جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق و العلوم السياسية

المرجع: .....

قسم :العلوم السياسية

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

المجالس المحلية ودورها في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

الشعبة: العلوم السياسية

التخصص: الادارة المحلية

من إعداد الطالب :

حمدي شريف عابد

تحت إشراف الأستاذ :

عباسي عبد القادر

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ/د	فراحي محمد	رئيسا
الأستاذ /د	عباسي عبد القادر	مشرفا مقررا
الأستاذ/د	بوغازي عبد القادر	مناقشا

السنة الجامعية: **2021/2020**

نوقشت يوم:**2021/07/28**

الاهداء

أهدي هذا العمل إلى أعز ما يملك الإنسان في هذه الدنيا إلى ثمرة نجاحي إلى من أوصى بهما الله سبحانه وتعالى : " وبالوالدين إحسانا "

إلى الشمعة التي تحترق من أجل أن تضئ أيامي إلى من ذاقت مرارة الحياة وحلوها، إلى قرة عيني وسبب نجاحي وتوفيقي في دراستي إلى

أمـــي

أطال الله في عمرها

إلى الذي أحسن تربيتي وتعليمي وكان مصدر عوني ونور قلبي وجلاء حزني ورمز عطائي ووجهني نحو الصلاح والفلاح إلى

"أبي

أطال الله في عمره

إلى أخواتي وجميع أفراد عائلتي

إلى أستاذ " عباسي عبد القادر " و جميع الأساتذة الأجلاء الذين أضاءوا طريقي بالعلم

وإلى كل أصدقاء الدراسة و العمل ومن كانوا برفقتي أثناء إنجاز هذا البحث إلي كل هؤلاء وغيرهم ممن تجاوزهم قلمي ولن يتجاوزهم قلبي أهدي ثمرة جهدي المتواضع.

شكر وتقدير

- الحمد لله على توفيقه وإحسانه، والحمد لله على فضله وإنعامه، والحمد لله على جوده وإكرامه، الحمد لله حمدا يوافي نعمه ويكافئ مزيده

أشكر الله عز وجل الذي أمدني بعونه ووهبني من فضله ومكنني من إنجاز هذا العمل ولا يسعني إلا أن أتقدم بشكري الجزيل إلى كل من ساهم في تكويني وأخص بالذكر أستاذي الفاضل

" " عباسي عبد القادر " "

الذي تكرم بإشرافه على هذه المذكرة ولم يبخل علي بنصائحها الموجهة لخدمتي

فكان لي نعم الموجه والمرشد

كما لا يفوتني ان أشكر أعضاء لجنة المناقشة المحترمين الذين تشرفت لمعرفتهم وتقييمهم لمجهوداتي

كما أشكر كل من قدم لي يد العون والمساعدة ماديا أو معنويا من قريب أو بعيد

إلى كل هؤلاء أتوجه بعظيم الامتنان وجزيل الشكر المشفع بأصدق الدعوات.

مقدمة

مقدمة:

يعد موضوع المجالس المحلية من أهم الموضوعات التي شغلت إهتمام علماء الاجتماع السياسي والاقتصاد و الادارة، كما تشغل اهتمام السياسيين والتنفيذيين، سواء كان ذلك في الدول النامية او الدول المتقدمة فتنمية المجتماعات لاتحققها فقط الجهود الرسمية التي يبذلها أجهزة الدولة فهذه تظل غير كافية إن لم تجد من المواطنين كل الدعم والمشاركة في انجاحها بصورة مختلفة.

والمشاركة الشعبية هدف ووسيلة، فهي هدف الحياة الديموقراطية السلمية، التي تتركز على اشتراك المواطنين في تحمل مسؤوليات التفكير والعمل ومن اجل مجتمعيهم، وهي وسيلة لانه عن طريق المشاركة يشعر الناس بانهم يمارسون طرق واساليب لتحقيق اهداف مجتمعاتهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

ومن خلال هذا الموضوع يبرز ان تظافر الجهود الشعبية مع الجهود الحكومية اصبح اليوم أمرًا في بالغ الأهمية، لتحقيق تنمية يتقبلها المجتمع ولحل مشاكله الحقيقية، حيث يجب إشراك كل أفراد المجتمع المحلي في التفكير والعمل على وضع البرامج التي تهدف إلى النهوض بهم. لذلك تعتبر المجالس المحليةمن أكثر العناصر أهمية وفعالية للوصول إلى تنمية المجتمع المحلي، لأن كل تنمية حقيقية لمجتمع ما تتطلب المشاركة الإيجابية والمبادأة التلقائية لأفراد هذا المجتمع، وإن لم تأت هذه المشاركة بشكل تلقائي من المواطنين؛ فإن على الدولة (ممثلة في الجماعات المحلية) استثارتها، وذلك باستخدام مختلف الآليات والوسائل الممكنة، من خلال إثارة الوعي بمستوى حياة أفضل، وإقناع الأفراد بالحاجات الجديدة للمجتمع، وتعويدهم على أنماط جديدة من العادات الاقتصادية والاجتماعية.

إشكالية الدراسة:

يستدعي موضوع الدراسة تحليله، والتعمق في أبرز مضامينه، وذلك من خلال طرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى تساهم المجالس المحليةفي تحقيق التنمية المحلية؟

ويتفرع من السؤال الرئيس السابق عدة تساؤلات فرعية أخرى :

– ما مدى وعي المجتمع بالمفهوم الصحيح لمبدأ المشاركة المجتمعية؟

– ما هي المجالات المسموح بها للمواطنين لتحقيق المجالس المحلية؟

– ما هي المعيقات التي تحول دون تحقق مبدأ المشاركة المجتمعية ؟

– ما هو مستوي أولوية المجالس المحلية؟

– ما مدي التزام البلديات الجزائر بشكل خاص في تطبيق مفهوم المجالس المحلية

الفرضية الرئيسية:

للإجابة على الإشكالية والأسئلة الفرعية يمكن الاعتماد على الفرضية الرئيسية التالية:

يرتبط نجاح التنمية المحلية بتفعيل دور المشاركة الشعبية

الفرضيات الفرعية:

تتفرع عن هذه الفرضية الرئيسية الفرضيات الفرعية التالية:

– توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين تطبيق المشاركة المجتمعية في خطط وسياسات عمل البلدية و تمثيل المواطنين من خلال المجلس البلدي.

– توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين تطبيق المجالس المحليةفي خطط و سياسات عمل البلدية و عرض المشاريع على المواطنين قبل إقرارها.

– توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين تطبيق المجالس المحليةفي خطط و سياسات عمل البلدية و تقييم احتياجات المواطنين.

– توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين تطبيق المشاركة المجتمعية في خطط و سياسات عمل البلدية و اجتماعات البلدية العامة مع المواطنين.

– توجد علاقة ذات دلالة احصائية بين الالتزام بلوائح وقوانين وزارة الداخلية والجماعات المحلية ودور المجالس المحليةفي تفعيل التنمية المحلية ودورها في رسم خطط وسياسات الهيئات المحلية في الجزائر

منهج الدراسة:

تحاول الدراسة الإجابة على الأسئلة السابقة باستخدام المناهج التالية:

- **المنهج التاريخي:** وهو يسمح بدراسة الظواهر في إطارها الزماني، والتطورات التي لحقت بها، وذلك من خلال سرد الوقائع وتكريسها، مع إعطاء أهمية للتفسير، بهدف معرفة الظروف التي أدت إلى ميلاد الظاهرة المدروسة وتطورها، وقد تم الاعتماد على هذا المنهج فيما يخص دور المشاركة الشعبية في تفعيل التنمية المحلية

- **المنهج القانوني:** وهو يفترض وجود مجموعة من المعايير، الضوابط والقواعد التي يقوم باستخدامها بغية التوصل إلى شرعية الفعل أو عدمه، كما يركز على دور المشاركة الشعبية في تفعيل التنمية المحلية من حيث أطرافها، كيفية إعدادها، توقيعها، التصديق عليها، تجديدها وتفسيرها، وقد تم استخدام هذا المنهج من أجل تبيين أهم التحديات والمعوقات التي تواجه المجالس المحليةفي التنمية المحلية .

-**تحليل المضمون:** وهو يستخدم في تحليل الأوضاع السياسية، والاقتصادية والاجتماعية القائمة في أي مجتمع، وذلك من خلال دراسة مجموعة من التقارير بطريقة موضوعية، وسيتم استخدام هذا المنهج في دراسة وتحليل البيانات الخاصة بأسباب تفعي التنمية المحلية ومشاركتها الشعبية.

- **منهج دراسة الحالة:** وهو يتجه إلى جمع البيانات العلمية المتعلقة بأية ظاهرة أو وحدة سواء كانت فردا أو دولة، وهو يقوم على أساس التعمق في دراسة مرحلة معينة من تاريخ الظاهرة أو دراسة جميع المراحل التي مرت بها، ومعرفة أهم العوامل المؤثرة في تلك الظاهرة وإبراز أسبابها المختلفة، وقد تم الاعتماد على هذا المنهج من خلال دراسة دور المشاركة الشعبية في تفعيل التنمية المحلية.

أهمية الدراسة:

تبرز أهمية التنمية المستدامة كضرورة اقتضتها تجربة تطبيق التنمية ،وفق المنظور التقليدي في ظل النظام الاقتصادي الحر ، القائم على المصلحة الفردية الضيقة

والاستغلال الفاحش للموارد الطبيعية ، واعتبار الربح معيار النجاح الاقتصادي ، الأمر الذي ترتب عنه أضرار وخيمة على الكوكب ، والحياة الإ نسانية ،من استنزاف الموارد وتلويث البيئة واللامساواة ، وهذا ما فرض اعادة النظر في التنمية ومر تكزاتها لتحقيق تنمية متوازنة تراعي الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والبيئية, ونسعى من خلال هذه الدراسة لمعرفة مدى مساهمة البلدية في التنمية المحلية المستدامة ،أضف إلى ذلك أن تأخرها يؤثر على المواطن بالدرجة الأولى ، مما يجعلنا نعيش في قلق دائم و مشكلات كثيرة متعددة ، بسب افتقاده لمعظم الحاجيات الضرورية المتصلة بكرامته و آدميته ،و على فعالية البلدية باعتبارها أداة تنموية وتتمثل هذه الأهمية في:

أ- **الأهمية العلمية:** تكتسب التنمية المحلية أهمية خاصة ،نظرا لارتباطها المباشر بحاجيات المواطن ومشكلاته ، مما يجعلها المؤشر الذي يكشف عن واقع التنمية في المجتمع ، اجتماعيا واقتصاديا ومدى سلامة المحيط البيئي

ب- الأهمية العملية: ، خاصة بعد أن اتخذت التنمية بعدا جديدا ، يراعي التوازن بين المتغيرات الاجتماعية والبيئية لتحسين حياة المواطن ، وهذا ما يجعل الدور الذي تلعبه البلدية خاصة في مجال حماية البيئة (تسيير النفايات ، إنشاء مساحات خضراء ، التشجير) أي المحافظة على البيئة بصفة عامة .

أسباب اختيار الموضوع:

تم اختيار هذا الموضوع للأسباب التالية:

أ- الأسباب الموضوعية:

أن التنمية المحلية أحد مواضيع الساعة نظرا للأهمية التي أصبحت تحظى بها القضايا البيئية ،والتنمية البشرية من جهة ، وللدور الذي تقوم به البلدية من برامج ومخططات للتنمية المحلية ، ويمكن أن تضيف هذه الدراسة ولو قدر يسير إلى التراكم المعرفي ، في مجال العلاقة بين البلدية والتنمية المحلية.

– القيمة العلمية والعملية لموضوع التنمية المحلية لما تمثله البلدية كأساس لأي عملية تنموية كجزء معتبر من اهتمامات علم اجتماع التنمية .

– توفر المراجع العلمية المتخصصة ،و الوثائق الإدارية حول الموضوع ،حيث شكل موضوع التنمية المحلية حقلا خصبا للعديد من الدراسات ، و الأبحاث الأكاديمية و المؤلفات ، بالإضافة إلى وفرة الملتقيات و الندوات العلمية ، التي أولت الموضوع أهمية بالغة خاصة بالاهتمام بالتنمية المحلية المستدامة .

– المحيط الاجتماعي ، حيث يشهد غياب التناسب بين التنمية المحلية كمهمة من مهام البلدية، و حاجة السكان لبرامج تنموية محلية ، تلبي فيها حاجيات السكان و تدفعهم إلى المشاركة في عملية التنمية , وذلك من خلال مبادراتهم الذاتية و تحمل مسؤوليتهم في تحسين أوضاعهم

ب– الأسباب الذاتية:

– التنمية المحلية المستدامة هي من أقرب الموضوعات المرتبطة باختصاص علم اجتماع التنمية والتغير الاجتماعي .

– اهتمام الباحث بهذا الموضوع باعتباره أكثر ارتباطا بحياة المواطن ، خاصة في الوسط الحضري وما يتطلبه من مرافق مختلفة ، اجتماعية ، ثقافية ، خدمية ، اقتصادية...

أهداف الدراسة:

تسعى الدراسة الي تحقيق الاهداف التالية

- توضيح دور المشاركة الشعبية في تفعيل التنمية المحلية

– تحديد مدى انتشار وصحة مفهوم المجالس المحليةلدى فئة الدراسة.

– تحديد أولوية العمل علي تحقيق مبدأ المجالس المحليةلدى فئة الدراسة.

– قياس مدى تطبيق مبدأ المجالس المحليةفي البلديات من حيث الشفافية في منهجية عمل البلدية ، آلية اتخاذ القرار ، المجلس البلدي ، لجان الأحياء ، اجتماعات البلدية العامة مع المواطنين.

أدبيات الدراسة:

لدراسة موضوع دور المجالس المحليةفي تفعيل التنمية المحلية ، كان لزاما التعمق في دراسة عدد من الكتب، المذكرات والمقالات التي تطرقت إلىها وهي تتمثل فيما يلي:

1)- الدراسات الاجنبية وتشمل

1. دراسة كلينار(1970) حول مجالس الأحياء السكنية في حركة التنمية الحضرية في دلهي، حيث اكدت الدراسة ان هذه المجالس لم تحقق اهدافها بالكفاءة الواجبة حيث أن غالبية افراد المجتمع لا تفهم دورها أو دور مجالس الأحياء حيث لعبت الطائفة والسن كمحددات اساسية في دورها .

2. دراسة أكركار(2001)حول المشاركة المجتمعية والتنمية وقامت الدراسة بعرض عام عن الجندر والتنمية وبحث أهمية المشاركة المجتمعية وخصوصا لدور المرأة وحاول وضع مقارنات بين الدول من خلال عرض تجاربها في دراسة علاقة المشاركة المجتمعية والتنمية مؤكة أهمية التعلم من تجارب الاخر خصوصا الدول النامية وأخيرا أهمية اللامركزية في العمل الاجتماعي من خلال هيئات الحكم المحلي وخاصة من خلال تشكيل لجان متخصصة لدورها الهام في المشاركة المجتمعية.

3. دراسة ميثونجي وكوس(1998) حول المشاركة المجتمعية في تنمية المجتمع المحلي في كينيا ونيروبي حيث اكدت على ان المشاركة المجتمعية ليست صيرورة مفتوحة وعفوية يشترك فيها الجميع بشكل عادل مما يؤدي إلى توافق حول المسائل المطروحة بل هي صيرورة أساسية ومعقدة يؤثر فيها الخلل في توزيع الموارد والسلطة بين المشاركين والمشاركين المحتملين بشكل كبير على أهداف المشاركة واشكالها وخرجت الدراسة بعدة استنتاجات من اهمها

- الوعي بأن المشاركة المجتمعية هي مسألة هامة جدا في قضايا التنمية.

– تستخدم الوسائل التشاركية ضمن مجموعة نقاش متشابهة ومنفصلة للرجال والنساء لجان متخصصة بحسب العمر، الوضع العائلي، التركيبة الإجتماعية.

– تولي أهمية كبرى للبنى التشاركية مثلا مكان وزمان الاجتماع، معايير القصور، معايير بمشاركة مجموعات اجتماعية مختلفة

(2) . الدراسات العربية وتشمل :

1. **دراسة ملكية (1989)** وكانت بعنوان بين الايجابية واللامبالاة في مصر وتركزت حول اتجاهات الفرد نحو العمل الجماعي حيث كشفت الدراسة عن تزايد وعي أفراد العينة بالمشكلات التي تواجههم في مجتمعهم المحلي، ولكنه أكد على أنه بالرغم من تزايد الوعي الجماعي بالمشكلات المحلية الا أنه لوحظ اعتماد كبير من قبلهم على الاجهزة الحكومية لحلها.

2. **دراسة عبد الكريم سعيد أسعد اسماعيل (2005)** حول دور الهيئات المحلية في فلسطين في تعزيز المشاركة واحداث التنمية السياسية، تركزت هذه الدراسة حول أهمية تعزيز المشاركة والتنمية بكافة اوجهها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وعلى دورها في عملية البناء الديمقراطي والتمثيل السياسي والمشاركة بين جمهور المواطنين والهيئات المحلية والحكومة المركزية وخلصت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات ومن اهمها ضرورة ترسيخ مبدأ المشاركة المجتمعية من أجل بناء حكم صالح مبني على الديمقراطية وسياسة المشاركة في الهموم والطوحات

3 . زمزمي(2004) بعنوان مراكز الأحياء في المجتمع السعودي تجربة واقعية ونظرة مستقبلية حيث ركزت على عدة محاور من أهمها العمل الاجتماعي في الاسلام كذلك مراكز الأحياء تجربة واقعية، أما الثالث نظره مستقبلية لمراكز الأحياء السكنية وخرجت الدراسة بعدة توصيات من اهمها ضرورة أن تقوم الجهات المعنية بتفقد حاجات المجتمع وبالتعرف على

مطالبهم من خلال استفتائهم وحوارهم ومشاركتهم ودعم مراكز الأحياء من قبل الدولة والشركات والمؤسسات الأهلية والإفادة من تجارب الدول الأخرى في تفعيل تجربة مراكز الأحياء.

4 . **دراسة أبو عجرم(2006)** حول دور الوعي البلدي في التنمية المحلية في لبنان , وتطرقت الدراسة إلى مفهوم التنمية المحلية وبعدها الممتد بين المحلي والوطني وهذا لا يمكن إلا من خلال المشاركة المجتمعية بين جميع العناصر الفاعلة في المجتمع لأهمية المشاركة المجتعية في تعديل السلوك الاجتماعي للمواطنين وفي بناء معايير وقيم ايجابية لتؤدي خطوات في التنمية النابعة من الاحتياجات الحقيقة للأهالي ومن خلال بناء علاقة تعاون وثقة ما بين السلطة الوطنية وبينهم، مبدية أهمية ذلك في العمل البلدي حيث توضع خطة تكاملية قائمة على التوعية والتثقيف بأهمية المشاركة في الحياة العامة من خلال تعميق الحوار بين كافة شرائح المجتمع خاصة الشباب والمرأة وتفعيل العمل المجتمعي على مستوى أصغر وتعميم مفهوم لجان الأحياء، وأكدت أهمية مشاركة لجان الأحياء بالذات فهي أكثر الاطر و المنهجيات و الاساليب نجاحا لتوظيف قدرات الناس في قضايا الشأن العام وفي الامور الحياتية في حيهم استنادا إلى طاقاتهم الذاتية.

5. **دراسة عبد العاطي(2005)** حول الحكم المحلي في فلسطين وتناولت أبعاد ومفاهيم الحكم المحلي وتسليط الضوء على عمل الهيئات المحلية ودروها الخدماتي التنموي و ابراز المعيقات التي تواجه هذه الهيئات وخرج بأهم التوصيات: تطوير الهيئات المحلية اداريا وماليا وخدماتيا من قبل 3 أطراف(السلطة، منظمات المجتمع المدني، المواطنين) من خلال العمل على تعزيز التنمية والتطور الشامل للخدمات والانطلاق من الاولويات والحاجات الملحة للجماهير في تنفيذ المشاريع التطويرية.وضروة تطوير اليات انفتاح على الجمهور والسماح لممثلين القطاعات المختلفة بالمشاركة و الاطلاع من خلال الاتصال والتواصل مع المجتمع المحلي بتشكيل لجان منطقية شعبية في كل حي والتي تكون قادرة على تمثيل الموطنين أمام الهيئات المحلية مؤكدا أهمية وضرورة اشراك العناصر النسائية والشبابية في هذه اللجان.

وبهذا حاولت الدراسة جمع أكبر قدر ممكن من المعلومات بالاستعانة بالدراسات السابقة وبما كتب حول الموضوع في الكتب والمجلات العلمية، رسائل ماجستير، والاستفادة من المضامين بين هذه الدراسات وبين الدراسة الحالية من خلال القيام بعملية الربط والتحدث عن دور المشاركة المجتمعية في تنمية المجتمع المحلي واخذ لجان الأحياء السكنية كحالة دراسية. والذي يضفي على الدراسة الحالية ميزة جديدة. إلا أن الاطلاع على هذه الدراسة افاد في النهج العلمي المتبع في هذ البحث.

تقسيم الدراسة:

تبعا لعنوان المذكرة والإشكالية المتمحورة حولها، وبالاعتماد على مجموعة من المناهج، عولج موضوع الدراسة من خلال خطة تم تقسيمها إلى الفصلين :

حيث تناولت في الفصل الأول إطار المفاهيمي للمشاركة الشعبية ، ويتضمن مبحثين جاء الأول بعنوان مفهوم المجالس المحلية في تفعيل التنمية المحلية و المبحث الثاني بعنوان التحديات والمعوقات التي تواجه المجالس المحليةفي التنمية المحلية ، لكون هذه المجالات واسعة و متعددة لا يمكن حصرها في بحث كهذا .

أما الفصل الثاني بعنوان فيه آليات التفعيل المشاركة الشعبية في التنمية المحلية وتتضمن مبحثين جاء الأول بعنوان فعالية الإطار البشري للبلدية والمبحث الثاني بعنوان المشاركة في إدارة التنمية المحلية وخاتمة حددنا فيها نتائج البحث راجيين أن تكون في المستوى البحث و الجهد المطلوب

الفصل الأول إطار المفاهيمي للمجالس المحلية

يهدف الفصل الى التعرف على مفهوم المجالس المحلية وأهميتها وتحديد أهدافها، وشروطها، وخصائصها ومبادئها، وإبراز آليات المجالس المحليةمن خلال الطرق والأساليب والمستويات المختلفة للمجالس المحلية ، فضلًا عن التعرض إلى التحديات التي تواجه المجالس المحلية ودورها في التنمية، كما يرمي البحث إلى التعرض لبعض قصص نجاح المجالس المحلية والتي تبرز فيها دور الشباب بشكل واضح وفعال والإشارة لبعض منها على مستوى العالم.

المبحث الاول : مفهوم المجالس المحلية في التنمية المحلية

لقد ظهر مفهوم المجالس المحلية لأول مرة ضمن مفاهيم التنمية في نهاية الخمسينات من القرن الماضي وذلك من خلال عمل الخبراء في مجالات التنمية، والذين وجدوا أن من أهم أسباب فشل مشروعات التنمية يعود إلى أن اهتمامات السكان بعيدة تماما عن تصورات المخططين والمنفذين لهذه المشروعات. وانتهوا إلى اعتبار إستراتيجية المشاركة في المتغير الأساسي الذي يؤدي إلى نجاح أو فشل مشروعات التنمية[1].

المطلب الاول : تعريف المجالس المحلية:

يقصد ب المجالس المحلية ، العملية التي يقوم من خلالها الفرد بالإسهام الحر الواعي في صياغة نمط الحياة العامة في النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وذلك بان تتاح له الفرصة الكاملة للمجالس في وضع الأهداف العامة لحركة المجتمع، وتصور أفضل الوسائل لتحقيق هذه الأهداف. كما تعرف بأنها العملية التي يقوم من خلالها الفرد بدور في الحياة السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية ، فهي تتضمن المجالس في عديد من الجوانب اختيار حكام المجتمع وقادته، وعضوية هيئات التطوع، الاشتراك في لجان المجتمع المختلفة، المشاركة في تخطيط وتنفيذ البرامج والإسهام فيها بالفكر والعمل، لتحقيق ما تسفر عنه المشاركة في

1- محمد سعيد الحلب، **دور القطاع الأهلي في اقتصاد السوق الاجتماعي**، مقالة رقم06، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، 27-12-2005، ص ص. 8-9.

الأنشطة المحلية والوطنية وبذلك يمكن القول بان المجالس المحليةفي ممارسة يومية يتفاعل من خلالها الأفراد والحكومة، وتهدف إلى تحديد الأهداف العامة لحركة المجتمع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تلتزم الحكومة بتنفيذها ويلتزم أفراد المجتمع بالمساهمة في تحقيقها وانجازها[1].

وبصفة عامة يمكن تعريف المجالس المحليةعلى أنها:" العملية التي تتيح لجميع أفراد المجتمع المحلي وجماعاته المؤهلة بموجب القوانين فرصًا للتعبير عن آرائهم، ودورًا في إعداد الخطط والمشروعات المحلية وتنفيذها ومتابعتها والرقابة عليها بشكل مباشر وغير مباشر، بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتحسين نوعية حياة السكان، وإشباع حاجاتهم بعدالة دون الإضرار بالمصالح الوطنية[2].

الفرع الاول : مفهوم المجالس المحلية في التنمية المحلية:

إذا كانت التنمية المحلية في بعدها الإقليمي والوطني تعرف على أنها تلك العمليات التي تبذل بقصد ووفق سياسيات عامة لأحداث تطور وتنظيم اجتماعي واقتصادي للناس وبيئاتهم المحلية أو الإقليمية أو الوطنية بالاعتماد علي المجهودات الحكومية والأهلية المنسقة، علي أن تكتسب كل منها القدرة علي مواجهة مشكلات المجتمع نتيجة هذه المعطيات، وإذا كان مفهوم المشاركة كما راينا بمدلوله العام يشير إلي أنها " العملية التي من خلالها يكون للفرد دور في الحياة السياسية والاجتماعية لمجتمعه وتكون لديه الفرصة لأن يشارك في وضع الأهداف العامة واختيار أفضل الوسائل لتحقيقها وإنجازها[3] فإنه يمكن الاستنتاج أن المجالس المحليةبمفهومها التنموي هي "إشراك الناس بدرجة أو بأخرى في التصميم والإشراف علي تنفيذ

1- منصور بن لرتب ، **استراتيجية التنمية الإدارية في الجزائر**، أطروحة دكتوراه ، غير منشورة، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1988 ، ص ص.**261** .

2- بدون ذكر المؤلف، **المشاركة الشعبية في التخطيط و إعداد الموازنات**، تحالف المشاركة الشعبية في إعداد الموازنة العامة للبلديات، الأردن، بدون ذكر سنة النشر، ص.**2**

3- سميرة كامل محمد ، **التنمية الاجتماعية**، المكتب الجامعي ،الإسكندرية،1988، ص 132.

سياسيات ومشروعات التنمية المحلية، سواء بجهودهم الذاتية أو بالتعاون مع الأجهزة الحكومية المركزية والمحلية.

ومن هذا المنطلق، فإن المجالس المحلية في التنمية المحلية ليست مجرد أداة، بل هي عنصر حاسم للتاكيد على عملية تنموية فعالة، ومشاركة الناس على المستوى المحلي والإقليمي والوطني يعني انطلاق التنمية من القاعدة تجاه رأس الهرم، أي التنمية من أسفل، فالمشاركة تعمل على ربط جهود الأفراد المحليين بمساعدة الحكومة المركزية، مما يجعلها من أهم دعائم نجاح الخطط والسياسيات التنموية في المجتمع المحلي [1].

الفرع الثاني : أهمية المجالس المحلية في التنمية المحلية وأهدافها:

أشارت الدراسات التي أجريت على موضوع التنمية في بلدان العالم الثالث في أواخر القرن العشرين إلى أهمية المشاركة في التنمية المحلية وحتميتها، في كونها تعمل على تناسب الخدمات التي تقدمها للسكان المحليين مع احتياجاتهم التي حددوها بأنفسهم، كما أنها تتيح الفرصة لمختلف فئات المجتمع للمساهمة والقيام بدور إيجابي في مساندة وتنفيذ وتتبع سير المشروعات التنموية التي تمس مجتمعهم، إضافة الى ترشيد توزيع الخدمات بين مختلف تلك الفئات والمستويات في المجتمع.

وتعمل المشاركة على زيادة تماسك أفراد المجتمع وتدعيم جوانب التعاون بينهم وبين الحكومة، من خلال إتاحة الفرصة للممارسة الديموقراطية، من خلال تكريس أسلوب الإدارة اللامركزية[2] إضافة إلى تلك الأهداف ذات الطابع السياسي الاجتماعي، هناك جملة أخرى من

1- عبد الهادي الجوهري، **أصول علم الاجتماع السياسي**، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1966،ص 32.

2- طارق بركات (2014(، **تفعيل دور المشاركة الشعبية والتمكين المستدام في التنمية المحلية**، مجلة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، المجلد 26، العدد 5،2014 ، ص 66.

أهداف المشاركة ذات الطابع الاقتصادي تتمثل في تقليل التكلفة وتخفيف الأعباء على الحكومة، من خلال الاستغلال الأمثل للموارد المحلية في المجتمع [1].

وللمشاركة أيضًا أهداف على المستوى الأخلاقي للفرد، فهي تعمل على تدريب الأفراد على تحمل المسؤولية وتدعم شعورهم بالواجب، وتزيد من الوعي الاجتماعي، مما يؤدي إلى تغذية المشاركة ومساعدتها على الامتداد الرأسي والأفقي، وتعوّد الأفراد الحرص على المال من خلال تضافر الجهود المحلية والحكومية، لتحقيق الأهداف التنموية على المستوى المحلي والوطني [2].

تعمل المجالس المحلية على تحقيق الأهداف التالية[3]:

* **تقليل التكلفة** :حيث تعمل المشاركة على ترشيد القرارات وترتيب الأولويات حسب حاجات السكان، مما يحقق كفاءة الاستخدام الأمثل للموارد المحلية المتاحة.

* **ضمان التأييد الجماهيري والشعبي للمشروعات** :حيث أن المشاركة وسيلة لتقريب حاجات السكان ومطالبهم مع واقع الموارد المحلية المتاحة، مما يحقق رضا السكان المحليين ودعمهم للمشروعات التنموية.

* **توجيه الموارد المحلية نحو المشروعات الإنتاجية** :ففي حال غياب المشاركة فإن الضغوط الشعبية تتجه نحو الحاجات المادية أو الاستهلاكية، ولا تتفهم أهمية المشروعات الإنتاجية التنموية المستقلة، لذلك فإن مشاركة المواطنين تعمل على توجيه الموارد المحلية نحو المشروعات الإنتاجية بدلًا من الحاجات الاستهلاكية، بما ينعكس إيجابًا على حياة المشاركين في المستوى الزمني المتوسط والبعيد.

1- أحمد مصطفي خاطر، **تنمية المجتمع المحلي، الاتجاهات المعاصرة**، المكتبة الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص 231.

2- منال طلعت محمود (2001(، **التنمية والمجتمع، مدخل نظري لدراسة المجتمعات المحلية**، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2001، ص 247.

3- ميمون الطاهر، **مفهوم المشاركة الشعبية في التنمية المحلية**،كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التيسيير، جامعة سطيف، بدون تاريخ نشر، ص 4.

*** تحقيق الفاعلية للمشروعات** :وهذا من خلال:

- توفير بيانات حقيقية على واقع المجتمعات المحلية.
- إقامة نسق من العلاقات السليمة، يراعي قيم وعادات المجتمع.
- ضمان التكامل والتعاون المشترك بين مستويات التنمية الوطنية والمحلية.

*** تحقيق التوظيف الأمثل للمساعدات الاجتماعية** :حيث أصبحت المشاركة مطلب الهيئات الدولية لضمان الاستخدام الأمثل للمساعدات وتوجيهها لصالح الجماهير، مما يشكل تحديًا للحكومات نحو تعزيز المجالس المحلية لتلبية مطالب المنظمات الدولية.

*** تحديد المشكلات والحاجات الحقيقية للسكان المحليين** :تعمل المشاركة على تحديد المشكلات والحاجات للسكان المحليين فعليًا، ومن ثم تحقيق إدارة كفيء للموارد المحلية.

***خصائص المجالس المحلية في التنمية المحلية:**

تتميز المجالس المحلية بالخصائص التالية [1]:

- **المجالس المحلية سلوك تطوعي ونشاط إرادي**، على اعتبار أن المواطنين يقومون بأداء جهودهم التطوعية لشعورهم بالمسؤولية حيال القضايا والأهداف الخاصة بالمجتمع.
- **المجالس المحلية سلوك مكتسب**، أي أنها ليست سلوكًا فطريًا يولد مع الإنسان ولا يرثها، وإنما هي مكتسبة، يتعلمها الإنسان أثناء حياته من خلال تفاعله مع الآخرين.
- **المجالس المحلية إحدى مبادئ الديمقراطية.**
- **المشاركة حق وواجب في آن واحد**، فهي من حقوق الإنسان التي أعلنتها التشريعات الدولية والدساتير المحلية.
- **المشاركة هدف ووسيلة في نفس الوقت**، هدف لأن الحياة الديمقراطية تقتضي مشاركة الجماهير في المسؤولية الاجتماعية، مما يؤدي إلى تغيير سلوكيات المواطنين وثقافاتهم نحو

1- السيد عليوة و منى محمود، **المشاركة السياسة**، موسوعة الشباب السياسية، مركز الدراسات السياسية و الاستراتيجية، القاهرة، مصر، بدون ذكر سنة النشر، ص- ص**6 -5** .

الإحساس بالمسؤولية في صنع القرار؛ وهي وسيلة كونها آلية يتمكن المواطن من خلالها أداء أو لعب دور محوري في النهوض بالمجتمع نحو الرقي والرفاهية.

– **المجالس المحلية توحد الفكر الجماعي للجماهير** : لأنها تساهم في بلورة فكرة واحدة نحو الإحساس بوحدة الهدف والمصير المشترك.

المطلب الثاني : مبادئ المجالس المحلية في التنمية المحلية:

تمحورت أهداف التنمية المحلية حول تلبية حاجات السكان وحل مشكلاتهم وتحسن نوعية حياتهم ، كعامل أساسي لتحقيق التنمية الشاملة ، وذلك من خلال مشاركة السكان المحليين في وضع أهدافهم وتحديد أولوياتهم ، كوسيلة لضمان النجاح في الخطط التنموية بشرط أن ترتكز المجالس المحلية في العملية التنموية علي أربعة مبادئ أساسية هي:

هناك أربعة مبادئ أساسية ترتكز عليها المجالس المحلية في عملية التنمية المحلية، هي[1]:

* **الشمولية** :ويعني إشراك جميع فئات السكان المحليين في إعداد الخطة (النساء ، الرجال ، الجماعات المحرومة ، الجماعات المنظمة ...) ، وتتمثل مؤشراته في مدى وضوح أهداف الخطة للسكان ، ومدى مساهمة السكان في إعداد الخطة ، وطرق التعرف على أراء السكان وآليات تحديد الأولويات.

***التفاعلية** :وتعني عدد وكثافة قنوات الاتصال بين المجالس المحلية والسكان ، والتي تتمثل مؤشراتها بعدد الوسائل والطرق التي اتبعت لإشراك المواطنين (الاجتماعات ، جلسات النقاش ، الندوات ، المؤتمرات)

* **الشفافية** :وتعني الوضوح والمصارحة ما بين السكان المحليين والمجالس المحلية ، وتتمثل مؤشراتها في مدى تأثير نتائج المشاركة العامة في إعداد الخطة وتحديد الأولويات ، ومدى تأثير التغذية العكسية في إعادة النظر في سياسة المشاركة.

1– ميمون الطاهر، **مفهوم المشاركة الشعبية في التنمية المحلية**،مرجع سابق ، ص 5.

***الاستمرارية** :وتعني المشاركة في جميع المراحل التخطيطية ، ابتداء من وضع الخطة وتنفيذها ومتابعتها.

الفرع الأول : آليات المجالس المحلية في التنمية المحلية:

تباينت أراء الباحثين حول آليات المجالس المحلية، ومن الصعوبة اعتماد إطار عام موحد للمشاركة ، إلا أنه يمكن تناول آليات المشاركة من ثلاثة جوانب رئيسية هي : أساليب ، وصور ، ووسائل المشاركة في التنمية المحلية.

1 - أساليب المجالس المحلية في العملية التنموية (أنواع):

تختلف أساليب المجالس المحلية باختلاف أشكال المساهمة التي يقوم بها الأفراد بحيث تحدد الأعمال التي يقومون بها ويمكن أن تحدث المجالس المحلية بعدة طرق وأساليب أهمها[1]:

- **المشاركة المباشرة** :يمكن تعريفها بأنها مشاركة مختلف فئات الشعب أو هيئات أو جماعات منتظمة للسلطات الحكومية في كل ما يتعلق بالعملية التنموية أو في مراحل منها، وياخذ هذا النوع من المشاركة أشكالًا عدة أهم هذه الأشكال:

- استشارة الأهالي والمجموعات المستهدفة من خلال الاجتماعات والمقابلات والمؤتمرات العامة.

- اللامركزية الإدارية والتي تتمثل في إيجاد مؤسسات وهيئات تخطيط على المستوي الإداري.

- برامج تنمية المجتمع المحلي وخصوصًا ما يتعلق منها ببرامج الاعتماد على النفس والهيئات التطوعية.

- وسائل الإعلام المختلفة.

- الاستبيان والدراسات المختلفة.

1- طارق بركات ، **تفعيل دور المشاركة الشعبية والتمكين المستدام في التنمية المحلية**، مرجع سابق، ص 70.

– الاستفتاء العام حول قضية أو قضايا معينة.

2 – المشاركة غير المباشرة :تحدث بواسطة أشخاص محددين وبتكليف من جهات معينة أو بدوافع ذاتية.

الفرع الثاني : صور المجالس المحلية في العملية التنموية (مستويات):

تعتبر عملية المجالس المحليةبثلاث عوامل:

أولًا بمراحل عملية التنمية، وبالنظام السياسي للمجتمع وثانيًا، بظروف كل برنامج تنموي، وحسب فلسفة القائمين عليه والهدف منه وثالثًا وتتمثل صور المشاركة في مراحل عملية التنمية كالتالي[1]:

1صور المشاركة في مراحل عملية التنمية

أ –المشاركة في مرحلة إعداد و رسم الخطة

تتيم مرحلة إعداد الخطة من أهم مراحل التنمية المحلية، حيث يتم التعرف على خصائص المجتمع المختلفة و تحديد المشكلات و الحاجات، و تبادل المعلومات بين المسؤولين الحكوميين و المواطنين و مناقشة المشروعات و بدائلها و تقرير الأولويات تكمن أهمية هذه المرحلة كونها تمكن المواطنين من التأثير في الإدارة، بما يحقق تجاوب الخطة مع حاجاتهم؛ و زمنيا تتوزع عمليات المشاركة ما بين مرحلة جمع المعلومات و مرحلة وضع الإطار العام للخطة، و المهم التركيز على المشاركة عند وضع الإطار العام للخطة، حتى يتيسر مناقشتها و إدخال التعديلات عليها.

ومن صور المشاركة في هذه المرحلة اللقاءات، الزيارات، الاستطلاعات، الاجتماعات المحدودة، ثم الاجتماعات العامة الموسعة بعد كتابة تقرير الخطة وتوزيعه على المواطنين

1– بدون ذكر المؤلف، **المشاركة الشعبية في التخطيط و إعداد الموازنات**،مرجع السابق، ص– ص.**11–7** .

وإعلانه بشتى الوسائل، حيث يقوم المسؤولون بشرح الخطة وأهدافها، ومن ثم مناقشتها وتعديلها قبل إقراراها قانونيًا.

ب – **المشاركة في مرحلة التنفيذ** :يزداد حجم المشاركة في مرحلة التنفيذ، إذا ما شارك المواطنون في مرحلة الإعداد وجاءت الخطة ملبية لحاجاتهم، ومن صور المشاركة في هذه المرحلة العون الذاتي، الذي يهدف إلى تغيير أنماط السلوك السلبي إلى إيجابي، والاعتماد على الذات، خاصة في ظل قصور الإمكانات الحكومية.

ج – المشاركة في الرقابة :تشكل التغذية العكسية من قبل المواطنين أسلوبًا من أساليب الرقابة الشعبية وتقييم المشروعات، يتم من خلالها التعرف على مدى كفاءة وفعالية الأجهزة التنفيذية، وأداة ناجحة لتلافي الأخطار والانحرافات، وتصحيح مسار المشروعات العامة.

2 – وسائل المجالس المحلية:

أ – **الوسائل التقليدية** :من أبرزها[1]:

– **الانتخابات:** وهي قيام المواطنين بانتخاب ممثليهم في المجالس المحلية.

– **حضور اجتماعات جلسات المجالس المحلية:** فمن حق المواطنين ووسائل الإعلام حضور اجتماعات المجالس المحلية، ووجوب وجود جلسات خاصة لسماع آراء المواطنين.

– **اللجان الخاصة:** تستخدم كأداة فحص مراجعة للسياسة المحلية في مجال وظيفي محدد للمجالس المحلية.

– **الاتصالات الشخصية:** تتم ما بين المواطنين وأعضاء المجالس المحلية، من خلال الهاتف أو المقابلات الشخصية.

1– بدون ذكر المؤلف ، المرجع نفسه ، ص– ص.**11–7** .

– **الشكاوى والاعتراضات:** تتطلب إعلام المواطنين عن المشاريع والخطط بشكل مسبق، وتيسير حصول المواطنين على المعلومات وحقهم في الاعتراض على قرارات المجالس المحلية.

– **المظاهرات:** هي وسيلة من وسائل التعبير عن حاجات ورغبات ومواقف السكان، خاصة في المدن الكبيرة تجاه قضايا معينة.

2 – الوسائل الحديثة :مع تزايد اهتمام الدول والحكومات بالمجالس المحلية لأغراض تنموية، فإنه بات من الضروري البحث عن وسائل تعمل على تفعيل المجالس المحلية من خلال توفير فرص للأفراد بالمشاركة في صنع القرار، ووجود تشريعات وسياسات تضمن الحرية المؤسسية للمنظمات غير الحكومية، باعتماد أسلوب التمثيل بالنيابة للتعبير عن اهتمامات وحاجات السكان.

وتشكل الحلقات البحثية، وهيئات المحلفين، واجتماعات الطاولات المستديرة، والجهود الجماعية لتجميع المياه التعاونية، وسائل لتفعيل المشاركة خاصة المتعلقة بالقرار البيئي.

المبحث الثاني : التحديات والمعوقات التي تواجه المجالس المحليةفي التنمية المحلية:

توجد في كل مجتمع مجموعة من التحديات ّوّالمعوقات أمام المجالس الفعالة التي من شأنها أن تؤدي إلى التنمية الفعلية والحقيقة للمجتمع المحلي، وّتتعدد أسباب العزوف عن المشاركة، سواء كانت هذه الاسباب سياسية أو اجتماعية أو اقتصاديةّ،وهي ترتبط بالمشاركين أنفسهم أو بالمنظمات والهيئات التي تنظم حركة المشاركة في المجتمع، وتصَّنف هذه التحديات كما يلي:

المطلب الاول : التحديات والمعوقات التي تواجه المجالس المحلية

الفرع الاول : أنواع التحديات تواجه المجالس المحلية في التنمية المحلية

1 – تحديات مرتبطة بطبيعة المشروعات التنموية نفسها :

كان تكون هذه المشروعات في بعض الأحيان غير متوافقة مع ميول واحتياجات بعض فئات المجتمع مثل الشباب وكبار السن، أو أن يكون هناك صعوبة في الحصول على الخدمات والاستفادة من المشروعات المقترحة مما يؤدي غالبًا إلي عدم تجاوبهم وارتيابهم من المشاركة وبالتالي في انجاحها. كما أن عدم إشراك الأفراد المحليين في كل خطوات المشروع منذ مرحلة الدراسة والتنفيذ وانتهاء بمرحلة المتابعة والتقييم، إضافة إلي بعد المشروعات عن المناطق السكنية يجعلها خارج دائرة اهتمامهم ويزيد في عدم الاهتمام والعزوف عن المشاركة [1].

2 –تحديات مرتبطة بالأفراد المحليين :إن ارتفاع نسبة الجهل والأمية بين الأفراد المحليين ونقص الوعي الاجتماعي والسياسي لديهم، يعتبر من أهم المعوقات التي تواجه المشاركة، إضافة إلي فقدان الأفراد المحليين الثقة بالمسئولين عن المشروعات التنموية، مما يصرفهم

1– عثمان غنيم ، **التخطيط أسس ومبادئ عامة**، دار صفاء للنشر والتوزيع ،الأردن، 2001 ،ص 179.

كثيرا عن المشاركة بانتظام، كما أن نقص أو عدم تحمس الأفراد نحو بعض المشروعات لاعتقادهم بأنها غير مناسبة، يفقدهم الدافع ويعودهم الاتكال علي الدولة[1].

3 – تحديات مرتبطة بالنظام الإداري :حيث ترتبط مشاركة المواطنين بالمركزية واللامركزية الإدارية فالدول التي تتبع المركزية في التخطيط لسياستها العامة الاقتصادية والاجتماعية أو تنفيذ البرامج والمشروعات تغلق الطريق أمام المجالس المحلية والعكس.

4 – تحديات مرتبطة بالمجالس المحلية نفسها :إن المشاركة نفسها تساهم في توليد الصراعات والخلافات بين المواطنين من جهة والخبراء والفنيين في هيئات الوحدات المحلية من جهة أخري حول سلطة اتخاذ القرار، حيث يعتمد الخبراء لأنهم المسئولون عن اتخاذ القرار في هيئاتهم، في حين يعتقد المواطنون أنهم الأقدر على تحديد أولويات حاجاتهم، كما أن مشكلة اختلاف حاجات المواطنين باختلاف فئاتهم وطبقاتهم قد تكون مشكلة أمام ترتيب الحلول للمشاكل المحلية[2].

الفرع الثاني : شروط تفعيل المجالس المحلية في التنمية المحلية:

لتحقيق المجالس المحلية فعالة في التنمية المحلية، يجب أن تتم المشاركة بما يلي[3].

– تعاون الأفراد مع بعضهم البعض بشكل طوعي، من أجل إشباع احتياجاتهم المشتركة حسب الأولويات.

– ارتباط المجالس المحليةبخطة التغيير الاجتماعي الشامل أو المحدود.

– اعتماد المشاركة على فهم حاجات الواقع، سواء من جانب المشاركين أنفسهم، أو من جانب واضعي الخطة.

1– منال سعيد قرارة، **آليات تفعيل الوعي والمشاركة الشعبية في التخطيط العمراني في الضفة الغربية**، رسالة ماجستير ،كلية الدراسات العليا ، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2004، ص 147.

2– عثمان غنيم، المرجع نفسه ، ص 179.

3– محمد سعيد الحلبي ، **دور القطاع الأهلي في اقتصاد السوق الاجتماعي**، مرجع سابق ص–ص.**9–8** .

– تضافر التوجيه والتدعيم الحكومي مع الجهود الأهلية.

– الاعتماد على القيادات المحلية، ومدى استيعابها للواقع وإمكانات تغيره.

– الإحساس بانتماء الأفراد إلى المجتمع المحلي، نتيجة التفاعل المتبادل بين الأفراد والظروف المجتمعية ومشكلاتها.

– انضمام الأفراد إلى الجمعيات الأهلية كجمعيات تطوعية، بدافع إيجابية التعبير عن مشكلات المجتمع، وبذل الجهد في العطاء من أجل النهوض بالمجتمع.

المطلب الثاني : معايير قياس فعالية المجالس المحليةفي التنمية المحلية:

هناك معايير يمكن تطبيقها لقياس مدى النجاح أو الفشل الذي تحققه تجربة المجالس المحليةفي التنمية المحلية، وهي [1] :

– عدد المواطنين الذين يشاركون ويساهمون في الشؤون المحلية مقارنة إلى عدد المواطنين أو السكان في الوحدة المحلية، ومدى استمرار نفس الأشخاص في عضوية المجالس المحلية وفي عضوية الجمعيات والهيئات الاجتماعية الأخرى.

– مدى إقبال الناخبين المحليين على الترشيح لعضوية المجالس المحلية، وعلى الإدلاء بأصواتهم لاختيار ممثليهم المحليين.

– قدرة الأعضاء المنتخبين على المباشرة بتقديم الاقتراحات ومشروعات القرارات المحلية وتعديلها والمقدمة من السلطات المحلية التنفيذية.

– مدى تأثير المشاركة في تحقيق كفاءة الإدارة، أي مدى ما استطاعت القدرات الشعبية أن تحققه، من خلال إيجاد قاعدة تعديل الخطط والبرامج والرقابة على ذلك، والقرارات وسرعة تنفيذها.

1– محمد فتح الله الخطيب و آخرون ، **تقييم تجربة الحكم المحلي المصري**، منشورات كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، جامعة القاهرة ، 1985 ، ص ص 52– 53

– معرفة أن الفئات أو الطبقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي ينتمي إليها أعضاء المجالس المحلية للتنمية، أو المشاركين في أنشطة السلطة المحلية (المجالس المحلية) على أساس اختيار طوعي، لقياس مدى اهتمام فئات الشعب بالقضايا المحلية، ومدى اتساع قاعدة المشاركة الشعبية.

– معرفة أي المجالات أكثر تحفيزًا للمواطنين للمشاركة الشعبية، ومدى تأثير ذلك على الفئات المشاركة ودرجة المشاركة.

– واجب التعرف على الدوافع والحوافز المباشرة وغير المباشرة والتقليدية وغير التقليدية التي تكون وراء مشاركة المواطنين.

الفرع الأول : النجاح للمشاركة الشعبية في التنمية المحلية:

1 – مجالًا المجالس المحلية في التنمية المحلية:

من خلال هذه تلك المبادئ واعتمادًا على أساليب المشاركة ودرجتها وشروطها، ونظرًا لأهميتها في التفاعل مع الخطط التنموية والتأثير بها وبالتالي تتنوع مجالًا المشاركة في قضايا التنمية المحلية ويف تأثيرها على جميع مراحل العملية التنموية، وتطبيقًا لما سبق يتم عرض أمثلة توضح بعض مجالًا المجالس المحلية في أهم قضايا التنمية المحلية:

– المجالس المحلية في تخطيط النقل المحلي، ويمكن قياس فاعليتها من خلال تأثير المشاركة في الإطار العام للخطة، وعلى تحديد المشكلات وصياغة الأهداف، وتقييم البدائل، ونسبة مساهمة المجتمع (النساء، الآباء، المواطنين، الأطفال، المدارس، الأمن العام، الهيئات العلمية) في استراتيجية تقليل استخدام السيارات وحماية الأطفال في الرحلات اليومية، ومدى التأثير في انتهاج استراتيجية المشاة والدراجات الهوائية.

– مشكلة النمو السكاني المضطرد، وهي من أهم المشاكل التي تواجه المجالس المحلية، لذلك تبرز أهمية المجالس المحليةفي تخطيط الأسرة، وتعدّ مشاركة السكان المحليين ضرورية لتمكين المجالس المحلية من السيطرة على ظاهرة النمو السكاني المضطرد، بغرض الوفاء

بحاجات السكان في ظل محدودية الموارد المحلية، من خلال تطبيق برامج تخطيط الأسرة ودعمها من قبل الجهات الرسمية.

– المجالس المحلية في تخطيط وحماية البيئة المحلية، وهي على درجة عالية من الأهمية، وخاصة بعد ظهور مفهوم " التخطيط البيئي المشترك " الذي يشكل صيغة متقدمة لاستثمار رأس المال الاجتماعي المحلي. وتتمثل المشاركة في حماية البيئة من خلال مبادرات فردية ناتجة عن وعي الأفراد بمشاكل تلوث البيئة، أو من خلال جماعات البيئة، بهدف توليد اتجاهات وليفة بالبيئة، وتعزيز السلوك البيئي الإيجابي، وتوسيع قاعدة المجالس المحلية في حماية البيئة، وخاصة مشاركة الفقراء والفئات المحرومة.

– كما أن المشاركة مهمة في إدارة النفايات المحلية والوطنية، حيث تساهم بشكل فعَّال في التخفيف من النفايات الصلبة والمساهمة في إعادة تدويرها، وهنا يمكن الاستعانة بتنظيم حملات واسعة لتوعية السكان ببرامج تجميع النفايات المنزلية وتدويرها من خلال طلاب المدارس على سبيل المثال.

– وتعدّ المجالس المحلية في التخطيط الصحي مجالاً من مجالات المجالس المحلية العامة، وقد أعطى برنامج المدن الصحية لمؤسسة الصحة العالمية أهمية للمشاركة الشعبية متعددة القطاعات كوسائل لتحسين التأثيرات المادية والاجتماعية على نوعية الحياة.

– تولي معظم الدراسات المتعلقة بالمجالس المحلية أهمية بالغة لمشاركة المرأة، حيث إن الاستثمار الأمثل لطاقات وإمكانات المجتمعات المحلية لأغراض تنموية لا يمكن أن يُحقق أهدافه بغياب نصف المجتمع لذلك فإن برامج حماية البيئة، الرعاية الصحية، تخطيط الأسرة وزيادة الإنتاجية يمكن أن تحقق نجاحات غير متوقعة إذا كانت هناك مشاركة فاعلة للمرأة، فمثلاً تعتبر تعتبر مشاركة المرأة قيمة محورية في حماية البيئة، حيث تتمثل مشاركتها في سلوكها [1].

1– طارق بركات، مرجع سابق ، ص 76.

ونعرض بإيجاز لبعض التجارب العالمية ونجاحات التنمية المحلية فيها، قد يعطي فرصة للوقوف عليها وأخذ الإيجابيات التي تحققت في الاعتبار، وذلك بما يتناسب مع المجتمع المراد تنميته حسب خصائصه وسماته، إن تبادل الخبرات في التنمية المستديمة بالمشاركة يظل هدفاً لابد أن تسعى له المجتمعات المحلية بجد وبروح المسئولية.

2 – تجربة سيرلانكا: (حركة سارفور ايشا رمادانا)[1]:

يعنى المعنى الأدبي للحركة "إيقاظ وتنمية المجتمع من خلال العمل المشترك المعتمد على الطاقة الدينية والعقلية للفرد" شملت هذ الحركة 3600 قرية في سيرلانكا بهدف التنمية الريفية بالمشاركة الشعبية. أسس هذه الحركة مجموعة من المدرسين والتلاميذ في مدينة كولمبو. وقد هدفت الحركة لإحداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالتركيز على قطاعات الشباب، والمرأة، والأطفال في تلك القرى، وركزت على الأهداف التالية:

–إمداد التلاميذ بالخبرة التربوية والتعليم فيما يحقق تنمية قدراتهم.

–تقديم الخدمات للمجتمع المحلي في حدود الامكانات.

–تحسين مستوى المعيشة في المجتمع المحلي بتنمية الموارد المحلية باستخدام التقنيات والمهارات المناسبة بالاعتماد على المجتمع.

–حماية الأسرة ودعم مكانتها ووضعها.

1– محمود محمد محمود ، وأحمد عبدالفتاح ناجي ، **التنمية في ظل عالم متغير**، دار السحاب للنشر والتوزيع، القاهرة، 2008، ص 331.

الفرع الثاني : آليات وطرق المجالس المحلية في البرامج الحركة الشعبية في لتنمية المحلية

أولا : آليات وطرق تنفيذ برامج الحركة:

طبقت حركة الآليات التالية تحقيقاً لمبدأ التنمية بالمشاركة:

– تنظيم معسكرات ريفية يتاح من خلالها الفرصة للمواطنين ليفكروا ويخططوا وينفذوا.

– إيقاظ الوعي بالعوامل والأسباب التي أدت للتخلف في القرى.

– الاعتماد على مجهودات ومعارف موارد المجتمع المحلي المتاحة.

– توفير واستغلال الموارد المتاحة بالاعتماد على المجتمع المحلي.

– تدريب الأهالي على التعامل مع المشكلات بإكسابهم كافة المهارات كأعمال التسويق والبيع وسد النقص في الإدارة.

– تنظيم المجتمع المحلي في مجموعات حسب الفئات العمرية وحسب النوع ونوع النشاط الممارس.

– تدريب أخصائي المجتمع المحلي باعتبار أن القيادة المحلية من القواعد أفضل من الأخصائي المفروض.

–التكامل بين الجهود الحكومية الرسمية ومساهمات المجتمع المحلي.

–الاهتمام بالرعاية الصحية للمجتمع فيما يخص الوقاية من الأمراض والتغذية، ومواجهة الكوارث الطبيعية، والإسعافات الأولية ... الخ.

المخرجات: تحول في السلوكيات فيما يخص الأهداف وتغير في الاتجاهات والقيم.

ثانيا : تجربة زامبيا: (مشروع كابوتا).

كابوتا مقاطعة بعيدة عن العاصمة وطِّن فيها هذا المشروع لتحقيق التنمية من خلال الاهتمام بالخدمات الصحية كبداية له ومن خلاله يتم بناء نسق إطارى للاتصال مع البناء الاجتماعي للمنطقة. ونفذ المشروع بواسطة الكنيستين الرئيسيتين والحكومة الزامبية ومن أهم مبادئ المشروع الآتي:

- مساعدة القرويين على الاعتماد على أنفسهم وإدارة شؤونهم.
- الاستفادة من الموارد المحلية.
- الحد من استخدام المعونات الخارجية واستخدامها في أضيق الحدود.
- الحد من التبعية والاعتماد على الخارج.

ثالثا : طرق تنفيذ المشروع:

كان الهدف الأساسي للمشرع إحداث التنمية من خلال نشر الرعاية الصحية باستخدام الإمكانات والمجهود المحلي ولتنفيذ ذلك تم الآتي:

- بناء مركز المشروع اعتماداً على الجهد المحلي.
- تدريب العاملين في مجالات الرعاية بالمنطقة على برامج الصحة الوقائية وذلك بهدف تدريب أعضاء من القرى على نفس البرامج لنشر الرعاية الصحية والوقائية في قراهم.
- بناء مراكز صحية أخرى بجهود مواطني القرى، تلي ذلك كخطوة ثانية.
- تشكيل لجان في القرى تتصل ببعضها لتناول المشكلات الريفية وإيجاد الحلول لها بالاعتماد على الإمكانات المحلية المتوافرة بالمجتمع.

– القيام بزيارات من شأنها الوقوف على الاحتياجات والمشاكل في القرى.

– عقد اجتماعات لكافة الأهالي والجماعات والمنظمات بهدف مناقشة أمور من شأنها تنمية مجتمعاتهم.

هذا وقد تمثلت مخرجات المشروع في الآتي:

– تتبع الخدمات التي تقدمها المنظمات من احتياجات وأسبقيات المواطنين.

– الاعتماد على الجهود الذاتية والمبادرات المحلية.

– مراعاة القيم والمعتقدات والاستفادة منها في توجيه المجتمع.

– الاهتمام بتدريب قادة محليين.

– عدم الاعتماد على القروض الأجنبية.

– الاتصال المباشر مع المجتمع المحلي كأفضل أسلوب.

رابعا : تجربة غانا:

تتمثل هذه التجربة في مشروع إنمائي تحت مسمى "التعليم الجماهيري وتنمية المجتمع[1] ركز المشروع بدءًا على محو الأمية في المجتمع وتنفيذًا لذلك الهدف تكاملت مراحله حسب الترتيب على النحو التالي:

– إنشاء مدرسة للتدريب وإمدادها بالعاملين (50% من الإناث).

– تدريب المدربين الغانيين على محو الأمية.

– تدريس مواد محو الأمية واستخدام الوسائل المعينة.

– تدريس تقنية علم الاجتماع والاقتصاد الزراعي والإدارة.

1– محمود محمد محمود ، وأحمد عبدالفتاح ناجي، المرجع سابق ، ص 343.

-الاتصال بالمجتمعات المحلية الريفية.

يلي ذلك إدخال برامج تدريبية للموظفين قامت بها جامعة غانا في مقاطعات مختلفة من غانا للعاملين في التنمية الريفية. ثم ظهرت وتبلورت آثار ذلك في شكل نقاش منظم من قبل المتدربين في شأن التنمية بالمشاركة مما نتج عنه تجديد المدارس وإضافة فصول جديدة. كما نشط المجتمع في تحسين مصادر المياه وتشييد الكباري.

وحقيقة ظهرت نتائج هذا المشروع في الآتي:

– تم الاهتمام بمشاركة المرأة في محو أميتها وعمل جماعات المساعدة والعون الذاتي وتحديد المشروعات الصغيرة في القرى.

– زيادة مراكز التدريب والمدربين الغانيين لرفع قدرات أفراد المجتمع.

– تحسين مصادر مياه الشرب وخدمات الكهرباء.

– تولدت في المجتمع رغبة في التغيير وتبنى الأفكار الجديدة خاصة في مجال الإرشاد الزراعي.

الفصل الثاني آليات تفعيل المجالس المحلية في التنمية المحلية

تعتبر البلدية الوحدة القاعدية الأساسية والأدني في التنظيم الجزائري فهي نقطة المشاركة الأولى للمواطن المحلي وهي حجر الزاوية في بناء الدولة ونظامها السياسي ، تطبيقا لمبدأ بناء الدولة من القاعدة إلى القمة[1].

ولقد دأب المشرع الجزائري منذ إصدار أول قانون البلدية في 1967 على جعل البلدية مكانا للمشاركة الفعالة للمواطنين حتى وان كانت باسم توجه سياسي واحد[2].

ومع الانتقال إلى التعددية السياسية عن طريق السماح لعدة أحزاب للمشاركة في الانتخابات البلدية، فان نظرة المشرع لم تختلف حول أهمية المواطن المحلي في تدبير السياسة المحلية سواء عن طريق الفاعل الرئيسي وهو الجهاز الرسمي للبلدية المكون من المجلس المنتخب ذو الدور التقريري والموظفون والمكلفون بمساعدة الجهاز التنفيذي الذي يرأسه رئيس البلدية، والذين يشكلون جميعهم الإطار البشري المكلف بإدارة البلدية.

إذ لا يمكن فصل هذين الطرفين عن بعضهم ، فلا يمكن تصور جهاز البلدية مكون من منتخبين دون موظفين أو موظفين دون منتخبين، حيث تنتفي هنا صفة الإدارة المحلية عن البلدية وتصبح كجهاز في النظام المركزي.

أن المشاركة تقتضي وضع الآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في عملية صنع القرار المحلي، إما بطريق مباشر (المنتخبين المحليين) أو غير مباشر عن طريق هيأت المشاركة المحلية، في إطار التنافس على الوظائف العامة[3].والتي تقتضي تولي الأشخاص المناصب والوظائف حسب كفاءتهم وفعاليتهم [4] سواء كانوا منتخبين أو موظفين ، خاصة بالنظر للصلاحيات الواسعة التي خص بها المشرع البلدية في مجال التنمية

1- المادة 14 و 15 من دستور 1996

2- ديباجة قانون البلدية الصادر بموجب الأمر رقم 24/67 في: 1967/01/18 – ص 92

3- سمير عبد الوهاب ، دور الإدارة المحلية والبلديات في اعادة صياغة دور الدولة ، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009 ، مصر ، ص 95

4- رمضان بطيح ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009 ،ص 243.

المحلية ، بالإضافة إلى الدور السياسي للبلدية من حيث كونها رابط بين القاعدة الشعبية، وهرم السلطة المركزية.

لكن واقع البلدية في الجزائر يبين أنها تعاني من اختلالات هيكلية وبشرية تتمثل في ضعف التأطير البشري من جهة سواء كانوا منتخبين أو معينين ، مما يحتم تعزيز قدرات البلدية بشريا، كما أن البلدية في الوضع الراهن لا تسمح بمشاركة فعالة للمواطن المحلي في إدارة التنمية المحلية الغياب آليات[1].

وأجهزة المشاركة في نشاط البلدية. وعليه يجب تطويع أجهزتها من اجل إشراك المواطن المحلي في تفعيل دور البلدية المتعلق بإدارة التنمية المحلية.

المبحث الأول: فعالية الإطار البشري للبلدية

تعتمد البلدية في إطار ممارسة صلاحياتها على فتتين من المسيرين وهم: المنتخبون والموظفون والذين يشكلون الإطار البشري الفاعل في إدارة التنمية المحلية.

فالبلدية تتميز عن غيرها من المؤسسات الإدارية في كونها تتكون من جهاز إداري يتم تعيينه بطرق التوظيف العادي بإجراءات محددة (التوظيف المباشر أو المسابقة) ويخضعون إلى قانون خاص ، مهمتهم الإشراف على تسيير مصالح البلدية المتعدد تحت السلطة السلمية المباشرة لرئيس البلدية[2] بالإضافة إلى هيئة المداولة أو المجلس البلدي الذي يتكون بطرق الاقتراع أو الانتخاب العام مهمته إصدار قرارات تهم الشؤون المحلية للمواطنين وعلى رأسها كل ما يتعلق بالتنمية المحلية، والتي تمس جميع الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مما يتطلب في الأعضاء المشكلين لهذه المجالس توفرهم على القدرة والكفاءة اللازمة لتجسيد هذه

1- مصطفى دربوش. لجماعات المحلية بين القانون و الممارسة مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة الجزائر – العدد الأول12/ – 2002 ص95

2- ين شعيب نصر الدين و منصور عبد الله مدى انعكاس ضف الكفاءة على تسيير الإدارة المحلية ملتقى حول واقع الإدارة المحلية بالجزائر والمنظم يومي 27 و28 /2010/04 بجامعة زياتي عاشور الجلفة

المجالات في مشاريع التنمية المحلية. وهو ما يفترض أنه يضمنه النظام الانتخابي المشكل لهذه المجالس[1].

كما أن الموظفين يتم توظيفهم و تعيينهم وفق قانون خاص يضمن استقطاب الكفاءات وتوظيفها في المصالح المختصة لتحقيق الفعالية في تسيير هذه المصالح و المساهمة في إدارة التنمية المحلية بصفة خاصة.

المطلب الأول: تشكيل المجالس المنتخبة

يقتضي منطق ومفهوم الديمقراطية المحلية أن يتولى إدارة الشؤون المحلية هيئات محلية خاصة، تمثل السكان المحليين سياسيا، ولا يتحقق هذا التمثيل إلا عن طريق الانتخاب[2].نظرا لاستحالة اشتراك جميع الموظفين المحليين في إدارة و تخطيط و تنفيذ برامج التنمية المحلية وكما يقول ليون بردات في كتابه – القيم و الإيديولوجيات السياسية – بأنه لا يوجد شيء أهم في النظام الديمقراطي من الانتخاب .. فهو الآلية الأنسب لتجسيد ديمقراطية الإدارة المحلية من جهة، ومن جهة أخرى إعطاء أكبر ضمان الاستقلالية المجالس المحلية عن السلطة المركزية .

وبغض النظر عن اختلاف وجهات النظر بين المؤيدين والمعارضين لفكرة التعيين في المجالس المحلية، وعن مدى قدرتها [3] في تشكيل مجالس فعالة و ديمقراطية[4] ، فإنه في الجزائر يعتمد على نظام الانتخاب كأسلوب وحيد لتشكيل المجالس المحلية منذ الاستقلال و حتى في عهد الحزب الواحد، أراد المشرع للبلدية أن تجسد ديمقراطية الحكم الجماعي عن طريق الانتخاب[5].

1- على خطار شطناوي، الادارة المحلية ،دار وائل للنشر، الأردن ،2002. ص: 102

2- عبد الرزاق الشيخلي ،الإدارة المحلية ،دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع ،ط 1 ، الأردن ،2001 ، ص:83

3- نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستور 1999 ص: 275

4- محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من بريطانيا وفرنسا والأردن ومصر، دار الثقافة، الأردن 2009 ، ص: 275

5- تكيد ذلك ورد في ديباجة قانون البلدية رقم 24/67 ص 24

وتبرز أهمية النظام الانتخابي وعلاقته بالتنمية المحلية، من كون هذه الأخيرة تدار من طرف السكان المحليين ولا تفرض من فوق، لأن المواطنين المحليين هم أدرى بالحاجات المحلية التي تشكل أولوياتهم. فإذا لم يتوفر في هؤلاء المديرين المحليين الكفاءة اللازمة لا يمكن تحقيق أهداف التنمية المحلية [1].

والنظام الانتخابي هو الأداة للتحكم في مدى فاعلية الأفراد القائمين على السياسة المحلية وهو الآلية التي يمكن بها ترجمة أصوات الناخبين ورغباتهم [2].

وقد ارتبطت فكرة الانتخاب منذ ظهوره أول مرة باختيار الأحسن و الأنسب بالإضافة إلى الوظيفة التمثيلية .فالانتخاب هو قاعدة النظام الديمقراطي، ولا يمكن للنظام الديكتاتوري أو الاستبدادي أن يعتمد على الانتخاب، ولقد كانت الطبقة البرجوازية في أوروبا تستخدم الانتخاب لنزع السلطة من الطبقة الأرستقراطية، في الوقت الذي كانت ترفض أن تتزع منها السلطة بنفس الطريقة [3].

ان تشكيل المجالس المحلية المكلفة بإدارة التنمية المحلية في الجزائر يتحدد بموجب النظام الانتخابي والذي يؤثر في فعالية هذه المجالس في إدارة التنمية المحلية.

الفرع الأول : نظام الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر

يقصد بنظام الانتخاب مجموعة القواعد القانونية التي تبين نمط الاقتراع وسير العملية الانتخابية وتحديد شروطها بالنسبة للناخبين و المترشحين والقواعد المتعلقة بالأحزاب السياسية و القواعد المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية ، وكيفية توزيع الأصوات على عدد المقاعد , فهو وسيلة بيد السلطة تطيعها كيفما شاءت من حيث رفع أو خفض نسية الوعاء الانتخابي،

1- عبد الملك بن عبد الله الهنتي اللامركزية أداة للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية مجلة الإداري. ع52 مارس 1993-عمان ص 97

2- بارة سمير و الإمام مسلمي – السلوك الإنتخابي في الجزائر دفاتر السياسة القانون دورية محكمة صادرة عن جامعة ورقلة. ع 1 جوان-2009ص:50

3- بيطام أحمد. الاقتراع النسر التمثيليةحلة الجزائر- مذكرة ماجستير غير منشورة- كلية الحقوق جامعة باتنة 2005/2004 ص 79.

وتحديد نمطه الذي يكفل ض مان البقاء الحكومات في السلطة، أو تكثيف مشاركة المعارضة وتحديد الفئات المقصاة إلى غير ذلك من القيود على العملية الانتخابية

ولقد استعملت الجزائر نظام الانتخابات كوسيلة للمحافظة على استقرار السلطة السياسية ليس في عهد الحزب الواحد فقط بل حتى في ظل التعددية السياسية[1]، وتجلى ذلك خاصة في أول انتخابات محلية تعددية حيث اعتمد من أجلها القانون رقم: 1989 / 13 كأول تشريع للانتخابات في عهد التعددية ، لكن لم يكتب له النجاح بسبب انتقاد المعارضة له ورفضها خوض الانتخابات بهذا النظام وعبر عنه بالتزوير المسبق للانتخابات. لهذا تم إلغاء هذا القانون دون أن يكتب له النجاح و استبدل بقانون06/1990[2].

غير أنه ما يهمنا في النظام الانتخابي ككل- من حيث تأثيره على تشكيل المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر – يرتكز على نقطتين رئيستين وهما نمط الاقتراع، و الذي تتبنى فيه الدول الديمقراطية نظامين أساسيين وهما: إما نظام الاقتراع الفردي أو نظام الاقتراع بالقائمة [3].

كما أن فعالية النظام الانتخابي مرتبط بمدى قدرته على تشكيل مجالس منتخبة تتوفر فيها الكفاءة والقدرة والفعالية ، وهو ما تضمنه شروط الترشح لعضوية المجالس البلدية[4].

أولا : نمط الاقتراع

العب نمط الاقتراع دورا كبيرا في مراحل التحول السياسي في الجزائر ، وبخاصة فيما يتعلق بالانتخابات المحلية التي شهدت تحولا عميقا في نظامها ، وارتبطت ارتباطا وثيقا بالنظام السياسي القائم من نظام الحزب الواحد الذي كانت الانتخابات في ظله شكلية فقط ، إلى مرحلة

1- قانون رقم 1989 / 13 الصادر في 08/07/ 1989 المتعلق بقانون الانتخابات ج ر رقم 32.

- عيسى تولموت ،النظام الانتخابي للمجالس المحلية في الجزائر ، ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق ،الجزائر، 2001 / 2002 ، ص 20.

2- بيطام أحمد ، المرجع السابق ، ص 03.

3- إسماعيل لعبادي ، أثر النظام الانتخابي في تشكيل المجلس المحلية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية، المجلة العربية للعلوم السياسية، ص 69.

4- بيطام أحمد. نفس المرجع، ص04.

التحول نحو التعددية الحزبية ، والتي حققت بدورها تغيير في نمط الاقتراع من نظام الأغلبية الذي يتماشى مع نظام الاقتراع الفردي، إلى النظام التمثيلي النسبي الذي يعتمد على نمط الاقتراع بالقائمة وأول ملاحظة يمكن أن نسجلها في هذا الإطار أن قانون البلدية لم يشر إلى أحكام النظام الانتخابي كما كان عليه الحال في قانون 24 / 67 بل تكفل بها قانون الانتخابات . فصدر أول قانون انتخابي في عهد التعددية الحزبية في: 1989/08/07 تحت رقم 89-13 حيث اعتمد بخصوص تشكيل المجالس المحلية نظام الانتخاب بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد. غير أنه لم يطبق قيل أول انتخابات تعددية بسبب الخلفية السياسية التي وضع على أساسها القانون، وهي نفسها كانت سببا في [1] إلغائه اتم صدر القانون رقم1990/06 المؤرخ في 1990/03/27 قبل صدور قانون البلدية الحالي، وقبل 03 أشهر من إجراء أول انتخابات محلية تعددية، البارز في هذا التعديل هو اعتماد نمط الاقتراع ونظام التمثيل المختلط بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي[2].

وبالنظر إلى النتائج المحققة في أول انتخابات تعددية في 12/جوان/1990 فإن هذا النمط كرس مسيطرة حزب واحد على أغلبية المقاعد في معظم المجالس البلدية ولم يكتب لهذه المجالس النجاح بعد تردي الأوضاع الأمنية وما تركته من أثر على الممارسة السياسية ، حيث تم حل جميع المجالس المنتخبة واستبدالها بالمندوبيات التنفيذية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 1990/49 مما يتعذر الحكم على أول تجربة ديمقراطية في ظل التعددية بغرض النظر عن سلبيا أو ايجابيات هذه المرحلة الاستثنائية التي عرفتها البلدية في الجزائر وبالتالي لا يمكن الحكم على مدى فعالية المجالس المنتخبة أو تقييم نمط الاقتراع .

وبعد استقرار الأوضاع السياسية وتعديل دستور 1989 بصدور دستور 1996 صدر القانون العضوي رقم 1997/07 و المتعلق بالانتخابات و أهم ما ميز القانون الجديد وتعديلاته

1- نصر الدين بن طيفور، أى استقلالية الجماعات المحلية في ظل مشروع تعيل فتوئى البلدية والولاية ،جوان 1999 ،مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة الجزائر ، 2001 ، ص21.

2- إسماعيل لعبادي ، المرجع السابق ص 74.

هو اعتماد أسلوب الاقتراع النسبي على القائمة دون إعطاء الأولوية للقائمة التي تحوز أغلبية الأصوات[1] وهو القانون الذي شكلت به المجالس المحلية الحالية والتي أهم ما يميزها هو عدم التجانس وكثرة الصراعات مع بعضها ، خاصة بين أعضاء المجلس من جهة و بين رئيس البلدية. حتى وصل الأمر إلى حالة الانسداد و عدم تمرير أي مداولة مدة عام كامل – كما حدث في مجلس بلدية حاسي مسعود وبلدية الرويسات– وهو ما يشكل أكبر عائق في تحقيق فعالية هذه المجالس وبالتالي تعطيل مشاريع التنمية المحلية.

و نظرا للآثار السلبية التي يمكن أن يشكلها النظام الانتخابي على فعالية المجالس المنتخبة ، فانه يجب على المشرع تدارك الأمر بضرورة مراجعة قانون الانتخاب الحالي وتكييفه مع الوضع السياسي القائم والبارز فيه كثرة الأحزاب وتعدد الهويات و الايدولوجيا السياسية ولو أن المشرع تفطن فيما بعد لكثرة الأحزاب المجهرية من خلال التعديل الجزئي الصادر بموجب القانون رقم 2007/08 المؤرخ في 2007/07/28 خاصة من خلال المادة 82 بوضع شروط للأحزاب الراغبة في تقديم مرشحين للمجالس المحلية أهمها أن تكون القائمة قد تحصلت على نسبة أصوات أكثر من 4 % من مجموع الأصوات المعبر عنها في آخر انتخابات تشريعية موزعة على 2000 صوت لكل ولاية، أو تملك 600 منتخب على مستوى جميع المجالس المنتخبة بمعدل 20 منتخب لكل ولاية وفي حالة كون القائمة تدخل الانتخابات لأول مرة فيجب أن تـزكى بما نسبته 3% من الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابية وهذا من أجل تقليص في عدد الأحزاب المشاركة ، و بالتالي التقليل من بروز مجالس محلية غير متجانسة، خاصة إذا علمنا أن أكثر من 90 % من أسباب الانسداد تعود إلى عدم وجود أغلبية واضحة داخل المجلس.

1– القانون العضوي 97/07 المؤرخ في 1997/03/06 و المتعلق بالانتخابات والذي عقل بموجب القانون رقم2004/01 الصادر في 2004/02/08 .

فإذا كانت التجربة الديمقراطية حتمت فتح المجال السياسي لجميع الأطياف فقد آن الأوان لوضع ضوابط المشاركة التعددية من أجل تحقيق الفعالية، عن طريق ما يسمى بتجسيد الديمقراطية النوعية وهو ما يجب أن يضمنه النظام الانتخابي عن طريق شروط الترشح.

ثانيا :شروط الترشيح للمجالس البلدية بين ضرورة الفعالية وحتمية الشرعية الدستورية .

إن من أهم مأخذ نظم الإدارة المحلية التي تعتمد على الانتخاب كوسيلة وحيدة لتشكيل المجالس المحلية هو عدم كفاءة الأعضاء المنتخبين المشكلين لهذه المجالس [1].من كونهم لا يملكون أي تجربة في ميدان التسيير الإداري بصفة عامة و عدم معرفتهم بالأدوار المنوطة بهم وفق القوانين المحددة، وهي من بين العيوب الموجهة لأسلوب الانتخاب كوسيلة لتشكيل المجالس المحلية على حساب أسلوب التعيين[2].

وهو الوضع ذاته الذي تتصف به المجالس المحلية في الجزائر – حيث كان تأثيرها السلبي بارزا على فاعلية هذه المجالس وانعدام الكفاءة الإدارية في معظم أعضائها.

فإذا كان أول قانون البلدية في ظل النظام الإيديولوجي السابق جعل أولوية الترشيح لصالح فئة العمال والفلاحين و المنتمين إلى مجلس الثورة نظرا لطبيعة الفترة آنذاك، فإن القانون الحالي لم يشر الى أي قيود أو شروط خاصة يجب توفرها في المترشح للمجالس البلدية ، خاصة مع تعدد الأحزاب السياسية المشكلة للمجالس المنتخبة الحالية و التي يحكمها أيضا النظام الانتخابي وتشكل المصدر الرئيسي للمترشحين لهذه المجالس، فهي تتحمل القسط الأكبر فيما يتعلق بضعف مستوى المرشحين.

1– زبيري حسين ،الحكم الراشد والتسيير المحلى ،دراسات اجتماعية ،ع2 ،جويلية 2009، ص، 13.

2– خالد ممدوح، السلطة المحلية و علاقتها بالمرافق ومؤسسات المجتمع المدني، مداخلة مقدمة في ندوة حول دور الحكومة المركزية في التنمية الاجتماعية القاهرة/2007 ، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ،ع/2009–ص: 289

1- عدم وجود شروط خاصة للترشح لعضوية المجلس البلدية

لم يتعرض قانون الانتخابات في الأصل إلى تحديد الشروط الموضوعية التي يجب توافرها في المترشح لعضوية المجالس البلدية ، ماعدا تلك المتعلقة بالسن وهو 25 سنة يوم الاقتراع، وعدم الوجود في حالة من حالات التنافي أو المنع من الترشح.

أما باقي الشروط الموضوعية فيمكن استنتاجها من تلك الشروط المتعلقة بالناخب، فمن باب أولى أنها تخص المترشح أيضا، كتلك المتعلقة بالجنسية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية فهي شروط مشتركة.

وما يهمنا أثناء الحديث عن شروط الترشح أنه رغم التجربة الحديثة للتعددية الحزبية في الجزائر فإن المشرع لم يضع شروطا خاصة للترشح لعضوية المجالس البلدية مثل بعض الأنظمة الديمقراطية الصاعدة والتي من شأنها تحقيق عضوية نوعية، وتحقق الكفاءة الإدارية في التسيير[1].

ويبين الجدول التالي وضعية المنتخبين في المجالس البلدية لولاية مستغانم من حيث المؤهلات العلمية بالنسبة للعهدة الانتخابية الحالية:

جدول رقم واحد :نسية توزيع الأعضاء المنتخبين حسب المؤهلات العلمية للعهدة الانتخابية 2007-2011

1- عوابدى عمار، أساليب الإدارة الحديثة وأثرها على الإنتاج والإنتاجية، دار المعهد العربي للثقافة العملية، بدون سنة نشره ص 81.

المؤهل العلمي	العدد	النسبة
مستوى جامعي	39	%19
مستوى ثانوي	127	% 64
ما دون المستوى الثانوي	31	% 15
المجموع	197	%100

جدول رد من طرف الباحث المصدر مديرية الإدارة المحلية مستغانم

ما نستنتجه من هذا الجدول هو النسبة القليلة لحملة الشهادات الجامعية (ليسانس و مهندس دولة شهادة دراسات عليا) الذين يشكلون المجالس البلدية الحالية، منهم 06 يرأسون البلديات من أصل 21 بلدية على مستوى ولاية مستغانم .

أما النسبة الكبيرة فهم الأعضاء الذين لم يتجاوزوا المرحلة الثانوية من المستوى الدراسي ولو أن بعضهم يملكون خبرات في مجال التسيير الإداري عوضت نقصهم في المؤهل العلمي لكن دون تكوين أو تأطير خاص، والملفت للانتباه أن الأعضاء الذين يملكون مستويات أقل في المؤهلات العلمية في حدها الأدنى من (المستوى ابتدائي الى الرابعة متوسط) تشكل نسبة معتبرة أيضا وهو ما يفسر إحجام بعض النواب المشاركة في النقاشات و المداولات للمجلس البلدي مفضلين إنابة بعضهم على حضور الجلسات. وهي الظاهرة التي أصبحت تميز معظم المجالس المنتخبة ما يعزز فكرة ضعف كفاءة المنتخبين وعدم تمكنهم من مبادئ الوظيفة التمثيلية في المجالس المنتخبة ورغم ذلك فإن بعض الأعضاء الذين لا يملكون مؤهلات علمية عالية أثبتوا كفاءتهم بحكم خبرتهم في مجال التسيير الإداري بحكم المدة التي قضوها في أروقة الإدارة المحلية خاصة لكن فعاليتهم كانت مفيدة أيضا بالفكر البيروقراطي و بضرورة الالتزام بالتعليمات الفوقية التي اكتسبوها في الإدارة رغم كونهم ضمن مجالس مستقلة ، وبين الجدول التالى مستوى الخبرة المهنية لأعضاء المجالس البلدية:

جدول رقم 02:نسبة توزيع أعضاء المجالس البلدية حسب القطاع الوظيفي للعهدة الانتخابية 2007-2011

القطاع الوظيفي	العدد	النسبة
الادارة	79	%40.10
التعليم العادي والعالي	34	%17.26
الصحة	11	%5.58
الفلاحة	15	%7.61
أرباب عمل	28	%14.21
عمال لدى القطاع الخاص	16	%8.12
متقاعدون	06	%3.05
بدون مهنة	08	%4.06
المجموع	197	%100

جدول مد من طرف الباحث المصدر: مديرية الإدارة المحلية ولاية ورقلة

ويبين هذا الجدول بوضوح سيطرة الموظفين الإداريين على غيرهم من القطاعات الأخرى خاصة بالنسبة لرؤساء المصالح و الأقسام في الإدارة المحلية وموظفي المؤسسات العمومية الذين يمكن الاستفادة من خبرتهم في مجال التسيير رغم اختلاف دور النائب في البلدية عن دور الموظف.

كما يلاحظ أن نسبة الأعضاء الذين ينتمون إلى قطاع التربية مرتفعة نوعا ما مقارنة بباقي الفئات .

كما أكدت الفئات غير النشطة حضورها في المجالس المحلية من خلال فتة المتقاعدين الذين تختلف مستويات تكوينهم، وفتة البطالين الذين يمارسون أعمال حرة وتجارية موازية أو طلبة في المعاهد والجامعات إن البحث في مستويات الكفاءة العلمية للمنتخبين تجد أهميتها من طبيعة المنصب الذي سيتولاه المترشح و الوظيفة التي أنيط بها من كونه مسؤول على جماعة محلية يتدبر شؤونها ويخطط برامجها التنموية ويمثلها [1] عن طريق مرفق هام قاعدي كالبلدية وليس مجرد مؤسسة خاصة و أن أي عضو قد يكون رئيسا للبلدية وممثلها القانوني، خاصة في ظل المكانة التي يتمتع بها رئيس البلدية، فهو ضابط الشرطة القضائية وهو مساعد وكيل الجمهورية للقيام بمهام ضباط الشرطة القضائية[2] ، تحت وصاية وكيل الجمهورية ومراقبة غرفة الاتهام [3] إن دور ضباط الشرطة القضائية بالإضافة إلى الشروط الواجب توفرها فيهم، نجدها لا تتناسب مع وضعية رئيس البلدية الذي يمنح هذه الصفة دون أي قيد أو شرط، ودون أدنى علم بوظيفة ضابط الشرطة القضائية فالشرط الوحيد لاكتساب هذه الصفة هو تقلد منصب رئيس البلدية.

وهو ما يحد من فاعلية رئيس البلدية ومن ممارسة الاختصاصات المسندة إليه دون الرجوع الى سلطة الوصاية ، إذ يمكن النص على بعض الشروط الخاصة حتى لو كانت تشكل تجاوزا على احد المبادئ المنصوص عليها دستورية وهو المساواة في تولي المناصب السياسية والوظائف في الدولة.فعندما تقارن العضوية في المجالس البلدية مع الوظائف الإدارية فإن جميع قوانين الوظيفة العامة تشترط بعض الشروط في تولي الوظائف، كالمؤهلات العملية والخبرة المهنية ، فمن باب أولى أن يكون العضو البلدي الذي يمثل كل فئات السكان المحليين، ومطلوب منه أن يكون ملما بجميع المجالات التي تدخل في صلاحيات البلدية، أن يكون ممن تتوفر فيه نفس المؤهلات الخاصة لتولي الوظائف العامة، ولو في حدها الأدنى. فالوظيفة

1 -JACQUES DE COURSON, Les élus locaux , édition d'organisation,2 ème édition, 2001,P150.

2- بموجب الأمر رقم 1968/10 الصادر في 1968/01/23 ج .ر رقم 09 في: 1968/01/23

3- ديمووم كمل، رؤساء المجلس الشعبية البلدية ضباط الشرطة القضائية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر ،ص 24.

التمثيلية لا تختلف من حيث أهميتها عن الوظيفة الإدارية سواءا من حيث المهام أو الصلاحيات أو المسؤولية المترتبة عن ممارسة كل وظيفة. [1].

فقد اشترطت بعض التشريعات مثلا في المرشح أن يحسن القراءة والكتابة، مثل المشرع الأردني[2] فليس من عدم الدستورية وضع شروط مقيدة للترشح بقدر كونها آلية فعالة لتقوية المجالس المحلية بإطار بشري يملك الكفاءة لإدارة الصلاحيات التي حددها المشرع له. و واقعيا كثيرا ما طالعتنا الصحف اليومية عن أخبار الأعضاء في المجالس المحلية لا يحسنون القراءة والكتابة، و حسب دراسة لوزارة الداخلية أن 37 % من المنتخبين في المجالس المحلية عديمي الكفاءة وأن 21 % من المنتخبين من يحملون شهادات جامعية[3].

فمقارنة بالصلاحيات التي منحها المشرع للمجالس البلدية للتداول فيها في جميع المجالات الخدماتية التعليم، الصحة، السكن...) و الاقتصادية والتنمية المحلية بصفة عامة، فكذلك يجب أن يكون العضو في هذه المجالس له من الكفاءة والخبرة ما يؤهله لإدارة هذه الصلاحيات دون استعانة من السلطة المركزية كما قال "أفلاطون" (إذا كان حكم الشعب بأيدي أشخاص لا يلمون بالقدر الضروري من المعرفة بحقائق الحياة السياسية ومشكلاتها، أشخاص يفتقرون إلى الخبرة والأعمال الحكومية، فقد لا يكون حكمهم لصالح الشعب) [4].

غير أن الشروط الواجب توفرها في المترشح ليست مسؤولية قانون الانتخابات فقط ، بل إن الأحزاب السياسية تتحمل القسط الأكبر من المسؤولية.

1- طارق المجد ، الادارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2004 ، ص 294.

2- على خطار شطناوي، الادارة المحلية ،دار وائل للنشر، الأردن ، 2002 ، ص 170

3- الصحف اليومية الصادرة في : 12/28/ 2008 (الخبر - الشروق - صوت الأحرار) نقلا عن : وزير الداخلية في تقديمه للعهدة الانتخابية 2007/2002

4- خالد سمارة الزعبي، تنظيم السلطة الإدارية ،ملتقى حول الحكم المحلي و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة بالشارقة، مارس 2008 ، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009 ، ص 133.

2 – دور الأحزاب السياسية في رفع كفاءة المنتخب المحلي

يعرف الحزب السياسي على أنه تجمع أشخاص أو تنظيم شعبي و أموال متحدين في مشروع سياسي و إيديولوجي يستقطب الرأي العام يهدف الوصول إلى السلطة بطرق ووسائل مشروعة، وهو أداة تسمح للفرد بالمشاركة في الحياة السياسية والمشاركة في صنع القرار[1]. كما يعرف على أنه تجمع أفراد منظم هدفه التعبير عن أراء و مواقف و مصالح وتطلعات أعضائه وعن خياراتهم السياسية وإفساح المجال أمامهم لممارسة السلطة ، فهدف الأحزاب السياسية توجيه الرأي العام وتحقيق التوازن السياسي والتنمية الاجتماعية. [2].

وتلعب الأحزاب السياسة دورا كبيرا في التأثير على تشكيل المجالس المحلية باعتبارها مصدر الإمداد الرئيسي بالمرشحين لعضوية المجالس البلدية، بالإضافة إلى قوائم[3]. الأحرار التي أصبحت تشكل وعاءا انتخابيا هاما في ظل عجز الأحزاب السياسية عن طرح بدائل حقيقية من حيث الكفائة[4].

إن النظام القانوني للأحزاب السياسة يبقى من مسؤولية المشرع الذي بإمكانه التحكم في ألية اختيار المترشحين، فالأحزاب السياسة تلجأ إلى اختيار الأشخاص الأكثر شعبية وليس الأكثر كفاءة اعتماد على معايير – القبلية أو العروشية و العرقية أو المركز المالي على حساب المعايير الموضوعية والتي م ن أهمها الكفاءة [5].

كما أن رأس القائمة الحزبية قد يضم شخصا ذا كفاءة عالية من أجل جلب أصوات نوعية، وباقي أعضاء القائمة تشمل الأشخاص الحزبين والذين لا تهمهم مصلحة السكان المحليين بقدر ما تهمهم مصالحهم الحزبية الضيقة[6].

1– مولود ديدان ،مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ،دار النجاح للكتاب، الجزائر ،2005 ،ص 181.

2– محمد حسن الدخيل ،اشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2009 ، ص 177.

3– المادة 109 من الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 1997/03/07 و المتعلق بقانون الانتخابات

4– عبد الرزاق الشيخلي ، الإدارة المحلية ، نفس المرجع ،ص 35.

5– زبيري حسين ،المرجع السابق، ص 12.

6– عيسى مرزاقة ، المرجع السابق، ص 202.

ولتفعيل المشاركة السياسية أكثر ولتصبح التعددية الحزبية في مصلحة دعم التنمية المحلية يجب على المشرع وضع آليات للتحكم في القوائم الانتخابية سواء من جانب تدعيم قانون الانتخاب بشروط الترشيح تكون أكثر فعالية أو وضع ضوابط للأحزاب السياسية من أجل التحكم أكثر في قوائمها الانتخابية، بغرض تقديم قوائم تضم أشخاص يتوفرون على كفاءات عالية في مختلف التخصصات، أو ذوي خبرة في التغيير، بنسب مدروسة تراعي جميع الفئات و الفعاليات حتى لا تتعارض مع الحقوق و الحريات الفردية المنصوص عليها دستوريا، وجعل المنتخبين على مستوى المحلي قادرين على مواكبة التطورات في جميع الميادين، ويحملون عبء التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية كما يجب ضبط العلاقة بين الحزب والعضو المنتخب بأن يبقى وفيا لمبادئ حزبه الذي رشحه في القائمة خاصة مع كثرة انقلاب الأعضاء على أحزابهم وانضمامهم إلى تشكيلات سياسية أخرى، وهو ما يضعف فعالية التعددية الحزبية في الإطار المحلي

الفرع الثاني: أثر النظام الانتخابي على فاعلية المجالس المحلية

إن ما يميز النظام الانتخابي الحالي لتشكيل المجالس المحلية هو اعتماده على الشرعية الدستورية في وضع نصوصه على حساب تحقيق الفعالية السياسية، من ناحيتين:

– عدم إقصاء الأحزاب الصغيرة التي لها نسبة تمثيل معتبرة (أكثر من 3 % من مجموع الناخبين) وبالتالي زيادة التمثيل الحزبي في المجالس البلدية من حيث عددهاء بدل اقتصارها على حزبين رئيسين أو ثلاث كما هو الحال في الأنظمة الديمقراطية الرائدة، مما يخلق عدم الانسجام في عمل هذه المجالس .

لأن التعددية الحزبية لا تعني اختلاف وجهات النظر فقط إلى حد تعطيل المصلحة العامة، بل إن الهدف منها خلق جو من التفاف حول تحقيق الأهداف الإستراتيجية عبر الوسائل الديمقراطية.

– ومن ناحية أخرى فإن عدم فرض شروط خاصة للترشح لعضوية المجالس المنتخبة، يجعل منصب عضو المجلس البلدي وسيلة للثراء، وتنفيذ المصالح الخاصة لأن التجربة الديمقراطية

بالجزائر تبقى دائما فية بسلبياتها وايجابياتها مما يحتم على المشرع ضبط المشاركة الحزبية بالاعتماد على نوعية المشاركة لا على عددها، لذلك نجد في كثير من المحاضرات والمؤتمرات الخاصة بتجربة الديمقراطية في الجزائر من ينادي ببناء أسس ديمقراطية نوعية، تحقق أهداف المجتمع في التنمية، وهذه الأسس حتما تنطلق من المجالس المحلية باعتبارها قاعدة النظام الديمقراطي.

إن معالجة الاختلالات الموجودة على مستوى الإطار البشري للمجالس المنتخبة هي مسؤولية مشتركة بين الدولة التي بيدها سن القوانين المنظمة للعملية الديمقراطية بما فيها قوانين الأحزاب السياسية، هذه الأخيرة التي تتحمل أيضا قسطا من المسؤولية بما أنها شريك للسلطة السياسية في صنع القرار سواء المركزي أو المحلي.

إن عدم قيام المجالس البلدية بالدور المنوط بهم في مجال التنمية المحلية، راجع إلى افتقارهم للكفاءة اللازمة، وهذا ما جعل معظم المجالس البلدية تتخلى عن دورها الرئيسي وتترك المبادرة للجهات المركزية للدولة.

المطلب الثاني: مشاركة الموظفين في تفعيل دور البلدية في مجال التنمية المحلية

من المسلم به أن المجالس البلدية المنتخبة هي من تملك سلطة القرار المحلي دون تدخل من أي جهات أخرى داخلية أو خارجية إلا في مجال الرقابة . ورغم أن قانون البلدية لم ينص على أي آلية للتعاون بين المجالس المنتخبة والأعوان الموظفين وخاصة الأمين العام للبلدية ، مما يجعل مشاركة الموظفين في إدارة التنمية المحلية أمر غير وارد.

غير أنه في الواقع ومن خلال بحثنا سجلنا التداخل العملي الكبير بين صلاحيات المجلس الشعبي البلدي وصلاحيات الموظفين خاصة الدور المحوري الذي يلعبه الأمين العام البلدية أو الكاتب العام في إدارة البلدية بصفة عامة ومساهماته في مجال التنمية المحلية.

وعليه فلمعرفة طبيعة العلاقة بين الموظفين والمنتخبين ومدى تأثيرهم على فعالية البلدية س نتعرض أولا إلى النظام القانوني الذي يحكم هؤلاء الموظفين، وبما أن الأمين العام البلدية

هو الركيزة الأساسية في الإطار البشري المعين للبلدية- فسنحاول معرفة دور الأمين العام في التسيير المحلي و في تاثيره في إدارة التنمية المحلية بصفة خاصة.

الفرع الأول: موقع موظفي البلديات ضمن إدارة التنمية المحلية

قد لا تكون هناك مشكلة في البلديات التي تأخذ بالمجالس المختلطة عند دراستنا النظام القانوني للمعنيين في إطار دراسة صلاحيات البلدية باعتبارهم يشاركون جنبا إلى جنب مع المنتخبين، مثلما هو الشان في الأردن، العراق، والكويت والسودان [1].

لكن في المجالس التي تأخذ بنظام الانتخاب الكامل أي تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب فقط لا التعيين و الذي يعني بالضرورة الاستقلالية الكاملة لهذه المجالس عن السلطة المركزية وأن العلاقة بينها وبين السلطة المركزية داخل المستوى المحلي الواحد يجب أن تكون مباشرة ومحددة بالقانون [2]، أي العلاقة بين المنتخبين والمعنيين. و بالعودة للتشريع الأساسي للبلدية وهو قانون 1990/08 لا نجد من خلال النصوص ما يدل على المشاركة المباشرة لموظفي البلدية في مجال التنمية المحلية، ولم يخصص قسم خاص بالموظفين ضمن محتوى القانون ، ما عدا في المواد من 128 إلى 131 من القرع الخامس ضمن الباب الربع المتعلق بإدارة البلدية، فالقانون من حيث الظاهر يساير المبدأ المتعارف عليه في مجال الإدارة المحلية ومضمون نصوصه، من أن المجلس المنتخب هو صاحب السلطة الفعلي في الإطار المحلي من خلال سلطة التقرير وأن رئيس البلدية هو من يجسد هذه قرارات المجلس المحلي من خلال سلطة التنفيذ.

أما الموظفون فمهمتهم القيام بالأعمال الإدارية البحتة لتسيير البلدية كمرفق عام[3]. وفقا لأوامر رئيس البلدية، فلم ينص قانون البلدية على طبيعة العلاقة بين المنتخبين أو المجلس

1- محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن ومصر وفرنسا وبريطانى، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن، 2009 ،ص 71.

2- خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص 118.

3- سمير محمد عبد الوهاب، الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009، ص 23.

المنتخب مع الموظفين – رغم الدور الكبير الذي تلعبه المصالح التقنية للبلدية في مساعدة المجلس البلدي ، فرغم عدم توفر الإطار البشري لموظفي البلدية على الكفاءة اللازمة ، إلا أنهم يقومون بدور فعال في مجال إدارة التنمية المحلية أولا : التركيبة البشرية لموظفي البلديات وأثرها على فعالية البلدية.

كما اشرنا سابقا في مقدمة هذا الفرع فان قانون البلدية لم يتطرق إلى القانون الأساسي لموظفي البلديات بل ترك ذلك للمراسيم التنفيذية وآخرها المرسوم التنفيذي رقم 26/91 الصادر في: 1991/02/02 والمتعلق بالقانون الأساسي الخاص لموظفي البلديات ، والذي يعدل ويتمم أول قانون أساسي صدر بعد صدور أول قانون البلدية :رقم 214/68 المؤرخ في : 1968/05/30 والمتعلق بالأحكام المطبقة على موظفي البلديات . حيث شمل التعديل خاصة الدرجات ، ومستوى التأهيل لبعض المناصب .

وبالعودة إلى المرسوم الحالي – نجد أن المادة الثالثة منه نصت على أن التركيبة البشرية للبلدية تتكون من سلكين رئيسين وهما :

– أسلاك الإدارة العامة

– أسلاك الإدارة التقنية ويضم السلك الأول حسب المادة 23 من نفس المرسوم التنفيذي تسعة أسلاك أيضا و هم :

– سلك المتصرفين البلديين.

– سلك الملحقين البلديين.

– سلك كتاب الإدارة البلدية.

– سلك الأعوان الإداريين البلديين.

– سلك الكتاب البلدين.

– سلك القيمين على الوثائق و الأرشيف البلديين.

– سلك مساعدي القيمين علي الوثائق البلديين.

– سلك الأعوان التقنيين البلديين في الوثائق و الأرشيف البلدي.

– سلك الحجاب. وكل سلك يتكون من رتبة أو أكثر. أما سلك الإدارة التقنية فنصت عليه المادة 70 من المرسوم السالف الذكر إذ يضم أيضا تسعة أسلاك تقنية وهي :

– سلك مهندسي الإدارة البلدية.

– سلك المهندسين المعماريين التابعين للإدارة البلدية.

– سلك البيطريين التابعين للإدارة البلدية.

– سلك تقني الإدارة البلدية.

سلك الأعوان التقنيين التابعين للإدارة البلدية.

– سلك مفتشي المرافق العمومية البلدية.

– سلك الأعوان المكلفين بالتنظيف و السلامة العمومية وصيانة الطرق العمومية والتطهير – سلك العمال المهنيين.

– سلك سائقي السيارات. أما من حيث التصنيف الوظيفي، فيمكن تميز 03 أصناف من الموظفين :

1– الإطارات : وهم جملة الموظفين حاملي الشهادات الجامعية (إدارية أو تقنية – ليسانس أو مهندس دولة أو أطباء و بياطرة).

2– أعون التحكم : وهم الموظفون المؤهلون برتبة كتاب إداريين وتقني أي أقل مستوى من الإطارات 3 أعوان التنفيذ : وهم الأعوان الذين يمارسون أعمال مهنية لا تتطلب أي مستوى. كما حددت المادة 117 من المرسوم السابق قائمة المناصب العليا للبلدية وهي :

– رئيس قسم.

– المدير

– رئيس مصلحة.

– رئيس مكتب.

– رئيس فرع.

حيث يزيد عدد المناصب أو ينقص حسب حجم النشاط كل بلدية وعدد سكانها، بعد مداولة من المجلس الشعبي البلدي ومصادقة الوالي (موافقة صريحة حسب المادة 118 من نفس المرسوم).

أما الأمين العام للبلدية فقد خص ذكره لوحده في المادة 119 من المرسوم رقم 91 /26.[1]

أما المواد من 125 إلى 155 فحددت المؤهلين لتولي المناصب العليا وهذا حسب عدد سكان البلدية وخبرة متولي المنصب وهذا ضمن علاقة طردية ، أي كلما زاد عدد سكان البلدية، وزادت خبرة الموظف تولي منصب أعلى في تلك البلدية . وحسب المادة 60 الفقرة 7 من قانون البلدية أن مسؤولية التوظيف من مهام رئيس البلدية.

كما أكدت ذلك المادة 65 من أن رئيس البلدية يمارس السلطة السلمية على مستخدمي البلدية أي أنه هو رئيس الموظفين ، إذ يعمل على حمايتهم من كل أشكال الإهانة أو السب أو الاعتداء (المادة 144 والملاحظ أن الأمين العام للبلدية حسب المادة 119 من المرسوم التنفيذي 91/ 26 هو أيضا يمارس السلطة السليمة على موظفي البلدية تحت وصاية الرئيس .

وذلك لضمان و استقرار السلطة على أعوان البلدية حتى في حالة شغور منصب رئيس البلدية

– رغم أن مسؤولية التوظيف من اختصاص رئيس البلدية فقط دون الأمين العام عن طريق لجنة الإدارة المالية المشكلة من الأعضاء المنتخبين فقط ، غير انه في الواقع الأمين العام هو أدرى بموظفي البلدية من رئيس المجلس .

– فالمسير الفعلي لمستخدمي البلدية هو الأمين العام رفقة مساعديه .

1– المرسوم تنفيذي رقم 91 – 26 مؤرخ في 17 رجب عام 1411 الموافق 2 فبراير سنة 1991 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمل المنتمين الى قطاع البلديات.

– مع انه في بعض الأنظمة يعهد لمسألة التوظيف إلى لجان خالصة مشكلة وجوبا من أعضاء من المجلس المنتخب ، وأعضاء من الموظفين المعينين برئاسة رئيس المجلس كما هو الحال في بريطانيا و الأردن [1].

أما من حيث نسب التعداد البشري للبلدية والمقصود به خاصة نسبة الإطارات مقارنة بمجموع التعداد، فان المشكل الكبير الذي تعاني منه معظم البلديات هو نقص الإطارات والكفاءات القادرة على القيام بالدور القيادي ، حيث لا يتعدى التأطير العام 2% أما التأطير التقني فلا يتعدى 0.5 % في أحسن الأحوال في بعض البلديات [2].

ويبين الجدول التالي نسبة التأطير في موظفي البلديات على المستوى الوطنية:

جدول رقم 03 : نسبة توزيع المستخدمين على البلدية على المستوى الوطني المصدر : المركز الوطني للدراسات والتحاليل من أجل التخطيط CNEAP (سنة 1997)

المستخدمين	العدد	النسبة
الإطارات	7.654	05.22 %
أعوان التحكم	18124	12.36 %
أعوان التنفيذ	120.887	82.42%
المجموع	146.665	100%

تؤكد هذه الإحصائيات قلة الكفاءة لدى موظفي البلديات على المستوى الوطني ، فنسبة الإطارات الذين يحملون شهادات جامعية ويتقلدون مناصب قيادية في هرم سلطة البلدية قليلة جدا بالنظر إلى الكفاءات المطلوبة لإدارة التنمية المحلية وتؤكد هذه الإحصائيات نسبة التأطير

1– عبد الرزاق الشيخلي ،الإدارة المحلية ، المرجع السابق، ص 78

2– مصطفى دربوش المرجع السابق، ص: 95

على مستوى بلديات ولاية ورقلة التي لا تختلف كثيرا عن النسبة الوطنية كما يبينه الجدول التالي:

جدول رقم 04 : نسبة توزيع المستخدمين على البلديات في ولاية ورقلة المصدر مديرية الإدارة المحلية لولاية ورقلة-2008.

المستخدمين	العدد	النسبة
الإطارات	189	4.20 %
أعوان التحكم	346	7.69 %
أعوان التنفيذ	3961	88.10%
المجموع	4496	100%

ويبين كلا الجدولين انخفاض نسبة الاطارت الذين يحملون شهادات جامعية وأعوان التحكم مقارنة بأعوان التنفيذ الذين لا يملكون عادة أي مستوى حيث لا تتعدى النسبة العامة لهذين الصنفين 12 % وهي نسبة ضئيلة جدا مقارنة بالصلاحيات المسندة للبلدية وما تتطلبه من إطارات إدارية وتقنية فأصبحت البلدية تعاني من التضخم الكمي على حساب النوعي نتيجة سياسة سد المناصب الشاغرة التي انتهجتها الدولة منذ الاستقلال ، باعتبار القطاع العام الإداري أفضل ضمان لامتصاص البطالة[1].

وهو ما يفسر شدة الوصاية التقنية التي تمارسها هيئات عدم التركيز الإداري على البلدية . لم تعد مهام البلدية محصورة في الخدمات العامة فقط بل تجاوزها إلى كل ما له علاقة بالتنمية الشاملة على المستوى المحلي، وهو ما يتطلب توفير الموظفين ذوي كفاءة عالية من اجل إدارة المشاريع المتعلقة بالتنمية ، وهذا ما لم تتمكن البلديات من تحقيقه بسبب سياسة التشغيل غير المتوازن وخاصة في إطار مناصب الشغل المؤقتة والتي ضخمت من العمالة

1- حيث أصبحت البلدية الان قبلة للموظفين عديمي الكفاءة في إطار سياسة تشغيل الشباب بمختلف صيغها

على حساب الإطارات الكفاة خاصة وأن مصالح البلدية تلعب دورا هاما في مساعدة المنتخبين على أداء مهامهم لاكتساب بعضهم خبرة نوعية في مناصبهم رغم افتقار الكثير منهم للشهادات والمؤهلات العلمية، بل إن بعض المصالح تلعب دورا رئيسيا في إدارة التنمية المحلية كمصلحة المشاريع و الصفقات. [1]

وقد أعترف وزير الداخلية و الجماعات المحلية بالضعف في الإطار البشري الذي تعانيه البلديات من خلال تصريحه بأن نسبة 6000 عون إداري يجهلون القراءة والكتابة ، وان 700 بلدية من 1541 لا تتوفر على إطار جامعي بسبب عدم كفاية الموارد المالية[2] .

وهو ما يدل على انخفاض نسبة التأطير في البلديات بشكل كبير مما لا يمكنها من الاستجابة لمتطلبات التنمية المحلية، خاصة بالنسبة للمصالح الحساسة التي تحتاج إلى ذوي كفاءات معتبرة من أجل الاضطلاع بشؤون البلدية في الإطار المحلي وخاصة المصالح التقنية التي تلعب دورا كبيرا في متابعة مشاريع التنمية على مستوى البلدية.

و الجدول التالي يبين نسبة توزيع المستخدمين على القطاعات حسب مستوى التكوين على المستوى الوطني : [3]

1- طبقا للمواد من 19 الى 25 من الأمر رقم 03/06 المتضمن قانون الوظيف العمومي

2- جريدة الشروق- بتاريخ 2008/07/30 نقلا عن وزير الداخلية

3- بن شعيب نصر الدين و بن منصور عبد الله نفس المرجع

جدول رقم 05 : نسبة توزيع المستخدمين على القطاعات حسب مستوى التكوين على المستوى الوطني

المستوى الدراسي	القطاع الإداري	القطاع التقني	آخر	المجموع	النسبة
يجهل القراءة و الكتابة	7.360	38,146	2,353	47,859	38.99%
المستوى الابتدائي	9,147	22,581	1.241	32,969	26.86%
المستوى المتوسط	15.702	5,066	308	21,076	17.17%
المستوى الثانوي	13,761	1.604	41	15,406	12.55 %
تقني /مهندس تطبيقي	655	1.551	25	2.232	1.82 %
شهادة ليسانس	1.871	59	7	1.937	1.58 %
مهندس دولة	194	459	4	657	0.54 %
مهندس معماري	32	238	1	271	0.22 %
بيطري	35	38	1	74	0.06 %
شهادات أخرى	243	29	1	273	0.22%
المجموع	49.000	69.771	3.938	122.754	100.00 %

المصدر : المركز الوطني للدراسات والتحاليل من أجل التخطيط CNEAP (جويلية 2002)

وهو ما يبين بوضوح ضعف مستوى التأطير على مستوى البلديات في الوطن [1]، وتدني مستوى تكوينهم ورغم انتهاج الدولة سياسة تكوين الإطارات وإعادة رسكلة الأعوان إلا أن هذه الإجراءات تبدو غير فعالة في الوقت الراهن نظرا لسلبيات سياسة التكوين في حد ذاتها التي قد

1- رابح غضبان ، جباية الجماعات المحلية ،مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2002 ، ص77.

تؤتي ثمارها على الأمد البعيد في الوقت الذي يفترض أن يساهم الموظفون بشكل فعال في برامج التنمية المحلية مع المنتخبين[1].

كما يلاحظ من هذا الجدول سيطرة فئة التقنيين ذوي المستوى العادي على فئة الإداريين وهو ما يتطلب خلق نوع من التوازن بين هذين الصنفين.

ويعود سبب انخفاض كفاءة الموظفين إلى الجذور الأولى لنشأة البلدية، حيث عمدت الدولة على توفير أكبر عدد منالإداريين على حساب الكفاءة لتغطية العجز الذي تركه انسحاب المستعمر من الإدارة الجزائرية [2]واستمرت هذه السياسة مع عزوف الإطارات عن تولي المناصب في الإدارة المحلية بسبب تدني الأجور وضعف معايير اختيار تعيين الموظفين وهو ما يشكل عائق آخر يتمثل في التضخم الوظيفي للبلديات على حساب الكفاءة [3].

ثانيا: دور الموظفين في إدارة التنمية المحلية

يساهم الموظفين بشكل كبير في مساعدة المنتخبين في إدارة التنمية المحلية عن طريق بعض المصالح المحورية ، وأهمها مصلحة المالية والإدارة و مصلحة المشاريع التي تعد من أهم المصلح في البلدية ضمن هذا الإطار. ورغم أن قانون البلدية08/90 لم يشر إلى آليات إشراك الموظفين في التسيير المحلي ، غير انه يفهم من نص المادة 64 من قانون البلدية على أن الرئيس البلدية يتولى تسيير المصالح البلدية فقد أشار النص إلى المصلحة وهو ما ينصرف إلى أعوان هذه المصالح بتسخيرهم من طرف رئيس البلدية باعتباره الرئيس السلمي بالنسبة لهم للاستعانة بهم في إدارة البلدية خاصة أمام قلة خبرة المنتخبين مقارنة مع الموظفين.

فإذا كان إعداد الميزانية من صلاحية رئيس البلدية ، فانه في الواقع بعدها الأمين العام للبلدية رفقة أعوان المصالح المختصة كمسؤول مصلحة المالية و الميزانية خاصة أن إعداد الميزانية يتم عن طريق ملا استمارة تعدها مصلحة الضرائب وما دور المجلس إلى المصادقة

1- عيسي مرزاقة ، المرجع السابق ، ص: 208

2- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري ،جسور للنشر والتوزيع، الجزائر ط 2 ، 2007 ، ص 269.

3- بوشامي نجلاء ، صلاحيات الملكية بين فعالية الأداء ونقص الوسائل، ورقة عمل مقدمة في الملتقى الوطني حول تحديات الادارة المحلية بالجزائر، جامعة زياتي عاشور جامعة الجلفة، المرجع السابق.

عليها[1] ، بعد مناقشتها وتحليل مضمونها ، ونفس الشيء بالنسبة لمشاريع التنمية المحلية فان أعوان مصلحة المالية والإدارة لهم دور كبير في اقتراح المشاريع خاصة من حيث الاعتمادات المالية ، رغم أنها من ص لاحيات المجلس الشعبي البلدي ورئيسه – حسب نص قانون البلدية.

فكان على المشرع أيضا تقنين هذه العلاقة وجعل مشاركة الموظفين في وضع الميزانية أمر ضروري بحكم درايتهم المسبقة وخبرتهم في مجال إعداد الميزانية رغم أنه في بعض الأنظمة المقارنة كالأردن فان تدخل الموظفين في بعض الأعمال التي تخص المجلس منصوص عليه في قانون الإدارة المحلية فمدير البلدية (يقابله الأمين العام) هو الذي يتولى إعداد الميزانية ويعرضها على المجلس للمصادقة عليها [2].

ولا يقتصر الأمر على إعداد الميزانية فقط فهو ينصرف إلى كل المصالح التي لها علاقة مباشرة بالتنمية المحلية والتي في الواقع تديرها لجان البلدية المشكلة من المنتخبين فقط في الوقت الذي تستعين فيه بمصالح البلدية بشكل غير مباشر مثل:

– مصلحة التعمير والبناء مكتب الصفقات العمومية مصلحة المشاريع.. وهي مصالح لها علاقة مباشرة ببرامج التنمية المحلية وتحت سلطة رئيس البلدية وما يميز كل هذه المصالح رغم تخصصها الفني والتقني نقص و أحيانا انعدام الإطارات والكفاءة في مسيري هذه المصالح وبذلك بدل أن تكون مصدر إضافي لتدعيم المجالس المنتخبة أصبحت هذه المصالح عبء على البلدية مادام أن نسبة الأجور من مداخيل البلدية تزيد عن 75 % في بعض البلديات زيادة على ض عف التأطير على المستوى المنتخبين . [3]

وقد حاولت الدولة معالجة مشكل نقص التأطير والكفاءة للموظفين بانتهاج سياسة التكوين والتربصات [4] والتي التهمت أموالا طائلة دون أن يكون لها تأثير على الواقع بسبب عدم

1– طارق المجدوب ، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقي ، ط 1 ، لبنان، 2005 ، ص 536.

2– عبد الرزاق الشيخلي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص79.

3– عسي مرزاقم ،المرجع السابق، ص 201.

4– مسعود شيهوب، أمس الإدارة المطية ، المرجع السابق ، ص 185 .

التحرر من التسيير البيروقراطي لبعض المصالح وهو ما انعكس سلبا على أداء المجالس المحلية .[1]

فإذا كانت التنمية المحلية هدفها الإنسان المحلي ، فإنه لا يمكن أن تتحقق التنمية المحلية قبل التنمية البشرية[2] ، وعليه فانه لابد من معالجة مشكلة الكفاءات البشرية للبلدية للموظفين والمعينين و المنتخبين معا لان التنمية المحلية تتطلب إشراك الجميع دون إهمال أي فئة [3]،وتحديد هذا التعاون في صلب القانون .

الفرع الثاني : واقعية دور الأمين العام للبلدية في إدارة التنمية المحلية

يعتبر منصب الأمين العام من المناصب العليا للبلدية.طبقا للمادة 117 من المرسوم التنفيذي رقم 26/91. [4] وهو المدير الفعلي للبلدية و حسب بعض المختصين يشكل الركيزة الأساسية للمجلس الشعبي البلدي والمساعد الأساسي لرئيس البلدية . وهو الوسيط بين الهيئة المنتخبة و باقي مصالح البلدية الإدارية و التقنية .[5]

ورغم الدور الحساس الذي يقوم به من كونه يعتير صمام الأمان في الجسم المحلي إلا أنه كغيره من الموظفين لم ينص على وظيفته ودوره أو صلاحياته في قانون البلدية ، بل تكفل بذلك المرسوم التنفيذي السالف الذكر رقم 26 / 91 حيث أوردت المادة 119 منه تحديد صلاحياته التي يمارسها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي .

وبمقارنة هذه الصلاحيات مع تلك التي نص عليها المرسوم الأول رقم 214/68 الصادر في 1968/05/30 والمتعلق بالأحكام المطبقة على موظفي البلديات ، فنجد أن صلاحيات الكاتب العام (يقابله الأمين العام في المرسوم الجديد) هي نفسها تقريبا دون تغيير رغم الاختلاف الجوهري في طبيعة صلاحيات البلدية وتكوينها بين قانون 67/ 24 و قانون

1- مصطفى شريوش، المرجع السابق، ص 95.

2- بن نملة صليحة، واقع الإدارة المحلية في ظل التحولات الاقتصادية ،ملتقى جامعة الجلفة المرجع السابق.

3- المرسوم التنفيذي رقم 117/82 الصادر في 1983/03/27 والذي يحدد قائمة المناصب النوعية العلي للبلدية.

4- عيسى مرزاقة ،المرجع سابق ،ص 202.

5- ناصر لباد ، التنظيم الإداري ، منشورات دحلب، الجزائر ، ص 206.

90/ 08 بل الأكثر من ذلك فان المادة رقم 03 من المرسوم 68/ 214 التي ذكرت من بين صلاحيات الكاتب العام حضور اجتماعات المجلس الشعبي البلدي ، وهو ما يعني المشاركة المباشرة في ص نع القرار المحلي طبقا للقانون ، لكن المرسوم الحالي اغفل ذكر هذه الصلاحية رغم أن المجالس البلدية في الغالب تستعين بالأمين العام في كثير من الشؤون المحلية .

كما أنه في إطار مساعدته لرئيس البلدية أضافت الفقرة الخامسة من المادة الثالثة من المرسوم القديم ، أن الكاتب العام بعد مشاريع التنظيمات والقرارات التي يصدرها رئيس البلدية ، وهو ما لم يورده المشرع بصفة أدق في المرسوم الجديد ، وهنا نتساءل عن أسباب تراجع المشرع عن تقنين العلاقة والتعاون بين الأمين العام للبلدية و الموظفين بصفة عامة من جهة ، والمنتخبين بمن فيهم رئيس البلدية من جهة أخرى .

مع أن بعض التشريعات المقارنة تقر صراحة بالتواجد المستمر لمدير البلدية المعين و تنص على مشاركته المباشرة في صنع السياسة المحلية . كما هو الحال في بريطانيا حيث يعين مدراء الوحدة المحلية الذين يشترط فيهم أيضا الإقامة في تراب الوحدة المحلية من طرف المجالس المنتخبة ، وليس من السلطة المركزية لضمان فعالية الموظفين في تعاونهم مع المجالس المحلية كما أن مهمته تنتهي بانتهاء العهدة الانتخابية [1].

كما أن المشرع المصري والأردني نص على الأحكام المتعلقة بمدير البلدية في صلب قانون الإدارة المحلية وقانون البلديات على التوالي والنص على مشاركته المباشرة في شؤون المجالس المنتخبة [2] خاصة فيما يتعلق بإعداد مشاريع الميزانية والحساب الختامي، وإمكانية تفويض رئيس البلدية لبعض صلاحياته للمدير التنفيذي [3]،خلافا للمشرع الجزائري الذي لم ينص على إمكانية هذا التفويض.هذا الفراغ كثيرا ما كان سببا في الصراعات بين المنتخبين

1- محمد على الخلايلة ،المرجع السابق ،ص 76.

2- محمد على الخلايله ، نفس المرجع ،ص 200.

3- عبد الرزاق الشيخلي، المرجع السابق، ص 79.

(باعتبارهم ص احب السلطة المحلية) و الموظفين باعتبارهم أدرى و أكثر تجربة بالأمور الفنية و التقنية)

ان الدور الأساسي الذي يلعبه الأمين العام للبلدية رفقة باقي الموظفين في إدارة التنمية المحلية ، تستدعي من المشرع إعادة النظر في المعالجة القانونية له من خلال تحديد صلاحياتهم بدقة من خلال قانون البلدية، وجعل مهمتهم تدخل في إطار التعاون والتنسيق مع المنتخبين لا التعارض و وسيلة الصراع بين المنتخبين والمعينين ، وهذا بعد تزويد البلدية بالإطارات البشرية ذات الكفاءة العالية حسب طبيعة المناصب و الدور المنوط بها [1].

وجعل آلية التوظيف من اختصاص المجالس المنتخبة وبمشاركة الأمين العام وتخفيف رقابة الوصاية على البلدية في مجال التوظيف. ونظرا للدور الكبير الذي يقوم به الأمين العام في البلدية وتداخل صلاحياته مع ص لاحيات رئيس البلدية ذو الوظيفة المزدوجة ، يستوجب أيضا وضع قانون أساسي له قصد تحديد الصلاحيات بدقة وتفعيل دوره في إدارة البلدية.

1- طارق المجدوب ،المرجع السابق ، ص 294.

المبحث الثاني : المشاركة في إدارة التنمية المحلية

لا يتوقف فعالية البلدية في إدارة التنمية المحلية على مشاركة العنصر البشري ض من التنظيم الرسمي للإدارة المحلية [1]، بل إنه يتعدى إلى مساهمة جميع الفاعلين من المستفيدين من مشاريع التنمية المحلية في صنع القرار المحلي الذي يتم اتخاذه في مجال إدارة التنمية المحلية وهو ما يجسد ديمقراطية الإدارة المحلية [2].

ويعتبر إشراك الأفراد المحليين في التنمية عنصرا جوهريا لنجاح وتفعيل التنمية ، ولذلك فالقاعدة الأساسية في كل عمل إنمائي أن يقوم على أساس المشاركة وتشجيع المواطنين على إبداء رأيهم في المشروعات الإنمائية [3].

وإذا كان المجلس الشعبي البلدي هو قاعدة المشاركة في إدارة التنمية المحلية فإن قانون البلدية أعطى إمكانية إشراك المواطنين في اللجان التي يشكلها المجلس وهي أهم قاعدة لتطبيق الديمقراطية

التشاركية التي تعني إشراك جميع فعاليات المجتمع المدني في كامل العملية التنموية من التخطيط والتنفيذ إلى التمويل و المراقبة [4].

ولضمان فعالية هذه المشاركة لا بد من توفر الضمانات القانونية لمؤسسات وهيئات المشاركة ، فإذا كان المجلس المنتخب يستند على أسس دستورية أثناء ممارسة صلاحياته بإتخاذ القرارات المتعلقة بإدارة التنمية المحلية، فإن لجان البلدية لم تحظ بنفس القيمة الدستورية من حيث الصلاحيات المسندة إليها في إطار المشاركة ، وهذا ما تؤكده الطبيعة القانونية لهذه اللجان .

1- عبد الغني بسيوني عبد الله ، التنظيم الإدارة ، منشأة المعارف ، مصر ، 2004 ، ص15.

2- محسن أحمد الخضير ، ديمقراطية الإدارة المحلية ،الدار الجامعية، مصر،2007 ،ص 46

3- محمد حسن الدخيل، اشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 1 ،مصر ، 2009 ،ص148.

4- محسن أحمد الخضير، المرجع السابق، ص 145.

وإذا كان يستحيل إشراك جميع المواطنين دفعة واحدة في إدارة مشاريع التنمية فإنه يمكن تميز آليتين للمشاركة من خلال دراسة صور المشاركة .

المطلب الأول : النظام القانوني للجان البلدية

لم ينظم دستور 1996 اللجان بصفة عامة مثل ما تعرض لها دستور 1976 من خلال نص المادة 31/ 2 مئة بقولها " .. ويساهم الشعب في ذلك بواسطة مجالسة المنتخبة على المستوى البلدي والولائي وبواسطة مجالس العمال والمنظمات الجماهرية".

وهو بذلك أضفى القيمة الدستورية لأي لجان يشارك فيها ممثلي الشعب، واعتبرت من الأجهزة الرسمية الفعالة للدولة وقد أكد قانون البلدية و الميثاق الوطني على الوظيفة الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية لهذه اللجان لكن لم تحدد الطبيعة القانونية لعمل هذه اللجان من ناحية مكانتها في المساهمة في توزيع الصلاحيات بين المجلس الشعبي البلدي واللجان أو مدى استقلالية حجية قراراتها اتجاه المجلس المنتخب الذي تستمد اللجان عضويتها منه [1].

أما دستور 1996 فلم يتطرق إلى إمكانية إنشاء اللجان الشعبية . وبالنسبة لقانون 1990/08 فقد نظم مسالة لجان البلدية في الفرع الثاني من الفصل الأول المتعلق بالمجلس الشعبي البلدي كاحد هيئات البلدية من المادة 24 إلى المادة 26 ، و النص على اللجان ضمن هذا الفصل يؤكد على تبعيتها للمجلس الشعبي البلدي وأنها تشكل إطار للمشاركة الواسعة للسكان المحليين.

وتنطلق فكرة إنشاء لجان البلدية من قاعدة التخصص الفني للمجالس المحلية، على اعتبار أنه لا يمكن القيام بكل الوظائف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية من جهة واحدة[2] خاصة مع اتساع صلاحيات البلدية في ظل انتهاج سياسة التفتح الاقتصادي التي حكمت ظهور صور جديدة لتدخل الدولة عن طريق الشراكة مع القطاع الخاص في عملية

1- أحمد بوضياف ، الهيات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989، ص 340.

2- عبد الرزاق الشيخلي، المرجع السابق ،ص 148.

صنع وتنفيذ السياسة المحلية على غرار السياسة العامة[1] ، وهو ما يتطلب تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين من أجل المساهمة في صنع القرار [2] وتعتبر اللجان البلدية إحدى أهم هذه الوسائل إذ تسمح بإشراك أكبر عدد من الفنيين والمختصين في هذه اللجان.

ولكن بتحليلنا للنصوص المتعلقة باللجان في قانون البلدية نلاحظ أن هناك قصورا في تنظيمها القانوني، وفي تحديد المهام المنوطة بها وعلاقتها بالمجلس المنتخب، مما أنعكس على طبيعة عمل هذه اللجان ومدى فاعليتها .

الفرع الأول : العلاقة بين لجان البلدية والمجلس الشعبي البلدي

إن طريقة تشكيل لجان البلدية مرآة عاكسة لرغبة المشرع في تعزيز المشاركة المحلية و تفعيل هذه اللجان أو جعلها مجرد أدوات استشارية شكلية ليس لها أي دور في عملية التنمية المحلية.

أن القواعد التي تقوم عليها المجالس المنتخبة والمتمثلة أساسا في إتاحة الفرصة لتوزيع المسؤوليات ووظائف الدولة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، هو نفسه المبدأ الذي يعتمد عليه في تشكيل لجان البلدية من كونها أداة لتوزيع المسؤولية بين السلطة المحلية والمجتمع المحلي ضمن إطار منظم.

وبما أن مفهوم التنمية المحلية يقتضي ضمان مشاركة فعالة للمواطن المحلي، فإن اللجان البلدية هي بوابة تحقيق الديمقراطية التشاركية والتي جاءت كبديل عن مفهوم الديمقراطية التمثيلية. فالديمقراطية التشاركية تعني التمثيل المستمر خارج الإطارات الرسمية (المجالس المنتخبة) والآليات الموضوعية التي تسمح للأفراد باتخاذ القرارات المحلية.

1- سمير عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 33.

2- شيبوطي سليمان و كرير مولود و هزرشى طارق، دور الإدارة المحلية في التنمية المحلية ، ورقة عمل مقدمة في الملتقى الوطني حول تحديات الادارة المحلية في الجزائر ، كلية الحقوق ، بجامعة زياني عاشور الجلفة

و اللجنة هي إحدى هذه الآليات إذ يمكن أن تتشكل من أعضاء تابعين للمجلس أو خارج عن المجلس المحلي ، وإذا كانت تشكيلها هو نفس تشكيل المجلس البلدي فانه لا يعني أن لها نفس خصائص المجلس التقريري .

أولا : تشكيل لجان البلدية

يعتبر المجلس البلدي هو الوعاء الرئيسي لتشكيل لجان البلدية، وهذا ما نصت عليه المادة 24 من قانون البلدية والتي ميزت بين صنفين من اللجان : لجان دائمة – و لجان مؤقتة.

أ- اللجان الدائمة :

يمكن اعتبارها اللجان الإجبارية في كل مجلس وهي المختصة في المواضيع التالية : الإدارة والمالية – التهيئة العمرانية والتعمير – الشؤون الاجتماعية والثقافية وهي المحاور الرئيسية المتعلقة بالتنمية المحلية، حيث تتشكل هذه اللجان بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي تحت رئاسة عضو منتخب وباقي الأعضاء هم من المنتخبين الذين يجب أن يعكسوا المكونات السياسية للمجلس أي مراعاة الأحزاب المشكلة للمجلس البلدي من حيث نسبة تواجدها، فحتما رؤساء اللجان يشكلون من القوائم الأكثر تمثيلا .

لكن المشرع اكتفي بذلك دون ذكر أي تفاصيل أخرى خاصة فيما يتعلق بعدد الأعضاء وشروط تعينهم ، مما ترك الفرصة للصراعات الحزبية الضيقة على حساب المصلحة المحلية خاصة في رئاسة لجنة للإدارة والمالية نظرا للمهام الموكلة لها و التي عادة ما تكون محل صراع النواب للفوز برئاستها.

فوضع شروط وضوابط في تشكيلة اللجان يخفف على الأقل من هذه الصراعات فمثلا في بريطانيا يشترط لعضوية اللجان تخصص العضو وكفاءته في الموضوع أو الاختصاص الذي تعالجه اللجنة [1].

1- عبد الرزاق الشيخلي ، المرجع السابق ، ص 198.

وان تدارك المشرع الأمر فيما يخص الأفراد الذين يمكن الاستعانة بهم في أشغال اللجنة حسب المادة 26 بأن تستطيع اللجنة استدعاء أي شخص بحكم اختصاصه يمكنه تقديم معلومات مفيدة للجنة. إلا أنه مقارنة بالمادة 98 من قانون البلدية السابق التي فصلت في طبيعة الأشخاص الذين يمكن استدعاؤهم بصفة استشارية وهم:

– الموظفون و أعوان الدولة أو المؤسسات العمومية.

– سكان البلدية الذين يمكن أن يسهموا بالمعلومات المفيدة نظرا لمهنتهم أو نشاطهم أو لأي ظرف آخر.

فان قانون البلدية الحالي أعطى حكما عاما ولم يفصل في طبيعة الأشخاص الذين يمكن الاستعانة بهم، أو كيفية تنظيم الجلسات .

غير أن هذه الاستعانة في كلتا القانونين غير إلزامية فهي اختيارية كما لم يبين المشرع إمكانية او إلزامية الاستعانة بموظفي البلدية خاصة رؤساء الأقسام والمصالح المختصة على غرار المالية ، والتنظيم ، والبناء ، والتعمير ..

كما هو الحال في قانون البلديات الأردني فإن جميع اللجان وعددها 06 لجان ومن أهمها لجنة التخطيط والتنمية – لجنة المناقصات – لجنة انتقاء الموظفين ... فكل هذه اللجان محددة تركيبتها بموجب القانون، ولا مجال لإطلاق حرية المجلس في التصرف فيها، حيث يشترط تمثيل هذه اللجان بأعضاء من المنتخبين وأعضاء من المعينين سواء كانوا مدراء تنفيذيون – أو رؤساء أقسام[1] وهذا نظرا لواقعية الدور الذي يقوم به الموظفين في إدارة البلدية.

ب– اللجان المؤقتة :

أجاز المشرع للمجلس الشعبي البلدي تكوين لجان مؤقتة أو لجان استثنائية كما تسمى في النظام الفرنسي ومهمتها دراسة بعض المسائل المؤقتة، كإجراء تحقيق حول قضية ما حيث

1– محمد علي الخلايلة، المرجع السابق ، ص 191.

تنشأ اللجنة لهذا الغرض تنتهي بانتهاء مهمتها، وتقديم تقريرها للمجلس المنتخب حول نتيجة التحقيق [1].

أما في فرنسا فليس هناك لجان دائمة فجميع لجان المجالس المنتخبة تنشأ بصفة استثنائية خاصة في الحالتين التاليتين :

1- الحلول محل المجلس في حالة شغوره .

2- التحقيق في قضية يأمر بها المجلس . [2]

أما المشرع الجزائري فلم يحدد مهام اللجان المؤقتة أو تشكيلها على غرار اللجان الدائمة وحسب صياغة المادة 24 من قانون البلدية، فإن المواضيع التي تتناولها اللجان المؤقتة هي نفس المواضيع التي تتناولها اللجان الدائمة وبالمقابل أعطى للمجلس حرية اختيار المواضيع التي يراها ضرورية من أجل إجراء تحقيق حول مسألة معينة تخص البلدية أو تخص المصالح التابعة لها.

وبالنسبة لتشكيل اللجنة فهي أيضا تكون برئاسة عضو منتخب مع إمكانية ضم أي عضو من خارج المجلس يمكنه تقديم إفادة للمجلس بحكم تخصصه دون تحديد وضعية هذا العضو في اللجنة هل هو استشاري فقط أم يملك صوت في حالة التصويت ، بسبب الغموض حول طبيعة اللجنة في حد ذاتها.

ويتضح أن لجان البلدية ليست مفعلة بالشكل الذي يسمح لها بتجسيد الديمقراطية التشاركية وتدعيم المجلس المنتخب في إدارة التنمية المحلية، و يتجلى ذلك في كون المشرع تناولها في مواد محدودة دون التحسيس بأهميتها أو دورها في تجسيد المشاركة الواسعة للمواطنين المحليين.

وهو ما يوحي بان النظام السياسي مازال متحفظا على فتح مؤسسات الدولة للمجتمع المدني. وترك الغموض حول آلية المشاركة في هذه اللجان حيث لم يشر حتى إلى إمكانية

1- على خطر شطناوي ،المرجع السابق ، ص 203.

2- عبد الرزاق الشيخلي، المرجع السابق، ص 198.

صدور مرسوم تنظيمي لاحق ينظم عمل اللجان كما فعل مع باقي الأحكام العامة في قانون البلدية. وهي من بين أسباب عدم تفعيل المشاركة المحلية.

ضف إلى ذلك أن الرقابة المشددة على المجالس المحلية من طرف الوصاية تعيق حرية المبادرة من طرف المنتخبين من استغلال هذه النصوص لمصلحة دعم المجالس المحليةوبالتالي إتاحة المجال التدريب وإعداد قادة محليين بشكل مستمر لتتحقق معه التنمية المجتمعية التي تسهل عملية التنمية المحلية

ثانيا: خصائص لجان البلدية

إذا كانت لجان البلدية تتكون من أعضاء المجالس المنتخبة بصفة أساسية واستثناءا يمكن الاستعانة بخبراء أو مختصين لمساعدة اللجان في عملها ، فهل يمكن اعتبارها مجرد مجالس منتخبة مصغرة ؟ أي أن عملها نفس عمل المجلس الأصلي .

إن لجان البلدية أجهزة استشارية تابعة للمجلس المنتخب وتختلف في نظام عملها عن المجلس في حد ذاته من عدة نواحي أهمها:

– أن عدد أعضائها محدود و أقل من المجلس المنتخب ويعينون من طرف هذا الأخير وليس بالانتخاب العام .

– أن اجتماعات اللجان تكون عادة سرية وليس علنية ولا يحضرها إلا من وجهت الدعوة له بصفة خاصة. [1]

– أن المسائل التي تعالجها تحال عليها من طرف المجلس المنتخب ولا تتدخل من تلقاء نفسها. و بالتالي فان دور لجان البلدية في الأساس هو تسهيل عمل المجلس بدراسة المسائل على مستوى اللجان بدقة و بحضور عدد أقل من الأعضاء لتسهيل عملية النقاش و الخروج بأرضية لوضع القرار الذي يخص المسألة المدروسة و تحريره بمداولة.

الفرع الثاني : طبيعة عمل اللجان

1– عبد الرزاق الشيخلي، المرجع السابق، ص 196.

من الخصائص التي رأينها سابقا حول لجان البلدية تطرح السؤال الأهم هل أن عمل لجان البلدية تقريري أم استشاري ؟

أي أن لجان البلدية بصدد معالجتها للمواضيع المحالة عليها هل تتناولها كصاحبة السلطة والاختصاص وبالتالي إصدار قرارات حول الموضوع المقترح خاصة أن اللجنة تعتبر كصاحبة اختصاص فني ضمن الموضوع الذي عالجته أم أنها رغم ذلك لا تملك إلا إصدار اقتراحات لإبداء آراء حول الملفات المعالجة . وما هي حجية هذه الآراء ؟ و هل هي ملزمة للمجلس الشعبي البلدي أم تعتبر مجرد استشارة ؟ وما مدى حجية الاستشارة التي يقدمها الأعضاء الخارج عن المجلس بالنسبة للجنة في حد ذاتها .

لم يضع المشرع إجابات واضحة حول هذه التساؤلات حيث بقي الغموض سائدا حول نية المشرع من تأسيس هذه اللجان ، هل هي ضرورة مسايرة التغيير الذي شهده التحول الديمقراطي وبالتالي مسايرة للتعددية أبقي على هذه اللجان التي كانت حتى في عهد الحزب الواحد .

من الناحية الفقهية يمكن تمييز ثلاث وضعيات حيث تتباين معها صلاحيات اللجان حسب السلطات الممنوحة لها. أما المشرع الجزائري فيتضح أنه لم يعط أي قوة إلزامية لعمل لجان البلدية من خلال نتبعنا لواقع لجان البلدية في الجزائر.

أولا : أنواع لجان البلدية

تتحدد طبيعة عمل لجان البلدية من خلال معرفة مدى السلطات الممنوحة لها والغرض من إنشائها فهي أما أن تكون لجان استشارية أو تكون لها سلطات تنفيذية مستقلة عن المجلس المنتخب كما يمكن للمجلس المنتخب أن يفوض لها بعض الصلاحيات، وما يترتب من التفويض من آثار .

1 – لجان البلدية الاستشارية

وهي اللجان المكلفة بتقديم الاستشارة الفنية إذا طلب منها المجلس ذلك فهي لا تصدر قرارات بل تبدي آراء استشارية ، وإذا كانت الهيئات الاستشارية في الأصل تتميز بالاستقلالية

عن الهيئة المستشيرة فإن الوضع يختلف مع لجان البلدية الاستشارية ، فهي تابعة للمجلس المنتخب ومتكونة من أعضائه ، كما يمكن استدعاء أعضاء آخرين من خارج المجلس لمساعدة اللجنة. كما أن المجلس المنتخب يمارس رقابة مباشرة على هذه اللجنة من حيث التشكيل والعمل.

أما عن طبيعة الاستشارة في هذه الحالة فهي غير ملزمة بالرأي الاستشاري مادام أنها غير ملزمة بأخذ الاستشارة ، حيث يستلزم ذلك وجود نص صريح يلزم المجلس بطلب الاستشارة [1].

2- لجان البلدية ذات السلطة التنفيذية :

وهي لجان مستقلة ، تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات والأمر بتنفيذها وهي لجان مستقلة تماما عن المجالس المحلية رغم أنها تتشكل من المنتخبين إلا أنه بمجرد تشكيلها تنفصل عن سلطة المجلس .

كما أن صلاحياتها محددة باسم القانون ولا يتدخل المجلس في تحديد هذه الصلاحيات إضافة أو سحبها من اللجنة- أي أنها تشكل مجلس داخل مجلس.

كما أن اللجنة تصدر قرارات ملزمة ولا يمكن للمجلس إلا الإطلاع عليها أي للإعلام فقط. أما من الناحية الرقابية، فلا يملك المجلس إلا حل هذه اللجنة إذا تجاوزت صلاحياتها أو مراقبة نفقاتها من الناحية المالية بما أنها تخضع المالية البلدية بصفة عامة [2].

3 - اللجنة ذات السلطة المفوضة: وهي عادة تكون لجان مؤقتة تفوض من المجلس لدراسة مسألة ما، بصفة مؤقتة ؟ في هذه الحالة لا تمنح صلاحية التقرير باسم القانون ، لكن عن طريق التفويض حيث يفوض المجلس بعضامن صلاحياته لهذه اللجنة للتداول فيها دون تجاوز حدود التفويض وبالتالي فإن اللجنة تصدر قرارات في المواضيع المطروحة أمامها، فيما إذا

1- محمد علي الخلايلية، المرجع السابق، ص 74.

2- عبد الرزاق الشيخلي ، المرجع السابق ، ص 195

خولها التفويض سلطة البت النهائي في القضية . كما يمكن أن نبدي آراء استشارية إذا نص التفويض على ذلك [1].

أما من ناحية الرقابة فهي مفترضة بموجب الآثار القانونية للتفويض ضمن القواعد العامة [2].

ثانيا : واقع لجان البلدية في الجزائر

ومن خلال هذا العرض الموجز للطبيعة عمل اللجان، وفي ظل سكوت المشرع الجزائري عن تحديد هذه الطبيعة بالنسبة للجان البلدية ، فإنه يمكن القول أنه من الناحية العملية وواقع هذه اللجان فهي ذات طبيعة استشارية باعتبار النتائج التالية من خلال الدراسة الميدانية:

– لا يمكن لهذه اللجان أن تتدخل بنفسها في معالجة القضايا التي تدخل في دائرة اختصاصها إلا إذا طلب منها المجلس ذلك .

– أن التقارير التي ترسلها إلى المجلس الشعبي البلدي تعتبر مجرد آراء واقتراحات فقط ولا يلزم المجلس بها، إذ يمكن أثناء المناقشة العامة رفض اقتراحات اللجنة واعتماد صيغة أخرى إذا حازت على موافقة أغلبية أعضاء المجلس.

– لا يمكن لهذه اللجان أن تستعين بأعضاء من خارج المجلس بغرض طلب الإستشارة الفنية إلا بموافقة المجلس البلدي

ورغم أن قانون البلدية يسمح ويشجع فكرة الاستشارة الفنية مع المواطنين ذوي الكفاءات المختصة المعالجة قضايا ومشاكل الجماعات المحلية ، لكن هذه الإمكانية غير مفعلة، ولم تستعمل ولم تجسد في الميدان [3] على الأقل في البلديات الجزائر

ضف إلى ذلك فإن رؤساء وأعضاء اللجان بخلاف نص القانون الذي يأخذ بعين الاعتبار في توزيع الأعضاء على اللجان الجانب السياسي أي التمثيل النسبي للأحزاب في هذه

1– أحمد بوضياف،المرجع السابق، ص137

2– عبد المالك بن عبد الله الهدائى، اللامركزية كأداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ،مجلة الأداري دورية علمية محكمة سلطنة عمان ، ع52 ،مارس 1993 ، ص 96.

3– مصطفى شريوش، المرجع السابق، ص96.

اللجان فإنه في معظم اللجان تأخذ بعين الاعتبار الجانب العرقي، أو العروشي أو الجهة على حساب الإنتماء السياسي، وهذا من مخلفات النظام الانتخاب في حد ذاته ، الذي لم يراعي هذا الجانب في توزيع المقاعد على التشكيلات السياسية[1].

كما أن هذه اللجان لا يمكن أن تقوم بحق بالدور الاستشاري بشكل فعال نظرا لانعدام الكفاءة والتخصص الذي يمكنها من تقديم إضافة للمجلس المنتخب. وفي الواقع نجد كثيرا ما يستعين الأعضاء المنتخبين بالكاتب العام ومساعديه في عملهم دون أن يشكل ذلك حضور رسمي في هذه اللجان ، لتصبح اللجنة في حد ذاتها تطلب الاستشارة من هيئة أخرى ولو بصفة غير رسمية لتختفي معها أحد أهم

مبادئ الاستشارة والمتمثلة في فعالية ممارسة التأثير على صاحب السلطة في القرار وهو ما يؤثر سلبا على فعالية المجلس المنتخب في إدارة التنمية المحلية ويصبح معه تدخل السلطات المركزية بشتى أنواع الرقابة أمر حتمي لا مفر منه في ظل عجز البلدية عن تفعيل دورها و المشاركة في التنمية بمختلف صورها .

كما يتطلب من المشرع إعادة الاعتبار اللجان البلدية بالنص عليها دستوريا أولا، وهو ما ينصرف أيضا على المجالس المحليةبصفة عامة . وثانيا وضع إطار تنظيمي لها يسمح بتفعيل دورها من جهة، وتفعيل مشاركة المواطن المحلي في هذه اللجان، فيما يضمن المساعدة الذاتية للمجالس المنتخبة بدل الاستعانة بخبرات السلطة المركزية أو سلطة الوصاية.

1- بيطام أحمد، الاقتراع النسبي والتمثيلية حالة الجزائر ، مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة باتنة، 2005/2004 ص92.

المطلب الثاني : صور المشاركة في إدارة التنمية المحلية

ان من بين الركائز الأساسية التي أنشأت من اجلها الإدارة المحلية ، هو إشراك اكبر قدر من المواطنين من أصحاب التخصص و ذوي الكفاءات والفنيين والفاعلين في المجتمع في إدارة التنمية المحلية[1]، وهذا عن طريق تفويض السلطات المحلية لبعض من صلاحياتها لصالح المجتمع المحلي من اجل المساهمة في تخطيط وتنفيذ ومراقبة مشاريع التنمية المحلية بشكل مباشر أو غير مباشر[2]، تحت مراقبة وتوجيه من قبل الدولة وأجهزتها، لأن التنمية فعل يستوجب التدخل و التوجيه عكس النمو التلقائية[3] ، وهو ما يتطلب وجود مؤسسات وهياكل خاصة بإدارة التنمية المحلية حيث يجتمع فيها المنتخبون وأصحاب المهن والمختصين وجميع الفاعلين في التنمية سواء أفراد أو جماعات [4].

و إذا كان المجلس الشعبي البلدي هو الإطار و التنظيم الرسمي الذي يتم فيه تجسيد مبدأ المشاركة في مفهومها الضيق فإن مفهوم التنمية المحلية[5] كما رأينا بهدف إلى إشراك جميع الفئات و أطياف المجتمع في إدارة التنمية المحلية ، وبما أنه عمليا لا يمكن استشارة جميع المواطنين في آن واحد فانه يمكن الاستعانة بممثلين عن المجتمع الموسع و المنظم في جمعيات وتجمعات مختلفة تدعى بمنظمات المجتمع المدني .

1- رمضان بطيح ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ،مصر، عدد 2009 ، ص 215.

2- عبد المالك بن عبد الله الهنائي، المرجع الساق ، ص 98.

3- محمد حسن الدخيل، اشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة ، منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، ص 28

4- الأخضر أبو العلا عز ،التنمية المحلية والحكم الرشد ، ورقة عمل مقلمة في الملتقى الدولي حول الحكم الراشد والتنمية المحلية المنعقد بجامعة مصطفي اسطنبولي بمعسكر يومي 26 و2005/04/27

- من موقعhttp://www.freemediawatch.org/66-200805/8.htm

5- شيبوط سليمان و كبير مولود و هزرشى طارق ، دون الإدارة المحلية الجزائرية في التنمية المحلية، المرجع السابق

ولا يقتصر مشاركة المجتمع على الدور الاستشاري فقط ، بل يمكن أن يترجم إلى المساهمة في انجاز المشاريع الخدمائية والتنموية والإشراف عليها و إدارتها ، وهذا عن طريق إشراك القطاع الخاص إلى جانب السلطة المحلية .

الفرع الأول : المجتمع المدني كإطار للمشاركة في إدارة التنمية المحلية

بعد مصطلح المجتمع المدني من المصطلحات الأكثر تداولا في السنوات الأخير على المستوى الأكاديمي والسياسي والاجتماعي ، محليا ودوليا نظرا للدور المحوري الذي يلعبه إلى جانب الدولة في بناء المجتمع ، ومؤسسات الدولة .كما أصبح معيارا لمدى تمتع الأنظمة السياسية بالمنهج الديمقراطي فالأنظمة المنغلقة وخاصة الاشتراكية منها، تكون فيها آلية المجتمع المدني معطلة لما يشكله من خطر على سيطرة هذه المنظمات على المواطنين على حساب السلطة السياسية.

وفي الجزائر ارتبط ظهور مصطلح المجتمع المدني مع التحول النظام السياسي نحو التعددية بعد إقرار فتح المجال للجمعيات [1] بموجب دستور 1989 بما فيها الجمعيات ذات الطابع السياسي و الثقافي و الاجتماعي والنقابات والجرائد المستقلة .

ورغم سلبيات هذا التحول السريع فلم يتم التراجع عن هذا المكسب الديمقراطي حتى في الدستور الحالي 1996 من خلال خاصة المواد 41 و 42 و 43 منه باستثناء تلك القيود القانونية التي وضعها المؤسس الدستوري لإنشاء هذه الجمعيات وهو ما يدل على أن هناك تأثير متبادل بين التنمية والنظام السياسي من جهة ، وبين التنمية والديمقراطية من جهة أخرى و هو ما يعني العلاقة المباشرة بين المشاركة الفاعلة والتنمية [2].

1- ابوكرا ادريس ، نظام اعتمد الأحزاب السياسية طبقا للأمر رقم 1997/09 والمتضمن القانون العضوي للأحزاب السينية بين الحرية والتقييد، مجلة ادارة المدرسة الوطنية للادارة، الجزائر،ع /33، ص 48

2- محمد حسن الدخيل ، المرجع السابق، ص13.

وعلى المستوى المحلي يكون دور المجتمع المدني أكثر تأثيرا وفاعلية في التنمية المحلية، بحكم الاتصال المباشر بين السلطة من جهة ، والمواطنين من جهة أخرى هذا شريطة وضع تحديد دقيق و اطار منظم للمجتمع المدني من خلال مفهومه .

أولا : مفهوم المجتمع المدني

في ظل التحولات الإيديولوجية والاقتصادية والاجتماعية المتسارعة، فرض مصطلح المجتمع المدني نفسه على المنظومة القانونية كأداة إنسانية و مجتمعية وطنية و دولية على السواء في بعث التنمية الشاملة، وجاء كتاكيد على ما يسمى بعولمة القيم الديمقراطية[1] نظرا لارتباط التنمية بالمشاركة من جهة و توسع مفهوم المشاركة وارتباطها بالمجتمع المفتوح الديمقراطي ليشمل معنى المشاركة كافة أطياف المجتمع المنظم عن طريق الجمعيات التي أصبحت وسيلة لتدبير الشأن المحلي والوطني حيث يمكن لهذه المنظمات تحديد احتياجات وأهداف المجتمع المحلي و جعل القرارات المركزية مبنية على تطلعات و آراء الأطراف المعنية[2].

و بما أن مسألة التعريف تختلف حسب مجال استعمال منظمات المجتمع المدني (علم الاجتماع والقانون والسياسة وغيرها.....) فلن نخوض في تاريخ نشأة المجتمع المدني ولا في دوره من الناحية الاجتماعية وتطوره في إطار التنمية البشرية والاختلافات الفقهية حول تعريفة ، إنما نهدف إلى وضع تعريف شامل يسمح لنا بتوضيح العلاقة بين المجتمع المدني والتنمية المحلية والديمقراطية .

1- ابوحنية قويدور ، حركات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الراشد ، ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر المنعقد يومي 16 و 2008/12/17، . بكلية الحقوق جامعة حسين بن علي الشلف

2- صالح زياني، تفعيل دور العمل الجمعوي لتفعيل المكافحة الفساد وارساء الديمقراطية التشاركية في الجزائر ، ورقة مقدمة في نفس الملتقى.

وفي هذا الإطار يمكن أن نورد التعريف الذي جاء في ندوة المجتمع المدني المنظمة من طرف مركز دراسات الوحدة العربية عام 1992 على أنه : " يقصد بمنظمات المجتمع المدني المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادينها المختلفة في استقلال عن السلطة لتحقيق أغراض متعددة منها المشاركة في صنع القرار السياسي والإسهام في العمل الاجتماعي لتحقيق التنمية[1].

وترى أماني قنديل أن المجتمع المدني هو مجموعة المنظمات التي تنبع عن إرادة ومبادرات المواطنين الخاصة ، وتحتل موقعا وسطا بين مشروعات القطاع الخاص والمؤسسات الحكومية وتهدف إلى تحقيق النفع العام [2].

ومن هذه التعاريف نستنتج أن المجتمع المدني هم تنظيم طوعي ارادي وليس عفوي مستقل عن السلطة والمجتمع يضم كل من الجمعيات المدنية و الثقافية والمنظمات والمؤسسات غير حكومية والنقابات المهنية ووسائل الأعلام وحتى الأحزاب السياسية التي يختلف كثيرا من الفقهاء حول ضمها أو استثنائها ضمن أعضاء المجتمع المدني فمنهم من يرى أنها لا تنتمي الى المجتمع المدني لكونها تهدف الى تحقيق مصالح ذاتية أو عرقية أو طائفية .

وتهدف إلى الوصول إلى السلطة فقط , مثل التشكيلات التي تقوم على أساس الدين أو الطائفة أو الانتماء الأثني والبعض الآخر يرى أن الأحزاب السياسية إذا كانت تشكل معارضة حقيقية للسلطة فهي من الأعضاء المجتمع المدني بحكم أنها تطرح بدائل ض من برامج اجتماعية واقتصادية وسياسية [3]وعليه فالمجتمع المدني كما يرى البعض

يظهر في المستوى الذي يتلاشى فيه دور السلطة و يتقدم فيه دور المجتمع على دور الدولة.

1- مرسي مشري ، المجتمع المدني في الجزائر دراسية في آلية تفعيله، المرجع السابق.

2- محمد حسين الدخيل – المرجع السابق، ص 155.

3- مرسي مشري المجتمع المدني في الجزائر دراسة في آلية تفعيله ، ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر المنعقد يومي 16 و12/17/ 2008 بكلية الحقوق ، جامعة حسين بن علي الشلف .

كما يجب تمييز مصطلح المجتمع المدني عن باقي التجمعات الاجتماعية الأخرى كالمجتمع الديني و والمجتمع الأهلي التي تتصف بكونها تلقائية أو عفوية و طبيعية بينما المجتمع المدني فهو ارادي و طوعي[1].

ويتضح من خلال المفاهيم السابقة أنه لقيام منظمات المجتمع المدني يشترط توفر الأركان التالية:

- **الفعل الإرادي الحر:** فليس مفروضا من طرف سلطة الدولة .
- التنظيم الجماعي على شكل أعضاء و هو ما يميزه عن باقي المجتمع.
- **التزام أخلاقي سلوكي :** بالدفاع عن مبادئ المنظمة ، واحترام حقوق الآخرين [2]

وتكمن أهمية المجتمع المدني بصفة عامة في [3]:

- مراقبة السلطة السياسية بعدم تعديها عن الحقوق الفردية والمدنية
- أنه وسيط بين الدولة والمجتمع لتقريب وجهات النظر والحيلولة دون تحولها إلى عنف.
- المشاركة في إدارة بعض المجالات التي تعجز الدولة عن إداراتها بحكم انشغالها بمهام أكبر.

وأهم إطار لهذه المشاركة هو الهيئات المحلية ، فهدف منظمات المجتمع المدني ليست معرضة الدولة بقدر ما هو مساعدتها في تنمية المجتمع محليا وقطريا ، ومنع هيمنتها واختراقها للدستور والقانون

وقد تطور مفهوم المجتمع المدني منذ ظهوره مع سيطرة الرأسمالية الحديثة وارتبط مع مفهوم المجتمع البرجوازي ، وفي أوروبا الشرقية أصبح له بعد أيديولوجي مرتبط بالتوجه نحو تقليص دور الدولة وسيطرتها على الاقتصاد و المنظمات السياسية والاجتماعية والاتحادات والنقابات .

1- بوحنية قوي ، دور حركات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الراشد، المرجع السابق.

2- محمد حسن الدخيل ، المرجع السابق، ص 157.

3- محمد حسن الدخيل، نفس المرجع ، ص156.

وبعد انهيار المعسكر الشرقي منح المفهوم بعد تنمويا من خلال منظمات الأمم المتحدة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي خاصة بالنسبة لدول العالم الثالث التي شهدت فشلا دريعا في التنمية المحلية ، والتي فرض عليها إعادة تكييف نظامها القانوني بما يسمح لمنظمات المجتمع المدني بالمشاركة في التنمية وتمكينها من وظيفة حماية الفرد من تعصف الدولة . وقد تعاظم دور المجتمع المدني في مجال التنمية في العقدين الأخيرين و أصبح من بين مظاهر التمدن والفتح الديمقراطي و قوة ثالثة بين الدولة والمجتمع [1].

غير أن العلاقة بين السلطة و منظمات المجتمع المدني و فعاليتها تبقى رهينة طبيعة النظام وتفتحه على المجتمع ففي الأنظمة التسلطية تسعى السلطة إلى احتواء المجتمع المدني بتوجيهه وتعطيل أي مبادرة يقوم بها [2] ليصبح أداء منظمات المجتمع المدني مرتبط ببرنامج السلطة السياسية لتلقي هذه المنظمات نفس مصير الإدارة المحلية من حيث الرقابة والتدخل.

ثانيا : دور المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية بالجزائر

يمكن القول أن الجزائر عرفت منظمات المجتمع المدني بعد التعديل الدستوري في 1989 حتى و إن كان البعض يرى في حركات التحرر في الفترة الاستعمارية نموذجا للمجتمع المدني بما أنها كانت تحمل بالإضافة إلى مشروع الثورة مشروع مجتمع انطلاقا من الثوابت الوطنية و هي اللغة و الإسلام و حقوق الإنسان [3].

أما الحديث عن المجتمع المدني قبل 1989 فقد كان غير ممكن بسبب سيطرة أدبيات الحزب الواحد على السلطة و على المجتمع ككل ، فكل الجمعيات والنقابات و الصحافة مصدرها إرادة الحزب وليس إرادة مؤسسيها ، كما أنها تهدف إلى التعبئة العامة لصالح تدعيم الحزب الوحيد في السلطة ، وليس الحماية حقوق الأفراد من تعسف السلطة ، وهو ما لا يتوفر

1- امرسي مشري ، المجتمع المدني في الجزائر دراسة في آلية تفعيله، المرجع السابق، ص:03

2- بوحنية قوي ،دور حركت المجتمع المدني في تعزيز الحكم الراشد، المرجع السابق ص:02

3- محمد العربي سعودي المؤسسات المركزية والمحلية بالجزائر (الولاية والبلية) ، د.م .ج ، ط 02، الجزائر ،2006 ص270

على شروط منح صفة المجتمع المدني لبعض الجمعيات القائمة آنذاك ، إضافة للعائق القانوني والمتمثل في عدم وجود قانون برخص لإنشاء جمعيات مستقلة عن إطار الحزب .

أما بعد التحول إلى التعددية السياسية و السماح بتشكيل الجمعيات ذات الطابع السياسي و الاجتماعي و الثقافي و الاقتصادي و النقابات الحرة ساهم في خلق نظام قانوني كما يسمى بمنظمات المجتمع المدني التي أصبح لها تأثير كبير في القضايا الحساسة التي تهم المجتمع بصفة عامة ، خاصة

وأن الدولة سهلت من إجراءات إنشاء الجمعيات (إذ يكفي اجتماع 15 شخص لتكوين جمعية) [1].

و بغض النظر عن خلفيات تأسيس الكثير من الجمعيات و علاقتها بالدولة ، فان منظمات المجتمع المدني فرضت نفسها في مجال التنمية المحلية رغم الواقع الذي يحد من فعاليتها. وبما أن مفهوم المجتمع المدني تأثر بانتشار ظاهرة العولمة من خلال امتداد نشاطه الى المستوى الدولي [2] فإننا سنحاول تقييم تجربة إشراك الجمعيات المدنية في التنمية المحلية من خلال برنامج الاتحاد الأوروبي الدعم الجمعيات في التنمية.

01- واقع منظمات المجتمع المدني في الجزائر

ظهرت منظمات المجتمع المدني في الجزائر كطرف فاعل في صنع القرار و في سياسة التنمية بصفة خاصة بعد التحول نحو التعددية السياسية التي فتحت المجال الإنشاء الجمعيات المستقلة مهما كان طابعها سياسي أو مدني أما في عهد الحزب الواحد فرغم تشكل بعض الجمعيات فإنها كانت خاضعة الإرادة وبرنامج الحزب لأن من شروط تحقيق فعالية المجتمع المدني هو الاستقلالية بجميع مستوياتها الأهداف الرؤى الأولويات الاستقلالية الإدارية والتنظيمية[3].

1- المادة رقم 06 من القانون رقم 90/31 الصادر في02/04/ 1990 والمتعلق بالجمعيات

2- بوحنية قوي نور حركت المجتمع المدني في تعزيز الحكم الراشد ،المرجع السابق ، ص05.

3- بوحنية قوي، نفس المرجع ص08.

كما شهدت منظمات المجتمع المدني نشاطا كبيرا بعد أحداث أكتوبر 1988 وبعد العشرية السوداء خاصة من سنة 1995 بعد الاستقرار الذي عرفته مؤسسات الدولة. حيث ارتفع عددها من 86 جمعية سنة 1988 إلى 151 جمعية سنة 1990 ثم الى أكثر من 600 جمعية سنة 1995 بعدما سجلت تراجعا سنة 1992 بسبب حل جميع الجمعيات التي لها علاقة بالجبهة الإسلامية للإنقاذ وجميع الجمعيات ذات الطابع الديني [1] ليصل عددها حسب تصريحات وزير الداخلية والجماعات المحلية سنة 2009 الى أكثر من 80 ألف جمعية

من الناحية التشريعية يمكن القول بأن المشرع الجزائري بالرغم أنه لم ينص صراحة على دور المجتمع المدني كطرف رئيسي إلى جانب الدولة في بعض القضايا الهامة ، فإن اعتماده على بعض الآليات التي فرضتها التحولات التي شهدها العالم في مجال حقوق الإنسان و محاربة الفساد و التي تؤكد من خلالها المنظمات الدولية على تفعيل دور المجتمع المدني المحلي في ترقية حقوق الإنسان ومحاربة الفساد ، فإن انخراط الجزائر في هذا المسعى بالإشارة في ديباجة نصوص مكافحة الفساد إلى اتفاقية الأمم المتحدة في مكافحة الفساد و خاصة المادة 13 من الاتفاقية التي تؤكد على ضرورة تعزيز مشاركة المجتمع المدني الى جانب الدولة في محاربة هذه الظاهرة [2]، كما تنص المادة 15 من القانون رقم:29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير على ضرورة استشارة الجمعيات المحلية والغرف التجارية و الفلاحية والمنظمات المهنية أثناء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و مخطط شغل الأراضي.

كما أن سلسة الحوارات و الندوات التي عرفتها الجزائر منذ سبتمبر 1995 خاصة المنتدى الوطني للحركة الجمعوية في 1997/04/11 كلها تؤكد توجه الدولة نحو الاهتمام بمنظمات المجتمع المدني و إعطائها دور ريادي في التنمية الشاملة ، ولو أن البعض يرى في

1- مرسي مشري ، المجتمع المدني في الجزائر دراسة في آلية تفعيله ، المرجع السابق، ص06.

2- المادة 102 من القانون رقم 01/06 الصادر في 02/20/ 2006 ج ار رقم 14 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومحاربته

هذا التوجه محاولة لاحتواء المجتمع المدني من طرف الدولة خشية تحوله الى معرض حقيقي للسلطة [1].

أما عن دور المجتمع المدني على المستوى المحلي و خاصة كيفية تدعيم منظمات المجتمع المدني للبلدية في إدارتها للتنمية المحلية ، فيكفي أن نشير أن قانون البلدية الحالي لا يضع عوائق أو قيود حول مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشأن المحلي من خلال لجان البلدية ، أو من خلال الاعتراض على مداولات المجلس البلدي بعد تعليقها و الطعن ضدها قضائيا [2].

وبالمقابل ذلك لم يضع أي آليات لمشاركة منظمات المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية التي تضطلع بها المجالس المنتخبة أساسيا .

فإن كان المشرع قد رسم ملامح الطابع الاستشاري للجان البلدية ، إلا أنه لم يلزم هذه الأخيرة بالاستعانة بالمنظمات المتخصصة أو فعاليات المجتمع المدني ، من أجل استشارتها (أو حتى شخصيات فاعلة) لإطلاعها أولا على مشاريع التنمية في البلدية ، و لأخذ اقتراحاتها حول أولويات المشاريع التي تهم المجتمع المحلي ، والتي يمكن تبنيها و فرضها حتى على سلطة الوصاية باعتبارها تمثل تطلعات جميع المواطنين و ليست فئة أو طائفة معينة [3] كما أن التجارب الحديثة تؤكد على تفعيل دور جمعيات الأحياء من خلال إشراكها في البرامج التنموية بشكل مباشر استثماري أو غير مباشر تطوعي لتصبح أداة رقابة ومتابعة لهذه المشاريع في الأحياء التي تنتمي إليها ، مثل عملية تزيين المحيط و الإنارة العمومية و النظافة والحفاظ على البيئة.

شريطة أن تجد هذه الجمعيات الصغيرة تأطيرا لها على المستوى لجان المجالس المحلية حتى تكون لها سلطة الإشراف والمراقبة وهو ما يعني جعل لجان البلدية كتنظيم لا مركزي أفقي

1- مرسي مشري ، المرجع نفسه ، ص 07.

2- المادة 45 فترة 02 من قانون البلدية

3- بلعيفة أمين رشد ، التسيير المحلي والإصلاحات الجديدة في الجزائر، ورقة مقيمة في ملتقى وطني حول الإدارة المحلية بكلية الحقوق، جامعة زياني عاشور الجلفة

على المستوى المحلي موازي للمجالس المنتخبة، إذا تم ضبط و تفعيل تدخل هذا المجتمع المدني بصفة قانونية في الشأن المحلي ، مثلما تفعله المجموعات الضاغطة في صنع السياسة العامة للدولة في الدول الغربية.

كما أن واقع منظمات المجتمع المدني بالجزائر يؤكد عدم فعاليتها في مجال المشاركة لعدة عوامل أبرزها عدم قدرتها على انجاز مشاريع اقتصادية تنموية رغم إقرار قانون الجمعيات بذلك ابسبب ضعف مواردها المالية التي تعتمد على منحة تقدم من طرف البلدية نسبتها لا تتعدى 03 % من مداخيل البلدية توزع بالتساوي على مجموع الجمعيات المعتمدة في تراب البلدية كما أن المناخ السياسي الحالي فرض على بعض الجمعيات الانزواء تحت ظل الأحزاب حتى تجد لها سندا في ممارسة نشاطها بالإضافة إلى الرقابة المشددة عليها من السلطة رغم حرية وسهولة إنشاء الجمعيات إلا أنها تكبل من جهة أخرى بقيود قانونية وأخرى أمنية تعيق قدرة الابتكار والمشاركة لديها [1].

وعليه ومن أجل تفعيل دور منظمات المجتمع المدني و تفعيل مشاركتها في صنع السياسة المحلية و إدارة التنمية المحلية بالشراكة مع المجالس المنتخبة ، يجب وضع إطار تنظيمي يسمح بانخراطها في عملية المشاركة في التنمية المحلية بصفة إلزامية على الأقل لتغطية العجز الذي تعاني منه البلديات في الإطار البشري سواء كانوا منتخبين أو معينين ولا يتوقف الأمر على حد تقديم الاستشارة بل يتعداها إلى المشاركة في اتخاذ القرار بصفة فعالة و تحمل المجتمع المدني للمسؤولية في مجال إقامة المشاريع من طرف المواطنين و ليس فقط العمل فيها ، أي هيكلة تدخل المواطنين في التنمية المحلية .

كما يجب إعادة تكييف نشاط الجمعيات و تحويلها إلى وكالات تنموية ذات طبيعة مهنية 4 تشارك الى جانب القطاع الخاص وتساهم في ترقية الديمقراطية التشاركية ومراقبة المجالس المنتخبة تفعيلا للرقابة الشعبية

1- المادة 26 من قانون 31 / 90 المؤرخ في12/04/ 1990 المتعلق بالجمعيات

و بالإضافة إلى الهياكل الحالية لابد من إعادة هيكلة المجالس المنتخبة بما يسمح بإنشاء هيئات و أجهزة خاصة بمشاركة المجتمع المدني إلى جانب المنتخبين في إدارة مشاريع التنمية المحلية بصفة مباشرة حيث يلاحظ عدم وجود هيئات أو مصالح خاصة مكلفة بمتابعة برامج التنمية المحلية سواءا[1].

على المستوى المحلي اللامركزي ، أو على المستوى المركزي ، فالإدارة المحلية تابعة لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية في الوقت الذي تتقاسم فيه التنمية المحلية مسؤولية عدة وزارت. وهو ما يحتم وضع هيكل إداري لامركزي خاص بالتنمية المحلية على المستوى المحلي و الجهوي و الوطني لتنسيق برامج التنمية المحلية عوض المخططات المركزية التي أثبتت علم فعاليتها.

لأن التنمية المحلية لا يمكن أن تتحقق إلا من خلال المشاركة الفعالة للمجتمع المحلي في التخطيط و الإشراف و التنفيذ ، وهو ما يتطلب تحقيق ديمقراطية الإدارة المحلية و لا يستقيم ذلك إلا في ظل النظام اللامركزية الذي يجعل التنمية المحلية هدفا لها.

02 – تجربة إشرك المجتمع المدني في التنمية بمساهمة برنامج الاتحاد الأوروبي

تعتبر تجربة برنامج دعم الاتحاد الأوروبي للجمعيات الجزائرية في التنمية و من أهم مظاهر تأثير العولمة على مفهوم منظمات المجتمع المدني ، وهو برنامج خاص يهدف الى تمويل الجمعيات الناشطة في الجزائر و تشجيعها على المشاركة بفعالية في التنمية[2]، تحت إشراف تجمع المنظمات غير الحكومية (ONG) حيث مرت هذه التجربة بمرحلتين:

1– صالح زياني ، تفعيل العمل الجمعوي لمكافحة الفساد وارساء الديمقراطية المشاركتية في الجزائر، مقدمة في الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر المنع يومي 16 و 2008/12/17 بكلية الحقوق جامعة حسين بن على الشلف.

2– محمد حسن الدخيل، المرجع السابق، ص 24.

الأولى بتدخل من البرنامج الأوروبي مباشرة وتعامله مع الجمعيات في الجزائر دون وساطة من طرف الهيئات الحكومية ماعدا الاتفاقية المبرمة مع وزارة الخارجية وسمي هذا البرنامج : [1].

ONG دخل حيز التنفيذ سنة 2002 و اتخذ من جامعة وهران مقرا وحيدا له وخص 76 جمعية محلية في مختلف المجالات وعلى مستوى 32 ولاية حيث قدرت مساهمة البرنامج الأوربي ب: (10 مليون أورو مع مساهمة الدولة ب: 01 مليون أورو[2].

ومن أسباب تعامل البرنامج الأوروبي مع الجمعيات مباشرة هو أنها تابعة للمنظمات غير الحكومية ولا تتعامل مع الحكومات خاصة في ظل انعدام الضمانات الديمقراطية و الثقة مع السلطة الحاكمة . وبنجاح المرحلة الأولى تم اعتماد برنامج إضافي سمي ب:ONG2 لكن هذه المرة تحت وصاية وكالة التنمية الاجتماعية (ADS) التابعة لوزارة التضامن طبقا للاتفاقية المبرمة في: 01/01 2006.حيث تم ترسيم 06 مناطق جهوية وهي: الجزائر (مقر مديرية المشروع)–عنابة حميدي بلعباس ورقلة بشار تيارت وشرع في تنفيذ هذا البرنامج ابتداءا من06/02/ 2007 على ثلاثة مراحل ، ومن أصل 3000 جمعية قدمت طلبات الاستفادة من دعم هذا البرنامج استفادت 121 جمعية فقط بعد استجابتها لدفتر الشروط المطلوب، منها جمعية وحيدة بورقلة و 08 جمعيات بغرداية .

كما أضيف برنامج خاص لتمويل مشاريع الجمعيات المشتركة التي لها نفس الأهداف وشمل 14 مشروعا. من مزايا هذا البرنامج أنه يخلق الروح المقاولية لدى الجمعيات خاصة بفرضه تقديم مساهمة من طرف الجمعية قدرها 20% من قيمة المشروع الإجمالي[3] كما يساهم

1– المنشورات الخاصة بالبرنامج الأوروبي لدعم التنمية عند 2005/10.

2– هذه المجالات حسب المنشورات الرسمية جمعيات رعاية المرأة تجمعيات ترقية الشباب والرياضة جمعيات رعاية الأطفال. جمعيات المحيط والبيئة ، جمعيات السياحة والتراث.

3– وقد ساهمت بلدية ورقلة بتقديم جزء كبير من هذه النسبة الصالح الجمعية الوحيدة المستفيدة من الدعم من أعلة لجمعيات.

في تقديم الاستشارات الفنية و التقنية و التكوين لصالح مديري هذه الجمعيات مما يؤهلهم للانخراط في برامج التنمية بصفة طوعي[1].

كما أن قلة المستفيدين من هذا البرنامج توضح مدى الصرامة التي تتعامل بها المؤسسات المانحة مع الجمعيات إذ تستمر المتابعة والمراقبة حتى بعد نهاية المشروع.

كما أن معظم الجمعيات التي استفادت من هذا البرنامج أعادت تكييف نشاطها ومتطلبات التنمية المحلية مثل جمعية صناعة الزربية التقليدية بغرداية التي حولت هدفها إلى إعادة تأهيل المرأة الماكثة في البيت بتمكينها من وسائل و تجهيزات صناعة الزربية والاستفادة من عائدات هذا المنتوج لتحسين مستوى المعيشة لدى المرأة الماكثة في البيت، وكذلك جمعية تعلم فنون الغطس بعنابة التي حولت نشاطها وهدفها الى تنظيف و حماية الشواطئ من التلوث [2] كما استفادت الجمعيات المشاركة في برنامج التمويل و الكثير من الجمعيات الأخرى من برامج تكوينية في التسيير وإدارة الأعمال . وهكذا يتضح الدور الذي يمكن أن تلعبه منظمات المجتمع المدني في التنمية المحلية اذا تم إشراكها بفعالية و وفرت لها الوسائل المادية و التقنية اللازمة و التأطير البشري.

كما أن التجربة التي استفادت منها وكالة التنمية الاجتماعية في تسير وإدارة مشاريع البرنامج الأوروبي يجب تثمينها وتحويلها الى وكالة للتنمية المحلية و الاجتماعية في ظل غياب هيئة أو إدارة مستقلة خاصة بالتنمية المحلية مثل ما هو الحال في فرنسا.

الفرع الثاني : دور القطاع الخاص كآلية لإدارة التنمية المحلية

ازدهر دور القطاع في إطار التطورات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي شهدها العالم في أواخر القرن العشرين و التي تعكست على دور الدولة ، حيث تم الانتقال من

1- ونتيجة لذلك فقد تم إلغاء قرار الاستفادة لثلاثة جمعيات بعد عجزها عن إتمام المشروع وطلب منها استرداد مبلغ المنحة .

2- منشورات برنامج دعم الجمعيات رقم 2008.

نظام حكم محلي تسيطر عليه و تسيره المجالس المنتخبة إلى نظام حكم يشارك فيه إلى جانب المجالس المنتخبة القطاع الخاص[1].

وفي إطار هذا التغيير ظهرت مصطلحات جديدة عوضا عن الإدارة المحلية ، كالحكم المحلي و الحوكمة Governance على اعتبار الفاعلين الجدد في السياسة المحلية . ونتيجة الاختلالات الكبيرة التي يعرفها التسيير العمومي للمرفق العام ، وعدم قدرة الدولة على تقديم خدمات نوعية [2] حتم عليها الاستعانة بالقطاع الخاص كشريك فاعل في التنمية الشاملة عن طريق ما يسمى بالخصخصة – و التي عرفتها الجزائر تطبيقا للتوجه نحو اقتصاد السوق و تخلي الدولة عن نمط الاقتصاد الموجه ، وقد كان له انعكاس على المستوى المحلي ، إذا حكم على البلدية أن تتعايش مع الوضع الجديد – و أن تفتح على الغير – بدءا من إنجاز مشاريع مشتركة بين البلديات في إطار تطوير الاستثمار المحلي وعقد شراكة حتى مع البلديات الأجنبية في إطار ما يسمى بالتوأمة .

وبالنسبة لقانون البلدية الحالي فلم يعط مساحة هامة لمشاركة القطاع الخاص في التنمية المحلية باستثناء ما نصت عليه المادة 138 من قانون البلدية فيما يتعلق بمنح عقد الامتياز ، وقد أوردها المشرع كحل تلجأ إليه البلدية في حالة عدم قدرتها على إنشاء مؤسسات عمومية لتقديم الخدمات – و إن لم يحدد المشرع المجالات التي يتم فيها منح عقد الامتياز فإنه يمكن تحديد طبيعة هذه المجالات من خلال طبيعة المؤسسة العمومية للبلدية التي يمكن إنشائها لهذا الغرض وهي ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري [3] وعليه فمجالات منح الامتياز تخص هذه المجالات الثلاثة ورغم أن عقد الامتياز يدخل في اطار المناقصات فلم ينص عليه المشرع في قانون الصفقات العمومية [4].

1– سمير محمد عبد الوهاب ،دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة ،منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ،ص 31.

2– ضريفى نادية ، المرفق العام المحلي والتحولات الجديدة في الجزائر، ملتقى جامعة الجلفة ، المرجع السابق.

3– المادة 137 من قانون البلدية

4– عمار بوضياف ،الصفقات العمومية في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع ، ط1 الجزائر ،2007 ، ص 84.

و إذا كان عقد الامتياز هو أهم صورة لإشراك القطاع الخاص في التنمية المحلية، فإن هناك صورا أخرى لهذه الشراكة مع القطاع الخاص .

أولا : طرق تدخل القطاع الخاص

تختلف طرق تدخل القطاع الخاص في مجال التنمية المحلية حسب واقع كل نظام و تكيفه مع ضرورة التوجه إلى القطاع الخاص من جهة ، و مدى الثقة التي تمنح للقطاع الخاص من جهة أخرى – لكن العامل المشترك أن القطاع الخاص أصبح شريك أساسي في التنمية المحلية في معظم الدول اللبرالية ، و أصبح يؤثر حتى على الناحية السياسية من خلال فرضه أو رفضه بعض التشريعات – و هو ما يجسد الشراكة الفعالة لعنصر المجتمع المحلي في اتخاذ القرار

وعلى المستوى التنظيمي فإن صور تدخل القطاع الخاص و اشتراكه مع الجماعات المحلية لا تخرج من إحدى الطرق التالية :

– تعاقد الدولة مع القطاع الخاص بصفة مباشرة عقد شراكة بين القطاع الخاص و ممثل القطاع العام (كالبلدية) منح امتياز تسيير مرفق عام لمدة طويلة. ففي فرنسا يمكن للبلدية إنشاء شركات مع القطاع الخاص في مجال إنشاء مشروعات البنية التحتية كما أن الخدمات الرئيسية كالنظافة و صيانة الطرقات يتم منحها للشركات الخاصة عن طريق

– عقود امتياز ، و لتفادي كل التجاوزات فيما يخص القطاع الخاص تم إنشاء هيئة الخدمات العامة كهيئة رقابة مكلفة بمتابعة هذه العقود – و تزويد البلديات العاجزة بكل الضرورات التقنية لإتمام هذه الصفقات[1].

أما في الولايات المتحدة الأمريكية الذي تتمتع فيه الإدارة المحلية باستقلالية واسعة عن السلطة الفيدرالية من خلال أن كل مقاطعة لها قوانينها الخاصة وكل ولاية لها دستورها الخاص شرط عدم التعارض مع الدستور والقوانين الفيدرالية حيث تصل هذه الاستقلالية إلى حد تنظيم القضاء باستقلالية عن الحكومة الفيدرالية.

1– سمير محمد عبد الوهاب ،دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل اعادة صياغة دور الدولة ،المرجع السابق.، ص 39.

أما عن كيفية تدخل القطاع الخاص فتتبع البلديات نظام التعاقد مع الغير من أجل القيام بالخدمات الضرورية كالنظافة و الصيانة و إنجاز المباني و الطرق . كما يعرف تدخل القطاع الخاص عن طريق النظام الكامل (البناء – التشغيل – النقل) أو ما يعبر عنه اختصارا و مضمون هذا العقد أن يقوم القطاع الخاص بإنجاز المنشئات الكبرى كالجسور و السدود و الطرق على أن يتولى تسيرها لمدة معينة متفق عليها في بداية العقد يستفيد من خلالها من عوائد المرفق العام ، على أن تتولى الحكومة المحلية إدارة هذا المرفق بانتهاء المدة المتفق عليها [1].

كما يمكن للحكومة المحلية تأجير بعض المرافق للقطاع الخاص ليتولى بنفسه تقديم الخدمات للمواطنين[2].

كما نشير أنه نظرا للدور الذي يلعبه القطاع الخاص رفقة المجتمع المدني في المساهمة في التنمية في الولايات المتحدة الأمريكية ، فإنه كثير ما يقع تعارض بين برنامج الحكومة المحلية من جهة و برنامج القطاع الخاص من جهة أخرى مما يؤدي إلى رفع النزاع إلى القضاء الداخلي أو المحكمة الدستورية العليا لفض النزاع [3].

أما في بريطانيا فقد شهد تدخل القطاع الخاص أحد صور الصراع بين الحزبين العتيدين(العمال و المحافظين) حيث أصبح دور القطاع أخاص ورقة رابحة لكليهما لدعم مسيرة الإصلاح على المستوى المحلي. فلقد توسعت كثيرا حكومة المحافظين من استخدام القطاع الخاص حيث نقلت تسيير كثير من المشاريع من الحكومة المحلية إلى القطاع الخاص عن طريق أجهزة خاصة تتولى إدارة وتنفيذ هذه المشاريع بعيدا عن سلطة الحكم المحلي ، وشملت التجربة حتى وحدات الشرطة [4].

1- سمير محمد عبد الوهاب ، نفس المرجع، ص 43.

2- شريفي نادية ،المرفق العام المحلي والتحولات الجديدة في الجزائر ، ملتقى جامعة الجلفة ، المرجع السابق.

3- سمير محمد عبد الوهاب ، المرجع السابق ، ص45.

4- سمير محمد عبد الوهاب ، نفس المرجع ص50 .

ومن خلال هذه التجارب يتبين مدى فعالية القطاع الخاص في إدارة الشؤون المحلية إذا توفر الحكم المحلي على ضمانات استغلاله و مرونته في البحث عن أحسن السيل لتحقيق التنمية المحلية كما أن الصور السابقة هي عبارة عن أشكل عقد الامتياز بأساليب مختلفة .

ثانيا : تجربة إشراك القطاع الخاص في إدارة التنمية المحلية بالجزائر

شملت التحولات التي شهدتها الجزائر بعد التعديل الدستوري في 1989 بالإضافة إلى فتح المجال السياسي للمنافسة ضمن المجالس المنتخبة، فتح المجال الاقتصادي للمنافسة ضمن قواعد اقتصاد السوق وسمح للقطاع الخاص بالمساهمة الى جانب الدولة في التنمية عن طريق عدة آليات منها الخوصصة بمختلف طرقها[1] فرفعت الدولة يدها عن عدة مجالات كانت تحتكرها وتكفل بها القطاع الخاص[2] وكان تأثير ذلك واضحا على البلدية باعتبارها احدى مؤسسات الدولة التي تقوم بمختلف المهام الاقتصادية حيث حلت معظم المؤسسات العمومية للبلدية ذات الطابع الاقتصادي وتم خوصصة بعضها الأخر.

غير أن سياسة الخوصصة أثبتت فشلها باعتراف رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة نفسه في لقائه مع رؤساء البلديات بتاريخ 2008/07/26 في جلسة تقييمية لأداء المجالس المحلية بعد 09 سنوات من تطبيق الخوصصة ، حيث أكد بالمناسبة أن الشراكة مع القطاع الخاص لا تعني اللجوء الى الخوصصة.هذه الشراكة التي يفترض أن تتجسد عن طريق عقود تسيير مع القطاع الخاص أو منح الامتياز. و لم يشد المشرع الجزائري عن باقي الأنظمة القانونية ونص على عقد الامتياز كأهم وسيلة لإشراك القطاع الخاص في تسيير و ادارة المرفق العام ، لدعم التنمية المحلية. وإن كانت التجربة الأولى لعقد الامتياز تعود إلى قانون المياه من خلال المرسوم رقم 17/83 ، فإن الانطلاقة الحقيقة كانت بعد صدور قانون البلدية الحلي و كسر القيود التي كانت تحول دون الاعتماد على القطاع الخاص.

1- بموجب الأمر رقم:22/95 الصادر في 08/26 1995 **المتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية** حيث شملت 09 قطاعات رئيسية حسب المادة الثانية من الأمر رقم 2295

2- الجرائد اليومية الصادرة بتاريخ2008/07/27 ، جريدة الشروق اليومي، جريدة الخبر ، جريدة الوطن

فما هو مفهوم و وضعية عقد الامتياز في التشريع الجزائري ؟

01- مفهوم عقد الامتياز في التشريع الجزائري

لم تختلف نظرة المشرع الجزائري كثيرا لعقد الامتياز عما متعارف عليه، فيعرفمن الناحية الفقهية (سليمان الطماوي) « بان تعهد الإدارة الدولة و الجماعات المحلية إلى أحد الأفراد أو الشركات بإدارة مرفق العام[1] واستغلاله لمدة محددة مقابل تقاضي رسوم من المنتفعين بهذا المرفق العام كما يعرف على أنه « اتفاق يجمع بين الإدارة المعنية و الملتزم ، يتعهد بمقتضاه هذا الأخير فرد أو شركة بإدارة مرفق اقتصادي و استغلاله مقابل رسوم يتقاضاها من المستفيدين [2].

فهو عقد إداري ذو علاقة خاصة – تكلف بموجبة الدولة أو أحد أشخاصها الاعتبارية الولاية و البلدية شخصا طبيعيا أو معنويا ، خاصا أو عاما يسمى صاحب الامتياز

– بتسيير و إدارة المرفق العام لمدة محددة متفق عليها قبل إبرام العقد مقابل حصول صاحب الامتياز على العائدات المالية للمنتفعين هذا المرفق . كما أنه عقد ذو طبيعة خاصة نظرا لإمكانية تضمنه شروط تنظيمية بما أن الإدارة طرفا فيه كصاحبة السلطة التي بإمكانها التدخل في فرض بنود العقد أو تعديلها بما أنه لا يشكل تنازل الإدارة

عن المرفق العام و أخرى تعاقدية تخضع للقواعد العامة العقود المدنية حيث يمكن للطرف المتعاقد مناقشتها[3].

وهو أقرب لعقود البوت (BOT) إذا تم بناء و إنشاء المرفق العام من طرف المتعاقد معه – وهو يختلف عن عقد الإيجار في كونه يضم أيضا الأموال و الاستثمارات التي تساهم في استغلال المرفق العام ويختلف عن الاستغلال عن طريق المؤسسات العمومية بما أنه يشكل تخلي الإدارة عن س ير المرفق العام.

1- ضريفي نادية، المرجع السابق.

2- عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص 86 .

3- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري ،منشورات دحلب، 2006 ،ص 212.

أما المشرع الجزائري فتجنب تعريف عقد الامتياز في قانون البلدية لكنه تعرض للتعريف من خلال قانون المياه [1] رقم 13 / 96 في مادته الرابعة بأنه " يقصد بالامتياز بمفهوم هذا القانون عقد من عقود القانون العام ، تكلف الإدارة بموجبه شخصا اعتباريا عاما أو خاصا ، قصد ضمان أداء خدمة ذات منفعة عمومية كما أشارت المادة 33 من القانون المتعلق بتسيير النفايات [2] بأنه يمكن للبلدية أن تعهد وفق دفتر نموذجي لأشخاص طبيعيين أو اعتباريين خاصة أو عامة لإدارة هذا المرفق وقد أكد ذلك مجلس الدولة باعتبار عقد الامتياز عقد إداري بحت ويخضع للقانون العام بما يخول للإدارة إمكانية التراجع عنه بموجب القرار الصادر في: 2004/03/09 قضية رقم:11950 [3].

نستنتج من هذا التعريف نظرة المشرع لعقد الامتياز من كونه عقد إداري طرفه سلطة إدارية تابعة للدولة وتتمتع فيه الإدارة بوضع خاص كشخص من أشخاص القانون العام بغرض حماية المرفق العام وضمان انتفاع الجمهور به ، كما يتحمل الملتزم نفقات تسيير المشروع المنشئ للمرفق العام مقابل استفادته من رسوم خدمات هذا المرفق.

ويتم إبرام هذا العقد بموجب دفتر شروط معد مسبقا من طرف الإدارة وما على الملتزم الا الإذعان والموافقة على هذه الشروط مع إمكانية طلب التعويض في حالة متضررة جراء تصرف الدولة نفسها اتجاه هذا العقد ضمن القواعد العامة وما يميز عقد الامتياز عن صورة التعاقد عن طريق الصفقات هو مدة عقد الامتياز التي تكون عادة طويلة مقارنة بالصورة الأولى، إذ يمكن أن يمتد عقد الامتياز إلى أكثر من 50 سنة طبقا للقواعد العامة للامتياز حتى

1- أمر رقم 13-96 مؤرخ في 28 محرم عام 1417 الموافق 15 يونيو سنة1996 ،يعدل ويتمم القانون رقم 17-83 المؤرخ في 22 ربيع الثاني عام1403 الموافق 16 يوليو سنة 1983 والمتضمن قانون المياه.

2- الصادر بموجب القانون رقم 19/01 المؤرخ في12/12/ 2001 المتعلق بتسيير النفايات

3- عمر بوضياف ،عقد الامتياز ودوره في تطوير العلاقة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص. اطلع عليه بتاريخ2010/01/18 في الموقع الالكتروني التالي:

http://www.droil-dz.com/forum/showthread.php?t=1505

يعود المرفق العام لصالح البلدية. وان لم يحدد قانون البلدية مدة الامتياز سواء في حده الأدني أو الأقصى.

02- تطور عقد الامتياز في الجزائر

كانت البلدية في الجزائر وسيلة لتدعيم ركائز النظام الاشتراكي على المستوى المحلي، لذلك لم يتردد المشرع في إعطاء الأولية لطرق التسيير الاشتراكي على حساب التسيير الخاص لضمان تنمية متوازنة و استفادة جميع الأفراد من خدمات المرافق العامة فكانت البلدية تضمن خدمات النقل والسياحة وتوزيع المواد الاستهلاكية ، وعليه فقد كان اللجوء الى عقد الامتياز استثناءا عن الأصل بموجب نص المادة220 من قانون البلدية رقم 24/67 وهذا بعد تعذر الاستغلال المباشر للمرفق العام أو اللجوء إلى المؤسسة العمومية [1]، فقد فرض عليها أسلوب النظام الاشتراكي أن تركز أكثر على القطاع العام[2] وتشجع فكرة إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية المحلية والمقاولات وصولا للهدف الكبير ألا وهو سيطرة الدولة أو القطاع العام على كل النشاطات والقطاعات وهو ما أدى إلى اتساع وظائف الدولة وتضاءل معه فرصة اللجوء الى عقد الامتياز [3].

أما في قانون البلدية الحالي فلم تختلف نظرة المشرع عما كانت عليه في القانون السابق في ظل النهج الاشتراكي ،حيث يبقى هذا الأسلوب استثنائيا بموجب المادة 138 من قانون 08/90 بعد تعذر اللجوء الى الاستغلال المباشر أو تعذر التسيير عن طريق المؤسسة العمومية [4] غير أن نص المادة 138 من قانون البلدية الحالي لم تشر الى هذا الترتيب بإغفال اللجوء إلى المؤسسة العمومية[5] ، فرغم أن قانون البلدية صدر بعد التعديل الدستوري وبعد

1- المادة 212 من قانون 24/67

2- المادة 219 من قانون 24/67

3- عمر بوضياف ، عقد الامتياز ودوره في تطوير العلاقة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص، المرجع السابق.

4- المادة 220 من قانون البلدية السائق رقم 24/67

5- ضريفي نادية ، المرفق العام المطى والتحولات الجديدة في الجزائر ، ملتقى حول الإدارة المحلية بجامعة الجلفة ، المرجع السابق.

التحول الايديولوجي للنظام السياسي إلا أنه يبدو أن سيطرة الفكر الاشتراكي التي لا تحبذ القطاع الخاص ألقت بظلالها على مضمون هذا النص حيث لم تجعل عقد الامتياز وسيلة مباشرة و اختيارية للبلدية حسب إمكانياتها وظروفها لتسيير المرفق العام . كما أن هذا الإجراء لم يسلم من الرقابة بضرورة مصادقة الوالي على مداولة المجلس الشعبي البلدي المانحة للامتياز.

وهو ما يتطلب تعديل النص و إعادة تكييفه بجعل تدخل القطاع الخاص في العملية التنموية تدخلا أصليا و ليس استثنائيا. وفعلا فقد تم تدارك هذا الأمر لكن ليس عن طريق المشرع بإصدار قانون أو مرسوم تنفيذي يبين اجرءات تطبيق المادة 138 بما أنها وردت بصفة العموم – لكن التنظيم ورد عن طريق تعليمة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية تحمل رقم 94 –3 / 842 تنفيذا لتعليمة أخرى صادرة عن رئيس الحكومة في: 07 / 07 / 1994 تحت عنوان : امتياز المرافق العمومية المحلية و تأجيرها>> موجهة للولاة ورؤساء الدوائر ورؤساء البلديات على شكل نظام قانوني يحدد كيفية منح الامتياز وشروطه ومدته وأهدافه وهو ما يجعلنا نتساءل عن سبب الاكتفاء بتنظيم نص المادة السابقة

الواردة في القانون عن طريق تعليمة رغم أنها جاءت على شكل قانون من حيث صيغة المواد المدرجة في التعليمة، لكنها لا ترقى إلى درجة قانون أو حتى مرسوم .

ومن أهم ما يميز هذه التعليمة هو الاعتراف الصريح بمكانة القطاع الخاص في التسيير المحلي و اعتبار عقد الامتياز طريقة أسياسية في تسيير المرفق العام إلى جانب التسيير المباشر ، وقد فتحت أفاق جديدة لاشتراك القطاع الخاص و إعطائه سلطة القرار إلى جانب السلطة المحلية رغم القيود التي تفرض عليه بموجب عقد الامتياز باعتبار أن هذا العقد هو عقد إداري يغلب عليه الطابع التنظيمي لا التفاوضي .

غير أن المجالات التي يشارك فيها القطاع الخاص تبقى محدودة جدا و ان لم تحددها المادة 138 بدقة إلا أنه يمكن استنتاجها من خلال مجالات إنشاء المصالح العمومية للبلدية المنصوص عليها في المادة 132 (جمع النفايات – المياه الصالحة للشرب وتصريف المياه

القذرة التوقف مقابل دفع الرسوم – تسيير المقابر النقل العمومي استغلال الأسواق المغطاة) وحسب صياغة المادة (بذكر عبارة لاسيما) فإنها ذكرت هذه المجالات على سبيل المثال لا الحصر ومنه فان مجالات منح عقد الامتياز مفتوحة وليست محددة. ونظرا للأعباء المالية الكبيرة الذي يتطلبها هذا الإجراء من طرف البلدية فان معظم بلديات ورقلة لم تلجأ إلى استعمال هذه الوسيلة واكتفت بصور التعاقد عن طريق الصفقات العمومية في بعض التجارب الخاصة بجمع النفايات و الإنارة العمومية لمدة محدودة في العهدة الانتخابية السابقة (2014–2019) بالنسبة لبلدية الجزائر..

إن آلية اشتراك القطاع الخاص عن طريق عقد الامتياز تسمح للبلديات ذات الإمكانات الضعيفة و الموارد المالية المحدودة من اعتماد هذا النظام في انجاز الكثير من المشاريع التنموية بما أنه يسمح الصاحب الامتياز من الاستثمار في مشروعه و الاستفادة من عائدات الانتفاع من هذا المشروع – كما أن اعتماد أسلوب المزايدة للحصول على المشروع يعتبر كوسيلة دخل إضافية لصالح وعاء البلدية

مما سبق يبرز أن سبب عدم الفعالية للمجالس المنتخبة يرجع بالدرجة الأولى الى ضعف النظام الانتخابي وعدم مساهمته في تشكيل مجالس منتخبة قوية ومتجانسة. وهو ما يتطلب من المشرع مراعاة التجربة الديمقراطية في الجزائر بخصوصيتها والتي مازالت بحاجة الى طول الممارسة حتى تظهر فعاليتها على المجالس المحلية. إن من عوامل نجاح البلدية في التنمية المحلية هي أن يتعدى مضمون الديمقراطية المجال الانتخابي الذي ليس إلا جزءا بسيطا من الممارسة الديمقراطية بل يجب أن يشمل المجال الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي،

أن الوصول إلى إدارة رشيدة يتطلب الاهتمام بالجانب البشري كأداة للتنمية وذلك بوضع الأطر القانونية المناسبة لتمكين البلدية من الاستفادة من الكفاءات لا تحمل عبء سياسي و دستوري يفرض إتباع القواعد العامة في العملية الديمقراطية. كما أن الموظفين وعلى رأسهم الأمين العام للبلدية يلعبون دورا كبيرا في إدارة البلدية ، فإذا لم يتم وضع نظام قانوني يضمن

وصول الكفاءات المناسبة لتولي المناصب في البلدية، فان دورهم سيكون سلبيا، كما أن منصب الأمين العام يحتاج إلى إعادة تنظيمه بصفة خاصة لتحديد ص لاحياته بموجب القانون.

غير أن العائق الكبير الذي يحول دون فعالية دور البلدية هو عدم وجود أجهزة خاصة بإدارة التنمية المحلية ، وعدم فعالية أجهزة المشاركة التي من خلالها يشارك فيها المواطنون في صنع القرار المحلي. نستنتج من كل ذلك أن فعالية المشاركة في البلدية تتطلب ما يلي:

– إعادة النظر في النظام الانتخابي بما يضمن تعزيز كفاءة المنتخبين.

– إعادة النظر في سياسة التوظيف و وضع نظام قانوني للموظفين يجسد آلية التعاون بينهم وبين المنتخبين في إدارة التنمية المحلية.

– وضع آليات لإشرك فعاليات المجتمع المدني و القطاع الخاص في إعداد وتنفيذ البرامج التنموية

الخاتمة

إن الالتزام بآلية عمل المشاركة الفعالة بين الحكومة والجماعات المحلية ضمن استراتيجيات تنموية ومنهجية تكاملية مبنية على قاعدة من الحوار والتشاور والتنسيق والتعاون، يثمر بالتأكيد نتائج إيجابية في إنجاح العمليات التنموية القائمة في المجتمعات المحلية. فقد تبين أن حسن توظيف واستغلال إمكانيات المجالس المحليةتشكل أحد أهم القواعد الأساسية التي يجب أن تقوم عليها التنمية المحلية، كما اتضح أنه مهما كان قوة وكثرة معوقات هذه المشاركة في التنمية المحلية وفي مناشط الحياة الاجتماعية ككل، فإنه يمكن للمعنيين في المجتمع سواء أفراد أو حكومات العمل على تجاوزها وعلاجها، من خلال بناء القدرات المحلية وتمكين المجتمع بصورة مستدامة وذلك بتبني فكر رشيد كأداة فاعلة في إدارة وتخطيط التنمية المحلية.

ونتيجة لما سبق، يمكن اقتراح مجموعة من التوصيات التي تهدف إلي رفع كفاءة أداة المحليات ودعمها للمشاركة الشعبية في عمليات التنمية المحلية ومنها:

– توسيع قاعدة المشاركة في إدارة الشؤون المحلية، وذلك من خلال التركيز على:

– إشراك المجالس المحلية للأهالي بالإشراف والرقابة على تنفيذ المشاريع التنموية، أو من خلال تبنيها مشاريع تعمل على إحداث تغيير في حياة المجتمع، باعتبارهم شركاء في التخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقويم، أو في تحديد مشكلات مجتمعهم، أو في وضع أولويات هذه المشكلات، حيث إن تنمية المجتمعات تبدأ بسكان تلك المجتمعات، وتنتهي إليهم.

– استيعاب القيادات المحلية أن مسؤوليتهم لم تعد تقتصر على جوانب التنمية فقط، بل أنها أصبحت معنية بإشاعة مضامين ومعاني المجالس المحليةفي صنع القرار، وتكريس الوعي بتقليد العملية الديمقراطية، وممارسة المواطن لحقه في حرية الرأي والتعبير، وصولًا إلى تعزيز التكامل بين الجهود الحكومية والشعبية.

– ضرورة وجود إيمان حقيقي لدي صانعي القرار بالدرجة الأولى سواء بالقطاع الرسمي أو القطاع الخاص أو شبة الرسمي بأهمية المشاركة الشعبية، وتبني هذا المنهج كسياسة عامة

فكرًا ومنهجًا وتطبيقًا فعليًا يقود إلى التنمية الشاملة وعدم اعتماده كأسلوب للحصول على الدعم المالي أو غطاء شكلي لتنفيذ المشروع، وتطبيقه كمنهج نظري أو بيروقراطي، بعيدًا عن الفهم الصافي أو الدقيق للمجتمع المحلي المتأثر.

– ولكي تتجاوز مشاركة المواطنين في أعمال التنمية معوقاتها، ينبغي التركيز على:

– الأخذ بنظام اللامركزية، كونه أكثر الأنظمة تقدمًا في ضمان المشاركة الشعبية، وتعزيز العملية الديمقراطية وإشاعتها في المجتمع، فاللامركزية تمثل خيارًا واعدًا في تلبية الاحتياجات المتنامية للمواطنين في المجتمعات المحلية.

– تدريب المواطنين على ممارسة حقوقهم السياسية ممارسة سليمة، تكفل لهم اختيار ممثليهم للتعبير عن قضاياهم قضايا مجتمعهم.

– توفير وإيجاد قنوات اتصالية فعالة ومستمرة بين المواطنين وقياداتهم؛ مما يساعد في زيادة الخبرات وتبادل الأفكار، لتحقيق المشاركة الفاعلة، كما يتوجب عمل ورشات تدريبة يقوم على أساسها إعداد الخطط التنموية المستقبلية.

– ينبغي على مؤسسات الدولة المختصة توفير القاعدة اللازمة من البيانات والتقارير والدراسات فيما يتعلق بالمجالس المحلية في أعمال التنمية المحلية، وهذا الأمر لا يمكن تحقيقه اليوم إلا من خلال مؤسسات أكاديمية بحثية من أجل الوصول إلى تنظير علمي يحدد قياس أثر المعلومات في التخطيط لتنمية المجتمعات المحلية.

– على المجالس المحلية أن تضع المجالس المحليةفي رأس قائمة الإنجازات الواجب توافرها في الفترة الاولي ويمكن تحديد الخطوات العملية التي يترتب على المجالس المحلية اتباعها لتحقيق التفاعل بين المواطنين وخطط التنمية المحلية كما يلي:

– الإعلان عن طلب أراء السكان المحليين في الجرائد المحلية وعبر الموقع الالكتروني ومواقع التواصل الاجتماعي الخاصة بالمجلس المحلي.

– تنسيق حملة تثقيفية وإعلامية عن المشاركة الإيجابية ودور الشباب بصفة خاصة لما لهم من إيجابي وابداعي في التنمية المحلية لأنهم القادرين على العطاء وبذل الجهد.

– توفير المعلومات الأساسية للمواطنين والتي تمكنهم من ابداء آرائهم حول خطط تطوير مدنهم أو المشاريع الكبرى المؤثرة على معيشتهم، ويكون ذلك عن طريق عقد ندوات أو مؤتمرات للإعلان عن المشروعات أو تجمع المواطنين وأعضاء المجلس المحلي، ويمكن أيضا نشرها عن طريق الجرائد المحلية الموجودة جنبًا إلى جنب مع مواقع التواصل الاجتماعي باعتبارها الوسيلة الأقرب الي التصفح.

– الالتقاء بالهيئات ومنظمات المجتمع المدني الموجودة في المنطقة لأخذ آرائهم ووجهات نظرهم ومناقشتهم في الخطط والمشاريع التنموية، وكيفية الإفادة والاستفادة منها لتحسين الأحوال المعيشية وتوحيد الجهود والتنسيق لتحقيق حياة كريمة للمواطنين

– عقد لقاءات بصورة نصف سنوية أو سنوية لأخذ أراء المواطنين واقتراحاتهم قبل الشروع في عمليات تحديث خطط ومشاريع التنمية المحلية

– مراجعة الخطوات التنفيذية لأخذ أراء العموم وتلمس الوسائل التي ترفع من كفاءة المجالس المحليةوتحسن وسائل التواصل بين المواطنين والمجلس المحلي.

قائمة المراجع

القائمة المراجع

أولا : المراجع باللغة العربية

أ- الكتب

1- أحمد بوضياف الهيات الاستشارية في الإدارة الجزائرية المؤسسة الوطنية للكتاب 1989

2- أحمد مصطفي، **خاطر تنمية المجتمع المحلي، الاتجاهات المعاصرة**، المكتبة الجامعية، الإسكندرية،2000.

3- بارة سمير و الإمام مسلمي ،**السلوك الإنتخابي في الجزائر دفاتر السياسة القانون**، دورية محكمة صادرة عن جامعة ورقلة. ع 1 جوان-2009

4- حمد فتح الله الخطيب و آخرون، **تقييم تجربة الحكم المحلي المصري**، منشورات كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، جامعة القاهرة.1985.

5- خالد سمارة الزعبي، **تنظيم السلطة الإدارية** ملتقى حول الحكم المحلي و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة بالشارقة مارس 2008 - 2009منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية .

6- خالد ممدوح، **السلطة المحلية و علاقتها بالمرافق ومؤسسات المجتمع المدني** مداخلة مقدمة في ندوة حول دور الحكومة المركزية في التنمية الاجتماعية القاهرة ، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ع/2009.

7- ديمووم كمل رواساء ، **المجلس الشعبية البلدية ضباط الشرطة القضائية**، دار العلوم للنشر والتوزيع. الجزائر 2008.

8- رمضان بطيح ،**مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة المنظمة العربية للتنمية الإدارية**. ع 2009

9- رمضان بطيح مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية مصر. عدد 2009

10- سمير عبد الوهاب، **دور الإدارة المحلية والبلديات في اعادة صياغة دور الدولة** منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ،مصر، 2009،

11- سمير محمد عبد الوهاب ،**دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة**، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية دون سنة نشر

12- سميرة كامل محمد، **التنمية الاجتماعية**، المكتب الجامعي ،الإسكندرية،ص 1998.

13- السيد عليوة و منى محمود، **المشاركة السياسة**، موسوعة الشباب السياسية، مركز الدراسات السياسية و الاستراتيجية، القاهرة، مصر، بدون ذكر سنة النشر

ط/ 1 2009

14- طارق المجد ، **الادارة العامةن** منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان. 2004

15- طارق المجدوب الإدارة العامة منشورات الحلبي الحقوقيت لبنان ط 1/ 2005

16- عبد الرزاق الشيخلي، **الإدارة المحلية دراسة مقارنة** دار المسيرة للنشر والتوزيع ط 2001، الأردن.

17- عبد الغني بسيوني عبد الله التنظيم الإدارة منشأة المعارف مصر 2004ص15

18- عبد الهادي الجوهري، **أصول علم الاجتماع السياسي**، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية ،1966.

19- عثمان غنيم، **التخطيط أسس ومبادئ عامة**، دار صفاء للنشر والتوزيع ،الأردن ،2001.

20- على خطار شطناوي ،**الادارة المحلية** ،دار وائل للنشر، الأردن، 2002.

21- على خطار شطناوي ،**الادارة المحلية**، دار وائل للنشر، الأردن، 2002 .

22- عمار بوضياف، **الصفقات العمومية في الجزائر** ، دار جسور للنشر والتوزيع ط1/2007 .

23- عوابدى عمار ،**أساليب الإدارة الحديثة وأثرها على الإنتاج والإنتاجية** ،دار المعهد العربي للثقافة العملية بدون سلة نشره

24- محسن أحمد الخضير ديمقراطية الإدارة المحلية الدار الجامعية مصر/2007

25- محمد العربي سعودي المؤسسات المركزية والمحلية بالجزاتر (الولاية والبلية من هاكر لى 1 2- م ج ط 2006/02

26- محمد حسن الدخيل، **اشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة** منشورات الحلبي الحقوقية.

27- محمد علي الخلايلة ،**الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من بريطانيا وفرنسا والأردن ومصر**، دار الثقافة الأردن 2009

28- محمد علي الخلايلة. **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن ومصر وفرنسا وبريطانيا**، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن 2009

29- محمود محمد محمود ، وأحمد عبد الفتاح ناجي **التنمية في ظل عالم متغير**، دار السحاب للنشر والتوزيع، القاهرة،2008.

30- منال طلعت محمود، **التنمية والمجتمع، مدخل نظري لدراسة المجتمعات المحلية**، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2001.

31- منصور بن لرتب، **استراتيجية التنمية الإدارية في الجزائر**، أطروحة دكتوراه ، غير منشورة، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر،1998.

32- مولود ديدان، **مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية** دار النجاح للكتاب الجزائر ط/2005

33- نعمان الخطيب ،**الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستورية** ،المحلية 1999

ب- المذكرات والرسائل العلمية

34- ابوحنية قويدور حركات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الراشد ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر المنعقد يومي 16 و 2008/12/17. بكلية الحقوق جامعة حسين بن علي الشلف

35- ارابح غضبان جباية الجماعات المحلية منكرة ماجستير – كلية الحقوق جامعة الجزائر 2002-

36- ازبيري حسين الحكم الراشد والتسيير المحلى دراسات اجتماعية ع2 جويلية 2009

37- إسماعيل لعبادي أثر النظام الانتخابي في تشكيل المجلس المحلية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية المجلة العربية للعلوم السياسية

38- انصر الدين بن طيفور أى استقلالية الجماعات المحلية في ظل مشروع تعيل فتوئى البلدية والولاية جوان 1999 مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة الجزائر عند 2012

39- أيمن عزمي جبران سعادة**(2009)** ، **آليات تفعيل المجالس المحليةفي مشاريع الحفاظ المعماري و العمراني (حالة دراسية الضفة الغربية(**، أطروحة ماجيستر في الهندسة المعمارية، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين

40- بيطام أحمد. الاقتراع النسبي والتمثيلية حالة الجزائر – منكرة ماجستير غير منشورة جامعة باتنة 2005/2004

41- بيطام أحمد. الاقتراع النسر التمثيليةحلة الجزائر. مذكرة ماجستير غير منشورة- كلية الحقوق جامعة باتنة 2005/2004

42- سمير محمد عبد الوهاب الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2009

43- صالح زياني تفعيل العمل الجمعوي لمكافحة الفساد وارساء الديمقراطية المشاركتية في الجزائر. مقدمة في الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر المنع يومي 16 و 2008/12/17 بكلية الحقوق جامعة حسين بن على الشلف

44- الصحف اليومية الصادرة في:12/28/ 2008- (الخبر – الشروق – صوت الأحرار نقلا عن وزير الداخلية في تقديمه للعهدة الانتخابية 2007/2002

45- طارق بركات (2014) **تفعيل دور المجالس المحليةوالتمكين المستدام في التنمية المحلية**، مجلة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، المجلد 26، العدد 5،

46- عبد المالك بن عبد الله الهدائى. اللامركزية كأداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية مجلة الأداري دورية علمية محكمة سلطنة عمان – ع52 مارس 1993

47- عبد الملك بن عبد الله الهنتي اللامركزية أداة للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية مجلة الإداري. ع52 مارس 1993-عمان

48- عيسى تولموت النظام الانتخابي للمجالس المحلية في الجزائر رسالة ماجستير غير منشورة كلية الحقوق لجزائر. 2001 / 2002

49- محمد سعيد الحلبي (2005)، **دور القطاع الأهلي في اقتصاد السوق الاجتماعي**، مقالة رقم06، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، 27-12-2005،

50- مرسي مشري المجتمع المدني في الجزائر دراسة في آلية تفعيله – ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر المنعقد يومي 16 و12/17/ 2008 بكلية الحقوق جامعة حسين بن علي الشلف.

51- مصطفى دربوش. لجماعات المحلية بين القانون و الممارسة مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة الجزائر – العدد الأول12/ – 2002

52- منال سعيد قرارة (2004) **آليات تفعيل الوعي والمجالس المحليةفي التخطيط العمراني في الضفة الغربية**، رسالة ماجستير ،كلية الدراسات العليا ، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2005.

53- ميمون الطاهر، **مفهوم المجالس المحليةفي التنمية المحلية**،كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التيسيير، جامعة سطيف، بدون تاريخ نشر،

54- يبوطي سليمان و كرير مولود و هزرشى طارق دور الإدارة المحلية في التنمية المحلية. ورقة عمل مقدمة في الملتقى الوطني حول تحديات الادارة المحلية في الجزائر – كلية الحقوق بجامعة زياني عاشور الجلفة

55- ين شعيب نصر الدين و منصور عبد الله مدى انعكاس ضف الكفاءة على تسيير الإدارة المحلية ملتقى حول واقع الإدارة المحلية بالجزائر والمنظم يومي 27 و28 /2010/04 بجامعة زياتي عاشور الجلفة

ج- القوانين والنصوص المراسيم التشريعية

- القوانين

56- القانون العضوي المؤرخ في 1997/03/06 و المتعلق بالانتخابات والذي عقل بموجب

57- القانون رقم2004/01 الصادر في 2004/02/08

58- القانون رقم 90/31 الصادر في02/04/ 1990 والمتعلق بالجمعيات

59- القانون رقم 19/01 المؤرخ في12/12/ 2001 المتعلق بتسيير النفايات

60- قانون رقم 1989 / 13 الصادر في08/07/ 1989 المتعلق بقانون الانتخابات ج ز رقم 32

61- القانون رقم: 01/06 الصادر في02/20/ 2006 ج ار رقم 14 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومحاربته

- المراسيم

62- امرسوم تنفيذي رقم 91 - 26 مؤرخ في 17 رجب عام 1411 الموافق 2 فبراير سنة 1991 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمل المنتمين الى قطاع البلديات

63- المرسوم التنفيذي رقم 117/82 الصادر في 1983/03/27 والذي يحدد قائمة المناصب النوعية العلي للبلدية.

- الاوامر

64- الأمر رقم 1968/10 الصادر في 1968/01/23 چ ررقم 09 في: 1968/01/23

65- الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 1997/03/07 و المتعلق بقانون الانتخابات

66- الأمر رقم 03/06 المتضمن قانون الوظيف العمومي جريدة الشروق- بتاريخ 2008/07/30 نقلا عن وزير الداخلية

67- للأمر رقم 1997/09 والمتضمن القانون العضوي للأحزاب السينية بين الحرية والتقييد. مجلة ادارة المدرسة الوطنية للادارة الجزائر. ع /33. ص 48

68- الأمر رقم:22/95 الصادر في 08/26 1995 المتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية حيث شملت 09 قطاعات رئيسية حسب المادة الثانية من الأمر رقم 2295

د- المواقع الاكترونية

69- بدون ذكر المؤلف، **المجالس المحليةفي التخطيط و إعداد الموازنات**، تحالف المجالس المحليةفي إعداد الموازنة العامة للبلديات، الأردن، بدون ذكر سنة النشر، ص .**2**

www.pbcoalition.com/download/al%20mosharakah%20al%20sha3beyah%20fe%20al%20ta5tetet%204%20.pdf، ملف أطلع عليه بتاريخ.**28/9/2016**

70- الأخضر أبو العلا عز التنمية المحلية والحكم الرشد. ورقة عمل مقلمة في الملتقى الدولي حول الحكم الراشد والتنمية المحلية المنعقد بجامعة مصطفي اسطنبولي بمعسكر يومي 26 و2005/04/27 من موقع:

http://www.freemediawatch.org/66-200805/8.htm

71- عمر بوضياف عقد الامتياز ودوره في تطوير العلاقة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص. اطلع عليه بتاريخ2010/01/18 في الموقع الالكتروني التالي: 1505

http : / / www . droil – dz . com / forum / showthread . php ? t=

ثانيا : المراجع باللغة الاجنبية

1- JACQUES DE COURSON- Les élus locaux – édition d'organisation-2 ème édition 2001-P:150.

الفهرس

الفهرس

إهداء

شكر و تقدير

المقدمة 01

الفصل الاول : إطار المفاهيمي المجلس المحلية 11

المبحث الاول : مفهوم المجالس المحلية في تفعيل التنمية المحلية..... 11

المطلب الاول : تعريف المشاركة الشعبية 11

الفرع الاول : مفهوم المجالس المحليةفي التنمية المحلية:..... 12

الفرع الثاني : أهمية المجالس المحليةفي التنمية المحلية وأهدافها: 13

المطلب الثاني : مبادئ المجالس المحليةفي التنمية المحلية: 16

الفرع الاول : آليات المجالس المحليةفي التنمية المحلية: 17

الفرع الثاني : صور المجالس المحليةفي العملية التنموية (مستويات): 18

المبحث الثاني : التحديات والمعوقات التي تواجه المجالس المحليةفي التنمية المحلية:.. 20

المطلب الاول : التحديات والمعوقات التي تواجه المشاركة الشعبية 20

الفرع الاول نواع التحديات تواجه المجالس المحليةفي التنمية المحلية 20

الفرع الثاني : شروط تفعيل المجالس المحليةفي التنمية المحلية:..... 22

المطلب الثاني : معايير قياس فعالية المجالس المحليةفي التنمية المحلية: 23

الفرع الاول : النجاح للمشاركة الشعبية في التنمية المحلية:.....24

الفرع الثاني : آليات وطرق المجالس المحلية في البرامج الحركة الشعبية في لتنمية المحلية 26

الفصل الثاني : آليات تفعيل المجالس المحلية في التنمية المحلية 32

المبحث الأول: فعالية الإطار البشري للبلدية.....33

المطلب الأول: تشكيل المجالس المنتخبة 34

الفرع الأول : نظام الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر.....35

الفرع الثاني: أثر النظام الانتخابي على فاعلية المجالس المحلية.....46

المطلب الثاني: مشاركة الموظفين في تفعيل دور البلدية في مجال التنمية المحلية.....47

الفرع الأول: موقع موظفي البلديات ضمن إدارة التنمية المحلية 48

الفرع الثاني : واقعية دور الأمين العام للبلدية في إدارة التنمية المحلية 58

المبحث الثاني : المشاركة في إدارة التنمية المحلية.....60

المطلب الأول : النظام القانوني للجان البلدية.....61

الفرع الأول : العلاقة بين لجان البلدية والمجلس الشعبي البلدي.....62

الفرع الثاني : طبيعة عمل اللجان.....67

المطلب الثاني : صور المشاركة في إدارة التنمية المحلية 71

الفرع الأول : المجتمع المدني كإطار للمشاركة في إدارة التنمية المحلية.....72

الفرع الثاني : دور القطاع الخاص كآلية لإدارة التنمية المحلية..... 83

خاتمة 96

قائمة المراجع..... 100

مـلخص مذكرة الماستر

تهدف هذه الدراسة إلى ابرز اهمية دور المجلس المحلية في التنمية المحلية وأهميتها وتحديد أهدافها، وشروطها، وخصائصها ومبادئها، وإبراز آليات المجالس المحليةمن خلال الطرق والأساليب والمستويات المختلفة للمشاركة الشعبية في التنمية المحلية، وذلك من خلال التأكيد على أهمية المجالس المحليةفي التنمية المحلية وأهدافها، مؤكدة على توافر مجموعة من الخصائص من أجل المجالس المحليةلإحداث التنمية المحلية المنشودة كما ذكرت الدراسة مبادئ المجالس المحليةفي التنمية المحلية، وعرضت الدراسة لبعض صور المجالس المحلية و التي كان لها صدي في أحداث التنمية المحلية، كما تعرضت الدراسة ذكر المعوقات التي تتعرض لها عملية المشاركة، ثم ذكرت آليات وأساليب المشاركة التي من خلالها يمكن تفعيل شروط المجالس المحليةفي التنمية المحلية، واختتمت بعدد من التجارب الدولية التي ترصد لأنماط من المجالس المحليةوالنجاحات التنموية التي حققتها على المستوي المحلي.

الكلمات المفتاحية:

1/.المجالس المحلية / التنمية المحلية 3/ السياسات التنموية المحلية

Abstract of The master thesis

The study aims to identify the concept of popular participation in local development and its importance, define its objectives, conditions, characteristics and principles, and highlight the mechanisms of popular participation through different methods, methods and levels of popular participation in local development, by emphasizing the importance of popular participation in local development and its objectives, confirming On the availability of a set of characteristics for popular participation to bring about the desired local development, as the study mentioned the principles of popular participation in local development, and the study presented some forms of popular participation that had repercussions in local development events. The study also mentioned the obstacles to the participation process. She mentioned the mechanisms and methods of participation through which conditions for popular participation in local development can be activated, and concluded with a number of international experiences that monitor patterns of popular participation and the development successes achieved by them at the local level.

key words:

./ 1Popular Participation 2 / Local Development 3 / International Experiences