفكرة المطروحة والمتعلقة بتعدد أساليب وأشكال تنظيم الإدارة المحلية، وهذا الاختلاف ليس اختلاف لفظي في المصطلحات بين الحكم المحلي والإدارة المحلية*، وإنما هو اختلاف يشمل جوهر العمليات التي يعبر عنها كل مفهوم.

تشير "سفيتلانا بولا" إلى أن الديمقراطية المحلية ينبغي أن تُفهم كنوع من أنواع الحكم الذاتي للمجتمع المحلي، الذي يتمتع بالاستقلالية والفعالية والانفتاح والتمثيل، إذ تعمل الديمقراطية المحلية على ضمان الحقوق المدنية والسياسية للمواطنين، أما "الكسندر لوشيشين" و"ماريا مارتينيوك" فيعرفان الديمقراطية المحلية بأنها نمط لتنظيم المجتمع الإقليمي، حيث يُعتبر المجتمع المحلي مصدراً أساسياً للحكم، ويتضمن ذلك مشاركة مؤسسات المجتمع المدني بشكل مباشر في عملية صنع القرار، إضافة إلى مسؤوليتها عن تنفيذ هذه القرارات².

وانطلاقاً من هذا الطرح فإن البحث في الجوانب النظرية والتطبيقية للديمقراطية المحلية في نظام البلدية في الجزائر، والتعمق في دراسة النصوص القانونية المرتبطة بالتكريس لها، وكذا تشخيص واقع تطبيقها يُحيل إلى البحث في آلياتها، ومن ثم تحليل المشكلات المرتبطة بتجسيدها على مستوى البلدية.

¹ Viktoriia Pankratova, **Local Democracy: Theoretical and Legal Characteristics**, Journal Reality of Politics, No 20, 2022, p 102.

* ينظر حول معايير التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، أيمن عودة المعاني، وآخرون، الإدارة المحلية: أسس وتطبيقات، الطبعة الثانية، الجامعة الأردنية عمان، 2000، ص 47.

² Viktoriia Pankratova, Ibid, p 103- p104.

المطلب الأول: الانتخاب كأساس لتشكيل هيئتي البلدية في الجزائر

يُنتخب أعضاء الهيئات المحلية في الغالب من قبل المواطنين، ويُعد عنصر الانتخاب من المقومات ذات الأهمية في نظام الجماعات المحلية، وذلك لتقاطعه مع مبادئ الديمقراطية*، على اعتبار أن الديمقراطية المحلية تستند بالأسس على الانتخاب كأسس لتشكيل هيئات الإدارة المحلية.

لقد كرس دستور الجمهورية الجزائرية الحالي الحق في الانتخاب كمبدأ أساسي من الحقوق والحريات العامة للمواطن¹، وعلى هذا الأساس فإن التطرق لموضوع الديمقراطية المحلية في نظام البلدية بالجزائر يستلزم بالدرجة الأولى البحث في النظام الانتخابي، الذي يحدد الأطر التفصيلية المنظمة لعملية تصويت المواطنين لاختيار ممثليهم في الهيئات المحلية المسؤولة عن إدارة الشؤون البلدية، علما أن هذا النظام قد شهد تغيرات عدة عبر محطات سياسية مختلفة مرّت بها الجزائر، ليستقر على الشكل الذي هو عليه الآن، ولعل من أهم الإصلاحات التي عرفها هذا النظام هو إبعاد الإدارة عن تنظيم الانتخابات، واسناد هذه المهمة بشكل كامل للسلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات*، هذا المطلب الذي لطالما كان ينادى به الفاعلين في الساحة السياسية في الجزائر، بالنظر لكثرة الشبهات والتهم بالتحيز الذي كان يرافق كل عملية انتخابية كانت تجرى تحت إشراف الإدارة، على اعتبار أنها كيان محوري من كيانات الدولة وأداة من أدواتها التنفيذية.

وسيتم التفصيل في هذا المطلب في الإجراءات المتعلقة بانتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وكذا رئيس البلدية في الجزائر.

أ- انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية

إن قيام المجالس المحلية بالانتخاب يعد مؤشر عن التوجه العام نحو تمكين السكان على مستوى الإقليم المحلي من اختيار ممثليهم الذين يرون فيهم توفر الصفات والقدرات التي تؤهلهم لتبوء مقاعد في المجالس والهيئات المحلية، من أجل ممارسة المهام والأدوار المتعلقة بإدارة وتسيير شؤونهم، وبالنظر لأهمية هذه العملية فإن تنظيمها يخضع لإجراءات تهدف لتحقيق أكبر قدر ممكن من الشفافية والحياد

* ينظر: حول انتخاب ممثلي الهيئات المحلية وأهمية الانتخاب في تعزيز مبادئ الديمقراطية المحلية، ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الإسكندرية مصر: دار المطبوعات الجامعية، 1996، ص 116، وحول الحجج المؤيدة والحجج المعارضة لمبدأ انتخاب أعضاء الهيئات المحلية: مسعود شهبوب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 15.

¹ ورد في دستور الجمهورية الجزائرية- دستور 2020- في الباب الثاني منه والمعنون بالحقوق الأساسية والحريات العامة والواجبات، الفصل الأول: الحقوق الأساسية والحريات العامة، المادة 56: "لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية الحق في أن ينتخب وأن يُنتخب".

* تم استحداث السلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات في الجزائر بموجب القانون العضوي رقم 19-17 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019.

في عملية الاختيار، وحتى يصل للهيئات المحلية الأشخاص الذين يحظون بثقة الغالبية العظمى من أفراد المجتمع المحلي.

1- الإجراءات المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية في الجزائر:

يحيل البحث في عملية انتخاب أعضاء المجالس البلدية في الجزائر إلى تتبع نصوص قانون الانتخاب المتضمن مختلف الإجراءات المتعلقة بهذه العملية، حيث ورد النص بالتفصيل على طريقة انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية في الجزائر في القانون رقم 01-21 الخاص بنظام الانتخابات والجاري العمل به حالياً.

تُجرى انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية في آجال ثلاثة أشهر قبل انتهاء فترة المجالس الشعبية البلدية السارية عهدها، والمحددة بخمس سنوات، حيث يقوم نظام الانتخاب الحالي على أسلوب الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة، وبتصويت تفضيلي* دون إمكانية المزج بين القوائم المختلفة أثناء عملية الاختيار، على أن يُدلي الناخب بصوته لمرشح أو أكثر داخل قائمة واحدة، مع الأخذ بعين الاعتبار عدد المقاعد المحددة في دائرته الانتخابية¹.

هذا ويُتيح النمط المعتد في الانتخابات البلدية في الجزائر للناخبين الإدلاء بأصواتهم داخل القائمة التي يختارونها، وانتقاء المترشح أو المترشحين الذين يرونهم الأجدر بتمثيلهم على مستوى المجلس الشعبي البلدي تبعاً لرغبتهم وليس لرغبة الحزب، وهو ما من شأنه أن يُنهي الصراع بين أعضاء القائمة حول التواجد في مقدمة القائمة، لذا فإن هذا النمط الانتخابي يضع المترشحين على قدم المساواة من حيث إمكانية فوز كل منهم بمقعد في الانتخابات البلدية²، إضافة إلى أن التجارب العملية التي رصدت في الانتخابية البلدية السابقة كشفت عن وقوع صراعات مُحتددة بين أعضاء القوائم الفائزة حول مسألة تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي، الأمر الذي أدى لتأخير تنصيب العديد من المجالس البلدية لفترة طويلة، وأضر بسير المصالح العامة³.

ومن جهة أخرى فإن نمط القائمة المفتوحة بتصويت تفضيلي دون مزج كان قد طبق في الجزائر لأول مرة خلال الانتخابات التشريعية لسنة 2021م، وقد رافق عملية تطبيقه وجود عدة صعوبات تلقاه الناخبون أثناء عملية التصويت، وذلك راجع لحدثة تجربة الجزائر في تطبيق هذا النظام الانتخابي،

* See more details about preferential voting: Jurij Toplak, **Preferential Voting: Definition and Classification**, LEX LOCALIS - JOURNAL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT, Vol 15, No 4, October 2017, p 737 – p 761.

¹ المادتين 169، 170 من القانون العضوي 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات، ارجع سبق ذكره، ص 25.

² حيدور جلول، ضمان شفافية ونزاهة الانتخابات على ضوء الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار ثليجي- الأغواط، المجلد 06، العدد: 01، 2022، ص 2426.

³ بلعباس بلعباس، مرجع سبق ذكره، ص 214.

ولكون أن الناخبين قد اعتادوا على نمط الاقتراع النسبي على القائمة المغلقة الذي كان معمول به في الانتخابات السابقة.

وفي ما يتعلق بإجراءات توزيع المقاعد المتاحة لكل بلدية بين القوائم، فإن هذه العملية تتم بالتماثل حسب مقدار الأصوات التي حققتها كل قائمة، مع اللجوء إلى اعتماد قاعدة الباقي الأقوى، وتجدر الإشارة إلى أن القوائم التي لم تنال ما نسبته 5% من الأصوات الصحيحة كحد أقل لا يعتد بها في عملية تخصيص المقاعد، إلا في حال عدم نيل أي قائمة مترشحين لهذه النسبة، وفي هذه الحالة فإن كل قوائم المترشحين تعتبر مقبولة أثناء عملية تخصيص المقاعد¹، ومقارنة بالقانون الانتخابي السابق 10-16 الذي اشترط فيه حصول قوائم المترشحين على نسبة 7% كحد أدنى لأخذها بعين الاعتبار في عملية توزيع المقاعد²، فإن قانون الانتخابات الحالي 01-21 قد خفّض من نسبة العتبة الانتخابية بمعدل 2%، وهو ما من شأنه أن يزيد من حظوظ الأحزاب والقوائم الحرة الفتية من الظفر بمقعد داخل المجالس الشعبية البلدية.

2- الشروط الجديدة التي جاء بها قانون الانتخاب 01-21: بخصوص الشروط الضرورية اللازم توفرها سواء في القوائم الانتخابية أو في الأشخاص المتقدمين لانتخابات المجالس الشعبية البلدية، والتي وفي حال عدم الالتزام بها فإن قوائم المترشحين ستكون معرضة للرفض بشكل تلقائي فهي كالتالي:

- الأخذ بعين الاعتبار مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء المترشحين في القائمة، ويطبق هذا الشرط فقط في البلديات المساوي عدد السكان بها 20 ألف أو يزيد.

- أن تكون أعمار نصف المترشحين في القائمة دون سن 40.

- ضرورة توفر ثلث المترشحين في القائمة كحد أدنى على مستوى تعليمي جامعي³.

وكتعقيب هذه الشروط، فبالنسبة لاشتراط السن والمستوى التعليمي لدي 3/1 المترشحين في القائمة، فإن هذا النقطة تعد خطوة مهمة، وستنعكس بشكل إيجابي على تسيير وإدارة البلدية، ففي السابق كانت أغلب المجالس الشعبية البلدية تشهد نقص فادح في عدد المنتخبين ذوي المؤهلات العلمية*، لكن ومع تطبيق هذا الشرط يلاحظ أن المجالس الشعبية البلدية في الوقت الراهن أصبحت

¹ المادتين 171 و175، القانون العضوي 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سبق ذكره.

² المادة 66 من القانون العضوي 10-16، المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سبق ذكره.

³ المادة 176، القانون العضوي 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات، نفس المرجع.

* كشفت الحصيلة الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية بالنسبة للانتخابات المحلية لسنة 2017: بأن 26% من المنتخبين المحليين الفائزين بعضوية في المجالس البلدية لا يتجاوز مستواهم التعليمي الطورين الابتدائي والمتوسط، و36% من منهم ذو مستوى تعليمي ثانوي، في حين أن نسبة الجامعيين بلغت 36%. ينظر: حبيبة محمودي، راضية شايب، 26% من الفائزين بمستوى ابتدائي ومتوسط!، جريدة النهار، العدد 3098، الصادرة بتاريخ 25 نوفمبر 2017، ص 03.

تضم عدد معتبر من الشباب الجامعيين، وهو ما سيفسح المجال أكثر أمام النخبة لولوج الانتخابات البلدية، وطرح برامج وأفكار يُمكن أن تُسهم في الرقي بالبلدية نحو واقع أفضل.

وبخصوص الشروط المطلوبة توفرها في الأشخاص المقبلين على عملية الترشح لانتخابات المجالس الشعبية البلدية، فقد حافظ قانون الانتخاب الجديد على نفس الشروط التي نص عليها قانون الانتخابات السابق¹، مع إضافة شرطان فقط، ويتعلق الأمر بضرورة أن يُبين المرشح وضعيته إزاء الإدارة الضريبية، وألا يكون مشهوراً لدى العامة بعلاقته مع أصحاب المال والنشاطات المشبوهة، أو القيام بأعمال تتسبب في التأثير السلبي على اختيارات الناخبين أثناء العملية الانتخابية².

وكخطوة أخيرة على إسدال الستار عن انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية، فإنه وفي حدود 8 أيام التي تعقب الإعلان عن النتائج النهائية لانتخابات المجالس البلدية يقوم الوالي باستدعاء الاعضاء المنتخبين من أجل تثبيت المجلس الشعبي البلدي الجديد³.

ب- انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي

بعد الفراغ من تنصيب المجلس الشعبي البلدي الجديد، وفي غضون 5 أيام التي تعقب التنصيب يجتمع المجلس تحت قيادة العضو المنتخب الأكبر عُمرًا من أجل انتخاب رئيس له، ليشكّل مكتب مؤقت مهمته التحضير لعملية الانتخاب، يرأسه العضو الأكبر عُمرًا بمعاونة العضوين الأصغر عُمرًا بشرط ألا يكونا متقدمين لانتخابات رئاسة المجلس الشعبي البلدي، يتولى المكتب عملية استلام الترشيحات وضبط قائمة الأعضاء الذين يُقدمون من ضمن القائمة التي حصلت على الأغلبية المطلقة للمقاعد، وإذا لم تحقق أي قائمة هذا الشرط فإن المرشح لانتخابات رئيس المجلس الشعبي البلدي يقدم من القائمتين اللتان حازتا على 35% من المقاعد كحد أدنى، وإذا غاب هذا الشرط أيضاً فإن المجال يكون مفتوح أمام القوائم جميعها لتقديم مُرشحها.

تُجري انتخابات رئاسة المجلس الشعبي البلدي بشكل سري، على أن يفوز بها المرشح الذي يُحرز الأغلبية المطلقة، وإذا لم يتمكن أي مرشح من تحقيق الأغلبية المطلقة للأصوات يتم اللجوء لدور ثاني تكفي فيه الأغلبية البسيطة، وتقتصر المشاركة فيه على المرشحين اللذان حققا المرتبتين الأولى والثانية، وفي حالة حصد المرشحين في الدور الثاني لنفس عدد الأصوات يُعلن أكبرهما عُمرًا رئيساً للمجلس الشعبي البلدي⁴.

¹ المادة 79 من القانون 10-16 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سبق ذكره.

² المادة 184 من القانون 21-01 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سبق ذكره.

³ المادة 02 من الأمر رقم 13-21 المعدل والمتمم لبعض أحكام القانون رقم 10-11 والمتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 67، الصادرة بتاريخ 31 أوت سنة 2021.

⁴ المادتين 3 و4، نفس المرجع.

هذا وقد أذاح الأمر رقم 21-13 الكثير من اللبس والغموض الذي كان يكتنف أحكام المادة 65 من قانون البلدية 11-10 فيما يتعلق بطريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، خاصة وأن تصدر قائمة المترشحين للانتخابات البلدية لم يعد يخضع للترتيب التلقائي الذي كان معتمد في السابق، وإنما أصبح يخضع لمعيار عدد الأصوات التي يُحرزها كل مترشح داخل القائمة التي يتواجد فيها.

المطلب الثاني: المجلس الشعبي البلدي كإطار للتعبير عن الديمقراطية المحلية

لقد برزت أهمية وأدوار الجماعات المحلية إلى الواجهة أكثر من أي وقت آخر، وتسارعت عملية التنمية المحلية في ظل تركيز الهيئات المحلية على إرضاء المجتمع المحلي وتلبية الاحتياجات المشتركة للأشخاص الذين يعيشون في منطقة جغرافية معينة بالشكل الذي يتماشى مع مصالحهم ورغباتهم، ومن ناحية أخرى فإن المجالس المحلية التي تعد الركيزة الأساسية التي تقوم عليها الجماعات المحلية وهي إطار منظم يشارك فيها المواطنون في عمليات اتخاذ القرارات في ظروف تضمن حرية الأفراد في إدارة شؤونهم بشكل منفصل عن الحكومة المركزية، خاصة إذا ما كانت هذه الوحدات الإدارية المحلية تحوز على المداخل الخاص بها والأصول والموظفين، وبعبارة أخرى فإن المجالس المحلية بمثابة هيكل سياسي مهم يتيح للأشخاص الذين يعيشون في منطقة معينة أن يلعبوا دورًا حاسمًا في تحديد وأداء الخدمات العامة والحد من سلطة الحكومة المركزية، علاوة على أنها تشكل مجال رحب لتنمية القيم الديمقراطية المحلية ضمن الحدود التي يحددها القوانين، فالهيئات والمجالس المحلية هي همزة الوصل بين المواطنين والدولة¹.

وبصرف النظر إذا ما كان المجلس المحلي مكون بالتعيين أو الانتخاب أو هما معاً*، فهو يمثل الهيئة التي يُسند إليها مهمة تسيير وإدارة الشأن المحلي، هذا ويختلف نمط الأخذ بالمجالس المحلية من دولة لأخرى، فأغلب دول العالم تلجأ لاعتماد نظام المجلس الواحد كما هو الشأن بالنسبة للجزائر، ويتميز هذا النظام بالبساطة والوضوح، في حين تنزع بعض الدول للأخذ بنظام المجلسين كما هو الشأن لنظام المجالس المحلية الذي اعتمد في الولايات المتحدة الأمريكية في وقت مضى²، ويُعد وجود المجلس المحلي المنتخب لتمثيل المواطنين على مستوى الإقليم المحلي أحد أهم أسس الديمقراطية المحلية، كونه يضمن تجسيد مبدأ تمثيل رأى الأغلبية من سكان الإقليم المحلي.

¹ Demet DÖNMEZ The Essential Book of Local Politics For Public Administration: Governance and Participation at The Locale Level Ankara / Turkey: Iksad Publications 2021 P 12.

* ينظر: حول مزايا وسلبيات أساليب تشكيل المجالس المحلية: غازي سلطان فلاح القبلان، تنمية المجتمع المحلي والعوامل المؤثرة في قرارات الحكام الإداريين، الأردن: دار الخليج للنشر والتوزيع، 2015، ص 51 - ص 60، ذبيح عادل، تشكيل المجالس المنتخبة وأثره على عملها، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر 01- ين يوسف بن خدة، 2018، ص 144- ص 150.

² صفوان المبيض، الإدارة المحلية مداخل التطوير مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية، الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2020، ص 59.

إن المعيار الأساسي الذي يحدد فاعلية المجالس المحلية كونها إطاراً لتعبير عن الديمقراطية بعيد عن إجراءاتها القانونية والشكلية هو أن تعكس هذه المجالس التمثيل الحقيقي لإرادة الناخبين، لذا فإن أكبر تحدي يواجه المجالس المحلية المنتخبة يتمثل في كسب ثقة المجتمع المحلي وجعله شريكاً أساسياً في إدارة كل ما يتعلق بقضايا الشأن المحلي.

يقتضي البحث في مكانة المجلس الشعبي البلدي في الجزائر كإطار يسمح بتفعيل الممارسة الديمقراطية للمواطنين في اختيار من ينوبون عنهم ويمثلونهم في الهيئات البلدية إلقاء نظرة على النصوص المكرسة لهذه العملية وفي مقدمتها الدستور، حيث نص دستور الجمهورية الجزائرية الحالي دستور 2020م على أن الدولة تدعم وتُشجع تجسيد الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية والولاية، وتم النص بشكل صريح على أن "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته"¹، ويعكس هذا النص التأسيس العام لمكانة المجالس الشعبية البلدية في التعبير عن الإرادة الحرة للناخبين، وهو ذات التوجه الذي كرسه قانون البلدية 10-11، والذي ومن خلال استقراء مضامين نصوصه يتضح كيف أنه قد تم الانتقال من اعتبار البلدية ككل إطاراً لممارسة الديمقراطية المحلية على المستوى المحلي، إلى اختزال هذه الممارسة على مستوى هيئة المداولة ممثلة في المجلس الشعبي البلدي، وذلك وفقاً لمضمون المادة 103 التي نصّت على أن المجلس الشعبي البلدي يُعتبر "إطاراً للتعبير عن الديمقراطية"²، ويفترض تجسيد هذه الديمقراطية أن يكون المجلس البلدي منفتح ويقبل التنوع والمشاركة الشعبية، إضافة لاعتماد الهيئات البلدية على الشفافية في ممارسة أعمالها.

إن المجلس الشعبي البلدي في الجزائر هو هيئة منتخبة بالكامل لمدة خمس سنوات، ولا يوجد فيه أي عضو معين، وهو ما يعد تكريساً لتطبيق مبدأ مهم من مبادئ اللامركزية المحلية على مستوى البلدية، والمتمثل في اعتماد مبدأ انتخاب الهيئات المحلية من قبل سكان الإقليم المحلي، كما أن قيام المجلس البلدي على مبدأ الانتخاب يُتيح للمواطنين المجال لتقييم عمل المنتخبين البلديين والحكم على مصداقيتهم في المستقبل³، إما من خلال تجديد الثقة فيهم وإعادة انتخابهم لعهد جديد، أو انتخاب أعضاء آخرين.

تتمثل المهمة الأساسية للمجلس الشعبي البلدي في معالجة القضايا والشؤون التي تندرج ضمن نطاق صلاحياته في حدود إقليم البلدية، وكذا مناقشة كل ما يتعلق بحل المشكلات التي تواجه المواطنين، إضافة إلى دراسة سبل تجسيد التنمية على مستوى الإقليم البلدي، ويبدو أن تحديد نطاق نشاط وعمل البلدية في إقليمها المحلي فيه تمييز واضح لشؤون المحلية التي تخص فقط المواطنين داخل نطاق البلدية عن الشؤون العامة.

¹ المادة 16 من دستور الجمهورية الجزائرية الحالي الصادر سنة 2020م، مرجع سبق ذكره.

² المادتين 11 و103 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

³ ناجي عبد النور، مرجع سبق ذكره، ص 100.

ينظر المجلس الشعبي البلدي في قضايا الشأن المحلي ويبحث فيها عن طريق الجلسات والمداولات التي يعقدها أعضاؤه، إما بشكل دوري في الحالة العادية وغير العادية، أو في الحالات الخاصة وفي الظروف الطارئة، وتتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة للحاضرين من أعضاء¹، ويتطلب تدبير الشأن المحلي وجود نوع من التوافق حول البرامج والمشاريع والقضايا التي يتم التداول حولها في البلدية، ومن الشائع أن صياغة القرارات والبرامج من قبل الهيئات المحلية تتم بشكل توافقي يضمن إشراك نخب وتيارات سياسية مختلفة²، وذلك من منطلق أن المجلس البلدي هو إطار لتمثيل أكبر قاعدة ممكنة من المواطنين، وقرارته يُمكن أن تحظى بإجماع الغالبية العظمى من سكان الإقليم على اعتبار أن أعضاؤه منتخبين من قبلهم.

وبالنظر للصلاحيات التي يحوز عليها المجلس الشعبي البلدي في الجزائر، يتبين أنه لم يتم تقييد اختصاصاته بشكل دقيق كما هو الشأن في بعض الدول التي تعتمد على أسلوب حصر صلاحيات الهيئات المحلية وقصرها على ما ورد النص عليه في القانون المتعلق بالجماعات المحلية فقط، بل إن قانون البلدية في الجزائر يحدد الإطار العام لاختصاصات المجلس البلدي، وللمجلس أن يتوسع في إطار ذلك وفي حدود إمكانياته في أداء باقي المهام، ويبدو أن عدم تقييد اختصاصات البلدية بقدر ما هو توسيع لنطاق حرية المجلس في إدارة الشأن المحلي إلا أنه في ذات الوقت يحمل المنتخبين في المجالس البلدية مسؤوليات تفوق الإمكانيات المتاحة للبلدية، خاصة في ظل محدودية الموارد وتزايد الطلب على الحاجات من الخدمات والمرافق والتنمية.

1- العلاقة بين عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية والتمثيل المحلي للمواطنين على مستواها:

يُحدد عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية في الجزائر استنادا لمعيار الكثافة السكانية المتمركزة على مستوى إقليم كل بلدية على النحو التالي:

- 13 عضو مجلس شعبي بلدي في البلديات التي يقل تعداد السكان بإقليمها عن 10000 نسمة.
- 15 عضو مجلس شعبي بلدي في البلديات التي يتراوح التعداد السكاني بإقليمها بين 10000 و20000 نسمة.
- 19 عضو مجلس شعبي بلدي في البلديات التي يتراوح التعداد السكاني بإقليمها بين 20000 و50000 نسمة.
- 23 عضو مجلس شعبي بلدي في البلديات التي يتراوح تعداد السكاني بإقليمها 50001 و1000000 نسمة.
- 33 عضو مجلس شعبي بلدي في البلديات التي يتراوح التعداد السكاني بإقليمها بين 100001 و200000.

¹ المادتين 52 و54، قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

² محمد محمد بدران، مرجع سبق ذكره ص 73.

- 43 عضو مجلس شعبي بلدي في البلديات التي يساوي أو يفوق عداد السكان بإقليمها 200.001 نسمة¹.

ولا شك أن التباين في التعداد السكاني بين البلديات له تأثير على الشكل العام للممارسة الديمقراطية داخل الإقليم البلدي، فكلما ارتفع عدد النسمة في الإقليم المحلي ارتفعت معها مطالب واحتياجات سكانه، وبالتالي تظهر الحاجة أيضا إلى توسيع قاعدة التمثيل لتشمل أكبر عدد ممكن من المواطنين، وذلك عن طريق زيادة عداد المقاعد بالمجالس الشعبية البلدية بشكل يتناسب مع عدد النسمة المراد تمثيلها، وهو الإجراء الذي يتطلب تحيين الإحصائيات المتعلقة بالسكان في كل إقليم بلدي بشكل دوري.

2- دو افع زيادة عدد أعضاء المجالس المحلية المنتخبة: إن حجم المجالس المحلية من الناحية النظرية قد يختلف من حيث عدد أعضائها، وذلك وفقاً لدوافع أخرى غير معيار التعداد السكاني في الإقليم المحلي والذي هو معتمد في دول كثيرة على غرار الجزائر، ومن جملة هذه العوامل ما يلي:

- الرغبة في توسيع تمثيل الاتجاهات السياسية والمصالح المختلفة بالإقليم المحلي.

- الرغبة في إيجاد اتصال أكثر فعالية بين المواطنين والمجلس المحلي.

- توسع حجم المهام الملقة على عاتق المجلس المحلي.

- قد يفرض التخطيط المحكم لبرامج ومشاريع التنمية المحلية وجود ممثلين عن كل منطقة من مناطق الإقليم داخل المجلس المحلي.

ومن مظاهر الممارسة الديمقراطية في عمل المجلس الشعبي البلدي في الجزائر آلية تأسيس اللجان التي تساعد المجلس في أدائه لمهامه، حيث يقوم المجلس البلدي بتشكيل لجان من بين أعضاءه تضطلع بمهمة الإشراف على أنشطة وأعمال تدخل في إطار صلاحياته مع ضرورة مراعاة مبدأ التمثيل لتركيبه السياسية المشكلة للمجلس الشعبي البلدي، علاوة على ذلك فإن هذه اللجان تقوم بانتخاب رئيس لها من ضمن أعضائها، وهي الإضافة الجديدة التي جاء بها قانون البلدية 10-11 ولم تكن موجودة في قانوني البلدية السابقين سواء الأمر 67-24 أو القانون 90-08.

وحدد عدد اللجان البلدية بين 03 إلى 04 حسب التعداد السكاني لكل بلدية، حيث تُؤسس هذه اللجان والتي يشترط في تكوينها مراعاة مبدأ ضمان تمثيل نسبي للأحزاب والقوائم المشكلة للمجلس استناد لمداولة تتخذ بموافقة أغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي عليها، وقد أُتيح المجال أيضا للمجالس الشعبية البلدية لاستحداث لجان خاصة لتكفل بنشاط محدد يندرج ضمن الصلاحيات المتاحة للمجلس². وهو الإجراء الذي يسمح للبلدية بتدارك التكفل ببعض المسائل التي لم يرد النص على وجود لجنة مختصة تتكفل بها، ولاشك أن مراعاة مبدأ التمثيل في تشكيل اللجان البلدية يحقق التوافق والرضى

¹ المادة 187 من القانون العضوي 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سبق ذكره.

² المواد من 31 إلى 36 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره

لدى مختلف التيارات السياسية الموجودة في المجلس الشعبي البلدي، ويجنب هذه الأخيرة الصراعات التي قد تنشأ نتيجة لغياب مبدأ التمثيل في عملها.

علاوة على ما تقدم فإن المجلس الشعبي البلدي المنتخب لا يشكل فقط إطار لممارسة الديمقراطية في الجانب المتعلق بكون أعضائه ينتخبون من طرف المواطنين فقط، وإنما تمتد هذه الممارسة لتشمل المواطن المحلي بشكل مباشر، حيث أن قانون البلدية 10-11 قد نص على مجموعة من الآليات التي من خلالها مكن المواطن من حضور مداوالات المجلس الشعبي البلدي، وأتاح له الاطلاع على فحوى جلساته، كما أتاح للمجلس المنتخب إمكانية الاستعانة بالأشخاص الذين لهم خبرة وتجربة في مجال معين¹، وذلك بهدف توسيع قاعدة الحوار والنقاش لتشمل كل شخص يمكنه تقديم آراء وتصورات مفيدة للمجلس في إطار الجلسات التي يعقدها لدراسة قضايا الشأن المحلي، وهو الأمر الذي يعد دعامة هامة في التكريس لدور المجلس الشعبي البلدي في تعزيز الديمقراطية التشاركية، وإتاحة المجال للمواطنين للمشاركة في إدارة الشأن المحلي بشكل شفاف وفي جو ديمقراطي.

المطلب الثالث: التكريس القانوني لآليات مشاركة المواطن في تسير الشؤون البلدية

بداية فإن إشراك المواطنين في تسير شؤونهم المحلية لا يرتبط فقط باللجوء إلى اعتماد مبدأ الانتخاب لتشكيل هيئات الإدارة المحلية، كما أن هذه العملية لا تقف عند الدور الانتخابي الذي يؤديه المواطن من خلال عملية اختيار ممثلين عنهم من بين الأشخاص الذين يرون بأن لديهم الكفاءة والقدرة لتولى مهمة تسير الشأن المحلي نيابة عنه*، هذا هو النمط الشائع من الديمقراطية التمثيلية التي يفترض من خلال نهجها أن المجالس المحلية ستتشكل لتمثيل السكان المحليين بشكل يحقق رضى الأغلبية، غير أن دور المواطن المحلي في الديمقراطيات الحديثة قد تجاوز هذا الطرح التقليدي، إذ يظل دور السكان المحليين مستمر ومتواصل حتى بعد نهاية عملية اختيار ممثلهم، وذلك عن طريق آليات وإجراءات عملية للمشاركة، يُفسح من خلالها المجال أمام المواطنين ليُبدوا مقترحاتهم ويدلو بدلوهم في مختلف قضايا الشأن المحلي، وفي مختلف السياسات والبرامج التي يعتمزم المنتخبين المحليين تجسيدها على مستوى الإقليم.

يعرف هذا الشكل من الديمقراطية المحلية بالديمقراطية التشاركية، وهي المقاربة الحديثة التي جاءت لتدارك نقائص الديمقراطية التمثيلية، وذلك نظراً للأزمات والمشكلات التي رافقت تطبيق هذه الأخيرة في أوروبا، خاصة في فترة السبعينات وما أنجر عن ذلك من تصدع للعلاقة بين الناخبين

¹ ينظر: المواد 13، 14، 26، من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

* ينظر تفاصيل أكثر: يلس شاوش بشير، إشكالية التمثيل أو أزمة التمثيل، مداخلة أُلقيت في إطار اليوم الدراسي حول الناخب والمنتخب في المنظومة القانونية الجزائرية، يوم 31 ديسمبر، 2117 بالنادي الوطني للجيش بني مسوس، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد: 21، ص 33.

والمنتخبين¹، حتى أصبح الناخبين يشعرون بأنهم غير ممثلين على مستوى المجالس المحلية، وعلى هذا الأساس أصبح الاتجاه العام في أغلب دول العالم في الوقت الراهن يَنحُو أكثر نحو تثبيت قيم الديمقراطية التشاركية في نُظم الجماعات المحلية، وذلك لما تحمله من قيم مرغوبة تجعل من المشاركة الفعالة للمواطنين في تسيير شؤون إقليمهم محور الاهتمام الأول، الأمر الذي من شأنه تعزيز وتوطيد العلاقة بين الناخب والمُنتخب، وذلك من خلال فتح مجال رحب أمام المواطنين للمشاركة رُفقت المنتخبين الممثلين لهم في تسيير الشأن المحلي.

ومن مزايا تطبيق الديمقراطية المحلية على مستوى الإدارة المحلية ما يلي:

- تنفيذ مؤهل وعالي الجودة للحكم الرشيد والرعاية الاجتماعية.
- تنظيم حياة المجتمع المحلي وفقاً لمبادئ المساواة والمشاركة والحوار العام.
- تعزيز المشاركة الفعالة للسكان المحليين في حل المشكلات من خلال فسح آليات مختلفة للمشاركة.
- تفاعل الحكومات المحلية والسكان على أساس المسؤولية المتبادلة والدعم المتبادل
- تتيح تحديد احتياجات سكان الإقليم المحلي على وجه السرعة
- المشاركة العامة في القضايا المحلية مما يزيد من مستوى الثقافة القانونية، وتشكل القيم الاجتماعية الإيجابية لدى المواطنين.
- تحسن تقديم الخدمات وجودتها على المستوى المحلي.
- تعزيز المساءلة العامة على عمل الهيئات المحلية².

تَبَيَّنَت الجزائر النهج القائم على المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية، وأقرته في دستورها³، وفي قانون البلدية، وهو ما يؤكد على الرغبة في مواصلة تعزيز التوجه نحو توسيع المشاركة المجتمعية في إدارة الشؤون المحلية، ولا شك أن مشاركة المواطنين في تدبير الشأن المحلي مرغوبة جداً، حيث أنها تزود المنتخبين المحليين بمعلومات عن السياسات والأنشطة التي يُفضلها الناس⁴، علاوة على كونها من صميم الأهداف الأساسية التي تدفع الدول لتطبيق نظام اللامركزية المحلية.

¹ بوراي دليلة، عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي في التشريع الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية- الجزائر، المجلد 09، العدد: 01، 2018، ص 620.

² Viktoriia Pankratova, Op.Cit, p 106.

³ المادة 16 من دستور الجمهورية الجزائرية- دستور 2020 - نصت على ما يلي: "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني".

⁴ David O. Porter and Eugene A. Olsen, Some Critical Issues in Government Centralization and Decentralization, Administration Review, Vol 36, No 1, Jan. - Feb, 1976, p. 72= 84.

وبغرض فهم مبدأ مشاركة المواطن في تسيير شؤون البلدية في الجزائر، لابد من العودة للمصادر الأساسية التي تضمنت التفاصيل والأسس والآليات الخاصة بهذه المشاركة والمتمثل في قانون البلدية¹، والذي جعل من المشاركة محور أساسي من المحاور التي يقوم عليها نظام البلدية في الجزائر، فقد خصص باب كاملاً منه لقضية مشاركة المواطن في تسيير الشؤون البلدية، وحددت الآليات المنظمة لهذه المشاركة استناداً لمجموعة من الإجراءات التي من شأنها أن تدعم مكتسبات الديمقراطية المحلية في الجزائر، وتفصيلاً للآليات الواردة في قانون البلدية والمتعلقة بمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون البلدية، فإنه من الضروري استعراض كل عنصر من هذه عناصرها وتحليل مضمونها، وذلك على النحو التالي:

أ- إعلام المواطنين بنشاطات البلدية وتحديد أولوياتهم التنموية

ورد في قانون البلدية 10-11 النص على أن المجلس الشعبي البلدي يتخذ كافة الإجراءات اللازمة لغرض إبلاغ المواطنين بشؤونهم، ورصد ومعرفة أولوياتهم وخياراتهم حول مختلف المسائل المتعلقة بتهيئة إقليم البلدية، والمشاريع والبرامج التنموية المراد إنجازها في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وفي سبيل ذلك فإن المجلس الشعبي البلدي يمكنه اللجوء لاستخدام الوسائل الإعلامية من أجل تبليغ المواطنين، علاوة على ذلك فإن المجلس الشعبي البلدي يمكنه عقد لقاءات بشكل دوري مع المواطنين، يُقدّم من خلالها عرضاً يوضح فيه مُحصلة نشاطاته وأعماله، بل أن قرارات رئيس البلدية لتصبح قابلة للتنفيذ، لابد للبلدية من اللجوء إلى نشرها في حالة ما كانت ذو طابع عام، أو عن طريق إشعار فردي في حالة ما إذا كانت قرارات ذات طابع خاص²، وذلك في إطار إطلاع المواطنين على المعلومة وجعلهم على دراية بنشاط البلدية.

وعلى الرغم من أن قانون البلدية لم يتطرق بإسهاب وبشكل واضح لطبيعة هذا الإعلام وما يمكن أن يتضمنه، واكتفى فقط بذكر المحاور الكبرى له والمرتبطة بأولويات المواطن في التهيئة والتنمية، إلا أن وجود هذا الآلية يعتبر إضافة وعامل معزز للديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية، وذلك أنها تجعل المواطنين على إطلاع بكل ما تعتزم الهيئات البلدية القيام به وتنفيذه، من سياسات وبرامج يمكن أن تسهم في الرقي بالإقليم المحلي.

لم يعد يخفى التأثير البالغ الذي أصبحت تُحدثه وسائط التواصل التكنولوجية الحديثة اليوم في المجتمعات الإنسانية، سواء في الجانب السلبي من نشر للإشاعات، واختراق للخصوصيات وغير ذلك، أو في الجانب الإيجابي من تنوير للرأي العام وسهولة إيصال المعلومات وما إلى ذلك، لذا يمكن ملاحظة أن العديد من المجالس البلدية في الجزائر اليوم أصبحت تعتمد إلى فتح صفحات على مواقع التواصل الاجتماعي، تعرض من خلالها مختلف الخرجات والأعمال التي تقوم بها على مستوى إقليم البلدية، وهو ما يجعل المواطنين على إطلاع مستمر بالمجهودات التي تبذلها المجالس الشعبية البلدية من أجل حل

¹ نصت المادة 02 من قانون البلدية 10-11 على أن البلدية "تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

² المادتين 11 و 97 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

مشكلاتهم والوفاء بمتطلباتهم التنموية، إلا أن النص على ذلك لا ينفي وجود بعض النقائص والسلبيات المرتبطة بتجسيد هذا الإجراء، والتي سيتم التطرق لها وتوضيحها في المطلب الخاص بمحدودية آليات مشاركة المواطن المحلي في تسيير شؤون البلدية.

ب- تأطير البلدية للمبادرات المحلية المحفزة لمشاركة المواطنين

إن مَهْمَة تنمية الإقليم المحلي وتوفير متطلبات سُكَّانه لا يقتصر فقط على الدور الذي تؤديه الهيئات المحلية، بل إن هذه العملية تتطلب تكامل للأدوار، فالمجتمع المحلي ورغم أنه المعنى والمستفيد الأول من البرامج والمشاريع التي تسهر الهيئات البلدية على تجسيده، إلا أنه يبقى شريكاً أساسياً لا غنى عنه في نجاح هذه الجهود، وفي هذا الصدد نجد بأن قانون البلدية 10-11 قد أولى لهذا الأمر جانباً من الأهمية، وذلك من خلال النص على أن المجلس الشعبي البلدي يَسهر على تهيئة الظروف الملائمة لتأطير المبادرات المحلية، والتي من شأنها تشجيع المواطنين على للمشاركة¹، وتلك التي تسعى لإيجاد حلول للمشاكل التي تطرح على المستوى المحلي.

ومن شأن المبادرات المحلية في شتى المجالات أن تُساهم في تقديم مقترحات جديدة تكون مفيدة في تحسين حياة السكان المحليين على مستوى إقليم البلدية، لذا فإن الدور المحوري للبلدية في هذا الصدد يتمثل في مرافقة هذه المبادرات وتأطيرها على نحو إيجابي، ويُنْثَر في هذا المقام أيضاً بعض الإشكالات المتعلقة بطبيعة الإطار الذي ستقوم البلدية بوضعه لتحفيز المبادرات المحلية، وماهي أشكال هذه المبادرات المحلية، وماهي حدود الدعم الذي يمكن أن تقدمه البلدية لدعم وتأطير هذه المبادرات، لذا فعلى الرغم من وجود النص على هذه الآلية، إلا أن طريقة تطبيقها تبقى غير واضحة، وهو ما يجعل المجالس الشعبية البلدية في حالة من التردد والغموض نظراً لغياب التفاصيل المتعلقة بهذه العملية.

ج- إمكانية لجوء رئيس البلدية لاستشارة الخبراء والمختصين

لَمْ تُعد المشاركة عن طريق الاقتراح هي التعبير النهائي عن مشاركة المواطن في إدارة الشأن المحلي، فمن خلال إعادة تصميم الديمقراطية المحلية انتقل الاهتمام من التركيز فقط على عملية اقتراح الناخبين، إلى فكرة المشاركة من خلال استشارة المواطنين²، وذلك وفقاً لمقاربة الديمقراطية التشاركية.

تضمن قانون البلدية في الباب المتعلق بمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، النص على أن رئيس البلدية له إمكانية الاستعانة بكل شخص ذو خبرة في مجال ما، أو شخصية محلية أو ممثل لجمعية تنشط على المستوى المحلي، شريطة أن تكون معتمدة بصفة قانونية، وذلك بغرض الاستفادة من خبرتهم

¹ المادة 12 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

² Daugeron Bruno, **democratie administrative dans la theorie du droit public, retour sur naissance d'un concept**, in la democratie administrative des administration aux citoyens, RFAP N 137-138, 2011, p 29.

وتجربتهم في النقاش حول الأنشطة والعمليات التي يَعتزم المجلس أو اللجان البلدية القيام بها¹، وبالتالي فإن الإقرار للمجلس الشعبي البلدي بإمكانية اللجوء للاستشارة يعد مؤشر مهم لتحفيز المشاركة، ومن شأنها فتح المجال لأفراد المجتمع المحلي من أجل المساهمة في حل المشكلات والقضايا التي على مستوى إقليمهم البلدي والتي تمس مجال اهتمامهم، وذلك بدلاً من انتظار الحلول فقط من طرف الهيئات المركزية، والتي غالباً ما تكون غير محيطة بخصوصيات الإقليم المحلي واحتياجات سُكانه.

كما أن هذا الاجراء من شأنه رفع الحرج عن المنتخبين في الهيئات البلدية خاصة الجُدد منهم، وأولئك الذين لا يملكون خبرة كافية في مجال تسيير ما يتعلق بالشؤون البلدية، علاوة على أن الاستعانة بأهل الاختصاص والخبراء في أي مجال يمكن يُعطي نتائج أفضل، كونهم- الخبراء والمختصين- على إطلاع أوسع بذلك المجال وما يرتبط به، كما أن هذه الاستشارات تُساهم أيضاً في تثمين عمل الجمعيات المحلية التي تَنشط على مستوى إقليم البلدية، وبالتالي فلجوء المنتخبين في الهيئات البلدية للاستشارة يوسع من مجال ونطاق المشاركة المواطنة في إدارة الشأن المحلي، ويجعل من عملية المشاركة عملية فعالة.

د- حضور المواطنين لمداولات المجلس الشعبي البلدي

تُعقد جلسات المجلس الشعبي البلدي بشكل علني، كما أن الحضور لها مُتاح أمام المواطنين²، إلا في حالات خاصة، ورغم أنه لم يتم إدراج هذا العنصر في قانون البلدية 10-11 ضمن الآليات التي ورد النص عليها في الباب المتعلق بمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون البلدية، إلا أن تواجد المواطنين داخل قاعة مداولات المجلس الشعبي البلدي ومتابعة مجريات جلساته، يُمكن اعتبارها شكل من أشكال المشاركة المجتمعية في والرقابة على أعمال وأنشطة البلدية.

هـ- تمكين المواطن من الاطلاع على مداولات وقرارات البلدية

سَعَت السلطة السياسية في الجزائر منذ عقود إلى تحسین علاقة الإدارة بالمواطن، وذلك من خلال إقرار عدة آليات من شأنها صَوْن حُقوق المواطن في تعاملاته مع الإدارة، وقد كُلِّت هذه الجهود بصور المرسوم رقم 88-131 المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، والذي جاء النص فيه لأول مرة على السماح باطلاع المواطنين على الوثائق والمعلومات الإدارية³، وفي ذات الصدد فإن قانون البلدية 10-11 جاء منسجماً مع فحوى هذا الإقرار، حيث تم النص على إمكانية إطلاع المواطنين على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات الصادرة عن البلدية، وإمكانية أخذ نسخة منها على حساب نفقة طالها⁴، وهو ما يُعزز من شفافية العلاقة بين البلدية والمواطن، بحيث أنه كلما كانت هذه العلاقة

¹ المادة 13 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

² المادة 26 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

³ المادة 10 من المرسوم رقم 88-131 يتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، مؤرخ في 04 يوليو 1988، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رقم 27، الصادرة بتاريخ 06 يوليو سنة 1988.

⁴ المادة 14 من قانون البلدية 10-11، نفس المرجع.

واضحة وشفافة، كلما أدى ذلك لتقوية الصلة بين المسؤولين المحليين والمواطنين، وبالتالي نجاح جهود الإدارة المحلية في تنمية الإقليم المحلي.

المبحث الثاني: تحديات الديمقراطية المحلية على مستوى البلديات في الجزائر

يواجه تطبيق الديمقراطية المحلية على مستوى البلدية في الجزائر إكراهات متعددة، منها ما هو مرتبط بطبيعة النظام الانتخابي وما يتضمنه من إجراءات وعمليات تنظيمية متعلقة بالانتخابات البلدية، ومنها ما يتعلق بإشكالية عدم وجود قدر كافي من السلطة لدى المنتخبين في الهيئات البلدية التي تمكنهم من اتخاذ قرارات محورية لصالح المواطنين على مستوى الإقليم البلدي، علاوة على التحديات التي تطرح حول تجسيد آليات الديمقراطية التشاركية في نظام البلدية لتمكين المواطنين من المشاركة في إدارة ما يتعلق بالشأن المحلي.

المطلب الأول: مآخذ النظام الانتخابي وواقع مشاركة المواطنين في الانتخابات البلدية

بالنظر لأهمية العملية الانتخابية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، فإن التطرق للتحديات التي تُحيط بهذه العملية يبدأ من البحث في مضمون النظام الانتخابي المعتمد في انتقاء أعضاء المجالس الشعبية البلدية، وكذا تشخيص واقع مشاركة المواطنين في الانتخابات البلدية.

أ- مآخذ النظام الانتخابي بخصوص انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية

تخضع عملية اختيار النظام الانتخابي في أي دولة في العالم لعدة اعتبارات، قد تستند في بعض الأحيان على أبعاد تكون مختلفة إلى حد ما عن الجوانب النظرية التي تظهر من خلال النصوص والتشريعات القانونية، وقد ترتبط بأهداف تُحدد وفقاً لاستراتيجية نظام الحكم السياسي في الدولة، ولاشك أن النظام الانتخابي الذي تتبناه كل دولة له تأثير على الممارسة الديمقراطية¹، حيث تُضبط قواعد وأسس هذا النظام عادة في قانون خاص تحدد فيه بدقة مختلف الإجراءات المرتبطة بهذه العملية، فوجود المنظومة القانونية الناظمة لإجراءات العملية الانتخابية يُعد ضماناً أساسية لتعزيز الممارسة الديمقراطية في الدولة.

هذا ويُعد النص القانوني 01-21 الخاص بالانتخابات المعيار الأساسي الذي يضبط إجراءات العملية الانتخابية في الجزائر في الوقت الراهن، مع الإشارة إلى أن هذا القانون يتضمن أحكام عامة مشتركة تشمل كل الفعليات الانتخابية الرئاسية منها والتشريعية والمحلية، وأحكام خاصة مختلفة، ومن خلال تتبّع نصوص هذا القانون واستقراء مضامينه، يتضح وجود بعض الإشكالات ذات الصلة بالانتخابات البلدية وهي كالآتي:

¹ عيدات عبد الغني، إنزارة عادل، تأثير الإصلاح السياسي على النظام الانتخابي في الجزائر: الانتخابات التشريعية 2021 نموذجاً، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، جامعة عبد الرحمان بن باديس- مستغانم، المجلد 06، العدد: 02، 2022، ص 113.

1- الشرط المتعلق بضرورة ألا يكون للمترشح علاقة بأوساط المال الفاسد وتأثيره على حرية الترشح

بالنظر لأهمية قانون الانتخابات في توضيح إجراءات انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية على المستوى المحلي، يتجلى وجود بعض الإشكالات المتعلقة بنص أحكام المادة 184 من قانون الانتخاب 01-21، والمتضمنة الشروط اللازم توفرها في المترشح لانتخابات المجالس الشعبية البلدية، وبالتحديد الشرط المتعلق بضرورة أن لا يكون للمترشح علاقة بأصحاب المال الفاسد والأفعال المشبوهة، وألا يكون قد تسبب في عرقلة السير الحسن للانتخابات، فالملاحظ أن هذه الأحكام صيغة بعمومية وعدم تفصيل في محتواها بالشكل الكافي، وهو الأمر الذي يُمكن أن يؤدي إلى إساءة فهمها والإضرار بالديمقراطية المحلية على مستوى البلدية، حيث أن صياغة هذه المادة جاءت على النحو التالي "ألا يكون معروف لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة". وفي واقع الأمر فإن صياغة هذه المادة بهذا الشكل يطرح الكثير من التساؤلات حول المعيار الذي يمكن من خلاله الحكم على صلة الشخص بهذه الأفعال قطعاً، هل هذا الأمر يعود إلى الرأي العام؟ أم إلى القضاء؟، وماهي قائمة الأعمال والسلوكيات التي تدخل ضمن نطاق الشبهة وفقاً لهذا النص؟

كما أن تطبيق هذا الشرط بهذا الشكل قد أدى إلى إزاحة الكثير من المترشحين للانتخابات المجالس الشعبية البلدية التي جرت في سنة 2021م، وذلك للاشتباه بصلتهم بأصحاب الأعمال المشبوهة، غير أنه وبالرغم من إقصائهم من الترشح، لم يتم فتح تحقيق بحقهم لإثبات صلتهم بأصحاب المال الفاسد من عدمها.

2- اقتراع تفضيلي دون مزج أو ترتيب

إن نمط الاقتراع التفضيلي الذي اعتمد ولأول مرة في الانتخابات البلدية في الجزائر بداية من سنة 2021م، لا يمكن فيه للناخب أن يختار مرشحين آخرين من قوائم أخرى ليشكل بذلك قائمة جديدة، كما هو الشأن بالنسبة لنمط التصويت التفضيلي بمزج¹، وبالتالي فحرية الناخب في التفضيل تظل محصورة داخل نفس القائمة.

علاوة على أن الناخب يكتفي فقط بوضع علامة أمام المرشحين الذين يختارهم من داخل قائمة واحدة، وفقاً لنمط القائمة المفتوحة، ولا يمكنه أن يُرتب اختياراته عن طريق أرقام كما يجري العمل به في أغلب الدول التي تعتمد نظام التصويت التفضيلي، مع إتاحة المجال للناخبين بحرية الاختيار وترتيب المرشحين ترتيب تفضيلياً من كل قائمة، وذلك حسب عدد المقاعد في الدائرة الانتخابية.

3- احتساب تصويت الناخب على القائمة دون اختيار وإلغاء الأوراق المشطوبة كلياً

¹Jurij Toplak, **Preferential Voting: Definition and Classification**, Op.Cit, p 744-743.

يتعلق الأمر بتصويت الناخبين إذ ووفقاً للنمط الحالي فإن الناخب إذا قام بوضع الورقة المتضمنة قائمة انتخابية ما بدون وضع أي علامة اختيار أمام أي مرشح في القائمة، فإنه يتم منح كل المترشحين في تلك القائمة صوتاً¹، وهو ما يتعارض نظرياً مع اعتبار الأوراق المشطوبة كلياً أو جزئياً ملغاة، في حالة تجاوز عملية الاختيار عدد المقاعد المطلوب شغلها.

إذ وفي ذات السياق يتم احتساب الأوراق التي لم يختَر فيها الناخب أي مرشح لصالح القائمة، فإذا تم قبول احتساب صوت لكل مرشح في القائمة التي لم يختَر فيها الناخب أي مرشح، فلماذا تعتبر ملغاة القائمة التي يختار فيها الناخب كل المرشحين، مع أن عملية الاختيار أولى بالقبول من ترك القائمة فارغة بدون اختار أي مترشح من بين المترشحين من داخل القائمة.

4- تعدد الأحزاب والقوائم في ظل نظام التمثيل النسبي

يتميز نظام التمثيل النسبي بكونه يُتيح تمثيل أكبر للفواعل السياسية داخل المجالس المحلية والوطنية، ويعزز من فرص الأحزاب الفتية في الظفر بمقاعد تمثيل لها²، وفي ذات السياق فإن نظام التمثيل النسبي له بعض التأثيرات السلبية والتي لا تخفى مظاهرها في الساحة السياسية في الجزائر، وقد أثبتنا واقع العمل بهذا النظام، حيث أدى هذا النظام لوجود عدد كبير من الأحزاب في الساحة السياسية، وبروز أحزاب صغيرة وانشطار الأحزاب الكبيرة، وذلك راجع لكون نظام التمثيل النسبي يضمن لهذه الأحزاب مقاعد تتوافق مع عداد الأصوات التي أحرزتها³. وهو ما جعل العمل الحزبي على المستوى المحلي في الجزائر يكتسي طابع الكم والكثرة على حساب الفاعلية.

علاوة على ذلك فقد أدى نظام التمثيل النسبي لبروز مشكلة الانسدادات على مستوى المجالس الشعبية البلدية، نظر لتنوع تركيبتها، إذا أن حصول الحزب على أغلبية المقاعد في المجلس البلدي لا يعنى بأنه سيسير البلدية وفقاً للبرنامج الذي يطمح لتجسيده، وذلك أن بعض الأحزاب التي قد تحظى بمقعد واحد في انتخابات المجالس الشعبية البلدية، تُصبح في كثير من الأحيان هي الفيصل في ترجيح كفة حزب على حزب آخر تحصل على عدد أكبر من المقاعد، وذلك من خلال لجؤها لسياسة التحالف مع أحزاب أخرى، وهو ما يعد إشكال كبير يؤثر على اختيارات الناخبين ويؤجج الصراعات والخلافات داخل المجالس الشعبية البلدية.

5- فرض مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء في قائمة الترشح للانتخابات البلدية

نصت المادة 173 من قانون الانتخابات 21-01 على إلزام القوائم الانتخابية بمراعاة أن تتألف نصف قائمة المترشحين من العنصر النسوي، واعتبار أن الإخلال بهذا الشرط يُعد مبرراً لرفض القائمة

¹ المادة 156 من القانون 21-01 المتعلق بالانتخاب، مرجع سبق ذكره.

² ذبيح عادل، مرجع سبق ذكره، ص 317.

³ بن ورزق هشام، قصور الإطار القانوني البلدي عن إيجاد منتخب تمثيلي وكفاء، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور- خنشلة، المجلد 03، العدد 01، 2016، ص 174.

ككل،¹ وذلك في إطار المساعي التي كانت قد أعلنت عنها السلطة السياسية الجزائرية سابقاً، لترقية دور المرأة في الحياة السياسية منذ العهدة الثانية للرئيس الراحل عبد العزيز بوتفليقة، وبدأت خطوات تجسيد هذا التوجه على أرض الواقع من خلال التعديل الدستوري لسنة 2008م²، ثم بصدر القانون العضوي رقم 03-12³ المحدد لكيفية زيادة حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، وقد كرس أيضاً قانون الانتخاب الحالي في مادته 173 المشار إليها ذات التوجه، مع إلغاء نظام المحاصصة وتثبيت مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء في قوائم الترشح.

وبالرغم من جملة الإصلاحات التي سعت لترقية تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ونركز هنا بشكل خاص على المجالس الشعبية البلدية، غير أن حقيقة هذا التمثيل ظهرت بشكل واضح على أرض الواقع بعد إلغاء نظام المحاصصة، حيث لم تتجاوز نسبة تمثيل المرأة في انتخابات المجالس المحلية البلدية والولائية الأخيرة لسنة 2021م عتبة 7%⁴، وهو ما يظهر بأن فرض شرط المناصفة بين الرجال والنساء الذي كرسه قانون الانتخابات الحالي قد أثبت عدم فاعليته في تحفيز المشاركة السياسية للمرأة، بل يلاحظ أيضاً أن إلزام القوائم باحترام هذا الشرط دفع بالكثير من الأحزاب والقوائم إلى ترشيح بعض النساء في قوائمها لا لشيء سوى من أجل ضمن قبول القائمة من الناحية القانونية، بينما في الواقع الأمر فإن الكثير من النساء التي يتم ضمهن للقوائم الانتخابية قد لا يكون لديهن دافع للعمل السياسي خاصة في المجتمعات المعروفة بطبعتها المحافظ.

ب- تشخيص واقع مشاركة المواطنين في الانتخابات البلدية

يُعد مستوى مشاركة المواطنين في اختيار ممثليهم في المجالس والهيئات المحلية عن طريق الاقتراع أحد المؤشرات الأساسية التي ينظر من خلالها إلى طبيعة العلاقة بين المنتخبين والمواطنين، فكلما كانت هذه المشاركة قوية فإن ذلك يعكس وجود ثقة وتفاعل إيجابي من المواطنين مع ممثليهم، علاوة على كونه مؤشر معبر عن إيمان الفرد بأن مشاركته في الانتخابات ستؤدي لإحداث تغيير في نمط الإدارة والتسيير المحلي، وعلى الجانب الآخر فإن إحجام المواطنين عن المشاركة في الانتخابات المحلية يعد مؤشر صريح على عدم رضاهم بالأوضاع القائمة واحساسهم بعدم جدوى مشاركتهم في إحداث التحول الإيجابي الذي يصبون إليه.

¹ المادة 176 من قانون الانتخاب 01-21، نفس المرجع.

² المادة 31 مكرر من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2008م، والتي جاء مضمونها كالآتي: "تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة".

³ قانون عضوي رقم 03-12 المحدد لكيفية توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، المؤرخ في 12 جانفي سنة 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 01، 14 جانفي 2012م.

⁴ الجزائر.. تراجع تمثيل المرأة في المجالس البلدية إلى أقل من 7%، موقع trt arabic، على الرابط:

https://arabic.rt.com/middle_east/1304939 -الجزائر-تراجع-تمثيل-المرأة-في-المجالس-البلدية-إلى-أقل-من-7/،

تاريخ النشر: 16/12/2021.

إن المشاركة في الانتخابات البلدية في الجزائر حق دستوري¹ وقانوني مكفول لكل من تتوفر فيهم الشروط المطلوبة في الناخبين والمحددة في قانون الانتخاب 01-21، وعلى الرغم من جهود الإصلاح والتعديلات المتعاقبة التي مست النظام الانتخابي في الجزائر بهدف تحفيز المشاركة الشعبية في الانتخابات، إلا أن مشكل قلة إقبال المواطنين على المشاركة في الانتخابات المحلية بشكل عام والبلدية بشكل خاص لا يزال تحدي حقيقي يُطرح بقوة في الساحة السياسية في الجزائر.

ويحيل البحث في تحليل استمرار هذه الأزمة إلى استنتاجات عديدة أهمها، أن التراكمات والممارسات السياسية السلبية المتكررة أفرزت أزمة ثقة لدى المواطنين، وهاجس من قنوات المشاركة السياسية، أحزاب كانت أو تنظيمات نقابية أو جمعيات، كون هذه الأخيرة لا تقدم مشاريع وبرامج مقنعة لحل المشكلات التي تواجه المواطن، ما جعل فئة معتبرة في المجتمع غير مؤمنة بقدرة المشاركة الانتخابية على إحداث التغيير الإيجابي الذي ينشدونه، الأمر الذي أدى لارتفاع نسبة المقاطعة²، وهو ما تعبر عنه الاحصائيات المتعلقة بنسب مشاركة المواطنين الجزائريين في انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية في السنوات الأخيرة، حيث تفصح الأرقام عن انخفاض في نسبة المشاركة والتي لم تتجاوز نسبة المشاركة 47% في انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية الأربعة الأخيرة، كما هو موضح في الشكل التالي:

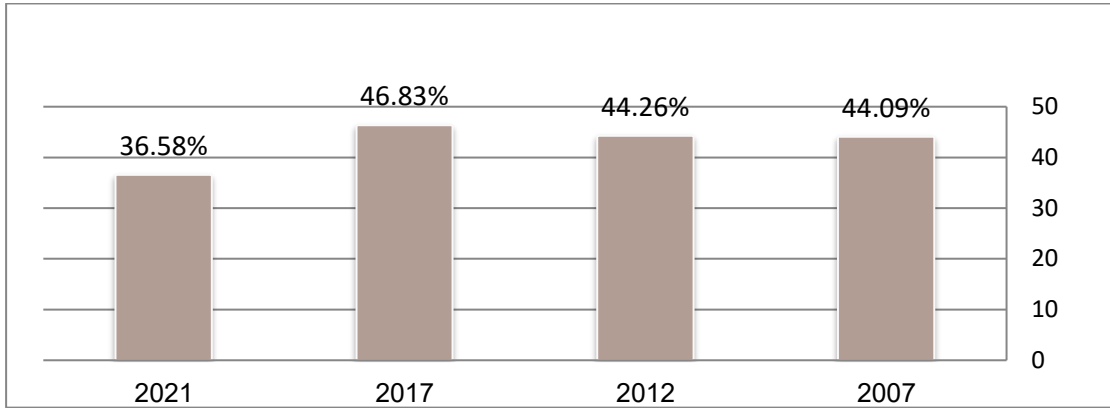
¹ المادة 12 من دستور الجمهورية الجزائرية- دستور 2020 - نصت على ما يلي: "الشعب حر في اختيار ممثليه، لا حدود لتمثيل الشعب إلا ما نص عليه الدستور وقانون الانتخابات".

* ينظر: الشروط المطلوبة في الناخب المواد من 50 إلى 52 من القانون 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سبق ذكره.

* تفاصيل أكثر حول تراجع مكانة الأحزاب السياسية وضعف تأثيرها: عبد الفتاح حلواجي، التمثيل السياسي للحكم وأزماته دراسة فكرية مستقبلية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية: قسم التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 03، 2021-2022، ص 343=ص353.

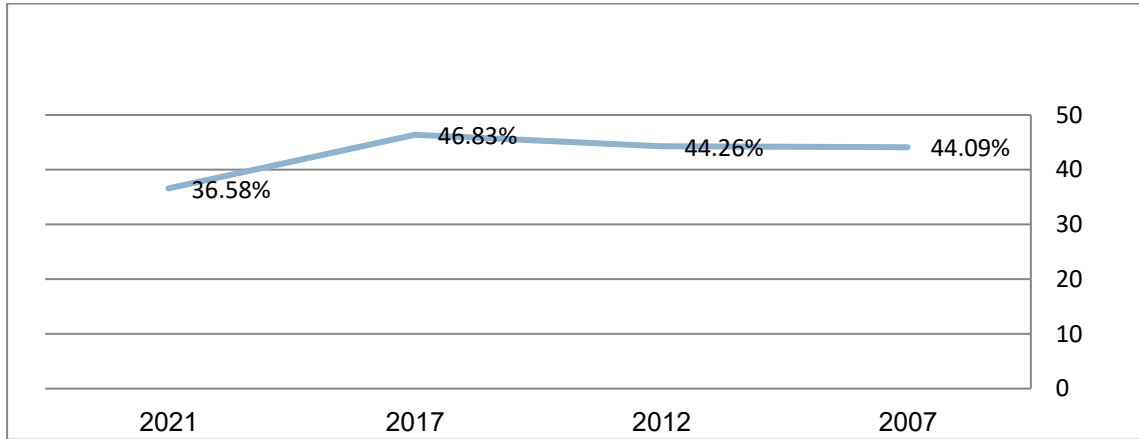
² جهيدة ركاش، الياس قسايسية، النظام الانتخابي الجزائري بين محاولات الإصلاح ومحدودية المشاركة السياسية، المجلة الجزائرية للسياسة والأمن جامعة وهران 02، الجزائر، المجلد 01، العدد 01، 2022، ص 153-ص154.

الشكل رقم 01: يوضح نسبة المشاركة في آخر أربع انتخابات بلدية في الجزائر



المصدر: السلطة الوطنية المستقل للانتخابات*، نسبة المشاركة 44.27 بالمائة في المجالس البلدية وقرابة 43 في المجالس الولائية.

الشكل رقم 02: يوضح تطور نسبة المشاركة في آخر أربع انتخابات بلدية في الجزائر



المصدر: السلطة المستقلة للانتخابات*، نسبة المشاركة 44.27 بالمائة في المجالس البلدية وقرابة 43 في المجالس الولائية*.

إن ضعف إقبال المواطنين عن المشاركة في انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية في الجزائر يعد مؤشر سلبي، يعبر عن وجود اختلالات ونقائص تحتاج إلى المراجعة، علاوة على أنه يحمل دلالات واضحة عن وجود أزمة تمثيل سياسي، حيث أن معظم المقاطعين قد استقر لديهم شعور بأنهم غير ممثلين من قبل المجالس الشعبية البلدية، وعلى الجانب الآخر فإن فئة معتبرة من المرشحين لانتخابات المجالس الشعبية البلدية قد اتجهوا ليصبحوا محترفين للسياسية، أي الاهتمام بمراكمة العهديات الانتخابية وإطلاق الوعود بدل من البرامج الواقعية، وهو ما نجم عنه توليد شعور سلبي لدى المواطنين

الذين أضحووا يعتبرون أنفسهم بأنهم مستهلكين¹، أكثر من كونهم معنيين ببرامج انتخابية تهدف لتغيير واقعهم إلى ما هو أفضل.

وتشهد الساحة السياسية في الجزائرية وجود العديد من المظاهر السلبية التي تؤثر على مصداقية المرشحين للانتخابات البلدية لدى المواطن، ومن أبرز هذه المظاهر التجوال السياسي، وذلك من خلال انتقال المرشحين بين الأحزاب والقوائم الانتخابية في كل دورة انتخابية، وهو ما صنع صورة سيئة في ذهن المواطن حول الأحزاب السياسية، حيث أصبحت في نظر الكثير من المواطنين مجرد إطار للاستقطاب ينضوي تحته المترشحين لنيل مقاعد في المجالس المحلية، أكثر من كونها فضاء للنضال الساسي ونشر الوعي والتنشئة السياسية.

ومن بين الرهانات التي أثرت على تدني إقبال المواطنين على المشاركة الانتخابية عدم رضى المواطن عن أداء الهيئات البلدية، بحيث أن هذه الهيئات في معظم الأحيان لا تحقق من وعودها إلا الشيء القليل، خاصة في أبرز ملفين يطرحان بقوة على الساحة المحلية والمتمثلان في قضية السكن وتوفير فرص للعمل، حيث يشوب عملية توزيع السكنات في البلديات الكثير من الجدل حول أحقية المستفيدين، إضافة إلى عدم المساواة بين طالبي العمل، كما أن التأكد من شفافية هذين العمليتين على مستوى المصالح العمومية أمر في غاية الصعوبة والتعقيد²، وبالتالي فإن غياب الشفافية في عمل الهيئات البلديات في إدارة بعض المسائل المحورية على المستوى المحلي يهز من ثقة المواطن في ممثليه، ويجعل من عملية إقناع المواطنين وبعث الأمل فيهم عملية عسيرة على المرشحين الجدد في الانتخابات البلدية.

وإذا ما نظرنا إلى واقع الديمقراطية الانتخابية على المستوى المحلي في الجزائر من منظور التشخيص الذي تقدمه بعض المؤسسات المتخصصة في هذا المجال على الصعيد العالمي، وعلى وجه التحديد تقرير مشروع V-Dem الخاص بأصناف الديمقراطية وقياسها، والذي يقدم مجموعة من البيانات والإحصاءات في تقارير سنوية حول وضع الديمقراطية في الدول، استناداً لقياس مؤشرات متعددة أهمها مؤشر الديمقراطية الانتخابية، حيث يشمل هذا المؤشر قياس المتغيرات التالية: اسناد السلطة إلى المنتخبين

*السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، على الرابط: <https://ina-elections.dz/احصائيات/>، تاريخ الاطلاع 8/10/2025، *ياسمين ن، نسبة المشاركة 44.27 بالمائة في المجالس البلدية وقراءة 43 في المجالس الولائية، جازيرس محرك بحث إخباري، نشرت في صوت الاحرار على الرابط: <https://www.djazairress.com/alahrar/106950>، يوم، 2012/11/30، تاريخ الاطلاع: 2025/12/25.

¹ نجيب جيري، الديمقراطية التشاركية براديعم جديد لتدبير الشأن المحلي، مجلة الحقوق، المغرب، العدد: 13، 2012، ص 143.

² بلعباس بلعباس، مرجع سبق ذكره، ص 178.

والمسؤولين بما في ذلك المنتخبين على المستوى المحلي، حرية ونزاهة الانتخابات، تكوين الأحزاب، حرية التعبير، حق التصويت للذكور والإناث¹.

الجدول رقم 02: يوضح تصنيف الجزائر وفقاً لمؤشر الديمقراطية الانتخابية (مشروع أصناف الديمقراطية V-Dem)

السنة	المرتبة	العلامة
2019	135	0.30
2020	133	0.30
2021	137	0.28
2022	129	0.28
2023	130	0.28
2024	132	0.27

المصدر: مشروع أنماط الديمقراطية (V-Dem) على الرابط: <https://v-dem.net>

ويبدو من خلال هذا التصنيف الذي يشمل أكثر من 170 دولة أن الجزائر لاتزال تحتل مراكز متأخرة وفقاً لمؤشر الديمقراطية الانتخابية، ولم يتم تسجيل تحسن كبير في تصنيفها في السنوات الأخيرة، وإذا ما نظرنا لترتيب سنة 2021م سنة إجراء آخر انتخابات بلدية، يتضح أن الجزائر قد تراجعت بمعدل 04 مراتب عن تصنيف سنة 2020، رغم تسجيل تقدم بمراتب طفيفة بعد ذلك، ولعل توسع سلوك المقاطعة الانتخابية وضعف أداء الأحزاب وعجزها عن كسب ثقة الناخبين كان له دور كبير في التأثير على إقبال المواطنين على المشاركة الانتخابية على المستوى المحلي، حيث تعد هذه المشاركة أحد المؤشرات الأساسية لتقييم مدى تطبيق الديمقراطية من خلال تشكيل مجالس بلدية تعكس تمثيل الحقيقي لإرادة سكان الإقليم البلدي.

لذا فإن الإشكالات المطروحة حول واقع العملية الانتخابية على مستوى البلدية في الجزائر، تستدعي ضرورة البحث من أجل ابتكار حلول فعالة وواقعية لتحفيز مشاركة المواطنين في الانتخابات البلدية، وإدراج إصلاحات عميقة تعيد ثقة المواطن بالعملية الانتخابية، كما أن دور الفواعل والأحزاب النشطة في الساحة السياسية المحلية لا يزال لم يرتقي للمستوى الذي يطمح إليه المواطن.

¹ تقرير مشروع أنماط الديمقراطية (V-Dem) لسنة 2024، على الرابط: [https://v-dem.net/documents/43/v-](https://v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf)
[dem_dr2024_lowres.pdf](https://v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf)

المطلب الثاني: ضيق هامش تصرف المنتخبين البلديين في إدارة الشؤون البلدية

العلاقة بين اللامركزية المحلية وتفويض السلطة للمنتخبين في الهيئات المحلية علاقة وثيقة، وتتأكد أكثر جوهرية هذه العلاقة عند انتهاج أسلوب الانتخاب كآلية لتشكيل هذه الهيئات، فتصبح مطالب توسيع صلاحيات المنتخبين في الهيئات المحلية ركيزة أساسية، لتمكينهم من إدارة شؤون المجتمع المحلي، وتمثيل أفراد الذين فوضوهم لتصرف نيابة عنهم.

تُعد البلدية في الجزائر مؤسسة قاعدية للامركزية الإدارية، وإطار مؤسساتي للممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي¹، وبالتالي كان ولا بد أن ترتبط البلدية ارتباط وثيق بهذه الممارسة الديمقراطية، والتي تفرض أن يكون المنتخبين في الهيئات البلدية في قمة هرم تسييرها وإدارتها، ومن هذا المنطلق فإن الجزائر لم تحد عن هذا النهج، حيث أن تسيير الشؤون المحلية بإقليم البلدية حسب ما نص عليه قانون البلدية هو من اختصاص المجلس الشعبي البلدي ورئيسه، هذا الأخير الذي له سلطة الإشراف على الإدارة البلدية، كما أنه يمثل البلدية في جميع أنشطة الحياة المدنية والإدارية²، ويحوز على صلاحيات أخرى مهمة، وله سلطة اتخاذ القرار في الجوانب المتعلقة بإدارة وتسيير الموارد المالية والكوادر البشرية البلدية.

وعلى الرغم من الاختصاصات الموسعة التي نص عليها قانون البلدية لصالح المنتخبين المحليين على مستوى الهيئات البلدية، إلا أن هذه الاختصاصات والصلاحيات ظلت دائما مقيدة ومرتبطة ارتباط وثيق بسلطة الوصاية ممثلة بالدرجة الأولى في الوالي، وذلك بحكم موقعه في النظام الإداري المحلي والاختصاصات الموسعة التي يحوز عليها، والتي تُخول له ممارسة وفرض رقابة مُشددة على المنتخبين بالمجالس الشعبية البلدية، وعلى الأنشطة والأعمال التي يزاولونها.

ولا شك أن رقابة سلطة الوصية على الهيئات المحلية عنصر مهم جدا، بل ويعد من بين الأركان الأساسية التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية المحلية*، إذ أن غياب نظام فعال للرقابة على عمل هذه الهيئات يُمكن أن يؤدي بها إلى الانحراف عن الغايات والمهام التي أنشئت من أجل أدائها، إلا أن التحدي الكبير الذي يواجه البلديات الجزائرية في الوقت الراهن مرتبط بشكل أساسي بضرورة إيجاد مناخ ملائم للعمل السياسي والإداري، يتيح للمنتخبين في الهيئات البلدية اتخاذ قرارات واقعية ومدروسة بعيد عن الصراعات والضغوط التي تفرضها الساحة السياسية، فالبلدية بحاجة للعمل بحرية في إطار القانون على إيجاد حلول تحدث التغيير الإيجابي المنشود لصالح المواطنين على مستوى إقليمها، وأن تظهر في الواجهة كمؤسسة تساهم في تحقيق التنمية المحلية في جميع الميادين التي تندرج ضمن نطاق اختصاصها.

¹ المادتين 02 و11 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

² المادتين 125 و78 نفس المرجع.

* ينظر أهداف رقابة الحكومة المركزية على الوحدات المحلية: سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، مرجع سبق ذكره، ص 55= ص 57.

كما أن موضوع حرية المنتخبين البلديين في التسيير والإدارة، كان ولا يزال من بين المواضيع التي أولى لها الخطاب السياسي الرسمي في الجزائر أهمية بالغة، إلا أن الممارسات على أرض الواقع ظلت تُفصح عن الكثير من التحديات التي تُضعف من هامش حرية المنتخبين في الهيئات البلدية في إدارة الشؤون المحلية، وفي واقع الأمر فإن العجز المالي الذي تشهده معظم البلديات في الجزائر واستمرار هذه الأزمة سيُضعف بشكل كبير من قدرة المنتخبين في البلدية على اتخاذ قرارات جريئة يرقى منها تحقيق مكاسب لصالح المواطنين.

ويبدو أن إشكالية ضيق حرية المنتخبين البلديين في الجزائر ترتبط إلى حد كبير بعاملين أكثر من غيرهما: الجانب الأول متعلق بتوسع سلطة الوصاية على حساب سلطة الهيئات البلدية المنتخبة، والجانب الثاني متعلق بعمومية اختصاصات البلدية في مقابل محدودية مواردها المالية وعدم كفايتها.

إذ وفي ما يتعلق بتوسع اختصاصات سلطة الوصاية ممثلة في الوالي على حساب الهيئات البلدية المنتخبة، فإن مظاهر هذا الهيمنة تظهر بشكل جلي من خلال النصوص القانونية التي تُحدد الإجراءات المرتبطة بعلاقة المنتخبين البلديين بسلطة الوصاية، والتي منها على سبيل المثال لا الحصر سلطة التصديق، فقبل تنفيذ مداوالت المجلس الشعبي البلدي يُشترط في ذلك مصادقة سلطة الوصاية عليها والممثلة في والي الولاية، إما بشكل مباشر عبر قرار الرد بالقبول، أو بشكل تلقائي بعد انقضاء 21 يوم من إيداع المداولة على مستوى الولاية، وفي هذا الإطار فقد حدد قانون البلدية بشكل خاص بعض المداوالات الاستثنائية المعنية بمصادقة الوالي أهمها: المداوالات المتعلقة بالميزانية والحسابات، التنازل عن بعض الممتلكات العقارية التابعة للبلدية، فالقانون منح للوالي مهلة ثلاثين يوم بداية من تاريخ وضع المداولة المتعلقة بهذه القضايا على مستوى الولاية للمصادقة عليها، وبعد انقضاء هذا الأجل تصبح المداولة قابلة للتنفيذ بشكل تلقائي¹.

كما أنه يمكن للوالي إبداء التحفظات أو المطالبة بإجراء بعض التعديلات على مداوالت المجلس البلدي، أو يمكنه حتى في بعض الحالات إعداد تقارير حول قضايا معينة ومن ثم حث رؤساء المجالس الشعبية البلدية من أجل التداول حولها²، وهو ما يُضعف من سلطة المنتخبين البلديين أمام الصلاحيات الموسعة التي يمارسها الوالي.

وعلى الرغم من أن قانون البلدية قد أقر لرئيس البلدية حق التظلم واللجوء إلى القضاء، وذلك عن طريق رفع دعوى ضد قرار الوالي في حالة رفضه التصديق على مداولة أو الإقرار ببطالانها، إلا أن رؤساء البلديات يُبدون حذر كبير في هذا الجانب، على اعتبار أن لجوئهم للطعن في قرار الوالي قد يضعهم في موقف صعب مستقبلا، خاصة في ظل السلطة الكبيرة التي يتمتع بها الولاية، حتى أن رئيس الجمهورية

¹ المواد من المادة 55 إلى المادة 58 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

² عجايبي صبرينة، مرجع سبق ذكره، ص 124.

الجزائرية عبد المجيد تبون كان قد صرح سابقا بأن الوالي بمثابة رئيس الحكومة داخل الولاية¹، وهو ما يؤكد بشكل واضح على أن السلطة الكبيرة التي يحظى بها مركز الوالي داخل إقليم الولاية كبيرة مقارنة بمكانة الهيئات البلدية.

والملاحظ أن ذات الأمر ينطبق على القرارات التي يتخذها رئيس البلدية، بالرغم من أن قانون البلدية قد أقر له بممارسة اختصاصات واسعة كممثل للدولة وممثل للبلدية، غير أن تنفيذ جانب مهم من هذه القرارات يبقى رهين بضرورة تصديق سلطة الوصاية عليها، إذ تُودع القرارات الخاصة بالتنظيمات العامة لدى الولي لتصديق عليها، وفي حالة انقضاء شهر من تاريخ إرسالها تصبح قابلة للتنفيذ، وحتى في الحالات الطارئة فإن رئيس البلدية مُلزم بإعلام الوالي بشكل مسبق² قبل اتخاذ القرارات المتعلقة بوضعية تتطلب تدخل مستعجل، وهو ما يُظهر مدى قوة تأثير هيئة الوصاية في الجزائر على المجالس الشعبية البلدية والهيئة التنفيذية، على الرغم من الاختصاصات الكثيرة التي يحددها قانون البلدية لهذه الهيئات المنتخبة، إلا أن ربط ممارستها بموافقة هيئة الوصاية يُقيّد من حرية المنتخبين البلديين في الإدارة والتسيير.

إن مسألة تمتع الجماعات المحلية بقوة اتخاذ القرارات المحلية النهائية تعد مسألة أساسية لا غنى عنها في عمل الهيئات والمجالس المحلية المنتخبة، وذلك من منطلق أن هذه الهيئات المحلية تعبر عن إرادة مواطني الإقليم المحلي الذين منحوها التفويض للتصرف نيابة عنهم، لذا فإن التشريعات القانونية في كثير من الدول تنزع إلى التأكيد على حق للهيئات والمجالس المحلية في تسيير الشؤون المحلية بقرارات نهائية ونافذة لا تخضع لضرورة التصديق عليها من أي جهة أخرى في الدولة غير المجلس المحلي المنتخب.

ومن الأمثلة على ذلك نجد بأن قانون الحكومات المحلية في دولة المجر يضمن الاستقلال النسبي للهيئات المحلية في اتخاذ وتنفيذ قراراتها، حيث يشير إلى أن جميع القرارات المتخذة بشأن المسائل المحلية هي قرارات نهائية، لذلك لا يمكن لأي هيئة في الدولة مراجعتها إلا من أجل التثبت من شرعيتها، كما أن القانون يمنح حرية كبيرة للحكومات المحلية لإصدار المراسيم واتخاذ كافة التدابير لتنظيم إدارة وتسيير حاجات السكان بالإقليم المحلي، وكذا الانضمام إلى التحالفات التي تضم الهيئات المحلية من أجل حماية مصالحها المشتركة³، وبالتالي فإن التفويض للهيئات المحلية لا يقاس فقط بحجم الصلاحيات

¹ موقع قناة البلاد، الرئيس تبون: الوالي هو رئيس الحكومة في ولايتو ويملك صلاحيات لإنهاء مهام أو رفض تعيين أي مسؤول محلي، على الرابط: <https://www.elbilad.net/videos/الرئيس-تبون-الوالي-هو-رئيس-الحكومة-في-ولايتو-ويملك-صلاحيات-لإنهاء-مهام-أو-رفض-تعيين-أي-مسؤول-محلي>، تاريخ النشر 19 جانفي سنة 2023.

ينظر صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة وكممثل للبلدية: من المادة 77 إلى المادة 95 قانون البلدية 11-10، مرجع سابق ذكره.

² المادة 99 نفس المرجع.

³ Ilona Pálné Kovács, **Local Governments and Regional Development**, Centre for Regional Studies, Hungary, 2001, p 8- p 9.

والاختصاصات الموكلة لها وفقاً لنصوص القانونية التي تنظمها، بل يخضع أيضاً لعامل آخر لا يقل أهمية عن منحها سلطة التصرف في الشأن المحلي، والمتمثل في جعل القرارات المحلية قابلة للتنفيذ من قبل الهيئات والمجالس المحلية دون عرضها أو تعديلها من طرف جهة أخرى.

ويبدو أن طبيعة الوصاية المطبقة بالشكل الحالي على المنتخبين المحليين على مستوى الهيئات البلدية في الجزائر قد أنتج ما يسمى بالمساءلة ذات الاتجاه الواحد، إذ أن تركيز سلطة الوصاية مُنصب بشكل كامل تقريبا على الجانب المتعلق برقابة سلامة الإجراءات الإدارية وتطابقها مع النصوص القانونية، بدلاً من التركيز على تقييم مخرجات القرارات المتخذة من قبل الهيئات البلدية¹، وهو ما جعل من عمل المنتخبين المحليين في البلديات يغلب عليه الطابع التنفيذي الإداري، من خلال انتظار تعليمات الوصاية للأخذ بها، بدل من المبادرة عن طريق صياغة حلول يمكن أن تُغير من واقع المواطن إلى ما هو أفضل.

ويتبين أن توسع سلطة الوصاية في مجال ممارسة سلطة الإيقاف والعزل على الهيئات البلدية في حالات كثيرة يضر بشكل كبير بحرية عمل المجالس البلدية المنتخبة وحرية عمل أعضائها، لذا نجد بأن بعض الدول لم تمنح لهيئة الوصاية المباشرة على الجماعات المحلية أي حق في ممارسة سلطات الحل والإيقاف على المجالس المحلية المنتخبة، ومثال على ذلك الولايات المتحدة الأمريكية، حيث أن حكومة الولاية ليس لها أي حق في ممارسة سلطة حل المجالس البلدية أو تعيين أو عزل أي عضو مجلس محلي منتخب، كون أن هذه الاختصاصات تمارس من طرف الهيئات القضائية المختصة في هذا المجال².

ومن بين الإشكالات الكبيرة التي تعرفها المجالس الشعبية البلدية في الجزائر والتي عطلت الجهود التنموية على مستوى البلديات مشكلة الانسداد، حيث تحولت الكثير من المجالس البلدية إلى مجال لصراعات بين المنتخبين بالمجلس ورئيس البلدية، ما ترك انعكاسات سلبية خطيرة تضر بمصالح المواطنين وتحيد بالمجالس البلدية عن الأهداف التي أنشئت من أجلها، ويبدو أن هذا الوضع المعطل لعمل البلدية مرتبط بعدة أسباب أهمها:

- تعدد الانتماءات السياسية لأعضاء المجالس الشعبية البلدية: إذا أن نظام التمثيل النسبي يفرز مجالس غير متجانسة من حيث الأفكار والرؤية العامة التي يبني عليها كل حزب تصوره لتسيير البلدية.
- سيطرة العروشية والجهوية: لا يمكن أبداً قصر عوامل الاختلاف والصراع داخل المجالس البلدية على الجانب السياسي، فعلى الرغم من أن البلدية كتنظيم إداري محلي لامركزي مرتبط بالممارسة السياسية وتخضع لأحكام القانون الذي يحدد وينظم عملها، إلا أن الواقع الاجتماعي يلقي بظلاله بشكل أو بآخر

¹ بلال خروفي، تداعيات الحوكمة المحلية الرديئة على قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد 10، العدد: 03، 2019، ص 828.

² سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سبق ذكره، ص 90.

على سير هذه المؤسسة من عدة جوانب، خاصة عندما يتعلق الأمر بقضية التمثيل في المجالس المحلية¹، فيصبح التوجه العام في المجتمعات التي لانزال فيها سلطة القبيلة والانتماء العرقي هي المحرك الأساسي للعمل السياسي، فينتج عن ذلك سياسية التحالفات ووضع المصالح الخاصة قبل المصالح العامة، وهو الأمر الذي وصلت إليه الكثير من المجالس الشعبية البلدية التي دخلت في حالة انسداد، بسبب الصراعات من أجل سيطرة جهة ما على تسيير البلدية وتوجيه مواردها لخدمة مصالحها الضيقة بأكبر قدر ممكن، لقد جعل هذا الوضع الكثير من المجالس البلدية تراوح مكانها وغير قادرة على العمل بشكل يستجيب لتطلعات المواطنين وبالشكل الذي يحقق رضى المواطن ويحفظ الممارسة الديمقراطية على مستوى المجالس البلدية من الاستيلاء عليها من قبل فئة معينة على حساب باقي سكان الإقليم البلدي.

علاوة على ذلك فإن النهج المتبع في تحديد اختصاصات البلديات في الجزائر * قد ترك انعكاسات سلبية على قدرة المجالس الشعبية البلدية على الوفاء بتعهداتها أمام المواطنين، فالنهج الحالي لتحديد صلاحيات البلدية تُرسم من خلاله الخطوط العريضة لمجالات التي تدخل ضمن نطاق الصلاحيات التي تحوزها البلدية وفقاً للقانون، لكن بشكل موسع وغير دقيق، كما تُحدد النفقات الواجبة الأداء للبلديات، وهو ما يعتبر بمثابة برنامج مسبق تُلزم المجالس الشعبية البلدية المنتخبة بتجسيده على إقليمها، في حين أن المجالس الشعبية البلدية يُنتظر منها أدوار أكبر لطرح برامج وأفكار جديدة من شأنها الدفع بعجلة التنمية على المستوى المحلي، والاستجابة لحاجات المواطن المتزايدة.

وعلى صعيد اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي والتي حُددت في قانون البلدية، باعتباره كممثل للبلدية وممثل للدولة في نفس الوقت، فإن الملاحظ أن اختصاصاته كممثل للدولة أكثر منها كممثل للبلدية، وذلك حسب مواد قانون البلدية الحالي، حيث أن 08 مواد منه حددت صلاحياته كممثل للبلدية، في حين أن 11 مادة تضمنت اختصاصاته كممثل للدولة وبشكل مفصل أكثر، وهو ما يجعل من منصب رئيس البلدية في كثير من الأحيان يظهر على أنه مرتبط بشكل أكثر بسلطة المركز منه بأسلوب الإدارة والتسيير اللامركزي المحلي.

كما أن علاقة السلطة المركزية في الجزائر بالبلديات يؤثر فيها عامل مهم، والمتمثل في التدخلات الدورية للدولة عبر منح البلديات مخصصات مالية من أجل تغطية نفقاتها، وذلك لكون أن أغلب البلديات في الجزائر تعاني من مشكلة العجز المالي في ميزانيتها، وبالتالي فإن من يمنح التمويل بشكل طبيعي يكون أكثر تحكم في توجيه القرارات، ويمكنه التدخل والتأثير على مخرجات نشاط الهيئات البلدية المنتخبة، فكون البلدية تظهر دائما بوضع ضعيف أمام الدولة نتيجة لعجزها المالي واعتمادها على

¹ بو عيسى سمير، مشاكل المجالس المنتخبة في الجزائر وأسباب انسدادها، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، جامعة الجزائر 03، المجلد 02، العدد: 03، أكتوبر 2014، ص 37- ص 38.

* ينظر حول أساليب تحديد اختصاصات الوحدات المحلية: كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها الجزائرية بريطانيا فرنسا، مرجع سبق ذكره، ص 57.

التمويل المركزي، فإن ذلك يدفع الكثير من المنتخبين البلديين إلى مهادنة السلطة المركزية، والتسليم لبعض تدخلاتها تحت هاجس الخوف من التضييق المالي على البلدية مستقبلاً، ولا شك أن هذه الوضعية تتنافى مع أهم مبدأ من مبادئ اللامركزية¹، والمتمثل في استقلال الوحدة الإدارية المحلية في الجانب المالي، وتمتعها بالحرية اللازمة لتسيير وإدارة مصادر تمويلها.

وتأسيساً على ما سبق يمكن اعتبار أن حرية تصرف المنتخبين في الهيئات البلدية في الجزائر تبقى نسبية ومحدودة إلى حد كبير، وهذا ما أبان عنه الواقع التشريعي القانوني، بل وصدقه واقع الممارسة العملية، لذا فإن التجسيد الحقيقي لمبدأ اللامركزية المحلية يقتضي أن يكون للهيئات البلدية في الجزائر هامش حرية أكبر لاتخاذ القرار على مستوى إقليم البلدية.

المطلب الثالث: قصور آليات إشراك المواطنين في تسيير الشؤون البلدية

تُعد مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية من أهم آليات الديمقراطية، حيث ينظر إليها على أنها تجسيد حقيقي للديمقراطية على المستوى المحلي، وتعبير عن الإرادة الحقيقية لساكنة الإقليم في إدارة الشأن المحلي، وهي في ذات الوقت تشكل أسلوب فعال للرقابة على عمل الهيئات المحلية المنتخبة²، علاوة على ذلك فإن إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية يعد إجراء تكميلي للدور التمثيلي الذي تقوم به الهيئات والمجالس المحلية المنتخبة، والتي تمارس سلطاتها واختصاصاتها على الصعيد المحلي بتفويض من أفراد المجتمع.

تتعدد مظاهر مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية وتأخذ أنماط متعددة أهمها:

- مشاركة أفراد المجتمع في تحديد المشكلات التي تواجه الإقليم المحلي.
- مشاركة المواطنين للهيئات المحلية في عملية صياغة الاستراتيجيات الموجهة لحل المشكلات التي تواجههم.
- مشاركة المواطنين في عمليات اتخاذ القرار على المستوى المحلي.
- مشاركة المواطنين في تجسيد خطط التنمية المحلية المقررة بالتوافق مع الهيئات المحلية.
- مشاركة المجتمع المحلي في ممارسة الإجراءات الرقابية ومتابعة تنفيذ المشروعات المحلية³.

هذه هي المظاهر الشائعة لإشراك المواطنين في تدبير الشأن المحلي، وبوجه عام فإن إشراك أفراد المجتمع في اتخاذ القرارات المحلية يحتاج إلى تنظيم وتأطير محكم، إضافة إلى النص على الآليات المحددة

¹ علاء الدين بختي، عبد العزيز راجي، تكريس مبدأ التفريع: نحو مفهوم جديد لعلاقة البلدية بالسلطة الوصية، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر- بسكرة، المجلد 12، العدد: 04، 2020، ص 760- ص 761.

² محمد أحمد إسماعيل، الديمقراطية ودور القوى النشطة في الساحات السياسية المختلفة، القاهرة: المكتب الجامعي الحديث، 2010، ص 309.

³ رشاد أحمد عبد اللطيف، التنمية المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 97.

لشكل المشاركة، وفي الغالب فإن قوانين الجماعات المحلية في مختلف دول العالم تشير إلى الإجراءات المتعلقة بهذه العملية، حيث باتت المشاركة الشعبية على المستوى المحلي أحد المحاور الأساسية التي تساهم في إنجاح جهود الهيئات المحلية في تحقيق التنمية.

إن البحث في آليات الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية في الجزائر يحيل بشكل مباشر إلى البحث في النصوص القانونية المكرسة لهذه المشاركة، ومن خلال تتبع النصوص الواردة في قانون البلدية في الجزائر، وبشكل محدد تلك المتعلقة منها بمشاركة المواطن في تسيير شؤون البلدية، يتبين أن هنالك العديد من المآخذ المسجلة حول الإجراءات المرتبطة بتطبيق هذه الآليات، فهي لاتزال تحتاج بحاجة إلى ضبط أكثر وتفصيل لمضامينها، ولاتزال تطرح في هذا الصدد العديد من التحديات المتعلقة أساساً بكيفية تفعيل الحقيقي لهذه المشاركة على أرض الواقع وأن لا تكون مجرد حبر على ورق، وعن كيفية حث المواطنين على الإقبال عليها، وبالتالي فإنه من المهم رصد التحديات والإشكالات المتعلقة بتطبيق آليات مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون البلدية في الجزائر، ومن أهم هذه التحديات ما يلي:

أ- عدم التفصيل في بعض النصوص القانونية المتعلقة بمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون البلدية

يتضح من خلال تتبع مواد قانون البلدية 10-11 والتي ورد فيها النص على آليات مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، وبشكل محدد المواد من المادة 11 إلى المادة 14 أنها تطرقت بشكل عام وغير مفصل لآليات مشاركة المواطنين.

فمن حيث الصياغة: جاءت بصيغة عدم الإلزام، ومثال على ذلك النصوص التالية:

- "يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض...".

- "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي... أن يستعين بصفة استشارية...".

- "يمكن كل شخص الاطلاع..."¹.

وبالتالي فإن غياب عنصر الإلزام في صياغة النصوص القانونية المكرسة لمشاركة المواطن في تسيير شؤون البلدية يُفقد هذه النصوص الجدوية في تطبيقها على أرض الواقع، بل ويفتح المجال أمام بعض المنتهكين لها لتبرير مواقف سلبية قد تزيد من إضعاف هذه المشاركة، فمادام النص القانوني لم يلزم المنتخبين البلديين بتطبيق هذه الآليات، فإن الكثير من المنتخبين البلديين يرون بأنهم غير ملزمين باللجوء إلى تفعيلها.

ومن حيث التطبيق: تظهر إشكالات أخرى، متعلقة بعدم النص على الضمانات الكفيلة بصيانة تطبيق مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون البلدية، وجملة الإجراءات المترتبة في حال امتناع الهيئات البلدية عن تفعيلها، أو في حال وجود عقبات وعراقيل يتلقها المواطنون عند محاولة المشاركة، فالقاعدة

¹ المواد 11 و13 و14 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

القانونية تحتاج دائماً إلى وجود ضمانات تحمي حقوق الفئة الموجهة لصالحها، وذلك في حالة عدم الالتزام بحفظها أو انتهاكها، وهو ما نجده غائب في النصوص المكرسة لهذا المبدأ في قانون البلدية.

ب- حضور مقيد للمواطنين لجلسات المجلس الشعبي البلدي

كرس قانون البلدية 10-11 علانية مداولات المجلس الشعبي البلدي، وأتاح المجال أمام المواطنين لحضور جلساته، وفي واقع الأمر فإنه ورغم علانية الجلسة وإمكانية حضور المواطنين لها إلا أن ذلك لا يُعد ضماناً كافية لاعتبار تحقق مشاركة المواطن في تسير الشأن المحلي.

حيث أن حضور المواطنين هو حضور شكلي وغير كافٍ للقول بأن المواطن المحلي يشارك فعلياً في إدارة الشأن البلدي، فمن خلال الاطلاع على الشروط والقواعد المفصلة والمنظمة لحضور المواطنين لجلسات المجلس الشعبي البلدي، فقد حُدد بأن الحضور يكون فقط بالقدر الذي تستوعبه قاعة مداولات المجلس الشعبي البلدي، إضافة ذلك يشترط ضرورة التزام المواطنين بالصمت على مدار انعقاد جلسة المجلس البلدي، وعدم السماح لأي مواطن وفي كل الظروف بالمشاركة في الحوار والنقاش داخل الجلسة، وفي حالة قيامه بذلك يكون معرض للطرد من الجلسة¹.

وهذا ما يدفع للتساؤل حول جدوى حضور الجمهور لجلسات المجلس الشعبي البلدي، إذا كان لا يملك أي فرصة للمشاركة في النقاش وإثراء المداولات والجلسات بأفكار ومقترحات يمكن أن تكون مفيدة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، لذا فإن السماح بحضور الجمهور لجلسات المجلس الشعبي البلدي لا يزال يحتاج إلى أن يُدعم بآليات واضحة وعملية لتفعيل المشاركة الشعبية أثناء الحضور، وتمكين المواطنين من إبداء وجهة نظرهم بكل حرية حول قضايا الشأن المحلي التي تحظى باهتمامهم.

على الرغم من نص قانون البلدية 10-11 على علانية جلسات المجلس الشعبي البلدي وإمكانية حضور المواطنين لها، إلا أن القانون حدد حالات خاصة تكون فيها جلسات المجلس مغلقة، وذلك عند التداول حول مسألة مرتبطة بحالة تأديبية لأحد أعضاء المجلس البلدي، وفي حالة التداول حول المسائل المتعلقة بصون النظام العام²، ويبدو أن مصطلح النظام العام مصطلح فضفاض والنص عليه بشكل عام يمكن أن يكون أحد المبررات التي قد تلجأ إليها بعض المجالس الشعبية البلدية لتداول في جلسات مغلقة ومنع المواطنين من الحضور لها، وهو ما يعد مساس صريح بحق المواطن في حضور جلسات المجلس بحكم النص على ذلك في قانون البلدية.

¹ المادتين 14 و15 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، المؤرخ في 17 مارس سنة 2013، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 17 مارس 2013م.

² المادة 26 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق.

ج- ضيق نطاق الولوج للمعلومات المتعلقة بمخرجات نشاط البلدية

يعد إطلاع المواطن على المعلومات المرتبطة بنشاط الهيئات المحلية أمر في غاية الأهمية، فلا يمكن للمواطن أن يشارك ويتفاعل مع ممثليه في المجالس المحلية في ظل غياب المعلومات وصعوبات الوصول إليها، كما أنه لا يمكن للمجالس المحلية تفعيل آليات مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم إذا كانوا غير مطلعين على ما يتم التداول حوله في المجالس المحلية من قضايا تحظى باهتماماتهم¹.

ومن هذا المنطلق نجد بأن قوانين الجماعات المحلية في كثير من البلدان تشير إلى حق المواطن في الاطلاع على مخرجات مداولات المجالس المحلية، على غرار إتاحة قانون البلدية في الجزائر للمواطنين إمكانية طلب نسخة من مداولات المجلس البلدي²، ولا شك أن تطبيق هذا المبدأ له دور مهم في تكريس الشفافية في عمل الهيئات البلدية، وبحيث يكون المواطن قريب دائماً من واقع الجهود التي تبذلها البلديات ويمكنه المساهمة فيها، ويمكن اعتبار أن تكريس هذا المبدأ سيكون آلية أساسية لتفعيل الرقابة الشعبية على نشاط الهيئات المحلية وتقييم مخرجات أعمالها.

يكشف واقع التفاعل بين البلدية والمواطن المحلي في الجزائر عن مدى نسبية تجسيد مبدأ تمكين البلدية المواطنين من الحصول على المعلومات التي تحظى باهتمامهم. ويعود ذلك بالدرجة الأولى لجمود العلاقة بين البلدية والمواطن³، وما يترتب على ذلك من تبعات تؤثر بشكل سلبى على المجهودات التي تبذلها المجالس الشعبية البلدية لكسب ثقة المواطنين، على اعتبار أن تفاعل المنتخبين المحليين مع المواطنين يعد عنصر لا غنى عنه لإنجاح مشاريع وبرامج التنمية المحلية.

كما أن التجسيد الواقعي لمبدأ مشاركة البلدية للمعلومة مع المواطن ظل مُنحصر في غالب الأحيان بإتاحة المعلومة فقط لمن يطلبها، ولا يتم مشاركة المعلومات عبر نطاق أوسع مع الجمهور أو منظمات المجتمع المدني⁴، بالرغم من دور هذه الأخيرة المحوري المكمل لدور الهيئات البلدية المنتخبة، وكونها شريك أساسي رفقة البلدية في تطوير قدرات الإقليم المحلي المادية والبشرية.

ومن بين الإشكالات التي في هذا الصدد هو ما نص عليه قانون البلدية 10-11 في مادته 30 على أن مداولات المجلس البلدي تعلق في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور مع استثناء المداولات ذات الصلة بالنظام العام، وهو ما يفتح المجال واسع لبعض المجالس الشعبية البلدية لفرض السرية على المداولات وعدم نشرها بحجة علاقتها بقضايا النظام العام، وبالتالي فإن التفصيل أكثر في هذه الجزئية يبقى مطلوب من أجل تفادي تعطيل حق المواطن في الوصول للمعلومات الخاصة بمخرجات نشاط المجالس الشعبية البلدية.

¹ بلعباس بلعباس، مرجع سبق ذكره، ص 199- ص 198.

² المادة 14 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق.

³ ناجي عبد النور، مرجع سبق ذكره، 2010، ص 140.

⁴ أوكيل محمد أمين، مرجع سبق ذكره، ص 195.

د- محدودية أشكال المشاركة المواطنة في تسيير شؤون البلدية

لاشك أن نص قانون البلدية 10-11 على بعض آليات مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون البلدية يُعد خطوة إيجابية، وتكريس لمبدأ فسخ المجال أمام المواطنين للمشاركة رفقة المنتخبين البلديين في اتخاذ القرارات التي تُسهم في تعزيز فرص تجسيد التنمية المحلية على مستوى إقليم البلدية، سواء من خلال دعم المبادرات المحفزة لمشاركة المواطنين، أو عن طريق السماح للمنتخبين البلديين باستشارة من لهم دراية وخبرة في اختصاص ما¹، غير أنه ومن أجل تحقيق مشاركة مواطنة أكثر فاعلية يمكن اللجوء لتبني آليات جديدة لإشراك المواطنين في إدارة الشؤون البلدية، غير تلك التي تم النص عليها في قانون البلدية الحالي، إذا يمكن اعتماد أساليب مُتقدمة للمشاركة، مثل اللجوء للاستفتاءات المحلية وتقديم العرائض.

ومن خلال إلقاء نظرة على تصنيف الجزائر دولياً من حيث قياس فاعلية المشاركة المحلية في صناعة القرار المحلي، كما هو موضح في الجدول أدناه، وذلك استناداً لتقرير مشروع V-Dem الخاص بأصناف الديمقراطية وقياسها، حسب مؤشر المكون التشاركي، الذي يركز على مبدأ المشاركة النشطة للمواطنين في كافة العمليات السياسية الانتخابية وغير الانتخابية. والتمكين لمشاركة المواطنين قدر الإمكان، ويأخذ مؤشر المكونات التشاركية (The Participatory Component Index) لقياس مشاركة المواطنين في كل دولة من دول العالم بعين الاعتبار أربعة جوانب مهمة وهي:

- مشاركة منظمات المجتمع المدني، آليات الديمقراطية التشاركية، المشاركة من خلال الحكومات المحلية².

الجدول رقم 03: يوضح تصنيف الجزائر وفقاً لمؤشر المكونات التشاركية (مشروع أصناف

الديمقراطية V-Dem)

السنة	المرتبة	العلامة
2019	161	0.21
2020	157	0.22
2021	155	0.24
2022	153	0.24
2023	157	0.24
2024	156	0.23

المصدر: مشروع أنماط الديمقراطية (V-Dem) على الرابط: <https://v-dem.net>

¹ المادتين 12 و13 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق.

² تقرير مشروع أنماط الديمقراطية (V-Dem) لسنة 2024، مرجع سبق ذكره.

يضع قياس مؤشر المكونات التشاركية الجزائرية في مراتب متأخرة في هذا التصنيف الذي يشمل أكثر من 170 دولة، مع ملاحظة أن الجزائر قد شهدت تقدم ملحوظ في الترتيب في سنة 2021م ووصلت في سنة 2022م إلى أفضل مرتبة خلال السنوات الأخيرة، مع تسجيل تراجع طفيف بعد ذلك في سنتي 2023م و2024م، وبشكل عام فإن هذا التصنيف لا يأخذ فقط بعين الاعتبار النص على آليات المشاركة من خلال نصوص القانون، وإنما يقيس كذلك واقع لممارسة الفعلية لهذه المشاركة من قبل المواطنين حتى على المستوى المحلي.

كما يلاحظ غياب معايير محددة لقياس المشاركة الشعبية في إدارة الشأن المحلي في الجزائر، فباستثناء بعض المبادرات التي حاولت وضع إطار تقييمي للمشاركة ولكنه يتسم بالعمومية وعدم الدقة، ومثال على ذلك مبادرة مجلس المحاسبة الجزائري الذي أشار في تقرير له بعنوان: دليل رقابة الجماعات الإقليمية. إلى مشكل عدم وجود آليات دقيقة لرقابة المشاركة المجتمعية في إدارة الشأن البلدي، وقد عرض الدليل مجموعة من الأسئلة الجوهرية التي يمكن أن تتخذ كمرجع لتقييم عملية مشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي، وهي كالتالي:

- هل بادر المنتخبون على مستوى الهيئات البلدية باتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل تأطير مشاركة المواطنين في إدارة الشأن المحلي؟

- هل يشارك المواطنون في مداورات المجلس الشعبي البلدي؟

- هل يتم إشراك المواطنين في صياغة برامج ومخططات التنمية المحلية الخاصة بالإقليم البلدي؟

- هل المواطنون منظمين في جمعيات؟، وكيف يتم تمويل الجمعيات على المستوى المحلي؟¹

تساعد الإجابة على الأسئلة المحددة لتقييم مشاركة المواطنين في التحقق من مدى التطبيق الفعلي لهذه المشاركة على أرض الواقع، إذ أن النصوص والتشريعات النازمة لعملية المشاركة لا يمكن أن تعطي لوحدها نظرة شاملة على واقع تطبيق هذه المشاركة على مستوى البلديات، وهو ما يستدعي التأسيس لتصميم أنظمة رقابة فعالة لرصد تطبيق مبدأ إشراك المواطن في اتخاذ القرار على المستوى المحلي.

ويبدو أن عنصر الحذر في فسح المجال أمام مشاركة المواطن في تسيير الشؤون البلدية في الجزائر ظل قائم وحاضر في جميع المبادرات الإصلاحية، ومرد ذلك لعدة اعتبارات أهمها محاولة إيجاد نوع من التوازن في تطبيق هذا المبدأ بشكل لا يؤثر على عمل المنتخبين البلديين، الذين هم في نهاية المطاف أيضاً أشخاص قد اختارهم المواطنون لتمثيلهم، وبالتالي فإن تجسيد مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون البلدية يجب ألا يمس بمكانة المنتخبين البلديين، بل يكون تجسيد آليات هذه المشاركة على نحو يساهم في تعزيز التعاون والتكامل بين مختلف الفاعلين المحليين، لتحقيق أهداف التنمية المحلية على مستوى إقليم البلدية.

¹ دليل رقابة الجماعات الإقليمية، مجلس المحاسبة على الرابط: <https://www.ccomptes.dz/ar>، ص 48.

المبحث الثالث: إجراءات ترقية الديمقراطية المحلية في على مستوى البلديات في الجزائر

يُمهّد تشخيص التحديات الكبرى التي تطرح حول واقع الديمقراطية المحلية في نظام البلدية في الجزائر الطريق للبحث من أجل صياغة إجراءات إصلاحية من شأنها تعزيزها وترقيتها لوضع أفضل، وذلك من خلال التركيز على الجوانب الأساسية المتعلقة بالنظام الانتخابي، ومستوى مشاركة المواطنين في الانتخابات البلدية، وكذا تقوية مركز وسلطة الهيئات البلدية المنتخبة، علاوة على إعادة النظر في تطبيق آليات مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون البلدية، ومن هنا تظهر أهمية التوجه نحو التفكير في إدخال إصلاحات جديدة وعميقة، تهدف لتطوير الممارسة الديمقراطية على مستوى البلدية في الجزائر.

المطلب الأول: إصلاح النظام الانتخابي وتحفيز المشاركة الشعبية في الانتخابات البلدية

إنَّ ترقية الممارسة الديمقراطية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر وعلى مستوى البلدية على وجه الخصوص، يتطلب مُراجعة الإشكالات التي بينتها تجارب العمل بالنظام الانتخابي الحالي، وكذا العمل على معالجة التحديات التي أدت لزيادة عزوف المواطنين على المشاركة في الانتخابات البلدية.

أ- تعزيز النظام الانتخابي بإصلاحات جديدة

يُمكن في هذا الصدد تبني تصورات جديدة لإصلاح قانون الانتخابات المعتمد حاليا في الجزائر القانون 21-01، خاصة في الجانب المرتبط بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية، وتتمثل أهم هذه الإجراءات الإصلاحية فيما يلي:

1- إقرار حرية المزج والترتيب عند التصويت وفقاً لنظام الاقتراع التفضيلي

لأشك أن نهج أسلوب الاقتراع التفضيلي في انتخابات المجالس الشعبية البلدية في الجزائر يُعد خطوة إيجابية، وتغيير يُوسع أكثر من حرية الناخبين في الاختيار داخل القائمة من بين المترشحين لانتخابات المجالس الشعبية البلدية، إلا أن حرية الناخب في الاختيار من بين المترشحين ظلت محصورة داخل القائمة فقط باعتماد نظام القائمة المفتوحة دون مزج، بينما تنزع معظم الدول التي تتبنى نظام التصويت التفضيلي لأسلوب القائمة المفتوحة مع حرية المزج، مما يُتيح للناخبين حرية أوسع في التفضيل من بين المرشحين من مختلف القوائم، مع إمكانية تشكيل قائمة جديدة عند اختيارهم للمرشحين الذين يُفضلونهم بالترتيب من مختلف القوائم، إذ أن هذا الأسلوب يُعطي الناخب مجالاً فسيحاً من الحرية ويُوسع من دائرة الاختيار أكثر من أسلوب الاقتراع التفضيلي على القائمة المفتوحة دون مزج.

علاوة على ذلك فإن أسلوب الاقتراع التفضيلي في الجزائر قد اقتصر فيه على ضرورة وضع الناخبين لعلامة أمام المرشحين المختارين فقط، مع مراعاة عدم تجاوز الاختيارات لعدد المقاعد المحددة للدائرة الانتخابية¹، بينما يقوم جوهر أسلوب الاقتراع التفضيلي بالأساس على حرية الناخب في ترتيب

¹ المادتين 169 و170 من القانون 21-01 المتعلق بالانتخاب، مرجع سبق ذكره.

المرشّحين ترتيب تفضيلياً، بمعنى ترتيبهم وفقاً لأفضلية كل منهم بالأرقام، وعلى هذا الأساس تُصبح عملية التفضيل محددة بدقة، ومُعبرة بشكل أكثر عن تفضيلات الناخبين.

2- ضمانات أكثر لحماية حرية الترشح

يُكرّس قانون الانتخاب من خلال نصوصه الآليات القانونية الداعمة لمصادقية الممارسة الديمقراطية، وال ضمانات اللازمة لحماية الحق في المشاركة السياسية¹، سواء للناخب أو المنتخب، وبالتالي فإن مراعاة حماية حقوق المشاركة تصبح مسألة في غاية الأهمية.

وبالنظر لما تضمنته بعض نصوص قانون الانتخابات الحالي في الجزائر، وبشكل خاص نص المادة المتعلقة بإقصاء كل مرشح ذو صلة بعمل مشبوه أو بأصحاب المال الفاسد²، يمكن اعتبار أن مضمون هذه المادة وإن كان يبدو مقبولاً من حيث المبدأ، وذلك لكونها جاءت لتصدي لظاهرة تدخل المال الفاسد في السياسة، إلا أن نطاق تطبيقها يُمكن أن يؤثر على واقع الممارسة الديمقراطية وحرية الترشح.

إذ يبقى في منظور القانون كل شخص بريء حتى تثب إدانته، وبالتالي فإن هذه المادة تتطلب إدراج تعديل على مضمونها، من خلال إضافة النص على تفعيل عنصر الرقابة القضائية في حق كل مرشح يتم رفض ملف ترشحه استناداً لهذا المبرر، وعلى هذا الأساس تكون العدالة هي الفيصل في الأمر إما بإثبات التهم المنسوبة للمرشح، وبالتالي إقصاءه من الترشح، أو إصدار حكم تبرئته من التهم التي تُمس بحقه في الترشح وقبول ترشّحه بشكل عادي.

ب- تحفيز مشاركة المواطنين في الانتخابات البلدية

فإن تُعد مشاركة المواطن المحلي في تدبير شونه في ظل نظام اللامركزية المحلية حجر الزاوية، وذلك لكون أن المواطن يعتبر الفاعل الأساسي والمعني الأول بمخرجات ونشاطات الجماعات المحلية، وتؤكد جوهرية هذه المكانة من عدة جوانب، خاصة ما تعلق منها بالمشاركة في الاستحقاقات الانتخابية لاختيار أعضاء هيئات الوحدات المحلية.

كما أن طبيعة المشاركة الشعبية في إدارة الشأن المحلي يُمكن أن تُعطي نظرة عامة عن طبيعة العلاقة بين المواطن والهيئات المحلية، وبالتالي فإن وجود نسب ضعيفة لمشاركة المواطنين الجزائريين في انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية يُعبر بلا شك عن أزمة ثقة بين الفواعل السياسية النشطة في الساحة المحلية وبين المواطن، وفي هذا الصدد فإن تحفيز مشاركة المواطن في انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية يتطلب تبني واعتماد مجموعة من الإجراءات الإصلاحية والتي من أهمها ما يلي:

¹ جهيدة ركاش، الياس قسايسية، النظام الانتخابي الجزائري بين محاولات الإصلاح ومحدودية المشاركة السياسية، مرجع سبق ذكره، ص 152.

² المادة 184 من القانون 21-01 المتعلق بالانتخاب، مرجع سبق ذكره.

1- ربط المواطن بالقرار المحلي على مستوى البلدية

إن التنمية المحلية مدفوعة بجهود الهيئات المحلية التي تستجيب لاحتياجات مواطنيها وترغب في إشراكهم في عمليات صنع القرار¹، ولإنجاح هذا الأمر يفترض أن الارتقاء لمستوى يجعل المواطنين مؤمنين بالقدرة على إسماع صوتهم والتعاون بفعالية مع الهيئات المحلية، ولتجسيد هذا التعاون البناء لابد من وجود الأسس التي تتيح للفرد المجال والحرية الكافية ليندمج بشكل ميداني وواقعي في عملية اتخاذ القرار.

لقد ساهم التركيز على الدور التقليدي لمشاركة المواطن في الجزائر عن طريق الإدلاء بصوته في الانتخابات فقط في جعل شريحة كبيرة من المواطن ترى بأن دورها في المشاركة في نظر الأحزاب والمرشحين للمجالس الشعبية البلدية هو دور مُرتبط فقط بالمناسبات الانتخابية، والتي وبمجرد انتهائها يبقى المواطن معزول عن التفاعل مع المنتخبين البلديين، لذا فإن هذا النمط التقليدي للمشاركة لا يضمن التفاعل المطلوب بين المواطنين والهيئات المحلية.

وبالتالي فإن بعث أدوار المواطن في المشاركة في عمليات اتخاذ القرار المحلي يتطلب أن تكون هنالك آليات فعالة ومؤثرة للمشاركة، تشمل مختلف مراحل صنع القرار المحلي، سواء عبر الاقتراح أو ممارسة الرقابة الشعبية على عمل الهيئات التمثيلية المنتخبة، أو عن طريق الاستفتاء وغير ذلك من آليات المشاركة، فتحفيز المشاركة السياسية لدى المواطنين يبقى مُتعلق بتوسيع نطاقها وتعدد آلياتها.

2- إعادة النظر في الخطاب السياسي المُنتهج من قبل الفواعل السياسية المحلية

إن الخطاب السياسي له دور كبير في استمالة الرأي العام، وإقناعه بالبرامج والخطط التي ينوي الحزب أن ينفجها في إدارة شؤون المجتمع في حال حصوله على ثقة الجمهور ووصولها إلى سدة المجالس المحلية، لذا فإن الأحزاب السياسية المحترفة تركز على الجانب المتعلق بقوة الخطاب السياسي وشمولية إدراكه لمتطلبات وحاجات الناخبين، كما أن نشاط وحضور الأحزاب السياسية يفترض أن يظهر بشكل دائما في أوساط المجتمع، وألا يكون مقترن فقط بالمناسبات الانتخابية.

وبالنظر لواقع الخطاب السياسي للأحزاب والفواعل المحلية في الجزائر، يمكن ملاحظة غلبة طابع التكرار والشعارات الشعبوية التي تعود لتظهر بشكل مستمر في كل مناسبة انتخابية، كما أنه خطاب يقوم بشكل كبير على مجرد الوعود لا البرامج والاستراتيجيات المخططات والمدرسة.

إن هذا النمط الغير مقنع في صياغة الخطابات وبناء البرامج من طرف الأحزاب السياسية والمرشحين على المستوى المحلي قد حوّل فئة كبيرة من المواطنين لتبنى موقف اللامبالاة تجاه انتخابات المجالس الشعبية البلدية، وهو ما تمخض عنه نسب مشاركة مُتدنية للمواطنين في انتخابات تجديد المجالس البلدية، وفي ذات الصدد يرى Grosser بأن بعض الدارسات الأكاديمية قد توصلت فعلاً إلى أن سلوك المقاطعة الانتخابية مرتبط بقناعة راسخة لدى أفراد المجتمع بضعف احتمال تغير أوضاعهم

¹ نجيب جيري، مرجع سبق ذكره، ص 142.

للأفضل، وهذا ناتج عن استمرار الإحباط من فشل السياسات المحلية وعدم تقدير وفهم احتياجاتهم الأساسية¹

ومن أجل كسب ثقة المواطن فإن الأحزاب السياسية والفواعل المحلية مطالبة بتغيير أساليب تعاملها مع المواطنين، بحيث ينبغي أن تركز على التخطيط لبرامج سياسية تستجيب للواقع الذي يعيشه المواطن، مع إحداث القطيعة مع أساليب التسيير القائمة على الفردية²، وكذا ضرورة العمل على إنتاج حلول بديلة مبنية على طرح واقعي يأخذ في الحسبان مختلف التصورات الرغوية التي تدور في أذهان المواطن حول قضايا التنمية والتهيئة، مع التأكيد على أن لا يقتصر دور الفواعل والأحزاب السياسية على الظهور فقط في المناسبات الانتخابية، بل ينبغي أن يستمر دورها ويظهر بدون انقطاع خاصة في ما يتعلق بالتنشئة السياسية ومرافقة المواطنين وفهم مطالبهم والسعي لحل مُشكلاتهم.

3- تفعيل دور مراكز البحث العلمي في تشخيص واقع المشاركة السياسية في الجزائر.

تعد مراكز البحث العلمي والمؤسسات الأكاديمية أحد أهم الأدوات التي تعتمد عليها الدول المتقدمة في تطوير سياساتها سواء الوطنية منها أو المحلية، فصنع السياسات العامة والسياسات المحلية لم يعد بتلك البساطة التي كان عليها الأمر في ما مضى، حيث أصبحت تعتمد عمليات صياغة السياسات العامة والمحلية في الوقت الراهن على نتائج الدراسات والأبحاث العلمية، والتي تقدم حلول فعالة لمختلف المشكلات التي تظهر في المجتمع، وهو ما دفع الكثير من الدول إلى توجيه ميزانيات معتبرة لدعم البحث العلمي لتطوير السياسات العامة في الدولة.

وبالنظر للإمكانيات التمويلية الهامة التي ترصدها الجزائر للجامعات ومراكز البحث العلمي سنوياً، فإن الاستفادة من هذه المراكز العلمية يفترض أن تكون بشكل أكبر مما هو عليه الحال، وذلك من أجل تقديم رؤى مفيدة لتجاوز الكثير من التحديات المطروحة في مختلف المجالات وخاصة مجال المشاركة المجتمعية في تسيير الشؤون المحلية، لذا فإن توسُّع سُلوك المقاطعة الانتخابية في الجزائر كظاهرة تتطلب ضرورة اللجوء للتشخيص العلمي والأكاديمي لها، وذلك بغرض فهم الدوافع والأسباب الحقيقية التي تتحكم في سلوكيات الناخبين، وإنجاز إحصائيات مُفصَّلة حولها³، إذا أن قياس اتجاهات الرأي العام وتشخيص واقع المشاركة الانتخابية بالأساليب العلمية الأكاديمية، يُعد خطوة مهمة نحو انتاج حلول فعالة لإشكالية ضعف مشاركة المواطنين في الاستحقاقات الانتخابية، سواء الوطنية منها أو المحلية، لذا فإن مراكز البحث العلمي في الجزائر وخاصة في مجال العلوم السياسية ينتظر أن تكون لها بصمة واضحة في تحليل الواقع السياسي في الجزائر.

¹ رشاد أحمد عبد اللطيف، التنمية المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 186.

² أوكيل محمد أمين، مرجع سبق ذكره، ص 198.

³ عيدات عبد الغني، إنزارن عادل، مرجع سبق ذكره، ص 123.

المطلب الثاني: تعزيز سلطة المجالس الشعبية البلدية في إدارة الشؤون المحلية

من منطلق الدور المحوري الذي تضطلع به الجماعات المحلية في تنمية الإقليم المحلي على مختلف الأصعدة، فإن أدائها لهذه الأدوار يبقى رهين بتوفر عدة عوامل، ولعل من أهمه على الإطلاق وجود الحرية اللازمة للمجالس المحلية في إدارة وتسيير الشأن المحلي.

إن الهيئات المحلية يفترض أن تحوز على حق اتخاذ إجراءات عملية نافذة، وغير مُقيدة بالعودة لسلطة المركز في كل مرة، وذلك في كل ما يتعلق بتسيير المرافق المحلية، هذا ويُحدد الباحثون في مجال الإدارة المحلية مجموعة من المبادئ والتي على أساسها يتم تقييم استقلالية الجماعات المحلية أهمها:

- تمتع الهيئات المحلية بحرية المبادرة.

- حرية الهيئات المحلية في اتخاذ القرار على المستوى المحلي.

- حق الهيئات المحلية في الدفاع عن قراراتها أمام القضاء سواء تعلق الأمر بمخاصمة السلطة المركزية أو أي جهة إدارية في الدولة¹.

وعلى هذا الأساس فإن الوحدات المحلية في الدولة لا يُنظر لها فقط على أنها مُجرد تقسيم جغرافي لأقاليم الدولة، وإنما هي هيئات تعكس إرادة المواطن المحلي في تسيير شؤونها، واستنادا لهذا التصور فإن السلطة المحلية تكون مرتبطة ارتباط وثيق بالديمقراطية التي تفرض أن تكون هذه الهيئات المحلية أكثر استقلالية في قراراتها.

ووفقاً لمركز الدراسات الديمقراطية Centre of Democratic Studies فإن استقلالية الهيئات المحلية تشير إلى تلك السلطة التقديرية النسبية التي تتمتع بها هذه الهيئات في تسيير وتنظيم شؤون إقليمها المحلي، بمعنى مدى تحرر المجالس المحلية من تدخلات الحكومة المركزية في تسيير الشأن المحلي.

ويرى ديفي Davey بأن استقلالية الهيئات المحلية تتمحور بشكل أساسي حول ثلاث عناصر أساسية وهي: الاختصاصات، الموارد، والسلطة التقديرية الممنوحة لهذه الهيئات، وعلى هذا الأساس فإن الهيئات البلدية يفترض أن تحوز على صلاحية اتخاذ قرارات مستقلة بعيد عن تدخلات هيئات الوصاية، وذلك في إطار الحدود التي يرسمها القانون²، وبذلك فإن حرية استقلال قرارات المجالس الشعبية البلدية في تدبير قضايا الشأن المحلي هي المعنى الحقيقي لتجسيد اللامركزية المحلية.

إن البلدية في الجزائر كوحدة محلية، تساهم من خلال الأدوار التي تؤديها في تجسيد مبدأ اللامركزية الإدارية الذي تتبناه الدولة الجزائرية في تسيير الإقليم المحلي، وذلك عبر المجلس البلدي

¹ حسن محمد عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 26.

² Samuel Chukwudi Agunyei, Samuel Iheanacho Ebirim, **Temitayo Isaac Odeyemi, Local Government Autonomy: A Veritable Tool For Redressing Usurpation of Powers Local Governments by The State Governments in Nigeria**, Public Policy and Administration Research, Vol 03, No 10, 2013, p 34.

المنتخب من طرف مواطني الإقليم البلدي، وبعد استعراض أهم التحديات التي تُضعف من استقلالية هذه المجالس في إدارة الشأن المحلي، يمكن التوصل إلى أن هذه المجالس تظل بحاجة إلى قدر أكبر من تفويض الاختصاصات، ليس بشكل عام وموسع وإنما بشكل محدد ومضبوط، تؤخذ فيه قدرات وإمكانات البلدية بعين الاعتبار.

وبالعودة لتحليل المحاور الأساسية المحددة لاستقلالية الهيئات المحلية حسب ديفي Davey، وإسقاطها على النمط اللامركزي المعتمد على مستوى المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، يُمكن استخلاص بعض الإجراءات الإصلاحية لإعادة النظر في مجال التمكين للمنتخبين البلديين في إدارة الشؤون البلدية، وذلك وفقاً لما يلي:

أ- إعادة توزيع وضبط اختصاصات البلدية:

بالنظر إلى صلاحيات الهيئات البلدية في الجزائر والتي هي مُتضمنة أساساً في قانون البلدية، يتبين أن هذا الأخير قد ضبط وحدد للبلديات المسؤوليات الواجبة الأداء¹، مع الأخذ بالحسبان أن الجزائر تعتمد نمط الاختصاصات العام في تحديد مسؤوليات البلدية، وهو ما يجعل من هذه الاختصاصات تظهر على أنها نابعة من إرادة السلطة المركزية المحددة لها، وليس من صميم البرامج المخططة من قبل المجالس الشعبية البلدية.

ويبدو أن اختصاصات البلدية في الجزائر تحتاج إلى المزيد من الضبط، وفي هذا الصدد فإن انتهاج مبدأ التفريع يُمكن أن يساهم في إعادة توزيع مسؤوليات البلدية بعيداً عن النمط التقليدي الذي يتميز بالعموم، لتُصبح أكثر دقة، حيث يُفصل بينها وبين باقي المسؤوليات وفقاً لتقسيم الآتي:

1- اختصاصات بلدية أصيلة: وهي المسؤوليات الممارسة حصراً من قبل المجالس الشعبية البلدية في حدود إقليمها، وتُمارس بحرية واسعة لا مطلقة، ويبقى للهيئات الوصية سلطة التحقق من مطابقتها للتشريع.

2- اختصاصات تشاركية: أي المسؤوليات التي تُؤديها البلدية بالتعاون والشاركة مع الهيئات الوصية عن طريق التعاقد.

3 اختصاصات محولة: وهي التي لا تُعد من صميم الأدوار المنوط بالبلدية تأديتها، كونها تعود بالأساس للهيئات الوصية، وبالتالي يمكن لهذه الهيئات اتخاذ قرارات بشأن تحويل جزء من هذه الاختصاصات للبلديات².

¹ نص المادة 199 من قانون البلدية 10-11 مرجع سبق ذكره.

² علاء الدين بختي، عبد العزيز راجي، مرجع سبق ذكره، ص 759-760.

وبالتالي فإن إعادة تنظيم الاختصاصات المخولة للبلدية أدائها، يُعد خطوة أساسية لتحرير المنتخبين على مستوى المجالس الشعبية البلدية من ضغط كثرة المهام وتداخلها، ويُعطي هامش أكبر لهذه المجالس من أجل التركيز الكامل على ترتيب أولويات الإقليم المحلي وفقاً لمتطلبات ساكنته.

ب- هامش حرية أكبر للهيئات البلدية المنتخبة في إدارة الموارد التمويلية للبلدية:

إن استقلالية الهيئات المحلية في إدارة الشأن المحلي وفقاً لنهج وأسلوب اللامركزية المحلية يتطلب أن تحظى هذه الهيئات بقسط وافر من الحرية في تسيير وإدارة مواردها، سواء الخاصة منها أو الجبائية، هذا وينظر إلى استقلالية الجماعات المحلية في تسيير مواردها من جانبين:

الجانب الأول: متعلق بأن يكون للجماعات المحلية مصادر ذاتية خاصة بها وغير مرتبطة بسلطة المركز، لأن ذلك يحمي قرار الهيئات المحلية من تدخل جهة التمويل لتأثير عليها.

الجانب الثاني: متعلق بمرونة موارد تمويل الوحدة الإدارية المحلية، بمعنى أن تكون الموارد قابلة للتوسع والزيادة كلما توسعت الاختصاصات التي يتم تفويضها للهيئات المحلية.

وبالتالي فإن الاستقلال المالي للوحدة الإدارية المحلية ليس مرتبط فقط بامتلاكها للموارد التمويلية، وإنما يرتبط بهامش الحرية المتاح لها للتصرف في هذه الموارد¹، إذا أن الهيئات المحلية قد يمنح لها بعض الصلاحيات لجباية ضرائب معينة، لكن النظام الضريبي المطبق من قبل الدولة قد يفرض عليها تخصيص نسبة معينة من عوائد تلك الضرائب لصالح السلطة المركزية أو لصالح أجهزة إدارية أخرى في الدولة.

وعلى الرغم من أن قانون البلدية 10-11 قد نص على تمتع البلدية بالاستقلال المالي، غير أن واقع الممارسة يظهر أن المجالس الشعبية البلدية في الجزائر لا تحظى بقسط وافر من الحرية في إدارة موارد تمويل خزintها، إذ لاتزال بحاجة لهامش حرية أوسع في هذا الجانب، فهي لا تمتلك سلطة فرض ضرائب ورسوم داخل نطاق إقليمها عدى تلك المحددة من قبل السلطة المركزية²، ولا يتم إشراكها في عملية تقسيم عوائد الجباية المحلية، علاوة على خضوعها للضوابط والأحكام القانونية التي تضعها سلطة الوصية لتنظيم نشاطها، وهو ما يجعل من ميزانية البلديات غير كافية حتى للقيام باختصاصاتها الضرورية في كثير من الأحيان، وبالتالي تدفع هذه الوضعية دائماً البلديات إلى اللجوء لسلطة المركز لطلب الدعم المالي لسد العجز المسجل في ميزانيتها، وفي ظل الاعتماد الكبير للمجالس البلدية على التمويل المركزي وعدم قدرتها على التحرر مالياً، فإن هامش حريتها في إدارة الشأن المحلي يتقلص وينحصر، في حين أن المجالس الشعبية البلدية تحتاج لأن تظهر بأدوار أكبر في مجال إدارة مصادر تمويلها وبحيث لا يقتصر دورها على صرف نفقاتها بدلاً من تسيير مواردها.

¹ أحمد حسن الهاشمي، مرجع سبق ذكره، ص 46.

² المادة 196 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

ج- التخفيف من إجراءات رقابة سلطة الوصاية على المجالس الشعبية البلدية

إن منح المنتخبين المحليين على مستوى الهيئات البلدية اختصاصات لإدارة بعض الشؤون المحلية، مع ربط ممارسة هذه الاختصاصات بضرورة الحصول على موافقة سلطة الوصاية يعيق عمل هذه المجالس ويجعلها محدودة التصرف، فمداولات المجلس الشعبي البلدي لا يمكن تنفيذها إذا لم تلقى القبول من الوالي، إلا في حالات استثنائية متعلقة بتأخر الرد عليها من قبل سلطة الوصاية بعد إيداعها على مستوى الولاية¹، وعلى الرغم من أن ممارسة سلطة الوصاية لدورها الرقابي على أعمال المجالس المحلية يعد عنصر أساسي، غير أن توسيع سلطة هذه الوصاية على حساب المجالس البلدية له تأثيرات سلبية كثيرة.

وعلى هذا الأساس فإن تحرير المجالس الشعبية البلدية من بعض قيود وإجراءات الوصاية المشددة، يُمهّد الطريق لتفعيل عمل هذه المجالس في اتخاذ قرارات جريئة ومؤثرة، تنعكس بشكل إيجابي على التنمية والتهيئة على مستوى إقليم البلدية، وبحيث يكون تركيز سلطة الوصاية منصبا أكثر على توجيه الرقابة لمخرجات نشاط المجالس الشعبية البلدية وتقييم أعمالها.

ويستند نمط الرقابة على النتائج على تقييم مخرجات العمل النهائية التي أنجزها التنظيم الإداري، حيث يعبر هذا النوع من التقييم على وجود معايير محددة يمكن إخضاعها للقياس، فهي نوع من الرقابة يختلف كلياً عن الرقابة التي تفرض للتأكد من تطابق قواعد العمل مع الإجراءات الشكلية، مع الإشارة إلى أن هنالك أشكال مختلفة ومتعددة من الأدوات الرقابية على النتائج منها على سبيل المثال لا الحصر:

1- موازنة البرامج والاداء: أي متابعة نتائج تنفيذ الخطط من حيث الكم والنوع والتكلفة.

2- قياس النتائج من خلال الخطط المسطرة: حيث يتم التركيز على نسب التقدم في إنجاز الأهداف التي تندرج ضمن الخطة العامة التي تسعى الوحدة الإدارية المحلية للوصول إليها، ومثال على ذلك متابعة نسبة التقدم في تنفيذ المخطط البلدي للتنمية المحلية، أو نسبة تغطية منطقة بشبكات توزيع المياه وغير ذلك.

3- المعايير الموضوعية: يعتمد عليها كثير لقياس أداء الهيئات المسيرة للوحدة المحلية، وتشمل متغيرات متعددة منها عدد المستفيدين من الخدمة التي تقدمها الإدارة، عدد المرافق المنجزة².

إن هذا النوع من الرقابة الموجهة لتقييم مخرجات عمل الهيئات المحلية يكون لها نتائج إيجابية أكثر لمتابعة هيئة الوصاية لمدى فاعلية عمل الهيئات البلدية في تطوير قدرات الإقليم المحلي، كما أن ذلك سيساهم في إزاحة الكثير الضغوطات السلبية التي تؤدي لإرباك المنتخبين المحليين نتيجة لهاجس الخوف من الوقوع في الخطأ أو مخالفة إجراء إداري أو نص قانوني.

¹ المواد من 55 إلى 59 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

² محمد نصر مهنا، مرجع سبق ذكره، ص 256- ص 257.

المطلب الثالث: مُراجعة وتطوير آليات إشراك المُواطن في تسيير الشؤون البلدية

من خلال تقييم آليات مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون البلدية، والتي ورد النص عليها في قانون البلدية 10-11، تظهر الحاجة لمراجعة بعض التفاصيل المرتبطة بهذا التمكين، وكذا العمل على إضافة آليات جديدة بهدف تحسين مشاركة المواطنين في صنع القرار المحلي على المستوى البلدي.

أ- مراجعة آليات مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون البلدية

سيتم التركيز في هذا المقام على استعراض بعض الإجراءات الإصلاحية للآليات التي كرسها قانون البلدية 10-11 في مجال مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون البلدية، إذ أن هذه الآليات ورغم أهميتها غير أن أوجه القصور التي تلاحظ عليها تستدعي إعادة التفكير في إدخال تحسينات وتعديلات عليها، ومن أهم المراجعات التي يمكن طرحها ما يلي:

1- إعادة ضبط صياغة بعض مواد قانون البلدية المتضمنة لآليات مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون البلدية

كرس قانون البلدية 10-11 في مواده النص على مبدأ المشاركة المجتمعية في تدبير الشأن المحلي، وخاصة ما تضمنته المواد من المادة 11 إلى المادة 14، غير أن غياب الصيغة الإلزامية في نصوص هذه المواد لا يخدم التجسيد الفعلي لهذه المشاركة، بل إنه قد يجعلها منها مجرد حبر على ورق، ومن هذا المنطلق فإن ضبط صياغة النصوص المكرسة للمشاركة لتحمل صفة الإلزامية يعتبر أحد أهم الخطوات المحفزة لتطبيق هذه الإجراءات من قبل المجالس الشعبية البلدية، ومن هذا المنطلق يمكن إعادة صياغة هذه المواد لتصبح على النحو التالي:

- ضرورة امتلاك المجالس الشعبية البلدية لصفحات رسمية على مواقع التواصل الاجتماعي الأكثر استعمال.
- إلزام البلديات بتنظيم عرض سنوي أمام سكان إقليمها، يتمحور حول مخرجات أنشطتها المنجزة والمنتظرة.
- المجلس البلدي مطالبة بالتشاور مع فعاليات المجتمع المدني، وكل شخصية يمكن أن تقدم إضافة في مجال معين.
- تُلزم البلديات بنشر مخرجات مداولاتها للجمهور عبر الوسائط الرقمية، بدلا من الاكتفاء بتعليقها داخل أسوار البلدية.
- علاوة على النص على الضمانات القانونية التي تحمي حق المواطنين في المشاركة في تسيير الشؤون البلدية، وذلك في حدود الآليات التي ينص عليها التشريع.

2- تخصيص حيز زمني لتدخلات المواطنين عند حضور جلسات المجلس الشعبي البلدي

يمكن اعتبار أن النص على علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي والسماح للمواطنين بالحضور للمداولات¹، من ضمن آليات المشاركة غير المباشرة للمواطنين في تسير الشؤون البلدية، كما أنه يُعد خطوة إيجابية نحو تعزيز هذه المشاركة، غير أن النص على إلزام المواطنين بالصمت² وعدم السماح لهم بالقيام بأي تدخلات خلال حضور جلسات المجلس الشعبي البلدي، يقوض من مسعى مشاركتهم في تسير الشؤون البلدية.

إذ وفي هذا الصدد يُمكن أن يتم إدراج تعديلات على المادة المتعلقة بعلنية جلسات المجلس الشعبي البلدي، من خلال النص على تخصيص حيز زمني محدد لعدد من تدخلات المواطنين الحاضرين في الجلسة، مع إلزامهم بالامتنثال للأخلاقيات العامة واحترام المدة الزمنية المخصصة للتدخل، وتحميلهم المسؤوليات القانونية الكاملة في حالة القيام بأفعال أو تصرفات مخالفة للقانون.

ب- نهج أساليب جيدة لتقوية مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون البلدية

علاوة على الآليات التي نص عليها قانون البلدية 10-11 كأساس لتفعيل المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون البلدية، يمكن التوجه نحو إرساء آليات متقدمة لترقية المشاركة المواطنين على الصعيد المحلي في البلديات، ومن أبرز هذه الآليات ما يلي:

1- حث المجالس الشعبية البلدية على اللجوء لتنظيم الاستفتاءات المحلية

يُعد الاستفتاء من بين الآليات المكتملة لمبدأ الديمقراطية التشاركية، حيث يتم اللجوء لاستشارة المواطنين³ حول القضايا التي تدخل في نطاق اهتماماتهم، ومن أجل ترتيب أولوياتهم في التنمية إذ نجد أن قوانين الجماعات المحلية في دول كثيرة حول العالم تنص على آليات الاستفتاء المحلي كإجراء عملي لإشراك المواطنين في اتخاذ القرارات على المستوى المحلي، ففي فرنسا على سبيل المثال ينص القانون الخاص بضوابط العلاقة بين المواطن والإدارة المحلية على إمكانية الهيئات المحلية اللجوء لتنظيم استفتاءات عند التداول حول قضايا الشأن المحلي، وفي ذات السياق نص القانون الأساسي الخاص بمجلة الجماعات المحلية في تونس على آلية الاستفتاء المحلي عندما يتعلق الأمر بتداول الهيئات المحلية حول قضايا التنمية المحلية وهيئة الإقليم⁴.

¹ المادة 26 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

² المادتين 14 و 15 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مرجع سبق ذكره.

³ Daugeron Bruno, **democratie administrative dans la theorie du droit public, retour sur naissance d'un concept**, Op.Cit, p 35.

⁴ عمور ليلة، مبدأ مشاركة المواطنين في تسير الشؤون المحلية، أطروحة دكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية: قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2021، ص 87 = ص 90.

وعلى الرغم من أن قانون البلدية 10-11 نص على أن المجالس الشعبية البلدية مطالبة بإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول أولوياتهم التنموية¹، إلا أن هذا الإجراء يظل وحده غير كاف لإشراك المواطنين، حيث يحتاج هذا الأمر إلى وضع أطر واضحة تحدد الكيفية التي يتم من خلالها هذا الإعلام، والأساليب التي تتخذها البلدية لمعرفة تفضيلات المواطن على مستوى البلدية.

ومن هذا المنطلق فإن حث المجالس الشعبية البلدية على تنظيم استفتاءات بشكل دوري على مستوى إقليم البلدية، لتحديد احتياجات المواطنين وأولوياتهم التنموية يمكن أن يساهم على نحو إيجابي وفعال في ترتيب قضايا الشأن المحلي، وذلك حسب أهميتها بالنسبة للمواطن، خاصة وأن تنظيم الاستفتاءات في الوقت الراهن أصبح متاح وسهل، وهذا بالنظر للتطور الكبير الذي يشهده العالم اليوم في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصال.

علاوة على ذلك فإن لجوء البلدية إلى تنظيم الاستفتاءات لصبر آراء المواطنين وترتيب أولوياتهم التنموية قد لا يكلف البلدية أي أعباء مادية، فيمكن طرح هذه الاستفتاءات على مواقع التواصل الاجتماعي عبر الصفحات الرسمية للبلدية، أو تصميم استبيانات الكترونية وعرضها على المواطنين، وهو ما من شأنه تعزيز علاقة المواطنين بالبلدية، وجعلهم على تواصل وإطلاع دائم على كافة النشاطات والأعمال التي تقوم بها المجالس الشعبية البلدية.

2- النص على إمكانية تقديم المواطنين للعرائض

يعد تقديم العرائض من بين أهم الآليات التي تلجأ إليها بعض الدول لفسح المجال بشكل أوسع أمام المواطنين للمشاركة في إدارة الشأن المحلي، عن طريق عرض مقترحاتهم على الهيئات المحلية، ويتم هذا الأمر عادة من خلال إعداد عرائض تتضمن توقيعات من قبل المواطنين حول قضية ما²، على أن تُرفع هذه العرائض للمجلس المحلي من أجل النظر فيها وأخذها بعين الاعتبار.

من بين التجارب الدولية في هذا المجال التجربة الفرنسية، حيث ينص الدستور الفرنسي على أنه يمكن للمواطنين على مستوى الجماعة المحلية التي ينتسبون لها أن يتقدموا بطلب إدراج قضية ما في جدول أعمال الهيئات المحلية من أجل التداول حولها³.

ولا شك أن إدراج هذه الآلية والنص عليه في قانون البلدية بالجزائر مستقبلاً، سيعزز من مشاركة المواطنين في تسير الشأن المحلي، ويُتيح للأفراد المبادرة بطرح مشاريع وبرامج وعرضها على المجلس الشعبي البلدي، أو مطالبة البلدية بتعديل قرار معين أو إلغائه، ويضمن هذا الأسلوب الديمقراطي للمواطنين

¹ المادة 11 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

² باديس بن حدة، آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الإدارة المحلية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، جامعة باتنة 01 الحاج لخضر، المجلد 06، العدد: 01، 2017، ص 290.

³ عمور ليلة، مرجع سبق ذكره، ص 83.

إبداء آراءهم بشكل سلمي وحضاري، كما أنه يُعزز التفاهم والحوار بين الناخب والمجالس البلدية المنتخبة.

3- تشكيل اللجان الاستشارية لصياغة السياسات المحلية بالإقليم البلدي

نموذج المشاركة عن طريق اللجان الاستشارية يعد من النماذج الحديثة في تفعيل المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات المحلي، من منطلق أن دور هذه اللجان دور مكمل ومساند لعمل الهيئات المحلية المنتخبة، وقد يكون تشكيل هذه اللجان على مستوى الهيئات المحلية إلزامي بنص القانون المنظم لعمل الجماعات المحلية، أو تكون بمبادرة خاصة من قبل الهيئات المحلية المنتخبة، والتي يمكن أن تطلب الاستشارة حول قضايا الشأن الإقليمي، ومن الأمثلة التطبيقية على ذلك التجربة الفرنسية، حيث ينص قانون الجماعات المحلية على أن اتاحة المجال للبلديات من أجل استحداث لجان لغرض الاستشارة في المسائل ذات الطابع المحلي، وتضم هذه اللجان ممثلين عن الجمعيات وفعاليات المجتمع المدني، كما يمكن إنشاء لجان استشارية لمسائل محددة مثل لجنة الاستشارة الاعلامية وغيرها¹.

وعلى الرغم من أن قانون البلدية في الجزائر قد نص على اللجان التي تكلف بتتبع قضية معينة في مجال متعلق باختصاصات البلدية في إدارة الشأن المحلي، إلا أن هذه اللجان تضم فقط أعضاء منتخبين من المجلس الشعبي البلدي، في غياب تام لوجود ممثلين عن فعاليات المجتمع المحلي، وعلى الرغم من أن قانون البلدية قد أتاح لرئيس البلدية إمكانية الاستعانة بخبير في مجال معين لتقديم مشورة حول قضية ما²، إلا أن هذه الاستشارة فردية وغير ملزمة للمجلس البلدي، كما أنه كلما توسعت عملية الاستشارة لتشمل أكبر عدد من الأفراد في المجتمع فإن ذلك يعكس التمكين أكثر لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم، لذا يمكن إدراج تعديلات إصلحية لتمكين تشكيل اللجان الاستشارية لدعم الهيئات المحلية البلدية في الجزائر.

4- التأسيس لوظيفة العلاقات العامة في إدارة الشؤون البلدية

يعرف Bern ays وظيفة العلاقات العامة بأنها العملية التي يسعى التنظيم الإداري من خلالها إلى إيجاد تواصل فعال مع الجمهور من أجل ضمان التأييد والمساندة الشعبية، وعادة ما تلجأ الإدارة إلى الإعلام والإقناع والتكيف مع واقع بيئتها الخارجية، ويذهب الأستاذ James Camy إلى اعتبار أن العلاقات العامة تتضمن كل التفاعلات وتبادل التأثير والتأثر بين الإدارة والمواطن، ومن خلال هذين التعريفين يتضح أن الغاية الأساسية من وظيفة العلاقات العامة هي المحافظة على سمعة التنظيم الإداري لدى الجمهور المتفاعل مع خدماته.

¹ عمور ليلة، المرجع نفسه، ص 156.

² المادتين 13 و 31 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

إن حكم الجماهير على أداء الهيئات البلدية لا يقتصر فقط على ما تنجزه هذه الهيئات من مشاريع أو برامج تنموية، بل إن الأمر يمتد ليشمل الجوانب المتعلقة بشخصية أعضائها لدى العامة، وكذا تصرفاتهم في إدارة الشأن المحلي وواقع ما يحيط بذلك من تفاعلات رسمية وغير رسمية، إذ أنه من الصعب بناء علاقة يسودها الاحترام المتبادل بين أعضاء الهيئات البلدية والمواطن في ظل وجود تهم وإشاعات وادعاءات بالفساد والرشوة وغيرها تحيط بعملهم¹، حيث أن مجرد تصور هذه النظرة السلبية لدى العامة يحتاج من الهيئات البلدية أن تكون سباقة ومبادر لتنوير الرأي العام والدفاع عن نفسها، فالتزام هذه الهيئات بالصمت حيال ما يتداول في المجتمع من مغالطات وتشويه لصورتها سيعمق من حدة القطيعة لدى المواطنين في التفاعل مع نشاط المنتخبين، ومن هذا المنطلق تظهر الأهمية المحورية لتأسيس لوظيفة العلاقات العامة في البلدية.

ومن بين الإشكالات الكبرى التي يمكن ملاحظتها عند التعمق في البحث والتحليل لعمل الهيئات البلدية في الجزائر والتي ساهمت في تغييب المواطن عن المشاركة في إدارة الشأن المحلي هي الغياب التام لوظيفة العلاقات العامة في البلديات، إذا أن التنظيمات الإدارية الحديثة وخاصة التي يكون مجال عملها فيه احتكاك أكبر بالجمهور تولى عناية بالغة لهذه الوظيفة لأنها تعمل على تنوير الرأي العام وتكريس مبدأ الشفافية في عمل الإدارة.

5- توسيع استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال في عمل الهيئات البلدية

يساعد توظيف تكنولوجيا المعلومات والاتصال الحديثة في عمل الهيئات المحلية على تحفيز مشاركة المواطنين في إدارة الشأن المحلي على نحو إيجابي، وتحقيق أهداف المجتمع وطموحاته، حيث تتيح هذه الوسائط التكنولوجية الاتصال الفعال بين المواطنين وممثلهم على مستوى المجالس المحلية المنتخبة، وذلك عبر مجموعة من الأساليب والتقنيات الحديثة التي ترسخ لثقافة الشفافية في عمل الجماعات المحلية.

توجد العديد من التجارب الدولية في مجال استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال في عمل الهيئات المحلية، ففي سويسرا على سبيل المثال يتم نقل جلسات المجالس المحلية عبر البث المباشر، ويمكن لجميع المواطنين الولوج إلى نافذة البث بكل سهولة وبضغطة زر واحدة، كما يتيح هذا الفضاء معلومات محدثة وتفصيلية عن موضوع المداولات و حول المتحدثين فيها من أعضاء الهيئات المحلية، وتستخدم الهيئات المحلية في اسكتلندا تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في ترقية الممارسة الديمقراطية وإشراك المواطنين بشكل مباشر في تدبير الشأن المحلي، وذلك من خلال السماح للمواطنين بتقديم الالتماسات عبر الأنترنت إلى الهيئات المنتخبة، عن طريق موقع مصمم خصيصاً لهذه العملية، إذ يحتوي الموقع على كمية كبيرة من الوثائق والموارد المخصصة للالتماسات بما في ذلك شرح التفاصيل المتعلقة بكيفية تقديم العريضة، وسجل الالتماسات، والإجراءات المتخذة، كما يتم تشجيع المواطنين أيضاً على

¹ جمال زيدان، مرجع سبق ذكره، ص 166 - ص 167.

المشاركة بشكل مباشر من خلال الانضمام إلى مجموعات المناقشة التفاعلية على الموقع الإلكتروني¹، وهو ما يسمح بتكوين علاقة وثيقة بين المواطنين وممثلهم ويحفز الأفراد لمتابعة كل كبيرة وصغيرة تتعلق بشؤونهم وأولوياتهم.

يمكن في هذا الصدد للمجالس الشعبية البلدية في الجزائر أن تبادر للاعتماد على التقنيات التكنولوجية والاتصالية لغرض تمكين سكان البلدية من أن يتفاعلوا بشكل مميز مع نشاطاتها وجهودها في الرقي بالإقليم المحلي، خاصة وأن مستخدمي هذه الوسائط في تزايد مستمر، فالتكنولوجيا الحديثة باتت تشكل أحد الأدوات الأساسية التي تستخدم على نطاق واسع في التواصل والاتصال بين الأفراد، ويمكن لهذا الخيار أن يخفف من حدة احجام المواطنين عن حضور جلسات المجالس الشعبية البلدية خاصة إذا ما تزامنت مع الظروف التي لا تسمح لهم بالحضور، ولا شك أن الانفتاح على التجارب الدولية في هذا المجال سيكون مفيد جدا لتقوية مشاركة المواطن في إدارة شؤون البلدية.

6- تكوين المنتخبين في الهيئات البلدية في الجوانب المتعلقة بالتعامل مع المواطنين

بالنظر لأهمية التمثيل على مستوى المجالس المحلية، فإن أعضاء هذه المجالس يفترض أن يكونوا مؤهلين من مختلف النواحي لأداء أدوارهم التمثيلية على مستوى الهيئات المحلية، فكما يمكن لعملية الانتخاب أن تفرز منتخبين يتمتعون بالشرعية في تمثيل الناخبين، إلا أنها ليست ضمانا كافية لاختيار أشخاص يتمتعون بالصفات التي تتطلبها خصوصية التسيير المحلي، وهنا تبرز أهمية العملية التكوينية للمنتخبين المحليين في تنمية وتطوير معارفهم ومهاراتهم في الإدارة والتواصل الفعال.

وعلى الرغم من أن قانون البلدية قد نص على تكوين المنتخبين في البلدية، إلا أن ما يلاحظ على برامج تكوين المنتخبين المحليين في الجزائر هو التركيز على الجوانب المتعلقة بأساليب الإدارة والتسيير وإهمال الجوانب المتعلقة بتكوين المنتخب المحلي ليكون مهياً لتعامل مع المواطنين بشكل احترافي، حيث أن رؤية وتصور المسؤولين المنتخبين قد تختلف في كثير من الأحيان عن رؤية المواطنين لقضايا الشأن المحلي، وإذا لم يُحسن المسؤولين المحليين احتواء هذا الوضع فإن ذلك قد يتطور لينتج عنه علاقات صراعية، مما يؤدي لابتعاد المواطنين عن المشاركة والتفاعل مع عمل الهيئات المنتخبة.

لذا فإن المنتخبين في الهيئات البلدية يظلون بحاجة ماسة للاستفادة من دورات تكوينية بشكل دوري يشرف على تأطيرها أساتذة وخبراء في ميادين مختلفة، وخاصة في علم النفس وعلم الاجتماع، وذلك بغرض تعزيز قدراتهم على التواصل والحوار والتفاعل وفهم حاجات المواطنين، وترسيخ ثقافة تبادل الآراء وتقبل مختلف وجهات النظر، إضافة إلى تدريبهم على إتقان التعامل بوسائل التواصل الاجتماعي الحديثة²، كون أن أغلب المواطنين في الوقت الراهن باتوا يستخدمونها.

¹ L'administration électronique : un impératif, Organisation De Coopération Et De Développement Économiques, Les Éditions De L'OCDE. Paris France, 2004, p 48- p50.

² فؤاد سمير الديب، نحو مجالس حقيقية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2016، ص 10.

والجدير بالذكر أن الممارسة الديمقراطية لا تأتي من فراغ وإنما تحتاج لترتيبات وجهود صادقة لنجاحها، فتدريب المنتخبين المحليين في الجوانب المتعلقة بالتعامل مع المواطنين سيُساهم في تخفيف الاحتقان والتوتر الذي يمكن أن يُوجد على مستوى الساحة السياسية المحلية، ويُعزز من القيم الإيجابية في الحياة السياسية في الدولة، ويجنب المظاهر السلبية المؤثرة على أمن الدولة واستقرارها.

خلاصة الفصل الثاني

تم التطرق في هذا الفصل لأهم التحديات المتعلقة بتطبيق آليات الديمقراطية المحلية في نظام البلديات في الجزائر، إضافة لعرض بعض المقترحات الإصلاحية لترقيتها، ومن أبرز آليات الديمقراطية المحلية في نظام البلديات الجزائري الاستناد لمبدأ الانتخاب في تشكيل الهيئات البلدية، علاوة على تكريس الآليات المرتبطة بمشاركة المواطن المحلي في تسيير الشؤون البلدية، والتي منها النص على إمكانية لجوء البلديات لاستشارة أهل الخبرة في مجال ما، وكذا حثها على إعلام المواطنين وإشراكهم في مختلف العمليات المتعلقة بالتنمية والتهيئة، إضافة لآليات أخرى تهدف لتحقيق تمثيل أفضل للمواطنين على مستوى الهيئات البلديات المنتخبة.

وعلى الرغم من التكريس القانوني لآليات الديمقراطية المحلية في نظام البلديات في الجزائر إلا أن واقع تطبيق هذه الآليات يعترضه الكثير من الصعوبات، من أهمها وجود نقائص واختلالات في النظام الانتخابي خاصة في ما يتعلق بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية، علاوة على استمرار تراجع مشاركة المواطنين في الانتخابات البلدية، كما أن المنتخبين المحليين على مستوى الهيئات البلدية لاتزال ممارستهم لاختصاصاتهم محاطة برقابة مشددة تؤثر على هامش حرية قراراتهم، وعلى صعيد المشاركة الوطنية في تسيير الشؤون البلدية فإن تجسيد هذه الآليات يواجه تحديات كبيرة تتطلب من جهة إصلاح مكان الخل بتعديل بعض نصوص النظام الانتخابي، وكذا التخفيف من سلطة الوصاية المفروضة على الهيئات المنتخبة في البلديات وإعادة تنظيم اختصاصاتها، ومن جهة أخرى التفكير في تبنى آليات جديدة تسهم في توسيع مجال المشاركة الوطنية في تسيير الشؤون البلدية وحتى تكون هذه المشاركة أكثر فاعلية.

الفصل الثالث:

اختلافات مالية البلديات في الجزائر وآفاق
إصلاحها

تعد الجوانب المالية في إدارة الجماعات المحلية العنصر الأساسي الذي يحتل المكانة الأولى في مركز اهتمام الهيئات المركزية والمحلية على حد سواء، وذلك أن توفر الإدارة المحلية على الموارد المالية اللازمة يتيح لها تجسيد سياساتها وبرامجها المسطرة، وعلى النقيض من ذلك فإن غياب التمويل الكافي للجماعات المحلية سيضعها في موقف صعب ويعقد من مهمة تعامل مع قضايا التنمية المحلية على مستوى إقليمها، لذا فإن معظم الدول اليوم أصبحت تدرك أهمية التمكين للجماعات المحلية في الجانب المتعلق بتنوع مصادر دخلها والاستثمار في قدراتها وإمكاناتها المادية والبشرية.

إن منح الوحدة الإدارية المحلية صفة الاستقلال المالي يعد من الركائز التي لا غنى عنها من أجل تمكينها من العمل بحرية على تمويل ميزانيتها، لذا نجد بأن قانون البلدية في الجزائر أولى عناية خاصة لهذا الجانب، بهدف إيجاد السبل الكفيلة بجعل البلدية قادرة على تمويل النشاطات و الجهود التي تبذلها هيئاتها لرقى بواقع التنمية المحلية وخدمة المواطن، غير أن الوضعية المالية التي تعيشها أغلب البلديات في الجزائر تشير إلى وجود الكثير من التحديات والعقبات التي لم تسعف البلديات لتكون مستقلة مالياً بالشكل المطلوب، وأن تتحرر من مشكلة العجز المالي في ميزانيتها، ومن هذا المنطلق لابد من الوقوف بالدراسة على الجوانب التنظيمية المتعلقة بمالية البلدية في الجزائر، وتشخيص واقع التحديات التي تواجه البلديات في هذا الصدد، ومن ثم طرح حلول لإصلاح مالية البلدية في الجزائر، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: أسس وإجراءات تسيير مالية البلديات في الجزائر

المبحث الثاني: المشكلات المالية للبلديات في الجزائر

المبحث الثالث: آليات إصلاح مالية البلديات في الجزائر

المبحث الأول: أسس وإجراءات تسيير مالية البلديات في الجزائر

التمويل عنصر أساسي يتيح للبلدية تجسيد الخطط التنموية بالإقليم المحلي، وفي ظل غيابها لا يمكن الحديث عن التنمية المحلية، فالمالية المحلية هي مجموعة الموارد التي تعتمد عليها الهيئات المحلية في أداء واجبتها واشباع حاجات سكان الإقليم، ومن هذا المنطلق يمكن تحديد أهمية المالية المحلية في نظام البلدية على النحو التالي:

- المالية المحلية تُمكن الهيئات البلدية المنتخبة على مستوى الإقليم من جلب السلع وتوفير مختلف الخدمات، وبالتالي تحسين المستوى المعيشي للأفراد¹.
- المالية المحلية تمكن البلدية من جلب الموارد البشرية التي تشغل مختلف الوظائف الخاصة بتسيير الشؤون المحلية.
- المالية المحلية تساعد البلدية على تطوير المشاريع والبرامج المنتجة لمداخل جديدة لصالح خزنتها.

إن التركيز على قضية إطلاق اختصاصات وصلاحيات الهيئات البلدية في مجالات التنمية المحلية مع إغفال مستوى إمكاناتها وقدراتها المالية يُخل بجهود التنمية المحلية، ويُعمق من المشكلات المطروحة في مجال تسيير مالية البلدية، فأى إجراء إصلاحي يُعهد من خلالها للبلدية بصلاحيات في مجال معين لابد أن يُواكب بوجود موارد مالية كافية للوفاء به²، وهو ذات الأمر الذي نص عليه قانون البلدية في الجزائر، لذا فإنه من الأهمية بما كان التعرف على الموارد التمويلية التي تعتمد عليها البلديات في الجزائر لتمويل ميزانيتها، وكيفية التصرف فيها وإدارتها، تمهيداً لرصد التحديات والعوائق التي تُضعف من قدرات البلديات مالياً.

المطلب الأول: إيرادات تمويل ميزانية البلديات في الجزائر

يركز المهتمين بمجال الجماعات المحلية عادةً على جانب تعزيز استقلالية الوحدة المحلية في تسيير مواردها المالية، والاستفادة منها بشكل يُلبى مُتطلبات برامج ومشاريع التنمية المحلية، وعلى هذا الأساس يمكن تشخيص قضية كفاية الموارد المحلية من خلال التعرف على التفاصيل المتعلقة بموارد الوحدة الإدارية المحلية.

تعتمد البلديات في الجزائر على مجموعة من الإيرادات لتمويل ميزانيتها، وبالعودة للنص القانوني الذي يضبط وينظم سير البلديات والمتمثل في قانون البلدية 10-11، فإن القسم الرابع منه والذي يحمل عنوان مالية البلدية قد حُدد فيه وبشكل عام الجوانب المتعلقة بالموارد التمويلية التي تعتمد عليها البلدية

¹ عبد الله عابد، وهيبة بوخدوني، إشكالية محدودية الموارد الذاتية غير الجبائية للمالية المحلية وسبل تنويعها- دراسة حالة بلدية البلدية-، مجلة العلوم الانسانية والاجتماعية- جامعة قسنطينة 2- الجزائر، المجلد 07، العدد: 3، ديسمبر 2021، ص 67-ص 68.

² المادة 04 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره

كأساس لتغطية نفقاتها، ويُمكن تقسيم هذه الموارد استناداً لمصدرها إلى نوعين رئيسيين: مصادر تمويلية نابعة من صميم النشاط الخاص للبلدية، ومصادر تمويل خارجية، وفيما يلي تفصيل كل نوع منها:

أ- المصادر الداخلية لتمويل ميزانية البلديات

وتتمثل بالأساس في: الموارد الجبائية، والموارد غير الجبائية.

1- **الموارد الجبائية:** وهي المداخل التي تُدرها الضرائب والرسوم المقررة على المواطنين، وأصحاب المصلحة من الشركات والمؤسسات التي تُزاوِل نشاط معين داخل إقليم البلدية، وبالتالي فإن البلدية تستفيد منها كمداخيل هامة تُعزز من ميزانيتها إما استفادة كاملة أو جزئية¹، وتُقسم الموارد الجبائية إلى الأصناف التالية:

- **الضرائب والرسوم المحصلة بشكل كامل لصالح البلديات:** وتتضمن ما يلي:

* **الرسم العقاري:** وهو رسم سنوي تخضع له الملكيات المبنية وغير المبنية التي تقع ضمن إقليم البلدية، تُحدد قيمة هذا الرسم استناداً لمعيار المساحة والمنطقة، فبالنسبة للملكيات التي تُعادل مساحتها 500م² فإن مقدار الرسم يمثل 5%، أما الملكيات التي تُعادل أو تزيد مساحتها عن 1000م² فإن مقدار الرسم يصل إلى 10%².

* **رسم التطهير:** وهو رسم سنوي يُؤدى لصالح البلدية كمقابل نظيراً للاستفادة من خدمة إزالة النفايات المنزلية، ويعود قرار تحديد قيمة هذا الرسم لرئيس البلدية بالتشاور مع المجلس الشعبي البلدي، ثم يُتخذ القرار عن طريق المداولة، حدد قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة قيمة هذا الرسم وفقاً لمعيار نوع الملكية، إذ لا يقل عن 1500 دج، وقد يصل إلى 132.000 دج³.

* **الرسم على السكن:** نص عليه قانون المالية لسنة 2002م، وتقع مسؤولية تحصيل هذا الرسم على مؤسسة سونلغاز، حيث يُدرج مع فاتورة الكهرباء والغاز، قيمة هذا الرسم للمحلات ذات الطابع السكني 300 دج، و1200 دج للمحلات ذات الطابع المهني⁴، ويعد هذا الرسم من الرسوم التي تستفيد منها البلديات بشكل دوري ومنظم، وذلك لكونه مرتبط بفاتورة الكهرباء.

¹ أحمد بورزق، أهمية الموارد المالية البلدية في الجزائر من خلال قانون البلدية 11/10 ودورها في التنمية المحلية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور-الجلفة-الجزائر، المجلد 09، العدد: 01، 2016، ص 59.

² المادتين 248 و261، قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، موقع وزارة المالية الجزائرية، على الرابط:

https://www.mfdgi.gov.dz/images/pdf/codes_fiscaux_arabe/CIDTA_LF_2021_ar.pdf

³ المادة 263 نفس المرجع.

⁴ المادة 67 من القانون رقم 11-02 المتضمن قانون المالية، مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 86، الصادرة بتاريخ 25 ديسمبر 2002م.

* **الرسم على الإقامة:** يُطبق هذا الرسم على الأفراد الذين ليست لهم إقامة دائمة داخل الإقليم البلدي، على أن يُحتسب الرسم بناءً على عدد أيام الإقامة، وتتراوح قيمة الرسم ما بين 50 إلى 60 دينار كأقصى حد عند إقامة الشخص الواحد لمدة يوم، أما فيما يخص العائلة فلا تتعدى قيمة الرسم 100 دينار، وتخضع له المؤسسات الفندقية وفقاً لمعيار تصنيفها، ابتداءً من 3 نجوم وإلى غاية 5 نجوم، وتتراوح قيمة الرسم ما بين 200 دج إلى غاية 600 دج تُحصل من الملاك لصالح خزينة البلديات¹.

* **الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية:** تُحصله البلديات على الإعلانات والصفائح المهنية وفقاً لعددتها وحجمها، وتحدد قيمته ما بين 20 دج إلى 750 دج، مع الإشارة إلى أن هذا الرسم لا يشمل الإعلانات التي تعود للدولة، أو الجماعات المحلية، أو الأعمال المتعلقة بنشاط إنساني.

الرسم على رخص العقارات: يعود لفائدة البلديات نظير مَنحها لرخص البناء (قيمة الرسم ما بين 1.500 إلى 20.000) أو الهدم (قيمة الرسم 100 دج للمتر المربع) ورخص تقسيم الأراضي (بالنسبة للاستعمال السكني قيمة الرسم ما بين 800 دج إلى 4.000 دج أما للاستعمال التجاري والصناعي فقيمة الرسم تتراوح ما بين 3.000 دج إلى 8.000 دج)، وشهادة المطابقة والتجزئة والعمران (قيمة الرسم ما بين 500 دج إلى 2.500 دج) وعليه تُحدد قيمة هذا الرسم تبعاً لقيمة البناية وعدد القطع التي تتضمنها².

- **الضرائب والرسوم المحصلة حصراً لصالح الجماعات المحلية:** وتتضمن:

* **الرسم المحلي للتضامن (الرسم على النشاط المهني سابقاً):** يُعفى يدفع هذا الرسم الأشخاص الذين يقومون بنشاط مهني داخل التراب الوطني، وتندرج عائداته وأرباحه ضمن النشاطات التي تشملها الضريبة على الدخل الإجمالي، والمصنفة ضمن مجال العوائد والأرباح المهنية، وحتى المفروضة منها على ما تُحققه الشركات من أرباح، وتُقدر نسبة الرسم هذا الرسم ما بين 2% إلى 3% حسب نوع النشاط الممارس، تستفيد البلدية بما نسبته 66% من عائدات هذا الرسم، والولاية 29%، ويوجه الباقي 5% لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية³.

مع الإشارة إلى أن قانون المالية لسنة 2024م قد عدل كلياً في صيغة هذا الرسم، وذلك من تغييره إلى الرسم المحلي للتضامن والذي يشتمل على: الأنشطة ذات الصلة بنقل المحروقات عبر الأنابيب، الأعمال المنجمية والتي تندرج عوائدها ضمن الضريبة على الدخل أو الضريبة المرتبطة بما تحصله الشركات من عوائد.

¹ المادة 26 من الأمر رقم 02-08 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، مؤرخ في 24 جويلية 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 42، الصادرة بتاريخ 2008/07/27م.

² المادتين 55 و 56 من القانون رقم 99-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2000، مؤرخ في 23 ديسمبر 1999، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 92، الصادرة بتاريخ 25 ديسمبر 1999.

³ المادتين 217 و 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، مرجع سبق ذكره.

الجدول رقم 04: يوضح توزيع حواصل الرسم المحلي للتضامن¹

مقدار الرسم	لصالح البلدية	لصالح الولاية	لصالح صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية
%2	1.32	0.58	0.1
%3	1.98	0.87	0.15

المصدر: قانون المالية لسنة 2024، مرجع سبق ذكره.

- الضرائب المحصلة جزئياً للبلديات: وتتضمن ما يلي:

* **الرسم الصحي على اللحوم:** يُحصل لفائدة البلديات وبشكل إلزامي عند ذبح الحيوانات التي تندرج ضمن الأصناف المحددة قانوناً، على أن يكون وزن الحيوان المذبح هو المعيار الأساسي لحساب هذا الرسم، وحددت قيمة الرسم ب 10 دج على الكيلوغرام الواحد، يدفعها مالك اللحم عند الذبح وذلك بالنسبة للحوم الحيوانات التالية: الإبل، الماعز، الأغنام والبقر².

* **الضريبة الجزافية الوحيدة:** تُفرض على الشركات ذات الملكية المدنية والتي تزاوّل نشاطاً مهنيّاً، كما تُفرض على الأفراد الذين يُزاوّلون نشاطاً مُعين سواء كان هذا النشاط صناعي، أو تجاري أو غير تجاري أو حرفياً، وتشمل أيضاً الصناعات التقليدية، التعاونيات الحرفية، وتقتصر فقط على تلك التي لا تتعدى عوائد أرباحها خلال السنة 15.000.000 دج.

تقدر نسبة الضريبة الجزافية حسب نوع النشاط الممارس، ففيما يخص عمليات الإنتاج وبيع السلع فتقدر النسبة ب 5%، أما باقي الأنشطة الأخرى فيصل معدل الضريبة عليها إلى 12%، تستفيد البلدية بما نسبته 40.25% من حصيلتها³.

* **الضريبة على الثروة:** مُقرّرة على الأفراد الذين لهم ممتلكات داخل الوطن، وخارجه بالنسبة للذين مقرهم الجبائي داخل الوطن، أما الذين ليس مقرهم الجبائي داخل الوطن فتقتصر الضريبة على ما يملكونه داخل الجزائر، وتشمل هذه الضريبة الأموال العقارية والمنقولة وفقاً لمعيار قيمتها حسب ما يحدده قانون الضرائب، تستفيد البلدية بما مقداره 30% من عائداتها⁴.

¹ قانون رقم 22-24 المتضمن قانون المالية لسنة 2023م، مؤرخ في 25 ديسمبر 2022ن، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 89، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2022م.

² المواد 446، 447، 452، من قانون الضرائب غير المباشرة، موقع وزارة المالية الجزائرية، على الرابط:

https://www.mfdgi.gov.dz/images/pdf/codes_fiscaux_arabe/CII_2022_AR.pdf

³ المادة 282 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، مرجع سبق ذكره.

⁴ المواد 274، 276، 282، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، نفس المرجع.

* الرسم على القيمة المضافة: يتم تطبيقه على جميع العمليات التي يُزاولها المنتجون من تجار الجملة والتجزئة والشركات الفرعية، سواء ما ارتبط منها بالتسليمات أو المبيعات، مع الإشارة لوجود استثناءات لبعض الأنشطة المعفاة من هذا الرسم، على الرغم من أنها تدخل ضمن النطاق العام الذي تُفرض فيه*، تستفيد البلدية بما مقداره 10% من عوائد هذا الرسم.

* الضريبة على الدخل الإجمالي: تفرض هذه الضريبة سنوياً على الدخل الصافي الإجمالي للأرباح الصناعية والمهن التجارية منها وغير التجارية، وكذا عوائد كراء الملكيات العقارية، وعوائد الأجور والمرتببات ورؤوس الأموال¹، تستفيد البلدية بما نسبته 50% من حاصل هذه الضريبة.

الجدول رقم 05: يوضح توزيع حاصل الضرائب والسوم التي يُوجه نصيب منها لصالح البلدية بالتشارك مع الولاية والدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية

الضرائب والرسوم	الدولة والصندوق	البلدية	الولاية	صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية
الرسم على القيمة المضافة	75%	10%	-	15%
الرسم على القيمة المضافة الجمركية للمراكز الحدودية البرية	85%	15%	-	-
الضريبة الجزافية الوحيدة	49.75%	40.25%	5%	5%
الضريبة على الدخل الإجمالي إيجار الأملاك	50%	50%	-	-
الرسم الصحي على اللحوم	15%	85%	-	-
الضريبة على الثروة	70%	30%	-	-

المصدر: قانون المالية لسنة 2024، مرجع سبق ذكره.

* ينظر تفاصيل أكثر: رشيد ونادي، محمد قراش، أمين فروخي، مكونات الميزانية المحلية للبلديات الجزائرية، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، جامعة البليدة 02- الجزائر، المجلد 11، العدد: 01، 2020، ص 52- ص 53.

¹ رحموني محمد، مصادر مالية ميزانية البلدية في التشريع الجزائري، مجلة القانون والمجتمع- جامعة أدرار- الجزائر، المجلد 01، العدد: 01، جوان 2013م، ص 179- ص 180.

2- الموارد غير الجبائية:

هنالك مصادر داخلية أخرى غير الجبائية المحلية تعتمد عليها البلدية لتمويل خزintها، وتتمثل هذه المصادر بالأسس في الممتلكات التابعة للبلدية، وتشمل ما يلي:

- الممتلكات العقارية: وتشمل المحلات ذات الاستعمال السكني والتجاري التي قامت البلدية بإنشائها، الحظائر، المذابح، الأكشاك وغيرها.

- الممتلكات المنقولة: وتشمل الآلات، العتاد والتجهيزات¹ التي اقتنتها البلدية بأموالها الخاصة.

ويتم ضبط وإحصاء الأملاك العقارية والمنقولة للبلدية في سجلات خاصة²، ويقع على عاتق البلدية مسؤولية حماية ممتلكاتها وصيانتها والمحافظة عليها، وتطوويرها حسب قدراتها على اعتبار أن هذه الممتلكات تشكل مصدر دخل مهم يُنعش خزينة البلدية، ويُعزز من قدرتها على تغطية نفقاتها.

ب- الموارد الخارجية لتمويل ميزانية البلديات: وهي مجموعة موارد التمويل التي تجنّبها البلديات من خارج مواردها الجبائية والخاصة، وتتمثل فيما يلي:

1- القروض: ورد النص في قانون البلدية 10-11 على أنه يمكن للبلدية أن تستقرض مبالغ مالية، شريطة أن يكون هذا الاقتراض موجهاً للقيام بمشاريع تُدر أرباحاً لفائدة خزينة البلدية³، مع الإشارة إلى أن هذه العملية تخضع لشروط أخرى أحال قانون البلدية التفصيل فيها للتنظيم، وتبقى نجاعة القروض في دعم خزينة البلدية مرهونة بمدى قدرة البلدية على حسن الاستثمار فيها، إذ أن هذه العملية تتطلب دراسة دقيقة لكل الظروف والأوضاع المحيطة بالعمل الاستثماري، حتى لا يكون مآله الفشل وتدخل البلدية في دوامة من الديون نتيجة لعدم قدرتها على أداء ما عليها من مستحقات لصالح الجهات المقرضة.

2- إعانات الدولة: ما تدره ممتلكات البلديات وما تستفيد منه من محاصيل جبائية يبقى وحده غير كافي لتغطية كل نفقاتها، لذا تم تدارك هذا الموقف من خلال نص قانون البلدية في الجزائر على إمكانية تدخل الدولة لِسد العجز في ميزانية البلديات، وذلك عن طريق تقديم الدولة لإعانات ومنح لصالح البلديات، وبشكل خاص عندما لا تفي مداخيلها الخاصة بتغطية نفقاتها، وفي الأوضاع الاستثنائية التي تعجز فيها البلدية عن التّصَرّف⁴ كحالة حدوث كارثة طبيعية أو ظرف طارئ، وعلى الرغم من أهمية التدخلات الدورية للدولة من أجل تقديم الدعم المالي للبلديات، إلا أن هذه المسألة لاتزال تطرح الكثير من الإشكالات حول اعتماد البلديات المفرط على المخصصات الحكومية وإهمالها لتطووير مداخيل ممتلكاتها الخاصة.

¹ علي بوقرة، دليل المسير والمنتخب، ولاية البويرة، الأمانة العامة، 2012م، ص 34.

² المادة 160 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

³ المادة 74 المرجع نفسه.

⁴ المادة 172 المرجع نفسه.

3- الهبات والوصايا: لم يُغلق المجال أمام الجهود التي تهدف للمساهمة في دعم البلدية مالياً عن طريق آليات غير تلك التي تشكل الأساس والركيزة التي تعتمد عليها البلديات في تمويل ميزانيتها، حيث بقي المجال مفتوح أمام المواطنين أو الأجانب ممن يرغبون في تقديم هبات أو لديهم الرغبة في دعم جهود البلدية مادياً، غير أنه يُشترط في ذلك الحصول على موافقة الوالي بالنسبة للهبات التي يكون مصدرها جهة من داخل التراب الوطني، أما الهبات الخارجية فيُشترط قبل إدخالها في ميزانية البلدية الحصول على موافقة وزير الداخلية¹.

يكشف الواقع التشريعي على أن البلدية في الجزائر تملك مصادر دخل مُتنوعة وهامة لتمويل خزينتها، والمتمثلة في حواصل الجباية المحلية، ومداخيل الممتلكات البلدية، ومن مصادر تمويل خارج البلدية وخاصة دعم الدولة، إلا أنه ورغم كثرة هذه المصادر وتنوعها فإن الواقع يثبت أن معظم البلديات في الجزائر لاتزال تعاني من مشكلة العجز المالي في ميزانيتها وعدم قدرتها على تغطية نفقاتها، وذلك في ظل غياب فلسفة واستراتيجية لحسن التعامل مع هذه الموارد والاستثمار فيها، علاوة على ذلك فإن البلديات لاتزال تعاني من التخبط وسوء التسيير والإدارة، الأمر الذي يُفوّت عليها فرص كبيرة للاستفادة من مواردها، لذا فإن قضية تطوير الموارد المالية للبلدية ظلت قضية محورية تُطرح في كل مرة تُثار فيها قضية إصلاح نظام البلدية في الجزائر.

المطلب الثاني: نفقات البلديات في الجزائر

بالنظر لتزايد حجم الحاجات التي يتطلع المواطنون إلى وجودها في إقليمهم المحلي، فإن الإدارة المحلية تأخذ على عاتقها تلبية رغباتهم وطموحاتهم من التنمية والتهيئة، وفي إطار سعيها لسد حاجات الجمهور فإن الجماعات المحلية تحتاج إلى حشد وتنظيم مواردها وضبط خطط إنفاقها، إذ أن تنوع الحاجات الانسانية وتطورها يفرض أن يرافق هذا التنوع بتوفير للموارد التمويلية وتنوع مصادرها وقابليتها للزيادة، ومن هذا المنطلق فإن البحث في الأسس المتعلقة باستراتيجيات إنفاق الهيئات المحلية للموارد المتاحة لها يعد أمر ضروري لتعمق في تحليل الجوانب المالية للإدارة المحلية وفهم تفاصيلها والمشكلات التي تعترضها.

تتحمل البلدية في الجزائر مسؤولية كبيرة في تهيئة وتنمية إقليمها المحلي، خاصة أنها في الخط الأمامي في مواجهة الجمهور². ولا خلاف على أن الأدوار المختلفة التي تؤديها البلدية والتي تهدف للترقي بحياة المواطن المحلي هي في جوهرها أدوار تنموية، فالتنمية المحلية عملية مستمرة ومواكبة لحاجات المجتمع وتطورها.

¹ المادتين 57 و171 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

² علي بوقرة، مرجع سبق ذكره، ص 03.

كُلفت البلدية بإدارة العمليات التنموية في الجزائر منذ الاستقلال، ومرد ذلك إلى أنَّ المحتل الفرنسي عادة طَرده من الجزائر كان قد ترك المجتمع الجزائري في وضعية معقدة وصعبة، تَنعدم فيه أدنى الشروط الضرورية للحياة الكريمة، حيث صرف المحتل التنظيم البلدي كلياً لخدمة مخططاته الاستيطانية وخدمة المعمرين، وهو الأمر الذي دفع الحكومة الجزائرية آنذاك للمسارعة لتدارك الوضع والعمل على إعادة البلدية للواجهة، حتى تضطلع بالمهام التي من شأنها تحسين حياة المواطن والتخفيف من المعاناة التي تكبدها طيلة عقود من الاحتلال.

إنَّ الجهود التي تبذلها البلدية في الجوانب المتعلقة بتعزيز المداخل لصالح ميزانيتها يكون الهدف الأساسي منها تحقيق التوازن بين إيراداتها والأعباء والتكاليف التي تؤديها، فكلما تنوعت مداخل إيرادات الجماعات المحلية أدى ذلك لتمكين الهيئات المحلية من الوفاء بحاجات ومتطلبات ساكنة الإقليم المحلي، وعلى هذا الأساس فإن البلدية تَظل بحاجة مستمرة لوجود إيرادات كافية لتغطية كل المصروفات التي تُنفقها.

وبالنظر لأهمية كفاية الموارد المالية للبلدية لأداء نفقاتها، فقد طرحت هذه القضية ضمن المواد الأولى في قانون البلدية 10-11، وذلك في نص المادة 04 منه، والتي تم التأكيد من خلالها على ضرورة أن تُراعي البلدية الجانب المتعلق بتوفر الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها، وذلك في مختلف ميادين اختصاصها، إضافة للنص على أن كل اختصاص جديد تكلف البلدية به في إطار صلاحياتها المنصوص عليها قانوناً، أو يُنقل لها من طرف الدولة، يُرافقه بشكل متناسب توفير الإمكانيات المادية اللازمة لإنجاز تلك العمليات¹. ويبدو من خلال هذا النص جلياً تركيز القانون على أهمية تدبير وضبط البلدية لنفقاتها بالشكل الذي يتلاءم مع قدراتها، إذا أن طموحات وتصورات الهيئات البلدية لقضايا التنمية والتهيئة المحلية قد تكون عالية جداً من خلال برامجها، لكن وفي حال عدم مراعات جانب كفاية الموارد التمويلية فإن ذلك سيؤدي لفشل تجسيد تلك المشاريع، بل إن ذلك قد يجعل البلدية غارقة في دوامة من العجز المالي نتيجة لسوء تقديرها لعمليات الإنفاق، ومن جهة أخرى فإن توسيع اختصاصات البلدية وتكليفها بأدوار إضافية يقتضى قبل ذلك تدبير موارد دخل جديدة لتمكينها من أداء الوظيفة الجديدة، وهكذا فإن عمليتي تنويع المصادر وتدبير الإنفاق لا تنفكان عن بعضهما.

ومن منطلق أهمية تنظيم النفقات البلدية فإن القانون 10-11 المتعلق بالبلدية حدد التفاصيل المرتبطة بهذه العملية، وضبط تقسيمها على النحو التالي:

¹ المادة 04 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

أ- النفقات البلدية الخاصة بالتسيير

تتمثل نفقات التسيير في المصروفات التي تضمن السير العادي للمصالح البلدية، وكذا صيانة موارد البلدية والحفاظ عليها¹، وتكرر هذه النفقات بشكل دوري عام بعد آخر، إذ أن موضوع النفقة هو الأساس الذي يفرض عملية تجديدها باستمرار أكثر من النظر إلى مقدارها، ذلك أن مقدارها غير مستقر عند رقم محدد فيمكن أن ترتفع أو تنخفض وفقاً لأسباب مختلفة².

وقد حدد قانون البلدية النفقات التي تندرج ضمن قسم التسيير بالبلدية³، والتي تشمل ما يلي:

1- رواتب موظفي البلدية: يُعدّ العنصر البشري حجر الزاوية في أي تنظيم إداري، وبالضرورة فإن العاملين بالبلدية كغيرهم من العاملين في أي قطاع حكومي أو خاص يحتاجون لتوفر ميزانية خاصة لسداد أجورهم، من أجل ضمان استقرار واستمرار العمل الإداري بالمؤسسة البلدية.

2- المصروفات الخاصة بتسيير المصالح الإدارية للبلدية: يتطلب أداء المهام الإدارية وجود الوسائل والمواد اللازمة لذلك، من أوراق وطباعة وأجهزة وغيرها، وهي وسائل ضرورية لا غنى للإدارة عنها لإتمام الإجراءات الإدارية.

3- مصاريف المحافظة على ممتلكات البلدية: بالنظر لأهمية الإيرادات التي تُدرها ممتلكات البلدية لصالح ميزانيتها، فقد أُدرجت مصروفات خاصة في ميزانية البلدية من أجل صيانة هذه الممتلكات من التلف والعطب، وإبقائها بشكل دائم في حيز الخدمة لتحقيق أكبر استفادة ممكنة من مداخلها.

4- المساهمات المحددة قانوناً على إيرادات البلدية وممتلكاتها: إن ما تجنيه البلدية من مداخل من الجباية المحلية وعوائد ممتلكاته لا تذهب بشكل كلي لخزينتها، حيث يُحدد قانون المالية للجمهورية الجزائرية كل سنة توزيع النسب المالية الناتجة عن مداخل البلدية، وحوصل ما تجنيه من جباية الضرائب والرسوم المحصلة لفائدتها، والتي تشترك فيها مع الجهات الأخرى.

5- التكاليف السابقة: وتتمثل في الأعباء المالية المتأخرة، والتي تكون البلدية مطالبة بسدادها، والمرتبطة بنفقات تسيير البلدية.

6- النسبة المالية التي يتم اقتطاعها من نفقات تسيير البلدية لصالح نفقات التجهيز والاستثمار: حيث يتم تحويل نسبة من المداخل المخصصة لتسيير البلدية لسداد المصروفات المتعلقة بالتجهيز

¹ نعيمة فهم، الصادق الأسود، النظام الميزانياتي للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة- الجزائر، المجلد 14، العدد: 02، 2020، ص 213.

² سامي الوافي، نظام البلدية في التشريع الجزائري، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2015، ص 162.

³ المادة 198 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

والاستثمار¹. وذلك في إطار دعم قدرات البلدية في تعزيز مصادر دخلها، وعدم الاعتماد الكلي على إعانات الدولة.

وبالتالي تُعد نفقات تسيير البلدية ذات أهمية بالغة لِضمان سَير المصالح العامة وعدم تعطيلها، إذ لا يمكن للبلدية أن تباشر أي اختصاصات تتمتع بها في ظل غياب النفقات الأساسية، غير أن عدم ترشيد هذه النفقات وعدم استخدامها بِشكل عقلاني يترك تأثيرات جد سلبية على ميزانية البلديات، ويجعلها غير قادرة على الاستمرار في أداء وظائفها بالمستوى المطلوب.

ب- النفقات البلدية الخاصة بالتجهيز والاستثمار

تُوجه هذه النفقات بِشكل خاص للقيام بعمليات التهيئة والاستثمار، والتي تندرج ضمن المخططات البلدية للتنمية، ومن أهمها ما يلي:

1- نفقات التجهيز العمومي: وتتمثل في الاعتمادات المالية التي تُرصد ضمن ميزانية الدولة العامة لغرض إنشاء الاستثمارات في شتى الميادين*. فعلى الرغم من أن هذه النفقات تُحدد في ميزانية الدولة العامة إلا أن تنفيذ وصرف جزء منها يكون من مهمة البلديات.

2- النفقات المُوجهة لتهيئة المنشآت البلدية: وهي نفقات تتعلق بالعمليات الخاصة بتهيئة الهياكل والتجهيزات التي تدخل ضمن نطاق اختصاص البلدية وما يَرتبط بِإدارتها وصيانتها²، مثل المدارس الابتدائية وغيرها.

3- نفقات المساهمة في رأس المال بعنون الاستثمار

علاوة على ما تقدم فإنه وفي الحالات الخاصة يحق للمجلس الشعبي البلدي أن يدرج في الميزانية البلدية اعتمادات تكون موجهة لسداد النفقات المستعجلة، وهو الإجراء الذي يُمكن البلدية من التعامل بِشكل مرن مع النفقات الطارئة التي تظهر بِشكل مُفاجئ.

كما أن البلدية ليست ملزمة بِأداء كل النفقات المحددة في مجال صلاحيتها المتعددة، عدى تلك التي ورد النص قانوناً على إجباريتها، إضافة للنفقات المرتبطة بالوفاء بسداد الديون عند الاقتراض، حيث أن الميزانية البلدية لا يمكن إقرارها والمصادقة عليها في حال لم تتضمن النص على النفقات الإجبارية، وفي

¹ المادة 179 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

* ينظر: تفاصيل أكثر حول تعريف وخصائص نفقات التجهيز العمومي: يوسف جيلالي، الإطار التنظيمي والميزانياتي لنفقات التجهيز في الجزائر، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية- جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف- الجزائر، المجلد 11، العدد: 02، 2019، ص15=ص24.

² المادة 118 نفس المرجع.

ذات السياق فإن الدولة تُسخر كل إمكانياتها لتوفير الدعم المالي اللازم للبلدية لأداء نفقاتها¹، على اعتبار أن موارد البلدية وحدها تبقى غير كافية لتغطية كل نفقاتها.

وبالنظر لواقع التنظيم المعتمد في تسيير مصروفات ونفقات البلديات في الجزائر، يتضح جلياً أن حجم النفقات الموجهة لقسم التسيير كثيرة جداً، وهذا ما يكشف عنه عدد نفقات التسيير المحددة في قانون البلدية، وعلى الجانب الآخر فإن النفقات الموجهة للاستثمار محدودة جداً، على الرغم من أن نفقات الاستثمار إذا ما استغلت بشكل جيد يمكن أن تعود على البلدية بمدخيل مالية إضافية لخزينتها، في حين أن نفقات التسيير في غالب الأحيان هي مجرد نفقات ذات طابع استهلاكي وغير منتجة لأي مداخيل جديدة.

لقد أفرزت الوضعية المالية الصعبة التي تعيشها أغلب البلديات في الجزائر مشكلات وتحديات كثيرة، وجعلت البلدية غير قادرة على التحرُّر من الاعتماد المتكرر على المخصصات التي ترصدها السلطة المركزية لتغطية العجز في ميزانيتها، وهو ما يستدعي إعادة النظر في استراتيجية توزيع النفقات البلدية التي تحتاج إلى ترشيد أكثر، إضافة إلى إعادة الاعتبار لمجال الاستثمار وتطوير مداخيل البلديات.

المطلب الثالث: إجراءات ضبط وتنفيذ ميزانية البلديات

يخضع التصرف في الموارد المالية للبلدية والاستفادة منها لمجموعة من الإجراءات الضرورية التي تُنظم هذه العملية وتُحقق الرقابة في التسيير المالي لميزانية البلدية، بما يُتيح لها القيام بالمهام والاختصاصات المخولة لها بموجب القانون، وتبدأ هذه الإجراءات بعملية إعداد مشروع الميزانية، وتختتم عندما يتم تنفيذها بشكل كامل، وعليه فإنه من المهم التعرف على التفاصيل والإجراءات المصاحبة لتحضير ميزانية البلدية وتنفيذها.

أ- إعداد ميزانية البلدية

يُقصد بميزانية البلدية جدول توقعات العوائد والنفقات السنوية للبلدية²، حيث يتكفل الأمين العام للبلدية بمهمة تحضير مشروع الميزانية تحت سلطة رئيس البلدية، ليقوم هذا الأخير بطرحها على المجلس الشعبي البلدي من أجل أن تنال الموافقة عن طريق التصويت عليها كل باب وكل مادة، هذا ويتم إعداد ميزانية البلدية عبر مرحلتين هما:

1- الميزانية الأولية: قبل الشروع في إجراءات ضبط توقعات الميزانية الأولية، يقوم الأمين العام للبلدية ابتداءً بالإحاطة بالوثائق التالية: ميزانية السنة المنصرمة، وضعية رواتب المستخدمين، استخدام التجهيزات الحديثة، وضعية المخصصات المقدمة، العقود والصفقات التي انجرت عنها العوائد والمصاريف، حيث يتم تقدير عوائد قسم التسيير والتجهيز، لتتم مقارنة وتوقع نفقات فرع التسيير

¹ المواد 183، 199، 200 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

² المادة 176 نفس المرجع.

والتجهيز، وتُضبط الموارد الإضافية التي ستغطي الفجوة بين العوائد والمصاريف¹، وبعد الانتهاء من ضبط الميزانية الأولية، تُعرض لتصويت عليها قبل تاريخ 31 أكتوبر من السنة المالية السابقة لإمضاءها.

2- الميزانية الإضافية: يتم التصويت عليها قبل تاريخ 15 من شهر جوان من السنة المالية قيد التنفيذ²، وهي عبارة عن وثيقة مُتَمِّمة للميزانية السابقة، عن طريق تحويل حواصل الميزانية الأولية التي تظهر في الحساب، ومن سماتها أنها تصل بين سنة وأخرى، كما أنها تُعدل وتضبط توقعات الميزانية الأولية³.

هذا وتتضمن ميزانية البلدية قسمين هما: قسم التسيير وقسم الاستثمار، يتجزأ كل منهما إلى إيرادات ونفقات، يُشترط فيها لزاماً أن تكون متوازنة، فعدم توازن الميزانية أو عدم تَضَمُّنها للنفقات الإجبارية يجعلها غير قابلة للتصديق حتى لو وافق عليها المجلس الشعبي البلدي، إذا يقوم الوالي في هذه الحالة بإعادتها لرئيس البلدية المعنية مرفقة بالتحفظات في غضون 15 يوم التي تعقب استلامها، وبعد تعديلها تعرض مرّة ثانية في غضون 10 أيام أمام المجلس الشعبي البلدي لتصويت عليها، وفي حال ما صوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية للمرة الثانية دون مراعاة شرطي التوازن وضرورة تَضَمُّن النفقات الإجبارية، فإن الوالي يُعذر المجلس بذلك، وفي حال عدم الاستجابة في غضون 8 أيام التي تعقب الإعذار، يقوم الوالي بصفة تلقائية بضبطها⁴.

ب- تنفيذ ميزانية البلدية

تقوم البلدية بإنفاذ ميزانيتها السنوية عن طريق أعوانها وذلك تحت متابعة وزارة المالية، ويضطلع بهذه المهمة وكيلين مختلفتين هما: رئيس المجلس الشعبي البلدي كونه الأمر بالصرف، وقابض الضرائب الذي يعتبر موظفاً تابع لوزارة المالية بصفته محاسب عمومي.

- الأمر بالصرف: كل شخص منتخب -رئيس المجلس الشعبي البلدي- أو معين على سبيل المثال المتصرفين الذين يعينون بشكل مؤقت عند حل المجلس الشعبي البلدي، أو مُفوض يُعهد إليه بمهمة إنجاز العمليات المتعلقة بميزانية ومالية البلدية وممتلكاتها، وفي هذا الصدد يقوم الأمر بالصرف بما يلي: إثبات إقرار الحقوق والتعهدات، تصفية المداخل واتخاذ قرار الإيرادات المرتبطة بها، صَوْن الممتلكات البلدية، كفالة التعهد والتصفية وتقديم حوالات التسديد في نطاق الاعتمادات المفتوحة على الاعتمادات التقييمية،

¹ الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الجزائر: دار القصة للنشر، 2003، ص 25.

² المادة 181 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

³ مرزوقي عمار، تحضير وتنفيذ ميزانية البلدية، المجلة الجزائرية للمالية العامة- جامعة أوبكر بلقايد تلمسان- الجزائر، المجلد 02، العدد: 01، 2012، ص 99.

⁴ المادتين 179 و 183، من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

بَرْمَجَة وتوفير الاعتمادات المالية وتحصيلها، إعطاء الأوامر الخاصة بالحركة ذات الصلة بالممتلكات والمواد الخاصة بالدولة ومؤسساتها العامة بالصرف والمتعلق بالنفقات¹.

- المحاسب البلدي: يُعد القابض البلدي الشخص الوحيد المؤهل الذي له صفة جباية الإيرادات وتسديد المصروفات البلدية المنصوص عليها قانوناً، وفي هذا الصدد فإنه يقوم بمهام متعددة أهمها ما يلي: مُباشرة التدبير اللازمة لجباية الإيرادات والهبات وغيرها من العوائد، تبليغ وإعلام الأشخاص المتخلفين عن دفع المستحقات للبلدية، إشعار الأمرين بالصرف بانقضاء مدة الإيجارات، تدوين أو تجديد الامتيازات والرهون².

تَمُر إجراءات تنفيذ الميزانية البلدية بشقين: الشق الأول متعلق بتحصيل العوائد المُتوقع جبايتها حسب ما هو مسطر في الميزانية، والشق الثاني مرتبط بتسديد النفقات وفقاً لما هو محدد في الميزانية أيضاً.

1- بالنسبة لتنفيذ الإيرادات: تتضمن هذه العملية الإجراءات التالية:

- إقرار الإيرادات: ويُعبر به عن العملية التي يتم من خلالها تثبيت حق البلدية في جباية المداخل.

- التصفية: وهي العملية التي تُتيح ضبط المبلغ الدقيق للمستحقات المطلوب تحصيلها لفائدة البلدية.

- قرار وعملية تحصيل المداخل: يتخذ قرار جباية الإيرادات المستحقة للبلدية الأمر بالصرف -رئيس البلدية- ليقوم بعد ذلك المحاسب البلدي بتنفيذ تحصيل المستحقات المحصلة لصالح البلدية، وتأخذ أوامر تحصيل الإيرادات طابعين، الطابع الودي: أي عندما تسدد الجهة المعنية بالدين المبلغ المستحق لفائدة البلدية بشكل طوعي، أو الطابع الجبري: عندما تُستنفذ إجراءات التحصيل الطوعي للدين المُستحق للبلدية على المدين³، ومن شأن هذا الإجراء حماية حقوق البلدية عند تماطل أو امتناع المدين عن تسديد المبلغ المالي المُحصل لصالح البلدية.

2- أما بالنسبة لتنفيذ النفقات: فتتضمن هذه العملية الإجراءات التالية:

- التقيد بالنفقة: وهو من إختصاص رئيس البلدية، ويتضمن شقين، وفاء قانوني ووفاء محاسبي، فبالنسبة للالتزام القانوني: فهو عقد بناء عليه يقع على عاتق البلدية مسؤولية إزاء طرف ثاني، ويتعين على البلدية الوفاء به وبما تَضَمَّنَه، وينشأ هذا الالتزام على إثر:

* إبرام صفقة: إنجاز، شراء، ضمان، دراسة وغيرها.

¹ المادة 4 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، المؤرخ في 21 يونيو سنة 2023م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 42 الصادرة بتاريخ 25 يونيو سنة 2023.

² الشريف رحمان، مرجع سبق ذكره، ص 98= ص 103.

³ المواد 39، 40، 45، 46 نفس المرجع.

* قوانين وتنظيمات: الرواتب، الخصم وغيرها.

* أحكام قضائية: سحب الملكية وغيرها.

* قرار من طرف واحد: تقديم دعم مادي.

3- أما بالنسبة للالتزام المحاسبي: فيتعلق برصد المخصصات المالية اللازمة للوفاء بالالتزام القانوني، مع التقيد الكامل بعدم تعدى الاعتمادات المسجلة والمُصوت عليها من قبل المجلس الشعبي البلدي¹.

- التصفية: وهي عملية يتم من خلالها ضبط المبلغ الذي تلتزم البلدية بتسديده تأسيس على المصاريف السابق الوفاء بها، إذ لا يتم صرف النفقات إلا بعد الثبوت من إجبارية النفقة وأنه لم يتم دفعها مُقدماً، أو انتهت مدة استحقاقها بعد انقضاء 04 سنوات، والتثبت كذلك من أداء المُستفيد من النفقة للخدمة المُتفق عليها وفقاً للمواصفات المحددة سلفاً²، باستثناء بعض النفقات التي يمكن تسديدها من غير أمر مسبق بالصرف، وتُحدد أنواعها بموجب القواعد الواردة في قانون المالية*.

- قرار تسديد النفقة والقيام بعملية الدفع: يُعطي المحاسب البلدي الإذن بتسديد النفقة التي هي موضع تعهد وتصفية من قبل رئيس البلدية، ويصدر الإذن بالتسديد على شكل حوالة تتضمن البيانات المتعلقة بالنفقة³، وكخطوة أخيرة تسبق دفع المحاسب البلدي للنفقات، يقوم هذا الأخير بالتثبت من مطابقة النفقات المراد دفعها مع الشروط التي نص عليها القانون لإ قبول تسديد النفقات*، وفي هذا الإجراء الرقابي حماية وتحصين لرئيس البلدية من الوقوع في مخالفات قانونية قد تنجر عن صرف نفقات بشكل مخالف للقانون.

ومن خلال تتبع الإجراءات المتعلقة بتحضير وتنفيذ ميزانية البلدية، يتضح مدى أهمية الدور المحوري الذي يضطلع به رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال، فهو صاحب القرار الحاسم في مختلف العملية المالية التي تُباشرها البلدية، وفي هذا الصدد فإن التكوين الدوري لرؤساء البلديات في الجوانب المتعلقة بتسيير المالية البلدية يُعد أكثر من ضروري، لتأهيلهم للتعامل مع كل الصعوبات التي يُمكن أن تُعيق سلاسة ومرونة العمليات المالية للبلديات، وتُفادياً للأخطاء التي يُمكن أن تكون لها مسؤوليات وتبعات قانونية.

¹ مرزوقي عمار، تحضير وتنفيذ ميزانية البلدية، مرجع سبق ذكره، ص 108.

* ينظر: المادة 55 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مرجع سبق ذكره.

² سامي الوافي، مرجع سبق ذكره، ص 127.

³ سامي الوافي، نفس المرجع، ص 131- ص 132.

* ينظر: الشروط الواجب على المحاسب العمومي التأكد من توفرها قبل دفع أي نفقات، المادة 27 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، نفس المرجع.

المبحث الثاني: المشكلات المالية للبلديات في الجزائر

تُعاني البلديات في الجزائر من مُشكلات مالية عويصة، تؤثر سلباً على إدارة وتسيير البرامج والمشاريع التنموية على إقليمها، لذا فإن تشخيص الوضعية المالية للبلديات وما يُحيط بها من تحديات سيساعد على ابتكار حلول بديلة لإنعاش المالية البلدية، هذا وتُعد إشكالية العجز المالي للبلديات، وضعف عوائد الجباية المحلية إضافة لتدني مداخلك الممتلكات البلدية، من أهم الإشكالات المطروحة حول تسيير وإدارة مالية البلدية في الجزائر.

المطلب: الأول: المطلب الأول: تفاقم العجز المالي للبلديات

إن احتياجات الأفراد ورغباتهم تتغير باستمرار مع مرور الزمن، مما يجعل مسؤولي المجالس والهيئات المحلية يواجهون تحديات مختلفة لمسايرتها، ويثبت الواقع أن الجماعات المحلية في معظم دول العالم وخاصة البلدان النامية تواجه أزمة مالية صعبة تضعف من قدرتها على للقيام بوظائفها القانونية بالشكل المطلوب¹.

وتُعد الجزائر من بين الدول التي تطرح فيها بكثرة إشكالية العجز المالي للبلديات، وذلك عند النقاش حول واقع مالية الجماعات المحلية، فهذه المشكلة ليست بالجديدة، إذ أنه ومُنذ السنوات الأولى لخروج المحتل الفرنسي من الجزائر، كانت الوضعية المالية للبلديات متدهورة جداً، وقد سعت السلطة السياسية في الجزائر خلال تلك المرحلة لاحتواء ذلك الوضع، فتم اتخاذ مجموعة من الإجراءات والتدابير في هذا الجانب، والتي كان الهدف الأساسي منها تطوير القدرات المالية للبلديات، لتمكينها من تأدية مسؤولياتها التنموية تجاه المواطنين، وتقليص الفوارق التنموية بين ولايات الوطن بشكل يضمن تجسيد تنمية محلية متوازنة، يستفيد منها المواطنون في كل البلديات الجزائرية على حد سواء.

ومن خلال تتبع تطور أزمة العجز المالي للبلديات في الجزائر، يتضح أن هذه الإشكالية ظهرت بشكل جلي وتفاقمت أكثر بعد صدور قانون البلدية 08-90، حيث أن هذا القانون ورغم ما جاء به من إصلاحات في عديد المجالات، إلا أنه وسع بشكل كبير من اختصاصات البلديات في التهيئة والتنمية المحلية، وكُلفت البلدية بمهام أكبر من إمكانياتها مثل إنشاء المدارس وغيرها، وتزايد مع ذلك حجم الأعباء المطلوب من البلديات تأديتها، وفي مقابل ذلك فإن تمويل البلديات لم يكن كافياً لمواكبة هذه التطورات في المهام².

وأمام الوضعية المالية المعقدة للبلديات والتي تفاقمت بمرور السنوات واستمرت حتى الوقت الراهن، على الرغم من الجهود والإصلاحات المتعاقبة التي أُطلقت للتغلب عليها، فإنه من الضرورة بما كان الوقوف بالدراسة والتحليل عند واقع مُشكلة العجز المالي للبلديات وتشخيصها، فهذه الإشكالية لا تُطرح على المستوى المحلي فقط من طرف المنتخبين المحليين، وإنما تُثار أيضاً من قبل الجهات الرسمية العليا في

¹ Muhammad Umar Bello, David Martin, Rozilah Kasim, Op. Cit, p 04.

² بن ورزاق هشام، البلدية بين الاستقلالية التبعية، المجلد 07، العدد: 15، ديسمبر 2006، ص 15.

الدولة، وهو ما يؤكد على أنَّ هذه القضية تُعد من بين القضايا المحورية التي يسعى صانع القرار في الجزائر لإيجاد حلول لها، وذلك بهدف تهيئة الأرضية المناسبة للبلديات من أجل الدفع بعجلة التنمية على المستوى المحلي.

وَبِذِكْر إدراك السُّلطة السياسية في الجزائر لِتفاقم إشكالية العجز المالي للبلديات، فقد سبق وأن أدلى السيد رئيس الجمهورية الجزائرية عبد المجيد تبون بتصريح في سنة 2022م قال فيه بأنه: من أصل 1541 بلدية متواجدة على التراب الوطني الجزائري، فإن ما يفوق ألف بلدية منها فقيرة¹. وهو التصريح الذي يلخص بشكل عام حَجْم الأزمة المالية الصعبة التي تعيشها مُعظم البلديات في الجزائر، وما تُخلفه من انعكاسات سلبية على واقع التنمية المحلية.

وَفِي ذات السِّياق سبق وأن صرَّح مُدير الميزانية المحلية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية السيد عمار مرزوقي خلال لقاء أجراه مع إحدى القنوات الوطنية في سنة 2023م، بوجود 900 بلدية على مستوى القطر الوطني تعيش وَضعية مالية صعبة تُعيق تَنفيذ برامج التنمية المحلية على مستوى إقليمها، وأضاف بأن بعض البلديات وصلت لدرجة عجزها عن دفع الرواتب لمستخدميها، كما أكد كذلك على أن الدولة تتعامل مع هذه الوضعية من خلال التدخلات المتكررة لموازنة ميزانية البلديات عن طريق منحها تخصيصات مالية، والتي تُصرف من صندوق الضمان للجماعات المحلية، من أجل مساعدة البلديات في التغلب على هذا أزمة العجز المالي المُسجل في ميزانيتهما، حيث يتم ضَخ 360 مليار دينار لصالح ميزانية التسيير للبلديات، في حين تُوجه 110 مليار دينار لفائدة إنجاز مشاريع التنمية المحلية في البلديات².

وَالْمَلاحِظ من خلال هذه الأرقام تَضخم نفقات قسم التسيير بالبلديات، والتي تُشكل مُعظم النفقات البلدية، مُتجاوزة بذلك ميزانية التجهيز والاستثمار بفوارق كبيرة، في الوقت الذي يُنتظر فيه من البلديات في الجزائر أن تستثمر في إمكانياتها ومواردها المحلية، من أجل التَّحرر من الاعتماد المتكرر على تدخل الدولة لِتغطية العجز المُسجل في ميزانيتهما.

الجدول رقم 06: يوضح تطوّر عدد البلديات العاجزة مالياً في الجزائر ونسبة العجز المُسجل خلال الفترة من سنة 2000م إلى غاية سنة 2020م.

السنوات	عَدَد البَلَدِيَّات العاجزة مالياً	نسبة البلديات العاجزة مالياً من إجمالي العدد الكلي للبلديات
2000	1184	76%

¹ وكالة الأنباء الجزائرية، الرئيس تبون يعلن عن تأسيس لجنة لمراجعة قانوني البلدية والولاية، على الرابط: <https://www.aps.dz/ar/regions/131935-2022-09-24-16-44-22>، تاريخ النشر: 24 سبتمبر 2022.

² نادية بن طاهر، عمار مرزوقي: 900 بلدية تواجه عجزاً مالياً، موقع قناة النهار، على الرابط: /عمار-مرزوقي-900-بلدية-تواجه-عجزاً-مالياً/ <https://www.ennaharonline.com>، نشر في 13 مارس 2023، تاريخ الاطلاع: 2024/5/01.

74%	1150	2001
75%	1162	2002
73%	1126	2003
73.19%	1128	2004
73.16%	1127	2005
73.84%	1138	2006
59.63%	919	2007
51.33%	791	2008
27.06%	417	2009
0.90%	14	2010
0%	0	2011
0%	0	2012
0%	0	2013
0%	0	2014
0%	0	2015
4.86%	75	2016
13.69%	211	2017
12.39%	191	2018
12.97%	200	2019
18.88%	291	2020

المصدر: موقع وزارة الداخلية¹، وتقرير مجلس المحاسبة لسنة 2023 م.

¹ موقع وزارة الداخلية، على الرابط: <https://www.interieur.gov.dz/images/role-du-fonds-dee.pdf>.

يفرض النقص المزمن في الموارد المالية للبلديات استخدامًا أكثر دقة وصرامة للأموال من قبل الهيئات المحلية، التي ينبغي أن تكون قادرة على إنفاق الأموال بكفاءة دون أي هدر، حيث إن ذلك يعد أساسًا لنموها الاقتصادي ومحركًا للتنمية المحلية على مستوى إقليمها، كما أنه يتيح للبلديات تجسيد مشاريع استثمارية تطور من مداخيلها على المدى البعيد.

وَمِنْ خِلال تَحْلِيل الإحصائيات والأرقام المتعلقة بتطور عدد البلديات العاجزة ماليًا في الجزائر يُلاحظ الارتفاع الكبير في عدد البلديات العاجزة ماليًا مع بداية سنة 2000م، ويبدو أن ذلك كان نتيجة للأوضاع الأمنية الصعبة التي مرت بها الجزائر خلال تسعينيات القرن الماضي، وكذا الظروف المعقدة التي كانت تشتغل فيها مؤسسات الدولة آنذاك إذ ومع بداية استقرار الأوضاع السياسية في الجزائر نهاية التسعينات وبداية من سنة 2000م، حيث أطلقت السلطة السياسية في الجزائر آنذاك عددًا معتبرًا من المشاريع التنموية، وكُلِّفت البلديات بأدوار محورية في تجسيدها، وهو ما شكّل عبءًا مُضاعفًا على ميزانيتها.

علاوة على ذلك يتضح من خلال هذه الإحصائيات تسجيل تراجع ملحوظ في نسبة العجز المالي للبلديات في السنوات الأخيرة، وذلك حسب ما هو مُصرح به رسميًا، حتى أنها بلغت نسبة 0% خلال السنوات من سنة 2011م إلى غاية سنة 2015م، وهو ما يُوحى بأن الجهود المبذولة في سبيل حل إشكالية العجز المالي في ميزانية البلديات قد أعطت نتائج مثالية، في حين أن الواقع يكشف عن تفاقم المشكلة واستمرارها وأن الأرقام لا تعكس واقع الحال، حيث أنّ انخفاض نسبة العجز المالي في ميزانية البلديات مرده لإقيام وزارة الداخلية بتعديل صبغة مُعادلة التساوي، ما نجم عنه توجيه الإعانات التي تقدمها الدولة لصالح البلديات الأكثر عجزًا، بالإضافة إلى منح الدولة البلديات الدعم المالي قبل إغلاق ميزانيتها السنوية، لَتبدو في نهاية المطاف الحسابات الإدارية متوازنة، حيث تقوم البلديات بضبط ميزانيتها الأولية بشكل مُتوازن، ويُقدم مشروع الميزانية التكميلية عاجزًا لَتبادر الوزارة الوصية بإعطاء إعانات للبلديات لِسد العجز المُسجل¹. وهي الوضعية التي جعلت الكثير من البلديات تنتظر التّدخلات الدورية للدولة في كل مرة عبر المخصصات والإعانات المالية، بدلًا من الاجتهاد في إيجاد مَصادر جديدة لِتنويع مداخيلها.

وأشار تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2023م إلى أن أغلب البلديات في الجزائر عاجزة ماليًا، وأن نسبة المخصصات المالية التي قدمتها الدولة لتغطية العجز المسجل في نفقات تسييرها وصلت إلى 97% مقابل 3% فقط لصالح ميزانية التجهيز، وأرجع التقرير ذلك لفشل البلديات في أداء نفقاتها الواجبة، وإلى العبء الكبير لنفقات سداد رواتب مستخدمي البلديات والمنتخبين²، ويُحيل البحث في أسباب تفاقم

¹ دبابي نصيرة، بوطالب براهيمي، إشكالية ضعف الموارد المالية للبلديات- دراسة حالة بلديات ولاية قلمة، مجلة دراسات المؤسسات والتنمية- جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، المجلد 04، العدد: 01، 2018، ص 135.

² تقرير سنة 2022م الصادر عن مجلس المحاسبة، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة على الرابط: <https://www.ccomptes.dz/ar/تقارير-سنوية/>.

ظاهرة العجز المالي للبلديات في الجزائر إلى الكثير من العوامل المُعقدة، والتي تتداخل في تَشكل هذه الوضعية واستمرارها

ويبدو أن السَّبب الرئيسي لاستمرار ظاهرة العجز المالي للبلديات يَتَمَثَّل في عدم تَطابق الوسائل والموارد مع الاختصاصات الملقاة على عاتق البلديات¹، فالبلديات في الجزائر مُكلفة بأدوار تنموية في مجالات متعددة تُفوق إمكانياتها المالية المتواضعة، والتي لا تزال بحاجة إلى إصلاحات عميقة لِتمكين البلدية من إيجاد مصادر دَخل مُتنوعة، وَالاستثمار في الإمكانيات البشرية والمادية الموجودة على مستوى إقليمها.

ومن بين الاشكالات التي عمقت من أزمة العجز المالي في ميزانية البلديات افتقار هذه الأخيرة للاعتماد على الأساليب العلمية والدراسات المعمقة لتقدير تكاليف الإنفاق والتحصيل المالي، فالبلديات تعتمد في إعداد ميزانيته السنوية على الطريقة التقليدية، والمتمثلة في بناء تقديرات الميزانية الجديدة على أساس ما انتهت إليه الميزانية السابقة، مع إدراج تعديلات بسيطة وبشكل جزافي يفتقد للدقة، يضاف إلى ذلك إغفال حالة التضخم التي كان من نتائجها ارتفاع أسعار السلع والخدمات من حين لآخر، ما تسبب في توقف الكثير من المشروعات البلدية وعدم اكتمالها، وعلى الرغم من أن التعليمات والمناشير الوزارية حثت المؤسسات العمومية بما فيها البلديات على ترشيد استهلاك الاعتمادات المالية ودعت إلى العقلانية في صرفها، إلا أن ذلك يتعارض مع مبدأ آخر معمول به في تسيير العمليات المالية للمؤسسات العامة وقطاع الجماعات المحلية، والمتمثل في سحب الدولة للاعتمادات المحلية المرصودة للبلديات في حال عدم استهلاكها بشكل كامل مع نهاية السنة المالية، لذا تلجأ البلديات إلى التعجيل في صرف هذه المخصصات بشكل غير مدروس لتجنب عودتها للخزينة العمومية².

علاوة على ذلك فإن الكثير من البلديات في الجزائر لاتزال تواجه صعوبات بالغة في سداد ديونها بسبب عجز ميزانيتها، وهي الوضعية التي أثرت بشكل سلبي على قدرتها على إدارة مشاريع التنمية المحلية، حيث راهنت الكثير من البلديات على اللجوء للاقتراض من أجل انجاز مشروعات منتجة لمداخيل لميزانيتها إلا أن سوء التخطيط لهذه المشروعات والتخبط في التسيير أدى بها للفشل، وخلف تركة ثقيلة من الديون على عاتق البلديات.

ويلاحظ ازدياد عدد البلديات التي تعاني من أزمة الديون بشكل ملحوظ سنة بعد أخرى، رغم أن الدولة قامت في وقت سابق ببعض المبادرات من خلال مسح بعض الديون عن البلديات لمساعدتها على

¹ بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث- جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المجلد 10، العدد: 10، 2012، ص 165.

² عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير: قسم علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2014-2015، ص 190-ص 191.

التخفيف من حدة أزمة ارتفاع حجم مديونيتها، ومن التأثيرات السلبية البارزة لهذه الأزمة فقدان البلديات لموثوقيتها ومصادقيتها لدى الهيئات المقرضة بسبب تأخر البلديات عن دفع ما عليها من مستحقات للجهات المانحة، حتى أن البنوك في حالات كثيرة أصبحت ترفض طلبات البلديات لسداد فواتير وتمويل مشروعات وبرامج تنموية عن طريق القروض، حتى أن بعض البلديات اتجهت لرهن عقارات تابعة لها كضمان للبنوك من أجل التمكن من الحصول على قروض¹، نتيجة لعجز ميزانيتها عن تغطية نفقاتها.

المطلب الثاني: ضعف عوائد الجباية المحلية المحصلة لفائدة البلديات

نظرا لتعدد الأدوار التي تضطلع بها البلدية في الجزائر وأهميتها، فإن البلدية تظل بحاجة إلى مصادر دخل متنوعة تُنعش ميزانيتها، ومن أهم هذه المصادر حواصل الجباية التي تعود لفائدة البلديات إمّا كليا أو جزئيا، وعلى الرغم من أن المنظومة الجبائية في الجزائر قد كُرسَت للبلديات الحق في جباية بعض عوائد الرسوم والضرائب، إلا أن هذا الإجراء لا يزال غير كافٍ لتحقيق محاصيل مالية معتبرة لصالح ميزانية البلديات، وذلك عائد لعدة أسباب مُرتبطة بشكل أساسي بوجود بعض الاختلالات في المنظومة الجبائية المحلية، خاصة في ما يتعلق بأساليب تسيير جباية الضرائب والرسوم التي تستفيد البلديات من عوائدها.

وتُعتبر الأرقام والإحصائيات المسجلة في الجانب المُتعلق بحواصل الجباية المحلية المحصلة لفائدة البلديات عن مدى الضعف الكبير المُسجل في عوائد المداخل الجبائية، فأدوار واختصاصات البلدية قد توسعت في السنوات الأخيرة من خلال الإصلاحات المتعاقبة التي طالت قانون البلدية، وحجم الحاجات المجتمعية أيضاً قد شهد ارتفاع كبير بالتناوب مع الزيادة في التعداد السكاني داخل إقليم كل بلدية، وهو الأمر الذي كان من المفترض أن ينعكس بشكل إيجابي على محاصيل الجباية المحلية، بحكم أن زيادة الكثافة السكانية تعني زياد الأنشطة البشرية واتساعها وتنوعها، غير أن الإحصائيات الرسمية تُشير إلى وجود نسب مُتدنية لمداخل الجباية المحلية المحصلة لفائدة البلديات.

¹ جمال زيدان، مرجع سبق ذكره، ص 122.

الجدول رقم 07: يوضح عوائد الرسوم والضرائب المحصلة لفائدة البلديات خلا الفترة من سنة 2011 مإلى غاية سنة 2024م
الوحدة: (مليار دج)

الرسوم والضرائب							السنوات
الحاصل	ضرائب أخرى	ضرائب ورسوم بيئية	الرسم على العقار والرسم على التطهير	الضريبة الجزافية الوحيدة	الرسم على القيمة المضافة	الرسم المحلي للتضامن (الرسم على النشاط المني)	
117.69	0.12	0.66	1.07	4.27	11.1	97.6	2011
128.43	0.13	0.70	1.10	6.23	11.1	106	2012
143.88	0.07	0.91	0.86	5.40	12.1	120	2013
156.56	0.04	0.74	1.12	5.85	14	130	2014
166.58	0.05	0.49	0.98	9.80	13.9	136	2015
166.43	0.15	1.11	1.19	11.6	15	132	2016
172.17	0.04	0.99	1.80	13.6	15.8	134	2017

155.34	5.37	0.82	1.62	14.7	13.8	119	2018
157.49	5.4	0.79	1.49	14.5	13.5	121	2019
138.79	4.99	1.03	1.60	9.55	11.3	109	2020
148.69	6.25	1.28	2.25	10	13.2	114	2021
-	-	-	-	-	-	-	2022
149.62	6.52	1.31	1.59	11.5	14.7	114	2023
182.86	12.7	1.52	8.04	16.8	16.8	127	2024

المصدر: خديري صبرينة، جنيّة عمر، مرجع سبق ذكره، قانوني المالية للسنوات 2023 و2024، مرجع سبق ذكره

من خلال تتبع حَواصل الجبّاية المُحصّلة للبلديات والمُبيّنة في هذا الجدول، يتبين أن عوائد هذه الضرائب والرسوم محدودة جداً، على الرغم من التحسن التدريجي الملحوظ في الحاصل الإجمالي لها بداية من سنة 2013م وإلى غاية 2017م، إلا أنها عادت لتتخفّف بشكل مُتذبذب بداية من سنة 2018م، كما يُلاحظ أيضاً النّسب الضئيلة التي يُشكلها مجموع الرسوم المحصلة كُلياً لفائدة البلدية متمثلة في الرسم العقاري والرسم على التطهير، مُقارنة بحاصل باقي الضرائب والرسوم.

وبالتالي فإن استفادة البلديات من الحاصل الإجمالي للضرائب والرسوم المحلية جد مُنخفض، إذا ما تمّت مُقارنته بالنسب المُوجّهة لِخزينة الدولة كما سيتم توضيحه، ويُعدّ ضعف مداخل الجبّاية المحليّة لِصالح البلدية في الجزائر من ضمن الإشكاليات المُعقدة، والتي هي نتاج لتراكمات ظلت مستمرة منذ سنوات، ومن أهم العوامل المؤثرة على ضعف الجبّاية المحلية لفائدة البلديات في الجزائر ما يلي:

أ- مركزية النظام الضريبي في الجزائر فيما يتعلق بالضرائب والرسوم المحلية

رُغم أنَّ البلدية في الجزائر حظيت بالاعتراف لها بالاستقلال المالي¹، إلا أنَّ هذا الامتياز يُخفي في طياته الكثير من الصعوبات التي تواجه البلديات في تطوير مداخلها، بالوسائل والأساليب التي تضمن لها تغطية نفقاتها المتعددة، خاصة ما تعلق منها بالاستفادة من عوائد المحاصيل الجبائية، فالبلدية غير مُتاح لها إمكانية جباية أي ضريبة أو رسم، باستثناء ما ورد النص عليه في تشريع والتنظيم المعتمد في الجزائر، ولا يُسمح لأي كان على مستوى إقليم البلدية بجباية حق أو رسم، إلا بعد الإقرار القبلي من قبل المجلس الشعبي البلدي عن طريق التداول². هذا حسب ما نص عليه قانون البلدية 10-11، غير أنه وفي واقع الامر فإن المجالس الشعبية البلدية في الجزائر لا تمتلك هامش حرية واسع في هذا الجانب، كون أن البت في مثل هذه القرارات يخضع دائماً لموافقة سلطة الوصاية.

علاوة على ذلك فإن الدولة هي الجهة الوحيدة المختصة بوضع أصناف الضرائب المحلية وتحديد أوعيتها، وبمسئولة البلديات فرض ضرائب على تلك التي أقرتها الدولة، وليس لها حرية تحديد وعائها الضريبي، باستثناء السماح للمجالس الشعبية البلدية باستحداث بعض الرسوم عن طريق المداولة، والتي لا تنال القبول إلا بعد مصادقة سلطة الوصاية عليها، علاوة على أنَّ النّاتج الأكبر من مداخل الجباية المحلية يُهيمن عليه الحكومة المركزية، على اعتبار أنها الجهة المخولة بوضع التشريعات الخاصة بالضرائب وتوزيع عوائدها³، وهو ما يُشكل عائق كبير أمام البلديات التي تحتاج وبشدة لعائدات تلك الضرائب لإنعاش خزائنها، وتمكين المنتخبين المحليين من الوفاء بالتزاماتهم تجاه المواطنين.

هذا وتبين الأرقام والنسب الخاصة بمجموع حواصل الجباية في الدولة مدى ضعف حواصل الجباية المحلية، بالمقارنة مع حواصل الجباية المحصلة لفائدة الدولة من مجموع الحاصل الكلي للجباية في الجزائر، حيث تتراوح نسبة الجباية المحصلة لفائدة الجماعات المحلية بين 13% و15%، في حين أنَّ ناتج الجباية المحصلة للدولة تتراوح ما بين 84% إلى 86% وهي نسبة عالية جداً، وتعكس بشكل واضح مدى هيمنة الدولة على حواصل الجباية بشكل عام، في حين أنَّ معظم البلديات في الجزائر تُعاني عجز مالي كبير، فهي بحاجة إلى الرفع من حواصل الجباية المحصلة لفائدتها، وهذا بالنظر لانتساع المهام والأدوار المؤكدة إليها.

¹ المادة الأولى من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

² المادتين 196 و197 المرجع نفسه.

³ نعيمة زيرمي، سنوسي بن عومر، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات، مجلة الاستراتيجية والتنمية- جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، المجلد 03، العدد: 05، 2013، ص 226.

الجدول رقم 08: يوضح مجموع حواصل الجبائية في الجزائر والتسبب المحصلة منها لفائدة الجماعات المحلية خلال الفترة من سنة 2011م إلى 2021م الوحدة: مليون دينار

نسبة الجبائية المحصلة للجماعات المحلية من مجموع حاصل الجبائية الكلي	لصالح الجماعات المحلية	نسبة الجبائية المحصلة للدولة من مجموع حاصل الجبائية الكلي	لصالح الدولة	مجموع حواصل الجبائية الكلي	السنوات
15.08%	275120	84.91%	1548533	1823653	2011
13.65%	307509	86.34%	1944573	2252082	2012
14.19%	342831	85.80%	2072091	2414922	2013
14.78%	369030	85.21%	2126351	2495381	2014
13.23%	390248	86.76%	2557301	2947549	2015
13.32%	394266	86.67%	2564619	2958885	2016
13.70%	436763	86.29%	2750597	3187360	2017
14.15%	459298	85.84%	2785791	3245089	2018
13.71%	462258	86.28%	2909071	3371329	2019
13.06%	415710	86.93%	2766835	3182545	2020
13.47%	439570	86.52%	2822795	3262365	2021

المصدر: صهرينة خديري، عمر جنينة، مرجع سبق ذكره، ص 19. (بتصرف).

ويبدو جلياً أن النظام الجبائي الحالي المطبق في الجزائر يميل أكثر إلى المركزية منه إلى اللامركزية، وذلك في ظل غياب ي نظام جبائي محلي مستقل خاص بالجماعات المحلية، فهذه الأخيرة لا تحوز على مصالح لجبائية مواردها بشكل كامل، كُون أن هذه العملية من مهام مصالح وأعوان الدولة، وذلك بالنظر

لإفتقار البلديات للوسائل والإمكانات الخاصة بالتحصيل الضريبي¹. والجدير بالذكر أن قانون البلدية لسنة 1967م كان يمنح المجالس الشعبية البلدية صلاحية تحديد الموارد الجبائية* ومختلف الأنواع الأخرى من الإيرادات اللازمة لتغطية نفقات البلدية، وكذا سلطة القرار في استخدامها²، غير أن قوانين البلدية اللاحقة عدل فيها عن هذا التوجه، وقُيّدت سلطة استحداث الضرائب والرسوم المحلية.

ب- تعقيد النظام الجبائي وكثرة التعديلات على النصوص المتعلقة بالضرائب

إن وُضوح النظام الجبائي وبساطته يعتبر عاملا مهما من العوامل المساهمة في فاعلية عمليات التحصيل الضريبي، فعدم ثبات النظام الضريبي وكثرة التعديلات عليه يؤدي لتقليل من مصداقيته ويُربك ثقة القائمين عليه، فالتعديلات المتوالية التي تطال التشريعات والنصوص المتعلقة بالضرائب والرسوم المحلية تخلق الكثير من المشكلات بالنظام الضريبي، وتُعد من مهام الإدارة المسؤولة على عمليات التحصيل الضريبي، وأمام هذا الوضعية فإن المكلفون بالتحصيل الضريبي يَترعون لتجنب هذه التعقيدات بالعدول عن عملية التحصيل، وإهمالها والتهرب منها³، وهو ما يترك تأثيرات سلبية على الوضع المالي للبلديات، ويُفوّت عليها الاستفادة من مداخيل مهمة كانت ستساهم في تغطية نفقاتها المتزايدة.

المطلب الثالث: مساهمة ضئيلة لمداخيل ممتلكات البلديات في تمويل ميزانيتها

إن البلدية كوحدة محلية تُوكل إليها مهمة أداء أدوار تنموية على مستوى إقليمها المحلي تحتاج وبلا شك إلى وجود موارد مالية كافية من أجل أن تتمكن من أداء هذه المهام، لذا فإن البلديات في أغلب دول العالم تعتمد في تمويل خزائنها على مصادر مختلفة ومتنوعة، وتتمثل بشكل أساسي في المداخيل التي تكسبها مما تملكه من موارد عقارية ومنقولة، إلى جانب ما تُحصله من ضرائب ورسوم، وقد تتلقى دعم من الدولة من حين لآخر، غير أن التوجه العام الذي أصبحت تأخذ به أغلب دول العالم اليوم يركز على حث الإدارة المحلية على تطوير إمكانياتها الخاصة، واستغلال قدراتها الذاتية حتى تكون جهود التنمية المحلية مُتوازنة بين كل أقاليم الدولة، إضافة إلى أن ذلك سيؤدي إلى تخفيف العبء عن الدولة، وتقليل الاعتماد على الاعانات والمخصصات الحكومية التي تُرصد باستمرار لتغطية العجز الناتج عن عدم قدرة الجماعات المحلية على الاستجابة للمتطلبات التنموية للمجتمع المحلي.

¹ مريم شبل، الجبابة المحلية في الجزائر تشخيص الواقع وسبل التفعيل، مجلة طبنة للدراسات العلمية والاكاديمية- جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، المجلد 05، العدد: 01، ص 1678.

* نص الأمر 24-67 على إمكانية تأسيس البلديات لبعض الضرائب والرسوم وذلك من خلال المواد التالية: المادة 261: "يمكن للبلدية أن تؤسس رسما لمصاريف الزيادة ودمغة اللحوم التي تتولى مراقبتها". المادة 262: "يسوغ للبلديات المصنفة أن تؤسس رسما خصوصيا يدعى رسم الإقامة". المادة 263: "يجوز للبلديات أن تفرض على ملاكي العقارات المجاورة للطرق العمومية رسوم مخصصة لبناء أو لإصلاح أرصفة".

² المادة 139 نفس المرجع، ص 102.

³ ياسر علاوي، محمد غزغازي، تثمين التحصيل الجبائي على المستوى المحلي ودوره في تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية، مجلة دراسات جبائية- جامعة البلدية 02، المجلد 11، العدد: 02، 2022، ص 260.

ويُطرح دائما الإشكال المتعلق بالفوارق في بين وحدات الإدارة المحلية في الدولة من حيث امتلاك الموارد الخاصة بها، ويرجع ذلك لعدة أسباب منها ما يرتبط بطبيعة الإقليم المحلي، كأن يغلب عليه الطابع الصحراوي أو تقل فيه الاستثمارات وفرص النشاط الاقتصادي والتجاري، ومنها ما يرتبط بعوامل أخرى لها تأثير كبير في طفو هذه الصُّورة من الاختلاف في الواقع المالي والتنموي بين البلديات.

يُعد مُشكل تدني مداخل الممتلكات البلديات في الجزائر من بين المُشكلات العويصة التي تحتاج إلى التَّوقف عندها ورصد أسبابها، حيث أنَّ المنتخبين في البلدية عادة ما يُلقون اللوم على السلطة المركزية، ويرون بأنها لا تمنحهم هامش كافي من الحرية للتصرف في هذا الجانب، والحقيقة أنَّ وجود المواد المحلية لا يعني دائما نجاح جهود التنمية¹، فالعديد من البلديات في الجزائر تمتلك مصادر دخل معتبرة تُدر أموال طائلة لِصالح خزintها، إلا أنَّ غياب فلسفة وفكر استثماري يجعلها تراوح مكانها، وتُشارك مع باقي البلديات الفقيرة في مُشكلة العجز المالي.

ومن خلال تحليل أسباب تدني مُساهمة موارد البلدية الذاتية في ميزانيتها، يتبين أنَّ هذه المشكلة ناجمة عن عوامل متعددة، أهمها ما يلي:

أ- تأجير مُمتلكات البلدية من محلات وأكشاك وحظائر وغيرها بأسعار رمزية لا ترتقي للقيمة والنفع الذي يُمكن أن يعود منها، ومثال على ذلك أن عدد كبير من البلديات تقوم بِكراء المحلات التابعة لها بأسعار رمزية لا تتجاوز في أغلب الأحيان 3000 دج في الشهر، وفي ذات المنطقة نجد بأن الخواص يُأجرون مُمتلكاتهم بِأكثر من أضعاف ذلك المبلغ، والإشكال الآخر أنَّ الكثير من البلديات لا تلجأ إلى تحيين أسعار كراء ممتلكاتها²، ما يفوت عليها الاستفادة من مبالغ مُهمة يُمكن أن تُساهم بِشكل فعال في تغطية نفقاتها.

أشار تقرير مجلس المُحاسبة لسنة 2023م لِقضية تأجير ممتلكات البلدية بأثمنة رمزية لا ترتقي لقيمتها، وفي هذا الصدد حث المجلس في ذات التقرير المصالح البلدية المسؤولة عن تسيير الممتلكات البلدية بِاللجوء لاستشارة مديرية أملاك الدولة بالولاية، أو عن طريق مداولات المجلس الشعبي البلدي³، لِتحديد المبالغ الحقيقية المتوقعة جنبها من تأجير الممتلكات البلدية، وتحقيق أقصى استفادة مُمكنة من مداخلها.

وعلى الرغم من أن السلطة السياسية في الجزائر عمدت في سنة 2010م إلى اتخاذ إجراء مهم لِصالح البلديات من أجل دعم ميزانيتها، والمتمثل في تحويل ملكية المحلات التي أنشأتها الدولة في إطار

¹ فؤاد بن غضبان، التنمية المحلية ممارسات وفاعلون، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2015، ص 84.

² لحول كمال، إشكالية تعبئة الموارد المالية للبلديات بين الواقع وسبل التفعيل، المجلة الجزائرية للمالية العامة- جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان، المجلد 07، العدد: 01، 2017، ص 199.

³ التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2023م، مرجع سبق ذكره، ص 374.

مشروع تشغيل السباب¹، 100 محل لكل بلدية من بلديات الجزائر وبشكل مجاني تدرج ضمن الأملاك البلدية، مع تحديد شروط وضوابط تأجير هذه المحلات، هذا وقد صَنَّفَتها الدولة من ضمن الممتلكات الغير قابلة للتنازل، لضمان بقاءها كمصدر من مصادر تمويل ميزانية البلديات، ومنعت استغلالها بطريقة غير مباشرة، حيث أن تأجيرها يتم عن طريق عقد بين رئيس البلدية و طالب الإيجار، الذي يُلزم تحت طائلة قسح العقد باستغلال المحل بنفسه، حُدِدت مُدة العقد بثلاث سنوات قابلة لتجديد، ويتم تحصيل مبلغ الإيجار من قبل قباضة البلدية المعنية².

يكشف واقع تأجير الممتلكات البلدية عن حالة من عدم الالتزام من طرف البلديات بقواعد وشروط تأجير ممتلكاتها، إذ أن عدد كبير من المحلات البلدية يتم استغلالها بشكل غير مباشر من أشخاص غير أصحاب العقود، حيث يتم تأجيرها من طرف البلدية بأسعر رمزية لأشخاص يقومون بإعادة تأجيرها لأشخاص آخرين بأسعار مُضاعفة، وتبقى البلديات هي الخاسر الأكبر في هذه المعادلة، علاوة على ذلك فإن عدد معتبر من هذه المحلات لآتزال موصده وبدون استغلال في كثير من البلديات* دون مُبادرة من المجالس الشعبية البلديات للبحث عن سبل تفعيل الاستفادة منها، على الرغم من أن معظم البلديات في الجزائر تُعاني من عجز كبير في ميزانياتها.

ب- إهمال صيانة الممتلكات البلدية، ما تسبب في تعرض الكثير منها للضياع والتلف والخروج عن الخدمة.
ج- إتكال المجالس الشعبية البلدية على الإعانات والمُخصصات التي تُقدمها الدولة والتي تتمثل بالأساس فيما يلي:

منحة معادلة التساوي: تصرف هذه الإعانة بشكل خاص لصالح تغطية النفقات البلدية الضرورية مثل: رواتب الموظفين وسداد فواتير الكهرباء.

تخصيص الخدمة العمومية: تصرف كل سنة لصالح البلديات من أجل التكفل بحسن سير الخدمات العامة مثل: الإنارة العمومية والنقل المدرسي.

الدعم المالي الاستثنائي: يمنح للبلديات في حال حدوث كوارث معينة أو حالات طارئة تستدعي تدخل عاجل.

¹ المادة 62 من القانون رقم 10-13 المتضمن قانون المالية لسنة 2011م المؤرخ في 29 ديسمبر 2010، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 80، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2010م.

² أحكام المرسوم التنفيذي رقم 11-119 المحدد لشروط وكيفيات وضع المحلات المنجزة في إطار برنامج "تشغيل السباب" تحت التصرف، مؤرخ في 20 مارس سنة 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 17، الصادرة بتاريخ 20 مارس 2011م.

* ينظر على سبيل المثال حو المحلات البلدية غير المستغلة مقال صحفي بعنوان: توزيع 460 محل تجاري مغلق منذ سنوات، جريدة المساء، على الرابط: <https://www.el-massa.com/dz/الحدث/توزيع-460-محل-تجاري-مغلق-منذ-سنوات>، تاريخ النشر: 2019-10-24.

دعم التكوين والدارسات وتشجيع البحث: مخصصات تمنح للبلديات لتكفل بعمليات تكوين المنتخبين والمستخدمين في مجال التسيير المالي¹.

وتؤكدُ هذه النسب المتعلقة بتدخلات صندوق الضامن للجماعات المحلية، حسب آخر الإحصائية الرسمية التي أفصح عنها في تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2023م، الاعتماد المفرط للبلديات على المخصصات المالية التي تأتي من خارج مصادر تمويلها الخاصة، كما هو موضح في الجدول التالي:

الجدول رقم 09: يوضح الإعانات المالية المخصصة من الدولة لصالح البلديات (2015-2020)

الوحدة: د ج

السنوات	المبلغ المالي الإجمالي المخصص كإعانة من الدولة للبلديات	عدد البلديات المستفيدة	نسبة البلديات المستفيدة من إجمالي 1541 بلدية	عدد البلديات الغير مستفيدة من دعم الدولة	نسبة البلديات الغير مستفيدة من دعم الدولة
2015	72 000 000 000	1442	93.58%	99	6.42%
2016	72 900 000 000	1449	94.03%	92	5.97%
2017	73 600 000 000	1442	93.58%	99	6.42%
2018	93 000 000 000	1442	93.58%	99	6.42%
2019	95 000 000 000	1442	93.58%	99	6.42%
2020	100 000 000 000	1445	93.77%	96	6.22%

المصدر: تقرير سنة 2022م، مجلس المحاسبة، مرجع سابق، ص 406.

وتعكس هذه الإحصائيات مدى الاعتماد الكبير لمُعظم البلديات في الجزائر على تدخلات الدولة من أجل سد العجز المُسجل في ميزانية البلدية، حيث تجاوزت نسبة البلديات المستفيدة من دعم الدولة 90%، وهي نسبة عالية جداً، في حين أن 6% فقط من البلديات لا تتلقى دعم مالي من الدولة، وبالتالي فإن مُعظم البلديات غير قادرة على تحقيق كفايتها من مصادر دخلها خاصة الذاتية منها، وتعتمد على المخصصات الحكومية، حتى أصبحت الإعانات التي تقدمها الدولة لدعم جهود البلديات في أداء

¹ تقرير سنة 2022م الصادر عن مجلس المحاسبة في الجزائر، مرجع سابق، ص 401.

اختصاصاتها عملية ضرورية لا غنى للبلديات عنها، إلا أن اعتماد البلديات بشكل مفرط على هذا الدعم تسبب في إهمالها لتطوير مداخل ممتلكاتها.

د- قلة الأعوان المكلفون بمتابعة تحصيل المستحقات الضريبية للبلديات، إضافة لضعف الإمكانيات والوسائل المادية التي تُسهل مهامهم.

هـ- عدم تحيين المصالح الضريبية للسجلات المتضمنة المكلفين بالدفع، وذلك جراء بيع العقار، التحول من مقر الإقامة، أو إنشاء عقار جديد¹، وهذا ناجم أيضاً عن غياب مشروع للرقمنة السجل الخاص بـ مجرد ممتلكات البلدية.

ومن خلال تشخيص إشكالية تدني مداخل الممتلكات الخاصة للبلديات في الجزائر، يتبين وجود عدة عوائق وتحديات تعترض عملية حسن الاستثمار في مداخل الممتلكات البلدية، سواء العقارية منها أو المنقولة، وهو ما يفوت على البلديات فرص الاستفادة المثلى منها، الأمر الذي يستدعي إعادة النظر في الكثير من الإجراءات المنتهجة في تسيير هذه الممتلكات، والبحث عن آليات جديدة لتفعيل الاستفادة الحقيقية من عوائدها.

المبحث الثالث: آليات إصلاح مالية البلديات في الجزائر

بالنظر للوضعية المالية المعقدة التي تتواجد فيها معظم البلديات في الجزائر، فإن إصلاح الجوانب المتعلقة بمالية البلدية أصبح ضرورة ملحة لتصحيح الإخفاقات المسجلة في هذا الجانب، ويمكن أن تركز استراتيجية إصلاح المالية البلدية على ثلاث محاور أساسية وهي: إصلاح الجباية المحلية لتحقيق عوائد مالية معتبرة من حوصلها، مراجعة أساليب تسيير الموارد الذاتية للبلديات، العمل على تفعيل دور شركاء التنمية في الجانب المتعلق بتطوير موارد البلدية.

المطلب الأول: إصلاح الجباية المحلية

تعد الجباية المحلية أحد أهم مصادر التمويل التي تعتمد عليها وحدات الإدارة المحلية في مختلف دول العالم في تمويل خزintها، حيث أن توسع النشاطات الصناعية وخاصة في المناطق الحضرية ساهم كثيراً في تنامي عوائد الجباية التي تحصلها الجماعات المحلية على مستوى إقليمها، غير أن مشكلة عدم ملائمة النظام الجبائي ووجود نقاط ضعف فيه يعتبر من أكثر التحديات التي تؤثر سلباً على حجم المداخل التي تذهب لميزانية الوحدات المحلية، وهو الإشكال الذي لا يزال يطرح حول النظام الجبائي المعتمد في الجزائر.

ويتطلب إصلاح منظومة الجباية المحلية في الجزائر القيام بمجموعة من المراجعات التي من شأنها تمكين البلدية من الاستفادة بشكل فعال من مواردها المحصلة عن طريق الضرائب والرؤوس، وهذا

¹ لحوّل كمال، مرجع سبق ذكره، ص 199.

التمكين يكون عن طريق اعتماد مجموعة من الآليات العملية لتطوير أساليب تسيير الجباية المحلية، وتدارك النقائص والاختلالات على مستوى الجباية المحلية الخاصة بالبلديات، وتتمثل أهم هذه الآليات في ما يلي:

أ- التأسيس لنظام جبائي محلي مستقل

في ظل الوضع الحالي فإن البلديات في الجزائر لا يمكنها أن تحقق استفادة كبيرة لصالح خزنتها من عوائد الضرائب والرسوم المحصلة لصالحها، وذلك عائد للمركزية المفرطة المنتهجة في تسيير وإدارة الموارد الجبائية، حيث أن الدولة هي الجهة الوحيدة المخول لها سلطة فرض الضرائب¹، وهي التي تُشرف من خلال المصالح الضريبية التابعة لها على جباية معظم الضرائب والرسوم المحلية.

لذا وجب التفكير في استحداث نظام جبائي محلي قائم بذاته يُعهد إليه بمهام تسيير جباية الرسوم والضرائب المحلية، مع تسخير كافة الإمكانيات المادية والبشرية لذلك، كما هو الشأن بالنسبة لمديريات الضرائب على مستوى الولايات، ويُعد هذا الإجراء من ضمن الخيارات الفعالة للتعامل مع مختلف المشكلات المرتبطة بتسيير الجباية المحلية في الجزائر، وهو الأمر الذي من شأنه أيضاً الرفع من حواصل الجباية المحلية بشكل كبير، وانهاش خزينة البلديات بمداخيل مهمة تؤهلها للتعامل مع قضايا التنمية المحلية بشكل أفضل، بدلاً من الاعتماد المستمر على تدخلات الدولة لسد العجز المالي المسجل في ميزانيتها.

وبالنظر للتجارب العالمية في هذا الصدد نجد بأن دول مثل بلجيكا وسويسرا وإيسلندا على سبيل المثال، تتحكم فيها وحدات الإدارة المحلية في تحديد إيرادات ومعدلات الضرائب المحلية، حيث يعود إلى خزنتها حسب التقديرات 84% من إيرادات الضرائب المحلية، وذلك أن الجماعات المحلية في هذه الدول تحظى باستقلال مالي كبير في مجال جباية الضرائب المحلية، إضافة لتهيئات محلية سريعة الاستجابة لحاجات المجتمع، كونها تملك القدرات المالية اللازمة لذلك، كما أنها تحوز على نظام جبائي محلي مهيكل ومتناسق، يُشرف على التخطيط لجباية الرسوم والضرائب المحلية وتحديد نسبها و تحصيلها.

يعتمد إنشاء نظام جبائي محلي مستقل على مجموعة من الأسس منها: حجم القدرات والإمكانات التي تتمتع بها البلدية في مجال إدارة النظام الضريبي، بالإضافة إلى المتطلبات القانونية والتشريعية²، والتي يُفترض فيها المرونة وبساطة الإجراءات الإدارية، إذا أن تعقد الإجراءات القانونية وعدم مرونة التشريعات يعد أحد العوامل المعرقة لعمل المصالح الجبائية، علاوة على ذلك لابد من توفر العناصر البشرية المكونة والمؤهلة والتي تتلقى تكوين خاص لإدارة العمليات الجبائية، مع وجود الدعم المالي والوسائل المادية اللازمة

¹ نعيمة زيرمي، سنوسي بن عومر، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات، مرجع سبق ذكره، ص 226.

² Harry Kitchen, **local taxation in Selected Countries: A comparative Examination**, working paper IIGR, Queens University, 2004, p4.

لإنجاح هذه العملية، وبالتالي التوجه نحو تجسيد سياسية تفويض الجماعات المحلية الصلاحيات الكاملة لجباية وتحصيل الضرائب والرُسوم على مستوى إقليمها المحلي.

ب- إشراك المجالس الشعبية البلدية في تحديد وعائها الضريبي

من خلال تتبع آليات تسيير النظام الضريبي الحالي في الجزائر، يلاحظ أنَّ المجلس الشعبي البلدية ليس مُتاح له فرصة المشاركة في تحديد الأوعية الضريبية المتعلقة بالضرائب والرُسوم المُحصلة لفائدة خزينة البلدية¹، وعليه يُمكن القول أنَّ أدوار المجالس البلدية في هذا الصدد مُغيبية، مع تزايد حجم المسؤوليات التي تتحملها هذه المجالس في الوفاء بالتزاماتها بتجسيد البرامج والوعود التي قُدمتها لمواطني الإقليم البلدي.

وبالتالي فإن المجالس الشعبية البلدية تظل بحاجة ماسة للموارد المالية الكافية لتغطية نفقات برامجها المُسطرة، وتظل أيضاً بحاجة لهماش أكبر من الحرية في فرض الضرائب والرُسوم المحلية وتحديد وعائها الضريبي، وهذا لكون أنَّ الجباية المحلية تُشكل أهم مصدر إيرادات لميزانية البلديات، وعلى هذا الأساس فإن المجالس الشعبية البلدية من المفترض أن يكون لها دور فعال في المشاركة في وضع الأسس التي تُحدد أنماط المورد الجبائية المحلية.

كما أنَّ منح المجالس الشعبية البلديات الصلاحيات في تحديد وعائها الضريبي يُمكن أن يشمل بشكل خاص الضرائب والرُسوم المُحصلة حصراً لفائدة البلدية، وهو الإجراء الذي لن يكون له تأثيرات تُذكر على إدارة العمليات الضريبية في الدولة، كون أنَّ هذا النوع من الضرائب والرُسوم تُوجه عوائده بنسبة 100% حصراً للبلديات، مثل الرسم العقاري والرسم على السكن وغيره، وبالتالي يُمكن للبلدية أن تحقق استفادة مادية أفضل إذا ما كانت تتمتع بهامش حرية أكبر في تحديد أوعيتها الضريبية.

ج- مُراجعة تقسيم عوائد الجباية المحلية

إنَّ الدَّعوة إلى تأسيس نظام جبائي محلي مُستقل ليس المقصود به احتكار الجماعات المحلية لعوائد الضرائب والرُسوم المحلية التي تقوم بتحصيلها بشكل منفرد، بل إنَّ عوائد هذه الضرائب والرُسوم تبقى أيضاً في غاية الأهمية بالنسبة لخزينة الدولة، كون أنَّ هذه الأخيرة تعتمد على هذه المصادر الجبائية في دعم مآليتها العامة، والتي هي مُوجهة بالأساس لصالح العام وما يستفيد منها عموم المواطنين، أو لدعم قطاعات ومؤسسات الدولة.

والمُلاحظ على النظام الجبائي الحالي المعتمد في الجزائر هو أن الدولة تعتبر الجهة الوحيدة التي تضع التقسيمات الخاصة بتوزيع حواصل الجباية المحلية، وذلك عن طريق قانون المالية، إذ تُحدد النسبة العائدة جُزئياً للجماعات المحلية، والتي تشترك فيها كل من الدولة والبلدية والولاية، وصندوق الضمان للجماعات المحلية، وبإلقاء نظرة عامة على نسب توزيع هذه الضرائب والرُسوم في قانون المالية

¹ جمال زيدان، مرجع سبق ذكره، ص 139.

يبدو جلياً أنَّ الدَّولة تُهيمن على النَّسبة الأكبر من عَوائد تَحصيلها*، كما تقوم الدولة بِصفة خَاصة بِتوزيع باقي الضَّرائب والرسوم المُحصلة كُلياً للجماعات المحلية بين البلدية والولاية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، دون إشراك البلدية في هذه العملية.

تُعبر مسألة ترتيبات توزيع عَوائد الضَّرائب والرسوم المحلية بين مُختلف مُستويات الحُكم والإدارة في الدولة كالحكومة والتنظيمات المحلية الأخرى مثل المُحافظات والبلديات عن مدى استقلالية النظام الضريبي، كما يمكن النَّظر إلى درجة الاستقلالية المالية للهيئات المحلية من زاوية العودة لأخذ موافقة الهيئات المركزية قبل اتخاذ أي إجراءات ذات صلة بتعديل صيغة تقاسم الضَّرائب¹، وهذا بالنظر لكون الهيئات المحلية شريك وفاعل أساسي في هذه العملية.

وبالتالي فإنَّ أدور المجالس الشَّعبية البلدية في مجال الجباية المحلية لآبد أن ترتقى لمستوى أهمية ودور البلدية المحوري في الدَّولة، ولا يكون هذا إلا من خلال تَفعيل دور البلدية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية، بما في ذلك الجانب المرتبط بالجباية المحلية، ومنح عوائد أكبر للبلديات من حَواصل الجباية المحلية، حتى تُحقق الاستفادة المثلى من تلك الموارد في الدفع بعجلة التنمية على مستوى الإقليم المحلي.

المطلب الثاني: إعادة النظر في إجراءات تسيير الممتلكات البلدية

إنَّ الحَدِيث عن استقلالية المجالس الشَّعبية البلدية في إدارة الشؤون المحلية يَسْتوجب أن تكون لهذه المجالس مواردها الدَّاتية، وذلك لِتمويل المشاريع والبرامج التي من شأنها تحسین الإطار المعيشي للمواطن، بدلاً من انتظار المُخصصات والمُساعدات التي تُقدمها الحكومة المركزية²، لذا فإنَّ العمليات الاستثمارية والجهود التي تَهدف لِخلق مَصادر دَخل جَديدة لِفائدة البلديات تَحتاج إلى أن تُرافق بِتخطيط سليم ورشيد، يُحدِّد من خلالها استراتيجية الاستفادة النَّاجعة من هذه المَوارد في إقامة برامج تَنموية من جهة، ومن جهة أخرى العمل على تَطوير هذه المداخل وتَرْقيتها.

يثبت الواقع أن تسيير الموارد الذاتية للبلديات في الجزائر بالشكل الحالي لا يُحقق مَكاسب مالية مُعتبرة، والتي تُمكن البلديات من تَغطية نَفقاتها المتزايدة، بِدليل أنَّ مُعظم البلديات بلُغة الإحصائيات والأرقام لآ تزال تُعاني من عَجَز مالي حاد في ميزانيتها، ومن هذا المنطلق تَظهر الحاجة لِضرورة مُراجعة أساليب التسيير المُعتمدة في إدارة الموارد الذاتية للبلديات، والتوجه نحو تبني خيارات جديدة تُسهم في تَطوير هذه الموارد، وذلك لِتحقيق أقصى استفادة مُمكنة من الممتلكات البلدية، وفي هذا الصِّدد يُمكن إَعتماد الإجراءات التالية:

* ينظر: توزيع الضرائب والرسوم المحصلة جزئياً للجماعات المحلية، قانون المالية للجمهورية الجزائرية لسنة 2024، مرجع سبق ذكره، ص 60.

¹ Harry Kitchen, Op.Cit, p4.

² فؤاد بن غضبان، مرجع سبق ذكره، ص 87.

أ- المراجعة الدورية لقيمة عقود إستغلال الممتلكات البلدية

أبانت تجربة العمل بنظام التّعاقّد الحالي لإستغلال الممتلكات البلدية عن الكثير من النقص التي لا تخدم مصلحة استفادة البلديات من عوائد عقود الاستغلال بالشكل الجيد، فلو أخذنا على سبيل المثل لا الحصر عقود تأجير محلات البلدية، فإنه وحسب المرسوم 11-119 المنظم لشروط استغلال المحلات البلدية المتنازل عنها من قبل الدولة لصالح البلديات، فقد حددت مدة عقود الإيجار بين البلدية والمستفيدين من هذه المحلات بثلاث سنوات قابلة للتجديد¹، ويبدو أنّ هذه المدة طويلة نوعاً ما، ومن الأفضل أن تكون مدة العقد سنة واحدة قابلة للتجديد، حيث أنّ المجالس الشعبية البلدية الجديدة عادةً ما تجد بأن المجالس البلدية السابقة قد جددت العقود قبل نهاية عهدها، وبالتالي لا يتاح للمجالس الشعبية البلدية الجديدة فرصة مراجعة هذه العقود إلا مرة واحدة أو مرتين على أقصى حد طول فترة عهدها الانتخابية- 05 سنوات-.

وبالتالي فإن تخفيض المدة لسنة يُمكن من جهة المجالس البلدية من مراجعة التزامات المتعاقدين بشروط العقد، ومن جهة أخرى التأكيد من الاستغلال الشخصي للمحل من قبل الأشخاص المؤجر لهم، تمهيداً لاتخاذ القرار المناسب إما بتجديد العقد أو فسخه في حال الإخلال بالالتزام.

ومن جهة أخرى فإن ما تحوز عليه البلديات من ممتلكات عقارية ومنقولة يجب أن تخضع كل سنتين على الأقل لتحين أسعار الاستغلال، وذلك عن طريق سن نص قانوني يلزم البلديات بمراجعة أسعار الاستفادة من ممتلكاتها وبشكل دوري عن طريق مداولات المجلس الشعبي البلدي، وذلك لمواكبة قيمة عقود الاستغلال المتعارف عليها بالمنطقة المتواجدها الممتلكات البلدية قيد الاستفادة، إذا أنّ الكثير من البلديات ومنذ سنوات طويلة تهمل هذه المسألة، بالرغم من أنها تُفوت على البلدية زيادة المداخيل الناتجة عن استغلال ممتلكاتها، والتي تُؤجر في كثير من الأحيان بأسعار زهيدة.

ب- رصد ميزانية خاصة لصيانة الممتلكات البلدية

رغم أن قانون البلدية 10-11 قد أدرج نفقات صيانة أملاك البلدية العقارية منها والمنقولة ضمن باب نفقات قسم التسيير، إلا أنّه قد نص أيضاً في ذات الصدد على عدم إجبارية كل النفقات البلدية²، باستثناء تلك المحددة طبقاً للتنظيم والتشريع الساري العمل به، والملاحظ أنّ الكثير من البلديات لا تولي أهمية كبيرة لقضية صيانة ممتلكاتها، وذلك نظراً لمحدودية وقلة إمكانياتها المالية.

وبالنظر لأهمية الممتلكات البلدية في تمويل ميزانية البلدية، فإن إيلاء أهمية للحفاظ على هذه الممتلكات يكون عبر تخصيص نفقات بشكل دوري لصالح البلديات خاصة الفقيرة منها، تُوجه على وجه

¹ المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 11-119 المحدد لشروط وكيفيات وضع المحلات المنجزة في إطار برنامج "تشغيل الشباب" تحت التصرف، مرجع سبق ذكره.

² المادتين 198 و199 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

التحديد لصيانة ممتلكاتها وإبقائها في وضع الخدمة، وهو الأمر الذي سيساهم في الحفاظ على الممتلكات البلدية من التلف والعطب، ويعيد الكثير منها لنطاق الخدمة والاستغلال، ما سيتيح للبلديات إمكانية تعزيز ميزانيتها بموارد تمويلية مهمة.

ج- اللجوء لاعتماد آليات جديدة للرقابة على تسيير ممتلكات البلديات

إن إشكالية ضعف مداخل ممتلكات البلديات ليست مرتبطة فقط بنقص الإمكانيات المادية والبشرية، بل هي إشكالية متشعبة تتداخل فيها الكثير من العوامل، ومن أهم هذه العوامل عامل ضعف الرقابة المفروضة على تسيير هذه الممتلكات، حيث أن العديد من منها أضحي خارج الخدمة بسبب عدم تحمل بعض المجالس البلدية لمسؤولياتها في هذا الجانب، والبعض الآخر منها ممنوح بتسهيلات غير مبررة ولا تخدم مصلحة استفادة البلديات من العائد الفعلي الذي يمكن أن يحقق منها.

يُمكن في هذا الصدد اتخاذ إجراءات فعالة لتشديد الرقابة من قبل الجهات الوصية على تسيير ممتلكات البلدية، منها على سبيل المثال لا الحصر اللجوء لإنشاء أرضية رقمية خصيصاً لمراقبة إدارة ممتلكات الجماعات المحلية، على أن توضع هذه الأرضية الرقمية تحت إشراف وزارة الداخلية، وتضم كل الولايات والبلديات، ويتم عبر هذه الأرضية رقمنة سجلات جرد أملاك البلديات وتحديد وضعيتها وإدراج عقود استغلالها، مع تشكيل لجان جهوية للرقابة مهمتها القيام بمعاينة الاستغلال الفعلي لممتلكات البلديات، ورفع التقارير بخصوص وضعيتها هذه الممتلكات للجهات الوصية بشكل دوري، وهو ما من شأنه الحد من الكثير من الممارسات السلبية المتعلقة بسوء تسيير ممتلكات البلديات.

د- الاستفادة من التجارب الدولية الرائدة في مجال الاستثمار في موارد البلديات:

تسعى جهود السلطة السياسية في إطار برامج السياسة العامة لتجسيد تنمية شاملة ومتوازنة بين كل ولايات الوطن، غير أن الملاحظ في هذا الصدد افتقار معظم البلدية في الجزائر لوجود بنية تحتية في مجال النقل والمواصلات، وفي مجالات أخرى كالمياه وإعادة تدوير النفايات وغيرها، حيث أن أغلب المنشأة المتواجدة على مستوى البلديات في الجزائر قديمة الإنشاء، وهو ما يجعل البلديات غير مستفيدة من عوائد هذه الخدمات الأساسية.

وإذا ما نظرنا إلى بعض التجارب العالمية الناجحة في مجال الاستثمار في الموارد الخاصة للبلديات وعلى سبيل المثال:

1- تجربة البلديات التركية: حيث تُعد واحدة من أكثر التجارب الرائدة في العالم في مجال اعتماد البلديات في تمويلها على مواردها الخاصة، حتى أن نشاط بعض البلديات التركية في مجال الخدمات انتقل ليشمل أكثر من 10 دول أوروبية، وبشكل خاص بلدية اسطنبول التي تمتلك شركات خاصة تابعة لها رائدة في عدة مجالات مثل:

- مؤسسة ulasim a.s والتي تُشرف على إدارة خطوط المواصلات والنقل.

- مؤسسة istac a.s والتي تُشرف على تسيير عمليات متنوعة منها: إنتاج الكهرباء بالغاز، جمع النفايات وإعادة تدويرها، تشييد منشآت، تصريف مياه الصرف ومعالجتها.

- مؤسسة ispark a.s والتي تنشط في المجال الزراعي، وتُشرف على تنظيم المرافق الخضراء بالمدن*، إضافة إلى مؤسسات أخرى في مجالات متعددة، وذلك بفضل تمكين البلديات من إدارة مواردها الخاصة بكل حرية وفقاً لاستراتيجيات مخططة ومدروسة، وقد نجحت هذه البلديات في التحول من الاعتماد على إعانات السلطة المركزية، إلى المساهمة في دعم خزانة الدولة نتيجة للموارد المالية الكبيرة التي تكسبها من عوائد أنشطتها.

ومن بين التجارب الدولية الرائدة أيضاً في مجال استثمار الجماعات المحلية في مواردها الخاصة 2- تجربة الولايات المتحدة الأمريكية: حيث تحوز البلديات في أمريكا على قسط وافر من الحرية والاستقلالية في تدبير وتسيير مواردها الخاصة، والتي تعد مصدر التمويل الرئيسي والأول لميزانياتها، إذ تمتلك البلديات مشروعات استثمارية ذاتية وممتلكات تخضع بشكل مستقل لتخطيط والتسيير من قبل مجالسها المحلية المنتخبة، والتي تملك السلطة الكاملة لاتخاذ القرار ببيع الممتلكات البلدية أو تأجيرها أو الاستثمار فيها، ولتشجيع الاستثمار في ممتلكاتها الخاصة فإن البلديات في الولايات المتحدة الأمريكية تستفيد من إعفاءات ضريبية كبيرة تمنح لصالح المشروعات التي تحقق عوائد لميزانياتها¹.

إن مثل هذه التجارب الرائدة يُمكن أن تكون مصدر إلهام لوضع استراتيجيات مبتكرة لإدارة البلديات في الجزائر، خاصة وأن أغلب البلديات تملك أوعية عقارية في مواقع استراتيجية، إضافة إلى وجود حاجة ماسة لبعض الخدمات الأساسية على مستوى البلديات في الجزائر مثل خدمات النقل والمواصلات وغيرها.

المطلب الثالث: تفعيل دور شركاء التنمية في تطوير موارد البلديات

كثير ما تكون المشكلات المالية التي تعرفها البلديات ناجمة عن تشتت الجهود المبذولة في سبيل تطوير الموارد المادية والبشرية بالإقليم المحلي، وعدم الانسجام بين الفواعل المختلفة المشاركة في رسم وتنفيذ السياسات التنموية² ذات المكاسب الهامة، سواء إذا ما تعلق الأمر بعملية اختيار البرامج الربحية التي سيتم إنجازها أو مسألة تنفيذها.

ولا شك أن الجماعة في العمل وقوة العلاقة بين مختلف الفاعلين المحليين تُساهم في نجاح الجهود الاستثمارية التي تقوم بها البلديات، وإن كانت القدرات والإمكانات متواضعة، وعلى الجانب الآخر فإن

* ينظر: تفاصيل أكثر حول التجربة التركية في إدارة الموارد الذاتية للبلديات: سايج فريد، أثر عجز ميزانية البلديات على تمويل التنمية المحلية بالجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 214.

¹ سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سبق ذكره، ص 85- ص 86.

² رشاد أحمد عبد اللطيف، التنمية المحلية، الإسكندرية: دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، 2011، ص 200.

غلبة النزعة الفردية وغياب روح الجماعة في التسيير على المستوى المحلي يؤدي لعدم وضوح الأهداف، والتضارب بين السياسات المحلية والمركزية.

يُعبّر عن جماعية العمل المحلي بمصطلح شركاء التنمية، إذ يُعد هذا المفهوم من المصطلحات المُستجدة في ميدان التنمية، فهو يُطلق للإشارة إلى أدوار الفواعل المُساهمة بشكل مؤثر في تجسيد العمليات التنموية في الإقليم المحلي، وعلى رأسها الدولة ومؤسساتها، قطاع الأعمال، مؤسسات التعليم العالي، مراكز البحث، الأحزاب السياسية وفعاليات المجتمع المدني، بما يعنى أن المسؤولية التنموية لا تقع على عاتق الدولة بمفردها، وإنما تتعدى ذلك لفسح مجال المشاركة أمام كافة التنظيمات والقطاعات في المجتمع¹. ليساهم كل منها في نطاق ومجال اختصاصه في جهود تطوير موارد الإقليم المحلي وحسن الاستثمار فيها، ويمكن عرض أهم هذه الفواعل وأدورها في هذا الجانب كالتالي:

أ- الشراكة بين البلديات والقطاع الخاص ودورها في تعزيز الإيرادات المالية للبلدية

يتميز القطاع الخاص بالجدية والفاعلية في مجال الاستثمار والعمل، وعليه فإن تبني مقاربة الشراكة بين البلديات والقطاع الخاص سيسهم في تحفيز النشاط الاستثماري بالإقليم المحلي، كما أنه يُعد وسيلة فعالة للقضاء على ظواهر سلبية كثيرة في الإدارة والتسيير أهمها ظاهرة الفساد الإداري، الذي يعد المعرقل الأول للعمليات الاستثمارية والتنموية على مستوى البلديات في الجزائر، فالقطاع الخاص يفرض رقابة صارمة على إدارة المشروعة، لأنه يركز بشكل أساسي على تحقيق الأرباح والعوائد المادية في مُقابل تقديم خدمات ذات جودة عالية.

وفي ظل عدم خضوع البلدية في الجزائر للمنافسة كمؤسسة تقدم أدوار خدمية فإن ذلك يجعل البلديات تمارس نوعاً من الاحتكار في ممارسة وظائف الهيئة والتنمية المحلية، من منطلق عدم خضوعها لقواعد التنافس مع القطاع الخاص، الأمر الذي انجر عنه عدم اهتمام البلديات بتطوير وتحديث أساليب الإدارة والتسيير².

هنالك عوامل كثيرة تشكل دافع من أجل اللجوء للشراكة بين الجماعات المحلية والقطاع الخاص، أهمها:

1- محدودية الموارد والإمكانات التي تحوز عليها الجماعات المحلية سواء المالية أو البشرية.

2- عدم كفاية موارد الجماعات المحلية في تغطية كل نفقاتها.

¹ بومدين طاشمة، محمد صبيان، المشاركة المجتمعية كمقاربة لتطوير أداء الإدارة المحلية- دراسة في دور مراكز البحوث العلمية-، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية- جامعة عبد الرحمان بن باديس مستغانم، المجلد 07، العدد: 01، 2023، ص 502.

² هشام بن ورزق، مقارنة الموارد البشرية وعصرنة الإدارة البلدية في الجزائر، مجلة وحدة البحث في تنمية الموارد البشرية، المجلد 16، العدد: 04، ديسمبر 2021، ص 490.

3- عدم قدرة الجماعات المحلية على تمويل مشروعاتها الاستثمارية.

4- الخبرة الكبيرة التي يتمتع بها القطاع الخاص في مجال التسيير والاستثمار

5- عدم تمكن الجماعات المحلية من إدارة برامج ومشاريع التنمية المحلية لوحدها¹.

ويُمكن للبلديات في الجزائر أن تستفيد من خبرات القطاع الخاص في مجال الاستثمار في قُدراتها الخاصة، وعلى وجه التحديد في ما يتعلق بتسيير وإدارة مُمتلكاتها، إذ أنَّ الفكر الاستثماري القائم على التَّعاون بين القطاعين العام والخاص يُمكن أن يَشمَل عدَّة مجالات وأنشطة وِفْقاً لمجموعة من الخيارات أهمها:

1- تعاقد البلدية مَعَ القِطَاع الخاص في مجال تَقْدِيم بَعْض الخَدَمَات، مع اقتصار دور البلدية على تَحْدِيد صِنف الخَدَمَات المراد القيام بِهَا مِنْ قِبَل القِطَاع الخاص وَسِمَاتِهَا، وكذا الإشراف على تَنفِيزِهَا بِالشَّكْلِ المُطَابِق للمواصفات المُحَدَّدَة سَلَفاً². وَهُوَ ما مِنْ شأنه الرَفْع من جَوْدَة الخَدَمَات التي هي في الأساس تَندرِج ضِمْنَ إختصاص البلديات.

2- عُقُود الاستغلال: حَيْث تَمْنَح البلدية مَهْمَة تَسْيِير بَعْض مُمْتَلِكَاتِهَا كالمحلات والحظائر لمُؤَسَّسَات خَاصَّة، تُشرف بِشَكْلِ كُلِّي على إدارتها، مُقَابِل عَوَائِد مالية مِنْ نَتَائِج هذه الأعمال، الأمر الذي سَيَساهِم في تَطْوِير مَدَاخِيل مَمْتَلِكَات البلدية والمُحَافَظَة عليها من التَلَف، خاصة وأنَّ الكثير من البلديات عاجزة عن صِيَانَة مُمْتَلِكَاتِهَا.

تحدد بعض المتطلبات الضرورية التي تساهم في إنجاح الشراكة بين البلديات والقطاع الخاص، وتتمثل أهم هذه المتطلبات فيما يلي:

1- تذليل كافة العقبات وتبسيط تعقيد الإجراءات الإدارية والبيروقراطية السلبية، من أجل تحفيز المستثمرين الخواص.

2- وضوح أهداف واستراتيجية الشراكة بين البلدية والقطاع الخاص بكل ما تتضمنه من محاور وبنود.

3- وجود القواعد القانونية التي يتم اللجوء إليها في حال النزاعات بين البلدية والقطاع الخاص.

4- انتقاء المشاريع المناسبة للشراكة

5- تحديد المسؤوليات والحقوق والواجبات المترتبة على كل طرف من طرفي الشراكة³.

¹ شمون علجية، الشراكة كآلية لتدعيم الدور الاقتصادي للجماعات المحلية، كُتاب أعمال الملتقى الدولي الافتراضي حول الجماعات الإقليمية والتنمية المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 192.

² العربي غويني، إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي مع الإشارة لحالة الجزائر، الجزائر: النشر الجديد الجامعي، 2016، ص 68.

³ شمون علجية، نفس المرجع، ص 194.

وبالنظر لبعض التجارب العالمية الرائدة في مجال خَصَصَة الخَدَمات البلدية، نجد مثلاً بأن تجربة المملكة العربية السعودية في الشراكة بين البلدية والقطاع الخاص قد حققت نتائج جد مُتميزة، فعلى سبيل المثال أعطى مجلس الوزراء السَّعودي الضَّوء الأخضر للبلديات لِشُروع في خَصَصَة بعض الخَدَمات التي هي من صَميم اختصاصها، كإدارة خَدَمات المُواصلات العامَّة، بناء المراكز التجارية، خَدَمات التطهير ورفع النفايات، وتمَّ تفويض إدارتها للخواص، وحسب دراسات متعلقة بتقييم خَصَصَة خَدَمَة رفع النفايات في المملكة العربية السعودية، خُلصَة هذه الدِّراسة إلى أنَّ أداء هذه الخَدَمَة من قِبَل القطاع الخاص قد ساهم في التقليل من التكلفة التي كانت تُنفقها البلديات لِأداء هذه الخَدَمَة إلى ما نسبته 150%، وهو ما يوضح بِشكل جلي مدى أهمية الدور المحوري الذي يُشكله القطاع الخاص بِالتشارك مع القطاع البلدي في أداء الأدوار الخَدَمية على المستوى المحلي.

ب- فَعَالِيَّات المُجْتَمَع المَدَنِي كَشْرِيك لِبلدية في تَطْوِير المَوَارِد المحلية.

لَا يُمكن التَّغاضي عَن دور منظمات المُجْتَمَع المدني في مرافقة البلديات في مُختلف العمليات الاستثمارية والتنموية، فالمواطن المحلي هو المعني الأول بمختلف الجهود والعمليات التي تُنجز من طرف المؤسسات التي تنشط على مستوى إقليم البلدية، لذا فإن إشراك فَعَالِيَّات المُجْمَع المدني في مُختلف هذه العمليات يُعدُّ عُنصر ضروري لِنجاح هذه الجهود.

إن المشاركة المجتمعية إذا ما استغلت على نحو إيجابي فإنها يمكن أن تحقق منافع اقتصادية كثيرة للبلديات لتطوير مواردها منها:

1- تقليل التكلفة وترشيد الإنفاق: إذ أن أخذ حاجات سكان الإقليم المحلي بعين الاعتبار وترتيبها وفقاً لأولويتهم يساهم في حسن استعمال الموارد المتوفرة للبلدية.

2- ضمان مساندة شريحة واسعة من أفراد المُجْتَمَع للبرامج التنموية البلدية: وذلك من خلال حشد التأييد الشعبي والتفاعل مع مشروعات البلدية، خاصة عندما تكون في مجالات من صميم اهتمام المواطن.

3- دعم البلدية للمشروعات المحلية التي يبادر بها سكان الإقليم المحلي: حيث تقوم منظمات المُجْتَمَع المدني برصد انشغالات أفراد المُجْتَمَع الراغبين في إنجاز مشروعات تعود بالفائدة على سكان البلدية² ونقلها وإيصالها للهيئات البلدية، من أجل تذليل الصعاب وتوفير الدعم للمستثمرين المحليين.

كما أن مُنظمات المُجْتَمَع المدني يُمكن أن تقوم بأدوار هامة قد لا يتسنى للبلدية أو القطاع الخاص القيام بها، مثل نشر الأخلاق والقيم الإيجابية في المُجْتَمَع من خلال نَشَاط الجَمعيات الدِّينية والثقافية،

¹ صفوان المبيضين، مرجع سبق ذكره، ص 94.

² بومدين طاشمة، محمد صبيان، المشاركة المجتمعية كمقاربة لتطوير أداء الإدارة المحلية- دراسة في دور مراكز البحوث العلمية-، مرجع سبق ذكره، ص 501.

وتقديم الإرشادات والنصائح من أجل الحفاظ على البيئة، علاوة على دعم جهود السياسات الصحية عبر الأنشطة التوعوية بضرورة الوقاية من الأمراض وغيرها والقيام ببعض الحملات التحسيسية في هذا المجال¹، إضافة لكل النشاطات التي تساهم في تنمية القدرات والموارد المحلية وتوظيفها في خدمة المصلحة العامة للمجتمع.

علاوة على ذلك فإن تجاوب منظمات المجتمع المدني مع السياسات والبرامج التي تطلقها البلدية يمكن أن يمتد ليشمل مختلف مراحل إنجاز هذه العمليات، وعبر عدة آليات منها: المشاركة المستمرة في متابعة كل ما يخص الإقليم المحلي، ممارسة الرقابة على إنجاز المشاريع والبرامج في إقليم البلدية، إضافة إلى التفاعل مع نشاطات المسؤولين المحليين، وهو ما سيؤدي في نهاية المطاف إلى تحريك عجلة التنمية والاستثمار على مستوى الإقليم البلدي، في حين أن انسحاب فعاليات المجتمع المدني من المبادرة والمشاركة في دعم جهود الهيئات البلدية قد يؤدي لبروز ظواهر سلبية تؤثر على الوضع التنموي بإقليم البلدية، مثل انتشار بعض السلوكيات المخالفة للقوانين كالرشوة، الغش في الإنجاز وغيرها.

ج- تكثيف نشاط مؤسسات التعليم العالي ومراكز البحث العلمي في دعم جهود البلديات في العمل التنموي

تعد الجامعة شريك أساسي في عمليات تهيئة وتنمية الإقليم المحلي، ولا يمكن إغفال دورها في المساهمة رفقة الهيئات البلديات في دعم قدرات الإقليم المحلي، وذلك لكونها المزود الرئيسي لمؤسسات الدولة بما فيها البلديات بالكفاءات العلمية المؤهلة وفي مختلف التخصصات لشغل الوظائف الإدارية.

ويبدو أن أدوار مؤسسات التعليم العالي في مرافقة القطاع البلدي بالجزائر تحتاج لمزيد من الاهتمام، خاصة وأن الجامعات في الجزائر اليوم تتواجد على مستوى معظم ولاية الوطن وتضم كفاءات محلية فذة، إضافة لذلك فهي تضم مخابر بحث على مستوى كل الكليات وفي مختلف التخصصات، في علم السياسة والقانون، وعلم الاقتصاد وعلم الاجتماع وغيرها، كما أن الباحثين على مستوى هذه المخابر الأكاديمية ينجزون في كثير من الأحيان دراسات قيمة تتطرق لتشخيص واقع الوضع المالي الصعب للبلديات، ويقدمون تصورات وحلول فعالة للتعامل مع مختلف التحديات المطروحة في تسيير وإدارة البلديات.

وبالتالي فإن تفعيل دور مؤسسات التعليم العالي يمكن أن يتعزز أكثر وأكثر في هذا المجال، من خلال عقد البلديات لشراكات تعاون مع الجامعات ومخابر البحث العملي، كما أن هذه الاتفاقيات ستتمكن الباحثين من الوصول للمعلومات اللازمة للقيام بدراسات معمقة وذات مصداقية، وذلك وفقا لخصوصيات كل بلدية لتشخيص وضعها العام، والبحث عن حلول عملية ناجعة تمكن البلديات من تحقيق أقصى استفادة ممكنة من القدرات المادية والبشرية التي تحوز عليها.

¹ فؤاد بن غضبان، مرجع سبق ذكره، ص 151.

خلاصة الفصل الثالث

تم التطرق في هذا الفصل للمشكلات المالية التي تواجه البلديات في الجزائر، وكذا سبل تطوير مصادر تمويل ميزانية البلدية، حيث أن الاعتراف بالاستقلال المالي للبلدية يفترض أن يكون مؤشر لاعتبار أن مصادر تمويلها ستكون كافية لتغطية نفقاتها، فالبلديات تتمتع بمصادر دخل متعددة ومتنوعة من جباية الضرائب والرسوم إضافة لمداخيل ممتلكاتها الخاصة، وكذا مصادر تمويل أخرى خارجية أهمها دعم الدولة، وفي نفس الوقت فهي مكلفة بمهام وأدوار كثيرة تتطلب توفر الموارد الكافية للوفاء بها.

على الرغم من تعدد وتنوع مصادر تمويلها إلا أن معظم البلديات في الجزائر لاتزال تعاني من أزمة العجز المالي في ميزانيتهما، ما يضطر الدولة للتدخل بشكل مستمر عن طريق منح المخصصات لمساعدة البلديات على أداء مهامها وخاصة الإجبارية منها، كما أن الجباية المحلية يُفترض أن تكون مورد أساسي لتمويل خزينة البلديات إلا أن تنظيمها وطريقة تسييرها تعكس هيمنة السلطة المركزية على مداخيلها مع وجود هامش تصرف محدود للبلديات في هذا الجانب، علاوة على ذلك فإن البلديات لا تستثمر في مداخيل ممتلكاتها بالشكل اللازم وهو ما توضحه نسب المداخيل الضئيلة التي تجنيها من عوائد استغلال ممتلكاتها.

بالنظر لأهمية الجوانب المالية في تسيير وإدارة قضايا التنمية والتهيئة في البلديات فإن المنظومة الجبائية المحلية تتطلب إعادة النظر في أساليب تنظيمها وإدارتها، بحيث يكون للبلديات دور محوري في تسيير الجباية المحلية، كما أن التسيير الحالي للممتلكات البلدية لم يحقق للبلديات نتائج تذكر لصالح خزينتها، وهو ما يعني أن هناك حاجة ماسة لإعادة ضبط أساليب تسيير الممتلكات البلدية والتخطيط الجيد لكسب مداخيل مهمة من أنشطة استغلالها، وبالتالي فإن التعجيل بإصلاح مالية البلدية في الجزائر سيكون له انعكاسات جد إيجابية على قدرة البلديات على إدارة قضايا التنمية المحلية بالشكل الذي يرتقى لتطلعات المواطنين.

الفصل الرابع:

التّحديات الإدارية ومُشكلات التّقسيم
الإقليمي للبلديات في الجَرائر وسُبل
مُعالجتها

بالنظر للتحديات الكثيرة والمختلفة التي تواجه البلدية في الجزائر فإن هناك بعض القضايا المحورية التي تكون حاضرة دائما عندما يتعلق الأمر بإصلاح نظام البلدية، ومن بين هذه القضايا التحديات التي تعترض البلديات في جانب التسيير والإدارة، وكذا المشكلات المتعلقة بقضية التقسيم الإقليمي، وفيما يتعلق بإدارة وتسيير البلدية في الجزائر، فإن هذه المهمة هي مهمة مشتركة بين الهيئات المنتخبة في البلدية، وكذا الهيئات الإدارية البلدية التي يقع على عاتقها دور كبير لا يقل أهمية في هذا المجال.

وفي سياق آخر فإن التقسيم الإقليمي لوحدات الإدارة المحلية وفقاً للباحثين والمختصين في العلوم الإدارية والسياسية يخضع لأسس خاصة، ويرتكز على دراسات وأبحاث علمية معمقة تحيط بمختلف المتغيرات ذات الصلة بطبيعة كل جهة ومنطقة والإمكانات التي تحوز عليها، ورغم الجهود التي بذلتها الجزائر من أجل الوصول لتقسيم إقليمي مناسب يحقق التوازن في التنمية بين جهات الدول المختلفة، إلا أن التقسيم الإقليمي للبلديات لا يزال يشهد بروز العديد من المشكلات التي تؤثر على قدرات البلديات على أداء اختصاصاتها على مستوى إقليمها.

وسيتم في هذا الفصل التعمق في التحديات المتعلقة بالتسيير والإدارة في البلدية، وكذا المشكلات المرتبطة بالتقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر، وذلك من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: التحديات الإدارية لنظام البلديات في الجزائر

المبحث الثاني: آفاق إصلاح التحديات الإدارية التي تواجه البلديات بالجزائر

المبحث الثالث: مشكلات وآفاق إصلاح التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر

المبحث الأول: التحديات الإدارية لنظام البلديات في الجزائر

يَضطلع الجهاز الإداري للبلدية في الجزائر بمهام محورية هامة، ترتبط بشكل أساسي بمختلف العمليات والإجراءات التنفيذية لمخرجات الهيئات البلدية، وهو ما يفرض أن يكون هذا الجهاز على درجة عالية من الكفاءة في التسيير والإدارة، وبالنظر لواقع إدارة وتسيير البلدية في الجزائر، يتجلى وجود بعض النقائص في مجالات عدة خاصة فيما يتعلق بسياسة التوظيف والتكوين المحلي، إضافة لتأثيرات السلبية الكبيرة التي يخلقها تفشي ظاهرة الفساد الإداري على تسيير وإدارة البلدية.

المطلب الأول: نقائص سياسة التوظيف في البلديات

لا يمكن اعتبار اللامركزية المحلية مسألة تفويض للاختصاصات فحسب، بل هي مسألة قدرات أيضاً، بحيث يفترض أن تكون الجهات المسؤولة والفاعلة على المستوى المحلي قادرة على القيام بمهامها بكفاءة وفعالية، كما أنه يفترض أن يأخذ تصميم اللامركزية بعين الاعتبار كل ما يتعلق بشؤون إدارة الموظفين والقدرات التنظيمية والمالية للهيئات المحلية، وينبغي دمج القدرات في سياسات اللامركزية المحلية، إضافة إلى ذلك تحتاج السلطات المحلية إلى تطوير قدراتها الخاصة والخبرات الفنية والمهارات الإدارية والقدرات التنظيمية لتكيف مع المهام والمسؤوليات الجديدة¹.

تتميز أنظمة الجماعات المحلية في معظم دول العالم بوجود جهاز تسيير خاص مستقل نسبياً عن الجهاز الإداري لموظفي الدولة، ويخضع عادةً لقوانين خاصة²، تتضمن مجموعة القواعد والإجراءات المتعلقة بالوظيفة المحلية، وما تحتويه من عمليات كالتوظيف وحقوق وواجبات وترقية وغيرها، حيث أن نجاح العمل الإداري سواء من حيث التخطيط أو وضع السياسات وتنفيذها يتطلب وجود عناصر بشرية ذات مستوى علمي ومعرفي متميز، يتم انتقاءهم بعناية، ووفقاً لشروط ومتطلبات خاصة.

تعد عملية التوظيف في الجهاز الإداري المحلي أحد أهم ركائز بناء تنظيم إداري كفاء وفعال، إذ أن أهمية نظام التوظيف في الجماعات المحلية بشكل عام وفي البلديات بشكل خاص تظهر أثناء عملية الاختيار من بين العناصر البشرية المتقدمة لشغل المناصب الإدارية، حيث أن الاعتماد على معايير خاصة تُلبي متطلبات العمل الإداري المحلي سيساهم في نجاح البلديات في تجسيد أهدافها التنموية بالإقليم المحلي، ويحقق المرونة في التعامل مع مختلف المشكلات بالشكل المناسب، وعلى النقيض من ذلك فإن نظام التوظيف إذا كان عاماً ولا يُراعي خصوصيات العمل الإداري المحلي ويستند لمعايير غير علمية، فسينتج عن ذلك جهاز إداري غير كفاء، ولا يستطيع التعامل مع قضايا التسيير الإداري المحلي بالشكل المطلوب.

¹Hugh G. Mosley, Decentralisation of Public Employment Services, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, July 2011, P 21.

² حسن محمد عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 29.

ويقصد بالموارد البشرية للجماعات المحلية كل الأفراد من المنتخبين المحليين والموظفين والمستخدمين الذين يتولون مهام الإدارة والتسيير على مستوى الهيئات المحلية والأقسام والمصالح الإدارية والمرافق المحلية، والذين يفترض فيهم توافر مجموعة من الميزات أهمها:

محلية الموارد البشري: بمعنى تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية في تسيير مواردها البشرية

كفاية المورد البشري المحلي من الناحية الكمية والكيفية: بمعنى تواجد العناصر البشرية اللازمة لأداء الأدوار الموكلة لها لإدارة الوحدة المحلية، وتوفرها على القدرات الفنية التي تتوافق مع طبيعة عملها¹.

كغيرها من وحدات الإدارة المحلية في العالم تتميز البلدية في الجزائر بوجود نظام تسيير خاص، يضم تركيبة بشرية متنوعة من المستخدمين وفي مجالات مختلفة، وبالنظر لشكل العام لتركيبه مستخدمي البلديات في الجزائر، يمكن أن نميز بين ثلاث أصناف رئيسية من الموظفين بالبلديات وهي:

- الإطارات البلدية: وهم الموظفون أصحاب الشهادات الجامعية، أو ما يُعادلها من شهادات الكفاءة.

- أعوان التحكم: المستخدمون المؤهلين الحاملين لدرجات معاونين الإداريين (كتاب إداريين ومُلاحقين إداريين) وتقنيين سامين.

- أعوان التنفيذ: الأعوان الذين يُزاولون مهام جزئية لا تحتاج قدرات خاصة، وقد تكون في بعض الأحيان مُجرد تَمهين لِفَترَة مُحددة².

يعد المرسوم التنفيذي رقم 11-334 الإطار القانوني الخاص بالمنظم لشروط المطلوبة لشغل مختلف الرُتب والمناصب على مستوى إدارة الجماعات الإقليمية في الجزائر، هذا وتحدد شروط التوظيف في مختلف شعب إدارة الجماعات المحلية وفقاً لأربع أساليب وهي: المسابقة على أساس الشهادة، المسابقة وفقاً للاختبار، من خلال الامتحان المهني، عن طريق الاختيار ويكون في حدود نسبة مُحددة ب 10% من الوظائف المُراد شغلها³، وهو ذات الأسلوب العام المنتهج في عمليات التوظيف على مستوى الإدارات العمومية في الجزائر، على الرغم من أن الجماعات المحلية لها قانون خاص بها، علاوة على خضوعها للقواعد والأحكام العامة المنصوص عليها في قانون التوظيف العمومي.

¹ عقيلة حاج مهبوب سيدي موسى، دور الدولة في تامين المورد البشري للجماعات المحلية من خلال التكوين، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية- جامعة عمار ثليجي الأغواط، المجلد 02، العدد: 02، سبتمبر 2018، ص 429.

² بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، مرجع سبق ذكره، ص 166.

³ المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334 يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، مؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 53، الصادرة بتاريخ 28 سبتمبر سنة 2011م.

والملاحظ أن القانون الخاص بالجماعات المحلية لم ينص على أي أساليب جديدة لطريقة التوظيف في البلديات غير تلك الواردة في قانون الوظيفة العامة، غير أنه فصل في الشعب والأسلاك المتعلقة بإدارة الجماعات المحلية، وحددها على النحو التالي:

الجدول رقم 10: يوضح شعب إدارة الجماعات المحلية والأسلاك التابعة لها.

الشعب	الأسلاك
الإدارة العامة	المُتصرفون الإقليميون، مُلحقو الإدارة الإقليمية، أعوان الإدارة الإقليمية، كُتّاب الإدارة الإقليمية، مُحاسبو الإدارة الإقليمية.
الترجمة والترجمة الفورية	المُترجمون- الترجمة للإدارة الإقليمية
الوثائق والمحفوظات	الوثائقيون أمناء المحفوظات للإدارة الإقليمية، المُساعدون الوثائقيون أمناء المحفوظات للإدارة الإقليمية
الإعلام الآلي	مُهندسو وتقنيو الإعلام الآلي للإدارة الإقليمية، المُعاونون والأعوان التقنيون في الإعلام الآلي للإدارة الإقليمية
الإحصائيات	مُهندسو وتقنيو الإحصائيات للإدارة الإقليمية، المُعاونون والأعوان التقنيون في الإحصائيات للإدارة الإقليمية
التسيير التقني والحضري	مُهندسو، وتقنيو الإدارة الإقليمية في التسيير التقني والحضري، الأعوان التقنيون للإدارة الإقليمية في التسيير التقني والحضري، المهندسون المعماريون للإدارة الإقليمية
النظافة والنقاوة العمومية والبيئة	مُفتّشو ومُراقبو النظافة والنقاوة العمومية والبيئة، أعوان النظافة والنقاوة العمومية والبيئة، الأطباء البيطريون للإدارة الإقليمية.
الثقافية والتربوية والرياضية	المُستشارون للنشاطات الثقافية والرياضية للإدارة الإقليمية، المُستشارون الاجتماعيون للإدارة الإقليمية، مُساعدات الأئمة للإدارة الإقليمية.

المصدر: القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، مرجع سبق ذكره.

يتضح أنَّ القانون الأساسي لموظفي الجماعات المحلية قد حدّد بشكل مُفصل كل شعب الإدارة المحلية والأسلاك التابعة لها، وهو ما يُعد إجراء إيجابي في ضبط المتطلبات من الوظائف المختلفة على مستوى إدارة الجماعات المحلية، غير أنَّه وبالنظر لواقع سياسية التوظيف المحلي على مستوى البلديات

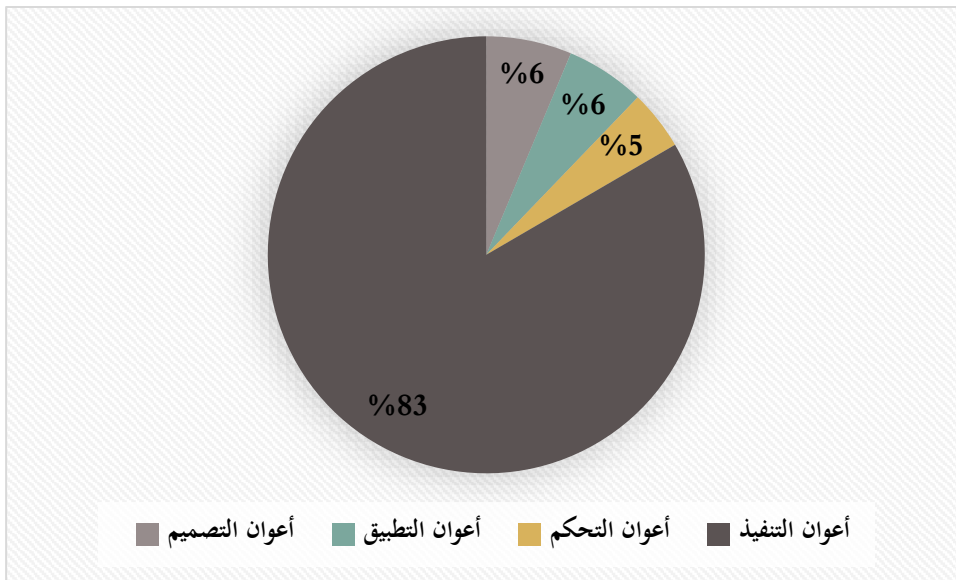
في الجزائر، يُلاحظ أنَّ معظم البلديات تُعاني من ضعف في الجانب المُتعلق بالتأطير البشري، وذلك لكون أنَّ عدد كبير من الموظفين لا تتطابق مُستوياتهم التَّعليمية مع المهام التي يُزاولونها، وهو ما خلف أزمة ضعف الكفاءات اللازمة لِشغل المناصب¹، وتؤكد ذلك الإحصائيات المُتعلقة بِمستوى التَّأهيل لموظفي الإدارة البلدية، وفقا لِأحدث المُعطيات التي نُشرتها المديرية العامة للوظائف العمومي عبر موقعها الرِّسَسي حول تعداد الموارد البشرية العاملة بِالإدارة البلدية استنادا لِمستوى التَّأهيل، والتي جاءت نتائجها كالتالي:

الجدول رقم 11: يوضح تعداد الموارد البشرية العاملة بِالإدارة البلدية

الصنف	أعوان التنفيذ	أعوان التصميم	أعوان التطبيق	أعوان التحكم	المجموع
التعداد	248189	18835	17447	13124	297595

المصدر: المديرية العامة للوظائف العمومي على الرابط: www.dgfp.dz

الشكل رقم 03: يوضح توزيع تعداد الإدارة البلدية حسب مستوى التَّأهيل (2021).



المصدر: المديرية العامة للوظائف العمومي على الرابط: www.dgfp.dz

تُعبّر النَّسب والإحصائيات المعروضة عن مدى الخصاص الكبير في الإطارات ذات المُستوى الجامعي على مُستوى المصالح الإدارية في البلديات، حيث أنَّهم لا يُشكلون سوى نسبة 12% من التَّعداد الكلي للمُستخدمين، ومن المفترض أنَّ طبيعة العمل الإداري على مستوى البلديات يتطلب كفاءة خاصة في مجال التَّخطيط وتصميم البرامج والمشاريع التَّنموية، وتزويد الهيئات البلدية واللجان المؤقت والدائمة بالمعلومات اللازمة، من أجل اتخاذ القرارات المناسبة التي تترقي لِمستوى تطلعات المواطنين.

¹ حمادو سليمة، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية والإعلام: قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2012، ص 93.

وعلى النقيض من ذلك نجد بأن أعوان التنفيذ الذين يُزاولون أنشطة لا تتطلب مستوى تعليمي عالي يشكلون ما نسبته 83% من التعداد الكلي للمستخدمين البلديين، وهي نسبة عالية جداً، لذا فإن هذا التباين الكبير بين العاملين في القطاع البلدي من حيث مستوى التأهيل، ووجود نقص في الكفاءات من ذوي الشهادات العليا في مقابل تضخم في تعداد المستخدمين من ذوي المستوى التأهيل المنخفض، يطرح الكثير من التساؤلات حول فاعلية نظام التوظيف المحلي في البلدية، وقدرته على تزويدها بالمتطلبات من العناصر البشرية المؤهلة بشكل الذي يلبي احتياجات المصالح الإدارية البلدية.

ويبدو أن من أهم العوامل التي أدت لاختلال مستوى التأهيل على مستوى البلديات في الجزائر اختلال النظام القانوني الخاص بالتعيين في المناصب العليا، وذلك من خلال التركيز على شرط الأقدمية بدلاً من الكفاءة لشغل المناصب العليا في البلدية، والتي عادة ما يؤديها موظفون بمستوى تأهيل أقل بحكم أقدميتهم في التنظيم الإداري، في حين أن الإطارات والكفاءات من ذوي الشهادات العليا عادة ما يعملون في بداية توظيفهم في مناصب تنفيذية، وهو الأمر الذي أدى لاختلال كبير بين مستويات التأهيل وطبيعة المناصب في البلدية¹.

كما يطرح التحدي المتعلق بالتناقض القائم بين القدرات المالية للبلديات وواقع متطلباتها من القوى البشرية العاملة، حيث أن الميزانية التي ترصدها البلديات لتسيير القوى العاملة بها تتجاوز نصف ميزانيتها الكاملة، وهو ما يُعبر عن تضخم في مصروفات التسيير، وفي مقابل ذلك لاتزال معظم البلديات تُسجل نقص كبير في القوى العاملة، حيث أن احتياجات المواطنين في ارتفاع مستمر نتيجة للتزايد السكاني السريع، الأمر الذي دفع الكثير من البلديات للاعتماد على التوظيف المؤقت كحل بديل لضمان استمرارية الأجهزة الإدارية البلدية في أداء أدوارها التسييرية².

ورغم أن الوحدات الإدارية المحلية قد تختلف قدراتها التنظيمية والفنية على تسيير عمليات التوظيف، لكن يظل السؤال الأساسي في هذا الجانب متعلق بمدى تمتع الجهات التنظيمية المحلية بحرية إدارة عمليات التوظيف والتدريب، وتصميم أنظمة شؤون الموظفين العاملين بها، وكذا دفع رواتبهم وتكليفهم بمهام إدارية حسب تقديرها الخاص³، وهو الإشكال الكبير الذي لا يزال يطرح بالنسبة للبلديات في الجزائر، فعلى الرغم من أن قانون البلدية ينص على أن هذه الأخيرة تتمتع بالاستقلال الإداري إلا أن حريتها في إدارة العمليات المتعلقة بالتوظيف محدودة جداً.

¹ محمد بن أعراب، هشام بن ورزاق، تهميش دور البلدية في تحقيق التنمية في الجزائر في ظل محدودية القرار والموارد، مرجع سبق ذكره، ص 428

² بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90: أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري- قسنطينة، 2007، ص 197.

³ Hugh G. Mosley, Decentralisation of Public Employment Services, Op.Cit, p 12.

هذا ويطلع الوظيفة المحلية بعض الغموض حول المسار المهني للموظفين، علاوة على ضعف الحوافز التي تجذب الأشخاص من ذوي الكفاءة في التسيير للعمل على مستوى الهيئات الإدارية المحلية خاصة في البلديات، كما أن الولاءات السياسية لأعضاء الهيئات البلدية له تأثير كبير على استقطاب الموظفين للعمل في البلديات، ومثال على ذلك فإن رئيس البلدية بحكم قوة موقعه الذي يستمد من كونه منتخب محلي وفي ذات الوقت مسير إداري يشرف على تسيير الكوادر الإدارية في البلدية، يلجأ في كثير من الأحيان للميل للانتماء السياسي في عملية توظيف الكوادر الإدارية في البلدية خاصة في المناصب العليا¹، إذ يتيح القانون لرؤساء البلديات إمكانية اقتراح موظفين لشغل منصب الأمين العام للبلدية²، وبالتالي فإن تقديم الولاء على مبدأ الكفاءة في التوظيف بالبلديات ينتج عنه ضعف في الأداء الإداري العام لتسيير البلديات، كما أن قوانين التوظيف في مختلف الدول تفرض ألا يتدخل الموظف الإداري في السياسة أثناء تأدية وظيفته، وذلك وفقاً لمبدأ الحياد الوظيفي، والذي يقصد به تعاون الموظف مع الهيئات المنتخبة من أجل تنفيذ سياساتها وبرامجها المسطرة، من غير أن يؤثر ولا الموظف السياسي على تأديته لمهامه³.

تشير العديد من التقارير والدراسات للمخاطر التي يمكن أن تنجر عن اعتماد أنماط التوظيف التي لا تأخذ في الاعتبار معايير الكفاءة والجدارة، حيث يؤدي ذلك إلى تكوين تصورات سلبية لدى المواطنين حول الأداء العام للأجهزة الإدارية للبلديات، وزيادة شعورهم بتفشي مظاهر ألا عدل في عملية التوظيف، وهذا ما يضع المواطن المستفيد من الخدمة دائماً في حالة من عدم الرضا، مما يؤثر بشكل سلبي على الأداء الوظيفي للموارد البشرية في البلديات⁴.

كما أنه ومن بين العوامل التي أدت لاختلال سياسة التوظيف في البلديات تهميش وظيفة الموارد البشرية، حيث أن الإطار القانوني لنظام الوظيفة العمومية في الجزائر بشكل عام لا يضمن بالشكل المطلوب وظيفة تسيير الموارد البشرية، ويبدو ذلك من خلال تدني موقع هذه الوظيفة في التنظيم الإداري، فعلى مستوى البلديات ينظر لإدارة الموارد البشرية على أنها وظيفة ثانوية مندمجة في التنظيم الإداري بشكل لا يتيح لها الظهور وممارسة الأدوار المحورية المنتظرة منها، كما أنها تتواجد في البلديات على شكل مكاتب أو فروع وتمارس أدوار تقليدية منحصرة في غالب الأحيان في تلقي ملفات الموظفين وتسيير مسارهم الوظيفي، مع غياب دورها الأساسي في التخطيط لعمليات التوظيف والتأطير للموارد البشرية، وهو ما يعكس غياب تهمين هذه الوظيفة على مستوى البلديات⁵.

¹ جمال زيدان، مرجع سبق ذكره، ص 133- ص 134.

² المرسوم التنفيذي رقم 23-63 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية مرجع سبق ذكره.

³ محمد نصر مهن، الإدارة العامة والمحلية، مصر: مؤسسة سباب الجامعة، 2005، ص 132- ص 133.

⁴ عقيلة حاج مهبوب سيدي موسى، مرجع سبق ذكره، ص 432، ص 433.

⁵ هشام بن ورزق، مقارنة الموارد البشرية وعصرنة الإدارة البلدية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 494.

لذا فإن سياسة التوظيف على مستوى البلدية تحتاج إلى إعادة النظر فيها، حتى تتمكن البلديات من استقطاب الكفاءات البشرية المناسبة لكل وظيفة إدارية، الأمر الذي سينعكس بشكل إيجابي على مستوى العمل الإداري بالبلديات.

المطلب الثاني: نقائص سياسة التكوين بالبلديات

تعددت التعاريف التي أعطيت لمفهوم التكوين، ومن ضمن التعريفات الشاملة والجامعة نجد التالي: التكوين عملية مخططة ومتواصلة تهدف لإكساب الأفراد مهارات وقدرات وأفكار تحسن من أدائهم لمهامهم ووظائفهم¹.

هذا ويُعد التكوين من بين الآليات الفعالة والتي تساهم في تطوير أداء الموارد البشرية في أي تنظيم إداري، فهو عملية مستمرة، الهدف العام منها ترقية وتحسين كفاءة العاملين باختلاف مستوياتهم، إذ يقوم التكوين على افتراض أساسي مفاده أن العاملين الذين يُزاوون أنشطة ما في الطرف الراهن لا يمكنهم أن يستمروا في أداء تلك المهام بنفس الشكل في المستقبل، خاصة في حال تغير أوضاع وظروف العمل²، ومن هذا المنطلق تبرز الحاجة لضرورة تكوين الأفراد في التنظيم الإداري لجعلهم قادرين على مواكبة كل التغيرات التي تطرأ على الأدوار التي يضطلعون بها.

أ- أنماط التكوين الإداري: تأخذ عملية التكوين في التنظيمات الإدارية ثلاث أنماط رئيسية، وهي:

1- التكوين المتخصص: يستفيد من هذا النوع من التكوين الموارد البشرية التي هي في حيز الخدمة في المؤسسة، بغرض تهيئتهم لتقلد وظائف أعلى من تلك التي يشغلونها، أو من أجل إعدادهم لاجتياز امتحانات مهنية، كما يخضع لهذا التكوين الموظفون الجدد الذين ليست لهم خبرات كافية في مجال العمل الجديد الذي سيزاولونه.

2- تحسين المستوى: ينظم هذا النوع من التكوين لصالح المستخدمين والمسيرين بالتنظيم الإداري من أجل إمدادهم بمعلومات ومعارف جديدة عن طرق وأساليب العمل لرفع من مستوى أدائهم.

¹ خضير كاظم حمود، ياسين كاسب الخرشة، إدارة الموارد البشرية، الأردن: دار المسيرة، 2007، ص 125. (بتصرف)

² يونس قرواط، أهمية الكفاءات البشرية وتطويرها في الإدارة المحلية - عرض لاستراتيجية تطوير الكفاءات في الجماعات المحلية في الجزائر-، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي - جامعة المسيلة، المجلد 02، العدد: 02، 2018، ص 33.

3- تكوين تحيين المعلومات:¹ تفرض خصوصية بعض الوظائف المعقدة على المؤسسات ضرورة تنظيم دورات تكوين دورية من أجل تجديد معارف مستخدميها، والتأكيد على التزامهم بالقواعد والأسس التي تتعلق بممارستهم لوظائفهم بما يتطابق من الأنظمة والإجراءات المعمول بها.

ب- التكريس القانوني للتكوين على مستوى البلديات في الجزائر وجهود الوزارة في ذلك:

وبالنظر لأهمية العمل الإداري على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر وخاصة على مستوى البلدية، ومن منطلق أن المهام التي تؤديها هذه الأخيرة متزايدة ومتغيرة مع تزايد حاجات أفراد المجتمع، لذا فإن المنتسبين لهذا القطاع يظلون بحاجة مستمرة لتطوير قدراتهم في الإدارة والتسيير، وفي هذا الصدد راع قانون البلدية متطلبات تكوين المورد البشري على مستوى البلديات، على اعتبار أن هذه الأخيرة من أكثر مؤسسات الدولة احتكاكاً بالمجتمع وأكثرها تفاعلاً مع حاجات أفرادها.

ومن خلال تتبع النصوص القانونية المكرسة لعملية التكوين في البلدية في الجزائر، وبشكل خاص قانون البلدية 10-11، نجد بأنه قد نصّ على التكوين كعملية أساسية لتحسين مستوى التسيير والإدارة لدى المنتخبين والموظفين الإداريين بالبلدية على حد سواء، فالمنتخبين البلديين ملزمون بمتابعة الدورات التكوينية التي تُنظم لفائدتهم، وذلك بهدف تطوير مستواهم في ما يتعلق بإدارة الشؤون البلدية، وهو ذات الأمر بالنسبة لمستخدمي المصالح والأقسام الإدارية البلدية، الذين يُنظم لفائدتهم دورات تكوين في الجوانب المتعلقة بالمهام والأنشطة الإدارية التي يُزاولونها،² ويُعد وجود هذا النص مؤشر إيجابي يؤكد الوعي بأهمية تكوين المورد البشري في البلدية من أجل الرقي بمستوى إدارة الشأن المحلي.

كما أن وزارة الداخلية والجماعات المحلية في الجزائر أطلقت في وقت سابق عدة برامج تكوينية لصالح المنتخبين وموظفي الإدارة بالبلديات وفي مجالات مختلفة، وكان من أهمها على الإطلاق البرنامج التكويني الذي خططت الوزارة الوصية لإنجازه على مدى خمس سنوات ابتداء من سنة 2015م وإلى غاية 2019م، وذلك وفقاً للاستراتيجية التالية:

- التّركيز على التّكوين التّأسيسي: والذي يكون ابتداءً من مرحلة ما بعد التّوظيف مباشرةً، والغرض منه تهيئة الموظف في الإدارة المحلية لأداء مهامه بشكل فعال، وتسهيل عملية تأقلمه مع ظروف وأوضاع العمل.
- التّكوين النّوعي: وهو تكوين مُوجه بشكل خاص لمستخدمي الجماعات المحلية الذين يتقلدون وظائف غلباً، وهذا بالنظر لأهمية المسؤوليات المُلقاة على عاتقهم في إدارة وتسيير المصالح الإدارية للجماعات المحلية، سواء على مستوى البلديات أو الولايات.

¹ ركاش جبهدة، أدوية مياسة، تكوين المنتخبين المحليين في الجزائر وانعكاساته على تفعيل دور الجماعات المحلية وترقية أدائها التنموي، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد: 01، مارس 2023، ص 2017.

² المادتين 39 و131 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

- التَّكْوِين بِالشَّرَاكَةِ: وَيُنْظَم هَذَا التَّكْوِين بِالتَّعَاوُن مَعَ قِطَاع التَّعْلِيم الْعَالِي وَالتَّكْوِين الْمَهْنِي، إِضَافَةً لِشَرَائِكَات تَكْوِين مَعَ قِطَاعَات أُخْرَى.

وَفِي هَذَا الصَّدَدِ اسْتِفَادَ مُسْتَعْدِمِي الْإِدَارَةِ بِالْبَلَدِيَّاتِ مِنْ دَوَرَات تَكْوِينِيَّة مُخْتَلِفَةٍ تَمَثَّلَتْ فِي مَا يَلِي:

- ثَلَاثَ دَوَرَاتٍ لِصَالِحِ 1541 أَمِينٍ عَامٍ لِلْبَلَدِيَّةِ.

- تَكْوِينٌ لِفَائِدَةِ 1758 عَامِلٍ بِمَصَالِحِ الْمِيزَانِيَّةِ وَالْأَمْلَاقِ الْبَلَدِيَّةِ.

- تَكْوِينٌ لِصَالِحِ 1541 مُكَلَّفٍ بِمَصَالِحِ الْحَالَةِ الْمَدْنِيَّةِ بِالْبَلَدِيَّاتِ¹.

كَمَا تَمَّ اتِّخَاذُ إِجْرَاءَاتٍ أُخْرَى تَصُوبُ فِي إِطَارِ مُعَالَجَةِ نَقَائِصِ تَكْوِينِ الْمُنْتَخِبِينَ فِي الْهَيْئَاتِ الْبَلَدِيَّةِ، وَهَذَا بِالنَّظَرِ لِأَهْمِيَّةِ مَرْكَزِهِمْ فِي تَسْيِيرِ الشَّأْنِ الْبَلَدِيِّ وَالِاخْتِصَاصَاتِ الَّتِي يَتِمَتَّعُونَ بِهَا، وَبِشَكْلِ خَاصٍ الصَّلَاحِيَّاتِ الْمَمْنُوحَةِ لِرئيسِ الْبَلَدِيَّةِ، وَالَّتِي تُخَوِّلُ لَهُ مُمَارَسَةَ السَّلْطَةِ السِّلْمِيَّةِ عَلَى مُوظَّفِي الْبَلَدِيَّةِ²، وَمِنْ أَهَمِّ هَذِهِ الْإِجْرَاءَاتِ أَيْضاً مَا تَضُمُّنُهُ قَانُونُ الْإِنْتِخَابَاتِ الْحَالِي 21-01، حَيْثُ اشْتَرَطَ فِيهِ ضَرُورَةُ أَنْ تَضُمَّ قَوَائِمُ الْمُرْشَحِينَ لِلإِنْتِخَابَاتِ الْبَلَدِيَّةِ الثَّلَاثِ مِنْ أَصْحَابِ الْمُسْتَوَى التَّعْلِيمِيِّ الْجَامِعِيِّ³، وَيُمْكِنُ اعْتِبَارُ أَنَّ هَذَا الْإِجْرَاءَ جَاءَ كَخُطْوَةٍ اسْتِبَاقِيَّةٍ لِمُعَالَجَةِ إِشْكَالِيَّةِ ضَعْفِ التَّكْوِينِ لَدَى مُنْتَخَبِي الْمَجَالِسِ الشَّعْبِيَّةِ الْبَلَدِيَّةِ، وَمَا يُخْلِفُهُ مِنْ انْعِكَاسَاتٍ سَلْبِيَّةٍ عَلَى مُسْتَوَى أَدَائِهِمْ.

يُؤَكِّدُ اتِّخَاذُ هَذِهِ الْإِجْرَاءَاتِ عَلَى أَهْمِيَّةِ التَّكْوِينِ كَعَمَلِيَّةٍ أَسَاسِيَّةٍ لَا غَنَى عَنْهَا لِلْمُورِدِ الْبَشَرِيِّ وَالْمُنْتَخِبِينَ فِي الْبَلَدِيَّةِ، غَيْرَ أَنَّ وَاقِعَ تَسْيِيرِ وَإِدَارَةِ الْبَلَدِيَّاتِ فِي الْجَزَائِرِ يَكْشِفُ أَنَّ سِيَاسَةَ التَّكْوِينِ الْمَحَلِّيِّ لَا تَنْزَالُ بِحَاجَةٍ إِلَى الْكَثِيرِ مِنَ الْمُرَاجَعَاتِ، فَمُعْظَمُ الْبَلَدِيَّاتِ تُعَانِي مِنْ إِشْكَالَاتٍ كَبِيرَةٍ فِي مَجَالِ التَّسْيِيرِ الْإِدَارِيِّ، وَالَّتِي مِنْهَا عَلَى سَبِيلِ الْمَثَالِ لَا الْحَصْرُ: سُوءُ اسْتِخْدَامِ الْمَوَارِدِ وَالْإِمْكَانَاتِ الْمَحَلِّيَّةِ فِي تَطْوِيرِ مَدَاخِيلِ الْبَلَدِيَّةِ، وَلَا أَدْلَى عَلَى ذَلِكَ مِنْ نِسْبِ الْعُجْزِ الْمَالِيِّ الْفَادِحِ الْمُسَجَّلِ فِي مِيزَانِيَّةِ مُعْظَمِ الْبَلَدِيَّاتِ وَعُجْزِ الْمَسِيرِينَ بِهَا عَنْ ابْتِكَارِ حُلُولٍ لِهَذِهِ الْمَشْكَالَةِ الْعَوِيصَةِ، يُضَافُ إِلَى ذَلِكَ الصُّعُوبَاتُ وَالْمَشَاقِلُ الْكَثِيرَةُ الَّتِي يَتَلَقَّاهَا الْمَوَاطِنُ عَلَى مُسْتَوَى الْمَصَالِحِ الْإِدَارِيَّةِ الْبَلَدِيَّةِ نَتِيجَةً لضعفِ الْأَدَاءِ الْإِدَارِيِّ، وَغَيْرِهَا الْكَثِيرِ مِنَ التَّحْدِيَّاتِ الَّتِي مِنْ الْمَفْتَرَضِ أَنَّ سِيَاسَةَ التَّكْوِينِ جَاءَتْ بِهَدَفٍ إِصْلَاحِيٍّ وَتَحْسِينِ كَفَاءَةِ الْكَوَادِرِ الْإِدَارِيَّةِ وَالْمُنْتَخِبِينَ فِي الْهَيْئَاتِ الْبَلَدِيَّةِ.

¹ التَّكْوِين، الْمَوْقِعُ الرَّسْمِيُّ لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والهيئة العمرانية، على الرابط: <https://www.interieur.gov.dz>، تاريخ الاطلاع: 05/06/2024.

² الْمَادَّةُ 125 مِنْ قَانُونِ الْبَلَدِيَّةِ 10-11، مَرْجِعُ سَبْقِ ذِكْرِهِ.

³ الْمَادَّةُ 176 مِنْ الْقَانُونِ 21-01 الْمُتَعَلِّقُ بِالإِنْتِخَابِ، مَرْجِعُ سَبْقِ ذِكْرِهِ.

ج- أهم التحديات التي تواجه عملية التكوين على مستوى البلديات في الجزائر:

ومن أبرز التحديات التي تطرح حول سياسة تكوين الموارد البشرية للبلديات ما يلي:

- 1- مشكل عدم كفاية الموارد المالية للبلديات لتنظيم دورات تكوينية لصالح مواردها البشرية المنتخبة منها والإدارية.
- 2- مشكل اختيار المؤطرين المناسبين للعمليات التكوينية.
- 3- إشكالية عدم انتقاء العناصر المعنية بعملية التكوين بعناية.
- 4- صعوبة انتقاء البرامج التكوينية الملائمة والتي تتوافق مع الحاجات التكوينية للعناصر البشرية المستهدفة من عملية التكوين.
- 5- اختيار جهة التكوين إذا كان سيجري في مؤسسة خارجية، أو سيكون تكوين داخلي ينظم على مستوى مقر أو إقليم البلدية¹.

هذا وتعتبر الإحصائيات المتعلقة بالمستوى التعليمي للكوادر الإدارية البلدية عن مدى الحاجة لزيادة الدورات التكوينية لتحسين مستوى المستخدمين البلديين، حيث لا يُشكل ذوي الشهادات العليا من الكوادر الإدارية البلدية في الجزائر سوى 12% من التعداد الكلي للمستخدمين²، وهي نسبة ضعيفة جداً، مقارنة بأهمية الأدوار والمهام التي يؤديها الإطارات على مستوى المصالح والأقسام الإدارية، فالنقص في مستوى التأهيل لدى الإطارات البلدية سينعكس بشكل سلبي على أداء الأنشطة والمهام الإدارية والتسييرية في البلديات.

علاوة على ذلك فإن عمليات التكوين التي تستفيد منه الكوادر الإدارية البلدية في الجزائر لا تتم بشكل مستمر ومُنظم، وهذا راجع إلى أن الكثير من البلديات لا تعتبر نفسها مُلزَمة بتكوين مستخدميها طالما أن قانون البلدية لم ينص على إدراج تكوين موظفي البلدية ضمن النفقات الإلزامية في ميزانية البلدية، وبالتالي فإن البلديات لا تولي اهتمام كبير لهذه المسألة وذلك لعدم قدرتها على تمويلها³، فأغلب دورات التكوين التي يستفيد منها مستخدمي البلدية تندرج ضمن المَساعي التي تبذلها وزارة الداخلية في إطار عَصْرنة القطاع البلدي، وتأهيل الموظفين وتكوينهم في ما يتعلق باستخدام التقنيات الحديثة وإنجاز بعض التَّعاملات الإلكترونية، تنزع بعض الدول إلى اعتبار التكوين حق أساسي للمنتخب المحلي وتنص على ذلك القوانين الناظمة لعمل الإدارة المحلية، ومثل على ذلك التجربة التونسية، إذ يتم إيلاء عناية كبيرة لمسألة تكوين المنتخبين المحليين من طرف لجنة وطنية خاصة بذلك تزاوُل مهامها في مركز التكوين ودعم اللامركزية، الذي يتولى التكفل بكافة نفقاتها وتمويل نشاطاتها، علاوة على ذلك فقد ألزم قانون

¹ عقيلة حاج ميهوب سيدي موسى، مرجع سبق ذكره، ص 432.

² المديرية العامة للتوظيف العمومي على الرابط: www.dgfp.dz

³ حمادو سليمة، مرجع سبق ذكره، ص 93- ص 94.

الجماعات المحلية في تونس كل الجماعات المحلية بضرورة رصد مقدار معين من الميزانية الخاصة بالتسيير لصالح تكوين المنتخبين المحليين، بحيث لا تكون النسبة المرصودة لتكوين أقل من 0.5% من الميزانية الكلية للتسيير بالنسبة لكل وحدة محلية، إذ تعد النفقات المرصودة لصالح التكوين نفقات إجبارية يجب أن تتضمنها ميزانية الجماعات المحلية¹.

كما أن النظام الإداري البلدي في الجزائر يفتقر لوجود معايير واضحة يُعتمد عليها كمرجع لتقييم مردود القيادات والكوادر الإدارية المحلية ومعرفة مستوى أدائها مثل: قدرتهم على اتخاذ القرارات الصحيحة في الزمن المناسب، طريقة تعامل القيادات المحلية مع الظروف الطارئة، طريقة التواصل مع الجمهور، معرفة رأي المواطنين في القيادات المحلية، وغيرها من المعايير التي ينجم عن غيابها صعوبة الحكم على فشل هذه القيادات أو نجاحها² في العمليات الإدارية المؤكدة لها.

وتبدو مظاهر غياب التخطيط الفعال لعمليات التكوين وتحديد الاحتياجات التكوينية للموارد البشرية في البلديات واضحة، حيث أدى ذلك لأن تصبح عمليات التكوين عامة وجماعية، من خلال ارتفاع نسبة المستخدمين الذين يتم قبولهم للخضوع لها، بل إن دور النقابات والتمثيلات العمالية يبدو غائب في هذا المجال، وذلك في ظل عدم وجود إطار تشاوري وتشاركي يأخذ بعين الاعتبار مقترحات التمثيلات النقابية حول الأولويات والاحتياجات التكوينية للعاملين في القطاع البلدي³، وهو ما يصعب من مهمة صياغة برامج تكوينية تتوافق مع متطلبات العنصر البشري العامل بالإدارة المحلية.

وبالنظر لأهمية التكوين في تحسين مستوى الأداء لدى الموارد البشرية العاملة في التنظيم الإداري، فإن عمليات التكوين يفترض أن تصمم بدقة عالية وتحديد العناصر المختارة للخضوع لها وتحديد احتياجاتها التكوينية، إلا أن أحد أكثر الإشكالات التي يطرحها المستفيدين من عمليات التكوين في البلديات سواء كانوا منتخبين أو إداريين هو الطابع النظري العام وغير المتخصص للمعارف التي يتلقونها، والتي تختلف كثيرا عن واقع التسيير والممارسة التي يزاولونها، وهو ما يقلل من وعي المتكونين بأهمية التكوين في تطوير أداءهم.

وبالتالي تظل سياسة التكوين على مستوى البلديات في الجزائر بحاجة إلى الكثير من المراجعات والإجراءات الإصلاحية التي من المفترض أن تركز على القضايا والإشكالات الجوهرية التي تطرح بشكل

¹ ناجي البكوش، اللامركزية من أجل الديمقراطية قانون الجماعات المحلية، تونس: مجمع الأطرش للكتب المختص، 2022، ص 183

² سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سبق ذكره، ص 257.

³ عمار حسيبة، تكوين موظفي ومنتخبي الجماعات المحلية في الجزائر دراسة حالة بعض بلديات ولاية الجزائر: الدورية بابا حسن الدارورية والعاشور (2008-2017)، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3-، 2018، ص 239.

متكرر من قبل المنتخبين والمستخدمين في البلديات، وذلك بهدف جعل التكوين عملية تنمي مهارات وقدرات الموارد البشرية بالإدارة المحلية وترتقي بها لمستوى أفضل.

المطلب الثالث: الفساد الإداري كمعوق لإدارة وتسيير البلدية في الجزائر.

إنَّ الفساد الإداري كظاهرة سلبية كان ولا يزال من ضمن أكبر التَّحديات التي تُعيق عَمَل الإدارة وتَنحرف بها عن تَحقيق الأهداف التي أُوْجِدت من أجل تَحقيقها، ويُعرف الفساد الإداري بأنه إساءة استعمال الموظف للسلطة المخولة له قانوناً، وتوظيفها لغرض تحقيق مآرب شخصية¹، حيث أنَّ السُّلطة الممنوحة للموظف مهما كان موقعه في التنظيم الإداري هي سُلطة مُحددة لإنجاز أعمال مُعينة طبقاً لما هو مُبين في أنظمة العَمَل، لذا فإن أي مَبِل بهذه السُّلطة عَن غرضها الأساسي لِتحقيق غايات ومكاسب شخصية يَندرج ضمن دائرة الفساد الإداري.

تُعد ظاهرة الفساد الإداري من أعقد السلوكيات التي تَنخر جهود إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر، حيث أنَّ الخِطاب السياسي الرِّسمي يَعترف باستفحال هذه الظاهرة وانعكاساتها الخطيرة على مؤسسات الدولة²، وفي سَبيل مُعالجة هذا الواقع المُرير الذي يهدد السير الحسن لمؤسسات الدولة ويضر بمصالح المواطنين، اتخذت السلطة السياسية في الجزائر خلال السنوات الأخيرة مجموعة من الإجراءات لمجابهة هذه الظاهرة والحد من استفحالها، وكان على رأس هذه الإجراءات استحداث السُّلطة الوطنية العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومُكافحته³، حيث تقوم هذه الهيئة بمهام جمع البيانات والمعلومات التي تساعد على التحقيق في القضايا المتعلقة بالفساد الإداري والمالي خاصة في المؤسسات العمومية.

علاوة على ذلك تقوم هذه اللجنة بإعداد تقارير دورية كل سنة حول وضعية الفساد في الجزائر وسبل التصدي له، مع الإشارة إلى أن دور هذه الهيئة لا يقتصر على التصدي لظاهرة الفساد على المستوى المحلي في الجزائر، بل تعمل أيضاً عن طريق آليات التعاون الخارجي في المجال القانوني على محاربة كل أشكال الفساد ذات الطابع الدولي⁴، ورغم الإجراءات الكثيرة المتخذة في هذا المجال، إلا أن الواقع يثبت بأن هذه الظاهرة تحتاج لابتكار حلول أخرى غير الحلول التشريعية والقانونية، والتي تظل لوحدها غير كافية لمحاربة مظاهر تفشي الفساد في أوساط مؤسسات الدولة.

¹ نبيلة مرازقة، الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية- جامعة محمد بوضياف- المسيلة، المجلد 05، العدد: 2، 2021، ص1435.

² ينظر على سبيل المثال تصريح رئيس الجمهورية الجزائرية عبد المجيد تبون "أتمنى القطيعة مع المال الفاسد الذي مزال متغلغلا ويرفض التغيير". يومية الجزائر الجديدة، على الرابط: <https://www.eldjazaireldjadida.dz> ، تاريخ النشر 19 يناير 2023م.

³ المادتين 204 و205 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2020، مرجع سبق ذكره.

⁴ المادة 04 من القانون رقم 08-22 والمتعلق بتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكلها وصلاحياتها، المؤرخ في 05 ماي سنة 2022، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 32 الصادرة بتاريخ 14 ماي 2022.

وإذا ما نظرنا لتصنيف الجزائر على المستوى الدولي في الجانب المتعلق بتفشي ظاهرة الفساد في الدولة، نجد بأن إحصائيات منظمة الشّفافية العالميّة حول وَضعية الفساد المالي والإداري في الجزائر خلال السنوات الأخيرة تشير إلى تزايد تنامي هذه الظاهرة واستفحالها، حيث تضع المنظمة المتخصصة في تتبع هذه الظاهرة الجزائر في مراكز مُتقدمة استناداً لمؤشر مدركات الفساد، مع الإشارة إلى أنّ نوع الفساد الذي يقيسه هذا المؤشر يتضمن ما يلي: الرشوة؛ تحويل الأموال العامّة إلى غير مقاصدها الأصليّة؛ استعمال المسؤولين للمنصب العام لتحقيق مكاسب خاصّة دون مواجهة العقاب؛ البيروقراطية المفرطة في القطاع العام والتي قد تزيد من فرص حدوث الفساد؛ استعمال الواسطة في التّعيينات في الخدمة المدنية وغيرها¹، وفي ما يلي تصنيف الجزائر في السنوات الأخيرة وفقاً لمؤشر مدركات الفساد.

الجدول رقم 12: يوضح ترتيب الجزائر وفقاً لمؤشر مدركات الفساد خلال الفترة من سنة 2015م إلى سنة 2023م.

السنة	ترتيب الجزائر من أصل 180 دولة شملتها الدراسة	مؤشر مدركات الفساد*
2015	88	36/100
2016	108	34/100
2017	112	33/100
2018	105	35/100
2019	106	35/100
2020	104	35/100
2021	117	33/100
2022	104	36/100
2023	116	33/100

المصدر: منظمة الشفافية الدولية على الرابط: <https://www.transparency.org/en>

¹ منظمة الشفافية الدولية، على الرابط: <https://www.transparency.org/en>

* درجة الدولة هي المستوى المتصوّر لفساد قطاعها العام على مقياس من 0 إلى 100، حيث 0 يعني الأكثر فساداً و100 الأكثر نزاهة.

يُلاحظ تنامي ظاهرة الفساد الإداري بشكل كبير في السنوات الأخيرة في الجزائر على مستوى الجماعات المحلية، وبشكل خاص على مستوى البلديات، حيث أنه واستناداً لنتائج دراسة أجريت حول الفاعلين بممارسة الفساد الإداري في الجزائر، خلُصت هذه الدراسة إلى أنَّ المنتخبين المحليين في الجزائر، جاءوا في المركز الثاني من حيث نسبة المتابعات القضائية المرتبطة بتهمة الفساد في مؤسسات الدولة، بمعدل 32.78% أغلبهم رؤساء بلديات¹، كما أنَّ الإحصائيات والتقارير المُعلن عنها في هذا المجال والمتعلقة بعدد المتابعات القضائية التي طالت المنتخبين والإداريين البلديين على حدٍ سواء، تُعبّر عن واقع مُعقد تعيُشه منظومة تسيير البلديات في الجزائر.

وخلُص تقرير رسمي أعدته وزارة الداخلية والجماعات المحلية، يتعلق بتقييم عمل دورتين انتخابيتين من 2002م إلى 2017م، إلى ثبوت الإدانة القضائية بتهمة الفساد الإداري وسوء استغلال الوظيفة في حقّ 900 مُنتخب و423 موظف بلدي، من ضمنهم 16 أمين عام، وفي تقييم الدورة الثانية ثبت تعرض 206 عضو مجلس شعبي بلدي للإيقاف بما فيهم 43 رئيس بلدية². وهي أرقام تعكس مدى تفاقم هذه الظاهرة السلبية في أوساط الهيئات المنتخبة والإدارية بالبلديات.

كما أسفرت التحريات التي باشرتها مصالح الضبطية القضائية بتوجيه من الجهات القضائية بداية من سنة 2019م وإلى غاية منتصف سنة 2022م، عن ضلوع 530 رئيس بلدية في قضايا فساد مثبتة بالأدلة، مرتبطة بنهب المال العام وقبول رشاوي وإساءة استغلال الوظيفة لقضاء مصالح خاصة³، وفي سنة 2023م وحسب دراسة أعدها رئيس مجلس الشورى الوطني لجهة العدالة والتنمية بن خلاف لخضر، تمّ تسجيل عدد كبير من المتابعات القضائية التي طالت رؤساء البلديات ما بين شكاوى بسيطة وملفات فساد ثقيلة بلغت 1100 متابعة قضائية⁴

لذا فإن استمرار وتزايد تفشي ظاهرة الفساد الإداري في أوساط البلديات وما يُخلفه من تأثيرات سلبية على جهود التنمية المحلية وعلى تسيير وإدارة هذه المؤسسة، يستدعي القيام بتشخيص للأسباب الكامنة وراء تشككه، حيث أنَّ بروز هذه الظاهرة لا ترتبط بعامل واحد، وإنما هو نتاج لتداخل عوامل

¹ قسمة منوبية، بركات نوال، تناول الصحافة المكتوبة لظاهرة الفساد صحيفة الشروق اليومي نموذجاً، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، جامعة الوادي- الجزائر، المجلد 01، العدد: 01، 2013، ص 128.

² أحمد حسن الهاشمي، مرجع سبق ذكره، ص 186.

³ نورة باشوش، تحقيقات مصالح الضبطية القضائية منذ سنة 2019 تكشف: 530 "مير" غارقون في الفساد!، الشروق أون لاين، على الرابط: <https://www.echoroukonline.com/530-مير-غارقون-في-الفساد> ، تاريخ النشر: 2022/07/26، تاريخ الاطلاع: 2024/06/14م.

⁴ فيصل مداني، إهدار المال العام... تلاعب في الإعلانات يحرم بلديات جزائرية التنمية، العربي الجديد، على الرابط: <https://www.alaraby.co.uk/investigations/إهدار-المال-العام-تلاعب-في-الإعلانات-يحرم-بلديات-جزائرية-التنمية> ، تاريخ النشر: 2023/03/06، تاريخ الاطلاع: 2024/07/25م

كثيرة وفي جوانب متعددة ساهمت في تكوّن بنية الفساد الإداري بالبلديات وشيوعه، ومن أهم هذه العوامل ما يلي:

في الجانب السياسي: واقع ما يجري في الساحة السياسية في الدولة له تأثير كبير على المؤسسات العمومية، حيث يلاحظ أنّ عدد المتابعات القضائية التي طالت مسؤولين سياسيين كبار في أعلى هرم السلطة السياسية في الجزائر لها دلالات قوية وواضحة على حجم الفساد الذي مَسَّ مختلف مؤسسات الدولة، لذا فإن الاستراتيجية الأساسية التي تبناها الرئيس الجزائري عبد المجيد تبون كان يؤكد من خلالها دائما على ضرورة إبعاد وفصل المال الفاسد عن السياسة، والتوجه إلى أخلاق الحياة السياسية في الدولة.

في الجانب الإداري: إن تحليل أسباب ومظاهر الفساد الإداري ذات الصلة بالتسيير والإدارة في البلديات عملية معقدة، تشمل ممارسات كثيرة منها على سبيل المثال لا الحصر: ظاهرة الوساطة والمحسوبية في التعيين على حساب الكفاءة والمؤهلات، ضعف نظام الأجور وغياب الحوافز الأمر الذي قد يُشجع بعض المسؤولين على إقرار مختلف أشكال الفساد، إهمال المسؤولية المهنية وخيانة الأمانة، يضاف إلى ذلك كله ضعف فاعلية نظام الرقابة والمسألة المطبق على أعضاء الهيئات المنتخبة والإدارية في البلدية، وهو ما تؤكد الأرقام الكبيرة المتعلقة بعدد المتابعات القضائية في حقهم.

في الجانب الاجتماعي: البلدية كمؤسسة عمومية تنشط في المجتمع ليست بمعزل عن التأثير والتأثر بما يجري فيه، سواء كان ذلك بشكل مباشر أو خفي، إذ أنّ القيم السلبية المنتشرة في بعض المجتمعات المحلية تنعكس على المؤسسات النشطة فيها، وذلك بفعل الاحتكاك اليومي مع المستفيدين من ما تقدمه هذه المؤسسة من خدمات، ومن أهم التأثيرات الاجتماعية السلبية المؤدية لاستفحال الفساد الإداري بالبلديات ما يلي: حمل الفرد لقيم وتصورات سلبية شائعة في المجتمع إلى بيئة العمل، التنشئة الاجتماعية السلبية التي تغرس في الفرد مبدأ الغاية تُبرر الوسيلة، نُزوع بعض أصحاب النفوذ والمكانة الاجتماعية إلى استغلال علاقاتهم الخاصة ببعض موظفي وأعضاء الهيئات البلدية لإقضاء مصالح بطرق مخالفة للنظام المعمول به¹.

في الجانب الاقتصادي: ترتبط هذه العوامل بشكل أساسي بضعف رواتب الموظفين خاصة الذين يُزاولون مهام تتعلق بتقديم خدمات للمواطنين، وعلى وجه الخصوص بعض الذين يشتغلون في الشبائيك الخاصة باستخراج الوثائق، والذين يُوظف الكثير منهم بصيغة التعاقد لمدة محدودة، ولا يتقاضون رواتب تكفي حتى لسد حاجاتهم اليومية بالنظر للوضع العام لاستمرار ارتفاع أسعار السلع الاستهلاكية في الجزائر، وبالتالي فعلاء المعيشة في مقابل محدودية الرواتب، قد يدفع بعض العاملين لاستغلال وظائفهم

¹ بركنو قوسام، الفساد الإداري في الجماعات المحلية وتداعياته السلبية على تحقيق التنمية المحلية، مجلة الاقتصاد الجديد- جامعة خميس مليانة، الجزائر، المجلد 02، العدد: 02، 2011، ص 243- ص 246.

بِدافع وَذريعة الحاجة المادية لِطلب مُقابل مادي نظير تقديم خدمة هي بِالأساس مَجانية، وَتُقَدَّم بِالمساواة لِجميع المواطنين الذي يَقصدون الاستفادة مِنْها على مُستوى البلديات.

يتضح أن عوامل تشكل ظاهرة الفساد الإداري بالجماعات المحلية وفي البلديات على وجه الخصوص عديدة ومتعددة، وذلك في ظل ضعف نظام الرقابة المحلية على تسيير وإدارة البلديات، وقد سلط دليل رقابة الإدارة المحلية في الجزائر الصادر عن مجلس المحاسبة الضوء على قدرات الإدارة البلديات على تنفيذ عمليات الرقابة الذاتية والداخلية على أجهزة تسييرها، حيث عرف التقرير الرقابة الذاتية بأنها جملة العمليات والأنشطة التي تحمي عمل النظام الإداري من الخلل، وتجعله يشتغل بشكل سليم، مع تجنب المخاطر والتهديدات التي تعرقل عمل الإدارة، والعمل على ابتكار حلول مناسبة لها، وهي عملية متكاملة تجري تحت إشراف مسؤولي التنظيم الإداري لتحقيق أهداف متعددة أهمها:

- متابعة تجسيد برامج اقتصادية أو تنموية مخططة بدرجة عالية من الكفاءة.

- التقيد بالزامية تقديم الحسابات.

- مراجعة توافق السياسات المنتهجة داخل التنظيم مع التشريعات المتبعة في الإنجاز.

- تقليل الخسائر والحفاظ على الموارد من سوء استعمالها.

وقد خلص تقرير مجلس المحاسبة المتعلق برقابة الجماعات المحلية إلى أن البلديات لا تزال تفتقد لوجود إجراءات وضوابط تشريعية لعملية الرقابة الذاتية، وأن هذه الوضعية نجم عنها انتهاك لتطبيق القوانين، وتوسع الانحراف بأعمال التسيير والإدارة البلدية¹، وزيادة احتمال تفشي ظاهرة الفساد الإداري فيها.

وَلَا شك أَنَّ استمرار تَفَاقم الفساد الإداري على مُستوى البلديات في الجزائر سيعمق من أزمة الانحراف بالمؤسسة البلدية عَن الأهداف والغايات التي أوجدت مِنْ أجل تحقيقها، خاصة في ظل ضعف تطبيق مبدأ المساءلة والمحاسبة²، كما أن تفشي هذه الظاهرة كان له أثر بالغ في إضعاف الثقة بَيْن الهيئات البلدية المنتخبة والهيئات الإدارية وَبَيْن المُواطن، فَالنسب والإحصائيات المُرتبطة بالفساد الإداري بِالبلديات تُفصح عَن واقع يُربك جُهود التنمية المحلية، وَيؤثر بِشكل سَلبي على مَصالح المواطنين وَيؤدي لِعرقلتها، وَهو مَا يَسْتدعي مُراجعة الآليات وَالتدابير المُتعلقة بِالتصدي لهذه الظاهرة، وَالتَّعجيل بِاتخاذ إجراءات عملية وَتبني أطر جَديدة وَفعالة لِمُجابهتها.

¹ دليل رقابة الجماعات الإقليمية، مجلس المحاسبة، مرجع سبق ذكره ص 07.

² هادية بن مهدي، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، 2020-2021، ص 137.

المبحث الثاني: آفاق معالجة تحديات التسيير والإدارة في البلديات

تتعدد التحديات التي تواجه إدارة وتسيير البلدية في الجزائر، ومن أجل التغلب على هذه التحديات لابد من التفكير في إيجاد حلول واقعية وفعالة، وتبني إصلاحات عميقة تركز على الجوانب الأساسية التي تكون مصدر لمختلف الاختلالات التي تضعف من قدرات تسيير وإدارة البلدية، وفي هذا الصدد فإن إصلاح سياسة التوظيف والتكوين المحلي سيكون لها أثر إيجابي بالغ في معالجة مشكلات التسيير في البلديات، علاوة على اتخاذ تدابير عملية لتصدي لظاهرة الفساد الإداري في البلديات والذي يعد من أكثر المشكلات التي تعيق جهود التنمية المحلية.

المطلب الأول: إصلاح الجوانب المتعلقة بسياسة التوظيف في البلديات

إن سياسة التوظيف المعتمدة كأساس لاستقطاب الموارد البشرية للعمل في البلديات الجزائرية قد أبانت عن الكثير من الإخفاقات التي أثرت على أداء العمليات الإدارية داخل هذه المؤسسة، لذا فإنها تظل بحاجة إلى الكثير من المراجعات في عدة جوانب، خاصة في ظل التغيرات الكبيرة التي طالت مختلف العمليات الإدارية في البلدية في السنوات الأخيرة في الجوانب المتعلقة بأساليب وأنماط العمل الإداري، ومع تنامي التوجه نحو رقمنة الإدارة في مقابل تراجع الأساليب الورقية التقليدية، وهو الخيار الاستراتيجي الذي تعمل الجزائر على تجسيده في منظومة الإدارة العامة.

وعلى هذا الأساس فإن نظام التوظيف المحلي بالجزائر من المفترض أن يكون مواكب لجميع التغيرات المستجدة في مجال التنظيم والعمل الإداري، وأن تكون له القدرة على جذب الكفاءات الإدارية المناسبة وفقاً لاستراتيجيات مخططة ومدرسة، ويتأتى ذلك من خلال إعادة تقييم نظام التوظيف المحلي، وتبني إجراءات مناسبة لتعامل مع المعوقات المطروحة حول سياسة التوظيف الحالية على مستوى البلدية في الجزائر، ومن أهم الإجراءات الإصلاحية التي يمكن نهجها في هذا الصدد ما يلي:

أ- إعادة الاعتبار لوظيفة إدارة الموارد البشرية على مستوى البلديات:

تعد وظيفة الموارد البشرية في الوقت الراهن أهم وظيفة في التنظيمات الإدارية، وذلك بالنظر للأدوار المحورية التي تضطلع بها في تسيير وتنظيم مختلف العمليات المتعلقة بالعنصر البشري في المؤسسة بداية من التقييم والتحضير لعمليات التوظيف وإلى غاية خروج الموظف من الخدمة.

توجد تعريفات كثيرة لمفهوم إدارة الموارد البشرية، ومن أهم هذه التعريفات التعريف الذي قدمه نايجرو Nigro حيث عرفها بأنها "فن استقطاب العناصر البشرية للعمل وانتقاء أفضلهم وتثبيتهم في مناصبهم، والعمل على تطوير وتنمية مهاراتهم وقدراتهم، مع توفير مناخ العمل المناسب للحصول على

أفضل أداء ممكن من العاملين"، ومن بين التعريفات الجامعة لإدارة الموارد البشرية تعريفها بأنها: تخطيط وتنظيم ورقابة العنصر البشري في التنظيم الإداري.¹

إن جمود الإطار القانوني المنظم لوظيفة إدارة الموارد البشرية على مستوى البلديات في الجزائر لم يتح هامش كافي للمسؤولين والمسيرين في البلدية من أجل المبادرة بتطوير أساليب تسيير المورد البشرية، لذا فإن وظيفة الموارد البشرية في البلديات تحتاج إلى إعادة الاعتبار بالنظر لأهميتها في التنظيم الإداري، وخاصة في مسألة الإشراف والاستشراف لعمليات التوظيف والتكوين في البلديات، إذا أن وظيفة إدارة الموارد البشرية في البلدية يفترض أن تكون مصلحة مستقلة تتمتع باختصاصات واسعة في تسيير العناصر البشرية العاملة في البلدية، وتتمتع بسلطة فعلية في عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالتخطيط لكافة العليمات المرتبطة بذلك.²

ب- التخطيط الاستراتيجي لعملية توظيف الموارد البشرية بالبلديات

يشهد مجال التخطيط للموارد البشرية في المنظمات تطور ملحوظ، لاسيما في مجال استقطاب عناصر بشرية تمتلك كل الإمكانيات التي تؤهلها للبذل والتفاني في سبيل تحقيق أهداف التنظيم الإداري، ومع تطور أساليب الإدارة والتسيير ازداد الاهتمام بالسعي إلى تأمين مستقبل وظيفي مرضي للعاملين، يسمح لطاقت الإبداعية أن تظهر وتتنامي، وأصبح هنالك رغبة كبيرة لدى التنظيمات الإدارية في مختلف دول العالم في تخطيط الإدارة الوظيفية ومستقبل العاملين بداية من التحاقهم بالتنظيم وحتى خروجهم من الخدمة³، إذ يعد ذلك عامل أساسي من العوامل تجذب الكفاءات المميزة للإقبال على الوظيفة.

إن عمليات التوظيف غير المخططة والمدروسة في الإدارة البلدية في الجزائر قد أفرزت الكثير من الاختلالات بين خصائص الوظيفة ومستوى التأهيل لشاغليها، إضافة إلى التضخم في حجم العمالة في مصالح إدارية وتسجيل خصائص في مصالح إدارية أخرى وإلى غير ذلك من الإشكالات⁴، ومن هذا المنطلق تبرز أهمية التخطيط الاستراتيجي لعمليات التوظيف بالتنظيم الإداري المحلي، إذ تعد هذه العملية أحد أهم الآليات التي تساهم في تحقيق أهداف الإدارة من وراء عمليات التوظيف.

يعرف تخطيط الموارد البشرية بأنه العملية التي تسعى إلى ضبط احتياجات الإدارة من المورد البشري كماً ونوعاً، ويتمثل الهدف الأساسي من عملية تخطيط الموارد البشرية للبلديات في تزويد هذه الأخيرة بنظام عادل للاختيار والتعيين⁵، إذا أن عمومية أساليب اختيار المترشحين لشغل الوظائف لا تلي

¹ سعود بن محمد النمر، وآخرون، الإدارة العامة الأسس والوظائف والاتجاهات الحديثة، ط 9، د ب: مكتبة الشقري، 2019م، ص 253- ص 254.

² هشام بن ورزاق، مقارنة الموارد البشرية وعصرنة الإدارة البلدية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 498.

³ ميلاد مفتاح الحراثي، مرجع سبق ذكره، ص 82.

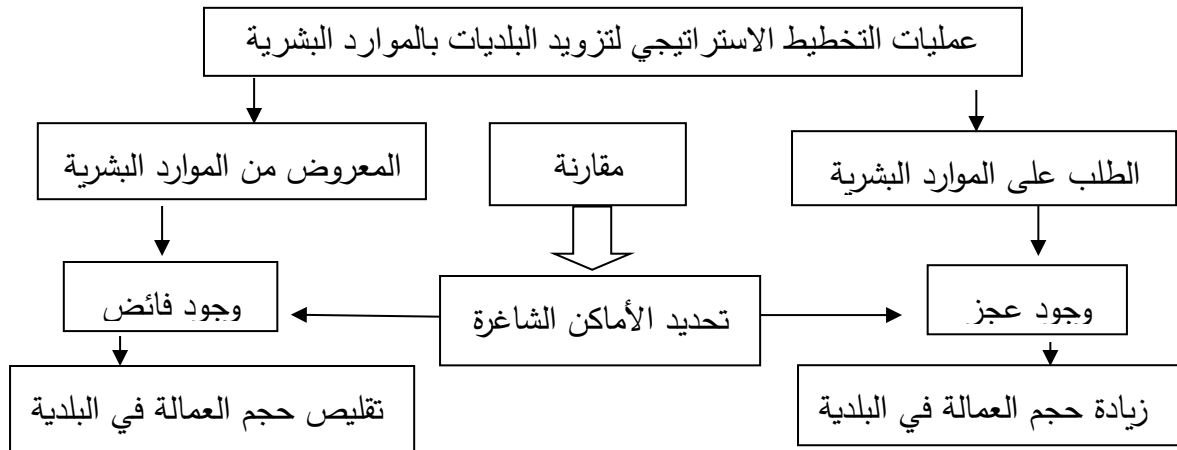
⁴ حمادو سليمة، مرجع سبق ذكره، ص 93.

⁵ عادل محمد زايد، إدارة الموارد البشرية رؤية استراتيجية، د ب: كتب عربية، 2003، ص 155 = ص 161.

متطلبات العمل الإداري الفعال، خاصة إذا ما تعلق الأمر بالتوظيف في وحدات الإدارة المحلية مثل البلديات، والتي تتطلب توفر خصائص في المتقدمين لتوظيف قد تختلف عن باقي ما هو موجود في الإدارات العامة للدولة على اختلافها.

هذا وتضع بعض الدول تخطيط خاص لعمليات التوظيف في البلديات، فعلى سبيل المثال تحدد دولة الفلبين استناداً لقانون الحكم المحلي لعام 1991م نوعين من الوظائف الإدارية البلدية وهي، الوظائف الإلزامية وتتمثل في: أمين الصندوق، مقيم، محاسب، موظف ميزانية، منسق التخطيط والتطوير، والوظائف الاختيارية وتشمل، مسؤول الرعاية الاجتماعية والتنمية، مسؤول البيئة والموارد الطبيعية، المهندس المعماري، والوظائف المرتبطة بالمجال الزراعي¹، وعلى هذا الأساس فإن البلديات تقوم بعمليات التوظيف التي تتناسب مع إمكانياتها المالية، إذ تتوسع عمليات التوظيف كلما توسعت الإيرادات المالية للبلديات والعكس، توجد بعض النماذج التي تحدد الجوانب الأساسية في استراتيجية عملية التخطيط لتوظيف في البلديات، ومثال على ذلك النموذج الموضح أدناه.

الشكل رقم 04: يوضح التخطيط الاستراتيجي لعملية التوظيف بالبلديات.



المصدر: عادل محمد زايد، مرجع سبق ذكره، ص 156.

يُستفاد من خلال النموذج المعروض لعمليات التخطيط الاستراتيجي لعمليات توظيف الموارد البشرية في البلديات، بأن تطبيق عملية التوظيف يجب أن يسبق بتقييم شامل لعدد من المتغيرات، وذلك من أجل التحديد الدقيق لكل ما يتعلق بسياسة التوظيف المحلي، ومعرفة إذا ما كان هنالك فعلاً خصائص في وظائف معينة من عدمه، فكما أن عملية التخطيط قد تفضي إلى نقص وشغور في بعض الوظائف، قد تفضي أيضاً لوجود تضخم وفائض في وظائف أخرى، وبالتالي عدم الحاجة لتوظيف جديد، وهذا هو الإشكال العام الملاحظ حول سياسية التوظيف المحلي بالبلديات في الجزائر، والناجم عن غياب التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية، الأمر الذي أدى لحالة من التضخم الكمي للعاملين في المصالح

¹ Critical Steps for the First 100 Days, A Guide for Municipal Mayors, Op. Cit, p 21

والأقسام الإدارية بالبلديات، وكذا عدم توافق خصائص الوظيفة مع مستوى التأهيل لشاغليها، وذلك حسب ما تم توضيحه عند تحليل مستوى التأهيل لموظفي الإدارة بالبلديات في الجزائر.

ج- نهج سياسة التوظيف الإلكتروني

يعد التوظيف من بين العمليات التفاعلية بين المؤسسات والعناصر البشرية المحتمل التحاقها لتصبح جزءاً من منظومة الإدارة والتسيير بالمؤسسة، لذا فإن وجود نظام توظيف قوي سيمكن الإدارة من اختيار أفضل العناصر من بين المتقدمين لشغل الوظائف المعلن عنها، وفي ظروف تنافسية¹ بعيداً عن التدخلات والمظاهر التي تكون لها نتائج سلبية على عملية الاختيار والتعيين.

مست التكنولوجيا الحديثة مختلف مناحي الحياة، وامتدت لتشمل مختلف الميادين بما في ذلك العمليات الإدارية وما تنطوي عليه من إجراءات، وكان من نتائج ذلك ظهور نمط جديد للتوظيف غير الأسلوب التقليدي المعروف في الأوساط الإدارية، والمتمثل في أسلوب التوظيف الإلكتروني.

يعرف أرمسترونج التوظيف الإلكتروني بأنه عملية استخدم الإنترنت للإعلان أو نشر الوظائف الشاغرة، وتوفير معلومات حول الوظائف والمؤسسة، وتمكين التواصل عبر البريد الإلكتروني بين أصحاب العمل والمرشحين، حيث أن عملية التوظيف الإلكتروني عملية أكثر إنتاجية وأقل تكلفة، كما أنه يمكن عبر الإنترنت جذب مجموعة كبيرة من الموظفين المحتمل التحاقهم بالمؤسسة، الأمر الذي يوسع من دائرة الاختيار²

كما يشير التوظيف الإلكتروني إلى إنفاذ كل ترتيبات وإجراءات عملية التوظيف بالمؤسسة بالاعتماد على الإنترنت والوسائل الإلكترونية الحديثة، إذ يرى كثير من المتخصصين والمهتمين بمجال العلوم الإدارية بأن هذا النمط من التوظيف له مزايا كثيرة، أهمها على الإطلاق الحد من التعقيدات والعقبات الناجمة عن البيروقراطية السلبية داخل الجهاز الإداري³، فضلاً عن كونه يوفر للإدارة خيارات كثيرة ومتنوعة من الموارد البشرية أثناء عملية الاختيار، وقد اتجهت الكثير من التنظيمات الإدارية في الوقت الراهن لتبني هذا الشكل في سياستها الخاصة بالتوظيف.

تتمثل أساسيات التوظيف الإلكتروني فيما يلي:

1- موقع صاحب العمل: والذي يوفر تفاصيل فرص العمل وجمع البيانات عنها.

¹ Oyadiran Phillip, Musa Ishaq, Muhammad Awwal, **The Effects Of Electronic Recruitment On Organisational Performance**, International journal of human capital management, Vol 1(1) , 2022, p 02.

²Ugo Chuks Okolie, Ikechukwu Emmanuel Irabor, E-Recruitment: Practices, Opportunities and Challenges, European Journal of Business and Management, Vol.9, No.11, 2017, p 117.

³ بوترة سهيلة، تسيير المورد البشري المحلي بين مقتضيات الرقابة ومطلب التسيير الإلكتروني، كتاب أعمال الملتقى الوطني الافتراضي حول: دور المورد البشري في تحقيق التنمية المحلية، المنعقد يوم 03 جانفي 2022م بجامعة بومرداس. ص 159.

2- بوابات الوظائف: وتتضمن المعلومات المطلوبة لشغل الوظيفة مثل السن، الخبرة المهنية المكتسبة وما إلى ذلك، كما أنها تتيح تحميل إعلانات الوظائف المنشورة من أصحاب العمل والوكالات.

3- التتبع: أي إمكانية تتبع حالة المرشح فيما يتعلق بالوظائف التي يتقدم لها.

4- الاختبار عبر الإنترنت: وذلك من خلال إمكانية تقييم المرشحين عبر الإنترنت بناءً على ملفات تعريف الوظائف المختلفة.

5- الشبكات الاجتماعية: مواقع مثل google+، twitter، Facebook، LinkedIn وغيرها، والتي تساعد في إيجاد الفرص الوظيفية¹.

إن التوجه نحو اعتماد نظام التوظيف الإلكتروني كأساس للالتحاق بالوظائف على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر يظل أحد الاستراتيجيات الفعالة، والتي ستمكن الإدارة من توظيف عناصر بشرية قادرة على تحمل أعباء العمل بالشكل المطلوب، علاوة على ذلك فإن اعتماد هذا النمط من التوظيف سيكون له أثر كبير في التقليل من تدخل العنصر البشري في قواعد وإجراءات التوظيف، من منطلق أنه يحقق الشفافية اللازمة في الاختيار.

د- تشديد الرقابة على تطبيق مبدأ الجدارة في عمليات التوظيف بالجماعات المحلية

يسعى أي تنظيم إداري لاستقطاب أفضل الكفاءات التي تلبي متطلبات العمل وتحقيق أهداف الإدارة، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال وجود نظام عادل لاختيار الموظفين يستند على معيار الجدارة كأساس لتولي الوظيفة، ويقصد بالجدارة في التوظيف توفير الظروف الملائمة والعادلة بين جميع المتقدمين لتولي وظائف معينة، وذلك من أجل اختيار الأكفاء من بينهم*، بعيداً عن التدخلات السلبية التي تُخل بعملية اختيار الأفراد ذوي الكفاءة بكل شفافية.

نص قانون الوظيفة العمومية الجزائري على أن عمليات التوظيف في المؤسسات العامة لدولة وفي الجماعات المحلية، يجب أن تجري في ظل المساواة بين المتقدمين لشغل الوظائف العامة، وأن يستوفي المتقدمين لتوظيف بعض الشروط الأساسية التي تحدد حسب نوع الوظيفة، وإذا ما كانت تتطلب مؤهلات خاصة من عدمه²، غير أن قانون الوظيفة العمومية والقانون الأساسي المتعلق بموظفي الجماعات المحلية لم يشر بشكل صريح لمبدأ الجدارة في التوظيف، ولا إلى التفصيلات المتعلقة بتطبيقه في عمليات التوظيف بالجماعات المحلية رغم أهميته، ولكون أن تطبيق هذا المبدأ يقطع الطرق أمام مظاهر المحسوبية والمحاباة في التوظيف.

¹ Ugo Chuks Okolie, Ikechukwu Emmanuel Irabor Ibid, p 117.

* ينظر المزيد من التعريفات لمبدأ الجدارة في التوظيف : غربي أحسن، التوظيف على أساس الكفاءة في القانون الجزائري، مجلة النبراس للدراسات القانونية- جامعة العربي التبسي، الجزائر، المجلد 04، العدد : 02، 2019، ص12- ص13.

² المادة 74 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سبق ذكره.

إن تزويد الجماعات المحلية وخاصة البلديات بالموارد البشرية المؤهلة وذات الكفاءة في ظل عمومية نظام التوظيف يظل تحدى حقيقي يواجه الإدارة، وهو ما يتطلب تشديد الرقابة أكثر على تطبيق مبدأ الجدارة في التوظيف، وأن تكون هناك آليات جديدة أكثر صرامة في مراقبة احترام تطبيق هذا المبدأ، إذا أن آليات الرقابة الحالية تركز بشكل كبير على فحص عمليات التوظيف في خطواتها الأخيرة، في حين أن تشديد إجراءات الرقابة يفترض أن يكون منذ المراحل الأولى لعمليات التوظيف بالجماعات المحلية.

المطلب الثاني: إصلاح سياسة التكوين بالبلديات

بالنظر لتغيرات والتطورات المتسارعة التي يشهدها مجال العلوم الإدارية في العالم اليوم، تبرز أهمية التكوين كعملية ضرورية لتنمية قدرات الموارد البشرية في التنظيم الإداري، وإحداث التأثيرات التي تنعكس بشكل إيجابي على مستوى أداء العاملين، وتزويدهم بالمعارف والأفكار الجديدة التي تساهم في توجيه الإدارة نحو تحقيق أهدافها المستمرة.

يكتسي العمل الإداري في المؤسسات العامة طابع خاص، ولا سيما في وحدات الإدارة المحلية، وهذا بحكم الدور المحوري الذي يقع على عاتق هذه الوحدات في مجالات التنمية المحلية والاستجابة لحاجات المواطنين المتزايدة، وهو ما يتطلب أن تكون الجماعات المحلية على استعداد دائم لمواكبة ومسايرة كل التغيرات التي تشهدها الساحة المحلية.

وبالنظر للمهام التي كُلفت بها البلديات في الجزائر وتأثيرها المباشر في حياة الناس، فإن الكوادر المسيرة لهذه المؤسسة يفترض فيها أن تكون على قدر عالي من الكفاءة والفاعلية لتأمين السير الحسن لمصالح المواطنين، ويتجسد هذا المسعى من خلال السعي لتغطية الاحتياجات التكوينية لهذه الكوادر، وتنمية مهاراتها وقدراتها في مجال العمل الإداري المحلي.

وفي هذا الصدد يمكن انتهاز جملة من الإجراءات العملية، من أجل إعادة النظر في سياسة تكوين الكوادر البشرية على مستوى البلدية في الجزائر، ومن أهم هذه الإجراءات ما يلي:

أ- اعتماد تقييم الأداء كأساس لتحديد الاحتياجات التكوينية للموارد البشرية في البلديات

يعتمد التكوين بشكل أساسي على تحديد الاحتياجات والنقص المُرَاد تنميتها لدى الفئات المستهدفة من عملية التكوين، وذلك من خلال إجراء تقييم قبلي يسبق عملية التكوين، يتم من خلاله تصنيف كل فئة حسب درجة احتياجاتها التكوينية ومجالها، والملاحظ أن عمليات التكوين التي تُنظم من قبل البلديات في الجزائر، وحتى تلك التي تُشرف عليها وزارة الداخلية، عادة لا تولي الأهمية المطلوبة لعملية التقييم القبلي لتحديد الاحتياجات التكوينية.

لذا فإنه من الضرورة بما كان التركيز على وضع معايير محددة وواضحة، يمكن من خلالها إجراء تقييم سابق لعمليات التكوين، ويتم من خلالها قياس المعارف والمكتسبات الموجودة لدى العناصر البشرية المُرَاد تكوينها على مستوى البلدية، وهو ما سيسمح بتحديد الجوانب السلبية المؤدية لاختلال

أداءهم، تمهيداً لاتخاذ القرارات المناسبة لمعالجتها وتلافيتها مستقبلاً¹، كما أن الاعتماد على أسس علمية وموضوعية في تقييم أداء العاملين في البلديات سيساهم في تحقيق العدالة والمساواة بين العاملين، ويدفعهم ويحفزهم لبذل مجهودات أكثر دُونَ أن يكون لديهم هاجس من أن تُهضم حقوقهم، خاصة عندما يتعلق الأمر بالترقيات وتقلد مناصب إدارية عليا.

وتجدر الإشارة إلى أن عملية التقييم يفترض فيها أن تكون مستمرة حتى بعد نهاية عمليات التكوين، وذلك من أجل قياس التغيرات المحققة في أداء الموارد البشرية بالبلديات، عن طريق عقد المقارنة بين نتائج التقييم الأولي القبلي والتقييم النهائي.

ب- إدراج التكوين ضمن النفقات الإجبارية للبلديات

مع تزايد الأدوار المنتظرة من البلديات ومحدودية مواردها المالية، فإن السلطة السياسية في الجزائر سعت لتخفيف العبء عن البلديات، وذلك من خلال تعهدا بالتكفل بتغطية النفقات البلدية الضرورية، في حال عجز ميزانية البلدية عن تغطيتها²، إلا أن هذا الإجراء جعل تركيز جل البلديات في الجزائر منصب على أداء الاختصاصات المدرجة ضمن نفقاتها الإجبارية، وهذا لكون أن مواردها مضمونة من قبل السلطة المركزية حتى في حال عجز البلدية عن تدبير الموارد المالية لإدائها.

إن تكوين المنتسبين للقطاع البلدي من مستخدمين ومنتخبين عملية لا غنى عنها لتغيير واقع الإدارة والتسيير على مستوى البلديات في الجزائر، وبالنظر لأهمية هذه العملية فإن عدم النص على إدراجها ضمن النفقات الضرورية للبلديات قد ترك انعكاسات سلبية على الاهتمام بسياسة التكوين المحلي، وأصبح يُنظر لها على أنها عملية ثانوية وغير ضرورية، وأنها ستشكل عبء إضافي على ميزانية البلديات، في حين أن إدراج التكوين ضمن مصروفات البلدية الضرورية سيكون له تأثير جد إيجابي على أداء الموارد البشرية في البلديات، خاصة في ظل التحولات التي يشهدها مجال العمل الإداري في الجزائر من إدراج للرقمنة في مختلف العمليات الإدارية، وتكليف البلديات بمهام وأدوار إدارية جديدة مثل، التكفل بطلبات جواز السفر وبطاقة التعريف البيومترية وغيرها من المهام الحديثة على مستوى المصالح الإدارية البلدية، لذا فإن عملية التكوين تصبح أكثر من ضرورية للارتقاء بمستوى أداء الموارد البشرية في البلديات.

ج- انتظام التكوين

رغم الجهود المبذولة من أجل توفير التكوين اللازم لمسيري وموظفي الجماعات المحلية في الجزائر، إلا أن الدورات التكوينية التي تُنظمها وزارة الداخلية والجماعات المحلية لفائدة الموارد البشرية والمنتخبين في البلديات عادة ما تفصل بينها مدة زمنية كبيرة تصل لسنوات، علاوة على ذلك فإنها تجري في مراكز

¹ سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سبق ذكره، ص 266.

² المادة 199 من قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

التَّكْوِينِ الثَّابِتَةِ لِلْوِزَارَةِ وَالمُتَوَاجِدَةِ فَقَطْ فِي بَعْضِ الِوَلَايَاتِ عَلَى غَرَارٍ: بَشَّار، الجَلْفَة، وَهَرَان قَسَنْطِينَة، وَرَقْلَة¹.

وَيَنْجُمُ عَنْ عَدَمِ انْتِظَامِ الدَّوَرَاتِ التَّكْوِينِيَّةِ إِشْكَالِيَّاتٌ مُتَعَدِّدَةٌ أَهْمُهَا، صُعُوبَةُ مُوَاقِبَةِ مُنْتَسَبِي الْقِطَاعِ الْبَلَدِيِّ لِمُسْتَجِدَّاتِ الْعَمَلِ الْإِدَارِيِّ الْمَحَلِّيِّ، إِضَافَةً لِتَرَاكُمِ الْاِحْتِيَاجَاتِ التَّكْوِينِيَّةِ لَدَيْهِمْ، وَهُوَ مَا يَسْتَدْعِي أَنْ تَكُونَ الدَّوَرَاتُ التَّكْوِينِيَّةُ الْمُوجَّهَةُ لِصَالِحِهِمْ بِشَكْلِ دَوْرِيٍّ وَمُنْتَظَمٍ.

وَعَلَى الرُّغْمِ مِنْ اسْتِمْرَارِ طَرَحِ إِشْكَالِيَّةِ عَجْزِ الْبَلَدِيَّاتِ عَنْ تَأْمِينِ النِّفَقَاتِ الْلازِمَةِ لِتَغْطِيَةِ عَمَلِيَّاتِ التَّكْوِينِ لِمُسْتَعْدِمِهَا، فَإِنَّ ذَلِكَ لَا يُعَدُّ عَائِقَ حَقِيقِيٍّ لِتَخْلِيِ الْبَلَدِيَّاتِ بِشَكْلِ كُلِّيٍّ عَنْ إِجْرَاءِ الدَّوَرَاتِ التَّكْوِينِيَّةِ لِفَائِدَةِ مُسْتَعْدِمِهَا، إِذْ يُمَكِّنُ بَدَلًا مِنْ ذَلِكَ اللُّجُوءَ لِأَلِيَّةِ تَنْظِيمِ هَذِهِ الدَّوَرَاتِ عَنْ بُعْدٍ، وَهُوَ مَا سَيُخَفِّفُ الْكَثِيرَ مِنَ الْعَبَاءِ عَلَى الْعُنَاصِرِ الَّتِي تَخْضَعُ لِعَمَلِيَّةِ التَّكْوِينِ، خَاصَّةً الَّذِينَ يَقْطُنُونَ فِي مَنَاطِقٍ بَعِيدَةٍ عَنْ مَرَاكِزِ التَّكْوِينِ السَّالِفَةِ الذِّكْرِ، كَمَا أَنَّ ذَلِكَ سَيَسَاهِمُ فِي تَرْشِيدِ النِّفَقَاتِ الْمَالِيَّةِ لِلْبَلَدِيَّاتِ.

د- التَّكْوِينُ بِالشَّرَاكَةِ بَيْنَ الْبَلَدِيَّاتِ وَالْجَامِعَاتِ وَالْمُؤَسَّسَاتِ الْأَكَادِيمِيَّةِ الْمُتَخَصِّصَةِ:

يُظَلُّ الْمَوْرَدُ الْبَشَرِيُّ لِلْجَمَاعَاتِ الْمَحَلِّيَّةِ بِحَاجَةٍ مَاسَةً لِعَمَلِيَّةِ التَّكْوِينِ وَبِشَكْلِ دَائِمٍ وَمُسْتَمَرٍّ، إِذْ أَنْ تَحْدِيثَ أَسَالِيبِ الْعَمَلِ وَتَغْيِيرَ الْقَوَانِينِ وَتَجَدُّدَ حَاجَاتِ الْمَجْتَمَعِ الْمَحَلِّيِّ تَفْرِضُ عَلَى الْإِدَارَةِ ضَرُورَةَ مَسَايِرَةِ هَذِهِ التَّغْيِيرَاتِ، وَعَلَى الرُّغْمِ مِنَ الْإِشْكَالَاتِ الْمَطْرُوحَةِ حَوْلَ مَحْدُودِيَّةِ الْمَوَارِدِ الْمَالِيَّةِ لِلْجَمَاعَاتِ الْمَحَلِّيَّةِ، وَالَّتِي تَصْعَبُ مِنْ مَهْمَةٍ اتِّجَاهِهَا لِتَنْظِيمِ الدَّوَرَاتِ التَّكْوِينِيَّةِ لِصَالِحِ مَوَارِدِهَا الْبَشَرِيَّةِ، إِلَّا أَنَّ هُنَاكَ خِيَارَاتٍ مُتَعَدِّدَةٌ يُمْكِنُ لِلْبَلَدِيَّاتِ أَنْ تَلْجَأَ إِلَيْهَا وَعَلَى رَأْسِهَا الْاِسْتِفَادَةُ مِنَ الْخِبَرَاتِ الْعِلْمِيَّةِ وَالْأَكَادِيمِيَّةِ لِلْجَامِعَاتِ وَمَرَاكِزِ التَّكْوِينِ الْأَكَادِيمِيَّةِ خَاصَّةً الْمُتَوَاجِدَةِ مِنْهَا بِالْتَّرَابِ الْإِقْلِيمِيِّ لِلْوِلَايَةِ الَّتِي تَنْتَهِي إِلَيْهَا.

وَلَمْ يَعُدْ يَخْفَى الدَّوْرُ الْكَبِيرُ الَّذِي أَصْبَحَتْ تَلْعَبُهُ مُؤَسَّسَاتُ التَّعْلِيمِ الْعَالِيِّ فِي دَعْمِ مُؤَسَّسَاتِ الدَّوْلَةِ فِي مُخْتَلَفِ الْمَيَادِينِ وَالتَّخَصُّصَاتِ، وَهَذَا بِالنَّظَرِ لِدَوْرِ الْجَامِعَاتِ فِي إِمْدَادِ هَذِهِ الْمُؤَسَّسَاتِ بِالْمَوَارِدِ الْبَشَرِيَّةِ الْمُؤَهَّلَةِ لِشُغْلِ الْوُظَائِفِ الْعَامَّةِ، وَلَا يَقْتَصِرُ دَوْرُ مُؤَسَّسَاتِ التَّعْلِيمِ الْعَالِيِّ عِنْدَ هَذَا الْحَدِّ، بَلْ إِنَّهَا أَصْبَحَتْ الْيَوْمَ شَرِيكََ أَسَاسِيٍّ لِمُؤَسَّسَاتِ الدَّوْلَةِ وَمُرَافِقَ لِنَشَاطِهَا، عِلَاوَةً عَلَى أَدَاوَرِهَا التَّكْوِينِيَّةِ لِلْقَوِي الْعَامِلَةِ بِالْمُؤَسَّسَاتِ الْعَامَّةِ.

وَبِالنَّظَرِ لِلْخِبَرَاتِ الْأَكَادِيمِيَّةِ وَالْعِلْمِيَّةِ الَّتِي تَحُوزُ عَلَيْهَا الْجَامِعَاتُ الْجَزَائِرِيَّةُ فِي مَجَالِ تَكْوِينِ الْعُنَاصِرِ الْبَشَرِيَّةِ فِي مُخْتَلَفِ الْمَيَادِينِ، فَإِنَّ الْبَلَدِيَّاتِ تَظَلُّ بِحَاجَةٍ أَكْثَرَ مِنْ أَيِّ وَقْتٍ مَضَى لِأَنْ تَسْتَفِيدَ بِشَكْلِ أَفْضَلٍ مِنَ الشَّرَاكَةِ مَعَ الْجَامِعَاتِ، وَأَنْ تُبَادَرَ بِالتَّنْسِيقِ مَعَ مُؤَسَّسَاتِ التَّعْلِيمِ الْعَالِيِّ وَالبَّحْثِ الْعَمَلِيِّ وَالْمَخَابِرِ الثَّابِتَةِ لَهَا بِتَنْظِيمِ دَوَرَاتِ تَكْوِينِيَّةٍ مُتَخَصِّصَةٍ، يُشْرِفُ عَلَيْهَا وَيُوْطِّرُهَا مُخْتَصِّصِينَ عَلَى دَرَجَةِ عَالِيَةٍ مِنَ

¹ مزيان عبد المالك، المقاربة الجزائرية لتكوين المورد البشري المحلي، كتاب أعمال الملتقى الوطني الافتراضي: دور المورد البشري في تحقيق التنمية المحلية، مرج سبق ذكره، ص 76.

الكفاءة حسب كل تخصص، سواء في الجوانب النظرية أو في الجانب التطبيقية، كما أن الجامعات الجزائرية تضم مخابر بحث متخصصة في إدارة الجماعات المحلية.

توجد في بعض الدول أكاديميات ومنظمات متخصصة تتولى مهام تكوين الموظفين والمنتخبين في الهيئات البلديات، ومن أمثلة ذلك منظمة Training Unlimited في الولايات المتحدة الأمريكية، والمختصة في تكوين موظفي بلدية نيوجيرسي وتزويدهم بالمعرفة والمهارات اللازمة في القضايا الفنية المتعلقة بالانتخابات والتمويل والميزانية والتسيير الحديث، وتعمل هذه المنظمة بالشراكة مع ولاية نيوجيرسي التي تمنح الموافقة على جميع البرامج التكوينية للمنظمة من طرف قسم خدمات الحكومة المحلية لوحدة التعليم المستمر، إذ يتم تقديم البرامج التكوينية من قبل متخصصين متمرسين يتمتعون بخبرات واسعة في ميدان تسيير القطاع العام، ومجالات التكوين الإداري المحلي، مع مجموعة واسعة من أساليب التدريس المستخدمة، بما في ذلك دراسات الحالة، والمناقشات الجماعية، والأنشطة الفردية والجماعية، ومن أهم البرامج التكوينية التي تقدمها هذه المنظمة ما يلي:

- 1- الشؤون المالية للبلديات: يتضمن هذا البرنامج ما يلي: إعداد وتصميم الميزانية، تحصيل الضرائب المحلية، تنظيم عمليات الإنفاق البلدي، تقدير التوقعات المالية للإيرادات.
- 2- الوعي بأخلاقيات العمل في البلدية: يساعد هذا البرنامج منتخبي وموظفي البلديات من التعرف على تفاصيل قواعد وأخلاقيات العمل في البلديات، إضافة إلى استعراض المبادئ الأساسية للسلوك الأخلاقي، وأحدث التطورات عن المواقف الأخلاقية وتحدد أسباب الهفوات الأخلاقية في العمل الإداري المحلي، وتعلم طرق بناء الثقة مع عامة الناس، إضافة إلى نصائح حول الحفاظ على السلوك الأخلاقي في البلدية لضمان مكان عمل أخلاقي.
- 3- كفاءات القيادة: يتضمن مناقشات حول أهمية القيادة في المجالس البلدية، ويقوم البرنامج أيضاً بمراجعة الكفاءات القيادية مثل: الاتصال والمعرفة والمصادقية، وكذا تحفيز وتشجيع الموظفين.
- 4- تصميم إدارة الاجتماعات: تزويد المنتخبين البلديين بالأساليب والمهارات لتحسين إنتاجية الاجتماعات التي تُعبرها، وضبط توقيتها، والمشاركة النشطة في جلسات المجالس البلدية.
- 5- الاتصالات الناجحة في مكان العمل: ويتضمن تكوين حول: أهمية التواصل، طرق التواصل الفعال، معرفة تفضيلات الجمهور، أهمية الاتصالات الداخلية بين الرؤساء والمرؤوسين، إضافة إلى مجموعة من مهارات الاتصال الأخرى.
- 6- إدارة العملية الانتخابية: وتتضمن تكوين حول شرح قانون الانتخاب، تسجيل الناخبين، التصويت، وكل ما يتعلق بالعملية الانتخابية على مستوى البلديات.

7- سلامة الوثائق: ويتضمن التكوين حول طرق إدارة وتخزين السجلات والوثائق البلدية لضمان حمايتهم من السرقة والحرائق والكوارث الطبيعية¹.

يمكن لمخابر البحث الأكاديمية في الجزائر أن تستفيد من مثل هذه التجارب من أجل التأسيس لبرامج تكوين متخصصة أكثر فاعلية لفائدة الموارد البشرية على مستوى الجماعات المحلية، خاصة في ظل عجز معظم البلديات مالياً وعدم قدرتها على إيجاد حلول لمختلف التحديات التي تواجهها.

المطلب الثالث: إجراءات التّصدي لظاهرة الفساد الإداري بالبلديات

الفساد الإداري كظاهرة مُعقدة لجهود التنمية المحلية في البلديات في الجزائر يحتاج إلى إيجاد حلول فعالة وناجعة للحد من تفشيه واستفحاله، ويتوقف نجاح هذه الحلول على ضرورة إشراك مختلف الفاعلين، وذلك من أجل تشخيص الأسباب الحقيقية المؤدية لتشكّل هذه الظاهرة بدلاً من الاستغراق في التعامل مع أعراضها.

ويبدو أنّ المجهودات المبذولة في مجال التّصدي لظاهرة الفساد الإداري في الجزائر تُركز بشكل كبير على الجوانب القانونية والإجراءات العقابية التي وإن كانت إيجابية ومُهمّة لتصدي لهذه الظاهرة، غير أنه من الجيد عدم إغفال الجوانب المتعلقة بأخلاق المجتمع وأخلاقه العمل الإداري المحلي، وفي هذا الصدد فإن أخذ الجانبين معاً بعين الاعتبار وبشكل تكاملي يُمكن أن يُثمر نتائج إيجابية على أرض الواقع، وبالتالي يُمكن نهج بعض الإجراءات الفعالة لتصدي لظاهرة الفساد الإداري على مستوى البلديات في الجزائر، ومن أهمها ما يلي:

أ- أخلاق العمل الإداري في البلديات

إن الغاية الأساسية من الوظيفة المحلية هي تحقيق المصالح التي تهم سكان الإقليم المحلي، فالهيئات المحلية قد نالت تفويض المجتمع للعمل على تسيير برامج ومشاريع الخدمات والتنمية ومعالجة المشكلات، لذا فإن ممارسة هذه الوظيفة تشتمل على مسؤولية أخلاقية سامية، نابعة من التمثيل الصادق لحاجات المجتمع²، فكل تصرف أو سلوك أو قرار يصدر عن المسؤول المحلي ينبغي أن يراعي أخلاق العمل في هيئة إدارية محلية تمثل المواطنين، وتعكس إرادتهم واختيارهم.

ومن منطلق المكانة الأساسية للبلدية كونها واجهة الدولة الأولى وهي بذلك أكثر مؤسسة يَحْتَك بها المواطنون بشكل شبه يومي، وبالتالي فإن طبيعة علاقة التعامل التي تنشأ بين البلديات والمواطن تُساهم بشكل كبير في ترسيخ تصورات ذهنية لدى الأفراد حول طبيعة العمل في المؤسسات العامة للدولة، سواء كانت هذه التصورات على نحو إيجابي أو سلبي، وعلى هذا الأساس تبرز أهمية أخلاق العمل الإداري في الهيئات البلدية كدعم محورية لتجنيب المسؤولين المحليين مظاهر الانحراف بالعمل الإداري.

¹ Municipal Employee Training. Training Unlimited.

<https://trainingunlimitedusa.com/municipal-employee-training/> . seen on: 26/09/2024.

² ميلاد مفتاح الحرائق، مرجع سبق ذكره، ص 95.

إن سن القوانين والتشريعات لمحاربة الفساد الإداري لا يمكن أن يكون بديلاً مطلقاً عن الشخصية الأخلاقية الطوعية التي تجعل الفرد مدرك تمام الإدراك لحجم المسؤولية التي يزاوله، وثقل الأمانة الملقاة على عاتقه، إذ لا يمكن تحقيق نتائج إيجابية من استصدار القوانين في ظل انعدام الإحساس بالمسؤولية الأخلاقية للوظيفة من قبل شاغله، وعلى هذا الأساس تتبلور فكرة ضرورة تتمحور حول أن يكون للوظيفة المحلية ميثاق أخلاقي يركز على قيم تقدير الأمانة، والالتزام بأخلاق العمل والتفاني في أداء المسؤوليات التكليفية بإخلاص¹.

تُركز مقارنة أخلاقية العمل الإداري في المؤسسات العامة في جوهريها على أنَّ جُل مظاهر الفساد والانحرافات التي تَطال المرافق العامة للدولة مردّها إلى انحطاط الأخلاق وتَفشي القيم والسلوكيات السلبية في الأوساط الإدارية²، والتي تُقوض من مساعي الإدارة في تحقيق أهدافها وأهداف المجتمع.

ولا يُمكن أبداً إنكار الدور الإيجابي لترسيخ أخلاقيات العمل المحلي لدى أعضاء المجالس الشعبية البلدية والكوادر الإدارية في البلدية بشكل عام، في إحداث التأثير الإيجابي المنشود في مستوى أدائهم ومزاولة مهامهم، سواء إذا ما تعلّق الأمر بمسؤوليات الإشراف أو الرقابة أو التنفيذ³، وعلى هذا الأساس فإن التركيز على أخلاقية الحياة الاجتماعية بشكل عام والوسط الإداري بشكل خاص، يُعد من أهم المداخل التي تعتمد عليها الكثير من الدول في مُحاربة ظاهرة الفساد الإداري في المؤسسات العمومية بما فيها البلديات، ولابد أيضاً من العمل على تكثيف الحملات التوعوية ونشر الوعي بين أوساط المنتخبين والإداريين في البلديات بضرورة الالتزام بالمسؤولية المهنية واحترام تشريعات وقواعد العمل، واجتناب كل الأفعال والسلوكيات السلبية التي تتنافى والقيم الأخلاقية النبيلة التي تطبع المجتمع المسلم.

ب- أفراد الجماعات المحلية في الجزائر بقانون خاص لمحاربة الفساد الإداري.

نظراً لحساسية العمل الإداري في الجماعات المحلية وخاصة البلديات، ولكون أنَّ الإحصائيات المتعلقة بقضايا الفساد الإداري المسجل على مستوى البلديات مُرتفعة جداً، فإنه يُمكن القول أنه قد آن الأوان لصانع القرار في الجزائر من أجل التفكير في إصدار قانون خاص بمكافحة الفساد على مستوى الجماعات المحلية، ويُمكن في هذا الصدد إشراك مختلف الفاعلين ذوي الصلة من رجال القانون والسياسية، والنخب الجامعية من مختلف التخصصات في علم الاجتماع وعلم النفس والعلوم السياسية والعلوم الإسلامية وغيرها، إضافة لإشراك فواعل المجتمع المدني، وتنظيم ورشات وحوارات مكثفة والقيام بدراسات وأبحاث مُعمقة بُغيت تحليل أهم العوامل المُساهمة في تشكّل ظاهرة الفساد الإداري على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر.

¹ ميلاد مفتاح الحراثي، مرجع سبق ذكره، ص 96 - ص 97.

² حبشي لزرقي، مرجع سبق ذكره، ص 208.

³ عائشة التيمورية، تقرير تقييم الديمقراطية المحلية في مصر، مصر القاهرة: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بالتعاون مع بيت الخبرة البرلماني، 2009م، ص 119.

إنَّ اعْتِمَادَ قَانُونِ خَاصٍ لِمُكَافَحَةِ ظَاهِرَةِ الْفَسَادِ الْإِدَارِيِّ عَلَى مُسْتَوَى الْجَمَاعَاتِ الْمَحَلِّيَةِ فِي الْجَزَائِرِ سَيَكُونُ لَهُ نَتَائِجٌ جَدَّ إِيْجَابِيَّةٍ فِي التَّقْلِيلِ مِنَ التَّبَعَاتِ السَّلْبِيَّةِ الَّتِي تُضْعَفُ مِنْ قُدْرَاتِ الْإِدَارَةِ الْمَحَلِّيَةِ عَلَى تَجْسِيدِ التَّنْمِيَةِ، كَمَا أَنَّهُ مِنَ الْمُهْمِ أَنْ يَتَمَّ تَحْدِيدُ وَبَدَقَةُ فِي هَذَا الْقَانُونِ كُلِّ الْمُمَارَسَاتِ وَالتَّصَرُّفَاتِ الَّتِي تَنْدَرِجُ ضِمْنَ إِطَارِ الْفَسَادِ الْإِدَارِيِّ بِكُلِّ أَشْكَالِهِ عَلَى مُسْتَوَى الْجَمَاعَاتِ الْمَحَلِّيَةِ، وَضَبْطُ مَا يَتَرْتَبُ عَنْ ذَلِكَ مِنْ عُقُوبَاتٍ.

ج- تَعْرِيزُ التَّوْجِهَةِ نَحْوِ رَقْمَنَةِ الْبَلَدِيَّاتِ فِي الْجَزَائِرِ

أَضْحَتْ التِّكْنُولُوجِيَا الْحَدِيثَةُ تَلْعَبُ دَوْرَ كَبِيرٍ فِي تَسْهِيلِ حَيَاةِ النَّاسِ، سَوَاءً عَلَى الْمُسْتَوَى الشَّخْصِيِّ فِي تَسْهِيلِ عَمَلِيَّاتِ التَّوَاصُلِ وَالتَّاتِّصَالِ، أَوْ عَلَى الْمُسْتَوَى الْإِدَارِيِّ مِنْ خِلَالِ تَبْسِيطِ تَعَامُلَاتِ الْمَوْسُوسَاتِ الْعَامَّةِ وَالْخَاصَّةِ، وَبِشْكَلٍ أَكْثَرَ تَحْدِيداً فِيمَا يَتَّصِلُ بِتَقْدِيمِ مُخْتَلَفِ الْخَدَمَاتِ وَبِجُودَةِ عَالِيَةٍ وَفِي وَقْتٍ أَقْلٍ، وَهَذَا ضِمْنَ مَا يُعْرَفُ بِالْإِدَارَةِ الْإِلِكْتَرُونِيَّةِ، وَالَّتِي هِيَ تَعْبِيرٌ عَنْ "مَنْظُومَةِ الْأَعْمَالِ وَالْأَنْشِطَةِ الَّتِي يَتَمَّ تَنْفِيزُهَا إِلِكْتَرُونِيًّا عِبْرَ الشَّبَكَاتِ"¹، كَمَا أَنَّ انْتِشَارَ اسْتِخْدَامِ التِّكْنُولُوجِيَا الْحَدِيثَةِ فِي الْأَوْسَاطِ الْإِدَارِيَّةِ فِي الْوَقْتِ الرَّاهِنِ أَضْحَى مِنْ بَيْنِ أَهَمِّ الْمَعَايِيرِ الَّتِي يُقَاسُ بِهَا مَدَى فَعَالِيَةِ الْعَمَلِ الْإِدَارِيِّ فِي الدَّوْلَةِ.

سَعَتِ السُّلْطَةُ السِّيَاسِيَّةُ فِي الْجَزَائِرِ مُنْذُ عُقُودٍ مَاضِيَةٍ لِمُوَكَبَةِ التَّوْجِهَةِ نَحْوِ إِدْرَاجِ سِيَاسَةِ الرِّقْمَنَةِ فِي الْقِطَاعِ الْعَامِ، وَالِاسْتِفَادَةِ مِنْ جَوَانِمِهَا الْإِيْجَابِيَّةِ فِي مَجَالِ الْعَمَلِ الْإِدَارِيِّ فِي مَوْسُوسَاتِ الدَّوْلَةِ، خَاصَّةً وَأَنَّ التَّقْنِيَّاتِ الرِّقْمَنِيَّةِ تُقَدِّمُ حُلُولاً لِكَثِيرٍ مِنَ الْمَشْكَلَاتِ الْعَوِيصَةِ الَّتِي ظَلَّتْ تُؤْرِقُ صَانِعِ الْقَرَارِ فِي الْجَزَائِرِ، وَمِنْ أَبْرَزِهَا إِشْكَالِيَّةُ الْفَسَادِ الْإِدَارِيِّ فِي أَوْسَاطِ الْإِدَارَةِ الْعَامَّةِ، وَقَدْ بَيَّنَّتْ تَجَارِبُ الْعَمَلِ الْوَاقِعِي أَنَّ اعْتِمَادَ الْإِدَارَةِ عَلَى الرِّقْمَنَةِ قَدْ قَطَعَ الطَّرِيقَ أَمَامَ الْكَثِيرِ مِنْ مَظَاهِرِ الْفَسَادِ الْإِدَارِيِّ²، سَوَاءً مَا يَمَسُّ مِنْهَا بِمَجَالِ تَقْدِيمِ الْخَدَمَاتِ الْعَامَّةِ مِثْلُ: الرِّشْوَةِ وَالتَّمْيِيزِ بَيْنَ طَالِبِي الْخِدْمَةِ الْعَامَّةِ وَغَيْرِهَا، وَمَا تَعْلُقُ مِنْهَا بِنِظَامِ الْعَمَلِ دَاخِلِ الْإِدَارَةِ مِثْلُ: تَفْشِي مَظَاهِرِ الْبِيْرُوقْرَاطِيَّةِ السَّلْبِيَّةِ، وَمَا تُخْلِفُهُ مِنْ انْعِكَاسَاتٍ تُؤَثِّرُ عَلَى السَّيْرِ الْعَادِيِّ لِلْمَوْسُوسَاتِ الْعَامَّةِ.

هَذَا يُبْعَدُ مَشْرُوعَ الْجَزَائِرِ الْإِلِكْتَرُونِيَّةِ 2009م - 2013م الَّذِي اعْتَمَدَ فِي عِدَّةِ قِطَاعَاتٍ حُكُومِيَّةٍ بِهَدَفِ تَحْقِيقِ أَهْدَافِ لِيَصَالِحِ الْمَوْاطِنِ وَالْإِدَارَةِ* مِنْ أَهَمِّ هَذِهِ الْمَشْرُوعَاتِ وَكَانَ مِنْ أَبْرَزِ الْجُهُودِ الَّتِي قَامَتْ بِهَا الْجَزَائِرُ فِي هَذَا الْمَيْدَانِ، وَالجدير بالذكر أنَّ وَزَارَةَ الدَّخَالِيَّةِ وَالْجَمَاعَاتِ الْمَحَلِّيَّةِ كَانَتْ سَبَاقَةَ لِتَطْبِيقِ

¹ علي سايح جبور، الإدارة الإلكترونية ودورها في تطوير أداء الجماعات المحلية في ظل الحكومة الإلكترونية بالجزائر، مجلة المقار للدراسات الاقتصادية- المركز الجامعي تندوف، الجزائر، المجلد 01، العدد: 01، 2017، ص 10.

² دور الرقمنة في الحد من مظاهر البيروقراطية السلبية والفساد الإداري: إسماعيل سايحي، المكي دراجي، الإدارة الإلكترونية بين مقتضيات الشفافية وإشكالية التخلص من البيروقراطية في الأجهزة الحكومية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد 12، العدد: 02، 2021، ص 699-700.

* ينظر أهداف مشروع الجزائر الإلكترونية: سفيان بطاطا، عبد الكريم بعداش، "مشروع الحكومة الإلكترونية في الجزائر"، مجلة الإصلاحات الاقتصادية والاندماج في الاقتصاد العالمي- المدرسة العليا للتجارة، الجزائر، المجلد 14، العدد: 02، 2020، ص 427 = ص 413.

هذا المشروع خاصة على مستوى البلديات، وذلك بحكم أن حاجات المواطنين ومصالحهم مرتبطة أكثر بالبلديات، وفي ما يلي أهم الجهود التي بذلت للرقمنة الإدارة في البلديات:

- رقمنة مصلحة الحالة المدنية: وذلك عن طريق استخدام تطبيقات تتيح إدخال المعلومات المتعلقة بالأشخاص وتخزينها في قاعدة بيانات مرتبطة بأجهزة تحكم، ليتم استعادتها لاحقاً من قبل موظفي الحالة المدنية بالبلدية¹.

- جواز السفر وبطاقة التعريف البيومتريين: حيث أصبحت إجراءات استخراج الوثيقتين أكثر بساطة من ذي قبل، فوزارة الداخلية وفرت عبر موقعها الإلكتروني الرسمي إمكانية طلب المواطنين للوثيقتين عن طريق التسجيل في الموقع، ومتابعة إجراءات الطلب في المنصة الإلكترونية الخاصة بتحديد البصمات والتوقيع الإلكتروني على مستوى البلدية.

- رخصة السياقة والبطاقة الرمادية: ابتداءً من جوان 2019م صدر قرار من وزارة الداخلية يقضي بتعميم إصدار الوثيقتين عبر كافة بلديات الدولة الجزائرية، وذلك بعد نجاح العملية التجريبية التي أطلقت سابقاً في البلديات مراكز الولايات.

علاوة على ذلك فإن وزارة الداخلية قد وفرت بعض الأنظمة المعلوماتية للبلديات من أجل العمل بها، وذلك في عدة مجالات منها على سبيل المثال: تسيير مصلحة الانتخابات والخدمة الوطنية، المدارس الابتدائية، النظافة والمحيط وغيرها، كما أن بعض البلديات وبمبادرات خاصة انتهجت العمل ببعض البرامج والتقنيات الرقمية من بينها: برامج إعداد الميزانية، برنامج تسيير المسار المهني للمستخدمين، برنامج مصلحة التعمير² وغيرها من البرامج التي أطلقتها وزارة الداخلية*.

تتمثل أهم مزايا تطبيق الإدارة الإلكترونية في تسيير وإدارة البلديات للتقليل من الفساد الإداري فيما يلي:

- سرعة اكتشاف الانحرافات في التسيير: تتيح الإدارة الإلكترونية ممارسة رقابة صارمة وفورية على عمل الموظفين والمسيرين في الهيئات الإدارية، إذ يمكن أن تشمل هذه الرقابة مختلف مراحل العمل بداية من التخطيط حتى الإنجاز.

¹ علي سايج جبور، مرجع سابق، ص 16- ص 17.

² بلقاسم بومعزة، كمال العقريب، الإدارة الإلكترونية كدعامة لعصرنة البلدية -دراسة حالة بلدية حجرة النص، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال- جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، المجلد 06، العدد: 02، 2020، ص 111.

* ينظر تفاصيل أكثر حول جهود وزارة الداخلية والجماعات المحلية في رقمنة البلديات: المكي دراجي، راشدة موساوي، دور الإدارة الإلكترونية في تطوير الخدمة العمومية والمرفق العام في الجزائر- دراسة لنموذجين قطاعيين: العدالة- الداخلية والجماعات المحلية-، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي- الجزائر، المجلد 09، العدد 01، 2018، ص 31 = ص 34.

- الشفافية في العمل: يفيد تطبيق الإدارة الإلكترونية على مستوى البلديات في إضفاء المزيد من الشفافية والوضوح على إجراءات العمل والتسيير، إذ تتيح التطبيقات الإلكترونية الحديثة كافة المعلومات والبيانات المتعلقة بكل عملية رقمية، وهو ما يبسط من إجراءات الإدارة في التسيير ويزيل الكثير من التعقيدات التي تعد أحد الدوافع المحركة لتغطية وإخفاء آثار الفساد الإداري وسوء التسيير.

- معيار عادل لقياس الخلل في التسيير: إن غياب معايير دقيقة لقياس مستوى الأداء والتسيير في عمل الموارد البشرية في البلديات يُشكل أحد العوامل التي تصعب من مهمة التعرف على الانحرافات في الاداء، فمن خلال الإدارة الإلكترونية يمكن معرفة الاداء الضعيف من الجيد في التسيير، دون الحاجة للاعتماد على تدخلات العنصر البشري والتي قد تكون في بعض الأحيان غير نزيهة ومائلة إلى المحاباة والمحسوبية.

إنَّ المُضي في التَّوجه نحو تَعزيز سِياسة رَقمنة البَلديات في الجَزائر سَيساهم لاً مَحالة في التَّقليل مِن مُختلف مَظاهر الفَساد الإداري على المُستوى المَحلي، عَلى اعتبار أنَّ هَذِهِ التَّقنيات الرَقمية ستَقْلص كَثيراً مِن تَدخلات العُنصر البَشري في مُختلف العَمَليات الإداريَّة هَذَا مِن جِهَة، وَمِن جِهَة أُخَرى فِإنَّها سَتَسهَل مِن عَمَليَّة الرَقابة عَلى مُختلف الإِجْراءات وَالقَرارات الإداريَّة.

د- تحفيز المورد البشري في البلديات للحد من ظاهرة الفساد الإداري

تهتم التنظيمات الإدارية الحديثة كثيراً بالمورد البشري ومتطلباته المادية والمعنوية، وهذا نظراً للمكانة الأساسية التي يشكلها هذا المورد في المنظمة، وتؤكد الكثير من الدراسات الحديثة في المجال الإداري على دور نظام التحفيز في تقوية أداء العاملين، ودفعهم للبذل بتفاني لخدمة أهداف المؤسسة، إذا أن الأجر الذي يتلقاه الفرد نظير عمله يعد حق أساسي من حقوقه التي لا يمكن للإدارة إلا أن تلبها إذا ما أرادت أن تحافظ على مستخدميها خاصة ذوي الكفاءة منهم، وذلك في ظل تنافس كبير بين المؤسسات والتنظيمات الإدارية في سوق العمل على استقطاب وجذب أحسن الموارد البشرية التي تتوافق قدراتها مع متطلبات العمل الفعال.

ويعد نظام الحوافز أسلوب فعال ليس فقط لتحسين كفاءة الموارد البشرية وتحسين جودة العمل، بل إنه وسيلة ناجعة ومجربة لتقليل من مظاهر الفساد الإداري ومسبباتها، خاصة إذا ما كان نظام الأجور لا يرتقي لتطلعات العاملين، فنظام الحوافز ينمي في الفرد روح المسؤولية والالتزام نظير الاعتراف له بما يبذله من مجهودات وما يحققه من نتائج.

تقسم الحوافز إلى حوافز مادية ومعنوية، حيث تكون الأولى تكون على شكل علاوات أو ترقية أو مكافأة تمنح للموظف لتحفيزه، مما يخلق لديه شعور بالرضى الوظيفي واشباع الحاجات المادية¹، ولاشك أن ذلك سينعكس بشكل إيجابي على تحصيل المورد البشري أكثر فأكثر من التوجه نحو استغلال مكانته

¹ سارة أوجيج، الاستثمار في العنصر البشري كاستراتيجية لعصرنة الإدارة المحلية في إطار تحسين جودة الخدمات العمومية، مؤلف جماعي بعنوان: الطرق العصرية لتسيير الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 114.

في التنظيم الإداري من أجل الحصول على مكاسب غير مشروعة نتيجة لشعوره بالحاجة وعدم التقدير، وقد تكون الحوافز ذو طابع معنوي من خلال التكريم أو منح أوسمة أو تشريفات للعاملين، مما يزيد من شعورهم بالتقدير للمسؤولية والسعي المستمر لتطوير مكانتهم داخل التنظيم والإخلاص في العمل.

المبحث الثالث: مُشكلات وَ آفاق إصلاح التّقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر

يعد تنظيم التقسيم الإقليمي لوحدات الإدارة المحلية أحد المباحث الأساسية والجوهرية التي تحظى باهتمام الدول، وذلك لما له من تأثيرات كبيرة على فاعلية عمل الوحدة الإدارية المحلية، وقدرتها على أداء الاختصاصات الموكلة لها بالشكل المطلوب، ولتقييم المشكلات المتعلقة بالتقسيم الإقليمي الحالي للبلديات في الجزائر، لابد في البداية من تتبع أهم المحطات الإصلاحية التي عرفها هذا التقسيم، والبحث في العوامل التي توضح هذه الاختلالات، ومن ثم عرض بعض الإجراءات والآليات للتعامل مع المشكلات المطروحة في هذا الصدد.

المطلب الأول: جهود إصلاح التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر من سنة 1962م وإلى غاية الآن

شهدت سنة 1963م أول التّحرّكات من السّلطة السّياسية في الجزائر لمحاولة إصلاح التّقسيم الإقليمي المحلي بشكل عام والبلدي بشكل خاص بعد الاستقلال، وكان ذلك من خلال استصدار مرسوم لإعادة ترتيب الحدود الإقليمية للبلدية، حيث تقلص عددها لتصبح 676 بلدية بحلول سنة 1963¹. ثم ازداد عددها بعد ذلك لتبلغ مع نهاية 1983م أي قبيل اعتماد التّقسيم الجديد لسنة 1984م 703 بلدية، وقد طُرح في تلك الفترة مُشكل الاختلال وعدم التّناسب بين عدد بلديات القطر الوطني والتّعداد السّكاني فيها، ويظهر ذلك جلياً من خلال إحصائية مُعلقة بالتّعداد السّكاني على مُستوى البلديات في سنة 1967م.

الجدول رقم 13: يوضح التعداد السكاني في البلديات الجزائرية خلال سنة 1967.

عدد البلديات	التّعداد السّكاني على مُستوى البلديات
38 بلدية	أقل من 5000 نسمة
209 بلدية	ما بين 5000 و 10000 نسمة
275 بلدية	ما بين 10000 و 20000 نسمة

¹ لعشبي طاهر، علقمة جمال، التنظيم القطري وأثره على البنية المجالية في الجزائر، مجلة بريد المعرفة، جامعة محمد خيضر- بسكرة، الجزائر، العدد: 10، 2010، ص 108.

113 بلدية	ما بين 20000 و 40000 نسمة
07 بلديات	تتجاوز 100000 نسمة

المصدر: مسعود شهبوب، مرجع سبق ذكره، ص 95.

يبدو بأن هذا التقسيم جاء كضرورة حتمية متوافقة مع طبيعة المرحلة، إذ كان ولا بد أن يتم التخلي عن التقسيم الإقليمي البلدي الموروث عن الاحتلال الفرنسي لأسباب تاريخية وسياسية*، ومن جانب آخر فإن اتخاذ إجراء بالتقليل من عدد البلديات كان خطوة مؤقتة لأن مؤسسات الدولة الجزائرية المستقلة حديثاً كانت لاتزال في مرحلة البناء، وهذا المرحلة تتطلب ضرورة مواءمة القدرات التنظيمية التي كانت تمتلكها الدولة في تلك الفترة مع الشكل التنظيمي المعتمد لتوزيع البلديات عبر التراب الوطني.

ومواصلة لعمليات الإصلاح الإقليمي التي باشرتها الدولة الجزائرية آنذاك خاصة بعد اعتماد أول قانون بلدي في الجزائر سنة 1967م، عرفت البلديات بعد ذلك تغير جديد في عددها، لتصل إلى 1541 بلدية مع صدور القانون رقم 09-84 في سنة 1984م، وهو ذات العدد الحالي للبلديات إلى غاية كتابة هذه السطور.

هذا وتم التطرق في هذا القانون للأهداف الرئيسية الداعية لإقرار ذلك التقسيم الإقليمي، والمتمثلة في: تحقيق التوافق والانسجام بين مبادئ اللامركزية وأهداف التنمية المحلية، وكذا السعي لتحسين المستوى المعيشي للمواطن، كما وضح النمط المعتمد في استحداث البلديات الجديدة، وذلك من خلال الاستناد لأسلوبين هما: تجزئة بلديات التي كانت موجودة سابقاً وتشكيل بلديات جديدة منها، ودمج جزئيين أو أكثر من بلديات مختلفة وتشكيل بلدية جديدة منها¹.

إن أهم ما يميز هذا التقسيم هو احتواء أكبر عدد ممكن من التجمعات السكنية في المناطق المعزولة والريفية، وكمثال على ذلك فإن ولايتي ميلة وبجاية تتمركز مقرات البلديات فيها وفقاً للتقسيم القديم للبلديات في أحواض الوادي أو بمحاذاته، بينما البلديات المستحدثة تتمركز معظمها في المناطق الجبلية وهو ما يساهم في توسيع نطاق التنمية المحلية لتشمل المناطق الريفية²، مع عدم إغفال دور الجوانب السياسية في بروز هذا التقسيم، فالبلدية في نظر النظام السياسي آنذاك كانت تُعتبر قاعدة لنشاط

* تم إلغاء العمل بالتقسيم المتضمن الشكل من البلديات التي تتعارض مع مبادئ الدولة الجزائرية المستقلة، أي بلديات الأهالي والتي كانت تحت وطأة الحكم العسكري الفرنسي، إضافة إلى البلديات المختلطة. ينظر: مسعود شهبوب، مرجع سبق ذكره، ص 93.

¹ المادة الأولى والثانية من القانون رقم 09-84 المتعلق بالتنظيم الإقليمي، المؤرخ في 04 فيفري من سنة 1984م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة بتاريخ 07 فيفري 1984.

² لعشبي طاهر، التحليل الكمي والتنظيم القطري والتنمية الإقليمية في الجزائر، مجلة التعمير والبناء، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، المجلد 05، العدد: 02، 2022، ص 55.

الحزب الواحد ووسيلة محورية من وسائل تجسيد سياساته¹، وبالتالي فقد كان لتوسيع نطاق الإقليمي للبلديات وزيادة عددها دور أساسي في تعزيز تغلغل نشاط الحزب، لاسيما في تلك المناطق التي بدأت تشهد نمو ديمغرافي متسارع وتزايد تركز السكان بها.

وعلى الرغم من الظروف والأحداث التي عاشتها الجزائر بعد فترة وجيزة من إقرار النهج التعددي في دستور سنة 1989م، إلا أن التفكير في إدخال تعديلات جديدة على التقسيم الإقليمي للبلاد ظل محط اهتمام من صانعي القرار في الدولة، وقد تبلور هذا التفكير على أرض الواقع بحلول سنة 1997م، حيث برز تنظيم إداري محلي جديد خاص بولاية الجزائر العاصمة، وذلك بموجب الأمر 97-14 والذي شهدت من خلاله بعض الولايات المجاورة لولاية الجزائر العاصمة وعلى وجه التحديد ولايات البليدة وتيبازة وبومرداس تغير في عدد بلديتها، حيث ضمت بلديات منها لمحافظة الجزائر الكبرى، والتي أصبحت بعد هذا الأمر جماعة محلية لها استقلال مالي وتحوز على الشخصية المعنوية وتضم بلديات مُجزأة إلى بلديات حضرية وبلديات عادية².

الجدول رقم 14: يوضح التغيرات التي طرأت على تعداد البلديات في بعض الولايات، بعد صدور التنظيم الإداري الخاص بولاية الجزائر العاصمة

الولاية	العدد القديم للبلديات بالولاية	العدد الجديد للبلديات بالولاية
ولاية الجزائر	33 بلدية	57 بلدية
ولاية البليدة	29 بلدية	25 بلدية
ولاية بومرداس	38 بلدية	32 بلدية
ولاية تيبازة	42 بلدية	28 بلدية

المصدر: قانون رقم 84-09، مرجع سبق ذكره، والأمر رقم 97-14 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر³.

وعلى الرغم من إلغاء العمل بالتنظيم الخاص بولاية الجزائر العاصمة، إلا أن التغيرات التي رافقت تعديل التقسيم الإقليمي للبلديات من حيث تبعيتها بقيت على ما كانت عليه في هذه الولايات، حيث يلاحظ على هذا التوزيع أنه ضم ما مجموعه 24 بلدية من ولايات البليدة، تيبازة وبومرداس لولاية الجزائر

¹ كمال جعلاب، مرجع سبق ذكره، ص 87.

² فيصل بن زحاف، نظام المقاطعة الإدارية في التنظيم الإقليمي الجزائري، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية- جامعة عبد الرحمان بن باديس مستغانم، الجزائر، المجلد 05، العدد: 01، 2021 ص 87.

³ الأمر رقم 97-15 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 38، الصادرة بتاريخ 04 جوان سنة 1997م.

العاصمة، وهذا لكون أن هذه الولايات أصبحت بحكم التوسع العمراني والبشري الذي شهدته مع التقسيم الإداري لسنة 1984م، وبالتالي فإن البلديات التي كانت تابعة للولايات المجاورة لولاية الجزائر العاصمة أصبحت أقرب لمقر ولاية الجزائر منها للولايات المجاورة لها، فعلى سبيل المثال فإن بلدية عين البنيان تبعد عن مقر ولاية تيبازة التي كانت تابعة لها قبل اعتماد هذا التنظيم الجديد بحوالي 60 كلم، في حين أنها لا تبعد سوى 20 كلم عن مقر ولاية الجزائر العاصمة، وبالتالي فإن عامل قرب هذه البلديات من ولاية الجزائر كان معيار مهم في ضمها لها.

ويبدو أن السلطة السياسية في الجزائر كانت متذبذبة بشأن الإبقاء على الشكل التنظيمي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، وهذا لأنه قد يؤدي لتكريس نوع من التمييز بين ولايات وبلديات الوطن، بل أن هذا التصنيف قد يكرس التفرقة بين بلديات محافظة الجزائر في حد ذاتها، على اعتبار أن محافظة الجزائر الكبرى تضم بلديات حضرية وبلديات عادية، علاوة على كونه مخالف لما نص عليه دستور سنة 1996م¹، ما استدعى إعادة النظر فيه، ليتم بعدها إقرار عدم دستورية هذا الأمر*.

وبعد أزيد من ثلاثة عقود من العمل بنفس التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر- التقسيم الإقليمي لسنة 1984م- وظهور مشكلات وفوارق بين البلديات من عدة جوانب، وخاصة في الجانب التنموي وجانب الكثافة السكانية في كل بلدية، عمدت السلطة السياسية في الجزائر وبشكل رسمي في سنة 2021م لترقية عشر ولايات والتي كانت سابقاً مجرد ولايات مُنتدبة ابتداءً من سنة 2017م وأصبحت ولايات كاملة الصلاحيات بصدر المرسوم التنفيذي 21-128²، ليتغير مع ذلك توزيع البلديات في بعض الولايات، على الرغم من عدم الزيادة في عدد البلديات والذي بقي على ما كان عليه 1541 بلدية، إلا أن بعض الولايات قد شهدت تخفيض في عدد بلدياتها التي ضُمت للولايات الجديدة.

¹ نصت المادة 15 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996م على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"، مرجع سبق ذكره.

* تم الإقرار بعدم دستورية الأمر رقم 97-15 المتعلق بمحافظة الجزائر الكبرى بعد صدور قرار للمجلس الدستوري رقم 02 المؤرخ في 27 فيفري من سنة 2000م، نشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 07، الصادرة بتاريخ 28 فبراير من سنة 2000م، حيث أجاب المجلس الدستوري بالتفصيل مع بيان الأسباب بعدم دستورية هذا الأمر.

² المرسوم التنفيذي رقم 21-128 يعدل ويتمم المرسوم رقم 84-365 المؤرخ في 01 ديسمبر من سنة 1984م والذي يحدد تكوين البلديات ومشمولاتها وحدودها الإقليمية، مؤرخ في 29 مارس سنة 2021م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 26، الصادرة بتاريخ: 7 أبريل 2021م.

الجدول رقم 15: يوضح الولايات التي شهدت تغيير في عدد بلدياتها بعد صدور المرسوم التنفيذي 21-128.

الولاية	العدد القديم للبلديات بالولاية	العدد الجديد للبلديات بالولاية
أدرار	28	16
بسكرة	33	27
بشار	21	11
تامنغست	10	05
ورقلة	21	08
إليزي	06	04
الوادي	30	22
غرداية	13	10

المصدر: القانون 09-84 المتعلق بالتقسيم الإقليمي، مرجع سبق ذكره، والمرسوم 21-128 المحدد لتكوين البلديات ومشمولاتها وحدوده الإقليمية، مرجع سبق ذكره.

الجدول رقم 16: يوضح عدد البلديات في الولايات الجديدة

الولاية	عدد البلديات
تيميمون	10
برج باجي مختار	02
أولاد جلال	06
بني عباس	10
عين صالح	03
إن قزام	02
توقرت	13
جانت	02

08	المغير
03	المنيعه

المصدر: المرسوم التنفيذي 21-128 المحدد لتكوين البلديات ومشتملاتها وحدوده الإقليمية، مرجع سبق ذكره.

شمل هذا التعديل الولايات في جنوب الجزائر كخطوة أولية على أن يتم مستقبلاً ترقية الدوائر الكبرى في مختلف ولايات الجزائر لولايات مُنتدبة، وفي المرحلة الثانية سيتم ترقية الولايات المُنتدبة لولايات كاملة الصلاحية، وبالتالي فإن إضافة ولايات جديدة سيكون مصحوب بتغيير تبعية البلديات للولايات وإعادة تنظيم التقسيم الإقليمي للبلديات، وهو ما يُعد خطوة إيجابية ستساهم في التقليل من الكثير من المشكلات الناجمة عن التقسيم الإقليمي الذي يجري به العمل منذ عقود.

المطلب الثاني: مشكلات التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر

تُعد قضية التقسيم الإقليمي لوحدة الإدارة المحلية من بين المواضيع الأساسية عند دراسة التنظيم الإداري اللامركزي في أي دولة، فهذه العملية تخضع لمعايير عدة تختلف من دولة لأخرى، كما أن الإشكالات التي تنبثق عن اختلال التقسيم الإقليمي لوحدة الجماعات المحلية تترك آثاراً متعددة على جهود تجسيد التنمية المحلية في الدولة، لذا ومن خلال تشخيص وضع التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر، يمكن ملاحظة أهم المشكلات المرتبطة بهذا التقسيم وخاصة منها ما يلي:

أ- عدم التناسب بين عدد البلديات في الولايات بالمقارنة مع كثافتها السكانية

إن توسيع اختصاصات البلدية ومسؤولياتها التنموية تجاه المجتمع المحلي يُعد خطوة إيجابية نحو تعزيز وضع التنمية بالإقليم المحلي، غير أن إغفال الجوانب المتعلقة بالتعدد السكاني دخل كل إقليم بلدي وتأثيره على أداء هذه الاختصاصات والتعامل مع كل البلديات الموجودة في الدولة بنفس النهج وببنفس النمط أمر يعزز من حدة التفاوت التنموي بينها.

يقصد بالتفاوت التنموي ذلك الوضع الذي تختلف فيه الوحدات الإدارية المحلية وتتمايز عن بعضها البعض اقتصادياً أو اجتماعياً أو سكانياً بشكل جلي، وقد يكون هذا التباين بين وحدات الإدارة الإقليمية للدولة ككل، وأحياناً يكون داخل منطقة أو إقليم معين¹، مع الإشارة إلى أن مُشكل الاختلالات التنموية بين المناطق والأقاليم في الدولة الواحدة لا يثار فقط في الدول النامية، ولا تلك التي تعاني من صعوبات اقتصادية، بل إن هذه الإشكالية تطرح حتى في بعض الدول المتقدمة التي تمتلك إمكانات اقتصادية وقدرات تنظيمية عالية، وعادة ما تكون الفوارق التنموية بين البلديات مرتبطة بالنمو السريع

¹ عثمان محمد غنيم، ماجدة أبو زنت، الفوارق التنموية المكانية بين خطط التنمية ونظام الأبنية والتنظيم للمدن والقرى في المملكة الأردنية الهاشمية، مجلة دراسات العلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد 37، العدد: 03، 2010، ص 528.

في التعداد السكاني على مستوى الإقليم المحلي، وما يَنجر عن ذلك من تزايد في متطلبات السَّكنة من التنمية.

ولا شك أن العلاقة بين التنمية والتعداد السكاني بالإقليم هي علاقة طردية، فكلما زاد عدد السُّكان في الإقليم المحلي ارتفع معه سقف المطالب والحاجات التنموية، وبالتالي فإن عدم أخذ هذا العامل بعين الاعتبار سيشكل عبء متزايد على البلديات التي بها تعداد سكاني كبير، إن هذه الوضعية تتطلب من السلطات المركزية أن تتخذ إجراءات تناسب مع وضع كل بلدية، وإن كان يبدو أن ظاهر هذا الأمر فيه تعميق لحدة الفوارق التنموية بين البلدية إذا ما حظيت تلك التي بها تعداد سكاني بتعامل خاص، إلا أنه في واقع الأمر تكريس للمساواة بينها.

لم يختلف العدد الحالي للبلديات في الجزائر 1541 بلدية كثيراً عن عدد البلديات الموروثة عن المحتل الفرنسي غداة الاستقلال 1535 بلدية¹، حيث تمت زيادة 06 بلديات فقط على ما كان عليه العدد خلال السنوات الأولى من الاستقلال، وذلك على الرغم من مرور أكثر من 60 سنة عن الاستقلال، فإذا ما اخذنا بعين الاعتبار أن عدد سكان الجزائر في سنة 1984م سنة اعتماد العدد الحالي للبلديات في الجزائر كان قد بلغ 21 مليون نسمة، فإن هذا العدد قد تضاعف في السنوات الأخيرة ليفوق 44 مليون نسمة في سنة 2020²، ورغم ذلك فإن عدد البلديات لم يشهد أي زيادة باستثناء إعادة توزيع بعض البلديات في الولايات الجديدة الكاملة الصلاحيات التي اعتمدت بشكل رسمي في سنة 2021م، وبالتالي فإن التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر يحتاج إلى إعادة النظر فيه مستقبلاً.

ومن خلال الاستناد لمعيار الكثافة السكانية في تقييم التقسيم الإقليمي للبلديات في الولايات الجزائرية، يتضح عدم التناسب في عدد البلديات داخل بعض الولايات المتقاربة من حيث الكثافة السكانية، ومثال على ذلك ما يوضحه الجدول التالي:

الجدول رقم 17: يوضح اختلال التقسيم الإقليمي للبلديات في بعض الولايات وفقاً لمعيار كثافتها السكانية

الولايات	عدد السكان بالولاية	عدد البلديات الولاية
ولاية الجزائر	2947466	57
ولاية سطيف	1866845	60

¹ صابر نصر الدين عبد السلام، بن عياش سمير، إعادة هندسة التقسيم الإقليمي الجزائري كآلية لتقليص الإنفاق المحلي، مجلة السياسة العالمية، جامعة محمد بوقرة بومرداس، الجزائر المجلد 06. العدد: 01، 2022، ص 847.

² إحصائيات من موقع [populationpyramid.net](https://www.populationpyramid.net)، على

الرابط: <https://www.populationpyramid.net/ar/الجزائر/1984/>، تاريخ الاطلاع: 10/06/2024.

47	1336958	ولاية المسيلة
61	1377000	ولاية باتنة
12	1291579	ولاية قسنطينة
64	1062134	ولاية المدية
38	1095666	ولاية سكيكدة
52	984050	ولاية بجاية
28	789667	ولاية جيجل
45	842207	ولاية البويرة
26	533120	ولاية سوق اهراس

المصدر: من إعداد الباحث استناد على المعطيات المنشورة على موقع وزارة الداخلية الجزائرية.

من خلال استقراء المعطيات الواردة في الجدول التوضيحي يمكن استخلاص ملاحظات حول اختلال معيار الكثافة السكانية بين الولايات وعدد البلديات فيها، ومن الأمثلة على ذلك أن ولاية الجزائر العاصمة على الرغم من أن التعداد السكاني فيها حالياً قد تجاوز 3 ملايين نسمة، غير أنها لا تضم سوى 57 بلدية، في حين أن ولاية باتنة التي تضم قرابة المليون ونصف نسمة تضم 64 بلدية، وهو ذات الشأن للبلديات التي تضم مليون نسمة على غرار المدية التي تضم 64 بلدية وسطيف 60 بلدية، وذات الأمر ينطبق على ولاية قسنطينة التي تضم أكثر من مليون نسمة ولا تضم سوى 12 بلدية، في حين أن ولاية سوق هراس بها تعداد سكاني أقل من نصف ما هو موجود في ولاية قسنطينة، ورغم ذلك فهي تحتوى على 26 بلدية، أي ضعف عدد بلديات قسنطينة، ويلاحظ أيضاً تقارب النسمة بين ولايات مثل بجاية وجيجل والبويرة والتي هي على مشارف المليون نسمة، غير أن تعداد البلديات فيها مختلف بفارق كبير رغم تقارب عدد سكانها، وتكشف هذه المقارنات عن وجود تناقضات في التقسيم الإقليمي لتوزيع البلديات في الولايات.

نوقشت قضية التباين في التعداد السكاني بين الولايات وتوزيع البلديات فيها على مستوى البرلمان في الجزائر قبل سنوات، حيث وجه النائب البرلماني السيد وهاب قلعي سؤال للسيد دحو ولد قابلية الوزير السابق المنتدب لدى وزير الداخلية والجماعات المحلية، حول المعايير التي ستنتهجها وزارة الداخلية في التقسيم الإقليمي الحالي قبل إقراره، وكان رد الوزير المنتدب لدى وزير الداخلية بأن الوزارة ستعتمد في التقسيم الجديد على جملة من المعايير، من بينها معيار الكثافة السكانية، وأشار إلى أن بعض الولايات مثل وهران وسطيف يتمركز بها ما يزيد عن مليون ونصف نسمة، وهو عدد كبير مقارنة مع معدل

متوسط عدد السكان في ولايات الوطن الذي هو ما بين 350 ألف إلى 600 ألف ساكن، حيث أكد الوزير بأن ذلك سينعكس بشكل سلبي على القدرات الإدارية والتنموية في هذه الولايات، وأضاف بأن 25 بلدية في الولاية هو العدد المعقول الذي يكفل متطلبات السير الحسن للبلديات، هذا إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن بعض الولايات حالياً تضم ما بين 50 إلى 60 بلدية¹، وفي ذلك إشارة واضحة إلى تأثير الكثافة السكانية غير المتوازنة على قدرات الإقليم المحلي سواء على مستوى الولايات أو البلديات.

ب- التباين في توزيع البلديات داخل الولايات بالمقارنة مع مساحتها

تعد قضية عدم تناسب عداد البلديات في الولايات بالمقارنة مع مساحتها من بين القضايا التي تعكس التفاوت الناتج عن التقسيم الإقليمي، والذي يستند لاعتبارات متباينة وغير دقيقة، فمن حيث معيار المساحة كأسس لتقييم التقسيم الإقليمي يتجلى وجود فروقات كبيرة في توزيع البلديات داخل الولايات، والجدول التالي يوضح أمثلة عن ذلك:

الجدول رقم 18: يوضح اختلال التقسيم الإقليمي للبلديات في بعض الولايات وفقاً لمعيار مساحتها

الولايات	مساحة الولاية	عدد البلديات الولاية
ولاية باتنة	12039 كلم	61
ولاية البليدة	1588.74 كلم	29
ولاية جيجل	2397 كلم	28
ولاية قسنطينة	2187 كلم	12
ولاية عنابة	1400 كلم	12
ولاية تبسة	1387 كلم	28

المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد على المعطيات المنشورة على موقع وزارة الداخلية الجزائرية.

من خلال النماذج المختارة على سبيل المثال لا الحصر يبدو جليا الفارق الكبير في توزيع البلديات داخل الولايات بالنظر لمساحتها وبأخذ معيار الكثافة السكانية أيضا بعين الاعتبار، فعلى سبيل المثال يلاحظ أن ولايات جيجل وقسنطينة متقاربتين جدا في المساحة 2000 كلم، إلا أن ولاية جيجل تضم 28 بلدية، في حين أن ولاية قسنطينة لا تضم سوى 12 بلدية، رغم أن الكثافة السكانية بها تتجاوز ضعف ما

¹ الجريدة الرسمية للمناقشات رقم 147، المجلس الشعبي الوطني، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، صادرة بتاريخ: 22 مارس 2010م، ص 4- ص 5.

هو موجود في ولاية جيجل، وذات الأمر لو أخذنا بمعيار المساحة بين ولايتي باتنة التي تتربع على مساحة 1200 كلم، وولاية البليدة 1500 كلم، مع تقارب إلى حد كبير في التعداد السكاني بين الولايتين، إلا أن الفارق في عدد البلديات بين الولايتين شاسع جدا، فولاية باتنة تضم 61 بلدية، في حين لا تضم ولاية البلدية سوى 29 بلدية، وكذلك يلاحظ الاختلال في توزيع البلديات داخل الولايات وفقاً لمعيار المساحة بين ولايتي عنابة وتبسة المتقاربتين في المساحة والنسمة، والمختلفتين في عدد البلديات كما هو موضح، وذات الأمر يتطبق على البلديات في ولايات الجنوب.

لا شك أن إعادة توزيع تبعية بعض البلديات بعد اكتمال صلاحيات الولايات الجديدة في الجنوب، قد ساهم بشكل كبير في تقريب الإدارة من المواطن والتخفيف من عناء تنقله لمسافات طويلة، خاصة في البلديات البعيدة عن مقر الولاية، فعلى سبيل المثال فإن المسافة بين بلدية تيمياوين التي كانت تابعة لولاية أدرار قبل اعتماد التقسيم الجديد لسنة 2021م، كانت تبعد عن مقر ولاية أدرار بأكثر من 900 كلم، إلا أنه وبعد التعديل الجديد في التقسيم الإقليمي أصبحت تابعة لولاية برج باجي مختار وصارت المسافة بينها وبين مقر الولاية التابعة لها أقل من 150 كلم، وهو ما يؤكد دور التقسيم الإقليمي في حل الكثير من مشكلات التي تعيق جهود التنمية المحلية على مستوى البلديات.

ويرى الأستاذ كمال جعلاب أن المشرع الجزائري لم يستند في تقسيمه للبلديات في الولايات على معايير علمية، حيث تم الاعتماد في توزيع بعض البلديات على معيار المساحة، وفي أخرى على معيار التعداد السكاني بإقليم الولاية، وفي حالات كثيرة تم تثبيت التقسيم الإقليمي الذي خلفه المحتل الفرنسي بعد خروجه من الجزائر، ويضيف أن التقسيم الإقليمي للبلديات داخل تراب بعض الولايات ترسم على أساس عشائري¹.

وفي الواقع فإن العامل التاريخي كان له دور محوري في بروز الجهوية والتفاوت بين الأقاليم في الجزائر، حيث أن المحتل الفرنسي كان السبب الأول في تعميق هذه المشكلة عمداً، حيث كان يهدف من خلال ذلك لتحقيق غايتين أساسيتين، الغاية الأولى وهي الاستيلاء على الموارد والثروات التي تزخر بها الجزائر، فقد وطن المعمرين في الأراضي الزراعية المنتجة التي أخذها عنوة من ملاكها، والغاية الثانية هي عزل الشمال عن الجنوب، فالمحتل قد ركز جل المشاريع الاقتصادية في الشمال وسعى لتفجير المناطق الجنوبية بغرض دفع سكانها للهجرة منها ليتحقق له هدف إخلاء الصحراء من السكان بعد اكتشاف النفط فيها.

وبعد الاستقلال بقيت آثار هذا التقسيم الجهوي الموروث عن المحتل الفرنسي، الأمر الذي أدى لتفاوت اجتماعي واقتصادي وديموغرافي بين المناطق في الجزائر، حيث يتوطن 74% من السكان في مناطق الشمال التي لا تتعدى مساحتها 4% من المساحة الكلية للجزائر، في حين يتوطن 19% من السكان منطقة الهضاب التي تمثل حوالي 9% من مساحة البلاد، لتبقى 87% من المساحة التي يغلب عليها الطابع

¹ كمال جعلاب، مرجع سبق ذكره، ص 118.

الصحراوي محتضنة لحوالي 7% فقط من السكان¹، وهو ما فرض على الدولة أن تراعي عامل التمرکز السكاني في عملية التقسيم الإقليمي، التي خلفت اختلالات واضحة على التنمية المحلية في البلاد.

علاوة على ذلك فإن غياب معايير واضحة لتقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر يعتبر أحد الأسباب الرئيسية التي ساهمت في تعميق الفوارق التنموية بين البلديات، إذ أدى اختلال التقسيم الإقليمي للبلديات إلى سوء توطین التنمية المحلية، حيث تركزت أغلب البرامج الاستثمارية في بلديات الولايات التي تقع في شمال الجزائر وفي البلديات مقر الولايات، في حين بقي وضع التنمية المحلية في أغلب البلديات في الولايات الداخلية والجنوبية متأخر كثيرا، وهو ما خلق عدم توازن في قدرات البلديات خاصة تلك التي تفتقر لمشاريع منتجة لمداخيل²، كما أن ذلك انعكس بشكل واضح على تزايد توطن السكان في البلديات التي شهدت تركيز لبرامج التنمية المحلية فيها، وفي الواقع فإن مشكلة تباين التنمية المحلية بين المناطق الحضرية والريف تعد من القضايا التي تطرح في أغلب دول العالم، إذ نجد أن الاهتمام الكبير بالعمليات التنموية يكون عادة في البلديات التي تتمركز في المدن الكبرى والساحلية والعواصم، في حين يتم إغفال قضية التنمية في البلديات التي تقع في المناطق الريفية والبعيدة عن سلطة المركز، والتي تكون عادة مفتقرة لأدنى المتطلبات الضرورية للحياة الكريمة، وربما يعود هذا الاهتمام بالبلديات في المدن الكبرى لأسباب سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، إلا أن هذا الوضع يخلف مظاهر وفوارق تنموية جلية بين الأقاليم.

وتأسيس على ما سبق يُلاحظُ من خلال تقييم التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر وجود مشكلات وفوارق متعددة في توزيع البلديات، خاصة من حيث معياري المساحة والكثافة السكانية، حيث بات التقسيم الإقليمي الحالي غير مواكب لما تشهده الجزائر من تغيرات كبيرة في التعداد السكاني، وكذا تحول الكثير من البلديات التي كانت بلديات ريفية في ما مضى إلى بلدية حضرية، وذلك نتيجة للتوسع العمراني وتنوع الأنشطة التجارية والصناعية في مقابل تراجع الأنشطة الزراعية، وهو ما يستدعي إعادة النظر في التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر، والتأسيس لتقسيم إقليمي قائم على أسس علمية وموضوعية.

¹ جمال زيدان، مرجع سبق ذكره، ص 153- ص 154.

² نفس المرجع، ص 157.

المطلب الثالث: آفاق معالجة مشكلات التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر

يُجمع صُنَّاع القرار والممارسون في الحكومات المركزية والمحلية على أنه لا يوجد نموذج تقسيم إقليمي واحد يُناسب الجميع، لا سيما عندما يتعلق الأمر بإدارة المجتمع المحلي الفائق العدد، فالمواقع المختلفة تُقدم سياقات واحتياجات مختلفة، فحتى الأحياء المجاورة في نفس المنطقة قد تستفيد من برامج تهيئة مختلفة¹. وعليه فإن الجهود الهادفة لإنجاز عمليات التقسيم الإقليمي لـوحدات الإدارة المحلية في أي دولة تأخذ في الحسبان خصوصيات كل إقليم بعين الاعتبار.

هنالك أساليب متباينة تعتمد الدولة في توزيعها لـوحدات الإدارة المحلية على مستوى إقليمها، يختلف الأخذ بهذه الأساليب من دولة لأخرى، وفي ما يلي أهم ثلاث معايير للتقسيم الإقليمي المحلي:

أ- التقسيم على أساس المساحة: أي تقسيم الوحدات المحلية بالتساوي من حيث الحجم الجغرافي والحيز المكاني، وتكون الغاية الأساسية من وراء اعتماد هذا الشكل من التقسيم هو العمل على تحقيق توازن مطلق بين الوحدات المحلية، والتي عادة ما تكون في نسق واحد².

وفي الغالب فإن الوحدات الإدارية المحلية تخضع وفقاً لهذا النهج لقانون واحد، يُطبق بنفس الشكل على مستوى كل وحدة إدارية محلية من نفس المستوى، غير أن الاعتماد على هذا النمط لوحده يحقق توازن شكلي فقط، بينما قد يكون سبب في تعميق أزمة التفاوت بين المناطق والجهات.

ب- التقسيم على أساس الخدمات والوظائف: يكون التركيز بالأساس في هذا النوع من التقسيم على الوظائف والخدمات، سواء كانت هذه الأخيرة متعلقة بالجانب الاقتصادي أو الاجتماعي أو غيره، ويُعهد لكل إقليم بالتخصص في إنجاز وظيفة واحدة في مجال مُحدد دون سواه³، وبالتالي تصبح الوحدات الإدارية المحلية على مستوى الدولة عبارة عن أجهزة متخصصة بوظيفة معينة، ليتم في النهاية تجميع كل هذه الوظائف التي تؤدي في الجهات والأقاليم المختلفة والتأليف بينها، بحيث يكون كل إقليم مكمل للإقليم الآخر.

ج- التقسيم على أساس التجانس: يقوم هذا النوع من التقسيم على أساس الإقرار بالتجمعات الموجودة على مستوى كل منطقة أو إقليم في الدولة، وبالتالي فنُظم الإدارة المحلية تأتي موافقة لهذا التقسيم الطبيعي الذي يوجد عليه السكان، ويُعد هذا الشكل من أكثر الأنماط المعتمدة في العالم⁴.

¹ The Young Foundation, local Democracy and Community Governance, United Kingdom, September 2010, p 3.

² كامل بربر، نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996، ص 8.

³ نهلة حافظ جواد حسين، الخصائص التحضيرية في ترسيم الأقاليم الوظيفية التنموية في العراق، مجلة الهندسة والتنمية المستدامة، المجلد 24، العدد: 03، 2020، ص 03.

⁴ كامل بربر، نفس المرجع، ص 08.

يُحقق هذا التّقسيم نوعاً من التّوافق والانسجام بين الوُحدات الإدارية المحلية والمجتمع الذي تنشط فيه، ويُسهّل عملية فهم مُتطلبات قاطني كُل إقليم، على اعتبار أنّ بينهم أمور مُشتركة كثيرة، وبالتالي تكون مطالبهم في مجملها تنحى منحنى مُتشابه، وفي الغالب فإن التّقسيم الإقليمي على هذا الاساس يكون غير مُعقد في المُجتمعات التّقليدية والقبلية، حيث تكون معالم التّجمّعات السّكانية واضحة، ويتربط السّكان في ما بينهم عبر رابطة الدم، على عكس المُجتمعات الحضرية التي تمتاز بعدم التّجانس السّكاني، فالسكان يرتبطون أكثر بروابط حديثة وغير تقليدية كرابطة العمل.

إضافة لما سبق تُوجد معايير أخرى لتقسيم الإقليمي، منها العامل السّياسي حيث أنّ بعض الدّول تنزع لتعديل تقسيم الوُحدات الإدارية المحليّة بشكل دوري يخدم مصالح النّظام السّياسي، علاوة على العوامل التّاريخية حيث أنّ بعض التّقسيمات الإقليمية تتشكل عبر فترات وظروف تاريخية مُعينة، وقد تكون موروثة عن المُستعمر، وعموماً فإن التّقسيمات الحديثة لوحدات الإدارة المحليّة تستند لأكثر من معيار.

لقد خَلَف التّقسيم الإقليم للبلديات في الجزائر والمعتمد منذ سنة 1984م عدة مُشكلات تستدعي إعادة النّظر فيها، وفي سبيل إيجاد حلول لمشكلات التّباين والتّفافات التي تُطرح حول قضية التّقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر، يُمكن في هذا الصّدّد التّوجه نحو تبني الخيارات المُنتهجة عالمياً لتخفيف من حدة التّفافات بين الوُحدات المحليّة، ومن أهم هذه الخيارات ما يلي:

ج- دمج البلديات المحدودة المساحة والمتقاربة: يقوم أسلوب دمج وحدات الإدارة المحليّة على إعادة تنظيم التّقسيم الإقليمي، وذلك بغرض إيجاد التّوافق بين مُعدلات إنجاز الخدّات ونطاق اتساع مساحة الإقليم المحلي¹، إذا أنّ عاملي القُرب والتّجانس بين الأقاليم المحليّة يُشكل الدّافع الأساسي لمراجعة التّقسيم الإقليمي بين الوُحدات المحليّة وإعادة تنظيمها، ويمكن أن يأخذ دمج وحدات الإدارة المحليّة أشكال متعددة أهمها:

1- الضم: حيث يتم دمج إقليم محلي ذو مساحة أصغر لإقليم محلي آخر مجاور له يكون ذو مساحة وتعداد سكاني أكبر، وفي غالب الأحيان يكون الإقليم المحلي الذي يتم ضمه لإقليم آخر على حدوده، ويعتمد سكانه على المرافق والخدمات التي توجد في الإقليم الكبير، وبالتالي يساعد هذا النمط من ضم وحدات الإدارة المحليّة على توسيع نظام الخدمات والتنمية، كما أنه يعد أسلوب فعال لتقليل من التجمّعات السكنية الفوضوية التي تكون مترامية على أطراف المدن، ومن الأمثلة الواقعية على هذا النوع من الدمج النموذج المعتمد في دولة كولومبيا، حيث يمكن لسكان البلديات الصغيرة والذي لهم ممتلكات في المناطق المجاورة لحدود البلديات الكبيرة رفع التماس من أجل ضم تبعيتهم إلى البلديات الأخرى.

¹ كامل بربر، مرجع سبق ذكره، ص 09.

2- الدمج المباشر: ويقصد به دمج إقليمين محليين أو أكثر لتشكيل إقليم محلي باسم جديد وإعادة رسم معالم حدوده، مع إحداث هيئة محلية جديدة تشرف على إدارة شؤون سكان الإقليم المستحدث.

3- مجالس الخدمة المشتركة: حيث يتم دمج وحدات الإدارة المحلية المتجانسة من نواحي مختلفة، كأن تكون مشتملة على قوميات أو طوائف أو تجمعات سكانية تربطها صلة قرابة كالقبائل والعشائر المنتمية لفروع مشتركة وغير ذلك، وبالتالي يمكن لهذه التجمعات المتجانسة في المناطق المتجاورة أن تكون مجالس محلية مشتركة تشرف على إدارة مسائل أفرادها¹.

يُمكن للجزائر أن تستفيد من الخيارات والنماذج المتعددة لدمج وحدات الإدارة المحلية، من أجل إعادة تنظيم التقسيم الإقليمي للبلديات، وذلك من خلال اللجوء لخيار دمج البلديات الصغيرة والمتقاربة خاصة في الولايات الشمالية ذات المساحة الصغيرة والتي بها تعداد كبير من البلديات²، لأن التقسيم الحالي للبلديات داخل الولايات قديم جداً، فقد تم إقراره منذ حوالي 40 سنة، مع الأخذ في الحسبان أن التعداد السكاني في البلديات في الوقت الراهن قد شهد ارتفاع مضاعف عن السابق، ولم تعد هنالك حدود واضحة فاصلة بين البلديات نتيجة للتوسع السكاني والعمراني.

وفي ذات السياق تُوجد العديد من التجارب الدولية التي تعاملت مع خيار دمج وحدات الإدارة المحلية والتقليص من عددها، حيث نجد مثلاً أن دولة بلجيكا قد قلصت عدد الوحدات الإدارية المحلية بها لتصبح 598 وحدة محلية، بعد أن كانت سابقاً تضم 2663 وحدة محلية، كما أن ألمانيا سارت على نفس النهج حيث خفضت من عدد الوحدات الإدارية المحلية التي كانت سابقاً 24512، لتصبح بعد عملية الدمج 8500 وحدة محلية³، كما أن عملية دمج الوحدات المحلية المحدودة المساحة والمتقاربة ستُسهل من مهمة إدارتها وتسييرها وتساهم في ترشيد نفقاتها.

د- نهج سياسة التخطيط الإقليمي للبلديات

تستند سياسة التخطيط الإقليمي للوحدات المحلية على إنشاء أقاليم تخطيطية، تضم عدداً معين من البلديات ذات التجانس والتشابه من حيث الإمكانيات التي تتوفر عليها في الجوانب المادية والبشرية⁴، وتساعد سياسة التخطيط الإقليمي على تحقيق التوازن بين قدرات الإقليم المحلي وإمكانياته، كما أنّها تُعد وسيلة فعالة لتنويع النشاطات الخدمية والإنتاجية في الدولة.

وفي هذا الصدد برزت مجموعة من النظريات التي حاولت تسليط الضوء على الجوانب المحورية في سياسة التخطيط الإقليمي للبلديات، واحتدم النقاش حول مسألة الأولوية في التخطيط للتنمية المحلية.. وتمخض عن هذا النقاش ظهور نظريتين مختلفتين هما:

¹ صفوان المبيضين، مرجع سبق ذكره، ص 108- ص 109.

² كمال جعلاّب، مرجع سبق ذكره، ص 120.

³ صفوان المبيضين، نفس المرجع، ص 110.

⁴ كامل بربر، مرجع سبق ذكره، ص 09.

1- نظرية التنمية الاستقطابية: من أهم روادها "وولتر ايزارد" الذي قام بمجموعة من الدراسات في هذا المجال، وينطلق أنصار هذا الاتجاه من التفريق بين الكفاءة والإنتاج اللذان يعدان من أهم القضايا التي يتم التركيز عليها في علم الاقتصاد، وبين تحقيق العدالة في التوزيع التي تعتبر حسيهم اهتمام مرتبط بالجانب الأخلاقي والسياسي وليس الاقتصادي، ورأوا بأن الاختلاف التنموي بين الأقاليم هو حافز طبيعي للنمو الاقتصادي، بحيث يتم تركيز جهود التنمية في المدن الكبرى¹، بمعنى أن الاهتمام التنموي يكون موجه للبلديات التي تكون في المدن مركز الإقليم وأن تقوية مراكز الإقليم سيدفع بسكان الأرياف نحو التوجه إلى المدن تدريجاً، ما يجعل من البلديات الأخرى في الأقاليم أقل ضغطاً وأكثر قدرة على التحكم في النشاط الزراعي والتجاري نظراً لقلّة السكان وتناسب الموارد.

وبمرور الزمن ومن خلال التدرج في سياسة التنمية الحضرية في البلديات مركز المدن، ستمتد وتتوسع النشاطات لتندمج من خلالها كل البلديات الموجودة في الإقليم وتصبح مناطق حضرية ويزول بينها مشكل التفاوت، وكمثال عن الاهتمام بالبلديات مراكز الأقاليم والمدن نجد أن بعض الدول مثل لبنان وفرنسا وبريطانيا تخص البلديات والمحافظات والمدن الكبرى بتنظيم إداري وقانوني منفرد، يختلف عن ذلك المعمول به في باقي البلديات والمحافظات الأخرى.

2- نظرية التنمية القاعدية: تبنى التنمية المحلية حسب وجهة نظر أنصار هذه الاتجاه من الأسفل وليس من المركز، حيث يتم إيلاء كل جهات الإقليم المحلي أهمية معينة تتناسب مع قدراتها الانتاجية في المجال الزراعي والصناعي، بما يساهم في توفير المتطلبات الضرورية لمعظم سكان الإقليم²، وبالتالي لا يكون هنالك تمييز تنموي بين البلديات من نفس الإقليم المحلي نتيجة التنوع التنموي، فعادة ما تكون البلديات التي في الريف تنشط في مجال الزراعي والبلديات التي في الحضر تنشط في المجال الصناعي، وقد يندمج النشاطان معا في نفس الوحدة، ويكون هذا الأسلوب أكثر تحقيقاً للتوازن التنموي بين الريف والحضر، رغم كثرة النفقات التي قد تكون مضاعفة نتيجة لتشتت الأنشطة وتنوعها.

وعلى هذا الأساس يُمكن وَضْع تَخْطِيط إقليمي حَاص بالبلديات في الجَزَائِر، وَذَلِكَ إِسْتِنَاداً لِدِرَاسَات وَأَبْحَاث مُعَمَّقَة، يَتَم مِنْ خِلَالِهَا جَمْع كَافَّة الْبَيَانَات وَالْمَعْلُومَات الْمُتَعَلِّقَة بِكُلِّ إِقْلِيم وَمِنْ عِدَّة جَوَانِب، خَاصَّة الْقُدْرَات الْمَالِيَّة وَالْكَثَافَة السُّكَّانِيَّة إِضَافَة إِلَى مِسَاحَة وَحَاجِيَّات كُلِّ إِقْلِيم بَلَدِي، لِيَتَم فِي الْآخِير تَجْمِيع الْبَيَانَات وَتَحْلِيلِهَا وَتَحْدِيد نِقَاط التَّجَانُس وَالْإِخْتِلَاف بَيْن الْبَلَدِيَّات، تَمْهيداً لِصِيََاغَة تَخْطِيط إِقْلِيمِي بَلَدِي يَضُم الْبَلَدِيَّات ذَات الْخَصَائِص وَالْقُدْرَات الْمُتَجَانِسَة مَعاً، وَهُوَ مَا سَيُسَاهِم فِي تَسْهِيل عَمَلِيَّة التَّعَامُل مَعَ الْمُسْكَلَات الَّتِي تُطْرَح فِي كُلِّ بَلَدِيَّة مِنَ الْبَلَدِيَّات الْمُتَنَمِّيَّة لِنَفْسِ الْمُخْطَطِ الْإِقْلِيمِي.

¹ عوض يوسف الحداد، التنمية المكانية والتخطيط الإقليمي دراسة في تطور الباراداييم، ليبيا: منشورات جامعة بنغازي، 2012، ص 21.

² عوض يوسف الحداد، نفس المرجع، ص 58.

هـ- تعزيز التعاون والتضامن بين البلديات:

إن العمل على تنمية التعاون بين البلديات من عدة جوانب من شأنه المساهمة في حل الكثير من المشكلات التي تُعاني منها البلديات، فقد كُرسَت القوانين البلدية المختلفة التي عرَفَها الجزائر أُسس التعاون الإقليمي بين البلديات، وذلك منذ أول قانون بلدي طُبِقَ في الجزائر المستقلة، قانون البلدية لسنة 1967م، والذي تم النص فيه على إمكانية تعاون البلديات في ما بينها لأداء أعمال تعود عليها بالنفع، وفي هذا الصدد سُمح للبلديات بأن تُنشئ نقابة بلدية تضم عدد من الممثلين عن كل البلديات المنضوية تحت لواء هذه النقابة، والتي يكون الهدف منها القيام بخدمات تُحقق النفع المشترك للبلديات المتعاونة¹.

كما أن قانون البلدية 90-08 نص تحت عنوان التعاون بين البلديات على إمكانية أن تلجأ بلديتين أو أكثر للتعاون في ما بينها بهدف تحقيق مصالح مشتركة، وذلك ضمن إحداث مؤسسة عمومية مشتركة ذات استقلال مالي ومعنوي، تُحدد ضوابط وحقوق كل شريك وواجباته في دَفتَر شروط، وفي حال عدم وجود مؤسسة مشتركة يُمكن للمجالس البلدية التي لها موارد مشتركة بينها أن تُشكل لجان من ضمنها تتولى مهمة تسيير هذه الموارد². وقد درج قانون البلدية 10-11 على نفس النهج في مواد من المادة 215 إلى المادة 217.

ورغم وجود النصوص المكرسة للتعاون بين البلديات إلا أن تفعيل هذه النصوص على أرض الواقع يظل غير كافٍ حتى الآن، وذلك راجع لعدة اعتبارات أهمها تفاقم العجز المالي للبلديات وعدم قدرتها على التعامل مع هذه الأزمات، وهو ما يستدعي إعادة النظر في مسألة التعاون بين البلديات في الجزائر، وطرح آليات جديدة وعملية للتعاون، مثل إنشاء إتحادات بلدية تُسير بمجالس مشتركة للبحث عن فرص التعاون التَنموي بين البلديات كما هو معمول به في بعض الدول مثل لبنان، أو أسلوب التوافق بين البلديات المعمول به في فرنسا، حيث تحظى هذه التوافقات بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وتنظم على شكل تشاور حول قضايا التنمية ذات الاهتمام المشترك بين قيادات المجالس البلدية³.

لذا فإنه ومن أجل إصلاح التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر يمكن اللجوء لخيارات متعددة، والاستفادة من التجارب الدولية الناجحة في هذا المجال، كما أنه لا بد من الاعتماد على أُسس ومعايير علمية واضحة لإعادة ترتيب التقسيم الإقليمي، إذ أن التخطيط المبني على أُسس متينة سيكون له نتائج جد إيجابية في دعم قدرات البلديات المادية والبشرية، وتطوير فرص التنمية والتهيئة المحلية.

¹ المادتين 12 و13 من قانون البلدية 24-67، مرجع سبق ذكره

² المواد من 09 إلى 12، المرجع نفسه.

³ بن عيسى قدور، التعاون ما بين البلديات بين القانون والممارسة، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، المجلد 03، العدد: 01، 2012، ص 325.

خلاصة الفصل الرابع

تم التطرق في الفصل الرابع من هذه الدراسة إلى التحديات الإدارية التي تعيق عمل منظومة التسيير والإدارة في البلديات، إضافة لمشكلات التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر.

وفيما يتعلق بالتحديات الإدارية للبلديات في الجزائر والتي تؤثر سلباً على أداء الموارد البشرية فيها تبرز مشكلة اختلال نظام التوظيف والتكوين المحلي، حيث أن سوء التعامل مع مسألة توظيف العناصر البشرية المناسبة في البلديات قد نتج عنه إشكالات متعددة أبرزها انخفاض مستوى التأهيل لدى الموارد البشرية في البلديات، علاوة على أن غياب التخطيط المحكم لعمليات التكوين في البلديات نجم عنه حالة من عدم استقرار الأداء الوظيفي.

يضاف لذلك أزمة الفساد الإداري في البلديات وشيوعه وهو ما يعكس ضعف الرقابة الفعالة على تسيير وإدارة الموارد البشرية، كل هذه الأزمات الإدارية تتطلب حلول واقعية بدأ بإعادة النظر في نظام التوظيف المحلي وإخضاعه لأسس الإدارة الحديثة، مع مراجعة نظام التكوين الحالي للموارد البشرية في البلديات والاعتماد على التخطيط الاستراتيجي لتسيير هذه العملية، ولمجابهة خطر تفشي ظاهرة الفساد الإداري على مستوى البلديات لابد من زيادة التركيز على أخلاقية العمل وتقوية نظام الرقابة على الموارد البشرية في الهيئات البلدية.

أما فيما يخص الشق الثاني من هذا الفصل والمتعلق بمشكلات التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر وآفاق معالجتها، يلاحظ أن النمط المعتمد في تقسيم البلديات داخل الولايات يفصح عن اختلالات كثيرة، أهمها عدم التناسب بين حجم البلديات وحجم النسمة فيها، وهو ما يعد عامل مؤثر جداً على قدرة البلديات على أداء اختصاصاتها بالشكل المطلوب، وبالتالي فإن التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر يتطلب مراجعة دقيقة تعتمد على أسس علمية وموضوعية لإصلاح الاختلالات والنقائص المسجلة.

الخاتمة

تمحورت هذه الدراسة حول تشخيص أهم التحديات التي تواجه نظام البلديات في الجزائر وأفاق إصلاحها، حيث تم التطرق لمجموعة من القضايا الأساسية وبشكل خاص تسليط الضوء على واقع الديمقراطية المحلية وكذا مشكلات مالية البلديات، إضافة للمعوقات الإدارية التي تُضعف من أداء مسؤولي ومستخدمي الإدارة البلدية في الجزائر، علاوة على البحث في المشكلات الناجمة عن التقسيم الإقليمي للبلديات، وبعد تحليل هذه الاختلالات واستعراض الآليات الإصلاحية لتعامل معها تم التوصل في هذه الدراسة إلى النتائج التالية:

- بالنظر للمبادئ العامة للامركزية الإدارية المحلية ومقارنتها بالأسس التي يقوم عليها نظام البلدية في الجزائر، يتضح أن هذا الأخير نظام إداري محلي متكامل الأركان من الناحية القانونية والتنظيمية، غير أن التطبيق العملي لأسس اللامركزية المحلية فيه لا يزال يواجه تحديات عديدة، فعلى الرغم من الإقرار الصريح للبلدية بالاستقلال المالي والإداري ووجود المجلس المنتخب الذي يتولى البت في قضايا الشأن المحلي بإقليم البلدية وخضوع البلدية للرقابة، إلا أن أوجه القصور بقيت ملازمة لتطبيق الفعلي لمبدأ اللامركزية المحلية في نظام البلديات في الجزائر.

- يمكن اعتبار الإصلاحات التي عرفها نظام البلدية في الجزائر بعد التحول الديمقراطي سنة 1989م بصدور قانون البلدية 90-08 نقطة التحول المحورية في التوجه نحو التمكين أكثر للبلدية وتقوية صلاحياتها وتنوع اختصاصاتها مقارنة بما كانت عليه قبل ذلك، وقد ساهمت هذه الإصلاحات في إعادة البلدية للواجهة كتنظيم إداري محلي ذو صلاحيات خاصة في إدارة الشأن المحلي، بعد أن كانت قبل ذلك مجرد أداة تنفيذية لسياسات وبرامج الحزب الواحد.

- الإصلاحات المتعاقبة التي شهدتها نظام البلدية في الجزائر ورغم كثرتها إلا أنها لم ترتقي للمستوى الذي كان منتظر منها، بدليل أن القضايا التي كان يثار حولها نقاش إصلاح نظام البلديات في الجزائر في وقت مضى لاتزال هي نفسها القضايا المحورية التي تثار حتى الآن كلما تعلق الأمر بالدعوة للتمكين للبلدية من أداء الأدوار المنتظرة منها على الصعيد المحلي.

- رغم الإصلاحات الجديدة التي عرفها قانون الانتخاب في الجزائر إلا أن ذلك لم يكن كافياً لتدارك النقائص المؤثرة سلباً على عملية انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية، فحرية الترشح تقيدت أكثر بنص المادة 184 من قانون الانتخاب 21-01، كما أن تطبيق نمط الاقتراع التفضيلي دون مزج أو ترتيب لا يحقق جوهر عملية التفضيل، وهو ما يعد عائق أمام التمكين الفعلي للممارسة الديمقراطية عند انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية.

- يتضح أن استمرار تراجع مشاركة المواطنين في الانتخابات البلدية في الجزائر يحمل دلالات ومؤشرات تعكس وجود أزمة ثقة وضعف لتفاعل بين المواطنين والمنتخبين المحليين على مستوى الهيئات البلدية.

- هامش حرية تصرف المنتخبين في الهيئات البلدية وسلطتهم في اتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير الشأن المحلي بالإقليم البلدي لا يزال جزء مهم منها مقيد بضرورة الرجوع لسلطة الوصاية.

- يتبين من خلال تقييم آليات مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية وجود نقائص عديدة من أبرزها قصور الإطار القانوني المكرس لهذه المشاركة إضافة لمحدودية آلياتها.
- ترقية الممارسة الديمقراطية على مستوى البلديات في الجزائر تتطلب العمل على إعادة ثقة المواطن بالهيئات البلدية المنتخبة، وذلك من خلال منح المنتخبين البلديين السلطة الكافية للبت في الشؤون المحلية، إضافة لربط المواطن بالقرار المحلي في كل كبيرة وصغيرة تتعلق بالقضايا ذات الصلة بالشأن المحلي.
- بالنظر للأدوار الكبيرة التي كلفت بها البلدية وتوسع اختصاصاتها فإن الوضعية المالية المعقدة التي تعيشها معظم البلديات في الجزائر في الوقت الراهن لن تسعفها على القيام بالاختصاصات الموكلة لها بالشكل الذي يتطلع له المواطنون.
- تفاقم العجز المالي للبلديات يظل القضية المحورية الأولى التي يفترض أن تنصب معظم الجهود المبذولة لإصلاح نظام البلديات على إيجاد حلول واقعية لها، فبدون تحرر البلديات من هذه الوضعية لا يمكنها أن تتجه نحو تطوير مواردها.
- في ظل استمرار تدخل الدولة في كل مرة لمنح الدعم المالي للبلديات فإن هذا الوضع لن يكون محفز للبلديات من أجل البحث عن مصادر بديلة لتمويل ميزانيتها.
- تسيير الجباية المحلية بالنمط الحالي لا يخدم البلديات في تحقيق عوائد مالية معتبرة لتغطية العجز المالي في ميزانيتها، إذ أن التسيير المركزي للجباية المحلية يتناقض مع الاعتراف للبلديات بالاستقلال المالي.
- أدى ضعف التخطيط لاستغلال الموارد الذاتية للبلديات إلى فشل استثمارها في إمكانيتها الخاصة بالشكل المطلوب.
- إصلاح مالية البلدية في الجزائر يمثل أكبر تحدي على الإطلاق فهو يتطلب إدراج إصلاحات عميقة على نظام تسيير الجباية المحلية، وتفويض البلديات سلطة أكبر في هذا المجال مع تبني المجالس البلدية لاستراتيجيات مدروسة للاستثمار في الموارد الذاتية المحلية من أجل تطوير مداخلها وتفعيل دورها المحوري في تجسيد برامج ومشاريع التنمية على مستوى إقليمها.
- يتبين ضعف سياسة التوظيف المحلي بالبلديات من عدة نواحي خاصة في ظل الاختلال الكبير المسجل في مستوى التأهيل في الإدارة البلدية، فهو مؤشر صريح يعكس النقص الفادح في المستوى التعليمي للكوادر الإدارية في البلديات، علاوة على وجود تضخم كمي للوظائف التنفيذية على حساب الوظائف التقنية.
- من خلال تقييم عملية التكوين في البلديات يبدو أن هناك حاجة ماسة للتكوين لدى فئة معتبرة من الإطارات الإدارية البلدية، وكذا المنتخبين.

- يعد الفساد الإداري على مستوى البلديات أكبر معرقل لجهود التنمية المحلية، فرغم الإجراءات الكثيرة التي اتخذت لتصدي لهذه الظاهرة إلا أن ذلك لم يكن كافياً للحد من تأثيراتها السلبية على تسيير وإدارة البلديات.

- إصلاح منظومة التسيير والإدارة البلدية يفترض أن يركز بالأساس على الاعتماد على التخطيط الاستراتيجي لسياسة التوظيف والتكوين المحلي، الأمر الذي سيساهم في ترشيد نفقات التسيير البلدية التي تعرف تضخم كبير، وعلى الجانب الآخر فإن جهود التصدي لظاهرة الفساد الإداري بالبلديات يتطلب التركيز أكثر على أخلاقه العمل الإداري في البلديات وكذا تقوية آليات الرقابة على إدارتها وتسييرها.

- يتبين وجود اختلال عميق في توزيع البلديات داخل الولايات مقارنة بمساحتها والكثافة السكانية المتمركزة فيها، إذ أن التقسيم الإقليمي الحالي للبلديات في الجزائر وبعد العمل به لأربع عقود أصبح بحاجة ماسة للمراجعة والتعديل.

- يعتمد نجاح إصلاح التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر على ضرورة الاستناد للمعايير العلمية أكثر من أي شيء آخر، مع الأخذ في الحسبان تأثير جميع المتغيرات التي لها صلة بالإقليم البلدي خاصة معياري الكثافة السكانية والمساحة، علاوة على الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المادية والبشرية والتنظيمية للبلديات.

- إعادة ترتيب التقسيم الإقليمي للبلديات سيخفف الكثير من العبء على المجالس البلدية في إدارة التنمية المحلية، وسيساهم في حل الكثير من المشكلات التي تعيق جهود البلديات في أداء الأدوار المنتظرة منها.

وعليه وبالنظر لحجم التحديات التي تواجه البلديات فإن عملية إصلاح نظام البلديات في الجزائر يظل ورشة مفتوحة ورهان كبير، يتطلب حشد الجهود الجماعية والفردية لمختلف الفاعلين وألا تكون هذه المهمة ملقاة فقط على عاتق الدولة، فتكثيف الجهود والعمل الجماعي المشترك والمنسق بين مختلف الفواعل المعنية بعملية الإصلاح سيكون له نتائج جد إيجابية، وسيساهم لا محالة في تذليل الكثير من العقبات التي تعيق عمليات الإصلاح، ويبيئ الظروف الملائمة التي تمكن البلدية من الاضطلاع بأدوار تنموية كبرى ترتقي لتطلعات المواطنين.

التوصيات والمقترحات

بعد عرض التحديات المختلفة التي تواجه نظام البلديات في الجزائر وآفاق إصلاحها، خلصت هذه الدراسة إلى مجموعة من التوصيات والمقترحات وذلك حسب كل عنصر من العناصر التي عاينها الدراسة.

في جانب ترقية الديمقراطية المحلية على مستوى البلديات في الجزائر

- إضافة النص على إمكانية المزج والترتيب في عملية الاقتراع التفصيلي المعتمد في الانتخابات البلدية.
- التفصيل أكثر في نص المادة 184 من قانون الانتخاب 21-01 مع وضع ضمانات تحمي حق المواطنين في الترشح للانتخابات البلدية.
- إضافة صيغة الإلزام في النصوص المتعلقة بآليات مشاركة المواطن المحلي في تسيير الشؤون البلدية، مع النص على الضمانات القانونية التي تصون هذه المشاركة.
- تدعيم مشاركة المواطن في تسيير الشؤون البلدية بآليات جديدة مثل الاستفتاء المحلي وإمكانية تقديم المواطنين للعرائض وإنشاء المجالس الاستشارية.
- النص على تخصيص حيز زمني لتدخلات المواطنين عند حضور مداوالت المجالس الشعبية البلدية.
- تقديم الدعم المادي لمراكز ومخابر البحث لإنجاز دراسات علمية تُشخص واقع الديمقراطية المحلية على مستوى البلديات في الجزائر.
- منح المجلس الشعبي البلدي سلطة اتخاذ قرارات نافذة فيما يتعلق بقضايا الشأن المحلي بإقليم البلدية دون الحاجة لانتظار الموافقة من هيئة الوصاية.
- توجيه سلطة الوصاية لتقييم نتائج ومخرجات عمل المجالس الهيئات البلدية.

في الجانب المتعلق بإصلاح مالية البلديات

- التأسيس لنظام جبائي خاص بالجماعات المحلية يتولى مهام تحصيل الضرائب والرسوم المحلية.
- إشراك البلديات في تحديد وعائها الضريبي والرفع من حصة البلديات من عائد الجباية المحلية.
- حث المجالس الشعبية البلدية على مراجعة عقود استغلال ممتلكاتها بشكل دوري.
- رقمنة سجل ممتلكات البلدية.
- تبسيط إجراءات عقد اتفاقيات التوأمة بين البلديات الجزائرية والبلديات الأجنبية للاستفادة من خبرات التجارب الناجحة في مجال التسيير المالي والاستثمار في موارد الإقليم البلدي.
- تسهيل وتبسيط الإجراءات الإدارية لدعم وتشجيع المستثمرين الخواص لإقامة مشروعات تنمية بإقليم البلدية.

فيما يتعلق بالإصلاحات الإدارية لنظام البلديات

- الاعتماد على أسلوب التخطيط الاستراتيجي لعمليات التوظيف في البلديات.
- تصميم برامج خاصة لتقييم أداء المنتخبين والإداريين في البلديات.

■ حث البلديات على عقد اتفاقيات شراكة مع مؤسسات التعليم العالي لتكوين المنتخبين والمستخدمين بالإدارات البلدية.

في الجانب المرتبط بإصلاح اختلالات التقسيم الإقليمي للبلديات

■ إعادة النظر في التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر بأخذ معياري المساحة والكثافة السكانية بعين الاعتبار عند توزيع البلديات في الولايات.

■ ضرورة التحديث الدوري للمعلومات المتعلقة بالكثافة السكانية بالأقاليم البلدية.

قائمة المصادر والمراجع

1-المصادر والمراجع باللغة العربية:

أولا/ المصادر:

■ الدساتير

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 22 رجب 1409 هـ الموافق 28 فبراير سنة 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 09، الصادرة بتاريخ الأربعاء 23 رجب سنة 1409 هـ الموافق أول مارس من سنة 1989 م.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 26 رجب عام 1417 هـ الموافق 7 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر سنة 1996 م.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 08-19 مؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 63، الصادرة بتاريخ 18 ذو القعدة عام 1429 هـ، الموافق ل 16 نوفمبر سنة 2008 م.

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 هـ، الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، الصادرة بتاريخ الأربعاء 15 جمادى الأولى عام 1442 هـ الموافق 30 ديسمبر سنة 2020 م.

■ القوانين العادية والأوامر الرئاسية

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمر رقم 67-24 مؤرخ في 7 شوال عام 1386 هـ الموافق 18 يناير سنة 1967 م المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة بتاريخ 7 شوال عام 1386 هـ الموافق 18 يناير سنة 1967 م.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 84-09 مؤرخ في 2 جمادى الأولى عام 1404 هـ الموافق 4 فبراير سنة 1984 م يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 6، الصادرة بتاريخ 5 جمادى الأولى عام 1404 هـ الموافق 7 فبراير سنة 1984 م.

- (3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 90-08 يتعلق بالبلدية مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 هـ الموافق 7 أبريل سنة 1990، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 16 رمضان عام 1410 هـ الموافق 11 أبريل سنة 1990 م.
- (4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمر رقم 97-07 مؤرخ في 27 شوال عام 1417 هـ الموافق 6 مارس سنة 1997 م يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، الصادر بتاريخ 27 شوال عام 1417 هـ الموافق 6 مارس سنة 1997 م.
- (5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 99-11 مؤرخ في 15 رمضان عام 1420 هـ الموافق 23 ديسمبر سنة 1999 م، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 92، الصادرة بتاريخ 17 رمضان عام 1420 هـ الموافق 25 ديسمبر سنة 1999 م.
- (6) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 02-11 مؤرخ في 20 شوال عام 1423 هـ الموافق 24 ديسمبر سنة 2002 م، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، مؤرخ في 24-12-2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 86، الصادرة بتاريخ 21 شوال عام 1423 هـ الموافق 25 ديسمبر سنة 2002 م.
- (7) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 08-02 مؤرخ في 21 رجب عام 1429 هـ الموافق 24 يوليو سنة 2008 م المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 42، الصادرة بتاريخ 24 رجب عام 1429 هـ الموافق 27 يوليو سنة 2008 م.
- (8) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 هـ الموافق 22 يونيو سنة 2011 م المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادرة بتاريخ أول شعبان عام 1432 هـ الموافق 3 يوليو سنة 2011 م.
- (9) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون عضوي رقم 16-10 مؤرخ في 22 ذي القعدة الموافق 11 غشت سنة 2016 م المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 25 ذو القعدة عام 1437 هـ الموافق 28 غشت سنة 2016 م.
- (10) قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، موقع وزارة المالية الجزائرية، على الرابط: https://www.mfdgi.gov.dz/images/pdf/codes_fiscaux_arabe/CIDTA_LF_2021_ar.pdf
- (11) قانون الضرائب غير المباشرة، موقع وزارة المالية الجزائرية على الرابط: https://www.mfdgi.gov.dz/images/pdf/codes_fiscaux_arabe/CII_2022_AR.pdf

(12) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمر رقم 01-21 مؤرخ في 26 رجب عام 1442 هـ الموافق 10 مارس سنة 2021م المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 17، الصادرة بتاريخ 26 رجب عام 1442 هـ الموافق 10 مارس سنة 2021م.

(13) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمر رقم 21-13 مؤرخ في 22 محرم عام 1443 هـ الموافق 31 غشت سنة 2021 المعدل والمتمم لبعض أحكام القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 هـ الموافق 22 يونيو سنة 2011م والمتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 67، الصادرة بتاريخ 22 محرم عام 1443 هـ الموافق 31 غشت سنة 2021م.

(14) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 22-24 مؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1444 هـ الموافق 25 ديسمبر سنة 2022م المتضمن قانون المالية لسنة 2023م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 89، الصادرة بتاريخ 5 جمادى الثانية عام 1444 هـ الموافق 29 ديسمبر سنة 2022م.

(15) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 23-22 مؤرخ في 11 جمادى الثانية عام 1445 هـ الموافق 24 ديسمبر سنة 2023م المتضمن قانون المالية لسنة 2024م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 86، الصادرة بتاريخ 18 جمادى الثانية عام 1445 هـ الموافق 31 ديسمبر سنة 2023م.

■ المراسيم الرئاسية والتنفيذية

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 هـ الموافق 4 يوليو سنة 1988م ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 27، الصادر بتاريخ 22 ذو القعدة عام 1403 هـ الموافق 06 يوليو سنة 1988م.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 11-334 مؤرخ في 22 شوال عام 1432 هـ الموافق 20 سبتمبر سنة 2011م المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 53، الصادرة بتاريخ 30 شوال عام 1432 هـ الموافق 28 سبتمبر سنة 2011م.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 13-105 مؤرخ في 5 جمادى الأولى عام 1434 هـ الموافق 17 مارس سنة 2013م يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجالس الشعبية البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 5 جمادى الأولى عام 1434 هـ الموافق 17 مارس سنة 2013م.

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 16-320 مؤرخ في 13 ربيع الأول عام 1438هـ الموافق 13 ديسمبر سنة 2016 المتضمن الأحكام المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 73، الصادر بتاريخ 15 ربيع الأول عام 1438هـ الموافق 15 ديسمبر سنة 2019م.

(5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 21-128 مؤرخ في 15 شعبان عام 1442هـ الموافق 29 مارس سنة 2021م يعدل ويتمم المرسوم رقم 84-365 المؤرخ في 8 ربيع الأول عام 1405هـ الموافق 1 ديسمبر سنة 1984م الذي يحدد تكوين البلديات ومشتملاتها وحدودها الإقليمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26، الصادرة بتاريخ 24 شعبان عام 1442هـ الموافق 7 أبريل سنة 2021م.

(6) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 23-63 مؤرخ في 14 رجب عام 1444هـ الموافق 5 فبراير سنة 2023م المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 16-320 والمتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 07، الصادرة بتاريخ 14 رجب عام 1444هـ الموافق 5 فبراير سنة 2023م.

(7) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المرسوم الرئاسي رقم 24-319 مؤرخ في 26 ربيع الأول عام 1446هـ الموافق 30 سبتمبر سنة 2024م، يتضمن إنشاء لجنة خبراء مكلفة بإعداد مشروع مراجعة قانوني البلدية والولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 66، الصادرة بتاريخ 26 ربيع الأول عام 1446هـ الموافق 30 سبتمبر سنة 2024م.

ثانيا/ الكتب:

(1) البكوش ناجي، اللامركزية من أجل الديمقراطية قانون الجماعات المحلية، تونس: مجمع الأطرش للكتاب المختص، 2022م.

(2) الهاشمي أحمد حسن، الحكم المحلي في الجزائر دراسة تحليلية، العراق: مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي، 2019.

(3) الوافي سامي، نظام البلدية في التشريع الجزائري الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2015.

(4) المبيض صفوان، الإدارة المحلية مداخل التطوير مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية، الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2020.

(5) الحداد عوض يوسف، التنمية المكانية والتخطيط الإقليمي دراسة في تطور الباراداييم، ليبيا: منشورات جامعة بنغازي، 2012.

(6) الديب فؤاد سمير، نحو مجالس حقيقة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2016.

- (7) إسماعيل محمد أحمد، الديمقراطية ودور القوى النشطة في الساحات السياسية المختلفة، القاهرة: المكتب الجامعي الحديث، 2010.
- (8) بربر كامل، نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996.
- (9) بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر: دار العلوم للنشر، 2004.
- (10) بلعباس بلعباس، دور رئيس البلدية في تجسيد الديمقراطية المحلية في ظل دولة القانون، الجزائر: دار الحكمة للنشر، 2017.
- (11) بن غضبان فؤاد، التنمية المحلية ممارسات وفاعلون، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2015.
- (12) بوقرة علي، دليل المسير والمنتخب، ولاية البويرة، الأمانة العامة، ديسمبر 2012.
- (13) جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها الجزائرية، بريطانيا، فرنسا، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2017.
- (14) رحمانى الشريف، أموال البلديات الجزائرية، الجزائر: دار القصبة للنشر، 2003.
- (15) زايد عادل محمد، إدارة الموارد البشرية رؤية استراتيجية، د ب: كتب عربية، 2003.
- (16) زيدان جمال، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، 2014.
- (17) شهبوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.
- (18) عبد النور ناجي، الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة، الجزائر: مديرية النشر لجامعة عنابة، 2010.
- (19) عبد اللطيف رشاد أحمد، التنمية المحلية، الإسكندرية: دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، 2011.
- (20) عبوي زيد منير، سامي محمد هشام حريز، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، عمان الاردن: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2006.
- (21) عواضة حسن محمد، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية دراسة مقارنة، بيروت لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1983.
- (22) علاوي الجبوري ماهر صالح، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، جامعة بغداد: كلية القانون، 2009.
- (23) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012.

- (24) غويني العربي، إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي مع الإشارة لحالة الجزائر، الجزائر: النشر الجديد الجامعي، 2016.
- (25) قطيش عبد اللطيف، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق دراسة مقارنة، بيروت لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013.
- (26) محمد الأمين كمال، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، الجزائر: دار بلقيس للنشر والتوزيع، 2018.
- (27) محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية الجزائرية، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.
- (28) محمد عبد الوهاب سمير، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، مصر: دار الجلال للطباعة، 2009.
- (29) محمد محمد بدران، الإدارة المحلية دراسات في المفاهيم والمبادئ العملية، القاهرة: دار النهضة العربية، 1986.
- (30) مفتاح الحراثي ميلاد، منظمات الإدارة المحلية وعلاقتها بالديمقراطية الجوارية، الإمارات العربية المتحدة: دار الكتاب الجامعي، 2016.
- (31) مهنا محمد نصر، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، الإسكندرية مصر: مؤسسة شباب الجامعة، 2005.
- (32) مجموعة باحثين، كتاب أعمال الملتقى الوطني الافتراضي: دور المورد البشري في تحقيق التنمية المحلية، المنعقد يوم 03 جانفي 2022 بجامعة أحمد بوقرة بومرداس- الجزائر.
- (33) نجيلي سعيد، القانون الإداري/ المبادئ العامة، الجزء الأول، سوريا: منشورات جامعة البعث، كلية الحقوق، 2013.

ثالثا/ المقالات العلمية:

- (1) أوكيل محمد أمين، إشكالات تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة حسية بن بوعلي الشلف، الجزائر، المجلد 05، العدد 02، 2019.
- (2) بن اعراب محمد، هشام بن ورزق، تهميش دور البلدية في التنمية في الجزائر في ظل محدودية القرار والموارد، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، المجلد 06، العدد: 01، 2021.
- (3) بن زحاف فيصل، نظام المقاطعة الإدارية في التنظيم الإقليمي الجزائري، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، جامعة عبد الرحمان بن باديس مستغانم، الجزائر، المجلد 05، العدد 01، 2021.

- 4) بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث- جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المجلد 10، العدد: 10، 2012، ص 165.
- 5) بن حدة باديس، آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الإدارة المحلية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، المجلد 06، العدد 10، 2017.
- 6) بن ورزق هشام، قصور الإطار القانوني البلدي عن إيجاد منتخب تمثيلي وكفاء، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، الجزائر، المجلد 03، العدد 01، 2016.
- 7) بن ورزق هشام، مقارنة الموارد البشرية وعصرنة الإدارة البلدية في الجزائر، مجلة وحدة البحث في تنمية الموارد البشرية، الجزائر، المجلد 16، العدد: 04، ديسمبر 2021.
- 8) بورزق أحمد، أهمية الموارد المالية البلدية في الجزائر من خلال قانون البلدية 11/10 ودورها في التنمية المحلية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد 09، العدد 01، 2016.
- 9) بومعزة بلقاسم، العقريب كمال، الإدارة الإلكترونية كدعامة لعصرنة البلدية -دراسة حالة بلدية حجرة النص، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، المجلد 06، العدد 02، 2020.
- 10) بوراي دليلة، عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي في التشريع الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، المجلد 17، العدد 01، 2018.
- 11) بختي علاء الدين، عبد العزيز راجي، تكريس مبدأ التفريع: نحو مفهوم جديد لعلاقة البلدية بالسلطة الوصية، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 12، العدد 02، 2020.
- 12) جبور علي سايج، الإدارة الإلكترونية ودورها في تطوير أداء الجماعات المحلية في ظل الحكومة الإلكترونية بالجزائر، مجلة المقار للدراسات الاقتصادية، المركز الجامعي تندوف، الجزائر، المجلد 01، العدد 01، 2017.
- 13) جواد حسين نهلة حافظ، الخصائص التحضيرية في ترسيم الأقاليم الوظيفية التنموية في العراق، مجلة الهندسة والتنمية المستدامة، المجلد 24، العدد 03، 2020.
- 14) حيدور جلول، ضمان شفافية ونزاهة الانتخابات على ضوء الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار ثليجي الأغواط، الجزائر، المجلد 06، العدد 01، 2022.

- 15) خروفي بلال، تداعيات الحوكمة المحلية الرديئة على قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد 10، العدد 03، 2019.
- 16) دراجي المكي، موساوي راشدة، دور الإدارة الإلكترونية في تطوير الخدمة العمومية والمرفق العام في الجزائر- دراسة لنموذجين قطاعيين: العدالة- الداخلية والجماعات المحلية-، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي- الجزائر، المجلد 09، العدد 01، 2018.
- 17) دبابي نضيرة، بوطالب براهيم، إشكالية ضعف الموارد المالية للبلديات- دراسة حالة بلديات ولاية قالمة، مجلة دراسات المؤسسات والتنمية، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان، الجزائر، المجلد 04، العدد 01، 2018.
- 18) رحموني محمد، مصادر مالية ميزانية البلدية في التشريع الجزائري، مجلة القانون والمجتمع، جامعة أدرار، الجزائر، المجلد 01، العدد 01، 2013.
- 19) ركاش جهيدة، قسايسية الياس، النظام الانتخابي الجزائري بين محاولات الإصلاح ومحدودية المشاركة السياسية، المجلة الجزائرية للسياسة والأمن، الجزائر، المجلد 01، العدد 01، 2022.
- 20) زيرمي نعيمة، سنوسي بن عومر، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات، مجلة الاستراتيجية والتنمية، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، المجلد 03، العدد 05، 2013.
- 21) سايجي إسماعيل، دراجي المكي، الإدارة الإلكترونية بين مقتضيات الشفافية وإشكالية التخلص من البيروقراطية في الأجهزة الحكومية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد 12، العدد: 02، 2021م.
- 22) شبيل مريم، الجباية المحلية في الجزائر تشخيص الواقع وسبل التفعيل، مجلة طبنة للدراسات العلمية والاكاديمية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، المجلد 05، العدد 01، 2022.
- 23) عبد العال حسن أحمد إبراهيم، دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية المستدامة في ظل التحولات السياسية والتطورات الاقتصادية الراهنة، المجلة العربية للإدارة، المجلد 41، العدد 02، 2021م.
- 24) عبد العاطي سماح السيد، نظام اللامركزية الإدارية في الإدارة المحلية، مجلة البحوث المالية والتجارية، المجلد 22، العدد 03، 2021م.
- 25) علاوي ياسر، غزغازي محمد، تثمين التحصيل الجبائي على المستوى المحلي ودوره في تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية، مجلة دراسات جبائية، جامعة البليدة 02، الجزائر، المجلد 11، العدد 02، 2022.

- (26) غنيم عثمان محمد، ماجدة أبو زنت، الفوارق التنموية المكانية بين خطط التنمية ونظام الأبنية والتنظيم للمدن والقرى في المملكة الأردنية الهاشمية، مجلة دراسات العلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد 37، العدد 03، 2010.
- (27) صابر نصر الدين عبد السلام، ين عياش سمير، إعادة هندسة التقسيم الإقليمي الجزائري كآلية لتقليص الإنفاق المحلي، مجلة السياسة العالمية، جامعة محمد بوقرة بومرداس، الجزائر، المجلد 06، العدد 01، 2022.
- (28) طاشمة بومدين، محمد صبيان، المشاركة المجتمعية كمقاربة لتطوير أداء الإدارة المحلية- دراسة في دور مراكز البحوث العلمية-، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، جامعة عبد الرحمان بن باديس مستغانم، الجزائر، المجلد 07، العدد 01، 2023.
- (29) عقيلة حاج ميهوب سيدي موسى، دور الدولة في تامين المورد البشري للجماعات المحلية من خلال التكوين، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار ثليجي الأغواط، الجزائر، المجلد 02، العدد: 02، سبتمبر 2018.
- (30) عيدات عبد الغني، إنزارن عادل، تأثير الإصلاح السياسي على النظام الانتخابي في الجزائر: الانتخابات التشريعية 2021 نموذجا، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، المجلد 06، العدد 02، 2022.
- (31) قوسام بركنو، الفساد الإداري في الجماعات المحلية وتداعياته السلبية على تحقيق التنمية المحلية، مجلة الاقتصاد الجديد، جامعة خميس مليانة، الجزائر، المجلد 02، العدد 02، 2011.
- (32) قدور بن عيسى، التعاون ما بين البلديات بين القانون والممارسة، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، المجلد 03، العدد 01، 2012.
- (33) فهم نعيجة، الصادق الأسود، النظام الميزانياتي للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 14، العدد 02، 2020.
- (34) قرواط يونس، أهمية الكفاءات البشرية وتطويرها في الإدارة المحلية -عرض لاستراتيجية تطوير الكفاءات في الجماعات المحلية في الجزائر-، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي جامعة المسيلة، الجزائر، المجلد 02، العدد 02، 2018.
- (35) لحول كمال، إشكالية تعبئة الموارد المالية للبلديات بين الواقع وسبل التفعيل، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، الجزائر، المجلد 07، العدد 01، 2017.
- (36) لباد ناصر، دور الأمين العام للبلدية، مقارنة من منظور التسيير العمومي، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد 26، العدد 01، 2019.

- 37) لعشيري طاهر، علقمة جمال، التنظيم القطري وأثره على البنية المجالية في الجزائر، مجلة بريد المعرفة، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 10، 2010.
- 38) مرزوقي عمار، تحضير وتنفيذ ميزانية البلدية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان، المجلد 02، العدد 01، 2012.
- 39) مرازقة نبيلة، الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، المجلد 05، العدد: 2، 2020.

خامساً/ المداخلات العلمية:

- 1) سامية فقير، محمد أمين لعروم، مدى مساهمة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في ظل التعديلات الجديدة في الجزائر، مداخلات تندرج ضمن الملتقى الدولي الخامس حول دور الجماعات المحلية في ترقية الاستثمار- تجارب دولية- المنعقد يومي 17-18 أفريل 2018، والمنظم من طرف كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة البشير الإبراهيمي برج بوعريرج.

سادساً/ التقارير:

- 1) التقرير السنوي لسنة 2023 الصادر عن مجلس المحاسبة في الجزائر، منشور على الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة على الرابط: <https://www.ccomptes.dz/ar/تقارير-سنوية/>.
- 2) تقرير مشروع أنماط الديمقراطية (V-Dem) لسنة 2024، على الرابط: https://v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf
- 3) عائشة التيمورية، تقرير تقييم الديمقراطية المحلية في مصر، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بالتعاون مع بيت الخبرة البرلماني، جمهورية مصر: القاهرة، 2009.
- سابعاً/ الدراسات الغير منشورة:
- 1) الحاج أحمد ياسين، المجتمع المدني والجماعات المحلية في الجزائر مقارنة في الديمقراطية التشاركية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية تخصص الإدارة المحلية، (جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2023-2024).
- 2) بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90: أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع: المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، (جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2006-2007).

(3) بن مهدي هادية، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في تخصص إدارة محلية، (جامعة باتنة 1 الحاج لخضر كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2020-2021).

(4) حمادو سليمة، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، (جامعة الجزائر 3 ابراهيم سلطان شيبوط، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، ديسمبر 2012).

(5) حلواجي عبد الفتاح، التمثيل السياسي للحكم وأزماته دراسة فكرية مستقبلية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، (جامعة الجزائر 03، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم التنظيم السياسي والإداري، 2021-2022).

(6) ذبيح عادل، تشكيل المجالس المنتخبة وأثره على عملها، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون العام، (جامعة الجزائر 01 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، 2017-2018).

(7) سايج فريد، أثر عجز ميزانية البلديات على تمويل التنمية المحلية بالجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص مالية ومحاسبة، (جامعة الجزائر 03 ابراهيم سلطان شيبوط، كلية العلوم الاقتصادية العلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، 2017-2018).

(8) عمور ليلة، مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم تخصص: القانون العام، (جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 18 أكتوبر 2021).

(9) موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير، (جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير: قسم علوم التسيير، 2014-2015)

ثامنا/ المواقع الإلكترونية:

(1) السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، على الرابط: <https://ina-elections.dz/احصائيات/>، تاريخ الاطلاع 8/2025/10/

(2) المديرية العامة للتوظيف العمومي على الرابط: www.dgfp.dz

(3) الجزائر.. تراجع تمثيل المرأة في المجالس البلدية إلى أقل من 7%، موقع trt arabic، على الرابط: https://arabic.rt.com/middle_east/1304939-الجزائر-تراجع-تمثيل-المرأة-في-المجالس-البلدية-إلى-أقل-من-7/، تاريخ النشر: 16 ديسمبر 2021.

- (4) بن طاهر نادية، عمار مرزوقي: 900 بلدية تواجه عجزا ماليا، "النهار"، في: /عمار-مرزوقي-900-بلدية-تواجه-عجزا-ماليا/ <https://www.ennaharonline.com> ، نشر في 13 مارس 2023، تاريخ الاطلاع: 20 جويلية 2023.
- (5) باشوش نورة، تحقيقات مصالح الضبطية القضائية منذ سنة 2019 تكشف: 530 "مير" غارقون في الفساد!، الشروق، على الرابط: <https://www.echoroukonline.com/530> -مير-غارقون-في-الفساد ، تاريخ النشر: 26 جويلية 2022، تاريخ الاطلاع: 14 أوت 2023.
- (6) مصالح بلدية عين البيضاء احريش، على الرابط: <https://1712232.site123.me>/مصالح-البلدية، تاريخ الاطلاع 26 ماي 2024.
- (7) قناة البلاد، الرئيس تبون: الوالي هو رئيس الحكومة في ولايتو ويملك صلاحيات لإنهاء مهام أو رفض تعيين أي مسؤول محلي، فيديو منشور على موقع قناة البلاد، على الرابط التالي: <https://www.elbilad.net/videos> /الرئيس-تبون-الوالي-هو-رئيس-الحكومة-في-ولايتو-ويملك-صلاحيات-لإنهاء-مهام-أو-رفض-تعيين-أي-مسؤول-محلي ، تاريخ النشر 19 جانفي سنة 2023، تاريخ الاطلاع : 22 ماي 2024.
- (8) وزارة الداخلية، على الرابط: <https://www.interieur.gov.dz/images/role-du-fonds-dee.pdf>.
- (9) موقع منظمة الشفافية الدولية على الرابط: <https://www.transparency.org/en>
- (10) مداني فيصل، إهدار المال العام... تلاعب في الإعلانات يحرم بلديات جزائرية التنمية، موقع العربي الجديد، على الرابط: <https://www.alaraby.co.uk/investigations> /إهدار-المال-العام-تلاعب-في-الإعلانات-يحرم-بلديات-جزائرية-التنمية، تاريخ النشر: 06 مارس 2023، تاريخ الاطلاع: 17 أوت 2023.
- (11) موقع populationpyramid.net الخاص بإحصائيات السكان حول العالم، على الرابط: <https://www.populationpyramid.net/ar/الجزائر/1984/>، تاريخ الاطلاع: 10 جوان 2024، تاريخ الاطلاع 20 حوان 2024.
- (12) وكالة الأنباء الجزائرية، الرئيس تبون يعلن عن تأسيس لجنة لمراجعة قانوني البلدية والولاية، على الرابط: <https://www.aps.dz/ar/regions/131935-2022-09-24-16-44-22> ، تاريخ النشر: 24 سبتمبر 2022.
- (13) ياسمين ن، نسبة المشاركة 44.27 بالمائة في المجالس البلدية وقرابة 43 في المجالس الولائية، جزايرس محرك بحث إخباري، نشرت في صوت الاحرار على الرابط: <https://www.djazairess.com/alahrar/106950> ، يوم، 2012/11/30، تاريخ الاطلاع: 2025/12/25.

14) يومية الخبر، رئيس الجمهورية الجزائرية عبد المجيد تبون أتمنى القطيعة مع المال الفاسد الذي مزال متغلغلا ويرفض التغيير." "على الرابط : <https://www.eldjazaireldjadida.dz> ، تاريخ النشر 19 يناير 2023.

المراجع باللغة الأجنبية:

- 1) Awal Hossain Mollah, **administrative decentralization in Bangladesh: theory and practice**, international journal of Organization theory and behavior, v10, n1, 2007.
- 2) Alper Ozmen, **Notes to the concept of decentralization**, European Scientific Journal, edition vol.10, No. April 2014.
- 3) Arun Agrawal and Jesse Ribot. **Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Environmental Cases**. The Journal of Developing Areas, Vol. 33, No 4. Summer, 1999.
- 4) [Benjamin Amujiri](#), **Local Government Administrations**, Course Editor: Nwamaka P. Ibeme, Department of Public Administration/Local Government, National Open University Of Nigeria
- 5) Critical Steps for the First 100 Days, A Guide for Municipal Mayors, Local Government Academy, Department of the Interior and Local Government, Philippines, 2019.
- 6) Decentralization: Sampling of definitions, working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance, October 1999.
- 5) Daniel Treisman, **Decentralization and the Quality of Government**, University of California (Los Angeles), Department of Political Science, November 20, 2000.
- 6) David O. Porter and Eugene A. Olsen, Some Critical Issues in Government Centralization and Decentralization, Administration Review, Vol. 36, No. 1, 1976.
- 7) Daugeron Bruno, **democratie administrative dans la theorie du droit public, retour sur naissance d'un concept**, in la democratie administrative des administration aux citoyens, RFAP N 137-138, 2011.
- 8) Demet DÖNMEZ The Essential Book of Local Politics For Public Administration: Governance and Participation at The Locale Level Ankara / Turkey: Iksad Publications 2021 P 12.
- 9) Elsageer Ahmed and Jonathan Stephen Mbwambo, **Does decentralization have a positive impact on the use of natural resources?** , Term Paper For The interdisciplinary Course, International doctoral Studies program AT ZEF, November 20, 2004.
- 10) Harry Kitchen, **local taxation in Selected Countries: A comparative Examination**, working paper, Queens University, 2004.
- 11) Ilona Pálné Kovács, Local Governments and Regional Development Centre for Regional Studies, Hungary, 2001, P 8-9.
- 12) L'administration électronique :un impératif, Organisation De Coopération Et De Développement Économiques, Les Éditions De L'OCDE. Paris France, 2004

- 13) Mike Keshishian, **Democratic decentralization programming**. Prepared for the Center for Democracy, Human Rights and Governance (DRG) U.S.Agency for International Development (USAID). October 2021.
 - 14) Muhammad Umar Bello, David Martin, Rozilah Kasim, **A Review of Effects of Quality Municipal Services on Citizen Satisfaction in Malaysian Municipal Council: A Content Analysis**, Global Journal of Research and Review, Vol 4, No.3, 2017.
 - 15) Markus Böckenförde, **Decentralized Forms of Government**, A Practical Guide to Constitution Building International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2011.
 - 16) Muriu, Abraham Rugo, **Decentralization citizen participation and local public service delivery: A study on the nature and influence of citizen participation on decentralized service delivery in Kenya**, Master Thesis, Schriftenreihe for Public and Nonprofit Management No. 17, Universitätsverlag Potsdam, Potsdam, 2013.
 - 17) Pranab Bardhan, **Decentralization of Governance and Development**, Journal of Economic Perspectives, v16, Number 4, 2002.
 - 18) Samuel Chukwudi Agunyai, Samuel Iheanacho Ebirim, Temitayo Isaac Odeyemi, **Local Government Autonomy: A Veritable Tool For Redressing Usurpation of Powers Local Governments by The State Governments in Nigeria**, Public Policy and Administration Research, Vol 03, No 10, 2013.
 - 19) Ugo Chuks Okolie, Ikechukwu Emmanuel Irabor, **E-Recruitment: Practices, Opportunities and Challenges**, European Journal of Business and Management, Vol.9, No.11, 2017.
 - 20) Viktoriia Pankratova, **Local Democracy: Theoretical and Legal Characteristics**, Journal Reality of Politics, No 20, 2022.
- Municipal Employee Training. [Training Unlimited.](https://trainingunlimitedusa.com/municipal-employee-training/)
<https://trainingunlimitedusa.com/municipal-employee-training/> . seen on: 26/09/2024

فهرس

الأشكال والجداول

فهرس الأشكال			
الصفحة	عنوان الشكل	الفصل	رقم الشكل
78	نسبة المشاركة في آخر أربع انتخابات بلدية في الجزائر	الفصل الثاني	01
78	تطور نسبة المشاركة في آخر أربع انتخابات بلدية في الجزائر		02
155	توزيع تعداد الإدارة البلدية بحسب مستوى التأهيل (2021)	الفصل الرابع	03
170	التخطيط الاستراتيجي لعملية التوظيف بالبلديات		04

فهرس الجداول			
الصفحة	عنوان الجدول	الفصل	رقم الجدول
39	طريقة تعيين الأمناء العامون للبلديات	الفصل الأول	01
80	تصنيف الجزائر وفقاً لمؤشر الديمقراطية الانتخابية (مشروع أصناف الديمقراطية V-Dem)	الفصل الثاني	02
90	تصنيف الجزائر وفقاً لمؤشر المكونات التشاركية (مشروع أصناف الديمقراطية V-Dem)		03
113	توزيع حواصل الرسم المحلي للتضامن	الفصل الثالث	04
114	توزيع حواصل الضرائب والسوم التي يُوجه نصيب منها لصالح البلدية بالتشارك مع الولاية والدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية		05
125	تطور عدد البلديات العاجز مالياً في الجزائر ونسبة العجز المسجلة خلال الفترة من سنة 2000م إلى غاية سنة 2020م		06

130	عوائد الرسوم والضرائب المحصلة لفائدة البلديات خلا الفترة من سنة 2011م إلى غاية سنة 2024م		07
133	مجموع حواصل الجباية في الجزائر والنسب المحصلة منها لفائدة الجماعات المحلية خلال الفترة من سنة 2011م إلى غاية 2021م		08
137	الإعانات المالية المخصصة من الدولة لصالح البلديات (2015م – 2020م)		09
154	شُعب إدارة الجماعات المحلية والأسلاك التابعة لها	الفصل الرابع	10
155	تعداد الموارد البشرية العاملة بالإدارة البلدية		11
164	ترتيب الجزائر وفقاً لمؤشر مدركات الفساد خلال الفترة من سنة 2015م إلى غاية سنة 2023م		12
182	التعداد السكاني في البلديات الجزائرية خلال سنة 1967م		13
184	التغيرات التي طرأت على تعداد البلديات في بعض الولايات بعد صدور التنظيم الإداري الخاص بولاية الجزائر العاصمة		14
186	الولايات التي شهدت تغير في عدد بلدياتها بعد صدور المرسوم التنفيذي 21-128		15
186	عدد البلديات في الولايات الجديدة		16
188	اختلال التقسيم الإقليمي للبلديات في بعض الولايات وفقاً لمعيار كثافتها السكانية		17
190	اختلال التقسيم الإقليمي للبلديات في بعض الولايات وفقاً لمعيار مساحتها		18

فهرس المحتويات

01.....	مقدمة:
08.....	الفصل الأول: نظام البلديات في الجزائر: الأسس وجهود الإصلاح
10.....	المبحث الأول: اللامركزية الإدارية المحلية كأساس لنظام البلديات
10.....	المطلب الأول: مدلول اللامركزية الإدارية المحلية
15.....	المطلب الثاني: أسس اللامركزية الإدارية المحلية
23.....	المطلب الثالث: مزايا تطبيق اللامركزية الإدارية المحلية
27.....	المبحث الثاني: تنظيم واختصاصات هيئتي وإدارة البلدية في الجزائر
27.....	المطلب الأول: هيئة المداولة في البلدية وصلاحياتها
34.....	المطلب الثاني: الهيئة التنفيذية في نظام البلدية بالجزائر وصلاحياتها
38.....	المطلب الثالث: تنظيم الجهاز الإداري للبلدية واختصاصاته
42.....	المبحث الثالث: إصلاحات نظام البلديات في الجزائر بعد الاستقلال
43.....	المطلب الأول: إصلاحات نظام البلديات في الجزائر من سنة 1962 إلى غاية سنة 1989
47.....	المطلب الثاني: إصلاحات نظام البلديات في الجزائر من سنة 1990 إلى غاية سنة 2011
51.....	المطلب الثالث: إصلاحات نظام البلديات في الجزائر بعد سنة 2011
56.....	خلاصة الفصل الأول:
57.....	الفصل الثاني: تحديات الديمقراطية المحلية في نظام البلديات في الجزائر وسبل ترقيتها
59.....	المبحث الأول: آليات الديمقراطية المحلية في نظام البلديات الجزائري
60.....	المطلب الأول: الانتخاب كأسس لتشكيل هيئتي البلدية في الجزائر
64.....	المطلب الثاني: المجلس الشعبي البلدي كإطار للتعبير عن الديمقراطية المحلية
68.....	المطلب الثالث: التكريس القانوني لآليات مشاركة المواطن في تسير الشؤون البلدية
73.....	المبحث الثاني: تحديات الديمقراطية المحلية على مستوى البلديات في الجزائر
73.....	المطلب الأول: مآخذ النظام الانتخابي وواقع مشاركة المواطنين في الانتخابات البلدية
81.....	المطلب الثاني: ضيق هامش تصرف المنتخبين البلديين في إدارة الشؤون البلدية
86.....	المطلب الثالث: قصور آليات مشاركة المواطنين في تسير الشؤون البلدية
92.....	المبحث الثالث: إجراءات ترقية الديمقراطية المحلية في نظام البلديات في الجزائر

المطلب الأول: إصلاح النّظام الانتخابي وتحفيز المشاركة الشّعبية في الانتخابات البلدية.....	92
المطلب الثاني: تعزيز سلطة المجلس الشّعبي البلدي في إدارة الشؤون المحلية.....	96
المطلب الثالث: مراجعة وتطوير آليات إشراك المواطن في تسيير الشؤون البلدية.....	100
خلاصة الفصل الثاني:	107
الفصل الثالث: اختلالات مالية البلديات في الجزائر وآفاق إصلاحها.....	108
المبحث الأول: أسس وإجراءات تسيير مالية البلديات في الجزائر.....	110
المطلب الأول: إيرادات تمويل ميزانية البلديات في الجزائر.....	110
المطلب الثاني: نفقات البلديات في الجزائر.....	116
المطلب الثالث: إجراءات ضبط وتنفيذ ميزانية البلديات.....	120
المبحث الثاني: المشكلات المالية للبلديات في الجزائر.....	124
المطلب الأول: المطلب الأول: تفاقم العجز المالي للبلديات.....	124
المطلب الثاني: ضعف عوائد الجباية المحلية المحصّلة لفائدة البلدية.....	129
المطلب الثالث: مساهمة ضريبة لمداخيل ممتلكات البلدية في ميزانيتها.....	133
المبحث الثالث: إصلاح مالية البلديات في الجزائر.....	138
المطلب الأول: إصلاح الجباية المحلية.....	138
المطلب الثاني: إعادة النظر في إجراءات تسيير الممتلكات البلدية.....	141
المطلب الثالث: تفعيل دور شركاء التنمية في تطوير موارد البلدية.....	144
خلاصة الفصل الثالث:	149
الفصل الرابع: التّحديات الإدارية ومشكلات التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر وسبل معالجتها.....	150
المبحث الأول: التّحديات الإدارية لنظام البلديات الجزائري.....	152
المطلب الأول: نقائص سياسة التوظيف في البلديات.....	152
المطلب الثاني: نقائص سياسة التكوين بالبلديات.....	158
المطلب الثالث: الفساد الإداري كعمق لإدارة وتسيير البلدية في الجزائر.....	163
المبحث الثاني: آفاق معالجة تحديات التسيير والإدارة في البلديات.....	168

المطلب الاول: إصلاح الجوانب المتعلقة بسياسة التوظيف في البلديات.....	168
المطلب الثاني: إصلاح سياسة التكوين بالبلديات.....	172
المطلب الثالث: إجراءات التصدي لظاهرة الفساد الإداري بالبلديات.....	177
المبحث الثالث: مشكلات وآفاق إصلاح التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر.....	182
المطلب الأول: جهود إصلاح التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر من سنة 1962 وإلى غاية الآن...	
.....	182
المطلب الثاني: مشكلات التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر.....	186
المطلب الثالث: آفاق معالجة مشكلات التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر.....	193
خلاصة الفصل الرابع:	198
خاتمة:	199
التوصيات.....	203
قائمة المصادر والمراجع.....	205
فهرس الأشكال والجداول.....	220
فهرس المحتويات.....	223
الملخص	227

الملخص

يحظى إصلاح نظام البلديات في الجزائر باهتمام متزايد خاصة في الآونة الأخيرة، فالبلدية هي أكثر مؤسسة يحتك بها المواطن و يتفاعل معها، كما أنها تضطلع بأدوار تنموية هامة على المستويين المحلي والوطني، ويتجلى زيادة اهتمام السلطة السياسية في الجزائر بقضايا إصلاح نظام البلدية من خلال الجهود المتكررة لإدراج تعديلات بهدف تحسين أداء البلديات لاختصاصاتها، غير أن نظام البلديات في الجزائر لا يزال يواجه تحديات عويصة خاصة في المجالات التالية: الديمقراطية المحلية، مالية البلديات، التسيير الإداري، التقسيم الإقليمي للبلديات، فواقع الديمقراطية المحلية على مستوى البلديات يفصح عن اختلالات سلبية كثيرة تتطلب حلول واقعية تتيح للمواطنين التعبير عن إرادتهم بحرية و تسمح للمنتخبين بممارسة صلاحياتهم بفاعلية، كما أن وضع مالية البلديات يكشف عن ضعف كبير في مداخل البلديات في مقابل توسع لصلاحياتها ما يستدعي إعادة النظر في تسيير مالية البلديات ومنحها حرية أكبر للاستثمار في مواردها الذاتية، وفي ما يتعلق بتسيير وإدارة البلديات يتبين أن هذه الأخيرة تواجه مشكلات متعددة خاصة في جانبي التوظيف والتكوين، كما أن ظاهرة الفساد الإداري تعد المعرقل الأكبر لجهود التنمية المحلية، وبالتالي فإن إصلاح هذه التحديات يستدعي مراجعة وإعادة تقييم لفاعلية برامج التوظيف والتكوين المحلي، وإرساء آليات جديدة لمحاربة ظاهرة الفساد الإداري، علاوة على ذلك فإن التقسيم الإقليمي للبلديات في الجزائر يحتاج لإعادة النظر وأن يكون هذا التقسيم مبني على أسس علمية تضمن الاستغلال الأمثل للإمكانات والموارد المحلية على مستوى كل إقليم بلدي، وبالتالي فإن تشخيص هذه التحديات وصياغة حلول واقعية لها سيساهم بشكل فعال في تقوية أداء البلديات للأدوار المنتظرة منها بما يرتقى لمستوى تطلعات المواطنين

الكلمات المفتاحية: نظام البلديات؛ اللامركزية المحلية؛ التحديات؛ التنمية المحلية؛ آفاق الإصلاح.

Abstract

The reform of the municipal system in Algeria has garnered increasing attention recently, as the municipality represents the primary institution for citizen interaction and engagement. Furthermore, it plays a pivotal role in driving local and national development. The political authority's commitment to reforming this system is evident through repeated legislative efforts aimed at enhancing the performance of municipalities in executing their mandates. Nevertheless, the Algerian municipal system continues to face formidable challenges, particularly in the areas of local democracy, municipal finance, administrative management, and territorial division, the current state of local democracy reveals significant

structural imbalances that necessitate realistic solutions to empower citizens to express their will freely and enable elected officials to exercise their powers effectively, Regarding municipal finance, there is a stark disparity between limited revenues and expanding responsibilities, which calls for a fundamental restructuring of financial management and granting municipalities greater autonomy to invest in their self-generated resources, in terms of administrative management, municipalities suffer from multifaceted issues, particularly in recruitment and professional training. Moreover, administrative corruption remains a major impediment to local development. Addressing these challenges requires a comprehensive evaluation of recruitment effectiveness and local training programs, alongside the establishment of robust mechanisms to combat corruption. Additionally, the territorial division of municipalities in Algeria requires a revision based on scientific criteria to ensure the optimal utilization of local resources. Diagnosing these challenges and formulating pragmatic solutions is essential to strengthening municipal performance and meeting the growing expectations of citizens.

Keywords: Municipal System; Local Decentralization; Challenges; Local Development; Reform Perspectives.