

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس - الجزائر

كلية الحقوق والعلوم السياسية
مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة



كتاب أعمال الملتقى الدولي الافتراضي حول:

الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة - أيام 7 و8 مارس 2021



من إشراف:

د/عيسى زهية

تنسيق وإخراج: د/بوطبة مراد

منشورات مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة

الجزء الثاني



جميع الحقوق محفوظة للناشر:

**مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة
جامعة بومرداس**

المؤلف :

مجموعة مؤلفين

**كتاب أعمال الملتقى الدولي الافتراضي حول:
الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة
أيام 7 و8 مارس 2021**

الجزء الثاني

ISBN : 978-9931-9776-3-6



الإيداع القانوني

ديسمبر 2021

إن الأعمال الواردة في هذا الكتاب تعبر حصريا عن رأي كاتبها وتحت مسؤوليتهم ولا تمت بأي صلة بتوجيهات وآراء المخبر أو هيئات الملتقى أو المؤلفين الآخرين

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس
كلية الحقوق والعلوم السياسية
مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة

كتاب أعمال الملتقى الدولي الافتراضي حول:
الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة
أيام 7 و8 مارس 2021

الجزء الثاني

رئيسة الملتقى الدولي

- د/عيسى زهية

رئيسة فرقة البحث رقم 0972303: "دور الجماعات المحلية في التنمية"

- د/جليل مونية

رئيسة فرقة البحث رقم 0972304: "بدائل الاقتصاد الوطني خارج المحروقات"

منشورات مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس
جميع الحقوق محفوظة- لا يمكن النسخ أو النشر إلا بإذن

الفهرس - الجزء الثاني-

الصفحة	عنوان المقال	المؤلف
07	من المفهوم التقليدي إلى المفهوم الحديث للتنمية المستدامة على ضوء القانون الدولي	د/ بلمداني علي
19	دور الأمم المتحدة في دعم وترقية التنمية المستدامة المحلية	د/ بلمختار حسينة
26	دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في القانون 10_ 11	د/بن سريفة سعاد
38	Le cadre juridique et la politique environnementale d'urbanisme et du paysage urbain en Algérie au profit du développement durable: pour une meilleure fabrique de la ville	Abir FENGHOUR Doctorante
45	آليات التحول نحو محليات مستدامة"	د / محمد إبراهيم محمد
53	دور الجباية البيئية في تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية ودفع التنمية المحلية	د/علاء الدين قليل
63	صندوق الضمان والتضامن كآلية من آليات تدعيم الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية .	د/ هشام بوحوش ط.د/ رميساء كحول
75	التخطيط الإقليمي آلية لتحقيق التنمية المستدامة	ط.د/ وأمر فازية
86	إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة	د/ جليل مونية ط.د/ بسكر براهيم
98	دور الجماعات المحلية في دعم خطة التنمية المستدامة	د/ بن عياد جلييلة
108	الأدوار الجديدة للجماعات الإقليمية في إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني	ط.د/ وهاب فيصل
123	Le développement urbain durable indispensable à la réalisation des objectifs de développement durable local	Dr / FRENDI Nabil
131	تفويض المرافق العمومية المحلية ركيزة التنمية وبديل للتمويل	ط.د/ مغني منيرة د/ حزام فتيحة
149	حماية المحميات الطبيعية من طرف الجماعات الإقليمية في إطار التنمية السياحية البيئية في التشريع الجزائري	د/عميش وهيبة

159	دور البلدية في تسيير النفايات طبقا للأمر 19/01 بين حتمية تطبيق النص وضرورات الملائمة	د/ بعلوج أسماء
171	التمويل الخارجي للجماعات الإقليمية في الجزائر: دراسة في دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.	ط.د/ دايلي زين العابدين أ.د / كريش نبيل
184	الشراكة كآلية لتدعيم الدور الاقتصادي للجماعات المحلية	د/ شمون علجية
201	التعليم عن بعد وأثره على الجماعات الإقليمية لتحقيق التنمية المستدامة	ط.د/ بلعور محمد نذير
221	آليات الحكم الراشد المحلي كمدخل لتفعيل أداء الجماعات الإقليمية: دراسة في تحديات التجسيد ومتطلبات التفعيل في التجربة الجزائرية.	د/ بن عمراوي عبدالدين
233	آليات الحكم الراشد في تطوير أداء الجماعات الإقليمية في الجزائر.	ط.د/ خنساء سهيلي د/ سميحة لعقابي
246	الإدارة المحلية وأثرها في تحقيق الحكم الرشيد- مصر نموذجا-	د/ عمر عبد الحفيظ أحمد عمر
259	أثر تطبيق معايير الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري	د/ طالب ياسين ط.د/ بشري عمور
271	دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الإقليمية المستدامة	د/ زايدي حميد
282	الحكم الراشد ودوره في تعزيز التنمية المحلية (البلدية نموذجا)	د/ بن سالم خيرة ط د / بن سماعيل بوعلام
291	التنمية المستدامة بين متطلبات الحكم الراشد وخصوصية الفواعل المحلية	د/ كريمة تواتي
304	الجماعات الإقليمية كشريك فعال في مواجهة واحتواء جائحة كورونا كوفيد 19 في الجزائر	د/ قزلان سليمة
319	أداء الجماعات الإقليمية في إدارة أزمة كوفيد19 ولاية تيارت نموذجا	ط.د/ شباب حميدة
332	تطبيقات الحكومة الإلكترونية في مجال الخدمات العمومية في ظل جائحة كورونا (وزارة العدل نموذجا)	د/ حفيظة يونس
341	دور البلدية في مواجهة جائحة كوفيد 19	ط.د/ بوسبسي سارة د/غناي زكية

348	Systeme d'administration électronique pour la promotion des collectivités locales en Algérie	د/ دوايسية كريمة
353	دور الإدارة الإلكترونية في ترقية خدمات الجماعات الإقليمية وتحقيق الإصلاح الإداري.	ط.د/ عبد اللطيف بركات
364	الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين عمل الجماعات الإقليمية - دول المغرب العربي كنموذج -	ط.د/ رحالي سيف الدين
376	الإدارة المحلية الإلكترونية مقارنة لتحسين الخدمة العمومية	ط.د/ بوهلال عبد الرزاق د/ الهادي دوش
383	تطبيق الإدارة الإلكترونية والارتقاء بخدمات الجماعات الإقليمية	د/ جليل مونية ط.د/ سباغ كريم
402	التجربة التونسية في دسترة اللامركزية وتحديات تطبيقها	ط.د/ سعيد فريجات
410	Marketing Territorial, Modèle contributeur pour le développement durable des collectivités locales Cas : Wilaya de Boumerdes	شيفارة هجيرة
421	لوحة القيادة الموجهة للتنمية المستدامة - دراسة حالة منطقة أوسيتانيا الفرنسية (Occitanie)	د/ عقون سعاد د/ مقدود وهيبة
443	دور الجماعات الإقليمية في تحقيق تجارب ناجحة في المجال العمراني	د/مقداد زينة

من المفهوم التقليدي إلى المفهوم الحديث للتنمية على ضوء القانون الدولي

From the traditional to the modern concept of development in the light of international law

د. بلمداني علي

أستاذ محاضر أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

الملخص:

منذ 1987 تاريخ صدور تقرير برانتلاند الذي ابتكر مفهوم جديد للتنمية المستدامة، بدأ المجتمع الدولي في مسابقة هذا النمط الجديد للتنمية بعد أن ثبت أن المضمون التقليدي للتنمية أصبح غير كاف في تحقيق المراد من التنمية ككل كما أثبت التجارب ذلك على المستويين الوطني والدولي.

إن التنمية المستدامة ليست إلا حصيلة وتكملة لاجتهاد وتطور القانون الدولي في سياق العلاقات الاقتصادية الدولية ولا يمكن بمفهوم المخالفة اعتباره نتاج القانون الداخلي الذي اقتصر دوره في التكيف ومطابقة التشريع الدولي ومختلف الأعمال الأخرى.

الكلمات المفتاحية: التنمية المستدامة، تقرير برانتلاند، البيئة، الأجيال القادمة، الدول النامية.

Abstract:

Since 1987, the publication of the Brantland Report, which devised a new concept of sustainable development, the international community has begun to keep pace with this new pattern of development, as the traditional content of development has proved insufficient to achieve the goal of development Experience has also shown this at the national and international levels.

Sustainable development is merely an outcome and a complement to the jurisprudence and development of international law in the context of international economic relations. It cannot be regarded as the product of domestic law, which has adapted to international legislation and various other acts.

Key Words: Sustainable Development, Bratland Report, Environment, Future Generations, Developing Countries.

مقدمة:

شرع المجتمع الدولي رسمياً في استخدام مصطلح التنمية المستدامة بعد أن أطلقه تقرير برانتلاند الصادر في 1987 والذي تحول. مرور الوقت الى قاعدة قانونية كرسها الدساتير والتشريعات الوطنية وتجسدت في آليات مؤسسية دولية ووطنية تعمل على ادماج عنصرين غير متناقضين في وضع برامج وسياسات الانعاش الاقتصادي وهما التنمية والبيئة.

ان التنمية المستدامة لم تكن أبدا خلاصة اجتهاد وطني تمخض عن سياق رؤية خاصة وذاتية لدولة بعينها، وانما هي نتاج تطور القانون الدولي في حضم المفاهيم التقليدية والجديدة للعلاقات الاقتصادية والتعاون الدولي من خلال الاعتراف بعدم إمكانية الفصل بين الحق في التنمية كحق من حقوق الانسان من جهة وحماية البيئة من جهة أخرى، ذلك أن المعطى البيئي أصبح ينظر اليه كجزء من المنظومة الدولية لحقوق الانسان في طار الجيل الثالث لحقوق الانسان والتي تؤكد هذه الأخيرة عدم قابليتها للتجزئة.

لقد أبدى نادي روما في 1971 قلقه من الخطورة التي يمثلها الاستغلال المفرط للموارد الطبيعية المتصلة بالنمو الاقتصادي والديمقراطي داعيا الى الموازنة بين المفهومين في اتجاه لا يؤدي الى تعارض التنمية مع البيئة، ومنذ ذلك الحين احتدم النقاش بين التيارين حول هذه المسألة والذي تبلور أكثر ولأول مرة في ندوة الأمم المتحدة حول التنمية البشرية التي نظمت في إستكهولم 1972.

وامام بقاء علاقة التنمية بالبيئة رهينة الحسابات السياسية للدول، أخذت الأمم المتحدة مبادرة تحديد هذه الصلة واستعراض أسسها عبر قرار الجمعية العامة 161/38 الصادر في 1983 الذي أنشأ لجنة عالمية للبيئة والتنمية برئاسة الوزيرة الأولى النرويجية السابقة Mem Grohalem Brundtland والتي توجت اعمالها التي امتدت لأربع سنوات بتقرير يحمل عنوان: مستقبلنا المشترك او تقرير برانتلاند.

ان البارز في هذا التقرير هو ادراجه لمفهوم جديد لم يكن ذاتعا في القانون الدولي وهو التنمية المستدامة le développement durable الذي كان الهدف من استحداثه، احداث ذلك التقارب المفقود والهوة الشاسعة بين مواقف الدول المتقدمة والدول النامية إزاء الدور الممكن اناطته للبيئة في إطار العملية الاقتصادية الشاملة والمعقدة بحيث لا ينبغي أن نصل الى التنافر بين حق الدول المشروع في التنمية كسبب لبقائها وبين الضرورة البيئية والذي لا يؤدي في نهاية المطاف الى اهدار حقوق الأجيال القادمة في التنمية والبيئة.

في هذا السياق، يتأكد أهمية التنمية المستدامة في كونها لا تراعي بتاتا الاعتبارات الواقعية الفاصلة بين أشكال الدول في ميدان التفوق الاقتصادي ومستويات التنمية، فالدول جميعها معنية بأحكامها وان تباينت درجات التأثير والتأثر من دولة لأخرى، كما انما من جانب آخر يطغى عليها البعد الاستراتيجي الزمني عندما تولي الاهتمام البالغ باحتياجات الأجيال الصاعدة التي لا يجب أن ينتهك حقها في التنمية والبيئة، علاوة على تخصيص معاملة تفضيلية للدول الأشد تخلفا والسائرة في طريق النمو التي يحفظ لها حقوقها التنموية عن طريق تحفيز المزيد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة وغير المباشرة ونقل التكنولوجيا الصديقة للبيئة.

المحور الأول: السياق التقليدي للتنمية

يعتبر البعض، أن التنمية هي تجربة غربية للتنمية الاقتصادية التي ارتبط قيامها بالثورة الصناعية وهي كهدف في آن واحد للنمو الاقتصادي وتراكم رأسمال... ويظهر تبعيتها للفكر الغربي في استنادها على عدد من المفاهيم الغربية للاقتصاد كالتطور، والعالمية، والاستهلاك، والترشيد... هذه القيم التي أسست النظرية الغربية للتنمية الاقتصادية نجدها تركز على وجهة انفرادية تلغي كل الخصوصيات الثقافية والمميزات الأخرى للحضارات.¹

ان التنمية في تصورها المؤلف والتقليدية والتي اعتادت عليه ممارسات الدول لا تخرج عن كونها مجموعة من التحولات الإيجابية في مختلف الميادين التي يمكن أن تعرفها منطقة جغرافية ما، تنمية تركز أكثر على أهم المعطيات الدافعة لها كتوفر رأسمال والعمل والتطور التقني ودرجة تدخل الدولة في المجال الاقتصادي... فالتنمية من هذا المنظور هي ظاهرة نوعية عكس النمو الاقتصادي الذي يتأسس على الجانب الكمي والذي يعتبر جزء من عملية التنمية ككل.

وطبقا لذلك، تختلف نظرة الدول لمكونات التنمية ومقوماتها، فالتنمية في الدول الأكثر تقدما يتم بلوغها عموما عن طريق تشجيع الابداع والاستثمار والتعليم... في حين نجدها في الدول النامية تقوم على استغلال الثروة الباطنية واليد العاملة الرخيصة... وفي كلتا الحالتين، لا يعترف نموذج التنمية كما كان متعارف عليه بالأبعاد الأخرى غير التقليدية بما أنها قائمة على اعتبارات اقتصادية محضة.

وتتمة لما سبق، فإن التنمية التي تعتمد على الأداة الاقتصادية الصرفة في بناء منظومة تنمية متكاملة في نظر العديد من الدول وتأخذ بعين الحسبان مؤشر النمو الاقتصادي في رسم التوقعات والنتائج... تبقى قابلة للتقييم في شقها الإيجابي الذي يتغلب ويطغى على الوجه السليبي لهذا التكيف، ذلك ان النجاحات التي حققتها هذه التنمية أو التي تسعى جاهدة للوصول إليها لا تخفى على أحد خصوصا في الدول التي عرفت كيف توظف الوسائل الاقتصادية المتاحة في إرساء التنمية كما تتطلع إليها الشعوب.

ومن أبرز المعايير المرجعية في قياس النمو لاقتصادي، قوة المنتج الداخلي الخام لأية دولة كانت والذي على الرغم من أهميته في الحكم على مدى قابلية الاقتصاد للتطور ودرجه استقراره ونموه... الا انه لا يمكن اعتباره مؤشر على العيش الكريم ونوعية الحياة، لأنه قبل كل شيء هو مفهوم يقترن بالإنتاج فقط في حين أن تأمين البعد الاجتماعي للفرد في ظل هذه المنظومة الاقتصادية المحضة يرتبط بقيمة الدخل واستهلاك الفرد.²

وباستطاعة القول، أن هذه التنمية التي لم تكن حليفة البيئة على ما يبدو لم تكن في وضع المخالف تماما لمضمون التنمية المستدامة ومقاصدها، ذلك أن التنمية الاقتصادية استطاعت أن تصل الى تبني البعد الاجتماعي والإنساني بحيث أثرت إيجابا على المنحى الحياتي ومنحت مفهوما لافتا للرخاء والرفاه قبل أن تؤكد عليها غايات التنمية المستدامة.

ولا شك في أن التنمية التقليدية كانت مقياس لنجاح أو فشل النظام الاقتصادي المتتهج في كل الدول، بين تلك التي اختارت عن إرادة ووعي النهج الليبرالي المدعم بنظرية اقتصاد السوق الاجتماعي الذي يوفق بين المردودية الاقتصادية والاهداف الاجتماعية، وحرية المنافسة وتداول رؤوس الأموال... وتلك التي تبنت طواعية وبدون استشراف النسق الاشتراكي القائم على تملك الدولة لوسائل الإنتاج واحتكار السوق وانعدام المبادرة... والذي أثبتته واقع العلاقات الاقتصادية الدولية، أن هذا النمط الأخير من التنمية الذي كان ضحية الأيدلوجية الاشتراكية المغالية لم يكن موفقا أين جرى تشويه ممنهج للتنمية وخفقت على جميع الأصعد، وهذا الذي سيكون له الأثر البالغ في مواقف الدول إزاء السياق الجديد للتنمية.

ان التنمية الاقتصادية تقتضي انشاء الثروة المتعددة المصادر التي تنعكس على التطور العام في المجتمع وتؤثر على حياة الشعوب وتحسين معايير المعيشة الجيدة بالمنظور الاقتصادي الخالص عن طريق الاعتماد على الفرص والإمكانات المتاحة فعليا والتي يؤدي استغلالها الجيد والعقلاني الى بلوغ المراد من التنمية في الدول والتي كانت في بعض الأحيان خاضعة لمرافقة المؤسسات المالية والاقتصادية الدولية التي أشرفت بواسطة سياساتها التصحيحية المفروضة على معالجة بين قوسين الاختلالات الهيكلية العميقة على منظومتها الاقتصادية.

ويبقى المآخذ الجدي على هذه التنمية أنها لم تعر الاهتمام المطلوب بالمعطى البيئي في مختلف البرامج والمخططات الاقتصادية رغم أن الفكرة البيئية تبلورت منذ 1972 وتجسيدها يحتاج إلى المزيد من الوقت والجهد سيما في الدول ذات الاقتصاديات الريعانية.

ان ادماج البيئة في التنمية الاقتصادية لم يكن بالأمر السهل ولم تلق هذه الخطوة استحسان الدول لأسباب معروفة وحتى الذين كانوا يروجون لهذا المبدأ كانوا يعلمون مسبقاً أن القضية ليست بهذه البساطة التي يتصورها البعض بحسن نية. لقد أثبت النموذج الغربي بمرور الوقت قصره في فهم أهداف التنمية ومرتكزاتها بعد ان جعلها حبيسة النمو الاقتصادي والاستهلاك المتنامي كمؤشر على النوعية الجيدة للحياة وظروف العيش، هذا القصور تؤكد في عدم مقدرته على الامام بكل ما يجب ان تصل اليه التنمية، فالنمو والاستهلاك المفرط يؤديان الى زيادة معتبرة في حجم الإنتاج الذي يتطلب هذا الأخير المزيد من استغلال الموارد الطبيعية والذي يفضي في النهاية الى تعريض البيئة الى مخاطر محدقة، واذا اقتضى الامر وهذا هو الحاصل، فان الرؤية الغربية لا تعول فقط على ثرواتها الذاتية فحسب وانما تلجأ في سبيل تلبية متطلبات سرعة نمو اقتصاداتها الى استنزاف الطاقات الباطنية التي تتمتع بها الدول النامية في شكل استثمارات مباشرة.

المحور الثاني: المفهوم الجديد للتنمية

اقترن ظهور فكرة التنمية المستدامة مع انتشار المجتمع الصناعي حيث وابتداء من منتصف القرن 19 بدأت المجتمعات الغربية تلاحظ عن كثب ان أنشطتها الاقتصادية والصناعية أضحت مرتبطة بشكل معتبر وملحوظ بالبيئة والتوازن الاجتماعي، وتجلت ذلك في ظهور عدد من الازمات البيئية والاقتصادية... التي عجلت بإعادة النظر في الأنماط البنيوية التي يعتمد عليها اقتصاد يرمي في المقام الأول الى النمو مهما كانت الوسائل المتبعة، الوصف الذي ينطبق على اقتصاديات الدول المتقدمة والدول النامية على حد سواء...³

وكان مصطلح التنمية يعبر بعيد نهاية الحرب العالمية الثانية عن مستوى التطور الذي يمكن أن يصل اليه أي بلد مهما كانت قدراته الاقتصادية الموضوعية تحت تصرفه أين كانت التنمية تقدر وتقيم اقتصاديا عبر الاعتماد على مقاييس الإنتاج والاستهلاك... موازاة مع ظهور مصطلح التنمية البشرية في 1990 الذي يقوم على المزج بين التنمية الاقتصادية والنماء الاجتماعي، وفي نفس السياق الزمني تقريبا شاع مصطلح التنمية المستدامة التي ترمي الى تجسيد تنمية منسجمة ومتعددة الأبعاد تجمع بين الاقتصاد والرخاء الاجتماعي وحماية البيئة، ويشير اطلاق وصف المستدامة على هذه التنمية الى أنها تهدف الى تحسين ظروف الحياة للإنسانية بصفة مستمرة وعلى المدى الطويل.⁴

ووفق ما تقدم، فان التنمية المستدامة هي شكل للتنمية الاقتصادية ترمي أساسا الى التوفيق بين النماء الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، هذا الأخير يعتبر تراث يتعين الحفاظ عليه ونقله الى الأجيال القادمة كما جاء في تقرير براتلاند 1987 المنبثق عن اللجنة العالمية للبيئة والتنمية المنشئة بقرار من الجمعية العامة في 1983.

ويحمل هذا التعريف دلالتين، أولها، ضرورة توفير الاحتياجات الضرورية الأكثر حرمانا والتي ينبغي أن تحظى بنظام الأولوية، وثانيها، قدرة البيئة على الاستجابة لحاجات الأجيال القائمة والقادمة، كما عرفت أيضا على أنها نموذج للتنمية الذي يتوقع تحسينات حقيقية لنوعية حياة الانسان وفي نفس الوقت الحفاظ على حيوية وتنوع الأرض. أو أنها مسار

يهدف الى الحماية المستمرة لنوعية الحياة للأشخاص بالأخذ بعين الاعتبار الطابع غير القابل لتجزئة لأبعاد هذه التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية..⁵

وفي هذا السياق، فان الجامع في هذه التعاريف المطلقة من هنا وهنا هو التركيز على عنصر الحاجة التي يجب ان تتفق على وجوب اتصافها بالجوهرية واللاصقة بحياة الانسان والمبينة في تقارير المنظمات الدولية، والإحصائيات الرسمية، والتصنيفات المؤسسة على الملاحظات والمعائنات... هذه الحاجات الأساسية ما تزال كثيرا من الدول تصبو جاهدة عبر سياساتها الانمائية لأجل تحصيلها وجعلها يسيرة الوصول اليها، في الوقت الذي نجد فيه بعض الدول تجاوزت مرحلة الحاجات الملحة وانتقلت الى ادماج الحاجات التكميلية في خانة الأساسية.

وفضلا عن ذلك، تتسم التنمية المستدامة بالاستمرارية التامة في مباشرة مسارها الإنمائي كشرط سابق وملزم للوفاء بمختلف حاجات الأجيال دون تمييز بينها من حيث قوة التمتع بالحقوق المقررة طبيعيا، ولا يبدو أن خاصية الزمن في التنمية حكر على التنمية المستدامة، فقط ان هذه الأخيرة ومن خلال شكل المصطلح الذي اتخذته، أعادت التذكير به وأضفت عليه القيمة المعنوية والقانونية.

ويفترض من التنمية المستدامة أن تكون في موضع القادر على الجمع بين عدة مقتضيات كتلبية الحاجيات الضرورية للأجيال الحالية والقادمة، وتحسين ظروف الحياة، واحترام حقوق وحرريات الافراد، وتعزيز الاشكال الجديدة للطاقات المتجددة...⁶

واستناد الى ذلك، فان التحديات المتناقضة والمترامية هي تطبيق مباشر وعملي للطبيعة المركبة للتنمية المستدامة والتي يستحيل التفريط فيها. بمجرد ان العملية تعترضها صعوبات موضوعية ويشوبها غموض في كفاءات انفاذها رغم ان الاليات الدولية فصلت في مسألة الوسائل الواجب اتباعها للتمكن من بلوغ الحد الأدنى من مقاصد التنمية المستدامة.

ان التنمية المستدامة هي محاولة جادة لإنشاء نموذج جديد للتنمية يقوم على الادماج الفوري للاقتصاد والرفاه الاجتماعي والبعد البيئي، فالتنمية المستدامة بهذا الشكل أكبر من كونها أداة بسيطة لحماية البيئة وهي بالتالي عبارة عن مشروع لوضع منهج تنموي يمكن ان يصمد على المدى الطويل وفي أحسن الأحوال الى أجل غير مسمى.⁷

وخلافا للتنمية الاقتصادية، تستند التنمية المستدامة على ثلاثة أبعاد، أكد عليها وعززها برنامج التنمية المستدامة لما بعد 2015 الذي اتفقت عليه الدول في الجمعية العامة للأمم المتحدة في 2015/09/25 والذي حمل 17 هدف ينتظر بلوغها في 2030، وتتلخص أهدافها الكبرى في:

- مكافحة الفقر

- محاربة اللامساواة واللاعادلة

- معالجة عدم انتظام المناخ

وبناء على ذلك، فان أهداف التنمية المستدامة هي عبارة عن نداء عالمي للعمل سويا وجماعيا من اجل القضاء على الفقر المتفشي وحماية الأرض، وتحسين الحياة اليومية للأفراد... هذه الأهداف السبعة عشر للتنمية المستدامة التي ينتظر

تحقيقها حسب التوقعات المرسومة لها في غضون 2030 جمعت الأركان الثلاث للتنمية الحديثة مع إضافتها بعدين جديدين يتمثلان في الشراكة والسلام.⁸

لكن ربط التنمية بآجال زمنية معينة وفق الالتزامات المعنوية للدول هو أول أسباب فشل الوصول الى المقاصد المسطرة، فالتجارب أثبتت أن الدول لا تنخرط بجدية في هذا المسعى الذي يتطلب رصد منح مالية معتبرة من طرف الدول في إطار المساعدة العمومية للتنمية والنمو، وهذا الالتزام لا تفي به عموما مما يجعل هذه الأهداف محل النوايا الحسنة ليس الا.

أولا: البعد الاجتماعي

ان أهم ما تصبو اليه التنمية المستدامة اجتماعيا، هو تحسين البيئة الحياتية للأفراد والشعوب عن طريق مراجعة نظام الخدمات المتصلة بالتنمية البشرية كالصحة والتعليم والفرق... سيما في المناطق الأكثر حرمانا، ولا تتم هذه الغاية الا بمنح حق المشاركة للإنسان في اعداد استراتيجيات التنمية وتنفيذها، وتوفير الأداة التشريعية المتطابقة مع النص الدولي وإرساء الحوكمة القادرة على حماية هذا البعد والتكيف مع الاحتياجات الاجتماعية المتنامية من تعليم وصحة وغذاء والعمل وحقوق الانسان...

ويراد بمعنى آخر للتنمية المستدامة ذات الطابع الاجتماعي، قدرة المجتمع على توفير ظروف الحياة المناسبة والكرامة لجميع الافراد دون تمييز في ظل دولة نظامها الاقتصادي والاجتماعي يسعى الى تكريس الرفاه والرخاء كعلامة مميزة على نجاح الانتقال الاقتصادي والنموذج التنموي، الهرمي والمدروس بعناية مستفيضة.

وعلى أساس المعيار الاجتماعي، يطالب من الدول التي تؤمن بجدوى التنمية المستدامة في بناء منظومة تنمية متعددة الابعاد ومتكاملة في آن واحد، إرساء سياسة اجتماعية متقدمة، وتنفيذ برامج المساعدة الاجتماعية والتضامن لفائدة ذوي الدخل المحدود والفئات الأكثر هشاشة، والعمل على الغاء الفوارق الاجتماعية التي تفرزها غياب العدالة والحوكمة وسوء التصرف في الإمكانيات المتوفرة والتوازن التنموي وعدم فعالية الخطة الاجتماعية المتبعة من طرف الهيئات الرسمية...

لكن التوصل الى اعمال الميزة الاجتماعية للتنمية المستدامة يحتاج الى إيلاء العناية أولا بالمردودية الاقتصادية التي لا يمكن دونها تحقيق الأهداف الاجتماعية مما يفيد أن العلاقة الجدلية بين الاقتصاد والتنمية الاجتماعية لا تستطيع جميع الدول التحكم فيها بكل جدية وكفاءة، فالمسألة تبقى نسبية وتتفاوت من دولة لأخرى حسب درجة تفوقها الاقتصادي، لذلك فان التوفيق بين مختلف أبعاد التنمية المستدامة صعب ويجعلها في كثير من الأحيان غير قابلة للتطبيق.

ثانيا: البعد الاقتصادي

ان الاقتصاد هو بمثابة أداة في خدمة التنمية المستدامة التي لا يعني إيلاء الاهتمام بها، اهمال متابعة النمو الاقتصادي وتحسين مقدرات الإنتاج كما ونوعا وتنويعه، وتوسيع نطاق الاستهلاك المسؤول... وهي عوامل تعتبر في غاية الأهمية للوفاء بمتطلبات الأجيال الآتية والآتية.

وتتوخى التنمية المستدامة اقتصاديا، توفير شروط النمو والمرونة في التبادلات التجارية الدولية في إطار الغات سابقا أو المنظمة العالمية للتجارة حاليا أو الاتفاقات الإقليمية والثنائية، فهي تطرح تساؤلات مهمة عن القواعد الواجب اتباعها

والاستناد إليها في إرساء نظام اقتصادي عالمي يتسم بالعدالة ويجمع بين جميع الدول المتفاوتة والمتقاربة تنمويا، وهدم الهوة الشاسعة التي تفصل بين الدول المتأخرة اقتصاديا وتلك التي تتصدر أسرع الاقتصادات تطورا.

وفي هذا السياق، تجب الإشارة الى أن الرؤية الاقتصادية للتنمية المستدامة ليست موحدة كما يعتقد البعض، فالدول المتقدمة ترى فيها الالتزام بالتقليل المتواصل من استنزاف واستهلاك الموارد الطبيعية والطاقة الآيلة للاستنفاد وتمكين حقوق الأجيال القادمة منها حفاظا على التنمية والبيئة معا... في حين تتمسك الدول السائرة في طريق النمو بالطرح الذي يجعل من التنمية المستدامة أداة لتحقيق نماءها الاقتصادي والاجتماعي، وممارسة السيادة على الثروة الطبيعية...

ويظهر أكثر الأسس الاقتصادية للتنمية المستدامة في جوانب شكلت الى وقت مضى محاور القانون الدولي للتنمية- القانون الدولي الاقتصادي حاليا- وهي مسائل في ذات الوقت كانت تشكل موضوع نقاش مستميت في العلاقات الاقتصادية الدولية وبين أطرافها الفاعلة من المنظمات الاقتصادية الرائدة، والمؤسسات المالية والاقتصادية الدولية، والاتفاقات التجارية في إطار الغات أو تلك التي أصبحت منضوية في منظمة التجارة العالمية علاوة على الشركات المتعددة الجنسيات...

والظاهر، أن التنمية المستدامة التي ظهرت في خضم الحرب الباردة لم تتغافل عن حق دول الجنوب المتخلف في إعادة رسم التكافؤ الاقتصادي بين هذين الصنفين من الدول وان كانت الغاية صعبة المنال نظرا للفوارق الاعتبارية العميقة التي تفصل بينهما والتي لفت إليها مشروع منظمة عدم الانحياز في إقامة نظام اقتصادي دولي جديد والذي عرض على الجمعية العامة للأمم المتحدة في 1974.

كما تعد الاستثمارات وتوزيعها المنتظم والتخفيف من تركيزها فيما يعرف بالاستثمارات المتقاطعة... انشغال بالغ الأهمية في منظور التنمية المستدامة والذي من شأن تفعيلها أن يؤدي الى احداث تجاوب ومطابقة كاملة الاوصاف مع الشق البيئي للتنمية... استثمارات أصبحت تحكمها ترتيبات منظمة التجارة العالمية من حيث الشفافية واستبعاد السياسة الحمائية كقاعدة عامة من التبادلات التجارية، والمعاملة بالمثل... اضافة الى المرونة المطلوبة والكافية التي تقتشيها ولوج تجارة الدول النامية الى الأسواق العالمية في اطار ضوابط المنظمة، هذا الهدف تعترضه عوائق في سبيل تحقيقه والتي هي في الغالب مصطنعة من دول الشمال في مواجهة الأسواق الناشئة رغم أن منظمة التجارة العالمية أفردت في أحكامها بنود تفضيلية واستثنائية لفائدة الدول السائرة في طريق النمو.

ثالثا: البعد البيئي

تقتضي التنمية المستدامة في مكوناتها البيئي، الحفاظ وتحسين وتأمين الموارد الطبيعية على المدى البعيد، والإبقاء على التوازنات الايكولوجية الكبرى بالاعتماد على تقليل المخاطر والوقاية من الرواسب البيئية الخطيرة وغير المتوقعة... باعتبار أن الموارد الطبيعية آيلة للزوال والتحكم فيها على نحو لا يؤدي الى اهدارها هو رهان التنمية المستدامة والهدف الذي تتطلع اليه رغم صعوبته، برغم انه يكتسي بعد استراتيجي ودقيق لا يمكن الاستغناء عنه وهو الذي يحيط بالتنمية من جميع جوانبها ويجعل منها مفهوم مركب حتى لا نقول معقد.

بناء على ذلك، فإن اقتصاد وحماية الموارد الطبيعية في ظل مسار اقتصادي يعتمد كلياً عليها، يفرض كسياسة وأداء حكومي محكم، استخدام العقلانية والفعالية في استغلال هذا الكم الهائل من الثروة الباطنية بما لا يؤدي إلى استنزافها وتفويت على الأجيال القادمة فرصة الانتفاع منها، والحرص على مكافحة تضييع هذه الموارد غير المتجددة في غير أوجهها الحقيقية، والتفتح مقابل ذلك على الطاقات المتجددة، وحماية التنوع البيولوجي...

في هذا الصدد، يمكن القول، ان البيئة كمعطى جديد ومنافس للمفهوم التقليدي للتنمية، هو الذي أعطى التميز للتنمية الحالية وأخرجها من نطاق ضيق مفعم بالحسابات الاقتصادية، وأصبحت بفعل هذا التحول السريع الذي تركز عليه منفتحة على البيئة كعنصر جوهري في بناء منظومة اقتصادية ذات قيم معتبرة تركز على الانسان كدافع محوري للتنمية وموضوع رئيسي لها.

المحور الثالث : إمكانية تهديد المفهوم الجديد للتنمية لحقوق الانسان

بعد أن سادت وإلى وقت بعيد طروحات الدول النامية في التنمية العادلة دون ان ترى طريقها للتجسيد عبر التمسك بتطبيق مبادئ القانون الدولي للتنمية المتمثلة أساساً في السيادة الدائمة على الثروات الطبيعية، وحق تقرير المصير الاقتصادي للشعوب...ها هو مفهوم التنمية المستدامة أصبح بمرور الوقت يهيمن على أنشطة المنظمات الدولية على رأسها الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الاقتصادية الإقليمية والقارية...هذه الأخيرة، انصب جهدها على حث الدول النامية على ادماج البيئة في العمل التنموي والذي لم يعد مستساغاً أن يتم التنظير له والذهاب به بعيداً من الناحية العملية دون اشراك الاعتبارات البيئية.

في هذا الصدد، تعكف تنظيمات الأمم المتحدة والبيئة على الارتقاء بالتنمية كحق للدول إلى المصاف الحديث وتكليفه مع ابعاد التنمية المستدامة كما سبق الإشارة إليه آنفاً كما اتضح في البرامج التي اجتهدت هذه المنظمات على تنفيذها في هذه الدول.

لكن الدول النامية ما تزال في وضع المتحفظ إزاء النوايا الحقيقية لمنظري التنمية المستدامة على اعتبار أن الأسس التي تقوم عليها من شأنها أن تعرقل استكمال المسار الاقتصادي والاجتماعي الذي شرعت فيه منذ أمد والذي يستند على استخدام الثروات الطبيعية للنهوض الاقتصادي وتلبية الرغبات الطبيعية لشعوبها...

ان مسعى المنظمات الدولية في ترقية التنمية المستدامة اصطدم مع عديد انتقادات الدول النامية التي ترى في هذا التوجه أنه يخدم ويعزز مصالح فئة من الدول، ويهمل انشغالها الجوهرية على صعيد البيئة كمشكلة التصحر على سبيل المثال، في الوقت الذي تركز فيه علنا على الانبعاثات الغازية، وحماية طبقة الأوزون، والتنوع البيولوجي...والتي استأثرت بقدر كبير من الاهتمام عوض البحث عن التوازن بين مختلف المصادر المهددة فعلاً للبيئة في إطار التنمية المستدامة.

وفي هذا الاتجاه ومما يستشهد به من المواقف المتحفظة وأحياناً الراضية لإدماج البيئة كحق من حقوق الانسان في العملية الاقتصادية برمتها والجدل الواسع حول اسبقية الاقتصاد على البيئة والتي أبانت عنها على وجه التحديد الولايات المتحدة الأمريكية إزاء بروتوكول كيوتو 1997 -الملحق باتفاقية الاطار للأمم المتحدة حول التغيرات المناخية-الذي يهدف إلى تخفيض انبعاثات غاز الدفيئة والذي دخل حيز النفاذ في 2005/02/16 أين رفضت القوة العظمى التصديق

على البروتوكول رغم أنها وقعت عليه ثم أعلنت لاحقا انسحابها النهائي منه بحجة عدم تجاوب الدول النامية مع البروتوكول، واعتقادها أن هذه الانبعاثات ستتفاقم في هذه الدول خلال العشرية القادمة.

ووفقا لذلك، فإن الحق في التنمية يتصل أساسا بالتنمية المستدامة وهما يتقاسمان نفس الأهداف والوسائل ويتطلعان الى مستقبل أفضل للإنسانية شريطة ان يتوصل المجتمع الدولي الى أرضية توافقية ترضي مصالح جميع الدول وتسمح بإرساء التعاون الاقتصادي، والتضامن الدولي، وتدعيم المساعدة العمومية للتنمية، واضفاء المرونة على التجارة العالمية... وعليه، يتشكل البعد الدولي للحق في التنمية كما أبان عنه اعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر بواسطة القرار 128/41 المؤرخ في 1986/12/04 في مشاركة الانسان والشعوب في التنمية الاقتصادية والاجتماعية مما يدعم دمقرطة التنمية على المستوى المحلي بإتاحة الامكانية للأفراد في صناعة القرار داخل مؤسسات الدولة المركزية او في سياق الجماعات الإقليمية اللامركزية... فضلا على ان هذا الحق كما تراه أيضا التنمية المستدامة يحتاج لتفعيله الى تعزيز التضامن بين الدول المتفاوتة اقتصاديا.

لكن التنمية المستدامة اذا نظرنا اليها من زاوية أخرى نجدها تتفوق بجدارة على الحق في التنمية انطلاقا من العنصر البيئي كمكون للتنمية الحديثة دون انكار ان الحق في التنمية هو الآخر لا يمكنه تجاوز الحقيقة البيئية في عملية التنمية الشاملة، هذا الفارق الذي صنعته التنمية المستدامة هو الذي سينجر عنه فيما بعد التنافس أو التصادم فيما بينهما، ذلك ان التنمية المستدامة التي ترى في البيئة بعدا قويا لا غنى عنه في التأسيس للتنمية المركبة قد لا يتناسب ذلك مع طبيعة إمكانيات تحقيق التنمية في الدول المتأخرة تنمويا التي تتمسك من وجهة نظرها الخاصة بحق التصرف في جميع القدرات المتوفرة لبناء التنمية بصرف النظر عن تطابقها مع ما ترمي اليه التنمية المستدامة، هذه الأخيرة التي تركز على الابعاد السالفة الذكر تختلف تماما عن حق الانسان في التنمية الذي يستمد مبادئه الجوهرية مباشرة من القانون الدولي كالسيادة الدائمة على الثروات الطبيعية ، وحق تقرير المصير... مبادئ تعكس فلسفة هذا الصنف من الدول للتنمية والتي لا تزال سائدة في الدول ذات الاقتصاديات الريعية التي اتخذت موقفا متحفظا إزاء التنمية المستدامة وادراجها ضمن خططها الاقتصادية المتوسطة وبعيدة المدى حتى وان أظهرت نية في افراغها في جملة من النصوص التشريعية كترجمة لالتزاماتها الدولية وإعلان حسن نيتها في الوفاء بتعهداتها.

المحور الرابع : صعوبات تنفيذ أهداف التنمية المستدامة المعبر عنها في برنامج الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لسنة 2030

يجب الإقرار، أن التنمية المستدامة بما تحمله من ثورة في المفاهيم المعول عليها في بناء التنمية كما هي مخطط لها في أعمال المنظمات الدولية ليست بالعملية التي يمكن وصفها بالميسورة وأقل تكلفة من التنمية الاقتصادية ذات المعايير التقليدية كما سلف الذكر، فالتنمية المستدامة بأبعادها المترابطة غير القابلة للتجزئة ينبغي أن تنطلق من أدوات ووسائل قد لا تكون في الغالب في متناول جميع الدول سيما تلك التي تعرف تأخرا تنمويا واضحا وجسيما.

صحيح ان يقال أن التنمية المستدامة مسار مترابط ومتكامل وقوي في معناه التنموي ويحقق الشمولية المطلوبة في إرساء تنمية تمزج بين عناصرها الثلاث، الا أنه يستوجب النظر الى هذه العلاقة على أساس أنها تشكل عائق في حد ذاته يجد الى

حد ما من التكفل. بمطالبات هذه التنمية كما هي محدد لها أمام التفاقم الخطير لمظاهر اللامساواة الاقتصادية والتفاوت الملاحظ والمتزايد بين فئات الدول.

وعليه، فإن التنمية المستدامة لا يمكن فصلها عن عنصر النمو الاقتصادي كجزء من التنمية الاقتصادية، وبالنتيجة، لا تشكل هذه التنمية البديل النهائي والناجع الذي يمكن أن يلغي التنمية الاقتصادية من الاعتبارات العملية التي تحتاجها الدول في تحقيق حقها في البقاء وحق شعوبها في تنمية عادلة.

لذلك، فإن الغالبية العظمى من العراقيين المتصلة بالتنمية المستدامة والتي تبطئ تنفيذها نجدتها تكتسي طابعا اقتصاديا كما نوضحه بإيجاز في النقاط التالية:

أولاً: نقص الاستثمارات الأجنبية المباشرة

إن القوى الاقتصادية الكبرى تتحكم في تصدير الاستثمارات الأجنبية المباشرة وترتكز أكثر على الاستثمارات المتقاطعة نظراً لكونها تعد مصدراً للأعمال والتكنولوجيا واليد العاملة المؤهلة... وتعاني الدول النامية عموماً من التوزيع غير المتكافئ للاستثمارات الذي يلاحظ بخصوصه أنه متمركز أكثر في أوروبا وأمريكا الشمالية، وإذا حصل أن اتجه إلى هذه الدول فهو لا يخرج عن الاستغلال في الميادين التقليدية كالموارد والثروات الطبيعية في حين أن الصناعات التحويلية لم تحظ بذات الاهتمام من قبل الشركات المتعددة الجنسيات، هذا التركيز الشديد والمبالغ فيه للاستثمارات الدولية في قطاعات معينة يحول دون تصنيع هذه الدول ورفع نسبة الصناعات في الحجم الكلي للصادرات العامل الحاسم في بناء التنمية الاقتصادية المنشودة.

وفي هذا الصدد، سبق وأن دعت قمة الأرض في جوهانسبورغ 2002 إلى إقامة علاقات شراكة تؤدي إلى نقل الاستثمارات والتكنولوجيات وتطويرها لمساعدة البلدان النامية والدول التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في الاستفادة من أفضل الممارسات وتعزيز برامج المساعدة وتشجيع التعاون بين الشركات... ولا يمكن الاعتقاد أن هناك غاية أخرى تريد الدولة الوصول إليها من خلال استقبال الاستثمارات الأجنبية سوى أسهام هذه الأخيرة في ترسيخ التنمية كغاية وطنية وإن كانت تعتمد على الإرادة الذاتية للدولة في المقام الأول.

ثانياً: المديونية الخارجية

تشكل المديونية عبء خطير على اقتصادات الدول المدينة إذ وحسب تقرير لصندوق النقد الدولي لسنة 2018 أن 40 بالمئة من الدول ذات الدخل الضعيف تواجه خطر المديونية أو أنها عاجزة عن تسديد خدمة الدين... وبالتالي، فإن الدول الأكثر مديونية وجدت نفسها في وضعية اقتصادية صعبة للغاية يغنيها ويلفت نظرها عن إيلاء العناية اللازمة بالتنمية المستدامة وتلبية متطلباتها تجاه شعوبها.

ويتضح بجلاء أكبر خطورة مشكلة المديونية في تطوير اقتصادات الدول النامية في كون الأرصدة المالية الضخمة التي كان يفترض توجيهها لميزانية التجهيز والاهتمام بمؤشرات التنمية البشرية... توجه لتسديد الديون بأصولها وفوائدها المتراكمة خصوصاً إذا تم إعادة جدولة الديون من جديد.

ان المديونية التي تتحول الى هاجس وعامل هدم للتنمية الاقتصادية هي تلك التي لا تنحرف عن أهدافها في تصحيح الاختلالات المالية والنقدية ويتم صرفها واستخدامها في غير مصاريفها الصحيحة مما ينتج عنها استفحال الفقر ومختلف النتائج المترتبة عن انعدام الحركة الاقتصادية، والأكثر من ذلك، تضع المديونية الدول المدينة أمام خيارين صعبين ومتناقضين، فهي اما ان تختار النمو والتنمية وهذا مستحيل التحقق في ظل هذا الظرف او خدمة الديون بفوائد مرتفعة، هذه الأخيرة تم اقتراح الغاءها قصد السماح بتعبئة أكبر للموارد المالية وتوظيفها في التنمية المستدامة.

ولقد تطرقت لجنة حقوق الانسان سابقا في دورتها 57 الى أثر الديون على ممارسة الافراد لحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية واعتبرت ان المديونية تشكا واحدة من العقبات الرئيسية التي تحول دون تمتع البلدان النامية تمتعا كاملا بحقوقها في التنمية.

ومادام ان مشكلة الديون لا تزال تشوه العلاقات الاقتصادية الدولية ولم توضع لها آليات تضمن استئصالها رغم بعض المبادرات التي اتسمت بالحدودية والقصور بفعل ما تتعرض له القضية من تسييس، وفصلها عن المساعدة العمومية للتنمية، واخراجها من دائرة الأمم المتحدة... فان حق الانسان والشعوب في التنمية المستدامة يظل مهددا إذا لم يتم استحداث حلول واقعية ترضي الجميع واحاطة المسألة بجميع الجوانب التنموية والإنسانية والاخذ بعين الجدية الحوكمة...

والى جانب العقبات الاقتصادية المخلة بتعميم التنمية المستدامة في الدول النامية، توجد فئة ثانية من المعوقات ذات طابع سياسي خصوصا ما يتعلق بغياب الديمقراطية الحقيقية التي كان من مظاهرها، استبعاد الكفاءات في إدارة موارد الدولة واقتصادها من القمة الى القاعدة بفعل أن تولي المناصب القيادية يتم على أساس الثقة والولاء لا على أساس الكفاءة، وتحييد الشفافية والنزاهة في تسيير وتوجيه التنمية في الدول التي تعتمد على ديمقراطية الواجهة، وتهميش مؤسسات الدولة على رأسها البرلمان والقضاء، والاعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات...اضافة الى أن انتهاك حق الانسان في التنمية المستدامة لا يترتب عنه انعقاد المسؤولية الدولية وهو يدخل في نطاق اللاعقوبة بسبب تخلف إرادة سياسية دولية لحماية هذا الحق خلافا للحقوق المدنية والسياسية التي أضحت محمية بأدوات ملزمة دوليا لاسيما في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية وقرارات مجلس الامن الدولي.

الخاتمة

رغم كون التنمية المستدامة مفهوما حديثا بعض الشيء الذي تزامن ظهوره مع بداية زوال الحرب الباردة، الا انها استطاعت أن تفرض نفسها كنمط جديد للتنمية ينتظر منه تحسين أداء التنمية ككل في الوفاء بمتطلبات الانسان. ان الانتقال من المفهوم الضيق الى تصور أوسع للتنمية لم يكن وليد الصدفة، وانما جاء على أنقاض الازمات الوطنية والعالمية التي وقعت هنا وهناك والتي أعادت التفكير في نظرية جديدة للتنمية تعمل على استيعاب كافة الابعاد ذات الصلة بالحياة الإنسانية أين أصبح الآن من الصعب الفصل بينها.

وما تزال التنمية المستدامة في طور التشكل والفعالية نظر للتباين الملفت للانتباه في مواقف الدول تجاهها والتي لا تشجع على الارتقاء بهذا الأسلوب التنموي وجعله نظاما ثابتا حتى ولو عكفت التشريعات الوطنية والدولية على ترسيخها كأداة لضمان حياة أفضل.

ان الابعاد المركبة والمتراطة التي تحملها هذه التنمية تحفز أكثر للوصول بها الى العالمية، وهذا ما تعمل عليه سياسات المنظمات الدولية والمؤسسات المالية... الامر الذي يؤكد حاجة هذه التنمية لآليات دولية حاسمة تتجاوز كثيرا تلك السائدة في بعض الدول، وهذا الذي يعطي الانطباع على صعوبة بناء هذه التنمية رغم ما تحمله من أفكار وأهداف خصوصا في الدول التي لا تزال تعاني من الاقتصاد الريعي.

وعلى هذا الأساس، يبقى من غير اللائق اهمال البعد الاقتصادي الذي أراه الأكثر أهمية في التنمية المستدامة والذي ينبغي أن يحظى بكامل التخطيط والرعاية، تنمية لا يمكن ان تكتمل اطلاقا إذا قمنا بتأخير النجاعة الاقتصادية لصالح الغاية الاجتماعية والبيئية.

¹ Noureddine Essabri : représentation, agir et Justification du développement durable chez les dirigeants de PME. Le cas des dirigeants de riads maisons d'hôtes à Marrakech. Thèse doctorat. École doctorale Abbé Grégoire paris 2017 P : 46

² Alain Massiera : de la croissance économique au développement durable, édit l'Harmattan paris 2009 p : 21

³ للإشارة فقط، ظهر مصطلح التنمية المستدامة لأول مرة في 1980 في وثيقة الاستراتيجية العالمية للمحافظة على البيئة التي أصدرها الاتحاد الدولي للمحافظة على الطبيعة ثم ما لبث أن عرف هذا المصطلح الترسيم الفعلي في تقرير براتلاند الصادر في 1987 عن اللجنة العالمية للبيئة والتنمية في تقرير مستقبلنا للجميع. كما ترجع أصول هذا المفهوم الجديد للتنمية الى عدة اتفاقيات بيئية دولية مثل اتفاقية برلين حول صيد سمك السلمون في ايخ 1885، وندوة باريس حول حماية العصفير 1895، وندوة لندن لحماية ثدييات الفيلة الافريقية 1900، والمؤتمر الدولي غير الحكومي حول حماية الطبيعة في باريس 1923...

⁴ Stéphane Jumel, Jean Van Duysen : Le Développement Durable. Édit, L'harmattan paris 2008 P : 15

في ذات السياق، استعمل الرئيس الأمريكي الأسبق ترومان في 1949 بعيد نهاية الحرب العالمية الثانية تصنيفات عديدة للدول من حيث درجة تنميتها، وقسمها الى دول متقدمة ودول متخلفة، دول الشمال ودول الجنوب، دول مستعمرة ودول مستعمرة، دول غنية ودول فقيرة...

⁵ Le concept de développement durable In : comprendre et analyser des enjeux et des actions du developpement durable, édit I.F.D.D Québec canada 2018 p : 16

⁶ تحكم التنمية المستدامة مبادئ أساسية منها ما هو مستمد من القانون الدولي كالإنتاج والاستهلاك المسؤول، والمسؤولية، والتضامن، والمشاركة، والالتزام، والحبيطة، والتكامل.

⁷ Lukas Diblasio Brochard : le développement durable : enjeux de définitions et de mesurabilité, mémoire université du Québec Montréal juin 2011 Pp : 7,8

⁸ لم يتبق على انقضاء آجال هذه الأجنحة سوى تسع سنوات، ولهذا الغرض، اجتمع القادة الدوليين في سبتمبر 2019 في قمة حول أهداف التنمية المستدامة، والترم المجتمعين بضرورة جعل العشرية القادمة عشرية عمل والانجاز لصالح التنمية وتعبئة المزيد من الموارد المالية، وتعزيز تنفيذها على الصعيد الوطني، وتقوية المؤسسات لأجل اتمام انفاذ هذه التعهدات بحلول 2030.

دور الأمم المتحدة في دعم وترقية التنمية المستدامة المحلية

The role of the United- Nations in supporting and promoting sustainable development at the local level

د. بلمختار حسينة

أستاذ محاضر "ب"، كلية الحقوق والعلوم السياسية

مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

الملخص:

تلعب الأمم المتحدة دورا هاما في تطوير وترقية التنمية المستدامة المحلية عن طريق البرامج والأهداف التي تسطرها كل من أجهزتها؛ كالجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي كل حسب اختصاصه ، وكذا مجلس الأمن بتدخله غير المباشر في قضايا التنمية المستدامة، كما تلعب وكالاتها المتخصصة دورا فعالا في ترقية وتطوير التنمية المستدامة المحلية. **الكلمات المفتاحية:** الأمم المتحدة؛ التنمية المستدامة ؛ مجلس الأمن؛ الحق في التنمية؛ وكالات الأمم المتحدة.

Abstract :

local sustainable development through the economic and social programs and objectives of its agencies such as the General Assembly and the United Nations has an important role in developing and promoting Economic and Social Council, each in its specialization. Likewise, the Security Council intervenes indirectly in sustainable development issues. Add to this the effective role of its specialized agencies in developing local sustainable development

Key words: United Nations; sustainable development; Security Council ; the right to development ; United Nations Agencies .

مقدمة :

تمكن الغاية من إنشاء هيئة الأمم في تحقيق التعاون الدولي وحل المشاكل الدولية ذات الطابع الاقتصادي والثقافي والإنساني، وذلك بترقية واحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية. ويعتبر الحق في التنمية من حقوق الإنسان الأساسية؛ حيث تحظى باهتمام كبير في يومنا هذا من طرف الجماعة الدولية، ومن طرف الأمم المتحدة التي لعبت ولا تزال تلعب دورا هاما وأساسيا في تفعيله و تطويره¹.

تبلور الحق في التنمية في مفهوم التنمية المستدامة منذ 1992، ليصبح مفهوم التنمية المستدامة الذي يعني التواصل والاستمرارية مفهوما عالميا، حيث لا معنى لأي نشاط تنموي إن لم تكتب له الاستدامة لكي تستفيد منه الأجيال الحاضرة والقادمة تحقيقا لمبدأ العدالة من الأجيال في نصيب عادل من الموارد الطبيعية، فالتنمية المستدامة بمفهومها الحالي يتركز على التوازن بين النمو الاقتصادي والاجتماعي في إطار سياسي رشيد يحد من التعارض الذي يؤدي إلى تدهور البيئة عن طريق

إيجاد وسائل و آليات لإحداث تكامل بين التطور الاقتصادي و متطلبات الفرد الاجتماعية من جهة مع المحافظة على البيئة من جهة أخرى دون رهن مستقبل الأجيال القادمة².

حيث تهدف التنمية المستدامة إلى ضرورة تحقيق العدالة بين الأجيال المختلفة في توزيع الموارد الطبيعية ضمانا لتواصل عملية التنمية من خلال أبعادها الثلاثة، البعد الاقتصادي و الاجتماعي و البعد السياسي.

فالتنمية المستدامة تشمل على أبعاد وطنية قائمة على تفاعل الجوانب الاقتصادية ، الاجتماعية، السياسية والبيئية، بطريقة منهجية من أجل الارتقاء بمستوى معيشة الفرد، و لا يتم ذلك إلا إذا كانت في إطار دولي، فالبعد الدولي للتنمية له أهمية مميزة في دعم و تعزيز البعد الوطني، بل و يعتبر القوة المحركة في ظل حتمية التعاون و التضامن الدولي.

تلتقي التنمية المستدامة بأهدافها المحلية و بعدها الدولي في نقطة مشتركة تعتبر الأساس الذي تنشئ عليه و نقطة الانطلاق التي تضمن تطورها و تحقيق أهدافها و أبعادها، ألا و هي البيئة، فالبيئة مرتبطة ارتباطا وثيقا بالتنمية المستدامة، و هي ذات بعد دولي باعتبار المشاكل البيئية تأثر و تمس كل المجتمع الدولي، فلا يمكن حماية البيئة و تحقيق التنمية داخل حدود إقليمية مغلقة، وبالتالي فهو يتعدى الحدود السياسية للدول إلى ضرورة تأطيرها دوليا.

فأصبحت من أولويات القضايا التي تعالجها المنظمات الدولية باعتبارها ممثلا ومنظما للدول³، و على رأسهم منظمة الأمم المتحدة باعتبارها المنظمة الأكثر تمثيلا للدول في العالم، و ذلك من خلال أجهزتها (الجمعية العامة، المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، مجلس الأمن) وكالتها المتخصصة (كمنظمة الصحة العالمية، منظمة الزراعة والتنمية واليونيسكو) لمساعدة الدول و مرافقتها في التنمية المستدامة المحلية.

وعليه نطرح الإشكالية التالية : ما دور الأمم المتحدة في تطوير وترقية التنمية المستدامة المحلية ؟

للإجابة على هذه الإشكالية؛ قسمنا بحثنا إلى محورين أساسيين، تطرقنا في :

المحور الأول إلى دور الأمم المتحدة في ترقية وتطوير التنمية المستدامة المحلية من خلال أجهزتها،

وفي **المحور الثاني** الدور الذي لعبته الأمم المتحدة في ترقية وتطوير التنمية المستدامة المحلية من خلال وكالاتها المتخصصة.

واعتمدنا في بحثنا هذا على المنهج الوصفي والتحليلي، لاستعراض دور الأمم المتحدة في هذا المجال بتحليل أهم

المواثيق ذات الصلة واستعراض خططها في هذا المجال.

المبحث الأول: دور أجهزة الأمم المتحدة في ترقية وتطوير التنمية المستدامة المحلية

من مهام الأمم المتحدة حل المسائل ذات الصلة الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الإنسانية و تحقيق التعاون الدولي في هذه المجالات رغبة منها في تهيئة دواعي الاستقرار و الرفاهية و النهوض بعوامل التطور الاقتصادي والاجتماعي ، و هو ما تضمنته المادة 55 من ميثاق الأمم المتحدة، فقامت من خلال المؤتمرات و اللجان و البرامج التي أطرتها جمعيتها العامة لصياغة قانون دولي معني بالبيئة و التنمية المستدامة، فوضعت مجموعة من المبادئ التي تحكمها و آليات لتطبيقها على المستوى المحلي، كما لاحظنا تدخل غير مباشر لمجلس الأمن عندما يتعلق الأمر بالتنمية المستدامة.

المطلب الأول: دور كل من الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة في ترقية وتطوير التنمية المستدامة المحلية

لعبت منظمة الأمم المتحدة عن طريق الجمعية العامة و المجلس الاقتصادي و الاجتماعي دوراً هاماً في حماية البيئة و بلورة مفهوم التنمية المستدامة، حيث جاءت المؤتمرات التي عقدتها الجمعية العامة و ما تمخض عنها من توصيات و اتفاقيات دولية لتبين الدور الكبير لحماية البيئة و علاقته بتطور التنمية المستدامة ، أهم هذه المؤتمرات:

1-مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة و التنمية المستدامة لستوكهولم جوان 1972.

و كان من أهم إنجازاته هو إقرار برنامج الأمم المتحدة للبيئة و اعتبارها كهيئة دولية تهتم بالبيئة و التنمية⁴.

2-مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة و التنمية (قمة الأرض 1992) أو ما يعرف بإعلان ريو⁵

إعلان ريو المتعلق بالبيئة و التنمية المستدامة هو سلسلة من المبادئ التي تعرف حقوق و مسؤوليات الدول في هذا المجال و أهم ما انبثق منه هو:

*جاء بجدول أعمال القرن 21 و هو خطة عملية لتعزيز التنمية المستدامة المحلية.

*إبرام اتفاقية الأمم المتحدة بشأن تغير المناخ و اتفاقية الأمم المتحدة للتنوع البيولوجي و فتح باب التوقيع عليها.

*إنشاء لجنة التنمية المستدامة:

من النتائج الملموسة لمؤتمر الأمم المتحدة للبيئة و التنمية 1992 (ستوكهولم) أنشأها المجلس الاقتصادي و الاجتماعي استنادا إلى المادة 68 من ميثاق الأمم المتحدة، تتكون من 58 دولة⁶، و هي لجنة وظيفية، من صلاحياتها: مراقبة تطبيق الأهداف التنموية و البيئية المسطرة من طرف الأمم المتحدة مع تنسيق عملية اتخاذ القرارات بشأنها بعد تلقي التقارير من المنظمات و الهيئات و الدول و هي بدورها تقدمها إلى المجلس الاقتصادي و الاجتماعي الذي بدوره يقدمه إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة.

حيث حدد الفصل 38 من أجندة القرن 21 اختصاصاتها و أعيد التأكيد على أهم هذه الاختصاصات في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 192/47 و تتمثل إجمالاً في :

- متابعة تنفيذ خطة القيمة العالمية للتنمية المستدامة على مستوى الوطني المحلي.

- تقديم الإرشادات في مجال السياسة العامة المحلية و اختيار النشاطات المستقلة لتحقيق التنمية المستدامة محلياً.

-ترقية الحوار و إنشاء شراكات التنمية المستدامة بين الحكومات⁷.

فهذه اللجنة تستعرض و ترصد جوانب التقدم المعززة لتنفيذ جدول أعمال القرن 21 و خطة جوهانسبورغ على

الصعيد الوطني المحلي، و نحصر مهمتها في التنسيق و دفع عجلة التنمية المستدامة المحلية.

3-المؤتمر الثالث لتنمية الأرض حول التنمية المستدامة 1997(قمة الأرض+5)

حيث أشارت إلى دعم مبادئ التنمية المستدامة و المنصوص عليها من أعمال القرن 21 المتعلقة بالاستدامة ودعم

مبادئ التنمية المستدامة من السياسات و البرامج المحلية للدول⁸.

4- مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (ريو + 20) مؤتمر جوهانسبورغ 2002.

استعرض التحديات و الفرص المؤثرة لتحقيق التنمية المستدامة و لقد جاء هذا المؤتمر للتركيز على اهتمام العالم و توجيه الأعمال الدولية لمواجهة التحديات التي تعيق تحقيق التنمية المستدامة، و صدر عنه خطة جوهانسبورغ التي تهدف إلى الإسراع بتنفيذ ماينبغي من الأهداف و الأنشطة الواردة من جدول أعمال القرن⁹.

المطلب الثاني: التدخل غير المباشر لمجلس الأمن في قضايا التنمية المستدامة

عندما أنشأ مجلس الأمن في سنة 1945 و لفترة لاحقة لم يكن في الحسبان الأخذ بعين الاعتبار الأبعاد البيئية و التنموية في مهامه المتمثلة في الحفاظ على السلم و الأمن الدوليين، رغم أن التاريخ غني بالأمثلة عن تدمير البيئة كوسيلة حرب مثال ذلك تسمم المياه أو سياسة الأرض المحروقة، و تأثير ذلك على التنمية . من جهة أخرى نجد أنه من أهداف الميثاق حفظ السلم و الأمن الدوليين مع التعاون لتحقيق التنمية المستدامة بمعناها الشمولي فالميثاق يعتبر التنمية مرادفة للسلم ، فهناك ارتباط وثيق بين السلم و الأمن و تحقيق التنمية المستدامة للشعوب، فالجتمتع بلا تنمية يؤدي إلى تفشي الفقر و التهميش مما يؤدي إلى التطرف و الإرهاب و الحروب الأهلية و الصراعات، مما يهدد السلم و الأمن الدوليين.

فالسلم و التنمية محور الجيل الثالث لمنظومة حقوق الإنسان الدولية، و هذا ما أكدت عليه المادة 07 من إعلان الحق في التنمية (التنمية مرتبطة بالسلم) فلا استدامة في ظل الحروب و الصراعات¹⁰.

فمجلس الأمن يتدخل في حالة وقوع كارثة بيئية تهدد السلم و الأمن الدوليين، كمثال تدخل مجلس الأمن استنادا إلى اعتبارات بيئية و تنموية في موضوع المسؤولية الدولية للعراق بسبب احتلاله للكويت¹¹.

كما جاء في المبدأ 25 من إعلان ريو أن السلم و التنمية و حماية البيئة أمور مرتبطة لا تتجزأ— لأن الحرب بحكم طبيعتها تدمر التنمية المستدامة و لذلك يجب أن تحترم الدول القانون الدولي الذي يوفر الحماية البيئة وقت النزاع المسلح (المبدأ 24 من نفس الإعلان).

المبحث الثاني: الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة و دورها في دعم ترقية التنمية المستدامة المحلية

عرفت المادة 57 من ميثاق الأمم المتحدة الوكالات المتخصصة التابعة لها و أهدافها— و مهامها و التي يمكن تلخيصها في تقديم الخدمات الدولية التي تمس مصالح الدول الأعضاء و التنسيق بينها و بين برامج الأمم المتحدة في مجال التنمية المستدامة، و مراقبة الدول الأعضاء في مدى تطبيق و تحقيق ذلك على المستوى المحلي فلها دور رقابي من خلال التقارير التي تسلمها لها الدول الأطراف و التي بدورها تحول إلى المجلس الاقتصادي و الاجتماعي¹²، نجد أهمها في هذا المجال منظمة التغذية و الزراعة و منظمة الصحة العالمية.

المطلب الأول: منظمة التغذية و الزراعة و دورها في دعم ترقية و تطوير التنمية المستدامة محليا

عملت المنظمة منذ نشأتها على الاهتمام على الاهتمام بالبيئة كعنصر رئيسي للتنمية المستدامة، باعتبار هذا موضوع من صميم اختصاصها و من أولى اهتماماتها، تقوم المنظمة في سبيل تحقيق أهدافها بالعمل على صيانة الموارد الطبيعية عن

طريق التوصيات التي تضعها اللجان الفرعية للمنظمة فهي أساسا لإعلام الدول و كخطوط توجيهية لها في مجال تسيير مواردها المحلية و تحقيق تنميتها المستدامة¹³.

أنشأت هذه المنظمة لجنة فرعية مختصة بالتنمية المستدامة تصدر توصيات تهدف إلى تحقيق التنمية المستدامة محليا، وأصدرت الإعلان العالمي بشأن التغذية لعام 1992 الذي جاء فيه:

"إننا نلتزم بضمان إفضاء البرامج و السياسات الإنمائية إلى الارتقاء بحياة الإنسان على نحو قابل للاستمرار، بحيث تراعى البيئة و تنهض بغذاء و صحة الأجيال الحالية و اللاحقة و الوظيفة المتعددة للزراعة القابلة للاستمرار و صيانة الموارد الطبيعية..."¹⁴

فمن الأهداف الرئيسية التي تسعى إليها خطة العمل المترتبة عن المؤتمر الدولي المعني بالتغذية في روما 1992 تحقيق التنمية السليمة بيئيا، و القابلة للاستمرار اجتماعيا ، و هذا لن يتحقق إلا إذا أسندت السياسات و البرامج الإنمائية في البلدان النامية و المتقدمة إلى أسس قابلة للاستمرار و سليمة من الناحية البيئية و تفضي إلى النهوض بأحوال الغذائية و الصحية للأجيال الحالية و اللاحقة¹⁵.

و بالتالي فمنظمة التغذية و الزراعية من خلال لجنتها الفرعية المختصة بالتنمية المستدامة تعمل بصفة منتظمة و تصدر توصيات تهدف إلى تحقيق التنمية المستدامة السليمة بيئيا رغم أن هذه التوصيات تفتقر إلى قوة الإلزامية إلا أنها تلعب دورا هاما في توجيه السياسات المحلية.

المطلب الثاني : منظمة الصحة العالمية ودورها في دعم وترقية التنمية المستدامة محليا

تسعى هذه المنظمة إلى تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 المسطرة من طرف الأمم المتحدة لبلوغ الهدف منها و هو ضمان تمتع الجميع بأنماط عيش صحية و الرفاهية في جميع الأعمال، علاوة على ذلك الأهداف و الغايات الأخرى المتعلقة بالصحة و يكون ذلك¹⁶ ب:

1-تحقيق التقدم المستمر نحو تحقيق أهداف و غايات التنمية المستدامة فيما يتعلق ب:

- الصحة الإيجابية و صحة الأم و الطفل و التغذية.
- وضع خطة عمل لمكافحة و الحد من الأمراض المعدية.
- الرقابة الجراحية الطارئة و الأساسية و التخدير.
- ضمان التغذية الصحية الشاملة و النظم الصحية.
- تحقيق التنمية المستدامة المتعلقة بالاستدامة البيئية و صحة الإنسان المدرجة ضمن الأهداف 3، 6، 7، 9، 11، 12، 13 من خطة التنمية المستدامة عام 2030.

● تعزيز نهج متعدد القطاعات و منسق لتنفيذ خطة عام 2030.

● المشاركة في التخطيط الاستراتيجي و التنفيذ و الإبلاغ على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

● دعم الخطط الوطنية الشاملة و المتكاملة خاصة بالصحة (التغطية الصحية الشاملة للأفراد).

● دعم الدول الأعضاء في تعزيز البحث و التطوير في مجال التكنولوجيا الجديدة المتعلقة بالصحة .

- دعم الدول الأعضاء في وضع مناهج أكثر فعالة لضمان الاتاحة الشاملة للخدمات الصحية و تنفيذها.
- لتسيير تحسين التعاون بين بلدان الشمال و الجنوب ، و التعاون الإقليمي و الدولي .

الخاتمة:

تكمن أهمية التنمية المستدامة في دعم و تعزيز البعد الوطني بل و يعتبر القوة المحركة له في ظل حتمية التعاون و التضامن الدولي من أجل تحقيق التنمية الشاملة و المستدامة المحلية، التنمية المستدامة تمثل حلقة التواصل بين البيئة، الاقتصاد والمجتمع و يكمن هدفها في محاربة الفقر مما يدعم الإنسان تحقيق كرامته و الذي لن يكون إلا إذا كنا أمام سلطة تستند إلى حكم راشد يتعاون مع المجموعة الدولية و في إطارها لتحقيق الأهداف العالمية في هذا المجال مع مراعاة مصالحها و خصوصية مجتمعاتها و مواردها.

تمثل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة مصالحها فيما يتعلق بالتنمية المستدامة، و تلعب هذه الأخيرة دورا أساسيا في ترقية التنمية المستدامة عن طريق توجيه و رسم سياسات و مرافقة الدول محليا في ذلك، حيث تضع الأمم المتحدة برامج و أهداف عالمية في إطار مؤتمراتها و من خلال المعاهدات و التوصيات التي تنبثق منها.

إذا كانت لجنة التنمية المستدامة تعد الهيئة الحكومية الوحيدة المتخصصة في التنمية المستدامة على المستوى الدولي، إلا أن تأثيرها محدود و ذلك لعدة عوامل:

- ضعف تمثيل الدول فيها.
- اتساع مجال عمل اللجنة و تضارب اختصاصاتها مع الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة.
- تباين المواقف بين الدول و غياب التنسيق .
- صعوبة الحصول على المعلومات فيما يتعلق بتطبيق أهداف و أبعاد التنمية المستدامة المسطرة من طرف الأمم المتحدة لتعارضها مع مبدأ سيادة الدول.
- و عليه نتوصل إلى النتائج و التوصيات التالية:

1- فيما يتعلق بتوصيات و قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة التي لا تعد ملزمة و لكنها مهمة قانونيا، فالطريقتان الأساسيتان لتمويل الصكوك الدولية القانونية غير ملزمة على صكوك ملزمة هي:

- التدوين في معاهدة دولية متعلقة بالتنمية المستدامة فتنحول من صكوك طوعية إلى التزامات قانونية.
- تحويل الصكوك إلى قانون دولي عربي، فالطريقة الأمثل لإنشاء التزامات قانونية في خطة التنمية المستدامة 2030 هو أن تصبح عرفا دوليا. بممارسات الدول فتصبح هذه الأخيرة ملزمة بتطبيق أهداف التنمية المستدامة 2020¹⁷.
- 2- لتحقيق تنمية مستدامة على المستوى المحلي يتطلب ذلك استجابة الدول في شكل تشريعات وطنية لتحقيق أهداف و أبعاد الأمم المتحدة في هذا المجال، فالقاعدة التشريعية المحلية هي الكفيلة بتبني و تجسيد أهداف و أبعاد التنمية المستدامة المسطرة من طرف الأمم المتحدة.

3- على الدول إقامة على المستوى المحلي مؤسسات مهمتها تكييف السياسات و البرامج الدولية للاستجابة للحاجيات الوطنية المحلية، مع تعزيز الجانب الرقابي المحلي الأمر الذي يسهم في تحقيق نتائج إيجابية من ناحية الاستدامة التنموية.

4- لتحقيق تنمية مستدامة فعالة يتطلب الأمر التوافق و الانسجام في مختلف الميادين تحت نظام إداري يملك القدرة على التصحيح الذاتي في إطار تعاون دولي يعزز التعاون و تبادل الخبرات في مشروع التنمية، و هو ما أكدته الأمم المتحدة على ضرورة إقامة حكم راشد لتحقيق تنمية مستدامة محلية.

¹- علوان محمد يوسف، المرسي محمد خليل_ القانون الدولي لحقوق الإنسان _ الحقوق المحمية_الطبعة4_ الجزء الثاني_ دار الثقافة عمان 2014، ص9.

²- بوخروبة الغاني_المسؤولية الاجتماعية و دورها في تحقيق التنمية المستدامة _ ملتقى وطني حول المسؤولية الاجتماعية و فرض تحقيق التنمية المستدامة أيام 9 و 10 أبريل 2019 ص 9_10.

³- ما أكدت عليه المادة 25 من إعلان مؤتمر ستوكهولم 1972 بضرورة التعاون الدولي لحماية البيئة من خلال المنظمات الدولية التي تلعب دوراً تنسيقياً في الحفاظ و حسن البيئة.أنظر :

MAL Jean_ Dubois Sandrine ,V-Richard _organisations internationalsjuris classeur, Droit de L'environnement 2006 ,fasc , 2020 , pp 1_38 page10⁴ - عقد المؤتمر بموجب قرار الجمعية العامة 2398 (د_23) 3 ديسمبر 1969 في ستكهولم من الفترة 15 إلى 16 جوان 1972 (الوثيقة الختامية1_ REV _43/14 /Corf A)

موقع وثائق الأمم المتحدة البيئة _ مكتبة دار همستولد Un.org .

⁵- عقد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 43/228 المؤرخ في 1988 /12/20 في ريودي جانيرو في الفترة من 3 إلى 14 جوان 1992 (صدرت الوثيقة الختامية في 3 مجلات1_ REV _43/14 /Corf A) موقع وثائق الأمم المتحدة البيئة _ مكتبة دار همستولد UN . org .

⁶- Commission de DD des nation Unies , voir cite électrostatique :

<http://www.ecologie.gon.Fr/e.commission de developpent double.html>.

أنظر كذلك:

MAL Jean_ Dubois Sandrine ,V_Richard _ opcit p10

⁷-Phylippe ORLIANGE _ La commission du développement durable A.F.D.T paris1993- P820.

⁸- دعت إلى عقدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في قررها 47/190 و 51/181 عقدت بنيويورك في الفترة ما بين 23_21 جوان 1997 نفس الموقع:

<http://www.ecologie.gon.Fr/e.commission de developpent double.html>

⁹- عقدت في ريودي جانيرو ما بين 20-22 جوان 2008 (الوثيقة الختامية المعنوية المستقلة الذي نصوا إليه 216/16 REV A/ Corf _43/14 /REV)
(1_

¹⁰-هشام بن عيسى بن عبد الله الدلاي الشحي_ حق التنمية المستدامة في القانون الدولي لحقوق الإنسان _ رسالة ماجستير في القانون العام _ كلية الحقوق - جامعة الشرق الأوسط _ جانفي 2003 ص189.

¹¹- قرار 1999/687: " .. العراق مسؤول بمقتضى القانون الدولي في أية خسارة مباشرة و ضرر مباشر بما في ذلك الضرر اللاحق بالبيئة و استنفاد الموارد الطبيعية.." (مجلس الأمن - الوثائق الرسمية للأمم المتحدة 1993 أنظر الموقع الالكترونيP12 www.dasee.UN.org.cit

¹²- مفيد شهاب_ المنظمات الدولية _ دار النهضة العربية_ القاهرة الطبعة 1، 1990 ص 556.

¹³-S MAL Jean _DVBOIS,V , Richard ,organisations internationales , op cit , p10.

¹⁴- رضوان أحمد الحاف _ حق الإنسان في بيئة سليمة في القانون الدولي العام المعاصر _رسالة دكتوراه -جامعة القاهرة 1989 ص 250.

¹⁵- رضوان أحمد الحاف، نفس الرجوع ص 250.

¹⁶- منظمة الصحة العالمية _ أنظر وثيقة رقم REV A72/11 الصادرة عن منظمة الصحة العالمية بشأن تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030، 12 ماي 2019 تقرير من المدير العام).

¹⁷- قرار اتخذته الجمعية العامة في 25 سبتمبر 2015 الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة لاعتماد خطة التنمية لما بعد 2015 _ الدورة السبعون_ الأمم المتحدة _الجمعية العامة_ وثيقة A/RES/70/1.

¹⁸-و قد أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة عدة مرات في القرارا 1/70 وحب تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وفقا للقانون الدولي و بهدف تعزيز حقوق الإنسان.

عنوان المداخلة: دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة

في القانون رقم 10_11

Sustainable development role of the municipality in law10_11

د. بن سرية سعاد

أستاذة محاضرة قسم ب، كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

الملخص:

تعتبر البلدية الجماعة المحلية القاعدية ، وهي إطار لا مركزي يجسد الديمقراطية التشاركية التي تعمل على إشراك المواطن في عملية صناعة القرارات الإدارية المحلية التي تجسد تطلعاته ، وهو ما يجعلها قاعدة جيدة للدفع بعملية التنمية ، لأنها الأدرى بالحاجيات المحلية للمواطنين ، لذلك حرص المشرع على تكريس أدوارها التنموية في قانون البلدية ، لكن التكريس التشريعي لوحده يعتبر غير كافيا لتحقيق التطلعات التنموية ، بل يجب توفير الإمكانيات اللازمة ، لذلك يجب على المشرع السعي نحو تحديد ومراجعة المنظومة القانونية المتعلقة بتدعيم و تقوية دور البلدية في التنمية المحلية قصد الدفع بعجلة التنمية الوطنية ، ذلك أن التنمية الشاملة عملية تتم بنجاح إذا انطلقت من القاعدة إلى القمة.

الكلمات المفتاحية: دور ، البلدية ، التنمية ، المحلية، المستدامة

Abstract :

The municipality is considered the grassroots local community, It is a decentralized framework that embodies participatory democracy ,It works on the citizen's participation in making local administrative decisions that embody his aspirations, and The legislator was keen to devote its developmental roles in the municipality law, Because it is a good base for advancing development, It is more knowledgeable than others of the needs of local citizens.

Key words:The municipality,role,development, local ,Sustainable**مقدمة :**

تعرف التنمية المحلية على أنها العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتفاع بمستوى التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا و إدماجها في منظومة التنمية القومية بأكملها لكي تشارك مشاركة فعالة في التقدم على المستوى القومي ، وتعتبر مفهوما حديثا لأسلوب العمل الاجتماعي و الاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاجتماعية والاقتصادية ، وهذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية ، ويجب أن يكون ذلك الوعي قائما على أساس مشاركة في التفكير و الإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعا في كل المستويات عمليا وإداريا ¹ .

لقد أصبحت البلدية كجماعة إقليمية تلعب دورا بارزا في التنمية المحلية ، لاسيما في ظل الأزمة الاقتصادية العالمية بفعل تدهور أسعار المحروقات ، مما فرض على الدول المعتمدة على الربيع البترولي ومنها الجزائر التوجه نحو تنويع إيراداتها المالية ، وعليه كان لزاما إعادة النظر في المنظومة القانونية للجماعات المحلية بإتجاه توسيع صلاحياتها من أجل البحث عن مصادر لتمويل ميزانيتها². تعتبر المادة 03 من قانون البلدية الأساس القانوني لإبراز دور البلدية في التنمية المحلية³ ، حيث تنص على ما يلي :

" تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون.

وتساهم مع الدولة وبصفة خاصة في إدارة وهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن ، وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي "

أشارت المادة 03 إلى مجالات و أبعاد التنمية المحلية التي تساهم فيها البلدية وهي تتمثل في : البعد الاقتصادي، البعد الاجتماعي والثقافي، و تحقيق الأمن، كما أشارت إلى الحفاظ على الإطار المعيشي للسكان، وهو نفسه البعد الاجتماعي، ونلاحظ كذلك عدم الإشارة إلى البعد البيئي.

وقد شهدت السنوات الماضية اهتماما متزايدا بموضوع الإدارة المحلية ودورها في التنمية ، وقد جاء ذلك في إطار الاتجاه نحو توسيع نطاق مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون المحلية وتقليص أدوار الدولة ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دورا أكبر في عملية التنمية ، وقد عبرت عن ذلك الاهتمام تقارير البنك الدولي عن التنمية في العالم ، لذا فإن الإدارة المحلية تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي، كما تقوم بدور فعال في مجال التنمية الاقتصادية ، لأنها إدارة قريبة من المواطنين ونابعة من صميم الشعب ، كما أنها الوسيلة الأقرب للحفاظ على النظام العام في الدولة.⁴

تندرج صلاحيات البلدية في إطار التنمية المحلية المستدامة في صلاحيات المجلس الشعبي البلدي وذلك تطبيقا لنص المادة 107 من قانون البلدية.⁵

أشار المشرع إلى مصطلح التنمية المستدامة بصريح العبارة في نص المادة 108 من قانون البلدية ، واعتبرت من ضمن الصلاحيات التي يشارك فيها المجلس الشعبي البلدي ويساهم في تحقيقها إلى جانب الدولة، أي أنها لا تعتبر من صلاحياته الأصلية والخاصة ، حيث إعتبر المشرع التنمية المستدامة إطارا عاما وطنيا وشاملا تشارك فيه البلدية على مستوى اختصاصها المحلي ، فسياسة التنمية المحلية المنتهجة هي سياسة متكاملة وليست منفصلة⁶ .

أكدت المادة 04 من نفس القانون على أن تمويل عمليات التنمية المحلية التي تقوم بها البلدية يكون من ميزانيتها ، لذلك يجب على البلدية التأكد من توافر الإعتمادات المالية الضرورية للتكفل بهذه المهام ، ولدراسة دور البلدية في تحقيق التنمية المستدامة حسب قانون البلدية. ولإحاطة بموضوع الدراسة نقترح الإشكالية الآتية: فما هو التوجه التشريعي الذي كرسه قانون البلدية لتوضيح مختلف أدوار وأبعاد التنمية المحلية المستدامة التي تشارك البلدية في تحقيقها إل جانب الدولة ؟ لذلك نقترح الخطة الآتية :

مبحث أول: أبعاد التنمية المحلية المستدامة في قانون البلدية

مبحث ثان : المخطط البلدي للتنمية آلية لتجسيد أبعاد التنمية المحلية المستدامة

المبحث الأول : أبعاد التنمية المحلية المستدامة في قانون البلدية

تعتبر المادة 03 من قانون البلدية كما سبق وشرنا الأساس القانوني لمساهمة البلدية في التنمية المحلية⁷ ، وقد أشارت إلى أبعاد التنمية لكنها لم تشر إلى مصطلح الاستدامة التي يركز على استغلال الموارد المتاحة للتنمية في حدود قصد الحفاظ على حقوق الأجيال القادمة (الماضي والحاضر والمستقبل) ، وذكرت هذه المادة البعد الاقتصادي ، البعد الاجتماعي والثقافي ، وأضافت بعد تحقيق الأمن ، أما البعد البيئي فلم يظهر في مضمون هذه المادة .

المطلب الأول : البعد الاقتصادي للتنمية المحلية

يستند مفهوم هذا البعد إلى زيادة رفاهية المجتمع إلى أقصى حد والقضاء على الفقر من خلال إستغلال الموارد الطبيعية على النمو الأمثل وبكفاءة مع التركيز على القطاعات الرائدة التي تنتج بوفرة وتكون بمثابة النواة التي تبنى عليها التنمية⁸ .

لقد حول المشرع إلى المجلس الشعبي البلدي العديد من الصلاحيات الاقتصادية كونه الهيئة القاعدية القريبة من المواطن، وذلك من أجل النهوض بأعباء التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي ، قصد النهوض بالاستثمار وجلب رؤوس الأموال، وأهمها سياسة وضع البرامج الخاصة بالتخطيط المحلي⁹ ، ويراعي في ذلك الإمكانيات المتاحة ووسائل التنفيذ ، كما يساهم في إحداث التعاونيات الخاصة بالإنتاج والتسويق وتشجيعها¹⁰

أشارت إليه المادة 03 من قانون البلدية ضمن الأبعاد الثلاث للتنمية كبعد أساسي وجوهري ، كما تضمنه المادة 111 من نفس القانون بصفة خاصة ، وما يمكن ملاحظته على هذا المستوى ما يلي :

— يبادر المجلس الشعبي البلدي بعمليات التنمية الاقتصادية في مداواته .

— صلاحية اتخاذ الإجراءات الضرورية لتشجيع التنمية الاقتصادية على مستوى البلدية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

— الحرص على إيجاد انسجام بين موارد البلدية والمخططات التنموية الاقتصادية ، أي الحرص على توفير الموارد المالية الضرورية للتكفل بمشاريع التنمية الاقتصادية في حدود القدرات المالية ، وما تقتضيه مخططات التنمية البلدية نظرا لاعتبار صلاحيات التنمية المستدامة من الصلاحيات المشتركة مع الدولة ، وتكفل هذه الأخيرة بتوفير الموارد المالية الضرورية للتكفل بالمهام الجديدة التي تضاف إلى البلدية في إطار التنمية وذلك التمويل له طابع دائم ونهائي¹¹ .

— اتخاذ إجراءات تشجيع الاستثمار المحلي وترقيته بشكل يخدم التنمية المحلية على مستوى إقليم البلدية .

وتهدف التنمية المحلية من خلال البعد الاقتصادي على دعم الأنشطة الاقتصادية المنتجة للثروات (صناعة تجارة خدمات ، وتشجيع إنشاء المقاولات والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الإنتاجية بما فيها تعزيز شبكة الخدمات في الوسط الريفي والحضري بتكاتف وتوحيد الجهود ، بالإضافة إلى التخفيف من الفوارق التنموية بين الأقاليم والولايات ، وكذا ترقية النشاطات الاقتصادية الملائمة لكل إقليم من خلال مراعاة خصوصية كل جهة ، وكذا تنمية التهيئة الحضرية عن طريق تشجيع الاستثمار العمومي والخاص.¹²

المطلب الثاني : البعد البيئي للتنمية المحلية

ويتعلق بالحفاظ قاعدة الموارد المادية والبيولوجية وعلى النظم الإيكولوجية والنهوض بها ، ويعتبر هذا البعد مهما جدا ، فالتنمية المستدامة اليوم تحتاج إلى برنامج عملي فعلي لتغيير الواقع وتحسيد الأفكار على الميدان ، فعلى الرغم من أهمية الموضوع إلا أن هناك هتون كبير في تطبيق هذا المسعى الذي يعتبر طموح العديد من المجتمعات باعتباره يرتقي بالإنسان إلى مستوى معيشي أفضل مع مراعاة وصول القيم الاجتماعية له وترقيتها من خلال تحسين نوعية حياته وتحقيق سعادته ، ولا يعني أن يكون الاهتمام بالعنصر الاقتصادي والاجتماعي للإنسان على حساب توازنه البيئي ، بل يجب أن يكون هناك توازن بين أنشطة الإنسان والبيئة والتقليل من استنزاف الموارد البيئية حتى يمكن القول أن هذه تنمية مستدامة

13

أشارت إليه المادة 110 من قانون البلدية ، فاعتبر المشرع صلاحية حماية الموارد الطبيعية للبلدية أثناء القيام بالمشاريع التنمية المحلية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي ، حيث يتخذ التدابير للحفاظ على الأراضي الفلاحية وحمايتها ، وكذا المساحات الخضراء التي تكون في إقليم البلدية .

كما أشارت المادة 112 من نفس القانون إلى البعد البيئي ، حيث نصت على حماية التربة والموارد المائية في إطار مشاريع التنمية المستدامة المحلية .

ومن ذلك نلاحظ أن المشرع الجزائري قد أنشأ قيدا قانونيا خاصا و صريحا على عمليات التنمية المحلية المستدامة في إقليم البلدية وهو " قيد عدم الإضرار بالبيئة " ، لذلك قام بإخضاع كل المشاريع التنموية المحلية للموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي الذي يراقب عدم المساس بالبيئة وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما في المجال ، وعلى ذلك الأساس يمنح الترخيص للقيام بالعمليات التنموية المحلية ، باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي أخضعها المشرع للقيد القانوني العام في إطار المنفعة ذات البعد الوطني ، وهو النصوص القانونية والتنظيمية الخاصة بحماية البيئة .

كما نص المشرع على بعض القيود الأخرى في قانون البلدية ، وذلك في مجال المشاريع التنموية الخاصة بتهيئة الإقليم وتعميره وإنشاء الهياكل القاعدية وتجهيز إقليم البلدية لتوفير الخدمات العمومية لجمهور المواطنين المقيمين فيها ، ومن أمثلة ذلك ما يلي :

_ تنظيم الإطار المعماري والمقاسات المخصصة له (نص المادة 115)

_ حماية التراث المعماري وعدم إزالته (نص المادة 116)

_ حماية الأوعية العقارية ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي (نص المادة 117)

لقد أظهر المشرع اهتماما ملحوظا بالبعد البيئي في قانون البلدية ، من خلال نص المادة 109 منه حيث اشترط خضوع العمليات التنموية التي تجريها الولاية في إطار المخطط القطاعي الخاص بها إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي إذا تعلق الأمر بالعمليات التنموية الآتية :

_ حماية الأراضي الفلاحية .

_ العمليات التي من شأنها التأثير على البيئة ، وهذا ما أكدته المادة 119 من نفس القانون .

كما تضمنت المادة 94 من نفس القانون على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار إحترام حقوق وحرية المواطنين يكلف ببعض التدابير لتحقيق البعد البيئي .

المطلب الثالث : البعد الاجتماعي للتنمية المحلية

أشارت إليه المادة 03 من قانون البلدية وتم ربطه بالمجال الثقافي ، كما أشارت نفس المادة إلى تحسين المستوى المعيشي للسكان ، ويندرج ذلك في إطار البعد الاجتماعي ، ومن بين المجالات المتعددة لتجسيد هذا البعد في قانون البلدية ما يلي :

أولا _ في مجال السكن : حيث منح المشرع للبلدية صلاحية المبادرة باقتراح مشاريع سكنية للمساهمة في ترقية برامج السكن حسب نص المادة 119 ، كما حرص على توفير الشروط الأساسية قصد تحفيز وتشجيع الترقية العقارية على مستوى إقليمها ، كما منح المشرع للبلدية صلاحية تنظيم وتشجيع " جمعيات السكان " التي تنشأ بهدف حماية المباني على مستوى البلدية خاصة القديمة منها ، وكذا ترميم المباني والأحياء .

وفي نفس الإطار منح المشرع للمجلس الشعبي البلدي صلاحية تعريف الفضاء الآهل ، وذلك تطبيقا للتشريعات والتنظيمات المعمول بها في مجال التهيئة والتعمير و البيئة ، ويقصد به :

" المجال المخصص للسكن والصالح للقيام بتجهيزات مخصصة للسكن مع مراعاة الشروط القانونية المعمول بها في المجال " (نص المادة 120 من قانون البلدية) .

كما منح المشرع للبلدية صلاحية تسمية المجموعات العقارية والسكنات والتجهيزات السكنية الجماعية ومختلف الطرق والممرات المتواجدة على إقليم البلدية (120 فقرة 02) .

02_ في مجال النشاطات الإجتماعية :

وتشمل عدّة نشاطات موجهة لفائدة السكان خاصة الشباب وتشمل ما يلي :

_ **في مجال التربية :** تتخذ البلدية كافة الإجراءات قصد إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وتحصر على صيانتها ، كما تسهر على إنجاز المطاعم المدرسية وضمان توفير النقل للمتمدرسين والتأكد من ذلك .

_ **في مجال الطفولة :** تسهر البلدية على اتخاذ التدابير الموجهة لتفتح الطفولة الصغرى ، واتخاذ تدابير إنشاء الرياض وحدائق الأطفال ، وإنشاء مراكز التعليم التحضيري ، بالإضافة إلى إنشاء مراكز التعليم الثقافي والفني .

اشتراط المشرع أن تنجز هذه العمليات في حدود الإمكانيات المالية للبلدية ، مع ضرورة احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما في المجالات المذكورة ، كما اشتراط على أن تكون هذه التدابير احتياطية عند الاقتضاء .

_ في مجال الرياضة والتسليّة :

_ تساهم البلديات في إنشاء هياكل رياضية قاعدية توجه للنشاطات الرياضية ، والثقافية والتسليّة ، وهذه النشاطات تعود على ميزانية البلدية بإيرادات إضافية ، وتقدم البلديات مساعدتها لهذه الهياكل .

_ المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية لنشاطات التسليّة والفن والقراءة العمومية و التنشيط الثقافي .

— اتخاذ كل تدبير يرمي إلى توسيع القدرات السياحية للبلدية وتشجيع المعنيين باستغلال هذه القرارات.

— في مجال التكافل الاجتماعي :

— تشجيع أعمال التمهين واستحداث مناصب الشغل.

— حصر الفئات الاجتماعية المحرومة والضعيفة والتكفل بها في إطار السياسة العمومية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية .

— المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية وصيانتها .

— تشجيع ترقية الحركات الجمعوية في مختلف الميادين قصد مساعدة فئات اجتماعية محددة في إطار سياسة المدينة من طرف الجماعات المحلية ، التي يتعين عليها التكفل بتسيير المدن التابعة لها في كل ما يتعلق بنموها ، والحفاظة على أملاكها المبنية ووظائفها ونوعية ظروف معيشة سكانها ضمن احترام الصلاحيات المخولة لها قانونا، كما أشار القانون رقم 06_06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة الذي يحدد الأحكام الخاصة إلى تعريف عناصر المدينة في إطار سياسة تهئية الإقليم وسياسته المستدامة ¹⁴ .

المبحث الثاني: المخطط البلدي للتنمية كآلية لتجسيد أبعاد التنمية المحلية المستدامة

نصت المادة 107 من قانون البلدية على المخطط البلدي للتنمية الذي يكون موجها لعمليات وأعمال التنمية المستدامة المنجزة على مستوى البلدية ، ويكون اختيار هذه العمليات من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي ، ويعد هذا المخطط بالتوافق مع البرامج السنوية والمتعددة السنوات التي يعدها المجلس الشعبي البلدي .

المطلب الأول: المخطط البلدي للتنمية (مفهومه ومحتواه)

تقوم عمليات التنمية المستدامة على عدة مبادئ أساسية ، من بينها مبدأ التخطيط الاستراتيجي (إعداد مخططات التنمية) ، ومن بينها مخطط التجهيز على مستوى البلدية و المخطط البلدي للتنمية .

هو مخطط خاص بإحصاء وتسجيل مختلف الجوانب المتعلقة بالاستثمارات والمشاريع المعدة لصالح تنمية البلديات دون الخروج عن الإطار العام للمخطط الوطني للتنمية وقرارات قانون المالية للسنة المعنية في الباب المخصص للاستثمارات في ميزانية التجهيز للدولة فالبلدية هي المسؤولة عن تحديد برنامجها التنموي من خلال تحديد الأولويات خاصة في الجانب الاقتصادي والاجتماعي عن طريق تحديد حاجيات السكان وإدراجها ضمن مخططاتها التنموية المستقبلية حسب الأولوية مع الأخذ بعين الاعتبار المشاريع المبرجة في المخطط القطاعي للتنمية وكذا المشاريع الذاتية المدرجة في ميزانية البلدية ¹⁵ .

هو عبارة عن مخطط تنموي شامل في البلدية وهو أكثر تجسيدا للامركزية على مستوى الجماعات المحلية ومهمته توفير الحاجات الضرورية للمواطنين ودعم القاعدة الاقتصادية ومحتوى المخطط يحدد في قانون البلدية ¹⁶ .

فهو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية مهمته توفير الحاجات الضرورية للمواطنين ، ودعم القاعدة الاقتصادية ، ويشمل هذا المخطط : التجهيزات القاعدية ، تجهيزات الانجاز، و التجهيزات التجارية ، وتقسم إلى ما يلي :

التجهيزات الفلاحية (الفلاحة والري) مثل : التزود بالمياه الصالحة للشرب ، الصرف الصحي، و البيئة.

التخزين والتوزيع (الأسواق الجوارية) ويشمل بناؤها تهيئتها وتجهيزها .

المنشآت الأساسية الاقتصادية و الإدارية (الطرق والمسالك " الانجاز الترميم الإصلاح" ، البريد والاتصال " وكالات ومكاتب البريد" ، مباني البلدية " المقرات والملاحق " .

التربية والتكوين(إعادة بناء المدارس ، الإصلاحات ، إعادة التهيئة، تجديد التجهيزات ، و بناء الأقسام).

المنشآت الأساسية الاجتماعية والثقافية ، وتشمل :

_ التهيئة الحضرية (الطرق _ الإنارة العمومية _ إنجاز الحدائق العمومية).

_ الصحة والنظافة (بناء وتجهيز قاعات العلاج _ تهيئتها وتصليحها).

_ الثقافة والترفيه (بناء وتجهيز مكتبات البلدية _ تهيئتها وإصلاحاتها).

_ الشبيبة (بناء وتجهيز مخيمات الشباب _ تهيئتها وإصلاحاتها _ نوادي الشباب).

_ الرياضة (ساحات اللعب _ ملاعب رياضية و جوارية)¹⁷ .

يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ العمليات المدرجة في هذا المخطط ، فهو إذن بمثابة الخطة الإدارية الشاملة لعمليات التنمية المتعددة القطاعات التي تقام على مستوى البلدية ، فهو يعبر عن الطاقات التنموية للبلدية ، أي نسبة أو قدر معين من التخصيصات الخاصة بعمليات التنمية .

وأشار المشرع في قانون البلدية إلى هذا المخطط دون التفصيل فيما يتعلق بمحتواه (المادة 107 من قانون البلدية)،

ومن خلال هذه المادة نستنتج شروط إعدادها التي تتمثل فيما يلي :

01_ يعتبر مخططا أو برنامجا سنويا أو متعدد السنوات يحرص في حدود عهدة المجلس الشعبي البلدي المنتخب .

02_ يعده المجلس الشعبي البلدي في مداولاته ، ويحرص على إختيار العمليات التنموية المنجزة في إطاره

03_ يخضع لمصادقة المجلس الشعبي البلدي بعد إعداده

04_ الحرص على إعدادها بالتوافق مع:

_المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم

_المخططات التوجيهية القطاعية التي تعدها الولاية

نلاحظ أنه يخضع لقاعدة التدرج من المستوى الوطني إلى القطاعي، الولائي ثم البلدي، ليشكل قاعدة في التخطيط

الاستراتيجي في مجال التنمية المحلية المستدامة .

كما أشارت نص المادة 108 من نفس القانون بصفة غير مباشرة إليه ، حيث نصت على مشاركة البلدية في

إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة عن طريق المخطط التنموي البلدي .

كما أشارت إليه المادة 111 من نفس القانون بإضافة شرط إخضاع كل عمليات تحفيز التنمية على مستوى

البلدية إلى المخطط البلدي بشرط تماثيه مع طاقات البلدية وقدراتها التنموية .

ويشترط في سياسة التخطيط المحلي مراعاة الإحتياجات المحلية والاعتماد في نفس الوقت على قدر الإمكان على موارد

البلدية المتاحة محليا لتنفيذ المخطط التنموي البلدي ، ومن أهم مزايا هذا النوع من التخطيط إمكانية الوقوف على

الحاجات الفعلية وترتيب الأولويات ، وتبليتها بعد ذلك حسب وجهة نظر أبناء المجتمع المحلي¹⁸

المطلب الثاني : المخطط البلدي للتنمية (الهيئة المكلفة بالإعداد ، مراحل الإعداد)

بالرجوع إلى نصوص قانون البلدية نلاحظ تركيز المشرع على دور المجلس الشعبي البلدي في إعداد المخطط البلدي للتنمية من خلال نص المادة 107 منه ، بالإضافة إلى صلاحية الموافقة على العمليات التنموية المدرجة فيه¹⁹ ، وكذا صلاحية إبداء الرأي المسبق حول عمليات التنمية التي تقيمها الولاية ، وتعلق بالبلدية أو تمس جزء من إقليمها.²⁰

الفرع الأول : الهيئة المكلفة بالإعداد (المجلس الشعبي البلدي)

هي المجلس الشعبي البلدي ، وهو الهيئة التداولية على مستوى البلدية ، أي التشاورية التي تعمل عن طريق العمل الجماعي وهو المقصود بالتداول ، وقد نصت المادة 15 من نفس القانون على أن أعضاؤه منتخبين ، ويقوم بممارسة مهامه عن طريق آلية المداولات ن كما يجتمع في دورة عادية للقيام بذلك مرة كل شهرين²¹ كما يمكن له عقد دورات غير عادية كلما دعت الحاجة حسب نص المادة 17 من قانون البلدية ، كما يمكن أن يجتمع بقوة القانون في الظروف الاستثنائية ، بشرط إخطار الوالي بذلك بصفة فورية حسب نص المادة 18 من نفس القانون .

أما عن شكلية إعداده فنلاحظ أنه يخضع لنظام المداولات التي تكون من اختصاص المجلس الشعبي البلدي وقد نظم قانون البلدية نظام المداولات تنظيمًا شاملاً ، وبالتالي يخضع المخطط البلدي للتنمية للقواعد العامة المنصوص عليها في القانون المعمول به .

وتخضع المداولات للنشر في الأماكن المخصصة لذلك خلال الثمانية أيام من دخولها حيز التنفيذ ، كما تخضع بعض المداولات للرقابة الوصائية عن طريق المصادقة عليها من طرف الوالي ، وقد نص المشرع في قانون البلدية على الحالات المتعلقة بالمصادقة.²²

الفرع الثاني : مراحل إعداد المخطط البلدي للتنمية

وتتمثل مراحل إعداده فيما يلي :

أولا : على المستوى المحلي : وتتمثل في ما يلي :

— يجب أولا مراعاة التوجيهات الحكومية حول الخطة التنموية ، حيث يجتمع كل مجلس شعبي في كل بلدية لتحديد احتياجات وإمكانيات التنمية فيها كما يحدد النقائص.

— يقوم رئيس البلدية بإرسال مدونة الاقتراحات إلى الولاية أو الدائرة (جهة الوصاية) وذلك حسب عدد سكان البلدية بحيث إذا تعدت 50000 نسمة يصبح التعامل مباشرة مع الولاية ، أما البلديات التي تضم عددا اقل من ذلك تبقى تحت وصاية الدائرة التي تقوم بمراجعة ما هو مقترح من طرف المجلس الشعبي البلدي إذ يتم إعادة ترتيب الأولويات حسب ما تراه يتماشى مع الخطة الوطنية للتنمية أو حسب ضرورة الحاجة كما يمكن حذف بعض الاقتراحات .

— بعد مصادقة هيئة الوصاية على مدونة الاقتراحات يتم إرسالها إلى مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية أين يتم التنسيق مع مختلف المديرات التنفيذية حول تلك المشاريع المرجلة فيم اعتماد المبالغ الخاصة بكل مشروع مع تحديد الأولويات ويمكن تعديل أو إلغاء أو تأجيل بعض المشاريع المقترحة ، كما تقوم الولاية ممثلة في الوالي الذي يرأس المجلس التنفيذي للولاية

مناقشة المخطط والنظر في مضمون البرنامج من أجل التأكد من مدى اهتمامه بانشغالات المواطنين ، وترسل فيما بعد مقترحات البلدية إلى وزارة المالية ليدخل المخطط البلدي في مرحلة جديدة .²³

ثانيا : على المستوى المركزي : وتتمثل فيما يلي :

— بعد استقبال وزارة المالية لمقترحات التنمية المحلية البلدية تنظم ورشات التحكيم بين مختلف ممثلي الولاية وموظفي المديرية العامة للميزانية من أجل التوصل إلى تحديد وتقييم الإعتمادات الموجهة لنفقات التجهيز (المشاريع التنموية المحلية المقترحة) ، وبعد إعداد مشروع قانون المالية والمصادقة عليه وصدوره يقوم وزير المالية بتبليغ " رخص البرامج أو " إعتمادات الدفع " إلى الولاية ثم يقوم هذا الأخير بتسجيل العمليات حسب الأبواب والبلديات مع تفضيل البلديات الأكثر احتياجا ولا يمكن أن تعرض نفقات التجهيز العمومي للدولة في إطار المخطط البلدي للتنمية إلا للمشاريع أو العمليات التي بلغت النضج الكافي والتي يمكن إنجازها خلال السنة .

— يتم تبليغ إعتمادات الدفع المخصصة لمخططات التنمية البلدية بصورة شاملة بموجب مقرر من وزير المالية ويكلف الوالي بعد استشارة المصالح الولائية المختصة بتوزيع هذه الإعتمادات حسب الأبواب والبلديات²⁴ .

— يتم توزيع إعتمادات الدفع من طرف الوالي حسب البنود والبلديات وإرسالها إلى الأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المختلفة في إطار تنفيذ هذه البرامج فمقررات الدفع يجب أن تحدد بدقة رقم تعريف البلدية والمبلغ المحدد لها خلال السنة الجارية والذي لا يجب أن يتعدى السقف المحدد لرخصة البرنامج .

المطلب الثالث : الهيئة المكلفة بتنفيذ المخطط البلدي للتنمية (رئيس المجلس الشعبي البلدي)

يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على تنفيذ المخطط التنموي البلدي وجميع العمليات المنجزة في إطاره بصفته الهيئة التنفيذية حسب نص المادة 99 من قانون البلدية²⁵ ، وهو منتخب ، وله نوعين من الصلاحيات ، سلطات باسم الجماعة المحلية (البلدية) وهنا يعتبر جهازا لا مركزيا ، ويخضع هنا للرقابة الوصائية ، و سلطات باعتباره ممثلا للدولة ، ويعتبر هنا هيئة عدم تركيز ، ويخضع للرقابة الرئاسية²⁶ .

وتتكون الهيئة التنفيذية بالإضافة إلى الرئيس من :

— نائبان إثنين أو عدة نواب يساعدونه في عمله (المادة 96 من قانون البلدية)

— يختار الرئيس نوابه ويعرض الاقتراح للمصادقة عليه بالأغلبية المطلقة لأصوات أعضاء المجلس الشعبي البلدي .

ويسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ مخططات التنمية عن طريق تنفيذ المداولات الخاصة بها ، وتدرج هذه الصلاحية في إطار تمثيل الجماعة المحلية الإقليمية حسب نص المادة 80 ، بالإضافة إلى الصلاحيات الأخرى التي تدرج في هذا الإطار والتي نظمها المشرع في المواد 77_84 من نفس القانون .

ويساهم المجلس الشعبي البلدي في عمليات تنفيذ المخطط التنموي المحلي باحازة من المشرع ، حيث نص قانون البلدية في المادة 107 ف 01 على صلاحية " السهر على تنفيذ البرامج السنوية والمتعددة السنوات في إطار الصلاحيات المخولة له قانونا " ، أما المادة 108 فنصت على " مشاركته في التنفيذ " ، ومن ذلك نستنتج أن صلاحية التنفيذ تعتبر من الصلاحيات الأصلية لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته الهيئة التنفيذية .

وتمر مرحلة تنفيذ المخطط البلدي للتنمية بما يلي :

— مرحلة الالتزام : حيث نصت المادة 7 من المرسوم 73_136 السابق الذكر على أن يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بالالتزام بالنفقات المحددة في حدود رخص البرامج المخصصة لعمليات التجهيز والاستثمار التي يتولى إنجازها ، ولكن قبل عملية الالتزام يجب اعتماد عدة إجراءات .

— مرحلة الدفع : وبعد عملية الالتزام وانطلاق الأشغال تأتي مرحلة الدفع حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي بتصفية النفقات والأمر بالصرف تبعا لتدرج الأشغال، وذلك في حدود الإعتمادات المخصصة له ، حيث يقوم بإصدار حوالة مرفقة ومدعمة بوثائق ثبوتية إلى أمين الخزينة البلدية ، وبعد فحصها من طرف هذا الأخير طبقا للقانون يقوم بعملية التسديد ، وفي آخر كل شهر ترسل بطاقات الدفع مرفقة بجدول تفصيلي وطلب إلى الوالي لتسوية التسيقات وإدراجها نهائيا على عاتق ميزانية البلدية .

و إذا رفض رئيس البلدية القيام بمهامه أو قام بإهمال شروط التهيئة الضرورية لإنجاز العمليات التنموية أو الاستثمارات المقيدة في المخطط البلدي للتنمية فإنه يجوز للوالي أن يقوم مقامه في ذلك بعد إنذاره .

— مرحلة إغلاق العمليات وتسوية الحساب : وذلك من أجل الاطلاع على الوضعيات و مراقبة تقدم الأشغال ومدى استخدام رئيس البلدية للاعتمادات المخصصة للتنمية ، ويكون ذلك تحت المسؤولية المباشرة لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، ويقوم هذا الأخير بصفة دورية بإعلام الوالي بالوضعيات ، وتستمر هذه العملية حتى نهاية الأشغال التنموية ، وبعد إتباع الإجراءات اللازمة يقوم رئيس البلدية بإصدار بطاقة لإغلاق المشروع المعني²⁷.

خاتمة:

يعتبر المخطط التنموي على مستوى البلدية وسيلة لتطبيق السياسة التنموية الوطنية على المستوى المحلي ، لكن سياسة التخطيط لا تعتبر كافية إلا في حالة تدعيمها بمصادر تمويل كافية ، وقد نص قانون البلدية على ضرورة تأكيد البلدية من كفاية مواردها المالية لتغطية نفقاتها التنموية ، لذلك نقترح إصلاح موارد التمويل المحلي الذاتية دون الاعتماد على التمويل من الدولة ، ولا يكون ذلك إلا عن طريق إصلاح ميزانية البلدية وذلك من خلال ما يلي :

— ضرورة العمل على تحديد مصادر الحماية المحلية لأنها أداة أساسية لتمويل ميزانية الجماعة المحلية ، فيجب إعطاء الصلاحية للجماعة الإقليمية في تحديد وعاء الضريبة ، ونسبتها وكيفية تغطيتها بهدف رفع مردودية الضرائب .

— ضرورة إصلاح مداخيل الأملاك العقارية والمنقولة ، لأن مداخيل البلدية منها تعتبر جد ضعيفة ، فيجب السماح للخواص باستعمالها لأغراض خاصة ، وهو ما يجلب للجماعة المحلية مصدرا ماليا آخر .

— تشجيع البلديات على إبرام ((العقود البلدية للنجاعة))، وهو عقد يبرم بين البلدية ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وهيئة مكونة من ممثلين عن (الإدارة المركزية ، عن المجلس الوطني للتخطيط ، وعن أحد البنوك) ، وتهدف هذه العقود إلى إعادة تأهيل البلدية بتشخيص حالتها المالية ، واقتراح برامج تصحيحية على المدى القصير والمتوسط قصد السماح لها بتحسين قدراتها في التسيير والتحكم في المشاكل ، وهدف هذه العقود تحقيق توازن ميزانية البلدية .

– تشجيع البلديات على إبرام ((المعاهدات البلدية)) مع بلديات أخرى قصد إنجاز مشاريع تنمية مشتركة ذات منفعة مشتركة بهدف تطوير الاستثمار المحلي وإدماج البلديات في مسار التنمية.

– تجديد القرض المصرفي عن طريق إعادة النظر في شروطه وإجراءاته ، فلبلديات الحق في طلب قروض بنكية لتمويل عمليات التنمية المحلية حسب قدرتها المالية ، فيجب أن تكون هذه القروض طويلة المدى .

وكل ما تم اقتراحه يجب أن يُوَطر تشريعيا عن طريق إصلاح المنظومة القانونية للجماعات المحلية وتوضيح أدوارها التنموية بدقة ، خاصة البلدية التي تعتبر الجماعة المحلية القاعدية ، فلبنة الإصلاح الأولى يجب أن يبادر بها المشرع .

الهوامش

- 1 _ شيبوط سليمان ، نوي طه حسين ، إدارة التنمية المحلية في الجزائر : المفاهيم والآليات ، العدد الأول ، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات ، جامعة الخلفة ، ص 250_251
- راجع كذلك : محمد خشمون ، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية ، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم ، تخصص علم إجتماع التنمية ، كلية العلوم الانسانية والعلوم الاجتماعية ، قسم علم الإجتماع ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، السنة الجامعية 2010_2011 ، ص 67_91
- 2 _ نذير عميرش ، البلدية ودورها في التنمية المحلية ، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة الإخوة منتوري ، قسنطينة ، المجلد 49 ، العدد 49 ، جوان 2018 ، ص 148
- 3 _ قانون 10_11 ، مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية ، جريدة رسمية عدد 37 ، مؤرخ في 03 يوليو 2011.
- وتبنى قانون البلدية مفهوم الديمقراطية التشاركية التي يتم تكريسها في مجال التنمية كذلك ، وتظهر أهمية المشاركة الاجتماعية في التنمية المحلية في الاستفادة من مشاركة السكان المحليين في اعداد مخططات التنمية بغرض الاستغلال الأمثل للموارد المحلية .
- لمزيد من التفاصيل حول هذه المسألة راجع :
- محمد خشمون ، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية ، المرجع السابق ، ص 99_130
- 4 _ شيبوط سليمان ، نوي طه حسين ، إدارة التنمية المحلية في الجزائر : المفاهيم والآليات ، مرجع سابق ، ص 249 .
- 5 _ وباعتبار التنمية المحلية من مهام البلدية التي تساهم فيها مع الدولة (بالاشتراك مع الدولة) حسب ما جاء في نص المادة 03 من قانون البلدية ، فإنها تدرج ضمن صلاحيات المجلس الشعبي البلدي ، وذلك بصفة البلدية ممثلة للجماعة الإقليمية .
- 6 _ وتضمنت المادة 108 من قانون البلدية إحالة قانونية صريحة إلى التشريع والتنظيم فيما يتعلق بمجالات التنمية المستدامة ومختلف الأبعاد التي تتداخل فيها بصفة عامة دون الإشارة لأي بعد من الأبعاد ، وهنا نطبق القواعد العامة فيما يتعلق بمجالات التنمية المستدامة والمتمثلة في البعد الاقتصادي ، الاجتماعي ، البيئي.
- 7 _ ويمكن تعريف التنمية المحلية على أنها :
- " العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتفاع بمستوى الجماعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا ، إجتماعيا وثقافيا وحضاريا وإدماجها في منظومة التنمية القومية بأكملها لكي تشارك مشاركة فعالة في التقدم على المستوى القومي " ، عبد المطلب عبد المجيد ، التمويل المحلي والتنمية المحلية ، دار النشر الثقافية ، الاسكندرية ، مصر ، 2001 ، ص 13 ، نقلا عن : شيبوط سليمان ، نوي طه حسين ، إدارة التنمية المحلية في الجزائر : المفاهيم والآليات ، مرجع سابق ، ص 250 .
- كما عُرِّفت على أنها مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أساس قواعد ومناهج العلوم الاجتماعية والاقتصادية ، وهذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل . ونلاحظ هنا أن أبعاد التنمية المحلية هي نفسها أبعاد التنمية المستدامة .
- 8 _ بلقيلنو الدين ، أثر آليات تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية _ دراسة ميدانية بولاية المسيلة وبتاتنة ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم ، في العلوم الاقتصادية ، تخصص علوم اقتصادية ، جامعة محمد بوضياف مسيلة ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، قسم العلوم الاقتصادية ، السنة الجامعية 2018_2019 ، ص 20
- 9 _ التخطيط المحلي هو أسلوب ومنهج علمي يقوم بالحصر الشامل للخدمات الواجب توفيرها لسد حاجيات المواطنين وتشمل مايلي :
- المخطط البلدي للتنمية PCD : وهو مخطط إحصاء مختلف الاستثمارات والمشاريع لصالح البلدية لتوفير الحاجات الضرورية للمواطن
- المخططات القطاعية P S D : وهو مخطط ذو طابع وطني تدخل ضمنه كل الاستثمارات ومشاريع التنمية للولاية باسم الوالي الذي يسهر على تنفيذها

- 10 _ حاج أعمار محند ، معوقات التنمية المحلية في الجزائر ، مذكر ماجستير ، جامعة تيزي وزو ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تخصص سياسة عامة وإدارة محلية ، 2014 _ 2015 ، ص 22
- 11 _ كما نصت المادة 82 من قانون البلدية على أنه من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي وبصفته ممثلا للبلدية اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية للتنمية
- 12 _ شيبوط سليمان ، نوي طه حسين ، إدارة التنمية المحلية في الجزائر : المفاهيم والآليات، مرجع سابق ، ص 260
- 13 _ بلقيلينو الدين ، أثر آليات تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية _ دراسة ميدانية بولاية المسيلة وباتنة ، مرجع سابق ، ص 20
- 14 _ نص المادة 15 من القانون رقم 06-06 ، مؤرخ في 20_02_2006 ، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة (ج ر عدد 15) ، صادر في 15_03_2006.
- 15 _ وتكمن أهميته في تكملة النشاطات المشروع فيها في إطار المخططات القطاعية للتنمية والتي تكون غير مكررة ومعتمدة من طرف الولاية ، حيث يعتبر المخطط البلدي للتنمية الأداة الأساسية في تطبيق السياسة التنموية على المستوى المحلي حيث تتميز العمليات المسجلة في هذا الإطار كونها تتم بمساهمة نهائية للدولة أي ميزانية التجهيز وتحكمها قواعد خاصة عكس العمليات الأخرى التي تعتمد في تمويلها على مصادر أخرى كالأموال الخاصة للبلديات بواسطة الاقتطاع لنفقات التجهيز وفقا لقانون البلدية ولقد اعتمدت الدولة هذا النموذج لخلق نوع من التوازن الجهوي لان معظم البلديات لا تتوفر على نفس الإيرادات أو الثروات أو المؤسسات المنتجة للمداخيل لاسيما في المناطق التي يجب ترفيتها ، بلقيلينو الدين ، أثر آليات تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية _ دراسة ميدانية بولاية المسيلة وباتنة _ مرجع سابق ، 146-147
- 16 _ شيبوط سليمان ، نوي طه حسين ، إدارة التنمية المحلية في الجزائر : المفاهيم والآليات، مرجع سابق ، ص 262
- 17 _ بلقيلينو الدين ، أثر آليات تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية _ دراسة ميدانية بولاية المسيلة وباتنة، مرجع سابق ص 148_150
- 18 _ محمد خشمون ، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية، مرجع سابق ، ص 111.
- 19 _ نص المادة 107 فقرة 02 ، والمادة 108 من قانون البلدية .
- 20 _ نص المادة 109 من قانون البلدية .
- 21 _ أنظر نص المادتين 15 و16 من قانون البلدية .
- 22 _ في نص المادة 57 (حالات المصادقة الصريحة) ، ونص المادة 58 (حالات المصادقة الضمنية)
- 23 _ بلقيلينو الدين ، أثر آليات تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية _ دراسة ميدانية بولاية المسيلة وباتنة ، مرجع سابق ، ص 151
- 24 _ وقد نصت المادة 6 من المرسوم 73_136 المؤرخ في 09_أوت 1073 والمتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية للتنمية أن تبلغ الوالي لإعتمادات الدفع يكون كل سنة وابتداء من السنة المالية
- 25_ نص المادة 64_76 (النظام القانوني لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي)
- 26 _ نص المادة 62 من قانون البلدية
- 27 _ بلقيلينو نور الدين ، أثر آليات تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية _ دراسة ميدانية بولاية المسيلة وباتنة ، مرجع سابق ، ص 156

Le cadre juridique et la politique environnementale d'urbanisme et du paysage urbain en Algérie au profit du développement durable: pour une meilleure fabrique de la ville

Fenghour Abir

Doctorante, Université HadjLakhdarBatna 1, faculté d'architecture et d'urbanisme, laboratoire: Architecture, Urbanisme et Transport: Habitat, Paysage et Mobilité Urbaine (LAUTr-HPM) – Batna, Algérie.

الملخص:

يواجه العمران المعاصر ميولات عالمية وخصوصيات محلية. لذا يجب على كل مطور أن يكون على دراية بهذا الواقع الحضري حتى يكون قادرا على تحديد ممارساته بغية تحقيق أهداف محددة بوضوح. التخطيط الحضري المستدام هو جزء من التحدي الأكبر للعالم، فهو يأخذ فبعين الاعتبار قضايا البيئة والطاقة وصلتها بالنقل، مشاكل الكثافة والتخطيط العام للفضاء. لذلك يجب أن تكون البيئة الحضرية جذابة بحيث أن المتطلبات البيئية تكمن في الإدماج الجيد للمباني في المشاهد الحضرية والمناظر الطبيعية، وهذا ما يطلق عليه اسم معالجة المناظر الطبيعية للمساحات الحضرية أو تكوين المشهد.

الكلمات المفتاحية: السياسة البيئية، الطابع القانوني، المشهد الحضري المستدام، المدينة الجزائرية.

Résumé :

L'urbanisme contemporain est confronté à des tendances universelles et à des spécificités locales. Tout aménageur doit être conscient de cette réalité urbaine pour pouvoir situer sa pratique afin d'atteindre des objectifs clairement établis. L'urbanisme durable fait partie du grand défi de la planète, il prend en compte les enjeux écologiques et énergétiques et leur lien avec les transports, les problèmes de densité et d'agencement général de l'espace. Donc, l'environnement urbain doit être attractif alors que l'exigence écologique est celle d'une bonne intégration des édifices dans les paysages urbains et naturels, c'est ce qu'on appelle le traitement paysager des espaces urbains ou alors la composition paysagère.

Mots-clés: La politique d'environnement, le cadre juridique, le paysage urbain durable, la ville algérienne.

Introduction :

L'urbanisme, l'environnement et le paysage urbain durable, ce sont des tentatives pour créer une ville plus soutenable et d'améliorer la relation entre les humains et leur environnement en mettant l'accent sur cette ville, pour qu'elle devienne le modèle le plus respectueux de l'environnement et pour que notre planète soit habitée et prospérée. En raison du besoin pressant d'intégrer les principes de durabilité dans le processus de conception urbaine des villes et du besoin général de développement durable, il est plus important que jamais de ré conceptualiser les villes existantes et leurs systèmes d'infrastructures et de les rendre des villes compactes, polyvalentes et polycentriques. La prise de conscience généralisée de l'importance des problématiques urbaines au regard du développement durable est récente, leur mise en exergue au travers du concept de « ville durable » et l'évolution de

l'environnement bâti pour mettre à jour de nouvelles approches qui contribuent à améliorer la durabilité dans le développement urbain.

Les villes Algériennes sont à la fois marquées négativement, par l'existence, sans cesse entretenue, de vastes espaces dégradés dont la requalification est opérée par de fortes contraintes environnementales, et positivement, par la réalisation et la programmation de grands projets urbains : villes nouvelles, lignes de tramway, métro, pôles universitaires, quartiers d'affaires qui, par leurs effets urbanistiques, économiques et sociaux, semblent engager les milieux concernés dans un processus de développement soutenable (opérations de renouvellement urbain, de requalification des quartiers dégradés, et de reconquête des friches urbaines). Dans les villes algériennes, en matière de paysage urbain durable, nous pouvons constater que celui-ci n'est pas encore ancré dans les politiques. Les institutions responsables de la protection, de la gestion et de l'aménagement des paysages urbains ne sont pas suffisamment engagées dans l'action qui, non seulement montrerait une sensibilisation plus grande à l'écologie et à l'esthétique, mais aussi prendrait en compte les aspirations des populations(1).

La question de la relation entre l'environnement, l'urbanisme et le paysage, par rapport aux évolutions engendrées par le développement urbain durable, semble être une très bonne entrée pour comprendre et analyser les réalités du quotidien algérien. Quelles sont les manières qui visent à réussir la politique d'environnement, d'urbanisme et du paysage urbain au profit du développement durable et l'appliquer dans une optique de valorisation environnementale ?

La contribution et la participation au débat sur le destin et l'avenir des villes Algériennes, face aux enjeux urbains, environnementaux et paysagers, et la mise en lumière de la question de la régénération urbaine qui a réussi à se positionner et à prendre place, au moment où plusieurs outils et instruments d'urbanisme ont connus des révisions et des substitutions. Le traitement de tous les problèmes de la gestion de l'espace, des déchets, des ressources naturelles et de la maîtrise des énergies, en utilisant des énergies renouvelables, et d'utiliser des matériaux de construction efficaces et d'autres aspects qui atteignent l'efficacité environnementale.

L'article a pour traiter l'importance de la politique d'environnement, d'urbanisme et du paysage urbain au profit du développement durable et de leurs impacts positifs sur l'environnement, à la recherche d'une participation créative pour une meilleure fabrique de la ville algérienne.

Notre communication a pour objet d'identifier les possibilités de nos villes à gagner l'enjeu de la durabilité, de raccommoder et faire en sorte que les citoyens puissent jouir d'un cadre de vie convenable, de faire participer des habitants afin qu'ils puissent concevoir un paysage adéquat et attractif, d'améliorer la qualité de la vie et l'environnement bâti et de fournir des solutions pour des villes sans gaspillage et d'atteindre finalement la prospérité économique seulement, à condition que nous devons aussi nous efforcer d'améliorer la vie de la population.

1. Les juridictions environnementales et indicatrices architecturales et urbanistiques :

La notion de la dimension environnementale est fondée sur les valeurs du développement durable, et avant tout une démarche politique globale mettant l'accent sur la solidarité, qui peut être une solidarité dans le temps, auprès des générations futures (préservation des ressources de la planète) et aussi une solidarité dans le présent (en traitant les différentes problématiques environnementales dans le milieu urbain). L'Algérie est confrontée à de nombreux problèmes environnementaux liés essentiellement à la stratégie du développement intensif de la période postindépendance. Face à cette situation critique, les pouvoirs publics ont élaboré une stratégie environnementale nationale (S.E.N), cette dernière implique l'élaboration de politiques efficaces pour la protection, la valorisation et la réglementation des usages liés à l'environnement, et ceux à différentes échelles (territoriale, urbaine et architecturale).

Le paysage urbain dans les villes algériennes ne peut acquérir cette dimension de durabilité que si une politique paysagère claire est mise en œuvre et une démarche

méthodologique est adoptée, visant à considérer le paysage comme une construction sociale mettant en relation nature et culture. Pour intégrer la notion de durabilité dans les paysages urbains, il faut reconcevoir les formes existantes et prendre en considération la nécessité de différentes approches, reconsidérer les liens entre la densification, les mixités humaines et fonctionnelles, les formes urbaines et la mobilité afin que les acteurs de l'urbain favorisent des dynamiques spatiales qui deviendront plus durables.

1.1. La vulnérabilité environnementale en Algérie :

En Algérie et dans le monde entier, les problèmes environnementaux et des changements climatiques se posent avec acuité. Par sa position géographique, l'Algérie est l'une des régions plus vulnérables aux impacts des changements climatiques. D'ailleurs, les conséquences résultantes des changements climatiques se traduisent à travers plusieurs aspects comme la raréfaction des ressources établie par le stress hydrique que connaît le pays et la demande en croissance permanente en eau potable, en eau agricole et en eau industrielle, générée par une démographie sans cesse croissante ; L'évaporation des eaux de surface, d'où l'augmentation de la demande en eaux souterraines et les inondations et divers phénomènes extrêmes, qui ont d'ores et déjà touché plusieurs parties du territoire national.

1.2. Les atteintes à l'environnement dans les villes algériennes :

Les villes algériennes ont vécu une triple transformation comme la densification des tissus anciens, prolifération de l'habitat non réglementé qui est en progression, mais aussi un étalement périphérique considérable. L'Algérie est malade de son urbanisme. L'anarchie et le mauvais goût qui affectent pratiquement tous les maillons de l'aménagement urbain et de la construction, n'aident pas les autorités concernées à faire respecter les lois de la république. Le pillage des réserves foncières et l'extension anarchique des tissus urbains qui s'étaient exacerbés durant la décennie noire, ont porté à l'évidence un coup fatal à la rigueur urbanistique et à l'esthétique des villes.

2. La politique environnementale d'urbanisme et du paysage en Algérie :

Le cadre juridique a toujours affiché une intégration des exigences environnementales et paysagères, aussi bien dans le processus de gestion des espaces, des déchets, des ressources naturelles et de la maîtrise des énergies que dans la formation/transformation du cadre bâti. Mais la situation est marquée par le manque de clarté et de ciblage dans les définitions des concepts, l'insuffisance de coordination institutionnelle, la lenteur dans la mise en place des textes d'application et le déficit de savoir-faire spécialisé et d'expérience.

2.1. Le cadre juridique en Algérie au profit du développement durable :

2.1.1- Gestion de l'espace :

La loi n°83-03(2) relative à la protection de l'environnement : « Elle vise l'amélioration du cadre et de la qualité de la vie, réduit la définition du paysage et de l'environnement ses seules composantes physiques, et limite son champ d'application à la protection stricte des ressources naturelles (faune, flore, terre) et des milieux récepteurs (atmosphère, eau, mer) »(3). Les composantes évacuées par la loi n°83-03 seront évoquées au sein d'autres lois spécifiques apparues beaucoup plus tard et qui intégreront la protection du paysage à travers la protection des sols et des sites naturels. Et elle lance une nouvelle politique environnementale intégrée dans la mise en œuvre des politiques nationales de planification, de développement et d'aménagement du territoire. La loi n° 87-03(4) relative à l'aménagement du territoire, la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire s'inscrit dans le cadre du système de planification à travers les instruments d'aménagement (Schéma National d'Aménagement du Territoire SNAT et Schéma Régional d'Aménagement du Territoire SEPT ex SRAT). Elle a pour objectifs de la préservation et l'utilisation optimale de l'espace, et de la maîtrise du processus d'accroissement des grands centres urbains. La loi n° 90-25(5) portant orientation foncière, elle fixe les instruments d'intervention de l'État, des collectivités et organismes publics. « Les instruments d'aménagement et d'urbanisme doivent exprimer une occupation rationnelle et intensive

des sols, et établir l'équilibre entre les différentes fonctions des sols »(6).

La loi N°90-29(7) a pour objectifs d'organiser la production de sol urbanisable, la gestion économe et équilibrée des sols, et de la préservation de l'environnement, des milieux naturels, des paysages et du patrimoine culturel et historique, mais les termes utilisés renvoient à des contenus très différents, vaguement identifiés et définis d'une manière trop générale. De plus, elle ne fait pas mention à l'identification des procédures, ni des organismes chargés de leur application, et ne précise pas les références à une institution chargée de l'environnement. Elle a modifiée et complétée par la loi N° 04-05(8) pour définir les conditions d'aménagement et de construction sont :

les catastrophes naturelles pour définir les terrains exposés aux risques naturels et aux glissements de terrains. Le classement des zones sismiques selon leur degré de vulnérabilité et l'identification des zones exposées aux risques technologiques et déterminer les périmètres de protection. La loi 01-20(9) du 12 Décembre 2001 relative à l'aménagement et le développement durable du territoire consiste en à mettre en conformité les objectifs de l'aménagement du territoire avec les exigences du développement durable, à la protection et valorisation des espaces écologiquement et économiquement sensibles et à l'introduction de schémas directeurs et plans pour la gestion de l'espace. La loi n° 02-02(10) vise à la rationalisation de l'exploitation des zones littorales, à la protection et valorisation du littoral et de ses ressources, et à la mise en place d'un instrument d'aménagement dit PAC et d'une nouvelle institution ; le commissariat national du littoral.

La loi n° 06-06(11) portant loi d'orientation de la ville, elle est mise en œuvre dans le cadre de la déconcentration (selon laquelle des missions et attributions sectorielles sont confiées au niveau local aux représentants de l'État), de la décentralisation (selon laquelle les collectivités locales disposent de pouvoirs et d'attributions qui leur sont dévolues par la loi), et de la gestion de proximité (selon laquelle sont recherchés et mis en place les supports et procédés destinés à associer, directement ou par le biais du mouvement associatif, le citoyen à la gestion des programmes et actions concernant son cadre de vie et d'en apprécier et évaluer les effets engendrés). La loi n° 07-06(12) relative à la gestion, à la protection et au développement des espaces verts traite la gestion, la protection et le développement des espaces verts, l'étude et classement des espaces verts, l'entretien des espaces verts urbains existants, les normes d'espace vert, et les coefficients d'espace vert par ville/ habitations particulières.

2.1.2- Gestion des déchets :

L'Algérie, à l'image des pays en voie de développement, fait également face au grand défi posé par la gestion des déchets bien qu'il existe un arsenal de lois mises en place par le gouvernement pour lutter contre ce fléau(13). La loi 01-19(14) relative à la gestion, au contrôle et à l'élimination des déchets relative à la gestion, au contrôle et à l'élimination des déchets, mais c'est aussi le programme national de la gestion des déchets municipaux (PROGDEM) et les schémas directeurs de chaque wilaya. Les défaillances constatées dans ce secteur ne sont pas dues à l'absence des lois relatives à la gestion des déchets mais à d'autres facteurs. En effet, la problématique des déchets en Algérie a pour origine en partie le laxisme dans l'application des dites lois ou simplement leur absence d'application. Ceci a pour conséquence directe une carence dans la mise en œuvre des moyens humains et matériels nécessaires à la gestion des déchets solides, ces moyens mis en place ne correspondant pas aux critères et paramètres normatifs fixés par la loi, laquelle par ailleurs est dépassée par les réalités économiques et sociales nouvelles de notre population qui est devenue, en l'espace de quelques années, une société de consommation, suite à l'aisance financière du pays durant la dernière décennie.

2.1.3- Gestion des ressources naturelles et maîtrise des énergies :

La loi n° 83-03(15) a pour objectifs de la prévention et la lutte contre toute forme de pollution et nuisance, la protection des milieux récepteurs (l'atmosphère, l'eau et la mer) et de l'espèce animales et végétales et la restructuration et la valorisation des ressources naturelles. La loi n° 83-17(16) portant code des eaux assure une utilisation rationnelle et planifiée de l'eau à l'échelle nationale et la protection des eaux contre la pollution et le gaspillage. Elle définit aussi les droits et les obligations des usagers et prévient les effets nuisibles de l'eau.

La loi n° 03-10(17) a pour objet de définir les règles de protection de l'environnement dans le

cadre du développement durable de préserver de la diversité biologique, la non dégradation des ressources naturelles, de pollueur payeur, d'information et de participation, de fixer les principes fondamentaux et les règles de la gestion de l'environnement, et de promouvoir un développement national durable en améliorant les conditions de vie. Le développement durable est un concept qui vise la conciliation entre le développement socioéconomique permanent et la protection de l'environnement ; c'est-à-dire de la dimension environnementale dans un développement qui vise à satisfaire les besoins des générations présentes et futures.

La Loi n° 04-20(18) relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable : « Les règles de prévention des risques majeurs et de la gestion des catastrophes visent à prévenir et prendre en charge les effets des risques majeurs sur les établissements humains, leurs activités et leur environnement dans un objectif de préservation et de sécurisation du développement et du patrimoine des générations futures »(19).

La Loi n° 99-09(20) relative à la maîtrise de l'énergie s'agit de définir une politique nationale de maîtrise de l'énergie, de la réduction de l'impact du système énergétique sur l'environnement, de la gestion de la production et la transformation de l'énergie et son utilisation dans tous les secteurs, de l'institution d'un système d'audit énergétique obligatoire et périodique chez les grands consommateurs, et d'introduire les normes d'efficacité énergétique.

La Loi n° 04-09(21) vise à favoriser le recours à des sources d'énergie non polluantes, et la conservation et préservation des énergies fossiles, à contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique en limitant les émissions des gaz à effet de serre, et à fixer les modalités de promotion des énergies renouvelables, en généralisant leurs utilisations.

2.2. Les stratégies du développement durable en Algérie :

La question du développement durable en Algérie est étroitement imbriquée aux perspectives politiques du développement économique. Les villes ont souffert d'un flux migratoire disproportionné, d'un étalement non géré qui met en dysfonctionnement leur système urbain.

Le développement durable s'avère un outil de travail nécessaire à une résolution optimale des défaillances, et non un luxe réservé à payes aisées; c'est une nécessité, un enjeu, l'ultime recours. Le développement durable reste une idée jeune en Algérie car la première démarche a eu lieu en 2002 avec le lancement du plan national d'action pour l'environnement et le développement durable.

En Algérie, le renouvellement urbain associé à « la politique de la ville », il apparaît au sein du SNAT (Schéma National d'Aménagement du Territoire) 2030, dans la quatrième ligne directrice dont l'objectif est d'assurer le rattrapage des territoires à handicap et d'anticiper la mise à niveau des zones qui peuvent se voir distancer par le jeu de la compétitivité.

La première action (MATET,2010) porte sur le tissu urbain constitué ; elle vise la requalification des quartiers périphériques, des quartiers d'habitat insalubres, des friches urbaines et la valorisation du patrimoine historique et culturel, du paysage urbain et de l'espace public. Elle s'appuie sur un ensemble d'opérations de réhabilitation des immeubles, de résorption de l'habitat insalubre, d'amélioration de l'accès aux services, de l'accessibilité et de la communication, de reconversion des immeubles anciens et de restauration. Il y a plusieurs exemples des projets de renouvellement et du paysage urbains au profit du développement durable comme:

-Gestion environnementale communale à Blida :Ce programme est conduit par l'agence de coopération technique Allemande (GTZ). Mis en œuvre par le Ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire ; signé en 2001.Ce plan vise à structurer un processus de planification communale et à accompagner la mise en œuvre d'un plan environnemental ; à améliorer la gestion des déchets solides ainsi que l'amélioration de l'hygiène urbaine et la valorisation des déchets par compostage, à mettre en place un processus de planification locale du développement durable et de la gestion environnementale, à sensibiliser les acteurs locaux au développement durable et enfin à constituer une structure locale intitulée « comité 21 local » pour concevoir un plan d'action local dans le but du développement durable de Blida. Alors ce dispositif s'articule par ailleurs sur une sensibilisation et une action permanente des collectivités locales. «Pour illustrer la mise en pratique et le début de

l'élaboration de l'Agenda 21 en Algérie, nous avons pris l'exemple de Blida .Cette dernière a été choisie comme ville pilote pour la mise en place d'une gestion urbaine environnementale, moderne et efficace, à travers le secteur du déchet .Cette expérience s'est faite dans le cadre de la coopération Algéro-Allemande »(22).

La démarche proposée pour Blida est basée sur un processus participatif qui doit définir : (une stratégie de développement durable, un plan d'action environnemental, un plan de gestion des déchets solides du Grand Blida).La mise en place d'un système de collecte des déchets solides à travers un quartier pilote, celui de Ben Boulaid. L'assistance à la réhabilitation de la décharge de Béni Merrad pour valoriser la fonction organique des déchets à mettre en décharge.

- Un projet éco dans région du M'zab Le ksar de Tafilalet : Il s'agit d'une nouvelle ville réalisée au sud de Béni-Isguen, un des 05 ksour des Mozabites. Ses initiateurs, réunis autour d'une association "Amidoul".Tafilelt s'inscrit donc dans une optique sociale, économique écologique et patrimoniale, digne des valeurs actuelles de développement durable. En effet, La maison traditionnelle de Tafilelt développe des concepts en relation avec l'architecture durable associant confort et respect de l'environnement. En plus, l'implantation impérative dans un milieu rocheux surplombant la vallée est un impératif pour préserver le milieu fragile qu'est la palmeraie et éviter l'étalement urbain.

Ce projet vise donc à restaurer certaines coutumes ancestrales basées sur la foi et le « compter sur soi », qui ont permis aux oasis en général et à celles du Mzab en particulier de bâtir ce qui est maintenant mondialement connu comme étant une architecture millénaire digne de l'appellation «développement durable ».

Conclusion :

Nous constatons d'une manière globale, aussi bien au niveau des textes fixant le régime juridique du patrimoine foncier que de ceux définissant les règles et les nouveaux instruments de planification spatiale, il y a une réelle volonté du législateur à intégrer les exigences du développement soutenable et la dimension environnementale dans le processus de gestion des sols. Ainsi que dans les projets de transformation du territoire, Malheureusement certaines défaillances et insuffisances perceptibles au sein de ces lois ont limitées l'aboutissement de cette volonté.

La primauté donnée aux nouvelles mesures socio-économiques et environnementale provoque des bouleversements quand il s'agit de les insérer dans les systèmes contemporains. La nécessité de recourir à d'autres manières de concevoir, planifier et gérer le développement urbain exige de mettre en place un cadre de vie plus durable c'est-à-dire une politique et une démarche globale qui intègre les dimensions sociale, économique et environnementale ainsi que la mise en place d'une gouvernance participative. C'est une politique qui prendre en considération les différents composants du territoire à savoir l'histoire du lieu, son paysage urbain, les espaces bâtis et non bâtis, trame parcellaire et trame viaire, les valeurs sociales, la culture et l'urbanité de la population. Son principe fondamental est le partage, il cherche continuellement le consensus en impliquant les différents acteurs de la ville, le développement de partenariat public/privé, la mise en jeux de plusieurs champs disciplinaires, des savoirs faires en mettant la focale sur l'opinion habitante qui est la clé de voute de la décision finale d'un projet de paysage urbain durable.

Bibliographie :

1. Djella Assari Nadia, Paysage urbain durable, outils d'aménagement des villes Algériennes, éditions Al-Djazair, Algérie,751-2014, p 9.ISBN : 978-9-9619-6671-6
2. La loi n°83-03, 5 février 1983, relative à la protection de l'environnement. Journal officiel de la république algérienne, conventions et accords internationaux - lois et décrets Arrêtes, décisions, avis, communications et annonces, N° 43, 20 juillet 20.
3. Djella Assari Nadia, Paysage urbain durable, outils d'aménagement des villes Algériennes, éditions Al-Djazair, Algérie, 751-2014, p 6. ISBN : 978-9-9619-6671-6
4. La loi n° 87-03, 27 janvier 1987, relative à l'aménagement du territoire. Journal officiel de la république algérienne, conventions et accords internationaux - lois et décrets Arrêtes, décisions, avis, communications et annonces, N° 16, 15 avril 1987.

5. La loi n° 90-25, 18 novembre 1990, relative à l'orientation foncière. Journal officiel de la république algérienne, conventions et accords internationaux - lois et décrets Arrêtes, décisions, avis, communications et annonces, N° 49, 18 novembre 1990.
6. Ouali Imène, Boudjadja Rafik, Politiques de la protection de l'environnement en Algérie, cours 1ere année post-graduation: qualité environnementale, architecture, et paysage (QEAP), école polytechnique d'architecture et d'urbanisme, 2011-2012, p 6.
7. La loi n°90-29, 1 décembre 1990, relative à l'aménagement et l'urbanisme. Journal officiel de la république algérienne, conventions et accords internationaux - lois et décrets Arrêtes, décisions, avis, communications et annonces, N° 52, 2 décembre 1990.
8. La loi n° 04-05, 14 aout 2004, relative à définir les conditions d'aménagement et de construction. Journal officiel de la république algérienne, conventions et accords internationaux - lois et décrets Arrêtes, décisions, avis, communications et annonces, N° 51, 15 août 2004.
9. La loi n°01-20, 12 Décembre 2001, relative à l'aménagement et le développement durable du territoire. Journal officiel de la république algérienne, conventions et accords internationaux - lois et décrets Arrêtes, décisions, avis, communications et annonces, N° 11, 19 février 2003.
10. La loi n° 02-02, 5 Février 2002, relative à la protection et à la valorisation du littoral. Journal officiel de la république algérienne, conventions et accords internationaux - lois et décrets Arrêtes, décisions, avis, communications et annonces, N° 10, 12 février 2002.
11. La loi n° 06-06, 20 février 2006, relative à l'orientation de la ville. Journal officiel de la république algérienne, conventions et accords internationaux - lois et décrets Arrêtes, décisions, avis, communications et annonces, N° 14, 8 mars 2006.
12. La loi n° 07-06, 13 mai 2007, relative à la gestion, à la protection et au développement des espaces verts. Journal officiel de la république algérienne, conventions et accords internationaux - lois et décrets Arrêtes, décisions, avis, communications et annonces, N° 31, 13 mai 2007.
13. Kirat Amina, La prolifération des déchets solides municipaux et leurs impacts sur le paysage (cas de Batna), mémoire de magistère en Architecture: Ville et Paysage, Université hadj Lakhdar Batna 1, 2015, p 100.
14. La loi n° 01-19, 12 décembre 2001, relative à la gestion, au contrôle et à l'élimination des déchets relative à la gestion, au contrôle et à l'élimination des déchets. Journal officiel de la république algérienne, conventions et accords internationaux - lois et décrets Arrêtes, décisions, avis, communications et annonces, N° 77, 15 décembre 2001.
15. La loi n° 83-03, 5 février 1983, relative à la protection de l'environnement. Journal officiel de la république algérienne, conventions et accords internationaux - lois et décrets Arrêtes, décisions, avis, communications et annonces, N° 43, 20 juillet 2003.
16. La loi n° 83-17, 16 juillet 1983, portant code des eaux assure une utilisation rationnelle et planifiée de l'eau à l'échelle nationale et la protection des eaux contre la pollution et le gaspillage. Journal officiel de la république algérienne, conventions et accords internationaux - lois et décrets Arrêtes, décisions, avis, communications et annonces, N° 37, 16 juin 1996.
17. La loi n° 03-10, 20 juillet 2003, relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable. Journal officiel de la république algérienne, conventions et accords internationaux - lois et décrets Arrêtes, décisions, avis, communications et annonces, N° 43, 20 juillet 2003.
18. Loi n° 04-20, 25 décembre 2004, relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable. Journal officiel de la république algérienne, conventions et accords internationaux - lois et décrets Arrêtes, décisions, avis, communications et annonces, N° 84, 29 décembre 2004.
19. Boudjadja Rafik, La dimension environnementale dans le projet de régénération urbaine du quartier de bardo à Constantine, mémoire de magistère en Architecture et environnement: Qualité environnementale, architecture et paysages, école polytechnique d'architecture et d'urbanisme, 2014, p 6 et 26.
20. La loi n° 99-09, 28 juillet 1999, relative à la maîtrise de l'énergie. Journal officiel de la république algérienne, conventions et accords internationaux - lois et décrets Arrêtes, décisions, avis, communications et annonces, N° 52, 18 août 2004.
21. La loi n° 04-09, 14 aout 2004, relative à la promotion des énergies renouvelables dans le cadre de développement durable. Journal officiel de la république algérienne, conventions et accords internationaux - lois et décrets Arrêtes, décisions, avis, communications et annonces, N° 52, 18 août 2004.
22. Bouarroudj Nedjoudj, L'écologie urbaine et de la gestion des villes, recueil de cours, faculté d'architecture et d'urbanisme, université de Constantine 3, 2012, p 23.

آليات التحول نحو محليات مستدامة

د.محمد إبراهيم محمد

دكتورة في الاقتصاد والعلوم المالية

محاضر بكلية الحقوق جامعة الاسكندرية

الملخص:

تمثل الإدارة المحلية أهم أنظمة الإدارة العامة، وأداة من أدوات التنمية المستدامة التي يتم بمقتضاها إعطاء المحليات الصلاحيات والسلطات التي تساعد علي المرونة في سرعة وسهولة اتخاذ القرار بعيداً عن السيطرة المركزية. بالإضافة إلى دورها في إشراك الأفراد في إدارة الأمور المحلية، وتعظيم دوره في المشاركة السياسية حيث برز ذلك بشكل كبير في التجارب الدولية التي اتجهت إلى التحلي عن المركزية، والتحول نحو اللامركزية في إدارة شئون البلاد كالصين مما أدى إلى تحسُّن في قطاعي البنية التحتية والحفاظة على البيئة، وهو ما نأمل الوصول إليه في مصر من خلال برنامج الأسرع بالتنمية في مصر.

الكلمات المفتاحية: المحلية _ الصين _ المستدامة _ التنمية _ التحول

Abstract :

Local administration represents the most important public administration system, and one of the tools of sustainable development according to which localities are given the powers and authorities that help in flexibility in the speed and ease of decision-making away from central control. In addition to its role in involving individuals in managing local matters, and maximizing its role in political participation, as this has emerged greatly in international experiences that have tended to abandon centralization, and a shift towards decentralization in managing the country's affairs, such as China, which led to an improvement in the infrastructure and environmental preservation sectors. This is what we hope to reach in Egypt through the Egypt Accelerated Development Program.

Key words: Local-China-Sustainable-Development-converting

مقدمة :

تمثل أهمية الإدارة المحلية في إنها تساهم في توافر؛ تحديد أفضل لاحتياجات المواطنين وتحديد مشكلاتهم، وتحسين مستوى كفاءة إدارة وتشغيل المرافق العامة وزيادة جودة السلع والخدمات للمواطنين وتخفيض النفقات العامة وتوظيف أفضل للموارد، وتنمية الكوادر الإدارية المحلية، وتقوية الرقابة وزيادة المساءلة والمحاسبية وتدفع المعلومات والحد من الفساد وتعارض المصالح، وزيادة مشاركة المواطنين في صنع السياسات المحلية وتقريب مؤسسات صنع القرار المحلي من المواطنين وإتاحة فرصة أكبر للحوار والنقاش والتشاور والمشاركة، وزيادة الثقة بين المواطن والحكومة حيث أن السياسات المحلية تتعلق بالمصالح المباشرة للمواطنين.

1-2 إشكالية البحث

تبرز مشكلة البحث من خلال مدى دور الإدارة المحلية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وهو ما يطرح العديد من التساؤلات في سبيل تحقيق ذلك أهمها المفاهيم الأساسية للإدارة المحلية، والتنمية المستدامة والعلاقة بينهما، كما نوضح

إشكاليات تحول الإدارة المحلية نحو إدارة مستدامة تحافظ على أموال الأجيال الحالية وعدم استنزاف أموال الأجيال المستقبلية.

3-1 فرضية البحث

- التنمية المستدامة الطريق الصحيح نحو تطوير حقيقي للإدارة المحلية .
- التوجه نحو تغيير الفلسفة التي تقوم عليها نظم الإدارة المحلية في مصر.

4-1 أهداف الدراسة :

- تمييز مفهوم الإدارة عن غيره من المصطلحات
- محاولة إيضاح الدول الذي تلعبه أهداف التنمية المستدامة في تطبيق إدارة محلية مستدامة .
- تناول بعض التجارب الدولية في ذلك الصدد لتكون نبراساً وهدياً ،وبما يتوافق مع الطبيعة الإقليمية للإدارة.

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي

تعتبر الإدارة المحلية نظام من أنظمة الإدارة العامة، وأداة من أدوات التنمية تهدف إلى زيادة كفاءة الأداء الإداري في الدولة، ويتم بمقتضاها إعطاء المحليات الاختصاصات والصلاحيات التي تساعد علي سرعة وسهولة اتخاذ القرار بعيدا عن السيطرة المركزية مع ارتباط هذا القرار بتحقيق السياسات والأهداف التنموية للدولة ،وهي تعبر عن اللامركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، أي أن الإدارة المحلية تؤدي إلى نقل بعض السلطات إلى الوحدات المحلية¹. وترى الأمم المتحدة أن الإدارة المحلية نظام من نظم الإدارة العامة، وهي وسيلة إدارية لمعاونة الحكومة المركزية علي أداء رسالتها بصورة أكثر فاعلية وكفاءة. وهي بذلك تحث علي نقل بعض الاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلي المحليات المركزي والمحلي. لمواجهة مسؤولياتها في إطار توزيع الأدوار الوظيفية وتقسيم العمل بين المستويين².

المطلب الأول: الأسس والمميزات التي تقوم عليها الإدارة المحلية

تتعلق فلسفة العمل المحلي بسياسات القرب والمصالح المباشرة للمواطنين في المستويات المحلية، لذا تعتبر الإدارة المحلية بجناحيها المعين والمنتخب الأكثر دراية بتفاصيل مشكلات واحتياجات المجتمعات المحلية، وتمثل أهمية مؤسسية في هذا الشأن، في ضوء ذلك تعتبر مسألة تطوير الإدارة المحلية ومعالجة مشكلاتها واحدة من أمور وقضايا السياسات Policy Issues، وتسهم في رفع كفاءة المرافق المحلية وتحسين مستوى الخدمات على المستوى المحلي وتحقيق رضا المواطنين وإشراكهم في شئونهم المحلية، فضلاً عن بناء الكوادر الإدارية المحلية⁽¹⁾.

اعتمدت مفاهيم الديمقراطية التشاركية وعلاقتها باللامركزية، لأول مرة في عام 1985، وفي وقت لاحق تم تنقيحها واعتمادها في عام 1993 في الإعلان العالمي للحكم الذاتي المحلي (IULA)، وتنص المادة الثانية من هذا الإعلان على أن: "الحكم الذاتي المحلي يدل على حق وواجب السلطات المحلية في تنظيم وإدارة الشؤون العامة تحت مسؤوليتهم وفي مصلحة السكان المحليين. كما خلص مؤتمر البنك الدولي في مايو 1996 إلى أن لتحسين الحكم، من الضروري إشراك المواطنين في عملية صنع القرار المحلي، وبالتالي يرتبط تفعيل اللامركزية وتحقيق الاستدامة المحلية ارتباطاً وثيقاً مع الحوكمة³.

الفرع الأول: الجوانب الإيجابية للإدارة المحلية ذات التخطيط المستدام

- تتميز الإدارة المحلية بخصائص تنفرد بها عن الإدارة المركزية من أهمها:
- قربها من الأفراد يجعلها تصل إلي أعماق حياتهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية.
- هدفها تنمية المجتمعات المحلية لتوفر للفرد معيشة أفضل.
- تعمل علي تكييف النظام الإداري ليلاءم الأفراد دون تطويع الأفراد ليتكيفوا مع الإدارة.
- اشتراك الأفراد في إدارة الأمور ذات الأهمية المحلية لأن الأفراد أقدر علي معرفة حاجاتهم وكيفية تلبية هذه الاحتياجات.
- تعتبر مدرسة للتربية السياسية للأفراد لإعداد القيادات الصالحة.
- تدعيم الروابط الاجتماعية بين أبناء المجتمعات المحلية وتوفير أسباب التنمية الاجتماعية السليمة وخاصة في مجتمعات المدينة التي يعاني فيها السكان من ضعف الشعور بالانتماء إلي المجتمع بالإضافة إلي تغيير أنماط العلاقات الاجتماعية بين الأفراد.
- إثارة الحماس والتنافس بين أفراد المجتمعات المحلية المختلفة لتحقيق أكبر قدر من النهوض بمجتمعاتهم معتمدين في ذلك علي جهودهم الذاتي⁴.

الفرع الثاني : الأساس المنوط به الإدارة المحلية :

تتكون هيئات الإدارة المحلية من ثلاثة أجهزة أو ثلاث سلطات هي:

السلطة التقريرية.

- السلطة التنفيذية.

- السلطة الرقابية.

وتمثل السلطة التقريرية: في المجالس الشعبية المحلية والتي تمثل سلطة التشريع على المستوى المحلي. أما السلطة الرقابية: فتمثل في رقابة السلطة المركزية على كل أعمال الأجهزة المحلية. الإدارة المحلية. أما السلطة التنفيذية: فهي مجموع الموظفين الإداريين والفنيين والماليين العاملين في الإدارة المحلية .

أما المهام الرئيسية للإدارة المحلية فتتمثل في :

أ- الوظيفة الأولى ذات طابع تنموي

وهي المسؤولة عن تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال إدارة عملية التنمية المحلية ويمكن تقسيمها إلى وظائف مرتبطة باحتياجات السكان بشكل مباشر ووظائف مرتبطة بالتخطيط المستقبلي للإقليم المحلي.

ب- الوظيفة الثانية ذات طابع سياسي:

- تشجيع السكان المحليين على المشاركة السياسية لإدارة الإقليم.

- تكوين نواة من القيادات المحلية للمشاركة في الانتخابات المركزية .

- تشجيع المجتمع المحلي على الإدارة الذاتية للإقليم ، وإحساسه بأنه جزء لا يتجزأ من ذلك الإقليم مما يكون حريصاً على رفع شأنه ، وهو الهدف الرئيسي من العملية الديمقراطية.

المطلب الثاني : التنمية المستدامة باعتبارها محور تطوير الإدارة المحلية

أصبحت التنمية المستدامة ذات دور مؤثر وحيوي للإدارة اللامركزية بكافة مؤسساتها، وقد أثبتت التجارب أهمية ذلك الدور.

الفرع الأول : الدور الشمولي للتنمية المستدامة

أولاً: تعريف التنمية المستدامة

تُعرّف الأمم المتحدة "أهداف التنمية المستدامة الـ17" بأنها "خطة لتحقيق مستقبل أفضل وأكثر استدامة للجميع. إذ تتصدى هذه الأهداف للتحديات العالمية التي نواجهها، متضمنةً التحديات المتعلقة بالفقر وعدم المساواة والمناخ وتدهور البيئة والازدهار والسلام والعدالة"، مضيفاً أنه "فضلاً عن ترابط الأهداف، وللتأكد من ألا يتخلف أحدٌ عن الركب، فمن المهم تحقيق كل هدف من الأهداف بحلول عام 2030".⁵

ثانياً: النظرة الشمولية للتنمية المستدامة⁶

يقول جيا نجو "جاك" ليو -رئيس كرسي راشيل كارسون في الاستدامة بجامعة ولاية ميشيجان، وأحد المشاركين في الدراسة- في تصريحات لـ "للعلم": بينما يمكن للدولة، على عمومها، أن تدّعي أنها تُمضي قدماً نحو مستقبل مستدام، فإن المناطق الداخلية هي التي تعكس حجم المكاسب والخسائر خلال الصراع مع قضايا الفقر، وعدم المساواة، والمناخ، والتدهور البيئي، والازدهار، والسلام، والعدالة. لقد تعلمنا أن التقدم نحو الاستدامة يتميز بالديناميكية، وأنه في بعض الأحيان قد يكون تحقيق المكاسب في أحد المجالات المهمة على حساب مجال آخر، ومثل هذه المعادلات التي يصعب فهمها ربما تشكل عائقاً أمام التقدم. ويضيف "ليو": سواء كان الأمر يتعلق بحماية موارد طبيعية حيوية، أو إحداث تغيير اقتصادي إيجابي، أو الحد من عدم المساواة، فإن النتيجة لا تكون ثابتة، وينبغي علينا أن نُلقي نظرةً شموليةً بعناية، للتأكد من أن التقدم في أحد المجالات لن يقابله تراجعٌ في مجالات أخرى.

الفرع الثاني : الصين مثلاً يحتذى به في مجال المحليات المستدامة

أجرى الباحثون تقييماً للتقدم المحرز في الصين، عبر طرق يمكن تطبيقها في دول أخرى؛ إذ أظهر الحجم الهائل للصين والتغيرات الاجتماعية والاقتصادية الشاملة، على المستويين الوطني والمحلي، كيف يمكن أن يتغير معدل التقدم باتجاه الاستدامة؛ إذ سجلت الصين، خلال الفترة بين عامي 2000 و2015، تحسناً ملحوظاً في مجمل أهداف التنمية المستدامة.

إلا أنه على مستوى المقاطعات، أظهر التقييم وجود تفاوتٍ بين المناطق المتقدمة والأخرى النامية؛ ففي شرق الصين، الذي يُعد موطناً للازدهار الاقتصادي في الدولة، تم تسجيل درجة أعلى على مؤشر أهداف التنمية المستدامة، بعكس أكثر المناطق الريفية في الغرب، خلال العقد الأول من الألفية الجديدة، أما في عام 2015، فقد حقق جنوب الصين درجةً أعلى على المؤشر، مقارنةً بالمناطق الصناعية وكثيفة الزراعة في الشمال.

وخلال مدة الدراسة بين عامي 2000 و2015، سجلت المقاطعات المتقدمة نتائج أعلى، وبالتالي أفضل، على مؤشر التنمية المستدامة، مقارنةً بالمقاطعات النامية، إلا أنه تبين أن المؤشر كان يرتفع في المقاطعات النامية بوتيرة أسرع من المقاطعات المتقدمة.

وأوضح "شو" -وفق البيان الصحفي المصاحب للدراسة- أن "مناطق شرق الصين بدأت تتطور خلال فترة الإصلاح وسياسة الانفتاح في أواخر سبعينيات القرن الماضي، مما شجع على التنمية الاقتصادية بطول الساحل الشرقي، رافقها تحسُّن في الخدمات الاجتماعية".

وأضاف أنه "في عام 1999، بدأت الصين حركة تنمية المناطق الريفية في الغرب، التي كان يحاصرها التخلف، مما أدى إلى تحسُّن في قطاعي البنية التحتية والحفاظة على البيئة، وهو ما عزز مؤشرات التنمية المستدامة فيها، في الوقت الذي بدأت فيه المناطق الشرقية تخوض صراعاً مع تداعيات النمو الاقتصادي المتسارع، مثل التلوث وعدم المساواة. وخلص الباحثون إلى أن الاستدامة -بشكل عام- يمكن أن تتقدم بفضل تطبيق سياسات أفضل فيما يتعلق بالتعليم والرعاية الصحية والحفاظة على النظم البيئية، وأشارت الدراسة إلى أنه في ظل ما يتم إحرازه من التقدم، من المهم مراجعة ما يجري بشكل دقيق، على المستويات الإقليمية، لمعرفة أين يمكن توجيه الموارد ولفت الانتباه.⁷

المبحث الثاني: برنامج الإسراع بالتنمية في مصر وانعكاس ذلك على الإدارة المحلية

العلاقة بين نظم الإدارة والحكم المحلي من ناحية والتنمية الاقتصادية المستدامة واحده من أهم الموضوعات التي لقيت باهتمام غير محدود علي مستوى التحليل، والمتابعة علي كافة الاتجاهات، خاصة في ظل اتجاه العديد من الحكومات حالياً نحو إحداث وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، ولاشك ان التنمية المستدامة أصبحت هدفاً حيويًا تسعى إلي تحقيقه كافة الأنظمة الاقتصادية، والحكومات في كافة الدول علي حد سواء، ومن هنا يبرز دور المجتمع المحلي في تحقيق، وتنفيذ هدف الدولة المصرية في تحقيق التنمية المستدامة من خلال السعي نحو تحقيق التنمية المحلية في كافة المجتمعات المحلية في مصر، وهو ما يعد بمثابة الأساس الرئيسي لتنفيذ، وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة في كافة المحافظات، والإدارات المحلية في مصر.

المطلب الأول: محتوى البرنامج

تضع مصر الإسراع بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية كروية وهدف إستراتيجي يركز على تحقيق نقلة نوعية في التنمية المحلية بكل قرية ومدينة ومحافظه على أرض مصر. ويتطلب ذلك رفع معدلات النمو الاقتصادي وترسيخ العدالة الاجتماعية وتمكين كل فئات المجتمع خاصة الفقراء والشباب والمرأة، وبناء مجتمع المعرفة، ويستلزم ذلك تغييراً جوهرياً في بوصلة توجه المجتمع لوضع خريطة طريق للإسراع بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية على مستوى كل قرية ومدينة ومحافظه، وإعداد خطة للإسراع بالتنمية تتكامل مع خطط الدولة القطاعية. ومخرجات البرنامج هي 27 خطة تنفيذية للإسراع بالتنمية بالمحافظات والأقاليم تُعظم من الميزة التنافسية لكل منها، وتستهدف تحقيق فائض صادرات في كل محافظة، وعائد متزايد لكل منها في ميزان المدفوعات. وتقوم وزارة التنمية المحلية بالتعاون والتنسيق مع وزارة التخطيط وبدعم المحافظات لوضع وتنفيذ مخطط الإسراع بالتنمية وإعداد المخططات الإستراتيجية التنموية للمحافظات المصرية للإسراع بعملية التنمية المحلية بجوانبها الاجتماعية والاقتصادية والتي تسعى الي تشجيع المحافظات علي تحديد "الميزة التنافسية" التي تميزها وتوظيفها

عملية لانطلاقه للصناديق، وتفعيلها من خلال مشاركة واسعة تشكل علي أثرها الأجندة التنموية وتتبنى إعداد خطة الإسراع بالتنمية منهجية اللامركزية في التخطيط من أسفل الي اعلي وذلك في إطار المخطط الاستراتيجي للدولة. وتعتبر عملية التخطيط الاستراتيجي هي الدليل الإرشادي والمرجعية المتفق عليها لاتخاذ القرارات التنموية للخدمات والاستثمارات ولاعتماد وتنفيذ المشروعات المقترحة بما ينظم العلاقة بين الإدارة المحلية والحكومة المركزية من حيث وضوح الالتزامات والأدوار على المدى القصير والمتوسط والبعيد، ويمثل أساس الشراكة المستهدفة بين الإدارة المحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص المحلي وسوف تدعم الوزارة ربط الأهداف التنموية بالتمويل وكفاءة استخدام الموارد، وتعظيم فرص تنفيذ المشروعات والتنسيق بين القطاعات الخدمية المختلفة وإعداد خطط الموازنة السنوية والخمسية لهذه القطاعات في إطار المخطط الاستراتيجي ومخططات الإسراع بالتنمية والتركيز على القضايا المحلية ذات الأولوية، وبما يعمل على تحقيق المرونة في إدارة عملية التنمية المحلية والتكيف مع تغيرات الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والإدارية.

أولاً : الرؤية:

مجتمعات محلية تُسرع بالتنمية المستدامة وتحقق نمو اقتصادي أكبر من 8% سنوياً حتى عام 2030، ويتوافر بها الفرص للمشاركة في صنع التقدم، ويحصل سكانها على نصيب عادل من عوائد التنمية.

ثانياً : الأهداف:

أولاً: إعداد خارطة طريق ومخططات للإسراع بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية لـ 27 محافظة؛ من خلال:

خطط تنموية تنفيذية متكاملة تدعم الميزة النسبية والتنافسية بكل محافظة.

تدعيم المشاركة الفعالة والتخطيط المحلي من أسفل الى أعلى وتعبئة الموارد المركزية والمحلية.

تحقيق التنمية المحلية بمفهومها الشامل وبشكل متكامل.

وضوح وثبات توجه التنمية المحلية.

تطبيق الاستراتيجيات التنموية القومية.

الربط بين مستويات التخطيط التنموي المختلفة.

دعم التخطيط الإقليمي بين المحافظات والمخططات التنموية لكل محافظة.

تحسين أداء الإدارة المحلية وحوكمة عملية التنمية.

التحول من مجتمع مستورد ومستهلك إلى مجتمع منتج ومكتفي ومصدر.

ثانياً: بناء توافق وشركات بين الحكومة، وقطاعات الأعمال والمجتمع المدني وممثلي الشعب والمجتمعات المحلية في تخطيط

وتنفيذ مخططات الإسراع بالتنمية.

ثالثاً: اعتماد ونشر مخططات الإسراع بالتنمية من مجلس الوزراء ومجلس النواب والسيد رئيس الجمهورية.

رابعاً: متابعة التنفيذ لكل محافظة.

ثالثاً: البرامج الفرعية:

إعداد إستراتيجية للإسراع بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية المحلية لكل محافظة على مستوى الجمهورية وضع إستراتيجية ومخطط قومي للإسراع بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة كما يلي:

حتى عام 2020، حتى عام 2025، حتى عام 2030، وآفاق حتى عام 2050

تحديد آليات تنفيذ مخططات الإسراع بالتنمية بالتنسيق مع الوزارات المعنية وتطوير الإطار التشريعي والمؤسسي اللازم. لجنة وزارية " وأمانة فنية" للإسراع بالتنمية (غرفة عمليات).

إعداد البرامج التنموية للقطاعات الاقتصادية الرائدة ودراسات الجدوى بكل محافظة.

الخطط الإستراتيجية والمشروعات الوزارية موزعة قطاعياً وجغرافياً لكل وزارة أو هيئة.

إعداد إستراتيجية قومية وبرنامج متكامل للتنمية الريفية بالمشاركة.

التنسيق بين خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تعدها وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، والمخطط الاستراتيجي العام (27 محافظة) الذي تُعده الهيئة العامة للتخطيط العمراني بوزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية، والخطط القطاعية للوزارات، والخطط والمشروعات التنموية الممولة من الجهات المانحة سواءً من خلال قروض أو منح مع مخططات الإسراع بالتنمية لكل محافظة.

المطلب الثاني: الإطار الدستوري والتشريعي والقانوني

الدستور: المواد (27، و28 و32 و236).

قانون الإدارة المحلية الجديد (داعم لعملية الإسراع بالتنمية).

دعم تطبيق اللامركزية.

قرار مجلس المحافظين رقم (4/17/02/7) بتاريخ 28 فبراير 2017 بشأن الإسراع بالتنمية في المحافظات المصرية.

قرارات تشكيل المجالس الاستشارية بكل محافظة يضم كافة الفاعلين على المستوى المحلي (الجهاز التنفيذي والجامعات والمعاهد الاستشارية والمجتمع المدني). تشكيل لجنة تنمية الموارد المالية المحلية برئاسة السيد وزير التنمية المحلية.⁸

الخلاصة والتوصيات

تمارس الإدارة المحلية مهام عديدة متعلقة بالتنمية في كافة مجالاتها، من خلال دعم اللامركزية سواء الإدارية والمالية والاقتصادية وفق إطار زمني قابل للتطبيق وإجراءات واضحة، وذلك كما يلي:

1. الاستغلال الأكفأ، والفعال للموارد، وتعيين مقومات التنمية المحلية بكل وحدة على حدة ووفقاً لظروفها المختلفة

2. زيادة فرص الاستثمار لتحقيق النمو والتنمية، بما يتيح للوحدات المحلية تحديد الفرص الاستثمارية المحلية في ضوء

الخطة الاستثمارية العامة للدولة، كما لا بد من إلزام الوحدات المحلية بإصدار أدلة محدثة مطبوعة وإلكترونية تتضمن

بيانات دقيقة حول فرص ومجالات الاستثمار في نطاقها الجغرافي.

3. يمكن للإدارة المحلية أن تلعب دوراً في تشجيع ودعم الجمعيات التعاونية بأنواعها، وتؤهّلها للقيام بدور فاعل في التنمية المحلية.
4. إحياء وتفعيل التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية، وتفعيل الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمي لتيسير تعبئة مزيد من الموارد على مستوى كل إقليم اقتصادي.
5. تفعيل أدوات رقابة المجالس المحلية بمستوياتها المختلفة على أعمال المجالس التنفيذية المحلية ومشاركتها في التنمية المحلية في كل محافظة حسب نطاق اختصاصاتها.
6. تشجيع مشاركة محلية فاعلة لمنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص ومبادرات الأفراد والعائلات في تنمية الوحدات المحلية.
7. تعزيز الثقة المتبادلة بين المواطنين والمجالس المحلية المقبلة عن طريق إشراك المواطنين والاستفادة من انتماءاتهم وروابطهم ومبادراتهم الإيجابية في التنمية المحلية، وتفعيل المشاركة بالجهود الذاتية، وتفعيل المساءلة الاجتماعية بإعمال لجان المنتفعين من المواطنين.

¹ هشام أمين مختار، تخطيط وتنمية المجتمعات الجديدة في جمهورية مصر، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠

² حسام قضب، تقييم كفاءة وفعالية الآليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري، المؤتمر العربي الإقليمي، ٩٩٩ تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة، ديسمبر ٢٠٠٣

³ محمد عبد الوهاب، التنمية المحلية وتنظيم الاستخدامات الاقتصادية للشارع، المركز العربي للبحوث والدراسات، 29-03-2020 متاح على الرابط التالي: <http://www.acrseg.org/41543>

⁴ لمنظمة العربية للعلوم الإدارية، النمو الحضري في الوطن العربي، المؤتمر الرابع عشر للشؤون الاجتماعية، جامعة لدول العربية، ١٩٩٩

⁵ محمود العيسوي، المجتمعات المحلية نقطة الانطلاق نحو تحقيق الاستدامة العالمية، مجلة بنك المعرفة، 3 يناير 2020 متاح على الرابط التالي: [/https://www.scientificamerican.com/arabic/articles/news/all-global-sustainability-is-local](https://www.scientificamerican.com/arabic/articles/news/all-global-sustainability-is-local)

⁶ المرجع ذاته

⁷ المرجع ذاته

⁸ وزارة التنمية المحلية المصرية

<https://www.mld.gov.eg/ar/programs/details/1>

دور الحماية البيئية في تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية و دفع التنمية المحلية

د. علاء الدين قليل

أستاذ محاضر قسم ب

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة

الملخص:

في ظل المشكلات المالية التي تعرفها ميزانية الجماعات الإقليمية، و شح الموارد المالية التي يعترف حل الباحثين بأنها السبب الرئيس في قصور الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية ، تتطرق هذه الدراسة إلى أحد الحلول المقترحة في سبيل خلق مصادر تمويلية تنموية جديدة لهذه الجماعات الإقليمية، وإستغلالها في مجال التنمية المحلية المستدامة، وهو ما يمكن أن توفره الحماية البيئية .

Abstract :

In light of the financial problems faced by local communities, and the lack of financial resources, which is one of the most important obstacles to the development at this communities.

In this study, I looked closely at the One of the most important solutions to finance the local communities budget and local development, which is called Environmental taxes.

مقدمة:

لقد كان لإزدياد المشكلات البيئية وماها من أثر على سلامة الفرد والبيئة وإستدامتها من جهة, وتزايد حجم الإنفاق على آثارها ومخلفاتها من طرف الجماعات الإقليمية والمركزية من جهة أخرى، أثر بارز على توجه عدة دراسات وبحوث أكاديمية جديدة، تعنى بتقديم حلول ومخرجات لتحفيز الجماعات الإقليمية على النهوض بدورها المنشود في التنمية المحلية.

حيث تكشف هذه الدراسات و التقارير أن الدول المتقدمة قد وجدت مداخل ناجعة للحد من هذه الإشكالات البيئية عن طريق ما يسمى بالحماية البيئية- les écotaxes ؛ هذه الأخيرة التي شكلت موردا ودخلا ماليا جديدا لميزانيات الجماعات الإقليمية من جهة، و عاملا أضحى في زمننا هذا شرطا ضروريا للنهوض بالتنمية المحلية على كل الأصعدة داخل مدن مستدامة من جهة أخرى؛ لكن ذلك لن يتأتى - فعلا- إلا من خلال إرساء منظومة قانونية تلزم المخالفين باحترام البيئة ومواردها، و تشكل وعاءا ماليا جديدا لميزانية هذه الجماعات الإقليمية لدفع عجلة التنمية المحلية والمستدامة. على سند ما سبق ذكره نطرح التساؤل التالي:

- إلى أي مدى يمكن الإعتماد على الحماية البيئية كمصدر لتمويل ميزانية الجماعات الإقليمية و آلية لدفع عجلة التنمية المحلية ؟

وللإجابة على هذه الإشكالية نقترح الخطة الآتية:

المطلب الأول- مضمون الحماية البيئية وعلاقتها بالتنمية المحلية

المطلب الثاني- تطبيقات الحماية البيئية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية

المطلب الأول - مضمون الحماية البيئية وعلاقتها بالتنمية المحلية

إن النظام الجبائي البيئي الذي يحمل بين طياته فقط، فكرة الردع القمع ضد كل مخالف هو نظام قاصر حتما لأن الزمن قد تجاوز هذه الأفكار القديمة؛ بحيث أضحت منظومة الحماية البيئية في الدول المتقدمة اليوم، تشكل بابا في ميزانية الجماعات الإقليمية، والتي توجه - حصرا- للإستثمار المحلي والتنمية المحلية، تتصدى من خلال هذا المطلب بداءة إلى بحث مفهوم الحماية البيئية (الفرع الأول) ثم نتطرق إلى الكشف عن مضمون علاقة الحماية البيئية بالتنمية المحلية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: مفهوم الحماية البيئية.

إن النظام الجبائي البيئي كأصل عام هو مجموعة الضرائب والرسوم التي تفرضها الدولة على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الملوئين للبيئة، وحسب منظمة التعاون والتنمية نعي بالحماية البيئية "جملة الإجراءات الجبائية التي يقدر وعائها (منتجات، خدمات، تجهيزات، إنبعاثات) تكون ذا تأثير سلمي على البيئة"¹ والمقصود بذلك أن الحماية البيئية تتركب من تلك الإجراءات الجبائية التي لها تأثير على البيئة، وتتضمن ضرائب ورسوم، إتاوات وإجراءات ضريبية وتحفيزية². وهناك أيضاً ما يطلق مصطلح الحماية الخضراء وهي مجموعة الإجراءات الجبائية الرامية إلى التعويض، أو بالأحرى الإجراءات الرامية إلى الحد من الآثار الضارة اللاحقة بالبيئة من جراء التلوث.³

والمقصود بمضمون الحماية البيئية هو اختيار المادة التي تفرض عليها الضريبة، ونقصد بها اختيار العناصر التي يتضمنها الوعاء الخاضع للضريبة، الذي يجب أن يقوم على أساس وجود علاقة واضحة ومنطقية بين واقعة الإضرار بالبيئة من جهة، وحجم تأثيره المادي على البيئة؛ معناه تحديد تلك العناصر داخل الوعاء الضريبي بشكل محدد ودقيق، تحدد لها تعريفات (رسوم وإتاوات) داخل نطاق الحدود الجغرافية التي تطبق فيها الضريبة⁴، وعليه فالحماية البيئية تتكون من العناصر الآتية:

أولاً. الضرائب البيئية (الضرائب الايكولوجية):

هي عبارة عن حقوق نقدية مقتطعة من طرف السلطات نظير استعمال البيئة، ونعني بالسلطات الحكومات المركزية و الجماعات المحلية وأي جهاز إداري مخول بذلك، أما مصطلح إستعمال البيئة فنعني به كل نشاط يؤثر سلباً على البيئة، ولاسيما الأنشطة الملوثة كقطاع النقل والقطاع الصناعي و الفلاحي⁵.

ثانياً. الرسوم البيئية:

ومن قبيل ذلك ما توفره الدولة من خدمات خاصة تستخدم فيها تقنيات التطهير والسلامة البيئية، فهي تفرض على المستفيدين من هذه الخدمات رسوماً خاصة لا تظهر إلا عند الإستفادة مباشرة من هذه الخدمات مثل: رسم التطهير، رسم النظافة، رسم الإستفادة من المياه الصالحة للشرب.⁶

وتجدر الإشارة إلا أن نظام المعلومات الخاص بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية يستخدم تعريفاً أوسع نطاقاً للضرائب البيئية، بحيث يتضمن كافة الضرائب ذات الصلة بالبيئة والمفروضة على المنتجات⁷، غير أن تطبيق الضرائب والرسوم البيئية يوجب وجود و تكامل العناصر الآتية:

- ضرورة تدخل الدولة بشكل مباشر في حماية البيئة

- ضرورة وجود عقد اجتماعي بين الأفراد و الدولة لحماية البيئة
- ضرورة وجود عدالة متخصصة لمقاضاة المخالفين للقواعد البيئية⁸
- إشراك منظمات المجتمع المدني ومؤسسات التنشئة الاجتماعية، التي توظف وتعمل على تحسيس الشركاء الاقتصاديين و أفراد المجتمع بمخاطر الإضرار بالبيئة.
- وجود سياسات تربية و مناهج تعليمية ترسخ حماية البيئة لدى تلاميذ المدارس
- ضرورة وجود إستراتيجية إعلامية مقنعة، تساهم في بناء الثقافة البيئية لدى أفراد المجتمع

ثالثاً. الحوافز والإعفاءات الجبائية:

نشير بداية أنه قد تعددت التعاريف الفقهية التي سبقت في إطار تحديد مفهوم الحوافز والإعفاءات الجبائية، غير أنها تصب في مدلول واحد بأنها ذلك النظام الذي يصمم في إطار السياسة المالية للدولة بهدف تشجيع الإدخار أو الإستثمار على نحو يؤدي إلى نمو الإنتاجية القومية وزيادة المقدرة التكاليفية للإقتصاد، وزيادة الدخل القومي نتيجة قيام المشروعات الجديدة أو التوسع في المشروعات القائمة.⁹

الواقع أن مضمون الجباية البيئية ليس كله ضرائب ورسوم، وإنما يوجد فيه الحوافز والإعفاءات الجبائية التي قد يكون لها أثر كبير في اعتماد أنشطة أو صناعات صديقة للبيئة؛ لأن فرض الضرائب والرسوم دوماً ما يقابله هرب وغش ضريبي، بينما قد يقابل التحفيز استجابة تلقائية من المواطن، علماً أن الإعفاء أو الإجراءات التحفيزية قد تأخذ إحدى الصور الآتية:¹⁰

1. الإعفاء الدائم: وهذا من الضرائب والرسوم التي تفرض على النشاطات الاقتصادية المختلفة، وهذا للتمييز بين النشاطات الاقتصادية الملوثة للبيئة وتلك الصديقة لها، علماً أن هذا النوع قد لاقى نجاحاً ملموساً لدى الدول المتقدمة مثل اليابان والنرويج.
2. الإعفاء المؤقت: والذي كون لفترة زمنية محدودة، كان يتم إعفاء منطقة سكنية معينة أو نشاط استثماري معين من دفع الضرائب والرسوم البيئية لمدة زمنية ما بهدف تحفيزها على استعمال أنشطة أو صناعات أو موارد متعددة تكون صديقة للبيئة.
3. الحوافز الجبائية: ومن قبيل ذلك كأن يتم إعفاء تجهيزات أو منتجات معينة من الرسوم الجمركية وذلك باعتبارها صديقة للبيئة، هذا ما من شأنه تكريس ثقافة المواطنة البيئية لدى الرئيس والمرؤوس داخل مؤسساتنا ومصانعنا، لكن حقيقة يبقى تحديد وعاء الضريبة على الضرر الماس بالبيئة جراء نشاطات الأفراد خصوصاً ليس بالأمر الهين، وهذا نظراً للصعوبات المصاحبة لتحديده، خاصة وأن الضرر متعدد المصادر والإشكالات والتأثيرات، بحيث يرتبط الوعاء الضريبي بمجموعة من العناصر هي:¹¹

- اختيار وعاء الضريبة على التلوث، أي اختيار المادة التي تفرض عليها.
- تحديد الجزء (الفئة المجتمعية) الذي تفرض عليه الضريبة البيئية

- وجوب قياس الضريبة البيئية انطلاقاً من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية أساساً، وتتخذ الضريبة البيئية أسلوب السعر الثابت أو أسلوب السعر التصاعدي
- الفرع الثاني: علاقة الجباية البيئية بالتنمية المحلية.**
- نلمس أهمية الجباية البيئية في تجسيد تنمية محلية انطلاقاً من المكتسبات التي حققتها الدول المتقدمة على الواقع، و التي كان لها أثر إيجابي من الناحية البيئية و المالية على الجماعات الإقليمية و التي نوجزها على النحو التالي :
- من أهداف الجباية البيئية السعي نحو التعديل الإيجابي لسلوك الملوّثين عن طريق ردهم مالياً، وهذا بحسب درجة تلويثهم وإضرارهم بالبيئة؛ بحيث كلما زدنا سعر الضريبة حفزنا المضر بالبيئة والملوث نحو تبني سلوك ونمط أو نشاط أكثر احتراماً للبيئة¹²، كما من شأن الضريبة البيئية تمويل الميزانية المحلية.
- إن المبرر الرئيسي لفرض الضرائب البيئية يتمثل في أنها وسيلة تجبر الأفراد والشركات على أن تسلك إحدى السبل الآتية:
- إما أن تتوقف عن النشاط الملوث للبيئة على نحو يشكل منطلقاً لتنمية محلية شاملة.
 - أو أن تتحمل تكاليف نشاطها الضار بالبيئة، بحيث يتم استخدام حصيلة الضريبة في معالجة الأضرار التي سببها السلوك البيئي الضار إنعاش الميزانية المحلية.
 - أن تبحث عن حلول فنية تكفل قيامها بأنشطتها دون تلويث البيئة.¹³ وهو ما يشكل أحد حلول التنمية المحلية.
- المساهمة في تمويل سياسات حماية البيئة، ما يقابله الحد من الإنفاق البيئي للدولة، وذلك من خلال زيادة الإيرادات الجبائية التي تستعمل لتغطية النفقات البيئية، وبعد هذا الهدف من الأهداف الرئيسة لتأسيس الضرائب البيئية في أغلب الدول.
- استعمالها (الجباية البيئية) كوسيلة فعالة لإدماج تكاليف الخدمات والأضرار البيئية مباشرة في أسعار السلع والخدمات والأضرار البيئية مباشرة في أسعار السلع والخدمات، أو في تكاليف الأنشطة المتسببة في التلوث، تجسيداُ لمبدأ الملوث الدافع الذي يكفل التكامل بين السياسات الاقتصادية والبيئية الرامية إلى الحفاظ على البيئة¹⁴.
- تعد الجباية البيئية (رسوم وضرائب) من أدوات الضبط الاقتصادي التي تمارسه الجهات الإدارية المختصة داخل الدولة، والتي تعتبر أداة لتمويل التنمية والتشجيع على خلق الاستثمارات والنشاطات التي تراعي خصوصية البيئة من جهة، وأداة ردعية من جهة تعمل على تكريس الثقافة البيئية لدى مختلف تراكيب المجتمع¹⁵.
- إن الهدف الأساسي من فرض الرسوم والإتاوات على الفرد هو تحقيق تغيرات في أنماط السلوكيات الفردية، وإحداث تغير في نمط استغلال واستخدام الموارد البيئية على نحو يخفض تأثيرها السلبي على البيئة، إما بتقليصها أو إحلال مواد أقل ضرراً للبيئة¹⁶، كما أن دمج تكاليف الخدمات البيئية والأضرار البيئية مباشرة ضمن أسعار السلع والمنتجات والخدمات التي ساهمت في إنتاجها، من شأنه تقليص نسبة الإضرار بالبيئة، وتجسيد مفهوم المواطنة البيئية.

- تهدف معظم الدول المتقدمة إلى تكريس مفهوم المواطنة البيئية- احد ركائز التنمية المحلية- إلى جانب المواطن, لدى المنتج والمصنع كذلك باعتباره حلقة أساسية, ومقوم أساسي للنهوض بالمواطنة البيئية, فالنسبة للمنتج تلعب الجباية البيئية دوراً محفزاً للتوجه نحو منتج بيئي (Produits écologiques), لكن تطبيق ذلك حقيقة كانفي بداياته يأخذ الطابع الجبائي الردعي, فتصبح الضرائب محفزاً للابتكار واستخدام الطاقات المتجددة من أجل تخفيض نسبة الضرائب.

- تلعب الجباية البيئية من جهة على خلق نوع من التكامل مع التشريع الوطني, إذ أضحت الإجراءات القانونية وحدها لا تكفي لردع المخالفين, وكذا من جهة أخرى إيجاد مصادر تمويلية جديدة لمكافحة التلوث والتشجيع على عدم إعادة تدوير النفايات الخاصة¹⁷.

- المطلب الثاني: تطبيقات الجباية البيئية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية

إن الجباية البيئية حالياً في جل الدول المتقدمة, لها أهداف بيئية واقتصادية واجتماعية في آن واحد لذلك نتطرق من خلال هذا المبحث إلى تعداد صور الجباية البيئية التي نص عليها المشرع الجزائري للكشف عن مدى امكانية استغلالها كمورد مالي لميزانية الجماعات الإقليمية من جهة (الفرع الأول), و الكشف عن مدى نجاعة هذه السياسة الجبائية من جهة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: صور الجباية البيئية في الجزائر.

عدد المشرع الجزائري على ضوء مجموعة من التشريعات المتصلة بالبيئة¹⁸ صور الجباية المفروضة على كل فعل أو نشاط من شأنه الأضرار بالبيئة وأورد لها جزاءات, نوجزها كالآتي:

1. رسم رفع النفايات المتزلية:

تمت مراجعة معدلاته من خلال قانون المالية لسنة 2002 كالآتي:

- 640 و1000 دج سنويا للعائلة.

- 1000 و10000 ج سنويا للنشاط التجاري.

- 1000 و100000 دج سنويا للنشاطات الصناعية والتجارية المنتجة لكمية أكبر من النفايات.

2. رسم تحفيزي على عدم تخزين النفايات المتعلقة بالأنشطة الطبية:

هذا الرسم يهدف إلى خفض النفايات الطبية الضارة والملوثة كيميائياً من المصدر ويقدر مبلغه حسب قانون المالية

لسنة 2002 بـ 24000 دج عن كل طن من النفايات المخزنة ويوزع كالتالي:

- 75 % للصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

- 15 % لصالح الخزينة العمومية.

- 10% لصالح البلديات¹⁹.

3. الرسم المتعلق بالنشاطات الملوثة والخطيرة على البيئة:

يطبق على أنشطة المنشآت المصنفة، ويتم تصنيف الأنشطة الملوثة والخطرة على البيئة إلى نوعين:

- الأنشطة الخاضعة قبل انطلاقتها للتصريح المسبق من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً.
- الأنشطة الخاضعة لترخيص مسبق سواء من الوزير المكلف بالبيئة أو الوالي المختص إقليمياً أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً.²⁰

4. الرسم على الوقود:

تم إدخاله بموجب قانون المالية سنة 2002 ويقدر مبلغ الرسم بـ 1 دج لكل لتر من البترين ويخص هذا الرسم كما يلي:

- 50 % لصالح الصندوق الوطني للطرق والطرق السريعة.

- 50 % للصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.²¹

5. الرسم التكميلي على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي على الكميات المنبعثة التي تتجاوز حدود القيم:

يخضع هذا الرسم لأحكام المادة 205 من قانون المالية لسنة 2002، ويطبق هذا الرسم تبعاً لكميات التلوث المنبعثة التي تتجاوز الحدود المسموح بها، ويتراوح مبلغ الرسم من 2000 دج إلى 120000 دج حسب طبيعة الأنشطة الملوثة والخطيرة على البيئة، ويضاعف هذا المبلغ بمعامل مضاعف يتراوح بين 1 و5 تبعاً لمعدل تجاوز حدود القيم المسموح بها ويخصص حاصل هذا الرسم كما يلي:

- 75 % للصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

- 15 % لصالح الخزينة العمومية.

- 10 % لصالح البلديات.

6. الرسم الإضافي على المياه المستعملة ذات الاستعمال الصناعي:

أسس هذا الرسم بموجب المادة 94 من قانون المالية لسنة 2003، ويهدف هذا الرسم إلى تغيير سلوك أصحاب المصانع لتقليل من السوائل الصناعية المطروحة من مصانعهم والتي تلوث مجاري المياه والسدود ومياه البحر، ويتراوح مبلغ الرسم من 2000 دج إلى 120000 دج، ويتضاعف المبلغ من 1 إلى 5 تبعاً للحجم والسوائل المطروحة ودرجة التلوث إذا تجاوزت الحدود المسموح بها، ويخصص حاصل هذا الرسم كما يلي:

- 50% لصالح الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

- 20 % لصالح الخزينة العمومية

- 30% لصالح البلديات.

7. الرسم على العجلات المطاطية الجديدة المستوردة أو المصنوعة محلياً:

أسس هذا الرسم بموجب أحكام المادة 60 من قانون المالية لسنة 2006 ويوزع كالتالي:²²

أ- مبلغ الرسم:

- 10 د.ج عن كل إطار مخصص للسيارات الثقيلة.

- 5 د.ج عن كل إطار مخصص للسيارات الخفيفة.

ب- تخصيص الرسم: تخصص مداخيل هذا الرسم كما يلي:

- 50 % لصالح الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

- 25 % لصالح البلديات.

- 15 % لصالح الخزينة العمومية.

- 10 % لصالح الصندوق الوطني للتراث الثقافي.

8. الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم:

أسس هذا الرسم بموجب أحكام 61 من قانون المالية لسنة 2006، ويوزع كآلاتي²³:

أ- مبلغ الرسم: يحدد مبلغ الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم بـ 12500 دج لكل طن مستورد أو مصنوع داخل التراب الوطني، والتي تنجم عن استعمالها زيوت مستعملة.

ب- تخصيص الرسم: تخصص مداخيل الرسم كما يلي:

- 50 % لصالح الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

- 35 % لصالح البلديات.

- 15 % لصالح الخزينة العمومية.

9. الرسم التحفيزي لتشجيع على عدم تخزين النفايات الصناعية والخطيرة:

نص قانون المالية لسنة 2002 على تأسيس رسم لتشجيع عدم تخزين النفايات الصناعية، وحدد مبلغه بـ:

10500 دج عن كل طن مخزون من النفايات الصناعية الخاصة و/أو الخطيرة، وتخصص نواتج هذا الرسم كآلاتي:

- 10 % لفائدة البلديات

- 15 % لفائدة الخزينة العمومية

- 75 % لفائدة الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.²⁴

10- الرسم على الأكياس البلاستيكية:

تم إدخال هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2004، يحدد مبلغ هذا الرسم بـ: 10,5 دج للكيلوغرام، ويطبق

على الأكياس البلاستيكية المستوردة أو المصنّعة، على أن يخص حاصل هذا الرسم إلى الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.²⁵

11- الرسم على إستعمال الوقود:

تم استحداث هذا الرسم لأول مرة بموجب قانون المالية لسنة 2002 بحيث كان يقدر مبلغه بـ: 1 دج لكل

لتر من البنزين²⁶، غير أنه في ظل قانون المالية لسنة 2007 تم تخفيض معدل هذا الرسم على النحو التالي:²⁷

- بترين بالرصاص (عادي أو ممتاز): 0,10 دج عن كل لتر.

- غاز أويل: 0,3 دج لكل لتر، و يقتطع ناتج هذا الرسم ويعاد دفعه كالاتي:

● 50 % لحساب للصندوق الوطني للطرق والطرق السريعة

● 50 % لحساب الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

بناء على ما سبق ، نرى مدى تعدد صور الجباية البيئية التي كرسها المشرع الجزائري في منظومتنا القانونية، لكن ما مدى نجاعتها ؟

الحقيقة أن الدراسات الحديثة في هذا الاطار اشارت ، أن السياسة الجبائية البيئية انما تتحدد بنجاعتها على الواقع من خلال بحث مدى انعكاسها ايجابا أو سلبا على تكريس مفهوم المواطنة البيئية من جهة، وخلق مورد ايطافي جديد للدولة من شأنه أن يفتح مجالا جديدا نحو تنمية أفضل.²⁸

الفرع الثاني: واقع السياسة الجبائية البيئية في الجزائر

لا ننكر أن الوضع البيئي في الجزائر، يشهد تدهوراً مستمراً نتيجة لاستفحال التلوث بمختلف أشكاله ولاسيما التلوث الجوي في المناطق الساحلية التي تشهد تركزاً كبيراً للصناعات الملوثة، والمحيطات الحضرية تعاني هي الأخرى من وضع بيئي متردي، يمتاز عموماً بانتشار النفايات والقمامات الحضرية بشكل كبير؛ وما زاد الوضع تعقيداً، هو أن المفارغ العمومية تتسم بالعشوائية وقلة التنظيم، بل وتُعاني المحيطات الحضرية كذلك، من استفحال التلوث الناجم عن سوء تسيير المياه المستعملة وانعدام عمليات التصفية لها؛ ما يؤدي إلى انتشار العديد من الأمراض الخطيرة التي تُهدد الصحة العامة للمواطنين حقيقة هذا ما وسع من حجم الإنفاق العام وتدخل الدولة مادياً لمعالجة هذه الأخطار والأمراض الناتجة عن هذا التدهور البيئي، في ظل الضعف الكبير للمردودية الجبائية البيئية في الجزائر.

وأمام هذا الوضع، ظهرت الحاجة إلى ضرورة القيام بتقييم اقتصادي لأضرار التلوث البيئي بالجزائر وهذا بُغية تحديد قيمة الأضرار الناجمة عن التدهور البيئي، وتحديد أولويات السياسة البيئية، وفي إطار السعي لتحقيق التنمية المستدامة والحد من الإنفاق البيئي من ميزانية الجماعات الإقليمية، والحيلولة دون استفحال ظاهرة التلوث البيئي، تبنت السلطات الجزائرية جملة من السياسات البيئية، ومن بين أهم هذه السياسات، سياسة إدراج الجباية البيئية كأداة للحد من أضرار التلوث البيئي، لكن دون استغلالها كمورد تمويلي لميزانية الجماعات الإقليمية (البلدية أو الولاية) وهذا ما لا يغفر لها.

وَبُغية تفعيل الجباية البيئية الجزائرية، عمدت السلطات -من خلال قوانين المالية- وابتداءً من سنة 1992، إلى تأسيس جملة من الرسوم البيئية، التي شملت العديد من القطاعات البيئية، ولاسيما مجالات النفايات الصلبة، الإنبعاثات الجوية الملوثة، التدفقات الصناعية السائلة والأنشطة الصناعية الملوثة أو الخطيرة على البيئة.

و إضافة إلى هذا، تم منح بعض الحوافز الضريبية لصالح الاستثمارات البيئية التي تُعنى بالحد من التدهور البيئي، وهذا في إطار برامج الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار I.D.N.A، وعلى العموم، فإن الجباية البيئية الجزائرية، تشهد تطوراً مستمراً على المستوى التشريعي، إلا أن فاعليتها على أرض الواقع فيما يخص الحد من التلوث تعد محدودة كما أن مردوديتها المالية، تُعتبر ضعيفة مقارنة بحجم الإنفاق البيئي للدولة؛ لكن يبقى هذه المحاولات و التدخلات من المشرع-

كما أشرنا- يشوبها القصور بسبب غياب إطار تصوري و استشرافي للمستقبل في ظل انخفاض مداخل الدولة جراء الأزمات الدولية المتعاقبة، التي تتطلب من الجماعات الإقليمية إيجاد و البحث عن موارد تمويلية جديدة.

خاتمة

في ختام هذه الدراسة الموسومة " دور الحماية البيئية في تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية و دفع التنمية المحلية" نتأكد أن بعض الوحدات المحلية في الدول المتقدمة أضحى في غنى عن التمويل المركزي لميزانيتها، ويمكن - أحد- أسرار هذا النجاح اعتماد الحماية البيئية كأحد أهم الموارد الرئيسة لتمويل ماريح التنمية المحلية، وفي ظل تزايد حجم الإنفاق البيئي والإشكالات البيئية نلتمس من المشرع الجزائري إحداث نقلة نوعية في المنظومة التشريعية البيئية في الجزائر، وتحديدًا تعديل و تفعيل نظام الحماية البيئية في الجزائر ، على نحو يكفل حماية البيئة من جهة و تحقيق مورد جديد للجماعات الإقليمية من جهة و توفير أرضية ملائمة للتنمية المحلية على جميع الأصعدة. وفي سبيل تحقيق ذلك نقترح التوصيات التالية:

- مراجعة النظام الجبائي البيئي الجزائري، مع اعتماد نظام التدرج في فرض الضرائب والرسوم، ومنح الجماعات الإقليمية القدرة على إستغلال الحماية المحلية.
- التركيز على التحفيزات والإعفاءات الجبائية عوض التماذي في فرض العقوبات لان التنمية المحلية تتطلب بيئة حسنة، لأمن الأمن الصحي عنصر أساسي للتنمية المستدامة
- إعادة النظر في كفاءات توزيع الموارد الجبائية البيئية، مع تخصيص جزء منها للبحث العلمي في المجال البيئي لتطوير المنظومة البيئية وتعزيز الأمن الصحي.
- إدراج مواد ومقاييس تعليمية متعلقة بالبيئة في المناهج التربوية هدفها تكوين التلميذ والطالب الجامعي من الناحية البيئية تكريسا للمواطن البيئي وتممين الموارد الطبيعية.
- إستحداث شرطة متخصصة- على مستوى كل ولاية- في مكافحة جرائم البيئة أو ما يعرف بالشرطة البيئية لمحاربة تفاقم الإعتداءات ضد البيئة، تقوم بتحرير المخالفات المالية لكل من خالف القواعد المتعلقة بحماية البيئة.
- إستحداث قضاء مختص بفض المنازعات التي تثور بين الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين و المصالح المكلفة بحماية البيئة، تحت مسمى القضاء البيئي.

¹ فارس مسدور، أهمية تدخل الحكومات في حماية البيئة من خلال الحماية البيئية، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، العدد 07، 2009، ص: 348.

² Conseil français des impôts: un rapport sur la fiscalité et environnement, Septembre, 2005, p. 02.

³ Mohammed amine khelladi, Politique publique d'environnement écologique des entreprises algériennes, thèse de doctorat en science commerciales. Université d'ORAN, faculté des sciences économique Des sciences de gestions. Et des sciences commerciales, 2012, p75.

⁴ فاطمة الزهراء زرواطي، إشكالية تسيير النفايات وأثرها على التوازن الاقتصادي البيئي، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع القياس الإقتصادي، جامعة الجزائر، 2005، ص: 148.

⁵ Dominique bureau et autres, Fiscalité de l'environnement, la documentation française, Paris, 1993, p 10.

⁶ - خديجة بوطيل، دور التشريعات الجبائية في حماية البيئة، مجلة جيل حقوق الإنسان، العدد 25، ص43.

⁷ جون نورغارد، فاليري هيل، مكافحة التلوث باستخدام الضرائب والرخص القابلة للتداول، قضايا اقتصادية، العدد 25، واشنطن، صندوق النقد الدولي، 2000، ص: 3.

⁸ صندوق البيئة العالمية، مذكرة الآليات السوقية اللازمة لتمويل الاتفاقيات البيئية العالمية، كيب تاون، جنوب إفريقيا في 29-30 أوت 2016، ص: 1.

⁹ - للتوضيح أكثر أنظر:

- رمضان صديق محمد، الضمانات القانونية و الحوافر الضريبية لتشجيع الإستثمارات، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص45

- يحي لخضر، دور المميزات الضريبية في دعم القدرة التنافسية للمؤسسة الاقتصادية الجزائرية (دراسة حالة مؤسسة المطاحن الكبرى للجنوب بسكرة للفترة 2003-2005)، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2006-2007، ص21.

- نزيه عبد المقصود مبروك، الآثار الاقتصادية للإستثمارات الأجنبية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط1، 2007، ص113.

- ناصر مراد، الإصلاح الضريبي في الجزائر و تأثيره على المؤسسة و التحرير الضريبي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1996-1997، ص177

¹⁰ - خديجة بوطبل، دور التشريعات الجبائية في حماية البيئة، المرجع السابق، ص43.

¹¹ العايش عجلان، ترشيد النظام الجبائي الجزائري في مجال الوعاء والتحصيل، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص: 25.

¹² - Benoît jadot, fiscalité de l'environnement, bruylant, Bruxelles, 1994, p16.

¹³ محسن محمد أمين قادر، التربية والوعي البيئي وأثر الضريبة في الحد من التلوث البيئي، مذكرة ماجستير، قسم إدارة البيئة، كلية الإدارة والاقتصاد، الأكاديمية العربية، الدنمارك، 2009، ص: 66.

¹⁴ - Beat burgenmeier et Yuko harayama, théorie et pratique des taxes environnementales, ECONOMICA, paris, 1997, p 94.

¹⁵ العايش عجلان، ترشيد النظام الجبائي الجزائري في مجال الوعاء والتحصيل، المرجع السابق، ص: 32.

¹⁶ سيد محمددين، حقوق الإنسان وإستراتيجية حماية البيئة، مطابع الشرطة، القاهرة، 2000، ص: 259.

¹⁷ كمال رزيق، دور الدولة في حماية البيئة، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، 2007، عدد 5، ص: 100.

¹⁸ من بين هذه التشريعات نذكر:

- القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج ر عدد 77 لسنة 2001.

- القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج ر عدد 77 لسنة 2001.

- القانون رقم 02-02 المؤرخ في 5 فبراير 2002 يتعلق بحماية الساحل وتنميته، ج ر عدد 10 لسنة 2002.

- القانون 03-10 المؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43 لسنة 2003.

- القانون 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 84 لسنة 2004.

¹⁹ المادة 204 من القانون 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج ر عدد 79 لسنة 2001.

²⁰ أسماء رزاق، آليات تمويل سياسات حماية البيئة في الجزائر(دراسة حالة ولاية بسكرة) مذكرة ماجستير تخصص تقود وتمويل، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2008، ص: 65.

²¹ أسماء رزاق، المرجع نفسه، ص 67.

²² - L'article 60 de la loi n°05-16 correspondant au 31/12/2005, portant la loi de finance pour 2006, J.O n°85.

²³ - L'article N°61 de la loi n°05-16 correspondant au 31/12/2005, portant la loi de finance pour l'Année 2006, J.O. N°85/2005.

²⁴ المادة 203 من القانون 01-21، المتضمن قانون المالية لسنة 2002.

²⁵ المادة 53 من القانون رقم 03-22 المؤرخ في 28 ديسمبر 2003 المتضمن قانون المالية لسنة 2004، ج ر عدد 83 لسنة 2003.

²⁶ المادة 38 من القانون رقم 01-21، المتضمن قانون المالية لسنة 2002

²⁷ المادة 55 من القانون رقم 06-24 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006 المتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج ر عدد 85 لسنة 2006.

²⁸ - أسماء رزاق، آليات تمويل سياسات حماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 69 وما بعدها.

صندوق الضمان و التضامن كآلية من آليات تدعيم الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية.

Guarantee and solidarity fund as one of the mechanisms for strengthening the economic role of regional groups .

د. هشام بوحوش

أستاذ محاضر "أ"، ، كلية الحقوق - جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1-

ط.د. رميساء كحول

جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1-

الملخص:

تلعب الجماعات المحلية دورا هاما في تحقيق التنمية و ذلك بالاعتماد على مواردها الخاصة و الموارد التي تقدم لها من دولة، حيث يعتبر صندوق الضمان و التضامن آلية التمويل المحلي ، وذلك من خلال التضامن الإقليمي بين البلديات و الولايات حيث يساهم في العمل على تخفيف و الحد من العجز المالي الناجم عن عدم التوازن في ميزانية الجماعات الإقليمية ، ولكونه آلية تساهم في إحداث التنمية المحلية في الجزائر، سنتناول من خلال هذه المداخلة تبيان الدور الذي يلعبه صندوق الضمان و التضامن كآلية تساهم في الدعم الاقتصادي للجماعات الإقليمية.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية، التنمية المحلية ، التضامن المالي ، صندوق الضمان و التضامن، الولاية والبلدية.

Abstract :

The Guarantee and Solidarity Fund is the mechanism of local financing, through regional solidarity between municipalities and states, as it contributes to working to alleviate and reduce the financial deficit resulting from the imbalance in the budget of regional groups. Through this intervention, he clarifies the role that it plays as a mechanism that contributes to the economic support of regional groups.

Key words: local communities , local development, financial solidarity, guarantee and solidarity fund, state and municipality.

المؤلف المرسل " ط.د. رميساء كحول

مقدمة :

عمل المشرع الجزائري منذ الإستقلال إلى يومنا هذا التركيز على الدور الجوهري الذي تلعبه الجماعات المحلية نظرا لطبيعتها القانونية كونها هيئة تقريبية للمواطنين تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي و الإداري فهي تعمل على وضع استراتيجية ملائمة و كفيلة لتلبية حاجيات المواطن و في نفس الوقت مشاركته في تسير شؤونها.

تعتبر التنمية المحلية جزء لا يتجزء من التنمية الشاملة باعتبارها العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعالين الجهود الشعبية و الجهود الحكومية للإرتقاء بمستويات المجتمعات المحلية لذلك نجد أن التنمية المحلية في وقتنا الحالي تعد من أولويات الدول فهي عملية يمكن من خلالها تحقيق التعاون الفعال بين مجمل الجهود للإرتقاء بمستويات التجمعات والوحدات المحلية، نظرا لما له من انعكاسات جد مؤثرة على التنمية الوطنية بإعتبارها جزء من الكل، و منه التركيز على الهدف الأساسي للتنمية المحلية في خلق نسب عالية من النمو الاقتصادي عبر مختلف المشاريع الاقتصادية المحلية و توسيعها،

حيث تملك الجماعات الإقليمية مجموعة من الموارد الذاتية وهي متفاوتة فيما بينها لإعتبارات عدة إذ يتحكم فيها الموقع الجغرافي ، وحجم النشاطات الاقتصادية ، تركز رؤوس الأموال وغيرها من العوامل التي تؤثر إيجابيا و سلبيا في حال و جودها أو عدمها.

و للقضاء على هذا التفاوت بين الجماعات الإقليمية تتدخل الحكومة عن طريق صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية الذي يعتبر بمثابة هيئة عمومية ذات طبيعة مالية تعمل على التدخل لتغطية عجز ميزانية الجماعات المحلية و كذلك لحل العجز الحاصل أثناء حدوث الكوارث ، و لكن تعمل الحكومة إلى تطوير التنمية المحلية و تعزيز مبدأ الإستقلالية المالية للجماعات المحلية من جهة و تفعيل الدور التنموي و قدرتها على تمويل المشاريع الإستثمارية المحلية من جهة أخرى، فبذلت جملة من الجهود في سبيل تحقيق ذلك، بتبنيها نظام اللامركزية الادارية كخطوة لتمكين الجماعات المحلية التي تعتبر امتدادا لسلطة الدولة و سياساتها، إذ تمثل هذه الهيئات بمثابة المحرك الاساسي للتنمية على مستوى إقليمها و ذلك بصفتها الطرف الأكثر دراية بحاجيات و أولويات المواطن من خلال تجسيد التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال المساعدات المالية المقدمة من طرف صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية .

إذ تكمن أهمية هذا الموضوع في كون صندوق الضمان و التضامن يعد آلية ذات طبيعة مزدوجة إدارية و مالية تتعلق بجمع موارد مالية لتغطية العجز في ميزانية الجماعات المحلية الذي لم تسبب فيه و إنما فرضته عوامل أخرى كان له الأثر السلبي على تحقيق التنمية المحلية.

و من هذا المنطلق يمكننا طرح الإشكالية الآتية :

ما هو دور صندوق الضمان و التضامن كآلية من آليات الدعم الاقتصادي للجماعات الإقليمية ؟

للإجابة على هذه الإشكالية إرتائنا تقسيم موضوع هذه مداخلة إلى مبحثين يتضمن المبحث الأول: مفهوم صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، أما المبحث الثاني نخصه ب:آليات تمويل صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية.

المبحث الأول : مفهوم صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية .

إن صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية يمثل سياسة مالية خاصة بالجماعات المحلية المجسدة من قبل الدولة عن طريق اللامركزية الإقليمية بهدف تحقيق الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

حيث يتمثل الهدف الأساسي للصندوق في تجسيد فكرة التضامن المالي بين الجماعات المحلية من أجل تمكينها من أداء مهامها و الحصول على مصادر تمويل كافية من أجل ضمان تسييرها الإداري و تحقيق برامجها التنموية و توفير الفاعلية للمرافق العمومية الأساسية بين مختلف الجماعات المحلية ، إلا أن التوازن المالي فيما بينها يضمنه صندوق التضامن و ذلك من خلال تقليص الفروق المتعلقة بالموارد الجبائية الموجودة في الجماعات المحلية ، في حين يتكفل صندوق الضمان تعويض قيمة الإيرادات حيث تضمن الدولة المبالغ المترتبة على إثر تخفيض أو إلغاء الضرائب¹ ، وعليه سنحاول من خلال هذا المبحث تعريف صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية و بيان تنظيم صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و سيره.

المطلب الأول: تعريف صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية.

بموجب المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 و المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية²، تم تغيير إسم الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي أنشئ بموجب المرسوم رقم 73-134 المؤرخ في 09/08/1973 إلى صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية .

صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية بالجزائر حسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية : " مؤسسة عمومية ذات طابع اداري تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي " و الذي أنشئ بموجب المرسوم التنفيذي 86-266 المؤرخ 4 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم و سير الصندوق المشترك للجماعات المحلية³ و هو موضوع تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية و الجماعات المحلية ، ل يتم تعديل التسمية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14-116 فأصبح صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية إلا أن المشرع لا يزال يستخدم مصطلح الصندوق المشترك للجماعات المحلية في العديد من القوانين مثل قانون الإجراءات الجبائية لسنة 2016 و قانون الضرائب المباشر و الرسوم المماثلة لسنة 2016 و نفس الأمر كذلك بالنسبة للعمل الإداري لصندوق.

ضاف إلى ذلك أن المرسوم التنفيذي 14-116 قد قلص من عدد الصناديق من أربع صناديق : صندوق التضامن و الضمان للبلدية و صندوق التضامن و الضمان للولاية لتصبح صندوقين هما صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية مع الإحتفاظ بالطابع الإداري و الشخصية المعنوية و الإستقلال المالي للصندوق و بقائه تحت و صاية وزارة الداخلية.

المطلب الثاني: تنظيم سير صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية و مهامه.

قبل التطرق إلى المهام التي يقوم بيها صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية لابد من تبيان مجموع الهياكل القائمة على سير أعماله و التنظيم الداخلي له.

الفرع الأول: تنظيم صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية.

طبقا لأحكام المادة 23 من المرسوم التنفيذي 14-116 يضم صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية مجموعة من الهياكل التي تهدف إلى تحسين سير أعماله و ضمان التنظيم الداخلي له من أجل التوفيق بين ديمقراطية تسييره عبر منتخبين محليين ، و فعالية الاعمال بمساعدة ممثلي الدولة المعينين و بهذا فإن الصندوق يديره مجلس التوجيه و يسيره مدير عام و يزود بلجنة تقنية .

الفقرة الأولى: مجلس التوجيه .

يرأسه الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله:

- سبعة رؤساء مجالس شعبية بلدية ينتخبهم زملاؤهم مدة عضويتهم .
- ثلاث رؤساء مجالس شعبية ولائية ينتخبهم زملاؤهم مدة عضويتهم .
- واليين .

- أربع ممثلين عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية⁴ .
 - ثلاثة ممثلين عن وزارة المالية .
 - ممثلا عن الوزارة المكلفة بالتهيئة العمرانية.
- يشارك المدير العام للصندوق في اجتماعات مجلس التوجيه بصوت استشاري و يتولى أمانة مجلس التوجيه، كما يمكن لمجلس التوجيه أن يدعو لحضو جلساته استشاريا أي شخص بحكم وظائفه أو كفاءته يمكن أن يساعده في المناقشات ضف إلى ذلك أنه :
- تحدد كفيات انتخاب ممثلي المنتخبين بقرار من الوزير المكلف بالداخلية .
 - يعين أعضاء مجلس التوجيه لمدة خمسة (5)سنوات بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.
 - يعين ممثلو الوزارات في مجلس التوجيه بناء على اقتراح من السلطة التي ينتمون إليها.
 - في حالة إنقطاع عهدة أحد أعضاء مجلس التوجيه ، فإنه يستخلف حسب الاشكال نفسها و يخلفه العضو الجديد المعين إلى غاية إنقضاء العهدة الجارية.
 - يجتمع مجلس التوجيه في دورة عادية مرتين في السنة على الأقل بناء على إستدعاء من رئيسه، ويمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بناء على استدعاء من رئيسه أو بناء على طلب من ثلثي أعضائه أو بناء على طلب المدير العام، ترسل الإستدعاءات مرفقة بجدول الأعمال إلى أعضاء المجلس التوجيه قبل خمسة عشر (15) يوما على الأقل من تاريخ الاجتماع و يمكن تقليص هذه الأجل فيما يخص الدورات غير العادية على أن لا يقل عن خمسة (5) أيام .
 - يحدد رئيس مجلس التوجيه جدول الأعمال بناء على اقتراح من المدير العام للصندوق.

الفقرة الثانية: المدير العام .

- تنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي 14-116 على تعيين المدير العام للصندوق بمرسوم بناء على إقتراح من الوزير المكلف بالداخلية، تصنف وظيفة المدير العام للصندوق و يدفع راتبه استنادا إلى اوظيفة مدير الإدارة المركزية وتنتهي مهامه حسب الأشكال نفسها ، و المدير العام مسؤول عن السير العام للصندوق وتسييره وتحويل له السلطة السلمية و التأديبية على جميع المستخدمين ، كما يحدد التنظيم الداخلي للصندوق بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية ووزير المالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية⁵ .
- يساعد المدير العام أربعة (4) رؤساء أقسام يعينون بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية و تصنف وظائف رؤساء الأقسام في الصندوق و تدفع رواتبهم طبقا للتنظيم المعمول به و تنهى مهامهم حسب الأشكال نفسها.
 - يعين المستخدمين الموضوعين تحت سلطته و الشاغلين وظائف لم تقرر طريقة أخرى لتعيين فيها و ينهي مهامهم.
 - يحضر اجتماعات مجلس التوجيه و اللجنة التقنية .
 - يتولى تنفيذ مداورات مجلس التوجيه.

- يعد تقديرات الميزانية و حساب الصندوق .
- يلتزم بالنفقات و يأمر بصرفها في حدود الاعتمادات المخصصة.
- يعد سندات الإيرادات .
- يرم كل صفقة أو اتفاق أو عقد أو إتفاقية تتصل بهدف الصندوق في إطار التنظيم المعمول به
- يعد تقرير دورية لتابعة و تنفيذ و تقييم نشاطات الصندوق.
- يضمن الأمن و النظام داخل الصندوق.
- يمثل الصندوق أمام القضاء في جميع أعمال الحياة المدنية المدير العام هو الأمر بصرف ميزانية الصندوق ، ويمكن أن يفوض إمضاه لمساعدته في حدود إختصاصاتهم.

الفقرة الثالثة: اللجنة التقنية.

- تعتبر اللجنة هيئة دائمة مكلفة بمتابعة و مراقبة تنفيذ البرامج المقررة و المصادقة عليها من طرف مجلس التوجيه⁶.
- تشكل اللجنة حسب المواد 29،30،31 من المرسوم التنفيذي 14-116 المتضمن صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية من تسعة (9) أعضاء :
- المدير العام لصندوق رئيسا.
 - خمسة (5) ممثلين رؤساء المجلس الشعبية البلدية و رؤساء المجالس الشعبية الولائية يتم إختيارهم على أساس مؤهلاتهم و خبرتهم من غير أعضاء مجلس التوجيه.
 - ثلاث (3) ممثلين من الوازير المكلف بالجماعات المحلية من غير أعضاء مجلس التوجيه.
 - يعين أعضاء اللجنة التقنية بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية لمدة خمس (5) سنوات و تنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها، كما يمكن للجنة الإستعانة بأي شخص من شأنه أن يساعدها في مهمتها بحكم وظائفه أو إختصاصه .
 - تتولى مصالح الصندوق أمانة اللجنة التقنية و تكلف بممارسة الرقابة اللاحقة على تنفيذ برامج و مشاريع الصندوق لحساب مجلس التوجيه حيث تكلف بـ :
- متابعة و ضيعات تنفيذ التخصيص الإجمالي للتسير .
 - متابعة و ضيعات تنفيذ التخصيص الإجمالي لتجهيز و الإستثمار.
 - متابعة و ضيعات تعويض نقص القيم الجبائية من طرف صندوق الضمان للجماعات المحلية
 - تجتمع اللجنة التقنية برئاسة المدير العام في نهاية كل ثلاثي أو عند الحاجة بطلب من المدير العام أو على الأقل ثلثي أعضائها .
 - ترسل الإستدعاءات مرفقة بجدول الأعمال إلى أعضاء اللجنة التقنية قبل خمسة عشرة (15) يوما على الأقل من تاريخ الإجتماع.

- تقدم لجنة المجالس التوجيه كل رأي أو ملاحظة أو توصية تم تنفيذ برامج الصندوق و مشاريعه و تبدي التقارير الدورية للمتابعة و التنفيذ و التقييم التي يعدها المدير العام يترتب على اجتماعات اللجنة التقنية إعداد محاضر ترسل إلى مجلس التوجيه و يحتفظ بهذا وفقا للتنظيم المعمول به.

الفرع الثاني: مهام الصندوق

- تمثل المهمة الرئيسية التي أسندت للصندوق في إرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال توفير الموارد المالية وتوزيعها ، حيث يكلف له في هذا الإطار المهام الآتية:
- العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها بموجب القوانين و التنظيمات المعمول به.
- توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية.
- توزيع تخصيص إجمالي للتسيير فيما بين الجماعات المحلية التي يتعين عليها تجاهه أحداث الكوارث و/أو طوارئ وكذا تلك التي تواجهه وضعية مالية صعبة.
- تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية و مؤسساتها لإنجاز مشاريع تجهيز و استثمار في الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات .
- الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية.
- منح إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي.
- القيام بكل الدراسات و التحقيقات و الأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية و إنجازها و العمل على نشرها .
- المشاركة في أعمال الإعلام و تبادل الخبرات و اللقاءات لاسيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات
- مباشرة و إنجاز كل عمل مرتبط بهدف أو مخول له صراحة بموجب القوانين و التنظيمات المعمول بها.
- المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين و الموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية و تحسين مستواهم⁷.

المبحث الثاني: آليات تمويل صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية .

تعتبر جملة الإيرادات العامة للجماعات المحلية الذاتية و بالرغم من تعددها و تنوعها إلا أنها غير كافية لتلبية حاجيات السكان المتزايدة و تحقيق أهداف و مهام الجماعات المحلية كما أن إختلاف مصادر الإيرادات و إختلاف حصيلة كل نوع عن غيره من الأنواع الأخرى يرجع لعدة أسباب، لهذا فإن الجماعات الإقليمية في بحث دائم عن مصادر تمويل خارجية لتغطية هذه النفقات و على رأس هذه المصادر نجد صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية هدفه الرئيسي مساعدة الجماعات المحلية و تحقيق التضامن المالي بين البلديات و الولايات.

لتحسيد هذه المهام فإن الصندوق يتلقى إيرادات تقتطع بنسبة محددة قانونا من حصيلة الضرائب و الرسوم و يحولها إلى الجماعات المحلية و يتولى إعادة توزيعها على البلديات و الولايات في إطار سياسة التضامن المالي⁸.

المطلب الأول: إيرادات الصندوق في مجال التضامن و إيرادات الصندوق في مجال الضمان.

يتم تمويل انجاز مشاريع تنموية و التي تعتبر كمصدر لإيرادات جديدة و هذا من خلال إشراك البلدية في مشاريع الاستثمارية مما يؤدي إلى رفع من إيراداتها⁹، كما يساهم بهذه الكيفية في إشباع حاجيات الجماعات المحلية فالإيرادات التي يتلقاها الصندوق تحول إلى نفقات لصالح الجماعات المحلية و عليه هناك إيرادات لصندوق في مجال التضامن و إيرادات صندوق في مجال الضمان .

الفرع الأول: إيرادات الصندوق في مجال التضامن.

يتلقى صندوق في مجال التضامن للجماعات المحلية نسب من الضرائب و الرسوم التي تمنحها القوانينو التنظيمات و يتكفل الصندوق بإعادة توزيعها على الجماعات المحلية في إطار سياسة التضامن المالي، و عليه يضم صندوق التضامن للجماعات المحلية مجموعة من الموارد و تتمثل في:

الفقرة الأولى: الرسم على النشاط المهني .

أنشئ هذا الرسم بموجب قانون المالية 1996 بموجب المادة 21، وذلك بعملية إدماج كل من الرسم على النشاط الصناعي و التجاري و الرسم على النشاط غير التجاري يطبق على الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو مهنيا و يعتمد على رقم المبيعات المحقق في الجزائر من طرف المكلفين و مستثنيا منها تلك العمليات التي تنجزها فيما بينها خارج الرسم على القيمة المضافة¹⁰، للأشخاص الذين يمارسون نشاط تخضع عائداته:

- الضريبة على الدخل الإجمالي فئة الارباح الصناعية و التجارية.
- الضريبة على أرباح الشركات.
- الأشخاص الطبيعيون الخاضعون للضريبة على الدخل الإجمالي ، فئة الارباح غير الصناعية باستثناء مسيري الشركات ذات المسؤولية المحدودة الحاصلين على أغلبية الأسهم.

يحدد الرسم على النشاط المهني ب2% و يخفض معدل الرسم 1% بدون الاستفادة من التخفيضات بالنسبة لأنشطة الإنتاج، أما فيما يخص نشاطات البناء و الأشغال العمومية و الري تحدد نسبة الرسم ب2% مع تخفيض بنسبة 25%¹¹، وتستفيد الأنشطة الممارسة من قبل الشباب المستثمر المستفيد من دعم الصندوق الوطني لتدعيم التشغيل من إعفاء الرسم على النشاط المهني لمدة ثلاث سنوات اعتبارا من تاريخ انطلاق الاستغلال و تمتد هذه الفترة إلى 06 سنوات إذا تمت ممارسة النشاط المهني في منطقة يجب ترقيتها فحين لا يدرج ضمن رقم الأعمال المعتمد كأساس لحساب الرسم على النشاط المهني ورقم الأعمال الذي لا يتجاوز 80000 دج ، إذا تعلق الأمر بمكلفين بالضريبة يتمثل نشاطهم الرئيسي في بيع السلع والأشياء و الأدوات و المواد المأخوذة أو المستهلكة في عين المكان أو 50000 دج إذا تعلق الأمر بالمكلفين بالضريبة في مجال تقديم الخدمات للاستفادة من هذه المزايا يتعين على الأشخاص الطبيعيين أن يمارسوا أنشطتهم دون مساعدة أي شخص آخر¹²، و يتم توزيع ناتج الرسم على النشاط المهني : حصة البلدية 66 %، حصة الولاية 29 %، حصة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية 5%.

الفقرة الثانية: الرسم على القيمة المضافة.

ان الرسم على القيمة المضافة من الرسوم الموجهة جزئيا لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية ، حيث تخضع جميع عمليات البيع و الأشغال العقارية و تأديبة الخدمات للرسم على القيمة المضافة و من جملة هذه العمليات ما يأتي:

- العمليات المتعلقة بالأموال المنقولة و العقارية.
- التسليمات لأنفسهم (الفائدة الشخصية).
- عمليات تثبيت القيم المنقولة.
- أداء الخدمات¹³.

يتحمل عبء الرسم على القيمة المضافة المستهلك و لا يقع على عاتق المؤسسة ، هذه الأخيرة خزينة الدولة فهي تلعب دور الوسيط في تحصيل و تسديد الرسم إلى إدارة الضرائب¹⁴.

تم تعديلات هذا الرسم وفق قانون المالية لسنة 2002 و أصبح يتراوح بين معدلين المعدل العالي و نسبته 17% و المعدل المنخفض و نسبته 7% حيث يمثل نسبة 85% من الموارد الجبائية في ميزانية الدولة¹⁵ ، و تقدر نسبة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية من هذا الرسم 10% من ناتج هذا الرسم بالنسبة للعمليات الداخلية و 15% بالنسبة لعمليات الاستيراد ، و هي تمثل المورد الرئيسي للصندوق حيث يغطي نسبة 80% من موارده سنويا¹⁶.

الفقرة الثالثة: الضريبة الجزافية الوحيدة.

تنص المادة 02 من قانون المالية لسنة 2007 على تأسيس الضريبة الجزافية الوحيدة محل النظام الجزافي على الدخل وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي و الرسم على النشاط المهني و هذا ماتضمنته المادة 282 مكرر من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

كانت هذه الضريبة تعرف سابقا بالدفع الجزافي و هي ضريبة تقع على المبالغ المدفوعة من طرف أرباب العمل عن الرواتب و الأجور و المنح بما فيها قيمة التعويضات العينية بدفع الجزافي تستفيد منه كليا الجماعات المحلية و يوزع محصوله 20% للولايات ، 60% للبلديات ، 20% ، للصندوق المشترك للجماعات المحلية إلا أنه و ابتداء من فيفري 2006 تم إلغاء هذا الرسم و استبدال بالرسم الجزافي الوحيد TFU¹⁷

يخضع نظام الضريبة الجزافية الوحيدة طبقا للمادة 282 مكرر 1 الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون أو الشريكات والتعاونيات التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا أو مهنة غير تجارية الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثون مليون دينار ، و يحدد معدل الضريبة الجزافية الوحيدة طبقا للمادة 282 مكرر 4 و 5 بالنسبة لأنشطة و بيع السلع 05% ، أما بالنسبة لأنشطة الأخرى 12% .

الفقرة الرابعة: قسيمة السيارات .

و هي تفرض على كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة لهذه الضريبة ، و تعفى منها السيارات التابعة للدولة أو الجماعات المحلية أو سيارات الدبلوماسيين و سيارات الإسعاف و السيارات المجهزة بعقاد صحي و السيارات

المجهزة بعتاد مضاد للحرائق و السيارات المجهزة المخصصة للمعاقين¹⁸ ، كما يستفيد الصندوق بنسب 30% من الرسم حسب المادة 09 من القانون رقم 15-18 المتضمن قانون المالية¹⁹ وهي نسبة 80% من عائدات الصندوق .

الفقرة الخامسة: ضرائب و رسوم أخرى .

يستفيد صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية من ناتج الضرائب المتعلقة بالنشاط المنجمي و يتعلق الأمر

بكل من :

- الضريبة على الأرباح المنجمية ب نسبة 9% لفائدة صندوق التضامن و الضمان .
- الرسم السياحي بنسبة 50% لفائدة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.
- رسم الإستخراج بنسبة 20% لفائدة الصندوق.
- كما يستفيد صندوق التضامن و الضمان من ناتج الرسم على اللحم المستورد بنسبة 3%²⁰.

المطلب الثاني: إيرادات الصندوق في مجال الضمان.

يتلقى الصندوق المساهمات المالية إجبارية سنوية تمنحها له الجماعات المحلية مقابل ضمان التقديرات الجبائية الخاصة بميزانيتها ، و مادام الأمر يتعلق بإيرادات مصدرها من غير الضرائب فإن الصندوق يتلقى مساهمة من الدولة تخصص لتسيير الإداري.

يعمل الصندوق في إطار الضمان للجماعات المحلية على تعويض ناقص القيمة الجبائية حيث لم تتغير المهمة الأساسية له في هذا المجال ، وعليه فإنه عندما تتعرض الجماعات الإقليمية و خاصة البلديات لصعوبات مرتبطة بحالات إستثنائية و غير متوقعة لا تسمح لها بضمان تحصيل كلي للإيرادات الجبائية أو على الأقل 90% المضمونة من التقديرات الجبائية كما هو منصوص عليه في النصوص السارية المفعول لمواجهة هذه الحالة المضرة بميزانيات الجماعات المحلية فإنه يتم منح من صندوق الضمان تعويض لناقص القيمة الجبائية ، وهذا طبقا للجدول المعد سنويا من طرف مصالح المديرية العامة لضرائب ، والهدف من هذا الصندوق هو ضمان التوازن المالي لميزانيات الجماعات المحلية بالنسبة لتوقعاتها الجبائية بضمان على الأقل 90% من تقديرتها ، هذا التوازن حتما سيساهم في تسيير منتظم و دائم للمصالح العمومية المحلية لتحمل هذه التعويضات ، فإن صندوق التضامن يتوفر على إيرادات مالية تأتي أساسا من ناتج مساهمات الجماعات المحلية في حساب التخصيص الخاص رقم 130-302"صندوق التضامن و الضمان الجماعات المحلية" و في هذا الإطار فإن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية تحدد سنويا نسبة مساهمة الجماعات المحلية في هذا الحساب فالنسبة المحددة سنويا هي 2% من التقديرات الجبائية لكل جماعة محلية و هذه النسبة يمكن مراجعتها بالزيادة أو النقصان حسب حالات التوازن المالي للجماعات المحلية المتعلقة بالتوقعات الجبائية علما أن حالات التدفق المالي السنوي لهذا الحساب يقدر ما بين 2.5 و 3 مليار دج²¹.

أما ميزانية تسيير الصندوق التي جاء بها المرسوم التنفيذي 14-116 المتضمن صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية ، لتسيير الصندوق الممولة من الميزانية العامة للدولة على غرار كل المؤسسات العمومية ذات الطابع

الإداري ، حيث كان تسيير الصندوق سابقا و في ظل المرسوم 66-286 يقتطع من إيرادات التضامن و الضمان أما بموجب المرسوم التنفيذي 14-116 حسب المادة 37 فإنها أصبحت من:

- الميزانية العامة لدولة ضمن ميزانية الوصاية أي وزارة الداخلية و الجماعات المحلية.
- الهبات و الوصايا.
- موارد يمنح للتسيير أو التجهيز.

يعده المدير العام مشروع ميزانية إلى السلطة الوصية و إلى وزير المالية للموافقة عليه طبقا لتشريع و التنظيم المعمول بها ، و تشمل هذه الميزانية كغيرها من الميزانيات بصفة عامة الإيرادات و النفقات :

الفرع الأول: الإيرادات

- الإعانات السنوية الممنوحة من ميزانية الدولة لتسيير الصندوق.
- الهبات و الوصايا .
- كل مورد آخر مرتبط بنشاط الصندوق.

الفرع الثاني: النفقات

تنقسم نفقات ميزانية تسيير الصندوق طبقا للمادة 38 من المرسوم التنفيذي 14-116 إلى نفقات التسيير و نفقات التجهيز .

و بما أن الأمر يتعلق بتسيير المال العام ، فمحاسبة الصندوق تمسك حسب القواعد المحاسبة العمومية و يسند تداول الأموال إلى عون محاسب يعينه أو يعتمده الوزير المكلف بالداخلية ، بعد ما كان أمين الخزينة الرئيسية للجزائر مفوض لمسك محاسبة صندوق للجماعات المشتركة ، و تمارس الرقابة على الصندوق طبقا للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها من طرف المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة و هذا حسب المادة 39 من المرسوم التنفيذي 14-116.

الخلاصة :

إن الصعوبات التي تواجهها الجماعات المحلية في ظل الرهانات الإقتصادية القائمة يتطلب منها إيجاد موارد مالية جديدة بما يحقق أهداف التنمية الإقليمية ، إلا أن ضعف الموارد أدى إلى حتمية التدخل عن طريق سياسة التضامن المالي بين الجماعات المحلية بواسطة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية الذي يلعب دور أساسي في إنعاش التنمية المحلية علي المستوى المحلي خاصة بالنسبة للبلديات و الولايات التي لا تتوفر على مصادر مالية و موارد غير كافية ،فصندوق التضامن و الضمان بمثابة آلية من آليات تحقيق التضامن و التعاون فيما بين البلديات و الولايات للقضاء على مختلف الفوارق التي قد تؤثر على النهوض بالتنمية المحلية بصفة خاصة و التنمية المحلية بصفة عامة ،حيث خلصت هذه الدراسة إلى النتائج التالية :

- حتمية التضامن المالي بين الجماعات المحلية في ظل الظروف و المستجدات الراهنة الداخلية و الخارجية.
- وجود تفاوت هائل بين الإيرادات و النفقات المحلية الأمر الذي يتطلب تدخل الدولة لدعم ميزانية الجماعات المحلية عن طريق صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

- يعتبر صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية في الجزائر آلية لتغطية العجز في ميزانيات الجماعات المالية غير الإعانات المباشرة من قبل الدولة ، تتمثل في التضامن المالي بين البلديات و الولايات للوصول إلى الاهداف المنشودة.

و في ظل هذه النتائج نقدم الإقتراحات الآتية :

- توسيع القاعدة الجبائية بغرض توفير مبالغ مالية إضافية.
 - تحويل بعض الضرائب من الدولة (المركزية) إلى الجماعات المحلية (اللامركزية) بدلا من الإعانات المقدمة في كل مرة للجماعات المحلية .
 - تدعيم إمكانيات صندوق التضامن للجماعات المحلية من الجانب المالي ، و تأسيس مصادر تمويل خارجية أخرى.
 - تفعيل الرقابة في تمويل و تسيير ميزانية الجماعات المحلية.
- الهوامش

- ¹ - بشير يليس شاورش، المالية العامة (المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري)، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2013، ص192.
- ² - المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، المؤرخ في 24 مارس 2014 يتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه و تنظيمه و سيره ، ج ر ج ج، لسنة 2014، العدد19.
- ³ - المرسوم التنفيذي رقم 86-266 ، المؤرخ في 04 نوفمبر 1986، المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك و عمله ، ج ر ج ج ، لسنة 1968، العدد19.
- ⁴ - المواد 24، 25، 26، 27، 28، من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.
- ⁵ - وسام بوقجان ، صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية في الجزائر و دوره في التنمية المحلية ، مجلة إقتصاد المال والأعمال ، المجلد04، العدد01، السنة 2020، ص 101.
- ⁶ - حنان قورور ، صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و دوره في التنمية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ،قانون عام معمق ، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2015-2016، ص21.
- ⁷ - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية .
- ⁸ - محمد فراري ، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية و الانشغالات المركزية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2012-2013، ص137.
- ⁹ - سلمى بن داخحة ، نفقات الجماعات المحلية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008-2009، ص87.
- ¹⁰ - عبد القادر لمير ، الضرائب المحلية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية ، دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، كلية العلوم الإقتصادية ، علوم التسيير و العلوم التجارية ، جامعة وهران ، 2013-2014، ص107.
- ¹¹ - المادة 222 من قانون الضرائب المباشر والرسوم المماثلة لسنة 2018، المعدل بموجب المواد6 من قانون المالية التكميلي لسنة 2001 ، و 8 من قانون المالية التكميلي 2008، المادة 3 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 و المادة 11 من قانون المالية لسنة 2018.
- ¹² - إيمان حيولة ، دور صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية ، مجلة القانون العقاري ، جامعة البليدة 2، ص14.
- ¹³ - لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة العلوم الإنسانية ، كلية العلوم الإقتصادية و التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد 7 فيفري 2005، ص76.
- ¹⁴ - منصور بن عمارة ، أعمال موجهة في تقنيات الجباية ، دار هومة ، ج1، الجزائر ، ط2، 2008 ، ص 12 .
- ¹⁵ - عثمان شويح ، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية ، مذكرة مقمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010- 2011، ص107.

- ¹⁶ - محمد فراري ، المرجع السابق ، ص 137.
- ¹⁷ - أحمد بلجلالي ، إشكالية عجز البلديات ، دراسة تطبيقية لبلديات جلائي بن عمار ، سيدي علي ملال ، قرطوفة بولاية تيارت ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، جامعة أبي بكر بلقايد 2009-2010 ، ص 91.
- ¹⁸ - عبد القادر لمير ، المرجع السابق ، ص 119.
- ¹⁹ - عبد القادر لمير ، المرجع السابق ، ص 119.
- ²⁰ - القانون رقم 15-18 المؤرخ 30 ديسمبر 2015 ، المتضمن قانون المالية ، ج ر ج ج ، العدد 72.
- ²¹ - محمد فراري ، المرجع السابق ، ص 138.
- ²² - الحاسنوشافور ، آليات تمويل الجماعات المحلية في الجزائر ، واقع و آفاق ، مذكرة الماستر ، تخصص مالية ، كلية العلوم التجارية و التسيير ، جامعة الجزائر 03 ، 2013-2014 ، ص 166 ، 167.

التخطيط الإقليمي آلية لتحقيق التنمية المستدامة

Regional planning is a mechanism for achieving sustainable development

ط.د وأمر فازية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

الملخص:

تسعى الجماعات الإقليمية لتحقيق التنمية المستدامة من خلال اعتمادها على تخطيط إقليمي تنموي فعال عن طريق دمج الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في منظومة التخطيط، الذي يعد وسيلة لاستشراف مستقل الدولة ، في إطار السعي المتواصل لتحقيق التنمية المستدامة لما له من أهمية في النهوض بمختلف القطاعات الاقتصادية ، بغية الإسراع في عملية التنمية وتحقيق العدالة في توزيع الموارد بين مختلف الفئات والأقاليم.

الكلمات المفتاحية: التخطيط الإقليمي ، التنمية المستدامة ، البرامج التنموية . التنمية الاقتصادية، مؤشر التنمية.

Abstract :

Regional groups strive to achieve sustainable development by relying on effective regional development planning by integrating economic, social and environmental dimensions into the planning system, which is a means of looking for the independent state, within the framework of the ongoing pursuit of sustainable development because of its importance in the advancement of various economic sectors, in order to accelerate the process of development and achieve equity in the distribution of resources between different groups and regions.

Key words: Regional Planning, Sustainable Development, Programs Development, Economical development, index development.

مقدمة :

السعي لتحقيق التقدم المتنامي أصبح من متطلبات غالبية دول العالم ، أو ما يسمى بتحقيق التنمية المستدامة حيث نجد أن معظم الدراسات الحديثة للمجتمعات استحوذت على أهمية التنمية خاصة منها الاقتصادية والاجتماعية من أجل النهوض بالمجتمع من خلال إيجاد آليات واستراتيجيات خاصة، فالتنمية المستدامة هي عصب التنمية الشاملة ومن أجل تحقيق الإستدام كان لزاما على الجماعات الإقليمية اعتماد تخطيط فعال حيث أن هناك ارتباط وثيق بين التخطيط الإقليمي والتنمية المستدامة إذ لا يمكن الحديث عن تحقيق التنمية المستدامة دون الحديث عن تخطيط إقليمي فعال و ويكون ذلك من خلال دمج الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في منظومة التخطيط الإقليمي للوصول إلى تخطيط متكامل ومنها رسم مسار تنموي مستدام يحقق العدالة في توزيع الثروات بين مختلف فئات المجتمع والمناطق.

وتكمن أهمية الدراسة في كونها تتعلق بموضوع بالغ الأهمية ألا وهو التنمية المستدامة الذي يعتبر مطلب المجتمع وهي أسلوب من أساليب التنمية التي يفرضها العصر.

والهدف من الدراسة هو البحث في مفهوم التنمية المستدامة باعتبارها توجه جديد وتحديد آليات تفعيل التخطيط الإقليمي في تحقيق التنمية المستدامة.

وللبحث في جوانب الموضوع اعتمدنا الإشكالية التالية : ما مدى مساهمة التخطيط الإقليمي في تحقيق التنمية المستدامة؟

وللإجابة على هذا التساؤل سوف نتطرق للنقاط التالية :

المبحث الأول: مفهوم التنمية المستدامة

المبحث الثاني : مفهوم التخطيط الإقليمي

المبحث الثالث: آليات التخطيط لتحقيق التنمية المستدامة

ولدراسة الموضوع اعتمدنا المنهج الوصفي من خلال تحديد المفاهيم واعتمدنا على المنهج التحليلي للوقوف على آليات التخطيط دورها في تحقيق التنمية المستدامة.

المبحث الأول : مفهوم التنمية المستدامة

التنمية المستدامة توجه حديث ويعود أول استخدام لهذا المصطلح لناشطين في منظمة غير حكومية سنة 1980 ويعتبر رئيس الوزراء النرويجي (كروهارلمير بروتلاندر) أول من استخدم مصطلح التنمية المستدامة بشكل رسمي سنة 1987 في تقرير (مستقبلنا المشترك)، للتعبير عن السعي لتحقيق نوع من العدالة والمساواة بين الأجيال الحالية والمستقبلية.¹

المطلب الأول: تعريف التنمية المستدامة

لقد تعددت التعريفات لمصطلح التنمية المستدامة وذلك لاتساع تداول هذا المصطلح ومن بين تلك التعريفات ما يلي:²

أولا- تعريف معهد الموارد العالمية:

حيث تضمن التقرير الصادر عن هذا المعهد تقسيم التعريفات المقدمة للتنمية المستدامة إلى أربع مجموعات وهي:

1-اقتصاديا: «التخفيض في استهلاك الطاقة والموارد، أما بالنسبة للدول النامية تعني التوظيف الأمثل للموارد المتاحة

من أجل رفع مستوى المعيشة والحد من الفقر» .

2-اجتماعيا: تعني « السعي من أجل تحقيق الاستقرار في النمو الديموغرافي، ورفع مستوى الخدمات الصحية

والتعليمية خاصة في المناطق الريفية».

3- بيئيا: تعني «حماية الموارد الطبيعية والاستخدام الأمثل للأراضي الزراعية و الموارد المائية» .

4-تكنولوجيا: « تعني نقل المجتمع إلى عصر الصناعات النظيفة التي تستخدم تكنولوجيات غير ضارة بالبيئة».

ثانيا - تعريف منظمة الزراعة والتغذية العالمية:

التنمية المستدامة هي « إدارة قاعدة الموارد وصورها وتوجيه عملية التغيير البيولوجي والمؤسسي على نحو يضمن إشباع

الحاجات الإنسانية للأجيال الحاضرة والمقبلة بصفة مستمرة في كل القطاعات الاقتصادية، ولا تؤدي إلى تدهور البيئة

وتتسم بالفنية والقبول».³

ثالثا- تعريف منظمة الأمم المتحدة:

التنمية المستدامة هي « التنمية التي تفي باحتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال المقبلة على الوفاء باحتياجاتها».4

رابعا- تعريف اللجنة العالمية للتنمية المستدامة:

التنمية المستدامة هي « تلبية حاجات الحاضر دون أن تؤدي إلى تدمير قدرات الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها الخاصة».5

من خلال التعريفات السابقة نلاحظ أن هناك من ركز في تعريفه للتنمية المستدامة على الجانب المادي وهناك من ركز على الإدارة المثلى للموارد الطبيعية كما نجد التركيز على الجانب البيئي وذلك حسب طبيعة مجال من قدم التعريف باعتبار أن مصطلح التنمية المستدامة شمل جميع مجالات الحياة، ومن خلال ما سبق يمكن تعريف التنمية المستدامة كالتالي: التنمية المستدامة هي الإدارة المثلى للموارد الطبيعية من أجل تلبية حاجات الأجيال الحاضرة دون الإخلال بقدرة الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتها مع إيجاد وسائل لإحداث تكامل بين البيئة والاقتصاد.

المطلب الثاني: خصائص التنمية المستدامة.

من خلال التعريفات السابقة يمكن تحديد بعض الخصائص للتنمية المستدامة وهي كالتالي:6

شاملة أو متكاملة، تنمية مستمرة، تنمية متوازنة، لا تجني الثمار للأجيال الحالية على حساب الأجيال القادمة الرشيدة دون إسراف وسوء استخدام أو استغلال، تراعي البعد البيئي في جميع مشروعاتها، تعطي قيمة للمشاركة الشعبية أو مشاركة المواطنين في جميع مراحل العمل التنموي، الربط العضوي العام القائم بين الاقتصاد والبيئة والمجتمع فلكل منظوره الخاص.

المطلب الثالث: أهداف التنمية المستدامة.

تسعى التنمية المستدامة على تحقيق جملة من الأهداف التي من خلالها يكون توزيع عادل للثروات والموارد الطبيعية بين فئات المجتمع على مختلف الأقاليم والتي تتمثل في:7

- تحقيق حياة أفضل للناس:

وذلك من خلال التركيز على العلاقات بين نشاطات السكان و البيئة، والتعامل مع الموارد الطبيعية ومحتواها. على أساس حياة الإنسان، عن ريق الحفاظ على نوعية البيئة وإصلاحها أو صيانتها وتثبيتها وأن تكون هذه العلاقة متكاملة.

- زيادة وعي السكان بالمشكلات البيئية القائمة:

وذلك بزيادة الوعي لدى الناس بالمشكلات البيئية، وتنمية إحساسهم بالمسؤولية عن طريق دعوتهم للمشاركة الفعالة مع الحكومات لإيجاد حلول مناسبة لها وهذا من خلال مشاركتهم في إعداد وتنفي البرامج ومشاريع التنمية المستدامة التي تعمل على تحقيق التوازن البيئي والحفاظ عليه .

- احترام البيئة الطبيعية:

ويتم ذلك من خلال المحافظة عليها والتركيز على العلاقة بين نشاطات السكان والبيئة والتعامل مع الموارد الطبيعية على أساس مراعاة حياة الإنسان.

- تحقيق استغلال أمثل للموارد:

وذلك من خلال إعلامنا بأن الموارد الطبيعية محدودة ، لذا يجب عدم استنزافها و فنائها ، بحيث تعمل التنمية المستدامة على ترشيد الاستعمال الأمثل لهذه الموارد.

- ضمان استمرارية البيئة:

ويكون ذلك عن طريق دمج مبادئ التنمية المستدامة في سياسات البلد وبرامجه وعكس الاتجاه في خسارة الموارد البيئية .
وهناك أهداف أخرى للتنمية المستدامة وهي كالتالي:⁸

- تدعيم المشاركة الفردية والجماعية والمجتمعية وإتاحة فرصة لمشاركة الإنسان بطريقة أساسية في إحداث التغير المرغوب في شخصيته أو في البيئة أو في كليهما.

- اكتشاف وتشجيع القدرات في المجتمعات بما يمكنها أن تكون مبدعة وقادرة على استخدام التكنولوجيا المناسبة للواقع المجتمعي والتي تنظم وتوجه استخدام الموارد المجتمعية بما يساهم في وجود توازن بين ديناميكية بناء الموارد الطبيعية في المجتمع وجهود المورد البشري.

- المساهمة في بناء القدرات المؤسسية في المجتمع بحيث تكون أكثر كفاءة وفاعلية في توجيه المورد البشري وتفعيل مشاركته في استخدام الموارد المالية والمادية والتنظيمية مع المساهمة في توفير قدرات إدارية تتمتع بدرجة عالية من الكفاءة في صنع وتنفيذ أو تقويم سياسات التنمية في المجتمع حاضرا ومستقبلا.

المبحث الثاني : مفهوم التخطيط الإقليمي

يعتبر النرويجي (كريستيان ثوهيدر) أول من استخدم مصطلح التخطيط في مقال له عن النشاط الاقتصادي نشره سنة 1910 وقد طبق التخطيط في ألمانيا لأغراض عسكرية خلال الحرب العالمية الأولى، وقد اتسع هذا المصطلح بعد تطبيقه من طرف الاتحاد السوفياتي سابقا في تنظيم اقتصاده القومي في سنة 1928 وبعد ظهور الأزمة الاقتصادية العالمية سنة 1929 لجأت العديد من الدول الأوروبية إلى التخطيط الاقتصادي للتغلب على النتائج المترتبة على هذه الأزمة.⁹

المطلب الأول: تعريف التخطيط الإقليمي.

لقد تعددت التعريفات للتخطيط ومن أهمها ما يلي:

تعريف موسوعة علم السياسة للتخطيط: أنه «منهجا اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا يستند على سلطة توجيه جميع الموارد والطاقات والمنظمات من أجل استثمارها إلى أقصى درجة ممكنة للوصول إلى أعلى مستوى معيشي لجميع أفراد المجتمع وبأقصر وقت ممكن وبأقل تكلفة».

تعريف شارلز بلتهام للتخطيط: أنه «عملية يمكن لها أن تنظم جميع مجالات التنمية الاقتصادية الاجتماعية وتستلزم ترابط وتنسيقا بين قطاعات الاقتصاد القومي، مما يستدعي دراسة على نطاق عام وشامل للتأكد من أن المجتمع سوف ينمو

بصورة منتظمة ومتسقة وبأقصى سرعة ممكنة ، وذلك بتبصير مع الموارد الموجودة وبالأحوال والظروف الاجتماعية والاقتصادية السائدة بحيث يمكن السيطرة عليها وذلك ضمانا لنتائج المستهدفة من الخطة»¹⁰.

و يعرف التخطيط أيضا بأنه: «أسلوب ومنهج يهدف إلى حصر ودراسة كافة الإمكانيات والموارد المتوفرة في أي موقع على كافة المستويات داخل الدولة وتحديد كيفية استغلالها لتحقيق الأهداف المرجوة خلال مدة زمنية معينة».

و عرف كذلك أنه: «جهد منظم وموجه لتحقيق أهداف معينة في فترة زمنية محددة وبمال وجهد محددين». ¹¹معنى أن التخطيط نشاط واعي والذي بموجبه تنجز الأهداف المقررة مسبقا من خلال مجموعة الوسائل المقررة مسبقا ويمكن القول أن التخطيط هو جهد واعي لتوجيه الطاقة البشرية لغرض تأمين الوصول إلى نتائج مرغوبة على نحو عقلاي ويعني هذا أن كل تخطيط هو برنامج عمل .¹¹

من خلال التعريفات السابقة يمكن تعريف التخطيط على أنه منهج يسعى لتحقيق أهداف معينة خلال فترة زمنية معينة عن طريق استغلال كافة الموارد المتوفرة على كافة المستويات الاجتماعية الاقتصادية والسياسية والبيئية داخل الدولة.

المطلب الثاني: مراحل إعداد الخطة الإقليمية

تتم عملة التخطيط عبر مراحل مرتبطة ببعضها البعض وهي كالتالي:

1- المرحلة التمهيديّة:

في هذه المرحلة يتم جمع ومعالجة أكبر قدر ممكن من البيانات والمعلومات المتصلة بعناصر الخطة أو المكونات الرئيسية لها، التي تتمثل في الأهداف المرجوة والاستراتيجيات المتعلقة بها، كما تضم السياسات الرئيسية والفرعية التي من شأنها المساهمة في تحقيق الغايات أو الأغراض والمهام كما تضم مجموعة من الإجراءات وتشمل أيضا الخطط والبرامج والموازنات التي من شأنها تحديد الوسائل والأساليب التي يتعين الاستعانة بها وإتباعها في سبيل تنفيذ السياسات المقررة في الخطط وبرامج العمل.¹²

2- مرحلة التشخيص:

يتم خلال هذه المرحلة معرفة وتحليل الواقع ، للوصول إلى تشخيص المشاكل وتوضيح جميع المشكلات العمومية التي تواجه الدولة¹³، وذلك على أساس تصور المستقبل ببصيرة نافذة من خلال البيانات والمعلومات والإحصاءات التي يتم تجميعها عن الحاضر وما تؤدي إليه مؤشرات الحاضر من توقعات لما سيكون عليه المستقبل في مجالات معينة.¹⁴ ويعد تحديد المشكل من أهم مراحل إعداد الخطة، لأن معرفة المشكل الحقيقي الذي يجب معالجته أمر في غاية الأهمية والتعقيد لأنه يترتب عليه نجاح أو فشل التخطيط، فإذا كانت الخطة تعالج مشاكل ثانوية وغير مهمة فإنها لن تصل إلى الحلول للمشاكل التي تعاني منها القطاعات الاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

3- مرحلة إعداد الخطة وإقرارها:

يقوم الجهاز المكلف بالتخطيط في هذه المرحلة بتحديد الأهداف العامة للخطة وترتبط هذه المرحلة بتوجهات والخيارات العامة للدولة أي أن الأهداف العامة للخطة لا تخرج عن التوجهات السياسية الكبرى للدولة ويتم في هذه المرحلة اختيار السياسات عن طريق المفاضلة بين البدائل الاقتصادية والاجتماعية.¹⁵

4- إقرار الخطة واعتمادها:

لا تعد الخطة نهائية قبل إقرارها من السلطة المختصة بالتخطيط، والغالب أن يسبق ذلك مناقشات بين هذه السلطة والجهاز المسؤول عن التخطيط والذي قام بوضع برنامج العمل المقترح، وعلى السلطة المختصة بالتخطيط أن تتأكد من بعض العوامل أو المبادئ الأساسية التي من شأنها ضمان نجاح الخطة، لأن هذه المرحلة مستندة على المراحل السابقة، ويمكن للجهاز المكلف بالتخطيط أن تستعرض الخطط البديلة وأسباب تفضيل الخطة المقترحة ومزاياها التي دفعت إلى اختيارها وسلبيات الخطط الأخرى ويمكنها أن تجري ما تراه ضروريا من تعديلات على الخطة المقترحة إذ كانت لا تؤثر على عناصر البرنامج الأخرى ، وإقرار الخطة واعتمادها يتحول المشروع إلى خطة فعلية نهائية قابلة للتنفيذ.

5- متابعة وتقييم تنفيذ الخطة:

يتم تقييم الخطة من خلال تقسيمها إلى قسمين فالقسم الأول يتم بشكل مرحلي وطوال فترة التنفيذ من خلال عملية المتابعة المستمرة إذ يساعد ذلك على اكتشاف الأخطاء ساعة حدوثها حتى يمكن معالجتها، أما التقسيم الثاني يكون في نهاية تنفيذ الخطة ويعتمد على نتائج التقييم المرحلي وبناء على ذلك ييتم الحكم على نجاح أو الفشل في تنفيذ الخطة التنموية.¹⁶

المطلب الثالث : مبادئ التخطيط الإقليمي التنموي.

لإعداد تخطيط تنموي فعال يجب الاعتماد على مجموعة من المبادئ وهي كالتالي:

1- الواقعية: بمعنى أن توضع خطة على أساس معرفة بواقع المكان وسكانه والحقائق الاقتصادية القائمة فيه وأن تكون واقعية الأهداف والوسائل مبنية على بيانات وإحصائيات سليمة.¹⁷

2- المرونة: في ظل التطور السريع في مجالات العلوم والتكنولوجيا يجب أن لا نكون الخطة قيذا يحد من تقدم المجتمع، إذ يجب أن تتصف بالمرونة حتى تكون متجاوبة مع التطورات التقنية والعلمية في مختلف المجالات، فالمرونة عامل ضروري لنجاح التخطيط التنموي في تحقيق أهدافه، خصوصا إذا كانت الخطة طويلة الأمد فالخطة المعتمدة يجب أن تكون قادرة على التفاعل الايجابي لكل المستجدات الداخلية والخارجية التي قد تطرأ في البلد حتى لا يتأثر التخطيط الذي وضعته الدولة بالمستجدات والتحويلات التي قد تعرفل الخطة التنموية في المستقبل، فالخطة التنموية المرنة المبنية على توقعات علمية و واقعية تكون قادرة على استيعاب مختلف المستجدات وقادرة على الصمود لغاية تحقيق أهداف التخطيط التنموي.¹⁸

3- الشمولية:

بمعنى أن تغطي الخطة المصادر الرئيسية بكافة استخداماتها على الصعيدين المادي والبشري فالاقتصاد القومي مترابط .

4- التناسق:

بمعنى أن تكون أجزاء الخطة الاقتصادية والاجتماعية شاملة ومتكاملة، وأن تشكل في مضمونها كلا متكاملا متناسقا ومبررا علميا، وهذا التناسق يشمل أيضا الأهداف والوسائل المستخدمة في تحقيقها.

إذ يعتبر التناسق عنصرا مهما لضمان نجاح الخطة فكل جزء يجب أن يكون مرتبط بالجزء الآخر خاصة وأن القطاعات الاقتصادية تتأثر ببعضها البعض فأي خلل يحدث في القطاع الصناعي يؤثر على القطاع الخدماتي أو الزراعي، فالفائض أو العجز في الميزان التجاري للدولة يتأثر بكل هذه القطاعات .

5- المركزية الديمقراطية :

إذ لا بد من توفر مؤسسة تخطيطية لاتخاذ القرارات، وأن تكون لهذه القرارات صفة الإلزام على جميع المستويات في القطاع العام والخاص، فمركزية التخطيط أمر أساسي لتفادي الاختلالات وعدم التنسيق بين مختلف القطاعات الحكومية ، ووجود جهاز واحد مكلف بالتخطيط يسهل هذه العملية في حد ذاتها ويجعل جميع القطاعات وفق نظرة تنموية واحدة.

6- الاستمرارية:

أي متابعة العمل باستمرار فكلما نفذنا خطة وقيمتنا نتائجها وبذلك يمكننا التحضير للخطة التالية ، فالعملية التخطيطية عملية مستمرة والانقطاع ليس من مصلحة نجاح التخطيط التنموي ، فعملية بناء خطة تنموية يتطلب التحضير للخطة ، ثم يعقبها عملية التنفيذ والمتابعة وقد يقتضي الوضع المتجدد التصحيح ثم عملية التقييم وهكذا فان العملية التخطيطية عملية مستمرة.

و لا يمكن فصل مرحلة معينة من بين مجموع المراحل التي يتطلبها إعداد خطة تنموية.¹⁹

المبحث الثالث : آليات التخطيط لتحقيق التنمية المستدامة.

في إطار تحقيق التنمية المستدامة حاولت الجزائر القيام بمجموعة من الإصلاحات التي من شأنها أن تقضي على الاختلالات الهيكلية وما نتج من إحلال العلاقات بين الموارد البشرية والموارد المادية وظهور البطالة واختلال هيكل الصادرات من الناحية الاقتصادية، وقد حاولت الجزائر نقل الاقتصاد القومي من حالة التخلف إلى حالة التقدم و الخروج من وضع اجتماعي متخلف إلى وضع اجتماعي متقدم باعتبار أن علاقة التنمية الاقتصادية بالتنمية الاجتماعية علاقة تكامل فلا يمكن الحديث عن تنمية اقتصادية دون تغير اجتماعي، ومن أجل تحقيق التنامي المستدام فقد تبنت الجزائر كل من مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي والمخطط الخماسي.

المطلب الأول: برنامج الإنعاش الاقتصادي(2001-2004):

جاء هذا البرنامج ضمن الإصلاحات الاقتصادية العميقة التي تهدف إلى تحريك النشاط الاقتصادي بعد معاناته من الركود في مجمل آلياته وذلك عن طريق إعطاء للميزانية دور في تمويل التنمية بحيث يتم تحضير الاستثمار الداخلي والخارجي وذلك لتحقيق نمو اقتصادي تكون من خلاله تنمية اقتصادية واجتماعية وتحقيق التنمية المحلية في مختلف القطاعات وعلى جميع المستويات ، وقد رصد لهذا البرنامج ما يفوق 07 مليار دولار ، وكان يتمحور حول الأنشطة الموجهة للدعم المؤسسات والأنشطة الإنتاجية الفلاحية لتعزيز المصلحة العامة وتحسين المستوى المعيشي والتنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية .²⁰

أولا- أهداف برنامج دعم النشاط الاقتصادي:

حددت الأهداف العملية لبرنامج الدعم الاقتصادي وفقا للوثيقة الرسمية التي أصدرتها رئاسة الحكومة وهي كالتالي:²¹

-تنشيط الطلب الكلي.

- دعم النشاطات المنتجة للقيمة المضافة ومناصب الشغل عن طريق رفع مستوى الاستغلال في القطاع الفلاحي وفي المؤسسات المنتجة المحلية الصغيرة والمتوسطة .

- تهيئة وإنجاز هياكل قاعدية تسمح بإعادة بعث النشاطات الاقتصادية وتغطية الاحتياجات الضرورية للسكان .
- تنمية الموارد البشرية.

من خلال ما سبق ذكره فإن الهدف الرئيسي لسياسة الإنعاش الاقتصادي يتمثل في رفع معدل نمو الناتج الداخلي الخام وتخفيض معدلات البطالة.

ثانيا: مضمون برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي

يحتوي هذا البرنامج على مجموعة من القطاعات وهي كالتالي:

1- قطاع الفلاحة : ويحتوي هذا البرنامج : ويتمحور هذا المخطط على عدة برامج وهي كالتالي تكثيف الإنتاج

الفلاحي الذي يشمل المواد الواسعة الاستهلاك وترقية الصادرات من المنتجات الزراعية

- حماية الأحواض المنحدرة والمصببات وتوسيع مناصب الشغل الريفي.

حماية النظام البيئي ومكافحة الفقر والتهميش لاسيما عن طريق مشاريع تجريبية للتنمية الجماعية ومعالجة ديون الفلاحين ، حيث خصص له مبلغ إجمالي يقدر ب 55,90 مليار دج.

الصيد البحري ويتمثل في إنشاء الصندوق الوطني للصيد البحري وإنشاء مؤسسة للقرض وغيرها ، حيث قدر المبلغ الإجمالي للتمويل هذا البرنامج ب 9,5 مليار دج.²²

2- التنمية المحلية:

- البرنامج المقترح في مجال التنمية والمقدر ب 113 مليار دج، يحدد نشاط الدولة في التكفل بالانشغالات المحلية على عدة مستويات التدخل فيما يخص التحسين النوعي للإطار المعيشي للمواطن وذلك من خلال ما يلي :

- كل المشاريع المرتبطة بالطرق داخل البلديات والولاية والبنى التحتية.

- تشجيع المناطق التي كانت مهددة بالإرهاب، وغيرها من المشاريع التنمية المحلية.

3- التشغيل والحماية الاجتماعية:

إن البرامج المقترحة بالنسبة لهذه الفترة في ميدان الشغل والحماية الاجتماعية تطلب غلاف مالي قدر ب 16 مليار دج، ويخص البرامج الأشغال ذات الكثافة العالية لليد العاملة والمتعلقة بالولايات الأقل تنمية وهذا البرنامج يسمح بعرض إضافي ل 70000 منصب شغل دائمين بالنسبة إلى تلك الفترة وتكلفة قدرها 7 ملايين دج.

المطلب الثاني: البرنامج الخماسي للتنمية

يعد المخطط الخماسي للتنمية مكمل للبرامج السابقة سواء من حيث طبيعة المشاريع أو الأهداف المراد تحقيقها في

إطار إعطاء دفعة قوية لمختلف القطاعات الاقتصادية والاستجابة لمتطلبات السكان وتحسين المعيشة ، وخصص لهذا

البرنامج 286 مليار دولار ويعتبر أكبر برنامج تنموي عرفه الجزائر منذ الاستقلال وينقسم هذا البرنامج إلى قسمين

يتضمن القسم الأول إطلاق مشاريع جديدة بمبلغ إجمالي يقدر ب 156 مليار دولار ، أما القسم الثاني من البرنامج

يتضمن استكمال المشاريع الكبرى مثل (السكك الحديدية والطرق والمياه) والمقدر بمبلغ 130 دولار،²³ وتندرج الإستراتيجية التنموية للمخطط الخماسي ضمن المنظور كيتري المبني على فكرة أساسية مفادها أن الزيادة في الإنفاق العام يؤدي إلى الزيادة في الناتج المحلي بقيمة أكبر.²⁴

أولا- أهداف التخطيط الخماسي:²⁵

يضم برنامج التخطيط الخماسي مجموعة من الأهداف وهي كالتالي:

تحسين التنمية البشرية وتطوير اقتصادا لمعرفة، مواصلة تطوير المنشآت الأساسية وتحسين الخدمة العمومية، دعم التنمية الاقتصاد الوطني ، التنمية الصناعية، تشجيع إنشاء مناصب الشغل، الاستمرار في توسيع قاعدة السكن وإعادة الاعتبار للنسيج العمراني، وتطوير الترقية العقارية والأداة الوطنية في قطاع البناء والأشغال العمومية، تامين الموارد الطاقوية و المنجمية، تامين القدرات السياحية والصناعية التقليدية، تحسين مناخ الاستثمار واتخاذ التدابير اللازمة لإنعاش الصناعة الوطنية وتطوير المحيط الإداري والمالي والقانوني للمؤسسة ، وترقية الصادرات خارج المحروقات، ترقية وتطوير اقتصاد المعرفة من خلال دعم البحث العلمي وتعميم التعليم ، وتعميم استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال داخل المنظومة الوطنية للتعليم وفي المرافق العامة، الحفاظ على السلم الاجتماعي في خدمة التنمية.

ثانيا- مضمون البرنامج الخماسي للتنمية:

قسم البرنامج الخماسي للتنمية إلى قطاعات كما هو موضح في الجدول التالي.²⁶

النسبة	المبلغ المخصص (مليار دج)	القطاع
45.42%	9903	1-برنامج تحسين ظروف معيشة السكان:
	3700	- السكن .
	1898	- التربية، التعليم العالي، التكوين المهني.
	619	- الصحة.
	1800	- تحسين وسائل وخدمات الإدارة العمومية
	1886	- باقي القطاعات.
38.52%	8400	1- برنامج تطوير الهياكل القاعدية:
	5900	- قطاع الأشغال العمومية والنقل .
	2000	- قطاع المياه.
	500	- قطاع التهيئة العمرانية.
16.05%	3500	2- برنامج دعم التنمية الاقتصادية :
	1000	- الفلاحة والتنمية الريفية.
	2000	- دعم القطاع الصناعي والعمومي.
	500	- دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة

نتيجة البرامج التنموية التي اعتمدها الجزائر فقد شهد مؤشر التنمية البشرية تطورا وتحسنا مستمرا إذ نجده انتقل من 0,640 سنة 2000 إلى 0,724 سنة 2001 وفي تقرير للتنمية البشرية الذي أصدرته منظمة الأمم المتحدة سنة 2001 أعلنت أن الجزائر حققت تقدما كبيرا في مجال التنمية البشرية وتعد من بين 10 دول العالم ذات تنمية بشرية عالية ، كما احتلت المرتبة التاسعة عالميا ضمن قائمة تضم 135 دولة، حيث حققت أسرع نسبة تقدم في معدل التنمية البشرية خلال العقود الماضية ويعود مصدر التقدم إلى الإنجازات الجزائرية في الصحة والتعليم، واستمر المعدل في الارتفاع

حيث بلغ 0,743 سنة 2014 حيث تقدمت بـ10 مراتب في التصنيف العالمي للأمم المتحدة للتنمية البشرية لتحتل المرتبة 83 سنة 2014 بعدما كانت المرتبة 93 سنة 2013 وذلك ضمن 188 بلد حول العالم ، وهذا التقدم راجع لمجهودات المبدولة خاصة في جانب الفرد والصحة ، وفي سنة 2015 نجد أن الجزائر حافظت على المرتبة 83 وهذا يدل على أن الجزائر عرفت تحسنا كبيرا في مؤشر التنمية ، وهذا نتيجة الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية واهتمام السلطات بالإنفاق العمومي .²⁷

3- تطور مؤشر التنمية البشرية في الجزائر (2010-2015)

السنة	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
القيمة	0,670	0,724	0,732	0,737	0,741	0,743	0,745

المصدر: منصوري مني، المرجع السابق، ص258.

خاتمة:

من خلال ما سبق طرحه فقد تم التوصل إلى النتائج التالية:

- التخطيط الإقليمي دعامة أساسية لتحقيق التنمية المستدامة والنهوض بالقطاعات الاقتصادية لإيجاد نوع من التوازن بين الأقاليم المختلفة وحتى داخل الإقليم الواحد.
- للتخطيط الإقليمي أثر في تنمية العديد من المناطق بعد الركود الاقتصادي الذي عرفته.
- التقيد بمبادئ التخطيط أساس لتحقيق التنمية المستدامة .
- برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي و المخطط الخماسي تجارب رائدة في تحقيق التنمية المستدامة بغض النظر عن نقص بعض مبادئ التخطيط التنموي في هذه البرامج.

التوصيات:

- تدعيم التخطيط المحلي ورفع كفاءة الجماعات الإقليمية.
- منح الجماعات المحلية الاستقلالية من خلال إعطاءها حرية المبادرة في صنع القرار.
- الاتجاه نحو التقنية في وضع الخطط التنموية لتحقيق التنمية المستدامة.

الهوامش:

- 1- أحمد جابر بدران، التنمية الاقتصادية والتنمية المستدامة ، القاهرة سنة 2014، ص 86.
- 2- المرجع نفسه، ص 86.
- 3- محمد أحمد سلام، حوكمة الشركات ودورها في جذب الاستثمارات الأجنبية وتحقيق التنمية المستدامة مع التطبيق على الاقتصاديات الناشئة (مصر ودول الخليج العربي)، دار النهضة العربية -القاهرة سنة 2014، ص 122.
- 4- محمد أحمد سلام، المرجع نفسه، ص123
- 5- قرواط يونس، أهمية نظام الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر ، مجلة المعيار ،العدد السادس عشر، سنة 2016، ص 287.
- 6- مدحت أبو النصر ، ياسمين مدحت محمد، التنمية المستدامة ، المجموعة العربية للتدريب والنشر ، سنة 2017، ص 83.
- 7- محمد أحمد سلام، المرجع السابق، ص 124-125
- 8- مدحت أبو النصر، ياسمين مدحت محمد، المرجع السابق، ص91.

- 9- مصطفى منصور جهان، التخطيط الإقليمي بين النظرية والتطبيق، مجلة كلية الأدب، العدد السادس، ص242.
- 10- نايلي محمد، متطلبات التخطيط التنموي، المجلة الجزائرية للحقوق و العلوم السياسية، العدد الرابع، سنة 2017، ص 473-474.
- 11- مصطفى منصور جهان، المرجع السابق، ص 243.
- 12- محمد صالح تركي القريشي، علم اقتصاد التنمية، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن 2010، ص328.
- 13- سامي جمال الدين، الدارة العامة (التعريف بالإدارة العامة، التخطيط، والتنظيم الإداري القيادات الإدارية)، منشأة المعارف، الإسكندرية سنة 2006، ص 96.
- 14- نايلي محمد، المرجع السابق، ص472.
- 15- سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 97.
- 16- نايلي محمد، المرجع السابق، ص475.
- 17- نايلي محمد، المرجع السابق، ص476.
- 18- مصطفى منصور جهان، المرجع السابق، ص246.
- 19- نايلي محمد، المرجع السابق، ص 478.
- 20- نايلي محمد، المرجع نفسه، ص 478.
- 21- بوضياف ياسين، التنمية الاقتصادية في الجزائر متطلبات الحاضر ورؤية مستقبلية، جامعة شلف، ص11.
- 22- هدى بن محمد، عرض وتحليل البرامج التنموية في الجزائر خلال الفترة 2001-2004، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، العدد 05، سنة 2020، ص 42.
- 23- بوضياف ياسين، المرجع السابق، ص11.
- 24- هدى بن محمد، المرجع السابق، ص 45.
- 25- نايلي محمد، المرجع السابق، ص481.
- 26- فرحات عباس و سعود وسيلة، عرض عام لبرامج التنمية الاقتصادية في الجزائر خلال الفترة 2001-2014، مجلة الاقتصاد والقانون، العدد 01، سنة 2018، ص72.
- 27- فرحات عباس وسعود وسيلة، المرجع السابق ص72.
- 28- منصور مني، تقييم سياسات التنمية المستدامة في الجزائر باستعمال مؤشرات إحصائية، مجلة الباحث الاقتصادي، سنة 2018، ص258.

إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية و التنمية المستدامة The problem of financing territorial authorities and sustainable development

د.جليل مونية
أستاذة محاضرة أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة أحمد بوقرة بومرداس

ط.د بسكر براهيم
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة أحمد بوقرة بومرداس

الملخص:

تعاني الجماعات الإقليمية من العديد من المشاكل أعاقت بشكل كبير التنمية المحلية ولم تكن في مستوى تطلعات المواطنين. ومن بين هذه المشاكل طرح مشكل التمويل كأبرز المعوقات، خاصة في ظل الأزمة الاقتصادية التي مست كل دول العالم عامة والجزائر خاصة، حيث أصبح التفكير حليا في بدائل التمويل العمومي للجماعات الإقليمية، والاعتماد على التمويل الذاتي سواء عن طريق مداخيل الجباية المحلية، أو تميمين الممتلكات المحلية دون إغفال تطوير الشراكة بين الجماعات الإقليمية، وكذا إشراك القطاع الخاص في إشباع الحاجات العامة عن طريق تقنية تفويض المرفق العام على غرار الأنظمة المقارنة أين اثبت نجاحه كبديل عن التسيير المباشر، وهذا سيسمح بتسيير أفضل للجماعات الإقليمية عن طريق خلق الثروة من خلال تميمين وتسيير المنشآت المحلية المنتجة للمداخيل وخلق ديناميكية تستمد قوتها من تميمين المبادرات الناجحة و تصحيح كل الاختلالات التي تعيق حاليا الأداء الفعال للمرافق العمومية. وهذا ما جعل الرهان قويا على الجماعات الإقليمية للنهوض بالتنمية المحلية المستدامة.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الإقليمية، التنمية المحلية، التمويل الذاتي، تفويض المرفق العام، القطاع الخاص.

Abstract :

Territorial authorities suffer from many problems that greatly impeded local development and were not up to the aspirations of the citizens.

Among these problems, the problem of financing was presented as the most prominent obstacles, especially in light of the economic crisis that affected all countries of the world in general and Algeria in particular, where thinking became evident about alternatives to public financing for territorial authorities, and reliance on self-financing, whether through the income of local collection, or valuing Local property without neglecting the development of the partnership between the territorial authorities, as well as the private sector's involvement in satisfying the public needs through the technology of delegating the public service similar to the comparative systems, where it has proven successful as an alternative to direct management, and this will allow better management of territorial authorities by creating wealth through valuation Running local income-producing enterprises and creating a dynamic that derives its strength from evaluating successful initiatives and correcting all imbalances that currently hinder the effective performance of public utilities. This has made a strong bet on territorial authorities to promote sustainable local development.

Key words: Territorial authorities- local development - self-financing - public service delegation- private sector.

المؤلف المرسل: د.جليل مونية (مداخلة مشتركة)

مقدمة :

تشير الكثير من الدراسات التي أجريت على أنظمة الإدارة المحلية في الكثير من دول العالم سواء الدول المتقدمة أو الدول النامية إلى وجود اتجاه واضح وخاصة في الدول النامية إلى تزايد اعتماد الجماعات الإقليمية على الإعانات الحكومية المركزية في تقديم الخدمات المحلية وإقامة المشروعات الخاصة، وتمثل الإعانات الحكومية المركزية النسبة الأكبر من الموارد المالية المحلية المتاحة لعملية التنمية في الكثير من البلدان .

ولاشك أن نجاح الإدارة المالية المحلية في الحصول على أكبر منفعة من استخدام الموارد المالية الذاتية المتاحة يؤدي إلى تدعيم كيان نظام الجماعات المحلية، و لذلك فإن نجاح الإدارة المالية المحلية في أداء دورها في تعبئة المزيد من الموارد الذاتية و التقليل من حجم الإعانات التي تأتي من الحكومة المركزية يدفع المواطنين المحليين إلى المزيد من المساهمة في تمويل احتياجاتهم إما بالاشتراك الاختياري من جانبهم في تكاليف المشروعات المحلية أو بمزيد من الحرص على سداد ديونهم الواجبة دون أدنى محاولة للتهرب أو التراخي في سدادها الأمر الذي يساعد على تدعيم كيان الجماعات المحلية .

ولعل هذا التحليل يشير أن تدعيم نظام الجماعات المحلية وازدياد قدرتها على القيام بمهامها إنما يعتمد على قدر الموارد المالية الذاتية المتاحة لها ¹.

وفقا لما سبق سرده فإن هذا الموضوع يطرح إشكالية جوهرية تتمثل في:

ما هي الآليات الفعالة التي تكفلا لاستغلال الناجع لكافة الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية لكي تكون جاذبة للاستثمار المحلي والقدرة على خلق الثروة من خلال تامين و تفويض مرافقها المنتجة للمداخيل؟

لمعالجة هذه الإشكالية تم اعتماد المحاور التالية:

المحور الأول: واقع الجماعات الإقليمية ومعوقات التنمية المستدامة

المحور الثاني: الطرق الكلاسيكية لتمويل الذاتي خارج الخزينة العمومية

المحور الثالث: تبني أسلوب التفويض كخيار إستراتيجي لتسيير المرافق العامة.

المحور الأول: واقع الجماعات الإقليمية ومعوقات التنمية المستدامة

لقد كانت الجماعات الإقليمية تسير وفقا للقوانين المعمول بها في النظام الاستعماري، وبعد رحيل (الاستعمار) خلف ورائه جل القطاعات مشلولة، حتى أصبحت العديد من البلديات آنذاك تعرف جمود شبه تام وذلك راجع للانخفاض الكبير في الموارد المالية وغياب العنصر البشري الكفاء من جهة وارتفاع النفقات من جهة أخرى، وذلك راجع لعوامل شتى منها²:

أولا- ضعف الموارد البشرية:

يعتبر العنصر البشري من أهم عوامل النجاح أي تنظيم، سواء كان من أشخاص القانون العام أو أشخاص القانون الخاص، فالتحكم في تقنيات التسيير الإداري تستوجب حد أدنى من المؤهلات العلمية والتكنولوجية، وهذا ما تعاني منه الجماعات الإقليمية سواء من فئة المنتخبين أو فئة المستخدمين المعيّنين، وهذا ما أثر سلبا على أداء

الجماعات الإقليمية وسوء تسيير مواردها المالية، وتتمين ممتلكاتها، بما يستجيب إلى التوجه نحو التمويل الذاتي لاحتياجاتها المالية سواء في ميزانية التسيير أو في ميزانية التجهيز، و بالتالي النهوض بالتنمية المحلية دون الحاجة إلى إعانات من الخزينة العمومية،

- افتقار معظم البلديات إلى جداول تقديرية خاصة بتسيير الموارد البشرية وغياب سياسة واضحة للتوظيف، إذ نجد أغلب الإطارات الجديدة موظفة في إطار تشغيل الشباب أو الشبكة الاجتماعية، أو عقود ما قبل التشغيل، أو عقود الإدماج المهني، ما يعني كبح فعالية الأداء لدى هؤلاء الإطارات لأنهم يفتقدون إلى المسؤولية، وينقصهم الإحساس بأهم قطعة أساسية في تسيير البلدية، الأمر الذي يمكن أن ينعكس بالسلب على أدائهم لوظائفهم.

- عدم برجة دورات تكوينية للموظفين باستمرار، وإن وجدت فهي تقتصر على عدد قليل من المستخدمين، ويتجلى ذلك من خلال إلقاء نظرة على الدراسات التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط على مستوى البلديات وهو ما نبينه في النسب الآتية): من جملة المسؤولين المحليين نجد % 82 منهم لم يتابعوا دورات تكوينية؛ % 18 من المسؤولين من كان لهم الحظ في متابعة دورات تكوينية في التسيير المالي، الحالة المدنية، الموارد البشرية، الأرشيف و العمران³.

ثانيا-عدم التوازن بين الإيرادات والنفقات:

إن اتساع الحاجات العامة وتزايدها، خاصة مع التطور الكبير الذي يعرفه المجتمع وتزايد التعداد السكاني، مما يوجب تزايد في مستوى إيرادات الجماعات الإقليمية بما يتناسب مع حجم النفقات، في ظل اطلاق الاختصاصات بالنسبة للجماعات الإقليمية.

كثرة المهام إذن تشكل عبئا ثقيلا على البلديات وبالخصوص على المنتخبين الذين ليس لهم خبرة في تسيير الشؤون العمومية والتنمية، وخلاصة القول إن الصلاحيات الضخمة الموكلة للبلديات يجب أن يعاد النظر فيها بعين الحكمة والبصيرة وإلا أصبحت ظاهرة سوء تسييرها ظاهرة مرضية مزمنة، يصعب الخروج منها⁴. تعاني الخدمة العمومية على المستوى المحلي في الجزائر مجموعة من المشاكل انعكست بصورة جلية على الحياة اليومية للمواطن وأحتزلت في المظاهر التالية:

- بطء في أداء الخدمة العمومية لأسباب تعود إلى طول وتعقيد الإجراءات والعمليات اللازمة لإنتاج الخدمة.
- سوء الخدمات العمومية المقدمة وعدم القدرة على المحافظة على جودتها ومستواها بفعل غياب المعايير الخاصة بالرقابة.
- انتشار الرشوة وتفشي ظاهرة الوساطة بين الكثير من موظفي الخدمة العمومية في البلديات.
- غياب الاتصال بين الجمهور والهيئات المقدمة للخدمات العمومية محليا مما أنتج فجوة بين ما يتم تقديمه وبين ما يتوقعه الجمهور.
- افتقار الابتكار والتطوير الناتج عن السياسات المخططة والمدروسة للتغيير في عمليات وإجراءات إنتاج وتقديم الخدمة العمومية للأفراد.

- ضعف نظم المتابعة والتقييم للخدمة العمومية وتحقيق الرقابة الفعالة بغرض التحقق من وصول هذه الخدمات للمواطنين.
 - سوء استخدام الموارد التنظيمية المتاحة في إنتاج وتقديم الخدمة العمومية بسبب الإهمال أو اللامبالاة أو عدم الخبرة والكفاءة.
 - افتقار الإحساس بالمظاهر الجمالية في الخدمات العمومية كالنظافة والجاذبية.
 - تفشي مظاهر الفساد الإداري في الهياكل والعلاقات التنظيمية لوحدات الخدمة العمومية وعلى قيم العمل ومستوى أداء وجودة الخدمات.
- هذه المظاهر السلبية بشكل عام والتي أصبحت مشكلات أساسية يواجهها الفرد الجزائري في سعيه لتلبية حاجياته والحصول على خدمات عمومية ذات جودة من المرافق العمومية المحلية.⁵
- المحور الثاني : الطرق الكلاسيكية للتمويل الذاتي خارج الخزينة العمومية**
أولا عائدات جبائية التي تعود إلى الجماعات الإقليمية
1 الضريبة المحلية:

تعرف الضريبة العامة على أنها فرضة مالية يدفعها الفرد جبرا إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية بصورة هائية مساهمة منه في التكاليف والأعباء دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة.⁶

أ- الضريبة الجرافية:

بناء على المادة المادتين 208 و 209 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، فإن هذا الرسم يمس مجموع الأجور المنح، الريوع والمعاشات التي تتعرض إلى خصم جزائي للتكفل بتمويل الشخصا الطبيعية والمعنوية كالجمعيات والهيئات والمؤسسات داخل الجزائر لممارسة نشاط المعين، إلا أنه يعفى من الدفع الجزائي كل الشباب والمؤسسات الذين يمارسون مشاريع استثمارية في إطار ترقية الاستثمار عن طريق شهادات إدارية تسلمها لهم وكالة ترقية ودعم الاستثمار، وكذا منح التأمين على البطالة و التقاعد المسبق.

ويتم حساب هذا الرسم بنسبة 6% تخصم منالأجور و1% من ريوع المعاشات، أما توزيع حاصل الدفع الجزائي يتم وفقا للكيفية المحددة بالقرار الوزاري المشترك رقم 94/51 المؤرخ في 1994/01/21 على النحو التالي:

- 1 - 30% من مجموع حاصل الدفع الجزائي توجه إلى البلدية التي تم فيها التحصيل.
- 2 - 70% من مجموع حاصل الدفع الجزائي توجه إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، هذه الحصة بدورها تصبح موضوع توزيع جديد حسب الكيفية التالية:

* 20% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

* 20% تحوّل للولايات.

* 20% تحوّل للبلديات⁷

ب قسيمة السيارات:

يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة، وتتوزع حصيلة الضريبة كما يلي :

الدولة 20%، الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية 80%

2- الرسوم المحلية:

يتم تحصيل الرسوم مقابل خدمات تؤديها الإدارة المحلية للمواطنين حيث تعود بالنفع والفائدة على دافعي هذه الرسوم وتشكل حصيلة هذه الرسوم موارد عامة للإيرادات المحلية⁸.

أ- الرسم على المذابح:

كل عملية ذبح التي تقع داخل محل الاختصاص البلدي لكل جماعة محلية تعتبر أحد موارد دعم الوعاء المالي لتلك البلدية شريطة أن يخصص لهذه العملية مكان بعينه يسمى المذبح البلدي يقوم عليه أصحاب الاختصاص من أطباء بيطريون ومراقبي الجودة وأعوان الذبح، ولتمكين عملية التحصيل تخصص البلدية أعوان تحصيل إما بمنح أصحاب الذبيحة فاتورة ذبح أو تذكرة مخصصة للغرض .

غير أنه هناك بلديات لا تملك مكانا مخصص للذبح فتلجأ إلى توقيع اتفاقية ثنائية بينهما وبين البلدية التي تملك مكان الذبح القريب من البلدية غير المالكة، بموجب هذه اتفاقية تضمن حقوقها من الرسم على الذبح

ب- الرسم على النشاط المهني:

والذي أحدث بموجب قانون المالية و الذي يطبق على الأشخاص الذين يمارسون نشاطا صناعيا وتجاريا أو أنشطة غير تجارية والذي يوزع بنسب معينة على الولاية والبلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وفي هذا الإطار فإن التشجيع على إنشاء المهن الحرة و الأنشطة الصناعية على مستوى المحلي ترفع من المداخيل.

ويحسب هذا الرسم على أساس مبلغ سعر بيع التجزئة لهذه المنتجات، ويدفع مبلغ هذا الرسم إلى صندوق قابض الضرائب قبل الخامس والعشرون من الشهر التابع للشهر الذي تمت فيه فورة المنتج ويتم توزيع الناتج على الشكل التالي :

⁹% و تأخذ البلدية 1.30% ، الولاية 0.59% ، الصندوق المشترك للجماعات المحلية 0.11% TAP2%

ج- الرسم العقاري :

و يتعلق الرسم بالمتلكات العقاري على الممتلكات المبنية و غير المبنية

د- الرسم العقاري على الملكية المبنية :

و يخضع له الأملاك التالية :

- المنشآت المخصصة للإيواء الأشخاص أو المواد أو لتخزين المنتجات
- المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية والموانئ ومحطات السكك الحديدية ومحطات الطرقات
- الأراضي المزروعة والمستخدمة لاستعمال تجاري أو الصناعي كالورشات¹⁰

ه- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية :

ي- رسم التطهير :

يتمثل في الرسم على رفع النفايات المتزلية، يدفع سنويا كل الملكيات العقارية المبنية لفائدة البلديات التي يتواجد بها مصلحة رفع القمامات المتزلية، ويحدد المبلغ المخصص لهذا الرسم على أساس عدد السكان لكل بلدية¹¹

و - رسم الإقامة :

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية 1998، بحيث يعتبر رسم الإقامة كعائد جبائي يوجه كليا لصالح البلديات و تستفيد منه بنسبة 100%، و بمقتضى نص المادة 67 من قانون المالية لسنة 2003 يفرض على جميع المحلات ذات الاستعمال السكني أو المهني الواقعة على مستوى بلديات مقر الدوائر إضافة إلى جميع البلديات الموجودة في الجزائر العاصمة، عنابة، قسنطينة، وهران¹²

ثالثا : عائدات استغلال أملاك الجماعات الإقليمية:

يوجد أنواع من الإيرادات التي تتولد منها أملاك الهيئات العامة مثل الإيجارات التي تحصل عن طريق تقويم خدمة السكن لمحدودي الدخل في شكل إقامة أو تشييد مساكن أو تأجيرها بإيجارات ملائمة لمحدودي الدخل فأصبحت بذلك هذه الإيجارات مورد هاما للمحليات¹³

* إيجار العقارات وبيعها، حقوق الوقوف وشغل الأماكن العمومي، حقوق الطريق، مداخيل الاستغلال، حقوق الوزن، الكيل وقياس السعة، حقوق مرتبطة بحقوق الذبح، عوائد الرسوم الجنائية، حق امتياز والفضاءات الإشهارية .

رابعا :العوائد المالية للجماعات الاقليمية

1 : ناتج الأسهم والسندات

2 : ناتج الأرباح التي تحققها المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري

3 : التبرعات والهبات:

تعتبر التبرعات الهبات موردا من موارد المجالس المحلية وتتكون من موارد المجالس المحلية من حصيلتها مما يتبرع به المواطنون إما مباشرة إلى المجالس المحلية أو بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وكذلك قد تكون نتيجة وصية تركها أحد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده.

وتنقسم هذه التبرعات إلى قسمين تبرعات مقيدة بشرط عدم قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية، وتبرعات أجنبية لا يمكن قبولها إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية، سواء أكانت من هيئات أو أشخاص أجنبية.¹⁴

إن تامين موارد الجماعات الإقليمية يفرض على المنتخبين المحليين لعب دور نشيط وأكثر ديناميكية والبحث الدائم عن نواتج الجباية والأملاك وتحصيلهم الفعلي، ففي إطار تامين موارد أملاك الجماعات الإقليمية وإستغلالها العقلاني، تم إصدار

مذكرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية تحت رقم 00096 المؤرخة في 10 مارس 2016 المتعلقة بتثمين أملاك الجماعات المحلية، بإعتبار أن ناتج هذه الأملاك يشكل مساهمة معتبرة لا يمكن إهمالها في الميزانيات المحلية، على عكس الموارد الجبائية، التي تشكل أساس الموارد المحلية رغم أنها غير مستقرة و تعرف تقلبات عائدة إلى طبيعة المحيط الاقتصادي للبلاد، فإن موارد الأملاك تتميز بكونها دائمة و مستقرة.

خامسا: عائدات جبائية تقسم بين الدولة و الجماعات الإقليمية

1 الضريبة على الدخل الإجمالي: IRG

حسب ما جاء في قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة فإنه (تأسس ضريبة سنوية وحيدة على دخل الأشخاص الطبيعيين تسمى الضريبة على الدخل الإجمالي وتفرض هذه الضريبة على الدخل الصافي الإجمالي للمكلف بالضريبة)¹⁵ ،

2 الرسم على القيمة المضافة

الرسم على القيمة المضافة هي ضريبة غير مباشرة تفرض على المستهلك والعمليات ذات الطابع الصناعي، التجاري والحرفي، وتتميز بكونها تدفع كلية من طرف المستهلك.

والجددير بالذكر أن الرسم على القيمة المضافة يعد نظام عالمي، احدث في الجزائر بموجب قانون 90-36 المؤرخ في 1990/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1991 ، بموجب المادة 65 منه وقد تم تفصيل كفاءات تطبيق الرسم على القيمة المضافة في القانون رقم 91-25 المؤرخ في 1991/12/18 المتضمن قانون المالية .

و يطبق الرسم على القيمة المضافة حاليا بمعدلين الأول بـ 7 % و يفرض على العمليات المتعلقة بالسلع الضرورية الأولية أو تلك التي لها طابع اجتماعي ، أما المعدل الثاني 17% يفرض على السلع والخدمات.

إن الرسم على القيمة المضافة يعد من أهم الرسوم الجبائية من حيث المداخيل إلا أن نسبة ما تحصل عليه الجماعات المحلية من ذلك تعد ضئيلة ، حيث أن لا يتعدى 10% بالنسبة للبلديات.

3 الضريبة على الممتلكات:

عن الممتلكات التي تقع على مجال اختصاص البلدية و الواقعة فيها هي ذلك موضوع ضريبة مؤسسة حسب الموضوع يكلف بها أصحابها والذين لهم صفة المواطنة الجزائرية، كما تدخل بذلك ممتلكاتهم الموجودة في الخارج و المسجلة لهم بعينهم، و قد تم تأسيس الضريبة على الممتلكات بموجب المادة 247 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 المتضمن قانون المالية لسنة 1993، لتعرض ضريبة التضامن الوطني التي كانت مطبقة إلى غاية 1989¹⁶

المحور الثالث: تبني أسلوب التفويض كخيار إستراتيجي لتسيير المرافق العامة

أولا- التسيير عن طريق الشراكة بين الجماعات الإقليمية

1- الشراكة بين البلديات:

يشمل مفهوم التعاون بين البلديات على عدة معانٍ تختلف من مفهوم لآخر حسب النطاق الجغرافي ومضمون التعاون بين البلديات فقد يكون التعاون خارجي يضم بلديات الوطن و بلديات دولة أجنبية في إطار توأمة، كما قد يكون على المستوى الوطني وهذا الأخير قد يكون تعاون تضامني بين البلديات بصفة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، حيث يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها و /أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين والتنظيمات.

يسمح هذا التعاون المشترك بين البلديات بتعاقد وسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة.¹⁷ أي يمكن لجماعتين إقليميتين أو أكثر مرتبطين إقليميا، تنتميان إلى أن تشترك في إطار التعاون بين الجماعات، لاسيما من أجل:

- * تهيئة وتنمية مشتركة لأقاليمها
- * إدارة و تسيير الممتلكات والتجهيزات المشتركة
- * إنشاء و ضمان سير المصالح العمومية الجوارية
- * إنشاء مؤسسات محلية، تتكفل بمهام المرفق العام المحلي
- * ترقية بصفة مشتركة النشاطات الاقتصادية المرشحة بطريقة مباشرة أو عن طريق الشراكات المبرمة.

2-التعاون البلدي الدولي " التوأمة"

يقوم هذا المفهوم على تجاوز الحدود الوطنية وقيام شراكة بين بلديات من الوطن وبلديات أجنبية وذلك على شكل بروتوكولات، اتفاقيات، عقود عرف هذا المفهوم اليوم انتشارا واسعا في مختلف الدول حيث أصبحت التوأمة رابط للشراكة الأجنبية ودعم للتعاون بين الدول.

والمشروع الجزائري نص على هذا النوع من التعاون مع البلديات الأجنبية، حيث يمكن للبلديات الجزائرية إبرام اتفاقيات مع بلديات أجنبية للاستفادة من الخبرات و تجارب هذه الأخيرة، هذا ما نصت عليه المادة 106 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية " تخضع توأمة بلدية ما مع بلدية أو جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى موافقة مسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية "¹⁸ و الملاحظ في الواقع العملي لاتفاقيات التوأمة هو الكثافة والحركية المتزايدة، هذا ما تترجمه الاحصائيات حيث نجد العديد من اتفاقيات التوأمة مثال ذلك :

- اتفاقية التوأمة بين بلدية وهران و مدينة صفاقص التونسية المبرمة في جوان 1989.
- اتفاقية التوأمة بين بلدية الجزائر الوسطى و مدينة العيون الجمهورية الصحراوية العربية المبرمة في 2002/03/26.
- اتفاقية التوأمة بين بلدية معسكر و بلدية بورصة التركية المبرمة في 1998/05/25.

إن الغاية من التعاون اللامركزي الدولي هو تفعيل العلاقات الاقتصادية والاجتماعية وتكريس مبادئ الحكم الراشد من خلال نقل التجارب والخبرات في هذا المجال، كما تتمن الروابط بين الجماعات المحلية عبر العالم لأن التعاون الدولي في أمور التنمية المحلية والحكم الراشد يعتبر أكثر واقعية من التعاون الدولي في الأمور ذات الأبعاد السياسية.¹⁹

3- التعاون البلدي الداخلي:

ويشمل المعنيين التضامن بين البلديات والتعاون بمعنى الشراكة والإنتاج و هو ما سوف نركز عليه في هذه الدراسة. يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها و /أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جواريه طبقا للقوانين والتنظيمات.

يسمح هذا التعاون المشترك بين البلديات للبلديات بتعاقد وسائلها و إنشاء مصالح و مؤسسات عمومية مشتركة.²⁰ و تنجز الأعمال المسجلة في إطار التعاون المشترك بين البلديات بموجب اتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق مداولات.

ثانيا- الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص PPP:

تمثل الشراكة بعقود طويلة ما بين القطاعين العام والخاص تهدف إلى تقديم خدمات عامة وإنشاء البنى التحتية عن طريق الاستفادة من كفاءة القطاع الخاص وإمكانياته المالية وخبراته، وهي ليست شراكة برأس المال ولا هي شراكة بالأرباح بل هي شراكة بالمخاطر، بحيث أن القطاع العام يحول إلى القطاع الخاص بعض مخاطر المشروع ويحتفظ بأخرى، وهذا ما نجده في تعريف اللجنة البريطانية للشراكة بين القطاعين: هي علاقة مشاركة بالمخاطرة بين القطاعين العام والخاص بناء على طموح مشترك من أجل تحقيق هدف مأمول للسياسة العامة للبلد. وينطلق تعريف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية من نفس المبدأ حيث يعرف اتفاق الشراكة على أنه " اتفاقيات يتم إبرامها ما بين الدولة وبين شريك أو شركاء متعددين من القطاع الخاص، يقوم بموجبها الشركاء الخواص بتوفير خدمات، بحيث أن أهداف مردوديتهم ترتبط بالنقل الكافي للمخاطر إلى الشريك الخاص"²¹

ثالثا- تفويض المرفق العام للجماعات الإقليمية DSP:

لقد بات مصطلح تفويض المرفق العام يستخدم في إطار سياسة تحديث المرافق العامة، ونظرا للعناصر المشروطة لقيام تفويض المرفق العام، بالإضافة إلى المبادئ التي يخضع لها، بات تفويض المرفق العام يشكل فئة قانونية مستقلة لها نظامها القانوني الخاص.²²

و جاء المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام " يمكن الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام أن يقوم بتفويض تسييره إلى المفوض له، و ذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف، و يتم تكفل بأجر المفوض له أساسا من استغلال المرفق العام.

وتقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام بموجب اتفاقية²³.

و يمكن أن يتخذ تفويض المرفق العام عدة صور نذكر منها :

1- عقد الامتياز :

هو عقد إداري يتولى بمقتضاه أحد أشخاص القانون الخاص أحد المرافق العامة الاقتصادية في مدة محددة ، على مسؤوليته و بواسطة عماله مقابل رسوم يدفعها المتفعون بالمرفق العام²⁴ و حول الطبيعة القانونية ، فإن الاتجاه السائد فقها و قضاء أن التزام المرافق العامة هو عمل و تصرف مركب، يتضمن أحكام و بنود لائحية و تنظيمية (دفتر الشروط الإدارية) تضعها الإدارة بإرادتها المنفردة كما يتضمن أحكاما تعاقدية تعبر عن توافق إرادتي الإدارة و المعاهد معها .²⁵

2- عقد الإيجار :

العقد الذي تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عام و صيانته، بحيث يقوم هذا الأخير بتسييره على حسابه وعلى مسؤوليته، و يقوم بدفع المقابل المالي للسلطة المفوضة عن طريق الإتاوات المفروضة على مستعملي المرفق العام، تمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام .²⁶

كما يعرف بأنه إتفاق يكلف بموجبه شخص عمومي شخص آخر يسعى المستأجر إستغلال مرفق عمومي لمدة معينة مزود بالمنشآت والأجهزة، بحيث يقوم المستأجر بتسيير وإستغلال المرفق مستخدما عماله وأمواله في مقابل تقاضي مبلغ مالي يحدد في العقد يدفعه المتفعون من المرفق في شكل إتاوة، على أن يدفع المستأجر بدوره مساهمة مالية للشخص المعنوي لإسترجاع المنشآت والأجهزة الأصلية.²⁷

3- عقد الوكالة المحفزة:

عرف البعض عقد الوكالة المحفزة بأنه " :العقد الذي من خلاله تفوض السلطات العمومية، تسيير وصيانة مرفق عام لشخص طبيعي أو معنوي من القانون الخاص يتولى التسيير الحساب الجماعة العمومية المفوضة، ولا يتحصل على المقابل المالي من إتاوات المرتفقين، بل بأجر محدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال المحقق في استغلال المرفق، بالإضافة إلى علاوة الإنتاجية وجزء من الأرباح²⁸

حيث تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام، و يقوم المفوض له باستغلال المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها إقامة المرفق العام و تحتفظ بإدارته.

ويدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحه نسبة مئوية من رقم العمال، تضاف لها منحة إنتاجية وحصّة من الرباح عند الاقتضاء²⁹

تحدد السلطة المفوضة، بالاشتراك مع المفوض له التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام ويحصل المفوض له التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعنية.

4- عقد التسيير:

تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام ويستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته.

ويدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية.

تحدد السلطة المفوضة التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام وتحتفظ بالأرباح، وفي حالة العجز، فإن السلطة المفوضة تعوض ذلك للمسير الذي يتقاضى أجرا جزافيا، ويحصل المفوض له التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعنية.

الخاتمة:

و كخلاصة لما سبق ذكره في هذا البحث يمكن القول أنه حان الوقت لإعطاء الأهمية اللازمة للجماعات الإقليمية التي يراهن عليها الجميع للنهوض بمقتضيات التنمية المحلية وهذا بتوفير الوسائل المادية والقانونية وكذا الكفاءات اللازمة، وعدم تقييد هذه الأخيرة و تشجيع المبادرات الرامية إلى تهيئة الممتلكات المحلية، والدخول في شراكات مع القطاع الخاص لما يتميز به من مرونة ووفرة في رؤوس الأموال، والابتعاد عن التسيير المباشر الذي أثبت فشله في تسيير المرافق العمومية و تشجيع التفويض المرفق العام كنظام جديد وبديل يرقى بالخدمة العمومية ذات جودة و بتكلفة معقولة و يشجع المبادرات و ترشيد المال العام .

الهوامش :

1. خيضر خنيفري تمويل التنمية المحلية في الجزائر (واقع وآفاق) رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية 2010-2011 ص 29.
2. صبيحة محمدي، تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر - واقع وآفاق، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، 2013-2014 ص 112.
3. بلجياي أحمد إشكالية عجز ميزانيات البلديات، دراسة تطبيقية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع التسيير المالي، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2010 ص 110.
4. بوعشية احمد، المالية المحلية في الجزائر ومساهمتها في التنمية المحلية، مذكرة ماجستير، معهد العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة الجزائر، 1991، ص 54.
5. عساسي ناصر، طرق إدارة المرفق العام البلدي ودورها في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، جامعة جيلالي بونعامة خميس مليانة، مجلة الجزائرية المالية العامة العدد 08 / ديسمبر 2018 ص 11

6. سوزي علي ناشد، المالية العامة (النفقات، الإيرادات، الميزانية العامة) لبنان شن منشورات الحلبي الحقوقية، 1962 ص 63
7. جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر، بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، 2014، ص 51-52.
8. خالد سمارة الزغبي، التمويل المحلي للوحدات المحلية الإدارية، الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985 ص 22.
9. محمد حاجي، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة ص.7
10. المادة 49 من القانون 90-36 المؤرخ في 01/01/1990 المتضمن قانون المالية لسنة 1991 المعدل لقانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة ج ر العدد 57 الصادرة بتاريخ 1990/12/31.
11. المادة 256 من القانون 90-36 المؤرخ في 01/01/1990 المتضمن قانون المالية لسنة 1991 المعدل لقانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة ج ر العدد 57 الصادرة بتاريخ 1990/12/31.
12. بلعباس سعد كمال الدين، واقع اللامركزية، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة تربص السنة الرابعة، المدرسة العليا للإدارة، مديرية التربصات دفعة 39، ولاية تيارت، 2006 ص 24.
13. عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، مصر ن الدار الجامعية للطباعة و النشر، 2001 ص 82.
14. لخضر مرغاد، واقع المالية المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية 2001 ص 66.
15. المادة 1 من القانون 90-36 المؤرخ في 01/01/1990 المتضمن قانون المالية لسنة 1991 المعدل لقانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة ج ر العدد 57 الصادرة بتاريخ 1990/12/31.
16. رابع غضبان، حماية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق بن عكنون، 2002 ص 24
17. قانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق البلدية، ج ر رقم 37 صادرة بتاريخ 03 يوليو 2011.
18. قانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق البلدية، ج ر رقم 37 صادرة بتاريخ 03 يوليو 2011.
19. داودي فاطمة الزهراء، التعاون بين البلديات، مرجع سابق ص 26-27
20. قانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق البلدية، ج ر رقم 37 صادرة بتاريخ 03 يوليو 2011.
21. سليم موالدي، وآخرون، التجربة الفرنسية في الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وأهميتها التنموية، مجلة معارف قسم العلوم الاقتصادية السنة الثالثة عشر العدد 24 جوان 2018 ص 238.
22. سهام سليمان، تفويض المرفق العام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري، مداخلة، كلية الحقوق جامعة المدينة، ص 1.
23. المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر العدد 50 الصادرة في 20/09/2015.
24. حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول دار وائل للنشر والتوزيع، عمان 2008 ص 323.
25. الدكتور محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005 ص 25.
26. المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر العدد 50 الصادرة في 20/09/2015.
27. خلدون عائشة، أشكال تفويض المرفق العام في الجزائر والمقارنة بها، جامعة زيان عاشور الجلفة، مجلة دراسات وأبحاث العدد 03 2020 ص 877.
28. فاضل إلهام، أحكام عقد الوكالة المحفزة على ضوء المرسوم الرئاسي 15 247، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة 8 ماي قالم، حوليات جامعة قالم للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 52، ديسمبر 2018، ص 1.
29. الفقرة 3 من المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام. ر العدد 50 الصادرة في 20/09/2015.

دور الجماعات المحلية في دعم خطة التنمية المستدامة

The role of local communities in supporting the sustainable development

د.بن عياد جلية

أستاذة محاضرة أ ، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

الملخص:

إن موضوع التنمية المحلية المستدامة من المواضيع التي تحظى باهتمام متزايد في العديد من البلدان، ذلك أن التنمية المحلية المستدامة تعد كبديل استراتيجي هام لمعالجة الخلل التنموي الذي تعاني منه البلدان النامية. لذلك سنحاول من خلال هذه الورقة البحثية التطرق إلى مختلف المصطلحات التي تتطلب توضيحا وهي التنمية المحلية والتنمية المستدامة ، لنتناول دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، كما سنتطرق إلى المعوقات التي حالت دون تحقيق التنمية المحلية المستدامة. **الكلمات المفتاحية:** التنمية المحلية، التنمية المستدامة، البلدية، الولاية، الإدارة.

Abstract :

The issue of sustainable local development is one of the topics that receive increasing attention in many countries, as sustainable local development is an important strategic alternative to address the development imbalances that developing countries suffer from.

Therefore, through this research paper, we will try to address the various terms that require clarification, namely local development and sustainable development to address the role of local communities in achieving local development in Algeria, and we will also address the obstacles that prevented achieving sustainable local development.

Key words: Local development, Sustainable development, Municipal, The state, Administration.

مقدمة:

تعد الهيئات المحلية دعامة رئيسية للوصول للتنمية ، ذلك لأنها الاقرب للمواطن ومشاكله، لذلك تقع عليها عدة مسؤوليات في مختلف المجالات، لذلك فإن دعم هذه الهيئات المحلية من شأنه أن يساهم في تعزيز الدور التنموي وتحقيق التنمية المحلية المستدامة.

إن مفهوم التنمية المحلية برزت أهميته بالجماعات لكونه وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى الوطني، ذلك أن تحقيق التنمية المستدامة ينطلق من النواة الاولى وهي البلدية عن طريق الجهود المحلية المبذولة.

وهو ما جعلنا نطرح الاشكالية التالية: كيف تساهم الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة؟

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للتنمية المحلية والتنمية المستدامة

كثر الحديث في القرون الماضية على ضرورة الخروج من بؤرة التخلف وتحقيق نقلة في جميع المجالات ولكن بصفة دائمة أي التحرر من البرامج ذات الآني المحدود بفترة حالية معينة وبالتالي الحديث عن مصطلحات عديدة كالتنمية المحلية و التنمية المستدامة، الرشادة... الخ هذه المصطلحات التي تنادي بها مختلف المنظمات العالمية والاقليمية وحتى الوطنية بانتهاجها لتحقيق التنمية الدائمة وتحقيق التقدم¹، لذلك لا بد من التطرق لكلا المفهومين وهما التنمية المحلية والتنمية المستدامة.

المطلب الأول: تعريف التنمية المحلية

إن مفهوم التنمية المحلية ليس أمر إجماع بين العلماء والخبراء ولا أمر اختلاف، وإنما تتعدد فيه الرؤى والتعاريف فيعرفها كارول بوتم " ذلك الجهد لزيادة الفرص الاقتصادية وتحسين مستوى حياة الافراد داخل المجتمع المحلي بمساعدة مواطنيه على التعريف بمشاكلهم التي تحتاج إلى قرار الجماعة وعمل الجماعة وعمل الجماعة بإنشاء أو تطوير المشروعات وتحسين الخدمات مثل المساكن والشوارع والمجاري المائية وتطوير نظم التعليم والصحة².

ويمكن تعريف التنمية المحلية على أنها " العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتفاع بمستويات التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا، واجتماعيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمعات المحلية في مستوى من مستويات الادارة المحلية من منظومة شاملة ومتكاملة³.

كما يمكن تعريفها بأنها السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لاحداث تغيير مرغوب فيه في المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة وتحسين نظام توزيع الدخل⁴.

كما عرفتھا هيئة الأمم المتحدة علم 1956 على أنها " العملية التي بواسطتها تتوحد جهود الأهالي مع جهود السلطات الحكومية من أجل تحسين الظروف الاقتصادية والثقافية للمجتمعات المحلية وتكامل هذه المجتمعات في حياة الامة وجعلها قادرة على المساهمة في التقدم القومي⁵.

ويكمن الهدف الرئيسي للتنمية المحلية في جانبين أساسيين هما:

- رفع المستوى المعيشي عبر تنوع الأنشطة الاقتصادية والتجارية والاجتماعية وذلك بتنشيط وتنويع موارد وطاقت المجال الجغرافي مما يحدث تغير نوعي في حياة المنطقة يمكن رؤيته من خلال مستوى المعيشة وتطور البيئة الحياتية اليومية وتحسن مستوى الخدمات ن بفك العزلة عن المناطق النائية ويساهم في دمجها الاقتصاد القومي.
- هو تحديث بنية التنمية الريفية بإدخال التكنولوجيا الحديثة في الإنتاج وتحديث بنية الري وتأهيل الكوادر وبناء القدرات وزيادة الإنتاجية، بإدخال المكنتنة والإرشاد الزراعي الذي يحول بذلك المجتمعات القروية المنعزلة إلى مجتمعات زراعية حديثة.

إن للتنمية المحلية عدة أبعاد ويمكن إيجازها كما يلي:

1 _ البعد الاقتصادي: تهدف إلى استعمال مجموعة أنشطة الإنتاج وبيع المنفعة و الخدمات⁶، كما تراعي التنمية المحلية البعد الاقتصادي من أجل تنمية الإقليم المحلي اقتصاديا، و ذلك عن طريق البحث عن القطاع أو القطاعات الاقتصادية، التي يمكن أن تتميز بها المنطقة، سواء عن طريق النشاط الزراعي أو الصناعي أو الحرفي ، و لهذا نجد أن المنطقة التي تُحدد مميزاتها مسبقاً تكون قادرة على النهوض بالنشاط الاقتصادي المناسب لها ، من أجل توفير فائض القيمة عن طريق المنتجات المحققة ، بالإضافة إلى ذلك يمكن لها أن تدمج أفراد المجتمع الباحثين عن فرص العمل في النشاط الاقتصادي، ولذلك تصبح التنمية المحلية تحقق البعد الاقتصادي عن طريق امتصاص البطالة من جهة ، و عن طريق توفير المنتجات الاقتصادية التي تتميز بها المنطقة من جهة أخرى ، سواء للاستهلاك المحلي أو للتوزيع إلى الأقاليم الأخرى ، و كذلك تعتمد التنمية المحلية على بناء الهياكل القاعدية المحلية ، من الطرقات والمستشفيات والمدارس... الخ، وهذه الهياكل بالإضافة إلى كونها تسمح بدمج طالبي

العمل، فإنها تمهد الطريق نحو الجو المناسب لافراد المجتمع القاطنين بذلك الاقليم، وتستقطب أصحاب رؤوس الاموال، المتواجدين في الاقاليم الاخرى من اجل الاستثمار بهذه المنطقة⁷.

2 _ البعد الاجتماعي: إن البعد الاجتماعي للتنمية المحلية يمثل حجر الزاوية، لأن توفير الحياة الاجتماعية المتطورة، من شأنه أن يدمج كل طاقات المجتمع لتطوير الثروة وزيادة القيمة المضافة، وعليه نجد أن تسخير التنمية المحلية خدمة للمجتمع، يمكنها أن تقدم لنا مجتمعا يتصف بالنبل وينبذ الجريمة ومحا لوطنه ومنطقته⁸.

يكون المجتمع هو مركز التدخل أما بالنسبة للتنمية الاجتماعية هي مرجعية لوجود الشروط المؤدية من جهة إلى تطور المجتمع ثقافيا اقتصاديا، ومن جهة أخرى إلى كل أعضاء هذا المجتمع للمشاركة في التطور والازدهار، وفي هذا الاتجاه فإن التنمية الاجتماعية وثيقة الارتباط بالتنمية الاقتصادية والثقافية.

3 _ البعد البيئي: أدى التدهور في الوضع البيئي على المستوى العالمي ممثلا في الاحتباس الحراري وفقدان طبقة الاوزون ونقص المساحات الخضراء والامطار الحمضية، وفقدان التنوع البيولوجي، واتساع نطاق التصحر، وما إلى ذلك من مشاكل بيئية تتعدى الحدود الجغرافية للدول.

4 _ البعد السياسي: تهدف إلى تحقيق استقرار النظام السياسي، وهذا بالاخذ بالمشاركة الشعبية الجماهيرية والمتمثلة في حق المواطنين في اختيار من يمثلونهم لتولي السلطة كاختيار النخب الحاكمة أو اختيار أعضاء البرلمان أو المجالس التشريعية أو المحلية.

5 _ البعد البشري: يعتبر الانسان المحور الرئيسي في عملية التنمية، حيث تعتمد عليه الخطط والبرامج التنموية لأي مجتمع، كما أنه الهدف من التنمية، هذا يعني أن التنمية تتحقق بفضل الانسان ومن أجله أيضا، وذلك لن يتحقق إلا بالاهتمام بالعنصر البشري من خلال التعليم، التدريب والتأهيل الذي يضمن تغييرا وتحولا في بعض متغيرات الحياة مثل التكنولوجيا، بالاضافة إلى الاهتمام بالصحة العامة للمجتمع.

6 _ البعد الاداري: هي عملية تغيير مخطط تستخدم فيه طرق علمية تمكن الجهاز الاداري من تحديث الانماط التنظيمية والسلوكية واتباع الهياكل الادارية الملائمة، وتكييفها في ضوء المتغيرات البيئية وتدعيمها بالمهارات البشرية الضرورية.

كما أن مفهوم التنمية الادارية مرتبط أكثر بتنمية وتطوير القدرات البشرية في الادارة لتحقيق عنصر الكفاءة والفعالية في المؤسسات الادارية العلمية، وزيادة مهاراتها وقدراتها على استخدام هذه الطرق في حل ما يواجهها من مشاكل، ورفع مستوى أداؤها وتطوير سلوكها بما يحقق أقصى ما في التنمية الاقتصادية⁹.

المطلب الثاني: تعريف التنمية المستدامة

لقد ارتكزت النظرة التقليدية للتنمية على تطوير وإنعاش مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية وتوفير الإمكانيات والهياكل لصالح المجتمعات والأفراد في الوقت الراهن، من دون الأخذ بعين الاعتبار الأجيال المستقبلية، ولا الجوانب البيئية، الأمر الذي أدى إلى تبلور مفهوم جديد للتنمية اقترن باسم " التنمية المستدامة".

وإذا كانت التنمية المستدامة كمفهوم يعتبر قديما قدم الزمان، فإنه كمصطلح يعد ابتكارا جديدا يرجع الفضل فيه إلى مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة البشرية الذي انعقد في استكهولم سنة 1972، أين أصبح هذا المصطلح محل اهتمام

وواحد من الأفكار التي تربط بين البيئة والتنمية الاقتصادية، وقد أصبحت الاستدامة منذ هذا المؤتمر تمثل منهجا للتنمية التي تعنى بقضايا الفقر والبيئة والمساواة¹⁰.

لقد تم تعريف مصطلح التنمية المستدامة من قبل العديد من الباحثين والمؤسسات العلمية، وتشترك أغلب هذه التعريفات في الكثير من القواسم المشتركة إلى الحد الذي يجعلنا نقر بأنها مترادفات، إن مصطلح التنمية المستدامة جديد الاستعمال حيث تعددت التعاريف الخاصة بتحديدته¹¹. ظهر مصطلح التنمية المستدامة لأول مرة في منشور أصدره الاتحاد الدولي من أجل حماية البيئة سنة 1980، لكن تداوله على نطاق واسع لم يحصل إلا بعد أن أعيد استخدامه في تقرير " مستقبلنا المشترك" المعروف باسم تقرير برونتلاند والذي صدر سنة 1987 عن اللجنة العالمية للبيئة التابعة للأمم المتحدة وجاء التعريف كما يلي " التنمية تفي باحتياجات الجيل الحالي (الحاضر) دون الاضرار والمجازفة بقدرة الاجيال القادمة (المستقبل) على الوفاء باحتياجاتها".

ويندرج تحت هذا التعريف عددا من القضايا المهمة والتي توصل إليها تقرير برونتلاند الشهير في عام 1987:

— التنمية المطلوبة لاتسعى لتقدم بشري موصول في أماكن قليلة ولسنوات معدودات، بل للبشرية جمعاء، وعلى امتداد المستقبل البعيد.

— هذه التنمية هي تنمية تفي باحتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الاجيال القادمة على توفير احتياجاتها.

— مستويات المعيشة التي تتجاوز الحد الأدنى الأساسي من الاحتياجات التي يمكن ادامتها إلا عندما تراعى مستويات الاستهلاك في كل مكان متطلبات الادامة على المدى البعيد.

— الاحتياجات كما يتصورها الناس تتحدد اجتماعيا وثقافيا، ومن ثم فإن التنمية المستدامة تتطلب انتشار القيم التي تشجع مستويات الاستهلاك التي لا تتخطى حدود الممكن بيئيا.

كما تعرف التنمية المستدامة بأنها " تلبية احتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الاجيال المستقبلية لضمان استمرارية انتاجية الموارد الطبيعية، وفيما يخص تلبية احتياجاتهم¹²

إن المشرع الجزائري على غرار التشريعات المقارنة تطرق لموضوع التنمية المستدامة في المادة 4 الفقرة 4 من القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة حيث نصت المادة: " على أنها مفهوم يعني التوفيق بين تنمية اجتماعية واقتصادية قابلة للاستمرار وحماية البيئة، أي إدراج البعد البيئي في إطار تنمية تضمن تلبية حاجات الأجيال الحاضرة والأجيال المستقبلية".

وعليه نجد أن التنمية المستدامة هي قضية إنسانية وأخلاقية تقوم على فرضية أن الجميع يولدون مع الحق في بناء الحياة التي يريدونها والتطلع إلى حياة أفضل.

تعتمد التنمية المستدامة على أبعاد كثيرة ومتعددة تستخدم نظم الإدارة الحديثة للموارد في الحفاظ على البيئة، وذلك لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية، تعمل على إرضاء الاحتياجات البشرية وتحقيق المنفعة العامة.

تسعى التنمية المستدامة إلى التوفيق بين الأبعاد الأربعة المتمثلة في الأبعاد الاقتصادية، الأبعاد الاجتماعية والأبعاد البيئية والتكنولوجية.

1 _ الأبعاد الاقتصادية :

_ حصة الاستهلاك الفردي في الموارد الطبيعية : ترى أن سكان البلدان الصناعية يستغلون أضعاف ما يستغله سكان البلدان النامية من الموارد الطبيعية .

_ إيقاف تبديد الموارد: التنمية المستدامة تتلخص في إجراء تخفيضات متواصلة من مستويات الاستهلاك المبددة للطاقة والموارد الطبيعية وذلك عبر تحسين مستوى كفاءة استخدام الطاقة.

_ مسؤولية البلدان المتقدمة عن التلوث والمعالجة: تقع على البلدان الصناعية مسؤولية خاصة في قيادة التنمية المستدامة ، ذلك ان استهلاكها المتراكم في الماضي من الموارد الطبيعية زاد من مشكلة التلوث العالمي بدرجة كبيرة وغير متناسبة .

_ تقليص تبعية البلدان النامية: تبعية الدول النامية للدول المتقدمة موجودة منذ زمن ، لذا يجب الاعتماد على الذات لتنمية القدرات الذاتية وتأمين الاكتفاء الذاتي.

_ التنمية المستدامة لدى البلدان الفقيرة: تعني التنمية المستدامة في البلدان الفقيرة تكريس الموارد الطبيعية لاغراض التحسين المستمر في مستويات المعيشة فالتحسين السريع والمستمر قضية اخلاقية، وأمرًا حاسمًا بالنسبة لاكثر من 20 بالمئة من سكان العالم المهمشين والمعدمين في الوقت الحالي، ويحقق التخفيف من عبء الفقر المطلق الذي يعتبر نتائج عملية هامة بالنسبة لاهداف التنمية المستدامة، ذلك ان هناك روابط شديدة بين الفقر وتدهور البيئة والنمو السريع للسكان والتخلف الناتج عن التاريخ الاستعماري والتبعية المطلقة للقوى الرأسمالية.

_ المساواة في توزيع الموارد: ان الفرص غير المتساوية في الحصول على التعليم والخدمات الاجتماعية والاراضي والموارد الطبيعية الاخرى وحرية الاختيار وغير ذلك من الحقوق السياسية تشكل حاجزا امام التنمية ، فالمساواة تساعد على تنشيط التنمية .

_ الحد من التفاوت في المداخل: تجدر الإشارة إلى ان سياسة تحسين فرص الحصول على الاراضي والتعليم وغير ذلك من الخدمات الاجتماعية لعبت دورا حاسمًا في تحفيز التنمية السريعة.

_ تقليص الإنفاق العسكري: التنمية المستدامة يجب ان تعني في جميع البلدان تحويل الأموال من الانفاق على الاغراض العسكرية وأمن الدولة إلى الانفاق على احتياجات التنمية.

2 _ الأبعاد الاجتماعية : تثبيت النمو الديمغرافي: تعني التنمية المستدامة فيما يتعلق بالأبعاد البشرية العمل على تحقيق

تقدم كبير في سبيل تثبيت نمو السكان، وهو أمر بدأ يكتسي أهمية بالغة، ليس لان النمو المستمر للسكان لفترة طويلة وبمعدلات شبيهة بالمعدلات الحالية أصبح امرًا مستحيلًا، بل كذلك لأن النمو السريع يحدث ضغوطًا حادة على الموارد الطبيعية .

_ مكانة الحجم النهائي للسكان: للحجم النهائي الذي يصل إليه السكان في الكرة الأرضية أهميته، وعليه فإن ضغط السكان عامل من عوامل تدمير المساحات الخضراء وتدهور التربة واستنزاف للموارد الطبيعية

_ أهمية توزيع السكان: تركز السكان بالمدن أدى إلى تركز التلوث بنسبة كبيرة بالمدن ، لذا فان التنمية المستدامة تقوم على النهوض بالتنمية الريفية .

__ الاستخدام الكامل للموارد البشرية: تهدف التنمية المستدامة إلى استخدام الموارد البشرية استخداما كاملا ، وذلك بتحسين التعليم والخدمات الصحية ، تحسين الرخاء الاجتماعي ، حماية التنوع الثقافي ، والاستثمار في راس المال البشري.

__ أهمية دور المرأة: إن الاستثمار في صحة المرأة وتعليمها يعودان على القابلية للاستدامة بمزايا متعددة ، ذلك لأنها تقوم بجميع ما تتطلبه الأسرة بالداخل والخارج.

__ الأسلوب الديمقراطي في الحكم: يعد الحكم الراشد أمراً أساسياً لتحقيق التنمية المستدامة .

__ فكرة العدالة الاجتماعية : تتضمن العدالة بين الناس والأخذ بيد الفئات المستضعفة ، ولا يتأتى ذلك إلا إذا تحققت العدالة بين الأجيال.

__ فكرة تنمية البشر: في كل سنة يصدر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تقريراً عن التنمية البشرية ، فالتنمية المتواصلة تتطلب منا أن نعيد النظر في نهج التعليم وأساليبه ومؤسساته.

__ المشاركة الجماعية الفاعلة : من القواعد التي تقوم عليها التنمية المستدامة كى تنجح هي مشاركة الناس ، فيجب ان تكون المشاركة فعالة من مرحلة التخطيط إلى مرحلة التنفيذ.

__ ضبط السلوك الاستهلاكي للأفراد: يجب ضبط السلوك الاستهلاكي للأفراد والابتعاد عن الإسراف .

3 __ الأبعاد البيئية : إن التنمية المستدامة تتطلب كذلك حماية الموارد الطبيعية اللازمة لإنتاج المواد الغذائية، مع التوسع في الإنتاج لتلبية احتياجات السكان المتزايدة، حيث أن الفشل في حماية الموارد الطبيعية التي تعتمد عليها الزراعة كفيصل بوقوع مشكلة في الغذاء يعاني منها سكان العالم كله، وخاصة الأجيال القادمة وبالتالي فإن تعرية التربة وفقدان إنتاجيتها يقللان من غلتها، كما أن الإفراط في استخدام الأسمدة والمبيدات يلوث المياه السطحية والجوفية، فضلاً عن الضغوط البشرية والحيوانية في تضرر بالغطاء الحضري والغابات، وبالتالي فلا بد من استخدام الأراضي القابلة للزراعة ومياه الري استخداماً أكثر كفاءة وأيضاً استحداث وتبني ممارسات وتكنولوجيات زراعية محسنة، والمحافظة على المياه بوضع حدود للاستخدامات المبددة وتحسين كفاءة شبكات المياه¹³.

__ إتلاف التربة ، استعمال المبيدات، تدمير الغطاء النباتي والمصايد: تعرية التربة وفقدان إنتاجيتها يؤديان إلى التقليل من غلتها، ويخرجان سنويا من دائرة الإنتاج مساحات كبيرة من الأراضي الزراعية، كما ان الإفراط في استخدام الأسمدة ومبيدات الحشرات يؤدي إلى تلويث المياه السطحية والمياه الجوفية.

__ حماية الموارد الطبيعية : التنمية المستدامة تحتاج إلى حماية الموارد الطبيعية اللازمة لإنتاج المواد الغذائية والوقود

__ صيانة المياه: من بين التهديدات التي تطال المياه هي النفايات الصناعية والزراعية والبشرية ، كل هذه العوامل أدت إلى تلوث المياه السطحية والجوفية .

فمن بين أهداف التنمية المستدامة صيانة المياه بوضع حد للاستخدامات الغير المبررة المبددة له عن طريق تحسين كفاءة شبكات المياه.

– تقليص ملاجئ الأنواع البيولوجية: حيث أن مساحة الأراضي المخصصة للفلاحة تتقلص يوما بعد يوم وهذا ما يقلص من الملاجئ المتاحة للثروة الحيوانية، حيث أن التنمية المستدامة تعمل على حماية الأراضي وهذا لأجل حماية التنوع البيولوجي للأجيال المقبلة.

– حماية المناخ من الاحتباس الحراري: يعد الاحتباس الحراري من أخطر ما يضر كوكب الأرض ذلك انه يؤدي إلى زعزعة استقرار المناخ ، لذا لابد من عدم المخاطرة بإجراء تغييرات بالبيئة.

4 – الأبعاد التكنولوجية : أدت المنشآت الحرفية إلى تلويث ما يحيط بها من هواء ومياه وأرض، وفي الدول المتقدمة يتم الحد من تدفق النفايات بنفقة كبيرة، أما في الدول النامية فإن النفايات غالبا لا تخضع للرقابة، وتفتقر على وجود تكنولوجيات تتسم بالكفاءة لمعالجة هذه النفايات مع الإهمال في تطبيق العقوبات الاقتصادية، وتتطلب التنمية المستدامة ضرورة التحول إلى تكنولوجيات أنظف وأكثر تقيلا من استهلاك الطاقة وغيرها من الموارد الطبيعية إلى أدنى حد ممكن¹⁴

– استعمال تكنولوجيات أنظف في المرافق الصناعية: تعني التنمية المستدامة في هذا المجال التحول إلى تكنولوجيات أنظف وأكثر تقيلا من استهلاك الطاقة وغيرها من الموارد الطبيعية إلى ادنى حد

– الأخذ بالتكنولوجيات المحسنة والنصوص القانونية الزاجرة : كثيرا ما يكون الأخذ بالتكنولوجيا مضرا ومسببا للتلوث ، لهذا فإن التنمية المستدامة تعني الأخذ بالتكنولوجيا المحسنة ، والنصوص القانونية الصارمة التي تمنع تدهور البيئة.

– المحروقات والاحتباس الحراري: ان استخراج المحروقات سبب من بين الأسباب التي تؤدي إلى تلوث البيئة وهذا عن طريق استخراجها وطرح نفاياتها بالبيئة ، مما يساعد بشكل مباشر في الاحتباس الحراري وتغير المناخ .

– الحد من انبعاث الغازات: على الدول خاصة منها الصناعية الحد من انبعاث الغازات خاصة ثاني أكسيد الكربون وهذا للحد من التلوث بجميع أنواعه.

– الحيلولة دون تدهور طبقة الأوزون: تعد طبقة الأوزون جزء من الغلاف الجوي لكوكب الأرض والذي يحتوي بشكل مكثف على غاز الأوزون ، فحماية طبقة الأوزون له أهمية كبيرة لحماية الحياة البشرية و لا يمكن ذلك إلا إذا تم التقليل من استخدام المواد الكيميائية التي تؤثر عليها.

المبحث الثاني : دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر

تعتبر الجماعات المحلية كفاعل أساسي في تحقيق التنمية المستدامة وذلك وفق المؤشرات المتفق عليها ويتضح ذلك من خلال ما أقره المشرع الجزائري في مختلف النصوص القانونية، فهي تلعب دور هام في مجال التنمية المحلية، حيث منحت لها كافة الصلاحيات التي تجعل منها أداة لخدمة المواطن وتحقيق رغباته، وهذا لن يتأتى إلا إذا كانت البلدية متكاملة من حيث مواردها المادية والبشرية لاسيما الموارد المادية التي تعتبر ضرورية لتمويل برامج التنمية المحلية الامر الذي يدفع هذه الجماعات إلى البحث عن موارد إضافية، وترشيد النفقات بشكل يبعدها عن شبح العجز المالي لذا تعتبر برامج التنمية المحلية وسيلة أساسية في تطبيق السياسة التنموية المحلية المنتهجة في ميدان التجهيز وتلبية الاحتياجات الاجتماعية المختلفة لسكان الولاية وهذا على ضوء الاهداف الوطنية الكبرى المسطرة¹⁵ .

المطلب الأول: مجالات مساهمة الجماعات المحلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة

اعتبارا لكون البلدية هي الخلية الأساسية لبناء الدولة وقربها من السكان وتفاعلها اليومي معهم، فإنها بهذا الشكل تكون أكثر دراية باحتياجاتهم من المرافق العمومية والمنشآت الأساسية ومعرفة تطلعاتهم وآمالهم والقادرة على حصر الموارد المحلية على اختلافها وتنوعها، وعليه فإن صلاحيات البلدية في مجال التنمية المحلية المستدامة تشمل جميع المجالات وهي كالتالي:

أولاً: في الميدان الاجتماعي: للبلدية والولاية دور فاعل ورئيسي في الميدان الاجتماعي وذلك من خلال الخدمات التي تقدمها البلدية في هذا الميدان وهي الخدمات والوظائف التي يحددها القانون والتي من خلالها تحقق التنمية المحلية التي تنعكس بدورها على الجانب القومي والوطني وبالتالي تحقيق التنمية المستدامة الشاملة¹⁶.

تعد البلدية هي المحور الرئيسي للنشاط الاجتماعي ونواة تغير محلية، تقدم خدمة كبيرة للفرد والعائلة في الميدان الاجتماعي¹⁷، لذلك نجد أن المشرع قد وسع نوعا ما من اختصاصات المجلس الشعبي البلدي، فللبلدية السلطة الكاملة من أجل المبادرة بكل ما من شأنه حماية الفئات المحرومة اجتماعيا.

ثانياً: في الميدان الرياضي والثقافي والتعليمي: للبلديات اختصاصات في مجال الشبيبة والرياضة، إذ بإمكانها تأسيس أي خدمة أو مركز يساهم في تطوير الشبيبة وتفتحها¹⁸، فهي مكلفة بانجاز التركيبات الرياضية البسيطة مثل ساحات الألعاب الرياضية، ملاعب، قاعات متعددة الرياضات، المسابح وغيرها.

ثالثاً: في الميدان السياحي: إن أهمية قطاع السياحة أصبحت واضحة فمعظم الدول اليوم تسعى لتنمية هذا القطاع وتطويره لأجل تحقيق ما يعرف بالصناعة السياحية، بل أكثر من ذلك أصبح معول عليها للمساهمة في رفع النمو الاقتصادي وتنويع مصادر الدخل الوطني والتخلص من شبح نفاذ البترول في المستقبل. فبالنسبة للمجال السياحي، فالبلدية تسهر على تطبيق القوانين والانظمة الرامية إلى تقدم السياحة، ولها في سبيل تحقيق هذه الغاية أن تحدث كل هيئة ذات منفعة محلية يكون لها طابع سياحي، كما انها تتخذ الاجراءات اللازمة للمحافظة على المعالم السياحية والمناطق التاريخية والآثار¹⁹.

رابعاً: في ميدان الرعاية الصحية وصيانة الطرقات: للبلدية دور أساسي ومهم في المحافظة على الصحة والنظافة العمومية وهذا في المجالات الاتية: _ المياه الصالحة للشرب والتنظيف والمياه القذرة. _ الأسواق المغطاة والاوزان والمكاييل العمومية. _ المقابر والمصالح الجنائزية... الخ²⁰.

خامساً: في الميدان الاقتصادي: إن المجلس الشعبي البلدي يقوم بعدة مهام تتمثل أساسا في تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برامجها التنموية، حيث المشرع أعطى المجلس اختصاص عام يتمثل في القيام بالتدابير اللازمة لضمان النمو الاقتصادي²¹.

سادساً: في الميدان البيئي: لقد وجهت عدة مهام للبلدية لاسيما في الاونة الاخيرة وذلك في مجال حماية البيئة لما يعتره من مخاطر جديدة سواء على المستوى الدولي أو المحلي، هذا ما يستلزم اتخاذ اجراءات صارمة لمحافظة على البيئة في المجتمع المحلي، فالبلدية تعد المؤسسة المحلية الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة²².

سابعاً: في الميدان الفني: تقوم البلدية بدور هام في الميدان الفني، إذ أن للجوانب الفنية والسينما تعد أداة هامة لتنوير فكر الفرد وعليه تولت البلديات تسيير الشؤون الثقافية ذات الصالح العام، فالبلدية مهمة تسيير جميع المؤسسات والمرافق المتعلقة بالثقافة الوطنية، ومنحها حق الانتفاع بإيراداتها.

ثامنا : في ميدان الأمن والخدمات الطارئة: يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي المسؤول والمكلف تحت رقابة وإشراف السلطات الادارية المركزية الوصية بسلطات الضبط ولهذا يقوم بما يلي: _ وضع الاحتياطات لمواجهة الاخطار والكوارث. _ حفظ امن مواطني البلدية وزائريها داخل الحدود الادارية للبلدية. _ تسهيل تنقلات الاشخاص داخل البلدية.

المطلب الثاني: معوقات التنمية المحلية لاجل تحقيق التنمية المحلية في الجزائر

بالرغم من أن التنمية المحلية تعد من أهم الاساليب والسياسات والاستراتيجيات التي يعتمد عليها في حل المشاكل المتعلقة بالمجتمعات المحلية وكوسيلة لتحقيق التكامل بين الاقاليم الحضرية والريفية كغرض منها للوصول إلى التنمية الشاملة والمتوازنة، إلا أن حتى المحيط الذي تنشط فيه التنمية المحلية يجعلها تعاني من بعض المعوقات والتي منها²³

أولاً: العوامل المادية والمالية: _ ضعف الموارد المالية لبعض الوحدات المحلية. _ قلة ومحدودية توفر وتواجد الموارد الطبيعية لكثير من البلديات. _ العزلة وعدم كفاية الهياكل القاعدية المساعدة على التنمية. _ غياب الاستقلالية المالية في التسيير. _ الزيادة في مصاريف التسيير العام والمصاريف على الاملاك العقارية والمنقولة.

ثانياً: العوامل الثقافية: المعتقدات والاعراف المترسخة لدى أفراد المجتمع المحلي مثل الولاء لمن لا يملكون الكفاءة والقدرة على التسيير والتنظيم.

ثالثاً: العوامل الاجتماعية:²⁴ تتمثل في : _ التركيبة غير المتجانسة للسكان. _ الارتفاع المفرط وغير المنتظم للكثافة السكانية. _ ضعف العلاقة بين الادارة والمواطن _ تأخر البيئة الاجتماعية متمثلة في نقص ومحدودية التعليم والتكوين، أي نقص المهارات التقنية والادارية على المستوى المحلي²⁵.

رابعاً: العوامل السياسية:²⁶ تتمثل في : _ الصراعات الطائفية. _ الصراعات السياسية من اجل الوصول للسلطة. _ غياب المفهوم الحقيقي للحكم الصالح الذي يعبر عن المعنى الحقيقي للحقوق الفردية والجماعية والذي يسمح باستعادة المعنى الحقيقي للديمقراطية ويزيد من قيمة ومصداقية القانون الذي يخلق الشفافية والاحترام بين الافراد والمؤسسات والاجهزة القانونية والتشريعية _ ضعف الفواعل غير الرسمية. _ ضعف المشاركة السياسية. _ سيطرة المركزية التي تعيق التقدم واستغلال نقاط القوة في المحليات والاقاليم واستقطاب فرص البيئة الخارجية.

خامساً: العوامل التنظيمية: تتمثل في : _ استفحال الفساد وضعف فعالية الرقابة المالية: يؤدي غياب الحكم الراشد إلى انتشار الفساد وهميش الكفاءات التزيهة وترقية المسؤولين الفاسدين ن وينتج عن ذلك اعتماد المحسوبية والولاء في تقليد المناصب على حساب الكفاءة والتزاهة²⁷. _ عدم كفاءة الاداريين الراجع للعديد من الاسباب كالتكوين ، التدريب... الخ²⁸. _ سو تسيير الموارد البشرية وهو ما أدى إلى توزيع غير منطقي للمستخدمين مقارنة بالوظائف بسبب النقص الكبير في التأطير المحلي وهذا النقص في الكفاءات انعكس سلبا على تحقيق التنمية المحلية.

خاتمة:

يحتل موضوع التنمية المحلية المستدامة مركزا هاما بين مواضيع التنمية في الفكر الاقتصادي والدراسات الاجتماعية والسياسية الحكومية وبرامج المنظمات الدولية والاقليمية والحركات الاجتماعية والبيئية ، ذلك انها تعد مدخلا يمكن من خلاله الانتقال بالمجتمع من حالة التخلف والركود إلى وضع التقدم والقوة والسير في طريق النمو والارتقاء إلى ما هو أفضل.

هذا كما ان للبلدية دور فعال في تلبية الاحتياجات الاساسية للمواطن، إذ تساهم في مكافحة الفقر عن طريق توفير الرعاية الصحية الكاملة للسكان المحليين وضمان السكن لهم وغيرها من الخدمات الاجتماعية، كما تساهم في النهوض بقطاع السياحة ، هذا ما يجعل تحقق التوازن بين الاقاليم المختلفة وداخلها وبين الاجيال الحالية والاجيال المستقبلية. ولتحقيق تنمية شاملة مستدامة محلية تسعى لتحقيق الاغراض المرجوة نوصي بما يلي:

- _ الاستثمار في المورد البشري الكفاء على المستوى المحلي بالبلدية للنهوض بها لاجل تحقيق تنمية مستدامة.
- _ السعي نحو تدعيم برامج التنمية الريفية أما في المناطق الحضرية عن طريق الفرص الاقتصادية والاجتماعية.
- _ الاستثمار في المشاريع المهمة ذات العوائد للبلدية والولاية.

- 1 - أسماء سلامي و رياض بوريش، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، مجلة الشريعة والاقتصاد، المجلد 5، العدد 10، 2016، ص 416.
- 2 - عبد الهادي الجوهري وآخرون، دراسات في التنمية الاجتماعية (مدخل اسلامي)، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة 1986، ص 52.
- 3 - مريم احمد مصطفى واحسان حفطي، قضايا التنمية في الدول النامية، دار المعرفة الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الاسكندرية 2005، ص 224.
- 4 - أحمد رشيد، نظام الحكم والادارة، دار المعارف الاسكندرية ، 1989، ص 32.
- 5 - ابراهيم عبد الرحمان وآخرون، تنمية المجتمع الدولي، مكتبة وهبة للنشر والتوزيع، القاهرة 1990، ص 16.
- 6 - سعودي محمد، أثر برنامج دعم النمو على التنمية المحلية ، رسالة ماجستير، جامعة الشلف، الجزائر 2007، ص 14.
- 7 - أحمد غريبي، أبعاد التنمية المحلية وتحدياتها في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات العلمية، عدد 4، أكتوبر 2010 ص 43.
- 8 - بودانة كمال ، اثر الرقابة الادارية على التنمية المحلية " دراسة ميدانية ببلدية حسي ببح الحلفة" رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015 ص 83
- 9 - عبد القادر حسين، الحكم الراشد في الجزائر واشكالية التنمية المحلية، رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، 2012، ص 68
- 10 - صالح عمر فلاح، التنمية المستدامة بين تراكم رأس المال واتساع الفقر، مجلة الحقيقة العدد2، 2003، ص 123.
- 11 - بوزيد سايج، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية" حال الجزائر" ، أطروحة دكتوراه، تلمسان، 2013، ص 24.
- 12 - صالح عمر فلاح، نفس المرجع ، ص 126.
- 13 - نجوى على ابراهيم، استخدام مدخل التنمية المستدامة للحد من الاثار البيئية الضارة في القاهرة التاريخية، رسالة ماجستير، جامعة عين شمس، 2004، ص 66.
- 14 - بن الطاهر حسين، التنمية المحلية والتنمية المستدامة، مجلة العلوم الانسانية، مارس 2012، ص 460.
- 15 - سرير عبد الله رابع، المجالس المنتخبة كأداة التنمية المحلية ، مجلة المفكر، العدد السابع، 2011 ص 86.
- 16 - أسماء سلامي و رياض بوريش ، نفس المرجع، ص 426.
- 17 - عبد النور ناجي، دور الادارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية تجربة البلدية الجزائرية، مجلة النهضة لكلية علوم الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة 2010، ص 14
- 18 - نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، رسالة ماجستير جامعة قسنطينة 2006، ص 180.
- 19 - حسين فريجة، الرشادة الادارية ودورها في تنمية الادارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6 ، أفريل 2010، ص 89.
- 20 - المادة 132 من قانون 08/90 المؤرخ في 07/4/1990 المتعلق بالبلدية.
- 21 - عتيقة كواشي، اللامركزية الادارية في الدول المغاربية" دراسة مقارنة" ، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2010، ص 100.
- 22 - عبد النور ناجي، نفس المرجع، ص 137.
- 23 - براهيم نصيرة وناصر عبد القادر، معوقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاد المال والاعمال، المجلد 3 العدد2، 2018، ص 85.
- 24 - سامية جلال سعد، الادارة البيئية المتكاملة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية، امبرشن للطباعة، مصر 2005، ص 254.
- 25 - براهيم نصيرة و ناصر عبد القادر، نفس المرجع، ص 86.
- 26 - بوكعبان العربي، المسؤولية الدولية على أساس المخاطر " حالة المسؤولية عن الاضرار البيئية"، جزء العلوم الاجتماعية، اصدارات الوكالة الوطنية لتنمية البحث الجامعي، العدد 5، الجزائر 2009، ص 5.
- 27 - عبد الكريم بعداش، متطلبات تحقيق التنمية المحلية وعوائقها" حالة الجزائر" مجلة دراسات وابحاث، المجلد 12، العدد4، 2020 ، ص 109.
- 28 - أسماء سلامي ورياض بوريش، نفس المرجع، ص 431.

الأدوار الجديدة للجماعات الإقليمية في إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني

The New Roles of Local Authorities in Restructuring the National Economy

طبد وهاب فيصل

كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بجاية

الملخص:

تهدف هذه الدراسة الى تبيان جهود الجماعات المحلية من أجل تطبيق آليات تفعيل التنمية المحلية، إلى جانب الاستراتيجيات الواجب انتهاجها من أجل تخطي العجز المالي والاداري ومحاولة إيجاد حلول من شأن إعادة بعث التنمية المحلية، خاصة وأن الدولة تمر بأزمة اقتصادية خانقة بسبب الانخفاض الحاد في أسعار البترول.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الإقليمية، التنمية المحلية، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الاستثمار المحلي، التعاون اللامركزي.

Abstract :

This study aims at showing the efforts of the local communities to implement the mechanisms of activating local Development, as well as the strategies that must be followed to overcome the fiscal and administrative deficit and try to find solutions to revive domestic Development, especially that the country is experiencing a severe economic crisis due to the sharp drop in oil prices .

Key words: territorial collectivities, local development, small and medium enterprises, local investment, decentralised cooperation, industrial estate.

مقدمة :

منذ فجر الاستقلال الى يومنا هذا كل التشريعات التي صدرت منظمةً ومنظرةً للجماعات الإقليمية ركزت على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وايضا اعطيت لها بعض الصلاحيات قصد تحقيقها تلك الاهداف التنموية، ولعل اعتبارها وحدة قاعدية لامركزية للدولة وتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي احد اهم تلك الميزات التي يمكن لهذه الاخيرة ان تستغلها في هذا الغرض، وما هو مسلم به ان التنمية الاقتصادية لا يمكن لها ان تتطور وترتقي بالإعانات المالية التي تتلقاها تلك الجماعات من الدولة فقط؛ بل يجب عليها ان تخلق لها موارد محلية متنوعة تسمح لها بتنمية اقليمها، ولن يكون هناك أفضل ولا انجح من جذب الاستثمارات لإقليمها كضمان لتدفق المزيد من الاموال إلى خزيتها العمومية وتحقيق التنمية المستدامة، وهنا يتبادر الإشكال التالي: فيما يتمثل دور الجماعات الإقليمية في إعادة بناء اقتصاد وطني تنافسي؟! والإجابة عليه يكون وفق الخطة التالية

المبحث الأول: نحو تأصيل مقارنة حقيقية للاستثمار كألية لتحقيق التنمية المحلية

إن اتساع دور الجماعات المحلية في المرحلة الحالية وذلك عن طريق الاهتمام بتطويرها وترشيد الانفاق وتنمية الموارد المحلية فرض وجود عوامل وأسباب تتداخل لتحقيق مقارنة حقيقية قائمة على أسس قانونية مرتبطة بوجود مجموعة من القوانين المؤطرة للاستثمار المحلي، وأخرى اقتصادية مرهونة بمتغيرات الاقتصاد الوطني.

المطلب الاول: الآليات القانونية لجذب الاستثمار المحلي

هنالك العديد من الآليات القانونية التي تبناها المشرع الجزائري من أجل تحسين مناخ الاستثمار على مستوى الجماعات الإقليمية وقد تجسد ذلك في إصلاح قانوني البلدية والولاية في 2011 و2012 على التوالي والتي ركز فيهما على التنمية المحلية مدعومة بأطر سياسة الحوارية.

الفرع الأول: الشراكة بين القطاع العام والخاص لتدعيم الاستثمار المحلي:

وفق نص المادة 111 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية⁽¹⁾ "ينادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي لهذا الغرض يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته" ويدخل في مفهوم هذا قبول الهبات والوصايا التي يقدمها الافراد أو الشركات الخاصة لتدعيم الاستثمار وتدعيم المؤسسات العمومية مباشرة ويدخل ايضا ضمنها كل المبادرات الشخصية من الخواص وكذلك الاستعانة بخبرات الخواص في مجال الاستثمار المحلي⁽²⁾ كما ينطبق هذا النص تأطري على قانون 07/12 المتعلق بالولاية⁽³⁾، كما أن المشرع صرح في قانون هيئة الإقليم على أدوات الشراكة في ابرام عقود تنمية تشترك فيها الدولة و/أو الجماعات الإقليمية والمتعاملين والشركاء الاقتصاديين قصد تنفيذ خطط التهيئة لاسيما في المناطق الواجب ترقيتها⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: تنظيم مبدأ التعاون في الجماعات الإقليمية:

أولا- مبدأ التعاون ما بين البلديات

الشراكة والتضامن بين البلديات هي آلية فعالة جدا، خاصة في مجال جذب ودعم الاستثمار فقيام شراكة او ربما قد ترقى إلى تحالف فيما يسمح به القانون بين بلديتين أو أكثر يعد أهم الأدوات المتاحة للجماعات الإقليمية قصد تعاضد وسائلها وإنشاء مصالح و مؤسسات عمومية مشتركة، لخلق مناخ استثماري جاذب للاستثمارات كما تزيد الثقة لدى المستثمرين في المناخ الاستثماري.

وقد كرس المشرع الجزائري في قانون البلدية 10/11 مبدأ التعاون المشترك ما بين البلديات في المادة 215 منه حيث اشارت إلى أنه "يجوز لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها و/أو تسيير ضمان مرافق عمومية حوارية⁽⁵⁾".

كما أن القانون 10/11 المتعلق بالبلدية وقانون 07/12 المتعلق بالولاية نصا على التضامن المالي بين البلديات "تتوفر البلديات قصد تجسيد التضامن المالي ما بين البلديات وضمن المداخيل الجبائية على صندوقين الصندوق: البلدي للتضامن، وصندوق الجماعات المحلية للضامن."

ونفس الشيء بالنسبة للولايات " تتوفر الولايات قصد تجسيد التضامن المالي بينها وضمن المداخيل الجبائية على صندوقين: صندوق تضامن الجماعات المحلية ، وصندوق ضمان الجماعات المحلية.

إن حجم الإمكانيات المادية والبشرية للجماعات الإقليمية له أثر مباشر في تحديد مدى قدرتها على انجاز المهام المنوطة بها بالتالي تحقيق التنمية المحلية لكن الممارسة تعكس وجود اختلال كبير يظهر من زاويتين، فمن جهة يسجل وجود

تفاوت بين الإمكانيات والصلاحيات المخولة ومن جهة أخرى كذلك يلاحظ عدم وجود توازن في إمكانيات الجماعات الإقليمية فيما بينها، فمنها الفقيرة ومنها الغنية.

يرجع تهميش مبدأ التعاون كآلية لتعزيز التنمية المحلية من طرف الجماعات المحلية إلى انتهاجها لأسلوب قرارات بصفة انفرادية⁽⁶⁾ وكذا ينسب إلى وجود اختلال بدرجة كبيرة إلى التقسيم الإقليمي للبلاد الذي كان عشوائيا بسبب الميول السياسي القائم، كما يمكن تكييف النصوص القانونية في الجزائر على أنها تتميز بالإشارة سطحية لأسلوب التعاون بين البلديات خلافا للمشرع الفرنسي الذي خصص و سن تشريعا خاص في هذا المقام⁽⁷⁾.

ثانيا- التعاون الدولي اللامركزي

التعاون اللامركزي هو كل علاقة شراكة قائمة بموجب اتفاقية بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحياتهما المشتركة.

يمكن أن تكون في شكل علاقات صداقة أو توأمة أو برامج أو مشاريع التنمية أو تبادلات تقنية أو ثقافية أو علمية أو رياضية أو غيرها من أشكال الشراكة طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما⁽⁸⁾.

يرتكز التعاون الدولي اللامركزي على جملة من خصائص أبرزها تعدد الفاعلين المحليين، ووجود تعاون وتبادل الخبرات التي من شأنها أن تساهم في تطوير وتحويل المعلومات وتقنيات التسيير وتعزيز مالية الجماعات المحلية نظرا لعائدات الكبيرة ناتجة عن الأنشطة محل التعاون، ولا يكون ذلك إلا بإبرام اتفاقيات التوأمة... الخ⁽⁹⁾.

إن سلطة الجماعات الإقليمية في إقامة علاقات مع مجموعة محلية أجنبية يكون بإبرام اتفاقيات التعاون بغية كسب الخبرات والاستفادة من مختلف تجارب الأجنبية إلا أنه ينبغي تتحرر من السلطة التنفيذية التي تفرض قيود على أعمال وقرارات الجماعات الإقليمية حيث لا يمكن قبول الوصايا الأجنبية أو إبرام العقود إلا بموافقة وزير الداخلية واستشارة وزير الخارجية.

الفرع الثالث: الاستغلال المباشر:

الأصل أن تستغل الجماعات الإقليمية مصالحها العمومية مباشرة إذا كان ذلك لا يرهقها ماليا ويتلاءم مع مصالحها إلا إذا كان هناك ما يعيق ذلك الاستغلال المباشر مثل التكلفة الكبيرة لاستغلاله أو عدم أهمية هذه المصالح مع أخرى أكثر أهمية⁽¹⁰⁾، فهذا الاستغلال المباشر سيؤدي إلى تحسين البيئة الاستثمارية وتحسينها فهو دعوة للجماعات الإقليمية وثانيا تحريك للنشاط الاقتصادي المحلي.

الفرع الرابع: إنشاء المؤسسات العمومية:

يمكن للجماعات الإقليمية أن تنشئ مؤسسات ذات طابع صناعي أو تجاري قصد تنويع وتدعيم مداخيلها، كما أن إنشاء مؤسسات عمومية اقتصادية، يعتبر حافز قوي لجلب استثمارات أخرى من القطاع الخاص أو العام على حد سواء.

الفرع الخامس: عقود الامتياز:

هو عقد إداري يتولى المنتزم فردا كان أو شركة بمقتضاه وعلى مسؤوليته، إدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين، مع خضوعه للقواعد الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة فضلا عن الشروط التي تضمنتها عقد الامتياز، لا يمكن للجماعات الإقليمية أن تلجأ الى هذا الخيار إلا بعد توافر ثلاثة شروط⁽¹¹⁾:

- 1- تعذر إدارة تسيير المرفق العام بإحدى الطرق العامة كاستغلال المباشر والمؤسسة العامة.
- 2- ضرورة إجراء مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي أو الولائي حسب الحالة .
- 3- أن يكون مطابقا لدفتر الشروط النموذجي الذي يحدد القواعد القانونية السارية على المرافق العامة.

المطلب الثاني : الآليات الاقتصادية لتهيئة المناخ الاستثماري

هذه الآليات هي تكملة ونتيجة لتفعيل الآليات القانونية المتاحة للجماعات الإقليمية، فلا يمكن ان يكون هناك مناخ استثماري جاذب للاستثمار بدون مناخ اقتصادي يسمح بولوج الاستثمارات للإقليم. لذلك فان الجماعات الإقليمية يجب عليها السعي لتهيئة المناخ الاقتصادي حتى تجذب الاستثمارات خاصة العناصر التالية:

الفرع الأول: هئية الهياكل الاقتصادية المحلية:

ويقصد بها في مفهوم قانوني للبلدية والولاية هو إقامة وتطوير صلاحية البنية الأساسية للجماعة الإقليمية والحرص على أن تكون ملائمة ومواكبة وتناسب مع كافة التطورات والمستجدات الزمانية والمكانية، كما ان هذه التهيئة لا تتوقف عند الإمكانيات المحلية فقط بل يمكن ان تكون من مبادرات شخصية لأشخاص اخرين.

الفرع الثاني: إسهامات المؤسسات البنكية في دفع عملية الاستثمار المحلي:

يعتبر البنك مؤسسة مالية الذي يمثّل نشاطها في قبول الودائع ومنح الائتمان بحيث تتيح للمدخرين فرص متنوعة للاستثمار⁽¹²⁾، قد تحتاج الجماعات الإقليمية لضخ المال في مشروع أو مؤسسة عمومية تابعة لها ولكن رصيدها المالي لا يسمح لذلك فان المشرع سمح لها في نص المادة: 156 من القانون رقم 107/12 المتعلق بالولاية " يمكن المجلس الشعبي الولائي اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل، وهو نفس النص الموجود في المادة 174 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية والملاحظ من خلال هذه المواد يتضح أن المشرع اشترط أن يكون غرض القرض مشاريع منتجة للمداخيل أي استثمارية وهي آلية جد مهمة للجماعات الاقليمية لدعم استثماراتها، وكل هذا يفسر أن القروض تعتبر أهم أوجه للاستثمار المحلي.

تتطلب عملية القيام بمشروع استثماري توفير التمويل اللازم وذلك من أجل تشجيع إنشاء المشاريع الاستثمارية، إلا أن بعض القوانين منحت تسهيلات في شكل إعفاءات جبائية ضمن ظروف معينة فمثلا الوكالة الوطنية لدعم الشباب تمد شكل الإعانة بمنحها نسبة معينة من تكلفة المشروع في إطار التقيد بالشروط المحددة.

من بين البنوك التي لديها دور في الإستثمار نجد البنك الجزائري للتنمية ولقد قامت هذه المؤسسة مقام العديد من

الصناديق وتمثلت مهامه الأساسية في:

- منح قروض استثمارية طويلة الأجل للمؤسسات العمومية.

- ضمان القروض الممنوحة من قبل مؤسسات مالية أخرى وطنية أو أجنبية .
- استعمال كل أنواع القروض من أجل تسهيل سير مشاريع الدولة والجماعات الإقليمية.
- التكفل بالتسيير المالي لبرنامج التجهيز العمومي⁽¹³⁾

الفرع الثالث: تهيئة الإقليم:

يدخل المخطط التوجيهي الولائي لتهيئة الإقليم وتنميته كأحد الأسباب الهامة التي قد تكون لها الأثر الجيد في تهيئة المناخ الاستثماري، فهذه التهيئة والتي يتخذ الوالي مبادرة إعدادها تأتي ضمن مخططات قطاعية وأيضاً مخططات جهوية، ووطنية لوضع صورة متكاملة ومدروسة، الهدف منها على المستوى الولائي وضع مخططات تنظيم المخططات المحلية ذات المنفعة العمومية ولتهيئة وتنمية مساحات مشتركة بين البلديات، هذه التهيئة تستهدف إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية ولذلك فإن مشاركة المجالس الشعبية فيها مهم وما حرص المشرع على إشراكه في هذه العملية.

الفرع الرابع: الطابع المتجانس بين التنمية الاقتصادية والتهيئة الاجتماعية:

تلعب الجماعات الإقليمية دوراً كبيراً في هذا الجانب فهي ملزمة بالتنمية الاجتماعية مثلما ملزمة بالتنمية الاقتصادية وكما اسلفنا الذكر سابقاً فهما تنميتين متكاملتين المشرع لا يذكر التنمية الاقتصادية الا وأردف من ورائها مصطلح الاجتماعي. ويعتبر هذا عامل يساهم في خلق المناخ الاستثماري الذي يمكنه ان يجذب الاستثمارات فمن ناحية أخرى كثيراً ما يؤثر على قوة العمل سواء من حيث الكم أو الكفاءة، فالنمية الاجتماعية هي تعبير عن مجموعة القوى البشرية المدربة وتعمل على تغيير الاتجاهات والقيم والسلوك الذي قد يعوق جهود التنمية الاقتصادية إلى جانب اهتمامها بمعالجة أية مشكلات قد تترتب على التنمية الاقتصادية⁽¹⁴⁾.

ويمكن ان نستنتج من قانوني البلدية 11/10 والولاية 07/12 الدور الذي تقوم به التنمية الاجتماعية من اجل بلورة الجانب الاستثماري من الناحية الاقتصادية ويمكن اجمالها في النقاط الآتية⁽¹⁵⁾:

1- تحسين البنية التحتية التعليمية " واتخاذ عند الاقتضاء وفي إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما كل التدابير الموجهة لترقية ... والتعليم التحضيري و التعليم الثقافي والفني".

2- معدل نمو السكان ونسبة القوة العاملة إلى إجمالي عدد السكان.

3- مدى تفاعل الرأي العام و ترحيبه باستضافة الاستثمارات.

وبالإضافة الى ما جاء في قانوني البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12، فقد نصت المادة 10 من القانون رقم 06-06 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة على أن المجال الاجتماعي يهدف إلى تحسين ظروف وإطار المعيشة للسكان عن طريق ضمان ما يأتي⁽¹⁶⁾:

1- مكافحة تدهور ظروف المعيشة في الأحياء والمحافظة على النظافة والصحة العمومية وترقيتهما.

2- ترقية التضامن الحضري والتماسك الاجتماعي وتدعيم التجهيزات الاجتماعية والجماعية.

3- ترقية وتطوير النشاطات السياحية والثقافية والرياضية والترفيهية

المبحث الثاني: نحو تجسيد استراتيجيات جديدة لإعادة بعث الاستثمار المحلي

لقد كرس المشرع الجزائري عدة استراتيجيات للخروج من التبعية الريعية وإيجاد بدائل من شأنها ترقية الاقتصاد الوطني وتحقيق التنمية المنشودة والمسطرة في عدة قوانين وأبرز هذه الاستراتيجيات

المطلب الأول: إشكالات التنوع الاقتصادي

تعيش الجزائر حاليا تحولات سياسية واقتصادية جذرية، اتضحت معالمها من خلال سلسلة الإصلاحات الاقتصادية الجارية في إطار نظام اقتصاد السوق الذي يقتضي حوصصة المؤسسات الاقتصادية العمومية العاجزة عن دفع آلية الإنتاج، وكذا ابرام عقود الاستثمار والشراكة مع المستثمرين الوطنيين والأجانب من جهة، والذي يقلص ويحدد التدخل المباشر للدولة والجماعات المحلية في المجال الاقتصادي، غير أن هذا لا يمنع من كون الجماعات المحلية قطبا تنمويا تركز علىها مختلف مشاريع الاستثمار على المستوى المحلي الذي يعد القاعدة الأساسية لتحقيق التنمية الوطنية⁽¹⁷⁾

الفرع الأول: الاستثمار المحلي

تعتبر الجماعات الإقليمية قطبا جغرافيا واقتصاديا فإن السياسة العامة للحكومة في مجال الاستثمار تقوم على تشجيعه مع مساعدتها في استغلال هذا الطابع الاقتصادي وذلك عن طريق جعلها مراكز وقواعد استثمارية بالدرجة الأولى وذلك حتى يستفيد وتضطلع بنوع من التطور والازدهار، وبالنظر إلى الإمكانيات الطبيعية والبشرية تتوفر عليها ولايات الوطن، إلا أنه ما يلاحظ أن استغلال هذه الإمكانيات والتخطيط لها لم يكن في المستوى المطلوب ولم يحقق النتائج المرجوة مع تفصيل، اللامركزية وجعل الجماعات الإقليمية تلعب دورا هاما في المجال الاقتصادي⁽¹⁸⁾.

إن قانون الاستثمار رقم 93-12، أعطى للاستثمار المحلي دورا هاما في تحقيق التنمية المحلية ويهدف هذا القانون إلى تحرير الاقتصاد الجزائري وذلك من خلال إرساء قواعد السوق من أجل المشاركة في عملية التنمية⁽¹⁹⁾.

كما جاءت التعليمات رقم 348 المتعلقة بتدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية داخل البلاد، خاصة في مجال تنوع الاقتصاد خارج المحروقات، وكذا التعجيل بالإصلاحات في مجال التشجيع على الاستثمار في القطاعات البديلة وتثمين الموارد الطبيعية، بإضافة توجیه الجهود التحفيزية والتمويل نحو القطاعات ذات الأولوية: السياحة، الفلاحة، الصناعة⁽²⁰⁾.

أولا: الاستثمار الفلاحي

وتعرف الفلاحة بأنها خدمة الأرض وهي بذلك تلوم مختلف الأعمال الهادفة إلى استعمال أو استغلال أو تحويل محيط طبيعي بغرض الحصول على إنتاج نباتي أو حيواني يستهلكه الإنسان أو يستفيد منه⁽²¹⁾. إذ بعد القطاع الزراعي من بين القطاعات المهمة في التنمية الاقتصادية، ويمكن أن يصبح مورد الرؤوس الأموال الضرورية لتحقيق النمو الاقتصادي من خلال العمل على تحقيق الاكتفاء الذاتي، ولتحقيق هذا الهدف يتطلب خلق فعالية إنتاجية في القطاع الزراعي⁽²²⁾، وذلك بتكوين الفلاحين والاطارات والاختصاصيين وتشجيع الشباب على العمل في هذا القطاع واستخدام الوسائل المتطورة في القطاع الزراعي، وبهذا الصدد قد تم صدور تعليمة رقم 044 المؤرخة في 7 جويلية 2011 بخصوص تحقيق الاجراءات المتعلقة بمنح رخص استعمال الموارد المائية وذلك من أجل ترقية التنمية الفلاحية عبر الوطن⁽²³⁾.

كما فتحت الحكومة الجزائرية مؤخرا في المجال أمام الاستثمار في القطاع الفلاحي بعد تراجع أسعار البترول، ويسعى برنامج الاستثمار الفلاحي في عقود الامتياز إلى وضع الاراضي الفلاحية لفائدة المستصلحين بغرض تعزيز الإنتاج الفلاحي الوطني وخلق مناصب شغل جديدة⁽²⁴⁾، فحسب المنشور الوزاري المشترك رقم 108 المؤرخ في 23 فبراير 2011 صرح وزير القطاع الفلاحي في مناسبات عديدة عن وجود اجراءات لتسهيل الاستثمارات الفلاحية في إطار عقود الامتياز⁽²⁵⁾.

وفي هذا السياق صدرت تعليمة وزارية مشتركة رقم 001 المؤرخة في 05 أوت 2015⁽²⁶⁾ التي تهدف إلى تحديد كفاءات تطبيق الأحكام الجديدة المتعلقة بمنح حق الامتياز على العقارات التابعة للأموال الخاصة للدولة والموجهة إلى إنجاز مشاريع استثمارية والمنصوص علىها في المادة 5 فقرة 1 من الأمر رقم 08-04 المعدل والمتمم والمؤرخ في 01 سبتمبر 2008.

ثانيا: الاستثمار السياحي

تعرف السياحة على أنها ظاهرة من ظواهر العصر، التي تنبثق من الحاجة المتزايدة للحصول على الراحة والاستجمام، والإحساس بجمال الطبيعة، والشعور بالبهجة والمتعة من الإقامة في المناطق ذات طبيعة خلابة⁽²⁷⁾، ونظرا لأهمية هذا القطاع في اقتصاديات الدول وإداري منها لذلك فقد لقي هذا القطاع مزيدا من العناية والاهتمام باعتباره أحد روافد التنمية الاقتصادية، والسياحة في الجزائر من القطاعات الواعدة، إذ تمتلك مقومات سياحية متنوعة، فهي تزخر بالعديد من المقومات الطبيعية، حيث تتميز بتضاريس متنوعة ترسم لآثارها لوحة شاملة وخطابة وخريطة طبيعية، تجمع بين السهول والجبال الشاهقة والأودية الخصبة والتلال والشواطئ والصحراء، وبمناخ متنوع من مناخ البحر الأبيض المتوسط إلى المناخ القاري بالإضافة إلى المناخ الصحراوي زد على ذلك التنوع في المخزون الاثري لكل منطقة⁽²⁸⁾.

وإذا قامت الدولة باستثمار الموقع السياحية في كافة المناطق المختلفة من الوطن مما يؤدي إلى تنمية وتطوير هذه المناطق بشكل متوازن، وينتج عن ذلك خلق فرص عمل جديدة وتحسين مستوى المعيشة، بالإضافة لاستغلال الموارد الطبيعية المتوفرة في ذلك الإقليم، وفي حالة ما إذا كان المشروع يحمل طابع سياحي يسمح بتحريك عوامل الاتصال، الصناعية التقليدية والتجارة، ثم تلبها المؤسسات الإدارية والمالية... إلخ، هذه سلسلة تتيح معها فرصة للعمل المباشر أو غير المباشر، إذ تكون الفائدة من نصيب أهالي المنطقة المستفيدة من هذا المشروع السياحي، ما يسمح بتوزيع عليهم مداخيل تساهم في تحسين المستوى المعيشي لسكان المنطقة⁽²⁹⁾ فلا يمكن إغفال الآثار الاقتصادية المتوقعة لتطوير النشاط السياحي في زيادة مجالات التعاون، وذلك بتطوير العلاقات بين القطاعات الاقتصادية التي ينجم عنها مجموعة من المنافع، كتشجيع استثمار رؤوس الأموال الوطنية وخلق استخدامات جديدة لها، مما يسمح بارتفاع حصيلة الدولة من الإيرادات⁽³⁰⁾.

ثالثا: الاستثمار الصناعي

يلعب الاستثمار الصناعي دورا هاما في دعم ودفع عجلة التنمية إلى الأمام من خلال مساعدة الدولة على تنمية مناطق مطلوب ترقيتها، عن طريق إنجاز مشاريع استثمارية فيها، الشيء الذي يخلق مناصب شغل وتكوين اليد العاملة، ولا يمكن أن تكون التنمية دون استثمار منتج وخاصة في المناطق الأقل تنمية متقدمة التنمية⁽³¹⁾.

وتشهد الصناعة الجزائرية في الوقت الحاضر مرحلة تحول عميقة من شأنها إعادة ترتيب وهيكله القطاع، وذلك بفضل تطبيق استراتيجية وسياسات إنعاش لصناعة، فالجزائر تسعى من خلال ذلك الانتقال من مرحلة غياب التصنيع إلى مرحلة بعث الإنتاج الصناعي بتنمية بعض الصناعات، وقد تم التركيز ضمن الإستراتيجية الجديدة على تنمية بعض الفروع الصناعية مثل الصناعات الجديدة والتي ينعهد وجودها بالجزائر مثل صناعات تكنولوجيا الإعلام والاتصال وصناعات السيارات، ويرجع الاهتمام بمثل هذه الصناعات لإدراكهم بمدى ثقل تحمل أعباء التقدم العلمي والتكنولوجي الوارد من البلدان المتقدمة نتيجة تآكل صادرات والتي تنحصر في الموارد الطبيعية (المحروقات)⁽³²⁾.

الفرع الثاني: ضرورة اعتماد البدائل الراهنة للتنمية (المؤسسات الصغيرة والمتوسطة)

تشكل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة مدخلا هاما من مداخل النمو الاقتصادي حيث ثمة اتفاق على أهميتها في النشاط الاقتصادي نتيجة للنجاح الذي حققته هذه المؤسسات في عدة دول، ولما تقدمه من خدمات الدعم للمؤسسات الكبرى في إطار التكامل بين فروع النشاط الاقتصادي من جهة⁽³³⁾

أولا: المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أداة استثمارية بامتياز

وأما عن تعريف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر فلقد عرفتها المادة 05 من القانون 02/17⁽³⁴⁾ تعرف على أنها "المؤسسة الصغيرة والمتوسطة مهما كانت طبيعتها القانونية بأنها مؤسسة إنتاج السلع و/ أو الخدمات:

- تشغل من 1 إلى 250 شخصا،
- لا يتجاوز رقم أعمالها السنوي أربعة (4) ملايين دينار أو لا يتجاوز مجموع حصيلتها السنوية مليار (1) دينار جزائري.

- تستوفي معايير الاستقلالية..."

توجد عدة هيئات مساندة وتدعيم أداء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والتي تعد فرصة حتمية لتعاقد وتظافر الجهود من أجل تمكين هذه المؤسسات من بلوغ الأهداف المنوط لها، ومن أهمها هذه الهيئات⁽³⁵⁾:

- 1- الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب.(ANSEJ)
- 2- وكالة ترقية وتدعيم الاستثمارات.(APSI).
- 3- الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر.(ANGEM).
- 4- صندوق ضمان المشترك للقروض المصغرة.
- 5- البنوك التجارية.
- 6- صندوق ضمان قروض المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

7- لجان دعم وترقية الاستثمارات المحلية (CALPI) وهي متواجدة على المستوى المحلي مكلفة بتوفير الإعلام الكافي للمستثمرين حول الأراضي والمواقع المخصصة لإقامة المشروعات، وتقديم لقرارات المتعلقة بتخصيص الأراضي لأصحابا لمشاريع الصغيرة والمتوسطة.

ثانياً: إشكالية تأصيل إستراتيجية حقيقية لربط العلاقة بين المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والتنمية المحلية

إن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في أفضل الوسائل لتفعيل دور التنمية المحلية نظرا لسهولة تكيفها ومرونتها التي تجعلها قادرة على الجمع بين التنمية المحلية وتوفير مناصب شغل وجلب الثروة فهي إلى جانب المؤسسات الصناعية الكبرى، وكون ذلك⁽³⁶⁾.

1- ترقية السوق العقاري بالاعتماد على أسلوب البيع بالمراد العلني، مع الاسراع في تسوية قضايا العقار العالقة بسبب عدم وضوح ملكيتها.

2- التخفيف من الرسوم الضريبية والجمركية وهذا حسب نشاط كل مؤسسة لتشجيع قيام هذه المؤسسات.

3- ترقية إطار تشريعي وتنظيمي ملائم لنشاط المؤسسة الصغيرة والمتوسطة.

4 - تعميم الثقافة التسييرية (ثقافة المؤسسة) لدى المستثمرين.

5 - ترقية الشراكة الوطنية والأجنبية.

ويجب أيضاً الاسراع في تبسيط تدابير صرف القرض، مع إمكانية استبعاد الشروط التي تفرضها البنوك كالضمانات والتحليلات المالية وغيرها، واستبدال ذلك بالطرائق مستحدثة، بمعنى اعتماد البنوك كوسيلة تمويلية أكثر نجاعة واستحداث نظام تصنيف الائتمان للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

رغم حداثة نشأة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر وعدم بلوغها بعد المكانة اللائقة بها على المستوى الاقتصادي الكلي، نظرا لاصطدامها بالواقع الاقتصادي، إلا أن خيارها نابع من الإدراك بأن تشييد اقتصاد قوي يمر حتما عبر بناء مؤسسات اقتصادية قوية تقاس بالمعايير الدولية وإخراج الاقتصاد من اعتماده على مصدر واحد للدخل "المحروقات" إلى اعتماده على مصادر متعددة ومتنوعة من شأنها زيادة مناصب العمل وزيادة في معدلات النمو للمساهمة الفعالة في رفع الكفاءة الإنتاجية والقدرة التنافسية في عالم سريع التطور⁽³⁷⁾.

المطلب الثاني: إعادة بعث منظومة التنمية المحلية

إن الإطار التشريعي الذي كرسه المشرع من خلال أهمية الجماعات الإقليمية، والذي يتمثل التكريس الدستوري أهم امتياز حيث جعل الجماعات الإقليمية الإطار المفضل للمواطن ليعبر عن ارادته، ويراقب عمل السلطة العمومية، وكذلك قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية⁽³⁸⁾.

وتعبير الجماعات الإقليمية عن مكان مشاركة المواطنين في الحياة المحلية، فلا بد من إصلاحها وإخراجها من حالتها الراهنة، وعلى ستناول إشكالية البناء القانوني للتنمية المحلية وأخيرا البحث في دور مختلف الفواعل المجتمع المدني.

الفرع الأول: إشكالية البناء القانوني للتنمية المحلية (بين التحول الإيجابي والاستقرار التشريعي)

تعد الجماعات الإقليمية في الجزائر الكيانات الأقرب إلى المواطن المحلي هي وإن كانت الأقرب له فإنها تقوم على مبدأ الاستقلالية وقاعدة الحرية، غير أن ما يلمح أن التعامل مع إصلاح نظام الجماعات الإقليمية عمومًا، وبالتالي نظام اللامركزية كانت قائمة ومنذ الاستقلال على منطق تغليب الشكل على الأصل، كما ولا يزال يحافظ على نفس الخاصية حتى من خلال آخر التعديلات، وهو الواضح من خلال قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية وقانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية⁽³⁹⁾. وعليه فإن إصلاح الإطار القانوني وتكييف نصوصه أصبح من الأمور المستعجلة لتحقيق التنمية المحلية وقرار مبادئ الديمقراطية المحلية، وسنعالج في هذا الصدد مواءمة جديدة لبعض أحكام قانون البلدية وإعادة مواءمة جديدة لبعض أحكام الولاية.

أولاً: نحو إعادة صياغة جديدة لبعض أحكام قانون البلدية

تعتبر البلدية هي الجماعة القاعدية على مستوى الجماعات الإقليمية، والخلية الأساسية في الدولة فإن إصلاحها بعد من الضروريات من أجل دفع عجلة التنمية وهذا من خلال مواصلة المشاريع البلدية وكذلك منحها استقلالية⁽⁴⁰⁾.

1- ضرورة تجاوز الإشكالات المرتبطة بمشاريع البلدية؟

تعد البلدية الجماعة القاعدية للدولة فعليها أن تساعد في إنجاز مشاريع عديدة لتطوير وخلق تنمية فعالة في وسطها؛ لكن الأمر الملاحظ هو عدم إتمام المشاريع البلدية خاصة منها الطويلة الأجل بسبب إهمالها أو محاولة عرقلتها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا لأسباب سياسية أو غايات تجهل طبيعتها لأنها بعيدة كل البعد عن مبادئ اللامركزية والديمقراطية التي تضع خدمة المواطن والصالح العام فوق كل اعتبار وهذا يعني انعدام الاستمرارية في تحقيق الاستراتيجيات على المستوى المحلي، ولهذا يجب مراعاة خصوصيات البلدية⁽⁴¹⁾.

على خلاف الولايات والوزارات فإن التنظيم الإداري للبلديات وتحديد هيكلها وأجهزتها لا تخضع لمخطط واحد وهذا سبب اختلاف حجم البلديات خاصة من ناحية عدد السكان الذي يظل أهم معيار يقوم عليه الهيكل التنظيمي للبلدية.

غير أنه نجد نفس التنظيم القانوني لكل البلديات رغم اختلاف أحجامها، ولم نجده أبدا يراعي خصوصياتها رغم المحاولات العديدة التي جاءت في هذا الشأن، ولعل إهمال هذا الجانب هو الذي خلق مشاكل عديدة في البلديات، مما يتطلب إعادة النظر في النظام السياسي للبلديات وإدماجها حسب خصوصياتها، (حضرية، سهبية، رعوية، زراعية، سياحية)، بالإضافة إلى التمييز بين عدة متغيرات للبلدية من حيث الحاجات المستعجلة والضرورية والاختيارية لوضع الاستراتيجيات الملائمة لتحقيقها⁽⁴²⁾.

2- استقلالية هيئات البلدية؟

حمل القانون المتعلق بالبلدية اتجاهها واضحا نحو فرض رقابة ووصاية شديدة على مداورات المجلس الشعبي البلدي التي تعد الوسيلة الهامة التي يمارس بها المجلس صلاحياته وإن كان المشرع قد حافظ عموما للمجلس على نفس الصلاحيات

المكرسة سابقا، فإنه بالمقابل رهنها باجراءات رقابية، أكثر من ذلك المقرر سابقا وتخضع المداولات لرقابة الوالي وجوبًا وله 30 يوم لإعلان قراره والّا اعتبرت مصادق عليها فهي المتضمن ما يأتي⁽⁴³⁾:

- الميزانيات والحسابات

- قبول الهبات

-اتفاقيات التوأمة

- التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية

ثانياً: نحو إعادة بناء بعض الأحكام المتعلقة بالجانب التنموي للولاية

تشكل الولاية جماعة إقليمية لامركزية ودائرية إدارية غير ممرزة للدولة، للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي وهو هيئة مداولة منتخبة عن طريق الاقتراع العام والوالي وهو منفذ الولاية وممثل الولاية والدولة ومندوب الحكومة وبما أن الوالي يعتبر الرئيس الإداري للولاية، وحلقة الاتصال بين الولاية والسلطة المركزية، فهو المتصرف بسلطة الدولة، مندوب الحكومة والممثل المباشر لكل وزير ودوره في هذه الوضعية لا بد من إعادة تحديده وضبطه للسماح له بممارسة مهامه المتعلقة بتنسيق مهام مصالح الدولة وتحسين السياسات العمومية التي تنطلق من الجماعة الإقليمية في أحسن الظروف، ولتغليب اللامركزية عن عدم التركيز في الولاية بإعادة النظر في صلاحيات الوالي كممثل للدولة وصلاحياته كممثل للدولة⁽⁴⁴⁾.

الفرع الثاني: نحو اعتماد إستراتيجية متعددة الفواعل

أولاً: مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية

بغرض تحقيق المشاركة الفعلية للمواطنين يتوجب على المنظومة القانونية ذات الصلة بالموضوع أن تقدم إمكانيات حقيقية للجماعات المحلية، وذلك بغرض استخدام قدراتها واحتياطاتها وإمكانيات المواطنين قصد إشراكهم في الأعمال المسطرة لهذه الهيئات.

ونجد أن المشرع الجزائري أشار إلى ذلك في قانون البلدية الحالي، بحيث جعل من البلدية القاعدة الإلزامية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وبذلك تعتبر محلا لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، حيث تعتبر البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والحواري ويتولى المجلس الشعبي البلدي بالقيام بكل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشاراتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والإجماعية والثقافية حسب الشروط المحددة قانونا استنادا إلى المادة 11 من القانون البلدية رقم 10-11.

هذا ونجد المادة 12 من نفس القانون تنص على أن المجلس الشعبي البلدي سهر على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم.

نلاحظ من هنا أن المشرع الجزائري يدفع بالهيئات المنتخبة المحلية إلى إسهام مختلف تكوينات المجتمع المدني للمشاركة في الشؤون العامة والتي من شأنها أن تفيد لأشغال المجلس أو لجانه نظرا لمؤهلاتها وطبيعة نشاطها، وهذا ما أشارت إليه المادة 13 من قانون البلدية الحالي في الباب المتعلق بمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، التي تنص على

مايلي⁽⁴⁵⁾: "يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي كلما إقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة إستشارية بكل شخصية محلية وكل خبير و/او كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانوناً، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مقيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاته أو طبيعة نشاطهم".

ثانياً: ضرورة إدماج القطاع الخاص في الاستثمار التنموي على المستوى المحلي

تعتبر التنمية المتوازنة نسبياً هي التي تقوم على أساس المشاركة الفعالة والحيوية للقطاعين العام والخاص في مجال التنمية القومية الشاملة وتفترض مثل هذه السياسات وجود ضرورة للمشاركة وتواجد بينهما من أجل بلوغ الأهداف والطموحات التنموية الشاملة للقطاع الخاص دوراً رئيسياً ومحورياً في عملية التنمية الاقتصادية ومن ثم في رجع معدلات النمو وحد من الفقر، وعلى هذا الأساس فإن التطوير مكانة وأداء القطاع الخاص يعتبر قضية جد هامة ويتوجب أن تركز عليها السياسات الاقتصادية بما ينعكس إيجاباً على النشاط الاقتصادي.

يعد القطاع الخاص في بعض الأحيان أكفأ من الحكومة في إدارة النشاط الاقتصادي كون الإدارة التي لا تستترف الفوائد، وتحوله إلى عجز دائم ومستمر؛ ويكون القطاع الخاص أقدر من الحكومة على تحفيز العمال وإيجاد الدافع لديهم على زيادة الإنتاج، وتطوير وتنمية أدائهم، فظنرنا لما يتمتع به هذا القطاع من مزايا وإمكانية كبيرة تؤهله للقيام بدور ريادي في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية، كما أن كفاءة وإنتاجية استثمارات القطاع الخاص تفوق كفاية وإنتاجية استثمارات القطاع الخاص تفوق كفاية وإنتاجية استثمارات القطاع العام فوجود القطاع الخاص المحلي القوي يشكل عنصراً أساسياً في النمو الاقتصادي المستدام⁽⁴⁶⁾.

يرتبط تطور دور القطاع الخاص ارتباطاً وثيقاً بإستراتيجية التنمية التي تتبعها الجرائم، حيث تشير الإحصائيات التطبيقية إلى عدة مؤشرات لتحليل دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية، وذلك سواء من ناحية اتساع حجم القطاع الخاص ومساهمته في النشاط الاقتصادي أو من ناحية تحسين الكفاءة الاقتصادية، ومنها نسبة مساهمة الاستثمارات الخاصة في إجمالي الاستثمارات ونسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي، ومن ناحية كذلك استحداث مناصب الشغل، سواء كان ذلك على المستوى الوطني أو على المستويات المحلية.

ويبقى التحدي الأكبر هو تنشيط دور القطاع الخاص بجدية في الخطط التنموية والاقتصادية، حتى يكون فاعلاً في عمليّة التوظيف، وذلك من خلال المشروعات الصغيرة والمتوسطة فيما تصطنع الحكومة بدورها في تمويل ودعم تلك المشروعات فضلاً عن اتخاذ سياسات اقتصادية من شأنها تحفيز النمو الذي يقوده القطاع الخاص في القطاعات غير النفطية ودعم مسيرة القطاع الخاص التنموية ومواجهة التحديات التي ستواجهه خلال المرحلة المقبلة خاصة في ظل المتغيرات الاقتصادية العالمية، وهيئة المناخ الاستثماري المناسب لهذا القطاع الخاص من أجل الوصول إلى تنمية مستدامة تحقق متطلبات الجميع⁽⁴⁷⁾.

خاتمة:

يستنتج مما سبق أن التنمية المحلية والاستثمار مفهومان مرتبطان يمكنهما السير معا إذا وفرت لهما متطلباتهما المذكورة سلفا، فعلى الدولة الجزائرية العمل على تكريس آليات الاستثمار المحلي وتطبيقها على أرض الواقع من أجل تنمية وطنية شاملة.

وفي نفس السياق ولنظرا لوضع وحقيقة التنمية المحلية في ظل تفعيل آليات الاستثمار المحلي ، فإنه من الضروري إيجاد حلول جادة لدفع عجلة التنمية المحلية ومن ثمة وطنية شاملة ومستدامة، قمنا بتحديد بعض التوصيات والمقترحات التي نراها مناسبة بأن تعيد توازن بين الاستثمار المحلي وتكليفه مع التنمية المحلية:

1- النهوض بالعامل البشري، أصبح ضرورة ملحة لكافة الهيئات والمنظمات العالمية وبالتالي أصبح ينظر إليه كقيمة مضافة وتحقيق ناتج وطني وليس عبء اجتماعي ملقى على المنظمة الإدارية.

2- تثمين الثروات المحلية، إذ يعتبر هذا الجانب هام من شأنه أن يساهم كثيرا في دعم الموارد المحلية الداخلية ولذلك يجب على الجماعات الإقليمية أن تحدد ممتلكاتها بدقة وتكشف عن المادة الخاضعة للضريبة، فبلديات مطالبة بالاستغلال الأمثل لمواردها من جهة والالتزام بالصرامة والرشاد في الإنفاق من جهة أخرى.

3- العمل على تحويل الإدارة من الطابع الإداري التقليدي إلى الطابع الاقتصادي.

4- تشجيع الشراكة والتعاون بين الجماعات الإقليمية (بين البلديات) بهدف خلق مشاريع وأنشطة ذات فائدة عامة، قصدا لدفع بعجلة التنمية المحلية.

5- اعتماد المنهج التشاركي في إعداد المخططات المتعلقة بالتنمية بما في ذلك المخططات الاقتصادية سواء الجهوية أو الوطنية.

6- تحفيز القطاع الخاص للاستثمار على المستوى المحلي، من خلال توفير له بيئة الملائمة، وذلك بوضع له امتيازات تحفزه على الاستثمار كتوفير له العقار الصناعي وتخفيض نسبة الضرائب.

نأمل أخيرا أن تلقى هذه التوصيات قبولا عمليا، من طرف الفاعلين في الموضوع من الباحثين والهيئات المتدخلة في هذا المجال، غير أن الأهداف المذكورة هذه تبقى محدودة الفعالية، إن لم تلقى الإرادة السياسية من طرف الجهات السيادية في الدولة، نقصد بذلك الحكومة والوزارات المعنية بكل الملفات على حدى.

¹ -قانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، ج. ر.ج د.ش، عدد 37، الصادر في 03 جويلية 2011.

² - راجع المواد 12، 13، 82، 82، 166، 175 من قانون البلدية 10/11 المرجع نفسه.

³ -انظر المواد 75، 83، 93، 133، 134 من قانون الولاية 07/12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 12، الصادر في 29 فيفري 2012

⁴ - انظر المادة 59 من القانون رقم 20/01 المتعلق بهيئة الاقليم والتنمية المستدامة، ج.ر.ج.د.ش، عدد 77، الصادر في 15 ديسمبر 2001 .

⁵ - المادة 215 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

⁶ - سمير أسياخ ، دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة في الجزائر، أطروحة الدكتوراه، قانون الجماعات المحلية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2016، ص.278.

⁷ - Marcel Bazin، «l'environnement un enjeu pour l'intercommunalité les cahiers du CNFPT، n38، avril، 1993، p، 64.

- ⁸ - المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 17-329 مؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، جريدة رسمية عدد 68، الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 2017
- ⁹ - نسيم مختاري، التعاون الدولي اللامركزي من أجل التنمية المستدامة، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، 2012، ص ص 57-60
- ¹⁰ - الناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، منشورات لباد، سطيف، 2008، ص. 211.
- ¹¹ - مسعود درواسي، عمر غزالي، دور البنوك في تمويل الاستثمارات، مداخلة أقيمت في إطار الملتقى الدولي حول المنظومة المصرفية الجزائرية والتحويلات الاقتصادية (الواقع والتحديات)، جامعة البليدة، دون ذكر السنة، ص. 356.
- ¹² - لحسن تركي، عبد السلام مخلوفي، معوقات تطوير النظام البنكي في الجزائر، مقال منشور على الموقع: www.neevia.com (تم الإطلاع على يوم 12 نوفمبر 2020) ص. 03.
- ¹³ - قماري نضرة بن ددوش، حنانشتوان، "العقار الصناعي كأداة لإنعاش الاستثمار المحلي ودعم الاقتصاد"، مجلة دفاتر السيساسة والقانون، العدد 15، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، جوان 2016، ص. ص. 682-690.
- ¹⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 119/07، مؤرخ في 23 أبريل 2007 المتعلق بإنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري ويحدد قانونها الأساسي، الجريدة الرسمية، عدد 27، الصادرة في 25 أبريل 2007، ص. 07.
- ¹⁵ - فاطمة تاتولت، المعالجة القانونية للعقار الصناعي في ضوء التشريع والاجتهاد القضائي، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العقاري، كلية الحقوق بن عكنون، 2015، ص. 174.
- ¹⁶ - قماري نضرة بن ددوش، حنان شتوان، مرجع سابق، ص. 688.
- ¹⁷ - سميرة كامل محمد، التنمية الاجتماعية مفهومات أساسية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، دون ذكر السنة، ص. 73.
- ¹⁸ - قانون رقم 06-06، المؤرخ في 22 جوان 2011 يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، جريدة الرسمية، عدد 15، الصادرة في 12 مارس 2006.
- ¹⁹ - سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2009، ص. 130.
- ²⁰ - سعدية غالم، منالغطاس، السياسة المالية ودورها في تفعيل الاستثمار المحلي (دراسة حالة الجزائر (2001-2013))، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاديات المالية والبنوك، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة اكلي محند أولحاج، البويرة، 2015، ص ص، 72-73.
- ²¹ - التعليم رقم 348، المؤرخة في 25 ديسمبر 2014، تتعلق بتدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد، الصادرة من الوزير الأول.
- ²² - صليحة بن غملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص القانون العام، فرع ادارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013، ص. 200.
- ²³ - أحمد باشي، القطاع الفلاحي بين الواقع ومتطلبات الإصلاح، مجلة الباحث، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2003، ص. 108.
- ²⁴ - التعليم الوزاري رقم 044 المؤرخة 7 جويلية 2011، المتعلقة بمنح رخص استعمال الموارد المائية، الصادرة من وزارة الموارد المائية.
- ²⁵ - أمالبرباري، سيرامبهلول، المقاربة الجديدة للحكومة في مجال تنمية الجماعات الإقليمية (بين قانوني البلدية والولاية)، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2016، ص. 87.
- ²⁶ - تعليمية وزارية مشتركة رقم 001 المؤرخة في 05 أوت 2015، المتضمنة لإجراءات الجديدة لوضع حيز التنفيذ للأحكام المتعلقة بمنح حق الامتياز على العقارات التابعة للأملالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز المشاريع الاستثمارية.
- ²⁷ - وهيبه مربعي، " واقع العرض والطلب السياحي لولاية باتنة (دراسة تحليلية)، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول فرص ومخاطر السياحة الداخلية في الجزائر، جامعة حاج لخضر، باتنة، يومي 19-20 نوفمبر 2012، ص. ص. 01-02.
- ²⁸ - أحسن بنميسي، التنمية السياحية بولاية جيجل منطقة التوسع السياحي (رأس العافية)، مداخلة أقيمت في إطار اليوم ا لدراسي حول التهيئة السياحية ودورها في التنمية المحلية، الجزء الأول، برج بوغريج، يوم 21 ديسمبر 2009، ص. 63.
- ²⁹ - يوسف سلاوي، التنمية في إطار الجماعات المحلية رسالة لنيل شهادة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011، ص. 154.
- ³⁰ - سليم العمرابي، بحسبيدي، "مساهمة قطاع السياحة في تحقيق التنمية الاقتصادية (دراسة حالة الجزائر)"، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة مسيلة، العدد 36، 2013، ص ص. 101-102.
- ³¹ - مراد بلكعبيات، منح الامتياز للاستثمار الصناعي في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه علوم، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012، ص. 35.

- ³² - نصيرة فرويش، "أبعاد وتوجهات استراتيجية إنعاش الصناعة في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 5، جامعة حسبية بن بولعيد، الشلف، 2008، ص.ص. 103-104.
- ³³ - بن نوي مصطفى وتيماوي عبد المجيد، "دور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في دعم المناخ الاستثماري" (حالة الجزائر)، مداخلة ألقىت في إطار الملتقى الدولي حول متطلبات تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الدول العربية، العولمة واقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسبية بن بوعلي الشلف، يومي 17 و18 أبريل 2006، ص.ص. 240.
- ³⁴ - راجع المادة 05 قانون رقم 17-02 مؤرخ في 10 جانفي 2017، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ج.ر عدد 02 الصادر في 11 جانفي 2017
- ³⁵ - شريف غياط، محمد بوقمقوم «التجربة الجزائرية في تطوير وترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ودورها في التنمية»، مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24، العدد الأول، جامعة دمشق، 2008، ص.ص. 129.
- ³⁶ - شريف غياط، محمد بوقمقوم، مرجع نفسه، ص.ص. 139-140.
- ³⁷ - صليحة بن نملة، المرجع السابق، ص.ص. 259.
- ³⁸ - راجع المادة 15 و 16 من دستور 1996 المعدل والمتمم.
- ³⁹ - بوحنه ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة (الواقع والافاق)، اطروحة الدكتوراه، قانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، 2015، ص.ص. 308-309.
- ⁴⁰ - راجع المادة الأولى من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.
- ⁴¹ - صليحة بن نملة، المرجع السابق، ص.ص. 352.
- ⁴² - يري البعض المفكرين "أن من بين الاستراتيجيات الواجب اتباعها لدفع عجلة التنمية المحلية يجب اعتماد على تنمية متعددة الواجه ولا يكون ذلك إلا بمراعاة خصوصية كل منطقة على حدى".
- ⁴³ - احمد سي يوسف، تحولات اللامركزية في الجزائر (حصيلة وافاق)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص.ص. 135-138.
- ⁴⁴ - تنظيم الولاية، منشور على الموقع الإلكتروني التالي: www.interieur.gov.dz تم الاطلاع عليه يوم 15 نوفمبر 2020.
- ⁴⁵ - صليح بن نملة، المرجع السابق، ص.ص. 353.
- ⁴⁶ - أنظر المادة 13 من قانون 11-10، المرجع السابق.
- ⁴⁷ - رشيدة مسعودي، العناصر المحركة للتنمية في ظل البحث عن مصادر مستقلة لتمويل التنمية الشاملة، المجلة الجزائرية للعولمة وسياسيات الاقتصادية، العدد 06، جامعة الجزائر 01، 2015، ص.ص. 77.

Le développement urbain durable indispensable à la réalisation des objectifs de développement durable local

Sustainable urban development essential to the achievement of local sustainable development objectives

FRENDI Nabil
Maitre de conférence classe- B-
Université de Bouira

Résumé

Ville moderne est une expression qui désigne une ville ou une unité urbaine respectant les principes du développement durable et de l'urbanisme écologique, qui cherche à prendre en compte conjointement les enjeux sociaux, économiques, environnementaux et culturels de l'urbanisme pour et avec les habitants. Leur gouvernance se fait généralement suivant le principe de l'agenda 21 local, incluant des modes de démocratie participative et parfois un objectif d'autarcie énergétique voire alimentaire.

Mots clés: Ville moderne , développement durable ,éco-quartier , logement durable.

Abstra

Modern city is an expression which designates a city or an urban unit respecting the principles of sustainable development and ecological town planning, which seeks to jointly take into account the social, economic, environmental and cultural issues of town planning for and with the inhabitants. Their governance is generally carried out according to the principle of local Agenda 21, including modes of participatory democracy and sometimes an objective of energy or even food self-sufficiency.

Keyword : Modern city's , sustainable development ,eco- neighborhood , sustainable house .

introduction

Selon la définition donnée par le rapport Brundtland, « *le développement durable est un mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion : Le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir.* »

Contrairement au développement économique, le développement durable est un développement qui prend en compte trois dimensions : économique, environnementale et sociale , les trois piliers du développement durable qui sont traditionnellement utilisés pour le définir sont donc : l'économie, le social et l'environnement , la particularité du développement durable est de se situer au carrefour de ces 3 pilier.

A l'heure du développement durable, le logement devient aussi durable , c'est le terme aujourd'hui employé pour désigner un habitat «vert», respectueux de son environnement et peu gourmand en énergie - moins d'énergie utilisée implique aussi une baisse générale des rejets du logement en gaz à effet de serre , cette moindre consommation entraîne à terme une réduction de la facture des frais de

fonctionnement (chauffage, électricité) , le logement durable nous concerne tous et dans plus d'aspects de notre vie qu'on ne le pense.

Brandi comme outil de lutte contre les changements climatiques par les uns, piste vers une sortie réussie de la crise économique pour les autres, le logement ne fait-il pas également partie d'un contexte sociétal et urbain spécifique ?

Première partie : Logement durable au cœur de développement durable

Deuxième parti : éco –quartier et développement du logement durable

Troisième partie :Application du concept l'habitat durable au niveau international et national

Première partie : Logement durable au cœur de développement durable

Le concept de logement durable est mis à toutes les sauces au gré des motivations de ceux qui en ont fait leur credo , il importe donc de définir ce que l'on entend vraiment par construction ou logement durable , Premier chapitre : Logement durable ,historique et contexte , le deuxième chapitre : Définition du logement durable , troisième chapitre : Les caractéristique du logement durable .

Premier chapitre : Logement durable ,historique et contexte

Fin des année 1960, le club de Rome souligne le danger d'une croissance économique et démographique exponentielle que son rapport « halte a la croissance » popularise sous le slogan de « croissance zéro » , cette réflexion se trouve relayée lors de deux conférences des nations unies, Stockholm en 1972, Mexico en 1974, qui développent l'idée de stratégies de développement socioéconomique équitables et respectueuses de l'environnement, la réhabilitation des logements sociaux est alors au centre des préoccupations écologiques et environnementales car les immeubles construits avant la décennie 1990 ont un rendement énergétique peu satisfaisant, du fait de la conception de l'immeuble, voire de la cellule, des matériaux de construction employés et du mode de chauffage utilisé. le logement construit après 1960 fait l'objet d'un entretien permanent depuis 1977 .

Le logement durable n'est pas un phénomène nouveau mais au contraire renvoie a un ensemble de techniques anciennes que nous redécouvrons , car nombre de maisons anciennes représentent bien ce que nous appelons aujourd'hui « logement durable », particulièrement lorsque l'on considère qu'un bâtiment durable est le résultat logique d'une construction de qualité .

Dans le passé, les bâtiments étaient conçus et construits en tenant compte du contexte naturel, social et culturel , les sociétés avaient pleinement conscience de la nécessité d'économiser l'énergie et l'eau et savaient comment recycler les matériaux, et ceci surtout pour des raisons économiques. Aujourd'hui, une autre raison nous invite a construire de manière durable : La préservation de la qualité de l'environnement , les méthodes de construction actuelles et nos niveaux de vie modernes épuisent nos ressources naturelles et dégradent notre environnement , de nombreuses innovations techniques ont été développées pour améliorer la qualité environnementale des bâtiments et habitations, mais leur mise en œuvre dépend de la réussite de politiques de long terme, de l'adaptation des structures organisationnelles et de l'intégration des infrastructures sociales et culturelles.

Le regard politique sur cette problématique ainsi que la terminologie désormais utilisée sont basés sur un rapport publié en 1987 par la commission mondiale sur l'environnement et le développement des nations unies , ce rapport – communément appelé « rapport Brundtland »-¹ mettant définitivement le développement durable au centre de l'action publique.

Deuxième chapitre :Définition du logement durable

Le concept d'habitat est plus large que celui de logement qui ne concerne que la dimension matérielle , la notion d'habitat intègre un ensemble de facteurs tels que le mode d'organisation, le milieu de vie et l'environnement.

Un logement sera véritablement durable, si l'on arrive a dépasser cette vision classique et a adopter une approche intégrée et englobant permettant d'embrasser pleinement toute la problématique de la durabilité »², dans cette optique, il apparait donc essentiel que les politiques du logement couvrent, d'une part, les aspects socio-économiques tels que l'accessibilité financière du logement, la

réhabilitation des quartiers en difficulté et, d'autre part, les aspects dits écologiques ou « éco-efficients » à savoir l'utilisation rationnelle et parcimonieuse des ressources naturelles non renouvelables, tant lors de la construction que de l'utilisation du logement³.

La notion de logement durable englobe le bâtiment respectueux de l'environnement, le bâtiment durable et les aspects sociaux de la politique du logement, étant donné que le logement a un rapport direct avec la qualité de la vie et est la base sur laquelle les gens structurent leur existence, les aspects sociaux de ce secteur sont d'une importance capitale, ils sont donc un élément central qui vient s'ajouter aux aspects nécessaires du bâtiment durable. Un autre aspect important, qui n'a pas été inclus, est le prix abordable des habitations.

Il est cependant étroitement lié aux paramètres environnementaux, puisque le coût des charges représente une large part du budget du logement, qui se compose principalement de l'utilisation de ressources pour la maintenance et du coût de l'énergie, ceci conduit à une vision du logement durable selon trois optiques : La construction, les facteurs économiques et sociaux, l'efficacité écologique.⁴

C'est un des thèmes traités dans habitreg.net, qui concerne des territoires bien différents dans les trois régions, certaines zones doivent maîtriser leur développement, alors que d'autres sont en déprise. L'habitat durable a rapidement fédéré les acteurs des trois régions, la coopération transfrontalière a permis de construire une approche commune se nourrissant d'expériences déjà réalisées.⁵

Cependant, l'habitat n'est réellement durable que s'il revêt également une approche économique et sociale afin d'œuvrer pour le droit au logement pour tous,⁶ réponde aux besoins de ses habitants (présents et futurs) et minimise ses impacts sur l'environnement⁷ consacré dans la loi algérienne considéré comme un besoin social fondamental.

Troisième chapitre : Les caractéristique du logement durable

Pour vivre dans un logement durable, il n'est pas nécessaire de se faire construire une nouvelle maison, il est tout à fait possible de rénover le logement afin de le rendre plus éco-responsable et d'améliorer son rendement énergétique, le point de départ est d'effectuer un audit énergétique : il s'agit d'un état des lieux qui vous servira à repérer les défauts de logement en termes de consommation énergétique⁸ :

Isolation thermique : Isolation thermique afin d'éviter les déperditions de chaleur. pour cela, une remise à neuf de la toiture et des murs est souvent primordiale. l'installation d'un double vitrage a aussi un impact très positif.

Ventilation : En effet, l'isolation thermique seule ne prévient pas les problèmes liés à l'humidité et à la qualité de l'air. pour cela, une solution efficace est la mise en place d'un système de ventilation mécanique contrôlée ces systèmes permettent de renouveler l'air sans trop consommer d'énergie.

Chauffage : Le remplacement de système de chauffage doit venir après avoir assuré une bonne isolation et une bonne ventilation. et remplacer la chaudière par un système à condensation ou à ventouse, plus économiques.

Deuxième parti : éco –quartier et développement du logement durable

Historiquement, les pays d'Europe du nord ont ouvert la voie dans la prise en compte de l'écologie dans la production du cadre bâti.

Le modèle nord-européen en matière d'environnement, se caractérise essentiellement par l'intervention d'une expertise écologique et environnementale qui se traduit dans la qualité environnementale des constructions et des espaces (économies d'énergie, utilisation des énergies renouvelables), puis éventuellement par une mixité d'usage (logements et activités) et la présence de la nature en milieu urbain, mais plus rarement par la prise en compte de la dimension sociale, cette dimension sociale est parfois présente à travers des pratiques de participation, de consultation et d'information des populations, des équipements culturels et sociaux, des actions et pratiques pour la mixité sociale ou intergénérationnelle, prise en compte, dans un projet d'éco-quartier, des trois grandes dimensions du développement durable environnementale, économique et sociale⁹.

Nous allons aborder dans un premier chapitre : Définitions des éco-quartier , puis dans le deuxième chapitre : Caractéristiques de l'éco quartier , puis dans le troisième chapitre: Exemple des éco- quartier et ville moderne en Algérie .

Premier chapitre : Définitions des éco-quartier

« l'éco quartier est une opération d'aménagement durable exemplaire , mesure phare du plan ville durable du ministère, il contribue à améliorer notre qualité de vie, tout en l'adaptant aux enjeux de demain : préserver nos ressources et nos paysages, tout en préparant les conditions de la création d'une offre de logements adaptée aux besoins. »¹⁰

un projet de quartier ou d'éco quartier durable se caractérise par la mise en œuvre d'une démarche projet visant à répondre à son échelle aux enjeux globaux de la planète, aux enjeux locaux afin d'améliorer la qualité de vie de ses habitants et usagers et de contribuer à la durabilité de la ville¹¹.

donc un éco-quartier implique de rechercher :¹²

- ✗ une maîtrise de l'étalement urbain et des déplacements,
- ✗ une urbanisation respectueuse de l'environnement,
- ✗ une mixité sociale et une relocalisation partielle de l'économie.

Deuxième chapitre : Caractéristiques de l'éco quartier

Selon les promoteurs de ce terme, un éco quartier concilierait autant que possible les différents enjeux environnementaux dans le but de réduire l'impact du bâti sur la nature¹³ :

- Réduction des consommations énergétiques : les bâtiments, notamment, répondent a des exigences très strictes avec des consommations au m² aussi faibles que possible. les éco quartiers remarquables recourent tous aux énergies renouvelables (solaire.).

Meilleure gestion des déplacements avec limitation de la voiture et incitation a l'utilisation de transports doux (transports en commun, vélo, marche a pied) : les éco quartiers favorisent l'usage du vélo grâce a des pistes cyclables, la présence de parking a vélo sécurisé, des voies piétonnes permettent de circuler en toute sécurité, des arrêts de bus.

- Réduction des consommations d'eau : les eaux pluviales sont récupérées et utilisées pour arroser les espaces verts, nettoyer la voie publique ou alimenter l'eau des toilettes.

- Limitation de la production de déchets : le tri sélectif est de rigueur, mais les déchets verts peuvent également être facilement compostés grâce a des emplacements prévus a cet effet - le compost pouvant ensuite être utilisé pour les jardins et espaces verts.

- Favoriser la biodiversité : suivant les éco quartiers, des mesures peuvent être prises ou encouragées pour permettre a une flore et une faune locale de s'épanouir.

- Les matériaux de construction utilisés et les chantiers peuvent faire l'objet d'une attention particulière (meilleure gestion des déchets de chantier, réutilisation d'éléments dans le cadre d'une réhabilitation...)

Troisième chapitre: Exemple des éco- quartier et ville moderne en Algérie

*Un projet original et ambitieux a une centaine de kilomètres a l'est d'Alger, Tizi Ouzou un éco quartier imaginé et mis en œuvre par un groupe qui a volontairement investi dans la qualité environnementale tout en gardant la rentabilité nécessaire a tout projet immobilier , le mètre carré "profit" est aussi dans la nature, la mobilité et le savoir vivre. Achim immobilier innove avec un éco quartier où l'habitant est important et où l'habitat et ses commodités sont mis à sa disposition, l'habitant et l'utilisateur se meuvent dans un environnement où les commerces et services sont à proximité.

*Projet d'éco quartier à l'est de Alger dans secteur de Bordj El Kiffan , un projet d'éco quartier en logements collectifs intermédiaires. l'ambition de ce projet pilote est double : retrouver les qualités spatiales du bâti vernaculaire à patio en concevant l'espace ouvert comme l'élément identitaire, fondateur et fédérateur du logement, et en réinventant de nouvelles relations entre les espaces extérieurs et les espaces intérieurs ; réinterpréter les modèles spatiaux de la casbah et de la ville haussmannienne en hiérarchisant l'espace par la multiplication des seuils entre la sphère publique et l'intimité des logis,

en réintroduisant la mixité sociale et fonctionnelle, en retrouvant l'usage de la cinquième façade et en proposant des espaces « partagés », lieux du voisinage et de la convivialité.

Exemple de ville moderne en Algérie

*La ville nouvelle de sidi Abdallah (ouest d'Alger), se veut un modèle de ville moderne et d'organisation urbanistique harmonieuse , les pouvoirs publics comptent faire de sidi Abdallah une ville intelligente et intégrée pour être un exemple à suivre dans la réalisation des autres villes nouvelles et projets de réhabilitation des villes anciennes , la création de la ville nouvelle de sidi Abdallah a été officiellement décidée en 2004, tandis que la déclaration d'utilité publique de l'opération relative à la réalisation de certains ouvrages, équipements et infrastructures est intervenue en 2008.

* El Menea, une ville moderne et durable dans une palmeraie en plein milieu du désert le gouvernement algérien, conscient du phénomène d'exode rural et constatant l'accroissement anarchique des bidonvilles d'Alger et Constantine, a lancé d'importantes opérations de résorption de l'habitat précaire et de nombreux projets de villes nouvelles , une ville moderne et durable dans une palmeraie en plein milieu du désert qui répondrait à ce problème crucial de logement : c'est le défi qu'a relevé egis qui a finalisé les études du plan d'aménagement de la ville nouvelle d'El Ménéa, à 270km au sud de Ghardaïa.

Troisième partie : Application du concept l'habitat durable au niveau international et national

L'urbanisation durable est essentielle pour la réalisation des objectifs mondiaux de développement énoncés dans une série d'accords mondiaux conclus et le plan stratégique du programme des nations unies pour les établissements humains (ONU habitat) pour la période 2020–2023 met l'accent sur l'engagement et la contribution d'ONU habitat faveur de la mise en œuvre des programmes mondiaux de développement, en particulier l'engagement pris dans le programme de développement durable .

Premier chapitre :Le plan stratégique de l'ONU du développement urbain durable

L'ONU établi en 1978 le programme d'habitat qui forme le cadre politique , ce programme fixe un nouveau cadre mondial en matière de développement urbain durable.

Ce plan stratégique crée un puissant discours du changement, exposant clairement la relation entre l'urbanisation durable et la notion plus large de développement durable , il met l'accent sur l'obtention d'effets et de résultats positifs pour ceux qui sont actuellement laissés pour compte, notamment les femmes et les jeunes, dans les villes et autres établissements humains ,¹⁴ a travers de ce programme, les dirigeants internationaux se sont engagés A¹⁵ :

Fournir des services essentiels a tous les citoyens

ces services incluent : l'accès au logement, a une eau potable et a des moyens d'assainissement sûrs, ainsi que l'accès a des aliments nutritifs, a la santé et au planning familial, a l'éducation, a la culture et aux technologies de la communication.

Assurer a l'ensemble des citoyens le plein accès a l'égalité des chances sans discrimination

chacun a le droit de bénéficier des services offerts par sa ville le nouveau programme pour les villes appelle les autorités municipales a prendre en compte les besoins des femmes, des personnes en situation de handicap, des communautés marginalisées, des personnes agrées, des peuples autochtones, entre autres.

Promouvoir des mesures pour des villes plus propres

S'attaquer au problème de la pollution dans les villes sera bénéfique a la fois pour leurs habitants et pour la planète. a travers ce programme, les dirigeants se sont engagés a accroître l'utilisation des énergies renouvelables, a rendre leurs transports publics plus respectueux de l'environnement et a gérer durablement leurs ressources naturelles.

Renforcer la résilience des villes pour réduire le risque et les effets des catastrophes naturelles

De nombreuses villes ont été touchées par des catastrophes naturelles , les dirigeants se sont donc engagés a mettre en place des mesures d'atténuation des risques de catastrophe et d'adaptation a leurs

effets , certaines de ces mesures comprennent une meilleur politique urbaine, des infrastructures de qualité et l'amélioration de solutions a l'échelle locale.

Agir pour faire face aux effets du changement climatique en réduisant les émissions de gaz a effet de serre

Les dirigeants se sont engagés a impliquer non seulement les autorités locales mais également l'ensemble des acteurs de la société pour agir en faveur du climat, tout en prenant en compte l'accord de paris sur le changement climatique qui vise a limiter l'augmentation de la température mondiale sous les 2°C.

Respecter pleinement le droit des réfugiés, des migrants et des personnes déplacées a l'intérieur de leur propre pays, quel que soit leur statut

Les dirigeants ont reconnu que la migration pose certains défis mais qu'elle contribuait également de manière significative a la vie urbaine pour cette raison, ils se sont engagés a mettre en place des mesures pour aider les migrants, les réfugiés et les personnes déplacées afin qu'ils puissent contribuer de manière positive a la société.

Améliorer la connectivité et soutenir des initiatives innovantes et écologiques il s'agit de mettre en place des partenariats avec le monde des affaires et la société civile afin de trouver des solutions durables aux défis rencontrés par les villes.

Promouvoir des espaces publics sûrs, accessibles et respectueux de l'environnement

Les aménagements urbains doivent faciliter les relations humaines , c'est pourquoi ce nouveau programme appelle a augmenter le nombre d'espaces publics, tels que les trottoirs, les pistes cyclables, les jardins publics, les places et les parcs.

Le développement durable, dans toutes ses dimensions, appelle la recherche de solutions transversales, décrochées, a bâtir dans les territoires au plus près des habitants, des collectivités locales, des professionnels, des associations... elle nécessite donc un savoir-faire et une expérience dans l'animation du dialogue territorial , et bien connaître chaque territoire avec ses caractéristiques, ses enjeux, son organisation spatiale et institutionnelle, ses dynamiques, mais aussi ses évolutions qu'il faut pouvoir accompagner en innovant.¹⁶

Deuxième chapitre : Acteurs du projet urbains au niveau national

Il y a plusieurs façons de distinguer les groupes d'acteurs , on peut les distinguer selon l'intensité de leur relation au projet , les **acteurs touchés** sont ceux que le projet affecte directement : les habitants, les propriétaires les **acteurs concernés** sont ceux qui ont un rôle dans la marche du projet : les élus, les administrations; finalement, les **acteurs intéressés** sont ceux qui s'impliquent plus ou moins ponctuellement sur un aspect ou l'autre du projet : les associations, les experts, les mandataires, les journalistes... il peut aussi être pertinent de distinguer les acteurs publics (liés a l'administration) des acteurs semi-publics (associations) et privés (habitants, propriétaires)¹⁷.

De plus, il importe de se souvenir que chaque acteur défend en général a la fois des enjeux institutionnels et individuels, parmi lesquels il n'est pas toujours aisé de faire une distinction , mais une manière pertinente d'étudier les acteurs est de les distinguer selon leurs rôles pour l'avancement du projet.

Les collectivités locales des acteurs de première ligne sont présentes tant en matière de construction qu'en reconstruction, leur apport correspond souvent a une subvention importante qui permet d'alléger les charges foncières , logement durable a du sens quand il combine des normes techniques(dignité, chauffage, acoustique et la norme sociale qui correspond a l'offre de logement adaptée au public.¹⁸

Les décideurs : Il s'agit des élus (communaux, cantonaux) concernés, ainsi que des chefs de service des administrations ayant un pouvoir décisionnel sur le projet, que ce soit en termes de financement, d'orientation stratégique ou de validation , leur rôle est de donner une orientation au projet, et de mettre a disposition les ressources nécessaires , il importe que tous les décideurs concernés soient associés au pilotage du projet, même symboliquement, de façon a éviter par la suite des obstacles d'ordre politique.

Les opérationnels : Il s'agit des acteurs en charge de la gestion concrète du projet : le chef de projet, les collaborateurs des administrations impliqués dans la structure opérationnelle (équipe de projet), voire des représentants d'associations , leur rôle est de mener à bien le projet, en réalisant les objectifs fixés par les décideurs , il s'agit ici aussi d'impliquer les différents services concernés dans une vision transversale du projet, mais aussi d'identifier les personnes véritablement motivées , le projet doit avoir un sens dans le cadre des missions de ces collaborateurs, et ils doivent disposer des ressources suffisantes – mandat clair, temps, ressources financières – afin de mener à bien les différentes tâches du projet urbain.

Les mandataires : Ce sont des professionnels qui ont une mission sur un aspect ou l'autre du projet : consultants stratégiques, architectes, sociologues, animateurs des démarches participatives. il importe d'évaluer dans quelle mesure il est bon que les collaborateurs des administrations assument ces tâches, en particulier s'il s'agit de transformer sur le long terme les modalités de travail.

les associations: Les associations sont des interlocuteurs clés pour la gestion des projets urbains. non seulement elles amènent de précieuses connaissances sur le contexte local, mais elles proposent souvent un regard pointu et complémentaire sur des thématiques particulières : gestion de la mobilité, protection de l'environnement, vie du quartier, etc , leur rôle est notamment de nourrir la réflexion sur le projet. on peut distinguer les associations à base territoriale (association de quartier, de village), très impliquées localement, et les associations à base thématique (ate, pro vélo, pro natura, etc.) qui peuvent amener une expertise dans un domaine particulier.

Les propriétaires : Il peut s'agir de simple propriétaires privés souhaitant valoriser leur parcelle, ou de propriétaires institutionnels (caisses de pension, assurances) , l'attitude peut être très variable par rapport aux démarches de concertation : Ouverture maximale à la collaboration, allant jusqu'à d'éventuels partenariats public-privé, simple attentisme vis-à-vis des demandes de l'administration, ou attitude de défiance visant à faire arbitrer par le loi les conflits entre intérêts publics et privés.

Les habitants: Les habitants ne constituent pas un groupe d'acteurs homogène. ils se distinguent par leur attitude (pour ou contre le projet), par leur niveau de participation (présents ou absents), par les enjeux qu'ils défendent (privés, collectifs, sociaux, environnementaux, etc.) , le principal défi est la représentativité : comment s'assurer que les prises de position des habitants impliqués dans le projet sont le reflet des positions de tous les habitants ? une des pistes à privilégier est d'identifier des « acteurs-clés », représentatifs d'une diversité d'intérêts : représentants des jeunes, des commerçants, des parents d'élèves, etc.

Quel que soit leur niveau, les acteurs publics jouent un rôle majeur dans l'évolution du logement vers un logement durable , ce rôle se décline de trois manières:¹⁹

Obliger de réduction plus drastique de la consommation énergétique en mise d'un certificat de performance énergétique pour la construction, la vente ou la location d'un bâtiment, permettant ainsi aux particuliers de connaître la consommation à laquelle ils doivent s'attendre , elle impose également une méthode de calcul pour mesurer la performance énergétique des bâtiments accompagnée de normes minimales de performance énergétique, au sein de chaque état membre.

Inciter incitants, primes et aides existent au niveau des régions et des localités, ayant pour but d'encourager la rénovation et la construction durable, ou à moindre échelle les installations permettant des économies d'énergie , le problème étant souvent l'investissement initial mais également le manque d'information ou de sensibilisation, les régions tentent d'élargir leur panel de solutions à destination de tous les ménages.

– **Eduquer :** A défaut de pouvoir habiter immédiatement dans un logement basse énergie, plusieurs bonnes pratiques peuvent être mises en œuvre par les ménages, afin de réaliser un certain nombre d'économies d'énergie , l'enjeu majeur en termes de logement durable consiste à faire évoluer les mentalités, tant des particuliers que des constructeurs.

Conclusion:

Le logement, considéré comme l'un des premiers besoins d'une vie digne et décente, les phénomènes de périurbanisation et de rurbanisation sont considérés aujourd'hui comme des facteurs d'accroissement des gaz à effet de serre et de la consommation d'énergie.

Mettre en œuvre l'habitat durable n'est pas du ressort des seuls constructeurs. pour assurer le succès à long terme d'une formule qui combine compacité, proximité, attrait et performance, plusieurs acteurs, tant publics que privés, ont un rôle à jouer. les collectivités locales sont conduites, d'une part à produire des logements durables, d'autre part à lutte contre l'habitat insalubre dans le parc privé dans leur circonscription et envisager les mesures à prendre pour conduire les logements à des valeurs minimales. les organismes de logements sociaux, les associations, les propriétaires privés et les promoteurs pourraient être associés à ces travaux qui conduiraient à édicter des normes minimales de logement confortable et durable à côté d'autres fonctions comme la mobilisation du foncier

Recommandation:

-Réussir le pari du développement durable ne se fera pas sans une mobilisation forte et large des individus et des organisations.

-Pour rendre les villes et les communautés durables, il est nécessaire de renforcer les cadres politiques, juridiques et institutionnels ainsi qu'un soutien financier au niveau local.

¹Les Politiques Du Logement Durable En Europe [Http://Www.Iut.Nu/Wp-Content/Uploads/2017/07/Politiques-Du-Logement-Durable-En-Europ%C3%A9.Pdf](http://Www.Iut.Nu/Wp-Content/Uploads/2017/07/Politiques-Du-Logement-Durable-En-Europ%C3%A9.Pdf)

² Brandeleer, Céline, Sous La Direction De Denis Stokkink, «Logement Vert, Logement Durable ? Enjeux Et Perspectives. », Les Cahiers De La Solidarité, N°26, Mars 2011, P. 19

³ Ibid P 21

⁴ [Http://Www.Iut.Nu/Wp-Content/Uploads/2017/07/Politiques-Du-Logement-Durable-En-Europ%C3%A9.Pdf](http://Www.Iut.Nu/Wp-Content/Uploads/2017/07/Politiques-Du-Logement-Durable-En-Europ%C3%A9.Pdf)
5 Vers Un Habitat Durable Un Guide Sur L'habitat Durable Proposé Par Le Réseau Transfrontalier Habitreg.Net
[Https://Www.Naturpark-Our.Lu/Cms/Projects/Files/00219.Pdf](https://Www.Naturpark-Our.Lu/Cms/Projects/Files/00219.Pdf)

⁶Habitat Durable : De Quoi Parle-T-On ? A Jour Le 17 Décembre 2018
[Https://Www.Aviser.Org/Articles/Habitat-Durable-De-Quoi-Parle-T-O](https://Www.Aviser.Org/Articles/Habitat-Durable-De-Quoi-Parle-T-O)

⁷ Hafnaoui Rim Et - Achou Leyla , L'habitat Et Le Développement Durable Cas D'étude Quartier De 1er Novembre A Tébéssa., Mémoire De Fin D'études Pour L'obtention Du Diplôme De Master En Architecture, Université Larbi Tébéssi - Tébéssa Année Universitaire 2015/2016 , P

⁸Comment Rendre Votre Logement Durable Et Eco-Responsable ?
[Https://Swikly.Blog/2019/11/19/Comment-Rendre-Votre-Logement-Durable-Et-Eco-Responsable/](https://Swikly.Blog/2019/11/19/Comment-Rendre-Votre-Logement-Durable-Et-Eco-Responsable/)

⁹ Les Ecoquartiers Synthèse Documentaire Etablie Par Robert Laugier Pour Le Compte Du Centre De Ressources Documentaires Aménagement Logement Nature Janvier 2010 [Http://Www.Cdu.Urbanisme.Developpement-Durable.Gouv.Fr/Img/Pdf/Texte-Synthese_Ecoquartiers_Cle21eb3b.Pdf](http://Www.Cdu.Urbanisme.Developpement-Durable.Gouv.Fr/Img/Pdf/Texte-Synthese_Ecoquartiers_Cle21eb3b.Pdf)

¹⁰ Extrait Du Site: [Http://Www.Developpement-Durable.Gouv.Fr/Ecoquartier,3863-.Html](http://Www.Developpement-Durable.Gouv.Fr/Ecoquartier,3863-.Html)

11 Collectif Inter-Asso « Ecoquartiers,... » Présentation Du Collectif Et De Ses Reflexions Sur La Participation Des Habitants Présentation Du Collectif Et De Ses Reflexions Sur La Participation Des Habitants Fiche N°2 – Définition Des Ecoquartiers [Http://Mres-Asso.Org/Img/Pdf/Collectif_Ecoquartier_-_Fiche_2.Pdf](http://Mres-Asso.Org/Img/Pdf/Collectif_Ecoquartier_-_Fiche_2.Pdf)

¹²Vincent Jechoux.Le Correspondant Des Eco -Quartiers A La Ddea Est Le Sudt. [Https://Www.Seine-Et-Marne.Gouv.Fr/Content/Download/5119/36311/File/Fic_20091000_Ecoquartier.Pdf](https://Www.Seine-Et-Marne.Gouv.Fr/Content/Download/5119/36311/File/Fic_20091000_Ecoquartier.Pdf)

¹³ Ecoquartier [Http://Fr.Wikipedia.Org/Wiki/%C3%89coquartier](http://Fr.Wikipedia.Org/Wiki/%C3%89coquartier)

[Https://Eduscol.Education.Fr/Sti/Sites/Eduscol.Education.Fr.Sti/Files/Ressources/Pedagogiques/3878/3878-Ecoquartier.Pdf](https://Eduscol.Education.Fr/Sti/Sites/Eduscol.Education.Fr.Sti/Files/Ressources/Pedagogiques/3878/3878-Ecoquartier.Pdf)

¹⁴ Plan stratégique du Programme des Nations Unies pour les établissements humains pour la période 2020–2023 / 3
https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/12/strategic_plan_fr.pdf

¹⁵ Conférence Des Nations Unies Sur Le Logement Et Le Développement Urbain Durable Habitat Iii
[Https://Www.Un.Org/Sustainabledevelopment/Fr/Habitat3/](https://Www.Un.Org/Sustainabledevelopment/Fr/Habitat3/)

¹⁶ Stéphanie Torrealba Engager Les Territoires, Et Leurs Acteurs, Vers Le Développement Durable : Le Rôle Clé Des Intercommunalités Revue Pour Novembre 2014 / N° 223 / P 220

¹⁷ Les Acteurs Du Projet Urbain Et Leurs Motivations [Https://Villedurable.Org/Guide-De-Gestion-De-Projets-Urbains/Principes-Strategiques-Pour-La-Gestion-De-Projets-Urbains/Les-Acteurs-Du-Projet-Urbain-Et-Leurs-Roles/](https://Villedurable.Org/Guide-De-Gestion-De-Projets-Urbains/Principes-Strategiques-Pour-La-Gestion-De-Projets-Urbains/Les-Acteurs-Du-Projet-Urbain-Et-Leurs-Roles/)

¹⁸Yankel Fijalkowles Normes Du Logement Locatif Durable : Quelles Perspectives Pour Les Acteurs Confrontés A La Crise ? Confédération Française Des Travailleurs Chrétiens Octobre 2014.

¹⁹Céline Brandeleer Logement Vert, Logement Durable ? Enjeux Et Perspectives Sous La Direction De Denis Stokkink.Mars 2011hiers De La Solidarité N° 26 Cahiers De La Solidarité N° 26 Cahiers De La Solidarité N° 26

تفويض المرافق العمومية المحلية ركيزة للتنمية وبديل للتمويل

Delegating local public utilities is the pillar of the development and an alternative to financing

طبد مغني منيرة
جامعة امحمد بوقرة، بومرداس / مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة

حزام فتيحة
أستاذة محاضر (أ)، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس

الملخص:

تهدف اللامركزية الإقليمية إلى تقريب الإدارة من المواطنين وإشراكهم في تسيير شؤونهم المحلية كصورة من صور الديمقراطية، لذلك فهي تعتبر ركيزة التنمية من خلال التوزيع العادل للثروة وتحقيق نوع من الاستقلال المالي لأنها أقدم على وجود مصالح متميزة، ومن أجل رفع آدائها تعمل التشريعات على توفير الأطر القانونية اللازمة لتمكينها من لعب دورها التنموي وفي هذا الإطار نجد المشرع الجزائري قد ساهم ببعض النصوص رغم قلتها ورغم تأخره في إصدارها إلا أنه حاول تفعيل الإدارة المحلية من خلالها، وآخرها كان المرسوم التنفيذي 18-199 الذي جاء ليكرس التفويض كآلية لإدارة المرافق العمومية المحلية إلى جانب الطرق الكلاسيكية في التسيير من خلال تقديم نص يسهل عمل الجهات المحلية ويسهم في إعادة المصداقية للدولة.

الكلمات المفتاحية: المرفق العمومي المحلي، التفويض، المفوض له،

Abstract :

Regional decentralization aims to bring the administration closer to the citizens and involve them in the conduct of their local affairs as a form of democracy, Therefore, it is considered the pillar of development through the equitable distribution of wealth and achieving a kind of financial independence as it is based on the existence of differentiated interests, and in order to raise its performance, legislations provide the frameworks. The legal necessary to enable it to play its developmental role and in this context, we find the Algerian legislator has contributed some texts despite their few and late issuance, but he tried to activate the local administration through these texts, the last of which was Executive Decree 18-199 which came to establish the mandate as a mechanism for managing local public utilities to Aside from the classic methods of governance by presenting a text that facilitates the work of local authorities and contributes to restoring the state's credibility.

Key words: local public facility, delegation, commissioner.

لمؤلف المرسل: طبد مغني منيرة

مقدمة

تعتبر الجماعات الإقليمية التجسيد الواقعي لنظام اللامركزية، هذا الأخير الذي يقوم على توزيع الاختصاصات بين الحكومة وهيئات أخرى إقليمية أو مصلحة بهدف تحقيق قدر من الاستقلالية، يضمن الفاعلية في الأداء، فنجد الجماعات المحلية أصبحت ركيزة التنمية في إطار الدولة الضابطة من خلال إشراك الخواص في تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين ذات العائد المحلي، بحثا عن الجودة والفعالية والذهاب إلى تحقيق مردودية اقتصادية تكون سبيلا للتخفيف عن ميزانية الدولة وانطلاقة لتنشيط الاقتصاد الوطني من خلال المشروعات الاقتصادية التي تناسب احتياجات السكان المحليين،

وقد زود المشرع الجماعات المحلية بالقوانين التي تسهم في تأطير أعمالها خاصة فيما يتعلق بالطرق الحديثة في تسيير المرافق العمومية، التي تسهل حركة الأموال وتمكن الجماعات المحلية من إدارة ميزانيتها بنفسها.

تقوم الجماعات الإقليمية بتسيير مرافقها حسب ما تنص عليه القوانين التي تخضع لها عن طريق التسيير المباشر أو المؤسسة العمومية، وهو الأسلوب الذي يقوم على استعمالها لموظفيها وأموالها والذي يتناسب أكثر مع المرافق العمومية الإدارية، كما يسمح لها القانون بتسيير هذه المرافق بطرق حديثة تتجسد في التفويض الذي يقوم على إشراك الخواص في التسيير وتخلي هذه الهيئات على التسيير اليومي، مع احتفاظها بالرقابة وهو الأسلوب الذي تحتاجه المرافق الاقتصادية لما يوفره من مرونة في التسيير وما يحققه من مردودية اقتصادية.

إنّ صدور المرسوم التنفيذي 18-199¹ نابع من رغبة المشرع في استكمال التأطير القانوني الذي يسهل عمل الجماعات المحلية، والذي جاء في إطار بحث الدولة عن تعزيز أسس اللامركزية في اتخاذ القرار وإيجاد بدائل للتمويل، تقي الخزينة العمومية ضغوطات وعجز في مآليتها، وهو المرسوم الذي يُعد الأول من نوعه لتوحيد العمل الإداري على مستوى الجماعات المحلية في إطار تفويض المرفق العمومي المحلي، جاء ليعوض التعليمات الوزارية التي كانت معتمدة قبل صدوره والتي لم تكن بالتفصيل الكافي الذي يحدد الأطر القانونية التي تحكم التفويض، والتي عوضها قبلا المرسوم الرئاسي 15-247 وبما أنه لم يكن مفصلا للإجراءات اللازمة فكان صدور هذا المرسوم التنفيذي حتمية وليس خيارا، ومن هنا يمكن أن نطرح الإشكالية التالية: في إطار تعزيز الترسانة القانونية المؤطرة لعمل الجماعات المحلية كيف يساهم المرسوم التنفيذي 18-199 في تفعيل المرفق العمومي المحلي؟

تمت الدراسة من خلال التطرق في المبحث الأول إلى أسباب وأهداف صدور المرسوم التنفيذي 18-199 ثم في المبحث الثاني فصلنا في محتواه من خلال التعرض بإيجاز إلى أهم النقاط التي تناولها المرسوم وبيان النقائص والإضافات التي تضمنها، إضافة إلى التطرق إلى أهم نقطة جاء بها وهي تحديد المفوض له.

المبحث الأول : أسباب وأهداف صدور المرسوم التنفيذي 18-199.

يرمي المشرع الجزائري من خلال إصدار القوانين بصفة عامة إلى تحقيق الأمن والاستقرار وتنظيم المعاملات في إطار الأهداف العامة للدولة لتحقيق الرقي والرفاه للسكان، وعلى مستوى الجماعات غاية المشرع التسهيل من عملها الرامي إلى تحقيق التنمية المنشودة، ونجد المرسوم التنفيذي من أهم القوانين الصادرة في هذا المجال لذلك نطرح التساؤل ما هي أسباب وأهداف صدور المرسوم التنفيذي 18-199؟

المطلب الأول: أسباب ظهور المرسوم التنفيذي 18-199.

لا يخفى على أحد أن تفويض المرافق العمومية في الجزائر قد خضع إلى تنظيم قطاعي تميز بالتباين في التسميات والمصطلحات الموظفة لا سيما المرافق الوطنية، بينما المرافق المحلية فقد كانت تخضع لمجرد تعليمات صادرة عن وزير الداخلية² ولم تظم كل أشكال التفويض المذكورة في المرسوم التنفيذي الأخير³، كما لم تكن بالتفصيل الكافي الذي يمكن الجماعات المحلية من الاحتكام إلى بنودها من أجل توحيد العمل على مستوى هذه الهيئات، هذه من بين

الأسباب التي جعلت صدور المرسوم التنفيذي 18-199⁴ ضرورة وليس خيارا إضافة إلى أسباب أخرى نتطرق إليها بنوع من الشرح والتفصيل:

الفرع الأول: توسع أهداف المرافق العمومية:

إن الحديث عن المرفق العمومي مقترن بهدف ضمان المصلحة العامة ولطالما كانت هذه الغاية هي كل ما يصبو إليه المشرع إلى تحقيقه من خلال استحداث المرافق وإنشاءها، غير أن تطور المرتفق وتطور أدوار الدولة أظهر أهداف موازية للمصلحة العامة تجعل من المرفق العمومي أداة منتجة تحقق مداخيل للأشخاص العامة التابعة لها، كما تحقق رضى طالبي الخدمة العمومية من خلال جودة الخدمة المقدمة مع الاحتفاظ بالهدف الأصيل وهو تحقيق المصلحة العامة، وفي هذا الإطار يندرج تفويض المرافق العمومية الذي يعتبر الإطار العام الضامن لترقية الخدمة وتحسينها.

وباعتبار المرفق العمومي المحلي أساس التنمية المحلية فنجد المادة 150 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية⁵ تنص على "يمكن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الامتياز أو التفويض"، فهذه المادة قد نصت على الامتياز والتفويض كأشكال جديدة لتسيير المرافق المحلية مما يعني التخلي الجزئي عن احتكار التسيير العمومي على مستوى المرافق العمومية بحثا على المردودية والنجاعة، وكذا انسحاب الدولة من التدخل الكلي في الحياة الاقتصادية.

هذه المادة ذكرت التفويض كوسيلة لإدارة المرافق العمومية المحلية لم تذكرها قوانين البلدية السابقة، فلم تشر المواد من 132-138 من القانون 90-08⁶ إلى هذا الأسلوب رغم أنها أشارت إلى الامتياز، وقبل ذلك المواد من 200 إلى 220 من الأمر 67-24⁷ التي تحدثت عن طرق إدارة المرافق البلدية لم تشر إلى التفويض.

الفرع الثاني: نقص القوانين المؤطرة لتفويض المرافق العمومية:

حقيقة فإن تفويض المرافق العمومية في الجزائر لم يحظ بتغطية تشريعية كافية لا سيما في بداية ظهوره، إذ كانت هناك قوانين خاصة بكل مجال تباينت في تعريفها لتقنية التفويض وفي المصطلحات المستعملة خاصة تلك المنظمة للمرافق الوطنية، فنجد الأمر رقم 96-13⁸ المعدل لقانون المياه أول قانون يسمح بمشاركة الخواص في تسيير الشأن العمومي، لكن لم يتم استعمال مصطلح التفويض إلا إلى غاية صدور قانون المياه 05-12⁹ ثم توالى النصوص بعد ذلك المكرسة لهذه الطريقة في التسيير. أما بالنسبة للمرافق المحلية فقد أشارت إليها قوانين البلدية المتعاقبة تحت عنوان الامتياز سواء في الأمر 67-24¹⁰ أو القانون رقم 90-08¹¹، كما نجد قانون البلدية 11-10¹² أشار بوضوح إلى التفويض في المادة 150 منه.

وأول نص نظم التفويض على المستوى المحلي كان التعليم 842/3.94¹³ الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، والتي نظمتها في صوري الامتياز والإيجار حيث تناولت هذا الأخير بشكل مقتضب في حين أسهبت في تفصيل الامتياز.

وكل هذه المدة بقيت الجماعات المحلية تخضع للتعليم 842/3.94¹⁴ إلى غاية صدور المرسوم الرئاسي 15-247¹⁵، الذي وحد تفويض المرافق العمومية في قانون إطار واحد سواء كانت وطنية أو محلية وأحال على التنظيم

لأجل بيان كيفية تطبيق المواد المتعلقة بتفويض المرافق العمومية، وتضمن فقط 04 مواد لم تتناول إلا مفهوم التفويض والمبادئ التي يخضع لها المرفق العمومي عند الإبرام وعند التنفيذ، إضافة إلى أشكال وصور التفويض وهي بعدد الأربعة. بعد 03 سنوات صدر المرسوم التنفيذي 18-199¹⁶ الذي كان يفترض أن يكون النص التطبيقي للمرسوم الرئاسي إلا أنه فاجأ الجميع بكونه نظم المرافق المحلية فقط.

الفرع الثالث: عجز الطرق الكلاسيكية على تسيير جميع أنواع المرافق العمومية:

تتمثل الأساليب الكلاسيكية في تسيير المرافق العمومية في أسلوب التسيير المباشر والمؤسسة العمومية، غير أنهما أثبتنا محدوديتهما الأمر الذي ساعد على ظهور تقنيات جديدة لتلافي مساوئ التسيير التقليدي، تجسدت في تفويضات المرافق العمومية وإشراك الخواص في بهدف تفعيل المرافق العمومية. ففي كثير من الأحيان كان أداء المؤسسات العامة محيب للأمال وكان يُحكم عليها بأنها أقل عطاء من المؤسسات الخاصة، وهذا بالرغم من الامتيازات والصلاحيات التي كانت تقدم للمؤسسات العامة، كالتسهيلات في عمليات الاستيراد والإعفاءات من الرسوم... هذا بالإضافة إلى الحصول على الموارد المالية المطلوبة بكل سهولة لتغطية تكلفة ما، ما يوضح ضعف الأداء والكفاءة لمشاريع القطاع العام¹⁷. ما يعني عجز الجماعات المحلية في تسيير جميع المرافق لا سيما الاقتصادية منها، فالتجربة التي مر بها تسيير المرافق العمومية المحلية تبرز بوضوح عجز هذه الأخيرة عن تحقيق الأهداف المنشودة وضمان ديمومة الخدمات ونوعيتها، ويرجع ذلك إلى قلة الكفاءات ونقص الموارد البشرية والمالية الضرورية¹⁸.

الفرع الرابع: تغير دور الدولة و التغييرات الحاصلة في العالم:

لقد تجسد دور الدولة في الحياة الاقتصادية في عدة محطات بداية بالدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة ثم الدولة الضابطة، وشهدت كل مرحلة خصائص تميزها وتشريعات تناسبها، ويمثل الدور الحالي للدولة الضابطة نوع من الحياد في ممارسة الشأن الاقتصادي الذي يتطلب نوعا من التسيير يقوم على إشراك الخواص في الحياة الاقتصادية، هذا التسيير يقوم على تفويض المرافق العمومية إلى الخواص من أجل المساهمة في إدارة مرافق عمومية كانت حكرا على الأشخاص العامة مع احتفاظ هذه الأخيرة بالرقابة، فهذا الدور الجديد للدولة جعل المشرع يصدر تشريعات تنظم مشاركة الخواص وتحقق المصلحة العامة والمردودية الاقتصادية، في إطار البحث عن رضى المرتفقين.

فمع انتهاج الدولة للنظام الليبرالي وكونها أصبحت دولة ضابطة بدأت تنسحب تدريجيا من التسيير الاقتصادي، بوضع قواعد جديدة ذات طابع ليبرالي تخضع فيه قواعد اللعبة إلى قواعد السوق الحر، أي قواعد العرض والطلب، ومبدأ سلطان الإرادة في التعاقد والمنافسة الحرة، وتجسيد مبدأ حرية التجارة والصناعة وتحرير الاقتصاد من التبعية الشديدة إزاء الدولة¹⁹. وقد جاء في التعليم²⁰ التي كانت تنظم هذه المرافق قبل صدور هذا المرسوم²¹ بأنه بات من الضروري إعادة النظر في سياسة إدارة المرافق العمومية والتوجه إلى إيجاد أنجع الطرق لتسييرها، بهدف ترشيد الخدمات العامة وتنميتها، حتى تكون انطلاقة لقطع الصلة بالعادات القديمة المبنية أساسا على تدخل الدولة في جميع النشاطات والميادين، وفرض أنماط موحدة من التنظيم على جميع المرافق العامة المحلية²². وفي إطار الانفتاح على العالم

كان لزاما فتح مجال الاستثمار وتحرير بعض المرافق من الاحتكار، وفي إطار التحول من النظام الاشتراكي الذي يتماشى مع الأساليب الكلاسيكية في تسيير المرافق العمومية إلى النظام الرأسمالي الذي يجذب إشراك الخواص في التسيير.

الفرع الخامس: إشراك الخواص في التنمية الوطنية والمحلية:

من خلال تفويض المرافق غير السيادية للخواص بخنا عن المردودية والفعالية وبالنظر إلى قدراتهم الفنية والمالية، لذلك فإن النهوض بالتنمية المحلية يجعل الاعتماد على الخواص مطلبا وليس خيارا إذ لا يمكن تصور الدولة من خلال الجماعات المحلية تقوم بكل الأعمال المتعلقة بالتسيير، في وقت تنوعت فيه المرافق العمومية وتزايد عددها إضافة إلى تزايد عدد السكان وارتفاع مستوى تطلعاتهم ومستوى الوعي لديهم، كما أن الجماعات المحلية ليست على قدر كاف من الإمكانيات من الموارد المالية والبشرية لتسيير كل المرافق العمومية لوحدها، وتحقيق في نفس الوقت الأهداف المنشودة التي وُجدت من أجلها هذه المرافق العمومية. إن إشراك القطاع الخاص يشكل قوة لا يستهان بها في مجال الخدمة العمومية خاصة على الصعيد الدولي، وأمام الشركات الخاصة الكبرى التي يمكن أن يكون لها من القوة ما يتعدى قدرات دول بعينها²³.

المطلب الثاني: أهداف ظهور المرسوم التنفيذي 18-199

هناك جملة من الأهداف التي يرمي المشرع الجزائري إلى تحقيقها من خلال إصداره للمرسوم التنفيذي 18-

199 والتي يمكن تفصيلها فيما يلي

الفرع الأول: توحيد العمل الإداري

يعتبر تفويض المرافق العمومية المحلية آلية تسمح للجماعات المحلية بتكليف شخص خاص في الغالب بتسيير مرفق عمومي محلي بالنيابة عنها، مما يستلزم وضع هذه الهيئات الإدارية في موضع واحد حتى تحقق المساواة بين الخواص في الولوج إلى الطلب على هذه الآلية بغرض تحقيق الربح، كما يضمن سير الجماعات المحلية وفق نسق واحد للمحافظة على المال العام.

الفرع الثاني: تثمين دور المرفق العام المحلي

إن الدولة من خلال نظام اللامركزية تهدف إلى تحقيق التنمية، غير أن اعتمادها الطرق الكلاسيكية في تسيير المرافق العمومية قد أثقل كاهلها ولم يحقق لها كل الأهداف لا سيما التنمية، لكن لجوءها إلى طريقة التفويض في التسيير قد أعاد معالم هذا الهدف باعتبار هذه الطريقة تضمن الفعالية والمردودية، وتتماشى بسرعة مع الإصلاحات لتقديم خدمة ذات جودة تساهم في رد الاعتبار للمرفق العمومي، والذي من خلاله يمكن للدولة استعادة مصداقيتها وثقة المواطن بها.

إن تفويض المرافق العمومية المحلية يرفع من نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين، كما يحسن من البنى التحتية الداعمة للحركية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، ويعزز من تواجد القطاع الخاص ونقل خبرته وتجربته في مجال الابتكار والتسيير والتمويل للقطاع العم، إضافة إلى التحكم في التكاليف ومراقبة الانجازات وتحصيل العائدات بناء على نوعية الخدمات المقدمة بالتقييم المستمر لهته المرافق²⁴.

الفرع الثالث: تحقيق مداخليل وترقية الخدمة العمومية:

تمثل تقنية تفويض المرافق العمومية فائدة بالنسبة للجماعات المحلية فإذا كانت غاية المفوض له تحقيق أكبر قدر من الربح، فإن الجماعات المحلية تهدف أيضا من جهتها إلى تحقيق عدة منافع مادية من خلال العائدات التي تكسبها من المفوض له لقاء استغلال المرفق، أيضا استعادتها لمرفق جاهز في نهاية التفويض لا سيما في حالة الامتياز هو مكسب لها²⁵.

فهذا المرسوم التنفيذي²⁶ يهدف إلى إرساء قواعد جديدة ترمي إلى تحسين المؤسسات ورفع أدائها وتشجيع المبادرة وعصرنة طرق التسيير و التوزيع العادل للثروة بين القطاعين العام والخاص، فالجماعات الإقليمية بإمكانها التفويض في عدة مجالات، المياه الصالحة للشرب، النقل المدرسي، الأسواق الجوارية...²⁷

المبحث الثاني: التفصيل في الإجراءات وتحديد القائم بالخدمة أهم ما جاء به المرسوم التنفيذي 18-199

لقد جاء المرسوم التنفيذي 18-199 ليعوض التعليمات التي كانت تحكم تفويض المرافق المحلية والصادرة عن وزير الداخلية (المطلب الأول: محتوى المرسوم التنفيذي 18-199 الكائن والممكن)، ويعتبر اختيار المفوض له من أهم النقاط التي فصل فيها المرسوم التنفيذي (المطلب الثاني: تحديد القائم بالخدمة وفق المرسوم التنفيذي 18-199).

المطلب الأول: محتوى المرسوم التنفيذي 18-199 الكائن والممكن.

المرسوم التنفيذي 18-199²⁸ تضمن 88 مادة موزعة على 06 فصول (الفرع الأول)، تتمين ونقد محتوى

المرسوم التنفيذي 18-199 (الفرع الثاني).

الفرع الأول: محتوى المرسوم التنفيذي 18-199

أولا: الفصل الأول تضمن أحكام تمهيدية والذي عالج بعض المفاهيم من خلال:

-تحديد مفهوم التفويض: " يقصد بتفويض المرفق العام... تحويل بعض المهام غير السيادة التابعة للسلطات العمومية، لمدة محددة، إلى المفوض له... بهدف الصالح العام".

-الأشخاص العامة المعنية بالتفويض وهي الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها.

-وجوب احترام المبادئ الكلاسيكية الناظمة للمرافق العمومية المساواة والاستمرارية والتكيف، مع ضمان معايير الجودة والنجاعة في تقديم الخدمة العمومية وهي مبادئ حديثة.

-تحديد المصطلحات حيث يسمى مانح التفويض ب "السلطة المفوضة" وصاحب التفويض "المفوض له" واتفاقية التفويض هي عقد إداري بنص القانون.

-عدم إمكانية تفويض المرفق العمومي من طرف المفوض له بصورة كلية.

ثانيا: الفصل الثاني تناول إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام في 04 أقسام هي:

-القسم الأول تضمن صيغ إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام التي تتراوح بين الطلب على المنافسة والتراضي، حيث يكون الطلب على المنافسة وطنيا ويحترم مبدأ المنافسة ويتم وفق مرحلتين، كما أشار المرسوم إلى حالات عدم جدوى المنافسة، أما التراضي فيأخذ صيغتين التراضي البسيط والتراضي بعد الاستشارة، إضافة إلى تعداد حالات كل شكل.

-القسم الثاني خُصص إلى تأهيل المترشحين من خلال التأكيد على اختيار مفوض له مؤهل، وإعطاء الأولوية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

-القسم الثالث عالج صيغ الإبرام أين تناول بالتفصيل الإجراءات المتبعة في الطلب على المنافسة، من النشر وطرقه وبنوده إلى محتويات ملفات الترشيح والتقييم، كما عالج منح التفويض والطعون، أما بالنسبة للتراضي فقد تمت الإشارة فقط إلى التراضي بعد الإشارة في بعض الإجراءات، وهي كيفية الاستشارة والطعون والمنح والتفاوض الذي يشترك مع التراضي البسيط في هذه النقطة.

-القسم الرابع تناول حالات الإقصاء من المشاركة في تفويض المرفق العام من خلال الإحالة على المادة 75 من المرسوم الرئاسي 15-247²⁹.

ثالثا: الفصل الثالث ويتعلق باتفاقيات تفويض المرفق العام ويضم 07 أقسام:

-القسم الأول تم فيه تعداد جميع البيانات الواجب توفرها في اتفاقية تفويض المرفق العام.

-القسم الثاني تناول معايير تحديد أشكال المرفق العام والتي تتراوح بين مستوى الخطر، مستوى الرقابة ومستوى تعقيد المرفق، كما تناول أشكال تفويض المرفق العام وهي الامتياز، الإيجار، التسيير والوكالة المحفزة، من خلال تعريف هذه الصور وتحديد المدة القصوى لكل منها.

-القسم الثالث تحدث عن الملحق شروطه وحالاته، فلا يمكن إبرام ملحق خارج الآجال التعاقدية ولا يمكن بالخصوص أن يُعدل من موضوع العقد.

-القسم الرابع خُصص للمناولة من خلال تقديم تعريف لها وتعداد شروطها، إذ لا يمكن أن تتجاوز 40 بالمئة من اتفاقية تفويض المرفق العام، كما يبقى المفوض له المسؤول الوحيد أمام السلطة المفوضة.

-القسم الخامس تناول حالات نهاية اتفاقية التفويض وهي الحالة الطبيعية المتمثلة في نهاية مدة العقد، والحالة غير الطبيعية المتمثلة في الإخلال بالالتزامات أو حالة القوة القاهرة، إضافة إلى حالة استرداد المرفق قبل نهاية مدة العقد.

-القسم السادس تناول كيفية استخدام ممتلكات المرفق العام، حيث لا يمكن استعمالها لأغراض شخصية من طرف المفوض له، وأن يستعملها بعلاقية تحت طائلة التعويض.

-القسم السابع تحدث على التسوية الودية للمنازعات إذ تم استحداث لجنة التسوية الودية للتراعات، والتي تعتبر تظلم إجباري قبل المرور إلى الطعن القضائي وتم النص على تشكيلتها التي لا تخرج عن موظفي السلطة المفوضة، مع إمكانية الاستعانة بخبراء في إطار الاستشارة، وتُخطر اللجنة من طرف المفوض له أو السلطة المفوضة ويُعد نظامها الداخلي مسؤول السلطة المخولة.

رابعا: الفصل الرابع ويتعلق برقابة تفويض المرفق العام ويضم قسمين:

-القسم الأول تناول الرقابة القبلية لتفويضات المرفق العام وتتمثل في لجنة اختيار وانتقاء العروض التي يعين أعضائها مسؤول السلطة المفوضة، ويعد نظامها الداخلي تقوم هذه اللجنة بفتح العروض، فحص ملفات التعهد، فحص وتحرير المحاضر والمفاوضات أما لجنة تفويضات المرفق العام فتتواجد على مستوى البلدية والولاية، يعين أعضائها

مسؤول السلطة المفوضة بناء على اقتراحات من السلطات التي ينتمون إليها، وتكلف بالموافقة على دفاتر الشروط، اتفاقيات تفويض المرفق العام، الملاحق، الطعون وتمنح التأشيرات -القسم الثاني تناول الرقابة البعدية لتفويضات المرفق العام حيث تلتزم السلطة المفوضة بالرقابة لأن التفويض لا يعني التخلي عن المرفق وذلك من خلال التقارير التي يعدها المفوض له ورقابته الميدانية، إضافة إلى عقدها اجتماعات دورية مع المفوض له للتأكد من مدى مطابقة التنفيذ لبنود العقد.

خامسا: الفصل الخامس تناول العلاقة بين المفوض له ومستخدمي المرفق العام:

متكون من 03 مواد تنص في مجملها على ضرورة إعلام المرتفقين بطريقة سير المرفق وإمكانية تقديم اقتراحات أو شكاوى مع إمكانية اللجوء إلى السلطة المفوضة في حالة الإخلال من طرف المفوض له.

سادسا: الفصل السادس تضمن أحكام انتقالية وختامية:

متكون من مادتين تتحدثان عن بقاء العقود المبرمة قبل صدور هذا المرسوم صالحة في إطار عدم رجعية القوانين، إضافة إلى الشكالية التي يصدر من خلالها المرسوم وهي الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية. كما يمكن ملاحظة أن المرسوم التنفيذي حافظ على أشكال وصور التفويض الواردة في المرسوم الرئاسي 15-247³⁰، وهي الأشكال الواردة في القسم الثاني بعنوان "أشكال تفويض المرفق العام"، غير أنه قيد الأشخاص العامة المخولة تفويض مرفق عمومي المذكورة في المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247³¹ بعد أن كان المجال واسعا في التفويض إذ أنه اقتصرها في المرسوم التنفيذي³² على المرافق غير السيادية وذات الطابع المحلي.

الفرع الثاني: محتوى المرسوم التنفيذي 18-199 وتمين ونقد

إن ظهور المرسوم التنفيذي³³ يعتبر إيجابيا من ناحية وجود قانون إطار يوحد العمل الإداري بالنسبة للجماعات المحلية، رغم التأخير، كما أنه أكثر تفصيلا من التعليمات³⁴ التي كانت تحكم هذا النوع في تسيير المرافق العمومية وجاءت متضمنة لأشكال أخرى للتفويض وسنقدم بعض النقاط الإيجابية من خلال التحليل إضافة إلى ذكر النقائص التي لا تزال تعترى تفويض المرافق العمومية ولم يعالجها هذا النص³⁵ كفاية.

أولا: تمييز ما جاء في المرسوم التنفيذي 18-199

تحديد المصطلحات: تحديد بعض المفاهيم هي نقطة إيجابية تضمنها المرسوم التنفيذي³⁶ على خلاف المرسوم الرئاسي³⁷ الذي يفترض به النص عليها أولا لأن المرسوم التنفيذي ما هو إلا تطبيق له. المبادئ: أخضع النص التفويض إلى ثلاثة أنواع من المبادئ وهي المبادئ التي ذكرتها المادة 05³⁸ والمتعلقة بمرحلة الإبرام وهي حرية الوصول إلى الطلبات العمومية، المساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات، والمبادئ الكلاسيكية التي تحكم جميع المرافق العمومية دون تمييز وهي الاستمرارية، المساواة وقابلية المرفق للتكيف، ومبادئ حديثة تكميلية تخضع لها المرافق بدرجات متفاوتة إضافة إلى النص على بعض المبادئ الحديثة والتكميلية في المادة 03³⁹ وهي الجودة والنجاعة في تقديم الخدمة العمومية.

طرق الإبرام: لقد جعل المشرع القاعدة العامة هي الطلب على المنافسة وهي الأكثر تنافسية، وهي نقطة إيجابية في هذا المرسوم والتي أكد عليها بشكل صريح وجعل التراخيص استثناء وفي حالات محددة.

إجراءات الإبرام: بالنسبة لإجراءات الإبرام لقد فصل المشرع بشكل واضح ودقيق نوعا ما فيما يتعلق بالطلب على المنافسة، أما التراخيص فهناك الكثير من النقائص لا سيما التراخيص البسيط الذي منح فيه السلطة التقديرية بشكل موسع للسلطة المفوضة، وهو ما يعتبر ثغرة كبيرة في هذا المرسوم وباب من أبواب الفساد.

ثانيا: نـ

لم تتم الإشارة بوضوح إلى المرافق التي لا يمكن تفويضها، ولم يتم ذكرها لاحقا في تعليمة أو صدور قائمة من وزارة الداخلية.

المفوض له: من أهم أهداف تفويض المرافق العمومية هو جلب المستثمر الأجنبي وإضفاء المنافسة غير أن الملاحظ أن المرسوم التنفيذي⁴⁰ قد أقصى الأجانب من إمكانية الظفر بتسيير مرفق عمومي، وان كان بالإمكان قبول هذا الإقصاء في الأشكال جميعها لأنها لا تتطلب الكثير من الأموال والمهارات والتقنيات لتشغيلها، إلا أن الامتياز يتطلب بعض التقنيات والفتيات التي من الممكن أن يتفوق فيها الأجانب بحكم قوة رأس المال أو الخبرة، مع ملاحظة ضعف المستثمر المحلي وهو ما يؤثر على مردودية المرفق وبالتبعية على الاقتصاد الوطني.

التأخير وعيوب شكلية أخرى: لقد أحال النص في المرسوم الرئاسي 15-247 السابق الذكر على صدور مرسوم تنفيذي يبين كيفية تطبيقه إلا أن المرسوم التنفيذي الذي صدر، إضافة إلى عيب التأخير الذي تجاوز 03 سنوات فانه لم يأتي شاملا لكل المرافق الوطنية والمحلية، بل اقتصر على تنظيم هذه الأخيرة فقط مما يعني أن هذه النقطة هي عيب شكلي، كما أنها تبين النقص الذي مازال يعترى قوانين تفويض المرافق العمومية التي عادت إلى التنظيم القطاعي فيما يخص المرافق الوطنية بعد صدور هذا النص، أي أن الخطوة الإيجابية التي حققها المرسوم الرئاسي 15-247 السابق الذكر بكونه أول قانون إطار ينظم تفويض المرافق العمومية قد ذهبت مهب الرياح بصور هذا المرسوم التنفيذي.

كثرة أشكال التفويض: تضمن المرسوم التنفيذي⁴¹ 04 أشكال للتفويض وهو أمر مبالغ فيه نوعا ما كونها لا تحقق الهدف المنشود جميعها، فكان حري بالمشرع الاحتفاظ بصورتي الامتياز والإيجار كونهما يحققان عناصر التفويض لا سيما ارتباط المقابل المالي بنتائج الاستغلال وارتفاع مستوى المخاطرة بالنسبة للمفوض له، وهو ما يميز العقدين عن الصفقة العمومية على خلاف عقد التسيير والوكالة المحفزة التي لا تمثل حقيقة التفويض في أقصى صورته، خاصة التسيير الذي لا يحمل مخاطرة كما لا يرتبط المقابل المالي فيه بنتائج الاستغلال، فهو من هنا لا يمثل تفويضا وحتى لا يحقق أهداف التفويض

المطلب الثاني: تحديد القائم بالخدمة وفق المرسوم التنفيذي 18-199

إن اختيار المفوض له هي مرحلة مهمة في عملية إبرام عقود التفويض الإدارية لأنها المرحلة التي تبين لنا من الذي سيعهد إليه بتسيير المرفق العمومي، لذلك أولى المشرع أهمية بالغة لها فجعل القاعدة العامة في إبرام هذه العقود هي

صيغة الطلب على المنافسة (الفرع الأول: الطلب على المنافسة القاعدة العامة في اختيار المفوض له)، في حين جعل من التراضي استثناء تلجأ إليه المصلحة المفوضة في حالات محددة ومحصورة (الفرع الثاني: التراضي طريقة استثنائية في اختيار المفوض له).

الفرع الأول: الطلب على المنافسة القاعدة العامة في اختيار المفوض له

إن صيغة الطلب على المنافسة هي القاعدة العامة التي أقرها المشرع في اختيار المفوض له (الفرع الأول: تعريف الطلب على المنافسة)، وهي الصيغة التي تحترم مبدأ المنافسة وتضمن المساواة والشفافية في اختيار المفوض له (ثانياً: إجراءات اختيار المفوض له عن طريق الطلب على المنافسة).

أولاً: تعريف الطلب على المنافسة

نصت المادة 08 على أن الطلب على المنافسة هو القاعدة العامة في إبرام عقود تفويض المرافق العمومية المحلية، وهي الصيغة التي ورد تعريفها في المادة 11 " الطلب على المنافسة إجراء يهدف إلى الحصول على أفضل عرض من خلال وضع عدة متعاملين في منافسة بغرض ضمان المساواة في معاملتهم والموضوعية في معايير انتقائهم وشفافية العمليات وعدم التحيز في القرارات المتخذة⁴² .

من خلال التعريف فإن الهدف من هذا الإجراء هو الحصول على أفضل عرض هذا الخير تم تعريفه في الفقرة الثانية من المادة 11 بأنه العرض الذي يقدم أحسن الضمانات المهنية والتقنية والمالية حسب سلم التنقيط المحدد في دفتر الشروط. كما أن هذا التعريف قد بين العناصر المكونة المشكلة لمبدأ المنافسة والمتمثلة في المساواة في معاملة المترشحين، الموضوعية في معايير الانتقاء، الشفافية في الإجراءات وكذا ضمان الحياد وعدم التحيز في القرارات المتخذة. ويقتضي هذا المبدأ إعطاء الحق لكل المقاولين أو الموردين المنتمين للمهنة التي تختص بنوع النشاط الذي تريد الإدارة التعاقد عليه، بأن يتقدموا بعطاءاتهم بقصد التعاقد مع أحدهم وفق الشروط التي تضعها هي⁴³ ، ولا تعتبر المنافسة في اختيار المفوض له هدفاً وغاية بل هي وسيلة من أجل التطور الاقتصادي من خلال توفير ظروف الحصول على مفوض له يضمن تسيير مرفق عمومي بجودة وفعالية.

وحسب المادة 10 فإن الطلب على المنافسة يكون وطنياً وهو إقصاء للأجانب ما يعني ضمناً الحد من المنافسة⁴⁴ ، كما أن محاباة الإنتاج الوطني لا ينسجم مع قواعد التجارة العالمية⁴⁵ .

ثانياً: إجراءات اختيار المفوض له عن طريق الطلب على المنافسة

قصد اختيار المفوض له عن طريق الطلب على المنافسة ألزم المشرع السلطة المفوضة بإتباع عديد الإجراءات ضماناً لإعمال مبدأ المنافسة وقصد الحصول على أفضل العروض (الفرع الأول: إجراء نشر الإعلان، الفرع الثاني: إجراء اختيار وانتقاء العروض، الفرع الثالث: إجراء المنح المؤقت).

1- إجراء نشر الإعلان: نصت المادة 25 على أن الطلب على المنافسة يتم نشره بشكل واسع وبكل وسيلة مناسبة مع إلزامية نشره على الأقل، في جريدتين يوميتين باللغتين الوطنية والأجنبية، كما يجب أن يتضمن إعلان الطلب على

المنافسة البيانات المذكورة في المادة 27. غير انه يمكن إعفاء بعض المرافق العمومية من الإشهار في الجرائد، نظرا إلى حجمها ونطاق نشاطها، شريطة ضمان إشهار واسع وبكل وسيلة ممكنة على أن تعزل السلطة المفوضة لجوئها إلى هذا الإجراء، غير أن المادة لم تحدد المقصود بنطاق النشاط وحجم المرفق. إن هذا الإجراء يكرس مبدأ المنافسة في شقه المتعلق بجرية تقديم العروض، كما أنه يساهم في النجاعة و ضمان معايير الجودة من خلال إفساح المجال أمام العديد من العارضين لتقديم عروضهم وبالتالي تمكين السلطة المفوضة من الحصول على أحسن عرض.

2- إجراء اختيار وانتقاء العروض: تتم الدعوة على المنافسة بموجب الإعلان المسبق ثم تتلقى المصلحة المفوضة العروض، حيث تقوم لجنة انتقاء واختيار العروض في مرحلة أولى وفي جلسة علنية بفتح الاظرفة وتسجيل جميع الوثائق المتضمنة في العروض، وهي مجرد عملية جرد للوثائق، أما المرحلة الثانية فتكون في اليوم الموالي للجلسة فتح الاظرفة حيث تقوم نفس اللجنة بدراسة ملفات الترشيح في جلسة مغلقة وتعدد في هذا الصدد قائمة للمرشحين المقبولين والذين استوفوا الشروط الواردة في إعلان الطلب على المنافسة والمحددة بدقة في الجزء الأول من دفتر الشروط. ثم تقوم اللجنة بدراسة العروض المقدمة من طرف المرشحين وتقييمها حسب سلم التقييط المحدد في دفتر الشروط، وتقوم في الأخير بإعداد قائمة العروض مرتبة ترتيبا تفضيليا حسب النقاط المتحصل عليها.

تقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض بدعوة المرشحين المؤهلين بكل وسيلة ممكنة لسحب دفتر الشروط وتقديم عروضهم خلال مدة محددة تأخذ في الحسبان مدة تحضير العروض كما ترتب بحجم ونطاق نشاط المرفق، ثم تستدعي نفس اللجنة المرشحين المقبولين والمؤهلين كل على حدى من أجل التفاوض وتقوم في نهاية كل جلسة مفاوضة بتحرير محضر مفاوضة يتضمن قائمة العروض المدروسة والمرتبة ترتيبا تفضيليا، ثم تقترح اللجنة على مسئول السلطة المفوضة المرشح الذي يتم انتقاؤه وقدم أحسن عرض.

3- إجراء المنح المؤقت والطنع: يقصد بالمنح المؤقت للصفقة إرساء العقد بصورة مؤقتة على أحد المتنافسين⁴⁶، أما الإعلان عنه فهو إجراء إعلامي بموجبه تُخَطِرُ السلطة المفوضة المتعاملين الاقتصاديين والجمهور باختيارها المؤقت وغير النهائي لتعاقد ما، نظرا لحصول عرضه أعلى تقييط⁴⁷، وفقا لشكليات وأطر معينة، ولا يعتبر الحائز حائزا بصورة نهائية إلا بعد دراسة الطعون إن وُجدت⁴⁸.

يتخذ مسئول السلطة المفوضة قرار المنح المؤقت والذي يتم إشهاره بنفس الطريقة التي تم بها إعلان الطلب على المنافسة⁴⁹، وحسب المادة 42 فإنه يمكن لكل من شارك في الطلب على المنافسة أن يحتج على قرار المنح المؤقت للتفويض، من خلال رفع طعن لدى لجنة تفويضات المرفق العام في أجل لا يتعدى 20 يوم ابتداء من تاريخ من تاريخ إشهار قرار المنح المؤقت للتفويض. تدرس اللجنة ملف الطعن وتتخذ القرار في أجل لا يتعدى 20 يوما ابتداء من تاريخ استلام الطعن، وتقوم بعد ذلك بتبليغ قرارها المعلن إلى السلطة المفوضة وإلى صاحب الطعن⁵⁰. ويُعتبر المنح المؤقت أحد أهم العناصر التي تكرس شفافية الإجراءات المنصوص عليها في المادة 05 والمادة 11 لأنه يضمن حقوق باقي المتعاملين الاقتصاديين من خلال ممارسة حق الطعن في حالة معارضة اختيار السلطة المفوضة.

4- إبرام العقد: يقصد بالتعاقد أو إبرام العقد إقرار شروطه والتوقيع عليه وهو ما يعني إعلان الموافقة على التعاقد⁵¹، فعندما تنتهي أجال الطعون تعد السلطة المفوضة اتفاقية التفويض والتي يجب أن تتضمن جميع البنود المنصوص عليها في المادة 48 تحت طائلة البطلان، ويرم العقد مع المترشح الذي تم اختياره وقبل عرضه، وتسلم له نسخة من العقد المبرم. تجدر الإشارة إلى انه يمكن للسلطة المفوضة إلغاء إجراء تفويض المرفق العام في أي مرحلة من مراحل التفويض، حيث يخضع قرار الإلغاء إلى نفس قواعد إشهار الدعوة للمنافسة، على أن تقوم السلطة المفوضة بتبليغ هذا القرار للجنة تفويضات المرفق العام، ويمكن لكل مترشح يريد أن يحتج على هذا القرار المتضمن إلغاء الإجراء أن يرفع طعنا لدى لجنة تفويضات المرفق العام في اجل لا يتعدى 10 أيام ابتداء من تاريخ إشهار قرار الإلغاء، وعادة يكون هذا الإلغاء متعلقا بعدم وجود مصلحة عامة تستدعي هذا التفويض وهو ما لم يوضحه المشرع.

الفرع الثاني: التراضي طريقة استثنائية في اختيار المفوض له

لقد جعل المشرع التراضي صيغة استثنائية في إبرام عقود تفويض المرافق العمومية والذي يأخذ صيغتين التراضي البسيط والتراضي بعد الاستشارة.

أولا: التراضي البسيط استثناء في اختيار المفوض له

1- تعريف التراضي البسيط: حسب المادة 16 من المرسوم التنفيذي 18-199، فإن التراضي شكلان التراضي البسيط والتراضي بعد الاستشارة. عرفت المادة 18 من المرسوم التنفيذي 18-199 التراضي البسيط بأنه إجراء تقوم من خلاله السلطة المفوضة باختيار مفوض له مؤهل لضمان تسيير مرفق عام، بعد التأكد من قدراته المالية والمهنية والتقنية. من خلال هذه المادة يمكن ملاحظة أن السلطة المفوضة ليست مقيدة إلا بضمان مفوض له مؤهل، أي أهما تلجأ إلى شخص بعينه قصد التفاوض معه من أجل إبرام العقد، غير أن هذا الشرط غير كافي وبغض النظر على ضمان مبدأ المنافسة والذي لا مجال للحديث عنه في هذا الأسلوب، فإن السلطة المفوضة لا يحكمها أي قيد يضمن عدم الوقوع في المحاباة والفساد. والتراضي البسيط هو صيغة تفاوضية تسهل عمل السلطة المفوضة بإعفائها من إتباع الإجراءات المفروضة في القاعدة وهي ايجابية تكسيها الجهد والوقت والمال، لا سيما في الحالات التي تكون موضوعية ويكون الاستثناء فيها منطقيا.

2- حالات التراضي البسيط: نصت المادة 20 من المرسوم التنفيذي 18-199 بأنه يمكن اللجوء إلى التراضي البسيط من أجل إبرام عقد تفويض مرفق عمومي في الحالات التالية:

- إما في حالة الخدمات التي لا يمكن أن تكون محل تفويض إلا لمترشح واحد يحتل وضعية احتكارية.
- وإما في الحالات الاستعجالية.

بالنسبة للاحتكار فله العديد من الأنواع أهمها الاحتكار الفعلي والاحتكار القانوني والذي يطلق عليه أيضا حق الامتياز، فالاحتكار القانوني مصدره التشريع أو التنظيم، إذ بنص القانون يتم منح مؤسسة معينة حق القيام بالخدمة بصفة حصرية، وكمثال على ذلك الشركة الوطنية للكهرباء والغاز، الشركة الوطنية للتبغ والكبريت، احتكار المؤسسة العسكرية للمواد المتفجرة... بينما الاحتكار

الواقعي في فرضه واقع السوق بأن يجوز شخص وحيد الخدمة أو الأسلوب المرغوب⁵².

بالنسبة للاحتكار الواقعي فهو استثناء منطقي وسيكون عبثا اللجوء إلى طريقة أخرى في الإبرام، بينما الاحتكار بنص القانون فهو تعد صارخ على مبدأ المنافسة.

أما بالنسبة للحالات الاستثنائية فقد وضحتها المرسوم في المادة 21 منه وهي:

- عندما تكون اتفاقية تفويض مرفق عام سارية المفعول، موضوع إجراء فسخ.

- استحالة ضمان استمرارية المرفق العام من طرف المفوض له.

- رفض المفوض له إمضاء الملحق الذي يكون موضوعه تمديد الآجال.

رغم أن المشرع قام بخطوة إيجابية من خلال تعداد الحالات التي تعتبر استثنائية غير أن هذا التحديد لم يكن بالدقة التي تقيد السلطة المفوضة، فعلى سبيل المثال حالة الفسخ وحالة استحالة ضمان الاستمرارية هي نفس الحالة لأن هذه الأخيرة تؤدي إلى الفسخ، أما تمديد الآجال فيمكن أن تسبق آجال الفسخ مما يجعل السلطة المفوضة على دراية برأي المفوض له مسبقا، كما لم يلزم المصلحة المفوضة بتعليل هذا الاختيار في هذه المادة.

وقد أشار المشرع في نهاية الفقرة إلى ضرورة وضع الأولوية لاستمرارية المرافق العمومية.

3- إجراءات اختيار المفوض له عن طريق التراضي البسيط: يعتبر التراضي البسيط من الصيغ التي تعتمد على التفاوض

في إبرام العقود، ففي عقود تفويض المرافق العمومية تقوم المصلحة المفوضة باختيار شخص بعينه قصد التفاوض معه، ولم يبين المرسوم التنفيذي 18-199 ما هي الشروط التي يجب أن تراعيها المصلحة المفوضة في تحديد هذا الشخص عدا الشرط الذي يجبرها على التأكد من القدرات المالية والمهنية والتقنية له⁵³، وهو شرط غير كافي وغير دقيق. تقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض بدعوة المرشح الذي تم اختياره لتقديم عرضه، ثم تقوم بالتفاوض معه انطلاقا من العرض المقدم مع مراعاة الشروط الواردة في دفتر الشروط حيث يُحضر على اللجنة التفاوض في موضوع التفويض.

حسب المادة 40، يمكن أن تتفاوض اللجنة على عدة نقاط من أهمها⁵⁴:

- الأتاوى التي يدفعها مستعملوا المرفق العمومي موضوع التفويض، أو تلك التي يدفعها المفوض له إلى السلطة المفوضة لقاء استغلاله للمرفق، أو المنح التي تدفعها السلطة المفوضة للمفوض له كما في حالة التسيير والوكالة المحفزة.

- يمكن أن تنصب المفاوضات على كل النقاط المتعلقة بتحسين تسيير المرفق العمومي دون المساس بمعايير تقييم العرض المنصوص عليها في دفتر الشروط.

لا توجد أية شروط أخرى أو إجراءات على المصلحة المفوضة مراعاتها عند إتباع صيغة التراضي البسيط في إبرام العقود، مما يفتح الباب واسعا للسلطة التقديرية التي يمكن أن يعترها التأثير الشخصي من محاباة أو رشوة أو غيرها من مظاهر الفساد.

عند الوصول إلى اتفاق بين الطرفين بعد التفاوض تقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض بتقديم تقريرها إلى مسؤول المصلحة المفوضة والذي يقرر وحده الموافقة على إبرام العقد مع صاحب العرض المقدم ويتم إبرام العقد بعد مصادقة الجهات المخولة حسب ما ينص عليه القانون.

ثانيا: اختيار المفوض له عن طريق التراضي بعد الاستشارة

1- تعريف التراضي بعد الاستشارة : عرفت المادة 17 التراضي بعد الاستشارة بأنه إجراء تقوم من خلاله السلطة المفوضة باختيار مفوض له من بين ثلاثة مترشحين مؤهلين، على الأقل. من خلال التعريف يبدو أن شكلية المنافسة مضمونة جزئيا من خلال قيام السلطة المفوضة بدعوة مترشحين لتقديم عروضهم على أن تختار واحدا منهم، كما أن العدد الأدنى هو ثلاثة ويمكن أن يكون أكثر وهو ضمانا لتطبيق مبدأ المنافسة المتعلق بجزئية حرية تقديم العطاءات أو العروض، كما لم تبين المادة كيف يتم استدعاء المترشحين الذين تريد السلطة المفوضة التفاوض معهم، كما لم تبين من أين تختار هؤلاء المترشحين المحتملين.

2- حالات التراضي بعد الاستشارة: حددت المادة 19 من المرسوم التنفيذي 18-199 الحالات التي يمكن فيها للسلطة المفوضة اللجوء الى التراضي بعد الاستشارة من اجل إبرام عقد تفويض مرفق عمومي محلي وهي:

- عند إعلان عدم جدوى الطلب على المنافسة للمرة الثانية

- عند تفويض بعض المرافق العمومية التي لا تستدعي الطلب على المنافسة.

يقصد بعدم جدوى الطلب على المنافسة في مفهوم هذا المرسوم أن السلطة المفوضة كأصل عام اختارت بداية الطلب على المنافسة كطريقة لإبرام العقد ووجدت نفسها في إحدى الحالات المذكورة في المادة 15 بعنوان عدم جدوى الطلب على المنافسة للمرة الأولى وهي (عدم استلام أي عرض، استلام عرض واحد، عدم مطابقة أي عرض لدفتر الشروط)، ثم أعادت الإجراء للمرة الثانية مما سمح لها بالانتقال إلى التراضي بعد الاستشارة عند تحقق إحدى الحالات المحددة في المادة 15 وهي:

- عدم استلام أي عرض

- عدم مطابقة أي عرض لدفتر الشروط.

وتلجأ السلطة المفوضة في هذه الحالة إلى اختيار مفوض له من بين المترشحين المؤهلين الذين شاركوا في الطلب على المنافسة⁵⁵، وهذه الحالة تنطبق على مطابقة أي عرض لدفتر الشروط، أي أنه تم استلام عروض ولم تكن مطابقة، غير أن حالة عدم استلام أي عرض فلم يبين المشرع كيف تنتقي المترشحين المؤهلين.

بالنسبة للحالة الثانية يتم تحديد المرافق بموجب قرار مشترك بين وزير المالية والوزير المكلف بالجماعات الإقليمية، حيث يتم مسبقا إعداد قائمة من طرف السلطة المفوضة تضم المفوض لهم المؤهلين المحتملين بعد التأكد من قدراتهم المالية والمهنية والتقنية التي تسمح لهم بتسيير المرفق العمومي المعني⁵⁶.

3- إجراءات اختيار المفوض له عن طريق التراضي بعد الاستشارة: في حالة التراضي بعد الاستشارة ألزم المشرع المصلحة المتعاقدة بإتباع بعض الإجراءات، حيث تقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض حسب المادة 37 بدعوة ثلاثة

مترشحين مؤهلين على الأقل⁵⁷، وفي الغالب تلجأ المصلحة المفوضة إلى المتعاملين الذي تم التعامل معهم سابقا وأثبتوا جدارتهم، أو اللجوء إلى البطاقة التي تكون على مستواها وتضم المتعاملين المحتملين ومواصفاتهم، غير أن المرسوم التنفيذي 18-199 لم يقيد المصلحة المفوضة إذ أنها تكون حرة في هذا الاختيار.

حسب المادة 38 من المرسوم التنفيذي فإن المصلحة المفوضة ملزمة باعتماد نفس دفتر الشروط بعد عدم جدوى الطلب على المنافسة للمرة الثانية⁵⁸، غير أن هذا الشرط يثير إشكالية وجود مترشحين يستجيبون للمواصفات المذكورة في دفتر الشروط لأنه لم يتم تعديله مما يعني الوقوع في نفس الإشكال وحتى أنه تناقض قد وقع فيه المشرع. تقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض بالتفاوض مع المرشحين الذي وقع عليهم الاختيار كل على حدى، ويتم التفاوض بنفس الأشكال والشروط التي تم ذكرها سابقا، حيث تحرر اللجنة محضر مفاوضة خلال كل نهاية جلسة مفاوضات وترتيبها ترتيبا تفاضليا ثم تقترح على مسؤول المصلحة المفوضة المرشح الذي تم انتقاؤه⁵⁹، ولا يعتبر رأيها ملزما له.

إعلان المنح المؤقت: على خلاف التراضي البسيط، يتم إعلان المنح المؤقت في التراضي بعد الاستشارة بجميع الوسائل الممكنة حسب حجم ونطاق نشاط المرفق العام⁶⁰. يرتب الإعلان عن المنح المؤقت حقا للمترشحين وهو الطعن⁶¹ ويمثل مظهرا من تجسيدات مبدأ المنافسة والمتعلق بالشفافية في الإجراءات.

الطعن: حسب المادة 42 فإن إمكانية الطعن في قرار المنح المؤقت قائمة بالنسبة للمترشحين الذين شاركوا في الطلب على المنافسة أو التراضي بعد الاستشارة، حيث يتم رفع طعن لدى لجنة تفويضات المرفق العام على أن يكون ذلك في اجل 20 يوما تحتسب من تاريخ إشهار قرار المنح المؤقت للتفويض. يتم دراسة الطعون على مستوى لجنة تفويضات المرفق العام والتي تتخذ قرار في هذا الشأن في أجل لا يتعدى 20 يوما تحتسب من تاريخ تسلمها الطعن، وتبلغ قرارها الذي يجب أن يكون معللا إلى كل من صاحب الطعن والسلطة المفوضة. في حالة رفض التبليغ أو التوقيع على الاتفاقية من طرف المترشح المستفيد من المنح المؤقت تقوم السلطة المفوضة بإصدار قرار يلغي قرار المنح المؤقت، وتختار المرشح الموالي مباشرة في قائمة العروض المسجلة في محضر المفاوضات وتقييم العروض⁶². يتم بعد ذلك إبرام العقد مع المفوض له المقبول وتسلم له نسخة من الاتفاقية⁶³.

خاتمة:

لقد تماشى التقنيات التي أصدرها المشرع مع كل فترة من الفترات التي مر بها النظام السياسي سواء في الإطار الاشتراكي أو الرأسمالي هذا الأخير الذي يقوم بشكل أساسي على حرية الاستثمار والشراكة بين القطاع العام والخاص في إطار ما يعرف بتفويض المرافق العمومية، ومن أهم القوانين المؤطرة لهذه التقنية في التسيير، المرسوم التنفيذي 18-199 كما رأينا في المتن وهو المرسوم الذي عمل على توحيد العمل الإداري على مستوى الجماعات المحلية كما فصل في أشكال وطرق وإجراءات إبرام هذا النوع من العقود، غير أنه تم تسجيل العديد من النقائص على هذا المستوى رغم ما أتى به وما تم تسجيله من إيجابيات والتي نذكر منها:

- تعزيز المبادئ الناظمة للمرافق العمومية.
- التفصيل في طريقة إبرام اتفاقية تفويض المرافق العمومية بالنسبة لصيغة الطلب على المنافسة.

- التفصيل في حالات انتهاء اتفاقية التفويض خاصة فيما يتعلق بحالة خطأ المفوض له.
أما من ناحية التوصيات فنذكر:
- التخلي عن الصور والأشكال التي لا تجسد التفويض بصورة حقيقة (التسيير والوكالة المحفزة) أو دمجها كلها في صورة واحدة "الامتياز" باعتبار أنه الصورة الحقيقية التي تنفرع عنها الصور الأخرى إذ يضم الإنشاء، الاستغلال، التسيير والصيانة.
- فتح الباب أمام الاستثمار الأجنبي لأن الهدف هو ترقية الخدمة العمومية وحتى إن كان هدف المشرع من الإقصاء هو تشجيع التعامل الوطني والمحلي إلا أن في مشاركة المستثمر الأجنبي فرصة حقيقية لجعل المنافسة تحسن من المستوى وتضمن الفعالية المرجوة وتطور من قدرات التعامل الوطني يجعله يطور من نفسه لأجل الظفر بالمشاريع مستقبلا، كما أن الإقصاء لا يتماشى مع مبدأ ترشيد الأموال العمومية وتحقيق النجاعة الاقتصادية المنصوص عليها في المادة 05 من المرسوم 247-15.
- تقييد السلطة المفوضة في حالة التفويض عن طريق التراضي البسيط من خلال إلزامها بإعمال مبدأ المنافسة، مثلما هو الحال في المادة 50 من المرسوم الرئاسي 247-15 من تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي.
- الرقابة القبلية من حيث التشكيلة إذ أنها لا تعتبر حقيقة رقابة فعالة لأنها تتشكل من موظفي السلطة المفوضة، لذلك يمكن إعادة النظر في تشكيلة هذه اللجنة من خلال إشراك أطراف خارجة عن المصلحة المتعاقدة لا تخضع لمسؤول المصلحة.
-
- ¹ المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المؤرخ في 02 أوت 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48، الصادرة في 05 أوت 2018.
- ² التعليمات الوزارية - رقم 842/3.94، المؤرخة في 07 سبتمبر 1994، والمتعلقة بامتياز المرافق العمومية وتأجيرها.
- ³ المرسوم التنفيذي رقم 18-199، مرجع سابق.
- ⁴ المرجع نفسه.
- ⁵ القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.
- ⁶ القانون رقم 90-08، المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، الصادرة في 11 أفريل 1990.
- ⁷ الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06.
- ⁸ الأمر رقم 96-13، المؤرخ في 15 جوان 1996، يعدل ويتمم القانون رقم 83-17، المؤرخ في 16 جويلية 1983، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، العام 1996.
- ⁹ الأمر رقم 05-12، المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 08-03 مؤرخ في 23 جانفي 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 04، المعدل ويتمم بموجب الأمر 09-02، المؤرخ في 22 جويلية 2009، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44، الصادرة في 22 جويلية 2009.
- ¹⁰ الأمر رقم 67-24، مرجع سابق.
- ¹¹ القانون رقم 90-08، مرجع سابق.
- ¹² القانون رقم 11-10، مرجع سابق.
- ¹³ التعليمات الوزارية رقم 842/3.94، المؤرخة في 07 سبتمبر 1994، والمتعلقة بامتياز المرافق العمومية وتأجيرها.
- ¹⁴ التعليمات رقم 842/3.94، مرجع سابق.
- ¹⁵ المرسوم الرئاسي 247-15، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة في 20 سبتمبر 2015.
- ¹⁶ المرسوم التنفيذي رقم 18-199، مرجع سابق.
- ¹⁷ عثمان محمد غنيم، ماجدة أبو زنت، التنمية المستدامة: فلسفتها وأساليب تخطيطها وأدوات قياسها، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 88-89.

- ¹⁸ التعليم رقم 842/3.94، مرجع سابق.
- ¹⁹ كسبال سامية، مبدأ حرية التجارة والصناعة أساس قانوني للمنافسة الحرة، ملتقى وطني حول: حرية المنافسة في القانون الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عنابة، يومي 03-04-2013.
- ²⁰ التعليم رقم 842/3.94، مرجع سابق.
- ²¹ المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق.
- ²² المرجع نفسه.
- ²³ أمين بن سعيد، نادية عبد الرحيم، مرجع سابق، ص 68.
- ²⁴ أمين بن سعيد، نادية عبد الرحيم، إشكالية تفويض المرفق العام كأحد الأساليب الحديثة في تسيير المرافق العمومية- واقع التطبيق في المغرب وآفاقه في الجزائر، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، المجلد 21، العدد 01، ص 68.
- ²⁵ وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص 308.
- ²⁶ المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق.
- ²⁷ جليل مونية، تفويض المرفق العام المحلي كآلية فعالة لتمويل المحلي في ظل المرسوم الرئاسي 15-247، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 08، العدد 04، 2019، ص 105.
- ²⁸ المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق.
- ²⁹ المادة 75 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق.
- ³⁰ المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق.
- ³¹ المرجع نفسه.
- ³² المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق.
- ³³ المرجع نفسه.
- ³⁴ التعليم رقم 842/3.94، مرجع سابق..
- ³⁵ المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق..
- ³⁶ المرجع نفسه.
- ³⁷ المادة 05 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق..
- ³⁸ المرجع نفسه.
- ³⁹ المادة 03 من المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق..
- ⁴⁰ المرجع نفسه.
- ⁴¹ المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق.
- ⁴² المادة 11 من المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق.
- ⁴³ عائشة بعبط، ضمانات مبدأ المنافسة في الصفقات العمومية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2013-2014، ص 20.
- ⁴⁴ المادة 10 من المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق..
- ⁴⁵ منال حلبي، تنظيم الصفقات العمومية و ضمانات حفظ المال العام في الجزائر، أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة دكتوراه، الطور الثالث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2015-2016 ص 19.
- ⁴⁶ النوي خرشي، تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 213.
- ⁴⁷ عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية شرح تنظيم الصفقات العمومية، (وقف المرسوم الرئاسي المؤرخ في 05 أكتوبر 2011 المعدل والمتمم والنصوص التطبيقية له)، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 296.
- ⁴⁸ النوي خرشي، تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 213.
- ⁴⁹ المادة 41 من المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق..
- ⁵⁰ المادة 42 من المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق..
- ⁵¹ محمد عاطف البناء، العقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 2005، ص 120.
- ⁵² النوي خرشي، تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 168.
- ⁵³ المادة 22 من المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق.
- ⁵⁴ المادة 40 من المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق.

- ⁵⁵ المادة 19 من المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق.
- ⁵⁶ المادة 19 من المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق.
- ⁵⁷ المادة 37 من المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق.
- ⁵⁸ المادة 38 من المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق.
- ⁵⁹ المادة 34 من المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق.
- ⁶⁰ المادة 41 من المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق.
- ⁶¹ جليل مونية، المنافسة في الصفقات العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2015، ص 139.
- ⁶² المادة 43 من المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق.
- ⁶³ المادة 44 من المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق.

حماية المحميات الطبيعية من طرف الجماعات الإقليمية في إطار التنمية السياحية البيئية في التشريع الجزائري

Protection of nature reserves by regional groups Within the framework of eco-tourism development in Algerian legislation

د. عميش وهيبة

أستاذة محاضرة أ، كلية الحقوق و العلوم السياسية

مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة

جامعة امحمد بوقرة بومرداس

الملخص:

تعد المحميات الطبيعية بنوعيتها أهم عنصر من عناصر البيئة الطبيعية التي خصها المشرع بالحماية القانونية و عهدها لهيئات مختلفة بما فيها الجماعات الإقليمية ، لكونها موردا هاما من موارد الاقتصاد لمساهمتها في تنمية السياحة البيئية في القانون الجزائري، و تسعى للحفاظ على المقومات و الإمكانات السياحية المتوفرة و قد عد حماية المحميات الطبيعية أهم مخطط عمل تسعى الدولة للحفاظ عليه فكرست له قواعد خاصة في إطار المجالات المحمية.

الكلمات المفتاحية: محميات طبيعية، مجالات محمية، بيئة، سياحة، جماعات إقليمية

Abstract : The two types of nature reserves are the most important element of the natural environment that the legislator singled out for legal protection and entrusted to various bodies, including regional groups, for being an important resource of the economy for its contribution to the development of eco-tourism in Algerian law, and it seeks to preserve the elements and available tourism potentials. The protection of nature reserves is the most important plan of action that the state seeks to preserve, so special rules have been dedicated to it within the framework of protected areas.

Key words: nature reserves, protected areas, environment, tourism, regional communities

مقدمة:

تعتبر السياحة البيئية أهم مورد للاقتصاد الوطني ، لاقتزان مفهومين يعدان وجهان لعملة واحدة وهما السياحة والبيئة . طالما أن حماية البيئة تكتسي أهمية بالغة على الصعيد الوطني و الدولي فقد سعت جل التشريعات لتكريس حماية قانونية لمكافحة الممارسات التي من شأنها المساس بعناصر البيئة بكل مشتملاتها.

لقد حرص المشرع الجزائري على حماية البيئة في نصه الدستوري بجعله من الأساسيات التي لا يمكن لأي فرد الاستهانة بها، طالما أن البيئة هي الوسط الذي يعيش فيه الإنسان ويمارس فيها مختلف نشاطاته لإشباع حاجاته المختلفة.

فعلاقة الانسان بالبيئة هي علاقة تأثير و تأثر، تمكن الكائن البشري الاستفادة من الثروات الطبيعية سواء الظاهرية أو الباطنية، لذا يسعى جاهدا للتفاعل مع بيئته التي يعيش فيها .وسعت في مقابل ذلك الهيئات الوطنية كالجماعات الإقليمية للحفاظ على مقومات البيئة بما فيها المحميات الطبيعية خوفا من تأثير التطور العلمي والتكنولوجي سلبا عليها.

فقد بات أهم ما يهدد الوسط البيئي بفعل التجاوزات والاعتداءات المتكررة، والتي قد تخلف آثارا يصعب تدراكها مستقبلا تنعكس سلبا على مردودية السياحة البيئية على الاقتصاد الوطني و التنمية المستدامة في آن واحد.

لقد تأثرت المحميات الطبيعية كمجال محمي من النشاطات الإنسانية، التي ساهمت في ظهور كوارث إيكولوجية، لذا دق ناقوس الخطر حول مستقبل البيئة عامة والحماية القانونية للمجالات المحمية خاصة بفعل الاستمرار في النشاطات البشرية التي تهددها ، و يحتمل القضاء على حياة الحيوان و النبات فيها و تلويث المياه.

مشكلة التأثير السليبي على المحميات الطبيعية البيئية أثار اهتمام الساهرين على حماية البيئة من باحثين ورجال القانون خاصة للتفكير في إيجاد حلول لوقف الاعتداءات المتكررة من الناشطين في المجال الصناعي، والتكنولوجي وحث الحكومة لسط سيطرتها وتشجيع حماية المحميات الطبيعية باعتبارها مجالا محميا بدعم من المجتمع المدني عبر القيم الاجتماعية، و تطبيقا للمبدأ الدستوري المكرس في نص المادة 21 فقرتيها 2 و 5 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الداعي للمحافظة على البيئة¹.

موضوع دراستنا أثار اهتمامي من حيث قلة الأحكام القانونية التي رصدتها الحكومة الجزائري في سبيل المحافظة على المجالات المحمية لا سيما المحميات الطبيعية انطلاقا من الإشكال التالي: ماهي مختلف الآليات القانونية التي سطرها المشرع عبر الجماعات الإقليمية لحماية المحميات الطبيعية في سبيل تحقيق التنمية المستدامة؟ وكيف يمكن بلوغ تنمية مستدامة من خلال حماية البيئة عامة و المحميات الطبيعية خاصة؟

فحماية المحميات الطبيعية عن طريق الجماعات المحلية أمر ضروري لتحقيق التنمية المستدامة وله ارتباط وثيق بأبعاد حماية البيئة في ظل التنمية المستدامة ، لذا ستنحصر دراستنا في المحاور التالية:

1-مضمون المحميات الطبيعية و أهميتها

2-تحديد الآليات القانونية التي رصدتها المشرع عبر الجماعات الاقليمية لحماية المحميات الطبيعية (وفق قانون البلدية والولاية وقانون المساحات الخضراء).

المبحث الأول: مضمون المحميات الطبيعية و أهميتها

تتميز المحميات الطبيعية بكونها جزء من المجالات المحمية التي خصها المشرع بقواعد خاصة، وقد كان للجماعات الإقليمية دورا بارزا في المحافظة عليها وصيانتها.لذا وجب قبل الخوض في الدراسة حصر مضمون المحميات الطبيعية.

المطلب الأول: مفهوم المحميات الطبيعية باعتبارها من المجالات المحمية

يعد مفهوم المحميات الطبيعية من المفاهيم الجديدة التي ظهرت نتيجة تطور الفكر الحديث الرامي إلى حماية المحيط البيئي، ويعود إنشاء أول محمية طبيعية لعام 1872 بأمرिका أطلق عليها إسم محمية²"يالاو ستون".

لقد ورد ذكر المحميات الطبيعية في القانون 02/11 المؤرخ في 2011/2/28³ في مادته 4 عند النص على تصنيف المجالات المحمية على أساس واقعها الايكولوجي وحسب ما ينجم عن دراسة التصنيف المنصوص عليه في المادة 23 من ذات القانون " المحميات الطبيعية الكاملة و المحميات الطبيعية.

وقد عرفت المادة 7 من القانون أعلاه الحماية الطبيعية الكاملة بأنها: " مجال ينشأ لضمان الحماية الكلية للأنظمة البيئية أو عينات حية نادرة للحيوان أو النبات التي تستحق الحماية التامة، ويمكن أن تتواجد داخل المجالات المحمية الأخرى حيث تشكل منطقة مركزية حسب المادة 15 من نفس القانون".

طالما أن المحميات الطبيعية تعد من المجالات طبيعية برية كانت أو مائية وقد عرفها الاتحاد العالمي لصون الطبيعة بكونها: "منطقة من الأرض أو البحر أسس لحماية وإدامة التنوع الحيوي و ذات موارد طبيعية مرتبطة بموروث ثقافي و تدار من خلال نظام فعال"⁴، كما عرفها التشريع الجزائري بكونها: " إقليم كل أو جزء من بلدية أو بلديات و كذا المناطق التابعة للأملاك العمومية البحرية الخاضعة لأنظمة خاصة يحددها هذا القانون من أجل حماية الحيوان و النبات و الأنظمة البيئية البرية والبحرية الساحلية أو البحرية المعنية"⁵.

نصت المادة 10 من القانون 02/11 على المحميات الطبيعية بكونها: " مجال ينشأ لغايات الحفاظ على الأنواع الحيوانية أو النباتية والأنظمة البديلة والمواطن و حمايتها و /أو تجديدها.

تخضع كل الأنشطة البشرية داخل إقليم الحماية الطبيعية للتنظيم."

وعرفتها اتفاقية التنوع البيولوجي في المادة 2 بكونها: " المناطق المحمية و الموائل المحددة جغرافيا التي يجري تصنيفها وتنظيمها وأدارتها لتحقيق أهدافا محددة تتعلق بالحماية"⁶.

يعد الموئل كل مكان يتواجد فيه الكائن الحي الحيواني أو النباتي على وضعه الطبيعي، ويبين شروط الحياة والعوامل البيئية التي تسمح ببقائه ، كالريف أو الجبل أو المناطق الساحلية"⁷.

تحديد مضمون المجالات المحمية يرجع لتوضيح الأهمية البالغة التي تمتاز بها هذه الأخيرة في المجال السياحي.

المطلب الثاني: أهمية المجالات المحمية في التنمية السياحية

إن الوظيفة الأساسية من إنشاء المجالات المحمية بما فيها المحميات الطبيعية بأنواعها هو الحفاظ على النماذج والعينات المتعلقة بالنظام البيئي الطبيعي ويهدف اتخاذ المحميات الطبيعية مكانا أو مجالا محميا بسبب دوره البارز على الصعيد البيئي والذي يظهر من خلال:

- ضرورة صون التربة و المياه،
- ضمان استقرار التوازن البيئي"⁸.
- الحفاظ على الكائن الحيواني و النباتي إذ تعد المحمية بمثابة مخبر بالوسط الطبيعي،
- اعتبار المحميات الطبيعية خط دفاع أمام مخاطر التغير المناخي و الاحتباس الحراري ، كونها مساهم أساسي في امتصاص غاز الكربون و خفض نسبة ثاني أكسيد الكربون في الجو و تلطيفه محاربة ظاهرة التصحر و انحراف التربة.
- اعتبارها مورد إنتاج الأوكسجين و امتصاص الملوثات لتحسين المناخ.
- كما تلعب المحميات الطبيعية دورا بالغ الأهمية على الصعيد الاقتصادي لا سيما أنها:
- تعد مورد للتنمية الاقتصادية بفعل الحفاظ على الموارد الحيوانية و النباتية الآيلة للانقراض.

-تعد موردا هاما لإنتاج الطاقة البيولوجية باعتبارها طاقة متجددة ، من ثمة المحافظة على السياحة الايكولوجية و استغلالها كمكان للراحة و الاستحمام.

- بسبب دور بعض الاصناف النباتية الفريدة من نوعها التي تستغل في المجال الطبي و صناعة العطور و حتى الصناعات الغذائية.

-تلعب المحميات الطبيعية دورا هاما في المجال الصحي :

-كاستخدام بعض العناصر النباتية كمورد في صناعة العقاقير الطبية⁹.

- للمحميات الطبيعية دور هام في المجال السياحي لاسيما منها السياحة البرية و الجبلية¹⁰

-تحض المحميات الطبيعية بأهمية اجتماعية كونها تؤمن فرص العمل للسكان بالمنطقة كما تتميز بدورها الأكاديمي كونها ميدانا علميا للباحثين و الطلاب في شتى الميادين كإجراء البحوث و التجارب لتحسين السلالات الداجنة والليفة.

تتميز المحميات أيضا بطابعها الدفاعي حيث تعتبر المحميات المسلحة في الاتحادات و المنظمات الدولية المعنية بتوفير

الدعم والتعاون الدولي للبلد لحماية المنطقة من التهديدات الخارجية و العمليات العسكرية و أبعاد المعارك عنها.¹¹

نظرا للدور البالغ الأهمية للمجالات المحمية عامة و المحميات الطبيعية خاصة في عدة ميادين و جب الحفاظ عليها، بتحويل الاختصاص لهيئات تعنى بحمايتها و هو سبب تدخل الجماعات الإقليمية بحكم اختصاصها.

المبحث الثاني : دور الجماعات الإقليمية في حماية المحميات الطبيعية

تلعب الجماعات المحلية دورا بالغ الأهمية في التنمية المستدامة في المجالات الموسعة سواء البيئة أو المحيط عبر الصلاحيات التي حولها إياها القانون ، فهي تعتبر المركز القاعدي والخلية الأساسية التي تربط المواطن بالدولة¹² لاسيما بالنظر إلى الوسائل و الآليات التي أتاحت لها في مجال الحفاظ على البيئة من غابات و مساحات خضراء، فقد حول لها مهمة إنجاح السياسة الوطنية في مجال البيئة.

وقد عدد المشرع الجزائري من خلال القانون 10/11 المتعلق بالبلدية جملة من الاختصاصات في سياق حماية البيئة والمحافظة عليها (م 108 من القانون 10/11) و باعتبار أن الطبيعة تراثا وطنيا استراتيجيا فقد نص المشرع على دور البلدية الممثلة في شخص رئيسها بالحفاظ على المساحات الخضراء و المراكز الحضرية و تطوير الثروة الغابية والمجموعات الطبيعية وحماية الأراضي و النباتات .

تعد المساحات الخضراء والمحميات الطبيعية أهم مورد وطني تصبو الدولة لحمايته و المحافظة عليه من كل الأضرار التي تلحق به من جراء التصرفات البشرية الضارة و الأخطار التي تحيط به.لذا يصبو القانون المتعلق بالبلدية لضرورة حماية الثروة الغابية والمحميات الطبيعية بموجب قانون خاص القانون رقم 02/11، كما حول نفس الدور للولاية لاسيما بالرجوع لصلاحيات الوالي بتسليم رخص استغلال المنشآت المصنفة بموجب قانون البيئة¹³ ودوره في توقيف كل نشاط من شأنه الإضرار بالبيئة أو أحد عناصرها.

فيعد دور الوالي مهم في حماية الحميات و الحظائر الطبيعية نظرا لكم الهائل من الحميات الطبيعية المتواجدة في الجزائر سواء منها الساحلية و الجبلية أو الصحراوية و التي تحض بآليات قانونية و تنظيمية ذو طابع وطني ، فتخضع الحميات إلى وسائل حماية تمارسها الهيئات المحلية بحكم تواجدها في التراب الإقليمي¹⁴ .

فاعتبار الحميات الطبيعية مجالا محميا يستوجب توافر شروط ، كما يستوجب الامر تحديد النشاطات التي يحضر القيام بها داخل الحماية الطبيعية ، ثم تحديد دور الجماعات المحلية في حماية الحميات الطبيعية .

المطلب الأول: الحميات الطبيعية مناطق محمية قانونا

أولاً: شروط اعتبار الحميات الطبيعية من المناطق المحمية:

يشترط في المجالات التي تضاف عليها صفة الحماية الطبيعية حتى تحض بالحماية القانونية كل مجال يتوفر على مايلي:

أ- أن تكون له مساحة جغرافية محددة،

ب- يتمتع بتميز بيولوجي.

ج- ان يتضمن قيم موضوعية للمكان و ما يحتويه من كائنات.

د- صدور قرار بتحديدده.

وقد جعل المشرع الجزائري الحماية الطبيعية من ضمن المناطق المشمولة بالحماية بموجب نص المادة 2 من القانون 02/11، من خلال الشروط المحددة في أحكام المواد من 5 إلى 13 من القانون 02/11.

ثانياً: الأنشطة المحظورة داخل الحميات الطبيعية

حدد المشرع في نص الماد 8 من القانون 02/11 الأنشطة التي تمنع داخل الحماية الطبيعية الكاملة لا سيما منها:

-الإقامة أو الدخول أو التنقل أو التحميم،

-كل نوع من أنواع الصيد البري أو البحري،

-قتل و ذبح أو قبض الحيوان،

-تخريب النبات أو جمعه،

-كل استغلال غابي أو فلاحي أو منجمي،

-جميع أنواع الرعي،

-كل أنواع الحفر أو التنقيب أو الاستطلاع أو تسطیح الأرض أو البناء.

كل الأشغال التي تغير من شكل الأرض أو الغطاء النباتي ،

-كل فعل من شأنه الإضرار بالحيوان أو النبات و كل إحلال أو تخريب لأنواع حيوانية أو نباتية.

هذه القائمة من الممنوعات وردت على سبيل المثال.

وقد رخص المشرع بأخذ عينات نباتية أ حيوانية أو أنشطة منتظمة من أجل البحث العلمي أو ذوي طابع استعجالي أو

ذي أهمية وطنية ، وذلك بتحديد هذه الكيفيات عن طريق التنظيم(م 2/8)

تنشأ الحماية الطبيعية الكاملة بموجب قانون يحدد أحكام حمايتها (م 3/8)

رخص المشرع في المقابل بإمكانية إقامة مشاريع منفعة وطنية داخل الحماية الطبيعية المتكاملة بعد موافقة مجلس الوزراء على ذلك (م 9/6).

ولا يجوز توسيع أو تغيير نمط هذه المشاريع إلا بموافقة مجلس الوزراء (م 2/9).

المطلب الثاني: الآليات القانونية التي رصدها المشرع عبر الجماعات المحلية لحماية المحميات الطبيعية

إن حماية المحميات الطبيعية لم ولن تكن وليدة الساعة، بل تعود لزمان طويل، وقد خصها المشرع بأحكام قانونية، فقد صدر القانون 20/01 المؤرخ في 2001/12/12 المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة¹⁵ الذي يهدف إلى تحديد التوجيهات و الوسائل و الأدوات المتعلقة بتهيئة الإقليم تضمن من خلاله تنمية الفضاء الوطني، فقد أورد المشرع في نص المادة 9 من القانون 20/01 جملة من التوجيهات في إطار المخطط الوطني لثمين الموارد الطبيعية وحماية التراث الأيكولوجي وتنميته، وكذا حماية التنوع البيولوجي.

أولا: دور المخططات التوجيهية المتعلقة بإنشاء و تصنيف المجالات محمية في سبيل حمايتها

لقد ساهم المخطط المدرج في نص المادة 22 من القانون 20/01 على ضرورة وضع مخطط توجيهي للفضاءات الطبيعية والمساحات المحمية يسعى من خلاله تحديد كفاءات تنسيق المخططات التوجيهية القطاعية للبنى التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية و مجال تطبيقها و محتواها و كذا القواعد الإجرائية المطبقة عليها¹⁶.

فقد جاء في نص المادة 5 من المرسوم التنفيذي 443/05 السابق الذكر أن مشاريع المخططات التوجيهية القطاعية تكون محل استشارة المجالس الشعبية الولائية و الأجهزة التنفيذية الولائية المعنية، مع إمكانية إخضاعهم لرأي وملاحظات مؤسسات وهيئات ذات خبرة لتوضيح أشغال اللجان المركزية استنادا للإجراءات المحددة في نص المادة 4 من المرسوم التنفيذي أعلاه. فقد تم تميم هذا المخطط بتشكيل لجنة مركزية لإعداد مشروع المخطط التوجيهي القطاعي للفضاءات الطبيعية والمساحات المحمية و كيفية عملها بموجب قرار وزاري مشترك مؤرخ في 2006/9/2¹⁷.

تأكدت الآليات القانونية الموجهة لحماية البيئة بصفة عامة والفضاءات المحمية بموجب القانون 10/03 الصادر في 2003/7/19¹⁸ بعد مصادقة الجزائر على اتفاقيات دولية تبنت من خلالها مبدأ التنمية المستدامة بعد إلغائه للقانون 03/83 المتعلق بحماية البيئة بموجب القانون 10/03.

كما تبني المشرع من خلال قانون البيئة الحالي جملة من المبادئ ترمي للحفاظ و حماية التنوع البيولوجي وتجنب الأضرار اللاحقة به وقد خصص الفصل السادس من هذا القانون للمؤسسات المصنفة والمجالات المحمية.

في إطار نفس المسعى أصدر المشرع القانون 02/11 المؤرخ في 2011/2/17¹⁹ حدد من خلاله تصنيف المجالات المحمية و كيفية تسييرها و حمايتها وفق القواعد و المبادئ التي رصدت في إطار التنمية المستدامة، وقد تم تميم هذا المسعى بإصدار المرسوم التنفيذي 259/16 المؤرخ في 2016/10/10 يحدد تشكيلة اللجنة الوطنية و الولائية للمجالات المحمية و كفاءات تنظيمها وسيرها²⁰.

حول لهذه اللجنة بموجب نص المادة 12 من المرسوم التنفيذي 259/16²¹ بإبداء رأيها في اقتراح و تصنيف المجالات المحمية و الموافقة على دراسات تصنيف المجالات المحمية الناشئة بموجب مقرر من الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي.

توضع اللجنة تحت رئاسة الوالي أو ممثله (م 13) الذي يتولى تعيين أعضائها بموجب قرار(م 14) .
وقد سطر المرسوم التنفيذي 224/19 المؤرخ في 2016/8/13²² كليات إعداد المخطط الوطني للمجال المحمي و الموافقة عليه و مراجعته ، و من خلاله حدد المخطط الأهداف المسطرة على المدى البعيد في مختلف المجالات المتعلقة بالمجال المحمي في نص م 3 من المرسوم التنفيذي بما فيها الحفاظ على التنوع البيولوجي و تهمين و تسيير التراث الطبيعي و تطوير الأنشطة السياحية البيئية.

ثانيا: دور الجماعات المحلية في حماية و تسيير المجالات المحمية

1/ تصنيف المجالات المحمية

حماية المجالات المصنفة و جب تحديد مجالها الجغرافي .

1-1 إجراءات تصنيف المجالات المحمية

حددت مراحل من أجل تصنيف المجالات المحمية كما يلي:

- تكون المبادرة مقدمة من الإدارات العمومية أو الجماعات الإقليمية :

لتصنيف إقليم باعتباره مجال محمي يرسل الطلب إلى لجنة مكلفة لإبداء رأيها في ذلك.

يرسل الطلب إلى اللجنة الوطنية للمجالات المحمية بالنسبة للمحميات الطبيعية الكاملة أو المحميات الأخرى التي تحدد بموجب مرسوم . يرسل الطلب إلى اللجنة الولائية التي تبدي رأيها حول اقتراح و جدوى لتصنيف الذي ينشأ بموجب قرار من الوالي أو المجلس الشعبي البلدي.

طلب التصنيف يتضمن تقريرا مفصلا يبين أهداف التصنيف والفوائد المرجوة و مخطط وضعية الإقليم. و تقوم اللجنة المعنية بالتداول حول جدوى هذا التصنيف. تقوم السلطة المقدمة لطلب التصنيف بإعداد تصنيف المجال المحمي بمجرد الموافقة على دراسة التصنيف من طرف اللجنة بموجب قانون بالنسبة للمحميات الطبيعية الكاملة.

أو مرسوم إن تعلق الأمر بمجال محمي آخر.

أو بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي إن تعلق الأمر بمجالات محمية موجودة دخل إقليم البلدية المعنية.

بموجب قرار الوالي أن كان المجال يمتد لأكثر لبلديتين أو أكثر.

بموجب قرار مشترك بين وزير الداخلية و الجماعات المحلية و وزير البيئة إن تعلق الأمر بمجال محمي يمتد إلى ولايتين أو أكثر.

مما سبق يظهر أن المشرع قد أعطى أهمية بالغة للمحميات الطبيعية الكاملة في التصنيف.

دراسة التصنيف تكون على أساس اتفاقية أو عقود تعهد لمكانة أو مراكز بحث تنشط في المجال البيئي و التنوع البيولوجي و الأيكولوجي على أساس الشروط المرجعية المحددة ، من طرف اللجنة و المحددة في التنظيم.

1-2 تحدد في وثيقة التصنيف ما يلي:

حدود و مساحة المجال المحمي، صنفه، تقسيمه إلى مناطق، أحكام المحافظة عليه و حمايته و تهمينه و قائمة الثروات

النباتية و الحيوانية الموجودة فيه.

2/ آثار تصنيف المجال المحمي

تعود أهمية تصنيف المجال و اعتباره مجالا محميا للتأثيرات التالية:

- وجوب رسم الحدود المادية للمجال المحمي بما فيها المحمية الطبيعية كونه مجالا مخصصا للمنفعة العامة.
- انتقال حدود المجال المحمي في مخطط شغل الأراضي و المخططات التوجيهية للتهيئة و التعمير و ذكر الخرائط البحرية المعمول بها.
- يخضع إدخال أصناف حيوانية و نباتية لرخصة من السلطة المسيرة، بعد استشارة اللجنة لعدم المساس بالأوساط الطبيعية المتواجدة في المجال المحمي.
- عدم جواز التخلص من الأصناف الحيوانية و النباتية التي قد تشكل خطر على النظام البيئي إلا برخصة من السلطة المسيرة للمجال المحمي بعد أخذ رأي اللجنة.

3/ تسيير المجال المحمي من طرف الجماعات المحلية

يعود تسيير المجال المحمي الناشئ بمبادرة من السلطة التي قامت بإجراء التصنيف وفق للكيفيات المحددة في التشريع و التنظيم.

- وضع مخطط توجيهي يحدد الأهداف المسطرة المرجوة على المدى البعيد .

- وضع مخطط تسيير يتضمن توجيهات حماية المجال المحمي و تميمه و تنميته المستدامة عبر الوسائل المتاحة بتوضيح مايلي:

1- وسائل الحماية المقررة لتسيير المجال المحمي و تدابير الحماية المقررة .

2- وضع برنامج بحث .

3- رصد خصائص التراث الايكولوجي.

4- حصر كيفية التدخل رغم الصعوبات التي يتلقاها مسير المجال المحمي.

الخاتمة:

من خلال ما تقدم يبدو واضحا دور الجماعات الإقليمية في تحسين و تطوير أدائها في مجال حماية البيئة عامة و المحميات الطبيعية خاصة باعتبارها مجالا محميا بموجب نصوص قانونية سنت لهذا الغرض.

كما يبدو الدور المتنامي للجماعات الإقليمية في تطوير التنمية السياحية كأحد مقومات التنمية المستدامة غير أن هذا المسعى تعترضه عراقيل تحول دون تحقيقه و بلوغه على أكمل وجه.

من الواضح أيضا أن المشرع الجزائري قد أفرد نظاما قانونيا عاما للمجالات المحمية بما فيها المحميات الطبيعية كونها إحدى عناصر البيئة و موردا هاما من موارد السياحة البيئية التي تستقطب السياح الوطنيين و الأجانب، وهما يعكس الوجهة الجديدة للمشرع نحو فكرة التنمية المستدامة كمفهوم جديد.

وطالما أن المشرع قد تفتن لفكرة حماية المحميات الطبيعية و سن أحكام جزائية ترمي لردع كل التصرفات التي من شأنها الإضرار بها من خلال نصوص المواد 38 إلى 44 من القانون 02/11 المتعلق بالمجالات المحمية.

لكن هذا يتناقض مع مناهضة المشرع لفكرة التنمية المستدامة التي تقتضي أحيانا الدروس على الأحكام القانونية الرامية لحماية البيئة في إطار مشاريع التنمية ذات المصلحة العامة التي تضعف أحيانا فعالية الحماية و القواعد المقررة بشأنها. تبقى النصوص والآليات القانونية التي خصصت لحماية المحميات الطبيعية غير كافية بسبب انعدام الوعي المدني بأهمية هذه المجالات.

- غياب الرقابة القضائية أو انعدامها أحيانا رغم وجود نص قانوني يرمي لدمج الفضاءات المحمية في وثائق التخطيط وهيئة الإقليم، وفي التشريعات المسيرة .

لذا نقترح مايلي:

- سن نصوص قانونية تتعلق بحماية المحميات الطبيعية بصفة مستقلة عن القانون المتعلق بحماية المجالات المحمية وفرض عقوبات جزائية.

- تفعيل و تميم مخططات لتسيير المحميات الطبيعية و إعادة تهيئتها و تأهيلها من طرف الجماعات الإقليمية.

- إدراج المحميات الطبيعية ضمن مخططات الهيئات الخاصة دون الجماعات الإقليمية و تخصيص ميزانية خاصة بها.

- ضرورة نشر الوعي في المجتمع المدني بضرورة حماية المحميات الطبيعية.

- تعزيز و تفعيل دور القضاء في فرض رقابة فعلية و محكمة لضمان حماية المجالات المحمية.

- استحداث جهاز خاص يضم الأشخاص المؤهلين للبحث و التحري ومعاينة المخالفات في إطار المحميات الطبيعية والتعدي على قواعد حماية البيئة و انتهاك قواعدهما.

1-مرسوم رئاسي رقم 442/20 مؤرخ في 2020/12/30 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 2020/11/1 ج ر عدد 82 صادر في 2020/12/30

2 عربي المهدي ، المحميات الطبيعية و دور القوانين و التشريعات البيئية في إدامتها ، مقال منشور عبر الموقع ص8، [https:// www.academia.ed](https://www.academia.ed) ج ر عدد 13

3 الموهبي ، المرجع السابق ، ص 12

4 المادة 2 من القانون 02/11 المؤرخ في 2011/2/17 يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة ، ج ر عدد 13.

5 بوشظولة ياسين، الرعاية الدولية للمحميات البرية -دراسة في القانون الدولي- مذكرة ماجستير في قانون البيئة، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة سطيف، 2017، ص 10.

6 مصطفىاوي عايدة ، دور المجالات المحمية في الحفاظ على الطبيعة ، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية ، المجلد 9، العدد 1، 2020، ص 305.

7 جبار بوكثير ، بسمه مناخ، مكانة المحميات الطبيعية ضمن مقومات السياحة المستدامة - مع الاشارة إلى حالة الجوائز مجلة اقتصايات المال و الاعمال، مارس 2018، ص 319

8 مصطفىاوي عايدة ، المرجع السابق، ص 307

9 محمود حمدي عطية ، الحماية القانونية للمحميات الطبيعية في إطار التنمية المستدامة ، دار النهضة العربية ، مصر ، 2017، ص 171

10 أنور عمر قادر ، آليات إنشاء المحميات الطبيعية و حمايتها، إقليم كردستان ، العراق، مطبعة ياد، 2017، ص 16-17

11 بن شعيب نصر الدين ، الجماعات الاقليمية و مفارقات التنمية المحلية ، مجلة إدارة و التنمية للبحوث و الدراسات ، العدد الأول، ص 23.

12 المادة 19 من القانون 10/03 المؤرخ في 2003/7/19 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43 صادر في 2003/7/20

13 المرسوم رقم 143/87 المؤرخ في 1987/6/16 المحدد قواعد تصنيف الحظائر الوطنية و المحميات الطبيعية و ضبط كفاءتها.

14 المرسوم رقم 144/87 المؤرخ في 1987/6/16 المحدد لكفاءات إنشاء المحميات الطبيعية.

15 القانون رقم 20/01 المؤرخ في 2001/12/12 المتعلق بالتهيئة الاقليم و تميمته المستدامة ، ج ر عدد 77 صادر في 2001/12/15

- ¹⁷ مرسوم تنفيذي رقم 443/05 المؤرخ في 2005/11/14 يحدد كفاءات تنسيق المخططات التوجيهية القطاعية للبنى التحتية الكبرى و الخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية و مجال تطبيقها و محتواها و كذا القواعد الإجرائية المطبقة عليها ، ج ر عدد 75
- ¹⁷ قرار وزاري مشترك مؤرخ في 2006/9/2 ، ج ر عدد 71.
- ¹⁸ قانون يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ، ج ر عدد 43 .
- ¹⁹ القانون متعلق بالجماعات المحمية في إطار التنمية لمستدامة ، ج ر عدد 13.
- ²⁰ ج ر عدد 60 صادر في 2016/10/13
- ²¹ المرسوم التنفيذي رقم 259/16 صادر في 2016 /10/10 ، ج ر عدد 60
- ²³ المرسوم التنفيذي 224 /19 المؤرخ في 2019/8/13 يحدد كفاءات إعداد المخطط التوجيهي للمجال المحمي و الموافقة عليه و مراجعته، ج ر عدد 50 صادر في 2019/8/19.

دور البلدية في تسيير النفايات طبقا للأمر 19/01

بين حتمية تطبيق النص وضرورات الملائمة

The municipality's role in managing waste according to Order 01/19
Between the imperative of applying the text and the imperatives of appropriateness

أسماء بعلاج

أستاذة محاضرة أ ، جامعة خميس مليانة

الملخص:

تتولى البلدية مهمة تسيير النفايات المنزلية وما شابهها ، وتسيير النفايات الهامدة والترخيص بإنشاء منشآت معالجة هذه الأخيرة ، وذلك تطبيقا لمواد الأمر 19/01 والذي يفرض ضرورة تهيئته ليتلاءم مع مقتضيات قانون حماية البيئة والتنمية المستدامة ، وكذا ليتلاءم مع اهداف الامم المتحدة لعام 2030 في هذا المجال ، ولاسيما الهدف 12 المتعلق بالإنتاج والاستهلاك المستدام بكل ما يسفر عنه ذلك من محيط نظيف وبيئة صحية.

الكلمات المفتاحية: البلدية-النفايات المنزلية وما شابهها-النفايات الهامدة- المخطط البلدي الخاص بتسيير النفايات- منشآت معالجة النفايات.

Abstract :

The municipality undertakes the task of managing household waste and the like managing inert waste and licensing the establishment of treatment facilities for the latter, in implementation of the articles of the decree 19/01, which imposes the necessity of updating it to comply with the requirements of the law on environmental protection and sustainable development, as well as in conformity with the goals of the un for the year 2030.

Key words: Municipal - household waste and the like - inert waste - municipal waste management plan - waste treatment facilities

مقدمة :

تسعى الامم المتحدة في اطار جدول اعمالها لعام 2030 والذي اعتمده سنة 2015 الى تحقيق الاهداف ال 17 المدرجة ضمن خططها للتنمية المستدامة ، وتغطي هذه الاهداف مجموعة واسعة من قضايا التنمية الاجتماعية والاقتصادية باعتبارها دعوة عالمية للعمل على اثناء الفقر وحماية الكوكب وضمان تمتع جميع البشر بالسلام والازدهار بحلول عام 2030 . وعلى الرغم من ان هذه الاهداف ليست ملزمة قانونا إلا ان الحكومات الوطنية تسعى لوضع اطر قانونية لتحقيقها بصورة تكاملية، وذلك لإدراكها ان العمل في مجال ما سيؤثر على النتائج في مجالات اخرى ، وان التنمية يجب ان توازن بين الاستدامة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية.

ومن بين هذه الأهداف الهدف 12 المتعلق بالإنتاج والاستهلاك المستدام ، والذي يعتمد في تحقيقه على الإدارة الفعالة للموارد الطبيعية المشتركة والطريقة التي يتم التخلص بها من النفايات السامة والملوثات، وكذلك على دعم البلدان النامية في التحرك نحو أنماط استهلاك أكثر استدامة بحلول عام 2030.

والجزائر على الرغم من ان منظومتها التشريعية لم تدرك أهداف الأمم المتحدة، غير انها تعتمد في التخلص من النفايات على الامر 19/01 المؤرخ في 2001/12/12 يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها¹، والذي عرفها في نص المادة 1/3 بأنها كل البقايا الناتجة عن عمليات الإنتاج أو التحويل أو الاستعمال ، وبصفة أعم كل مادة أو منتج وكل منقول يقوم المالك أو الحائز بالتخلص منه ، أو يلزم بالتخلص منه أو بإزالته ، أو الحد منه أو تعويضه.

ويعهد هذا القانون إلى البلدية كجماعة إقليمية فاعلة بدور تسيير النفايات المتزلية وما شابهها والنفايات الهامدة ، ومن هذا المنطلق اخترنا ان يكون موضوع مداخلتنا حول هذا الدور ، وذلك من خلال إشكالية تناقش ضرورات تحيين هذا الأمر في ظل أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة اللاحقة على صدوره وذلك من خلال الخطة التالية:

المبحث الأول : اختصاص البلدية بشأن النفايات المصنفة

المبحث الثاني : اختصاص البلدية بشأن منشآت معالجة النفايات

المبحث الأول : اختصاص البلدية بشأن النفايات المصنفة

تصنف المادة 5 من الامر 19/01 النفايات الى النفايات الخاصة بما فيها النفايات الخاصة الخطرة وهي تخرج عن نطاق اختصاص البلدية الى اختصاص منشآت خاصة مرخص لها من قبل الوزير المكلف بالبيئة ، ومع ذلك يحظر خلطها مع النفايات التي هي من اختصاص البلدية²، ويتعلق الأمر بالنفايات المتزلية وما شابهها ، حيث تقوم بإعداد مخطط يتضمن تسيير هذه الاخيرة ، وهذه النقاط ستكون محل دراستنا من خلال هذا المبحث.

المطلب الأول : تسيير النفايات المصنفة الداخلة في اختصاصها

تحدد المادة 10/3 المقصود بتسيير النفايات بأنه كل العمليات المتعلقة بجمع النفايات وفرزها ونقلها وتخزينها وتهيئتها وإزالتها بما في ذلك مراقبة هذه العمليات ، ومعنى ذلك ان عملية التسيير قد تتضمن العمليات التالية:

1-2- جمع النفايات : ويعني لم النفايات و/أو تجميعها بغرض نقلها إلى مكان المعالجة .

2-2- فرز النفايات : ويعني كل العمليات المتعلقة بفصل النفايات حسب طبيعة كل منها قصد معالجتها .

2-3- تهيئة النفايات : كل العمليات الرامية إلى إعادة استعمال النفايات أو رسكلتها أو تسميدها.

2-4- إزالة النفايات : كل العمليات المتعلقة بالمعالجة الحرارية و الفيزيو كيميائية والبيولوجية والتفريغ والطمر والغمر والتخزين وكل العمليات الأخرى التي لا تسفر عن إمكانية تهيئة هذه النفايات أو عن أي استعمال آخر لها³.

وهذا الاختصاص ينصب على النفايات المتزلية وما شابهها والنفايات الهامدة.

الفرع الاول : النفايات المتزلية وما شابهها

تنطرق اولاً الى تعريف هذه النفايات ثم الى مضمون اختصاص البلدية بشأنها:

1-تعريف النفايات المتزلية : تعرف المادة 2/3 من الامر 19/01 النفايات المتزلية وما شابهها بأنها كل النفايات الناتجة عن النشاطات المتزلية والنفايات المماثلة الناجمة عن النشاطات الصناعية والتجارية والحرفية وغيرها ، والتي بفعل طبيعتها ومكوناتها تشبه النفايات المتزلية.

وهذا التصنيف يطبق على كل النفايات التي يمكن أن تكون في شكل سائل أو صلب أو أوحال وتكون موجهة لعمليات التثمين أو الإزالة ، وقد ادرج المرسوم 06/104 قائمة بأنواع هذه النفايات غير ان وجود مادة ضمنها لا يعني أنها نفاية في جميع الأحوال⁴ ، ومنها ما يلي: نفايات الانسجة النباتية ، نفايات المواد البلاستيكية باستثناء مواد التغليف، مواد غير صالحة للاستهلاك ، نفايات القلافة والفلين..... إلخ⁵ ، نشارة الخشب والنجارة وبقايا الخشب والألواح المصنوعة. نفايات ناجمة عن الاعمال النهائية باستثناء المواد المركبة (نسيج مشرب ومطاط اصطناعي وبلاستيك اصطناعي)⁶.

2-مضمون اختصاص البلدية بشأن النفايات المتزلية : تنص المادة 32 من الامر 19/01 على ان مسؤولية تسيير النفايات المتزلية وما شابهها تقع على عاتق البلدية طبقا لقانون البلدية⁷ والذي تقضي المادة 123 منه ان هذه الاخيرة تتولى جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها في اطار حفظ الصحة والنظافة العمومية. وفي هذا الاطار تنظم البلدية في إقليمها خدمة عمومية غايتها تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها في مجال جمع النفايات المتزلية وما شابهها ونقلها ومعالجتها عند الاقتضاء بإحداث مصالح عمومية تقنية قصد التكفل بهذه النفايات⁸ ، وهذه الخدمة تتضمن ما يلي:

-وضع نظام لفرز النفايات المتزلية وما شابهها بغرض تجميعها،
-تنظيم جمع النفايات الخاصة الناتجة بكميات قليلة عن الأشغال المتزلية والنفايات الضخمة وجثث الحيوانات ومنتجات تنظيف الطرق العمومية والساحات والأسواق بشكل منفصل ونقلها ومعالجتها بطريقة ملائمة،
-وضع جهاز دائم لإعلام السكان و تحسيسهم بآثار النفايات المضرة بالصحة العمومية و/أو بالبيئة والتدابير الرامية إلى الوقاية من هذه الآثار

-اتخاذ إجراءات تحفيزية بغرض تطوير وترقية نظم فرز النفايات المتزلية وما شابهها.
-الاشتراك مع بلدية أو أكثر في تسيير جزء من النفايات المتزلية وما شابهها أو كلها⁹.
وجدير بالذكر ان البلدية يمكنها أن تسند ، حسب دفتر شروط نموذجي ، تسيير كل النفايات المتزلية وما شابهها أو جزء منها وكذلك النفايات الضخمة والنفايات الخاصة الناتجة بكميات قليلة عن الأشغال المتزلية ، إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 33 من الامر 19/01.

الفرع الثاني : النفايات الهامدة

نتطرق اولا الى تعريف هذه النفايات ثم الى مضمون اختصاص البلدية بشأنها:

1-تعريف النفايات الهامدة : تنص المادة 7/3 من الامر 19/01 بأن النفايات الهامدة هي كل النفايات الناتجة لا سيما عن استغلال المحاجر والمناجم وعن أشغال الهدم والبناء أو الترميم والتي لا يطرأ عليها أي تغيير فيزيائي أو كيميائي أو بيولوجي عند إلقائها في المفارغ والتي لم تلوث بمواد خطرة أو بعناصر أخرى تسبب أضرارا يحتمل أن تضر بالصحة العمومية و/أو بالبيئة.

وهذا التصنيف يطبق على كل النفايات التي يمكن ان تكون في شكل سائل او صلب او اوحال وتكون موجهة لعمليات التثمين او الازالة ، وقد ادرج المرسوم 06/104 قائمة بأنواع هذه النفايات غير ان وجود مادة ضمنها لا يعني

أما نفاية في جميع الاحوال¹⁰ ، ومنها ما يلي: نفايات الرمل والطين، اوحال ونفايات تنقيب اخرى تحتوي على ماء عذب، خليط من الخرسانة والاجر والقرميد والخزف باستثناء مواد بناء مصنوعة من الجبس وملوثة بمواد خطرة.....¹¹ ، مواد مصنوعة من الجبس باستثناء مواد بناء مصنوعة من الجبس وملوثة بمواد خطرة¹² .

-نفايات اخرى للبناء والهدم بما في ذلك المزوجة باستثناء نفايات البناء والهدم تحتوي على الزئبق ونفايات البناء والهدم تحتوي على متعدد كلور ثنائي الفينيل PCB (مثل الصبغ والأرضيات المصنوعة من الراتنج والزجاج المزوج والمكثفات والتي تحتوي على متعدد كلور ثنائي الفينيل)، ونفايات اخرى للبناء والهدم بما في ذلك الخليط تحتوي على مواد خطرة).

2-مضمون اختصاص البلدية بشأن النفايات الهامدة : تبادر البلدية في إطار مخططها للتنمية والتهيئة وطبقا لمخطط تسيير المستخدمين ، بالقيام بكل عمل واتخاذ كل إجراء من أجل إقامة وتهيئة وتسيير مواقع التفريغ المخصصة لاحتواء النفايات الهامدة ، والتي يتولى منتجها جمعها وفرزها ونقلها وتفرغها في هذه المواقع ، ويحظر عليهم ايداعها في غيرها ، لاسيما على الطريق العمومي ، ويقر القانون عقوبة تقدر بغرامة من 10000 الى 50000 دج عن ذلك¹³ .

المطلب الثاني : اعداد المخطط البلدي الخاص بتسيير النفايات

تنص المادة 29 من الامر 19/01 على ما يلي : " ينشأ مخطط بلدي لتسيير النفايات المتزلية وما شابهها " ، وعلى ذلك تناول من خلال هذا المطلب كيفية اعداد هذا المخطط، ثم تناول مضمونه.

الفرع الاول : اعداد المخطط البلدي

يتم إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المتزلية وما شابهها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي¹⁴ ، مع امكانية الاستعانة بالوكالة الوطنية للنفايات بموجب اتفاقية¹⁵ . ويراعي في ذلك تغطيته لكافة إقليم البلدية ومطابقته للمخطط الولائي للتهيئة ، وهو مخطط يعده المجلس الشعبي الولائي ويبين فيه الاهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة ويستهدف الترقية والعمل من اجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية¹⁶ .

وبعد الانتهاء من إعدادة يعلق مشروع المخطط ويوضع تحت تصرف المواطنين في مقر البلدية لمدة شهر للإطلاع و تسجيل آرائهم في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه ، وعند نهاية هذه المدة و بعد الأخذ بآراء المواطنين عند الاقتضاء ، يرسل المشروع إلى المصالح الولائية المعنية لدراسته و إبداء الرأي فيه ، ومن ثم تتم دراسته و الموافقة عليه خلال مداوات المجلس الشعبي البلدي ، و يصادق عليه بقرار من الوالي المختص إقليميا¹⁷ .

الفرع الثاني : مضمون المخطط البلدي

يتضمن المخطط البلدي الاجزاء التالية :

1-الجزء الأول : التنظيم الحالي لتسيير النفايات المتزلية و ما شابهها و النفايات الهامدة في إقليم البلدية : ويتضمن البيانات التالية:

1-تحديد النشاطات الحضرية المنتجة للنفايات المتزلية و ما شابهها و النفايات الهامدة

2-خصائص النفايات المتزلية و ما شابهها ، وتتضمن التحليل الكمي لها ببيان الكمية المنتجة من طرف العائلات ، النشاطات التجارية و المؤسسات البشرية ، النسبة اليومية... ، والتحليل النوعي ببيان العوامل الفيزيائية - الكيميائية من

الرطوبة ، والقدرة الحرارية الدنيا ، والكثافة ، وكذا مكونات النفايات من المواد العضوية ، الورق ، الورق المقوى ، البلاستيك...، وأخيرا التحليل الكمي و النوعي للنفايات الهامدة .

- 3 - فحص تنظيم المصالح المكلفة بتسيير النفايات من عدد المستخدمين و مؤهلاتهم وأنماط تجمعهم لأداء الخدمة من مسارات وترددات والأوقات و نسبة التغطية، وعدد ونوع المركبات المستعملة ، وسعتها وحالة تشغيلها و فعالية مصلحة الصيانة ، وكذا فحص نقائص تنظيم المصالح وتقييم الكلفة الحالية لجمع النفايات و نقلها ومعالجتها.
- 4 - جرد وتحديد المواقع ومنشآت المعالجة الموجودة في إقليم البلدية من حيث المساحة والتهيئات المنجزة ، وطبيعة وكمية النفايات المفرغة ، الأضرار الناجمة عنه.

الجزء الثاني : المخطط الجديد المنظم لتسيير النفايات المتزلية و ما شابهها و النفايات الهامدة : ويتضمن البيانات التالية:

- 1- تقدير التطور الكمي والنوعي للنفايات المتزلية وما شابهها والنفايات الهامدة باعتبار النمو الديموغرافي و مسارات النمو الاقتصادي و كذا إمكانيات تقليص إنتاجها من المصدر.
- 2- انتقاء الخيارات المتعلقة بأنظمة جمع النفايات ونقلها وفرزها مع مراعاة الإمكانيات الاقتصادية والمالية الضرورية لوضعها حيز التنفيذ لاسيما ما يلي:
- أ- التقسيم الملائم للبلدية إلى قطاعات ،
- ب-أوقات جمع النفايات وترددها والمسارات العقلانية ،
- ج-الوسائل البشرية والمادية اللازمة لجمع النفايات ونقلها لكل قطاع مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات التضاريس وطبيعة السكن،
- د-إمكانيات إدخال نظام الجمع الانتقائي وتحديد الوسائل الواجب العمل بها في هذا الصدد ، لاسيما فيما يخص التجهيزات و التكوين والإعلام والتحسيس ،
- هـ-إمكانيات تنظيم وتطوير أسواق استرجاع النفايات و تثمينها،
- و-تحديد الإصلاحات الواجب إدخالها على المصلحة العمومية المكلفة بتسيير النفايات على مستوى البلدية.
- 3-تقدير و تطوير القدرات اللازمة لمعالجة النفايات مع إبراز الأولويات الواجب تحديدها لإنجاز منشآت جديدة لفرز النفايات و معالجتها وإزالتها .

الجزء الثالث : التغطية المالية لأداء الخدمة : وتتضمن تقدير الاستثمارات اللازمة لتنفيذ المخطط البلدي لتسيير النفايات المتزلية وما شابهها¹⁸ .

المبحث الثاني : اختصاص البلدية بشأن منشآت معالجة النفايات

منشآت معالجة النفايات هي تلك المنشآت التي تعد خصيصا لتثمين النفايات وتخزينها ونقلها وإزالتها¹⁹ و لاسيما مراكز الطمر التقني للنفايات المتزلية وما شابهها ، و مراكز تفريغ النفايات الهامدة ، و منشآت المعالجة الفيزيو كيميائية للنفايات²⁰ ، وستكون هذه المنشآت محل دراستنا من خلال هذا المبحث بالتطرق الى الترخيص الذي تقدمه البلدية لإنشائها ، ثم التطرق الى مساهمة البلدية في حراستها ومراقبتها .

المطلب الاول : الترخيص بإنشاء منشآت معالجة النفايات

تنص المادة 42 من الامر 19/01 على اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا بمنح التراخيص الخاصة بإنشاء منشآت معالجة النفايات الهامدة ، اما تراخيص الانشاء عندما يتعلق الامر بالنفايات الخاصة والنفايات المتريية وما شابهها فتمنح من قبل الوزير المكلف بالبيئة والوالي على التوالي.

وهذا الترخيص يتم منحه بناء على طلب من الراغب في الاستغلال²¹، والذي قد يكون شخصا طبيعيا أو معنويا عموما أو خاصا²² وذلك بعد اتباع الاجراءات التالية:

الفرع الاول : اعداد الدراسات المتعلقة بالتأثير على البيئة

قد تتسبب منشآت معالجة النفايات في اخطار على الصحة العمومية و الامن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية ، او قد تتسبب في المساس براحة الجوار ، كما انهما قد تؤثر بصفة مباشرة او غير مباشرة فورا او لاحقا على البيئة ، وخاصة قد تؤثر على الانواع والموارد والأوساط والفضاءات الطبيعية والتوازنات الايكولوجية²³، ولهذا الاعتبار استوجبت المادة 41 من الامر 19/01 اخضاع شروط اختيار مواقع اقامة منشآت معالجة النفايات وهيئتها وإنجازها وتعديل عملها وتوسيعها الى التنظيم المتعلق بدراسات التأثير على البيئة ، ويتعلق الامر بالمرسوم التنفيذي 145/07 المؤرخ في 19/05/2007 يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة²⁴، وبالعودة الى احكام هذا المرسوم نجده يعرفها على انها دراسات تهدف الى تحديد مدى ملائمة إدخال المشروع في بيئته مع تحديد وتقييم الآثار المباشرة و/او غير المباشرة للمشروع والتحقق من التقيد بالتعليمات المتعلقة بحماية البيئة.

ويتولى اعداد هذه الدراسات مكاتب دراسات او مكاتب خيرات او مكاتب استشارات معتمدة من قبل الوزارة المكلفة بالبيئة على نفقة طالب الاستغلال حسب ما تقضي به المادة 21 من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في اطار التنمية المستدامة ، وفي كل الاحوال يجب ان يتضمن محتوى دراسة او موجز التأثير المعد على اساس حجم المشروع والآثار المتوقعة على البيئة ، لا سيما ما يأتي:

- 1- تقديم صاحب المشروع ، لقبه او مقر شركته كذلك عند الاقتضاء ، شركته و خبرته المحتملة في مجال المشروع المزمع إنجازه وفي المجالات الاخرى.
- 2- تقديم مكتب الدراسات.
- 3- تحليل البدائل المحتملة لمختلف خيارات المشروع وهذا بشرح وتأسيس الخيارات المعتمدة على المستوى الاقتصادي والتكنولوجي والبيئي.
- 4- تحديد منطقة الدراسة.
- 5- الوصف الدقيق للحالة الاصلية للموقع وبيئته المتضمن لاسيما موارده الطبيعية وتنوعه البيولوجي وكذا الفضاءات البرية والبحرية او المائية المحتمل تأثرها بالمشروع

- 6- الوصف الدقيق لمختلف مراحل المشروع لا سيما مرحلة البناء والاستغلال وما بعد الاستغلال اي عند تفكيك المنشآت وإعادة الموقع الى ما كان عليه سابقا.
- 7- تقدير اصناف وكميات الرواسب والانبعاث والأضرار التي قد تتولد خلال مختلف مراحل إنجاز المشروع واستغلاله لاسيما النفايات والحرارة والضجيج والإشعاع والروائح والدخان....
- 8- تقييم التأثيرات المتوقعة المباشرة وغير المباشرة على المدى القصير والمتوسط والطويل للمشروع على البيئة (الهواء-الماء- التربة-الوسط البيولوجي-الصحة...)
- 9- الاثار المتراكمة التي يمكن ان تتولد خلال مختلف مراحل المشروع.
- 10- وصف التدابير المزمع اتخاذها من طرف صاحب المشروع للقضاء على الاضرار المترتبة على انجاز مختلف مراحل المشروع وتقليصها و/او تعويضها.
- 11- مخطط تسيير البيئة الذي يعتبر برنامج متابعة تدابير التخفيف و/او التعويض المنفذة من قبل صاحب المشروع.
- 12- الاثار المالية الممنوحة لتنفيذ التدابير الموصى بها،
- 13- كل عمل آخر او معلومة او وثيقة او دراسة قدمتها مكاتب الدراسات لتدعيم او تأسيس محتوى دراسة او موجز التأثير المعنية.²⁵
- وبعد اعداد الدراسة يودع طالب الاستغلال 10 نسخ من ملف يتضمنها ويتضمن موجز التأثير مرفق بطلب الفحص ، وذلك لدى الوالي المختص إقليميا ، وفي حالة اقامة منشأة لمعالجة النفايات على ارض مستأجرة او في اطار حق الانتفاع ، يجب ان يتضمن طلبه وجوبا وثيقة تثبت بأن مالك الارض على دراية بطبيعة النشاطات المسطرة ، ليقوم الوالي بعد ذلك بتكليف المصالح المكلفة بالبيئة المختصة بفحصها ، ويمكن لهذه الاخيرة ان تطلب من صاحب المشروع كل معلومة او دراسة تكميلية لازمة ، وعلى هذا الاخير الاستجابة خلال اجل شهر واحد²⁶.
- و بعد الفحص الاولي وقبول دراسة او موجز التأثير يصدر الوالي قرارا بفتح تحقيق عمومي ، ويتم الاعلان عنه لدعوة الغير او كل شخص طبيعي او معنوي لإبداء آرائهم في المشروع المزمع انجازه وفي الآثار المتوقعة على البيئة.
- ويتم الاعلان عن طريق النشر في يوميتين وطنيتين والذي يحدد ما يلي:
- موضوع التحقيق العمومي بالتفصيل.
- مدة التحقيق التي يجب ان ألا تتجاوز شهرا ابتداء من تاريخ التعليق.
- الاوقات والأماكن التي يمكن للجمهور ان يبدي ملاحظاته فيها على سجل مرقم ومؤشر عليه مفتوح لهذا الغرض.
- وعند ابداء الجمهور لملاحظاته يدعو الوالي طالب الاستغلال للإطلاع ، ويمنحه مدة 15 يوما للرد²⁷.
- و يعين الوالي في إطار التحقيق العمومي محافظا محققا يكلف بالسهر على احترام التعليمات المتعلقة بالاعلان عن قرار فتح التحقيق العمومي ، كما يكلف ايضا بإجراء كل التحقيقات او جمع المعلومات التكميلية الرامية الى توضيح العواقب المحتملة للمشروع على البيئة ، ويحرر عند نهاية مهمته محضرا يحتوي على تفاصيل تحقيقاته والمعلومات التكميلية التي جمعها ثم يرسله الى الوالي²⁸.

و يحرر الوالي عند نهاية التحقيق العمومي نسخة من مختلف الآراء المحصل عليها وعند الاقتضاء استنتاجات المحافظ المحقق ويدعو طالب الاستغلال الى الاطلاع عليها و تقديم مذكرة جوابية في آجال معقولة ، ومن ثم يقوم الوالي بإرسال ملف دراسة او موجز التأثير المتضمن آراء المصالح التقنية ونتائج التحقيق العمومي مرفقا بمحضر المحافظ المحقق والمذكرة الجوابية لصاحب المشروع عن الآراء الصادرة الى الوزير المكلف بالبيئة اذا تعلق الامر بدراسة التأثير ، او الى المصالح المكلفة بالبيئة المختصة إقليميا بالنسبة لموجز التأثير حيث يقومون بفحص الملف في مدة لا تتجاوز 4 اشهر ابتداء من تاريخ إقفال التحقيق العمومي ، وفي هذا الاطار يمكنهم الاتصال بالقطاعات الوزارية المعنية والاستعانة بكل خبرة²⁹ .

الفرع الثاني : صدور قرار الهيئة الوصية

بعد فحص الملف يفصل الوزير في دراسة التأثير بقرار ويقوم بإرساله الى الوالي المختص إقليميا ، كما يمكن ان يعقد الاختصاص لهذا الاخير اذا تعلق الامر بموجز التأثير ، وهذا القرار يتضمن احدي النتيجتين:

1-الموافقة على طلب المستغل : يرسل الوزير قرار الموافقة على دراسة التأثير الى الوالي المختص إقليميا لتبليغه لصاحب المشروع ، و يقوم الوالي المختص إقليميا بإبلاغ صاحب المشروع به ، اما اذا تعلق الامر بموجز التأثير يقوم الوالي بإصدار قراره بالقبول وتبليغه الى المعني ، وعلى هذا الاخير ان يخضع لشرط اكتتاب تأمين يغطي كل الاخطار بما فيها اخطار حوادث التلوث قبل تشغيل المنشأة.

2-رفض طلب المستغل : يرسل الوزير قرار رفض دراسة التأثير الى الوالي المختص إقليميا لتبليغه لصاحب المشروع ، و يقوم الوالي بإصدار قراره بالرفض وتبليغه الى المعني اذا تعلق الامر بموجز التأثير ، وفي كل الاحوال يجب ان يكون رفض دراسة او موجز التأثير مبررا ، وهنا يمكن لصاحب الطلب ودون المساس بطرق الطعن القضائية ، ان يقدم للوزير المكلف بالبيئة طعنا إداريا مرفقا بمجموع التبريرات او المعلومات التكميلية التي تسمح بتوضيح و/او تأسيس الاختيارات التكنولوجية والبيئية لطلب دراسة او موجز التأثير قبل الموافقة على دراسة او موجز التأثير من اجل دراسة جديدة تكون موضوع قرار جديد بنفس الكيفيات³⁰ .

هذا عن اجراءات الترخيص لطالب استغلال منشأة معالجة النفايات ، وجدير بالذكر ان اي تغيير في ابعاد المنشآت وقدرة المعالجة و/او الانتاج والطرق التكنولوجية يجب ان يكون محل دراسة او موجز تأثير جديدين بمجرد ايداع دراسة او موجز التأثير للموافقة عليها.

ولدى تهيئة المنشأة للاستغلاليين على المستغل أن يضع بجوار المدخل الرئيس لافتة إشارة من مواد غير قابلة للمحو تسجل عليها المعلومات الآتية : تعيين المنشأة، النفايات التي يقبل دخولها، تاريخ رخصة الاستغلال ورقمها، اسم المستغل أو العنوان التجاري وعنوانه، أيام وساعات الفتح والغلق.

ويتولى المستغل تزويد منشأته بما يلي:

-مركز مراقبة للقيام برقابة دائمة للنفايات التي تم إدخالها،

-جهاز وزن النفايات،

-نظام كشف الإشعاعات التي تسمح بمراقبة النفايات التي أدخلت إلى المنشآت التي تستقبل النفايات الخاصة.

وعلى المستغل أيضا ان يحيط المنشأة بسياج صلب ومقاوم ، وان يزودها بوسائل اطفاء من الحرائق ومن كل حادث آخر محتمل الوقوع ، حسب كفاءات وكميات محددة في رخصة الاستغلال ، وتوفير رقابة على كل مخارجها خلال ساعات الاستغلال وحراستها وإبقائها مغلقة ومحروسة خارج هذه الساعة³¹.

المطلب الثاني : حراسة ومراقبة منشآت معالجة النفايات

تنص المادة 46 من الامر 19/01 على انه اضافة الى الهيئات المؤهلة بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها تمارس حراسة ومراقبة منشآت معالجة النفايات طبقا لأحكام القانون رقم 03/83 المؤرخ في 05 فبراير سنة 1983 والمتعلق بحماية البيئة³² ، ويتصفح هذا القانون لا نجد انه يتحدث عن عنصر الحراسة او المراقبة بصفة صريحة ، غير ان المادة 134 منه تحدد اصناف الشرطة المكلفة بحماية البيئة والتي يعهد لها بمهمة البحث عن المخالفات ومعايبتها ، ومن بين هذه الاصناف ما حددته الفقرة 4 منها والتي تمنح هذه الصفة الى المفتشين المكلفين بحماية البيئة.

وبالرجوع الى المرسوم رقم 227/88 المؤرخ في 1988/11/05³³ المتعلق باختصاص هؤلاء نجد ان المادة 2/2 منه تنص على انهم يسهرون على مدى مطابقة شروط اقامة المنشآت المرتبة واستغلالها وشروط معالجة النفايات الناتجة عن النشاط الانساني وإزالتها وشروط اصدار الضجيج منها ، كما تنص المادة 11 بإمكانية تعيينهم على مستوى الجماعات المحلية بمقرر من الوزير المكلف بالبيئة وعلى ذلك فان مراقبة وحراسة هذه المنشآت يمكن ان يتولها هؤلاء المفتشون على مستوى البلديات بمقرر خاص وان البلدية هي المسؤولة عن تهيئة مواقع تفريغ النفايات الهامدة كاختصاص اصيل كما سبق وان رأينا.

ولدى قيام هؤلاء المفتشون باختصاص المراقبة والحراسة ينبغي على المستغل القيام بإعلامهم وإعلام اي سلطة مكلفة بالحراسة بكل المعلومات الضرورية³⁴ ، وعلى العموم يمارس هذا الاختصاص كما يلي:

الفرع الاول : المراقبة والحراسة بالنسبة لشهادات القبول

شهادات القبول هي تلك الشهادات التي يعدها المستغل بهدف قبول النفايات الخاصة في موقع المنشأة ، وبمنحها لمنتج النفايات وهو كل شخص طبيعي أو معنوي يتسبب نشاطه في إنتاج النفايات و/او الى حائزها وهو كل شخص طبيعي أو معنوي بحوزته نفايات .

وتمنح هذه الشهادة لمدة سنة وفي نهاية هذه الفترة يجب تجديد إجراء الحصول عليها ، غاية ما في الامر انها تحرر على أساس بطاقة تقنية تشمل عناصر المعلومات الآتية:

- مصدر النفايات ،-منتج النفايات و /أو حائزها وعنوانه الدقيق،-العمليات المحتملة للمعالجة المسبقة للنفايات،
-التركيب الكيميائي للنفايات وكذا كل معلومة تسمح بتحديد ما إذا كانت مؤهلة لتلقي المعالجة المقررة لها،-كفاءات الجمع والنقل،-الأخطار المرتبطة بالنفايات والمواد التي لا يجب أن تخلط بها وكذا الاحتياطات الواجب اتخاذها عند تداولها،

- نتائج الاختبارات والتحليل المنجزة على عينة من النفايات التي تسمح بمعرفة التركيب الكيميائي للنفايات ، وقدرتها على التلويث ، وسلوكها عند الترحيل في مراكز الطمر التقني ، وتوقع تكاليف هذه التحليل على عاتق منتج النفايات و /

أو حائزها ، ويمكن للمستغل أن يطلب كل المعلومات أو أي تحليل إضافي يسمح بتعيين النفايات الخاصة التي يمكن إدخالها.

وبالنسبة لآلية عمل المنشأة فان المستغل يقوم لدى وصول النفايات الخاصة بإجراء تفتيش يتحقق من خلاله من تطابق النفايات مع المعلومات الواردة في شهادة القبول المسبقة ، وكذا توافر الوثائق التالية:

- وجود وثيقة الحركة التي تتضمن كل عملية نقل للنفايات وعبورها واستيرادها وتصديرها ، وجود وثيقة القبول المسبقة سارية الصلاحية، المراقبة بالنظر للنفايات عند المدخل وعند نقطة الوضع ، وعند الاقتضاء أخذ وتحليل عينات ممثلة أو كل إجراء آخر يرمي إلى التأكد من طبيعة النفايات الواجب قبولها، وزن الحمولة، مراقبة عدم وجود الإشعاعات. وبعد الانتهاء من التفتيش يدون المستغل قبول للنفايات الخاصة في سجل قبول مرقم ومؤشر عليه، ويشمل ذلك العناصر الآتية: مصدر النفايات وطبيعتها، هوية المنتج، هوية الناقل أو الناقلين، رقم تسجيل سيارة النقل، وزن النفايات الخاصة، تاريخ وساعة الاستقبال، نتائج مراقبة القبول المحتملة، شهادة القبول المسبقة.

وفي كل الأحوال يجب على مستغل منشأة المعالجة أن يحتفظ بمجموع شهادات الموافقة التي سلمت فيما يخص النفايات الخاصة التي أدخلت إلى المنشأة لمدة 5 سنوات على الأقل ، وتوضع هذه الشهادات تحت تصرف السلطة المكلفة بالمراقبة والحراسة ، والتي يمكنها عند الضرورة وفي كل المراحل طلب إجراء خيرة للقيام بالتحاليل اللازمة لتقييم الأضرار وأثارها على الصحة العمومية و/أو على البيئة³⁵.

الفرع الثاني : المراقبة و الحراسة الاستثنائية

تخضع المنشآت لأنواع المراقبة في أحوال استثنائية ، ويتعلق الأمر بما يلي :

ثانيا-المراقبة و الحراسة الظرفية: وتتمارس في حالة وقوع حادث على مستوى منشأة معالجة النفايات حيث يستوجب القانون قيام المستغل فورا بتبليغ السلطة المكلفة بالمراقبة والحراسة ، مع ذكر كل التدابير المتخذة بصفة تحفظية وذلك تحت طائلة الحبس من 3 أشهر إلى سنتين والغرامة من 300000 دج الى 500000 دج او بإحدى هاتين العقوبتين ، مع إمكانية مضاعفة العقوبة في حالة العود³⁶.

ثالثا-المراقبة والحراسة السنوية : وتتمارس مرة كل سنة ، بحيث يقوم مستغل منشأة بإرسال تقريرا عن نشاطه إلى السلطات المكلفة بمراقبة وحراسة المنشأة ، ويضمنه كل عناصر المعلومات الملائمة حول الاستغلال خلال السنة المنصرمة.

رابعا-المراقبة عند الغلق : يتعين على المستغل ، في حالة توقيف النشاط أن يرسل قبل 6 أشهر على الأقل من تاريخ وقف الاستغلال ملفا يتضمن ما يأتي:

- مخطط الموقع، التدابير المتخذة لوقاية صحة المواطن والبيئة، وصف بإدراج الموقع في المنظر وبيئته بعد نهاية الاستغلال،
-دراسة إمكانية الاستعمال اللاحق للموقع ، لا سيما فيما يخص استعمال الأرض وباطنها، وعند الحاجة ، الحراسة التي تجب ممارستها أيضا على الموقع.

ويلزم المستغل بإعادة تأهيل الموقع الى حالته الاصلية او الى الحالة التي تحددها السلطة المختصة ويلزم بضمان مراقبة الموقع خلال المدة المحددة في وثيقة التبليغ بإهاء الاستغلال بغرض تفادي اي مساس بالصحة العمومية و/أو بالبيئة.

ولما يرفض المستغل القيام بإعادة تأهيل الموقع تنفذ السلطة الادارية المختصة تلقائيا الاشغال الضرورية للتأهيل على حساب على حساب المستغل فضلا عن تطبيق العقوبات المقررة قانونا والمتمثلة في الحبس من 6 اشهر الى 18 شهرا والغرامة من 700000 دج الى 1000000 دج او بإحدى هاتين العقوبتين ، مع امكانية مضاعفة العقوبة في حالة العود³⁷.

خاتمة:

في الاخير نقول ان الامر 19/01 وبعد مرور ما ينيف عن 20 سنة من صدوره وفي ظل التطورات التكنولوجية التي فرضت انواعا جديدة من النفايات ، والصناعات الاحداث التي فرضت نفس المنطق يستوجب على المشرع ضرورة تهيئة هذا الامر لاسيما وان القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في اطار التنمية المستدامة قد صدر بصورة لاحقة عنه ، وبالتالي فان الاطار الجديد الذي يفرضه هذا القانون قد لا يتلاءم مع الامر 19/01 خاصة وان هذا الاخير قد تم سنه في ظل مقتضيات القانون رقم 03/83 المتعلق بحماية البيئة الملغى ، وشتان بين مقتضيات حماية البيئة في سنوات الثمانينات ومقتضيات حماية البيئة اليوم. كما ان الاحالة التي تقدمها المادة 46 من الامر 19/01 الى هذا القانون الملغى بشأن ممارسة حراسة ومراقبة منشآت معالجة النفايات اصبحت احالة يشوبها القصور من تاريخ الغاء هذا القانون والذي لم يقدم اي تفصيلات تذكر بشأن هذا الاختصاص.

ومن مقتضيات تهيئة الأمر 19/01 أيضا اكتفائه بالإشارة الى سلطة ادارية مختصة في ممارسة اختصاص حراسة و مراقبة منشآت معالجة النفايات ، مما يثير التساؤل حول امكانية قياسها على السلطة المانحة للترخيص لاسيما بالنسبة للنفايات الهامدة التي تختص بها البلدية في ظل اشارة النصوص التنظيمية لذات السلطة دون توضيح. فكل هذه الاعتبارات وغيرها تستلزم من المشرع تهيئة قانون تسيير النفايات و ملائمته مع مقتضيات قانون حماية البيئة والتنمية المستدامة وكذا ملائمته مع اهداف الامم المتحدة للتنمية المستدامة ، والأخذ بعين الاعتبار فحوى الهدف 12 المتعلق بالإنتاج والاستهلاك المستدام لاسيما في مجال تشجيع الصناعات والأعمال التجارية والمستهلكين على تقليل النفايات وإعادة تدويرها ، بكل ما سيسفر عنه ذلك من محيط نظيف وبيئة صحية.

الهوامش:

¹ - الامر رقم 19/01 المؤرخ في 2001/12/12 يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها ، الجريدة الرسمية العدد 77 المؤرخة في 2001/12/15.

² -المواد 14، 15 ، 17 من الامر رقم 19/01.

³ -المادة 11/3، 12، 14، 15 من الامر رقم 19/01.

⁴ -المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 104/06 مؤرخ في 2006/02/28 يحدد قائمة النفايات بما في ذلك النفايات الخاصة الخطرة ، الجريدة الرسمية العدد 13 المؤرخة في 2006/03/05.

⁵ - الرمز 1.1.3 المتعلق بالمواد الخطرة من الملحق الثالث من المرسوم التنفيذي رقم 104/06.

⁶ - الرمز 1.2.4 المتعلق بالمواد الخطرة من الملحق الثالث من المرسوم التنفيذي رقم 104/06.

⁷ - القانون رقم 01/11 مؤرخ في 2011/06/22 يتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 2011/07/03.

⁸ - المادة 32 من الامر رقم 19/01 والمادة 149 من قانون البلدية.

⁹ - المادة 32 من الامر رقم 19/01.

¹⁰ -المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 104/06 .

- 11 - الرمز 1.7.17 من الملحق الثالث من المرسوم رقم 104/06.
- 12 - الرمز 1.7.17 من الملحق الثالث من المرسوم رقم 104/06.
- 13 - المواد 37، 38، 39، 57 من الامر 19/01، المادة 126 من قانون البلدية.
- 14 - المادة 31 من الامر رقم 19/01.
- 15 - المواد 2، 5 من المرسوم التنفيذي رقم 205 /07 المؤرخ في 2007/06/30 يحدد كفاءات وإجراءات اعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره ومراجعتة ، الجريدة الرسمية العدد 43 المؤرخة في 2007/07/01.
- 16 - المادة 80 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 يتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية العدد 12 المؤرخة في 2012/11/29.
- 17 - المواد 4، 6، 7 من المرسوم التنفيذي رقم 702/07.
- 18 - ملحق المرسوم التنفيذي رقم 205 /07 .
- 19 - المادة 16/3 من الامر رقم 19/01.
- 20 - المرسوم التنفيذي رقم 410/04 المؤرخ في 2004/12/14 يحدد القواعد لتهيئة واستغلال منشآت معالجة النفايات وشروط قبول النفايات على مستوى هذه المنشآت ، الجريدة الرسمية العدد 81 المؤرخة في 2004/12/19.
- 21 - المادة 34 من الامر رقم 19/01.
- 22 - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 410/04.
- 23 - المواد 15، 18 من القانون رقم 10/03 المؤرخ في 2003/07/19 يتعلق بحماية البيئة في اطار التنمية المستدامة ، الجريدة الرسمية العدد 43 المؤرخة في 2003/07/20.
- 24 - المرسوم التنفيذي رقم 145/07 المؤرخ في 2007/ 05/19 يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكفاءات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة ، الجريدة الرسمية العدد 34 المؤرخة في 2007/05/22.
- 25 - المواد 2، 6 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07.
- 26 - المواد 7، 8 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07، المادة 2/41 من الامر رقم 19/01.
- 27 - المواد 10، 11 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07.
- 28 - المواد 12، 13، 14 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07.
- 29 - المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07.
- 30 - المواد 16-19 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07، المادة 45 من الامر رقم 19/01.
- 31 - المواد 5، 6، 7، 8 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07.
- 32 - القانون رقم 03/83 المؤرخ في 1983 /02/05 والمتعلق بحماية البيئة ، الجريدة الرسمية العدد 6 المؤرخة في 1983/02/08.
- 33 - المرسوم رقم 227/88 المؤرخ في 1988/11/05 يتضمن اختصاصات اسلاك المفتشين المكلفين بحماية البيئة وتنظيمها وعملها ، الجريدة الرسمية العدد 46 المؤرخة في 1988/11/09.
- 34 - المادة 47 من الامر رقم 19/01.
- 35 - المواد 7/3-8-15، 48، 49 من الامر رقم 19/01، والمواد 12، 13، 14، 15، 18 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07.
- 36 - المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07، المادة 61 من الامر رقم 19/01.
- 37 - المواد 5، 19 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07، المادة 43، 65 من الامر رقم 19/01.

التمويل الخارجي للجماعات الإقليمية في الجزائر:

دراسة في دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

Regional Communities in Algeria: A Study on the Role of the Solidarity and Guarantee Fund for Local Communities

زين العابدين دايلي

طالب دكتوراه، جامعة محمد الصديق بن يحي-جيجل-

نبيل كريبش

أستاذ التعليم العالي ، جامعة محمد الصديق بن يحي-جيجل-

الملخص:

تعالج هذه الورقة البحثية إحدى أهم آليات تدعيم الدور الإقتصادي للجماعات الإقليمية في الجزائر, من خلال التركيز على التمويل الخارجي للجماعات المحلية, ومحاولة إبراز دور واحد من أبرز دعائم التمويل الخارجي والمتمثل أساسا في: صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كممول رئيسي للتنمية المحلية على مستوى الأقاليم, من خلال إشكالية مركزية هادفة للوصول إلى طبيعة هذا التمويل من جهة, ومن جهة ثانية تحديد درجة مساهمة هذا الأخير إلى جانب صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في العملية التنموية بالجزائر.

الكلمات المفتاحية: التمويل المحلي, التنمية المحلية, التمويل الذاتي, التمويل الخارجي, صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

Abstract :

This research paper deals with one of the most important mechanisms for strengthening the economic role of regional groups in Algeria, by focusing on external financing for local groups, and trying to highlight one of the most important pillars of external financing, which is mainly: the Solidarity and Guarantee Fund for local groups as a main financier for local development at the regional level, Through a central problem that aims to reach the nature of this funding, on the one hand, and on the other hand, determining the degree of the latter's contribution, along with the Solidarity and Guarantee Fund for Local Groups, to the development process in Algeria.

Keywords: domestic financing, Local development, Self-financing, External financing, Solidarity and Guarantee Fund for local groups.

المؤلف المرسل: زين العابدين دايلي

مقدمة :

يقوم التسيير الإداري في معظم دول العالم على المزاوجة بين المركزية في التسيير واللامركزية, وذلك راجع للتطورات الكبيرة الحاصلة في العالم اليوم بفعل العولمة, التي فرضت ضرورة تقريب الإدارة أكثر من المواطن, إلى جانب تنامي الحاجيات الأساسية, وضرورة تحقيق الرفاه الاجتماعي, والجزائر كغيرها من الدول عمدت إلى الأخذ بهذه الثنائية في التسيير, بهدف تحقيق التنمية المحلية على مستوى الأقاليم, هذه التنمية تحتاج إلى موارد مالية لتغطي نفقاتها وتمويل مشاريعها, لهذا بادرت الجزائر إلى تنويع مصادر تمويل جماعاتها المحلية بين ذاتية وخارجية كآليات لدعم دورها الإقتصادي, خاصة الخارجية منها بفعل البجوحة المالية التي عاشتها في السنوات الأخيرة ورغبة منها في تحقيق وثبات وأشواط كبيرة نحو التنمية الوطنية الشاملة, ومنه فإن هذه الدراسة على درجة عالية من الأهمية وستتناول التمويل الخارجي للجماعات

المحلية بالجزائر مع التركيز على دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية, وعليه فإن الإشكالية المناسبة لهذا الموضوع هي: كيف يساهم التمويل الخارجي في تحقيق التنمية المحلية؟ وما أثر صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية على العملية التنموية بالجزائر؟ وتدرج تحت هذه الاشكالية الرئيسية الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هو التمويل الخارجي؟ وفيما تتمثل التنمية المحلية؟.

- ماهي خصوصية التمويل الخارجي للجماعات المحلية بالجزائر؟

- ما هي آلية صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية؟ وكيف يمكن إبراز دورها في العملية التنموية بالجزائر؟.

قبل الإجابة عن الإشكالية المطروحة وجب صياغة الفرض الرئيسي التالي:

تحقيق التنمية المحلية مرهون بتعدد مصادر التمويل الخارجي للجماعات المحلية.

للإجابة عن الإشكالية المطروحة, وإختبار صحة الفرضية تم تقسيم الدراسة وفق القالب المنهجي التالي:

المحور الأول: ماهية التنمية المحلية

المحور الثاني: خصوصية التمويل الخارجي للجماعات المحلية بالجزائر

المحور الثالث: صندوق التضامن والضمان كآلية لتحقيق التنمية المحلية بالجزائر

خاتمة: تضمنت إجابة عن الإشكالية + استنتاجات وتوصيات.

المبحث الأول: ماهية التنمية المحلية:

ترتبط التنمية المحلية ارتباطا وثيقا بتوفير الحاجيات الأساسية للمجتمع التي تعبر أساسا عن مطالب ومشاكل التي يعاني منها سكان إقليم معين. التنمية المحلية من المفاهيم الحديثة نسبيا والتي ترى بضرورة بناء الدولة من القاعدة نحو القمة, لهذا قبل تناول موضوع التمويل الخارجي كدعم اقتصادي لتحقيق التنمية المحلية وجب أولا الإحاطة ببعض المفاهيم المتعلقة بالتنمية المحلية.

المطلب الأول: التمويل المحلي كمفهوم:

يعبر مفهوم التمويل المحلي عن مدى توفر الموارد المتاحة من مختلف المصادر سواء كانت داخلية أو خارجية, من أجل تمويل التنمية المحلية على مستوى الأقاليم, بالصورة التي تحقق مؤشرات ومعدلات عالية من هذه الأخيرة عبر الزمن, وتعاضم استقلالية الهيئات المحلية عن الحكومة المركزية, بهدف تحقيق التنمية الوطنية الشاملة والمنشودة¹.

من خلال هذا المفهوم يمكن القول بأن التنمية المحلية تتضمن نوعين من التمويل المحلي هما: التمويل الداخلي أو الذاتي والتمويل الخارجي, ويتوقف مدى تحقيقها لمعدلات عالية من التنمية بمدى استقلاليتها عن المركز, والتي من خلالها يتسنى للجماعات المحلية القيام بمهامها على أكمل وجه وتمويل مختلف المشاريع والإستثمارات على مستوى أقاليمها.

المطلب الثاني: الإطار المفاهيمي للتنمية المحلية:

1- مفهوم التنمية المحلية: يشير مصطلح التنمية المحلية إلى كونها عملية تفاعل بين الجهود الشعبية والحكومية, بهدف النهوض بمختلف نواحي الحياة من إجتماعية, إقتصادية, سياسية وثقافية. قصد تحسين المستوى المعيشي لسكان الأقاليم

والوصول إلى مرحلة الرفاه الاجتماعي, في إطار قاعدة بناء الدولة من القاعدة نحو القمة, من خلال التأسيس لمشاركة الفعالة لمختلف الموارد المحلية وسبل الرفع من مستويات العيش والإندماج والشراكة والحركية في إطار مستدام². من خلال هذا المفهوم يمكن القول بأن التنمية المحلية كمفهوم تركز على دمج الجهود الشعبي بالحكومي على مستوى الإدارات المحلية, في سبيل تحقيق خدمات مجتمعية والإحتياجات المحلية كمطالب ضيقة المدى وتحقيق الرفاه الاجتماعي كمطلب واسع المدى, وذلك من خلال هئتين لا مركزيتين هما الأقرب للمواطن في صورة البلدية والولاية, من خلال تمويل مختلف المشاريع والإستثمارات اعتمادا على مختلف الموارد المحلية, في إطار عدم إستتراف هذه الأخيرة مراعاة لحقوق الأجيال اللاحقة وتحقيقا للتنمية المستدامة.

2- خصائص التنمية المحلية وأهدافها:

1- خصائص التنمية المحلية: إنطلاقا من مفهوم التنمية المحلية يمكن إستخلاص الخصائص التالية:³

- 1- التنمية المحلية جزء لا يتجزأ من التنمية الشاملة للدولة.
- 2- التنمية المحلية عملية ديناميكية في حركية مستمرة تستلزم تضافر الجهود الحكومية والشعبية قصد إشباع الحاجات وتحقيق الرفاه الاجتماعي.
- 3- أنها عملية واعية وموجهة ومقصودة تستهدف الأقاليم الفرعية للدولة, ما يضيف عليها طابع النظامية والتعقيد ذلك أنها ليست عشوائية أو تلقائية.
- 4- هي عملية إدارية واعية تتطلب ضرورة توفر إرادة شعبية للتخلص من الفقر والتخلف.
- 5- أنها عملية ذات تفكير عقلاي ورشيد في إستخدام مختلف الموارد المحلية خاصة منها: الطبيعية النادرة والمعرضة للزوال في إطار التنمية المستدامة حفاظا على حقوق الأجيال اللاحقة, وبعيدا عن أي إضرار بالبيئة الحاضنة للعملية التنموية والحياة ككل.

ب- أهداف التنمية المحلية: هناك العديد من الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها التنمية المحلية, من بينها:⁴

- 1- دفع عجلة التنمية الشاملة من خلال تحقيق التوازن الجهوي بين الأقاليم عبر كل التراب الوطني وخلق آلية العمل المشترك فيما بينها.
- 2- تقريب الإدارة من المواطن وتعزيز التعاون بينه وبين مجالسه المنتخبة في عملية صناعة وإتخاذ القرارات المحلية, وبعث آلية التعاون المشترك بين الجماعات المحلية والسلطات المركزية.
- 3- الحد من ظاهرة التزوح الريفي أو تريف المدينة من خلال توفير الخدمات وإشباع الحاجيات الأساسية للأفراد داخل الأقليم كالعلاج, الأمن, التعليم...
- 4- تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال التوزيع العادل للثروات والسعي للرفع من المستوى المعيشي للمواطنين من خلال زيادة دخله, والذي من شأنه أن يجعل حياته أكثر رفاهية وإستقرارا.
- 5- بناء قاعدة تحتية تستوعب مختلف البرامج والاستثمارات المحلية, مما يعزز من مداخليل الجماعات المحلية لمواصلة العمل التنموي وتهيئة الاقليم, والذي من شأنه أن يضيف إستقرارا ماليا ينعكس على أداء هذه الهيئات.

3-شروط التنمية المحلية: هناك العديد من الشروط الواجب توفرها للتحسيد الفعلي للتنمية المحلية على مستوى الأقاليم من بينها:⁵

أ-مشاركة أفراد المجتمع المحلي: ذلك أن هذه العملية تخضع لخصوصية الفرد المحلي, مما يجعلها متميزة عن باقي المجتمعات المحلية الأخرى, وذلك من خلال تفعيل آلية التوعية المستمرة بضرورة التخلي عن مختلف دواعي الفقر والتخلف وضرورة مواكبة عجلة التنمية عن طريق تنظيمات المجتمع المدني, مع مراعاة خصوصية الأقليم كل هذا من شأنه أن يقود الفرد نحو العملية التنموية.

ب-توافق الجهود التنموية مع حاجات المجتمع المحلي: ذلك أنه لا يمكن تصور وجود مشاريع وإستثمارات تتعارض مع الخصوصيات الإجتماعية والدينية والعقائدية... للمجتمع المحلي, ومنه فإن انسجام الجهود التنموية مع مختلف حاجات المجتمع المحلي لا تحفز التنمية فقط, وإنما تجعل من الفرد مشاركا بإجاييه في العملية التنموية.

ج-الإعتماد على الموارد المحلية المتاحة بشكل عقلاني: أن أي عملية تنموية محلية لا بد أن تعتمد على موارد محلية طبيعية وطاقات بشرية كفأه تدير العملية. وخصوصية المورد الطبيعي المحلي أنه آيل للزوال لهذا وجب الحفاظ عليه, وإستخدامه بالكيفية التي تضمن حقوق الأجيال اللاحقة.

د-التقييم والتقويم المستمر للمشروعات والإستثمارات: تعتبر هذه العملية غاية في الأهمية, وذلك من خلال التقييم الذي يسبق المشاريع والإستثمارات, والملازم لها, والتقييم البعدي, لما توفره هذه العملية من إمكانية التعرف على سير الخطة المتبعة ومدى ناجعتها, والتعرف على أهم الصعوبات التي تواجهها وتذليلها, ومنه إصلاح مختلف الإختلالات التي قد تصادف عملية التنفيذ كعملية تقويمية ترميمية.

4-مؤشرات التنمية المحلية: تعتمد التنمية المحلية على مؤشرين أساسيين هما:⁶

أ-المؤشر الإقتصادي: ويتعلق ب:

1-المعدل السنوي لنمو السكان.

2-نصيب الفرد من الناتج المحلي, الذي هو عبارة عن حصيلة قسمة مجموع دخل الوطني للدولة على عدد السكان حسب النشاط الإقتصادي, يأخذ بالحسبان كل الشرائح المجتمعية من عمال و بطلين...

3-قيمة الصادرات والواردات الناتجة عن تداول السلع والخدمات.

ب-المؤشر الإجتماعي: وهو بدوره يتعلق ب:

*جوهر العملية التنموية هي الإنسان وهو هدفها النهائي (بالإنسان وللإنسان), وبالتالي تتحقق العدالة الإجتماعية, وتوفير الخدمات الإجتماعية تدريجيا وصولا للرفاه, والمشاركة الشعبية في صناعة القرارات ومنه تفعيل آلية الديمقراطية التشاركية.

المبحث الثاني: خصوصية التمويل الخارجي للجماعات المحلية في الجزائر:

تستلزم التنمية المحلية ضرورة وجود تمويل محلي يعرف بكونه: كافة الموارد المحلية من إيرادات محلية وخارجية لميزانية الجماعات المحلية, لهذا وانطلاقا مما سبق لا بد من تناول التمويل الذاتي ولو بشكل مختصر.

المطلب الأول: مصادر التمويل الذاتي:

وتنقسم مصادر التمويل الذاتي إلى: جباية محلية, تمويل ذاتي, مداخيل الأملاك, مبنية فيما يلي:⁷

1- الجباية المحلية: تمثل مصدرا مهما من مصادر التمويل الذاتي للجماعات المحلية, ذلك أنها تمثل المصدر الأساسي لنشاطها, حيث تعتبر الجباية المحلية من أكبر الإيرادات الذاتية لها, وهي مقسمة حسب الجهات المستفيدة منها, فهناك جباية توجه لصالح الدولة و الجماعات المحلية, ونوع آخر من الجباية يوزع بين الجماعات المحلية, أي بين البلدية والولاية, وهناك نوع آخر تستفيد منه البلدية لوحدها بهدف تنميتها والنهوض بها, باعتبارها الجماعة القاعدية في الإدارة المحلية.

2- التمويل الذاتي: يعرف على أنه: اقتطاع تقوم به الجماعات المحلية من إيرادات التسيير لفائدة التجهيز والإستثمار, ويعتبر هذا النوع غاية في الأهمية لما له من فائدة إقتصادية للجماعات المحلية بصفة عامة, ذلك أنه يشجع على الإستثمار إنطلاقا مما تحوز عليه هذه الأخيرة من موارد متاحة دون انتظار إعانات الدولة.

3- مداخيل الأملاك: هي مجموع الإيرادات الناتجة عن إستغلال أو إستعمال الجماعات المحلية لأملكها بنفسها, في إطار ما يسمح به القانون وعلى اعتبار أنها هيئات تحظى وتمتع بالشخصية المعنوية, أو ما تحصل عليه نتيجة إستخدام ممتلكاتها من قبل الغير, كحقوق الإيجار, بيع المحاصيل الزراعية, أماكن التوقف⁸...

المطلب الثاني: مصادر التمويل الخارجي:

وهي الأخرى بدورها تنقسم إلى:

1- الإعانات الحكومية للجماعات المحلية: إن الجماعات المحلية كثيرا ما تعاني من عدم الكفاية في الموارد لتغطية النفقات المنوطة بها, لهذا نجد أن السلطات المركزية تبادر إلى تقديم إعانات بهدف تحقيق التنمية الإجتماعية والإقتصادية, وانطلاقا من هذا الإجراء فإن الدولة الجزائرية تسعى لتحقيق الرفاه الإجتماعي على مستوى الأقاليم, وتكمن أهمية هذا المورد في كونه يعتبر مبعثا للإستقرار والثبات لدى الجماعات المحلية⁹.

2- القروض:¹⁰ نظرا لمحدودية موارد الجماعات المحلية فإن المشرع الجزائري ومن خلال قانوني البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12 أجاز لهاتين الهيئتين الإستئجار بالقروض البنكية, وقد تلجأ الجماعات المحلية إلى طلب قرض لعدد من الإعبارات من بينها:

أ- تطور الحاجيات وإرتفاع التكاليف والمصاريف المتعلقة بمختلف التجهيزات.

ب- النمو الحضاري السريع وضرورة بعث مرافق جديدة لتسهيل من حياة المواطنين

غير أن القائمين على الجماعات المحلية نادرا ما يتم تبنيم لهذا المورد المالي, وذلك راجع لعدم قدرتها على التسديد خاصة في حالة تركز الديون, ومحدودية الموارد التي يمكن من خلالها تسديد قيمة, أو فائدة القرض.

3- صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية: وسيتم التطرق إليه بإسهاب في المحور الثالث, خاصة فيما تعلق بأوجه التشابه والإختلاف بمسماه القديم كصندوق المشترك للجماعات المحلية, وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية, ضف إلى ذلك المهام, التنظيم, قراءة في الواقع.....

4-برامج ومخططات التنمية المحلية: تعتبر من أهم التوجهات, التي بادرت إليها الجزائر بعد الإنفتاحا لإقتصادي وتخليها عن المخططات الرباعية والخماسية وبدورها تنقسم إلى:¹¹

1-البرامج القطاعية: وتنقسم إلى برامج قطاعية مركزية وأخرى غير مرمكة.

4-1البرامج القطاعية المركزية: تحتوى على مشروعات ذات البعد الوطني والجهوي, تهدف إلى تهيئة الأقليم على المستوى المحلي, ويتم تسجيل هاته المشاريع بعنوان الوزارات والهيئات المختصة.

4-2البرامج القطاعية غير المرمكة: تهدف أساسا هذه البرامج إلى تحقيق توازنات جهوية وإزالة الإختلالات عادة ما تسجل باسم الوالي باعتباره الأمر الوحيد بالصرف, بالإضافة إلى هذا الهدف هناك أهداف فرعية أخرى, كالسعي لتحسين حياة المواطنين; مساعدة البلدية في خلق مناصب الشغل; تنمية التهيئة الحضارية عن طريق تشجيع الإستثمار الخاص.....

4-3المخطط البلدي للتنمية: ظهر هذا النوع من المخططات بموجب مرسوم رقم 02/136/73 المؤرخ في 09 أوت 1973, وهي من الإختصاصات المباشرة للبلدية, أو بالأحرى المجلس الشعبي البلدي من حيث إختيار وملائمة المشروعات المقترحة وموقعها وأثرها المباشر على الجماعات المحلية, وتهدف إلى: تطوير المبادرات المحلية والبحث المستمر عن حلول للمعضلات دون اللجوء للوصايا; ومحاولة إزالة الإختلالات الجهوية بين البلديات; التقليل من الزحف الريفي; والترقية الإقتصادية والإجتماعية للمناطق النامية.

5-مسح الديون والتعويضات الناجمة عن التخفيض أو الإعفاء الجبائي والإعانات والهبات: هي الأخرى بدورها تنقسم إلى:¹²

أ-مسح الديون: إن شح الموارد وإزدياد نفقات الجماعات المحلية, يجعل الدولة تتحرك إزاء هذه المعضلات قصد منح أغلفة مالية تغطي بعض النفقات كعملية لمسح الديون, لكن هذه الأخيرة لا تملك أي حرية في إستغلال هذه الموارد خارج غرض مسح الديون, وبالتالي تضيق من حرية الجماعات المحلية في هذا الصدد وتوجه نحو التخفيف من حدة الأزمات والمديونية لدى هذه الأخيرة.

ب-التعويضات الناجمة عن التخفيض أو الإعفاء الجبائي: يتعلق بأي إعفاء, أو تخفيض في الضرائب أو إعائتها, نجد هنا تدخل الدولة من خلال تعويض البلدية والولاية على حد سواء نتيجة الضرر اللاحق بها من جراء عملية الخفض, أو الإلغاء مثال: تخفيض النسبة المتعلقة بالرسم على النشاط المهني من 2.55% إلى 2%, هنا تكفلت الدولة بتعويض الهيئات المحلية عن الأضرار الناجمة عن هذا التخفيض.

ج-الهبات والوصايا: يشكل هذا المورد استثناء, وذلك من خلال مجموع التبرعات المباشرة من قبل المواطنين عن طريق تمويل بعض المشاريع المباشرة, أو غير المباشرة, من خلال الوصايا الناجمة عن الأشخاص المتوفين أو الهبة, إلا أن المشرع الجزائري جعل صلاحية قبول الهبة أو الوصايا أو التبرعات بيد الجهة الوصية.

المبحث الثاني:صندوق التضامن والضمان كآلية لتحقيق التنمية المحلية بالجزائر:

القيام بمهام التنمية المحلية يقتضي وجود هيئات محلية تسهر على ذلك, وهو ما ذهب إليه المشرع الجزائري عندما إستحدث آليات عمل البلدية والولاية من خلال قانون البلدية 11-10 والذي نصت فيه المواد 01 و 02 و 03 على أن:¹³ "البلدية هي جماعة إقليمية قاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان لممارسة الديمقراطية وإشراك المواطن في تسيير شؤونه العامة, وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الأقاليم, التنمية الإقتصادية, الإجتماعية والثقافية", بالإضافة إلى قانون الولاية 12-07 في مادته الأولى حين يعتبر أن: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة, وهي أيضا الدائرة الإدارية الغير مكرزة للدولة, وبهذا هي تشكل فضاءا لتنفيذ السياسات العامة التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة". وهي الأخرى تساهم في تهيئة الأقليم والتنمية الإقتصادية, الإجتماعية, الثقافية, حماية البيئة وحماية وترقية وتحسين الاطار المعيشي للمواطن.

المطلب الأول: صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:¹⁴

1- مفهوم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية: نشأ هذا الصندوق بموجب المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 بهدف تقديم مساعدات مادية للجماعات المحلية العاجزة ودعم برامج التنمية على المستوى المحلي, وهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة, كان يحمل في السابق مسمى الصندوق المشترك للجماعات المحلية, لكن سرعان ما تم إصلاحه بموجب المرسوم التنفيذي 14-116 المؤرخ في 14 مارس 2014 والمتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية, ويستمد تمويله من المساهمات الإجبارية للبلديات والولايات, والتي حددها القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 07 أفريل 2019 والذي بموجبه حدد نسبة المساهمة ب 02% للولاية ونفس النسبة للبلدية.

2- مهامه: الجديد الذي أتى به المرسوم التنفيذي رقم 14-116 أنه قام بضبط وتنظيم صلاحيات الصندوق فيما يتعلق بمهامه, وكذلك بمسألتي التضامن والضمان وهو ما كان غائبا في المرسوم 86-266, حيث إقتصرت الأدوار الموكلة للصندوق آنذاك على تقديم المساعدات في إطار محاولة خلق توازن جهوي بين الأقاليم.

إن المهمة الرئيسية لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية هي: إرساء التضامن بين الجماعات المحلية عن طريق تعبئة الموارد المالية وتوزيعها ويكلف الصندوق في إطار الضمان بما يلي :

- 1- العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية تحت تصرفه بموجب القانون والتنظيمات المعمول بها.
- 2- توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية.
- 3- توزيع تخصيص إجمالي للتسيير فيما بين الجماعات المحلية سنويا لتغطية النفقات الإجبارية ذات الأولوية.
- 4- تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه أحداث كوارث, أو طوارئ, وكذلك التي تواجه وضعية مالية صعبة.
- 5- تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية أو مؤسساتها, قصد إنشاء مشاريع التجهيز والإستثمار في الإطار المحلي, أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات.

6-الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية.

7-منح إعانات مالية لفائدة البلديات قصد تحديث المرفق العام.

8-القيام بكل الدراسات والأبحاث والتحقيقات التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية وإنجازها والعمل على نشرها.

9-المساهمة في تمويل أعمال المنتخبين والموظفين المنتخبين لإدارة الجماعات المحلية والعمل على تحسين مستواهم.

10-المشاركة في أعمال الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات لاسيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات.

في مجال التضامن يكلف الصندوق بدفع المخصصات لفائدة الجماعات المحلية من خلال:¹⁵

1-تخصيص إجمالي للتسيير بنسبة 60%: ويتم تخصيصه وتوجيهه نحو قسم التسيير لميزانية الجماعات المحلية بهدف تغطية

النفقات الإجبارية لهذه الأخيرة، ولمواجهة الكوارث وحالات الطوارئ والوضعيات المالية الصعبة للبلدية والولاية.

2-تخصيص إجمالي للتجهيز والاستثمار بنسبة 40%:يهدف إلى تطوير البلديات وخاصة المناطق الواجب ترقيتها،

ويتضمن تقديم مساعدات مؤقتة، أو نهائية لتمويل المشاريع المنتجة.

3-تنظيمه: يشرف على تسيير صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية مدير عام الذي يسند له إدارة الجلسات و

مجلس يدعى مجلس التوجيه برئاسة وزير الداخلية والجماعات المحلية وهيئة العمران والمدينة، ومجموعة من الأعضاء لمدة

خمس سنوات ولجنه تقنية تتوزع فيه المهام كالتالي:*07 رؤساء للمجالس الشعبية البلدية المنتخبين من قبل زملائهم.

*03 رؤساء للمجالس الشعبية الولائية منتخبين من قبل زملائهم.

*واليين معينين.

*04ممثلين عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، وعضو عن هيئة الإقليم.

*03ممثلين عن وزارة المالية.

يجتمع مرتين على الأقل في السنة إما بطلب من رئيسه، أو عن طريق موافقة ثلثي أعضائه في الحالة العادية، وبنفس الطريقة

في الحالات الإستثنائية، يصادق على قراراته بالأغلبية البسيطة، والتي يكون فيها صوت الرئيس راجحا، ويتداول المجلس في

المسائل التالية:

التنظيم الداخلي للصندوق؛ البرامج السنوية للصندوق والمتعددة السنوات؛ مشاريع الميزانية التقديرية؛ مشاريع إقتناء

الأموال المنقولة والعقارات والتنازل عنها.

أما مهام اللجنة التقنية فتقتصر على المتابعة اللاحقة لتنفيذ البرامج والمشاريع المتعلقة بالصندوق، كما تقوم هذه اللجنة ب:

*متابعة وضعيات تنفيذ التخصيص الإجمالي للتسيير

*متابعة وضعيات تنفيذ التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار

*متابعة وضعيات تعويض نقص القيم الجبائية من طرف الصندوق

يجتمع برئاسة المدير العام في نهاية كل ثلاثي، أو عند طلب من هذا الأخير، أو ثلثي أعضاء اللجنة لتقديم الرأي، أو

التوصيات حول سير الصندوق ومشاريعه، كما يصدر تقارير دورية فيما يتعلق بمتابعة التنفيذ والتقييم كمبادرة في الإعداد

من طرف المدير العام، أما اللجان التقنية مهمتها إعداد محاضر التي بدورها ترسل إلى مجلس التوجيه.

المطلب الثاني: مصادر تمويل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

فبالإضافة إلى المساهمات الإجبارية للبلديات والولايات كذلك يستمد صندوق التضامن والضمان تمويله من خلال:¹⁶

1-الضرائب والرسوم المباشرة: تعتبر الضريبة من الموارد الأساسية لتمويل الخزينة العامة, وهي تعرف على أنها: إقتطاع إجباري تفرضه السلطة على الأفراد بطريقة نهائية وبدون مقابل قصد تغطية الأعباء العامة, تفرض على المواد التي تتصف بالثبات والإستقرار عكس الرسم, وينقسم هذا النوع من الضرائب المباشرة إلى:

أ-الرسم على النشاط المهني: هو إقتطاع سنوي يخص الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاطا صناعيا, أو تجاريا, أو غير تجاري, قدرت نسبته الإجمالية ب 2% موزعة بين: الولاية 1.3% والبلدية 0.11%.

ب-الضريبة الجزافية الوحيدة: أنشأت بموجب قانون المالية لسنة 2007, يخضع هذا النظام من الضريبة: كافة الأشخاص الطبيعيين والمعنويين, وكذلك كافة الشركات والتعاونيات التي تباشر نشاطا صناعيا, أو تجاريا. أو حرفيا , ويتم توزيع عائدات هذا النوع من الضريبة وفق ما يلي:

ميزانية الدولة 49%; غرفة التجارة والصناعة 0.5%; الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية 0.01%; غرف الصناعة التقليدية والمهن 0.24%; البلديات 40.25%; الولاية 05%; صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية 05%.

ج-رسم التطهير: هي إقتطاعات سنوية يتم تحصيلها لفائدة البلديات مباشرة نتيجة خدمة رفع القمامات المتزلية.

د-الرسم العقاري: هو ضريبة سنوية تدفع لصالح البلدية, تتعلق بالملكيات المبنية وغير المبنية وفق ما ينص عليه قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2019.

2-الضرائب والرسوم غير المباشرة: هي مجموع الضرائب التي يتم تسديدها بطريقة غير مباشرة من طرف الأشخاص الذين يريدون إستهلا كأشياء, أو إستخدام خدمات خاضعة للضريبة, أو رسم من الضرائب, أو الرسوم غير المباشرة, وهي بدورها تنقسم إلى:

أ-الرسم على القسيمة السنوية للسيارات: رسم سنوي لكل شخص طبيعي أو معنوي على السيارات والمركبات باستثناء التابعة للدولة, توزع هذه الضريبة على النحو التالي: 20% للدولة; 80% للجماعات المحلية.

ب-الرسم الصحي على اللحوم: موجه للبلديات وهو رسم على الذبح, أو سلخ الأنعام والمواشي حدد ب 5 دينار للكيلوغرام الواحد, موزعة كالآتي 3.5 دينار للبلدية; 1.5 دينار لصندوق حماية الصحة الحيوانية.

ج-الرسم على القيمة المضافة: هو رسم يقع على عاتق المستهلك على العمليات ذات الطابع الصناعي والتجاري والحرفي, يعتبر من أبرز الموارد الضريبية غير المباشرة, توزع عائداته كما يلي: 85% للدولة; 05% للبلدية; 10% لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

د-الدفع الجزافي: هي ضريبة مفروضة على الأشخاص الطبيعية, المعنوية والهيئات المقيمة في الجزائر والممارسة لنشاطاتها فيها, حيث تخضع لمبالغ تقطع من المرتبات والأجور, يتم توزيعها كالآتي: 70% للصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية; 30% لفائدة البلديات.

إنطلاقا مما سبق يمكن القول بأن المشرع الجزائري قد نوع من مداخيل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بين مساهمات إجبارية للولاية والبلدية على حد سواء, ومداخيل متعلقة بالحماية المباشرة وغير المباشرة, وهذا راجع لثلاث أسباب هي:

1-رغبة المشرع الجزائري بأن تكون ميزانية الصندوق متنوعة لضمان إستمرار تدفق الأموال والمداخيل والإبتعاد عن أي إرهاب مالي للميزانية العامة للدولة.

2-رغبة المشرع في تحقيق الهدف من إنشاء هذا الصندوق والذي يتمثل في تذليل الفوارق الجهوية بين الأقاليم, ومرافقة الجماعات المحلية في مسارها التنموي. من خلال الإعانات الموجهة لها خاصة البلدية.

3-التركيز على البلديات أكثر منه على الولايات, ذلك أن المشرع الجزائري متيقن و متمسك بفكرة وقاعدة بناء الدولة من القاعدة نحو القمة.

المطلب الثالث: الاعانات الممنوحة للبلديات من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لولاية الجزائر العاصمة:¹⁷

قامت مصالح الولاية مطلع سنة 2017 في إطار الإستفادة من الإعانات المقدمة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بجرد الإحتياجات حسب مقياس الغنى, لتقوم بعد ذلك بصب هذه الإعانات في قسمي التسيير والتجهيز لدى مختلف البلديات كآآتي:

1-الإعانات الممنوحة لتغطية نفقات قسم التسيير: وفيه استفادت بلديات الولاية بأكثر من 20,823 مليار دينار جزائري. موزعة بالتساوي تعويضا عن نقص القيمة الجبائية, بالإضافة إلى نفقات تسيير وصيانة المدارس وكذا تغطية الآثار الناتج عن الزيادة في أجور مستخدمي البلديات; إضافة إلى إعانة مالية ممنوحة للتكفل بتسوية عقود ما قبل التشغيل لسنة 2015.

2-الإعانات الممنوحة لتغطية نفقات قسم التجهيز: وقد وجهت للتكفل بتمويلروضات الأطفال والمكتبات وتكوين مستخدمي البلديات, حيث أشرفت مصالح الولاية على تكوين 745 موظفا تابعا ل 24 بلدية في مختلف المواضيع على غرار: تسيير الموارد البشرية; المنازعات الادارية; وفي الأمانة والأرشيف; الحالة المدنية; بالإضافة إلى التكوين التحضيري والتكوين ما قبل الترقية; ثم الإعداد لعملية تكوين تشمل 1207 مستخدم.

المطلب الرابع: واقع صندوق التضامن والضمان في الجزائر:

في البداية لا يمكن إنكار النية الحسنة للمشرع الجزائري والذي أراد أن يزيل مختلف الفوارق الجهوية بين الأقاليم في الجزائر, ومرافقة المسار التنموي للجماعات المحلية, لكن الواقع يشير إلى:

1-إبتعاد صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية عن هدفه الرئيسي, فبدلا من محاولة إزالة الفوارق الجهوية بين الأقاليم في الجزائر, وإرساء التضامن بين الجماعات المحلية نجده قد زاد من حدة هذه الفوارق, خاصة في أقاليم الظل التي تتخلف تنمويا عن باقي الأقاليم بعشرات السنين, فمثلا شتان بين التنمية المحلية في ولايات الشمال وولايات الجنوب, أو بين العاصمة وغيرها من المدن, وحتى على مستوى الولاية الواحدة نجد فروقات جد واسعة بين بلدية وبلدية.

- 2- إقتصار دوره على تقديم مساعدات للبلديات ذات الضائقة المالية، أو التي تعاني من كوارث... وتقويض صلاحيتها في مسألة التصرف في الأغلفة المالية، وبموجب هذا تحول الصندوق من كونه محفز للتنمية المحلية على مستوى الأقاليم إلى مضبط، وبالتالي أصبح دوره محصور في الإغاثة والمساعدة على الخروج من الأزمات أكثر من أي شيء آخر.
- 3- إفتقاده إلى إستراتيجية واضحة المعالم في تسيير موارده المالية الموجهة للجماعات المحلية سواء على المدى القريب، أو المتوسط، أو الطويل، خاصة فيما يتعلق بدعم الإستثمار المحلي الذي من شأنه أن يقلل، ويحد من الأزمات المالية لدى الجماعات المحلية.
- 4- مركزية وبيروقراطية القرارات المتخذة من قبل الصندوق وبطئ الإجراءات المتعلقة بالإعانات الممنوحة للجماعات المحلية خاصة منها التي تعاني ضائقة المالية، أو كوارث، أو طوارئ. جعل هذا الأخير يعجز عن أبسط الأهداف التي أنشأ من أجلها وهو إدارة الأزمات في الوقت المناسب، وإنما في كثير من الأحيان زاد من حدة أزمات هذه الأخيرة.
- 5- التركيبة والتنظيم المشكل لمجلس الصندوق هي: تركيبة وتنظيم يغلب عليها طابع التعيين أكثر من طابع الإختيار، وبالتالي غياب الإستقلالية في إتخاذ القرارات، لأنه بطريقة غير مباشرة يجسد نوع من الرقابة الوصائية على أعمال الصندوق.
- 6- أكبر هاجس يواجه التنمية المحلية عموما وصندوق التضامن والضمان خصوصا، هو مشكلة غياب وعجز الجماعات المحلية عن تقديم أرقام وإحصائيات حقيقية تجسد الواقع التنموي على مستوى الأقاليم بالجزائر.

خاتمة:

و في الأخير يمكن القول بأن التنمية المحلية في حاجة ماسة لمصادر التمويل حتى تتحقق بالكيفية المثلى على مستوى الأقاليم كدعامة إقتصادية. خاصة منها المورد الخارجي في ظل شح الموارد الداخلية والذاتية للجماعات المحلية، إلا أن التنمية المحلية كعملية ولكي تتجسد هي في حاجة لأكثر من الموارد المالية، وسنوات البحوث المالية التي عاشتها الجزائر بفعل إرتفاع أسعار البترول أكبر دليل على فشل وعجز المورد المالي لوحده في تحقيق التنمية المحلية، لهذا نجد صانع القرار قد ضحك مبالغ فلكية في ميزانيات البلديات والولايات دون جدوى حيث كانت النتيجة تنمية عشوائية، وفوارق جهوية بفعل التوزيع الغير عادل لعائدات النفط، ومنه فإن فرض الدراسة المنطلق منه أثبت بطلانه، ذلك أن التنمية المحلية لا بد أن تستند على مواردها المالية الذاتية أكثر منها الخارجية لأنها تراعي خصوصيتها الإقليمية، مما يضمن إستقرارا ماليا كبيرا على مستوى الأقاليم، بالإضافة إلى مجموعة من النقاط الأخرى تقدم في شكل التوصيات التالية:

- 1- ضرورة إعتداد الجماعات المحلية على مواردها المالية الذاتية أكثر من إنتظار إعانات الدولة، من خلال تفعيل آلية الإستثمار المحلي الذي يستند على القطاع الخاص، من خلال التركيز على الإستثمارات المنتجة والخالقة للثروة على غرار الفلاحة، الصناعة، السياحة....
- 2- تحقيق العدالة الإجتماعية من خلال: التوزيع العادل للموارد المالية الخاصة بالدولة على مختلف الأقاليم الجزائرية مع مراعات عامل توزيع السكان.

3-منح إستقلالية أكبر للمنتخبين المحليين في تسيير الشؤون المحلية, من خلال التخفيف من الرقابة الوصائية من قبل الحكومة المركزية, ذلك أن هذه الأخيرة تعرقل المسار التنموي للأقاليم, ناهيك عن أن المنتخبين المحليين كفواعل محلية أدرى بشؤون أقاليمهم من الفواعل الفوقية الموجودة في العاصمة.

4-إصلاح الجباية المحلية من خلال وضع وسن ترسانة قانونية تمنع وتردع أي تهرب, أو تملص للمواطنين من دفعها ذلك أن هذه الأخيرة تعد من أبرز الموارد المالية التي يمكن الإعتماد عليها لتحقيق التنمية المحلية, وخير مثال يمكن أن يقدم في هذا الصدد: الدولة الفرنسية التي تعتمد أيم إعتماد على الجباية المحلية.

5-ضرورة إصلاح آلية عمل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية, من خلال تفعيل أدواره الأخرى على غرار تشجيع الجماعات المحلية على الإستثمار المحلي المدروس, الذي يستمد تمويله من القروض, مع ضرورة مرافقته لها خطوة بخطوة.

6- أخيرا إنشاء بنك وطني للمعلومات والبيانات والإحصائيات الحقيقية, والذي يعتبر بمثابة مادة خام تنطلق منها أي عملية تنمية في الجزائر, وهذا من خلال التحول الكلي نحو الحكومة الإلكترونية, وترك الأساليب التقليدية في التسيير التي أثبتت عجزها, ولطالما شكلت عائقا كبيرا في مسار التنمية المحلية على مستوى الأقاليم لما تستنزفه من أموال كنفقات إجبارية وتحويلها نحو الإستثمار.

¹ زكية آكلي و فريدة كافي, التنمية المحلية في الجزائر, مجلة إقتصاديات المال والأعمال, فيفري, 2017, ص.101.

² حفيدة سبع, دور الولاية في تحقيق التنمية المحلية, قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية, كلية الحقوق والعلوم السياسية, جامعة مستغانم, الجزائر, 2017-2018, ص.26.

³ فقير, سامية, مدى مساهمة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في ظل التعديلات الجديدة في الجزائر, جامعة برج بوعريش, الجزائر, (17-18 أبريل 2018), ص.04.

⁴ عبد الله حجاب, التنمية المحلية... النظريات الإستراتيجية والأطراف الفاعلة لتحقيقها, مجلة الدراسات القانونية والسياسية, 06 جوان, 2017, ص.359.

⁵ محمد خمسون, مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية, قسم علم الاجتماع, كلية العلوم الإحصائية والإنسانية, جامعة قسنطينة, الجزائر, 2010-2011, ص.102-106.

⁶ محمد خيثر وجمال صادي, تحديات التنمية المحلية في ظل تراجع الإعانات الحكومية المالية المخصصة للولايات والبلديات في الجزائر, مجلة نماء للاقتصاد والتجارة, أبريل, 2018, ص.220.

⁷ زكية آكلي و فريدة كافي, التنمية المحلية في الجزائر, مرجع سبق ذكره, ص.101.

⁸ سفيان معامير وأسامة قرقب, أثر التحصيل الضريبي على ميزانية الجماعات المحلية, قسم العلوم التجارية, كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير, جامعة أدرار, الجزائر, 2016-2017, ص.11.

⁹ معمر حمدي, إصلاحات المالية في الجزائر كآلية لتصحيح عجز ميزانية الجماعات المحلية, مجلة الإقتصاد والمالية, فيفري, 2018, ص.87.

¹⁰ سامي الوافي, عجز المالية المحلية في الجزائر الأسباب والإنعكاسات, مجلة شعاع للدراسات الإقتصادية, 02 سبتمبر, 2017, ص.157.

¹¹ زكية آكلي و فريدة كافي, التنمية المحلية في الجزائر, مرجع سبق ذكره, ص.102-103.

¹² سامي الوافي, عجز المالية المحلية في الجزائر الأسباب والإنعكاسات, مرجع سبق ذكره, ص.157-158.

¹³ ميروك رياش, صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في الجزائر, مجلة دراسات في الإقتصاد والتجارة والمالية, مارس, 2017, ص.1117.

¹⁴ فائزة وصيف خير الدين وعمر ملوكي, صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ومساهمته في دعم المشاريع الإستثمارية للبلديات, مجلة العلوم الإدارية والمالية, فيفري, 2018, ص.155.

¹⁵ ميروك رياش, صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في الجزائر, مرجع سبق ذكره, ص.1122-1123.

¹⁶ عقيلة أوشيش وساسة بوضلي, النظام القانوني لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية, قسم الحقوق, كلية الحقوق والعلوم السياسية, جامعة بجاية, الجزائر, 2018-2019, ص.27-33.

¹⁷الموقع الرسمي لولاية الجزائر العاصمة, 2017, الإعانات الممنوحة لولاية الجزائر العاصمة من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية, <https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/>.

الشراكة كألية لتدعيم الدور الاقتصادي للجماعات المحلية

Partnership as mechanism to strengthen
the economic role of local groups

شمون علجية

أستاذة محاضرة (ب)، كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة امحمد بوقرة بومرداس

الملخص:

اسند قانون البلدية وقانون الولاية الجماعات المحلية صلاحيات هامة في المجال الاقتصادي في سبيل تحقيق التنمية المحلية، ورافق ذلك بمصادر تمويل داخلية وخارجية، لكن غالبيتها تعاني عجز مالي بسبب قلة الموارد المحلية ما جعلها تعتمد بشكل أساسي على اعانات الدولة، لكن الأزمة الاقتصادية التي تمر بها الجزائر ابتداء من سنة 2008 بسبب انخفاض عائدات البترول فرض على الدولة وعلى الجماعات المحلية بالأخص البحث عن بدائل للتمويل للخروج من التبعية لقطاع المحروقات، ومن بين الآليات الحديثة التي تسمح بمعالجة اشكالية التمويل والحصول على التكنولوجيات الحديثة، الشراكة مع القطاع الخاص خاصة الأجنبي لانجاز المشاريع الاستثمارية في سبيل القيام بدورها الاقتصادي وتحقيق التنمية المحلية .

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية ، الدور الاقتصادي، الشراكة ، القطاع الخاص ، القطاع العام

Abstract :

Municipal law and state law have given the local communities a significant economic powers in order to achieve local development, this was accompanied by internal and external funding sources, However, most of them suffer from a financial deficit due to the lack of local resources, which has made them mainly dependent on state subsidies, but, the economic crisis that Algeria is going through, since 2008, due to the drop in oil revenues, has imposed on the State and on local communities; in particular, to seek alternatives to financing to get out of dependence on the hydrocarbon sector, Among the modern mechanisms that make it possible to solve the problem of financing and obtain modern technologies, we can mention the partnership with the private sector, in particular abroad private sector, to carry out investment projects in order to fulfill its economic role and local development.

keywords: Local communities, economic role, partnership, private sector, public sector

مقدمة :

فرضت العولمة إلزامية تجاوز الطرق التقليدية للتخطيط والتسيير المحلي من أجل رفع انتاجية الوحدة المحلية ومستوى الخدمات التي تقدمها من مجرد هيئات تنفيذية إلى هيئات ترقية، وهذا ما يتطلب تغيير وجهة نظر الدولة إليها من مجرد وحدات اقليمية ادارية إلى جماعات لتقويم وتنشيط الدورة الاقتصادية وكأهم شريك لإنعاش الاستثمارات، وذلك من خلال تسخير كافة الامكانيات في سبيل الرقي بالوحدة واستقطاب الاستثمارات الاجنبية عبر تسويق مجالها الترابي من خلال استغلال الثروات والممتلكات واستغلال كل التقنيات الحديثة للإعلام والاتصال .

من جهة أخرى شهدت فترة التسعينات صدور الاجندة 21 المحلية التي انبثقت عن توصيات القمة العالمية حول البيئة والتنمية 1992 بربو دي جانيرو كبرنامج للتطبيق الفعلي من قبل الحكومات، وقد دخلت العديد من الحكومات

ضمن فعاليات الاجندة 21 كمؤشر عن مدى تطور الاهتمام بتطبيقها على المستوى المحلي ، حيث اصبح المنطلق في التنمية المحلية هو تبني مبدأ البناء من الأسفل ودعم القدرة المحلية على بناء التنمية المستدامة حسب ما يقره المبدأ التاسع من اعلان ريو بجعل تنمية الجماعات المحلية نقطة الانطلاق الأساسية لتنمية المجتمع ككل .

وتمشيا مع هذا المسعى حول قانون الجماعات المحلية البلدية والولاية حملة من الصلاحيات الهامة في مجال التنمية الاقتصادية تركز أساسا على التهيئة والتنمية المحلية و الاستثمارات الاقتصادية، ومن أجل تحقيقها ارفقت هذه المهام بمصادر تمويل متنوعة ومختلفة من ضرائب مباشرة وغير مباشرة ورسوم مماثلة وحقوق ومداحيل الاملاك العمومية .

ومع ذلك فإنه على ارض الواقع نشهد تدهور وبطؤ شديد في تحقيق التنمية المحلية ككل والتنمية الاقتصادية بالأخص، يرجع ذلك إلى تنوع الصلاحيات المسندة للجماعات المحلية، هذا ما جعل حجم المداحيل غير متوافق مع متطلبات التنمية المحلية وخاصة التنمية الاقتصادية المتزايدة، نظرا لضعف التحصيل الجبائي وضعف المداحيل في حد ذاتها، كذلك التقسيم الإداري لسنة 1984 الذي لم يأخذ العامل الاقتصادي كأساس للتقسيم وإنما أساس سياسي اداري أدى إلى خلق بلديات عاجزة ماليا كونها لا تمتلك أي نشاط اقتصادي يسمح لها بالحصول على مداحيل ما عدا اعانات الدولة .

فأصبحت معظم الجماعات المحلية غير قادرة على أداء مهامها خاصة تلك المتعلقة بالتنمية الاجتماعية وما بالك بالتنمية الاقتصادية الراجع بشكل أساسي إلى قلة الموارد، بالإضافة إلى ضعف تأطير الموارد البشرية ما يؤدي إلى عدم فعالية التسيير الإداري والتقني، كذلك النتائج العكسية لسياسة الإصلاحات الاقتصادية

أمام هذا الوضع الحقيقي الذي تتخبط فيه الجماعات المحلية من مشاكل مالية واخرى فنية أصبحت عملية التنمية ضرورة حتمية تتطلب تكاثف جهود كل الهيئات الفاعلة فيها، بدءا من الدولة والجماعات الاقليمية بالإضافة إلى ضرورة تفعيل دور القطاع الخاص الذي يتميز بقدرته على الابتكار والتجديد وتقديم الخدمات بالمواصفات المطلوبة، كما أن اشراك القطاع الخاص في عملية التنمية الاقتصادية يعتبر من اطراف الحكم الراشد الذي يعتبر القطاع الخاص كفاعل هام في تحقيقه.

ومن هنا تظهر أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص كآلية لتدعيم الجماعات في أداء دورها الاقتصادي فهي تقدم حلول لإشكالية تمويل الاستثمارات كما أنها من عوامل الحصول على التقنيات والتكنولوجيا التي يتوفر عليها القطاع الخاص خاصة الاجنبي والذي يأخذ العديد من الأشكال سنركز من خلال الورقة البحثية على الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص كآلية لتدعيم الدور الاقتصادي للجماعات المحلية، بالتطرق في المبحث الأول إلى الإطار المفاهيمي لهذه الآلية والتركيز على الأساس القانوني الذي يسمح للجماعات المحلية باللجوء إلى الشراكة ، وفي مبحث ثان إلى مبررات ومتطلبات نجاح الآلية .

المبحث الأول :الإطار المفاهيمي للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

تعتبر الشراكة مع القطاع الخاص من الآليات الحديثة التي ساهمت في النجاح واستمرارية العديد من المشاريع الاقتصادية لذلك اضحى من الضروري على الجماعات المحلية الاستعانة بالقطاع الخاص من أجل النهوض بمختلف

المشاريع التنموية ، لذلك لا بد من توفير إطار قانوني يسمح للجماعات المحلية للجوء الشراكة (المطلب الأول) وكذا تحديد مفهومها وتمييزها عن النظم المشابهة لها (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : الأساس القانوني لإمكانية لجوء الجماعات المحلية للشراكة

في الجزائر لحد اليوم الملاحظ أنه لا يوجد قانون خاص يحكم الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وإن كان وزير المالية أيمن بن عبد الرحمان أعلن يوم 2020/11/02 أن دائرته الوزارية تعمل حاليا على اعداد مشروع قانون ينظم الشراكة بين القطاعين، كأحد ادوات تمويل مشاريع البنى التحتية.¹

ومع ذلك لا يعني أن الجزائر لا تتوفر على الاطار القانوني للشراكة ، فنجد العديد من النصوص القانونية المتفرقة التي تطرقت إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتي ظهرت مع الاصلاحات الاقتصادية في التسعينات من القرن الماضي في إطار التخلي عن النظام الاشتراكي وتبني النظام البييرالي، حيث رفع القانون 88-25² من حجم الاستثمار الخاص إذ أصبح بإمكان الخواص الإستثمار في جميع المجالات الاقتصادية ماعدا الاستراتيجية منها ، ليتعزز موضوع الشراكة بصدور قانون النقد والقرض 90-10³ وبموجبه أصبحت المؤسسات العمومية الجزائرية أو الخاصة تخضع لنفس المعاملة إذ تم إلغاء الفوارق بين القطاع العام والقطاع الخاص كما كرس مبدأ حرية الاستثمار الاجنبي في كل القطاعات، ولا يفرق بين المستثمر الوطني والاجنبي بل استعمل معيار الإقامة للتفريق بين المستثمر المقيم وغير المقيم ، كما جاء قانون الاستثمار لسنة 1993 محددًا للإجراءات المطبقة على الاستثمارات الوطنية والأجنبية التي تتم بكل حرية ، كما نص هذا القانون على تشجيع الاستثمار من خلال الحوافز والضمانات، في سنة 2001⁴ تم تعويضه بالقانون جديد الذي اعطى نفسا جديدا لتطوير الاستثمار من خلال اعطاء الحرية التامة والضمانات اللازمة والحماية الكاملة للاستثمارات التي تم إنجازها التي تأخذ شكل الامتياز أو الرخصة .⁵

غير أن التطورات الاقتصادية الأخيرة ادت إلى مراجعة العديد من النصوص القانونية، من بينها قانون الاستثمار .

فالنص الجديد، القانون 16-09⁶ نصت المادة 02 من "يقصد بالاستثمار ، في مفهوم هذا القانون ما يأتي :

1. اقتناء أصول تدرج في إطار استحداث نشاطات جديدة ، وتوسيع قدرات الانتاج و/أو إعادة التأهيل،
2. المساهمات في رأسمال شركة."

فهذه المادة وإن لم تشر الى الشراكة بصفة صريحة غير أن مضمونها يتعلق بكيفية الاستثمار الذي يمكن أن يكون عن طريق الشراكة من خلال المساهمات في رأس المال، كما يمكن أن تكون الشراكة من خلال اقتناء الأصول في إطار نشاطات جديدة أو عند توسيع قدرات الانتاج .

فالنسبة للولاية فالمادة 75 /1 من القانون 12-07⁷ تمنح للمجلس الشعبي الولائي المبادرة بالأعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتضيف المادة 2/75 في مجال ترقية الاستثمار تشجيع كل مبادرة ترمي إلى تفضيل التنمية المستدامة والمتوازنة اقليميا، فمصطلح المبادرة واسع ما يسمح للمجلس الشعبي الولائي اقتراح اللجوء إلى الشراكة مع القطاع الخاص من أجل ترقية الاستثمارات المحلية وتحقيق التنمية الاقتصادية ، كذلك لتنفيذ مخطط التنمية الذي يعتبر كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية،⁸ يشجع المجلس الشعبي الولائي الاستثمارات ويسهل

الحصول على العقار الصناعي كما يساهم في انعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية باتخاذ التدابير الضرورية⁹.

أما بالنسبة للبلدية فتتضمن المادة 111 من قانون البلدية¹⁰ على أنه "يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي. ولهذا الغرض، يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته " وتضيف المادة 2/175 من نفس القانون " تشجع البلدية وتدعم كل نشاط أو مساهمة أو مبادرة فرعية أو جماعية تهدف إلى إنجاز مشاريع ذات منفعة عامة ."

إن هذه النصوص القانونية لم تنص صراحة على امكانية لجوء الجماعات المحلية إلى الشراكة ، غير أنها في المقابل منحتها السلطة التقديرية لاتخاذ ما تراه مناسب من أجل تشجيع الاستثمار وترقيته وهذا ما يسمح لها باللجوء إلى هذه الآلية. وكتيجة هذه النصوص القانونية تسمح للجماعات المحلية باللجوء إلى الشراكة مع القطاع الخاص لتحقيق التنمية الاقتصادية .

المطلب الثاني : تعريف الشراكة وتمييزها عن النظم المشابهة لها

تختلط الشراكة مع القطاع الخاص مع الكثير من الآليات التي تعتمد على القطاع الخاص في تحقيق التنمية لذلك لا بد من تعريفها (الفرع الأول) وتمييزها عن النظم المشابهة لها في (الفرع الثاني)

الفرع الأول : تعريف الشراكة

الشراكة لغة، مأخوذة من الفعل شرك، يقال شاركت فلانا أي صرت شريكه ، واشترك الرجلان وتشاركا: أي شارك كل منهما الآخر ، وأشركه في أمره : أي أدخله فيه، ومنه قوله تعالى على لسان موسى - عليه السلام - طالبا من الله اشراك اخيه هارون في النبوة وتبليغ الرسالة " وأشركه في أمري "11

مصطلح الشراكة بين القطاعين العام والخاص هو ترجمة لما يعرف في اللغة الانجليزية (public- private partnership) واختصار 12ppp وهو من المفاهيم الحديثة التي انتشرت بشكل كبير في نهاية ثمانينات القرن الماضي، حيث تبين لحكومات الدول وخاصة الدول النامية التي تعاني عجز في المديونية وعجز في ميزانيتها من جهة وتعاني من التزايد في عدد السكان وتزايد نمو الطلب على خدماتها من جهة ثانية، ضرورة إقامة شراكة مع وحدات القطاع الخاص ، وذلك بعد أن اتضح لها أن تحقيق التنمية لا يحدث إلا من خلال حشد كافة الإمكانيات المادية والبشرية للقطاع العام والخاص.13

ومن أهم تعريفات الهيئات الدولية والاقليمية نجد تعريف صندوق النقد العربي الذي عرفها أنها تحول في نموذج تمويل وإدارة البنية التحتية والخدمات، من التعاقد التقليدي إلى نمط تعاقد تمثل فيه الحكومة الشريك العام، بينما يمثل المستثمر الشريك الخاص. وهذا المفهوم تعتبر الشراكة وسيلة تعاقدية تمكن من الاستفادة من الكفاءات الادارية والتقنية والقدرات التمويلية لدى القطاع الخاص لتقديم الاصول العامة سواء جديدة أو تدعيم وتطوير الاصول القائمة والخدمات

العامّة . وحسب هذا المفهوم هناك شروط يجب توفرها بين القطاعين أو الطرفين والاتفاق على الاهداف والاستراتيجيات والمنافع المتبادلة والالتزام الرئيس بالموارد وتنوع الانشطة والمسؤولية المشتركة والمساءلة .¹⁴ أما صندوق النقد الدولي اعتبر أن مفهوم الشراكة يشير إلى الترتيبات التي يقوم بموجبه القطاع الخاص بتقديم اصول وخدمات تتعلق بالبنية التحتية جرت العادة على أن تقدمها الحكومة.

وحسب المفوضية الأوروبية يشير مصطلح الشراكة بين القطاع العام والخاص " شكل من أشكال التعاون بين السلطات العامة والقطاع الخاص بغرض ضمان تمويل أو بناء أو تحديد أو ادارة تشغيل البنية التحتية أو تقديم الخدمات.¹⁵ كما تعرف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنها اتفاق بين الحكومة وواحد أو اكثر من الشركاء من القطاع الخاص، يقوم بموجبه الشركاء من القطاع الخاص بتقديم الخدمة بطريقة تتماشى فيها أهداف تقديمها للحكومة مع أهداف الربح للشركاء من القطاع الخاص.¹⁶

بين ما عرفت لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري للقانون الدولي (الأونسيترال) (عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص،" الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، تعني اتفاقا بين سلطة متعاقدة وكيان خاص من أجل تنفيذ مشروع مقابل دفعات من جانب السلطة المتعاقدة أو مستعملي المرفق، بما في ذلك المشاريع التي تنطوي على نقل مخاطر الطلب إلى الشريك الخاص (الشراكة الامتيازية بين القطاعين العام والخاص) والانواع الاخرى من الشراكات بين القطاعين العام والخاص التي لا تستتبع نقل هذه المخاطر (الشراكات غير الامتيازية بين القطاعين العام والخاص).¹⁷ ويعرف المجلس القومي الشراكة بين القطاعين العام والخاص National Council for PPP بأنها "ترتيب تصاعدي بين جهة حكومية وكيان خاص، ومن خلال هذا الترتيب يتم المشاركة بالأصول والخبرات لكل قطاع لتحقيق خدمة أو تسهيل للاستخدام العام، بالإضافة إلى المشاركة في الموارد وتقاسم المخاطر والعوائد المتأتية من هذه العملية.¹⁸

أما البنك الدولي فيعرف الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أنها " عقد طويل الأجل بين جهة خاصة وجهة حكومية لتوفير اصول أو خدمات عامة، يتحمل فيها الطرف الخاص مسؤولية كبيرة عن المخاطر وادارتها ، وترتبط أتاها بالأداء".¹⁹

وهناك من الفقه من يعرفها " عقد يعهد بمقتضاه أحد أشخاص القانون العام إلى أحد أشخاص القانون الخاص القيام بمهمة تمويل مشروع من مشروعات المرفق العام وادارتها واستغلالها وتشغيلها، وصيانتها تبعا لذلك طوال مدة العقد مقابل جعل مادي تدفعه إليه جهة الادارة بشكل متتالي طوال مدة العقد .

ويعتبر هذا النوع من العقود أحد الصور والمستجدات بالقانون العام الاقتصادي .²⁰

وهناك من يعرفها على أنها " احدى مشروعات الأعمال التي يشارك فيها أو يمتلكها طرفان أو اكثر من دولتين مختلفتين أو متعاملين اقتصاديين بصفة دائمة، ولا تقتصر هذه الشراكة على المشاركة في رأس المال، بل تتعدى إلى المشاركة في التسيير والإدارة، والمساهمة في الانتاج والتوزيع سواء للمؤسسة المعنية بالشراكة أو المؤسسات الأخرى.²¹

الفرع الثاني : تمييز الشراكة عن الآليات الأخرى لمشاركة القطاع الخاص

تقوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، على أساس اشراك القطاع الخاص في تحقيق وانجاز مختلف المشاريع وهذا ما يجعلها تتشابه مع العديد من النظم الاخرى التي افرزها تبني النظام البيرواليكالخوصصة وتفويض المرفق العام وعقد البوت التي ترى أن اشراك القطاع الخاص ضروري لتحقيق التنمية الاقتصادية لذلك لا بد من تمييزها عنها .

الفقرة الأولى: تمييز الشراكة عن الخوصصة

تختلف التسميات العربية لمصطلح privatisation فالبعض يطلق عليها التخصيصية أو خوصصة أو التخصخصة أو الإستخصاص وأيضا التخصيص أو الخاصية بل يذهب البعض إلى اطلاق تسميات غير مشتقة من المصطلح كإعادة الهيكلة أو اللاتأميم.

كما اختلفت تعريفات ومعاني المصطلح فالبعض عرفها على أنها تحويل ملكية وإدارة المشاريع العامة إلى القطاع الخاص أو أنها عملية يتم بموجبها حلول القطاع الخاص محل القطاع العام في المواقع التي يحتلها هذا الأخير في النشاط الاقتصادي المنتج للسلع والخدمات.

القسم الأكبر من الفقهاء عرف الخوصصة ضمن معنيين ضيق وواسع، فالمعنى الضيق هو النقل الجزئي أو الكلي لمشروع القطاع العام إلى القطاع الخاص . وذلك عبر التنازل للغير عن أصول المشروع ، أي مجموع الأموال والقيم التي تتكون منها الذمة المالية للمشروع العام .

أما المعنى الواسع فهو النقل المؤقت لإدارة المشروع العام إلى القطاع الخاص.²²

يتضح من التعريف أن الخوصصة تنطوي على نقل ملكية أصول المشروعات العمومية إلى القطاع الخاص عن طريق تحلي الحكومة كلياً أو جزئياً عن أصولها لصالح القطاع الخاص بشكل نهائي عن طريق عقد البيع وتحصل على مقابل مالي، بينما في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص لا تنتقل الملكية بحيث تحتفظ بها الدولة ولا تحول إلى القطاع الخاص الذي يتولى فقط البناء والإدارة والتشغيل وتقديم الخدمة والصيانة وغيرها وفق ما تم الاتفاق عليه في عقد الشراكة.

الفقرة الثانية: تمييز عقود الشراكة عن عقود تفويض المرفق العام

على الرغم من أن عقود الشراكة وعقود تفويض المرفق العام تعتبران من أشكال الشراكة مع القطاع الخاص في تنفيذ المرافق المحلية كما أنهما من الآليات الحديثة لتدعيم دور الجماعات المحلية في النهوض بالتنمية الاقتصادية المحلية إلا أنه توجد العديد من الاختلافات بينهما.

-من حيث أطراف العقد : تستلزم عقود الشراكة أن يكون أحد اطراف العقد القطاع الخاص، بينما عقود تفويض المرفق العام يمكن أن تبرم بين أشخاص القانون العام ، كما يمكن أن يبرم مع القطاع الخاص .

-من حيث طبيعة المقابل المالي: يرتبط المقابل المالي للمتعاقدين في عقد التفويض بالنتائج المالية للإستغلال، بحيث أن إنتفاء الإرتباط يؤدي إلى إنتفاء عقد تفويض المرفق العام، أما بالنسبة لعقود الشراكة فيتخذ المقابل المالي شكل ثمن تدفيعه الإدارة للمتعاقدين بصورة مجزأة أو موزعة على امتداد مدة العقد دون أن يرتبط بالنتائج المالية للإستغلال.

- من حيث المهمة التي يكلف بها المتعاقد : في عقد تفويض المرفق العام يعهد للمفوض له بإدارة مرفق قائم أصلا وتهدف الإدارة إلى الاستفادة من كفاءة القطاع الخاص في الإدارة ، أما عقود الشراكة فالهدف الأساسي منها هو الحصول على التمويل وما إدارة المرفق العام من طرف المتعاقد إلا أثرا لذلك .

-من حيث توزيع المخاطر : تقوم عقود تفويض المرفق على فكرة تحمل المفوض له كافة مخاطر المشروع فلا مجال لتقسيم المخاطر بشكل مسبق، لكن يمكن أن تقسم المخاطر في المرحلة التالية لتنفيذ العقد تنفيذا للنظام القضائي لمبدأ التوازن المالي للعقد في حال حدثت مخاطر أما عقد الشراكة فيقوم على مبدأ توزيع المخاطر بين طرفي العقد وتم التوزيع في مرحلة التفاوض لإبرام العقد وليس في مرحلة لاحقة. 23

الفرع الثالث : التمييز بين عقود الشراكة وعقود البوت

هناك تشابه كبير بين عقود الشراكة وعقود البوت، سواء من حيث المنشأ فكلاهما ينتمي إلى النظام الانجلوسكسوني أو من حيث طرق الإبرام حيث يخضعان لمبدأ العلانية وحرية المنافسة، كما يعتبران من العقود الإجمالية المركبة التي تكون فيها مهمة المتعاقد شاملة لتمويل المرفق وانشائه وادارته،²⁴ أما فيما يخص المخاطر فكلا العقدين يقومان على أساس تقسيم المخاطر وتوزيعها بين أطراف العقد ، ومع ذلك توجد العديد من الاختلافات أهمها:

*من حيث الطبيعة القانونية للعقد : فيما يخص الطبيعة القانونية لعقود الشراكة فهناك شبه اجماع على الطبيعة الادارية لعقود الشراكة ويظهر ذلك من خلال التشريعات الدول التي أخذت بها أما عقود البوت ليس هناك اتفاق حول طبيعتها القانونية .

*من حيث المقابل المالي للمتعاقد : في عقود البوت يرتبط المقابل بالنتائج المالية للإستغلال سواء كان على شكل رسم يدفعه المتنتفع من خدمات المرفق أو مبالغ مالية تدفعها الإدارة مقابل الخدمة التي يقوم بشرائها، أما عقود الشراكة يقوم المقابل المالي على فكرة الثمن الذي تدفعه الإدارة بصورة مجزأة على طوال مدة العقد من دون أن يكون مرتبطا بالنتائج المالية للإستغلال.²⁵

المبحث الثاني : مبررات ومتطلبات نجاح الشراكة بين الجماعات المحلية والقطاع الخاص

إن الشراكة بين القطاع والخاص تأخذ العديد من الأشكال (المطلب الأول) تسمح بمعالجة العديد من النقائص التي تتخبط فيها الجماعات المحلية لتحقيق التنمية الاقتصادية (المطلب الثاني) مع ذلك تفعيل الشراكة في الجزائر لا يزال يتطلب تحقيق حملة من الشروط (المطلب الثالث)

المطلب الأول : أساليب الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

تختلف أساليب الشراكة بين القطاعين العام والخاص بحسب الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لكل دولة، كما تختلف من حيث مدى مشاركة الأطراف والمخاطر التي يتحملها كل طرف وحجم مسؤولياته والمهام المكلف بها طبقا لكل أسلوب .

الفرع الأول :عقد الخدمة

تتعقد الجماعات المحلية متمثلة في البلدية أو الولاية مع القطاع الخاص لتقديم بعض الخدمات التي تحددها مثل المياه والقيام بأعمال الصيانة ... الخ مقابل ما تم الاتفاق عليه 26.

وتتميز هذه العقود بوجود عنصر المنافسة فيها خلال لتعاقد مع شريك أو أكثر من القطاع الخاص ومن ثم الاستفادة من خبرته خاصة من النواحي التقنية، مما يحقق كفاءة كبيرة في التشغيل. 27.

الفرع الثاني : عقود الإدارة

إن السلطة العامة (البلدية أو الولاية) في عقود الإدارة تقوم بنقل مسؤولية إدارة مجموعة من الأنشطة في قطاع معين إلى القطاع الخاص كإدارة المطارات أو المستشفيات فهذه العقود تقوم على نقل حقوق التشغيل دون نقل الملكية، فتحفظ السلطة العامة بالملكية كما تحتفظ بمسؤولية تمويل نفقات التشغيل والاستثمار، كما تحدد أسس رد النفقات والتكاليف التي تتكبدها من أجل تنفيذ المشروع وعادة ما تتراوح مدة العقود بين ثلاث إلى خمس سنوات، 28 وفي المقابل يحصل القطاع الخاص على تعويض مادي مقابل الخدمات يتمثل أساسا في اتعاب محددة ولا ترتبط بمستوى الأرباح المحققة من طرف الشركة بل تحصل عليها حتى في حالة الخسارة، مع امكانية أن ينص العقد على حوافر مادية في حالة الاداء المتميز لتحفيز المتعاقدين على تحسين كفاءة التشغيل والالتزام الزمني بالخطط والاهداف التي ينص عليها العقد. 29.

الفرع الثالث :عقود الإيجار

هو عقد تمنح من خلاله السلطة العامة متمثلة في البلدية أو الولاية مالكة الأصول القطاع الخاص حق استخدام الأصول والاحتفاظ بالأرباح لفترة متفق عليها تتراوح ما بين 6 الى 10 سنوات مقابل دفع الإيجار ، وتحمله المخاطر التجارية، فهو يتحمل مسؤولية التشغيل والإدارة وتحصيل الرسوم وغيرها ويقوم المستأجر بشراء حق الإيرادات وبالتالي يتحمل قدر من المخاطر، وهذا ما يحفزها على خفض النفقات والحفاظ على قيمة الأصول ولكن الدولة تبقى مسؤولة عن الاستثمارات وخدمة الديون. 30.

إن عدم نقل الملكية إلى القطاع الخاص لا يحفره على رفع قيمة الأصول أكثر من الحد الذي يضمن له عائد مناسب مع استثماره خلال فترة العقد، ولهذا فهذا النوع من العقود مناسب في المشروعات التي هي بحاجة إلى رفع كفاءة التشغيل وليست في حاجة إلى توسيع أو تحسين. 31.

الفرع الرابع :عقود الامتياز

هو عقد من العقود الإدارية تعهد بمقتضاه السلطة العامة إلى القطاع الخاص مهمة اشباع حاجة المجتمع من خدمات معينة عن طريق انشاء وتشغيل مشروع على نفقته الخاصة ومسؤوليته في مقابل تقاضي مبالغ نقدية تحت اشراف ورقابة الحكومة ويكون محدد المدة ما بين 15 و 30 سنة وبعدها تعود ملكية الأصول إلى السلطة العامة أي الجماعة المحلية في نهاية الامتياز ، ففي هذا النوع من العقود تحول للقطاع الخاص حقوق التشغيل والتطوير، وقد يتضمن عقد الامتياز كل مواصفات التأجير بالإضافة إلى النفقات الرأسمالية والاستثمارات التي تقع على عاتق صاحب الامتياز، على أن ترجع الأصول إلى السلطة العامة عند نهاية فترة الامتياز، وتتحدد إيرادات صاحب الامتياز بشكل يضمن له تغطية نفقات

التشغيل وخدمة الديون واستهلاكه استثماراته، على أن تقوم السلطة العامة خلال فترة الامتياز بتنظيم ومراقبة العملية الاستثمارية والجودة والأسعار. 32

يعتبر هذا الأسلوب أحد الخيارات الجذابة حيث ينقل مسؤولية التشغيل والاستثمار إلى القطاع الخاص الذي يبقى المسؤول عن النفقات الرأسمالية مما يخفف الأعباء المالية على السلطة العامة ويعطي حافزا لتفعيل الاداء وهذا الأسلوب يطبق عندما تكون حاجة الاستثمار هنالك كبيرة للتوسع في الخدمات وايصالها إلى مناطق جديدة ولكن تواجه كثير من الدول صعوبات في إيجاد مستثمرين نظرا لحجم الاستثمارات التي يتطلبها هذا النوع من العقود. 33

المطلب الثاني : مبررات اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص آلية تساعد في زيادة استثمارات القطاع الخاص في كافة مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي من أجل الوفاء باحتياجات المجتمع من السلع والخدمات بأساليب مستحدثة، حيث تسمح هذه الآلية بمعالجة النقائص التي تعاني منها الجماعات المحلية في مجال الاستثمار خاصة التمويل وبالتالي تحقيق التنمية الاقتصادية ، و تتمثل أهم دوافع اللجوء إلى الشراكة في :

-عدم قدرة الجماعات المحلية على تحقيق التنمية الاقتصادية لوحدها .
-محدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى الجماعات المحلية بسبب ضعف موارد تمويل الميزانية ناهيك عن تعدد الصلاحيات والمشاريع التي يستوجب عليها تنفيذها، هذا التعدد يؤدي إلى توزيع الموارد المالية بين المشاريع الاجتماعية والاقتصادية ... الخ وهذا ما يجعل حصة الاستثمار والتنمية الاقتصادية ضعيفة .

-عجز الجماعات المحلية عن تحمل أعباء تمويل الاستثمار في البنى التحتية 34

-متطلبات التسيير العمومي الجديد، والتي تعتمد على اساليب وخبرات متوفرة لدى القطاع الخاص

-الظروف السياسية والاقتصادية المتغيرة مثل: العولمة ، التخصصية، الثورة التكنولوجية

-تأثير الهيئات المالية الدولية (البنك الدولي، صندوق النقد الدولي، منظمة التجارة العالمية) 35

وعليه فإن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تحقق جملة من الفوائد يمكن حصرها فيما يلي:

-توزيع المخاطر: يعتبر توزيع المخاطر من أهم المبادئ التي تقوم عليها الشراكة حيث يتم توزيع المخاطر إلى الطرف الأقدر على إدارتها بأقل تكلفة، لذلك يجب أن يتفق الطرفان على هذه المخاطر والمسؤولية منها وظروفها وشروطها حيث يكون بندا جوهريا من العقد المبرم بينهما وأهم تقسيمات المخاطر هي :

*المخاطر المنقولة (Risk transfer): أينقل المخاطر من الشريك العام إلى الشريك الخاص وتتضمن عادة تشكيلة واسعة من المخاطر المرتبطة بالبناء والتشغيل والتمويل والصيانة وغيرها.

*المخاطر المحتفظ بها (Retained risks): وهى المخاطر التي يتحملها الشريك العام، من قبيل المخاطر المرتبطة بتغير القوانين، كالتغير الضرائب، الخ، أو مخاطر الحالات الاستثنائية كالحوادث الطبيعية وغيرها.

*المخاطر المشتركة (Shared risks): وهى المخاطر التي يتحملها الشريك العام والخاص متضامنا وفق اتفاق معين، مثلا المخاطر المرتبطة بمستوى الإيرادات المتوقعة، وتسمى عادة بمخاطر السوق والطلب. 36

-تسمح الشراكة بتوفير رؤوس الأموال التي توجه لتمويل المشاريع الإستثمارية حتى في حالة عجز ميزانية الجماعات المحلية مما يؤدي إلى استمرارية الحركة التنموية، وهذا ما يخفف الضغط والعجز الذي تعاني منه أغلب الجماعات المحلية .

-تسمح الشراكة مع القطاع الخاص بالحصول على المعرفة والخبرة و الكفاءة لإدارة المشاريع التي تعتبر عنصر الوقت حاسما فيها واحترام المدة الزمنية لتنفيذها ، كما تسمح بادخال الابتكار على التصميم وتطوير طرق الانجاز والتشغيل والصيانة ، وبالتالي معالجة مشكل نقص كفاءة التسيير والمهارة الذي تعاني منه الجماعات المحلية .

- تسمح الشراكة بتعزيز الشفافية عن طريق تبادل المعلومات بين جميع اصحاب العلاقة ويتم ضمائها عبر اتباع اجراءات تنافسية لاستدراج العروض واختيار الفائز النهائي بعقد الشراكة حسب افضل الممارسات الدولية كما أن وضع معلومات المشروع تحت تصرف الجهات المهتمة يحد من الممارسات الفاسدة .

- تسمح الشراكة مع القطاع الخاص باستقطاب الاستثمارات المالية الخاصة الضخمة على المستوى الدولي لانجاز مشاريع كبرى في مجال البنى التحتية والخدمات العمومية التي تعجز الجماعات المحلية عن انجازها، وتسمح كذلك بالحصول على التكنولوجيا والخبرة المتوفرة لدى المستثمر الأجنبي.

-خلق فرص عمل وبالتالي التقليل من حدة البطالة .37

المطلب الثالث : شروط ومتطلبات نجاح الشراكة

لقيام شراكة ناجحة لا بد من توفر جملة من الشروط اللازمة لقيامها بالشكل الصحيح من خلال توظيف الامكانيات البشرية و المالية، الادارية والتنظيمية والقانونية والتكنولوجية والمعرفية على أساس مبادئ الحكم الراشد من مشاركة، التزام بالاهداف، حرية الاختيار، المسؤولية المشتركة والمساءلة من أجل تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية³⁸.

باختصار نجاح الشراكة مرتبط بمدى توفر بيئة ملائمة لجذب الاستثمارات الوطنية والأجنبية .

الفرع الأول : توفير الاطار القانوني والمؤسسي والهياكل التنظيمية

تُشكل المنظومة القانونية أحد الركائز الأساسية التي يعتمد عليها تنفيذ الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث إن توفر إطار تشريعي سليم يضبط المعاملات ويؤكدها كالمراكز القانونية، يوفر قدر معقول من الشفافية ويعزز استقرار الاتفاقيات العقود وهذا ما يشجع على الاستثمار وخاصة الاجنبي منه.³⁹

الهدف العام من القانون هو وضع الاطار التشريعي لتعزيز وتسهيل مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص وذلك على أسس الشفافية والقدرة والتنافسية والعدالة وتقديم الخدمات والاعمال العامة على المدى الطويل، كما يبين تفاصيل العلاقات بين القطاعين العام والخاص ، و هو الذي يعطي لمشاريع الشراكة الشرعية في عملها أي يكون بمثابة غطاء تشريعي لها ويستمد قوته من القانون وشرعية هذا القانون.⁴⁰

وبالتالي فان نقطة البداية لانجاح الشراكة هو توفير اطار تشريعي واضح وداعم للاستثمار الخاص في مشاريع التنمية المحلية، وهذا ما تسعى الجزائر إلى تحقيقه حسب تصريحات وزير المالية ايمن بن عبد الرحمان ان الجزائر بصدد اعداد قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص ، لذلك يجب أن يحتوي على عدة مسائل هامة أهمها :

*إزالة كافة القيود غير المرغوب فيها المفروضة على القطاع الخاص ، خاصة القيود الادارية ذلك لأن الاجراءات الادارية لا تزال تشكل عائق بيروقراطي كبير وعامل لهروب المستثمرين نظرا لكثرة الاجراءات الادارية وطول فترة استفتاءها ما يجعل المستثمر الأجنبي أو الوطني يتيه بين الادارات وهذا ما يدفعه للتخلي أو نقل مشروعه إلى بلد آخر،

* توضيح جميع أشكال الشراكة مع القطاع الخاص واطارها القانوني من الابرام الى التنفيذ،

*تحديد الهيئات العمومية الوطنية والمحلية التي يسمح لها باللجوء إلى الشراكة من خلال النص صراحة على ذلك في القانون ،

*وضع القواعد المنظمة للاستثمار الخاص في كافة القطاعات الإقتصادية،

*وضع الضمانات والحوافز للمستثمر ،

*وضع القواعد المتعلقة بحماية البيئة ،

* تحديد المؤسسات المشرفة على الشراكة على المستوى الوطني والمحلي وتحديد اختصاصات كل منها،

*وضع القواعد المتعلقة بكيفية حل التراعات .

الاطار المؤسسي والتنظيمي : يتعين على الجزائر انشاء مؤسسات مرافقة عملية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص على المستوى المركزي ، وكذلك على المستوى المحلي مهامها المساعدة على تنفيذ عملية الشراكة ما ينسجم مع سياسة الحكومة واهدافها ضمن التشريعات المعمول بها وبالتنسيق مع مختلف الجهات والمؤسسات ذات العلاقة، وذلك باستخدام الأساليب المثلى مع القطاع الخاص بتراهة وشفافية وكفاءة والقيام بالانشطة التالية :

-اختيار المشاريع الملائمة للشراكة وتحديد اسلوب الشراكة المناسب لها

-تسهيل القيام بالأعمال التحضيرية لتقييم اوضاعها الراهنة والبدائل المتاحة لكل مشروع

-تطوير معايير التأهيل والتقييم للعروض المستدرجة

-تنفيذ عمليات الشراكة بالكامل

-تقديم شروحات حول مختلف القوانين المنظمة للاستثمار سواء من حيث الاجراءات أو الضمانات وكذا الحوافز .

الفرع الثاني : توفير الأطر الداعمة للشراكة

تشمل تقديم الدعم المالي والفني من جانب الدولة ، أو الدعم الاداري والسياسي بالاضافة إلى دعم المجتمع المدني

*توفر آليات الدعم المالي والفني : تختلف أشكال الدعم المالي والفني باختلاف النظام السياسي والاداري بالاضافة إلى

اختلاف نماذج الشراكة ، فقد يكون دعما مباشرا ماليا أو عينيا لتحمل تكاليف البناء أو شراء الاراضي أو توفير

الأصول أو التعويض عن التكاليف الناقصة أو التنازل عن الرسوم، أو دعم التعرفة كما في حالة مشاريع المياه والكهرباء

للحد من مخاطر تراجع الطلب أو وضع علاوة المخاطر ، - كما يمكن أن يأخذ الدعم المالي شكل قروض أو المشاركة

في الاسهم ومنح الضمانات وتشجيع الاسواق المالية المحلية على اقراض المستثمرين.41 وهذا ما جاء به قانون 09-16

المتعلق بالاستثمار الحوافر والمزايا وقد يكون الدعم غير مباشر كالتعهد بالالتزامات المحتملة مثل توفير الضمانات

كضمان الدين وأسعار الصرف والالتزام بتحصيل رسوم الخدمات، أو التعويض مقابل عدم تسديد الجهات الحكومية للإيرادات أو تجاوز التكاليف.

بالإضافة إلى ضرورة توفر دعم سياسي على المستوى الوطني يشجع الشراكة ، بالإضافة إلى دعم افراد المجتمع ، فالشراكة لا تقتصر على القطاع الخاص بل تستلزم مشاركة كافة الاطراف المتأثرة بالشراكة في اتخاذ القرارات في هذا الشأن ، لذا لا بد على السلطات العمومية ايجاد الآليات الكفيلة لمشاركة باقي أطراف المجتمع المدني ومنها الاحزاب والجمعيات

وهذا ما يؤدي الى بناء الثقة بين المواطنين والقطاع الخاص وزيادة الوعي بأهمية ومزايا المشاركة.42

نشر الوعي العام بأهمية الشراكة مع القطاع الخاص أو خلق الوعي المحلي بشأن التنمية الاقتصادية المحلية لا بد من تكوين رأي عام حول عملية الشراكة مع القطاع الخاص، عن طريق مقالات وتحليلات يعرضها خبراء لشرح أهمية مثل هذه البرامج في تحقيق التنمية وذلك من خلال تعبئة كل الوسائل الإعلامية المتاحة، بحيث تكون هذه التوعية موجهة لكافة الأطراف المعنية بما فيها القيادات والجهات المسؤولة عن تحقيق التنمية والمتعاملون الذين ينتمون إلى القطاعات المعنية بالشراكة وذلك من خلال :

-تنظيم حملة توعية على المستوى الوطني والمحلي والدولي لإعلام الشركات والأطراف المعنية عن امكانية تطبيق الشراكة
-توفير المعلومات الكافية للمواطنين المحليين وحتى الاجانب وللأطراف المعنية ، لتوضيح كافة الأمور المتعلقة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص.43

*تطبيق المعايير الدولية للأداء: يجب أن يلتزم القطاع الخاص بالمؤشرات والمعايير الدولية في أدائها، اذ تركز على جودة السلع والخدمات التي يتم انتاجها بسبب العولة وتوحد الأسواق ، حيث زاد اهتمام المنظمات الدولية بوضع معايير يتم بناءاعلاىها تقييم أداء الدول في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لذا على القطاع الخاص تأكيد الالتزام بالمعايير الدولية للأداء باعتباره من أهم عناصر المنظومة الاقتصادية داخل الدولة . 44

*الالتزام بمبادئ الشراكة: حتى يمكن لعملية الشراكة أن تحقق الاهداف المرجوة منها يجب توفر جملة من

المبادئ:

-الالتزام والتعهد : وهو أن يتم انجاز وتنفيذ القرارات التنموية وفقا لمنهجية واهداف تحدد دور كل شريك في ظل مناخ اداري فعال يتعهد كل طرف فيه بالالتزام بالدور المحدد له من قبل .

-الاستمرارية غالبا ما يستمر تنفيذ مشروعات الشراكة بين الجماعات الاقليمية والقطاع الخاص فترات طويلة، وخلال هذه المدة من المحتمل أن تتغير سياسات الدولة مما قد يؤدي إلى الغاء مشروعات الشراكة، لذا يجب الأخذ بعين الإعتبار المدد الزمنية اللازمة عند تنفيذ المشاريع لها درجة من الحساسية السياسية كما يجب تحديد الاطار العام ومنهجية الادارة في ظل قوى السوق التي تحكم الشراكة .

-الشفافية: ويعني التنسيق بين الشركاء من خلال رؤية واضحة للأساليب التي ينتهجها كل شريك لتنفيذ الاهداف الموضوعة ، مع التعامل بصدق ووضوح مع المتغيرات الداخلية والخارجية التي تحدث خلال فترة الشراكة .45

الفرع الثالث : تفعيل الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص مرهون بمنح استقلالية للجماعات المحلية في التسيير والتوجه نحو الاستثمار

إذا كان قانون البلدية والولاية يمنح للجماعات المحلية صلاحيات هامة في المجال الاقتصادي وتحقيق التنمية كما تسمح النصوص القانونية باللجوء إلى الشراكة مع القطاع الخاص لتحقيق ذلك ، غير أنها لا تملك تلك السلطة القانونية الكاملة باتخاذ قرار اللجوء إلى الشراكة والاستثمار فهي لا تزال تخضع لرقابة السلطة المركزية. بحيث لا تزال الجماعات المحلية خاصة البلدية ترتبط بمؤسسات وأجهزة تابعة للدولة، تمارس الرقابة الإدارية والمالية على عمل البلديات والولايات بالرغم من تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية باعتبارها هيئات لا مركزية، ولكن تدخل السلطة المركزية يمكن أن تكون انعكاسات سلبية خاصة فيما تعلق بكبح المبادرات المحلية في حالة عدم الموافقة على المبادرات التي تقترحها الجماعات المحلية من خلال مداولاتها .

وتبقى الجماعات المحلية خاضعة لرقابة تمس أعضاء المجالس المحلية المنتخبة،⁴⁶ أو مجالسها المنتخبة⁴⁷ أو مداولاتها،⁴⁸ كذلك تراقب السلطة المركزية خطط التنمية والمشاريع عن طريق مساعدة البلدية في اعداد مخطط التنمية والتأكد من عدم تعارضها مع الخطة الوطنية وذلك من خلال تقديم الاعانات المالية ومراقبة كيفية انفاقها من طرف الوالي الذي يأمر بالصرف وتسيير ميزانية التجهيز والبرامج البلدية للتنمية ، فالعديد من الصلاحيات تحولت إلى الوالي بصفته ممثلا للدولة على المستوى المحلي⁴⁹، لذلك لا بد من تدعيم الجماعات المحلية ومنحها استقلالية أكبر في اتخاذ القرارات اللازمة لاداء مهامها في الجانب الاقتصادي وبالتالي الحد من تدخلات السلطة المركزية .

هوض الجماعات المحلية بدورها في التنمية الاقتصادية يتطلب موارد بشرية من موظفين ومنتخبين تتوفر فيهم الكفاءة العلمية والخبرة : لأن الامر بتعلق بالشراكة مع القطاع الخاص المحلي الاجنبي أو الوطني، لذلك يتطلب أن يكون لدى الجماعات المحلية مورد بشري ذا كفاءة عالية، وخاصة التحكم في تكنولوجيات الاعلام والاتصال الذي يسمح برفع البيروقراطية وريح الوقت ومنح استقرار وطمأنينة لدى القطاع الخاص ، وهذا ما يتطلب اعادة النظر في كيفية تشكيل المجالس المحلية وخاصة الترشح للعضوية وكذا تبني انماط توظيف خاصة لموظفي الجماعات المحلية واعداد قانون اساسي للوظيفة العمومية خاص بهم .

بالإضافة إلى ضرورة توطيد العلاقات مع مختلف المؤسسات التي لجأت إلى هذه الآلية والإستفادة من تجربتها ، فمثلا تم انشاء شركة SPA-SEOR من خلال ابرام عقد مع الشركة الاسبانية AGBAR من اجل إيجاد حلول لاشكالية التمويل مع الجزائرية للمياه مع المكتب الوطني للتطهير في مجال تسيير الخدمات العمومية للمياه، وحققت الاهداف المرجوة من خلال الحصول على التمويل والخبرات المطلوبة بالإضافة إلى تقديم الخدمة⁵⁰

شراكة في سنة 2005 بين المجموعة الجزائرية اسميدالواجموعة الاسبانية GRUPOVILAR MIR والتي نتج عنها شركة فريتال شركة الاسمدة الجزائرية وساهمت في حصول رفع الكفاءة والجودة في الانتاجية،⁵¹ لذلك لا بد من تدعيم مبادرة الجماعات المحلية. فلا تزال الجماعات المحلية بعيدة عن اللجوء إلى هذه الآلية ، رغم أنها الجزائر ليست

بالجديدة خاصة في مجال المحروقات ، كما أن هناك بعض المؤسسات العمومية التي لجأت إلى الشراكة مع القطاع الخاص الأجنبي فعلى الجماعات المحلية الاستفادة من هذه التجارب .

خاتمة :

يفرض الوضع الاقتصادي الراهن الذي تمر به الجزائر الناتج عن انخفاض اسعار البترول ابتداءا من سنة 2008 ، زيادة على التأثيرات الاقتصادية الناتجة عن الجائحة الأخيرة (Covid19) أن تبذل الجماعات المحلية جهود مضافة من أجل اداء دورها الاقتصادي بما يسمح لها بالحصول على مداخيل وتغطية نفقاتها حسب ما جاء في كل من قانون البلدية والولاية، هذه النصوص تسمح لها باتخاذ أي تدبير من أجل ترقية الاستثمارات المحلية منها اللجوء إلى الشراكة مع القطاع الخاص لتوفير الموارد المالية لتمويل مختلف الاستثمارات وبالتالي تخفيف العبء على الميزانية العامة للدولة لتحقيق التنمية المحلية بالإضافة إلى انجاز مشاريع ذات جودة نتيجة الاستفادة من الخبرات والتكنولوجيا التي يمتلكها القطاع الخاص .

لكن تجسيد هذا الحلم إن صح التعبير لا يزال بعيد عن الواقع رغم وجود اطار قانوني يسمح للجوء الى الشراكة مع القطاع الخاص لكن توجد عراقيل تحول ذلك أهمها ضعف المبادرة لدى الجماعات المحلية للجوء إلى هذه الآلية وهذا راجع الى ضعف التسيير المحلي بسبب ضعف المجالس المحلية المنتخبة التي تهتم بالمصالح الشخصية على حساب مصالح الجماعة، كما أن الجماعات المحلية تخضع لرقابة السلطة المركزية التي تجعلها متحكمة في كل مسار التنمية الاقتصادية وبالتالي لا يزال تفعيل هذه الآلية مرهون بتوفير بيئة مناسبة من خلال :

- اعادة النظر في كل من قانون البلدية وقانون الولاية خاصة في المواد المتعلقة بصلاحيات الجماعات المحلية في المجال الاقتصادي بتوسيعها ، بالإضافة الى مراجعة المواد التي تتعلق بالرقابة وتخفيف رقابة السلطة المركزية والحد من تدخلها والسيطرة على عمل الجماعات المحلية ومنح استقلالية اكبر للجماعات المحلية في اعداد مخططاتها التنموية واتخاذ القرارات الاقتصادية وتبني الآليات التي تراها مناسبة حسب وضعيتها وتنفيذ المداورات والميزانيات .

-الاسراع قدر في اعداد القانون الذي يؤطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتوضيح كيفية واجراءات لجوء الجماعات المحلية إلى هذه الآلية بشكل واضح وصريح والضمانات التي تمنح للشركاء الخواص المحليين والاجنبيين .

- لا بد من اشراك القطاع الخاص في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتنمية الاقتصادية على المستوى المحلي واعداد المخططات التنموية حتى يكون ذلك حافزا للمشاركة في عملية تنفيذها فيما بعد.

-لا بد من الاهتمام بالموارد البشري المحلي سواء الموظفين أو المنتخبين، وذلك باختيار الأشخاص ذوي الخبرة والكفاءة سواء في عملية التوظيف أو المنتخبين وهذا ما يتطلب اعداد قانون اساس خاص بالموظفين المحليين أو بالمنتخبين المحليين (اعضاء المجالس المنتخبة) وذلك بادراج شرط الكفاءة والمستوى التعليمي كشرط للترشح للمجالس المحلية والنص على ذلك في قانون انتخابات محلي ، وهذا ما يحسن من التسيير على مستوى الجماعات المحلية واتخاذ القرارات الصائبة البناءة .

-لا بد من العمل على تعبئة المواطنين المحليين وخاصة رجال الأعمال ودفعهم للإشتراك مع الجماعات المحلية في المجال الاقتصادي وكذا العمل على استقطاب مستثمرين أجنب.

-التأكيد على دور وأهمية الدولة في الرقابة والإشراف على عمليات الشراكة لأبحاثها.

- في الأخير التأكيد على ضرورة حماية البيئة في مختلف مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص عند ابرام العقود .
الهوامش

- 1- موقع وكالة الانباء الجزائرية aps.d/ar/économie تاريخ التصفح 2021/01/17 على 14:20
- 2- قانون رقم 88-25 مؤرخ في 12 يوليو 1988 يتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية، ج ر عدد 28 مؤرخ في 13 يوليو 1988 (ملغى)
- 3- قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14/04/1990 يتعلق بالنقد والقرض، جريدة رسمية عدد 16 مؤرخ في 18/04/1990 (ملغى)
- 4- مرسوم تشريعي رقم 93-12 مؤرخ في 05/10/1993، يتعلق بترقية الإستثمار، ج ر عدد 64 مؤرخ في 10/10/1993. ملغى بموجب الأمر 01-03 المؤرخ في 10/08/2001، المتعلق بتطوير الإستثمار، ج ر عدد 47 مؤرخ في 22/08/2001.
- 5- السعيد دراجي، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص آلية فعالة لتمويل التنمية المحلية، مجلة العلوم الانسانية، عدد 41 مجلد ب، جوان 2014، ص 316.
- 6- القانون رقم 16-09 مؤرخ في 03/08/2016، يتعلق بترقية الإستثمار، ج ر عدد 46 مؤرخ في 03/08/2016
- 7- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21/02/2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 مؤرخ في 29/02/2012.
- 8- المادة 80 من القانون 12-07، المرجع نفسه .
- 9- المادة 82 من القانون 12-07، المرجع نفسه .
- 10- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 مؤرخ في 3 يوليو 2011.
- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.
- 11- د. هشام مصطفى محمد سالم الحمل، الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة، مجلة جامعة الأزهر، العدد 31 الجزء الرابع، 2016، ص 1702.
- 12- د. رشيد فراح د/ كريمة فرحي، الشراكة بين القطاعين العام والخاص اداة تنفيذ وتنمية الاستثمارات العمومية (نماذج من التجارب الدولية والعربية)، مجلة معارف عدد 22 جوان 2017، ص 86 .
- 13- بلال محمد مرعي مرعي، الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص ودورها في تحقيق تنمية الاقتصاد المحلي في فلسطين، اطروحة ماجستير في ادارة السياسات الاقتصادية، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، 2017، ص 24/23.
- 14- د. أحمد أبو بكر بدوي، طارق عبد القادر اسماعيل، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية صندوق النقد العربي، الامارات العربية المتحدة، ديسمبر 2020، ص 02 amf.org.ae/ تاريخ الاطلاع 2021/01/16 على 16:00
- 15- أحمد أبو بكر بدوي، طارق عبد القادر اسماعيل، المرجع السابق، ص 2.
- 16- أحمد أبو بكر بدوي، طارق عبد القادر اسماعيل، المرجع السابق، ص 3.
- 17- تقرير لجنة الامم المتحدة للقانون التجاري الدولي، الدورة الثانية والخمسون من 8-19 تموز يوليو 2019، الامم المتحدة، نيويورك، 2019، ص 8
- 18- بيقينة ياسين، كترة مغيش حامة، الشراكة بين القطاعين العام والخاص مطلب تنموي للنهوض بالخدمة العمومية في الجزائر، مجلة ادارة الاعمال والدراسات الاقتصادية، مجلد 05 عدد 02، 2019، ص 389
- 19- دائرة المالية، حكومة دبي، الاصدار الأول، 2019 سياسة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ص 05
- 20- محمد عبد المجيد اسماعيل، القانون العام الاقتصادي والعقد الاداري الدولي الجديد، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2010، ص 176
- 21- د. السعيد دراجي، مرجع سابق، ص 310
- 22- د/وليد حيدر جابر، التفويض في ادارة واستثمار المرافق العامة - دراسة مقارنة - ط 1 منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009. ص 422، 423
- 23- د. ابو بكر احمد عثمان النعيمي، الأساليب الحديثة لمشاركة القطاع الخاص في تنفيذ مرافق البنية التحتية (عقود البوت BOT وعقود الشراكة PPT دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، دار الحامد، 2014 الاردن، ص 134

- 24- محمد عبد المجيد اسماعيل ، مرجع سابق ، ص 181-182.
- 25- د/ ابو بكر احمد عثمان النعيمي، المرجع السابق، ص 135
- 26- بلال محمد مرعي مرعي ، مرجع سابق، ص 34.
- 27- د/ هشام مصطفى محمد سالم الجمل، مرجع سابق، ص 1716.
- 28- بلال محمد مرعي مرعي ، مرجع سابق ، ص 35
- 29- رشيد فراح ، كريمة فرحي ، مرجع سابق، ص 87.
- 30- د/ هشام مصطفى محمد سالم الجمل، مرجع سابق، ص 1717
- 31- بلال محمد مرعي مرعي، مرجع السابق، ص 36.
- 32- بلال محمد مرعي مرعي ، مرجع السابق، ص 36.
- كذلك مها ناصر السدره، نوره ناصر الدوسري ، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية والقانونية ، العدد 05 المجلد 03 ، ماي 2019 ، ص 87.
- 33- رشيد فراح ، كريمة فرحي ، مرجع سابق، ص 90-91
- 34- رشيد فراح ، كريمة فرحي ، مرجع سابق، ص 87
- 35- محقينة ياسين، كترة مغيث حامة، مرجع سابق ص 391
- لمزيد من التفاصيل في دوافع الشراكة : لكحل الأمين، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في الجزائر دراسة حالة شركة المياه والتطهير لوهران SEOR مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، فرع العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان ، 2013/2014 ص 24 وما يليها
- كذلك د/ هشام مصطفى محمد سالم الجمل، مرجع سابق، ص 1711.
- 36- أحمد أبو بكر بدوي ، طارق عبد القادر اسماعيل ، مرجع سابق، ص 4.
- 37- رشيد فراح كريمة فرحي ، مرجع سابق، ص 89.
- تحليل حمدونة محمد اشرف، العوامل المحددة للشراكة بين القطاعين العام والخاص ودورها في نمو الاقتصاد الفلسطيني (من وجهة نظر القطاع الخاص بقطاع غزة) مذكرة ماجستير في التجارة ، كلية التجارة ، الجامعة الاسلامية ، غزة فلسطين، 2017 ص 52 و 53
- 38- لكحل الأمين ، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في الجزائر -دراسة حالة شركة المياه والتطهير لوهران SEOR، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، تخصص العلوم الاقتصادية ، تخصص تسيير المالية العامة ، جامعة تلمسان ، 2013/2014 ، ص 42.
- 39- أحمد أبو بكر بدوي ، طارق عبد القادر اسماعيل ، مرجع سابق، ص 5
- 40- مها ناصر السدره، نوره ناصر الدوسري ، مرجع سابق، ص 94.
- 41- أحمد أبو بكر بدوي ، طارق عبد القادر اسماعيل ، مرجع سابق، ص 6-7
- 42- بلال محمد مرعي مرعي ، المرجع السابق، ص 48
- 43- تنص المادة 53 من القانون 12-07 مؤرخ في 2012/02/21، يتعلق بالولاية، مرجع سابق على " يطور المجلس الشعبي أعمال التعاون بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والادارات المحلية من أجل ترقية الابداع في القطاعات الاقتصادية . ويعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار "
- 44- بلال محمد مرعي مرعي، المرجع السابق، ص 49.
- 45- د/ هشام مصطفى محمد سالم الجمل، مرجع سابق، ص 1714
- 46- المواد من 40 الى 45 من القانون 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية
- المواد من 44 الى 46 من القانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية ، مرجع سابق .
- 47- الموارد من 46 الى 51 من القانون 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية
- المواد من 47 الى 50 من القانون رقم 12-07، المرجع نفسه

48- المواد من 57 الى 60 من القانون 10-11 ، المرجع نفسه.

المواد 53 – 55 من القانون 07-12، المرجع نفسه.

49 - د/ ناجي عبد النور ، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، مجلة أكاديميا ، جامعة الشلف ، عدد 01 ، مجلد 01 ، جانفي 2013 ، ص 12.

50 - سنو سبنومر، فعالية الاستثمار الاجنبي في الجزائر - تقييم تجربة الشراكة عام/خاص، رسالة تخرّج لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة بيبكر بلقايد تلمسان، 2014، ص 217

51- Mohamed Mouloud Belaid , LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ : La voie à suivre avec référence à la Société des Fertilisants d'Algérie (FERTIAL) Revue de sciences économiques, commerciales et sciences de gestion , université d'Annaba, 2013, p9.

التعليم عن بعد وأثره على الجماعات الإقليمية لتحقيق التنمية المستدامة.

ط.د بلعور محمد نذير

جامعة عمار ثليجي الأغواط مخبر الحقوق و العلوم السياسية

الملخص:

فرضت التحديات العالمية المعاصرة في مختلف المجالات (الاقتصادي، البيئي، الاجتماعي، وغيرها)، ضرورة التفكير في الارتقاء بالخدمة العامة وتحسينها نحو الأفضل، في ظل تبني سياسة التعليم عن بعد كأحد أهم الوسائل المساعدة على تحقيق التنمية المستدامة، التي تقوم على مبدأ تلبية احتياجات الجيل الحاضر بما يكفل استدامتها للأجيال القادمة، وذلك من خلال التسيير العقلاني لمختلف الوسائط التعليمية وفق نظام تكنولوجي معلوماتي سليم، مبني على فكرة التواصل المقصود بين مختلف الشرائح الأكاديمية (سواء متعلمين او مدرسين) بغض النظر عن موقعهم الجغرافي، بهدف تبادل المعارف و نشرها.

Abstract :

Contemporary global challenges in various fields (economic, environmental, social, and others) have imposed the need to think about upgrading the public service and improving it for the better, in light of the adoption of distance education policy as one of the most important means to help achieve sustainable development, which is based on the principle of meeting The needs of the present generation to ensure its sustainability for future generations, and that through rational management. For various educational media according to a sound information technology system, based on the idea of intended communication between different academic segments (whether learners or teachers) regardless of their geographical location, with the aim of exchanging and disseminating knowledge.

مقدمة:

ترتكز التنمية المستدامة على مبدأ ضرورة تلبية احتياجات الجيل الحاضر مع ضمان استدامتها للأجيال القادمة في مختلف مجالات الحياة الانسانية، في حين تستوعب التنمية البشرية العلاقة بين حياة الانسان و بيئته، باستخدام وسائل و اساليب مختلفة بما يكفل توظيفها بشكل عقلائي، و يعد التعليم عن بعد احد اهم هذه الوسائل التي تساعد في تحقيق التنمية و ضمان وتيرة الاستمرار، على اعتبار ان هذا النوع من التعليم قد يتيح فرصة التعلم امام عديد الدارسين و المتعلمين عبر مختلف الوسائط بغض النظر عن موقعهم الجغرافي، لتبادل الافكار و نشر المعرفة. و على هذا الاساس نطرح الاشكالية التالية:

ما اثر التعليم عن بعد على الجماعات الإقليمية لتحقيق التنمية المستدامة ؟

للإجابة على هذا السؤال سنتطرق الى المحاور التالية:

المحور الاول: مفهوم التعليم عن بعد

قبل الولوج في مضمون التعليم عن بعد لا بد من الاشارة الى فكرة التعليم ، التي تجد اساسها في مختلف دساتير الجمهورية الجزائرية؛ بمعنى ان التعليم حق دستوري للجميع و هو مجاني و لمدى الحياة، فهو بمثابة ايكولوجيا عامة تسمو فيها المعارف و تنتشر لتصبح في متناول الجميع.

أولاً: المقصود بالتعليم عن بعد و تطوره التاريخي

يقصد بالتعليم عن بعد، النمط التعليمي الذي يتيح فرصة التعليم للمتعلمين و الدارسين بغض النظر عن موقعهم الجغرافي دون حتمية الحضور او الخضوع المباشر للمدرسين المشرفين كل في مجاله المعلوماتي الخاص.

هذا ما تجسد في تقرير المكتب الاقليمي لليونسكو في اسيا و الباسفك، حيث اشار الى ان التعلم عن بعد هو الاستخدام المنظم للوسائط المطبوعة و غيرها، و التي يجب ان تعد اعدادا جيدا من اجل مد جسور التواصل بين المتعلمين و المدرسين المتباعدين جغرافيا، مع الابقاء على تقدم الاستاذ المادة المدرسة للمتعلمين ومساعدتهم في الدراسة¹، من هنا يتضح ان نظام التعليم عن بعد يقوم على فكرة الفصل بين المدرس و المتعلم وفق نظام تربوي تعليمي سليم، باستخدام مختلف وسائل الاتصال المتاحة في ظل التفتح على عالم التكنولوجيا الحديثة و بالتالي الرجوع عن فكرة التعليم التقليدي.

حيث يساهم التعليم عن بعد كاسلوب من اساليب التعلم الافتراضي في القضاء على مشكلة المسافات المادية التي تثقل كاهل المعلم و المتعلم، هذا من جانب، ومن جانب اخر من شأنه تفعيل العمل التشاركي من خلال تبادل وجهات النظر بين المعلمين و الدارسين و حتى الباحثين، عن طريق تفعيل وسائط الاتصال و مختلف شبكات التواصل (كالموافق، التلكس، الحاسوب) و غيرها من الاجهزة السلوكية و اللاسلوكية².

وقد اشار جانب من الفقه³، الى ان البدايات الاولى للتعليم عن بعد كانت باتباع اساليب تعليم غير تقليدية و ذلك من خلال عدة محاولات قام بها اصحاب المصانع و المهن و حتى الجامعات و المنظمات غير الحكومية، و تبنت هذه المحاولات صيغا مختلفة لايصال المواد الدراسية الى اكبر عدد من الدارسين في التجمعات السكانية او في مختلف الارحاء الجغرافية بما فيها الاماكن التي يصعب الوصول اليها بسبب العوائق البيئية، بهدف نشر التعليم هذا من زاوية، ومن زاوية اخرى تلبية لاحتياجات الراغبين في التعلم كمطلب اجتماعي ضروري، و من بين الاساليب المعتمدة انذاك؛ التعلم الجامعي بالمراسلة. حيث يتم ارسال المحاضرات المكتوبة الى الطالب بعد اعلان قبوله في الجامعة عن طريق البريد العادي و الاستعداد لاجراء الاختبارات في الاوقات المحددة من طرف الجامعة تحت اشراف اساتذتها، و قد اعتمدت اوربا الشرقية هذا الاسلوب عام 1950 ل يتم تطبيقه في المعاهد التربوية الخاصة و التجارية في كل من الولايات المتحدة الامريكية و بريطانيا، و مع التطور التكنولوجي استعانت الجامعات بعرض المواد المطبوعة متبعة في ذلك اسلوب التسجيل الصوتي و استخدام الراديو و التلفزيون كما في اليابان منذ 1945 على المستويين الدراسيين الثانوي و الجامعي⁴.

و مساندة مع التطور الحاصل في اليابان فقد تم انشاء " الجامعة على الهواء " عام 1963 كمؤسسة مستقلة تتولى مهمة تنظيم الدراسات و ارسال المفردات الدراسية عبر جهازي الراديو و التلفزيون حسب مستوى الطلبة و مرحلتهم العمرية، و تخصيص مراكز في مختلف الاقاليم متوفرة على الراديو و التلفزيون، و السعي الى اعداد محاضرات و حلقات نقاشية طيلة فترة تواجد الطالب في تلك المراكز التربوية⁵.

هذا، وقد لعبت " الجامعة البريطانية المفتوحة " - التي انشئت عام 1968 كثاني اكبر جامعة في بريطانيا بعد جامعة لندن -

الدور البارز و الرائد في استخدام التعلم عن بعد بالنسبة للمرحلة الجامعية، و انتشرت مطبوعاتها في مختلف انحاء العالم

متبعة في ذلك اساليب مختلفة لتسيير العملية التعليمية، لتليها المانيا عام 1969، كما تعد كندا من البلدان التي استفادت من التكنولوجيا الحديثة لغرض توسيع التعليم لعامة المواطنين من خلال استخدام الحاسوب و مختلف الوسائط المتعددة⁶. كما ظهرت اتجاهات حديثة في تدريب العاملين و الطلبة منها:

- التحولات الهيكلية في التعليم بمساعدة الحاسوب⁷، تعكس التغييرات الحاصلة في صناعة الحواسيب كالانتقال من المركزية و الاجهزة المضيفة الى الاجهزة الموزعة و المتصلة عبر الشبكات.

- اعتماد اسلوب جديد للتفكير في النظرية التربوية، فبدلا من اسلوب الاتجاه الواحد بين المدرس و الطلبة (كمتلقين) اصبحت و بفضل التقنيات التربوية الجديدة ثنائية الاتجاه معرفيا و تعاونيا كاستخدام شبكة الانترنت.

- التعلم الالكتروني و هو من احدث الابتكارات التعليمية في اعقاب الالفية الثالثة التي تعيش في عالم سريع التغيير مما جعل التعلم الجامعي الافتراضي حقيقة قائمة تتباهى بها الكثير من الجامعات الحديثة خاصة تلك التي تحذو حذو التعليم عن بعد⁸، بيد ان التطور السريع في استخدامات التكنولوجيا الالكترونية تنقل المرحلة القادمة من التعليم الالكتروني السلبي الى نظم الكترونية تستخدم اتصالات لا سلكية و التي قد بدا استخدامها في التعلم الالكتروني عن طريق الحاسب الالى المحمول او التعلم بالهاتف النقال (جامعة النقال)⁹.

من خلال ما تقدم حول نمط التعليم عن بعد نستنتج ان، التعليم عن بعد قد جاء تزامنا مع عصرنة المنظومة التعليمية، باستخدام الانترنت و التفتح على التكنولوجيا العالمية الحديثة، في ظل القصور الذي شهده نظام التعليم التقليدي و عجزه عن تلبية الاحتياجات الاجتماعية و الاقتصادية و غيرها.

و قد صنفت الاتجاهات الحديثة المعاصرة للتعليم نظام التعلم عن بعد وفق مستويات ثلاثة؛ يتمثل المستوى الاول في التعليم المفتوح، و الثاني حول التعليم التعاوني اما المستوى الثالث فيتمثل في التعليم الافتراضي، و فيما يلي بيان لذلك:

- التعليم المفتوح: ويقصد به التعليم الجماهيري الذي يقوم على مبادىء حق جميع افراد المجتمع الانساني في الحصول على الفرص التعليمية المتوفرة من اجل تعلم اي مادة دراسية، بغض النظر عن نوعها¹⁰، حيث يقوم التعليم المفتوح على مبادىء اساسيين هما؛ الاختيار و الضبط للمتعلم، على اعتبار ان الحرية تعني حرية المتعلم في انتقاء ما يتعلمه و متى يتعلم و كيف يتعلم، اما الضبط فيعني الضبط الذاتي لان كل متعلم مسؤول عن تعلمه¹¹.

- التعليم التعاوني: يرجع تاريخ التعليم التعاوني الى القرن التاسع عشر حيث اشتهرت تعاونيات تم تنظيمها داخل المؤسسات لتدريب العاملين فيها مثل شركة (Westing house, 1888) و شركة (General Electric) و اصبح هذا النوع من التعليم يواكب نمط التعلم عن بعد، و مركزية المنظمات التدريبية، و اقسام التطوير، للوصول الى الجامعات و مدارس الاعمال على الشبكة Line Business School or- profit On .

- التعليم الافتراضي: يقصد بالتعليم الافتراضي، التعليم الذي يعتمد على احدث الابتكارات التعليمية، و الاعتماد بشكل اساسي على شبكة الانترنت و مبادئ التعلم الالكتروني في التعليم، حيث تعتبر الجامعة الافتراضية تلك الجامعة التي تقيم حرمها الجامعي على الشبكة.

هذا و تتميز الجامعة الافتراضية عن الجامعة المفتوحة؛ بان التعليم في الجامعة الافتراضية يتم من خلال الحصول على المناهج الالكترونية (الصفوف الافتراضية، المكتبات الالكترونية - الافتراضية-، الخدمات الالكترونية، وغيرها)، في حين يتم الحصول على المناهج الدراسية في التعليم المفتوح من خلال اشربة فيديو و غيرها من التجهيزات ال تقدمها الجامعة التقليدية، و ينقسم التعلم الافتراضي الى نوعين؛ الاول يطلق عليه بالاتصال الفوري (المتزامن) بقاعة الدرس، و تدور حلقة النقاش بين المدرس و الطلبة من خلال لوح الرسائل، اما النوع الثاني فيتمثل في التعلم الذاتي (غير المتزامن) و يتميز بعدم وجود جداول او مواعيد تربط الطالب بجامعته، اذ يكفيه الاتصال في اي وقت يشاء و من اي حاسوب لقراءة المحاضرات و الاسئلة الموجهة له و تبادل الاراء مع المشرفين¹².

ثانيا: اهداف التعليم عن بعد:

يرى جانب من الفقه¹³، الى ان التعليم عن بعد يهدف الى التغلب على مختلف المشاكل و المعوقات التي يواجهها الافراد في مستويات عمرية متباينة في ظل العليم التقليدي، و التي اسفر عنها جملة من المبررات التي تعيق الدارس من الالتحاق بهذا النمط من التعليم لعل اهمها:

- المبررات النفسية: بالرغم من المزايا التي يحققها نظام التعليم الجماعي الا ان ذلك لا يمنع من وجود معوقات لدى بعض الطلبة لا سيما تلك المتعلقة بالاعاقات السمعية او الجسمية تحول دون قدرتهم على الالتحاق بمراكز التعليم التقليدية.
- المبررات الجغرافية: تتمثل اساسا في المسافات التي يقطعها الدارس للوصول الى الجامعات التقليدية، كوجوده في المناطق الصحراوية او النائية، و التي تكلفه عناء الوصول الى المؤسسات المقصودة.
- المبررات الاقتصادية: حيث يشكل ارتفاع تكاليف الدراسة التقليدية كعائق امام العديد من افراد المجتمع مما يؤدي الى منعهم من الالتحاق بالتعليم، هذا من جهة، و من جهة اخرى، صعوبة توفير البنى التحتية للمدارس التقليدية من قبل المسؤولين.
- المبررات الثقافية و الاجتماعية: حيث فرضت التحديات الاجتماعية الحديثة على البيئة الاجتماعية انماطا جديدة لمسيرة التطور التكنولوجي العالمي منها:- اعتماد اساليب تعليمية فردية متطورة ، خاصة في ظل الاتجاه نحو الفردية اين اصبح الفرد متمركزا نحو نفسه.
- تحقيق برامج محو الامية و تعليم الكبار في سياق التنمية الاجتماعية و الثقافية هذا من جانب، و من جانب اخر، الاعتماد على اسلوب محو الامية الحضارية لمعالجة المفاهيم الحضارية الجديدة بالشرح و التوضيح كاستخدام الحاسوب.
- تنامي واقع التعلم لدى الموظفين و العاملين بغرض تحسين مستوى ادائهم في الوظائف التي يشغلونها و اكتساب مهارات جديدة.
- بروز الدور الفعال للمرأة و مشاركتها في مختلف الوظائف و المهن .

المحور الثاني: الجماعات الإقليمية و التنمية المستدامة

ستعرض من خلال هذا المحور الى مفهوم الجماعات الإقليمية اولا، و التنمية المستدامة ثانيا.

اولا: الجماعات الإقليمية

سيتم التعرض من خلال هذا العنصر الى تعريف الجماعات الاقليمية و اهدافها.

1. ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر

حظي موضوع الجماعات الإقليمية باهتمام الكثير من الباحثين نظرا للدور الذي تقوم به هذه الأخيرة من خلال ممارستها للصلاحيات الموكلة لها و الرامية إلى تحقيق تنمية على المستوى المحلي، كما أنها تعتبر فضاء للتعبير الديمقراطي ، و هذا من خلال ممارسة المواطن لحق المواطنة، و مشاركته في تسيير الشؤون المحلية ، و قد يكون من المهم في هذا السياق أن نتطرق لبعض التعاريف التي وردت بشأن الجماعات الإقليمية ونحاول في الأخير وضع تعريف جامع لها.

ا. تعريف الجماعات الإقليمية في الجزائر

تعتبر الجماعات الإقليمية جزءا لا يتجزأ من الدولة حيث أنها تتكفل بتسيير و تطوير كافة المرافق العمومية على المستوى المحلي و في جميع القطاعات الصحة والتعليم ، النقل ، الإتصالات...). و نظرا لأهمية مصطلح الجماعات الإقليمية فقد قدمت له عدة تعاريف ، إلا أنه و قبل التطرق إلى التعاريف الإصطلاحية ، لابد من التطرق أولا إلى التعريف اللغوي للجماعات الإقليمية و بالضبط للبلدية و الولاية :

فكلمة البلدية مشتقة من كلمة بلدة أو جزءا من البلد ، و هذا الأخير يقصد به كل مكان في الأرض عامرا كان أم خاليا،¹⁴

أما الولاية فهي مصدر للفعل ولي ولي الرجل إذا أعانه ، و نصره و قام بأمره و تولى شؤونه، و هي من ولي الشيء و ولي عليه.¹⁵

أما من الناحية الإصطلاحية ، فقد عرفت الجماعات الإقليمية في معجم المصطلحات السياسية بأنها : تنظيم إداري محلي يتم انتخابه عن طريق التصويت العام المباشر ، حيث يقوم أعضاء المجالس المنتخبة بإتخاذ القرارات و تسيير المرافق العمومية على المستوى المحلي و تكون المداوولات عامة

و علنية ، حيث تخصص للجماعات المحلية ضرائب مباشرة و ضرائب غير مباشرة و تكون مفتوحة الكل المواطنين".¹⁶ بمعنى أن الجماعات الإقليمية جهاز إداري يتكفل بتلبية الاحتياجات المحلية إعتقادا على موارد مالية ذاتية متمثلة في مختلف الضرائب و الرسوم المحصلة.

وفي نفس السياق يعرف معجم العلوم الإجتماعية البلدية بأنها : "جماعة التنظيم المتمتع بقدر من الحكم الذاتي ، بمعنى الإدارة اللامركزية في نطاق المدينة أو القرية أو عدة مدن أخرى مع قدر من رعاية الدولة و بخاصة الحكومة المركزية مع منحها الإستقلال الإداري وتسمى هذه الرقابة عادة بالوصاية الإدارية".

و يستعمل البعض لفظ البلدية للدلالة على الهيئة أو المجلس الذي يمارس نيابة عن المدينة أو القرية لتلك الإختصاصات البلدية.

كما يعتبرها البعض المؤسسة التي تمثل مكانا بارزا في حياة المواطنين لا يعادلها أي مكان آخر لأي مؤسسة عامة و هذه المؤسسة التي اشتق إسمها من إسم البلدية أي القرية أو المدينة لها علاقة بارزة و متينة بسكانها.¹⁷

أما الولاية فتعرف بأنها : "الجماعة اللامركزية و دائرة حائزة على السلطات المتفرعة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل و تعبر عن مصالح سكانها و تحقيقها ، لها هيئات خاصة بها أي مجلس شعبي و هيئة تنفيذية".¹⁸

تعد الجماعات الإقليمية وحدات مقسمة من إقليم الدولة ، و هي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات و المدن و القرى ، و تتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها ، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي .¹⁹

و قد اصطلح على تسميتها في بعض الدول بالإدارة المحلية ، و في دول أخرى بالحكم المحلي.

كما أن الجماعات الإقليمية تعبر جغرافي محدد إقليميا ، و تجمع سكاني محدد عدديا و وحدة إدارية مصغرة عن الدولة ، و بغية التجسيد الأمثل للأهداف المركزية ، أوكلت لها حملة من الصلاحيات تأخذ في الحسبان امتداد و اتساع المهام المركزية على المستوى المحلي من جهة ، و تزايد حجم الحاجات العامة المحلية للإقليم من جهة أخرى.²⁰

كما أن مفهوم واسع لها شخصية معنوية و إستقلال مالي و ينتخب سكانها مجالسا تعني بتدبير شأنها المحلي تديرا ديمقراطيا و هذا ما يجعل منها الفاعل الرئيسي قانونيا و دستوريا و باعتبارها هيئة منتخبة تستمد قوتها و شرعيتها من الشعب ، و باعتبار دورها التنموي البنائي إقتصاديا و سياسيا و إجتماعيا و ثقافيا .²¹

أما من الناحية القانونية ، عرف المشرع الجزائري الجماعات الإقليمية في المادة الخامسة عشر (15) من دستور 1989 م كما يلي : "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية البلدية هي الجماعة القاعدية".²²

بمعنى تنظيم جهاز إداري محلي منتخب على مستوى كل إقليم من أقاليم الدولة من أجل تسيير شؤونه و مصالحه و تخفيف العبء على السلطة المركزية ، فالبلدية و الولاية في الجزائر تعتبران إمتدادا سياسيا و إداريا للدولة ، تتمتعان بالإستقلالية المالية و الإدارية ، و تختصان في تقديم الخدمات المحلية للمواطنين لكن تحت رقابة المركز.

حيث يعتبرها المشرع الجزائري القاعدة الإدارية اللامركزية على مستوى الدولة ، فهي تمثل فضاء لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية من خلال مشاركتهم في مداورات المجلس الشعبي البلدي بهدف التعرف على متطلباتهم و محاولة الإستجابة لحاجياتهم ، ذلك أن البلدية تتمتع بمالية محلية مستقلة عن السلطة المركزية.

كما تعرف الولاية بموجب القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 م على أنها: "الجماعة الإقليمية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة ، و هي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة و تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة".²³

فالولاية تمثل جهازا إداريا محليا يقوم بتنفيذ الأعمال غير الممركزة للدولة ، و كذا تنفيذ مختلف الصلاحيات المخولة لها في القانون.

بناء على التعاريف السابقة نستنتج أن الجماعات الإقليمية عبارة عن وحدات إدارية محلية منتخبة ، يتمحور دورها في تسيير شؤونها الإدارية و السياسية و الإقتصادية عن طريق مصالحها المحلية ، و محاولة تلبية الإحتياجات الأساسية لسكانها المحليين ، و تقريبيهم من الإدارة ، و هي تتمتع بالإستقلالية الإدارية و المالية لكن تحت رقابة المركز السياسي في الدولة.

ب. خصائص الجماعات الإقليمية في الجزائر

تتمتع الجماعات الإقليمية بمجموعة من الخصائص ، نلخصها فيما يلي:

1) الشخصية المعنوية (الإعتبارية) حيث تعرف الشخصية المعنوية أو الإعتبارية على أنها: مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتمتع بالشخصية القانونية تماما كذلك المقررة للأشخاص الطبيعيين ، و يتم التعامل معها كما لو كانت شخصا حقيقيا ، فهي لها حقوق و عليها إلتزامات ، و هي شخصية مستقلة من الأشخاص والعناصر المادية المكونة لها. " و ما يميز الجماعات الإقليمية عن الإدارة المركزية هو تمتعها بالشخصية المعنوية لأن هذه الأخيرة هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية ، فالإعتراف بالشخصية المعنوية هو نتيجة منطقية للإعتراف باستقلالها و بوجود مصالح محلية خاصة بها.²⁴

2) الإستقلالية الإدارية و المالية : تتمثل كل منهما فيما يلي :

• **الإستقلالية الإدارية** و هي من أهم المميزات التي تنتج بشكل عادي من الإعتراف بالشخصية المعنوية ، و هو ما أكدته المادة السادسة من قانون البلدية رقم 10-11 في الجزائر. فالإستقلال الإداري يعني أن تنشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات اللازمة بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية و الهيئات المحلية المستقلة ، و ذلك وفقا لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة.²⁵

و تحقق هذه الإستقلالية عدة أهداف نذكر منها:²⁶

تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظرا لكثرة و تعدد وظائفها. تجنب التباطؤ و تحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية. تفهم أكثر و تكفل أحسن برغبات و حاجات المواطنين من الإدارة المركزية. تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه العمومية المحلية.

• **الإستقلالية المالية** إلى جانب الإستقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية يشكل الإستقلال المالي أحد أهم العوامل الرئيسية في التنظيم اللامركزي للدولة ، و هو يرتكز على مؤشرات اللامركزية الإدارية و السياسية ، لكونه يضع تحت تصرف البلدية الوسيلة المادية التي تمكنها من تنفيذ سياساتها ، بحيث تتمتع هذه الأخيرة بموارد مالية خاصة بها يمكنها أن تخصصها للنفقات التي تراها مناسبة،²⁷ و تتوفر البلديات الجزائرية على أربعة (04) أنواع من الموارد المالية:²⁸

- ناتج الجباية المحلية المباشرة و غير المباشرة.

- إيرادات الممتلكات (و يطلق عليها اسم الإيرادات المحلية).

- الإعانات السنوية للدولة.

- القروض (و يطلق عليها اسم الإيرادات الممركزة).

ج. أهداف الجماعات الإقليمية في الجزائر.

تبرز أهمية الجماعات الإقليمية من خلال الأهداف التي تسعى لتحقيقها ، و هي كالتالي :

الأهداف السياسية: ترتبط الأهداف السياسية في اللامركزية الإقليمية أساسا بمبدأ تشكيل الجماعات الإقليمية بالانتخاب. و هذا المبدأ يحقق أهدافا منها:²⁹

• الديمقراطية حيث تعتبر الديمقراطية الهدف الرئيسي الذي تسعى إلى تحقيقه اللامركزية الإقليمية ، و تتمثل هذه الديمقراطية من خلال المجالس المحلية المنتخبة بواسطة المجتمع المحلي التتولى الحكم و الإدارة في هذه المجتمعات... ، و الحقيقة أن ديمقراطية الإدارة المحلية تعتبر جزءا لا يتجزأ و قاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها.

• تحقيق التناغم و التكامل لتحقيق الوحدة الوطنية :يجب أن تسعى الإدارة المحلية إلى تدعيم وتأكيد الوحدة الوطنية ، بحيث يعد التقسيم الإداري وسيلة لإضعاف مراكز القوى التي تكون قائمة أو القضاء عليها نهائيا كما هو الحال في كثير من الدول التي بها عصابات قبلية، أو إقليمية أو غيرها.

• تقوية البناء السياسي و الإقتصادي و الإجتماعي للدولة

الأهداف الإدارية : إلى جانب الأهداف السياسية التي تسعى الهيئات المحلية لتحقيقها، نجدها تحاول أيضا تحقيق مجموعة من الأهداف الإدارية و التي تتلخص فيما يلي:³⁰

• تحقيق الكفاءة الإدارية :تسعى الهيئات اللامركزية للإستخدام الأمثل للموارد المتاحة و توفيرالخدمات للمواطنين بأيسر السبل و لأكبر عدد منهم. و لن يتحقق هذا إلا عن طريق كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات المختلفة. و قياس مدى كفاية الخدمة يكون بمدى قدرتها على إشباعحاجات المواطنين.

• القضاء على البيروقراطية التي تلازم تركيز السلطة و بعد الإدارة ، حيث تؤدي الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية ، و لا يخضعون لرقابة المستفيدين منها.

الأهداف الإجتماعية و الثقافية : تتلخص فيما يلي :³¹

• تحقيق رغبات و احتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية ، بما يتفق مع ظروفهم، و أولوياتهم ، حيث أن وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية إجتماعية اتجاه المواطنين ، إذ لابد أن ينعكس ذلك على زيادة المستوى الإقتصادي و الإجتماعي لهم و إرتفاع مستوى الصحة و التعليم و الحد من تلوث البيئة ، و الحصول على الخدمات المحلية بسهولة.

• شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهميته في التأثير على صناعة و تنفيذ القراراتالمحلية مما يعزز ثقته بنفسه ، و يزيد من ارتباطه بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه ، و هيخطوط أولى نحو تطوير روح المواطنة الحرة .

◦ كما تساهم الجماعات المحلية في ربط الحكومة المركزية بقاعدتها الشعبية ، و هو ما ينعكسإيجابا على السكان المحليين و تلبية حاجاتهم الإقتصادية ، كما تساهم في ترسيخ الثقة في المواطن و احترام رغباته في المشاركة في إدارة الشأن العام.

الأهداف الإقتصادية : تتمثل فيما يلي :

• ضمان عدالة توزيع الخدمات على الأقاليم المختلفة و العمل على تكافؤ الأعباء المالية معالخدمات التي تقدمها للمواطنين.³²

• توفير مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب و الرسوم المحلية و إيرادات أملاكالمجالس المحلية و ممتلكاتها مما يساهم في تخفيف العبء عن مصادر الدولة التقليدية و تخصيص تلك المصادر للمشروعات القومية.³³

• تأسيس مشروعات إقتصادية تلائم إحتياجات الوحدات المحلية و حاجات المواطنينفيها. فالمجالس المحلية الأقدر عادة من السلطة المركزية على إقتراح و إقرار المشروعالإقتصادي الذي تحتاجه الوحدة المحلية .

• تنشيط الإقتصاد الوطني كنتيجة لتنشيط الإقتصاد على المستوى المحلي.³⁴

و من خلال ذلك نستنتج أن الجماعات الإقليمية جزء لا يتجزأ من الدولة حيث أنها تتكفل بتسيير و تطوير كافة المرافق العمومية على المستوى المحلي و في جميع القطاعات الصحة والتعليم، النقل ، الإتصالات...).

ثانيا: التنمية المستدامة

1. مفهوم التنمية المستدامة وأبعادها :

لقد استحوذ موضوع التنمية المستدامة اهتمام العالم على صعيد الساحة الاقتصادية والاجتماعية و التنمية العالمية ، حيث أصبحت الاستدامة التنموية، مدرسة فكرية عالمية تنتشر في معظم دول العالم النامي و الصناعي على حد سواء، تتبناها هيئات شعبية ورسمية وتطالب بتطبيقها، حيث عقدت من أجلها القمم والمؤتمرات والندوات، ورغم الانتشار السريع المفهوم التنمية المستدامة منذ بداية ظهورها، إلا أن هذا المفهوم مازال غامضا، بوصفه مفهوما وفلسفة علمية، ومازال هذا المفهوم يفسر بطرق مختلفة من الكثيرين، ولذلك فقد تم التطرق في هذا المطلب إلى تعريف التنمية المستدامة في الفرع الأول، ثم أبعاد التنمية المستدامة في الفرع الثاني.

1.1. تعريف التنمية المستدامة :

يرجع ظهور مصطلح التنمية المستدامة إلى ظهور تقرير لجنة (بوتلاند) والذي صاغ أول تعريف للتنمية المستدامة ، على أنها التنمية التي تلي الاحتياجات الحالية الراهنة دون المساومة على قدرة الأجيال المقبلة في تلبية حاجياتهم.³⁵ حيث شهد مفهوم التنمية المستدامة تطورا كبيرا منذ بداية الستينات من القرن الماضي إلى اليوم.³⁶ ففي عقد التنمية الأول الذي تبنته الأمم المتحدة (1960-1970)، اقترن مفهوم التنمية المستدامة بالنمو الاقتصادي ، مثل الدخل القومي و الدخل الفردي.³⁷ وفي العقد الثاني للتنمية (1970-1980) ، اكتسب مفهوم التنمية أبعادا اجتماعية وسياسية وثقافية ، بجانب البعد الاقتصادي ، وخلال عقد التنمية الثالث (1980-1990) اكتسب مفهوم التنمية بعدا حقوقيا وديمقراطيا يتمثل في المشاركة العامة في اتخاذ القرارات التنموية الخاصة بالحكم الراشد، أما عقد التنمية الرابع 1990 فقد شهد نقلة نوعية في مفهوم التنمية ، حيث تأكد مفهوم التنمية المستدامة بشكل واضح في إعلان (ريو) لعام 1992 الذي تضمن مبادئ تدعو إلى ضرورة تحقيق العدالة بين الأجيال في توزيع الموارد الطبيعية.³⁸ كما تجدر الإشارة إلى أن التنمية المستدامة تعاني من التزاحم الشديد في التعريف والمعاني ، فأصبحت المشكلة ليست غياب التعريف وإنما في تعدد وتنوع التعريفات نذكر أهمها:

ففي تقريره مبادرة من أجل التغيير، عرف (جيمس سبيث) مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للتنمية المستدامة بأنها: «تنمية لا تكتفي بتوليد النمو وحسب، بل توزيع عائداته بشكل عادي أيضا، وهي تجدد البيئة بدل تدميرها ، وتمكن الناس بدل تميشهم، وتوسع خياراتهم وفرصهم ، وتؤهلهم للمشاركة في القرارات التي تؤثر في حياتهم ، إنها تنمية لصالح الفقراء والطبيعة والمرأة وتستند على النحو الذي يحافظ على البيئة ، وهي تنمية تزيد من تمكين الناس وتحقيق العدالة فيما بينهم»³⁹.

كما تعرف التنمية المستدامة بأنها : «مسار قائم على المشاركة ورشادة الحكم الديمقراطي للخيارات المجتمعية المشتركة»⁴⁰.

وعرفت منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة التنمية المستدامة بأنها: «إدارة وحماية قاعدة الموارد الطبيعية ، والتغيير المؤسسي لتحقيق واستمرار و إرضاء الحاجات الإنسانية للأجيال الحالية والمستقبلية ، بطريقة ملائمة من الناحية البيئية ومناسبة من الناحية الاقتصادية ، ومقبولة من الناحية الاجتماعية».⁴¹

كما أنها عملية مستمرة تعبر عن احتياجات المجتمع وتقوم على مبدأ العدالة والمشاركة العامة ، ورشادة استخدام الموارد الطبيعية والحفاظ على حقوق الأجيال المستقبلية، واتخاذ تحولات هيكلية في الإطار السياسي والاجتماعي والاقتصادي ، والتمكين الآليات التغيير وضمان استمراره .⁴²

و الخلاصة أن التنمية المستدامة على الصعيد الاقتصادي ، أنه على الدول المتقدمة إجراء خفض في استهلاك الطاقة و الموارد، أما بالنسبة للدول المتخلفة تعني توظيف الموارد من أجل رفع مستوى المعيشة والحد من الفقر، وعلى الصعيد الاجتماعي والإنساني فإنها تعني السعي من أجل استقرار النمو السكاني ورفع مستوى الخدمات الصحية والتعليمية خاصة في الأرياف، وعلى الصعيد البيئي فهي تعني حماية الموارد الطبيعية والاستخدام العقلاني والأمثل للأراضي الزراعية وخاصة الموارد المائية. وأيضا على الصعيد التكنولوجي هي نقل المجتمع إلى عصر الصناعات النظيفة غير الملوثة للبيئة ، والتي تستخدم تكنولوجيا منظمة للبيئة ، والتي تنتج الحد الأدنى من الغازات الملوثة والحابسة للحرارة والضارة لطبقة الأوزون..

وأن القاسم المشترك لهذه التعريفات ، أنه لكي تكون هناك تنمية مستدامة يجب ألا نتجاهل المحيط البيئي ، وألا تؤدي إلى دمار واستنزاف الموارد الطبيعية ، وإعطاء تحول تقني للقاعدة الصناعية والتكنولوجية السائدة.⁴³ وكذلك التركيز على ضرورة الاستخدام الأمثل للموارد الطبيعية، والحد من التدهور البيئي الناجم عن الطفرة الصناعية والعمرائية والسكانية، التي شهدها العالم مؤخرا، وذلك من أجل ترشيد استهلاك الموارد الطبيعية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

2.1. أبعاد التنمية المستدامة

إن التنمية المستدامة لا تتحقق إلا بتحقيق الاندماج والترابط الوثيق بين ثلاث عناصر أساسية، وهي: الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للتنمية، وأن إغفال البعد الاجتماعي أو البيئي، يؤثر سلبا على البعد الاقتصادي.

أ. البعد الاقتصادي

تهدف إلى إيقاف تبديد الموارد الاقتصادية الباطنية والسطحية ، والحد من التفاوت في المداخيل والثروة ، فضلا عن الاستخدام العقلاني والرشيد للإمكانيات الاقتصادية . إلى جانب ذلك تهتم التنمية المستدامة بالمساواة بين الشعوب والدول في مستوى التنمية الاقتصادية ، حيث تشير المؤشرات العالمية إلى أن شعوب الدول المتقدمة تنعم بالثروة و الرفاه الاجتماعي ، وازدياد مستوى نموها الاقتصادي ، مما أدى إلى تطور أنماط الإنتاج والاستهلاك فيها، وفي مقابل ذلك تشهد الدول النامية تدهور كبير في مواردها الطبيعية وتراجع أداء اقتصادياتها، مما يعكس سلبا على الجانب الاجتماعي لشعوبها من خلال ارتفاع معدلات البطالة وتدني مستوى معيشة أفرادها. وذلك نتيجة لاعتمادها على الاقتصاد الرعي ، وزيادة الإنفاق العسكري بدلا من محاربة الفقر والأزمات الاقتصادية التي يعيشها وهذا ما يفرض رشادة استخدام هذه الموارد بشكل يؤدي إلى حماية البيئة وتحسن الظروف الاقتصادية والاجتماعية للأجيال الحاضرة والقادمة.⁴⁴

ويرجع ذلك إلى أن الإنتاج المتوافق مع النظام البيئي يختلف عن الإنتاج الحالي ، وعليه فإنه ينبغي تغيير أسلوب الإنتاج ، وذلك من خلال إدخال إصلاحات أساسية وبشكل أولي على نظام الإنتاج، كالقيام بإجراء تخفيض في مستوى مدخلات الإنتاج المصادر الطبيعية، ويعتبر تغيير المدخلات أحد الإصلاحات الأساسية المطلوبة لإدراج حماية النظام الطبيعي ضمن الاقتصاد الكلي (التنمية مثل التحول من استخدام الوقود الأحفوري (النفط) إلى استخدام الطاقات المتجددة، والتحول من استخدام مواد خام إلى مواد مستعملة⁴⁵، فضلا عن ذلك العمل على تقليص المخرجات المخلفات) من نفايات وملوثات ، وتصميم منتجات ذات كفاءة بيئية تراعي إشباع الحاجات الإنسانية، في الوقت الذي تقلل فيه من التأثيرات البيئية السلبية⁴⁶

ب. البعد الاجتماعي

يقوم هذا البعد على أساس مبدأ العدالة والعواقب التوزيعية للسياسات، ويهدف إلى إشباع الحاجات الإنسانية وتحقيق العدالة الاجتماعية والدخل الكافي وتحسين المستوى المعيشي للأفراد. كما يتعلق هذا البعد بالصحة والترية والسكن والعمل ، وضمان سلامة أنظمتها الإنتاجية التقليدية وبيئتها الاجتماعية.⁴⁷

وبالأساس يهدف إلى تحسين العلاقة بين الطبيعة والبشر، وإلى النهوض برفاهية الناس وتحسين سبل الحصول على الخدمات الصحية والتعليمية الأساسية ، والوفاء بالحد الأدنى من معايير الأمن ، واحترام حقوق الإنسان.⁴⁸

ويعرف المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي التنمية البشرية المستدامة بأنها تنمية لا تكفي بتوليد النمو فحسب ، بل توزع عائده بشكل عادي أيضا ، وهي تجدد البيئة بدل تدميرها ، وتمكن الناس بدل تهميشهم ، وتوسع خياراتهم وفرصهم ، وتؤهلهم للمشاركة في القرارات التي تؤثر في حياتهم، وتعالج الإنصاف داخل الجيل الواحد و الإنصاف فيما بين الأجيال ، مما يمكن الأجيال الحاضرة والمقبلة من توظيف قدراتها الممكنة أفضل توظيف ، مع مراعاة عدم تجاهل التوزيع الفعلي للفرص الحالية. وكذلك يهتم البعد الاجتماعي بتثبيت النمو السكاني لفترة طويلة (معدلات تشبه المعدلات الحالية، لأن النمو المستمر للسكان أصبح أمرا مكلفا، فهو يحدث ضغوطا شديدة على استخدام الموارد الطبيعية ، وتكون النتيجة تزايد إنتاج النفايات السائلة والغازية والصلبة، وهو يعني استنزاف الموارد وتدهور البيئة الطبيعية.⁴⁹

فضلا عن ذلك يجب العمل على تحقيق تقدم كبير في سبيل تثبيت نمو السكان ، لان حدود قدرة الأرض على إعالة الحياة البشرية غير معروفة ، وضغط السكان هو عامل متنام من عوامل تدمير المساحات الخضراء وتدهور التربة و الإفراط في استغلال الحياة البرية و الموارد الطبيعية الأخرى ،⁵⁰ وكذلك يمكن القول بان التنمية المستدامة والرشادة هي تنمية الناس من اجل الناس بواسطة الناس.

وتنمية الناس معناها الاستثمار في قدرات البشر وتوسيع نطاق الخيرات المتاحة لهم سواء في التعليم أو الصحة أو المهارات، حتى يمكنهم العمل على نحو منتج وخالق، والتنمية من اجل الناس معناها كفاءة توزيع ثمار النمو الاقتصادي الذي يحققونه توزيعا واسع النطاق، أما التنمية بواسطة الناس أي إعطاء لكل فرد فرصة المشاركة فيها ، وأكثر أشكال المشاركة في السوق كفاءة هو الحصول على عمالة منتجة ومأجورة.⁵¹ وكل ذلك من أجل تحقيق الاستدامة الاجتماعية التي هي: القدرة على توفير الموارد والحقوق التي تسمح للبشر بضمن الرفاهية في العيش، كالحصول على الحاجيات الأساسية، من

أكل وصحة وتربية و تعليم وسكن، وكذلك الحصول على الخدمات والسلع سواء كانت عينية أو معنوية، والمساهمة في الحياة السياسية وحماية حقوقهم)، ولتحقيق هذه الاستدامة، يستوجب وجود تألف داخل نفس المجتمع، والسهر على توفير نسيج اجتماعي منسجم، بعيدا عن التوترات والصراعات السياسية والاقتصادية والايكولوجية، والتي تشجع على تفاقم اللامساواة.⁵²

ت. البعد البيئي

يقوم هذا البعد على أساس مبدأ المرونة أو قدرة النظام البيئي على المحافظة على سلامته الإيكولوجية وقدرته على التكيف ، فإذا ما خسرت تلك النظم مرونتها تصبح أكثر عرضة للتهديدات الأخرى . لهذا يتعين مراعاة الحدود البيئية بحيث يكون لكل نظام بيئي حدود معينة لا يمكن تجاوزها من الاستهلاك والاستنزاف، أما في حالة تجاوز تلك الحدود فإنه يؤدي إلى تدهور النظام البيئي ، وعلى هذا الأساس يجب وضع الحدود أمام الاستهلاك والنمو السكاني والتلوث وأنماط الإنتاج البيئية ، واستنزاف المياه وقطع الغابات وانجراف التربة.

وكذلك تحقيق الاستدامة البيئية التي هي أسلوب تنمية يقود حتما إلى حماية الموارد الطبيعية الضرورية، لضمان حماية البشر، كالماء والهواء والأرض والتنوع البيولوجي، بحيث لا يقود إلى تدهورها بشكل محسوس عن طريق التلوث وتراكم ثاني أكسيد الكربون، والقضاء على طبقة الأوزون ، والقضاء على المساكن الطبيعية التي تسمح بضمان التنوع البيولوجي، ويكون ذلك عن طريق محاربة التلوث والتقليل من استهلاك الطاقة وحماية الموارد غير المتجددة

ففي البعد البيئي يركز البيئيون في مقاربتهم للتنمية المستدامة، على مفهوم الحدود البيئية، والتي تعني أن لكل نظام بيئي طبيعي حدودا معينة، لا يمكن تجاوزها من الاستهلاك و الاستنزاف، وإن أي تجاوز لهذه القدرة الطبيعية يعني تدهور النظام البيئي بلا رجعة.

2. أهداف ومبادئ التنمية المستدامة :

منذ قمة الأرض عام 1992، أصبحت الاستدامة مدرسة فكرية تنتشر في أنحاء العالم ، فمن بين تعريفاتها، نجد: (الاستدامة هي كيفية تحقيق النمو الذي يأخذ بعين الاعتبار الجانب الإنساني بكل أبعاده الاقتصادية والاجتماعية والأخلاقية، ولن يتم ذلك دون القضاء على كل أشكال الاختلالات و الفوارق، سواء كانت داخل نفس المجتمع، أي بين مختلف الفئات التي تشكله، وكذلك بين دول الشمال والجنوب أو بين مختلف الأجيال)⁵³ ، سنعرض في هذا المطلب، أهداف التنمية المستدامة في الفرع الأول، ثم مبادئ التنمية المستدامة في الفرع الثاني.

1.2. أهداف التنمية المستدامة

تسعى التنمية المستدامة من خلال آلياتها ومحتواها، إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، التي تصبوا إليها، والقواعد التي تتحقق من جرائها، والتي يمكن تلخيص أهمها فيما يلي:

أولا: تحسين ظروف معيشة الفقراء ، حيث أن التنمية لا يمكن أن تتحقق إلا إذا كانت الإستراتيجيات التي تتم صياغتها وتنفيذها مستدامة من الناحية البيئية والاجتماعية ، وهذا ما يتطلب تعزيز السياسات والإجراءات والحوافز التي تشجع

على السلوك الراشد بيئيا والمتوافقة مع القيم الاجتماعية والمؤسسية والمشاركة الكاملة للمستفيدين من عملية التنمية وخاصة الفقراء منهم.⁵⁴

ثانيا : الإشباع العادل للحاجات الأساسية للإنسان انطلاقا من حقه في البقاء، وهذا ما يتطلب تضامنا بين الأجيال الحاضرة والمستقبلية وتعزيز التنمية البيئية.

ثالثا: الاستقلالية في اتخاذ القرارات وتبني نموذج تنموي داخلي يلي احتياجات الشعوب وتعريفها بحرية، واختيار نمط الحياة المناسب لها ، والمتوافق مع السياق التاريخي والمؤسسي والإيكولوجي والثقافي لأفرادها ، فالتنمية المطلوبة في التنمية التي تتبع جذورها من خصوصيات المجتمع، والقائمة على العدالة الاجتماعية والكرامة الإنسانية.⁵⁵

رابعا: تعزيز الحكمة الإيكولوجية من خلال البحث عن تنمية متوافقة مع البيئة ، ولذلك فإننا في حاجة إلى بوصلة أخلاقية تقودنا إلى القرن الواحد والعشرين أساسها المبادئ المستدامة لتلبية الاحتياجات الإنسانية⁵⁶ وذلك من أجل التمكين و المشاركة والحراك والتماسك الاجتماعية، والمحافظة على الهوية الثقافية والتطوير المؤسساتي، أي العمليات التي توجد فيها الجهود الشعبية مع السلطات الحكومية، تحسبا للأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات، وتحقيق التكافؤ لهذه المجتمعات في إطار حماية الأمة، وتمكينها من الإسهام الكامل في التقدم القومي⁵⁷

وحسب تقرير الأمم المتحدة حول تقدم الشعوب عام 1998، يشير إلى أنه سيأتي اليوم الذي يقاس فيه تقدم الشعوب ليس بالقوة العسكرية و الاقتصادية، ولا فخامة العواصم وعماثرها الشائخة، ولكن بسلامة وصحة وتعليم رعاياها، وبالفرص المتاحة لهم للعمل والكسب العادل، وبقابليتهم للمشاركة في القرارات التي تؤثر على حياتهم، وباحترام حقوقهم وحريةهم السياسية، وباستعدادهم لرعاية العاجزين والضعفاء والأطفال القاصرين⁵⁸. وذلك لأننا نعيش في كوكب محدود الموارد، وعلينا أن نعرف كيف نعيش تحت السقف الإيكولوجي، الذي يضمن ديمومة الموارد ويحددها.

خامسا : ضمان التخطيط التشاركي بشكل يسمح بإعادة توزيع السلطات و الأدوار بين الدولة و السوق و المجتمع المدني،⁵⁹ والتركيز على كيفية إدارة المخاطر والحفاظ على الأصول البيئية والاجتماعية.⁶⁰

سادسا : حماية البيئة الطبيعية من خلال التركيز على العلاقات بين نشاطات البشر والبيئة ، والتعامل مع النظم الطبيعية باعتبارها أساسا لحياة الإنسان، ومن ثمة في تهدف إلى تحسين رأس المال الطبيعي وترقية الموارد الطبيعية وحماية الأنظمة الإيكولوجية للبشر واستغلالها بشكل عقلاني.

سابعا: تعزيز الوعي البيئي من خلال تنمية الشعور بالمسؤولية البيئية والمشاركة في إعداد وتنفيذ وتقييم برامج ومشاريع التنمية المستدامة ، حيث تتطلب تغييرا في سلوكيات المواطنين⁶¹

ثامنا : ربط التكنولوجيا الحديثة بما يخدم أهداف المجتمع ، وذلك عن طريق توعية السكان بأهمية التكنولوجيات المختلفة لعملية التنمية، وكيفية استعمال التكنولوجيات الحديثة في تحسين نوعية حياة المجتمع وتحقيق أهدافه المنشودة، دون أن ينجم عن ذلك مخاطر أو على الأقل تكون هذه المخاطر تحت السيطرة بإيجاد حلول مناسبة لها.⁶²

تاسعا : تحقيق الاستغلال الرشيد للموارد الطبيعية، وذلك باستعمال الموارد الطبيعية وتوظيفها بصورة عقلانية دون استنزافها أو تدميرها، لأن السبب الرئيسي للاستنفاد المستمر للموارد الطبيعية هو أنماط الاستهلاك والإنتاج غير المستدامة

خاصة في الدول المتقدمة صناعيا، مما أدى إلى عدم استطاعة كوكب الأرض على تحمل أنماط الاستهلاك السائدة في الدول الصناعية على نطاق عالمي. من الأهداف السابقة يتبن لنا التنمية المستدامة، لا يمكن حصرها في الحدود الطبيعية للبعد البيئي، بل هو مفهوم واسع يستوجب أبعاد سياسية واجتماعية، إلى جانب البعد الاقتصادي، في تنمية تفاعلية حركي، تأخذ على عاتقها تحقيق الموازنة والموازنة بين الأركان الثلاثة: البشر والموارد البيئية والتنمية الاقتصادية، والتنمية المستدامة في تنمية ذات قدرة على الاستمرار والاستقرار من حيث استخدامها للموارد الطبيعية، والتي تتخذ من التوازن البيئي محورا أساسيا لها، يهدف إلى رفع المستوى المعيشي من جميع جوانبه، مع تنظيم الموارد البيئية والعمل على تنميتها.

2.2. مبادئ التنمية المستدامة

تقوم التنمية المستدامة على مجموعة مبادئ، تشكل الركائز التي تستند إليها في تحقيق استراتيجياتها الهادفة إلى تحقيق تنمية ورفاه الأجيال الحالية، دون المساس بقدرة و حقوق الأجيال القادمة في تلبية حاجياتهم نذكر أهمها:

أولا : مبدأ الكفاءة في استخدام الموارد: وذلك برفع مستويات المعيشة، يعني التزام صانعي السياسات باستخدام مجموعة من آليات التوزيع والمراقبة المالية، كالأسعار والضرائب لتنظيم استخدام الموارد، أي استخداما كفوا للموارد الطبيعية المتاحة.⁶³

ثانيا : مبدأ المرونة معناه قدرة النظام على التكيف والحفاظة على بنيته ونماذج سلوكه في مواجهة الاضطرابات الخارجية، لأنه إذا ما خسرت هذه النظم مرونتها تصبح أكثر عرضة للتهديدات الأخرى.

ثالثا : مبدأ العدالة في هذا المبدأ تشير العدالة إلى انخفاض وتدهور قاعدة الموارد البيئية التي ينجم عنها عدم إرضاء احتياجات الشرائح الأكثر فقرا. لذا فإن التنمية المستدامة تتطلب مساعدة هذه الفئات، لأنه ليس لديهم خيار بديل عن تدمير بيئتهم⁶⁴

رابعا : مبدأ الاحتياط هذا المبدأ منصوص عليه ضمن المبدأ الخامس عشر من إعلان (ريو) حول البيئة والتنمية، وهو بذلك يعطي معنى أوليا للمبدأ على أنه لا يحتج بالافتقار إلى اليقين العلمي، كسبب لتأجيل اتخاذ تدابير احتياطية لحماية البيئة⁶⁵ في المادتين 3 و4 من القانون المتعلق بالأخطار الكبرى و تسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.⁶⁶ وهذا المبدأ يوجب الدول اتخاذ التدابير اللازمة لاستدراك تدهور البيئة، حتى في حالة غياب اليقين العلمي القاطع حول الآثار الناجمة عن الأنشطة المزمع القيام بها. فالضرر الذي يسعى مبدأ الاحتياط إلى منع وقوعه هو ضرر يستعصي على المعرفة العلمية المتاحة أن تؤكد وقوعه أو تحدد آثاره ونتائجه على البيئة إذا ما وقع، أي أن يكون هناك عدم وجود يقين علمي فيما يتعلق بمهية الضرر.⁶⁷ والفكرة العامة لهذا المبدأ، هو أنه : (يجب اتخاذ تدابير عندما يكون هناك سبب كاف للاعتقاد أي نشاط أو منتج قد يسبب أضرار جسيمة، والتي لا رجعة فيها على الصحة أو البيئة، قد تكون هذه التدابير لخفض أو وقف النشاط أو لمنع المنتج، من دون الحاجة إلى البحث عن دليل قاطعورسمي إلى وجود علاقة سببية بين النشاط أو المنتج، والعواقب الوخيمة⁶⁸

خامسا: مبدأ الملوث الدافع تم النص على هذا المبدأ لأول مرة سنة 1972 كتوصية من منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وذلك بموجب الاتفاق الذي حدث بين أعضاء هذه المنظمة حول وضع سياسة تنموية قائمة على أساس هذا المبدأ،

ويقصد به حسب توصية هذه المنظمة ، جعل التكاليف الخاصة بالوقاية ومكافحة التلوث تحملها السلطة العامة على عاتق الملوث.⁶⁹ ونصت عليه القوانين الداخلية منها القوانين الجزائرية ، حيث أقره المشرع الجزائري ، وتم تطبيقه وتكريسه من خلال العديد من القوانين المالية. يتسم هذا المبدأ بالمرونة ويمكن إنفاذه تشريعا بوسائل جزائية أو مدنية أو إدارية أو حتى مالية.⁷⁰ وذلك من خلال فرض العقوبات الجزائية والمالية على الملوث ، ووضع قواعد فعالة للمسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية تلائم خصوصيات الضرر البيئي والمسائل الفنية والقانونية المرتبطة به. وإداريا من خلال نظام الترخيص المسبق للأنشطة المختلفة وفرض إجراء دراسات تقييم الأثر البيئي لتلك الأنشطة مع ما تقتضيه تلك الدراسات من تكاليف مالية وخبرات تقنية. وما يعاب على هذه المبدأ هو أنه مقبول في المسائل القابلة للترميم والإصلاح وإعادة الأمور إلى الحالة التي كانت عليه، ومرفوض تماما، حيث لا يمكن ذلك إذا كان الدمار المنتظر أكثر من منفعة لشخص أو مجموعة أشخاص. ومن جهة أخرى فقد وجد هذا المبدأ طريقة إلى التطبيقات القضائية، ففي حكمه الصادر بتاريخ 23 سبتمبر، أمر القاضي الهولندي تمسكه بمبدأ الملوث الدافع في قضية بين فرنسا وهولندا، حيث تتلخص وقائع هذه القضية في أن شركة فرنسية (MDPA) تدير بعض المناجم في مقاطعة ألساس (ALSACE) بفرنسا، وتقوم بإفراغ نفاياتها من الأملاح السامة في نهر الراين، مما أدى إلى تلوث النهر عبر الحدود بين فرنسا وهولندا، وتأثر مستخدم النهر في هولندا، ومن أهم ما جاء في الحكم : (أنه على الرغم من أن الشركة الفرنسية لها الحق من حيث المبدأ في استخدام نهر الراين، إلا إنها وفي ضوء حجم النفايات المفرغة، ملزمة بتقديم العناية الواجبة لمنع التلوث أو تقليل مخاطره على البيئة، وأقرت بدفع تعويض عن الأضرار الناتجة وفقا لمبدأ (الملوث الدافع)⁷¹

سادسا: مبدأ المشاركة هذا المبدأ يقر بمشاركة جميع الجهات ذات العلامة في اتخاذ قرارات جماعية من خلال الحوار خصوصا في مجال التخطيط ووضع السياسات وتنفيذها ، فالتنمية المستدامة تبدأ في المستوى المحلي ، ويعني أنها تنمية من أسفل التي تمكن الهيئات الرسمية والشعبية بوجه عام من المشاركة في خطوات إعداد وتنفيذ ومتابعة خطط التنمية.⁷²

المحور الثالث: التعليم عن بعد و التنمية المستدامة

يعتبر نمط التعليم عن بعد المطبق و المسير من قبل العنصر البشري من اهم الوسائل المساهمة في تحقيق التنمية المستدامة، ويعود ذلك الى ارتباطه بفلسفة التعليم المستمر، ليس من اجل التعليم فحسب بل من اجل التعليم و التنمية معا بهدف مواجهة المتطلبات و الحاجات و المهارات التي تستجد يوم بعد يوم في مختلف مجالات الحياة التعليمية و العملية، و ذلك باستخدام مختلف الوسائط التعليمية عبر شبكة الانترنت و وسائل الاتصال الاخرى بغض النظر عن الموقع الجغرافي.⁷³ ان عملية التنمية البشرية المستدامة هي حصيلة للتنمية المستدامة لكافة المجالات و القطاعات في المجتمع، و العكس صحيح، اما التعليم عن بعد فهو الوسيلة المتبعة في تحقيق تلك التنمية، فهي اذن علاقة تآثر و تآثر في ظل الامكانيات و القدرات البشرية، من اجل ضمان استدامتها.

و للتوضيح اكثر حول تلك العلاقة -بين التعليم عن بعد و عملية التنمية المستدامة- لابد من رصد اهم المجالات التي يساهم بها التعليم عن بعد في التنمية البشرية المستدامة سواء كان التأثير مباشر او غير مباشر:

● المجال المعرفي و التعليمي⁷⁴: حيث يساهم التعليم بصفة عامة و التعليم عن بعد بصفة خاصة في تعزيز و نشر المعرفة التي تمتلكها الموارد البشرية بما يعزز قدرتها في التنمية المستدامة، وقد ربطت اليونسكو بين السياسات التعليمية و التنمية من خلال المؤشرات التالية:

- زيادة الاستيعاب التكنولوجي للتلاميذ و المواطنين و القوى العاملة من خلال دمج المهارات التكنولوجية ضمن المناهج التعليمية - او ما يدعى ب" نهج محور الامية التكنولوجية".

- تعزيز قابلية التلاميذ و المواطنين و القوى العاملة على استخدام المعرفة لاضافة قيمة جديدة الى المجتمع و الاقتصاد، من خلال تطبيقها في حل المشاكل المعقدة في العالم الفعلي بشكل عام او ما يدعى ب" نهج تعميق المعرفة".

- تعزيز قابلية التلاميذ و المواطنين و القوى العاملة على الابتكار، و انتاج معرفة جديدة، و الاستفادة منها، او ما يدعى ب: " نهج انتاج المعرفة".

كما اكدت ذات اللجنة (اليونسكو) بان التعليم هو مفتاح التنمية، و ان التعلم مدى الحياة و المشاركة في مجتمع التعلم عاملان اساسيان في الاستجابة للتحديات المعاصرة، و تشدد اللجنة على اربع ركائز للتعلم هي؛ تعلم العيش معا، تعلم ان تعرف، تعلم ان تفعل، تعلم ان تكون.

● المجال الصحي: حيث اهتم مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة - المنعقد في جوهانسبرغ، 2002- بالجانب الصحي الذي تضمنه اعلان ريو بشأن البيئة و التنمية، و الذي تاكد من خلاله ان البشر اساس التنمية المستدامة. بما يضمن لهم حق البقاء في بيئة سليمة و صحية خالية من الامراض و الاوبئة، في ظل تحسين و تطوير و ادارة الموارد البشرية العاملة في خدمات الرعاية الصحية، اذ يسمح التعليم عن بعد با مكانية اجراء الاستشارات عن بعد بين الاطباء و الخبراء الصحيين في مختلف أنحاء العالم، كما يتيح الفرصة بمراقبة المرضى و كذا العمليات الجراحية المعقدة العابرة للحدود، و غيرها من المساعدات الصحية المختلفة⁷⁵.

● المجال الزراعي: جاء في تقرير منظمة الاغذية و الزراعة التابعة للامم المتحدة (FAO)⁷⁶، ان مؤسسات التعليم الزراعي تفتقر في اغلب الدول النامية الى الموارد، كما انها تعجز عن استكمال اعداد المتخصصين و المهارات الفنية المطلوبة، مما يشكل عائقا امام الطلبة خاصة ما يتعلق باختيار الموضوعات و البرامج. بما يضعف قدراتهم هذا من جهة، و من جهة اخرى نقص المواد التعليمية و الخبراء و المدربين، و امام هذه المعوقات فان التعليم عن بعد يفتح المجال واسعا لدى مؤسسات التعليم الزراعي التقليدية، اذ يسمح بزيادة انتشارها و التعامل بتقنية التحوار و التشاور عن بعد، و العمل على المشاركة في مختلف البحوث الزراعية العالمية و استغلالها، بهدف تحقيق تنمية زراعية مستدامة.

خاتمة:

والخلاصة العامة من هذا البحث اننا نؤكد على ضرورة مواكبة الوضع المعلوماتي المعاصر، لمواجهة التحديات العالمية خاصة في ظل جائحة كورونا، التي تحول دون القدرة على التواصل، و من ثمة خلق اسلوب جديد يتماشى و عصريته النظام المعلوماتي التكنولوجي، بما اصطلح على تسميته ب: " التعليم عن بعد" كاسلوب تقني حضاري لتنفيذ سياسة

الدولة و توجيهها بشكل عقلاي هذا من زاوية، ومن زاوية اخرى، فهو يساهم في تنمية القدرات المعرفية لدى مختلف شرائح المجتمع مها تباعدت اماكنهم الجغرافية، بهدف تحقيق التنمية المستدامة.

أولاً: أن دور مؤسسات التعليم العالي بجماعته ومعاهده في التنمية الاقتصادية والاجتماعية يحصر واقع العلاقة بنخط ذي اتجاه واحد والواقع يبني بعلاقة ذات خطين باتجاهين متقابلين. بمعنى أن مؤسسات التعليم العالي سبب من أسباب التنمية ونتيجة من نتائجها .

ثانياً : من تحليل العلاقات المتبادلة بين التعليم العالي ومؤسساته وبين عوامل التنمية الاقتصادية والاجتماعية تبدأ من الحسابات الأولية في التخطيط وتطويره وتنتهي بربط التعليم وأحتياجات التنمية من القوى العاملة حيث على المستوى وتحليل مستلزماتها فحسب وأما الأساس في تخطيط التنمية هو التوزيع الأمثل للموارد البشرية وطاقتها المنتجة ثالثاً : أن وظائف التعليم العالي بمؤسساته في التنمية الاقتصادية والاجتماعية هي :

1 — تكوين رأس المال البشري وتنميته .

2 — البحث والكشف عن المعارف الجديدة في هذا المجال

3-تطوير الاتجاهات الفكرية والاجتماعية

4-نشر المعرفة والثقافة بين ابناء الوطن

رابعاً: أن الانفاق على التعليم هو انفاق استثماري يهدف الى تكوين رأس المال البشري ولكن الملاحظ هذا الانفاق كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي هو اقل من مثيلاتها من الدول العربية والنامية والمتقدمة.

خامساً : أفتقار مصادر تمويل التعليم على الحكومة بأستثناء المدة الاخيرة التي سمحت للقطاع الخاص بالمشاركة ولو بنسبة قليلة مما يرهق كامل الميزانية الحكومية ويؤثر في حجم الانفاق على التعليم .

التوصيات

1 — تحديد المهمة الاستراتيجية للتنمية الشاملة لغرض النهوض بالجزائر وتحقيق الثراء الحضاري في بناء التكوينية وادخاله

الى ساحة المجتمعات ذات المعرفة الانسانية عبر قفزة نوعية حقيقية لايمكن تحقيقها الا من خلال التنمية الشاملة

2 — الحرص على ضمان العدالة الاجتماعية بين فئات المجتمع وتوفير فرص العمل للمجتمع والاعتماد على مبدء الشهادة

والكفاءة والخبرة من دون غيرها للتفضيل في عملية اختيار التوظيف بحيث يشعر الكل أن الجزائر وطن الجميع وأن لكل مواطن الحق في إيجاد فرصة عمل و حياة كريمة فيه

3 — التصدي من قبل المجتمع ومؤسساته المختلفة والتعليمية بشكل خاص لظاهرة التسرب من المدارس والجامعات

4 — وضع سياسة تشغيلية فعالة اقتصادياً لأمتصاص البطالة من جهة والاستفادة من الموارد الاقتصادية الغير مستقلة في

المجتمع من جهة اخرى

الهوامش

¹-1987 Unesco

² ابو غريب، عايدة عباس، التعليم المفتوح و التعلم عن بعد في الوطن العربي الواقع و المستقبل، سلسلة اصدارات الشبكة العربية للتعليم المفتوح و التعلم عن بعد، الاردن، 2004، ص 5.

- ³ - مردان نجم الدين، من التعليم الإلكتروني الجامعي إلى التعليم بالهاتف النقال" المؤتمر العلمي الثاني للتربية الافتراضية و التعليم عن بعد، عمان، 2005، ص 83.
- ⁴ - ماكزري نورمان، التعليم المفتوح - النظم و المشكلات في التعليم بعد الثانوي، ترجمة صالح عزب، منشورات المنظمة العربية للتربية و الثقافة و العلوم، بغداد، 1986، ص 22.
- ⁵ - الياس طه الحاج، الاتجاهات الحديثة لقيام الجامعة الشعبية في الوطن العربي و مبرراتها" ندوة امكانية قيام الجامعة العربية المفتوحة"، منشورات المنظمة العربية للتربية و الثقافة و العلوم، بغداد، 1981، ص 179.
- ⁶ - جريو داخل حسن، " تكنولوجيا المعلومات و التعليم عن بعد"، الحلقة الدراسية العربية حول التعليم التقني بطريقة التعليم عن بعد، جامعة القدس المفتوحة، عمان، 1998، ص 4 و ما بعدها.
- ⁷ - يرجع استخدام الحاسوب في التعليم عن بعد في بداية التسعينات نتيجة النمو المتزايد في محركات الاقراص المدمجة و الشبكات المحلية و الاتصال بشبكة الانترنت و الوسائط المتعددة و بيئات البرمجيات التعاونية إلى ابتناء موجة جديدة من الادوات التعليمية. لتفصيل اكثر راجع: البياتي هلال عبود، التقنيات الحاسوبية في التعليم عن بعد - المشاكل و المعوقات- الحلقة الدراسية العربية حول التعليم التقني بطريقة التعليم عن بعد، جامعة القدس المفتوحة، عمان، 1998.
- ⁸ - مردان، نجم الدين، المرجع السابق، ص 88.
- ⁹ - Bomsded , B. & Feldman,B. (2003) « Gants pocket University : Mobil Learning in Distance Education- Technology » Learning new letters, V o1.5, Issue 2. April,J.L, Eccles, R.G.7.
- ¹⁰ - سلامة عبد الحافظ، الاتصال و تكنولوجيا التعليم، دار البازوي، عمان، ص 240.
- ¹¹ - Race, P,(1989),The Open Learning Handbook, London,Kogan Page Ltd.
- ¹² - حلو حسن درويش، و الراوي نبيل اسماعيل، تطور فلسفة التعليم عن بعد و غير المحدد بالمكان و الزمان، مجلة المنصور، العدد 4، بغداد، 2002، ص 6.
- ¹³ - نشوان يعقوب حسين، التربية في الوطن العربي في القرن الحادي و العشرون، غزة، ص 123 .
- ¹⁴ - عبد الحليم تينة، تنظيم الإدارة البلدية، مذكرة ماستر غير منشورة، جامعة محمد خيضر - بسكرة- كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، 2014م، ص 9.
- ¹⁵ - حرارة حمدي، سلطة الوالي على أموال القاصرين ، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية، غزة، كلية الشريعة و القانون، قسم الفقه المقارن، 2010م، ص 3.
- ¹⁶ Dominique renou-denis michel, dictionnaire des terme politique, noms communs et noms propres pour comprendre les institutions, Editions de vechi S A Paris / imprime à Milan Italie, Avril 2006 p 23.
- ¹⁷ سليمان أعراج، دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر ما بين 2000- 2011، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية و الاعلام، 2011، ص 21.
- ¹⁸ المرجع السابق، ص 22.
- ¹⁹ المرجع السابق، ص 2.
- ²⁰ نصر الدين بن شعيب، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد العاشر، 2012، ص 161.
- ²¹ الجماعات المحلية : المفهوم و الاختصاص شبكة طنجة الإخبارية،
- ²² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق ل 28 فبراير 1989، المتعلق بنشر نص تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 9 الصادر بتاريخ 29 فبراير 1989، ص 4.
- ²³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية و الجماعات المحلية ، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 هـ الموافق لـ 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادر بتاريخ 3 يوليو 2011، ص 7.
- ²⁴ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية و الجماعات المحلية ، القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 هـ الموافق لـ 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادر بتاريخ 29 فبراير 2012، ص 8-9.
- ²⁵ نصر الدين بن شعيب، المرجع السابق ، ص 03.
- ²⁶ لخضر مرغاد ، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 07، جامعة بسكرة ، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير ، 2005 ، ص 03.
- ²⁷ المرجع نفسه ، ص 03.
- ²⁸ عبد الرحمان صديني، التنمية المحلية للبلديات الجزائرية، دراسة إحصائية تحليلية للوضعية المالية في الفترة الممتدة من 1995 إلى 1999، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة الجزائر ، يوسف بن خدة، كلية العلوم السياسية و الاعلام، 2008، ص 61.
- ²⁹ المرجع نفسه، ص 62.
- ³⁰ عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلال و التبعية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، بن عكنون، كلية الحقوق، 2010، ص 12.
- ³¹ المرجع نفسه، ص 12-13.
- ³² عتيقة جديدي، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، بلدية بسكرة نموذجاً، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2013، ص 24-25.

³³ المرجع نفسه، ص 14.

³⁴ سكيينة عاشوري، الاتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2014، ص 27.

³⁵ اللجنة العلمية للبيئة و التنمية (أكتوبر 1989)، مستقبلنا المشترك، ترجمة محمد كامل عارف، سلسلة عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، عدد 142.

³⁶ Frank Dominique ;)2005(« jalons pour une histor de la nation de développement durable »,monde en développement vol 33,n129 .pp25

³⁷ محمد عبد الشفيق عيسى (2008)، مفهوم ومضمون التنمية المحلية ودورها العام في التنمية الإجمالية، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان 43 44، صيف وحرير، ص 156.

,³⁸Frank Dominique,0p-cit,p11

³⁹ دوناتو رومانو (2003)، الاقتصاد البيئي والتنمية المستدامة، المركز الوطني للسياسات الزراعية، وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي بالتعاون مع منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، دمشق، ص52

⁴⁰ Antoine Da gumbo,)2003(« développement durable ;éthitique du changement, conceptinitégrateur,principe d'action », in développement durable et aménagement du territoire, press polytechniques et universitaire Romonde .swise, p26

⁴¹ عبد الرحمان محمد عبد الرحمان (2007)، التنمية البشرية ومعوقات تحقيق التنمية المستدامة في الوطن العربي، التنمية البشرية وأثرها على التنمية المستدامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ص7

.⁴²Beat Burgemmeir; op-cit:p43-44

⁴³ اللجنة العالمية للبيئة والتنمية، مستقبلنا المشترك، مرجع سابق، ص 24.

⁴⁴ دوخلاس موشيت، مبادئ التنمية المستدامة (2000)، ط1، الدارلدولية للاستثمارات الثقافية، القاهرة، ص 26.

⁴⁵ كلود فوسلير و بتر جيمس (2001) ترجمة علا أحمد إصلاح، إدارة البيئة من أجل جودة الحياة، مركز الخبرات المهنية للإدارة، القاهرة ص 81.

⁴⁶ صالح عمر فلاح، التنمية المستدامة بين تراكم رأس المال في الشمال واتساع الفقر في الجنوب، مرجع سابق، ص 10-11.

⁴⁷ بقة شريف والعب عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 35 | 23 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام 1999، تقرير التنمية البشرية، ص 14 .

⁴⁸ www.arab.hdr.or.vu/20/1/2016

⁴⁹ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نفس المرجع، نفس الصفحة

⁵⁰ محمد ابراهيم محمد شرف (2008)، المشكلات البيئية المعاصرة، دار المعرفة الجامعية، مصر، ص 199،

⁵¹ سنوسي وزوليخة وبوزيان الرحمان هاجر(2008)، البعد البيئي لإستراتيجية التنمية المستدامة، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي حول التنمية المستدامة والكفاءة الاستدامة للموارد المتاحة (2005)، المنعقد بجامعة سطيف، أفريل غير منشور، ص7.

⁵² زرنوح ياسمين، إشكالية التنمية المستدامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية، فرع التخطيط، جامعة الجزائر، ص124

⁵³ Christon BRODHAG,)2004(développement durable-responsabilité sociatale des entreprises, congrés international .avec exposition d'imovatures le menagement durable en action,4-6 suspendre -v.genere-sises,p3

⁵⁴ دوناتو رومانو، مرجع سابق، ص 88.

⁵⁵ دوناتو رومانو، مرجع سابق، ص 88.

⁵⁶ دوناتو رومانو، مرجع سابق، ص 88.

⁵⁷ محي الدين صابر (1987)، قضايا التنمية في التنمية في المجتمع العربي، الدار التونسية للنشر، د.ت، تونس، ص116-118.

⁵⁸ الهام الطالب (1999)، المرأة المسلمة والتنمية، الدورة الخامسة، حقوق المرأة وواجباتها في الإسلام، جامعة الصحوة الإسلامية، الدار البيضاء، المغرب، ص374-375.

⁵⁹ البنك الدولي، تقرير حول التنمية المستدامة في عالم دائم التغير، التحول في المؤسسات والنمو ونوعية الحياة، البنك الدولي، واشنطن العاصمة، 2003، ص 15.

⁶⁰ نفس المرجع، نفس الصفحة 40 عثمان محمد غنيم وماجدة أبو زنت (2007)، التنمية المستدامة فلسفتها وأساليب تخطيطها وأدوات قياسها، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر و التوزيع، عمان، ص 33.

⁶¹ نفس المرجع، ص 28-30.

⁶² دوناتو رومانو، مرجع سابق، ص62

⁶³ Bruno Cohen) 1998(, Bâche communiquer effacement sur le développement durable,op-cit,pp43-44

⁶⁴ Pierre Marie, Droit international publique, 4eme édition,Dalloz,paris, p101

- ⁶⁵ القانون 04-02 المؤرخ في 25. 12. 2004 ، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ار، ص 84. المادة 03 و المادة 08
- ⁶⁶ محمد صافي يوسف(2007)، مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية ، دراسة في إطار القانون الدولي ، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 60.
- ⁶⁷ محمد صافي يوسف، نفس المرجع، نفس الصفحة.
- ⁶⁸ Martin bidou) 1999 (le principe de précaution en droit international de l'environnement),RGDIP,octobre-décembre;,n03.p633
- ⁶⁹ عبد الناصر زياد هياجنة (2012)، القانون البيئي، النظرية العامة للقانون البيئي مع شرح التشريعات البيئية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان ، ص 71. المادة 3 من القانون 10-03
- ⁷⁰ رضوان أحمد الحاق (1978) حق الإنسان في بيئة سليمة في القانون الدولي، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ، ص 354. 51 عثمان محمد غنيم، مرجع سابق ، ص 31.
- ⁵² محمد غنایم ، مرجع سابق، ص 26.
- ⁷¹ سالي رشيد(2006)، أثر تلوث البيئة في التنمية الاقتصادية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع التسيير، جامعة الجزائر، ص 115.
- ⁷² نوزاد عبد الرحمان الهبيتي (2008) التنمية المستدامة، الإطار العام و التطبيقات، دولة الإمارات العربية، دار الكتاب القطرية، قطر،، ص 23
- ⁷³ - للتعويض راجع: بكر عبد الجواد، قراءة في التعليم عن بعد، دار الوفا للطباعة و النشر، الاسكندرية، 2000. .
- ⁷⁴ - معايير اليونيسكو بشأن كفاءة المعلمين في مجال تكنولوجيا المعلومات و الاتصال (2003) Cst.unesco-org .
- ⁷⁵ - الاستراتيجية العربية العامة لتكنولوجيا الاتصالات و المعلومات: بناء مجتمع المعلومات 2007-2012(2007) WWW. Aticm.org.eg
- ⁷⁶ - منظمة الاغذية والزراعة التابعة للامم المتحدة(برنامج سد الفجوة الرقمية) WWW. Fao. Org/rdd/education-ar.asp .

آليات الحكم الراشد المحلي كمدخل لتفعيل أداء الجماعات الإقليمية: دراسة في تحديات التجسيد ومتطلبات التفعيل في التجربة الجزائرية.

د.بن عمر اوي عبد الدين

كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة امحمد بوقرة بومرداس.

الملخص:

إن التغيرات التي مست الكثير من الدول في السنوات الأخيرة، كتأثير العولمة والانتقال إلى اقتصاد السوق وتغير طبيعة ومهام الدولة أدت إلى بروز مفاهيم جديدة من ضمنها مصطلح الحكم الراشد المحلي أو ما يسمى بالحكومة المحلية، والذي زاد الاهتمام به بعد فشل الإدارة المحلية على القيام بمهامها الأساسية في تلبية احتياجات مواطنيها على المستوى المحلي خاصة في ظل التوجه نحو الديمقراطية التشاركية وتنامي دور الفواعل المحلية كالمجتمع المدني والقطاع الخاص كشركاء أساسيين في عملية التنمية المحلية، ما جعل الدول النامية تسعى جاهدة لتحقيقها.

فالجزائر كباقي دول العالم النامية تجد ديناميكية إدارتها المحلية بعض المشاكل، التي تبدأ مع تشكلها ناهيك عن مدى توفر الآليات الداعمة لعملية التنمية المحلية ومدى القدرة على الاستغلال الأمثل للإمكانيات المتاحة. ولذلك على الدولة الجزائرية وإدارتها المحلية وحتى تتمكن من تأدية دورها بكفاءة وفعالية فإنه من الواجب عليها إرساء مبادئ الحكم الراشد في تدعيم مواردها الذاتية المحلية، الأمر الذي يزيد من قدرتها على تحمل دورها في الوصول إلى تنمية محلية مستدامة.

Abstract :

The changes that have affected many countries in recent years, such as the effect of globalization, the transition to a market economy, and the change in the nature and functions of the state, have led to the emergence of new concepts, including the term local good governance or the so-called local governance, which increased interest in it after the failure of the local administration to carry out its basic tasks In meeting the needs of its citizens at the local level, especially in light of the trend towards participatory democracy and the growing role of local actors such as civil society and the private sector as essential partners in the local development process, which made developing countries strive to achieve it.

Algeria, like the rest of the developing world, limits the dynamism of its local administration with some of the problems that begin with their formation, not to mention the availability of mechanisms supporting the local development process and the ability to make optimal use of the available capabilities.

Therefore, the Algerian state and its local administrations, in order to be able to perform their role efficiently and effectively, must establish the principles of good governance in strengthening its local self-resources, which increases its ability to assume its role in achieving sustainable local development.

مقدمة:

تشتغل قضية التنمية على مستوى المجتمعات المحلية موقعا هاما في سياسات الدول النامية، لما لها من دور فعال في تلبية احتياجات المواطنين وتحسين ظروف عيشتهم، وبناء مستقبل يستجيب لظموحاتهم وأمالهم، ولذلك كان على أي

دولة ساعية في ترشيد أملاكها وتحقيق التنمية على المستوى المحلي أن تجعل من الحكامة المحلية الجيدة الأداة والآلية والمدخل الأساسي لذلك.

فالحكامة المحلية كمفهوم جديد لتدبير الجماعات الإقليمية، تعتبر بمثابة الرهان الأهم وأحد المحاور ذات الأولوية في تدبير الشأن المحلي، خاصة في ظل ما تتضمنه من تدبير سليم للمالية المحلية وتأمين بالغ للموارد البشرية للجماعات، ونظرا لهاته الأهمية والفاعلية التي تتميز بها الحكامة الجيدة خاصة على مستوى الإدارة المحلية، حيث وجدت في المحلي أرضية ملائمة لتوطيد دعائمها، وحقلا خصبا لتجريب أولوياتها، ورسم خططها التنموية ووضع استراتيجياتها الاقتصادية والاجتماعية، سارعت أغلب الدول النامية في إعادة النظر لطبيعة نظام الجماعات المحلية، والعمل على إصلاحه متضمنا مقتضيات ترمي على الخصوص تدعيم آليات الحكامة في بعدها المحلي.

والدولة الجزائرية ليست بمنأى عن تلك الدول، إذ في السنوات الأخيرة سعت إلى إصلاح نظام الجماعات المحلية استكمالا لسلسلة الإصلاحات السياسية، أخذا بمبادئ الحكامة المحلية لترشيد إدارتها المحلية، وذلك من خلال الانتقال إلى مرحلة جديدة بإصدار قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، والذي جاء معدلا لقانون 90-08 المؤرخ في 07/04/1990 ليعطي تصورا جديدا في طريقة تنظيم وتسيير الجماعات المحلية من خلال تكريسه لآليات الحكامة المحلية بما يخدم عمل الجماعات المحلية في سبيل تحقيق التنمية المحلية الشاملة.

ومن هذا المنطلق تبدو أهمية دراسة الحكامة الجيدة في علاقتها بالتنمية المحلية، والتي أصبحت موضوعا يتموقع في عمق انشغالات المنظمات الدولية والأوساط الأكاديمية والإدارية، حيث ما كان ليحظى بهذه الأهمية لو لم تكن هناك في الحقيقة إشكالية تطرح على مستوى تدبير الشأن العام المحلي، ولعل ذلك ما يفسر تزايد الإهتمام في السنوات الأخيرة بمفهوم الحكامة كنموذج جديد للتنمية وآلية لتحسين الإدارة اللامركزية على جميع المستويات والميادين، وبما أن الهدف من الحكامة تحسين ووضع آليات للتدبير الرشيد والجيد للجماعات المحلية ومواردها الذاتية بغية تحقيق تنمية محلية شاملة ومستدامة، خاصة وأن حجم الإختلالات التي تعيشها هذه الأخيرة تستدعي سرعة التدخل.

وعلى هذا الأساس جاءت مداخلتنا لمعالجة هذا الموضوع وذلك من خلال الإجابة على الأسئلة التالية:

- 1/ ماذا نعني بالحكومة المحلية/الحكم الرشيد المحلي وما هي أهم آلياتها؟
 - 2/ ما هي التحديات التي تقف أمام تجسيد آليات الحكومة الرشيدة في النظام المحلي الجزائري؟
 - 3/ ما هي متطلبات بناء أسس حكمة محلية راشدة وفاعلة في تحقيق تنمية محلية مستدامة في الجزائر؟.
- وللإجابة على هذه الأسئلة تتبع المحاور التالية:

المحور الأول: الحكامة المحلية/ الحكم الرشيد المحلي: في محاولة ضبط المفهوم وتحديد الآليات.

مما لا شك فيه أن مصطلح الحكامة في السنوات الأخيرة عرف تداولاً واسعاً وانتشاراً ليس له مثيل من طرف المنظمات الدولية، وكذا في مجال العلوم الاجتماعية والسياسات العامة، كإحدى الوسائل الحديثة لبلوغ الديمقراطية والاستقرار الاجتماعي وذلك في أفق تحقيق التنمية المستدامة، والحكامة بالإضافة إلى كونها مطلباً دولياً، حقوقياً وسياسياً، هي كذلك بالأساس مطلب تديري وتنموي اقتصادي واجتماعي وبيئي وثقافي، هكذا تشكل ركيزة استراتيجية

للمقاربة الجديدة للتنمية المستدامة في عموميتها وتعقيدها ورهاناتها، وبالرغم من إشكالية التعريف وتدقيق المفهوم وتعدد زواياها والمقاربات المعتمدة، يمكن القول على العموم أنها أسلوب جديد في الحكم تعتمد الدولة من خلال مؤسساتها المختلفة لتحسين نوعية حياة المواطنين وتحقيق رفاهيتهم، وذلك في تناغم تام مع القطاع الخاص والمجتمع المدني، إنها عبارة أخرى قدرة الدولة على التدبير الجيد للموارد والتزامها بضمان حقوق الناس¹.

هذا عن مفهوم الحكامة أو ما يعرف بالحكم الراشد بصفة عامة، والذي انتشر على المستوى العالمي سنة 1989، بعدما تبنته المنظمات المالية، وخاصة البنك الدولي والأمم المتحدة " من أجل إعطاء حكم قيمي على ممارسات السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع اتجاه تطويري وتنموي وتقديمي، أي أن الحكم الراشد هو الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع، وتقدم المواطنين وتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم"²، أما الحكم الراشد المحلي أو الحكامة المحلية الرشيدة، فتعرف بأنها:

" استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الإقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي"³، وهذا حسب الباحث لنديل آند landell and ، اما الباحث السياسي شارليك charlick فقد عرفها على أنها: " الإدارة الفعالة للشؤون العامة المحلية من خلال مجموعة من القواعد المقبولة، كقواعد مشروعة بغية دفع وتحسين القيم التي ينشدها الأفراد والجموعات في المجتمع المحلي"⁴.

ويوضح الإعلان الذي صدر عن الإتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا ديسمبر 1996 عناصر الحكم الراشد المحلي على النحو التالي:⁵

- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون.
- لا مركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي.
- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.
- هيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الإقتصاد المحلي.

على أساس ما سبق يمكن ان نستنتج أن الحكم الراشد المحلي يعني مختلف العمليات التي تسعى من خلالها الإدارة المحلية لترشيد سياساتها من خلال التسيير الجيد لمختلف مواردها المحلية المتوفرة، وتوجيهها إلى ما يخدم المجتمع المحلي، مع إشراك فواعل موجودة على المستوى المحلي في إطار السياسة العامة للدولة.

قبل أن نحدد آليات الحكامة المحلية نرى انه من الواجب علينا الإشارة إلى أن الدولة لم تعد هي الفاعل الوحيد الذي تركز عليه الحوكمة المحلية، بل هناك فواعل أخرى غير رسمية تلعب دورا مهما في المشاركة في صنع القرار المحلي حديثا، وتمثل أساسا في القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني⁶.

وتعدد تعاريف وفواعل الحكامة المحلية فإنها تعدد معها آليات الحكامة المحلية وهي كالتالي:⁷

01. المشاركة: تعني هيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في

عمليات صنع القرار المحلي إما بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المحلية المنتخبة.

02. المساءلة: حيث يخضع صانع القرار في الأجهزة المحلية لمساءلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة.

03. **الكفاءة والفعالية:** تعبر عن البعد الفني لأسلوب النظام المحلي ويعني قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشاريع تلي احتياجات المواطنين مع تحقيق نتائج أفضل وتنظيم الاستفادة من الموارد المتاحة.

04. **الرؤية الاستراتيجية:** ذلك من خلال توفير الوضوح في رسم البدائل واختيار الأفضل بينها والذي يأخذ بعين الاعتبار المتغيرات المحلية ومستقبلها على المدى البعيد.

05. **الحرص في التعامل مع الموارد:** بما يضمن الاستغلال الأمثل للموارد وحسن استخدامها لإشباع حاجات الأجيال الحالية والمستقبلية.

06. **الشفافية والشرعية:** الشفافية كظاهرة تشير إلى تقاسم المعلومات بين جميع فواعل الحكامة المحلية والتصرف بطريقة مكشوفة، فالنظام ذات الشفافية يمتلك إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام، كما يملك قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولية وتضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور، كما أنها تساعد على مساءلة الأجهزة المحلية لأنها توفر المعلومات للمواطن المحلي.

أما الشرعية فتعني قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يجوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونها في إطار قواعد وعمليات واجراءات مقبولة وأن تستند إلى حكم القانون والعدالة.

07. **الاستجابة:** هي محاولة الهيئات المحلية خدمة جميع الأطراف المعنية والاستجابة لمطالبها خاصة المهمشين والفقراء، وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي.

المحور الثاني: واقع الحكم الراشد المحلي في الجزائر: قراءة في مضامين الحكامة المحلية في قانون البلدية رقم 11/10.

اتجهت جهود الدولة الجزائرية في السنوات الأخيرة إلى قضية إصلاح الإدارة المحلية من منطلق مؤشرات الحكامة من أجل تحقيق الرشادة في التسيير وهذا ما تجسد على المستوى القانوني من خلال إصدار القانون البلدي الجديد رقم 10-11 الحامل لمجموعة من مؤشرات الحكامة المحلية وإرسائها ولو على المستوى الشكلي من خلال جملة من المواد المحددة ضمن هذا القانون، وكون هذا الأخير كمنظومة تشريعية هو المؤشر الأول لتقصي مدى الإهتمام بتبني مبادئ الحكم الراشد على المستوى المحلي خاصة، ألزم علينا تقديم قراءة قانونية لنصوص هذا القانون للبحث في مدى عناية المشرع الجزائري بآليات الحكم الراشد محليا، كما نحاول الإجابة عن سؤال مهم عن واقع تطبيق آليات الحكم الراشد على المستوى المحلي في الجزائر؟.

أولا: المشاركة: يتجسد مؤشر المشاركة في القانون البلدي 10-11 من خلال المادة 02 والتي جاء فيها:

"البلدية هي القاعدة الإقليمية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"⁸، وكقراءة لهاته المادة نجد انها جاءت لتكريس دور مشاركة المواطن في تسيير شؤونه بنفسه ومساهمته في صنع القرار على المستوى المحلي، ومن خلال هذه المادة أيضا نلاحظ ان المشرع الجزائري منح وضعًا خاصًا للبلدية مما يؤهلها كي تكون النواة الأولى لتمثيل الدولة على المستوى المحلي.

كما نص المشرع في هذا القانون صراحة على ضرورة التأسيس للديمقراطية التشاركية باعتبار البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية المحلية والتسيير الجوّاري، ويلزم المشرع المنتخبين بإبلاغ المواطنين واستشارتهم عبر ممثلهم في منظمات المجتمع المدني في كل الخيارات ذات الأولوية لاسيما في مجال تنفيذ مشاريع التنمية المحلية الاقتصادية والاجتماعية، وهذا من خلال تخصيص الباب الثالث من القانون تحت عنوان "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية"، وفي سياق تجسيد مبدأ الممارسة الديمقراطية والتسيير الجوّاري حيث تلتزم المجالس المحلية بالسهر على تطوير ومباشرة الاستشارة والاتصال مع الحركة الجمعوية والشخصيات المعروفة بحكمتها وسمعتها الطيبة لتحديد الطلبات الاجتماعية⁹.

ثانيا: الشفافية:

يمكن رصد مؤشر الشفافية في الكثير من مواد قانون البلدية الجديد، ففي المادة 11 جاء فيها: " يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير اللازمة لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويمكن في هذا المجال استعمال على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين"¹⁰، ومن خلال هذا النص يبدو واضحا أن المجلس الشعبي البلدي لا يعمل في إطار السرية بل هو ملزم بالعمل في إطار الشفافية والوضوح من خلال إعلام المواطنين بكل المسائل المتعلقة بهم، وهذا امر طبيعي حتى يمارس المواطن حق الرقابة الشعبية على مداولات المجلس كما هو منصوص في المادة 14 من نفس القانون¹¹.

وتكريسا لمؤشر الشفافية أيضا أرست المادة 97 من قانون البلدية الجديد قاعدة عامة تتعلق بتنفيذ قرارات البلدية، وأقرت بصريح النص عدم قابلية قرارات رئيس البلدية للتنفيذ إلا إذا تم إعلام الأطراف المعنية بها، غما بوسيلة النشر إن كان القرار يتضمن أحكام عامة أو بعد إشعار فردي بأية وسيلة قانونية إذا كان القرار يمس مركزا فرديا، وفرضت المادة 98 إرسال نسخة من هذه القرارات خلال 48 ساعة من إصدار المداولة¹².

ثالثا: المساءلة.

هناك الكثير من المواد التي حددها قانون البلدية 10-11 والتي تحدد رقابة على المجلس المحلي وعلى أعماله وأعضائه، فيما يخص الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي فلقد جاء في المادة 43 انه: " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية او جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف او كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة"¹³.

بالنسبة للرقابة على أعمال المجلس نجد ان هذا القانون قد رفع المهلة الممنوحة للوالي للمصادقة على المداولات من

15 على 21 يوم لتصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون من تاريخ إيداعها بالولاية.

رابعا: الإستجابة.

من الواضح أن قانون البلدية الجديد سعى من خلال مواده إلى خدمة الطراف المعنية بالتنمية المحلية والاستجابة لمطالبها وتلبية احتياجات المواطنين، وذلك من خلال صلاحيات ممنوحة للمجلس الشعبي البلدي ورئيسه في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطنين في البلدية بما يحقق السرعة في الاستجابة لاحتياجاتهم.

وطبق لما جاء في المادتين 94 و 95 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يكلف بما يلي:¹⁴

- السهر على المحافظة على النظام العام و أمن الأشخاص والممتلكات.
 - التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص ، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها .
 - تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة.
 - السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي و رموز ثورة التحرير الوطني.
 - السهر على إحترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.
 - السهر على نظافة العمارات وضمن سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.
 - السهر على إحترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها.
 - إتخاذ الإحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية و الوقاية منها.
 - منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة .
 - السهر على سلامة المواد الغذائية الإستهلاكية المعروضة للبيع.
 - السهر على إحترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.
 - ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية ، والعمل فورا على دفن كل شخص متوفي بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد
 - السهر على احترام التشريع والتنظيم المتعلق بالعقار والسكن والتعمير.
- من خلال ما سبق وإجابة منا للسؤال المطروح حول واقع تطبيق آليات الحكم الراشد على المستوى المحلي يمكن القول أن قانون البلدية الجديد رقم 10-11 وما يتضمنه من إصلاحات قانونية هادفة لتجسيد آليات الحكامة المحلية إلا أن النظام المحلي الجزائري لزال يعاني من أزمة بناء أسس الحكامة المحلية على ارض الواقع، فعلى سبيل المثال آلية الشفافية وعلى الرغم ما يضمنه القانون البلدي من إيجابيات في هذا الشأن الخاص بآلية الشفافية إلا ان المجتمع المحلي لا يزال يعيش في حالة تعميم ولا يحصل على المعلومات إلا عن طريق الجرائد، فمبدأ الشفافية موجود قانونيا لا عمليا وميدانيا.
- وما يلاحظ في آلية الرقابة والمساءلة فإن هذه الأخيرة المنصوص عليها في القانون هي رقابة خارجية من طرف السلطات التنفيذية والتي توجه نحو إعادة تركيز السلطة في يد الوالي الذي لا يمكن تنفيذ قرارات المجلس الشعبي البلدي دون مصادقته عليها والسماح للوالي بحل محل المجلس الشعبي البلدي حسب ما جاء في المواد 100، 101، 102، ولا تسمو إلى مستوى المساءلة بمارسها المواطنون المحليون بشكل مباشر ونجد أن هذه الرقابة لا تدعم الديمقراطية التشاركية بقدر ما تنقص من استقلالية الوحدات المحلية فبعض المداولات لا تعلق، ودون ان يترتب على ذلك أي جزء لبطلانها أو وقف تنفيذها.

أما ماهو متعلق بآليتي المشاركة والاستجابة فعلى الرغم من أن القانون رقم 10-11 منح صلاحيات واسعة للمجالس المحلية، إلا أن صانع القرار تتمركز في يد السلطات المركزية* من خلال عمليات التخطيط مع استبعاد مشاركة الجماعات المحلية مثل المخططات البلدية للتنمية التي يحدد محتواها على المستوى المركزي دون الرجوع إلى اشارك المجلس الشعبي البلدي¹⁵، وهو الأمر الذي يؤدي إلى عدم الاستجابة لأغلب مطالب الشعب، وأكثر من ذلك إذا نزلنا إلى ارض الواقع نجد ان مشاركة المواطن الجزائري في تسيير مشاريع التنمية والاهتمام بها مازالت محتشمة، وذلك لعدة أسباب نذكر منها:¹⁶

- ضعف ثقة المواطن في السلطات المحلية نتيجة انتشار الفساد والمحسوبية والرشوة.
- اختلال التوازن بين مفهوم الحق والواجب، فالمشاركة تعتبر حق وواجب لجميع فئات المجتمع طالما لديهم القدرة عليها.
- الاتكال على الدولة
- اهتزاز قيمة العمل.

المحور الثالث: تحديات تجسيد آليات الحكم الراشد وسبل تفعيلها في النظام المحلي الجزائري.

أولا: تحديات تجسيد آليات الحكامة على المستوى المحلي¹⁷.

- عدم التجسيد الفعلي للامركزية (الوصاية المركزية) وغياب الدعائم الحديثة للديمقراطية على المستوى المحلي: فاحتكار السلطات المركزية لعملية صنع القرار هو الذي أدى إلى تقليص دور الجماعات المحلية بشكل واضح وهميشها في عملية اتخاذ القرارات، فالمركية الشديدة تعيق عملية تجسيد آليات الحكامة على المستوى المحلي، وهي التي تتضح جليا من خلال عمليات التخطيط التي تتكفل بها المصالح المركزية مع استبعاد مشاركة الجماعات المحلية، ومن بين هذه العمليات نذكر المشاريع الوطنية الكبرى التي تفرض الادارة المركزية تجسيدها على اقليم ولاية معينة، وكذا مخططات البلدية للتنمية التي يحدد محتواها على المستوى المركزي.

فهيمنة التسيير البيروقراطي المركزي على المصالح التابعة للولايات والبلديات في الجزائر تتضح جليا من خلال الرقابة المفروضة على المجالس المحلية: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي من طرف الوزير الأول، وإخضاع كل قرارات المجلس الشعبي البلدي إلى سلطة الوالي، والرقابة على العمال التي تأخذ عدة أشكال كالتصديق على المداورات الخاصة بالميزانية والحسابات العمومية للبلدية، والرقابة على ميزانية البلدية إذ لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوالي أي أن البلدية ليست لها السلطة على ميزانية البلدية.

كما ان المركزية الشديدة تحول دون تجسيد دعائم الديمقراطية على المستوى المحلي فاللامركزية هي الأسلوب الأمثل الذي يسمح بتوسيع قواعد الديمقراطية المحلية، أين تكون مشاركة المواطنين فعلية، وذلك لن يكون إلا بوجود ميكانيزمات التمثيل السياسي، فنقص مظاهر المشاركة السياسية داخل المجالس المحلية وعلى ذلك ضعف درجة الاقبال على التصويت في الانتخابات المحلية، وضعف مساهمات قوة المجتمع المدني في اتخاذ القرارات، وعدم وضع معايير موشوعية لإنتقاء المترشحين داخل المجالس المحلية المنتخبة مما أدى إلى ربط ترشح المواطن بجملة من العوامل المتحكمة فيه كالعروضية

والجهوية والمحابة على حساب المصلحة العامة، كل هذه بمثابة العوامل السياسية التي تجعل من آليات الحكامة على المستوى المحلي صعبة التجسيد.

- غياب الإعلام ونقص استعمال التقنيات الحديثة (عدم توفر على بنك للمعلومات على مستوى الجماعات المحلية)، وضعف الخدمات، وغياب الكفاءة بسبب طبيعة المسار الوظيفي للموظف.
- ضعف الوسائل المادية والبشرية وضخامة تعقد الاختصاصات الادارية، فبعض الإدارات المحلية تعاني من مشكلة قلة وضعف توفرها على كفاءات إدارية يمكن أن تساهم في تشجيع التشاركية على تحقيق التنمية المحلية، كما تعاني المؤسسات المحلية من ضعف في الالتزام بالقوانين واللوائح الادارية التي تحكم موظفيها لعدم وجود روادع كافية تجبر الموظف على الالتزام المهني والأخلاقي (عدم وجود مدونة أخلاقية تضبط الالتزام).
- تحدي التقسيم الجماعي.
- إنتشار الفساد على مستوى المجالس المحلية: وذلك لمجموعة من الأسباب نذكر منها: 1- بطء حركة القوانين والتشريعات وغياب معايير علمية مقارنة بالتغيرات والتطورات المجتمعية والادارية. 2- غلبة المصالح الشخصية على المصالح العامة وضعف الرقابة الإدارية. 3- ضعف المدد القيمي الأخلاقي وتحلل العاملين فيها من القيم المهنية والأخلاق الوظيفية التي توجه سلوك المنتخبين وتحكم قراراتهم. 4- ضعف المستوى التعليمي للمنتخبين. 5- نقص الرقابة السياسية من طرف الأحزاب التي ينتمي إليها المنتخبون المحليون.
- فالفساد المنتشر بمختلف أنواعه، خاصة الفساد المالي والمنظومة البنكية الهشة لعب دورا أساسيا في صعوبة تجسيد الحكامة وآلياتها في النظام المحلي الجزائري، فانتشار الفساد وتزايد المستمر يعتبر مؤشرا على عدم اعتماد آلية الشفافية في الأعمال الحكومية والإدارية والذي بدوره يعيق تحقيق حكم راشد محليا.
- معاناة المجالس المحلية من محدودية الموارد المالية، حيث نجد العديد من البلديات عاجزة ماليا، كما تعاني من كثرة النفقات والتسيير اللاعقلاني لمواردها الذاتية.

ثانيا: سبل تفعيل آليات الحكم الراشد على المستوى المحلي.

من أجل تفعيل آليات الحكامة المحلية في الجزائر لا بد من إتباع مجموعة من السبل ومنها:

- 01: التوجه نحو زيادة المشاركة على المستوى المحلي:** بالرغم من الاعتراف الصريح من طرف قانون الادارة المحلية في الجزائر بأهمية فتح سبل لمشاركة المواطنين في مجال تدبير شؤونهم المحلية إلا أن الواقع العملي يثبت عكس ذلك، ولذلك يجب على الإدارة المحلية أن تضع ذلك الإطار القانوني موضع التنفيذ الفعلي من خلال العمل على تفعيل مبدأ الديمقراطية التشاركية¹⁸، ومن خلال اعادة النظر في مجمل العلاقة بين الدولة وممثليها في الأقاليم وبين المواطنين وذلك عبر اعادة تنظيم العلاقة بين المجالس المحلية والفواعل المحلية بناء على مبدأ المشاركة وآليات المساواة والشفافية، وهو ما يوفره المجتمع المدني والقطاع الخاص من أجل خلق نظام أكثر ديناميكية في الاستجابة للاحتياجات المحلية وعمليات التنمية المحلية.
- وعلى هذا الأساس يجب تقوية دور المجتمع المدني والقطاع الخاص وتحسيسه بالدور الفعال الذي يقوم به في تحقيق التنمية المحلية وتدبير الشأن المحلي.

02: إصلاح النظام الانتخابي: يتطلب اصلاح النظام الانتخابي النظر إلى الأهداف المرجوة من إصلاحه، بحيث تكون المجالس ممثلا حقيقيا للشعب إذا كانت تمثل كل الرقعة الجغرافية للدولة، وأن تكون هذه المجالس أكثر فعالية.

03: العمل على معالجة العزوف الانتخابي: السبب الرئيسي للعزوف الانتخابي هو ازمة ثقة، لذلك الحل يكمن في معالجة هذه الأزمة أي العمل على إعادة الثقة للمواطنين، ويتأتى ذلك بالعمل على رفع الوعي السياسي لدى المواطنين لتتولد فيهم رغبة المشاركة في تسيير الشؤون المحلية.

04: تقوية وتوسيع اللامركزية: وذلك من خلال إعادة النظر في الصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية والقدرة على تسيير الشؤون المحلية باستقلالية وإعطائها صلاحيات التحكم والقيادة التي تقتضيها اللامركزية.

05: التجسيد الفعلي لمبدأ الشفافية واعتماد التكنولوجيا الحديثة للاعلام والاتصال: في الكثير من الأحيان يجد المواطن أن السلطات الرسمية تنتهج في تسيير الشؤون المحلية سياسة السرية وهذا ما أدى إلى ضعف مشاركة المواطنين في صياغة القرار المحلي، وضعف المساءلة وانتشار الفساد، بالتالي تعد الشفافية أمرا ضروريا لتدبير الشأن المحلي بشكل جيد ويمكن لتكنولوجيا الاعلام والاتصال أن تقوم بمسألة الكشف عن المعلومات في المجتمعات المحلية¹⁹، فالحكومة المحلية تقتضي ضرورة مواكبة أنماط

التسيير لكل الجهود القانونية والاجتماعية والسياسية، إذ أن ادخال التقنيات الحديثة في التسيير والاعلام التي تتيح وتسمح بالمحافظة على الموارد المتاحة وترشيد انفاقها وإرسال قواعد الشفافية والمساءلة وفتح قنوات الاتصال والمشاركة.

06: وضع الشخص المناسب في المكان المناسب: وذلك من خلال الاختيار الصحيح من قبل المواطنين المحليين للمنتخبين وهو ما يتطلب ضرورة التوعية بأهمية اختيار ممثليهم على أساس المؤهلات والجدارة والمستوى التعليمي من أجل التسيير الجيد بعمل المجالس المحلية.

07: تبني سياسات إدخال الإدارة/ الحكومة الإلكترونية في التسيير الإداري المحلي: تجسيد الحوكمة الإلكترونية مطلب أساسي كونها كأداة عمل لترسيخ وتفعيل وتعزيز ركائز وآليات الحكم الراشد، وآلية لعصرنة الجهاز الإداري ومحاربة وتقليل بؤر الفساد على مستوى الإدارات المحلية²⁰، ويمكن حصر مزايا تجسيد الإدارة الإلكترونية فيما يلي:²¹

- ✓ سرعة أداء الخدمات للعملاء مع الحفاظ على جودتها.
- ✓ نقل الوثائق إلكترونيا بشكل أكثر فعالية.
- ✓ تقليل التكلفة نتيجة تبسيط الإجراءات وتقليل المعاملات وتخفيض وقت الأداء.
- ✓ تقليل الحاجة إلى العاملين القائمين بأداء الخدمة وخاصة ما يتعلق بالمعاملات الورقية.
- ✓ التقييم الموضوعي لأداء العاملين وتنمية نظام متطور لمعرفة المقصرين.
- ✓ تخفيض الأخطاء إلى اقل ما يمكن فالنظام الإلكتروني اقل عرضة للأخطاء الإدارية.
- ✓ تقليل المخالفات نظرا لسهولة ويسر النظام ودقته.
- ✓ الوضوح وسهولة الفهم من قبل المستفيدين لما هو مطلوب منهم من وثائق.
- ✓ تخفيض الاستثمارات الخاصة بالمباني والعقارات وما أليها.

✓ تقليل تأثير العلاقات الشخصية على إنجاز الأعمال.

بالإضافة لهذه النقاط الجوهرية، هناك مزايا أخرى لتطبيق الإدارة الالكترونية على المستوى المحلي، والتي تُساعد على مكافحة الفساد الإداري، وهي:²²

❖ تقديم الخدمات وفق برنامج منظم سلفا، بحيث يستطيع المواطن الحصول على الخدمات في أي وقت خلال 24 ساعة يوميا دون تدخل من جانب الموظفين.

❖ الشفافية في المعاملات دون التحيز بين المتفاعلين بالخدمات العامة عن طريق إتباع إجراءات محددة منصوص عليها في نظام الإدارة الإلكترونية.

❖ مشاركة المواطن في معالجة السلبات عن طريق تيسير استطلاع رأى المواطنين في شؤون الإدارة الإلكترونية.

❖ توفير نظام دقيق للمراجعة والمحاسبة.

❖ التقليل من المشاكل الإدارية والتنظيمية، والاجتماعية التي تساعد على الرشوة والهدايا.

❖ استقطاب واختيار الموظفين بطريقة محايدة على أساس الكفاءة والخبرة في العمل دون اعتبارات شخصية.

08: بيئة مناسبة: إذ لا يمكن إنجاز الحكامة المحلية في الجزائر أو في أي دولة كانت دورن أن تكون هناك بيئة تتبنى لامركزية تساعد في عمل الجماعات المحلية، بيئة يمكن من خلالها تعزيز دور المشاركة الشعبية في صنع القرار المحلي من خلال تكامل الدوار بين فواعل الحكامة المحلية.

عموما وجود نظام إدارة محلية قائم على الديمقراطية المشاركة الشعبية وتوفير بيئة عمل ملائمة كوجود منظومة قانونية فاعلة تدعم وجودها هو السبيل الذي يجعل من نظام الحكامة على المستوى المحلي قابل للتطبيق على ارض الواقع. خاتمة.

بالرغم من أن الجزائر أصدرت النصوص القانونية التي عملت على تجسيد مؤشرات وآليات الحكم الراشد محليا من خلال اصلاح نظام البلدية، وهذا ما كرسه قانون البلدية الجديد 10-11، إلا أن الواقع العملي يثبت عكس ذلك من خلال الانتشار الكبير للفساد على مستوى المجالس المحلية المنتخبة، وهذا ما قد يلاحظ من خلال دراسة واقع الجماعات المحلية في الجزائر، وذلك يعود إلى أن عمل هذه المجالس لا يراعي بدقة لمبادئ الحكامة المحلية من رقابة وشفافية ومشاركة ومسائلة، إذ لا يمكن الحديث عن حكامه محلية في ظل غياب التجسيد الفعلي لآلياتها، كما لا يمكن الحديث عن تنمية محلية مستدامة ولا رشادة إستغلال املاك الجماعات المحلية في ظل وجود نظام إدارة محلية غير قائم على أسس وآليات الحكامة المحلية، فهذه الأخيرة شرط جوهري لا محيد عنه لتحقيق التنمية الشاملة للجماعة وللبلاد ككل، وسبيل لتعزيز الديمقراطية التشاركية التي تفضي بدورها إلى تحديد الأهداف وتحسم في مدى فاعلية تحقيقه.

وفي الأخير، يبقى السؤال المطروح، هل الجماعات المحلية في الجزائر بمؤهلاتها ومواردها المالية والبشرية المحدودة

مؤهلة اليوم على بلورة وإنجاح أهداف الحكامة الجيدة في تحقيق تنمية محلية مستدامة؟

- 1 - محمد مرابط، مفهوم الحكامة المحلية وعلاقتها بالتنمية، في الموقع: <https://www.maghress.com/tetouanews/1100667> تاريخ الإطلاع: 2021/01/22.
- 2 - محمد غربي (وآخرون)، التحولات السياسية واشكالية التنمية(الجزائر: ابن ندم للنشر والتوزيع، ط1، د س)، ص 156.
- 3 - بومدين طاشمة، الحكم الراشد واشكالية بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة التواصل، ع28(جوان 2010)، ص23.
- 4 - نقلا عن: حسن العلواني، اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد، في: مصطفى كامل السيد، الحكم الرشيد والتنمية في مصر (القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدولة النامية، 2006)، ص80.
- 5 - صافية بومصباح ورائية نتاح، جاهزية الإدارة المحلية لاعتماد الحوكمة الالكترونية -دراسة ميدانية لمقر ولاية برج بوعراريج-، مداخلة مقدمة من فعاليات الملتقى الدولي الثاني الذي نظمه كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، مخبر الدراسات والبحوث في التنمية الريفية، جامعة محمد البشير الابراهيمي برج بوعراريج. جامعة محمد البشير الابراهيمي برج بوعراريج. الموسوم بعنوان: الحوكمة والتنمية المحلية، يومي: 7 و8 ديسمبر 2015، ص4.
- أنظر أيضا: بومدين طاشمة، مرجع سابق، ص25.
- 6 - لمزيد من التفصيل في ما يخص فواعل الحكامة المحلية، أنظر: زهير عبد الكريم الكايد، قضايا وتطبيقات الحكامانية(القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003)، ص42-44.
- 7 - بومدين طاشمة، مرجع سابق، ص23-25.
- لمزيد من التفصيل فيما يخص أهم مبادئ الحكامة المحلية يمكن النظر في الموقع: <http://www.baytelmarefa.com/2014/03/Good-governance.html>
- انظر أيضا: نريمان بطيب، الحوكمة المحلية في الخطاب السياسي الجزائري "واقع ورهانات، مجلة العلوم السياسية والقانون، ع02(مارس 2017).
- 8 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 02، قانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 31 الصادر في جويلية 2011.
- 9 - المواد 11، 12، 13 من القانون البلدي 10-11، المرجع نفسه.
- نص المادة 11: تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوارى يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم وإستشارتهم حول خيارات وأولويات التنمية الاقتصادية والإجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذه القانون، ويمكن في هذا المجال إستعمال، على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين.
- نص المادة 12: قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوارى المذكور في المادة 11 أعلاه، يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم، يتم تنظيم هذا الإطار طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بما.
- نص المادة 13: يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما إقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة إستشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير و / أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم.
- 10 - المادة 11 من القانون البلدي رقم 10-11، مرجع سابق.
- 11 - تنص المادة 14 من قانون البلدية رقم 10-11 على: " يمكن كل شخص الإطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية.....".
- 12 - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية(الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، ط1، 2012)، ص165.
- لمزيد من التفصيل فيما يتعلق مؤشر الشفافية يمكن الرجوع إلى المواد المنصوصة في ذلك من قانون البلدية الجديد وهي: المادة 22، 27، 30، 66، 73، 74...
- 13 - المادة 43 من قانون البلدية، مرجع سابق.
- 14 - المادتين 94، 95 من قانون البلدية الجديد 10-11، مرجع سابق.
- * - إن التتبع لقانون البلدية 10-11 يلاحظ انه حاول إضعاف اللامركزية على حساب تقوية السلطة التنفيذية على المستوى المحلي والتي تتمثل في رقابة الوالي، والذي صلاحياته تغطي على عمل المجلس الشعبي البلدي ورئيسه، بالإضافة إلى الهيئة الجديدة التي جاء بها عذا القانون للمتمثلة في الأمين العام الذي يعين بمرسوم رئاسي، وبالتالي لا يمكن الحديث عن حكاما محلية في ظل وجود استقلالية محدودة.
- 15 - عبد القادر حسين، الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة تلمسان: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2007-2008)، ص176.
- 16 - رحوي عائشة، الحكم الراشد المحلي ودوره في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر، مجلة ابعاد، ع04(جانفي 2017)، ص183-184.
- 17 - لمزيد من التفصيل في تحديات الحكم الراشد على المستوى المحلي يمكن النظر في:

- بومدين طاشمة، مرجع سابق، ص38-44.
- بن مرزوق عنتره. سي حمدي عبد المومن، الانتقال إلى الحوكمة المحلية في الجزائر: دراسة في التحديات والآليات، مجلة التراث، ع01 (أوت 2018)، ص223-225. متحصل عليه في الموقع: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/60109>.
- 18 - وفاء معاوي، نحو تفعيل أداء الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، ع10 (جانفي 2015)، ص93.
- 19 - المرجع نفسه، ص148.
- 20 - يُمكن فهم الحوكمة الإلكترونية بأنها امتداد للحكومة وهي أداة لتطبيق هذه الممارسات بوسائل إلكترونية، أي استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (ITC)، وذلك من أجل إضفاء مزيدا من الفعالية، والسرعة، والشفافية على أداء أنشطة الإدارة الحكومية، ونشر المعلومات للعموم وللمؤسسات الأخرى، ومن تعريفات الحوكمة الإلكترونية ما طرحته المنظمات والمهيات الدولية، ففي العام 2002 عرّفت الأمم المتحدة الحكومة الإلكترونية بأنها: "استخدام الإنترنت والشبكة العالمية العريضة لتقديم معلومات وخدمات الحكومة للمواطنين"، في حين عرّفتها منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي (OECD) في العام 2003، على أنها: "استخدام التكنولوجيا المعلومات والاتصالات وخصوصا الانترنت للوصول إلى حكومات أفضل"، لمزيد من التفصيل أنظر: - أسامة سمير حسين، الاحتيال الإلكتروني: الأسباب والحلول (عمان: الجنادرية للطبع والتوزيع، 2011)، ص32.
- عادل غزال، "الحكومة الإلكترونية في الجزائر والنفوذ إلى مجتمع المعلومات"، الملتقى الوطني الثامن حول: مستقبل ثقافة المعلومات والاتصال لدى الشباب في الجزائر: بين صناعة المجتمع الجماهيري ومجتمع المعرفة والمعلومات، جامعة باتنة، يومي 09/08-نوفمبر 2014.
- محمد محمد الهادي، الحكومة الإلكترونية كوسيلة للتنمية والإصلاح الإداري، دورية Cybrarians Journal، العدد 11 (ديسمبر 2006)، متحصل عليه في الموقع: http://journal.cybrarians.info/index.php?option=com_content&view=article&id=425:2009-08-02-08-45-08&catid=147:2009. تاريخ التصفح: 2021/01/22.
- 21 - معهد الإمام الشيرازي الدولي للدراسات، "التصدي للفساد الإداري من خلال التحول إلى الإدارة الإلكترونية للحكومة المحلية"، دراسات، [http://www.siironline.org/alabwab/derasat\(01\)/696.htm](http://www.siironline.org/alabwab/derasat(01)/696.htm): 2021/01/22
- 22 - المرجع نفسه، المكان نفسه.

آليات الحكم الراشد في تطوير أداء الجماعات الإقليمية في الجزائر

Mechanisms of good governance in developing
the performance of local groups in Algeria

ط.د خنساء سهيلي

جامعة لمين دباغين سطيف 2

د. سميحة لعقابي

أستاذة محاضرة قسم أ ، جامعة لمين دباغين سطيف 2

الملخص:

الحكم الراشد هدفه محاربة الفساد عن طريق تقوية دور الرقابة فهو يعتبر أساس نجاح الإصلاحات السياسية والاقتصادية وترسيخ دولة الحق والقانون، وذلك من خلال تطبيق مجموعة من الآليات التي تساهم في تطور وتقدم الدولة من خلال التمسك بها وتطبيقها، وخاصة في مجال الجماعات الإقليمية الذي يعد المكان الأنسب لذلك فهي الخلية الأقرب للمواطن من الدولة صاحبة السلطة. فالجماعات الإقليمية رغم تبنيها لمبادئ الحكم الراشد إلا أنها تعاني من مشاكل في عملية التسيير، وهذا ما أدى بها إلى توسيع مجال تطبيق هذه المبادئ لكي تساهم في رفع عجلة التنمية المحلية والوصول لتحقيق أفضل النتائج

الكلمات المفتاحية: الحكم الراشد، الجماعات الإقليمية، آليات، فواعل، الفساد

Abstract:

Good governance amie to fight corruption by strengthening the rol of oversight it is onsidered the basis for the success of political and economic reforms and the consolidation of the state of right and law, And that by applying a set of mechanisms which contribute to the development and progress of the state by sticking to it and apply it, Especially in the area of local groups wich is the right place for that it is the cell closest to the citizen from the state with authority. Local groups despite their adoption of the principles of good governance however it suffers from problems in the management process, this is what led it to expand the field of application of these principles in order to contribute to raising the wheel of local development and reaching the best results.

Key words: Good governance, Local groups, Mechanisms, Actor, Corruption.

لمؤلف المرسل: ط.د خنساء سهيلي

مقدمة

يعد مفهوم الحكم الراشد من بين المفاهيم الحديثة نسبياً، التي برزت بصورة واضحة على الساحة السياسية مع بداية عقد الثمانينيات من القرن المنصرم مع أن جذوره الفلسفية تعود إلى أبعد من ذلك بكثير مما جعل منه آلية تساهم في ترشيد الدولة وفقاً لصيغ ومبادئ ديمقراطية، والتي تتركز بدورها على المسائلة، دولة القانون ونبذ التهميش السياسي، وهو ما تسعى إليه الحكومة الجزائرية عبر عدة طرق حضارية.¹

كما يعتبر موضوع الحكم الراشد من بين أهم المواضيع التي تلقى اهتمام الباحثين في الميادين السياسية والاجتماعية والاقتصادية، لذلك اعتبرته المنظمات الدولية وعلى رأسهم هيئة الأمم المتحدة في عام 1986 حقاً مكرساً لدى الشعوب كغيره من الحقوق الأخرى ومنه تسعى الكثير من الدول النامية للحاق الدول المتطورة والتي بلغت قياسات كبيرة من التقدم.²

وحيث تحتل الإدارة المحلية مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي، كما تقوم دور فعال في التنمية الشاملة وتميز بعلاقتها بالنظم السياسية، وأنها قريبة من المواطن ونابعة من بيئته، وقد وضعت بهدف إدارة الدولة والمجتمع، ومع حتميات التغيير المتسارعة وجب على الدولة القيام بإحداث تطورات بناءة من أجل إصلاح هذه القطاعات وترشيدها عن طريق تفعيل آليات تطبيق مبادئ الحكم الراشد وفقا للنصوص القانونية ومختلف التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية.³ ومن هذا المنطلق يكمن طرح الإشكال التالي: إلى أي مدى ساهمت آليات الحكم الراشد في تطوير الجماعات الإقليمية والوصول بها لأفضل المستويات؟

هدف البحث: يسعى البحث إلى تحقيق الأهداف التالية:

- إلقاء الضوء على مفهوم الحكم الراشد للجماعات الإقليمية والأبعاد التي يهدف إليها ومختلف المبادئ التي يقوم عليها.
- كذلك بيان آليات تعزيز الحكم الراشد ومجال تطبيقه على الجماعات الإقليمية.
أهمية البحث: تنبع أهمية البحث في الدور الذي يلعبه تطبيق آليات تعزيز الحكم الراشد على الجماعات الإقليمية، وذلك من خلال مجموعة المبادئ التي أتى بها وتم تطبيقها على الجماعات الإقليمية باعتبارها الأرضية الأقرب للمواطن وكذا العوائق التي تعترض تطبيق الحكم الراشد على الجماعات الإقليمية.

هيكل البحث: وقد قسم البحث إلى مبحثين:

- الإطار النظري للحكم الراشد في الجماعات الإقليمية.

- آليات تعزيز الحكم الراشد وكيفية تطبيقه على الجماعات الإقليمية.

المبحث الأول: الإطار النظري للحكم الراشد في الجماعات الإقليمية

تعد فكرة الحكم الراشد من الأفكار الحديثة الظهور نسبيا وهذا لما لها من ارتباط وثيق بفكرة معالجة الفساد والحد منه وعلى هذا الأساس سنتطرق إلى وضع تعريف له وأهم المبادئ التي يقوم عليها والأبعاد التي يقوم عليها.

المطلب الأول: تعريف الحكم الراشد للجماعات الإقليمية

إن فكرة الحكم الراشد تركز على بشكل عام على عملية صنع القرار وطرق تقنيات الأعمال أيا كانت مستوياته، حيث يشمل الحكم الراشد على المستوى الداخلي الإدارة المركزية والإدارة المحلية وسائر سلطات الدولة (تشريعية، تنفيذية، قضائية)، ويمتد أيضا للمؤسسات غير الرسمية والقطاع الخاص. فليس هناك مسألة تتعلق بالعملية التنموية بشكل عام معزولة عن فكرة الحكم الراشد.⁴ وعليه نقدم أهم التعاريف التي قيلت في الحكم الراشد ومن أهمها ما يلي:

الفرع الأول: تعريف البنك الدولي

"الحكم الراشد يعني ممارسة السلطة عن طريق تقاليد ومؤسسات رسمية وغير رسمية من أجل الصالح العام".

الفرع الثاني: تعريف تقرير التنمية الإنسانية العربية

"الحكم الراشد هو الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان ويقوم على توسيع قدرات البشر وخيارهم وحرصهم وحياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويسعى إلى تمثيل كافة فئات الشعب تمثيلا كاملا وتكون مسؤولة أمامه لضمان مصالح أفراد الشعب".

الفرع الثالث: تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

"هو ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات، ويشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يعبر المواطنون والمجتمع عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم، ويقبلون الوساطة لحل خلافاتهم".⁵

الفرع الرابع: تعريف نادر فرجاني

"هو نسق من المؤسسات المجتمعية المعبرة عن الناس تعبيرا سليما، وترتبط بينها شبكة متينة من علاقات الضبط والمساءلة في النهاية بواسطة الناس، وتستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس".⁶

الفرع الخامس: تعريف المشرع الجزائري

حيث ورد مصطلح الراشد في القانون رقم 17/06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة حيث عرفته المادة 02 منه على أنه: "الحكم الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية".⁷ وعليه يمكن أن نستنتج من التعاريف السابقة أنه لا يوجد تعريف متفق عليه بخصوص مصطلح الحكم الراشد، لكن هذا لم يمنع من أنه تم الاتفاق على أساسيات عديدة للحكم الراشد تشكل أبعاده ومعايير وأهم الفواعل التي تكونه. وعليه يمكن اقتراح التعريف التالي للحكم الراشد: الحكم الراشد يعنى التفاعل الموجود بين الدولة بمختلف مؤسساتها والقطاع الخاص وكذا المجتمع المدني، وتسخير مختلف الموارد المادية والبشرية وتوجيهها في إطار حكم القانون والممارسة الديمقراطية. بمزيد من الشفافية والمساءلة والمشاركة والفعالية والمساواة لأجل تحقيق تنمية وطنية شاملة ومستدامة.⁸

المطلب الثاني: أبعاد الحكم الراشد للجماعات الإقليمية

يسعى الحكم الراشد اليوم إلى إسماع أصوات جميع الفئات لاسيما الفئات المهمشة والمحرومة من خلال ضمان مشاركتهم في وضع وتنفيذ القرارات المتعلقة بشؤونهم. لقد نص البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة على ثلاثة أبعاد رئيسة للحكم الراشد حتى يكون الحكم راشدا، وهي: (البعد السياسي والاقتصادي والاجتماعي ثم الإداري).

الفرع الأول: البعد السياسي

يتعلق البعد السياسي بطبيعة السلطة السياسية وشرعيتها، وقدرتها على التمثيل الحقيقي لأفراد المجتمع كافة والذين بإمكانهم مسألته بصفته شركاء في عملية إدارة شؤون المجتمع في كافة المستويات، ويفترض البعد السياسي في جانبه التمثيلي وجود مؤسسات التمثيل التشريعي التي تعد حلقة وصل جوهرية بين السلطة والمواطنين والتي يجب أن تنتخب انتخابا نزيها وحرا ودوريا، لأنها تنوب على المواطنين في ممارسة حقهم التمثيلي والرقابي. وعليه فإن ممارسة السلطة الحاكمة للحكم يكون عن طريق الانتخاب التزيه والشفاف بحيث تشكل المجالس المنتخبة صوت الشعب، فهي تنوب عنه سواء في التشريع أو في ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة، بما يؤدي إلى إدامة الحكومات وعدم الانقلاب عليها ويسهم في استمرارية ونجاح السياسات، فالحكم الراشد في بعده السياسي يشكل ضرورة ملحة لضمان استقرار الدولة وبقائها.⁹

الفرع الثاني: البعد الاقتصادي والاجتماعي

يشمل هذا البعد طبيعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي يستفيد منها المجتمع، ومدى استغلال الموارد بشكل عقلاني والتوزيع العادل لمخرجاتها لذا فالحكم الراشد في جانبه الاقتصادي يسعى إلى تعظيم الربح دون الإخلال بمستويات معيشة الأفراد ويوسع قدراتهم وخياراتهم وفرصهم وحررياتهم الاقتصادية. وعليه من الضروري بما كان أن ينصرف دور مؤسسة الحكم نحو التأثير على مناخ الاستثمار والأعمال من خلال رسم سياسات اقتصادية فعالة لجذب الاستثمارات أما ما يميز الحكم الراشد في جانبه الاجتماعي سعيه إلى تعزيز وصيانة الرفاه الإنساني أين يلعب القطاع الخاص دورا فعالا في توفير مناصب العمل وتعزيز قيم العمل المنتج وتوفير الشفافية في المعلومات والإحصاءات وتقديم الخدمات الاجتماعية وإتاحة الفرص المتساوية للمواطنين، بينما تعمل الدولة على إيجاد نوع من التوازن حتى تضمن حاجيات الفئات الضعيفة والمهمشة من جهة والنهوض باقتصادها من جهة أخرى.

الفرع الثالث: البعد الإداري (التقني)

يتمثل في نظام تنفيذ السياسات الذي تمارسه إدارة عامة ذات كفاءة وفعالية وهو يعكس مقومات الإدارة الناجحة القائمة على المشاركة والشفافية، ويتضح ذلك من خلال وجود جهاز إداري قوي وفعال يقوم بإنجاز المهام المسندة إليه بصورة فعالة وبطريقة شفافة.¹⁰

المطلب الثالث: فواعل الحكم الراشد للجماعات الإقليمية

للحكم الراشد مجموعة من الأطراف تتدخل في طريقة تسييره ومنهجية عمله وتمثل هذه الأطراف في: (الدولة، القطاع الخاص، المجتمع المدني) وهذا ما سيتم توضيحه.

الفرع الأول: الدولة

تعتبر الدولة من خلال المؤسسات الحكومية التي تعمل على تمكين المواطنين الذين تقوم بخدمتهم وتزويدهم بالفرص المتساوية وتأكيد شموليتهم في الأمور الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وفتح المجالات للحصول على الموارد المتوفرة، إذ أن الحكومات يجب أن تعمل على توزيع لامركزية الأنظمة الاقتصادية والسياسية لتكون أكثر تجاوباً لمتطلبات المواطنين بحيث يمكن أن تتركز على مستويات متعددة للتدخل من واقع الوظائف الثلاث للدولة والمتمثلة في الوظائف الدنيا، الوظائف الوسيطة والوظائف الفعالة، ويعكس دور الدولة لترقية اقتصاد السوق الاجتماعي في ظل الحكم الراشد من خلال تصحيح النقائص وتطوير الإنصاف والعدل فيه لأجل إعادة توزيع المداخل مع ضمان السلم الاجتماعي.¹¹

الفرع الثاني: القطاع الخاص

على الرغم من اعتبار الدولة قوة كبرى في تحقيق التنمية إلا أنها ليست القوة الوحيدة، فالتنمية تعتمد في جانب منها على خلق الوظائف التي تولد ما يكفي من الدخل لتحسين مستويات المعيشة، وتسلم الكثير من الدول بأن القطاع الخاص هو المصدر الرئيسي لفرص العمالة المنتجة، ويشمل هذا القطاع مجموع المشاريع الخاصة بالتصنيع والتجارة والمصارف ما إلى ذلك والقطاع غير المتوفر في السوق، ويلعب دور كبير كشريك في الإدارة وهذا يتناسب مع المسؤولية الاجتماعية التي تقع على كاهله، فهو يستطيع أن يساهم مع منظمات المجتمع المدني في دعم نشاطاته كما أنه يستطيع توفير الخبرة، والمال،

والمعرفة اللازمة في عمليات تنمية خاصة ما يلعبه هذا القطاع في تأمين القروض للإسكان والتأمين، التدريب والتعليم، كما أنه من الضروري أن يكون هناك إطار للتفاعل والحوار بين القطاع الخاص ومؤسسات الدولة فيما يخص التنمية.

الفرع الثالث: المجتمع المدني

إن اتساع حجم المجتمعات وزيادة الطلب على الخدمات والإلحاح في سرعة الاستجابة تساهم في بروز وإنشاء مؤسسات مجتمعية قوية، وضمن هذا السياق فقد أصبح للمجتمع المدني أهمية كبيرة سواء على مستوى القطاع الحكومي أو الأكاديمي ونتيجة للتغير الذي حدث في السنوات الأخيرة والذي يشمل على مؤشرات كيفية كحرية الإنسان، والمشاركة السياسية ونوعية الحياة فضلا عن الجوانب الثقافية لكل هذا أدى إلى التغيير في الأدوار بحيث لم تعد التنمية مسؤولية الحكومة وحدها بل تم التركيز على نقل العديد من الأدوار للقطاع التطوعي (مؤسسات المجتمع المدني) على مختلف الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية بحيث أصبح شريكا فاعلا للقطاع الحكومي في تقديم العديد من الخدمات.¹²

المطلب الرابع: معايير الحكم الراشد للجماعات الإقليمية

ويطلق عليها أيضا مبادئ أو مؤشرات الحكم الراشد وتمثل فيما يلي:

- 1- المشاركة: وهي حق المواطنين في الترشح والتصويت وابدأ الرأي، وتتطلب توافر القوانين الضامنة لحرية تشكيل الجمعيات والأحزاب وحرية التعبير والحريات العامة وترسيخ الشرعية.
- 2- الشفافية: وفقا لتعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية فإن الشفافية تشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، حيث تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما أن يجمعوا معلومات حول هذا الشأن، والتي قد يكون لها دور حاسم في الكشف عن المساوئ وحماية المصالح.
- 3- المسائلة (الرقابة): ويقصد بها أن تتحمل المنظمات والأفراد مسؤولية الأداء، ومواجهة ذلك أمام كل الأطراف المعنية، وبالتالي على كل طرف محل مساءلة أن يقدم كل التوضيحات اللازمة حول المسائل التي تتعلق بممارسته لصلاحيته والقيام بواجباته وأن يثبت أن عمله قد تم في إطار القانون والمصلحة العامة، وكذلك أن يتقبل الانتقادات الموجهة إليه أيا كان موقع المسئولية.
- 4- الكفاءة والفعالية: من معايير تفعيل الحكم الراشد ضمان الحد الأدنى من الكفاءة والفعالية البشرية وكذلك ضمان الإمكانات المادية التي من شأنها تحقيق أفضل النتائج وتحسين الخدمة والأهم من ذلك إرضاء رغبات وطلبات المواطن.¹³
- 5- سيادة (حكم) القانون: أي أن القانون هو المرجعية ويفرض سيادته على الجميع دون استثناء، مع ضرورة تكريس مبدأ الفصل بين السلطات وتعزيز استقلالية القضاء ووضوح القوانين وشفافيتها وانسجامها مع التطبيق.
- 6- الرؤية الاستراتيجية: حيث في إطار الحكم الراشد يجب على مختلف الإدارات مراعاة التطور الذي يشهده المجتمع من جميع الجوانب، والتكيف مع الظروف المستجدة، وهو ما يفرض على الجهات المعنية التحضر دائما للمسائل المستقبلية ووضع الخطط والبرامج بهدف التنبؤ بكل المتغيرات واتخاذ ما يلزم من احتياطات من أجل مواجهتها.
- 7- اللامركزية: وتعد معيارا مهما من معايير قياس الحكم الراشد في أي دولة، كما تعد أيضا أساسا متينا تقوم عليه الديمقراطيات الحديثة ونظاما إداريا لتسيير شؤون الدولة لا يستغنى عنه، حيث أن المركزية أصبحت مرادفا للحكم

الشمولي والديكتاتور، كما أن الشعوب أضحت واعية سياسيا من خلال التعددية الحزبية وانتشار وسائل الإعلام والاتصال أصبح من الصعب إشباع رغباتها وحاجياتها السياسية والاقتصادية عبر مركزية مشددة، فإن كان إلزاما أن تتنازل الأنظمة عن تسيير الشؤون المحلية على الأقل لهيئات يعهد المواطنين اختيارها بحرية كأسلوب للمشاركة في تسيير شؤونهم.

وفي هذا المجال تنص المادة 02 فقرة 03 من القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة على: "المبادئ العاملة لسياسة المدينة هي:... اللامركزية: التي بموجبها تكتسب الجماعات الإقليمية سلطة وصلاحيات ومهام بحكم القانون...".¹⁴

8- التوجه نحو الجماعية: حيث أن جميع المصالح الخلافية يتم التوسط فيها للوصول إلى إجماع واسع حول ماذا يعني النفع العام للوطن وللجماعات المحلية.

9- العدل الاجتماعي: بحيث يكون لجميع المواطنين رجال ونساء الفرصة الحياتية لتحسين أوضاعهم سواء في المدن أو في الأماكن الأكثر بعدا مع وضع سياسات ذات أولوية لاستهداف تحسين أوضاع الفئات المحرومة من أجل ضمان إشباع حاجاتهم الأساسية وضمان أمنهم المجتمعي.

10- الشرعية: وذلك من خلال القرارات المحددة التي تقرر المعايير المؤسسية والعمليات والإجراءات المقبولة والمتفق عليها اجتماعيا، ولقبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يجوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونها في إطار قواعد وعمليات وإجراءات مقبولة وأن تستند إلى حكم القانون والعدالة، وذلك بتوفير فرص متساوية للجميع.

11- الحرص في التعامل مع الموارد: لضمان استغلال الموارد وتسييرها واستخدامها بالشكل الذي يساعد على رفع المستويات المعيشية والرفاه للمواطنين على امتداد أجيال متعاقبة، والابتعاد عن الأنانية للجيل الحالي.

12- البيئة السليمة: لضمان حماية البيئة وإعادة إحيائها وتجديدها من خلال تحقيق الاستدامة بالاعتماد على الذات.

13- التمكين والافتقار: جميع القواعد الأساسية في المجتمعات تمكينها من القوة والفعل لتحقيق غاياتها المشروعة وأن يتم ضمان البيئة الملائمة لتعظيم نجاحات تلك المبادرات وتحقيق الوضع الأفضل للمجتمع.¹⁵

المبحث الثاني: آليات تعزيز الحكم الراشد وكيفية تطبيقه على الجماعات الإقليمية

يظهر أنه من الصعب حصر مفهوم إدارة الحكم الراشد للإدارة المحلية ضمن بضعة مقاييس تجريبية يمكن مقارنتها عبر البلدان المختلفة، حيث تتباين آليات الحكم الراشد للإدارة المحلية للدولة أو معاييرها بتباين الجهات والمصالح، فالبنك الدولي يركز على ما يحفز النمو والانفتاح الاقتصادي، في حين أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يركز على الانفتاح السياسي.¹⁶

المطلب الأول: مبادئ تطبيق الحكم الراشد على مستوى الجماعات الإقليمية

يقوم الحكم الراشد على مجموعة من المبادئ التي تساهم في عملية إصلاح الإدارة أثناء تطبيقها، وبالتالي فهي تشجع الأفراد على اتخاذ القرارات السليمة، وتمثل هذه المبادئ فيما يلي:

الفرع الأول: المسائلة

وقد كرس قانون البلدية 10/11 قواعد لمساءلة الأعضاء المنتخبين والمعنيين على مستوى البلدية سواء عن طريق الرقابة أو عن طريق دعوى الرجوع حسب حالة تسبب المنتخب (بما فيهم رئيس البلدية) بخسائر مالية أو تعويضات تتكبدها البلدية، فقد تضمن قانون البلدية محورا خاص بحقوق والتزامات المنتخب البلدي في الأحكام الواردة في المواد من 37 إلى 44، وهو ما يكرس مبدأ المساءلة كمؤشر من المؤشرات الفعالة للحكم الراشد، أما الباب الثاني فنجد المواد من 144 إلى 148 تعرضت لمسؤولية البلدية، وهذا ما يبين نية المشرع المتجهة نحو تكريس قواعد عمل جيدة تستهدف الحوكمة.

كما حمل قانون الولاية 07/12 الأعضاء المسؤولية عن تصرفاتهم لاسيما تلك التي تسبب أضرار مادية وتكبد خزينة الولاية مصاريف إضافية، كما أن الولاية تغطي مسؤولية الأعضاء المنتخبين ونفس الوضع ينطبق على والي الولاية باعتباره المسئول الأول في الولاية، فقد تضمن قانون الولاية من خلال الإشارة في بعض المواد (138 - 139 - 140) إلى مسؤولية الولاية من خلال:

- تحمل مبالغ التعويضات لجر الأضرار التي تطرأ لرئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه ورؤساء اللجان والمندوبين والمنتخبين عند ممارسة مهامهم أو بمناسبة.

- حماية المنتخبين والدفاع عند ممارسة مهامهم أو بمناسبة.

- الولاية مسئولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس وأعضاءه، ويمكنها الرجوع عليهم في حالة الخطأ الشخصي، من جهة أخرى كرس القانون المساءلة بإمكانية توجيه أسئلة واستفسارات أو ملاحظات لكل مسئول أو مدير تنفيذي تخص قطاعه، هو مطالب سنويا بتقديم تقارير حول سير نشاط قطاعه، ويتجلى حضور المساءلة من خلال صور الرقابة المسلطة على المنتخبين والمعنيين (الوالي، المدراء التنفيذيين) وعلى الهيئة ذاتها.

وعليه فإن المساءلة تعد من الآليات الهامة في المجالس المنتخبة فهي تدعم وجود الوعي السياسي للمواطنين المحليين تجسيدا للديمقراطية التشاركية ومقتضيات الحكم الراشد، كما حمل قانون الولاية 07/12 الأعضاء عن مسؤولية تصرفاتهم.¹⁷

الفرع الثاني: الشفافية والإعلام

لقد كرس المشرع الجزائري هذا المبدأ من خلال نص قانون البلدية 10/11 في المواد (11، 14، 22، 26) من خلال إعلام المواطنين بشؤونهم واستشاراتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة 11)، وحق اطلاع المواطن على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية وإمكانية الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته (المادة 14)، ويكون للجمهور حق إعلامهم بجدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداوات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور بمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي (المادة 22)، وهذا راجع لعلانية جلسات المجلس الشعبي البلدي حيث تكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معنى بموضوع المداولة، إلا أنها تكون استثناء مغلقة في حالتين: (فحص حالات المنتخبين الانضباطية وفحص المسائل المرتبطة الأمن والمحافظة على النظام العام).

كما نصت المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المؤرخ في 07/04/1988 والمنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، على واجب إعلام المواطن على التنظيمات والتدابير المسطرة من طرف الإدارة.¹⁸

الفرع الثالث: الفعالية والكفاءة

نص قانون البلدية 10/11 على وضع إدارة للبلدية تكون تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية، وحسب المادة 126 من نفس القانون فإن تنظيم وحجم إدارة البلدية يتحدد حسب أهمية وحجم الجماعة، وحجم المهام المسندة إليه.

لقد أحال المشرع كيفية وشروط تعيين الأمين العام للبلدية للتنظيم وهذا ما جاء في نص المادة 127 من نفس القانون، وبهذا نجد أن كيفية تعيين الأمين العام للبلدية يكون حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 16-232 يتضمن الأحكام الخاصة بالحقوق والواجبات المطبقة على الأمين العام للبلدية، حيث يضطلع الأمين العام بصلاحيات إدارية هامة ليس فقط في الأحوال والأوضاع العادية، بل عند تجديد المجالس الشعبية البلدية وفي المراحل الانتقالية، بحيث يصبح المسؤول الأول على إدارة البلدية بحكم الدراية والاختصاص، حتى أن بعض المختصين اعتبروه القناة أو الوسيط بين الهيئة البلدية المنتخبة والمصالح البلدية. بحيث تجنبنا للمشاكل والتداخل في الصلاحيات التي شهدتها البلديات في المراحل السابقة، تدخل المشرع هذه المرة واعتبر الأمين العام مسؤولاً تحت رقابة رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنشيط الإدارة البلدية، وأهم الصلاحيات نصت عليها المادة 129 من قانون البلدية 10-11.

وعليه فإعطاء الأهمية لمنصب الأمين العام يعتبر تكريسا للكفاءة والفاعلية في تسيير شؤون البلدية وهو ما يجسد مبادئ الحكم الراشد في القانون الجديد.¹⁹

الفرع الرابع: المشاركة

تعتبر المجالس الشعبية المحلية الوسيلة الفعالة لتجسيد المشاركة المحلية في صنع القرار، حيث تعتبر نموذج آخر للمشاركة (المشاركة غير المباشرة للمواطنين) التي تمكن المواطن من التواجد والتأثير في التسيير وعملية صنع القرار المحلي بواسطة ممثليه.

ولأن المجالس المحلية المنتخبة تعكس الإرادة المباشرة للمواطن لظالما كانت مشكلة وفق نمط الانتخاب، وهذا سوف يفتح المجال للمواطن لتجسيد مبدأ المشاركة من خلال ممارسة حق الانتخاب والترشح، خاصة وأن المؤسس الدستوري الجزائري قد اعتبر المجالس المحلية منبرا للديمقراطية من خلال تمكين الشعب من المشاركة في تسيير شؤون الدولة على المستوى المحلي.

فقد نصت المادة 02 من قانون البلدية على: "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

كما تنص المادة 01 فقرة 06 من قانون الولاية: "الولاية هي الجماعة الإقليمية بالدولة... شعارها الشعب وللشعب".

وحتى تحقق المجالس الشعبية المحلية المنتخبة أهدافها عن طريق المشاركة يجب أن تتوفر العناصر التالية:

- عنصر الحوار والإنصات. - عنصر الالتزام الذي هو نتيجة للحوار والتواصل بين المجالس المحلية والمواطن. - الوضوح في القرارات ودقتها.

كما تجسد المجالس المحلية المنتخبة مبدأ المشاركة من خلال جملة الصلاحيات هذه المجالس في مختلف المجالات سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية أو الثقافية التي من شأنها المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المنطقة.²⁰

الفرع الخامس: اللامركزية

يعتبر توزيع الوظائف بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية مؤشرا للحكم الراشد، حيث أنه لا يمكن الاستجابة لطلبات المواطنين والاهتمام بانشغالهم إلا من خلال تقريب الإدارة من المواطن. كما أن النظام اللامركزي يكفل للمواطن المشاركة في عملية صنع واتخاذ القرار المحلي. وقد أشار القانون التوجيهي للمدينة لهذا المبدأ واعتبرته من الأسس العامة لتسيير المدينة، وأشار التقرير الأول حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة المقدم في إطار الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء أنه وفي إطار لامركزية أكثر ستمم مراجعة قانون البلدية وقانون الولاية، وهو ماتم في 2011 و2012.²¹

الفرع السادس: الرؤية الاستراتيجية

وهي الرؤية القائمة على التخطيط الاستراتيجي والعمل الاستشاري الذي يركز على تحليل المعطيات القائمة من طرف صناع القرار والأداء المتميز في معالجة المشاكل المطروحة، فتخطيط يلعب دورا هاما في مساعدة متخذي القرار من أجل الوصول إلى قرارات جيدة ورشيده من خلال تزويدهم بالمعطيات التي تتناسب مع المشاكل المعروضة عليهم وهذا ما يؤدي لتحقيق رشاده العمل الحكومي ككل.²²

وقد تضمن قانون البلدية 11-10 في مادته 13: يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما اقتضت شؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير و/أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنها تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم.²³

الفرع السابع: دولة القانون

ويقصد به النصوص القانونية وسيادتها على الجميع دون استثناء في إطار ما يعرف بفكرة المشروعية والتي يقصد بها خضوع جميع الأعمال والأشخاص إلى حكم القانون وسيادته.

ولقد وضع قانون الولاية 12-07 آليات قانونية لتكريس دولة القانون، بحيث يجب على كل المسؤولين المحليين احترام القانون وعدم مخالفته، وهو ما يطلق عليه اصطلاحا بمبدأ المشروعية، حيث لا بد من إتباع الإجراءات أثناء المداورات والأنشطة والتصرفات والعقود (الصفقات العمومية) تحت طائلة اعتراضها والمطالبة بإبطالها إداريا أو قضائيا، وتكريسا لدولة القانون وفي إطار خدمة المواطن الذي كان يجد صعوبة في التنقل من مقر سكنه إلى مقر الدائرة والولاية التابع لها نظرا لبعده المسافة، فقد كان هذا الموضوع من الاهتمامات التي شغلت الحكومة لإيجاد حلول لتسهيل الخدمة على

المواطن وتقريب الإدارة منه تم استحداث مقاطعات إدارية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 140/15 المتضمن استحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة والمرتبطة بها.²⁴

المطلب الثاني: التحديات التي تواجه الجزائر في تطبيق نظام الحكم الراشد لإدارة الجماعات الإقليمية

إن إرساء دعائم نظام الحكم الراشد للإدارة المحلية في الجزائر يواجه مجموعة من الصعوبات والنقائص الحاصلة في تسيير أعمال الجماعات المحلية تتمثل في:

- إسهام العديد من المؤسسات الإدارية المحلية في التخفيف من وطأة القيم الإيجابية الأصلية المستمدة من التراث الحضاري للأمم، إن شيوع ذلك ما هو إلا استمرار لقيم متأصلة ومكتسبة من ثقافة إدارية استعمارية من جهة، وإلى عدم تحديد الإدارة وتحديثها من جهة ثانية، إضافة إلى الفراغ والغياب السياسي والأيدولوجي الذي تمر به البلاد حاليا.
- غياب المخطط الهيكلي العام، وعدم وجود وانتهاج السياسات العامة واضحة المعالم ومتكاملة الأطراف للإدارة المحلية، مما أنتج ازدواجية وتداخل بين المسؤوليات الشيء الذي أدى إلى تكييل الجهاز الإداري.
- عدم المساواة وتكافؤ الفرص الناتج عن المحسوبية والوساطة، وعدم وضع مشاكل وآراء المواطن في صلب اهتمام الإدارة.

- تسييس عمال الجهاز الإداري المحلي، الأمر الذي أدى إلى ضعف اهتمامهم بتنمية قدراتهم ومعارفهم الإدارية.
- مقاومة ثقافة التغيير نحو الأفضل، الأمر الذي أدى إلى انتشار الفساد الإداري على المستوى المحلي، وغلبة المصالح الشخصية على المصالح ذات النفع العام وضعف الرقابة والصرامة الإدارية.
- عدم الشفافية في إظهار والاعتراف بالمشاكل الحاصلة أمام الرأي العام، وهذا يعتبر عملا سلبيا في تحقيق برامج وخطط واستراتيجيات محاربة الفساد وتحقيق التنمية المحلية.
- انتشار المظاهر السلبية في المؤسسات الإدارية المحلية، نتيجة انحسار القيم المهنية والأخلاق الوظيفية التي توجه سلوكهم وتحكم قراراتهم وترشد تصرفاتهم الرسمية وغير الرسمية.
- غياب الرقابة الفعالة في الإدارة المحلية الجزائرية أدى إلى تفشي الظواهر والآفات السلبية للبيروقراطية، كالفساد الإداري، الرشوة، المحسوبية، التحايل على القوانين والغيابات غير الشرعية، واحتقار العمل كقيمة حضارية.
- تجاهل دور المجالس الشعبية المحلية في حل قضايا أساسية مثل البطالة، تنظيم الأسرة، محو الأمية وحماية البيئة... الخ.²⁵

المطلب الثالث: تفعيل آليات الحكم الراشد في ضبط تسيير الجماعات الإقليمية

يتطلب تسيير الجماعات الإقليمية السعي إلى تحقيق ما يلي:

- اختيار المنتخبين والموظفين وفق أسس القيم ومبادئ النجاعة والشفافية الجدارة والإنصاف والكفاءة، وتأهيلهم عن طريق وضع برامج تكوينية وتعليمية وفقا لمستواهم ومؤهلاتهم العلمية من الأداء الصحيح والتزیه والسليم لوظائفهم، والابتعاد عن التعيين والاختيار وفق أسس المحاباة والوساطة.
- التصريح بالملكات وذلك للقضاء على الاختلاسات والإثراء غير المشروع وضمان الشفافية وحماية الممتلكات العمومية سواء بالنسبة للأشخاص المنتخبين والمعنيين.

- إضفاء الشفافية في التعامل مع الجمهور من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية والرد على الشكاوى التي يتقدم بها المواطنين، ومشاركة المجتمع المدني من خلال اعتماد مبدأ الشفافية في اتخاذ القرارات وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

- إعداد برامج تحسيسية بمخاطر الفساد الإداري على الإدارة والمجتمع، وتمكين المواطنين من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد عن طريق مختلف وسائل الإعلام، مع مراعاة احترام الحياة الخاصة وشرف كرامة الأشخاص وكذا مقتضيات الأمن الوطني والنظام العام.

- تقييم أداء القيادات المحلية وتفعيلها من خلال منح جوائز تشجيعية بالنسبة للولايات والبلديات النموذجية.

- الاهتمام العنصر البشري باعتباره الأساس عن تحقيق الحكم المحلي الراشد، لذا لا بد من الإصلاح البشري، ذلك أن صلاح الهياكل الإدارية من صلاح الإنسان، وبذلك فإن إصلاح الجماعات الإقليمية يتطلب التركيز أخلاقيات الوظيفة ونجاحها.

- تفعيل دور الرقابة الإدارية الفعالة التي تعتبر من الآليات الرئيسية في نجاح السياسات الإصلاحية، فبدونها لا يمكن الحد من ظاهرة الفساد الإداري على مستوى الجماعات الإقليمية التي تتطلب عصرنتها وزيادة فعالية أداءها.

ولأجل التطبيق السليم للحكم الراشد في الجماعات الإقليمية لا بد من مراعاة المقاييس المرتبطة بالتسيير منها:

- العمل على وضع نظام رقابي فعال ومعقلن يستمد نجاعته من المفهوم الجديد للسلطة الذي يقتضى التخفيف من وصاية الملائمة ومنح استقلال إداري ومالي للجماعات الإقليمية وتقوية اختصاصاتها وتقاسم سلطة التقرير وتشجيع روح المبادرة للمسيرين المحليين، وتكوين المنتخبين الجماعيين والعمل بمبادئ الحكامة الجيدة القائمة على التعاون المشترك بين ممثلي الدولة والجماعات الإقليمية وعقلنه التدبير المحلي بهدف دعم الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية.

- تطبيق مختلف القوانين والأنظمة والتأكيد على الالتزام بنشرها لمعرفة المجتمع المحلي بما لمنع أي محاولة لتجاهل أي منها أو الالتفاف عليها. ولاشك أن تنفيذ هذه القوانين والأنظمة واحترامها لا يعد مؤشرا على سلامة الأداء فقط. بل أنه يساهم في توفير الحماية الأساسية للمجلس وأعضائه وموظفيه وإجراءاته وقراراته.

- تأسيس آلية ثابتة ومستمرة للمساءلة من خلال التمسك بالإجراءات المتسمة بالأداء السليم كإصدار الميزانيات المدققة، ونشر تقارير مفصلة عن تقدم سير العمل في المشاريع ومناقشة السياسات والبرامج مع المجتمع المحلي، وإجراء المسابقات بكل شفافية ووضوح.

- إعطاء المواطنين فرص تقييم أداء أساليب وعوائد الإدارة من خلال ما يشبه مجالس التداول، والتي تتيح للمواطنين فرصة تشكيل مجالس مشتركة تكون مهمتها متابعة مستوى أداء العمل الإداري.

- تطوير الخدمات العامة التي تديرها الدولة بحيث تمكن المواطنين من الحصول على الخدمات بسهولة من خلال تبسيط الإجراءات ووضع برامج ذات أهمية بحيث يشعر المواطنين أن برنامج التطور الإداري موجه لهم جميعا وليس للفئات المتميزة فقط.²⁶

الخاتمة:

تعد الجماعات الإقليمية (الولاية والبلدية) هي اللبنة الأولى التي تبني عليها الديمقراطية وهي المجال الأقرب للمواطن للتقرب من الإدارة ومساعدته في التخلص من أهم انشغالاته، وهي مجال خصب لتطبيق مبادئ الحكم الراشد والذي يهدف إلى التسيير الجيد والحسن في مجال الجماعات الإقليمية.

وعليه تم التوصل إلى النتائج التالية:

- مفهوم الحكم الراشد ليس من المفاهيم المتفق عليه باعتباره يمس عدة مجالات فكل مجال يقدم له تعريف خاص به وهذا ما ساعده من التطور والتقدم أكثر وأصبح أحد مظاهر الإصلاح في مختلف الدول.
 - يوفر الحكم الراشد مجموعة من الآليات وتكرس مجموعة من الممارسات وترسخ جملة من القناعات ينجر عنها المشاركة في تسيير الشأن المحلي والتداول السلمي على السلطة وعليه يساهم في بناء قدرات الإدارة المحلية في مختلف المجالات.
 - يعتبر الحكم الراشد من الضمانات المقررة للحفاظ على المال العام ومكافحة الفساد بكل أشكاله عن طريق تطبيق عنصر الرقابة والشفافية.
 - الحكم الراشد يعد من أهم التطبيقات التي أتى بها الفكر الحديث للرقمي بمختلف القطاعات حيث يساهم في ازدهار الدولة وذلك عند تطبيق مختلف مبادئه.
 - ساهم الحكم الراشد في تطوير كلا من الولاية والبلدية على مختلف الأصعدة وذلك من خلال إدراج مختلف أسسه في التنظيم الخاص بهما من شفافية ومساءلة ومشاركة وجودة وتنوع في القرارات الصادرة عنهما.
 - عنصر الرشادة أصبح من العناصر المهمة في مجال الإصلاح الإداري الذي تسعى الدولة إلى تحقيقه وذلك من خلال تضمين مختلف القوانين له لما له من أهمية في ضمان السير الحسن للإدارة المحلية باعتبارها همزة الوصل بين الدولة والمواطن.
- أما بالنسبة لأهم التوصيات المقدمة فتتمثل فيما يلي:
- العمل على إصدار مفهوم موحد للحكم الراشد والعمل على تفعيل أهم مبادئه في مجال الإصلاح الإداري وخاصة مجال الجماعات المحلية التي تعد مجال خصب لذلك.
 - لكي نضمن تطبيق أمثل للحكم الراشد يجب السعي لإشراك كل الفواعل الرئيسة وذلك من خلال تطبيق مبدأ المساءلة والشفافية وتوسيع أكثر للمشاركة الشعبية... إلخ وهذا من أجل ترشيد الجماعات المحلية وذلك باستعمال الطرق الحديثة.
 - يجب خلق قنوات للحوار بين الجهات المسؤولة وأفراد المجتمع المدني والسعي لتطوير بيئة مناسبة لتحقيق أفضل النتائج في مجال الرشادة المحسدة في مجال الجماعات المحلية.

الهوامش:

- 1- صبرينة طكوش وصباح فاضل، واقع الحكم الراشد في الجزائر، مجلة العلوم الاقتصادية، عدد 17، رقم 01، ديسمبر 2018، ص07.
- 2- أمال طايبي، الحكم الراشد في الجزائر، مجلة حقائق للدراسات النفسية والاجتماعية، العدد العاشر، ص229.
- 3- محمد بن سعيد وبسمة نزار، آليات تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة وتطوير إدارة الجماعات المحلية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الثالث عشر، جوان 2018، ص76-77.
- 4- سمية لكحل، تكريس الحكم الراشد من خلال المجالس الشعبية المحلية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد التاسع، ص211.
- 5- كمال شريط وسفيان خلوفي، مفهوم الحكم الراشد وعلاقته بالتنمية المستدامة، مجلة دراسات في الاقتصاد وإدارة الأعمال، العدد 02، ديسمبر 2018، ص283-284.
- 6- الكر محمد وبن مرزوق عنتر، الحكم الراشد وإصلاح الإدارة المحلية بين المعوقات والمتطلبات، مجلة البحوث الإدارية والسياسية، العدد الثاني، ص45.

- 7- وردة خليفي، آليات تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر -باتنة 1، 2019-2020، ص229.
- 8- راضية سنقوفة، ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية وفقا للمعايير الدولية للحكامة، أطروحة دكتوراه، تخصص الحكامة وبناء دولة المؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر -باتنة 01، 2019-2020، ص125.
- 9- مصطفى زغيشي، دور الحكم الراشد في تحسيد العدالة الانتقالية، أطروحة دكتوراه، تخصص الحكامة وبناء دولة المؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر -باتنة 01، 2019-2020، ص69.
- 10- المرجع نفسه، ص69-70.
- 11- علي حميداني والزهران فريال درويش، تكريس الحكم الراشد على مستوى الجماعات المحلية ودورها في التنمية الاقتصادية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور -الخلقة، العدد التاسع، ص240.
- 12- المرجع نفسه، ص240.
- 13- سمية لكحل، المرجع السابق، ص213.
- 14- المرجع نفسه، ص214.
- 15- حدة باديس، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي "دراسة مقارنة"، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية-مصر، ط 1، 2016، ص483-487.
- 16- عبد القادر بودي وعبد الصمد بودي، الحكم الراشد كآلية لتنفيذ تسيير الجماعات المحلية من أجل تنمية محلية مستدامة في الجزائر، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، العدد الأول، ص235.
- 17- وردة خليفي، المرجع السابق، ص239-240.
- 18- علي حميداني والزهران فريال درويش، المرجع السابق، ص243.
- 19- المرجع نفسه، ص244-245.
- 20- سمية لكحل، المرجع السابق، ص214-215.
- 21- وردة خليفي، المرجع السابق، ص244.
- 22- المرجع نفسه، ص242.
- 23- محمد بن سعيد وبسمة نزار، آليات تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة وتطوير إدارة الجماعات المحلية، ص88.
- 24- وردة خليفي، المرجع السابق، ص243-244.
- 25- عبد القادر بودي وعبد الصمد بودي، المرجع السابق، ص243-244.
- 26- وردة خليفي، المرجع السابق، ص252-254.

الإدارة المحلية وأثرها في تحقيق الحكم الرشيد- مصر نموذجاً-

Local Administration and its Impact on Achieving Good Governance
- Egypt as a Model -

د. عمر عبد الحفيظ أحمد عمر
محاضر في كلية الحقوق – جامعة الإسكندرية

الملخص:

الإدارة المحلية ركيزة أساسية في النظام الديمقراطي، وتعتمد الإدارة المحلية على مقومات عدة، ولنظام الإدارة المحلية أهمية بالغة الدور سواء على المستوى المحلي، أو على مستوى الدولة ككل وذلك على الصعيد السياسي والإداري والاقتصادي والاجتماعي. أما الحكم الرشيد فهو مفهوم حديث ابتدعته المؤسسات الدولية أواخر القرن الماضي، ويعتمد توافره على مجموعة من المقومات. وتتجلى أهميته في محاربة الفقر. وتلعب الإدارة المحلية دوراً مهماً في تحقيق الحكم الرشيد، وتعتبر مصر من أوائل الدول التي اتخذت نظام الإدارة المحلية، إلا أنه توجد العديد من المعوقات، والتي يستلزم على الحكومة المصرية اتخاذ العديد من الخطوات في سبيل تطبيق اللامركزية وتحقيق الحكم الرشيد.

الكلمات المفتاحية: الإدارة المحلية- الحكم الرشيد- مصر- التطور التاريخي- المحليات

Abstract :

Local administration is a basic pillar in the democratic system, which depends on several components, and its has a very important role, whether at the local level, or at the state level as a whole. As for good governance, it is a modern concept invented by international institutions. Its importance is evident in the fight against poverty. Egypt is one of the first countries to adopt the local administration. However, there are many obstacles, which require the Egyptian government to take many steps towards implementing decentralization.

Key words: Local administration - good governance - Egypt - historical development - localities

مقدمة :

تعتبر مسألة تطوير الإدارة المحلية ومعالجة مشكلاتها واحدة من المسائل المهمة التي تشغل اهتمام الحكومات المتعاقبة، وتعطى لها العديد من الأحزاب والقوى السياسية وتنظيمات المجتمع المدني ذات الصلة بالتنمية المحلية أولوية في أنشطتها ومجالات عملها، وكذلك الأقسام والشعب الأكاديمية في تخصصات الإدارة العامة والعلوم السياسية والقانون الإداري والدستوري والتنمية الاقتصادية المستدامة ... إلخ، ويأتي ذلك الاهتمام وتلك الأولوية لما تمثله الإدارة المحلية من قاعدة لتوسيع المشاركة المجتمعية في إدارة شؤون الدولة والمجتمع (الحكومة)، وكذلك تقرب مؤسسات صنع القرار من المواطنين وزيادة كفاءة الرقابة والمساءلة الشعبية.

ويعتبر الحكم الرشيد عاملاً أساسياً في تحقيق التنمية المستدامة وذلك من خلال تكريس مبادئ الشفافية، الفعالية والمشاركة، وهو بذلك كفيل لضمان تحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي. ومن هنا تبرز العلاقة التي تربط بين الإدارة المحلية والحكم الرشيد. وتعد هذه المسألة من القضايا الهامة في مصر والتي تسهم في رفع كفاءة المرافق المحلية لتحسين مستوى الخدمات على المستوى المحلي وتحقيق رضا المواطنين، كما أنها تعزز من التحول الديمقراطي من

خلال إشراك المواطنين في شعورهم المحلية، فضلاً عن بناء الكوادر الإدارية المحلية المطلوبة لتنفيذ وقيادة رؤية التنمية المستدامة.

أهمية البحث:

يعتبر موضوع الإدارة المحلية وعلاقتها بالحكم الرشيد من المواضيع ذات الأهمية البالغة، وذلك لأن الإدارة المحلية تشكل اليوم أحد الدعائم الرئيسية للأنظمة الديمقراطية؛ وعلى ذلك فمن الطبيعي أن تحظى هذه الإدارة بالاهتمام الواسع والعميق من قبل كل أجهزة الدولة التي تسعى جاهدة إلى ترشيد الخدمات المحلية وتحسينها والنهوض بجهودها، بما يؤسس لتطوير الإدارة المحلية وترشيدها. وكذلك تظهر أهمية البحث من خلال الدور المحوري الذي يلعبه الحكم الرشيد في إدارة موارد الدولة المختلفة على أحسن وجه وتحقيق التنمية المستدامة ومحاربة الفقر والفساد.

أهداف البحث:

- 1- بيان مفهوم الإدارة المحلية والحكم الرشيد.
- 2- إبراز أهم مقومات الإدارة المحلية.
- 3- بيان أهمية الإدارة المحلية في تحقيق الحكم الرشيد.
- 4- بيان أهم المعوقات التي تواجه الإدارة المحلية في مصر نحو تحقيق الحكم الرشيد.
- 5- إبراز أهم الخطوات الواجب على الدولة المصرية اتخاذها للتحويل للامركزية من أجل تحقيق الحكم الرشيد.

إشكالية البحث:

يطرح البحث إشكالية رئيسية تتمثل في كيفية مساهمة الإدارة المحلية في تحقيق الحكم الرشيد. ولمعالجة تلك الإشكالية الرئيسية، قمنا بطرح الأسئلة التالية:

- 1- ما هو مفهوم الإدارة المحلية، وماهي مقوماتها؟
- 2- ما هو مفهوم الحكم الرشيد، وماهي مؤشراتته؟
- 3- ماهي معوقات الإدارة المحلية في مصر لتحقيق الحكم الرشيد؟
- 4- ماهي الخطوات اللازمة لمساهمة الإدارة المحلية في تحقيق الحكم الرشيد في مصر؟

منهج البحث: لقد قمنا باختيار المنهج الوصفي التحليلي في بحثنا هذا من أجل بيان واستنتاج دور الإدارة المحلية ومساهمتها في تحقيق الحكم الرشيد، وخاصة في مصر.

خطة البحث:

المبحث الأول: الإدارة المحلية

المبحث الثاني: الحكم الرشيد

المبحث الثالث: دور الإدارة المحلية في تحقيق الحكم الرشيد

المبحث الرابع: الإدارة المحلية ودورها في تحقيق الحكم الرشيد في مصر

المبحث الأول : الإدارة المحلية

الإدارة بشكل عام هي الطريقة التي تمارس السلطة في إدارة الموارد الاجتماعية والاقتصادية للبلد، من أجل التنمية ويجب أن تشمل على الأقل التزام الحكومات للمساءلة والامتثال للقوانين والأنظمة والسياسات التي تشجع المشاركة الشعبية في صنع القرار.¹ والإدارة بمفهومها الواسع هي تنظيم وتوجيه وتنسيق ورقابة، أما الإدارة المحلية هي عبارة عن جمع بشري في منظمة معينة لتحقيق هدف معين.² وستناول في هذا المبحث مفهوم الإدارة المحلية في المطلب الأول، ثم مقومات الإدارة المحلية في المطلب الثاني، وأهمية الإدارة المحلية في المطلب الثالث، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية

تعددت تعريفات الإدارة المحلية، من قبل الباحثين، نذكر منها بعض التعريفات كالتالي:

فقد عرفها البعض على " أنها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصها تحت إشراف الحكومة ورقابتها".³ وعرفها البعض بأنها " تلك المجالس المنتخبة التي تتركز فيها الوحدات المحلية، وتكون مسؤولة أمام سكان تلك الوحدات، وتقوم بمهام مكملة لمهمة الحكومة المركزية".⁴ وعرفت بأنها " أسلوب من التنظيم الإداري للدولة يقسم بمقتضاه إقليم الدولة إلى وحدات محلية تقوم بإدارة كل منها هيئة تمثلها، وتمارس هذه الهيئة السلطات المخولة لها بمقتضى الدستور أو القانون في نطاق رقعتها الإقليمية".⁵

والإدارة المحلية هي أسلوب إداري بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها، على أن تستقل هذه الهيئات بموارد مالية ذاتية وترتبط مع الحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون. وهي شخصية اعتبارية قانونية ذات ذمة مالية مستقلة وتملك أجهزة إدارية ومالية وصلاحيات لها مدى من الاستقلال تحدده الحكومة المركزية.⁶ كما أنها هي المناطق الجغرافية المحدودة التي تمارس نشاطها المحلي بوساطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها⁷، وتقوم ضمن نطاقها وممارسة الصلاحيات التي يخولها أياها القانون، أو هي أسلوب إداري يسعى إلى تحقيق اللامركزية في إدارة الإقليم الجغرافي بهدف تنمية وحفظ النظام فيه وتصريف شؤون سكانه.⁸ والإدارة المحلية أسلوب ونظام ديمقراطي للتعبير عن النظام العام الموجود والمطبق في الدولة سواء أكان إداريا أم سياسيا فهو تعبير عن الديمقراطية وضماني الحريات ومشاركة المواطنين وتحقيق رغباتهم وحل مشاكلهم وذلك لأن المجالس المحلية المنتخبة هي الأقدر على تحقيق هذه الرغبات. بسبب قربها وفهمها لموم المواطن، وهي الأعلم والأدرى بحاجاته.⁹

المطلب الثاني: مقومات الإدارة المحلية

تقوم الإدارة المحلية على عدة مقومات، أهمها:¹⁰

1- تمتعها بالشخصية المعنوية: وهو الأساس الذي يحدد استقلالها عن الحكومة المركزية ويؤثر على لامركزية الإدارة من عدمه، والمقصود بالشخصية المعنوية هو أهليتها القانونية لتحمل مسؤولياتها كاملة فيما يخص ممارسة مهامها وفق التفويض الممنوح لها من قبل الحكومة المركزية، وهي بذلك مستقلة عن منشئها والمنتسبين إليها، وتتمتع بذمة مالية مستقلة وشخصية معنوية تقاضي غيرها أمام القانون.

2- تتميز بوجود مجالس محلية منتخبة: الاعتراف للإدارة المحلية بالشخصية المعنوية لا يكفي للقيام بمهامها؛ نظرا لتعذر قيام سكان الإقليم المحلي بمباشرة مهامهم بصفة جماعية، مما يستوجب اختيار من ينوبهم ويمثلهم في هذه الهيئة المحلية، وهو ما يتم عن طريق الانتخاب وفق معايير محددة.

3- المجالس المنتخبة مستقلة وخاضعة للحكومة المركزية: تحتفظ الحكومة المركزية بحق الإشراف والمراقبة على عمل الإدارة المحلية لضمان السير الحسن لمهامها وفق الأهداف العامة والسياسات للقيام بمتطلبات الشأن المحلي للسكان؛ وذلك وفقا لنصوص قانونية تحدد المهام وكيفية القيام بها على أحسن وجه.

المطلب الثالث: أهمية الإدارة المحلية

لنظام الإدارة المحلية أهمية بالغة الدور سواء على المستوى المحلي، أو على مستوى الدولة ككل وذلك على الصعيد السياسي والإداري والاقتصادي والاجتماعي وفقا لما يلي:¹¹

1- الأهمية السياسية: تتمثل في تعزيز الديمقراطية والمشاركة من خلال الاختيار الحر لمثلي السكان على المستوى المحلي عن طريق الانتخابات، بما يكرس مبدأ حكم الناس لأنفسهم وتدريب السكان المحليين على تسيير شؤونهم، واتخاذ القرارات التي تخص شؤونهم في جو ديمقراطي، مما يكسبهم خبرة سياسية في إدارة الشأن العام، مما يؤدي إلى تعزيز الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي ويحد من احتكار جهات سياسية معينة للعمل السياسي، وتقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة.

2- الأهمية الإدارية: تتمثل في أنها تؤدي إلى المرونة والتنوع في استخدام أساليب الإدارة، وتسهل عادة عملية الإصلاح الإداري، وتساهم في التخفيف من أعباء السلطات المركزية، وتجسد مبدأ التخصص وتقسيم العمل، والذي أصبح من أهم سمات الإدارة الحديثة، وتؤدي تقليص الروتين من خلال تقليل وتبسيط الإجراءات الإدارية، في تحقيق درجة عالية من الفعالية الإدارية، نظرا لإلمام رجال الوحدة المحلية بالشؤون المحلية، مما يجعل قراراتهم ملائمة للواقع المحلي أكثر من قرارات السلطة المركزية.

3- الأهمية الاقتصادية: توفير مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب والرسوم وإيرادات املاك المجالس المحلية وممتلكاتها، مما يساهم في تخفيف الأعباء عن مصادر الدولة التقليدية وتخصيص تلك المصادر للمشروعات القومية، تأسيس مشروعات اقتصادية تلائم احتياجات الوحدات المحلية وحاجات المواطنين فيها.

4- الأهمية الاجتماعية: تحفيز المواطنين وتشجيعهم على التعاون على إدارة شؤونهم المحلية، يساعد على تحقيق درجة من الوعي الثقافي والسياسي، خلق نوع من التنافس لدى سكان الأقاليم المتجاورة في مجال التنمية والتطوير مما ينعكس بالإيجاب على المصلحة العامة للدولة.

المبحث الثاني: الحكم الرشيد

إذا كان مفهوم "الحكم-Governance" من المفاهيم القديمة التي ترتبط بنشأة السلطة السياسية، فإن مفهوم "الحكم الرشيد-Good Governance" ويُعرف أيضاً بالحكم الراشد، والحكم الصالح، والحكم الجيد- هو مفهوم حديث ابتدعته المؤسسات الدولية -أواخر القرن الماضي- لتسيير أمور البشر بشكل يؤمن لهم حياة كريمة من النواحي الاقتصادية

والسياسية والاجتماعية. ونتيجة لحدثة مفهوم الحكم الرشيد، فإن تحديد مضمونه وتحليل مفرداته لا يزالان محلاً لخلاف بين المؤسسات المعنية بتعريفه كالبنك الدولي ومؤسسات الأمم المتحدة، والمؤسسات الأكاديمية كالجامعات والمراكز البحثية، والدوريات العلمية والموسوعات العامة.

فالحكم الرشيد في أي دولة يتمثل في حسن الإدارة وجدية أسلوب الحكم في التعامل مع المجتمع وأفراده على أساس من المشاركة السياسية، ووجود أدوات المراقبة والمحاسبة وآليات فعالة وسليمة لاتخاذ القرارات التي تؤثر في حياة الأفراد. ويتم استخدامه للتعبير عن أهمية وضرة الانتقال بفكرة الحكم من الحالة التقليدية إلى الحالة الأكثر تفاعلاً وتكاملاً بين تلك الأركان المشكلة للحكم الرشيد في المجتمع وهي الحكومة، ومؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، وذلك لإتمام عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والبشرية.

كما يعني إدارة المرافق العامة والموارد الطبيعية وفقاً لأحكام القانون وضمان حمايتها وحقوق المواطنين فيها، بل وأيضاً حق الأجيال القادمة، ويراعى حقوق الأفراد والمصلحة العامة وتوفير الخدمات الاجتماعية والحاجات الأساسية، ومنها الأمن الغذائي، السكن، وتوافر مصادر الطاقة والمياه النظيفة، وجودة التعليم، الاستقرار الأمني، الرعاية الصحية، وغيرها بحيث يتم تحقيق هذه الأمور بطريقة خالية من سوء المعاملة أو الفساد الإداري.¹² وعلى ذلك سنتناول في هذا البحث كلاً من مفهوم الحكم الرشيد في المطلب الأول، ثم مقومات الحكم الرشيد في المطلب الثاني، ثم أهمية الحكم الرشيد في المطلب الثالث، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم الحكم الرشيد

هناك أكثر من تعريف لمفهوم الحكم الرشيد، نذكر منها: يعرفه البنك الدولي (WB) - وهو أول مؤسسة استخدمت مصطلح الحكم الرشيد في عام 1989م - بأنه "مجموعة القواعد والمؤسسات التي يتم من خلالها ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة من أجل تحقيق المصلحة العامة". حيث ركز البنك الدولي في هذا التعريف على البعدين الإداري والاقتصادي دون الاهتمام بالبعد السياسي.¹³ ثم ما لبث أن أضاف البعد السياسي للمفهوم أهمية مع بداية التسعينات فتم تعريفه بأنه "أسلوب ممارسة القوة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لهدف التنمية"¹⁴ أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) فقد أعطى مفهوم الحكم الرشيد تعريفاً أشمل وأعم يقوم على مفهوم التمكين؛ إذ عرفه بأنه "ممارسة السلطة الإدارية والاقتصادية والسياسية لإدارة كافة شؤون الدولة، وهو ما يشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي يعبر من خلالها المواطنون عن يمكن للأفراد والجماعات من خلالها التعبير عن مصالحهم وخياراتهم والتمتع بحقوقهم القانونية والوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم".¹⁵

ويستفاد من تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن إدارة شؤون المجتمع من خلال الحكم الرشيد تتضمن ثلاثة أبعاد متكاملة: أولها البعد المؤسسي (أي الإداري)، ويتعلق بطبيعة الإدارة العامة ومدى فاعليتها وكفاءتها. وثانيها البعد الاقتصادي - الاجتماعي، ويتعلق بطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي ومدى تأثيرها في حياة المواطنين وتحويل النمو الاقتصادي إلى تنمية بشرية مستدامة، كما يعنى بطبيعة بنية المجتمع المدني وحيويته واستقلالته في مواجهة مؤسسات الدولة، وتفعيل دوره في تعبئة الأفراد والجماعات للمشاركة في الأنشطة السياسية والاجتماعية

والاقتصادية. وثالثها البعد السياسي-التمثيلي، ويتعلق بطبيعة السلطة السياسية في الدولة وشرعية تمثيلها، ومدى توافق البيئة السياسية والقانونية مع متطلبات تطوير آليات التنمية السياسية في المجتمع وفي مقدمتها المشاركة السياسية.¹⁶ فبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يعتبر أن الحكم الرشيد يتسم بسمات كثيرة؛ فهو يقوم على المشاركة، ويتسم بالشفافية، وينطوي على المساءلة كما انه يتسم بالكفاءة في تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد، فضلا عن استناده إلى قواعد العدالة والإنصاف، كما يعزز سيادة القانون.¹⁷

أما الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فعرفته على انه قدرة الحكومة على الحفاظ على السلام الاجتماعي، وضمان القانون والنظام، والترويج من أجل خلق الظروف الضرورية للنمو الاقتصادي وضمان الحد الأدنى من التأمين الاجتماعي، كما تم تعريفه على انه قدرة الحكومة على عملية الإدارة العامة بكفاءة وفعالية بحيث تكون خاضعة للمساءلة ومفتوحة لمشاركة المواطنين، وتدعم من النظام الديمقراطي للحكومة.¹⁸

المطلب الثاني: مقومات الحكم الرشيد

لدراسة توافر الحكم الرشيد في دولة ما من عدمه يتم ذلك من خلال مجموعة من المقومات، وتختلف الآراء حول تحديد هذه المقومات بين المنظمات والهيئات المختلفة، وان كان هناك قدر من الاتفاق على مقومات أساسية، وهي:¹⁹ **أولاً: التمثيل السياسي والمحاسبة (Voice & Accountability):** ويتمثل في بيان مدى قدرة مواطني الدولة على المشاركة في اختيار حكوماتهم فضلا عن حرية التعبير وحرية الإعلام وغيرها من الحريات العامة والسياسية.

ثانياً: الاستقرار السياسي وغياب العنف (Political Stability and Lack of Violence):

ويتمثل في بيان احتمال تعرض الحكومة إلى مؤثرات تؤدي إلى زعزعة استقرارها أو حتى الإطاحة بها من خلال وسائل غير دستورية أو عنيفة سواء كان عنفاً داخلياً أو إرهابياً.

ثالثاً: فاعلية الحكومة (Government Effectiveness): ويتمثل في نوعية الخدمات العامة ونوعية الخدمة المدنية ونوعية صياغة السياسات وتنفيذها، ومصداقية التزام الحكومة. تمثل هذه السياسات.

رابعاً: النوعية التنظيمية (جودة الإجراءات) (Regulatory Quality): ويتمثل في قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ السياسات والإجراءات التي تعزز تنمية القطاع الخاص.

خامساً: سيادة القانون (Law Rule): ويتمثل في مدى التقيد بقواعد المجتمع ولاسيما نوعية إنفاذ العقود وعمل الشرطة، والمحاكم فضلا عن احتمال وقوع الجريمة والعنف.

سادساً: مكافحة الفساد (Control of Corruption):

ويتمثل في ممارسة السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة بما في ذلك الفساد الكبير والصغير بصوره المختلفة مثل وجود الوساطة والمحسوبية للحصول على وظيفة أو الاستيلاء على أملاك الدولة.

المطلب الثالث: أهمية الحكم الرشيد

إن الحكم الرشيد يسعى إلى تطبيق مبدأ القيادة الإدارية خاصة في المؤسسة وشفافية أكثر تجاه المستفيدين من السياسات الاجتماعية. وهو الضمان لتوفير الشروط الملائمة للحصول على نمو مهم يستفيد منه المحتاجون ويضمن التطور الاجتماعي

للبدان ذات الدخل المنخفض. ويساهم في تعزيز رفاهية الإنسان وتوسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحريةهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وخاصة الأكثر فقراً وهميشاً، كما أن للحكم الرشيد انعكاسات على المجتمع منها: الولاء والانتماء، والإبداع، والرقابة الذاتية، والمرونة، ويتضمن تقصير المسافات في ميادين العمل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وهو شرط لعملية النمو المستديم ومحاربة الفقر. لأن الحكم غير السليم يمثل عاملاً أساسياً في إعاقة الجهود الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية الوطنية، ويعمق الحرمان والتمييز بين فئات المجتمع، ومن ثم يولد عدم الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي كما أن الحكم الجيد يؤمن النقاش العام حول أثر السياسات الحكومية- ويساعد على التقليل من السياسات المنحرفة والخطئة. وعبر المسألة العامة للسياسيين والموظفين.²⁰

المبحث الثالث: دور الإدارة المحلية في تحقيق الحكم الرشيد

قام نظام الإدارة المحلية ليحقق مجموعة من الغايات منها الديمقراطية والتعددية والكفاءة وذلك للمساهمة في إيجاد البناء الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وتقويته، ولأفراد المجتمعات الديمقراطية الذين لم يشعروا بالانتماء لدولتهم وشعبهم دون السماح لهم بإدارة شؤونهم المحلية، مما يستلزم ضرورة وجود النظام المحلي.²¹ ويقوم نظام الإدارة المحلية على مبدأ عدم إشغال المستويات العليا بما يمكن للمستويات الدنيا عمله، وبهذا تتفرغ المستويات العليا للإشراف والتخطيط للمستويات الدنيا، ويسمح للمستويات الدنيا في هذا المبدأ أن تقوم بتحديد حاجاتها وأولوياتها وتخصيص مواردها في إطار الهيئة المحلية وفقاً لظروفها ويعطي للتجمعات المحلية إدارة بعض شؤونها وهذا سيشعرها بأنها شريكة في اتخاذ القرار مع الحكومة المركزية، مما يزيد الرقابة ومشاركة الشعب ويقلل التوتر بينهما ويرسخ الاستقرار ويوفر الجهد والوقت، وبالتالي تحقق التنمية والرفاهية.²²

وعلى ذلك فإن الإدارة المحلية تلعب دوراً مهماً في تحقيق الحكم الرشيد، وذلك من خلال مساهمتها المباشرة في تنمية الريف والمناطق الحضرية وخلق فرص العمل والإنتاج وتطويرها واشتراك المجتمع بمستوياته المختلفة لإحداث التنمية الشاملة، وهذا لا يتأتى إلا من خلال تقليل المركزية وإتاحة فرص المشاركة في اتخاذ القرارات التي تتعلق باحتياجاتهم وهمومهم ومساعدتهم بطريقة شفافة وذلك في إطار المساءلة على أسس واضحة وبالتالي يؤدي ذلك إلى رفاهيتهم، وتوسيع قدراتهم وخياراتهم وفرصهم وحريةهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وهذا ما يعبر عن جوهر ومفهوم الحكم الرشيد.

المبحث الرابع: الإدارة المحلية ودورها في تحقيق الحكم الرشيد في مصر

قبل ظهور الدول القومية كانت هناك العديد من الدويلات والقبائل التي يضع لكل منها نظاماً لإدارة شؤونها، وفي الحقيقة فإن البحث عن نظم لكيفية إدارة شأن أي تجمع إنساني بدأ مع بدايات نشأة التجمعات الإنسانية نفسها، ثم مع ظهور الدول القومية بدأت الحاجة ملحة إلى إيجاد تنظيم أكثر تعقيداً لإدارة شؤون الدولة ومن ثم بدأت الدولة في إنشاء وحدات إدارية محلية ومن هنا ظهرت النظم المحلية الحديثة. ومصر من أقدم الدول في العالم التي عرفت نظام الإدارة المحلية. وفي هذا المبحث

سنتناول كلاً من نظام الإدارة المحلية في مصر في المطلب الأول، ثم المعوقات التي تواجه الإدارة المحلية لتحقيق الحكم الرشيد في مصر في المطلب الثاني، ثم أخيراً الخطوات الواجب إتباعها للتحويل للامركزية وتحقيق الحكم الرشيد في مصر في المطلب الثالث، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: نظام الإدارة المحلية في مصر

تعتبر مصر من أوائل الدول التي اعتمدت نظام الإدارة المحلية، وذلك عندما أنشأت ما سُمي "بمجالس المديريات" كفروع للإدارة المركزية في جميع أنحاء البلاد بموجب "القانون النظامي المصري" الذي أصدره الخديوي توفيق عام 1883. ثم جاء دستور 1923 الذي اعترف بنظام الإدارة المحلية على نحو صريح وأوضح اختصاصات والتزامات تلك المجالس. ومن بعده، أخذت كافة الدساتير المتعاقبة بنفس النظام حتى دستور 1971 الذي صدر بموجبه القانون رقم 43 لسنة 1979 بشأن نظام الإدارة المحلية الساري حالياً.²³

وبموجب دستور 2014 الحالي، ينقسم نظام الإدارة المحلية في مصر إلى "وحدات الحكم المحلي" والتي تتمتع بالشخصية الاعتبارية مثل (المحافظات، المدن، المراكز، الأحياء، القرى) والتي لها الاختصاص الأصيل في إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها ومباشرة جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح وفي حدود السياسة العامة للدولة. يضاف إليها "بمجالس محلية" أو ما يعرف "بالحليات" التي تشكل على مستوى كل وحدة من وحدات الحكم المحلي عن طريق الانتخاب المباشر. مما يعني انتخاب "مجلس محلي" لكل محافظة، مدينة، حي... إلخ، تكون وظيفته الأساسية الرقابة على عمل تلك الوحدات المحلية ومتابعة أداء القائمين عليها ومحاسبتهم.²⁴ ولكن لم يكن الحال هكذا أبداً، حيث كانت الحليات وعلى مدار عقود متتالية أكبر بؤر الفساد في مصر، وتلقي الرشاوي وإهدار المال العام. فسيطر الحزب الوطني، الحاكم في ذلك الوقت، على مقاعد تلك المجالس، كما سيطر على مقاليد الدولة كلها. ومع اندلاع ثورة يناير 2011، تمَّ حلُّ كافة المجالس الشعبية المحلية على مستوى الجمهورية.²⁵

والغريب أنه حتى الآن، لم يتم انتخاب مجالس محلية جديدة، في الوقت الذي تقدمت فيه الحكومة أكثر من مرة بمشاريع قوانين خاصة بنظام الإدارة المحلية. كان آخرها المشروع المقدم في أبريل 2017 والذي ناقشته لجنة الإدارة المحلية بمجلس النواب، فلم يعلن البرلمان بشكل رسمي عن النسخة النهائية المقرر طرحها على الأعضاء للتصويت حتى تاريخه. ذلك على الرغم من ضرورة إجراء تلك الانتخابات في 2019 كحد أقصى، حيث نص الدستور المصري الصادر عام 2014 في مواده الانتقالية على البدء في تطبيق نظام جديد للإدارة المحلية بشكل تدريجي خلال خمس سنوات من تاريخ نفاذه.²⁶

ويعتمد النظام المنصوص عليه بشكل أساسي على اللامركزية الإدارية والمالية لوحدات الإدارة المحلية، مع منحها قدر كبير من الاستقلالية وسلطة اتخاذ القرارات. وهو يضع تبعاً لذلك التزاماً صريحاً على عاتق كلا من السلطة التنفيذية والتشريعية بضرورة إجراء انتخابات المجالس المحلية قبل بداية عام 2019، بالإضافة إلى هيئة الجهاز الإداري بالدولة وتأهيل العاملين به على كيفية التعامل مع تلك المجالس وفقاً للاختصاصات الجديدة الممنوحة لها بموجب الدستور. ومقابل هذا الاستحقاق الدستوري، نجد أنه لم يتم حتى الآن إصدار القانون المنظم لتلك الانتخابات، أو هيئة الرأي العام لإجرائها من الأساس.²⁷

وعلى الرغم من التطورات الدستورية للإدارة المحلية، وما يتم الإعلان عنه برلمانها وحكومتها من ضرورة تضافر الجهود المأمولة للنهوض بالإدارة المحلية لتفعيل دورها في عملية التنمية، وقيام وزارة التنمية المحلية بتنفيذ بعض الخطوات لتطبيق اللامركزية في المرحلة المقبلة، إلا أن التحول نحو اللامركزية في مصر لم يتم أو يستكمل بعد، بل يواجه تراجع تارة، وتباطؤ تارة أخرى، وتجاهل تارة فتارة، وتعثر مرات عديدة، وذلك للتراجع عن توفير آليات اللامركزية ومتطلباتها، والتباطؤ في تفعيل الاستحقاقات الدستورية، والارتكان إلى بقاء صيغة الدولة المركزية كما هو عليه، وكذلك غياب خطة تنفيذ التحول التدريجي، وانعدام المطالب المجتمعية إلا فيما يقتصر فقط على احتياجات التمثيل السياسي وعقد الانتخابات المحلية.²⁸

المطلب الثاني: المعوقات التي تواجه الإدارة المحلية لتحقيق الحكم الرشيد في مصر

تكمن أولى المعوقات التي تواجه الإدارة المحلية في مصر في الفلسفة التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية ذاته، فهو امتداد لأرث وتقاليد الدولة المركزية، لذا يتم بناء النظام هرمياً وعلاقاته في الاتجاه من أعلى إلى أسفل، مما يعنى سيطرة السلطة التنفيذية سواء من المجالس المعنية الموازية لتلك المنتخبة في الوحدات الإدارية المحلية أو التي تمثل الجناح الآخر للإدارة المحلية في مصر، أو من خلال القيود على عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالالتزام بحدود السياسات العامة والموازنة على المستوى المركزي وتعمل الوحدات المحلية وفقاً لها، وانخفاض قدرات ومهارات أعضاء المجالس المحلية، هذا وبالأساس تعتبر الإدارة المحلية بجناحيها المعين والمنتخب فرع من فروع السلطة التنفيذية وفق الدستور في مصر.²⁹

وفيما يلي عرض لأهم معوقات الإدارة المحلية في مصر، والتي لا تجعلها تقوم بدورها في تقديم وتحسين الخدمات المحلية المقدمة للمواطنين والمتابعة والرقابة على المشروعات المحلية، وهي:

1- تعدد الوحدات المحلية، فتوجد في مصر خمس وحدات محلية هي المحافظات، والمراكز، والمدن، والأحياء، والوحدات المحلية القروية. ويلاحظ أنه منذ عام 1975 لم يكن هناك سوى ثلاث وحدات محلية هي المحافظات والمدن والقرى، ثم أضيف كل من المراكز والأحياء.³⁰

2- نظام المجلسين، فتعمل مصر بما يسمى بالنظام المتوازي في هيكلية المؤسسات المحلية أو ما يعرف بنظام المجلسين، حيث يوجد بكل وحدة إدارية مجلسان أحدهما معين والآخر منتخب. والمجلس المعين هو المجلس التنفيذي والذي يتولى إدارة العمليات اليومية للوحدة الإدارية، أما المجلس المنتخب فيتحمل مسؤوليات إقرار خطة التنمية المحلية والرقابة على مختلف المرافق والأعمال المحلية، وذلك بما لا يخالف السياسات العامة للدولة.³¹

3- عدم تحديد الدور والفصل ما بين المجلسين، فعلى الرغم من أن النظام المحلي يأخذ بنظام المجلسين إلا أن الأمر في الواقع العملي لا يتفق مع هذا التوصيف حيث عانت العلاقة بين المجلسين من العديد من التباينات نتيجة عدم توضيح أدوار كل منهما على نحو يحقق مصلحة وخدمة المواطنين.³²

4- تعدد الأجهزة الإدارية في الوحدات المحلية ما بين الإدارة العامة والإدارة المحلية وبالتالي تعدد الفاعلين، والتي تشمل على، قيادة تنفيذية معينة من طرف السلطة المركزية (المحافظ، ورئيس المركز ورئيس المدينة ورئيس القرية)، ومجلس تنفيذي يرأسه رئيس الوحدة الإدارية المعنية، ومجلس محلي منتخب مباشرة، وفروع الوزارات

- القطاعية، وهى التي نقلت اختصاصاتها للإدارة المحلية، وفروع الوزارات المركزية، أو الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها للإدارة المحلية، وفروع الهيئات المركزية والشركات القابضة، وكذلك الأقاليم الاقتصادية.³³
- 5- ضعف دور المجتمع المدني، تشير الاتجاهات الدولية التي تعنى بالتنمية المحلية إلى أهمية الدور الذي يمكن أن يلعبه المجتمع المدني في زيادة المشاركة المحلية وتحسين الخدمات المحلية.³⁴
- 6- عدم تحديد موعد للانتخابات المحلية وتفعيل ما جاء في الدستور في مادته (180) حول تمثيل فئات المجتمع وما عمل عليه من تحقيق التمثيل السياسي المحلي للشباب والمرأة والمسيحيين والأشخاص ذوي الإعاقة، وهذا يتطلب صياغة قانون للإدارة المحلية يراعى النسب المذكورة والتمثيل العادل.³⁵

المطلب الثالث: الخطوات الواجب إتباعها للتحويل للامركزية وتحقيق الحكم الرشيد في مصر

- 1- ترسيخ البنية الديمقراطية وتدعيمها فيما يتعلق باللامركزية، من خلال دعم اللامركزية وتمكين المجتمع المحلي من صنع واتخاذ القرار، وانعقاد الانتخابات المحلية.³⁶
- 2- الربط بين اللامركزية وتطبيق الحوكمة بما تشتمل عليه من مبادئ النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد وعدم تضارب المصالح وجميعها تفيد في تنفيذ سياسات اللامركزية كما تمثل ركائز أساسية في عدم إخفاق تنفيذ أى مشروعات تنموية محلية.³⁷
- 3- تطوير العمل في مجال التنمية المحلية واستهداف إحداث نقلة نوعية في ظل توازن اقتصادى واجتماعى يشمل الإدارة المحلية.
- 4- معالجة الفجوات التنموية ضمن محور تحسين مستوى معيشة المواطن المصرى على عدة برامج فرعية، منها: تدعيم خطط التنمية بالمحافظات وذلك في خدمات الكهرباء والطاقة، والطرق والنقل، الأمن والإطفاء والمرور، النظافة وتحسين البيئة.³⁸
- 5- التحويل نحو اللامركزية يجب أن ينبع من رغبة لدى النظام القائم في إجراء تعديل حقيقي في سياسته ونظامه المالي والإداري وليس مجرد نصوص دستورية أو قانونية.
- 6- يستوجب التطبيق الحقيقي للامركزية إيجاد نوع من تقسيم العمل بين الإدارة المركزية المتمثلة في الوزارات والمصالح الحكومية الرئيسية ووحدات الإدارة المحلية بمختلف درجاته.
- 7- يجب إتاحة دور أكبر لمنظمات المجتمع المدني في المشاركة والتنمية والتدريب والمساءلة على أن يراعى ذلك في التشريعات.
- 8- يجب تطوير النظام الانتخابي للمحليات من ناحية يترجم ما جاء في الدستور بما يضمن التمثيل العادل والمتكافئ، ومن ناحية أخرى يراعى التطورات الحديثة في الديمقراطية الإجرائية والانتخابية التي تتمثل في نظام انتخابي حر وعادل ونزيه، بحيث يتاح لكل الأحزاب والقوى السياسية وحتى الأفراد المستقلين ممن يرغبوا في خوض الانتخابات المحلية، بتشكيل قوائم تنافسية أو الانتخاب الفردى.³⁹

خاتمة:

في ختام بحثنا هذا نبين أهم ما توصلت له الدراسة من نتائج وتوصيات وذلك على النحو التالي:
أولاً: النتائج:

- 1- الإدارة المحلية أسلوب ديمقراطي يعبر عن النظام العام الموجود والمطبق في الدولة سواء أكان إدارياً أم سياسياً، وهي ضمان للحريات وللمشاركة المواطنين وتحقيق رغباتهم وحل مشاكلهم.
- 2- تعتمد الإدارة المحلية على مجموعة من المقومات مثل أهما تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، ولها مجالس منتخبة ومستقلة.
- 3- تتجلى أهمية نظام الإدارة المحلية في مختلف النواحي السياسية، والإدارية، والاقتصادية، والاجتماعية.
- 4- مفهوم الحكم الرشيد يعتبر حديث نسبياً، حيث ظهر في أواخر القرن الماضي، لتعزيز الحياة الكريمة للبشر.
- 5- يلزم لتوافر الحكم الرشيد مجموعة من المؤشرات الأساسية، مثل الاستقرار السياسي، وفاعلية الحكومة، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد.
- 6- يساهم الحكم الرشيد في تعزيز رفاهية الإنسان وتوسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وخاصة الأكثر فقراً وهميشاً.
- 7- الإدارة المحلية تلعب دوراً مهماً في تحقيق الحكم الرشيد، وذلك من خلال مساهمتها المباشرة في تنمية الريف والمناطق الحضرية وخلق فرص العمل والإنتاج وتطويرها واشتراك المجتمع بمستوياته المختلفة لإحداث التنمية الشاملة.
- 8- تعتبر مصر من أوائل الدول في العالم التي طبقت نظام الإدارة المحلية وذلك منذ عام 1883م.
- 9- توجد العديد من المعوقات التي تواجه نظام الإدارة المحلية في مصر من أجل تحقيق الحكم الرشيد، مثل تعدد الأجهزة الإدارية داخل الوحدات المحلية، ضعف دور المجتمع المدني.
- 10- ⁴⁰ توجد العديد من الخطوات الواجب اتباعها من جانب الدولة المصرية من أجل التحول للامركزية وتحقيق الحكم الرشيد؛ أهمها، ترسيخ البنية الديمقراطية، الربط بين اللامركزية وتطبيق الحوكمة، وتطوير نظام الانتخابات وذلك بإتاحة الفرصة لجميع الأحزاب والقوى السياسية على نحو متكافئ.

ثانياً: التوصيات:

- 1- نوصي المشرع المصري بضرورة الإسراع في إصدار قانون الإدارة المحلية.
- 2- نوصي المشرع المصري بضرورة تطوير نظام الانتخابات بما يراعى التمثيل العادل بين مختلف القوى السياسية عند إصداره قانون الإدارة المحلية.
- 3- نوصي بضرورة تبني نظام الإدارة المحلية للخطط والوسائل التي تكفل تحقيق الحكم الرشيد.
- 4- نوصي بضرورة تطوير نظام الإدارة المحلية مما يساهم للعمل بشفافية ومكافحة الفقر والفساد.
- 5- نوصي الحكومة المصرية بضرورة الإسراع في تبني خطط إصلاح نظام الإدارة المحلية بما يكفل التحول نحو اللامركزية وتحقيق الحكم الرشيد وبالتالي تحقيق التنمية المستدامة.

¹Montasar Zayati And Makram Gaaliche , Relationship between governance and economic growth : A modeling test by application to the case of Tunisia, International Journal of Innovation and Applied Studies, Tourism and Development Laboratory, Faculty of Economics and Management, Sousse –Tunisia, 2 June 2013,p471. <http://www.issr-journals.org/ijias/pdf>

² محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، عام 2004م، ص68.

³ فؤاد العطار، مبادئ في القانون الإداري، القاهرة، بدون سنة نشر، ص17.

⁴ محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية، المفهوم والفلسفة والأهداف- الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، الفترة من 18-20/ 2003، ص8.

⁵ أبو زيد راجح، أحمد سماحة، نظام الإدارة المحلية- إدارة العمران الحضري المجلد الأول، الجزء الثاني (المدن والتحصن)، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، ص208.

⁶ محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية، المفهوم والفلسفة والأهداف، مرجع سابق، ص9.

⁷ سمير محمد عبد الوهاب، محمد محمود الطعمانة، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عام 2005، ص11، 12.

⁸ عبد الرازق الشخيلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، جامعة مؤتة، الأردن، عام 2001، ص23.

⁹ عبد الله عبد القادر نصير، البيئة والتنمية المستدامة، مجلة أبحاث ودراسات، مركز التميز للمنظمات غير الحكومية، العدد السابع، سنة 2002، متاح على الرابط

التالي (آخر زيارة بتاريخ 18 يناير/كانون الثاني 2021) <https://iefpedia.com/arab/?p=196>

¹⁰ سناء قاسم محمد حسينا، واقع استراتيجيات تطوير الإدارة المحلية في الأراضي الفلسطينية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية نابلس، فلسطين، عام 2006، ص34:36.

¹¹ محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر: دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر، عمان، سنة 2009، ص60:63.

¹² أمل مختار، الحكم الرشيد.. الحالة المصرية، مجلة الديمقراطية، مؤسسة الأهرام المصرية، السنة الحادية عشر-العدد 41- يناير 2011، ص132.

¹³ راوية توفيق، الحكم الرشيد والتنمية في إفريقيا، دراسة تحليلية لمبادرة النيباد، معهد البحوث والدراسات الإفريقية، الطبعة الأولى، عام 2005، ص27.

¹⁴The World Bank, Governance & Development. The World Bank Publication, Washington D.C, 1992, p01.

¹⁵ United Nation Development Programme (UNDP), Governance for Sustainable Human Development. UNDP Policy Document, New York, 1997, p03.

¹⁶ الحكم الرشيد والمشاركة السياسية، نشرات التمكين- نشرة إلكترونية ربع سنوية صادرة عن وزارة الدولة لشؤون المجلس الوطني الاتحادي، الامارات، منشور بتاريخ 30 ديسمبر/كانون الأول 2013، متاح على الرابط التالي(آخر زيارة 19 يناير/ كانون

الأول 2021) <https://www.mfnca.gov.ae/ar/media/altamkin-newsletter-content/good-governance-and-political-participation>

¹⁷ معن بشور، التحديات التي تواجه الحكم الرشيد، مجلة أفاق سياسية، مركز دراسات الشرق الأوسط، وأفريقيا، مجلد 3- عدد 6، نوفمبر/تشرين الثاني 2010، ص99.

¹⁸ أماني قنديل، المؤسسة العربية للمجتمع المدني، سلسلة العلوم الاجتماعية، الهيئة العربية العامة للكتاب، القاهرة، عام 2008، ص154.

¹⁹ أمل مختار، الحكم الرشيد.. الحالة المصرية، مرجع سابق، ص132.

²⁰ أسامة زين العابدين، النعمان المنذر، إدارة التنمية المحلية وأثرها في منظومة الحكم الرشيد، مجلة العلوم الإدارية، تصدر عن جامعة إفريقيا العالمية- العدد الثالث- يونيو 2019، ص146، 147.

²¹ صلاح عبد العاطي، الحكم المحلي والهبات المحلية في فلسطين، مركز الميزان لحقوق الانسان، سنة 2005، ص15.

²² هدى العصيني أبو عجرم، دور الوعي البلدي في التنمية المحلية- ورقة عمل. مؤتمر العمل البلدي الأول، مركز البحرين للمؤتمرات، البحرين، وزارة شؤون البلديات والزراعة، البحرين 27، 26 مارس/آذار 2006، ص3.

²³ التطور التاريخي والتشريعي لنظام الإدارة المحلية في مصر منذ الفراعنة، جريدة الوطن المصرية، نشر بتاريخ 20 ديسمبر/ كانون الأول 2019(آخر زيارة للرابط 20 يناير/ كانون الثاني 2021) <https://www.elwatannews.com/news/details/4492843>

²⁴ أحمد صالح، المحليات في مصر: بين تطبيق اللامركزية وحلم العمل السياسي، مقال نشر بموقع المفكرة القانونية بتاريخ 26 سبتمبر/أيلول 2018 متاح على الرابط التالي (آخر زيارة للرابط 20 يناير/ كانون الثاني 2021) <https://legal-agenda.com>

²⁵ نادين عبد الله، النشاط المحلي في مصر بعد عام 2011، مقال نشر بالموقع الإلكتروني لمبادرة الإصلاح العربي- بتاريخ 28 فبراير/شباط 2020 متاح على الرابط التالي (آخر زيارة للرابط 20 يناير/ كانون الثاني 2021) <https://www.arab-reform.net/ar/publication>

²⁶ وذلك بمقتضى نص المادة 242 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014، المنشور في الجريدة الرسمية العدد 3 (أ) مكرر بتاريخ 18 يناير 2014.

- ²⁷ أحمد صالح، الخليات في مصر: بين تطبيق اللامركزية وحلم العمل السياسي، مرجع سابق.
- ²⁸ أحمد أبو علي، هل يساهم تطبيق اللامركزية في تحقيق التنمية الاقتصادية بمصر، مقال نشر بجريدة اليوم السابع المصرية بتاريخ 2 ديسمبر/ كانون الأول 2019، متاح على الرابط التالي (آخر زيارة للرابط 21 يناير/ كانون الثاني 2021) <https://www.youm7.com>
- ²⁹ إيمان مرعي، نظام الحكم المحلي في مصر وإشكاليات الدور، (رؤى مصرية، العدد 14، مارس 2016)، ص 4.
- ³⁰ حبيبة محسن، الخليات في مصر: كيف يمكن أن تحقق اللامركزية رفاهية أكثر للمواطنين، (سلسلة أوراق البدائل، منتدى البدائل العربي للدراسات، 2012)، ص 3.
- ³¹ محمد رضا رجب، نظام الإدارة المحلية في مصر: الواقع وآفاق المستقبل، (القاهرة: شركاء التنمية، 2003)، ص 20.
- ³² صالح الشيخ، مداخل إصلاح النظام المحلي في مصر في ضوء الاستحقاقات الدستورية والتجارب الدولية، (بدائل، العدد 12، يوليو 2012)، ص 9.
- ³³ حازم عمر، مداخل إصلاح النظام المحلي في مصر، مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية، متاح على الرابط التالي (آخر زيارة للرابط 22 يناير/ كانون الثاني 2021) <http://acpss.ahram.org.eg/Review.aspx?Serial=10239>
- ³⁴ صالح عبد الرحمن أحمد، المرأة والخليات في مصر: دراسة استكشافية في ضوء الوضع في العالم، (القاهرة: مركز شركاء التنمية).
- ³⁵ محمد عوض العربي، الإطار الدستوري والقانوني: الواقع ومتطلبات التطوير، (رؤى مصرية، العدد 14، مارس 2016)، ص 13.
- ³⁶ أحمد أبو علي، هل يساهم تطبيق اللامركزية في تحقيق التنمية الاقتصادية بمصر، مرجع سابق.
- ³⁷ المركز العربي للدراسات والبحوث، جهود منتظرة .. اللامركزية في مصر بين برنامجين حكوميين، مقال بتاريخ 14 نوفمبر/ تشرين الثاني، متاح على الرابط التالي (آخر زيارة للرابط 22 يناير/ كانون الثاني 2021)، <http://www.acrseg.org/41022>،
- ³⁸ أحمد أبو علي، هل يساهم تطبيق اللامركزية في تحقيق التنمية الاقتصادية بمصر، مرجع سابق.
- ³⁹ محمد عوض العربي، الإطار الدستوري والقانوني: الواقع ومتطلبات التطوير، مرجع سابق.

أثر تطبيق معايير الحكم الرشيد في مكافحة الفساد الإداري

دياسين طالب

أستاذ محاضر صنف "أ"، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3

ط.د بشرى عمور

كلية العلوم الإسلامية، جامعة الجزائر 1

الملخص:

تناولت الدراسة أثر تطبيق معايير الحكم الرشيد في مكافحة الفساد الإداري، ذلك أن الحكم الرشيد يعتبر آلية مهمة وناجعة في محاربة الفساد بكل أشكاله، ذلك أنه عند تطبيق معايير مجتمعة تتحقق أهم غاياته وهي الوقاية من الفساد ومكافحته، وإظهار أهمية تفعيل مبادئ ومعايير الحكم الرشيد كضرورة حتمية لإصلاح الإدارة، تم تقسيم الدراسة إلى ثلاث محاور أساسية أولها يتعلق بتحديد المقصود بمفهوم الحكم الرشيد، والثاني حاول إظهار العلاقة بين الحكم الرشيد ومحاربة الفساد الإداري، أما المحور الأخير فحاولت الدراسة إظهار دور الجزائر تطبيق معايير الحكم الرشيد من خلال استحداث نصوص وآليات تسعى لمكافحة الفساد. وفي نهاية الدراسة تم التوصل إلى أن إصلاح الإدارة يتوقف على مدى إمكانية الدولة من مراقبة وإلزامية تطبيق معايير الحكم الرشيد، والجزائر بالرغم من استحداثها لعدد من الآليات المخصصة لمكافحة الفساد إلى أنها لا تزال تعاني ومن آثاره التي تزداد يوما بعد يوم، لذلك لا بد من إعادة النظر في سياسة الوقاية ومكافحة الفساد بشكل عام والفساد الإداري بشكل خاص.

Abstract :

The study examined the impact of the application of adult governance standards in the fight against administrative corruption. Adult governance is an important and effective mechanism in the fight against corruption in all its forms. When applying its standards together, the goal of preventing and combating corruption will be achieved. In order to demonstrate the importance of operationalizing the principles and standards of adult governance as an imperative for management reform, the study was divided into three main axes. At the end of the study, it was concluded that management reform depended on the extent to which the State could monitor and force the application of the standards of adult governance, and Algeria, although it had developed a number of mechanisms designed to combat corruption, was still in place.

المؤلف المرسل: د.طالب ياسين

مقدمة:

يعد موضوع الحكم الرشيد من المواضيع التي تحظى باهتمام واسع من قبل السياسيين والاقتصاديين والقانونيين، نظرا لما توفره معاييرها من تحقيق للعدالة والمساواة، والتي تساهم في خلق بيئة قادرة على إحداث تطور إيجابي في كافة القطاعات والقضاء على العديد من المشاكل التي تعاني منها المجتمعات كالفقر والتهميش، وأهم ما يمكن أن تستفيد منه المجتمعات عند تفعيلها لأسس ومعايير الحكم الرشيد القضاء على أكبر هاجس يقف أمام التنمية وهو الفساد الذي أصبح يمس العديد من القطاعات ومن بينها القطاع الإداري.

وتعد الجزائر من بين الدول التي تسعى لتحقيق مبادئ الحكم الرشيد التي تضمن أكبر قدر من المساءلة وتحقيق العدالة بين المواطنين وتعزيز دولة القانون، لذلك اتخذت الدولة الجزائرية جملة من الإجراءات الرامية لتحقيق ذلك من بينها استحداث تشريعات تهدف لتعزيز هذه المبادئ، إضافة إلى استحداث آليات مخصصة لمكافحة الفساد بكل أشكاله.

إن العلاقة بين الفساد والحكم الرشيد علاقة عكسية، إذ أنه عند الحديث عن مدى انتشار وتوسع الفساد يقودنا لنتيجة مفادها غياب الحكم الرشيد، فكلما تم التطبيق الفعلي لمبادئ الحكم الرشيد كلما تم تخفيف بؤر الفساد، هذا الفساد الذي أصبح يمس جميع القطاعات في الدولة مما أثر سلبا على مشاريع التنمية وزاد من تخلف الدول، وانطلاقا من الأثر السلبي لظاهرة الفساد نطرح الإشكالية التالية: كيف تساهم معايير الحكم الرشيد في القضاء على مظاهر الفساد في القطاع الإداري؟ للإجابة على الإشكالية اعتمدنا الخطة التالية:

المحور الأول: مفهوم الحكم الرشيد

يمثل تطبيق معايير الحكم الرشيد تجسيدا واضحا للنهج المؤسسي الحديث الذي يصب في تحقيق المصلحة العامة المبنية على المشاركة وسيادة القانون والشفافية ومحاربة الفساد، وسنحاول في هذا المحور التعرف على الحكم الرشيد باعتباره أهم آلية في مكافحة الفساد وتحقيق التنمية.

أولا: تعريف الحكم الرشيد: يعد مفهوم الحكم الرشيد من المفاهيم الحديثة الشائعة في أدبيات السياسة والإدارة والاقتصاد، وعلى الرغم من الانتشار الواسع لهذا المصطلح، إلا أنه لا يوجد إجماع حول تعريف له، كما لا يوجد إجماع حول صيغة محددة له، فتوجد العديد من الصيغ له مثل: الحوكمة، الحاكمية، والحكم الرشيد⁽¹⁾.

ولأن للحكم الرشيد أكثر من معنى، سنكتفي بإيراد بعض التعريفات التي قدمتها المؤسسات المالية الدولية، بإضافة إلى بعض التعريفات الأكاديمية التي قدمها الباحثون في مجال الدراسات التنموية والسياسات العامة...

أ-التعريفات المؤسساتية

❖ **تعريف البنك الدولي:** طرح هذا المفهوم لأول مرة في أدبيات البنك الدولي عام 1989م في دراسة له عن الأزمة الاقتصادية لدول إفريقيا، وقدم له تعريفا عاما على أنه: " ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون الدولة"، ومع بداية التسعينات حاول خبراء البنك الدولي تطوير المفهوم، فعرفه في سنة 1992م في تقريره حول " الحكم الرشيد والتنمية" بأنه " عملية التسيير و الإصلاح المؤسساتي المتعلق بالإدارة وباختيار السياسات وتحسين مستوى التنسيق وتقديم الخدمات لكل المرافق العمومية باستخدام الأساليب السليمة وروح المسؤولية والشفافية للوصول إلى نتائج الأهداف المسطرة وتحقيق التنمية المستدامة"⁽²⁾.

❖ **تعريف صندوق النقد الدولي:** لقد عرف صندوق النقد الدولي الحكم الرشيد بأنه " الطريقة التي بواسطتها تسيير السلطة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لخدمة التنمية، وذلك باستخدام طرق فعالة في التسيير بأقل التكاليف وتحقيق أكبر المنافع"⁽³⁾.

❖ **تعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية(OECD):** الحكم الرشيد هو مجموع الطرق والأساليب المتعددة لتسيير الأعمال المشتركة من طرف مؤسسات الدولة والأفراد والمؤسسات الخاصة، وهو تعريف يشمل دور السلطات العامة في تأسيس بيئة ملائمة للعمليات الاقتصادية والانفتاح الاقتصادي⁽⁴⁾.

ب-التعريفات الأكاديمية: لقد أدى طرح المؤسسات المالية الدولية لمفهوم الحكم الرشيد، ظهور العديد من المحاولات الرامية إلى تقديم تعريف أكثر دقة وشمولا، وسنكتفي بذكر بعضها على النحو الآتي:

❖ **تعريف Gon Hyden:** ربط مفهوم الحكم الراشد بمفهوم النظام، باعتبار هذا الأخير يتضمن مجموعة من القواعد التي تنظم المجال السياسي، أما الحكم الراشد يهدف إلى صياغة و إدارة مجموعة من القواعد التي تعمل في إطارها الدولة والمجتمع المدني معا، وهذه القواعد تترجم فيما بعد إلى دساتير وقوانين وتنظيمات إدارية.

❖ **تعريف W.Brant:** يعتبر الحكم الراشد مجموع الطرق والأساليب التي يقوم بها الأفراد والمؤسسات العامة والخواص لتسيير أعمالهم المشتركة بطريقة مستمرة يطبعها التعاون والتوفيق بين المصالح المختلفة⁽⁵⁾.

ج- **تعريف المشرع الجزائري للحكم الراشد:** لقد عرف المشرع الجزائري الحكم الراشد في المادة الثانية من القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة في الفصل الأول المتعلق بالمبادئ العامة، والتي نصت على: "هو الحكم الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية"، كما تطرق إليه في المادة 11 من نفس القانون، والتي وضحت أن ترقية الحكم الراشد في تسيير المدن يكون عن طريق:

- تطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة.
- توفير وتدعيم الخدمة العمومية باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة.
- توفير وتدعيم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها⁽⁶⁾.

وعلى ضوء التعاريف السابقة يتضح أن الحكم الراشد هو تعبير عن الكيفية التي يتم بواسطتها إنتاج القواعد والمعايير والإجراءات التي تحكم عمل المؤسسات من أجل تحقيق العدالة والمساواة.

ثانيا: مكونات الحكم الراشد

أ- **الحكومة:** تعرف بأنها التنظيم الذي يحدد العلاقة بين الفئات أو الطبقات الاجتماعية الحاكمة والطبقات الاجتماعية المحكومة، وهي تنظيم ظهر مع بداية التناقض بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة، متضمنا تركيب الدولة ووظائفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وبالتالي هي المسؤولة عن توفير الإطار التشريعي الملزم الذي ينظم العلاقة بينها وبين أفراد الشعب، ويسمح بمشاركتهم في بناء دولتهم باعتبارهم طرفا فيها⁽⁷⁾.

ب- **القطاع الخاص:** هو القطاع الذي يدار بمعرفة الأفراد و وحدات الأعمال، وتتولى آليات السوق توجيه دفة الأمور بالنسبة للأنشطة الاقتصادية خاصة، وتسعى إلى تحقيق أقصى ربح ممكن، ويعتبر القطاع الخاص الفاعل الأساسي في الحياة الاقتصادية للدول، كما يلعب دورا كبيرا كشريك في الإدارة والسوق، وهذا ما يتناسب مع المسؤولية الاجتماعية التي تقع على كاهله فهو يساعد منظمات المجتمع المدني في دعم أنشطتها، كما يوفر الخبرة والمال والمعرفة في عمليات التنمية بالشراكة مع الدولة والمجتمع، ويستطيع أن يؤمن الشفافية في الكثير من القطاعات وهذا لقدرة على نشر المعلومات وإصدار الإحصائيات الدورية وتسهيل الحصول على المعلومات...⁽⁸⁾.

ج- **المجتمع المدني:** رغم الانتشار الواسع لمفهوم المجتمع المدني والاهتمام به، إلا أنه لم يتم الاتفاق على تعريف محدد له، إلا أنه يوجد تعريف واسع الانتشار وهو الذي يشير إلى أن المجتمع المدني هو مجموعة التنظيمات التطوعية المستقلة ذاتيا، التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة، وهي غير ربحية تهدف إلى تحقيق منافع أو مصالح للمجتمع ككل أو بعض فئاته

المهمشة أو لتحقيق مصالح أفرادها ملتزمة بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والإدارة السلمية للاختلافات والتسامح وقبول الآخر⁽⁹⁾.

ثالثا: أهداف الحكم الراشد

توجد العديد من الأهداف التي يمكن تحقيقها عند تطبيق نظام الحكم الراشد، نذكر منها ما يلي:

- الشفافية والعدالة والسماح بمساءلة إدارة المنظمة من الجهات المعنية.
- الحماية الكافية للملكيات العامة في مراعاة مصالح المتعاملين مع مؤسسات الدولة والحد من استغلال السلطة لصالح المصلحة الخاصة.
- السعي لتلبية حقوق المتعاملين مع مؤسسات الدولة من مستثمرين أو عاملين...
- تقسيم المهام والصلاحيات الخاصة بالإدارة وتعزيز طرق المتابعة الفعالة للإدارات التنفيذية لكل المستويات الأخرى.
- ضمان أن جهود الدولة تهدف للحفاظ على المصالح العليا للمجتمع وتحقيق أعلى درجات الكفاءة والفاعلية في العمل.
- تأسيس أنظمة عقابية واضحة في حال وقوع المخالفات أو تحويل تلك القضايا للجهات المتخصصة بالمحاكمة وتطبيق أسس العدالة⁽¹⁰⁾.

المحور الثاني: أهمية تفعيل معايير الحكم الراشد في إصلاح القطاع الإداري

أولاً: العلاقة بين الحكم الراشد والفساد

إن الحكم الرشيد يسعى إلى إضفاء فكرة الدولة الحماة وتطبيق مبدأ القيادة الإدارية خاصة في المؤسسة وشفافية أكثر تجاه المستفيدين من السياسات الاجتماعية ويساهم في توسيع قدرات البشر وحريةهم الاقتصادية والاجتماعية خاصة الأكثر فقرا وهميشا⁽¹¹⁾، كما للحكم الراشد انعكاسات على المجتمع منها: الولاء والانتماء والإبداع والرقابة الذاتية والمرونة كما يضمن تميع المسافات وتقصيرها في ميادين العمل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، ويعد شرطا لعملية التنمية المستدامة ومحاربة الفقر، ذلك أن الحكم غير السليم يشكل عائقا أمام الجهود الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية الوطنية، كما أن الحكم الراشد الجيد يؤمن النقاش العام ويساعد على التقليل من السياسات المنحرفة عبر المساءلة العامة للسياسيين والموظفين⁽¹²⁾، وبالتالي مواجهة الفساد بكافة أشكاله، ذلك أن العلاقة بين الحكم الراشد ووجود الفساد هي علاقة عكسية، فكلما ساد تطبيق معايير الحكم الراشد كلما تم تخفيف بؤر الفساد، ومنه فإن الحكم الراشد يعد دعامة أساسية في محاربة الفساد، وعليه على كل دولة تسعى لمكافحة الفساد يجب عليها إرساء دعائم الحكم الراشد، وسنقدم نموذجا عن أهمية تطبيق معايير الحكم الراشد في مكافحة إحدى صور الفساد ألا وهو "الفساد الإداري" فيما سيأتي.

ثانيا: مفهوم الفساد الإداري

أ-تعريف الفساد الإداري: توجد العديد من التعاريف الخاصة بالفساد الإداري، وسنكتفي بتعريف البنك الدولي لاشتماله على أهم الصور التي يمكن أن تحقق ما يعرف بالفساد، فجاء في التعريف بأنه: إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب

الخاص، فالفساد يحدث عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمنافسة عامة، كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة لتقديم رشوة للاستفادة من سياسات أو إجراءات علمية لتغلب على المنافسين وتحقيق الأرباح خارج إطار القوانين المرعية⁽¹³⁾.

ويظهر الفساد الإداري في مجموعة من الصور، تتمثل في الرشوة، المحسوبية والمحاباة والوساطة إساءة استعمال المنصب العام واستغلال النفوذ، إفشاء المعلومات السرية، التكتّم عن الممارسات غير القانونية، الاحتيال، غسيل الأموال والتزوير⁽¹⁴⁾.

ب-أنواع الفساد الإداري : ينقسم الفساد الإداري إلى أربع مجموعات كالتالي:

❖ **الانحرافات المالية:** وتشمل المخالفات التي يأتي بها الموظف مثل مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها

بالقوانين واللوائح المعمول بها، الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع أو احتمال ضياع حق مالي للدولة...

❖ **الانحرافات التنظيمية:** تشمل المخالفات التي يرتكبها الموظف وتتصل مباشرة بالعمل الذي يقوم به مثل: الامتناع

عن أداء العمل أو عدم أدائه بدقة و أمانة، عدم الالتزام بمواعيد العمل، إفشاء أسرار العمل...

❖ **انحرافات سلوكية:** تشمل المخالفات التي يرتكبها الموظف مثل عدم المحافظة على كرامة الوظيفة، أداء أعمال الغير

براتب بغير إذن السلطة المختصة...

❖ **انحرافات جنائية:** تشمل المخالفات التي يرتكبها الموظف وتنطوي على جرائم جنائية مثل: الرشوة، الاختلاس،

التزوير في المحررات...⁽¹⁵⁾.

ثالثا:متطلباتالحكم الراشد لمواجهة الفساد الإداري

إن السيطرة على الفساد ومحاربهه يتطلب آليات قائمة على مبدأ المساءلة والإصلاح والشفافية التي تؤدي إلى تقوية مؤسسات الحكم، وفي هذا الصدد طرح الحكم الراشد عدة آليات لمكافحة الفساد بصفة عامة، ومكافحة الفساد الإداري بصفة خاصة⁽¹⁶⁾ تتمثل في:

أ-**تفعيل الشفافية الإدارية:** تعد الشفافية من أهم ركائز الحكم الرشيد ويقصد بها: " إتاحة كل المعلومات وسهولة تبادلها

بأن تكون متاحة لكافة المستويات ولجميع الأطراف المعنية، وأن تكون الحسابات العامة متاحة بصورة مباشرة، وأن توفر

معلومات كافية وشاملة ومنظمة عن عمل المؤسسات وأدائها لكي يسهل رقابتها ومتابعتها، إذن الشفافية هي تدفق

المعلومات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية الشاملة في الوقت المناسب وبطريقة يمكن الاعتماد عليها"⁽¹⁷⁾.

وللشفافية أهمية كبيرة في مجال مكافحة الفساد، ويمكن إجمال هذه الأهمية في النقاط التالية:

■ تساعد الشفافية على الحفاظ على المال العام وحمايته من الفساد، فحرية المعلومات في الإدارة تؤثر بشكل فعال في

الحد من الاستبدادية التي تتطلبها المعاملات المبنية على الفساد.

■ من خلالها يتم فتح قنوات الاتصال بين المواطنين وأصحاب المصالح والمسؤولين مما يساهم في الحد من الفساد

والرشوة.

■ تمكن الشفافية المعنيين بالقرارات الصادرة من خارج وداخل المؤسسة على تلبية حقوق العامة من خلال

مشاركتهم في المعلومات.

- تسمح للمواطنين من الحصول على حقهم في مراقبة وفهم وتقييم القرارات والإجراءات المتخذة من قبل المسؤولين ومساءلتهم عن كل ما له علاقة بالتسيير وإدارة المال العام.
- تهدف إلى تحقيق ترابط المنظمة على جميع المستويات الإدارية والتنفيذية، وإحداث التكامل بين أهدافها وإشاعة النظام والانضباط، وتقوية الترابط المجتمعي مما ينسجم مع الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للفئات المهمشة والفقراء وتعميق أركان الديمقراطية و المساعدة في بناء القواعد القانونية⁽¹⁸⁾.
- وحتى تحقق الأهداف المذكورة، لا بد أن تشمل الشفافية التشريعات والإجراءات المعمول بها داخل المؤسسة، فشفافية التشريعات تتطلب أن تعلن المنظمة عن القوانين واللوائح المعمول بها لكافة المواطنين، يجب أن يكون الاختيار والتعيين مبني على أسس ومعايير واضحة وبعيدة عن الوساطة والمحسوبية، إضافة إلى ضرورة توضيح حقوق وواجبات العمال، أما شفافية الإجراءات تتحقق من خلال توعية الموظفين بمهام المنظمة، بنظام البرامج الإعلامية والمنشورات والملصقات حتى تكون واضحة للجميع⁽¹⁹⁾.

ولتعزيز الشفافية الإدارية لا بد من تفعيل:

- ◀ **المساءلة:** يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة على أنها: " الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحيتهم وتصريف واجباتهم والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم، وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش، كما تتطلب المساءلة وجود حرية المعلومات وأصحاب مصلحة قادرين على تنظيم أنفسهم وسيادة القانون"⁽²⁰⁾، وتعد المساءلة الإدارية إحدى الدعائم التي تقوم عليها المساءلة، ويتضمن هذا النوع من المساءلة الرقابة الداخلية على الحكومة وبالتالي ضمان تطبيق القيود والضوابط التي تفرضها النصوص القانونية على المواطنين وتتضمن هذه النظم معايير الخدمة المدنية ومواريث الأخلاقيات والعقوبات الجنائية والمراجعات الإدارية⁽²¹⁾.

- ◀ **الاتصال الإداري:** عرف الاتصال الإداري بأنه " نقل المعلومات والأفكار بصفة مستمرة بين الأفراد وبعضهم البعض في كل المستويات التنظيمية بين المديرين التنظيميين وبين الإدارة العليا وبين الموظفين والمشرفين أي هي شبكة ربط تربط كل أعضاء التنظيم"⁽²²⁾.

توجد علاقة وطيدة بين الاتصال والشفافية، حيث تعتبر الأخيرة شكلا من أشكال الاتصال الفعال الذي يضمن إدراك واضح للرسالة من قبل مرسلها ومستقبلها، بحيث تتضمن الاتصالات الشفافة تعاون الأفراد مع بعضهم البعض وعدم إخفاء المعلومات الهامة في المنظمة عن العاملين⁽²³⁾.

- ب- **الرقابة الإدارية:** تؤدي الرقابة الإدارية دورا هاما في ترشيد الإدارة لما لها من دور كبير في تصحيح الانحرافات وتقويم الأداء، ولهذه الرقابة مبادئ تقوم عليها تعتبر الأساس في تفعيلها ونجاحها، ومن هذه المبادئ ما يلي:

- مبدأ التكامل والاتساق: يجب أن يتكامل النظام الرقابي مع سائر النظم التنظيمية الأخرى خصوصا النظام التخطيطي، كما يجب على المدراء أخذ العوامل المتمثلة في الأهداف والاستراتيجيات والسياسات الخاصة بالمنظمة بعين الاعتبار أثناء القيام بعملية التخطيط.

- مبدأ الوضوح والبساطة: حتى تكون الرقابة فعالة يجب أن تتضح بالوضوح والبساطة حتى تكون سهلة الفهم للمنفذين لها.
- مبدأ سرعة كشف الانحرافات والإبلاغ عن الأخطاء: تعني أن فعالية الرقابة واقتصادياتها ترتبط أساسا بعنصر الوقت وكلما كان النظام الرقابي سريعا في الكشف عن الانحرافات والتبليغ عنها وتحديد أسبابها كان نظاما فعالا.
- مبدأ الموضوعية: وحتى تتحقق الموضوعية لابد من استعمال معايير محددة ومعلنة للمرؤوسين، وذلك لإبعاد العامل الذاتي في الرقابة وذلك يساهم في رضا العاملين.
- مبدأ الإثارة والقبول من طرف العاملين: يجب أن يكون نظام الرقابة مقبولا من العاملين حتى يحقق فعالية عالية في الرقابة⁽²⁴⁾.
- مبدأ الملائمة: أي أن يكون النظام الرقابي صورة تعكس طبيعة نشاط المؤسسة ويتلائم مع التنظيم الخاص بها، ذلك أن النظام الرقابي يختلف باختلاف نوعية المؤسسة وحسب مراحل التطور الحاصل فيها، كما يلعب الوقت المناسب دورا مهما في مدى نجاح عملية الرقابة.

المحور الثالث: مظاهر الحكم الراشد في الجزائر في إطار مكافحة الفساد الإداري

تبرز أهم مظاهر الحكم الراشد في الجزائر من خلال تبني الدولة الجزائرية التنمية بأبعادها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، حيث اتخذت مجموعة من السياسات الرامية إلى تجسيد مفاهيم الحكم الراشد بقدر الإمكان، والمتمثلة في تعزيز دولة القانون والعدالة الاجتماعية ومكافحة الفساد بكافة أشكاله وتحقيق أكبر قدر من الشفافية والمساءلة، وذلك من خلال استحداث قوانين تهدف لمكافحة الفساد إضافة إلى إنشاء أجهزة تعمل على محاربهه والكشف عنه.

أولا: التنظيمات الدستورية والقانونية المرتبطة بمكافحة الفساد

في إطار مواجهة الفساد تم استحداث ووضع تشريعات مرتبطة بإصلاح أجهزة الدولة، فجريمة الفساد كانت تدرج في قانون العقوبات في الأمر 66-156 بتاريخ 08 جوان 1966م، ثم المرسوم الرئاسي 04-97، والقانون رقم 01-09، ثم قامت السلطة بتقنين آلية للوقاية من الفساد ومكافحته وذلك بموجب نص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الذي تمت المصادقة عليه في نهاية الدورة الخريفية لسنة 2005م، من طرف الهيئات التشريعية، والأمر رقم 01-06 الصادر في 20 فيفري 2006م، والذي جاء بالتدابير القانونية للتصدي للفساد ودعم النزاهة والشفافية وتسهيل وتدعيم التعاون الدولي وتبادل المساعدات التقنية من أجل معالجة مراحل الفساد، كما حدد القانون الأشخاص المعنيين به⁽²⁵⁾، وتستنتج هذه التدابير الوقائية من خلال المواد من 03 إلى 24 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته²⁶ والتي نوجزها في النقاط التالية:

◀ **التدابير الوقائية في القطاع العام:** ولهذه التدابير دور علاجي يهدف إلى حماية الوظيفة العامة من كل أشكال الفساد الإداري، ولقد وضحت المادة الثالثة أهم القواعد التي يجب مراعاتها في توظيف مستخدمي القطاع العام منها ضرورة اعتماد مبدأ الشفافية من خلال ترجيح قاعدة الكفاءة والنجاعة والاختصاص على قاعدة الولاء والتملق، اتخاذ

الإجراءات المناسبة لاختيار المترشحين لتولي المناصب العمومية ومن أهمها إجراء المسابقة والاختبار في التعيين بالإعلان عن الوظائف الشاغرة، وإضافة لهذه التدابير نص القانون على ضرورة التصريح بالامتلاك الخاصة بالموظفين العموميين، وفي مجال الصفقات العمومية نص على جملة من الإجراءات تهدف إلى تعزيز الشفافية من خلال علانية المعلومات المتعلقة بإجراءات إبرام الصفقات العمومية، الإعداد المسبق لشروط المشاركة، إتاحة طرق الطعن ..

« التدابير الوقائية في القطاع الخاص: حصرت المادة 13 التدابير التي يجب اتخاذها لمحاربة الفساد في هذا القطاع من خلال: تعزيز التعاون بين الأجهزة التي تكشف عن الفساد، تعزيز الشفافية بين كيانات القطاع الخاص... »

« إدخال المجتمع المدني للوقاية من الفساد: أدخل المشرع الجزائري من خلال المادة 15 من القانون 06-01 المجتمع المدني كعنصر فعال في مكافحة الفساد، ونص على ضرورة تشجيع مشاركته في الوقاية من الفساد من خلال: اعتماد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار مع تعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية لبناء علاقة سليمة بين الدولة والمجتمع المدني، إعداد برامج تعليمية وتحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع، فهذه المنظمات دور كبير في رفع مستوى الوعي حول ظاهرة الفساد وتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة⁽²⁷⁾.

ثانيا- الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري

لقد تعددت الأجهزة المكلفة بالوقاية ومكافحة الفساد الإداري التي اعتمدها المشرع الجزائري ومن بين هذه الأجهزة: **أ- مجلس المحاسبة:** يعتبر مجلس المحاسبة أول جهاز وضع لمكافحة ظاهرة الفساد في الجزائر، وهو هيئة رقابية بعيدة على الأموال العامة، و قد تم إنشائه سنة 1980م، وهو يتمتع بصلاحيات إدارية وقضائية عند أدائه لمهامه الرقابية، وتوجد العديد من النصوص القانونية التي توضح الجزاءات المترتبة عن تدخل مجلس المحاسبة لحماية المال العام، وهي النصوص الواردة ضمن الأمر رقم 95-20 وعليه إذا عين مجلس المحاسبة أثناء تحقيقاته حالات ومخالفات تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته، يطلع فوراً المصالح المعنية لاتخاذ التدابير اللازمة، كما أن المشرع أورد جزاءات بشأن عدة مسائل نذكر منها، أنه غي حالة إثبات المجلس أثناء رقبته أنه تم قبض أو حيازة أموال بصفة غير قانونية من طرف أشخاص طبيعيين أو معنويين، يطلع فوراً السلطة المختصة بذلك من أجل استرجاع هذه المبالغ، وهذا بصريح نص المادة 25 من الأمر 95-20⁽²⁸⁾، وتجدر الإشارة إلى أنه إذا لاحظ قضاة مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقبته وقائع يمكن وصفها وصفا جزائيا، يتولى إرسال الملف إلى النائب العام المختص إقليميا، ويتعين عليه اطلاع وزير العدل بذلك، كما يشعر الأشخاص المعنيين والسلطة التابعين لها⁽²⁹⁾.

كما يمكن للمجلس توقيع عقوبات على المحاسبين العموميين، وذلك عند تأخير إيداع حسابات التسيير أو عدم إرسال المستندات الثبوتية أو عدم تقديمها، وهذا ما أشارت إليه المادة 61 من الأمر رقم 95-20 السالف الذكر، وقد حددت مقدار العقوبة، المتمثلة في غرامة مالية تتراوح من 1000 إلى 10 000 دج.

ويعتبر مجلس المحاسبة هو الجهة المخولة بإقرار مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية، في حالات السرقة أو ضياع الأموال والقيم أو الأموال التي يمكن للمحاسب العمومي أن يحتج فيها بعامل القوة القاهرة أو يثبت أنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته⁽³⁰⁾.

أما بالنسبة للعقوبات المتصلة برقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية فقد نصت المادة 89 من الأمر 95-20 السالف الذكر، على معاقبة مرتكب المخالفات المنصوص عليها في المادة 88 بغرامة يصدرها مجلس المحاسبة، على أن لا يتجاوز مبلغها المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه المعني عند ارتكاب تاريخ المخالفة، ولا يمكن إصدار الغرامات المالية المطبقة في هذا المجال إذا تمت معاينة الخطأ بعد مضي 10 سنوات من تاريخ ارتكابه⁽³¹⁾.

ب- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

هي هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، تم تنصيبها في جانفي 2011م، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مكافحة الفساد، تم إنشاؤها طبقا للمادة 17 من قانون مكافحة الفساد، وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تمارس مهامها وفقا للقانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وتتكفل هذه الهيئة بإعداد الإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد، وإجراء تقييم دوري للنصوص التشريعية والتنظيمية بغرض الكشف عن الثغرات التي يمكن أن تستغل في ممارسة الفساد، وللهيئة الكثير من المهام والصلاحيات أشارت إليها المادة 20 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ولقد تم تحديدها وتفصيلها بدقة بموجب المرسوم رقم 06-413 المعدل والمتمم.

إلا أن تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009م، المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد أعادت تنظيم صلاحيات هذه الهيئة وقصرها على الجانب الوقائي على المستوى الوطني والتعاون الدولي في هذا المجال، أما المكافحة والمواجهة فقد استحدثت لها جهاز ثاني هو الديوان المركزي لقمع الفساد⁽³²⁾.

ج- الديوان المركزي لقمع الفساد

تم إنشاء الديوان الوطني لقمع الفساد، طبقا للأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010م، المتمم للقانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

وتم إنشاء هذا الديوان تدعيما لدور الهيئة الوطنية المتمثل في تطبيق السياسة الوقائية على المستوى الوطني والدولي، أما مهمة الديوان تتمثل في البحث والتحري عن جرائم الفساد وردعها، بالرجوع لنص المادة 05 من المرسوم رقم 426-11، نجدها قد حددت صلاحيات الديوان كالآتي:

1. جمع الأدلة والقيام بتحقيقات في واقع الفساد وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية المختصة، فالديوان يخطر بنفسه النيابة العامة لتحريك الدعوى العمومية.
2. جمع المعلومات التي تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحتها.
3. اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة.
4. تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية، حيث سمح المشرع للديوان في سبيل مكافحة الفساد بالتعاون مع الهيئات الدولية المتخصصة وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيق وخصوصا الشرطة الجنائية الدولية.

5. تمديد الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية التابعة للديوان، ليشمل كامل الإقليم الوطني⁽³³⁾.

بالنسبة للصلاحيات الممنوحة من طرف المشرع للديوان، نجد أنه يغلب عليها الطابع الردعي القمعي، فهي تجمع بين الرقابة والقمع والاقتراح في بعض الأحيان، وهذه الصلاحيات يفترض أن توزع على الهياكل الموجودة في الديوان، لكن في الواقع نجد أن مديرية التحريات فقط التي أسند لها مهام مرتبطة بمكافحة الفساد، والتي حصرها المشرع في البحث والتحقيق في مجال مكافحة جرائم الفساد دون المهام والصلاحيات الأخرى، الأمر الذي يدفعنا للتساؤل عن الجهات المختصة بهذه الصلاحيات مثل تطوير التعاون الدولي مع هيئات مكافحة الفساد ...

التنظيم الموعود به المتضمن عدد من الضباط و أعوان الشرطة القضائية الموضوعين تحت تصرف الديوان لم يتم الإفراج عنه، كما أن تحديد مديريات الديوان وعددها لم يتم إصدار التنظيم الخاص بشأنها، نفس الأمر بالنسبة لمسألة التنظيم الداخلي للديوان⁽³⁴⁾.

خاتمة

في نهاية الدراسة تم التوصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات يمكن إجمالها في النقاط التالية.

أولاً: النتائج

1. يعد الفساد الإداري من أخطر الآفات التي تعاني منها المجتمعات والتي لا يمكن التصدي لها في بيئة لا تعرف ولا تطبق معايير الحكم الرشيد.
2. في حالة غياب دور أحد مكونات الحكم الرشيد لا يمكن تحقيق أهدافه، باعتبار أن أدوار هذه المكونات مكملة لبعضها البعض.
3. من أهم أسباب انتشار الفساد الإداري غياب الشفافية والمساءلة.
4. تعد معايير الحكم الرشيد وصفة علاجية في مكافحة الفساد الإداري، إلا أنه يجب تطبيق هذه المعايير مجتمعة.
5. تسعى الدولة الجزائرية لمكافحة الفساد ومحاولة تحقيق مستوى مقبول من الحكم الجيد، ولقد ظهرت جهودها من خلال استحداث نصوص قانونية متعلقة بمكافحة الفساد وتعدت هذه الجهود إلى إنشاء آليات متعلقة بالوقاية ومحاربة الفساد، إلا أنها في الواقع لم تستطع القضاء على هذه الآفة التي تزداد وتيرة انتشارها يوماً بعد يوم.

ثانياً: التوصيات

1. إن العلاقة بين الحكم الرشيد الجيد والفساد الإداري علاقة عكسية، وبالتالي للحد من الفساد لابد من التطبيق الفعلي لهذه المعايير فالنص عليها غير كاف بل لابد من تسخير هيئات ذات تكوين عالي ومستوى أخلاقي ومهني عالي يضمن شفافية الإجراءات والتوظيف في القطاع الإداري.
2. على المؤسسات الإدارية العمومية والخاصة أن تعي بخطورة دورها باعتبارها أساس التنمية لذلك لتحقق نتائج إيجابية عليها أن تطبق جميع معايير الحكم الرشيد دون استثناء.
3. بالرغم من الآليات المتعلقة بمكافحة الفساد الإداري إلا أن دورها لن يظهر دون تضافر الجهود والوعي بخطورة استفحال الظاهرة الذي سينعكس سلباً على مستقبل الدولة الجزائرية، لذلك ندعو المجتمع المدني بتنظيم دورات تحسيسية لنشر ثقافة الحكم الرشيد والتعريف بحجم خطورة الفساد.

4. ندعو الموظفين والعاملين بقطاع الإدارة إلى التحلي بروح المسؤولية وعدم استغلال المنصب لخدمة مصالحهم الشخصية، ذلك أن تصرفات بسيطة من قبلهم قادرة على إحداث الفارق.

(1) أحمد موسى فرج الله، دور تطبيق معايير الحكم الرشيد في إدارة الأزمات، دراسة ميدانية على وزارة الداخلية الفلسطينية في المحافظات الجنوبية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إدارة الدولة والحكم الرشيد، كلية الإدارة والتمويل، جامعة الأقصى، غزة، 2020م، ص 10.

(2) آسيا بلخير، إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي، بين النظرية والتطبيق الجزائر أمودجا (2007/2000)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع رسم السياسات العامة، قسم العلوم السياسية والإعلام، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2009م، ص 37.

(3) بلقاسم ماضي، دور الحكم الراشد في محاربة الفساد وتحقيق التنمية، الملتقى الوطني الثالث حول سبل تطبيق الحكم الراشد بالمؤسسات الاقتصادية، جامعة 20 أوت سكيكدة، المنعقد يومي 03-04 ديسمبر .

(4) نقلا عن: فوزية بن عثمان، دور الحكم الراشد في ترقية حقوق الإنسان، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص الحقوق والحريات الأساسية، كلية الحقوق جامعة فرحات عباس، سطيف، 2010م، ص 22.

(5) آسيا بلخير، مرجع سابق، ص 42.

(6) ينظر: المادة 11 من القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر، العدد 15، الصادرة في 12 مارس 2006م، ص 16-17.

(7) شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الانفاق العام والحد من الفقر دراسة حالة الجزائر (2000_2010)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود ومالية، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2012م، ص 11.

(8) آسيا بلخير، مرجع سابق، ص 63، ص 64.

(9) شعبان فرج، مرجع سابق، ص 12، ص 13.

(10) عائشة الشميلي، الإدارة الاستراتيجية الحديثة: التخطيط الاستراتيجي - البناء التنظيمي - القيادة الإبداعية - الرقابة والحوكمة"، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017م، ص 196، ص 197.

(11) الأخضر عزى و غالم جلطى، الحكم الرشيد وخصوصيات المؤسسات (إشارة إلى واقع الاقتصاد والمؤسسات الجزائرية)، مجلة الجندول، العراق، 2006م، ص 34،

(12) سمير عبد الرزاق مطير، واقع تطبيق الحكم الرشيد وعلاقتها بالأداء الإداري في الوزارات الفلسطينية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إدارة الدولة والحكم الرشيد، جامعة الأقصى، 2013م، ص 15.

(13) خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن أل شيخ، الفساد الإداري : أتماطه و أسبابه وسبل مكافحته (نحو بناء نموذج تنظيمي)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2008م، ص 21.

(14) للمزيد من التفصيل ينظر: حنان جيلاني، الحكم الراشد كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة المسيلة، 2014م، ص 57 وما بعدها.

(15) عز الدين بن تركي ومنصف شرقي، الفساد الإداري: أسبابه، آثاره وطرق مكافحته، إشارة لتجارب بعض الدول، مداخلة أقيمت ضمن أعمال الملتقى الوطني الأول حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، يومي 6 و7 ماي 2012م، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 5.

(16) خيرة بن عبد العزيز، دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيد الإداري، مجلة المفكر، العدد الثامن، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 330.

(17) أحمد موسى فرج الله، مرجع سابق، ص 17، ص 18.

(18) شعبان فرج، مرجع سابق، ص 18.

(19) حنان جيلاني، مرجع سابق، ص 25.

(20) برنامج إدارة الحكم في الدول العربية " الشفافية والمساءلة"، تاريخ الزيارة:

<https://www.pogar.org/governance/arabic/transparency.asp>

(21) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي " الإرشادات العامة لتقييم بلد ما من حيث المساءلة والشفافية"، www.undp.org تاريخ الزيارة: 21/01/2021 الساعة: 14.29

- (22) محمد عبد اتشوي، دور الإدارة الالكترونية في تفعيل الاتصال الإداري من وجهة نظر العاملين في جامعة القدس المفتوحة، مجلة الأفصى، المجلد 17، العدد 2، 2013م، ص 229.
- (23) خان جيلاني، مرجع سابق، ص 33.
- (24) عنتر بن مرزوق، الحكم الراشد بين مكوناته التأسيسية و أبعاده الأساسية، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد 2، ديسمبر 2003م، ص 49.
- (25) عبد الرزاق مولاي لخضر و بوزيد السايح، فاعلية سياسات الحكم الراشد في الحد من الفساد بالجزائر، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، عدد 07، ديسمبر 2017م، ص 277.
- (26) القانون رقم 06-01 الصادر بتاريخ 2006/02/20 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة في 08/03/2006م.
- (27) فضيلة بوطورة ونوفل سمايلي، تأثير ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والتنمية البشرية في الجزائر مع إشارة لأهم الوسائل القانونية لمكافحته، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر، 2019م، ص 10، ص 11.
- (28) الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995م المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر، عدد 39، المؤرخة في 31 جويلية 1995م، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 02-10 المؤرخ في 26 أوت 2010م، ج ر، عدد 50 المؤرخة في 1 ديسمبر 2010م.
- (29) المادة 27 من الأمر 95-20، المرجع السابق.
- (30) المادة 82 من الأمر 95-20، المرجع نفسه.
- (31) المادة 90 من الأمر 95-20، المرجع نفسه.
- (32) وهذا ما تم تأكيده في تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 والتي جاء فيها:
- أ/ يتعين على هذه الهيئة أن تسهم إسهاما فعالا في تطبيق سياسة وقائية على المستوى الوطني وفي سياسة التعاون الدولي في هذا المجال.
- ب/ تعزيز سعي الدولة بإحداث ديوان مركزي لقمع الفساد بصفته أداة عملياتية تتضافر في إطار الجهود للتصدي قانونا لأعمال الفساد الإجرامية وردعها".
- (33) عبد المجيد جباري، دراسات قانونية في المادة الجزائية على ضوء أهم التعديلات الجديدة، دار هومة، الجزائر، 2012م، ص 71.
- (34) جميلة فار، واقع ورهانات الهيئة الوطنية والديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد، مجلة الحقوق والحريات، العدد 02، مارس 2016م، ص 470، ص 471.

دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الإقليمية المستدامة

زايد حميد

أستاذ محاضر أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو

الملخص:

نعالج في هذه الدراسة موضوع الحكم الراشد أو الحوكمة الرشيدة التي تقوم على مبادئ أساسية وهي الشفافية والإفصاح والمساءلة والمحاسبة والمسؤولية وسيادة القانون واستقلال القضاء والكفاءة والفعالية... وغيرها، وهذه المبادئ ضرورية في تسيير وإدارة الشؤون المحلية والإقليمية، لتحقيق التنمية للأجيال الحالية والأجيال المستقبلية، فيجب تسيير الجماعات الإقليمية على أسس ديمقراطية والمشاركة الشعبية الفعالة في اتخاذ القرارات التنموية، والعدالة في توزيع الثروات، ومكافحة الفساد، واللامركزية في التسيير والعقلانية في الانفاق.... وغيرها.

الكلمات المفتاحية: الحكم الراشد، التنمية المحلية، التنمية المستدامة، الجماعات الإقليمية،

Abstract :

In this study, we address adult governance or good governance. which are based on the fundamental principles of transparency, disclosure, accountability, responsibility, rule of law, independence of the judiciary, efficiency and effectiveness, etc., These principles are essential in the conduct and management of local and regional affairs, for the development of present and future generations.

Regional groups must be based on democratic foundations and effective popular participation in development decision-making. equity in the distribution of wealth, the fight against corruption, decentralization of governance and rationality in spending... etc.

Key words: Good Governance, Local Development, Sustainable Development, Regional Communities.

مقدمة :

تسعى الدول النامية جاهدة إلى مواكبة التطور والتقدم الحاصل في الدول المتقدمة، غير أنها تصطدم بعراقيل وصعوبات تحول دون تحقيق هذا الهدف، وتتمثل أهم هذه العراقيل، في معضلة تفشي الفساد الإداري والمالي والسياسي، البيروقراطية في التسيير، احتكار اتخاذ القرارات السياسية والاقتصادية على فئة معينة من المجتمع، اللامركزية في إدارة بعض القطاعات، احتكار الدولة ممارسة بعض النشاطات والاستثمارات الاقتصادية واستبعاد القطاع الخاص من عملية التنمية... وغيرها من العراقيل.

إن هذه الصعوبات والعراقيل باتت تهدد التنمية المستدامة، كما تهدد التنمية المحلية والإقليمية، حيث تم التركيز في عملية التنمية على بعض المدن الحضرية على حساب الريف وبعض الأقاليم من الوطن، كالأقاليم الصحراوية الصعبة والريف.

نتيجة لما سبق، كان لزاما على الدولة، البحث عن حل للأزمة، وكان من الضروري تكريس مبادئ الحكم الراشد أو ما يسمى بالحوكمة، ويقصد به التسيير الجيد والرشيد، أو الحكم الصالح، ومن مبادئه نذكر: الشفافية والإفصاح، المساءلة والرقابة، والمسؤولية والمحاسبة وسيادة القانون، واستقلالية القضاء والفاعلية والكفاءة.... إن التنمية المحلية الإقليمية تستدعي تعزيز مبادئ ومقومات الحكم الراشد، حيث يُقاس تقدّم الدول ونموها ورقّيتها بمدى تطبيقها قواعد الحكم الراشد، ومدى مكافحتها للفساد، ومدى مشاركة الشعب في اتخاذ القرارات. فالشعب أدرى بما يلزمه من سياسات تنموية محلية إقليمية مستدامة لخدمة الأجيال الحاضرة والمستقبلية.

نتيجة لما سبق تكون الإشكالية المطروحة كالتالي: ما هو دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المحلية المستدامة؟

وتتم الإجابة على الإشكالية المطروحة من خلال دراسة المبحثين التاليين:

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للحكم الراشد والتنمية المحلية المستدامة.

المبحث الثاني: التلازم والترابط بين الحكم الراشد ومتطلبات التنمية المحلية المستدامة.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للحكم الراشد والتنمية المحلية المستدامة.

إن الحكم الراشد مفهوم حديث ظهر بهدف حل أزمة الحكم، وهو مفهوم يأخذ أبعادا مختلفة سياسية واقتصادية واجتماعية (المطلب الأول) وقد أكدت المنظمات الدولية التي تنادي بتكريس مبادئ الحكم الراشد على أن التسيير الجيد ضروري لتحقيق التنمية المستدامة، سواء كانت تنمية وطنية أو تنمية محلية، لكننا سوف نتوقف على دراسة التنمية المحلية المستدامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف الحكم الراشد.

يعود ظهور مفهوم الحكم الراشد أو الحوكمة إلى سنة 1989، وهو ترجمة للمصطلح الإنجليزي « Good Governance »، وكان البنك الدولي أول من استعمل هذا المصطلح، وكان ذلك خلال تقريره عن الدول الإفريقية جنوب الصحراء المعنون بـ "إفريقيا جنوب الصحراء من الأزمة إلى النمو المستدام" وفيه أكد أن أزمة المنطقة هي أزمة حكم¹. ومنذ ذلك الحين ازداد الاهتمام به من طرف العديد من دول العالم والمنظمات الدولية، فعرف مفهومها واسعا ومتعدد التخصصات، فالحكم الراشد متعدد الأوجه له مفهومها سياسيا واقتصاديا واجتماعيا وقانونيا، ويهدف إلى تحقيق إدارة شفافة ونزيهة في تسيير الأموال العمومية. وهذا ما يتضح من خلال التعرض إلى التعريف الفقهي (الفرع الأول) وتعريف المنظمات الدولية (الفرع الثاني)، ثم تكريس المشرع الجزائري مفهوم الحكم الراشد (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التعريف الفقهي للحكم الراشد.

يعرف الحكم الراشد أو الحوكمة الرشيدة بأنها: "الإدارة الجيدة لجميع المؤسسات في الدولة من خلال سياسات وآليات وممارسات تقوم على الشفافية والمشاركة والمساءلة وسيادة القانون ومكافحة الفساد، وتسعى لتحقيق العدالة وعدم التمييز بين المواطنين، والاستجابة لاحتياجاتهم، وتحريّ الكفاءة للوصول بالسياسات والخدمات لأعلى مستوى من الفعالية والجودة بما يُرضي المواطنين"².

كما تعرف الحوكمة الرشيدة بأنها: "إن الحوكمة الرشيدة في القطاع العام هي مجموع التشريعات والسياسات والهياكل التنظيمية والاجراءات والضوابط التي تؤثر وتشكل الطريقة التي توجه وتدار بها الإدارة الحكومية لتحقيق أهدافها بأسلوب مهني وأخلاقي بكل نزاهة وشفافية وفق آليات للمتابعة والتقييم ونظام صارم للمساءلة لضمان كفاءة وفعالية الأداء من جانب، وتوفير الخدمات الحكومية بعدالة من جهة أخرى"³.

الفرع الثاني: تعريف الحكم الرشيد وفقا للمنظمات الدولية.

عرّف الحكم الرشيد من قبل العديد من المنظمات الدولية، نذكر البعض منها وهي كالتالي:

1- **تعريف الحكم الرشيد وفقا لصندوق النقد الدولي:** هي الطريقة التي بواسطتها يتم تسيير السلطة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لمنظمة ما، لخدمة التنمية وذلك باستخدام طرق فعالة في التسيير بأقل التكاليف وتحقيق أكبر المنافع.⁴

2- **تعريف الحكم الرشيد وفقا لمنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي OCDE:** هي ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية اللازمة لإدارة شؤون البلد، كما تعرف الحوكمة في القطاع العام بأنها العملية التي تقوم من خلالها المؤسسات العامة على تنظيم الشؤون العامة وإدارة الموارد العامة، كما أن الحكم الرشيد هو الحكم الذي يوفر النزاهة والمساءلة بواسطة أفراد الشعب، ويضمن احترام المصلحة العامة، ويستهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.⁵

3- **تعريف الحكم الرشيد وفقا لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي:** ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات، ويشمل الآليات والعمليات والمؤسسات، التي من خلالها يعبر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم، ويمارسون حقوقهم القانونية، ويوفون بالتزامهم ويقبلون الوساطة لحل نزاعاتهم⁶

4- **تعريف الحكم الرشيد وفقا للمعهد الدولي للعلوم الإدارية:** هي العملية التي بواسطتها يمارس أعضاء المجتمع السلطة، وقدرة التأثير السياسي والحكم في السياسات، والقرارات التي تم الحياة العامة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية.⁷

يتضح من خلال ما سبق، أن الحكم الرشيد هو عملية إدارة الشؤون العامة بطريقة تسمح بتحقيق الصالح العام، وبذلك يجب توافر العناصر التالية: سيادة القانون، غياب الفساد، العدالة، المسؤولية، المساءلة، الكفاءة، الشفافية، المشاركة.

الفرع الثالث: تكريس المشرع الجزائري مفهوم "الحكم الرشيد".

لقد كرّس المشرع الجزائري مفهوم الحكم الرشيد بموجب القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة⁸ وذلك في المادة الثانية منه، التي نصت على ما يلي: ".... الحكم الرشيد بموجبه تكون الإدارة مهمة بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية...".

يتضح مما سبق، أن الحكم الرشيد أو الحوكمة الرشيدة هي آلية أو أسلوب ممارسة السلطة، لتحقيق أكبر قدر ممكن من التنمية المستدامة، وتحقيق الصالح العام، من خلال التسيير الحسن للإدارة العامة من أجل خلق بيئة خالية من الفساد الإداري والسياسي والاقتصادي، تسودها الديمقراطية والشفافية والمساءلة والعدالة وسيادة القانون.

كما تم تأسيس اللجنة الوطنية حول الحكم الراشد في مارس 2005، التي تتكون من ممثلين من المجتمع المدني والقطاع الخاص، والقطاع العام.

إضافة إلى ما سبق، أصدرت وزارة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعات التقليدية، ميثاق الحكم الراشد للمؤسسة في الجزائر، في سنة 2009، استلهمته من مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، لسنة 2004 والمتعلق بمبادئ حوكمة الشركات، وقد عرّف الميثاق حوكمة المؤسسات بأنه: "الحكم الراشد للمؤسسة هو عبارة عن فلسفة تسييرية ومجموعة من التدابير العملية الكفيلة في آن واحد لضمان استدامة تنافسية المؤسسة....".

وقد ركّز الميثاق على حوكمة المؤسسات والشركات، من خلال وضع قواعد وضوابط للتسيير الجيد للمؤسسات لضمان المصداقية والشفافية والإفصاح والمساءلة⁹.

المطلب الثاني: تعريف التنمية المحلية المستدامة.

لتعريف التنمية المحلية والإقليمية المستدامة تعرض للتعريف الفقهي (الفرع الأول) ثم التعريف المؤسساتي (الفرع

الثاني).

الفرع الأول: التعريف الفقهي للتنمية المحلية المستدامة.

يقصد بالتنمية المحلية مساهمة المجتمع المحلي في تحقيق التنمية الشاملة، باعتبار الجهود الذاتية والمشاركة الشعبية لها أهمية كبيرة في تحقيق التنمية المحلية الإقليمية، عبر مساهمة السكان المحليين في وضع وتنفيذ مشروعات التنمية، مما يستوجب تضافر الجهود المحلية الذاتية والجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية وتحقيق التنمية المحلية¹⁰.

كما يعرف البعض التنمية المحلية المستدامة بأنها: "يقصد بالتنمية المحلية، مجموعة العمليات والإجراءات التي يتم من خلالها إحداث تغييرات ضمن جميع المجالات المتاحة في المحليات (المستوى المحلي أو الإقليمي) من أجل خلق التوازن والتوزيع العادل للعوائد، وذلك من خلال الاعتماد على الأساليب العلمية والمناهج المدروسة، بهدف تحقيق الوعي المحلي والاستغلال الأمثل للموارد المتاحة، ولا يتحقق ذلك إلا بخلق وتعزيز روح التعاون والمشاركة الفعلية بين السلطات المحلية والمجتمع بشرائحه المختلفة"¹¹.

ويضيف هذا الجانب الفقهي القول بأن: "التنمية المحلية هي تغيير الأوضاع السائدة نحو الأفضل، من خلال الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة، وهو وسيلة وعملية ومنهجية وحركة، يمكن من خلالها الانتقال بالمجتمع من حالة الركود والتخلف إلى وضع التقدم والقوة والنمو والرفي لما هو أفضل، والتنمية المحلية تعني تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان المحليين بجهودهم الذاتية، وبمساندة من الهيئات الحكومية"¹².

الفرع الثاني: التعريف المؤسساتي للتنمية المحلية المستدامة.

وفقا لتعريف الأمم المتحدة لسنة 1986، فإن "التنمية المحلية هي العمليات التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين والحكومة (الهيئات الرسمية)، لتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية، ومساعدتها على الاندماج في حياة الأمة والمساهمة في رفيتها بأقصى قدر مستطاع"¹³.

كما عرف التنمية المحلية (الريفية) البنك الدولي لسنة 1975 كما يلي: " إستراتيجية مخططة تهدف إلى تطوير الحياة الاقتصادية والاجتماعية لفقراء الريف، حيث تشمل هذه العملية نطاقا واسعا في توزيع منافع التنمية على المناطق الريفية، لتمس كافة الفلاحين خاصة الصغار منهم الذين ينشطون على نطاق ضيق وكذا المستأجرين منهم".¹⁴

المبحث الثاني: التلازم والترابط بين الحكم الراشد ومتطلبات التنمية المحلية المستدامة.

إن التنمية بكل أشكالها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية، هي الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه الدول النامية للحاق بركب الدول المتقدمة، غير أن التنمية لها علاقة وطيدة بالحكم الراشد أو الحوكمة الرشيدة (المطلب الثاني).
فالحكم الراشد بأهدافه ومبادئه هو الذي يحقق التنمية المحلية المستدامة (المطلب الأول).

المطلب الأول: أهداف الحكم الراشد ومبادئه.

يهدف الحكم الراشد إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والتنموية (الفرع الأول)، كما يقوم على مجموعة من المبادئ أقرتها المواثيق الدولية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أهداف الحكم الراشد.

تتجلى أهمية الحكم الراشد في تحقيق الأهداف التالية:

- تحسين نوعية الحياة ورفع مستوى المعيشة، وتحقيق الرفاهية والعدالة والاستقرار.
- تعزيز روح الديمقراطية والمساواة.
- تعزيز النمو الاقتصادي والسياسي والاجتماعي.
- التوزيع الأمثل للموارد المالية، وتحقيق الانضباط المالي والإداري والسلوكي.
- خلق درجات عالية من الثقة والاحترام بين آليات تفعيل الحوكمة (الدولة، القطاع الخاص، المجتمع المدني).
- المشاركة في اتخاذ القرارات بين جميع الأطراف الفاعلة في المجتمع، مما يمثل دعما للديمقراطية.
- سيادة القانون في المجتمع، الأمر الذي يضمن تحقيق مستوى عال من الأمن والحفاظ على الحقوق.
- تدعيم الشفافية وسهولة تداول المعلومات، الأمر الذي يعزز الرقابة على كافة الأنشطة التي تقوم بها الدولة على النحو الذي يساهم في مكافحة الفساد بمختلف أشكاله.¹⁵

الفرع الثاني: مبادئ الحكم الراشد.

يقوم الحكم الراشد على مجموعة من المبادئ، وردت في مختلف وثائق المؤسسات الدولية، ومنها البنك العالمي، صندوق النقد الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ونذكر منها المبادئ التالية:

- **سيادة القانون:** يقصد به أن المواطنين سواسية أمام القانون، بصرف النظر عن الاختلاف في اللون، أو الجنس، أو الدين، أو العرق، أو الوضع الاجتماعي، أو المركز السياسي... الخ، والقانون ذاته يجب أن يكون ديمقراطيا، أي يمثل مخرج مؤسسة تشريعية تمتلك شرعية الانتخاب وتقنية التشريع، ويطبق من قبل مؤسسة قضائية مستقلة.¹⁶
- **الشفافية:** يقصد به التدفق الحر للمعلومات، ويجب أن تكون متاحة بصورة مباشرة للمهتمين بها.¹⁷

- المساواة: يقصد بالمساواة تلك الآلية التي تحدد وتحترم الحقوق الأساسية للجميع، وتضمن لهم معاملة عادلة غير متحيزة، بمعنى التساوي في الحقوق أمام القانون، وتتسنى لهم فرصة متساوية لممارسة هذه الحقوق.
- المشاركة: أي مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات بدون تمييز بينهم، ويكون ذلك بأسلوب ديمقراطي، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من خلال مؤسسات شرعية تمثلهم، كما تعني مشاركة أفراد المجتمع في صياغة القوانين واستشارتهم في شؤون الحياة العامة، بكل نزاهة وشفافية¹⁸
- المساءلة والمحاسبة: يكون ذلك بطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول طريقة استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية الطلبات الموكلة لهم، وتحمل بعض المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع أو الغش، فالمساءلة تعني أن يكون صناع القرار مسؤولين أمام الجمهور، وبدون المساءلة تكون القيادة ديكتاتورية¹⁹.
- الإستجابة: تتطلب الحوكمة الجيدة أن تقوم كامل المؤسسات ذات العلاقة بخدمة أصحاب المصالح المرتبطين بها²⁰.
- الرؤية الإستراتيجية: مفهوم الحكم الراشد لا ينحصر في وجود سلطة تشريعية حرة ومستقلة ووجود هيئات المجتمع المدني، وشركات القطاع الخاص، بل يتجاوز ذلك ويمتد إلى تحقيق تنمية طويلة المدى وممتدة على مدى أجيال متعددة، أي تكون الرؤية طويلة الأجل حول التنمية البشرية²¹.
- التوجه نحو توافق الآراء: يجب أن يعبر الحكم الراشد عن مختلف المصالح، لكي يتوصل إلى الموافقة بالإجماع عن أفضل ما في صالح أي مجموعة من المجموعات، وإذا أمكن الموافقة بالإجماع على السياسات والإجراءات²².
- الفاعلية والكفاءة: يقصد بالفاعلية مدى إنجاز الأهداف على ضوء النتائج المرجوة والمحقة لعمل ما، أما الكفاءة يقصد بها تحسين استخدام الموارد بمهارة وجدارة للحصول على أفضل النتائج كما وكيفا، وبأقل التكاليف، وذلك بالاستخدام الأمثل والعقلاني للموارد²³.
- اللامركزية: تعتبر اللامركزية في التسيير من تطبيقات مبدأ توزيع السلطات على أفراد المجتمع، بهدف إدارة شؤون الدولة، والحفاظ على حقوق الأفراد، وهذا الأسلوب الإداري يساهم في تحقيق مفهوم الحكم الراشد، لأنه من خلاله يشعر الفرد أنه صاحب القرار، ويشارك في اتخاذ القرارات السياسية والإدارية بصفة مباشرة أو غير مباشرة.

المطلب الثاني: علاقة الحكم الراشد بتحقيق التنمية المحلية المستدامة

- تساهم مبادئ الحكم الراشد في تحقيق أهداف التنمية الإقليمية المستدامة (الفرع الثاني)، وتكريس مقوماتها (الفرع الثالث)، مع العلم أن التنمية المحلية المستدامة عملية شاملة، تقوم على مشاركة ومساهمة كل الأطراف الفاعلة في عملية التنمية (الفرع الأول).

الفرع الأول: مبادئ التنمية المحلية المستدامة.

إن التنمية المحلية المستدامة هي إستراتيجية تعتمد على المبادئ الأساسية التالية²⁴:

- التنمية هي عملية شاملة: تستهدف إشباع كافة جوانب الحياة في المجتمع المحلي، وكافة القطاعات، فلا يمكن تقييد عملية التنمية في إطار أبعادها الاقتصادية فقط، بل يجب أن تشمل التعليم، النقل، البيئة... .
- تقوم التنمية المحلية على المشاركة كمبدأ أساسي، وعلى مساهمة المبادرات والمشاريع الصغرى في التنمية الشاملة، فتقدم ورفاهية المجتمع لا يقوم على المؤسسات الكبرى فحسب، بل يكون بمشاركة المشاريع الصغرى كذلك.
- الموارد البشرية هي القوة الدافعة للتنمية: فلا بد من مساهمة المجتمع المدني في التنمية، عبر تمكين الجمعيات المهتمة بالعدل والمساواة والتعليم والصحة وحرية التعبير... وغيرها.

الفرع الثاني: الترابط بين الحكم الراشد والتنمية المستدامة.

إن آليات الحكم الراشد في دولة ما، هي التي تسمح لنا بالحكم لها أو عليها في توفير تنمية مستدامة، فالحكم الراشد يسير جنباً إلى جنب مع مفهوم التنمية، فلا تستقيم تنمية شاملة ومستدامة، بدون توفير مبادئ الحكم الراشد. فالحكم الراشد يرتبط بالتنمية المستدامة، وهي العلاقة التي تهدف إلى توجيه أنظمة الحكم لتلبية احتياجات المواطن، حاضراً ومستقبلاً، وتمكين هؤلاء المواطنين من المشاركة الفعلية والفعالة في عملية اتخاذ القرارات السياسية التنموية²⁵. ومن مقتضيات الحكم الراشد، سيادة القانون، مكافحة الفساد، التوافق، المشاركة، الاستخدام العقلاني للموارد، الإنفاق العمومي وفقاً لمقتضيات التنمية المستدامة، الشفافية والمحاسبة، ترشيد الإنفاق العمومي.

إن التنمية المستدامة تستند على التنمية البشرية بعدها الشامل، أي الترابط بين مستويات النشاط السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي والبيئي، بالاعتماد على مبدأ المشاركة الشعبية في التنمية والتخطيط الطويل الأمد في جميع القطاعات، وذلك بتوخي قدر من العدالة والمساواة والشرعية في التمثيل وتكريس الديمقراطية وهذا من مقومات الحكم الراشد. لقد تغيرت مفاهيم التنمية من التركيز على النمو الاقتصادي إلى التركيز على التنمية البشرية، ثم التنمية البشرية المستدامة ثم التنمية الإنسانية، والتنمية البشرية المستدامة تقوم على العدالة والمشاركة، والتخطيط الطويل المدى للتعليم والصحة والسكن والبيئة والثقافة والتركيب الاجتماعي.

لقد تم ربط الحكم الراشد مع التنمية المستدامة لكونه ضروري لتحويل النمو الاقتصادي إلى تنمية بشرية مستدامة، وبذلك نجد من مؤشرات التنمية المحلية المستدامة، توسيع قدرات المواطنين ومشاركتهم الفعلية في صنع القرارات، العدالة في التوزيع، التعاون، الاستدامة، التمكين...²⁶

إن الحكم الراشد يسير جنباً إلى جنب مع التنمية، فلا تستقيم تنمية شاملة ومستدامة بدون توفير الأسس والمبادئ التي يتركز عليها الحكم الراشد، الذي يمثل الكفاءة في استغلال الطاقات، وحسن استخدام الموارد، بإشراك جميع الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني، وتعميق قنوات المساءلة والرقابة للتوجيه الصحيح لموارد الدولة نحو التنمية²⁷.

وبذلك هناك علاقة وطيدة بين الحكم الراشد والتنمية المستدامة، لأن الحكم الراشد هو الضامن لتحويل النمو إلى تنمية إنسانية مستدامة، فلا يمكن تصور تنمية مستدامة، بدون وجود إدارة حكم رشيدة، كما لا يمكن أن يكون الحكم رشيدا، ما لم يؤدي إلى استدامة التنمية البشرية والاقتصادية والاجتماعية.

الفرع الثالث: مقومات تحقيق التنمية المحلية الإقليمية في ظل الحكم الراشد.

تتمثل أهم مقومات تحقيق التنمية الإقليمية في ظل متطلبات الحكم الراشد فيما يلي:

- المشاركة الشعبية الفاعلة: إن تعزيز مشاركة الأطراف الفاعلة في المجتمع، سواء القطاع الخاص أو منظمات المجتمع المدني، تحقق نتائج إيجابية في الحد من الفقر، نظرا لمشاركة القطاع الخاص في توفير مناصب الشغل، كما يتمكن المجتمع المدني في التأثير في السياسات العامة وتوجيهها وتقييمها والرقابة عليها ومساءلة المسؤولين. كما أن مساهمة المجتمع المدني في التنمية يتحقق بوعي الناس بحقوقهم ومسؤولياتهم، وتشجيعهم في التنمية²⁸.

- سيادة القانون: يقصد بذلك أن القانون فوق الجميع، حكاما كانوا، أو مسؤولين، أو مواطنين، كلهم يخضعون للقانون، ولا شيء يسمو عليه، كما يقصد به استقلالية القضاء عن السلطة التنفيذية، وضمان حق التقاضي ومجانته، وتطبيق الأحكام القضائية والنصوص القانونية بصورة عادلة وبدون تمييز بين أفراد المجتمع، وأن تكون هذه القوانين متفقة مع معايير حقوق الإنسان²⁹.

- مكافحة الفساد: إن كشف حالات الفساد محليا او وطنيا، بمختلف أنواعه (الفساد المالي والإداري والسياسي)، ومحاسبة المفسدين ومعاقبتهم، ووضع آليات لمكافحة الفساد يؤدي إلى دعم النمو الاقتصادي والتنمية المحلية والوطنية، حيث يعتبر مكافحة الفساد من أهم الأهداف الرئيسية لتطبيق الحكم الراشد³⁰.

- الرقابة والمساءلة والمحاسبة: إن الرقابة على الإنفاق العام والشفافية في تسيير الموارد المالية والأموال العامة، ووضع مجالس للمحاسبة، يؤدي إلى التقليل من إهدار المال العام، والاختلاسات، والإسراف في النفقات...

- حرية التعبير: يقصد به قدرة المواطنين في المشاركة في اتخاذ القرارات من خلال حرية التعبير، وحرية تكوين الجمعيات، ووسائل الإعلام الحرة، وحرية الانتخاب المثلين الشرعيين...، هذا من جهة، ومن جهة أخرى الحكم الراشد يقتضي استعداد المسؤولين في الأجهزة الحكومية للخضوع إلى جلسات المساءلة أمام المطالب الشعبية والبرلمانية.

- اللامركزية: إن إضفاء اللامركزية من المستوى الوطني إلى المستوى المحلي، إلى الولايات والبلديات والمناطق الريفية، يمكن الشعب من المشاركة في عمليات الحكم، وفي عمليات صنع القرار، وتوفير فرص عادلة ومستدامة للجميع، كما يسمح ذلك بتعزيز الاتصال بين المسؤولين الحكوميين ومنظمات المجتمع المدني، عن طريق تبادل المعلومات التي يمكن استخدامها في صياغة برامج التنمية المحلية، مما يجعلها أكثر فعالية واستدامة³¹.

- الشفافية والإفصاح: تعتبر من مبادئ الحكم الراشد، وتعني إتاحة المعلومات وسهولة الحصول عليها، كما أنها تكون متاحة للجميع، بصورة مباشرة وفي الوقت المناسب، وبصورة كافية وواضحة، ودقيقة، حتى يسهل مراقبتها ومتابعتها³².

- الديمقراطية: يتجسد ممارسة الديمقراطية في أرض الواقع من خلال تجسيد نصوص القانون المتعلقة بالمشاركة الشعبية في الحكم، وتمثيل الشعب بالانتخابات الحرة والتهيئة، والمحاسبة والمراقبة لأداء الحكومة، وتوفير الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد، ويؤثر الحكم الراشد على التنمية من خلال تعزيز مفهوم الديمقراطية، وتعزيز العدل والمساواة وسيادة القانون، فالديمقراطية تستلزم التعددية الحزبية، وحرية الرأي، وحرية الصحافة المسؤولة³³.

الخاتمة:

بعد دراسة موضوع دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الإقليمية المستدامة استخلصنا النتائج التالية:

- إن المشاركة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون والديمقراطية... وغيرها، هي من جهة من مبادئ الحكم الراشد، ومن جهة أخرى هي من متطلبات التنمية المحلية المستدامة.
- إن الحكم الراشد ليس هدفاً بحد ذاته، وإنما وسيلة لتحقيق النمو في جميع الميادين، لأن الهدف من الإدارة الرشيدة هو نمو المجتمع ورقته، ولأنها أفضل الوسائل وأنجعها لتحقيق أهداف التنمية المحلية.
- لتحقيق التنمية المحلية المستدامة، يجب أن يسود الحكم الراشد الذي يقوم على الشفافية في التسيير ومشاركة المجتمع المحلي والفاعلين في المجتمع من قطاع خاص وقطاع عام، ومنظمات المجتمع المدني في صنع القرار، وتقاسم المسؤولية والرقابة والمساءلة والمحاسبة والعدالة في توزيع الموارد المالية، وترشيد الانفاق ومكافحة الفساد... وغيرها.
- إن المشاركة الشعبية والديمقراطية واللامركزية، من مبادئ الحكم الراشد ومن مقتضيات ومتطلبات التنمية المحلية المستدامة.

ونتيجة لما سبق، نقدّم التوصيات والمقترحات التالية:

- يجب تشجيع العمل بالحكومة الالكترونية لتقليل من مشاكل البيروقراطية.
- يجب تعزيز وتكريس مبادئ الحكم الراشد، السالفة الذكر، في قانون البلدية وقانون الولاية وكل النصوص القانونية التي تسيّر الجماعات المحلية.
- يجب تفعيل النصوص القانونية التي تنص على مكافحة الفساد المالي والإداري والسياسي.
- يجب تفعيل مبدأ استقلالية القضاء.

¹ لحبيب بلية، " نحو تفعيل دور المجتمع المدني في إرساء الحكم الراشد في الجزائر في ضوء الإصلاحات السياسية 2011-2016"، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد الرابع، العدد الثاني، 2018، ص 120.

² حضري ياسمين، دليل تقييم الحوكمة الرشيدة في القطاعات الخدمية (تطبيقاً على قطاعات الرعاية الصحية الأولية والتعليم الأساسي ومياه الشرب والصرف الصحي)، مركز العقد الاجتماعي، مصر، 2014، ص 07.

³ وزارة تطوير القطاع العام، (الأردن)، "دليل تقييم وتحسين ممارسات الحوكمة في القطاع العام"، مديرية دعم الإبداع والتميز الحكومي، المملكة الأردنية الهاشمية، الإصدار الثاني، الأردن، 2017، ص 4.

⁴ بن الدين فتيحة، " دور الهيئات الدولية في إرساء وتعزيز مبادئ الحوكمة"، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص مالية وإقتصاد دولي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2012، ص 04.

⁵ وزارة تطوير القطاع العام، (الأردن)، "دليل تقييم وتحسين ممارسات الحوكمة في القطاع العام"، مرجع سابق، ص 4. أنظر كذلك: بن الدين فتيحة، مرجع سابق، ص 03.

- 6 عمراي كربول، "الحكم الراشد ومستقبل التنمية المستدامة في الجزائر"، ورقة مقدمة في ملتقى "التحولات السياسية وإشكالية التنمية: واقع وتحديات"، كلية العلوم القانونية والإدارية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الشلف، يومي 16 و17 ديسمبر 2008، ص2.
- 7 قليل نبيل، "إمكانية تحسين المناخ الاستثماري في الجزائر من خلال تفعيل الحوكمة كآلية للحد من الفساد المالي والإداري"، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في العلوم التجارية، تخصص محاسبة وتدقيق، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2018، ص 68-69.
- 8 قانون رقم 06-06، مؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر عدد 15، صادر بتاريخ 12 مارس 2006.
- 9 زايدي حميد، "قراءة تحليلية لميثاق الحكم الراشد للمؤسسة في الجزائر"، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني حول "حوكمة الشركات في الجزائر، المنعقد في كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، يوم 13 ديسمبر 2018، المسطرة الإجرائية لأشغال الملتقى، ص 71.
- 10 مجموعة خبراء، "التنمية المستدامة والإدارة المجتمعية: الأدوار المستقبلية للحكومات المركزية والمحليات والقطاع الخاص المدني"، أوراق المؤتمر العربي الرابع للإدارة والبيئة، المنظمة العربية للتنمية والإدارة، القاهرة، 2007، ص68.
- 11 محمد باطويح، "التنمية المحلية المستدامة والمشروعات الصغيرة والمتوسطة"، جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد 141، 2018، ص8.
- 12 المرجع نفسه، ص 7.
- 13 رحوي عائشة، "الحكم الراشد المحلي ودوره في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة أبعاد، جامعة وهران 2، المجلد 4 العدد 4، 2017، ص178.
- 14 هوشات رؤوف، حوكمة التنمية المحلية في الجزائر: دراسة حالة ولاية بومرداس، أطروحة دكتوراه (ل م د)، تخصص الإدارة العامة والتنمية المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2018، ص 31.
- 15 - قليل نبيل، مرجع سابق، ص 93.
- 16 سامح فوزي، الحكم الرشيد، مخرصة مصر للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2007، ص32.
- 17 سايب بوزيد، "دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية: حالة الجزائر"، أطروحة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013، ص 150.
- 18 لخضر راجحي، عبد المجيد بن يكن، "الحكم الراشد ودوره في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، العدد 17، 2018، ص 497.
- 19 لحبيب بلية، مرجع سابق، ص 126-127.
- 20 سايب بوزيد، مرجع سابق، ص 151.
- 21 قليل نبيل، مرجع سابق، ص 79.
- 22 بن حمودة ليلي، الديمقراطية ودولة القانون، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 162-163.
- 23 بوزار سمية، تراميمي سمية، "مقومات الحكم الراشد المحلي في ظل قانون البلدية"، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجليلي بونعام، حميس مليانة، عين الدفلى، 2019، ص 31.
- 24 بوقرة رابح، عربوة محاد، 2012، إستراتيجية ترقية التشغيل في الجزائر في إطار برامج دعم التنمية المحلية المستدامة"، مقال منشور على الموقع التالي: تم زيارة الموقع يوم 9 فيفري 2021 على الساعة 17 .
- 25 شرشاري فاروق، مقتضيات الحكم الراشد: عوامل تحقيق التنمية المحلية المستدامة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص القانون العام: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2019، ص383.
- 26 سايب بوزيد، مرجع سابق، ص 173.
- 27 شعبان فرج، "الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الانفاق العام والحد من الفقر (دراسة حالة الجزائر 2000 - 2010)"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، الجزائر 3، 2012، ص10.
- 28 المرجع نفسه، ص 374.
- 29 محمد السليمان حسن الرفاعي، "الحكم الرشيد في الأردن... الواقع والتطلعات"، المجلة العربية للإدارة، كلية إدارة الأعمال، جامعة الحدود الشمالية، المملكة العربية السعودية، المجلد 39، العدد 3، 2019، ص 45.
- 30 المرجع نفسه، ص 44.
- 31 شعبان فرج، مرجع سابق، ص 377.
- 32 عمراي كربول، مرجع سابق، ص 4.

³³ ماجد بربريس، يوسف زدام، ساعد هماس، "الحكم الراشد وآلياته لتفعيل التنمية المستدامة في المجالات الحضرية"، المحلة الدولية سسيولوجية المدينة والتنمية المستدامة والبيئة، المجلد 5، العدد 2، 2018 ص 54 ص 58.

الحكم الراشد ودوره في تعزيز التنمية المحلية (البلدية نموذجاً)
**Good governance and its role in promoting local development
 (Municipality model)**

د. بن سالم خيرة
 أستاذة محاضرة أ، مخبر الحالة المدنية، جامعة الجبالي بونعامه خميس مليانة

ط.د بن سماعيل بوعلام
 مخبر الحالة المدنية، جامعة الجبالي بونعامه خميس مليانة

الملخص:

تعالج هذه الورقة البحثية الحكم الراشد ودوره في تعزيز التنمية المحلية على مستوى البلدية، وذلك من خلال محورين، حيث تطرقنا في المحور الأول إلى مفهوم الحكم الراشد (تعريفه، مكوناته، مؤشرات)، وفي المحور الثاني استشفينا مظاهر الحكم الراشد في قانون البلدية 10-11، وتطرقنا إلى تأثيرها في التنمية المحلية.

الكلمات المفتاحية: الحكم الراشد، التنمية المحلية، البلدية، الديمقراطية، الحوكمة.

Abstract :

This research document deals with good governance and its role in the promotion of local development at the level of the municipality, through two axes. In the first axis we have dealt with the concept of good governance (its definition, its components and its indicators), and in the second axis we have explored the aspects of good governance in the municipal law 10-11 and we have discussed its impact on local development.

Keywords: good governance, local development, municipality, democracy, governance.

مقدمة

أصبحت الدول الديمقراطية المعاصرة تهتم أكثر بالتنمية المحلية عما كانت عليه سابقاً بغرض تحقيق التنمية الشاملة، غير أن هذه التنمية لا تحقق الغرض منها إلا في ظل الحكم الراشد، لذلك نجد أن تعزيز التنمية المحلية من الأسباب التي أدت إلى حرص هذه الدول التأكيد على مؤشرات الحكم الراشد في تشريعاتها.

والجزائر من الدول التي سارت على النهج وكرسته في كل من قانون الولاية والبلدية، وبما أن موضوع مداخلتنا " الحكم الراشد ودوره في تعزيز التنمية المحلية في القانون، واختيار (البلدية نموذجاً). لذلك ستكتفي في هذه الحالة بقانون البلدية، ونحاول أن نستشف منه مظاهر الحكم الراشد والوقوف على مدى تأثيرها في التنمية المحلية؟

ولمعرفة ذلك قمنا بتقسيم هذه الدراسة إلى المحورين التاليين :

المحور الأول : مفهوم الحكم الراشد

المحور الثاني : مظاهر الحكم الراشد في قانون البلدية 10-11 وأثرها على التنمية

المحور الأول : مفهوم الحكم الرشيد

الحكم الراشد هو مفهوم اصطلاحى برز استخدامه أكثر في العقود الثلاث الأخيرة من قبل مؤسسات الأمم المتحدة، وخاصة أجهزة " البنك الدولي " و" صندوق " البنك الدولي " لإضافة بعد قيمي وعقلاني على ممارسة

السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع باتجاه تطوري وتنموي ونقدي . فهو حكم تقوم به قيادات سياسية منتخبة وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير المجتمع ... وذلك برضاهم وعير مشاركتهم ودعمهم⁽¹⁾. ولقد تنوعت الاستعمالات اللفظية بخصوص الحكم الراشد ، حيث نجد أن هناك من يستعمل الحكم الرشيد والحكم الراشد، وهناك من يستعمل عبارة الحكامة و كما نجد كذلك أنه من يستعمل الحكمانية أو عبارة الحوكمة، وكل هذه الاستعمالات اللفظية تصب في معنى واحد⁽²⁾، وإن كنا بدورنا نفضل مسaire المشرع الجزائري، حيث استعمل عبارة الحكم الراشد في القانون 06.06 الصادر سنة 2006م المتضمن القانون التوجيهي للمدينة.

وعليه تقتضي منا دراسة هذا المفهوم التطرق للعناصر التالية: (تعريفه ، مكوناته ، مؤشرات).

أولا : تعريف الحكم الراشد

هناك تعريفات عديدة من الصعب حصرها ، ولذلك نكتفي على سبيل المثال ذكر منها ما يلي :

تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي : "هو ممارسة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات ، ويشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يعبر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويقبلون الوساطة لحل خلافاتهم"⁽³⁾.

تعريف البنك الدولي: فقد عرفه أول مرة سنة 1989م على أنه "ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون الدولة" ، غير أنه مع بداية التسعينات حاول خبراء البنك الدولي وضع تعريفات أخرى أكثر دقة ، منها التعريف الذي ورد في التقرير الصادر عن البنك عام 1992 م ، حيث تم تعريفه على أنه "أسلوب ممارسة السلطة الوطنية لإدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية بهدف التنمية"⁽⁴⁾.

التعريف الذي ورد في تقرير التنمية الإنسانية لسنة 1997 م : يعرف على أنه "ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية من أجل إدارة الشؤون العامة عند كل المستويات، وهو يشمل الآليات والإجراءات والمؤسسات التي تدور مصالح المواطنين حولها... ويعبر عن المشاركة والشفافية"⁽⁵⁾.

تعريف المشرع الجزائري: يعرف المشرع الجزائري الحكم الراشد في القانون 06.06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة في المادة الثانية من الفصل المتعلق بالمبادئ العامة للسياسة المدنية على أنه " المنهج أو الآلية التي بموجبها تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن ، والعمل لتحقيق المصلحة العامة في إطار الشفافية"⁽⁶⁾.

وعليه بناء على ما سبق من ذكر لهذه التعريفات ارتأينا أن نختصها بذكر تعريف أشمل وأدق بحسب وجهة نظرنا، حيث يتم تعريف الحكم الراشد على أنه " الإدارة الجيدة لجميع المؤسسات في الدولة من خلال سياسات وآليات وممارسات تقوم على الشفافية والمساءلة وسيادة القانون ومكافحة الفساد والسعي لتحقيق العدالة، وعدم التمييز بين المواطنين والاستجابة لاحتياجاتهم، وتحري الكفاءة للوصول بالسياسات والخدمات لأعلى مستوى من الفعالية والجودة التي ترقى المواطنين"⁽⁷⁾.

ثانيا : مكونات الحكم الرشيد⁽⁸⁾

- 1- الدولة التي توفر بيئة سياسية وإطار تشريعي يسمح بالمشاركة
 - 2- القطاع الخاص الذي يوفر مناصب شغل، وكشريك في الإدارة
 - 3- المجتمع المدني من أحزاب سياسية وجمعيات ودورها في تسهيل تقاطع الفعل السياسي والاجتماعي عبر تعبئة الجماعات حتى تقوم بالأنشطة.
- ثالثا : مؤشرات الحكم الراشد⁽⁹⁾ المساءلة -الشفافية -الكفاءة -الفعالية - الرؤية- الإستراتيجية -حكم القانون - اللامركزية- الإنصاف والعدل الاجتماعي- السلوك الأخلاقي -الوقاية من الفساد -التماسك المشاركة- حماية حقوق الإنسان- تبسيط الإجراءات.

المحور الثاني : مظاهر الحكم الراشد في القانون 10-11 وأثره على التنمية المحلية

تقتضى دراسة هذا المحور أن يتم التطرق إلى العنصرين التاليين: (مظاهر الحكم الراشد في القانون 10-11، أثرها على التنمية المحلية).

أولا :مظاهر الحكم الراشد في قانون البلدية 10-11

1 - مبادئ اللامركزية : لقد عرف المشرع الجزائري البلدية في المادة 2 على بأنها هي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وبما أن البلدية بموجب المادة 15 تتوفر على: هيئة مداولة هي المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، ولذلك كان لا بد من البحث عن المبادئ اللامركزية في النصوص المتعلقة بتنظيم كل من الهيئتين أو تلك المتعلقة بالتنظيم الإداري⁽¹⁰⁾.

وعليه من خلال تفحص أحكام هذه النصوص نجد أن المشرع الجزائري فيما يتعلق بتنظيم الهيئة التداولية أنه لم يشير إلى مبادئ اللامركزية صراحة، بل نستشفها من خلال ما تضمنه القانون العضوي 16-10 للانتخابات من تكريس لمبدأ التمثيل في تشكيل الهيئة التداولية.

أما فيما يتعلق بالهيئة التنفيذية فنلاحظ أن المشرع من خلال نص المادة 65 أنه في أسلوب تعيين رئيس المجلس الشعبي قد كرس إرادة أغلبية الهيئة الناخبة على مستوى إقليم البلدية، حيث نصت على أن "يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين"⁽¹¹⁾.

ولكن بالنسبة لنواب رئيس المجلس الشعبي الوطني المساعدين له ، فإنه يتم اختيارهم بناء على المصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الوطني على قائمة المنتخبين الذين اختارهم لشغل وظائف نواب الرئيس⁽¹²⁾، وهذا الأسلوب في التعيين أيضا قد كرس مبدأ التمثيل على المستوى المجلس الشعبي البلدي ، والذي يعد من مقومات اللامركزية⁽¹³⁾.

2- مظهر المشاركة : لقد نص المشرع الجزائري صراحة في نص المادة 2 على مبدأ المشاركة، حيث نصت على أن البلدية "تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية" وهو ما أكدته أيضا المادة 103، حيث نصت على "يشكل المجلس الشعبي البلدي ... ومكان مشرقة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"، ويتجلى ذلك في اختيار المواطنين

المشككين للمجتمع السياسي على مستوى البلدية مثلهم في المجلس الشعبي البلدي عن طريق أسلوب الانتخاب للتكلم بصوتهم والدفاع عن حقوقهم.

كما يتجلى في دور المجتمع المدني من خلال مشاركته في التنمية المحلية، حيث يقوم المجلس الشعبي البلدي "بتشجيع ترقية الحركة الجموعية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسلية والنظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة ولاسيما منه ذوي الاحتياجات الخاصة" (14).

ويتجلى أيضا من خلال الدور الاستشاري، حيث نصت المادة 13 على أنه " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير و/أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم" (15).

4- مظهر الشفافية: نلاحظ من خلال تفحص أحكام النصوص القانونية التي تضمنها القانون 10-11 أن المشرع قد كرس مبدأ الشفافية بصراحة في أحكام نص المادة 26 التي نصت على أن "جلسات المجلس البلدي علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة" (16). وكرسها أيضا في نص المادة 14، حيث نصت على أنه "يمكن كل شخص الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، ويمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته" (17). كما كرسها أيضا الفقرة الثالثة من المادة 98 فيما يتعلق بقرارات رئيس المجلس الشعبي الوطني، حيث نصت على أنه " ويتم إلصاقها في المكان المخصص لإعلام الجمهور بعد إصدار وصل الاستلام من الوالي وتدرج في مدونة العقود الإدارية للبلدية" (18).

5- مظهر الوقاية من الفساد: نستنتج من خلال تفحص كل من أحكام المواد (28، 60، 84) أن المشرع أولى أهمية للوقاية من الفساد الذي أضحي ظاهرة عالمية تعاني منها معظم الدول، حيث نصت المادة 28 على أنه "يمنع على أي عضو بالمجلس الشعبي البلدي حضور جلسات المجلس التي يداول فيها حول موضوع يخصه أو تكون له مصلحة فيه ... ويجب على رئيس الجلسة التأكد من ذلك" (19).

كما نصت المادة 60 على أنه " لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة" (20).

ونصت أيضا المادة 84 على أنه " عندما تتعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية، باسمه اشخصي أو باسم زوجه أو أصوله أو فروعهم إلى درجة الرابعة أو بصفته وكيلا، يعين المجلس الشعبي البلدي المجتمع تحت رئاسة منتخب آخر غير رئيس المجلس الشعبي البلدي، أحد أعضائه لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو عند إبرام العقود" (21).

6- مظهر المساءلة: قد كرس المشرع مبدأ المساءلة فيما يتعلق برئيس المجلس الشعبي البلدي في نص المادة 145، حيث اعتبر أن "كل قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لا يأخذ بعين الاعتبار آراء المصالح التقنية المؤهلة قانونا و يحدث ضررا في حق المواطن والبلدية و/أو الدولة تعرضه للعقوبات المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول" (22).

كما نجد أن هذا مبدأ المساءلة تم تكريسه أيضا من خلال الرقابة الوصائية على أعمال المجلس أو على أعضائه، حيث فيما يتعلق بالرقابة على مداورات المجلس نصت المادة 57 على أنه " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداورات المتضمنة ما يأتي : الميزانيات والحسابات - قبول الهبات والوصايا الأجنبية اتفاقيات التوأمة - التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية"⁽²³⁾.

في حين نجد أن رقابة الوصائية على أعضاء المجلس تتم من خلال الطرق التالية :

التوقيف : يتم توقيف كل عضو مجلس شعبي بلدي بقرار من الوالي في حالة تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب محللة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة⁽²⁴⁾.

الإقصاء: يقضى كل عضو مجلس شعبي بلدي بقوة القانون في حالة كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في حالة التوقيف⁽²⁵⁾.

الاستقالة التلقائية: يعتبر كل عضو منتخب في حالة تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة يعتبر مستقيل تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي⁽²⁶⁾.

للإشارة في هذا الصدد نلاحظ أن عبارة عذر مقبول وردت على الإطلاق، وغير دقيقة دون تحديد الحالات التي يكون فيها العذر مقبول. وقد تكون الرقابة الوصائية على الهيئة ككل، حيث نصت المادة 46 على أنه يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية التي وردت على سبيل الحصر⁽²⁷⁾ :

- في حالة خرق أحكام دستورية
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس .
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم

7 - مظهر حكم القانون : لاستنتاج مبدأ سيادة القانون يكفي في هذه الحالة أن نشير إلى الحالة التي وردت في البند الأول من المادة 46 التي تطرقنا إليها آنفا، حيث أي خرق لأحكام الدستور يترتب عليه حل المجلس⁽²⁸⁾.

8- مظهر الرؤية الإستراتيجية: إن تفحص نص المادة 107 يؤدي إلى الاستنتاج بأن المشرع قد كرس مبدأ الرؤية الإستراتيجية، حيث نصت على أنه " يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية"⁽²⁹⁾.

ثانيا : التنمية المحلية في ظل مظاهر الحكم الراشد:

تقتضي منا دراسة هذا العنصر التطرق بداية إلى التنمية المحلية في القانون 10-11 ثم إلى علاقتها مع مظاهر الحكم الراشد.

1- التنمية المحلية في القانون 10-11 : تعد البلدية من الهيئات اللامركزية للدولة وواحدة من الهياكل المسخرة للتنمية المحلية التي تهدف إلى التكفل بتلبية الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للمواطن المحلي، ويتم ذلك من خلال اختيار البرامج والمشاريع الملائمة الكفيلة بذلك.

ونظرا لأهمية دورها في التنمية المحلية، فقد نص عليه المشرع في القانون 10-11 في الفصل الأول من الباب الثاني تحت عنوان " التهيئة والتنمية في المواد (107 - 112). حيث يقوم المجلس الشعبي البلدي بإعداد برامج السنوية والمتعددة السنوات وفقا لما أشرنا إليه سابقا، ويشارك في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، ويسهر على حماية والمساحات الخضراء ولاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية . كما تخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى رأيه المسبق.

2- تأثير مظاهر الحكم الراشد في التنمية المحلية : أن دراسة هذا العنصر تقتضي منا الوقوف عند تأثير كل مظهر من هذه المظاهر على حدا في التنمية المحلية على النحو الآتي :

تأثير اللامركزية: أنه فيما قد سبق أن تطرقنا إليه فيما يخص مبدأ اللامركزية الذي تضمنه القانون 10-11 سواء ما تعلق بالمجلس الشعبي البلدي كهيئة تداولية باعتباره مجلس منتخب من قبل سكان البلدية، وكما أن أعضائه أيضا من سكانها، حيث أنه من شروط الترشح إلى عضوية المجلس الشعبي البلدي أن يكون المترشح مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها⁽³⁰⁾، أو ما تعلق برئيس الهيئة التنفيذية للبلدية الذي يتم اختياره من أعضاء هذا المجلس .

وعليه نستنتج أنه بحكم أن كل منهما يفترض أن يكون على دراية أدق بخصوصيات وحاجيات سكان المنطقة، وبالتالي يتم منهما مراعاة الأسلوب الأمثل لسد تلك الاحتياجات بما يتوافق والإمكانات المحلية⁽³¹⁾ ، وهذا بدوره يؤدي إلى تحقيق أفضل للتنمية على مستوى إقليم البلدية.

تأثير المشاركة: إن مشاركة المواطن بحسب ما تطرقنا إليه سابقا تتم بطريقة غير مباشرة وذلك من خلال انتخاب أعضاء المجلس كمثلين عنهم ، وبطريقة مباشرة ، وذلك من خلال مشاركة المجتمع المدني في تحقيق التنمية المحلية .

غير أن المشاركة عن طريق الانتخاب في ظل الاغتراب السياسي وعزوف الناخبين، الذي بحسب رأينا من أسباب هذا العزوف غياب ضمانات قوية في القانون العضوي 10-11 تكون قادرة على حماية أصوات الناخبين. وهذا بدوره يقلص من مشاركة المواطن في التنمية المحلية، بل في بعض الأحيان في وجود التزوير يصبح المجلس لا يعبر عن إرادة سكان البلدية.

وبسبب هذا الانكماش في مشاركة المواطن في الانتخابات سارع المشرع الجزائري لتدارك الوضع من خلال إعداد مشروع قانون عضوي يتعلق بنظام الانتخابات من الفروض أن يتضمن ضمانات أكثر فعالية حتى يساير التعديل الدستوري لعام 2020 م، وخاصة في ظل دسترة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بموجب المادة 200 من التعديل الدستوري لعام 2020م⁽³²⁾ .

أما البيئة المناسبة لمشاركة المواطنين بشكل واسع وبصفة مباشرة هي مساهمة المجتمع المدني عن طريق الجمعيات الغير سياسية في الميادين التي حددها المشرع كما أشرنا سابقا في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسليّة والنظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة ولاسيما ذوي الاحتياجات الخاصة.

وعليه أضحي دور المجتمع المدني ضروري للمشاركة في تحقيق التنمية سواء على المستوى المحلي أو الوطني، وخاصة مع استحداث المرصد الوطني للمجتمع المدني بموجب المادة 213 من التعديل الدستوري لعام 2020 م⁽³³⁾.

تأثير الشفافية: بتكريس المشرع لمبدأ الشفافية في القانون 10-11 سواء فيما يخص الهيئة التداولية أو الهيئة التنفيذية ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ما تعلق بإمكان كل شخص الإطلاع على مستخرجات المداولة وقرارات البلدية وكل ذي مصلحة الحصول على نسخة منها، يكون قد كفل الحق في الإعلام لكل شخص سواء كان شخص طبيعي أو اعتباري عن واقع التنمية في البلدية، وهذا ما يعزز الثقة بين مواطني البلدية وممثليهم في البلدية، مما يضفي المصداقية في إنجاز المشاريع التنموية .

تأثير الوقاية من الفساد : من المسلمات أن مبدأ الوقاية من الفساد يعد الأساس الجوهرى الذي من دونه لا تتحقق التنمية، وقد كرس المشرع هذا المبدأ في المواد (28، 60، 84) كما أشرنا إليه سابقا، ولكن التساؤل الذي يطرح هل ما تضمنه القانون 10-11 من أحكام تتعلق بالوقاية من الفساد كافية وفعالة لتحقيق ذلك ؟

وعليه تكون الإجابة أنها غير كافية وغير فعالة لأن الواقع أثبت العكس، حيث نجد أن الكثير من المنتخبين المحليين وخاصة على المستوى البلدي متابعين قضائيا بتهم الفساد .

تأثير المساءلة: أكيد أن المساءلة لها تأثير مباشر في التنمية المحلية، ويتجسد ذلك من خلال الرقابة التي كرسها المشرع سواء على أعمال الهيئة التداولية أو قرارات الهيئة التنفيذية بحسب ما تطرقنا إليه سابقا، حيث من خلالها يمكن تفادي أي عمل أو قرار يكون مخالف للقانون أو له تأثير سلبي على التنمية.

تأثير الرؤية الإستراتيجية: من المقومات الجوهرية للحكم الراشد الرؤية الإستراتيجية، وهذا ما كرسه المشرع في نص المادة 107 التي أشرنا إليها سالفًا، حيث بالتأكيد أنه ما تضمنته من أحكام له دور في نجاح في أي مشروع تنموي، إذ لا يمكن أن نتصور نجاح أي مشروع هادف دون دراسة مسبقة تحدد أهدافه.

الخاتمة

يمكن من خلال هذه الدراسة أن نستخلص أن قانون البلدية 10-11 لم يتضمن جميع مظاهر الحكم الراشد، ولكن تضمن معظمها، غير أننا نستنتج أن هذه المظاهر لها تأثير نسبي في تعزيز التنمية المحلية، وهذا ما يؤكد الواقع التنموي لمختلف معظم البلديات، وذلك راجع لعدم فعالية بعض هذه المظاهر ومنها خاصة مظهر اللامركزية الذي له تأثير كبير في التنمية المحلية .

حيث نجد أنه في عدم وجود قانون عضوي لتنظيم الانتخابات يتضمن ضمانات أكثر فعالية تكفل نزاهة العملية الانتخابية برمتها، لأن الانتخاب هو الوسيلة الديمقراطية الوحيدة لإسناد السلطة وتشكيل المجالس المنتخبة بما فيها المجلس البلدي أو رئيسه.

حيث أصبحت الكثير من المجالس لا تمثل إرادة الهيئة الناجبة المحلية، بل تم إنتخابهم بطريقة مشبوهة كان لها أثر سلبي على السير العادي للبلدية وخاصة على التنمية المحلية . كما أن غياب مظهر مبدأ الكفاءة في القانون 10-11 كان له تأثير سلبي على التنمية المحلية، وخاصة في غياب شرط الكفاءة في من يترشح لرئاسة المجلس أو في اختيار نواب الرئيس.

* التوصيات

- نأمل أن يتم الاشتراط في الترشح لرئاسة المجلس الشعبي البلدي ونواب الرئيس المستوى الجامعي .
- نأمل أيضا أن يتضمن مشروع القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المزمع تقديمه للبرلمان ضمانات أكثر فعالية للعملية الانتخابية لتكفل نزاهتها وتفرض ممثلين شرعيين لهم الدراية الكافية بحاجيات سكان بلدياتهم .
- التخفيف في الرقابة الوصائية التي أصبحت تعيق في بعض الحالات المبادرة المحلية .
- التشديد في العقوبة الجزائية للمنتخبين الذين يثبت تورطهم في الفساد.

الهوامش:

1. انظر: قنوفي وسيلة، حق الإنسان في الأمن بين مقارنة الأمن الإنساني ومبادئ القانون الدولي، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام للسنة الجامعية لسنة 2016-2017، جامعة محمد دباغين، سطيف 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ص 344.
2. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، حوسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، الطبعة الأولى 2012م، ص 134 .
3. رشيدة بويحفة، الحكم الراشد ودوره في حماية التنمية وتحقيق التنمية المستدامة: دراسة حالة الجزائر، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد الثاني، العدد الرابع، ص 118 .
4. الصادق جراية، الحكم الراشد وإشكالية السيادة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 02، جوان 2015م، ص 167
5. قنوفي وسيلة، مرجع سابق، ص 344-345
6. القانون رقم 06.06 المؤرخ في 20 فبراير لسنة 2006م ، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادر في 12 مارس 2006.
7. صحكوش صبرينة، فاضل صباح، واقع الحكم الراشد في الجزائر، مجلة العلوم التجارية، المجلد 17، العدد 1 ديسمبر 2018، ص 10
8. انظر : الدكتور ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص 111
9. انظر : الأستاذ الدكتور عمار بوضياف، شرح قانون البلدية الطبعة الأولى، حوسور للنشر والتوزيع، تاريخ النشر 1433 هـ-2012، ص ص 140 – 141.
10. المادة 15 من نفس القانون .
11. المادة 68 من نفس القانون .
12. المادتين 69 – 70 من نفس القانون العضوي 16-10. المتعلق بنظام الانتخابات.
13. محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ص 20.
14. الفقرة الثالثة من المادة 120 من القانون السابق 10-11.
15. المادة 13 من نفس القانون .
16. المادة 26 من نفس القانون .
17. المادة 14 من نفس القانون .
18. الفقرة الثالثة من المادة 98 من نفس القانون .
19. المادة 28 من نفس القانون.
20. المادة 60 من نفس القانون.
21. المادة 84 من نفس القانون.
22. المادة 145 من نفس القانون.

23. المادة 57 من نفس القانون.
24. المادة 43 من نفس القانون .
25. المادة 44 من نفس القانون .
26. الفقرة الأولى من المادة 45 من نفس القانون.
27. المادة 46 من نفس القانون.
28. البند الأول من المادة 46 من نفس القانون.
29. المادة 107 من نفس القانون.
30. المادة 78 من القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 18 صفر 1433هـ الموافق لـ 12 جانفي 2012 م، المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 1، الصادرة في 14 جانفي 2012، ص 1 .
31. عسالي بولرباح، الإدارة المحلية وفق أسلوبي الإدارة الإستراتيجية والحكم الراشد (نموذج مقترح)، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية - دراسات اقتصادية 36 (02)، جامعة زيان عاشور، الخلفة ص، 268 .
32. المادة 200 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأول عام 1442هـ الموافق 30 ديسمبر سنة 2020م المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020م في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82 ، 30 ديسمبر 2020م ص 3.
33. المادة 213 من التعديل الدستوري لعام 2020م .

التنمية المستدامة بين متطلبات الحكم الرشيد وخصوصية الفواعل المحلية

Sustainable development between the requirements of good governance and the privacy of local actors

د. تواتي كريمة

أستاذ محاضر-ب- ، جامعة أحمد بوقرة -بومرداس

الملخص:

عبارة "الحكم الرشيد" مصطلح جديد ، ابتدعه المؤسسات الدولية لتسيير أمور البشر بشكل يؤمن لهم حياة كريمة من النواحي الاقتصادية والسياسية والاجتماعية و تم ربط هذا المصطلح بمصطلح آخر جديد ظهر على الساحة الدولية و هو " التنمية المستدامة و تزاوجت التنمية المستدامة مع الحكم الرشيد الذي أصبح شرطا أساسيا لتعزيز النمو الاقتصادي ، فأضحت عملية نجاح التنمية المستدامة مرتبطة بالمبادئ التي يقوم عليها الحكم الرشيد و على رأسها مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات .

الكلمات المفتاحية: حكم رشيد، تنمية مستدامة، فواعل التنمية، جماعات محلية، خصوصيات محلية.

Abstract :

The term "good governance" is a new term created by international institutions to run the affairs of human beings in a way that secures them a decent life from the economic, political and social aspects. This term has been linked to a new one that appeared on the international scene, which is "sustainable development". Sustainable development was coupled with good governance, which became a prerequisite for promoting economic growth. For the sustainable development process to be successful, the principles on which good governance is based, on top of which is the participation of citizens in decision-making, must be provided.

Key words: Good governance, sustainable development, development actors, local groups, local peculiarities.

مقدمة :

يشكل مفهوم الحكم الرشيد مقارنةً سياسية حديثةً تركز على قيم ومؤشرات الجودة السياسية الهادفة إلى الاستثمار الأمثل في الموارد المادية والبشرية ، بأعلى مستوى ممكن من الكفاءة والشفافية والفعالية، عن طريق إقرار سيادة القانون والتزاهة ، التداول السلمي على الحكم وتفعيل مبدأ الرقابة والمحاسبة و المساءلة.

فلا يمكن لأية دولة ان تتقدم دون حكومة رشيدة تحكم بالعدل والشفافية التامة، تسعى لرفاهية مواطنيها، تحقق آمالهم وأمانهم وتوفر لهم الكرامة الإنسانية والحياة الكريمة والعدالة الاجتماعية، ولن تتمكن أي حكومة من تحقيق تطورات شعوبها، إلا إذا طبقت مبادئ الحكم الرشيد ، فهناك علاقة وثيقة بين الحكم الرشيد والتنمية المستدامة، فلا يمكن أن تكون تنمية مستدامة دون وجود حكم رشيد و لا يمكن أن تكون إدارة حكم جيد دون أن يؤدي استدامة التنمية كيف يساهم الحكم الرشيد في تفعيل التنمية المستدامة على مستوى الجماعات المحلية؟

المبحث الأول: التنمية المستدامة كمشروع جماعي قائم على الفواعل المحلية

المبحث الثاني: الارتباط الحتمي بين الحكم الرشيد و التنمية المستدامة

المبحث الأول : المبحث الأول: التنمية المستدامة كمشروع جماعي قائم على الفواعل المحلية

تتضمن التنمية المستدامة أهداف اقتصادية ، اجتماعية و بيئية و تأخذ بعين الاعتبار المصالح الحالية و المستقبلية للأفراد(المطلب الأول) و هي مشروع جماعي يضم الفواعل الرسمية و غير الرسمية تحت رداء الحكم الراشد(المطلب الثاني).

المطلب الأول : مفهوم التنمية المستدامة

انتقلت التنمية المستدامة من النمو الاقتصادي الى التنمية البشرية وصولا الى التنمية المستدامة ، فبعدها كانت تقتصر على الجوانب المادية اتسع نطاقها ليشمل الجوانب المعنوية، مثل الحرية احترام الكرامة الإنسانية و التراث المشترك الإنساني، الحريات المدنية والسياسية الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية (الفرع الأول)، و تقوم على مبادئ خاصة (الفرع الثاني) وتسعى الى وضع إستراتيجية شاملة لتلبية احتياجات التنمية (الفرع الثالث) ويؤطر التنمية المستدامة ثلاثة عناصر (الفرع الرابع) .

الفرع الأول: تعريف التنمية المستدامة

ظهر مصطلح "التنمية المستدامة" لأول مرة في منشور أصدره الاتحاد الدولي من أجل حماية البيئة سنة 1980 ثم اتخذ ابعادا أخرى مع عدة هيئات لكن تداوله على نطاق واسع لم يحصل إلا بعد أن أُعيد استخدامه في التقرير المعنون "مستقبلنا المشترك" المعروف باسم "تقرير برونتلاند"، والذي صدر عام 1987 . عرّف تقرير اللجنة العالمية للبيئة والتنمية التابعة لمنظمة الأمم المتحدة، تحت إشراف رئيسة وزراء النرويج "التنمية المستدامة بأنها التنمية التي تلي احتياجات الحاضر دون أن تعرض للخطر قدرة الأجيال التالية على إشباع احتياجاتها"¹. بينما عرفها المؤتمر الدولي للتنمية المستدامة الذي انعقد في جوهانسبورغ في العام 2002 بأنها: "الالتزام بإقامة مجتمع عالمي منصف يدرك ضرورة كفالة الكرامة الإنسانية للمجتمع ، حيث يمثل السلام والأمن والاستقرار و احترام الإنسان والحريات الأساسية بما فيهما الحق في التنمية و احترام التنوع الثقافي"². فالتنمية المستدامة هي تنمية بأبعاد ثلاثة مترابطة ومتكاملة في إطار تفاعلي يتسم بالضبط والتنظيم والترشيد للموارد³ و على استراتيجية إدارية اقتصادية تتضمن منظورا بيئياً واجتماعياً ومؤسسياً قوامه التنمية البشرية⁴، فهو الترشيد و القصد في توظيف الموارد المتجددة بصورة لا تؤدي الى تلاشيها او نقصها⁵.

الفرع الثاني: مبادئ تحقيق الاستدامة

تقوم التنمية المستدامة على مجموعة من المبادئ التي تشكل الركائز التي تستند إليها في تحقيق استراتيجياتها الهادفة إلى تحقيق تنمية ورفاه الأجيال الحالية، دون المساس بقدرة و حقوق الأجيال القادمة في تلبية حاجياتهم و نذكر أهمها⁶:

* **مبدأ الكفاءة في استخدام الموارد:** من خلال رفع مستويات المعيشة، باستخدام مجموعة من آليات التوزيع والمراقبة المالية، كالأسعار والضرائب و الاستخدام الأفضل للموارد الطبيعية المتاحة.

* **مبدأ المرونة:** هو قدرة النظام على التكيف والحفاظة على بنيته ونماذج سلوكه في مواجهة الاضطرابات الخارجية، لأنه إذا ما خسرت هذه النظم مرونتها تصبح أكثر عرضة للتهديدات الأخرى.

* مبدأ العدالة: في هذا المبدأ تشير العدالة إلى ان انخفاض وتدهور قاعدة الموارد البيئية التي ينجم عنها عدم إرضاء احتياجات الشرائح الأكثر فقرا. لذا؛ فإن التنمية المستدامة تتطلب مساعدة هذه الفئات.

* مبدأ المشاركة: هذا المبدأ يقر بمشاركة جميع الجهات ذات العلاقة في اتخاذ قرارات جماعية من خلال الحوار خصوصا في مجال التخطيط ووضع السياسات وتنفيذها، فالتنمية المستدامة تبدأ من المستوى المحلي، فهي تنمية من الأسفل و تمكن الهيئات الرسمية والشعبية بوجه عام من المشاركة في خطوات إعداد وتنفيذ ومتابعة خطط التنمية.

الفرع الثالث: أهداف التنمية المستدامة

بحسب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة⁷، فإن أهم أهداف التنمية المستدامة تكمن في وضع إستراتيجية شاملة لتلبية احتياجات التنمية في الدولة المعنية ولا بد أن تكون مخططة ومدروسة بشكل جيد، من خلال تحديد أهداف قابلة للقياس ومؤشرات محددة وهي أهداف وغايات متكاملة غير قابلة للتجزئة و تحقق التوازن بين الأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة: البعد الاقتصادي والبعد الاجتماعي والبعد البيئي .

التنمية المستدامة عالمية بطبيعتها وشاملة من حيث تطبيقها، تراعي اختلاف الواقع المعيش في كل بلد وقدراته ومستوى تنميته وتحترم السياسات والأولويات وطنية. وتعتبر الغايات مرامي ذات طابع عالمي ومن أهداف التنمية المستدامة - القضاء على الفقر و الجوع بجميع أشكاله في كل مكان - ضمان تمتع الجميع بأنماط عيش صحية وبالرفاهية في جميع الأعمار الهدف - تعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل للجميع والمستدام، والعمالة الكاملة - إقامة بنية تحتية قادرة على الصمود، وتحفيز التصنيع الشامل للجميع، تعزيز وسائل التنفيذ وتنشيط الشراكة العالمية .

الفرع الرابع : عناصر التنمية المستدامة

تركز التنمية المستدامة على ثلاثة عناصر رئيسية هي النمو الاقتصادي، العدالة الاجتماعية وحماية البيئة:⁸

* العنصر الاقتصادي، يستند إلى المبدأ الذي يقضي بزيادة الدخل إلى أقصى حد والقضاء على الفقر من خلال استغلال الموارد الطبيعية على النحو الأمثل وبكفاءة.

*العنصر الاجتماعي، يشير إلى العلاقة بين الطبيعة والبشر، وإلى النهوض برفاهية الناس، وتحسين سبل الحصول على الخدمات الصحية والتعليمية الأساسية، والوفاء بالحد الأدنى من معايير الأمن، واحترام حقوق الإنسان، كما يشير إلى تنمية الثقافات المختلفة، والتنوع والتعددية، والمشاركة الفعلية للقواعد الشعبية في صنع القرار .

* العنصر البيئي، ويتعلق بالحفاظ على قاعدة الموارد المادية والبيولوجية وعلى النظم الأيكولوجية والنهوض بها.

المطلب الثاني: الجماعات المحلية فاعل رسمي أساسي في تحقيق التنمية المستدامة

تعد الدولة و هيأتها المركزية و مؤسساتها المحلية فواعل رسمية أساسية في عملية التنمية المستدامة (الفرع الأول) و يساعدها في القيام بذلك فواعل محلية(الفرع الثاني)

الفرع الأول: تحديد الجماعات المحلية

يتخذ التنظيم الإداري أسلوبين في التقسيم و هما التقسيم المركزي و التقسيم اللامركزي وكلاهما متكاملان⁹. تعد الإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم المحلي، تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة وتمارس ما يناط إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية.¹⁰ فالحكم المحلي هو اللبنة الأولى الذي يشيد البناء من المحلي الى العالمي وتجسد الجماعات المحلية مبدأ اللامركزية وهي نوعين اللامركزية الإقليمية و اللامركزية المصلحية هذه الأخيرة تركز على معيار التخصص في نشاط محدود وتأخذ شكل المؤسسة العمومية¹¹، اما اللامركزية الإقليمية فهي تقوم على معيار، جغرافي و تجسد في البلدية والولاية.

أولاً: البلدية:

البلدية هي جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية¹² و تمارس صلاحياتها في المجالات المخول لها ذلك قانوناً¹³ و تعد المنطلق القاعدي للتخطيط و وسيلة فعالة لتحقيق أهداف التنمية المحلية و هي فضاء تنموي يتفاعل فيه المواطن و يبدع و يعبر فيه عن آفاقه التنموية، والذي يضم من خلاله جميع الحقوق بالشكل الذي يحقق استدامة حقوق غيره من الأجيال القادمة دون الحيلولة و الإنقاص من الأهداف التنموية للسياسة العامة للدولة¹⁴.

ثانياً: الولاية:

الولاية جماعة إقليمية معنوية تتمتع بالشخصية المعنوية وهي فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الدولة و الجماعات الإقليمية¹⁵ و تتمتع باستقلال مالي حيث تتوفر على ميزانية خاصة بها لتمويل الاعمال و البرامج¹⁶ و تساهم مع الدولة في تنمية الإقليم و تحسين الإطار المعيشي للسكان¹⁷.

الفرع الثاني: مهام الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة

تلعب الجماعات المحلية دوراً مهماً في مجال التنمية المحلية و يظهر ذلك في تضافر الجهود بين البلدية و الولاية.

أولاً: مهام البلدية

يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على المحافظة على الاملاك و الحقوق المكونة لممتلكات البلدية¹⁸ كما يلي:

- في مجال التنمية الاقتصادية: يعد المجلس الشعبي البلدي برامج السنوية في اطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة للاقليم¹⁹ و يتخذ كل الاجراءات اللازمة لتحفيز و بعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية و مخططها التنموي و كذلك تلك المتعلقة بتشجيع الاستثمار و ترقيته²⁰.

- في مجال الهياكل القاعدية والتجهيز: تتمثل أساساً في الآتي :

- المحافظة على البيئة²¹

- حماية الأملاك العقارية²²

- المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة للنشاطات الاقتصادية و التجارية و الخدماتية²³

- إعداد الأعمال المتعلقة بأشغال هيئة الهياكل القاعدية و الأجهزة الخاصة بالشبكات التابعة لممتلكات البلدية و بكل العمليات الخاصة لتسييرها و صيانتها .

- **في مجال السكن:** التأكد من احترام تخصيصات الأراضي لقواعد استعمالها و مراقبة عمليات البناء و مكافحة السكنات الهشة²⁴ وتوفير الشروط التحفيزية للترقية العقارية و ترقية برامج السكن و تنظيم جمعيات السكان بهدف حماية و صيانة و ترميم المباني و الإحياء²⁵ .

- **في مجال الحماية الاجتماعية:** يظهر دور المجلس الشعبي البلدي في المجال الاجتماعي من خلال اتخاذ كافة الإجراءات التي ترمي الى إنشاء مؤسسات التعليم الابتدائي و ضمان صيانتها بالإضافة الى انجاز المطاعم المدرسية و توفير وسائل النقل للتلاميذ و اتخاذ التدابير اللازمة لترقية الطفولة و إنشاء حدائق الأطفال و التعليم التحضيري و التعليم الثقافي و الفني.

- **في المجال السياحي:** اتخاذ التدابير اللازمة لتوسيع قدراتها السياحية و تشجيع المتعاملين لاستغلالها²⁶ .

- **في المجال الثقافي:** تقديم المساعدة للهياكل و الأجهزة المكلفة بالشباب و الرياضة و تشجيع و ترقية الحركات الجموعية في الثقافة و الرياضة و التسلية و تطوير الهياكل الجوارية الموجهة لهذه النشاطات²⁷ .

- **في مجال النظافة و الصحة:** تسهر على تطبيق النصوص القانونية المتعلقة بالصحة بإنشاء مراكز صحية وقاعات للعلاج و صيانتها طبقا للمقاييس الوطنية و النظافة العمومية²⁸ .

ثانيا: مهام الولاية: تتمتع الولاية بدورها بدور حيوي في تحقيق التنمية على صعيد الولاية و تتشابه في مجالات التنمية مع البلدية كمايلي:

- **في مجال التنمية الاقتصادية:** الولاية مسؤولة عن وضع مخطط التنمية و كذا البرامج و الوسائل اللازمة من اجل بلوغ التنمية ، و هذا المخطط هو بمثابة إطار للترقية و العمل من اجل التنمية الاقتصادية و الاجتماعية ، حيث يحدد بموجبه المناطق الصناعية المزعم انشاءها و كذا مناطق النشاط و يسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي و تشجيع تمويل الاستثمارات و ينعش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالبلدية²⁹ .

- **في مجال الهياكل القاعدية:** حيث تقوم بأشغال هيئة الطرق و المسالك الولائية و صيانتها³⁰ و كذا تنصيب هياكل استقبال الاستثمارات³¹ و هي المسؤولة على اقامة شبكات الكهرباء و فك العزلة³² .

- **في مجال النشاط الاجتماعي و الثقافي:** تساهم الولاية بالتنسيق مع البلدية في تحقيق التنمية الاجتماعية من حيث فرض الصحة العمومية و مكافحة الأوبئة و إنشاء التجهيزات التي تتجاوز إمكانيات البلدية و تنفيذ مخطط الإسعافات و الكوارث و الآفات الطبيعية و المشاركة في إنشاء الهياكل الثقافية و الترفيهية و الرياضية و حماية التراث الثقافي و الفني و كذا حماية الأطفال و الأمومة و المسنين³³ .

- **في مجال السكن:** تساهم الولاية في انجاز برامج السكن و غي وضع برامج للقضاء على السكنات الهشة و غير الصحية³⁴ و لتحقيق و تلبية كل هذه الاحتياجات من نمو اقتصادي و تطوير المعارف و تحسين المستوى المعيشي لا يتوقف على البلدية و الولاية و إنما على فواعل محلية تساهم في ذلك. إلا أن الوحدات المحلية تواجه

صعوبات في تحقيق برامج التنمية المحلية أهمها مشكلة التمويل، وضعف الموارد المالية المحلية بسبب احتكار السلطة المركزية للموارد الجبائية و هذا ما ينجم عنه عدم تنفيذ برامجها التنموية الضرورية لسكان الوحدات المحلية. علاوة على رقابة السلطة المركزية على ميزانيتها، وعلى أوجه الصرف الخاص بإيراداتها المختلفة.

المطلب الثالث: فواعل مساعدة على تحقيق التنمية المستدامة

لتحقيق التنمية المستدامة لا بد من تضافر جهود كل من الدولة و المؤسسات الرسمية و المحلية و كذا أطراف المجتمع المدني (الفرع الأول)، و القطاع الخاص (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: المجتمع المحلي

لا يمكن تحقيق الاستدامة أو إنجاز أي تقدم نحوها من دون مشاركة ودعم المجتمع بكافة شرائحه و يعد أفراد المجتمع موضوع و محل التنمية فهم أشخاص يعيشون على إقليم محدد يتقاسمون فيه المسؤوليات و يواجهون مشاكل ذلك الإقليم.³⁵ و هو همزة وصل بين احتياجات المواطنين و الإدارة المحلية من خلال القيام بـ:

أولاً: الدور التحسيسى

يظهر الدور التحسيسى من خلال التنبيه بخطورة ظاهرة ما و طرق الوقاية منه كما هو الحال مع وباء الكوفيد التحسيس بضرورة الالتزام بمسافة الأمان في المرافق العمومية.

ثانياً: الدور الردعى : يظهر الدور الردعى من خلال التدخل الميداني في الأزمات وذلك من خلال تدعيم مؤسسات الدولة بالرصيد البشري علاوة على تكوين متطوعين جدد من خلال التدريب.

ثالثاً: الدور الرقايى : يظهر الدور الرقايى من خلال تسجيل الإخلالات والتجاوزات ويعملون على التبليغ عنها عبر وسائل عديدة : منظمة الدفاع عن المستهلك، صفحات على الفاييسبوك تُنشأ في الغرض.

و لهذه الاعتبارات المجتمع المدني شريك أساسي في تسيير المجالات المرتبطة بعمل السلطات المحلية بدءاً من التنمية المحلية عن طريق الانخراط في صياغة التصورات المرتبطة بالحياة العامة وكذا المساهمة في تنفيذها. يظهر دور منظمات المجتمع المدني في مهام عديدة منها:³⁶

-توفير الخدمات، وهي المهام التقليدية التي دأبت على القيام بها المنظمات غير الحكومية والأهلية منذ عقود والتي تتضمن الجمعيات والهيئات الخيرية والمنظمات غير الحكومية المتخصصة.

- المساهمة في بناء القدرات وتنمية المهارات والتدريب بمختلف المجالات التنموية كالتخطيط الاستراتيجي وصياغة البرامج التنموية وتنفيذها وتوسيع المشاركة الشعبية فيها.

- المساهمة في رسم السياسات والخطط العامة على المستويين الوطني والمحلي، من خلال اقتراح البدائل والتفاوض عليها أو التأثير في السياسات العامة لإدراج هذه البدائل فيها، ولتحقيق أهدافها.

كما يساهم مع السلطات في حل المشاكل والصعوبات الداخلية، بهدف تحقيق الاستقرار وتوفير الأمن.³⁷

الفرع الثاني: القطاع الخاص

لتحقيق نجاعة أداء السلطات المحلية يجب عليها الاعتماد على المجتمع المدني و كذا على القطاع الخاص القائم على أساس الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج حيث يظهر الحكم الراشد باعتباره عقد اجتماعي جديد يقوم على الشراكة الثلاثية مع المجتمع المدني³⁸. و يحمل القطاع الخاص مسؤولية المساهمة في تحسين الأحوال المعيشية و توفير احتياجات المواطنين، و يظهر دور الأعوان الاقتصاديين في عدة مجالات منها:

- **في المجال الاقتصادي:** يلعب القطاع الخاص أدوارا مهمة في تطوير وتنمية الاقتصاد المحلي، وهو ما ينعكس بصورة ايجابية على المواطنين المحليين، من حيث تزويدهم بالسلع والخدمات فهو مصدرا إضافيا لتنمية العائد المالي للدولة بزيادة الموارد المالية من خلال: تحصيل الضرائب و الرسوم مما يؤدي الى فعالية الموارد المحلية و زيادة المبيعات بتوسيع الأسواق و زيادة الأرباح³⁹.

- **في المجال الاجتماعي المحلي:** من منطلق أن القطاع الخاص يقوم بالاستثمار الخاص فهو يؤدي دورا في خدمة المجتمع المحلي والمواطن المحلي، وذلك من خلال المشاركة الفاعلة في توفير فرص العمل، ضمن ظروف مهنية مناسبة خاصة، كما أن البطالة وهجرة الأدمغة عنصران أساسيان من بين العناصر التي تعيق تحقيق التنمية المحلية في الدول.

40

في المجال التكنولوجي: مقدار ما يدفعه القطاع الخاص من استثمارات وأموال في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال يعد مرتفعا كما يدل على ذلك استمرار وتسارع الابتكارات في الهياكل الأساسية، لا سيما في مجال الهاتف المنقول، فقد حدث تحول في طابع ذلك الاستثمار نحو التمويل والاستثمارات من جهات محلية وإقليمية ومشاركة⁴¹.

المبحث الثاني: الارتباط الحتمي بين الحكم الراشد و التنمية المستدامة

بلوغ أهداف التنمية المسطرة من الجماعات المحلية و تحقيق التنمية المستدامة يتطلب إقامة دولة القانون ، حرية المواطن و هي قواعد الحكم الراشد حيث لا يستقيم هذا الحكم دون مقوماته الأساسية (المطلب الأول). و هي المقومات المجسدة في القوانين المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الحكم الراشد

ترافق ظهور مفهوم الحكم الراشد مع تطور مفهوم التنمية ، بفضل الاهتمام بالرشادة في الأداء السياسي و الاقتصادي (الفرع الأول) و يقوم الحكم الراشد على جملة من المبادئ (الفرع الثاني) و هو قابل للقياس حيث وضع البنك العالمي 22 مؤشرا لاختبار و تحقيق الحكم الراشد (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مفهوم الحكم الراشد

يعرف البنك الدولي مفهوم الحكم الراشد " هو التقاليد والمؤسسات التي تدير بها السلطة دولة ما، من أجل الصالح العام"⁴². وتعرف منظمة الشفافية الدولية الحكم الراشد بأنه "الغاية الحاصلة من تكاتف جهود كل من الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني ومختلف المواطنين في مكافحة ظاهرة الفساد، بداية من جمع المعلومات وتحليلها ونشرها لزيادة الوعي العام حول الظاهرة، وخلق آليات تمكن هذه الأطراف من القضاء على الظاهرة أو على الأقل التقليل

منها"⁴³. اما منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OCED) فهو "استخدام السلطة السياسية وممارسة السيطرة في المجتمع لإدارة موارده من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية"⁴⁴

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي "ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون المجتمع على كافة مستوياته كما يتضمن الحكم الرشيد حكماً ديمقراطياً فعّالاً، ويستند إلى المشاركة والمحاسبة والشفافية، وربط مفهوم الحكم الرشيد بالتنمية البشرية وكذا حقوق الإنسان والديمقراطية إضافة إلى تحديد واحترام القوانين وتسيير القطاع العام ومحاربة الرشوة وتخفيض النفقات الفائضة."⁴⁵ وإذا أردنا تحديد مفهوم الحكم الرشيد فيمكننا أن ننطلق من مستويين⁴⁶:

***المستوى المعرفي:** منظومة الحكم الرشيد تركز على إلزامية تكريس قيم العدل والديمقراطية والتداولية وحقوق الإنسان والرشادة السياسية، والتأني عن مظاهر التسلط والفساد السياسي وشمولية الحكم وكل الذرائع المفضية إليه.

***المستوى المؤسسي:** العملية السياسية يجب أن تكون في نطاق المؤسسات الشرعية للدولة الحديثة، أي أن تُمارَس السلطة في إطارها الشرعي.

الفرع الثاني: معايير الحكم الرشيد

حددت هيئة الأمم المتحدة معايير الحكم الرشيد كمايلي:⁴⁷

-حکم القانون :أن تتسم الأطر القانونية بالعدالة وأن تطبق دون تحيز، وينطبق ذلك بصفة خاصة على القوانين الحامية لحقوق الإنسان.

-الشفافية : تستند الشفافية على التدفق الحر للمعلومات، وعلى أن تفتح المؤسسات والعمليات المجتمعية مباشرة للمهتمين بها وأن تتوفر المعلومات الكافية لتفهمها ومراقبتها.

-المسؤولية :أي أن تتضافر كل الجهود الدولية لخدمة مواطنيها وتوفير الحياة الرغدة لهم بقدر المستطاع.

-بناء التوافق: يعمل الحكم الصالح على التوفيق بين المصالح المختلفة للتوصل إلى توافق واسع على ما يشكل أفضل مصلحة للجماعة.

-المساواة : تتوفر للنساء والرجال الفرص كافة لتحسين رفاهيتهم وحمايتهم.

-الفعالية والكفاءة تنتج المؤسسات والعمليات نتائج تشبع الاحتياجات مع تحقيق أفضل استخدام للموارد البشرية والمالية.

-المساءلة: يتعين أن يكون متخذو القرار في الحكومة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني خاضعين للمساءلة.

-الرؤية الإستراتيجية : يمتلك القادة والجمهور منظورا واسعا للحكم الرشيد والتنمية الإنسانية ومتطلباتها، مع تفهم السياق التاريخي والثقافي والاجتماعي المركب لهذا المنظور.

الفرع الثالث: معايير قياس الحكم الرشيد

وضعت هيئة البنك العالمي 22 مؤشرا لاختبار وتحقيق الحكم الرشيد،⁴⁸ منها 12 مؤشراً تخص المساءلة

العامّة و10 مؤشرات تخص جودة الإدارة.

* مؤشر المساءلة العامة: يخص هذا المؤشر أربعة مجالات هي: درجة انفتاح المؤسسات السياسية في البلد. درجة المشاركة السياسية ونوعيتها. -درجة الشفافية ومدى القبول الذي تحظى به الحكومة لدى الشعب. -درجة المساءلة السياسية. وتشمل البيانات الموضوعات الآتية : الحقوق السياسية للأفراد -الحريات المدنية -حرية الصحافة -الأداء السياسي -التوظيف لدى الجهاز التنفيذي - تنافسية التوظيف -انفتاح التوظيف -المشاركة في التوظيف -القيود لدى التنفيذ -المساءلة الديمقراطية -الشفافية.

* مؤشر جودة الإدارة: يقيس المؤشر حدود الفساد في مجال إدارة الموارد وإدارة السوق ومدى احترام الحكومة للقوانين، ويشمل بيانات حول: درجة الفساد، نوعية الإدارة، حقوق الملكية، الإدارة المالية، تخصيص الموارد، احترام وتطبيق القانون، السوق الموازي.

المطلب الثاني : مقومات الحكم الراشد المحلي

يقوم الحكم الراشد على مقومات سياسية (الفرع الأول)، اقتصادية (الفرع الثاني) و اجتماعية (الفرع الثالث) و فنية (الفرع الرابع).

الفرع الأول: المقومات السياسية

تحقيق التنمية المستدامة يقتضي تلبية رغبات اجتماعية ضرورية للمواطن⁴⁹. وهذا ما يمتدح الفرصة لتوفير أو ضاع مواثية لتحقيق الإستقرار داخل المجتمع⁵⁰. و لتحقيق ذلك يجب ا بناء الحكم على أسس و مقومات التنمية المستدامة منها:

-مبدأ سيادة القانون ارتفاع مؤشر سيادة القانون يساعد على خلق ثقة بين الجهات التنفيذية و القطاع الخاص والأفراد و هو ما يساعد على دعم الاستثمار و خلق بيئة استثمارية صحية⁵¹.

-المشاركة السياسية: تمثل الإرادة العامة للشعب كما تعد أيضاً شرطاً أساسياً لتحقيق التنمية في المجتمع⁵².

-التداول السلمي على السلطة يتم تداول السلطة وفق أحكام الدستور الذي يعتبر السلطة التي لا تعلوها سلطة أخرى⁵³.

-حماية واحترام حقوق الإنسان: يعزز الحكم الرشيد وحقوق الإنسان بعضهما البعض فلا يمكن احترام حقوق الإنسان وحمايتها على نحو مستدام في غياب الحكم الرشيد. ويعتمد أعمال حقوق الإنسان على توفر بيئة مؤاتية وتمكينية. ويتضمن ذلك الأطر والمؤسسات القانونية الملائمة بالإضافة إلى العمليات السياسية والتنظيمية والإدارية المسؤولة عن الاستجابة

لحقوق السكان واحتياجاتهم⁵⁴.

-مؤشر التعبير والمساءلة: يرتكز مؤشر المساءلة على الجوانب المرتبطة بالحرية السياسية من تعددية حزبية وحرية التعبير

ونزاهة الانتخابات ومشاركة المرأة في الحياة العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، و حرية التعبير وحرية تكوين

الجمعيات⁵⁵. و كذلك المراقبة الشعبية التي يتولاها مجالس منتخبة بشكل ديمقراطي، و الشفافية في تسيير شؤون الدولة، و

الحاسبة القائمة على سلطة قضائية قوية و مكافحة الفساد.

الفرع الثاني: المقومات الاقتصادية

يعتمد في بلوغ التنمية المستدامة المحلية على المكونات الذاتية للجماعات المحلية أي على مواردها المالية بالدرجة الأولى، فكلما كانت شحيحة كلما صعب بلوغ أهداف التنمية فمثلا على مستوى البلدية فهذه الأخيرة مسؤولة عن تسيير مواردها الخاصة و عن تعبئة مواردها و تلخص موارد البلدية و الولاية فيما يلي:⁵⁶

-حصيلة الجباية -مداخيل ممتلكاتها مداخيل أملاك البلدية .الإعلانات والمخصصات. الهبات والوصايا .القروض .ناتج حق الإمتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الاشهارية .الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات .

الى أن الجماعات المحلية لىس لديها من الوسائل ما يمكنها من مواجهة التغيرات المتلاحقة على وظائف الدولة، مما يجعلها غير قادرة على القيام باختصاصها، وتمضي السلسلة لتصل في نهاية إلى إظهار أجهزة الدولة المحايه في صورة عدم الكفاءة و الفعالية⁵⁷ .

الفرع الثالث : المقومات الاجتماعية

المعنى الحقيقي للحكم الرشيد يظهر على المستوى الاجتماعي يتكرس دور الدولة في إتاحة الحريات الاجتماعية وحفظ الحقوق والعمل على استيعاب مطالب واحتياجات المجتمع بمختلف فئاته وشرائحه. العدالة و الصحة، الاسكان ، التعليم.

الفرع الرابع : المقومات الفنية

تحقيق الحكم الرشيد يعتمد على شرعية الكفاءات والشخصيات الجديرة والتزهيبة التي تحظى بالثقة والمصدقية الشعبية والشرعية القانونية والمشروعية السياسية، وتمكين النخب ذوي المهارات المعرفية والخبرات الناجحة وأصحاب الإختصاص من تقلد مناصب الحكم سواء في السلطة التنفيذية أو التشريعية أو القضائية. و على المستوى المحلي يعتمد لاختيار القائد الذي هو رئيس المجلس الشعبي البلدي و نوابه يعتمد على مبدأ الانتخاب رئيس المجلس الشعبي أولائي فهو معين من طرف رئيس الجمهورية و هذا التعيين قائم على أساس المحسوبية و هو ما يؤدي الى إفراغ هذا المقوم من فعاليته.

المطلب الثالث: الارتباط الحتمي بين الحكم راشد لتحقيق و تعزيز التنمية المستدامة

يظهر الحكم الرشيد و التنمية المستدامة شخصين متزوجين يسعيان لبناء اسرة لا يستقيم الواحد دون الاخر و حدوث خلل في احدهما ينجم عنه فك الرابطة او ذلك الارتباط بين الماء و الأرض فلا ثمار للأرض دون مياه ، هكذا تبدو العلاقة او الرباط بين الحكم الرشيد و التنمية المستدامة هذه الأخيرة التي تظهر كالتفليات المتوسعة التي تريد الاستحواذ على كل شيء. تحقيق التنمية المستدامة يقتضي توفر مجهودات الجميع و انصهارهم في إطار قانوني يقوده قائد يتحمل مسؤولية التسيير دون التأثير على حقوق الأجيال المستقبلية من جهة و تفعيل دولة القانون و احترام حرية المواطن و المساواة من جهة اخرى . و الحكم الرشيد هو خريطة طريق بلوغ هذه التنمية لأنه يركز على الحرية، أي ضمان توسيع خيارات الناس، و توسيع المشاركة الشعبية والمساءلة الفعالة والشفافية الكاملة في ظل فصل السلطات والتوازن بينها، وسيادة القانون والقضاء المستقل والتزهيبة والكفاءة، الذي تنفذ أحكامه من قبل السلطات التنفيذية⁵⁸ . والحكم الرشيد ليس شرطا أساسيا للتنمية و إنما هو في ذات الوقت نتيجة مراحل تحقيق الاستدامة و لا يمكن بلوغها دون⁵⁹ .

تظهر قواعد الحكم الراشد كقواعد صافية يجب الاعتماد عليها لبلوغ التنمية⁶⁰ وهو لا يعني تطبيق قواعد موحدة ونموذجية على كل القطاعات المحلية لان كل قطاع له خصوصياته⁶¹. فهو يساعد إلى حد كبير في تحقيق الأمن والاستقرار وتعزيز المساواة بين جميع أفراد المجتمع والارتقاء بالرعاية الصحية والشؤون التعليمية وتنوع الخدمات وغيرها ومساعدة الفئات المهمشة والمشاركة في شؤون الحياة العامة والحفاظة على حقوق الإنسان واحترام الآخرين وتعزيز نظام دولة القانون ومؤسستها المبنية على المحافظة على موارد الدولة وطريقة استثمارها وتوزيعها بصورة شفافة وواضحة، تخضع لمفهوم المحاسبة والمسؤولية ولأي تقصير تجاه الوطن والمواطن⁶².

عليه التنمية المستدامة تتبنى و تقوم على الحكم الراشد: الديمقراطية و احترام سيادة القانون وتهدف إلى بناء نظام اجتماعي عاد قائم على المشاركة الفاعلة للمواطنين في التنمية، احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية ، التداول السلمي على السلطة و ممارسة حرية الاختيار دون ضغط.

خاتمة:

تسعى الهيئات المحلية الى تحقيق تنمية محلية مستدامة في كل أبعادها المحلية الاقتصادية و البيئية و الاجتماعية ، و هذا لن يتأتى إلا بتطبيق قواعد الحكم الراشد أين مشاركة المواطنين و مؤسسات المجتمع المدني في صنع القرار المحلي في إطار الديمقراطية التشاركية، أهم عامل في بلوغ أهدافها و من خلال أيضا اعتماد قواعد الشفافية و التحكم الجيد في إدارة و تسيير الموارد المحلية وترشيدها استعمالها .

التوصيات :-تحقيق التنمية المستدامة يستلزم إرادة سياسية حقيقية و مسؤولين يختارون على أساس الكفاءة.

-منح المزيد من الاستقلالية للجماعات المحلية، مع تشجيع القطاع الخاص و استقلالية المجتمع المدني .

¹ مفهوم التنمية المستدامة، ورقة عمل المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية حول دور التشريع في تحقيق التنمية، المقدمة إلى المؤتمر السابع عشر ، مسؤولي إدارات التشريع في الدول العربية، بيروت 2018 عبر الموقع الإلكتروني الإلكتروني https://carji.org/sites/default/files/events/dwr_ltsrq_ml_lmrkz_

² معلومات أساسية عن التنمية المستدامة، الجمعية العامة للأمم المتحدة عبر الموقع الإلكتروني <https://www.un.org/ar/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>

³ عثمان محمد غنىم و ماجدة أحمد أبو زن، التنمية المستدامة: فلسفتها و أساليب تخطيطها وأدوات قىاسها، دار صفاء، عمان، الأردن، 2006، ص، 39.

⁴ برنامج الامم المتحدة الإنمائية، تقرير التنمية البشرية لعام 1990 ، نيويورك، جامعة أكسفورد، القاهرة، وكالة الاهرام للإعلان.

⁵ التنمية المستدامة في الوطن العربي بين الواقع و المأمول سلسلة دراساتي، مركز الإنتاج الإعلامي جامعة الملك عبد العزيز ،الإصدار، الحادي عشر، جدة 1429 هجري.

⁶ موسعي ميلود، التنمية المستدامة عبر الموقع الإلكتروني <https://www.maan-php?i>

⁷ قرار مؤرخ في 25 سبتمبر 2015 الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بعنوان " تحويل عالمنا " خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

⁸ الهبيتي نوزاد عبد الرحمن، التنمية المستدامة في المنطقة العربية: الحالة الراهنة والتحديات المستقبلية، مجلة الشؤون العربية، العدد 125 ، الكويت، سنة 2006، ص 17.

⁹ صفوان محمد المبيضين، المركزية و اللامركزية في تنظيم الادارة المحلية: الفرص و التحديات ، دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع،الأردن، 2012، ص 21.

¹⁰ ناهي عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، بحرية البلديات الجزائرية http://www.bchaib.net/mas/?option=com_contente010-12-09-22-56-15&Itemid

¹¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، منشورات دحلب ، الجزائر 2001، ص 93 .

¹² المادة الأولى من القانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37 مؤرخ في يوليو سنة 2011.

¹³ المادة 3 فقرة 1 من قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية.

¹⁴ شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية ، رسالة ماجستير ، تخصص القانون العام، جامعة تلمسان ، السنة الجامعية 2010-2011، ص 82.

¹⁵ المادة الاولى ، الفقرة 1 من القانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، جريدة رسمية عدد 12 مؤرخ في 29 فبراير سنة 2012.

¹⁶ المادة 3 من القانون رقم 12-07.

¹⁷ المادة الأولى، الفقرة 3 من القانون رقم 12-07.

¹⁸ المادة 77 من القانون رقم 11-10.

¹⁹ المادة 107 من القانون رقم 11-10.

²⁰ المادة 111 من القانون رقم 11-10.

²¹ المادة 114 من القانون رقم 11-10.

²² المادة 117 من القانون رقم 11-10.

²³ المادة 118 من القانون رقم 11-10.

²⁴ المادة 115 من القانون رقم 11-10.

²⁵ المادة 119 من القانون رقم 11-10.

²⁶ المادة 122، الفقرة 7 من القانون رقم 11-10.

²⁷ المادة 122، الفقرة 5-6-10 من القانون رقم 11-10.

²⁸ المادة 123 من القانون رقم 11-10.

²⁹ المادة 82 من القانون رقم 12-07.

³⁰ المادة 88 من القانون رقم 12-07.

³¹ المادة 90 من القانون رقم 12-07.

³² المادة 91 من القانون رقم 12-07.

³³ المواد 99-93 من القانون رقم 12-07.

³⁴ المادتين 100 و 101 من القانون رقم 12-07.

³⁵Hassani Hocine· La Gouvernance Territoriale : Un Outil Privilégié Pour Le Développement ..

³⁶ سعيد ياسين موسى، دور منظمات المجتمع المدني في التنمية، مجلة الحوار المتمدن، يناير 2012.

<https://www.alukah.net/culture/0/108230/#ixzz6jgxKi29L>

³⁷ ما هو دور ومسؤولية مؤسسات المجتمع المدني والحقوقيين في ضمان حق التجمع السلمي وما هي التحديات التي

تواجههم - <https://www.newtactics.org/ar/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%82-%DD9%8A>

³⁸ محمد عبد الوهاب، دور الإدارة المحلية و البلديات ، ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر العربي 5 حول الدارة الحلية و البلديات في الوطن العربي ،الإمارات العربية، 2007، ص

49.

³⁹ محمد الطاهر غزير ، دور الجمعيات و المنظمات غير الحكومية في التنمية المستدامة :مدخل الإدارة المحلية، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن ، ص 147.

⁴⁰ مولاي لخضر ، متطلبات تنمية القطاع الخاص بالدول النامية - دراسة حالة الجزائر- مجلة الواحات للبحوث و الدراسات، عدد 09، سنة 2010، ص ،

271.

⁴¹ تقرير فريق المهام المعني بالآليات المالية لتسخير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لأغراض التنمية القمية العالمية لمجتمع المعلومات تونس 2005 الوثيقة-WSIS

2005II/PC-2/DOC/7-A

⁴²The World Bank, Governance & Development. The World Bank Publication, Washington D.C, 1992, p01.

⁴³ التعريف منشور عبر الموقع-<https://eipss-eg.org/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%85>

⁴⁴ principes de gouvernement d'entreprise de l'organisation de coopération et de développement économiques

<http://www.oecd.org/fr/gouvernementdentreprise/ae/principesdegouvernementdentreprise/31652074.pdf>

⁴⁵United Nation Development Programme (UNDP), Governance for Sustainable Human Development. UNDP Policy Document, New York, 1997, p03.

46 حرز الله محمد الاخضر الحُكْمُ الرَّاشِدُ... معالم في المعرفة والممارس 81% <https://www.aljazeera.net/1%D9%81>

⁴⁷United Nation Development Programme (UNDP), vernance for Sustainable Human Development. UNDP Policy Document, New York, 1997, p 5.

⁴⁸Banque mondiale, rapport sur le développement au Moyen-Orient en Afrique du nord: vers une meilleurs gouvernance au MENA, améliorer l'exclusivité et le responsabilisation, Washing.D.C 20433, Liban; aleph,2003, pp 1-2.

- ⁴⁹ موسى اللوزي، التنمية الإدارية الأسس، المفاهيم والتطبيقات، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، 2000، ص 26 .
- ⁵⁰ حسين عبد القادر، الحكم الراشد في الجزائر و اشكالية التنمية، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2011-2012، ص 66 .
- ⁵¹ بسام عبد الله بسام، الحوكمة - الرشيدة - المملكة العربية السعودية حالة دراسية، مجلة الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 11، جانفي، 2014 ص 08 .
- ⁵² محمد شلي، المنهجية في التحليل السياسي، المفاهيم، المناهج، الاقتراب، الأدوات، الجزائر، 1997، ص 117 .
- ⁵³ علي سليمان الدرهمي، التنمية السياسية ودورها في الاستقرار السياسي في سلطنة عمان 1981-2012 رسالة ماجستير، عمان، 2012، ص 17 .
- ⁵⁴ المفوضية السامية لحقوق الإنسان والحكم الرشيد، نبذة عن الحكم الرشيد، عبر الموقع الإلكتروني <https://www.ohchr.org/AR/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/AboutGoodGovernance.asp>
- ⁵⁵ عبد العزيز قتال، دورا لحكم الراشد في تفعيل مسار التنمية المستدامة بالجزائر، مجلة نماء للاقتصاد و التجارة، عدد خاص أبريل 2018، ص 149 .
- ⁵⁶ المادة 151 من القانون رقم 07-12 و المادة 170 من القانون رقم 10-11 .
- ⁵⁷ جعفر محمد أنس قاسم، التنظيم المحلي و الديمقراطية دراسة مقارنة، القاهرة 1982، ص 42 .
- ⁵⁸ عبد الحسين شعبان، الحكم الصالح (الراشد) والتنمية المستدامة عبر الموقع الإلكتروني <https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp>
- ⁵⁹ واثق علي الموسوي، موسوعة اقتصاديات التنمية، الجزء الثاني، دار الايام للنشر و التوزيع، الأردن، سنة 2008، ص 18 .
- ⁶⁰ Abdellah SABRIL·Etat de droit et développement durable : quelle relation ? <https://revues.imist.ma/ind.ex.php/JEMED/article/view/18455>
- ⁶¹ Les indicateurs de gouvernance · Guides du Club DDEP | Indicateurs de Gouvernance | 55DICOM-cgdd/COUV/13004 - Février 2013 - Impression www.eco-label.com
- ⁶² عبد الحق حمبش، الحكم الراشد ودوره في تحقيق الأمن و الاستقرار و التنمية عبر الموقع الإلكتروني <https://www.elkhabar.com/press/artic>

الجماعات الإقليمية كشريك فعال في مواجهة واحتواء جائحة كورونا — كوفيد 19— في الجزائر

(الأسس، الآليات، والعوائق)

Regional communities as effective partners in confronting and containing the Corona-Covid 19 pandemic in Algeria (Foundations, Mechanisms, and Obstacles)

فزنان سليمة

كلية الحقوق والعلوم السياسية أستاذة: محاضرة "أ"

مخبر البحث: الآليات القانونية للتنمية المستدامة جامعة بومرداس

الملخص:

يعد وباء كورونا (كوفيد 19) من أخطر الأوبئة التي شهدتها البشرية بالنظر إلى سرعة انتشاره ووقوف الطب عاجزا حيال التصدي له، ولأن تجسيد سياسة صحية وطنية شاملة للحدّ من الأمراض وتفاقم الأوبئة الفتاكة يستلزم إشراك الجميع، فقد راهنت الجزائر على دور الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) وأولته أهمية كبرى بغية التصدي له واحتوائه على مستوى إقليمها باعتباره يدخل ضمن مسؤوليتها تجاه الدولة واتجاه المواطنين ضمن إطار ما يعرف بإدارة مخاطر الكوارث الصحية، وضرورة حتمية من أجل المساهمة إلى جانب الدولة في تسيير هذه الجائحة، الحدّ منها، واحتوائها، والحفاظ على محيط بيئي صحي وآمن يبدأ من القاعدة في ظل التزايد المستمر لعدد حالات الإصابات بفيروس كوفيد 19. تهدف هذه الدراسة إلى التطرق إلى دور الجماعات الإقليمية في مواجهة جائحة كورونا والحد من انتشاره، من خلال دراسة تحليلية للنصوص القانونية والتنظيمية ومضامينها الإيجابية منها والسلبية.

الكلمات الدالة: الجماعات الإقليمية، كوفيد 19، اللامركزية، التنمية، البلدية، الولاية.

Abstract :

The Corona epidemic (Covid 19) is one of the most dangerous epidemics that humanity has witnessed, given its rapid spread and medicine's failure to confront it, and because the embodiment of a comprehensive national health policy to reduce diseases and the exacerbation of deadly epidemics requires the participation of all. Algeria has gambled on the role of regional groups (municipality and state) And attached it to great importance in order to address and contain it at the level of its region, as it is part of its responsibility towards the state and the direction of the citizens, and it is an imperative in order to contribute to the side of the state in managing this pandemic, limiting it and preserving a healthy and safe environment that starts from the base in front of the continuous increase in the number of cases of injuries With the Covid 19 virus.

Key words :Regional Communities, COVID-19, Decentralization,Development, Municipality, State.

مقدمة:

على غرار العديد من الدول الديمقراطية، اعتمدت الجزائر وعقب حصولها على الاستقلال على تكريس تنظيم إداري لامركزي¹ إلى جانب التنظيم الإداري المركزي، كأساس لخلق إدارة محلية قائمة على التقسيم الثنائي تعرف بالجماعات الإقليمية تتمثل في البلدية والولاية، تم منحها في إطار سياسة اللامركزية وضمن الإطار الجغرافي أو المحلي التابع لها للعديد من الامكانيات والوسائل البشرية والمالية والمسؤوليات كدعامة أساسية لتحقيق التنمية المستدامة(الاجتماعي،

الاقتصادي، البيئي)، ومواجهة مختلف الأخطار والكوارث والأوبئة على المستوى المحلي طبعاً كالتصدي لوباء القرن أو الوباء المجهول الذي أطلق عليه اسم فيروس كورونا (كوفيد 19)، الذي استدعى إسهام الجماعات الإقليمية والمسؤولين المحليين للمشاركة في مسار التقييم واتخاذ القرار بشأن تسيير هذا الوباء كالحجر الصحي، التعليق المؤقت لبعض الأنشطة، اعتماد سياسة محلية واستراتيجية للبروتوكول الصحي وغيرها من التدابير والإجراءات المرتبطة بمواجهة وباء كورونا، وتنفيذ السياسة التشريعية الوطنية امتداداً للدولة في مواجهة هذه الجائحة، باعتبارها المسؤول الأول على خدمة المواطن وحمايته. ومن أجل الولوج في دراسة موضوع الدراسة نطرح الإشكالية التالية:

الإشكالية:

إلى أي مدى ساهمت الجماعات الإقليمية كأداة فعالة في مواجهة جائحة كورونا (كوفيد 19)، أم أن دورها في احتواء الوباء كشريك مساهم في مواجهة الكوارث الصحية تميز بالاحتشام، ولا يزال يتطلب إرادة حقيقية لإعادة تأهيلها بالنظر إلى المعوقات والنقائص التي تحيط بها؟

للإجابة على هذه الإشكالية، ارتأينا اتباع المنهج الوصفي التحليلي من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بموضوع الدراسة، لتحديد مدى فعالية دور الجماعات الإقليمية في مواجهة وباء كورونا (كوفيد 19)، والوقوف على مختلف النقاط الإيجابية أو السلبية التي يتوجب تفاديها، انتهاء بتقديم أهم المقترحات التي يمكنها أن تعزز من دور الجماعات الإقليمية في مواجهة وباء كورونا (كوفيد 19) امتداداً للدولة طبعاً كشريك فعال لاحتوائه والحد منه.

سنعالج إشكالية البحث ضمن المحاور التالية:

محاور الدراسة: اعتماداً على ما سبق، ارتأينا معالجة الدراسة البحثية ضمن محاور أساسية ثلاث وذلك على النحو التالي:

المحور الأول: الأسس القانونية المكرسة لدور الجماعات الإقليمية كمساهم بإدارة الكوارث الصحية (كوفيد 19) على المستوى المحلي.

المحور الثاني: تدابير وأليات تفعيل دور الجماعات الإقليمية لمواجهة كورونا (كوفيد 19) .

المحور الثالث: معوقات (حدود) الممارسة الفعالة للجماعات الإقليمية لمواجهة (كوفيد 19) .

المحور الأول: الأسس القانونية المكرسة لدور الجماعات الإقليمية كمساهم بإدارة الكوارث الصحية (كوفيد 19) على المستوى المحلي

تعتبر الجماعات الإقليمية في الجزائر وتشكل امتداداً للإدارة المركزية والمسؤول المباشر على تنفيذ السياسة الوطنية ومخططات الدولة على المستوى المحلي باعتبارها الأقرب للمواطن وفي احتكاك متواصل ودائم معه، ما جعل منها محرك أساسي سواء على مستوى تحقيق التنمية المحلية على اختلاف أبعادها (الاجتماعية، الاقتصادية، البيئية)، أو من حيث مواجهة وإدارة المخاطر والأزمات والكوارث الطبيعية منها والصحية على وجه الخصوص حفاظاً على سلامة وأمن المواطن، وهو ما انعكس في جملة من النصوص القانونية التي تسمح للجماعات الإقليمية بالمساهمة كشريك فعال إلى جانب الدولة في تحقيق الرعاية الصحية للمواطن وتحميدها، والتعاطي تبعاً لذلك مع مختلف الأزمات والكوارث الصحية التي يمكن أن تعرض حياته وسلامته للخطر كما هو الحال بالنسبة للوباء الخطير كورونا (كوفيد 19).

الفرع الأول — الأسس القانونية لتفعيل دور الجماعات الإقليمية بتحقيق التنمية وإدارة الكوارث الصحية على المستوى المحلي:

تنوع وتعدد الأسس القانونية التي تستند عليها الجماعات الإقليمية وتحميها في ممارسة صلاحياتها في تحقيق التنمية وإدارة الكوارث وتحديد الصحة منها.

أولا — الدستور كأساس لتكريس دور الجماعات الإقليمية المحلي في إطار قاعدة اللامركزية:

من دون الاستفاضة في الأسس الدستورية السابقة لقاعدة اللامركزية لتكريس دور الجماعات الإقليمية على المستوى المحلي²، جاء في التعديل الدستوري لسنة 2016: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية"، وجاء في نص المادة 17 من نفس التعديل الدستوري: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية". يجسد إذن الدستور لأساس قانوني أولي لقاعدة اللامركزية التي تستهدف منح الجماعات الإقليمية مختلف الوسائل البشرية والمالية، وتحمل المسؤوليات التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود مكمل لما تقوم به الدولة³، وهو ما يتوجب أن تعكسه النصوص القانونية الأخرى وتلتزم به باعتباره أسمى القواعد القانونية في الهرم القانوني في الدولة تستمد منه مختلف النصوص القانونية مصدرها منه.

ثانيا — قانون البلدية والولاية كأساس لإقحام الجماعات الإقليمية امتدادا للدولة في إدارة الإقليم وتحقيق التنمية:

تجسيدا للأسس الدستورية لقاعدة اللامركزية فقد كرس قانون البلدية والولاية تبعا لذلك دور الجماعات الإقليمية بتحقيق التنمية على المستوى المحلي بمختلف أبعادها وعلى رأسها تكريس بيئة سليمة، إلى جانب القيام بمسؤولياتها اتجاه المواطن.

1 — على مستوى قانون البلدية:

جاء في القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية⁴: "أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة (الم 1)، وقاعدة اللامركزية (الم 2)، تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها قانونا، وتساهم مع الدولة في إدارة وهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية، الاجتماعية، والثقافية، والأمن، والحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه". (الم 3).

2 — على مستوى قانون الولاية:

تعتبر الولاية وبحسب القانون رقم 07_12 المتعلق بالولاية⁵: "جماعة إقليمية لا مركزية، تساهم مع الدولة في إدارة وهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وحماية البيئة، وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها قانونا (الم 3، 4).

الفرع الثاني — الأسس القانونية لتعزيز دور الجماعات الإقليمية بإدارة الكوارث الصحية (كوفيد 19 كنموذج):

بالإضافة إلى أدوارها المتعددة في مختلف المجالات (الاقتصادي⁶، الاجتماعي، الثقافي، البيئي⁷)، تملك الجماعات الإقليمية العديد من الصلاحيات الأخرى التي تجعل منها شريكا ومساهما حقيقيا في إدارة الكوارث ومواجهة المخاطر الطبيعية منها والأوبئة على المستوى المحلي كما هو الحال في تسيير جائحة كورونا ومواجهتها واتخاذ القرارات بشأنها للحد منها، وتعكس هذه الصلاحيات في العديد من النصوص القانونية التي نظمها كل من قانون البلدية والولاية (الأخيرين).

أولا — على مستوى قانون البلدية:

منح المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية العديد من الصلاحيات من أجل تحقيق الأمن والصحة العمومية، حيث جاء في قانون البلدية (10—11) على أن يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي، تحت إشراف الوالي السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية، وحسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الاسعاف، (الم 88)، كما يتولى القيام بكل في إطار تنفيذ القوانين والتنظيمات بكل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أي كارثة أو حادث، وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك يأمر بتنفيذ تدابير الأمن التي تفتضيها الظروف ويعلم بها الوالي (الم 89)، وتبعاً لذلك فقد منحها اختصاصات من أجل الوقاية من مخاطر الكوارث وآثارها على الأمن والصحة العمومية (الم 90).

وفي إطار احترام حقوق وحرية المواطنين وضمن إطار صلاحيات الضبط الإداري، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات، والتأكد من ذلك ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها، تنظيم ضبطية الطرقات، اسهر على نظافة العمارات، اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها، السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة (الم 94)، كما يمكن للوالي أن يحل محل البلديات لا اتخاذ الاجراءات المتعلقة بالأمن والنظافة والسكينة في حالة عدم القيام بها من قبل البلديات المعنية (الم 100)، ضمن نفس السياق وجاء في الفصل الرابع من القانون البلدي على أن تتولى البلدية بالسهر وبمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما والمتعلق بحفظ الصحة والنظافة العمومية لا سيما في مجالات مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور (الم 123 / 5,4).

ثانياً — على مستوى قانون الولاية:

ضمن نفس الإطار تتمتع الولاية بالعديد من الصلاحيات التي تجعلها مساهماً فعالاً في إدارة جائحة كورونا واتخاذ القرارات بشأنها بغية مواجهتها والحد منها، وهو ما ينعكس في العديد من النصوص التي تضمنها قانون الولاية رقم 07—12، الذي يجعلها تستمد منها مثل هذه الصلاحيات، انطلاقاً من الصلاحيات التي يملكها المجلس الشعبي الولائي في مجال الصحة العمومية وحماية البيئة (الم 77).

وضمن إطار نشاطاتها الاجتماعية تتولى الولاية إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات، السهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحة، واتخاذ بشأن ذلك كل التدابير لتشجيع إنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور، المساهمة بالاتصال مع البلديات في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الاسعافات والكوارث والآفات الطبيعية، والوقاية من الأوبئة ومكافحتها (الم 94، 95)، بالإضافة إلى مسؤولية الوالي على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية. (الم 114).

الفرع الثالث — بعض الأسس القانونية التي تدعم مساهمة الجماعات الإقليمية بمواجهة الكوارث (الصحية):

من أبرز النصوص القانونية التي تدعم دور الجماعات الإقليمية في تسيير الكوارث، نذكر:

— القانون رقم 04—20، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة لـ 25 سبتمبر 2004⁸، حيث نص في الفصل الثالث منه على مساهمة الجماعات الإقليمية في تنفيذ سياسة الوقاية من الأخطار وتسيير الكوارث إلى جانب الدولة (الم 9).

— القانون رقم 18—11، المتعلق بالصحة، الصادر في 29 أوت 2018 (الم 31،33،34،35)⁹، فعلى سبيل المثال وفي تحديدها للجهات المسؤولة على الوقاية نصت المادة 35: " يتعين على الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي ومسؤولي الهيئات العمومية والخاصة، في إطار اختصاصاتهم وبالاتصال مع مصالح الصحة، تنفيذ التدابير والوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض المتوطنة وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية. "

— المرسوم رقم 85 — 232، لـ 25 غشت 1985، المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث، والذي يحدد مسؤوليات السلطات المركزية والمحلية في الوقاية منها.¹⁰

المحور الثاني: تدابير وآليات تفعيل دور الجماعات الإقليمية لمواجهة كورونا (كوفيد 19)

انطلاقاً إذن من الاختصاصات التي تستند إليها وتستمدّها أساساً من الدستور باعتباره أسمى القوانين، والنصوص القانونية الأخرى التي تشكل هي بدورها أساساً لصلاحياتها في تنظيم الاسعافات، الأخطار، والكوارث، والوقاية من الأوبئة ومكافحتها، كما هو الحال بالنسبة للتصدي لوباء كورونا (كوفيد 19)، اتخذت الجماعات الإقليمية واعتمدت جملة من التدابير بغية المساهمة في الحدّ من انتشار الوباء واحتوائه، تنوعت من حيث طبيعتها وأهدافها أو الغاية منها.

الفرع الأول — التدابير المعتمدة من قبل الجماعات الإقليمية لمواجهة كوفيد 19 في إطار تحقيق مسؤولياتها (التقليدية) بالحفاظ على النظام العام:

ضمن إطار تدخلها كسلطة ضبط، تتولى الجماعات الإقليمية تحقيق جملة من الأهداف التقليدية¹¹ المدرجة في السكينة، الأمن العام، والصحة العمومية، ويتمثل المفهوم الواسع للصحة العمومية في مجال نظافة الأماكن، الشوارع العمومية، ميادين العمل، مراقبة نظافة المياه الصالحة للشرب، والمأكولات والمؤسسات الصناعية والتجارية، ومحاربة الأمراض المعدية، وتحسين الظروف الصحية والعلاجية للمواطن من وسائل التطعيم والإيواء، إجراءات السلامة للأشخاص الوافدين من الخارج والسلع المستوردة... تشكل إذن الصحة العمومية إحدى أبرز الأهداف التقليدية لتدخل الجماعات الإقليمية في إطار الضبط الإداري.

أولاً — التدابير ذات الطابع الوقائي لمواجهة وباء كورونا (كوفيد 19):

بغية المساهمة في تنفيذ السياسة الوطنية الخاصة بقطاع الصحة لحماية المواطنين ووقايتهم من الأخطار التي تهدد صحتهم وبالتالي حياتهم وعلى وجه الخصوص من الأمراض والأوبئة المعدية والفتاكة، فقد كلفت الجماعات الإقليمية باعتبارها سلطات إدارية مسؤولة تساهم إلى جانب سلطات إدارية أخرى على حفظ النظام العام في إطار تحقيق وممارسة الضبط الإداري¹²، بضرورة اتخاذ جميع التدابير التي من شأنها أن تحقق الوقاية من فيروس كورونا وتحدّ من انتشاره بالنظر إلى طبيعته وانتشاره السريع، وضمن هذا السياق نص المرسوم التنفيذي رقم 20—69 لـ 21 مارس 2020، المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته¹³، على ضرورة :

— أن يقوم الوالي المختص إقليميا بتنظيم نقل الأشخاص من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية في المصالح المستثناة المحددة في المادة 7 من المرسوم، يتم تنظيم النقل في ظل التقيد الصارم بمقتضيات الوقاية من انتشار فيروس كورونا المقررة من طرف المصالح المختصة للصحة العمومية (الم 4).

— غلق خلال المدة المحددة في المادة 2 من المرسوم (14 يوما)، وتحديدًا في المدن الكبرى محلات بيع المشروبات، ومؤسسات وفضاءات الترفيه والتسلية والعرض والمطاعم، باستثناء تلك التي تضمن التوصيل إلى المنازل، يمكن توسيع إجراء الغلق إلى أنشطة أخرى ومدن أخرى بموجب قرار من الوالي المختص إقليميا (الم 5).

ثانياً — التدابير ذات الطابع العلاجي لمواجهة وباء كورونا (كوفيد 19):

بالإضافة إلى التدابير الوقائية لمواجهة وباء كورونا (كوفيد 19)، ومكافحته، منحت الجماعات الإقليمية جملة من الإجراءات والتدابير العلاجية الضرورية للحدّ من الانتشار السريع للوباء في ظل الإحصائيات الجنونية التي عرفها¹⁴، وهو ما تم تمديده على نطاق واسع بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20_70 المؤرخ في 24 مارس 2020¹⁵، ولعلّ من أبرزها تقييد الحقوق والحريات الأساسية على نحو واسع¹⁶، كتعليق بعض الأنشطة التجارية جراء الغلق الإداري خلال مدة 14 يوم مددت لنفس الفترة كالمقاهي، بيع المشروبات، فضاءات الترفيه، التسلية، (الم 11)¹⁷، مع استثناء الأنشطة التي تقدم خدمات أساسية عامة للمواطنين لا سيما في مجال النظافة العمومية، التزود بالماء والكهرباء والغاز والمواصلات، وشركات التأمين (الم 12)، تقييد حرية التنقل مع بعض الاستثناءات، تعليق النقل البري والجوي بكل أنواعه، ما بين البلديات والولايات باستثناء نقل المستخدمين، مع ضرورة احترام تدابير الوقاية الصحية (الم 3 من المرسوم التنفيذي 20_69، والم 2/1، والم 6، والم 14 من المرسوم 20_70، وتمديده لمدة 14 يوم).

منع التجمعات على اختلاف شكلها (رياضية، ثقافية، سياسية، اجتماعية)¹⁸، وذلك خلال حظر التجوال لأكثر من شخصين، امتدت إلى العديد من الولايات وتمديدها إلى غاية 19 أبريل 2020 من نفس السنة، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20_86¹⁹، فجميع الولايات بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20_92²⁰.

تقييد حرية التنقل ما بين البلديات والولايات المعنية مع بعض الاستثناءات، ومنح التراخيص لتلك المتعلقة بتموين الأغذية، العلاج الملح، ممارسة نشاط مهني مرخص (الم 11، 12 من المرسوم رقم 20_72).

— منحالعمل الاستثنائية لأكثر من 50% من المستخدمين المؤسسات والإدارات العمومية باستثناء بعض المستخدمين الذين يقدمون خدمة عمومية أساسية. (الم 15 من مرسوم رقم 20_70).

تفعيل العمل الإلكتروني (العمل عن بعد) للحدّ من التنقل (الم 9 من المرسوم التنفيذي رقم 20_69).

— اعتماد قرارات التسخير من قبل الولاية كمستخدمي أسلاك الصحة، المخبرين التابعين للمؤسسات الصحية العمومية والخاصة، مستخدمي أسلاك الأمن الوطني والحماية المدنية، والوقاية الصحية، والنظافة العمومية، وكل معني بتدابير الوقاية من الوباء ومكافحته، وكل فرد معني بإجراءات الوقاية ضد الوباء بحكم مهنته أو خبرته المهنية، مرفق الإيواء والمرافق الفندقية أو أي مرافق أخرى عمومية أو خاصة، كل وسائل نقل الأفراد الضرورية عامة كانت أو خاصة، مهما كنت طبيعتها، أو أي وسيلة نقل يمكن أن تستعمل للنقل الصحي أو تجهز لهذا الغرض، تسخير أي منشأة عمومية أو خاصة

لضمان الحد الأدنى من الخدمات للمواطنين (الم 10)، أي التسخير والاستغلال الامثل للوسائل المتاحة(الم 10 من المرسوم رقم 20_69).

الحجر المتري في بعض الولايات والبلديات بنوعيه الكلي (البليدة باعتبارها بؤرة الوباء)، والجزئي (الجزائر من السابعة مساء إلى السابعة صباحا، الم 9 و10 من مرسوم رقم 20_70) —²¹، نتج عنه منع الأشخاص من مغادرة منازلهم فرض التجوال خلال المدة والفترات المحددة بحسب نمط الحجر المعتمد (الكلي أو الجزئي).

ثالثا — التدابير ذات الطابع الجزائي، والتعبوي، والتطوعي لمواجهة وباء كورونا (كوفيد 19):

— ويتمحور في اللجوء بالإضافة إلى العقوبات الجزائية إلى العقوبات الإدارية كالسحب الفوري والنهائي للرخص القانونية الخاصة بممارسة النشاط (الم 17 من المرسوم 20_72).

— إحصاء جميع الموارد البشرية والمادية العمومية والخاصة التي يتعين تعبئتها في أي لحظة للتصدي لوباء (الم 18 من مرسوم 20_72).

— تعبئة الحملات التطوعية لدعم السلطات العمومية من قبل اللجنة الولائية (الم 19 من المرسوم التنفيذي رقم 20_70).

الفرع الثاني — آليات تعزيز دور الجماعات الإقليمية لمواجهة كورونا (كوفيد 19):

بالإضافة إلى التدابير المعتمدة من قبل الجماعات الإقليمية والمشار إليها آنفا، وبغية تفعيل دورها في مواجهة وباء كورونا (كوفيد 19) واحتوائه، فقد تم تدعيمها ببعض الآليات من أبرزها:

أولا — إنشاء لجنة ولائية محلية تمثل مختلف القطاعات المعنية بمكافحة الوباء:

بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 20_70، لـ 24 مارس 2020، المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا، (كوفيد 19) ومكافحته²²، وتحديدًا ضمن نص المادة 7 منه، تم انشاء لجنة ولائية مكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من انتشار فيروس كورونا ومكافحته، يرأسها والي الولاية المختص إقليميا، تتشكل من ممثلي مصالح الأمن، النائب العام، رئيس المجلس الشعبي الولائي، رئيس المجلس الشعبي البلدي لقر الولاية، تكلف اللجنة باتخاذ قرارات من أجل تنسيق النشاط القطاعي للوقاية من وباء فيروس كورونا ومكافحته تتولى تنفيذها مصالح الدرك الوطني ومصالح الأمن.²³ ك :

— تعليق نشاط نقل الأشخاص وتمديده إلى سيارات الأجرة (الم 3، 14)

— منح التراخيص المتعلقة بتنقل الأشخاص استثناء بداعي التموين، العلاج، ممارسة نشاط مهني مرخص به، — اتخاذ كل التدابير التي تقتضيها الوضعية الصحية لكل ولاية، وتطور الوضع الصحي، لا سيما كإقرار او تعديل او ضبط اوقات حجر متري جزئي او كلي (الم 6) .

— الترخيص للباعة المتجولين للمواد الغذائية بممارسة نشاطاتهم بالمناوبة على الأحياء السكنية لكن في ظل احترام تدابير التباعد الأمني (الم 11) .

— إحصاء جميع الموارد البشرية والمادية العمومية والخاصة التي يتعين تعبئتها في أي لحظة للتصدي للوباء (الم 18).

— تأطير العمل التطوعي لدعم جهود السلطات العمومية (الم 19).

ثانياً- تشكيل اللجان الشعبية على المستوى المحلي:

ضمن إطار التدابير ذات الطابع الاستعجالي والخاص في أجل أقصاه 31 مارس، أمر الوزير الاول عبد العزيز جراد ضمن تعليمة موجهة للولاة بضرورة مرافقة المواطنين بهدف تذليل آثار تدابير الحجر، بضرورة تكليف رؤساء المجالس الشعبية بالقيام، تحت إشراف رؤساء الدوائر والولاة المنتدبين حسب الحالة بتنظيم وتأطير الأحياء والقرى والأعيان والجمعيات الولائية والبلدية الناشطة في مجال التضامن بما في ذلك المكاتب المحلية للهلال الأحمر الجزائري والكشافة الإسلامية، على أن يتم تعيين على مستوى كل حي وقرية أو تجمع سكاني، مسؤول لجنة ومن باب أولى تعيين مسؤولي الأحياء، وإن تعذر ذلك يعين رئيس المجلس الشعبي البلدي أحد المواطنين ممن يقيمون في الحي بالحي أو القرية أو التجمع السكاني، على أن يحظى باحترام السكان بغية وضع تأطير شعبي يضمه المواطنون أنفسهم و ممثلوهم، وتتمثل صلاحياتها في إحصاء الأسر المعوزة والتي تحتاج إلى مساعدة خلال فترة الحجر الصحي، وضع السلطات المحلية في صورة كل انشغالات السكان واحتياجاتهم خلال فترة الحجر ومساعدة السلطات العمومية على القيام بالعمليات الموجهة للسكان.

وقصد تأطير هذه العملية، سيدعو وزير الداخلية والجماعات المحلية وهيئة الإقليم، رؤساء المجالس الشعبية البلدية إلى تنصيب " خلية بلدية لليقظة ومتابعة أزمة فيروس كوفيد 19 وتسييرها، لتنسيق نشاطها مع الأزمة على المستوى البلدي، من طرف رؤساء الدوائر والولاة المنتدبين حسب الحالة، ووضع نموذج للمتابعة على مستوى الخلايا الولائية المخصصة لذلك،

— تعبئة الولاة للموارد البشرية المحلية النافعة في مثل هذه الظروف.

— تأطير العمل التطوعي من أجل تذليل آثار الأزمة على المواطن، إلى جانب تعبئة رجال الإنقاذ من المتطوعين.

— لا سيما المكونين من قبل المديرية العامة للحماية المدنية، والمعلمين، وإحصاء المتطوعين من الأطباء وشبه الطبيين المتقاعدين بالتنسيق مع المؤسسات المحلية للصحة العمومية.²⁴

المحور الثالث: معوقات (حدود) الممارسة الفعالة للجماعات الإقليمية لمواجهة كوفيد 19

تدعمت الجماعات الإقليمية بالعديد من الوسائل، والأليات، والمهام المنوطة بها والمحددة قانونا لتدعيم تنفيذ السياسة الوطنية الصحية لا سيما في مواجهة فيروس كورونا (كوفيد19)، غير أن الاعتراف القانوني لها بحماية وتأمين صحة المواطن، وتنميتها والاهتمام المتزايد بإقحامها سواء البلدية أو الولاية، عن طريق ومن خلال الصلاحيات المخولة لها لم يعطي ثماره المرجوة، كما لم تستطع إعطاء تسيير رشيد للبعد الصحي على المستوى المحلي بسبب جملة من العراقيل والصعوبات التي يعود سببها إلى عوائق متنوعة منها القانونية والمادية ومنه ما يرجعه البعض إلى أسباب اقتصادية، سياسية، وأخرى اجتماعية²⁵، والتي يمكن إجمالها في:

الفرع الأول — غياب دور الجماعات الإقليمية بتسيير قطاع الصحة العمومية باعتباره اختصاص أصيل للإدارة المركزية: يشكل قطاع الصحة باختلاف مكوناته²⁶ قطاعا هاما وحيويا بالنظر إلى الخدمات التي يقدمها للجميع ومن دون استثناء، وتداعياته على مختلف القطاعات الأخرى، لأجل ذلك يتطلب النهوض بهذا القطاع إمكانيات بشرية ومادية ضخمة من

أجل القيام بخدماته المتمثلة أساسا في الوقاية ومكافحة الأوبئة والأمراض المديّة والمنقولة (بصفة مجانية وبأسعار معقولة)، لأجل ذلك فهو قطاع يتعدى إمكانيات الجماعات أو الهيئات اللامركزية (الإقليمية) ويدخل ضمن الاختصاصات التي تشرف عليها الدولة، وهو ما ينعكس في نص المادة 2/63 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 التي جاء فيها: " تسهر الدولة على تمكين المواطن من: الرعاية الصحية لا سيما للأشخاص المعوزين والوقاية من الأمراض المعدية والوبائية ومكافحتها".²⁷، ويتولى تسييره عن طريق الإدارة المركزية سواء منها التركيز الإداري في العاصمة مثلا في وزارة الصحة (الم 12، 14، 31، 41.. من القانون رقم 18—11 المتعلق بالصحة)²⁸، وفي مصالح عدم التركيز (كالوالي الذي وضعت تحت وصايته المؤسسات العمومية الاستشفائية، ومؤسسات العمومية للصحة الجوارية، وما يتبعها من عيادات وقاعات العلاجية،²⁹ باعتباره مسؤول عن إقليم الولاية، وصاحب الاختصاص بمنح رخص الغلق المؤقت، كما تتمثل في مديرية الصحة على مستوى الولاية التي تتبع إداريا وماليا وتقنيا إلى وزارة الصحة، كما نص نفس القانون وبمقتضى المادة 11 منه على إنشاء مرصد وطني للصحة يكلف بالمساهمة في إعداد عناصر السياسة الوطنية للصحة، وتحديد الأولويات الصحية والإدلاء برأيه وتقديم التوصيات، يعد تقريره سنويا عن الحالة الصحية للمواطنين يعرضه على الوزير المكلف بالصحة، — التركيز على الاهتمام المركزي بحماية الصحة على حساب الجانب المحلي.

يعتبر التكفل إذن بالصحة من اختصاص الدولة والوزير المكلف بالصحة سيما ما تعلق منها بالتخطيط، التنظيم، الإنشاء، الإشراف والتسيير والتمويل (الم 31، 32 من قانون الصحة)، وإن كان راجع إلى طبيعة القطاع كخدمة عمومية تتطلب وتحتاج إلى إمكانيات مادية ومالية وفنية خاصة تفوق القدرات المالية المحدودة للجماعات الإقليمية ومصادر إيراداتها التي هي في تناقص مستمر، ما جعل المشرع يستبعد هذا النوع من النشاطات من اختصاصات البلدية، بعدم إدراجها ضمن المصالح العمومية للبلدية في نص المادة 149 من قانون البلدية، أما الولاية فقد ذكرها في إطار عام مع النظافة ومراقبة الجودة في المادة 141 من قانون الولاية، وأحيل تكييفها إلى التنظيم.³⁰

الفرع الثاني — دور محتشم للجماعات الإقليمية كمساهم فعال بالوقاية ومكافحة الأوبئة:

لم تمنح إذن للجماعات الإقليمية بخصوص النشاطات والمهام المشار إليها باعتبارها اختصاص أصيل للإدارة المركزية إلا في بعض إجراءات الوقاية والمساهمة في مكافحة الأمراض والأوبئة بالتنسيق طبعا مع مصالح عدم التركيز، التي يبدو أنها تتميز هي الأخرى بالاحتشام نتيجة:

أولاً— محدودية الموارد مقابل توسيع صلاحياتها يقلل من جاهزيتها في مواجهة الكوارث الصحية:

بالرجوع إلى قانون البلدية والولاية، يتضح جليا بأن هذه الأخيرة تتمتع بصلاحيات واسعة نتيجة تبنيتها لأسلوب الاختصاص العام في ممارسة مهامها لتمكينها من التدخل في الشؤون المحلية، بالمقابل لم يتمتعها بأرضية مالية كافية تؤهلها لتغطية المهام المسندة إليها وعلى وجه الخصوص مواجهة الكوارث الصحية نتيجة ضعف مصادرها الداخلية رغم تنوعها(الضرائب، رسم التطهير، رسم الإقامة، رسم السكن، الرسم العقاري، قسيمة السيارات..، ما يجعلها تستنجد في الظروف العادية بمصادر خارجية استثنائية (كالإعانات المالية، الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية، القروض...³¹، الأمر الذي يفقدها استقلاليتها ويجعل منها امتدادا للسلطة المركزية سيما أمام الأزمة الاقتصادية التي تمر بها البلاد، وفي ظل

ما أصبح يعرف بالشح المالي، ما جعل الجماعات الإقليمية تجتهد نفسها مسؤولية على تمويل نفسها وترشيد نفقاتها من أجل القيام بمختلف المسؤوليات والاختصاصات التي منحها لها المشرع، إلى جانب ذلك تعاني الجماعات الإقليمية من ضعف حتى في الموارد البشرية بالنظر إلى غياب مستوى التأهيل بالنسبة للموظفين في عملية التوظيف المحلي.³² الإعانات التي أضحت تمثل النسبة الأكبر من الموارد المحلية المتاحة لعملية التنمية المحلية، ولأن هذا النموذج وبفعل وطأة الأزمة الاقتصادية لم يعد متاحا للاستجابة لمثل هكذا وضع، سيما وأن الدولة أصبحت غير قادرة على المجاهدة والتصدي لمختلف متطلبات المجتمع، وأن بإمكان الجماعات المحلية أن تساهم بتوفير وخلق مناخ مناسب من أجل إعادة بعث الاقتصاد والتنمية على المستوى المحلي، وتطوير قدراتها وإمكاناتها المحلية وإعادة تأهيلها، من خلال التركيز على قدراتها الذاتية واسهاماتها التنموية والتي تشكل فيها الأملاك المحلية محورا أساسيا ومصدرا لا يستهان به لإنجاح ودفع مسار السياسة التنموية المحلية متى توفرت أسس نجاحها (كوفرة، والكفاية، والثبات)، وعلى العكس من ذلك يشكل سوء استغلالها السبب الرئيسي في العجز الذي تعانيه.

عدم جدوى مصادر التمويل المحلي التي تعاني منها الجماعات الإقليمية سواء المادي منه في ظل الشح المالي الذي تعيشه الدولة باعتباره الممول الأول والرئيسي الذي تعتمد عليه في تسير وتنفيذ مخططاتها التنموية، واحتكار الدولة لجانب كبير من الموارد الجبائية³³، أو ما تعلق منها بالموارد البشرية، أدى إلى نفاذ مواردها في الوقت الذي تتطلب فيه التنمية المستدامة استراتيجية مادية وغير مادية لتحقيقها على أرض الواقع وعلى المدى الطويل. — تقييد سلطة رئيس البلدية والذي يجد نفسه مقيدا بسلطات الوالي وخضوع قراراته للمصادقة لا سيما على مستوى أو من حيث الجانب المالي، نقص الموارد المالية لا سيما في ظل المرحلة الحالية، ما يفسح المجال أمام تمكين الإدارة المركزية من أن تتحكم في التخصيص المالي وتدرجه خارج مجال حماية الصحة المحلية، كما أن الصعوبات المالية من شأنها أن تحد من توفر القدرات والخبرات التي من شأنها أن تساهم في تحقيق بيئة صحية سليمة للأجيال الحاضرة واللاحقة.

ثانياً- تشديد الرقابة الوصائية لمصادرة لاستقلالية الجماعات الإقليمية ويحد من مبادراتها في مواجهة الكوارث الصحية:

تشكل الرقابة الوصائية وسيلة قانونية لضمان مبدأ المشروعية، وإبقاء الجماعات الإقليمية تحت إشراف ورقابة الإدارة المركزية بغية ضمان توحيد النظام القانوني في الدول، والانسجام، وتفادي أي انحراف وتقاعس وتعارض في تحقيق المصلحة العامة، غير أن الأصل أن تتمتع الجماعات الإقليمية باستقلالية وبالرقابة استثناء في ممارسة الصلاحيات المنوطة بها، غير أن تشديدها على نحو مبالغ فيه كما هو مجسد في قانون البلدية مثلا 11—10، حقيقة أن المشرع منح للمنتخب سبيل لمواجهة هذه الرقابة (الطعن القضائي، التظلم الإداري)، غير أن المبالغة فيها أمر غير مقبول، لكن في المقابل أوجد أخطر الآليات التي من شأنها أن تحد من عمل هذه الهيئات كما هو الحال بالنسبة للحلول الذي يعد أخطر أنواع الرقابة (الم 100، 103 من قانون البلدية 10—11)، التي تمكن الوالي من أن يتخذ كافة الإجراءات للمحافظة على الأمن، النظافة، السكنية، وكل ما يتعلق بديمومة المرفق العام عندما لا تقوم به البلدية، حتى وإن كان ذلك بسبب قلة وضعف الموارد وقلة الميزانيات، ما يلغي كل مبادرة محلية.

فإذا كان الأمر مقبول غداة الاستقلال على أساس أن الهيئات آنذاك كانت حديثة وغير مؤهلة للتسيير بعيدا عن إشراف وإدارة الإدارة المركزية، إلا أن الوضع تغير وعرف تطورات قانونية عديدة

ثالثا- وباء كورونا عبئ يتعدى الامكانيات المتاحة للجماعات الإقليمية (أزمة في مواجهة أزمة):

واحتوائه للتقليل من حجم الخسائر في الأرواح، وتداعياته على تحقيق التنمية المحلية، غير أن العوائق والامكانيات التي تحيط بها جعلت من القيام بمهامها على المستوى الصحي عامة ومواجهة جائحة كورونا خصوصا محتشمة أحيانا، ومستحيلة أحيانا أخرى في ظل ظروف أقل ما يمكن أن يقال عنها أنها لا تتناسب مع مواجهة فيروس خطير وغامض عجز عنه الاطباء، وعجزت عن مواجهته أكثر الدول تطورا وتقدما في المجالين العلمي والطبي،

أضاف ضرورة إقحام الجماعات الإقليمية لمواجهة وباء كورونا إلى جانب السلطات المركزية بالنظر إلى دورها ومساهمتها الفعالة في واحتوائه على المستوى المحلي عبئا جديدا يضاف إلى العبئ المتمثل في العجز عن تحقيق التنمية بعيدا عن الأزمات..، بالنظر إلى إمكانياتها ومسؤولياتها المتعددة على مختلف الأصعدة الاجتماعية، الاقتصادية، البيئية)، لقد وجدت الجماعات الإقليمية في الجزائر نفسها أمام أزمة وبائية خطيرة يتوجب التعامل معها بكل حزم وصرامة، في ظل مسؤولياتها المتعددة اتجاه الدولة والمواطن، والتي بات يستعصى حلها في ظل الظروف التي تعيشها والامكانيات التي تتمتع بها، والتي يمكن وصفها بأزمة كانت ولا تزال تعاني منها البلديات والولايات لا سيما على مستوى تحقيق السلامة والحفاظ على صحة المواطن، ما شكل لديها عبئ آخر أو ما يمكن أن مطلق عليه بأزمة أخرى في مواجهة أزمة.

رابعا- غياب التخطيط المحلي للكوارث الصحية والتنسيق بين الجماعات الإقليمية لمواجهة الوباء:

لحماية البيئة، وتقييد ها بمبدأ الاختصاص الذي لا يحق للجماعات المحلية تجاوزه رغم الامتداد الذي تعرفه الصحة، انعدام والتذبذب في الاستراتيجيات والخطط المتخذة بملحوظ مواجهة الوباء، كفرض الجطر وتمديده ورفع وإعادته إقراره في ظل غياب الصرامة في التعامل مع الأزمة، وآثارها الاقتصادية

— نقص الكفاءات.

خامسا — غياب تفعيل استراتيجية مشجعة للتعاون بين الجماعات الإقليمية (في إطار التوأمة) لمواجهة الكوارث الصحية:

تعتبر فكرة التعاون وتشارك البلديات والولايات ضرورة أساسية أمام ضخامة تكلفة الاستثمار وإنجاز البرامج، لا سيما أمام العجز البارز لهذه الهيئات، حيث لم يبق لها سوى اللجوء للتعاون والتشارك فيما بينها لا سيما البلديات المتجاورة بغية الارتقاء بخدماها تجاه المواطن وتلبية احتياجاته ومواجهة مخاطر الأوبئة السريعة الانتشار كوباء كورونا، وهو ما اعتمده الدول المتقدمة حيال ذلك كفرنسا التي كرسست استراتيجية التشارك في شكل تجمع للبلديات والولايات بلغ عددها ما يقارب 1216. ميزانية خاصة وشخصية معنوية، وتأسس ما يعرف بمناطق مدنيية لتسهيل التسيير المشترك لمرافق الاسكان، النقل...، بلغ عددها 11 إلا أن نقص المبادرة أدى بالمشروع إلى خلق سياسة جبرية لخلق مثل هذه التجمعات في حالة رفض البلديات القيام بذلك.

ولأن الجزائر تحتاج إلى مثل هذه الاستراتيجيات بالنظر إلى العجز الفني والبشري، فقد دعم قانون الولاية رقم 07_12 من قانون الولاية (الم 150) وقانون 10_11 المتعلق بالبلدية بمقتضى المادة 215، 216، 217، من

وحاول الارتقاء بها كمرفق النقل، النفايات، وحتى الصحة، بغية إحداث مرفق صحي واحد مجهز، وتدعم بموجب المرسوم التنفيذي 12-315 (المؤرخ في 21 أوت ج ر عدد49)، المحدد لشكل ميزانية البلدية ومضمونها تطبيقا للمادة 174 من قانون البلدية المشار إليه، حيث جاء في أسباب المشروع أن التحولات والمهام الجديدة الملقاة على عاتق البلدية آلية جديدة كفيلة بتحقيق التنمية وتلبية الخدمات العمومية والارتقاء بها كالصحة بالرغم من العجز المالي.³⁴

سادسا — غياب دور الممثلين المنتخبين ذوو كفاءة للتصدي لمواجهة الوباء: من أبرز المظاهر التي عكست الدور المحتشم للجماعات الإقليمية، غياب كلي لدور المنتخبين في تدبير جائحة كورونا، سواء من خلال ممارسة الدور التوعوي أو التحسيسية بخصوص خطورة الوباء حيث لم يكن بارزا على النحو المفروض، وهو ما أظهر نقص فعالية المنتخب مقارنة بالمؤسسات الأخرى، حقيقة أن وزارة الداخلية تعتبر المسيطر الأول لما لها من إمكانيات مادية في مواجهة جائحة كورونا، إلا أن توزيع الأدوار لمحاربة الوباء كورونا يشكل ضرورة حتمية كما هو الحال من خلال تلقي الممثلين لشكاوى المواطنين، دعوة المواطنين للامتثال والتعاطي مع الجماعات الإقليمية كارتداء ارتداء القناع الواقي، احترام التباعد.

إن غياب أداء الممثلين المنتخبين هي مسؤولية ملقاة على عاتق الأحزاب السياسية من أجل اختيار مرشحها بما يضمن النجاح والفعالية في الأداء، كما أن المراقبة الشعبية هي من تحدد ذلك من خلال الانتخابات، فالمطلوب من الممثلين المنتخبين حتى وإن كان الأداء ضعيفا مقارنة بالإدارات المركزية والمؤسسات الأخرى، بالنظر إلى الاختصاصات الذاتية، أن يتفاعل مع الأحداث التي تحيط بمنتخبه باعتباره مثلا لهم ووسيطا بين الإدارة المحلية والمركزية في توصيل انشغالاتهم على الأقل، وليس أن يتهرب عنها بداع الامكانيات، فالهدف من الانتخاب هو التمثيل والتغيير وليس شيء آخر.

— غياب منظومة قانونية واضحة في احتواء الأزمة، وكثرة النصوص المنظمة لمواجهة الوباء مقابل ارتفاع عدد الإصابات انعدام استقلالية الجماعات الإقليمية وتحديد الاستقلالية الوصائية الإدارية التي تكبح كل مبادرة للإدارة المحلية.³⁵

سابعا — صلاحيات الجماعات الإقليمية في مواجهة الوباء تنفيذية غير تقريرية وغامضة:

1— تنفيذية: من خلال استعمال المشرع لعبارات تعكس ذلك، كنص المادة 35 من قانون الصحة: " يتعين على الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي ومسؤولي الهيئات العمومية والخاصة، في إطار اختصاصاتهم وبالاتصال مع مصالح الصحة، تنفيذ التدابير والوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض المتوطنة وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية.".

2— غير تقريرية: يشارك، يبادر، يساهم، يشجع³⁶ عند إدراج صلاحيات البلدية (الم 103 إلى 123 من قانون 10/11)، والولاية بمقتضى قانون رقم 07/12، الم 73 إلى 101، ما يجعل هذه المؤسسات الإدارية وعلى الرغم من موقعها مهمشة، ومجرد أجهزة تنفيذية لا تقرر بالرغم من قربها للواقع العملي وخضوعها للإدارة المركزية ماديا ومصيريا ورقابيا.

3— يشوبها الغموض: وهو ما يظهر في نص المادة 141 من قانون الولاية، حينما أشار على الصحة ضمن المصالح العمومية للولاية، غير أنه ذكرها في إطار عام مع النظافة ومراقبة الجودة، وأحال تكييفها إلى التنظيم.

الخاتمة:

لقد راهنت الدولة بإقحامها للجماعات الإقليمية في مواجهة جائحة كورونا على دور الفعال الذي يمكن أن تحققه امتدادا لسياساتها الرامية إلى مواجهة الوباء واحتوائه من خلال دعمها وإمدادها بالكثير من الوسائل والإمكانيات، وعلى الرغم من ذلك لا تزال هذه الهيئات عاجزة على القيام بأدوارها على أحسن وجه وبما يعكس العطف من إنشائها.

إن الأزمة الصحية التي تعيشها بلادنا اليوم جراء جائحة كورونا (كوفيد 19)، وعلى الرغم من خطورتها على حياة الأشخاص وتداعياتها السلبية على تحقيق التنمية، يجب أن تشكل مكسبا حقيقيا للجماعات الإقليمية بغية لم شملها ومعرفة مدى قابليتها واستعداداتها في مواجهة مثل هكذا كوارث صحية، وتجربة رائدة من أجل مراجعة خططها واستراتيجياتها في مواجهة مثل هكذا أوبئة وأخطار، وإعادة تأهيلها ومرافقتها من خلال إعادة الاعتبار للعديد من الاعتبارات التي من شأنها أن تحدّ من أهدافها وإسهاماتها الفعالة حيال ذلك، سواء على مستوى إعادة الترميم القانوني للإطار التنظيمي للجماعات الإقليمية، أو من حيث تفعيل دورها وتعزيزه باعتبارها هيئات إدارية أساسية ذات دور محوري ومحرك جوهري للسياسة المحلية.

التوصيات:

— ضرورة تفعيل القوانين والتشريعات التي تنظم الكوارث والأخطار، وإحداث نص قانوني خاص بحالة الطوارئ الصحية.

— تفعيل دور المواطن المحلي باعتباره جزءاً لا يتجزأ من الجماعات الإقليمية وشريك فعال لا يستقيم عمل الجماعات الإقليمية بدونها، في إطار ما يعرف بالديمقراطية التشاركية وتعزيز أكثر للأليات التشاركية كلجان الأحياء، المجتمع المدني.....

— تدعيم ميزانيات البلديات العاجزة عن مواجهة الكوارث ومرافقتها.

— وضع استراتيجية وخطة محكمة لمواجهة الكوارث وعلى وجه الخصوص الكوارث الصحية بالتنسيق مع مختلف الوزارات والمختصين والخبراء كل حسب خبرته.

— إحداث خلية أزمة على المستوى المحلي مختصة في مواجهة الكوارث والأوبئة، والسهر على تحديث مؤهلاتها وتشجيعها على اكتساب الخبرات من خلال إرسالها في مهام إلى الدول التي تشهد انتشارا للأوبئة، أو إلى الدول التي تعرف تطورا في الأليات والوسائل المستحدثة الكفيلة بالتعامل مع الأخطار والكوارث، لجعل الجماعات الإقليمية على استعداد دائم لمواجهة مثل هذه الحالات.

— ضرورة إجراء الجماعات الإقليمية لإحصاء دوري للمنشآت والأملاك المحلية، و مرافق الإيواء والمرافق الفندقية أو أي مرافق أخرى عمومية أو خاص، والأشخاص الذين يمكنهم أن يساهموا بحكم خبرتهم وتخصصهم ومهنتهم في مواجهة الكوارث. لا سيما الأطباء على اختلاف تخصصاتهم لتسخيرهم في الوقت اللازم

— تشجيع العمل التطوعي المحلي، لجان الأحياء، باعتبارهم وسيط بين الجماعات الإقليمية والمواطن، وتأطيره وتدعيمه.

— الارتقاء بالتواصل الإلكتروني على المستوى المحلي بين المواطن والإدارة، لنقل الانشغالات والمساهمة والمشاركة في إيجاد الحلول المناسبة والخاصة بطل منطقة.

— التنسيق فيما بين البلديات والولايات وتشجيع التوأمة في إطار التعامل مع الكوارث الصحية لاحتواء الوباء والحد من تنقله.

— الصرامة في التعامل مع المواطنين المخالفين لخطط واستراتيجيات المتبعة من قبل الجماعات الإقليمية والأطر القانونية التي تتولى تنفيذها، وعدم التهاون مع المخالفين لها.

ضرورة إجراء مسح شامل لمختلف البلديات لتقييم تدخلاتها، واحتياجاتها للاضطلاع بدورها في مواجهة الوباء

— تفعيل دور الجماعات الإقليمية في مجال النظافة، وتحفيز عمال النظافة باعتبارهم شريك أساسي في مواجهة الكوارث والأوبئة.

الهوامش:

- 1 — تعتمد الدولة في الجزائر وتسير ضمن إطار تنظيم إداري مزدوج وهو التنظيم الإداري المركزي واللامركزي،
- 2 — أنظر المادة 9 من الدستور المؤرخ في 1963/9/10 (ج ر عدد 64)، والمادة 35 من دستور 1976 المؤرخ في 24 نوفمبر (ج ر 94)، المادة 15 من الدستور المؤرخ في 1 مارس 1989 (ج ر 9)، المادة 15 و16 من التعديل الدستوري لـ 8 ديسمبر 1996 (ج ر 76).
- 3 — رويحي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار القانون 11/10، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق بآبن عكنون، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، 2013/2012، ص 2.
- 4 — المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية عدد 37، لـ 3 يوليو 2011، ص 4.
- 5 — المؤرخ في 21 فبراير 2012، الجريدة الرسمية عدد 12، لـ 29 فبراير 2012، ص 5.
- 6 — عرفت الجماعات الإقليمية بخصوص المجال الاقتصادي تحولا وتطورا جذريا انتهى بتعزيزه في ظل القانون الأخير للبلدية 11—10، نتيجة تغير الأنظمة، كتمكين البلديات من إنشاء مرفق عمومية اقتصادية لتسيير مراقبتها وفقا لاحتياجات السكان تتولى إدارتها بطرق مختلفة (مباشرة، مؤسسة عمومية، امتياز) وذلك بمقتضى المواد 149—154، من القانون.
- 7 — لا سيما بما يتماشى مع التنمية المستدامة، أنظر غلى سبيل المثال المادة 115، 119 من القانون رقم 11—10، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.
- 8 — الجريدة الرسمية عدد 84، لـ 29 ديسمبر 2004، ص 13.
- 9 — ج ر عدد 46، المؤرخة في 29 يوليو 2018، ص 3.
- 10 — أنظر المادة 3 منه والتي جاء فيها: "يسهر كل والي على تنفيذ التدابير والمعايير المحددة في مجال الوقاية من الأخطار وعل تطبيقها المحتمل في بلديات ولايته".
- 11 — أنظر أيضا نص المادة 8 منه، ج ر عدد 36 لـ 28 غشت 1985، ص 1290.
- 12 — وهي على خلاف الأهداف الحديثة التي تتعدى السكنية والأمن العمومي، والصحة العامة، والتي تتمثل في مجالات أخرى، كالنظام العمومي الاقتصادي والاجتماعي، والنظام العام الجمالي للمدينة.
- 13 — ونخص بالذكر السلطات المركزية، (الوزير الأول، الوزراء)، للمزيد من التفاصيل بهذا الخصوص أنظر: غربي أحسن، دور تدابير الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19)، حوليات جاحة الجزائر 1، العدد 34، عدد خاص بالقانون وجائحة كوفيد 19، جويلية 2020، ص ص 9 — 10.
- 14 — فعلى سبيل المثال بلغ إجمالي الإصابات بكورونا في الجزائر إلى غاية الأربعاء، 78 ألف و25 إصابة مؤكدة بعد تسجيل 1025 إصابة جديدة و20 حالة وفاة جديدة، رفعت عدد أو حصيلة الوفيات إلى 2329 حالة وفاة، و43 في العناية المركزة، أنظر جدل جزائري حول موجة كورونا الأولى أم الثانية، الخميس 2020/11/26، على الموقع al-ain.com، تاريخ الاطلاع: 2020/1/10.
- 15 — الجريدة الرسمية العدد 16، لـ 24 مارس 2020، ص 9.
- 16 — أنظر الم 2/1 من المرسوم التنفيذي رقم 20—70، المرجع السابق.
- 17 — أنظر الم 5 من المرسوم التنفيذي 20—69، ،
- 18 — الم 10 من المرسوم التنفيذي رقم 20—70
- 19 — المؤرخ في 2 أبريل 2020، المتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدبير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) إلى غاية 19 أبريل 2020 ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 19، لـ 3 أبريل 2020.

- 20 — المؤرخ في 5 أبريل 2020، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 20_72، ج ر عدد 20، لـ 5 أبريل 2020، ص 19.
- 21 — يقصد بالحجر المترلي الكلي إلزام الأشخاص بعدم مغادرة أماكن إقامتهم خلال الفترة المعنية باستثناء الحالات المنصوص عليها ويتعلق الأمر بولاية البليدة باعتبارها مصدر الوباء خلال فترة 10 أيام ابتداء من 24 مارس 2020، يمكن تجديدها وهو ما تم فعلا، كما يمكن تمديد الحجر الكلي إلى ولايات أخرى يثبت انتشار الوباء فيها، أما الحجر الجزئي فهو عدم مغادرة الأشخاص أماكن إقامتهم خلال الفترة الزمنية المحددة من قبل السلطات العمومية كما هو الحال بالنسبة للجزائر، من السابعة مساء إلى السابعة صباحا، (الم 9، و10 من المرسوم التنفيذي رقم 20_72)، مدد نظام الحجر المترلي الجزئي، بمواسم أخرى، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20_86، والمرسوم التنفيذي رقم 20_92 الذي مدد الحجر المترلي الجزئي إلى كافة ولايات الوطن عقب انتشار الفيروس ابتداء من 5 أبريل من نفس السنة، خلال مدة 14 يوم من 3 زوالا إلى 7 صباحا في بعض الولايات، ومن السابعة مساء إلى السابعة صباحا في ولايات أخرى، وقد تم تعديل الحجر بمقتضى المرسوم رقم 20_102، لـ 23 أبريل 2020، المتضمن تمديد الحجر الجزئي المترلي المتخذ في إطار الوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد 19)، ومكافحته وتعديل أوقاته، ج ر عدد 24 (العمل بنظام الوقاية إلى غاية 14 ماي 2020)، أنظر الم 5 منه).
- 22 — الجريدة الرسمية العدد 16، لـ 24 مارس 2020، المرجع السابق، ص 9.
- 23 — أنظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 20_70، المرجع السابق.
- من الغريب أن لا تتشكل لجنة ولائية من أجل الوقاية من وباء كورونا من ممثلي الصحة باعتبارهم أصحاب الاختصاص في تقدير الأمر،²⁴ أنظر: كورونا: أوامر للولاية بوضع نظام استعجالي خاص لمساعدة المواطنين، على الموقع التالي: www.radioalgerie.dzjk
- 25 — داود إبراهيم، التنمية المستدامة في الجماعات المحلية، محاضرات أقيمت على طلبة السنة الأولى ماستر، السداسي الثاني، تخصص قانون عام معمق، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، كلية الحقوق بودواو، 2015/2014، ص 39 وما يليها.
- 26 — يتكون قطاع الصحة من مستشفيات جامعية، مؤسسات عمومية استشفائية، مؤسسات استشفائية متخصصة، مؤسسات عمومية للصحة الجوارية كالعيادات المتعددة الخدمات، قاعات العلاج.
- 27 — المادة 66 من التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 16_01 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14، الموافق لـ 7 مارس 2016، ص 4، المعدل سنة 2020 (أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 20_442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء لأول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية 82، ص 3.
- 28 — المرجع السابق.
- 29 — أنظر المرسوم التنفيذي رقم 07/140، المؤرخ في 19/05/2007، المتضمن إنشاء المؤسسات العمومية الاستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية وتنظيمها وسيرها بوضع كل منهما تحت وصاية الوالي، الجريدة الرسمية عدد 33، لـ 2007، ص 10.
- 30 — لمزيد من التفاصيل، أنظر: داود إبراهيم، علاقة إدارية عدم التركيز بإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق بابن عكنون، 2012/2011، ص 257 و258.
- 31 — علي بلغام، النظام القانوني للمجالس المنتخبة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2020/2019، ص 248.
- 32 — الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية، مذكرة ماجستير، علوم سياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012/2011، ص 175، 176.
- 33 — فعلى سبيل المثال يتم توزيع الرسم على القيمة المضافة TVA على النحو التالي: 10 % للبلدية، 80 % للدولة، و 10 FCCL %، الضريبة على الممتلكات: البلدية 20 %، الدولة 60 %، الصندوق المشترك للجماعات المحلية 20 %، أنظر: روجي نور الهدى، المرجع السابق، ص 157 وما يليها.
- 34 — أنظر: روجي نور الهدى، المرجع السابق، ص 185 — 186.
- 35 — عبد النور ناجي، دور الجماعات الإقليمية في الجزائر في إدارة مخاطر الكوارث الصحية " فيروس كورونا كوفيد 19"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 2، سبتمبر 2020، ص 419.
- 36 — أنظر المواد 108، الم 111، 118، 119، 112، 119، 118، 119، 112، 121، 122، من قانون البلدية 10/11، والمواد 73، 74، 79، 100، 78، 82، 86، 97، 95، 101، 100، 75، 84، 88، 90، 91، 93 من قانون الولاية.

أداء الجماعات الإقليمية في إدارة أزمة كوفيد19 ولاية تيارت نموذجا

طبد شباب بحميذة

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة

الملخص:

تعد الجماعات الإقليمية شريكا أساسيا للدولة في تنفيذ القوانين وإدارة الأزمات، إذ أن المشرع حولها في ظل الظروف الاستثنائية، العديد من الاختصاصات في شتى المجالات، خاصة في مجال الحفاظ على الصحة العمومية، وقد جاءت دراستنا هاته، لبيان اختصاصات الجماعات الإقليمية وتقييمها، في ظل انتشار وباء كورونا، متناولين بذلك أداء ولاية تيارت في مواجهة هذا الوباء نموذجا.

الكلمات المفتاحية: أداء، الجماعات الإقليمية، ولاية تيارت، كوفيد 19

Abstract :

Local collectives are an essential partner of the State in the implementation of laws and crisis management, the legislator having authorized them, in exceptional circumstances, to have numerous specializations in various fields, notably in the field of preservation of public health. Our study clarified the competencies of local collectives and evaluated them, in the light of the prevalence of the Corona epidemic, and we studied the performance of the state of Tialet in the face of this epidemic as a model.

Keywords: Performance; Local collectives; state of Tialet; covid 19

المقدمة:

سبق وأن واجهت البشرية منذ بداية القرن الماضي عدة كوارث وأوبئة، كادت تفتك بها، ابتداء من الطاعون الأسود والكوليرا، مروراً بفيروس السارس وكذلك ايولا، وصولاً إلى الوباء التاجي أو كما يعرف علمياً بـ "كوفيد-19"، يحمل هذا الوباء جلّ مواصفات الأوبئة والجوائح التي سبق للعالم أن عرفها.

الحمى التاجية "كوفيد-19" وباء من عائلة الفيروسات التاجية التي تصيب الجهاز التنفسي بالتهابات حادة قد تصل إلى حد الموت بالنسبة للمرضى ذوي المناعة الضعيفة، ورغم أن العالم سبق وتعامل مع الفيروسات التاجية، إلا أن "كوفيد-19" الذي ظهر لأول مرة في ديسمبر 2019 بوهان الصينية، وتحول بعدها إلى جائحة تؤثر على العديد من بلدان العالم¹، وضعها في حالة حرب زمنية معه، بالنظر لسرعة انتشاره غير المسبوقة، حيث وصف بأنه أسرع فيروس عرفه النظام الصحي العالمي، مما استدعى استنفار شامل لكل الفاعلين في العالم، وفي كل المجالات، لاتخاذ تدابير واجراءات احترازية ووقائية للحد من انتشار الحمى التاجية² "كوفيد-19".

رغم أن انتشار الأوبئة، هو أزمة صحية يعنى بها قطاع الصحة بالدرجة الأولى، فهو المسؤول الأول لاتخاذ تدابير لحماية صحة المواطن، إلا أن ذلك لا يلغي مهام واختصاص القطاعات والهيئات الأخرى، حيث أن حدوث الكوارث وانتشار

الأوبئة يتطلب تضافر جهود كل القطاعات والهيئات العمومية في البلاد، مثل الشركاء الاجتماعيين كمنظمات المجتمع المدني، والشركاء الإداريين كالجماعات الإقليمية، ففي ظل تسارع الأحداث بشكل مخيف، وتزايد أعداد المصابين بالحمى التاجية كوفيد-19، وعدم اكتشاف مصل أو لقاح للتعامل مع هذا الوباء، بالإضافة إلى عدم وضوح المدة الزمنية لهذه الأزمة الصحية، استدعى بالضرورة التعايش مع هذه الوضعية الصحية الوبائية، من هنا مُنحت الجماعات الإقليمية (الولاية والبلدية)³ صلاحيات استثنائية، باتخاذ الإجراءات الاحترازية على المستوى المحلي، كل حسب الوضعية الوبائية في إقليمها، لأنها هي الأكثر دراية بما يجب اتخاذه من تدابير الحجر الصحي وتبعاته الوقائية.

من هنا جاءت هذه الدراسة للبحث في دور الجماعات الإقليمية في الحفاظ على الصحة العمومية والنظام العام، على المستوى المحلي وفي شتى المجالات، في ظل انتشار وباء الحمى التاجية (كوفيد 19) ومدى نجاعتها في مواجهة الوباء، على مستوى ولاية تيارت⁴ كنموذج للدراسة.

كما سبق، تتضح الاشكالية الرئيسية لدراستنا هاته وهي كالتالي: كيف كان أداء الجماعات الإقليمية لاختصاصاتها المحلية في مواجهة أزمة الوباء التاجي؟

للإجابة على الاشكالية المطروحة، اتبعنا المنهج الجامع بين الوصف والتحليل، وهو منهج يناسب دراستنا، والتي تعتمد على جمع المعلومات وتحليلها حول اختصاصات الجماعات الإقليمية في ظل انتشار الوباء التاجي كوفيد-19، والوقاية منه، ومن ثم تقييم أداء الجماعات الإقليمية لاختصاصاتها على مستوى ولاية تيارت كنموذج للدراسة، من هنا ارتأينا تقسيم هذا البحث إلى محورين اثنين، نتناول في المحور الأول، التأطير القانوني لاختصاصات الجماعات الإقليمية، في حين نتناول في المحور الثاني، تقييم أداء اختصاصات ولاية تيارت كنموذج في مواجهة جائحة كوفيد.

المحور الأول: الاطار القانوني لاختصاصات الجماعات الإقليمية في ظل انتشار الأوبئة

الجماعات الإقليمية باعتبارها ممثلة للسلطة التنفيذية على المستوى المحلي، فهي إحدى هيئات الضبط الإداري، والتي تُعنى بالحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة، وعليه فهي مخولة باصدار لوائح الضبط الإداري، المتمثلة في قواعد قانونية تضعها السلطة التنفيذية للمحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة، دون أن تستند في ذلك إلى قانون، فهي تمارس مخولة باصدارلوائح مستقلة، غرضها صيانة النظام العام، كما أن المشرع الجزائري على غرار التشريع المقارن، أسس سلطات استثنائية للظروف غير العادية، لهيئات الضبط الإداري، في المواد 105، 106 و 107 من التعديل الدستوري 2016⁵، ولما كان اختصاص الجماعات الإقليمية اختصاص أصيل في الظروف العادية، فإننا نبحت في هذا المحور، عن أداء الجماعات الإقليمية لاختصاصها هذا أثناء حدوث الكوارث والأزمات (الظروف غير العادية)؟

أولاً: اختصاصات الجماعات الإقليمية أثناء حدوث الكوارث الطبيعية والأزمات

لما كان حدوث الكوارث الطبيعية والأزمات أمر يتكرر كل بضع سنين، فإن الجزائر قد اصدرت عدة قوانين للوقاية من الأخطار وتسيير الكوارث، أهمها القانون رقم 20/04⁶ المتعلق بالأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في اطار التنمية المستدامة، ومن خلاله نجد أن للجماعات الإقليمية اختصاصات هامة في مثل هذه الظروف، إذ تعتبر أهم الهيئات المساهمة

في تسيير الدولة في ظل الظروف غير العادية، وقبل الحديث عن اختصاصات الجماعات الإقليمية في ظل حدوث الكوارث والأخطار الكبرى، لآبأس من سرد تعريف بسيط لها:

1- التعريف بالكوارث والأخطار الكبرى والظروف الاستثنائية

رغم ان الاجراءات الاستثنائية تكون واحدة، الا أن المسميات تختلف بين أزمة وأخرى

1.1- الكوارث والأخطار الكبرى

عرفت المادة الثانية من القانون 20/04⁷ الخطر الكبير بأنه "كل تهديد محتمل على الإنسان وبيئته، يمكن حدوثه بفعل مخاطر طبيعية استثنائية و/أو بفعل نشاطات بشرية"

كما وضحت المادة 10 من نفس القانون، مجموعة من الأخطار الكبرى والمتمثلة في: - الزلازل والأخطار الجيولوجية، - الفيضانات، - الأخطار المناخية، - حرائق الغابات،

- الأخطار الصناعية والطاقوية، - الأخطار الإشعاعية والنووية، - الأخطار المتصلة بصحة الإنسان، - الأخطار المتصلة بصحة الحيوان والنبات، - أشكال التلوث الجوي أو الأرضي أو البحري أو المائي، - الكوارث المترتبة على التجمعات البشرية الكبرى.

من استقراء المواد أعلاه، نجد أن حدوث أي ظرف أو أي خطر من المذكورين أعلاه، يشكل كارثة وخطر كبير يستوجب تحرك كل الفاعلين في المجتمع لمحاربتها والتقليل من خطرها، وأهم عنصر فاعل وهيئة تنفيذية في المنظومة الوطنية، هي الجماعات الإقليمية، والتي تعتبر الشريك الأساسي في تيير الأزمات.

2.1-الظروف الاستثنائية

الظرف الاستثنائي هو كل حادث أو حالة غير متوقعة، تشكل تهديدا خطيرا على النظام العام بثلاثيته (الصحة العامة والسكينة العامة والأمن العام)، أو تهدد بوقوع الكوارث الطبيعية أو انتشار أمراض أو أوبئة وتكون الوسائل المقررة لسلطات الدولة في الحالة العادية عاجزة على تحقيق حماية النظام العام في مواجهة هذا الظرف أو هاته الحالة، لذا تمنح لهيئات الضبط الإداري لمواجهة الظرف الاستثنائي صلاحيات هامة وواسعة، تستطيع من خلالها اتخاذ الاجراءات أو التدابير الضرورية اللازمة للتصدي لمواجهته بصورة سريعة، بهدف حمايو النظام العام⁸.

2- اختصاصات الجماعات الإقليمية كشريك أساسي في تسيير وإدارة الكوارث والأزمات

إن اختصاص الجماعات الإقليمية في تسيير وإدارة الأزمات على المستوى المحلي، اختصاص أصيل، تم النص عليه في عدة قوانين وتنظيمات، نذكر أهم التشريعات التي تحدد تلك الاختصاصات:

1.2- المرسوم التنفيذي رقم 267/81 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية⁹

ولما كانت البلدية القناة التي من خلالها تقدم الدولة خدماتها للمواطن، وهي المجال الذي من خلاله يعبر المواطن عن مواظنته، عن طريق الاستجابة لانشغالاته وحماية مصالحه، فهو ما يقوم به رئيس المجلس الشعبي البلدي¹⁰، حيث بينت المادة 06 من المرسوم التنفيذي 267/81¹¹، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي واختصاصاتها في حماية النظام العام

بكل عناصره، حيث يملك من السلطات والوسائل المادية والبشرية ما يخوله المحافظة على النظام العام، المتمثل في الأمن العام، والصحة والسكينة.

وجاء في المادة 14 منه "يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في اطار التنظيم المعمول به كل الاجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن العمومي وكذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة، كما يجب أن يجمع كل عمل من شأنه أن يخل بذلك"¹²

هذا ونجد أن المنظم الجزائري، أكد في أحكام المرسوم السالف الذكر، على دور رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة ضبطية من جهة، ومن جهة أخرى ممثلا للدولة على المستوى المحلي، فيما يخص الحفاظ على الطرق والنقاوة والطمأنينة، ووقاية المجتمع من الاضطرابات المادية والخارجية، وإقامة الأمن والصحة والسكينة العمومية.

2.2- المرسوم التنفيذي رقم 373/83 المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام¹³:

جاء في نص المادة الأولى من المرسوم 373/83 "... يجسم الوالي على صعيد الولاية، ويتخذ في اطار القوانين والتنظيمات المعمول بها جميع الاجراءات التي من شأنها أن تضمن في كل الظروف السلم والاطمئنان والنظافة العمومية". أما المادة الثانية¹⁴ فقد نصت على اختصاصات أكثر تفصيلا للوالي، تمثلت في:- اتخاذ جميع الاجراءات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي،- ضمان سير المصالح العمومية سيراً عادياً ومنتظماً،- ضمان المحافظة على اطار حياة المواطن،- حسن سير الأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،- ضمان احترام قواعد الطهارة والنظافة والأمن،- السير المستمر في طرق المواصلات ووسائلها،- ضمان تموين السكان المنتظم.

كما نصت نفس المادة، على أن الوالي يحل عند الحاجة، محل رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا ما قصر في أداء مهامه، كما يمكنه اتخاذ أي اجراء في طابع تنظيمي أو فردي ناتج عن تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها، وتستدعيه الوضعية المطلوب علاجها.

باستقراء محتوى المادتين سالفتي الذكر، نجد أن الوالي مختص بضمان السلم والاطمئنان والنظافة العمومية، وكذا كل مناحي حياة المواطن، الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، في كل الظروف العادية وغير العادية كحدوث الكوارث والأزمات وانتشار الأوبئة.

3.2- القانون رقم 20/04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في اطار التنمية المستدامة¹⁵

جاء في نص المادة 09 من القانون 20/04 "تشكل الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، في اطار التنمية المستدامة منظومة شاملة تبادر بها و تشرف عليها الدولة، وتقوم بتنفيذها المؤسسات العمومية والجماعات الإقليمية في اطار صلاحياتها، بالتشاور مع المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين والعلميين وباشراك المواطنين، ضمن الشروط المحددة بموجب هذا القانون ونصوصه التطبيقية"¹⁶

فالجماعات الإقليمية، طبقاً لنص المادة سألفة الذكر، هي جزء مهم من منظومة وطنية تسيير و تدير الكوارث والاحطار الكبرى، فتقوم بتنفيذ المخطط الوطني الذي ترسمه الدولة، بل وتساهم في تخطيطه كذلك.

4.2- قانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية¹⁷

أوجبت المادة 89 من قانون البلدية 11-10 أن يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي، في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية والتدابير الوقائية لضمان وسلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أي كارثة أو حادث، وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك، يأمر الرئيس بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف، ويعلم الوالي بها فوراً¹⁸.

وفي حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقاً للمادة 90 من قانون البلدية بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الاسعافات، طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما. وبموجب المادة 93 من قانون البلدية 11-10¹⁹، فإن لرئيس المجلس الشعبي البلدي الاستعانة بالشرطة البلدية، لغرض أداء مهامه وبممكنه طلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليمياً للتحكم خاصة في المسائل الأمنية. كما تتخذ سلطات الضبط البلدي التدابير الكفيلة بتأمين الصحة للأفراد ومنع تفشي المرض المعدي، وبممكنه أيضاً اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها:

- منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.
- السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع.
- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة²⁰.

5.2- القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية²¹

وفقاً لنص المادة 114 من قانون 12-07، يعد الوالي المسؤول الوحيد على مستوى الولاية الذي يتمتع بسلطة الضبط الإداري، ويرتبط بالوزارات المركزية ولديه عدة مهام موكلة إليه، منها مهام الضبط الإداري، وذلك بالحفاظ على النظام العام في حدود ولايته²².

ويتعين على الولاية تطبيق التدابير الضرورية للوقاية من ظهور الوباء والقضاء على أسباب الأمراض في أصلها. كما يسهر الوالي على تطبيق تدابير القاية الصحية، فيتخذ في هذا الإطار، كل التدابير لتشجيع انشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الاستهلاكية²³.

هذا ويتدخل الوالي لوقاية الأفراد من الأمراض أو اعتلال الصحة، ومنع انتشار الأوبئة، ويدخل في ذلك رقابة الأغذية وإعداد المياه للشرب والحفاظ عليها من التلوث، وتصريف الفضلات، وعزل المصابين بأمراض معدية، وتحصين المواين ضد الأمراض الوبائية، إلى غير ذلك من الأعمال التي تلزم للمحافظة على صحة الأفراد²⁴.

6.2- القانون رقم 18-11 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها²⁵

نصت المادة 35 من القانون 18-11 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها أنه "يتعين على الوالي ورئيس المجلس الشعبي ومسؤولي الهيئات العمومية والخاصة في إطار اختصاصاتهم، وبالاتصال مع مصالح الصحة، تنفيذ التدابير والوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض المتوطنة، وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية"²⁶. باستقراء نص المادة، نجد أن قانون الصحة أكد على ضرورة مساهمة الجماعات الإقليمية في تسيير الأزمات الوبائية، كونها سلطات محلية مختصة بحفظ الصحة العامة.

ثانيا: الاختصاصات المحددة للجماعات الإقليمية في ظل انتشار وباء كورونا

بمفهوم المادة 10 من القانون 20/04²⁷ المذكورة سافا، يمكن تصنيف جائحة كورونا من الأخطار الكبرى، وذلك باعتبارها من الأخطار المتصلة بصحة الإنسان، كما أنه من الكوارث المترتبة على التجمعات البشرية الكبرى، نظرا لانتقاله بمجرد الاحتكاك بشخص مصاب بالحمى التاجية "كوفيد 19"، كما يعتبر امتحان للجماعات الإقليمية في أداء مهامها، وقد سارعت السلطات المختصة في الجزائر، باتخاذ اجراءات استثنائية ، واستصدار قوانين خاصة محددة لاختصاصات ومسؤوليات الجماعات الإقليمية في ظل انتشار الوباء التاجي "كوفيد 19" بالبلاد، فما هي هذه الاختصاصات؟ هذا ما سنحجب عنه فيما يلي، من خلال القوانين والنصوص القانونية الصادرة في هذا الشأن:

1- المرسوم التنفيذي رقم 20-69، المتعلق بتدبير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) ومكافحته²⁸

مع حدوث الأزمة الصحية الفجائية التي تجاوزت الإمكانات، تبنت الجزائر نظام اللامركزية الادارية، من خلال المرسوم التنفيذي رقم 20-69²⁹، حيث منح الوالي صلاحيات واسعة لإدارة الأزمة الصحية والحفاظ على الصحة العمومية، واتخاذ كافة التدابير الوقائية على المستوى المحلي المركزي³⁰، وتبين ذلك في عدة نصوص نوردتها على التوالي فيما يلي:

• المادة الرابعة منه " يتولى الوزير المكلف بالنقل، والوالي المختص اقليميا، كل فيما يخصه، تنظيم نقل الأشخاص من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية في المصالح المستثناة...، المؤسسات والادارات العمومية والهيئات الاقتصادية والمصالح المالية. ومهما يكن، يجب أن يتم تنظيم النقل في ظل التقيد الصارم بمقتضيات الوقاية من انتشار فيروس كورونا -كوفيد19، المقررة من طرف المصالح المختصة بالصحة العمومية".

•الفقرة الأخيرة من نص المادة الخامسة من نفس المرسوم³¹: "يمكن أن يتم توسيع إجراء الغلق إلى أنشطة ومدن أخرى، بموجب قرار من الوالي المختص إقليميا" ،

•المادة العاشرة من نفس المرسوم، نصت على: "يمكن للوالي المختص اقليميا، أن يتخذ كل اجراء يندرج في اطار الوقاية من انتشار فيروس كورونا-كوفيد19 ومكافحته، كما يمكنه بهذه الصفة أن يسخر: مستخدمي أسلاك الأمن الوطني والحماية المدنية والوقاية الصحية والنظافة العمومية، وكل سلك معني بتدابير الوقاية من الوباء ومكافحته، وكل فرد يمكن أن يكون معنيا بإجراءات الوقاية والمكافحة ضد الوباء، بحكم مهنته أو خبرته المهنية، كما يمكن أن يسخر الوالي كل وسائل نقل الأفراد الضرورية، العامة منها والخاصة، أو أي وسيلة نقل يمكن أن تستعمل للنقل الصحي أو تجهز لهذا الغرض"³²

من خلال ما تقدم، نستنتج أن المشرع أعطى للجماعات الإقليمية ممثلة في الوالي سلطة الصبب في مراقبة الصحة العمومية لمنع تفشي الوباء، ومكن الوالي من وسائل وأدوات التدخل للوقاية والحماية والتعبئة³³.

2- المرسوم التنفيذي 20-70 المحدد لتدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا "كوفيد19"

لم تكتف السلطات الجزائرية بالمرسوم 20-69، بل ألحقته بعدة مراسيم وتعليمات، تضمنت تدابيرا إضافية للوقاية من انتشار وباء الحمى التاجية، وقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 20-70³⁴ والذي حدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار فيروس كورونا "كوفيد19"، والتي ترمي إلى وضع أنظمة للحجر الصحي، وتقييد الحركة وتأطير الأنشطة التجارية

وتموين المواطنين، وقواعد التباعد، وكذا كفاءات تعبئة المواطنين لمساهمتهم في الجهد الوطني للوقاية من انتشار وباء الحمى التاجية "كوفيد19" ومكافحته، وأهمها: • التباعد الاجتماعي: من خلال تعليق نشاط النقل³⁵، إذ لا يسمح بالتنقل إلا في حالات وردت على سبيل الاستثناء، وفي ظل احترام تدابير الوقاية من انتشار وباء الحمى التاجية "كوفيد19"، تكون بالحصول على ترخيص من اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من وباء كوفيد 19، وفق خصوصيات الولاية المعنية، وتطور الوضع الوبائي، يترأس هذه اللجنة الوالي، وتتكون من ممثلي مصالح الأمن والنائب العام ورئيس المجلس الشعبي الولائي ورئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية مقر الولاية³⁶.

كما تم النص على غلق المحلات التجارية والفضاءات التي تستقبل الجمهور، في المادة 05 من نفس المرسوم، والتي جاء فيها "... يمكن أن يتم توسيع إجراء الغلق إلى أنشطة ومدن أخرى، بموجب قرار من الوالي المختص إقليميا"³⁷ كما ورد في أحكامه بأنه يجب على السلطات المعنية سواء على المستوى المركزي أو المحلي، أن تقوم بإحصاء جميع الموارد البشرية والمادية العمومية والخاصة، والتي يتعين عليها أن تكون على أهمية الاستعداد، قصد تعبئتها في أي لحظة للتصدي للوباء، وتلزم مؤسسات الصحة العمومية بفتح قوائم لفائدة المتطوعين الذين يرغبون بتسجيل أنفسهم للالتحاق بها، بما فيهم الأطباء الخواص وكل مستخدم طبي وشبه طبي، من أجل مواجهة تطور وباء فيروس كورونا، وهو ما يؤكد حرص الدولة التام لتجنيد أقصى ما يمكن من إمكانات لمواجهة انتشار هذا الوباء ومكافحته، وكذلك يتضح مما تقدم، أهمية إجراء التسخير الذي منح للوالي، في تقديم الدعم اللازم للجهود المبذولة للوقاية من انتشار الوباء التاجي³⁸.

3. المرسوم التنفيذي 20-168 المتعلق بالحجر الجزئي المتري وتدعيم تدابير نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا "كوفيد 19" ومكافحته

أصدرت الدولة الجزائرية، عدة مراسيم تنفيذية، لمجابهة انتشار الوباء التاجي "كوفيد19"، منها ما تضمن تمديد الحجر المتري، الجزئي أو الكلي، مثل:

• المرسوم رقم 20-168 المؤرخ في 29 يونيو 2020³⁹، والذي تضمن وجوبا على الولاية، إذا اقتضت الوضعية الصحية ذلك، وبعد موافقة السلطات المختصة اقرار حجر متري وجزئي أو كلي، يستهدف مكانا أو بلدية أو حيا أو أكثر تشهد بؤر للعدوى، كما يتعين عليهم -الولاية- اتخاذ تدابير إضافية للوقاية والحماية على المستوى المحلي، والقيام بزيارات للمؤسسات الصحية وتفقد الوضع مع التطبيق الصارم والحازم لتدابير الوقاية⁴⁰، هذا وقد أشار المرسوم سالف الذكر إلى حظر أي نوع من تجمعات الأشخاص وأي مناسبة أخرى من شأنها أن تؤدي لإقامة تجمع، كما أكد على ارتداء القناع بصفة إلزامية داخل السيارات الخواص بالنسبة للسائق أو الركاب.

4. المرسوم التنفيذي 20-159 المتضمن تعديل الحجر المتري والتدابير المتخذة في إطار نظام الوقاية من انتشار فيروس كورونا "كوفيد 19" ومكافحته⁴¹

المرسوم رقم 20-159 المؤرخ في 13 يونيو 2020، والذي مدد الترخيص باستئناف الأنشطة التجارية والخدمية، وفق احترام إجراءات التدابير الوقائية، وفرض على مصالح وزارة التجارة مرفقة بالقوة العمومية القيام بعمليات الرقابة وتطبيق العقوبات لكل محل مخال بالاجراءات المنصوص عليها.

والملاحظ من خلال هاته المراسيم التنفيذية أن الدولة الجزائرية -الحكومة أساسا الإدارة العليا- لجأت لإصدار مراسيم تنفيذية، كإجراءات لمجابهة هذا الوباء دون الإقرار لأية حالة غير عادية وأساسا حالة الطوارئ، أين تم منح الجماعات الإقليمية -الوالي- سلطة التقرير لاتخاذ الاجراءات اللازمة، للمحافظة على الصحة العمومية، وسد الحاجيات العمومية وتقديم الخدمات للمواطنين⁴².

5. التعليم رقم 04 المتعلقة بالتزام قواعد الحجر الصحي وتموين المواطنين⁴³

أصدر الوزير الأول التعليم رقم 04 موجا إياها إلى الولاية والهيئات المعنية، ليدكرهم بضرورة التطبيق الصارم للقواعد المتعلقة بالتدابير المتخذة في اطار الوقاية من انتشار الوباء ومكافحته، كما دعا إلى تطبيق العقوبات الجزائية المنصوص عليها لهذا الغرض، إذا ما تم خرق تدابير الوقاية من الحمى التاجية "كوفيد19"، وفي هذا الصدد أكد الوزير الأول على أن "الولاية ملزمون بالعمل على تطبيق العقوبات الادارية من خلال إجراء حجز السيارات والدراجات النارية المستعملة من قبل الأشخاص الذين خالفوا قواعد الحجر الصحي المتري، وايداعها في الحشر"⁴⁴.

بعد القراءة في مختلف المراسيم الصادرة حول الأزمة الصحية، نجد أن الجماعات الاقليمية -الولاية- مُنحت عدة صلاحيات استثنائية اضافة لاختصاصاتها العادية، في سبيل الحفاظ على الصحة العامة، وفي المحور الموالي نتناول بالدراسة تقييم أداء ولاية تيارت انموذجا.

المحور الثاني: تقييم أداء ولاية تيارت في مواجهة وباء الحمى التاجية "كوفيد19"

في ظل انتشار الوباء التاجي "كوفيد 19" في البلاد، وصعوبة متابعة الوضع المحلي عن قرب، منحت الدولة الجزائرية اختصاصات أشمل وأكبر للجماعات الاقليمية، ذلك أنها أقرب إلى الأقاليم الصغيرة، وأكثر دراية بالوضع الصحي فيها، هذا وأن الحالة الاستثنائية التي تعيشها البلاد، تحتاج لاتخاذ اجراءات سريعة بسرعة انتشار هذا الوباء، إذ أنه ينتشر بشكل مخيف، ويضع السلطات في حرب زمنية معه، لذلك ولضرورة الاسراع في اتخاذ القرارات الاستعجالية، التيلا مجال للبطء فيها، فإن الجماعات الاقليمية اصبحت تتخذ قرارات هامة بشأن الوضع الوبائي، للحد من انتشاره، دون اللجوء إلى السلطات المركزية، بحسب ذلك صورة اللامركزية الادارية.

ولتقييم أداء الجماعات الاقليمية -الولاية- في هذه الفترة الاستثنائية، نسلط الضوء في دراستنا هاته، على ولاية تيارت، فنبحث في الاجراءات والتدابير الوقائية التي اتبعتها، ثم نحاول تقييم أدائها ومعرفة مدى نجاعة التفرد في اتخاذ القرار في ظل الأزمات الوبائية.

أولا: الاجراءات التطبيقية التي اتخذتها ولاية تيارت لمجابهة وباء كورونا

نظرا لتداعيات الأزمة الصحية التي تعصف بالبلاد، اتخذ والي ولاية تيارت تدابير واجراءات هامة على مستوى الولاية، نذكر أهمها فيما يلي:

■ **الاحطار الاداري:** اذ شدد والي ولاية تيارت على ضرورة احطار الادارة المحلية بكل المعلومات، صغيرة كانت أو كبيرة، حتى تتمكن من تتبع كل المستجدات، واتخاذ الاجراءات اللازمة في حينها، وذلك تفعيلًا لنظام المراقبة والانذار الوطني لعدوى الفيروس التاجي⁴⁵

■ غلق حدود الولاية ومراقبتها: وذلك بغلق مطار تيارت "عبد الحفيظ بوصوف"، وكذا وضع حواجز أمنية عند مداخل الولاية، للمتابعة الصحية للوافدين للمدينة.

■ انشاء خلية الأزمة المكلفة بمكافحة انتشار وباء كوفيد 19، برئاسة والي الولاية: والتي تسهر على حسن تطبيق الاجراءات الاحترازية، كالأعمال التحسيسية والتوعوية، وعمليات التعقيم... وكل التدابير الوقائية⁴⁶.

■ تطبيق الحجر المتري للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته⁴⁷: باصدار قرار رقم 1818، تضمن اجراءات الحجر الجزئي لمدة 15 يوم، وبين الحالات الاستثنائية المرخص لها والمتمثلة في دواعي العلاج، أو دواعي مهنية بموجب ترخيص، وهذا وأقر عقوبات جزئية وادارية لكل مخالف لهذا القرار، تمثلت في:

غرامة مالية من ثلاثة آلاف دينار إلى ستة آلاف دينار، لكل شخص لم يلتزم بالاجراء، مع جواز معاقبته بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر.

أما بالنسبة للتجار، فيعاقبون بالحبس من شهرين إلى ستة أشهر، وبغرامة مالية من ألف دينار إلى عشرة آلاف دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط.

ويعاقب بسحب رخصة السياقة لمدة 15 يوم، وغرامة مالية ما بين 2000 دينار إلى أربعة آلاف دينار مع وضع المركبة أو الدراجة في الحشر لمدة لا تزيد عن 10 أيام، لكل شخص يقود مركبة أو دراجة نارية وهوائية لا يمثل لاجراءات الحجر.

ثم أصدر القرار رقم 1925⁴⁸، الذي عدل فيه أحكام القرار 1818، وتحديدًا تم تعديل مواقيت بداية ونهاية الحجر الجزئي، وفقا لتطورات الوضع في الولاية.

■ اتخاذ اجراءات احترازية إضافية للوقاية من فيروس كورونا:

جاء القرار رقم 1938⁴⁹، والذي بموجبه تم اتخاذ بصفة مؤقتة تدابير احترازية تمثلت في:

- منع دخول المواطنين الى الادارات العمومية والمؤسسات الاقتصادية بدون قناع واق.

- منع المقابلات الرياضية على مستوى الأحياء والملاعب الجوارية،

- فرض تقديم خدمات محمولة بالنسبة للمطاعم والمقاهي، ورفع الطاولات،

- تعليق نشاط النقل الحضري أيام العطل الأسبوعية،

- غلق أسواق بيع المركبات المتعملة على مستوى الولاية،

- تمديد اجراء حظر التجمعات العائلية او الاشخاص، ومنع اجراء المناسبات التجمعية،

كما شدد على تعزيز الرقابة الصارمة والمستمرة على جميع المؤسسات التربوية والتعليمية، وكذا المساجد والمحلات التجارية والانشطة المستقبلية للجمهور، التي عادت تدريجيا إلى نشاطها، للتحقق من الامتثال للبروتوكول الصحي المعمول به.

وجاء القرار رقم 2015⁵⁰، ليبقي على نفس أحكام القرار 1938 سالف الذكر، ويضيف في مادته الأولى، اجراء غلق

القاعات متعددة الرياضات والقاعات الرياضية، وأماكن التسلية والاستحمام وفضاءات الترفيه، و دور الشباب، وكذا المراكز الثقافية، بعدما لوحظ تجاوز في هذه الأماكن.

وفي نفس السياق، جاء القرار رقم 2016⁵¹، الذي تضمن إجراءات احترازية إضافية للوقاية من انتشار فيروس كورونا، تمثلت في تحديد أوقات بعض الأنشطة التجارية المرخص لها.

■ الاستئناف التدريجي للنشاطات الاقتصادية والخدماتية:

وفي إطار المحافظة على الطمأنينة لدى المواطنين، وبعد انخفاض أعداد المصابين بالفيروس التاجي في الولاية، قرر الوالي البدء في التخفيف من اجراءات الوقاية من الوباء، وذلك بالترخيص باستئناف كمرحلة أولى بفتح 14 سوق أسبوعي للمواشي على مستوى بلديات الولاية، باستثناء بلديتي تيارت والسوقر، وهذا كون سوق المواشي بكل من بلديتي تيارت والسوقر تستقطب عدد كبير من المتعاملين والزبائن، مما يجعلهم عرضة للخطر، وفقا لبيان صادر عن ولاية تيارت⁵².

كما قرر إعادة فتح بعض المساجد، وكذا استئناف نشاط النقل، وفي ذلك صدر القرارين التاليين:

- القرار رقم 2155، المؤرخ في 2 نوفمبر 2020، والمتضمن استئناف نشاط النقل، مع احترام الاجراءات الوقائية المعمول بها.

- القرار رقم 2156، المؤرخ في 2 نوفمبر 2020، المتضمن إعادة اعادة فتح المساجد على مستوى الولاية، مع الابقاء على الاجراءات الوقائية، والتشديد على احترامها

ثانيا: مدى نجاعة أداء ولاية تيارت في مواجهة الوباء التاجي

حاولت الجماعات الاقليمية ممثلة في والي ولاية تيارت، تجسيد اجراءات وقائية للمحافظة على الصحة العمومية، ومحاولة تجسيد سد الحاجيات العمومية وتقديم خدمات للمواطنين، فنجدها تعاملت بحكمة من حيث استعمالها لوسائل الضبط الاداري، دون أن تصل للمنع الكامل والمطلق الحريات وانتهاج مبدأ المرونة، وفق مبدأ أن الأصل الإباحة، والاستثناء هو التقييد، ضمن ظروف استثنائية معينة، وكذا العمل على تقدير تناسب الاجراء مع الحالة، ومن تهديدها للنظام العام، وانتهاج مبدأ المرونة في استخدام سلطات وامتيازات السلطة العامة⁵³.

ومن الملاحظ أن الاجراءات الضبطية المتخذة من الوالي، بخصوص منع ممارسة بعض النشاطات التجارية، والابقاء على نشاط بعض المؤسسات التي تقدم الخدمات العمومية الأساسية، قد وفقت بين تقييد حريات ممارسة النشاطات الهادفة للحفاظ على الصحة العمومية، ومنع انتشار الوباء، وبين تلبية الحاجات الضرورية التي يحتاجها المواطن في حياته اليومية⁵⁴.

عملت الجماعات الاقليمية على مجابهة الوباء التاجي "كوفيد19"، بما لها من وسائل مادية وبشرية حفاظا على الصحة العمومية، مع العمل على تحقيق التوازن بين السلطات والحريات العامة، مقدمة الصالح العام وإعمال مبدأ المرونة في ممارسة سلطات الضبط الاداري، ومن أهم التدابير التي تم اتخاذها، تقييد التجارة والتنقل، وكذا تقييد ممارسة الشعائر الدينية بغلق المساجد، وهي اجراءات تجسدت فيها أولوية الحفاظ على الصحة العمومية والصالح العام.

خاتمة

في ختام هذه الدراسة، تبين أن للجماعات الاقليمية دورا رئيسيا في مواجهة الأزمة الصحية، كما تبين حجم المسؤولية الملقاة على عاتقها لحفظ الصحة العمومية، حيث أن وقوع أزمة صحية تتجاوز امكانياتها وجاهزيتها، مثل وباء الحمى

التاجية "كوفيد19" لم يكن في الحسبان، ولكنه جاء بمثابة امتحان حقيقي لمدى قدرتها على ادارة وتسيير الأزمات على المستوى المحلي، ورغم أن هذا الامتحان أبان عن ضعف بعض الولايات والبلديات في ادارة الأزمات، وقلة خبرتها وكفاءتها في التعامل مع الكوارث الطبيعية، في حين استطاعت ولايات وبلديات أخرى، التعامل بحكمة مع لأزمة الصحية كولاية تيارت، التي استطاعت أن توقف زحف انتشار الفيروس الوبائي، وذلك لعدة أسباب نوردتها فيما يلي:

- حسن التنسيق بين الادارات والمؤسسات العمومية الفاعلة في الولاية.
- السرعة في اتخاذ القرارات والتدابير الادارية اللازمة.
- اتخاذ القرارات الردعية اللازمة، والتزام المواطنين بالاجراءات الوقائية.
- كفلت الاجراءات والتدابير التي تم اتخاذها على المستوى المحلي، الحد من انتشار الفيروس التاجي الى حد ما، حيث شهد تراجعاً في عدد المصابين به، وفقاً لاحصاءات وزارة الصحة والسكان واصلاح المستشفيات⁵⁵.

وبعد البحث والتحليل في خضم هذه الدراسة، خلصنا لمجموعة من الاقتراحات والتوصيات نوردتها فيما يلي:

- الابقاء على الاختصاصات الموسعة للجماعات الاقليمية، في الظروف العادية، ذلك أنه ثبت حسن أدائها إلى حد كبير، وما تحتاجه هو الخبرة الدائمة في اتخاذ القرارات المهمة.
- توجيه اهتمام الجماعات الاقليمية في الازمات، إلى العمل على تخفيف الأضرار التي تخلفها الأزمات على كل أفراد الاقليم، ونذكر مثالا لذلك:
- زيادة الاعانات وتخفيف شروط الاستفادة منها، لتشمل الأسر المتضررة، وكذا التجار.
- انشاء صندوق تكملة الأجور ليقدم دعماً لدخل العمالة التي يتم تسريحها في الأزمات، وكذا دعم الأجور لصغار التجار وأصحاب المحلات.
- ولا بد من أن ننوه أن ضعف تسيير الأزمات الصحية لا يعود فقط لخبرة والكفاءة للجماعات الاقليمية، وإنما كذلك لتحديات التسيير التي واجهتها مثل نقص الالمكانات، حالتدو تسيير الأزمات بسهولة وكفاءة.

¹ موقع منظمة الصحة العالمية، <https://www.who.int/ar/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>، اطلع عليه بتاريخ 2021/01/31، على الساعة 20:30

² الفيروس سالتاجي، الحمى التاجية: الترجمة الدقيقة لـ " فيروس كورونا"، فتوى الصادرة عن مجمع اللغة العربية بمكة المكرمة، رقم 9441

³ نص قانون 11/10 المؤرخ في 22/06/2011 المتضمن قانون البلدية أن "البلدية هي الجماعة الاقليمية القاعدية للدولة"، وجاء في القانون 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتضمن قانون الولاية أن "الولاية هي الجماعة الاقليمية للدولة"

⁴ تقع ولاية تيارت في غرب الهضاب العليا الجزائرية، التي هي سهول تفصل بين الأطلسين التلي والصحراوي، تبعد عن مستغامت بـ 180 كلم، وهي أقرب نقطة منها إلى البحر المتوسط، وتبعد عن وهران بـ 250 كلم، كما تبعد عن الجزائر العاصمة بـ 280 كلم، تحدها من الشمال ولاية غليزان، و تيسمسيلت، ومن الجنوب الأغواط و البيض، ومن الغرب معسكر وسعيدة، ومن الشرق الجلفة.

⁵ القانون رقم 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016

⁶ القانون رقم 20/04، المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في اطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 84، الصادرة في 29 ديسمبر 2004.

⁷ المرجع نفسه

- ⁸ شريط وليد، سلطات الضبط الإداري في ظل الظرف الاستثنائي "فيروس كورونا كوفيد 19 نموذجاً"، مجلة آفاق للعلوم، المجلد 05، العدد 04، السنة 2020، جامعة البليدة2، الجزائر، ص112
- ⁹ المرسوم التنفيذي رقم 267/81، المؤرخ في المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، ج ر عدد 41 لسنة 1981
- ¹⁰ مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002، ص92
- ¹¹ المادة 06، المرسوم التنفيذي رقم 267/81، المرجع نفسه
- ¹² المادة 14، المرجع نفسه
- ¹³ المرسوم التنفيذي رقم 83-373 المؤرخ في 28.05.1983 المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والحفاظة على النظام العام¹³، ج ر عدد 22
- ¹⁴ المرجع نفسه
- ¹⁵ القانون رقم 20/04، مرجع سابق
- ¹⁶ المادة 09 من القانون 20/04، المرجع السابق
- ¹⁷ الفقرة الأولى والثانية والثالثة من المادة 94 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، ج ر عدد 37
- ¹⁸ المادة 89، المرجع نفسه
- ¹⁹ المادة 93، المرجع نفسه
- ²⁰ لدغش سليمة و لدغش رحيمة، الضبط الإداري في الجزائر في ظل تفشي وباء كورونا (كوفيد19)، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 09، العدد 04، السنة 2020، المرطز الجامعي تامنغست، الجزائر، ص66
- ²¹ القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية
- ²² لدغش سليمة و لدغش رحيمة، المرجع السابق، ص67
- ²³ المادة 94 والمادة 98، قانون الولاية، المرجع السابق
- ²⁴ محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري سلطاته وحدوده في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة مع مصر، 2002، ص119-121
- ²⁵ القانون رقم 18-11 المؤرخ في 2 يوليو 2018، المتعلق بالصحة، ج ر العدد 46، الصادر في 29 يوليو 2020
- ²⁶ المادة 35، المرجع نفسه
- ²⁷ القانون رقم 04-20، المرجع السابق
- ²⁸ المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 21 مارس 2020، المتعلق بتدبير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) ومكافحته، ج ر العدد 15، المؤرخة في 21 مارس 2020
- ²⁹ المادة 04، المرجع نفسه
- ³⁰ ناجي عبد النور، دور الجماعات الإقليمية في الجزائر في ادارة مخاطر الكوارث الصحية "فيروس كورونا كوفيد19"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 02، سبتمبر 2020، جامعة حمه لخضر الوادي، الجزائر، ص416
- ³¹ المادة 05، المرجع نفسه
- ³² المادة 10، المرسوم 20-69، المرجع السابق
- ³³ ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص417
- ³⁴ المرسوم التنفيذي رقم 20-70، المؤرخ في 24 مارس 2020، يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار فيروس كورونا "كوفيد19"، ج ر العدد 16، الصادر في 24 مارس 2020
- ³⁵ المادة 05 من المرسوم 20-70، المرجع نفسه، والمادة 03 من المرسوم 20-69، مرجع سابق
- ³⁶ المادتين 06 و 07، المرسوم 20-70، مرجع سابق
- ³⁷ الفقرة الأخيرة، المادة 05، المرجع نفسه
- ³⁸ شيخ عبد الصديق، دور الضبط الإداري في الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا، حوليات جامعة الجزائر1، المجلد 34، عدد خاص: القانون وجائحة كورونا، السنة 2020، الجزائر، ص56

- ³⁹ المرسوم التنفيذي 20-168، المؤرخ في 29 يونيو 2020، المتعلق بالحجر الجزئي المترتي وتدعيم تدابير نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا "كوفيد 19" ومكافحته، ج ر العدد 38، الصادر في 30 يونيو 2020
- ⁴⁰ ينظر في ذلك المواد 03 و 04 و 05 من المرسوم 20-168، نفس المرجع
- ⁴¹ المرسوم التنفيذي 20-159 المؤرخ في 13 يونيو 2020، المتضمن تعديلا للحجر المترتي والتدابير المتخذة في إطار نظام الوقاية من انتشار فيروس كورونا "كوفيد 19" ومكافحته، ج ر العدد 35، الصادر في 14 يونيو 2020
- ⁴² شريط وليد، المرجع السابق، ص
- ⁴³ التعليمية الوزارية رقم 04، المؤرخة في 7 أبريل 2020، المتعلقة بالتزام قواعد الحجر الصحي وتموين المواطنين
- ⁴⁴ عيسى أبو القاسم، نظرية الضبط في القانون الإداري وتطبيقاتها في مجال الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا "كوفيد 19"، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 13، العدد 2020/02، جامعة غرداية، الجزائر، ص 458
- ⁴⁵ المذكرة رقم 02 المؤرخة في 23 يناير 2020، المتعلقة بإنشاء نظام المراقبة والانداز لعدوى الفيروس التاجي "كوفيد 19" الصادرة عن المديرية العامة للوقاية وترقية الصحة
- ⁴⁶ بيان صادر عن ولاية تيارت، بتاريخ 11 نوفمبر 2020، منشور على الموقع الرسمي للولاية www.wilaya-tiaret.dz، اطلع عليه بتاريخ 2021/02/01، على الساعة 18 و 30د
- ⁴⁷ القرار الولائي رقم 1818، المؤرخ في 2020.10.30، المتضمن تطبيق الحجر الجزئي المترتي للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا "كوفيد 19" ومكافحته.
- القرار الولائي رقم 1925 المؤرخ في 2020/11/08 المتضمن تعديل القرار 1818 السالف الذكر
- ⁴⁸ القرار الولائي رقم 1925 المؤرخ في 2020/11/08 المتضمن تعديل القرار 1818 السالف الذكر
- ⁴⁹ القرار الولائي رقم 1938، المؤرخ في 10 نوفمبر 2020، المتضمن إجراءات احترازية للوقاية من انتشار فيروس كورونا
- ⁵⁰ القرار الولائي رقم 2015، المؤرخ في 2020/11/16، المتضمن تعديل القرار 1938، السابق الذكر
- ⁵¹ القرار الولائي رقم 2016، المؤرخ في 2020/11/16، المتضمن إجراءات احترازية إضافية للوقاية من انتشار فيروس كورونا
- ⁵² بيان صادر بتاريخ 2021/01/17، منشور بالموقع الرسمي للولاية www.wilaya-tiaret.dz، اطلع عليه بتاريخ 2021/02/02، على الساعة 20 و 10د
- ⁵³ شريط وليد، المرجع السابق، ص 116
- ⁵⁴ نصر الدين منصر، التصدي للوباء العالمي كورونا "كوفيد 19" من خلال وسائل الضبط الإداري العام في الجزائر، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 34، عدد خاص: القانون وجائحة كوفيد 19، ص 41
- ⁵⁵ الموقع الرسمي لوزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، <http://covid19.sante.gov.dz>، اطلع عليه بتاريخ 2021/02/01 على الساعة 21 و 15د

تطبيقات الإدارة الإلكترونية في مجال الخدمات العمومية في ظل جائحة كورونا (وزارة العدل نموذجا)

د.حفيظة يونس

أستاذة محاضرة أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أحمد بوقرة بومرداس

الملخص:

مع ظهور الثورة الرقمية والانتشار الواسع لتكنولوجيات الإعلام والاتصال واتساع شبكة الانترنت ظهر على مستوى الخدمات العمومية مدخل جديد من الإصلاح الإداري وهو عنصر العصرية في هيكلية الإدارة الخدمية التي تخضع إلى مبدأ الاستمرارية وقابلية المرفق العام للتعديل والتغيير من أجل تحقيق المصلحة العامة بطرق حديثة تتطلب السرعة والجودة وكفاءة عالية خاصة في ظروف الاستثنائية بعد إنتشار فيروس كوفيد 19 التي أدت إلى تعطيل عدة مرافق خدمية وتجارية واقتصادية على مستوى الجماعات الإقليمية والمحلية.
كلمات افتتاحية: الإدارة الإلكترونية، المرفق العام، العدالة والجماعات المحلية.

Résumé :

Avec l'émergence de la révolution numérique et la diffusion généralisée des médias et de technologies de la communication et l'expansion d'internet, une nouvelle approche de la réforme administrative est apparue au niveau des services publics, qui est l'élément de modernisation de la structure de l'administration des services qui est soumis au principe de continuité et à la capacité de l'installation publique à être modifiée et changée afin d'atteindre l'intérêt public de manière moderne qui n'nécessite de la rapidité la qualité et le rendement élevé sont particulièrement aigus dans des circonstances exceptionnelles après la propagation du coronavirus, qui conduit à la perturbation de plusieurs installations de service commerciales et économiques au niveau des communautés régionales et locales.

مقدمة:

تتم جميع الدول المتقدمة منها والنامية بالتنمية فكلها في حاجة إلى تطوير مجتمعاتها في شتى مجالات الحياة (اقتصادية، الاجتماعية وإدارية وغيرها) ولكن الحاجة إلى التنمية في الدول النامية أشد وأكثر إلحاحا منها بسبب ضعف مقومات التنمية سواء تمثلت هذه المقومات في المال أو في الموارد الطبيعية أو في القوى البشرية المحركة لنظام الإدارة. لذا فإن نظام إدارة التنمية هي أساليب الإدارية الملائمة لتشغيل الجهاز الإداري الذي يحقق الإنماء الاقتصادي الفعال ويحافظ على موارد الدولة. كما أن التنمية المستدامة هي تعبير عن التنمية التي تتسم بالاستقرار وتمتلك عوامل التواصل، وهي ليست واحدة من الأنماط التنموية التي درج مفكر والتنمية على إبرازها، مثل التنمية الاقتصادية، أو الاجتماعية، أو الثقافية، أو البيئية، أو المؤسسة، بل هي تشمل كافة هذه الأنماط، فهي تنمية تنهض بالموارد البشرية أخذا بعين الاعتبار حسن سير مرافقها العامة يشكل يخدم مؤسستها على مستوى الخدمات العمومية الذي يعتبر مدخل جديد من مداخل الإصلاح الإداري التي فرضتها هذه التطورات التي تشهدها الساحة الدولية تحت مسمى الإدارة الإلكترونية تخضع لشروطه وأحكامه. مفهوم "العصرية" التي أتسع مفهومها لجميع عمليات الإصلاح وإعادة الهيكلة العضوية والموضوعية للإدارة العمومية بهدف رفع القدرة التنافسية للهيئات والمؤسسات. والإدارة العمومية الحكومية حالها في ذلك حال الهيئات والمؤسسات التابعة للقطاع

الخاص بصورة تحقق فعالية أداؤها للخدمات العمومية. إلا أن الظروف التي اجتاحت العالم. ونظرا لظروف الاستثنائية والقوى القاهرة المتمثلة في جائحة كورونا "كوفيد 19" تأثرت هذه الخدمات على حياة المواطنين والمؤسسات الإدارية والهيئات العامة والخاصة مما اضطرت الدولة إلى تشديد نظام الوقاية ومكافحة فيروس كورونا بمساعدة الجماعات المحلية في تسيير هذه الجائحة بتطبيق أهم القرارات التي تم اعتمادها من طرف الحكومة بعد موافقة رئيس الجمهورية. وقد تم إسداد تعليمات إلى سلطات المحلية والأجهزة الأمنية من أجل تطبيق العقوبات التي ينص عليها القانون والتنظيمات المعمول بها بكل الصرامة مع تشديد العقوبات ضد كل المنتهكين للتدابير الوقاية بصفة فردية أو جماعية، ومن بين التدابير التي اتخذتها الحكومة الحظر التام لأي نوع من التجمعات العائلية. والإنذار الشفهي التلقائي لكل مخالف لارتداء القناع الإلزامي واحترام مواقيت الحجر الصحي وتعد هذه العناية الصحية من الآليات القانونية الدولية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة وتعتبر من القضايا والمؤشرات الاجتماعية والصحية التي تهدف إلى تحقيق احتياجات الرعاية الصحية الأولية والسيطرة على الأمراض السارية والمعدية، وحماية الأطفال وكبار السن مع تقليص الأخطار الصحية الناجمة عن التلوث البيئي.

ومن هذا المنطلق نطرح الإشكالية، ما هي تطبيقات الخدمات المتخذة في ظروف الاستثنائية لتحسين وتبسيط إجراءات العمل من أجل تطوير الخدمات العمومية ؟

المحور الأول: الإدارة الالكترونية آلية لدعم حكامه المرفق العام.

إن الإدارة الحديثة التي أرسى جذورها الحقيقة مع بداية هذا القرن هي أداة الدولة لتحقيق أهدافها وتوجيهاتها وطموحاتها. وبالتالي تحقيق أهداف المجتمع وشروعه. فإدارة في الجزائر فهي أشد الحاجة إلى إدارة قوية وفعالة ورشيده تسيير وفق أسس عملية. فالمتغيرات المنتظرة نحو التنمية المحلية لن تتحقق إلا بإدارة قوية وراشدة وما تسمعه في هذه الأيام من قضايا الفساد وخير دليل على بعد هذه الإدارة على طموحات المجتمع المحلي. وفي هذا الصدد يقول "بيتر دريكر" إن التنمية الاجتماعية والاقتصادية تعين قبل كل شيء الإدارة ولذلك ان عملية التنمية تعني ضرورة إصلاح الإدارة والجماعات المحلية بشكل عام. فالإدارة الرشيدة هي ضمان نجاح التنمية المستدامة وفق المبادئ والمقتضيات التي كرسها دستور 2016-2020 والمبادئ الموجهة للحكامة الجيدة التي تيسر ولوج المواطنين إلى المعلومات وضمان استمرارية المرفق العام في أداء الخدمات والحرص على جودتها، مع احترام مبدأ المساواة بين المواطنين ترسيخا للعدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص الراهنة والمقبلة.

فالحكامة الجيدة تعتبر من أهم الركائز الأساسية لبناء مؤسسات الدولة الحديثة وذلك بفضل المبادئ والمعايير التي تحملها من أجل تقويم المرافق العمومية ولأهمية الموضوع حرص المشرع الدستوري من خلال الوثيقة الدستورية على تخصيص أهمية الحكامة الجيدة لتدعيم وتفعيل هذه المبادئ على مستوى المرافق العمومية والمتمثلة في ما يلي:

1- تحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين والمواطنات على جميع المرافق العامة কিفما كان نوعها (إدارية، اقتصادية، مهنية) وهذا المبدأ يؤدي إلى تحقيق منافع متعددة كالقضاء على مظاهر الرشوة والمحسوبية.

كما أن مسألة تحقيق مبدأ المساواة من خلال نظام الحكومة الإلكترونية. قد يصادف بعض النقائص ومنها ما يتعلق بغياب الوسائط الإلكترونية (جهاز حاسوب أنترنت) لدى بعض المواطنين، وافتقار بعض المناطق النائية إلى البنية التحتية المعلوماتية وشبكات الاتصال اللازمة لربط الخدمات عبر الخط لتوصيلها. وتبعاً لذلك فهناك ضرورة توفير البنية التحتية والأجهزة الإلكترونية اللازمة لذلك وجعلها في متناول المواطنين، ويمكن أن يتم ذلك من خلال إقامة عدد من الأكشاك الإلكترونية المتفرقة في كل وحدة محلية يستطيع طالب الخدمة من خلالها الحصول على خدماتها.

2- تحقيق الشفافية التي أضحت عنصراً أساسياً وضرورياً لضمان حقوق المرتفقين. حيث يعتبرونها الفقهاء مبدأً من المبادئ العامة التي تحكم المرافق العامة. ولأهميتها اعتبرها المشرع الدستوري معياراً أساسياً تخضع له المرافق العمومية كما هو مبين في نص المادة 9 من تعديل 2020 الفقرة 5 ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية فمبدأ الشفافية يحقق عدة عناصر وهي:

- تحقيق الاتصال بين الموظف الحكومي وطالب الخدمة.
 - انخفاض عدد الوثائق الورقية المتبادلة في الإجراءات مما يؤدي لسرعة الإجراءات وقلة عدد المستندات.
 - توفير كبير للوقت كأثر للتفاعل المتوازي بين الحكومة وطالب الخدمة.
 - سرعته الإنجاز الخدمات بأقل وقت وتكلفة وبأعلى كفاءة.
 - انخفاض عمليات الفساد الإداري ويصبح هناك مجال واسع للمراجعة والمساءلة.
- 3- تحقيق مبدأ الاستمرارية: باعتباره من المبادئ التنظيمية التي تحكم سير المرافق العمومية من أجل تحقيق المصلحة العامة دون انقطاع وبشكل منتظم.
- 4- تحقيق معيار الجودة والمتمثلة في التكلفة والمطابقة مع المطالب المشروعة للمرتفقين والموظفين من أجل تحسين مستوى تقديم هذه الخدمات وزيادة فعاليتها وكفاءتها والاقتصاد من تكلفتها.
- 5- تحقيق مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير بحيث يمكن أن تتدخل الإدارة في أي وقت لتعديل وتغيير القواعد التي تحكم المرفق حتى تتفق وتحقق المصلحة العامة على أحسن وجه. وذلك لأن الإدارة تعمل في تنظيمها للمرافق العامة على الوصول إلى تشغيلها بأكثر كفاءة ممكنة في ظل الظروف القائمة في ظل جائحة كورونا. كما أن هذا التعديل يخضع إلى تغيير النظام حتى يتماشى مع الظروف الواقع الذي هو جزء منه.

أولاً: أهداف الإدارة الإلكترونية

- تتمثل أهداف في محاولة إعادة هيكلة المؤسسات التقليدية لتحسين الإداري التقليدي المتمثل في كسب الوقت وتقليل التكلفة اللازمتين لإنجاز المعاملات وفقاً لتطور مفهوم الإدارة الإلكترونية. وعليه فأهدافها تتمثل في ما يلي:
- تحسين مستوى الخدمات العمومية.
 - قيام نظام الخدمات الإلكترونية بالعمل المتواصل على مدار الساعة.
 - تطوير الإدارة بشكل عام باستخدام التقنيات الرقمية الحديثة من حلول وأنظمة والتي من شأنها تطوير العمل الإداري وبالتالي رفع الكفاءة وإنتاجية الموظف وخلق جيل جديد من الكوادر القادرة على التعامل مع التقنيات.

- تواصل أفضل وارتباط أكبر بين إدارات المؤسسة الواحدة والذي من شأنه تقديم خدمات أفضل.
- تقليص معوقات اتخاذ القرار عن طريق توفير البيانات وربطها.
- تمكين الإدارة من الآليات والوسائل التشريعية والتنظيمية والتدبيرية الضرورية للنهوض بالمرفق العام والخدمات العمومية، خاصة في المجالات الاجتماعية الأساسية.

من خلال الأهداف يتضح أن الحكومة اعتمدت في العديد من قطاعاتها على تطبيق المبدأ استمرارية المرفق العام بصورة منتظمة وذلك من خلال توفير البوابة الالكترونية للمواطنين دون توقف حتى تخدم المصلحة العامة. وقد تضمن المرسوم التنفيذي رقم 20-70 في مادته الأولى على إجراء يتعلق بكيفيات تعبئة مساهمتهم في الجهد الوطني للوقاية من انتشار الوباء ومكافحته. وذلك من خلال إلزام السلطات العمومية المركزية والمحلية بالقيام بإحصاء جميع الموارد البشرية في القطاع العام والخاص والإبقاء عليها متى كانت الضرورة لذلك. كما تلزم وزارة الصحة مؤسساتها الصحية العمومية بفتح القوائم لفائدة الأطباء وشبه الطبي للخواص المتطوعين، على أن تحين القائمة يوميا ويتم تأطير وتنظيم من قبل اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 ومكافحته التي يرأسها الوالي.

ثانيا: العمل عن بعد بالإدارات العمومية كمظهر للإدارة الالكترونية

بعد إقرار المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المحدد لتدابير الوقاية من انتشار وباء كورونا اعتمدت الإدارة العمومية عن فرض العمل عن بعد مع فرض الطوارئ الصحية، حرصا على سلامة الموظفين والمرتفقين في ظل الظروف الاستثنائية التي تعيشها بلادنا كإجراء احترازي للحد من تفشيه.

ويعتبر "العمل عن بعد لإدارات الدولة" أحد آليات التدبير العمومي الحديث المرتبط بالإدارة الإلكترونية لتقديم الخدمات العمومية للمرتفقين، بواسطته يتم إنجاز المهام خارج مقرات العمل الرسمية التابعة لإدارة باستخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصال، بما يضمن استمرارية المرفق العام في إنجاز المهام وتقديم الخدمات في ظل هذه الظروف الاستثنائية واتخاذ الحيلة والحذر في ممارسة الأنشطة والمهام الإدارية. بما يضمن النجاح والفعالية وهذا ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 20-159 الذي ينص على إجراء العمل عن بعد وقد اتخذت الحكومة في هذا المجال عدة إجراءات منها تقليص في عدد الموظفين مع تحديد لائحة الوظائف والأنشطة والأماكن الموضوعة رهن إشارة الإدارة للقيام بالعمل عن بعد. وقواعد أمن المعلومات وحماية البيانات وشروط وقواعد احتساب توقيت عمل الموظفين ومدتهم.

كما يتعين على الإدارة تأمين تشغيل المرافق العامة بانتظام، إذ تتحمل مسؤولية داوم سير خدمات المرافق العامة من خلال قيامها بأعمالها بشكل مباشر أو عن طريق أشخاص متعاقدين مع الإدارة وهذا ما تضمنه كل من قانون البلدية في المواد 149 إلى 156 وقانون الولاية في المواد 141 إلى 149.

وعليه فقد عملت الحكومة على استمرارية المرافق العامة بانتظام مع أخذ تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) وذلك من خلال تنظيم نقل المستخدمين. كذلك ضمان الحد الأدنى من المستخدمين في المرافق العمومية والخاصة فهو استثناء يمنح رخص العطل الاستثنائية لفائدة المستخدمين في الإدارات العمومية والمؤسسات في القطاعين العام والخاص مع احترام الأولوية للمرأة الحامل والمرية للأطفال الصغار والأشخاص المصابين بأمراض مزمنة باستثناء بعض

القطاعات الحساسة (الأمن، الصحة) وهذا ما نص عليه مرسوم التنفيذي رقم 20-159 الذي يحدد في مواده 14 إلى 16 إجراءات العطل الاستثنائية.

ثالثا: التحول الرقمي في ظل جائحة كورونا.

- يتحدد في الاعتماد الآليات والوسائل التكنولوجية الحديثة واستثمارها من طرف مختلف الإدارات العمومية من أجل تعميم ودعم الخدمات الرقمية المشتركة بينها وتيسير ولوج المواطن والمقاوم إليها ويشتمل على ما يلي:
- وضع مخطط توجيهي للتحول الرقمي للإدارة العمومية بهدف توفير بنية تحتية رقمية المشتركة بين مختلف الإدارات.
 - اعتماد المنصة الحكومية للتكامل وإتاحة الولوج المشترك لبيانات الإدارات العمومية من أجل تيسير استفادة المرتفقين من مجموعة من الخدمات التي تسهر على تقديمها.
 - تطوير منظومة تلقي ومعالجة وتتبع ملاحظات المرتفقين واقتراحاتهم وتظلماتهم من أجل تعزيز قنوات التفاعل بين المرتفقين والإدارة والتمكين من معالجة مختلف الشكايات المطروحة.
 - إنجاز النظام المعلوماتي المشترك لتدبير الموارد البشرية بالإدارات العمومية انسجاما مع مبادئ التعااضد وترشيد النفقات بين مختلف المرافق الإدارية وذلك من أجل المساعدة على اتخاذ القرار في مجال السياسات المرتبطة بالموارد البشرية.

المحور الثاني: علاقة العدالة بمصالح الجماعات المحلية "تقريب الإدارة من المواطن"

يعتبر قطاع العدالة في بلادنا بين أهم القطاعات الحيوية، حيث بادرت إلى تمكين قطاعها من استغلال مختلف التقنيات الحديثة، وإمداده بكافة التجهيزات المعلوماتية اللازمة لضمان أداء جيد وتقريب خدماته العمومية إلى المواطنين من خلال البوابات الإلكترونية.

وتندرج هذه سياسة الحديثة ضمن الإطار العام الذي يحمله برنامج الحكومي (الإدارة الإلكترونية" على أساس تقريب المواطن من العدالة في ظل جائحة كورونا. وقد عملت وزارة العدل على مخطط للتحول الرقمي للمنظومة القضائية من خلال وضع قانون ينظم استعمال الوسائل التكنولوجية في الممارسة القضائية، وتقنين التقاضي عن بعد، والنشر الإلكتروني للمعلومة القانونية والقضائية. ويأتي هذا التوجه في سياق التحديات التي فرضتها ظروف جائحة كورونا الذي تسبب في توقف عمل المحاكم.

وقد شرعت وزارة العدل تطبيق عدة برامج يشكل مكثف من أجل حسن سير المرافق القضائية فعمدت على إنجاز "البوابة الإلكترونية المندمجة للولوج إلى العدالة وتعميم التبادل الإلكتروني للوثائق واعتماد أيضا على التقنيات الرقمية في تدبير الجلسات بالإضافة إلى رقمنة القرارات القضائية وتنفيذها.

فالقوة القاهرة التي مست القضاء أدى إلى توقف المحسوس للعمل القضائي وفرض الحجر الصحي على المواطنين ومنع تنقلهم في بعض المناطق مما أثر سلبا على مسألة المواعيد القانونية وإشكالية سقوط الحق.

أولا: التدابير التنظيمية لمواجهة فيروس كورونا

يتوفر مرفق العدل في الدولة على مجموعة من التطبيقات والبرامج المعلوماتية التي يتم العمل بها على مستوى مجموعة من المحاكم والمجالس. هذه البرامج تمثل جوهر الخدمة الفنية، بمعنى أنها عبارة عن الجانب الغير المرئي للمرتفق عند طلب الخدمة

على الخط وذلك راجع لكونها برامج متاحة فقط لموظفي ومقدمي الخدمات الإلكترونية، ويعتبر برنامج تدبير الملفات القضائية وبرنامج تدبير السجل العدلي الرقمي من أبرز هذه البرامج والتطبيقات الخدمائية في قطاع العدالة الذي يعتبر من القطاعات التي تعرف استقطابا كبيرا للجمهور بسبب الخدمات المختلفة التي يقدمها قطاع العدالة (تسليم صحيفة السوابق العدلية، شهادة الجنسية، استصدار مختلف الأوامر، تسجيل الدعاوي، تسجيل الطعون، سحب الأحكام والقرارات القضائية... الخ) أو من خلال القضايا التي تفصل فيها المحاكم العادية والإدارية والمجالس القضائية والمحكمة العليا ومجلس الدولة. وفي هذا السياق اتخذ هذا القطاع مجموعة من التدابير التي ترمي للوقاية من انتشار هذا الفيروس، بحيث تم إصدار مذكرات وزارية ترمي لتوقيف جلسات محكمة الجنايات، كما تم توقيف جلسات الجناح بالمحاكم والمجالس القضائية باستثناء تلك المتعلقة بالموقوفين التي تجري دون حضور الجمهور عن طريق تقنية المحاكمة عن بعد. توقيف عمليات استخراج المحوسين من المؤسسات العقابية إلا في حالة الضرورة القصوى المرتبطة بالحبس المؤقت.

- التأجيل المؤقت لتنفيذ الأحكام السالبة للحرية للأشخاص الموجودين في حالة الإفراج.
 - توقيف الجلسات المدنية والإدارية، ماعدا القضايا الاستعجالية.
 - تعليق الزيارات العائلية للمحبوسين مع ضمان إعلام أهاليهم.
 - زيارة المحامين تتم عن طريق فاصل باستعمال قاعة المحادثة.
 - تعليق العمل مؤقتا بأنظمة الحرية النصفية وإجازة الخروج والورشات الخارجية بالإضافة إلى تدابير الاستعجالية التي اتخذت بعد تعديل قانون العقوبات والتمثلة في:
 - تجريم تعريض حياة الآخرين وسلامتهم الجسدية للخطر.
 - تجريم نشر الأخبار الكاذبة التي تمس بالأمن والنظام العام.
 - تشديد الغرامات الخاصة بمخالفة الأنظمة واللوائح الصادرة عن السلطات الإدارية وردعها الفوري.
- وتدخل هذه التدابير الاحترازية بقطاع عملا بالمذكرة الوزارية الصادرة يوم 16 مارس 2020 والمذكرة الإضافية الصادرة بتاريخ 24 مارس وذلك إلى غاية 15 أبريل 2020.

ثانيا: تقاطع المصالح الخدمائية بين الجماعات المحلية وقطاع العدالة.

انطلاقا من الإصلاحات التي شرعت الجزائر في تطويرها والتي لها صلة وطيدة بالإصلاح العام للدولة بالخصوص الهيئات الإدارية الخدمائية لاسيما البلديات والدوائر والمصالح التابعة لها فقد باشرت السلطة على فتح الباب الواسع على مجال استخراج الوثائق الإدارية عن طريق لوجسيال لاستخراج استمارات لمختلف الوثائق الرسمية بدون عناء المواطن. فالأحكام الجديدة المعدلة للأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19/02/1970 المتعلق بالحالة المدنية والتي جاء بها قانون رقم 14-08 المؤرخ في 09 أوت 2014 تدرج ضمن المحافظة على صيرورة المرفق العام وتخفيف العبء البيروقراطي عن المواطنين من خلال توسيع إمكانية استخراج وثائق الحالة المدنية عن طريق السجل الوطني للحالة المدنية وتمديد صلاحية هذه الوثائق. وفي نفس السياق جاءت هاته التعديلات لكي تتطابق مع النصوص الواردة في القوانين العامة التي لها علاقة بقانون الحالة المدنية لاسيما منها القانون المدني، قانون الأسرة، وقانون الجنسية. قانون العقوبات، قانون الإجراءات الجزائية.

وعليه فإن أبرز ما جاءت به الإصلاحات والتطورات التي مست الجماعات المحلية في الجزائر والتي أقرتها وزارة الداخلية شملت استخراج شهادة الميلاد الذي سمح للمواطن عدم اللجوء إلى مقر البلدية في ظل هذه الظروف مع تطبيق جديد عبر الهاتف الجوال يحمل عنوان "إجراءاتتي" والذي يسمح للمواطن الحصول على جميع المعلومات المتعلقة بأي إجراء إداري تقدمه مصالح وزارة الداخلية والجماعات المحلية التي تدخل في إطار عصرنة المرافق الإدارية العمومية والقضاء على مختلف أشكال البيروقراطية التي كانت تعرقل سير الحسن للمرافق الإدارية.

ثالثا: المشاريع المنجزة في إطار التعاون وتعزيز القطاعات المشتركة.

يعمل جهاز العدالة على تقريب الإدارة من المواطن من أجل تقديم خدمة نوعية تسمح بالقضاء على البيروقراطية وتخفيف ثقل الإجراءات الإدارية، وبالتالي تعزيز وتمتين العلاقة مع المواطن، وقد أنجز قطاع العدالة سبل التعاون مع الإدارات العمومية وهذا في إطار بناء إدارة إلكترونية تسمح للدولة الدخول في عام الرقمنة، وفي هذا المجال قامت بالربط الآلي للمركز الوطني للسجل التجاري للبحث في قاعدة المعطيات الوطنية لصحية السوابق القضائية يسمح بتقنية الإمضاء الإلكتروني لتحسين مردودية وأداء الخدمة العمومية.

- ربط الآلي بالمصالح الحالة المدنية من خلال الاستفادة من خدمة التصحيح الإلكتروني للأخطاء في سجلات الحالة المدنية أيضا من خلال التقرب إلى أي بلدية من بلديات الوطن دون الحاجة لتنقل إلى المحاكم المختصة إقليميا وهذا كنتيجة للربط والتعاون القطاعي المشترك بين وزارتي الداخلية والجماعات المحلية ووزارة العدل حيث وضعت الخدمة في متناول المواطن الجزائري.

- الربط الآلي للمديرية العامة للأمن الوطني بواجهة للبحث في قاعدة المعطيات الوطنية للأوامر بالقبض والإخطارات الصادرة عن الجهات القضائية وهذا بهدف تعزيز احترام مبدأ ضمان الحقوق والحريات الفردية.

- الربط الآلي لقيادة بالدرك الوطني في ما يخص أوامر القبض والإخطارات الصادرة عن الجهات القضائية وصحيفة السوابق القضائية المضادة إلكترونيا.

- الربط الآلي للمعهد الوطني للأدلة الجنائية وعلم الإجرام.

- الربط الآلي القضاء العسكري لدى وزارة الدفاع الوطني.

الخاتمة:

إن أزمة كورونا وما خلفته من تداعيات اقتصادية واجتماعية دفعت الدولة كغيرها من الدول إلى إعادة النظر في أساليب تدخلها في مجالات مختلفة والذي يدخل في نطاقها اعتماد أسلوب الإدارة عن بعد على مستوى الهيئات الإدارية التابعة للجماعات المحلية والإقليمية وهذا من أجل استمرارية المرفق العام في أداء وظيفته بانتظام وذلك باستعمال الرقمنة الذي يساهم في حل العديد من المشاكل الإدارية المتعلقة بالعمل الإداري أو التي يمكن اعتبارها من إفرزات الوظيفة الإدارية، مما جعل التحول للتقنية في المجال الإداري توجهها لدى العديد من الدول العالم.

وباعتبار أن الإدارة الإلكترونية هي عملية استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال كوسيلة لتحقيق الإدارة لأحسن جودة ممكنة فقد سارعت وزارة العدل على رأس الحكومة إلى تعزيز أجهزتها الإلكترونية وبنيتها التحتية اما يتوافق ويتمشى مع

المتطلبات التي يستلزمها تطبيق وتفعيل برنامج الحكومة الإلكترونية في ظل جائحة كورونا (كوفيد 19) على أرض الواقع وهذا المعطى أنعكس بشكل واضح على تطور إستراتيجية الوزارة في دعم الشق الفني والتقني، فالتوجه الذي سارت وخطت فيه وزارة العدل باعتبارها مرفق الخدمات العمومية ينطلق من رغبة الدولة في تسيير قدما نحو تفعيل الاهتمام بتطوير واستغلال البرامج والتطبيقات المعلوماتية الكفيلة بتحسين جودة العمل داخل الإدارة القضائية والحرص على توفير مجموعة من الخدمات الإلكترونية عبر خط والموجهة أساسا لخدمة المواطن في ظل هذه الظروف الاستثنائية ونتيجة للقوة القاهرة التي شلت جميع القطاعات المرفقية. فالمرفق العدالة كان سابقا في إطار عصرنة العدالة إلى تسهيل عملية تقرب الإدارة من المواطن في عملية تسهيل استخراج الوثائق الإدارية القضائية بكل إرتياحية.

وعليه نقترح التوصيات الآتية:

- الاستفادة من التجارب الدولية الناجحة وتكييفها على الواقع المحلي.
- تأهيل المورد البشري وتكوينه حسب متطلبات التنمية.
- ضمان الرعاية المستمرة للمرفق العام وجودة الخدمات العمومية مع ما تقتضيه ذلك من دعم للبعد الجهوي واعتماد للاعتماد الإداري واعتماد للكفاءة والفعالية في تدبير الموارد البشرية.
- تركيز وظيفة الإدارة العمومية في خدمة المواطنين أخذا بعين الاعتبار مبادئ المساواة والإنصاف في تغطية التراب الوطني والاستمرارية في أداء الخدمات.
- ضرورة توفير الظروف والفضاءات الملائمة للعمل وللرفع من مردودية واستعمال آليات التحفيز والتأديب.
- اعتماد التكنولوجيات الحديثة للارتفاع بالعمل الإداري والتوجه نحو تعميم الإدارة الرقمية، وتوفير الخدمات عن بعد والولوج المشترك للمعلومات من طرف مختلف القطاعات.

المراجع:

- 1- عماري عمار، بعض الملاحظات عن واقع الإدارة العمومية في الجزائر وسبل اندماجها في الحرية العالمية، العلوم الاقتصادية، جامعة سطيف.
- 2- يتخذ مفهوم المرفق العام. معنيان الأول عضوي ويعني الهيئة أو المنظمة العامة التي تعمل على أداء الخدمات وإتباع الحاجات العامة، أما المعنى الموضوعي فيتعلق بالنشاط الصادر عن الإدارة بهدف إتباع حاجات عامة والذي يخضع لتنظيم وإشراف ورقابة الدولة.
- 3- ماجد راغب الحلو، الحكومة الإلكترونية والمرافق العام، المؤتمر العلمي الأول حول الجوانب القانونية والأمنية للعمليات الإلكترونية تنظيم أكاديمية شرطة دبي، مركز البحوث والدراسات، أبريل 2013.
- 4- مرسوم تنفيذي رقم 20-70 مؤرخ في 24 مارس سنة 2020، يحدد تدابير تكميلية للوقاية من إنتشار وباء فيروس كورونا 19 ومكافحته. الجريدة الرسمية رقم 16 مؤرخة في 24 مارس سنة 2020.
- 5- المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 مرجع سابق.
- 6- المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 مرجع سابق.

- 7- ضريفي نادية: الرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية "حالة عقود الامتياز" أطروحة دكتوراه في الحقوق. كلية الحقوق جامعة الجزائر 1. 2011، 2012.
- 8- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية. الجريدة الرسمية رقم 37 مؤرخة في 3 يونيو سنة 2011.
- 9- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12 مؤرخة في 29 فبراير سنة 2012.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 20-159 مؤرخ في 13 يونيو 2020، يتضمن تعديل الحجر المتري والتدابير المتخذة في إطار نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد 19 ومكافحته، جريدة رسمية رقم 35 مؤرخة في 13 يونيو 2020.
- 11- عبدالرشيد طي: رئيس الأول للمحكمة العليا القوة القاهرة وأثرها على التشريع والقضاء. فيروس كوفيد 19 نموذج جوان 2020.
- 12- مراسلة السيد وزير الدولة الداخلية والجماعات المحلية تحت رقم 642 المؤرخة في 11/11/2013 المتضمنة تسهيل إجراءات استخراج وثائق المدنية للمواطنين.
- 13- مراسلة السيد وزير الدولة للولاية ورؤساء البلدية تحت رقم 1587 المؤرخة في 23/10/2013 بخصوص استقبال المواطنين في مقابلات والتكفل بتظلماتهم وانشغالهم.
- ومن حيث تعيين مسؤول عن الخلية المكلفة باستقبال المواطنين في كل ولاية، دائرة أو بلدية قصد المشاركة في المقابلات المنظمة ومتابعة مدى تنفيذ القرارات المتخذة خلالها، يتم اختياره من بين المستخدمين المعروفين بكفاءتهم، التزامهم وحيادهم وخاصة روح التواصل.

دور البلدية في مواجهة جائحة كوفيد19

The municipality's role in facing the COVID-19 pandemic

ط.د سارة بوسبسي

كلية الحقوق والعلوم السياسية، مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

د. غنائي زكية

أستاذة محاضرة أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

الملخص:

بعد ظهور وانتشار جائحة كوفيد 19، وما نتج عنه من مخاطر على المستوى البشري والاجتماعي والاقتصادي، طرحت مجموعة من التساؤلات بخصوص دور البلديات في مواجهة هذه الجائحة. لهذا تسعى الدراسة إلى التعرف على واقع إدارة "فيروس كوفيد19" على مستوى البلديات، وهذا انطلاقاً من أن البلديات تعد الشريك الأساسي للدولة في تنفيذ القوانين وإدارة الأزمات، حيث حولها المشرع العديد من الصلاحيات والاختصاصات في مجال الحفاظ على الصحة العمومية، التي تجعلها طرف متدخل في الرعاية الصحية وفاعل أساسي في إدارة مخاطر الكوارث على المستوى المحلي، وعليه تهدف هذه الدراسة للبحث في مدى فعالية التدابير الوقائية التي اتخذتها البلديات للحد من انتشار وباء فيروس كوفيد19.

الكلمات الافتتاحية: البلدية، كوفيد19، الكوارث، الرعاية الصحية، تدابير الوقاية.

Abstract:

After the emergence and spread of the social and economic risks, a group of question have been raised regarding the role of municipalities in facing this pandemic. This is why the study seeks to identify the reality of managing Covid 19 virus at the municipal level, and this is based on the fact that municipalities are the main partner of the state in implementing laws and managing crises, as the legislator has empowered them with many powers and competencies Covid 19 pandemic, and the resulting human, in the field of preserving public health, which makes them an interfering party in health care and a primary actor in disaster risk management at the local level, and therefore this study aims to research the extent of effectiveness the preventive measures taken by the municipalities to limit the spread of the Covid 19 virus.

Keywords: Municipal, Covid 19, Disaster, Health care, Prevention measures.

المؤلف المرسل: ط.د بوسبسي سارة

مقدمة:

عرف العالم خلال السداسي الأول من عام 2020 وضعاً سيئاً يتمثل في انتشار وباء كوفيد19 الذي أعلنت منظمة الصحة العالمية أنه وباء عالمي بلغ مستوى الجائحة، داعية دول العالم إلى ضرورة مواجهته ومحاصرته واتخاذ خطوات عاجلة وإجراءات فعالة وصارمة لوقف انتشاره، وتوفير جميع أسباب التخفيف من أثار المرض وتداعياته على الصحة العامة للمواطنين، وذلك من خلال أنظمة صحية وتدابير وقائية وفق ما تنص عليه اللوائح الصحية الدولية لمنظمة الصحة العالمية. وبناءاً عليه وبغرض الحد من انتشار هذا الوباء اتخذت جل الدول العديد من التدابير الوقائية لمواجهة الجائحة والحفاظ على الصحة العامة باعتبارها مظهر من مظاهر النظام العام، ومن بين هذه الدول "الجزائر" التي بادرت فيها السلطات

العمومية في اتخاذ جملة من الإجراءات بشأن الوقاية من انتشار الفيروس ومكافحته. حيث تم إصدار المرسوم التنفيذي 20/69 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار فيروس كوفيد19 ومكافحته، والمرسوم التنفيذي 20/70 المتعلق بالتدابير التكميلية للوقاية من انتشار فيروس كوفيد19 ومكافحته.

كما تعتبر الجماعات الإقليمية من بينها البلديات من أهم الأجهزة الإدارية اللامركزية المسؤولة على تنفيذ الاستراتيجيات والسياسات الوطنية، وتعد شريكا أساسيا للدولة في حفظ وحماية صحة المواطنين من الأمراض والأوبئة، وفي هذا الإطار فقد حولها القانون مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات التي تجعلها طرف متدخل في الرعاية الصحية وإدارة مخاطر الكوارث على المستوى المحلي، ومن هنا نطرح الإشكالية التالية: **فيما تتمثل الإجراءات والتدابير المتخذة من طرف البلديات لمواجهة جائحة كوفيد19، وكيف كان تقييم دورها؟.**

للإجابة عن هذه الإشكالية قسمنا الدراسة إلى المحورين التاليين:

المبحث الأول: دور البلدية في مجال الوقاية من جائحة كوفيد19

المبحث الثاني: تقييم دور البلدية في إدارة جائحة كوفيد19

المبحث الأول: دور البلدية في مجال الوقاية من جائحة كوفيد19

أسند المشرع للجماعات الإقليمية بمستوياتها (البلدية والولاية) العديد من الاختصاصات في مجال الوقاية من الأمراض والأوبئة، والتي يمكن تفعيلها لمواجهة جائحة كورونا التي تعد من الكوارث الصحية التي أصابت البلاد والعباد، وخلفت العديد من الضحايا والخسائر الاقتصادية والآثار الاجتماعية والنفسية وفق قواعد فقهية معينة، تناول هذه الاختصاصات (الإجراءات) في المطلب الأول، والقواعد المتعلقة بها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: إجراءات البلدية في مجال الوقاية من جائحة كوفيد19

في إطار مكافحة الأمراض ومواجهة الكوارث أقر القانون رقم 20/04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في المادة 9 بضرورة إشراك الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية بتنفيذ منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث⁽¹⁾، وتشمل الأخطار الكبرى في المنظومة الجزائرية مجموعة من الكوارث على رأسها الزلزال والفيضانات وحرائق الغابات، وجميع أشكال التلوث البيئي، والأخطار المتصلة بصحة الإنسان.

على رأس الجماعات الإقليمية "البلدية" التي اللبنة الأساسية في التنظيم الإداري الجزائري، وأقرب وحدة محلية للسكان، تتولى ممارسة العديد من الوظائف والاختصاصات بصفة منفردة أو بالشراكة مع الدولة، أو مع قطاعات أخرى في إطار حماية الصحة العمومية، والتصدي للكوارث الوبائية واحتوائها ويمكن معرفة الصلاحيات المخولة للبلدية بموجب قانونها الأساسي وهو القانون البلدي (الفرع الأول)، أو بموجب نصوص قانونية أخرى ذات الصلة بها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: في القانون البلدي

وفي ميدان الرعاية الصحية خصص المشرع الفصل الرابع من الباب الثاني من قانون البلدية رقم 10/11 للنظافة وحفظ الصحة، حيث تتكفل البلدية بحفظ الصحة والمحافظة على الصحة العمومية في المجالات التالية: توزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه القذرة والنفايات الجامدة الحضارية مكافحة ناقلات الأمراض المعدية، نظافة الأغذية والأماكن

والمؤسسات التي تستقبل الجمهور⁽²⁾، وهذا ما أدى إلى تأسيس مكاتب لحفظ الصحة ونظافة البلدية، للسهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع⁽³⁾.

كما توجد اختصاصات أخرى مرتبطة بحماية الصحة العمومية واردة في قانون رقم 05/85، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها المؤرخ في 1985/02/16، حيث أناط المشرع للبلدية مهام عديدة. بموجبه تدخل ضمن مفهوم حماية الصحة العمومية نذكر منها أن البلدية تتخذ كافة الإجراءات المناسبة لتطبيق تدابير النظافة ومحاربة الأمراض الوبائية ومكافحة تلوث المحيط، وتتولى تطبيق الإجراءات التي تهدف إلى ضمان احترام القواعد والمقاييس الصحية في جميع أماكن الحياة، كما تشارك في حملات وأعمال الوقاية من الأمراض المعدية والآفات الاجتماعية التي تنظمها الهياكل الصحية ومستخدميها إلى جانب السلطات العمومية الأخرى، تشارك في تمويل برنامج الوقاية والنظافة والتربية الصحية، بل يجوز لمصالح الصحة أن تطلب من البلدية المساهمة في تمويل الإنجازات ذات الطابع الصحي.

يبادر رئيس المجلس البلدي في الوقت المناسب باتخاذ التدابير الملائمة عند ظهور الوباء والقضاء على أسباب ظهور الأمراض في مصدرها الأصلي، كما يبادر بوضع أي مريض رهن الملاحظة. بمصلحة طبية متخصصة وهذا حماية للمجتمع من الأخطار التي قد يسببها هذا المرض⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: في مجال الضبط والخدمات الطارئة:

بالإضافة إلى السهر على نظافة المحيط لضمان الصحة العمومية⁽⁵⁾، يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام من خلال الحفاظ على الأمن العمومي والصحة والسكينة العامتين عبر تراب البلدية⁽⁶⁾، إذ يكلف بموجب المادة 94 من القانون البلدي رقم 10/11 باتخاذ كافة الاحتياطات الضرورية وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص في الأماكن العمومية التي يمكن أن يحصل فيها أي حادث أو كارثة من خلال توفير وسائل الإسعاف، ووضع الاحتياطات الوقائية اللازمة لمواجهة الأخطار والكوارث وتسهيل تنقلات الأشخاص والأموال داخل تراب البلدية وفي الأسواق⁽⁷⁾.

كما يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ التدابير والوسائل الضرورية لمكافحة الأمراض المتوطنة وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية، ويكون التنفيذ بشكل دائم طبقا لنص المادة 35 من القانون 11-18 المتعلق بالصحة، إلا أن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي المنصوص عليها في قانون البلدية لا تكفي لمجابهة خطر انتشار فيروس الكوفيد، هذا الفيروس يستدعي تدخل جهات أخرى وبإجراءات أكثر جدية وحزم لوقف انتشاره ثم مكافحته⁽⁸⁾.

يمكن الإشارة إلى أن المشرع الجزائري نص في المادة 14 من المرسوم رقم 81-267 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العامة⁽⁹⁾ على ما يلي: " يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التنظيم المعمول به كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن العمومي وكذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة، كما يجب عليه أن يجمع كل عمل من شأنه أن يخل بذلك"، الجريدة الرسمية العدد 41 لسنة 1981⁽¹⁰⁾.

المطلب الثاني: القواعد المتعلقة بإجراءات الدولة والجماعات الإقليمية للحد من انتشار فيروس كوفيد19

تتمثل هذه القواعد فيما يلي:

1-قاعدة أن ولي الأمر في خدمة الرعية: وهذا يقتضي أن تعمل الجهات المختصة في الدولة جميعها بما يحقق حفظ أمن المجتمع واستقراره وتنظيم أمور حياته في الجوانب المتعددة وبالتالي وقايته من الأضرار الواقعة والمتوقعة ، وتوفير الحماية من الأمراض المعدية والأوبئة المنتشرة و الأخطار المحدقة به أو التي تهدده، حيث يتمثل ذلك باتخاذ الإجراءات التشريعية والقانونية والصحية والأمنية وغير ذلك مما يلزم لمنع الضرر وعلاجه حال وقوعه أو توقعه، ومن ذلك إعلان حالة الطوارئ في الدولة بهدف الحد من انتشار فيروس كورونا وكذلك العمل على إزالة مصدر الأخطار المحققة أو المحتملة.

2- تدخل ولي الأمر منوط بالمصلحة: حيث إن من واجباته رعاية مصالح المجتمع والحفاظة على تنفيذ الأحكام ومراعاة التشريعات الخاصة بذلك، ولهذا كان تدخله في شؤون الرعية منوط بتحقيق مصالحهم ورعاية حاجاتهم المتعددة، وبالتالي فإن وقوع جائحة مثل كورونا يعد مفسدة توجب على الجهات المختصة في الدولة التدخل لمكافحتها وفق إمكانياتها المتاحة، وفي حدود ما يجلب النفع للمجتمع ويمنع الضرر عنهم.

3- ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب: فإذا كان من مقتضيات الحد من انتشار فيروس كورونا في بلد ما ضرورة استصدار قرار أو مرسوم أو أن تضع الجهات المختصة في الدولة معايير و إجراءات تحدد المواصفات الواجب إتباعها لمنع انتقال العدوى والأمراض و الأوبئة، فإن استصدار هذا المرسوم و اتخاذ هذه الإجراءات يصبح واجبا، لأن الواجب المتعلق بحفظ النفس وحماية حياة الناس و مصالح المجتمعات من الضرر لا يتم إلا به، ولذلك كان ذلك واجبا⁽¹¹⁾.

المبحث الثاني: تقييم أداء البلدية في إدارة جائحة كوفيد 19

لم يكن في حسابان الجماعات الإقليمية في الجزائر، وقوع أزمة صحية تتجاوز إمكانياتها ، فقد أربك تفشي وباء كورونا الكثير من منتخبي وموظفي الولايات والبلديات بخاصة تلك التي تعاني من عجز مالي، والتي تفتقد إلى الخبرة والكفاءة في التعامل مع الكوارث الطبيعية التي تعرضت لها البلاد (كالزلازل والفيضانات والجفاف...) حيث وضعت جائحة كورونا الولاة والمنتخبين المحليين في موضع اختبار وتقييم من قبل المواطنين، والذين انتخبوهم من المواطنين وعلقوا عليهم أمالمهم في تحقيق حاجياتهم الصحية وسلامتهم وأمنهم، وعليه يمكن تقييم أداء الجماعات الإقليمية من خلال الصعوبات والتحديات التي واجهتها في مواجهة وباء كورونا وتداعياته (المطلب الأول) و مسؤوليتها بوصفها شريكا أساسيا في إدارة الكارثة الصحية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الصعوبات التي واجهتها البلدية في مواجهة جائحة كوفيد19

1-نقص الموارد البشرية "اليد العاملة"

تفتقر معظم البلديات على المستوى الوطني المقدرة ب 1541 بلدية إلى الموارد البشرية العاملة في ميدان النظافة ورفع النفايات وتأمين الوقاية الصحية والقيام بعمليات التعقيم باستثناء بلديات عواصم الولايات (عمال رفع النفايات والقمامة المنزلية، والعمال السائقين لشاحنات رفع القمامة وتعقيم الفضائات)، هذا النقص في التأطير والعدد القليل أثر على مضاعفة دوريات التعقيم ورفع النفايات المنزلية في ذروة انتشار فيروس كورونا، الذي يتطلب النظافة والتعقيم الدائم

والمستمر، ورغم هذا النقص استطاعت بعض البلديات من تعقيم الفضاءات العمومية التابعة لها من مقر الإدارات العمومية والأسواق والمحلات والشوارع بمساعدة القطاع الخاص والفلاحين الذين يجوزون على آليات الرش والتعقيم.

2- نقص الكفاءات القادرة على التخطيط الاستراتيجي المحلي للأزمات والكوارث، والقادرة على تفعيل مخطط النجدة وتنظيم التدخلات والإسعافات

حسب ما تنص عليه التشريعات السابق ذكرها، لمواجهة أي كارثة فجائية صادمة طبيعية كانت أم صحية، فغياب منتخبين ذوي كفاءة وتجربة ومؤهلات ثقافية تمكنهم من فهم التشريعات المحلية والنصوص القانونية، وترتيب الأولويات على مستوى البلدية وحصر الاحتياجات ورسم الرؤية الإستراتيجية التي تتطلبها الجائحة قد أثر على ممارسة صلاحياتهم وعلى التحكم في الوباء.

3- نقص الموارد المالية

تعاين معظم البلديات من عجز مالي وعدم كفاية مواردها المالية، من تأدية الأعمال المنوطة بها خاصة في مجال الصحة العمومية (نقص المعدات والآليات الخاصة بالتعقيم والنظافة ومواد التطهير ولوازم حماية العمال....)، هذا العجز المالي أثر على الدعم اللوجستي لتداعيات الكارثة الاقتصادية والاجتماعية، وخاصة العائلات المهشة وبدون عمل. وهذا يستلزم تدعيم البلديات بموارد مالية إضافية.

4- سلوك المواطن أثناء الجائحة

يعد المواطن فاعل أساسي في إدارة الكارثة الصحية، فهو معني بالحماية وتوفير الأمن الصحي له ضد أي تهديد، وهو مطالب كذلك ومسؤول عن التعاطي بإيجابية مع الوباء من خلال سلوكياته باحترام التدابير الصحية، والقيام بدور الفاعل المتطوع، فسلوك المواطن المحلي ومسؤوليته وتعاطيه مع جائحة كورونا وتفاعله مع السلطات المحلية، كان من أهم التحديات التي واجهت الجماعات الإقليمية في الجزائر، وقد تسبب عدم الالتزام بالتدابير الوقائية، واحترام التباعد الاجتماعي في الأسواق والمساحات الكبرى، والامتثال للحجر المنزلي، وقواعد النظافة والمسافة الجسدية، والارتداء الإلزامي للقناع الواقي، في تضاعف وتفاقم الإصابات وارتفاع منحناها، ليسجل لأول مرة منذ كشف أول حالة لفيروس كورونا بالجزائر إلى أعلى رقم، وفي يوم واحد ب 593 حالة إصابة جديدة مؤكدة، ليصل العدد الإجمالي للإصابات إلى 21948 وتسجيل 05 وفيات ليصل العدد الإجمالي للوفيات إلى 1057، أما حالات الشفاء الإجمالية فقد بلغت 15430، وهذا بتاريخ الجمعة 18 جويلية 2020 حسب إحصاءات وزارة الصحة، مما أدى بوزارة الداخلية إلى إصدار قرارات بفرض الحجر المنزلي المشدد على بعض بلديات الولايات ومنع التنقل بين الولايات المجاورة التي شهدت فيها ارتفاع عدد الإصابات المؤكدة وهذا بعد رفع الحجر الصحي ومنع التجول على البلاد.

5- عراقيل إدارية

تتمثل في غياب التنسيق بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، وتذبذب السلطات التنفيذية في اتخاذ القرارات (إقرار الحظر وتمديده ورفع وإعادة إقراره وعدم متابعته...)، هذا التخبط وعدم الصرامة في اتخاذ القرارات أدى بالمجالس المنتخبة المحلية إلى التهاون في متابعة تنفيذ القرارات الوزارية والتعليمات الحكومية والمراسيم التنفيذية الخاصة بمواجهة جائحة

كورونا، وتداعياتها الاقتصادية والاجتماعية على مستوى البلديات والولايات، هذا بالرغم من وجود منظومة تشريعية وتنظيمية تضبط وتحدد كيفية التعامل مع الأزمات والكوارث ، وترجع هذه اللامبالاة وغياب الفعالية في تطبيق وتنفيذ التشريعات ووضع الميكانيزمات العملية الميدانية للمتابعة والتدخل، إلى محدودية الاطلاع والمتابعة والتفسير بالنسبة للمنتخبين المحليين للتشريعات، وغياب الاستقلالية والوصاية الإدارية التي أدت إلى كبح روح المبادرة لدى المنتخبين المسؤولين المحليين⁽¹²⁾.

المطلب الثاني: تحديد مسؤولية البلدية بوصفها شريكا أساسيا في إدارة الكارثة الصحية

تعد الدولة هي المسؤولة الأولى عن الصحة العمومية وعلى أمن وحياة الأشخاص من أي تهديد، لكن هذا لا يعني أنها المسؤولة الوحيدة، بل يوجد لها شركاء متدخلون في إدارة الكوارث والأزمات بخاصة الصحة ومن بينهم الجماعات الإقليمية التي راهنت عليها الدولة الجزائرية في مواجهة فيروس كورونا المستجد، نظرا لخبرتها في مواجهة الكوارث الطبيعية وأزمات التنمية المحلية، ومنذ التعامل الأول للدولة مع الكارثة الفجائية التي تجاوزت الإمكانيات، تبنت نظام اللامركزية من خلال منح نصوص المراسيم التنفيذية للوالي صلاحيات واسعة لإدارة الكارثة الصحية والحفاظ على الصحة العمومية واتخاذ كافة التدابير الوقائية على المستوى المحلي اللامركزي⁽¹³⁾.

الخاتمة

تناولت الدراسة موضوعا مهما تمثل في الإجراءات التي قامت بها البلديات للتصدي لفيروس كوفيد19، ومن خلال دراستنا لهذا الموضوع توصلنا إلى النتائج التالية:

- 1- جعل المشرع من البلديات شريكا أساسيا للدولة في حفظ وحماية صحة المواطنين من الأمراض والأوبئة، وفي هذا الإطار فقد حولها القانون مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات.
- 2- تبين أن تسيير وإدارة الكوارث يحتاج إلى تخطيط استراتيجي واتصال وإعلام إلكتروني.
- 3- تواجه الجماعات الإقليمية في إدارة الكوارث العديد من العوائق والتحديات منها البشرية والمالية والسياسية. ارتأينا أن نختم موضوع دراستنا ببعض التوصيات التي نأمل أن تطبق وتؤخذ بعين الاعتبار تتمثل فيما يلي:
 - 1- ضرورة الالتزام بالتدابير التي وضعتها البلديات.
 - 2- ضرورة تحقيق الأمن العام وتجسيد روح التعاون بين السلطة والمواطنين بهدف مواجهة جائحة كوفيد19.
 - 3- تعزيز اللامركزية، واستقلال الجماعات الإقليمية، ورفع الوصاية الإدارية عن البلديات وإعادة النظر في الاختصاصات في المجال الصحي.
 - 4- دعم اللامركزية إلزام دستوري للدولة، وتجاهلها تعطيل للدستور و تفريط في مصالح المواطنين وتعرض حياتهم للخطر.
 - 5- تكوين نخبة محلية قادرة على تدبير الأزمات والكوارث الصحية المفاجئة.
 - 6- تفعيل مبدأ الشراكة المجتمعية والتنسيق بين القطاعات الحكومية والتعاون والتضامن بين الولايات والبلديات لمواجهة خطر الأوبئة.

- 7- اهتمام الدولة بالبلديات كما يجب، وإعطاؤها حقوقها المالية وإعانة المستشفيات لكي لا تعاني مثلما تعاني اليوم، فأتمنى أن تشكل الأزمة الحالية درسا لكيفية التعامل مع هذه القطاعات.
- 8- ينبغي الفصل بين ما يجب على البلديات فعله، وما يمكن لها فعله، خصوصا أن إمكانيات البلديات تختلف من بلدية إلى أخرى.
- 9- تدعيم ميزانيات البلديات لمواجهة الجائحة ومراعاة الصلاحيات الواسعة المخولة لها وقدراتها الضعيفة.

- 1- أنظر المادة رقم 9 من القانون رقم 20/04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.
- 2- أنظر المرسوم رقم 146/87 المتضمن إنشاء مكاتب لحفظ نظافة البلدية يوضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- 3- أنظر المنشور الوزاري المؤرخ في 1995/02/05 المحدد لكيفيات الاستغلال والمراقبة.
- 4- أنظر المادة رقم 3 من القانون المتعلق بحماية البيئة المؤرخ في 1983/02/05.
- 5- عبد النور ناجي، دور الجماعات الإقليمية في الجزائر في إدارة مخاطر الكوارث الصحية، فيروس كورونا كوفيد19، مجلة العلوم القانونية والسياسة، المجلد 11، العدد 02، سبتمبر 2020، ص 413.
- 6- غربي أحسن، دور تدابير الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19)، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 34، عدد خاص: القانون وجائحة كوفيد19، جويلية 2020، ص 13.
- 7- عبد النور ناجي، المرجع السابق، ص 414.
- 8- غربي أحسن، المرجع السابق، ص 13.
- 9- أبو القاسم عيسى، نظرية الضبط في القانون الإداري وتطبيقاتها في مجال الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 13، العدد 02، نوفمبر 2020، ص 447.
- 10- أنظر الجريدة الرسمية، العدد 41، سنة 1981.
- 11- سهيل الأحمد، القواعد الفقهية الشرعية المتعلقة بالعمل الطبي حال أزمة كورونا، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 01، جانفي 2021، ص 317.
- 12- عبد النور ناجي، المرجع السابق، ص 419 و 420.
- 13- عبد النور ناجي، المرجع السابق، ص 416.

Système d'administration électronique pour la promotion des collectivités locales en Algérie.

Dr Douaissia karima
Maitre de conférences classe B
Faculté de droit, Université Alger 1

Abstract :

le développement et l'amélioration de l'administration publique et des services aux groupes locaux sont devenus parmi les priorités du ministère de l'intérieur, des collectivités locales et du développement urbain en incarnant le système de gestion électronique pour suivre le rythme des transformations et des changements qui ont résulté du phénomène de mondialisation, et ceci pour restaurer la confiance et améliorer la relation entre l'État et le citoyen et simplifier les procédures administratives.

Toutes ces mesures représentent la nouvelle vision de l'État et pour améliorer les services publics et répondre aux besoins des citoyens en utilisant les installations des groupes locaux pour des moyens et des systèmes d'informations modernes afin de réduire et d'éliminer le phénomène de bureaucratie et de favoritisme.

Introduction :

Au cours des dernières décennies, en particulier au cours du troisième millénaire, le monde a connu une formidable révolution dans la plupart des domaines scientifiques et technologiques, qui a entraîné un changement dans la vie quotidienne de l'homme et est devenu l'un des piliers fondamentaux et établis de l'économie et le développement social. Cela se reflète dans l'administration publique, qui est considérée comme le mécanisme qui entraîne la roue du développement de l'État et sert les citoyens, ainsi la programmation de l'information a été incluse dans le système de travail de l'administration, aidée par le émergence d'Internet et l'impact qui en a résulté en facilitant les processus administratifs, en simplifiant ses procédures et en réduisant l'utilisation de papier et en réalisant un certain nombre d'avantages. , et au premier plan de ces changements vient la demande d'application de la gestion électronique, qui est la dernière pratique connue à l'heure actuelle de l'organisation administrative dans divers départements.

L'Algérie, comme d'autres pays, cherche par tous les moyens à instaurer une société tributaire des technologies de l'information et de la communication par la modernisation de ses secteurs publics dans divers domaines en s'appuyant sur Internet, et le passage progressif des activités traditionnelles à l'électronique, et le secteur des groupes régionaux en Algérie est parmi les secteurs les plus importants qui ont adhéré à cette approche C'est après qu'elle s'est appuyée sur les transactions traditionnelles par la surcharge des dossiers et des documents papier sur les employés, l'attente des citoyens dans les files d'attente pour extraire les documents, en plus de quelques obstacles qui entravent le développement des systèmes administratifs actuels, tels que les problèmes bureaucratiques et le manque de transparence.

Afin de réduire ces problèmes, le gouvernement algérien a cherché à élaborer une stratégie pour suivre le mouvement des progrès dans le domaine technologique en adoptant un plan de travail cohérent et rigoureux dans le but de renforcer les compétences des institutions publiques et des administrations pour augmenter au niveau des transformations profondes et rapides que connaît le monde dans le domaine des technologies de l'information et de la communication.

Sur la base de ce qui précède, la problématique suivante peut être soulevé : **Comment l'administration électronique contribue-t-elle à l'avancement et à la promotion des collectivités locales en Algérie ?**

Nous abordons ce sujet subdivisé en trois axes :

1/-le cadre conceptuel de la gestion électronique et des collectivités locales.

2/-l'application du système de gestion électronique et des mécanismes de suivi et d'évaluation.

3/-les étapes d'application de la gestion électronique dans les collectivités locales.

Le premier axe : le cadre conceptuel de la gestion électronique et des collectivités locales.

La gestion électronique est l'une des applications administratives les plus importantes qui ont émergé au cours des dernières années, en plus de l'e-gouvernement, des organisations virtuelles, des jardins du savoir et des rues intelligentes... et elle a occupé une grande partie du présent et du futur. des opérations administratives, mais l'application de ces méthodes administratives modernes nécessite une prise de conscience et une préparation psychologique à la nature de la transformation et à sa nécessité, en plus de la disponibilité de capacités matérielles, humaines et techniques dans l'environnement des organisations internes pour s'adapter aux conditions du milieu environnant et sa nature en constante évolution, et de créer un climat administratif correspondant à la transformation et au changement.

Les communautés locales sont également l'un des endroits les plus sensibles de la société, et cela est dû à leur interaction quotidienne avec les citoyens, sans travail administratif.¹

Premièrement : le concept de gestion électronique.

Le terme de gestion électronique est l'un des termes scientifiques modernes dans le domaine des sciences administratives, qui a suscité un intérêt accru pour celui-ci au cours des deux dernières décennies, ce qui a conduit à l'émergence de nombreuses définitions de ce terme, qui diffèrent selon les spécialisations des chercheurs et leurs points de vue, et ce concept est encore au stade de développement et de découverte.

Où la gestion électronique est définie comme un groupe d'entités qui traitent de manière efficace et efficiente grâce à l'utilisation d'un groupe de systèmes et de mécanismes de technologie de l'information et de la communication supérieurs et avancés pour mener leurs activités de manière ordonnée et précise.²

Le véritable concept de gestion électronique commun à de nombreux pays est « l'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour améliorer les performances des organisations en augmentant leur efficacité et en renforçant leur efficacité dans la réalisation des objectifs souhaités ».³

À travers ces définitions, on peut dire que la gestion électronique est « l'utilisation des technologies de l'information et de la communication par les organisations, visant à développer leurs performances et à exercer leurs fonctions par voie électronique afin d'atteindre leurs objectifs de manière efficace et efficiente ».

Deuxièmement : le concept de communautés locales

Les groupes ont connu plusieurs définitions, notamment que les groupes locaux sont le groupe des organes exécutifs et techniques au niveau local, qui gèrent les affaires et les services publics à caractère local, ils peuvent être élus ou nommés et exercer leur compétence par transfert ou délégation, cela signifie la répartition de la fonction administrative dans l'Etat entre ses agences centrales dans la capitale, et des organes locaux indépendants de celle-ci, et c'est donc un mode d'organisation des Etats qui permettrait de réaliser la décentralisation administrative.

Les spécialistes de la gestion la définissent également comme une méthode administrative par laquelle le territoire de l'État est évalué en unités avec un concept local. La gestion de chaque unité est supervisée par un organe local représentant l'administration publique, à condition que ces organes soient indépendants avec des ressources autofinancées et sont liés au gouvernement central avec des relations déterminées par la loi.

Dans son expression idiomatique, il désigne les organismes régionaux légalement reconnus autorisés à administrer et à administrer les équipements locaux à la lumière de la répartition du pouvoir, et dans le cadre de la décentralisation, c'est-à-dire selon les méthodes administratives modernes qui étendent les fonctions administratives entre les autorités centrales de l'État, et parmi les organes administratifs élus sur la base de son territoire pour accomplir ce qui lui est confié sous la tutelle de l'Etat.

En plus de ce qui précède, un penseur anglais l'a défini comme la partie du gouvernement mère ou de l'État, qui s'occupe principalement des problèmes qui concernent les résidents d'une région ou d'un lieu particulier.

Le deuxième axe : l'application du système de gestion électronique et des mécanismes de suivi et d'évaluation.

Les applications des TIC et autres systèmes d'information technique ont commencé à faciliter la communication et le processus administratif, ainsi qu'à exploiter les outils technologiques modernes que la plupart des départements cherchent aujourd'hui à appliquer et à tirer parti de leurs avantages dans le domaine du travail administratif afin d'atteindre le plus haut degré d'efficacité et d'efficacités.

Il n'y a pas si longtemps, les pays arabes, comme l'État algérien, ont pris conscience des acquis qu'ils pouvaient atteindre, en se précipitant pour suivre ces évolutions dans le domaine de la gestion électronique au niveau des organismes publics en général, et des groupes locaux en particulier, comme une stratégie d'amélioration de leurs performances et de développement des exigences et des affaires locales.⁴

Premièrement : Les raisons du passage à la gestion électronique au niveau des collectivités locales.

L'évolution des technologies de l'information et de la communication, les progrès scientifiques et techniques, et la demande continue d'amélioration de la qualité des résultats et d'assurer la sécurité des opérations ont contribué à l'appel au développement administratif vers la gestion électronique. départements dans la gestion des affaires de la division locale concernée, les principales raisons d'adopter la gestion électronique au niveau des collectivités locales peuvent être résumées comme suit :

Procédures et opérations complexes et leur impact sur l'augmentation des coûts de transaction.

La nécessité de standardiser les données au niveau de la gestion.

Orientation vers l'utilisation du développement technologique et recours à l'information pour prendre des décisions.

L'inévitabilité de parvenir à une communication continue entre les citoyens malgré les défis d'augmenter le nombre de bénéficiaires.

La nécessité de fournir une base de données unifiée circulant entre les différentes branches et unités de l'administration locale afin de réduire les délais et d'éviter la duplication des procédures.⁵

Ce passage de la gestion traditionnelle à la gestion électronique n'est pas un processus facile, mais plutôt un processus complexe, qui repose sur des méthodes et des techniques scientifiques qui nécessitent une expertise qui prend du temps dans la préparation et la planification, et un changement dans la façon dont les employés travaillent dans tous les secteurs publics et services publics locaux.

Deuxièmement : les raisons du virage et la tendance à la gestion électronique.

La transition vers la gestion électronique n'est pas une voie de luxe, mais une fatalité imposée par les changements globaux, l'idée d'intégration, de participation et d'emploi de l'information est devenue l'un des déterminants du succès de toute institution. Les progrès scientifiques et techniques et l'exigence permanente d'élever la qualité des productions et d'assurer la sécurité des opérations ont imposé toutes les questions qui ont nécessité une évolution administrative vers la gestion électronique. Le facteur temps est l'un des domaines de compétition les plus importants entre les établissements. Il n'est plus acceptable de retarder la mise en œuvre des opérations sous prétexte d'amélioration et d'intonation, car les opportunités qui s'offrent aux établissements sont liées à l'élément de timing.⁶

Les raisons de la transformation électronique peuvent être résumées dans les points suivants :

- 1) Procédures et processus complexes et leur impact sur l'augmentation des coûts commerciaux.
- 2) Décisions et recommandations immédiates qui entraîneraient un déséquilibre dans la mise en œuvre.
- 3) La nécessité de standardiser les données au niveau de l'entreprise.
- 4) Il est difficile de déterminer les taux de mesure du rendement.
- 5) La nécessité de fournir les données circulantes pour les employés de l'établissement.
- 6) Orientation vers l'utilisation du développement technologique et le recours à l'information pour prendre des décisions.

7) La concurrence croissante entre les institutions et le besoin de mécanismes d'excellence au sein de chaque institution cherchant à rivaliser.

8) L'inévitabilité de parvenir à une communication continue entre les employés sur le vaste champ de travail.

Le troisième axe : les étapes d'application de la gestion électronique dans les collectivités locales.

L'application de la gestion électronique dans les groupes locaux en Algérie a commencé par une première étape qui a un contact direct avec le citoyen et sur une base fréquente et régulière, sauf que les documents émis par ces groupes en les numérisant pour passer plus tard à leur encadrement juridique pour donner leur légitimité et leur gestion officielle et désormais électronique dans les groupes régionaux passent le stade du développement en introduisant de nouveaux systèmes techniques qui suivent le développement dans ce domaine.

Premièrement : la phase de fondation.

Le ministère de l'Intérieur a numérisé tous les documents d'état civil grâce à la préparation du Registre national numérique de l'état civil⁷ qui a été considéré comme une réalisation qui a supprimé une grande charge bureaucratique pour la population locale, à numériser plus tard sur les cartes. , qui ont été faites plusieurs modifications et améliorations, qui ont amélioré l'amélioration du service public à des niveaux acceptables. Le citoyen local atteint le point d'entière satisfaction et l'aboutissement de tout cela, le ministère de l'Intérieur s'est employé à préparer le réseau dit internet entre lui et les groupements régionaux, et entre ces derniers entre eux, notamment en ce qui concerne l'exploitation de données et de statistiques qui facilitent les processus de prise de décision, et reliant ce réseau au citoyen via Internet, et il ne reste plus qu'à soutenir ces processus techniques avec un système juridique qui impose le respect de ses règles afin de limiter le contrôle de ce mécanisme et la technologie d'une manière négative qui la vide de sa finalité et de son contenu.

Deuxièmement : l'étape de l'encadrement juridique.

La loi portant adoption officielle de la signature électronique et de la ratification a été promulguée⁸ afin que le cadre juridique de l'administration électronique en Algérie, y compris les collectivités locales, puisse être établi. Quant à la signature électronique, elle a été adoptée par l'article 323 du Code civil modifié et complété⁹

L'article 07 de la loi 15-04 précise les conditions et les conditions du contrat électronique pour qu'il soit valable. Quant à l'authentification, cette loi l'a attribué à trois types d'autorité selon la gradation et la spécialisation.

En premier lieu, l'Autorité nationale de certification électronique conformément aux dispositions des articles 16 et 18 de la loi 15-04, et sa tutelle a été confiée au Premier ministre puis à l'Autorité gouvernementale de certification électronique, qui a été placée sous l'autorité de le Ministère des Postes, des Technologies de l'Information et de la Communication, et enfin, l'autorité économique sous la tutelle de l'autorité chargée du contrôle du courrier et des télécommunications¹⁰

Conclusion:

Malgré le développement que le monde connaît aujourd'hui des technologies de l'information et de la communication, suivre le rythme de ce développement n'est pas facile pour la plupart des gouvernements, en particulier dans les pays en développement, en raison du développement rapide de ces technologies d'une part, et du manque de leurs ressources et capacités d'autre part, mais ces raisons Ce n'est plus une justification pour ne pas adopter le programme de gestion électronique, surtout à la lumière du besoin urgent de ses services aux niveaux interne et externe. Le projet de gestion électronique en Algérie est l'un des derniers projets au niveau régional, et il est considéré comme l'un des projets majeurs sur lesquels le gouvernement a parié en apportant un système électronique complet dans le pays, car il a connu plusieurs changements qui ont couvert divers aspects de la vie, notamment en termes d'administration. Il est considéré comme un point de départ fondamental qui contribuera de manière significative à l'amélioration continue de la qualité des services publics fournis aux citoyens.

exigences de la gestion électronique, cette transformation n'en est qu'à ses débuts, car plusieurs obstacles empêchent son application, tels qu'une mauvaise préparation et une mauvaise réponse à la gestion électronique. et d'autres difficultés qui sont liées à l'aspect administratif, technique et législatif. Et de sécurité, ces obstacles ne justifient pas la situation traditionnelle, la gestion électronique n'étant pas une exigence circonstancielle, car il faut relancer le projet de gestion électronique et trouver une solution aux obstacles auxquels elle est confrontée avec une attention à l'élément humain comme base pour une transformation réussie, et ainsi atteindre le succès souhaité sans perdre de temps et d'argent Et l'effort pour cette transformation, l'expérience algérienne a besoin d'effort et de manque d'accès à l'électronique gestion dans les établissements de services à travers l'élaboration d'une vision stratégique globale avec la participation de l'État et de tous les acteurs pour assurer une transition positive de la gestion traditionnelle à la gestion électronique, puis améliorer les services publics rendus aux citoyens et élever le niveau de développement économique et social développement.

1/- Ismail Freihat, Le statut des collectivités locales dans le système administratif algérien, Note de maîtrise en droit public, Faculté de droit et des sciences politiques, Université El Wadi, 2013/2014, p.189.

2/- Samir Ammari, Le rôle de la gestion électronique dans le développement de la performance des établissements d'enseignement supérieur, étude de cas d'un groupe d'universités algériennes, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Mohamed Boudiaf, M'sila 2017/2019, page 03 .

3/- Hassan ben Mohammad Al-Hassan, "Electronic Administration between Theory and Application", un document de recherche dans le cadre de la Conférence internationale sur le développement administratif vers des performances distinguées dans le secteur gouvernemental, Institut d'administration publique, Royaume d'Arabie saoudite, 1-4 novembre 2009, page 05.

4/- Amal Boukassem, « La transformation électronique comme option stratégique et nécessité pour la réforme de l'administration électronique », Journal algérien des politiques publiques, n°08, octobre 2015, page 26.

5/- Ahmed Mohammad Essam, "La volonté de l'administration locale d'adopter l'administration électronique" Journal of Administration and Economics, n°93. 2012, page 289.

6/- Fadila Khalfoun, Riyad Burish, « Développer la performance des groupes locaux en Algérie à la lumière du projet de gestion électronique », Journal algérien de la sécurité et du développement, Vol.08, N°16, janvier 2020, page 75.

7/- Décret exécutif n° 15-315 du 10 décembre 2015, relatif à la délivrance et à la copie électroniques des actes d'état civil, JO n° 68 du 27 décembre 2015.

8/- Loi n° 15-04 du 01 février 2015, relative à la signature et à la ratification électroniques, JO n° 06.

9/- Loi n° 05-10 du 20 juin 2005 modifiant et complétant l'ordonnance n° 75-58 du 26 septembre 1975.

10/- Abd el-Madjid Salama, « Les applications d'administration électronique et leur impact sur la gestion des groupes locaux », Journal des droits et libertés, n°05, 2018, pages 69-70.

دور الإدارة الالكترونية في ترقية خدمات الجماعات الإقليمية وتحقيق الإصلاح الإداري

The role of E-administration in developing the services of Territorial Collectivities and achieving Administrative Reform

طرد بركات عبد اللطيف
جامعة البليدة 02 لونييسي علي

الملخص:

إنّ تشخيص واقع الجماعات الإقليمية في الجزائر يؤكد على وجود صعوبات تحول دون تحقيق التنمية المستدامة، خاصة ما يتعلق بالبيروقراطية والجمود الإداري الذي يسم طابع التسيير المحلي، فضلا عن ضعف التواصل مع الجمهور وغياب الشفافية، الذي أدى إلى فقدان الثقة، هذه الانتقادات عجلت بالبحث عن سبل إصلاح الجماعات الإقليمية قصد تحسين الخدمات العمومية للانتقال إلى نموذج أكثر فاعلية، من خلال تبني مشروع الإدارة الالكترونية من خلال استخدام تكنولوجيا المعلومات المتطورة في تسيير الجماعات المحلية بغرض رفع كفاءة العمل الإداري قصد مواكبة المجتمع الدولي.

الكلمات المفتاحية: الإدارة الالكترونية؛ الخدمة العمومية؛ الجماعات الإقليمية؛ الإصلاح الإداري؛ الرقمنة.

Abstract :

Diagnosing the reality of territorial collectivities in Algeria confirms the existence of difficulties preventing the achievement of sustainable development, especially with regard to the bureaucracy and administrative stagnation that characterizes the local governance, as well as the absent of communication with the public and the absence of transparency, which led to a loss of confidence. Reform of regional groups in order to improve public services to move to a more effective model, by adopting the E-administration project through the advanced information technology in the administration of local collectivities in order to raise the efficiency of administrative work in order to keep pace with the international community.

Key words: Electronic administration, Public Service, Territorial collectivities, Administrative Reform , Digitization

مقدمة :

فرضت الإدارة الالكترونية نفسها، لاسيما بعد جائحة كوفيد 19، في مجال التسيير الإداري الحديث، نظرا لما توفره من خدمات سريعة ومجهود أقل، وتتجلى تطبيقات الإدارة الالكترونية لاسيما على مستوى تسيير الجماعات الإقليمية على أساس صلتها المباشرة بالمواطنين، حيث ينتظر المواطن تبسيط الإجراءات الإدارية وتقديم خدمات سريعة ودون تكلفة، فضلا عن إتاحة المعلومة من خلال الاطلاع على مداورات المجالس المحلية المنتخبة وتحقيق المشاركة في جميع القضايا ذات البعد المحلي.

ضمن هذه الورقة البحثية نحاول إبراز دور الإدارة الالكترونية في ترقية خدمات الجماعات الإقليمية وتحقيق الإصلاح الإداري من خلال الإجابة على الإشكالية التالية: إذا كانت الإدارة الالكترونية تهدف إلى تقديم خدمات سريعة وبجهد أقل، فما مدى مساهمتها في تعزيز دور الجماعات الإقليمية في ترقية الخدمات العمومية وتحقيق الإصلاح الإداري المنشود؟

للإجابة على الإشكالية تتبع الخطة التالية:

المبحث الأول: دور الإدارة الالكترونية في تحقيق الإصلاح الإداري

المبحث الثاني: مظاهر تطبيق الإدارة الالكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية

المبحث الأول : دور الإدارة الالكترونية في تحقيق الإصلاح الإداري

يستهدف الإصلاح الإداري إدخال تحسينات جذرية في إجراءات تسيير الإدارات العمومية قصد رفع مستوى الأداء وكفاءة الموظفين، حيث أصبح من الضروري استحداث إجراءات جديدة تؤدي إلى تغييرات أساسية في أساليب العمل الإداري لاسيما في مجال العلاقة مع المرتفقين فضلا عن الجهاز الإداري بحد ذاته.

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي

ضمن الإطار المفاهيمي نقوم بتوضيح تعريف الإدارة الالكترونية ثم الإدارة المحلية وصولا لتعريف الإصلاح الإداري.

الفرع الأول: تعريف الإدارة الالكترونية

هناك عدد من التعاريف المتاحة عن مفهوم الإدارة الإلكترونية نذكر أهمها:

الإدارة الإلكترونية: هي عملية تحويل كافة العمليات الإدارية ذات الطبيعة الورقية إلى عمليات ذات طبيعة إلكترونية، باستخدام مختلف التقنيات الإلكترونية في الإدارة.¹

أحيانا يطلق على مفهوم الإدارة الإلكترونية مصطلحات مثل: إدارة بلا أوراق والإدارة عن بعد والإدارة عبر الإنترنت.

من خلال التعاريف السابقة، نستنتج ما يلي:²

1. أن الإدارة الالكترونية هي نمط فكري جديد يقوم على تبني معطيات عصر التغيير السريع،
2. أن الإدارة الالكترونية تستوعب المعاني الحقيقية لعصر المعرفة و المعلومات والاتصالات،
3. أن الإدارة الالكترونية بناء فكري جديد يختلف عن البناء الفكري للإدارة التقليدية، ويتعامل مع أفكار وتوجهات إدارية تتعامل مع الفرص والتهديدات التي تنشأ عن حركة المتغيرات التقنية والعلمية، وما ينتج من نظم ومؤسسات وعلاقات عمل جديدة.

الفرع الثاني: تعريف الجماعات الإقليمية

رغم المكانة التي تحتلها الجماعات الإقليمية في الدستور الجزائري والتنظيم الإداري، إلا أنه لا يوجد تعريف تشريعي لها، مع ذلك نجد العديد من أساتذة القانون قد اجتهد في وضع تعاريف يلتمس فيها ضبط المفهوم كي لا يلتبس مع المفاهيم المشابهة. من هذه التعاريف الفقهية نذكر بعضها:

الجماعات الإقليمية: هي: "مقاطعات إدارية ذات شخصية اعتبارية تتمتع بميزانية واختصاصات ومجال خاص (الولاية والبلدية)، وتشرف على إدارة المجموعة المحلية أجهزة نابعة عن انتخاب بالتصويت العام، وهي مؤهلة للتقاضي أمام العدالة وإبرام العقود باسمها".³

عرفت الجماعات الإقليمية كذلك بأنها: "وجود هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية إما انتخابا يشمل جميع أعضائها أو يشمل الكثير منهم، وإما مختارة محليا تعهد إليها الإدارة المركزية بالاضطلاع بإدارة كل أو بعض المرافق والشؤون المحلية، ويكون لها شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة وأجهزتها المحلية وتخضع لرقابة وإشراف من السلطة المركزية".⁴

الفرع الثالث: مفهوم الإصلاح الإداري

يعني الإصلاح الإداري عملية تكييف دائمة ومستمرة للبنى الإدارية ومهامها، مع مهام الدولة، وهو مواكبة دائمة لروح التجديد والتحديث التي يتطلبها النظام السياسي غير المتحجر وبالتالي المجتمع الديناميكي. وسواء كان إصلاحا جزئيا أو شاملا، فهو عملية تطهير للإدارة من مشاكلها وإيجاد الحلول المناسبة لها والمتلائمة مع روح التحديث ومع التطور العلمي والتكنولوجي، بما يؤدي إلى إدخال واستخدام أفضل الطرق والأساليب العقلانية، لتحقيق أهداف الإدارة القائمة على إشباع حاجات المواطنين بأكبر قدر من الفعالية والكفاءة.⁵

بالنسبة للإصلاح الإداري على مستوى الجماعات الإقليمية، فإن وضعيتها الراهنة تدعو إلى بذل جهد معتبر قصد إعادة تأهيلها وتمكينها من تطبيق جملة من الإصلاحات على المدى المتوسط والقصير. حيث يمكن إجمال أهم الأهداف في النقاط التالية:⁶

1. توفير الخدمات العامة الفعالة لجميع المواطنين.
2. تسريع عملية النهوض الاقتصادي والاجتماعي.
3. التخلص من الفائض في إدارات الدولة مع الاقتصاد في النفقات فيها.
4. محاربة الفساد.
5. إدخال أحدث الوسائل التكنولوجية وأساليب العمل.
6. إحداث فرص استثمارية للمستثمرين المحليين والأجانب.
7. تسهيل النشاطات والأعمال التجارية المحلية.
8. تحسين مستوى المعيشة.

المطلب الثاني: متطلبات تطبيق الإدارة الالكترونية

من أجل تطبيق سليم للإدارة الالكترونية لابد من توفير البنية القانونية والتقنية، فضلا عن إزالة الصعوبات المادية والمعنوية التي تحول دون التجسيد الفعال لها، للوصول إلى معرفة أثر تطبيق الإدارة الالكترونية على تسيير الجماعات المحلية.

الفرع الأول: توفير البنية القانونية والتقنية

يعد القانون المدخل الإلزامي للتعامل مع الإدارة الالكترونية، فوجود التشريعات والنصوص القانونية هو الذي يسهل العملية الإدارية المستحدثة، ويضفي عليها المشروعية والمصدقية وكافة النتائج المترتبة عنها. وفي ظل غياب الإطار التشريعي الذي يقنن المعاملات الالكترونية، ويعالج أوجه القصور في قواعد الإثبات والحجية، نجد فجوة كبيرة بين التقدم التقني والملاحقة التشريعية له.⁷

عملت الجزائر منذ سنة 2005 على الاعتراف بحجية المعاملات الالكترونية في الإثبات، بعد تعديل القانون المدني سنة 2005، وأعاد تعريف الإثبات بالكتابة في المادة 323 مكرر على أنه: " ينتج الإثبات بالكتابة من تسلسل حروف أو أرقام أو أي علامات أو رموز ذات معنى مفهوم، مهما كانت الوسيلة التي تتضمنها، وكذا طرق إثباتها"⁸.

لتصنيف المادة 323 مكرر 1 بأنه: " يعتبر الإثبات بالكتابة في الشكل الإلكتروني كإثبات بالكتابة على الورق، بشرط إمكانية التأكد من هوية الشخص الذي أصدرها وأن تكون معدة ومحفوظة في ظروف تضمن سلامتها".

وقد أعقب ذلك صدور القانون رقم 04-15 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين،⁹ والمرسوم التنفيذي رقم 16-134 المحدد لتنظيم السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني ومهامها،¹⁰ والمرسوم التنفيذي رقم 16-135 المحدد لطبيعة السلطة الحكومية للتصديق الإلكتروني.¹¹

أما من ناحية البنية التقنية: لا بد من توفير المتطلبات التالية:¹²

الفقرة الأولى: البنية التحتية لخدمات الحكومة الالكترونية: ويشمل هذا المقوم تطوير شروط التعاقد والمواصفات القياسية من النواحي القانونية، وتصنيف المعلومات، ووضع النظم السرية للتوصل للمعلومات المطلوبة، وتصميم موقع الحكومة على الإنترنت، ووضع الإطار لأنسب تقنية لتطوير النظم والتطبيقات.

الفقرة الثانية: توفر شبكة اتصالات حكومية: ويسمح هذا المقوم بتبادل المعلومات بسرعة طبق القواعد سرية مطلوبة، وتصميم الشبكات وتركيب أجهزة الاتصالات اللازمة لربط مباني الوزارات والحكومة بشبكة الإنترنت، والتأكد من الاستخدام الأمثل لشبكة التليفونات الحالية.

الفقرة الثالثة: توفير خدمات للمواطنين: لتحقيق هذا المقوم مطلوب مراكز لتوصيل الخدمات للمواطنين، وتقديم خدمة شهادات تحقيق الشخصية الإلكترونية مجاناً، وتفعيل مشاركة المواطنين عن طريق خلق مجموعة حماية.

الفقرة الرابعة: النظم الالكترونية للمشتريات: والتي يتحقق من خلالها الاتصال المباشر بين مقدم السلعة والخدمة والمستفيدين منها، تقدم بيان بالخبرة السابقة وعروض الأسعار وخطابات الضمان وغير ذلك، وزيادة المنافسة والتخلص من عمولة الوسطاء دون المساس بالخصوصية أو شفافية إسناد العمليات والمناقصات، ورفع كفاءة توفير الاحتياجات بأفضل مواصفات وأسعار وأقل فترة ممكنة، وخفض الأعمال الورقية وزيادة رضا المتعاملين من موظفي الحكومة، وزيادة كفاءة استخدام المخزون.

الفقرة الخامسة: تأهيل الموظفين: إنَّ بناء نظام الإدارة المحلية الإلكترونية يحتاج إلى إعداد الكوادر البشرية الكافية من الموظفين والفنيين المؤهلة والمدربة للتعامل مع التقنيات الحديثة، كما يتطلب ضمان التكوين الدائم والمستمر للعنصر البشري على مستوى المجالس المحلية في مجال التكنولوجيا.¹³

الفرع الثاني: إزالة الصعوبات التي تعترض تطبيق الإدارة الالكترونية
بالنسبة للصعوبات يمكن تلخيصها في العناصر التالية:

الفقرة الأولى: الصعوبات الإدارية: يمكن تحديد الصعوبات الإدارية في العوامل التالية:¹⁴

- ضعف التخطيط والتنسيق على مستوى الإدارة العليا لبرامج الإدارة الالكترونية.

- عدم القيام بالتغييرات التنظيمية المطلوبة لإدخال الإدارة الالكترونية من إضافة أو دمج بعض الإدارات وتحديد السلطات والعلاقات فيما بينها.

الفقرة الثانية: الصعوبات التقنية: إن التطبيق الفعلي للإدارة الالكترونية يستلزم توفر مجموعة من المعدات التقنية الضرورية، لكن واقع الحال في الجزائر يبين ضعف الاستثمار الفعلي في هذا المجال، بحيث لازالت الإدارة العمومية تعاني في مجال تقنيات الإعلام والاتصال، وهي مشاكل تعيق تطبيق الإدارة الالكترونية. يمكن تحديد الصعوبات التقنية بالأساس في العناصر التالية:¹⁵

أولاً: ضعف البنية التحتية: لا يمكن تصور تطبيق إدارة الكترونية دون بنية تكنولوجية حديثة، تؤمن التواصل وتبادل المعلومات بشكل الكتروني، وتمثل هذه البنية في شبكة الاتصالات من خطوط هاتفية وألياف بصرية وشبكات الاتصال اللاسلكية والوسائل التكنولوجية الحديثة لنقل المعلومات عبر الانترنت، التي يعول عليها في توفير خدمات الإدارة الالكترونية بجودة عالية وبصورة مستمرة.

ثانياً: قلة المعدات وعدم جودتها: إن عملية تحديث الإدارة وعصرنتها تقتضي توفر على معدات تكنولوجية حديثة، لأن إجراء العمليات الإدارية في ظل الإدارة الالكترونية يتم انطلاقاً من تلك المعدات والأجهزة، التي تتمثل أساساً في أجهزة الحاسوب، والهواتف الشبكية وآلات الطباعة.... وغيرها من المعدات التي تمكن الإدارة من الاتصال بالشبكة العالمية والداخلية، وهي أجهزة يتعين توفيرها في كل الإدارات العمومية والجماعات الإقليمية وحتى بالنسبة للمتعاملين مع الإدارة، وذلك عن طريق إتاحتها في الأسواق بأسعار مقبولة تتيح لمعظم المواطنين الحصول عليها بسهولة، حتى يتمكنوا من الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة الالكترونية.

ثالثاً: تأمين المعاملات الالكترونية: يعد الهاجس الأمني من أهم العوائق التي تقف في وجه تطبيق نظام الإدارة الالكترونية عموماً والتعاقد الإداري الالكتروني على وجه أخص، من أجل ذلك يجب على القائمين على البوابة الالكترونية للصفقات العمومية مراعاة مسألة الأمن المعلوماتي الشامل في كافة مراحل التعاقد، وحتى من ناحية تصميم الموقع وتطبيقاته.

إنّ التأكيد على مسألة الأمن في مجال التعاقد الالكتروني لا يأتي من فراغ، بل لكثرة المخاطر التي تحيط بتطبيقات الانترنت من فيروسات واختراقات لأنظمة تشغيل الكمبيوتر، جعلت المستخدمين لا يثقون فيها.¹⁶

الفقرة الثالثة: الأمية الرقمية: تتمثل الصعوبات المعرفية في عدم معرفة الجمهور بالتقنيات المعلوماتية الحديثة وما يتبع ذلك من العجز على استخدامها، وتأخر الاستيعاب التعليمي وتأخر المؤسسات التعليمية في الدول النامية باستخدام التقنيات الرقمية في العملية التعليمية، والتقدم البطيء لمجتمعات العالم النامي بما لا يتناسب مع الخطوات التباعدية التي تنجزها الدول المتقدمة، وليس المقصود هنا أن يتحول كل أفراد المجتمع إلى متخصصين في التقنيات الإلكترونية، ولكن لا بد أن يكون لدى كل شخص معرفة معلوماتية تمكنه من الاستخدام الجيد لهذه التقنيات.¹⁷

المطلب الثالث: أثر تطبيق الإدارة الالكترونية على تسيير الجماعات الإقليمية

في إطار تجسيد مشروع الجزائر الالكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية، تسعى هذه الأخيرة إلى تحسين خدماتها وفق خطة منظمة تحمل العديد من الآثار الايجابية في إطار ترقية الخدمة العمومية والتي تؤدي حتما إلى إعادة الثقة للمواطن في مؤسسات الدولة خاصة الجماعات الإقليمية.

يمكن ملاحظة أثر تطبيق الإدارة الالكترونية على تسيير الجماعات الإقليمية في العناصر التالية:

الفرع الأول: رفع مستوى الخدمة العمومية: انطلاقا من كون تطبيق الإدارة الالكترونية يهدف أساسا إلى تحسين أداء الخدمات العمومية المقدمة إلى المواطنين بشكل لائق وبمواصفات تتوافق مع المعايير الدولية التي أسست بناء عليها الخدمات العمومية الالكترونية، وهو الأمر الذي توفره الإدارة الالكترونية من خلال فتح إمكانية انتقال المعلومات والبيانات بدقة ومرونة وانسيابية وتداولها بين الإدارات العمومية التابعة للجماعات المحلية الواحدة أو لعدة جماعات محلية بصورة تقضي على الازدواجية والتداخل في البيانات وتمنع تكرار الأسماء أو التعامل مع بيانات وهمية لا وجود لها أصلا أو بيانات مزورة.¹⁸

تتجلى مظاهر رفع مستوى الخدمة العمومية في العناصر التالية:¹⁹

- تقديم خدمات عن بعد دون التنقل إلى الشبايك، وبدخول سهل يسمح بتجاوز المسافات الجغرافية وأوقات الفتح والغلق.
- تحسين خدمات الإدارة من حيث نوعيتها وسرعتها.
- إمكانية تسوية بعض الإجراءات الإدارية، وتوجيه وإعلام المواطن واطلاعه على كافة المعلومات المتعلقة بها.
- الانتقال من الإدارة المباشرة وجها لوجه إلى الإدارة عن بعد.
- تخفيف أعباء كثرة الوثائق.
- اختصار مجهود الموظفين
- تحقيق الشفافية.

- تطبيق الإدارة الإلكترونية سوف يعالج مشكلة تعاني منها أغلب المؤسسات في عملية الحفظ والتوثيق، مما يؤدي إلى عدم الحاجة لأماكن التخزين وتضييع الوقت في البحث عن المعلومات في أرشيف بالي يعتره الغبار.

الفرع الثاني: خفض تكاليف تقديم الخدمة العمومية: لاشك أن الانتقال إلى نظام الإدارة الالكترونية يتطلب ميزانية ضخمة في البداية، لكن مع مرور الوقت ستخفض التكلفة بعد التطبيق الفعلي لرقمنة الجماعات الإقليمية، ما يترتب عنه ترشيد الإنفاق العام الذي سيكون نتيجة حتمية لعملية الحد من المكاتب الإدارية، وهو الأمر الذي يجعل من الإدارة المحلية إدارة افتراضية لا تتقيد بزمان ولا بمكان معين ولا تحتاج إلى هياكل إدارية ضخمة الأمر الذي ينجم عنه انخفاض الازدحام الذي تعاني منه مقرات الإدارة المحلية.²⁰

الفرع الثالث: تقريب الإدارة من المواطن: من بين أهم الدوافع التي دعت إلى الأخذ بالإدارة الالكترونية هو الانفتاح على المحيط الخارجي، من أجل تقريب الإدارة من المواطن، ما يستوجب أن تكون الإدارة قادرة على تقديم

خدماتها لجمهور المتعاملين معها في الوقت المناسب وبتكلفة مقبولة، هذا ما يمكن تحقيقه من خلال وضع الوثائق الإدارية على الموقع الإلكتروني ليكون الاتصال بين المواطن والإدارة عبر الشبكة ودون الحاجة إلى تنقله الشخصي إلى الإدارة.²¹

الفرع الرابع: القضاء على الفساد الإداري: تتخذ الإدارة الإلكترونية منحى جديد في القضاء على الفساد الإداري وتظهر آثارها في التطورات التي ستحدثها على مستوى إثبات حضور الموظفين وانصرافهم، والذي سيتغير من تسجيل أوقات عمله على سجلات ورقية إلى استخدام بطاقات مهنية إلكترونية أو جهاز البصمة الإلكترونية التي تسجل بصورة دقيقة أوقات دخول الموظف وانصرافه، وهو الأمر الذي يجد من ممارسة الموظفين غير المهنية، ومن جهة أخرى يصبح من السهل استخدام وسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصال لتفعيل مهام الرقابة الإدارية من طرف المسؤولين تحريا لاماكن انتشار الفساد وذلك من خلال تسهيل الربط الإلكتروني للمنظومة الإلكترونية الرقابية مع التشكيلات التنفيذية التي تعمل الأجهزة الرقابية على متابعتها مع كافة المستويات التنظيمية التنفيذية.²²

المبحث الثاني: مظاهر تطبيق الإدارة الإلكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية

ضمن هذا المبحث نقوم بدراسة مظاهر تطبيق الإدارة الإلكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية من خلال إبراز نماذج حقيقية بداية من مشروع الجزائر الإلكترونية كنموذج محلي قيد التجربة، ثم دراسة نماذج في النظم القانونية المقارنة تعد رائدة في مجال الحكومة الإلكترونية ولها خبرة وتجربة معتبرة.

المطلب الأول: تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر

رغم أن التجربة الجزائرية لازالت تعد تجربة وليدة مقارنة بغيرها، إلا أنه يمكن توضيح مجال تطبيق الإدارة الإلكترونية على مستوى الجماعات المحلية لاسيما فيما يتعلق بطلب بطاقة التعريف وجواز السفر البيومتريين واستخراج وثائق الحالة المدنية وصحيفة السوابق القضائية والجنسية.

الفرع الأول: طلب بطاقة التعريف الوطنية البيومترية

تضمن العدد 25 من الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية صدور المرسوم الرئاسي رقم 17-143 المؤرخ في 18 أبريل 2017، المحدد لكيفيات إعداد بطاقة التعريف الوطنية وتسليمها وتجديدها.²³ يتعلق الأمر بنص يتوج جهود السلطات العمومية الرامية إلى عصنة الحالة المدنية على وجه الخصوص وإصلاح المسار والإجراءات الإدارية عموما. من الناحية التقنية، تمثل بطاقة التعريف الوطنية قفزة نوعية فيما يخص إدراج التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال في الأساليب الإدارية. بما أن هذه الأخيرة بيومترية وتحتوي على شريحتين. إذ تتضمن الشريحة الأولى معلومات إدارية ومعلومات تخص صاحبها في حين أن الشريحة الثانية تتضمن تطبيق من أجل التحقق من صاحبها.

يمكن طلب بطاقة التعريف الوطنية البيومترية عبر الموقع الخاص بوزارة الداخلية على العنوان الإلكتروني التالي:

<https://macnibe.interieur.gov.dz>

الفرع الثاني: جواز السفر البيومتري

هو سند السفر الفردي يمنح للمواطن بدون شرط السن ما لم يكن محكوما عليه نهائيا في جناية ولم يرد اعتباره، ويثبت جواز السفر هوية وجنسية حامله ويسمح له بمغادرة التراب الوطني أو العودة إليه وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بها.²⁴

أما المواصفات التقنية لجواز السفر البيومتري فإنه يضم شريحة الكترونية تحتوي على الشهادات الالكترونية للدولة الجزائرية وعلى معلومات الحالة المدنية لصاحب الطلب ومعلوماته البيومترية الرقمية من ضمنها صورته الشمسية وتوقيعه وبصمته، علاوة عن تحديد دقيق لشكله وعدد أوراقه وصيغتها وجميع الشروط التقنية المتعلقة بها.²⁵ وتتم إجراءات طلبه عبر ملاء استمارة على موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية المذكور أعلاه.

الفرع الثالث: استخراج وثائق الحالة المدنية

تنفيذا للإستراتيجية القطاعية لعصرنة المرفق العام و تخفيف الإجراءات الإدارية تم إطلاق الخدمة الالكترونية الجديدة التي تسمح للمواطنين بسحب وثائق الحالة المدنية عن بعد. و تتمثل هذه الخدمة الجديدة في تمكين المواطن من سحب وثائق الحالة المدنية (شهادة الميلاد/ شهادة الزواج/ شهادة الوفاة) الخاصة به أو بأحد أقاربه انطلاقا من التطبيق المتاح عبر الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية www.interieur.gov.dz. حيث تتم الخدمة على مرحلتين، تتعلق الأولى بالتعريف بطالب الوثيقة من خلال إدخال المعلومات اللازمة والتي تتمثل في: رقم التعريف الوطني ورقم الوثيقة البيومترية، البريد الإلكتروني، رقم الهاتف. فيما تخص المرحلة الثانية تحديد معلومات الوثيقة المراد استخراجها.

بالتالي ترسل للطالب الوثيقة الالكترونية المطلوبة عبر البريد الإلكتروني الخاص به والتي تحتوي على كافة المعلومات الموجودة في تلك المستخرجة من شبائيك الحالة المدنية ولها نفس القيمة القانونية. كما تحتوي كذلك على رمز الاستجابة السريعة QR Code لقراءة كافة المعلومات المتضمنة في الوثيقة المؤمنة والغير قابلة للتزوير بفضل التوقيع الإلكتروني، ويمكن التحقق منها عن طريق تطبيق مطور من مصالح وزارة الداخلية.

تجدر الإشارة إلى أن هذه الخدمة التي تغني المواطن من التنقل إلى مصالح البلدية، متوفرة دوما (24/سا/24سا، 7أيام/7أيام)، وأنه بإمكان كل الهيئات والإدارات الإطلاع آليا على المعلومات التي تحتويها الوثيقة من خلال الحصول على معلومات الحالة المدنية مباشرة من قواعد البيانات مما يعني تفادي أخطاء الحجز.

المطلب الثاني: تطبيق الإدارة الالكترونية في الدول المقارنة

ضمن هذا المبحث نقوم بتسليط الضوء على ابرز النماذج المطبقة للإدارة الالكترونية على مستوى النظم المقارنة، بداية بالنموذج الأمريكي ثم النموذج السعودي.

الفرع الأول: تطبيق الإدارة الالكترونية في الولايات المتحدة الأمريكية

تعتبر ال.م.أ الرائدة في تطبيق الحكومة الالكترونية، حيث تم إنشاء مواقع عديدة مخصصة لتقديم خدمات محلية لمجموعة العملاء، وتتمثل هذه الخدمات على الإقامة أو عمليات التصدير أو شراء المنازل، وقد ساعدت عوامل عديدة كارتفاع المستوى التعليمي ووجود قواعد البيانات واعتماد المواطن الأمريكي عليها وتوفر شبكة الاتصالات على نجاح تطبيق الحكومة الأمريكية، كما شجع القانون الذي أصدره الكونجرس منذ سنة 1998 على الحد من العمل الحكومي الورقي على الانتشار الواسع للعمل الحكومي المحلي الإلكتروني.²⁶

ويذكر أيضا أن إستراتيجية الحكومة الإلكترونية بالولايات المتحدة الأمريكية تتضمن عدة أمور من بينها:²⁷

- تبسيط توزيع الخدمات إلى المواطنين.
- إزالة البيروقراطية.
- تبسيط عمل الوكالات الفيدرالية.
- تخفيض تكاليف العمل الإداري وتحقيق سرعة فائقة في أنشطة الحكومة.

لقد اهتمت الحكومة الإلكترونية بتعميم استخدام تقنية المعلومات من قبل مواطنيها، وكذلك القطاع الخاص حيث تأتي الولايات المتحدة في مقدمة الدول إذ يبلغ عدد المستخدمين للحاسب الشخصي حوالي % 70 تقريباً في حين أن % 60 من المواطنين في أمريكا أصبحوا مواطنين إلكترونيين، وتسعى أمريكا إلى تطبيق سياسات عامة وشاملة تدفع بهذه المعدلات إلى الارتفاع. ومما يشجعها على ذلك فهي توفر ما يقارب من % 70 من التكلفة بالتحويل إلى الخدمة الإلكترونية مقارنة بتكلفة تقديم نفس الخدمة عن طريق المعاملات المباشرة أو التقليدية ومن الأمثلة على ذلك: انخفضت تكلفة تجديد الرخص في ولاية أريزونا الأمريكية من 7 دولارات إلى دولارين للرخصة. وفي ولاية واشنطن، انخفضت تكلفة تسجيل السيارات من 7075 دولاراً إلى 2091 دولاراً.²⁸

الفرع الثاني: تطبيق الإدارة الإلكترونية في المملكة العربية السعودية

بدأت المملكة العربية السعودية مسيرة تحولها للتعاملات الإلكترونية الحكومية مع بدايات عام 2005 بإنشاء برنامج التعاملات الإلكترونية الحكومية (يسر) بهدف رفع كفاءة وإنتاجية القطاع الحكومي من خلال تقديم خدمات إلكترونية سهلة لجمهور المستفيدين من المواطنين والمقيمين والزوار وقطاع الأعمال، حيث نجحت المملكة في تحقيق تقدم بارز في مجال التعاملات الإلكترونية الحكومية بعد أن أصبح التعامل الإلكتروني للحصول على الخدمات الحكومية واقعاً ملموساً يعيشه ملايين من المستفيدين عند تعاملهم مع الجهات الحكومية. ولعل ما تحققه المملكة من تقدم في هذه المسيرة التنموية المستدامة ترصده التقارير والمؤشرات العالمية ذات العلاقة، ومن ذلك قياس الأمم المتحدة للحكومة الإلكترونية الذي يوضح أن المملكة تسير بخطى ثابتة نحو الأمام. فقد حققت المرتبة 36 من بين 193 دولة عالمياً في مجال الحكومة الإلكترونية بعد أن كانت في المرتبة 41 في عام 2012، وفي المرتبة 58 في عام 2010. ولعل هذا القياس يعكس مدى الجهود التي تبذلها مختلف الجهات الحكومية في المملكة لتحويل خدماتها إلى خدمات إلكترونية ميسرة يستفيد منها الملايين من المواطنين والمقيمين.²⁹

الفقرة الأولى: أهداف برنامج يسر:³⁰

- رفع إنتاجية وكفاءة القطاع العام.
- تقديم خدمات أفضل وأيسر للأفراد وقطاع الأعمال.
- زيادة عائدات الاستثمار.
- توفير المعلومات المطلوبة بدقة عالية في الوقت المناسب.

الفقرة الثانية: أسلوب عمل البرنامج

يقوم البرنامج بدور المحفز لتطبيق التعاملات الإلكترونية الحكومية، ويقلل المركزية في تطبيق التعاملات الإلكترونية الحكومية بأكبر قدر ممكن، مع وضع الحد الأدنى من التنسيق بين الجهات الحكومية.

الفقرة الثالثة: بوابة "سعودي":

هي البوابة الوطنية للتعاملات الإلكترونية الحكومية والمنفذ الموحد للخدمات الإلكترونية الحكومية في المملكة العربية السعودية، ويشرف عليها برنامج (يسر) إذ يتولى إدارتها فريق مخترف يحرص على تطبيق أعلى المعايير الفنية المتعلقة بالبوابة الإلكترونية كما يسعى بشكل دائم إلى تطبيق التقنيات الجديدة التي تساهم في إثراء البوابة وتسهيل إمكانية الوصول إلى كل محتوياتها وهو ما يؤدي إلى زيادة أعداد المستخدمين والزائرين للبوابة ورفع مدى تفاعلهم.

عبر بوابة "سعودي" يستطيع المواطنون والمقيمون والشركات والزوار من أي مكان الوصول إلى الخدمات الحكومية الإلكترونية في المملكة العربية السعودية وتنفيذ التعاملات بها بسرعة وكفاءة عالية، حيث تعد المدخل الإلكتروني الموحد إلى الخدمات الحكومية. وتتحقق إمكانية الوصول إلى الخدمات الإلكترونية المتوفرة على البوابة إما عن طريق التكامل مع جهات حكومية أخرى، أو عن طريق توفير روابط المواقع الإلكترونية لتلك الجهات ولخدماتها الإلكترونية.

خاتمة:

تعد الإدارة الإلكترونية من مخرجات الثورة التكنولوجية المعاصرة، كنتيجة حتمية للتطور الحاصل في مجال الاتصال، وقد حاولت الجزائر مسايرة الوضع من خلال تبني مشروع الجزائر الإلكترونية كآلية لتحديث الجماعات الإقليمية بغية الرفع من فعاليتها وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، كما يعتبر تطبيق الإدارة الإلكترونية في مجال التسيير المحلي واحدا من مشاريع الإدارة الإلكترونية قيد التطوير، وقد بدت ملامحه من خلال بعض الخدمات الإلكترونية المتوفرة حاليا. لكن رغم التحسن النسبي المسجل في مجال خدمات الجماعات الإقليمية الإلكترونية، إلا أنها لازالت غير فعالية ودون المستوى المرغوب في تحقيقه، كما أنها تحتل مراتب متدنية في تصنيف الحكومات الإلكترونية حسب مؤشر تنمية الحكومة الإلكترونية (EGDI) لسنة 2020 فالجزائر تحتل المرتبة 140 عالميا، أما فيما يخص مؤشر المشاركة الإلكترونية (EPI) لسنة 2020 فالجزائر تحتل المرتبة 183 عالميا، وهو ما يتطلب بذل مجهود كبير لتفعيل مشروع الإدارة الإلكترونية عبر اتخاذ جملة من الإجراءات أهمها:

1. ضرورة التعاون والتنسيق بين مختلف الإدارات والانفتاح على التجارب المختلفة قصد الاستفادة من خبرات الأجنبية والتعرف على العوامل الإيجابية والسلبية في هذا الصدد.
2. وضع إطار تشريعي ينظم عمل الإدارة الإلكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية ويؤمن حجته معاملاتهما أمام الجهات القضائية والإدارية.
3. التمويل اللازم لإنجاح مشروع الجزائر الإلكترونية.
4. تشجيع الاستثمار في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصال عبر وضع تحفيزات ضريبية مشجعة بغية تطوير اقتصاد المعرفة.
5. تأهيل العنصر البشري المسؤول عن تسيير الجماعات الإقليمية في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصال.

6. تحسين تدفق الانترنت لتمكين المواطنين من إدارة شؤونهم الإدارية عبر الخط دون مشاكل.

7. وضع نظام خاص بتأمين المعاملات الإدارية الالكترونية خشية قرصنتها أو استعمالها لأغراض غير قانونية.

- 1 محمد مدحت محمد، الحكومة الالكترونية. المجموعة العربية للتدريب والنشر، القاهرة، مصر، 2016، ص.86.
- 2 سميرة جيايدي، الحكامة الجيدة وتدريب الشأن العام المحلي. أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام. كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة مولاي إسماعيل، مكناس، المغرب، 2014، ص.312.
- 3 ابتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري (قاموس باللغتين العربية والفرنسية). قصر الكتاب، البلدة، الجزائر، 1998، ص.53.
- 4 مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجياتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1987، ص.21.
- 5 مريزق عدمان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة. الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص.143.
- 6 العربي غويبي، إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي مع الإشارة لحالة الجزائر. النشر الجامعي الجديد، الجزائر، 2016، ص.46.
- 7 آسية الحراق، الإدارة الالكترونية بالمغرب "الصفقات العمومية نموذجاً". الطبعة الأولى، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، المغرب، 2015، ص.66.
- 8 الأمر 75-58 المُعدَّل و المُتَمَّم، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج.ج.ج، العدد 78 الصادر في: 30 سبتمبر 1975.
- 9 ج.ج.ج، العدد 06 لسنة 2015 .
- 10 ج.ج.ج، العدد 26 لسنة 2016 .
- 11 ج.ج.ج، العدد 26 لسنة 2016 .
- 12 محمد مدحت محمد، الحكومة الالكترونية. المجموعة العربية للتدريب والنشر، مصر، 2016، ص.47.
- 13 مزوزي فارس، المركز القانوني للمجالس المحلية المنتخبة في التشريع الجزائري. أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص: إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2020، ص.412.
- 14 مطالي ليلي وزغلول آمنة، الإدارة الالكترونية للجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة حالة الجزائر. مجلة آفاق علوم الإدارة والاقتصاد، جامعة المسيلة، العدد 4، 2018، ص.7.
- 15 آسية الحراق، مرجع سابق. ص.ص. 133.135.
- 16 سعيد علي الراشدي، الإدارة بالشفافية. الطبعة 1، دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص.58.
- 17 محمد مدحت محمد، مرجع سابق. ص.46.
- 18 بملول سمية، دور الإدارة الالكترونية في تفعيل أداء الجماعات الإقليمية في الجزائر. أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص: إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2018، ص.147.
- 19 غنية نزي، دور الإدارة الالكترونية في ترقية خدمات المرافق العمومية المحلية. مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 12، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، جانفي 2016، ص.188.
- 20 هشام عبد المنعم عكاشة، الإدارة الالكترونية للمرافق العامة. دار النهضة العربية، مصر، 2004، ص.37.
- 21 آسية الحراق، مرجع سابق. ص.55.
- 22 بملول سمية، مرجع سابق. ص.153.
- 23 ج.ج.ج، العدد 25 لسنة 2017.
- 24 القانون رقم 03-14 المؤرخ في 24 فيفري 2014 يتعلق بسندات ووثائق السفر، ج.ج.ج، العدد 16 لسنة 2014.
- 25 قرار مؤرخ في 26 ديسمبر 2011 يحدد المواصفات التقنية لجواز السفر البيومتري، ج.ج.ج، العدد 01 لسنة 2012.
- 26 العربي غويبي، مرجع سابق. ص.106.
- 27 محمد مدحت محمد، مرجع سابق. ص.201.
- 28 نفس المرجع. نفس الصفحة.
- 29 بيانات متاحة على الموقع: <http://www.egovconcepts.com>
- 30 بيانات متاحة على الموقع: <http://www.egovconcepts.com>

الإدارة الالكترونية ودورها في تحسين عمل الجماعات الإقليمية - دول المغرب العربي كنموذج -

Electronic management and its role in improving the work of regional groups - The countries of the Maghreb as a model -

ط.د رحالي سيف الدين
كلية الحقوق والعلوم السياسية، مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

الملخص:

إن تبني منهاج الإدارة الالكترونية طبق في دول المغرب العربي تدريجيا لاسيما فيما يتعلق بتسيير الحالة المدنية والوثائق الأخرى كجواز السفر والبطاقة التعريف البيومترين وما صاحب العملية من تطوير في آليات الإدارة الالكترونية من التراسل الالكتروني وفتح فضاءات الكترونية، لتلقى هذه العملية بفضلاها الإيجابي في وقتنا الحاضر لاسيما مع انتشار وباء الكوفيد 19.

الكلمات المفتاحية: الإدارة الالكترونية، الجماعات المحلية، الخدمة العمومية.

Abstract :

The adoption of the electronic management curriculum has been gradually applied in the Arab Maghreb countries, especially with regard to the management of the civil status and other documents such as the passport and the biometric identification card, and the accompanying development of the electronic management mechanisms of electronic messaging and the opening of electronic spaces, to receive this process with its positive aberration in our present time, especially with The spread of the covid-19 epidemic.

Key words: electronic administration, local authorities, public service.

مقدمة:

إن التحول السريع والمتواصل للمجتمع المغرب العربي تولدت عنه احتياجات جديدة للمواطنين في جميع المجالات الشيء الذي أوجب إعادة النظر في أعمال الإدارة لتكييفها مع هذه الاحتياجات والتكفل بجميع مراحل هذا التطور الطموح، ولتجسيد ذلك قامت وزارة الداخلية لدولة الجزائر وكذا دولة تونس بالإضافة الى المملكة المغربية باتخاذ العديد من الإجراءات الهادفة للقضاء على الاختلالات المتسببة في تعطيل مصالح المواطنين وعرقلة مسار التنمية المحلية بفعل المعالجة الكلاسيكية اليدوية للملفات الإدارية وعدم الشفافية في التسيير والبيروقراطية وكثرة الوثائق المكونة للملفات وغيرها وهي كلها عوامل ساهمت في مراحل سابقة في التأثير السلبي على مصداقية العلاقة بين الإدارة والمواطن في اطار تحسين الخدمة العمومية والقيام بتنمية محلية تمس جميع مجالات المواطن.

ومن جملة هذه الإجراءات توفير الشروط المناسبة لعصرنة الإدارة والانتقال التدريجي من مرحلة التسيير الكلاسيكي الى مرحلة التسيير الالي عن طريق اصلاح مرافق الإدارة المركزية وإدارة الجماعات المحلية وإدخال التكنولوجيا الحديثة في

التسيير والتنظيم وبالتالي إعادة الاعتبار للمرفق العام وتحسين أدائه بصفة مستمرة واحداث أنماط جديدة وعصرية تركز أساسا على الاستغلال الأمثل لتكنولوجيا المتطورة.

من خلال ما سبق نطرح الإشكالية التي هي قيد التحليل هل ساهمت فعلا انتهاج دول المغرب العربي للإدارة الالكترونية في تحسين وترقية خدمات الجماعات المحلية؟

للإجابة على هذه الإشكالية اتبعنا الخطة التالية، بحيث سوف نتناول في المبحث الأول الى تحديد مفهوم للإدارة الالكترونية، لنخصص المبحث الثاني لمناقشة مدى نجاعة تطبيق الإدارة الالكترونية في الإدارة المحلية الجزائرية في دول المغرب العربي.

المبحث الأول: مفهوم الإدارة الالكترونية

لقد أدى التطور السريع للتقنية الى بروز نموذج اداري جديد، فرضه التنافس والتحدي المتزايد أمام النظم الإدارية البيروقراطية لتحسين أعمالها وجودة خدماتها، وهذا ما سنتطرق اليه من خلال هذا المبحث من خلال تحديد تعريف الإدارة الالكترونية وتبيان خصائصها (المطلب الاول)، ثم سنتحدث عن أهداف هذه الإدارة ونعرج كذلك الى تبيين الى سلباتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف الإدارة الالكترونية وخصائصها

يعد مفهوم الإدارة الالكترونية مفهوما إداريا حديثا، ظهر نتيجة الثورة الهائلة في شبكات المعلومات والاتصالات، حيث أحدث نقلة نوعية في عمل المنظمات وجعلها أكثر كفاءة وفعالية في أداء الوظائف المنوطة بها والتي على راسها تقديم الخدمة العمومية، في هذا الإطار يزخر الفكر الإداري بالعديد من التعاريف للإدارة الالكترونية، يمكن إنجاز أهمها فيما يلي:

فقد عرفها البنك الدولي بأنها "مصطلح حديث يشير الى استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل زيادة كفاءة وفعالية وشفافية في الإنجاز ومساءلة الحكومة فيما تقدمه من خدمات إلى المواطن ومؤسسات الاعمال، وتمكينهم من المعلومات بما يدعم كافة العمليات الإجرائية، ويقضي على الفساد ويعطي الفرصة للمواطنين للمشاركة في كافة مراحل العملية السياسية والقرارات المتعلقة بها والتي تؤثر على مختلف جوانب الحياة."

اما التعريف الذي تبناه الاتحاد الأوروبي فهو "الإدارة الالكترونية تعني "استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الإدارات العمومية، مرفقة بتغييرات على مستوى التنظيم والتسيير واكتساب الموظفين مهارات جديدة، بهدف تحسين الخدمات العمومية، تقوية العملية الديمقراطية ودعم السياسات العمومية".¹

كما عرفت على أنها "الاستغناء عن المعاملات الورقية واحلال المكتب الالكتروني عن طريق استخدام الواسع لتكنولوجيا المعلومات وتحويل الخدمات العامة الى إجراءات مكتبية تتم معالجتها حسب خطوات متسلسلة منفذة مسبقا".²

وهناك من ربط مفهومها بالخدمة العمومية على أنها "تمثل تحول أساسيا في مفهوم الوظيفة العمومية، بحيث ترسم قيم العامة ويصبح جمهور المستفيدين من الخدمة محور اهتمام مؤسسات الدولة، كما يتعدى مفهومها هدف التمييز في تقديم

الخدمة بل التواصل مع الجمهور بالمعلومات وتعزيز دوره في مشاركة والرقابة من خلال تطوير علاقات اتصال أفضل بين المواطن والدولة".³

كما تعرف على أنها "منهجية جديدة ومتطورة في الإدارة، تقوم على الاستيعاب الشامل والاستخدام الواعي والاستثمار الإيجابي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في ممارسة الوظائف الأساسية للإدارة، وتسهم الإدارة الالكترونية في تحسين أداء خدمات الإدارة وبناء القدرات التنافسية الفعالة للمنظمات المعاصرة، وبذلك انتقلت الإدارة من النمط التقليدي المكلف للوقت والجهد الى النمط الحديث الذي يتميز بالكفاءة والسرعة والمرونة بتطبيق أفكار الإدارة الالكترونية التي تركز على مبدأ الوقت هو المورد الأكثر الحيوية، والانية في تنفيذ وظائف الإدارة في الوقت المناسب".⁴

ويمكن اجمال خصائص الإدارة الالكترونية في النقاط التالية:⁵

1-السرعة والوضوح: ففي ظل الإدارة الالكترونية لن تجد الأوراق التي يحتاج إنجازها الى وقت طويل، ليس إنجازها فحسب، بل أيضا نسخ أكثر من نسخة منها ان استلزم الامر، وحفظها وارسالها الى الجهة التي سببت في أمرها، فهذا المشكل الأخير صبح بالإمكان الاحتراز منها كليا في ظل سيطرة الإدارة العامة الالكترونية التامة على معلوماتها ومعاملاتها، وأيضا ضمان سرعة انجاز المعاملات الفائقة وارسالها واستقبالها.

2-عدم التقييد بالزمان والمكان: من خصائص الإدارة العامة الالكترونية إذا ما تم تعميمها وانتشارها في مخلف الإدارات، أنه بالإمكان مراجعتها طوال ساعات اليوم، فهي لا تقييد في عملها بزمن معين، فمواقع هذه الإدارة متاحة عبر الانترنت أو عبر أجهزتها.

3-المرونة: الإدارة الالكترونية إدارة مرنة يمكنها بفعل التقنية وبفعل إمكاناتها الاستجابة السريعة للأحداث والتجاوب معها، متعددة بذلك حدود الزمان والمكان وصعوب الاتصال.

4-الرقابة المباشرة والصادقة: من خصائص الإدارة الالكترونية أيضا أنه أصبح بإمكانها أن تتابع مواقع عملها المختلفة عبر الشاشات والكاميرات الرقمية التي في وسع الإدارة الالكترونية ان تسلطها على كل بقعة من مواقعها الإدارية، وكذلك على منافذها وأجهزتها التي يتعامل معها الجمهور.

4-السرية والخصوصية: من خصائص الإدارة الالكترونية سرية وخصوصية المعلومات والبيانات المهمة بما تملكه تلك الإدارة من برامج تمكنها من حجبها، وعدم اتاحتها الا لذوي الصلاحية الذي يملكون كلمة المرور للنفذ اليها. وعليه فالإدارة الالكترونية تحقق إدارة بلا ورق ولا زمان ولا مكان ولا تنظيمات جادة.

المطلب الثاني:اهداف اللجوء للإدارة الالكترونية وتبيين سلبياتها

وفي هذا المطلب سوف نقسمه الى فرعين، حيث الى اللجوء الدول الى تطبيق الإدارة الالكترونية راجع من أجل تحقيق مجموعة من الأهداف (الفرع الأول)، غير ان هذه العلمية لها مجموعة من السلبيات سوف نوضحها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: اهداف اللجوء للإدارة الالكترونية

وتسعى الدول من وراء تطبيق الإدارة الالكترونية الى تحقيق مجموعة من الأهداف يتمثل أهمها في:⁶

1- الرغبة في زيادة كفاءة وفعالية أداء العمل الإداري، لذلك أصبحت العديد من الدول تعمل على تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لإدارة الأعمال والمشاريع وتسيير الإدارات المختلفة، والتخلي تدريجياً على أساليب العمل التقليدي، ولقد أصبحت الأنماط الاستراتيجية الحالية للإدارة تعمل على تحقيق المزيد من المرونة الإدارية والانتقال من إدارة الأشياء إلى إدارة الرقميات، ومن الإدارة المباشرة وجها لوجه إلى الإدارة عن بعد، ومن إدارة النشاط الافتراضي، والانتقال من التنظيم الهرمي القائم على سلسلة الأوامر إلى التنظيم الشبكي، وترتبط فوائد الإدارة الإلكترونية بوظائف الإدارة عموماً، وذلك من خلال الحصول على أفضل النتائج على صعيد الأنشطة والخدمات المقدمة.

2- تعميق مفهوم الشفافية والابتعاد عن المحسوبية والبيروقراطية، وهذا من أجل كسب ثقة المواطنين من خلال تحسين مستوى الخدمات واتباع معايير جودة الخدمات، خلافاً للخدمات التي تقدمها الإدارة التقليدية التي كثيراً ما تقع في الخطأ.

3- التقليل من التعقيدات الإدارية، وتسريع انجاز الأعمال المهم المختلفة.

4- تقليل تكلفة الإجراءات الإدارية وما يتعلق بها من عمليات، وكذا زيادة كفاءة عمل الإدارة من خلال تعاملها مع المواطنين والشركات والمؤسسات.

5- الغاء عامل العلاقة المباشرة بين طرفي المعاملة أو التخفيف منه إلى أقصى حد ممكن مما يؤدي إلى الحد من تأثير العلاقات الشخصية والنفوذ في أداء المعاملات المتعلقة بأحد العملاء.

6- الغاء نظام الأرشيف الوطني الورقي واستبداله بنظام أرشفة الكتروني مع ما يحمله من ليونة في التعامل مع الوثائق والمقدرة على تصحيح الأخطاء الحاصلة بسرعة ونشر الوثائق لأكثر من جهة في أقل وقت ممكن والاستفادة منها في أي وقت مكان.

7- الغاء عامل المكان، إذ تعمل الإدارة الإلكترونية على تحقيق تعيينات الموظفين والتخاطب معهم وإرسال الأوامر والتعليمات والإشراف على الأداء وإقامة الندوات والمؤتمرات من خلال الشبكة الإلكترونية للإدارة، إضافة لإمكانية عرض مختلف العمليات على شبكات الانترنت.

الفرع الثاني: سلبيات الإدارة الإلكترونية

للإدارة الإلكترونية مجموعة من السلبيات نذكر منها:⁷

1- انتشار التجسس الإلكتروني: وهو من المشكلات كثيرة الانتشار في هذا النوع من الأنظمة الإدارية، والذي يؤدي إلى غياب سرية المستندات، والبيانات الإرشافية، بسبب تعرض المعلومات الخاصة بالإدارة أو المنشأة إلى التجسس من جهات منافسة بهدف تخريبها، أو من أجل الاطلاع على الخطط التي تتبعها الإدارة في تنظيم عمل المنشأة، التوقف المؤقت لعمل الإدارة، والذي يرتبط بصعوبة التعود أو الفهم لوسائل الإدارة الإلكترونية من قبل المدراء، أو الموظفين الإداريين مما يؤدي إلى التقليل من كفاءة العمل الإداري.

2- زيادة نسبة البطالة: تعتبر زيادة معدلات البطالة من الأسباب التي يسببها تطبيق الإدارة الإلكترونية بالرغم مما يمكن أن يوفره الثورة المعلوماتية من فرص جديدة للعمل، إلا أنها لن تكون متاحة لو تم الاستغناء عنها في مجالات عملهم، فهي

ستكون ذات طبيعة تقنية عالية وحرية خاصة بمجموعة من المؤهلين، ولذلك فإن ثمة مشكلة ستتعاظم مع الاعتماد على المعلوماتية وهي البطالة.

3- ضعف التواصل الإلكتروني: تتيح الإدارة الإلكترونية إنجاز الأعمال والمهام التي تتطلب التعامل مع الجهات الحكومية عن طريق شبكة الانترنت بالمتزل أو بالعمل، فلا يترتب على ذلك حاجة الذهاب الى المصالح والجهات الحكومية، وبالتالي قلة الاحتكاك مع افراد المجتمع، حيث تعد أمان المراجعة في الدوائر الحكومية من أهم أسباب التواصل والتعارف الاجتماعي.

المبحث الثاني: تطبيق الإدارة الإلكترونية في دول المغرب العربي

ان استخدام تكنولوجيا الاعلام والاتصال في الأداء الإداري، أصبح ضرورة حتمية نظرا للمزايا الكبيرة التي يتمتع بها ولهذا تسابقت الدول من اجل استغلالها واستخدامها، للانتقال من الإدارة التقليدية الى الإدارة الإلكترونية، ومواكبة التطورات العالمية المتسارعة، لا سيما في تسيير المرافق العامة، وهذا ما سنوضحه بتوضيح نماذج عن دول المغرب العربي.

المطلب الأول: تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر

مشروع الجزائر الإلكترونية والذي وضعته الحكومة الجزائرية بهدف ضمان الفعالية في تقديم الخدمات الحكومية للمواطنين، وفتحها للجميع وذلك بتسهيل وتبسيط المراحل الإدارية التي يسعى من خلالها المواطن للحصول على وثائق أو معلومات، وكذا التنسيق بين مختلف الوزارات والهيئات الرسمية وكذا مكافحة البيروقراطية وتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين في مختلف مجالات الحياة، ثم استحداث العديد من الآليات من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية تنفيذاً لمخطط عمل الحكومة الهادف الى إرساء مبدأ المواطن الإلكتروني وتحسين المرافق العمومية وجعلها تتميز بالفعالية والشفافية وذلك بتجسيد عدة مشاريع هامة لعصرنة المرفق العام باستعمال الوسائل التكنولوجية الحديثة وتمكين المواطن من خدمة عمومية ذات جودة ونوعية وكذلك تخفيف الإجراءات الإدارية ومحاربة البيروقراطية ومن بين الإنجازات نذكر ما يلي:

الفرع الأول: الإجراءات المستحدثة على مستوى الحالة المدنية

شكلت وثائق الحالة المدنية محور اهتمام وزارة الداخلية والجماعات المحلية في إطار برنامجها لتطبيق الإدارة الإلكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية، وذلك على اعتبار قسم الحالة المدنية من أكثر الأقسام تداولاً من طرف المواطنين ويشهد يومياً الكثير من المعاملات، ما جعل العمل على تطوير كافة الخدمات التي يقدمها القسم وعصرنة وثائق الحالة المدنية من أكثر المجالات التي شهدت اهتماماً خاصاً، وقم ثم في هذا المجال استحداث:

أولاً: السجل الوطني الآلي للحالة المدنية

شهدت وزارة الداخلية والجماعات المحلية حركات اصلاح واسعة جد هامة في مجال تطبيق الإدارة الإلكترونية والتوجه نحو إرساء مبادئ البلدية الإلكترونية بداية من سنة 2014 والتي ثم من خلالها تحقيق العديد من الإنجازات الهامة والمشاريع الواعدة أهمها استحداث السجل الوطني الآلي للحالة المدنية والذي ثم من خلاله ربط كل البلديات وملحقها الإدارية والبعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية بهذا السجل، وهو الامر الذي نصت عليه المادة 25 من القانون رقم 14-08

التي جاء فيها "يحدث لدى وزارة الداخلية والجماعات الإقليمية سجل وطني الى للحماية المدنية يرتبط بالبلديات وملحقاتها الإدارية وكذا البعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية"، وقد مكن هذا السجل من:⁸

- تمكين المواطنين من استخراج كل وثائق الحالة المدنية التي تم تعديل مواصفاتها التقنية بصفة انية من أي بلدية أو ملحقة إدارية عبر الوطن دون أن يتكبد عناء التنقل.⁹

- تمكين الجالية الجزائرية المقيمة في الخارج من تقديم طلب الحصول على عقد الميلاد الخاص 12 مباشرة عبر الانترنت والحصول عليه من الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية المسجل فيها.

ويعتبر السجل الوطني الالي للحالة المدنية من أهم الإجراءات التي انتهجتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية في إطار مسعاها لعصرنة وتطوير كافة الخدمات الإدارية المحلية المقدمة من طرف الجماعات الإقليمية وقد أكد السيد الوزير أنه في إطار تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين وعصرنة الإدارة المركزية والجماعات الإقليمية ثم انشاء السجل الاوتوماتيكي للحالة المدنية، وقد تم اعتماد هذه العملية كأحد الأولويات المعنية بالعصرنة، لكونها ترمي الى تجسيد:

- التحسين الأكيد لنوعية العلاقة بين الإدارة والمواطنين عن طريق الإسراع في التكفل بطلباتهم.

- ضمان تقرب الإدارة من المواطنين عن طريق فتح ملحقات إدارية جديدة للحالة المدنية بالبلديات وربطها بالألياف البصرية في مقر البلديات.

- انشاء قاعدة معطيات وطنية تتكون من مختلف احداث الحالة المدنية المسجلة على مستوى جميع البلديات وكل الاحداث الجديدة والتعديلات المحتملة التي تشكل السجل الالي.

وبناء على هذه المعطيات أعلاه رخصت الوزارة بداية من 15 فيفري 2014 لجميع ضباط الحالة المدنية على مستوى جميع البلديات والملاحق الإدارية المتواجدة على مستوى التراب الوطني بتسليم شهادات الميلاد بالاعتماد فقط على السجل الالي للحالة المدنية.¹⁰

ثانيا: احداث الرقم التعريفي الوطني الوحيد

في إطار تطبيق استراتيجية المواطن الالكتروني قامت وزارة الداخلية وفي أولى خطوات تجسيد نظام الإدارة الالكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية بإحداث رقم تعريفي وحيد والذي يعتبر بمثابة بصمة الكترونية يستحيل تكرارها بين شخصين ويتم منحه للأشخاص الطبيعيين من جنسية جزائرية، وللرعايا الأجانب المولودين في الجزائر والقاطنين بها بصفة منتظمة، وقد نص المشرع على أن يتم تسجيل هذا الرقم التعريفي الوحيد على جميع الوثائق الرسمية للهوية والتنقل والسفر المواطنين الجزائريين.¹¹

ثالثا: تحديد قائمة المطبوعات الحالة المدنية

من أهم الأسس التي يقوم عليها الإدارة الالكترونية أنها تعمل على الحد من الوثائق الورقية وتقليص عدد الوثائق التي يحتاجها المواطن في سبيل استكمال كافة اجراءاته الإدارية، بل ان التطبيق الشامل للإدارة الالكترونية يجعل المواطن يستغني عن كافة الوثائق الإدارية ويستبدلها ببطاقة واحدة يستعملها في كافة معاملاته الإدارية، من هذا المنطلق كانت منهجية وزارة الداخلية والجماعات المحلية في إطار تطبيق الإدارة الالكترونية واضحة في مجال تخفيف الإجراءات الإدارية على

المواطنين وهو الأمر الذي تجسد في العمل على تحديد قائمة المطبوعات الحالة المدنية والتي كانت كثيرة ومتعددة وتستهلك الكثير من الوقت في سبيل استخراجها، وفي إطار العمل على الحد من هذا الاشكال قامت الوزارة وكخطوة أولى بتحديد قائمة مطبوعات الحالة المدنية بموجب المرسوم التنفيذي 10-211 الذي حد قائمة مطبوعات الحالة المدنية في تسعة وعشرين وثيقة بعد أن كانت محددة بستة وثلاثين وثيقة قبل أن تُحدد مرة أخرى سنة 2014 في اثنا عشر وثيقة تستعمل في البلديات والمصالح الفئصلية، وذلك في إطار التوجه نحو التخلي التام عن وثائق الحالة المدنية فور إرساء تطبيق نظام شامل للإدارة الاللكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية.¹²

الفرع الثاني: الإجراءات المستحدثة على مستوى الوثائق البيومترية

تعتبر كل من بطاقة التعريف وجواز السفر البيومترين من أهم مظاهر تطبيق الإدارة الاللكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية وقد ساهم نقل كل من بطاقة التعريف وجواز السفر من الشكل الورقي التقليدي الى الشكل البيومتر الاللكتروني في تخفيف الكثير من الإجراءات الإدارية البيروقراطية التي كان يعانيها المواطن في سبيل استخراجها على اعتبار ان هاتين الوثيقتين من أكثر الوثائق طلبا واستخداما من طرف المواطن، وقد شهدت الساحة القانونية العديد من النصوص القانونية والتنظيمية الهامة في هذا المجال منذ اطلاق مشروع الجزائر الاللكترونية وتوجه وزارة الداخلية والجماعات الإقليمية نحو استحداث الكثير من الإجراءات الإدارية ذات الطبيعة الاللكترونية.

أولا: بطاقة التعريف البيومترية الاللكترونية

بطاقة التعريف هي عبارة عن وثيقة هوية فردية تثبت هوية صاحبها، ثم استحداثها بموجب المرسوم 17-143 وتسلم لكل مواطن جزائري بدون شرط السن، تحدد صلاحيتها بعشر سنوات للأشخاص البالغين وخمس سنوات للأشخاص الذين يقل سنهم عن تسعة عشر سنة وتكون من نوع بيومتر الاللكتروني، ويتم تسليمها مرفقة برمز سري في ظرف مغلق يوضع تحت مسؤولية صاحب البطاقة أو وليه الشرعي ويستعمل من اجل الولوج الى مختلف الخدمات الاللكترونية.¹³

لقد كان إطلاق بطاقة التعريف البيومترية الاللكترونية متأخرا نوعا ما بعد ما أن ظل مشروعها حبيس الأوراق لأكثر من ثمانية سنوات من اعتماد مشروع الجزائر الاللكترونية، وتحمل بطاقة التعريف الوطنية البيومترية الاللكترونية رقم التعريف الوطني الوحيد الذي تم انتهاجه في إطار عصرنة مصالح الحالة المدنية.

ثانيا: جواز السفر البيومتر الاللكتروني

ان جواز السفر وللأهمية التي يحتلها بالنسبة للمواطن فقد حظي باهتمام كبير من طرف الدولة وكان من بين الوثائق التي قامت الحكومة بتحويلها من الصيغة الورقية التقليدية الى الصيغة البيومترية الاللكترونية مع بدايات تطبيق مشروع الجزائر الاللكترونية وبرامجها المسطرة من طرف الجماعات المحلية ونص المشرع أنه يجب على كل مواطن يسافر الى الخارج أن يكون حاملا لجواز سفر بيومتر الاللكتروني قابل للقراءة بالآلة، والذي حدد القانون صلاحيته بعشر سنوات للبالغين وخمسة سنوات للقصر الذي يقل سنهم عن تسعة عشرة سنة.¹⁴

وعن المواصفات لتقنية لجواز السفر البيومتري الالكتروني، فيجب أن يضم شريحة الكترونية من دون صلة، تحتوي على الشهادات الالكترونية للدولة الجزائرية وعلى معلومات الحالة المدنية لصاحب الطلب ومعلوماته البيومترية الرقمية من ضمنها صورته الشمسية وتوقيعه وبصماته، علاوة على تحديد دقيق لشكله وعدد أوراقه وجميع الشروط التقنية المتعلقة به.¹⁵

وتتم إجراءات طلب كل من بطاقة التعريف وجواز السفر البيومتريين عن طريق ملء استمارات متوفرة على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية وإيداع طلب ومتابعة مراحل معالجته، وتسهيلا للمواطن وتخفيفا للإجراءات الإدارية فقد طرحت الوزارة خدمة يتمكن من خلالها المواطنون الحائزون على جواز السفر البيومتري من الحصول على بطاقة التعريف الوطنية البيومترية الالكترونية دون التنقل الى المصالح الإدارية على مستوى البلديات الذين يتواجدون شرط أن يكون للمواطن جواز سفر بيومتري مع ذكر عنوان الإقامة الحالي للمواطن وإدخال رقم الهاتف المحمول ليتكمن من تلقي الرسالة نصية تعلمه عن تاريخ ومكان استلام بطاقة التعريف محل الطلب.

ثالثا: رخصة السياقة البيومتري و البطاقة الرمادية الالكترونية

استكمالا لمسعى البلدية الالكترونية، ثم البدء باستخراج اول رخصة سياقة بيومترية شهر جوان 2019 بناء على برقية وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتعميم اصدار الوثيقتين عبر كل البلديات بعدها ثم اعتمادها في كل بلديات مركز الولايات كمرحلة أولى لتقييم المنصة الالكترونية والتأكد من استقرارها، كما سيتم استبدال البطاقة الرمادية في شكلها الحالي ببطاقة الكترونية لتحسين الخدمة العمومية من جهة والقضاء على تزوير وثائق المركبات من جهة أخرى وهذا قبل نهاية سنة 2019 تليها عملية دمج جميع وثائق المركبة (التأمين، المراقبة التقنية في البطاقة المذكورة لاحقا).

رابعا: التسجيل الالكتروني للحج

ثم بدأ في التسجيل الالكتروني للحج بالبلدية موسم 2016 لتخفيف العبء استخراج مختلف الوثائق والوقوف بالطابور لاستكمال إجراءات التسجيل اليدوي، وتتم العملية حاليا اما من طرف المعني بملء استمارة الكترونية على موقع وزارة الداخلية أو بالتسجيل في المنصة الالكترونية للبلدية بطريقة بسيطة وسريعة وتتبع العملية بإجراء قرعة الكترونية لاحقا.¹⁶

خامسا: الشباك الإلكتروني

الشباك الالكتروني يعتبر من بين أهم الإجراءات التي استحدثتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهئية العمرانية للقضاء على الاختلالات المتسببة في تعطيل بعض مصالح المواطنين بسبب المعالجة الكلاسيكية اليدوية للملفات وعدم الشفافية في التسيير والبيروقراطية وكثرة الوثائق المكونة للملفات، ويعمل هذا الشباك على استقبال طلبات مختلف الوثائق البيومترية (جواز السفر، بطاقة التعريف الوطنية ورخصة السياقة)، وتسجيلها بصفة انية في قاعدة معطيات مركزية، وذلك باستغلال الربط المباشر مع قاعدة معطيات الوثائق البيومترية وكذا السجل الوطني الالي للحالة المدنية، إضافة للوثائق البيومترية سوف يتم توسيع هذا الشباك بصفة تدريجية الى وثائق أخرى.

ويضمن هذا النظام السرعة والتقليل من الأخطاء حيث يعمل على مقارنة قاعدة معطيات الوثائق البيومترية المنجزة سابقا مع معطيات السجل الوطني الالي للحالة المدنية بصفة الية، وبالتالي فان هذه المقارنة تسمح بالتأكد بصفة وانية من صحة المعلومات الخاصة بطالب الوثيقة (جواز السفر، بطاقة التعريف الوطنية).

وقد أثبت هذا النظام نجاعته في التسيير ميدانيا على مستوى بلديات الجزائر بتاريخ 20 افريل 2017، ليتم بعد ذلك العمل على تعميم هذا النظام بصفة تدريجية على جميع بلديات الوطن.¹⁷

المطلب الثاني: تطبيق الإدارة الالكترونية في المملكة المغربية وفي دولة تونس

سوف نحاول توضيح في هذا المطلب تطبيق الإدارة الالكترونية في المملكة المغربية (الفرع الأول)، وتوضيحها بالنسبة لدولة تونس (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تطبيق الإدارة الالكترونية في المملكة المغربية

لقد جاء برنامج ادارتي 2010 في سياق المجهودات المبذولة من أجل تطوير الإدارة وتقريبها من المواطنين، وايضا بغاية تسهيل ولوج المرتفقين الى المرافق العمومية عن طريق تبسيط المساطر الادارية وتطوير الخدمة العمومية بتبني مناهج تعتمد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

حيث ثم في هذا السياق تنزيل هذا البرنامج وضع الية للاستقبال الالكتروني، تتكون من بوابة الخدمات العمومية www.service-public.ma والتي تشمل على المعلومات المتعلقة بالمساطر والإجراءات الإدارية، إضافة الى احداث مركز للاتصال والتوجيه الإداري، يعنى باستقبال ومعالجة تساؤلات المرتفقين وعموم المواطنين المرتبطة بالمساطر والإجراءات الإدارية.

وان اعتماد برنامج ادارتي بالمغرب جاء في السياق العام لتطوير وبناء مجتمع المعرفة والاعلام، وأيضا في إطار تحديث وعصرنة القطاعات الإنتاجية خصوصا الإدارات والمؤسسات العمومية وقد هدف هذا البرنامج خصوصا تحسين تموقع المغرب في الساحة الدولية في مجال صناعات التكنولوجيا المرتبطة بالمعلومات والاتصالات.¹⁸

وقد انبثق عن هذا البرنامج خدمة الشباك الالكتروني لطلب الوثائق الإدارية عام 12 يناير 2012، ويعتبر هذا الشباك من الخدمات المهمة التي تقدمها الإدارة الالكترونية للمواطنين، حيث تمكن المواطن من الحصول على مختلف الشواهد الإدارية التي يحتاجها في حياته اليومية بشكل الكتروني، وخاصة الوثائق المتعلقة بالحالة المدنية، وقد تم اختبار مدينة الرباط كنموذج لتطبيق تجربة الشباك الالكتروني لطلب الوثائق الإدارية المتعلقة بالحالة المدنية من خلال الموقع الالكتروني (وثيقة.ام.أ) على أن تعمم هذه التجربة على باقي جهات المملكة.

وتندرج عملية رقمنة وثائق الحالة المدنية خاصة تلك المتعلقة بالنسخين الكاملة والموجزة من رسم الولادة، في إطار اتفاقية تم توقيعها بين وزارة الداخلية ووزارة الصناعة والتجارة وتكنولوجيا الحديثة ومؤسسة بريد المغرب وذلك في إطار مخطط المغرب الرقمي 2013.

ويقدم الشباك الالكتروني لطلب الوثائق الإدارية خدمة ميسرة سهلة الولوج وبتعريفات تقدر ب 20 درهم (بالنسبة لإيصال الوثائق الإدارية داخل المغرب عبر البريد) ويتم الأداء عبر عدة وسائل منها البطاقة البنكية أو عبر رسالة الكترونية

أو عبر الهاتف، كما يمكن متابعة طلب الوثيقة من طرف المواطن، ومن أجل تسهيل العملية ثم تكوين ضباط الحالة المدنية العاملين ب 16 مكتبا للحالة المدنية بالرباط.

ورغم أهمية هذه الآلية في تسهيل حصول المواطن على الوثائق الإدارية الا أنه ما يعاب عليها تكلفتها المرتفعة ب 20 درهما في مقابل درهما عند الحصول على الوثائق الإدارية بشكل تقليدي.¹⁹

الفرع الثاني: تطبيق الإدارة الالكترونية في دولة تونس.

مع بداية سنة 2009 ضبطت الحكومة التونسية استراتيجية لتطوير الإدارة الالكترونية والشروع في تنفيذها قصد توفير جيل جديد من الخدمات الإدارية على الخط تقوم على فكرة الدمج بين نظم المعلومات التابعة لهياكل إدارية مختلفة قصد تيسير تبادل المعطيات بينها وتجنّب التعامل مع الإدارة عناء التنقل بين عديد الهياكل للتمكن من الانتفاع بخدمة في أقصر الآجال وبأقل التكاليف، وانطلاقا من هذه الفترة ثم الشروع في تطوير الجيل الرابع من مواقع الويب.

ويسعى برنامج الإدارة الالكترونية في تونس الى إرساء إدارة مندمجة تخدم المواطن والتنمية، وذلك من خلال توفير خدمات غايتها تسهيل التعاملات مع الإدارة، ولوضع خدمات تستجيب الى تطلعات المواطن ومختلف أطراف الحياة الاجتماعية والاقتصادية لابد من العمل على تحديث الإدارة على كل المستويات بالاعتماد على الإمكانيات التي توفرها تكنولوجيات المعلومات والاتصال.

ولتحسيد هذا البرنامج ثم ضبط خطة عمل لتطوير الإدارة الالكترونية خلال الفترة المقبلة، وتقوم هذه الخطة على عدد من الأهداف الاستراتيجية في المجال والتي تم تبويبها كما يلي: تطوير عدد من الخدمات الإدارية التفاعلية على الخط، تحسين جودة الخدمات الإدارية على الخط، انشاء وحدة الإدارة الالكترونية.²⁰

ولالإشارة فقد اقترحت التونسية للأنترنز حزمة من الحلول التكنولوجية لرقمنة خدمات البلدية منها رقمنة مكاتب الضبط والامضاء عن بعد لتسريع الخدمات الموجهة للمواطنين، وهذا يدخل في استراتيجيتها الرامية الى معاضدة جهود الدولة في الاستثمار في رقمنة الإدارة، وكذا لمساعدتها في تحسين خدمات المقدمة للمواطنين.²¹

وعليه فمن خلال تقرير الأمم المتحدة لعام 2018 الذي جاء في إطار تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 (أهداف التنمية المستدامة) في سنته الثالثة حيث ركّز هذا التقرير على عدة مواضيع، أهمها استخدام التقنيات الرقمية لتحسين طرق التجاوب مع التحديات وتعزيز جودة الحياة في المجتمعات، وهذا الأمر يتطلب قدرا عاليا من المرونة لدى الحكومات وقدرتها على التكيف مع المستجدات والتقنيات الجديدة، لتقديم أجود الخدمات وأكثرها سهولة للأفراد والأعمال.

فمن حيث الترتيب للدول العربية فقد احتلت الإمارات العربية المتحدة الأولى عربيا والحدادي والعشرين عالميا تلتها البحرين بترتيب عالمي هو السادس والعشرون، بينما احتلت الجزائر المرتبة الثانية عشر عربيا والثلاثون بعد المائة عالميا، أما تونس فاحتلت المرتبة 07 عربيا و80 عالميا، أما المغرب فنالت المرتبة 10 عربيا و110 عالميا.

خاتمة:

ان تطبيق الإدارة الالكترونية على الكثير من الإدارات ومنها الجماعات الإقليمية في دول المغرب العربي لاسيما فيما يتعلق بالحالة المدنية والوثائق الأخرى الصادرة عنها كجواز السفر والبطاقة التعريف البيومترين وما صاحب العملية من تطوير

وان كان بطيئا بالنظر الى المدة بدأت الجماعات الإقليمية تشهد الاثار الإيجابية لهذا المولود الجديد سواءا على الإدارة أو على السكان المحليين من زيادة في الاتقان وخفض في التكاليف وتبسيط في الإجراءات وتحقيق للشفافية، وعلى الرغم من هذا كله الا أننا لم نستوف تلك الأثار الإيجابية حق استيفائها لما يمكن أن تدره هذه الآلية من فوائد كثيرة وترد عنها مساوئ أكثر وحتى تنجح الإدارة الالكترونية المحلية عندنا يجب الأخذ بعين الاعتبار ما يلي:

- 1- ضرورة توسيع الوسط المفتوح للإدارة الالكترونية للجماعات الإقليمية حتى تحقق الإدارة الإقليمية الجوارية من خلال تفصيل المفصل وتجزئ المخزء وذلك بإنشاء مواقع الكترونية وتزويدها بما يسمى الروابط المتشعبة.
- 2- تكوين العنصر البشري (منتخبين، ومعينين) في ميدان الإدارة الالكترونية وسبل الاستفادة منها وتحسيسهم بفائدتها سواءا على الجماعات الإقليمية أو عليهم كقادة محليين من ناحية وعلى السكان من ناحية أخرى.
- 3- ضرورة الاطلاع على التجارب الناجحة سواء في باقي الوطن العربي او في غيره من دول العالم، بغية الاستفادة منها وتقوية الرغبة في تطبيق الإدارة الالكترونية.

- 1- رانية هدار، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2017-2018، ص26.
- 2- علاء عبد الرزاق السالمي، خالد إبراهيم، الإدارة الالكترونية، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2008، ص32.
- 3- مهدي مراد بجاوي، الإدارة الالكترونية وعلاقتها بتفعيل جودة الخدمة العمومية، دراسة حالة بريد الجزائر، مجلة أفاق للدراسات الاقتصادية، المجلد 03، العدد01، 2017، ص261.
- 4- سليمة بن حسين، دور الإدارة الالكترونية في تحسين أداء الخدمات الإدارية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، جويلية 2014، ص207.
- 5- بدر محمد السيد إسماعيل القراز، دور الإدارة الالكترونية في محاربة الفساد الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الإسكندرية، دون سنة، ص52-55.
- 6- فرطاس فتيحة، عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الالكترونية ودورها في تحسين خدمة المواطنين، مجلة الاقتصاد الجديد، جامعة خميس مليانة، الجزائر، المجلد 02، العدد 16، 2016، ص 315-316.
- 7- حمدي جلييلة إيمان، بورايو محمد ياسين، واقع الإدارة الالكترونية ومساهماتها في تحسين جودة الخدمة العمومية على مستوى الجماعات المحلية، مجلة طبنة للدراسات العلمية الاكاديمية، المجلد 03، العدد05، 2020، ص333-334.
- 8- القانون 08-14 المؤرخ في 09 أوت 2014، والمتعلق بالحالة المدنية، ج ر، العدد 49، الصادرة في 20 أوت 2014.
- 9- القرار الممضي في 29 ديسمبر 2014، والذي يحدد المواصفات التقنية لوثائق الحالة المدنية، ج ر، العدد 01، الصادرة في 07 جانفي 2015.
- 10- تعليمية وزارية رقم 14-35 مؤرخة في 13 فيفري 2014 عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية متعلقة بالشروع في بداية العمل بالسجل الوطني الاوتوماتيكي للحالة المدنية.
- 11- المواد من 02 الى 04 من المرسوم التنفيذي رقم 10-210، المؤرخ في 16 سبتمبر 2010، يتضمن احداث الرقم التعريفي الوطني الوحيد، العدد 54، 19 سبتمبر 2010.
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 10-210، المؤرخ في 16 سبتمبر 2010، يحدد قائمة مطبوعات الحالة المدنية، العدد 54، 19 سبتمبر 2010.
- 13- المرسوم الرئاسي رقم 17-143، المؤرخ في 18 أفريل 2017 يحدد كيفية اعداد بطاقة التعريف البيومترية وتسليمها وتجديدها، ج ر، العدد الصادر في 19 أفريل 2017.
- 14- المادة 06 من القانون 03-14 المؤرخ في 24 فيفري 2014 يتعلق بسندات ووثائق السفر، العدد 16، الصادرة في 23 مارس 2014.
- 15- قرار مؤرخ في 26 ديسمبر 2011 يحدد المواصفات التقنية لجواز السفر البيومتري، ج ر العدد 01، الصادر في 14 جانفي 2012.
- 16- بلقاسم بومعزة، كمال العقريب، الإدارة الالكترونية كدعامة لعصرنة البلدية دراسة حالة بلدية حجرة النص، مجلة الريادة لاقتصاديات الاعمال، المركز الجامعي بتيبازة تيبازة، العدد 02، 2020، ص12.

- ¹⁷ – المنشور الوزاري، المؤرخ في 31 مارس 2018، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، المتضمن تآطير مسار الشباك الالكتروني الخاص بالوثائق البيومترية وطرق استغلاله.
- ¹⁸ – جفري مراد، الإدارة الالكترونية بالمغرب بين الابعاد الاستراتيجية ورهان التنمية، مجلة افاق علوم الإدارة والاقتصاد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة مسيلة، العدد03، 2018، ص65-66.
- ¹⁹ – انظر الموقع الالكتروني: <https://alhoriyatmaroc.yoo7.com/t148-topic>، اطلع عليه يوم 3 فيفري 2021.
- ²⁰ – عبد الجليل طواهرير، عبد الغني بن حامد، أهمية التحول الالكتروني للخدمات في تحسين أداء الإدارة العمومية –التجربة التونسية نموذجاً-، العدد الثالث والخاص بفعاليات المؤتمر الدولي بين الخدمة العمومية وإدارة الموارد البشرية، مجلة التنمية والإدارة الموارد البشرية، جامعة البليدة 02، 2015، ص462-436.
- ²¹ – اطلع على المواقع الالكتروني: <http://www.kapitalis.com/anbaa-tounes>، يوم 03 فيفري 2021.

الإدارة المحلية الالكترونية مقارنة لتحسين الخدمة العمومية

Electronic local administration
an approach to improving public service

ط.د بوهلال عبد الرزاق
جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي

ددوش الهادي
أستاذ محاضر أ ، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي

الملخص:

تشهد الألفية الثالثة نموا متسارعا في المعطيات المعرفية والثقافية والمعلوماتية، وانتشار شبكة الانترنت، ومواقع الويب التجارية، وغيرها على نحو واسع. إذ أدى ذلك إلى تغيير جذري في كيفية ممارسة المهام الإدارية والتنظيمية سواء على مستوى القطاع الحكومي (المركزي والمحلي) أو القطاع الخاص، وأبحت بذلك تلعب دورا فعالا ومهما في العمل الإداري المعاصر، باعتبارها آلية من الآليات الضرورية التي ينبغي استغلالها في الأعمال الإدارية كونها تحقق العديد من المزايا التي لم تكن لتتحقق دون التطور الحاصل في الأعمال والأجهزة الالكترونية. قد نتج عن التطور السريع لتكنولوجيا المعلومات بالاهتمام بتطوير وعصرنة مؤسسات الدولة، وخاصة الإدارة المحلية التي كانت محصلة للتطور التكنولوجي وضرورة من أجل رفع مستوى الخدمة العمومية وتحسينها. وفي هذا الصدد جاءت هذه المداخلة لتسلط الضوء على أهمية ومزايا تبني الإدارة المحلية الالكترونية

الكلمات المفتاحية: الإدارة، المحلية، الخدمة العمومية، الالكترونية،

Abstract :

The Thiard millennium is witnessing an exponential growth in cognitive, cultural and informational data, and the spread of the Internet, commercial web sites, and others widely. This has led to a radical change in the manner of practicing administrative and organizational tasks, whether at the level of the government sector (central and local) or the private sector, and thus it plays an effective and important role in contemporary administrative work, as it is one of the necessary mechanisms that should be exploited in administrative work as it achieves many Among the advantages that would not have been achieved without the development in business and electronic devices.

The rapid development of information technology resulted in the interest in developing and modernizing state institutions, especially the local administration, which was the result of technological development and a necessity in order to raise and improve the level of public service.

In this regard, this intervention highlights the importance and advantages of adopting electronic local administration

Key words: Administration, local, public service, electronic,

مقدمة

إن التطور الحاصل في مجال التقنيات والاتصالات والذي مس مختلف جوانب حياة الفرد والمجتمع، كان ذا منافع بالغة جعلته يبسط المعاملات ويسرعها ويختصرها بكل كفاءة وفعالية، ولقد حضى الجانب الإداري من هذا التطور الهائل على قسط كبير من المعلوماتية التي أدخلت.

إن الإدارة المحلية هي كيانات عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لها مهام وسيطة بين الحكومة و الأفراد من خلال ما أسند إليها من مهام على رأسها خدمة الصالح العام. وتعتبر الإدارة الالكترونية حلقة جديدة في بناء تصور حديث لمفاهيم الإدارة المحلية، مما نتج عنه تحولا جوهريا في طرق أداء الخدمات للمواطنين، في شكل يقضي على التعقيدات والمعوقات التي تعترض تقديم الخدمات العمومية، وبالتالي فإن إدخال مفهوم الإدارة الالكترونية كآلية في مختلف الإدارات أصبح يقدم تحسينات هامة على شكل تلك الخدمات بما ينتج عنه تطوير المهام والأنشطة المقدمة من طرف الإدارة المحلية، وبذلك عمدت العديد من التجارب الحكومية إلى تطبيق الخدمات الالكترونية العامة بهدف تحقيق مفاهيم تمثل في مضامينها مرتكزات للحكم الراشد هي الشفافية، الرقابة، المحاسبة، روح المسؤولية، دولة الحق والقانون، سرعة الاستجابة للخدمات العامة وغيرها بما يصل إلى غاية ترشيد الخدمة العمومية وتحقيق النفع العام.

سوف نحاول من المداخلة أن نجيب على الإشكالية التالية: ما هي الإدارة المحلية الالكترونية؟ وما هي مبررات اعتمادها و التحديات التي تواجهها؟

وقد اعتمدنا ثلاثة محاور للإجابة عن هاته الإشكالية:

المبحث الأول: إطار مفاهيمي

المبحث الثاني: مبررات تبني الإدارة الالكترونية

المبحث الثالث: المعوقات التي تواجه تطبيق الإدارة الالكترونية

المبحث الأول: إطار مفاهيمي

المطلب الأول: تعريف الإدارة الالكترونية

بالرغم من حداثة مصطلح الإدارة الإلكترونية وفق ما تشير إليه أدبيات الفكر الإداري المعاصر، إلا أن هناك العديد من التعاريف التي قدمت لهذا المصطلح نذكر منها: إن الإدارة الالكترونية تعني بتكامل البيانات والمعلومات بين الإدارات المختلفة والمتعددة واستخدام تلك البيانات والمعلومات في توجيه سياسة وإجراءات عمل المؤسسة نحو تحقيق أهدافها¹.

وعرفت كذلك على أنها التعامل مع موارد معلوماتية تعتمد على الانترنت والتي تركز على رأس المال المعلوماتي والمعرفي الفكري كعامل فعال في تحقيق أهدافها هذا من جهة، ومن جهة أخرى تم التركيز على بعض المسائل الإجرائية التي تعتمد عليها الإدارات الالكترونية فقد تم تعريفها بأنها الجهود الإدارية التي تضمن تبادل المعلومات وتقديم الخدمات للمواطنين كما تضمن انخفاض التكلفة وضمان سرية وأمن المعلومات المتناقلة.

وعرّفت من قبل المفوضية الأوروبية: على أنها استخدام الأدوات والنظم التي تصبح أكثر إمكانية بفضل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتقديم خدمات عامة بأفضل نوعية للمواطنين والشركات².

ومن خلال حملة التعاريف المقدمة نحاول وضع تعريف إجرائي للإدارة الالكترونية:

فهي تعني التحول من الإدارة التقليدية التي تعتمد على الأوراق وعلى ضرورة انتقال الفرد إلى الإدارة المعنية بالخدمة لأكثر من مرة، إلى إدارة تعتمد على وسائل الإعلام والتكنولوجيا المختلفة، وهي تهدف إلى تقديم أحسن الخدمات بأقل جهد ووقت وبأفضل جودة، وذلك سعياً لكسب رضى الزبائن أو المواطنين.

المطلب الثاني: خصائص الإدارة الالكترونية:

يمكن القول بأن الإدارة الالكترونية تتميز عن الإدارة التقليدية بمجموعة من الخصائص نجملها فيما يلي³:

- **إدارة بلا ورق:** لان الأرشيف الالكتروني، البريد الالكتروني، المفكرات الالكترونية، الرسائل الصوتية وأقراص التخزين الالكترونية ومختلف التطبيقات الآلية هو ما تعتمد عليه وما يميزها عن الإدارة التقليدية.
- **إدارة بلا مكان:** وتتمثل في الهاتف المحمول و الهاتف الدولي الجديد (التلديسك) والمؤتمرات الالكترونية والعمل عن بعد من خلال المؤسسات الالكترونية.
- **إدارة بلا زمان:** كونها تعمل 7/7 أيام وعلى مدار 24 ساعة في اليوم ففكرة العمل بالدوام التقليدية لا مكان لها في الإدارة الالكترونية.

➤ **إدارة بلا تنظيمات جامدة:** كونها تعمل من خلال المؤسسات الشبكية والمؤسسات الذكية التي تعتمد على صناعة المعرفة، مما يتيح لها مجال لها مجال التطور والتحديث بسرعة واستمرار وبكل مرونة.

المطلب الثالث: مبادئ الإدارة الالكترونية

يرى الأستاذ الدكتور عمار بوحوش أن مبادئ الإدارة الالكترونية الحكومية مايلي⁴:

➤ تقديم أحسن الخدمات للمواطنين:

وهذا الاهتمام بخدمة المواطن يتطلب خلق بيئة عمل فيها تنوع من المهارات و الكفاءات، المهياة مهنيا لاستخدام التكنولوجيا الحديثة، بشكل يسمح بالتعرف على كل مشكلة يتم تشخيصها، وضرورة انتقاء المعلومات حول جوهر الموضوع، والقيام بتحليلات دقيقة، وصادقة للمعلومات المتوفرة، مع تحديد نقاط القوة والضعف، واستخلاص النتائج، واقتراح الحلول المناسبة لكل مشكلة.

➤ التركيز على النتائج:

حيث ينصب اهتمام الحكومة الالكترونية (الإدارة العامة الالكترونية) على تحويل الأفكار إلى نتائج مجسدة في أرض الواقع، وأن تحقق فوائد للجمهور تتمثل في تخفيف العبء عن المواطنين من حيث الجهد، المال و الوقت، وتوفير خدمة مستمرة على مدار الساعة(دفع الفواتير عن طريق بطاقات الائتمان بدون التنقل إلى مراكز الهاتف، الغاز، لتسديد الرسوم، والفواتير المطلوبة.

➤ سهولة الاستعمال والإتاحة للجميع، أي إتاحة تقنيات الحكومة الالكترونية للجميع في المنازل والعمل والمدارس والمكتبات لكي يتمكن كل مواطن من التواصل.

➤ **تخفيض التكاليف:** ويعني أن الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات، وتعدد المتنافسين على تقديم الخدمات بأسعار زهيدة، يؤدي إلى تخفيض التكاليف.

➤ **التغير المستمر:** وهو مبدأ أساسي في الإدارة الالكترونية، بحكم أنها تسعى بانتظام لتحسين وإثراء ما هو موجود، ورفع مستوى الأداء سواء بقصد كسب رضا الزبائن، أو بقصد التفوق في التنافس.

المطلب الرابع: تعريف الإدارة المحلية الالكترونية

إن تعريف الإدارة المحلية الالكترونية المحلية من المفاهيم التي اختلف فيها الباحثون وذلك بسبب حداثتها وتعدد أبعادها ومضامينها، وفي هذا السياق تم تقديم العديد من التعاريف حول هذا المصطلح ومن أهمها:

الإدارة المحلية الالكترونية هي استعمال الإدارة المحلية بمختلف وحداتها لتقنيات الإعلام والاتصال وخصوصا الانترنت بغية تحسين وتسريع تدفق المعلومات والخدمات إلى المواطنين والشركاء التجاريين و المستخدمين ومختلف الهيئات الحكومية ذات الصلة مع الإدارة المحلية، ويكون هذا بشكل يساعدها على بناء علاقات أفضل بسبب ما توفره التقنية من تناسق وسهولة، بالإضافة إلى السرعة ما يؤدي إلى زيادة كفاءة وفعالية أعمال الإدارة المحلية⁵.

الإدارة المحلية الالكترونية هي تلك الجهود الإدارية التي تضمن للإدارة المحلية تبادل المعلومات وتقديم الخدمات للمواطنين وقطاع الأعمال بسرعة عالية وتكلفة منخفضة عبر أجهزة الحاسوب وشبكة الانترنت، مع ضمان سرية نقل المعلومات.

ومن أمثلة الإدارة المحلية الالكترونية البلديات الالكترونية، وهذه الأخيرة تعرف بأنها البلدية التي تستخدم تقنية المعلومات والاتصال في الترابط مع كافة المتعاملين معها بشكل يضمن أداء أعمال البلدية بشفافية وكفاءة واقتصاد وسرعة.

وعليه يمكننا القول أن الإدارة المحلية الالكترونية هي عبارة عن استعمال تقنيات الإعلام والاتصال بهدف تحويل العمل التقليدي للإدارات المحلية من إدارة يدوية إلى إدارة الكترونية باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال وذلك بالاعتماد على نظم معلوماتية قوية تساعد في اتخاذ القرار الإداري في أسرع وقت وفي أي مكان وزمان وبأقل التكاليف⁶.

المبحث الثاني: أسباب تبني الإدارة المحلية الالكترونية

إن تكنولوجيا المعلومات الالكترونية تساهم بشكل فعال في خدمة المواطنين، من خلال حصولهم على خدمات إلكترونية سريعة وغير مكلفة، كما أنها تعزز روح الابتكار والإبداع للعمليات الداخلية للإدارة المحلية. فتقدم تكنولوجيا المعلومات عدة بدائل وطرق لتقديم الخدمة، سواء للمواطنين أو لعمليات الإدارة المحلية وعليه يمكن استعراض أهم أسباب تبني الإدارة المحلية الالكترونية في⁷:

المطلب الأول: زيادة كفاءة الوحدات المحلية

إن تطبيق نظام تكنولوجيا المعلومات يمكن أن يقلل عدد خطوات العمل الذي يقدم يدويا، وهذا يعني بالضرورة تخفيض الزمن اللازم لإنجاز المعاملات والخدمات، بما يوفر الوقت والجهد ويخفف من التراحم والانتظار. لقد أثبتت الدراسات أن اعتماد أنظمة إلكترونية واستخدام الانترنت في مجالات شؤون الموارد البشرية والمالية وإدارة الإمداد أو

العمليات الإنتاجية وغيرها يساعد في توفير ما بين 10 و 20 % من الكلفة، وهذا ما يعادل زيادة الدخل بنسبة 30% أو أكثر.

المطلب الثاني: تحسين الاتصالات الداخلية

إن استخدام تكنولوجيا الاتصالات في الإدارات المحلية يسهل على الإداريين الاطلاع على ما يجري من عمليات وإجراءات في كل دائرة من دوائرها، كما أن ذلك يمكن مديري ورؤساء الوحدات التنظيمية من اطلاع رؤسائهم أولاً بأول عن أنشطتهم عبر البريد الإلكتروني، كما أن هذا الإطار يوفر فرصة توزيع الوثائق و التصديق عليها إلكترونياً بدلاً من طباعتها ومراجعتها ورقياً.

المطلب الثالث: تحسين مستوى تقديم الخدمات

إن تنفيذ مفهوم الإدارة المحلية الإلكترونية سيؤدي إلى تحسين أساليب وأنماط تقديم الخدمات التي تقدمها الإدارة المحلية للمستفيدين. ولعل إتاحة المعلومات للمواطنين عبر الانترنت هي واحدة من أهم الطرق لتحسين الخدمات المحلية.

المبحث الثالث: المعوقات التي تواجه تطبيق الإدارة المحلية الإلكترونية

يجابه تطبيق الإدارة المحلية الإلكترونية تحديات مختلفة تتباين من نموذج إلى آخر، تبعاً لنوع البيئة التي تعمل في محيطها كل مبادرة، وعموماً يمكن التطرق إلى بعض التحديات التي تكاد تعترض اغلب برامج الإدارة المحلية الإلكترونية فيما يلي:

المطلب الأول: المعوقات الإدارية:

تتجه بعض الدراسات إلى تحديد، ومحاولة حصر المعوقات الإدارية في تطبيق الإدارة المحلية الإلكترونية فيما يلي:

- ضعف التخطيط والتنسيق على مستوى الإدارة العليا لبرامج الإدارة الإلكترونية.
- عدم القيام بالتغيرات التنظيمية المطلوبة لإدخال الإدارة الإلكترونية، من إضافة أو دمج بعض الإدارات، أو التقسيمات، وتحديد السلطات والعلاقات بين الإدارات، وتدفق العمل بينها.
- غياب الرؤية الإستراتيجية الواضحة بشأن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما يخدم التحول نحو منظمات المستقبل الإلكترونية.
- المستويات الإدارية والتنظيمية واعتمادها على أساليب تقليدية، ومحاولة التمسك بمبادئ الإدارة التقليدية.
- مقاومة التغيير في المنظمات، والمؤسسات الوطنية من طرف العاملين التي تبرز ضد تطبيق التقنيات الحديثة خوفاً على مناصبهم، ومستقبلهم الوظيفي.

المطلب الثاني: المعوقات المعوقات السياسية والقانونية: تشمل هذه المعوقات مايلي:

- غياب الإرادة السياسية الفاعلة، والداعمة لإحداث نقلة نوعية في التحول نحو الإدارات الإلكترونية المحلية، وتقديم الدعم السياسي اللازم لإقناع الجهات الإدارية بضرورة تطبيق التكنولوجيا الحديثة ومواكبة العصر الرقمي.
- غياب هيئات على مستويات عليا في الأجهزة الحكومية تتبادل وتشاور سياسياً، وتنظر في تقارير اللجان المكلفة بتقويم برامج التحول الإلكتروني، لاتخاذ القرارات اللازمة لرفع مؤشر الجاهزية الإلكترونية وترقيته.

-عدم وجود بيئة عمل الكترونية محمية وفق أطر قانونية، تحدد شروط التعامل الالكتروني مثل غياب تشريعات قانونية تحرم اختراق، وتخريب برام الإدارة الالكترونية، وتحدد عقوبات رادعة لمرتكبيها⁸.

المطلب الثالث: المعوقات المالية والتقنية: حيث تتمحور حول:

- ارتفاع تكاليف تجهيز البنى التحتية للإدارة المحلية الالكترونية، وهو ما يجد من تقدم مشاريع التحول الالكتروني.
- قلة الموارد المالية لتقدم برامج تدريبية، والاستعانة بخبرات معلوماتية في ميدان تكنولوجيا المعلومات ذات كفاءة عالية.
- ضعف الموارد المالية المخصصة لمشاريع الإدارة الالكترونية، ومشكل الصيانة التقنية لبرامج الإدارة الالكترونية.
- صعوبة الوصول المتكافئ لخدمات شبكة الانترنت، نتيجة ارتفاع تكاليف الاستخدام لدى الكثير من الأفراد.
- معوقات فنية تتعلق بتكنولوجيا المعلومات على مستويات عديدة.

المطلب الرابع: المعوقات البشرية: ويمكن تحديدها في الآتي:

- الأمية الالكترونية لدى العديد من شعوب الدول النامية، وصعوبة التواصل عبر التقنية الحديثة.
- غياب الدورات التكوينية، ورسكلة موظفي الإدارات المحلية، والأجهزة التنظيمية في ظل التحول للإدارة الالكترونية.
- الفقر وانخفاض الدخل الفردي، أدى إلى صعوبة التواصل عبر شبكات الإدارة الالكترونية المحلية.
- تزايد الفوارق الاجتماعية بين فئات المجتمع وانقسامه (فئات تمتلك أجهزة حاسوبية ومعدات وأخرى تفتقدها)، أدى إلى زيادة حدة التفرق، وضعف مشاريع الإدارة الالكترونية.
- إشكالات البطالة التي يمكن أن تنجم عن تطبيق الإدارة الالكترونية، وحلول الآلة محل الإنسان، هذا الأخير الذي يرفض ويقاوم التحول الالكتروني خوفا عن امتيازاته ومنصبه⁹.

خاتمة

ما يمكن استخلاصه في آخر هذه الورقة البحثية أن الإدارة المحلية الإلكترونية أصبحت حتمية بغية تقدم وتطوير الخدمة العمومية والمرفق العام، وهذا من أجل مواكبة ومسايرة الدول المتقدمة في هذا المجال و مواكبة التطور التكنولوجي، ولأجل ذلك فقد توصلت الدراسة إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات نقدمها على المنوال التالي:

التوصيات:

- تعتبر الإدارة الإلكترونية أسلوبا جديدا من أساليب العمل الإداري الذي يقوم على التقنيات التكنولوجية الحديثة.
- توفير البنية التحتية للاتصالات لكي لا تكون عائق أمام تنفيذ وتطبيق هذا المشروع المهم.
- يجب أن يكون مشروع التحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارية الإلكترونية ذا رؤية شاملة، تبدأ من أعلى المستويات في الدولة إلى أدناها، وذلك بتظافر الجهود، وللوصول إلى تنمية إدارية شاملة ضمن إستراتيجية واضحة على المدى الطويل.

- يجب العمل على تطوير قطاع الاتصال والإعلام على مستوى عال، لتجنب الإختلالات المتكررة التي تحدث إثر نقل البيانات والمعلومات، وكذا أثناء أداء الخدمة مما يؤدي بالضرورة إلى عرقلة العمليات الإدارية وعدم دقة المعلومات وتدني

جودة الخدمة المقدمة.

- الحرص على تدريب وتكوين الموظفين والقوى العاملة على تقنيات وأساليب الإدارة الإلكترونية.
- يجب تحديث اللوائح والنصوص القانونية والتنظيمية بما يخدم التحول إلى الإدارة الإلكترونية وعدم عرقلتها وذلك لإضفاء الشرعية على آلياتها وبيئة العمل.
- وضع مجموعة من الخبراء والمختصين في المجال، من أجل الاستشارة والتوجيه في عملية التحول، وكذا العمل بالأسلوب الإلكتروني للتقليل من الأخطاء وإيجاد حلول للأزمات والمشاكل المتوقع حدوثها.
- يجب شرح آليات العمل بالإدارة الإلكترونية سواء بالنسبة للمستخدمين أو طالبي الخدمة بطريقة سهلة وواضحة وذلك لتعميم الفكرة وجعلها روتينية في المعاملات الإدارية وجعل تطبيقات الإدارة تتلاءم مع كامل فئات المجتمع.
- الحرص على وضع هيئات مختصة للرقابة الإلكترونية للحفاظ على سر العمل وعلى المعلومات الشخصية للمواطنين.

المهامش:

- 1- أحمد إسماعيل المعاني وآخرون، قضايا إدارية معاصرة. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2011، ص 80-81.
- 2-Nations Unies Commission économique pour L’afrique . “L’évaluation de l’administration électronique.instrument politique clef pour le développement de la société de l’information”. Le plan d’action de Genève et L’Agenda de Tunis font tous les deux référence à L’importance des initiatives et stratégies en matière d’administration lectronique.2005.p3.
- 3- محمود القدوة، الحكومة الإلكترونية والإدارة المعاصرة، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ط1، 2010، ص 43.
- 4- بوحوش عمار، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرون، بيروت، دار الغرب الإسلامي، 2006، ص ص 189-191.
- 5-علي لطفلي، الحكومة الالكترونية بين النظرية والتطبيق العملي، المؤتمر العلمي السادس حول الإدارة العامة الجديدة والحكومة الالكترونية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دبي، 09- 12 ديسمبر، 2007، ص 3.
- 6-عبد الفتاح بيومي حجازي، الحكومة الالكترونية بين الواقع والطموح، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 450.
- 7- مصطفى أحمد، التحسين المستمر: مفهومه وآلياته، مجلة أخبار الإدارة، العدد29، 1999.
- 8- قبال آل فطیح حمد، دور الإدارة الالكترونية في التطوير التنظيمي بالأجهزة الأمنية دراسة مسحية على ضباط شرطة المنطقة الشرقية، المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2008، ص ص 42-43.
- 9- بن محمد المالك بدر، الأبعاد الإدارية والأمنية لتطبيقات الإدارة الالكترونية في المصارف السعودية،(دراسة مسحية)، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية غير منشورة، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2007، ص 43.

تطبيق الإدارة الالكترونية والارتقاء بخدمات الجماعات الإقليمية

Application of electronic administration and improvement of local government services

د. جليل مونية

أستاذة محاضرة أ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة أمحمد بوقرة – بومرداس

ط.د سباع كريم

كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة أمحمد بوقرة – بومرداس

الملخص: لطالما شكل استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أحد الروافد الأساسية في تجسيد السياسات الحكومية الرامية إلى تكريس مفهوم الإدارة الالكترونية في مجال تحسين وترقية أداء المرافق العامة المركزية والمحلية و الاستغناء عن النمط التقليدي للإدارة. وفي ظل التطورات التي عرفها العالم خلال السنوات الأخيرة، بادرت الجزائر باعتماد رؤية جديدة لإعادة تكييف الإدارة المحلية مع متطلبات التحول التكنولوجي من خلال تطبيق الإدارة الالكترونية كآلية لتحسين وترقية الخدمات العمومية . ولقد سعت الحكومة الجزائرية إلى ذلك بجملة من الإصلاحات على المستوى المحلي ترجمت من خلال تجسيد عدة خدمات ساهمت في تحسين المستوى المعيشي للمواطنين، وفي إدماج السياسات الاقتصادية والاجتماعية الموجهة للأقاليم لخدمة المنظومة التنموية الشاملة للدولة. كما توجهت الإصلاحات في هذا الجانب لتكييف الجماعات الإقليمية وإعادة الاعتبار لدورها في تحقيق الديمقراطية المحلية بما يفضي إلى ترقية الخدمة العمومية وبعث التنمية المحلية المستدامة، وذلك بإدخال الآليات التكنولوجية الحديثة على مستوى الجماعات الإقليمية للنهوض بها والارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة للمواطنين.

الكلمات المفتاحية: الإدارة الالكترونية، الجماعات الإقليمية، الخدمة العمومية، المواطن، عصرنة الإدارة المحلية.

Abstract :

The use of information and communication technologies has always been one of the main axes of the implementation of government policies aimed at establishing the concept of electronic management in the field of improvement and development of services. central and local governments and the elimination of traditional management methods.

In light of the developments that the world has experienced in recent years, Algeria has taken the initiative to adopt a new vision to readjust local administration to the demands of technological transformation through the application of administration. electronic as a mechanism for improving and upgrading public services.

The Algerian government has initiated a series of reforms at the local level, resulting in the establishment of services, which have contributed to improving the standard of living of citizens, and to the integration of economic and social policies oriented towards the localities. to support the overall development system of the state.

The reforms were also oriented towards the adaptation of local communities and the rehabilitation of their role in the achievement of local democracy in a way that leads to the promotion of public service and sustainable local development, by introducing modern technological mechanisms. at the level of local communities to improve the level of services provided to citizens.

Keywords: Electronic administration, local authorities, public service, citizen, modernization of local administration

مقدمة:

تشكل الجماعات المحلية امتدادا لسلطة الدولة في الأقاليم المحلية، والقناة الرابطة المباشرة بالنسبة للمواطنين، وقد أصبح الاهتمام يوجه إلى ضرورة التركيز أكثر على التنمية المحلية والإقليمية وإضفاء الفعالية والنجاعة على عمل السلطات العمومية من خلال إعادة تنظيم وتأهيل وعصرنة المصالح الرئيسية للدولة على مستوى الهيئات المركزية واللامركزية من أجل تكييفها مع متطلبات الكفاءة والنجاعة، وتسيير جوارى تؤدي تكنولوجيات الإعلام والاتصال في كنفه دورا هاما. لقد أبان النمط التقليدي لإدارة مؤسسات الدولة محدودية في ضمان الرقي الاجتماعي والاقتصادي للمواطنين لعدم انسجامه مع احتياجات المجتمع وتطلعاته، ومن هذا المنطلق بادرت الحكومة الجزائرية بجملة من الإصلاحات الجذرية تهدف إلى إعادة النظر في تنظيم أنماط تسيير الدولة وفروعها، شملت مجمل الهيئات العمومية المركزية والمحلية، تم التركيز بموجبها على تحديث وعصرنة أساليب تسيير الإدارة العامة باعتماد مفاهيم جديدة تهدف أساسا إلى ترقية وتطوير الإدارة الرقمية. شهد العالم المعاصر، تحولا اقتصاديا هيكليا حاسما، يتجه نحو مجتمع قائم على المعرفة وجعل محور تكنولوجيات الإعلام والاتصال في صميم مسارات الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية، وعلى غرار دول العالم، أولت الجزائر اهتماما وانشغالا فائقي الأهمية لإصلاح الإدارة وتحديد التزاماتها تجاه مواطنيها، وذلك ضمن إطار تحقيق النوعية وتطويرها، وتدعيم الفعالية المباشرة لمصالح الدولة وعلى رأسها محور الصورة السيئة عن الإدارة وخدماتها لدى المواطن⁽¹⁾.

ويشكل محور الحكومة الالكترونية أحد مخرجات الإصلاحات التي باشرتها الجزائر من خلال توظيف الأدوات التكنولوجية كآلية للتخلص من أنماط وأساليب التسيير البيروقراطي الكلاسيكي للجماعات الإقليمية في ظل التنامي المستمر لتطلعات مرتفقي الإدارة، مما استوجب إعطاء دفع جديد لمسار الإصلاح، لاسيما فيما يتعلق بسياسة تبسيط الإجراءات الإدارية و رقمتها وهو المسعى الذي يحظى بالأولوية في برنامج عمل الحكومة و رافدا استراتيجيا من أجل تعزيز مصداقية الإدارة في نظر المرتفقين⁽²⁾.

وفي ظل الرهانات الجديدة لاسيما بعد انتشار استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتماشيا مع المتغيرات التي أفرزتها الثورة الرقمية، اعتمدت الحكومة الجزائرية رؤية جديدة لتكييف الإدارة المحلية وإعطائها دفعا جديدا، وهو ما ترجم عمليا بمباشرة عديد الإصلاحات في هذا الجانب لتكييف الجماعات الإقليمية وإعادة الاعتبار لدورها في تحقيق الديمقراطية المحلية بما يفرضي إلى ترقية الخدمات العمومية وتحقيق التنمية المستدامة المحلية.

وتنفيذا لمخطط عمل الحكومة الهادف إلى تحسين أداء الإدارة العمومية وجعله يتميز بالفعالية والشفافية، بادرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بعدة مشاريع تهدف إلى عصرنة الإدارة المحلية بإدخال المعلوماتية في إدارتها وأدائها لمهامها، من خلال اعتماد أسلوب الإدارة الإلكترونية كآلية للارتقاء بخدمات الإدارة المحلية وتحقيق التنمية الشاملة، والتي باتت تشكل حتمية ورهان لا رجعة فيه للنهوض بالتنمية المحلية والإقليمية وتحسين المستوى المعيشي للمواطنين، بتكريس مفهوم الإدارة الجوارية.

ولدراسة هذا الموضوع، نطرح الإشكالية التالية.

- ما هو دور الإدارة الالكترونية في ترقية وتحسين أداء الجماعات الإقليمية وأهم تطبيقاتها في هذا المجال؟

و نسعى من خلال هذه الورقة البحثية، الإحاطة بما يلي:

- الإدارة الالكترونية كآلية لترقية خدمات الجماعات الإقليمية وتطوير أدائها ورفع من مستوى خدماتها المرفقية .
- أهم الاستراتيجيات والمخططات الحكومية المعتمدة في مجال عصرنه الإدارة العمومية، وتأثيرها على المستوى المحلي.
- تطبيقات الإدارة الإلكترونية على الجماعات الإقليمية من خلال قراءة نماذج وتجارب فعلية.

المحور الأول: الإدارة الإلكترونية و تحسين أداء الجماعات الاقليمية

تشكل الإدارة الإلكترونية أسلوبا جديدا لتوفير الخدمات عن بعد، يسمح بترشيد المصالح والمعاملات الإدارية وعقلنة مناهج العمل والتسيير، من خلال تكريس التحول من علاقة الشبائيك والإجراءات والشكليات الإدارية، إلى علاقة شبكية معلوماتية تعتمد على مفهوم جديد في مجال التنظيم الإداري يدعى " الشباك الموحد" و " الترابط البيئي أو التفاعلي بين الأنظمة المعلوماتية"⁽³⁾

أولا: ماهية الإدارة الإلكترونية

الإدارة الالكترونية كما عرفها البعض أنها " تحويل الأعمال والخدمات الإدارية التقليدية الإجراءات الطويلة والمعقدة باستخدام الورق إلى أعمال وخدمات إلكترونية تنفذ بسرعة ودقة متناهية، وهي استخدام الحاسوب الآلي وشبكاته في تنفيذ الأعمال الإدارية وتقديم الخدمات بشكل واسع ومكثف"⁴. وهي تعني أيضا تبادل المعطيات المعالجة آليا وكذا المعلومات بين الإدارات والهيئات والمؤسسات واستخدام تلك البيانات في توجيه سياسة وإجراءات عمل المؤسسة نحو تحقيق أهدافها.

وعرفت من قبل المفوضية الأوروبية⁵، أنها استخدام الأدوات والنظم التي تصبح أكثر إمكانية بفضل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتقديم خدمات عامة بأفضل نوعية للمواطنين والشركات.

ومن بين تعريفات الإدارة الالكترونية التي جمعت بين المفهومين التقني والإداري، هي " التطبيق الالكتروني في الخدمات الذي يؤدي إلى التفاعل والتواصل بين المؤسسة والزبائن، وبين الحكومة والأعمال والقيام بالعمليات الداخلية والترابط بين الأعمال بعضها ببعض الكترونيا بغية تبسيط وتحسين أوجه الإدارة الديمقراطية المرتبطة بالمواطنين والأعمال على حد سواء، وهي الإدارة التي عمادها استخدام الحواسيب وشبكات الانترنت، الاكسترنات والانترنت التي توفر المواقع الالكترونية المختلفة لدعم وتعزيز الحصول على المعلومات والخدمات، وتوصيلها للمواطنين ومؤسسات الأعمال في المجتمع بشفافية وكفاءة وبعداة عالية"⁶

وبالتالي هي استخدام تكنولوجيا المعلومات الرقمية والوسائل الالكترونية الحديثة في إنجاز المعاملات الإدارية لتقديم الخدمات المرفقية على نحو أسرع، والتواصل مع المواطنين بشفافية ووضوح أكبر.⁷

ثانيا: أهدافها وأهميتها

سمح راهن التحول الاستراتيجي بتكريس مفهوم الإدارة الحديثة من خلال تطوير مؤشرات الأداء وإعطاء أكثر ديناميكية وشمولية للخدمات العمومية، من خلال تشجيع التحكم في وسائل الاتصال الحديثة وتكنولوجيات المعلومات واعتمادها كأداة لتحسين جودة ونوعية العمل الإداري، والارتقاء إلى مرحلة الخدمات الذكية، وفقا لمتطلبات المرتفقين. ومن هذا المنظور، تندرج أهمية الإدارة الإلكترونية والأهداف التي ترمي إليها في المجال المتعلق بتحسين خدمات الإدارة الموجهة للمواطنين وترقيتها، كونها تساهم فيما يلي:

- تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية عن طريق تقليص الشكليات والحد من المحررات الورقية.
 - تحديث الإدارة وعصرنتها تطبيق مبادئ الإدارة لاسيما ضمان استمرارية العمل الإداري.
 - تعزيز العمل عن بعد من خلال تمكين المواطنين من الاستفادة من الخدمات المرفقية عن بعد دون حاجة إلى التنقل .
 - إضفاء السرعة في إنجاز المعاملات الإدارية وتقديم الخدمات العامة بكل مرونة وتجسيد مفهوم الشفافية بكل أبعاده.
 - التقليل من التعقيدات الإدارية، والحد من البيروقراطية في الإدارة مع تحقيق السرعة في إنجاز المعاملات الإدارية وتقديم الخدمات العامة.
 - تطوير التنظيم الإداري والارتقاء بالخدمة الإدارية وترقية أدائها تماشيا مع مبدأ الديمقراطية التشاركية وتعزيز مفهوم المواطنة.
- كما تساهم أيضا في تخفيض التكاليف، ومن ذلك إمكانية حصول الأفراد على المعلومات والبيانات التي تلزمهم للحصول على خدمة معينة عن طريق شبكة الإنترنت دون أن يكلفوا أنفسهم مراجعة الإدارة المعنية، وذلك عن طريق إمكانية أداء الأعمال الإدارية عن بعد مما ينعكس على ذلك من ناحية تقليص الحاجة إلى التنقل، تتيح الأرشفة الإلكترونية التي توفرها الإدارة تدفق مستمر للمعلومات، واستفادة المواطن منها بشكل سريع وسهل⁸.
- لقد أدى إدخال نظام الإدارة الإلكترونية إلى مراجعة المفاهيم التي كانت مكرسة في ظل نظام الإدارة التقليدية باعتماد أنماط جديدة لنظام عمل الإدارة، العمل خارج أوقات العمل، العمل عن بعد، بحيث صار بإمكان المواطن الاستفادة من خدمات الإدارة المتاحة عبر الوسائط الإلكترونية على مدار الساعة وخلال أيام العمل أو العطل، في أوقات الدوام أو خارجها، وهذا على خلاف الأسلوب المعتمد في ظل الإدارة التقليدية الذي يعتمد فقط على ساعات العمل.
- إن تكريس مبدأ الإدارة الإلكترونية، يساهم في تحقيق عدة مزايا على الصعيد التنظيمي والتقني:
- على الصعيد التنظيمي:** تحسين نوعية الخدمات الحكومية، وتبسيط الإجراءات الإدارية والحد من بيروقراطية الأداء المرفقي، ذلك من خلال التقليل من الاعتماد على العمل الورقي، وتسهيل عمليات التواصل بين دوائر المنظمة وبين هذه الأخيرة والمواطنين وغيرهم من المرتفقين.

أما على الصعيد التقني: تتيح عدة امتيازات في مجال توفير معايير الخصوصية والأمان في المعاملات التي تتم عبر الشبكة المعلوماتية، وعلى وجه الخصوص (الشبكة الداخلية للاتصال الإلكتروني intranet) إضافة إلى الشبكة الخارجية (internet) المعتمدة في توفير الخدمات الإلكترونية عن بعد، وذلك في ظل مراعاة الأحكام القانونية المتعلقة بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي⁹.

على ضوء ما تم التطرق إليه، تلخص أهمية الإدارة الإلكترونية في كونها تشكل آلية فعالة في مجال تحسين وتطوير الخدمات الحكومية وتبسيط الإجراءات الإدارية وتحسينها والتقليل من مظاهر التسيير البيروقراطي، وتساهم أيضا في تسهيل التواصل وتبادل المعلومات بين مختلف المنظمات وفي تجسيد خطة التجريد المادي للإجراءات وتنفيذ المعاملات الإلكترونية، مما يؤدي بنا إلى القول بحتمية تطبيق الإدارة الإلكترونية للرفع من مستوى أداء الجماعات الإقليمية وترقية خدماتها المرفقية.

المحور الثاني: الاستراتيجيات والمخططات الحكومية المعتمدة في مجال عصنة الإدارة العمومية وتأثيرها على المستوى المحلي.
فرضت التغييرات والتطورات التي شهدتها العالم، في جميع الجوانب بما فيها جانب الإدارة العمومية وكذا استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال في مجال الخدمة العمومية، اعتماد نمط جديد يتماشى مع متطلبات التحول نحو الإدارة الإلكترونية في الإدارات العمومية المركزية والمحلية، من أجل تحسين وترقية الخدمات الموجهة لفائدة المواطن. ونظرا لحتمية الاندماج ومسيرة هذه المتغيرات، سعت الجزائر إلى الانخراط والانضمام في مسعى العصنة وتحديث الإدارة بواسطة وسائل تكنولوجيا المعلومات، ترجم هذا الانخراط في العديد من البرامج الحكومية التي أولت اهتماما باستراتيجية عصنة الإدارة.

لقد تجسدت التغييرات الأولى في مجال تحديث الإدارة، باستحداث إطار قانوني لتنظيم العلاقة بين الإدارة المواطن سنة 1988، حمل في طياته أحكاما ألزمت الإدارة بالسهر على تبسيط الإجراءات وطرقها مع الالتزام بتطوير إجراءاتها لتتلاءم مع التقنيات الحديثة وعصنة الإدارة¹⁰.

وفي إطار إعادة هيكلة الإدارة العامة تم استحداث جملة من الهيئات والأجهزة لتبني عملية التغيير تهدف أساسا إلى عصنة وتحديث الإدارة¹¹، كما أسندت مهمة المبادرة بكل عمل يهدف إلى تحديث وتحديد الإدارة العمومية إلى الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية، المنشأ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 96 - 212 المؤرخ في 15 جويلية 1996، المتضمن صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية.

وبغية التشجيع على توفير الخدمات الإلكترونية عبر الشبكة المعلوماتية، أنشئت لجنة تتولى دراسة طلبات الترخيص باستغلال خدمات الأنترنت، وتقديم توصيات في مجالات تطوير خدمات الأنترنت، وترقيتها، تأمينها، وتشكيل اللجنة من

ممثلي مختلف الدوائر الوزارية¹²، وقد توج ذلك بتكليف المديرية العامة للإصلاح الإداري بتولي ترقية المناهج والتقنيات العصرية لتنظيم الإدارة العمومية وعملها والقيام بكل عمل من شأنه تجديد الإدارة العمومية وعصرنتها واللجوء إلى التقنيات الحديثة في التسيير والتكنولوجيات الجديدة للإعلام والاتصال¹³.

وفي ذات السياق، نصت البرامج الحكومية، لاسيما برنامج الحكومة المصادق عليه في سنة 2002، على " تقليص المهوة الرقمية التي تفصلنا عن البلدان التي تتحكم في هذه التكنولوجيات الجديدة، وتجسيد ترقية مجتمع الإعلام والمعرفة، لاسيما من خلال إعداد استراتيجية وسياسة وطنية خاصة بهذا الميدان".

كما عرفت الجزائر مساهمة أخرى لتحديد سياسة عمومية في مجال تكنولوجيات الإعلام والاتصال، بادرت بها وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، تهدف إلى تطوير تكنولوجيات الإعلام والاتصال وتكثيف استعمالها في مختلف القطاعات، والتدابير الموجهة للمواطنين، ودعم المنشآت، وكذا التكوين والبحث والتطوير، وهي استراتيجية " الجزائر الالكترونية 2013"¹⁴.

جاء هذا المشروع، لتكثيف الخدمة المقدمة للمواطن بشكل أنسب لاسيما من خلال وضع خدماتها المختلفة على شبكة الأنترنت، وهي الخطة التي تمحورت على 13 محورا رئيسيا، تهدف في مجملها إلى التسريع باستخدام تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الإدارة العمومية بغية تطوير الخدمات الالكترونية لفائدة كل المواطنين، الشركات، العمل، والإدارات الأخرى¹⁵.

وقد حمل هذا المشروع في طياته عدة اقتراحات ايجابية تمت بلورتها لاحقا في شكل برامج وخطط استراتيجية شكلت خطة طريق لمواصلة مساعي رقمنة الإدارات والمؤسسات العمومية، بالرغم من تسجيل عدة تجارب فاشلة في هذا المجال على غرار مشروع " أسرتك" الذي كان يهدف إلى توفير الحواسيب الفردية، بتمكين المواطن من الحصول على التجهيزات المعلوماتية وربطه بشبكة الأنترنت، ومشروع الحظائر التكنولوجية لسيدى عبد الله، الذي سجل تأخرا ملحوظا¹⁶.

في سياق إبداء الرأي حول هذا الملف، قدم المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، جملة من الملاحظات والاقتراحات، تتلخص أهمها فيما يلي:

- نقص الاهتمام بالجانب المتعلق بالسلطات المحلية وترقية استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في مجال التسيير الجوّاري.
- عدم التركيز بشكل كاف على حتمية اللجوء إلى الشرط المسبق المطلق لإقامة نظام تعريفي وطني (N/N) يسمح بتعريف وحيد لكل مواطن.

- عدم التركيز على المقاربة النوعية غي مجال البرمجة والمضمون في حين تم ايلاء أهمية بالغة للجانب المتعلق بالتجهيز المعلوماتي.
- عدم الاهتمام بالنشاطات الموجهة للنسيج الاقتصادي والاجتماعي، خاصة للمؤسسة، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وكذا الصناعات الصغيرة والمتوسطة.
- وفي سبيل استدراك النقائص التي اعترت هذا المشروع، أكد المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي على جملة من التوصيات، تتمثل أهمها فيما يلي:
- ضرورة التنسيق ما بين القطاعات الذي يجب أن يطبع كل سياسة عمومية لاسيما في الميادين ذات البعد الاستراتيجي.
- الاعتماد على تكنولوجيات الإعلام والاتصال، في إطار مقارنة الاقتصاد القائم على المعرفة، التي من شأنها رفع معدلات النمو الاقتصادي.
- ضرورة الحرص على انسجام كل استراتيجية تخص تكنولوجيات الإعلام والاتصال من خلال تحديد واضح ودقيق لصلاحيات كل طرف معني، وذلك عن طريق التنسيق الضروري للجهود على مستوى عال من السلم المؤسسي.
- ضرورة جعل مختلف جوانب الأمن أحد العناصر الأساسية المكونة لأي برنامج من هذا النوع، الذي يجب ألا يقتصر على الإجراءات الأمنية المادية و/أو البرامج المعلوماتية التي لا تمت صلة لاستراتيجية شاملة محدثة، التي تعد الكفيل الوحيد الذي يضمن نجاعة وموثوقية واستمرارية الأنظمة الواجب وضعها.
- دعم وتحديث النصوص التنظيمية التي تحكم تبادل المعطيات المعالجة معلوماتيا، قصد تأطير أحسن وتأمين أكبر للأوساط المعالجة معلوماتيا.
- إيلاء أكبر عناية للجوانب المرتبطة بإدخال تكنولوجيات الإعلام والاتصال لفائدة المواطنين والمتعاملين الاقتصاديين، بإجراء دراسة دقيقة حول التجارب التي خاضتها بلدان أخرى، حتى نستخلص الدروس الملائمة، بالأخص فيما يتعلق بالخيارات التقنية والأمن المعلوماتي، فيما يخص الأرصيات، واستراتيجيات تطوير المنشآت القاعدية، واختيار المعدات والبرمجيات المملوكة أو ذات الاستعمال الحر (open source).
- ضرورة الحفاظ على خصوصية الأفراد وحياتهم الشخصية، لاسيما فيما يتعلق بتخزين واستعمال المعطيات الإسمية أو التعريفية.
- وضع جهاز يقظة استراتيجي يتكفل بكل المسائل المتعلقة بتكنولوجيات الاعلام والاتصال، والذي ستكون مساهمته أساسية في ترقية وتطبيق السياسات الموجهة للتقليص المستمر من الفجوة الرقمية¹⁷.
- وقبل التطرق إلى النتائج المحققة في مجال عصنة الإدارة المحلية وتحسين خدماتها المرفقية عبر تطبيقات الإدارة الالكترونية، نشير إلى أهم المشاريع والمخططات الحكومية الرامية إلى رقمنة الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية والتي اشتملت أيضا على محاور تتعلق بالجماعات الإقليمية.

أولاً- استحداث لجنة وطنية للإشراف على المخطط الوطني لتبسيط الإجراءات الإدارية وتحسينها، لدى المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري¹⁸، تكلف على وجه الخصوص بدراسة وإبداء الرأي المسبق بشأن مشاريع المخططات السنوية والقطاعية لتبسيط الإجراءات الإدارية، اقتراح كل تدبير أو عمل لتبسيط الإجراءات ذو طابع قطاعي أو قطاعي مشترك، لاسمياً في مجال إدراج وتطوير وتعميم تكنولوجيات الإعلام والاتصال، إنشاء قواعد إعلامية بين القطاعات (بنوك معطيات مشتركة)، تطوير الإدارة الإلكترونية (الخدمات على الخط ...)، اعتماد التسيير الإلكتروني للوثائق، إنشاء بوابة واب خاصة بتبسيط الإجراءات الإدارية.

ثانياً- إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام¹⁹، يكلف إلى جانب التشاور مع الدوائر الوزارية والمؤسسات المعنية الأخرى، بتقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها في ميدان رقبة المرافق العام والإدارة وتطويرها، اقتراح القواعد والتدابير الرامية إلى تحسين تنظيم المرفق العام وسيره، قصد تكييفها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية، إضافة إلى اقتراح أعمال تنسيق وربك عبر الشبكات بين الدوائر الوزارية والإدارية والهيئات العمومية قصد ترقية الابتكار والنجاحة في مجال خدمات المرفق العام.

أما في مجال عصنة المرفق العام، يكلف المرصد الوطني، بدراسة واقتراح كل تدبير من شأنه المساهمة في قيام الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية بتنفيذ برنامجها الخاص بعصنة المرفق العام، وتحفيز تطوير الإدارة الإلكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال وتعميمها.

وفي هذا المقام، تجدر الإشارة إلى عدم تفعيل دور المرصد الوطني للمرفق العام، لاسمياً في الجانب المتعلق بتطوير الإدارة الإلكترونية، ماعدا بعض المبادرات والندوات المنظمة من طرفه في مجال تحسين الخدمة العمومية، وهو ما تم تداركه في الآونة الأخيرة من خلال تكليف وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بإصلاح وإعادة بعث المرصد الوطني للخدمة العمومية وترقية التقييم المشترك والمستقل.

ثالثاً- اعتماد المخطط الوطني للتصديق الإلكتروني، كأرضية لتجسيد نظام التبادل الإلكتروني الحكومي للوثائق والمراسلات المؤمنة²⁰.

باعتبار أن مفهوم تحديث الإدارة العمومية وعصنتها يقتضي التكيف مع التحولات والتطورات الراهنة من خلال إدخال تكنولوجيات الرقمنة كرقمنة استراتيجية، فإن ذلك لن يتأتى دون اعتماد ميكانيزمات عملية وآليات تضمن مواكبة التطورات والانتقال من نظام الإدارة التقليدية إلى نظام الإدارة الإلكترونية، والعمل على مواكبة التشريع للتطورات والمستحدثات التكنولوجية.

و من هذا المنطلق، بادرت الحكومة الجزائرية باعتماد سياسة التصديق والتوقيع الإلكترونيين، تقوم على أساس هرمي يضم ثلاث سلطات للتصديق الإلكتروني إحداها وطنية لدى الوزير الأول وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تكلف بترقية استعمال التوقيع والتصديق الإلكترونيين وتطويرهما وضمان موثوقية استعمالهما، حيث

تتولى مهمة إعداد سياسة التصديق الإلكتروني والسهر على تطبيقها مع الموافقة على تلك السياسات الصادرة عن السلطتين الحكومية والاقتصادية للتصديق، أما الثانية فهي السلطة الحكومية للتصديق الإلكتروني تنشأ لدى الوزير المكلف بالبريد وتهتم بتوفير الخدمات لكافة المتدخلين، أما السلطة الاقتصادية فتكمن مهمتها في إعداد دفتر شروط يحدد كفاءات تأدية خدمات التصديق الإلكتروني مع مراقبة ومتابعة المتعاملين الموفرين لهذه الخدمة بالنسبة للمواطنين، من خلال اتخاذ التدابير اللازمة لضمان استمرارية الخدمات في حال العجز والتحقق من مطابقة طالي التراخيص مع سياسة التصديق الإلكتروني بنفسها، والتحكيم في النزاعات القائمة بين المتعاملين في المجال.

ويلاحظ في هذا الباب، عدم تفعيل المخطط الوطني للتصديق الإلكتروني، الذي لا يزال يسير بوتيرة جد بطيئة بالرغم من صدور المراسيم التنظيمية المتعلقة بالسلطتين الوطنية والحكومية²¹ لاسيما في ظل تزايد الطلب على استعمال الوسائل والاتصالات الإلكترونية في التعاملات والمبادلات بين مختلف القطاعات والدوائر والوزارية والربط البيئي بين مختلف المنصات والأرضيات المعلوماتية في سبيل تجسيد مايسمى بالشبكة الحكومية، التي تعتبر من متطلبات تجسيد الإدارة الإلكترونية، فضلا عن أن تعميم استعمال التصديق والتوقيع الإلكتروني في مجال المبادلات الإلكترونية، سيسمح، من جهة، بتحسين نوعية الخدمات العمومية وجعلها متاحة عبر القنوات الإلكترونية، ومن جهة أخرى، تجسيد مشروع الاقتصاد الرقمي والدفع الإلكتروني.

رابعا - إنشاء جهاز لتجسيد ومتابعة رقمنة الإدارات والهيئات والمصالح العمومية²²: يتكون من لجنة للدعم التقني للرقمنة، يرأسها الوزير المكلف بالرقمنة، تكلف لاسيما بإجراء الدراسات المسبقة ومرافقة الإدارات والهيئات العمومية في عملية إدخال الرقمنة، واللجنة الوزارية المشتركة للتنسيق يرأسها الوزير الأول، ومؤسسة عمومية اقتصادية، تضلع بمهمة تمكين الدولة من التوفر على الكفاءات الضرورية لتجسيد وتطوير السياسة الوطنية لرقمنة المصالح العمومية.

خامسا- إنشاء الوكالة الوطنية لتطوير الرقمنة لجزائر²³: تكلف بتصميم عناصر الإستراتيجية الوطنية لتطوير الرقمنة واقتراحها على الحكومة، بالتشاور مع الدوائر الوزارية والمؤسسات والقطاع الاقتصادي والمجتمع المدني، وضمان متابعة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لتطوير الرقمنة، تنسيق أعمال الدوائر الوزارية والمؤسسات والهيئات الفاعلة في مجال الرقمنة، إنجاز دراسات استشرافية تتعلق بتطوير الرقمنة، إبداء الرأي في كل إجراء تشريعي أو تنظيمي في مجال الرقمنة.

وتجدر الملاحظة في هذا المقام، أنه لم يتم تفعيل دور هذه الوكالة بالرغم من أهمية وشمولية المهام التي أسندت إليها في مجال تعميم الإدارة الإلكترونية، كون هذه الأخيرة لم تدخل حيز الخدمة إلى غاية يومنا، وي طرح التساؤل حول مصير الوكالة بعد أن تم مؤخرا استحداث وزارة مكلفة بالرقمنة والإحصائيات²⁴، والتي أسندت إليها مهام ذات طابع أفقي، تتمثل على وجه الخصوص فيما يلي:

- إعداد عناصر السياسة الوطنية في مجال الرقمنة وتطوير المعلومة الإحصائية وتنظيم وتعزيز المنظومة الوطنية الإحصائية، وترقية وتطوير الرقمنة والتحول الرقمي للإدارات العمومية والمؤسسات.

- السهر على وضع البيئة الملائمة لتنفيذ حوكمة إلكترونية بالتشاور مع الأطراف الفاعلة، مع ترقية استعمال تكنولوجيات الرقمنة.

- المشاركة في تنفيذ الأعمال المتعلقة بإرساء الإدارة الإلكترونية وفي بروز خدمات وسائل الدفع الإلكتروني بغرض ترقية وتطوير التجارة الإلكترونية.

- المشاركة في إعداد وتنفيذ الإستراتيجية الوطنية لتطوير التصديق الإلكتروني.

وفي إطار مواصلة المساعي الرامية إلى تجسيد مشروع الحكومة الإلكترونية والتطبيقات الشاملة، تم تجسيد بعض المشاريع بالتعاون بين مختلف القطاعات الوزارية. تتمحور هذه المشاريع أساسا حول:

سادسا - البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية كآلية لتبسيط إجراءات إبرام الصفقات العمومية:

يهدف المشروع إلى وضع حيز التنفيذ نظام رقمنة إجراءات إبرام الصفقات العمومية وفقاً لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ 16 سبتمبر 2015 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ستكون هذه الأداة رهن إشارة الإدارات المركزية والجماعات الإقليمية والهيئات العامة، حيث يتعين عليها دمج المراحل المختلفة المتعلقة بعملية إبرام الصفقات العمومية، لاسيما الإعلام، المناقصات، الترشيحات، وإرسال عناصر الملف، وعملية الانتقاء والإرساء.

سابعا- تحديث وتفعيل دور بوابة المواطن:

يخضع إطلاق مشروع تحديث بوابة المواطن لجملة من الشروط، من بينها إدراج التقنيات الجديدة البارزة التي تسمح تحسين الصورة المرئية للبوابة، تتطلب الاحتياجات المتغيرة للمرتفقين إعادة النظر في التصميم من خلال تركيزه على المواطن.

تسمح هذه البوابة بتوفير الخدمات التي تقدمها كل الإدارات والمؤسسات العمومية عبر الانترنت وجعلها كبوابة تجمع كل الخدمات الإلكترونية.

ثامنا- تطوير الحظائر التكنولوجية

إن التحدي الرئيسي للانتقال إلى مجتمع المعرفة هو خلق قيمة مضافة وتحسين مستويات المعيشة والرفاهية الاجتماعية لمواطنيها، ويعتبر إنشاء الحظائر التكنولوجية جزءا من إستراتيجية وطنية طموحة، تهدف على وجه التحديد الالتحام مع مجتمع المعرفة، وإعطاء أولوية مطلقة لتعزيز الصناعة والبحث والابتكار في قطاع تكنولوجيا الإعلام والاتصال.

تاسعا- إنشاء مؤسسة لدعم وتطوير الرقمنة (EADN)

تسعى مؤسسة دعم تطوير الرقمنة في أن تكون عاملاً محفزاً لنظم تكنولوجيات الإعلام والاتصال و الرقمنة في الجزائر، بهدف توحيد الموارد البشرية و البنى التحتية والمنصات المعلوماتية للإدارات والهيئات العمومية، وذلك بغرض توفير خدمات عمومية ذات جودة لفائدة المواطنين.

تكلف لاسيما بعصرنة الإدارات العمومية من خلال إنشاء منصات معلوماتية هيكلية ورقمنة الإجراءات الإدارية ورفعها على الإنترنت، مراقبة إنجاز مركز البيانات الحكومي ووضع حيز الخدمة، تقليص الفجوة الرقمية وتسهيل بروز مجتمع المعلومات والاقتصاد القائم على المعرفة، تزويد المواطنين والجهات الفاعلة الاقتصادية بقنوات لامركزية للوصول إلى الإدارات، عصرنة نظم المعلومات الخاصة بالهيئات العمومية وتحديثها وتطويرها مع ضمان قابلية التشغيل البيئي لنظم معلومات الهيئات العمومية، وإنجاز وتنفيذ منصات الإدارة المتكاملة "تخطيط موارد المؤسسة" (ERP) للهيئات العمومية.

المحور الثالث: تطبيقات الإدارة الإلكترونية على الجماعات الإقليمية (دراسة نماذج وتجارب)

في إطار الجهود الرامية إلى تحديث وعصرنة المرفق العام، عمدت وزارة الداخلية والجماعات المحلية إلى جعل مصلحة الحالة المدنية من بين المشاريع الأساسية الهادفة إلى تغيير مناهج العمل على المستوى المحلي من خلال تفعيل برنامج طموح يهدف إلى عصرنة المرافق العمومية الإدارية، وإدخال المعلوماتية في إدارتها وأدائها لمهامها.

أولاً: برنامج تحديث وعصرنة الحالة المدنية "السجل الوطني الآلي للحالة المدنية"

في هذا الصدد، أعلنت وزارة الداخلية عن انطلاق مشروع البلدية الإلكترونية من خلال رقمنة سجلات الحالة المدنية، بهدف إحداث سجل وطني إلكتروني للحالة المدنية، و يهدف هذا البرنامج إلى تحسين نوعية الخدمات المرفقية المحلية، والعمل على إعادة الثقة بين الإدارة والمواطن، وتخفيف الإجراءات الإدارية بالإضافة إلى توفير قاعدة بيانات آنية وذات موثوقية لـ 1541 بلدية، والتي تتضمن صورة رقمية تشمل (معطيات محجوزة وصور ممسوحة ضوئياً من طرف بلديات مكان عقود الحالة المدنية).²⁵

وقد تمت هذه العملية بنجاح وتمثلت في رقمنة سجلات الحالة المدنية ووضع السجل الآلي للحالة المدنية حيز الخدمة، عن طريق ربط البلديات بالشبكة الوطنية والمحلية، كما تم وضع مجموعة من تطبيقات الإعلام الآلي على مستوى مصلحة الحالة المدنية من أجل حجز، استخراج، وتصحيح وثائق الحالة المدنية.²⁶

1- تأسيس السجل الوطني الآلي للحالة المدنية:

لقد تم استحداث السجل الوطني الآلي للحالة المدنية بموجب تعديل قانون الحالة المدنية سنة 2014²⁷، لدى وزارة الداخلية والجماعات المحلية، يرتبط بالبلديات وملحقها الإدارية وكذا البعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية، يربط هذا السجل بالمؤسسات العمومية الأخرى، لاسيما المصالح المركزية لوزارة العدل. يضم السجل الوطني الآلي للحالة المدنية عقود الحالة المدنية الرقمية للمواليد والوفيات والزواج، لكل بلديات الوطن، و هي عقود ممسوحة و محجوزة ابتداء من سجلات الحالة المدنية للبلديات وترسل إلى مصلحة السجل الوطني الآلي للحالة المدنية بوزارة الداخلية عبر الأنظمة المعلوماتية والشبكات التي وضعت لهذا الغرض.

يهدف السجل الوطني الآلي للحالة المدنية إلى تكوين قاعدة معطيات مركزية شاملة، تستغل عبر كافة بلديات الوطن لإصدار عقود الحالة المدنية للمواليد و الوفيات و الزواج لأي شخص ومن أية بلدية، مجنبا المواطن عناء التنقل إلى البلدية التي سجلت بها عقودها.

لقد مكن هذا الإجراء المواطن من استخراج كل وثائق الحالة المدنية بصفة آنية من أي بلدية أو ملحقة إدارية عبر الوطن دون أن يتكبد عناء التنقل إلى البلدية الأصلية خاصة بعد التحويل الجذري للمصالح البيومترية لاستخراج جواز السفر البيومتري و بطاقة التعريف الوطنية البيومترية من الدوائر إلى المقاطعات والبلديات، كما تم تمكين الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج من تقديم طلب الحصول على الوثائق الإدارية عبر الانترنت والحصول عليها من الممثلية الدبلوماسية أو القنصلية المسجلين فيها.

كما أصبح تسليم شهادة الميلاد العادية (ح م7) و شهادة الميلاد الخاصة (S12) يتم على مستوى جميع شبائك الحالة المدنية المتواجدة عبر التراب الوطني باستخدام السجل الوطني الآلي للحالة المدنية.

2- إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية:

وبهدف تفعيل جميع الآليات العصرية لتحسيد الإدارة الإلكترونية ومن ثم المساهمة في تخفيف حجم الملفات المطلوبة من المواطن و تسهيل مساعيه اليومية وتحسين عمل و أداء الإدارات العمومية، وبعد إتمام الربط المباشر للدوائر الوزارية المعنية بالسجل الوطني الآلي للحالة المدنية، تم إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 204/15 المؤرخ في 2015/07/27 المتضمن إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية، الذي ألزم الولايات و الدوائر والبلديات والوزارات و الإدارات العمومية التابعة لها بعدم الاشتراط مستقبلا من المواطن تقديم وثائق الحالة المدنية مثل مستخرجات من عقود الميلاد و الزواج و الوفاة .

3- إلغاء التصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق

لقد تم إلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية، وبموجب هذا الإلغاء تم إعفاء المواطن من القيام بهذا الإجراء وفي المقابل لا يمكن للمؤسسات والإدارات والأجهزة والهيئات العمومية والجماعات المحلية وكذا المصالح التابعة لها، أن تشترط التصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق الصادرة عنها في إطار الإجراءات الإدارية التي تعدها.

4- إصدار وثائق الحالة المدنية بطريقة الكترونية

في إطار المساعي الرامية إلى عصنة الإدارة المحلية قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتجسيد آلية جديدة من خلال استصدار نص تنظيمي²⁸، يعطي إمكانية للمواطن من الحصول على وثائق الحالة المدنية للسجل الوطني الآلي للحالة المدنية بطريقة الكترونية عن طريق خدمة الانترنت.

لتجسيد هذا الإجراء، نصت أحكام المرسوم التنفيذي رقم 15-315 المؤرخ في 10 ديسمبر 2015 المتعلق بإصدار نسخ وثائق الحالة المدنية بطريقة الكترونية، على أن تمهر نسخ وثائق الحالة المدنية من السجل الآلي للحالة المدنية بطريقة إلكترونية، مع تمتع هذه الأخيرة بنفس شروط الصحة التي تتمتع بها الوثيقة الأصلية.

ويلاحظ في هذا الباب، أنه في ظل عدم تنفيذ المخطط الوطني للتصديق والتوقيع الإلكترونيين ونتيجة لعدم تفعيل دور الهيئات المختصة في هذا المجال، لا يمكن تجسيد هذه العملية التي ينبغي أن تتم طبقاً لأحكام القانون رقم 15-04 المؤرخ في 01 فيفري 2015، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، كون هذا الأخير يشكل الإطار المرجعي الوطني في هذا المجال.

ثانيا- عصرنه وثائق الهوية والسفر تكريسا لنظام وطني للهوية

وفي إطار مواصلة المشاريع ذات الصلة بتطبيق الإدارة إلكترونية وتحسين أداء الخدمة العمومية لاسيما في شقها المتعلق باستخراج الوثائق الرسمية لتقريب الإدارة المحلية من المواطن، قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية، بعصرنه عدة خدمات من خلال تجسيد مايلي:

1-إنشاء بطاقة التعريف الوطنية البيومترية:

عملا بأحكام المرسوم الرئاسي رقم 17-143 المؤرخ في 18 أبريل 2017، المحدد لكيفيات إعداد بطاقة التعريف الوطنية وتسليمها وتجديدها، وتعتبر بطاقة التعريف الوطنية البيومترية بمثابة قفزة نوعية في مجال تكريس مفهوم الإدارة الإلكترونية بإدراج تكنولوجيات الإعلام والاتصال في أنماط ومناهج العمل الإداري.

تحتوي هذه البطاقة على شريحتين، تتضمن الشريحة الأولى معلومات إدارية ومعلومات تخص صاحبها في حين أن الشريحة الثانية تتضمن تطبيقاً من أجل التحقق من صاحبها، كما أنها تسلم مرفقة برمز سري في ظرف مغلق يوضع تحت مسؤولية صاحبها أو وليه الشرعي و يستعمل من أجل الولوج للخدمات الإلكترونية.

أ-مراحل لا مركزية إصدار بطاقة التعريف الوطنية البيومترية:

لقد بادرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية و التهيئة العمرانية بلامركزية بطاقات التعريف الوطنية على مستوى بلديات الوطن²⁹ حيث تم:

- منح التفويض بالإمضاء للأمناء العامين للبلديات بمن فيهم الشاغلين لهذا المنصب بالنيابة على الملفات ذات العلاقة ببطاقة التعريف الوطنية العادية و البيومترية و جواز السفر البيومتري الإلكتروني و كذا بطاقة تسجيل المركبات.
- تم دعوة السادة الأمناء العامين للبلديات إلى استعمال الختم الرسمي المبلل الخاص بالأمانة العامة للبلدية على بطاقات تسجيل المركبات و بطاقات التعريف الوطنية العادية.

تزويد كافة بلديات الولاية بالأختام الجافة بتاريخ 2015/12/13

- دعوة السادة رؤساء المجالس الشعبية البلدية لاستقبال ملفات إصدار بطاقة التعريف الوطنية إلى جانب استمرارية مصالح الدائرة في إصدار هذه البطاقات حيث يعود للمواطن الاختيار في إيداع ملفه على مستوى مصالح البلدية أو الدائرة. كما تم إنجاز وتسليم بطاقة التعريف البيومترية الالكترونية التي أصبح إعدادها يتم على مستوى المركز الوطني لإعداد و إنتاج المستندات و الوثائق المؤمنة لحاملي جوازات السفر البيومترية الالكترونية عن طريق الانترنت بموجب التعليمات الوزارية رقم 875 المؤرخة في 2016/09/29.

أما بالنسبة للمواطنين غير الحائزين على جواز سفر بيومتري ، فيمكنهم طلب بطاقة تعريف وطنية على مستوى البلديات "بطاقة عادية"، بشرط أن تقوم هذه المصالح بإجراء الشخصية البيومترية (enrôlement) في نفس الوقت، مع ضرورة إلزام المواطن بإيداع بطاقة التعريف الوطنية "النموذج القديم" فور سحبه لبطاقة التعريف الوطنية البيومترية الإلكترونية³⁰.

ب- توفير خدمة طلب بطاقة التعريف الوطنية البيومترية عبر الانترنت:

تسمح هذه الخدمة للمواطنين الحائزين على جواز السفر البيومتري من الحصول على بطاقة التعريف الوطنية البيومترية دون التنقل إلى المصالح الإدارية، بإتباع الإجراءات المشار إليها عبر نافذة الخدمات الالكترونية "الوثائق البيومترية" المتاحة في الموقع الالكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية <http://www.interieur.gov.dz>.

2- استحداث جواز السفر البيومتري

في إطار التوجه الجديد للجزائر بغية مواكبة التطورات الحاصلة لترقية وظائف المؤسسات الحكومية لاسيما على مستوى الإدارة المحلية والتسيير الجوي، تم إحداث تغييرات على الوظائف التقليدية في ظل تبني إستراتيجية التحول التكنولوجي و المعلوماتي بعنوان الخدمات الالكترونية، ومن أبرز هذه الخدمات إعلان وزارة الداخلية و الجماعات المحلية سنة 2012 عن إطلاق المرحلة الأولى لإصدار جواز السفر البيومتري.

في أوت 2015 كشفت وزارة الداخلية و الجماعات المحلية عن إجراءات جديدة تتمثل في لامركزية جوازات السفر و منح كل الصلاحيات للبلديات للتكفل بهذه الوثيقة من أجل تخفيف الضغط على الدوائر و تحسين الخدمات و كذا التسهيل على المواطن في الحصول على الوثائق الإدارية.³¹

أ- مراحل عملية لامركزية إصدار جواز السفر البيومتري الالكتروني³²:

إن عملية لامركزية إصدار جوازات السفر البيومترية الالكترونية شملت البلديات ماعدا بلديات مقر الدوائر كمرحلة أولى ، حيث تمت على مراحل:

- إعداد أرضية بيومترية على مستوى البلديات حسب البطاقة التقنية المسلمة من طرف مصالح وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية بتاريخ 2015/09/20.

- تسليم أجهزة التشخيص و الإصدار البيومترين الإلكترونيين لكافة بلديات الولاية ما عدا بلديات مقر الدوائر بتاريخ 2015/12/14.
- الانطلاق الرسمي في إصدار جواز السفر البيومتر الإلكتروني بتاريخ 2015/01/14 على مستوى هذه البلديات.
- تم تحويل أجهزة التشخيص و الإصدار من مقر الدوائر إلى البلديات، بالنسبة لبعض البلديات تم تسليمها أجهزة جديدة مع الإبقاء على التجهيزات القديمة على مستوى الدوائر و هذا إعداد جواز السفر البيومتر و تسليمه .

ب- هدف مشروع جواز السفر البيومتر:

يهدف مشروع جواز السفر البيومتر إلى عصنة وثائق الهوية والسفر ، حيث يعتبر سند سفر فردي يمنح بدون شرط السن لكل مواطن ما لم يكن محكوما عليه نهائيا في جناية و لم يرد اعتباره ، وهو وثيقة مؤمنة قابلة للقراءة آليا ومكونة من عدة صفحات من متعدد الكربونات (مادة صعبة الإتلاف) يتوفر على شريحة بيانات مدمجة بداخله، و هو مطابق للمعايير المملاة من طرف المنظمة الدولية للطيران المدني.

كما صار بإمكان كل جزائري مقيم داخل الوطن و خارجه من طلب جواز السفر البيومتر عبر الانترنت وذلك عبر الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية <http://www.interieur.gov.dz>.

للاستفادة من هذه الخدمة يتعين أن يقوم صاحب طلب جواز السفر بالتسجيل في الموقع عن طريق فتح حساب إلكتروني لإنشاء ملف تعريف خاص به على الموقع ، كما يمكنه تتبع مراحل معالجة ملف جواز سفره البيومتر عبر هذا الأخير وهو ما يدخل دائما في إطار عصنة المرفق العام.

3- مشروع الشباك الإلكتروني للوثائق البيومترية:

في إطار مواصلة إجراءات رقمنة الجماعات الإقليمية بإرساء قواعد عمل عصرية مدعومة بموارد بشرية مؤهلة، أحدثت وزارة الداخلية الشباك الإلكتروني الموحد للوثائق البيومترية (جواز السفر- بطاقة التعريف الوطنية) وسيتم توسيعه بصفة تدريجية إلى وثائق أخرى ستقوم الوزارة بالإعلان عنها لاحقا.

يرتكز الشباك الإلكتروني في عمله على تقاطع ومقارنة البيانات الخاصة بقاعدة معطيات الوثائق البيومترية المنجزة سلفا مع معطيات السجل الوطني الآلي للحالة المدنية بصفة آلية تكريسا لنظام وطني للهوية، و بالتالي فإن هذه المقارنة ستسمح بالتأكد بصفة آنية من صحة المعلومات الخاصة بطلب الوثيقة "جواز السفر أو بطاقة التعريف الوطنية"، و في حالة وجود اختلاف في المعطيات أو خطأ ما فإن الحل يرفض آليا الطلب المقدم لاستخراج الوثيقة البيومترية.

يهدف هذا المشروع الطموح إلى تحقيق السرعة في دراسة ومراقبة البيانات ومعالجة الملفات، إعفاء المواطن من تقديم ملخص شهادة الميلاد 12 خ ضمن الوثائق المكونة لملف طلب بطاقة التعريف الوطنية أو جواز السفر، إعفاء المواطن من تقديم كل الوثائق الموجودة في قاعدة المعطيات ما لم يتم تغيير بياناتها، اجتناب أخذ البيانات البيومترية للمرة الثانية من المواطنين الحائزين سلفا على وثائق بيومترية، تقليص الأخطاء الناتجة عن الحجز على أساس الاطلاع المباشر على قواعد المعطيات المركزية.

4-استحداث الرقم التعريفي الوطني الوحيد

يعتبر الرقم التعريفي الوطني الوحيد³³، من أهم متطلبات الإدارة الالكترونية، يسمح بتفادي عمليات تزوير واستعمال هوية المواطنين خارج الأطر النظامية وكذا الهويات المكررة وتطهير الحالة المدنية للمواطنين. يتشكل هذا الرقم من ثمانية عشر 18 رقما يوافق بيانات الحالة المدنية للأشخاص الطبيعيين ويمنح للمواطنين والأجانب المولودين في الجزائر والقاطنين بها بصفة منتظمة.

سيستعمل من طرف المؤسسات والإدارات والهيئات التي تبنت أرقاما تعريفية أخرى في إجراءاتها.

ويلاحظ في هذا الباب، تأخر كبير في عملية تعميم الرقم التعريفي الوطني على مستوى الإدارات والمؤسسات العمومية، لاسيما تلك التي تستخدم أنظمة معلوماتية وقواعد معطيات تعتمد على أرقام تعريفية قطاعية داخلية على غرار قطاعات الضمان الاجتماعي NSS، إدارة الضرائب NIF، قطاع العدالة... الخ وقد أدى هذا التأخير إلى تسجيل أخطاء في تحديد هوية الأشخاص، أو الهوية المكررة، الأمر الذي حال دون تحقيق الأهداف المسطرة في هذا الباب من خلال منح رقم وحيد لكل مواطن مقيم في أرض الوطن أو بالخارج.

وفي إطار المساعي الرامية إلى تعميم استعمال الرقم المعرف، بادرت مصالح وزارة الداخلية والجماعات المحلية باتخاذ الإجراءات المناسبة من أجل الشروع في عملية ربط الأنظمة المعتمدة من طرف الدوائر الوزارية بالنظام المعلوماتي للرقم التعريفي الوطني، وتعميم هذا الرقم على مستخرج شهادة الميلاد، كما تم تكليف المصالح المعنية لوزارات الداخلية والعدل والمالية بالعمل معا على وضع الرقم الوحيد لكل مواطن ولكل شخص معنوي على مستوى مصالح الحالة المدنية، والضرائب، والعدالة والمرافق العامة الأخرى³⁴، غير أن هذه التدابير لم تجسد إلى غاية يومنا هذا.

5-إطلاق خدمة إلكترونية جديدة " الحالة المدنية عن بعد":

في إطار عصنة الإدارة وتحسين الخدمات العمومية تم إطلاق خدمة إلكترونية جديدة بتاريخ 24 ديسمبر 2020 تمكن المواطنين من سحب وثائق الحالة المدنية الخاصة بهم أو بأحد أقاربهم عن بعد و بصفة آنية وذلك طيلة أيام الأسبوع و على مدار 24س/24 .

تهدف هذه الخدمة إلى المساهمة في عصنة المرافق العمومية وتقريب الإدارة من المواطن التي تعتبر من أهم المحاور و ذات الأولوية في برنامج عمل الحكومة التي تهدف إلى تجسيد معالم الحكامة الالكترونية المكرسة للشفافية و النجاعة، و ذلك في إطار مقارنة وطنية شاملة مدججة للرقمنة و العصنة.

هذه الخدمة متاحة الموقع الالكتروني للوزارة www.interieur.gov.dz والتي تندرج في إطار جهود الدولة لتبسيط الإجراءات الإدارية وعصنة المرفق العام، وهي تخصص في مرحلة أولى سحب شهادة الميلاد وعقد الزواج و كذا شهادة الوفاة عبر الانترنت، لها نفس القيمة القانونية لتلك المستخرجة من شبايك مصالح البلدية، فهي وثائق مؤمنة غير قابلة للتزوير بفضل التوقيع الإلكتروني، و رمز الاستجابة السريعة. (QR Code) الذي تحمله³⁵.

ومن نتائج الدراسة:

تعتبر الإدارة الإلكترونية أسلوب جديد في تسيير الإدارة، يركز أساسا على استعمال التطبيقات المعلوماتية والتحكم في التكنولوجيات ومواكبة التطور، كما تعتبر من بين آليات ترشيد النفقات وتسيير المرافق العامة وتقديم الخدمات في شكل إلكتروني، كما لها العديد من الأهداف في مجال تحسين الخدمة العمومية وتقليص التعقيدات الإدارية وتبسيط الإجراءات الإدارية. بما يفضي إلى تحقيق الشفافية والنجاعة في الأداء.

إلا أن الإدارة الإلكترونية لاتزال في خطواتها الأولية ولم تكتمل عناصرها لحد الآن بسبب محدودية بعضها وانعدام بعضها الآخر، لاسيما بالنسبة لتطبيقها على مستوى الإدارة المحلية، في ظل غياب رؤية إستراتيجية واضحة بشأن استخدام تكنولوجيات الإعلام والاتصال بصورة تضمن الانتقال السليم نحو الإدارة الإلكترونية، إضافة إلى عدم تضافر الجهود والوسائل الواجب حشدتها، إذ لم تتمكن الجهود التي صاحبت مسعى الغدرة الإلكترونية وعلى رأسها إحداث الهياكل الإدارية المتخصصة لأجل تجسيد الأهداف المرجوة.

وعلى هذا الأساس، نقترح جملة من التوصيات في هذا المجال، تتمثل أهمها فيما يلي:

- ضرورة إيلاء الاهتمام المطلوب للسلطات المحلية باعتبارها امتدادا للدولة والقناة الرابطة المباشرة بالنسبة للمواطنين وضمان استمرارية ترقية تسيير جوارى تؤدي تكنولوجيات الإعلام والاتصال في كنفه دورا هاما.
- ضرورة تكريس مشاركة المواطن الموجه الأول لتكوير تكنولوجيات الإعلام والاتصال من خلال إقامة نظام وطني تعريفى يسمح بتعريف وحيد لكل مواطن.
- التركيز على العنصر البشري باعتباره العامل الرئيسي لنجاح أية استراتيجية وطنية وبالأخص في هذا الميدان الذي يتطلب كفاءة عليا متخصصة.
- تنسيق الجهود المشتركة ما بين القطاعات الحكومية للدفع بوثيرة الرقمنة والمبادرة بتجسيد المشاريع ذات الطابع الاستراتيجي على غرار تعميم تقنية التصديق والتوقيع الإلكترونيين في مجال المبادلات الإلكترونية، الدفع الإلكتروني.
- الإشراف الضروري لكل الأطراف المعنية باعتبارها عاملا أساسيا لنجاح مثل هذه الاستراتيجيات وهي (السلطات العمومية-الحكومة- المؤسسات - المواطنون- المستهلكون).
- الاعتماد على تكنولوجيات الإعلام والاتصال في إطار مقارنة الاقتصاد القائم على المعرفة والتي من شأنها رفع معدلات النمو الاقتصادي.
- التكفل بالمعلومات وتطويرها وتأمين البيانات كمصدر استراتيجي، سواء بالنسبة لجمعها أو معالجتها أو نشرها، وكذا إيلاء الأولوية المطلقة لوضع نظام وطني للمعلومات وفقا للمعايير العالمية المطلوبة.
- مواصلة دعم وتحديث المنظومة التشريعية والتنظيمية التي تحكم تبادل المعطيات المعالجة معلوماتيا على الخصوص وذلك قصد تأطير أحسن وتأمين أكبر للأوساط المعالجة معلوماتيا، مما يسمح بتنفيذ التعاملات بصفة إلكترونية مؤمنة عبر الأنترنت.

- ايلاء أكبر عناية للجوانب المتعلقة بالخيارات التقنية والأمن المعلوماتي فيما يخص الأرضيات واستراتيجيات تطوير المنشآت القاعدية، والبرمجيات.
- الحفاظ على خصوصية الأفراد وحياتهم الشخصية أثناء المعالجة الآلية للمعطيات ذات الطابع الشخصي لاسيما فيما يتعلق بتخزين واستعمال تلك المعطيات.
- وضع جهاز يقظة استراتيجي يتكفل بكل المسائل المتعلقة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال تكون مساهمته أساسية في ترقية وتطبيق السياسات الموجهة للتقليص المستمر من الفجوة الرقمية.

الهوامش:

1. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة، بحث للحصول على درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، باين عكنون 2006.
2. تعليمة السيد الوزير الأول رقم 306 المؤرخة في 16 نوفمبر 2014، بخصوص تبسيط الإجراءات الإدارية وتحسينها.
3. L'interopérabilité des systèmes d'information et des bases de données, projet initié par le Ministère des postes et des télécommunications en coordination avec les secteurs concernés, dans le cadre de la mise en œuvre du projet de Gouvernement Electronique
4. الدكتور بسام بن عبد العزيز الحمادي " الإدارة الإلكترونية"، مجلة رسالة معهد الإدارة، الرياض العدد 50، ص 26.
5. Nations unies Commission économique pour l'Afrique « L'évaluation de l'administration électronique instrument politique clef pour le développement de la société de l'information " le plan d'action de Genève et l'agenda de Tunis font tous les deux référence à l'importance des initiatives et stratégies en matière d'administration électronique.2005page3.
6. الدكتور سحر قدوري الرفاعي، الإدارة الإلكترونية وإمكاناتها في تحقيق الجودة الشاملة، مجلة المنصور، عدد 14، 2010 الجزء الأول ص 161.
7. الأستاذ أحمد محمد مرجان، دور الإدارة العامة الإلكترونية والإدارة المحلية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية ، دراسة مقارنة، بين الإدارة المحلية في مصر وبلدية دبي في دولة الإمارات العربية المتحدة. درا النهضة العربية. القاهرة 2006، ص 66.67.
8. عمار زغي، محمد بجاق، "الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين الأداء الإداري على مستوى الجماعات المحلية"، مداخلة مقدمة من الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنظرة، قسم الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الوادي، المنعقد يومي 01 و02 ديسمبر ، ص 120(بتصرف).
9. في هذا الإطار، صدر القانون رقم 07-18 المؤرخ في 10 جوان 2018، المتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي.
10. أنظر المادة 21 فقرة 3 من المرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 1988/7/4، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن.الجريدة الرسمية، عدد 27، الصادرة بتاريخ 1988/7/6.
11. المرسوم التنفيذي رقم 94-248 المؤرخ في 10 أوت 1994، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري باستحداث مديرية فرعية لترقية العمل الإداري وعصرنته.
12. المرسوم التنفيذي رقم 98-257 الموافق لـ 25 أوت 1998، الذي يضبط شروط وكيفية إقامة خدمات الانترنت واستغلالها
13. وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 03-192 المؤرخ في 28 أبريل 2003، الذي يحدد مهام المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها.
14. أنظر رأي المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي المؤرخ في 14 جانفي 2009، حول ملف " إ- الجزائر 2013" منشور بالجريدة الرسمية رقم 54 المؤرخة في 16 سبتمبر 2009.
15. الدكتورة سليمة قرلان، علاقة الإدارة بالمواطن ، دراسة مقارنة. المركز الأكاديمي للنشر. 2020 ص 217.
16. المرسوم التنفيذي رقم 04-91 مؤرخ في 3 صفر عام 1425 الموافق 24 مارس سنة 2004 ، الذي أنشأ الوكالة الوطنية لترقية الحظائر التكنولوجية و تطويرها و يحدد تنظيمها و سيرها.
17. لمزيد من التفصيل في الموضوع، الرجوع إلى رأي المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي المذكور بنفس المرجع سابقا.

18. بموجب تعليمة السيد الوزير الأول رقم 306 المؤرخة في 16 نوفمبر 2014، بخصوص تبسيط الإجراءات الإدارية وتحسينها، أنشئت بموجب المقرر رقم 5 المؤرخ في 15 نوفمبر 2014، الصادر عن السيد معالي الوزير الأول تتشكل من ممثلي كل من وزارة العدل الداخلية والجماعات المحلية، المالية، الشؤون الخارجية، الصناعة والمناجم، التجارة، العمل والتشغيل والضمان الإجتماعي البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال إلى جانب وزارة السكن والعمارة والمدنية.
19. بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 7 جانفي 2016، يتشكل المرصد الذي يرأسه الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله من الأعضاء الآتي ذكرهم خمس (5) شخصيات يختارون لخبرتهم من بين الإطارات السامية الذين مارسوا وظائف عليا على مستوى مؤسسات الدولة يقترحهم وزير الداخلية والجماعات المحلية، ومن ممثلي القطاعات الوزارية وهيئات التي ذات الصلة بالمرفق العام.
20. بموجب القانون رقم 15-04 المؤرخ في 01 فيفري 2015، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين
21. المرسوم التنفيذي رقم 16-134 مؤرخ في 25 أفريل 2016 ، يحدد تنظيم المصالح التقنية والإدارية للسلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني الإلكتروني وسيرها ومهامها. والمرسوم تنفيذي رقم 16-135 المؤرخ في 25 أبريل 2016، يحدد طبيعة السلطة الحكومية للتصديق الإلكتروني وتشكيلها وتنظيمها وسيرها.
22. تعليمة السيد الوزير الأول رقم 351 المؤرخة في 07 نوفمبر 2014، المتعلقة برقمنة الهيئات المدنية للدولة وعصرتها.
23. المرسوم الرئاسي رقم 19-317 المؤرخ في 26 نوفمبر 2019، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لتطوير الرقمنة وتحديد مهامها وتنظيمها وسيرها.
24. بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-263 المؤرخ في 5 ديسمبر 2020، يحدد صلاحيات وزير الرقمنة والإحصائيات ، والمرسوم التنفيذي رقم 20-364 المؤرخ في 5 ديسمبر 2020، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الرقمنة والإحصائيات.
25. متحصل عليه من الموقع الرسمي الإلكتروني لوزارة الداخلية www.interieur.gov.dz تاريخ الاطلاع 25 جانفي 2020 (بتصرف)
26. في هذا الإطار، تمكنت بلدية عين السبت بولاية سطيف (كنموذج) من معالجة إلى غاية 30 جوان 2018، 164 سجل، و16942 عقد، انعكست كل هذه الإجراءات من خلال التقليل من الضغط على مصلحة الحالة المدنية وتقريب الإدارة من المواطن بصورة فعلية عن طريق إعفائه من تقديم العديد من الوثائق وتمكينه من وثائق الحالة المدنية دون الحاجة إلى التنقل إلى بلدياته الأصلية. (منقول بتصرف من موقع بلدية عين السبت ولاية سطيف، التاريخ 28.01.2021، العنوان <http://apcainsebt.dz>).
27. القانون رقم 14-08 المؤرخ في 9 أوت 2014، المعدل والمتمم للأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فيفري 1970، المتعلق بالحالة المدنية
28. طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 15-315 المؤرخ في 10/12/2015 المتعلق بإصدار نسخ وناثق الحالة المدنية بطريقة الكترونية.
29. عملا بالتعليمة الوزارية رقم 2393 المؤرخة في 14/09/2015 المتعلقة بإصدار بطاقة التعريف الوطنية.
30. التعليمة رقم 826 المؤرخة في 11/09/2016 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية و التهنية العمرانية.
31. متحصل عليه من الموقع الإلكتروني لبلدية عين السبت ولاية سطيف، التاريخ 28.01.2021، العنوان <http://apcainsebt.dz>.منقول عن الموقع الرسمي لبلدية عين السبت
32. عملا بأحكام التعليمة الوزارية رقم 685 المؤرخة في 03/07/201، ووفقا للتعليمة رقم 17/001 المؤرخة في 12 جانفي 2017 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، تم وضع حيز التنفيذ خدمة سريعة لتسليم جوازات السفر البيومترية الالكترونية تحت اسم " متميزة " تطبيقا لأحكام قانون المالية لسنة 2017، هذه الخدمة تسمح لجميع المواطنين من استخراج جواز السفر في ظرف 05 أيام و صالح لمدة 10 سنوات ، بعد أن كان تحت اسم جواز السفر الاستعجالي بمدة صلاحية لا تتعدى سنة واحدة و مخصص لأشخاص معينين فقط لهم الحق في طلبه ، و هذا طبقا لما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 16-58 مؤرخ في 24 ربيع الثاني عام 1437 الموافق 3 فبراير سنة 2016، يحدد شروط إعداد و إصدار جواز السفر الاستعجالي.
33. المنشأ لدى وزارة الداخلية والجماعات المحلية، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 10-210 المؤرخ في 16 سبتمبر 2010، المتضمن إحداث الرقم التعريفي الوطني الوحيد.
34. وفقا لتعليمة السيد الوزير الأول رقم 017 المؤرخة في 06 جانفي 2019، بخصوص القرارات والتوجيهات المتمخضة عن الاجتماع الخامس للجنة الوزارية المشتركة المكلفة بمتابعة رقمنة الإدارات وهيئات والمرافق العامة
35. متحصل عليه من الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية <http://www.interieur.gov.dz>، التاريخ 28/01/2021 (بتصرف).

التجربة التونسية في دسترة اللامركزية وتحديات تطبيقها

The Tunisian experience in constitutionalizing decentralization
and the challenges of its implementation

طرد سعيد فريجات
جامعة سوسة ، تونس

الملخص:

أنشأت السلطات المحلية في تونس حسب 2014 دستور والمكونة من جماعات محلية والتي بدورها مكونة من البلديات والجهات والأقاليم، هته الجهات تملك الاستقلالية المالية والادارية، ولها أهداف رسمية هي: ضمان توزيع أكثر عدلا للموارد، تمكين الأطراف المحلية من اتخاذ القرارات لمجتمعاتهم المحلية، تحسين توفير الخدمات عبر البلاد إلا أن تاريخ تونس قبل هذا الدستور (في عهد الرئيسين بورقيبة، وبن علي) خلق تحديات كبرى من أجل تجسيدها على أرض الواقع، بسبب ضعف روح المبادرة وثقافة المواطنة والمشاركة السياسية، كذلك الوضع المالي المتردي الذي خلفته الثورة، ويتطلب عشرات السنوات كما قدرته الحكومة التونسية.

الكلمات المفتاحية: دستور 2014، تونس، المركزية، الاستقلالية، جماعات محلية.

Abstract :

The local authorities in Tunisia established a constitution according to the 2014 constitution, which is made up of local groups, which in turn are made up of municipalities, regions and regions. These bodies have financial and administrative independence, and they have formal goals: ensuring a more equitable distribution of resources, empowering local parties to make decisions for their local communities, improving the provision of services Across the country, however, the history of Tunisia before this constitution (during the era of Presidents Bourguiba and Ben Ali) created great challenges in order to materialize them on the ground, due to the weakness of the spirit of initiative, the culture of citizenship and political participation.

Key words: Constitution of 2014, Tunisia, centralization, independence, local groups.

مقدمة:

كان الدستور التونسي القديم (الذي صدر عام 1959م) منذ حكم الرئيس الحبيب بورقيبة والذي سارت عليه السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في البلاد إلى غاية مارس 2011م (الثورة التونسية) حتى تم تعليق العمل به مؤقتا، وتم تعويضه بقانون التنظيم المؤقت للسلطة العمومية، وفي جانفي 2014 صودق رسميا على الدستور التونسي الجديد من قبل المجلس الوطني التأسيسي التونسي.

نص دستور تونس 2014م في الباب السابع منه الذي عنون بـ "السلطة المحلية" (يتكون من 12 فصلا من 131 إلى 142) على اعتماد قانون السلطات المحلية وكذلك الانتخابات البلدية، والذي يعتبر تقدم كبير في إرساء قواعد الديمقراطية وتمكين المواطن في اختيار ممثليه وصنع القرار على المستوى المحلي.

تُعد الانتخابات البلدية في تونس في 6 مايو 2018 ، (وهي أول انتخابات محلية ديمقراطية في تاريخ البلاد)، خطوة مهمة في طريق الترسخ الكامل للانتقال الديمقراطي، اختار التونسيون 7200 ممثل محلي منتخب في 350 بلدية، لكن هذه الانتخابات ليست سوى جزء صغير من برنامج اللامركزية، لا يزال مصيره غير مؤكد، تتطلب الانتخابات وجود إطار قانوني قوي للامركزية يحدد بوضوح حدود السلطة والمساءلة على المستويين الوطني والمحلي. من خلال ما سبق يمكن ان نطرح الإشكال التالي: ما مدى جدوى دسترة اللامركزية في إرساء قواعد الديمقراطية في تونس؟

وللإجابة على هذا الإشكال سنتطرق إلى المحاور التالية:

المحور الأول: وضع الجماعات المحلية في تونس قبل دستور 2014.

المحور الثاني: مضمون الباب السابع المتعلق بالجماعات المحلية في دستور 2014 التونسي.

المحور الثالث: تحديات تطبيق اللامركزية في تونس.

المحور الأول: وضع الجماعات المحلية في تونس قبل دستور 2014.

جاء دستور 1959 التونسي مقتضيا مبهما في مسألة اللامركزية والجماعات المحلية، لم يرد فيه سوى فصل واحد وهو الفصل 71 والذي نص على: "تمارس المجالس البلدية والمجالس الجهوية والهياكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية المصالح المحلية حسبما يضبطه القانون"، ورغم التعديلات التي وردت عليه خلال الفترة الممتدة بين 1959 و 2014 إلا أن مسألة الجماعات المحلية لم تتغير إلى غاية تعديل 2014 والذي تضمن بابا كاملا سمي بـ "السلطة المحلية" وتضمنت 12 فصلا.

لقد إحتزل دستور 1 جوان 1959 الملغى والتشريع المحدث للبلديات والولايات التونسيين اللامركزية الإدارية في إحداث البلديات والولايات، ورغم ذلك لم يكن للبلدية إستقلال مالي أو إداري، فقد كانت خاضعة لإشراف وهيمنة وزارة الداخلية، غير انه بعدما أثبت تطبيق اللامركزية الإدارية والسياسية فشلها في تطبيق ما جاء به دستور 1959 على محدوديته، سعت السلطة السياسية إلى تطوير التنظيم الإداري على المستوى الوطني للولايات بإحداث مجلس جهوي بكل ولاية.¹

لم يعتمد المؤسسون للامركزية كإسناد للشخصية المعنوية لذات مستقلة داخل الدولة تمثل مجموعات بشرية في منطقة جغرافية تتخذ قراراتها باستقلال عن طريق هيئة منتخبة إلا بصفة محدودة، فالمجلس الجهوي يرأسه الوالي الذي يمثل السلطة التنفيذية في البلاد، فلا يمكن حينئذ الحديث عن استقلال المجلس الجهوي عن السلطة المركزية.²

لقد حصر المشرع التونسي اللامركزية السياسية في إنتخاب أعضاء المجالس البلدية المنتمين حصرا إلى "الحزب الاشتراكي الدستوري" قبل أن يُغيّر إسمه ويصبح "التجمع الدستوري الديمقراطي".³

فحتى عندما أصبحت أحزاب المعارضة ممثلة في المجالس البلدية، فقد إقتصرت التمثيل على الأحزاب التي توصف بأنها معارضة في القانون والإعلام والنشاط السياسي، هي في الواقع والممارسة الفعلية معارضة شكلية لأنها مؤيدة للرئيس زين العابدين بن علي ومساندة للبرنامج السياسي لحزبه "التجمع الدستوري الديمقراطي" فلا تملك في برامجها السياسية

مشاريع بدائل إقتصادية أو تشريعية، ناهيك أن البلديات لا تُغطي كُلُّ تُراب البلاد بل تغطي جزء منها فقط، فمن يشارك في الانتخابات البلدية (رغم إنها شكلية) هم ناخبي الدوائر البلدية، أما بقية الناخبون المفترضون فمقيمون خارج المناطق البلدية لذلك هم مقصون من المشاركة في هذه الانتخابات، أما المجالس الجهوية فرؤسائها الولاية أعضاءها غير منتخبيين مباشرة من الشعب وهو ما ينفي عنهم الصفة التمثيلية للشعب ويفرض تبعيتهم للسلطة التنفيذية المركزية، رغم أن من بين أعضائهم أعضاء مجلس النواب.⁴

لقد تم إثراء اللامركزية في تونس من خلال دستور 2014، مما يعكس البحث عن تمثيل أفضل للمواطنين من خلال تعزيز الهياكل الأقرب إليهم والأكثر قدرة على التعامل مع الشؤون المحلية، كما تنص المادة 131 على تعميم عملية اللامركزية، أي وجود مراكز السلطات المحلية في جميع أنحاء الإقليم، هذه الحقيقة مهمة بشكل خاص إذا لاحظنا أن تونس كانت أكثر من 50٪ غير تابعة لبلدية قريبة تدير شؤونها، مما حرم أكثر من ثلث السكان من اختيار ممثلهم على المستوى البلدي، هذا الجانب يتضح أكثر في المناطق الريفية حيث لا توجد مؤسسة تمثيلية منتخبة.

كذلك المادة الوحيدة في دستور عام 1959 المتعلقة بالسلطات المحلية لم تتناول مسألة انتخاب أعضاء المجالس الجهوية والمحلية، تصحح المادة 133 من دستور 2014 هذا القصور وتعمم العملية الانتخابية على المجالس البلدية والإقليمية والمحلية، بالإضافة إلى ذلك يتم الانتخاب على مستوى البلديات والدوائر عن طريق الاقتراع المباشر على عكس ذلك على المستوى الإقليمي والذي يجب أن يتم بشكل غير مباشر.

المحور الثاني: مضمون الباب السابع المتعلق بالجماعات المحلية في دستور 2014 التونسي.

تمثلت الجماعات المحلية في تونس قبل دستور 2014 (دستور 1959) في مستويين وهما: الولاية والبلدية فقط، وفي الدستور الجديد حدد الفصل 131 منه على ثلاث مستويات وهي: البلدية والجهة والإقليم، والملاحظ في نفس الفصل أنه ينص على أن يغطي كل مستوى من الجماعات المحلية كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون. وقد ذكرت الجماعات المحلية في دستور تونس 1959م في المادة 71 دون أي تفصيل محدد لمفهوم اللامركزية، على خلاف دستور 2014م الذي فصلها في 12 فصل أسس ومبادئ اللامركزية الجديدة في تونس، وسنحاول باختصار شرح أهمها:

- الاستقلالية الإدارية والمالية والقانونية للجماعات المحلية: وفقا للفصل 132 من دستور تونس أصبح للجماعات المحلية كيانا قانونيا مستقلا عن الدولة، ما يجعلها حرة في اتخاذ القرارات وتنفيذ ما تراه يخدم مصلحة المواطن وفقا لمبدأ التدبير الحر⁵، هذه الاستقلالية القانونية عززها الدستور باستقلالية إدارية ومالية عن الدولة.
- المجالس المنتخبة: ذكر الفصل 133 من الدستور التونسي على أن الجماعات المحلية (بما فيها البلدية والجهوية) تديرها مجالس منتخبة من قبل المواطنين، وأكد على أن تكون الانتخابات عامة مباشرة سرية نزيهة وشفافة، أما المجالس الإقليمية يكون فيها الانتخاب من قبل أعضاء المجالس البلدية والجهوية.

- مبدأ التفريع⁶: جاء في الفصل 134 من الدستور التونسي أن الجماعات المحلية بصلاحيات ذاتية وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية وفق مبدأ التفريع، والذي اعتمده الدستور لحل مشكل الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية لتجاوز النقائص الوارد وقوعها من قبل جهة ما.
- الموارد الذاتية والحالة: ورد في الفصل 135 من الدستور التونسي أن للجماعات المحلية موارد أساسيين، الأول ذاتي والثاني محال إليه من السلطة المركزية ويكون مقترنا بما يناسبه موارد ذاتية، وهذا من أجل خلق توزيع عادل للثروات في جميع المناطق، كما ينص الفصل 136 على أن السلطة المركزية تعمل على بلوغ تكافؤ مادي بين الأعباء والموارد، وعلى إمكانية تخصيص جزء المداخيل المتأتية من استغلال الثروات الطبيعية من أجل النهوض بالتنمية الجهوية.
- الحوكمة الرشيدة: نص الفصل 137 من الدستور التونسي على منح الجماعات المحلية الحرية الكاملة في التصرف في مواردها من أجل الاستغلال الأمثل لها وبأفضل الطرق وأقلها تكلفة، وقيدت هذه الحرية برقابة القضاء المالي، كما قيد الفصل 138 استقلالية الجماعات المحلية (وهي المبدأ) برقابة الوالي من حيث الشرعية والجدوى (وهي الاستثناء)، والرقابة اللاحقة⁷، فاستقلالية الجماعة المحلية لا تعني الاستقلالية المطلقة، لأن هته الصفحة ترتبط بسيادة الدولة، وما يمنح من استقلالية للجماعات المحلية يدخل في ادائها لاختصاصاتها الإدارية، ولا بد ان ترتبط هته الاستقلالية بالرقابة العليا، حتى لا تشكل تهديد على الأمن العام.
- الديمقراطية التشاركية⁸: جعل دستور 2014 من الديمقراطية التشاركية عنصرا أساسيا لإرساء اللامركزية في تونس، من أجل ضمان مساهمة أكبر للمواطنين والمجتمع المدني والتأثير على قرارات الجماعات المحلية وتقييم ادائها.
- إنشاء الشركات: سمح الفصل 140 من دستور تونس للجماعات المحلية من التعاون وإنشاء شركات فيما بينها من أجل تنفيذ الأعمال ذات المصالح المشتركة.
- المجلس الأعلى: نص الفصل 141 من دستور تونس على هيكل تمثيلي لمجالس الجماعات المحلية ويسمى "المجلس الأعلى للجماعات المحلية"، وظيفته النظر في المسائل المتعلقة بالتنمية والتوازن بين الجهات، ويؤدي الرأي في مشاريع القوانين المتعلقة بالتخطيط والميزانية والمالية المحلية.
- النزاعات: حدد الفصل 142 من دستور تونس أنه في حالة تنازع الاختصاص التي تنشأ فيما بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية فإن القضاء الإداري هو المخول بالنظر والفصل فيه.

المحور الثالث: تحديات تطبيق اللامركزية في تونس.

واجه تجسيد الباب السابع من الدستور التونسي الجديد، والمتعلق "بالسلطة المحلية" حتى بعد صياغة جميع القوانين المنظمة والمنفذة له، صعوبات ومشاكل ذات صلة بعدم قدرة المحيط الخارجي بكل مكوناته الدستورية والسياسية والثقافية والاقتصادية والإدارية على إستيعاب مفاهيم هذه السلطة ومبادئها⁹، مما يخلق تحديات كبرى وجب مواجهتها وإيجاد حلها.

إن اللامركزية إذا تم تنفيذها بشكل صحيح ستعمل على تحسين حياة السكان، وتعزيز مشاركة المواطنين في الحياة السياسية، والحد من ممارسات الإدارة السيئة التي تنجم عن ضعف الحكومة المركزية على المستوى المحلي، كما يُنظر إلى اللامركزية على أنها تسير جنباً إلى جنب مع الحكم الرشيد على المستوى المحلي، ومن خلالها تتخذ التدابير والقواعد وصناعة القرار بضمان الأداء السليم مع ضمان درجة من رقابة وسيطرة الدولة.

إلا أن تطبيق اللامركزية ليس بالأمر الهين، فلا بد من توفر إرادة سياسية من الدولة وقبول واستحسان من المواطنين، ما يخلق تحديات وجب التغلب عليها لضمان تحقيق لامركزية فعالة، خاصة في الظروف الاستثنائية التي تعيشها تونس.

سنحاول في هذا المحور التطرق إلى أهم التحديات التي تقف عقبة في مسار تطبيق اللامركزية في تونس:

1- على مستوى الجماعات المحلية:

أثبتت تجارب الديمقراطيات الحديثة أن الانتقال من نظام شديد المركزية إلى نظام لامركزي عملية تحتاج زمناً قد يطول حتى تتشكل أساساته، وتحتاج إلى إرادة سياسية جادة وفعالة، فالتراخي في دعم مسار اللامركزية يبعث اليأس لدى المتساكنين ويضعف حماسهم في المشاركة في تحمل المسؤولية في تنمية مناطقهم، سنذكرها في ما يلي:

صراع مراكز المسؤوليات عند الدولة، وتفريع المسؤولية واللامركزية السلطة وتوزيع الصلاحيات بين الدولة والجماعات المحلية، كما أن لكل صنف من الجماعات صلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية وصلاحيات منقولة منها، لم يتم بناء سوى المجالس البلدية ولا تزال المجالس الجهوية تسيروها نيابات خصوصية، كما أن الأقاليم لا تزال اسماً بلا مسمى لم يصدر فيها أي مشروع قانون يحدد عددها ومجالاتها الترابية، وإنّ المجلس الأعلى للجماعات المحلية هيكل دستوري يمثل مجالس الجماعات المحلية لدى السلطة المركزية يدلي برأيه في مشاريع القوانين المتعلقة باللامركزية، ويمكنه حضور مداورات مجلس نواب الشعب غياب، هذا الهيكل خلل كبير في مسار اللامركزية في تونس فمجلة الجماعات المحلية توجهت إليها عديد الانتقادات، وأهمها أنها أعدت في غياب هيكل رسمي يمثل الجماعات المحلية، ولا تزال التشريعات والقرارات ذات الصلة تصدر دون أن يبدي المجلس الأعلى للجماعات المحلية رأيه فيها، وهو ما يجب تداركه.

تحتل ميزانية الجماعات المحلية في الدول الديمقراطية نسبة تصل الى نصف ميزانية الدولة احياناً، بينما لا تتجاوز ميزانية الجماعات المحلية في تونس نسبة ال 4 في المائة، وهو مؤشر يدل على استئثار السلطة المركزية بالصلاحيات، وتواصل تمهيش الجماعات المحلية وتعثر مسار اللامركزية، ولم يجد مبدأ التفريع المكرس في الفصل 134 من الدستور الالتزام المطلوب رغم أنه من أهم المبادئ التي يركز عليها نجاح اللامركزية، حيث يقضي بأن تنقل الصلاحيات من السلطة المركزية إلى الجماعة المحلية الأقرب للمواطن، والأقدر على تحقيق الهدف المرجو، الإلتزام بمبدأ التفريع يستوجب إعادة النظر في كل الصلاحيات الغير ذاتية، وإعادة توزيعها بين أصناف الجماعات المحلية الثلاث وجعل القرار يتخذ على المستوى الاقرب من للمواطن.¹⁰

إلا انه لا بد من ذكر أن السلطة عملت في جانب آخر إلى ترسيخ مبادئ اللامركزية، فقد تم احراز بإحداث وزارة للشؤون المحلية والبيئة عام 2016، وتحظى الوزارة بصلاحيات كبيرة، فهي تضمن تطبيق سياسة الحكومة فيما

يخصّ اللامركزية، و تقدّم جميع أشكال الدعم لضمان تقدّمها، وعلاوةً على الهياكل التقليدية المناط بها تطبيق اللامركزية، مثل صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحليّة هناك هياكلٌ أخرى تم إحداثها من أجل إعانة إدارة عملية اللامركزية، وهي إلى جانب المجلس الأعلى للجماعات المحليّة والهيئة العليا للمالية المحليّة: الهيئة العامة للاستشراف ومرافقة المسار اللامركزي، كما أسفر تشريع الرقابة عن إعادة تنظيم القضاء الإداري وإحداث الغرف الجهوية للمحكمة الإدارية بموجب قانون مجلّة الجماعات المحليّة.¹¹

كذلك من الملاحظ عندم وضوح مبادئ التدبير الحر، والذي يبدو ظاهريا أنه لا يختلف عن مبدأ استقلالية الجماعات المحليّة، إلا أن ورود هذا مصطلح جديد في نص الدستور ذو معنى متقارب يخلق مشكلة لدى مفسري الدستور وكذلك القضاء الإداري.

خضوع الجماعات المحليّة لرقابة المجلس الأعلى للجماعات المحليّة قد يخلق رقابة مبطنة واستبدادا في اتخاذ القرارات يعرقل الاستقلالية المنتظرة من الدستور.

2- على مستوى المواطن:

في الفترة بين دستور 1959 و دستور 2014 رسخ في ذهن المواطن التونسي والنخب ثقافة سياسية سلبية، انعدمت فيها روح المبادرة وثقافة المواطنة والمشاركة السياسية، بسبب مركزية الحكم والتبعية للحزب المسيطر على زمام السلطة، الأمر الذي أثر تأثيرا مباشرا على مدى استيعابهم مبادئ اللامركزية وجدواها على التنمية المحليّة.

إنّ واقع غياب تقاليد العمل السياسي والجمعياتي والثقافي عموما في الجهات على مستوى الولايات والبلديات، واقع لا يساهم أو يشجع على نشر الوعي القانوني والسياسي وثقافتها أو إثارة أي مسألة فكرية أو سياسية أو قانونية أخرى ذات صلة بمبادئ السلطة المحليّة واللامركزية الإدارية والسياسية ومفاهيمها، يُعزى هذا الفقر الذهني وفقر الثقافة السياسية باللامركزية السياسية والإدارية لدى المواطنين رغم ما هو محمول عليهم من نشر تلك الثقافة إلى غياب المحاضرات والملتقيات والندوات الفكرية العلمية والسياسية والأعمال الفكرية والثقافية ذات الصلة التي تشرح وتحلّل وتشر ثقافة المواطنة والثقافة السياسية العامّة المتعلقة بمناحي الحياة العامّة، ومنها التفكير الإداري اللامركزي، وهي ثقافة المواطنين وسلوكهم وممارساتهم ووعيهم الجماعي بمبادئها قبل أن تكون أحكام دستورية أو تشريعية مكتوبة.¹²

الحالة السياسية العامّة في تونس قبل 2014 لم تكن تنتج فكرا سياسيا مدنيا أو علميا حرا يؤدي غلى تنمية اجتماعية وفكرية أو اقتصادية جهوية كانت أو محلية، وقد برزت هته العيوب بشكل أكبر بعد ثورة 14 جانفي 2011، التي نزعَت قيود الفكر العام من الرقابة والاستعباد، ووضعت الطبقة المثقفة والمواطنين في مواجهة الحرية، ومنحت لهم الفرصة لاختيار ممثليهم وصياغة قوانينهم.

3- على مستوى الأحزاب السياسية والجمعيات.

كان وجود الأحزاب السياسية والجمعيات قبل 2014 وجودا شكليا بسبب احتكار الحزب الحاكم للحياة السياسية، والاعتداء بالمنع أو المتابعة والحرمان للأحزاب الأخرى وقياديتها، هذا التضيق أثر تأثيرا سلبيا على الوعي الجماعي في تونس، فجعلهم يعتزلون الحياة السياسية والجمعيات وكل نشاط عدا الحزب الاشتراكي الدستوري الحاكم،

وقد إستمر هذا المنع مع حزب "التجمع الدستوري الديمقراطي" في ظل حكم الرئيس زين العابدين بن علي، فتعمقت مراقبة التونسيين. مراقبة أمنية لكل السياسيين ومدافعي حقوق الإنسان، ومراقبة سياسية وأمنية للإدارة العامة عبر الشعب المهنية، ومراقبة الفضاء العام بواسطة الشعب الترابية ولجان الأحياء، هذا الضغط السياسي والأمني الكبير، يضاف إليه إنعدام العدالة الاجتماعية والتوازن الاقتصادي والتموي الجهوي أدى إلى إندلاع ثورة 14 جانفي 2011.¹³

وبعد الثورة عرفت الحياة السياسية تغيرا جذريا، ورأت نور الحرية لأول مرة، فأستت أحزاب سياسية كثيرة جدا تجاوزت المائتي حزب، وعرفت غليانا وفوضى وارتباكا يعكس قلة الحكمة السياسية لديهم.

غير أن الحضور السياسي الفعلي لهذه الأحزاب في الحياة السياسية العامة يقتصر على ظهورها للمواطنين بشكل بارز في المناسبات الانتخابية التشريعية أو الرئاسية، وبعد فوات هذه المناسبات تغلق هذه الأحزاب مقراتها الجهوية والمحلية وتتوقف عن ممارسة الأنشطة السياسية التي تتل برامحها، ولا نجد لها أثرا سواء كانت هذه الأحزاب معارضة أو في الحكم ممثلة أو غير ممثلة في مجلس نواب الشعب، فإن ظهرت فيكون ذلك عبر بعض البيانات المكتوبة المنشورة في الصحف ومواقع التواصل الاجتماعي أو عبر المشاركة في بعض البرامج الإذاعية أو التلفزية.¹⁴

2- على مستوى الموارد المالية المحدودة:

وينبغي أيضاً الإشارة إلى الآثار السلبية الناتجة عن ثقافة رفض أداء الجباية المنتشرة في تونس، ولا سيما الضرائب المحلية، والناتجة عن الضغط الضريبي الكبير الذي يُمارس على الصعيد الوطني، تعوق تعزيز الموارد المالية للجماعات المحلية، وبالتالي تعطيل نمو ورسوخ سلطة محلية حقيقية.

خاتمة:

مسار تجسيد اللامركزية في بلاد لم تتمتع بالديمقراطية الحقيقية وعرا ومعقدا، لا بد من وجود ترسانة من المؤسسات والأموال والقوانين والنخب والأحزاب المترابطة من أجل تحقيقها فعليا للمساهمة في بناء الدولة. تعتبر التجربة التونسية تجربة حديثة في هذا المجال، أتت في فترة غير مستقرة، تفتقر مؤسساته الحديثة والنخبة وصناع القرار للخبرة في إدارة اللامركزية في البلاد، ناهيك عن الحاجة المالية من اجل التطبيق الفعال والرقابة الجيدة، خاصة بعد تاريخها الذي اعتمد على سلطوية الإدارة وافتقر للمعارضة السياسية ونقص الموارد المالية نتيجة ما خلفته أحداث الثورة، إن دسترة اللامركزية جاء بعد ضغط شعبي كبير وهو غير كاف لوحده، بل لا بد من ترابط وتكاتف الكثير من الأمور والعمليات التي تشكل قوة يمكنها التصدي لهته العراقيل.

ومن خلال هذه الورقة البحثية، نقدم هته التوصيات التي نرى من الضروري النظر لها للوصول إلى نتيجة أفضل وفي وقت أقل:

- أن تترافق دسترة اللامركزية برقابة تستند إلى قيم ومبادئ معينة، وأن تتسم بالوسطية وإمكانية التطبيق، وتتوافق وظروف البلاد الصعبة التي تعيشها.
- تعيين ممثل للدولة مع السلطات المحلية المسؤولة عن ضمان شرعية الإجراءات الإدارية.

- إعادة النظر في دور القاضي الإداري كهيئة تضمن السيطرة على شرعية أفعال الجماعات المحلية، والذي من شأنه أن يقود القضاء الإداري إلى الفصل بالضرورة في النزاعات المتعلقة بشرعية الأعمال الإدارية للجماعات المحلية.
- تسهيل وصول المواطنين إلى القضاء الإداري، من خلال الإنشاء التدريجي لعدد من المحاكم الإدارية الابتدائية على التراب التونسي، كما سيكون من الضروري مراجعة نصوص الإجراءات الإدارية من أجل زيادة فعالية حق المواطنين المحليين في الوصول إلى العدالة.
- ضرورة تحديد مدى رقابة السلطة المركزية على الجماعات المحلية.
- تحديث آليات الحماية وتسيير الموارد المالية من الجماعات المحلية.
- ضمان التوزيع العادل للثروات على الجماعات المحلية.
- زيادة الاهتمام بمقترحات الجماعات المحلية التي تقدم للسلطة المركزية.

الهوامش:

- 1 - رايح خريفي، الأسس الدستورية للامركزية الإدارية والسياسية في تونس، المركز الديمقراطي العربي، www.democraticac.de اطلع عليه يوم 2021/01/30 على الساعة 10:10.
- 2 - Ines Labiadh, Décentralisation et renforcement du pouvoir local : La Tunisie a l'épreuve des reformes institutionnelles, université Grenoble Alpes, 2016, p 6.
- 3 - Khadija Mohsen-Finan, Changement de cap et transition politique au Maroc et en Tunisie, Pouvoirs 2013/2 (n° 145), p 105.
- 4 - رايح خريفي، نفس المرجع.
- 5 - مبدأ التدبير الحر هو منح المجالس المنتخبة سلطة وحرية تنفيذ مقرراتها.
- 6 - مبدأ التفريع هو السماح للسلطة أن تتجاوز نطاق اختصاصها من أجل تحقيق أهداف أفضل.
- 7 - الرقابة اللاحقة هي تقييم جدوى الأعمال الإدارية وتبيان نقائصه.
- 8 - الديمقراطية التشاركية هي نظام يمكن المواطنين من مشاركة السلطات في اتخاذ القرارات السياسية الهامة.
- 9 - Monji Ben Raies, De la décentralisation en question, Quelle Tunisie, www.leaders.com.tn , vu 01/02/2021 à 12:40.
- 10 - صلاح الدين كمنون، اللامركزية في تونس، مركز الدراسات الاستراتيجية والدبلوماسية، 2020، تونس، ص 23.
- 11 - لطفي طرشونة، التجربة التونسية في إرساء اللامركزية، مبادرة الإصلاح العربي، 2019، ص: 11
- 12 - Jean-Pierre Olivier de Sardan , Les trois approches en anthropologie du développement, Revue Tiers-Monde , 2001, Numéro 168, p 729.
- 13 - Allal Amin, « Trajectoires ” révolutionnaires ” en Tunisie. Processus de radicalisations politiques - 2007-2011 », Revue française de science politique, 5/2012 ,Vol. 62, p. 821.
- 14 - رايح الخرايفي، نفس المرجع.

**Marketing Territorial, Modèle contributeur
pour le développement durable des collectivités locales
Cas : Wilaya de Boumerdes**

د. شيقارة هجيرة
أستاذة محاضرة أ، كلية العلوم الإقتصادية، العلوم التجارية و علوم التسيير.
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

Abstract :

La commune, en sa qualité de partie intégrale du système de gestion des collectivités locales, est appelée à jouer un rôle dans le développement durable de son territoire. Pour cela, elle devra trouver d'autres moyens outre que la fiscalité publique comme moyen pour pouvoir financer ses investissements publics. Le Marketing territorial, pourrait procurer aux collectivités locales une vision précise pour la valorisation de leurs régions, il aide et oriente les acteurs locaux (collectivités locales, investisseurs, citoyens...) à rendre leurs territoires plus attractifs, par le biais de divers outils dont dispose le Marketing Territorial et ainsi contribuer au développement durable du territoire. L'état Algérien à l'instar des autres pays, commence à accorder une attention particulière à cette discipline par la mise en place de plusieurs moyens et organismes étatiques pour le compte des autorités locales. Ce papier tente d'analyser le rôle du marketing territorial dans le développement durable de la commune, en prenant le cas de la commune de Boumerdes.

Mots clés : Collectivités territoriales, Marketing Territorial, Attractivité Territoriale, Commune de Boumerdes.

Introduction :

Les états à travers le monde accordent une importance majeure aux développements durable de leurs pays, à travers la mise en place de politiques, stratégies et réglementations, capables de garantir des résultats probants et tangibles sur le terrain, garantissant ainsi une vie sociale et économique meilleure pour leurs citoyens. Chaque état dispose d'une superficie très bien définie à travers ce qui s'appelle communément les frontières, afin de les faire distinguer d'un pays à un autre, et chaque état aussi dispose d'une multitudes de spécifications qu'elles soient humaines ou bien naturelles ; Humaines celle liées aux origines de l'homme de cette région, entre autres la langue, la religion, les traditions culturelles et sociaux culturelles, ainsi que celles liées aux spécifications naturelles, comme les montagnes, les lacs, la mer, l'océan, les richesses naturelles (pétrole, or, zinc, gaz...). Il faut savoir aussi que chaque état dispose de plusieurs régions décomposées de manières différentes d'un état à un autre, et chaque région a une gestion administrative décentralisée mais rattachée à un système central qui est le Gouvernement. Ces régions peuvent être des gouvernorats, des wilayas, des départements, des états aussi... donc chaque pays a sa propre conception de sa gestion territoriale. Cependant, toutes ces multitudes de richesses humaines et naturelles, devront être très bien exploitées par chaque état pour pouvoir garantir une meilleure attractivité de leurs régions.

La commune, en tant que collectivité locale est l'entité névralgique de tout le système administratif Algérien, de par sa position hiérarchique, la rendant le vis-à-vis direct du citoyen, pour que des services publics soient assurés d'une manière pratique et organisée et régulière. La commune est ainsi appelée à maintenir des situations financières assez stables, pour pouvoir assurer le financement de tous les projets lancés dans le cadre de ses divers programmes d'investissement sociaux - économiques, culturels, sportifs....

Il demeure entendu que la commune dispose d'une panoplie de sources d'argent, entre autres, patrimoines, revenus de fiscalité, aides et contributions de l'état, mais toutes ces sources d'argent restent insuffisantes, en contrepartie d'une augmentation progressive des exigences de la société civile. Alors, le questionnement qui se pose pour ce cas, en particulier, est :

Comment la commune pourrait-elle valoriser ses patrimoines pour pouvoir répondre aux missions qui lui sont confiés, pour un développement durable de son territoire ?

Pour répondre à ce questionnement, nous allons, dans une première partie, exposer une présentation des autorités locales Algériennes et leur évolution, la deuxième partie sera consacrée au Marketing territorial, comme outil mis à la disposition des collectivités locales pour le développement durable. La troisième partie traitera la commune de Boumerdes, comme étude de cas.

I. **Le marketing territorial, vecteur de développement territorial durable dans la commune :**

Nous allons passer en revue la commune, puis le marketing territorial comme moyen de développement durable.

1. **La commune :**

La commune en sa qualité de représentant de l'état à un niveau central, dispose d'une organisation très bien définie que ce soit en terme d'organisation ou bien même en terme de prérogatives, ce qui explique la disposition de cette dernière à être un organe d'utilité publique au niveau de la collectivité locale. Selon le code des collectivités locales, établi par le Ministère de l'intérieur, des collectivités locales et de l'aménagement du territoire, il définit la commune comme suit : « *La commune est la collectivité territoriale de base de l'Etat. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est créée par la loi. ...La commune est l'assise territoriale de la décentralisation et le lieu d'exercice de la citoyenneté. Elle constitue le cadre de participation du citoyen à la gestion des affaires publiques. La commune exerce ses prérogatives dans tous les domaines de compétence qui lui sont dévolus par la loi. Elle concourt avec l'Etat, notamment, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social et culturel, à la sécurité, ainsi qu'à la protection et l'amélioration du cadre de vie des citoyens. ..La commune doit s'assurer de la disponibilité des ressources financières nécessaires aux charges et missions qui lui sont légalement dévolues dans chaque domaine. Toute mission nouvelle dévolue ou transférée par l'Etat à la commune s'accompagne de l'affectation concomitante des ressources financières nécessaires à sa prise en charge permanente. ...La commune matérialise les limites de son territoire en mettant en œuvre toutes les mesures techniques et matérielles y afférentes. Les modalités d'application du présent article sont définies par voie réglementaire* ». ¹

De ce qui précède, nous pouvons constater ce qui suit :

- ✓ La commune est l'assise des collectivités locales Algériennes, par rapport à son statut particulier, qui lie les intérêts de l'état et les intérêts de la société civile, conjointement ;
- ✓ La commune indique clairement l'aspect de décentralisation qu'applique l'état pour la gestion de ses affaires au niveau local ;
- ✓ La commune est appelée à assurer des flux financiers, pouvant lui garantir pérennité et cadre de vie agréable pour les citoyens
- ✓

2. **Le marketing territorial vecteur de développement durable :**

Le marketing territorial est appliqué au territoire depuis le 19^{ème} siècle, aux Etats Unis d'Amérique sous une forme de marketing agricole, visant à promouvoir et à commercialiser les terres pour leur peuplement. Progressivement, ces pratiques ont été développées par les acteurs locaux afin de promouvoir leurs villes. Il est défini comme « *Une activité qui consiste à inciter des acteurs économiques extérieurs au territoire à nouer avec celui-ci des relations de coopération et d'échange de toutes natures, investissement productif, immobilier ou financier, mais aussi, achat de produits et de services fabriqués sur ce territoire, accueil de touristes, d'étudiants ou de personnels qualifiés, etc.* ». ²

Le marketing territorial peut se définir selon Chamard et al. (2013) comme « une démarche qui vise à élaborer, sur la base de la connaissance de l'environnement (géographique, démographique, culturel, économique, social, politique), l'offre territoriale », au sein de laquelle la finalité d'une marque de territoire « pour les collectivités territoriales est réellement d'engager une action stratégique conduisant à la définition d'un positionnement pour leur territoire afin de développer leur capital marque. » ³

De ce qui précède, nous pouvons constater que le marketing en tant que science de gestion, est non seulement utilisé par les Entreprises pour assurer la vente de leurs produits et services, idem aussi pour

les Collectivités Territoriales, dont le but principal est de rendre leurs territoires attractifs. et que pour qu'une commune puisse réaliser des bénéfices monétaires, elle devra être attractive vis-à-vis des investisseurs désirant implanter leurs projets, elle devrait pour cela, profiter des outils dont dispose le Marketing Territorial pour une meilleure efficacité. Aussi, le Marketing territorial vise à positionner une offre territoriale donnée en procurant des liens durables et mutuellement profitables pour les clients extérieurs potentiels (les entreprises, les étudiants, les touristes...) et pour les acteurs du territoire.

Cependant, l'association développement territorial/marketing territorial pour un développement durable est récente, mais son engouement a été très rapide. J-Y. Gouttebel voit deux raisons à cela : « D'une part, le recours au marketing territorial ouvre, comme outil, des perspectives de réponse des territoires à la globalisation. D'autre part, il permet d'apporter du sang neuf dans la culture du management public. [...] Le marketing territorial ressort comme une technique susceptible de bien se marier avec cette idée [positionner les stratégies locales de développement territorial sur deux types d'espaces (pays et aire urbaine)] qui vise à clarifier et à simplifier ». ⁴ Le développement territorial est à la fois un processus de création d'activités socioéconomiques et un processus de création de ressources matérielles et immatérielles et de compétences nécessaires aux activités qui existent ou s'implantent dans ledit territoire. Il s'agit de répondre aux besoins actuels et futurs des entrepreneurs et de la population et de construire et gérer l'attractivité et la compétitivité du territoire. Dans ce cadre-là, la création d'une marque est bien un levier de développement. « A terme, la marque constituera une sorte de courroie de transmission entre les filières économiques locales qui aboutira à une démarche de progrès collective. En faisant progresser le système économique de la commune dans un sens identique et en valorisant cette démarche auprès des différentes cibles de clientèles, la marque sera donc un outil de distinction territoriale et participera à la compétitivité territoriale et touristique » ⁵

3. Marketing territorial moyen indispensable pour la commune pour le développement :

Pour réussir, le développement territorial durable passe par la mobilisation et la mise en réseau de l'ensemble des acteurs dans une logique pluraliste (normalement aucune exclusion politique ou socioéconomique). Il en est de même pour le projet de marque territoriale, fondé sur une réflexion prospective et collective et reflet d'une ambition négociée et partagée par tous pour un objectif commun qui est de perdurer.

Pour se faire, les collectivités locales tentent de donner la meilleure image possible puis de diffuser et d'amplifier le rayonnement du territoire. Les collectivités territoriales ont des moyens multiples pour réaliser la mise en valeur de leur territoire. Elles se modélisent et prennent forme vis-à-vis de la population, des touristes, des entreprises grâce à la communication et à la publicité.

Partant du principe que pour pouvoir mettre en exergue un territoire, il faut avoir de la matière, les stratégies de communication s'appuient généralement sur de grands projets :

- Aménagements du territoire ou de valorisation de l'existant
- Événements
- Valeurs historiques, culturelles, politiques...

Tous les atouts du territoire dans les domaines les plus divers peuvent être utilisés car ils reflètent de manière concrète le caractère du territoire.

Cependant, les outils les plus importants, auxquels peut faire appel la commune sont :

- a) **Le diagnostic territorial :** Avant d'entamer toute démarche sur le territoire, il est impératif pour les autorités locales, en l'occurrence la commune de commencer par une analyse détaillée de tous ses actifs, via un diagnostic approfondi. En effet, le diagnostic territorial est constitutif d'une démarche de développement territorial, conçue comme l'augmentation de la capacité des acteurs d'un territoire à maîtriser les processus qui les concernent. ⁶ C'est une démarche qui consiste à identifier par la commune, des forces et les faiblesses de son territoire, dans l'environnement qui est le sien, environnement qu'il convient de définir et d'évaluer et termes d'opportunités et de menaces .

De ce qui précède, nous comprendrons clairement que le diagnostic repose sur la participation des acteurs (habitants, partenaires, élus...) sur la confrontation des points de vue et la recherche de solutions communes. Le diagnostic que doit opérer la commune peut être illustré comme suit :

Source : Projet de recherche DATAR - Méthodologie pour le diagnostic de territoire, Avril 2001 – Février 2004



L'état des lieux proprement dit, veut dire l'analyse organisée des faits et des actions actuelles de la commune, qui est appelée à déterminer les enjeux en termes économiques, sociaux ou environnementaux des effets possibles qu'elle doit réaliser par le biais d'une stratégie très bien étudiée via des pistes d'actions possibles, c'est l'évocation ouverte, éventuellement chiffrée (en termes d'impact économique, budgétaire, fiscal, social, environnemental) de mesures correctives ou proactives. Les critères d'analyse du diagnostic Territorial que la commune est obligée de prendre en considération dans ses actions d'analyses sont souvent :

- 1) Objectifs du diagnostic : Une analyse de la situation existante d'une commune vise à y voir clair par rapport à la gestion du territoire, à sa structure, à l'urbanisation future.
- 2) Les différents thèmes analysés dans ce contexte seront abordés dans l'optique de répondre à ces questions : potentiel foncier, zones à protéger de l'urbanisation, zones bien équipées, zones de développement touristiques, zones industrielles...etc.
- 3) Par contre, l'analyse socio-économique d'un programme communal de développement rural visera davantage à lister les atouts et les faiblesses d'un territoire en vue d'en dégager les besoins des habitants et les dynamiques de développement.
- 4) Echelle : L'ampleur du diagnostic dépendra de l'échelle de l'outil : est-elle supra-communale, communale ? Est-elle ciblée sur un quartier ? Vise-t-elle une problématique particulière ? Ces questions conditionneront l'ampleur du travail, et le type de méthodes à mettre en œuvre ou de données à collecter. La notion d'échelle intervient aussi dans le rapport du territoire à son contexte : un quartier par rapport à son agglomération, le niveau d'attractivité d'un centre, le positionnement d'une commune ou d'une région dans son cadre territorial.
- 5) Moyens : Les moyens dont dispose la commune pour élaborer le diagnostic sont liés à la nature de l'outil, ainsi qu'à l'échelle d'intervention, ces moyens peuvent être temporels (délais), budgétaires et humains.
- 6) Contenu : La table des matières du diagnostic est à mettre en lien avec les enjeux poursuivis : de quoi a-t-on besoin pour répondre aux objectifs qu'a fixé la commune, pour donner des éléments d'analyse prospective du territoire ?
- 7) Processus : Il est intéressant de voir si les diagnostics sont réalisés selon un processus linéaire (collecte des données > analyse > synthèse des enjeux > options > projet > mesures concrètes et calendrier) ou si la démarche s'est plutôt déroulée sous la forme d'allers-retours entre la collecte d'informations et le projet.
- 8) Gouvernance : la gouvernance du processus ou – autrement dit – les acteurs qui s'impliquent et leur niveau d'investissement.

De ce fait, la mise en place d'un diagnostic territorial par la commune peut être réalisée à travers deux modèles, à savoir : **L'Analyse SWOT** (Strengths - Weaknesses - Opportunities - Threats) Cette analyse est composée de deux volets, elle est appliquée sur la commune :

- Une analyse externe liée aux opportunités et menaces territoriales : contexte politique, économique, technologique et réglementaire, territoires concurrents, stratégies des firmes et tendances de localisation ;
- Une analyse interne liée aux forces et faiblesses territoriales : image du territoire, tissu économique, performances, ressources (infrastructures, finances publiques), politiques publiques, etc.)

✓

b) **La méthode CERISE REVAIT** : qui est fondée sur la notion de facteur de production. En effet, tout territoire possède ce que les économistes qualifient de « facteurs de production », c'est-à-dire des ressources, matérielles ou non, utilisées dans le processus de production de biens et services nécessaire à toute activité économique. La méthode CERISE REVAIT® précise ces facteurs de production à travers les composantes clés suivantes⁷:

- ✓ *C : Capital Humain E Entreprises et acteurs leaders ;*
- ✓ *R : Réseaux et points nodaux ;*
- ✓ *I : Infrastructures / Immobilier ;*
- ✓ *S : Services ;*
- ✓ *E : Evénements professionnels ;*
- ✓
- ✓ *R : Recherche et Développement / Innovation ;*
- ✓ *E : Entreprises secondaires / tissu économique / filières & secteurs ;*
- ✓ *V : Valeurs et identité du territoire ;*
- ✓ *A : Actions collectives structurantes ;*
- ✓ *I : Image extérieure ;*
- ✓ *T : TIC ® @ressources naturelles et physiques / Villes clés.*

Ces composantes permettent d'identifier clairement les avantages comparatifs du territoire ou des filières économiques étudiées. Toute commune devra être consciente qu'elle ne dispose pas du choix d'être ou ne pas être attractive, c'est d'ailleurs sa capacité à être choisie par un acteur comme zone de localisation (temporaire ou durable) pour tout ou partie de ses activités ; c'est une attractivité perçue qui n'implique que des personnes physiques, des individus, des ménages ou des équipes dirigeantes d'une entreprise ou d'une administration publique.⁸ Selon Vincent GOLLAIN, un territoire est attractif, lorsqu'il obtient des résultats concrets tant pour attirer de nouvelles activités que pour promouvoir des compétences, produits ou services spécifiques, et pour parvenir à obtenir de bons résultats, les marketeursterritoriaux ont su promouvoir leurs avantages différenciant basés sur l'identité globale du territoire, mais aussi des atouts spécifiques pour attirer et retenir des activités économiques ciblées. Cette attraction des territoires peut se focaliser sur trois (03) aspects :⁹

- ✓ Elle peut être envisagée pour attirer une main d'œuvre qualifiée, qui dispose de compétences avérées dans des domaines spécifiques ;
- ✓ Attraction vis-à-vis des personnes non résidentes, comme les touristes et les étudiants ;
- ✓ Attraction vis-à-vis des investisseurs, porteurs de fonds pour la réalisation de projets d'investissements.

Parmi les facteurs d'attractivité que la commune est plus qu'interpelée à en disposer nous citons¹⁰ : La Géographie et climat, l'accessibilité par rapport aux réseaux de transport, démographie et évolution de sa population, son économie, son urbanisme (Densité du tissu urbain et qualité des espaces publics) et l'accès au logement.

Pour un développement durable la commune devra mettre en place des offres territoriales probantes pouvant susciter l'attention des investisseurs, d'ailleurs l'offre territoriale est connue comme étant un ensemble des ressources présentes sur le territoire et susceptibles d'être utilisées dans le cadre des projets d'investissement.¹¹

De par les acquis qui reflètent la situation territoriale d'une région : naturelle, culturelle, historique, économique..., les élus locaux peuvent profiter pleinement de ces avantages pour pouvoir convaincre les acteurs locaux (investisseurs, personnel qualifié, étudiants, visiteurs...) des intérêts dont ils peuvent en bénéficier. De ce fait, toute commune est en mesure de créer sa propre marque territoriale en se donnant une identité ou une image pour qu'elle soit visible et attractive vis-à-vis des acteurs locaux et acteurs externes. C'est un signe distinctif, qui permet de différencier l'offre d'un territoire de celles proposées par d'autres lieux, elle peut être matérialisée par un nom propre, un mot, une expression ou un symbole.¹²

Il est primordial de savoir que l'image de marque d'un territoire est en relation étroite avec la marque territoriale de par le fait des caractéristiques attribuées à chaque région, qu'elles soient naturelles,

économiques, culturelles ou sociales. Si une commune opte pour devenir une marque territoriale, cette dernière devra être composée des caractéristiques affectives (ce que ressent quelqu'un à propos d'un territoire), cognitives (ce que connaît quelqu'un concernant un territoire), évaluatives (la façon dont ce lieu est apprécié par ses résidents ou par les non-résidents) et comportementales (l'utilisation qui est faite de ce territoire : travail, visite, résidence, investissement...), et le territoire évalué (Il s'agit donc des caractéristiques qui viennent à l'esprit à l'évocation du lieu).¹³ Cependant, les causes pouvant conduire une commune à créer sa propre marque peuvent être diverses et complémentaires :¹⁴

- ✓ Protéger et promouvoir des productions locales ou une destination ;
- ✓ Représenter la commune à l'extérieur ;
- ✓ Construire une marque partagée par un ensemble d'acteurs publics et privés autour de valeurs communes représentatives de l'identité du territoire ;
- ✓ Représenter le reflet d'une stratégie haut de gamme et ainsi constituer une ressource intangible créatrice de valeur pour le territoire permettant d'affronter la concurrence ;
- ✓ Améliorer ou enrichir son image régionale.¹⁵

Enfin, toutes les étapes précitées doivent passer par une gestion territoriale optimale, à travers ce qui est appelé la gouvernance territoriale. La question de la gouvernance territoriale renvoie ainsi tout d'abord à celle du développement durable et se situe dans le contexte historique de l'implication croissante des acteurs locaux - privés, publics, associatifs, dans les dynamiques de développement, dans leur capacité à se mobiliser et à se prendre en charge. Y sont mises en valeur les vertus d'imagination, d'organisation et de coordination de ces acteurs locaux. La notion de gouvernance que nous utilisons ici se situe dans une perspective plutôt économique, comme processus de coordination des acteurs entre eux dans la perspective de l'organisation de l'activité économique.¹⁶

II. Le marketing territorial comme outil dans le développement durable de la wilaya de Boumerdes:

La Wilaya de Boumerdes est une wilaya côtière du centre du pays qui s'étend sur une superficie de 1 456,16 Km² avec 100 Km de profil littoral allant du cap de Boudouaou El Bahri à l'Ouest, à la limite Est de la commune de Afir.¹⁷

Sa population est évaluée au dernier recensement de la population de 2008 à 801 068 habitants. La répartition de cette population sur son territoire est homogène avec une nette concentration au niveau des agglomérations chefs-lieux de communes.

La Wilaya de Boumerdes est créée suite à la promulgation de la loi n°84-09 du 04 Février 1984 relative au découpage territorial administratif. Elle compte actuellement 32 Communes regroupées autour de 09 Dairas : Boumerdes – Boudouaou – Bordj-Ménaïel – Baghlia – Dellys – Isser – Khemis El Khechna – Naciria et Thénia

- ✓ Daira de Boumerdes : Boumerdes - Corso - Tidjelabine.
- ✓ Daira de Boudouaou : Boudouaou – Boudouaou El Bahri – Kharrouba – BouzegzaKeddara – OuledHaddadj.
- ✓ Daira de Bordj-Ménaïel : Bordj Ménaïel – Zemmouri – Leghata – Djinet.
- ✓ Daira de Baghlia : Baghlia – Sidi Daoud – Taourga.
- ✓ Daira de Dellys : Dellys – Afir – Benchoud.
- ✓ Daira de Khemis El Khechna : Khemis El Khechna – Ouled Moussa – Larbatache – Hamadi.
- ✓ Daira d'Isser : Isser – Si Mustapha – Timezrit – Chabet El Aneur.
- ✓ Daira de Naciria : Naciria – OuledAïssa
- ✓ Daira de Thénia : Thénia – Souk El Had – Ammal – BeniAmrane.

La wilaya de Boumerdes est une wilaya à vocation agricole. Elle constitue un carrefour de passage de la capitale dont elle est distante de 45 Km vers l'Est du Pays et la Kabylie par des voies de communication diverses (chemins de fer et autoroute). Son chef-lieu est distant de 35 Km de l'aéroport international d'Alger.

Schéma 02 : Carte géographique que la wilaya de Boumerdes



Source: <http://www.djs35.dz/wilayadeboumerdes.html>, consulté le 10/01/2021 à 11h00

La commune de Boumerdes, qui abrite le chef-lieu de la Wilaya, Villes et villages voisins : Corso, Tidjelabine et Boudouaou¹⁸ La Superficie de Boumerdès est de : 1 908 hectares sur une superficie de 19,08 km². Nombre d'habitants à Boumerdes : 41 685 habitants. Densité de population à Boumerdes : 2 184,7 /km². La ville de BOUMERDES tire son nom du patron Sid Ali Ben Ahmed El Boumerdassi, théologien et homme de science. L'histoire de cette ville a été marquée par le passage des phéniciens et des romains dont les traces sont perceptibles sur de nombreux vestiges historiques, notamment à DELLYS dont la casbah Est aujourd'hui classée patrimoine national. Avant 1958, la wilaya de BOUMERDES abritait les estivants français pendant les périodes de chaleur. En 1958, la commune de Rocher Noir fut créée par les colons attirés essentiellement par la fertilité des sols de la région (Mitidja et plaine du bab SEBAOU), et par la proximité de la métropole Alger. A la veille de l'indépendance du pays, la ville a abrité, par sa situation stratégique, l'exécutif provisoire mis en place dans le cadre des accords d'Evian.¹⁹

Au lendemain de l'indépendance, le Rocher Noir fut rattaché de nouveau à la commune de THENIA. Par la suite, sa gestion fut confiée à la SONATRACH et elle fut considérée comme une cité disposant d'un statut particulier en raison de son caractère universitaire et technologique. La première étape de création de la ville s'étale donc de 1958 à 1962 (objectif politique). Durant cette étape, les autorités coloniales ont construit une partie de la ville comprenant quelques immeubles devant abriter les services du gouvernement général provisoire à l'époque, après leur transfert d'Alger à BOUMERDES. La seconde étape s'étale de 1962 à 1984 (objectif scientifique). Immédiatement après l'indépendance, la gestion de la ville fut confiée à la commune de BOUMERDES, et suite à son rattachement à la commune de THENIA, cette dernière s'est chargée de la mission d'administration et de gestion de la ville. Par la suite, SONATRACH a pris la relève pour poursuivre l'opération de construction répondant ainsi au désir des responsables d'en faire une ville de science et de savoir. C'est ainsi que la SONATRACH a réalisé des instituts et des laboratoires de recherche, ainsi que des immeubles pour les enseignants et les étudiants, et certains locaux à usage commercial. Enfin, de 1984 à nos jours, commence la promotion de BOUMERDES de cité administrative, en ville chef-lieu de commune et de wilaya qui compte 9 dairates et 32 communes dans le cadre du découpage administratif. Boumerdes est une wilaya côtière du centre du pays situé à l'est de la capitale s'étend sur une superficie de 1456,16 km² sur 100 km de profit de littoral pour une population de 940981 habitants estimation arrêtée au 31/12/2016. Le secteur de la Jeunesse et des Sports cible la Population juvénile de la Tranche d'âge de 5 à 29 ans estimée à 453 215 habitants jeunes soit 48.16 % de la population Totale,

Tableau 01 : Population résidante par âge et par sexe

Daïra	Communes	Population totale	Masculin	Féminin
Boumerdes	Boumerdes	49 612	25 226	24 386
	Corso	25 425	13 024	12 401
	Tidjelabine	21 402	10 926	10 476
	Total Daïra	96 438	49 175	47 262

Source: <http://www.djs35.dz/wilayadeboumerdes.html>, consulté le 10/01/2021 à 11h10

La commune de Boumerdes, dispose de tous les atouts et avantages pouvant la hausser au rang d'une ville d'excellence. A travers la mobilité et l'utilisation d'une stratégie marketing basée sur le territoire, lui permettra de voir plus claire dans les démarches entreprises par cette dernière, tant sur les volets sociaux-économique, environnemental, culturel et éducatif .

1. Développement dans les volets Sociaux-économique et touristiques :

Le premier avantage dont dispose la ville de Boumerdes, est le fait d'être le chef lieux de la Wilaya de Boumerdes et en même temps, le chef lieux de la Daïra de Boumerdes. Différentes administrations publiques y cohabitent au niveau de la commune de Boumerdes, en sus du siège de la commune, toutes les directions de la wilaya y sont implantées, entre autres, direction des mines, direction de l'administration générale, direction des impôts, banques, postes, Tous les flux qui s'inscrivent dans le cadre des mouvements administratifs et économiques, passent par la commune de Boumerdes, créant

ainsi l'épanouissement de diverses activités, principalement, Commerciales. La commune de Boumerdes aussi, dispose de potentiels avérés, dans le domaine du tourisme, elle dispose de trois plages ouvertes à la baignade durant les saisons estivales, et une autre plage à Figuier, qui fait partie de la commune de Boumerdes. Ces plages sont des réserves touristiques très importantes, et rendent la commune de Boumerdes hautement attractive, d'où une source de valorisation et source d'entrée financière considérable. La Commune de Boumerdes dispose aussi de plusieurs organismes hôteliers, composés d'hôtels qui proposent des services d'hébergement et de restauration de bonne qualité, soit environs huit (08) hôtels opérationnels, à savoir : **Le Rocher, Medina, Les Lilas, Bouzegza, Soummam, Timezrit, Lila et Villa Hotel.** A Boumerdes ville, différents espaces verts y existent et qui sont, dans la majorité des cas, moyennement entretenus, ils font le bonheur des passagers et habitants de cette ville, qui désirent passer d'agréables moments familiaux. Le réseau de transport au niveau de la commune de Boumerdes, est quant à lui très bien étoffé, que ce soit le transport routier, à travers la gare routière, ouverte à destination de plusieurs lignes, internes et externes de la wilaya, vers Alger, Tizi Ouzou, Dellys, Bejaia, Rouïba... Rajoutant à cela, l'existence d'une gare ferroviaire qui assure également le transport de Boumerdes vers les Wilayas d'Alger et Tizi Ouzou, et enfin, le réseau routier composé de routes nationales et autoroutes, donc la commune de Boumerdes est plus chanceuse par rapport à d'autres communes Algériennes. Pour ce qui est de l'industrie, la commune de Boumerdes ne dispose pas d'unités de productions de quelque nature au niveau de son territoire, ceci l'aidera à maintenir son statut de commune 'amie de l'environnement'. Aussi, il est primordial de rappeler que la Commune de Boumerdes abrite les directions régionales de la plus grande entreprise nationale SONATRACH, à savoir : La Division Exploration, la Division Laboratoires, l'Institut Algérien du Pétrole (IAP) et la Direction Centrale Recherche et Développement. Ainsi que les sièges sociaux de l'ENCGB et ENAGEO (filiales du groupe Sonatrach).

2. Développement dans le volet Sciences et Éducation, sport et divertissement :

La commune de Boumerdes est connue sous le nom de "Ville des Sciences", sans doute par rapport à son rôle déterminant dans le domaine universitaire. L'Université M'Hamed Bougara de Boumerdes est parmi les plus grands pôles universitaires de l'Algérie, elle comporte Six (06) facultés et un centre informatique, à savoir :

- ✓ Faculté des sciences de gestion et commerciales ;
- ✓ Faculté des sciences de l'ingénierie ;
- ✓ Faculté des hydrocarbures et de la chimie,
- ✓ Faculté de Génie Electrique et Electronique
- ✓ Faculté des sciences
- ✓ Faculté de droit
- ✓ Centre des Réseaux et Systèmes d'Information.

Ce pôle universitaire varié, est un vecteur de savoir qui prépare chaque année, des promotions d'élite mises à la disposition du monde de la recherche et le monde professionnel. Le domaine de l'éducation est lui aussi riche en établissements scolaires, allant du niveau primaire jusqu'au niveau secondaire, sans pour autant oublié le nombre important des écoles privées, qui contribuent aussi au bon fonctionnement du système scolaire. La commune de Boumerdes, dispose d'une grande salle de sports, une piscine semi olympique, un complexe sportif, deux stades communaux et plusieurs terrains de sport de proximité. Ceci permettra aux femmes et hommes de pratiquer les sports qui les attirent, entre autre, volleyball, tennis, football, handball, judo, box... Une panoplie de sports accessibles à toutes les catégories de citoyens. Il y'a aussi, des lieux de culture et de divertissement qui sont plutôt animées durant les saisons estivales, et qui fournissent diverses prestations en lien avec le sujet, à l'encontre de la population locale et touristique. Enfin, les maisons de jeunes contribuent aussi à promouvoir les différents talents de jeunes, qui disposent de potentiels intellectuels et culturels et leur permettent de valoriser leurs atouts.

3.3 Diagnostic Territorial de la Commune de Boumerdes :

Le Diagnostic territorial de la commune de Boumerdes, indiquera que la majorité des indices sont favorable pour un meilleur climat sociaux-économique et une meilleure vie civique.

Schéma 03 : Analyse SWOT de la commune de Boumerdes**Source** : Réalisation faite par l'auteur

Analyse Interne	Forces	Faiblesses
	<ul style="list-style-type: none"> - Climat - Nature - Environnement culturel et sociaux économiques 	<ul style="list-style-type: none"> - Aménagement - Gouvernance - Budget
Analyse Externe	Opportunités	Menaces
	<ul style="list-style-type: none"> - Proximité territoriale de la capitale - Compétitivité territoriale - Ouverture aux projets innovateurs (smart city) 	<ul style="list-style-type: none"> - Concurrence territoriale des wilayas voisines : - Stratégies du secteur public et politique.

A travers les constats cités supra, il semble de que la commune de Boumerdes, pourrait faire l'exception de ne pas recourir aux aides de l'état, en matière de budgets de financement, du moins pour un pourcentage minime, comparativement aux autres communes de la Wilaya de Boumerdes. Toutes les commodités y existent : économiques, sociales, culturelles, scientifiques, avec toutes les infrastructures nécessaires à leurs bons fonctionnements. A titre d'information, Dubaï est devenue la ville la plus peuplée des Emirats Arabes Unies, sa capacité économique, logistique et financière est très solvable, elle a fortement diversifié son économie et engagé sa reconversion vers les nouvelles technologies, le commerce et surtout le tourisme de luxe, alors que l'exportation du pétrole ne représente que 05% de son PIB.²⁰

Conclusion :

Le Marketing territorial est une science qui peut apporter différentes voir plusieurs solutions aux élus locaux pour leur permettre de prendre les meilleures décisions aux bons moments. De par l'utilisation des outils du marketing territoriale, la commune en sa qualité d'entité sensible dans le schéma organique de l'administration décentralisée, pourrait profiter pleinement des étapes édictées par ce type de marketing à l'effet non seulement, d'optimiser les ressources acquises, mais aussi de fortifier et créer d'autres sources de financement pour une meilleure gouvernance territoriale.

La commune de Boumerdes, en tant que commune exemplaire, peut faire appel au Marketing Territorial pour lui fournir les moyens adéquats pour l'épanouissement de son territoire, ce qui garantira une évolution de ses ressources financières indépendamment des autres sources de financements traditionnelles. Car elle devrait être un pôle d'attractivité dans tous les domaines déjà cités. Il ne suffit pas de compter uniquement sur les entrées fiscales, il est très fort recommandé d'utiliser ses atouts pour relever son statut à une ville d'excellence, à travers la vulgarisation de ses avantages auprès d'investisseurs dans le domaine des services, qui a déjà pris de l'ampleur dans plusieurs pays du monde, d'ailleurs, le recours au marketing des services est très usuel, en particulier dans les pays voisins. Les expositions et manifestations sportives nationales et internationales d'envergure sont des événements qui peuvent contribuer efficacement à la création d'une image territoriale pour la commune de Boumerdes. Cependant, il est fort recommandé :

- ✓ d'intensifier les manifestations ayant trait à l'industrie traditionnelle, et d'exploiter le plus souvent les allées et passages publics, comme lieux opportuns pour la valorisation de ces activités. Il faudrait rétablir la confiance avec le citoyen, à travers les sorties de proximité des élus locaux, pour que le citoyen ressente l'intérêt et la complicité partagés entre les deux parties. Le recours aussi aux sondages périodiques sur la qualité de vie des citoyens pour une meilleure programmation des projets d'intérêt public.
- ✓ La prise en charge régulière de l'entretien des espaces verts, infrastructures routières et surtout l'éclairage qui reste un point négatif dans la gestion de la ville. Le recours aux énergies renouvelables en est une solution.

- ✓ La mise à jour du site web de la commune de Boumerdes, et l'utilisation des reseaux sociaux comme moyens de communication et d'écoute aux doléances de la population locale, nationale et internationale.
- ✓ Le recours aux politiques de coopération avec d'autres communes des payes voisins, africains ou européens, voir plus, ca peut être d'un apport considérable pour tous les domaines liés au développement local.
- ✓ Enfin, à travers le Marketing territorial, la commune pourrait avoir une meilleure vision sur les possibilités d'entreprendre des actions qui peuvent sans doute améliorer sa situation financière, à travers les diagnostics a effectuer dans le cadre de l'analyse de l'environnement de la commune.

Bibliographie :

¹ www.joradp.dz, consulté le 06/01/2021 à 16h20

² www.joradp.dz, consulté le 06/01/2021 à 17h20

³ Fabrice HATEM, Le Marketing Territorial : Principes, méthodes et pratiques, éditions EMS, France, 2007, p16

⁴ Ghizlane Amadjid, Malika Souaf et Youssef El Wazani, Article: Territorial Marketing Toolbox, an operational too for territorial mix formalisation, World Scientific News n°65, P38.

⁵ Zoud Radjaa, Remmas Mohamed et Hamidi Zeggai, diagnostic territorial de la wilaya d'Oran en Algérie : Analyse et Perspective, Revue Internationale du Marketing et Management Stratégique, Volume 1, N°1, 2019, P123

⁶ Projet de recherche DATAR - Méthodologie pour le diagnostic de territoire, Avril 2001 – Février 2004

⁷ Helen BARTHE- BATSALLE, Atheyatte BELLAYACHI, Pierre NERI, Anne Sinzot et CREAT-UCL, RAPPORT CPDT THÈME 4 : PROJETS TERRITORIAUX COMMUNAUX ET SUPRA-COMMUNAUX, Annexe 2 Le diagnostic au service de la stratégie territoriale 2007-2008

⁸ Vincent GOLLAIN, Comment identifier les atouts distinctifs de son territoire dans une perspective de marketing stratégique ? La méthode CERISE REVAIT® (version révisée V4), Ile de France, Aout 2009, p5

⁹ Hubert GERARDIN et Jacques POIROT, L'attractivité des territoires : un concept multidimensionnel, de Boeck supérieur « mondes en développement », n°149, 2010, p.27

¹⁰ www.marketing.territorial.org; consulté le 07/03/2020 à 21h00.

¹¹ Benoit Meyronin, Marketing Territorial : Enjeux et Pratiques, Vuibert, Paris 2012, p43

¹² Philippe THIARD, DATAR Point de vue, N°, Mai 2005, P18.

¹³ Maha BENDAHMANE, La marque territoriale, Revue Marocaine de recherche et management et marketing, n°17, juillet-décembre 2017, p343

¹⁴ Chamard Camille et Liquet Jean-Claude, Article : L'image de marque des territoires comme indicateur de leur performance : des enjeux pratiques aux interrogations éthiques ?

¹⁵ Thérèse Albertini, Delphine Bereni et Graziella Luisi, UNE APPROCHE COMPARATIVE DES PRATIQUES MANAGÉRIALES DE LA MARQUE TERRITORIALE RÉGIONALE, Gestion et management public, 2017/2 Volume 5 / n° 4, p43

¹⁶ Fabienne Leloup, Laurence Moyart et Bernard Pecqueur, LA GOUVERNANCE TERRITORIALE COMME NOUVEAU MODE DE COORDINATION TERRITORIALE ? Lavoisier, Géographie, économie, société, 2005/4 Vol. 7, p 322

¹⁷ <http://www.wilaya-boumerdes.dz/>, consulté le 10/03/2020 à 10h00

¹⁸ Source : <https://fr.db-city.com/Algérie--Boumerdès--Boumerdès--Boumerdès>, consulté le 10/03/2020 à 10h10

¹⁹ <http://www.djs35.dz/wilaya%20de%20boumerdes.html>, consulté le 20/01/2021 à 10h20

²⁰ Benoit Meyronin, Marketing Territorial : enjeux et pratiques, 2eme édition, Vuibert, Paris, 2012, p188.

¹ www.joradp.dz, consulté le 06/01/2021 à 16h20

² www.joradp.dz, consulté le 06/03/2021 à 17h20

³ CHAMARD, C. ; LIQUET, J.-C. ; MENGUI, M. (2013). « L'image de marque de marque des régions françaises : évaluation du "capital territoire" pour le grand public », Revue Française du Marketing, 244/245, p. 27.

⁴ Cerveaux C., 2012, La marque Pays Basque : une marque collective pour des enjeux (pas que)touristiques, Espaces, n°303, pp 39-42.

⁵ Ibid.

⁶ ZoudRadjaa, Remmas Mohamed et HamidiZeggai, diagnostic territorial de la wilaya d'Oran en Algérie : Analyse et Perspective, Revue Internationale du Marketing et Management Stratégique, Volume 1, N°1, 2019, P123

⁹ Vincent GOLLAIN, Comment identifier les atouts distinctifs de son territoire dans une perspective de marketing stratégique ? La méthode CERISE REVAIT® (version révisée V4), Ile de France, Aout 2009, p5

¹⁰ Hubert GERARDIN et Jacques POIROT, L'attractivité des territoires : un concept multidimensionnel, de Boeck supérieur « mondes en développement », n°149, 2010, p.27

¹¹ Philippe THIARD, DATAR Point de vue, N°, Mai 2005, P18.

¹² Maha BENDAHMANE, La marque territoriale, Revue Marocaine de recherche et management et marketing, n°17, juillet-décembre 2017, p343

¹³ Chamard Camille et Liquet Jean-Claude, Article : L'image de marque des territoires comme indicateur de leur performance : des enjeux pratiques aux interrogations éthiques ?

¹⁴ Benoit Meyronin, Marketing Territorial : enjeux et pratiques, 2eme édition, Vuibert, Paris, 2012, p188.

¹⁵ Thérèse Albertini, Delphine Bereni et Graziella Luisi, UNE APPROCHE COMPARATIVE DES PRATIQUES MANAGÉRIALES DE LA MARQUE TERRITORIALE RÉGIONALE, Gestion et management public, 2017/2 Volume 5 / n° 4, p43

¹⁶ Fabienne Leloup, Laurence Moyart et Bernard Pecqueur, LA GOUVERNANCE TERRITORIALE COMME NOUVEAU MODE DE COORDINATION TERRITORIALE ? Lavoisier, Géographie, économie, société, 2005/4 Vol. 7, p 322

¹⁹ <http://www.wilaya-boumerdes.dz/>, consulté le 10/01/2021 à 10h00

²⁰ <http://www.djs35.dz/wilaya%20de%20boumerdes.html>, consulté le 20/01/2021 à 10h20

لوحة القيادة الموجهة للتنمية المستدامة – دراسة حالة منطقة أوسيتانيا الفرنسية

Dashboard for sustainable development –
a case study of the French region of Ossetia (Occitanie)

عقون سعاد

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

مقدود وهيبة

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

الملخص:

تحاول هذه الورقة البحثية التعرف على الفائدة المتوخاة من تطبيق أحد أهم أدوات نظام مراقبة التسيير وهي لوحات القيادة ضمن مساعي التنمية المستدامة، خاصة على ضوء التطورات التي يشهدها هذا النظام والتي جعلته يتكيف مع العديد من المتطلبات والمستجدات التسييرية، وإظهار مساهمتها بإعتبارها وسيلة لمتابعة الجهود التي تبذلها الدول والمنظمات في سبيل تحقيق الأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة. وهدفت الدراسة من خلال عرض حالة منطقة أوسيتانيا الفرنسية للوقوف على المؤشرات التي تم إختيارها لقيادة الأداء المستدام بما. وخلصت على أن لوحة القيادة أداة تقريرية ولكنها أيضا أداة لتنسيق الجهود وتقارب الأهداف لأنها تسمح بالتعرف على مدى التناسق المحقق في الأداء خاصة مع ترابط وتداخل الأهداف السبعة عشر للتنمية المستدامة وتعلقها بالعديد من الفاعلين على المستوى الإقليمي والوطني.

الكلمات المفتاحية: مراقبة التسيير، لوحة القيادة، التنمية المستدامة، الأداء المستدام

Abstract :

this study attempts to identify the benefits of applying one of the most important tools of the management control system, namely dashboards in monitoring sustainable development, particularly in light of recent developments in this system, which has adapted it to many managerial requirements, and to show its contribution as a means of monitoring the efforts of states and organizations to achieve all three dimensions of sustainable development. The aim of the study was to present the case of the Occitanie region in France to see which indicators were selected to lead a sustainable performance. It concluded that the scoreboard was a reporting tool, but also a tool for coordinating efforts and agreeing objectives, as it identified performance coherence, particularly with the interdependence and overlap of the 17 Sustainable Development Goals and their commitment to many regional and national actors.

Keywords: Management control, scoreboard, sustainable development, sustainable performance

المؤلف المرسل: عقون سعاد

1. المقدمة

إن التوفيق بين التقدم الاجتماعي والاقتصادي وحماية التوازن الطبيعي لكوننا يشكل تحدياً للمسؤولين في مختلف أقطار العالم، ولهذا، من الضروري الاعتماد على التشخيص المشترك لمختلف جوانب التنمية المستدامة مع جميع الجهات الفاعلة، سواء كانت من صناع القرار أو المواطنين العاديين وتحديد سبل تحقيق الانسجام المطلوب بين الأوجه الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للتنمية وبصفة مستدامة.

أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في هذا الصدد سنة 2015 خطة إنمائية مستدامة أفق 2030 تشمل 17 هدفاً و169 غاية، وتعمل هذه الأهداف في سبيل القضاء على الفقر وحماية كوكب الأرض وضمان تمتع جميع الشعوب بالسلام

والرخاء والازدهار بحلول عام 2030. وما يميز هذه الخطة أو ما اصطلح على تسميته بأجندة التنمية المستدامة هو موافقة كافة الدول الأعضاء بمنظمة الأمم المتحدة علاوة على الآلاف من المؤسسات والمنظمات على توحيد الجهود لأجل ذلك. حتى تتمكن الدول والمنظمات معرفة مدى التزامها بمقتضيات التنمية المستدامة وحب عليها وضع الأدوات الكفيلة بقياس مدى تطابقها مع خطة السير المسطرة، وهذا ما أمكن تحقيقه من خلال الاستفادة من مساهمات نظام مراقبة التسيير الذي يعتبر من ضمن أهم الأنظمة المنتجة للمعلومات التي تساعد على اتخاذ القرارات وقيادة الأداء، وقد شهدت أدواته تطورا ملحوظا لمواكبة الاحتياجات الجديدة للمنظمات، و من بينها مثلا إدراج البعد البيئي ضمن محاور لوحة القيادة الاستشرافية أو استحداث نظام التسيير الرشيق (Lean management system) لزيادة تنافسية المؤسسات.

تعتبر لوحة القيادة كأداة أساسية لهذا النظام وهي تتميز بمبادئ وخصائص تمكنها من التكيف مع هذه المتطلبات التسييرية الجديدة لأجل تحقيق رقابة أفضل على الأداء واتخاذ القرارات بطريقة أكثر فاعلية خاصة إذا ما أردنا تطبيقها في مجال التنمية المستدامة. وبالتالي تسعى الدراسة إلى الإجابة على السؤال الرئيس التالي: " كيف تمكنت منطقة أوسيتانيا الفرنسية من تطبيق لوحة القيادة لأجل قيادة الأداء المستدام بما؟"، و قد تم تفكيك هذه الإشكالية في السؤالين الفرعيين التاليين:

- ماهي الأهداف المتوخاة من تطبيق لوحة القيادة للتنمية المستدامة؟

- كيف يتم إختيار المؤشرات ضمن لوحة قيادة التنمية المستدامة لمنطقة أوسيتانيا؟

فرضيات الدراسة: يمكن صياغة الفرضية الرئيسية للدراسة كالتالي:

- تهدف من خلال إدراج لوحات القيادة في التنمية المستدامة للوقوف على مدى تحقيق الأهداف المتنتظرة المتعلقة بمختلف جوانب التنمية المستدامة.

- يتم اختيار المؤشرات بالتوافق مع جاءت به الخطة الإنمائية للأمم المتحدة.

أهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على:

- تسليط الضوء على لوحة القيادة كأداة لمراقبة التسيير وإمكانية توسيع مجالات استخدامها في مجال التنمية المستدامة.

- بيان أثر استخدام لوحة القيادة على قيادة الأداء المستدام للمناطق والأقاليم.

أهمية الدراسة: تكمن أهمية الدراسة بإثراء المعرفة العلمية من خلال التعرف على تطبيقات أحد أدوات نظام مراقبة التسيير لأجل متابعة الجهود المبذولة في مجالات التنمية المستدامة على مستوى الأقاليم، وهذا لمواكبة المستجدات المتعلقة بالمجالات الجديدة لهذا النظام وتوجيه الجهود العلمية للبحث فيها وتمكين الأقاليم من الوقوف على وضعية عامة للتنمية المستدامة من خلال مجموعة من المؤشرات الموزعة على أهداف التنمية المستدامة.

تقسيمات الدراسة: لتحقيق أهداف الدراسة تم تقسيم الدراسة إلى محاورين رئيسيين، تعرض المحور الأول والذي يمثل الجانب النظري للبحث إلى تعريف نظام مراقبة التسيير في ظل التنمية المستدامة، وبعدها الأداء المستدام كعامل مشترك بين مراقبة التسيير والتنمية المستدامة، لتتطرق أخيرا لدور لوحة القيادة في تقييم الأداء المستدام، أما المحور الثاني والذي اهتم بالجانب التطبيقي فقد وضحنا من خلاله لوحة القيادة للتنمية المستدامة لمنطقة أوسيتانيا، وتناولت الخاتمة أهم النتائج المتوصل إليها.

2. دور نظام مراقبة التسيير في متابعة أهداف التنمية المستدامة

1.2. تعريف نظام مراقبة التسيير في ظل التنمية المستدامة

أ- مفهوم مراقبة التسيير:

عرفه " R.N.Anthony " وهو من أهم رواد مراقبة التسيير على أنه: المسار الذي يؤثر من خلاله المسيرين على أعضاء المنظمة الآخرين لتنفيذ الاستراتيجيات بفاعلية وفعالية" (عقون، 2018: ص27).

إن نظام مراقبة التسيير هو مسار دائم للتعديل، يستهدف تجنيد الطاقات للاستخدام الأمثل للموارد وتصحيح الأخطاء والانحرافات، وهو يسمح للمسؤولين والعاملين بالتحكم في أدائهما لتسيير من خلال المعلومات التي يوفرها لهم والتي تساعدهم على اتخاذ القرارات الصحيحة بغرض الوصول إلى تحقيق الأهداف المسطرة بكفاءة وفعالية وبصورة ملائمة ومنسجمة مع الإستراتيجية المحددة، وبالتالي فهو نظام للتحكم في التسيير ككل. (محاد و حاوي، 2017)

وهو عملية إنشاء واستعمال الوسائل التي تسمح للمسؤولين عن النشاط بتحقيق الانسجام العام بين الأهداف والوسائل وما تم تحقيقه، وعليه فإن مراقبة التسيير هي نظام للمعلومات يفيد ويساعد على قيادة المؤسسة، لأنه يراقب فعالية وفاعلية النشاط لبلوغ الأهداف من خلال التركيز على الاستعمال الأمثل للموارد المتاحة وحث الأفراد على تطبيق استراتيجية المؤسسة بالتنسيق بين الجانب الاستراتيجي والتنفيذ اليومي للعمليات. (سترة، 2018، ص:65)

ولهذا يمكن القول أن مراقبة التسيير هي آلية لتسهيل اتخاذ القرار، وآلية للتأثير على السلوكات في الاتجاه المطلوب من خلال تحقيق تقارب الأهداف وأيضا أليا للتعلم المستمر من خلال التعلم التنظيمي الناتج من التغذية العكسية والاستفادة من التجارب السابقة لتحسين الأداء المستقبلي. (عقون، 2018: ص 29-30).

ب- الوجه الحديث لمراقبة التسيير في ظل التنمية المستدامة:

أثر إدراج مفهوم التنمية المستدامة عالم المنظمات على العديد من أدوات التسيير المستخدمة و فرض بذلك على نظام مراقبة التسيير التوجه نحو مجالات جديدة لتحليل وقياس الأداء واستحداث أدوات جديدة للقياس تهدف إلى تحسين مختلف أنماط الأداء فيها، وذلك بهدف الزيادة وبصفة دائمة في نجاحها وبقائها عن طريق التأكد من أن ما تقوم به في الحاضر لا يتعارض مع ما ترغب فيه في المستقبل، حيث أصبح دور مراقبة التسيير يتمثل في وضع مؤشرات جديدة لقياس الأداء سواء على المستوى الاستراتيجي أو على المستوى التشغيلي، وذلك بالتعاون مع مختلف الدوائر والمصالح والأقسام وهذا ما يستدعي الاعتماد على أنظمة معلومات جديدة وتحديد مؤشرات ملائمة بالنظر إلى الأهداف المتبعة. (سترة، 2018، ص: 76-79) (كريم و بوبريكة، 2018)

فتبني المنظمة للتنمية المستدامة يعني الإدماج الطوعي لمختلف الانشغالات الاجتماعية والبيئية للمنظمات بمختلف أنشطتها وعلاقتها مع مختلف الأطراف ذات المصلحة (الداخلية والخارجية)، بمعنى أن المنظمة تصبح مرتبطة ارتباطا وثيقا بالمجتمع ومسؤولة عن الأنشطة التي تمارسها وعن نتائج هذه الأنشطة إتجاه الأطراف ذات المصلحة، كما توسع مجال أدائها الاقتصادي ليشمل كذلك الانشغالات الاجتماعية والبيئية وهذا بمقابل الأطراف ذات المصلحة المتعددة.

من هنا أصبحت المنظمات تهتم بكيفية تحديد وتبني هذا المفهوم من جهة، وبكيفية تسييره من جهة أخرى، ففي ظل ضغوطات مختلف الأطراف ذات المصلحة على المنظمة، فرض عليها إدماج المعايير الاجتماعية والبيئية ضمن أهدافها وأنشطتها، وأصبحت تطرح تحديات جديدة لمراقبة التسيير تترجم في شكل أبعاد جديدة لقيادة الأداء (أداء بيئي واجتماعي) مع ضرورة استعمال مؤشرات جديدة ذات طابع غير مالي.

دور مراقبة التسيير في هذا المجال إذا، هو إدماج مؤشرات جديدة لقياس الأداء على المستوى الاستراتيجي والتنفيذي، والتحول من مجرد الاعتماد على مؤشرات محاسبية ومالية إلى مؤشرات غير مالية ذات طابع اجتماعي وبيئي، وبالتالي أصبح هدفها القيام بإعداد مؤشرات تمس عدة مجالات منها التلوث، رضا العميل، جودة المنتجات والخدمات والمشاركة في المجتمع. فدورها اليوم أصبح يتمثل في قيادة الأداء المستدام وهذا يتطلب الاعتماد على أنظمة معلومات جديدة وتحديد المؤشرات الملائمة للأهداف المسطرة. وبإدماج مبادئ التنمية المستدامة والمسؤولية المجتمعية في المنظمة وضرورة تكيف نظام مراقبة التسيير مع هذه المبادئ أطلق على نظام مراقبة التسيير تسمية حديثة مراقبة التسيير المجتمعي.

2.2. الأداء المستدام كعامل مشترك بين مراقبة التسيير والتنمية المستدامة

يعتبر الأداء المستدام ذلك الأداء الذي تتوصل إليها المنظمة في إطار تبنيها مبادئ التنمية المستدامة، وهو يعرف على أنه "انجاز الأهداف التنظيمية باستخدام الموارد بفاعلية وفعالية" (العيلي و وآخرون، 2010، ص: 327)، ويعرف كذلك على أنه "صورة حية تعكس نتيجة ومستوى قدرة المؤسسة على استغلال مواردها وقابليتها في تحقيق أهدافها الموضوعية من خلال أنشطتها المختلفة، وفقا لمعايير تلاءم المؤسسة وطبيعة عملها" (العايب، 2011، ص: 143).

بالتالي فالأداء يجمع بين مفهومين أساسيين هما الفعالية وهي قدرة المنظمة للوصول على أهدافها والفاعلية وهي إمكانية الاستغلال الأمثل للموارد. إذا ما أردنا ربط هذا المفهوم بالتنمية المستدامة فسينتج لنا تحقيق الأهداف التنموية المستدامة من جهة ومحاولة التحكم في تكاليفها من جهة أخرى.

أ- مفهوم الأداء المستدام:

لقد ظهر هذا المفهوم لأول مرة في أوروبا مع ظهور مفهوم التنمية المستدامة. وقد عرفه (Baret 2006) على أنه "تجميع دمج مختلف أبعاد الأداء في المنظمة: أداء اقتصادي، أداء اجتماعي وأداء بيئي"؛ كما ذكر أن الأداء المستدام مفهوم متعدد الأبعاد، مما يجتم على المنظمة الالتزام بضرورة التحسين المستمر للأداء في إطار التنمية المستدامة. (كريم و بوبريكة، 2018، ص: 495)

وهو الأداء الذي يسمح بالحكم على علاقة المنظمة بكل أصحاب المصالح، فهو بذلك يتجاوز مجرد العلاقة بين المنظمة ومواردها البشرية إلى العلاقة بينها والبيئة الطبيعية، فبواسطة الأداء المستدام يمكن الحكم على قدرة المنظمة على التحلي بالمسؤولية الاجتماعية. (بن دنيدينة، 2020، ص: 92)

ويركز الأداء الشامل على جملة من المبادئ أهمها: (سترة، 2018، ص: 144)

- ينبغي أن يكون هناك تكامل بين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية طويلة الأجل داخل إستراتيجية المؤسسة؛
- ضرورة تفعيل الحوار بين الأطراف ذات المصلحة ومحاولة مقابلة احتياجاتهم بطريقة فعالة؛

- الاهتمام بالابتكار من خلال الاستثمار في تطوير المنتجات والخدمات التي تستخدم الموارد الطبيعية بطريقة ذات كفاءة وفعالية على المدى الطويل؛
- إدارة الخطر عن طريق استغلال الفرص وإدارة المخاطر المتعلقة بالأمور الاقتصادية والاجتماعية والبيئية؛
- الشفافية والإفصاح عند نشر المنظمة لتقارير أنشطتها في المجال الاقتصادي، الاجتماعي والبيئي؛
- احترام حقوق الموظفين ومعاملتهم بعدالة.

ب- أدوات مراقبة التسيير لقياس الأداء المستدام في ظل تطبيق مبادئ التنمية المستدامة:

إن الأداء المستدام متعدد الأبعاد، فهو يمثل التفاعل بين عناصر التنمية المستدامة الثلاثة على مستوى المنظمة، ويذكر أن مفهوم الأداء المستدام تم تناوله من قبل عدد قليل من الكتاب، والكل أجمع على أن الإشكالية تبقى في صعوبة قياسه، فالمنظمات تعتمد فقط الأدوات التقليدية للقياس، وليس هناك مبادرات كثيرة لاستحداث أدوات قياس الأداء المستدام إلا فيما يتعلق بلوحة القيادة المتوازنة، لوحة القيادة البيئية، المحاسبة البيئية ... بمعنى أنه تم تكييف هذه الأدوات التقليدية مع أبعاد التنمية المستدامة. (كريم و بوبريكة، 2018، ص:496)

ونظرا لصعوبة وتعقيد قياس الأداء المستدام اقترح (Reynaud) تقييم الأداء المستدام للمنظمة إلى طرفين هما: الأداء الاقتصادي والأداء المجتمعي، بينما يرى (Capron et Quairel) بأن مفهوم الأداء المستدام عموما يساعد في تحسيس تنبيه مختلف أطراف المنظمة بمختلف انشغالات التنمية المستدامة، ويعد قياس الأداء لكل بعد من أبعاد الأداء المستدام الثلاثة على حدا أفضل طريقة لقياسه.

3.2. دور لوحة القيادة في تقييم الأداء المستدام:

تعتبر لوحة القيادة من بين أهم أدوات مراقبة التسيير، نظرا لكونها تأخذ بعين الاعتبار مختلف المؤشرات التي تحقق التنمية المستدامة، ويمكن إبرازها وفق ما يلي:

أ- مفهوم لوحة القيادة:

لقد ظهرت فكرة وعبارة لوحة القيادة في ثلاثينات القرن الماضي على شكل متابعة النسب والبيانات، الضرورية، التي تسمح للمسير أو القائد متابعة تسيير المنظمة نحو الأهداف المحددة، وذلك عن طريق المقارنة بين النسب المحصل عليها والنسب المعيارية، ليتطور هذا المصطلح بالولايات المتحدة الأمريكية عام 1948، وكان معمول به من طرف المنظمات التي تقوم على نظام التسيير التقديري؛ وقد اختلفت تسمية هذه الأداة من جدول التسيير، جدول المراقبة، لوحة القيادة. (لخضر، 2015، ص:12)

تعرف لوحة القيادة بأنها أداة مرنة تعرض بشكل سريع وبسيط وديناميكي مجموعة من مؤشرات الأداء المنتقاة من طرف منظمة الأعمال على أساس أهدافها، فهي إذن وسيلة لتجميع المعلومة المهمة التي يحتاجها المسير لاتخاذ القرار المناسب. (مقدم، 2012، ص:11)

لوحات القيادة المدججة لأبعاد التنمية المستدامة:

تعتمد المنظمة في إطار تبنيها لأبعاد التنمية المستدامة ورغبتها بتحقيق الأداء المستدام عدة لوحات قيادة تدرج ضمن تحقيق العناصر الثلاث للأداء المستدام والتنمية المستدامة، وتصنف وفقها إلى ثلاث مجموعات:

- لوحة القيادة الخاصة بالبعد الاقتصادي: من أهم لوحات القيادة الممثلة للجانب الاقتصادي والتي تضم عادة المؤشرات المالية المختلفة. (كريم و بوبريكة، 2018، ص:68)
- لوحة القيادة الاجتماعية: لوحة القيادة الاجتماعية هي مجموعة معطيات اجتماعية على شكل مؤشرات تسمح بمتابعة تطور الأداء الاجتماعي للعمال وكذا فحص جودة الجو الاجتماعي. (كريم و بوبريكة، 2018، ص:74)
- لوحة القيادة البيئية: تعتبر لوحة القيادة أحد الأدوات الحديثة التي تستعمل في قياس الأداء البيئي كأحد أبعاد الأداء الشامل، يمكن تسميتها أيضا بلوحة قيادة التسيير البيئي أو لوحة القيادة الخضراء، لها نفس مبادئ لوحة القيادة التقليدية لكن ما يميزها هو أنها تحتوي فقط على مؤشرات ذات طابع بيئي. (كريم و بوبريكة، 2018، ص:78)

3. لوحة القيادة لمتابعة أهداف التنمية المستدامة لمنطقة أوسيتانيا الفرنسية (Occitanie)

يمكننا في هذا الصدد عرض الحالة موضوع الورقة البحثية هذه والتي تتعلق بإعداد لوحة قيادة من أجل التنمية المستدامة، وهي ملخص لأعمال تم تطبيقها على مستوى المنطقة الإدارية أوسيتانيا (Occitanie) الفرنسية¹، وتعتبر نتيجة الشراكة بين محافظة الإقليم، ومنطقة أوسيتانيا، والمديرية الإقليمية للبيئة، والتخطيط والإسكان، والمديرية الإقليمية للأغذية والزراعة والغابات، وللمعهد الوطني للإحصاء والدراسات الاقتصادية الفرنسي (INSEE). وقد أمكن إجراء هذه العملية أيضا بفضل مساعدة خبراء من وكالة الصحة الإقليمية، ومؤسسة الأرصاد الجوية وعلم المناخ الفرنسية (Météo France)، بالإضافة إلى مساهمة وكالات عديدة التي قدمت البيانات المطلوبة. (Occitanie, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4505239>)

1.3. أساسيات لوحة القيادة المستدامة المعتمدة في منطقة أوسيتانيا الفرنسية:

تستند بنية لوحة القيادة التي تم اختيارها في فرنسا لمتابعة مدى تجسيد أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر التي حددها الأمم المتحدة في جدول أعمالها لعام 2030، على اختيار مجموعة من 98 مؤشرا (من ضمن 232 مؤشر حددها الأمم المتحدة)، تم تكييفها مع الأولويات والخصوصيات الوطنية، لرصد أهداف التنمية المستدامة. وعلى مستوى أوسيتانيا، تم اختيار إسقاط تطبيق المؤشرات الوطنية محليا كلما أمكن ذلك. كما تتضمن لوحة القيادة الإقليمية أيضا مؤشرات أخرى ترتبط بتحديات إقليمية محددة.

تم تجميع مؤشرات لوحة النتائج الإقليمية في 16 ورقة، ترتبط كل منها بهدف للتنمية المستدامة، ولم يتم تناول الهدف السابع عشر المتعلق بالشراكة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة بسبب نقص البيانات المتاحة على الصعيد الإقليمي. أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر متكاملة لان العمل في مجال ما سيؤثر على النتائج في مجالات أخرى، وأن التنمية يجب أن توازن بين الاستدامة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية.

(<https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/ar/home/sustainable-development->)

إن الغرض من هذه الورقة البحثية ليس تحليل نتائج لوحة القيادة الخاصة بالتنمية المستدامة لمنطقة أوسيتانيا وإنما إستعراض المؤشرات المتعلقة بكل هدف والتعرف على الغرض من حسابها كيفية قياسها.

2.3. أهداف التنمية المستدامة التي عاجلتها لوحة القيادة المقترحة:

تتمثل أهداف التنمية المستدامة التي استعملت في لوحة القيادة المدروسة فيما يلي:

– القضاء على الفقر: للفقر أبعاد كثيرة، إذ لا يقتصر الأمر على الافتقار إلى الرفاهية المادية فحسب، بل أيضا الافتقار إلى فرص العيش بشكل مقبول.

(<https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/u593/met.1-4-1-arabic.pdf>)

– الزراعة والأغذية المستدامة: القضاء على الجوع وضمان الأمن الغذائي وتحسين التغذية وتعزيز الزراعة المستدامة.
– ضمان الصحة والرفاه للجميع: من خلال تمكين كافة الأشخاص من الوصول للخدمات الصحية التي يحتاجونها، في الوقت والمكان اللازم، بدون أية صعوبات أو عراقيل، ويصبو هذا الهدف إلى زيادة العمر المتوقع وتحسين الصحة الإنجابية للأم والطفل، وخفض حالات الإصابة ببعض الأمراض العامة القاتلة المرتبطة بوفيات الأطفال والأمهات، وزيادة إمكانية الحصول على المياه النظيفة والصرف الصحي، وخفض حالات الإصابة بالأمراض المتنقلة وغير المتنقلة.
– التعليم الجيد: يصبو هذا الهدف إلى ضمان الحصول على تعليم عادل، شامل ومجاني وذا جودة في جميع مراحل الحياة، مع القضاء على التفاوتات بين الجنسين والفئات الاجتماعية..

(https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/4305597/TBDD_2020_ODD4.zip)

– المساواة بين الجنسين: وهو أيضا عامل حاسم في التعجيل بتحقيق التنمية المستدامة، ويساعد على دفع النمو الاقتصادي والتنمية في جميع المجالات.

– التسيير المستدام للمياه للجميع: يدعو هذا الهدف السادس إلى ضمان تزود الجميع بالمياه وبخدمات الصرف الصحي والتي يتم تسييرها بطريقة مستدامة و إلى حماية الموارد المائية، التي هي أساسية لاحتياجاتنا الحيوية، ولكن أيضا لعمل مؤسساتنا.

– طاقة نظيفة وبأسعار معقولة: يهدف إلى ضمان حصول الجميع بتكلفة ميسورة على خدمات الطاقة الحديثة الموثوقة والمستدامة، وتحقيق زيادة كبيرة في حصة الطاقة المتجددة في مجموعة مصادر الطاقة العالمية و كذا مضاعفة المعدل العالمي للتحسن في كفاءة استخدام الطاقة، بالإضافة إلى تعزيز التعاون الدولي في هذا المجال و توسيع نطاق البنى التحتية وتحسين مستوى التكنولوجيا من أجل تقديم خدمات الطاقة الحديثة والمستدامة للجميع .
(<https://www.un.org/ar/chronicle/article/20327>) .

– العمل اللائق والنمو الاقتصادي المستدام: يركز الهدف الثامن من أهداف التنمية المستدامة على النمو الاقتصادي الشامل وعلى زيادة مستويات الإنتاجية وخلق فرص العمل وزيادة الأعمال.

(<https://www.economy.gov.ae/arabic/Knowledge-Section/SDGs/SDG8/Pages/default.aspx>) وإلى

تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق، وكذا تقليص فجوة الأجور بين الجنسين وبطالة الشباب و إنهاء جميع أشكال عمل الأطفال وإضفاء الطابع الرسمي على الاقتصاد غير الرسمي، مع تشجيع المؤسسات المتناهية الصغر

والصغيرة والمتوسطة الحجم. (<https://www.un.org/ar/chronicle/article/20273>)

– الصناعة والابتكار والهياكل الأساسية: تمثل الاستثمارات في الصناعة والبنية التحتية والابتكار عوامل حاسمة الأهمية للنمو الاقتصادي والتنمية. (<https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/ar/home/sustainable-> [development-goals/goal-9-industry-innovation-and-infrastructure.html](https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/ar/home/sustainable-development-goals/goal-9-industry-innovation-and-infrastructure.html)) و يجب أن تكون هذه القطاعات قوة دافعة للحد من الفقر وتحسين نوعية الحياة، مع تخفيف تأثيرها على البيئة.

– الحد من عدم المساواة: يراد من خلال هذا الهدف تحسين تكافؤ الفرص من خلال سن قوانين وسياسات تكفل تحسناً مستداماً في الظروف المعيشية للجميع، لأجل الوصول إلى مستوى معين من مستويات المعيشة، بغية تنمية جميع البشر، كما يهتم بالجهود المبذولة خاصة للبلدان الأضعف مثل أقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية، وخصوصاً عبر توجيه التدفقات المالية إليها.

– مدن ومجتمعات محلية مستدامة: يعمل هذا الهدف على ضمان ممارسات فعالة في التخطيط والإدارة لمواجهة التحديات التي يفرضها التحضر، حتى تستمر المدن في توليد فرص العمل والازدهار، دون إجهاد التربة والموارد الطبيعية، عن طريق تسيير قضايا الإسكان وتلوث الهواء والنفايات. كما يسعى لتوفير سبل استفادة الجميع من مساحات خضراء وأماكن عامة آمنة وشاملة للجميع ويمكن الوصول إليها، ولا سيما بالنسبة للنساء والأطفال وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة.

– ضمان أنماط الاستهلاك والإنتاج المستدامة: تساهم أنماط الاستهلاك والإنتاج المستدامة في تحقيق الأمن الغذائي وتؤدي إلى اقتصاد يقوم على استخدام أكثر رشداً للموارد. والهدف هو خفض التكاليف الاقتصادية والبيئية والاجتماعية للأنشطة البشرية.

(https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/4305597/TBDD_2020_ODD12.zip)

– مكافحة تغير المناخ وآثاره: يصبو هذا الهدف إلى تعزيز القدرة على الصمود والتكيف مع الكوارث المناخية، وإدماج إجراءات في هذا الشأن ضمن عمليات التخطيط وصياغة السياسات لتحقيق القدرة على مواجهة التغير المناخي.

– حفظ واستغلال المحيطات والبحار والموارد البحرية على نحو مستدام: يسعى هذا الهدف إلى تعزيز حفظ النظم الإيكولوجية البحرية والساحلية واستخدامها المستدامة، وإلى منع تلوث البحر، وزيادة الفوائد الاقتصادية التي تحصل عليها الدول الجزرية الصغيرة النامية و أقل الدول نمواً من الاستخدام المستدام للنظم الإيكولوجية البحرية. (<https://sdg-ar-psaqqatar.opendata.arcgis.com/pages/g-14>)

– حماية النظم الإيكولوجية البرية وتعزيز استخدامها على نحو مستدام: يصبو هذا الهدف إلى إرساء إدارة مستدامة للنظم الإيكولوجية الأرضية (الغابات والجبال والبيئات شبه الطبيعية المفتوحة مثل المراعي أو الأراضي السبخة) من خلال الحفاظ على التنوع البيولوجي والتربة والحد من آثار تغير المناخ، ومكافحة التصحر، ووقف تدهور الأراضي وعكس مساره، ووقف فقدان التنوع البيولوجي.

– السلام و العدل و المؤسسات القوية. يسعى هذا الهدف إلى الحد بشكل كبير من جميع أشكال العنف، والعمل مع الحكومات و المجتمعات المحلية لإيجاد حلول دائمة للصراع وانعدام الأمن. ويعد تعزيز سيادة القانون وتعزيز حقوق الإنسان أمر أساسي في هذه العملية، يشمل كذلك جهود خفض تدفق الأسلحة غير المشروعة وتعزيز مشاركة البلدان النامية في مؤسسات الحكم العالمية.

<https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/ar/home/sustainable-development-goals/goal-16->

[peace-justice-and-strong-institutions.html](https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/ar/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html)

3.3 مؤشرات قياس أهداف التنمية المستدامة المعتمدة في لوحة القيادة:

تم وضع لكل هدف مجموعة من المؤشرات، ويمكن إبرازها كما يلي:

– مؤشرات قياس هدف القضاء على الفقر:

يتم بالنسبة لهذا المحور استخدام المؤشرات التالية في لوحة القيادة موزعة حسب المعايير محددة²:

المؤشر	طريقة الحساب	ملاحظة
المستوى المعيشي	الدخل المتاح للأسرة المعيشية/حجم الأسرة المعيشية (عدد الوحدات الاستهلاكية)	ويُقاس حجم الأسرة المعيشية (taille du ménage) بعدد وحدات الاستهلاك (unités (UC) (de consommation) التي تتكون منها. وبالتالي فالأفراد المنتمين لنفس العائلة لديهم نفس المستوى المعيشي. مثال: دخل عائلة 2700 أورو شهريا، بالتالي فالمستوى المعيشي للعائلة = $1500 = 1.8 / 2700$ أورو شهريا.
عدد الوحدات الاستهلاكية	مجموع الوحدات الاستهلاكية للأسرة المعيشية	إن العيش معاً يقلل من بعض النفقات مثل السكن. ويُستخدم مفهوم وحدة الاستهلاك (UC) لأخذ ذلك في الاعتبار، إذ يتم تعيين وحدة استهلاكية واحدة لأول شخص بالغ في الأسرة، 0.5 وحدة استهلاكية لباقي الأشخاص البالغين 14 سنة أو أكثر و0.3 وحدة استهلاكية للأطفال دون سن 14 سنة. مثال: نفترض أن العائلة تتكون من بالغين وطفل دون 14 سنة، عدد الوحدات الاستهلاكية = $1.8 = 0.3 + 0.5 + 1$ وحدة استهلاكية.
المستوى المعيشي الوسيط للأسرة*	وسيط المستويات المعيشية للأسر المكونة لسكان المنطقة.	الوسيط هو مقياس مهم للاتجاه المركزي، يستخدم لتقسيم مستويات المعيشة إلى جزأين متساويين، وينتج بذلك من جهة نصف السكان الذين يعيشون تحت مستوى المعيشة المتوسط، ومن جهة أخرى النصف الآخر الذي لديه مستوى معيشة أعلى. حسب إحصائيات 2012 فإن المستوى المعيشي الوسيط في فرنسا كان 19740 أورو سنويا (1645 أورو شهريا)
خط الفقر	60% * المستوى المعيشي الوسيط.	إن الفقر هو أن يكون الدخل أقل بكثير من غالبية السكان، ويكون الشخص فقيرا حسب INSEE إذا كان مستوى معيشته أقل من 60% من المستوى الوسيط لمعيشة السكان الفرنسيين (niveau de vie médian de la population française). في 2012: خط الفقر = 60% * 19740 أورو = 11840 أورو / سنويا (987 أورو شهريا)
معدل الفقر	عدد السكان من مجموع السكان الكلي الذين يكون المستوى المعيش الخاص بهم تحت خط الفقر.	في 2012: معدل الفقر = 13.9% وهو ما يمثل 8,5 مليون فقير (مدخولهم الشهري دون خط الفقر 897 أورو شهريا)
شدة الفقر	[خط الفقر - المستوى]	يسمح هذا المؤشر بتقييم بعد المستوى معيش للسكان الفقراء عن خط الفقر. ويقاس معهد

المعيشي الوسيط للسكان الفقراء) / خط الفقر* [100 (Insee) هذا المؤشر على أنه الفجوة النسبية (l'écart relatif) بين المستوى المعيشي الوسيط للسكان الفقراء و خط الفقر.	عدد حالات المديونية المفرطة
بحسب هذا المؤشر لكل 1000 ساكن يبلغ 15 سنة فأكثر.	ملفات حالات المديونية المفرطة المودعة لدى الجان المختلفة للمديونية والتي تم قبولها.

Source : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/2416930/insee-en-bref-pauvrete.pdf>

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281348#consulter>

https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/2114265/lm_ind_02_cadrage.pdf

- مؤشرات قياس هدف الزراعة والأغذية المستدامة:

يصبو الهدف الثاني للتنمية المستدامة إلى القضاء على الجوع وسوء التغذية من خلال ضمان الحصول على الغذاء الآمن والمغذي والكافي للجميع. ويدعو إلى نظم مستدامة ومرنة لإنتاج الأغذية والممارسات الزراعية. ولا يمكن تحقيق هذا الهدف إلا إذا تحققت أهداف عديدة من أهداف التنمية المستدامة الأخرى، وعلى وجه الخصوص المتعلقة بالتغيرات المناخية. ولصانعي السياسات دور في تعزيز نظم الإنتاج المستدام على نطاق واسع، وفي حسن سير أسواق الأغذية.

(https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/4305597/TBDD_2020_ODD2)

المؤشر	الملاحظة / طريقة الحساب
المؤشر 1: تطور مساحات الزراعة العضوية (2010-2018)	
المساحات المعتمدة (1)	المساحة بالهكتار
المساحات في طريق التحويل (2)	المساحة بالهكتار
المساحات العضوية الإجمالية (3)	مجموع (1) + (2)
عدد المزارع	عدد
التطور السنوي للمساحات العضوية (%)	(3) سنة ن - (3) سنة (ن-1) / (3) (ن-1)
حصة المساحات العضوية من مجموع المساحات العضوية في فرنسا (%)	(3) / مجموع المساحة العضوية بفرنسا
المؤشر 2: توزيع المزارع العضوية حسب نوعيتها وحصة المساحات العضوية من مجموع المساحة المزروعة للدائرة	
مؤشر فرعي 1	مؤشر توزيع المزارع العضوية حسب نوعيتها:
نوع المزارع العضوية	نوع المزارع العضوية
محاصيل كبرى (الحبوب، الذرة... (1)	الكروم (4)
	الحضرة (5)
أعلاف (2)	نباتات طبية (6)
فواكه (3)	أخرى (7)
المجموع (8)	(1)+(2)+(3)+(4)+(5)+(6)+(7)
مؤشر فرعي 2	مؤشر حصة المساحات العضوية من مجموع المساحة المزروعة للدائرة / حسب الدوائر
2018	حصة المساحات المزروعة عضويا حسب كل دائرة = [المساحات العضوية / المساحة الزراعية]
المؤشر 3: تطور حجم قطعان الماشية المحولة نحو التربية العضوية حسب النوع (2012-2018)	
نوع قطعان الماشية	حجم القطيع 2018
نوع قطعان الماشية	التطور السنوي (%)
قطعان الأبقار (1)	(1) سنة ن - (1) سنة (ن-1) / (1) (ن-1)
قطعان الأبقار الحلوب (2)	مجموع صنف رؤوس الماشية
قطعان الأبقار المرضعة (3)	العضوية

//	//	قطيع الأغنام (4) لح قطع النعاج الحلوب (5)
//	//	قطيع الخنازير (6) لح قطع أنثى الخنازير (7)
//	//	قطيع الماعز (7)
//	//	قطيع الدجاج (8)
//	(1)+(4)+(6)+(7)+(8)	المجموع
المؤشر 4: إنتاج حليب النعاج العضوية في أوسيتانيا بين عامي 2010 و 2017 (*)		
ملاحظة/ طريقة الحساب	المؤشرات	
بآلاف اللترات	إنتاج حليب النعاج العضوية	
عدد	عدد مرافق الجمع المتدخلة في المنطقة	
كمية حليب النعاج العضوية المنتجة/ كمية حليب النعاج	حصة إنتاج حليب النعاج العضوية من إجمالي إنتاج حليب النعاج (%)	
عدد	عدد المنتجين	
عدد منتجي حليب النعاج العضوية / عدد منتجي حليب النعاج	حصة منتجي حليب النعاج العضوية من جميع منتجي حليب النعاج (%)	
كمية حليب النعاج العضوية المنتجة في أوسيتانيا/ كمية حليب النعاج المنتجة بفرنسا	حصة إنتاج حليب النعاج العضوية في أوسيتانيا من إنتاج حليب النعاج العضوية في فرنسا (%)	
عدد منتجي حليب النعاج العضوية بأوسيتانيا/ عدد منتجي حليب النعاج بفرنسا	حصة منتجي حليب النعاج العضوية في أوسيتانيا من مجموع المنتجين الفرنسيين (%)	
(*) يلاحظ أنه تقريبا كل حليب النعاج العضوية المنتجة على المستوى الوطني يأتي من أوسيتانيا بنسبة 94.9% و بحصة منتجين تمثل 85.9% من العدد الإجمالي للمنتجين بفرنسا، لهذا تم تركيز المؤشرات لمتابعته		
المؤشر 5: كمية المواد الفعالة المباعة للصحة النباتية - باستثناء المراقبة بيولوجيا - في المتوسط لمدة ثلاث سنوات متحركة في أوسيتانيا (طن) على طول الفترة (2010-2017):		
ملاحظة / طريقة الحساب	المؤشر	
بالطن - كل 3 سنوات	كمية المواد الفعالة المباعة - باستثناء المراقبة بيولوجيا -	
//	كمية المواد الفعالة المباعة - المراقبة بيولوجيا -	
//	كمية المواد الفعالة غير المراقبة بيولوجيا المباعة صنف مبيدات الفطريات	
//	كمية المواد الفعالة غير المراقبة بيولوجيا المباعة صنف مبيدات الأعشاب	
//	كمية المواد الفعالة غير المراقبة بيولوجيا المباعة صنف المبيدات الحشرية	
//	كمية المواد الفعالة غير المراقبة بيولوجيا المباعة - أخرى -	

- قياس هدف ضمان الصحة والرفاه للجميع: تتمثل مؤشرات هذا الهدف فيما يلي:

ملاحظة/ طريقة الحساب	المؤشر
* 1999-2018 * مقارنة مع المعطيات الوطنية	تطور متوسط العمر/الجنس
	متوسط العمر/الدائرة
* المعدل القياسي الوفيات هو معدل وفيات السكان، يتم تعديله حسب التوزيع العمري القياسي. ويحسب هذا المعدل كمتوسط مرجح لمعدلات الوفيات العمرية للسكان، مع مراعاة الأوزان التي تماثل التوزيع العمري	تطور المعدل القياسي للوفيات المبكرة/الجنس

للسكان. *حسب متوسط لكل ثلاثة سنوات 2004-2014* عدد الوفيات لكل 100000 ساكن *مقارنة مع المعطيات الوطنية				
* 2014 * تعتبر وفيات مبكرة الوفيات قبل 65 سنة	المعدل القياسي للوفيات المبكرة /الدائرة			
* حسب الجنس * 2015	عدد الوفيات المبكرة الناتجة عن:			
	إدمان الكحول	أمراض الدورة الدموية	الحوادث والتسمم	الأورام
* حسب الجنس * 1992-2014 * عدد الوفيات لكل 100000 ساكن * مقارنة مع المعطيات الوطنية	تطور المعدل القياسي لوفيات الانتحار			
2011	تطور عدد الوفيات/الإصابات الناجمة عن حوادث الطرق			
* 2010-2014 * عدد الوفيات لكل 100000 ساكن * مقارنة مع المعطيات الوطنية	تطور المعدل القياسي للوفيات المرتبطة بالتبغ-الرجال/النساء			
* 2010-2014 * عدد الوفيات لكل 100000 ساكن * مقارنة مع المعطيات الوطنية	تطور المعدل القياسي للوفيات المرتبطة بالكحول - الرجال/النساء			

- قياس هدف التعليم الجيد: تتمثل مؤشرات هذا الهدف فيما يلي:

الملاحظة	المؤشرات
2015 حسب الدوائر	مؤشر الحصول على المؤهلات القاعدية: للذكور نسبة طلاب الصف السادس الذين اكتسبوا المتطلبات القاعدية المشتركة في إتقان اللغة (%). للإناث نسبة طلاب الصف السادس الذين اكتسبوا المتطلبات القاعدية في الرياضيات والعلوم (%)
2018 حسب الدوائر	نسبة الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 16-25 سنة من العمر الذين يعانون من صعوبات القراءة (%)
2016 حسب الدوائر	نسبة الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 20 و 24 عاماً الذين لديهم مؤهل علمي ضعيف أو بدون مؤهل علمي

- قياس هدف المساواة بين الجنسين: تتمثل مؤشرات هذا الهدف فيما يلي:

ملاحظة	المؤشرات
2013-2015	نسبة الفرق في متوسط الأجر الساعي الصافي للرجال مقارنة بالنساء حسب الدوائر
إطارات عليا، مشرفين في المستويات الوسطى، موظفين، عمال تنفيذيون * 2015 * مقارنة مع القيم الوطنية.	نسبة الفرق في متوسط الأجر الساعي الصافي للرجال مقارنة بالنساء حسب الأصناف المهنية
الفئات: 18-25 سنة، 26-50 سنة، أكثر من 50 سنة * 2015 * مقارنة مع القيم الوطنية.	نسبة الفرق في متوسط الأجر الساعي الصافي للرجال مقارنة بالنساء حسب الفئة العمرية
القطاعات: الصناعة، البناء، التجارة، الخدمات * 2015 * مقارنة مع القيم الوطنية.	نسبة النساء الإطارات العاملات في القطاع العام والخاص حسب قطاع النشاط
الفئة العمرية: أقل من 30 سنة، 30-49 سنة، أكثر	نسبة النساء الإطارات العاملات في القطاع العام والخاص حسب الفئة العمرية.

من 50 سنة * 2015 * مقارنة مع القيم الوطنية.	
نسبة النساء في المناصب الإدارية العليا والإدارية حسب طبيعة الوظيفة العمومية للمستشفيات * 2015 * مقارنة مع القيم الوطنية.	نسبة النساء في المناصب الإدارية العليا والإدارية حسب طبيعة الوظيفة العمومية للدولة، للجماعات الإقليمية، للمستشفيات
الفئة العمرية: أقل من 30 سنة، 30-49 سنة، أكثر من 50 سنة * 2015 * مقارنة مع القيم الوطنية.	نسبة النساء في المناصب الإدارية العليا والإدارية حسب الفئة العمرية
مقارنة معطيات من الدخول الجامعي 2011-2012 ومعطيات 2017-2018	نسبة النساء في التكوين في التخصصات العلمية في الجامعات وفي مدارس المهندسين. كل التكوينات العلمية المتاحة. الشهادة الجامعية للتكنولوجية (بما فيها علوم الحاسوب). تكوين علمي: العلوم الأساسية والتدريب على التطبيقات، علوم الحياة، الصحة، الأرض والكون، أو متعدد التخصصات في هذا المجال. الصحة: الطب وعلم الأسنان، الصيدلة، أو متعدد التخصصات في هذا المجال.
* 2017 * لكل 100 000 امرأة مقيمة. * مقارنة مع المناطق الأخرى بفرنسا	عدد النساء ضحايا الجرائم والجنح المرتكبة داخل الرابطة الزوجية والمسجلة من قبل قوات الأمن.
* 2017 * لكل 100 000 امرأة مقيمة. * مقارنة مع المناطق الأخرى بفرنسا	عدد النساء ضحايا الجرائم والجنح الجنسية خارج الرابطة الزوجية التي سجلتها قوات الأمن

- قياس هدف التسيير المستدام للمياه للجميع: تتمثل مؤشرات هذا الهدف فيما يلي:

ملاحظة/طريقة الحساب	المؤشرات
* 2009-2013 * * تعبر الحالة الأيكولوجية للمياه السطحية عن البيانات البيولوجية (الأنواع النباتية والحيوانية) والهيدرومورفولوجية والفيزيائية-الكيميائية. * تحدد الحالة الكيميائية للمياه السطحية من خلال احترام معايير الجودة البيئية ترتبط بـ 50 مادة خطرة.	جودة المياه: للحالة البيئية (الإيكولوجية) للمياه السطحية(الأهوار، والمسطحات المائية، والمناطق الانتقالية، السواحل) للحالة الكيميائية للمياه السطحية (الأهوار، والمسطحات المائية، والمناطق الانتقالية، السواحل) للحالة الكمية للمياه الجوفية للحالة الكيميائية للمياه الجوفية
* 2017 *	نسبة استخدام المياه: الري الإمداد بمياه الشرب الصناعة استخدام غير محدد الترفيه
* 2012-2017 *	التطور السنوي لإستخدام المياه (م ³)
* 2012-2017 * م ³ / ساكن	التطور السنوي لمعدل استخدام المياه الصالحة للشرب

- قياس هدف طاقة نظيفة وبأسعار معقولة: تتمثل مؤشرات هذا الهدف فيما يلي:

ملاحظة/طريقة الحساب	المؤشرات
---------------------	----------

* تيراواط/ساعة (TWh) حيث : 1 تيراواط ساعة = مليار كيلوواط ساعة. * 2017-2008 * تشمل الكهرباء المتجددة + الحرارة المتجددة	نسبة تطور إنتاج إجمالي الطاقة المتجددة			
* بالتيراواط/ساعة (TWh) * 2017-2008	نسبة تطور إنتاج الكهرباء المتجددة :			
	الطاقة الكهرومائية	الرياح	الطاقة الشمسية	الطاقة الحيوية
* بالتيراواط/ساعة (TWh) * 2017-2008	نسبة تطور إنتاج الحرارة المتجددة من:			
	الطاقة الخشبية	أخرى		
* سنويا على مدى 2017-2008 نتحصل على الإنتاج القياسي لطاقة المياه المتجددة للسنة N بضرب القدرات المتوفرة للسنة N بمتوسط على مدى السنوات الـ 15 الماضية (نسبة "الإنتاج الحقيقي/الطاقات المتوفرة"). وتتوصل على الإنتاج القياسي للرياح المتجددة للسنة N بضرب متوسط الطاقة الإنتاجية للسنة N (أي [القدرة في بداية جانفي - القدرة في نهاية ديسمبر]/2) بمتوسط على مدى السنوات الخمس الأخيرة	تطور إنتاج إجمالي الطاقة المتجددة (1) (لتفادي أثر التغيرات المناخية يتم استخدام مصطلح الإنتاج القياسي (normalisée) بالنسبة لطاقة الرياح و المياه)			
* سنويا على مدى 2017-2008	تطور الاستهلاك النهائي للطاقة المتجددة (2)			
* سنويا على مدى 2017-2008	النسبة بين إنتاج الطاقة المتجددة والاستهلاك النهائي (3) $(3) = (1)/(2)$			
* حسب نوع الطاقة الأكثر توفرا بالدائرة * 2017	الطاقة المتجددة الرئيسية لكل دائرة			
* بين 2013 و 2017	نسبة تطور إجمالي الطاقات المتجددة الكهربائية حسب الدوائر			
* تحسب لكل دائرة * الوحدة الميغاواط 2017 *	الطاقة الكهربائية المتجددة المتاحة :			
	الكتلة الحيوية	الرياح	الهيدروليكية	الطاقة الشمسية الضوئية
* نسبة مئوية * 2017	الاستهلاك النهائي للطاقة المتجددة حسب الطاقات			
	المنتجات النفطية	الغاز	الكهرباء	حرارة الوقود الحيوي أخرى
	الاستهلاك النهائي للطاقة حسب القطاعات			
	السكن	الخدمات	الصناعة	الفلاحة النقل
* 2015 * حسب الدوائر	نسبة نوع التدفئة المستخدمة في المنازل			
	الكهرباء	الغاز	الشبكة الحضرية	النفط أخرى (بما في ذلك الخشب)

- قياس هدف العمل اللائق والنمو الاقتصادي المستدام: تتمثل مؤشرات هذا الهدف فيما يلي:

ملاحظة/طريقة الحساب	المؤشرات
* 2015 (في أوسيتنانيا 27400 ألف أورو /فرد)	الناتج الإجمالي الخام (PIB) الإقليمي للفرد
* 2015-1990 * مقارنة محلية و وطنية	تطور الناتج الإجمالي الخام (PIB) الإقليمي للفرد
* 2016 * للجنسين	معدل العمالة حسب الفئات العمرية التالية
	24-15 54-25 64-55 64-15
* 2016	معدل العمالة من 15-64 سنة حسب الدوائر
* بين 2011-2016 * مقارنة وطنية	نسبة العمالة حسب شروط العمل لما بين 15-64 سنة:
	وظائف غير مستقرة بدوام كامل أو جزئي غير الموظفين
* 2016 * إجمالا * نسبة مئوية	توزيع الوظائف غير المستقرة (15-64) حسب طبيعتها:
	التكوين مؤقت (CDD) عقود المساعدة والتدريب بالنيابة
* 2016 * نسبة مئوية	توزيع الوظائف غير المستقرة (15-64) حسب طبيعتها حسب الجنس
	التكوين مؤقت (CDD) عقود المساعدة والتدريب بالنيابة
* 2016	حصة الوظائف غير المستقرة من إجمالي العمالة حسب الفئات العمرية
	24-15 54-25 64-55 64-15
* حسب الدوائر * 2016 * الذين ليسوا طلبة و لا تلاميذ و لا متهنيين.	حصة الشباب 18-25 سنة غير المدجنين في العمل

- قياس هدف الصناعة والابتكار والهياكل الأساسية: تتمثل مؤشرات هذا الهدف فيما يلي:

الملاحظة/طريقة الحساب	المؤشرات
* بين 2011-2018 * توزيع حسب الدوائر * مقارنة النسبة المحلية مع النسبة الوطنية	نسبة تسجيلات السيارات (immatriculations) التي تنبعث منها أقل من 120 غرام/كم من ثاني أكسيد الكربون
//	نسبة تسجيلات السيارات الهجينة أو الكهربائية
* 2011-2018 * مقارنة مع المعطيات الوطنية	تطور عدد تسجيلات السيارات الهجينة أو الكهربائية (الرقم القياسي الأساسي 100 في عام 2011)
* 2001-2015 * مقارنة مع المعطيات الوطنية * تدفقات النقل المسجلة	تطور حصة النقل البري لنقل البضائع من النقل البري الإقليمي (interrégional)
* بالقيمة (ملايين اليورو) * بالنسبة (%) * 2016 * مقارنة مع المعطيات الوطنية	الإنتافق المحلي على البحث والتطوير في الإدارات
	المؤسسات المجموع

نسبة الإنفاق المحلي على البحث والتطوير من الناتج الداخلي الخام الإقليمي	* يقبس الجهود البحثية * بالقيمة (ملايين اليورو) * بالنسبة (%) * 2016 * مقارنة مع بقية المناطق بفرنسا
تطور الإنفاق الإجمالي على البحث والتطوير (الرقم القياسي الأساسي 100 في عام 2009)	* 2009-2016 * مقارنة مع تطور الناتج الداخلي الخام الإقليمي
للإدارات	للمؤسسات
المجموع	

- قياس الهدف الحد من عدم المساواة: تتمثل مؤشرات هذا الهدف فيما يلي:

- قياس هدف مدن ومجتمعات محلية مستدامة: تتمثل مؤشرات هذا الهدف فيما يلي:

المؤشرات	الملاحظة/طريقة الحساب
معدل التضرر	= السكان الحضريين/العدد الكلي للسكان (%) * 2015 * إجمالي و حسب بلديات المنطقة
تطور مساحة البقعة الحضرية	* 2005-2015 * تحسب انطلاقاً من الملفات العقارية (%) * إجمالي و حسب بلديات المنطقة

المؤشرات	ملاحظة/ طريقة الحساب
المستوى المعيشي حسب:	* سنويا باليورو * حسب البلديات المنتمة للمنطقة * 2016
المستوى المعيشي الوسيط	يتم التعامل مع أوجه عدم المساواة في مستويات المعيشة من خلال مؤشرات التشتت: الشرائح العشرية التي تقسم توزيع الدخل إلى عشرة أجزاء متساوية (التصنيف العشري الأول D1 هو الدخل الذي يقع تحته 10% من الأجر الدنيا ، و التصنيف العشري التاسع D9 هو الدخل الذي يقع فوقه 10% من الأجر العليا).
المستوى المعيشي الوسيط	المستوى المعيشي التاسع (D9)/المستوى المعيشي العشري الأول (D1) = تبرز النسبة (D9/D1) أوجه التفاوت أو الفجوات بين الأغني والأفقر
النسبة ما بين المستويات المعيشية (D9/D1) حسب المناطق	* 2016
نسبة تغطية شبكة الجيل الرابع (4G)	* حسب بلديات المنطقة * 2019 * المساحة المغطاة بمتعاملين على الأقل
المساحة الحضرية لكل مسكن إضافي	* 2005-2015 * م ²
كثافة المساكن في المناطق الحضرية (سكن/هكتار)	= عدد المساكن / منطقة البقعة الحضرية
معدل اكتظاظ المساكن (في المائة)	يكون المسكن مكتظاً عندما لا يوفر غرفاً كافية من حيث تكوين الأسرة التي تسكنه
مسافة السفر الوسيطة للمتقنين يوميا للعمل	* 2011-2016 * حسب البلديات

	بالدقائق	بالكلومتر
	حصص التنقلات من المنزل للعمل لأكثر من ساعة (في المائة)	
* 2015	طريقة التنقل الرئيسية من المنزل للعمل	
	دون تنقل	سيارة، شاحنة
	وسائل النقل العام	المشي
	ركوب الدراجات	مركبات ذات عجلتين
* 2016 حسب: الانبعاثات /طن و الانبعاثات/الفرد (كغ) * تطور الانبعاثات 2010-2016 إجمالي و حسب البلديات	جودة الهواء: انبعاثات ملوثات الهواء الرئيسية	
	جسيمات دقيقة (PM2.5)	جسيمات دقيقة (PM10) أكاسيد الأوزون (NOx)

- قياس هدف ضمان أنماط الاستهلاك والإنتاج المستدامة: : تتمثل مؤشرات هذا الهدف فيما يلي:

ملاحظة/طريقة الحساب	المؤشرات					
* نسبة مئوية * 2015	نسبة توزيع النفايات التي تم جمعها حسب نوعها:					
	جمع عرضي (شكل متقطع)			قمامة منزلية (شكل دائم)		
	مكبات النفايات	نفايات ضخمة	النفايات الخضراء	النفايات الحيوية	الزجاج	التعبئة والورق القمامة العادية
* بالكيلوغرام/السنة/ساكن * 2015 حسب البلديات	أداء جمع النفايات المنزلية والنفايات ذات الصلة:					
	النفايات المنزلية فقط		النفايات المنزلية والنفايات ذات الصلة (المجموع)			
* نسبة مئوية * 2009- * 2015 حسب البلديات مقارنة وطنية	متوسط معدل التغير السنوي في الأداء:					
	النفايات المنزلية فقط		النفايات المنزلية والنفايات ذات الصلة (المجموع)			
* بالكيلوطن * 2014-2017	حجم تخزين النفايات الخطرة					
* بالطن * 2017 حسب البلديات	طاقة محطات معالجة النفايات المنزلية وذات الصلة حسب الإختصاص:					
	النفايات المنزلية	حرق النفايات المنزلية	التثمين الطاقوي	تخزين النفايات غ الخطرة		
* بالكيلوطن * 2016	كميات النفايات التي تدخل محطات المعالجة حسب الإختصاص:					
	تحويل لسماد	فرز و تجميع انتقائي	الحرق مع تثمين طاقوي	تخزين النفايات غ الخطرة		
	التغيرات في كمية النفايات التي تدخل مرافق تخزين النفايات غير الخطرة - المؤشر الأساسي 100 في عام 2000					
	التغيرات في كمية النفايات الداخلة للحرق مع استعادة الطاقة - المؤشر الأساسي 100 في عام 2000					
	التغيرات في كمية النفايات التي تدخل مرافق تحويل السماد - المؤشر الأساسي 100 في عام					

2000	
نسبة النفايات المتزلية والمستوعبة الموجهة نحو:	
استعادة الطاقة %	استرداد المواد %
الانتعاش العضوي %	
الدراسات التي أجريت: (بملايين اليورو)	
حماية البيئة	الدراسات التنظيمية التي أجريت لحماية البيئة
دراسات لاستثمار لحماية البيئة	
الاستثمارات التي تمت: (بملايين اليورو)	
حماية البيئة	استثمارات متكاملة لحماية البيئة
استثمارات محددة لحماية البيئة	
النفقات الجارية لحماية البيئة - بملايين اليورو	
مصروفات التشغيل والصيانة للمعدات المخصصة بالكامل للبيئة - بملايين اليورو	
مدفوعات من مختلف الإتاوات والمستحقات والضرائب لحماية البيئة - بملايين اليورو	
النفقات البيئية و/أو نفقات إدارة الطاقة لحماية البيئة - بملايين اليورو	
استثمارات الشركات الصناعية في البيئة في مجال:	
الصحة % مياه الصرف	النفايات المشعة % حماية الهواء % غازات الدفيئة % إطلاق انبعاثات والاهتزازات % الضوضاء والمياه السطحية % التربة والمياه الجوفية الطبيعية والتنوع المواقع والناظر مخالات أخرى %

- قياس هدف مكافحة تغير المناخ و آثاره : تشمل مؤشرات هذا الهدف فيما يلي:

المؤشرات	ملاحظة/طريقة الحساب
تطور الانحراف السنوي لدرجات الحرارة عن المتوسط	* 1959-2017 * درجات الحرارة السنوي المتوسط بين 1961-1990
المتوسط المتحرك المركزي للانحرافات السنوية	* مدى المتوسط 11 سنة
موجات الحر المسجلة سنويا حسب مدتها بالأيام	* 1947-2019 * درجات الحرارة المسجلة * مدة موجة الحر بالأيام
العدد المتوسط السنوي لفترات تساقط الأمطار لأكثر من 100 مم/اليوم	* 1969-2018 * حسب البلديات
تواتر هطول الأمطار الشديدة /عدد الأيام	* 1961-2018 * حسب الدوائر المحيطة بالمتوسط
تراكم هطول الأمطار <	تراكم هطول الأمطار < 200 مم
تطور انبعاث الغازات الدفينة حسب القطاعات	* كيلوطن معادل CO ₂ * 2010-2016
الصناعة	الفلاحة
الخدمات و المتزلي	النقل
تطور انبعاث الغازات الدفينة حسب الدوائر	* 2016

كيلوطن معادل CO ₂	طن/ ساكن
------------------------------	----------

- قياس هدف حفظ واستغلال المحيطات والبحار والموارد البحرية على نحو مستدام: تتمثل مؤشرات هذا فيما يلي:

المؤشرات	ملاحظة/طريقة الحساب
المناطق البحرية المحمية	
العدد	المساحة (هكتار)
المناطق البحرية المحمية والمواقع البحرية والمختلطة	
حديقة طبيعية بحرية	محمية طبيعية
	محمية المحيط الحيوي
	منطقة حماية الكائنات الحية

- قياس هدف حماية النظم الإيكولوجية البرية وتعزيز استخدامها على نحو مستدام: تتمثل مؤشرات هذا فيما يلي:

المؤشرات	ملاحظة/طريقة الحساب
تطور استخدام الأراضي بين 2012-2018	* المساحة بالهكتار وبالنسبة المئوية * 2012-2018
أراضي مصطنعة	أراضي زراعية
غابات	بيئات شبه طبيعية
أراضي	أراضي رطبة
مساحات	مئاة
عدد الأنواع المحمية	* مقارنة مع العدد الوطني
الأنواع المحمية و/أو التراثية في إطار خطة عمل تجريبية على الصعيد الوطني	
النوع	النسبة من الأنواع الموجودة

- قياس هدف السلام والعدل والمؤسسات القوية: تتمثل مؤشرات هذا فيما يلي:

المؤشرات	ملاحظة/طريقة الحساب
التوزيع الإقليمي لجرائم القتل المرتكبة	* عدد جرائم القتل لكل 100 000 نسمة * 2016-2018
المشاركة في الانتخابات الرئاسية والتشريعية	* 2002-2017 * نسبة مئوية
الامتناع المنتظم	التصويت المتقطع
المشاركة في الانتخابات الرئاسية والتشريعية	* 2002-2012-2017 * نسبة مئوية * توزيع حسب الحالات الثلاثة السابقة
رجال الأعمال	حرفيون والتجار وكبار
أعلى المهن الفكرية	المديرين التنفيذيين،
الموظفون	العمال
المهنة المتوسطة	مقاعد
غير ذلك (لا نشاط)	
معدلات الإمتناع المباشر حسب الفئات العمرية:	* 2017 * مقارنة مع المعدلات الوطنية
18 - 24 سنة	25 - 29 سنة
25 - 29 سنة	30 - 39 سنة
30 - 39 سنة	40 - 49 سنة
40 - 49 سنة	50 - 59 سنة
50 - 59 سنة	60 - 69 سنة
60 - 69 سنة	70 - 79 سنة
70 - 79 سنة	80 سنة أو أكثر

4. خاتمة :

من أهم المبادئ التي يقوم عليها نظام مراقبة التسيير هو أولاً واقعية الأهداف وقابلية قياسها، وأن عدم تحديد الأهداف لن يمكن المنظمة مهما كان شكلها من معرفة مدى وصولها لغاياتها لأنها لم تحدد بوضوح ما تريده بصفة كمية و زمنية مسبقاً، و لن تتمكن أيضاً من تصحيح مسارها إذا لم يكن لديها مؤشرات طريق تبين لها وضعيتها وبعدها من أهدافها، و بالتالي فجهود التنمية المستدامة للدولة و للمنظمات عموماً و للسلطات الإقليمية خصوصاً -إذا كانت واعية و مقصودة- تتطلب المتابعة و القياس من خلال أهداف محددة بدقة و مؤشرات الأداء.

إستطاعت منطقة أوسيتانيا من إعداد مؤشرات تسمح بقياس مدى التقدم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030، وهذا من خلال تكييف المؤشرات مع المعطيات الخاصة بها الأولويات المحددة لها.

ما يمكن إستخراجه من هذه الدراسة هي أن عملية إختيار المؤشرات تعتبر عملاً يتطلب الكثير من الوقت والجهد والعناية فالأهداف تتصف بالتعقيد أحياناً وبالتنوع الكبير أحياناً أخرى لأنها تلمس نواحي متعددة للتنمية المستدامة، كما أنها مترابطة وغالباً ما يكون النجاح في تحقيق هدف محدد سبب في تحقيق الأهداف أخرى، كما أنها تتطلب ترتيب الأولويات وتكييف المؤشرات حسب وضعية كل منطقة.

وتقتضي بذلك عملية تصميم لوحة القيادة لأهداف التنمية المستدامة على المستوى الإقليمي التعاون والعمل مع جميع الشركاء وبشكل عملي حتى تتمكن من تحديد مؤشرات موثوقة ومفيدة لتحسين الحياة بطريقة مستدامة للأجيال القادمة. من المنتظر تحديث لوحة القيادة الخاصة بالتنمية المستدامة في أوسيتانيا بانتظام، من أجل بناء أداة متابعة على مر الزمن. ويمكن تعديل قائمة المؤشرات المقترحة في الطبقات المقبلة هذه استناداً إلى توافر البيانات.

4- المراجع:

- العايب ع. ا. (2011). التحكم في الاداء الشامل للمؤسسة الاقتصادية في الجزائر في ظل التنمية المستدامة. رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية. سطيف، الجزائر: جامعة فرحات عباس .
- العجة ستر. (2018). دور مراقبة التسيير في تحسين أداء المؤسسة الاقتصادية وتوجيهها نحو تحقيق التنمية المستدامة، دراسة حالة مؤسسة الاسمنت بعين لكبيرة. رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية . الجزائر: جامعة سطيف.
- العيلي، ع. ا. & , وأخرون. (2010). المدخل إلى إدارة المعرفة . الاردن :دار المسيرة للنشر والتوزيع.
- بن دينيدية سعيد. (2020). دور الذكاء الاقتصادي في تحسين الأداء المستدام بمنظمات الاعمال -دراسة ميدانية-. رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم التسيير . الجزائر : جامعة الجلفة.
- بونقيب، ر. ح. (2008). ديسمبر العدد4. دور لوحة القيادة في دعم فعالية مراقبة التسيير . أبحاث اقتصادية .
- حنيش أحمد، و حفيظ بوضياف. (يومي 23 و24 أفريل، 2018). التنمية المستدامة والحفاظة على البيئة أساس الاستثمار في الطاقات المتجددة . الملتقى الدولي العلمي الخامس حول استراتيجيات الطاقات المتجددة ودورها في تحقيق التنمية المستدامة- دراسة تجارب بعض الدول . الجزائر: جامعة البليدة.
- خلف الله كريم، و السعيد بوبريكة. (العدد 2 ديسمبر، 2018). نظام وحدات القيادة الحديث ودوره في تقييم الأداء المستدام، دراسة حالة شركة مناجم الفوسفات بتبسة. مجلة العلوم الانسانية ، صفحة 496.

- سليماني, م. & .مغنية, ه. (2018). جوان. (دور التدقيق في تقييم الأداء المستدام) (المالي والبيئي والاجتماعي) (دراسة حاة المؤسسة الوطنية للدهن. مجلة نماء للاقتصاد والتجارية. p. 33.
- شعبان, ف. (2012). الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الانفاق العام والحد من الفقر، دراسة حالة الجزائر (2010-2000 رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية. تخصص نقود ومالية، الجزائر: جامعة الجزائر. 3.
- صبيحي, و. م. & .الغالي, ط. م. (2009). الطبعة. (أسلسلة إدارة الاداء الاستراتيجي: اساسيات الأداء وبطاقة القيم المتوازنة. الاردن: دار وائل للنشر.
- عريوة محاد، و محمد خاوي. (العدد 4, 2017). أهمية تطبيق أدوات مراقبة التسيير الحديث في قياس وتقييم الأداء المستدام في المؤسسات الصغيرة، دراسة حالة بتطبيق نموذج بطاقة الاداء المتوازن في مؤسسة حضنة حليب المسيلة.
- عقون, س. (2018). مراقبة التسيير: دروي و تطبيقات، الصفحات الزرقاء للنشر، الجزائر.
- غازياون, ع. & .عليلي, ن. (2019). ديسمبر المجلد 4، العدد. (7) استخدام أدوات مراقبة التسيير لتفعيل آليات الحوكمة في المؤسسات الاقتصادية. مجلة التنمية والاستشراف للبحوث والدراسات.
- لخضر, م. ا. (2015). دور لوحة القيادة في تحسين القرارات التسويقية في المؤسسة الاقتصادية الجزائرية. دكتوراه في علوم التسيير. تلمسان، الجزائر: جامعة تلمسان.
- وهيبة مقدم. (بلا تاريخ). الحاجة إلى تصميم لوحة القيادة من أجل دمج المسؤولية الاجتماعية في منظمات الاعمال وقياس الاداء تجاهها. المؤتمر العلمي الدولي الاول حول سلوك المؤسسة الاقتصادية في ظل رهانات التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية. الجزائر: جامعة قصدي مرباح ورقلة.
- <https://sdg-ar-psaqtatar.opendata.arcgis.com/pages/g-14>. (s.d.).
- <https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/ar/home/sustainable-development-> (s.d.).
- <https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/ar/home/sustainable-development-goals.html#:~:text=%D9%85%D8%A7%20%D9%87%D9%8A%20%D8%A3%D9%87%D8%AF%D8%A7%D9%81%20%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%86%D9%85%D9%8A%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%AA%D8%AF%D8%A7%D9%85%D>. (s.d.).
- <https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/ar/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>. (s.d.).
- <https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/ar/home/sustainable-development-goals/goal-9-industry-innovation-and-infrastructure.html>. (s.d.).
- <https://www.economy.gov.ae/arabic/Knowledge-Section/SDGs/SDG8/Pages/default.aspx>. (s.d.).
- <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/2416930/insee-en-bref-pauvrete.pdf>. (s.d.).
- <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/2549359/Insee-En-Bref-pauvrete.pdf>. (s.d.).
- https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/4305597/TBDD_2020_ODD12.zip. (s.d.).
- https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/4305597/TBDD_2020_ODD2. (s.d.).
- https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/4305597/TBDD_2020_ODD4.zip. (s.d.).
- <https://www.un.org/ar/chronicle/article/20273>. (s.d.).
- <https://www.un.org/ar/chronicle/article/20327>. (s.d.).
- <https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/u593/met.1-4-1arabic.pdf>. (s.d.).
- Occitanie, L. d. (s.d.). Récupéré sur Le développement durable en Occitanie.
- Occitanie, L. d. (s.d.).

¹ **تقديم المنطقة:** أوسيتانيا (L'Occitanie) منطقة إدارية فرنسية أنشأتها الإصلاحات الإقليمية لعام 2014 تضم 13 مقاطعة إدارية (départements)¹، والتي نتجت عن اندماج لمنطقتين سابقتين Languedoc-Rousillon و Midi-Pyrénées. تم استخدام تسمية أوسيتاني رسمياً منذ 28 سبتمبر 2016، أكبر مدينة لها هي تولوز تليها مونبلييه تحتفظ بالعديد من الإدارات، ويقع مقر المجلس الإقليمي وإداراته ومديرياته العامة في تولوز، وتعدّ الجمعيات التداولية في مونبلييه. تقع أوسيتانيا بين جزء من جنوب شرق وجنوب غرب فرنسا. تغطي 72724 كم²، مما يجعلها ثالث أكبر منطقة في فرنسا بعد نيو أكيتان وغويان، وثاني أكبر منطقة في فرنسا الحضرية. يبلغ عدد سكانها 5,808,435 (عدد سكان البلدية في 1 يناير 2016)، مما يجعلها خامس أكبر منطقة فرنسية (ومتروبولية) من حيث عدد السكان. كثافتها السكانية 80 ساكن/كم²، وهي سادس أدنى كثافة بين المناطق الفرنسية (والرابع بين المناطق الحضرية). غير أنّ توزيع سكانها متفاوت جداً.¹

² يقوم المعهد الوطني للإحصاء الفرنسي (Insee)، شأنه شأن المكتب الإحصائي الأوروبي (Eurostat)، والمعاهد الإحصائية في البلدان الأوروبية الأخرى، بقياس الفقر النقدي بطريقة نسبية، باستخدام عتبة موارد (seuil de ressources) تعتمد على مستوى الدخل وتوزيعه بين السكان. وبالتالي يعتبر الشخص فقيراً عندما يعيش في أسرة معيشية (un ménage) يكون مستوى العيش (niveau de vie) لها أقل من خط الفقر (seuil de pauvreté).
(<https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/2549359/Insee-En-Bref-pauvrete.pdf>)

حسب تقرير 2020 للتنمية المستدامة في أوسيتانيا طبعة 2020 و الذي إستخدم إحصائيات 2016 ، وقد تم حساب المؤشرات وفق معيارين هما: - حسب نوع الأسرة المعيشية: رجل واحد / امرأة واحدة / زوجين بدون أطفال / زوجين مع أطفال / عائلة وحيدة الوالد / الأسرة المعقدة؛ - حسب الفئة العمرية للضريبة: تحت 30 سنة، 30-39 سنة، 40-49 سنة، 50-59 سنة، 60-74 سنة، 75 سنة أو أكثر.

*الأسرة المعيشية (Ménage): تتكون من جميع الأفراد الذين يشغلون المسكن نفسه دون أن يكونوا بالضرورة متحدين بصفة قرابة (على سبيل المثال cohabitation)، يمكن أن تتكون الأسرة من شخص واحد، ولا تشمل الأسر المعيشية أشخاصا يعيشون في منازل متنقلة أو مجتمعات (دار المتقاعدين، المسنين، المؤسسات العقابية، منازل رجال الدين ..)، ولا الذين ليس لديهم مسكن (SDF).

دور الجماعات الإقليمية في تحقيق تجارب ناجحة في المجال العمراني

The Role of Local Communities in Achieving Successful Experiences in the Urban Field

زينة مقداد

أستاذة محاضر – ب ،- كلية الحقوق جامعة سعيدة-د.مولاي الطاهر؛

موضوعة تحت تصرف جامعة أحمد بوقرة – بومرداس- كلية الحقوق والعلوم السياسية –

الملخص:

إن التنمية المستدامة عملية شاملة تلمس جميع المجالات الاقتصادية، السياسية، الثقافية البيئية والاجتماعية، وذلك لإحداث تغيير وتحسين في المجتمع ونقله إلى وضع أفضل. لذا تعتبر الجماعات المحلية هي الفاعل الأساسي في تحقيق هذه التنمية في مختلف الميادين وأهمها الميدان الاجتماعي. يعتبر السكن والتعمير من أهم فروع ومجالات الميدان الاجتماعي والتي يقع على الجماعات المحلية الاهتمام بها وتطويرها لرفع مستوى معيشة سكانها. ولقد حاولت الجزائر إيجاد حلول للمشاكل والأزمات التي تعترى ميدان السكن والتعمير من خلال إنشاء مدن جديدة. هذه الأخيرة التي تعتبر خيارا استراتيجيا فرضته التحولات الديموغرافية والاقتصادية التي عرفتها البلاد، خاصة وأن المدن الجديدة أصبحت في الوقت الحاضر نمودجا معماريا يُقتدى به في التوسع المعماري في مختلف بلدان العالم.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الإقليمية، العمران، تجارب ناجحة، المدن الجديدة، التنمية المستدامة.

Abstract :

Sustainable development is a comprehensive process that touches all economic, political, cultural, environmental and social fields, so as to bring about change and improvement in society and move it to a better position. Therefore, local communities are the main actor in achieving this development in various fields, the most important of which is the social field. Housing and reconstruction are considered one of the most general branches and areas of the social field, which local communities should take care of and develop to raise the standard of living of their residents. Algeria has tried to find out solutions to the problems and crises in the field of housing and reconstruction through the creation of new cities. The latter, which is considered a strategic choice imposed by the demographic and economic transformations that the country has known, especially since the new cities have become at the present time an architectural model to be emulated in the architectural expansion in various countries of the world.

Key words: Local Communities; Urbanism; Successful Experiences; New Cities; Sustainable Development.

مقدمة :

بعدما تطورت وظائف الدولة التي كانت تنحصر في الوظائف التقليدية من دفاع وأمن إلى وظائف جديدة حيث أصبحت الدولة متدخلة في كل المجالات الاقتصادية والاجتماعية إلى غيرها من المجالات الأخرى. عجزت الدولة عن تلبية كل تلك الوظائف وإشباع حاجات المواطنين في كل تلك الميادين، مما أدى بها إلى استحداث الجماعات المحلية لتساعد الدولة في أداء وظائفها. والتي من أهمها تحقيق التنمية المستدامة على مستوى أقاليمها.

ولقد ظهر مفهوم التنمية في بادئ الأمر في المجال الاقتصادي لكن بمرور الوقت وما زامنه من تطورات انتقل مفهوم التنمية إلى ميادين أخرى بشرية، بيئية، ثقافية واجتماعية. مر مفهوم التنمية بأربعة مراحل، تمثلت المرحلة الأولى في التركيز على النمو الاقتصادي وفي المرحلة الثانية على التنمية البشرية والثالثة على التنمية المستدامة وفي المرحلة الرابعة على التنمية الإنسانية بمعناها الشامل. ويعتبر مفهوم التنمية البشرية المستدامة الأكثر قبولا في الوقت الحالي، إذ لم يعد النمو الاقتصادي غاية في حد ذاته بل وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة. ولا بد من إدخال الجوانب الاجتماعية والثقافية كما أصبح من الضروري إدخال ضرورة تواصل التنمية بين الأجيال باشتراط ربط العلاقة بينها وبين الحرية.¹

ويعد موضوع التنمية المستدامة عامة والمحلية خاصة من أهم المواضيع التي تحظى باهتمام على مستوى مختلف دول العالم وحتى على مستوى البحوث العلمية، فلقد أضحت تشكل هدفا لكل الشعوب، كل يسعى إلى تحقيقها بحسب قدرته وإمكانياته. وذلك لما لها من أهمية إستراتيجية في معالجة الخلل التنموي الذي تعاني منه خاصة الدول النامية. وكذلك لها أهمية في النهوض بالمجتمعات وتحسين المستوى المعيشي للإنسان بصفة عامة ونقله من وضع ضعيف إلى وضع أحسن يتسم بالقوة والتقدم والرقي وتحقيق الحياة الكريمة له، كما أنها تحقق التوازن بين مختلف الأقاليم في الدولة. وهي بالتالي تكتسي أبعادا سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وبيئية.

ولتحقيق هذا الغرض سعت كل الدول خاصة منها دول العالم الثالث بما فيها الجزائر إلى إعطاء أهمية كبيرة للجماعات المحلية في إطار التوسيع من نطاق مشاركة المواطنين في تحقيق التنمية والنهوض بالمجتمع المحلي في جميع المجالات. كما أن الجماعات المحلية هي التي يمكن لها حصر حاجات سكانها، وتحديد أولوياتها بحكم قربها من المواطن. لكن نظرا للاختلاف بين الأقاليم واختلاف الموارد والكثافة السكانية، حيث لم تعد المشاريع التنموية الوطنية الشاملة تنسجم وتناسب وكافة الأقاليم مما أحدث تفاوت بين الأقاليم والوحدات المحلية من الناحية التنموية فقد تميزت الجماعات المحلية بين فقيرة وغنية ونجد هذا التفاوت حتى داخل الولاية في حد ذاته بين بلديات الولاية الواحدة، هذا ما أدى بضرورة التوجه للتنمية المحلية التي تعتبر الخصوصية المحلية والموارد المحلية جوهرها. وتعرف التنمية المحلية على أنها تظافر الجهود المحلية الذاتية والجهود الحكومية بغية تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية ودمجها في التنمية القطرية.²

يعتبر أحد أهم أبعاد التنمية المستدامة البعد الاجتماعي، وفي هذا الإطار تلتزم الجماعات المحلية في إطار الميدان الاجتماعي بلعب دورها في ربط أحسن الاحتياجات في المأوى والسكن مع التنمية المستدامة وذلك من خلال المخططات العمرانية، فهي تساهم في بناء السكنات وتمويل مشاريع سكنات اجتماعية وتقسيمها على المواطنين.³

وهنا يبرز دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة من خلال التخطيط العمراني، الذي يمكن تسميته بالتنمية العمرانية المستدامة، التي أصبحت تشكل الهدف الأسمى لكل الدول، وذلك لتحسين معيشة السكان في مكان إقامتهم الأصلي. ومن أهم التجارب التي خاضتها الجزائر في هذا المجال هي إنشاء مدن جديدة. إذ يُعتبر هذا الخيار خيارا استراتيجيا فرضته التحولات الديموغرافية والاقتصادية التي عرفتها البلاد. وهذا الخيار ليس وليد الصدفة إنما وليد تطورات في المجال الحضري مرت بعدة مراحل عرفت تحولات في المجال القانوني منذ مرحلة الاستقلال مروراً بالمرحلة التي عانت

فيها الجزائر من الأزمة الأمنية الحادة إلى غاية التوجه إلى إنشاء مدن جديدة مزودة بمختلف التجهيزات والمرافق وذلك لفك الاختناق المضروب على مدنها الكبرى، نظرا لارتفاع نسبة النمو الحضري خاصة بالنسبة لهذه المدن الكبرى عبر كل تلك المراحل ونتيجة لتضافر عدة عوامل. وفي هذا الإطار تم إصدار القانون التوجيهي للمدينة.⁴

وإنشاء مدن جديدة لم يكن خيارا اتجهت له الحكومة الجزائرية بمفردها، بل يعتبر هذا الخيار قبلة لكل دول العالم في السنوات الأخيرة ومن هنا نطرح الإشكال الآتي: ما هو الدور الذي تلعبه الجماعات المحلية في ظل سياسة إنشاء المدن الجديدة كتجارب ناجحة لتحقيق وتجسيد التنمية المستدامة على أرض الواقع؟

وسنجيب على هذه الإشكالية من خلال مبحثين كما يلي:

المبحث الأول: مفهوم المدن الجديدة

المبحث الثاني: دور الجماعات الإقليمية في إنشاء المدن الجديدة وتسييرها وضمان نجاحها تحقيقا للتنمية المستدامة

المبحث الأول : مفهوم المدن الجديدة

نظرا للمتاعب والمشاكل العديدة التي أصبحت المدن تعاني منها والتي فرضها عليها كل من التحضر والنمو الحضري وعدم التوزيع العادل للموارد والثروات وفرص الاستثمار مما أدى إلى الاختلال في كثافة السكان في مختلف المدن بالإضافة إلى سوء التخطيط للأراضي المخصصة للبناء وانتشار الصناعة العشوائية وغير المنظمة، هذا ما أدى إلى خلق الفوضى وظهور مناطق حضرية متخلفة تشوه المدينة وتؤدي إلى انتشار الأضرار الصحية والاجتماعية، لذلك ولأجل مواجهة كل تلك المشاكل لجأت دول العالم عامة والجزائر خاصة، إلى محاولة إيجاد حلول لها.

تعتبر سياسة إقامة المدن الجديدة في إطار تخطيط عمراني مبني على الأسس العلمية الحديثة، من أهم هذه الحلول والتي جاءت في إطار توجه الدولة واهتمامها المنصب على هئية الإقليم وتنميته المستدامة الذي خصص له قانون مستقل وهو قانون هئية الإقليم وتنميته المستدامة.⁵ وعليه سنتناول في هذا المبحث تعريف المدن الجديدة وشروط إنشائها (مطلب أول)، وأنواع المدن الجديدة وتوزيعها في الجزائر (مطلب ثاني)

المطلب الأول: تعريف المدن الجديدة وشروط إنشائها

وسنتناول من خلال هذا المطلب تعريف المدن الجديدة كفرع أول، وشروط إنشائها كفرع ثاني.

الفرع الأول: تعريف المدن الجديدة

قبل أن نتطرق إلى تعريف المدن الجديدة الأخرى بنا أن نعطي نبذة عن كيفية نشأتها وظهورها. حيث أن تأسيس وبناء المدن كان محل اهتمام الحكام عبر التاريخ، وظهور المدن الجديدة ليس بالأمر الحديث، ففكرة المدن الجديدة رُددت منذ أقدم العصور. وبناء المدن الجديدة يعود أساسا إلى تطور الحضارات عمرانيا، فبنيت مدن بأكملها كقلاع أثناء الحروب وبجانب المقالع والتوسع على الأراضي المستعمرة. وتعتبر أول نواة لمفهوم المدن الجديدة تلك التي ظهرت في إنجلترا بعد الحرب العالمية الثانية بجوار الجماعات الحضرية وبالأخص مدينة لندن، وبعد دراسة هذه التجربة تم اقتراح ثمانية مدن جديدة لفك الخناق على حاضرة لندن سنة 1944، وانتشرت بعدها هذه التجربة إلى جميع أنحاء

العالم، حتى أصبحت المدن الجديدة في الوقت الحاضر نموذجاً معماري يُقتدى به في التوسع العمراني في مختلف بلدان العالم.⁶

أما بالنسبة للجزائر فإن فكرة المدن الجديدة ظهرت في السبعينات واندثرت في الرفوف ثم عاد الحديث عنها في التسعينيات إلا أن سنوات الجمر التي عانت منها البلاد انعكست سلباً على قانون التعمير.⁷

وكما سبق القول فإن اتجاه الدولة بإنشاء مدن جديدة جاء في ظل قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة رقم 20/01. وفي هذا الإطار لم يتم تكريس نصوص قانونية لتنظيم المدينة في البداية أي أنها لم تحظ بأهمية كبيرة في التشريعات العمرانية، وكان الأمر يقتصر على الإشارة إليها باحتشام في قانون البلدية وقانون الولاية الملميين. إلا أنه وكما ذكرنا سابقاً فإنه بعد وضع قانون لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة تم وضع قانون خاص بالمدينة يمثل أولاً في القانون 08/02 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها⁸، ثم صدور القانون 06/06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة.

وإذا أردنا تعريف المدن الجديدة علينا أولاً تقديم تعريف للمدينة. فالمدينة بصفة عامة ومن الناحية اللغوية مرجعها إلى كلمة "دين" ذات الأصل السامي، والمستعملة في عدة لغات ومعاني مختلفة، فقد استعملها الآشوريون والأكاديون في معنى القانون.⁹

وتعتبر المدينة ظاهرة اجتماعية ارتبط وجودها بوجود المجتمع الإنساني، واختلف نمطها باختلاف المراحل التاريخية والاقتصادية التي قطعها الإنسانية وكانت محل اهتمام الباحثين والفلاسفة عبر العصور. وتعريفها فيه صعوبة لأنها ظاهرة معقدة تولدت عن تفاعل عدد من العوامل المتشابكة، ومن ثم اختلف العلماء في تعريفها وظهرت تعريفات مختلفة حسب وجهة نظر كل منهم. فمنهم من عرفها على ضوء إصلاحات قانونية، وتعتبر مدينة عندما يطبق عليها إعلان أو وثيقة رسمية تصدر عن سلطة عليا اسم مدينة. وهناك من عرفها على أساس إحصائي في ضوء عدد السكان، فاتفقت الهيئات الدولية أن كل مكان يعيش فيه 20000 نسمة فأكثر يعتبر مدينة.¹⁰

ونجد الفقيه وارث الذي عرفها على أنها: المركز الذي تنتشر فيه تأشيرات الحياة الحضرية إلى أقصى الجهات من الأرض، ومنها ينفذ القانون المطبق على جميع الناس.¹¹ ويعرفها الفقيه "Ratlel" أنها: بمثابة نتاج أو محصلة ذات التفاعل الإيكولوجي الصادر عن فعل الإنسان وأثره العمراني في البيئة الطبيعية وتغييره الدائم لأنماط حياته. أما الفقيه "Bergess" فقد قال أن للمدينة مناشطها التجارية ومؤسساتها الصناعية لتتعديل بذلك وتبديل النظم الحضرية، وتغيير الوظائف القديمة للسكان والمرافق من أحياء شعبية وحارات عتيقة.¹²

ويعد تعريف "سيروكين وزيرمان" -هو الأفضل- فيرى كل منهما أن تعريف المدينة يجب أن يأخذ بعين الاعتبار عدد من الخصائص التي تميز المجتمع الحضري عن المجتمع الريفي وهي: المهنة (حيث يرتبط معظم السكان بالصناعة والتجارة والخدمات)، البيئة (التي يسيطر عليها الإنسان في محاولة للتكيف معها)، حجم المجتمع (الذي يميل إلى الكبر نسبياً)، كثافة السكان (حيث تزداد في المدينة عنها في الريف)، التجانس واللاتجانس السكاني (حيث ينعدم التجانس إلى حد كبير)، شكل التمايز والتدرج الاجتماعي (حيث يتنوع السكان ويتدرجون على عكس الريف)، الفروق في شدة الحراك (حيث يبدو الحراك أكثر وضوحاً)، أنساق التفاعل (حيث يتميز بنمط العلاقات المتعددة والثانوية والتعاقدية).¹³

أما بالنسبة للمدن الجديدة فُتستخدم العديد من المصطلحات لوصفها مثل المجتمع الجديد أو المدن الجديدة ويُستعمل هذا الأخير في تسمية العديد من المجتمعات التي تختلف عن بعضها البعض من ناحية الأهداف الوظيفية والحجم وتؤثر بالطبع على الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة أو الأقاليم الموجودة فيه والمدن الجديدة هي أجزاء من مدن قائمة بالفعل أشمل وأكبر له عاداته وتقاليده، تتم إقامتها من خلال خطط وبرامج لمقابلة مشكلات المجتمع الريفي أو الحضري، حيث تعد المشكلات السكانية، وزيادة الضغط على الموارد والخدمات من أخطر المشاكل التي يواجهها المجتمع.¹⁴

وهناك من عرفها على أنها المدينة التي توفر لكل سكانها باختلاف مستوياتهم كافة احتياجاتهم حتى لا يسكنها فئة محددة فقط، كما تتوفر بها كافة الخدمات بالقرب من المناطق السكنية.¹⁵

والمدينة الجديدة إذن هي صيغة جديدة في التخطيط العمراني تبنتها الدول المتقدمة والنامية، لحل أزمتها الحضرية من خلال خلق مجتمع مدينة يحقق مستوى اقتصادي واجتماعي وثقافي. وهي عبارة عن تجمع عمراني أنشأ عموماً لأغراض سياسية ويبنى في مدن صغيرة إما قليلة المساكن أو معدومة، وتكون في غالب الأحيان على شكل دائري أو نجمة حسب الامتداد لمخطط هذه المدينة، ومنه فإن المدن الجديدة مخططة بناء على قرارات حكومية وبطريقة موجهة لا دخل لسكانها في التخطيط الذي وضع الهدف منها استيعاب الزيادة السكانية وخلق فرص عمل جديدة، بالإضافة إلى تخفيف الضغط السكاني على المدن الكبرى.¹⁶

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري نجد تعريف المدينة الجديدة في المادة 5/3 من القانون 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة أنها: "...المدينة الجديدة: تجمع حضري مبرمج بكامله في موقع خال أو انطلاقاً من خلية أو خلايا السكنات الموجودة". وعرفته المادة 2 من القانون 08/02 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وهيئتها: "تعد مدناً جديدة كل تجمع بشري ذي طابع حضري ينشأ في موقع خال أو يستند إلى نواة أو عدة نوى سكنية موجودة.

تشكل المدن الجديدة مركز توازن اجتماعي واقتصادي وبشري بما يوفره من إمكانيات التشغيل والإسكان والتجهيز". أما المادة 03 من القانون التوجيهي للمدينة رقم 06/06 فتتضمن على: "المدينة: كل تجمع حضري ذو حجم سكاني يتوفر على وظائف إدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية".

من خلال كل التعريفات السابقة نستنتج أن المدن الجديدة لا بد أن تتوفر على ثلاثة عناصر تتمثل في التجمعات البشرية وتتمثل في الكثافة السكانية التي ستتركز في فضاء المدن الجديدة، والموقع الخالي أي الأماكن التي تقل أو تنعدم فيها الكثافة السكانية أو الجهات التي تعاني صعوبات لتفعيلها وضمان استقطاب سكانها. والطابع الحضري يخلق توازن اقتصادي واجتماعي وبشري بما يوفره من إمكانيات التشغيل والإسكان والتجهيز.

الفرع الثاني: شروط إنشاء المدينة

إن المدينة مفتاح بوابة الحضارة، وهي الفضاء المفضل للتنظيم وهيكلية الإقليم. ومن أجل جعلها قطبا فعالا لا بد من توفر شروط تتمثل في الموقع، العقار، والآلية الإجرائية لإنشائها.

الفقرة الأولى: الموقع

تعد الجزائر من الدول التي تعاني مدتها الكبرى من ظاهرة التوزيع غير العادل للسكان، فكان التوجه الأكبر نحو مدينة الجزائر العاصمة التي شكلت على الدوام قطبا جاذبا وتليه المدن الثلاثة الأخرى: وهران قسنطينة، عنابة.¹⁷ لهذا نجد أن القانون 08/02 السالف ذكره نص في مادته الرابعة على أنه: "لا يمكن إنشاء مدن جديدة إلا في الهضاب العليا والجنوب.

غير أنه وبصفة استثنائية، وتخفيفا للضغط على المدن الكبرى وهران والجزائر وقسنطينة وعنابة، يمكن إنشاء مدن جديدة في المناطق الشمالية للبلاد". وأراد المشرع الجزائري من خلال ذلك إعادة التوازن في توزيع الثروة الوطنية بين المناطق والأقاليم.

الفقرة الثانية: العقار

وتعني هذه الكلمة الملك الذي لا يتغير، ثابت ومستقر. أما في مجال التعمير فكلمة عقار يعني بها الأرض غير المبنية، وتمثل رأس المال القاعدي لكل مالك، فكل محل حضري مشكل من قطع أرضية ضرورية لكل بناء أو تجسيد لمشروع معين وهذا التقطيع يكون مستقرا لمدة زمنية طويلة، ما عدا في حالة وجود القطاعات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المفاجئة وللعقار دور مهم في السوق العقارية.¹⁸

وتطبيقا لأحكام القانون 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري¹⁹، المؤرخ في 18/09/1990 لا يمكن إنشاء هذه المدن بصفة كلية أو جزئية فوق أراضي صالحة للزراعة وذلك مراعاة للأحكام التنظيمية المتعلقة بالتهيئة العمرانية الرامية إلى تحديد القواعد العامة التي تنظم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير.²⁰ وهذا ما أكدته المادة 03/08 من القانون 08/02 السالف الذكر حيث تنص على أنه: "لا يمكن إنشاء مدن جديدة بصفة كلية أو جزئية فوق أراض صالحة للزراعة".

الفقرة الثالثة: الإجراء الذي يُنشأ المدن الجديدة

بالرجوع إلى نص المادة 06 من القانون 08/02، نجد أنه يقرر إنشاء مدينة جديدة بموجب مرسوم تنفيذي استنادا إلى أدوات تهيئة الإقليم الموافق عليه، وبعد أخذ رأي الجماعات الإقليمية المعنية. يحدد نص الإنشاء على الخصوص ما يأتي: تعيين أو ذكر البلدية أو البلديات المعنية، تحديد محيط تهيئة المدينة الجديدة الذي يشمل كامل تراب البلدية أو البلديات المعنية أو جزء منها، تحديد محيط حماية المدينة الجديدة، والبرنامج العام للمدين الجديدة ووظائفها الأساسية. واستشارة البلدية لإنشاء المدن الجديدة يرجع لأنها هي الأقرب إلى مواطنيها وهي الأدرى باحتياجاتهم بالتالي استشارتها ستساهم في نجاح هذه المدن الجديدة.

كما أن إنشاء مدن جديدة لا يكون بالضرورة على إقليم بلدية واحدة بل يمتد إلى أكثر من بلدية وذلك بسبب عدم تغطية العقار الموجود بالبلدية الواحدة للمساحة المحددة قانونا للمدينة من جهة ومن جهة أخرى إيماننا من المشرع بأن فكرة الشراكة بين البلديات موسومة بنجاحة التسيير وحسب التجربة الجزائرية في هذا المجال يستدعي مثلا: إنشاء المدينة الجديدة لسيد عبد الله أخذ ري 05 بلديات هي (المعالم، الرحمانية، زرالدة، السويدانية، الدويرة)، كما قد يستدعي أخذ رأي الولاية باعتبارها الجماعة الإقليمية التي يقع المشروع على إقليم بلدياتها.²¹

المطلب الثاني: دوافع إنشاء المدن الجديدة وأنواعها وتوزيعها في الجزائر

سنتناول دوافع إنشاء المدن الجديدة في الفرع الأول، وأنواعها وتوزيعها في الجزائر في الفرع الثاني.

الفرع الأول: دوافع إنشاء المدن الجديدة

هناك العديد من المبررات والدوافع لإنشاء المدن الجديدة تتمثل في مبررات طبيعية، اجتماعية، اقتصادية وسياسية. كما يلي:

الفقرة الأولى: الدوافع الطبيعية

تعتبر العوامل الطبيعية أحد أهم الأسباب التي أدت إلى إنشاء مدن جديدة في كثير من دول العالم وليس فقط في الجزائر، وتتمثل هذه المبررات في مختلف العوامل الطبيعية ومختلف الظواهر البيئية.²² إن المدن تواجه اليوم وأكثر من أي وقت مضى، تحديات جسام فيما يخص نوعية البيئة الحضرية (المياه، النفايات، الضجيج، المساحات الخضراء...)، حيث تزدحم المدن الكبرى بشتى أنواع وسائل النقل، وكذلك تموقع القاعدة الصناعية بها، مما أدى إلى تدهور البيئة. كما تتأثر ببعض الظواهر الطبيعية التي تسبب مشكلات غير متوقعة والتي تتمثل في الزلازل والبراكين والفيضانات على غرار فيضانات غرداية -2008- وزلزال بومرداس -2003-.²³ وكذلك فيضانات باب الوادي في 2001.

الفقرة الثانية: العوامل الاجتماعية

تتمثل هذه العوامل في مشكل النمو الديمغرافي من حيث التوزيع والكثافة ومشاكل أخرى مرتبطة بتحسين معيشة السكان. فإحصائيات السكان في العالم تطرح واقعا مخيفا، لأن هذه الزيادة تترجم إلى مطالب واحتياجات في كافة القطاعات، والمشكل هو أن المدينة أصبحت أكثر كثافة سكانية من ذي قبل وتسبب هذه الزيادة في مشاكل عديدة.²⁴ وترجع ارتفاع كثافة سكان المدن إلى الهجرة من الريف للمدينة طلبا لمستوى معيشي أفضل وهذا ما أدى بدوره إلى إحداث الكثير من المشاكل كمشكل البطالة وانخفاض المستوى المعيشي ومشكل الإسكان وغلاء أسعار الأرض وانتشار البناءات الفوضوية العشوائية مما أدى إلى تشويه منظر المدينة. وبالتالي إنشاء مدن جديدة يؤدي إلى القضاء على كل هذه الآفات والمشاكل الاجتماعية.

الفقرة الثالثة: العوامل السياسية

ويقصد بالعوامل السياسية أن المدن الجديدة تُقام لأسباب تتعلق بإستراتيجية الدولة من الناحية السياسية والعسكرية - أي ما ينتج عن العمليات الحربية من دمار وما يستتبع ذلك من إعادة بناء المناطق التي دمرتها الحروب-.²⁵ وقد تتمثل العوامل السياسية التي تؤدي إلى إنشاء المدن الجديدة في الضغط الذي تعانيه العواصم، بسبب تمركز الإدارات والمراكز الهامة بها مما يزيد من تدفق الهجرة إليها. فتغيير العاصمة يؤدي إلى نقل وتوزيع الإدارات وبالتالي حل إشكالية الضغط على بعض المدن والعواصم ولو نسيبنا. وهناك عدة تجارب في هذا الإطار منها مدينة برازيليا التي تقع وسط البرازيل، حيث تم نقل العاصمة من " ريو دي جانيرو" إلى " برازيليا".²⁶ أما عن الجزائر، فكانت هناك محاولة في عهد الرئيس الراحل "هوارى بومدين" في السبعينيات لنقل العاصمة من الجزائر العاصمة إلى مدينة "بوغزول" التابعة لولاية المدية. ولم تحقق لأن المشروع ضل مجمدا إلى غاية 1986 حيث تم اقتراحها مجددا وبدأت الأشغال فيها في 1987. ثم توقفت في 2003 إلى غاية 2004 حيث صدر المرسوم التنفيذي المتعلق بإنشائها.

الفقرة الرابعة: العوامل الاقتصادية

يعد من أهم دوافع إنشاء المدن الجديدة هو الرغبة في إقامة مدن صناعية تستقطب الصناعات الكبيرة والمتوسطة بدلا من تركزها في المدن الكبرى، وخلق فرص عمل جديدة عن طريق تنوع الوظائف والنشاطات الاقتصادية، وبرمجة التجهيزات المختلفة الضرورية للسكن.²⁷ خاصة وأن بعض الأقاليم تتوفر على موارد طبيعية وإمكانات تحتاج إلى استغلالها، وإقامة مدن جديدة فيها إنما يؤدي بالضرورة لاستغلالها مما يؤدي إلى ترقية الوظيفة الاقتصادية، مما يؤدي إلى دفع عجلة التنمية في هذه المناطق خاصة وللدولة عامة.

الفرع الثاني: أنواع المدن الجديدة وتوزيعها في الجزائر

ومن هنا سنتطرق إلى تصنيف المدن الجديدة. ثم توزيعها في الجزائر.

الفقرة الأولى: تصنيف المدن الجديدة

إن المدن الجديدة هي المكان الذي يضم كل الوظائف الحضرية لتشكيل مركز حياتي ممتع. وهي تصنف على أساس معيارين، يتمثل الأول في موقعها بالنسبة للمدينة الأم، ويتمثل الثاني في مدى استقلالها اقتصاديا. وعليه وفقا لهذه المعايير نجد أصناف المدن الجديدة الآتية:

1- المدن المستقلة: هي مدن ذات كيان مستقل اقتصاديا وذات قدرة استيعاب كبيرة، لا تعتمد على أي من المدن

القائمة بالإقليم، لكن لديها مقومات الاستمرار، كما تُقام المدن في مواقع تبعد عن المدن القائمة بمسافة كافية ما يُحقق لها الاستقلال المادي والإداري.²⁸

2- المدن الجديدة التابعة: وهي المدن التي تتبع المدينة الأم اقتصاديا لوقوعها ضمن نطاق نفوذها، وعادة ما يتم

تجسيدها في موقع خال غير مركز عمرانيا بحيث يتم جمع الأحياء والمناطق التي تنعدم تقريبا فيها الكثافة السكانية وتوطن عليها المدن الجديدة، فالغرض من إنشائها هو امتصاص الفائض السكاني وليس بناء قاعدة اقتصادية جديدة، وتكون قريبة من المدينة الأم من حيث موقعها بالتالي تُخفف عليها من حيث الكثافة السكانية وتخفف العبء على المرافق وتخلق فرص عمل ومقومات اقتصادية تابعة للمدينة الأم. وتبنت هذا النوع من المدن العديد من الدول منها الجزائر.²⁹

3- المدن الجديدة التوأمية: هي تدعى بالمدن الواقعة ضمن الإقليم الحضري أو المدن المستقلة نسبيا، فهي تجمعات

عمرانية مستحدثة داخل المدينة وتحقق إمكانية الاستفادة من البنية الأساسية والخدمات القائمة دون اللجوء إلى الامتداد الأفقي خارج الكتلة العمرانية.³⁰

الفقرة الثانية: توزيع المدن الجديدة في الجزائر

تقتضي إستراتيجية التخطيط والتنمية الحضرية إنشاء مدن جديدة عبر كامل التراب الوطني وفق تقسيمين: المدن الجديدة من الطوق الأول والثاني والتي تُخص التحكم في إعادة التوازن للمنظومات الحضرية في الشمال وحول العواصم الكبرى وخاصة الجزائر العاصمة. والمدن الجديدة من الطوق الثالث والرابع والتي تُدعم بناء منظومات حضرية في المناطق الداخلية أي الهضاب العليا والجنوب.³¹

1- المدن الجديدة من الطوقين الأول والثاني: نتيجة للضغط السكاني في المنطقة الشمالية وقدراتها المحدودة بشكل كبير ونتيجة للظروف الطبيعية المتمثلة في احتوائها على جيوب زلزالية واسعة ومرتفعات جبلية محصورة ومكتظة سكانيا، ومواقع ساحلية صعبة المسالك، ومناطق سياحية لا بد من الحفاظ عليها وعلى الخصوص الأراضي الفلاحية التي لا بد من حمايتها، كل ذلك أدى إلى إنشاء مدن الطوق الأول تتمثل في أربع مدن جديدة حول العاصمة تتمثل في معاملة (مدينة سيدي عبد الله بدأ بناء المشروع سنة 1997 ترضو 30.000 مسكن ونُظمت لتضم العديد من المرافق والتجهيزات سواء المحلية أو الدولية)، العفرون، بوينان، الناصرية. لتخفيف الضغط على العاصمة، كما أنها ستشكل أقطاب حضرية ستضم وظائف وخدمات ذات مستوى عالي.³² وهذه المدن محيطة ب (الجزائر، تيبازة، بومرداس، البليدة). هذه المدن هي مدن تابعة. أما مدن الطوق الثاني الذي يعرف بمنطقة وسط الشمال خارج المدينة الكبرى ويشمل ولايات الشلف، عين الدفلى، المدية، البويرة، تيزي وزو وبجاية، فلم تتم وتتطور بالشكل المطلوب في العشريتين الماضيتين بالرغم مما تتوافر عليه من طاقات وإمكانيات، ويعاد هيكلتها لخلق التوازن عبر المجال الوطني عامة.³³

2- المدن الجديدة من الطوقين الثالث والرابع: ويتمثل الطوق الثالث في إنشاء أربع مدن جديدة في الهضاب العليا هي: العريشة (قطب يجمع بين البيض والنعام والأقسام الجنوبية بسيدي بلعباس وتلمسان) واد الطويل (يضم كل من ولاية تيارت، المدية، الجلفة، والأغواط) - لدينا أيضا خلف الله (سعيدة)، غجم الرموش (سيدي بلعباس)، عين الذهب وقصر الشلالة (تيارت)-، بوغزول (ولاية المدية) ويتر العاتر (ولاية تبسة، خنشلة، المسيلة وبسكرة) - وكذلك إمدغاسن باتنة، ولدينا اليوم كذلك مدينة علي منجلي بقسنطينة (بلدية الخروب)، وكذلك نقرين (تبسة) - . أما عن الطوق الرابع فيتمثل في خلق مراكز حضرية جديدة في الجنوب باستقرار السكان والحد من الهجرة للشمال وتدعيم دور بعض المراكز الحضرية كعين صالح، وتمنراست لتلعب دورا في الترابط المغاربي الإفريقي.³⁴ كذلك نجد حاسي مسعود (ولاية ورقلة)، المنيعه، متليلي الجديدة قرب غرداية.

كل من تلك المدن المذكورة تتمتع بوظائف أساسية ونشاطات مختلفة، تتلاءم خاصة مع الموارد والخصائص الطبيعية التي تتوفر عليها كل منها، هدفها الأول والأخير هو تحقيق التنمية المستدامة بمختلف مبادئها. وكما قال أحد الباحثين إن المدن الجزائرية هي محاولة للتجاوب مع الإشكالية المزروجة المتمثلة في استقطاب الفئات السكاني وتعمير المناطق الفقيرة في الهضاب العليا والجنوب بغية خلق حركة جديدة.³⁵

المبحث الثاني: دور الجماعات الإقليمية في إنشاء المدن الجديدة وتسييرها وضمان نجاحها تحقيقا للتنمية المستدامة

تعد تجربة إنشاء المدن الجديدة بالجزائر حديثة العهد، حيث استفادت في هذا المجال من التجربة الفرنسية التي كانت وليدة الستينيات. ولا تنجح سياسة المدن الجديدة في تحقيق أهدافها الواردة في الفصل الثالث من القانون التوجيهي للمدينة 06/06 (المواد من 6 إلى 12) إلا إذا كانت الهياكل المكلفة بإنشائها جادة وفعالة سواء في إنشائها أو تسييرها. وتعتبر المدن الجديدة مجالا حيويا لتدخل العديد من الجهات الفاعلة سواء في إنشائها أو تسييرها بالاستناد إلى مبدأ ترقية الحكم الراشد في إطار من المشاورة والمشاركة والتنسيق بينهم على رأسهم الدولة والجماعات الإقليمية التي تجسد

اللامركزية الإدارية الإقليمية. هذه الأخيرة تعتبر أسلوباً من أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة وتتمثل في الولاية والبلدية والتي تنشأ بموجب قانون.³⁶ كما أنها تعتبر عاملاً محورياً في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، بتبني إستراتيجية تنمية وتنفيذها على أرض الواقع، إذ منحها المشرع العديد من الآليات لتحقيق هذا الغرض وجعلها أداة لخدمة المواطن وتحقيق رغباته خاصة وأنها الأقرب منه والأدرى باحتياجاته.

ومن بين مظاهر التنمية المستدامة على المستوى المحلي الذي يقع على عاتق الجماعات الإقليمية تحقيقه، ما تعلق بموضوع بحثنا وهو السياسة العامة في إنشاء المدن الجديدة التي تكون على مستوى بلدية واحدة أو عدة بلديات. وانطلاقاً من المادة 02 من القانون التوجيهي للمدينة التي نصت على المبادئ الأساسية العامة للمدينة والتي من أهمها مبدأ اللامركزية التي بموجبها تكتسب الجماعات الإقليمية سلطات وصلاحيات مهمة بحكم القانون. فإنه لا بد أن يكون للجماعات الإقليمية دور فاعل بالنسبة لهذه المدن الجديدة. وهذا ما سنتطرق له بالدراسة حيث نتناول دور الجماعات الإقليمية في إنشاء المدن الجديدة بمختلف مرافقها (كمطلب أول)، ودور الجماعات الإقليمية في تسيير المدن الجديدة وضمان نجاحها (كمطلب ثاني).

المطلب الأول: دور الجماعات الإقليمية في إنشاء المدن الجديدة بمختلف مرافقها

وستتطرق إلى دور الجماعات الإقليمية في إنشاء المدن الجديدة كفرع أول، ثم نتطرق إلى دور الجماعات الإقليمية في إنشاء المرافق العامة في المدن الجديدة.

الفرع الأول: دور الجماعات الإقليمية في إنشاء المدن الجديدة

هناك من العديد من النظم الشائعة في إنشاء المدن الجديدة. ويجب على كل دولة أن تختار النظام الإداري الذي يتلاءم مع ظروفها السياسية والاقتصادية، وكذا نوعية المجتمع المنشأ. وفي ظل هذه النظم يتم إنشاء المجتمعات الجديدة. فنجد النمط المركزي: الذي يقوم على تجميع وتركيز سلطة اتخاذ القرارات المتعلقة بجميع عمليات التخطيط وتنفيذ وتنمية المدن الجديدة بالدولة، في جهاز قوي غالباً ما يكون بالعاصمة، والنمط اللامركزي الذي يقوم على نقل وتوزيع سلطات اتخاذ القرار المتعلقة بجميع عمليات تخطيط وتنفيذ وتنمية المدن الجديدة بالدولة على الأجهزة الإقليمية والمحلية المختصة.³⁷

ويطبق النمط المركزي في فرنسا حيث يتولى جهاز مركزي مسؤولية إنشاء وتنمية المدن الجديدة منذ بداية التخطيط لإنشائها وحتى اكتمال تنميتها، - وعندها تنقل مسؤولية إدارتها إلى الأقاليم والحليات-. والهدف من هذا النمط هو التنسيق بين إنشاء المدن الجديدة وإحكام الرقابة على الاستثمارات الضخمة اللازمة لتنفيذ هذا البرنامج.³⁸ لكن قيام الدولة في هذا النمط بمفردها بالعملية يؤدي إلى تعقيدات واستحالة في الانجاز بالتالي استغراق أجال طويلة للانجاز.³⁹

أما النمط اللامركزي فنجده في استراليا وكندا والولايات المتحدة، حيث تترك للأجهزة المحلية والإقليمية، مسؤولية إنشاء وتنمية المدن الجديدة منذ بداية التخطيط لإنشائها وحتى ما بعد اكتمال تنميتها، ويقتصر دور الأجهزة المركزية في هذه الحالة على تقديم القروض والمشورة الفنية والدعم المالي وحل المشكلات التي يتعذر على الأجهزة الإقليمية حلها. وهذا النمط إن كان يهدف إلى بعث روح المنافسة بين الأقاليم إلا انه يشكل تحدياً كبيراً لها نظراً لنقص مواردها أو انعدامها، وعدم قدرة ميزانيتها على تغطية مثل هذه المشاريع التي تتطلب رؤوس أموال ضخمة.⁴⁰

ونظرا لما يتطلبه إنجاز المدن الجديدة من تكاليف مالية ضخمة فإنه يجب أن يتم على أساس مبدأ والمشاركة والمشاركة والتنسيق. هذا ما يجعل من المدن الجديدة مجالاً حيويًا لتدخل عدة جهات فاعلة في عمليات الإنشاء والتسيير. من قبل الدولة من جهة والتي تعتبر المسؤول الأول والأخير على المستوى المركزي، من خلال صناعة القرار فيما يخص المدن وتسييرها. ورسم جميع الخطوط العريضة التي يستند إليها في التسيير. أما التسيير الحضري فيكون عن طريق الجماعات الإقليمية والتي تقوم بذلك في حدود صلاحياتها، التي يجب أن تندرج في إطار القرارات المركزية. هذا ما جعل العديد من الدول تتبنى النمط المختلط في إنشاء المدن الجديدة. بين النظام المركزي واللامركزي. وهو ما يسمى بنمط مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ.

فتمت مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ يطبق في العديد من الدول كإنجلترا والهند، وفيه تقوم الأجهزة المركزية بعمليات التخطيط وتوفير الأموال اللازمة، وتقديم المشورة الفنية والإشراف على التنفيذ، في المراحل الأولى لإنشاء المدينة ثم تترك عمليات التنفيذ واكتمال بقية مراحل التنمية للأقاليم والمحليات. فيهدف هذا النمط إلى الجمع بين مزايا النمط المركزي والنمط اللامركزي وتجنب عيوبهما.⁴¹

أما بالنسبة للجزائر، فمن خلال قراءة الفصل الرابع من القانون التوجيهي للمدينة 06/06 المعنون ب: الفاعلون والصلاحيات. (المواد 13 إلى 17) نجد أنها فضلت الأسلوب المختلط أو الشراكة في إنشاء المدن بين الدولة والجماعات الإقليمية والمستثمرون والمعاملون الاقتصاديون والمواطنين. وبالنسبة للجماعات الإقليمية فإنه حسب نص المادة 13 من القانون 06/06 تبادر الدولة لإنشاء المدينة وتديرها وتحدد الأهداف والإطار والأدوات بالتشاور مع الجماعات الإقليمية. هذه الأخيرة التي تقوم حسب المادة 16 من نفس القانون بتنفيذ البرامج والنشاطات المحددة في إطار السياسة العامة للمدينة الموضوعة من قبل الدولة. وهذا الاتجاه للدولة الجزائرية جاء في ظل تبنيها نظام اقتصاد السوق منذ التسعينيات وإلى يومنا هذا وتخليها عن نظام الدولة الاشتراكية المتدخلة.

الفرع الثاني: دور الجماعات الإقليمية في إنشاء المرافق العامة في المدن الجديدة

إن تحقيق التنمية المستدامة يعتمد بالأساس على البناء القاعدي للمجتمع، وهذا لا يتحقق إلا عن طريق الجماعات الإقليمية باعتبارها أسهمت إلى حد كبير في تلبية الاحتياجات المحلية للسكان، وتحقيق نوع من التوازن الجهوي والإقليمي واستقرار السكان والنشاطات.⁴² وهذا ما تأكده المادة 03 من قانون البلدية رقم 10/11 والمادة 03 من قانون الولاية رقم 07/12، فهما تساهمان مع الدولة في تحقيق التنمية المستدامة المحلية على مستوى الأقاليم في جميع المجالات. وباعتبار الجماعات الإقليمية هي الأقرب إلى المواطنين، وباستقراء نصوص مواد الباب الثاني من قانون البلدية المعنون ب: صلاحيات البلدية (المواد من 103 إلى 124) ومواد الفصل الرابع من الباب الثاني. من قانون الولاية 07/12 والمعنون ب: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي (المواد 73 إلى 101)، فإنه يُمكن القول بأنها هي المكلفة بإنشاء المرافق في مختلف الميادين الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بالنسبة للمدن الجديدة التي يتم إنشاءها. وهذا الدور يشمل على الأخص البلديات التي تقع في نطاقها الإقليمي هذه المدن. وذلك لتقديم مختلف الخدمات لسكانها.

ففي الميدان الاجتماعي، تكون مكلفة بتوفير وإنجاز السكنات اللائقة والملائمة لمختلف المواطنين والسهر على الحفاظ على الجمال المعماري للمدينة ككل بإتباع سياسة سكنية متجانسة في التجمعات السكنية بالمدينة، وتحقيق العدل في توزيعها، إنشاء المؤسسات التربوية والتعليمية، إنشاء المرافق الثقافية: كدور الشباب، المتاحف... الخ، إنشاء المراكز الاستشفائية الإقليمية. وتزويد أحياء المدن وكل أقاليم البلديات والولايات بقنوات المياه والصرف الصحي. وإنشاء المساحات الخضراء (وهي جزء من المناطق الحضرية غير المبنية مغطاة كلياً أو جزئياً بالنباتات) والحدائق العمومية، فتزويد من الناحية الجمالية للمدينة وتساهم في الحفاظ على البيئة ولها إيجابيات على نفسية سكانها وفي المجال البيئي، تسهر على توفير مختلف الأساليب لتصريف النفايات وإزالتها عن طريق المعالجة الاقتصادية والقضاء على التصرفات (تصرفات المواطنين) والأساليب التي تحول دون الحد منها. وفي الميدان الاقتصادي، الاهتمام بالهياكل القاعدية الاقتصادية، وإنشاء مرافق للتمويل الذاتي، وهيئة الطرق وصيانتها وتنفيذ مشاريع الميترو والترامواي في المدن. وتحسين الخدمة المقدمة لمستعملي النقل الحضري والجماعي. كما تكلف بصيانة كل تلك المرافق التي تنشئها للحفاظ على المدينة. كل هذه المهام تقوم بها الجماعات الإقليمية وخاصة البلدية في إطار برامج للتنمية المحلية عن طريق سياسة المدن الجديدة للتحكم في التوسع الحضري وهذا ما أكدته المواد من 06 إلى 12 من القانون التوجيهي للمدينة المدرجة تحت الفصل الثالث المعنون ب: الإطار والأهداف وكذلك نص المادة 14 من نفس القانون المدرجة تحت الفصل الرابع المعنون ل: الفاعلون والصلاحيات. كل تلك المهام قد تقوم بها البلدية بمفردها كما قد تشترك للقيام بها مع إدارات أو مصالح أخرى في إطار عقود تسيير مثلاً (المادة 21 من القانون التوجيهي للمدينة).

المطلب الثاني: دور الجماعات الإقليمية في تسيير المدن الجديدة وضمان نجاحها

إن عملية تسيير المدن متشعبة ومعقدة من جهة لتداخل وتشابك الصلاحيات ومهام الفاعلين فيها، ومن جهة أخرى هي عملية ديناميكية يحدث فيها تغيير مستمر في الأدوار والمسؤوليات بهدف تحقيق كفاءة الاستجابة لاحتياجات المدن وسكانها. وقد أدى ذلك إلى البحث والابتكار لتطوير أساليب جديدة للتسيير بتطوير وترقية آلية الحكم المحلي، تقم على مبدأ التضامن والتوافق بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، وبين المؤسسات الاقتصادية الخاصة والعمومية والمجتمع المدني والمواطن تستند على المشاورة والشفافية في تسيير المدينة، والبحث على التجديد والتطوير لوضع حد لسلوكيات البيروقراطية، وتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن.⁴³

بالتالي فتسيير المدينة يتم بتفاعل العديد من الجهود وتكاملها، على رأسها الدولة على المستوى المركزي من خلال صنع القرار ورسم المبادئ العامة والخطوط العريضة للتسيير (المادة 13، 14 من القانون التوجيهي للمدينة)، والجماعات الإقليمية التي تكون مكلفة بالتنفيذ عن طريق تسيير المدن التابعة لها (المادة 15 من القانون التوجيهي للمدينة التي تنص على أنه: "توضع حيز التنفيذ البرامج والنشاطات المحددة في إطار سياسة المدينة من طرف الجماعات الإقليمية التي يتعين عليها التكفل بتسيير المدن التابعة لها، في كل ما يتعلق بنموها والحفاظة على أملاكها المبنية ووظائفها ونوعية ظروف معيشة سكانها، ضمن احترام الصلاحيات المخولة لها قانوناً"، مع إشراك المستثمرين والمتعاملون الاقتصاديون لتحقيق

أهداف سياسة المدينة (المادة 16 من القانون التوجيهي للمدينة)، وإشراك المواطنين في البرامج المتعلقة بتسيير إطارهم المعيشي (المادة 17 من القانون التوجيهي للمدينة).

وما يهمنا في هذا الإطار هو دور الجماعات الإقليمية في تسيير المدن وضمان نجاحها في تحقيق أهدافها. والحديث عن الجماعات الإقليمية باعتبارها المسؤول الأول في تسيير المدن والجهة الأقرب إلى المواطنين والتي بإمكانها عكس جميع متطلباتهم واحتياجاتهم، يسوقنا إلى الحديث عن الصلاحيات المتعددة الممنوحة لها في هذا المجال. بموجب نصوص القانون (قانون البلدية والولاية المذكورين سابقا)، فنجد لها في مجال التسيير اختصاصات واسعة وغير حصرية، مثلا مهام اقتصادية تنموية تهدف إلى رفاهية الإنسان ماديا عن طريق تحسين مستواه المعيشي بتطوير الوضعية الاقتصادية للمجموعة المحلية، ومهام اجتماعية، إذ تلتزم الجماعات الإقليمية في هذا الإطار بوضع سياسة اجتماعية واقعية لرفع مستوى معيشة المواطنين في هذه المدن بكل الطرق والأساليب التي يقرها النظام الاجتماعي. ولتوضيح ذلك نتطرق إلى صلاحيات الولاية في تسيير المدن الجديدة كفرع أول. ثم صلاحيات البلدية في تسيير المدن الجديدة كفرع ثاني.

الفرع الأول: صلاحيات الولاية في تسيير المدن الجديدة

تشكل الولاية فضاء استراتيجيا وسيطا في ذات الوقت من خلال الدور الذي يلعبه الوالي بصفته المنسق للمصالح الخارجية للدولة كما تعد رابطا بين الريف والمدينة ووسيطا بين الإدارة المركزية والمحلية، ويتجسد دورها من خلال عدة مستويات، بدءا بمديرية التخطيط والتهيئة الإقليمية التي تتكفل بمخطط هيئة الولاية الذي يهدف أساسا إلى تنظيم إقليم الولاية القائم على التضامن والتكامل بين البلديات التي هي أساس التنمية المحلية المنسجمة⁴⁴، مروراً بالمجلس الشعبي الولاوي، حسب نص المواد من 73 إلى 101 المدرجة ضمن الفصل الرابع تحت عنوان صلاحيات المجلس الشعبي الولاوي، فله عدة صلاحيات، يقدم المساعدة للبلديات ويعمل على إيجاد التجهيزات التي يتعدى حجم تكلفتها وأهميتها قدرات البلديات، يساهم في إعداد مخطط هيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه، يمارس صلاحيات في إطار الصحة العمومية، السياحة، الإعلام والاتصال، التربية والتعليم السكن والتعمير وهيئة إقليم الولاية وإنجاز برامج السكن، الفلاحة والري الهياكل القاعدية الاقتصادية حماية البيئة التنمية الاقتصادية الاجتماعية الثقافية وترقية المؤهلات النوعية المحلية.

ووصولاً إلى خلية المتابعة والتنسيق التي تُنشأ بقرار من الوالي يرأسها مدير البناء والعمران تتشكل من مديريات الولاية للأشغال العمومية والسكن والتجهيز العمومي والمياه والري وممثلي مؤسسات الخدمة العمومية كشركة الكهرباء والغاز، البريد والمواصلات... الخ، مهمتها هي التسيير والتحكم في عمليات إعداد وتنفيذ ومتابعة المشاريع ميدانياً، كما أنها إطار للتشاور والتنسيق تجتمع أسبوعياً في الموقع لحل المشاكل الجارية وضمان سرعة إتقان الأشغال.⁴⁵

الفرع الثاني: صلاحيات البلدية في تسيير المدن الجديدة

تعتبر البلدية المجموعة القاعدية في التنظيم الإداري الجزائري، ومنحها المشرع من خلال قانون البلدية ونصوصه التنظيمية مجموعة من الصلاحيات لإشباع حاجات مواطنيها باعتبارها هي الأقرب منهم وأدرى باحتياجاتهم. وبالتالي هذه الصلاحيات الممنوحة لها هي التي تؤدي من خلالها وظيفتها في تسيير المدن الجديدة وصولاً إلى تحقيق التنمية المستدامة المحلية.

وكما ذكرنا سابق وبالرجوع إلى قانون البلدية في القسم الثاني المعنون ب صلاحيات البلدية، نجد في الفرع الثاني من الفصل الثاني من الباب الأول، المعنون ب صلاحيات رئيس البلدية (المواد من 64 إلى 84)، ونجد في الباب الثاني المعنون ب صلاحيات البلدية (أي صلاحيات المجلس الشعبي البلدي) (المواد من 103 إلى 124)، نجد أن البلدية أو كلت لها مهمة الارتقاء والنهوض بالتنمية المحلية في مختلف القطاعات إذ منحت لها صلاحيات واسعة في تنفيذ المشاريع الحضرية الكبرى وكل ما يخص تهيئة الأحياء السكنية وهي المسير للتنمية المحلية على مستوى مدنها من خلال تجهيزها (رئيس المجلس الشعبي البلدي، المجلس الشعبي البلدي وبلجانه).

وتتمثل صلاحيات البلدية في التسيير فيما يلي: إعداد عمليات تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة وتنفيذها، تنظيم وتسيير الإطار الحضري للتجمعات السكنية وتوفير كل الخدمات العمومية لها، تطوير الوضعية الاقتصادية للمجموعة المحلية سواء تعلقت بمجال الصناعة أو الفلاحة بما يتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، ربط أحسن الاحتياجات في المأوى والسكن مع التنمية المستدامة والتزود بأدوات التعمير المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وهو أداة للتخطيط المحلي والتسيير الحضري يحدد تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي، ومخطط شغل الأراضي يحدد في إطار المخطط الأول حقوق استخدام الأراضي والبناء، وتسهر على المطابقة الدائمة لمطابقة البناءات للشروط المحددة قانونا، تشجيع عمليات التمهين، استحداث مناصب الشغل، التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة. تقوم بحماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والمتاحف والآثار، وتسهر أيضا على حماية البيئة بالسهر على النظافة العمومية وجمع وتصريف النفايات ومعالجتها، وتسيير شبكات النقل والطرق الحضرية وتهيئتها وصيانتها، ومعالجة المياه وتوزيعها، تسيير مختلف التجهيزات الاجتماعية والثقافية الجوارية مثل: الصحة، الرياضة، التعليم، الرياضة، التسلية، المحافظة على الطابع الجمالي للمدينة. بالتالي نستنتج أن قانون للبلدية قد منح اختصاصات واسعة جدا للبلدية بمياكلها المختلفة في مجال تسيير المدن الجديدة وغير حصرية.

خاتمة:

تعتبر التنمية المستدامة عامة والمحلية خاصة هدفا لكل الشعوب لما لها من أهمية إستراتيجية في معالجة الخلل التنموي خاصة الدول النامية ومن بينها الجزائر، بالتالي هي وسيلة الدول نحو التطور والازدهار. ومن بين أهم النتائج المتولدة عن محاولة الدول تحقيق هذا الهدف من خلال تفعيل المشاريع التنموية المحلية، هو اتجاه الدولة نحو سياسة جديدة وهي سياسة إنشاء المدن الجديدة. هذه السياسة التي تعتبر محل اهتمام كل الدول عبر امتداد العصور التاريخية المختلفة ووصولاً إلى يومنا هذا. وتختلف تجربة المدن الجديدة من بلد إلى آخر بحسب اختلاف ظروف وخصائص كل دولة، فما تم تحقيقه في بعض البلدان تعجز أخرى عن تحقيقه أو تحقق جزءاً منه فقط.

وقد جاءت هذه السياسة الجديدة في محاولة من الدول ومنها الجزائر للقضاء على العديد من المشاكل ذات الطبيعة السياسية أو البيئية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، لفك الاختناق عن المدن الكبرى نتيجة التحضر السريع خاصة عبر الشريط الساحلي والتل، بسبب الهجرة إليها بحثاً عن مستوى معيشي أفضل. أملاً في أن تعيد هذه المدن الجديدة التوازن

المفقود سواء من حيث تعداد السكان أو من حيث الفوارق الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، وكذلك أملا في الحفاظ على الثروات الطبيعية.

ولقد أولت الجزائرية من خلال سياسة المدن الجديدة اهتماما للتنظيم والتسيير الفعال لهذه المدن المبني على مبادئ الحكم الراشد والشفافية واللامركزية والمشاركة مع مختلف الفاعلين لإنجاح هذه السياسة. فلم تنفرد وحدها بمهمة إنشاء المدن وتسييرها بل تولت صنع القرار ووضع الخطوط العريضة لتسييرها تاركة أمر تنفيذها للجماعات الإقليمية بحكم العلاقة التي تحكمها مع مواطنيها فهي الأقرب منهم والأدرى باحتياجاتهم. كما أنها أدرى بمواردها وكيفية استغلالها لتحقيق التسيير الناجح لهذه المدن الجديدة وبالتالي تحقيق التنمية المحلية التي ستؤدي إلى تحقيق التنمية الوطنية، وهذا ما يدفعها إلى القول أن مستقبل دولتنا مرهون بمستقبل مدننا. ولقد تنوعت المدن الجديدة التي حاولت الجزائر إنشائها بين مدن الطوق الأول والثاني والثالث والرابع. وتم رغم صعوبات عديدة إتمام إنجاز بعض المدن الجديدة كمدينة علي منجلي في ولاية قسنطينة، بلدية الخروب، ومدينة سيدي عبد الله ولاية الجزائر، بلدية المعاملة. ولم يتم إنجاز بعضها، وحتى تلك التي تم إنشائها لم تسلم من بعض المشاكل، وذلك راجع للعديد من العوائق منها: عدم كفاءة الإداريين، والصراعات السياسية للوصول إلى السلطة، التركيبة غير المتجانسة للسكان، ضعف الموارد المالية لبعض الجماعات الإقليمية خاصة وأن هذه المدن تستدعي تكاليف ضخمة، وخاصة في ظل صعوبة إقناع المستثمرين في استثمار أموالهم في مثل هذه المدن، ضعف المشاركة السياسية، مشكلة التكيف الاجتماعي والثقافي في المدن الجديدة، عدم كفاية الخدمات التي تجعل المدينة غير قادرة على تلبية احتياجات مواطنيها.

وعلى أساس ما تقدم نقترح مايلي: السهر على تكوين وتدريب الإداريين القائمين على إنشاء وتسيير هذه المدن ومحاولة الاستفادة من تجارب الدول الناجحة في هذا المجال بالاستعانة بالخبرات الأجنبية؛ إدماج جميع الأبعاد الاقتصادية الاجتماعية الثقافية البيئية أثناء إعداد سياسة المدن الجديدة؛ وضع الوسائل الضرورية المالية والبشرية تحت تصرف مسيري المدن، ومراقبة استعملها؛ القيام بدراسات حول المدن التي يُراد إنجازها وحتى بعد إنجازها للوقوف على ما تم تحقيقه وعلى جميع المشاكل والعوائق ومحاولة إيجاد حلول لها كل ذلك لإنجاحها.

- 1- مليكة فرميش، دور الدولة في التنمية: دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2011-2012، ص 48.
- 2- أسماء سلامي، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، مجلة الشريعة والاقتصاد، المجلد 05، العدد 10، 2016، ص 422.
- 3- نسيم مختاري، التعاون الدولي اللامركزي من أجل التنمية المستدامة، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، الجزائر، 2012، ص 168.
- 4- القانون رقم 06/06، المؤرخ في 20/02/2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 12/03/2006، ص 16.
- 5- القانون رقم 20/01، المؤرخ في 12/12/2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 77، المؤرخة في 15/12/2001، ص 18.
- 6- كريمة كتاف، مفهوم المدن الجديدة من خلال القانون 08/02، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 01، الجزائر، سنة 2012-2013، ص 1، 2.
- 7- المرجع نفسه، ص 5.
- 8- القانون رقم 08/02، المؤرخ في 08/05/2002، المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وهيئتها، الجريدة الرسمية، العدد 34، المؤرخة في 14/05/2002، ص 4.
- 9- محمد عبد الستار عثمان، المدينة الإسلامية، عالم المعرفة، الكويت، دون سنة نشر، ص 17.

- ¹⁰ - ليليا حفيظي، المدن الجديدة ومشكلة الإسكان الحضري - دراسة ميدانية بالوحدة الجوارية رقم 07 المدينة الجديدة - علي منجلي - رسالة ماجستير، قسم علم الاجتماع، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة منتوري - قسنطينة - الجزائر، 2008-2009، ص 6، 7.
- ¹¹ - د. حسن عبد الحميد أحمد رشوان، المدينة - دراسة في علم الاجتماع الحضري - المكتب الجامعي الحديث، مصر، دو سنة، ص 79.
- ¹² - محمد إسماعيل قباري، علم الاجتماع الحضري ومشكلات التهجير والتغير والتنمية، منشأة المعارف، مصر، 1985، ص 283.
- ¹³ - د. ياسمينه بغريش، محاضرات في السياسة الحضرية للمدينة الجزائرية، مطبوعة بيداغوجية موجهة لطلبة: السنة أولى ماستر تخصص علم الاجتماع الحضري، قسم علم الاجتماع، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة عبد الحميد مهري-قسنطينة 2-، الجزائر، السنة الجامعية 2017/2018، ص 9.
- ¹⁴ - مصطفى عوفي و سناء رواجي، المدن الجديدة حلم الأمس وأزمة المستقبل، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد رقم 11، العدد 1، 2019، ص 71.
- ¹⁵ - محمد محمود عبد الله يوسف، أثر الامتداد الصناعي في المدن الجديدة على توطن السكان - دراسة تطبيقية على مدينتي العاشر من رمضان والسادات -، رسالة ماجستير، قسم الاقتصاد، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2008، ص 33.
- ¹⁶ - مصطفى عوفي و سناء رواجي، المرجع السابق، ص 71.
- ¹⁷ - جميلة دوار، المدن الجديدة في التشريع الجزائري، التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، عدد 38، 2014، ص 229، 230.
- ¹⁸ - عبد العزيز عقاقبة، تسيير السياسة العمرانية في الجزائر - مدينة باتنة نموذجاً -، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، الجزائر، 2009، 2010، ص 19.
- ¹⁹ - القانون رقم 25/90، المؤرخ في 1990/11/18، يتضمن التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية، العدد 49، المؤرخة في 1990/11/18، ص 1560.
- ²⁰ - جميلة دوار، المرجع السابق، ص 230.
- ²¹ - كريمة كتاف، المرجع السابق، ص 44.
- ²² - مصطفى عمر حمادة، المدن الجديدة: دراسة الأنتروبولوجيا الحضرية، دار المعرفة الجامعية، مصر، 2001، ص 29.
- ²³ - كريمة كتاف، المرجع السابق، ص 25.
- ²⁴ - أحلام طواهرية، رؤية برنامج إستراتيجية تنمية المدن التابع لمنظمة تحالف المدن في تخطيط المدن - دراسة تحليلية لآليات تفعيل البرنامج في الجزائر -، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2012، ص 55.
- ²⁵ - مصطفى عمر حمادة، المرجع السابق، ص 29، 30.
- ²⁶ - كريمة كتاف، المرجع السابق، ص 45.
- ²⁷ - مصطفى عوفي و سناء رواجي، المرجع السابق، ص 72.
- ²⁸ - المرجع نفسه، ص 72.
- ²⁹ - كريمة كتاف، المرجع السابق، ص 47.
- ³⁰ - الشهباني عمر، المدن الجديدة بالجزائر بين المشروع والتطبيق، دراسة حالة الحزام الأول، ملفي وطني تحت عنوان المدينة الجديدة، لمار 9، مخبر التهيئة العمرانية زواغي، قسنطينة، الجزائر، يومي 23/22 ماي 2001، ص 44.
- ³¹ - سميرة ديب، سياسة التخطيط عبر فكرة شبكة المدن الجديدة في الجزائر، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد 04، العدد 08، 2016، ص 178.
- ³² - المرجع نفسه، ص 178.
- ³³ - جميلة دوار، المرجع السابق، ص 231.
- ³⁴ - سميرة ديب، المرجع السابق، ص 179.
- ³⁵ - Jossi Forts, les villes nouvelles d'Algerie, revue urbanisme, n 311, paris, p 24.
- ³⁶ - القانون رقم 10/11، المؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 2011/07/03، ص 04. القانون رقم 07/12، المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 2012/02/29، ص 05.
- ³⁷ - كريمة كتاف، المرجع السابق، ص 76، 77.
- ³⁸ - محمد فؤاد مدلوي، المدن الجديدة في الوطن العربي ودورها في التنمية المستدامة، مجلة المدينة العربية، العدد 92، دون سنة، ص 32.
- ³⁹ - كريمة كتاف، المرجع السابق، ص 77.
- ⁴⁰ - المرجع نفسه، ص 77، 78.
- ⁴¹ - شريف رحمان، الجزائر غدا وضعية التراب الوطني - استرجاع التراب الوطني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 266.

⁴² - زهير صيفي، برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي ودوره في التنمية المحلية في الجزائر (حالة ولاية بوعريريج)، مجلة البحوث الجغرافية، العدد 20، 2014، ص 309.

⁴³ - نسيمة بلعدي، الجوانب القانونية لسياسة المدينة والعمران في الجزائر، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، الجزائر، 2013/2014، ص 64.

⁴⁴ - المرجع نفسه، ص 75-76.

⁴⁵ - المرجع نفسه، ص 76.

كتاب أعمال الملتقى الدولي الافتراضي حول:

الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة

أيام 07 و08 مارس 2021

ISBN : 978-9931-9776-3-6



منشورات مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة
جميع الحقوق محفوظة