



جامعة محمد خيضر - بسةكرة



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

دور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية
الجزائر أنموذجا: قراءة في قانون البلدية والولاية 2011/2012

مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسة عامة وإدارة محلية

إشراف الأستاذة:

أ/ راضية لعور

إعداد الطالب:

* زكرياء عطاالله

السنة الجامعية

2013/2012

الإهداء

إلى الذي أضاء لي طريق العلم والمعرفة إلى والدي العزيزين
إلى إخوتي وأخواتي إلى أصدقائي ومعارفي إلى أساتذتي وكل من
كان له علم علي إلى كل من يسعى إلى طلب العلم.

تشكر وتقدير

للّٰه الحمد والشكر والثناء الحسن أولاً وأخيراً

لا يسعني في هذا المقام وقد تم إنجاز هذه المذكرة إلا أن أتوجه بدءاً بالحمد والشكر لله عز وجل على توفيقه وعونه في مراحل دراستي كما يسعني في هذا المقام أن أتقدم بتقديم بأرقى معاني الشكر والتقدير والعرفان إلى أستاذي المحترمة "راضية لعور" على جهودها المميزة في الإشراف على هذه المذكرة، كما لا ننسى تقديم الشكر والعرفان لأعضاء لجنة المناقشة، وأتقدم بالشكر والتقدير إلى كل الأساتذة الذين ساهموا في توجيهنا وإثراء معلوماتنا خلال مرحلة ما قبل التدرج وما بعدها كل باسمه ومقامه. وإلى كل من ساعدني من بعيد أو من قريب.

مقدمة

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والنظري للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية.

المبحث الأول: مفهوم الجماعات المحلية.

المطلب الأول: تعريف الجماعات المحلية.

المطلب الثاني: أسباب الأخذ بنظام الجماعات المحلية.

المطلب الثالث: خصائص الجماعات المحلية.

المطلب الرابع: أركان قيام الجماعات المحلية.

المبحث الثاني: مفهوم السياسة العامة المحلية.

المطلب الأول: تعريف السياسة العامة المحلية.

المطلب الثاني: فواعل السياسة العامة المحلية.

المطلب الثالث: خصائص السياسة العامة المحلية.

المبحث الثالث: بعض النظريات المفسرة لدور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية.

المطلب الأول: نظرية الاتصال — (كارل دويتش).

المطلب الثاني: نظرية النظم — (ديفيج إستون).

المطلب الثالث: النظرية التدرجية (نموذج الرشد المحدود).

المطلب الرابع: نموذج الفحص المختلط.

الفصل الثاني: واقع الجماعات المحلية بالجزائر في ظل إصلاحات 2011-2012.

المبحث الأول: دور البلدية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية.

المطلب الأول: التطور التاريخي للتنظيم البلدي في الجزائر.

المطلب الثاني: المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الثالث: رئيس المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الرابع: الرقابة (الوصايا) على البلدية.

المبحث الثاني: دور الولاية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية.

المطلب الأول: التطور التاريخي للتنظيم الولائي في الجزائر.

المطلب الثاني: المجلس الشعبي الولائي.

المطلب الثالث: الوالي.

المطلب الرابع: الرقابة على الولاية.

المبحث الثالث: الشراكة المحلية كآلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية.

المطلب الأول: دور المجتمع المدني في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية.

المطلب الثاني: دور القطاع الخاص في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية.

الفصل الثالث: تقييم دور الجماعات المحلية بالجزائر في قانون البلدية/الولاية 2011-2012.

المبحث الأول: تحديات (عوائق) صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية.

المطلب الأول: المعوقات السياسية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية.

المطلب الثاني: التحديات الإدارية المالية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية.

المطلب الثالث: المعوقات الاجتماعية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية.

المبحث الثاني: حلول ترشيد دور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية.

المطلب الأول: الحلول السياسية.

المطلب الثاني: الحلول الإدارية والمالية.

المطلب الثالث: الحلول الاجتماعية.

خاتمة

مقدمة

مقدمة

مما لا شك فيه أن موضوع الجماعات المحلية من المواضيع التي حظيت بالاهتمام في عصر التحولات والإصلاحات لأنه يحدد علاقة الدولة الحديثة بالمجتمع المعاصر، وهي فكرة لها أبعاد متعددة، من بينها التأكيد على أولوية السكان في تدبير شؤونهم المحلية، وهذا يفترض إقامة نظام الإدارة المحلية على أسس انتخابية حرة نزيهة، تمكن المجتمع المحلي من انتقاء ممثليه لتدبير شؤونهم العامة المحلية، والخدمات الإدارية والاجتماعية التي أصبحت ضمن المسؤوليات المعترف بها للمنتخبين المحليين. فالديمقراطية تعتبر أكبر دليل على انفتاح الدولة على مجتمعها، والتنظيم الإداري المحلي يعد فضاء خصبا للتطبيق العملي ومجالا مناسباً لتنظيم مشاركة المواطنين في الحياة السياسية والإدارية والاجتماعية والثقافية... في إطار السياسة العامة المحلية.

1-أسباب اختيار الموضوع:

أسباب ذاتية: تتعلق بالرغبة في الكشف والتعرف أكثر على واقع الجماعات المحلية والسياسة المحلية في الجزائر، والوقوف عند أسباب فشلها، والكشف عن السلبيات والنقائص التي تعاني منها.

أسباب موضوعية: ترتبط ندرة الدراسات الأكاديمية المتعلقة بصنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية في الجزائر باستثناء ما هو متوافر في هذا المجال إما أنه عبارة عن دراسات قانونية أو دراسات تاريخية بحتة.

- العمل على إيجاد أسلوب جديد للتسيير واضح الأهداف والوسائل يقوم على إرساء الشراكة بين المجتمع المدني والقطاع الخاص والجماعات المحلية لتحقيق سياسة عامة محلية رشيدة تستوعب كل الاحتياجات والرغبات والاتجاهات المختلفة.

- محاولة الإسهام ولو بقدر متواضع في سد الفراغ على مستوى المؤسسات الأكاديمية الجزائرية خاصة مع قلة الدراسات العلمية التي تهتم بموضوع الدراسة.

2-أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة للوصول إلى الأهداف التالية:

1- الوقوف عند واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية في الجزائر، وتبيان أهمية إرساء الرقابة على مستوى الإدارة المحلية، باعتبارها المحرك الأساسي لعملية صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية.

2- الوقوف على عدة استنتاجات التي يمكن استخلاصها من خلال هذا البحث خاصة من خلال الوقوف على إمكانية التخفيف من وصاية أجهزة عدم التركيز على إدارة الجماعات المحلية مع التوسيع ولو جزئيا من استقلاليتها في مباشرة أعمالها المحلية عن طريق المشاركة الفعالة لكل الفواعل المحلية وهو ما يتيح للجماعات المحلية إثبات ذاتيتها وقدرتها على توطيد العلاقة القائمة بين الأجهزة المحلية وحقوق المواطنين.

3- الإشكالية:

في سبيل التعرف على أهمية دور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية ومدى اتخاذ القرارات في الجزائر من خلال دور المجالس المحلية، والأطراف الغير رسمية في بلورة السياسات العامة الوطنية تقودنا هذه الدراسة لسؤال محوري نظرحه بالشكل التالي:

- إلى أي مدى تعتبر الجماعات المحلية كطرف فاعل في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية؟.

4- تساؤلات الدراسة:

تسعى الدراسة للإجابة على مجموعة من التساؤلات الفرعية كما يلي:

- ما مفهوم كل من الجماعات المحلية، والسياسة العمدة المحلية؟
- ما هي أهم النظريات والنماذج المفسرة لدور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية؟
- ما هو واقع الإصلاحات لقانون البلدية والولاية 2011-2012 في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية في الجزائر وكيف يمكن اعتماد آليات لتفعيل دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة المحلية؟
- هل الجماعات المحلية بطرق إدارتها وتسييرها تحقق أهداف السياسة العامة المحلية، ومما مدى قدرتها لاستيعاب للحاجات المحلية المتزايدة؟

5- فرضيات الدراسة :

للإجابة عن الإشكالية المطروحة تم صياغة الفرضيات التالية.

- إن تفعيل المشاركة المحلية مع اعتماد معيار الكفاءة في اختيار المرشحين له دور كبير في رسم السياسة المحلية الفعالة.
- تزداد مضمون السياسة العامة المحلية وفعاليتها على أسس علمية وعملية سليمة كلما اتسع سقف الحريات للفاعلين فيها واعتماد الرشد والعقلانية في ممارسات الجماعات المحلية واستقلاليتها.

6- أدبيات الدراسة :

إن بناء هذا التصور جاء بعد الإطلاع علي مجموعة من التراكمات العلمية والمعرفية والدراسات السابقة في هذا المجال، كذلك لا يمكن لأي معرفة علمية إن تنتقل وتتواصل دون قطيعة وتواصل في الفكر. وعلى ضوء هذه الدراسات السابقة انبعثت رغبتنا في بناء هذه الإشكالية التي تقودنا في عملية الدراسة وأهم هذه الأدبيات التي تصب في لب الموضوع اعتمدنا علي ما يلي:

1- كتاب الدكتور "فهيم خليفة الفهداوي" بعنوان **السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليلي**، الطبعة الأولى بعمان عن دار المسيرة للنشر والتوزيع سنة 2001، والذي قدم فيه تحليلا فنيا متخصصا حول السياسة العامة علي صعيد المفاهيم والنظريات، بالإضافة إلى أنماط السياسة العامة ومرتكزا النبوية، كما أشار إلى تحليل السياسة العامة كأسلوب علمي وإطار منهجي للتعامل مع القضايا السياسية، وكذا توظيف العلم والمعرفة العلمية وتطويعهما لخدمة السياسة. والأهم في هذا المؤلف هو تشخيص أهم القوي الفاعلة في صنع السياسة العامة الرسمية وغير الرسمية، وكل المتغيرات البيئية التي تدخل في توجيه الفاعلين من ثقافة سياسية وظروف اجتماعية وثقافية ... الخ.

2- من الأدبيات المتخصصة والإسهامات الفذة في حقل السياسات العامة هو ما جاء به "جيمس أندرسون" في مؤلفه صنع السياسات العامة، المترجم من طرف الأستاذ الدكتور "عامر الكبيسي" بعمان عن دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة 1999، حيث يعد الكتاب من أبرز الأدبيات التي تناولت بأكثر تخصص وتفصيل في نشاط عملية صنع السياسات العامة، وبين كذلك أن السياسة العامة لم تعد مجرد خطة إرشادية آنية، وإنما محصلة لمجموعة من القوي الفاعلة في النظام السياسي سواء كانت رسمية أو غير رسمية، وهذا غير جميع مراحل السياسة العامة التي طرحها أندرسون من تحديد المشكل إلى وضع السياسات حيز التنفيذ إلى معرفة آثارها وصداهها من خلال التقييم.

3- وأمام تعدد المدارس الفكرية التي تناولت الدراسة والتحليل حقل السياسة العامة ظهرت هناك أدبيات أكثر تخصصا في جوانب هذا الحقل، وهو **تحليل السياسة العامة** والدور الذي يلعبه محلل السياسات والذي تعددت وظيفته في الآونة الأخيرة إلى جمع الحقائق والمعلومات إلى تنظيم الخطاب الرسمي حول السياسات المطروحة. وانطلاقا من هذه الأهمية وواقع العملية في الوطن العربي نشر مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة في

سبتمبر 2004 كتاب بعنوان تحليل السياسة العامة في الوطن العربي، من إعداد "علي الدين هلال" و"جمال عودة" وآخرون، تحرير "سلوى الشعراوي جمعة" القاهرة.

4-ومن بين الدراسات السابقة أيضا كتاب السياسات المقارنة "لجابريل ألوند" و"جي بنجهام باويل"، المترجم من طرف "هشام عبد الله" ومراجعة "سمير نصار"، بعمان عن الدار الأهلية للنشر والتوزيع سنة 1999 ، والذي تناول في جزئه الثاني دراسة حول السياسة العامة، وأيضا الحكومة وصنع السياسة العامة وتوظيفها للبنية السياسية، مشيرا بذلك إلى دور الأحزاب وجماعات المصالح في بلورة السياسات الحكومية.

5- مناهج الدراسة :

تفرض طبيعة الموضوع توظيف عدد من المناهج تتمثل في:

أ- المنهج الوصفي التحليلي:

الذي يركز على الوصف الدقيق، ويتجلى الاعتماد على هذا المنهج من خلال السرد، للحصول على نتائج علمية بطريقة موضوعية، والتطرق لمفهوم الجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية ، ووصف وتحليل أهم القوانين التي تحدد صلاحيات الجماعات المحلية كما تم استخدام هذا المنهج أثناء تناول الفواعل الغير الرسمية (المجتمع المدني، والقطاع الخاص) .

ب- منهج دراسة الحالة :

حول الحالة المدروسة يظهر توظيف هذا المنهج في البحث من خلال محاولة جمع أكبر قدر ممكن من المعلومات حول الجماعات المحلية وعملية صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية في الجزائر. لذا كان لابد من الاستعانة بمنهج دراسة حالة لجمع المعلومات والبيانات حول هذه الفواعل في التأثير والمشاركة في صنع السياسة العامة المحلية، ومعرفة أهم العوامل المؤثرة فيها، وتحديد طبيعة العلاقة بين أجزائها، ومعرفة العوامل المتشابكة والتي يمكن الارتكاز عليها لوصف وتفسير دورها في العملية السياسية بفعل التفاعل بينها وبين الفواعل الرسمية، مع تحديد طبيعة هذا التفاعل هل مستند إلى الائتلاف أو مساومة أو صراع أو هيمنة.

ج- المنهج التاريخي:

تم التطرق في هذه الدراسة إلى رصد أهم التطورات التي مرت بها تجربة الجماعات المحلية في الجزائر، وما أفرزته من عوامل أثرت بشكل متفاوت في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية عبر الإصلاحات السياسية

والقانونية والاقتصادية والاجتماعية وأثرها في الواقع الممارس، وما مدى تأثير قانون البلدية والولاية 2011-2012 .

النظريات و اقترابات الدراسة:

أ- نظرية النظم (التحليل النسقي):

تقوم هذه النظرية على فكرة أساسية مفادها أن الحياة السياسية عبارة عن نسق موجود في بيئة يتفاعل معها أخذاً وعطاءً. وأبرز من طور هذه النظرية عالم السياسة الأمريكي "ديفيد استون" ووضع عدة مفاهيم يمكن استخدامها في عملية التحليل " المدخلات والمخرجات، والتغذية الإسترجاعي". واستخدامنا لهذه النظرية يكمن في استخدام هذه المفاهيم وربطها بالموضوع قيد التحليل. وذلك من منطلق أن السياسة العامة المحلية هي عبارة عن مخرجات للنظام السياسي الكلي القائم في بيئة المجتمع والبيئة الاجتماعية. وتشكل المعلومات الواردة إلى النظام أو صناع السياسة العامة المحلية عبارة عن مدخلات مهما كان نوعها " بيانات، حقائق، أحداث، ردود أفعال، تأييد "...فكلها تمد صناع السياسة بمعلومات تساعدهم على بناء سياسة عامة محلية أي عملية التحويل كما وصفها "استون". يتم طرح هذه المعلومات المحولة في شكل قرارات وسياسات إلى النظام عبر فتحة المخرجات. ثم تعود العملية من جديد عبر التغذية العكسية التي تمثل معلومات جديدة المعبر عنها بردود الأفعال.

ب- اقتراب صنع القرار:

إن صناعة القرار عملية تلازم جميع النظم السياسية. وهي عملية ينتج عنها اختيار محدد من بدائل عدة عروفة سابقا. وهو أيضا نوع من الإعلان السلطوي حول حالة أو مشكلة معينة. وهذا الاقتراب يساعدنا في عملية التحليل خاصة وأن السياسة العامة المحلية المتخذة أو المطروحة في أي نظام ما هي إلا عملية اختيار بين بدائل عدة. وهي أيضا عبارة عن قرار اتخذته جهة معينة. ويساعدنا أيضا في فهم الفواعل التي تدخل في صنع السياسات العامة. المحلية لكون صناعة القرار تتضمن العناصر المتشابكة والمتغيرات ذات العلاقة والتي من شأنها التأثير في القرار النهائي وأهدافه وتصورات. وبذلك لا نستطيع عبر هذا الاقتراب معرفة دور المصادر الرسمية وغير الرسمية للمعلومات في صنع وتوجيه السياسات العامة.

ج- المقاربة التشاركية

تعرف بأنها إحدى منهجيات العمل المرتبطة بتدبير الشأن العام المحلي والوطني، وتعرف بأنها عبارة عن حلقة تواصل بين الأفراد والأطراف المعنية، تمكنهم من تحديد احتياجاتهم وأهدافهم والتزاماتهم، وتؤدي إلى كشف قرارات مركزة تأخذ بعين الاعتبار آراء وتطلعات كل المجموعات والأطراف المعنية، باعتبار أن أي عمل تشاركي ينبغي أن يركز على المبادئ الآتية:

- مبدأ الحوار.

- مبدأ الالتزام الذي هو نتيجة للتواصل والحوار.

- مبدأ تحديد الاحتياجات والأهداف بالاعتماد على المعنيين المباشرين.

- مبدأ وضوح القرارات ودقتها.

وتتجلى أهمية المقاربة التشاركية في صنع وتنفيذ السياسة العامة بأنها:

- تمكن من تحديد الاحتياجات الحقيقية للسكان وما ينبغي الاهتمام به من مشاريع.

- تساعد على تجاوز العوائق التي يمكن أن تنتج عن تصادم مقترحات الجهات والسلطات مع عادات وتطلعات سكان كل منطقة.

- تمكن الخبراء من رصد مدى أهمية المشاريع المقترحة وفعاليتها، وكذا إمكانية إنجازها من عدمه.

- الضمان لإدماج المواطنين بشكل مباشر في ممارسة السلطة، وعمليات التنمية المحلية وبذلك الانتقال إلى مواقع النقاش والتقرير على المستويين المحلي والوطني، وتصبح بالتالي مشاركتهم المحلية ضمانا لصحة التقديرات التي تقوم عليها مختلف الخطط والبرامج.

كما أن اعتماد المقاربة التشاركية بين القطاع الخاص والمجتمع المدني والحكم المحلي في مجالات تشخيص الموارد وتحديد حاجيات وإمكانيات استثمارية.

6-الصعوبات:

لقد واجهت هذه الدراسة عدة صعوبات منها:

-محدودية الكتب والمجلات والدوريات التي تتناول موضوع السياسة العامة المحلية في الجزائر، خاصة بما يتعلق بتوضيح دور مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص في صنع وتنفيذ تلك السياسة في الجزائر.

-صعوبة الحصول على المعلومات الإحصائية والتقارير الميدانية من مراكز صنع القرار.

7-تبرير خطة الدراسة:

ارتأينا لوضع خطة الدراسة التي قسمت إلى مقدمة وثلاث فصول وخاتمة.

الفصل الأول: تم وسمه بعنوان الإطار المفاهيمي والنظري للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية، من خلاله تم تحديد ومعالجة مفهوم الجماعات المحلية، والسياسة العامة المحلية، في المباحث الأول، والمبحث الثاني بعنوان، أما المبحث الثالث و الأخير يتناول بعض النظريات والنماذج لتفسير دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة المحلية.

الفصل الثاني: وتمت عنونته بواقع الجماعات المحلية بلجزائر، في ظل الإصلاحات 2011-2012 يتضمن هذا الفصل ثلاث مباحث الأول بعنوان دور البلدية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية، والمبحث الثاني بعنوان دور في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية في الجزائر، و المبحث الثالث: الشراكة المحلية كآلية لصنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية في الجزائر.

الفصل الثالث: ووضع تحت عنوان تقييم دور الجماعات المحلية بالجزائر في قانون البلدية/الولاية 2011-2012 تم التطرق فيه إلى تحديات (عوائق) السياسة العامة المحلية في المبحث الأول، وتناولنا بعض الحلول لترشيد دور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية في المبحث الثاني.

وفي خاتمة الدراسة تم استخلاص جملة من النتائج المتعلقة بموضوع الدراسة واقتراح مجموعة من بغية الوصول سياسة عامة رشيدة في الجزائر قائم على الشراكة المجتمعية المحلية (الفواعل الرسمية، والغير الرسمية) تحدث عمليات تنمية مستدامة.

هذه بعض أهم الأدبيات التي كونت لنا صورة عامة ساعدتنا علي بلورة موضوع دراستنا دور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية في الجزائر، حيث يقع اختيارنا لهذا الموضوع في نقطة الوسط بين هذه المصادر والتي ركزت من جهة علي السياسة العامة المحلية كمحصلة لقوى فاعلة في النظام السياسي، ومن جهة أخرى على الجماعات المحلية ودورها في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية، وعلى أساس الربط بين المفهومين تشكل السياسة العامة المحلية من زاوية صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية كأحد المواضيع الحديثة التي تتطلب تحليلا علميا دقيقا.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي والنظري للجماعات المحلية

والسياسة العامة

الفصل الأول: الإطار النظري للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

قبل الحديث عن دور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية، ي س توجب علينا الوقوف لتوضيح وتحديد مفهوم الجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية، والنظريات المفسرة للدور الذي تلعبه في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية. وهذا ما سيتم تناوله في عناصر هذا الفصل كالتالي:

المبحث الأول: مفهوم الجماعات المحلية

يعد مفهوم الجماعات المحلية من المفاهيم التي نالت اهتمام مفكري القانون والسياسة والإدارة، لملها من لذا سيتم التطرق إلى الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية.

المطلب الأول: تعريف الجماعات المحلية

الجماعات المحلية هي: "مجموعة الأجهزة التنفيذية والفنية على المستوى المحلي تتولى إدارة الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي."⁽¹⁾ فقد تكون منتخبة أو معينة وتباشر اختصاصاتها عن طريق النقل أو التفويض، فهي تعني توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين أجهزتها المركزية في العاصمة وهيئات محلية مستقلة عنها، ومن ثم فهي أسلوب من أساليب تنظيم الدولة من شأنه تحقيق اللامركزية الإدارية.

تعرفها "ابتسام القرام" كذلك على أنها: "مقاطعات إدارية ذات شخصية اعتبارية تتمتع بميزانية الولاية، والبلدية واختصاصات ومجال خاص الولاية والبلدية، تشرف على إدارة المجموعة المحلية والأجهزة التابعة عند الانتخاب بالتصويت العام، وهي مؤهلة لتقاضي أمام العدالة وإبرام عقود باسمها."⁽²⁾ إن أهم ما يميز هذا التعريف أن للجماعات المحلية إقليم وسكان وذمة مالية.

كما عرف أحد المفكرين الانجليز الجماعة المحلية بأنها: "ذلك الجزء من الحكومة الأم أو الدولة الذي يختص أساسا بالمسائل التي تم سكان منطقة معينة أو مكان معين إلى جانب المسائل التي يرى البرلمان ملائمة إدارتها بواسطة سلطات محلية منتخبة تكمل عمل الحكومة المركزية". ونجد تعريف الجماعة المحلية عند بعض المفكرين

⁽¹⁾ عثمان عزيزي، " دور الجماعات والجمعيات المحلية في التسيير والتنمية بولاية خنشلة دراسة حالة (بلدية قايس وبلدية الرملة)"، مذكرة ماجستير في التهيئة العمرانية، بكلية علوم الأرض والجغرافيا والتهيئة العمرانية قسم التهيئة العمرانية، جامعة قسنطينة، 2008، ص 10.

⁽²⁾ الصالح ساكري، "المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية - دراسة ميدانية بولاية باتنة"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع، تخصص تنظيم وعمل، جامعة باتنة، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، قسم علم الاجتماع والديموغرافيا، 2008، ص 21.

الفصل الأول: الإطار النظري للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

الفرنسيين ومنهم "رونارد" Renard الذي عرفها بأنها: "الإدارة المحلية من شأنها تكييف الإدارة العامة من حاجيات ورغبات كل منطقة وجهة محلية".⁽¹⁾

إن التعاريف الواردة حول الجماعات المحلية متعددة مع اختلاف تسمياتها في بعض الأحيان فهناك من يسميها بالحكم المحلي وهذا ما نجده في الأنظمة -الأبجولوسكسونية- وما يدور في فلكها، وهناك من يطلق عليها تسمية الإدارة المحلية "administration locale" وهو ما يطبع على النظام الفرنسي والدول التي كانت مستعمرة لها.

كما تعرف الجماعات المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة، وبين الهيئات الإدارية المتخصصة على أساس إقليمي لتباشر ما يعهد به إليها تحت رقابة هذه السلطة.⁽²⁾

فهي بذلك تحث على نقل بعض الاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحليات لمواجهة مسؤولياتها في إطار توزيع الأدوار الوظيفية، وتقسيم العمل بين المستويين المركزي والمحلي، كما يفضل البعض استعمال مصطلح "الجماعات المحلية المنتخبة".

إذن الجماعات المحلية هي جماعة إدارية منتخبة متخصصة، تباشر صلاحياتها على أساس التفويض لضمان وسلامة حسن سير المرافق المحلية والحفاظ على وحدة الدولة والالتزام بسياساتها العامة. فوجود هيئات محلية ضروري للتكفل بمسائل تخص منطقة دون أخرى لتراعي خصوصياتها، هذه الهيئات تقوم بالدور المكمل لدور الحكومة المركزية.

إن جهازها التنفيذي ينتخب من قبل السكان، ويطلق عليها في الجزائر اسم البلديات والولايات⁽³⁾، وباسم المحافظات والمقاطعات في بعض الدول، والتي تتوزع عبر الأقاليم الوطنية سيأتي التفصيل فيها كالتالي:

1- تعريف البلدية:

⁽¹⁾ عثمان عزيزي، المرجع السابق الذكر، ص10.

⁽²⁾ بدري نصر الدين، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاث بلديات" مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسير المالية العامة كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان-، 2011، ص47.

⁽³⁾ لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد: السابع، جامعة محمد خيضر - بسكرة-، فيفري 2005، ص2.

البلدية هي: " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

كما يعرفها "ناجي عبد النور" البلدية بأنها: "وحدة أو هيئة إدارية لا مركزية إقليمية محلية، أو الجهاز أو الخلية التنظيمية الأساسية والقاعدية سياسيا وإداريا واجتماعيا وثقافيا.⁽¹⁾

إلا أن أكثر التعريفات معاصرة ودلالة لمفهوم البلدية في وقتنا الحاضر، هو ذلك الذي يرى بأن: "البلدية عبارة عن جهاز تخطيطي له صلاحيات تنفيذية لمشروعات تنموية، كما أنه أداة تحريك المجتمع بالإضافة إلى توفير البيئة الصحية، التي تساعد المواطنين على استثمار مواردهم وطاقتهم للمشاركة والمساهمة في العملية التنموية في المدى القصير وعلى المدى الطويل."⁽²⁾

ويمكن تعريفها على أنها الجماعة الإقليمية الأساسية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون، ولها هيئتان المجلس الشعبي البلدي، ورئيس البلدية.

2- تعريف الولاية:

تعرف الولاية على أنها "جماعة عمومية إقليمية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة، وتنشأ بموجب قانون".

وتعرف بأنها "الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة"

المطلب الثاني: أسباب الأخذ بنظام الإدارة المحلية

إن تبني الدول لهذا النظام يعود إلى المزايا التي يحققها، والتي تتمثل هذه الأسباب في:

أولاً: أسباب إدارية

يعتبر نظام الإدارة المحلية من أكثر الوسائل فعالية وكفاءة في الأداء وتقديم السلع والخدمات العمومية المحلية، لأنه بخلاف النمط المركزي في ويمكن تلخيص الأهداف الإدارية فيما يلي:

⁽¹⁾ ناجي عبد النور، "دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)" متحصل عليه من الموقع بتاريخ: 2013/02/12،

<http://nadjibdenour.maktoobblog.com/1567999/%D8%AF%D9%88>

⁽²⁾ محمد حشمون، "مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية: دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية- قسنطينة-"، تخصص: علم اجتماع تنمية، قسم علم الاجتماع، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة منتوري -قسنطينة-، 2010، ص146.

- تحقيق الكفاءة الإدارية: تعتبر الوحدات المحلية أكثر قدرة وكفاءة في تقديم الخدمات المحلية للسكان المحليين.
- تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين الإداري: وهي خاصية الاستجابة السريعة للإدارة المحلية.
- العدالة في توزيع الأعباء المالية: إن قيام الإدارة المركزية بإدارة المرافق العامة والمحلية لا يؤدي إلى تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية⁽¹⁾.

ثانياً: الأسباب السياسية الاجتماعية

تعد مشاركة الجماهير في الشؤون المحلية طابعاً هاماً وحساساً، يفرض ضرورة حكم المجتمع المحلي نفسه من خلال انتخاب ممثلين له وبالتالي ضرورة توسيع وتنويع قنوات المشاركة في صنع السياسات العامة أمام المواطن المحلي سواء كقيمة أخلاقية تحقيقاً لمبدأ المواطنة والسيادة الشعبية، أو كهدف عملي من أجل ضمان مزيد من تأييد المواطنين لتحقيق أهداف السياسات العامة. فالتنظيم المحلي يؤكد على أهمية مشاركة الشعب في تسير شؤونه⁽²⁾ على تنفيذ السياسات التي تطبق عليهم باعتبار أن المشاركة هي الأداة الرئيسية لنظم الحكم والإدارة في تحقيق التنمية المحلية.

المطلب الثالث: أهداف الجماعات المحلية

إن الهدف من إقامة جماعات محلية أو بالأحرى لامركزية إدارية هو تخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية في العاصمة. ولا يمكن تحقيق ذلك عن طريق نظام المركزية إنما يشاركها في ذلك ممثلين لها في مختلف الأقاليم أو المناطق بحيث تمنح لهم سلطة البت النهائي في حدود ما يخول لهم من سلطات وهي كالتالي:

أولاً: أهداف سياسية

تمثل الجماعات المحلية الركيزة أو الدعامة الأساسية للديمقراطية من الناحية النظرية والتاريخية، ذلك لما تهدف إليه من إشراك المواطنين في إدارة الأمور المحلية الخاصة بهم، ولهذا كثيراً ما يقال أن اللامركزية الإدارية أو الإدارة المحلية المنتخبة "تعد المدرسة النموذجية للديمقراطية"، أو أن: "ديمقراطية الإدارة المحلية تعتبر جزءاً لا يتجزأ من النظام الديمقراطي". إن لم تكن أساساً قاعدة لنظام الحكم الديمقراطي في الدولة، كما أن الجماعات المحلية ترمي من ناحية أخرى إلى تدعيم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي ومجابهة المخاطر التي قد يتعرض لها الوطن وقت الأزمات والكوارث وغيرها.⁽³⁾ كما تهدف الجماعات المحلية كذلك إلى:

⁽¹⁾ بلحليلي محمد، "إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جلاي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة، بولاية التيارت"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه فرع: تسيير المالية العامة، كلية الاقتصاد وعلوم التسيير، والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر - تامسان، 2010، ص21.

⁽²⁾ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري: أجهزة البلدية - مالية البلدية - الوظيف البلدي - صلاحيات البلدية، الجزائر - عين مليلة: دار الهدى، 2010، ص20.

⁽³⁾ رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، متحصل عليه من الموقع بتاريخ: 14-02-2013،

الفصل الأول: الإطار النظري للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

- تهدف الجماعات المحلية لتكريس مبادئ النظام الديمقراطي في الدولة، لاسيما على المستوى المحلي.
- تهدف إلى منح الناخبين والمنتخبين على حدٍ سواء، اختيار من يمثلهم والتميز بين أفضلهم، خاصة إذا تكررت العملية عدة مرات وهي عملية تدريب لأعضاء المجالس المحلية على الممارسة السياسية للديمقراطية في إدارة الشؤون المحلية.
- مواجهة الأزمات، خاصة في أوقات الحروب والأزمات فلا يختل النظام بمجرد اختلال أمن العاصمة والحكومة المركزية.⁽¹⁾

ثانياً: أهداف إدارية واقتصادية

- إن فلسفة الجماعات المحلية لا تدور جميعها حول الأهداف السياسية السابق الإشارة إليها، وإنما تتبلور كذلك في كونها مسألة اختيار لأفضل الوسائل لتحقيق الأهداف الإدارية والاقتصادية، وهذه الأهداف تتمثل أساساً في:⁽²⁾
- يتحقق استقلال الهيئة المحلية بتفويت وتوزيع سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية⁽³⁾، مما يتيح لهذه السلطة أن تتفرغ لأمهام المسائل وآلياتها تاركة التفاصيل والجزئيات لتلك الهيئات، الأمر الذي يؤدي في الواقع إلى تحقيق الجودة والإتقان لما يباشر من وظائف على مستوى المجتمع برمته.
- الحد من البيروقراطية وذلك بتبسيط الإجراءات الإدارية وتجنبها للروتين والنمط الحكومي العقيم الذي يعتبر من سمات المركزية الإدارية والمساهمة في عملية التنمية.
- تخفيف العبء على الإدارة المركزية، خاصة بعد التوسع الكمي في وظائف واختصاصات الدولة.
- كما تعمل على أن تواجه تنوع الحاجات وتباينها في مختلف مناطق وأقاليم الدولة بسرعة ومرونة أكثر.
- تعمل اللامركزية على تدعيم وتجسيد مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية.
- تحقق اللامركزية، التوزيع العادل للموارد والضرائب العامة على كافة المرافق والأقاليم في الدولة.

3- أهداف اجتماعية:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/arado/unpan024860.pdf>

⁽¹⁾ محمد خشمون، المرجع السابق الذكر، ص ص 184-185.

⁽²⁾ نفس المرجع، ص 183.

⁽³⁾ jean . Bernard Auby , jean . François Auby , droit des collectivités locales, presses universitaire de france , septembre , 1990, p 42 .

الفصل الأول: الإطار النظري للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

تتمثل في تذكية الشعور بالانتماء إلى مجتمع محلي متميز وتسهيل تطبيق مبدأ المشاركة الشعبية في الشؤون المحلية،⁽¹⁾ وكذلك تعميق الثقة بالإنسان وبالقيم الإنسانية مع تحقيق العدالة الاجتماعية. ونتيجة للتقدم العلمي والصناعي وما ترتب عليه من متغيرات هامة في النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بحيث أصبحت الدولة الحديثة مثقلة بالتزاماتها تجاه الأفراد.

كل هذه الظروف جعلت من العسير على السلطة المركزية أن تجمع بين يديها كل مقاليد الأمور، ومن هنا بدأ التفكير في نقل بعض الأنشطة والاختصاصات إلى هيئات إقليمية أو مصلحة تباشرها استقلالاً عن الدولة وعلى نحو يسمح بإشراك أفراد المجتمع المحلي في إدارة شؤونهم بأنفسهم.

وفي الحقيقة إن اشتراك المواطنين في إدارة شؤونهم بالتعاون مع الحكومة المركزية، فضلاً عن دلالاته الديمقراطية، يعتبر من الشروط اللازمة لنجاح إدارة المرافق العامة على المستوى الإقليمي.

فمن المعروف أن كل إقليم من أقاليم الدولة له رغباته ومصالحه المتميزة، فاحتياجات إقليم صناعي تختلف عن احتياجات إقليم آخر زراعي أو تجاري أو سياحي، ومن هنا كان من اللازم أن يستقل كل إقليم بإدارة مشروعاته ومرافقه المختلفة حسب حاجاته وإمكانياته وبواسطة أشخاص على دراية بهذه الحاجات والإمكانيات.⁽²⁾

المطلب الرابع: أركان قيام الجماعات المحلية

تتميز هذه الأركان بالتماسك والترابط فيما بينها، وهي كما يلي:

أولاً: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية :

يقصد بوجود مصالح محلية لامركزية تلك الشؤون والاهتمامات المتعلقة بالمجال الإداري (الوظيفة الإدارية، السلطة التنفيذية). يرجع سبب ومبرر قيام النظام المركزي إلى وجود مصالح أو شؤون محلية "cales affaires"، تتمثل في الضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان الإقليم أو جهة معينة من الدولة

(1) رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق الذكر، ص7.

(2) المرجع نفسه، ص7.

الفصل الأول: الإطار النظري للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

تختلف عن الاحتياجات والمصالح والشؤون الوطنية "affaires nationales" العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة.⁽³⁾

إن اعتراف القانون واعتداده بهذا التمايز الموجود حقيقياً وفعالاً بين المصالح المحلية (الإقليمية)، والمصالح الوطنية يشكل الركن الأساسي لوجود اللامركزية،⁽¹⁾ من حيث تكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية.

يتم توزيع مظاهر ومجالات الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية وفق أسلوبين أساسيين هما:

1- الأسلوب الأول (الأسلوب الانجليزي):

يبين فيه المشرع (القانون) السلطات والاختصاصات المنوطة بالأجهزة اللامركزية رغم تنوعها وتدرجها على سبيل الحصر.⁽²⁾ أما الحكومة المركزية في فرنسا فهي التي قامت بخلق أجهزة الحكم المحلي، وتولت الإشراف، وقد اعتمد المشرع الفرنسي، في تنظيمه للإدارة الإقليمية أو المحلية. حيث "اعتبر أن العنصر الأساسي للامركزية يكمن في الطابع الغير محدد للسرد القانوني لصلاحيات المجالس المحلية حسب التشريع الفرنسي"، هو الأسلوب نفسه الذي اتبعه المشرع الجزائري في تنظيمه للإدارة المحلية.⁽³⁾

2- الأسلوب الثاني (الأسلوب الفرنسي):

مقتضى هذا الأسلوب أو التصور أن يعمد المشرع إلى ذكر الميادين التي تتدخل فيها الإدارة المركزية على أن تترك مجالات وميادين عمل، ونشاط الوحدات اللامركزية واسعة وغير محددة. ولقد اعتمد المشرع الفرنسي في تنظيمه للإدارة الإقليمية أو المحلية على هذه الطريقة حينما ذكر السلطات والصلاحيات. * حيث نجد أن الحكم المحلي في إنجلترا قد سبق الحكم المركزي، بمعنى أن الوحدات أو المقاطعات ظلت بعد انضمامها للوحدة القومية المركزية تحتفظ ببعض حقوقها وقوانينها القديمة، عليها ومن هنا نشأ الفرق في نشأة الحكم المحلي في كل من فرنسا وإنجلترا، وقد ظل لهذا الأثر التاريخي تأثير على مفهوم الحكم المحلي في النظامين الإنجليزي والفرنسي، إلا أن كلاهما قد أثرا تأثيرا كبيرا على التشريعات الإدارية في سائر نظم الحكم المحلي في العالم.

⁽³⁾ حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص ص 14-15.

⁽¹⁾ المرجع نفسه، ص 10.

⁽²⁾ عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، الجزائر: [د.د.ن]، 1988، ص ص 41-42.

⁽³⁾ وفاء معاوي، "الحلم المحلي الرشيد كآلية للتنمية في الجزائر"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في اللوم السياسية، تخصص سياسات عامة وحكومات مقارنة، جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2010، ص 14.

* تقوم اللامركزية الإقليمية في فرنسا حاليا على: البلدية: "commune"، المحافظة: "département"، الإقليم: "région" وكلها تتمتع بالشخصية القانونية.

ثانياً: إنشاء وقيام أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة

1- هيئات إقليمية مستقلة: إن مجرد وجود هيئات إقليمية أو محلية تباشر ما يعهد به إليها من وظائف إدارية لا يكفي في الواقع لقيام نظام الإدارة المحلية، وإنما يجب بالإضافة إلى ذلك أن تكون هذه الهيئات مستقلة عن الحكومة أو السلطة المركزية فالاستقلال هو عصب هذا النظام يقوم بقيامه وينعدم بانعدامه.

2: الانتخاب "élection": بعد تشكيل الأجهزة والهيئات المحلية بالانتخاب من شروط قيام النظام المركزي، بل أن هناك رأياً فقهيًا يربط بين اللامركزية، وتشكيل مجالس الوحدات اللامركزية، بالانتخاب وجوداً وعدماً. فقد تتطلب الأوضاع - أحياناً - استبدال الانتخاب بالتعيين بالنسبة لبعض أعضاء هيئات الإدارة المحلية، أو الاعتماد على أسلوب التعيين - أساساً - كما هو الحال بالنسبة لصورة اللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة). (1)

ثالثاً: الخضوع للرقابة (الوصاية) الإدارية: إن الرقابة على الهيئات المحلية تشكل ركناً من أركان الإدارة المحلية لا تقوم دون تحققها، إذ لا يمكن أن يتصور لا من الناحية السياسية ولا من الناحية القانونية أن يعترف المشرع لهذه الوحدات.

إذا كان الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة (الركن الأول)، يقتضي قيام وإنشاء أجهزة محلية منتخبة ومستقلة لإدارة وتسيير تلك المصالح والشؤون (الركن الثاني)، فإن مدى ذلك الاستقلال لن يكون مطلقاً، بل سيكون محدوداً في نظام اللامركزية الإدارية وإلا انتقلنا إلى نظام اللامركزية السياسية. (2)

المبحث الثاني: مفهوم السياسة العامة المحلية

تشكل السياسة العام المحلية أحد المفاهيم المستحدثة في دراسات الإدارة العامة، والتي أصبحت اليوم أحد أخصب المواضيع وأعقدها، حيث لقيت اهتماماً بالغاً وتداولاً واسعاً من طرف الباحثين والمختصين في علم الإدارة العامة والعلوم السياسية.

فهي فكرة مائعة ومضمون مطاطي يستقطب الكثير من المعاني كالحكومة المحلية، الإدارة العامة المحلية والمصالح المحلية والوطنية... الخ، فالسياسة العامة المحلية بهذا المعنى وصفها البعض بأنها: "ذلك الممر الحزوني المؤطر واللامؤطر أحياناً الذي يجد المارون منه أنفسهم مجبرين على المرور منه، صناعاً للقرار منفذين له

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق الذكر، ص 19.

(2) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، مصر: دار الفكر العربي، 1989، ص 89.

الفصل الأول: الإطار النظري للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

ومستفدين منه⁽³⁾ فلا بد إذا من أن تكون الخيارات المجتمعية أو السياسات المحلية منصهرة خلف أجديات السياسة لعامة المحلية، بالشكل الذي تعبر فيه عن المقومات ذات العلاقة بالإنسان والمجتمع المحلي والتنظيم والحكومة... الخ.

إن الطبيعة المائعة للسياسة العامة جعلت منها حقلاً دراسياً علمياً، يتناولها سواء في شقها المحلي أو الوطني بكل جوانبها من مفاهيم ومراحل، وتحليل وتوضيح أسبابها وأثارها ومحتوياتها، ومدى تأثير العوامل البيئية عليها أيضاً، وكذا تحليل تأثير المؤسسات المتنوعة والعمليات السياسية والسلوك السياسي في صنعها وتحليلها. فلا بد أن تضع السياسة العامة معالم الطريق التي تسلكه المنظمات والهيئات الحكومية ككل لمواجهة التحديات البيئية الداخلية والخارجية، فهي التي تستطيع التوفيق بين العناصر المختلفة، وتوجد التوازن بين الأداء الوظيفي والأهداف المتوخاة، وهي التي تتولى أيضاً إستراتيجيات التنسيق والتكامل والتكيف.

وفي هذا الصدد طور علماء السياسة عدة نماذج ومداخل لدراسة السياسة العامة لأغراض تحليلها وتقديم المرتكزات الأساسية التي تقوم عليها. لهذا سنتطرق في هذا المبحث إلى ما تحمله السياسة العامة من معنى. سؤال جوهري يضعنا في مستوى أبعاد الظاهرة. فما هو المقصود بالسياسة العامة المحلية على مستوى الممارسات؟.

المطلب الأول: تعريف السياسة العامة المحلية

في بداية تناولنا لمفهوم السياسة العامة المحلية، لا بد التطرق إلى السياسة العامة الوطنية أو الشاملة لأن السياسة العامة المحلية ليست في معزل عنها .

إن دراسة المفاهيم المتعلقة بالسياسة العامة هي: "دراسة لما يفعله وما لا يفعله النظام السياسي للإجابة على السؤال الذي طرحه "هارولد لاسويل" H-LASWELL : "من يحصل على ماذا ومتى وكيف؟"، أو هي "التوزيع أو التخصيص السلطوي للقيم" على حد تعبير "دافيد استون"، وهي أيضا "دراسة لوظائف النظام السياسي وقدراته". وبتعبير أدق عرفها "الرفاعة الطهطاوي" هي: "دراسة" لقضاء مصالح العباد وإدارة شؤونهم"، أي دراسة للأداء الحكومي بمضمونه الإداري والسياسي.⁽¹⁾

⁽³⁾ أحمد طيب، "دور المعلومات في رسم السياسة العامة في الجزائر"، دراسة: حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2006، ص 1.

⁽¹⁾ نفس المرجع، ص 2.

الفصل الأول: الإطار النظري للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

وبذلك عرفها "دافيد إستون" بأنها توزيع القيم (الحاجات المادية والمعنوية) في المجتمع بطريقة سلطوية أمرية، من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم، في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات، والمخرجات والتغذية الإسترجاعية"⁽⁵⁾

كما يرى أيضا "جابريل الموند" G.ALMEND "بأن السياسة العامة تمثل: "محصلة عملية منتظمة عن تفاعل المدخلات مطالب إضافة إلى دعم المخرجات -قرارات وسياسات- للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدرته الإستخراجية والتنظيمية، التوزيعية الرمزية"، كما يراها أيضا من زاوية إجرائية بأنها: " تعبيرات عن النوايا التي يتم سنها أو إقرارها من قبل السلطة التنفيذية والتشريعية التي تقوم كذلك بتخصيص الموارد وتحديد الجهات المسؤولة عن تطبيق إنجاز هذه الأهداف".⁽¹⁾

ثالثاً: تعريف السياسة العامة من المنظور المؤسسي الحكومي

توصف الحكومة بأنها سلطة تمارس السيادة في الدولة لأجل حفظ النظام وتنظيم الأمور داخليا وخارجيا فضلا عن كونها بنية تنظيمية تشمل أجهزة ومؤسسات تقوم بوضع القواعد القانونية وتنفيذها، إلى جانب كونها تمثل مركز عملية اتخاذ القرار ورسم السياسات العامة، أي العلبة السوداء كما وصفها "استون" التي تحدد كيفية انسياب العلاقة بين التشريع والتنفيذ والقضاء.⁽²⁾

حسب هذه المعطيات يمكن النظر إلى السياسة العامة من خلال "كونها ممارسة تمثل عملية اتخاذ القرارات ورسم السياسات داخل الأجهزة الحكومية في سبيل صيانة بنيتها التنظيمية".⁽³⁾

فمن هذا المنطلق عرف "منري توي" السياسة العامة بأنها: "تلك الوسائل المعتمدة من خلال الحكومة في سبيل إحداث تغيرات معينة داخل النظام الاجتماعي للدولة." لقد أوضح هذا التعريف الجوانب الفنية للسياسة العامة بوصفها عملية ديناميكية آلية.

⁽⁵⁾ ابتسام قرقاح، "دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص السياسة العامة والحكومات المقارنة، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة لحاج لخضر -باتنة -، 2011، ص8.

⁽¹⁾ جابريل الموند، بنجهام بويل، السياسة المقارنة إطار نظري، ترجمة: محمد بشير الغازي، بنغازي، منشورات قان يونين، 1996، ص272.

⁽²⁾ فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق الذكر، ص33.

⁽³⁾ أحمد طييب، المرجع السابق الذكر، ص9.

الفصل الأول: الإطار النظري للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

وبأكثر تفصيل في النشاط يعرفها "أندرسون" هي "برنامج عمل مقترح لشخص أو جماعة أو حكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الغرض المستهدف والمحددات المراد تجاوزها سعياً للوصول إلى الأهداف، أو لتحقيق غرض مقصود..."⁽⁴⁾

كما يتداخل مفهوم السياسة العامة المحلية والوطنية بمفاهيم أخرى، يمكن أن تتشابك معها أو لها صلة مباشرة معها. ومن هذه المفاهيم هي: صنع السياسة العامة وتحليل السياسة العامة، والذان يمكن التفصيل فيهما فيما يلي:

1- تعريف صنع السياسة العامة

أصبحت عملية صنع السياسة العامة عملية ديناميكية، تمر بعدة مراحل، وتتمخض عنها عدة تفاعلات ناجمة عن البيئة الداخلية والخارجية، وفي هذا الإطار يمكن اعتبار "صنع السياسة العامة عملية سياسية تتضمن صراعاً بين أفراد وجماعات، أحياناً كفاحاً ونضالاً من أجل الخيارات حول قضايا سياسية ومشاكل عامة، وفي هذا السياق يعرف "أحمد سعيغان" بأنها: "هي تعبير عن الرغبة الحكومية بالعمل، أو الامتناع عن العمل، وهي مجموعة مبنية ومتناسكة من القرارات والإنجازات يمكن غزوها لسلطة عامة محلية، وطنية أو فوق وطنية، فتضم أربعة عناصر وهي: الهدف، اختيار الأفعال التي تحققه، إعلان الفاعلين لهذه السياسة، تنفيذ هذه السياسة"⁽¹⁾

أما صنع القرار فيتم من طرف العاملين في الجهاز الإداري في كافة المستويات المركزية والمحلية، كما أن أهداف السياسة العامة المحلية ذات طبيعة حيوية ديناميكية، بينما يغلب الطابع الروتيني على عملية صنع القرار. وحتى نكون أكثر وضوحاً نقف على مجمل الاختلافات الجوهرية بين العمليتين، فعملية صنع القرار تعرف بأنها: "عملية المفاضلة بين البدائل والحلول المتاحة، واختيار أكثر هذه الحلول صلاحية لتحقيق الهدف من حل المشكلة". ولإزالة اللبس بين العمليتين فإن عملية صنع القرار هي: "عملية روتينية تتعلق بأهداف محددة عكس صنع السياسة العامة المحلية كانت أو الوطنية، والتي تعد محصلة لمجموعة من المؤشرات والقوى وتعتبر عملية مائعة وحركية وشاملة."

2- تعريف تحليل السياسة العامة:

⁽⁴⁾ جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة: عامر الكبيسي، الأردن: دار المسيرة، 1999، ص 14-15.

⁽¹⁾ أحمد سعيغان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، بيروت: مكتبة لبنان، 2004، ص 213.

إن تحليل السياسة العامة تمثل عملية منهجية للوصول إلى أبحاث الحلول المتاحة للمشكلات والقضايا التي تواجه المجتمعات والحكومات والدول، حيث تعود نشأته كعلم إلى الكاتب "هارود لاسويل" "H.LASSWELL" الذي ظهر في خمسينات القرن الماضي، ومنه كانت الدعوة إلى ضرورة التركيز على تحليل مخرجات النظام السياسي.

يعرف "السيد ياسين" مصطلح تحليل السياسة العامة بأنه: "ذلك الجهد الهادف إلى توضيح الآثار التي يمكن أن تنجم عن اختيار حل واحد أو حلول عدة سواء تم ذلك بطريقة قبلية أو بعدية".⁽²⁾ غير أن هذا التعريف لا يدلنا بصدق عن العمليات التي يتم من خلالها التحليل والمناهج المستخدمة، وبشكل واضح.

أما "سميث بروس" "Bruce Smith" فيرى أن عملية تحليل السياسات عملية ترتبط بمناقشة المشكلات المجتمعية، وتفسير القيم والأهداف، وتطوير الخيارات وتنفيذها وتقييم.⁽¹⁾ تعرف كذلك: على أنها: "منهج يساعد متخذ القرار لاختيار البديل الأفضل لحل مشكلة عامة، وذات أهمية مستعينة في ذلك باستعمال الطرق العلمية الرشيدة".

المطلب الثاني: فواعل السياسة العامة المحلية

إن الحديث عن السياسة العامة المحلية يتطلب منا الوقوف عند الفواعل التي تشارك في صنعها وتنفيذها. فهناك فواعل رسمية تتمثل في الجماعات المحلية (الولاية والبلدية)، التي تبقى وأن حددناها في المبحث الأول، وفواعل غير رسمية، التي تتمثل في المجتمع المدني والقطاع الخاص. حيث سيتم التفصيل في هذين الأخيرين فيما يلي:

أولاً: القطاع الخاص

هناك تعريفات متعددة ومختلفة للقطاع الخاص، من بينها تعريف "سلوى الشعراوي جمعة" بأنه: "مجموع المنظمات أو الجمعيات التي يؤسسها رجال أعمال، وتستعمل أساليب مختلفة ومتنوعة لحماية مصالحها الخاصة، وتنوع مؤسسات هذا القطاع بحسب النشاط الذي تمارسه"⁽²⁾، حيث يشمل القطاع الخاص المشاريع الخاصة للتصنيع والتجارة والمصارف وكذا القطاع غير المؤطر في السوق. وباعتبار التنمية البشرية المستدامة

⁽²⁾ سلوى الشعراوي جمعة، إدارة شؤون الدولة والمجتمع: تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2002، ص 34.

⁽¹⁾ Bruc. L.Smith, "Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy", Canada: Population and Public Health Branch Atlantic Regional Office, Sptember 2003, p5.

⁽²⁾ ابتسام قرقاح، مرجع سابق الذكر، ص 126.

الفصل الأول: الإطار النظري للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

تتوقف على خلق فرص للعمل والتي من شأنها تحسين مستويات المعيشة، وبالتالي أدركت العديد من الدول أن القطاع الخاص يمثل طرف أساسي في توفير فرص العمل والتخفيف من البطالة خاصة على المستوى المحلي. لهذا سعت الحكومات بتشجيع وتنمية القطاع الخاص في إطار ما يسمى الحكمانية الاقتصادية، بحيث تعمل على جعل هذا القطاع مستداما بواسطة العديد من الآليات:⁽³⁾

- خلق بيئة اقتصادية كلية مستقرة وإيجاد سوق تنافسية.
- تعزيز المؤسسات لخلق فرص العمل التأكيد على حصول المعوزين على القروض.
- جلب واستقطاب الاستثمارات والمساعدة على نقل المعرفة التكنولوجية.
- تعزيز دولة القانون.
- تقديم الحوافز.
- حماية البيئة والموارد الطبيعية المحلية.

ثانياً: المجتمع المدني المحلي:

يعرف المجتمع المدني على أنه: "المجتمع الذي تنظم فيه العلاقات بين أفرادها على أساس ديمقراطي، المجتمع المدني يمارس فيه الحكم على أساس أغلبية سياسية حزبية وتحترم فيه حقوق المواطن السياسية والاقتصادية والتعاونية في حدها الأدنى على الأقل"؛ أي أنه المجتمع الذي تقوم فيه دولة المؤسسات بالمعنى الحديث" المؤسسة، البرلمان، القضاء المستقل، الأحزاب، النقابات والجمعيات. حيث يشكل المجتمع المدني مع الدولة ما يعرف بالمنظومة السياسية في المجتمع⁽¹⁾.

من الصعب تصور فصل المجتمع المدني عن الدولة الحديثة حيث أنه لم يعد الحديث عن علاقات مباشرة بين المواطن والدولة، بل أصبح الحديث عن علاقات غير مباشرة تتوسطها مؤسسات وتنظيمات المجتمع المدني. وتكمن حيوية هذا الأخير، في قدرته على تأطير المواطنين للعمل التطوعي في الشأن العام وفي التنمية التشاركية، وبذلك فهو يؤمن بيئة مساعدة ومنظمة للعمل الإنساني غير الربحي، يعمل فيها المواطن باختياره الحر، وبذلك ينبغي على هيئات المجتمع المدني أن تعتمد أساليب إشراك المواطنين في العمل المشترك مع السلطة المحلية

⁽³⁾ الطيب بلوصيف "الحكم الراشد: المفهوم والمكونات"، متحصل عليه من الموقع بتاريخ:

http://www.bchaib.net/mas/index.php?option=com_content&view=article&id=75:-s-&catid=12:2010-12-09-22-56-15&Itemid=10

⁽¹⁾ ناصر محمود رشيد علي، "دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز المشاركة السياسية في فلسطين" مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير تخصص التخطيط والتنمية السياسية بكلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية - نابلس، فلسطين، 2008، ص14.

والأجهزة الرسمية لمؤسسات الدولة في إطار صنع السياسات العامة المحلية، وفي إطار الإشراف والمراقبة والمشاركة في تنفيذ المشاريع .

المطلب الثالث: وخصائص السياسة العامة المحلية

تتميز خصائص السياسة العامة المحلية على توضح الغموض والنقص تلك التعاريف مما يساعدنا على فهم عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية فيما يلي:

1- السياسة العامة ذات سلطة شرعية: حيث بمجرد إقرار سياسة عامة معينة من قبل صانعيها، لا بد من إصدار قانون بشأنها أو مرسوم.

2- السياسة العامة تشمل البرامج والأفعال التي تقوم بها مؤسسات الحكومة، وتصدر بشأنها قانونا أو قرار يحدد أهدافها بشأن سياسة ما، وبذلك فهي تعبر عن توجهات الحكومة الأيديولوجية والعلمية. (2)

3- السياسة العامة تشمل على الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة ولا تشمل التصرفات العشوائية والعفوية التي تصدر عن بعض المسؤولين، أو الأشياء التي تحدث آتيا. (1)

4- السياسة العامة قد تكون إيجابية في صياغتها أو سلبية، فهي قد تأمر بالتصرف باتجاه معين، وقد تنهى قيام بتصرفات غير مرغوبة، وقد يعد سكوتها أو عدم التزامها بالتصرف إزاء ظواهر معينة بمثابة توجه. فالجماعات المحلية قد تتبنى مثلا: سياسة عدم التدخل إزاء ظاهرة معينة أو في ميدان ما. (2)

5- السياسة العامة تحتوي على أسلوب معين من الإجراءات الحكومية التي ينفذها أشخاص رسميون بدلا من قرارات لم تصل إلى مرحلة الانتهاء من تنفيذها. وبالتالي فهي تمثل ما تقوم الحكومات فعلا بتطبيقه مثل القضاء على مشكلة البطالة، أو الحد من التضخم أو مشكلة السكن أو الصحة... الخ.

6- السياسة العامة تمتاز بالشمول وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وليس المصالح الخاصة، لأن المصلحة العامة تقتضي استفادة عدد أكبر من المجتمع المحلي من وراء السياسة المطبقة.

7- السياسة العامة هي توازن بين الفئات والجماعات المصلحية لأنها خلاصة التفاعلات المختلفة داخل البيئة من أحزاب وجماعات مصالح ونقابات، مما يجعلها محلا للصراع، المساومة والتفاوض بغية تحقيق أكبر المكاسب والمنافع لصالح فئة دون أخرى

(2) فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل، المرجع السابق، ص 42 .

(1) ابتسام قرقاج، المرجع السابق الذكر، ص 15.

(2) عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، عمان: دار المسيرة، 1999، ص 16.

8- السياسة العامة تمتاز بالاستمرارية بمعنى أن لا يقوم صانعو السياسة بإعداد برامج جديدة تماما، وإنما يكتفون بإدخال تعديلات جزئية على ما هو مطبق فعلا من سياسات وبرامج، وهذا ما نجده مخالفا للسياسات العامة في الجزائر، فكلما جاءت حكومة ألغت سياسات الحكومة التي قبلها، وهذا يؤدي إلى انقطاع السياسة العامة وعدم استمرارها وبالتالي عدم تحقيق مطالب المجتمع.⁽³⁾ بالإضافة إلى الاستمرارية لا بد أن تمتاز السياسة العامة بالتجدد من خلال التكيف مع كل المتغيرات الظرفية التي يمكن أن تحدث مثل الكوارث الطبيعية، والحروب... الخ.

9- السياسة العامة تعكس ما يسمى بالجدوى السياسية: أي أنه لا بد أن تقيم السياسة العامة قبل المباشرة في تنفيذها، حيث تمثل الجدوى مؤشرا هاما من مؤشرات نجاح السياسة العامة، وذلك بطرح تساؤلات حول النتائج والأهداف المرجوة من قبل تلك السياسات.⁽⁴⁾

المبحث الثالث: النظريات المفسرة لدور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية

تحتل عملية صنع وتنفيذ القرار أهمية متزايدة في العلوم الاجتماعية والإنسانية خصوصا في مجالات السياسة والإدارة الحكومية، ويهتم علماء السياسة والإجماع خاصة في الدول المتقدمة بنماذج ومدخل ومفاهيم لغرض صنع وتنفيذ القرارات عبر مؤسساتها المختلفة، ويحاولون التوصل إلى طرق ومبادئ عملية يستخدمها الإداريون وصانعو السياسة لمواجهة المشاكل والمواقف التي تتطلب اتخاذ قرار معين. ونتيجة للتقدم الملحوظ الذي أحرزته العلوم السلوكية، التي أثرت حقل العلوم السياسية بجملة من الاختيارات لدراسة القرارات، وسلوك الهيئات والمؤسسات الحكومية وسياساتها المختلفة على أساس كونها مجموعة قرارات يساهم في صنعها مجموعة من الجهات الرسمية وغير الرسمية. فالسياسة التي تتبناها الحكومة في الشؤون الداخلية والخارجية تمثل مجموعة من القرارات التي يمكن إخضاعها للدراسة والتحليل، مع العلم أن النظريات والمقاربات تعد ضرورية لأغراض التحليل والبحث وتسهيل الاتصالات، وتقديم الإسهامات والإيضاحات والترميزات اللازمة لفهم عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة، لذلك يقول "أندرسون": "الذي نجده ونصل إليه يعتمد جزئيا على ما نبحث عنه في إطار المفاهيم والنظريات البحثية."⁽¹⁾ هذا يعني أن مختلف النظريات والمداخل تبقى إرشادية يهتدي إليها صناع السياسة خدمة للمصلحة العامة. في هذا الصدد نركز على أهم النظريات والنماذج

⁽³⁾ ابتسام قرقاق، المرجع السابق الذكر، ص16.

⁽⁴⁾ سلوى شعراوي جمعة، المرجع السابق الذكر، ص112.

⁽¹⁾ جيمس أندرسون، المرجع السابق، ص23.

المطلب الأول: نظرية لاتصال "دويش" "Karl - Deutsch"

يعتبر الاتصال شريان الحياة للنظام السياسي، فبدونه يعجز عن الاستمرار، إذ يعد عالم السياسة الأمريكي كارل دويش "Karl - Deutsch" أول من استخدم الاتصال كبؤرة اهتمام للتحليل السياسي في كتابه (العصب الحكومي). حيث يرى "دويش" أن عملية الاتصال جوهرية لأي نظام سياسي، فهو يستقبل الرسائل باستمرار، وتقوم وسائل الاستقبال بتلقي المعلومات في صورة رسائل لتنتقل إلى مراكز صنع السياسة العامة-المحلية أو الوطنية-، أي المعلومات المخزنة في ذاكرة الحكومة من نظم معلومات، سجلات... الخ.⁽²⁾

إن دراسة السياسات العامة من زاوية نظرية الاتصال تعني دراسة السلوكيات والأفعال المتعلقة بتبادل المعلومات والرسائل بين الفاعلين السياسيين، بالتركيز على قنوات تدفق وانسياب المعلومات وأنواعها وكذلك القواعد التي تحكم العملية داخل النظام السياسي ومدى تجانسها، فنظام الاتصال في حد ذاته نظام للمعلومات، والمعلومة هي علاقة نمطية بين الأحداث، والاتصال هو نقل هذه الأنماط من العلاقات.

ولذلك أخذ "ديوتش" المعلومة كوحدة تحليل وأعتبرها جوهر العملية السياسية وتكون الاتصالات أكثر فاعلية بحسب المعلومات أو الجهات الموجهة إليها ومضامينها وقوتها، كما يمكن أن تفقد المعلومات قيمتها بسبب التشويه أو سوء الفهم للرسائل وتقديرها. لذلك حدد "ديوتش" مفاهيم تتعلق بتدفق المعلومات ومعالجتها وتتضمن "التحمل" **load** ويعني مجموعة المعلومات والرسائل القادمة إلى النظام أي ضغوط البيئة. وكلما يستدعي استجابته، ثم "طاقة التحمل" **load capacity**، التي تشير إلى القدرة على استقبال كل المعلومات الواردة ومعالجتها، والتي تتوقف على درجة دقة المعلومات، ثم "الاستدعاء" **recll** ويعبر عن قدرة النظام للاستفادة من الخبرات السابقة التي يمكن أن تفيد في تحليل المعلومات هذه عناصر تتعلق بالمعلومات، من خلال نموذج الاتصال الذي يمكن من خلاله معرفة ما قد ينشأ خلال عملية صنع السياسات العامة من علاقات أو بؤر لتدفق المعلومات،⁽¹⁾ حيث أصبح لنموذج الاتصال دور لا ينكر في دراسة مشكلات وقضايا عديدة من حيث التركيز على كل الفاعلين في الحياة السياسية، من وسائل الإعلام والمؤسسات الرسمية

⁽²⁾ محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، المناهج، الاقترابات، الأدوات، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1997، ص 149.

⁽¹⁾ نفس المرجع، ص 101-102.

الفصل الأول: الإطار النظري للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

والنظم البيروقراطية... الخ. يصور لنا هذا النموذج عملية صنع السياسات العامة -المحلية أو الوطنية- كشبكة من الاتصال في جميع الاتجاهات وصورة تدفق وانسياب المعلومات وقنواتها.

يعد مدخل الاتصال من أبرز المداخل في دراسة السياسة العامة فهو يعد مدخلا أساسيا وفعالا للقيادات السياسية، حيث يتم بواسطته نقل وتبادل المعلومات والرسائل بكل أشكالها، ويعتبر أيضا أداة يتم من خلالها الربط بين أجزاء التنظيم، خاصة إذا اتصف بقوة الإقناع والاستجابة الايجابية بعيدة عن التشويش وسوء تفسير المعطيات. (2) يمكن للاتصال أن يعطينا صور حقيقية وأخرى غير حقيقية عن جميع بؤر المعلومات، فقد تكون هناك فواعل يصعب تحديدها واستخدام القياس على جميع الظواهر، فنموذج الاتصال له محاسن من جانب، كما له قصور في جوانب أخرى.

المطلب الثاني: نظرية النظم "دافيد استون"

تندرج هذه النظرية تحت مظلة التوجهات السلوكية، حيث تقوم على منطلق أساسي يعتبر السياسة العامة على أنها استجابة للواقع النظام السياسي، وهي أحد مخرجاته، ويعود الفضل الكبير في إرساء قواعد هذه النظرية لـ "دافيد استون" ثم تبعه آخرون أمثال "الموند" و"ويش" وغيرهم، حيث عمل "استون" على تطوير هذا النموذج بناء على نظريته للحياة السياسية على أنها نسق يتفاعل أخذا وعطاء مع البيئة الخارجية، وكذلك الكائن الحي وبعملياته الوظيفية من غذاء وتنفس... الخ. (1)

تقوم النظرية على مفاهيم أساسية كإطار تحليلي يبسطه "استون" في دائرة متكاملة ذات طابع ديناميكي من التفاعلات السياسية، وتمثل كل ما يدور في البيئة، وكل ما يتلقاه النظام (حكومة -مؤسسة) من مطالب (demands)، أو تأييد (support) فهي بمثابة المادة الخام التي يعمل ويحرك بها النظام وهذا ما يسمى بعملية التشغيل أو التحويل لترشيح كل الخيارات والمطالب داخل النظام وهو ما وصفه "استون" بـ"العلبة السوداء" من خلال عملية التحويل يتم إنتاج ما يسمى "بالمخرجات outputs" وهي ما يطرحه النظام إلى البيئة من موارد، قرارات، سياسات... الخ، فهي ردود أفعال النظام أو استجابة للمطالب الفعلية أو المتوقعة التي ترد إليه من البيئة، وهي أيضا وسيلة تفاعل بين النظام كنسق مع باقي الأنساق الفرعية الأخرى. وتنتهي

(2) أحمد طيب، مرجع سابق، ص46.

(1) نفس المرجع، ص47.

العملية بالتغذية الإسترجاعية "feedback" التي تقوم بالربط بين نقطتي البداية والنهاية بين المدخلات والمخرجات كرد فعل لما قد حدث للمخرجات من آثار على مستوى البيئة سلبي أو إيجاباً.

يعد ما قدمناه صورة مبسطة عن عناصر النظرية، فالذي بهمنا هو طريقة نظر النظرية إلى السياسات العامة، حيث تعتبر " أن ما يقدمه النظام السياسي هو الدعم والمطالب والخيارات للقيام بعمليات صنع السياسات العامة التي تمثل كل ما يطرحه النظام لإشباع حاجات الأفراد والجماعات وخدمة الصالح العام.

وهكذا تكون السياسات العامة نشاط متواصل يحقق بقاء واستمرار النظام السياسي، كما تعد نظرية النظم من أهم النظريات وأكثرها شيوعاً واستخداماً في حقل السياسات العامة، فهي لا تدل كثيراً عن كيفية صنع السياسات أي ما يحدث في العلبه السوداء أو عملية التحويل ومع ذلك فهي مفيدة إلى أبعد الحدود في معرفة آليات صنع السياسات العامة سواء تعليق الأمر بالمدخلات وتأثيرها في صنع السياسات أو تأثير السياسات العامة في البيئة ومطالبها، وكذلك تعطي تصور عن القوى والعوامل التي تدفع النظام لتحويل المطالب إلى سياسة عامة من جهة والمحافظة على تفاعله واستمراره من جهة أخرى.

رغم هذه الأهمية الكبيرة إلا أن النظرية تنظر إلى الحياة السياسية من صورة آلية ديناميكية، ولا تعطينا تفسيراً عن العلاقات، والتفاعلات والاتصالات التي تنشأ في خضم عمليات صنع السياسات، ولا تعطي أهمية كبيرة لأثر السلوك في عملية التغير فهي تركز بصورة كبيرة على الاستقرار ولا تدرس ردود الأفعال على حقيقتها ولا تعتبرها رسائل تحمل أكثر دلالة للنظام بل تنظر إليها كمعلومات واردة بصورة آلية تؤدي إلى موارد أخرى، وعلى أساس هذا النقد جاءت نظريات أخرى انبثقت، منها نذكر منها ما يلي:

المطلب الثالث: النظرية التدريجية "نموذج الرشده المحدود" "ليند بلوم"

" charle.lindblom " "ليند بلوم" هو أول من إتتم هذه النظرية بجزء محدد من البدائل، وعدد قليل من النتائج والآثار المترتبة لكل سياسة بديلة، حيث يمكن أن تحدد عناصر هذه النظرية في النقاط التالية⁽¹⁾:

1- إن الأهداف والمقاصد المطلوب تحقيقها متداخلة وليست منفصلة أو مستقلة.

2- يقوم صانع القرار بالتعامل مع بعض البدائل لإيجاد الحل المناسب للمشكلة.

* التغذية الإسترجاعية: هي شبكة الاتصالات التي تنتج الفعل في استجاباتها لمدخل المعلومات، وتتضمن نتائج عملها في المعلومات والتي بها تعدل سلوكها اللاح الاستجابية، بمعنى ماهية سرعة وحجم رد فعل النظام السياسي على البنات الجديدة التي تم قبولها. أنظر: محمد شلي، منهجية التحليل السياسي.

(1) نفس المرجع، ص50.

3- أن عملية المفاضلة المطروحة بين البدائل، وينبغي أن تركز على عدد من نتائج كل بديل و آثاره والتي تشكل جوهر العلاقة والارتباط مع الأهداف دون غيرها.

4- إعادة النظر باستمرار في المشكلة التي تواجه صانع السياسة، لأن هذا النموذج يسمح ويتطلب إعادة النظر في العلاقة القائمة بين الأهداف والإمكانات، وبإحلال التناسب بينها ويفسح المجال للقيام بالتعديلات المطلوبة، وتطوير الأهداف بالشكل الذي يضمن السيطرة على المشكلة.

5- أن المشكلة القائمة لا يوجد قرار واحد ووحيد لها. ولا يكون مثاليا، وإنما الاختبار الجيد السليم للقرار هو الذي لا يخالف عليه ومتفق حياله في ضوء التحليلات.

6- يتصف النموذج التدريجي بالطرح العلاجي، فهو يحافظ على التواصل والاستمرار مع الحاضر، ويستجيب بمكوناته وظروفه بأكثر من كونه منطلقا نحو أحداث تغييرات نوعية في الأهداف المستقبلية للمجتمع.⁽²⁾

يوفر هذا النموذج المواءمة السياسية لكونه يساهم في سهولة التوصل إلى إقامة اتفاق إزاء الموضوعات والقضايا محل المساومة، وحسم الخلافات وتقريب وجهات النظر بينها، وهذا النموذج يفيد في التقليل من الأخطاء في ظل جو من عدم اليقين. يعبر في ظل متغيرات البيئة المحلية تحدد هذه النظرية الأهداف الموضوعية التي يمكن تحقيقها، ويركز على التخطيط قصير المدى، وهو التخطيط الذي دعا إليه ليند بلوم في وضع السياسة العامة اتخاذ القرار.

على ضوء الانتقادات الموجهة للنموذج التدريجي الذي يركز على بدائل محددة، وقد يأخذ تحديدا واحدا للمشكلة، ولا يعكس ديمقراطية أو مشاركة جماعية في السياسة العامة المحلي أو الوطنية، ويعبر عن المجموعات القوية والمتماسكة ويهمش الأطراف الأخرى (المواطن)، ويتجاهل الأمور المستقبلية، ويحافظ على دوام الأوضاع الحالية للسياسة العامة، وكذلك عن طريق التحريب المقصود، أو من خلال الاختبارات التي تسبق السياسات. إلى إيجاد نموذج آخر يساعد صانع القرار المناسب في ظل متغيرات البيئة.

المطلب الرابع: نموذج الفحص المختلط: "Mixed Scanning"

حاول المفكر "اميتاي اتزيوني" "Etzioni Amitai" إيجاد نموذج توفيق في عملية صنع القرار واتخاذها على أساس الانتقادات السابقة التي قدمها، وحيث يرى أن عمليتي التخطيط والتنفيذ، وظيفتان متكاملتان ضمن عملية السياسة العامة. وهذا يعني أن عملية إعداد السياسة العامة تتطلب الأخذ بالنموذج

⁽²⁾ محمد سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، القاهرة: دار الفكر العربي، 1987، ص82.

سوف نقف عند مفهوم السياسة العامة الوطنية والمحلية من إسهامات عدد من علماء السياسة في وصف وتحديد مصطلح السياسة العامة حسب منطلقاتهم الفكرية والمداخل المنتهجة في دراسة هذا المفهوم، يمكن أن نقسم هذه الإسهامات إلى الزوايا التالية:

أولاً: تعريف السياسة العامة من منظور ممارسة القوة والسلطة

لا بد من الإشارة إلى معني القوة والتي تعبر عن "قدرة شخص أو مجموعة أو حكومة ما على القيام بعمل يؤثر في شخص أو مجموعة من الأحداث تغير في السلوك المحتمل القيام به إزاء عمل مستقبلي محدد". وانطلاقاً من مفهوم القوة عرف "هارولد لاسويل" السياسة العامة بأنها: "من يجوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية، بفعل ممارسة القوة أو النفوذ، والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة".⁽¹⁾

كما أسهم كل من "مارك ليندنبرك" و"بنيامين" "LINDENBING-M" في تعريف السياسة العامة من منطلق برغماتي عملي يخضع لعمليات الأخذ "B-CROSBY"، "كروسي" والجذب والمساومة من أنها "عملية نظامية تحظى بميزات ديناميكية متحركة للمبادلة والمساومة، وللتعبير عن من يجوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ كما عن ماذا أريد؟ ومن يملكه؟ وكيف يمكن أن أحصل عليه؟".⁽²⁾

ثانياً: تعريف السياسة العامة من منظور أداء النظام

لقد وصف العديد من علماء السياسة النظام بشك عام باعتباره "مجموعة من الأجزاء تشكل فيما بينها نسقا من العلاقة المتبادلة في إطار تلك الوحدة الكلية"، ومن هذه الزاوية يولي "ديفيداستون" "D.EASTON" اهتماما بالسياسة العامة، أي من وجهة تحليل النظام،⁽³⁾ كنتيجة ومحصلة في حياة المجتمع، وعلى هذا يعرفها بأنها: "توزيع القيم في المجتمع بطريقة سلطوية آمرة من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات والتغذية العكسية".⁽⁴⁾

هذا التعريف يعطينا صورة عن بيئة السياسة العامة أي علاقتها بالنظام السياسي وكل ما قد يحدث من تفاعلات وعلاقات وصراعات ومساومات كما ينظر للسياسة كنسق يتفاعل مع باقي الأنساق الأخرى .

(1) محمد نصر مهنا، العلوم السياسية بين الأصالة والمعاصرة، الإسكندرية: مركز الدلتا للطباعة والنشر، 2002، ص123.

(2) فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، عما ن: دار المسيرة للنشر، 2001، ص16.

(3) أحمد طيلب، مرجع سابق، ص7.

(4) نفس المرجع، ص7.

الفصل الأول: الإطار النظري للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

الكلبي الرشيد، بينما مرحلة التنفيذ تتطلب النموذج التدريجي، إذ أن النماذج الرشيدة تساهم في وضع الخطوط العريضة والعامة للسياسات العامة ومجالاتها لتأتي الأساليب التدريجية لتساهم في وضعها خير التنفيذ وتطويرها، وجعلها متوافقة ومكافية وموائمة لمقتضيات الواقع السياسي والاجتماعي للجهاز الحكومي. ويقدم "ايتزيوني" النموذج المختلط آخذاً في الاعتبار كل من القرارات الأساسية والتراكمية ويجهزنا بأولوية وبعمليات صنع السياسة الأساسية التي تعطي التوجيهات العامة، ثم العمليات التراكمية لإنجازها. (1)

دليل علمي عملي لمتخذ القرار الفعال الذي يتيح الاسترسال في الملاحقة والتعقيب وإجراء التعديلات والتطويرات على المخرجات والتنفيذ.

تبقى هذه النظريات والنماذج الكمية تلعب دوراً كبيراً في عمليات صنع وتنفيذ السياسة العامة، خاصة لكون العملية معقدة يصعب تحليلها في ضل التغيرات المستمرة للبيئة السياسة العامة.

(1) أحمد طييب، مرجع سابق الذكر، ص51.

الفصل الثاني

واقع الجماعات المحلية بالجزائر في ظل

إصلاحات 2011-2012

الفصل الثاني: — واقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

إن الديمقراطية المحلية لا تتحقق إلا باختيار أعضائها (أعضاء المجالس المحلية المنتخبة)، بل يجب أن تسيّر بشكل تشاركي، لذا نتساءل ما هي القواعد التي تحكم تسيّر المجالس الشعبية البلدية والولائية؟ للإجابة على هذا التساؤل يجب دراسة كيفية تشكيل وتسيّر ومراقبة، عمل هذه المجالس الشعبية المحلية، وما هي الآلية المتبعة لترشيد السياسة العامة المحلية في الجزائر؟.

تباشر المجالس الشعبية المحلية (البلدية والولائية) أعمالها وفقاً للنصوص القانونية واللوائح التنفيذية التي تحكمها، حيث أنها تتضمن توجيهات عامة لنظامه الداخلي لتنظيم العمل به وكيفية ممارسة وظائفه، لتتحقق ديمقراطية هذه المجالس الشعبية المحلية. فيجب توافر عنصر الانتخاب ومبدأ جماعية - المشاركة- في التسيير ويتم على مستواها التشاور الديمقراطي لصنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية. كما أن تشكيل المجالس الشعبية البلدية والولائية يحقق مبدأ الجماعية في التسيير، بينما مهمة تنفيذ السياسة العامة المحلية تكون منوطة لرئيسي المجلس الشعبي البلدي في إقليم البلدية، والوالي في إقليم الولاية.⁽¹⁾ كما أنه قد تفتن المشرع للعيوب التي كانت تشوب مبدأ جماعية الأجهزة التنفيذية التي كانت في ظل قانون البلدية وقانون الولاية، لذا سيتم دراسة ومعالجة مضمون هذا الفصل من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: دور البلدية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية

يعتبر العديد من الباحثين أن القانون ظاهرة سياسية، وهو مجال مهم من مجالات الدراسة في علم السياسة، حيث يعتبر المنظم الحقيقي للحياة السياسية للمجتمعات الحديثة، والمحرك الرئيس في خلق المنظمات والجماعات الرسمية. حيث تعد المجالس المحلية المنتخبة، من أهم وأكثر الآليات بروزاً في تجسيد المشاركة المحلية الرسمية للدولة في مجال صنع وتنفيذ السياسة العامة محلية، لهذا تم تكريس هذا المبحث، لموضوع المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، حيث سيتم التعرف على نظام البلدية، من خلال التعرض لتطورها التاريخي، وكيفية تكوين مجالسها البلدية، وطرق تسييرها، وكذلك الاختصاصات والصلاحيات الموكلة إليها من طرف الدولة.

في الأخير سيتم التطرق بطريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، واختصاصاته وسلطاته وكيفية الإنهاء. يعد هذا محاولة للإثراء للخلفية النظرية حول الموضوع، ويدعم المرجعية الفكرية في عملية التحليل للمجالس الشعبية البلدية في الجزائر.⁽²⁾

⁽¹⁾ فريدة مزبان، "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2005، ص 168.

⁽²⁾ محمد حشمون، المرجع السابق الذكر، ص 135.

المطلب الأول: التطور التاريخي للتنظيم البلدي في الجزائر

يمكن أن نميز بين مرحلتين أساسيتين مر بهما التنظيم البلدية في الجزائر، هما: مرحلة الاستعمار ومرحلة الاستقلال.

أولاً: فترة الاستعمار

أقام الاحتلال الفرنسي على المستوى المحلي باستحداث هيئات إدارية عرفت "بالمكاتب العربية" "Bureaux Arabes"، مسيرة من طرف ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي، والسيطرة على المقاومة، فمنذ 1868، أصبح التنظيم البلدي بالجزائر يتميز بوجود ثلاث أصناف من البلديات:⁽¹⁾

1- البلديات الأهلية: "Communes D'indigènes"

لقد أقيمت في المناطق الأهلة بالسكان الجزائريين والتي يشرف على إدارتها أعوان الحاكم العام، حيث ليس لسكانها أي دور في إدارتها أو تسييرها وترتكز خاصة في مناطق الجنوب (الصحراء) وفي بعض المناطق الصعبة والنائية في الشمال، إلى غاية 1880. فهي أقرب إلى الإدارة المحلية العسكرية أكثر منها مؤسسة إدارية.⁽²⁾

2- البلديات المختلطة: "Communes Mixtes"

هي البلديات المشكلة من العنصر الأوروبي والعنصر الجزائري والتي تقع في الجنوب. كانت تغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري، أين يقل العنصر الأوروبي والمجالس البلدية بها، تتكون بنصف من الأوربيين والنصف الآخر من الجزائريين ولا ينتخب الرئيس بل يتم تعيينه، حيث يحكم إنشاء هذه البلديات القانون الصادر في 8 فيفري 1937.⁽³⁾ كما تعرف بأنها: "خليط من الوحدات الإدارية والقانونية والإنتقالية"⁽⁴⁾

3- البلديات ذات التصرف التام (العامة): "Communes de plein exercice"

وقد أقيمت -أساساً- في أماكن ومناطق التواجد المكثف للفرنسيين بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية، ولقد خضعت هذه البلديات إلى القانون البلدي الفرنسي، الذي ينشئ بالبلدية هيئتين هما:⁽⁵⁾ المجلس

البلدي "Conseil Municipal" والعمدة "Le Maire".

(1) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، [د.ت.ن]، ص43.

(2) العربي مسعودي، المؤسسات المركزية المحلية في الجزائر، الولاية - البلدية 516-1962، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص193.

(3) محمد حشمون، المرجع نفسه، ص138.

(4) محمد العربي مسعودي، المرجع السابق الذكر، ص201.

(5) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق الذكر، ص39.

ثانياً: فترة ما بعد الاستقلال

فقد لوحظ أن التنظيم البلدي في الجزائر، قبل الاستقلال لم يكن سوى نقل شبه للنموذج المطبق في فرنسا، إلا أن هذا التنظيم لم يعد قادراً على استيعاب الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية... الخ. هذا ما أدى إلى محاولة أقلمت نماذج أخرى جعلت من البلدية الجزائرية تبدو وكأنها حل وسط بين النموذجين الفرنسي واليوغوسلافي. لهذا تم تقليص عدد البلديات لإمكانية إدارتها وتسييرها عن طريق تعيين مندوبيات خاصة "élégations Spéciales"⁽¹⁾ على هذا الأساس يمكن ذكر أهم المراحل التي مر بها النظام البلدي في الجزائر بعد الاستقلال، كما يلي:

1 المرحلة الانتقالية: من 1962-1967

لقد تعرضت البلدية الجزائرية بعد الاستقلال مباشرة لنفس الأزمة التي تعرضت لها كل المؤسسات الأخرى، بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية عقب الاستقلال. وأهم إجراء تم اتخاذه في هذه الفترة، تمثل في الإصلاح الإقليمي للبلديات، حيث كان عدد البلديات سنة 1962 هو (1500) بلدية، أصبح عددها بعد الإصلاح (676) بلدية فقط، وفي 16 ماي 1963 أي بمعدل سكاني قدره 18 ألف نسمة للبلدية.⁽²⁾ وقد سميت هذه المرحلة بمرحلة التجميع، بهدف مساعدة البلديات على القيام بمهامها تم إنشاء لجان أخرى، لتدعيم البلديات في النشاط الاقتصادي والاجتماعي وهما: لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي (C.I.E.S)⁽³⁾ والمجلس البلدي للتنشيط الاقتصادي (C.C.A.S.S)^{*} يجدر القول بأن هذه المرحلة الانتقالية، لم تعرف تنظيماً إدارياً جديداً بشكل واضح للهيئات المحلية، نظراً للظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الصعبة التي مرت بها الجزائر خلال هذه الفترة، ولكن أهم ما تم في هذه المرحلة هو القضاء على ظاهرة التنوع والتعدد في تنظيم البلديات الموروثة من عهد الاستعمار الفرنسي.

2 -مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية

(1) نفس المرجع، ص39.

(2) لخضر عبيد، التنظيم الإداري للجماعات المحلية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، [د.ت.ن]، ص11.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر: دار ربحانة، [د.ت.ن]، ص136.

* كان يضم ممثلين عن الإتحاد العام للعمال الجزائريين وعن الحزب والجيش، وأحدث في كل بلدية وفقاً للمرسوم الصادر في 22 مارس، وكانت مهمته (Entreprises) 1963 Vacante) والمتضمن تنظيم وتسيير المؤسسات الشاغرة الأساسية تنظيم ومتابعة المشروعات المسيرة ذاتياً، كنوع من مشاركة البلدية في التسيير الذاتي.

الفصل الثاني: — مواقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

لقد شكل دستور 1963 وميثاق الجزائر وميثاق طرابلس، المرجعية الأساسية في محاولة السلطة الجزائرية للتفكير في إصدار قانون بلدي جديد، يتناسب مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي مرت بها الجزائر خلال تلك الفترة الاستعمارية.

كما أكد الميثاق على حقيقة الاختيار الاشتراكي وضرورة إعطاء المجموعات المحلية سلطات حقيقية. حيث أعتبر البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد⁽¹⁾، وقدم جملة من الإصلاحات تمثلت في التغيير السياسي 19 جوان 1965، وسلسلة الإجراءات في 22 و 26 أكتوبر 1966، الذي وضع دور المجالس البلدية في ميدان التنمية الاقتصادية والصناعية والمواصلات والسكن والحماية المدنية.⁽²⁾

3 مرحلة قانون البلدية لسنة 1967 المعدل في سنة 1981

تميز هذا القانون بالتأثير الشديد بالنموذجين الفرنسي واليوغوسلافي ويتجسد التأثير بالنظام الإداري الفرنسي بشكل واضح، في مجال الاختصاصات التي منحت للبلديات.

4 مرحلة قانون البلدية رقم 90 - 08 المؤرخ في 7 أفريل 1990

كان لدستور (1989) بالغ الأثر على صدور قانون البلدية يوم 7 أفريل سنة 1990، فبعد التعديلات التي طرأت على الدستور والتي أقرت بتجسيد مبادئ الديمقراطية والسماح بالتعددية الحزبية،⁽³⁾ كان من الضروري إعادة النظر في قانون البلدية القديم، لأنه لم يعد يتلاءم مع المتغيرات الجديدة التي عرفت الساحة السياسية، فقد تم إلغاء احتكار الحزب الواحد للمجالس الشعبية البلدية، كما جاء دستور 1996 للتأكيد على الرغبة في الإصلاح.

تدل هذه الإصلاحات على بداية ملامح الاستقرار للنظام الإداري الجزائري، خاصة بعد الصعوبات العديدة التي واجهته، فقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة بأن البلدية هي قاعدة اللامركزية، بعد هذه الإصلاحات أصبحت اليوم 1541 بلدية على التراب الوطني.

المطلب الثاني: المجلس الشعبي البلدي

يتطلب التعرض لكيفية عمل للمجلس الشعبي البلدي (apc) التطرق إلى:
كيفية تكوينه، وتسييره، وأهم اختصاصاته التي حولها له القانون.

(1) أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989، ص 312.

(2) محمد حشمون، المرجع السابق الذكر، ص 141.

(3) نفس المرجع، ص 143.

الفصل الثاني: — مواقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

أولاً: التكوين (التشكيل): باعتبار أن المجلس الشعبي البلدي منتخب يتم انتخابه لمدة خمس (5) سنوات من قبل الناخبين في البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر، ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني، توزع المقاعد بعد انتهاء العملية الانتخابية بالتناسب حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة. (1) كما تتخذ القرارات والتوصيات بأغلبية أعضاء المجلس مع ترجيح صوت الرئيس عند تساوي الأصوات بغرض تمكين المجالس الشعبية البلدية من أداء مهامها. (2)

ثانياً: التسيير: يتم تسيير أعمال المجلس الشعبي البلدي كالتالي: يعقد (م.ش.ب) عدة دورات، ثم يجري من خلالها مداورات، وبعدها تشكل لجانا متخصصة.

1- الدورات: إن نظام العمل في المجالس الشعبية البلدية يعتبر من أهم الجوانب التي تبين مدى الممارسات الديمقراطية في إطار الكفاءة الفعلية للمجالس، ويبين لنا الجانب العملي فيها. يعقد المجلس دورات عادية، كما يمكن أن يجتمع في دورات غير عادية (استثنائية) كلما اقتضت ذلك الشؤون المحلية. كما يلي: (3)

أ/ الدورات العادية: يجب على المجلس أن يعقد دورة عادية كل شهرين (2) ولا يتعدى مدة كل دورة خمسة (5) أيام حيث يعد (م.ش.ب) نظامه الداخلي، ويصادق عليه لأول دورة يحددها النظام الداخلي النموذجي، ومحتواه عن طريق التنظيم.

ب/ الدورات غير عادية: يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو ثلثي (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي.

2- المداورات: يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته عن طريق المداورات تكون علنية وباللغة العربية، حيث قد تكون مغلقة في الحالات الاستثنائية، ويكون التصويت فيها بالأغلبية البسيطة لأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت مع ترجيح صوت الرئيس عند تساوي الأصوات، كما توعد المداورات للوالي في أجال ثمانية أيام، ثم تصبح مداورات المجلس الشعبي البلدي بعد (21) يوماً والمصادقة عليها من طرف الوالي تكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون، وفي حالة خرق للدستور يتم إبطال هذه المداورات بقوة القانون. (4)

(1) عبد النور ناجي، دور البلدية في التنمية: دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)، أطلع عليه من الموقع بتاريخ: 2013/03/12، http://nadjibenour.makrooblog.com_content&view=article&id=82:-j-&catid=

(2) ناجي عبد النور، نفس المرجع.

(3) المادة 16 وما بعدها من قانون البلدي رقم 11-10 من القانون البلدي 2011.

(4) طبقاً للمواد: 59، 57، 22، 23، 52، 55، 54، 56 من نفس القانون.

الفصل الثاني: — واقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

3- اللجان: يشكل اجملاس الشعبي البلدي من بين أعضائه، لجان دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما تلك المتعلقة بما يلي: ⁽⁵⁾ الاقتصاد والمالية والاستثمار الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم، التعمير، السياحة، الصناعات التقليدية، الري، الفلاحة، الصيد البحري، الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب. كما يحدد عدد اللجان حسب تعداد السكان من ثلاث (3) لجان إلى ست (6) لجان.

بما أن اللجان تتشكل في الأصل من بين أعضاء المجلس الشعبي، وبإمكانها أن تضم أي شخص له خبرة وكفاءة في مجال اختصاص اللجنة. مع ذلك فإننا نتساءل عما إذا كان هذا الحل كافيا لتحقيق التوفيق بين المبادئ الديمقراطية و المبادئ الإدارية ؟

فإن ميثاق البلدية ركز على "وجوب أن تتضمن كل لجنة جميع المثقفين الأكفاء في ميدان اختصاصها" بشكل يعكس تمثيل مختلف إدارات الدولة، حيث ركز على اعتبارات الكفاءة الإدارية وعلى الاعتبارات الديمقراطية وأوجب على أن تبقى اللجنة "مفتوحة أمام المواطنين" ⁽¹⁾

المطلب الثالث: رئيس المجلس الشعبي البلدي

أولا/ تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي ووضعه القانوني

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها باسم الدولة، كما يتم تنصيب المجلس الشعبي البلدي في مدة لا تتعدى ثمانية (15) يوم بعد الإعلان على نتائج الانتخابات. يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو أكثر.

ثانيا/صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي : يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في مجال تمثيل البلدية، وفيما يخص تمثيل الدولة كما يلي: ⁽²⁾

1- في مجال تمثيل البلدية: يسهر رئيس المجلس على تنظيم كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات وكل أعمال الحياة المدنية والإدارية، ويتأس المجلس الشعبي البلدي، ويقوم بالأعمال باسم البلدية، ويقوم بتنفيذ مداورات المجلس، وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإدارتها، كما يقوم بتنفيذ ميزانية البلدية وإدارة مداخليها، واتخاذ المبادرات لتطوير مدا خيل البلدية... الخ.

⁽⁵⁾ المادة 31 من نفس القانون.

⁽¹⁾ فريدة مزياي، المرجع السابق الذكر، ص 177 .

⁽²⁾ المادة 77، 78، 81، 80، 86، 82، 88، وما بعدها من قانون البلدية.

الفصل الثاني: — مواقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

2- فيما يخص تمثيل الدولة: يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية ويحمل صفة ضابط الحالة المدنية وصفة ضابط الشرطة القضائية، ويقوم بتفويض إمضاءه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي لاستقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات التصديق على كل توقيع يقوم به المواطن كما يصادق بالمطابقة على كل نسخة ووثيقة بتقديم النسخة الأصلية... الخ.

- يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها جميع الاحتياطات الضرورية، وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية، كما يمكن للرئيس طلب التدخل لقوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا عند الحاجة... الخ.

ثالثاً: قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي: يصدر الرئيس في إطار صلاحياته قرارات تتمثل في الأمر باتخاذ إجراءات محلية خاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين، والتنظيمات تحت إشراف وسلطة الرئيس، ويعمل على إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالأمن، وتذكير المواطنين باحترامها، ويقوم بتنفيذ مداورات المجلس البلدي عند الاقتضاء كما يقوم بعمليات التفويض والإمضاء. (1)

هذه القرارات ترسل إلى الوالي خلال الثماني والأربعين ساعة (48) ثم تدرج في مدونة العقود الإدارية للبلدية ولا يتم تنفيذ القرارات المتضمنة التنظيمات العامة إلا بعد شهر واحد (1) من تاريخ إرسالها، بعد ذلك يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة الاستعجال أن ينفذ قرارات البلدية بإذن من الوالي. (2)

المطلب الرابع: الرقابة (الوصاية) على البلدية

تهدف الرقابة على المجالس الشعبية المحلية إلى تحقيق التنسيق بين السلطة المركزية، وتقديم المشورة والمساعدة المالية للمجالس المحلية حيث تكون للرقابة التي تباشرها أهمية بالغة لتبقى الهيئات المحلية مرتبطة بكيان الدولة وتخضع في مباشرة صلاحياتها للسياسة العامة المحلية والوطنية، حيث أنها لا تعتبر قيادا على حرية الهيئات المحلية أو معوقا لأعمالها مادامت تمارس في حدود القانون وأسلوب ممارستها يقوم على المساندة والمشاركة المحلية. (3)

أولاً: أشكال الرقابة: تتخذ الرقابة على الجماعات المحلية صوراً من أهمها ما يلي:

(1) المادة 96، من قانون البلدية.

(2) المادة 98، 99 من قانون البلدية.

(3) فريدة مزياي، المرجع السابق الذكر، ص 252.

الفصل الثاني: — مواقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

1- الرقابة السياسية: تقلصت أبعاد الرقابة السياسية بعد تبني التعددية السياسية، فأصبحت غير مباشرة أي توجيه الحزب لأعضائه بالمجلس الشعبي البلدي وتكيف الأنشطة العامة مع برنامج ومشروع الحزب الفائز.⁽⁴⁾

2- الرقابة التشريعية: البرلمانية: أن ينشأ في أي وقت لجنة تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، تتبين الرقابة أثناء مناقشة السلطة التشريعية للميزانية العامة للدولة منها ميزانية الهيئات المحلية، وتظهر هذه الرقابة لما تقدم الحكومة بيان سنوي عن السياسة إلى المجلس الشعبي الوطني وتعبه مناقشة عمل الحكومة، فيتم توجيه الأسئلة والاستجابات لوزير الداخلية والجماعات.⁽¹⁾

3- الرقابة القضائية: الرقابة على أعمال الإدارة العامة، منها البلدية بواسطة رفع دعاوى إدارية تتمثل في الإلغاء ودعوى التعويض.

4- الرقابة الإدارية (الوصايا): هي رقابة داخلية تعتبر خارجية بالنسبة للإدارة، كما أنها ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية أخرى.⁽²⁾

ثانيا: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي: يخضع أعضاء المجلس (المنتخبين) إلى رقابة إدارية (الوصايا) من طرف الجهة الولائية الوصية وتأخذ الصور التالية:⁽³⁾

1- التوقيف: يحدث عندما يتعرض المنتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه، يصدر القرار بالتوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية.

2- الإقالة: يصرح فيها الوالي فوراً بإقالة كل عضو تبين بعد انتخابه أن غير قابل للانتخاب. وتشترط لصحة الإقالة توفر السبب وكيفية الحل والشكل والإجراءات والهدف منها.

3- الإقصاء: يختلف الإقصاء عن الإقالة من حيث أنه إجرائي تأديبي وعقابي. الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي.

ثالثا: الرقابة على الأعمال:

تأخذ هذه الرقابة أشكال التصديق والإلغاء والحل وهي كما يلي:⁽⁴⁾

1- التصديق: يأخذ التصديق شكلين، التصديق الضمني والصريح.

⁽⁴⁾ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق الذكر، ص94.

⁽¹⁾ فريدة مزياي، المرجع السابق الذكر، ص260.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص95.

⁽³⁾ نفس المرجع، ص.ص97، 101.

⁽⁴⁾ محمد الصغير بعلي، المالية العامة، الجزائر- عنابة: دار العلوم، 2003، ص53.

الفصل الثاني: — مواقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

2- الإلغاء (البطلان): له شكلين البطلان المطلق والبطلان النسبي.

3- الحلول: يعتمد على القاعدة العامة وهي أن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقاً.

رابعاً: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة:

للرقابة على المجلس الشعبي البلدي ثلاث أركان يجب توفرها وهي كالتالي: (1) الأسباب (الحالات)، والاختصاص، والإجراءات.

1- الأسباب (الحالات): تم تحديد وحصر الأسباب و في الحالات التالية: (2)

- خرق أحكام دستورية، وإلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة.

- الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس، والاختلاف الخطير بين الأعضاء الذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس.

- ضم البلديات لبعضها أو تجزئتها وفي حالة حدوث ظروف استثنائية.

2- الاختصاص: تنص المادة من قانون البلدية على أنه يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على تقرير من وزير الداخلية.

3- الإجراءات: تحدث هذه الإجراءات للحفاظ على التمثيل والاختيار الشعبي بضمانات وحماية تتمثل في: - تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية كجهة وصية، واتخاذ مرسوم الحل في الاجتماع لمجلس الوزراء.

4- الآثار (النتائج): يترتب على المجلس الشعبي البلدي ما يلي:

- سحب صفة العضوية عن جميع الأعضاء بالمجلس يعين الوالي مجلساً مؤقتاً.

- إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي.

لقد عرفت المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، عدة تطورات تاريخية خاصة منذ الاستقلال، متأثرة في ذلك بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها البلاد، فلقد ظلت البلدية والمجلس الشعبي البلدي تابعة للدولة هذا ظهرت جملة من الإصلاحات متمثلة في قانون (1990) إلى غاية قانون البلدية لسنة (2011)، فالمجلس الشعبي البلدي ملزم في كل مرحلة لصنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية، مراعاة المصلحة

(1) محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص ص، 106-108.

(2) المادة 46 من قانون البلدية، 2011.

الفصل الثاني: — واقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

الوطنية قبل المصلحة المحلية، للبلدية في ظل التعددية السياسية لم تختلف عما كانت عليه في ظل المخططات الوطنية المركزية بسبب تعاضد دور الدولة على المستوى المحلي رغم الاعتراف باستقلالية الجماعة المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية، وفق قواعد النظام اللامركزي الذي كرسها النظام ذاته.⁽³⁾ هذا التداخل في تقرير السياسة المحلية مترجم عمليا في تعدد وسائل الرقابة على المجالس البلدية بمختلف أنواعها ومصادرها. غير أن القواعد القانونية التي نصت عليها تكوين المجالس وأعطائها صلاحيات جديدة في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية، إلا أن هذا الواقع يبقى محل انتقادات يستوجب الدراسة والبحث. إلى جانب تسليطنا الضوء لدور البلدية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية على ضوء الإصلاحات في الجزائر والواقع المعاش نذهب إلى دور الولاية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية في المبحث الموالي.

المبحث الثاني: دور الولاية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية في الجزائر

المطلب الأول: التطور التاريخي للتنظيم الولائي

تعد الولاية وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وبالتالي كلاهما يلعبان دورا رئيسيا في مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية.

فقد مر التنظيم الولائي في الجزائر بمرحلتين أساسيتين كالتالي: مرحلة الاستعمار ومرحلة الاستقلال.

أولاً: مرحلة الاستعمار

تبعاً إستراتيجيات وأهداف الاستعمار بالجزائر، فإنه يمكن تقديم الملاحظات التالية:⁽¹⁾

- تم إخضاع مناطق وإقليم الجنوب إلى السلطة العسكرية والقسم الشمال بداية إلى ثلاث عمالات (محافظات) الجزائر، وهران، قسنطينة وذلك في أفريل 1945. ومع نهاية فترة الاستعمار بالجزائر أصبحت 15 عمالة و91 دائرة.

- شكل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية صوراً لعدم التركيز الإداري، فهي لم تكن تعبير عن اهتمامات أو مصالح محلية، كما أنها كانت مجرد وحدة عسكرية للتمكين الاستعماري في إطار تنفيذ سياسته.

⁽³⁾ عزيز محمد الطاهر، "آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، مدرسة الدكتوراه، 2009، ص109.

⁽¹⁾ محمد الصغبر بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق الذكر، صص111-112.

الفصل الثاني: — مواقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

- هيمنت الاستعمار على إدارة وتسيير العمالة حيث كان يتمتع الوالي بصلاحيات واسعة، بحيث أنه أحدث نظام العمالة إلى هيئتين أساسيتين هما: مجلس العمالة والمجلس العام.

ثانيا: مرحلة الاستقلال

عمدت في هذه المرحلة السلطات العامة إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي، تمثلت في دعم مركز وسلطات عامل العمالة (الوالي) من جهة، وضمان قدر معين من التمثيل الشعبي.

تم استخلاف لجنة عمالية جهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي "C.D.I.E.S" سنة 1967.⁽¹⁾ التي تشكلت من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية للولاية. فعلى الرغم من دور هذا المجلس في اقتراح ومناقشة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بالولاية، فقد كانت مجرد هيئة استشارية.

اعتبرت الولاية كهيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية إلا بعد صدور دستور 1967، إلا أن تغير المعطيات الاقتصادية والسياسية أدى إلى تعديل أحكام القانون الولائي من ناحيتين أساسيتين:⁽²⁾

- توسيع صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي، حيث أصبح وسيلة للرقابة الشعبية.

- تدعيم وتأکید الطابع السياسي لهذه الهيئة من ناحية تشكيلها وتسييرها.

ترتكز الولاية على هيئتين هما:⁽³⁾ المجلس الشعبي الولائي والوالي.

المطلب الثاني: المجلس الشعبي الولائي

يعد المجلس الشعبي الولائي (A.P.W) هو جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب

الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره والسهر على شؤونه ورعاية مصالحه في هذا المطلب سنوضح كيفية التشكيل، وتسيير المجلس الشعبي الولائي.

أولا/ التكوين (التشكيل):

يخضع المجلس الشعبي الولائي في قضية العملية الانتخاب أو المنازعات الانتخابية كما هو الحال للمجلس

الشعبي البلدي. إن أعضاء المجلس الشعبي الولائي يتراوح ما بين 35-55 عضو إلى أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ بموجب الأمر المؤرخ في 9 أوت 1963.

⁽²⁾ محمد الصغير بعللي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق الذكر، ص 116.

⁽³⁾ عمار بوضياف، المرجع السابق الذكر، ص ص 113-114 .

⁽⁴⁾ المادة 99 من قانون الانتخابات. 1996.

الفصل الثاني: — مواقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

كما إن حالات عدم القابلية للانتخاب تتمثل فيما يلي:⁽⁵⁾

الأشخاص اللذين مارسوا أو سبق لهم أن مارسوا وظائفهم، ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الاختصاص هم: الولاة، ورؤساء الدوائر، الكتاب العاملون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاء، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال الولاية، مسؤولي مصالح الولاية.

ثانيا: التسيير:

تحدد كيفية انتخاب وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي من خلال عملية التسيير كما يلي:

1- **انتخاب الرئيس:** يعين رئيس المجلس الشعبي البلدي أعضاء القائمة الفائزة بالأغلبية، كما ينتخب رئيس

المجلس الشعبي الولائي لمدة 5 سنوات من طرف جميع أعضاء المجلس.⁽¹⁾

2- **الاختصاص:** تتمثل اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي في تسيير شؤون المجلس بواسطة ديوان

يتكون من موظفين بالولاية في وتنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية في مجال: الصحة العمومية

وحماية الطفولة و أشخاص ذو الاحتياجات الخاصة، السياحة والإعلام والاتصال، التربية والتعليم العالي

والتكوين، الشباب والرياضة والتشغيل، والسكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية، الفلاحة والري والغابات،

التجارة والأسعار والنقل، الهياكل القاعدية والاقتصادية التضامن مابين البلديات، التراث الثقافي، حماية البيئة،

التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ترقية المؤهلات النوعية المحلية. كما يساهم في إعداد مخطط تهيئة إقليم

الولاية ويراقبه.⁽²⁾

3- **الدورات:** تعقد دورات عادية وأخرى استثنائية لمجلس الشعبي الولائي هما:⁽³⁾

أ- **الدورات العادية:** يعقد المجلس أربع (4) دورات عادية في السنة مدة كل دورة 15 يوم يمكن تمديدها

إلى أكثر، وتعقد في تواريخ محددة مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر، ولا يمكن جمعها على خلاف الوضع في

البلدية.

ب- **الدورات الاستثنائية:** عندما تقتضي الحاجة إلى ذلك فإنه يمكن للمجلس أن يعقد دورات استثنائية،

سواءً بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي.

⁽⁵⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائري، مرجع سابق ذكر، ص118.

⁽¹⁾ نفس المرجع، ص119.

⁽²⁾ المادة 77،78 من قانون الولاية.

⁽³⁾ المادة 14،15 من قانون الولاية.

الفصل الثاني: — مواقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

4- **المداولات:** يجري المجلس الشعبي الولائي مداولات بحضور الأغلبية، وإذا لم يجتمع المجلس بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب، فإنه بعد خمسة (5) أيام من الاستدعاء الثاني تعد المداولة صحيحة حتى وإن لم يكتمل النصاب

هو نفس الشيء، كما تخضع للقواعد الأساسية التي تخضع لها البلدية

5- **اللجان:** حول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة التي تهتم بالولاية سواء كانت دائمة تختص في التربية والتعليم العالي والتكوين المهني، الاقتصاد والمالية، الصحة، والنظافة وحماية البيئة، الاتصال وتكنولوجيا الإعلام، تهيئة الإقليم والنقل، التعمير والسكن، الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة والشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب، التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل. ويمكن تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى تهم الولاية وتعتبر منحلة مباشرة عند انتهاء الأشغال. تشكل هذه اللجان عن طريق مداولة حيث تكون هذه اللجان تعكس التركيبة السياسية للمجلس. كما تعد كل لجنة نظامها الداخلي عن طريق التنظيم، وتصادق عليه.⁽¹⁾

المطلب الثالث: الوالي

نظراً لأهمية الدور الذي يقوم به الوالي ومركزه الحساس فقد ركز اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية⁽²⁾ لهذا سنتطرق في هذا المطلب إلى كيفية التعيين وإنهاء المهام الوالي وأهم صلاحياته كالتالي:

أولاً/ التعيين و إنهاء المهام

1- **التعيين:** يعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذه مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من وزير الداخلية.⁽³⁾ قد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بموجب النص الدستور المعدل سنة 1998، طبقاً للمادة 78 منه. لا يوجد - حالياً - نص قانوني يبين و يحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاية ذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي (إدارية و سياسة) تجعل عملية وضع قانون أساسي له من الأمور المعقدة.

2- **إنهاء المهام:** بالنسبة لانتهاء مهامه فهي تتم طبقاً لقاعدة توازي الأشكال بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه.

ثانياً: الصلاحيات

(1) المادة 33، 34، من قانون الولاية 2012.

(2) المادة 78 دستور 1996.

(3) محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية في الجزائر، مرجع سابق الذكر، ص 125.

الفصل الثاني: — مواقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، أنه يجوز على سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولاى، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلاً للدولة.

ثالثاً: الوالى كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولاى

بهذه الصفة يقوم الوالى بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية:

1- تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولاى: وذلك بموجب إصدار قرارات ولائية تحدد السياسة العامة المحلية، باعتباره جهاز تنفيذ لما يصادق عليه جهاز المداولة (م. ش.و).

2- الإعلام: يلزم القانون الولاية الوالى بضرورة إطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولاى بانتظام، خلال

الفترات الفاصلة بين الدورات على تنفيذ التوصيات الصادرة مداوات المجلس الشعبي الولاى.

يطلع رئيس المجلس الولاى سنويا على نشاط القطاعات الغير ممركرة بالولاية، كما يقدم الوالى تقرير

حول مدى تنفيذ المداوات المتخذة خلال الدورات السابقة.⁽¹⁾

3- تمثيل الولاية: خلافا للوضع فى البلدية، حيث يمثل رئيس المجلس البلدى البلدية، فإن مهمة تمثيل الولاية

مسندة قانونا للوالى، وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولاى.

يمثل الوالى الولاية فى جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية طبقا للتشريع السارى المفعول، كما يمثل الوالى

الولاية أمام القضاء ويقوم الوالى بإعداد مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولاى،

ويسهر الوالى على وضع المصالح والولائية ومؤسساتها العمومية، وحسن سيرها، ويتولى تنشيط ومراقبة

نشاطاتها. كما يقدم الوالى بيانا سنوي حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة.⁽²⁾

رابعاً: الوالى ممثل للدولة

يجسد الوالى صورة حقيقية لعدم التركيز الإدارى، نظرا للسلطات و الصلاحيات المسندة إليه باعتباره

مثلا للدولة فى إقليم الولاية. حيث تتجسد أهم الاختصاصات الموكلة للوالى، بالعديد من سلطات الضبط

الإدارى (الشرطة الإدارية) وفى مجال الضبط القضائى، كما هو الشأن بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدى.

1- الضبط الإدارى: يعد الوالى مسئولا للمحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العام، حيث توضع

تحت تصرف الوالى مصالح الأمن لتطبيق القرارات المتخذة فى إطار مهامه.⁽³⁾

⁽¹⁾ المادة 102، 104، 103 من قانون الولاية، 2012.

⁽²⁾ المادة 108، 109، من قانون الولاية، 2012.

⁽³⁾ المادة 118 من قانون الولاية، 2012.

الفصل الثاني: — مواقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

2- الضبط القضائي: يقيد الولاية بجملة من القيد في مجال الضبط القضائي، من أهمها: ممارسته لسلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة، وتوافر حالة الاستعجال، وعدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع جريمة. كما أن سلطة الوالي في هذه الحالة، مقيدة من حيث الزمان، أنه يترتب عليه أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة متخليا بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة.⁽⁴⁾ كما أن الوالي يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، واحترام رموز الدولة، وشعاراتها على إقليم الولاية.

إضافة إلى الولاية توجد "الدائرة" التي تستند لعدم التركيز الإداري على المستوى المحلي، وتعد هيئة إدارية محلية غير مستقلة، كونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية وليس لها أي استقلالية إدارية أو مالية فهي هيكل يتبع إداريا للولاية، ويمارس رئيس الدائرة مهامه، تحت سلطة الوالي وبتفويض منه، والذي يعين بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من الوزير الأول، ويتولى المهام التالية:⁽¹⁾

- العمل على تقريب الإدارة العامة وأعمالها من مواطني الدائرة.

- القيام بتطبيق القوانين والأنظمة.

- تطبيق توجيهات الحكومة.

- الإشراف على تسيير المصالح الإدارية في الدائرة والمؤسسات العمومية.

- يتلقى رؤساء الدوائر تفويضا من الدولة بغرض تحضير المخططات البلدية للتنمية، والمصادقة على مداوالات المجالس الشعبية البلدية.

كما يمثل رئيس الدائرة الدولة في إقليمه، حيث يقوم برفع التقارير إلى الوالي لإبلاغه بكل قضية هامة، وبذلك تعد الدائرة هزة وصل بين البلدية والولاية باعتبارها جهاز إداري غير مستقل عن الولاية، يساعدها في أداء مهامها ويخفف أعبائها، ويعمل تحت إشرافها وهكذا تعتب فاعل أساسيا في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية. وبذلك تحدث تنمية محلية.

المطلب الرابع: الرقابة على الولاية

⁽⁴⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 131 .

⁽¹⁾ حسين عبد القادر، "الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: الدراسات الأورو متوسطية، جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2011، ص 160.

الفصل الثاني: — مواقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

تخضع الولاية، باعتبارها هيئة إدارية، إلى مختلف صور و أنواع الرقابة التي تعرضنا لها في معالجتنا للنظام الرقابة المبسطة على البلدية. وعليه سنتطرق إلى الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي الولائي سواء بالنسبة: لأعضائه، وأعماله ومداوماته، لضمان تنفيذ السياسة العممة المحلية.

أولاً: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تمارس جهة الوصاية (الإدارة المركزية) رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي ، من حيث إمكانية: توقيف "Suspension"، أو إقالة، أو إقصاء كما هو الحال التنظيم البلدي، ويحدث ذلك بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.⁽²⁾

ثانياً: الرقابة على الأعمال

تمارس على الأعمال وتصرفات ومداومات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من قبل جهة الوصاية، المتمثلة أساساً في وزارة الداخلية. أما قرارات الوالي كمثل للدولة، فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية (الوزارة)، باعتباره مرؤوساً، بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج.⁽¹⁾

وعلى كل، فإن مظاهر وصور تلك الرقابة إنما يتمثل في إجراءات: التصديق بنوعيه الضمني والصريح، والإلغاء بكيفية تكاد تكون متماثلة مع ما هو سائد في التنظيم البلدي.

ثالثاً: الرقابة على الهيئة (المجلس الشعبي الولائي)

إن قانون الولاية الحالي لا يخول للسلطة المركزية توقيف "suspension" المجلس الشعبي الولائي، حيث يسمح له بحله، وهو مالا يختلف، في جوهره، عن حل المجلس الشعبي البلدي سواء من حيث: أسبابه (حالاته)، أو الجهة المختصة به (الأداة القانونية)، أو آثاره (نتائجه).

المبحث الثالث: الشراكة المحلية كآلية لصنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية في الجزائر

من أجل المساهمة في عمليتي صنع وتنفيذ القرارات، يمكن للمواطنين المحلي المشاركة في الانتخابات، واختيار الممثلين في مختلف مستويات الحكم. هذا ما يعزز الثقة ويزيد في نسبة قبول القرارات السياسية من جانب المواطنين، الأمر الذي يعني زيادة الخبرات المحلية، وتوفر فرص متساوية للجميع، وبذلك تحقيق الكفاءة

⁽²⁾ المادة 40،41 من قانون الولاية، 2012.

⁽¹⁾ محمد الصغير بعللي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 131

⁽²⁾ نفس المرجع، ص 131.

الفصل الثاني: — مواقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

والفعالية للأجهزة المحلية، لتحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشاريع تلي احتياجات المواطنين في إطار تشارك كل الأطراف المحلية الرسمية والغير الرسمية من مجتمع مدني وقطاع خاص. نتيجة لما سبق، حدث الانتقال من نظام محلي تسيطر فيه المجالس المحلية المنتخبة إلى نظام محلي يشارك فيه القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية. يدل هذا النظام (الحكومة المحلية) "Local Governance" على "نوع العلاقة بين الحكومة والمواطنين"⁽³⁾، لهذا سنتناول في هذا المبحث دور كل من المجتمع المدني والقطاع الخاص في صنع وتنفيذ سياسة عامة محلية .

المطلب الأول: دور المجتمع المدني في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية في الجزائر

إن من بين الركائز الأساسية التي أنشأت من اجلها الإدارة المحلية ، هو إشراك أكبر قدر من المواطنين من أصحاب التخصص وذوي الكفاءات والفنيين والفاعلين في المجتمع، لذا فوضت السلطات المحلية بعض من صلاحياتها لصالح المجتمع المحلي من اجل المساهمة في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية. وإذا كانت المجلس الشعبي المحلية هي الإطار والتنظيم الرسمي الذي يتم فيه تجسيد مبدأ المشاركة.⁽¹⁾ لذا فإن مفهوم المجتمع المدني في الجزائر كما يقول "عبد الناصر جابي" أستعمل كوسيلة لإخراج النظام السياسي الجزائري من أزمته ومساعدته للتخلص من مرجعيته الاشتراكية، نحو مرجعية جديدة، ومن وظائفه توسيع القاعدة الاجتماعية للنظام السياسي وإبعاد بعض الفئات الاجتماعية الأخرى.⁽²⁾ في هذا المطلب سنحاول التعرض إلى أدوار مؤسسات المجتمع المدني في الأحزاب السياسية، والنقابات، والجمعيات كالتالي:

أولاً: دور الأحزاب السياسية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية:

تساهم الأحزاب السياسية في صنع وتنفيذ السياسة العامة في الجزائر كإحدى قنوات المشاركة السياسية للمواطن، فهي تقوم بالتعبير عن اهتمامات المواطنين ومطالبهم العامة والعمل على تحقيقها من قبل الحكومة بفعل الضغط الذي تمارسه الأحزاب على صانع السياسة العامة المحلية من جهة، وكذا نقل رغبات وسياسات وقرارات المجالس الشعبية والولائية إلى المواطن والعمل على تعبئة الجهود المتباينة إزاءها، فمثلاً: عند قيام المجالس المحلية بدورها لصنع سياسة عامة محلية، يتم اجتماع الأحزاب السياسية مع نوابها قبل الشروع في التصويت

⁽³⁾ يومدين طاشمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر" اطلع عليه من الموقع الإلكتروني بتاريخ: 25/ 03/ 2013،

<http://sciencesjuridiques.ahlamontada.net/t197-topic>

⁽¹⁾ غزير محمد الطاهر، المرجع السابق الذكر، ص41.

⁽²⁾ مصطفى كيجل، "دور المجتمع المدني في التأسيس للحكم الرشيد"، ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، الجزء الأول، سطيف الجزائر، 08 و09 أفريل 2007.

الفصل الثاني: — مواقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

على مشروعاتها، لإعلامهم بموقف الحزب منه، وحثهم على التصويت بناء على ذلك الموقف⁽³⁾، كما يظهر خضوع النواب لتعليمات وتوجيهات قادتهم في لكل من جبهة التحرير الوطني، وحزب العمال حركة مجتمع السلم، وحركة النهضة... إلخ. حيث يمثل النائب بصفة كاملة لأوامر حزبه عند الاقتراحات أو عند تدخلاته أثناء المناقشات.

فخلال الانتخابات المحلية لسنة 2012، فاز التجمع الوطني بـ 24 مقعدا، مقابل 17 مقعدا لحليفه حزب جبهة التحرير الوطني، بينما لم يتحصّل "نكتل الجزائر الخضراء" على أيّ مقعد، الانتخابات البرلمانية والمحلية⁽⁴⁾.

ثانيا: دور الجمعيات والنقابات في صنع السياسة العامة في الجزائر:

1- الاستشارة أثناء صنع السياسة العامة:

تسمح بالاستشارات التي تقوم بها المؤسسات الرسمية لممثلي المجتمع المدني⁽¹⁾، وتوقف الاستشارة عند حد الاستماع الشفهي خلال الاستقبال أو الاجتماعات التي تخصص لهذا الغرض، أو طلب ملاحظات مكتوبة في بعض الأحيان، ويتم تقديم وعد بأنها ستأخذ بعين الاعتبار عند صدور النص القانوني أو مشروع الإصلاح. دون التأكيد من مدى تحقيق هذا الوعد ومن دون إمكانية المراجعة في حالة عدم الوفاء به أصلا. محدودية هذه الاستشارة، تتأكد من جهة أخرى، إذا عرفنا أنها في الغالب تقتصر على قيادة الجمعية ورئيسها تحديدا الذي يعوض الجمعية في علاقاته بالهيكل الرسمية. هذا النوع من "الاستشارات" لا تستفيد منها الجمعيات الصغيرة والمحلية التي يتم التعامل معها في الغالب، بعد اتخاذ القرار وليس قبله، كوسيلة اتصال وتبليغ للمواطنين لتمرير القرارات المتخذة شعبيا.

في واقع هذا الذي جعل الجمعيات القريبة في اهتماماتها، تلجأ إلى تنسيق جهودها على شكل شبكات وفيدراليات، بغية التأثير أكثر على القرار والمشاركة في الاستشارة حوله. شكل تنظيمي جديد سمح ب بروز فيدراليات عديدة في ميدان التكفل بأصحاب الحاجات الخاصة على سبيل المثال في علاقاتهم بالمؤسسات

⁽³⁾ ابتسام قرقاح، دور الفواعل الغير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر 1989-2009، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: السياسة العامة والحكومات المقارنة، جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2011، ص55.

⁽⁴⁾ مرازقة عبد الغفور، "إصلاحات السياسية في الجزائر: تحديات وآفاق"، أطلع عليه من الموقع: بتاريخ: 2013/ 05 / 19

الفصل الثاني: — مواقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

الرسمية. نفس الاتجاه التنظيمي الملاحظ على جمعيات البيئة وحتى المرأة التي تمككها على شكل شبكات وفيدراليات.⁽²⁾

2- تقديم مقترحات للسياسة العامة:

تعمل بعض تنظيمات المجتمع المدني من جمعيات أو نقابات على تقديم مقترحات أولية لبرامج العمل لمواجهة مشكلة ما، أو تقديم مقترحات تتعلق ببعض السياسات العامة لدى السلطات العمومية المعنية، وكمثال على ذلك المقترحات التي تقدم بها إتحاد الفلاحين لوزير الطاقة والمناجم ووزير الفلاحة المتعلقة بسياسية تسويق الأسمدة وتزويد الفلاحين بها، وتضمن المقترح ضرورة توزيع الأسمدة عن طريق تعاونيات الحبوب والبقول الجافة بالولايات والتعاونيات المعتمدة من طرف وزارة الفلاحة. وتم تقديم هذا المقترح على إثر اتخاذ وزارة الداخلية والجماعات المحلية بالتعاون مع وزارة الطاقة والمناجم القرار تقنين المتاجرة في الأسمدة الكيميائية منعاً لتسرب بعض المواد الكيميائية التي تستخدم في صناعة الأسمدة، حيث اتضح أنه أكثر من 50 طن من الأسمدة. كانت موجهة للإرهاب.⁽³⁾

3- الضغط من أجل تحقيق سياسة عامة معينة:

تلجأ النقابات في كثير من الأحيان للضغط على الحكومة لأجل صنع أو تنفيذ سياسة عامة، عن طريق الإضرابات وخير مثال على ذلك الإضراب شبه مفتوح للنقابات المستقلة للتعليم العالي لقطاع الصحة العمومية، نتيجة الإعلان عن شبكة الأجور الجديدة في سبتمبر 2007. حيث صرح رئيس نقابة الأساتذة الاستثنائيين الجامعيين "نور الدين زيدوني" بأنهم سيواصلون نشاطاتهم مع بقية أطباء القطاع التابعين للنقابات المستقلة بطريقة موحدة حتى تستجيب السلطات العمومية لمطالبهم⁽¹⁾ خاصة وأن السلطة التنفيذية رفضت أية علاقة مع هذه النقابات، وقد تجسد هذا في طعن الوزير الأول "أحمد أويحي" ، لهذا الإضراب الذي اعتبره مخالفاً للتشريعات والقوانين، وبذلك غلق أويحي باب الحوار والنقاش مع هذه النقابات. وتم تطبيق هذا القرار من قبل وزارة الصحة في جانفي 2009، هذه الأخيرة التي التزمت الصمت وعدم الاكتراث بمطالب النقابات.⁽²⁾

⁽²⁾ عبد الناصر حابي، تقييم وطني لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام في الجزائر: الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية، أطلع عليه من الموقع

بتاريخ: 09 / 02 / 2013: <http://www.oecd.org/document/.html>

⁽³⁾ نفس المرجع، ص68.

⁽¹⁾ ب. مصطفى، الأساتذة الاستثنائيون في إضراب مفتوح بداية جانفي المقبل، الخبر اليومي، العدد: 18، ديسمبر 2008، ص7.

⁽²⁾ إبتسام قرقاح، المرجع السابق الذكر، ص70.

الفصل الثاني: — واقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

بعد هذا الضغط تم اعتراف وزارة الصحة بشرعية مطالب النقابة وتم فتح حوار بين مختلف ممثلي نقابات القطاع، وأمر جميع المؤسسات الإستشفائية المتواجدة على مستوى البلديات بحل القضايا العالقة مع جميع فئات وشرائح موظفي المنظومة الصحية.

المطلب الثاني: دور القطاع الخاص في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية

لعب القطاع الخاص في الجزائر شوطا كبيرا في تكوينه، كما أشرنا سابقا بأن الدولة الحديثة تستند إلى فواعل منها القطاع الخاص، في عملية صنع وتنفيذ سياسة عامة محلية، وسيادة مفهوم الشراكة في هذه العملية، إذ يستوجب علينا إدراج القطاع الخاص، لما له من الأهمية، فتنامي عدد ونوعية منظمات القطاع الخاص في الجزائر، وكذلك زيادة عدد الاجتماعات بين الحكومة وممثلي منظمات القطاع الخاص، أحد المؤشرات الأساسية الدالة على زيادة قوة منظمات القطاع الخاص وتنامي دوره في التأثير على صنع السياسة العامة، إلا أن التقييم الحقيقي لا يتوقف على عدد المنظمات أو عدد الاجتماعات، وإنما التقييم الحقيقي يعتمد على المعيارين التاليين: (3)

1- مدى تأثير منظمات القطاع الخاص في توجهات القرارات السياسية والاقتصادية.

2- مدى الاستجابة من قبل الحكومة لطلبات تنظيمات القطاع الخاص.

وفي ضوء هذين المؤشرين سيتم تحليل العناصر التالية:

أولاً: العلاقة بين منظمات القطاع الخاص والحكومة:

يعد القانون 21 الصادر في أوت 1982 بداية ظهور النظام الجديد الذي تكفل بإعادة تنظيم الاقتصاد والمجتمع وفق منطق التنمية، حيث يحمل هذا القانون رغبة صريحة للسلطة لإدماج القطاع الخاص في التنمية، وقصد بشكل جلي: "تحديد الإطار القانوني الذي يقتضي مشاركة ومساهمة أرباب العمل الخواص في جهود التنمية الوطنية، في نشاطات لا يمكن للقطاع العام التكفل بها" (1)

من خلال هذا القانون بدأت تتطور العلاقة بين منظمات القطاع الخاص والحكومة من خلال ارتباطهم بعقد اجتماعي واقتصادي، وأصبحت قاعدة العلاقة بينهما تقوم على الاستشارة والحوار. وبهذا تتمكن منظمات القطاع الخاص التأثير سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة في النشاط الاقتصادي واتخاذ القرارات السياسية، من خلال: (2)

(3) ابتسام قرقاح، المرجع السابق الذكر، ص 98.

(1) المرجع نفسه، ص 99.

(2) سلوى شعراوي جمعة، إدارة شؤون الدولة والمجتمع: تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، القاهرة: مركز الدراسات واستشارات الإدارة العامة، 2002، ص 125.

الفصل الثاني: — مواقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

-وضعها للخطة الاقتصادية والتنموية.

-استشارتها من قبل الحكومة قبل اتخاذها للقرارات.

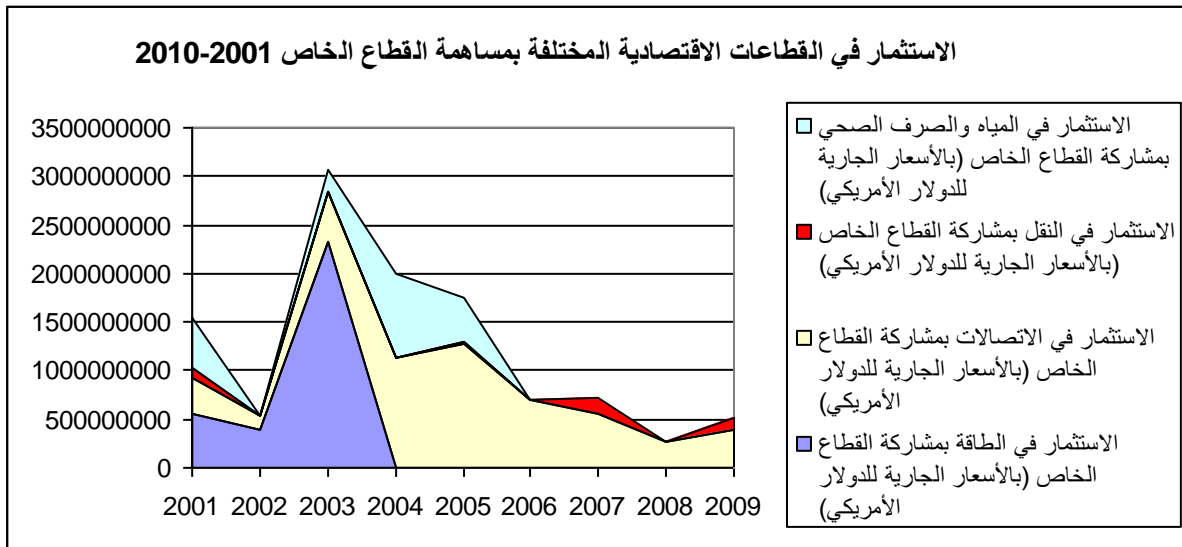
-صنع السياسات العامة للدولة.

-تسهيل تصدير المنتجات المحلية.

كذلك استفادت الحكومة من اقتراحات وآراء منظمات القطاع الخاص، التي أصبحت تأخذ بعين الاعتبار، كدعوة" منظمات أرباب العمل الخواص (الباترونا) الحكومة إلى ضرورة العودة لنظام عطلة نهاية الأسبوع العالمي. والتي يعتبر مطلبها الأساسي منذ 1996، غير أن الحكومة لم تتخذ أي قرار بخصوص ذلك، وقد شرعت هذه المنظمات في تطبيقه دون انتظار قرار رئاسي يلغي بموجب المرسوم الرئاسي الذي أقره الراحل "هواري بومدين" سنة 1976، ويرجع سبب اتخاذها إلى مثل هذا القرار إلى الخسائر التي يتكبدها جراء غياب تنسيق مع المتعاملين معهم في الخارج، مما دفع الحكومة بإصدارها قرار تغيير العطلة الأسبوعية. في جويلية 2009.⁽³⁾

إذن تكمن أهمية دور مؤسسات القطاع الخاص في الدولة بتحريك الاقتصاد المحلي والوطني الجزائري سنوضحه في الجدول التالي:

الشكل 01: استثمار القطاع الخاص في القطاعات الاقتصادية المختلفة بمساهمة القطاع الخاص 2001-2010



المصدر: عبد القادر بربيش، "دور القطاع الخاص في الجزائر في تعميق مبادئ وممارسات المسؤولية الاجتماعية للشركات"، بحث مقدم إلى الملتقى الدولي الثالث بجامعة بشار "منظمات الأعمال والمسؤولية الاجتماعية"، متحصل عليه بتاريخ: 2013/05/19، <http://www.google.dz/url?sa=t&rct=j&q>

⁽³⁾ مراد حماد وغنية قمرأوي، منظمات الباترونا والمركزية النقابية تدعوان إلى ضرورة العودة لعطلة الأسبوع: اختلاف العطلة الأسبوعية تكبد الجزائر خسائر بمليار دولار سنويا، الشروق اليومي، العدد 17-2643، جويلية 2008، ص3.

الفصل الثاني: — مواقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

كما أن إصدار الحكومة لقرارات قانون المالية التكميلي 2009 في أواخر جويلية هو خير مثال: عدم استشارة الحكومة لمنظمات القطاع الخاص، وعلى حد تعبير مسؤولي هذه المنظمات، أن: الحكومة لم تحترم العقد الذي بينهما، متسائلين عن كيفية اتخاذ قرارات خطيرة بصورة فجائية تم السرعة في تنفيذها، دون أي تمييز، وهو ما يساهم في قتل العديد من المؤسسات وتوقيف نشاطها، ويمس هذا القرار حتى المؤسسات العمومية⁽¹⁾

ثانيا: التعاون بين منظمات القطاع الخاص للتأثير على السياسة العامة للحكومة:

تعاون مختلف منظمات القطاع الخاص فيما بينها، خاصة المشتركة في المصالح، لأجل التأثير على صنع السياسة العامة للحكومة وجعلها تصدر قرارات تخدم مصالحها وأهدافها، من خلال طرح مشاكلها والإلحاح على الحكومة للاستجابة لها دون معارضة، بعقد اجتماعات طارئة معها، أو إيصالها عن طريق الشكاوى ووسائل الإعلام، مثل: مباشرة منظمات أرباب العمل الخواص المشاورات واللقاءات فيما بينها للنظر في المساعي التي يمكن القيام بها فيما يخص قرارات قانون المالية التكميلي 2009، هذا ما دفع بالمنظمات إلى التكتل والتعاون لأجل إلغاء هذه القرارات أو النظر فيها، كما دعت إلى لقاء استثنائي وعاجل بينها وبين الوزير الأول " أحمد أويحيي"، لدراسة هذا الوضع دراسة وافية وموضوعية للواقع دون المساس بمصالح المنتجين.⁽²⁾

من خلال ما سبق يلاحظ أنه على الرغم من محاولة منظمات القطاع الخاص رفض هذه القرارات، إلا أن الحكومة تسعى لتهدئتها وتحاول الحفاظ على علاقة جيدة معها، في نفس الوقت تظل مصرّة على قراراتها وتحاول تنفيذها لأنها تجد في هذه القرارات المحافظة على الموارد المالية المحلية والوطنية وليس مصالح هذه المنظمات فقط.⁽¹⁾

ثالثا: الضغط من أجل إيقاف العمل لسياسة معينة:

عندما لا تتماشى بعض السياسات العامة مع مصالح بعض مؤسسات القطاع الخاص، فإنها تسعى بكل وسائل الضغط التي تملكها لإيقاف تلك السياسات المحلية والوطنية، وكمثال على ذلك استطاعت المافيا المالية والسياسية أن تلعب دورا محوريا في إنهاء العمل بسياسة اقتصاد الحرب التي تبناها رئيس الحكومة السابق "بلعيد عبد السلام" والقائمة على تخفيض الواردات وتأجيل الاستثمارات بحيث يصبح التسيير مركزيا مع عودة

⁽¹⁾ ابتسام قرقاح، المرجع السابق الذكر، ص 101 .

⁽²⁾ حفيظ صوالي، " حالة طوارئ في أوساط منظمات أرباب العمل بعد قرارات قانون المالية التكميلي: الدعوة للقاء عاجل بين الباترونا والوزير الأول أحمد أويحيي"، الخبر اليومي، العدد: 11 ، 5725، أوت 2009 ، ص 3 .

⁽¹⁾ ابتسام قرقاح، المرجع نفسه، ص 102 .

الفصل الثاني: — مواقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

الدولة إلى احتكار التجارة الخارجية. هذا الاحتكار يهشم القطاع الخاص لا يخدم مصالحها، الأمر الذي دفعها على ممارسة الكثير من الضغوطات على الحكومة إلى أن أجبرتها على إنهاء العمل بها⁽²⁾

رابعا: مدى استجابة الحكومة لطلبات منظمات القطاع الخاص:

من أجل إعطاء دور متزايد للقطاع الخاص، تم الإسناد إليه في وضع السياسات والتوجهات الاقتصادية وتنفيذها، من خلال الاستجابة لمطالبه خاصة في مجال الاستثمار، عن طريق وضع قوانين وهيئات تدعم الاستثمار، إضافة إلى وضع برامج تنموية تهدف إلى تحسين أداءه، وتدعيمه من طرف البنوك. وأهم قوانين وهيئات تدعيم الاستثمار هي:

قانون رقم 10-90 المؤرخ في 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض والذي أعتبر قطيعة مع السياسات الاقتصادية السابقة، وبداية لفتح الاقتصاد الوطني أمام المبادرة الخاصة. وأعطى هذا القانون امتيازات لصالح القطاع الخاص، حيث جاء فيه إلغاء التمييز وإرساء مبدأ توحيد المعاملة بين المؤسسات الخاصة والعامة، والحصول على الائتمان وإعادة التمويل من البنك المركزي، والقانون رقم 91-19 المؤرخ في 19 فيفري 1991، المتضمن تحرير التجارة الخارجية، أي يضمن حرية التجارة للقطاعين العام والخاص بنفس المعايير والشروط، وقانون رقم 93-12 المؤرخ في أكتوبر 1993، يساهم في ترقية الاستثمار. وأبرزها الأمر الخاص بتطوير الاستثمار رقم 03-01 الصادر في 20 أوت 2001 المتضمن:

-إلغاء التمييز بين الاستثمارات العمومية والخاصة والمساواة في التصرف بين الاستثمارات الخاصة والأجنبية.
-مرافقة وتسهيل عملية الاستثمار من خلال وضع شبك موحد فعلي يخلق له فروع على المستوى المحلي، بالإضافة إلى توجيه عقلائي لشروط منح الفوائد الضريبية وشبه الضريبية.
-تسهيل المسار الإداري لعملية الاستثمار.

حل الوكالة الوطنية لترقية الاستثمارات (APSI) ودعمها ومتابعتها وتعويضها بشباك موحد في شكل الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار* (ANDI).

أما بالنسبة لهيئات دعم الاستثمار فقد تم وضعها من طرف السلطات العمومية للحد من القيود التي تفرض على الاستثمار الخاص، واتخاذ إجراءات لتشجيعه.⁽¹⁾ وقامت الحكومة بوضع برامج تنموية لأجل تنمية الاقتصاد الوطني وللإستجابة لمنظمات القطاع الخاص وتمثل هذه البرامج في:

⁽²⁾ نفس المرجع، ص 102.

* الشباك الموحد: هو جهاز في هيكل الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار (ANDI) يضم ممثلين محليين للوكالة إضافة إلى الإدارات والأجهزة المعنية بالاستثمار. الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار: (ANDI) هي مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلالية المالية مهمتها التعاون مع القدرات والأجهزة المعنية كأمين الترقية، تطوير الاستثمار.

الفصل الثاني: — واقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

— برنامج الإنعاش الاقتصادي 1994-1998.

— البرنامج التكميلي 2005_2009.

خامسا /مساهمة القطاع الخاص في سياسة التشغيل:

يفوق القطاع الخاص بمساهماته في سياسة التشغيل بنسبة كبيرة جدا مقرونا بالقطاع العام، على الرغم من إحصائيات التشغيل في الجزائر غير محدودة بدقة، مما يجعل من الصعوبة تقدير حصة القطاع الخاص في التشغيل، حيث صرح الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في 31 ديسمبر 2006 أن القطاع الخاص يشغل ما يعادل 1.190.986 عامل. من جهة أخرى والذي يفرق في إحصائيات التشغيل بالنسبة، ONS صرح الديوان الوطني للإحصائيات للقطاع العام والخاص، بوجود 8.045.000 أجير سنة 2006 منهم % 63 يشتغلون في القطاع الخاص أي ما يعادل 5.081.000 أجير والذين يتوزعون في النشاطات التالية: زراعة % 26,6، البناء والأشغال العمومية % 22,1، الصناعة 13,1 هذا راجع إلى برامج الإنعاش الاقتصادي والبرنامج التكميلي.⁽²⁾

عرف هذا المجال انتعاشا من خلال:

— التدابير التشجيعية والتحفيزية من قبل السلطات العمومية دف تشجيع الاستثمارات في الجزائر لخلق مناصب عمل.

— توجه الجماعات المحلية إلى بعض نشاطات القطاع الخاص وعلى الخصوص المؤسسات الصغيرة من أجل ترقية التشغيل.

— تشجيع منح القروض البنكية لفائدة الاستثمارات المنتجة ذات القدرة العالمية للتشغيل بفوائد منخفضة،⁽¹⁾ وقد استحدثت المؤسسات الصغيرة والمتوسطة حسب تصريح وزير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة "مصطفى بن بادة" أكثر من 5.1 مليون منصب شغل منذ عام 2004، وقد أخذ القطاع الخاص أكبر نسبة من التشغيل.⁽²⁾ خاصة قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الخاصة حيث توفر مناصب شغل بنسبة أكبر من المؤسسات العمومية.

⁽¹⁾ ابتسام قرقاج، المرجع السابق الذكر، ص 106 .

⁽²⁾ إكرام مياسي، الاندماج في الاقتصاد العالمي وانعكاساته على القطاع الخاص في الجزائر، مذكرة الماجستير في علوم التسيير، جامعة الجزائر ، قسم علوم التسيير، 2008، ص. 87

⁽¹⁾ أحمد سليمان، السياسة العامة في مجال التشغيل ومكافحة البطالة في الجزائر، مداخلة أقيمت بالملتقى العلمي حول: السياسات العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع، الجزائر، جامعة سعيدة، 26 و27 أبريل 2009، ص 6 .

⁽²⁾ ابتسام قرقاج، المرجع السابق الذكر، ص 113 .

الفصل الثاني: — مواقع الجماعات المحلية في الجزائر على ظل إصلاحات 2011-2012

نستنتج إن الاختلافات الواضحة والمتجلية في الأدوار التي لعبتها الجماعات المحلية في عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية، كانت تتحدد بناء على توجهات وخيارات القيادة السياسية، ولعل الأنماط والنماذج التنموية التي تبنتها الجزائر خلال مراحل تطورها، سواء أثناء فترات المخططات التنموية أو فترة الثمانينات أو مرحلة الإصلاحات الاقتصادية والسياسية والإدارية، يؤكد تغير دور الجماعات المحلية من أجهزة فعالة في تنفيذ المخططات التنموية، اقتصر دورها في تقديم خدمات للمواطنين، حيث انتزعت منها كل الصلاحيات ذات البعد الاقتصادي تماشيا والإصلاحات الجديدة المتمثلة في تبني الاتجاه النيولبرالي الذي يقلص من دور الدولة في العمل الاقتصادي وإحلال هذا الدور إلى أجهزة عدم التركيز مثل المديرية التنفيذية الولائية في إطار مشاريع قطاعية بتمويل مركزي، وبرغم هذه الصلاحيات والاختصاصات التي خصصها القانون الجزائري للجماعات المحلية بهدف تكريس الحقوق السياسية والاجتماعية والاقتصادية للمواطنين إلا أنه تعددت جوانب التقصير من طرف هذه الهيئات المحلية. من المفترض أن تكون أجهزة لصناعة الحلول تحولت إلى أجهزة تشكو المصاعب وتنتج العجز على توفير أسباب راحة المواطنين . برغم من وجود قوانين تدعو لمشاركة المجتمع المحلي في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية عبر المجالس المحلية بشكل ديمقراطي يعالج فيه كل القضايا، والإشغالات والتطلعات المحلية.

الفصل الثالث

تقييم دور الجماعات المحلية بالجزائر في ظل

إصلاح قانون 2011-2012

إن التقييم لدور الجماعات المحلية بالجزائر في عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية في ظل الإصلاحات قانون البلدية والولاية لسنة 2011-2012، الذي يقتضي التدقيق في كل من القانونين ومدى مطابقتها للواقع العملي. وعلى هذا الأساس توجب علينا الوقوف أمام أهم التحديات التي تواجه دور الجماعات المحلية أثناء تأدية مهامها وصلحياتها، والحلول الواجب مراعاتها لضمان سير أحسن لدورها.

المبحث الأول: تحديات (عوائق) صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية

في سبيل التطرق في هذا المبحث إلى أهم التحديات (العوائق) التي تواجه عمليتي صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية في الجزائر. فعلى الرغم من وجود دوافع القوى الداخلية والخارجية لإحداث التغيير في السياسات والقوانين حتى تتماشى والتحولت الاجتماعية الكبرى، إلا أن بيئة الجماعات المحلية مازالت تعتمد في تعاملها مع البيئات الاجتماعية والاقتصادية في النظام البيروقراطي أثناء التحولات الكبرى التي شهدتها، وسلوك القيادة البيروقراطية مازال يستند على الأسلوب التقليدي القائم على سد الثغرات، واتخاذ شكل رد الفعل في التعامل مع الأوضاع الجديدة، بدلا عن الاعتماد على مدخل إدارة التغيير وإشراك كل الفواعل في البيئة المحلية.⁽¹⁾ كل هذا أفرز كل مظاهر الفساد وعرقلة عجلة التنمية. وفي ظل هذا المبحث يتم التطرق إلى بعض التحديات (العوائق) والرهانات التي تواجه دور الجماعات المحلية. سيتم في المطالب التالية.

المطلب الأول: المعوقات السياسية لصنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية

السنوات الأولى لتجربة الانفتاح الذي جاء كنتيجة لأحداث أكتوبر 1988، انطلقت ديناميكية سياسية عادت بالنظام الجزائري إلى سابق عهده، -أيام الأحادية تقريبا- باستثناء تعدد الأحزاب وبعض الصحف المستقلة أقيمت لأنه لا مفر منها لتجنب الضغوطات الخارجية، ومن أهم سماته توطيد السلطوية وقلة الفعالية: السلطوية المتشددة وقلة الفعالية في مجال الحريات الفردية والجماعية وحرية التعبير والتنظيم وحقوق الإنسان، وحرية الإعلام واستقلال القضاء ودولة القانون وفعالية الحكومة ونوعية المؤسسات والتنظيم والبيروقراطية والفساد.*

⁽¹⁾ بومدين طاشمعة، المرجع السابق الذكر، أطلع عليه من الموقع: بتاريخ: 24/02/2013، <http://sciencesjuridiques.ahlamontada.net/t197-topic>

* نتيجة للضغوطات الدولية التي توضع الجزائر في مؤخرة التصنيفات الدولية وتمنح في تقييماتها أسوأ الدرجات. ففي تقييم البنك العالمي لـ 175 بلدا سنة 2001 وضعت الجزائر في ضمن الربع الأخير منها فيما يخص نقل التنظيمات وفعالية الحكومة ودولة القانون، وفي مجال الفساد تقع الجزائر في الثلث الأخير من البلدان المدروسة في سنة 2008 رتبت الجزائر في التقديرات الدولية ضمن الأنظمة السلطوية بعلامة 3.32 من 10، وفي ميدان الفساد أخذت المرتبة 105 من بين 178 بلدا شملهم تحقيق منظمة الشفافية

الفصل الثالث: تقييم دور الجماعات المحلية بالجزائر في ظل إصلاح قانون 2011—2012

ويمكن تحديد أهم المعوقات السياسية في النقاط التالية:

- ضعف مستوى الثقافة السياسية، وغياب الوعي السياسي والمشاركة السياسية لأفراد المجتمع المحلي وهو ما يتيح الفرصة لتفرد المسؤولين باتخاذ القرارات دون مناقش أو منافس، كما نلاحظ الشكل الذي تتخذه المشاركة السياسية على المستوى المحلي، تتم عبر العلاقات القرابية، والشخصية، بل وتصبح العلاقات القبلية عنصرا يراهن به في خضم الصراع والتنافس حول السلطة إلى علاقات زبونية*.
- غياب مصداقية هياكل الدولة وعدم قدرتها على مكافحة الفساد.
- عدم توفير الحماية للمنددين والفاضحين للفساد وهو ما أدى إلى تفشي هذه الظاهرة.
- عدم نجاعة نوعية التسيير والتخطيط المعتمدين حاليا.
- على الرغم من وجود ترسانة قانونية جد صارمة تحارب ظاهرة الفساد بمختلف أنواعه، إلا أنها لم تقدر على مكافحتها.
- رمي مسؤولية معالجة الفساد على الجهاز القضائي رغم أن دور العدالة علاجي لا وقائي، وبطأ استجابة العدالة في للمخالفات.
- نقص آليات المحاسبة بالإضافة إلى غموض قوانين التي تحكمها⁽¹⁾.

- انعكس تهميش الفواعل غير الرسمية سلبا على عملية صنع السياسات العامة المختلفة في الجزائر. لهذا نجد أن سياسات الاختيارات والاقتصادية إلى الاعتماد على فئة من التكنوقراطيين بهدف الإشراف على تطبيق المشروع

الدولية سنة 2010. وفي التقرير الذي نشرته منظمة العفو الدولية يوم 12 مايو المنصرم عن حالة حقوق الإنسان في العالم سنة 2010 يوجد نقد شديد للجزائر بشأن التضييق على الحريات، ويصنف التقرير الصادر في عام 2012 عن "منظمة الشفافية الدولية غير الحكومية" الجزائر في المرتبة 105 من مجموع 175 دولة، من حيث مؤشر الفساد واستشراء الرشوة، وقد منحت المنظمة للجزائر 34 نقطة من أصل 100 نقطة، مما يوحي باستمرار الفساد وتزايد انتشاره، إذ تطلعا وسائل الإعلام، وخاصة المكتوبة منها يوميا، عن فضائح مالية متورط فيها مسؤولين كبار في الدولة على المستويين المركزي والمحلي، والذين حققوا تراكمات مالية ضخمة في ظرف قياسي، والأمثلة كثيرة لا يسع المجال لذكرها هنا. للمزيد أنظر: مرازقة عبد الغفور، "إصلاحات السياسة في الجزائر: تحديات وآفاق"، أطلع عليه من الموقع بتاريخ: 2013/05/91،

<http://democracy.ahram.org/NewsQ/438.aspx>

* الزبائنية: عبارة عن نسق "system" يقتضي أن يعمل الزعيم (المرشح تحديدا) هو شخصيا، أو بواسطة وسطاء أو حلفاء على مبادلة الخدمات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والإدارية بالولاء السياسي. تتمثل هذه العملية في المعادلة التالية: (ولاء = خدمات = تصويت = سلطة). أنظر: منصور مرقومة، "المجتمع المدني والثقافة السياسية المحلية في الجزائر بين الواقع والنظرية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص بأشغال الملتقى الدولي "الأنماط الانتخابية في ظل التحول الديمقراطي، الجزائر- ورقة: يومي: 03 و 04 نوفمبر 2010، أبريل 2011، ص305.

⁽¹⁾ آسيا بلخير، المرجع السابق الذكر، ص192.

الفصل الثالث: تقييم دور الجماعات المحلية بالجزائر في ظل إصلاح قانون 2011—2012

- التنموي التي تبنته النخبة الحاكمة. ما يسمى برأس مالية الدولة، وبالتالي إفراغ المشروع التنموي من محتواه الحقيقي، الذي يخدم المجتمع ككل لصالح النخبة السياسية الحاكمة، التي أصبحت تتحكم في الربيع النفطي.⁽¹⁾
- عدم وضوح السياسات العامة للدائرة المحلية، وغياب المخطط الهيكلي العام، على اعتبار ازدواجية الصفة للقائمين بشأها.
- بوجود علاقة طردية بين مستوي الدخل والوعي السياسي لكن في نهايتها تميل إلى أن تكون عكسية لأن أصحاب الدخول الكبيرة خلال فترة الدراسة معظمهم يفتقر إلى التعليم.⁽²⁾
- غياب أو تدني مستوى المشاركة السياسية بسبب غلبة الطابع المركزي في العملية السياسية من ناحية، وغياب أو ضعف قنوات المشاركة السياسية من ناحية ثانية.
- انتشار بعض مظاهر الفساد السياسي والإداري في أجهزة الدولة ومؤسساتها، وغلبة الطابع البيروقراطي على العملية السياسية.
- غياب التجديد والاعتماد على الحلول المسبقة دون الأخذ بعين الاعتبار الاختلاف في الظروف البيئية، الثقافية، الاجتماعية، والسياسية والاقتصادية.
- عرفت الممارسات الديمقراطية في الجزائر عجز وعدم اكتمال نضجها بسبب القيود المفروضة على نشاط المجتمع المدني، هذا يعود إلى الرواسب الثقافية السابقة، حيث يتميز نشاط الأحزاب السياسية "بالمناسباتية" وتعمل للوصول إلى مراكز سياسية لتحقيق أغراض شخصية، لا لتمثل القاعدة الشعبية التي انتخبها.⁽³⁾
- يرجع عدم فعالية المجالس المنتخبة بالدرجة الأولى إلى ضعف النظام الانتخابي، وعدم مساهمته في تشكيل مجالس منتخبة قوية ومتجانسة.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ زياني صالح، حجاج أمال، "إشكالية تفعيل المنظمات غير الرسمية في صناعة السياسة العامة في الجزائر"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد: 3، جامعة قاصدي مرباح ورقلة-الجزائر: جوان 2010، صص 7-13

⁽²⁾ أحمد برفوق، "دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الرشيد: مقارنة في الحسبة الديمقراطية"، الجزائر، أطلع عليه، من الموقع تاريخ: 2013/ 03 /24

www.politics-ar.com

⁽³⁾ آسيا بلخير، المرجع نفسه، ص 189.

⁽⁴⁾ عزيز محمد الطاهر، المرجع السابق الذكر، ص 59.

الفصل الثالث: تقييم دور الجماعات المحلية بالجزائر في ظل إصلاح قانون 2011—2012

- وجود ثغرات في النظام الانتخابي للهيئات والأجهزة المحلية بصورة أفرزت مظاهر الانسداد والإنزلاقات في قيادة وإدارة هذه الهيئات المحلية بصورة منتظمة وفعالة.⁽¹⁾

- غياب معايير تقييم أداء القيادات والوحدات المحلية الذي يترتب عليه غياب معايير اختيار وتقييم القيادات المحلية عدم معرفة أسباب نجاح بعض القيادات، ومن ثم كيفية استفادة الآخرين منها، وكذلك عدم معرفة أسباب فشلها، ومن ثم استبعادها . وينطبق ما سبق على تقييم أداء الوحدات المحلية، فالتقرير السنوي الذي يقدمه الوزير المختص بالإدارة المحلية عن إنجازات وأنشطة المجالس الشعبية المحلية يتسم بما يلي:⁽²⁾

*- التركيز على التقييم الكمي لإنجازات الإدارة المحلية، دون ربط هذه الإنجازات أو المخرجات بالمدخلات.

*- التركيز على نسبة ما تم إنفاقه من الموازنة العامة .

*- التركيز على عدد الجلسات التي يعقدها كل مجلس شعبي محلي، وكذلك عدد اجتماعات اللجان.

على الرغم من كل هذه التحديات الحاسمة التي تحول دون تحقيق سياسة عامة محلية تتميز بالمواسفات والمعايير المرغوب فيها، إلا أن التحديات السياسية تمثل تحديات حاسمة سواء على المستوى المحلي أو الوطني، فالتحديات السياسية هي التي تضع الإطار الذي تتحرك فيه مختلف عمليات التغيير الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

المطلب الثاني: التحديات الإدارية والمالية

يمكن ذكرها وفقاً للعنصرين التاليين:

أولاً: التحديات الإدارية: وتتمثل فيما يلي:

- عدم المساواة فيما بين الأقاليم المختلفة، تبعاً لاختلاف القدرات على مستوى المنظمات المحلية.

⁽¹⁾ عبد المجيد جبار، "هيئات المحلية في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، العدد: 26، الجزائر: مجلس الأمة، 2010، ص17.

⁽²⁾ الطوخى سامي، اللامر كزية المجتمعية: مدخل التمكين والتنمية المحلية المستدامة، [د.ب.ن]: مركز الاستشارات أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، [د.ت.ن]، ص30.

الفصل الثالث: تقييم دور الجماعات المحلية بالجزائر في ظل إصلاح قانون 2011—2012

- تعاني المجتمعات المحلية من قلة الموارد البشرية والاقتصادية والتكنولوجية، إضافة لذلك فإنه يوجد انعكاسات بيروقراطية شديدة أدت إلى عرقلة نشاط الإدارة المحلية في مباشرة الأعمال الملقاة على عاتقها.⁽³⁾
- تقليل الكفاءة بسبب تحجيم قدرة المجتمعات المحلية على تحقيق اقتصاديات واسعة النطاق في بعض المناطق.
- ضعف المؤسسات التي تساعد المنظمات المحلية وتطور من قدراتها الإدارية وضعف الروابط فيما بين هذه المنظمات والحكومة المركزية.
- نقص نسبة التأطير والكفاءة التقنية المطلوبة على مستوى الجماعات المحلية خاصة البلديات مما لا يسمح برقابة فعالة تتلاءم وطبيعة المشاريع.
- التعقد في الإجراءات والبطء الشديد في إصدار القرارات وتناقض بعضها للبعض مع عدم الالتزام بتنفيذ الشعارات المعلنة وانتشار اللامبالاة، بالإضافة إلى عدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب في بعض الأحيان وأيضا سيطرة العوامل الشخصية على علاقات العمل الرسمية.
- صعوبة الحصول على المعلومات حول الخدمات وأنظمة الشكاوي.
- صعوبة التنسيق بين وحدات الإدارة، العامة سواء فيما بين المستويات المركزية والمحلية، أو فيما بين الوزارات والهيئات في نفس المستوى الإداري.⁽¹⁾
- سوء توزيع الاختصاصات وخاصة الفنية وعدم تطبيق مبدأ التوزيع وفقا للتخصص، مع تدخل اعتبارات أخرى لا تتعلق في كثير من الأحوال بالكفاءة والخبرة العملية والمؤهلات العلمية، وإنما تتركز على المعرفة والوساطة والقرابة... الخ.
- غياب إستراتيجية شاملة توجه عمل المؤسسات السياسية والإدارية، والاقتصادية والاجتماعية والهيئات.
- عدم وضوح معايير ومؤشرات قياس الأداء، وتطبيق أساليب الإدارة الحديثة في العمل.⁽²⁾

⁽³⁾ حسين عبد القادر، المرجع السابق الذكر، ص 173-174.

⁽¹⁾ آسيا بلخير، المرجع السابق الذكر، ص 202.

⁽²⁾ نفس المرجع، ص 202.

الفصل الثالث: تقييم دور الجماعات المحلية بالجزائر في ظل إصلاح قانون 2011—2012

- البطء الشديد في الإجراءات الإدارية، والتكرار والازدواج والتراخي في الأوامر، والتهرب من تحمل المسؤولية، مع تفشي الروتين والبيروقراطية، إضافة إلى تراخي الجهات الإدارية حتى في مجالات عملها التقليدية مثل: عدم الحفاظ على مستويات الأسعار، والإهمال في جباية الضرائب... الخ.

ترجع التحديات التمويل الذي يعد من أبرز العقبات التي تعترض مؤسسات القطاع الخاص، وبالأخص المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، خاصة وأن البنوك أصبحت تتهرب عن زبائنها، في كثير من الأحيان، بسبب هشاشة هذه المؤسسات، وبالتالي مستويات التشغيل بها، لذا تعتبر البنوك أهم مصدر لإحدى الصعوبات التي تعاني منها المؤسسات،⁽¹⁾ وهذا راجع إلى:

- نقص المعلومات المالية خاصة فيما يتعلق بالجوانب التي تستفيد منها المؤسسة في الإعفاءات، و ضعف الشفافية في تسيير عملية منح القروض رغم أن الأصل في القروض للاستثمار.⁽²⁾

- ارتباط الجماعات المحلية خاصة البلدية بالدولة في مجال الضريبة حيث يلاحظ غياب مساهمة الجماعات المحلية في تحديد نسبة الاستفادة.

- ومما لا شك فيه أن ندرة رأس المال تضاعف من حدة المشكلة وتقف عقبة في سبيل استيعاب تلك الأساليب الفنية الجديدة.

- الآثار الاقتصادية لانتشار الجريمة في المجتمع والناجمة عن فقد عدد كبير من المحني عليهم وهم في سن الإنتاج والقدرة على العمل، فضلا عن النفقات.

- تمييز المشروعات الأجنبية عن الوطنية، والتفرقة بين القطاعين الأجنبي والقمومي بتقرير مزايا للقطاع الأول لا يتمتع بها القطاع الثاني وهو ما يضر بمركز القطاع المحلي خاصة ويهدد وجوده للمنافسة الكبيرة.

- زيادة معدل التضخم وشيوع المضاربة وانتشار السوق السوداء وعدم السيطرة على الأسعار وزيادة نمط الإنفاق الاستهلاكي مع ضعف القدرة التصديرية وزيادة الواردات، هذا فضلا عن تغيير القيم السائدة في المجتمع وتبوء القيمة المادية مكانة أساسية مرتفعة في سلم القيم السائدة.⁽³⁾

⁽¹⁾ إبتسام قرقاج، المرجع السابق الذكر، ص115.

⁽²⁾ نفس المرجع، ص113.

الفصل الثالث: تقييم دور الجماعات المحلية بالجزائر في ظل إصلاح قانون 2011—2012

- تضخم وتعدد أجهزة الإدارة العامة وتفرعها بما لا يستقيم مع التوجيه الإستراتيجي بإعادة صياغة دور الدولة، وصياغة دور الدولة، وإطلاق الفرص لمنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص.⁽⁴⁾

- اقتصار برامج قرارات المجالس المحلية في برامج التنمية المحلية على النشاطات والعمليات الروتينية (تبليط الشوارع، تهيئة القنوات، إعادة تهيأت الطرقات...) هذه العمليات تتكرر كل سنة.⁽¹⁾

ومن هنا نستنتج أن:

- عدم إتقان العمل وغياب التحلي بروح المسؤولية والتفاني في العمل، وغياب الرقابة البعيدة.

- نقص في الأفكار وعدم القيام بالمشاريع التي هي في حد ذاتها تدر مداخيل على البلديات، لتصبح هي بدورها تمويل مشاريع التنمية المحلية مثل: تهيأت المساحات الجبلية والساحلية لجلب السياح والمستثمرين،روضات الأطفال، مواقف السيارات، إنجاز ورشات للأعمال الإبتكارية لتحسيد الأفكار الجديدة واستثمارها محلياً... الخ. فيجب على السياسة العامة المحلية أن تراعي وتشجع العمليات المنتجة التي تدر الدخل المستدام للجماعات المحلية، لتخفيف العبء على الدولة.⁽²⁾

- يعد شح الوارد المالية على مستوى العمل الجمعي على المستوى المحلي في الجزائر⁽³⁾، فهو تابع للسلطة المركزية.

المطلب الثالث: المعوقات الاجتماعية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية

يمثل العامل الديموغرافي أحد العوائق الأساسية التي تقف في طريق خطط التنمية الشاملة للمجتمعات النامية، حيث تعاني معظم هذه الدول من زيادة في أعداد سكانها لا تتماشى غالبا مع قدراتها الإنتاجية، وهو أمر يكون له آثاره سلبية على الاقتصاد المحلي، إذ أن نمو السكان بمعدلات سريعة متزايدة في معظم هذه الدول يلغي أثر الزيادة في الإنتاج والدخل فلا يجني ثمار الجهود المبذولة في المجالات المختلفة. ولا يمكن التغلب على

⁽³⁾ نجاة بجاوي، "معوقات التنمية الاجتماعية في المجتمع المحلي: دراسة ميدانية في بلدية عين الناقة -بسكرة"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علم اجتماع التنمية، معهد علم الاجتماع، جامعة بسكرة، 2003، ص 95.

⁽⁴⁾ آسيا بلخير، المرجع السابق الذكر، ص 201.

⁽¹⁾ عبد الوهاب غزالي، "التنمية المحلية في ولاية سيدي بلعباس"، مذكرة نهاية الدراسة، تخصص: إدارة محلية، المدرسة الوطنية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، 2005، ص 35.

⁽²⁾ نفس المرجع، ص 36.

⁽³⁾ صالح زياي، حجيج أمال، المرجع السابق الذكر، ص 13.

الفصل الثالث: تقييم دور الجماعات المحلية بالجزائر في ظل إصلاح قانون 2011—2012

المشكلة السكانية إلا بتحقيق الزيادة في الإنتاج والدخل بمعدلات كبيرة تفوق كثيراً معدل الزيادة في السكان، لأن هذا هو السبيل الوحيد لتحقيق أي تحسن حقيقي في المستوى المعيشي. ويمكن تحديد أهم هذه العوائق فيما يلي:⁽⁴⁾

- تؤدي أي زيادة سكانية إلى نقص متوسط الدخل الفردي بافتراض ثبات الدخل و باعتبار متوسط دخل الفرد هو ناتج قسمة الدخل الكلي على عدد السكان.
 - تتأثر كفاءة الخدمات المقدمة للسكان بزيادة عدد السكان بالنظر لمحدودية دخل الجماعات المحلية بوجه عام وإمكانياتها في المجالات الخدمية وهو ما يؤثر على تنمية المجتمع.
 - تبتلع الزيادة السكانية كل زيادة في الإنتاج وتستنزف كل عائد للجهد البشري المبذول.
 - تؤدي مشكلات التزايد السكاني إلى تفاقم المشكلات الاجتماعية والاقتصادية التي يعاني منها المجتمع مما يستلزم إنفاق جزء من موارد الدولة لمواجهتها وكان يمكن توجيه إنفاقها في المجال الاستثماري الذي يدفع عجلة التنمية إلى الأمام.
 - تؤدي الزيادة السكانية السريعة إلى انخفاض نصيب الفرد من الناتج القومي والثروات الطبيعية.
 - يؤدي تضخم السكان وتزايدهم بمعدلات سريعة إلى تحول النشاط الاقتصادي إلى إنتاج السلع الاستهلاكية دون السلع الإنتاجية مما يؤدي إلى إعاقة التنمية.⁽¹⁾
- وعلى ذلك يعتبر تزايد السكان غير المتكافئ مع معدل النمو الإنتاجي، من بين معوقات السياسة العامة المحلية على أساس حالة عدم التوازن التي تتجلى بين حاجات السكان والموارد الاقتصادية، إذ أن زيادة السكان بالنسبة للطاقة الإنتاجية للمجتمع تقف عقبة في سبيل زيادة مستوى رفاهية أفراد المجتمع .
- غياب العدالة في توزيع الثروة والدخل، فعند التوزيع شرط ضروري لإثارة الحماس بين المواطنين، لأنه إذا كانت ثمار التنمية تتركز في معظمها في أيدي قلة من أفراد المجتمع فلن تؤمن الجماهير بجدوى التنمية إذا كانت لا تنعكس آثارها عليهم.

⁽⁴⁾ نجاة بجاوي، المرجع السابق الذكر، ص95 .

⁽¹⁾ المرجع نفسه، ص95.

الفصل الثالث: تقييم دور الجماعات المحلية بالجزائر في ظل إصلاح قانون 2011—2012

كما يعد سوء توزيع السكن جغرافياً، أي سوء توزيع الأفراد والمؤسسات مكانياً، وما يتضمنه هذا التوزيع من عمليات اجتماعية، وما يترتب عليه من علاقات متبادلة بين الإنسان والبيئة التي يعيش فيها والتي توجد بها مناطق حضرية وأخرى ريفية المدن والمراكز الحضرية من جانب، وإهمال القرى والمناطق الريفية من جانب آخر، وبالتالي حدوث ما يعرف بالتفاوت الريفي الحضري وتتحول المناطق الريفية إلى مراكز طرد فتتأثر بها مشروعات التنمية وتحمل الأراضي والمشروعات الزراعية، بينما تزداد مشكلات المدينة ومعاناتها من جهة أخرى، وهي أمور تعيق من جهود التنمية في المجتمع.⁽¹⁾

كما ترسيخ الاعتقاد لعدم الثقة في المشروعات عند المواطن، وذلك للاعتقاد بأن الحكومة لا تسعى إلى تحقيق الخير للمواطنين بل تهدف لتحصيل الضرائب.

تعد هذه المعوقات السياسية والإدارية والمالية والاجتماعية محاولة لسرد أهم المعوقات التي لا تزال تعترض جهود الدولة في التغيير والإصلاح والتقدم.

المبحث الثاني: حلول ترشيد دور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية

تعد الحلول المقترحة للآفاق المستقبلية، تحدي الوضع الحالي للجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية تحدي قائم يحتاج إلى إرادة سياسية صلبة تسعى من خلالها إضفاء الشرعية للقيادات والمسؤولين في الدولة سواء على المستوى الوطني أو المحلي، بتوسيع دائرة الحكم من خلال المشاركات الشعبية المنظمة والممارسات الديمقراطية في جميع المجالات، ومراعاة مدى القبول والرفض، بتدعيم أسلوب الحوار المتحضر والتعاون المشترك يولد السياسات الإستراتيجية في كل مجال من المجالات السياسة العامة. سيوضح ذلك في المطلبين التاليين.

المطلب الأول: الحلول السياسية

إن الوصول إلى سياسة عامة محلية رشيدة يتطلب الاهتمام بالجانب البشري كأداة للتنمية المحلية، وذلك بوضع الأطر القانونية المناسبة لتمكين البلدية من الاستفادة من الكفاءات لا تحمل العبء السياسي والإداري. كما أن الموظفين وعلى رأسهم الأمين العام للبلدية يشكلون دوراً كبيراً في تسير البلدية، فإذا لم يتم وضع نظام

⁽¹⁾ نفس المرجع، ص 95.

الفصل الثالث: تقييم دور الجماعات المحلية بالجزائر في ظل إصلاح قانون 2011—2012

قانوني يضمن وصول الكفاءات المناسبة لتولي المناصب في البلدية، فإن دورهم سيكون سلبياً. إذ أن منصب الأمين العام يحتاج إلى إعادة تنظيمه بصفة خاصة لتحديد صلاحياته بموجب القانون.⁽²⁾

غير أن العائق الكبير الذي يحول دون فعالية الجماعات المحلية، البلدية منها خاصة في تأدية مهامها، هو عدم وجود أجهزة خاصة بإدارة التنمية المحلية، وغياب فعالية أجهزة المشاركة التي من خلالها يشارك فيها المواطنون في صنع القرار المحلي.⁽¹⁾ نستنتج من ذلك أن فعالية المشاركة في المجالس المحلية تتطلب ما يلي:

- إعادة النظر في النظام الانتخابي بما يضمن تعزيز كفاءة المنتخبين، والنظر في سياسة التوظيف ووضع نظام قانوني للموظفين يجسد آلية التعاون بينهم وبين المنتخبين في صنع وتنفيذ سياسة عامة محلية، وضع آليات لإشراك فعاليات المجتمع المدني والقطاع الخاص في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية.

- رفع من فعالية مشاركة أفراد المجتمع المحلي خاصة فئة الشباب والنساء في تسير شؤونهم عبر المجالس المحلية، ووسائل الإعلام.

- توفر مجتمع مدني فعال، إذ أن حيوية المجتمع المدني تكمن في قدرته على تأطير المواطن المحلي للعمل التطوعي والمشاركة في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية، بدعم هذه المؤسسات بكافة الوسائل، لهيكل الفرد وهذا بهدف إشراك المواطن في العمل المشترك وإضفاء الرقابة والمشاركة في تنفيذ المشاريع.⁽²⁾

- فعالية الحكومة؛ تقتضي هذه الآلية التحسين في نوعية الخدمات العامة والمدنية، ودرجة استقلالية الحكومة عن الضغوط السياسية والاجتماعية، ونوعية وضع السياسات وتنفيذها، ومدى مصداقية الحكومة والتزامها بتنفيذ تلك السياسات.⁽³⁾

يرى "هاتنغتون" أن عملية التنمية السياسية وما تفرزه من تعبئة اجتماعية ثم حراك سياسي ورغبة في المشاركة السياسية تستلزم بالضرورة إنشاء مؤسسات سياسية، تتواءم مع هذه التغيرات الجديدة، وتسعى إلى استيعابها بصورة سليمة. أما كارل دويتش، فإنه يركز على عملية التعبئة الاجتماعية الناتجة عن تزايد عملية

⁽²⁾ غزير محمد الطاهر، المرجع السابق الذكر، ص 59.

⁽¹⁾ نفس المرجع، ص 59.

⁽²⁾ محمد خليفة، "إشكالية التنمية والحكم الراشد في الجزائر" أطلع عليه من الموقع بتاريخ: 2013/02/04.

⁽³⁾ أزروال يوسف، "الحكم الراشد بين الأسس النظرية وآليات التطبيق: دراسة في واقع التجربة الجزائرية"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص: التنظيم السياسي والإداري، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة باتنة، 2008، ص 111.

الفصل الثالث: تقييم دور الجماعات المحلية بالجزائر في ظل إصلاح قانون 2011—2012

الاتصال السياسي على أساس أن هذه العملية لا يمكن مواجهتها من خلال المؤسسات التقليدية بل لابد من وجود مؤسسات تتلاءم مع هذه التغيرات.⁽¹⁾

- إعادة التفكير بجدية في مراجعة سلوك النخب الحاكمة بخصوص إشراك الفواعل غير الرسمية إستراتيجية إشراك الفواعل غير الرسمية في عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية، بما يحقق تكاملاً وتعايشاً، وانسجاماً بينها وبين الفواعل الغير الرسمية لاسيما في ظل التحديات محلية أو دولية.⁽²⁾

- دعم الحكم المحلي بتعزيز بمشاركة المجتمع المحلي من الفئات الفقيرة والمحرومة من خدمات التنمية العمومية من خدمات التنمية البشرية خاصة الصحة والتعليم والخدمات العمومية، عبر المجالس المحلية، تعدد دافعاً قوياً لتوفير تلك الخدمات، وتقليص حدة الفقر، وتحقيق مستويات أفضل، من التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، وبالتالي فإنها تعتبر داعماً لمؤسسات الحكم الراشد في المركز من قبل مؤسسات المجتمع المدني التي تشكل على المستوى المحلي.⁽³⁾

- تفعيل آلية إبداء الرأي والمساءلة في الجوانب المرتبطة بالحرية السياسية وإرساء تعددية حزبية حقيقية وحرية الإعلام وحرية الاجتماع والتعبير عن الرأي، وقدرة المواطن المحلي على انتخاب المجالس المحلية، ومشاركة المرأة في الحياة العامة.

- ترسيخ مبدأ الاستقرار السياسي وانعدام العنف حيث تحث هذه الآلية على المشاركة في اتخاذ القرار، ودور العامل الانتخابي في زيادة أو الحد من احتمال حدوث تجاوزات من خلال الوسائل غير الشرعية.

- نوعية الأطر التنظيمية؛ تعتمد هذه الآلية على مدى قدرة الحكومة على وضع وتنفيذ السياسات، وصياغة لوائح وقواعد تنظيمية تشجع القطاع الخاص من العام الحكومي وعمله في بيئة مناسبة وملائمة، كما يعتمد على قدرة القطاع الخاص في المشاركة في اتخاذ القرارات.⁽⁴⁾

(1) حسين عبد القادر، المرجع السابق الذكر، ص158.

(2) صالح زياتي، حجيج أمال، المرجع السابق الذكر، ص14.

(3) آسيا بلخير، المرجع السابق الذكر، ص 221 .

(4) يوسف أزروال، المرجع السابق الذكر، ص112.

الفصل الثالث: تقييم دور الجماعات المحلية بالجزائر في ظل إصلاح قانون 2011—2012

إن من عوامل نجاح الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ سياسة عامة محلية رشيدة، يتعدى مضمون الديمقراطية في المجال الانتخابي الذي ليس إلا جزءاً بسيطاً من الممارسة الديمقراطية بل يجب أن يشمل المجال الاقتصادي والاجتماعي والسياسي.⁽¹⁾

كما جيب إدخال تحسينات جوهرية على نظم الرقابة، والمساءلة الداخلية لما لها من أهمية في تعزيز التنافسية على الحكم، وذلك من خلال قيامها بجملة من الإصلاحات.

- إدخال تحسينات جوهرية على نظام الرقابة والمساءلة، والتركيز على المدخلات والعمليات (كالتدريب، إعادة الهيكلة، الترميم، تبسيط الإجراءات... الخ).

- تقليص حجم الجهاز الحكومي، وإعادة تشكيل أدواره.

- زيادة فعالية القطاع العام من خلال اعتماد نظام الإدارة الموجه بالأهداف و النتائج، وتبني نظم اللامركزية ومبدأ التفويض الإداري.⁽²⁾

- إعادة تكييف المنظومة القانونية بما يسمح بتدعيم الاستقلال الفعلي للبلدية من جميع النواحي.⁽³⁾

كما ينظر البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة للإصلاح هو الارتكاز على التوأم، لإصلاح الحكم في الدول العربية هما: دولة كفو ومجتمع مدني مؤثر، وعليه فان برنامج الإصلاح ينبغي أن يتضمن إصلاح جوهر الحكم وتفعيل صوت الشعب . والشكل الموالي يوضح ذلك.⁽⁴⁾

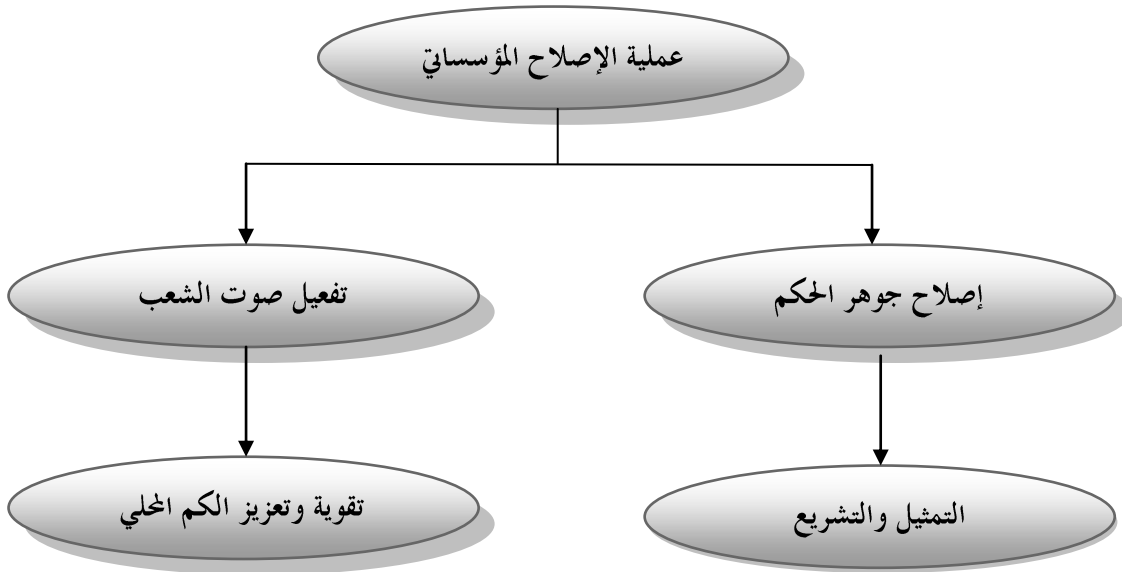
(1) غزير محمد الطاهر، المرجع السابق الذكر، ص59.

(2) آسيا بلخير، المرجع السابق الذكر، 224.

(3) غزير محمد الطاهر، المرجع السابق الذكر، ص 116 .

(4) مختار عبد القادر، عبد الرحمان عبد القادر، المرجع السابق الذكر، ص36.

شكل يوضح آليات تحسين نوعية الحكم في الدول العربية وفقا للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة.



المصدر: يختار عبد القادر، عبد الرحمان عبد القادر، النمو المستدام والتنمية الاقتصادية الشاملة من المنظور الإسلامي، مداخلة مقدمة في المؤتمر العالمي الثامن للاقتصاد والتمويل الإسلامي، قطر، الدوحة، 19 إلى 21 ديسمبر 2011، ص 29.

المطلب الثاني: الحلول الإدارية والمالية

أولاً: الحلول الإدارية: حتى يتم التصدي لهذه المشكلات لا بد من إستراتيجية بديلة لإصلاح الجماعات المحلية لتحقيق سياسة عامة محلية رشيدة، تضمن تنمية محلية تعالج فيها كل أسباب، وعوامل تأخير، وتعطيل، وفساد أجهزة الإدارة المحلية، وتذبذب سياساتها المحلية في الجزائر، وذلك من أجل الوصول إلى ترشيد سلوك قيادتها، وبناء عامل ثقة المواطنين فيها.⁽¹⁾ ودعم السياسات المحلية ومحاربة الفساد الإداري يقوم على أساس توفر قيادات إدارية محلية كفئة تتناسب مع الوظائف القيادية العليا، والتي تتميز بالخصائص التالية:

- القدرة على استيعاب التنمية المحلية وتحدياتها، وحل التناقضات التي تنشأ بين الأطراف المختلفة خلال عملية التغيير لبعض الأطراف، وفك التحالفات المقاومة للإصلاح، وكسر حدة المقاومة. فهذه مهام تعتبر القيادة مؤهلة للقيام بها مما لا يتاح لغيرها من الأطراف.⁽²⁾

- تأهيل الإدارة العامة للبلديات والولايات، وعصرنتها بالموارد البشرية المؤهلة، والأساليب العلمية التكنولوجية مثل.⁽³⁾

(1) بومدين طاشمة، المرجع السابق الذكر.

(2) نفس المرجع.

(3) عبد المجيد جبار، المرجع السابق الذكر، ص 19.

الفصل الثالث: تقييم دور الجماعات المحلية بالجزائر في ظل إصلاح قانون 2011—2012

- القدرة على تحديد الأهداف وتحديد السياسات والإجراءات بوضوح، ودراستها دراسة جيدة تقوم على التحليل والمقارنة، لتكون أكثر قابلية للتحقيق دون أن يترتب عليها استنزاف القدرات والطاقات المحلية في مجالات عديدة الفائدة. فوضوح الأهداف يساعد على توجيه الجمهور والطاقات والإمكانات المتوفرة، وتساعد في القدرة على الحركة والمبادأة والابتكار ومواجهة المواقف والتغيرات التنظيمية والتكنولوجية والبشرية، وكذلك القدرة على مواجهة الأزمات.

- القدرة على اتخاذ القرارات الموضوعية، وذلك من خلال انتهاج المعرفة العلمية في اتخاذ القرارات، والابتعاد عن القرارات الاعتيادية، والعمل على حدود قدرات التنظيم البشرية والتنظيمية والمادية.

- القدرة على التنفيذ بكفاءة وفعالية، والمهارة على بلورة السياسات وتحديد الأهداف ضمن القدرات المتاحة، والقدرة على ترجمة السياسات إلى واقع عملي، والقدرة على حشد الطاقات للوصول إلى الأهداف المرجوة⁽¹⁾

- الحرص المستمر والصادق على ربط جسور التواصل، وحسن العلاقة بين إدارة الهيئات المحلية والمواطن.⁽²⁾

- الموازنة أو (إدارة الأداء) لزيادة الفاعلية، حيث يقوم على العناصر التالية:

* التخطيط لأهداف الأداء، وقياسه وتقويم المحاسبة على أساس الأداء، واعتماد نظام معلومات وتقارير الأداء أو الكفاءة، حوافز الأداء، وآليات تحسينه، وتنمية إدارة الأزمات.

* رفع الكفاءة الإدارية من خلال إعادة هندسة وتبسيط العمليات الإدارية، وتحديث نظام المعلومات وتبني نظام الإدارة الإلكترونية.⁽³⁾

* ضرورة العمل على تغيير الحالة الذهنية للموظفين الذين يتصفون باللامبالاة والعزوف والحياد السلبي، وذلك بتوسيع مشاركتهم في اتخاذ القرارات، وإطلاعهم على كل ما يجري من تعديلات وتغييرات تنظيمية، مما يسمح أن تكون لهم الفاعلية في المشاركة في عملية السياسة العامة المحلية. والتحكم في عملية قنوات الاتصال بين القيادة والقاعدة من أجل خلق الثقة والتعاون المتبادل بينهما، والالتزام بمبدأ وضع الإنسان المناسب في المكان

(1) نفس المرجع.

(2) عبد المجيد جبار، المرجع السابق الذكر، ص18.

(3) آسيا بلخير، المرجع السابق الذكر، 224.

الفصل الثالث: تقييم دور الجماعات المحلية بالجزائر في ظل إصلاح قانون 2011—2012

المناسب والوقت المناسب، واحترام شروط التعيين في الوظيفة، وإتباع سياسة واضحة في الترقية، وتوفير الشروط المادية والمالية للقيام بالعمل الإداري الفعال.⁽¹⁾

- الاعتماد على أسلوب المانجمنت العمومي أساسا على محاولة التوفيق بين مختلف العقلانيات التي تقوم عليها التسيير العمومي.⁽²⁾

1- عقلانية قانونية.

2- عقلانية سياسية.

3- عقلانية التسيير.

ثانياً: الحلول المالية

يمكن توضيحها في النقاط التالية:

- تزويد حصة البلدية من المحصلات الجبائية وإعطائها حرية التصرف في بعض الضرائب والرسوم المحلية.

- تطوير الموارد المالية اللازمة لإدارة البرامج الأساسية لخدمة الأحياء ذات الاحتياجات الخاصة ولتوفير التمويل لتنفيذ الخطط والبرامج الإستراتيجية.⁽³⁾

المطلب الثالث: الحلول الاجتماعية

وجود فواعل اجتماعية حقيقية تشترك فيها الصحافة الحرة والتنظيمات المهنية:

فالسطات المنتخبة التي تتولى تنظيم وتسيير المجالس المحلية بطريقة شفافة تؤدي إلى تفعيل العوامل المشتركة نحو مفهوم الحوكمة المحلية الذي يتطلب النزاهة في التسيير وحياد الإدارة، وغرس روح المبادرة والشعور بالمسؤولية والتزام المسؤول بتقديم الحساب على المهام الموكلة إليه.⁽⁴⁾

(1) بومدين طاشمة، المرجع السابق الذكر.

(2) بن سعيد مراد، "العقلانية التسييرية في الإدارة الجزائرية" مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: تنظيمات سياسية وإدارية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة لحاج لخضر - باتنة، 2003، ص 45.

(3) وفاء معاوي، المرجع السابق الذكر، ص 83.

(4) محمد خليفة، المرجع السابق الذكر، ص 6.

الفصل الثالث: تقييم دور الجماعات المحلية بالجزائر في ظل إصلاح قانون 2011—2012

- احترام الأولوية في اختيار المشاريع الميدانية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، التي تعمل على تحسين ظروف المواطن، وتحقيق النمو في القطاعات الحيوية، فعلى الصعيد الاجتماعي، ينظر للمشاريع التي تستجيب لحاجيات، السكان، وعلى الصعيد الاقتصادي ينظر إلى المشاريع التي تحقق أدنى مستوى المعيشة المطلوبة، كالتزويد بالمياه الصالحة للشرب⁽¹⁾

- رسم الإطار الأفضل لبحث شكاوي المواطنين والإجابة عليها وحلها، ذلك أن العديد من الدول المتقدمة أصبحت تتخذ من العناية بالمواطنين وإشراكهم في الرأي حول نوعية الخدمات ووسائل تقديمها والأوقات المناسبة لذلك⁽²⁾ إن المواطن الفرد، أو الجماعة على مستوى الحي بالمدينة أو القرية، هو الذي يطالب ويحدد أشكال المطالبة ومحتواها وهو الذي يفاوض السلطات الرسمية في فالغياب الملحوظ لمؤسسات المجتمع المدني المختلفة ساعدت على ظهور أشكال مختلفة من العنف مست نصف الحركات الاحتجاجية التي عرفتها السنوات الأخيرة، التي اتسمت بتكرارية كبيرة وتشابه في المطالب.⁽³⁾

- توحيد الطاقات والقوى الاجتماعية ضمن هدف واحد . هو تحقيق سياسة عامة محلية رشيدة، تسعى إلى تحقيق الرضى والقبول من جميع الأطراف.

- مراعاة البعد الاجتماعي في السياسات الاقتصادية، والبعد الاجتماعي في التنمية الشاملة.

- التركيز على الأبعاد الثقافية أي القيام بعملية إحياء ثقافي شامل ومحاولة القضاء على الأمية هائيا، وإزالة الهوة بين المثقفين وعامة الشعب.⁽⁴⁾

تفعيل دور منظمات المجتمع المدني في مشاركتها لصنع وتنفيذ سياسة عامة محلية وإدارة التنمية المحلية بالشراكة مع المجالس المنتخبة لذلك 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 فلا يتوقف الأمر على تقديم

⁽¹⁾ غنية بدالة، "التخطيط البلدي والتنمية المحلية، دراسة حالة -بلدية الشلف-"، مذكرة مقدمة للتخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، مديريات التدريبات فرع: إدارة محلية، 2005، ص40.

⁽²⁾ آسيا بلخير، المرجع السابق الذكر، ص224.

⁽³⁾ عبد الناصر جابي، العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر : الواقع والآفاق ، نوفمبر 2006، ص13.

⁽⁴⁾ نروت محمد شلبي، تنمية اجتماعية، برنامج دراسة المجتمع، [د.ب.ن]، مركز التعليم المفتوح جامعة بنها، [د.ت.ن]، ص184.

الفصل الثالث: تقييم دور الجماعات المحلية بالجزائر في ظل إصلاح قانون 2011—2012

الاستشارة، بل يتعداها إلى المشاركة في اتخاذ القرار بصفة فعالة وتحمل المجتمع المدني للمسؤولية في مجال إقامة المشاريع من طرف المواطنين وليس فقط العمل فيها، أي هيكلية تدخل المواطنين في التنمية المحلية. (1)

- العمل على تغير الذهنيات الجامدة والمعادية للتجديد، من خلال الإقناع والرضا والقبول، حتى يكون هناك صنع وتنفيذ سياسة عامة محلية رشيدة. (2)

- كما يجب إعادة تكييف نشاط الجمعيات وتحويلها إلى وكالات تنمية ذات طبيعة مهنية تشارك إلى جانب القطاع الخاص وتساهم في ترقية الديمقراطية التشاركية ومراقبة المجالس المنتخبة تفعيلا للرقابة الشعبية.

- بالإضافة إلى الهياكل الحالية لا بد من إعادة هيكلة المجالس المنتخبة بما يسمح بإنشاء هيئات وأجهزة 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. (3)

ونظرا لأهمية السياسة العامة المحلية، فإنه من الضروري أن تعمل القيادة باستمرار لتجسيد الإصلاح بكل مستوياته، ل تحقيق هذه السياسات، ولضمان فعاليتها ومسايرتها للأوضاع الاجتماعية والاقتصادية، والثقافية على مستوى المجتمع المحلي. فإن على المهتمين بما أن يسلكوا سياسات جديدة في عملية الإصلاح الإداري آخذين بعين الاعتبار جانب تحسين وتطوير برامج التدريب، ووضع قواعد عملية وثابتة لنقل الموظفين، وتطوير سياسة الترقية وإجراءاتها.

- تفعيل دور المجتمع المدني خاصة في المجال الاجتماعي بتوفير الأمن والسلام من خلال إيجاد بيئة مواتمة بما في ذلك إنهاء الاستغلال ونبد التهديد، وتحسين مستوى السكن والصحة، من خلال تعزيز وتطوير سياسات سكانية متكاملة والارتقاء بالخدمات الصحية، وتدعيم برامج التوعية للنهوض بتنظيم الأسرة، ورعاية الطفولة والأمومة. (4)

(1) غزير محمد الطاهر، المرجع السابق الذكر، ص 110.

(2) آسيا بلخير، مرجع سابق، ص 247.

(3) غزير محمد الطاهر، المرجع نفسه، ص 110.

(4) منى هرموش، "دور تنظيمات المجتمع المدني في التنمية المستدامة- دراسة حالة الجزائر"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: سياسات عامة وحكومات مقارنة، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010، ص 64.

الخاتمة

الخاتمة

خلاصة القول نستنتج أن الجماعات المحلية في الجزائر تعد تنظيم بيروقراطي، ونسق مفتوح موجه لتحقيق أهداف محددة و موجهة من خلال ارتباطها بالسياسة العامة المحلية فنظام الجماعات المحلية يعمل على تخفيف الأعباء عن السلطة المركزية، وذلك فيما يتعلق بالأمور الخاصة بما يتناسب والضر و ف والاحتياجات المحلية المتميزة عن مثلتها على المستوى الوطني، مما يتيح السلطة المركزية التفرد لمعالجة القضايا الوطنية الأكثر أهمية، فالملاحظ أن الجماعات المحلية في ظل تجربة الإصلاحات السياسية والقانونية و الاقتصادية... الخ برزت فواعل غير الرسمية تشارك في الحيات السياسية والإدارية والاقتصادية إلى جانب الجهات الرسمية والمحلية (البلدية والولاية) هذه الأخيرة هي تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية في ظل نظام ديمقراطي تحكمه نخب، تعبر سياساتها المنتهجة عن إرث يكرس قيم الحزب الواحد. كما يعد العامل الخارجي المفصل الهام في جملة هذه الإصلاحات والذي يتمثل في ضغوط المنظمات الغير حكومية في مسألة الحرية والممارسات الديمقراطية، كما أن للأحداث العربية لها الأثر البالغ في جملة هذه الإصلاحات الأخيرة التي دلت عليها سياسة الترقيع التي اتبعتها النخب الحاكمة لتفادي الانزلاقات السياسية وتحرك الشارع ارفع المحلي خاصة. هذا ما يوضح لنا مدى عجز الجماعات المحلية في صنع سياسة عامة محلية رشيدة.

- إن ممارسة الجماعات المحلية (البلدية، الولاية) لصلاحياتها في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية مرتبط بوجود جهاز إداري فعال يتوفر على كفاءات قادرة على تسييره وتحمل المسؤولية وهذا يتطلب ما يلي:
- إعادة تكييف المنظومة القانونية بما يسمح بتدعيم الاستقلال الفعلي.
 - تزويد الجماعات المحلية من المحصلات الجبائية وإعطائها حرية التصرف في بعض الضرائب و الرسوم المحلية.
 - إعادة النظر في النظام الانتخابي بما يسمح بتشكيل مجالس منتخبة فعالة.
 - تأطير الموظفين بالكفاءات العالية و التقليل من سياسة العقود المؤقتة غير النوعية.

- تخصيص هياكل وأجهزة محلية و جهوية على مستوى البلديات لإدارة التنمية المحلية انطلاقا من المصالح المختصة كمصلحة المشاريع و مصلحة الإدارة و المالية، وتزويدها باطارت متخصصة و ذات كفاءة تسمح

بإشراك منظمات المجتمع المدني وتفعيل دورها في مجال الشراكة مع البلديات و وضع آليات قانونية و تنظيمية لإدماج المجتمع المحلي في إدارة التنمية المحلية.

- توسيع الشراكة مع القطاع الخاص في الإطار المحلي بدل حصرها في عقود الامتياز.

ملخص

تعتبر الجماعات المحلية أحد الفواعل الرسمية المحلية لصنع و تنفيذ السياسة العامة المحلية إلى جانب المجتمع المدني و القطاع الخاص فهذه الأخيرة تلعب دورا هاما في ترشيد السياسة العامة المحلية من خلال الشراكة المحلية ليكون المواطن المحلي أكثر ديمقراطية في التجاوب مع هذه السياسات المحلية والتي ليست بمعزل عن السياسة الوطنية. فالواقع المحلي للجماعات المحلية ماهو إلا دليل عن تزايد حجم الفساد مع خاصة بعد تزايد الإعتمادات المالية للولاية والبلدية في إطار الإصلاحات وهذا راجع لعدم إشراك المجتمع المحلي في القرارات المتعلقة باحتياجاتهم المحلية أدى في الكثير من الأحيان إلى الإقصاء وسوء تقدير للاحتياجات وتوزيعها ونشوب صراعات بين الطرفين؛ تمثلت في الإنسدادات والحل للمجالس المحلية، كما لعبت المظاهرات و الاحتجاجات دورا¹ رئيسيا في جملة هذه الإصلاحات المحلية. فوجود ضغوط خارجية تمارس من قبل الإدارة المركزية (الوصاية) على عملية صنع وتنفيذ القرارات الجماعات المحلية، هذا بدوره أدى إلى الحد من صلاحيات مسؤولي الجماعة المحلية، وما انجر عنه من سوء تسيير ممتلكات البلدية والولاية.

إذا، فالبيئة الإدارية هي جزء لا يتجزأ من البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية و الثقافية، وأي خلل فيها سيؤدي حتما إلى الفشل والإخفاق في عملية السياسية العامة المحلية أو الوطنية، مما يستلزم على صانعي القرارات الإستراتيجية أن يتعامل مع العامل البيئي بعين الاعتبار، لاعلى المستوى الداخلي المحلي والوطني فقط، بل وعلى المستوى الخارجي الدولي، خاصة ونحن في عصر التكتلات الدولية والصراعات الحضارية والسيطرة على المؤسسات والمنظمات المالية والإدارية والثقافية الدولية.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

1- المصادر:

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1963. الصادر بموجب الأمر 64/09.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1976. الصادر بموجب الأمر الرئاسي رقم 76، المؤرخ في 11-22.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1989. الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89، المؤرخ في 01/02.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996. الصادر في 1996/12/29.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون البلدية 08/90.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون الولاية 09/90.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون البلدية 2011.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون الولاية 2012.

2- الكتب:

- الطوحي، سام ي، اللامركزية المجتمعية : مدخل التمكين والتنمية المحلية المستدامة ، [د.ب.ن.]: مركز الاستشارات أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، [د.ت.ن].
- الفهداوي، فهمي خليفة، "السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل"، عما ن: دار المسيرة للنشر، 2001.
- الموند جابرييل ، بويل بنجهام ، "السياسة المقارنة إطار نظري"، ترجمة: محمد بشير المغازي، بنغازي، منشورات قان يونين، 1996.
- أندرسون جيمس، ترجمة: عامر الكبيسي ، "صنع السياسات العامة"، الأردن: دار المسيرة، 1999.
- بعلي، محمد الصغير ، المالية العامة، عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003.
- بعلي، محمد الصغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، [د.ت.ن].
- بوضياف، أحمد، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989.
- بوضياف، عمار، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر، دار ربحانة، [د.ت.ن].
- بوعمران، عادل، "البلدية في التشريع الجزائري: أجهزة البلدية- مالية البلدية- الوظيفة البلدي-صلاحيات البلدية"، الجزائر-عين مليلة: دار الهدى، 2010.

- جعفر، محمد أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية ، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، [د.س.ن].
- عبيد، لخضر، التنظيم الإداري للجماعات المحلية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، [د.ت.ن].
- شلي، ثروت محمد، التنمية الاجتماعية، برنامج دراسة المجتمع، [د.ب.ن]، مركز التعليم المفتوح جامعة بنها، [د.ت.ن].
- مسعودي، محمد العربي، " المؤسسات المركزية المحلية في الجزائر، الولاية - البلدية 1962-516"، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.
- مهنا، محمد نصر، "العلوم السياسية بين الأصالة والمعاصرة"، الإسكندرية: مركز الدلتا للطباعة والنشر، 2002.
- شعراوي، جمعة سلوى، إدارة شؤون الدولة والمجتمع: تحليل السياسات العامة في الوطن العربي ، القاهرة، مركز الدراسات واستشارات الإدارة العامة، 2002.

3- القواميس:

- أحمد سعيان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، بيروت: مكتبة لبنان، 2004.

4- المذكرات والأطروحات:

- أزروال، يوسف، "الحكم الراشد بين الأسس النظرية وآليات التطبيق : دراسة في واقع التجربة الجزائرية"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص: التنظيم السياسي والإداري، جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية ، 2008 .
- بدالة، غنية، "التخطيط البلدي والتنمية المحلية، دراسة حالة - بلدية الشلف"، مذكرة مقدمة للتخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، مديريات التدريبات فرع: إدارة محلية، 2005.
- بلخير، آسيا ، "إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي بين النظرية والتطبيق (الجزائر أنموذجاً 2000 - 2007)" ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، فرع: رسم السياسات العامة، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2009.
- زياني، فريدة، "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2005.
- يجاوي، نجاة ، "معوقات التنمية الاجتماعية في المجتمع المحلي : دراسة ميدانية في بلدية عين الناقة -بسكرة"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في علم اجتماع التنمية، جامعة بسكرة ، معهد علم الاجتماع ، 2003.
- مياسي، إكرام ، "الإندماج في الاقتصاد العالمي وانعكاساته على القطاع الخاص في الجزائر"، مذكرة الماجستير في علوم التسيير، جامعة الجزائر ، قسم علوم التسيير، 2008 .

- يختار عبد القادر، "عبد الرحمان عبد القادر، النمو المستدام والتنمية الاقتصادية الشاملة من المنظور الإسلامي"، مداخلة مقدمة في المؤتمر العالمي الثامن للاقتصاد والتمويل الإسلامي، قطر، الدوحة، 19 إلى 21 ديسمبر 2011.
- عبد القادر، حسين، "الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: الدراسات الأورو متوسطية، جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2011.
- عزيز محمد الطاهر، "آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة ورقلة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مدرسة الدكتوراه، 2009.
- قرقاح، إبتسام، "دور الفواعل الغير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر 1989-2009"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: السياسة العامة والحكومات المقارنة، جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2011.
- غزالي، عبد الوهاب، "التنمية المحلية في ولاية سيدي بلعباس"، مذكرة نهاية الدراسة، المدرسة الوطنية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، 2005.

5- المجلات:

- عبد المجيد جبار، "الهيئات المحلية في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، العدد: 26، الجزائر: مجلس الأمة، 2010.
- مرقومة، منصور، "المجتمع المدني والثقافة السياسية المحلية في الجزائر بين الواقع والنظرية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص بأشغال الملتقى الدولي "الأنماط الانتخابية في ظل التحول الديمقراطي، الجزائر- ورقلة: يومي: 03 و 04 نوفمبر 2010، أبريل 2011.
- صالح، زياني، أمال، حجيج، "إشكالية تفعيل المنظمات غير الرسمية في صناعة السياسة العامة في الجزائر"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد: 3، جامعة قاصدي مرباح ورقلة-الجزائر: جوان 2010.

6- الندوات والمنتقيات:

- كيجل، مصطفى، "دور المجتمع المدني في التأسيس للحكم الرشيد"، ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، الجزء الأول، سطيف، الجزائر، 08 و 09 أبريل 2007.
- سليمان، أحمد، "السياسة العامة في مجال التشغيل ومكافحة البطالة في الجزائر"، مداخلة أقيمت بالملتقى العلمي حول: السياسات العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع، الجزائر، جامعة سعيدة، 26 و 27 أبريل 2009.

6- الجرائد والصحف:

- ب. مصطفى، "الأساتذة الإستشفائيون في إضراب مفتوح بداية جانفي المقبل"، الخبر اليومي، العدد: 18، 2409 ديسمبر 2008.

- محامد، مراد وقمراوي، "غنية، منظمات الباترونا والمركزية النقابية تدعوان إلى ضرورة العودة لعطلة الأسبوع: اختلاف العطل الأسبوعية تكبد الجزائر خسائر بمليار دولار سنويا"، الشروق اليومي، العدد 17-2643، جويلية 2008.

- صواليبي، حفيظ، "حالة طوارئ في أوساط منظمات أرباب العمل بعد قرارات قانون المالية التكميلي: الدعوة للقاء عاجل بين الباترونا والوزير الأول أحمد أويحي"، الخبر اليومي، العدد: 11، 5725، أوت 2009.

7- المواقع الالكترونية:

- برقوق، أمحمد، "دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الراشد: مقارنة في الحسبة الديمقراطية"، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، أطلع عليه، من الموقع يوم: 2013/ 03 /24.

www.politics-ar.com

- بومدين طاشمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر تقليص الفساد"، أطلع عليه من الموقع: بتاريخ: 2013/ 01 /05.

<http://sciencesjuridiques.ahlamontada.net/t197-topic>

- رمضان محمد بطيخ، "الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة"، متحصل عليه من الموقع بتاريخ: 14-02-2013،

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/arado/unpan024860.pdf>

- عبد القادر بريش، "دور القطاع الخاص في الجزائر في تعميق مبادئ وممارسات المسؤولية الاجتماعية للشركات"، بحث مقدم إلى المنتدى الدولي الثالث بجامعة بشار "منظمات الأعمال والمسؤولية الاجتماعية"، متحصل عليه بتاريخ: 2013/05/19

<http://www.google.dz/url?sa=t&rct=j&q>

- جابي، عبد الناصر، "تقييم وطني لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام في الجزائر: الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية"، أطلع عليه من الموقع بتاريخ: 2013/ /

<http://www.oecd.org/document/.html>

- جابي، عبد الناصر، "العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر": واقع وآفاق، الفكر البرلماني، 2007.

- مرازقة، عبد الغفور، "الإصلاحات السياسية في الجزائر": تحديات وآفاق ، أطلع عليه من الموقع:
بتاريخ:2013/05/19

<http://democracy.ahram.org.eg/NewsQ/438.aspx>

- ناجي، عبد النور، "دور البلدية في التنمية : دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)", جامعة باجي مختار عنابة: أطلع عليه من الموقع بتاريخ: 2013/03/12.

<http://nadjiabdenour.maktoobblog.com/>

- خليفة، محمد ، "إشكالية التنمية و الحكم الراشد في الجزائر" أطلع عليه من الموقع: بتاريخ: 2013/02/04.
www.univ-chlef.dz/uhbc/index.com

ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية

-Bruc. L.Smith, "Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy", Canada: Population and Public Health Branch Atlantic Regional Office, Sptember 2003.

- jean. Bernard Auby , jean . François Auby , droit des collectivités locales, presses universitaire de france , septembre , 1990.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

-	شكر وتقدير.....
-	الإهداء.....
08-01	مقدمة.....
29-10	الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية..
17-10	المبحث الأول: مفهوم الجماعات المحلية.....
12-10	المطلب الأول: تعريف الجماعات المحلية.....
13-12	المطلب الثاني: أسباب الأخذ بالجماعات المحلية.....
15-13	المطلب الثالث: أهداف الجماعات المحلية.....
17-15	المطلب الرابع: أركان قيام الجماعات المحلية.....
24-17	المبحث الثاني: مفهوم السياسة العامة المحلية.....
22-18	المطلب الأول: تعريف السياسة العامة المحلية.....
23-22	المطلب الثاني: فواعل السياسة العامة المحلية.....
24-23	المطلب الثالث: خصائص السياسة العامة المحلية.....
29-24	المبحث الثالث: النظريات المفسرة لدور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة
26-25	المطلب الأول: نظرية الاتصال — (كارل دويتش).....
28-26	المطلب الثاني: نظرية النظم — (ديفيد إستون).....
29-28	المطلب الثالث: النظرية التدرجية (نموذج الرشد المحدود).....
29-28	المطلب الرابع: نموذج الفحص المختلط.....
54-31	الفصل الثاني: واقع الجماعات المحلية بالجزائر في ظل إصلاحات 2011-2012
40-31	المبحث الأول: دور البلدية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية.....
34-32	المطلب الأول: التطور التاريخي للتنظيم البلدي في الجزائر.....
36-34	المطلب الثاني: المجلس الشعبي البلدي.....
37-36	المطلب الثالث: رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
40-37	المطلب الرابع: الرقابة (الوصايا) على البلدية.....
46-40	المبحث الثاني: دور الولاية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية.....
41-40	المطلب الأول: التطور التاريخي.....
43-41	المطلب الثاني: المجلس الشعبي الولائي.....
45-43	المطلب الثالث: الوالي.....

46-45	.....المطلب الرابع: الرقابة على الولاية
54-46	.....المبحث الثالث: الشراكة المحلية كآلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية
49-46	.....المطلب الأول: دور المجتمع المدني في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية
54-49	.....المطلب الثاني: دور القطاع الخاص في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية
72-56	الفصل الثالث: دور الجماعات المحلية بالجزائر في قانون البلدية/الولاية لـ 2011-2012
64-56	.....المبحث الأول: تحديات (عوائق) صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية
59-56	.....المطلب الأول: المعوقات السياسية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية
62-59	.....المطلب الثاني: التحديات الإدارية المالية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية
64-62	.....المطلب الثالث: المعوقات الاجتماعية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية
72-64	المبحث الثاني: حلول ترشيد دور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية
68-64	.....المطلب الأول: الحلول السياسية
70-68	.....المطلب الثاني: الحلول الإدارية والمالية
72-70	.....المطلب الثالث: الحلول الاجتماعية
76-74	.....خاتمة
80-77	.....قائمة المراجع
82-81	.....الفهرس