

جامعة الجزائر3

كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية

قسم التنظيم السياسي والإداري

دراسة نقدية لقانون البلدية 10/11 بالجزائر وآليات تفعيله

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول علي شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، التنظيم
السياسي والإداري
تخصص: إدارة الجماعات المحلية

إشراف الأستاذ الدكتور:

حاروش نور الدين

إعداد الطالب:

رغيس محمد

أعضاء لجنة المناقشة

أ.د/ سرير رابح عبد الله رئيسا

أ.د/ حاروش نور الدين مقرا

د/ شاطرباش أحمد عضوا

د/ سالمى العيفة عضوا

السنة الجامعية 2015-2016

دعاء:

اللهم إني أعوذ بك من علم لا ينفع
ومن قلب لا يخشع ومن عين لا تدمع
ومن نفس لا تشبع ومن دعاء لا يستجاب

الإهداء:

إلى الوالدين الكريمين.

إلى إخوتي، فضيلة، فائزة، حليلة، محفوظ، بسمة، سيف الدين.

إلى كل من تعلمت منهم طيلة أطوار الدراسة.

إلى أصدقائي الأعزاء عقبة، الطيب، نور الدين.

إلى كل زملائي الكرام.

إلى كل هؤلاء اهدي ثمرة هذا العمل المتواضع.

شكر وتقدير:

الحمد لله وحده، المحمود بكل لسان، المعبود في كل زمان، الذي لا يخلو من علمه مكان، ولا يشغله شأن عن شأن، حمدا يليق بجلاله وإكرامه.

أتوجه بالشكر الخالص والإمتنان إلى الأستاذ الدكتور "نور الدين حاروش" الذي لم يبخل علينا بتوجيهاته القيمة.

وأشكر كل أعضاء اللجنة الذين شرفوني بحضورهم لمناقشة هذه المذكرة.

كما أتوجه بجزيل الشكر إلى كل الأساتذة والزملاء الذين ساعدوني وشجعوني على إتمام هذا العمل المتواضع.

مقدمة

تعتبر اللامركزية الإدارية من بين أساليب العمل الإداري المحلي الأكثر فاعلية لمشاركة المواطنين في الحكم، من خلال تسيير شؤونهم المحلية بكل حرية وإستقلالية، حيث توزع الوظائف الإدارية بين السلطات المركزية الموجودة في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، تزيد صلاحياتها أو تنقص تبعاً لطبيعة النظام السياسي للدول.

وتعني اللامركزية الإدارية وجود مصالح محلية متميزة، ما يوحي إلى وجود شؤون محلية ذات طبيعة خاصة، تختلف من إقليم لآخر وتتنوع على أساسها حاجيات ومطالب معينة، تتطلب تسييراً محلياً، وذلك إنطلاقاً من فكرة أن أبناء المنطقة هم أعلم بشؤونهم أو بشؤون إقليمهم.

وتعني اللامركزية الإدارية أيضاً، الإعراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، غالباً ما يعبر عنها بالجماعات المحلية، أي تقسيم الدولة إلى أقاليم إدارية لها هيئات محلية تدير مصالح ومؤسسات مرفقية مستقلة.

لكن كل مظاهر الإستقلالية التي تظهر في اللامركزية الإدارية سرعان ما تبتد، فتضيق أو تتسع بركن ثالث من أركانها، ألا وهو خضوع هذه الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية في العاصمة، هذا الركن بالذات شكل العقبة الكبرى في التسيير المحلي، بحيث أصبح بمثابة الحصار الذي يضرب على إطلاق المبادرات ومن ثم التنمية المحلية.

هذه الرقابة تمارس على ثلاث مجالات محددة قانوناً:

الرقابة على الأشخاص المشرفين على التسيير المحلي، فالسلطات المركزية لها صلاحيات تعيينهم ونقلهم وتأديبهم أو حتى إقصائهم من المجالس المنتخبة، أما الرقابة الثانية فهي رقابة على الهيئة، حيث يمكن للسلطات المركزية حل المجلس المنتخب وإعدامه قانونياً وتجريد أعضائه من صفتهم كمنتخبين، أما في الحالات العادية، مراقبة أعمالهم تحت مظاهر عدة تبدأ بالمصادقة الصريحة والمصادقة الضمنية والبطلان النسبي والبطلان المطلق، وتنتهي في مرحلة أخرى بإلغاء القرارات، وقد تصل أحياناً إلى حل هذه المجالس المنتخبة في رقابة أقصى تدعى الحلول.

هذه القراءة السريعة للامركزية الإدارية تبين كيف أن هذا الأسلوب الإداري للتسيير المحلي قد يكون سلاح ذي حدين، يتأثر مباشرة بطبيعة النظام السياسي ومدى تطبيقه للحكم الراشد، الذي يحمل في طياته إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية بشكل مباشر من خلال مجالس محلية منتخبة تتمتع بالإستقلالية، وتحمل على أثرها مسؤولية هذا الإقليم المحلي.

وعلى غرار دول العالم، فالمشروع الجزائري نص صراحة على تقسيم الأقاليم المحلية إلى ولايات وبلديات والعمل على التسيير اللامركزي في الوظائف الإدارية المحلية، وعليه تم إنشاء قانون موحد للولايات وآخر للبلديات، الذي عدل ثلاث مرات بدأ مع قانون الولاية 1969، 1990، 2012، وقانون البلدية سنوات 1967، 1990، 2011.

كل هذه التعديلات تبحث عن تحريك عجلة التنمية المحلية ومن ثم الوطنية، فإذا أخذنا دراسة قانون البلدية الجديد 10/11 في الجزائر بتحليل ناقد وبناء، لنحاول أن نعطي قراءة شاملة لهذا القانون، لنرى هل هو قادر على تقديم مخرجات تساعد هذه الأقاليم الأساسية للدولة على إطلاق المبادرات وتحقيق التنمية والرفاهية لمواطنيها المحليين، أم أن له أثر كاجح للتنمية والمبادرات المحلية؟

وبقراءة أخرى مختصرة للبطاقة الفنية للبلديات في الجزائر التي تعتبر بمثابة قارة، لها إمتدادات وأبعاد إقليمية محلية من بلدية لأخرى تصل على سبيل المثال من الجزائر العاصمة إلى تمنراست، أي من الشمال إلى الجنوب بـ 1970 كلم، ومن الشرق إلى الغرب 1829 كلم، تتخلل هذه المساحات تضاريس تتربع على موارد طبيعة وبشرية كبيرة ومتنوعة، كل هذه الإمكانيات مؤشرات قوية عن قدرة الدولة على بعث عملية التنمية من جديد والنهوض بمكانة البلد التي يستحقها.

وفي ظل هذا الخصوصيات المحلية، حسنا فعل المشرع الجزائري حينما وضع قانون أساسي خاص يحدد القواعد التي تنظم ولاية الجزائر العاصمة وبلدياتها نظرا لخصوصياتها الإستراتيجية، وكذا لتصل العاصمة إلى مصاف العواصم العالمية، إلا أن المشرع الجزائري وقف عند هذا الحد، فالبطاقات الفنية للبلديات الجزائرية ستظهر أنه يمكن لعدد البلديات أن تسيّر وفق قواعد تنظيم خاصة بها، ووفق معايير جامعة ومشاركة، تأخذ في الحسبان طبيعة توزيع المهام والسلطة المحلية وإستقلاليتها مع طبيعة الإمكانيات المتاحة للبلديات سواء المالية التي تصنف البلديات الفقيرة والمتوسطة والغنية، أو الحضرية التي تصنف البلديات الريفية والحضرية، أو الجغرافية التي تصنف بمعيار كبر البلدية أو صغر مساحتها، وغيرها من المعايير.

ومن هذا التحليل الواقعي للبلديات في الجزائر الذي يعالج موضوع الدراسة المتعلقة بالخصوصيات المحلية، وإنطلاقا من التقسيم الإداري والإقليمي الحالي للبلاد، الذي يتكون من 48 ولاية و1541 بلدية موزعة عبر كامل التراب الوطني، نصل إلى فكرة الموضوع.

أن أسلوب اللامركزية الإدارية، لا يستطيع في ظل قانون بلدي مركزي موحد من إطلاق المبادرات والتنمية المحلية، وعليه لابد من الإنتقال من اللامركزية الإدارية

إلى اللامركزية القانونية التي تعتبر الضامن الوحيد للتسيير المحلي وتحديد المسؤوليات، لتكون الرقابة التحتية من الشعب هي الأساس، والرقابة الفوقية من السلطات المركزية هي الإستثناء.

وعليه تصبح المجالس المنتخبة مرتبطة بحكم قوانين مرنة تحرك المشاريع الإقتصادية والطاقات البشرية والإستثمارات المحلية حسب خصوصية مواردها وإمكانياتها، من دون الرجوع إلى السلطات المركزية بشكل مباشر، وهذا الأمر لا يتنافى مع شروط القاعدة القانونية التي تبنى في الأصل على الطابع الإجتماعي المحلي، ما يعطي حلول فعالة في مشكلات عدة، كانت ولا زالت على طاولة النقاشات وفي مخابر البحوث، أهمها النقاش حول السياسات المحلية التي تطرح بدورها مسألة اطلاق المبادرات التنموية وتلبية إحتياجات المواطنين، كذلك تستطيع الهيئات المحلية سواء المجالس المنتخبة ورئيسها، من الإجابة على الأسئلة المتعلقة بالتنمية، من خلال فكرة المجالس المنتخبة والمقاول، حيث يصبح رئيس البلدية في ظل اللامركزية القانونية مقاول حقيقي، يبحث بأقصى جهد ممكن لسكان منطقته عن الإستثمارات وجلب المنفعة والخير.

هذه العناوين الكبرى التي سيأتي ذكرها في شكل نقاط، هي الدليل الواضح أنه حان الوقت في التفكير الجدي للتحويل من مقاربة اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية القانونية التي تعتمد على معيار الخصوصيات المحلية في توزيع المهام والصلاحيات، ونوعية السلطات المحلية المنتخبة والمعيّنة، ومختلف الآليات الأخرى مثل المالية المحلية، وكذا المشاركة، وغيرها من وسائل التسيير المحلي التي تحتاجها هذه الوحدات المحلية.

وعليه فتنوع البلديات الجزائرية عن بعضها البعض يظهر فيما يلي:

- حجم ومساحة البلد المتنوعة جغرافيا، بلديات صحراوية، بلديات تقع في الهضاب العليا، وبلديات تقع في الشمال، ولكل نوع من هذه البلديات خصوصيات معينة.
- تنوع الموارد الطبيعية، في كل بلدية.
- نسبة السكان المتفاوتة من بلدية لأخرى.
- بلديات غنية ومتوسطة الغنى، وفقيرة.
- بلديات حضرية وشبه حضرية، وأخرى ريفية

هذه المرتكزات المحركة للتنمية في البلديات الجزائرية تعمل بنمط واحد وهو القانون البلدي الموحد 10/11، الذي لا يجيب عن أسئلة أخرى بشكل واضح وعناوين أخرى في التنمية المحلية.

وهكذا يجب أن تضبط المرتكزات السابقة المتعلقة بالخصوصيات المحلية الآليات التسييرية التالية:

- السلطة المحلية (المجالس المنتخبة).
- السياسة المحلية (الصلاحيات والبرامج).
- المالية المحلية (طبيعة الضرائب، طبيعة الإيرادات والنفقات).
- المشاركة الشعبية المحلية (المشاركة المباشرة (الريف)، المؤسسات (المدن)).

كل هذه المعطيات المرتبطة بإمكانيات البلد وتنوعه تفصل بشكل قاطع عن الإنتقال من التخطيط المركزي إلى التخطيط اللامركزي، الذي يعتمد على وسائل قانونية لامركزية، تمنحه سلطة محلية بإستطاعتها إدارة مشاريع في إطار رسم السياسات المحلية.

1- مبررات إختيار الموضوع: يتفق الباحثون أن كل بحث يرفق بمبررات إختياره، تكون مبررات موضوعية، ومبررات ذاتية تخص إهتمامات ومشاعر الباحث.

أ- المبررات الموضوعية: تتلخص المبررات الموضوعية في مايلي:

يعتبر موضوع تفعيل قانون البلدية 10/11 بالجزائر من حيث الإعتماد على مقاربة الخصوصيات المحلية القائم على اللامركزية القانونية بدلا من اللامركزية الإدارية، موضوع جديد، سواء على مستوى التجربة في أقاليم الجماعات المحلية في الجزائر أو حتى على مستوى البحث.

ومن ثم محاولة تقديم قراءة نقدية لقانون البلدية 10/11 في الجزائر، وموازنته مع قراءة أخرى مفصلة للبطاقات الفنية للبلديات في ميزان التنمية المحلية.

ب- المبررات الذاتية: تتمثل المبررات الذاتية في مايلي:

الرغبة بالبحث في كل مشكلات الإدارة المحلية، والمساهمة في إثراء البحوث العلمية بموضوع مهم، يساهم في بعث التنمية المحلية عمليا.

إرتباط الموضوع بتخصص إدارة الجماعات المحلية التي أصبحت تعبر عن آلية للحكم الراشد من خلال إشراك المواطن، وتولية منتخبيه مسؤولية البحث عن حلول لمشكلاته المحلية.

لفت إنتباه القادة أن التنظيم البيروقراطي الحالي الذي يسير الوظائف الإدارية اللامركزية هو العائق الأكبر للتنمية المحلية، وانه حان الوقت لمنح سلطات محلية واسعة تصل إلى اللامركزية القانونية.

2- الأهمية العلمية والعملية للموضوع:

تظهر أهمية الموضوع في النقطتين التاليتين:

أ- الأهمية العلمية: نجملها في مايلي:

تكمن أهمية دراسة إشكالية قانون البلدية 10/11 بالجزائر من الناحية العلمية، في الإستفادة من القراءة النقدية له، ومحاولة البحث عن قواعد قانونية مرنة خاصة بالشأن المحلي، تراعي التنوع، وتفصل قياسا مع طبيعة البلديات في الجزائر.

ب- الأهمية العملية: وهي تخص الواقع العملي التالي:

حيث يحمل هذا الطرح أيضا من الناحية العملية أهمية كبرى، فهو يكشف مكامن الضعف في قانون البلدية 10/11 الذي يعيق إطلاق التنمية المحلية في البلديات، ويسجل بالمقابل نقاط قوة تكشفها الخرائط والبطاقات الفنية لكل إقليم، هذه الإمكانيات تسمح لهيئات الجماعات المحلية في ظل حرية رسم السياسات المحلية، إمتلاك سلطة محلية يضمنها القانون، هذا الأسلوب اللامركزي من الناحية القانونية، سيجعل القرار يتم بطريقة سريعة، وبالتالي جلب الإستثمارات، وبهذا الشكل نستطيع تغيير السلوك حتى نصل إلى فكرة رئيس البلدية المقاول الذي يبحث ويتحسس المشاريع الناجحة.

3- أهداف الدراسة:

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق هدفين رئيسيين، ويتفرع منهما أهداف أخرى نوردتها فيما يلي:

- تصويب آليات التنظيم والتسيير الإداري للبلديات الجزائرية، لتواكب التحديات الحقيقية لمشروع التنمية المحلية، المبني على مقاربة إدارية علمية واضحة.

- تفعيل قانون البلدية 10/11 مع الواقع الميداني الذي تكشفه البطاقات الفنية للبلديات الجزائرية التي تتسم بالتنوع والخصوصيات المحلية.

وبالتالي، على ضوء هذه الخصوصيات المحلية، تفعل الآليات التنظيمية التالية:

- تفعيل إستقلالية السلطات المحلية البلدية المنتخبة.

- تفعيل إستقلالية السياسات المحلية للبلديات.

- تفعيل إستقلالية المالية المحلية البلدية.

- تفعيل المشاركة المحلية في البلديات.

4- أدبيات الدراسة:

يعتبر موضوع نقد قانون البلدية 10/11 بالجزائر من حيث اعتماد مقارنة الخصوصيات المحلية في تفعيله القائمة على اللامركزية القانونية بدلا عن اللامركزية الإدارية من حيث الدراسة والبحث، موضوع جديد، ويتبين من خلاله أن اللامركزية الإدارية في الجزائر بآلياتها المسجلة في قانون البلدية 10/11، هي قوانين مركزية تتعامل مع معطيات متنوعة في أقاليم لامركزية وهنا يكمن التناقض؟

إذا بهذا المعنى لا توجد دراسات واضحة ودقيقة في ميدان البحوث العلمية، لكن بالمقابل هناك نقاط مشتركة مع دراسات وأدبيات أخرى سابقة، تبحث في كل ما يخص الشأن المحلي في مجال الإستقلالية الإدارية، والمالية، والمرفقية، وكذلك من الدراسات التي عالجت صلاحيات المجالس المنتخبة وعلاقتها بالتنمية المحلية.

ومن بين هذه الدراسات السابقة، انطلقت الدراسة الحالية من أربع (04) بحوث علمية (مذكرات ماجستير)، لتفعيل النتائج والتوصيات المطروحة، نذكرها في مايلي:

1- دراسة من إعداد رضاونية رابح أشرف، معوقات التنمية المحلية "دراسة ميدانية لولاية سكيكدة"، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة منتوري بقسنطينة، 1998.

حيث تطرقت الدراسة إلى معوقات التنمية المحلية في الجزائر، وذلك في البحث عن الأسباب المؤثرة في مختلف البرامج التنموية، والتي لم تصل إلى حد الآن لتلبية الحاجيات الحقيقية للمواطنين المحليين.

وبعد البحث توصلت الدراسة إلى تحديد أهم المعوقات التي تؤثر فعليا في التنمية المحلية، تتمثل في مايلي:

- المعوقات الخارجية: تتمثل في الإستعمار الفرنسي، وما خلفه من تبعية بعد الإستقلال، وكذا المديونية الخارجية.

- المعوقات الداخلية: تتمثل في ضعف التخطيط وقلة المشاركة الشعبية في المشاريع، هذا ما أدى إلى ضعف مخرجات التنمية المحلية كالتعليم، والصحة، ومختلف مخرجات القطاعات الأخرى الصناعية والفلاحية، وغيرها.

وانطلاقا من هذه الدراسة التي تشخص ضعف مخرجات التنمية المحلية والتي تبين أن هذا الضعف مرده إهمال المشاركة الشعبية عند التخطيط للمشاريع، جاءت الدراسة التي نحن بصددتها بمقاربة شاملة للتسيير المحلي للبلديات والتي من بين مرتكزاتها، تفعيل الخصوصيات المحلية في مجال المشاركة (خصوصية المشاركة ونوعيتها في البلديات الريفية، والأمر نفسه بالنسبة للبلديات الحضرية).

2- دراسة محمد عزيز، آليات تفعيل دور البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة ورقلة : كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011.

حيث تطرقت الدراسة إلى إشكالية مدى نجاعة الآليات القانونية التي حددها المشرع لتفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية، حيث أشار إلى ضعف الكفاءة التي لا تقتصر على المنتخبين فقط، بل تمتد إلى الموظفين المعيّنين، كذلك عدم إدراج هيئات خاصة تضمن المشاركة الواسعة للمواطن المحلي في تدبير شؤون التنمية المحلية، إضافة إلى تداخل الصلاحيات بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية، كذلك ضعف الإستقلالية حولت البلدية إلى جهاز مركزي يكلف أعوانها بتطبيق السياسة المركزية، حيث توّصل في الأخير إلى إعادة تكييف المنظومة القانونية بما يسمح بتدعيم الإستقلال الفعلي للبلدية، وإعادة النظر في النظام الانتخابي، وتكوين الموارد البشرية، وتوفير المناخ المناسب له.

وتنطلق دراستنا أيضا من نتيجة هذا البحث الذي يبين أن ضعف التنمية المحلية سببه الرئيسي، ضعف الكفاءات المحلية المنتخبة، وإقترحت إعادة النظر في النظام الانتخابي.

وقد أثرت الدراسة التي نحن بصددتها في إطار المقاربة الجديدة، النقاش، بفكرة تفعيل الخصوصيات المحلية الخاصة بنوعية وطبيعة مستوى المجالس البلدية المنتخبة، ليشترط أن يحمل المترشح المحلي في البلديات الحضرية الكبيرة مستوى، مثلا، (ماجستير في التعليم العالي)، ويحمل المترشح المحلي في البلديات الريفية (مستوى جامعي في التعليم العالي)، وهكذا يتم القضاء بشكل كبير على سوء التسيير المحلي.

3- دراسة انزران عادل، الدور التنموي للمخططات البلدية بين الواقع والأفاق 2010، "دراسة حالة بلدية باتنة 2002"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام ، 2011.

أين حاول الطالب إبراز مدى ضعف المخططات التنموية البلدية في بعث مشاريع التنمية نتيجة لعدم توافر البيئة الملائمة والمتمثلة في نظام سياسي غير ديمقراطي يبحث عن شرعيته من خلال التنمية، ونظام إقتصادي يعتمد الريع النفطي، إضافة إلى نظام إجتماعي يتسم بالعشائرية والزبونية وعدم الوعي بأهمية المشاركة في صنع التنمية، إضافة إلى محدودية الإستقلالية التي قلصت من أداء هذه المخططات البلدية.

إن أهم نتيجة توصلت إليها الدراسة وهي، ضعف التمويل المحلي كون أن طبيعة النظام الاقتصادي الجزائري يعتمد على الريع النفطي، وقد اقترحت الدراسة التي نحن بصددتها، تمويل المخططات التنموية في إطار مقاربة اللامركزية القانونية، عن طريق البحث في خصوصية المالية المحلية، حيث نفرق بين البلديات الغنية التي تستطيع

تمويل مشاريعها المحلية وخلق الثروة بحيث تستفيد من جميع إيراداتها المحلية (المبادرات)، وبين البلديات الفقيرة التي يجب أن تتكفل بها الدولة لبناء البنى التحتية الضرورية.

4- دراسة يطور رزيقة، دور البلديات في تقديم الخدمات العمومية في الجزائر "دراسة حالة بلدية الحراش الفترة ما بين 2010/2008"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام ، 2012.

حيث تطرقت الدراسة إلى مختلف التحديات التي تواجهها البلدية الجزائرية في مجال تقديم وتوفير الخدمة العمومية، للإرتقاء بنوعيتها إلى مستوى تطلعات المواطن المحلي والوصول إلى مرحلة الإشباع العام.

غير أن أثناء الدراسة، ظهر أن الخدمات العمومية في الشأن المحلي خاصة في البلديات غير متوفرة بالشكل الذي يرضي المواطن، وهذا نظرا لعدة أسباب نذكر منها مايلي:

- أسباب تسييرية وتنظيمية فنية.
 - هناك فرق بين النصوص القانونية والممارسة الواقعية في مجال تقديم الخدمات.
 - ضعف الموارد المالية.
- ومن ثم بنيت الدراسة على هذه الأسباب في تحسين تقديم الخدمات العمومية ووصلت إلى مجموعة من النتائج والتوصيات:

- تعزيز اللامركزية الإدارية
- مراجعة التشريع البلدي الأساسي، ومختلف المراسيم المتعلقة بالتنمية المحلية.
- التخفيف من القيود الإدارية خاصة الوصاية المفروضة على السلطات المحلية.
- إقرار أنماط تسيير جديدة في الشأن الإداري المحلي.
- تهمين الموارد البشرية من خلال التكوين، والتكوين المستمر.

إن هذه الدراسة الخاصة بدور البلديات في تقديم الخدمات العمومية، وصلت إلى نتيجة مهمة وهي أن أغلب الخدمات العمومية في الجزائر غير متوفرة، وهذا نظرا لعدم استقلالية السلطات المحلية، وتعقيد الاجراءات الادارية التسييرية والتنظيمية، وعلى هذا الأساس اقترحت الدراسة في مقاربة اللامركزية القانونية التي نحن بصدها، تفعيل استقلالية السلطات البلدية المنتخبة في إطار الخصوصيات المحلية (الامكانيات الاقتصادية والمالية، بلديات حضرية كبيرة، بلديات ريفية صغيرة، وغيرها من المعايير)، وبالتالي ينتج عن ذلك سياسات محلية مستقلة، بوسائل وآليات تنظيمية وبمبادرات علمية دقيقة.

5- إشكالية البحث:

تتناول الدراسة إشكالية مهمة حول موضوع دراسة نقدية لقانون البلدية 10/11 بالجزائر وآليات تفعيله، هذا القانون اعتبر البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان ممارسة المواطنة والمشاركة في التسيير المحلي، ولكنه قدم تشريعات وتنظيمات مركزية موحدة لكل البلديات الجزائرية التي تتسم بالتنوع والإختلاف.

فأثر تطبيق هذا القانون (10/11) على واقع البلديات الجزائرية، عكس العديد من السلبيات والمشاكل على مستوى التنمية المحلية، أهمها:

- إنعدام المبادرات التنموية المحلية في البلديات على الرغم من المساعدات المالية الكبيرة التي توفرها الدولة.

- توقيف عدد كبير من المنتخبين المحليين (رؤساء البلديات)، بتهم سوء التسيير.

- فقدان الثقة بين المواطنين والمنتخبين المحليين.

- إحصاء عدد كبير من البلديات الفقيرة، وتراكم ديون أغلبها الأخر.

- ضعف تقديم الخدمات العمومية المحلية في البلديات.

كل هذه الآثار ترجع لعدة أسباب جوهرية، تتمثل أساسا في ما يلي:

- إهمال الخصوصيات المحلية التي تكشفها البطاقات الفنية للبلديات، والتي يمكن تصنيفها من خلال عدة معايير محددة، كالمعيار الجغرافي والديمغرافي، أو المعيار الاقتصادي والمالي، أو المعيار الحضري والريفي.

- عدم خضوع آليات تسيير البلديات للمعايير السابقة، وبالتالي إنعدام المبادرات المحلية مرده الرقابة الشديدة على السياسات المحلية، وسوء التسيير سببه الرئيس تدني مستوى المنتخبين المحليين، وفقدان الثقة ناجم عن عدم تفعيل المشاركة المحلية، والمشاكل المالية راجع لعدم النظام الجبائي الذي يضعف الإيرادات المالية للبلديات.

وعلى ضوء تشخيص إشكالية الدراسة ، نطرح السؤال التالي:

ماهي آليات تفعيل قانون البلدية 10/11 بالجزائر في ظل الخصوصيات المحلية؟ وماهي إيجابياته وسلبياته؟.

وتتدرج ضمن هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة:

- 1- هل يمكن تفعيل مجهودات السلطات المحلية المنتخبة بالإعتماد على أسلوب اللامركزية الإدارية؟، أو هل يمكن تفعيلها بالإعتماد على مقاربة الخصوصيات المحلية القائمة على الفوارق الجغرافية والديمغرافية، أو الإقتصادية والمالية، أو الحضرية والريفية، لتحقيق التنمية المحلية؟
- 2- وهل يمكن تفعيل الدور التنموي المحلي للبلديات الجزائرية من خلال القراءة النقدية للسيرورة التاريخية، أو من خلال الإستفادة من التجارب القانونية السابقة (24/67، و08/90)، أو بقراءة عميقة في واقع البلديات وبطاقاتها الفنية؟
- 3- ماهي سلبيات وإيجابيات قانون البلدية 10/11 في الجزائر على ضوء البطاقات الفنية التي تكشف عن خصوصيات معينة في بلديات الوطن؟
- 4- ماهي المقاربة الحقيقية التي تصلح لأن تكون نموذج لتفعيل التسيير المحلي الذي يتماشى وطبيعة البلديات في الجزائر؟

6- حدود ومجال الإشكالية:

الموضوعي:

تتعلق الدراسة بموضوع واقع البلديات في الجزائر، من خلال التعرف على البطاقات الفنية المتعلقة بإمكانياتها الطبيعية المادية والبشرية، وكذا الوسائل القانونية التي تسيير بها في ظل قانون البلدية الحالي.

فالموضوع يتطرق إلى كل البلديات الجزائرية، فهو دراسة كلية عامة لا تختص دراسة بلدية جزائرية بعينها.

الزمني: أما الحدود الزمنية للموضوع فتدور حول قانون البلدية 10/11 في الجزائر المؤرخ في 22 يونيو 2011.

وللإجابة على الإشكالية والأسئلة الفرعية نطرح عدة فرضيات قابلة للاختبار.

7- فرضيات الدراسة: تتمثل فرضيات الدراسة فيما يلي:

- 1- تفعيل قانون البلدية في الجزائر يعتمد على مرتكزات ثلاثة ، التراكمات التاريخية، المقارنة بين القوانين السابقة (24/67، و08/90)، والكشف عن واقع البلديات من خلال قراءة البطاقات الفنية الخاصة بها.

2- قانون البلدية الجزائري 10/11 كغيره من القوانين السابقة، لم يأتي بتغييرات جوهرية، ولا يستطيع في ظل هذه الممارسات تحقيق الإقلاع التنموي المطلوب، هذا القانون يحتاج إلى مقاربة قانونية وإدارية جديدة لتحقيق التنمية المحلية.

8- المنهج المتبع:

باعتبار المنهج هو الطريق العلمي للوصول إلى الحقيقة، ويختلف باختلاف البحوث العلمية، سواء كانت هذه البحوث إجتماعية أو تجريبية أو نظرية أو تطبيقية. وللوصول إلى تحكم جيد في الموضوع سنتبع المناهج والمقاربات وأدوات التحليل التالية:

ومن بين المناهج المتبعة في هذا البحث، **المنهج التاريخي** الذي يعتمد على جمع الحقائق التاريخية ومعرفة الأحداث التي جرت في الماضي، لدراسة الأحداث الراهنة والإتجاهات المستقبلية، لتحريك ديناميكية التغيير والتقدم والفهم الجيد للمشكلات، فمن خلال هذا المنهج نستطيع الوقوف على التطور التاريخي للامركزية الإدارية المتعلقة بقانون البلديات في الجزائر، الذي نتج عنها قانون البلدي 10/11 الحالي الساري المفعول، وعليه سيتم تقديم قراءة نقدية شاملة تبرز مكامن الضعف والقوة.

أما **المنهج الوصفي** فهو منهج يصف الواقع ويعكس حقيقة الأشياء، ويعتمد عليه لدراسة الظواهر سواء كانت أفراد أو جمعيات أو دول، ويحاول نقد وتقييم هذه الحالات بإستعمال عدة أساليب كمية وكيفية ليتم تفسيرها وتحليلها والوقوف على سلبياتها أو إيجابياتها، ومن ثم تعميمها على جميع الحالات المتشابهة، وقد إحتاجت هذه الدراسة إلى إستخدام المنهج الوصفي لتكشف الخلل الواضح في قانون البلدية 10/11 المركزي الذي لا يراعي طبيعة هذه الأقاليم المحلية ولا خصوصياتها، وأساليب هذا المنهج الكمية والكيفية، ستكشف بشكل واضح ذلك التنوع الهائل في إمكانياتها، التي تسجلها إحصائيات وأرقام متفاوتة، تتطلب تسيير محلي وقرارات مباشرة لتحريك هذه الطاقات لخلق الإستثمار السريع الذي لا تماطله ولا تعرقله أي إنتظار لموافقة السلطات المركزية.

وكذلك الإعتداد على **المنهج المقارن**، الذي نحاول أن نقارن بين ثلاث مراحل لقانون البلديات في الجزائر، إبتداء من قانون 1967 ثم قانون 1990 ثم 2011، ونقوم على ضوء هذه التجارب القانونية بتنوير المشرع الجزائري في قانون البلدية بما هو إيجابي وتدعيمه، و تنبيهه لكل ما هو سلبي وتصحيحه.

وبإستخدام **منهج تحليل المضمون**، نستطيع أن نطلع على قوانين التنظيم الإداري البلدي، والعلاقات الرسمية التي تسوده، قصد الوقوف على حقيقة الواقع القانوني، وذلك من خلال تحليل مضمون قوانين البلدية الصادرة عن الجرائد الرسمية الجزائرية.

أما فيما يخص الأساليب والمداخل فقد إعتمدت الدراسة على ما يلي:

إعتمدت على الأساليب الكيفية والكمية في جمع المادة العلمية وتحليلها وعرض نتائجها، وذلك من خلال البحث عن المعلومات النظرية في اللامركزية الإدارية، ومتطلبات التنمية في إطار الخصوصيات المحلية، وكذا مختلف البيانات والمعلومات الأخرى عن البلديات الجزائرية، التي تكشف عن أرقام وإحصائيات تصنفها حسب معايير معينة من أجل تحقيق التنمية المحلية.

إضافة إلى ذلك إعتمدت الدراسة على عدة مقاربات، نذكر منها ما يلي:

- **المقرب النسقي:** حيث وظفت الدراسة هذا المقرب الذي يعتبر البلدية نسقا يحيا في بيئة داخلية معينة تؤثر وتتأثر بكل المعطيات السياسية والإقتصادية والإجتماعية، كما أنها تستجيب هي الأخرى للمدخلات والمطالب في شكل مخرجات كغيرها من مؤسسات الدولة، والبلدية الجزائرية تعيش في نسق سياسي وإقتصادي وإجتماعي، يؤثر فيها من خلال علاقتها مع الدولة، وعلاقتها مع المجتمع المحلي (المشاركة)، وتؤثر البلدية بدورها على هذه الأنساق المختلفة، فهي تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية، كغيرها من المؤسسات المستقلة، وتستطيع تلقي المطالب والاستجابة لها.

- **المقرب الوظيفي:** وإستعانت الدراسة أيضا بالمقرب الوظيفي، حيث تمثل البلدية قاعدة للامركزية الإدارية في الدولة الجزائرية، وهي بذلك تقوم بوظائف وإختصاصات مستقلة عن السلطة المركزية في إطار توزيع الوظائف الإدارية.

- **المقرب القانوني:** حيث ساعدنا المقرب القانوني أيضا، في فهم وتحليل الإختصاصات والمواد القانونية التي تبناها المشرع للبلديات الجزائرية، وذلك للوقوف على سلبياتها لتصبحها وتدعيم إيجابيتها، لتحقيق أهداف التنمية المحلية لبلديات الوطن.

9- تحديد المصطلحات والمفاهيم:

ترتكز هذه الدراسة على المصطلحات والمفاهيم التالية:

- السلطة المحلية: Le Pouvoir Locale

السلطة المحلية، لا يقصد بهذا المصطلح الجديد النظام اللامركزي، وإنما يعتبر هذه السلطة إمتداد للسلطة العامة أي السلطة المركزية التي تفرضها الدولة والمؤسسات التابعة لها والتي تتوزع في المستوى المركزي والجهوي والمحلي (الولائي والبلدي).¹

¹ - عمر عمتور، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، ط1، الجزائر: بدون اسم النشر، 2010، ص 173.

- السلطة المحلية المنتخبة: (المجالس المنتخبة):

يتحدد مصطلح السلطة المحلية المنتخبة من خلال تبيان مجموعة من المضامين، منها، تعريف أسلوب اللامركزية الإدارية، تعريف الهيئات المحلية، صلاحيات هذه الهيئات.

وكرس المشرع الجزائري هذه المضامين في تسيير المجالس المنتخبة حيث جاء فيه "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"¹.

- السياسة المحلية:

تعبر السياسة المحلية عن مضمون واحد مفاده، مجموعة السياسات والبرامج التي تتم وفقا لتوجهات عامة لأحداث تغيير مقصود ومرغوب فيه.²

- التنمية المحلية: Le Développement Local

هي عبارة على برنامج محلي يهدف إلى دعم التنمية الاجتماعية والإقتصادية المحلية بتظافر جهود الجميع من رسميين وممثلي المجتمع المدني، والتنمية التساهمية ذات الطابع اللامركزي التي ترمي إلى تدعيم كفاءة أعوان التنمية في ميادين شتى منها الإتصال والإعلام، وتبسيط مسار المشاريع التساهمية للبلديات والقرى والمداشر.³

- تصنيف البلديات: Classification Des Communes

يمكن تصنيف البلديات بحسب الموقع إلى بلديات ريفية، أو ساحلية، أو بلديات صحراوية، أما من حيث نوع النشاط الذي تتميز به فيمكن تحديدها على أساس مناطق صناعية Les Zones Industriels أي بلديات ذات خصوصيات صناعية، أو بلديات فلاحية Agricoles، أو بلديات سياحية Touristique، وغيرها من التصنيفات والمعايير.⁴

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الدستور الجزائري، في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية الصادرة في 08 ديسمبر 1996، العدد 76، المادة 16.

²- مجموعة خبراء، التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008، ص 49.

³- عمر عمتور، المرجع السابق الذكر، ص 82.

⁴- المرجع السابق الذكر، ص 94.

10- تقسيم وهيكل الدراسة:

قسّمت الدراسة إلى ثلاثة فصول، بالإضافة للمقدمة والخاتمة:

حيث تم التطرق في **الفصل الأول** إلى الجانب النظري من خلال إبراز المرتكزات التي تبنى عليها الدراسة، والتي تدعم نقد قانون البلدية 10/11، وتساعد على تفعيل هذا القانون بما يتماشى والمرتكزات التالية: مدى إستقلالية السلطات المحلية المنتخبة بالتطرق إلى أسلوب اللامركزية الإدارية، ومدى إستقلالية السياسات المحلية، والمالية المحلية، والمشاركة المحلية، وكذا الخصوصيات المحلية، حيث يعتبر هذا المرتكز الأخير هو الدعامة الأساسية لهذه المقاربة.

أما في **الفصل الثاني**، تم تقديم قراءة في تاريخ البلدية الجزائرية منذ الفترة العثمانية وإلى غاية الإستقلال، لفهم الأدوار التي أنشأت من أجلها، وفي مرحلة أخرى بعد الإستقلال بدأ التحول الجذري والحقيقي لمهام وأدوار البلديات المتعلقة بالتنمية المحلية، وذلك من خلال التطرق إلى قانوني البلدية 24/67، و08/90، ودوافع الإصلاح، وإنشاء قانون البلدية الجديد 10/11، إضافة إلى ذلك تم تقديم قراءة ثانية عن البطاقات الفنية للبلديات الجزائرية لإبراز مختلف الخصوصيات المحلية، هذا الفصل هو دعامة أخرى إلى جانب الفصل النظري، لتوضيح مرتكزات نقد قانون البلدية 10/11.

وفي **الفصل الأخير**، تم التطرق بالتفصيل إلى إيجابيات قانون البلدية 10/11، من خلال إبراز جديد هذا القانون، ثم الوقوف على سلبياته بناء على المرتكزات الأربعة السابقة، الخاصة بمدى إستقلالية السلطات المحلية البلدية المنتخبة في الجزائر، والسياسات المحلية، والمالية المحلية، والمشاركة المحلية، والخصوصيات المحلية، وفي الأخير التطرق إلى مقاربة الإعتماد على اللامركزية القانونية التي تعتمد على المرتكزات السابقة، لتفعيل قانون البلدية لتحقيق التنمية المحلية.

وفي **الخاتمة**، تم الخروج بنتائج وإستنتاجات وتوصيات من خلال نقد قانون البلدية 10/11، من أجل تحقيق التنمية المحلية.

الفصل الأول:

المنطلقات الفكرية والنظرية
لمرتكزات تفعيل تسيير الوحدات
المحلية لتحقيق التنمية

الفصل الأول: المنطلقات الفكرية والنظرية لمرتكزات تفعيل تسيير الوحدات المحلية لتحقيق التنمية.

تمهيد:

لقد أثبتت النماذج التنموية الناجحة في العالم أن السلطات المركزية لم تعد الفاعل الوحيد في بعث عملية التنمية، ولا تستطيع مواكبة متطلبات التنمية المتغيرة دوماً، التي تتسم بخصوصيات المناطق، فالتخطيط للتنمية الحضرية غير التخطيط لها في المناطق الريفية، بل وحتى المناطق الحضرية والريفية تختلف باختلاف الجغرافيا والديمغرافيا والموارد والإمكانيات وغيرها من الخصائص، كل هذه المعطيات تأتي من بنك للمعلومات الجغرافية والمكانية .

هذه العوائق الفنية أفرزت حتمية اللامركزية الإدارية، وجعلتها شريك حقيقي في معادلة التنمية، ورسمت الطريق لتقاسم السلطة والمهام في إطار معين يتسم بالرقابة الإدارية، لذا حلت الوحدات المحلية التي لها سلطة لامركزية محل السلطات المركزية في رهان الدفع بعجلة التنمية المحلية، هذه الوحدات المحلية تتشكل في أغلب دول العالم من مجموعة من الأفراد يقطنون قرية أو مدينة معينة في إقليم محدود تدير شؤونها عن طريق قانون أساسي يصدر من السلطات المركزية، وتتكون سلطاتها من هيئتين في أغلب التنظيمات وتختار في معظم الأحيان عن طريق الانتخاب، مهمتها تمثيل الشعب على مستوى الإقليم، والبحث عن تحقيق عملية التنمية المحلية.

وعليه قسم هذا الفصل الخاص بالمنطلقات الفكرية والنظرية لمرتكزات تفعيل تسيير الوحدات المحلية لتحقيق التنمية، إلى ثلاثة مباحث، نعالج من خلالها خمسة (05) مرتكزات أساسية لتفعيل تسيير الوحدات المحلية والدفع بالمبادرات التنموية، وهي: تفعيل إستقلالية السلطات المحلية المنتخبة، وذلك بالإعتماد على أسلوب اللامركزية الإدارية الذي يعطي نماذج معينة يمكن الإستفادة منها، وتفعيل إستقلالية السياسات المحلية من خلال مهام وصلاحيات واسعة في إطار الإقليم توسع مجالات المبادرات المحلية، وتفعيل إستقلالية المالية المحلية، بحرية إقتراح الجباية المحلية والتصرف في الإمكانيات الإقتصادية والمالية الخاصة بها، ثم تفعيل المشاركة المحلية، وأخيراً تفعيل الخصوصيات المحلية ذات المعايير الإقتصادية أي الوحدات الفقيرة والغنية، أو المعايير الحضرية والريفية، أو المعايير الجغرافية والديمغرافية.

- المبحث الأول: تفعيل إستقلالية السلطات المحلية المنتخبة.

- المبحث الثاني: السياسة المحلية

- المبحث الثالث: الخصوصيات المحلية وعلاقتها بالسياسة التنموية

- خلاصة واستنتاجات

المبحث الأول: تفعيل إستقلالية السلطات المحلية المنتخبة

تتحدد أغلب السلطات المحلية بأسلوب اللامركزية الإدارية، التي تعتبر الآلية الديمقراطية الوحيدة التي تفعل المشاركة والتمثيل معا، بحيث يستطيع أهل الإقليم أو المنطقة تسيير شؤونهم المحلية بكل حرية وإستقلالية في إطار قانوني معين، فبنشأ بحكم تطبيق نظام اللامركزية الادارية مصالح محلية متميزة، وأقاليم محلية مستقلة، وسلطات محلية بإمكانها تحقيق التنمية المحلية.

المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، ومن هنا يتبين لنا أن النظام المركزي يقابله تماما النظام اللامركزي، إذا الأول يعتمد على تركيز الوظيفة الإدارية والثاني يقوم على توزيعها.¹

ويقصد بها أيضا، أن يعهد للهيئات المحلية بقدر من الإستقلالية، من خلال ضمان إدارة بعض الأنشطة المعينة، مع بقاء مهام الرقابة للسلطة المركزية.²

هذا الأسلوب في التنظيم الإداري اللامركزي يدور حول مسألة إعطاء بعض مظاهر النشاط الإداري لهيئات مستقلة عن الحكومة المركزية، ويتحدد إختصاص مثل هذه الهيئات إما على أساس إقليمي (وهذا ما يسمى باللامركزية الإقليمية) بحيث يكون للهيئة إختصاصاتها المتعلقة بسكان إقليم معين من أقاليم الدولة وهذا هو موضوع الإدارة المحلية، أو على أساس مرفقي (وهذا ما يسمى باللامركزية المرفقية) بحيث تتولى هيئة متخصصة إدارة أحد المرافق العامة في الدولة دون التقيد بإقليم معين من أقاليمها.³

بالإضافة إلى ذلك تم تقديم العديد من التعاريفات للامركزية الإدارية من قبل الفقهاء والمختصين، نوردتها في ما يأتي:

لقد عرفها الدكتور عامر إبراهيم وأحمد الشمري بأنها: "أحد أساليب تنظيم أداء الوظيفة الإدارية في الدولة، بتوزيع مهامها بين السلطة المركزية والسلطات الإقليمية

¹- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، ط1، الجزائر: دار ريحانة، بدون سنة نشر، ص75.

²- André Pierre, **Les Concepts Liés a La Décentralisations**, Etude pour La Firme Association Rural, 2010, p13.

³- محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا (دراسة مقارنة)، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009، ص40.

والمحلية في جميع الوحدات الإدارية ذات الشخصية المعنوية، شريطة أن تكون خاضعة للرقابة".¹

وأما الدكتور حمدي سليمان القبيلات فعرفها على أنها " يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحة تتمتع بالشخصية المعنوية، وبمقتضى هذا النظام يوجد في الدولة أشخاص معنوية عامة متعددة يطلق عليها اسم الأشخاص الإدارية أو أشخاص القانون الإداري، وهي إما تكون أشخاصا إدارية إقليمية كالمبديات، أو أشخاصا مرفقية أو مصلحة كالمؤسسات العامة على إختلاف أنواعها".²

وأما الدكتور Stéphanie Boulenger فعرفها بأنها "نقل سلطة إتخاذ القرار أو مسؤولية التنفيذ من السلطات المركزية، إلى كيان إداري إقليمي مستقل يتمتع بالشخصية المعنوية".³

وأما الأستاذ الفرنسي Charles Débbach فعرفها بأنها "شكل من أشكال التنظيم الإداري، والذي بواسطته تقوم الدولة بتحويل سلطات إتخاذ القرار إلى أجهزة محلية مستقلة، فهي تفترض وجود الشخصية القانونية، وجود مصالح محلية، الانتخاب، والخضوع لرقابة الوصاية".⁴

وبصفة عامة فاللامركزية الإدارية، تبنى على تقاسم السلطة في إطار قانوني منظم بين الهيئات المحلية، وبين السلطة المركزية الممثلة في الحكومة، والشكل رقم (01) التالي يوضح هذا الأمر.

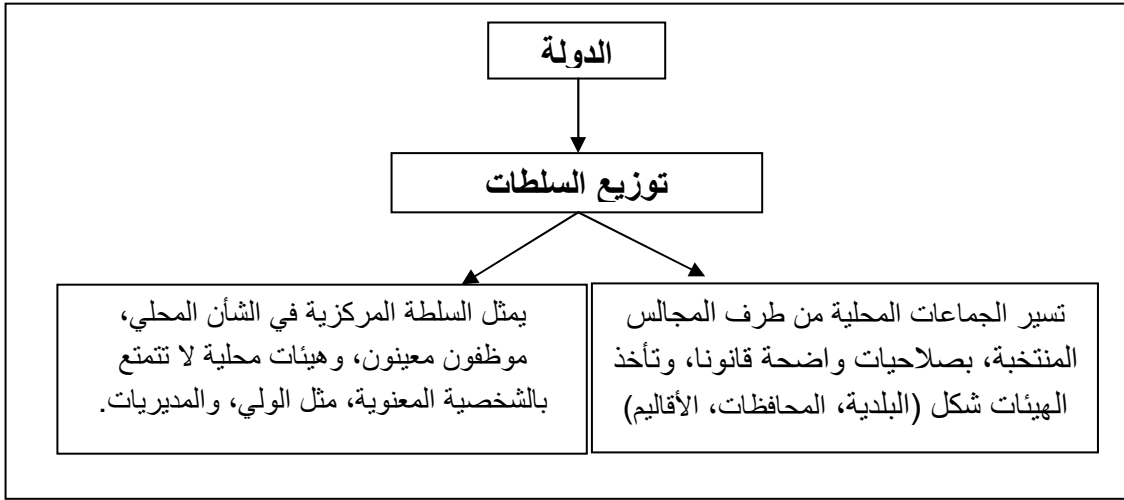
¹ - عامر ابراهيم، أحمد الشمري، الإدارة اللامركزية في القانون العراقي (دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي)، بيروت: منشورات زين الحقوقية، 2013، ص45.

² - حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقها في المملكة العربية الهاشمية، ط1، عمان: دار وائل للنشر، 2010، ص48.

³ - Stephanie Boulenger Et Isabelle Gauthier, **Déconcentration Délégation Est Dévolution**, Montréal, 2012, p5.

⁴ - آسيا حمور، إستقلالية البلدية في الجزائر بين الطرح القانوني والممارسة العملية (دراسة حالة بلديتي واد السمار وبوروية)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر3، 2013، ص37.

الشكل رقم (01)
يوضح أسلوب اللامركزية الإدارية



المصدر: أسلوب اللامركزية من خلال مفهوم اللامركزية

ويتبين من هذه التعريفات المتعددة المشارب أنها تشترك في مجموعة من الإعتبارات لتجسيد اللامركزية، لعل أهمها **نوع الوظيفة والمهام**، التي لا تخول إستقلالية المجموعات المحلية الإعتراف لها ممارسة كل الوظائف والمهام، بل هناك بعض الوظائف نظرا لطبيعتها لا تحتاج إلى تفويض كالدفاع والأمن، أما وظائف أخرى كالتجهيز والفلاحة والتجارة والمواصلات يمكن نقلها إلى مستوى الأقاليم، وأما **درجة نمو الوعي الإجتماعي**، الذي يظهر في اللامركزية في صورتها الإقليمية تعني أن تعهد شؤون الإقليم للإدارة المحلية وهذا يفرض كفاءة ودرجة من الوعي الإجتماعي حتى نضمن نجاحها، ولضمان نجاح أكبر لابد من **توفر الخبراء الإداريين**، لأن عدم توفر الخبراء يجعل من الصعب إتخاذ قرارات مهمة، وهو ما سينعكس سلبا على شؤون الإقليم.¹

وعليه لا يمكن القول بأن هناك حقيقة نظاما لا مركزيا، إلا إذا توفرت شروط أخرى جد أساسية، لكي يمكن اعتبار مجموعة أو هيئة محلية متدبرة أمرها بنفسها ومتمتعة بالتالي بالإستقلال المحلي، أي لكي يمكن القول بأن هناك لامركزية إدارية، لابد من توفر عناصر ثلاث أساسية، كأن يكون لهذه الهيئة شخصية معنوية مستقلة وشؤون خاصة بها، أن تدير شؤونها بنفسها أي بواسطة أجهزتها الخاصة، وأن لا تخضع أعمالها لرقابة صارمة من قبل السلطة المركزية.²

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط1، المرجع السابق الذكر، ص77.

² - يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، بيروت: المنشورات الحقوقية، 2002، ص96.

وتكون إختصاصاتها أصلية، أي أن تنقل إليها مسؤوليات محددة تقوم بها بإستقلالية تامة، (وليس تفويضاً)، لأن التفويض لا يعطي لهذه السلطة القوة الكافية في التصرف، كما أن المفوض (السلطة المركزية) يستطيع أن يلغي قرار التفويض في أي وقت شاء، بل يستطيع ممارسة السلطات التي فوضها في نفس الوقت الذي فوض فيه.¹

وحتى يتسنى لنا تقريب مفهوم اللامركزية الإدارية بشكل جيد، يقتضي الأمر التفارقة بين نظم متشابهة معها لتميزها وهو ما سنوضحه فيما يلي :

أولاً: اللامركزية الإدارية وعدم التركيز

لعل الإلتباس قد يثور بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز خاصة وأن كلاهما يعد أسلوباً من أساليب الوظيفة الإدارية، لذلك علينا إبراز نقاط الإختلاف بين النظامين لتتضح بشكل أكثر دقة وبصورة أعمق فكرة اللامركزية الإدارية.

1- يمثل عدم التركيز تطبيق إداري حتمته الظروف الفنية، بسبب إستحالة معالجة كل الملفات المحلية من المركز أو من الوزارة، بعكس اللامركزية التي لها قيمة ديمقراطية تتمثل في حرية تسيير المواطن المحلي شؤونه المحلية، وبالتالي تترك الإدارة بيد السلطة المركزية أو بيد موظفيها.²

2- إن عدم التركيز يُشكل صورة من صور النظام المركزي، بحيث يخول بمقتضاه ممثل السلطة المركزية صلاحية القيام ببعض الأعمال وإصدار القرارات بتفويض منها، وهذا الأسلوب المتطور والمرن لفكرة المركزية تم إعتماده عندما ثبت أنه من المتعذر عملياً تطبيق النظام المركزي بالصورة المطلقة (المركزية المتوحشة) لذا يتعين على الإدارة المركزية تفويض ونقل جزء من صلاحياتها إلى ممثليها المنتشرين في كل إقليم.³

3- يختلف أسلوب عدم التركيز عن اللامركزية الإدارية من حيث الموظفين، فالموظفون في عدم التركيز يتم تعيينهم من المركز ويوضعون في مختلف المستويات مثل المراكز الإقليمية، الإدارات البلدية (الأمين العام، وغيره)، مهامهم مجرد تنفيذ المبادئ التوجيهية الصادرة عن الهيئات العليا.⁴

¹- مجموعة خبراء، التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر، المرجع السابق الذكر، ص03.

²- André De laubadère, **Traite du Droit Administratif**, Paris: Edition Libraire Générale De Droit Et De Jurisprudence, 1980, p158.

³- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط1، المرجع السابق الذكر، ص75.

⁴- André Pierre, **op –cit**, p12.

4- يترتب على وجود اللامركزية الإدارية تعدد في الأشخاص المعنوية العامة، حيث تستقل كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية، في حين لا يترتب على الأخذ بعدم التركيز الإداري تعدد في الأشخاص المعنوية العامة، إذ تعتبر فروع الوزارات ومديرياتها في المحافظة والإقليم مجرد تقسيمات تتبع للوزارات ولا تتمتع بأي إستقلالية أو شخصية معنوية.

5- تصدر التصرفات القانونية في حالة عدم التركيز الإداري بإسم الدولة ممثلة بالسلطة المركزية، بينما تتخذ هذه التصرفات القانونية في نطاق اللامركزية الإدارية بإسم وحدات اللامركزية ولحسابها بعيدا عن السلطة.

6- يخضع الموظفون في فروع ومديريات الوزارات في الإقليم في ظل عدم التركيز الإداري إلى السلطة الرئاسية، التي تخول الرئيس الإداري ممارسة جملة من الإختصاصات على أشخاص وأعمال مرؤوسه، في حين تخضع هيئات الإدارة المحلية للوصاية الإدارية والتي تختلف جملة وتفصيلا عن السلطة الرئاسية.¹

ثانيا: اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية

اللامركزية السياسية هي وضع دستوري يقوم على توزيع الوظائف الحكومية المختلفة، التشريعية والتنفيذية والقضائية، بين الحكومة الموجودة في العاصمة وحكومات الولايات أو الجمهوريات أو ما إلى ذلك من المسميات.²

ويعرف هذا التنظيم من الناحية الدستورية بنظام الإتحاد الفيدرالي، أو الإتحاد المركزي، وتكون الدول التي تأخذ به دولا مركبة مثل الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا ويوغسلافيا والإتحاد السوفياتي سابقا، حيث تتكون هذه البلدان من ولايات تتمتع بجزء من السيادة الداخلية حسب ما ينص عليه دستور الإتحاد، وتفقد السيادة الخارجية بالكامل لصالح الإتحاد المركزي.³

¹- حمدي سليمان القبيلات ، المرجع السابق الذكر، ص21.

²- خالد سمارة الزغبي ، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1993، ص22.

³- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة (النظرية العامة للدولة والدستور)، ط1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1999، ص130.

ومن هذا التعريف يمكن التمييز بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية بالنظر إلى ما يلي.

1- من حيث مجال الدراسة:

إن النظام اللامركزي يشكل صورة من صور التنظيم الإداري، وهو مجال يهتم به فقهاء القانون الإداري، بينما النظام الفيدرالي نظام يتعلق بشكل الدولة ويهتم به فقهاء القانون الدستوري والمهتمين بالعلوم السياسية.

2- نطاق المشاركة:

إن النظام الفيدرالي كشكل من أشكال الحكم يضبطه مبدأ عام هو "قانون المشاركة" ويعني اشتراك كل دولة عضو في الدولة الاتحادية بتكوين الإدارة العامة، وذلك بتمكينها المشاركة في الهيئة التشريعية بحسب ما هو مطبق مثلا في الولايات المتحدة الأمريكية (مجلس الشيوخ)، بينما الهيئات المحلية كصورة من صور اللامركزية الإدارية لا تشارك في تكوين إدارة بذات الوصف الأول.¹

3- من حيث المنظومة القانونية:

تتحدد المنظومة القانونية في الدول أو الولايات الداخلة في الإتحاد المركزي في ظل اللامركزية السياسية بموجب الدستور الإتحادي، في حين تتحدد إختصاصات هيئات الإدارة المحلية بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية في الدولة.

4- من حيث الصلاحيات وأداة توزيعها:

تقتصر صلاحيات اللامركزية الإدارية على نقل جزء من الإختصاصات الإدارية من يد السلطات المركزية إلى الهيئات المحلية، في حين تقوم اللامركزية السياسية على أساس توزيع مظاهر السيادة الداخلية بين الدول الاتحادية أو الولايات في الإتحاد، إذ تتمتع كل دولة داخلة في الإتحاد بالإستقلال الذاتي في مباشرة الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية.²

إن كل هذه المفاهيم المتعلقة باللامركزية الإدارية والتي تتفق جميعها على عنصر هام جدا، وهو توزيع المهام والصلاحيات ونقلها إلى السلطات المحلية الإقليمية، وكذا مختلف المفاهيم والمصطلحات التي تفرق بينها وبين اللامركزية الإدارية، يبقى أسلوب اللامركزية الإدارية غير واضح بشكله الحالي ما لم نعدد أركانه الثلاث، والتي سنبينها في ما سيأتي.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط1، المرجع السابق الذكر، ص76.

² - حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق الذكر، ص24.

المطلب الثاني: أركان اللامركزية الإدارية

للامركزية الإدارية ثلاثة أركان هي:

أولاً: وجود مصالح محلية متميزة

إن الحاجات الإجتماعية للسكان هي التي يمكن التعبير عنها بالمصالح، سواء كانت حاجات مادية كالسكن والنقل والمواصلات والماء والكهرباء، أو حاجات معنوية متعلقة بالنواحي الروحية والأدبية للإنسان كالأمن والنظام والتربية والتعليم والصحة والثقافة.¹

معنى هذا أنه إذا كان يجب أن تشرف الدولة ممثلة في جهازها المركزي على تسيير شؤون الدفاع والقضاء والمرافق الإستراتيجية ذات الطابع الوطني، فإنه من الأفضل والنسب أن تترك بعض الأعمال كالنقل وتوزيع المياه ونظافة المدينة والصحة والتعليم للتسيير محلياً، وذلك إنطلاقاً من فكرة أن أبناء المنطقة هم أعلم بشؤونهم أو بشؤون إقليمهم.²

ويعتمد هذا الركن من أسلوب اللامركزية الإدارية، على إدراك الوحدات المركزية بوجود إختصاصات لامركزية إقليمية، لذا يجب إقتطاع جزء من الوظائف الإدارية التي يعتقد أنها ذات شؤون محلية، تتطلب تسييراً محلياً، أي أنها تتميز عن الشؤون الوطنية، وتتصف بأنها ذاتية.³

ولكن فكرة وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية أثارت جدلاً كبيراً في الفقه، لصعوبة ترجيح معيار فاصل بين المهام الوطنية والمهام المحلية، أو الحاجات الوطنية (وهي المرافق التي تقدم خدمات لجميع مواطني الدولة) أو الحاجات المحلية (وهي تلك المرافق التي تخص إقليم من أقاليم الدولة)، والمشرع عادة هو الذي يقرر ما إذا كان المرفق مرفقاً وطنياً ومن ثم تتولى السلطة المركزية إدارته أو مرفقاً محلياً يتعلق بإحتياجات الوحدة المحلية فتتولاه المجالس المحلية نفسها، وبمعنى آخر فهو الذي يحدد إختصاصات المجالس سواء المحلية أكان هذا التحديد حصرياً أم بصورة عامة.⁴

وقد أشار الفقيه الفرنسي " دي لوبادير " إلى ذلك عندما ذكر أن الهيئات المحلية لا تستطيع مباشرة أعمالها إلا إذا توفرت لها شؤون محلية خاصة بها، وأجهزة إدارية قادرة على القيام بعبء هذه الشؤون.

¹- خالد سمارة الزغبى، المرجع السابق الذكر، ص53.

²- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط1، المرجع السابق الذكر، ص77.

³- Remoud Jaque Blanc, **Les Collectivités Locales**, Paris: Dalloz, 1995, p24

⁴- محمد علي الخاليلة، المرجع السابق الذكر، ص46.

ويفصل الفقيه " برتلمي " في هذا الصدد فيقول " إنه من المناسب أن تتدخل الإدارة في مسائل الصحة العامة ولكن هل من اللازم أن تكون القواعد اللازمة للمحافظة على الصحة العامة على نمط واحد مطبق في جميع إقليم الدولة المختلفة في مناخها وظروفها".

ويوجب الدكتور فوانيه Foignet على هذا التساؤل بطريقة غير مباشرة عندما يقرر " أنه من غير الممكن بالنسبة للكثير من المسائل ومنها مسائل الصحة العامة أن تنظم قواعد خاصة موحدة، بل يجب أن تلاحظ إعتبارات خاصة بحاجات ومصالح كل منطقة أو جهة محلية".¹

وعادة ما يتبع المشرع أحد الأسلوبين في التفرقة بين الشؤون المحلية والوطنية:

1- الأسلوب الفرنسي: (إطلاق الإختصاص):

يعترف النظام الفرنسي للإدارة المحلية بممارسة جميع الإختصاصات التي تمس الشؤون المحلية إلا ما استثني بنص خاص، فلها القيام بجميع المسائل ذات العلاقة بالإقليم كالصحة والتعليم والنقل وغيرها، ولا يعني ذلك أن الإدارة المحلية إستقلت إستقلالاً ذاتياً، بل تظل خاضعة للرقابة التي تكفل القانون بتحديد أجهزتها وصورها.²

فنجد في فرنسا مثلاً أن المادة 34 من الدستور الفرنسي تنص على أن: " يحدد القانون المبادئ الأساسية التي تتعلق بالإستقلال الإداري للهيئات المحلية وإختصاصاتها ومواردها المالية... " واستناداً لهذا النص الدستوري تنص المادة (26-121) من المدونة البلدية الفرنسية على أن المجلس البلدي يختص بالإدارة الشؤون المحلية.³

وقد قيل في مزايا هذا الأسلوب أنه يحقق المرونة اللازمة للمجالس المحلية لإشباع حاجات المواطنين المتغيرة والمتطورة، كما يمكنها من المبادأة والابتكار لإنشاء وإدارة المرافق المحلية الضرورية كلما تغيرت الظروف والمصالح، فإن نجحت الهيئة المحلية في تجربتها أمكن تعميم ما قامت به والإستفادة منه من قبل الهيئات المحلية الأخرى وإن فشلت فإن ذلك لن يؤثر بالضرورة على الوضع القومي العام، كما قيل أيضاً أن هذا الأسلوب من شأنه أن يخفف الضغوط عن البرلمان فلا يضطر دوماً إلى تعديل التشريعات المتعلقة بإختصاصات المجالس المحلية، والتفرغ بدلاً من ذلك إلى مسائل وطنية أخرى.

¹ - خالد سمارة الزغبى، المرجع السابق الذكر، ص54.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط1، المرجع السابق الذكر، ص109.

³ - محمد علي الخلايلة، المرجع السابق الذكر، ص47.

أما ما يعيب هذا الأسلوب فهو عدم الدقة والوضوح وأنه في كثير من الأحيان يخلق حالة من تنازع الإختصاص بين المركزية والسلطات المحلية وذلك لغياب النص التشريعي الذي يحدد بالضبط وبالتحديد ما هي الموضوعات التي تدخل ضمن إختصاص الهيئات المحلية، وتنازع الإختصاص على هذا النحو من شأنه أن تؤدي بالنتيجة إلى ضياع المسؤولية.¹

2- الأسلوب الانجليزي:

فيقوم على تحديد المشرع لإختصاصات الهيئات على سبيل الحصر، ومن ثم فإن ما إستبعده القانون من مجال إختصاص المجموعات المحلية يكون من إختصاص الأجهزة المركزية فإذا مارسته (أي المجموعات المحلية) عُد عملها مشبوهاً بعيب في المشروعية بسبب تجاوز الإختصاص، ولهذا الأسلوب أيضاً مزايا وعيوب، أما المزايا فتظهر في رسم المشرع معالم إختصاص الإدارة المحلية بشكل دقيق على سبيل الحصر، كما أن هذا الحصر يعود بالفائدة على جهة الإدارة المحلية فلا يثقل عليها بإختصاصات عامة وشاملة مما يرهقها ربما على القيام بأدنى الخدمات دون أن ننسى أن الحصر يقضي على ظاهرة تنازع الإختصاص بين الأجهزة المركزية والإدارة المحلية، أما عيوب هذا الأسلوب فقد قيل أنه يعدم روح المبادرة لدى المجموعات المحلية.²

والملاحظ أن هذا الركن المتمثل في ضرورة وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، تختلف وتتنوع بين الوحدات المحلية نفسها، ما يدل على ضرورة وجود قوانين متميزة تحيط وتلم بإمكانيات الوحدات وتسييرها على أساس ذلك.

ثانياً: وجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة عن السلطة المركزية

يقضي النظام اللامركزي الإداري أن يعهد بإدارة وتسيير المصالح المحلية المتميزة كما ورد بالركن الأول، إلى الهيئات وأجهزة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية، وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها، وأن تكون منتخبة من الإقليم ذاته.³

ويستلزم هذا الإعتراف بالهيئات المحلية، أن تنوب عن السكان المحليين في إدارتها بإعتبار هؤلاء الممثلين من أبناء المنطقة المحلية الذين خبروا مشاكلها وحاجات سكانها ويرغبون في خدمتها وحل مشكلاتها.⁴

¹- محمد علي الخلايلة، المرجع السابق الذكر، ص48.

²- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط1، المرجع السابق الذكر، ص110.

³- محمد الصغير بعلی، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر: دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004، ص15.

⁴- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، ط1، عمان: دار وائل للنشر، 2010، ص52.

ولذا ظهرت عدة صيغ قانونية لتفعيل إستقلالية هذه الوحدات المحلية وهي :

1- الإستقلال (الشخصية المعنوية) : Autonomie

يقصد بالشخصية المعنوية في نظر القانون القدرة والأهلية لإكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات، الشخص المعنوي هو مجموعة أشخاص أو مجموعة أموال تتكاتف وتتعاون، أو ترصد لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب إكتساب الشخصية القانونية، وتعنى القدرة أو إمكانية إكتساب الحقوق، وبالمقابل التحمل بالإلتزامات، وتحمل الشخصية المعنوية عدة أركان لتصبح مستقلة فعلا وهي: الذمة المالية التي نقصد بها الإستقلال المالي الذي تتصرف به الهيئة، أما الأهلية القانونية فهي أن تدار بقوانين تنظم سيرها تجعلها مدعى أو مدعى عليها، أما الموطن فهو المركز الذي تقيم فيه هذه الهيئة وبالتالي تكون وجهته معلومة، وأما النائب فيقصد به المدير الذي يعبر عنها ويمثلها ويتكلم باسمها، وينقسم الأشخاص العامة المعنوية إلى قسمين:

أ- أشخاص معنوية إقليمية:

يتحدد إختصاصها ضمن رقعة إقليمية معينة قد تكون شاملة لكل مساحتها كالدولة، أو لجزء منها كالمحافظات، والقرى، والنواحي، والبلديات.¹

ولعل أشهر نظم الإدارة المحلية على مستوى التقسيم الإقليمي في العالم نجد نوعين إثنين من هذه النظم، تتبناها دول العالم بنسب متفاوتة عند إجراء التقسيمات الإدارية وتحديد مستوى الوحدات الإدارية وأنواعها نذكرها في ما يلي:

- النظام الانجليزي:

يقوم على تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية غير متماثلة في أهميتها، بل تشكل طبقات متفاوتة في التنظيم الإداري للدولة بحيث تختلف في طريقة تشكيل هيئاتها إختصاصاتها وطرق الرقابة عليها، وعلى هذا الأساس تنوعت الوحدات الإدارية ذات الشخصية الإعتبارية في المملكة المتحدة، بحيث أصبحت هناك أنواع عديدة قد يكون من العسير التمييز بينها بسهولة، ويرجع هذا التعدد والتنوع إلى قدم النظام الإنجليزي وإحتفاظ الإنجليز بلامح نظمهم القديمة، وتفضيلهم تطوير هذه النظم دون إلغائها فجأة، ومن ثم فإن تطوير الإدارة المحلية عندهم مستمر لا يتوقف، وتقسم الوحدات المحلية في المملكة المتحدة وفقا لإحكام القانون الصادر في أكتوبر سنة 1972 إلى:

المقاطعات (Counties) وهي نوعان: الأول مقاطعات متقدمة (بالغة التحضر) (Metro-Counties)، ومقاطعات عادية (غير بالغة التحضر) (Non Metro-Counties)، وتقسم المقاطعات المتقدمة إلى مراكز متحضرة (Metro-Districts)

¹ - محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص19.

أما المقاطعات الأخرى إلى مراكز (Districts)، والمراكز إلى أبرشيات (Parishes) ما عدا مدينة لندن فإن لها قانون خاصا صدر سنة 1963 والمطبق عليها في أبريل من عام 1965 ويطلق على مجلسها المحلي مجلس لندن العظمى (Gea-ter London Council).¹

وهذه التقسيمات ليست جامدة بل أنها تتغير إذا ما إستجبت ظروف لوحة محلية معينة بشكل يستدعي إعادة النظر في وضعها وطلبت إلى البرلمان بلاتحة مقدمة من قبلها كأن يطالب برفعها من مرتبة ذات مركز ريفي إلى رتبة ذات مركز حضري (من مستوى أبرشية إلى مستوى مركز) فإنها تمنح ذلك الوضع بما يتلاءم وموضعها الجديد.²

الملاحظ أن هذه المقاربة الخاصة بالتقسيم الإقليمي وتسييره في النظام الإنجليزي، قد تكون ملائمة للتطبيق في الجزائر، وذلك من حيث فكرة التمييز بين البلديات والولايات البالغة التحضر، وتلك المتوسطة التحضر، والريفية، ووصول هذه الوحدات إلى مستوى معين من التنمية تقربها إلى مصاف المناطق الحضرية، لها أن تطلب من البرلمان ترقيتها إلى ذلك، هذه المقاربة تدعم بشكل قوي مقاربة الانتقال من اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية القانونية التي نحن بصددھا، تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية الكثيرة والمتنوعة في صياغة القوانين الأساسية للبلديات، وهذه الفكرة القائمة على اللامركزية القانونية لا تتنافى تماما مع طبيعة وشكل الدولة البسيطة مثل الجزائر.

- النظام الفرنسي:

يقوم على أساس تقسيم الدولة إلى نماذج موحدة تتماثل وحدات كل منها في عموم إقليم الدولة، وبمقتضى القانون رقم 213 لسنة 1982 يوجد ثلاثة مستويات للإدارة المحلية وهي الإقليم (La Région) والمحافظة (Le Département) والبلدية (La Commune)، هذا النظام يقوم على الأخذ بوحدة النمط والأسلوب في تنظيم وإدارة كل نوع من أنواع الوحدات، سواء في تحديد التقسيمات الإدارية وبيان سلطتها أو طريقة إختصاصها أو علاقتها بالحكومة المركزية، بغض النظر عن ظروفها المحلية وعدد سكانها وإمكانياتها المالية، بإستثناء مدينة باريس العاصمة فلها قانون خاص صدر في يوليو 1969 تخضع له ويعالج أوضاعها الإدارية.³

¹ - محمد سمارة الزغبي، المرجع السابق الذكر، ص49.

² - المرجع السابق الذكر، ص50.

³ - المرجع السابق الذكر، ص51.

والملاحظ في هذا النموذج الفرنسي في تقسيم الأقاليم وتسييرها، أنه يتشابه بشكل كبير مع التسيير المحلي للبلديات والولايات في الجزائر، وذلك كون أن المشرع الجزائري متأثر بشكل كبير بالمشرع الفرنسي، رغم الاختلاف الواضح في إمكانيات البلدين من الناحية الجغرافية والديمغرافية، والإمكانيات الطبيعية، والتركيبية البشرية؟!

ب- أشخاص معنوية مرفقية (مصلحية):

تختص بنشاط معين، كالمؤسسات التي تتميز بالاستقلال المالي والإداري عن الدولة، وغيرها من الأشخاص المعنوية حيث تكون لها ميزانيتها الخاصة وتدار بشكل مستقل، كالجامعات التابعة للدولة، القطاع العام.¹

2- الإلتخاب: Election

هناك خلاف حول الطريقة التي يتم بها ملء مقاعد المجالس المحلية، فهناك من يتم بواسطة الإلتخاب المباشر، ومنها من يتم بالتعيين، وتعمل الغالبية العظمى بالمزج بين الطريقتين، ولكل أسلوب مزاياه وعيوبه، فالمؤيدون لأسلوب الإلتخاب يرون أنه يحقق الديمقراطية، وينتقدون المؤيدون لأسلوب التعيين أن أسلوب الإلتخاب في كثير من الأحيان لا يوفر عناصر كفؤة للتسيير المحلي.²

ولكن رجحت أغلب بلدان العالم وأقرت أن تشكيل الأجهزة والهيئات المحلية بالإلتخاب شرطاً من شروط قيام النظام اللامركزي، بل أن هناك رأياً فقهيًا يربط بين اللامركزية وتشكيل مجالس الوحدات اللامركزية بالإلتخاب وجوداً وعدمًا.³

بل وهو القاعدة الأصلية المتفق عليها بين جميع دول العالم، بحيث ينسجم مع فلسفة وآليات الديمقراطية، ومن هنا فإن إعتماده في إطار اللامركزية يجعل قيمتها تمتد من القيمة الإدارية إلى القيمة السياسية.⁴

وللإلتخابات المحلية أهمية كبيرة بالنسبة للمواطنين، فهي إحدى الوسائل القانونية التي تركز المشاركة من جهة، ليتم إختيار من بين أبناء المنطقة من ينوب عليهم، وتفعيل المساءلة من جهة أخرى، والجدول الآتي يبين نسب إقبال الناخبين في مختلف دول العالم، بالنسبة للإلتخابات المحلية الإقليمية. (أنظر الجدول 01)

¹- محي الدين القيسي المرجع السابق الذكر، ص20.

²- أيمن عودة المعاني، المرجع السابق الذكر، ص52.

³- محمد الصغير بعلی، المرجع السابق الذكر، ص18.

⁴- عامر إبراهيم، أحمد الشمري، المرجع السابق الذكر، ص152.

جدول رقم (01)

متوسط إقبال الناخبين للإدلاء بأصواتهم في الانتخابات المحلية في بعض دول العالم

الدولة	الأردن	المغرب	الجزائر	تونس	البحرين	الكويت	البوسنة	بريطانيا
النسبة %	62	54	43	84	61	53	55	40
الدولة	فرنسا	أمريكا	إيطاليا	استراليا	كندا	الدنمارك	السويد	اسبانيا
النسبة %	56	52	85	35	33	80	90	67

المصدر: أيمن عودة المعاني، المرجع السابق الذكر، ص196

ما يلاحظ من خلال قراءة الجدول رقم (01)، أن الإنتخابات المحلية في الدول المتقدمة (ديمقراطيا) أهمية كبيرة، وهو ما تكشفه نسب المشاركة، ففي السويد مثلا وصلت نسبة المشاركة إلى 90%، إيطاليا 85%، الدنمارك 80%، إسبانيا 67%، وغيرها من الدول، بينما نسب المشاركة في الدول العربية فأعلى نسب المشاركة وصلت إلى نسبة 62% في دولة الأردن، بينما الجزائر وصلت نسبة المشاركة فيها 43%، وهي النسبة الأضعف من بين جميع الدول.

إن هذه النسب في المشاركة المحلية ترتفع في الدول الديمقراطية كون أن الوحدات المحلية مستقلة تماما فهي تعمل من أجل التنمية المحلية، وتحاسب محليا من طرف المواطنين، بينما تقل نوع ما في الدول العربية لمركزية التنمية المحلية وسلطة الوصاية على المنتخبين المحليين ومن ثم المواطنين، وهذا إنعكاسا واضحا على مدى فعالية المواطنة داخل هذه الدول.

ولكي تكتمل اللامركزية الإدارية فإن أجهزتها تخضع لركن ثالث يتمثل فيما يلي.

ثالثا: خضوع الأجهزة المستقلة للرقابة الوصائية

تتمثل هذه الوصاية الإدارية فيما تملكه السلطة الوصائية المختصة بالرقابة من سلطات محددة قانونا تمارس على الهيئات اللامركزية ذاتها وعلى أعمال هذه الهيئات أي على القرارات التي تصدرها.¹

هذه السلطة الوصائية قد تكون بحسب الأصل السلطة الإدارية المركزية في العاصمة أو ممثلي السلطة المركزية في الإقليم وقد تكون لهيئات لامركزية عليا على هيئات لامركزية دنيا، كإختصاص المجلس الشعبي للولاية بمهمة الإشراف

¹- فؤاد صالح، مبادئ القانون الإداري الجزائري، ط1، بيروت: دار الكتاب اللبناني، 1982، ص101.

والرقابة على أعمال ونشاط المجلس الشعبي للبلدية كما هو الحال في فرنسا وبلجيكا
ومصر.¹

1- أنواع الرقابة المركزية على الإدارة المحلية:

تتمثل أنواع الرقابة الممارسة على المجالس المحلية بما يلي:

أ- الرقابة التشريعية:

غالباً ما تنشأ الوحدات المحلية ويتم إلغاؤها بقوانين تصدر عن السلطة التشريعية،
وبالتالي تظهر الرقابة في ما يلي:

- السلطة التشريعية تحدد الإختصاصات للهيئات المحلية، فقد توسعها وقد تقلصها
حسب إعتبارات ومتغيرات معينة.

- تقرر للهيئات المحلية الموارد المالية التي تساعد في تحقيق أغراضها.

- المساءلة، من قبل الوزارات المعنية حول بعض القضايا ذات العلاقة بالإدارة المحلية
لضمان السير الحسن وضمان عدم إنحرافها في تطبيق القوانين.

ب- الرقابة القضائية:

تعتبر الوحدات المحلية صنيعة القوانين، فهي تنشأ وتلغى وتحدد إختصاصاتها
بموجب القانون، ولل قضاء دور مهم جداً في الرقابة، يتمثل في ما يلي:

- يعتبر القضاء الإداري بمثابة الحكم بين المركزية والإدارة المحلية.

- ينظر في القضايا التي ترفعها الإدارة المحلية ضد الإدارة المركزية مطالبة بإلغاء
القرارات التي تراها مجحفة ومخالفة للقانون.

- ينظر في القضايا التي تطالب فيها الإدارة المركزية أو الأفراد إلغاء القرارات
الصادرة عن الإدارة المحلية إذا كانت مخالفة للقانون.²

ج- الرقابة الشعبية:

يمارس السكان في الوحدة المحلية الرقابة على المجالس المحلية للتأكد من قيام
الأعضاء والموظفين فيها بأعمالهم الموكلة إليهم بكفاية وفاعلية، وتختلف الرقابة
الشعبية بحسب ثقافة الدول، فمثلاً للسكان الحق في قبول أو رفض بعض القرارات قبل
تنفيذها مثل عقد القروض كما هو الحال في أمريكا وإيطاليا، أو عزل بعض الأعضاء

¹- فؤاد صالح، المرجع السابق الذكر، ص101.

²- أيمن عودة المعاني، المرجع السابق الذكر، ص171.

كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وقد تظهر الرقابة بالسماح للسكان بحضور الاجتماعات الخاصة بمداولات المجلس المحلي وغيرها من أنواع الرقابة في هذا المجال.¹

د- الوصاية أو الرقابة الإدارية:

للوصاية الإدارية صور متعددة تتحدد كالآتي:

- الوصاية الإدارية على أعضاء الهيئات اللامركزية:

نقصد بذلك، الرقابة التي تمارسها السلطة الوصائية التي يتبعها الشخص اللامركزي على هيئاته التي يمتلك بمقتضى قانون إنشائه، التعبير عن إرادته، هذه الرقابة قد تتناول أعضاء المجلس، كما قد تتناول المجلس في مجموعة على التفصيل التالي:

1- الرقابة على أعضاء المجلس: تظهر هذه الرقابة في صورتين:

أ- ما تملكه السلطة الوصائية من حق تعيين أعضاء الهيئات اللامركزية كلهم أو بعضهم، وهذا التعيين لا ينفي إستقلالية الشخص المركزي طالما أن أسلوب التعيين يقتصر على أقلية من بين أعضاء المجلس بحيث يظل العنصر المنتخب هو العنصر الغالب، وفي بعض الأحيان يمتد هذا التعيين إلى العضو الذي تكون له رئاسة المجلس.

ب- قد يخول المشرع الجهة الإدارية صاحبة الوصاية بعض السلطات التأديبية على أعضاء الهيئات اللامركزية كأن يكون لها حق وقفهم عن العمل أو مساءلتهم أو فصلهم، غير أن هذه السلطة لا تقوم كما هو الشأن في الوصاية الإدارية عموماً إلا في حدود النصوص التي تقرها.

2- الرقابة على المجلس أو الهيئة في مجموعة:

يتمثل هذا النوع من الرقابة فيما تملكه السلطة الوصائية بنص من القانون:

أ- حق إيقاف المجلس عن العمل في حالة الاستعجال ولمدة محدودة لا تتجاوز شهر مثلاً.

ب- حق حل الهيئة ذاتها التي تعبر عن إرادة الشخص اللامركزي عادة بالنسبة إلى هيئات الأشخاص الإقليمية لاسيما إذا ما غلب عليها الطابع الانتخابي.

¹- أيمن عودة المعاني، المرجع السابق الذكر، ص172.

3- الوصاية على الأعمال:

تتمثل في الرقابة التي تمارسها السلطة الوصائية على القرارات التي تصدرها هذه الهيئات، ويعد هذا النوع من الرقابة أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة الوصائية، وتتمتع جهة الرقابة الإدارية بسلطة الرقابة على الأعمال الايجابية التي تباشرها الهيئات اللامركزية وذلك عن طريق التصريح أو التصديق والإلغاء أو الإيقاف والحلول.¹

أ- **التصريح:** هو ما يوجب عدم صدور القرار الذي يريد الجهة اللامركزية إتخاذه قبل التصريح به من جهة الوصاية أي قبل استئذان هذه الجهة، وذلك يعني أن الهيئات اللامركزية لا تستطيع إتخاذ القرارات إلا بعد استئذان جهة الوصاية واخذ رأيها اتجاه الأمر موضوع القرار، فإذا، التصريح هو إجراء سابق على إتخاذ القرار، وبهذا يعد الصورة السابقة على الأعمال.²

ب- **التصديق:** يتم تحديد إختصاصات الإدارة المحلية في كثير من دول العالم على سبيل الحصر، فالبعض منها يمكن ممارستها دون حاجة لتصديق الحكومة المركزية، إذا يمكن تنفيذ القرار الصادر منها مباشرة، أما بقية الإختصاصات فتحتاج إلى مصادقة الحكومة المركزية، كما يجوز للحكومة أن تقرر إيقاف القرار الصادر من الإدارة المحلية لفترة معينة من الزمن، شرط أن تبين الأسباب لهذا الإجراء.³

وقد يكون التصديق صريحا أو ضمنيا حسبما تنص عليه القوانين، وهو ما سيتم شرحه في ما يلي:

- **المصادقة الصريحة:** عندما تلجأ السلطة المركزية أو الجهة الوصية إلى إصدار قرار تفصح فيه صراحة عن تركيتها لقرار صادر عن الجهة التابعة لها.

- **المصادقة الضمنية:** فتكون عندما تلزم سلطة الإشراف الصمت إزاء العمل المعروض عليها وذلك لمدة حددها القانون، وبإنتهاء هذه المدة تصبح المصادقة ضمنية وعلى السلطات المحلية الشروع في تنفيذ العمل.⁴

ج- **الإلغاء:** تمتلك الإدارة المركزية جهة الوصاية الحق في إزالة آثار قرار صادر عن جهة لامركزية لمخالفته القاعدة القانونية، وكذلك تستطيع جهة الوصاية إرجاء تنفيذ

¹ - فؤاد صالح، المرجع السابق الذكر، ص107.

² - رشاد أحمد عبد اللطيف، التنمية المحلية، ط1، الإسكندرية: دار الوفاء لدينا للطباعة والنشر، 2011، ص64.

³ - المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال المؤتمر، إدارة التغيير المحلية للبلديات، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2011، ص23.

⁴ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط1، المرجع السابق الذكر، ص83.

قرار صادر عن جهة لامركزية لمدة معينة، إلا أن تصرف الهيئات اللامركزية الخاضع لرقابة الإلغاء يبقى سليماً حتى يتقرر إلغاؤه.¹

د- **الإيقاف:** يمكن للإدارة المركزية، طبقاً للشروط والإجراءات القانونية، أن تعهد إلى إيقاف وتعطيل نشاط وسير أعمال المجلس أو هيئة معينة مؤقتاً أي طيلة فترة محدد (شهرًا مثلاً)، وذلك لاعتبارات معينة تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملاءمة.²

هـ- **الحلول:** إن سلطة الوصاية لا تمارس رقابتها على الأعمال الإيجابية فقط، بل تتعداها إلى رقابة سلبية لهذه الهيئات عندما لا تبادر إلى القيام ببعض واجباتها التي فرضت عليها قانونياً، واصطُح على تسمية هذا العمل بالحلول، ويقصد به حلول السلطة المركزية محل السلطة المحلية في إتخاذ القرار، ويتضح من خلال هذا التعريف أن الحلول إجراء خطير لذا يجب تقيده من حيث الاختصاص والجزاء ومن حيث الموضوع.³

3- نماذج الرقابة المعمول بها في العالم: يمكن التمييز بين أسلوبين مهمين للرقابة الإدارية مطبقين في معظم دول العالم وهما: الأسلوب الإنجليزي، والأسلوب الفرنسي، اللذان سنتناولهما بإيجاز كما يأتي:

أ- **الأسلوب الإنجليزي:** يتعلق هذا النموذج بحسن سير أداء المجالس المحلية، وحسن سير الجانب المالي والإداري.

حيث تمارس الهيئات المحلية في إنجلترا اختصاصاتها بكل حرية تحت رقابة البرلمان والقضاء مع رقابة محدودة من جانب الحكومة المركزية:

- رقابة البرلمان:

الجدير بالذكر، أن البرلمان هو الذي ينشئ الهيئات اللامركزية الإدارية، ويمنحها الشخصية المعنوية، وينظمها، ويبين اختصاصاتها، وكيفية سير أعمالها، كما للبرلمان حق في إلغاء ما قرره القوانين وفي تعديلها، ومن الناحية العملية، فإن العرف في إنجلترا قد ساند إستقلالية الحكم المحلي فيها ومنحه الإمتيازات الكثيرة التي تحد من السلطات القانونية المطلقة للبرلمان.

¹ - حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق الذكر، ص 64.

² - أسيا حمور، المرجع السابق الذكر، ص 44.

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط1، المرجع السابق، ص 84.

- رقابة القضاء:

تقوم الرقابة القضائية في إنجلترا على قاعدة القضاء الموحد، بحيث تخضع الدولة كالأفراد للقانون الخاص وللمحاكم العادية على حد سواء.¹

- رقابة الحكومة المركزية:

هذه الرقابة محددة بعدة نقاط، فللحكومة المركزية الحق أن تخاصم الهيئات المحلية أمام القضاء، إذا صدرت أعمالها على خلاف القوانين واللوائح التي تنظم إختصاصاتها، وللهيئات المحلية أن تقدم تقارير سنوية عن أعمالها للسلطات المركزية، وقد تتدخل الحكومة في حالات إستثنائية يمنحها القانون في مجال أملاك البلديات والقروض أو الحسابات وهذا بعد تصديق لاحق من الحكومة المركزية.²

ب- الأسلوب الفرنسي:

تهدف الوصاية الإدارية في القانون الفرنسي إلى تحقيق هدفين، الأول هو احترام مبدأ المشروعية من قبل الهيئات اللامركزية، والثاني هو تحديد ملاءمة التصرفات الصادرة عن الهيئات، وقد كانت المركزية تمارس رقابة فاعلة على الهيئات اللامركزية قبل صدور قانون 1982/03/02، ولكن الآن إختلفت بالنسبة للهيئات المحلية اللامركزية بعد صدور هذا القانون، وعليه هذه الرقابة المستمدة من القانون الفرنسي تأخذ الأشكال التالية:

تخضع الهيئات اللامركزية المصلحية أو المرفقية إلى رقابة واسعة من قبل السلطة المركزية، وتشمل الرقابة الأشخاص، والرقابة على الأعمال.

أما الرقابة على الهيئات فتتلخص الرقابة عليها في المادة (02) الثانية على أن " القرارات المتخذة بواسطة الهيئات البلدية تكون نافذة بقوة القانون اعتباراً من إتمام إجراءات نشرها أو تبليغها لذوي العلاقة، وكذلك تحويلها إلى ممثل الدولة والمحافظ أو من يفوضه في التصرف".³

وعلى الرغم من أنه يتحدد جلياً أسلوب اللامركزية الإدارية من خلال أركانها الثلاثة السابقة، إلا أنه يتضح أكثر عند التطرق الى صورها، التي تأخذ الشكلين التاليين، اللامركزية الإقليمية، (الوحدات المحلية)، اللامركزية المرفقية أو المصلحية.

¹ - عامر إبراهيم، أحمد الشمري، المرجع السابق الذكر، ص158.

² - المرجع السابق الذكر، ص159.

³ - مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2012، ص193.

المطلب الثالث: صور اللامركزية الإدارية

أولاً: اللامركزية الإقليمية:

تقوم اللامركزية الإقليمية عندما يسمح التنظيم الإداري في الدولة بوجود أشخاص معنوية عامة أخرى إلى جانب الدولة، بتولى إدارة الوظائف الإدارية أو جزء منها على الصعيد المحلي، فيقتصر اختصاص الشخص المعنوي الإقليمي على بقعة جغرافية محددة تمثل حدود هذا الشخص الجغرافية، وعلى ذلك فالأصل أن اختصاص الأشخاص المعنوية الإقليمية عاماً، ولكن يمارس على مساحة محددة، لذا ما يميز شخص معنوي إقليمي عن آخر هو الحدود الجغرافية فقط.¹

ثانياً: اللامركزية المرفقية أو المصلحية

ويطلق عليها باللامركزية الفنية التي تتجسد في المؤسسات العامة وما يشابهها، والتي يطلق عليها أيضاً تسمية " اللامركزية الوظيفية " أو " اللامركزية المصلحية ".² وتتجسد في انفصال مرفق معين عن الدولة وتمتعه بقدر من الإستقلالية ليشكل مؤسسة عامة وطنية أو محلية.³

وتقسم المرافق من حيث الامتداد الإقليمي اللامركزي، إلى قسمين هما:

1- المرافق الوطنية: وهي مجموعة من المرافق التي تمتد نشاطها ليشمل جميع إقليم الدولة، مثل مرافق الدفاع والأمن والبريد والقضاء، ونظراً لأهمية هذا النوع من المرافق فإن إدارتها تلحق بالدولة.

2- المرافق الإقليمية: وهي المرافق التي يقتصر نشاطها في جزء من إقليم الدولة كالولاية أو البلدية، وينتفع بها من خدمات المرفق سكان الإقليم، وتتولى السلطات المحلية أمر تسييره والإشراف عليه لأنها أقدر من الدولة.⁴

إن اللامركزية الإدارية في إطارها النظري تجسد أفضل أسلوب إداري يميز بين السلطات المحلية المنتخبة وبين السلطات المركزية، وعلى هذا الأساس فتميز أعمال وصلاحيات هذه السلطات المحلية المتعلقة بالتنمية تبين أنه يمكن لهذه الأخيرة أن تخطط لسياسة محلية بكل إستقلالية في إطارها الإقليمي.

¹ - حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق الذكر، ص71.

² - يوسف سعد الله الخوري، المراجع السابق الذكر، ص126.

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط1، المرجع السابق الذكر، ص84.

⁴ - المرجع السابق الذكر، ص171.

المبحث الثاني: السياسة المحلية

عندما يعهد للسلطات المحلية المنتخبة صلاحيات واسعة يضمنها القانون، فتنظم إدارتها المحلية وفق آلية التنظيم اللامركزي المعمول به في جل دول العالم، لتضبط الإختصاصات إما عن طريق أسلوب حصر الإختصاصات أو عن طريق الإطلاق كما هو شائع في النظامين المشهورين الانجليزي والفرنسي، نستطيع القول أن هناك هامش كبير للهيئات المحلية في التسيير، وإتخاذ القرار المناسب للشأن المحلي، وبالتالي نستطيع القول فعلا أنه يوجد هناك سياسة محلية جنبا إلى جنب مع السياسة العامة المنبثقة عن الحكومة.

وإذا كانت السياسة العامة تعني مجموعة البرامج والمشاريع التي تعدها وتنفذها الحكومة، والتي تتطلب التخطيط، وأساليب وطرق تسيير المشاريع وتنفيذ البرامج، والأغلفة المالية المعتبرة، والوسائل القانونية وغيرها من المتطلبات، كذلك الأمر بالنسبة للهيئات المحلية في رسم وتنفيذ سياستها المحلية، وتنمية قدرتها الداخلية.

وهذا ما سنوضحه في هذا المبحث الخاص بالسياسة المحلية في ثلاث مطالب هي:

- المطلب الأول: سياسة تنمية القدرة المحلية.
- المطلب الثاني: سياسة التخطيط المحلي.
- المطلب الثالث: السياسة المالية المحلية.

المطلب الأول: سياسة تنمية القدرة المحلية

هي العملية التي تنمي بها الأفراد والمنظمات والمؤسسات والمجتمعات إستطاعتهم فرديا وجماعيا، أن يؤدوا الوظائف ويحلوا المشكلات ويضعوا وينجزوا الغايات، فهي عملية تعليم وتغيير مستمرة، تؤكد على توظيف الأفراد والمنظمات توظيفا أفضل وتقويمهم، وتتطلب إستخدام إقتربات النظم في تصميم إستراتيجيات وبرامج تنمية القدرة.¹

يسعى مقرب تنمية القدرة إلى تحسين القرار التشاركي وتخفيض الموارد الخارجية وانجاز استدامة طويلة الأمد، معنى هذا أن اقتراب تنمية القدرة يؤدي إلى تقليص الاعتماد على العون الخارجي بضمان أن يملك الفاعلون دون المستوى القومي، الاستطاعات الضرورية لإدارة مواردهم واستدامة توصيل البرامج الإجتماعية التي يسألون عنها.²

¹- المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال المؤتمر، تطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010، ص91.

²- المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال المؤتمر، إدارة التغيير المحلية للبلديات، المرجع السابق الذكر، ص59.

هذا الاقتراب يعد من متطلبات اللامركزية الإدارية، حيث البرنامج الانمائي للأمم المتحدة إنتبه مؤخرا إلى أن اللامركزية لا تنظر إلى تنمية القدرة بعين الجد، فمیز في جهود التنمية بين مستويات: النظام، والوحدة، والفرد، مستوى النظام أعلى مستوى تصوري ويضم الإطار التنظيمي وبيئة السياسة الممكنة (قومية وإقليمية)، ويركز مستوى الوحدة على منظمات محددة، وفي الغالب الموارد المادية هي بؤرة الاهتمام الأولى وان كانت مهمة أيضا البنية التنظيمية والثقافات والعلاقات بين المنظمات، وعلى مستوى الفرد ينصب الاهتمام على المهارات والقدرات، وبهذا فرزت المستويات المختلفة للتدخل المطلوب لتنمية القدرة لمساندة اللامركزية.¹

المطلب الثاني: سياسة التخطيط المحلي.

أولا: تعريف التخطيط المحلي

التخطيط الإقليمي هو ذلك المستوى من التخطيط القومي الذي يمارس في منطقة معينة من الكيان العام للدولة تعرف بالإقليم ليشكل أسلوب لإعادة وتوضيح الأهداف التفصيلية في ترتيب الفعاليات الاجتماعية والإقتصادية والعمرانية في ذلك المكان.

ويرى الأستاذ بيتر هول Peter Hall الذي له رؤية اشمل للتخطيط يمكن تعميمها على التخطيط الإقليمي، حيث يقول " التخطيط يعني إعادة ترتيب أجزاء الشيء الواحد بأفضل صور ممكنة ضمن الظروف الزمانية والمكانية المحددة لتحقيق منجزات للفترة اللاحقة".

أما الباحث البورندي كوزولا Khuzula فإنه يحدد مفهوم التخطيط الإقليمي بانه "يهدف إلى تحقيق التشابه المكاني من خلال القرارات التي تحدد مواقع النشاط المختلفة مما يؤدي إلى تحقيق التطور الذي يضمن مستوى متقدم من الدخل وبالتالي مستوى معاشي أفضل".²

ثانيا: متطلبات أساسية للتخطيط المحلي

يرتبط تحقيق التخطيط الإقليمي للأهداف المنشودة والتمثلة في مكافحة الفقر وتقليل الفوارق الإقتصادية والاجتماعية والإقليمية وتحقيق التنسيق الأفقي والرأسي بين هيئات التخطيط في المستويات الإدارية المختلفة في مدى نجاح الحكومات والدول في توفير البنى الفوقية والتحتية والأساسية اللازمة لتنفيذ برامج ومشاريع التنمية الإقليمية

¹ - المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال المؤتمر، إدارة التغيير المحلية للبلديات، المرجع السابق الذكر، ص60.

² - محمد جاسم، وآخرون، الإقليم والتخطيط الإقليمي، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2006، ص16.

بشكل ناجح وفعال، من خلال تجارب الأمم المختلفة في مجالات التخطيط الإقليمي والتنمية الإقليمية يمكن تلخيص هذه البنى في المسائل التالية:¹

1- تطبيق لامركزية التخطيط:

أثبتت عقود التنمية السابقة أن التنمية لا يمكن أن تحقق من أعلى فقط، بل يمكن كذلك أن تحدث من أسفل من خلال مشاركة فاعلة للمجموعة المستهدفة، وهذا نظرا لكون التنمية معقدة ومتشعبة وليس من السهل تخطيطها وتنفيذها ومتابعتها من خلال المركز، وعليه تعمل لامركزية التخطيط على تحسين معارف ومعلومات موظفي الحكومة خصوصا فيما يتعلق بالمشاكل والحاجيات الحقيقية للأقاليم أو المنطقة، ذلك أن الاتصال المباشر لهؤلاء الموظفين مع السكان المحليين يمكنهم من الحصول على بيانات ومعلومات أكثر دقة تساعد في رسم وإعداد خطط تنمية حقيقية وفعالة ومؤثرة.²

2- المشاركة الشعبية:

ظهر مفهوم المشاركة الشعبية في التخطيط لأول مرة في قانون تخطيط المدن البريطاني الذي صدر عام 1948 والذي أشار إلى ضرورة مناقشة وأخذ رأي أصحاب العلاقة موضوع التخطيط، ومع مطلع سبعينات القرن العشرين بدأ مفهوم المشاركة الشعبية ينتشر بشكل واسع في الدراسات والأبحاث التنموية وأصبحت المشاركة تعتبر عنصر أساسي لنجاح خطط التنمية وتحقيق التقدم الاجتماعي والنمو الاقتصادي الدائم وكذلك أصبحت المشاركة الشعبية هدفا رئيسيا للتنمية.

ويعرف الدكتور رشاد أحمد عبد اللطيف المشاركة في التنمية المحلية بأنها: "الوسيلة التي يتمكن بها المجتمع من التأثير في القرارات المتعلقة بحياتهم، وبالسياسات والبرامج التي يضعها المجتمع من أجلهم، وهي عملية لها أهداف معنوية تتمثل في شعور كل فرد من أفراد المجتمع بأن له قيمة وكيان، وأن له رأي يحترم ويقدر من جانب المسؤولين، كما يشعر من خلال المشاركة بأدमितه وكرامته في المجتمع... كما أن للمشاركة أهداف مادية تتمثل في حصول أفراد المجتمع على احتياجاتهم الأساسية (مأكل- مشرب- ملابس... الخ)".³

¹- عثمان محمد غنيم، مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي، ط1، عمان: دار صفاء للتوزيع والنشر، 2009، ص84.

²- المرجع السابق الذكر، ص86.

³- رشاد أحمد عبد اللطيف، المرجع السابق الذكر، ص86.

والمشاركة بمفهومها العام تعني اشتراك جماهير الناس أو ممثلين عنهم في الحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية ورسم الأهداف العامة للدولة والمجتمع، وهي بهذا المضمون تحمل معنى الديمقراطية، أما المشاركة بمفهومها التنموي فيقصد بها اشتراك المجموعات والشرائح السكانية المستهدفة في تحديد وصياغة أهداف خطة التنمية الموجهة لتحسين أوضاعهم، وكذلك المساهمة في تنفيذها وتقييمها، وهي بهذا المعنى تعني إنطلاق التنمية من القاعدة باتجاه الهرم أو التنمية من أسفل، والتي تعمل على إلغاء الدور المتعاضم للحكومة وتحسين من محتوى خطط التنمية وتسهيل من تنفيذها وتفعيل دورها وتأثيرها وذلك من خلال:

أ- تقدم تصورا واضحا ومحددا لطبيعة المشاكل التي تواجهها الجماهير، الأمر الذي يساعد على رسم الأهداف وتحديد الأولويات بدقة.

ب- تعزز ثقة الجماهير بنفسها وتؤكد على القيم الخاصة بإحترام الجهد العام والمال العام.

ج- تساهم المشاركة في الحد من دور الصفوة المحلية وتعمل على إزالة الكثير من المشاكل الإجتماعية والإقتصادية الناجمة عن طبيعة البنى الإجتماعية القائمة.

د- تقلل المشاركة الشعبية من البيروقراطية الإدارية وتعزز من مبدأ التنسيق بين هيئات التخطيط في المستويات الإدارية المختلفة.¹

ثالثا: النظريات التنموية التي تفسر التفاوت المكاني بين أقاليم الدولة

ظهرت العديد من النظريات التنموية التي حاولت تفسير حالة اللامساواة المكانية، أو ما يعرف بالتفاوت الإقليمي في توزيع الموارد وعائدات النمو والتنمية بين أقاليم الدولة الواحدة، نذكر منها ما يلي:

1- نظرية التنمية الدائرية المتراكمة:

وضع هذه النظرية الإقتصادية السويدي جونر ميردال Gircular Myrdal، تقوم فكرة النظرية على أن التنمية الدائرية المتراكمة في دولة ما ترتبط بالظروف والخصائص الطبيعية والتاريخية لهذه الدولة وإقليمها، وأن الحركة الحرة للقوى الإقتصادية والإجتماعية تؤدي إلى زيادة الفوارق بين المركز الذي تمثله المناطق الحضرية، وبين الهامش والذي تمثله المناطق الريفية، ويحدث من خلال هذا عدة عمليات متبادلة نذكرها في ما سيأتي.

¹ - عثمان محمد غنيم، المرجع السابق الذكر، ص93.

أ- الآثار الخلفية السالبة:

هذا النوع من الآثار ينشط في الهوامش وتتمثل في هجرة منتقاة للأيدي العاملة من المركز لان فيه عوامل جذب، إلى الهامش الذي فيه عوامل طرد.

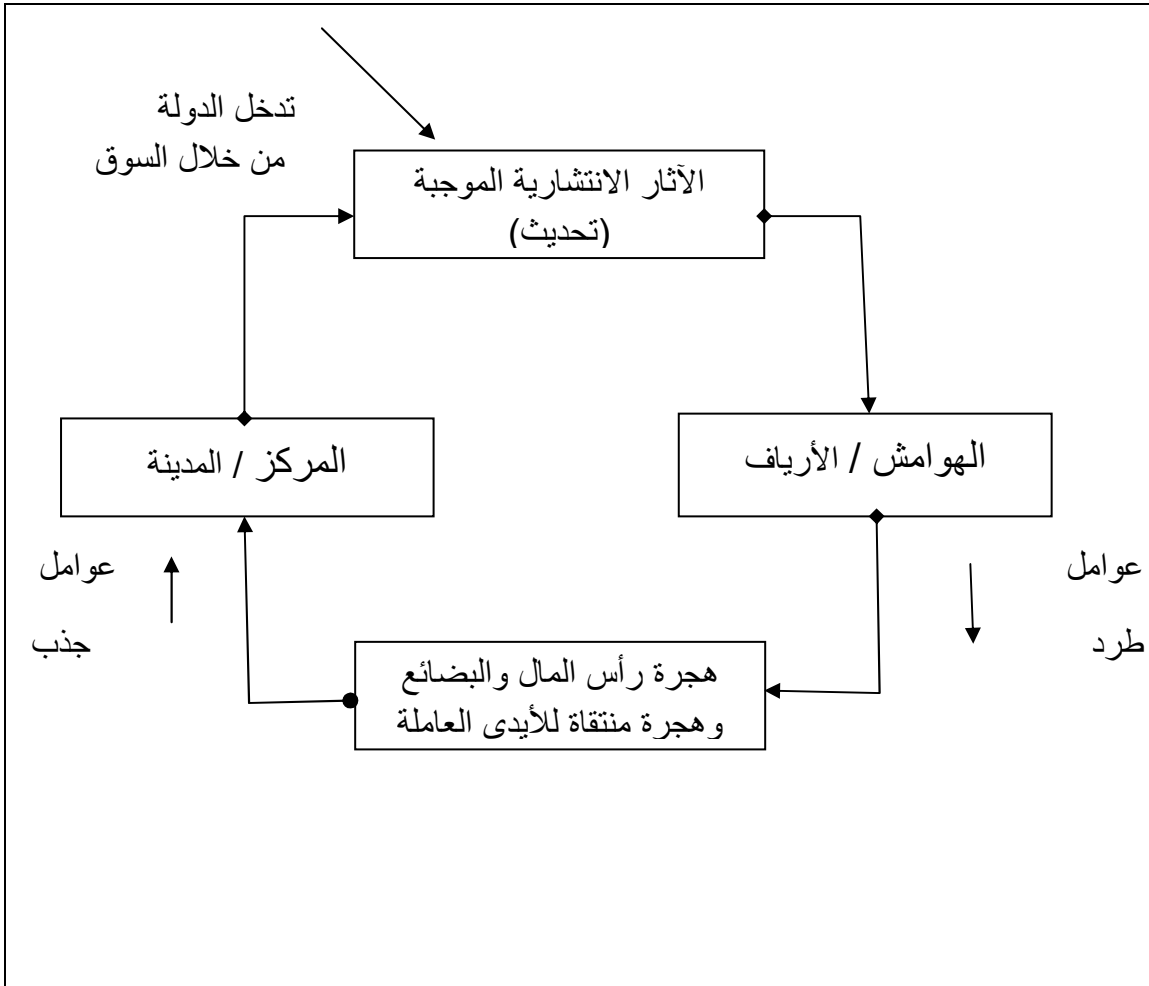
ب- الآثار الإيجابية الموجبة:

هذه العملية هي عكسية بحيث تنشط من مناطق المركز إلى مناطق الهامش.¹

والشكل (02) التالي يوضح العملية بالكامل.

شكل رقم (02)

الخاص بالتأثيرات المختلفة في نظرية الدائرية المتراكمة



المصدر: عثمان محمد غنيم، ماجدة ابوزنط، التنمية المستدامة، ص64.

¹ عثمان محمد غنيم، ماجدة ابوزنط، التنمية المستدامة فلسفتها وأساليب تخطيطها وأدوات قياسها، ط1، عمان: دار صفاء للنشر و التوزيع، 2010، ص63.

2- نظرية مراكز النمو لهيرشمان Herschman :

ويطلق عليها بعض الباحثين اسم نظرية الاستقطاب، تتشابه في تفصيلها مع نظرية التنمية السببية المتراكمة لميردال باستثناء بعض الفوارق هي:

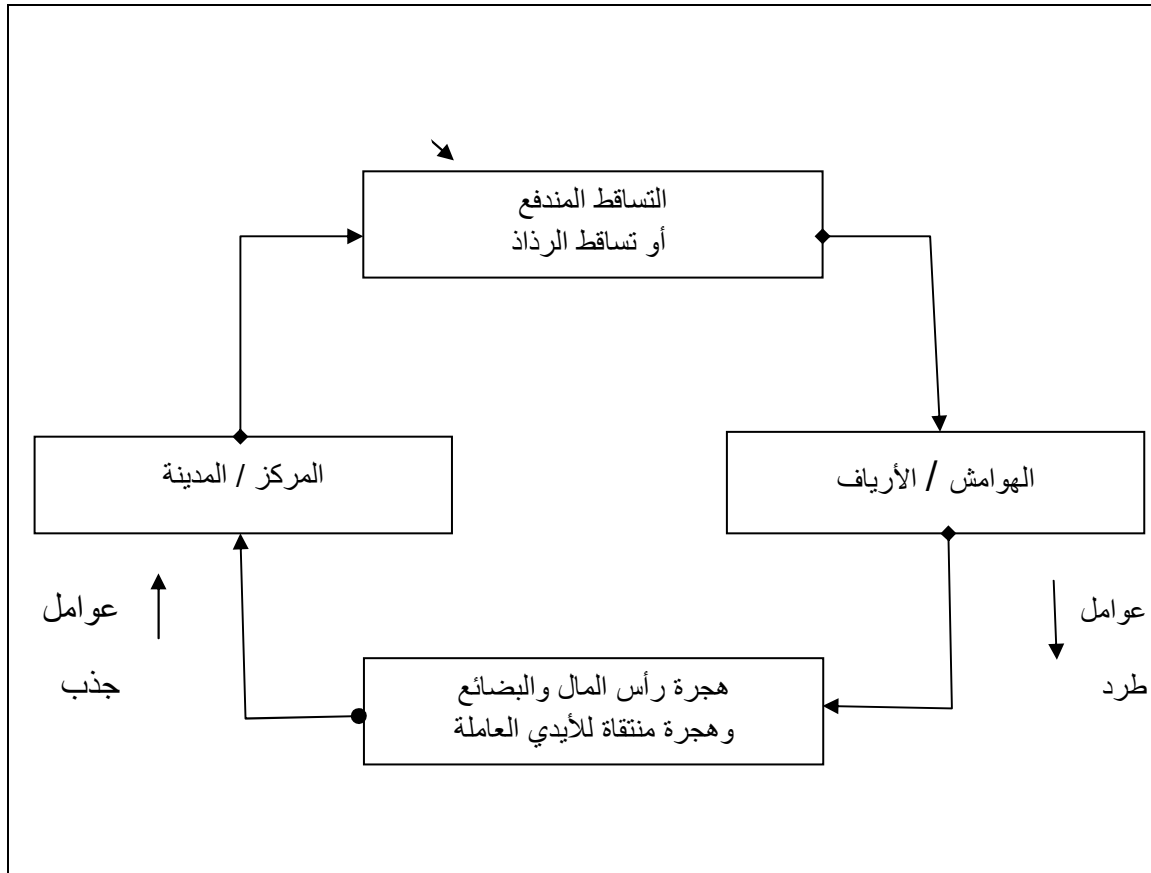
أ- أطلق هيرشمان مفهوم الاستقطاب على هجرة الأيدي العاملة المنتقاة، من الهوامش إلى المركز، بدل مفهوم الخلفية السالبة، وكذلك استبدال مفهوم الآثار الانتشارية بمفهوم التساقط المندفع.

ب- قال أيضا: أن إنتقال التأثيرات من المركز إلى الهوامش يعمل على تطوير مراكز نمو جديدة في المنطقة الواقعة بينهما.

ج- يتفق هيرشمان مع ميرادل بأن التدخل الحكومي ضروري للحد من الآثار الخلفية السلبية لضروري حصول الآثار الانتشارية من المركز إلى الهوامش (انظر شكل (03)).¹

شكل رقم (03)

يمثل الاستقطاب ونظرية مركز النمو



المصدر: عثمان محمد غنيم، ماجدة ابوزنط، التنمية المستدامة، ص67.

¹ - عثمان محمد غنيم، ماجدة ابوزنط، المرجع السابق الذكر، ص66.

رغم أن التخطيط الإقليمي للوحدات المحلية مهم جدا في السياسات المحلية، لكنه يبقى مجرد برامج وخطط تملأ أدراج المكاتب ما لم تدعم بسياسة مالية محلية مستقلة.

المطلب الثالث: السياسة المالية المحلية

تمارس المجالس المحلية إختصاصات متعددة ومن ثم تحتاج دوما إلى الموارد المالية الكافية التي تمكنها من القيام بواجباتها على النحو المطلوب، وبشكل عام فإن الموارد المالية للمجالس المحلية تأتي من مصدرين، أولهما داخلي يتمثل في الضرائب والرسوم والإيرادات الناجمة عن الإستثمار وأملاك المجلس المحلي، والثاني خارجي يتمثل في القروض والإعانات الحكومية والتبرعات التي يقدمها الأفراد والهيئات، ويجدر التذكير هنا بأن كفاية الموارد المحلية يعكس عادة مستوى أعلى من الإستقلالية التي تتمتع بها المجالس المحلية ويغني عن الحاجة إلى الدعم الحكومي الذي يمكن أن يؤثر سلبا على إستقلالية هذه المجالس إن تجاوز حدوده المعقولة، فحتى في تلك الدول التي قطعت شوطا طويلا في مجال الديمقراطية وتجربة الإدارة المحلية، مثل بريطانيا وفرنسا، نجد أن الحكومة المركزية تتدخل في عمل المجالس المحلية كلما قدمت لها إعانات إضافية وتحدد كيفية التصرف بهذه المعونات وأوجه إنفاقها لذا وجب على المشرع وهو يحدد الموارد المالية للمجالس المحلية أن يضع في الإعتبار كفايتها بما يحقق قدرا معقولا من الإستقلالية لهذه المجالس.

والملاحظ أنه يجب الإعراف أنه من يقدم لك الأموال من حقه معرفة مصيرها، وبالتالي يفرض عليك رقابة معينة، لذا على الوحدات الإدارية التفكير في تدعيم إستقلاليتها الإدارية بإستقلالية مالية مبنية على المبادرة والإبتكار.

وفيما يلي استعراض لأهم الموارد المالية للمجالس المحلية بصورة عامة.¹

أولا: اللامركزية المالية

ويعرف الأستاذ François Labie في كتابه المالية المحلية، اللامركزية المالية، بالقول، لا بد من تمتع الجماعات المحلية بالإستقلالية المالية، التي بغياها يظل الإستقلال القانوني للجماعات المحلية كالقوقعة الفارغة، فالإستقلال المالي وحده الكفيل بجعل الإستقلال القانوني للجماعات المحلية حقيقيا.²

وهذا ما يجعل السلطات المحلية التي ينظمها الأسلوب المركزي، تأخذ جل أموالها من السلطة المركزية، وعلى العكس من ذلك، بالنسبة إلى التنظيم اللامركزي للسلطات المحلية، فإنها تتمتع بحقها الكامل في الاستفادة من الضرائب المحصل في حدودها

¹ - محمد علي الخليفة، المرجع السابق الذكر، ص106.

² - François Labie, **Finance Locale**, Paris: Edition Dalloz, 1995, p5.

الإقليمية، وتصل أحيانا إلى حرية فرض الضرائب وتحصيلها، كل هذا تحت رقابة السلطة المركزية في إطار القانون.¹

إن للامركزية المالية أثارا هامة في النظام الأنكلوساكسوني وغيره، على سياسات التنمية المحلية، وحرية فرض الضرائب، وإملاك العقار والتصرف فيه، والمحافظة على البيئة، نوردها في ما يأتي:

1- بموجب تطبيقات اللامركزية المالية تعطى صلاحيات للسلطات المحلية تتعلق بتحديد الضرائب المحلية وجعل النفقات محلية.

2- في كثير من البلدان، تكون للإدارات المحلية صلاحيات استخدام الأراضي في إطار المبادئ التوجيهية العامة التي وضعتها السلطات العليا، بحيث تتخذ البلديات قرارات باستخدام الأراضي والنظر في أثارها المالية.

ويكون للسلطات المحلية سلطة إتخاذ القرارات بشأن الإيرادات والنفقات، مع خضوعها للمساءلة عن ذلك.²

ثانيا: التمويل المحلي

يعتبر التمويل المحلي أهم مقومات الإدارة المحلية، وقد أثبتت تجارب الدول أن هناك ارتباطا طرديا بين إستقلالية الوحدات المحلية وبين قدرتها على الحصول إيرادات ذاتية.³

يعرف التمويل المحلي بأنه " : كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتعمم إستقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المنشودة".⁴

من الأهمية بمكان وضع مشاكل التمويل كأول العقبات التي تقابل الإدارة المحلية في كافة مشاريعها التنموية، من خلال التعريف تتضح العلاقة الطردية بين التنمية المحلية والتمويل المحلي فكلما زاد التمويل المحلي زادت معدلات التنمية،

¹ - Richard Bird, **Fiscal Decentralization in Developing Countries**, British: Cambridge university press, 1998, p112.

² - عامر إبراهيم، أحمد الشمري، المرجع السابق الذكر، ص80.

³ - صفوان المبيض، وآخرون، المركزية واللامركزية في التنظيم الإدارة المحلية، عمان: دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2010، ص67.

⁴ - عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001، ص22.

هذا من جهة، وكلما زاد التمويل المحلي زادت درجة إستقلالية الإدارة المحلية من جهة ثانية، إذن التمويل المحلي الذاتي قد تقاس به درجة الإستقلالية المالية.¹

وتتناول المؤلفات المختلفة، التمويل المحلي من زاويتين الأولى تهتم بدراسة الأسس العامة للتمويل المحلي، والثانية مصادر الإيرادات المالية للوحدات المحلية.

1- الأسس العامة للتمويل المحلي

يقصد بالأسس العامة لتمويل المحلي، مجموعة القواعد التي ينبغي أن تقوم عليها السياسات الناجحة للتمويل المحلي.

أ- **طبيعة الموارد المحلية:** هناك عدة متطلبات رئيسية ينبغي توفرها في نظم التمويل المحلي الناجح وهي:

- هذه المتطلبات هي كفاية الموارد المحلية ومرونتها.
- توافر القدرة الإدارية للجهاز المحلي على إدارة الموارد.
- العدالة، ينبغي أن توزع الأعباء على المواطنين المحليين توزيعاً عادلاً.
- الملاءمة السياسية، بمعنى أن يكون لدى جهاز الحكم المحلي القدرة السياسية على فرض الأعباء.
- أن تكون الموارد محلية بقدر الإمكان.

ب- طبيعة الإدارة المالية:

يقصد بالإدارة المالية في هذا الصدد مجموعة الوظائف الإدارية بالوحدات المحلية التي تنظم حركة الأموال اللازمة لتحقيق أهداف الوحدات المحلية بكفاءة عالية، وأهم الواجبات الرئيسية الملقاة على عاتق الإدارة المالية هي:

- التخطيط المحلي المستقبلي.
- الرقابة للتأكد من تحقيق الأهداف الموضوعية سلفاً.²

¹- عبد الحميد عبد المطلب، المرجع السابق الذكر، ص20.

²- رشاد أحمد عبد اللطيف، الرجوع السابق الذكر، ص67.

2- مصادر الإيرادات المالية للوحدات المحلية:

للوحدات المحلية مصدرين رئيسيين للموارد المالية، موارد مالية ذاتية، وموارد مالية خارجية. نذكرها فيما يلي:

أ- موارد مالية ذاتية نذكر منها:

- الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم (مداخيل الجباية والرسوم)، حيث تعتبر هذه الموارد من أهم مصادر التمويل المالي للوحدات المحلية.

- الموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية (مداخيل الممتلكات)، حيث تستطيع الوحدات المحلية أن تحصل على موارد مالية إلى جانب ما تحصل عليه من جباية الضرائب والرسوم من إيرادات الأملاك والمشروعات التي تديرها.

ب- موارد مالية خارجية (تمويل خارجي) :

- إعانات الدولة، لا يعني التركيز على الموارد الذاتية لدعم الإستقلال الإداري قدرة الوحدة المحلية على تغطية النفقات المحلية بالكامل من هذه الموارد، بل تحصل الوحدات المحلية على إعانات حكومية لتغطية هذه النفقات، وتختلف نسبة الإعانات من دولة إلى أخرى، فبينما تصل في إنجلترا إلى 50% من ميزانية الوحدة المحلية تصل في الولايات المتحدة الأمريكية إلى 30%.

- القروض، في معظم الدول، يكون للوحدات المحلية الحق في الحصول على القروض، عندما يكون هناك عجز في موازنتها، أو إستثمارات كبيرة تابعة عن المبادرات المحلية بشرط موافقة السلطة المركزية.

- موارد أخرى، تختلف هذه الموارد من دولة إلى أخرى حسب صيغ هذه الموارد، من تضامن بين الوحدات، وصناديق مخصصة إلى مناطق ونفقات معينة.¹

هذه الموارد مهمة جدا بالنسبة للإستقلالية الجماعات المحلية من أجل التفكير السليم في إدارة المشاريع المحلية وتمويلها، وبالتالي خلق الثروة التي تفرز موارد ضريبية متنوعة، وخزينة مالية محترمة، بإستطاعتها تحريك عجلة التنمية المحلية.

إن كل العائدات المالية للوحدات المحلية في العالم تتشابه مواردنا، والجدول (02) التالي يبين مصادر عائدات الإدارات المحلية في بعض أقاليم العالم.

¹- مجموعة خبراء، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009، ص59.

جدول رقم (02)

يوضح مصادر عائدات الإدارات المحلية في بعض أقاليم العالم %

الإقليم	ضرائب	رسوم	عوائد ذاتية	مساعدات حكومية	قروض	أخرى
إفريقيا	45.1	14.3	21.1	23.7	3.5	4.2
الدول العربية	24.4	12.2	7.6	42.6	6.6	6.7
آسيا الباسيفيية	50.1	13.6	10.3	11.5	7.3	10.3
الدول الصناعية	30.9	17.7	8.5	30.2	5.6	8.8
أمريكا اللاتينية	35.7	11.8	13.0	31.3	6.3	4.5
دول التحول الإقتصادي	63.1	13.1	3.0	16.4	1.1	6.6
المتوسط العالمي لكل مؤشر	44.0	14.1	9.8	23.4	4.7	6.6

المصدر: أيمن عودة المعاني، المرجع السابق الذكر ص155

يحتمل الجدول رقم (02) قراءتين، قراءة أولى في متوسط المؤشرات الخاصة بمصادر العائدات، حيث نلاحظ أن أهم عائد من بين هذه الموارد التي تعتمد عليها الوحدات المحلية في العالم هو عائد الضرائب، إذ يمثل 44%، وهذا يبين أن هذه الوحدات المحلية تقدم خدمات عمومية جيدة، وبالتالي فالمواطن في هذه الدول يساهم بشكل دائم في دفع كل الضرائب التي تفرض عليه، فهو يدرك جيدا أن هذه الموارد ستعاد إليه في شكل خدمات محترمة.

أما القراءة الثانية، فتتجه نحو المقارنة بين متوسط مؤشرات مصادر العائدات في العالم والدول العربية من حيث ترتيب العائدات، فبينما المؤشر العالمي يشير إلى أهم عائد للوحدات المحلية، وهي الضرائب والتي تمثل نسبة 44%، فإن أهم عائد في الدول العربية هو مورد المساعدات الحكومية إذ تمثل 42.6%، وباقي الموارد الذاتية مثل الضرائب والرسوم تأتي في مرتبة متأخرة، هذا يبين أن سلطة القرار في الوحدات المحلية في الدول العربية عامة، والجزائر خاصة، تخضع للوصاية ورقابة صرف هذه المساعدات المالية وتوجهها مركزيا.

ويتضح مما سبق أنه لا يمكن الحديث عن السياسات المحلية دون أن نحسم موضوع إستقلالية السلطات المحلية المنتخبة، فجل الأعمال التنموية التي تقوم بها الوحدات المحلية في الدول، ترتبط بشكل كبير بمدى إستقلالية المسير ومن ثم حرية المبادرات والابتكارات.

فالسياسة المحلية، هي مجموعة من السياسات ذات الشأن المحلي، تتحدد بحسب المتطلبات والاحتياجات الإجتماعية الخاصة بمنطقة وإقليم معين، فتظهر في شكل مشكلات، تبرز إلى السطح، لتنبه صانع القرار المحلي، ليحولها إلى أجندته وبرامج محلية لتصبح على طاولة النقاش، لتخرج في شكل قرارات وإستجابات لهذه المطالب، هذه العملية كلها تدار بمجموعة من القدرات المحلية، تتمثل في التخطيط، والتمويل المحلي.

إلا أن السياسات المحلية ليست وصفة جاهزة يمكن أن نصفها لكل المناطق التنموية، نظرا لخصوصيات الأقاليم المحلية نفسها، هذا ما نلاحظه من خلال تحليل جوانب معينة من خصوصيات المناطق، من النواحي الديمغرافية والجغرافية والجوانب الإقتصادية والمالية، وكذا خصوصيات المناطق الريفية والحضرية.

هذه الخصوصيات المحلية هي التي تدعم مضمون إستقلالية السلطات المحلية في إطار أسلوب اللامركزية الإدارية، حتى تجعل لكل الوحدات الإدارية سياسات تنموية محلية تدعم السياسات العامة للحكومات، ونكون أمام وسائل قانونية مختلفة ومتنوعة على حسب الحالات وخصوصيتها، وبالتالي صياغة أسلوب آخر في التسيير المحلي يكون كمقاربة نموذجية تعالج هذه الإشكالات.

المبحث الثالث: الخصوصيات المحلية وعلاقتها بالسياسة التنموية

لقد تفتنت معظم دول العالم إلى أن التنمية ذات الوجه المركزي لم تعد عملة صالحة، تبيع وتشتري في الشأن المحلي، نظرا لكون أن معظم السياسات والبرامج تنسم بالتعميم والتجريد، وتعد بمعزل عن خصوصيات الوحدات المحلية، المكانية والجغرافية، التي تختلف باختلاف الإمكانياتها الطبيعية والإقتصادية والحضرية والريفية الخاصة بكل وحدة محلية على حدا، هذه المميزات المختلفة والمتنوعة تستلزم وسائل تنظيمه قانونية وإدارية متميزة تحاكي هذا المجتمع المحلي ليستطيع تحقيق التنمية المحلية بمخرجات تنموية سريعة مرنة ومتطورة.

وقد أيدت كثير من المنظمات الدولية المهمة بالشأن المحلي أن التنمية لا تقوم إلا إذا توفرت شروط معينة، تتمثل على وجه التحديد بالخصوصيات المحلية المتميزة، وطبقا لمدخل النظم فإن نظام الإدارة المحلية لا يخرج عن ذلك حيث أن كل وحدة محلية لها مجموعة من المدخلات تستمدتها من المحيط الإجتماعي، السياسي والإقتصادي والثقافي والمتمثلة في الموارد البشرية والمالية والطبيعية والقوانين والتشريعات والتنظيمات، العادات والتقاليد، وتقوم بتحويل هذه الموارد إلى قرارات وسياسات وبرامج تمثل مخرجات النظام وتتمثل في جميع الخدمات العمومية التي تشبع حاجات المواطنين، وتقوم المجالس المحلية عن طريق التعرف على مواردها وإمكانياتها ودراسة المشكلات التي يواجهها المجتمع من وضع الحلول المناسبة لها حسب ما يتوفر لها من مدخلات لكي تحقق العديد من الأهداف في التنمية الإقتصادية.¹

التنمية لا بد أن تكون تنمية شاملة لكل جوانب الحياة الإقتصادية والإجتماعية، والثقافية والسياسية للبلد، ما يعني أنها تنمية أصيلة تنطلق من الواقع الإجتماعي، الذي يختلف من مجتمع لآخر، وبهذا المعنى يكون للتنمية المحلية خصوصيات متعددة.²

ومن بين المفاهيم المشهورة للتنمية المحلية، المفهوم الخاص الذي نشره البنك العالمي في إحدى تقاريره بأنها: "عملية متكاملة أو إستراتيجية شاملة تستهدف تطوير الحياة الإقتصادية والإجتماعية لفقراء الريف، وذلك بزيادة الإنتاج الزراعي وإنشاء صناعات ريفية توفر فرص عمل جديدة وتحسين الخدمات الصحية والتعليمية ووسائل الاتصال والإسكان".³

¹- عبد الحميد عبد المطلب، المرجع السابق الذكر، ص40.

²- سومية خلادي، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة مع دراسة حالة الجماعات المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر3، كلية العلوم الإقتصادية والتسيير، قسم التسيير، 2013، ص12.

³- عبد الكريم دكروب، التنمية الريفية مشكلتها وأهدافها في البلدان النامية والعربية، مجلة دراسات عربية، العدد 43، 1991، ص32.

وعليه فتحليل الخصوصيات التنموية لكل منطقة يتطلب التركيز على إنشاء تصنيفات طبيعية معينة، تصنفها من حيث التنمية المحلية، وهو ما سنراه في المطالب الثلاث التالية وهي:

- التنمية، وخصوصيات المناطق من الناحية الجغرافية والديمغرافية
- التنمية، وخصوصيات المناطق من الناحية الاقتصادية
- التنمية، وخصوصيات المناطق الحضرية والريفية

المطلب الأول: التنمية، وخصوصيات المناطق من الناحية الجغرافية والديمغرافية

أولاً: دور العامل الجغرافي في التنمية المحلية

تعد العوامل الجغرافية والمكانية من بين العوامل المؤثرة في الحياة الاجتماعية ايجابيا أو سلبا، فقد تهيئ فرص التقدم والنماء وقد تعوق تطورها، فالمناخ، ومدى توفر المياه، جودة الأرض وخصوبة التربة، مدى توفر المعادن أو النفط، كلها مميزات خاصة بالحيز المكاني أو الجغرافي، لها أدوار هامة للإقلاع بالتنمية المحلية.¹

فعملية التنظيم المكاني أهم وظيفة من وظائف الجغرافية المعاصرة، حيث أكدت أغلب الدراسات أن مشكلة التنمية، تختلف باختلاف المكان والجغرافيا، لذا رأوا أن التخطيط لها يأخذ الطابع الهرمي من القاعدة، أي يبدأ من مستوى المحلي، فأى قرار عالمي للدول بشأن التنمية لا يمكن إيجاد حل مناسب له دون تحضير أولي أو تمهيد على مستوى الإقليم، والبحث عن طرائق متخصصة لحل هذه المشكلة في الظروف المحلية الطبيعية والاقتصادية والاجتماعية.²

ف نجد المناطق المعزولة جغرافيا يؤثر النظام اللامركزي على العلاقة بين العاصمة والمناطق الأخرى البعيدة عنها، نتيجة لضعف الاتصال بين المستوى المركزي والمستويات الأخرى الإقليمية، وكما يتأثر نظام اللامركزية بمساحة الدولة، فالدولة ذات المساحة الشاسعة ومترامية الأطراف تكون في حاجة ضرورية إلى وجود لامركزية قوية مثل الجزائر، وعلى العكس من ذلك، قد لا تكون هذه الحاجات في نفس الدرجة بالنسبة للدولة صغيرة الحجم مثل تونس، وتؤثر تضاريس الدولة على النظام اللامركزي المطبق فيها، لاسيما ما يتعلق بتوزيع الأقاليم الطبيعية في نطاقها، إذ يرى بعض الملاحظين بأن النظام اللامركزي الذي يمكن تطبيقه في المناطق الصحراوية والجبالية يختلف عن ذلك الذي يطبق في السهول، لإختلاف طبيعة السكان وتباين وسائل معيشتهم، ففي المناطق الصحراوية والجبالية تسود أنماط الإدارة التقليدية بسبب

¹ - صفوان المبيض، المرجع السابق الذكر، ص56.

² - سليمان محمد محمود، دور الجغرافية في حل مشكلات البيئة المعاصرة، مجلة جامعة دمشق، المجلد 20، العدد3، 2004، ص128.

عدم توفر مكونات المجتمعات الحديثة في هذه المناطق الكثافة السكانية وحركيتها الاقتصادية، وتؤدي في الغالب عزلة المناطق الجبلية عن العاصمة بسبب ضعف المواصلات إلى دعم الإستقلال الذاتي للسلطات المحلية وضعف علاقتها بالحكومة المركزية.¹

وقد ورد في معجم المصطلحات الجغرافية على أن الجغرافيا "منطقة من سطح الأرض تتميز عما يجاورها من المناطق بظاهرة أو مجموعة من الظواهر أو خصائص معينة تبرز وحدتها أو شخصيتها".²

ويتميز سطح الأرض بخاصية جغرافية معينة تميزه عن الأجزاء الأخرى من سطح الأرض حيث تكون الصفة الجغرافية سائدة ضمن ذلك الجزء.³

وأكد جل الجغرافيين المهتمين بالشأن التنموي المحلي، أن مصير ما هو محلي ليس انعكاسا فقط لما هو شمولي أو عام، فإذا تمكنت بعض المراكز والأنشطة الاقتصادية من البروز أو الاستقرار، فهذا راجع لاعتمادها على نفسها وعلى خصوصياتها الداخلية.⁴

ويدعم هذا الأمر العالم الألماني "زانزال" الذي يرى أن الرابطة المكانية هي أقوى ربطة بين أعضاء المجتمع ولا تقوم هذه الرابطة ولا تقوى إلا عن طريق الأرض التي تعتبر أساس المجتمع والدولة.⁵

ففي الوحدات المحلية، على سبيل المثال، في المناطق الصحراوية أو المناطق الجبلية يغلب عليها الطابع اللامركزية في تسيير شؤونها وتلبية حاجياتها، هذه اللامركزية تفرضها العوامل الجغرافية والفنية الخاصة بكل منطقة، فعلى صانعي السياسة المحلية أن يكونوا على علم بهذا البعد الهام نظرا لتأثيره على تقديم الخدمات المحلية ونوعيتها.⁶

¹ - عتيقة كواشي، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية (دراسة تحليلية مقارنة)، مذكرة ماجستير، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2011، ص76.

² - محمد جاسم وآخرون، المرجع السابق الذكر، ص31.

³ - المرجع السابق الذكر، ص32.

⁴ - المجموعة الوطنية للبحث حول الديمقراطية، الديمقراطية المحلية الوحدة الوطنية والتنمية، المغرب دار التوحيد للنشر والتوزيع ووسائل الاتصال، 2011، ص90.

⁵ - صفوان المبيض، المرجع السابق الذكر، ص56.

⁶ - المرجع السابق الذكر، ص57.

ومن أهم العوامل التي تؤثر في المساحة الجغرافية للوحدة المحلية:

1- العوامل البيئية:

إن العوامل البيئية الجغرافية تطرح عدة مشاكل في تخطيط وتوزيع الخدمات، منها ما يلي:

أ- **الوضع الجيولوجي:** حيث تعتمد عملية تخطيط وتوزيع الخدمات على إقامة أبنية ومنشآت فوق وتحت سطح الأرض، لذا يكون لنوع التكوينات السطحية وتحت السطحية الأثر الكبير في توفير تلك الخدمات، فقد تكون تلك التكوينات ملائمة وهذا ما يسهل عملية توفير الخدمة، أو يكون العكس، التكوينات غير ملائمة وهذا ما يعرقل توفير الخدمات، وستكون عملية توفيرها مكلفة.¹

ب- **الوضع الطبوغرافي:** تتباين المدن والأرياف من مكان لآخر، فقد تكون في منطقة سهلية منبسطة أو منطقة هضبية قليلة التموج أو منطقة جبلية أو منطقة يقطعها عدة أودية، والعامل الطبوغرافي يعد من العوامل المهيمنة على أي نشاط بشري والذي لا بد أن يكون متوافقا مع الوضع السائد، وعليه فتكلفة توفير خدمات البنى التحتية في هذه الأماكن تختلف من منطقة لأخرى.²

ج- **المناخ السائد:** تختلف الظروف المناخية من مكان لآخر، بعضها رطب والبعض الآخر جاف، وتكون حارة أو باردة أو معتدلة أو غزيرة الأمطار أو تتساقط الثلوج بكميات كبيرة، ولهذا يجب أن تأخذ هذه العوامل المناخية بعين الاعتبار في توفير مختلف الخدمات.³

ما يلاحظ في العوامل البيئية الخاصة بالوضع الجيولوجي، والطبوغرافي، والمناخ السائد، التي تؤثر في عملية تقديم الخدمات ومن ثم التنمية المحلية، أن الجزائر تنتوع تكويناتها الجيولوجية، فهي تتكون من شمال به نشاطات زلزالية مستمرة، وهضاب عليا تتسم بسطوح أرضية قاسية، وصحراء رملية، وتكوينات طبوغرافية جبلية وسهلية متنوعة، وظروف مناخية متباينة، كل هذه المناطق ذات خصوصيات مهمة يجب إدراكها لإقامة منشآت خدماتية مناسبة، بالتالي مساعدة البلديات التي ظروفها البيئية صعبة لبناء بنى تحتية قوية. (هذه الخصوصيات سنوضحها أكثر في الفصل الخاص بالبطاقات الفنية للبلديات الجزائرية).

¹- حسين علي الدليمي، تخطيط الخدمات المجتمعية والبنية التحتية (أسس- معايير- تقنيات)، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2009، ص61.

²- المرجع السابق الذكر، ص62

³- المرجع السابق الذكر، ص63

2- العوامل الإدارية:

هناك بعض الخدمات التي تفرض الحجم الأمثل للوحدة المحلية (مثل إنشاء جامعة) كما تؤدي المناطق الكبيرة إلى إمكانية الاستفادة من مزايا الإنتاج الكبير نظرا لإمكانية استخدام الوسائل الفنية لأداء الخدمة نتيجة اتساعها.¹

3- العوامل التمثيلية:

إذا أريد للوحدة المحلية أن تكون موصلا جيدا لرغبات المواطنين وإعطائها الفرصة لتطبيق سياسة الباب المفتوح وجب أن يكون حجمها صغيرا حتى يعرف المواطنون أعضاء المجلس معرفة شخصية.

لقد قامت الأمم المتحدة بدراسة ميدانية للوحدات المحلية في 12 دولة استنتجت عنها المعايير التي يمكن الاعتماد عليها لتحديد حجم الوحدات المحلية وحدودها، ومنها:

- أ- يراعى في تحديد حجم الوحدات المحلية الحدود القائمة فعلا.
- ب- يراعى القدرة الإدارية والمالية، ومدى توفر الأطر الفنية والإدارية اللازمة
- ج- يراعى طبيعة التكوين البشري للجماعات المكونة للوحدة المحلية المقترحة.
- د- ضرورة أخذ رغبات المواطنين في الاعتبار عند رسم الحدود المحلية.²

ويلاحظ أن العوامل السابقة الذكر قد تكون في كثير من الأحيان عوامل متعارضة، فالعوامل التمثيلية تحتم أن تكون الوحدة المحلية صغيرة الحجم، أما العوامل الفنية أو الإدارية فتحتم كبر الوحدة المحلية، وتأخذ بعض الدول بحل وسط للخروج من هذه الأزمات، وهو إنشاء أكثر من مستوى محلي واحد وتقسيم الخدمات بين المستويات المختلفة، بحيث تعطي الخدمات التي تستلزم مساحة جغرافية كبيرة إلى الوحدات كبيرة المساحة وتترك الخدمات ذات الطبيعة الفنية للوحدات صغيرة المساحة، كأن تعطي وظائف الطرق بين المدن لمجلس المحافظات في حين يقوم مجلس القرية أو المدينة بالإشراف على الطرق الصغيرة دخل المدينة أو القرية.³

4- أهداف التنمية المحلية في جانبها الجغرافي:

تتحقق تنمية المجتمع المحلي مجموعة من الأهداف الخاصة بالتوازن في التوزيع الجغرافي والمساحة الإقليمية لكل منطقة، وتظهر هذه الأهداف في ما يلي:

- أ- شمول مناطق الدولة بالمشاريع التنموية يضمن تحقيق العدالة فيها، والحيلولة دون تمركزها في العاصمة أو في مراكز الجذب السكاني.

¹- صفوان المبيض، المرجع السابق الذكر، ص64.

²- المرجع السابق الذكر، ص65.

³- المرجع السابق الذكر، ص66.

ب- عدم الإخلال في التركيبة السكانية وتوزيعها بين أقاليم الدولة، والحد من الهجرات الداخلية من الريف إلى المناطق الحضرية.¹

5- نظم المعلومات الجغرافية والتنمية:

تعتبر هذه النقطة بالذات التي تعالج نظم المعلومات في التنمية، أهم المتغيرات المنجزة عن العامل الجغرافي للجماعات المحلية، بحيث ساهم التقدم التقني والمعلوماتي الهائل، والمتسارع منذ بدايات الستينات من القرن العشرين وحتى وقتنا الحاضر في تطور الحسابات والبرمجيات وصناعة الخرائط وتقنيات الاستشعار عن بعد وقد ترتب عن ذلك ظهور وتطور تقنية نظم المعلومات بأنواعها المختلفة، وتعد نظم المعلومات الجغرافية من أهم نظم المعلومات هذه، وتعرف أحيانا باسم نظم المعلومات المكانية، ويفيد هذا النوع من النظم في ما يلي:²

أ- تصميم تطبيقات نظم المعلومات الجغرافية حسب مجالات الاستخدام المختلفة:

وتمثل المجالات التالية:

- استخدام في مجال الأعمال.
- إدارة الانتخابات.
- بناء الإقليم وإعادة بنائها.
- إدارة خدمات البنية التحتية.
- إنتاج الخرائط وقاعدة البيانات.
- استخراج المعادن والغاز والنفط، والتخطيط الحضري والإقليمي.³

ب- تصميم تطبيقات نظم المعلومات حسب البيانات الطبيعية: وتشمل هي الأخرى

مجموعة من البيانات الهامة نذكرها في النقاط التالية:

- الموقع الجغرافي والفلكي.
- المساحة والحدود.
- النبات الطبيعي وأنواعه وتوزيعه الجغرافي مساحيا.
- الحيوانات البرية وأنواعها وتوزيعها.
- المناخ وعناصره.
- أشكال السطح.⁴

¹ - أيمن عودة المعاني، المرجع السابق الذكر، ص139.

² - عثمان محمد غنيم، المرجع السابق الذكر، ص115.

³ - المرجع السابق الذكر، ص118.

⁴ - المرجع السابق الذكر، ص122.

ثانياً: دور العامل الديمغرافي في التنمية المحلية

يعد الإنسان الثورة الاقتصادية لكل مجتمع من المجتمعات وأساس تقدمه الاقتصادي والاجتماعي لأنه محور كل نشاط، وكلما تزايد حجم السكان تزايد حجم القوة العاملة وزيادة الإنتاج، ويتحدد من خلال العوامل الديمغرافية، حجم السكان، معدل نمو السكان، التركيب العمري والنوعي للسكان.¹

وفي هذا الصدد أشار تقرير الأمم المتحدة في الجمعية العامة في الفقرة "109" إلى أنه: "البشر هم الرصيد الأساسي لأي بلد ورفاهيتهم هي التي تحدد تعريف التنمية بلا بس ومن طاقتهم ومبادراتهم تستمد التنمية قوة اندفاعها".²

ويرى "دور كايم" أن حجم السكان له تأثير حاسم في نشو وتطور التنظيمات الاجتماعية، فكل زيادة كمية من مجتمع ما يؤدي إلى تغيرات كيفية فيه، وقد أطلق على الزيادة الكمية في المجتمع بالكثافة المادية، أما التغيرات الكيفية المصاحبة لها فلقد أطلق عليها الكثافة الحركية للسكان.³

ويزيد ليؤكد أنه يوجد عناصر سكانية أخرى ذات التأثير في التنمية المحلية وهي: خصائص السكان، توزيعهم الجغرافي، توزيعهم بحسب العمر (شباب، أطفال، شيوخ) توزيعهم بحسب الجنس (ذكور وإناث) تركيبهم المهني، والتعليمي، والفكري، واتجاهات الهجرة، السكانية... الخ.⁴

وللجانب الديمغرافي بيانات تختلف من منطقة لأخرى، تشمل العديد من المتغيرات يجب تبيانها لتحقيق عملية التنمية، وبفضل هذا النوع من البيانات تستطيع السلطات المحلية من اكتساب المعلومات ومن ثم صناعة القرار، وتظهر هذه المعلومات الديمغرافية في النقاط التالية:

1- التجمعات السكانية وأعداد سكانها وتوزيعها الجغرافي.

2- معدلات النمو السكاني.

3- معدلات الوفيات والمواليد، حجم الأسرة و معدلات الإعانة.

4- تركيب السكان العمري.

5- الهجرة.

¹ - أحمد سامر الدعبوسي، التنمية والسكان، عمان: مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، 2007، ص10.

² - سليمان اعراج، دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر ما بين 2000- 2010، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر3، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية، 2011، ص64.

³ - صفوان المبيض، المرجع السابق الذكر، ص57.

⁴ - المرجع السابق الذكر، ص58.

6- القوة العاملة والبطالة ونسبة العاملين في كل قطاع.¹

ولهذه العوامل السكانية تأثير هام في فعالية نظام الإدارة المحلية.

ثالثاً: دور حجم الوحدة المحلية الديمغرافي والجغرافي في التنمية المحلية

لقد ظهر أن حجم الوحدة المحلية ذات المساحة الجغرافية المناسبة وعدد كاف من السكان لضمان الموارد المالية الذاتية وزيادة قدرتها على استقطاب الكفاءة البشرية القادرة المتمكنة وتقليص الاعتماد على المعونات الحكومية، يتحقق لديها ركن الإستقلالية، بحيث هذا الأمر يتطلب الالتزام بالحد الأدنى المناسب لعدد السكان الذي يرى بعض الباحثين ألا يقل عن خمسة آلاف (5.000) نسمة، والعمل على دمج الوحدات المحلية الصغيرة والمتجاورة لزيادة رقعتها الجغرافية عن طريق دمج الوحدات الصغيرة معاً، ولا بد من الإشارة إلى أهمية العلاقة بين الحجم والكفاية وبين الحجم والديمقراطية، فهي علاقة طردية في الأولى، وعكسية في الثانية، فكلما زاد حجم الوحدة المحلية مساحة وسكانا زادت قدراتها المادية، وكلما قل عدد السكان كان مجلسها أكثر تمثيلاً للمواطنين المحليين، لذلك يجب التوازن بين الأمرين وذلك بزيادة عدد أعضاء المجالس المحلية.²

وقد اتبع هذا الأسلوب كثير من دول العالم، حيث تم دمج الوحدات الصغيرة فيما بينها لتكوين كيان محلي كبير نوع ما، ومن بين هذه الدول نجد على سبيل المثال: الأردن، فرنسا، اليابان، النمسا، بلجيكا، ألمانيا، وغيرها من الدول، كما يوضحه الجدول (03) التالي.

جدول رقم (03)

يبين بعض الدول التي أنتجت أسلوب دمج الوحدات المحلية

الدولة	عدد البلديات السابق	عدد البلديات بعد الدمج	الدولة	عدد البلديات السابق	عدد البلديات بعد الدمج
الأردن	328	93	بريطانيا	1288	512
فرنسا	37708	36500	الدنمارك	1387	231
اليابان	9868	2495	هولندا	994	483
النمسا	3183	2417	سويسرا	3203	2899
بلجيكا	2663	589	النرويج	744	454
ألمانيا	24282	8514	السويد	848	290

المصدر: أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص 206

¹- عثمان محمد غنيم، المرجع السابق الذكر، ص 123.

²- أيمن عودة المعاني، المرجع السابق الذكر، ص 206.

مثلما تتأثر التنمية بالعامل الجغرافي المكاني، تتأثر أيضا بالعامل الإقتصادي والمالي، فإستقلالية المناطق من الناحية الإدارية، ومبادراتها، تخضع تماما لهذه الإمكانيات.

المطلب الثاني: التنمية، وخصوصيات المناطق من الناحية الإقتصادية والمالية

تظهر خرائط وتوزيع السكان في البلاد ذات الاقتصاد الصناعي، كيانا متقطعا في الإسكان، مرده إلى تمركز الأفراد بشكل متزايد في المدن، ولاسيما في المدن الكبيرة والمدن الضخمة، ومرجع ذلك في الدرجة الأولى إلى التخلي عن المناطق التي لا تسمح فيها ظروف إستثمار الأرض أن تضمن للسكان مستوى معيشي يضاهاي المستويات التي تضمنها مختلف أنواع الأعمال المنبثقة عن الثورة الصناعية كالجبال المرتفعة أو المتوسطة، والأراضي المالحة التي لم تتمكن الأساليب الفنية أن تحولها إلى أراض خصبة.¹

وتحتاج المجتمعات إلى أشياء كثيرة لابد من الإلمام بها لا يمكن اختزالها إلى معلومات أو مهارات أو معارف فقط، حيث لا يمكن لأي مجتمع أن يزدهر دون توفر الموارد الطبيعية (ماء - طاقة - موارد طبيعية وبشرية)، بغض النظر من استخدام مدخل التحريك أو استثارة المواطنين.²

ويمكن القول أن صفة "المحلية" التي تتسم بها الإدارة المحلية تتوقف على طبيعة الاقتصاد المحلي، فالمدينة تختلف عن القرية، كما أن المدينة الصغيرة تختلف عن المدينة الكبيرة، وكذلك الأمر بالنسبة للتباين بين المدينة التجارية والمدينة الصناعية، وهذه الإختلافات لها تأثيرها على الحياة السياسية في تلك المناطق، من خلال تأثيرها على الثقافة السياسية للأفراد الذين ينقلون الاتجاهات والتوقعات الثقافية لمهتهم إلى العملية السياسية، كما أن ظروف وتركيبية الاقتصاد المحلي تحدد مدى قدرة الوحدات المحلية على القيام بدورها وتقديم الخدمات للمواطنين والسكان المحليين، وبالإضافة إلى ما سبق، فإن طبيعة النظام الإقتصادي في الدولة تنعكس على نظام الإدارة المحلية فيها، ففي الفترة التي اتسمت بالمزيد من تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية، كان للوحدات المحلية دور كبير في إنتاج السلع وتقديم الخدمات للمواطنين وفي عملية التنمية بصفة عامة، ولكن في ظل التوجه العالمي إلى اقتصاد السوق وتبني سياسات الإصلاح الإقتصادي، حدث تحول في دور الدولة والوحدات المحلية، فلم تعد الوحدات المحلية مسؤولة عن عملية التقديم المباشر للخدمات، بل أصبح في إمكانها إسناد هذه الخدمات أو بعضها إلى القطاع الخاص في إطار ما يسمى "التعاقد"، وفي الدول العربية خاصة النفطية نجد أن الاعتماد على النفط قد أثر على مصادر الموارد المحلية

¹ - جورج بيار، جغرافية السكان، بيروت: منشورات عويدات، 1988، ص54.

² - رشاد أحمد عبد اللطيف، المرجع السابق الذكر، ص188.

في هذه الدول، حيث أنها تعتمد على التحويلات المركزية بنسب تكاد تقترب من مائة في المائة.¹

وغالبا ما يؤثر كبر أو صغر حجم الوحدات المحلية على الموارد الاقتصادية والمالية، فالمدن الكبيرة تتوفر على مساحات جغرافية شاسعة، تتربع عليها موارد بشرية وصناعية ومالية مهمة، بينما الوحدات المحلية الصغيرة الحجم فتتسم غالبا بضعف مواردها الاقتصادية والمالية، وعلية فعلاقة حجم الوحدات المحلية بالإمكانات الاقتصادية والمالية تظهر كآتي:

أولا: علاقة حجم الوحدة بالإمكانات الاقتصادية:

إن كبر الوحدة المحلية يحقق اقتصادا كبيرا في تكلفة الخدمات ويرفع كفاية أدائها، ففي كل مكان يتزايد تأكيد الحاجة إلى توسيع نطاق المؤسسات القائمة لتحقيق أكبر قدر من الاقتصاد والكفاية، فدمج الوحدات الإدارية يعني دمج شركات وبنوك وصناعات ما يزيد ويؤثر على الجباية المحلية وتقديم الخدمات بصفة عامة.²

وتبرز حينها مجموعة من البيانات والمعلومات المهمة في التنمية المحلية، نذكرها فيما يلي:

1- الدخل الفردي والأسري ونسب الأسرة الفقيرة.

2- النشاطات الاقتصادية للسكان:

أ- الزراعة: مساحة الأرض الزراعية والمزروعة والبور، ومدى مساهمة الزراعة في الاقتصاد وأثارها على البيئة خصوصا التصحر، وانجراف التربة وتلوثها.

ب- الصناعة: عدد المؤسسات وحجمها، نوعها، وتوزيعها الجغرافي، ومدى مساهمتها في الإنتاج.

ج- الخدمات: التجارة، الاستيراد والتصدير ومدى مساهمة الخدمات في الدخل.

د- السياحة: مساهمتها في الدخل، النشاطات، المؤسسات السياحية حجمها توزيعها الجغرافي.

3- البنية التحتية: عدد المدارس والطلبة، والمعلمين، التوزيع الجغرافي للمدارس حسب

التجمع، نسبة الأمية، نسبة المدارس المهنية، أما عن بيانات الصحة، فهي عدد

¹ - باديس بن حدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي (دراسة مقارنة لنماذج مختارة)، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2013، ص57.

² مجموعة خبراء، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المرجع السابق الذكر، ص130

المستشفيات، وتوزيعها، عدد الأطباء والمرضى والصيادلة وغيرها من المعلومات، وكذلك الشأن بالنسبة للبيانات الإسكان، الطرق، الكهرباء، الماء... الخ.¹

ثانيا: مشكلة تفاوت الإمكانيات الاقتصادية والمالية على الوحدات الإدارية:

لا خطر من وجود التفاوت المالي في ذاته، ولكن الخطورة فيما يترتب عليه من آثار، فهيئات وحدات المستوى الواحد تمنح في الغالب سلطات وإختصاصات متساوية، وهذا من شأنه أن يجسم ضعف الوحدات الصغيرة الفقيرة التي لا تستطيع الإطلاع بالمستويات الموكلة إليها بنفس الكفاية التي تتوافر للوحدات الغنية، ويكون الحل في هذه الحالة في التمييز بين هذه الوحدات فيما يتعلق بحجم الإختصاصات التي تمنح لكل هيئاتها، ويتم التمييز من الناحية التطبيقية بأساليب متعددة منها:

1- تقسيم الإختصاص إلى فئتين:

يوجد نوعان من الإختصاص، فئة الإختصاص الإلزامية، وفئة الإختصاص الجوازية، هي:

أ- فئة الإختصاص الإلزامية:

يتعين على جميع الهيئات المحلية في مستوى معين الاضطلاع بها، وهي إختصاصات محلية ملزمة كقوانين الجباية المحلية، أو قوانين الاستثمار وغيرها.

ب- فئة الإختصاص الجوازية (الإختيارية):

تضطلع بها هيئات الوحدات التي تتوافر لها إمكانيات معينة، وهو الأسلوب المتبع في السويد التي تأخذ بأسلوب تعدد مستويات الوحدات المحلية، وكذا الأمر بالنسبة لانجلترا، حيث تحدد إختصاصات المجالس المحلية بمقتضى قوانين إجبارية، وقوانين تختيارية، كما تمنح لمجلس محلي بناء على طلبه بمقتضى قوانين محلية خاصة.²

والملاحظ أن هذا الأسلوب في التمييز بين الوحدات المحلية الذي يقوم على أساس تفاوت الإمكانيات المالية، لمنح الإختصاصات، ينطبق بشكل كبير على البلديات الجزائرية، فبالرغم من تباين الإمكانيات المالية بين البلديات الكبير الحضرية والبلديات الصغيرة الريفية إلا أن المشرع الجزائري يمنح إختصاصات متساوية بينهما.

¹ - عثمان محمد غنيم، ماجدة ابوزنط، المرجع السابق الذكر، ص124.

² - مجموعة خبراء، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المرجع السابق الذكر، ص139.

2- أسلوب إجازة تفويض بعض الإختصاصات:

تأخذ بعض الدول بأسلوب إجازة بعض إختصاصات هيئات الوحدات العليا إلى هيئات وحدات المستوى الأدنى التي تصل إلى حجم معين.¹

إن هذا الأسلوب الذي تعتمده دول عديدة في التسيير المحلي للوحدات، هو الدعامة الأساسية التي تبنى عليها الدراسة، وهي المقاربة التي يمكن أن تنطبق على بلد مثل الجزائر، لنكون أمام لامركزية قانونية تدعم اللامركزية الإدارية، في إطار شكل الدولة البسيطة، هذا ما سنتوسع فيه في الفصول التطبيقية، لاحقاً.

المطلب الثالث: التنمية، وخصوصيات المناطق الحضرية والريفية

تتأثر الإدارة المحلية بالنمو الحضري، فارتفاع معدل الهجرة من الريف إلى المدن، ومن ثم تضخم أحجام المدن وتكدسها بالسكان وصعوبة إدارتها، يؤثر على الحضر والريف معاً، فهو من ناحية يؤدي إلى زيادة المشكلات في الحضر وانتشار المناطق العشوائية، كما يؤدي من ناحية أخرى إلى حرمان المناطق الريفية من الكفاءات التي تكون في أشد الحاجة إليها، كما يظهر تأثير الزيادة السكانية على الإدارة المحلية في معدلات النمو الطبيعي للسكان، والتركيب العمري لها، فانخفاض معدل النمو الطبيعي يؤدي إلى انخفاض حجم العائلة نسبياً، ومن ثم انخفاض عبء الإعالة وارتفاع مستوى المعيشة، ويعني ذلك بالنسبة للإدارة المحلية الحد من الإنفاق المحلي، نظراً لانخفاض معدلات نمو الخدمات التي تؤديها السلطات المحلية، كما يعني أيضاً إتاحة الفرصة للسلطات المحلية للتوسع في خدمات الرفاهية مثل إنشاء أماكن الترفيه والمتنزهات والحدائق العامة ومنع تلوث البيئة وغيرها، كما يؤدي انخفاض معدلات الزيادة السكانية (18-60) إلى زيادة حجم الفئة المنتجة، ومن ثم زيادة القدرات المالية للسلطات المحلية لزيادة حجم فئة الممولين من دافعي الضرائب والرسوم المحلية، والحد من الإنفاق المحلي، نتيجة لصغر حجم الفئة غير المنتجة نسبياً (أقل من 18 سنة) وهي الفئة التي تحتاج إلى الخدمات التعليمية والصحية.²

أولاً: المناطق الحضرية

إن الواضح من خلال بيانات المعلوماتية الجغرافية والمكانية، أن التنمية في المناطق الحضرية في ظل اللامركزية الإدارية تختلف جذرياً عن التنمية الريفية في عدة متغيرات: في التهيئة العمرانية، ومشكلات توفير الخدمات، ومختلف حاجيات التنمية المحلية، وهذا ما سنوضحه في النقاط الآتية.

¹ - مجموعة خبراء، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المرجع السابق الذكر، ص141.

² - باديس بن حدة، المرجع السابق الذكر، ص55.

1- التهيئة العمرانية:

أ- التخطيط العمراني:

يعرف، التخطيط العمراني، وذلك باعتباره أداة ووسيلة لتحقيق المصلحة العامة، لكافة قطاعات وفئات المجتمع، من خلال وضع تصورات ورؤى لأوضاع مستقبلية مرغوبة ومفضلة، لتوزيع الأنشطة والاستعمالات المجتمعية في المكان الملائم وفي الوقت المناسب، وبما يحقق التوازن بين احتياجات التنمية في الحاضر والمستقبل القريب، وبين احتياجات التنمية لأجيال المستقبل البعيد، من ناحية أخرى، أي ما يعرف بالتنمية المستدامة، التي تحقق التوازن بين الرؤى الإستراتيجية والطموحات والرغبات، وبين محددات الموارد والإمكانات الواقعية، مع ضمان تحقق التنسيق والتكامل، في إستيفاء إحتياجات ومتطلبات القطاعات التنموية الشاملة، سياسية، وإقتصادية، وإجتماعية، وبيئية، وغيرها، من خلال التوريد بالخدمات والمرافق العامة، وشبكات البنية الأساسية بأنواعها المختلفة، ومن خلال وضع الإستراتيجيات والسياسات العامة، والمخططات العمرانية بمستوياتها المختلفة وطنية وإقليمية ومحلية، وبنوعياتها المتعددة، ووضع وتحديد البرامج والمشروعات العمرانية، على سبيل المثال التالي: إسكان، نقل وطرق، جسور، خدمات ومرافق عامة، وفي إطار تشريعي وقانوني واضح وملزم، ومن خلال عمليات وإجراءات محددة، وبتنسيق وضمن مشاركة مجتمعية كاملة، خلال كافة مراحل العملية التخطيطية.¹

ب- الانعكاسات السلبية للإدارة المركزية للتنمية العمرانية: بدراسة الانعكاسات العمرانية للإدارة المركزية نجد التالي:

- الإدارة المركزية غير قادرة على الإلمام بكافة المشكلات العمرانية التي تواجه المدن المتوسطة والصغيرة فضلا عن القرى مما يؤدي إلى النقص الشديد في الخدمات والمرافق بهذه المناطق.

- يؤدي ذلك إلى الزيادة المطردة في نمو المدن الكبرى على حساب التوازن بين أحجام التجمعات العمرانية.

- الإهتمام بالمدن الكبرى من حيث توفير الخدمات والأنشطة الإقتصادية يشجع على زيادة الهجرة إليها والإهمال المتزايد للمدن المتوسطة والصغرى.

- ظهور المناطق العشوائية حيث لا تتوفر البيئة الصحية وزيادة الإهمال في المرافق العامة ونقص المياه وتدهور حالة الصرف وزيادة المخلفات والتلوث.

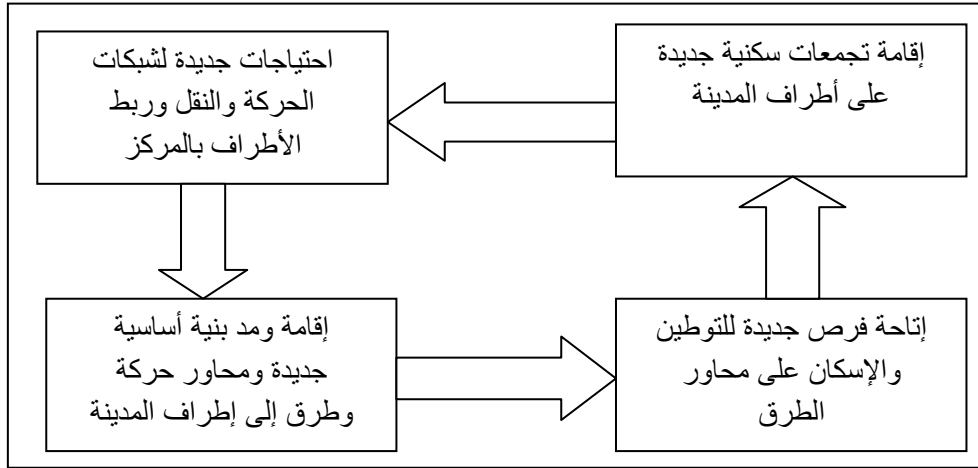
¹ - فائق جمعة المنديل، سياسات التخطيط العمراني ودورها في التنمية المستدامة الشاملة للمجتمعات العربية، المؤتمر الإقليمي للمبادرات والإبداع التنموي في المدينة العربية، عمان، الفترة ما بين 14- 17 يناير 2008، ص6.

- الاختناقات المرورية وزيادة الرحلات اليومية وما سيتبعه من تلوث وزيادة مضطربة في استهلاك الوقود والطاقة.

- آثار إجتماعية وإقتصادية سلبية على عملية التنمية المستدامة، وتدور المشكلة في حلقة مفرغة من الامتدادات العمرانية كما هو مبين بالشكل (04) التالي.¹

شكل رقم (04)

الحلقة المفرغة للإمتداد العمراني للمدن من حيث مركزية الإدارة



المرجع: عمر محمد الحسيني، غادة فاروق حسين، المرجع السابق، ص6

2- النمو السكاني ومشاكل توفير الخدمات في المدن الكبرى:

إن التسمية السائدة للمدن المناطق الحضرية تميزا لها عن المناطق والبادي، حيث تتميز المدن بتجمع الأنشطة والخدمات فيها، لذا فهي تمثل البيئة الآمنة والمريحة التي استطاع الإنسان أن يسخر كل قدراته العقلية والجسمية وبشكل مستمر لتوفير كل الخدمات التي تناسب النمط الحضري للمدن، إلا أن تهور الإنسان واندفاعه نحو تركيز كل الأنشطة والمؤسسات في المناطق الحضرية كان لها الآثار السلبية على الأداء الوظيفي للمدينة، وظهرت الكثير من المشاكل التي حولت المدينة إلى بيئة غير مريحة، فقد كان للتنافس بين الأنشطة المختلفة وزيادة سكان المدن والسيارات من العوامل الرئيسية التي أسهمت في تغيير بيئة المدينة فانعكست اثر ذلك سلبا على نوع وكمية الخدمات، وسيتم استعراض مختصر لتلك الآثار كما يأتي:

أ- زيادة السكان في المدن أدى إلى خلق ضغط كبير على المؤسسات التعليمية، وبالتالي انخفاض مستوى الخدمات التعليمية.

¹- عبد السلام عمر محمد الحسيني، فاروق حسين غادة، تأثير اللامركزية الحضرية ولدعم إتخاذ القرار في ترسيخ أركان التنمية الحضرية المستدامة للمناطق المستهدفة، المؤتمر العربي الإقليمي، القاهرة: الفترة ما بين 15-18 ديسمبر 2003، ص6.

ب- زيادة السكان في المدن أثر سلبا على الخدمات الصحية، حيث يزداد عدد المراجعين على المؤسسات الإستشفائية.

ج- في مجال الخدمات الترفيهية في المدن، تتعرض هذه المنشآت إلى ضغط كبير يؤدي إلى قلة كفاءة أداءها ويقصر من عمرها الزمني.

د- مشاكل خدمات النقل، خدمات المياه، خدمات الطاقة، الصرف الصحي، جمع النفايات، الاتصال.¹

3- نظريات التنمية الحضرية:

أ- نظرية الدوائر المتمركزة :

لقد قدم بوجس BURGESS إسهاما متميزة، وأثرى المعرفة العلمية بشكل كبير، حيث جاء هذا الإسهام عبر دراسة لمدينة شيكاغو، حاول من خلالها معرفة الأنماط التي تعتري نمو المدينة وتركيب الوظائف بها، وقد قدم هذه الدراسة في كتاب له تحت عنوان " نمو المدينة، مدخل لمشروع بحث"، ولقد كانت إنطلاقته المنهجية، تعتمد على نموذج لنمو المدينة وتنظيمها المجالي مستخدما مخطط مدينة شيكاغو كأساس لبحثه، وكانت دراسته مركزة على متابعة نمو المدينة الفيزيقي وتمايزها مجاليا، وإنطلقت دراسته من فكرة أساسية هي أن أسعار الأراضي ترتفع بشكل تدريجي كلما اقتربنا من مركز المدينة ليؤكد أن أقصى الأسعار تتركز في قلب المدينة.

وإنطلاقا من ذلك فإن المدينة تنمو على شكل حلقات ودوائر متناقصة ومتعددة المراكز وهي:

- منطقة الأعمال المركزية:

وتقع هذه المنطقة في مركز المدينة حيث تشكل النواة الأساسية لمختلف النشاطات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، إضافة إلى كونها ملتقى لطرق المواصلات، حيث تكثرت فيها المرافق الإدارية والخدماتية، هذه الخاصية جعلت منها محل اهتمام وطلب متزايد وهو ما أدى إلى ارتفاع أسعار الأراضي، الشيء الذي أدى ببرجس إلى القول أن الأعمال التي تؤدي إلى تحقيق الأرباح باستخدام الأرض بكثافة تجعل من المنطقة المركزية محط نشاطها.

- المنطقة الإنتقالية:

تتميز بالتغيير المستمر والكثافة السكانية العالية وضعف المستوى المعيشي وإنتشار الأمراض الإجتماعية وتدهور المساكن وانتشار المخازن والملاهي، بمعنى

¹- حسين علي الدليمي، المرجع السابق الذكر، ص 56.

آخر هي منطقة الوافدين الجدد إلى المدينة والتي تعتبر من الأقليات العنصرية والإثنية، وهذه المنطقة حسب برجس هي معرضة باستمرار لعمليات الغزو والاحتلال تمارسها منطقة الأعمال المركزية الدائمة النمو والتوسع.

- منطقة سكن العمال:

وكما يدل عليه المصطلح ذاته، فهي منطقة العمال وأصحاب المهن الكتابية وأطفال المهاجرين، وما يميز هذه الفئة هو تطلعهم الدائم إلى تحسين مستوى معيشة أطفالهم ودفعهم إلى مستوى أعلى في السلم الاجتماعي.

- منطقة سكانية ذات مستوى أرقى:

وتتكون من مساكن تقطنها أسر وحيدة، إلى جانب الشقق والعمارات الجميلة وبعض فنادق الإقامة، كما تعتبر هذه المنطقة ملجأ الفئة ذات الدخل المتوسط.

- منطقة الضواحي:

وتقع في حدود المدينة، حيث يسكنها ذوي الدخل المرتفع في حين أن معظم سكانها يعيشون تنقل يومي في اتجاه أماكن العمل.¹

ب- نظرية الاستقطاب العكسي: صاحبها هو ريكاردسون Richardson، الذي يرى أن الآثار الانتشارية تحصل من المركز باتجاه الهوامش بشكل ألي أوتوماتيكي، ودون الحاجة لتدخل الحكومة، والفرضية الأساسية لهذه النظرية تقول بأن عملية التنمية الإقليمية في الدول النامية تمر في مرحلتين: الأولى إستقطابية، تستمر حتى تصل إلى نقطة معينة أطلق عليها اسم نقطة التحول أو الانقلاب الإستقطابي، حيث تبدأ المرحلة الثانية بعد هذه النقطة مباشرة، وتتمثل في حصول لامركزية بين الأقاليم وداخل كل إقليم، ويلخصها صاحب النظرية في مرحلتين هما:

- مرحلة التحضر (الاستقطاب): تهاجر الأيدي العاملة والمتعلمون من بعض أقاليم الدولة إلى المركز، فتنشط التنمية المتراكمة في المركز ويصبح الهيكل العام مشكل من المركز والهوامش.

- مرحلة اللامركزية داخل إقليم المركز: نظرا لارتفاع معدلات النمو الإقتصادي في المركز، تتزايد الأسعار والخدمات، الأراضي السكنية، مما يؤدي بتوزيع النشاطات لتنتقل إلى هوامش المدن التي تكبر بسرعة بفعل هذه الحركة، لتتحول إلى مركز من الدرجة الأولى.²

¹- رياض تومي، أدوات التهيئة والتعمير وإشكالية التنمية الحضرية مدينة الحروش نموذجا، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع والديمغرافيا، 2006، ص24.

²- عثمان محمد غنيم، ماجدة ابوزنط، المرجع السابق الذكر، ص68.

4- المشكلات الحضرية (المدن) :

تتعددت مشكلات المناطق الحضرية، لتشمل مشكلات السكن والتلوث، مشكلات إجتماعية وإقتصادية، وغيرها من المشكلات الأخرى (الخصوصيات الحضرية).

1- مشكلات السكن:

لقد وجدت عدة مقاربات في تسيير المدن، خاصة تلك التي تتعامل مع النسيج الحضري العمراني المعقد، ترمي هذه المقاربات إلى المنهجية المرتبطة بالتحليل العمراني وكذا تجسيدها في الميدان، فمن المقاربات من إعتمدت على توظيف المعايير الثلاث الكلاسيكية للتحليل العمراني وهي: السكن، السكان، والنشاطات، ومن ثمة بناء معطيات وبيانات المتعلقة برسم خرائط النسيج العمراني لتحكم في الظاهرة.¹

وأما النوع الثاني من المقاربات للسكن الذي يتخذ شكل فضاءات جديدة تحيط بالمدن، فتطرح هذه المقاربة عدة أسئلة حول مدى استجابة هذا النوع من السكن للنزوح المتدفق الذي أحدثته الديناميكية المنفعية للعمران، أو بالأحرى لحل محتمل لمشكلة الاكتظاظ السكاني للسكن المبني الحضري الموروث، ولهذا السبب تم التركيز بشكل واسع على الحركية الجغرافية للقاطنين بدل التعرض للمسألة المتعلقة بنقص التجهيزات بهذه الفضاءات السكانية الجديدة.²

2- مشكلات التلوث:

لقد بدأت مشكلة التلوث البيئي تظهر بوضوح في المدن، في العصور الأخير مع مجيء الثورة الصناعية، وعلى جه الخصوص في القرن العشرين، وقد ساهم التصنيع بنصيب كبير في زيادة نسبة الفضلات والمخلفات في الجو من ناحية، وزيادة الغازات والأبخرة المتصاعدة من ناحية أخرى، مما يهدد حياة الإنسان في المدن، وفي جميع أنحاء العالم، ويسبب له مشاكل صحية.³

وصاحب المدينة عدة مشكلات أخرى أثرت على البيئة، وزادت من التلوث، منها:

أ- في وسط هذا الزخم من التحولات والتراكمات التي تعرفها المدن بمختلف أحجامها، فإن الجانب البيئي للمدينة يبقى يشكل الجانب الأكثر تعقيدا، وتلافيه من طرف المسيرين، هو الأساس لإشكالية التطور المستديم.

¹ -Pierre Signoles, **Recherches Urbaines**, Revue Algérienne d'anthropologie Et De Sciences Sociales, V 01, N^o13, 2001, p11.

² - ibid., p14.

³ - حسين عبد الحميد أحمد رشوان، مشكلات المدينة دراسة في علم الاجتماع الحضري، الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة للنشر، 2005، ص25.

ب- أصبحت المدن حالياً على درجة كبيرة من التعقيد واللاتجانس، والتخصص وتقسيم العمل، والانفصال المكاني، والإجتماعي.

ج- أصبحت المدينة المعاصرة تتمركز عادة حول قطب وحيد، مما أوجد تخصصات مبالغ فيها من مناطق صناعية، سكنية، وتجارية، وصارت المدينة تعيش في قطاعات منفصلة، تخلق العديد من المشاكل البيئية.

د- جل مدننا تعرف حالياً تمرداً هائلاً، حيث أن الكثير من الأحياء الواسعة صارت تشكل من قبل السكان أنفسهم، الأحياء الشعبية: الفوضوية، القصديرية، المنظمة ذاتياً، أوجدت وضعية كارثية من حيث الأوبئة والأمراض المعدية، وغيرها من المشاكل.¹

3- المشكلات الإجتماعية:

يؤدي الإنتقال من المرحلة السابقة الريفية إلى حياة التحضر - بمعنى آخر تطور المجتمع من زراعي إلى صناعي - إلى ضعف الروابط الإجتماعية بين الناس، فقلما يتعاون سكان المدينة في إطفاء حريق، أو إنشاء مدرسة، كما يضعف الضبط الإجتماعي القائم على العلاقات الأولية، وتقل بذلك سلطة المجتمع على أفرادهم ويفعل كل إنسان ما يريد ان يفعله دون مراعاة للتقاليد والعادات ودون حساب للآخرين، وتظهر مشاكل متعددة تنجم عن هذا التحول نذكرها فيما يلي:

أ- مشكلة التسول.

ب- المشاكل الأسرية.

ج- مشكلة تشرد الأطفال.²

4- المشكلات الإقتصادية:

أصبحت المدن بؤرة للمشكلات الإقتصادية، ويعرف بالاقتصاد أنماط الأفعال الإجتماعية والأساليب التي تستخدم لإشباع حاجات الإنسان المادية من إنتاج السلع النادرة وتوزيعها واستهلاكها، كحاجة الإنسان إلى الغذاء والملبس والمأوى، وما يتعلق بالملكية، وقد ظهر مع تزايد السكان في المدن ظاهرة الندرة.

ولعل أكبر مشكل إقتصادي يورق المسيرون المحليون في المدن هي ظاهرة البطالة، التي تعتبر مرض النظام الصناعي، تنتج عن مدى النشاط والكساد، وعلى عدم

¹- يوسف لخضر حمينة، نوعية البيئة السكنية الحضرية للمدينة العربية بين النظرية والتطبيق (دراسة حالة مدينة المسيلة)، على الموقع www.ao.academy.org تم الاطلاع عليه يوم 2015/01/04، ص4.

²- حسين عبد الحميد أحمد رشوان، المرجع السابق الذكر، ص128

التوازن بين العرض والطلب، فنكثر طلبات الراغبين في العمل، وفي المقابل تقل عروض التوظيف.¹

هذه المعطيات الخاصة بالمناطق الحضرية وما تتطلبه من تفكير، خاص في خلق الاستثمار وتحقيق التنمية، الذي يبدأ بتهيئة العمران وتسيير المدن وينتهي بالتنمية المستدامة، هي الجاذب الرئيسي نحو المدن، وهذه الظاهر تنطبق على كل دول العالم بدون استثناء كما يوضحه الجدول (04).

جدول رقم (04)

الخاص بسكان العالم في المناطق الحضرية (بالمليون)

2025		1994		1970		الدول
عدد	نسبة %	عدد	نسبة %	عدد	نسبة %	
1040	84.0	868	77.4	677	67.5	المتقدمة
4025	57.0	1653	37.0	676	25.1	النامية
5065	61.1	2521	44.8	1353	36.6	المجموع

المصدر: أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص193

يلاحظ من الجدول رقم (04) أن الدول المتقدمة بها مناطق حضرية أعلى بكثير من الدول النامية، إذ تمثل عبر مختلف الحقب التاريخية من (1970، 1994)، إلى أفاق 2025، على التوالي النسب التالية 67.5%، 77.4%، 84.0%، بينما في الدول النامية تمثل 25.1%، 37%، 57%.

هذه المعطيات تبين التصنيف القائم على معيار المجتمعات الصناعية المتطورة والمتمدنة، وهي مجتمعات الدول المتقدمة، والمجتمعات الزراعية المتخلفة، وهي مجتمعات الدول النامية.

ثانياً: المناطق الريفية

يرتبط الريف منذ عقود مضت وإلى يومنا هذا بالفلاحة، فهو الذي تراهن عليه الدول من أجل الاكتفاء الذاتي، لما له من خصوصيات في الموارد الطبيعية والموارد البشرية، حيث يوفر المنتجات الزراعية، والتربية الحيوانية، لذا ارتبطت التنمية الريفية بها.

ويعرفها معجم مصطلحات العلوم الإجتماعية أن: "هي خلق ظروف إقتصادية وإجتماعية تعتمد على المشاركة الكاملة للعمل الجماعي بين أهل الريف واستغلال جميع الإمكانيات والموارد القائمة في المجتمع ووسيلة ذلك تكون بتحديد الحاجات والمشكلات ووضع الخطط والبرامج التي تهدف إلى تحسين البيئة الريفية، ورفع المستوى الإقتصادي والصحي والتعليمي، والعمل على تنفيذ البرامج مع الاعتماد

¹- حسين عبد الحميد أحمد رشوان، المرجع السابق الذكر، ص151.

الأكبر على موارد الريف ومساندة هذه الموارد عن طريق خدمات أجهزة التنمية التابعة للحكومة"¹.

ويختلف سكان الريف بالإضافة إلى الإختلاف في العوامل الجغرافية والديمغرافية والإقتصادية عن المناطق الحضرية في عدة نقاط أهمها : المشاركة في السياسات، الجوانب النفسية البشرية للرجل الريفي، لذا وجب الأخذ بعدة اعتبارات تظهر كآتي:

1- التنمية الريفية:

لقد تزامن مع مفهوم تنمية المجتمع مفهوم التنمية الريفية التي تركز أساسا على الجانب الإقتصادي، وزيادة الإنتاج الزراعي، دون الاهتمام بالجوانب الأخرى كالخدمات الإجتماعية التي تتمثل في الصحة والتعليم، والإسكان والمياه النقية... الخ²

ولقد ترتب على هذا الوضع السابق، بروز مفهوم التنمية الريفية المتكاملة الذي عبر عنها تقرير البنك الدولي عام 1975، عندما ذكر أن التنمية الريفية عملية متكاملة أو إستراتيجية شاملة تستهدف تطوير الحياة الإقتصادية والإجتماعية للفقراء الريف، وذلك من خلال زيادة الإنتاج الزراعي، وإنشاء صناعات ريفية توفر فرص عمل جديدة، وتحسين الخدمات الصحية والتعليمية والاتصالية والإسكان.³

2- المشاركة لدى سكان الريف:

تتسم المشاركة التنموية في الريف بعدة خصائص أهمها:

أ- لوحظ أن الريفيين يفقدون عنصر المبادأة والمشاركة ولا يتصورون أنهم مشاركون في عملية التنمية.

ب- دور مشاركة المرأة في الريف دور مهم إقتصادي، فهي عنصر هام تقوم بأعمال يدوية شاقة، تتعلق أساسا، بالزراعة وجني المحاصيل، فهي امرأة بسيطة تختلف عن المرأة الحضرية إختلافا جوهريا، فهي ذات مستوى تعليمي محدود ينزل في أغلب الأحيان إلى الأمية.⁴

¹- رشاد أحمد عبد اللطيف، المرجع السابق الذكر، ص362.

²- المنظمة العربية للتنمية الإدارة الأعمال المؤتمرات، تطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي، المرجع السابق، ص159.

³- المرجع السابق الذكر، ص160.

⁴- رشاد أحمد عبد اللطيف، المرجع السابق الذكر، ص422.

3- الجوانب النفسية في الريف وأثرها على التنمية:

تعد الجوانب النفسية من أهم المحددات الحقيقية في التنمية المحلية، هذه العوامل تختلف من مكان لآخر على غرار المجتمع الريفي الذي يتصف بالصفات التالية:

أ- دراسات العلامة ابن خلدون:

لقد كان العلامة ابن خلدون من الأوائل الذين اهتموا بدراسة المجتمع الريفي من خلال تركيزه على مميزات وخصائص الريف وما يسوده من علاقات ونوعية النظم التي تسيطر عليه، طرق حياتية تختلف إلى حد كبير عن غيرها من قطاعات المجتمع ككل.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه من الملاحظ أن ابن خلدون إعتنى كثيرا بمسألة المفاهيم والاهتمام بشرح بيانات وخصائص وسمات المجتمع الريفي، ولهذا نجده ينطلق في موضوع الريف على وجه الخصوص من العوامل الاقتصادية، حيث يحاول أن يهتم به ومن خلالها جميع التفاعلات الاجتماعية ونوعية الروابط الأخرى التي ترتبط بين سكانه وهيمنة نوع معين من الروابط، لكن يبقى العامل الاقتصادي بالنسبة إليه ذي مكانة أساسية في فهم المجتمع الريفي، حيث جعله في النهاية المتغير البارز حيث جاء متوافقا مع البيئة، فالاقتصاد بالنسبة لابن خلدون يمثل العصب الحقيقي للتجمعات السكانية ونوع النشاط الاقتصادي هو الذي يحدد طبيعة العلاقات الاجتماعية والسلوكية وتصوير حياة الجماعة، وما يترتب على ذلك من بناء القرابة والسلطة والدفاع إلى غير ذلك من الأمور الأخرى.¹

ب- الدراسات الحديثة:

يقول العالم الألماني " تويينز "، لتحديد مصطلح الريف بشكل واضح، يجب دراسة المجتمع الريفي في مقابل المجتمع الحضري.

وقد ركز في ذلك على الجوانب البنوية للمجتمع ووصف خصائصه الثقافية ومميزاته والبناء العائلي، ولكن يجب الإشارة إلى أن هذا التقابل لا يقصد من ورائه الصراع، وإنما فقط يكمن في التوضيح، والتفرقة بين البنيات الاجتماعية والثقافية والسلوكية والاقتصادية وظائفها داخل أنساق إجتماعية كلية.²

¹ - يوحنا قمير، ابن خلدون، بيروت: دار الشروق، 1983، ص24.

² - محمود عبد السميع عثمان، علي الكاشف، مجتمع محلي وعالمي، القاهرة: مطابع روز اليوسق، 1986، ص13.

وتتشابه مختلف السلوكيات الريفية في النقاط التالية:

- تأثير المعتقدات والعادات السائدة والحواس النفسية، والتعرف عليها يساعد على مشاركة الأهالي في تخطيط المشاريع والبرامج.
- معرفة اتجاهات القرويين وإحساسهم اتجاه السلطة الحاكمة.
- الميل إلى التنافس والتغلب على الغير، حيث يمكن استخدام هذه الخاصية بصفة إيجابية في إسهامهم في المشاريع التنموية.
- تتميز سلطة الأب أو من له السلطة في المجتمع الريفي بالسيطرة على أفراد (العائلة أو القبيلة)، وهو أمر مهم يجعل التعبئة للتنمية أمر سهل وفعال.¹

4- الإعتبارات الواجب الأخذ بها في التنمية المحلية:

- خصوصية ظروف كل مجتمع محلي مستهدف.
- أن تكون الخطة محلية البناء والتشكيل.
- أن تكون المشروعات المدرجة قد سبق دراسة جدواها فنيا وماليا وإقتصاديا وإجتماعيا وبيئيا.²
- وعليه فدراسة الخصوصيات المحلية سواء تلك المتعلقة بالمعايير الجغرافية والديمغرافية، والإقتصادية والمالية، والحضرية والريفية، من جانبها النظري تبين وبوضوح أن تسيير هذه الوحدات المحلية يخضع لعدة وسائل وأساليب سواء كانت قانونية، أو بشرية أو مادية لتحقيق أهداف التنمية المحلية.

¹- رشاد أحمد عبد اللطيف، المرجع السابق الذكر، ص417.

²- المرجع السابق الذكر، ص404.

الخلاصة والاستنتاجات:

تطرقنا في هذا الفصل إلى ثلاث متغيرات مرابطة ارتباطا طرديا، ففي المبحث الأول تناولنا اللامركزية الإدارية كسلطة محلية خاصة بالجماعات المحلية، أما في المبحث الثاني، السياسة المحلية الناتجة عن إستقلالية سلطة القرار المنبثقة من طبيعة اللامركزية الإدارية المطبق في الدول، ثم في مبحث ثالث وأخير أظهرنا الخصوصيات المحلية الخاصة بتنوع المناطق والأقاليم، من حيث الجغرافيا، والديمغرافية، وجوانب إختلاف في موارد إمكانيات المناطق، وكذا مرتكزات ومتطلبات تنمية كل من المناطق الريفية، والمناطق الحضرية، فمن خلال التعرض لهذه المتغيرات تم استنتاج واستخلاص ما يلي:

تبين من خلال التطرق إلى الجانب النظري لأسلوب اللامركزية الإدارية انها تضمن تكوين سلطة محلية مثالية للتسيير المحلي، وتميزة فعلا بتميز وظائفها الإدارية عن الحكومة المركزية في العاصمة، حيث يتم توزيع المهام والصلاحيات إما بطريقة الإطلاق كما هو معمول به في الدول التي تعتمد الأسلوب الفرنسي، أو طريقة الحصر في الأسلوب الانجليزي، ويحكم إستقلالية القرار ركن هام يتمثل في الرقابة، هذا الإجراء ليس هو المعرقل في حد ذاته، لأنه أمر جيد لبقاء علاقة الدول بالأقاليم، ولكن طبيعة النظام السياسي للدول هو المحدد الرئيس في تفعيله سالبا أو إيجابا.

ومن جهة أخرى فتطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية ينفذ إلى مسلكين هامين، فالمسلك الأول يعتبر هو الآلية الوحيدة الفعالة في استيعاب كامل ملفات الأقاليم التنموية والأمنية، نظرا لعدم قدرة الدولة من الناحية الفنية معالجة كل هذه المعطيات، وأما المسلك الثاني للامركزية الإدارية هو المكسب الحقيقي لتطبيق الديمقراطية من خلال التسيير المحلي ومشاركة المواطنين المحليين في التنمية، سواء بآلية الديمقراطية التمثيلية (المجالس المنتخبة المحلية)، أو الديمقراطية التشاركية (إشراك المواطن).

هذا ما يجعل اللامركزية كأسلوب في التسيير المحلي، هي الضامن الحقيقي للسلطات المحلية في إستقلالية القرارات، وقادرة على تقديم مخرجات تعبر عن سياسة محلية ذات برامج ومشاريع مستقلة وفقا لأجندات منظمة، علمية، ومدروسة تنسجم.

فالسياسات المحلية هي البرامج والمشاريع التي تناقشها المجالس المنتخبة المحلية، تعتمد على فكرة المقابلة، أي رئيس البلدية والمقاول الذي يبحث عن المشاريع والسياسات التنموية القادرة على إعانة الخزينة المحلية من خلال الضرائب والرسوم التي تدفع نظير تطور المشاريع المحلية، وهذا التطور لن يتأتى إلا إذا توفرت عدة متطلبات، تتمثل في سياسة تنمية القدرات المحلية من خلال تطوير مستمر ومتواتر للأفراد والمؤسسات وتنمية استطاعتهم فرديا وجماعيا، والاعتماد على أسلوب التخطيط الإقليمي، وتحسين القرار التشاركي، والإستقلالية المالية وتوفير التمويل المحلي، كل

هذا في إطار معين من التسيير المحلي، بمعنى قدرة الهيئات المحلية على تسيير المدن، والتحكم في النسيج العمراني وتفعيل مشاركة التسيير من خلال آليات التعاقد مع متعاملين آخرين، أو عن طريق الاستغلال المباشر، أو عقد الامتياز وغيرها من الوسائل القانونية.

هذه السلطة المحلية التي يمنحها أسلوب اللامركزية الإدارية للهيئات والأقاليم المحلية من أجل تحقيق التنمية والديمقراطية، غير كافية في خلق توازن بين أقاليم الدولة، نظرا لخصوصياتها وتنوعها، فالسلطة تبقى ظاهرة مجردة إذا لم نربطها بالواقع المكاني والجغرافي للإقليم، والواضح أن تسيير المدن تتطلب وسائل قانونية وبشرية ومالية معينة عن ما يتطلبه تسيير المناطق الريفية، وكذا الأمر بالنسبة للأقاليم الفقيرة والغنية، والصحراوية والساحلية، والحدودية والداخلية.

مما يتطلب تفصيلا دقيقا لأقاليم الدولة من خلال جمع البيانات والمعلومات التي تسمح بفرز وتصنيف هذه الأقاليم، ما يجعل من السهل على الدولة تقريب القوانين الأساسية لتسيير الأقاليم من الواقع المكاني من جهة، ومتابعتها لكي لا يكون هناك تفاوت تنموي رهيب بين الأقاليم، من خلال مساعدة المناطق الفقيرة مباشرة، وخلق تعاون بينها وبين المناطق الغنية.

وهذا ما يجعل اللامركزية الإدارية ما هي إلا بداية لسلسلة من توزيع المهام لكي تكتمل السلطة المحلية، وهي اللامركزية المالية من خلال جمع الضرائب المحلية واستغلالها محليا وحرية التصرف فيها، لامركزية التخطيط، لامركزية قانونية بمفهوم إنشاء قوانين أساسية من السلطات المركزية تتماشى والخصوصيات المحلية للأقاليم.

فعملية التنمية المحلية هي عملية معقدة وليست بسيطة، تتحكم فيها عدة متغيرات، منها ما هو مرتبط بالصلاحيات المخولة للرئيس أو الهيئة المحلية، ومنها ما هي متعلقة بمشاركة المواطنين، الخصائص البشرية، والخصائص الجغرافية والمكانية والديمغرافية للإقليم.

ومن خلال هذا الطرح النظري للمتغيرات الخمسة (05) الخاصة باستقلالية السلطات المحلية المنتخبة، والسياسات المحلية، والمالية المحلية، والمشاركة، وكذا الخصوصيات المحلية، نستطيع أن نستند عليها في هذه الدراسة النقدية للقانون البلدية 10/11، وذلك بالبحث عن هذه المتغيرات في واقع البلديات الجزائرية من خلال إستنتاج معلومات البطاقات الفنية والتقنية للبلديات الجزائرية.

الفصل الثاني: الخصائص الفنية للبلديات الجزائرية

الفصل الثاني: الخصائص الفنية للبلديات الجزائرية

تمهيد:

إتسم التنظيم الإداري المحلي في الجزائر وعلى رأسه التنظيم الإداري البلدي بخصائص تاريخية سجلتها مختلف الحقب والفترات التي مرت على البلد، بداية بالفترة العثمانية وفترة الإستعمار الفرنسي، ونهاية بالسيرورة القانونية بعد الإستقلال (قوانين 1967 و1990 و2011).

ورغم إختلاف المسميات المتعلقة بالوحدات المحلية في الجزائر خلال الحقب التاريخية الماضية خاصة أثناء الفترة العثمانية (البلدة، المنطقة، الوطن)، إلا أنها كانت دائما تعبر عن صفات ومهام البلديات بشكلها الحالي الذي هي عليه اليوم.

وقد أنيط بالبلديات مهام وأدوار متباينة تباين مختلف الفواعل والكيانات، التي إستعملتها لأغراض إستعمارية لتكريس السيطرة والإستيطان، وهو ما جسده السلطة المركزية العثمانية، والإستعمار الفرنسي الذي خص الشعب الجزائر بتقسيم معين من بين ثلاثة أنواع من البلديات، أي البلديات الأهلية في مقابل البلديات المختلطة والكاملة الصلاحيات.

في حين أن الدور الأساسي للبلديات في العالم، هو تحقيق التنمية المحلية من خلال المبادرات التي تطرحها الهيئات المحلية المنتخبة، أو من خلال المشاركة المباشرة للمواطنين، وعليه، عمدت السلطات الجزائرية بعد الإستقلال إلى إنشاء قوانين معينة للبلديات شغلها الشاغل إطلاق المبادرات التنموية. وعلى الرغم من مرور عدة سنوات على درب التنمية المحلية من خلال ثلاثة إصلاحات لقانون البلديات، إلا أن مختلف المؤشرات التنموية، وحتى الواقع الميداني تؤكد فشل جميع هذه المحاولات الإصلاحية.

هذا الإشكال يلزم المشرع الجزائر في التفكير في مقاربة جديدة بإعادة قراءة الواقع المحلي والبطاقات الفنية للبلديات، من خلال القيام بإحصائيات معينة، وفقا لمعايير محددة، من حيث الخصوصيات والتنوع الجغرافي والدمغرافي للبلديات، وكذا من حيث التفاوت في الإمكانيات الإقتصادية والمالية، ومن حيث البلديات الحضرية والريفية.

وعلى هذا الأساس، قسم الفصل الثاني إلى ثلاثة مباحث هي:

- المبحث الأول: التطورات التاريخية للبلديات الجزائرية
- المبحث الثاني: الوضع القانوني للبلدية بعد الإستقلال (1962-2011).
- المبحث الثالث: البطاقات الفنية للبلديات في الجزائر.
- خلاصة وإستنتاجات

المبحث الأول: التطورات التاريخية للبلديات الجزائرية:

إن الوضع القانوني للبلديات في الجزائر من الفترة الممتدة من 1516 إلى غاية 1962، تبين مختلف الحقب والمراحل التاريخية التي مرت على التنظيم الإقليمي والإداري للبلاد، من الفترة العثمانية وظروفها، إلى فترة الاستعمار الفرنسي وتداعياته، عندما ظهرت مقاومات شعبية منظمة تجلت في مقاومة الأمير عبد القادر الجزائري، الذي أسس هو الآخر وحدات محلية معينة، والتنظيم الإقليمي والإداري أثناء الثورة التحريرية في مؤتمر الصومام.

أما الفترة العثمانية، فقد قسمت الجزائر إلى أربعة (04) وحدات محلية كبرى تدعى البايليك، يرأسها الباي، وديوان كبير يشرف على تسييرها، كما هو الشأن بالنسبة للولايات الجزائرية بعد الاستقلال، يقسم البايليك بدوره إلى ثلاثة (03) وحدات محلية صغيرة، البلدة، الاوطان، المنطقة، على رأس كل هذه الوحدات موظفا معيناً من السلطات المركزية في العاصمة (دار السلطان)، تختلف أدوارهم نسبياً، ولكنها لا تخرج عن نطاق السيطرة والتجنيد، وجمع الضرائب، ورفع التقارير الدورية عن ولاء القبائل والعروش، وغيرها من المهام.

أما في فترة الاستعمار الفرنسي، اختلفت الظروف، ونحت محنى السيطرة والإستيطن والتميز الاستعماري، والمقاومة الشعبية والكفاح المسلح، وكان للتنظيم المحلي الدور الجوهري في الإخضاع والتعبئة، حيث ميزت السلطات الاستعمارية بين ثلاثة (03) وحدات محلية هي البلديات الاهلية والبلديات المختلطة، والبلديات الكاملة الصلاحيات، وكل بلدية لها مهام محددة تسيّر لها هيئات معينة.

فأثناء المقاومة الشعبية للأمير عبد القادر قسمت البلاد الى ثمانية (08) مقاطعات، وكل مقاطعة إلى ثلاثة (03) وحدات محلية صغيرة (الدائرة، القبيلة، العشيرة)، يرأسها الخليفة الذي يعين على مختلف الوحدات المحلية السابقة (أغا، قائد، الشيخ).

وإنتهت فصول هذه السيرورة التاريخية بالتنظيم الإداري والإقليمي الذي أتى به مؤتمر الصومام اثناء الثورة التحريرية الكبرى، والتي توجت بالإستقلال.

وعليه تم تقسيم هذا المبحث من الفترة الممتدة من سنة 1516 إلى غاية 1962، إلى مطلبين هما:

- المطلب الأول: التقسيم الإقليمي والإداري المحلي في الفترة العثمانية.
- المطلب الثاني: التنظيم الإقليمي في الفترة الإستعمارية.

المطلب الأول: التقسيم الإقليمي والإداري المحلي في الفترة العثمانية:

أولاً: التقسيم الإقليمي

لقد بينت البحوث أن تاريخ التقسيم الإقليمي للجماعات المحلية في الجزائر، ليس وليد الإدارة الكولونiale الفرنسية (1830-1962)، فقد سبق إليه الوجود العثماني في سنة 1516، الذي اوجد أول بنية إدارية للتقسيم الإقليمي للبلاد، تتكون من (04) أربع مدن هي: دار السلطان العاصمة وضواحيها، بايليك التيطري وعاصمته المدينة، بايليك الغرب وعاصمته وهران، بايليك الشرق وعاصمته قسنطينة.¹

وتتميز العاصمة بنظام خاص عن المقاطعات الأخرى، حيث كان يطلق عليها في الوثائق الرسمية للدولة الجزائرية آنذاك (دار الجهاد ومقر الإدارة العليا)، يديرها الداى بنفسه، بابا عروج، أما البايلىك فيتكون من مستويات هي: الباي، ديوان الباي، المجلس الاستشاري (الأعيان)، المصالح الإدارية بالبايليك.²

أما التقسيم الإقليمي للبايليك يتكون من (03) ثلاثة أقسام إدارية هي (البلدة، الأوطان، المنطقة)، تتمتع بالتسيير اللامركزي بالمعنى الحالي للامركزية الإدارية، فهي مستقلة في قراراتها دون الرجوع إلى دار السلطان (السلطة الحاكمة، المركزية)، فالأوطان (البلديات) مثلا تتكون من مجموعة من القبائل والأعراش يحكمها شيوخ القبائل ويعتبرون رؤساء البلديات في الوقت الحالي.³

ثانياً: الأجهزة الإدارية: يتكون التنظيم الإداري في العهد العثماني من تنظيم مركزي تقوده أجهزة الدولة التالية: الداى والديوان، وكذا أجهزة محلية تتكون من الخليفة، قائد الدار، أغا الدائرة، والباش كاتب، والباش سيار، والباش سايس، نوردهم في مايلي:

1- السلطات المركزية:

أ- **الداى:** هو رئيس الدولة (الحاكم العام) وهو القائد العام للجيش، بيده كل السلطات العامة ويتم إنتخابه من طرف أعضاء الديوان العالي، والذي يتكون من 80 إلى 300 عضو، ويطلق عليه الوالي أو الحاكم العام الذي اختلف لقبه باختلاف فترات الحكم.⁴

¹ محمد العربي سعودي، المؤسسات المحلية في الجزائر الولاية والبلدية 1516-1962، ط1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2011، ص23.

² المرجع السابق الذكر، ص 27

³ عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، ط1، الجزائر: الوسام العربي للنشر والتوزيع، 2013، ص14.

⁴ يحي بوعزيز، الموجز في تاريخ الجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1999، ص269.

ب- الديوان الخاص: يدعى (المجلس الشورى) بمثابة مجلس الوزراء في يومنا هذا، ويضم الشخصيات المقربة للداي، وعرف باجتماعاته اليومية لدراسة المسائل العادية يتألف من شخصيات مدنية وعسكرية تشرف على تسيير شؤون الدولة وأعضائه الستة (06)، وهم الخزناني(*)، وكيل الخرج(**)، خوجة الخيل(***)، الأغا، البيت المالجي(***)، الباش كاتب¹.

2- السلطات المحلية: كان الباي يستعين بموظفين في إدارته للمقاطعات وهم:

أ- الباي: هو بمثابة الوالي في يومنا هذا، ويقوم بأعماله في الإقليم الذي يشرف عليه نيابة عن الداى وهو من يختاره من الشخصيات المرموقة ومدة فترة تعيينه ثلاثة (03) سنوات، وكان يستعين بموظفين سامين في إدارته (ال خليفة (نائب الباي) ، قائد الدوار، الباش سيار، الباش كاتب)².

ب- الخليفة: ويعتبر نائبا للباى ويقوم بجمع الضرائب السنوية كما يمثل الباي في بعض المناسبات.

ج- قائد الدوار: وهو مسؤول عن حراسة المدينة، إلى جانب دفع رواتب الجنود.

د- أغا الدائرة: وهو قائد الفرسان.

هـ- الباش كاتب: وهو مكلف بكتابة رسائل الباي وماسك دفاتره المالية.

و- الباش سيار: الذي يقوم بمهمة نقل الرسائل بين الباي والداى.

ز- الباش سايس: الذي يتولى العناية بخيول البايلىك وتربيتها³.

*- **الخرزناجي:** هو مسؤول المالية والمتصرف في ودائع الخزينة، يساعده أربعة كتاب، يقوم بتسليم المداخل والإشراف على الانفاق، ومراقبة سك العملة وتحديد قيمتها.

** - **وكيل الخرج:** وهو قائد البحار الذي يراقب النشاط البحري على أعمال الترسانة البحرية، وينظر في توزيع الغنائم، ويتصل في بعض الأحيان بقناصل ومبعوثي الدول الأوروبية (الاهتمام بالشؤون الخارجية).

*** - **خوجة الخيل:** وهو مكلف بقبض الضرائب ومراقبة أملاك البايلىك وتموين الموظفين والفرق العسكرية بمدينة الجزائر بالمواد الغذائية.

**** - **البيت المالجي:** يراقب الأملاك والثروات التي تعود للدولة نتيجة المصادرة أو انعدام الورثة، كما يقوم بحفظ الودائع وتسيير أملاك الغائبين، والتصرف فيها، بالإضافة إلى قيامه ببعض الأعمال الخيرية، كتوزيع الصدقات على المستحقين والتكفل بدفن الفقراء المعتمدين.

¹- ثامر قوراري، العالم الإسلامي الجغرافي والسياسي 1453- 1914، gourarithameur_2000@yahoo.fr، تم الاطلاع عليه يوم 2015/03/31، ص10.

²- مجموعة من الأساتذة، التاريخ والجغرافيا، الجزائر: الديوان الوطني للتعليم والتكوين عن بعد، 2013، ص171.

³- محمد علي، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة بليقيد بتلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون الإدارية المحلية، 2012، ص12.

ثالثاً: التنظيم الإقليمي للبايليك:

يتكون البايليك من ثلاثة (03) وحدات محلية، البلدة، الأوطان، المنطقة، يستعين بها الباي في إدارة وتسيير مقاطعته، فيعين على رأس كل وحدة من هذه الوحدات قائد من هذه المناطق تتوفر فيه صفات التأثير والولاء على مجتمعه (الأعيان).

1- البلدة:

هي تنظيم إداري إقليمي يشمل مدينة البايليك، فموصفات البلدة آنذاك تماثل صفات البلديات الحضرية في وقتنا الحاضر، حيث يترأسها رئيساً يختار من بين علماء المدينة وكبار أعيانها يسمى شيخ البلدة أو قائد الدار ويعين أو يقترح من طرف المجلس الاستشاري (الأعيان)، ويثبت بقرار (ظهير) من الباي، يساعده مجموعة من الموظفين والأعوان لأداء المهام والصلاحيات التالية:

أ- ينوب الباي في تسيير المدينة.

ب- المحافظة على الأملاك العمومية الحضرية.

ج- مراقبة المهن المرتبطة بالأخلاق العامة أو المهن المنظمة.¹

2- الأوطان:

هي الوحدات الإدارية الموجودة بكل بايلك أو ولاية، فهي تماثل البلديات الريفية في وقتنا الحالي، ويرأسها مسؤول يحمل اسم القايد حيث يتكفل بجمع الضرائب والمحافظة على الأمن العام.²

3- المنطقة:

هو تنظيم إداري يشمل عدة أوطان، ويمثل آنذاك نظام الدائرة الإدارية حالياً، ويشرف على تنظيمها موظف معين من الباي بواسطة الظهير ويدعى هذا الموظف بالقائد، وله صلاحيات هامة تنحصر في المهام التالية:

أ- الإشراف والتنسيق بين شيوخ القبائل في إطار توجهات الباي.

ب- تجميع وتجنيد تعبئة المتطوعين من القبائل.

ج- استلام الضرائب والرسوم العينية وتسليمها للسلطات المختصة بالبايليك.

د- تقديم تقارير دورية عن ولاء القبائل والعروش.³

¹ - محمد العربي سعودي، المرجع السابق الذكر، ص 40.

² - ثامر قوراري، المرجع السابق الذكر، ص 11.

³ - محمد العربي سعودي، المرجع السابق الذكر، ص 47.

ومما جاء في التنظيم الإداري الإقليمي للبلاد في العهد العثماني تبين أن الجماعات المحلية في الجزائر المتمثلة في الولاية والبلدية لها جذور تاريخية عميقة حتى وإن لم تسمى بمسمياتها الحالية، فالبايليك وتقسيماته الإدارية إلى بلدات، وأوطان، ومناطق، والتي يحكمها أفراد محليين كلما اتجهنا إلى الوحدات الصغيرة، كل هذا الإرث التاريخي يدل على أن اللامركزية الإدارية بظروفها التاريخية في العهد العثماني تعتبر بمثابة الجانب الحضاري الذي يجذر عراقة التنظيم الإقليمي القاعدي خاصة البلديات.

وبعد هذا الفترة العثمانية، تواصل التنظيم الإقليمي المحلي للبلاد في ظروف أخرى وبواسطة فواعل أخرى تمكنت من بناء قاعدة تنظيمات إدارية محلية تحت قيادة الأمير عبد القادر الجزائري بالشكل الآتي.

المطلب الثاني: التنظيم الإقليمي في الفترة الإستعمارية:

شملت هذه الفترة ثلاثة أدوار للوحدات المحلية (البلدية)، وعكست طرق تقسيمها وتنظيمها نوايا كل من الفواعل التالية، مقاومة الأمير عبد القادر، تكريس الاستعمار الفرنسي الهيمنة من خلال إنشاء البلديات الأهلية والمختلطة والكاملة الصلاحيات، وأخيرا التنظيم الإداري للوحدات المحلية في المقاومة الشعبية المسلحة أثناء الثورة التحريرية.

أولا: المؤسسات المحلية في دولة الأمير عبد القادر:

لم يغفل الأمير عبد القادر أثناء بناء الدولة الجزائرية الحديثة في تلك الفترة عن الوحدات والمؤسسات المحلية مثل الولايات والبلديات، حيث قسم الأقاليم الإدارية آنذاك إلى ثمانية (08) ولايات إدارية أو مقاطعات، ووضع على كل ولاية نائبا معيناً يحظى بتأييد القبائل التي تسكن فيها، الشيء الذي حقق الإجماع في الحكم.¹

وقد عمد الأمير عبد القادر إلى تقسيم هذه الأقاليم الإدارية أو المقاطعات إلى وحدات إدارية أخرى وسمى عليها قائد أو حاكم معين لتسهيل الاتصال بين كل الأقاليم الإدارية، حيث قسمت المقاطعة إلى مجموعة من النواحي، وتكونت الناحية من عدة دوائر، والدائرة من مجموعة من القبائل، والقبيلة نفسها شملت عدة بطون وعشائر، وبصفة عامة كان شكل التنظيم الإداري والتقسيم الإقليمي في دولة الأمير كما يلي:

1- المقاطعة: تتكون المقاطعة من مجموعة من الدوائر، يشرف عليها الخليفة الذي يعينه الأمير عبد القادر.

¹ - الطاهر يحيوي، الأمير عبد القادر الجزائري، الجزائر: القدس العربي للنشر والتوزيع، 2009، ص 09.

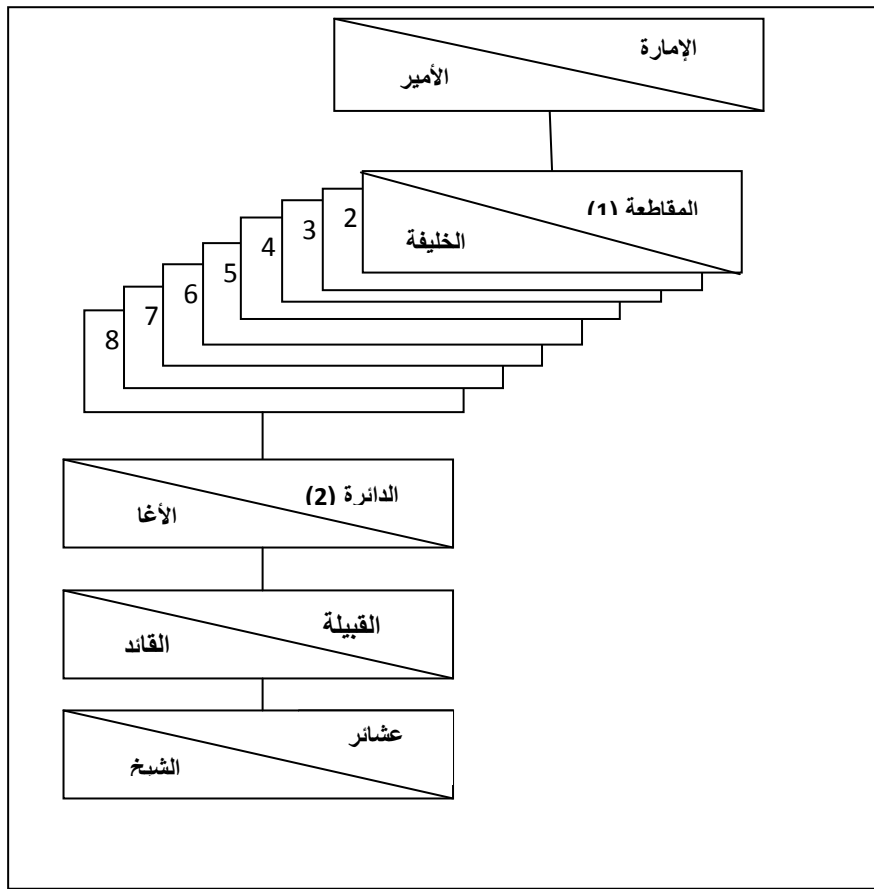
2- **الدائرة:** تتكون الدائرة من مجموعة من القبائل، يشرف عليها مسؤول إداري يسمى الأغا.

3- **القبيلة:** تتكون هي الأخرى من مجموعة من البطون والعشائر، يشرف عليها قائد يعينه الأمير عبد القادر.

4- **البطون والعشائر:** هي وحدة محلية في هذا التقسيم الإداري، حيث يشرف عليها شيخ القبيلة أو العشيرة.¹ (أنظر الشكل رقم 05)

الشكل رقم (05)

المقاطعات الإدارية لإمارة عبد القادر



المصدر: أديب حرب، المرجع السابق الذكر، ص56.

وتواصلت مسيرة تطور البلديات في الجزائر، والتي مرت كما سبق ذكره بالعهد العثماني الذي نظمها بحسب ظروف عصره، ثم جاء الأمير عبد القادر في فترة لاحقة بتقسيمات إدارية إقليمية معينة لتنظيم الدولة الجزائرية للمقاومة الإستعماري الفرنسي.

¹ - أديب حرب، التاريخ العسكري والإداري للأمير عبد القادر الجزائري، ط3، الجزائر: دار الرائد للكتب، 2005، ص 46.

غير أن التقسيم الإداري الإقليمي المحلي للبلاد أثناء الاستعمار الفرنسي جاء ليحقق أهداف معينة، حيث شهدت هذه المرحلة التطورات التالية.

ثانيا: البلدية في ظل التنظيم الإداري الاستعماري:

في مرحلة أولى بعد دخول الاستعمار الفرنسي للجزائر مباشرة، لم يغير التسيير المحلي السابق في الفترة العثمانية، وبقي يعتمد على التقسيم القديم وذلك إلى غاية صدور أحكام المادة الثامنة عشر (18) من الأمر الملكي المؤرخ في 15 أفريل 1945 المتضمن تقسيم الجزائر إلى (03) ثلاثة وحدات إقليمية، حيث يعتبر هذا النص القانوني الأول لبداية إنشاء وتكوين الإدارة الإقليمية في الجزائر في هذه الفترة، ثم في مرحلة ثانية تم إنشاء ثلاثة أصناف أخرى من البلديات (الناقصة الصلاحيات، المختلطة، الكاملة الصلاحيات)، وفي مرحلة ثالثة وأخيرة تم تقسيم التراب الوطني إلى ثلاث مقاطعات (provinces) وهي: الجزائر، قسنطينة، وهران، وكل مقاطعة تتكون 12 ولاية وكل ولاية إلى عدة أقسام وكان هذا آخر تقسيم محلي للجزائر في عهد الاستعمار الفرنسي.¹

1- المرحلة الأولى: تكوين الأقاليم الإدارية

أ- الأقاليم العسكرية:

يسكنها الأهالي (الجزائريون)، تم إنشاء لهم هيئات إدارية تسمى المكاتب العربية تقوم بمهمة تسيير الدوائر المحلية مباشرة من قبل ضباط الاحتلال والذين كانوا يقومون بالإشراف السياسي على السكان وقبض الضرائب، وإلزامهم بإنتاج المواد الضرورية لتمويل الجيش.²

ب- الأقاليم المدنية:

يسكنها الكولون (الأوروبيون)، وتم تحويلها إلى العمالات تتماثل مع نظيرتها في فرنسا.

ج- الأقاليم المختلطة:

فيها أغلبية جزائرية وأقلية أوروبية، ولم يصمد هذا النوع من الأقاليم نظرا لاستيلاء المعمرين على أراضي الأهالي الجزائريين، فتوسع عدد الأوروبين فيها ليتم دمجها ضمن تسيير الأقاليم المدنية.³

¹ - محمد العربي سعودي، المرجع السابق الذكر، ص153.

² - عبد الكريم ماروك، المرجع السابق الذكر، ص15.

³ - عمر صدوق، دور البلدية في الهيئات المحلية المقارنة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص89.

2- المرحلة الثانية: تكوين البلديات

وبعد سنتين من هذا التقسيم الإداري بدأ الإدماج القانوني والتنظيمي للجزائر ضمن (الوطن الأم) وهو ما جاء به دستور 04 نوفمبر 1848 في مادته (109)، حيث ينص: "إن إقليم الجزائر والمستعمرات، تعتبر أقاليم فرنسية، إلى غاية صدور قانون خاص يضعها ضمن نظام هذا الدستور".¹

وتم إنشاء (03) ثلاثة أصناف من البلديات تتشكل من مجالس منتخبة وهي:

أ- البلديات ناقصة الصلاحيات:

تتكون هذه البلديات من الجزائريين (السكان الأصليين)، أو ما يعرف لديهم بالأهالي، تتواجد أغلبها في الهضاب والجنوب الكبير، يسيرها حاكم عسكري برتبة ضابط، يعين بمرسوم وله نائب فرنسي الأصل ويساعده القياد والبشاغات والمرابطين وشيوخ الفرقة وغيرهم من الموالين للوجود الفرنسي، وفي هذه الحالة إحتفظت السلطات الفرنسية بنفس النظام الذي كان سائدا أثناء العهد العثماني، ومن مهام الضابط المكلف بهذا النوع من البلديات، جمع الضرائب بمختلف أنواعها، وتنظيم الشرطة وتسيير الحياة اليومية للأهالي.²

ب- البلديات المختلطة:

تتشكل البلديات المختلطة من مجلس بلدي يتقاسم مقاعده الأوروبيون الفرنسيون، والجزائريون، نصف أعضائه من الفرنسيين والنصف الآخر من الجزائريين، لكن رئيس المجلس غير منتخب يعين من الأوروبيين.³

ج- البلديات الكاملة الصلاحيات:

أنشئت بموجب قرار صادر بتاريخ 15 نوفمبر 1870 جاء بناء على ضغط من المعمرين على الحكومة الإنتقالية التي ظهرت للوجود على أنقاض إمبراطورية نابليون.⁴

¹- محمد العربي سعودي، المرجع السابق الذكر، ص142.

²- عمر عمتور، المرجع السابق الذكر، ص67.

³- عمر صدوق، المرجع السابق الذكر، ص92.

⁴- عمر عمتور، المرجع السابق الذكر، ص67.

وقد أقيمت أساسا في أماكن ومناطق التواجد المكثف للأوروبيين بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية، وقد خضعت هذه البلديات إلى القانون البلدي الفرنسي الصادر في 05 أفريل 1884، والذي ينشئ بالبلدية هيئتين هما:

- **المجلس البلدي:** وهو جهاز منتخب من طرف سكان البلدية الأوروبيين والجزائريين، حسب المراحل والتطورات السياسية التي عرفت الجزائر، مؤثرة بذلك على الوضع الانتخابي للجزائريين، سواء كناخبين أو منتخبين بنسب محدودة وله صلاحيات متعددة.

- **العمدة:** ينتخبه المجلس البلدي من بين أعضائه.

وبهدف قمع الجماهير ومقاومة الثورة التحريرية 1954، دعمت السلطات الفرنسية الطابع العسكري للبلديات بإحداث عدد من الأقسام الإدارية الخاصة في المناطق الريفية، والأقسام الإدارية الحضرية في المدن (SAU , SAS).¹

3- المرحلة الثانية: الوحدات الإدارية المحلية سنة 1959

وكأخر تقسيم لهذه المرحلة الاستعمارية، ظهر مرسوم في 23 جوان 1956 يقسم الجزائر إلى 12 ولاية، ليتم إضافة ولاية أخرى في 7 نوفمبر 1959، فأصبحت الوحدات الإدارية في الجزائر آنذاك كما يلي:

- 03 جهات (الجزائر، وهران، قسنطينة)

- 13 ولاية (الجزائر، تيزي وزو، شرق المدينة، المدينة، وهران، تلمسان، مستغانم، سعيدة، تيارت، قسنطينة، بون، سطيف، باتنة)

- 59 بلدية (الجزائر، الدار البيضاء، البلدية، تيزي وزو، عزازقة، الاربعاء، نايت ايرثن، برج منايل، الاخضرية، البويرة، شرق المدينة، مليانة، شرشال، تنس، الثنية، المدينة، قصر البخاري، تابلاط، بوسعادة، الجلفة، وهران، عين تموشنت، سيدي بلعباس، تلمسان، بني صاف، مغنية، سبدو، مستغانم، غليزان، عين الكرمة، معسكر، سعيدة، عين الصفراء، مشرية، تيارت، فرندة، قسنطينة، عين مليلة، جيجل، عين البيضاء، المليية، بون، القل، قالمة، سوق هراس، تبسة، سطيف، بجاية، سيدي عيش، اقبوه، خراطة، المسيلة، برج بوعراريج، باتنة، عريس خنشلة، بركة، بسكرة).²

¹- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق الذكر، ص39.

²- عمر صدوق، المرجع السابق الذكر، ص92.

جدول رقم (05)

يبين التقسيم الإداري المحلي في الجزائر سنة 1959

الاقسام	الولاية	الجهات
الجزائر، الدار البيضاء، البلدية	الجزائر	الجزائر
تيزي وزو، عزازقة، الاربعاء، نایت ايرثن، برج منايل، الاخضرية، البويرة	تيزي وزو	
شرق المدينة، مليانة، شرشال، تنس، الثنية	شرق المدينة	
المدية، قصر البخاري، تابلاط، بوسعادة، الجلفة	المدية	
وهران، عين تموشنت، سيدي بلعباس	وهران	وهران
تلمسان، بني صاف، مغنية، سبدو	تلمسان	
مستغانم، غليزان، معسكر	مستغانم	
سعيدة، عين الصفراء، مشرية	سعيدة	
تيارت، فرندة ...	تيارت	قسنطينة
قسنطينة، عين مليلة، جيجل، عين البيضاء، المليية	قسنطينة	
عناية، القل، قالمة، سوق هراس، تبسة ...	عناية	
سطيف، بجاية، سيدي عيش، اقيوه، خراطة، المسيلة، برج بوعريج	سطيف	
باتنة، عريس خنشلة، بريكة، بسكرة	باتنة	

المصدر: عمر صدوق، المرجع السابق الذكر، ص13

لم يقتصر التقسيم الإقليمي والتنظيم الإداري المحلي في الجزائر على الفترتين العثمانية والفرنسية، ودولة الأمير عبد القادر، بل إمتد ليكون إحدى آليات التنظيم في الثورة التحريرية الجزائرية، وتوضح بشكل منظم أثناء انعقاد مؤتمر الصومام سنة 1956.

ثالثا: المجالس المنتخبة البلدية أثناء الثورة التحريرية:

فكر قادة الثورة التحريرية بعد عامين من اندلاع أول نوفمبر 1954 في عقد مؤتمر الصومام سنة 1956 لتنظيم وهيكله الثورة، ومن القرارات الهامة التي جاء بها مؤتمر الصومام هو إنشاء تنظيم إقليمي للبلاد وخلق إدارة محلية خاصة بكل وحدة إقليمية، حيث قسمت الجزائر إلى ستة ولايات، وبدورها قسمت الولايات إلى مناطق والمناطق إلى نواحي والنواحي إلى أقسام، أما المجالس الشعبية البلدية فقد أنشأتها قيادة الثورة لتأطير المدنيين وتنظيمهم وربطهم مباشرة بجيش وجبهة التحرير الوطني، ولقد غطت هذه المجالس كل الأرياف والقرى، التي أصبحت تسييرها هيئة منتخبة يقودها شيخ رئيس البلدية الذي يساعده مجلس بلدي، أما عن صلاحياته فقد تنوعت من الإشراف على التعليم ومحو الأمية والشؤون الدينية إلى الشؤون المالية والتمويل، وتنظيم شبكة الاستعلامات داخل القرى والأحياء، وأصبحت بذلك إدارة البلدية موازية للإدارة الفرنسية الاستعمارية.¹

¹ - الإدارة المحلية البلدية والولاية، على الموقع [www. Search 4shared.com](http://www.Search4shared.com)، تم الاطلاع عليه يوم 2015/03/09.

المبحث الثاني: الوضع القانوني للبلديات الجزائرية بعد الإستقلال (1962-2011).

تعتبر مرحلة إستقلال الدولة الجزائرية منذ 1962 إلى غاية 2011، في حياة المؤسسات المحلية وعلى رأسها البلديات، من أصعب الفترات التي مرت بها، ففي العهود الماضية كما سبق الذكر، إقتصرت دور البلديات على إخضاع الشعب الجزائري والتحكم فيه، حيث لم يكن الوضع مستغربا في ظل كيانات إستعمارية مغتصبة وظالمة.

وبتغيّر هذه الكيانات الإستعمارية التي حلت محلها هيئات الدولة الجزائرية المستقلة، بدأت التحديات الحقيقية المبنية على أهداف التنمية الوطنية وثم المحلية.

حيث تميزت هذه المرحلة بتطورات متباينة، توصف بالنجاح تارة وبإخفاق تارة أخرى، وبالسلاسة أحيانا، والخطورة والصعوبة أحيانا أخرى، فقد رافق تطور التنظيم الإداري البلدي بالجزائر مراحل إنتقالية كثيرة، بدأت بالفترة الإنتقالية الأولى عند رحيل الاستعمار الفرنسي وما خلفه من تركبات ومشاكل جمة، والفترة الإنتقالية الثانية التي زامت والفترة الأمنية الصعبة، عندما تم تأجيل الانتخابات الولائية والبلدية سنة 1989 إلى غاية سنة 1998، أما المراحل والتطورات الأخرى فتميزت بفترات بناء وإنشاء قوانين أساسية تحدد بدقة وظائف ومهام البلديات الجزائرية وعلى رأسها قانون البلدية 24/67، وقانون 08/90، اللذان حاولا تقديم وسائل قانونية تساعد البلديات على تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

وللتفصيل أكثر في هذه الأوضاع القانونية التي مرت بها الجزائر، قسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب هي:

- المطلب الأول: مراحل تطور التنظيم الإداري البلدي بالجزائر بعد الإستقلال.

- المطلب الثاني: إختصاصات البلديات في ظل قانوني (24/67، 08/90).

- المطلب الثالث: تقييم قانوني البلدية 24/67، و08/90، ودوافع الإصلاح.

المطلب الأول: مراحل تطور التنظيم الإداري البلدي بالجزائر بعد الإستقلال:

مرت البلديات الجزائرية بعد الإستقلال بمراحل متقطعة، مراحل إنتقالية غير عادية، ومراحل طبيعية عادية تم فيها ممارسة البلديات لصلاحياتها ومهامها القانونية التي أوكلت لها في إطار الدستور والقوانين، وقانون البلدية.

وعلى هذا الأساس قامت هذه المرحلة على القرارات التالية:

أولاً: المرحلة الأولى (1962-1981): تميزت هذه المرحلة بفترتين:

1- الفترة الإنتقالية للبلديات (1963-1967):

إن هذه الفترة الزمنية التي امتدت حوالي خمس (05) سنوات لميلاد أول قانون أساسي للبلديات الجزائرية، كانت بمثابة المرحلة الإنتقالية والتفكير الجاد في بناء مؤسسات محلية بلدية منظمة.

فكانت التحديات التي تواجهها السلطات المركزية في هذه المرحلة هي إنشاء قانون أساسي خاص بالبلديات من جهة، وكيفية تسييرها من جهة أخرى، ففي فترة 1962 ورثت الجزائر عدد كبيراً من البلديات تساوي 1535 بلدية.¹

أ- الأسس القانونية التي قامت عليها البلديات الجزائرية سنة 1963:

لقد اعتبر دستور 1963، "البلدية أساساً للمجموعة الترابية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية".²

وهو التوجه نفسه الذي أكدته ميثاق الجزائر سنة 1964، الذي جاء فيه "إن الخيار الاشتراكي والسير المنسجم للتسيير الذاتي وضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية هدفها أن تجعل من المجالس البلدية قاعدة التنظيم السياسي والإقتصادي والإجتماعي للبلاد...".³

ومن بين العوامل التي دفعت السلطة الجزائرية آنذاك إلى ضرورة الإسراع في التفكير وإصدار قانون أساسي للبلدية، الأسباب التالية:

- خضوع البلديات أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانوني الفرنسي مما أجبر السلطة على ضرورة التعجيل بإصلاح المؤسسات الموروثة، ومنها البلدية.

¹- عمر عمتور، المرجع السابق الذكر، ص67.

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الدستور الجزائري المؤرخ في 08/09/1963، الجريدة الرسمية، الصادرة في 10/09/1963، العدد 64، المادة 09.

³- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق الذكر، ص40.

- عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة والتي تبنت الاتجاه الاشتراكي بحسب النصوص.

- رغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الإنتقالية خاصة وقد نجم عنه تباين محسوس على المستوى التطبيقي أو العملي.

- إن دور البلدية أعظم من دور الولاية لاشك بحكم اقترابها أكثر من الجمهور، وبحكم مهامها المتنوعة لذا وجب أن يبدأ الإصلاح منها أولاً.¹

وتزامن هذا التفكير بإنشاء قانون أساسي للبلديات الجزائرية بضرورة تسيير هذه المؤسسة المحلية لضمان مرحلة إنتقالية تحضيرية لما هو قادم.

ب- التسيير المرحلي للبلديات الجزائرية:

تعرضت البلدية لنفس الأزمة التي هزت باقي المؤسسات الوطنية وهذا بحكم مغادرة الأوروبيين أرض الوطن، ولقد أثبتت الدراسات أن أكثر من 1500 بلدية كانت مشلولة عن العمل بحكم ظروفها الصعبة على مستوى المالي والتقني بل وحتى البشري في معظم الأحيان، وقد فرض هذا الفراغ على السلطات الجزائرية آنذاك أن تعمل على إنشاء لجان خاصة لتتولى مهمة تسيير شؤون البلدية يقودها رئيس عهدت إليه مهام رئيس البلدية، وبالموازاة مع ذلك بادرت السلطات إلى تخفيض عدد البلديات ليصل إلى 676، هذه مرحلة أطلق عليها مرحلة التجميع، وأصبح متوسط عدد سكان البلدية 180 ألف ساكن بعد أن وصل عدد البلديات أثناء الفترة الاستعمارية 1535 بلدية اصطنعتها السلطة الفرنسية لفرض هيمنتها وبسط نفوذها وتعزيز تواجدتها في التراب الجزائري.

وبهدف مساعدة البلديات على القيام بمهامها تم إنشاء لجان أخرى تساعد هذه البلديات تمثلت في لجنة التدخل الإقتصادي والإجتماعي (C.I.E.S) والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي (C.C.A.S.S) وتضم اللجنة الأولى ممثلين عن السكان وتقنيين ويتمثل دورها في تقديم آراء حول مشروع الميزانية، وعلى العموم تقوم بكل عمل من شأنه بعث التنمية الإجتماعية والإقتصادية بالمنطقة، وأما المجلس الثاني فقد كان يضم ممثلين عن الإتحاد العام للعمال الجزائريين وممثلين عن الجيش وكانت مهمته الأساسية تتمثل في تنظيم ومتابعة المشاريع المسيرة ذاتياً.²

وبصفة عامة فإمتداد هذه المرحلة الإنتقالية مدة خمس (05) سنوات راجع بالإضافة إلى كل تلك العوامل التاريخية المعروفة، إلى الصراعات التي ظهرت في تلك الفترة والمرتبطة بتمجيد العمل الدستوري بعد أيام معدودة من دخوله حيز التنفيذ،

¹- محمد العربي سعودي، المرجع السابق الذكر، ص137.

²- المرجع السابق الذكر، ص 136.

الذي لم تعد ضرورة إنشاء البلدية في الجزائر أية أهمية في ظل تلك الظروف، وكان الأمر منصبا على المسائل الأكثر أهمية والمرتبطة بتوازنات السلطة.¹

2- الفترة الثانية (1967-1981):

تميزت هذه الفترة بأهمية خاصة، كونها إعتبرت مرحلة حاسمة في رسم سياسة التنظيم الإداري المحلي، بصدور إصلاح البلدية كمرحلة أولى، باعتبارها قاعدة للتنظيم السياسي والإقتصادي والإجتماعي، بدأ بوضع أسس نظرية لمشروع قانون بلدي بإمكانه أن يخول للبلدية التمتع بصلاحيات في ميدان التنمية الإقتصادية المحلية بالإضافة لوظائفها التقليدية، الإدارية والإجتماعية والثقافية، بإستعمال جزء من دخلها في تحقيق أهدافها، وانجاز مشاريع تنموية تعود بالفائدة على مواطنيها، وعلية تم تتويج هذه الفترة بإصدار الأمر 24/67، المتعلق بقانون البلدية، حيث وضع مشروع هذا القانون في جوان 1965 من طرف المكتب السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني، ثم تبنى مجلس الثورة في أكتوبر 1966 تحضير مشروع قرار ميثاق بلدي، وتم إصداره نهائيا في 04 أكتوبر 1966، لتوافق عليه الحكومة في 20 ديسمبر 1966، لينشر بصفة نهائية في الجريدة الرسمية (الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، الصادرة في 18 يناير 1967، العدد 06).²

ثانيا: المرحلة الثانية (1981-1998):

تميزت هذه المرحلة بفترات متباينة، فترات عادية جاءت لتكمل مكاسب تطبيق أول قانون بلدي جزائري رقم 24/67، بصدور تعديلات جديدة تضمنها قانون 09/81، وفترات أخرى استثنائية إنتقالية لتسيير مرحلة أمنية خطيرة مرت بها البلديات الجزائرية.

1- الفترة الأولى (1981-1989):

أتى إصلاح قانون البلدية 09/81، بعدة وسائل قانونية، أهمها:

أ- ترتيبات جديدة فيما يخص فصل جزء من تراب البلديات أو ضمها، وهذا تمهيدا للتقسيم الإداري بعد ثلاث سنوات أي تقسيم سنة 1984.

¹ - عمر فرحاتي، مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 06، ماي 2009، ص10.

² - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر، الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، 2014، ص85.

ب- تقليص مدة اجتماع المجلس الشعبي البلدي، من اجتماعه مرة واحدة كل ربع سنة إلى مرة واحدة كل شهرين.¹

ج- للبلدية كامل الصلاحية في القيام بأي عمل يمس قطاع النشاط الذي تضمنه المرسوم، مع وضع شرط مفاده أن تحويل أي اختصاص نشاط جديد يلزم أن يرفق بالموارد المالية التي تغطي نفقاته.

إن ما يمكن الإشارة له من حيث تتبع مرحلة التنظيم الإداري للبلدية في هذه المرحلة الأولى والثانية، أن مجال الإدارة المحلية آنذاك بالرغم من إختصاصاتها التي اكتسبتها لم تستطع الخروج من كونها مجالا لممارسة الدعوة نحو الخط الحزبي، وإيصال تعليمات القيادة العليا للمواطنين محليا.²

2- الفترة الثانية (1989-1998):

مرت هذه الفترة بتجميد قانون 24/67، وتسيير البلديات وفق آليتين هما، المجلس البلدي المؤقت، والمندوبية التنفيذية.

أ- المجلس البلدي المؤقت: تمتد هذه المرحلة من 12 ديسمبر 1989 إلى غاية 12 جوان 1990، حيث جاءت نتيجة تأجيل إنتخابات المجالس الشعبية سواء الولائية أو البلدية، وقد إعتد لتسيير هذه المرحلة تقاديا للفراغ وبموجب قانون رقم 17/89 بالتكفل بإدارة شؤون البلدية مجلسا بلدي مؤقت يتكون من 03 إلى 05 أعضاء من بينهم الرئيس يتم تعيينهم بقرار من الوالي، وتعهد إليهم صلاحيات تمثيل البلدية في كل التصرفات المتعلقة بالحياة المدنية، كما يقوم بتنفيذ القوانين والأنظمة وتسيير مصالح الدولة والمستخدمين وميزانية البلدية ومتابعة تنفيذ المشاريع وإدارة أملاك البلدية والأرشيف، ويصنف عدد هؤلاء الأعضاء على حسب التعداد السكاني للبلدية كما يلي:

- 03 أعضاء للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 50.000 ساكن

- 04 أعضاء للبلديات التي يتراوح عدد سكانها من 50.001 إلى 100.000 ساكن.

- 05 أعضاء عن البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 100.000.³

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون 09/81 المؤرخ في 04 يونيو 1981 ويتم الأمر 24/67، والمتضمن قانون البلدية المؤرخ في 18 يناير 1967، الجريدة الرسمية الصادرة في 07 يونيو 1981، العدد 27، المادة 05-79.

² - جمال زيدان، المرجع السابق الذكر، ص88.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون 17/89 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 يتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية، الجريدة الرسمية، الصادرة في 11 ديسمبر 1989، العدد 52، المادة 03-02-01.

ب- المندوبية التنفيذية:

جاء في مرسوم التنفيذي 142/92 المؤرخ في 11 أبريل 1992 والمتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، ليتم تعويضها بالمندوبيات التنفيذية التي تقسم البلديات في شكل قطاعات حضرية وتضم عدد من الأعضاء بقدر عدد القطاعات الحضرية، وتتكون الهيئات التي تشرف على هذه المندوبيات أعضاء ورئيس يعينون بقرار من الوالي، حيث تتحدد عدد الأعضاء حسب التعداد التالي:

- 03 أعضاء للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 50.000 ساكن
- 04 أعضاء للبلديات التي يتراوح عدد سكانها من 50.001 إلى 100.000 ساكن.
- 05 أعضاء عن البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 100.000.

وقد أعيد تجديد العمل بهذه المندوبيات إلى غاية الانتخابات سنة 1997.¹

ثالثا: المرحلة الثالثة (1998-2011):

بعد الظروف الاستثنائية التي مر بها التنظيم البلدي في الجزائر تم تفعيل قانون البلدية 08/90، الذي دام حوالي ثلاثة عشر سنة (13)، إكتسب من خلالها المشرع الجزائري في قانون البلدية خبرات وتجارب، وكشف عن عيوب وثغرات، ألزمته المرور إلى إصلاحات محلية كان أهمها إنشاء قانون جديد للبلدية بتاريخ 22 يونيو 2011 تحت رقم 10/11.

المطلب الثاني: إختصاصات البلديات في ظل قانوني (24/67، 08/90):

لقد إختلف دور البلديات الجزائرية حسب الظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية والتاريخية للبلد، فأثر على أساليب التنظيم الإداري من جهة والتنمية المحلية من جهة أخرى.

حيث تشابه التنظيم الإداري في قانون البلدية 24/67 في بعض النواحي مع القانون اليوغوسلافي والفرنسي ولكن غالبية تتميز بخصائص مستقلة تجعل منه نظاما نموذجيا، وقد رافق هذا القانون ظروف معينة، تقوم على فلسفة النظام الاشتراكي وعلى حكم الحزب الواحد الذي يعتبر حزب الطليعة في البلاد والذي يراقب ويوجه عمل الدولة، كما هو معمول به في النظام اليوغوسلافي، ومن جهة أخرى أخذ هذا القانون من النظام الفرنسي وسائل الرقابة والتي تمثل نظام الوصاية.²

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 142/92 المؤرخ في 11 أبريل 1992 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، الصادرة في 11 ديسمبر 1989، العدد 27، المادة 01

² - فؤاد صالح، المرجع السابق الذكر، 185.

أما قانون البلدية 08/90، جاء في ظل سياق آخر عما كان عليه قانون البلدية السابق، حيث بدأت مرحلة جديدة تختلف جذريا عن سابقتها، ويتعلق الأمر بإلغاء نظام الحزب الواحد باتجاه التعددية الحزبية، وكذا التخلي عن النمط الاشتراكي نحو اقتصاد السوق وتبني النظام الرأسمالي، وهو ما يؤثر على تسيير البلديات وتغيير وظائفها بحيث أرسيت مبادئ جديدة لعمل ونشاط هذه الهيئات.¹

وهكذا بنى المشرع الجزائر القانون الأساسي للبلديات، وبيّن صلاحياتها ومهامها من خلال التعاريف التالية:

أولاً: تعريف البلدية في الجزائر:

البلدية هي الوحدة الأساسية في النظام السياسي الجزائري وتتكفل بتسيير إقليم معين وتنظيم إدارة سكانه وفقا لأوضاع فنية متماثلة ومطبقة على جميع البلديات فيما عدا بلديات العاصمة، والتي تحدد قوانينها الأساسية بمرسوم.²

وتعرف البلدية أيضا بأنها " الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية الأساسية " .³

وتعرف كذلك، بأنها " هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي. " .⁴

ويعكس هذان التعريفان الوظائف المتعددة التي أولاها المشرع الجزائري لمؤسسة البلدية، حيث أوكلت لها مهام إدارية، وإقتصادية، وإجتماعية، وثقافية، تتمشى وظروف المرحلة كما سبق الذكر، أي في ظل الفلسفة الإشتراكية.⁵

¹- رزيقة يطو، دور البلديات في تقديم الخدمات العمومية المحلية في الجزائر دراسة حالة بلدية الحراش 2008-2010، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر3، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2012، ص105.

²- Kamel Demdoug, **Les Présidents Assemblées Populaires Communales Officiers De La Judiciaire**, Alger: Edition Houma, 2004, p16.

³- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 24/67 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، الصادرة في 18 يناير 1967، العدد 06، المادة (01).

⁴- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 افريل 1990 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، الصادرة في 11 افريل 1990، العدد 15، المادة 01.

⁵- رزيقة يطو، المرجع السابق الذكر، ص91.

بينما التعريف الثاني، لم يوضح المهام والصلاحيات على سبيل الحصر وإنما اعتمد قاعدة إطلاق الصلاحيات، وإعتبر البلدية جماعة إقليمية أساسية أو قاعدية تتمتع بالشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة، تعمل بأسلوب اللامركزية الإدارية الذي يضمن للبلديات نوع من الإستقلالية الناتجة عن توزيع الوظائف الإدارية بينها وبين السلطات المركزية.

ثانيا: السلطات والهيئات المحلية المنتخبة في البلديات:

نتج عن تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية في البلديات الجزائرية، هيئتان محليتان منتخبتان هما: المجلس الشعبي البلدي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

وتعتبر هاتان الهيئتان من بين الفواعل الوطنية المنوط بهما تحريك عجلة التنمية المحلية في البلدية، حيث تمارس أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول به.

1- المجلس الشعبي البلدي:

هو جهاز مداولة يشرف على إدارة شؤون البلدية، ويقتضي دراسة هذا الهيكل المسير التطرق لتشكيلته وقواعد سيره عمله ونظام مداولاته وصلاحياته.¹

وهو هيئة منتخبة بالاقتراع العام المباشر والسري من طرف جميع الناخبين بالبلدية، ويتشكل من عدد معين من المقاعد حسب عدد سكان البلدية.²

أ- طريقة إنتخاب وتشكيل المجلس الشعبي البلدي:

- النمط الانتخابي:

تتشكل المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بأسلوب الانتخاب، حيث كُرس هذا المبدأ في جل القوانين التي مرت بها البلدية، غير أن الإختلاف بينها يكمن في إختيار النمط الانتخابي المناسب.

ينتخب أعضاء المجلس الشعبي البلدي في قانون رقم 24/67 من قائمة وحيدة يعدها الحزب جبهة التحرير الوطني، تشتمل القائمة على عدد المقاعد يساوي ضعف المقاعد المطلوبة شغلها، ويعد الحزب هذه القائمة ممن يحوزون على ثقة الحزب وطبقا للمبادئ التي يتضمنها الميثاق البلدي، (مادة 66 من قانون الانتخابات رقم 08/80)،

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط1، المرجع السابق الذكر، ص138.

² - محمد الصغيرة بعلي، المرجع السابق الذكر، ص40.

وينتخب المجلس لمدة خمسة سنوات يكون الانتخاب مباشر و عام وسري، وتتكون الأغلبية من الفلاحين وللعمال¹.

وتستند عملية إعداد القائمة الانتخابية إلى جملة من الإعتبارات والمبادئ والمقاييس الإيديولوجية، والدستورية، والإجتماعية، والفنية، والقانونية، التي تلزم إحترام مبادئ وأهداف الثورة الإشتراكية في الجزائر والدفاع عنها وعن مكانتها المختلفة، ومبدأ الكفاءة في التسيير، ومراعاة التمثيل الجغرافي².

بينما تغير النمط الانتخابي في قانون 08/90، وذلك ليناسب مرحلة الإنتقال من سلطة الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية، وإعتمد المشرع الجزائري على نمط الإقتراع النسبي على القوائم، وتوزع المقاعد بتطبيق قاعدة الباقي الأقوى³. (انظر الصفحة رقم 148).

- تشكيل المجلس الشعبي البلدي:

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة من الأعضاء المنتخبين، يشغلون عدد معيناً من المقاعد، تختلف من مجلس بلدي لآخر حسب أهمية الجماعة المحلية من حيث تعداد سكانها. (أنظر الجدول رقم (06))

جدول رقم (06)

يبين عدد مقاعد المجالس البلدية المنتخبة في الجزائر في قانوني (08/90، 24/67)

أكثر من 200.0001	من 100.001 إلى 200.000	من 40.001 إلى 100.000	من 20.001 إلى 40.000	من 10.001 إلى 20.000	من 5.001 إلى 10.000	أقل من 5.000	عدد السكان البلدية	قانون البلدية 24/67
زيد مقعدين (02) عن كل 50.000	39	29	21	15	11	09	عدد أعضاء المجالس	
أكثر من 200.000	من 100.001 إلى 200.000	من 50.001 إلى 100.000	من 20.001 إلى 50.000	من 10.000 إلى 20.000	أقل من 10.000	عدد السكان البلدية	قانون البلدية 08/90	
33	23	15	11	09	07	عدد أعضاء المجالس		

¹- فؤاد صالح، المرجع السابق الذكر، ص193.

²- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ط3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1990، ص197.

³- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، الصادرة في 06 مارس 1997، العدد 12، المادة 97.

والملاحظ في قانوني البلدية 24/67، 08/90، من خلال الجدول، أن كليهما إعتد في توزيع عدد المقاعد على معيار الخصوصيات الديمغرافية، الذي يفرق بين البلديات الكبيرة، والمتوسطة والصغيرة، فمثلا، عدد الأعضاء في المجالس البلدية الصغيرة التي يقل عدد سكانها عن 5.000 نسمة في ظل قانون 24/67، يساوي تسعة (09)، وعدد البلديات الكبيرة جدا التي تفوق عدد سكانها 200.000 نسمة، يفوق 39 عضو.¹

وكذلك الأمر بالنسبة لقانون البلدية 08/90، الذي صنف البلديات إلى ستة (06) فئات تتحدد عدد مقاعدها كما يلي:

- عدد مقاعد البلديات للفئة الأولى من البلديات يساوي (07) سبعة.
- عدد مقاعد البلديات للفئة الثانية من البلديات يساوي (09) تسعة.
- عدد مقاعد البلديات للفئة الثالثة من البلديات يساوي (11) إحدى عشرة.
- عدد مقاعد البلديات للفئة الرابعة من البلديات يساوي (15) خمسة عشر.
- عدد مقاعد البلديات للفئة الخامسة من البلديات يساوي (23) ثلاثة وعشرون.
- عدد مقاعد البلديات للفئة السادسة من البلديات يساوي (33) ثلاثة وثلاثون.²

ما يمكن ملاحظته أيضا من خلال ما سبق، أنه تم تخفيض حجم المجالس البلدية في قانون الانتخابات الجديد إلى حد معقول مقارنة بحجم المجالس البلدية في ظل القانون القديم الملغى، والتي كان حجمها كبير للغاية.³

ولم يعطي أي أولوية لأي فئة من فئات المجتمع عن غيرها كما هو في قانون 1967 البلدي الذي أعطى الأولوية رسميا لفئة العمال والفلاحين والمتقنين الثوريين.⁴

وإشترك القانون القديم والجديد في تحديد الفئات المحرومة من الترشح للانتخابات البلدية هي: الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الشعبي الوطني، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو الأموال البلدية، مسؤولو المصالح البلدية.⁵

¹ - قانون البلدية رقم 24/67، المرجع السابق الذكر، المادة 38.

² - قانون الانتخابات 07/97، المرجع السابق الذكر، المادة 97.

³ - عادل بو عمران، المرجع السابق الذكر، ص 38.

⁴ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط1، المرجع السابق الذكر، ص 138.

⁵ - قانون الانتخابات 07/97، المرجع السابق الذكر، المادة 100.

ب- تسيير المجلس الشعبي البلدي:

يعقد المجلس الشعبي البلدي عدة دورات، ويجري خلالها مداولات، تنفذ اعتمادا على لجان معينة متخصصة.

- الدورات:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية 24/67 لزوما مرة واحدة في كل ربع سنة، أي كل ثلاثة 03 أشهر من السنة، ويجتمع في غير ذلك في حالات محددة قانونا، عندما يطلب رئيس المجلس الشعبي البلدي منه ذلك، وكذا عندما يطلب ثلث أعضاء المجلس الشعبي البلدي من الرئيس إنعقاد دورة معينة، كما ينعقد بطلب من الوالي.¹

وحسنا فعل المشرع الجزائري عندما قلص مدة إجتماع الدورات في التعديل الذي مس قانون البلدية القديم، وأصبح عدد الدورات مرة واحدة كل شهرين أي أن المجلس البلدي أصبح يجتمع خمسة (05) مرات في السنة بدلا من أربعة مرات في السنة في قانون البلدية 24/67.²

أما في قانون البلدية 08/90 عاد المشرع الجزائري إلى عدد الدورات السابقة في قانون 24/67، وبنفس الحالات والإجراءات عقد الدورات العادية والاستثنائية.³

فتبدأ إجراءات الإعداد لإجتماع المجلس الشعبي البلدي بإرسال الإستدعاءات من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى أعضاء المجلس مرفقة بجدول الأعمال قبل عشرة 10 أيام على الأقل من موعد الإجتماع، ويمكن تخفيض هذه المدة في حالة الإستعجال ألا يقل عن يوم واحد.⁴

وعند إنعقاد الجلسة لا يصح إجتماع المجلس إلا بحضور أغلبية أعضائه الممارسين، وإذ لم يجتمع المجلس لعدم بلوغ النصاب بعد إستدعائين متتاليين بفارق

¹ - عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق الذكر، ص198.

² - قانون البلدية رقم 09/81 ، المرجع السابق الذكر، المادة 79.

³ - بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا بجامعة باجي مختار بعبانة، العدد 04، 2012، ص262.

⁴ - Mouloud Didane, **Code Des Collectivités Territoriales**, Alger: Maison Belkeise D'édition dar el beida, 2008, p 07.

ثلاثة أيام على الأقل بعد الإستدعاء الثالث تصبح الجلسة قانونية وصحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين.¹

- **المداولات:** يرأس المجلس الشعبي البلدي المداولات، أو من يمثله في حالة تغييره، وتتخذ القرارات بالأغلبية المطلقة للأصوات وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، وتكون جلسات المجلس الشعبي البلدية علنية ويجوز أن تكون سرية بناء على طلب أغلبية النواب البلديين أو الرئيس ويتولى هذا الأخير مهمة المحافظة على النظام في جلسات المجلس وله أن يأمر بمغادرة الجلسة كل من يخل بالنظام العام.²

- **اللجان:** تتشكل وتتأسس اللجان في قانون البلدية 24/67 المكلفة على وجه الخصوص بدراسة المشاكل المتعلقة بالإدارة والشؤون المالية والتخطيط والإقتصاد والتجهيز والأشغال العمومية والشؤون الإجتماعية والثقافية.³

وعند تشكيل لجنة بلدية معينة، يرأسها عضو من أعضاء الهيئة التنفيذية البلدية الذي يعينه المجلس الشعبي البلدي، أو نائب بلدي يعينه أيضا المجلس.⁴

وعند شروع هذه اللجان في العمل يجوز لها أن تستدعي في أشغالها بصورة إستشارية كل من الموظفين وأعاون الدولة والمؤسسات العمومية الذين يمارسون نشاطاتهم في دائرة الاختصاص البلدية، وبإمكانهم أن يفيدوا بإستشارات مهمة نظرا لتخصصهم، أو سكان البلدية الذين يمكنهم أن يساهموا بالمعلومات المفيدة.⁵

أما اللجان البلدية في قانون البلدية 08/90 تتكون من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، كما تعمل على دراسة المشاكل والمسائل المتعلقة بالإدارة العامة للبلدية، الشؤون المالية والإقتصادية والتجهيز والأشغال العمومية والإسكان والشؤون الإجتماعية والثقافية.⁶

وتنقسم اللجان البلدية إلى لجان دائمة أو مؤقتة، تتشكل بمداولات المجلس الشعبي البلدي، وتضم تشكيلتها تمثيلا نسبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس ثم يعين رئيسا

¹ - Mouloud Didane, op- cit, p 08.

² - فؤاد صالح، المرجع السابق الذكر، ص193.

³ - عمار عوابدي، القانون الإداري والنظام الإداري، ج1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2008، ص292.

⁴ - قانون البلدية رقم 24/67، المرجع السابق الذكر، المادة 90.

⁵ - فؤاد صالح، المرجع السابق الذكر، ص194.

⁶ - بسمة عولمي، المرجع السابق الذكر، ص266.

لها، وتقوم هذه اللجان فيما بعد بإعداد نظامها الداخلي وتصادق عليه، وتهتم اللجان الدائمة حسب قانون البلدية بالمسائل التالية:

- الإقتصاد والمالية
- التهيئة العمرانية والتعمير
- الشؤون الإجتماعية والثقافية.¹

ج- إختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

تنص المادة 100 من قانون البلدية 24/67 على أن " يفصل المجلس الشعبي البلدي في قضايا البلدية بالقرارات التي يتخذها بعد المداولة"، ويندرج تحت قضايا البلدية الإختصاصات التالية:

- **في التجهيز والانعاش الإقتصادي:** يضع المجلس الشعبي البلدي برنامجا الخاص بالتجهيز المحلي في حدود موارده والوسائل الموجودة تحت تصرفه، ووفقا للمخطط الوطني للتنمية النشاطات الإقتصادية، حيث يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يسهم في وضع وتنفيذ هذا المخطط التنموي، وبالمقابل تضمن الدولة المعونة التقنية والمالية لوضع وتحقيق تجهيزات هذه البرامج الخاصة بالانعاش الإقتصادي.²

- **وفي التنمية الفلاحية:** يشارك المجلس الشعبي البلدي في جميع العمليات المتعلقة بتعديل النظام الزراعي للأراضي الواقعة في دائرة البلدية، ويسهم أيضا في تنفيذ جميع النصوص المتخذة لهذا الغرض حيث يقدم المعونة الخاصة بتنظيم الحملات الفلاحية الرامية إلى تحسين الانتاج العام ويسهل إنشاء هيئات الاحتياط والقروض، ويمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يحدث التعاونيات الخاصة بالانتاج والتسويق ويقوم بتشجيعها وتركيزها لأجل الاستثمار الفلاحي في البلدية.³

- **وفي التنمية الصناعية وتنمية الصناعة التقليدية:** يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن ينشئ في دائرة البلدية مؤسسة أو أكثر للتوسع الصناعي لاسيما في مجال الصناعة التقليدية ويمكن له أن يسهم في رأسمالها خاصة إذا كانت المؤسسة أو المقاول عمومية، كما يتخذ كل المبادرات التي تهدف إلى تحسين وتشجيع التنمية الصناعية المحلية.⁴

¹- قانون البلدية رقم 08/90، المرجع السابق الذكر، المادة 24.

²- قانون البلدية رقم 24/67، المرجع السابق الذكر، المواد من 125 إلى 129.

³- عمار عوابدي، القانون الإداري والنظام الإداري، المرجع السابق الذكر، ص 293.

⁴- فؤاد صالح، المرجع السابق الذكر، ص 199.

- **وفي التوزيع والنقل:** يمكن للبلدية أن تدير بنفسها مرفق النقل في دائرة البلدية أو تساهم في كل مقابلة للنقل العام في شبكة الطرق الممتدة على مجموع أراضي البلدية.¹

أما فيما يخص التوزيع، يسهل المجلس الشعبي البلدي توزيع المنتوجات الضرورية ويسهر على تطبيق نظام الأسعار، ولهذا الغرض يمكن له أن ينشأ تعاونيات الاستهلاك لتموين سكان البلدية على مستوى التجارة بالتجزئة، ويسهل إحداث مخازن الدولة، ويقترح تسويق وتوزيع المنتوجات المحتركة من قبل الدولة في دائرة البلدية، ويقترح تكليف بعض الأعوان في البلدية لتأهيلهم لمراقبة الأسعار ويسهر على أمانة تصريف المواد التي تباع بالوزن أو الكيل.²

- **وفي التنمية السياحية:** يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن ينشئ أي منظمة أو مقابلة ذات نفع محلي ويكون لها طابع سياحي، كما يتخذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على المعالم السياحية والمناطق التاريخية والأماكن الطبيعية ويشجع كل مبادرة من شأنها أن تساهم في ترقية هذه القطاع السياحي، ويستغل المجلس جميع المؤسسات والمقاولات ذات الصبغة السياحية والتي تعهد الدولة إلى البلدية بإدارتها.³

- **وفي السكن والإسكان:** في إطار السكن المحلي يمكن للمجلس الشعبي البلدي ان يضع في نطاق المخطط الوطني لتنظيم البلاد، مخططاً أصلياً خاصاً بعمران البلدية، وفي هذا الصدد تشجع الدولة البلدية على تشييد العقارات المعدة للسكن بصورة منظمة، وتقدم لها المساعدة المالية والتقنية المخصصة للسكن، وتسمح لها بإدارة الثروة العقارية الموضوعة من قبل الدولة والتي يوجد في نطاقها، تحت تصرفها.⁴

- **والإنعاش الثقافي والاجتماعي والحماية المدنية:** يعمل المجلس الشعبي البلدي على التقدم الثقافي والاجتماعي ورعاية الشؤون الصحية بالبلدية، فيعد المخطط البلدي للتطوير الثقافي والتنشيط ويسهر على تحقيقه تنفيذا للسياسة الوطنية في المجال الثقافي، وفي هذا الإطار يسهر على صيانة المتاحف والآثار والمواقع الطبيعية والتاريخية الموجودة في البلدية، كما يستغل كل القاعات ودور السينما الموجودة على أراضي البلدية وغيرها من الوسائل الثقافية.⁵

¹ - قانون البلدية رقم 24/67، المرجع السابق الذكر، المواد 145-146.

² - المرجع السابق الذكر، المادة 144.

³ - فؤاد صالح، المرجع السابق الذكر، ص 200.

⁴ - عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق الذكر، ص 209.

⁵ - فؤاد صالح، المرجع السابق الذكر، ص 201.

أما فيما يخص مهام الحماية المدنية يعمل المجلس الشعبي البلدي على تنمية روح التضامن بتكوين سكان البلدية لكي يساهموا مساهمة فعالة في انجاز البرامج الخاصة بمكافحة النكبات والكوارث، كما يساعد كل وحدات أو جمعيات أو هيئات تساهم في الحماية المدنية وتكوين المسعفين.¹

أما الجديد الذي جاء به قانون البلدية 08/90 مقارنة مع القانون القديم، هو أنه أصبح للبلديات إستقلالية مالية محلية تساعد على العمل والتخطيط اللامركزي، وبذلك فهي تقوم بإختصاصات كثيرة ومتنوعة في عدة مجالات نذكرها فيما يلي:

- في مجال التهيئة العمرانية والتعمير:

تتولى البلدية إعداد مخططات التنمية القصيرة والمتوسطة والطويلة المدى، المرافق لعهدتها بموجب مداوالات يصادق عليها تركيبة مجلسها الشعبي البلدي، وتعمل بعدها في إطار الصلاحيات المسندة لها قانونا بالتنسيق مع المخططات الولائية والمخططات الوطنية المتعلقة بالتهيئة والتنمية المستدامة بالتنفيذ مخططاتها.²

وتأخذ البلدية في إطار مناقشة المخططات الأخرى الولائية والوطنية مراعاة مخططات البلدية المتلائمة مع النسيج العمراني والمساحات الخضراء المخصصة للفلاحة وكذا مراعاة تجانس المجموعات السكانية والطابع الجمالي للبلدية.³

- في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:

يتعين على البلدية أن تتزود بكل وسائل التعمير المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات، واحترام الأراضي وقواعد استعمالها ومراقبة عمليات البناء والمحافظة على البيئة والتراث العمراني من حيث الطبيعة والآثار والطابع الجمالي والمعماري وحماية الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء.⁴

- التعليم الأساسي وما قبل المدرسي:

تقوم السلطات البلدية بانجاز مؤسسات التعليم الأساسي وتتولى صيانتها وتسهر على تشجيع النقل المدرسي، وترقية التعليم ما قبل الأساسي.

¹- عمار عوابدي، القانون الإداري والنظام الإداري، المرجع السابق الذكر، ص298.

²- علاء الدين عشي، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مجلة الفقه والقانون، العدد 02، 2012، ص05.

³- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط1، المرجع السابق الذكر، ص146.

⁴- أحمد شرفي، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة دكتوراه، جامعة الجزائر3، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، 2010، ص80.

- الأجهزة الإجتماعية والجماعية:

تقوم البلدية في هذا الصدد بانجاز المراكز والهياكل الثقافية والرياضية، وصيانة المساجد والمدارس القرآنية.¹

- السكن:

يقع على عاتق البلدية توفير شروط الترقية العقارية والمساهمة في إنشاء مؤسسات وشركات البناء العقارية وتشجيع إنشاء التعاونيات العقارية.²

- حفظ الصحة والنظافة والمحيط:

تسهر البلدية على سلامة مواطنيها من الأمراض وتحافظ على النظافة العمومية خاصة المياه الصالحة للشرب، وكذا تقوم البلدية على حماية البيئة.³

- الاستثمارات الاقتصادية:

تقوم البلدية في إطار الاستثمارات الاقتصادية بتخصيص رأسمال على شكل استثمارات تسند إلى صناديق المساهمة التابعة للجماعات المحلية، ويداول المجلس الشعبي على هذا القرار، كما يداول على تفويض رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو انتخاب ممثلين لضمان تمثيل البلدية في أجهزة التداول الخاصة بصناديق المساهمة.⁴ إن كل هذه الأعمال والإختصاصات التي يقوم بها المجلس الشعبي البلدي تتم وفقا لنظام المداولات، الذي تُتخذ فيه جميع القرارات المنبثقة من المجلس ليتم التصويت عليها بأغلبية أعضاء المجلس الحاضرين، ثم تسجل هذه المداولات في سجل خاص مؤشر عليه من طرف رئيس المحكمة المختصة، ويوقعه جميع المنتخبين الحاضرين والوالي المختص إقليميا.⁵

2- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة الثانية التي تسيير مصالح البلدية، يتم إختياره من بين أعضاء المجلس البلدي، ويقوم بتنفيذ جميع مداولات البلدية وقراراتها وتمثيلها قانونيا من جهة، وتمثيل الدولة من جهة أخرى.

¹- عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر1، كلية الحقوق بن عكنون، قسم القانون الإداري، 2010، ص49.

²- أحمد شريقي، المرجع السابق الذكر، ص80.

³- عبد الناصر صالح، المرجع السابق الذكر، ص49.

⁴- قانون البلدية رقم 08/90، المرجع السابق الذكر، المواد 109-110.

⁵- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط1، المرجع السابق الذكر، ص142.

أ- كيفية إختياره:

لقد إعتد المشرع الجزائري في قانون البلدية 24/67 طريقة معينة في إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي تتناسب مع نظام الحزب الواحد، الذي كان يقدم قائمة واحدة منسجمة، وبالتالي لا يوجد إنداد أو مشاكل في إختيار الرئيس، بينما إعتد المشرع الجزائري طريقة أخرى في قانون البلدية 08/90 تتلاءم مع نظام التعددية الحزبية الذي يفرز مجلس بلدي يتشكل من عدة أحزاب متنوعة.

حيث يَنتخب المجلس الشعبي البلدي في قانون 24/67 من بين أعضائه رئيسا له ونائبي رئيس أو أكثر يتراوح عددهم وفقا لعدد سكان البلدية، يتكون منهم المجلس التنفيذي البلدي، وذلك خلال الثمانية (08) أيام التي تلي إعلان نتيجة الانتخابات.

ويحدد عدد نواب المجلس التنفيذي بالإضافة إلى الرئيس كما يلي:

- 02 في البلديات البالغ عدد سكانها اقل من 20.000 ساكن.
- 04 في البلديات البالغ عدد سكانها من 20.001 إلى 50.000 ساكن.
- 06 في البلديات البالغ عدد سكانها من 50.001 إلى 100.000 ساكن.
- 08 في البلديات البالغ عدد سكانها من 100.001 إلى 200.000 ساكن.
- ويزيد عدد النواب بمعدل اثنين عن كل جزء إضافي يفوق 200.000 ساكن، أما الجزائر العاصمة عدد نوابها 18 نائب.¹

أما في قانون البلدية 08/90 يتم إختيار من بين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد رئيس المجلس الشعبي البلدي، وينصب في مدة لا تتعدى ثمانية (08) أيام بعد إعلان نتائج الاقتراع.²

ويستعين رئيس المجلس الشعبي البلدي في عمله بهيئة تنفيذية تتولى الإشراف ومتابعة تنفيذ مداورات المجلس، وتضم هذه الهيئة إلى جانب الرئيس نوابه يتراوح عددهم من 02 إلى 06 حسب تعداد أعضاء المجلس كما يلي:

- نائبان (02) بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية التي تتكون من 07 إلى 9 منتخبا.
- ثلاثة (03) نواب بالنسبة للمجالس الشعبية التي تتكون من 11 إلى 13 منتخبا.
- أربعة (04) نواب بالنسبة للمجالس الشعبية التي تتكون من 23 منتخبا.
- ستة (06) نواب بالنسبة للمجالس الشعبية التي تتكون من 33.³

¹- قانون البلدية رقم 24/67، المرجع السابق الذكر، المادة 118.

²- قانون البلدية رقم 08/90، المرجع السابق الذكر، المادة 48.

³ - Mouloud Didane, op- cit, p 78.

ب- إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

- باعتباره ممثلا للبلدية:

يباشر رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية، صلاحيات تقليدية إدارية ومالية، حيث يمثل البلدية في جميع أعمالها المدنية والإدارية، ويقوم باسمها ولحسابها بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة وإدارة الأموال والحقوق البلدية، وكذا الإشراف على المحاسبة البلدية، وإبرام العقود والهبات والوصايا والصفقات والمناقصات.¹

بالإضافة إلى إشراف رئيس البلدية على الوسائل المالية الخاصة بالبلدية، يشرف أيضا على سير مصالحها ويكلف في هذا الغرض في إطار اختصاصه المتعلقة بالحماية المدنية بإتخاذ كل التدابير المتعلقة بمصلحة الطرق، وإدارة المكتبات والمتاحف العائدة للبلدية وكذا الاعتناء بالمحفوظات وكل أملاك البلدية.²

وأما الإختصاصات المستحدثة، تتمثل في إدارة المرافق العامة الإقتصادية والمقاولات والمؤسسات البلدية، ورقابة نشاطات القطاع الاشتراكي في نطاق البلدية.³

أما الإختصاصات المتعلقة بالشرطة القضائية، فهو قاضي تختاره البلدية قبل كل شيء ويكلف بهذه الصفة بالضبط الإداري، وصفة ضابط الشرطة القضائية التي خولت له بمقتضى الأمر المؤرخ في 23 يناير 1968 يجعل منه مساعدا لوكيل الجمهورية.⁴

- رئيس المجلس الشعبي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي:

يحدد الرئيس بعد استشارة المجلس التنفيذي جدول أعمال دورات المجلس الشعبي، تقوم الهيئة التنفيذية بمساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي في إعداد الميزانية، وتنفذ كل مقررات المجلس من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.⁵

- باعتباره ممثلا للدولة:

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة في نطاق البلدية وفقا للشروط المحددة في القانون ويكون بهذه الصفة مكلفا تحت إشراف وسلطة الوالي، بنشر وتنفيذ كل

¹- فؤاد صالح، المرجع السابق الذكر، ص215.

²- قانون البلدية رقم 24/67، المرجع السابق الذكر، المادة 228.

³- فؤاد صالح، المرجع السابق الذكر، ص156.

⁴ - Kamel Demdoun, **op- cit**, p41.

⁵- فؤاد صالح، المرجع السابق الذكر، ص214.

القوانين واللوائح والانظمة في نطاق البلدية، والتصديق على التوقعات، ومراجعة القوائم الانتخابية، والقيام بمباشرة جميع مسائل الحالة المدنية والعقود والسجلات وغيرها.

والملاحظ أن إختصاصات ومهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في قانوني البلدية القديم والجديد لم تختلف كثيرا، حيث كرس المشرع الجزائري نفس الإختصاصات العريضة التالية:

- رئيس المجلس الشعبي بإعتباره ممثلا للدولة.¹
- رئيس المجلس الشعبي بإعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي.²
- رئيس المجلس الشعبي بإعتباره ممثلا للبلدية.³

ثالثا: المالية المحلية في البلديات:

للبلدية ميزانية كباقي المؤسسات، حيث توضع البلدية ميزانيتها الأولية قبل بدء السنة المالية ويصوت عليها لزوما قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة، وتجري البلدية بميزانية أخرى إضافية توازن النفقات والمداخيل تبعا لنتائج السنة المالية السابقة وتصوت عليها قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تطبق فيها، وتأخذ ميزانية البلدية شكل جدول تقديرات خاصة بمداخيلها ونفقاتها السنوية، ويقسم إلى قسمين، قسم التسيير، وقسم التجهيز والاستثمار، ويحتوى كل قسم على نفقات ومداخيل.⁴

ولقد إعتد قانون البلدية 24/67 على موارد مالية جبائية معينة نرها فيما يلي:

1- الضرائب والرسوم:

يسمح قانون البلدية 24/67 أن تستوفي الضرائب والرسوم المنصوص في التشريع والتنظيم المعمول به، مثل الرسم عن اللحوم التي تتولى مراقبتها الصحية، وكذا رسم الإقامة، ورسم البناء، ورسم الرصيف، والضرائب المترتبة عن شغل الأملاك العمومية البلدية.⁵

¹- قانون البلدية رقم 08/90، المرجع السابق الذكر، المواد من 67 إلى 78.

²- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط1، المرجع السابق الذكر، ص150.

³- قانون البلدية رقم 08/90، المرجع السابق الذكر، المواد من 58 إلى 66.

⁴- قانون البلدية رقم 24/67، المرجع السابق الذكر، المواد من 244 إلى 250.

⁵- المرجع السابق الذكر، المواد من 257 إلى 260.

2- الصناديق البلدية للضمان والتضامن:

يمثل هذان الصندوقان موارد مالية إضافية تعيين البلدية في حالات معينة، فكل صندوق يمول البلدية حسب اختصاصه، حيث يخصص كل منهما لمواجهة ما يلي:

أ- **الصندوق البلدي للضمان:** يغطي هذا الصندوق النقصان الحاصل في مبلغ الضرائب المحلية المقيدة في الجداول، بالنسبة لمبلغ التقديرات الخاصة بهذه الضرائب، والمبالغ غير المستوفاة أثناء السنة المالية.

ب- **صندوق التضامن:** يدفع هذا الصندوق للبلديات تخصيصاً مالياً سنوياً من الضرائب المعينة في القانون والمتعلقة بقسم التسيير، ويقدم إعانات خاصة بالتجهيز، وكذا إعانات استثنائية للبلديات التي يكتنفها وضع مالي صعب، أو كوارث وأحداث غير متوقعة.¹

هذا وقد أضاف قانون البلدية 08/90 للمالية المحلية مداخل أخرى، منها:

- مداخل ممتلكاتها، الإعانات، القروض.²

- إقطاع من مداخل التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار.³

رابعاً: الرقابة على البلدية (الوصاية):

تعتبر الرقابة الإدارية على البلديات آلية من آليات ضبط إستقلالية قرارات وتصرفات السلطات المحلية المنتخبة، وذلك من خلال الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وأعمالهم، والرقابة على المجلس الشعبي البلدي (كهيئة).

1- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

تأخذ الرقابة الإدارية (الوصاية) على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ثلاث صور هي، التوقيف، الإقالة، الإقصاء.

أ- **التوقيف:** تنص المادة 32 من قانون البلدية أنه عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه، ويصدر قرار التوقيف المعلن من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية.⁴

¹- قانون البلدية رقم 24/67، المرجع السابق الذكر، المواد من 266 إلى 269.

²- قانون البلدية رقم 08/90، المرجع السابق الذكر، المادة 164.

³- المرجع السابق الذكر، المادة 151.

⁴- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق الذكر، ص 97.

ب- الإقالة: يقوم الوالي المختص إقليميا فوراً بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد إنتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانوناً أو تعثره حالة من حالات التنافي.¹

ج- الإقصاء: هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، ويكون هذا الإجراء نتيجة فعل خطير بعدما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة.²

2- الرقابة على الأعمال:

تمارس هذه الرقابة أساساً من طرف الوالي وذلك من خلال المصادقة على كل أعمال المجلس الشعبي البلدي، وهي بذلك تأخذ الصور التالية:

أ- التصديق:

التصديق على المداولات، يأخذ الشكلين التاليين:

- **التصديق الضمني:** لقد أورد القانون البلدي في المادة 41 منه مبدأ عاماً تعتبر بمقتضاه مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد فوات 15 يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية.³

- **التصديق الصريح:** نصت المادة 42 من قانون البلدية: " لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المسائل التالية إلا بعد مصادقة الوالي عليها، مثل الميزانيات والحسابات، إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.⁴

ب- البطلان:

إذا تم إلغاء المداولات من طرف الوالي فإن هذا البطلان يكون إما بطلاناً مطلقاً أو بطلاناً نسبياً، كما يلي:

- **البطلان المطلق:** يكون البطلان المطلق بحكم القانون، كل مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوع خارج اختصاصه، والمداولات التي تجرى خارج

¹- قانون البلدية رقم 08/90، المرجع السابق الذكر، المادة 31.

²- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط1، المرجع السابق الذكر، ص153.

³- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق الذكر، ص102.

⁴- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط1، المرجع السابق الذكر، ص142.

الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي، والمداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية.¹

لاسيما تلك المداولات التي تكون مخالفة لأحكام الدين الإسلامي، واللغة العربية، أو الممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية، أو ممارسات قائمة على علاقة الاستغلال والتبعية، أو كل السلوكيات المخالفة للدين الإسلامي وقيم ثورة نوفمبر.²

- **البطلان النسبي:** تكون المداولات باطلة بطلانا نسبيا في حالة مشاركة أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي في مداولة له مصالح فيها بصفة شخصية أو كوكلاء.³

3- الرقابة على المجلس الشعبي (كهيئة):

ويكون بانتهاء حياته انتهاء قانونيا ويتمثل في حله وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها، وطبقا للمادة 34 من قانون البلدية يحل المجلس البلدي في الحالات التالية:

أ- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف.

ب- في حالة الاستقالة الجماعية.

ج- في حالة وجود إختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية.

د- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها.⁴

هذا، ولم تختلف صيغ الرقابة الإدارية على البلدية إطلاقا في القانون 08/90 مقارنة مع القانون البلدي القديم 24/67^(*)، على الرغم من تباين فلسفة تسيير المؤسسات الوطنية في الجزائر التي تبنت آنذاك الاتجاه الاشتراكي، ونظام الحزب الواحد القائمين على التخطيط المركزي.

¹ - قانون البلدية رقم 08/90، المرجع السابق الذكر، المادة 44.

² - الدستور الجزائري 1996، المرجع السابق الذكر، المواد 01-03-09.

³ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق الذكر، ص104.

⁴ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط1، المرجع السابق الذكر، ص153.

* - إن أنواع الرقابة في قانون البلدية 24/67 تظهر في الجريدة الرسمية المؤرخة في 18 يناير 1967، العدد 06 في المواد القانونية التالية: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي (المادة 112)، العزل (المادة 90)، الإقصاء (المادة 91)، حق التصديق (المادة 107)، السحب (المادة 205-209-216)، الإلغاء (المادة 103)، الحول (المادة 113)، الرقابة على قرارات المجلس التنفيذي (المادة 131).

المطلب الثالث: تقييم قانوني البلدية 24/67، و08/90، ودوافع الإصلاح:

إن تقييم قانوني البلدية 24/67، و08/90، يجرنا للحديث على الإصلاحات، فهذه التجربة المستخلصة من ممارسة ميدانية دامت من 1967 إلى غاية 2011، أي حوالي أربعة وأربعون 44 سنة، كفيلا بأن تبرز نقاط ضعف ونقاط قوة يمكن للمشرع الجزائري البناء عليها في مختلف الإصلاحات.

أولاً: تقييم التنظيم الإداري البلدي في قانوني 24/67، و08/90:

يمكن القول أن تقييم كل من القوانين التي مرت على البلدية الجزائرية خاصة القانونين 24/67، و08/90 اللذان يعدان مرحلتان متباينتان تباين النظام السياسي الذي ساد على عملهما وأثر فيه، هو ناتج عن سلبيات قانون البلدية الأول 24/67 التي كانت ملهمة للمشرع الجزائري في قانون البلدية لتصحيحها.

ولذا فتقييم قانون البلدية 08/90 لا يخلو من مقارنة مع القانون البلدي السابق لتحديد إيجابياته وسلبياته:

1- الإيجابيات:

- توضيح صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه والهيكل الإداري.
- لم يعطي قانون 08/90 لأية فئة من فئات المجتمع على حساب أخرى خلافا للمرحلة السابقة، حيث كانت الأولوية لفئة العمال والفلاحين.
- فتح المجال أمام المواطنين لحضور أشغال جلسات المجلس الشعبي البلدي.
- إعطاء الصفة تمثيل الدولة لرئيس المجلس البلدي، وصفة ضبطية الحالة المدنية، وضبطية الشرطة القضائية.
- حق المبادرة من طرف رئيس المجلس البلدي في كثير من الحالات المحلية.¹

2- السلبيات:

- عدم الإشارة إلى طرق التمويل الضرورية للمجالس المحلية والتي بقي أكبر عائق بالنسبة للنهوض بالبلديات، ومن ذلك عدم إخضاع الجباية الخاصة بالولاية للبلديات المعنية.

¹ - عمر فرحاتي، المرجع السابق الذكر، ص10.

- عدم تامين العضوية الانتخابية بشكل الذي يؤدي إلى مساهمة كبيرة للأعضاء، وفي هذا الصدد تشير المادة 27 بأن العضوية الانتخابية مجانية، ونفس الأجر بالنسبة لرئيس البلدية الذي يبقى الأجر الذي يتقاضاه بعيد عن حجم العمل الذي يقوم به.

- عدم وضوح بعض المواد منها المادة 31 التي تنص على أن الوالي له الحق في إقالة أي عضو الذي تبين أنه في حالة تنافي مع الترشح للانتخابات، وكان من الممكن أن يكون هذا الإجراء سابق في شروط الانتخابات.¹

رأت السلطات المركزية بعد هذه القوانين خاصة قانون البلدية 08/90، في رسالة من طرف مجلس الأمة، تحت عنوان الهيئات المحلية في الجزائر من عملية تأسيس الديمقراطية الشعبية إلى إستراتيجية التطوير التنظيمي، أنه قد طرأ على الجماعات المحلية عدة متغيرات جعلت من هذه القوانين التقليدية غير قادرة على مواكبة هذه التطورات المحلية السريعة لذا جاء في هذه الرسالة تشخيص وضع البلديات الجزائرية في ظل قانون 08/90.

وعليه فجاءت في فحوى هذه الرسالة أهم النقاط التالية:

- ظهور الانسدادات التي أضرت بمبادئ حسن القيادة وتسيير الهيئات المحلية، ومنها على وجه الخصوص مبدأ حسن سير الهيئات بانتظام واطراد.

- مراجعة قانون الانتخابات للحد من الانسدادات الناجمة عن تشكيلة المجالس المنتخبة.

- تزايد النمو الإقتصادي والإجتماعي والإقتصادي أدى إلى ظاهرة تزايد التطلعات والاحتياجات ومطالب المواطنين من خدمات الهيئات المحلية.

- هذا التزايد الإقتصادي والإجتماعي والإقتصادي لا بد أن يواكبه مخططات محلية قوية.

- بروز ضعف الموارد المالية، والموارد البشرية ذات المهارات والقدرات الوظيفية وأخلاقيات وقيم الاحترافية المهنية.

واختتمت الرسالة بالقول أن هذه المعالجة والتجديد والتطوير أهم الخلفيات والدواعي التي تحتم ضرورة معالجة وتجديد وتطوير نظام الهيئات المحلية.²

¹ - عمر فرحاتي، المرجع السابق الذكر، ص11.

² - رسالة مجلس الأمة، الهيئات المحلية في الجزائر من عملية تأسيس الديمقراطية الشعبية إلى إستراتيجية التطوير التنظيمي، مجلة الفكر البرلماني، العدد 26، نوفمبر 2010، ص55.

ثانيا: دوافع الإصلاح البلدي:

1- العجز المالي:

أ- نقص الجباية الضريبية وعدم كفايتها:

يعد مشكل نقص الجباية الضريبية في البلديات الجزائرية عنق الزجاجة بالنسبة لتمويل المشاريع التنموية المحلية، حيث تصل هذه النسبة الضريبية في أحسن الحالات إلى 11% من العائد الوطني الإجمالي للجباية العمومية.¹ (أنظر الجدول رقم (07) التالي).

جدول رقم (07)

يوضح تطور حصة إيرادات الجباية المحلية (1993-1997) الوحدة: مليون دج.

1997		1996		1995		1994		1993		السنوات
%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	
7.5	72.170	8.1	71.136	10	66.144	10.4	45.404	9.7	32.331	إيرادات الجباية المحلية
100	961.768	100	872.990	100	659.148	100	438.178	100	332.196	العائد الوطني الإجمالي

المصدر: جمال زيدان، المرجع السابق الذكر، 2014، ص117.

تبين النسب المئوية الخاصة بإيرادات الجباية المحلية في السنوات الخمسة (05) من 1993 إلى غاية 1997، أن التحصيل الجبائي المحلي في تدهور مستمر حيث قدر الإيرادات عام 1993 بـ 9.7%، لتهبط على مضي سنوات إلى أن وصلت في العام الخامس 1997 إلى 7.5%، ووصل التحصيل الجبائي المحلي في أحسن الحالات في هذه السنوات سنة 1994 بنسبة 10.4% من العائد الوطني الإجمالي، وفي ظل هذه المؤشرات يتبين ما يلي:

- هنالك عدم توازن بين الإيرادات والنفقات، وبين مهام وصلاحيات البلديات التنموية.
- الفرق الكبير بين هذه الإيرادات والنفقات المحلية تعوضه الدولة من خلال العوائد الكبيرة مقارنة مع البلديات والتي تقدر بأكثر من 90%.
- الرقابة المالية الشديدة التي تفرضها السلطات المركزية جراء الإعانات المقدمة.

ب- ثقل مديونية البلديات:

سجلت السلطات المركزية منذ سنوات عدة، عددا كبيرا من البلديات الغارقة في المديونية، بالرغم من الإصلاحات الجبائية والإستقلالية المالية التي يضمنها القانون،

¹ - جمال زيدان، المرجع السابق الذكر، 2014، ص116.

وكذا الآليات والوسائل القانونية الأخرى مثل إنشاء المصالح العمومية والمقاولات البلدية في قانون البلدية 24/67^(*)، أو المؤسسات المحلية ذات الطابع الإقتصادي في قانون البلدية 08/90^(**)، التي تساعدها على ضمان مداخيل مالية محلية مستقلة.

جدول رقم (08)

يوضح تطور عدد البلديات المدانة ومبلغ الديون خلال الفترة بين 1990-1996

السنوات	عدد البلديات المدانة	مبلغ الديون (دج)
1990	164	250.650.670
1991	620	1.963.510.484
1992	660	1.904.343.992
1993	792	3.884.773.900
1994	779	4.900.573.900
1995	929	6.711.002.400
1996	1090	7.000.000.000

المصدر: جمال زيدان، المرجع السابق الذكر، 2014، ص121.

يتضح من خلال الجدول، أن عدد البلديات التي تعاني ثقل الديون يتزايد بشكل كبير كل سنة، ففي سنة 1990 أحصيت 164 بلدية مدانة، بينما في سنة 1996 أحصيت 1090 بلدية، أي خلال خمس سنوات (05) تضاعف عدد البلديات المدانة ليصل إلى 926 بلدية، هذا ما جعل مبالغ الديون ترتفع أيضا بصفة طردية كنتيجة لتزايد عجز ميزانيات البلديات.

2- فشل المخططات التنموية:

لقد بادرت السلطات الحاكمة بعد الإستقلال، في رسم السياسات التنموية على أمل التقليل من التخلف والفقر، حيث ظهرت عدة مخططات تنموية بدأ بالمخطط الثلاثي الأول (1967-1969)، المخطط الرباعي الأول (1970-1973)، المخطط الرباعي الثاني (1974-1977)، المخطط الخماسي الأول (1980-1984) والمخطط الخماسي الثاني (1985-1989)، كل هذه الإصلاحات التي برمجتها مخططات التنمية بالجزائر

* - **المصالح العمومية البلدية:** تتنوع المصالح العمومية التي تنشئها البلدية بين مصالح عمومية ذات صبغة إدارية وبين مصالح عمومية ذات صبغة إقتصادية، حيث تؤسس الأولى بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي والتي تصادق عليها قانونا السلطة العليا، أما الثانية فتؤسس بموجب مقررات من المجلس نفسه ثم تصادق عليه أيضا السلطة العليا، وتفيد نفقات ومداخيل المصالح العمومية ذات الصبغة الإدارية في ميزانية البلدية، (المواد من 200 إلى 206)

- **المقاولات البلدية:** إن المقاولات البلدية هي وحدات إقتصادية يحدثها المجلس الشعبي البلدي لتحقيق مخططة الخاص بالتنمية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلالية المالي، (المواد من 207 إلى 211)

** - **المؤسسات العمومية ذات الطابع الإقتصادي،** المادة (136، و137) من القانون يمكن البلدية أن تنشأ مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها، وتكون هذه المؤسسات العمومية ذات طابع إداري، أو صناعي، أو تجاري.

لم تستطع القضاء على ظاهرة التفاوت الجهوي، حيث تم توطين معظم المناطق الصناعية المنجزة على مساحات زراعية، مما إعتبر مشكلا خطيرا لا زالت معالمه بادية إلى اليوم.¹

3- فشل برامج دعم الإنعاش الإقتصادي، والبرامج التكميلية:

أ- برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي: يمتد برنامج الإنعاش على فترة تنطلق من سنة 2001 إلى سنة 2004، ويتمحور حول الأنشطة المخصصة لدعم المؤسسات والأنشطة الزراعية المنتجة وغيرها وإلى تعزيز المرافق العمومية في ميدان الري والنقل والمنشآت القاعدية وتحسين ظروف المعيشة والتنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية، وستجد هذه الأعمال دعما في جملة من التدابير الخاصة بإصلاح الهيئات ودعم المؤسسات.²

ويتضمن هذا البرنامج غلafa ماليا يقدر بـ 525 مليار دج يتوزع حسب المقومات التالية:

جدول رقم (09)

عرض مقومات برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي (2001-2004)

طبيعة الأعمال	رخص البرنامج بمليار دج	مجموع رخص البرنامج (%)
دعم الإصلاح	45.0	8.6
الدعم المباشر للفلاحة والصيد البحري	65.4	12.4
التنمية المحلية	114.0	21.7
الأشغال الكبرى	210.4	40.1
الموارد البشرية	90.4	17.2
المجموع	525.0	100

من خلال الجدول نلاحظ أن المبالغ المالية المخصصة لرخص البرامج الخاصة بالتنمية المحلية ترتب في المرتبة الثانية من حيث أهمية برنامج دعم الإنعاش، حيث تقدر بنسبة تساوي 21.7%، بعد الأشغال الكبرى.

ولا شك أن الأثر الإقتصادي لبرنامج الإصلاح يتباين من مؤشر إلى آخر، إلا انه ورغم الإيجابيات التي تحققت نتيجة تنفيذ برنامج الإصلاح الإقتصادي، لا يزال الاقتصاد الجزائري يعاني من بعض السلبيات التي تحول دون الحد من مظاهر الاختلالات المختلفة.³

¹- جمال زيدان، المرجع السابق الذكر، ص من 154 إلى 157.

²- ناجية صالح، فتحة مخناش، اثر برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي، والبرنامج التكميلي لدعم النمو وبرنامج التنمية الخماسي، على النمو الإقتصادي (2001-2014) نحو تحديات وأفاق النمو الإقتصادي الفعلي والمستدام، مخبر الشراكة الاستثمار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الفضاء الأورومغاربي، جامعة سطيف1، يوم 12/11 مارس 2013، ص05.

³- المرجع السابق الذكر، ص 08.

ب- البرنامج التكميلي لدعم النمو:

امتد هذا البرنامج من 2005 إلى غاية 2009، حيث جاء ليكمل برنامج الانعاش الإقتصادي، يشمل هذا البرنامج الضخم في مضمونه خمسة محاور رئيسية كبرى.

- تحسين ظروف معيشة السكان.

- تطوير المنشآت الأساسية.

- دعم التنمية الإقتصادية.

- تطوير الخدمة العمومية.

- تطوير تكنولوجيا الاتصال.¹

ما يمكن قوله في نهاية هذا المبحث أن قانوني البلدية 24/67، و08/90، بالرغم من إختلاف ظروف عملهما، إلا أنهما لم يستطيعا تحقيق التنمية المحلية للبلديات، وتركيا مؤشرات تنموية سلبية، دفعت بالسلطات المركزية إلى إعادة إصلاح قانون البلدية مرة أخرى من خلال قانون البلدية الجديد 10/11، وعليه ما هي الإصلاحات الجديدة التي أتى بها هذا القانون؟. (هذا ما سنجيب عليه في الفصل التالي)

وهكذا نكون قد وضعنا القواعد الأساسية لنقد قانون البلدية 10/11 من الناحية المقارنة من حيث فعالية القوانين، وكذا معرفة الظروف التاريخية للبلديات الجزائرية ومدى تأثيرها بهذه التراكمات.

أما القواعد الأساسية الأخرى لنقد القانون، المتعلقة بالبطاقات الفنية التي تبرز تنوع وخصوصيات البلديات الجزائرية، فإنها هي الأخرى تقوم على اختبار قانون البلدية 10/11 في هذا المجال، بحيث تكشف له عن خصوصيات محلية مرتبطة بمحددات تنموية ينبغي إدراكها، وهي الخصوصيات الديمغرافية والجغرافية التي تميز كل بلدية عن أخرى، وكذا الخصوصيات في مجال الإمكانيات المالية والإقتصادية، وكذا خصوصية البلديات الريفية، وخصوصية البلديات الحضرية، كل هذه الخصوصيات هي محل تحليل وتصنيف في المبحث التالي.

¹- ناجية صالح، فتيحة مخناش، المرجع السابق الذكر، ص 07.

المبحث الثالث: البطاقات الفنية للبلديات في الجزائر.

من أصعب الأعمال التي يقوم بها المسير، إنتقاء المعلومات الصحيحة التي يأخذ على أساسها قراره، ليبنى عليها عمله، فالخطأ كل الخطأ أن يباشر المسير العمل من دون علم بواقع ومعطيات العمل الذي سيباشره أو أن يبادر العمل بمعطيات مغلوبة وغير سليمة، مما يحتم إلزامية توفير المعلومات في شتى الميادين التي يقتحمها المسير، وهو ما يعرف بإنشاء بنك المعلومات.¹

ومن أهم مكونات بنك المعلومات على المستوى المحلي (البلدي)، هي تلك التي لها علاقة مباشرة وغير مباشرة بالتنمية المحلية على مختلف الأصعدة، والتي تعتبر خصوصيات محلية يجب الانتباه إليها أثناء إقتراح القوانين الخاصة بالشأن المحلي وعلى رأسها قانون البلدية، وكل القوانين التي تؤثر فيه.

فالبطاقات الفنية الخاصة بالبلديات الجزائرية، تكشف عن خصوصيات محلية متنوعة بإمكانها أن تكون مقوم تنموي قوي من أجل تحقيق التنمية المحلية.

فالجوانب الجغرافية والديمغرافية لها تأثير كبير في رسم معالم التنمية المحلية للبلديات، وكذلك الشأن بالنسبة للتصنيف البلدي القائم على أساس حضري وريفي، كما أن الأخذ بتصنيف البلديات بحسب الإمكانيات المالية والإقتصادية أمر مهم هو الآخر لخلق التوازن بين البلديات من جهة، وذلك بمساعدة البلديات الفقيرة على الإقلاع التنموي، ومن جهة أخرى ضمان الإستقلالية الإدارية لإطلاق المبادرات المحلية في البلديات الغنية، وعليه يمكن قراءة البطاقات الفنية للبلديات الجزائرية بالمعايير والتصنيفات التالية:

- المطلب الأول: التصنيف الجغرافي والديمغرافي للبلديات الجزائرية
- المطلب الثاني: التصنيف الحضري والريفي للبلديات الجزائرية
- المطلب الثالث: التصنيف الإقتصادي والمالي للبلديات الجزائرية

¹ - جمال الدين مغوفل، التنمية المحلية البلدية والولاية، الجزائر: دار الخلدونية، 2010، ص16.

المطلب الأول: التصنيف الجغرافي والديمغرافي للبلديات الجزائرية

يتحدد هذا التصنيف بالميزات التالية:

أولاً: الخصائص الجغرافية للبلديات الجزائرية

1- جغرافيا الجزائر:

تقدر المساحة الإجمالية للجزائر 2.381.741 كلم²، يبلغ امتدادها الشمالي الجنوبي 1900 كلم، أما امتدادها الشرقي الغربي فيتراوح ما بين 1200 كلم على خط الساحل.¹

كل هذه المساحة مقسمة على خريطة إدارية تتكون من 48 ولاية وعدد من البلديات يقدر بـ 1541 بلدية.

أ- **السطح:** يقسم سطح الجزائر تضاريسياً إلى شمال وجنوب، تمتد المنطقة الشمالية من الأطلس الصحراوي حتى البحر المتوسط، مساحتها تقدر بحوالي 381.741 كلم² أي 16% فقط من مساحة الجزائر، أما الجنوب يمتد من السفوح الجنوبية للأطلس الصحراوي حتى أقصى الجنوب بمساحة تقدر بـ 2 مليون كلم²، أي حوالي 84% من مساحة البلاد.

ب- الأقاليم المناخية:

يمتاز مناخ الجزائر بتنوعه وذلك لاتساع المساحة وإختلاف التضاريس وهو ينقسم إلى ثلاثة أقسام متميزة:

- **مناخ البحر المتوسط:** يشمل الساحل الجزائري طقس معتدل يتميز بفصلين متباينين، ممطر دافئ، وطويل في الشتاء، يزيد معدل المطر عن 1000 ملم إلى أن يصل 2000ملم، وهناك مناخ متوسطي شبه رطب يغطي باقي مناطق التل بمعدل مطري يبلغ 700ملم/سنة، أما صيفه جاف حار.

- **مناخ الإستبس:** فهو مزيج بين المناخ المتوسطي والصحراوي، بارد جاف شتاء حار صيفاً، تتراوح كمية الأمطار بين 300 إلى 400 ملم/سنة.

¹- الهادي قطش، إدريس عبد الرحمان أحمد، أطلس الجزائر والعالم، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2011، ص24.

- **المناخ الصحراوي:** ينحصر في الجنوب الجزائري، إذ يغطي نسبة هامة من البلاد، فأمطاره تقل عن 200 ملم/سنة، طقسه جاف وشديد الحرارة باستثناء منطقة الهقار المتأثرة بالمناخ المداري.¹

ج- الأقاليم النباتية:

- **إقليم المتوسط:** تغطي هذه المنطقة غابات دائمة الخضرة مساحة تقدر بـ 3.8 مليون هكتار، تتنوع بين غابات الصنوبر تقدر مساحتها بـ 700 ألف هكتار، والبلوط بـ 500 ألف هكتار، الفلين 440 ألف هكتار، والأرز 30 ألف هكتار، إضافة إلى أشجار الزيتون والحمضيات بمختلف تشكيلاتها، ويعتبر هذا الإقليم نطاق إنتاج الفواكه في الجزائر.

- **إقليم السهوب:** تنتشر على تخومه أشجار الزيتون، وتظهر فيه تجمعات كثيفة أو مفتوحة من الأعشاب والحشائش والشجيرات القصيرة، مثل الحلفاء نحو 4 مليون هكتار، ويعتبر هذا الإقليم نطاق الحبوب الأول في الجزائر.

- **إقليم الصحراء:** أهم تشكيلات هذا الإقليم واحات النخيل، والدرين (*) والعناب (**).
والطرفة (***) والسنت (***)².

2- الإحصائيات الجغرافية للبلديات:

تحصي الجزائر بلديات متفاوتة من حيث التوزيع الجغرافي، فهي تحصي عددا كبيرا يقع في شمال البلد بخصوصيات وإمكانيات معينة، وعددا آخر معتبر في مناطق الهضاب العليا، وعددا أقل في الجنوب، وشكل هذا التصنيف يكشف الأرقام التالية:

أ- البلديات الشمالية:

البلديات الشمالية في الجزائر لها تقسيمات جغرافية معينة، تمتد على ثلاث مناطق جغرافية، شرقية، ووسطى، وغربية، وبهذا فهي تشكل 60% من بلديات الوطن بتعداد رقمي يساوي 923 بلدية.

¹- الهادي قطش، عبد الرحمان إدريس، المرجع السابق الذكر، ص26.

* **الدرين:** حطام المرعى القديم اليابس.

* **العناب:** شجر شائك من الفصيلة السدرية، له ثمار احمر اللون لذيذ الطعم زيتوني الشكل.

* **الطرفة:** شجر متوسط الطول يعيش على ضفاف الوديان، يستخدم كحطب للنار، وكذلك كغذاء للماشية.

* **السنت:** نوع من الشجر، من أجود أنواع الحطب الذي يستوقد به الناس.

²- الهادي قطش، عبد الرحمان إدريس، المرجع السابق الذكر، ص27.

أما إذا أخذنا هذا التعداد وجزأ بحسب الأقاليم (شرق، وسط، غرب)، نجد عدد البلديات التالية: (أنظر الجدول رقم 10)

- **البلديات الشمالية الشرقية:** تشكل نسبة 22% من مجمل البلديات الشمالية، بعدد من البلديات يساوي 206 بلدية.

- **البلديات الشمالية الوسطى:** تشكل نسبة 48% من مجمل البلديات الشمالية، بعدد من البلديات يساوي 441 بلدية.

- **البلديات الشمالية الغربية:** تشكل نسبة 30% من مجمل البلديات الشمالية، بعدد من البلديات يساوي 276 بلدية.¹

جدول رقم (10)

يبين توزيع البلديات بحسب المناطق الشمالية في الجزائر

	البلديات الشمالية	
	العدد	النسبة
شرق	206	%22
وسط	441	%48
غرب	276	%30
المجموع	923	%60

La Source : Office National Des Statistiques Alger, Septembre 2011, p 150

أما فيما يخص باقي البلديات الأخرى الواقعة في الهضاب العليا فهي تحصي مايلي.

ب- بلديات الهضاب العليا:

تقسم بلديات الهضاب العليا بنفس الطريقة التي قسمت بها البلديات الشمالية، حيث تتكون هي الأخرى من ثلاث مناطق، شرق ووسط وغرب، وهي بذلك جميعا تكون التعداد التالي الذي يوضحه الجدول رقم (11).

¹ - Office National Des Statistiques, **Recensement Générale Des Population Et De L'habitat 2008**, Alger : Collections Statistique N^o 163, Septembre 2011, p 150.

يحتوي الهضاب العليا على 454 بلدية من إجمالي البلديات الجزائرية 1541،
بنسبة مئوية تقدر بـ 30%، والتي تجزأ بدورها على ثلاث مناطق هي:

- **بلديات الهضاب العليا الشرقية:** تشكل هذه البلديات تعداد يساوي 233 بلدية شرقية،
بنسبة مئوية تساوي 51%.

- **بلديات الهضاب العليا الوسطى:** تشكل هذه البلديات تعداد يساوي 107 بلدية وسطى،
بنسبة مئوية تساوي 24%.

- **بلديات الهضاب العليا الغربية:** تشكل هذه البلديات تعداد يساوي 114 بلدية غربية،
بنسبة مئوية تساوي 25%¹.

جدول رقم (11)

يبين توزيع البلديات بحسب المناطق الهضاب العليا في الجزائر

	البلديات الهضاب العليا	
	العدد	النسبة
شرق	233	%51
وسط	107	%24
غرب	114	%25
المجموع	454	%30

La Source : Office National Des Statistiques Alger, Septembre 2011, p 150

ج- البلديات الصحراوية:

تحصي المناطق الصحراوية عدد معين من البلديات يساوي عدد 164 بلدية
صحراوية، بنسبة مئوية إجمالية من التعداد الكلي للبلديات الجزائرية يساوي 10%.

أما عن البلديات الصحراوية ذات المناطق الشرقية فيساوي عددها 51 بلدية
شرقية، بنسبة مئوية تقدر بـ 31%.

وأما في البلديات الصحراوية ذات المناطق الوسطى فيساوي عددها 97 بلدية
شرقية، بنسبة مئوية تقدر بـ 59%.

¹ - Office National Des Statistiques, op- cit, p 150.

أما البلديات الصحراوية ذات المناطق الغربية فيساوي عددها 16 بلدية شرقية،
بنسبة مئوية تقدر بـ 10%¹.

جدول رقم (12)

يبين توزيع البلديات بحسب المناطق الصحراوية في الجزائر

	البلديات الصحراوية	
	العدد	النسبة
شرق	51	31%
وسط	97	59%
غرب	16	10%
المجموع	164	10%
المساحة (كم ²)	2.000.000	84%

La Source : Office National Des Statistiques Alger, Septembre 2011, p 150

ما يلاحظ من الجداول رقم (10، 11، 12) أن تركز البلديات من حيث الموقع الجغرافي المتعلق بالشمال، يشكل النسبة العالية التي تساوي 60% من إجمالي البلديات الأخرى من الوطن، وهذا ما يدل على معطيات أخرى يمكن أن تصاحب هذه الحالة، مثل الكثافة السكانية التي تعني تجمعات حضرية معتبرة، والتي تولد نشاطات معينة تختلف إختلاف كبير عن البلديات التي تقع في الهضاب العليا والجنوب، هذه المميزات تعد خاصة مهمة من خصائص التنمية، حيث إختلاف الوسائل المادية والبشرية، والواجبات والاحتياجات أمر مسلم به، كل هذه المعطيات تولد لامركزية معينة ذات الخصوصيات المحلية.

كما أن الأرقام التي يكشفها الجدول رقم (12) تبين أيضا ذلك الإختلاف الكبير من حيث المساحة الجغرافية للبلديات الصحراوية مقارنة مع نظيرتها من الشمال والهضاب، حيث تشكل البلديات الصحراوية المقدر عددها بـ 164 بلدية مساحة تقدر بـ 2 مليون كم²، أي بنسبة مئوية للبلديات تقدر بـ 10%، في مقابل نسبة مئوية عن مساحتها تقدر بـ 84%، هذه المعطيات هي الأخرى ذات خصوصيات معينة لها ما لها وعليها ما عليها في معادلة التنمية المحلية. (وهو الامر الذي نبينه لاحقا).

¹ - Office National Des Statistiques, op- cit, p 150

أي أن:

- 10% من البلديات الجزائرية فقط تقع وتتربع على مساحة جغرافية تقدر بـ 84%.
- و90% من البلديات الجزائرية، تقع على مساحة جغرافية صغيرة جدا تقدر بـ 16% من مساحة البلد.

ثانيا: الخصائص الديمغرافية للبلديات الجزائرية:

بالنظر إلى الجدول رقم (13) الخاص بتوزيع سكان البلديات عبر الأقاليم الثلاث، الشمال، والهضاب العليا، والجنوب، يتبين لنا ما يلي:

جدول رقم (13)

يبين توزيع سكان البلديات الجزائرية عبر الأقاليم الثلاث

المساحة الجغرافية		عدد السكان			التصنيف الإقليمي للبلديات
النسبة	ب كلم ²	الكثافة في كلم ²	النسبة	النسمة	
1.9%	45000	274	62.7%	23.438.505	البلديات الشمالية
10.7%	300.000	70.6	28%	10.607.975	بلديات الهضاب العليا
87.4%	2.081.000	1.8	9.8%	3.710.182	بلديات الجنوب
100%	2.381.000	14.3	100%	37.756.662	المجموع

المصدر: وزارة المالية، قسم التنمية الجهوية، 2014. (بتصرف).

1- الإحصائيات الديمغرافية للبلديات في الجزائر:

أ- عدد سكان البلديات الشمالية:

يبلغ عدد سكان بلديات الشمال 23.438.505 نسمة، بنسبة مئوية إجمالية تقدر بـ 62.7%، في مساحة جغرافية تقدر بـ 1.9% من إجمالي مساحة الجزائر، التي تقدر بـ 2.381.741 كلم².

ب- عدد سكان بلديات الهضاب العليا:

حيث يبلغ عدد السكان بها 10.607.975 نسمة، بنسبة مئوية تقدر بـ 28%، في مساحة جغرافية تقدر بـ 10.7% من إجمالي مساحة الجزائر.

¹- وزارة المالية، قسم التنمية الجهوية، إحصاء عدد سكان البلديات في الجزائر لسنة 2014.

ج- عدد سكان بلديات الصحراء:

أما عدد سكان بلديات الصحراء فيقدر عددهم حوالي 3.710.182 نسمة، بنسبة مئوية تقدر بـ 9.8%، في مساحة جغرافية تقدر بـ 87.4% من إجمالي مساحة الوطن.

2- الكثافة السكانية في الجزائر:

أ- الكثافة السكانية في الشمال:

تقدر الكثافة السكانية لمجموع مساحة البلديات الشمالية بـ 274 نسمة/كلم²، في مساحة جغرافية تقدر بـ 45000 كلم².

ب- الكثافة السكانية في منطقة الهضاب العليا:

حيث تقدر الكثافة السكانية لمجموع مساحة بلديات الهضاب العليا بـ 70.6 نسمة/كلم²، في مساحة جغرافية تقدر بـ 300.000 كلم².

ج- الكثافة السكانية في بلديات الجنوب:

أما الكثافة السكانية في بلديات الجنوب تقدر بـ 1.8 نسمة/كلم²، في مساحة جغرافية تقدر بـ 2.081.000 كلم².¹

إن معطى الخصوصيات الديمغرافية في البلديات الجزائرية، بما يحتويه من معلومات مهمة عن الكثافة السكانية للبلديات، وتمركز السكان، نسبة التعليم، والصحة، وغيرها من المؤشرات، تساعد المشرع الجزائري في خلق قوانين أساسية للبلديات، يستطيع من خلالها تحديد المتطلبات والاحتياجات التي تعيشها البلديات، من توسيع أو تقليص المجالس المنتخبة (المشاركة)، نوعية الموارد البشرية سواء المنتخبة أو المعينة، وغيرها من المعطيات التي تتناسب هذا المعيار الخاص بالديمغرافيا.

ولم يقتصر تصنيف البلديات الجزائرية على المعيار الديمغرافي والجغرافي فقط، كما سبق الذكر، بل يمكن أن نأخذ المعيار الحضري والريفي أيضا في التصنيف، وهذا ما سنبينه فيما سيأتي.

¹- وزارة المالية، قسم التنمية الجهوية، المرجع السابق الذكر.

المطلب الثاني: تصنيف البلديات بالمعيار الحضري والريفي

إن تصنيف البلديات الجزائرية بهذا المعيار الحضري والريفي، وما يحمله من أهمية كبيرة لتحقيق التنمية المحلية، يقودنا إلى الحديث عن مميزات كل من البلديات الحضرية والريفية في الجزائر، من حيث المتغيرات السوسولوجية التي تفسر السلوكيات البشرية للسكان، وكذا من حيث النشاط المهني الذي يخص كليهما، وأخيرا من حيث التصنيف الإحصائي للبلديات الحضرية و شبه الحضرية، والريفية.

كل هذه المتغيرات تعبر عن خصوصيات معينة سواء في المناطق الحضرية أو الريفية، والتي سنكتشفها فيما يلي:

أولا: البلديات الحضرية في الجزائر:

1- الخصائص الحضرية في الجزائر:

للبلدية الحضرية خصائص معينة تختلف في تكوينها، وسلوكيات أفرادها، وطبيعة نشاطها عن البلديات الريفية، في ما يلي:

أ- التكوين الحضري في الجزائري:

إن التكوين الحضري في الجزائر مر بعدة مراحل تاريخية أفرزت عدة عوامل مؤثرة لعل أبرزها الهجرات الريفية نحو المدن، وبالعودة إلى تاريخ ما قبل 1830 نجد أن النمو الحضري يمثل 5% إلى 6% من إجمالي السكان المقدر عددهم بثلاثة ملايين نسمة، في حين بلغ عدد سكان الريف 95% يحكمهم نظام القبيلة والعشيرة، وفي مرحلة ثانية في فترة الإستعمار الفرنسي، ظهر تضخم نوعا ما في المدن حيث شملت ظهور عدة مدن نذكر منها ما يلي:

- المدن والحواضر (قسنطينة، وهران، الجزائر).
- المدن المتوسطة (مليانة باتنة، بلعباس، البليدة).
- مدن الحماية والإدارة ويطلق عليها أيضا مدن الشمال الصغيرة الزراعية والساحلية (مشربية، تبسة، الجلفة...).
- مدن الجنوب الكبير (الواحات، بسكرة، توقرت...)¹.

¹ - سهام وناسي، النمو الحضري ومشكلة السكن والإسكان دراسة ميدانية لمدينة باتنة، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الإجتماعية والإسلامية، قسم علم الاجتماع، 2009، ص68.

أما المرحلة الثالثة كانت نتيجة الظروف التاريخية السابقة، فبعد الإستقلال مباشرة في 1962 بدأت الهجرة نحو المدن بسبب الفراغ الذي تركه المعمرين أثناء مغادرتهم الجزائر، وازدادت الهجرة ذات الاتجاه الواحد (من الريف إلى المدينة)، مما تسبب في مشاكل عمرانية في وسط وضواحي المدن مثل ظهور الأحياء العشوائية، وأحياء الصفايح، والتوسع العشوائي للمساكن الفوضوية.¹

بالإضافة إلى هذه العوامل التاريخية للتكوين الحضري في الجزائر، ساعدت السياسات التنموية للدولة الجزائرية التي تبنتها القيادة من الإستقلال إلى يومنا هذا في ارتفاع نسبة السكان المقيمين في المناطق الحضرية من خلال المجالين الزراعي والصناعي، ففي المجال الزراعي، فالتسيير الذاتي والثورة الزراعية بدلا من أن تعمل على استقرار سكان الريف دفعت بهم نحو المدن فشكلت هذه السياسات عامل طرد، في مقابل ذلك اتسعت الخريطة الصناعية وذلك بتوفر الكثير من الخدمات والمرافق الضرورية في الحواضر، وهكذا أصبحت هذه الظروف المتمثلة في ارتفاع الدخل الفردي الذي يعمل في الصناعة مقارنة مع الفرد الذي يعمل في الزراعة لذا أدت هذه المفارقة إلى النزوح نحو المراكز الصناعية الحضرية.²

ب- السلوك الحضري الجزائري:

لقد بينت الدراسات في مجال التنمية الحضرية في الجزائر أنه يوجد ارتباطا طرديا بين التنمية والقيم الإجتماعية لدى الأفراد، فسلوك الفرد القاطن بالمناطق الحضرية يختلف بكثير عن الفرد القاطن بالريف، وهو ما تفسره السلوكيات التالية:

- ارتفاع مكانة الزوجة في الأسرة الجزائرية وتقلدها مهام الرجل أحيانا.
- يوجد تحول نظامي لانماط المشاركة الإجتماعية (الانخراط في تنظيمات مشتركة).
- غياب رقابة الوالدين الصارمة.³

¹- سهام وناسي، المرجع السابق الذكر، ص64.

²- رشيد زوزو، الهجرة الريفية في ظل التحولات الإجتماعية الجديدة في الجزائر 1988-2008 (دراسة ميدانية على عينة من المهاجرين إلى مدينة بسكرة)، اطروحة دكتوراه دولة، جامعة منتوري بقسنطينة، كلية العلوم الإجتماعية والعلوم الانسانية، قسم علم الاجتماع والدموغرافيا، 2008، ص209.

³- بلقاسم نوصري، التنمية والتغير في نسق القيم الإجتماعية (دراسة سوسولوجية بأحد المجتمعات المحلية بمدينة سطيف)، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الإجتماعية والعلوم الانسانية، قسم علم الاجتماع، 2011، ص73.

ج- النشاط الإقتصادي الحضري في الجزائر:

إن المسح المعرفي للوطن، منطقة بمنطقة يساعد على اخذ رؤية واضحة لبيئة معينة، تنشأ عليها مدن حسب خصوصيتها، لا يبحث أن تكون هذه المدن ذات صبغة سياحية والأخرى زراعية والثالثة تجارية وهكذا.¹

ولهذا استقرت أغلب سكان الحضر في الجزائر في الولايات الشمالية القريبة من الشاطئ.²

2- إحصائيات البلديات الحضرية في الجزائر:

وبالنظر إلى الجدول رقم (14)، تحصي الجزائر عدد معين من البلديات الحضرية وشبه الحضرية التي يقدر عددها إجمالاً بـ 562 بلدية مصنفة بهذا النوع، بنسبة مئوية تساوي 36%.

وتوزع هذه البلديات على كل مناطق الوطن، فمنها من تقع في الشمال أو الهضاب أو الصحراء، وتشكل بحسب ذلك عدد معين من البلديات التالية:

أ- البلديات الشمالية:

يمثل الشمال أكبر البلديات الحضرية حيث يحمل 384 بلدية تقع في الشمال بنسبة مئوية تساوي 68%.

ب- بلديات الهضاب العليا:

حيث تقدر عددها بـ 120 بلدية، بنسبة مئوية تقدر بـ 21%.

ج- البلديات الصحراوية:

فتمثل العدد القليل من حيث التصنيف الحضري وشبه الحضري، حيث تساوي عدد 58 بلدية حضرية وشبه حضرية، بنسبة تقدر بـ 10%.³

¹ - جمال الدين مغوفل، المرجع السابق الذكر، ص33.

² - رشيد زوزو، المرجع السابق الذكر، ص210.

³ - Ministère De L'agriculture Et Du Développement Rural, **Le Renouveau Agricole Et Rural En Marche**, Revue Et Perspectives, mai 2006, p 205.

ثانيا: البلديات الريفية في الجزائر:

تختلف البلديات الريفية في الجزائر عن نظيرتها الحضرية في كل مناحي الحياة، وهذا ما يكشفه هذا العرض الفني للبلديات الريفية الجزائرية.

1- خصائص الريف الجزائري:

إن ما يميز الريف الجزائري عن باقي المناطق الحضرية، خصائص معينة من حيث تجانس التركيبة السكانية التي تقودها القبيلة والعروش، وما تولده من سلوكيات وقيم، ومن حيث طبيعة النشاطات الموجودة فيه.

أ- دور القبيلة في التنمية الريفية:

تتميز الحياة الاجتماعية في الوسط الريفي بالتعقيد والتركيب، والمجتمع الجزائري لم يشذ عن هذه القاعدة لأنه يتميز بالتنوع في ثقافته، هذه الثقافة شكلت عبر سلسلة من المراحل والمحطات.¹

- التجانس في النسب بين سكان الريف الجزائري:

نظرا لما يمتاز به الريف الجزائري في اعتماد على مبدأ الانتماء إلى عشيرة واحدة أو عرش واحد في اختيار مناطق السكن، وشيوع التزاوج بين الأقرباء لحفظ النسب وتداول الثروة في نفس العائلة وقلة الزواج من الأجنيبات عن ريفهم، كل هذه العوامل تجعل من المجتمع الريفي مجتمعا متوازنا نسبيا مقارنة بالمجتمع الحضري.

- قوة التماسك والشعور الجمعي:

إن أبناء المجتمع الريف الجزائري يسود بينهم نوع من الترابط والتلاحم والتماسك، يتجسد أساسا في التعاون فيما بينهم من أعمالهم اليومية مثل: التويزة، أو تعاون نسوة الريف في غسل الصوف، أو عند الرجال أثناء الحصد والزرع.²

كما يتجسد هذا التماسك أيضا في الترابط الأسري عكس التفكك الأسري والانحلال الذي نشهده في المدن، وهو ما يطلق عليه ابن خلدون بالعصبية التي نجدها في الإنسان الريفي الجزائري، حيث نجده دوما متحزبا ناصرا لأهله وعشيرته.

¹ - رشيد زوزو، المرجع السابق الذكر، ص215.

² - نبيلة خبرارة، تطور النسق الثقافي لسكان الريف الجزائري دراسة ميدانية بريف بلدية مقرة ولاية باتنة، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، قسم علم الاجتماع، 2011، ص88.

ب- المشاكل التنموية في الريف الجزائري:

- الفقر:

لقد بين تقرير أنجزه البنك العالمي للإنشاء والتعمير عام 1997 حول الفقر في الجزائر أن نصف الفقراء الذين تم إحصاؤهم في الجزائر هم من الوسط الريفي، وأن 25% منهم يملكون أراضي ووحدات زراعية صغيرة المساحة غير مسقية، وأن هذه العائلات تستمد دخلها من مصادر متعددة كإقتصاد المنزلي والصناعات التقليدية.¹

ووفقا للتقرير الوطني حول التنمية البشرية والذي أنجز سنة 2000، فقد خرج التقرير بنتائج تؤكد التقرير الأول، لكنه وصف النتائج بالخطيرة، حيث يشير التقرير إلى وجود صعوبات ومشاكل وظروف قاسية يعانيتها سكان الريف منها:

- صعوبة الحصول على العلاج المتخصص

- الولادة في المنزل ودون إسعاف

- سوء التغذية والتي حددت نسبتها في الوسط الريفي بـ 7.8%

- معدل التمدرس ضعيفة جدا حيث تقارب نسبة 65%.²

- وكذلك البطالة الريفية التي تعد معطى حقيقي حتى وإن اختلفت شدته من ولاية لأخرى، لأن فرص التشغيل يتوقف على الفرص التي يوفرها الاقتصاد المحلي والوضعية الجغرافية للمنطقة، وتبين أن نسبة التشغيل الوطنية على مستوى البلديات الريفية تمثل 11% بالنسبة للخدمات، و14% بالنسبة للأشغال العمومية، و21% في الإدارة، 16% أشغال أخرى، 38% في الفلاحة.³

2- الإحصائيات البلديات الريفية في الجزائر:

من خلال الجدول رقم (14) الخاصة بتصنيف البلديات الحضرية والريفية يتضح أن كل بلدية يكون فيها معدل التحضر أقل من 50% من متوسط كثافة المنطقة التي تنتمي إليها البلدية، تعد بلدية ريفية.

¹ - سعيد عبوش، إشكالية الزراعة الجبلية والتنمية المستدامة في المناطق الجبلية (دراسة ميدانية لبلدية عين مران ولاية الشلف)، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم الإجتماعية والانسانية، قسم علم الاجتماع، 2000، ص35.

² - سعيد عبوش، المرجع السابق الذكر، ص36.

³ - رشيد زوزو، المرجع السابق الذكر، ص215.

وعلى هذا الأساس أحصت الجزائر 979 بلدية ريفية من مجمل بلديات الوطن بنسبة مئوية تقدر بـ 63%، منها 954 بلدية ريفية بالكامل، منها 25 تعد بلديات شبة حضرية.¹

أما إذا جزأت هذه البلديات الريفية على المناطق التي سبق الإشارة إليها في كل تصنيف، مناطق الشمال والهضاب العليا والجنوب، فإنها تأخذ التصنيف التالي.

أ- البلديات الشمالية:

تحصي المناطق الشمالية عدد من البلديات يساوي 562 بلدية ريفية، بنسبة تقدر بـ 57%.

ب- بلديات الهضاب العليا:

فهي الأخرى تحصي 287 بلدية ريفية تقع في الهضاب العليا، بنسبة مئوية تقدر بـ 29%.

ج- البلديات الجنوبية الصحراوية:

فتشكل عدد من البلديات الريفية يقدر بـ 130 بلدية، بنسبة مئوية تقدر بـ 13%.

جدول رقم (14)

يبين توزيع البلديات الريفية والحضرية بالجزائر

عدد بلديات الجنوب	عدد بلديات الهضاب العليا	عدد بلديات الشمال	عدد بلديات الوطن	مجموع البلديات
188	407	946	1541	
130	287	562	979	ريفية
58	120	384	562	حضرية
10%	23%	65%	100%	النسبة العامة

المصدر: وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، التجديد الريفي، مجلة، 2006، ص 205.

¹ - Ministère De L'agriculture Et Du Développement Rural, op- cit, p 56.

المطلب الثالث: تصنيف البلديات بمعايير الإمكانيات الاقتصادية والمالية

تتنوع الموارد الاقتصادية للبلديات الجزائرية بتنوع أقاليمها ومواقعها الجغرافي، لذا فمن خلال طبيعة هذه الموارد تتحدد حجم الإمكانيات المالية التي يمكنها أن تدخل في ميزانية هذه البلديات.

أولاً: الموارد الطبيعية:

تتميز المناطق الجزائرية بتنوع كبير كبر الأقاليم الجغرافية، حيث تنفرد المناطق الصحراوية فيها بخصوصيات طبيعية متنوعة (*)، تمتد على مساحات شاسعة بموارد طاقوية هائلة، من طاقات تقليدية، وطاقات متجددة، وإمكانيات أخرى فلاحية متميزة، من أشجار النخيل، وتربية الإبل، بينما تتربع المناطق الشمالية (***) على إمكانيات مختلفة تماماً، كالمواد الأولية المتمثلة في المعادن، والمقومات الفلاحية الكبيرة، القائمة أساساً على الحبوب وأشجار الفواكه والخضر، هذه المرتكزات هي العمود الفقري

* - المناطق الصحراوية: تتشكل الإمكانيات الطبيعية للمناطق الصحراوية الجزائرية أساساً من البترول والغاز، وتتركز أغلب احتياطاتها بصفة متفاوتة في المناطق التالية: حاسي الرمل، حاسي مسعود، إليزي، عين أمناش، القاسي الطويل، حاسي بركين، رهود أولاد جمعة، توات، القاسي، عين صالح، وغيرها من المناطق. أما الموارد الفلاحية المتمثلة في الزراعة وتربية الحيوانات، فتتكون من محاصيل التمور المتنوعة ذات الجودة العالية، تتركز معظم واحات النخيل في الصحراء الشمالية الشرقية، وتقدر بـ 18.7 مليون نخلة، تتوزع على 17 ولاية بمساحة إجمالية تقدر 170.000 هكتار، أنتج 6.5 مليون قنطار، بأنواعها المختلفة. أهمها دقلة نور التي تمثل 49% من إنتاج التمور، و الدقلة البيضاء التي تأتي في المرتبة الثانية بنسبة 30.2% من مجموع الانتاج كما تحتل ولاية بسكرة المرتبة الأولى في إنتاج دقلة نور.

** - المناطق الشمالية: نشاط التعدين في الجزائر متنوع جداً، فهناك أكثر من 30 معدن المستخدمة في مختلف الحاجيات البشرية من بينها: الحديد، الملح، الزنك، الرصاص، الباريت، الرخام، الذهب والمعادن الثمينة كالأملاش، والأحجار الكريمة والمعادن النادرة، الحديد يتواجد في كل من منجمي الوزنة وبوخضرة، خانقات الموحد، تمزيرت، بني صاف، أما معدن الباريت فيحتوي على احتياط يساوي 40.000 طن والذي يستخرج من منجمي عين ميمون بخنشلة وبوقايد بتيسمسيلت، وأما الرصاص والزنك فهما يستخرجان من مناجم الشمال أهمها منجم سيدي كمبر في سكيكدة وعين بربار قرب عنابة، ومنجم العابد القريب من الحدود المغربية ووادي زندر بتلمسان وكذلك منجم الونشريس جنوب الشلف وجبل قسطر بالعلمة ومنجم خرزة يوسف بسطيف، البنتونيت يستخرج من منجمي قريبيان من مغنية ومستغانم، والجزائر لديها كمية كبيرة من الملح لكثرة البحيرات والشطوط المالحة وقدر بمليار طن، وأما الفوسفات فهو يتركز بمنجمي جبل العنق والكويف وهو يقدر في الأول بمليار طن وسماكة احتياطه ما بين 5 و30م كما تشمل البلاد احتياطيات كبيرة من الجبس والحجر الجيري والرمال والطين والدلوميت والاسمنت في شمال البلاد.

بالإضافة الى الزراعة حيث تتنوع في هذه البلديات المنتوجات التالية: الحبوب، الخضر الجافة، الأشجار المثمرة، الكروم، الحمضيات، المحاصيل الزراعية الصناعية. الثروة الحيوانية: تقوم تربية المواشي في الجزائر على خمسة أنواع رئيسية هي الأبقار، الأغنام، الماعز، الخيول، الجمال تتصدر تربية الأغنام الانتاج الحيواني بطريقة الرعي الواسع، في الهضاب العليا بصفة خاصة ويبلغ عددها 20 مليون رأس أي 80% من مجموع رؤوس الماشية. أما تربية الأبقار فتسود في المنطقة التالية وخاصة في الإقليم الشرقي منه. ويبقى النقص واضحاً في المنتوجات الحيوانية سواء في مادة الحليب أو اللحوم مما يؤدي إلى الاستيراد رغم دعم الدولة للمنتجين

الذي تسير به عجلة التنمية المحلية، وهي الأساس المكاني والبيئي الذي تبنى عليه المبادرات المحلية.

ثانيا: الإمكانيات المالية للبلديات الجزائرية:

تحصي الجزائر عدد كبير من البلديات الفقيرة، تشترك اغلبها في انها بلديات ريفية، ذات الأقاليم الجغرافية الصحراوية والسهلية الوسطى وكذا البلديات الحدودية، وقد تم إحصاء عدد معين من البلديات الفقيرة في الجنوب، والوسط، والشمال كما يلي:

1- البلديات الصحراوية الفقيرة والغنية:

كما سبق وان رأينا، هذه البلديات لها إمكانيات كبيرة من حيث الثروات الحيوانية والفلاحية والجباية المحلية، وحتى الإمكانيات السياحية، ولكل هذه الموارد خصوصيات مرتبطة بالمنطقة الصحراوية فقط.

ورغم ذلك فقد أحصي 164 بلدية صحراوية تتوزع على تسع (09) ولايات كبيرة، اغلبها بلديات فقيرة، وتعتبر القلة القليلة بلديات غنية، والأرقام التالية تكشف حقيقة هذه البلديات في الجدول رقم (15).

وتعتبر كل بلدية فقيرة تلك التي يقل مواردها المالية عن 17.800.000 دينار جزائري حسب معيار وزارة المالية الجزائرية، اما التي تفوق هذا الرصيد فهي بلديات غنية¹.

أ- البلديات الصحراوية الفقيرة:

• يحصي الجنوب 134 بلدية فقيرة من بين 164 بلدية صحراوية، بنسبة مئوية مقارنة مع البلديات الغنية في الجنوب يقدر بـ 82%.

• ومقارنة مع كل بلديات الوطن التي تعد بلديات فقيرة والتي تقدر بـ 1285 بلدية، فإن نسبتها تقدر بـ 10%.

ب- البلديات الصحراوية الغنية:

• يقدر عدد البلديات التي تعتبر غنية بـ 30 بلدية صحراوية، بنسبة مئوية مقارنة مع البلديات الفقيرة الصحراوية تقدر بـ 18%.

¹- وزارة المالية، قسم التنمية الجهوية، المرجع السابق الذكر.

- أما إذا قورنت مع كل بلديات الوطن الغنية التي تقدر بـ 256 بلدية فانها تشكل نسبة مئوية تقدر بـ 12%¹.

الجدول رقم (15)

يبين إحصاء البلديات الفقيرة والغنية في المناطق الصحراوية

الولايات	عدد الإجمالي للبلديات	عدد البلديات الفقيرة تقل مواردها عن 17.800.000 دج	عدد البلديات الغنية التي تقدر أكثر من 17.800.000 دج
العدد الكلي لبلديات الوطن	1541	1285	256
ادرار	28	26	2
بسكرة	33	29	4
بشار	21	20	1
تمنراست	10	8	2
ورقلة	21	15	6
اليلزي	6	2	4
تندوف	2	1	1
الواد	30	25	5
غرداية	13	8	5
المجموع	164	134	30
البلديات الصحراوية	10%	10%	12%
بلديات الوطن	90%	90%	88%
مقارنة بلديات الصحراوية الغنية والفقيرة		82%	18%

المصدر: وزارة المالية، قسم التنمية الجهوية، 2014. (بتصرف)

ما يلاحظ من هذه الإحصائيات أن نسبة البلديات الفقيرة الصحراوية بالمقارنة مع البلديات الغنية في نفس المنطقة تعتبر مرتفعة جدا حيث تساوي 82% بلديات فقيرة في مقابل 18% بلديات غنية، أما إذا قابلنا هذا الأرقام المئوية مع أرقام من بلديات أخرى شمالية وهضاب عليا تنخفض النسب، حيث تنخفض نسبة البلديات الصحراوية الفقيرة

¹ - وزارة المالية، قسم التنمية الجهوية، المرجع السابق الذكر.

لتصل إلى 10%، بينما إذا قارنا نسبة البلديات الصحراوية الغنية مع نظيرتها في الشمال، نكون أمام 12% بلديات صحراوية في مقابل 88% بلديات في الشمال، وهذا الأمر طبيعي إذا علمنا أن التوزيع السكاني وحتى التقسيم الإداري للبلديات والولايات غير منسجم، حيث تساوي نسبة البلديات الشمالية والهضاب العليا مجتمعة مقارنة مع البلديات الصحراوية، نسبة تقدر بـ 90%، في مقابل 10% بلديات صحراوية.

2- بلديات الهضاب العليا:

هي بلديات بإمكانيات أخرى من حيث الموارد المالية وتحتوى على الإحصائيات التالية التي يكشفها الجدول رقم (16)

حيث يقدر عدد بلديات الهضاب العليا بـ 454 موزعة على أربعة عشر (14) ولاية، بنسبة مئوية تقدر بـ 30%، منها بلديات فقيرة وأخرى غنية نحصيلها في ما يلي:

أ- عدد البلديات الفقيرة التي تقل مواردها المالية عن 17.800.000 دج، والتي تقدر بـ 409 بلدية بنسبة مئوية مقارنة مع البلديات الغنية في الهضاب العليا تقدر بـ 90%.

ب- عدد البلديات الغنية التي يفوق مواردها المالية عن 17.800.000 دج، والتي تقدر بـ 45 بلدية، بنسبة مئوية مقارنة مع البلديات الفقيرة في الهضاب العليا تقدر بـ 10%.

أما إحصائيات بلدية الهضاب العليا مقارنة مع البلديات الكلية للجزائر نجد الأرقام والنسب التالية:

أ- عدد البلديات الفقيرة التي تقل مواردها المالية عن 17.800.000 دج، والتي تقدر بـ 409 بلدية، بنسبة مئوية مقارنة مع 1285 بلدية فقيرة في كل أنحاء الوطن تقدر بـ 32%.

ب- عدد البلديات الغنية التي يفوق مواردها المالية عن 17.800.000 دج، والتي تقدر بـ 45، بنسبة مئوية مقارنة مع 256 بلدية غنية في كل أنحاء الوطن تقدر بـ 17%¹.

¹- وزارة المالية، قسم التنمية الجهوية، المرجع السابق الذكر.

الجدول رقم (16)

يبين إحصاء البلديات الفقير والغنية في مناطق الهضاب العليا

عدد البلديات الغنية التي تقدر أكثر من 17.800.000 دج	عدد البلديات الفقيرة تقل مواردها عن 17.800.000 دج	عدد الإجمالي للبلديات	الولايات	عدد البلديات الغنية التي تقدر أكثر من 17.800.000 دج	عدد البلديات الفقيرة تقل مواردها عن 17.800.000 دج	عدد الإجمالي للبلديات	الولايات
256	1285	1541	العدد الكلي لبلديات الوطن	256	1285	1541	العدد الكلي لبلديات الوطن
1	21	22	البيض	3	21	24	لغواط
2	32	34	برج بوعريرج	5	24	29	ام البواقي
1	21	22	تسمسيلات	4	57	61	باتنة
2	19	21	خنشلة	4	24	28	تبسة
2	10	12	النعامة	4	38	42	تيارت
45	409	454	المجموع	4	32	36	الجلفة
%17	%32	%30	بلديات الهضاب	6	54	60	سطيف
%83	%68	%70	بلديات الوطن	1	15	16	سعيدة
%10	%90	مقارنة بلديات الهضاب الغنية والفقيرة		6	41	47	المسيلة

المصدر: وزارة المالية، قسم التنمية الجهوية، 2014. (بتصرف)

3- إحصاء البلديات الشمالية:

هي بلديات تقع في الشمال الجزائري يقدر عددها 923 بلدية بنسبة مئوية كبيرة عن كل الأقاليم الأخرى تقدر بـ 60%.

وتحصي عددا كبيرا من البلديات الغنية ذات الإمكانيات الإقتصادية والمالية القوية، مقارنة مع البلديات الواقعة في الأقاليم الأخرى مثل الهضاب العليا والجنوب، وعددا آخر من البلديات الفقيرة ذات الإمكانيات الضعيفة. (أنظر الجدول (17))

يقدر عدد البلديات الفقيرة مقارنة مع البلديات الغنية في الشمال الجزائري بـ 742 بلدية فقيرة بنسبة مئوية تقدر بحوالي 80%، في مقابل 181 بلدية غنية بنسبة مئوية تقدر بحوالي 20%.

أما إذا قورنت هذه الأرقام مع إحصائيات كل مناطق الوطن، من شمال وهضاب عليا، وصحراء، نسجل الأرقام التالية:

أ- **البلديات الشمالية الغنية:** يقدر عدد البلديات الغنية في الشمال 181 بلدية من إجمالي 256 بلدية غنية في كامل تراب الوطن، بنسبة مئوية تساوي 71%، في مقابل 29%.

ب- **البلديات الشمالية الفقيرة:** تحصي بلديات الشمال عدد يساوي 742 بلدية فقيرة من إجمالي 1285 بلدية فقيرة في كل التراب الجزائري، أي بنسبة مئوية تقدر بحوالي 58% في مقابل 42% من إجمالي البلديات الفقيرة.

أما إذا أردنا أن نحصي البلديات الساحلية على حدى لما تتميز به من خصائص طبيعية مشتركة، لنضعها في تصنيف معين خاص، فإننا نحصي البلديات التالية:

يقع في الساحل الجزائري المطل على البحر الأبيض المتوسط، أهم البلديات الأكثر تمركزا بالسكان والأنشطة، وكذا الأهم مكانة من حيث الإعتبرات والمقاييس الإستراتيجية المتعددة، منها تلك التي تقع في العاصمة، أي ولاية الجزائر، ومنها من تقع في عاصمة الشرق وأهم أكبر الولايات الجزائرية، وهي ولاية عنابة، والتي تناظرها في الغرب ولاية أخرى، هي ولاية وهران، والتي تعد عاصمة الغرب، أما باقي الولايات كلها ذات شأن مهم على الصعيد الإقتصادي والسياحي والتجاري.

من خلال الخريطة الجغرافية الجزائرية يتبين أنه يقع على الساحل الجزائري أربعة عشر (14) ولاية تقسم إلى 512 بلدية بنسبة تقدر بـ 33.2 % مقارنة مع العدد الإجمالي للبلديات الجزائرية، ويقدر عدد البلديات الفقيرة التي لا تتجاوز مواردها 17.800.000 دج بـ 386 بنسبة تقدر بـ 75.30 %، أما البلديات التي تتجاوز مواردها المالية 17.800.000 دج، والتي تعتبر غنية نوعا ما تقدر بـ 126 بنسبة تقدر بـ 24.6%¹.

¹- وزارة المالية، قسم التنمية الجهوية، المرجع السابق الذكر.

الجدول رقم (17)
يبين الإمكانيات المالية للبلديات الشمالية في الجزائر

عدد البلديات الغنية التي تقدر أكثر من 17.800.000 دج	عدد البلديات الفقيرة نقل مواردها عن 17.800.000 دج	عدد الإجمالي للبلديات	الولايات	عدد البلديات الغنية التي تقدر أكثر من 17.800.000 دج	عدد البلديات الفقيرة نقل مواردها عن 17.800.000 دج	عدد الإجمالي للبلديات	الولايات
256	1285	1541	العدد الكلي لبلديات الوطن	256	1285	1541	العدد الكلي لبلديات الوطن
4	28	32	مستغانم	7	28	35	شلف
5	42	47	معسكر	5	47	52	بجاية
3	13	26	وهران	15	10	25	البليدة
8	24	32	بومرداس	4	41	45	البويرة
4	20	24	الطارف	7	46	53	تلمسان
3	23	26	سوق هراس	5	62	67	تيزي وزو
6	22	28	تبيازة	48	9	57	الجزائر
7	25	32	ميلة	4	24	28	جيجل
5	31	36	عين الدفلة	6	32	38	سكيكدة
4	24	28	عين تموشنت	1	51	52	سيدي بلعباس
3	35	38	غليزان	5	7	12	عنابة
181	742	923	المجموع	1	33	34	قالمة
%71	%58	%60	البلديات الشمالية	6	6	12	قسنطينة
%29	%42	%40	بلديات الوطن	5	59	64	المدينة
%20	%80	مقارنة البلديات الشمالية الغنية والفقيرة					

المصدر: وزارة المالية، قسم التنمية الجهوية، 2014. (بتصرف)

وبقراءة سريعة لكل الجداول الخاصة بالبلديات الفقيرة والغنية في كل مناطق الوطن تلك التي تقع في الشمال، أو في الهضاب العليا، أو تلك الواقعة جنوبا في الصحراء، فإن الميزة المشتركة فيها هي ارتفاع نسبة البلديات الفقيرة، حيث نجد إجمالي البلديات الفقيرة في الجزائر تقدر بـ 1285 بلدية فقيرة من إجمالي 1541 بلدية، بنسبة مئوية تقدر بـ 88%. في مقابل 256 بلدية فقيرة، بنسبة مئوية تقدر بـ 12%، وهذه المؤشرات تدل على أن هناك خلل ما في تسيير التنمية المحلية.

لكن الواقع يبين أن هذه البلديات الفقيرة والغنية هي في مستوى واحد من التنمية، بالرغم من تفاوت الإمكانيات الطبيعية والمالية، وأحيانا بلديات واعدة في الاستثمار لمكانتها الإستراتيجية، تبقى رهينة الفقر والتخلف، نظرا لعدم أخذ كل هذه الإمكانيات والخصوصيات بعين الاعتبار في التسيير، وكذا عدم إستقلالية قرارات هذه البلديات مما يجعل المبادرات غائبة تماما في الشأن المحلي.

ولقد أجريت دراسة مقارنة بين بلديتين جزائريتين في العاصمة، الأولى بلدية غنية وهي بلدية واد السمار، والثانية مصنفة مع البلديات المتوسطة الغنى وهي بلدية بوروية فكانت النتائج التالية:

- ميزانية بلدية واد السمار في سنة 2011 تقدر بـ 2.504.609.076 دج.¹

- ميزانية بلدية بوروية في سنة 2011 تقدر بـ 247.069.062 دج.²

ولعل أهم نتيجة توصلت إليها الدراسة هي أن بلديتي وادي السّمار وبلدية بوروية وإن اختلفتا في حجم الموارد المالية بين بلدية غنية وبلدية فقيرة نسبيا، إلا أنهما تتشابهان في ضعف وتيرة التنمية المحلية المقتصرة فقط على التهيئة الحضرية وترميم الأرصفة.³

¹ - أسيا حمور، المرجع السابق الذكر، ص216.

² - المرجع السابق الذكر، ص223.

³ - المرجع السابق الذكر، ص257.

خلاصة واستنتاجات:

لقد تم إستعراض في هذا الفصل جملة من المعلومات عن الخصائص الفنية للبلديات الجزائرية من خلال الماضي والحاضر، حيث تم التطرق في المبحث الأول إلى الوضع القانوني للبلديات الجزائرية منذ الفترة العثمانية إلى غاية الاستعمار الفرنسي في الفترة الممتدة من 1516 إلى 1962، وبعد الإستقلال تواصلت التطورات التاريخية للبلديات الجزائرية، ففي المبحث الثاني تم إبراز التطورات القانونية للبلديات من خلال استعراض قانوني 24/67، 08/90، أما في المبحث الثالث تم التطرق إلى جوانب أخرى من البطاقات الفنية التي لها علاقة بالواقع المحلي للبلديات من حيث الخصوصيات الجغرافية والديمغرافية، والإقتصادية والمالية، والحضرية والريفية، وعلية تم استخلاص واستنتاج النقاط التالية:

أنه مر على الوحدات المحلية الجزائرية عبر التطورات التاريخية، العديد من الفواعل والكيانات، أثرت على مهامها وأهدافها.

ففي الفترة العثمانية تم تقسيم الجزائر إلى وحدات محلية تدعى البايليك يرأسها الباي الذي كان يعتبر بمثابة الوالي بالنسبة للولاية في الوقت الحالي، وقسم هذا البايليك إلى ثلاثة وحدات، البلدة والأوطان والمنطقة، وسجلت هذه الفترة أول تنظيم إداري للوحدات المحلية في الجزائر، كان مهامها وأهدافها الرئيسية، تتمثل في إخضاع الأهلي من القبائل والعشائر، جمع الضرائب، بناء نظام وأسلوب إداري هرمي مركزي يسيّر من العاصمة.

وتغيّر الوضع الإداري للوحدات المحلية أثناء فترة الاستعمار الفرنسي عما كان عليه، وإتسم هذا الكيان بالطابع الإستعماري الإستيطاني، جعله يكرس أساليب تنظيمية عنصرية تمكنه من سيطرته على هذه الوحدات المحلية لمدة طويلة جدا، هذا ما جعله يميز بين ثلاثة أنواع من البلديات في الجزائر، البلديات الأهلية، والبلديات المختلطة، والبلديات الكاملة الصلاحيات.

ولقي هذا الوضع رفضا عنيفا وردود أفعال قوية من الأهالي أدت إلى ظهور عدة تنظيمات إدارية محلية، لعل أبرزها التنظيم المحلي الذي قام به الأمير عبد القادر الجزائري أثناء المقاومات الشعبية التي توجت بتأسيس ملامح الدولة الجزائرية المعاصرة، واستمر التنظيم الإداري المحلي فيما بعد في الثورة التحريرية، وتعزز هذا التنظيم أثناء انعقاد مؤتمر الصومام.

وبعد هذه التطورات التاريخية والمهام المنوطة بالبلديات الجزائرية في تلك الفترات، ظهرت مراحل أخرى لسيرورة البلديات الجزائرية بعد الإستقلال، من خلال ميلاد أول قانون بلدي رقم 24/67، الذي جاء في ظروف معينة اتسمت بعدة صعوبات

ومشاكل نظرا لمخلفات الاستعمار الفرنسي، الذي ترك كل هذه المؤسسات لشعب عانى من الجهل والامية، وكان الرهان الأساسي في تلك الفترة هو بناء ما يمكن بناؤه.

وتميزت هذه الفترة بتأثر البلدية بايديولوجية النظام السياسي المبني على الاشتراكية والتخطيط المركزي، الذي يسيّر محليا بمجالس محلية منتخبة في إطار الحزب الواحد.

غير أن الإخفاق الكبير الذي أصاب النهج الاشتراكي خارجيا وداخليا، جعل المشرع الجزائري يغيّر فلسفة الدولة، وتبني نظام اقتصاد السوق والتعددية الحزبية، كل هذه التداعيات أفرزت قانون بلدي جديد تحت رقم 08/90، يتسم بالمشاركة التمثيلية، تتنافس على مقاعده عدة أحزاب مختلفة، وتتمتع هيئاته المنتخبة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وعلى الرغم من النصوص القانونية الثرية التي كرسها المشرع الجزائري في هذا القانون، إلا أن الممارسة الميدانية، والواقع التنموي للبلديات، بين مرة أخرى فشل الأساليب الإدارية القديمة في تسيير البلديات الجزائرية، مما اضطر إلى تبني إصلاحات محلية جديدة توجت بقانون البلدية 10/11.

وللخروج من هذا المأزق والفشل التنموي على المشرع الجزائري الانتباه إلى واقع البلديات التي تكشفها البطاقات الفنية الخاصة بها.

وعليه يمكن للمشرع الجزائري قراءة هذه البطاقات الفنية الخاصة بالبلديات الجزائرية، بتصنيفها وترتيبها من خلال تحديد معايير معينة حسب أهداف التنمية المحلية، وقد إقترحنا في هذا الفصل قراءة لهذه البطاقات بالمعايير والخصوصيات التالية:

- المعيار الجغرافي والديمغرافي لتصنيف البلديات.

- المعيار الاقتصادي والمالي لتصنيف البلديات.

- المعيار الحضري والريفي لتصنيف البلديات.

كل هذه المعطيات عن البلديات الجزائرية سواء تلك المتعلقة بالتطورات التاريخية أو البطاقات الفنية المتعلقة بالخصوصيات المحلية، تعتبر بمثابة القاعدة الأساسية التي تستند عليها الدراسة لنقد قانون البلدية 10/11 في الجزائر الذي سنتطرق إليه في الفصل التالي.

**الفصل الثالث: تقدير قانون البلدية
10/11، وبناء أسس قانونية تتماشى
والخصوصيات المحلية في الجزائر.**

الفصل الثالث: تقدير قانون البلدية 10/11، وبناء أسس قانونية تتماشى والخصوصيات المحلية في الجزائر.

تمهيد:

لقد مر بتاريخ البلدية الجزائرية كما سبق ذكره عدة حقبة ومراحل، بداية من الفترة العثمانية والاستعمار الفرنسي نهاية بالتجارب الثلاث للقوانين البلدية بعد الإستقلال، وأخراً القانون الحالي 10/11، هذا ما يجعله محل نقد بناء نظراً لكونه وليداً لتراكمات تاريخية مهمة جداً، جعلت منه محل مقارنة واستدراك.

إن استعراض قانون البلدية 10/11 بالجزائر للنقد الداخلي والخارجي للنصوص التي تشكله، والقوانين الخفية التي تحركه والتي يخضع لها، كافية بالوقوف على سلبياته وإيجابياته.

فقد تبين أن نصوص قانون البلدية 10/11 الخاصة بتحقيق اللامركزية الإدارية في مجال التمثيل المحلي مضمونة، وذلك من طرف هيئتين محليتين منتخبين هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، وهيئة أخرى مساعدة تنشط إدارة البلدية وهي هيئة الأمين العام، لكل منهما صلاحيات معينة حددها التشريع والتنظيم المعمول به في القانون، غير أن هذه الصلاحيات تزداد توضحاً إما بمركزيتها أو لامركزيتها عندما نستنطق القوانين الأخرى المتعلقة بالجوانب الإجرائية التي يعمل وفقها قانون البلدية.

وللتوضيح أكثر قسمت دراسة هذا الفصل الخاص بتقدير قانون البلدية الحالي إلى ثلاث مباحث، الأول تطرقنا فيه إلى جديد قانون البلدية 10/11 كما هو وارد في النص الأصلي، لكن مع تنظيم معين، أما في المبحث الثاني فقد عرضنا هذا القانون إلى النقد لاستخراج سلبياته وعيوبه، وفي المبحث الأخير قمنا على هذا الأساس بتثمين الإيجابيات وتدعيمها وتحسين نقاط الضعف وتعديلها، هذه المعالجة وصلت إلى مقارنة جديدة تنقل البلديات الجزائرية من اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية القانونية في إطار شكل الدولة البسيطة (الجزائر)، التي تعتمد على توزيع المهام والصلاحيات بحسب الخصوصيات المحلية للبلديات الجزائرية، وعليه يتكون الفصل الثالث مما يلي:

- المبحث الأول: جديد قانون البلدية 10/11.
- المبحث الثاني: سلبيات قانون البلدية 10/11 بالجزائر.
- المبحث الثالث: اللامركزية القانونية كمقاربة جديدة في بعث عملية التنمية المحلية في البلديات الجزائرية.
- خلاصة واستنتاجات.

المبحث الأول: جديد قانون البلدية 10/11

يعتبر قانون البلدية 10/11 باكورة عمل طويل من الإصلاحات المحلية للبلديات في الجزائر، إستند على تجارب قانونية محلية بدأت بقانون البلدية القديم 24/67، بفلسفة تنموية معينة، ثم تغير نمط التفكير التنموي ليتغير معه طريقة تسيير البلديات في قانون البلدية رقم 08/90.

كل هذه التراكمات والتجارب التنموية دعمت المشرع الجزائري في قانون البلدية لأن يشرع قانونا جديد تحت رقم 10/11، كان من المفترض أن يمس جميع آليات التسيير المحلي.

وعلى هذا الأساس قسم هذا المبحث الخاص بجديد قانون البلدية 10/11، إلى ثلاثة مطالب، من منطلق المرتكزات السابقة للدراسة وهي: مدى إستقلالية السلطات المحلية المنتخبة، ومدى إستقلالية السياسات المحلية (الصلاحيات)، وكذا مدى إستقلالية المالية المحلية، ومدى تفعيل المشاركة المحلية، كل ذلك في إطار الخصوصيات المحلية.

وجاء في تعريف هذا القانون الجديد ما يدعم ذلك بشكل عام، حيث ورد فيه ما يلي: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون"¹.

وهو ما سنعالجه تحت هذه المطالب التالية:

- المطالب الأول: السلطة المحلية للمنتخبين البلديين في قانون 10/11.
- المطالب الثاني: السلطة المالية للبلديات في قانون 10/11.
- المطالب الثالث: السياسات المحلية والتعاون بين البلديات في قانون البلدية 10/11.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية، الصادرة في 03 جويلية 2011، العدد 37، المادة 02.

المطلب الأول: السلطة المحلية للمنتخبين البلديين في قانون 10/11.

أولاً: الهيئات المحلية:

تتوفر البلدية على (03) ثلاثة هيئات، هيئة مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهيئة إدارية ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث تمارس هذه الهيئات أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول به¹.

والملاحظ في هذه المادة (15) المحددة للهيئات المحلية في هذا القانون، أنها إعتبرت الأمين العام هيئة ثالثة تحت سلطة رئيس البلدية، بينما في قانون البلدية 08/90 في مادته الثالثة (03)، حدد للبلدية هيئتين، هيئة مداولة هي المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ولقد فصل هذا القانون الجديد في مادته (129) مهام الأمين العام للبلديات، بعد عدة سنوات من المطالبة في تحديد الصلاحيات بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام، درءاً لتداخل السلطات والمهام.

وتتحدد صفات وصلاحيات كل هذه الهيئات بدقة فيما يلي:

1- المجلس الشعبي البلدي:

يعتبر المجلس الشعبي البلدي هيئة مداولة، يتكون من مجموعة من الأعضاء المنتخبين، يتحدد عددهم وفقاً لعدد المقاعد الممنوحة للبلديات، يمارس مهامه في حدود إختصاصاته المحلية، ويأخذ المجلس الشعبي البلدي وفقاً للتشريع والتنظيم البلدي المعمول به التشكيل التالي:

أ- **تشكيل المجلس:** يتشكل المجلس عن طريق الإنتخابات المحلية التي تنظمها الوصاية، والتي تحدد عدد المقاعد بحسب عدد سكان البلديات، ويتم إحتساب النتائج وفقاً لنمط إنتخابي معين، وهو ما سنذكره في ما يلي:

" يتغير عدد أعضاء المجلس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير وضمن الشروط الآتية:

- 13 عضواً في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة،
- 15 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة،
- 19 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة،

¹- قانون البلدية 10/11، المرجع السابق الذكر، المادة 15.

- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.000 و100.000 نسمة،
- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و200.000 نسمة،
- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه.¹

ويجدر التنبيه أن عدد المقاعد لكل بلدية إزداد مقارنة مع قانون البلدية القديم 08/90، الذي كان يتبع في تحديد عدد مقاعد البلديات إلى المادة (97) من قانون الانتخابات 07/97، فمثلا إزداد ستة (06) مقاعد في البلديات التي يقل عدد سكانها 10.000 نسمة، فأصبح يساوي ثلاثة عشرة 13 مقعدا بدلا من سبعة (07) مقاعد، وهكذا بالنسبة لجميع البلديات الأكثر عدد من حيث السكان.

هذا الإجراء هو أمر جيد بالنسبة لمواطني البلديات، فهو من جهة يعزز المشاركة، ومن جهة أخرى يزيد من فاعلية العمل وتحسين الأداء.

كل هذه التشكيلات المكونة من أعضاء البلدية تملأ المقاعد المخصصة لها عن طريق الانتخابات، حيث يمر جل المترشحين بجملة من المراحل المحددة قانونا، وهي:

- شروط الترشح:

يشترط في المترشح إلى المجلس الشعبي البلدي ما يأتي:

- أن يتمتع بالحقوق المدنية والسياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به، ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها،
- أن يكون بالغا ثلاثة وعشرين (23) سنة على الأقل يوم الاقتراع،
- أن يكون ذا جنسية جزائرية،
- أن يثبت الخدمة الوطنية أو إعفاء منها،
- ألا يكون محكوما عليه في الجنايات والجرح، أو سلك سلوكا أثناء الثورة التحريرية مضادا لمصالح الوطن، أو قد أشهر إفلاسه، أو المحجوز والمحجور عليه، ولم يرد إعتباره، وألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به.²

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون عضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، الصادرة في 14 يناير 2012، العدد 01، المادة 79.

² - قانون الانتخابات رقم 01/12، المرجع السابق الذكر، المادة 78.

ويعتبر غير قابلين للإنتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الإختصاص حيث يمارسون أو سبق أن مارسوا فيها وظائفهم:

الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو الأموال البلدية، الأمناء العامون للبلديات.¹

وكما سبق ذكره أن شروط الترشح للمجالس المحلية البلدية هي مرحلة مهمة، إلا أن الأهم يكمن في طريقة حساب الأصوات، أي ما يطلق عليه النمط الإنتخابي، والذي يحدده قانون الإنتخابات، حيث جاء بما يلي.

- طريقة الحساب:

كل قائمة لم تحصل على (7%) على الأقل من الأصوات المعبر عنها، لا تؤخذ في الحساب عند توزيع المقاعد، ويتم توزيع المقاعد بالطريقة التالية:

- الأصوات المعبر عنها = (عدد الأصوات المدلى بها - عدد الأصوات الملغاة)
 - المعامل الانتخابي = (عدد الأصوات المعبر عنها - عدد أصوات القوائم التي لم تحقق نسبة (7%) على (/) عدد المقاعد المخصصة في المجلس البلدي)
- هذه القواعد هي المحددات الرئيسية لحساب الأصوات وتوزيع المقاعد، ولتقريب الفهم نورد المثال التالي:

• مثال:

- إنتخابات مجلس بلدي يبلغ عدد سكانها 250.000 نسمة.
- عدد المسجلين في القواعد الانتخابية 121.536 ناخب.
- عدد المقاعد المطلوب شغلها 09 مقعدا.
- عدد القوائم المترشحة 05.
- عدد الأصوات المدلى بها 22.400.
- عدد الأصوات الملغاة 1400.
- عدد الأصوات التي تحصلت عليها القوائم التي لم تحقق نسبة (7%) هي 1470.

¹- قانون الانتخابات رقم 01/12، المرجع السابق الذكر، المادة 81.

القوائم الحزبية أو الحرة	الأصوات المحصل عليها
القائمة أ	6200
القائمة ب	5350
القائمة ج	5650
القائمة د	2800
القائمة هـ	3000

• **الحساب:**

- الأصوات المعبر عنها = 1400 - 22400 =

21000 =

- المعامل الانتخابي = $9 / (1470 - 21000) =$

2170 =

• **النتائج: قسمة عدد المقاعد / المعدل الانتخابي، ثم حساب الباقي الأقوى**

- القائمة أ تتحصل على (02 مقعدان والباقي 1860، بمعنى + 01) = 03 مقاعد.

- القائمة ب تتحصل على (02 مقعدان والباقي 1010) = 02 مقاعد.

- القائمة ج تتحصل على (01 مقعد والباقي 1480، بمعنى + 01) = 02 مقعدان.

- القائمة د تتحصل على (01 مقعد والباقي 630) = 01 مقعد.

- القائمة هـ تتحصل على (01 مقعد والباقي 830) = 01 مقعد.¹

¹ - عبد الكريم ماروك، المرجع السابق الذكر، ص 49.

هذا، ويلاحظ أن المشرع الجزائري إعتد على النمط الإنتخابي(*)، القائم على التمثيل النسبي وحساب الباقي الأقوى، الذي يمكّن الأحزاب الصغيرة من المشاركة في التمثيل والحكم، من خلال إحتساب باقي الأصوات عندما لا تمكنها الأصوات المحصلة عليها من تجاوز المعدل الإنتخابي، والمثال السابق يوضح ذلك في القائمتين (د)، و(ه).

وبهذه الطريقة نحصل على مجلس شعبي بلدي منتخب شرعياً، يستطيع بدأ مهامه وصلاحيات، وسير أعماله المحددة بإجراءات معينة، هي.

ب- سير المجلس البلدي:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين (02)، يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي تاريخ وجدول أعمال الدورة بالتشاور مع الهيئة التنفيذية، ثم يرسل الإستدعاءات مرفقة بمشروع جدول الأعمال بواسطة ظرف محمول إلى أعضاء المجلس الشعبي البلدي بمقر سكنهم قبل 10 أيام كاملة على الأقل من تاريخ افتتاح الدورة مقابل وصل استلام، ليعقد المجلس دورته بمقر البلدية في مدة لا تتعدى خمسة (05) أيام، وبحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الرئيسيين، ويداول بصفة علنية مفتوحة لكل المواطنين، وبعد الإنتهاء من المداولات تعلق في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور، وتنشر بكل وسيلة إعلامية أخرى خلال الثمانية (08) أيام الموالية لدخولها حيز التنفيذ، كل هذه الإجراءات تتم بضمان من الأمين العام تحت إشراف رئيس البلدية.

أما في الحالات الإستثنائية، يجتمع المجلس في دورات غير عادية كلما إقتضت شؤون البلدية ذلك، بشرط أن يكون بطلب من رئيس المجلس البلدي، أو ثلاثي 3/2 أعضائه، أو من الوالي، وله أن يعقد جلسته في حالة قوة قاهرة في مكان آخر من إقليم البلدية، كما يمكنه أن يجتمع في مكان خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي، أما عن الأيام العشر 10 المحددة في إرسال

* - المنطق السياسي الذي يؤدي إلى اختيار النمط الانتخابي: هناك العديد من الانماط الانتخابية، تتجاوز ستين (60) نمطا إنتخابيا وما بقي منها اثنتا عشر (12)، وتستهمل في وقتنا الحالي ثلاثة (03) أنماط في اغلب بلدان العالم هي:

النمط القائم على الأغلبية: فيه النمط القائم على الدور الواحد التي تأخذ به المجتمعات المنسجمة، والنمط القائم على نظام الدوريتين بحكم أن هذا النمط يلائم المجتمعات غير المنسجمة التي مرت بثورات وعدم استقرار سياسي مثل (إيطاليا وفرنسا)، وميزته أنه يسمح عن التعبير عن كل الاتجاهات السياسية، ويكون الدور الثاني للتحالف مع أحزاب أخرى للبقاء في الإنتخابات.

النمط القائم على التمثيل النسبي: هو نظام يضمن المساواة بين المترشحين يقوم على اللانحة، حيث يحدد عدد الممثلين إلى عدد المواطنين، وتوسع المقاعد على حسب الحصة التي تحصلت عليها الأحزاب السياسية بعد الإنتخابات، ويأخذ هذا النمط عدة طرق في توزيع الأصوات، (توزيع الأصوات بالباقي الأقوى، المعدل الأقوى، حساب هوندت (Hondt عالم رياضيات بلجيكي).

أنماط النظم المختلطة: يشمل هذا النمط الجمع بين الفاعلية الحكومية المرتبطة بنمط الأغلبية وتمثيل الأقلية، استعمل هذا النمط كحل ظرفي في اغلب الأوقات، مثل (إيطاليا 1993، اليابان 1994، ألمانيا، روسيا، المجر، جورجيا).

الإستدعاءات فيمكن أن تخفض في حالة الإستعجال، على ألا يقل عن يوم واحد كامل، وإذا لم يكتمل النصاب بعد الإستدعاء الأول، تعتبر المداولات المتخذة بعد الإستدعاء الثاني بفارق خمسة (05) أيام كاملة على الأقل، صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، وإذا لم يستطع أحد أعضاء المجلس من حضور الجلسة له أن يوكل كتابيا عضوا آخر من المجلس ليصوت نيابة عنه، على أن لا يكون العضو الموكل له التصويت أن يحمل أكثر من وكالة واحدة، ولا تصح إلا مرة واحدة ودورة واحدة، ويمنع أي عضوا بالمجلس حضور الجلسات التي يداول فيها حول موضوع يخصه أو تكون له مصلحة فيه أو زوجته أو أحد أصوله أو فروعها، وتغلق جلسات المجلس في حالة دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، وتلك المتعلقة بالحفاظ على النظام العام.¹

هذا، ويلاحظ أنه لم تختلف إجراءات سير المجلس الشعبي البلدي عن قانون البلدية السابق 08/90، إلا في مدة إنعقاد الدورات العادية لمداولات المجلس الشعبي البلدية، حيث كان مدة الدورات العادية تتم حسب المادة (14) كل ثلاثة (03) أشهر.

وحسنا فعل المشرع الجزائري حينما قلص مدة التداول إلى شهرين، لأن مدة ثلاثة أشهر فترة طويلة جدا للتداول على المشاريع المحلية، كون أنه يوجد بلديات حضرية بحجم مدن كبيرة تتطلب التداول اقل من هذا الوقت بكثير.

كل هذه الإجراءات الخاصة بسير المجالس البلدية، وما ينجر عنها من مداولات، يتم تنفيذها بألية معينة تدعى اللجان، والتي يتم إستحداثها بمداولة، وتتخصص حسب القانون وفقا لمتطلبات التنمية، وعليه فمهام اللجان تتحدد كما يلي.

ج- لجان المجلس الشعبي البلدي:

يُشكل المجلس الشعبي البلدي من أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال إختصاصه، لاسيما تلك المتعلقة بالإقتصاد والمالية والإستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية، الري والفلاحة والصيد البحري، الشؤون الإجتماعية والثقافية والرياضية والشباب، وتحدث اللجان الدائمة بمداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على إقتراح من رئيسه، ويجب أن تضمن تشكيلتها تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي، لتعد نظامها الداخلي وتنتخب رئيسا من بين أعضائها وتعرضه على المجلس للمصادقة، أما فيما يخص عملها فإنها تجتمع بناء على إستدعاء من رئيسها بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي وتوكل أمانة الجلسة إلى موظف من البلدية، وقد يحدث المجلس من بين أعضائه لجنة خاصة بناء على إقتراح الرئيس عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية وتنتهي مهامها بإنهاء المداولة بصفة صريحة، ويمكن

¹- قانون البلدية 10/11، المرجع السابق الذكر، المواد من 16 إلى 30.

لهذه اللجان أن تلجأ إلى الإستشارة، ويحدد عدد اللجان الدائمة وفقا للتعداد السكاني للبلدية كما يلي:

- ثلاث (03) لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل،
 - أربع (04) لجان بالنسبة للبلديات التي تتراوح عدد سكانها بين 20.001 إلى 50.000 نسمة،
 - خمس (05) لجان بالنسبة للبلديات التي تتراوح عدد سكانها بين 50.001 إلى 100.000 نسمة،
 - ست (06) لجان بالنسبة للبلديات التي تفوق عدد سكانها 100.000 نسمة، وهي ما تعكسه المواد التالية من قانون البلدية.¹
- الملاحظ أن هذا القانون الجديد وسع من قائمة اللجان البلدية لتشمل إضافة لجنتين (02)، لتصبح (05) لجان دائمة، بدلا عن ثلاثة لجان دائمة في قانون البلدية 08/90، الذي تبينه المادة (24) منه.

إن توسيع اللجان الدائمة، يحل نوعا ما ذلك الإختلاف والتنوع الذي قد يظهر بين البلديات الكبيرة الحضرية والبلديات الصغيرة الريفية، من حيث النشاطات وخصوصيته، فمثلا اللجنة الخاصة بالري والفلاحة والصيد البحري، هي لجنة متميزة تخص البلديات الريفية وكذا البلديات الساحلية.

إن هؤلاء الأعضاء المكونين للجان البلدية، وغيرهم، لهم وضعية قانونية حددها المشرع الجزائري في قانون البلدية.

د- وضعية المنتخب البلدي: (العضو)

لقد إعتبر المشرع الجزائري عهدة العضو البلدي عهدة مجانية، بحيث وجد له صيغة يستفيد من علاوات وتعويضات ملائمة بمناسبة إنعقاد دورات المجلس، كذلك إعتبر الاستدعاء لأشغال المجلس ودورات التكوين لصالح المنتخب مبررا للغياب فيستفيد المنتخب من أجره ومن كل الحقوق المرتبطة بالمسار المهني طوال كل الفترة المخصصة لعهدته الإنتخابية، ويستثنى من هذا القرار رئيس البلدية ونوابه وكذا الأعضاء المندوبون البلديون وعند الإقتضاء المتصرف الذي يتولى البلدية في حالة حل المجلس الشعبي البلدي.

¹- قانون البلدية 10/11، المرجع السابق الذكر، المواد من 31 إلى 36.

وتزول صفة المنتخب في حالة الوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع للمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي، والذي تغيب أكثر من 03 دورات عادية بدون مبرر وفي هذه الحالات يتم إستخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحد بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي.¹

وهناك أمر مهم أغفل في القوانين البلدية السابقة (24/67، 08/90) في جلب الكفاءات خاصة من المنتخبين المحليين عندما جعل العهدة الإنتخابية مجانية وبعلاوات منخفضة جدا، فالمنتخب المحلي لا يقل أهمية في التسيير من المعين، لذا وجب جلب وتحفيز المنتخبين المحليين برواتب محترمة تجعلهم يمارسون مهامهم ويتفرغون للمبادرات والتنمية، فكيف يمكن للمنتخبين المحليين ممارسة مهامهم بكل قواهم في ظل هذه العلاوات التي يبينها الجدول رقم 18 التالي؟.

الجدول رقم (18)

يبين العلاوات التي يتقاضها المنتخبون المحليون (قانون البلدية 08/90)

صنف البلديات	رئيس المجلس	النواب ومساعدوهم	المندوبون الخاصون
ذات 13 إلى 15 عضوا	15.000 دج	12.000 دج	10.000 دج
ذات 19 إلى 23 عضوا	17.000 دج	15.000 دج	12.000 دج
33	20.000 دج	17.000 دج	15.000 دج
43	25.000 دج	20.000 دج	18.000 دج

La Source : Mouloud Didane, Code Des Collectivités Territoriales, p89.

وحسنا فعل المشرع الجزائري عندما حسن رواتب المنتخبين المحليين البلديين في قانون البلدية 10/11، وذلك بالمرسوم التنفيذي الذي يحدد العلاوات الخاصة بالمنتخبين المحليين في البلديات، وكانت العلاوات على التصنيف التالي.² (الجدول رقم (19)).

جدول رقم (19)

يبين العلاوات التي يتقاضها المنتخبون البلديون في الجزائر (قانون البلدية 10/11):

البلديات	رئيس البلدية	نواب الرئيس	اللجان	المندوبون البلديون
13 عضو	77.000	50.000	40.000	40.000
15 عضو	88.000	60.000	50.000	50.000
19 عضو	99.000	70.000	60.000	60.000
23 عضو	110.000	80.000	70.000	70.000
33 عضو	121.000	90.000	80.000	80.000
43 عضو	132.000	100.000	90.000	90.000

المصدر: مرسوم تنفيذي رقم 91/13، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، المادة 04.

¹ - قانون البلدية 10/11، المرجع السابق الذكر، المواد من 37 إلى 45.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 91/13 المؤرخ في 25 فبراير 2013، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، الجريدة الرسمية الصادرة في 27 فبراير 2013، العدد 12، المادة 04.

إن هذا المنتخب البلدي الذي يحمل هذه الوضعية القانونية والذي يشكل مجموعة أعضاء المجلس الشعبي البلدي لهم صلاحيات حددها القانون تتمثل في ما يلي.

د- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

لم تختلف المهام والصلاحيات التي أوكلها المشرع الجزائري في قانون البلدية 10/11 للمجالس البلدية المنتخبة عن تلك الصلاحيات التي أولاها إياها في قانون البلدية القديم 08/90، غير أنها قلصت من حيث الشكل من سبعة (07) إلى أربعة (04) مهام وصلاحيات، نذكرها فيما يلي:

- التهيئة والتنمية:

يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته، وبيادر بتحفيز كل ما من شأنه بعث عملية التنمية، وكل النشاطات الاقتصادية التي تتماشى مع طاقات البلدية ومخططاتها التنموية، فيعد برنامج السنوي والمتعدد السنوات لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، وهذا تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية.

ويشارك المجلس الشعبي البلدي أيضا في إجراء إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وينفذها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، ويؤخذ برأيه في إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية، ويسهر في هذه الحالة على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، والتربة والموارد المائية.¹

الملاحظ في مهام تهيئة وتنمية البلدية، أن المشرع الجزائري ربط كل المبادرات والنشاطات الاقتصادية، والمخططات التنموية التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي، بضرورة إنسجامها مع المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية.

هذا الإجراء هو المكبل الرئيسي للمبادرات والمعرقل الكبير لبعث عملية التنمية المحلية، حيث كان من المفترض أن يتبع التخطيط الوطني للأقاليم، للتخطيط المحلي الذي يعتبر هو القاعدة الأساسية التي تعتمد عليها السلطة المركزية في جلب البيانات والمعلومات الدقيقة للتخطيط.

¹- قانون البلدية رقم 10/11، المرجع السابق الذكر، المواد من 107 إلى 112.

- التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:

ففي مجال التعمير تتولى البلدية وبمساهمة المصالح التقنية للدولة التأكد من إحترام تخصيصات الأراضي وقواعد إستعمالها، والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، والسهر على إحترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية، وحماية التراث المعماري من خلال المحافظة على الأملاك العقارية الثقافية والحفاظ على الإنسجام الهندسي للتجمعات السكنية، كما تسهر على حماية الوعاء العقاري الخاص بها، ومنح الأولوية في تخصيصه لبرامج التجهيزات العمومية والإستثمار والإقتصاد، وتسهر أيضا على حماية الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة، كما يقتضي على الدولة أخذ موافقة المجلس الشعبي البلدي في إنشاء أي مشروع على إقليم البلدية يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية، أما فيما يخص الهياكل القاعدية والتجهيز، تبادر البلدية بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيز الخاصة بالشبكات التابعة لإختصاصاتها وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها، وتهيئة في كل المساحات الموجهة لإحتواء النشاطات الإقتصادية أو التجارية والخدماتية، وفي مجال السكن فإن البلدية توفر كل الشروط التحفيزية للترقية العقارية وتبادر وتساهم في ترقية برامج السكن.¹

- نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الإجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة: تتخذ البلدية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، كافة الإجراءات قصد إنجاز مؤسسات التعليم الإبتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها، وتسيير مطاعمها، وتوفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك.

ويمكن للبلدية في حدود إمكانياتها القيام بإتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية الطفولة الصغرى والرياض، وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري، والتعليم الثقافي والفني، والمساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسليّة التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة.

وتتخذ كامل التدابير التي ترمي إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين بإستغلالها، وتساعد كل عمليات التمهين وإستحداث مناصب الشغل، كما تساهم في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة، أما في ما يخص الحركات الجمعوية فإن البلدية توفر كامل الدعم والتشجيع لترقية هذه الحركات الخاصة في ميادين الشباب والثقافة والنظافة والصحة ومساعدة الفئات المحرومة لاسيما ذوي الإحتياجات الخاصة، وفي هذا الصدد تقوم البلدية في حصر الفئات الإجتماعية المحرومة والهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل

¹ - قانون البلدية رقم 10/11، المرجع السابق الذكر، المواد من 113 إلى 121.

بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الإجتماعية.¹

- النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:

تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على إحترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في المجالات الخاصة بتوزيع المياه الصالحة للشرب، وصرف المياه المستعملة ومعالجتها، جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، ومكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، والحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور، وصيانة طرق البلدية وإشارات المرور التابعة لشبكة طرقها.²

الملاحظ أن صلاحيات المجالس الشعبية البلدية المنتخبة كثيرة ومتعددة، وهي بذلك تلبى جميع إحتياجات ومطالب المواطنين المحليين، إلا أنها موجهة إلى نوعية معينة من البلديات الجزائرية، أي البلديات ذات الطابع الحضري (المدن) التي تتوفر على عائدات مالية ضخمة تمكنها من ممارسة كل هذه الصلاحيات.

ج- نظام المداولات:

يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات ويصادق عليها بأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين عند التصويت وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، ويجب أن تجري وتحرر باللغة العربية وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليميا.³

إن المجلس الشعبي البلدي وما يحتويه من تشكيل ومهام، وآليات عمل مثل اللجان ونظام المداولات، يعتبر الهيئة الأولى للبلديات الجزائرية، تحتاج إلى هيئة أخرى مكملة لعملها تسهر على تنفيذ مداولاتها، وهي هيئة رئيس المجلس الشعبي البلدي، هذه الهيئة تحدد في القانون كما يلي.

2- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية الثانية للبلدية، وتتحدد وضعيته في قانون البلدية الحالي في النقاط التالية.

¹- قانون البلدية 10/11، المرجع السابق الذكر، المادة 12

²- المرجع السابق الذكر، المادة 123.

³- المرجع السابق الذكر، المواد من 52 إلى 55.

أ- كيفية اختياره وانتهاء مهامه:

بعد أن يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال الخمسة عشرة (15) يوما التي تلي إعلان النتائج، يعلن رئيسا للمجلس متصدر القائمة التي حصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن المرشحة أو المرشح الأصغر سنا، ويرسل محضر التنصيب إلى الوالي ويعلن للعموم عن طريق الإلصاق بمقر البلدية والملحقات والمندوبيات البلدية، وينصب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخبي المجلس الشعبي البلدي أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال (15) يوما التي تلي إعلان النتائج الانتخابية، وفي حالة حدوث حالة استثنائية تعيق التنصيب بمقر البلدية، فإن القانون يسمح بأن يكون التنصيب خارج مقر البلدية أو حتى خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس.

والملاحظ في اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية الجديد، أنه استدرك الإشكال الحاصل في حالة عدم تحقيق أي قائمة حزبية الأغلبية في الانتخابات، مقارنة مع اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي في قانون 08/90، والذي نتج عنه أزمة كبيرة في تعيين رؤساء البلديات، حيث سجل في هذه الفترة أكثر من 1000 بلدية في حالة انسداد لهذا السبب.¹

ففي حالة عدم تحقيق أي قائمة حزبية الأغلبية في الانتخابات، تقدم القائمة التي حازت على 35% من عدد مقاعد المجلس الشعبي البلدي مترشحا للرئاسة، وفي حالة عدم حصول أي قائمة فائزة على النسبة المذكورة أعلاه، يمكن لجميع القوائم تقديم مترشح أين يكون الانتخاب سري، ويعلن المترشح الذي حاز الأغلبية المطلقة للأصوات رئيس للمجلس الشعبي البلدي، وفي حالة عدم تحقيق هذه الأغلبية ينظم دور إنتخابي ثان بين المرشحين الذي احتلا المرتبة الأولى والثانية والثالثة خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية، ويعلن المترشح الذي يتحصل على أغلبية الأصوات فائزا، وإذا تساوت أصوات المرشحين يصبح منصب رئاسة المجلس للأصغر سنا.²

ويشرع رئيس البلدية مباشرة بعد تنصيبه بإعداد محضر بينه وبين رئيس البلدية المنتهية عهده خلال ثمانية (08) أيام التي تلي تنصيبه، وترسل نسخة منها إلى الوالي ويخطر المجلس الشعبي البلدي بذلك، أما في حالة تجديد رئيس البلدية عهده فإنه يقدم عرض حال عن وضعية البلدية أمام أعضائها، ثم يُعين رئيس البلدية الجديد قائمة نوابه

¹ - جمال زيدان، المرجع السابق الذكر، ص112.

² - قانون الانتخابات رقم 01/12، المرجع السابق الذكر، المادة 80.

خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي تنصيبه ويعرضها على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليها بأغلبية المطلقة، وله أن يفوض إمضائه لصالحهم في حدود المهام الموكلة إليهم، ويتفرغ رئيس المجلس ونوابه بصفة دائمة لممارسة عهدتهم الانتخابية ويتقاضى ونوابه والمندوبون البلديون منحة مرتبطة بوظائفهم، ويكون عدد النواب بحسب ما هو مقرر بعدد المقاعد في القانون بما يلي:

- نائبان (02) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة عشر (13) إلى خمسة عشر (15) مقاعد،
- ثلاث (03) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من تسعة عشر (19) مقعدا
- أربعة (04) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وعشرين (23) مقعدا
- خمسة (05) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وثلاثين (33) مقعدا.
- ستة (06) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وأربعين (43) مقعدا.¹

هذا، والملاحظ أنه على الرغم من زيادة عدد مقاعد المجلس الشعبي البلدي في قانون الانتخابات الجديد، إلا أن قانون البلدية 10/11 لم يواكب هذا المعطى الهام، ولم يزد عنه في عدد نواب الرئيس، بل إذا قارنا هذا العدد من النواب مع العدد الموجود في قانون البلدية القديم 08/90، نرى أنه قلص في بعض البلديات، مثلا: البلديات المتكونة من ثلاثة وثلاثين مقعد قلص عدد نوابها إلى نائب واحد، فأصبحت بخمسة (05) نواب بدلا من ستة (06) في القانون القديم 08/90، والتي تبينه المادة (50).

فما جدوى توسيع عدد ممثلي المواطنين المحليين في البلديات، دون توسيع الهيئة التنفيذية المتكونة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، ونوابه، والتي تعتبر العنصر الهام في تنفيذ كل مداورات المجلس الشعبي البلدي.

أما في الحالات الاستثنائية، وإذا استحال على الرئيس تعيين مستخلف له في حالة حصول مانع مؤقت في أداء وظائفه، يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعيين أحد نواب الرئيس، وان تعذر ذلك، أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، اما في حالة استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفى، أو المستقيل، أو المتخلي عن المنصب، أو محل مانع قانوني خلال عشرة (10) أيام على الأكثر، بنائب آخر بحسب الطريقة العادية

¹ - قانون البلدية 10/11، المرجع السابق الذكر، المواد من 64 إلى 69.

لتعيين رئيس البلدية، فإذا كانت صيغة استخلاف المنصب استقالة فإنه يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي دعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته، ويثبتها عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي وعند استلامها تصبح سارية المفعول، ويتم إصاقها بمقر البلدية، أما إذا كانت صيغة استخلاف المنصب تخليا فيعد كذلك إذا لم يجتمع رئيس البلدية المستقيل بالمجلس وي طرح استقالته عن طريق مداولة، ويتم إثبات التخلي في أجل عشرة (10) أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله، ويعتبر في حالة تخلي عن المنصب كذلك الغياب غير المبرر لرئيس البلدية لأكثر من شهر ويعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة انقضاء أربعين (40) يوما من الغياب ودون أن يجتمع المجلس يقوم الوالي بجمعه لإثبات الغياب.¹

ب- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

لم تختلف صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا القانون الجديد مقارنة مع قانون البلدية القديم 08/90، حيث بقيت جميع الصفات الثلاثة التي يمارسها، بصفته ممثلا للبلدية، وممثلا للدولة، وباعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي.²

والجدول التالي يلخص جديد قانون البلدية 10/11 في مجال التمثيل الانتخابي القائم على زيادة عدد مقاعد المجالس البلدية المنتخبة وعدد لجانها، وكذا عدد نواب رئيس المجلس الشعبي البلدية التي تشكل الهيئة التنفيذية.

جدول رقم (20)

يبين جديد قانون البلدية 10/11 في مجال التمثيل في المجالس المنتخبة

عدد سكان البلدية بالنسمة	أقل من 10.000	من 10.001 إلى 20.000	من 20.001 إلى 50.000	من 50.001 إلى 100.000	من 100.001 إلى 200.000	التي يساوي أو يفوق 200.001
عدد مقاعد المجلس الشعبية البلدية	13	15	19	23	33	43
عدد اللجان البلدية	03	04	04	05	06	
عدد نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي	02	03	03	04	05	06

¹ - قانون البلدية 10/11، المرجع السابق الذكر، المواد من 70 إلى 75.

² - المرجع السابق الذكر، المواد من 77، إلى 95.

حسننا فعل المشرع الجزائري في قانون البلدية 10/11 عندما وسع من قاعدة التمثيل في المجالس البلدية المنتخبة، وكرس بذلك مبدأ مشاركة المواطنين في الحكم من خلال ممثليهم.

ولم يكتفي المشرع في قانون البلدية الجديد بالمشاركة التمثيلية وإنما فتح الباب واسعا للمشاركة المباشرة وغير المباشرة من خلال عدة أساليب ووسائل.

لقد تضمنت المواد (11، 12، 13، 14) موضوع المشاركة المحلية، فأصبحت البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري.

ولهذا الغرض يتخذ المجلس الشعبي البلدي كامل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول الخيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والإجتماعية والثقافية، وتستعمل في هذا المجال على وجه الخصوص كل الوسائل الإعلامية المتاحة.

ولتحقيق هذه الأهداف المحلية في إطار التسيير الجوّاري، كلف المشرع الجزائري في قانون البلدية في مجال المشاركة المحلية، المجالس المحلية بوضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف عيشهم.¹

وعن آليات المشاركة المحلية التي جاء بها قانون البلدية 10/11، نذكر منها ما يلي:

- في إطار المشاركة يمكن لكل شخص الاطلاع على مداورات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية.²

- يمكن لأي مواطن حضور مداورات المجلس الشعبي البلدي إذا كان معني بالمداولة أو غير معني بها.³

- تستعمل كل الوسائل الإعلامية سواء التقليدية المتمثلة في تعليق المداورات في أماكن الملصقات المخصصة لإعلام الجمهور، وكل وسيلة إعلامية أخرى مثل الإذاعات المحلية وغيرها.⁴

¹ - قانون البلدية 10/11، المرجع السابق الذكر، المواد من 11 إلى 14.

² - المرجع السابق الذكر، المادة 14.

³ - المرجع السابق الذكر، المادة 26.

⁴ - المرجع السابق الذكر، المادة 30.

- وفي إطار صلاحيات البلدية في مجال التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز، كلف المشرع الجزائري في هذا القانون البلدية بتشجيع وتنظيم بصفة خاصة كل جمعية سكان تهدف إلى حماية وصيانة وترميم المباني أو الأحياء.¹

- يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير أو جمعيات مفيدة، أو كل الذين من شأنهم تقديم مساهمات للبلدية بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم.²

3- الأمين العام:

ينشط الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إدارة البلدية، وقد اعتبره قانون البلدية هيئة بلدية مع المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس البلدي وهذا حسب المادة (15) من قانون 10/11 البلدية الجزائري، حيث يتولى عدة مهام تظهر في ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي، وتنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية، وتنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين، وإعداد محضر تسليم المهام بين رئيس البلدية المنتهية ولايته ورئيس البلدية الجديد، ويتلقى الأمين العام التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات.³

أعطى هذا القانون الجديد للأمين العام صفة الهيئة الثالثة للبلدية، وحدد صلاحياته بدقة، وجعله هيئة تقوم بتنشيط إدارة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهكذا فصل بشكل نهائي في تداخل الصلاحيات الذي كان قائم بين الأمين العام ورئيس البلدية في القانون القديم 08/90، الذي لم يرد أي صلاحيات محدد ومعينة للأمين العام في البلديات.

إن كل هذه الهيئات الثلاث للبلديات الجزائرية المتمثلة في المجلس الشعبي البلدي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي، والأمين العام، تعمل معا في إدارة بلدية واحدة حددها قانون البلدية الحالي، وتنظم كما سيأتي.

¹ - قانون البلدية رقم 10/11، المرجع السابق الذكر، المادة 119.

² - المرجع السابق الذكر، المادة 13.

³ - المرجع السابق الذكر، المادة 15.

ثانياً: إدارة البلدية:

للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام، وتتكون من العناصر التالية:

1- تنظيم البلديات:

يتحدد تنظيم هياكل البلديات الجزائرية طبقاً للقانون البلدي، حسب أهمية الجماعة وحجم المهام المسندة إليها لاسيما تلك المتعلقة بالهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين وتنظيم مصلحة الحالة المدنية وسيرها، وحماية العقود والسجلات الخاصة بالبلدية والحفاظ عليها، ومسك بطاقة الناخبين، وإحصاء المواطنين المقيمين بالبلدية حسب شرائح السن في إطار تسيير بطاقة الخدمة الوطنية، والنشاط الاجتماعي والثقافي والرياضي، وتسيير الميزانية والمالية، ومسك سجل جرد الأملاك العقارية البلدية والأملاك المنقولة، وتنظيم المصالح التقنية البلدية وتسييرها، وتنظيم الأرشفة البلدي، والشؤون القانونية والمنازعات.¹

أما فيما يخص مستخدمو المصالح والمؤسسات البلدية غير الخاضعين للقانون الأساسي للوظيفة العمومية فيتم تزويدهم بقانون أساسي خاص، ويستفيدون من التكوين وتحسين المستوى، كما يمكن للبلدية أن تلجأ إلى خبراء ومستشارين عن طريق التعاقد من أجل إنجاز مهام ظرفية وفق للشروط المحدد في التشريع والتنظيم المعمول بهما.²

ولا يقتصر تنظيم إدارة البلدية على مقرها فقط بل قد يتعدى التنظيم إلى إنشاء مندوبيات بلدية تعمل بنفس الطريقة وبنفس الوسائل المادية والبشرية، وهذا ما يوضحه تنظيم المندوبيات والملحقات الإدارية البلدية التالي.

2- المندوبيات والملحقات الإدارية:

يمكن للبلدية أن تحدث مندوبيات بلدية وملحقات بلدية في حدود اختصاصاتها، حيث تحدد عدد المندوبيات بموجب مرسوم، وتنشأ بصفة خاصة لكل البلديات الكبرى ذات الطابع الجغرافي والحضري ومقتضيات المرفق، ينشطها منتخب يدعى المندوب البلدي ويعين بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح رئيس المجلس، ويساعده متصرف يعينه رئيس البلدية بناء على اقتراح الأمين العام للبلدية، ويتصرف المندوب البلدي تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي وبإسمه ويتلقى منه التفويض بإمضاء، وتتولى المندوبية البلدية ضمان مهام المرفق العام وتوفير الوسائل

¹- قانون البلدية 10/11، المرجع السابق الذكر، المادة 126.

²- المرجع السابق الذكر، المواد من 130 إلى 132.

الضرورية للتكفل بها، ويحدد رئيس البلدية بموجب مداولة، المرافق العمومية التي تعهد بها إلى المندوبية البلدية ويوفر الوسائل المادية والبشرية الضرورية لسيرها.

أما عن الملحقات البلدية فإنه يتم استحداثها عندما يكون من الصعب الاتصال بين المقر الرئيسي للبلدية وجزء منها لبعده المسافة أو للضرورة، ويعين لها مندوبا خاصا من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي ويراعي قدرة الإمكان في تعيينه أن يكون من المقيمين في ذلك الجزء المعني من البلدية ويتصرف تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتلقى باسمه تفويضا بامضاء، ويتولى هذا المندوب الخاص وظائف الحالة المدنية في هذا الجزء من البلدية.¹

حسننا فعل المشرع الجزائري في قانون البلدية 10/11 حينما وجد صيغة قانونية لتلافي مشاكل التسيير بالسماح للبلديات الكبيرة الحجم جغرافيا وديمغرافيا بإنشاء مندوبيات وملحقات في إقليم البلدية، هذا ما لم يكن واردا في قانون البلدية القديم 08/90.

إن مسألة إنشاء المندوبيات والملحقات دليل واضح على خصوصيات البلديات الجزائرية، من حيث كبر حجم بعض البلديات من الناحية الجغرافية فقط مثل بلديات الصحراء، وكبر حجم البلديات ديمغرافيا مثل البلديات الحضرية في الشمال.

هذا الصيغة التي تساعد نوعا ما على قضاء بعض الأمور الإدارية في البلديات، إلا أنها تبقى غير كافية في إستيعاب قدرات هذه المناطق واحتياجاتها، لذا وجب على المشرع الجزائري أن ينتقل إلى آليات أخرى في التسيير المحلي، كمقاربة الإنتقال من اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية القانونية في إطار شكل الدولة البسيطة، والتي تقترح الدراسة نموذجا لها في النهاية.

3- المصالح العمومية البلدية:

تحدث البلدية بالإضافة إلى مصالح الإدارة العامة، مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص، بتزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب، وصرف المياه المستعملة، ورمي النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، والعمل على صيانة الطرقات وإشارات المرور، توفير الانارة العمومية، وبناء الأسواق المغطاة والحظائر ومساحات التوقف والمحاشر، وتوفير النقل الجماعي، والتكفل بالمذابح البلدية، والخدمات

¹ - قانون البلدية 10/11، المرجع السابق الذكر، المواد من 133 إلى 138.

الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها، وتهيئة الفضاءات الثقافية التابعة لأملأها، وفضاءات الرياضية والتسلية والمساحات الخضراء.

يكيف عدد وحجم المصالح العمومية حسب إمكانيات ووسائل واحتياجات كل بلدية، ويمكن تسييرها مباشرة في شكل استغلال أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الامتياز أو التفويض، وهو ما سيأتي عرضه في تسيير المصالح العمومية.¹

ثالثا: تسيير المصالح العمومية البلدية:

لم يختلف تسيير المصالح العمومية البلدية كثيرا عن القوانين السابقة، مقارنة مع قانون البلدية القديم 24/67، وتماثل هذا التسيير تماما مع القانون البلدي السابق 08/90، وعليه تم اعتماد طرق التسيير التالية:

- 1- الإستغلال المباشر. (*)
- 2- المؤسسة العمومية. (**)
- 3- الامتياز وتفويض المصالح العمومية. (***)

¹ - قانون البلدية رقم 10/11، المرجع السابق الذكر، المواد 149-150.

* - الاستغلال المباشر:

لقد سمح قانون البلدية بإستغلال المصالح العمومية عن طريق الاستغلال المباشر، حيث تقيد إيرادات ونفقات هذا الاستغلال في ميزانية البلدية، ويتولى تنفيذها أمين خزينة البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العمومية، كما يمكن أن تقرر البلدية منح ميزانية مستقلة لبعض المصالح العمومية المستغلة، مباشرة المواد (151-152).

** - المؤسسة العمومية:

وبهذه الصيغة المسماة بالمؤسسة العمومية، سمح المشرع الجزائري أيضا أن تستغل البلدية مصالحها العمومية، بمؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة لتسييرها، وقد تكون هذه المؤسسات العمومية البلدية ذات طابع إداري، أو ذات طابع صناعي وتجاري، ويتم تحديد قواعد تنظيمها وسيرها عن طريق التنظيم، المواد 153-154.

*** - الامتياز وتفويض المصالح العمومية:

أما الطريقة الثالثة والأخيرة في تسيير المصالح العمومية البلدية، فقد تكون محل امتياز طبقا للتنظيم الساري المفعول، ويخضع الامتياز لدقتر شروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم، كما يمكن تفويض تسيير هذه المصالح عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية.

المطلب الثاني: السلطة المالية للبلدية في قانون 10/11 بالجزائر:

تتمتع البلدية حسب القانون الجديد 10/11 بالذمة المالية المستقلة، وهذا يعني أن لها سلطة مالية على أملاكها ومداخلها المالية.

والمتمتعن في تفاصيل المالية المحلية الوارد في القانون الجديد، يرى أنه لم يأتي بجديد مقارنة مع القانون البلدي القديم 08/90، بالرغم من المشاكل المالية الكبيرة التي كانت تتخبط فيها البلديات، وجاءت تفاصيل المالية المحلية في قانون البلدية 10/11 على النحو التالي:

البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها وتعبئتها، وتتكون هذه الموارد من حصيلة الجباية، مداخل ممتلكاتها، مداخل أملاكها، الإعانات المخصصة، نتاج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها ومختلف الخدمات الأخرى، وكذا ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية والإشهارية الخاصة بها، والقروض والهبات والوصايا.¹

غير أن بعض المداخل مثل الهبات تخضع إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ويتم جردها وإدراجها في الميزانية، وكذلك بالنسبة إلى المداخل الخاصة بإعانات ومخصصات التسيير والتي أدرج لها المشرع الجزائري شروط، عند عدم كفاية مداخل البلدية مقارنة بمهامها وصلاحياتها المحددة قانونا، أو عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية، ونقص قيمة الإيرادات الجبائية في إطار تشجيع الاستثمار كما هو منصوص عليه في قانون المالية والتبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولاسيما الكوارث الطبيعية والنكبات، ومختلف الإعانات الممنوحة للبلديات من الدولة للغرض الذي منحت من أجله، والقروض شرط إنجاز مشاريع منتجة، وتقيد كل هذه الإعتمادات المالية للتجهيز بعنوان مساهمات الدولة أو ميزانية الولاية أو صندوق المشترك للجماعات المحلية، وكل الإعانات الأخرى بتخصيص خاص.²

أولا: ميزانية البلدية:

ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد إدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار، ويتم إعداد الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية، ويتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية حسب نتائج السنة المالية السابقة عن طريق ميزانية إضافية، ويسمى فتح الإعتمادات المصادق عليها على أفراد في حالة الضرورة " إعتمادات مفتوحة مسبقا"

¹- قانون البلدية 10/11، المرجع السابق الذكر، المواد 169 - 170.

²- المرجع السابق الذكر، المواد من 171 إلى 174.

إذ جاءت قبل الميزانية الإضافية، أو "ترخيصاً خاصاً" إذا جاءت بعدها، ويشترط في كلتا الحالتين توفر إيرادات جديدة.

ولميزانية البلدية أحكام قانونية عامة تضبطها وتحدد طريقة التصويت عليها وتحتوي ميزانية البلدية على قسمين:¹

- الإيرادات (قسم التسيير، قسم التجهيز والاستثمار).(*)
- النفقات (قسم التسيير، قسم التجهيز والاستثمار).(**)

ثانياً: المناقصات والصفقات العمومية

1- الصفقات العمومية: يتم إبرام صفقات اللوازم والأشغال أو تقديم الخدمات التي تقوم بها البلدية والمؤسسات العمومية البلدية ذات الطابع الإداري طبقاً للتنظيم الساري المفعول المطبق على الصفقات العمومية، تتأسس لجنة بلدية لهذا الغرض.²

2- المناقصة: تتم المناقصة بناء على دفتر الشروط تصادق عليها اللجنة البلدية للمناقصة التي تتكون من: رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته رئيساً، ومنتخبان اثنان (02) يعينهما المجلس الشعبي البلدي بصفتهما عضوين، والأمين العام للبلدية بصفته عضواً، وممثل مصالح أملاك الدولة والتي تحدد السعر الافتتاحي للصفقة، هذه اللجنة الخاصة بالصفقات تعمل بانسجام لمساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي والسلطة المكلفة بتسيير مؤسسة عمومية بلدية في كل المناقصات.

**** - النفقات:** تحتوي النفقات هي الأخرى على نفس القسمين:

نفقات قسم التسيير: يحتوي قسم التسيير في باب النفقات على ما يلي: أجور وأعباء مستخدمى البلدية، التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية، المساهمات المقررة على الأملاك ومداخل البلدية، نفقات صيانة الأملاك المنقولة والعقارية، نفقات صيانة طرق البلدي، المساهمات البلدية والأقسام المترتبة عليها، الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار، فوائد القروض، أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة، مصاريف تسيير المصالح البلدية، الأعباء السابقة.

نفقات قسم التجهيز والاستثمار: يحتوي قسم التجهيز والاستثمار في باب النفقات على ما يلي: نفقات التجهيز العمومي، نفقات المساهمة في رأس مال بعنوان الاستثمار، تسديد راسمال القروض، نفقات إعادة تهيئة المنشآت البلدية.

*** - الإيرادات:** وكما ورد فيما سبق أن إيرادات الميزانية تحتوي إلى قسمين:

إيرادات قسم التسيير: تتكون إيرادات التسيير مما يلي: ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التشريع والتنظيم، المساهمات ونتائج التسيير الممنوح من الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، رسوم وحقوق ومقابل الخدمات المرخص بها، ناتج ومدخيل أملاك البلدية.

إيرادات قسم التجهيز والاستثمار: يخصص لتغطية هذا القسم ما يلي: الاقتطاع من إيرادات التسيير، ناتج الاستغلال لامتياز المرافق العمومية للبلدية، الفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري، ناتج المساهمات في رأس المال، إعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والولاية، ناتج التمليك، وناتج القروض، الهبات والوصايا المقبولة، كل الإيرادات المؤقتة أو الظرفية.

² - قانون البلدية رقم 10/11، المرجع السابق الذكر، المواد 189-190.

ويحرر محضرا خاصا بكل مناقصة يتضمن بشأنها جميع الملاحظات، ويتم التوقيع عليها من طرف أعضاء اللجنة البلدية للمناقصة وكذلك بالنسبة إلى الصفقات التي تبرمها سلطة مكلفة بتسيير مؤسسة عمومية بلدية حيث يوقع مدير المؤسسة المعينة إلى جانب اللجنة، وفي الأخير يصادق على محضر المناقصة والصفقات العمومية عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي ثم ترسل إلى الوالي.¹

ثالثا: المحاسبة البلدية:

تودع كل الحسابات الخاصة بالبلدية في مقرها، وتكون منجزة عند نهاية السنة المالية كل من النفقات المأمور بدفعها والمعترف بصحتها، وكل الإيرادات التي كانت موضوع إصدار سندات تحصيل، وتقوم الخزينة العمومية بتحصيل جميع إيرادات البلدية وتقدم تسبيقات مالية على الإيرادات الجبائية وذلك من أجل تغطية حاجيات خزينة البلدية.² وتتولى الهيئات المحلية التالية حسابات البلدية كل حسب اختصاصه:

1- رئيس البلدية (الأمْر بصرف): يتصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمرا بالصرف في مختلف الحسابات التالية:

أ- يقدم حسابات السنة المالية السابقة قبل التداول على الميزانية الإضافية للسنة الجارية، ويعد الحوالات ويصدر سندات التحصيل.³

ب- ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أيضا بإعداد جميع جداول الرسوم والتوزيعات الفرعية وكشوف الخدمات الموجهة لأمين خزينة البلدية قصد تحصيلها، وتكون هذه الكشوف نافذة.⁴

ج- ويمكن له عند الحاجة، إنشاء وكالات إيرادات أو وكالات تسبيق على النفقات بمداولة، وينفذ هذه الوكالات وكيل مالي.⁵

هذه المهام الخاصة بالمحاسبة البلدية، يمكن للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة رفض هذا الأخير القيام بإعداد حوالة قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل.⁶

¹- قانون البلدية 10/11، المرجع السابق الذكر، المواد 191 إلى 194.

²- المرجع السابق الذكر، المواد 204 إلى 209.

³- المرجع السابق الذكر، المواد 202 203.

⁴- المرجع السابق الذكر، المادة 207.

⁵- المرجع السابق الذكر، المادة 208.

⁶- المرجع السابق الذكر، المادة 203.

2- أمين الخزينة (المحاسب العمومي): يتولى مهام أمين الخزينة محاسب عمومي معين، حيث يقوم بتحصيل الإيرادات وتصفية نفقات البلدية، وهو مكلف وحده وتحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمورة.¹

3- مجلس المحاسبة: كلف مجلس المحاسبة بمهام تدقيق ومراقبة الحسابات الإدارية، وتطهير حسابات التسيير الخاص بها.²

المطلب الثالث: السياسة المحلية والتعاون بين البلديات في قانون 10/11:

إن مسألة التضامن المالي بين البلديات أمر جيد ومهم وذلك نظرا للتفاوت الرهيب الذي قد يحصل جراء تباين الإمكانيات الطبيعية والجغرافية والإقتصادية والبشرية، وغيرها من الموارد والثروات، الأمر الذي جعل التضامن المالي بين البلديات ضرورة ملحة، وحسنا فعل المشرع حينما خصص آليات عمل مهمة لتوزيع الضرائب من خلال مساهمة البلديات، وحدث صناديق مخصصة لهذا الغرض، كما لم يُهمل مسألة التعاون المشترك بين البلديات فيما يخص المشاريع والاستثمارات الكبرى.

هذه الصيغ وآليات التسيير المحلي بين البلديات هي المترجم الحقيقي لإستقلالية السياسات المحلية في البلديات الجزائرية، وعليه ما مدى تفعيل هذا القانون لهذه الآليات والصيغ؟

أولا: التضامن المالي بين البلديات:

1- الصندوق البلدي للتضامن:

يدفع الصندوق البلدي للتضامن للبلديات ما يأتي:

أ- مخصص مالي سنوي بالمعادلة، موجه لقسم التسيير في ميزانية البلدية لتغطية النفقات الإجبارية كأولوية.

ب- إعانات التجهيز الموجه لقسم التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية.

ج- إعانات توازن للبلديات التي تواجه وضعية مالية صعبة.

¹ - قانون البلدية 10/11، المرجع السابق الذكر، المواد 205-206.

² - المرجع السابق الذكر، المادة 210.

د- إعانات مالية استثنائية للبلديات التي تواجه وضعية مالية غير متوقعة.¹

2- صندوق الجماعات المحلية للضمان:

يخصص هذا الصندوق لتعويض ناقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله من هذه الإيرادات.²

وقد رفع المشرع عن طريق التنظيم نسبة موارد هذا الصندوق ليشكل تضامن حقيقي وفعال في تعويض النقص في إيرادات البلديات الفقيرة، وذلك بتخصيص نسبة مساهمة من طرف الولاية والبلدية بـ 2% من إيراداتها الجبائية لصالح الصندوق الذي عدل في تسميته ليصبح صندوق الضمان للجماعات المحلية.³

ثانيا: التعاون المشترك بين البلديات:

في هذا الصدد سمح المشرع في إطار التعاون المشترك بين البلديات بإشتراك بلديتين متجاورتين أو أكثر، في نفس الولاية أو لعدة ولايات قصد التهيئة أو التنمية المحلية، أو حتى تسيير مرافق عمومية جوارية مشتركة، هذا ما يسمح لكل البلديات بتعاقد وسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة من أجل الاستثمار المحلي لأقاليمها.⁴

كل هذه المزايا والإيجابيات التي تحسب لقانون البلدية 10/11 بالجزائر، فيما يخص توزيع مقاعد الهيئات المحلية المنتخبة بحسب أهمية البلدية من حيث التعداد السكاني، لكي يكون هناك عدالة في المشاركة التمثيلية للبلديات الكبيرة والصغيرة على حد سواء، وكذا إيجابيات إشراك المواطن المحلي بتخصيص وسائل قانونية تفعل الديمقراطية التشاركية، بالإضافة إلى التمثيلية، وكذا كل الإيجابيات الأخرى التي تجعل من بلديات الوطن القائمة تحت الجماعات المحلية والإقليمية، بلديات تتضامن مع بعضها البعض وتتعاون من أجل تحقيق تنمية محلية مشتركة، كلها تبين أن مجال الخصوصيات المحلية المختلفة معمول به ولا بد من توسيعه أكثر ليشمل إطلاق التسيير المحلي الذي يواكب الإمكانيات المحلية الاقتصادية والمالية، والجغرافية والديمغرافية، والحضرية والريفية.

¹- قانون البلدية 10/11، المرجع السابق الذكر، المادة 212.

²- المرجع السابق الذكر، المادة 213.

³- قرار وزاري مشترك المؤرخ في 02 ديسمبر 2014 يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية الصادرة في 03 ديسمبر 2014، العدد 77، المادة 01.

⁴- قانون البلدية 10/11، المرجع السابق الذكر، المادة 215.

وحسننا فعل المشرع الجزائري حينما اختتم مواده القانونية بالإشارة إلى وضع قانون أساسي آخر، يحدد القواعد العامة التي تنظم ولاية الجزائر العاصمة، فقد أشار في المادة 218 من قانون البلدية 10/11 إلى ذلك.

وهذا نظرا لخصوصية ولاية الجزائر العاصمة التي تحتاج لان تواكب تطور العواصم الكبرى في العالم، لذا عمد المشرع الجزائري إلى تنظيم ولاية الجزائر من حيث التقسيم الإداري وكذا من حيث الهيئات المسيرة لها، خلافا لباقي ولايات الوطن، حيث قسمت الولاية إلى 13 دائرة إدارية تحتوي على 58 دائرة حضرية، يسيرها مجموعة من الهيئات¹.

في ختام المبحث الأول الخاص بجديد قانون البلدية 10/11، يمكن القول أن ظاهر هذا القانون كما ورد بصريح العبارات في جل مواده التي تؤكد على اللامركزية الإدارية، ومشاركة المواطنين، وكذا مهام واسعة للمجالس المنتخبة البلدية في عدة مجالات، في التهيئة والتنمية، وفي التعمير والهيكل القاعدية، وفي النشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والثقافية والتسليية والسياحة، وأخيرا في النظافة والصحة والطرفقات، بالإضافة إلى اللامركزية المالية، والتي عبر عنها في القانون بالذمة المالية أو الإستقلال المالي.

غير أن تطبيق هذه المهام والصلاحيات على أرض الواقع، تكشف كثيرا من السلبيات التي تعرقل السير الحسن لتطور البلديات، أهمها:

- مركزية القوانين التي تؤسس لقانون البلدية 10/11. مثل قانون الانتخاب، قانون الاستثمارات، قوانين القطاعات الفلاحية والصناعية، قانون الصفقات العمومية، وغيرها من القوانين الأخرى.

- الرقابة الشديدة التي تمارسها السلطات المركزية بشكل مطلق، الوالي بدلا من القضاء الإداري.

- تعقيد الاجراءات الادارية (التطبيق السيئ للبيروقراطية)، يعرقل كل المشاريع التنموية، مثل اجراءات طلب القروض، اجراءات الرقابة، اجراءات الصفقات، وغيرها من العراقيل، والتي سنراها في المبحث الثاني المتعلق بسلبيات قانون البلدية الحالي.

- إهمال الخصوصيات المحلية في توزيع الوظائف الادارية بين البلديات، التي تكشفها البطاقات الفنية الخاصة بها.

¹ - Mouloud Didane, op- cit, p 142.

المبحث الثاني: سلبيات قانون البلدية 10/11 بالجزائر.

أظهر تطبيق قانون البلدية 10/11 بالجزائر خلال الخمسة (05) سنوات الماضية، عدة سلبيات، تكشفها مختلف المعايير والمؤشرات.

وإنطلاقا من المرتكزات الرئيسية السابقة التي تبنى عليها قوانين التسيير الإداري والتنمية المحلية للبلديات، والمتعلقة بمدى إستقلالية السلطات المحلية البلدية المنتخبة، والسياسات المحلية، والمالية المحلية، والمشاركة، والخصوصيات المحلية، تتضح بشكل جلي المعايير والمؤشرات التي تدل على عيوب كثيرة في هذا القانون (10/11)، والمتمثلة أساسا في أنواع الرقابة والوصاية الشديدة على أعمال وأشخاص الهيئات المحلية البلدية المنتخبة، وعلى المالية المحلية من خلال الضغوط جراء التشريع المركزي للضرائب والإيرادات المحلية والإعانات التي تقدمها السلطات المركزية، وتداخل الصلاحيات بين ما هو محلي وبين ما هو قطاعي مركزي.

إضافة إلى ذلك إرفاق هذه المهام والصلاحيات البلدية اللامركزية بتعقيد آخر يقيد التسيير المحلي ويعرقله، وذلك من خلال الإجراءات الإدارية والبيروقراطية السلبية الكثيرة، والتي تظهر في إجراءات المالية المحلية، خاصة في مراحل إعداد الميزانية، وفي إعداد الصفقات (الوثائق الإدارية، مراحل إعداد الصفقات)، ومختلف المخططات التنموية التي تعرض على إجراءات المصادقة من عدة أطراف مركزية ولا مركزية مما يفقدها الفعالية ويطيل تنفيذها.

وما زاد من سلبيات قانون البلدية 10/11، أنه أهمل بشكل كبير الخصوصيات المحلية في التسيير المحلي، على الرغم من التنوع والإختلاف الذي تبينه البطاقات الفنية للبلديات الجزائرية - السابقة الذكر- من حيث أشكال البلديات التالية: (البلديات الحضرية أو الريفية، الغنية أو الفقيرة، الصحراوية أو الداخلية أو الشمالية).

وتظهر أهم عيوب قانون البلدية 10/11 بالجزائر في المطالب التالية:

المطلب الأول: تقييد وتشديد الرقابة على السلطات المحلية (سلطة المركزية).

المطلب الثاني: تعقيد التسيير المحلي الخاضع للجانب القانوني الإجرائي.

المطلب الثالث: إهمال الخصوصيات في تسيير البلديات.

المطلب الأول: تقييد، وتشديد الرقابة على السلطات المحلية (سلطة المركزية):

لعل من اكبر العيوب الموجه لقانون البلدية الحالي هو غموض تحديد صلاحيات البلدية وإستقلالية سلطتها المحلية، وهذا ما جعل المبادرات الخاصة بخلق الاستثمارات في الجزائر على المستوى المحلي غائبة تماما، بحيث يتخلل هذا القانون مجموعة من القواعد والآليات المعتمدة في الرقابة تكاد تخفي قرارات المنتخب كليا، وهذه العيوب تخلق ضغوطا على السلطات المحلية، فنهاك ما هو مرتبط بالضغوط البنيوية المتمثلة في الخصوصيات المحلية المتعلقة أساسا بالعوامل الجغرافية والديمغرافية والثقافية والإقتصادية، وهناك ما هو مرتبط بالضغوط المالية وآليات توفير المداخل والموارد للجماعات المحلية.

أولا: تقييد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

إن الجهود المبذولة من طرف البلدية وعلى رأسها الهيئة التنفيذية الممثلة برئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يبذل الجهود الكبيرة مع الهيئة التداولية من أجل السير العادي للكثير من المصالح التابعة للبلدية قدر الإمكان، إلا انها لم توفق في الكثير من المجالات لاسيما ما يتعلق بإشراك المواطنين في التسيير، ولا في تقديم الديمقراطية المرجوة، ولا في تجسيد دولة القانون، ولا في تقديم العديد من الخدمات المسطرة في برامجها، هذا ما مس بمصداقيتها، وبالتالي تصدع العلاقة بين المواطن والدولة، خصوصا وأن الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي يمثلان الدولة والمواطن، الشيء الذي أدى إلى سيطرة الصفة التمثيلية للدولة على الصفة التمثيلية للمواطنين، وهو ما تظهره المواد من (77) إلى غاية المادة (95) من قانون البلدية 10/11، هذا بدوره سبب ابتعادا نسبيا للجماعات المحلية عن اللامركزية وعن الأهداف والغايات التي وجدت من أجلها.¹

وفي مقابل تقييد صلاحيات المنتخبين البلديين، فسح المجال للهيئات المعيّنة من السلطات المركزية، خاصة صلاحيات الوالي ورئيس الدائرة، اللذان لهما صلاحيات قوية على المنتخبين المحليين، فهما اللذان ينشطان عملية تحضير المخططات البلدية، ويصادقا على المداولات، فيصادق رئيس الدائرة بتفويض من الوالي المسائل المتعلقة بالميزانيات والحسابات، المناقصات والصفقات وغيرها من الأعمال.²

¹ - محند قاسمي، محاضرات حول الرهانات الجديدة للتنمية الريفية، الجزائر، حلقة دراسة بالمدرسة الوطنية للإدارة، 2006، ص 04.

² - Kamel Demdoum, *op- cit*, p 140.

ثانيا: تشديد الرقابة على المجلس الشعبي البلدي:

أ- الرقابة الإدارية :

تأخذ الرقابة الإدارية في قانون البلدية 10/11 كل الهيئات المحلية بحزم وتشديد، ولذلك قسمت هذه الرقابة الإدارية إلى ثلاث هي، رقابة على الأشخاص ورقابة على الأعمال ورقابة على الهيئات، نذكرها فيما يلي:

- الرقابة على الأشخاص:

أما الرقابة على الأشخاص، فتخضع للوسائل الرقابية التالية: (الإقالة، التوقيف، الإقصاء).

• الإقالة (الاستقالة الحكيمة): تنص المادة 45 من قانون البلدية "يعد مستقبلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة".¹

• التوقيف (تجميد العضوية): "بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لتمكنه من الاستقرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة".²

• الإقصاء (إسقاط العضوية): حيث تنص المادة 44 من قانون البلدية، "يقضى بقوة القانون كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه".³

- الرقابة على الأعمال (التصديق):

إن التصديق على الأعمال يمر عبر عدة مراحل تبدأ بتصديق السلطات المحلية وتنتهي إلى تصديق سلطة الوصاية، فرئيس الدائرة كوصي على البلدية يصادق على قائمة من المداولات تتعلق بميزانيات، صفقات عمومية، تسيير أملاك البلدية، وتسيير مستخدميه، في حين تبقى المداولات الأخرى من اختصاص الوالي.⁴

¹- قانون البلدية 10/11، المرجع السابق الذكر، المادة 45.

²- المرجع السابق الذكر، المادة 43.

³- المرجع السابق الذكر، المادة 44.

⁴- عمر صدوق، المرجع السابق الذكر، ص 12.

وتعني الرقابة على الأعمال أنواع المداولات التي تصادق عليها المجالس المحلية المنتخبة والتي تمر حتما عبر مصادقة السلطات المركزية ليتم إما قبولها أو رفضها، ولهذه الأعمال صيغ أربعة (04) في قانون البلدية 10/11 للمصادقة عليها، هي (المصادقة الضمنية، المصادقة الصريحة، البطلان النسبي، والبطلان المطلق)، وهي كآتي:

• **التصديق الضمني:** وبمنظرة سريعة إلى إجراءات التصديق على نظام المداولات في المادة (55)، قد يقول القائل أن وجود مدة زمنية قصيرة لتنفيذ المداولة لا تتعدى سوى ثمانية (8) أيام، لتسمح لرئيس البلدية من تنفيذها دون تدخل الوالي، إذا فمن الضامن بحدوث هذه المصادقة؟، ماذا يحدث إن رفضت المداولة في هذه الفترة؟.

وما يلاحظ أن البلدية ترجع دوما إلى رئيس الدائرة حتى في أتفه المسائل، وكثيرا ما يرفض رئيس الدائرة المصادقة على المداولات، وكثيرا ما يعاد التداول في مسائل من المفروض أن تكون قد نفذت، وهذا ما يضيع كثيرا من الوقت.¹

• **التصديق الصريح:** إن اللامركزية ليست فقط منح الحق في إتخاذ القرار، وإنما كذلك منح سلطة التقرير والبت في المسائل والقدرة على التنفيذ، وبهذا المنطق يمكن القول أن لامركزية البلدية هي لامركزية موضوعية دون أن تكون لامركزية تنفيذية، وهذا ما يجعل الواقع والقانون يفترقان من جديد، ومن المتناقضات التي يحملها القانون المصادقة الصريحة المتعلقة بالمادة 56 و 57 من القانون الحالي، تؤكد النظرة القائلة بقصور البلدية وعجزها على إتخاذ القرارات الكبرى في مجال التسيير المالي، والذي يعتبر عصب اللامركزية، ومن ثم التنمية المحلية.²

• **البطلان المطلق:** هذا النوع من البطلان المطلق، يكون في حالة ما إن كانت مداولات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، وتلك التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، والتي تكون غير محررة باللغة العربية، حيث يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.³

• **البطلان النسبي:** تصبح مداولات البلدية قابلة للبطلان النسبي، حينما يكون حضور المداولة التي تعالج موضوع تتعارض مصالح البلدية مع مصالح رئيس

¹- عمر صدوق، المرجع السابق الذكر، ص 12.

²- المرجع السابق الذكر، ص 13.

³- قانون البلدية 10/11، المرجع السابق الذكر، المادة 59.

المجلس الشعبي البلدي، أو عضو من المجلس، أو حتى مع مصالح أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، فيقوم الوالي بإثبات المداولة بقرار معلل منه.¹

- الرقابة على الهيئة:

وتكون بإنهاء حياتها انهاءً قانونياً ويتمثل في حلها وتجريد أعضائها من الصفة التي يحملوها، وطبقاً للمادة 46 من قانون البلدية يحل المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية:

- في حالة خرق أحكام الدستور.
- في حالة إلغاء إنتخابات جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام استخلاف العضو بالمرشح الذي يلي مباشرة منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي في اجل لا يتجاوز شهر واحد.
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية بعد إعدار الوالي دون الاستجابة له.
- في حالة إندماج بلديتين أو ضمهما أو تجزئتهما.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

ب- الرقابة المالية:

- الرقابة السابقة: تخضع الرقابة المالية إلى رقابة قبلية على النفقات سواء تلك الخاصة بقسم التسيير، أو الخاصة بقسم التجهيز والاستثمار، وتتم عن طريق مراقب مالي تابع لوزارة المالية " المديرية العامة للميزانية "، وقابض للمساهمات المختلفة.²

¹- قانون البلدية 10/11، المرجع السابق الذكر، المادة 60.

²- عبد الرحمان صديني، التنمية المحلية للبلديات الجزائرية دراسة إحصائية تحليلية للوضعية المالية (في الفترة 1995 1999)، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية، 2000، ص 254.

- الرقابة اللاحقة: وهي رقابة بعدية تتم من طرف المفتشيات العامة للولايات ومجلس المحاسبة.¹

ج- الرقابة التشريعية:

طبقا للمادة 161 من الدستور الجزائري يمكن المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، كل في إطار إختصاصاته، أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة.²

د- الرقابة القضائية:

تتحرك رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة، ومنها البلدية، بواسطة رفع دعاوي إدارية تتمثل خاصة في دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، وذلك أمام الجهات القضائية المختصة والمتمثلة أساسا في: الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية وهذا طبقا للقانون 02/98، ومجلس الدولة طبقا للقانون العضوي 01/98، وذلك بناء على معايير محددة وإجراءات وشروط خاصة وارده بقانون الإجراءات المدنية.³

ثالثا: الضغوط المالية المحلية على البلديات:

1- مركزية الجباية:

يخضع النظام الضريبي الخاص بالبلديات في الجزائر إلى تبعية مركزية، فلا ضريبة إلا بموجب القانون، حيث تنفرد الدولة بقرار إنشاء وإلغاء الضرائب والرسوم، وتحديد الوعاء والمعدلات، كما تقرر أيضا عملية تحصيل هذه الضرائب بمصالحها الخاصة، وتنفرد من ذلك بالحصة الأكبر من البالغ المالية، وما على البلدية إلا أن تستلم حصصها سنويا من مديريات الضرائب، كما أن عملية توزيع الموارد الجبائية على مختلف البلديات تتم عن طريق هذه المصالح التابعة مباشرة لوزارة المالية وليس للبلديات أية سلطة للطعن أو الرفض، وحسب التقرير النهائي للجنة الوطنية للإصلاح الجبائي المقدم سنة 1989 خلصت إلى أن نسبة العائد الجبائي للدولة يشكل 75% بينما النسبة المخصصة للجماعات المحلية لا تمثل سوى 25% من مجموع الإيرادات قبل الإصلاح الجبائي سنة 1992، غير أن بعد الإصلاحات بدأت تعرف هذه النسبة

¹ - عبد الرحمان صديني، المرجع السابق الذكر، ص 255.

² - محمد علي، المرجع السابق الذكر، ص 94.

³ - المرجع السابق الذكر، ص 95.

انخفاضا إلى حدود 19% سنة 2003 دون أن تتعدى بأي حال من الأحوال 24% سنة 2006.¹

والمتمعن في قانون الضرائب الموجه للجماعات المحلية في الجزائر، يلاحظ بسهولة أن البلدية لا يمكنها أن تستفيد من كل الضرائب والرسوم التي تحصل على إقليمها، فنجد ضرائب محصلة لفائدة الولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وهناك ضرائب ورسوم محصلة لفائدة الجماعات المحلية، وأخيرا ضرائب محصلة لفائدة البلديات دون سوها، ويمكن تصنيف هذه الضرائب والرسوم كما يلي:

أ- **الضرائب المحصل عليها لفائدة الولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية ومختلف الصناديق الأخرى:** حيث يوجد نوعين اثنين من الضرائب والرسوم التي تدفع للصندوق وهي: الدفع الجزافي، الرسم على النشاط المهني.

وهو الدفع الجزافي (VF) الذي يخص المرتبات والأجور والرواتب والامتيازات التي تمنح للمستخدمين كوسيلة نقل، أو الإسكان الوظيفي، وتوزع كما يلي:

- 70% للصندوق المشترك للجماعات المحلية
- 30% للبلديات
- ثم توزع 70% التي يحوزها الصندوق إلى النسب التالية، 70% للبلديات، 20% للولايات، وتبقى 10% لصندوق المشترك للتضامن.

أما الرسم على النشاط المهني (TAP)، فكان في الأول ممثلا في الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (TAIC) والرسم على النشاط غير التجاري (TANC)، وبعدها تم إلغاؤهما وضمهما بموجب قانون المالية لسنة 1992 بموجب المادة 217 إلى الرسم الخاص بالنشاط المهني، وتقسم نسبه كآتي:

- 65% للبلديات،
- 29.5% للولايات،
- 5.5% للصندوق المشترك للجماعات المحلية.²

¹ - نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد 10، 2012، ص 165.

² - عبد المؤمن بن صغير، واقع إشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر وصعوبة الاقتطاع وأفاق التحصيل، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد الأول، 2013، ص 13.

ب- الضرائب والرسوم المحصل عليها لفائدة الجماعات المحلية:

حيث يوجد أربعة أنواع من الضرائب والرسوم مخصصة للجماعات المحلية وهي: الرسم على القيمة المضافة، الضريبة على الأملاك، قسيمة السيارات، الضرائب على مداخيل الصيد.

أما الرسم على القيمة المضافة يوزع الصندوق منها 15%، فتأخذ البلدية 5%، والجماعات المحلية 10%، والباقي 85% للدولة.

أما الضريبة على الأملاك يوزع الصندوق منها 20% على البلديات.

أما قسيمة السيارات فتتراوح من 300 دج إلى 15000 دج حسب قوة العربة ووزنها، هذه الضريبة مخصصة 100% للصندوق.

أما الضريبة على مداخيل الصيد، فتؤخذ كل ثلاثي وتقدر بـ 900 دج لمستغلي المهن الصغيرة، و2.000 دج للصيادين، وفي كل سنة 2.000 دج للتجار والصيادين.¹

ج- الضرائب والرسوم الموجهة لفائدة البلديات دون سواها:

وتمثل ثلاثة أنواع من الضرائب وهي: الرسم العقاري، ورسم التطهير، ورسم الذبح.

أما الرسم على العقاري فيشمل الممتلكات المبنية وغير المبنية، وتحدد نسب الرسم على المساحة الخاضعة لهذا الرسم، أما رسم التطهير فتحصل سنويا لفائدة البلديات ويعد هذا الرسم ملحقا بالرسم العقاري على الممتلكات المبنية، وتحدد بقرار من المجلس الشعبي البلدي بناء على مداولة بعد اطلاع السلطات الوصية، أما الرسم على الذبح فهي ضريبة غير مباشرة تحصل لفائدة البلدية من مالك الحيوان المذبوح، ويقدر التحصيل بـ 5 دج تعطى منها 1.5 دج إلى صندوق حماية الصحة الحيوانية.²

وما يزيد من الضغوط المالية على البلديات بالإضافة إلى هذه المركزية الشديدة في تحديد طبيعة الجباية ونسبها، تلك النسب المالية التي تفرضها الدولة من إيرادات البلديات لصالح الصندوق الولائي للمبادرات الشعبية والممارسة الرياضية، حيث تساهم: بـ 4% من إيراداتها الجبائية للصندوق، وتخصص له أيضا حصة قدرها 3%

¹ - عبد المؤمن بن صغير، المرجع السابق الذكر، ص 17.

² - المرجع السابق الذكر، ص 13.

من الإيرادات تحت عنوان تخصيص خاص مباشر في ميزانيتها لمبادرات الشبيبة والرياضة.¹

وقد أضيف مؤخرا لسنة 2015 إلى هذه الأعباء التي تثقل كاهل إيرادات البلدية، من الضرائب المباشرة وغير المباشرة مساهمات أخرى وينسب عالية في صندوق جديد، وهو صندوق الضمان للجماعات المحلية الذي استحدث ليخلف صندوق الجماعات المحلية للضمان، والذي تقدر نسبة الاقتطاع التي تساهم بها البلدية في هذا الصندوق بـ 2%.²

وعليه تبقى هيمنة الدولة على الموارد الجبائية مستمرة من دون مراجعة، فيكف يكون إحداث تنمية محلية بالإبقاء هذه الهيمنة المركزية على المصادر المالية، حيث يلاحظ أن النماذج المقترحة للتحصيل الجبائي في الجزائر، لا تمكن أغلب البلديات الجزائرية من إيجاد هذه الصيغ الواردة في قانون الضرائب، فأغلب البلديات الريفية مثلا لا تملك مذابح محلية خاصة بها، أو عقارات مبنية بشكل منظم، وحتى البلديات الحضرية تسودها بنايات فوضوية لا تمكنها من جمع الضرائب.

2- تبعية القابض البلدي:

يعين القابض البلدي بمراسيم وزارية تحت وصاية وزير المالية، حيث ينص المرسوم رقم 65/260 المؤرخ في 14 أكتوبر 1965 في مادته الأولى على تعيين المحاسبين العموميين الممارسين لمهامهم باسم الدولة والجماعات المحلية وكذا المحاسبين العموميين المزاولين مهام المحاسبين للميزانيات الملحقة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري من طرف وزير المالية، فالقابض البلدي (المحاسب العمومي)، له كل الصلاحيات المنصوص عليها في التشريع لمزاولة مهامه ولا يجوز له تفويض شخص آخر مما يعرضه إلى الملاحقة القانونية.³

3- قيود القروض المحلية (البلدية):

جاء في المادة 170 من قانون البلدية 10/11، تعتبر القروض من الموارد التي تشكل مالية البلدية، وهذا في حالة عدم قدرة الميزانية الأصلية على تخصيص مبالغ مالية من أجل تجسيد مشاريع محلية معينة تبادر بها البلدية، إلا أنه في الواقع يصادف

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 12/01 المؤرخ في 19 يوليو 2001 المتضمن قانون المالية التكميلي 2001، الجريدة الرسمية، الصادرة في 21 يوليو 2001، العدد 38، المادة 50.

² - قرار وزاري مشترك المؤرخ في 02 ديسمبر 2014 يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية الصادرة في 03 ديسمبر 2014، العدد 77، المادة 01.

³ - بسمه عولمي، المرجع السابق الذكر، ص 276.

هذا العمل مجموعة من العراقيل والإجراءات التي تفرضها السلطات المركزية عند طلب هذه القروض، من بينها ما يلي:

أ- تسجيل هذه القروض دائما في قسم التسيير.

ب- لا تستعمل لتسديد الديون الأصلية.

ج- لا تستعمل لتغطية نفقات التجهيز.

د- توجيه القروض نحو مشاريع ذات مردودية تتلاءم مع الأهداف الوطنية.

هـ- ممارسة الرقابة على القروض البلدية وذلك لرقابة الانفاق المحلي، ولكي يتحقق الإشراف الكامل للدولة بما يوافق السياسات الاقتصادية والمالية لها.

و- يوجد بنك واحد في الجزائر يعطي قروض مباشرة للبلديات وهو الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط.¹

هذه الآلية المهمة في التمويل أصبحت تثير المخاوف لدى رؤساء البلديات، نظرا للقيود المترتبة عن هذه القروض، وتجنبنا لحالة الوقوع في العجز المالي جراء تأخرها في التسديد، كل هذه الإجراءات تعتبر بمثابة الحبال التي تكبل المسير من التحرر، وبالتالي تكبيل المبادرات المحلية.²

رابعا: مركزية القوانين المتعلقة بالقطاعات التي يخضع لها قانون البلدية 10/11:

إن القوانين التي يتأسس عليها قانون البلدية 10/11، تعتبر القاعدة الخلفية لقانون البلدية والجانب الخفي الذي يحركه، وقد اعتمد المشرع الجزائري في تحديد هذا الإطار على بضع مواد من الدستور، وكذا على حوالي 84 قانون ومرسوم، لمختلف الجوانب المتعلقة بالتمية المحلية، ومن بين هذه القوانين التي سنحاول التطرق لسته (06) قانونين، والتي تعتبر أهم القوانين المرتبطة مباشرة بالشأن المحلي.

وقد اخترنا من هذه القوانين تلك المتعلقة بمهام وصلاحيات البلدية الواردة في المواد 103 إلى غاية 124، الخاصة بالتهيئة والتنمية، والتعمير والهيكل القاعدية، والنشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الإجتماعية والرياضية والثقافية والتسلية والسياحة، وأخيرا في النظافة والصحة والطرق.

¹- لخضر مرغان، دور الإدارات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية بجامعة محمد خيضر بيسكرة، العدد 07، فيفري 2005، ص 09.

²- المرجع السابق الذكر، ص 11.

1- القانون 03/01 المتعلق بتوجيه النقل البري وتنظيمه:

يخضع هذا القانون بدوره إلى مركزية معتبرة في التسيير، حيث حدد هذا القانون أنواع معينة من النقل، مثل النقل بالسكك الحديدية، والنقل الحضري، والنقل غير الحضري، وأنواع النقل الأخرى، وقد خص البلدية بتسيير محيط النقل الحضري الخاص بها.¹

يخضع مخطط النقل الحضري قبل المصادقة عليه للرأي التقني لمصالح الوزارة المكلفة بالنقل، ومن ثم تعده وتصادق عليه كل من الهيئات التالية:

أ- المجلس الشعبي البلدي، ورئيسه.

ب- الوالي المكلف إقليميا.

ج- الولاية المندوبون والوزير عندما يحتوي المحيط على أكثر من 200.000 نسمة.²

2- القانون 11/01 المتعلق بالصيد البحري وتربية المائيات:

إن هذا القانون لا يعطي حيزا معيناً للبلديات المعنية بهذا القطاع سواء تلك البلديات ذات المناطق الساحلية أو الداخلية أو حتى الصحراوية، فهو قانون مركزي يخضع لتسيير الدولة والتي بدورها تعين هيئات مركزية مختلف لإدارته.

حيث تقوم الدولة في إطار تقييم قطاع الصيد البحري وتربية المائيات بوضع أجهزة تتمثل في ما يلي:

أ- مجلس وطني استشاري للصيد البحري وتربية المائيات

ب- مركز وطني للبحث في هذا المجال

ج- هياكل لتكوين في مجال الغوص

د- غرفة وطنية للصيد البحري وتربية المائيات.³

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 03/01 المؤرخ في 07 غشت 2001 يتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، الجريدة الرسمية، الصادرة في 08 غشت 2001، العدد 44، المادة 29.

² - المرجع السابق الذكر، المادة 44.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 11/01 المؤرخ في 03 يوليو 2001 المتعلق بالصيد البحري وتربية المائيات، الجريدة الرسمية، الصادرة في 28 يوليو 2001، العدد 36، 11.

وبالرغم أن هذا القانون يقسم مناطق الصيد البحري إلى أربع مناطق وهي، منطقة الساحلية، ومنطقة عرض البحر، ومنطقة الصيد الكثير، منطقة الصيد القاري، إلا أنه لم يخصص ولا منطقة تتصرف فيها البلدية المعنية خاصة وأن التقسيم يذكر منطقة قريبة من البلدية وهي المنطقة الساحلية.

فجل التراخيص المتعلقة باستغلال هذه الثروات البحرية الخاصة بصيد الطحالب والإسفنجيات، أو حتى التراخيص المتعلقة بترقية إدماج نشاطات الصيد البحري وتربية المائيات، هي من اختصاص الدولة ممثلة في وزارة المكلفة بالصيد البحري وتربية المائيات، وهي التي تبرم عقود الامتياز الخاصة بهذا النشاط.¹

أما فيما يخص الضرائب والإتاوات التي يسدها نشاط استغلال هذه الثروات فهي تحدد من طرف قانون المالية، ويدفع جله لحساب الدولة.²

3- القانون 18/01 المتعلق بترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

لقد أشرك هذا القانون، البلدية لمساعدة هذه المؤسسات، حيث جاء فيه " يجب على الجماعات المحلية الإقليمية في إطار التنمية المحلية أن تبادر طبقا لمهامها وصلحايتها بإتخاذ كل التدابير اللازمة من أجل مساعدة ودعم ترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة".³

إلا أن آلية تطبيق هذه المادة غير قابلة للتنفيذ كون انه في مادة أخرى من القانون نفسه، ظهر أن السلطة المركزية أسست مجلسا مكلفا بالترقية المناولة بين هذه المؤسسات، وكان من المفترض أن تختص بهذا العمل البلدية، فهي الوحيدة التي بمقدورها معرفة احتياجاتها الحقيقية بدقة، وهي التي تضع على أساسها مشاريع هذه المؤسسات وتبني من خلالها مناولة فعالة ومتكاملة.

خلافا لما جاء في القانون الذي يقول "يؤسس مجلس وطني مكلف بترقية المناولة يرأسه الوزير ويكلف بالمؤسسات والصناعات الصغيرة والمتوسطة ويشكل ضمن ممثلي الإدارات والمؤسسات والجمعيات المعنية بترقية المناولة".⁴

¹- قانون الصيد البحري وتربية المائيات رقم 11/1، المرجع السابق الذكر، المواد 8، 37، 80.

²- المرجع السابق الذكر، المادة 36.

³- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 18/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الجريدة الرسمية، الصادرة في 15 ديسمبر 2001، العدد 77، المادة 03.

⁴- القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة رقم 18/01، المرجع السابق الذكر، المادة 21.

4- قانون 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستديمة:

لقد جاء في هذا القانون أن الدولة هي التي تبادر، وتدير، وتسير السياسات الوطنية لتهيئة الأقاليم وتنميتها، بالإتصال مع الجماعات المحلية في إطار اختصاصاتها.¹

وتظهر مركزية هذا القانون في إعداد المخططات الوطنية للتهيئة الإقليمية والمصادقة عليه، وكذا من خلال الهيئة المشرفة عليه وهي المجلس الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستديمة، الذي انشأ من طرف الدولة.²

وتقوم هذه الهيئة تحت اشرف الدولة بإعداد مخطط وطني صالح لمدة 20 سنة، يتم تقييمه كل خمس (05) سنوات.³

5- قانون 01/03 المتعلق بالتنمية المستديمة للسياحة:

هذا القانون جاء ليوضح جزء مهم من التنمية المستديمة وهي التنمية السياحية، لكن الأمر لم يختلف كثيرا عن القوانين الأخرى خاصة عن ما هو موجود في القانون السابق 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته، فقانون 01/03 المتواجد ضمن الوسائل القانونية لتسيير البلدية لا يعطي أية هامش مشاركة في هذا القطاع وهذا ما توضحه المواد (20، 22) من هذا القانون، حيث جاء فيهما.

تنشأ هيئة تنفيذية عمومية تسمى الوكالة الوطنية لتنمية السياحة، تسند لها مهام تنفيذ ومتابعة عملية التنمية السياحية.⁴

وتتولى طبقا لهذا القانون الإدماج المكثف للحرف السياحية ضمن المنظومة الوطنية للتكوين المهني، وتستحدث بكالوريا مهنية في السياحة، وتشجع إنشاء مؤسسات خاصة سياحية.⁵

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 20/1 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستديمة، الجريدة الرسمية، الصادرة في 15 ديسمبر 2001، العدد 77، المادة 02.

² - المرجع السابق الذكر، المادة 21.

³ - قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستديمة رقم 20/1، المرجع السابق الذكر، المادة 20.

⁴ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 01/03 المؤرخ في 17 فبراير 2003 يتعلق بالتنمية المستديمة للسياحة، الجريدة الرسمية، الصادرة في 19 فبراير 2003، العدد 11، المادة 20.

⁵ - المرجع السابق الذكر، المادة 22.

6- قانون 02/03 الذي يحدد القواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ:

إن هذا القانون يكرس الرقابة الشديدة من الوصاية، ويقلص صلاحيات البلديات التي لها شواطئ سياحية، فالرقابة تظهر من خلال الرخص التي يمنحها الوالي لفتح الشاطئ، وتقليص الصلاحيات في عدم قدرة البلدية قانونا من إبرام عقود الاستغلال هذا المورد.

حيث يرخص فتح الشاطئ للسباحة بقرار من الوالي المختص إقليميا بناء على اقتراح لجنة ولائية تنشأ لهذا الغرض، ويبلغ هذا القرار إلى المجالس الشعبية البلدية والسلطات المعنية، وكذا إعلام المصطافين بذلك.¹

أما فيما يخص استغلال الشاطئ فيتم وفقا لنظام الامتياز عن طريق المزايدة المفتوحة، فيمنح الاستغلال إما لشخص طبيعي معين والأولية للفنادق القريبة من الشاطئ والمصنفة، ويحدد الوالي بقرار أجزاء أو مساحات من الشاطئ ليكون محل الامتياز، وهذا بناء على اقتراح من اللجنة الولائية.²

وكما سبق ذكره، أن أغلب القوانين (84) التي تؤسس لقانون البلدية والتي تحركه، تعتبر عنق الزجاجة بالنسبة للتنمية المحلية، فهي قوانين مركزية تأخذ باليد اليسرى ما يعطيه باليد اليمنى، لذا وجب على المشرع الجزائري أن يراجع كل هذه القوانين لتنسجم بشكل جيد مع اللامركزية الإدارية المعمول بها في الجزائر.

هذا، ولم تقتصر سلبات قانون البلدية 10/11 بتقييد السلطات البلدية المنتخبة عن أداء سياستها المحلية فقط، بل ضاعفت التعقيدات والاجراءات الادارية البيروقراطية من هذا التقييد، الأمر الذي كبح كل محاولة لإستغلال الخصوصيات التنموية التي تكشفها البطاقات الفنية الخاصة بالبلديات.

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 02/03 المؤرخ في 17 فيبرابر 2003 الذي يحدد القواعد العامة لاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ، الجريدة الرسمية، الصادرة في 19 فيبرابر 2003، العدد 11، المادة 19.

²- المرجع السابق الذكر، المادة 22.

المطلب الثاني: تعقيد التسيير المحلي الخاضع للجانب القانوني الإجرائي :

يتصف قانون البلدية 10/11 إضافة إلى ما سبق، بتعقيد إجراءات التسيير المحلي المبني على أسلوب إداري بيروقراطي سيئ.

وهو بذلك مس كل من الوسائل التنموية الحساسة والتي تتطلب الاستجابة السريعة من الإدارة لتنفيذ المشاريع في الآجال القريبة والمحددة، ومن بين هذه الوسائل ندرج منها ما يلي:

إجراءات إعداد الميزانية في المالية المحلية البلدية، في إجراءات المصادقة على المخططات التنموية على سبيل المثال: المخطط التوجيهي للتهيئة العمران، وكذا إجراءات ومراحل إبرام الصفقات العمومية البلدية، وغيرها من الإجراءات الأخرى.

أولاً: في المالية المحلية (مراحل إعداد الميزانية في البلدية):

لا يطال مالية البلدية كما سبق وأن ذكرنا ضعف الجباية، أو مشكل موازنة الميزانية فقط، بل يتعدى ذلك إلى تعقيد في الإجراءات التي تهدر الوقت والجهد، وتكرس الرقابة الشديدة من السلطات المركزية، وفي هذا الصدد يمر إعداد ميزانية البلدية بأربع (04) مراحل هي:

1- الأولى، التصويت عليها في مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي.

2- وفي الثانية، تحرير أربع (04) نسخ منها.

3- وفي مرحلة ثالثة، ترسل إلى الوالي ثلاث (03) نسخ، يصادق عليها ويحتفظ بنسخة واحدة ويرسل نسختين إلى المديرية الفرعية للضرائب.

4- وفي مرحلة رابعة وأخيرة، يوافق عليها مدير الضرائب ويرسلها إلى الأمين العام للخزينة (القابض البلدي) لتصبح بهذه المرحلة قابلة للتنفيذ، وتعتبر الميزانية قد تمت بشكل قانوني.¹

ثانياً: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (إجراءات المصادقة):

تبين إجراءات المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الخاص بالبلديات بالجزائر على أنه ميدان يخضع للوصاية الهيئات المركزية على الهيئات المنتخبة،

¹ - عمر عمتور، المرجع السابق الذكر، ص 276.

فطبقا للمادة (04) من المرسوم التنفيذي 177/91 فإن المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير تخضع للإجراءات التالية:

بعد المصادقة على المخطط بمداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي، ورأي المجلس الولائي، تصادق كل من الهيئات المركزية التالية:

- 1- قرار من الوالي بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 200.000 ساكن.
- 2- قرار من الوزير المكلف بالتعمير، مشترك حسب الحالة مع وزير آخر بالنسبة للبلديات التي تفوق 200.000 وتقل عن 500.000 ساكن، بعد مشاوره الوالي والوزير المكلف بالجماعات المحلية.
- 3- بمرسوم تنفيذي يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالتعمير بالنسبة للبلديات التي تكون عدد سكانها من 500.000 فأكثر، بعد استشارة الوالي.

أما المكلف الخاص بالمخطط التعمير، يتكون من مايلي:

- 1- مداولة المجلس الشعبي البلدي.
- 2- رأي المجلس الولائي.
- 3- سجل الاستقصاء العمومي.
- 4- محضر قفل الاستقصاء العمومي والنتائج التي يستخلصها المفوض المحقق.
- 5- الوثائق المكتوبة والبيانات للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.¹

ثالثا: إجراءات إبرام الصفقات الخاصة بالبلدية:

يتخلل إبرام الصفقات العمومية والصفقات التي تبرمها البلديات، مجموعة من الإجراءات القانونية المتعلقة بشكل وكذا بالرقابة، فمراحل إبرام الصفقات العمومية في الجزائر التي حددها المرسوم الرئاسي رقم 23/12 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، تتم بالإجراءات التالية:

1- إعداد الصفقات العمومية:

تبدأ تقديم الصفقات العمومية بالإشهار، حيث تعد وسيلة إعلام المنافسين، وقد اشترط المشرع الجزائري في هذا المجال أن تنشر الصفقات العمومية في جريدتين وطنيتين باللغتين العربية والفرنسية.²

¹ - عبد الله لعويجي، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون الإداري وإدارة الأعمال، 2010، ص 25.

² - زوليغة زوزو، جرائم الصفقات العمومية واليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2012، ص 46.

ثم بعد ذلك تأتي مرحلة تقديم العروض من المتعهدين المعنيين بهذه الصفقات في شكل عرضين الأول تقني والثاني عرض مالي في ظرفين منفصلين مقفلين مختومين، فيكتب على الأول عرض تقني والثاني مالي، ثم يوضعان في ظرف كبير ويكتب عليه عبارة "لا يفتح"، وكذلك رقم المناقصة وعنوانها.

وبعد ذلك يتم اختيار المتعهدين وفقا للمعايير معينة تتمثل فيما يلي:

- أ- الضمانات التقنية والمالية.
- ب- السعر والنوعية وأجال التنفيذ.
- ج- شروط تمويل الصفقة.
- د- اختيار مكاتب الدراسات التي تستند على الطابع التقني للاقتراحات.
- هـ- المنشأ الجزائري أو الأجنبي للمنتج والإدماج في الاقتصاد الوطني.¹

2- الوثائق التي يقدمها المتعهد للمنافسة على الصفقة العمومية:

يقدم المتعهد للمنافسة على الصفقة العمومية مجموعة من الوثائق الخاصة بالعرضين التقني، والمالي، وهي:

أ- العرض التقني للصفقة: يتكون العرض التقني من الوثائق التالية:

- تصريح بالاكنتاب.
- كفالة تعهد تفوق 1% من مبلغ العرض فيما يخص صفقة الأشغال واللوازم.
- تصدر كفالة المتعهدين الجزائريين من بنك خاضع للقانون الجزائري أو صندوق الصفقات العمومية، والأجانب تشمل تقديم ضمان مقابل صادر عن بنك أجنبي من الدرجة الأولى.
- تحرر كفالة التعهد حسب نموذج بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية.
- شهادة التأهيل والتصنيف بالنسبة للصفقات، والاعتماد بالنسبة للصفقات الدراسات.
- تقديم القانون الأساسي للمؤسسة المتعهد.
- مستخرج السجل التجاري.
- الحاصل المالي.
- مستخرج من سجل الصناعة التقليدية والحرف فيما يخص الحرفيين.
- الشهادة الجبائية.
- شهادة الضمان الإجتماعي للجزائريين وللمتعهدين الأجانب الذين سبق لهم العمل بالجزائر.
- مستخرج من صحيفة السوابق العدلية.

¹- زوليخة زوزو، المرجع السابق الذكر، ص51، 53.

- شهادة الإيداع القانوني لحسابات الشركات التجارية.
- تصريح النزاهة.
- رقم التعريف الجبائي بالنسبة للمتعهدين الجزائريين.
- دفتر شروط يحتوي في آخر صفحته على عبارة "قرئ وقبل".

ب- العرض المالي للصفقة: يتكون العرض المالي للصفقة من الوثائق التالية:

- رسالة تعهد
- جدول أسعار بالوحدة
- تفصيل تقديري كمي.¹

3- المصادقة على الصفقات العمومية (البلدية):

إن الهيئة الرسمية المكلفة بالمصادقة على الصفقات العمومية التي تبرمها البلدية، هي هيئة رئيس المجلس الشعبي البلدي، غير أنه لا يمكن أن تنفذ الصفقة العمومية بدون تأشيرة تسلم من طرف اللجنة المختصة بالصفقات العمومية التي تتولى الرقابة على مدى مشروعيتها، حيث تصدر هذه اللجنة تأشيرة التنفيذ في غضون خمسة وأربعين (45) يوما على الأكثر في الحالات العادية، أما في الحالات غير العادية المنصوص عليها في التشريع، ترفض هذه اللجنة منح التأشيرة، وتبرر ذلك بتعليق على ذلك.²

كل هذه الإجراءات تكبل عمل الهيئات البلدية المنتخبة، وبالتالي تنعكس مباشرة على المبادرات التنموية.

هذا ولم تقتصر سلبيات قانون البلدية 10/11 على الرقابة الشديدة، وتعقيد الإجراءات الإدارية وسلوكياتها البيروقراطية السيئة، كما سبق الذكر، بل تجاوز الأمر بإهمال الخصوصيات المحلية في تسيير البلديات على الرغم من أن الجزائر تحصي عدد كبيرا من البلديات المتنوعة، التي يمكن تفعيل قدراتها وإمكانياتها المحلية إذا تم قراءة البطاقات الفنية الخاصة بها بمعايير معينة ووفق أهداف محدد، كتصنيف البلديات بالمعيار الحضري، بلديات حضرية، شبه حضرية، وريفية، أو بالمعيار الجغرافي، بلديات شمالية، بلديات الهضاب العليا، والصحراوية، أو بالمعيار المالي والإقتصادي، بلديات غنية وفقيرة.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رقم 23/12 المؤرخ في 18 يناير 2012، تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية الصادرة في 26 يناير 2012، العدد 04، المادة 51.

² - زوليخة زوزو، المرجع السابق الذكر، ص57.

المطلب الثالث: إهمال الخصوصيات في التسيير البلديات

إن قانون البلدية أهمل العديد من الخصوصيات المحلية، وهو ما كرس نمط السيرورة التاريخية للقوانين التي مرت على البلدية الجزائرية، فمذ الإستقلال، ورغم أن النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية تعطي اللامركزية قسطاً أوفراً، وأنها أساس إتخاذ القرارات على المستوى المحلي إلا أن السياسات المتبناة لا تعكس ذلك فعالياً وواقعياً، حيث أن جلها مقرر من المركز ومن السلطة التنفيذية خصوصاً، وهي سياسات وطنية شاملة لا تراعي خصوصيات الجماعات المحلية، ما ضيق من اللامركزية ومن صلاحيات رئيس البلدية، أو حتى الوالي بإعتباره هيئة عدم التركيز مسؤول على البلدية، في إتخاذ أي برنامج أو سياسة على إقليم البلديات.¹

وبهذا الخصوص فقد سجلت عدة مؤشرات عن عدم تفعيل الخصوصيات المحلية للبلديات سواء تلك المتعلقة بالإمكانات الجغرافية والديمغرافية، أو المالية والإقتصادية، أو الحضرية والريفية وغيرها من خصائص التنمية المحلية الفعالة، وإهمال خصوصية البلدية في التنمية تبرزه بوضوح النقاط التالية:

أولاً: إهمال خصوصية تسيير المناطق الريفية:

لم يشر قانون البلدية الحالي إلى طريقة معينة في تسيير مصالح البلديات، من حيث النشاط الذي يميز منطقة عن أخرى، مثل المناطق الريفية والمناطق الحضرية، غير أن المشرع الجزائري كانت له تجربة في هذا المجال في قانون البلدية القديم 24/67، فإذا نظرنا إلى هذا القانون بصفة مقارنة مع قانون البلدية 10/11 في مجال تسيير مختلف الأقاليم المحلية على حسب الخصوصيات المحلية، نجد أن قانون البلدية القديم، قد اعتمد على آلية متميزة في تسيير المناطق الريفية، حيث أتى بمرسوم مكمل لقانون البلدية، خاصة البلديات الريفية، تحت رقم 164/81 المتعلق بقانون تسيير القرية الاشتراكية الفلاحية، ولقد أدرج لها المشرع تشكيلة من المسيرين تتكون من فرع إداري بلدي يديرها مندوب خاص، ولجنة استشارية يرأسها المندوب، وحددت أعضاؤها من تسعة (09) إلى غاية (15) عضواً حسب عدد سكانها، وتتكون أيضاً من لجنة أخرى يمثلها المستفيدين من الثورة الزراعية، وممثلي القطاع الفلاحي المسير، رجال الدين، ومن تقنيين، هذا، ومن المفترض أن تكون هذه الفكرة بداية للامركزية أكبر، والإنتباه إلى خصوصيات أعمق.²

¹ - محند قاسمي، المرجع السابق الذكر، ص 17.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رقم 164/81 المؤرخ في 25 يوليو 1981 يتضمن القانون الأساسي للقرية الاشتراكية الفلاحية، الجريدة الرسمية، الصادرة في 28 يوليو 1981، العدد 30، المواد من 01 إلى 10.

ثانياً: إهمال الخصوصيات من حيث الأعباء والإمكانات:

لقد أعطى المشرع الجزائري مهام واسعة وموحدة لجميع البلديات، ولم يفرق في هذا المجال بين إمكانياتها وبين الأعباء المترتبة عنها، ومن بين هذه المهام الموكلة إليها هناك هياكل مثل التعليم والصحة، والتي من المفروض أنها تابعة لقطاعات معينة، حيث تتحمل الجماعات المحلية بعض النفقات التي هي في الواقع من صلاحيات الدولة وتمويلها من اختصاص الوزارة المعنية، مثل نفقات التعليم الخاصة بالبناء والتجهيز، وهي من اختصاص وزارة التربية والتعليم، ونفقات الصحة التي هي من اختصاص وزارة الصحة.¹

ثالثاً: إهمال الخصوصيات في المخططات التنموية للمشاريع:

لقد بينت المخططات التنموية السابقة الموجه للبلديات أنها تحمل مشاريع مركزية ليس لها أية صلة بالواقع المحلي البلدي، ففي الغالب لا تخضع هذه المشاريع إلى الخصوصيات المتعلقة بالاحتياجات الحقيقية للبلديات لأنها ببساطة لم تقم على دراسة محلية، بل على برامج فوقية ملزمة بالتنفيذ، وبرنامج رئيس الجمهورية الخاص بمائة (100) محل لكل بلدية أفضل مثال على ذلك، ففي مطلع سنة 2007، بادرت بلديات الوطن في تجسيد المشروع، وبعد أشواط متقدمة من الانجاز تبين أن بعض البلديات الريفية النائية ليس لها من يحتاج إلى المحلات، والأخرى إلى غاية أواخر 2010 لم توزع بعد وبقيت شاغرة إلى يومنا هذا، ما يوضح أن المشاريع المنجزة من دون احتياجات وخصوصيات محلية حقيقية لا تحقق التنمية المحلية.²

هذا ناهيك عن المخططات الأخرى المتعلقة بالمخططات القطاعية والبلدية، وكذا المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير وغيرها من المخططات، سنحاول تسليط الضوء عليها في ما يخص الملاءمة مع الخصوصيات المحلية للبلديات.

1- المخطط القطاعي للتنمية:

هي برامج موحدة تأخذ شكل مساعدات مالية ومادية تقدمها الولاية للبلدية، وتقرض فيها نمط معين من التنمية المخطط لها مركزياً، بعيدة كل البعد عن المبادرات المحلية.³

¹- نصر الدين بن شعيب، المرجع السابق الذكر، ص169.

²- جمال الدين مغوقل، المرجع السابق الذكر، ص41.

³- عمر عمتور، المرجع السابق الذكر، ص293.

2- المخطط البلدي للتنمية:

هي عبارة عن مساعدات مالية تقدمها الدولة للبلدية عن طريق الولاية، لانجاز مشاريع مسجلة سلفا (سجلتها السلطات المركزية)، للتكفل بالحاجيات الأساسية للمواطن مثل: تمديد شبكة أنابيب المياه وصرف المياه وتعبيد الطرق والأرصفة وانجاز المشاريع الجوارية.¹

وذلك دون الخروج عن إطار المخطط الوطني للتنمية وقرارات قانون المالية لتلك السنة في الباب الخاص بالاستثمار في ميزانية التجهيز للدولة²

3- المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

حيث يضاف هذا المخطط إلى المخططات المركزية، الهدف منه هو التحكم في التعمير ومراقبة التجمعات السكانية، وعن طريقه يمكن توفير الأراضي لتهيئتها عمرانيا وتجسيد برامج الإسكان وتوزيع المساحة الداخلة في المخطط إلى قطع معينة، دون أي اعتبار لخصوصيات التهيئة بين مناطق الشمال والجنوب مثلا.³

4- مخطط شغل الأراضي:

يعتبر مخططا تفصيليا، يحدد طرق شغل الأراضي في إطار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ملزم على البلدية القيام به، تطبيقا لأحكام المادة 34 من القانون 29/90، يحضر مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، غير أنه سرعان ما يتبين أن السلطة الحقيقية التي تسييره هي السلطة المركزية.⁴

وفي الأخير يمكن القول أن سلبيات قانون البلدية 10/11 بالجزائر تتلخص في عدة محددات أساسية هي :

- الوصاية المركزية على السلطات المحلية البلدية المنتخبة.
- الرقابة الإدارية المركزية على السياسات المحلية (الصلاحيات).
- التبعية المالية المحلية للسلطات المركزية، وقدم نظام الجباية المحلية.
- عدم وجود قنوات المشاركة المحلية للمواطنين.
- إهمال الخصوصيات المحلية، هذا المعيار هو الذي تدور من حوله كل المحددات السابقة، ومن خلاله يمكن أن ننطلق لإصلاح قانون البلدية في الجزائر.

¹ - عمر عمتور، المرجع السابق الذكر، ص293.

² - جمال زيدان، المرجع السابق الذكر، ص68.

³ - عمر عمتور، المرجع السابق الذكر، ص294.

⁴ - جمال زيدان، المرجع السابق الذكر، ص69.

المبحث الثالث: اللامركزية القانونية كمقاربة جديدة في بعث عملية التنمية المحلية في البلديات الجزائرية.

لقد أثبتت الدراسة من خلال نقد قانون البلدية 10/11 وكذا من خلال البطاقات الفنية للبلديات، أن المشرع الجزائري بحاجة إلى مقاربة قانونية جديدة في التسيير، تبدأ بتقاسم فعلي وجاد في المهام والصلاحيات حسب خصوصيات البلديات، لتكون للسلطات المحلية إستقلالية مهمة في تسيير شؤونها، والقدرة على خلق المبادرة في كل ما من شأنه أن يجلب التنمية المحلية لمجتمعاتها، وليكون للسلطات المركزية المساند التقني والمالي لهذه السلطات، هذه العلاقة يضمنها ويضبطها القضاء الإداري.

وتبنى هذا المقاربة القانونية للبلديات الجزائرية على تفعيل الخصوصيات المحلية المسماة باللامركزية القانونية التي تشبه اللامركزية الإدارية في تقاسم الوظائف الإدارية، غير أنها تزيد عنها معيار الخصوصية في منح وتوزيع السلطات والمهام، وهكذا جاء تصنيف البلديات في الجزائر بعد دراستها بمعايير معينة ودقيقة، والتي تعتمد على الخصوصيات الجغرافية والديمغرافية، والإقتصادية والمالية، والحضرية والريفية، إلى ثلاثة فئات وأصناف، ففي المعيار الأول الجغرافي والديموغرافي صنفت البلديات إلى بلديات ذات التصنيف (أ) وهي بلديات كبيرة الحجم في الجغرافيا والديمغرافيا، وبلديات ذات التصنيف (ب) متوسطة الحجم، وبلديات ذات التصنيف (ج) صغيرة الحجم، أما المعيار الثاني للبلديات القائم على الإمكانيات الاقتصادية والمالية هي الأخرى صنفت إلى ثلاثة فئات (أ، ب، ج)، بلديات غنية، بلديات متوسطة، وفقيرة، أما المعيار الثالث الحضري والريفي، هو الآخر قسم إلى ثلاث، بلديات حضرية، بلديات شبه حضرية، ريفية.

هذه المعايير تؤكد للمشرع الجزائري في قانون البلدية أنه لا بد من إعادة إعطاء تعريفات محددة للبلديات حسب تصنيفها وإمكانياتها ووظيفتها المحلية، وبالتالي طبيعة سلطات هيئاتها المنتخبة أو المعينة، وكذا طبيعة ماليتها المحلية.

ولقد أظهرت هذه المعايير الدالة على خصوصيات البلديات الجزائرية أن أغلب البلديات ذات الإمكانيات الفقيرة تتسم بطابعها الريفي، وكبر حجمها الجغرافي لكون أن أغلبها تقع في الهضاب والجنوب، وقلة عدد سكانها المتفرقة إلى قرى ومداشر، وتمثل نسبة عالية من إجمالي البلديات الجزائرية، وكذلك الأمر بالنسبة للبلديات الغنية التي تتسم بالطابع الحضري، وصغر حجمها النسبي أحيانا في أغلب البلديات، وتقع جلها في الشمال، وتتميز بكثافة سكانية عالية، لذا يمكن أن نعتمد على أي معيار وتصنيف من هذه المعايير لنجد أنه يلم إلى حد ما بجميع الخصوصيات التي ذكرناها سالفًا.

وداخل هذه التصنيفات تبدأ فكرة تقسيم العمل بين هذه البلديات، لذا ففكرة الدراسة تعتبر هذا التصنيف حسب أهمية الجماعة المحلية عبارة عن مراحل تقطعها البلديات لتصل إلى مصاف المدن الكبرى، ففي مرحلة أولى للبلديات التي تأخذ التصنيف (ج) الخاص بالبلديات الفقيرة وصغير الحجم والريفية، تعهد السلطات المركزية بإعطائها مهام معينة، خاصة بالبنى التحتية للبلدية، وتتكفل الدولة بالمهام الأخرى، وإذا ما حققت البلدية الأهداف المرسومة لها، تمر في مرحلة ثانية إلى تصنيف آخر ومهام أخرى، وهي مهام خاصة بخلق الأنشطة، لنصل إلى مرحلة ثالثة وأخيرة، وهي البلديات التي تعهد إليها مهام جلب الاستثمار.

وهو ما سنعالجه في ثلاث مطالب هي:

- **المطلب الأول:** المرحلة الأولى، البلديات ذات التصنيف (ج)
- **المطلب الثاني:** المرحلة الثانية، البلديات ذات التصنيف (ب)
- **المطلب الثالث:** المرحلة الثالثة، البلديات ذات التصنيف (أ)
- **المطلب الرابع:** نماذج التصنيف القانوني للبلديات في الجزائر على ضوء البطاقات الفنية الخاصة بها.

المطلب الأول: المرحلة الأولى، البلديات ذات التصنيف (ج) (مهام البنى التحتية*)

تخص هذه المرحلة تنمية البلديات الفقيرة، والتي تفتقد لأبسط الاحتياجات، خاصة تلك المتعلقة بالطرق والكهرباء والمياه، والتعليم والصحة، لذا وجب على الدولة أن ترافق هذه البلديات بوسائل قانونية خاصة، وتعهد لها بمهام معينة، تتمثل في بعث المشاريع الخاصة بالبنى التحتية للبلدية.

وعلى هذا الأساس لا بد أن تتميز هذه الفئة عن غيرها في شكل اللامركزية القانونية التالية:

أولاً: تعريف البلدية ذات التصنيف "ج":

هي بلديات ريفية فقيرة الموارد، تحتاج إلى تهيئة محلية خاصة بالبنى التحتية الضرورية لبداية تحقيق التنمية المحلية، تتمتع بالشخصية المعنوية، وتعمل في تكامل وانسجام مع هيئات معينة من طرف الدولة مختصة بتنمية هذا النوع من البلديات الريفية.

ثانياً: السلطة المحلية:

لا بد من الانتباه إلى أن هذه الفئة ذات التصنيف (ج)، الخاصة بالبلديات الفقيرة والريفية، تتطلب نوعية معينة من الموارد البشرية، سواء على مستوى المنتخبين أو على مستوى المعينين، ويجب أن تتوفر السلطة القائمة على هذه البلديات على الشروط التالية:

1- المنتخبين:

إن قانون البلدية الحالي كما سبق وأن رأينا في شروط الترشح للانتخابات البلدية لا يعطي أية أهمية لمستوى رؤساء البلديات المنتخبين، وهذا ما جعل عديد المشاريع التنموية معطلة نظراً لعدم كفاءة هؤلاء المسيرين.

حيث جاء في تقرير لوزارة الداخلية الجزائرية أن اغلب الأرصدة المالية الموجهة للتنمية المحلية الخاصة بالبلدية لم تصرف تماماً، وذلك بسبب عدم كفاءة المنتخبين

* - البنى التحتية: صنف تقرير أعده المنتدى الإقتصادي العالمي حول البنى التحتية، الجزائر في المرتبة 105 عالمياً من بين 144 دولة، الأمر الذي يكشف تأخر الجزائر الكبير من حيث المنشآت خاصة تلك الكبيرة والهامة على غرار الطرقات وخطوط السكك الحديدية إمدادات الكهرباء.

وأضاف التقرير أن البنية التحتية المتطورة تساهم في تشكيل اقتصاد قوي للدول، بشبكات النقل الفعالة والطاقة والاتصالات التي تخلق عمل تساعد الشركات على النمو، وهو الأمر الذي يعكس إيجاباً على خلق المزيد من فرص العمل.

البلديون، حيث مثلت نسبة 80% من هؤلاء المنتخبين لا يزيد مستواهم الدراسي عن مستوى الطور الأول الابتدائي، ومنهم من هم مترشحون في أكبر البلديات الحضرية.¹

لذا لا بد أن يكون مستوى رؤساء ومجالس البلدية بحسب المهام التنموية المحلية فهذا النوع من البلديات يتطلب نوعية الموارد البشرية التالية:

أ- رئيس المجلس البلدي: يشترط في رئيس البلدية الخاصة بهذه الفئة أن يحمل مستوى ليسانس على الأقل، وأن يتواصل مع مختلف مراكز الأبحاث والجامعات المتخصصة بالتنمية الريفية، وأن يطلب دراسات خاصة بالبلدية التي يرأسها.

ب- المجلس الشعبي البلدي: يشترط أن يتكون المجلس من كفاءات لا تقل عن المستوى الثانوي، وتشكل لجان خاصة بالمهام والمشاريع المتاحة، على سبيل المثال: لجان خاصة بالفلاحة والتسويق، لجان خاصة بالبنى التحتية، وغيرها حسب خصوصية المنطقة.

2- المعينين: إن التنمية المحلية للبلديات ذات الخصوصيات المتعلقة بالتصنيف (ج)، تتطلب مرافقة كفاءات بشرية تعينها السلطة المركزية، لأن دراسة هذا النوع من البلديات على مستوى التأطير المحلي الخاص بالمنتخبين المحليين غير قادرة بمفردها أن تستوعب تنمية ريفية قائمة على منهجية علمية في التخطيط الإستراتيجي المبني على البحوث العلمية.

ولهذا السبب لا بد من تعيين هيئات محلية معينة من طرف السلطات المركزية لتكون هي أحد الدعائم في التسيير المحلي، وتتكون هذه الهيئات من الكفاءات التالية:

أ- الوالي المنتدب المكلف بالبلديات (ج): على السلطات المركزية أن تعين ولاية منتدبين لكل ولاية تملك هذا النوع من البلديات، متخصصين في تنمية المناطق ذات التصنيف (ج)، لهم الوسائل القانونية والمادية الخاصة بهذا التصنيف ويتفرغون للعمل فيها حسب التشريع والتنظيم المعمول به، تتحدد مهامهم في مساعدة المسيرين المحليين المنتخبين في المجال التقني والمالي، ويعملون مستقلين عن الوالي الأخر المكلف بتصنيفات أخرى للبلديات.

ب- إسناد التنمية إلى هيئة مستقلة: يتكون هذا المجلس من مختلف الممثلين عن كل الوزارات الخاصة بهذا النوع من البلديات، ويجب أن يكون هذا المجلس متخصص حسب متطلبات وإمكانيات هذا التصنيف (ج)، ويكون تحت سلطة الحكومة ممثلة

¹- تقرير وزارة الداخلية والجماعات المحلية، عن مستوى المنتخبين البلديون لسنة 2015.

بوزير (وزير التنمية المحلية مثلا)، على أن يربط بين هذه الهيئة في هذا النوع من البلديات علاقات مباشرة بين الوالي ورئيس البلدية.¹

3- بنية البلدية الريفية صنف ج:

أ- بنية المجتمع القروي المتكاملة:

يهدف إلى توفير كل المقومات التي تجعل من الريف مكانا يطيّب فيه العيش ولتحقيق هذا الهدف ظهرت فكرة المجتمع القروي، وهي فكرة إدارة منطقة جغرافية تقوم على تجميع القرى المتجاورة في وحدات جغرافية إدارية يكون مركزها أكبر قرية في المنطقة بحيث تصبح هذه القرية الكبيرة كنموذج لعاصمة قروية للمجتمع المحلي، ويذهب فريدمان في هذا الصدد إلى التفكير في إنشاء مدينة قروية تكون عاصمة منطقة ريفية يبلغ عدد سكانها حوالي 50 ألف، تنال هذه العاصمة اهتماما تنمويا خاصا من الدولة.

ب- القرية:

تقوم هذه الفكرة حينما تكون المداشر والقرى الصغيرة والتجمعات الريفية مبعثرة مما يصعب توصيل الخدمات والمرافق، حيث تجمع المداشر والقرى الصغيرة في وحدات قروية كبيرة، ويجمع فيها المواطنون، هذا الفكرة تشبه ما تم استحداثه في بناء القرى الاشتراكية في الجزائر سنة 1981.

ج- الترويج الريفي:

تنطلق الفكرة من ربط التنمية الريفية بخلق روح الانتماء الريفي أو الوعي أو الهوية الريفية التي تتسم بمزايا إنسانية خاصة بها يدفعها إلى اختيار الإقامة في الريف بدل المدينة.²

إن معرفة الهيئات المحلية الخاصة بتسيير البلديات ذات التصنيف (ج) يقودنا إلى التساؤل عن صلاحياتها، إذا ما هي صلاحيات البلديات (ج).

¹- جمال الدين مغوفل، المرجع السابق الذكر، ص42.

²- رشيد زوزو، المرجع السابق الذكر، ص 216.

ثالثا: صلاحيات البلديات:

لقد تبين فيما سبق أن اغلب البلديات ذات التصنيف (ج)، لا تملك القدرة المادية والبشرية لتحقيق عملية التنمية، ولا تملك أيضا البنى التحتية الضرورية لها، لذا تقتصر مهامها بمساعدة السلطات المركزية على بناء الأرضية الأساسية للإقلاع التنموي الخاص بمهام التالية:

1- شق الطرقات والمسالك الريفية.

2- توصيل الكهرباء والغاز والمياه.

3- بناء المدارس الابتدائية وضمن النقل المدرسي.

4- إنشاء أسواق أسبوعية.

أما المهام الأخرى الخاصة بالفلاحة السياحة والثقافة، والمحافظة على البيئة وإنشاء السدود والمشاريع الكبرى هي من اختصاص الدولة.

رابعا: نوعية المشاركة المحلية:

تعتبر المشاركة في البلديات الخاصة بالتصنيف (ج)، أمر مهم في التسيير المحلي، نظرا لخصوصية هذه البلديات التي يتألف أفرادها من قبائل وعروش، تقطن قرى ومدامر، تحكمها عصبية القبيلة، ويخضع أفرادها إلى كبارها وأعيانها، لذا نجد جل المنتخبين المحليين خاضعين بصفة مطلقة إلى هذه الضغوط، وهو ما يجعل كل الإجراءات المتعلقة بسير المشاريع أو المبادرات الخاصة بالتنمية تجد سهولة كبيرة في احتضانها لعدم وجود أي انسداد محلي في هذه المجالس.

"ومما لا ينبغي إغفاله، أن كل بلدية من هذا النوع أعيان وأصحاب فضل وسكان قدامى، من الضروري جدا التعرف عليهم واستشارتهم في القضايا الكبرى التي تمس البلدية، فهذا الصنف من الناس، وزنهم ثقيل في بني قومهم، وعلى المسير مراعاة هذه الفئة من السكان وإعطائهم جزءا من التسيير من خلال استشارتهم والاستئناس بهم بأفكارها... واعتبارها فئة مميزة في التعداد السكاني للبلدية"¹.

وبهذا النوع من المشاركة يجعل من السهل على البلديات خلق موارد جبائية خاصة بالمنطقة، وتفعيل جبايتها وإنفاقها على البنى التحتية، وتتميز المشاركة المحلية بما يلي:

1- تفعيل الدور القيادي للعشيرة والقبيلة في التنمية المحلية.

2- الاتصال المباشر بين أبناء المنطقة، والاشتراك في المهن، الفلاحة والرعي.

¹ - جمال الدين مغوقل، المرجع السابق الذكر، ص 18.

خامسا: المالية المحلية:

إن التمويل لمختلف المشاريع التنموية المحلية في البلدية ذات التصنيف (ج)، يستوجب توفير موارد مالية خاصة، تطبع بالطابع الريفي المكاني الخاص بها، وهذا النوع من البلديات لا يحتوي على جباية كافية لتحقيق الأهداف والأجندات المسطرة لها والمتمثلة كما سبق القول في إنشاء البنى التحتية، لذا وجب أن تخصص لهذه البلديات موارد مالية معينة ومعتبرة من الدولة بالإضافة إلى مواردها المالية الخاصة بها، ويمكن أن نعدد هذه الموارد المالية في ما يلي:

1- الجباية المحلية:

- أ- الضرائب الخاصة بالمتلكات الحيوانية والتي تدفع كل سنة.
- ب- الضرائب على المحاصيل الزراعية.
- ج- الرسوم على المناطق السياحة الجبلية أو الصحراوية أو الحمامات.
- د- الأسواق الأسبوعية.

2- الاستثمارات:

- أ- التعاقد مع بلديات حضرية وريفية من أجل تسويق المنتجات النباتية والحيوانية.
- ب- استغلال المياه المعدنية والحمامات.
- ج- الاستثمار في الموارد الريفية في الحجارة، أو الرمال، وغيرها من الموارد.

3- إعانات الدولة:

يجب أن تخصص الدولة من ميزانيتها لها إعانات ثابتة وإعتمادات مالية مهمة من أجل تحقيق البرامج التنموية الخاصة بهذا النوع من البلديات، لتقفز بها من البلديات الفقيرة ذات التنمية الهشة إلى بلدية تخلق النشاطات والاستثمارات.

وفي الأخير يمكن القول أنه إذا استطاعت هذه البلديات تجاوز مرحلة التصنيف "ج" والذي يهدف إلى إنشاء قاعدة بنى تحتية، يمكنها أن تصل إلى مرحلة أخرى لتخرج من هذا التصنيف إلى تصنيف "ب" الذي يهدف إلى مرحلة متقدمة من اللامركزية القانونية ذات الصلاحيات المحلية الخاصة بخلق الأنشطة.

المطلب الثاني: المرحلة الثانية، البلديات ذات التصنيف (ب)

إن هذه المرحلة خاصة بالمناطق شبه الحضرية، والمتوسطة الحجم والإمكانات المالية، وهي تختلف كثيرا عن البلديات الريفية ذات التصنيف "ج" من حيث التعداد السكاني والتوسع العمراني والبشري، وحتى المجال الإقتصادي الصناعي والفلاحي، وكذا نوعية الموارد البشرية المتاحة، وبصفة عامة فإن احتياجات هذه المناطق تختلف عن ما رأيناه في البلديات الريفية ذات التصنيف "ج"، فهي تحتاج إلى خلق الأنشطة لتحريك عجلة التنمية وبالتالي إنشاء البنى التحتية الخاصة بالصناعات الصغيرة والمتوسط ومرافقة مؤسساتها لتوسيع نشاطاتها، وبصفة عامة فدورها الرئيسي تهيئة الجو العام للعمل الصناعي والتجاري والفلاحي والسياحي وغيرها من النشاطات.

وعلى هذا الأساس فطبيعة اللامركزية القانونية لهذا النوع من البلديات ذات التصنيف "ب" تتطلب الآليات والوسائل التالية:

أولاً: تعريف البلدية ذات التصنيف "ب":

هي بلديات ذات المهام المتعلقة بخلق الأنشطة، من خلال تشجيع الصناعات الصغيرة ومرافقة هذه المؤسسات بالدعم المتمثل أساسا في تسويق المنتجات وتنظيم السوق، وتنظيم دائرة المناولات الصناعية، وبصفة عامة فهي تمد المؤسسات بالمعلومات الكافية عن احتياجات البلدية من الصناعات.

يتمتع هذا النوع من البلديات بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، وتتحدد علاقتها مع الولاية بأسلوب الرقابة الإدارية التي يمارسها الوالي المختص إقليميا، في إطار القضاء الإداري.

ثانياً: السلطة المحلية:

تتكون السلطات المحلية الخاصة بهذا التصنيف "ب" من سلطات منتخبة ذات كفاءة معينة، ومن مسيرين معينين ذوي كفاءات عالية:

1- المنتخبين:

لابد أن يتوفر هذا النوع من المسيرين أو المنتخبين على مستوى معين من الكفاءة والتي عرفتها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بأنها: " هي العلاقة بين المخرجات في شكل سلع أو خدمات أو غيرها من النتائج وبين الموارد المستخدمة لإنتاجها".¹

¹ - جمال الدين مغوفل، المرجع السابق الذكر، ص10.

وهذا يعني أن المخرجات المتعلقة بتحقيق التنمية بالبلديات في الجزائر مرتبط ومرهون بالموارد المستخدمة لإنتاجه والتي تحدد في هذا المجال بمدى كفاءة رئيس البلدية ومجلسه الشعبي البلدي.

أ- رئيس البلدية:

يحتاج هذا النوع من البلديات إلى رئيس بلدية تتوفر فيه كفاءات عالية، وحامل مستوى لا يقل عن مستوى الماجستير، نظرا للتحديات التي تواجه هذه البلديات من احتياجات ومتطلبات، وتفكير عميق من أجل خلق الأنشطة، ولذا فإن هذا الشرط هو الذي يعبر عن الرقابة الأولية لرؤساء البلديات، ويسرع من إجراءات التكوين ومرافقة هؤلاء المسيرين، ولهذا الاقتراح مزايا مهمة للبلديات الجزائرية وهي:

- ربط رؤساء البلديات بالبحث العلمي العالي، هذا التقارب من شأنه أن يوفر الحلول ذات الخصوصيات المحلية للبلدية نفسها.
- تطبيق أساليب العمل المعاصرة والجديدة في الإدارة، وفهم معنى المشاركة وتطبيقها.
- هذا المستوى يصل بالمسير إلى مرحلة التفكير والتصوير، وبالتالي المبادرة.

ب- المجلس الشعبي البلدي:

إن مستوى العضو المحلي البلدي المنتخب، يجعله يدرك جيدا تحديات خلق الأنشطة في هذه البلديات، وبالتالي فشرط طلب المستوى للترشح لهذا المجلس في حالة الدولة الجزائرية يعتبر أهم وسيلة للرقابة الأولية، ولهذا فلا بد للمشرع الجزائري أن يشترط مستوى جامعي في العضو المنتخب.

ولهذه القرارات مزايا مهمة هي :

- ربح الوقت والمال الذي يتطلبه تكوين المنتخبين المحليين.
- تفعيل إمكانيات المورد البشري المنتخب الكامنة كالبحت والإبداع والمبادرة.
- محاربة الفساد والصراع من أصحاب المصالح، لأن الإطار ذا المستوى العالي يوجه إنتباهه لأهداف العمل وليس إلى شكله.

ثالثاً: صلاحيات البلديات:

كما أن للبلديات ذات التصنيف "ج" صلاحيات معينة، فإن خصوصيات البلديات ذات التصنيف "ب"، لها صلاحيات أخرى، تختلف باختلاف الإمكانيات البشرية والمادية، وكذا الاحتياجات والمطالب المحلية.

إن أكبر مهمة لهذا النوع من البلديات هي مهام خلق الأنشطة، وفي هذا الإطار فصلاحياتها تتمثل في ما يلي:

1- خلق الأنشطة الاقتصادية في البلدية.

2- توجيه الشباب لإنشاء مؤسسات مصغرة، وذلك بتقديم المعلومات ودراسات عن الاحتياجات المحلية.

3- تنظيم سوق الأنشطة بتنظيم فكرة المناولة.

4- المساعدة على تسويق المنتجات المحلية إلى بلديات ولايات أخرى من الوطن.

5- تهيئة الأسواق الأسبوعية واليومية، وإنشاء أسواق جواريه متنقلة.

أما الوظائف الأخرى التي أدرجها قانون البلدية 10/11 المتعلقة بمهام صيانة المؤسسات المدرسية، والصحة، والنشاطات الرياضية، وغيرها من المهام المكلفة لخزينة البلديات وطاقاتها، فيجب أن تسند إلى القطاعات الوزارية على مستوى الولاية.

رابعاً: نوعية المشاركة المحلية:

إن المشاركة المحلية مهمة جداً في التنمية المحلية، وهذا الصنف من البلديات يحتاج إلى مشاركة محلية متنوعة، سواء من طرف لجان الأحياء، لجان المؤسسات الصغيرة، أو استقبال المواطنين مباشرة، وكذا بالاتصال بمخابر البحث في الجامعات المتواجد في الولاية، وعليه فإن نوعية المشاركة تتميز بما يلي:

1- تختلف نوعية المشاركة المحلية عما سبق ذكره في التصنيف الأول، فهي تتسم بالمأسسة، ويقل فيها التأثير الشخصي التقليدي للقبيلة.

2- تفعيل لجان الأحياء وتأطيرهم لإدارة أحيائهم، وتزويد السلطات المحلية بالمعلومات المهمة عنها.

3- تفعيل الجمعيات المختلفة وإشراكهم في المساهمة في التنمية المحلية، خاصة في خلق الأنشطة.

4- إشراك المنتجون البلديون في تنظيم أعمالهم واقتراح البدائل.

خامسا: المالية المحلية:

إن كل هذه الصلاحيات والمهام المسندة لهذا الصنف من البلديات تتطلب إيرادات مالية معتبرة، ولهذا فكل مبادرة تنشؤها البلدية في إطار مهام خلق الأنشطة المحلية فإنها تستفيد من جميع الرسوم والضرائب الناتجة عنها، وعليه فالمالية المحلية يجب أن تكون بهذا الشكل الآتي:

1- الإستقلالية المالية.

2- اللامركزية المالية خاصة في تحديد نوعية الضرائب والرسوم المحلية.

3- تسهيل طلب القروض.

4- تفعيل المقاوله والاستغلال.

5- إعانات الدولة، والتعاون بين البلديات، والتضامن مع بعضها البعض.

فإجمالا يمكن القول أن هذا الصنف من البلديات يستطيع في ظل هذه الصلاحيات والمهام تفعيل جل المجهودات المبذولة من البلدية لتصل إلى الأهداف المسطرة وهي مرحلة خلق الأنشطة، وتنتقل إلى مرحلة أخرى من السلطة والمهام وهي مرحلة جلب الاستثمارات الكبرى.

المطلب الثالث: المرحلة الثالثة، البلديات ذات التصنيف (أ).

يعتبر هذا الصنف من البلديات "أ"، أقصى تصنيف للبلديات من حيث كبر حجمها جغرافيا وديمغرافيا، وإقتصاديا وماليا، وكذا من حيث طابعها الحضري المتمدن، فجل هذه البلديات تصنف على أنها مدن كبرى.

وتحصى الجزائر عدد قليلا من هذه البلديات الحضرية يقدر بحوالي 40 بلدية بمعيار المدن الكبرى التي يفوق تعداد سكانها عن 100.000 نسمة، حيث يلاحظ أن أغلب بلديات عاصمة الولايات المقدر عددها 48 لم تصنف كلها ضمن المدن الحضرية.¹

وعلى ضوء البطاقات الفنية لهذه البلديات وخصوصياتها المحلية، على المشرع الجزائري أن يراعي الآليات القانونية التي تُسيّر هذه الإمكانيات المحلية، خاصة في نوعية الموارد البشرية المنتخبة وكذا الصلاحيات والمهام الموكلة إليها، وإستقلالية مواردها المالية وسلطة قراراتها.

¹ - Office National Des Statistiques, op-cit, p 205.

أولاً: تعريف البلدية ذات التصنيف "أ":

هي بلديات حضرية ذات إمكانيات بشرية ومالية هائلة، تتطلب تسييراً متميزاً، أي تسيير المدن، تضطلع بمهام وصلاحيات معينة في مستوى الابتكار والمبادرة وجلب الاستثمار.

وهي بلديات تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، ويحكم بينها وبين سلطة الوالي، القضاء الإداري.

ثانياً: السلطة المحلية:

1- المنتخبين:

أ- **رئيس البلدية:** هذا النوع من البلديات الكبيرة ديمغرافيا وإقتصاديا وثقافيا وغيرها من الإمكانيات التي تميزها عن البلديات الأخرى، تحتاج إلى مستوى وكفاءات أخرى عن ما هو موجود حالياً، خاصة من طرف رؤساء البلديات الذين يديرونها، ولذا فشرط المستوى لترشح لمنصب رئيس بلدية بهذا الحجم لا يقل عن مستوى الدكتوراه في التعليم العالي، لأن هذه البلديات وصلت إلى مرحلة خلق وجلب الاستثمارات الضخمة والكبيرة ولن يتأتى هذا إلا إذا واكبت هذه المدخلات والمخرجات موارد بشرية ذات مستوى عالي.

وهناك كثير من دول العالم نجحت بهذا التصور القائم على الكفاءة العالية لتولي المناصب المحلية خاصة في كفاءة رؤساء البلديات، ومثال ذلك، بلدية اسطنبول التركية التي كان يرأسها الأستاذ طيب رجب أردوغان، الذي قام بانتشال هذه البلدية من مشاكل عدة وحول ديونها التي بلغت ملياري دولار إلى أرباح واستثمارات وبنمو بلغ 7%، بفضل عبقريته ومستواه الذي توافق مع هذه التحديات والصعاب.¹

ثالثاً: صلاحيات البلديات:

إن أكبر مهام لهذا الصنف من البلديات الكبيرة هي مهام جلب الاستثمار القوي من خلال دراسة عميقة لخصوصيات المنطقة، وتوفير الظروف العامة للمستثمرين المحليين والأجانب من أجل تحقيق التنمية المحلية.

وعليه يمكن أن نجمل أهم صلاحيات البلدية في فكرة واحدة لها تبعات ايجابية على كل نواحي الحياة في البلديات تتمثل في فكرة المقولة.

¹ - جمال الدين مغوفل، المرجع السابق الذكر، ص14.

- **فكرة المقاول:** تفعيل فكرة المقاوله بمعنيها، الاستثمار المباشر في بعض الصناعات التي لا تلقى عناية من طرف المستثمرين الخواص، وذلك لمساعدة المناخ الاستثماري في خلق المناولة الصناعية المحلية.

أما الفكرة الرئيسية للمقاوله هي تفعيل مهام رئيس البلدية ومجلسه فكرة المقاول الذي يبحث عن الخير والربح لمؤسسته، وذلك من خلال طريقة تفكير سلوكي يرقى بمستوى المنتخبين إلى تقمص دور المقاول الذي يبحث عن الصفقات الربحة، لكن مع فرق الهدف، فهدف رئيس البلدية هو جلب الخير للبلدية وليس لنفسه عما هو الحال بالنسبة للمقاول الخاص.

رابعاً: نوعية المشاركة المحلية:

إن نوعية المشاركة المحلية في هذه البلديات تعتبر من أهم آليات التسيير المحلي التي تعتمد عليها السلطات المحلية المنتخبة، وهذا نظراً لكون أن كبر حجم هذه البلديات تولد مطالب ومشاكل لا تستطيع هذه البلديات الاستجابة لها، ما يجعل أسلوب المشاركة المحلية إحدى الحلول التي يمكنها أن تساعد البلديات، وعليه فنوع المشاركة المحلية لا يكون كما هو الحال في نوع البلديات الريفية وشبه الحضرية، التي تمارس القبيلة والعشيرة هذا الدور التشاركي المحلي التقليدي، لكن نوعية المشاركة في البلديات الحضرية الكبيرة، يكون بمشاركة المجتمع المدني المحلي من مؤسسات ونقابات وجمعيات ولجان وأحزاب وغيرها.

خامساً: المالية المحلية

إن إستقلالية المالية المحلية في هذا الصنف من البلديات الكبيرة، هو المحدد الرئيس في تطورها وازدهارها، لذا وجب أن يكون لهذه البلديات آليات خاصة مستقلة في هذا الشأن.

كأن يرخص للبلديات حق فرض الضريبة وتحصيلها بوسائلها الخاصة للحفاظ على توازنها المالي، فقد بينت التجربة الجبائية الجزائرية أن مبدأ الحفاظ على نفس مستوى الضغط الضريبي لم تقابله تحويلات مالية للبلديات لموازنة وضعيتها المالية بل تعززت المالية المركزية على حساب المالية المحلية.¹

¹- عبد الرحمان صديني، المرجع السابق الذكر، ص259.

ولهذا لابد للمشرع الجزائري في هذا الصنف من البلديات أن يضمن لها الإستقلالية المالية فيما يلي:

1- حرية تحديد النسب الخاصة بالجباية المحلية في الضرائب والرسوم.

2- الاستفادة من الضرائب والرسوم حينما يكون للبلديات الدور الرئيس في خلق مبادرة كتهيئة الأسواق وتنظيمها، أو ترميم وتعبيد طرق ثانوية، أو إنشاء بنى تحتية.

3- تخفيف الرقابة المالية المحلية، والاكتفاء بالمراقبة الشكلية لا في الملاءمة.

4- تسهيل إجراءات طلب القروض التي تمنحها الدولة لهذه البلديات.

وتكمن مزايا مقارنة اللامركزية القانونية في توزيع الإختصاصات بحسب الخصوصيات المحلية، فيما يلي:

أ- أنها تقضي على مساوئ ضعف الوحدات الصغيرة التي لا يمكن تلافي ظهورها من وقت لآخر، ويحقق الملاءمة بين حجم الوحدة المحلية وما يوكل لهيئتها من إختصاصات، لأن منح الإختصاصات على أساس صفة الوحدة تبين انه غير منطقي وغير عملي، فمن غير المعقول أن تعطي هيئة مدينة يصل حجمها 30.000 نسمة ذات الإختصاص التي يعهد بها لهيئة مدينة يربوا حجمها على مليون نسمة لمجرد اشتراكها في الصفة القانونية.

ب- أنها تتلافى عيوب تفويض الإختصاصات.

ج- أنها تجعل الوحدات المحلية أكثر يقظة لحاجات أهلها المستقبلية، ويسمح بالتخطيط للزيادة المتوقعة في حجم السكان وفئاتهم.

د- أنها تسمح بتخطيط الوحدات المحلية على أساس خريطة الدولة الإجتماعية، وعلى أساس وحدة المصالح ووحدة الانتماء، دون الاهتمام بمدى تفاوت أحجام الوحدات المحلية.¹

وعليه يمكن القول في الأخير أنه بالاختيار الأحسن على رأس البلديات الجزائرية، وتحديد صلاحيات ومهام هذه البلديات كل حسب خصوصياتها المحلية نكون قد وضعنا قدما ثابتا والخطوة الأولى الصحيحة في بناء التنمية المحلية.²

¹ - مجموعة خبراء، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المرجع السابق الذكر، ص141.

² - جمال الدين مغوفل، المرجع السابق الذكر، ص15.

المطلب الرابع: نماذج التصنيف القانوني للبلديات في الجزائر على ضوء البطاقات الفنية الخاصة بها

لقد تبين من خلال الدراسة الفنية للبلديات في الجزائر في مجالات الخصوصيات المحلية المتعلقة بالمناطق الحضرية والريفية، والعوامل الجغرافية والديمغرافية، وكذا الإمكانيات الطبيعية والمالية، أنه يمكن تصنيف البلديات بأي معيار كان من هذه المعايير السابقة، فقد تبين بوضوح أن أغلب البلديات الحضرية في الجزائر تتميز بعوامل طبيعية ومالية مهمة، وتتراوح بين بلديات متوسطة الغنى وبين بلديات غنية، ونسبة كثافة سكانية معتبرة، تقع كلها في الشمال الجزائر، بينما البلديات الريفية فأغلبها تتميز بعوامل طبيعية متشابهة من حيث إمكانياتها الفلاحية، وكذا مساحتها الكبيرة، وهي بلديات تكاد تنعدم فيها التنمية، وهي تتراوح بين البلديات الفقيرة والفقير جدا.

ولهذا فإننا سنقترح في هذا الصدد عدة تصنيفات للبلديات الجزائرية، من حيث اعتبار التنوع، والتفاوت في الإمكانيات، وكذا الخصوصيات التنموية التي قد تحدث الفارق في التنمية بين البلديات الجزائرية، وليس القصد من هذا التصنيف التمييز والتفريق بين الوحدات المحلية، فهدف الدراسة بني على أساس إقتصادي في كيفية تفعيل هذه الإمكانيات التي لا يمكن أن يستوعبها قانون بلدي واحد الذي يتميز بالتجريد والتعميم، وبمنطق نظري بعيد كل البعد عن الواقع التنموي المحلي.

وعليه عالجت الدراسة ثلاثة نماذج تصنيف للبلديات الجزائرية نذكرها في ما يلي:

أولاً: المعيار الجغرافي والديمغرافي:

في هذا الصدد على المشرع الجزائري أن يقترح ثلاث قوانين أساسية خاصة بالبلديات نذكرها في مايلي:

1- القانون الأول:

يمكن تسميته التصنيف " أ "، الخاص بالبلديات الكبيرة الحجم والديمغرافية الذي يصل عدد سكانها أو يفوق 100.001 نسمة، لها مهام معينة، تختلف على البلديات الأخرى من حيث التسيير، كما رأيناه سابقا.

حيث يمثل عدد هذه البلديات في الجزائر بـ 40 بلدية من أصل 1541 بلدية جزائرية.¹

¹ - Office National Des Statistiques, op-cit, p205.

2- القانون الثاني:

التصنيف " ب "، الخاص بالبلديات المتوسطة الحجم ومتوسطة الديمغرافية والتي يتراوح عدد سكانها ما بين 50.001 إلى 100.000 نسمة، لها مهام هي الأخرى متميزة، لأن أغلبها يتميز بالعجز في الميزانيات وقلة الموارد الجبائية، لذا يجب على الدولة وضع إطار معين، منظم لمساعدة هذه البلديات لتصبح وتنتقل إلى تصنيف البلديات " صنف أ"، بحيث لا تمنع هذه المساعدات البلديات سلطة إتخاذ القرار، ويشترط في رئيس البلدية على الأقل مستوى ماجستير، وهذا لتقريب رئيس البلدية المقول الذي يبحث عن المبادرات التنموية إلى مراكز البحث في الجامعات الوطنية.

ويمثل عدد هذه الفئة من البلديات الجزائرية بـ 61 بلدية من أصل 1541 بلدية جزائرية.¹

3- القانون الثالث:

التصنيف " ج "، الخاص بالبلديات الصغيرة الحجم والديمغرافية، والتي تقل عدد سكانها عن 50.000 نسمة، يجب على المشرع الجزائري وضع إطار قانوني خاص بها لمساعدتها على التنمية، والتقليص من المهام التي تولد عبئاً على ميزانيتها، ويشترط في رئيس البلدية فيها أن يحمل مستوى جامعي على الأقل.

ويمثل هذا الصنف الثالث العدد الأكبر من البلديات، حيث يحصي 1440 بلدية جزائرية من بين 1541 بلدية.²

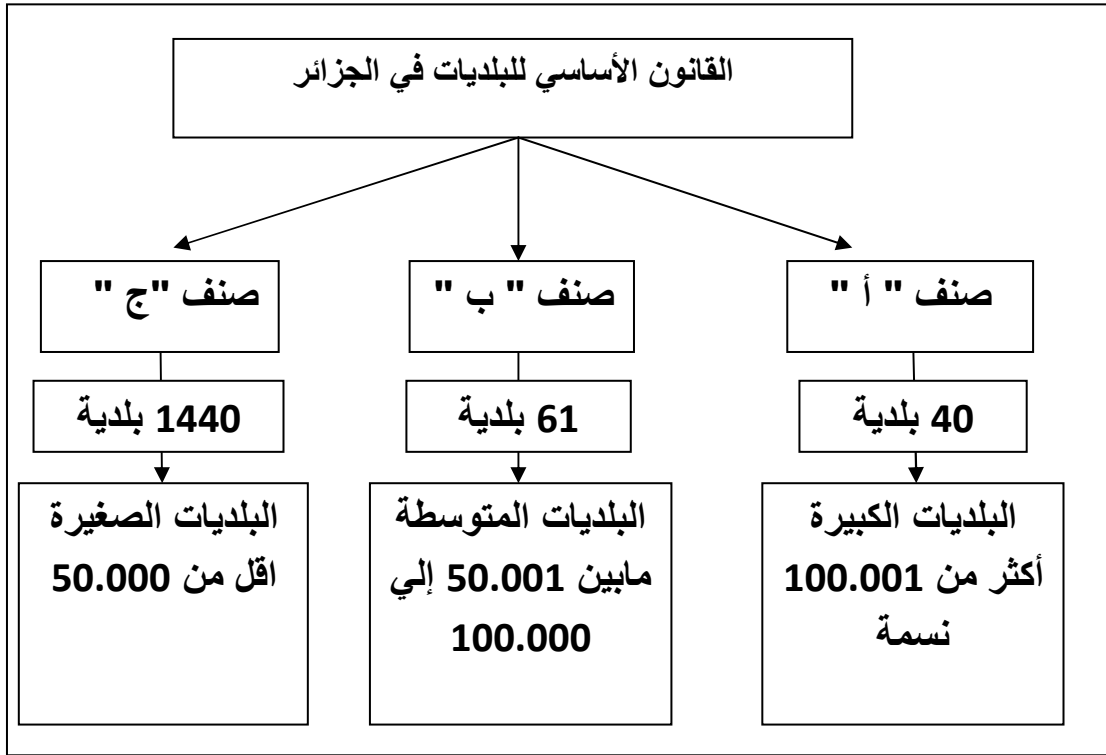
إن الشكلاّن رقم (06) و(07) يبينان طريقة تصنيف البلديات بالمعيار الجغرافي والديمغرافي في الجزائر.

¹ - Office National Des Statistiques, op-cit, p 205.

² - Ibid, p 205.

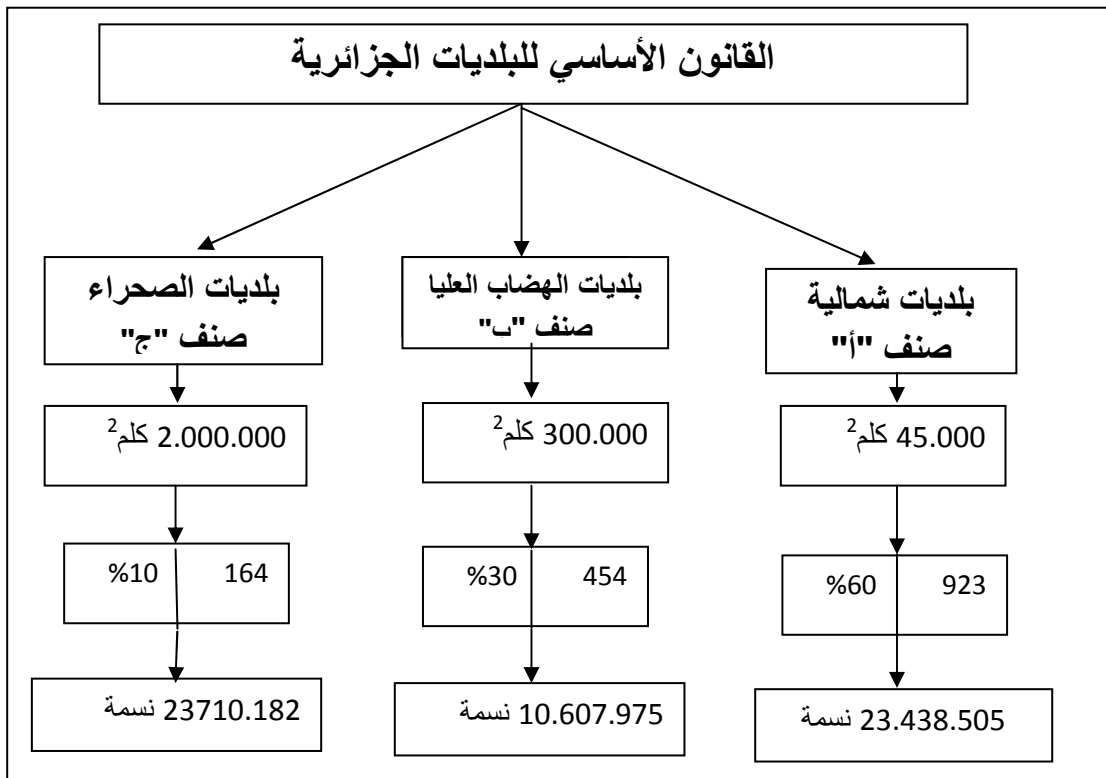
الشكل رقم (06)

يبين تصنيف البلديات بمعيار الديمغرافي



الشكل رقم (07)

يبين تصنيف البلديات بمعيار الجغرافي



ثانيا: المعيار الإقتصادي والمالي:

1- القانون الأول:

بهذا المعيار الإقتصادي والمالي يمكن تسمية هذا القانون بتصنيف (أ)، والخاص بالبلديات الغنية في الجزائر، حيث يمكنها هذا القانون من إطلاق المبادرات عن غيرها من البلديات، التي قد يلجمها الخضوع لقانون واحد يساوي من حيث الصلاحيات بينها وبين بلديات ذات الإمكانيات المالية والإقتصادية المحدودة عن تنمية إقليمها المحلي.

2- القانون الثاني:

هذا القانون الثاني من حيث معيار الإمكانيات المالية، يمكن تسمية البلديات التي تحصيها السلطات التشريعية على انها بلديات متوسطة الغنى، حيث يتم تمييز هذه البلديات بقوانين معينة تحدد مهامها بدقة حسب إمكانياتها المالية، وتقوم الدولة بالوظائف الأخرى التي لا يمكن لهذا الصنف من البلديات تحقيقها.

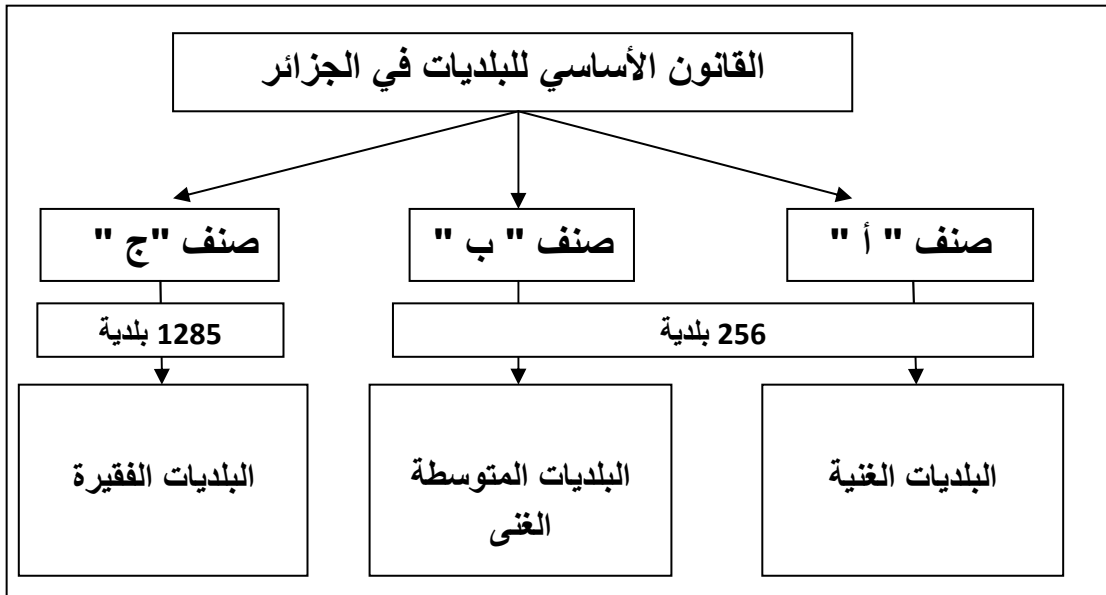
3- القانون الثالث:

أما القانون الثالث حسب نفس المعيار فيمكن تسمية البلديات التي تحصيها الدولة بتصنيف "ج"، التي تتكون من البلديات الفقيرة التي تحتاج الى البنى التحتية الإستعجالية والضرورة للتنمية المحلية.

ولتوضيح هذا المعيار بشكل جيد، يمكن ان نراه في الشكل رقم (08) التالي الذي يبين التصنيف البلدي الخاص بالإمكانيات الإقتصادية والمالية.

الشكل رقم (08)

يبين التصنيف البلدي الخاص بالإمكانيات الإقتصادية والمالية



ثالثا: المعيار الحضري والريفي:

إن تصنيف البلديات الجزائرية بهذا المعيار، هو الآخر افرز ثلاث أنواع وأصناف للبلديات، نذكرها فيما يلي:

1- القانون الأول:

يمكن للمشرع الجزائري أن يطلق عليه صنف " أ "، والذي يحتوي على البلديات الحضرية فقط، والتي يوكل إليها مهام تسيير المدن، ومهام تنمية حضرية تتعلق بتشجيع الاستثمار في الخدمات، التجارة والصناعة. وغيرها من المهام التي تقوم بها بلديات بحجم المدن الكبرى.

2- القانون الثاني:

أما التصنيف الثاني يمكن أن نطلق عليه اسم صنف "ب"، والذي يحتوي على البلديات شبه الحضرية، والتي إمكانيتها ووظائفها متوسطة من حيث المتطلبات والحاجيات، وبالتالي فمهامها تختلف عن مهام المدن الكبرى الحضرية.

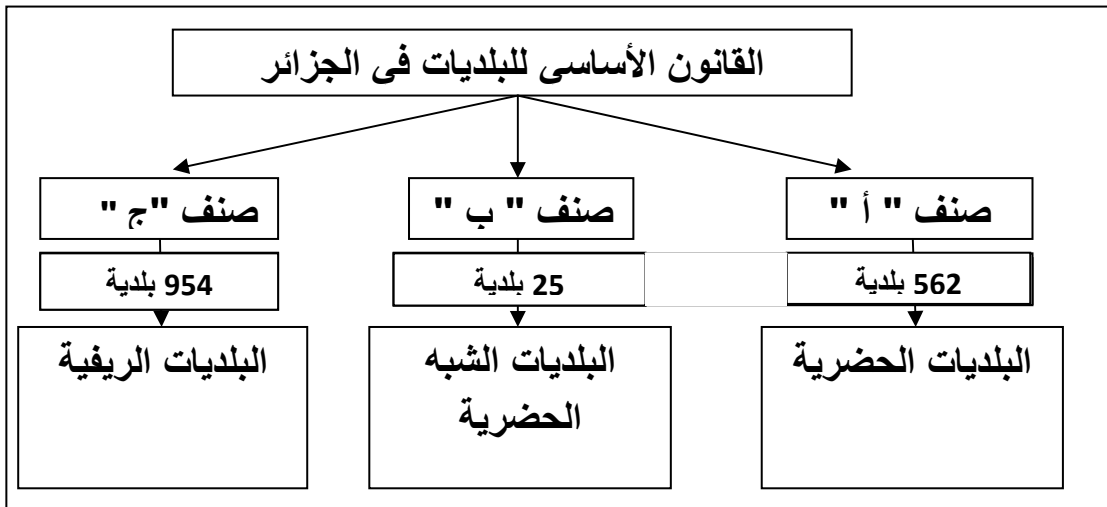
3- القانون الثالث:

وكذلك هذا القانون الثالث الذي يميز البلديات الريفية، والتي تختلف احتياجاتها، ومتطلباتها، ومواردها المالية، وطبيعة عيش سكانها وظروفها الطبيعية والبشرية عن كل من النوعين السابقين، أي البلديات الحضرية وشبه الحضرية.

ويمكن أن نوجز مفهوم هذا المعيار الريفي والحضري في الشكل رقم (09) التالي:

الشكل رقم (09)

يبين التصنيف البلدي الخاص بالمعيار الحضري والريفي



رابعاً: دعم الوحدة الوطنية

ففي الدول التي لم تستطع أن تحقق وحدة سياسية قوية الأركان فإن نظام الإدارة المحلية المطبق فيها يجب أن يسعى إلى تدعيم وتأكيد الوحدة الوطنية والقضاء على أي تسلط للقوى السياسية داخل الدولة، فأسلوب اللامركزية الإدارية وما يفرضه من تقاسم فعلي للصلاحيات والمهام، يجب أن يعمل جنباً إلى جنب مع السياسات العامة للحكومة المركزية.¹

وفي نهاية هذا المبحث الأخير، يجدر التنبيه أن إعتقاد مقارنة اللامركزية القانونية في التسيير المحلي، وما تقترحه من إستقلالية معينة، تفرق بين الوحدات المحلية في التسيير من حيث نوعية السلطات المحلية المنتخبة وصلاحياتها وقدرتها المالية والبشرية، لا تتنافى مع مقومات وشكل الدولة البسيطة (*)، مثل الجزائر.

¹ - مجموعة خبراء، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المرجع السابق الذكر، ص122.

* - يقصد بالدولة البسيطة أو الموحدة كما يدل عليها اسمها (Etat Souverain)، الدولة التي تبدو في أبسط صورها كتلة واحدة من الناحية الداخلية والخارجية، حيث تباشر فيها السلطات التنفيذية من طرف هيئة واحدة، ولها دستور واحد وهيئة تشريعية واحدة وشخصية وسيادة واحدة إلى جانب وحدة القضاء.

ومن هنا تظهر الدولة الموحدة على أنها دولة ذات نظام واحد دون نظر لشكل الحكم، فقد يكون جمهورياً أو ملكياً أو ديمقراطياً أو ديكتاتورياً، ومن أمثلة الدول البسيطة: الجزائر، تونس، المغرب.

غير أن وحدة التشريع والقضاء وخضوع الدولة لدستور واحد لا يعني أيضاً ضرورة وحدة التنظيم الإداري، فقد تتبع الدولة أسلوب المركزية الإدارية بتجميع الوظيفة الإدارية في أيدي السلطة التنفيذية التي تعين موظفين يتولون إدارتها في القمة وفي الإقليم، وقد تتبع أسلوب اللامركزية الإدارية التي تعتمد على توزيع الصلاحيات والمهام، (وقد تعتمد على مقاربات أخرى على سبيل المثال اللامركزية القانونية القائمة على أساس الخصوصيات المحلية).

وهناك نموذج آخر من الدولة الموحدة، تميز بين مقاطعتها أحياناً من حيث التشريع الذي يخضع له إذ نجد بعض التشريعات رغم وجود هيئة واحدة. لا تنفذ إلا في جزء من الدولة، ومثال ذلك انجلترا التي تميز في إدراتها المحلية بين المقاطعات.

خلاصة وإستنتاجات:

تطرقنا في هذا الفصل إلى تقدير قانون البلدية 10/11 بالجزائر، للوقوف على سلبياته وإيجابياته، ومن ثم بناء أسس قانونية وإدارية تتماشى وواقع البلديات الجزائرية التي تشخصها بشكل دقيق البطاقات الفنية الخاصة بها، وبالتالي تصحيح ما يمكن تصحيحه وتدعيم ما يمكن تدعيمه، وعليه قسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، ففي المبحث الأول تناولنا جديد قانون البلدية 10/11، والإيجابيات التي أتى بها بالمقارنة مع القوانين السابقة، أما في المبحث الثاني تم عرض سلبياته من خلال فحص المرتكزات الرئيسية التي بنيت عليها الدراسة، والمتمثلة في مدى إستقلالية السلطات المحلية البلدية المنتخبة، مدى إستقلالية السياسات المحلية، مدى إستقلالية المالية المحلية، مدى تفعيل المشاركة المحلية، وكذا المرتكز الأساسي الذي تدور من حوله جميع المرتكزات الأخرى وهو تفعيل الخصوصيات المحلية، وبالتالي تتحدد على إثر ذلك طبيعة البلدية ومهامها التنموية، أما في المبحث الثالث تم على ضوء السلبيات والإيجابيات والبطاقات الفنية للبلديات والجوانب النظرية لأسلوب اللامركزية الإدارية بناء مقاربة جديدة، تدعى مقاربة اللامركزية القانونية المبنية على الخصوصيات المحلية في إطار شكل الدولة البسيطة مثل الجزائر.

ومن خلال هذه المعايير النقدية للقانون البلدية من الجانب الإيجابي تبين ما يلي:

- حسننا فعل المشرع الجزائري عندما اعتمد على المعيار الديمغرافي في تحديد عدد مقاعد المجالس البلدية المنتخبة، وكذا عدد نواب رؤساء المجالس البلدية، وعدد لجان البلديات.
- بنفس المعيار السابق، اعتمد المشرع المندوبيات كآلية لتقريب الخدمات الإدارية التي تقدمها البلديات في المناطق الكبيرة.
- تحسين العلاوات الممنوحة لأعضاء المجالس البلدية المنتخبة خاصة رؤساء البلديات ونوابهم، ولجان البلديات، والمندوبون البلديون.
- في إطار المشاركة، عزز هذا القانون التمثيل المحلي في المجالس البلدية بزيادة كبيرة في عدد المقاعد مقارنة مع القوانين السابقة، كما سخر لهيئات البلدية آليات وصيغ للمشاركة الشعبية المحلية.
- في إطار استقلالية السياسات المحلية، سمح هذا القانون إمكانية خلق الاستثمارات الكبيرة من خلال تفعيل آليات التعاون بين البلديات.
- في إطار الاستقلالية المالية، منح المشرع الجزائري البلديات وسائل مالية، كالقروض والضرائب والرسوم (العقار، النظافة) وغيرها من الإيرادات التي تنقسمها مع الدولة.

أما الجوانب السلبية في هذا القانون بنفس المعايير السابقة الذكر فتتلخص فيما يلي:

- الوصاية والرقابة الشديدة على السلطات البلدية المنتخبة.

- كبح معظم المبادرات والسياسات البلدية، بطريقة مباشرة وغير مباشرة.

- قلة الموارد الجبائية، وعدم مراعاة الخصوصيات المحلية للبلديات، الأمر الذي جعل أغلب البلديات الريفية فقيرة، ومعظم البلديات الحضرية مدانة.

- وفي معيار الخصوصيات المحلية للبلديات التي تكشفها البطاقات الفنية، لم يدرج قانون البلدية 10/11، أي معيار لتفريق في آليات التسيير بين البلديات - مثل نوعية ومستوى السلطات المحلية المنتخبة، وخصوصية السياسات المحلية والصلاحيات، والمالية المحلية (خصوصية الضرائب)، والمشاركة المحلية - الريفية والحضرية، أو البلديات الفقيرة والغنية، أو بمعيار كبير حجمها الجغرافي والديمغرافي.

إن هذه السلبيات والايجابيات إنما يمكن أن تفعل إذا تم تصحيحها وتدعيمها بآليات معينة لتصبح مقارنة حقيقية لتنمية البلديات الجزائرية، لذا طرحت الدراسة مقارنة تنظيمية إدارية تحت اسم اللامركزية القانونية، في النقاط التالية:

- تعرف اللامركزية القانونية، بأنها توزيع الوظائف الإدارية بين السلطات المركزية والسلطات المحلية، بمعيار الخصوصيات المحلية، حيث تميّز المهام والصلاحيات ليس فقط بين المهام الوطنية والمحلية، بل حتى بين مهام وصلاحيات الوحدات المحلية نفسها.

- قراءة البطاقات الفنية للبلديات بمعايير معينة، مثل: خصوصية البلديات بالمعيار الجغرافية والديمغرافي، أو بالمعيار الحضري والريفي، أو بالمعيار الاقتصادي والمالي.

- من خلال هذه المعايير (الخصوصيات المحلية)، نحدد أهم المرتكزات التي يبني عليها قانون البلدية، في النقاط التالية:

- نوعية ومستوى السلطات البلدية المنتخبة.
- نوعية المهام، والسياسات المحلية.
- نوعية المالية المحلية، (الإيرادات).
- نوعية المشاركة المحلية (الريف، التقليدية - المدينة، المؤسسات).

الخاتمة

إن معظم القرارات والمبادرات التنموية الناجحة الموجهة لتنمية الأقاليم المحلية في العالم تخضع لمبدأين رئيسيين، الأول هو مبدأ خضوع التسيير المحلي لأسلوب اللامركزية الإدارية، فتنطبقه بالشكل الصحيح يضمن إستقلالية السلطات المحلية المنتخبة ويضمن مبادراتها وسياساتها المحلية، فالجانب النظري لهذا الأسلوب يقوم على توزيع المهام والصلاحيات بين السلطات المحلية المنتخبة وبين السلطات المركزية الموجودة في العاصمة، هذا التقاسم تحدده معايير معينة، فالمهام ذات الشأن المحلي هي من اختصاص الوحدات المحلية، والمهام ذات الشأن الوطني هي من اختصاص السلطات المركزية، كما تتعزز أيضا هذه الإستقلالية الإدارية بإستقلالية مالية من خلال مجموعة من الإيرادات المالية، كالجباية والإستثمار وغيرها من الآليات.

والمبدأ الثاني، وهو على الدولة أن تأخذ في الحسبان عند تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية، الخصوصيات المحلية لمختلف أقاليم الوطن، فنماذج التنمية المحلية مهما كانت ناجحة في أقاليم معينة قد لا تصلح لأخرى، وهذا بسبب عدة فروق وخصوصيات، فالحاجيات والمطالب الشعبية المحلية تختلف، بل تزيد وتنقص، والظروف الإقتصادية والمالية، والإجتماعية، وحتى الديموغرافية والجغرافية، تفرض نوعية معينة من آليات التسيير من حيث اختيار الهيئات والسلطات المحلية المنتخبة، وكذا من حيث آليات التسيير الأخرى مثل القوانين والتنظيمات، لذا فالواجب توزيع المهام والصلاحيات بحسب خصوصيات المحلية للمناطق مع الأخذ بعين الاعتبار قدرات ومميزات هذه الأقاليم، فالوحدات المحلية الكبيرة لها تسيير معين، والوحدات المحلية الصغيرة لها تسيير آخر، وهكذا بالنسبة لكل الوحدات الأخرى.

فتمكين هذان المبدآن من الحالات الواقعية للوحدات المحلية للدول يتطلب دراسة شاملة لكل البطاقات الفنية والتقنية الخاصة بها.

وعلى غرار هذه الدول فالجزائر تملك وحدات إقليمية وإدارية كثيرة ومتنوعة، لذا وجب دراسة هذه البطاقات الفنية والتقنية، التي سيكون لها الدور الرئيس في بناء وحدات إقليمية إدارية قادرة على تحريك عجلة التنمية المحلية.

إن البلدية في الجزائر هي الوحدة الإقليمية القاعدية الأساسية، التي تقع في تماس مباشر بين المواطن والإدارة، ولطالما اضطلعت بمهام معينة عبر التاريخ اتجاه من يقطنها، وكان تنظيمها الإداري يخضع لغايات وأهداف تخدم السلطات المركزية، منذ العهد العثماني إلى غاية الاستعمار الفرنسي، وبعد الإستقلال، وإلى يومنا هذا.

فالمهام التي كانت تضطلع بها الوحدات المحلية أثناء الفترتين السابقتين العثمانية والفرنسية، هي مهام استعمارية استيطانية تركز الهيمنة والسيطرة، بينما بعد الإستقلال تغيرت الظروف وتغير معها دور البلديات فأصبح شغلها الشاغل هو تحقيق

التنمية المحلية، لذا ضبط المشرع الجزائر لهذا الغرض قوانين بلدية عديدة، بدأت بالأمر رقم 24/67، والقانون رقم 08/90، وانتهت بقانون البلدية الأخير رقم 10/11.

وعلى الرغم من تغيّر الظروف والأوضاع كما سبق الذكر، إلا أن هذه التجارب الثلاثة لم تحقق الإقلاع التنموي المطلوب، وفشلت في تحقيق الأهداف المسطرة لها.

ولتفعيل هذه القانون البلدي الأخير 10/11، على المشرع الجزائري إعادة قراءة واقع البلديات الجزائرية بشكل منظم وذلك من خلال البطاقات الفنية لكل بلدية من بلديات الوطن.

وقد استطاعت الدراسة من خلال المعلومات المتوفرة، قراءة البطاقات الفنية للبلديات الجزائرية بالمعايير التالية:

- المعيار الجغرافي والديمغرافي: إن الأخذ بالمعيار الجغرافي والديمغرافي يكشف لنا ثلاثة أنواع من البلديات، بلديات تقع في الشمال، عددها 923 بلدية بنسبة مئوية 60%، يقدر عدد سكانها بأكثر من 23 مليون نسمة، بنسبة مئوية تقدر بـ 62%، تعيش على مساحة جغرافية تقدر بـ 1.9%.

بينما بلديات الهضاب العليا، عددها 454 بلدية بنسبة مئوية 30%، يقدر عدد سكانها بأكثر من 10 مليون نسمة، بنسبة مئوية تقدر بـ 28%، تعيش على مساحة جغرافية تقدر بـ 10.7%.

أما بلديات الصحراء، عددها 164 بلدية بنسبة مئوية 10%، يقدر عدد سكانها بحوالي 03 مليون نسمة، بنسبة مئوية تقدر بـ 9%، تعيش على مساحة جغرافية تقدر بـ 87.4%.

- المعيار الاقتصادي والمالي: إن هذا المعيار يجرنا إلى تصنيف البلديات على أساس الإمكانيات المالية، حيث يقدر عدد البلديات الفقيرة بـ 1285 بلدية بنسبة مئوية تقدر بـ 83%، في مقابل ذلك 256 بلدية غنية، بنسبة مئوية تقدر بـ 17%.

- المعيار الحضري والريفي: تصنف الجزائر ثلاثة فئات من هذه البلديات، البلديات الحضرية، عددها 562 بنسبة مئوية تقدر بـ 36%، بلديات شبه الحضرية، عددها 25 بلدية، بنسبة مئوية تقدر بـ 3%، وبلديات ريفية يقدر عددها بـ 954، بنسبة مئوية تساوي 60%.

هذه المعايير هي التي تحدد، تعريف البلدية (صنفها)، نوعية مواردها البشرية المنتخبة، مهامها على حسب قدراتها، إيرادات الجباية الخاصة بها، وغيرها من الآليات.

وعلى هذا الأساس خلصت الدراسة في نقد هذا القانون (10/11) إلى جملة من النتائج يمكن حصرها فيما يلي:

إن ايجابيات قانون البلدية 10/11 في الجزائر تنطلق من كون أن جل مواد القانون في شكلها النظري تركز على اللامركزية الإدارية، حيث تلخص المادة الأولى من القانون، مهام وصلاحيات البلدية ومكانتها، "فهي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون"، وعليه تتمثل أهم ايجابيات قانون البلدية 10/11 – بمعيار إستقلالية السلطات البلدية المنتخبة، ومدى إستقلالية السياسات المحلية، ومدى إستقلالية المالية المحلية، ومدى تفعيل المشاركة، ومدى تفعيل الخصوصيات المحلية – في النقاط التالية:

- تحكم البلدية هيئتين محليتين منتخبين هما رئيس البلدية، والمجلس الشعبي البلدي، وينشط إدارة هذه البلدية الأمين العام الذي يكون تحت إشراف هاتين الهيئتين.
- للمواطنين قنوات للمشاركة المحلية في تنمية بلدياتهم، إما في شكل تنظيم مؤسسات أو بشكل فردي.
- للبلديات صلاحيات ومهام واسعة على إقليمها في جميع مناحي التنمية المحلية، ولها كل الإستقلالية في المبادرات المتعلقة بالتعمير والهيكل القاعدية والتجهيز، ونشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الإجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة، والنظافة وحفظ الصحة والطرق، وغيرها من المهام.
- في إطار التضامن والتعاون بين البلديات، وضع المشرع الجزائري صيغة للتضامن فأنشأ صناديق تمويل من المالية المحلية للبلديات لمساعدة البلديات الفقيرة، وسمح بتعاون بلدية أو بلديات مع بعضها البعض في إنشاء مشاريع تنموية كبيرة.
- للبلديات أيضا ميزانية مستقلة تمويل من إيراداتها الخاصة التي يبينها القانون، كالجباية المحلية، الاستثمار، القروض، إعانات الدولة، وغيرها من الموارد.
- زيادة عدد المقاعد الخاصة بالمجالس المحلية البلدية مقارنة مع القوانين السابقة، هذا ما يوسع التمثيل ومن ثم المشاركة المحلية.
- زيادة عدد نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي، يقوي الهيئة التنفيذية ويسرع عملها.
- تفعيل خصوصيات تسيير البلديات الكبيرة وتقريب الإدارة من المواطن، بالسماح بإنشاء مندوبيات وملحقات تابعة لها في أحياء بعيدة من مقرها الأصلي.

وكما سبق وأن ذكرنا أن هذه الايجابيات إنما يوردها ظاهر النصوص والمواد القانونية التي تشكله، فالمتتبع للقوانين التي تأسسَ عليها قانون البلدية 10/11 التي تتضمن قوانين ومراسيم وتنظيمات مركزية لكل القطاعات، والتي يخضع لها قانون البلدية، يدرك الخلل الذي يبين التناقض بين النص الأصلي في قانون البلدية، والنصوص الخفية المركزية التي تحركه.

ودائماً في إطار مرتكزات الدراسة – مدى إستقلالية السلطات البلدية المنتخبة، ومدى إستقلالية السياسات المحلية، ومدى إستقلالية المالية المحلية، ومدى تفعيل المشاركة، ومدى تفعيل الخصوصيات المحلية – تظهر سلبيات القانون فيما يلي:

• النص القانوني الخفي الأول الذي يحد من إستقلالية السلطات البلدية المنتخبة، هو قانون المالية الذي يحدد قانون الجباية المحلية، والذي بدوره يحدد أيضاً نوعية الجباية.

• قانون الانتخابات الذي لم يحدد مستوى معين للترشح للبلديات، فقد صرحت وزارة الداخلية في تقرير لها 2015 أن اغلب الاعتمادات المالية للبلديات لم تصرف بسبب عدم كفاءة هؤلاء المنتخبون، وصرحت أن 80% منهم دون مستوى الابتدائي.

• النصوص القانونية الأخرى المتعلقة بالتهيئة والتعمير، قانون الصفقات العمومية، قانون الأملاك الوطنية، قانون التوجيه العقاري، قانون الصيد البحري، قانون النقل البري وتوجيهه، القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، القانون التوجيهي للمدينة، الأمر المتعلق بمجلس المحاسبة، وغيرها من القوانين المركزية التي تقيد صلاحيات الهيئات المحلية.

• الرقابة الشديدة على الهيئات المحلية المنتخبة وعلى أعمالها، وماليتها المحلية.

• إهمال خصوصيات البلديات الريفية والحضرية في التسيير، من حيث إختلاف الاحتياجات، وخصوصية المواد المالية والبشرية.

• إهمال خصوصية الإمكانيات المالية، خاصة في الأعباء التي تثقل كاهل البلديات الفقيرة كمهام التعليم والصحة، والتهيئة وغيرها من المهام.

• إهمال خصوصية المناطق في المشاريع المركزية والمخططات القطاعية التي تبادر بها الوزارات.

ومن خلال الدراسة التي قمنا بها في نقد قانون البلدية 10/11 بالجزائر وآليات تفعيله، توصلنا في الفرضية الأولى إلى اثبات أنه يمكن للمشرع الجزائر تفعيل هذا القانون بالكشف عن واقع البلديات من خلال قراءة منظمة للبطاقات الفنية الخاصة بها، بينما لم تثبت اختبار نفس الفرضية في جزئية إقتراح فحص التركمات التاريخية،

وقراءة قانوني البلدية (24/67، و08/90)، في جدوى الاعتماد عليهما في تفعيل قانون البلدية الجديد، أما **الفرضية الثانية**، والمتمثلة في أن قانون البلدية 10/11 لم يأتي بتغيرات جوهرية، ولا يستطيع في ظل هذه الممارسات تحقيق الاقلاع التتموي المطلوب، فقد تم إثبات هذه الفرضية من خلال الكشف عن جديد (ايجابيات) هذا القانون، والوقوف على سلبياته، هذا الوضع القانوني يحتاج إلى مقارنة جديدة تعتمد على توزيع الصلاحيات والمهام على حسب الخصوصيات المحلية للانتقال من اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية القانونية القائمة على خمسة (05) مرتكزات، مرتكز أساسي، وأربعة (04) مرتكزات رئيسية:

المرتكز الأساسي: وهو **الخصوصيات المحلية**، فهو الذي يحدد جميع المرتكزات الأخرى، يمكن أن نحدد له أي معيار بحسب الأهداف، ففي الدراسة تم اعتماد ثلاثة معايير هي: المعيار الجغرافي والديمغرافي، المعيار الحضري والريفي، والمعيار الإقتصادي والمالي (بلديات فقيرة وغنية).

المرتكزات الرئيسية:

- تفعيل إستقلالية السلطات المحلية البلدية المنتخبة.
- تفعيل إستقلالية السياسات المحلية للبلديات.
- تفعيل إستقلالية المالية المحلية البلدية.
- تفعيل المشاركة المحلية في البلديات.

قائمة الجداول والأشكال

العناوين	رقم الجداول
متوسط إقبال الناخبين للإدلاء بأصواتهم في الانتخابات المحلية في بعض دول العالم	الجدول رقم (01)
يوضح مصادر عائدات الإدارات المحلية في بعض أقاليم العالم	الجدول رقم (02)
يبين بعض دول العالم التي أنتجت أسلوب دمج الوحدات المحلية	الجدول رقم (03)
الخاص بتعداد سكان العالم في المناطق الحضرية	الجدول رقم (04)
يبين التقسيم الإداري المحلي في الجزائر سنة 1959	الجدول رقم (05)
يبين عدد مقاعد المجالس البلدية المنتخبة في الجزائر في قانوني 24/67، و08/90.	الجدول رقم (06)
يوضح تطور حصة إيرادات الجباية المحلية من (1993-1997) الوحدة مليون دج	الجدول رقم (07)
يوضح تطور عدد البلديات الجزائرية المدانة ومبلغ الديون خلال الفترة بين (1990-1996).	الجدول رقم (08)
عرض مقومات برنامج دعم الانعاش الإقتصادي في الجزائر (2001-2004)	الجدول رقم (09)
يبين توزيع البلديات الجزائرية بحسب المناطق الشمالية	الجدول رقم (10)
يبين توزيع البلديات الجزائرية بحسب المناطق الهضاب العليا	الجدول رقم (11)
يبين توزيع البلديات الجزائرية بحسب المناطق الصحراوية	الجدول رقم (12)
يبين توزيع سكان البلديات الجزائرية عبر الأقاليم	الجدول رقم (13)
يبين توزيع البلديات الريفية والحضرية الجزائرية	الجدول رقم (14)
يبين إحصاء البلديات الجزائرية الفقيرة والغنية في المناطق الصحراوية	الجدول رقم (15)
يبين إحصاء البلديات الجزائرية الفقيرة والغنية في مناطق الهضاب العليا	الجدول رقم (16)
يبين إحصاء البلديات الجزائرية الفقيرة والغنية في المناطق الشمالية	الجدول رقم (17)
العلاوات التي كان يتقاضها المنتخبين المحليين في البلديات الجزائرية قانون البلدية 08/90.	الجدول رقم (18)
العلاوات التي يتقاضها المنتخبون المحليون في البلديات الجزائرية قانون البلدية 10/11.	الجدول رقم (19)
يبين جديد قانون البلدية 10/11، في مجال التمثيل وعدد مقاعد المجالس المحلية البلدية المنتخبة.	الجدول رقم (20)

العناوين	رقم الشكل
يوضح أسلوب اللامركزية الإدارية	الشكل رقم (01)
الخاص بالتأثيرات المختلفة في نظرية الدائرة المترجمة	الشكل رقم (02)
يمثل الاستقطاب ونظرية مركز النمو	الشكل رقم (03)
الحلقة المفرغة للامتداد العمراني في المدن من حيث مركزية الإدارة	الشكل رقم (04)
المقاطعات الإدارية لامارة الامير عبد القادر الجزائري	الشكل رقم (05)
يبين تصنيف البلديات الجزائرية بالمعيار الديمغرافي	الشكل رقم (06)
يبين تصنيف البلديات الجزائرية بالمعيار الجغرافي	الشكل رقم (07)
يبين التصنيف البلدي في الجزائر الخاص بالإمكانات الإقتصادية والجغرافية	الشكل رقم (08)
يبين التصنيف البلدي في الجزائر بالمعيار الحضري والريفي	الشكل رقم (09)

قائمة الملاحق

الملحق رقم (01)
توزيع البلديات عبر أقاليم الوطن

الولايات	الرقم	الأقاليم (الشمال، الهضاب العليا،
شلف	01	الشمال
بجاية	02	
البلنسية	03	
البيوية	04	
تلمسان	05	
تيزي وزو	06	
الجزائر	07	
جيجل	08	
سكيكدة	09	
سيديس بلعباس	10	
عناية	11	
قالمة	12	
قسنطينة	13	
المدية	14	
مستغانم	15	
معسكر	16	
وهران	17	
بومرداس	18	
الطارف	19	
سوق هراس	20	
تيزازة	21	
ميلة	22	
عين الدفلة	23	
عين تموشنت	24	
غليزان	25	
الهضاب العليا		
لغواط	1	الهضاب العليا
ام البواقي	2	
باتنة	3	
تبسة	4	
تيارت	5	
الجلفة	6	
سطيف	7	
سعيدة	8	
المسيلة	9	
البيض	10	
برج بوعريج	11	
تسمسيلات	12	
خنشلة	13	
النعامة	14	
الجنوب		
الدرار	1	الجنوب
بسكرة	2	
بشار	3	
تمنراست	4	
ورقلة	5	
إيليزي	6	
تندوف	7	
الواد	8	
غرداية	9	
المجموع		48

المصدر: الديوان الوطني للإحصاء، 2011.

الملحق رقم (02)
توزيع البلديات بحسب المقياس الحضري

المجموع	تصنيف البلديات الجزائرية					الولايات
	الريفية	شبه الريفية	المتوسطة	شبه الحضرية	الحضرية	
28	21	1	3	1	2	الدرار
35	15	8	9	3	0	شلف
24	15	0	4	5	0	لغواط
29	14	1	6	8	0	ام البواقي
61	40	3	9	9	0	باتنة
52	31	1	11	9	0	بجاية
33	17	3	3	10	0	بسكرة
21	16	0	0	5	0	بشار
25	6	2	5	11	1	البليدة
45	30	1	10	4	0	البويرة
10	6	0	1	3	0	تمنراست
28	14	1	5	8	0	تيسة
53	32	1	9	11	0	تلمسان
42	23	0	9	10	0	تيارات
67	36	9	9	13	0	تيزي وزو
57	2	2	3	20	30	الجزائر
36	19	0	9	8	0	الجلفة
28	14	1	8	5	0	جيجل
60	30	12	15	3	0	سطيف
16	8	0	5	3	0	سعيدة
38	16	2	15	5	0	سكيكدة
52	33	0	2	17	0	سيدي بلعباس
12	4	2	2	4	0	عنابة
34	19	0	3	12	0	قالمة
12	2	0	4	6	0	قسنطينة
64	47	3	7	7	0	المدية
32	19	6	6	1	0	مستغانم
47	24	2	9	12	0	المسيلة
47	27	0	13	7	0	معسكر
21	5	2	4	9	1	ورقلة
26	1	2	5	17	1	وهران
22	17	0	0	5	0	البيض
6	3	0	1	2	0	اليزي
34	16	2	10	6	0	برج بوعرايريج
32	10	3	13	6	0	بومرداس
24	8	0	11	5	0	الطارف
2	1	0	0	1	0	تندوف
22	13	0	6	3	0	تسمسيلت
30	13	1	7	9	1	الواد
21	10	0	8	2	0	خنشلة
26	21	0	2	3	0	سوق هراس
28	7	4	13	4	0	تيبازة
32	9	4	13	6	0	ميلة
36	18	5	8	5	0	عين الدفلة
12	7	0	2	3	0	النعامة
28	15	0	1	12	0	عين تموشنت
13	3	0	0	10	0	غرداية
38	21	5	4	8	0	غليزان
1541	778	89	302	336	36	المجموع

المصدر: الديوان الوطني للتخطيط والإحصاء، 2011.

الملحق رقم (03)

عدد البلديات عبر الأقاليم الجزائرية

تصنيف البلديات							
المجموع	الريفية	شبه الريفية	المتوسطة	شبه الحضرية	الحضرية	الأقاليم	
441	202	38	88	82	31	الشمال	الشمال
206	93	9	58	46	0	الشرق	
276	148	14	40	73	1	الغرب	
923	443	61	186	201	32	المجموع	
107	58	2	22	25	0	الشمال	الهضاب العليا
233	124	19	53	36	1	الشرق	
114	68	0	22	24	0	الغرب	
454	250	21	97	85	1	المجموع	
97	38	6	14	38	1	الشمال	الجنوب
51	38	1	3	7	2	الشرق	
16	9	0	2	5	0	الغرب	
164	85	7	19	50	3	المجموع	
1541	778	89	302	336	36	المجموع الكلي	

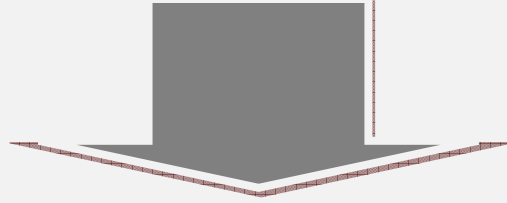
المصدر: الديوان الوطني للتخطيط والإحصاء، 2011.

الملحق رقم (04)

الخاص بتعريف البلدية الريفية

يقصد بالبلدية الريفية، البلدية التي يكون فيها:

- معدل التحضر اقل من 50%
- متوسط كثافة اقل من متوسط المنطقة التي تنتمي اليها (الشمال، الهضاب العليا، الجنوب).



- 979 بلدية ريفية منها 954 ريفية بالكامل و 25 حضرية جزئيا

المصدر: وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، 2011.

الملحق رقم (05)
الإحصاء السكاني للولايات في الجزائر

عدد السكان	الولايات
452726	الدرار
1098166	شلف
581771	لغواط
712054	ام البواقي
1225300	باتنة
947100	بجاية
830570	بسكرة
308267	بشار
1146883	البليدة
761320	البويرة
217778	تمنراست
707558	تبسة
1006116	تلمسان
917411	تيارت
1165170	تيزي وزو
2990790	الجزائر
1311075	الجلقة
702331	جيجل
1689017	سطيف
350765	سعيدة
982515	سكيكدة
650989	سيدي بلعباس
637567	عنابة
524442	قالمة
1113301	قسنطينة
965222	المدية
794732	مستغانم
1136000	المسيلة
880352	معسكر
601493	ورقلة
1738964	وهران
298340	البيض
62805	اليزي
676211	برج بوعرايريج
873900	بومرداس
440019	الطارف
63623	تندوف
323102	تسمسليت
750840	الواد
430580	خنشلة
479005	سوق هراس
640074	تيبازة
834515	ميلة
833742	عين الدفلة
248791	النعام
399878	عين تموشنت
422080	غرادية
831412	غليزان
37756662	المجموع

المصدر: وزارة المالية، إحصاء 2014.

الملحق رقم (06)

عدد البلديات التي يقل أو تزيد ميزانيتها عن 17.800.000 دج

العدد الكلي للبلديات	عدد البلديات التي تزيد ميزانيتها الكلية عن 17.800.000 دج	عدد البلديات التي تقل ميزانيتها الكلية عن 17.800.000 دج	الولايات
28	2	26	ادرار
35	7	28	شلف
24	3	21	لغواط
29	5	24	ام البواقي
61	4	57	باتنة
52	5	47	بجاية
33	4	29	بسكرة
21	1	20	بشار
25	15	10	البليدة
45	4	41	البويرة
10	2	8	تمنراست
28	4	24	تبسة
53	7	46	تلمسان
42	4	38	تيارت
67	5	62	تيزي وزو
57	48	9	الجزائر
36	4	32	الجلفة
28	4	24	جيجل
60	6	54	سطيف
16	1	15	سعيدة
38	6	32	سكيكدة
52	1	51	سيدي بلعباس
12	5	7	عنابة
34	1	33	قالمة
12	6	6	قسنطينة
64	5	59	المدية
32	4	28	مستغانم
47	6	41	المسيلة
47	5	42	معسكر
21	6	15	ورقلة
26	13	13	وهران
22	1	21	البيض
6	4	2	اليزي
34	2	32	برج بوعرايريج
32	8	24	بومرداس
24	4	20	الطارف
2	1	1	تندوف
22	1	21	تسمسليت
30	5	25	الواد
21	2	19	خنشلة
26	3	23	سوق هراس
28	6	22	تبيازة
32	7	25	ميلة
36	5	31	عين الدفلة
12	2	10	التعامة
28	4	24	عين تموشنت
13	5	8	غرداية
38	3	35	غليزان
1541	256	1285	المجموع

المصدر: وزارة المالية، 2014.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولاً: القواميس والموسوعات:

- 1- الجاسور ناظم عبد الواحد، موسوعة المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية، ط2، بيروت: منشورات دار النهضة العربية، 2011.
- 2- عمتور عمر، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، ط1، الجزائر: بدون اسم النشر، 2010.

ثانياً: الكتب:

- باللغة العربية:

- 1- إبراهيم عامر، الشمري أحمد، الإدارة اللامركزية في القانون العراقي (دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي)، بيروت: منشورات زين الحقوقية، 2013.
- 2- بعلى محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
- 3- بوشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة (النظرية العامة للدولة والدستور)، ط1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1999.
- 4- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، ط1، الجزائر: دار ربحانة، بدون سنة نشر.
- 5- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007.
- 6- بوعزيز يحي، الموجز في تاريخ الجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1999.
- 7- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2010.
- 8- بيار جورج، جغرافية السكان، بيروت: منشورات عويدات، 1988.

- 9- جاسم محمد، وآخرون، الإقليم والتخطيط الإقليمي، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2006.
- 10- حرب أديب، التاريخ العسكري والإداري للأمير عبد القادر الجزائري، ط3، الجزائر: دار الرائد الكتب، 2005.
- 11- الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا (دراسة مقارنة)، عمان: دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2009.
- 12- الخوري يوسف سعد الله، القانون الإداري العام، بيروت: المنشورات الحقوقية، 2002.
- 13- الدعبوسي أحمد سامر، التنمية والسكان، عمان: مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، 2007.
- 14- الدليمي حسين علي، تخطيط الخدمات المجتمعية والبنية التحتية (أسس- معايير- تقنيات)، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2009.
- 15- رشوان حسين عبد الحميد أحمد، مشكلات المدينة دراسة في علم الاجتماع الحضري، الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة للنشر، 2005.
- 16- الزغبي خالد سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1993.
- 17- زيدان جمال، إدارة التنمية المحلية في الجزائر، الجزائر: دار الامة للطباعة والنشر والتوزيع، 2014.
- 18- سعودي محمد العربي، المؤسسات المحلية في الجزائر الولاية والبلدية 1516-1962، ط1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2011.
- 19- صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، ط1، بيروت: دار الكتاب اللبناني، 1982.
- 20- صدوق عمر، دور البلدية في الهيئات المحلية المقارنة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.

- 21-** الصرايرة مصلح ممدوح، القانون الإداري، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2012.
- 22-** عبد اللطيف رشاد أحمد، التنمية المحلية، ط1، الإسكندرية: دار الوفاء لدينا للطباعة والنشر، 2011.
- 23-** عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001.
- 24-** عثمان محمود عبد السميع، الكاشف علي، مجتمع محلي وعالمي، القاهرة: مطابع روز اليوسق، 1986.
- 25-** عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، ط3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1990، ص198.
- 26-** عوابدي عمار، القانون الإداري والنظام الإداري، ج1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2008.
- 27-** غنيم عثمان محمد، ابوزنط ماجدة، التنمية المستدامة فلسفتها وأساليب تخطيطها وأدوات قياسها، ط1، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2010.
- 28-** غنيم عثمان محمد، مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي، ط1، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2009.
- 29-** القبيلات حمدي سليمان، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقها في المملكة العربية الهاشمية، ط1، عمان: دار وائل للنشر، 2010.
- 30-** قطش الهادي، إدريس عبد الرحمان أحمد، أطلس الجزائر والعالم، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2011.
- 31-** قمير يوحنا، ابن خلدون، بيروت: دار الشروق، 1983.
- 32-** القيسي محي الدين، القانون الإداري العام، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2007.
- 33-** ماروك عبد الكريم، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، ط1، الجزائر: الوسام العربي للنشر والتوزيع، 2013.

- 34-** المبيض صفوان، وآخرون، المركزية واللامركزية في التنظيم الإدارية المحلية، عمان: دار البازوري العلمية للنشر و التوزيع، 2010.
- 35-** المجموعة الوطنية للبحث حول الديمقراطية، الديمقراطية المحلية الوحدة الوطنية والتنمية، المغرب دار التوحيدي للنشر والتوزيع ووسائل الاتصال، 2011.
- 36-** مجموعة خبراء، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009.
- 37-** مجموعة خبراء، التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008.
- 38-** مجموعة من الأساتذة، التاريخ والجغرافيا، الجزائر: الديوان الوطني للتعليم والتكوين عن بعد، 2013.
- 39-** المدرسة الوطنية للإدارة، النظام القانوني الخاص بالعاصمة من الولاية محافظة الجزائر الكبرى، الجزائر: حلقه دراسية منشورة بالمدرسة، 1999.
- 40-** المعاني أيمن عودة، الإدارة المحلية، ط1، عمان: دار وائل للنشر، 2010.
- 41-** مغوفل جمال الدين، التنمية المحلية البلدية والولاية، الجزائر: دار الخلدونية، 2010.
- 42-** المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال المؤتمر، إدارة التغيير المحلية للبلديات، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2011.
- 43-** المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال المؤتمر، تطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010.
- 44-** الهواري عادل مختار، التغيير الاجتماعي والتنمية في الوطن العربي، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 1993.
- 45-** يحيوي الطاهر، الأمير عبد القادر الجزائري، الجزائر: دار القدس العربي للنشر والتوزيع، 2009.

- باللغة الأجنبية:

- 1- André De laubadère, **Traite du Droit Administratif**, Paris: Edition Libraire Générale De Droit Et De Jurisprudence, 1980.
- 2- Bird Richard, **Fiscal Decentralization in Developing Countries**, British: Cambridge university press, 1998.
- 3- Demdoun Kamel, **Les Présidents Assemblées Populaires Communales Officiers De La Judiciaire**, Alger: Edition Houma, 2004.
- 4- Lobie François, **Finance Locale**, Paris: Edition Dalloz, 1995.
- 5- Didane Mouloud, **Code Des Collectivités Territoriales**, Alger: Maison Belkeise D'édition dar el beida, 2008.
- 6- Remoud Jaque Blanc, **Les Collectivités Locales**, Paris: Dalloz, 1995.

ثالثا: المقالات والملتقيات:

- باللغة العربية:

- 1- بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، **الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر**، مجلة الباحث، العدد 10، 2012.
- 2- بن صغير عبد المؤمن، **واقع إشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر وصعوبة الاقتطاع وأفاق التحصيل**، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد الأول، 2013.
- 3- الحسيني عبد السلام عمر محمد، فاروق حسين غادة، **تأثير اللامركزية الحضرية ولدعم إتخاذ القرار في ترسيخ أركان التنمية الحضرية المستدامة للمناطق المستهدفة**، المؤتمر العربي الإقليمي، القاهرة: الفترة ما بين 15-18 ديسمبر 2003.
- 4- خداوي محمد، **السياسات العامة كآلية للتنمية المحلية**، الملتقى الوطني حول السياسات العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع، جامعة مولاي الطاهر سعيدة، يوم 27/26 افريل 2009.

- 5- دكروب عبد الكريم، التنمية الريفية مشكلتها وأهدافها في البلدان النامية والعربية، مجلة دراسات عربية، العدد 43، 1991.
- 6- رسالة مجلس الأمة، الهيئات المحلية في الجزائر من عملية تأسيس الديمقراطية الشعبية إلى إستراتيجية التطوير التنظيمي، مجلة الفكر البرلماني، العدد 26، نوفمبر 2010.
- 7- سليمان محمد محمود، دور الجغرافية في حل مشكلات البيئة المعاصرة، مجلة جامعة دمشق، المجلد 20، العدد 3، 2004.
- 8- صالحي ناجية، مخناش فتيحة، اثر برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي، والبرنامج التكميلي لدعم النمو وبرنامج التنمية الخماسي، على النمو الإقتصادي (2001-2014) نحو تحديات وأفاق النمو الإقتصادي الفعلي والمستدام، مخبر الشراكة الاستثمار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الفضاء الأورومغاربي، جامعة سطيف1، يوم 12/11 مارس 2013.
- 9- عشي علاء الدين، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مجلة الفقه والقانون، العدد 02، 2012.
- 10- عولمي بسمة، تشخيص نظام الادارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا بجامعة باجي مختار بعنابة، العدد 04، 2012.
- 11- فرحاتي عمر، مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 06، ماي 2009.
- 12- قاسمي محند، محاضرات حول الرهانات الجديدة للتنمية الريفية، الجزائر، حلقة دراسة بالمدرسة الوطنية للإدارة، 2006
- 13- مرغان لخضر، دور الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية بجامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 07، فيفري 2005.
- 14- المنديل فائق جمعة، سياسات التخطيط العمراني ودورها في التنمية المستدامة الشاملة للمجتمعات العربية، المؤتمر الإقليمي المبادرات والإبداع التنموي في المدينة العربية، عمان، الفترة ما بين 14-17 يناير 2008.

- محاضرات:

- زغدار لحسن، **المجالس المنتخبة**، محاضرة في جامعة الجزائر3، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم الماجستير إدارة الجماعات المحلية، 2014.

- تقرير:

1- وزارة الداخلية والجماعات المحلية بالجزائر، **تقرير حول المستوى الدراسي لرؤساء البلديات في الجزائر**، 2015.

2- تقرير المنتدى العالمي الإقتصادي حول التنافسية، **الموضوع تصنيف الدول من حيث البنى التحتية (الجزائر)**، جريدة الخبر، العدد رقم 7869، في 20 أوت 2015.

- باللغة الأجنبية:

1- Boulenger Stephanie Et Gauthier Isabelle, **Déconcentration Délégation Est Dévolution**, Montréal, 2012.

2- Ministère De L'agriculture Et Du Développement Rural, **Le Renouveau Agricole Et Rural En Marche**, Revue Et Perspectives, mai 2006.

3- Office National Des Statistiques, **Recensement Générale Des Population Et De L'habitat 2008**, Alger : Collections Statistique N=0 163, Septembre 2011.

4- Pierre André, **Les Concept Liés a La Décentralisations**, Etude pour La Firme Association Rural.

5- Signoles Pierre, **Recherches Urbaines**, Revue Algérienne d'anthropologie Et De Sciences Sociales, V 01, N013, 2001

رابعاً: الرسائل الجامعية:

- أطروحات دكتوراه:

1- زوزو رشيد، الهجرة الريفية في ظل التحولات الإجتماعية الجديدة في الجزائر 1988- 2008 (دراسة ميدانية على عينة من المهاجرين إلى مدينة بسكرة)، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة منتوري بقسنطينة، كلية العلوم الإجتماعية والعلوم الانسانية، قسم علم الاجتماع والديمغرافيا، 2008.

2- شيريفي أحمد، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة دكتوراه، جامعة الجزائر3، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، 2010.

3- نوصري بلقاسم، التنمية والتغيير في نسق القيم الإجتماعية (دراسة سوسولوجية بأحد المجتمعات المحلية بمدينة سطيف)، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الإجتماعية والعلوم الانسانية، قسم علم الاجتماع، 2011.

- مذكرات ماجستير:

1- اعراج سليمان، دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر ما بين 2000- 2010، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر3، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية، 2011.

2- بن حدة باديس، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي (دراسة مقارنة لنماذج مختارة)، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2013.

3- تومي رياض، أدوات التهيئة والتعمير وإشكالية التنمية الحضرية مدينة الحروش نموذجاً، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الانسانية والإجتماعية، قسم علم الاجتماع والديمغرافيا، 2006.

4- حمور آسيا، إستقلالية البلدية في الجزائر بين الطرح القانوني والممارسة العملية (دراسة حالة بلديتي واد السمار وبوروية)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر3، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية، 2013.

5- خبرارة نبيلة، تطور النسق الثقافي لسكان الريف الجزائري دراسة ميدانية بريف بلدية مقرة ولاية باتنة، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الإجتماعية والعلوم الإسلامية، قسم علم الاجتماع، 2011.

6- خلادي سومية، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة مع دراسة حالة الجماعات المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر3، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، قسم التسيير، 2013.

7- زوزو زوليخة، جرائم الصفقات العمومية واليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2012.

8- سعدي الشيخ، التنمية المحلية الشاملة في الجزائر بين النظرية و التطبيق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجبالي اليابس سيدي بلعباس، قسم القانون العام، 1996.

9- صديني عبد الرحمان، التنمية المحلية للبلديات الجزائرية دراسة إحصائية تحليلية للوضعية المالية (في الفترة 1995 1999)، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية، 2000.

10- صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر1، كلية الحقوق بن عكنون، قسم القانون الإداري، 2010.

11- عبوش سعيد، إشكالية الزراعة الجبلية والتنمية المستدامة في المناطق الجبلية (دراسة ميدانية لبلدية عين مران ولاية الشلف)، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم الإجتماعية والانسانية، قسم علم الاجتماع، 2000.

12- علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة بلقايد بتلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم قانون الإدارة المحلية، 2012.

13- كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية (دراسة تحليلية مقارنة)، مذكرة ماجستير، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2011.

14- لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون الإداري وإدارة الأعمال، 2010.

15- وناسي سهام، النمو الحضري ومشكلة السكن والإسكان دراسة ميدانية لمدينة باتنة، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الإجتماعية والإسلامية، قسم علم الاجتماع، 2009.

16- يطو رزيقة، دور البلديات في تقديم الخدمات العمومية المحلية في الجزائر دراسة حالة بلدية الحراش 2008-2010، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر3، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2012.

خامسا: الوثائق الرسمية القوانين:

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الدستور الجزائري المؤرخ في 08 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية، الصادرة في 10 سبتمبر 1963، العدد 64.

2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الدستور الجزائري، المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، الصادرة في 08 ديسمبر 1996، العدد 76.

3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 24/67 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، الصادرة في 18 يناير 1967، العدد 06.

4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون 09/81 المؤرخ في 04 يونيو 1981 المتضمن قانون البلدية، ويتم الامر 24/67، المؤرخ في 18 يناير 1967، الجريدة الرسمية، الصادرة في 07 يونيو 1981، العدد 27.

5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون 17/89 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 يتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية، الجريدة الرسمية، الصادرة في 11 ديسمبر 1989، العدد 52.

6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، الصادرة في 06 مارس 1997، العدد 12.

7- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 افريل 1990 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، الصادرة في 11 افريل 1990، العدد 15.

- 8-** الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 03/01 المؤرخ في 07 غشت 2001 يتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، الجريدة الرسمية، الصادرة في 08 غشت 2001، العدد 44،
- 9-** الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 11/01 المؤرخ في 03 يوليو 2001 المتعلق بالصيد البحري وتربية المائيات، الجريدة الرسمية، الصادرة في 28 يوليو 2001، العدد 36.
- 10-** الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 12/01 المؤرخ في 19 يوليو 2001 المتضمن قانون المالية التكميلي 2001، الجريدة الرسمية، الصادرة في 21 يوليو 2001، العدد 38.
- 11-** الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 18/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الجريدة الرسمية، الصادرة في 15 ديسمبر 2001، العدد 77.
- 12-** الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 20/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية، الصادرة في 15 ديسمبر 2001، العدد 77.
- 13-** الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 01/03 المؤرخ في 17 فبراير 2003 يتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، الجريدة الرسمية، الصادرة في 19 فبراير 2003، العدد 11.
- 14-** الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 02/03 المؤرخ في 17 فبراير 2003 الذي يحدد القواعد العامة لاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ، الجريدة الرسمية، الصادرة في 19 فبراير 2003، العدد 11.
- 15-** الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 07/04 المؤرخ في 14 غشت 2004 المتعلق بالصيد، الجريدة الرسمية، الصادرة في 15 غشت 2004، العدد 51.
- 16-** الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية، الصادرة في 03 جويلية 2011، العدد 37.

17- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون عضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 **يتعلق بنظام الانتخابات**، الجريدة الرسمية، الصادرة في 14 يناير 2012، العدد 1.

18- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رقم 164/81 المؤرخ في 25 يوليو 1981 **يتضمن القانون الأساسي للقرية الاشتراكية الفلاحية**، الجريدة الرسمية، الصادرة في 28 يوليو 1981، العدد 30.

19- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 142/92 المؤرخ في 11 أبريل 1992 **يتضمن حل مجالس شعبية بلدية**، الجريدة الرسمية، الصادرة في 11 ديسمبر 1989، العدد 27.

20- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رقم 23/12 المؤرخ في 18 يناير 2012، **تنظيم الصفقات العمومية**، الجريدة الرسمية الصادرة في 26 يناير 2012، العدد 04.

21- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 91/13 المؤرخ في 25 فبراير 2013، **يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم**، الجريدة الرسمية الصادرة في 27 فبراير 2013، العدد 12.

22- قرار وزاري مشترك المؤرخ في 02 ديسمبر 2014 **يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية**، الجريدة الرسمية الصادرة في 03 ديسمبر 2014، العدد 77.

سادسا: المراجع الالكتروني:

1- الإدارة المحلية البلدية والولاية، على الموقع [www. Search 4shared.com](http://www.Search4shared.com)، تم الاطلاع عليه يوم 2015/03/09.

2- حمينة يوسف لخضر، نوعية البيئة السكانية الحضرية للمدينة العربية بين النظرية والتطبيق (دراسة حالة مدينة المسيلة)، على الموقع www.ao.academy.org تم الاطلاع عليه يوم 2015/01/04.

3- قوراري ثامر، العالم الإسلامي الجغرافي والسياسي 1453- 1914، gourarithameur2000@yahoo.fr، تم الاطلاع عليه يوم 2015/03/31.

4- محرك البحث وكبيديا، الموارد الطبيعية للبلديات الجزائرية، تم الاطلاع عليه يوم 2014 /11/12.

الفهرس

الموضوع الصفحة	رقم
مقدمة عامة	06.....
الفصل الأول: المنطلقات الفكرية والنظرية لمرتكزات تفعيل تسيير الوحدات المحلية لتحقيق التنمية	21.....
المبحث الأول: تفعيل إستقلالية السلطات المحلية المنتخبة	22.....
المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية	22.....
أولاً: اللامركزية الإدارية وعدم التركيز	25.....
ثانياً: اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية	26.....
المطلب الثاني: أركان اللامركزية الإدارية	28.....
أولاً: وجود مصالح محلية متميزة	28.....
ثانياً: وجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة عن السلطة المركزية	30.....
ثالثاً: خضوع الأجهزة المستقلة للرقابة الوصائية	34.....
المطلب الثالث: صور اللامركزية الإدارية	40.....
أولاً: اللامركزية الإقليمية	40.....
ثانياً: اللامركزية المرفقية أو المصلحية	40.....
المبحث الثاني: السياسة المحلية	41.....
المطلب الأول: سياسة تنمية القدرة المحلية	41.....
المطلب الثاني: سياسة التخطيط المحلي	42.....
أولاً: تعريف التخطيط المحلي	42.....
ثانياً: المتطلبات الأساسية في التخطيط المحلي	42.....
ثالثاً: النظريات التنموية التي تفسر التفاوت المكاني بين الأقاليم الدولة	44.....

47	المطلب الثالث: السياسة المالية المحلية.
47	أولا: اللامركزية المالية
48	ثانيا: التمويل المحلي
53	المبحث الثالث: الخصوصيات المحلية وعلاقتها بالسياسة التنموية
54	المطلب الأول: التنمية وخصوصيات المناطق من الناحية الديمغرافية
54	أولا: دور العامل الجغرافي في التنمية المحلية
59	ثانيا: دور العامل الديمغرافي في التنمية المحلية
60	ثالثا: دور حجم الوحدة المحلية الديمغرافي والجغرافي في التنمية المحلية
61	المطلب الثاني: التنمية وخصوصيات المناطق من الناحية الاقتصادية.
62	أولا: علاقة حجم الوحدة بالإمكانات الاقتصادية.
63	ثانيا: مشكلة تفاوت الإمكانيات الاقتصادية والمالية.
64	المطلب الثالث: التنمية وخصوصيات المناطق الحضرية والريفية.
64	أولا: المناطق الحضرية
71	ثانيا: المناطق الريفية
75	الخلاصة والاستنتاجات
78	الفصل الثاني: الخصائص الفنية للبلديات الجزائرية.
79	المبحث الأول: التطورات التاريخية للبلديات الجزائرية
80	المطلب الأول: التقسيم الإقليمي والإداري المحلي في الفترة العثمانية
80	أولا: التقسيم الإقليمي
80	ثانيا: الأجهزة الإدارية
82	ثالثا: التنظيم الإقليمي للبايليك: (البلدة، الوطن، المنطقة)
83	المطلب الثاني: التنظيم الإقليمي في الفترة الاستعمارية

- 83.....أولا: المؤسسات المحلية في دولة الأمير عبد القادر
- 85.....ثانيا: البلدية في ظل التنظيم الإداري الاستعماري
- 88ثالثا: المجالس المنتخبة البلدية أثناء الثورة التحريرية
- 89.....المبحث الثاني: الوضع القانوني للبلدية بعد الإستقلال (1962-2011)
- 90.....المطلب الأول: مراحل تطور التنظيم الإداري بعد الإستقلال
- 90.....أولا: المرحلة الأولى (1962-1981)
- 92.....ثانيا: المرحلة الثانية (1981-1998)
- 94.....ثالثا: المرحلة الثالثة (1998-2011)
- 94.....المطلب الثاني: إختصاصات البلدية في ظل قانوني 24/67، و08/90
- 95.....أولا: تعريف البلدية
- 96.....ثانيا: السلطات المحلية والهيئات للبلديات المنتخبة في البلديات
- 107.....ثالثا: المالية المحلية في البلديات
- 108.....رابعا: الرقابة على البلديات
- 111.....المطلب الثالث: تقييم قانوني البلدية 24/67 و08/90، ودوافع الإصلاح
- 111.....أولا: تقييم قانوني البلدية 24/67 و08/90
- 113.....ثانيا: دوافع الإصلاح البلدي
- 117.....المبحث الثالث: البطاقات الفنية للبلديات في الجزائر
- 118.....المطلب الأول: التصنيف الجغرافي والديمغرافي للبلديات الجزائرية
- 118.....أولا: الخصائص الجغرافية للبلديات الجزائرية
- 123.....ثانيا: الخصائص الديمغرافية للبلديات الجزائرية
- 125.....المطلب الثاني: تصنيف البلديات بالمعيار الحضري والريفي
- 125.....أولا: البلديات الحضرية في الجزائر

128.....	ثانيا: البلديات الريفية في الجزائر
131.....	المطلب الثالث: تصنيف البلديات بمعيار الإمكانيات الإقتصادية والمالية
131.....	أولا: الموارد الطبيعية
132.....	ثانيا: الإمكانيات المالية للبلديات الجزائرية
139.....	الخلاصة والاستنتاجات
142.....	الفصل الثالث: تقدير قانون البلدية 10/11، وبناء أسس قانونية تتماشى والخصوصيات المحلية في الجزائر
143.....	المبحث الأول: جديد قانون البلدية 10/11
144.....	المطلب الأول: السلطة المحلية للمنتخبين البلديين في قانون 10/11
144.....	أولا: الهيئات
160.....	ثانيا: إدارة البلدية
162.....	ثالثا: تسيير المصالح العمومية البلدية
163.....	المطلب الثاني: السلطة المالية للبلدية في قانون 10/11 بالجزائر
163.....	أولا: ميزانية البلدية
164.....	ثانيا: المناقصات والصفقات العمومية
165.....	ثالثا: المحاسبة البلدية
166.....	المطلب الثالث: السياسات المحلية، والتعاون بين البلديات في قانون 10/11
166.....	أولا: التضامن بين البلديات
167.....	ثانيا: التعاون المشترك بين البلديات
169.....	المبحث الثاني: سلبيات قانون البلدية 10/11 بالجزائر
170.....	المطلب الأول: تقييد وتشديد الرقابة على السلطات المحلية (سلطة المركزية)
170.....	أولا: تقييد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

- 171.....ثانيا: تشديد الرقابة على المجالس المحلية البلدية المنتخبة.
- 174.....ثالثا: الضغوط المالية المحلية البلدية.
- 178.....رابعا: مركزية القوانين المتعلقة بالقطاعات التي تخضع لها قانون البلدية.
- 183.....**المطلب الثاني:** تعقيد التسيير المحلي الخاضع للجانب القانوني الإجرائي.
- 183.....أولا: في المالية المحلية (مراحل إعداد ميزانية البلدية).
- 183.....ثانيا: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (إجراءات المصادقة).
- 184.....ثالثا: إجراءات إبرام الصفقات المحلية الخاصة بالبلديات.
- 187.....**المطلب الثالث:** إهمال الخصوصيات في التسيير البلديات.
- 187.....أولا: إهمال الخصوصيات من حيث تسيير المناطق الريفية.
- 188.....ثانيا: إهمال الخصوصيات من حيث الأعباء والإمكانات.
- 188.....ثالثا: إهمال الخصوصيات في المخططات التنموية للمشاريع.
- المبحث الثالث:** اللامركزية القانونية كمقاربة جديدة في بعث عملية التنمية المحلية في البلديات الجزائرية.....190
- المطلب الأول:** المرحلة الأولى، البلديات ذات التصنيف (ج) (مهام البنى التحتية).....192
- 192.....أولا: تعريف البلدية ذات التصنيف "ج".
- 192.....ثانيا: السلطة المحلية.
- 195.....ثالثا: صلاحيات البلديات.
- 195.....رابعا: نوعية المشاركة المحلية.
- 196.....خامسا: المالية المحلية.
- 197.....**المطلب الثاني:** المرحلة الثانية، البلديات ذات التصنيف (ب).
- 197.....أولا: تعريف البلدية ذات التصنيف "ب".
- 197.....ثانيا: السلطة المحلية.

199.....	ثالثا: صلاحيات البلديات
199.....	رابعا: نوعية المشاركة المحلية
200.....	خامسا: المالية المحلية
200.....	المطلب الثالث: المرحلة الثالثة، البلديات ذات التصنيف (أ)
201.....	أولا: تعريف البلدية ذات التصنيف "أ"
201.....	ثانيا: السلطة المحلية
201.....	ثالثا: صلاحيات البلديات
202.....	رابعا: نوعية المشاركة المحلية
202.....	خامسا: المالية المحلية
204.....	المطلب الرابع: نماذج التصنيف القانوني للبلديات في الجزائر على ضوء البطاقات الفنية الخاصة بها
204.....	أولا: المعيار الجغرافي والديمغرافي
207.....	ثانيا: المعيار الإقتصادي والمالي
208.....	ثالثا: المعيار الحضري والريفي
209.....	رابعا: دعم الوحدة الوطنية
210.....	الخلاصة الاستنتاجات
213.....	الخاتمة
219.....	قائمة الجداول والأشكال
222.....	الملاحق
229.....	قائمة المراجع
242.....	الفهرس