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

الجزء الأول

تنسيق وإخراج: د/بوطبة مراد

منشورات مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة

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 الأول

ISBN : 978-9931-9776-2-9

الإيداع القانونى

ديسمبر 2021

إن الأعمال الواردة في هذا الكتاب تعبر حصريا عن رأي كُتابها 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 الأول

رئيستا 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

تقديم

بسم الله الرحمان الرحيم، الحمد لله وحده الذي بنعمته تتم الصالحات والصلاة والسلام على سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم خاتم الأنبياء والمرسلين، وبعد:

يسرني بعد انعقاد الملتقى الدولي الافتراضي حول الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة أيام 7 و8 مارس 2021 المنظم بجامعة بومرداس كلية الحقوق والعلوم السياسية ومخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة بفرقي البحث دور الجماعات المحلية في التنمية وبدائل الاقتصاد الوطني خارج المحروقات جمع مجموعة من مداخلات السادة المشاركين ضمن فعاليات الملتقى من أساتذة باحثين وطلبة دكتوراه من جامعات وطنية وأجنبية وإدارات ومراكز بحث متخصصة في جزأين يتضمنان كليها كل محاور الملتقى.

جاء هذا الملتقى لمعالجة إشكالية رئيسة تدور حول الدور الذي يمكن أن تلعبه الجماعات الإقليمية في تحقيق الأهداف العالمية للتنمية المستدامة المسطرة من طرف منظمة الأمم المتحدة، مع إبراز كيفية تفعيل اختصاصات الجماعات الإقليمية وكذا تعزيز قدرتها في إدارة ومواجهة المخاطر كالظرف العالمي الذي مرت به البشرية وهي جائحة كورونا وكذا أهم التحديات التي تأخذها على عاتقها مستقبلا.

نشكر بهذه المناسبة جزيل الشكر والامتنان جميع المشاركين في هذا الملتقى الناجح بمداخلاتهم القيمة والمتنوعة والتي غطت كل المحاور التي بني عليها الملتقى وبالمناقشات العلمية القيمة التي تخللته والتي من خلالها تم التوصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات التي خدمت موضوع الملتقى الدولي الافتراضي.

نحمد الله تعالى على فضله علينا بإنجاح هذا الملتقى، ونتقدم بجزيل الشكر والامتنان لكل من السيد مدير جامعة بومرداس *الأستاذ الدكتور ياحي مصطفى على دعمه للبحث العلمي في جامعتنا*، والشكر خاص للسيد عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية بودواو *الأستاذ الدكتور بن صغير عبد العظيم* على دعمه المستمر لنا لإنجاح الملتقى الدولي على كل المستويات من بدايته إلى اختتام الفعاليات وكذا دعمه لمجمل التظاهرات العلمية التي نُظمت في الكلية فجزاه الله خير الجزاء.

كما نتوجه بالشكر الجزيل لمديرة مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة الأستاذة الدكتورة يوسفي أمال ولأعضاء اللجنة العلمية للملتقى على تعاونهم الكبير لإنجاح الملتقى، وكذا لزميلنا الدكتور بوطبة مراد عضو فرقة دور الجماعات المحلية في التنمية الذي تميز في إدارة الملتقى فنيا وتقنيا بإحكام طيلة يومي الملتقى باعتبار أن تنظيم الملتقى كان عن بعد فجزاه الله خيرا على المجهودات التي بذلها بهذا الخصوص. والشكر موصول لكل من ساعدنا ودعمنا من قريب أو من بعيد لإنجاح فعاليات الملتقى الدولي الافتراضي فجزاهم الله خيرا مع تمنياتنا بالنجاح لباقي التظاهرات العلمية التي ستنظم في كليتنا، سائلين المولى عزوجل أن يوفقنا جميعا لما فيه خيرا للبلاد والعباد.

د.عيسى زهية

رئيسة الملتقى الدولي

ديباجة الملتقى

تشهد دول العـــالم متغيـــرات سياســـة واقتصـــادية واجتماعيـــة وصحية عالمية- وباء كوفيد 19- جعلتهـــا تهـــتم بموضـــوع اللامركزية في إدارة شؤون المجتمع والدولة في اتجاه توسيع مشاركة المواطنين فـــي الحكـــم المحـــلي وتحقيـــق التنميـــة الشـــاملة .

أصبح الاهتمام يوجه لضرورة التركيز أكثر على التنمية المحلية والإقليمية بفضل تضافر الجهود الرسمية على مستوى الهيئات المركزية واللامركزية للدولة، ومساهمتها بصفة مشتركة لتحسين المستوى المعيشي للمواطنين، وإدماج السياسات الاقتصادية والاجتماعية الموجهة للأقاليم لخدمة المنظومة التنموية الشاملة للدولة، وسيسهم ذلك في تحويل البنى المحلية من مجرد مرافق تخدم أجندة الدولة إلى فواعل مشاركة في صنع وتنفيذ القرار المحلي، والمساهمة في طرح المبادرات الاستثمارية ومرافقة لمختلف الفاعلين والمستثمرين على المستوى المحلي.

استنادا لما اعتمدته قمة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة في 25 سبتمبر 2015 قرارا بعنوان "تحويل عالمنا:جدول أعمال 2030 للتنمية المستدامة" الذي يشتمل على 17 هدفا عالميا للتنمية المستدامة و169 غاية للقضاء على الفقر وعدم المساواة وتحسين الصحة والتعليم وتحقيق النمو الاقتصادي بتهيئة فرص عمل لائقة وتوفير طاقة نظيفة ومياه وبنية تحتية وإنشاء مدن مستدامة وحماية البيئة الطبيعية والتنوع الحيوي والتصدي لتغيير المناخ في أجواء تتسم بالسلام والعدل، فان تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي أضحت من أولويات السياسات الوطنية والدولية، خاصة في ظل انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) الذي أضحى يشكل تهديدا للأمن الصحي العالمي، بعد ما أصاب واجتاح معظم الدول في كل القارات. هذا ما دفع منظمة الصحة العالمية إلى إعلان حالة الطوارئ الصحية العالمية في 30 جانفي 2020 ،ثم الإقرار في 11 مارس أن فيروس "كورونا" المستجد "وباء عالمي". نتيجة الانتشار السريع للفيروس وما نتج عنه من مخاطر على المستوى البشري، الاجتماعي والاقتصادي، تم تجنيد الفواعل الرسمية وغير الرسمية ومن بينها الجماعات الإقليمية باعتبارها اقرب وحدة محلية للمواطنين في مواجهة الكارثة الصحية بالوسائل القانونية والإجراءات الوقائية والسلطة الضبطية.

أولا- إشكالية الملتقى الدولي الافتراضي

لقد جاءت إصلاحات الإدارة المحلية في إطار الإصلاح العام لإدارة الدولة في ظل الظروف السياسية الاقتصادية والاجتماعية من اجل الوصول إلى تجسيد دولة القانون.

وتوجهت الإصلاحات في هذا الجانب لتكييف الجماعات الإقليمية وإعادة الاعتبار لدورها في تحقيق الديمقراطية المحلية واستقرار المجالس المنتخبة بما ينعكس إيجابا على ترقية الخدمة العمومية وبعث التنمية المحلية المستدامة.

في هذا الإطار يأتي هذا الملتقى الدولي في ظل التحولات التي تشهدها الجماعات الإقليمية على المستوى الوطني للدول الذي تزامن مع طرح منظمة الأمم المتحدة لمجموعة الأهداف العالمية للتنمية المستدامة الواجبة التحقيق على مدى 15 سنة.

من هذا المنطلق يهدف الملتقى لمعالجة إشكالية رئيسة تدور حول الدور الذي يمكن أن تلعبه الجماعات الإقليمية في تحقيق الأهداف العالمية للتنمية المستدامة المسطرة من طرف الأمم المتحدة؟ وكيف يمكن تفعيل اختصاصات الجماعات الإقليمية في تعزيز إدارة ومواجهة مخاطر جائحة كورونا؟ وكذا أهم التحديات التي تأخذها على عاتقها مستقبلا.؟

ثانيا-أهداف الملتقى

يهدف هذا الملتقى إلى:

1- فتح نقاش علمي موسع ومعمق ما بين الباحثين والخبراء وإطارات الجماعات المحلية في جميع الدول حول دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المستدامة و مواجهة نتائج وباء كورونا كوفيد 19-على المستوى المحلي.

2 - إبراز دور المنظومة التشريعية في خطط التنمية المحلية المستدامة.

3- إبراز أهم التحديات والعوائق في مجال التنمية المحلية المستدامة التي يجب رفعها، خاصة في ظل المعطيات الصحية العالمية الجديدة بسبب وباء كورونا كوفيد 19.

4- تقديم مقترحات عملية لإشراك أكبر للجماعات الإقليمية في المجال التنموي و إعطاء الأولوية في مجال الاستثمار نحو ترقية المؤسسات الناشئة ، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من خلال وضع تدابير تشجيعية، تسهيلية وتحفيزية لتطوير هذا النوع من المقاولاتية.

ثالثا- محـــــاور الملتقى الدولي الافتراضي

المحور الأول : دور السياسة التشريعية الدولية والمحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة

المحور الثاني: آليات تدعيم الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية

المحور الثالث: الجماعات الإقليمية والحكم الراشد

المحور الرابع: تقييم أداء الجماعات الإقليمية في إدارة الكوارث -حالة كورونا"كوفيد19" أنموذجاً.

المحور الخامس: ترقية خدمات الجماعات الإقليمية من خلال تطبيقات الإدارة الالكترونية (دراسة نماذج وتجارب).

المحور السادس : تجارب رائدة في مجال الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة.

هيئة الملتقى الدولي الافتراضي حول الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة

الرئيس الشرفي للملتقى: أ.د ياحي مصطفى رئيس الجامعة

المشرف العام عن الملتقى:أ.د بن الصغير عبد العظيم عميد الكلية

مديرة المخبر: أ.د يوسفي أمال

رئيس الملتقى واللجنة العلمية:

- **د/عيسى زهية** رئيسة فرقة "دور الجماعات المحلية في التنمية"
- **د/جليل مونية** رئيسة فرقة "بدائل الاقتصاد الوطني خارج المحروقات"

أعضاء اللجنة العلمية:

أ.د دنيدني يحي /أستاذ..... جامعة بومرداس
أ.د الغوتي سعاد/أستاذ ..... جامعة الجزائر-1-
أ.د حدوم كمال /أستاذ..... .جامعة بومرداس
أ.د حساين سامية /أستاذ ..... جامعة بومرداس
أ.د إقلولي صفية/أستاذ ..... جامعة تيزي وزو
أ.د شيعاوي وفاء/أستاذ .....جامعة الجزائر- 1-
أ.د أيت وازو زاينة/أستاذ.....,,,..... جامعة تيزي وزو
أ.د أحمد عيسى/ أستاذ..... جامعة حلب
أ.د احمد بشارة موسى/أستاذ.....جامعة الشلف
د. بن عيشة عبد الحميد/ أستاذ .....جامعة الجزائر -1-
د. حزام فتيحة / أستاذة محاضرة أ..... جامعة بومرداس
د. ملاتي معمر /أستاذ محاضرأ. .....جامعة بومرداس
د. داود ابراهيم / أستاذ محاضرأ..... جامعة بومرداس
أ.د محمد ليبا / أستاذ مشارك .....,,,الجامعة الإسلامية العالمية ماليزيا
د.مدافر فايزة/ أستاذة محاضرة أ..... جامعة الجزائر 1
د. عايلي رضوان/ أستاذ محاضر أ .....جامعة الشلف
د. لعرج سمير/ أستاذ محاضر أ..... جامعة بومرداس
د.قليل نصر الدين /أستاذ محاضر أ..... جامعة بومرداس
د.ديدان مولود / أستاذ محاضرأ..... جامعة بومرداس
د. كمال محمد الأمين / أستاذ محاضر أ .....جامعة التيارت
د. بن صغير مراد/ أستاذ محاضر أ.....جامعة الشارقة
د. أوشن حنان / أستاذة محاضرة أ .....جامعة خنشلة
د.عواطف زرارة / أستاذة محاضرةأ.....جامعة الشارقة
د.العربي وهيبة / أستاذة محاضرة أ.....جامعة الجزائر--1-
د. بودربالة صلاح الدين/ أستاذ محاضر أ.....جامعة بومرداس
د.برقوق عبد العزيز / أستاذ محاضر أ.....المركز الجامعي تيبازة
د. فورار العيدي جمال/ أستاذ محاضر أ..... جامعة بومرداس
د. قدوج حمامة / أستاذة محاضرأ. ....جامعة بومرداس
د.لعروسي حليم/ أستاذ محاضر أ.....جامعة المدية
د. بلمداني علي /أستاذ محاضر أ..... جامعة بومرداس
د. غناي زكية / أستاذة محاضر أ.....جامعة بومرداس
د.بوطبة مراد / أستاذ محاضر أ.....جامعة بومرداس
د. لوكال مريم/ أستاذة محاضرة أ..... .جامعة بومرداس

د. أوشاعو رشيد / أستاذ محاضر أ،.....جامعة بومرداس
د.جورج نبيل ميشيل جرجس / م. إ. ع..... المملكة العربية السعودية
د.عميش وهيبة/ أستاذة محاضرة أ..... جامعة بومرداس
د. تواتي نصيرة أستاذة محاضرة أ،..... جامعة بومرداس
د.درويش جمال/ أستاذ محاضر أ،..... جامعة بومرداس
د. لالوش سميرة/ أستاذة محاضر أ..... جامعة بومرداس
د.حازم حسن احمد الجمل .....جمهورية مصر العربية
د. خواثرة سامية / أستاذة محاضر أ..... جامعة بومرداس
د. زوبة سميرة/ أستاذة محاضرة أ..... جامعة بومرداس
د.دوايسية كريمة / أستاذة محاضرة أ.....جامعة الجزائر-1-
د.أكلي أسماء صوالحي/.....,,,الجامعة الإسلامية العالمية ماليزيا
د. بن عياد جليلة / أستاذة محاضرة أ.....جامعة بومرداس
د.محمد ابراهيم نقاسي/.....,,,الجامعة الإسلامية العالمية ماليزيا
د.ساسي نجاة / أستاذ محاضر أ .....جامعة الجزائر -1-
د.سكيل رقية / أستاذة محاضرة أ .....جامعة الشلف
د. تبوب فاطمة الزهراء / أستاذة محاضر أ..... جامعة بومرداس
د. قزلان سليمة أستاذة محاضر أ..... ..... جامعة بومرداس
د.جبارة نورة/ أستاذة محاضرة أ..... جامعة بومرداس
د. تريعة نوارة /أستاذة محاضرة أ..... جامعة بومرداس
د. بعوني خالد /أستاذ محاضر أ..... .. جامعة بومرداس
د. يونسي حفيظة/ أستاذة محاضرة.....جامعة بومرداس
د. لعجال لامية / أستاذة محاضرة أ..... جامعة بومرداس
د.جربوعة منيرة/ أستاذة محاضرة أ..... جامعة الجزائر1
د.خلوفي لعموري /أستاذ محاضر أ..... جامعة بومرداس
د.عمورة رابح /أستاذ محاضر أ..... جامعة بومرداس
د. سليماني هندون / أستاذ محاضر أ .....جامعة الجزائر -1-
د. تياب نادية/ أستاذة محاضرة أ .....جامعة تيزي وزو
د. شلغوم رحيمة / أستاذة محاضرة أ .....جامعة الجزائر -1-
د. بن رجدال أمال / أستاذة محاضرة أ..... جامعة الجزائر -1-
د.ناجي زهرة / أستاذة محاضرة أ.....جامعة بومرداس
د. أكرور ميريام / أستاذة محاضرة أ .....جامعة الجزائر -1-
د. بن سالم خيرة /أستاذة محاضرة أ.....جامعة خميس مليانة

أعضاء اللجنة التنظيمية

رئيس اللجنة التظيمية : د. بوطبة مراد /أ م أ/ عضو فرقة دور الجماعات المحلية في التنمية

أعضاء اللجنة التنظيمية : أ/ العربي بلحاج - أ/ شريفي عبد الغني.

طلبة الدكتوراه: حراش شمس الدين- قزادري زهيرة - جزيري أمين - رحالي سيف الدين – بسكر براهيم - بوسبسي صارة - لعجالي زينب - بوشول عبد الغني- بن سعيدي عبد الحق- فرحات ضيفي- مزيان عبد المالك- منيرة مغني- حورية شريفي- كريم سباغ- فازية واعمر- سميرة بن دحمان- أمال كاب- ابو عمرو نادية

الفهرس –الجزء الأول-

المولف	عنوان المقال	الصفحة
د/عيسى زهية رئيسة الملتقى الدولي	المرجعية الدولية لتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي	12
أ.د/ وائل أحمد علام	التنمية المحلية المستدامة في إطار القانون الدولي	23
د/ ساسي نجاة	الشراكة الأورو متوسطية والتنمية المستدامة المحلية بين توازن الأهداف وصعوبات التفاعل '	30
د/ سامية عبد اللاوي	السياسة الدستورية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة (قراءة في ظل أحكام دستور 1996 المعدل)	39
د/ فؤاد خوالدية	السياسة القانونية الدولية والوطنية في مجال دور الجماعات المحلية في التنمية المستدامة.	48
ط/د. عمروش مريم المشرف / أ.د غوثي سعاد	مؤشرات التنمية المستدامة في الشأن المحلي في ظل النظام القانوني الجزائري	64
د/ تشانتشان منال	الجماعات المحلية وأهم الإصلاحات التشريعية والمالية الجزائرية في مواجهة تحدي التنمية المستدامة	80
ط.د/ خطاب نعيمة	نظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية ودوره في تحقيق التنمية المستدامة	98
د/ بن صغير مراد د/ بوطارن سعاد	دور البلدية في تحقيق التنمية المستدامة - دراسة مقارنة -	111
د/ لعجال لامية	الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية وفق نظام الشراكة للتنمية المحلية المستدامة"	121
د/ بالجيلالي خالد ط. د / بالجيلالي نور الهدى	الشراكة بين القطاعين العام والخاص آلية لتطوير البنية التحتية على المستوى الإقليمي	131
د/ حزام فتيحة	:"دور المناقصات الإلكترونية في تشجيع المشاريع الصغيرة الافتراضية وتحقيق التنمية المستدامة	145
د/ قدوج حمامة	صندوق التضامن والضمان لتحقيق التنمية المحلية	159
محمد ستار جبار	إدارة الإيرادات المالية للحكومة المحلية في العراق	169

ط.د/ سفيان رباش	حوكمة وتثمين الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل للجماعات الإقليمية	180
أ.د إقلولي أولد رابح صافية	الإطار التنظيمي والمؤسساتي للطاقات المتجددة في الجزائر	193
د/ تواتي نصيرة	الانتقال الطاقوي دعامة اقتصادية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة	203
ط.د/ أبوعمرو نادية	دور عقد تفويض المرفق العام في تحقيق التنمية المحلية على ضوء المرسوم الرئاسي 247/15 والمرسوم التنفيذي 199/18	223
د./ اوشن حنان	اتخاذ القرار الإداري الاقتصادي كآلية لدعم استدامة الجماعات الإقليمية	236
ط.د/إبراهيم الخليل كربال	حالة التعاون الدولي اللامركزي لتحقيق تنمية المناطق الحدودية بين الجزائر وتونس	243
د/ بوسهوة نذير ط.د/ عمر عبد الجبار	تجسيد مبدأ مشاركة المجتمع المدني على مستوى الجماعات الإقليمية كآلية لتكريس الحوكمة المحلية في الجزائر "البلدية نموذجا"	257
ط.د/إيمان بعلي	انعكاسات الحكم الراشد على الجماعات الإقليمية في التشريعين الجزائري والتونسي	276
د/ ملاتي معمر	الحكامة في القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية	291
د/ سهيلة بوخميس د/ يزيد بوحليط	تكوين وتأهيل الأعوان العموميين كآلية لترقية الخدمة العمومية المحلية : قراءة تحليلية للمرسوم التنفيذي 20- 194	296
ط.د/ بونكانو عبد الله	إصلاح الجماعات الإقليمية في الجزائر من منظور الحوكمة المحلية	309
ط.د /قزادري زهيرة د/عيسى زهية	الديمقراطية التشاركية كآلية للتنمية المحلية	324
ط.د/ آسية دعاس	تقييم أداء الجماعات الإقليمية في الجزائر وماليزيا في إدارة الكوارث "حالة الكورونا نموذجا "	334
ط.د./ فرحي حسين	التزام الجماعات الإقليمية بمبدأ الحيطة في مجابهة الوباء العالمي 'جائحة كورونا'	346
ط.د/ مزيان عبد	دور الجماعات المحلية في الجزائر في مواجهة جائحة كورونا –	362

المالك د/ عيسى زهية	كوفيد19-	
د/ بن رجدال أمال	" تحديات الحكومة الالكترونية لإدارة الأزمة في مواجهة جائحة كوفيد 19"	376
ط.د/ حراش شمس الدين د/ عيسى زهية	دور الجماعات المحلية في حماية الصحة العمومية وفق أحكام القانون 11/18.	388
د/ أسماء أكلي	دور الوقف في التنمية الاقتصادية المستدامة في ماليزيا خلال جائحة كورونا.	396
د/ بودر هجيرة	« TIC et développement durable des Collectivités territoriales en Algérie: Quelle stratégie juridique ?	406
د/ لالوش سميرة	ضرورة تبني خيار الإدارة الإلكترونية لتحسين جودة الخدمة العمومية	422
د/ بوطبة مراد	البلدية الالكترونية أداة لترقية الخدمة العمومية (تجربة بلدية مدينة الشارقة بالإمارات العربية المتحدة نموذجا)	433
ط.د/ علام بوبكر المشرف: أ.د/عبد العظيم بن صغير	الإدارة الإلكترونية بالجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة - تجربة المصلحة البيومترية لبلدية سعيدة-	451
ط.د/ رشيدة بوخلف د/ جمال درويش	الألوان الاقتصادية مداخل الجماعات الإقليمية لتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر	467
ط.د/ بوكروح زهيرة	التجربة الألمانية في التنمية المحلية المستدامة من منظور تحديث الجماعات الإقليمية	485
د/ جهيدة ركاش ط.د/ بن قدور خديجة	دور المدن الخضراء في تحقيق التنمية المستدامة : دراسة في التجربة النرويجية - أوسلو عاصمة أوروبا الخضراء لسنة 2019	497
د. سايح نوال	The legal framework of sustainability in Canada (study of a particular example: Sustainable Montreal 2016-2020)	509
د/ حمو بوعلام	صعود الديمقراطية التشاركية المحلية كمقاربة جديدة لإعادة تأهيل الشأن المحلي Porto Alegre بورتو أليغري كنموذج رائد	523

المرجعية الدولية لتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي

The international reference for achieving sustainable development at the local level

د/ عيسى زهية
أستاذة محاضرة قسم أ ، كلية الحقوق والعلوم السياسية
مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

الملخص:

لعب المجتمع الدولي دورا مهما في إرساء مفهوم التنمية ليتطور بتطور موضوعات المؤتمرات الدولية التي انعقدت بهذا الشأن وليشكل حقا من حقوق الإنسان لا يمكن التصرف فيه، وتولد عن هذا التطور التوسيع من مفهومه ليقوم على مبدأ الإستدام الذي يحفظ حقوق الأجيال الحالية والمستقبلية.

تشكل خطة التنمية المستدامة 2030 مرجعية دولية مهمة لتحقيق التنمية بكل أبعادها التقليدية والحديثة، وتعتبر سند قوي لتحقيق التنمية بصفة عامة وعلى المستوى المحلي بصفة خاصة. تأتي هذه الورقة البحثية لتبيان المرجعية الدولية لتحقيق التنمية على المستوى المحلي مع تبيان السبل المتبعة لتجسد ذلك.

الكلمات المفتاحية: التنمية، التنمية المستدامة، المجتمع المحلي.

Abstract :

The international community played an important role in establishing the concept of development introduced in many international conferences to constitute an inalienable human right, and this development generated the expansion of its concept to be based on the principle of sustainability that preserves the rights of current and future generations.

The 2030 Agenda for Sustainable Development constitutes an important international reference for achieving development in all its dimensions. It is considered as strong support for achieving development in general and at the local level in particular.
This research paper comes to show the international references for the development at the local level, and the ways used to embody this goal.

Keywords: development, sustainable development, local community.

مقدمة

عرف مفهوم التنمية المستدامة تطورا تدريجيا تصاعديا في القانون الدولي والذي يعتبر المرجعية الأساسية لإدراج مفهوم التنمية في المواثيق والإعلانات الدولية لتصبح بدورها مرجعية للدول في إدراج مفهوم التنمية في تشريعاتها الوطنية بدء من الدستور إلى مختلف النصوص القانونية حسب تدرجها الهرمي.

وعليه لعب المجتمع الدولي دورا أساسيا وفعالا في إبراز أهمية التنمية ومنه التنمية المستدامة في تقرير مصير الشعوب وفق أبعاد مهمة اجتماعية، اقتصادية، بيئية وحتى تكنولوجية بُنيت عليها مفهوم التنمية المستدامة.

تأتي هذه الورقة البحثية لإبراز أهم النصوص الدولية التي تعد مرجعية أساسية في تبني مفهوم التنمية المستدامة على المستوى الدولي ومدى حرص المجتمع الدولي على ترسيخ هذا المفهوم في التشريعات الوطنية.

وعليه يمكن طرح الإشكالية التالية: ما هي إسهامات المجتمع الدولي لترسيخ مفهوم التنمية المستدامة وتحقيقها على المستوى المحلي؟

والإجابة عن هذه الإشكالية يكون وفق الخطة التالية:

المبحث الأول : قراءة في الجهود الدولية المجسدة لمفهوم التنمية المستدامة

المبحث الثاني: نماذج عن الجهود الأممية لتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي

المبحث الأول : قراءة في الجهود الدولية المجسدة لمفهوم التنمية المستدامة

تطور مفهوم التنمية في القانون الدولي بصفة تدريجية مكنت من التدقيق في مضمونها وأبعادها من خلال مجموع المؤتمرات والمنتديات الدولية التي عقدت بهذا الخصوص سواء كانت ترتبط بصفة مباشرة أو غير مباشرة بموضوع التنمية **(المطلب الأول)** لتكلل الجهود الدولية بالارتقاء بالمفهوم بما يحفظ حقوق الأفراد الحالية والمستقبلية وفق خطط وضعت لتحقيق هذا الغرض **(المطلب الثاني).**

المطلب الأول: دور المؤتمرات الأممية وإعلاناتها في ترسيخ مفهوم التنمية المستدامة

يعود إثارة مفهوم التنمية المستدامة على المستوى الدولي من خلال مجموع المؤتمرات الدولية التي انعقدت ابتداء من السبعينيات والتي أثارت ضمنها مع التطور الذي أصبحت تعرفه البشرية في شتى المجالات، فكرة الاستغلال العقلاني للثروات بما يحفظ المحيط البيئي الذي يعيش فيه الإنسان وكذا الحفاظ على الثروات بما يضمن أحقية الأجيال المستقبلية في استغلالها.

ولعل من ابرز هذه المؤتمرات مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية الذي انعقد في ستوكهولم في الفترة الممتدة ما بين 5 و16 جوان 1972 والذي يعرف بإعلان ستوكهولم لسنة 1972، والذي تولت العمل بشأنه اللجنة التحضيرية للمؤتمر في سنة 1971 وأوكلت صياغته الفعلية لفريق حكومي دولي، الذي أعقبه طلب دول إضفاء تعديلات عليه في

أعقاب المؤتمر، ليصدر في سنة 1972 ومفاده العمل للحفاظ على البيئة البشرية وتعزيزها، تضمن الإعلان ديباجة و26 مبدأ[1].

تواصلت الجهود الدولية للمضي قدما في تعزيز مفهوم التنمية، ليتم إقرار الحق في التنمية كحق من حقوق الإنسان في إعلان الحق في التنمية الذي اعتمد من خلال قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 128/41 المؤرخ في 4 ديسمبر 1986. ليظهر بعده ولأول مرة مصطلح التنمية المستدامة في سنة 1987 ضمن تقرير بروندتلاند الذي حدد مفهومه بأن التنمية المستدامة هي "التنمية التي تلبي احتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها"، وقد برزت التنمية المستدامة بوصفها المبدأ التوجيهي للتنمية العالمية على المدى الطويل، تستند على ثلاثة أعمدة، وتسعى إلى تحقيق التنمية الاقتصادية، التنمية الاجتماعية وحماية البيئة بطريقة متوازنة[2].

توالت الجهود الأممية بعد صدور قرار الجمعية العامة 186/42 في سنة 1987 بشان المنظور البيئي حتى عام 2000 وما بعده، واستجابة للتوصيات الصادرة عن اللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية، خلصت الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرارها 228/44 إلى التحضير لعقد مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية (فترة 3-14 يونيه 1992) مع العمل في توسيع المبادئ التي ستقوم عليها وثيقة هذا المؤتمر، وبعد عدة اجتماعات متسلسلة تخللها تباين في الآراء وورود تحفظات من جانب عدة أطراف للتباين بين الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للدول، تكللت الجهود بإصدار إعلان ريو دي جانيرو بشان البيئة والتنمية والذي يعرف "بقمة الأرض" الذي تم تأييده بقرار من الجمعية العامة رقم 190/47 المؤرخ في 22 ديسمبر 1992، ويتألف الإعلان من ديباجة و27 مبدأ.[3]

شكل هذا الإعلان مرجعا رئيسيا لتحقيق التنمية المستدامة، إذ تم من خلال مناقشة سبل تفعيلها باعتماد قادة العالم جدول أعمال القرن الواحد والعشرين، مع وجود خطط عمل محددة لتحقيق التنمية المستدامة على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية. لتتواصل الجهود الدولية بعد هذا المؤتمر للنظر في تطبيقاته على مختلف المستويات من خلال الجمعية العامة الاستثنائية في سنة 1997، وفي مؤتمر القمة العالمية للتنمية المستدامة المنعقد في جوهانسبورغ في سنة 2002 الذي اعتمد خطة جوهانسبرج للتنفيذ بناء على التقدم المحرز والدروس المستفادة منذ انعقاد قمة الأرض، خطة نصت على إتباع نهج أكثر تركيزا، بخطوات ملموسة وأهداف محددة زمنيا.

اجتمع قادة دول العالم بعد عشرين سنة من انعقاد قمة الأرض في ريو دي جانيرو في مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة في سنة 2012 لتحقيق أهداف تتبلور في :

1) ضمان تجديد الالتزام السياسي لتحقيق التنمية المستدامة؛

2) تقييم التقدم المحرز في تنفيذ الثغرات في الاجتماع المتفق عليه بفعل التزامات؛

3) التصدي للتحديات الجديدة والناشئة.

مع تركيز المؤتمر على موضوعين مهمين هما :

1) الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر؛

2) الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة[4].

ليعقد بعدها مؤتمر قمة الأمم المتحدة لاعتماد خطة التنمية لما بعد سنة 2015:"تحويل عالمنا : خطة التنمية المستدامة لعام 2030" بموجب قرار الجمعية االعامة A/70/L.1 المؤرخ في 25 سبتمبر 2015 في دورتها السبعين والتي أعيد إصدارها لأسباب فنية في 24 ديسمبر 2015، أين تبنت جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة 17 هدفا و169 غاية بعيدة المدى في عام 2015 في إطار خطة التنمية المستدامة لعام 2030 ،والتي انبثقت عنها خطة مدتها 15 عامًا لتحقيق هذه الأهداف، والتي مفادها القضاء على الفقر وحماية الكوكب وتحسين حياة الأفراد في كل أبعادها[5].

المطلب الثاني: علاقة الأهداف الأممية 17 بالتنمية المستدامة على المستوى المحلي

يتضح جليا من خلال مضمون الأهداف الأممية الـــ 17 الواردة ضمن خطة التنمية المستدامة لعام 2030، علاقتها بتحقيق التنمية على المستوى المحلي، مع بروز صراحة مكانة المجتمعات المحلية في الهدف (11) الحادي عشر الذي يهدف للوصول إلى **"مدن ومجتمعات محلية مستدامة" – (جعل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة)-.**

ويقوم هذا الهدف على مجموعة من المقاصد المهمة بحلول عام 2030 نذكر منها:

- "ضمان حصول الجميع على مساكن وخدمات أساسية ملائمة وآمنة وميسورة التكلفة، ورفع مستوى الأحياء الفقيرة،
- توفير إمكانية وصول الجميع إلى نظم نقل مأمونة وميسورة التكلفة ويسهل الوصول إليها ومستدامة، وتحسين السلامة على الطرق، ولا سيما من خلال توسيع نطاق النقل العام، مع إيلاء اهتمام خاص لاحتياجات الأشخاص الذين يعيشون في ظل ظروف هشة والنساء والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن،
- تعزيز التوسع الحضري الشامل للجميع والمستدام، والقدرة على تخطيط وإدارة المستوطنات البشرية في جميع البلدان على نحو قائم على المشاركة ومتكامل ومستدام،
- تعزيز الجهود الرامية إلى حماية وصون التراث الثقافي والطبيعي العالمي،
- التقليل إلى درجة كبيرة من عدد الوفيات وعدد الأشخاص المتضررين، وتحقيق انخفاض كبير في الخسائر الاقتصادية المباشرة المتصلة بالناتج المحلي الإجمالي العالمي التي تحدث بسبب الكوارث، بما في ذلك الكوارث المتصلة بالمياه، مع التركيز على حماية الفقراء والأشخاص الذين يعيشون في ظل أوضاع هشة،
- الحد من الأثر البيئي السلبي الفردي للمدن، بما في ذلك عن طريق إيلاء اهتمام خاص لنوعية الهواء وإدارة نفايات البلديات وغيرها،
- توفير سبل استفادة الجميع من مساحات خضراء وأماكن عامة، آمنة وشاملة للجميع ويمكن الوصول إليها، ولا سيما بالنسبة للنساء والأطفال وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة"[6] .

كما يقوم أيضا على:

- "دعم الروابط الإيجابية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بين المناطق الحضرية والمناطق المحيطة بالمناطق الحضرية والمناطق الريفية، من خلال تعزيز تخطيط التنمية الوطنية والإقليمية،

- العمل بحلول عام 2020، على الزيادة بنسبة كبيرة في عدد المدن والمستوطنات البشرية التي تعتمد وتنفذ سياسات وخططا متكاملة من أجل شمول الجميع، وتحقيق الكفاءة في استخدام الموارد، والتخفيف من تغير المناخ والتكيف معه، والقدرة على الصمود في مواجهة الكوارث، ووضع وتنفيذ الإدارة الكلية لمخاطر الكوارث على جميع المستويات، بما يتماشى مع إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030
- دعم أقل البلدان نموا، بما في ذلك من خلال المساعدة المالية والتقنية، في إقامة المباني المستدامة والقادرة على الصمود باستخدام المواد المحلية"[7].

وباستقراء باقي الأهداف التي تقوم في مجملها على القضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان،القضاء على الجوع وتوفير الأمن الغذائي والتغذية المحسّنة وتعزيز الزراعة المستدامة، ضمان تمتّع الجميع بأنماط عيش صحية وبالرفاهية في جميع الأعمار، ضمان التعليم الجيد المنصف والشامل للجميع وتعزيز فرص التعلّم مدى الحياة للجميع، تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات، ضمان إتاحة المياه وخدمات الصرف الصحي للجميع، ضمان حصول الجميع بتكلفة ميسورة على خدمات الطاقة الحديثة الموثوقة والمستدامة، تعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل للجميع والمستدام والعمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق للجميع، إقامة بنى تحتية قادرة على الصمود وتحفيز التصنيع الشامل للجميع والمستدام وتشجيع الابتكار، الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها، ضمان وجود أنماط استهلاك وإنتاج مستدامة، اتخاذ إجراءات عاجلة للتصدي لتغير المناخ وآثاره، حفظ المحيطات والبحار والموارد البحرية واستخدامها على نحو مستدام لتحقيق التنمية المستدامة، حماية النظم الإيكولوجية البرية ومكافحة التصحر ووقف تدهور الأراضي وفقدان التنوع، السلام والعدل والمؤسسات القوية، تعزيز وسائل التنفيذ وتنشيط الشراكة العالمية من أجل التنمية المستدامة، يتضح من مضمونها جليا أنها تصبو كلها لتحقيق التنمية المستدامة على كل المستويات بما فيها المناطق المحلية، إذ تقوم هذه الأهداف على مجموعة من المواضيع يتأكد من خلال العمل لتحقيقها الرقي بهذه المناطق في مستويات عدة، اجتماعية، اقتصادية، بيئية وتكنولوجية.

المبحث الثاني : نماذج عن الجهود الأممية لتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي

لا ينكر أحد أن العمل على المستوى الدولي خاصة الأممي لتحقيق مقاصد وأهداف التنمية المستدامة أمر وارد من خلال الجهود التي تبذل بهذا الخصوص، وفي إطار تحقيق هذه التنمية على المستوى المحلي بادرت منظمة الأمم المتحدة في تسطير مجموعة من البرامج لهذه الغاية **(المطلب الأول)،** كما تُسهم تقارير الأمم المتحدة في توجيه خطط العمل لتحقيق التنمية على المستوى المحلي **(المطلب الثاني)،**

المطلب الأول: مضمون برامج منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الهدف "مدن ومجتمعات محلية مستدامة "

سطرت منظمة الأمم المتحدة لتجسيد خطة التنمية المستدامة 2030 عدة برامج حسب الأهداف الواردة ضمن هذه الخطة، ونذكر من بين هذه الخطط ما تم برمجته لتحقيق الهدف الحادي عشر:

– برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية –الموئل -UNHabitat، الذي يقوم على رؤية طموحة تهدف إلى تحقيق حياة أفضل للجميع تقوم على المساواة وعدم التمييز وعدم الفقر في عالم آخذ في التحضر مع الشركاء لبناء مدن ومجتمعات شاملة وآمنة ومرنة ومستدامة.ومهمة موئل الأمم المتحدة في أكثر من (90) تسعين دولة تقوم على تعزيز التغيير التحويلي في المدن والمستوطنات البشرية من خلال المعرفة والمشورة بشأن السياسات والمساعدة التقنية والعمل التعاوني. وتتبنى الخطة الجديدة للموئل 2020-2023 نهجاً أكثر إستراتيجية وتكاملاً لحل تحديات وفرص مدن القرن الحادي والعشرين والمستوطنات البشرية الأخرى، وباستقراء مضمون هذا البرنامج الثري والهادف يتبين بجدية الأدوار الأربعة الرئيسية التي تقوم عليها مؤسسة الموئل وهي التفكير والفعل والمشاركة والشراكة[8].

يُضاف إلى ذلك برنامج الأمم المتحدة للبيئة "المدن، البيئة والاستثمار في الطاقة وفي كفاءة استخدام الموارد"، وتتوجه رؤية هذا البرنامج في مواضيع عدة نذكر منها: التخطيط البيئي المتكامل، كفاءة استخدام الموارد والاقتصاد الأخضر، المدن وتغير المناخ، المباني المستدامة، النقل المستدام وتلوث الهواء، إدارة النفايات الصلبة، الماء والنظافة الصحية، الحد من المخاطر والتأهب للكوارث، التنوع البيولوجي والنظم الإيكولوجية[9].

كما لا يختلف توجه منظمة الأمم المتحدة في تسطير برامج متعددة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة الأخرى، ونذكر منها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج الأغذية العالمي، برنامج التحدي للقضاء على الجوع وغيرها من البرامج ...، ويساهم في ذلك مجموعة من الهيئات منها الوكالات المتخصصة لمنظمة الأمم المتحدة.

يبقى وأن تحقيق أهداف التنمية المستدامة وضمان فعاليتها مرتبط أساسا بالهدف رقم 17 المتضمن عقد الشراكات لتحقيق الأهداف والذي يقوم على مجموعة من المقاصد تهدف إلى تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي منها ما يرتبط بالشؤون المالية، المجال التكنولوجي، بناء القدرات، المجال التجاري، المسائل العامة، شركات أصحاب المصلحة المتعددين، البيانات والرصد والمساءلة. وجاء في مجمل هذه المقاصد في الشؤون المالية والتي تعد دعما مهما للتنمية المستدامة المحلية:

- "تعزيز تعبئة الموارد المحلية، بوسائل تشمل تقديم الدعم الدولي إلى البلدان النامية، لتحسين القدرات المحلية في مجال تحصيل الضرائب وغيرها من الإيرادات،
- قيام البلدان المتقدمة النمو بتنفيذ التزاماتها في مجال المساعدة الإنمائية الرسمية تنفيذاً كاملاً، بما في ذلك التزام العديد من تلك البلدان ببلوغ هدف تخصيص نسبة 0.7 في المائة من دخلها القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى البلدان النامية، وتخصيص نسبة تتراوح بين 0.15 و0.20 في المائة من الدخل القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نمواً؛ ويشجَّع مقدمو المساعدة الإنمائية الرسمية على النظر في إمكانية رسم هدف يتمثل في تخصيص 0.20 في المائة على الأقل من الناتج القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نموا،
- حشد موارد مالية إضافية من مصادر متعددة من أجل البلدان النامية ومساعدتها في تحقيق القدرة على تحمل الديون على المدى الطويل من خلال تنسيق السياسات الرامية إلى تعزيز التمويل بديون وتخفيف أعباء الديون

وإعادة هيكلتها، حسب الاقتضاء، ومعالجة مسألة الديون الخارجية للبلدان الفقيرة المثقلة بها لإخراجها من حالة المديونية الحرجة، وكذا اعتماد نظم لتشجيع الاستثمار لأقل البلدان نمواً وتنفيذها"[10] .

وبخصوص المجال التكنولوجي فيدرج ضمن مقاصد الهدف 17 للتنمية المستدامة:

- "تعزيز التعاون الإقليمي والدولي بين الشمال والجنوب وفيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي فيما يتعلق بالعلوم والتكنولوجيا والابتكار والوصول إليها، وتعزيز تبادل المعارف وفق شروط متفق عليها، بوسائل تشمل تحسين التنسيق فيما بين الآليات القائمة، ولا سيما على مستوى الأمم المتحدة، ومن خلال آلية عالمية لتيسير التكنولوجيا،
- تعزيز تطوير تكنولوجيات سليمة بيئياً ونقلها وتعميمها ونشرها إلى البلدان النامية بشروط مواتية، بما في ذلك الشروط التساهلية والتفضيلية، وذلك على النحو المتفق عليه،
- التفعيل الكامل لبنك التكنولوجيا وآلية بناء القدرات في مجالات العلم والتكنولوجيا والابتكار لصالح أقل البلدان نمواً بحلول عام 2017، وتعزيز استخدام التكنولوجيات التمكينية، ولا سيما تكنولوجيا المعلومات والاتصالات"[11].

ويدخل ضمن مقاصد بناء القدرات، والتجارة وشراكة أصحاب المصلحة المتعددين:

- "تعزيز الدعم الدولي لتنفيذ بناء القدرات في البلدان النامية تنفيذاً فعالاً ومحدد الأهداف من أجل دعم الخطط الوطنية الرامية إلى تنفيذ جميع أهداف التنمية المستدامة، بوسائل تشمل التعاون بين الشمال والجنوب وفيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي،
- تعزيز نظام تجاري متعدد الأطراف عالمي وقائم على القواعد ومفتوح وغير تمييزي ومنصف في إطار منظمة التجارة العالمية، بوسائل منها اختتام المفاوضات الجارية في إطار خطة الدوحة الإنمائية التي وضعتها تلك المنظمة،
- زيادة صادرات البلدان النامية زيادةً كبيرةً، ولا سيما بغرض مضاعفة حصة أقل البلدان نمواً من الصادرات العالمية بحلول عام 2020،
- تحقيق التنفيذ المناسب التوقيت لوصول منتجات جميع أقل البلدان نمواً إلى الأسواق بدون رسوم جمركية أو حصص مفروضة، تماشياً مع قرارات منظمة التجارة العالمية، بوسائل منها كفالة جعل قواعد المنشأ التفضيلية المنطبقة على واردات أقل البلدان نمواً شفافةً وبسيطةً، وكفالة مساهمة تلك القواعد في تيسير الوصول إلى الأسواق،
- تعزيز الشراكة العالمية من أجل تحقيق التنمية المستدامة، واستكمالها بشراكات بين أصحاب المصلحة المتعددين لجمع المعارف والخبرات والتكنولوجيا والموارد المالية وتقاسمها، وذلك بهدف تحقيق أهداف التنمية المستدامة في جميع البلدان، ولا سيما البلدان النامية،
- تشجيع وتعزيز الشراكات العامة وبين القطاع العام والقطاع الخاص وشراكات المجتمع المدني الفعالة، بالاستفادة من الخبرات المكتسبة من الشراكات ومن استراتيجياتها لتعبئة الموارد"[12].

يظهر من خلال عرض خطة التنمية المستدامة 2030 والبرامج التي تقوم عليها، أن تحقيق التنمية بكل أبعادها على المستوى المحلي مرتبط بتوافر عدة معطيات، ولعل من أهم ما يمكن إثارته بهذا الخصوص هو ضمان التمويل المحلي، إذ يُعد من أهم محركات التنمية خاصة في البلدان النامية والأقل نموا، إلا أن إشكالية هذا التمويل غالبا ما تثار باعتبار أن الحكومات أو الإدارات المحلية غير قادرة على الوصول للمصادر المالية لتحقيق تنميتها لأسباب عدة منها مركزية سلطة إصدار نظام الضرائب الذي يعد من أهم مداخيل رأس المال التي يمكن التعويل عليه لتحقيق برامج التنمية[13].

وللوصول لإيجاد حلول قصد التمويل الذاتي للإدارات والحكومات المحلية بادر صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية (UNCDF) بإدارة مشروع تجريبي فعال في بنغلاديش هو قابل للتطوير والتكرار، وقام هذا البرنامج على اختبارات ائتمانية لعدة بلديات، تم من خلاله اختيار مجموعة من البلديات التي يمكن تمويلها لقابليتها لإنجاز استثمارات على إقليمها، وتم من خلال ذلك ابتكار أدوات مالية قصد جلب رأس المال الاستثماري وجعله يعمل من أجل المشاريع المستدامة التي تم تحديدها. وتحقق ذلك من خلال الاستثمار في مشروعين –الأول ضم أسواق تجارية بما فيها محطة حافلات وقاعة للبلدية والمشروع الثاني شمل تحويل النفايات إلى طاقة)، ويمكن القول أن نجاح التنمية المستدامة لا يمكن تحقيقها إلا من خلال تنمية المجتمعات المحلية، ويقضي الأمر إيجاد نظام مالي عالمي لتحقيق ذلك[14].ويستنتج من خلال مثل هذه التجارب أن السعي لإيجاد مصادر تمويل لمشاريع الجماعات المحلية مما يجعلها تمول نفسها بنفسها بصفة مستقلة هي تجربة ايجابية بل أصبحت تشكل ضرورة يحقق من خلالها التنمية المستدامة على المستوى المحلي.

المطلب الثاني: دور مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بالحق في التنمية

يرتبط إنجاز أي مشروع أو برنامج إيجاد أنظمة رقابة الهدف منها تحقيق الغرض الذي وجدت لأجله هذه البرامج والمشاريع، وبخصوص تجسيد خطة أهداف التنمية المستدامة 2030، يُسهم بهذا الخصوص مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بالحق في التنمية في هذه الرقابة وقد تم إنشاء هذا المنصب في سنة 2016 بموجب قرار مجلس حقوق الإنسان رقم 14/33، إذ يتولى مراقبة القضايا التي تؤثر على الحق في التنمية والإبلاغ عنها والدعوة للترويج لها في كل أنحاء العالم، ويستند في ذلك على خطة التنمية المستدامة لسنة 2030 وإطار سنداي للحد من مخاطر الكوارث وخطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية واتفاقية باريس بشان تغير المناخ[15].

ويمتلك المقر الخاص المعني بالحق في التنمية عدة أدوات قصد إنجاز مهمته، وتتمثل أساسا في التقارير المواضيعية العامة وهي تقارير سنوية تقدم لمجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة للأمم المتحدة، الزيارات القطرية تكون بناء على دعوة من الحكومات تعقد فيها اجتماعات مع ممثليها وممثلي المجتمع المدني وغيرهم، استلام الشكاوي والتحقيق فيها ويكون ذلك عن طريق استبيان على الموقع الإلكتروني لحقوق الإنسان للأمم المتحدة، وإن تعذر ذلك عن طريق الوسائل التقليدية الأخرى، كما يملك أدوات أخرى تكمن في عرض المساعدة الفنية إلى الحكومات وإجراء دراسات رسمية واستخدام منصة للمشاركة في التوعية والأنشطة العامة التي ترفع الوعي حول الحقوق[16].

وبالرغم من أن التقارير التي ترفع من المقررين الخاصين ليست لها سلطة إنفاذ ملزمة قانونا إلا أن توصياتها يمكن أن تكون مرجع لهيئات الأمم المتحدة، وتشكل هذه التقارير وسائل ضغط على الحكومات للعمل على تحقيق أهداف التنمية على العموم وأهداف التنمية المستدامة 2030 على الخصوص، ورغم كل هذه الجهود يبقى عمل المقررين تشوبه تحديات متعددة يذكر منها التسييس لانقسام الدول بشان تفسير الحق في التنمية، محدودية المشاركة، والاتجاهات العالمية السلبية كالأزمات الاقتصادية، الأزمات الصحية العالمية كثرة الأوبئة وظهور أوبئة جديدة عطلت وكبحت مشاريع التنمية، أزمة الطاقة والمناخ وغيرها من المظاهر السلبية التي تصعب من عجلة النمو، ورغم كل هذه التحديات يعمل المقررين الخاصين على تجاوزها من خلال، العمل على إزالة العقبات الهيكلية، تعزيز الحوار البناء، المساهمة بالتوصيات العملية، التعاون مع الفريق العامل المعني بالحق في التنمية، تيسير التعاون وتبادل الخبرات، والإطلاع بالدور المحفز ويكون ذلك وفق مبادئ متعددة منها المشاركة والحوار والشفافية والتعاون الدولي[17].

خاتمة:

لعب المجتمع الدولي دورا مهما في إرساء مفهوم التنمية ليتطور بتطور موضوعات المؤتمرات الدولية التي انعقدت بهذا الشأن وليشكل حقا من حقوق الإنسان لا يمكن التصرف فيه، وتولد عن هذا التطور التوسيع من مفهومه ليقوم على مبدأ الإستدام الذي يحفظ حقوق الأجيال الحالية والمستقبلية.

تشكل خطة التنمية المستدامة 2030 مرجعية دولية مهمة لتحقيق التنمية بكل أبعادها التقليدية والحديثة، وتعتبر سند قوي لتحقيق التنمية بصفة عامة وعلى المستوى المحلي بصفة خاصة.

يتطلب المنطق بالنظر لمجموع المعطيات التي تحيط خطط التنمية أن يعتبر تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي قاعدة أساسية للوصول للأهداف الأممية السبعة عشر التي تقوم عليها خطة 2030، ومنه يتطلب الأمر العمل بجدية إشراك جميع الهيئات والجماعات المعنية سواء على المستوى الدولي أو الوطني.

لا ينكر أحد أن الجهود الأممية تصبو لتحقيق أهداف التنمية المستدامة وتشكل مرجعا للدول لتسطير خطط تكون منهجا يعتمد عليها للوصول للغاية المنشودة، لكن يبقى في نظرنا أن ضرورة تفعيل الجهود الوطنية للدول لا تقل أهمية بإشراك عدة أطراف وهيئات لتحقيق هذه الأهداف، ويمكن لتحقيق ذلك اقتراح بعض من التوصيات الذي قد تُسهم في ذلك نذكر منها على سبيل المثال:

– جعل التنمية المستدامة على المستوى المحلي أولوية في البرامج الوطنية.

– ضرورة نشر الوعي حول خطة التنمية المستدامة 2030، إذ رغم مرور عدة سنوات عن تبني هذه الخطة تبقى أهدافها مجهولة في عدة أوساط، ويشكل المجتمع المدني مجتمعا أساسيا في بلوغ هذا الهدف، مع العلم أن التنمية هي مسؤولية تقع على الجميع دولة ومواطنين وهيئات ومؤسسات عمومية وخاصة.

– ضرورة مواكبة الجهود الأممية بخصوص تفعيل خطة التنمية المستدامة 2030 باستغلال الخطط الأممية التي توصلت لنتائج ايجابية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في بعض الدول خاصة على المستوى المحلي.

– بناء على تطور أحكام دساتير العديد من الدول منها الدستور الجزائري الذي فَعّل من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 دور المجتمع المدني أين جاء بخصوص ذلك إنشاء هيئة دستورية استشارية تتمثل في المرصد الوطني للمجتمع المدني، أصبحت الضرورة بتوافر مثل هذه الهيئات تقتضي تفعيل دور المجتمع المدني في كل المجالات وخاصة فيما يخدم تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي.

– أثبتت التجربة الدولية أن للوعاء المالي أهمية كبيرة في دفع التنمية المحلية المستدامة، وعليه إشراك القطاع الخاص في هذا السياق يشكل مصدرا مهما لدفع عجلة التنمية.

يبقى وأن تحقيق برامج التنمية المستدامة هي مسؤولية الجميع لن تتحقق إلا بتضافر الجهود تقوم عل تحقيق هدف نبيل وهو ضمان المصلحة العامة على كل المستويات لتشكل التنمية المستدامة ثقافة قبل أن تكون برنامج.

---

[1] انعقد هذا المؤتمر بعدما خلصت الجمعية العامة للأمم المتحدة في الفترة الممتدة مابين سنتي 1968 و1969 بقراريها 2398 (د–23) و 2581 (د–24) إلى عقد في عام 1972 مؤتمرا عالميا في ستوكهولم هدفه الأساسي تشجيع وطرح المبادئ التوجيهية لحماية وتحسين البيئة البشرية ومعالجة ومنع الإخلال بها. قرار الجمعية العامة 2581 (د–26) . ومن غايات المؤتمر إصدار إعلان نشا اقتراحه من منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة مفاده إصدار " إعلانا عالميا بشان حماية وحفظ البيئة البشرية. انظر بخصوص ذلك ولمزيد من التفصيل: غونتر هاندل، أستاذ كرسي ابرهارد دويتش للقانون الدولي العام كلية الحقوق بجامعة تولان، إعلان مؤتمر الأمم المتحدة بشأن البيئة البشرية (إعلان ستوكهولم) 1972 وإعلان ريو بشان البيئة والتنمية 1992، United Nations Audiovisual Library of International Law,www.un.org/law/av1, 2012, p.2: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_a.pdf

[2] www.un.org

[3] غونتر هاندل، المرجع نفسه.ص.4.

[4] www.un.org

[5] https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_ar.pdf

وردت الأهداف 17 للتنمية المستدامة بتسمية مختصرة كالآتي بالغتين العربية والإنجليزية:

Goal 1: End poverty: القضاء على الفقر
Goal 2: End hunger: القضاء على الجوع
Goal 3: Good health and well being: الصحة الجيدة والرفاه
Goal 4: Quality education: التعليم الجيد
Goal 5: Gender equality: المساواة بين الجنسين
Goal 6: Clean water and sanitation: المياه النظيفة والنظافة الصحية
Goal 7: Affordable and clean energy: طاقة نظيفة وبأسعار معقولة
Goal 8: Decent work and economic growth: العمل اللائق ونمو الاقتصاد
Goal 9: Industry, innovation and infrastructure: الصناعة والابتكار والهياكل الأساسية
Goal 10: Reduce inequality: الحد من أوجه اللامساواة
Goal 11: Sustainable cities and communication: مدن ومجتمعات محلية مستدامة
Goal 12: Responsible consumption and production: الاستهلاك و الإنتاج المسؤولان
Goal 13: Climate action: العمل المناخي
Goal 14: Life below water: الحياة تحت الماء
Goal 15: life on land: الحياة في البر
Goal 16: Peace justice and strong institutions: السلام والعدل والمؤسسات القوية
Goal 17: Partnerships for goals:عقد الشراكات لتحقيق الأهداف

[6] https://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/cities/

[7] المرجع نفسه.

وحسب إحصائيات منظمة الأمم المتحدة يعيش في الوقت الحاضر نصف البشرية أي 3.5 مليار نسمة في المدن، ويُتوقع زيادة عددهم إلى 5 مليارات نسمة مع حلول عام 2030.، كما سيقع 95% من التوسع الحضري في العقود المقبلة في العالم النامي.ويعيش 883 مليون إنسان في أحياء عشوائية فقيرة، توجد أغلبها في شرق آسيا وجنوب شرقها.،كما تشغل مدن العالم نسبة 3% من مساحة اليابسة، ولكنها تستهلك 60% إلى 80 % من الطاقة، وتتسبب في 75 % من انبعاثات الكربون. ويمثل التحضر السريع ضغطاً على إمدادات المياه العذبة، والصرف، والبيئة المعيشية، والصحة العامة.يوفي عام 2016، تنفس 90% من سكان

الحضر هواء غير مأمون تسبب في ما يزيد عن 4 مليون وفاة. وتعرض أكثر من نصف سكان الحضر على الصعيد العالمي إلى مستويات تلوث هواء تزيد بمعدل 2.5 عن المعايير المأمونة، المرجع نفسه.

[8] https://unhabitat.org/about-us

[9] https://www.unep.org/ar/explore-topics/resource-efficiency/what-we-do/almdn-dhat-alkfat-fy-astkhdam-almward

[10] https://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/globalpartnerships/

[11] Ibid.

[12] Ibid.

[13] جعفر ماتشانو، الهدف 11 من أهداف التنمية المستدامة واذرع نجاح التنمية المستدامة، 18 فبراير 2020، https://www.un.org/ar/151713

[14] المرجع نفسه.

[15] السيد سعد الفرارجي مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بالحق في التنمية، مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بالحق في التنمية–مقدة للولاية–، يناير 2018، ص. متوفر على: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/SR/SRRightDevelpment_IntroductiontoMandate_AR.pdf

[16] المرجع نفسه ص 3.

[17] المرجع نفسه ص 8-10.

التنمية المحلية المستدامة في إطار القانون الدولي

Sustainable local development in international law

أ.د وائل أحمد علام

أستاذ القانون الدولي العام

كلية القانون جامعة الشارقة

الملخص:

تهدُف التنمية المستدامة إلى تلبية احتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها الخاصة. وفي إطار القانون الدولي، عُقِدَت عدة مؤتمرات دولية، وصدرت قرارات دولية، حول التنمية المستدامة بمفهومها الشامل الذي يربط بين التنمية العامة للدولة والجماعات الإقليمية من خلال منح هذه الجماعات الحق في التنمية المحلية المستدامة.

الكلمات المفتاحية: التنمية ، التنمية المحلية، القانون الدولي.

Abstract :

Sustainable development aims to meet the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.

Several international conferences were held, and international resolutions were issued, on sustainable development in its comprehensive concept that links the general development of the state and regional groups by granting these groups the right to sustainable local development.

Keywords: Development, local development, international law.

مقدمة

تهدُف التنمية المستدامة إلى تلبية احتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها الخاصة. وتتأسس التنمية المستدامة على العدالة؛ أي العدالة داخل الجيل نفسه، وبين الأجيال المتعاقبة، وبين كافة قطاعات ومكوِّنات الدولة. وهذا الأمر يقتضي العدالة بين كافة الجماعات داخل الدولة من خلال إتباع سياسة للإدارة الرشيدة للحكم تعمل على تحقيق التنمية المحلية المستدامة للجماعات الإقليمية، والاهتمام بمشاركتها الفاعلة في عملية التنمية، واستفادتها من نتائج وعوائد التنمية.

وفي إطار القانون الدولي، عُقِدَت عدة مؤتمرات دولية، وصدرت قرارات دولية، حول التنمية المستدامة بمفهومها الشامل الذي يربط بين التنمية العامة للدولة والجماعات الإقليمية من خلال منح هذه الجماعات الحق في التنمية المحلية المستدامة.

المحور الأول : مفهوم التنمية المستدامة

في عام 1972، انعقد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية في ستوكهولم[1] والذي صدر عنه إعلان مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية. وقد جاء في الإعلان "أن للإنسان حقا أساسيا في الحرية والمساواة وفي ظروف عيش كريمة، في ظل بيئة ذات نوعية جيدة تسمح له بأن يعيش حياة كريمة مرفّهة."[2] وأنه على الحكومات أن تتبع نهجا للتخطيط يُراعي الأجيال الحالية والقادمة.[3] ومفاد ذلك، ضرورة مراعاة الجيل الحالي بمختلف جماعاته، وكذلك مراعاة الأجيال القادمة. وقد أسس ذلك لمفهوم جديد للتنمية لا يَنظُر للحظة الآنية التي يحيا فيها الجيل الحالي فحسب، وإنما يأخذ أيضا بعين الاعتبار المستقبل الذي سوف تحيا فيه الأجيال القادمة؛ أي أنها تنمية مستدامة مستمرة عبر الأجيال.

وقد اتضح هذا المفهوم للتنمية المستدامة وذاع صيته مع صدور تقرير بروندتلاند[4] عام 1987 والذي عَرَّفَ التنمية المستدامة بأنها "التنمية التي تُلبي احتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها الخاصة".[5] كذلك، نصت اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (1992) على أن "للأطراف حق تعزيز التنمية المستدامة وعليها هذا الواجب."[6]وعقدت الأمم المتحدة مؤتمرين للتنمية المستدامة؛ وهما: مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة (2002)[7]، ومؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (2012).[8]

وهكذا، أصبحت التنمية المستدامة مفهوما متداولا في القانون الدولي من خلال المؤتمرات والإعلانات والمعاهدات الدولية. وهذا المفهوم عام بدرجة كبيرة ولذلك قبلته الدول، ولم يلق المفهوم أي معارضة مذهبية (أيدولوجية) على المستوى الدولي. وتجدُر ملاحظة أنه لا يمكن القول بوجود تعريف واحد للتنمية المستدامة، وإنما توجد عدة تعريفات للتنمية المستدامة تختلف بسبب تركيز كل تعريف على مكوِّن معين من مكونات التنمية المستدامة. ومع ذلك، يمكن القول بأن هناك توافقا عاما على المستوى الدولي في أن التنمية المستدامة مفهوم يهدف إلى تلبية احتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها الخاصة. ولا تعتبر التنمية المستدامة قاعدة قانونية مُلزِمة من قواعد القانون الدولي، وإنما مفهوم مهم من الناحية القانونية يوجِّه الدول عند وضع خططها التنموية والبيئية والاقتصادية.[9]

ومن الأهمية الإشارة إلى أن التنمية المستدامة كمصطلح أمر حديث، غير أن التنمية المستدامة كمفهوم أمر قديم موجود في الحضارات والثقافات المختلفة. ولقد أوضح هذا الأمر القاضي ويرامانتري[10] في إحدى القضايا التي نظرتها محكمة العدل الدولية.[11] فقد أكَّدَ ويرامانتري على أن مبدأ التنمية المستدامة مبدأ معترف به في القانون الدولي المعاصر، وعلى محكمة العدل الدولية عند قيامها بتطوير هذا المبدأ أن تستفيد من الخبرة البشرية السابقة، لأن البشرية عاشت آلاف السنين مع الحاجة إلى التوفيق بين مبدأ التنمية ومبدأ حماية البيئة. ولذلك، فإن التنمية المستدامة ليست مفهوما جديدا، ولتطويره توجد خبرة عالمية كبيرة. وللتأكيد على هذه الحقيقة، أشار ويرامانتري إلى عدد من الحضارات القديمة على

أساس أن محكمة العدل الدولية والتي تُمثل الأشكال الرئيسة للنظم القانونية، تحتاج إلى الاستفادة من خبرات الحضارات القديمة لاسيما في مجالات القانون الدولي التي مازالت في مرحلة التكوين. في هذا السياق، عرض ويرامانتري للحضارة الإسلامية – لمبدأ استخلاف الإنسان في الأرض – فقال:

"إن هذا المسح لا يكون كاملا من دون الإشارة أيضا إلى مبادئ الشريعة الإسلامية التي بقدر ما تنتمي جميع الأرض إلى الله، والأرض ليست أبدا موضوع امتلاك الإنسان، ولكن فقط موضوعة في رعايته، مع كل ما يستتبع ذلك من العناية الواجبة، والإدارة الحكيمة، والحفاظ عليها للأجيال القادمة. وهكذا فإن المبدأ الأول للقانون البيئي الحديث – مبدأ الوصاية على موارد الأرض –وضع بشكل قاطع في هذا النظام."[12]

المحور الثاني :التنمية المحلية المستدامة للجماعات الإقليمية

يُعتبر الحق في التنمية حقا من حقوق الإنسان الأساسية. وقد أكد على ذلك الميثاق العربي لحقوق الإنسان (2004)[13] الذي ينص على أن "الحق في التنمية هو حق من حقوق الإنسان الأساسية،وعلى جميع الدول أن تضع السياسات الإنمائية والتدابير اللازمة لضمان هذا الحق، وعليها السعي لتفعيل قيم التضامن والتعاون فيما بينها وعلى المستوى الدولي للقضاء على الفقر وتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية، وبموجب هذا الحق لكل مواطن المشاركة والإسهام في تحقيق التنمية والتمتع بمزاياها وثمارها."[14]كما ينص الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (1981)[15] على أن:

"1- لكل الشعوب الحق في تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مع الاحترام التام لحريتها وذاتيتها والتمتع المتساوي بالتراث المشترك للجنس البشري.

2- من واجب الدول بصورة منفردة أو بالتعاون مع الآخرين ضمان ممارسة حق التنمية."[16]وأكد إعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة المتعلق بالحق في التنمية[17] على أن "الحق في التنمية حق من حقوق الإنسان غير قابل للتصرف وبموجبه يحق لكل إنسان ولجميع الشعوب المشاركة والإسهام في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية والتمتع بهذه التنمية التي يمكن فيها إعمال جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية إعمالا تاما."[18]

وبناء على ذلك، جميع البشر لهم الحق في التنمية. ويتطلب الحق في التنمية مشاركة كافة فئات المجتمع من خلال التنمية العامة في الدولة والتنمية المحلية المستدامة لأقاليم الدولة. ويُقصَد بالتنمية المحلية المستدامة مشاركة المجتمع المحلي في عملية التنمية بهدف تحسين الأحوال المعيشية لهذا المجتمع.[19]

فالتنمية المستدامة عملية متكاملة تهدف إلى الأخذ بعين الاعتبار جميع فئات المجتمع الموجودة في الوقت الحاضر، وبما لا يضر باحتياجات الأجيال القادمة. وتدخل في فئات المجتمع كافة الجماعات الإقليمية بالدولة؛ فعلى الدولة أن تضع إستراتيجية شاملة للإدارة المتكاملة لمواردها ومصادرها بهدف تنمية كافة فئات وقطاعات المجتمع؛ بما في ذلك الجماعات الإقليمية وذلك في إطار عام يرعى وحدة وسيادة الدول. فلا يمكن للمجتمع أن ينهض وينمو إلا بمشاركة فاعلة من

الجماعات الإقليمية إذ أنها الفاعل الأساسي والمسؤولة عن إقليمها وموارده[20]؛ ففي إطار اللامركزية الإدارية، تتمتع المجتمعات المحلية بقدر من السلطة بالنسبة لتصريف شؤون إقليمها.

وقد أكدت رابطة القانون الدولي على هذا النهج الشامل والمتكامل للتنمية المستدامة؛ فذكرت أن: "هدف التنمية المستدامة ينطوي على نهج شامل ومتكامل لعملية اقتصادية واجتماعية وسياسية، تهدف إلى الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية في الأرض وحماية البيئة التي تعتمد عليها الطبيعة والحياة البشرية وكذلك التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وكذلك تسعى إلى تحقيق حق جميع البشر في التمتع بمستوى معيشة لائق على أساس مشاركتهم النشطة والحرة والهادفة في التنمية وفي التوزيع العادل للفوائد الناجمة عنها، مع إيلاء الاعتبار الواجب لاحتياجات ومصالح الأجيال المقبلة."[21]

كذلك، ذكر إعلان الجمعية العامة المتعلق بالحق في التنمية أن التنمية هي "عملية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية شاملة تستهدف التحسين المستمر لرفاهية السكان بأسرهم والأفراد جميعهم على أساس مشاركتهم، النشطة والحرة والهادفة، في التنمية وفى التوزيع العادل للفوائد الناجمة عنها." وهذا النص واضح في تعلق الحق في التنمية بكافة سكان الدولة؛ ولذلك تتمتع الجماعات الإقليمية بالحق في التنمية المحلية والتي يُعنَى بربط الموارد المحلية بموارد الدولة بهدف الارتقاء بمستوى الحياة بالنسبة للجماعات الإقليمية.[22]

المحور الثالث: التنمية المحلية للجماعات الإقليمية في مفهوم التنمية المستدامة

تتأسس التنمية المستدامة على ثلاثة عناصر رئيسة؛ وهي: التنمية الاجتماعية المستدامة، والتنمية البيئية المستدامة، والتنمية الاقتصادية المستدامة.[23] وفي كل عنصر من هذه العناصر الثلاثة تجب مراعاة التنمية المحلية المستدامة للجماعات الإقليمية، وذلك على النحو الآتي:

أولا: التنمية الاجتماعية المستدامة

وتهدف هذه التنمية إلى تطوير المجتمعات وتحسين ظروف المعيشة، وهذا يتضمن الجماعات الإقليمية. وتتأسس التنمية الاجتماعية المستدامة على العدالة؛ أي العدالة داخل الدولة بحيث تشمل جميع مكوِّنات وقطاعات الدولة؛ بما في ذلك الجماعات الإقليمية بحيث لا يكون هناك تهميش أو استبعاد لهذه الجماعات في عملية التنمية، وإنما هناك تعزيز وتشجيع للمشاركة المجتمعية من قبل الجماعات الإقليمية، كما يكون هناك اندماج للجماعات الإقليمية في عملية التنمية الشاملة للدولة.

ثانيا: التنمية البيئية المستدامة

وتهدف هذه التنمية إلى المحافظة على الموارد الطبيعية لإقليم الدولة؛ بما في ذلك مناطق الجماعات الإقليمية. وقد جاء التأكيد على هذا البعد البيئي الشامل للجميع في إعلان مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية (1972) الذي أشار إلى أنه: "من أجل تحقيق إدارة أكثر عقلانية للموارد، ومن ثم، تحسين البيئة، على الدول أن تتخذ نهجا متكاملا ومنسقا لتخطيط تنميتها وذلك لضمان أن تكون التنمية متوافقة مع الحاجة إلى حماية وتحسين البيئة لصالح سكان هذه الدول."[24]

أي على الدولة أن تتخذ سياسة تراعي حماية وتحسين البيئة لصالح جميع سكانها. وأكد الإعلان على: "أن للإنسان حقا أساسيا في الحرية والمساواة وفي ظروف عيش كريمة، في ظل بيئة ذات نوعية جيدة تسمح له بأن يعيش حياة كريمة مرفّهة. وعلى الإنسان تقع مسؤولية مقدسة عن حماية وتحسين البيئة لصالح الأجيال الحالية والقادمة."[25] كذلك، عندما عُقِدَ مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية (قمة الأرض) في ريو دي جانيرو (البرازيل) في عام 1992 صدر عنه إعلان ريو (المعروف باسم "جدول أعمال القرن 21") الذي يؤكد على أن "البشر يحق لهم أن يحيوا حياة صحية ومنتجة في وئام مع الطبيعة."[26] وتؤكد هذه النصوص على حق جميع البشر في تنمية مستدامة تُراعي البيئة؛ وهذا الحق شامل للجماعات الإقليمية.

ثالثا: التنمية الاقتصادية المستدامة

وتهدف هذه التنمية إلى تطوير البنى الاقتصادية والإدارة الرشيدة للموارد الطبيعية للدولة من أجل تحسين أحوال شعبهامختلف جماعاته؛ وهذا يتضمن الجماعات الإقليمية. فعلى الدولة عند وضع سياساتها الإنمائية أن تأخذ بعين الاعتبار الحاجات الاقتصادية للجماعات الإقليمية من خلال نهج يقوم على المساواة في الحصول على عوائد ومنافع التنمية. وتجدُر ملاحظة أن التنمية المستدامة قد تقتضي إحداث بعض التغييرات الاقتصادية، ولهذا، يتعين أن تأخذ خطط التنمية المستدامة في الدولة بعين الاعتبار الآثار الاقتصادية السلبية لهذه التغييرات على الجماعات الإقليمية. كذلك، يجدُر التأكيد على أن التنمية المحلية المستدامة آلية للاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، ولذلك، ينبغي التأكيد على مشاركة الجماعات الإقليمية في صنع القرار من خلال اللامركزية الإدارية.

الجماعات الإقليمية والبعد الثقافي للتنمية المستدامة

بالإضافة إلى العناصر الثلاثة السابقة للتنمية المستدامة، يُمكن إضافة عنصر رابع؛ وهو التنمية الثقافية المستدامة. غير أن هذا العنصر مازال في طور الاعتراف به والتأكيد عليه كبعد للتنمية المستدامة.

وتهدُف التنمية الثقافية المستدامة إلى الحفاظ على الثقافات الإنسانية والإبقاء على تنوعها وذلك على أساس أن تعدد وتنوع الثقافات داخل الدولة لا يؤثر على النسيج الاجتماعي للدولة. ولا شك أن هذا الأمر يُعَدُّ مهما وأساسيا بالنسبة للجماعات الإقليمية التي تسعى إلى تنمية وتطوير ثقافتها بما يصب في دعم وحدة الدول.

خاتمة

مع زيادة عدد السكان، ستواجه الأجيال القادمة مشاكل بسبب ضعف الموارد كما وكيفا. ولمنع هذه المشاكل المستقبلية أو الحد منها، يؤكد القانون الدولي – من خلال المؤتمرات والإعلانات والمعاهدات الدولية – على مفهوم التنمية المستدامة الذي يعتبر أمرا مهما ورئيسا للمحافظة على الموارد وإنمائها واستمرارها، لصالح الأجيال الحاضرة والقادمة. والتنمية المستدامة مفهوم عام وواسع، ولذلك لا تعتبر قاعدة قانونية مُلزِمة من قواعد القانون الدولي، وإنما مفهوم مهم من الناحية القانونية يوجِّه الدول عند وضع خططها التنموية والبيئية والاقتصادية.

وتُعدُّ التنمية المستدامة آلية مناسبة للإدارة الرشيدة لموارد الدولة ولتوزيع الفوائد والمنافع.وتهدُف التنمية المستدامة إلى تحقيق حق جميع سكان الدولة في التمتع بمستوى معيشة لائق على أساس مشاركتهم في التنمية وفي التوزيع العادل للفوائد الناجمة عنها. ومفهوم التنمية المستدامة على هذا النحو يتضمن حق الجماعات الإقليمية في التنمية المحلية المستدامة، ومن ثم على الدولة أن تُهيئ الظروف اللازمة لإعمال هذا الحق. كما أن لمفهوم التنمية المستدامة بعدا ثقافيا مهما يُعنَى بالحفاظ على الثقافات الإنسانية والإبقاء على تنوعها وهو الأمر الذي يُشجع الجماعات الإقليمية على المشاركة الفاعلة في التنمية في الدولة.

ومفهوم التنمية المستدامة مفهوم شامل ومتكامل لعملية اجتماعية وبيئية واقتصادية وثقافية تأخذ بعين الاعتبار احتياجات كافة الجماعات الإقليمية، وحقها في التنمية المحلية.فينبغي أن تكون التنمية المستدامة وفقا لتخطيط يُراعي احتياجات الجماعات الإقليمية، ويُعزز مشاركتها في التنمية.

---

[1] – عُقِدَ المؤتمر في ستوكهولم (السويد) في الفترة 5 إلى 16 يونيه 1972، وأدى إلى إنشاء برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

[2] – المبدأ ١ من إعلان مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية.

[3] – المبدأ 2 من إعلان مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية.

[4] – تقرير بروندتلاند نسبة إلى رئيسة وزراء النرويجرو هارلمبروندتلاندGro Harlem Brundtland.

[5] – في عام 1987، تشكلت – بناء على طلب من السكرتير العام للأمم المتحدة – لجنة لوضع تصور لحماية كوكب الأرض بالأخذ بعين الاعتبار كل من التنمية والبيئة معا. وقد رأست اللجنة بروندتلاند. وأصدرت اللجنة تقريرا بعنوان "مستقبلنا المشترك *"Our Common Future"*؛ راجع:
http://www.un-documents.net/ocf-02.htm. آخر تاريخ للزيارة في 7 مايو 2021.

[6] – المادة 3 /4.

[7] – عُقِدَ مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة في جوهانسبرج في الفترة من 26 أغسطس إلى 4 سبتمبر 2002 حيث استعرض التقدم المحرز في تنفيذ جدول أعمال القرن 21 منذ اعتماده عام 1992.

[8] عُقِدَ مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة في ريو دي جانيرو في الفترة من 20 إلى 22 يونيه 2012؛ ويُعرف باسم ريو + 20. وصدرت عنه وثيقة بعنوان "المستقبل الذي نصبو إليه".

[9] راجع:

Alhaji B.M. Marong (Fall, 2003), From Rio to Johannesburg: Reflections on the Role of International Legal Norms in Sustainable Development. Georgetown International Environmental Law Review, vol. 16, p. 76.

[10] – كان ويرامانتري (Weeramantry) نائب رئيس محكمة العدل الدولية.

[11] – القضية المتعلقة بمشروع جابتشيكوفو – ناجيماروس (المجر/سلوفاكيا)

Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), ICJ Reports 1997, Judgment of 25 September 1997.

[12] – راجع الرأي المنفصل لويرامانتري:

"This survey would not be complete without a reference also to the principles of Islamic law that inasmuch as all land belongs to God, land is never the subject of human ownership, but is only held in trust, with all the connotations that follow of due care, wise management, and custody for future generations. The first principle of modern environmental law - the principle of trusteeship of earth resources - is thus categorically formulated in this system." Separate Opinion of Vice-President Weeramantry p. 105.

[13] – اعتمد الميثاق العربي لحقوق الإنسان (جامعة الدول العربية) في 23 مايو 2004، وبدأ في النفاذ في 15 مارس 2008.

[14] – المادة 37.

[15] – صدر الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب في 18 يونيو 1981، وبدأ في النفاذ في 21 أكتوبر 1986.

[16] – المادة 22.

[17]– اعتمدإعلان الحق في التنمية بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 128/41 في 4 ديسمبر 1986.

[18]– المادة 1/1.

[19] – راجع: زبير محمد، شبوب محمد، من التنمية الشاملة إلى التنمية المحلية المستدامة: قراءة في المفاهيم والأبعاد والمعوقات، مجلة الرواق، العدد 6، 2017، ص 99 – 100.

[20]انظر: جليل مونية، دور الجماعات الإقليمية في ترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 8، العدد 1، 2019، ص 235.

[21]– انظر:

International Law Association, 70th Conference, April. 2-6, 2002: "the objective of sustainable development involves a comprehensive and integrated approach to economic, social and political processes, which aims at the sustainable use of natural resources of the Earth and the protection of the environment on which nature and human life as well as social and economic development depend and which seeks to realize the right of all human beings to an adequate living standard on the basis of their active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of benefits resulting therefrom, with due regard to the needs and interests of future generations."

[22] – سعد الدينعبد الجبار، شتاتحة عمر، التنمية المحلية المستدامة: محصلة حتمية لكرونولوجيا التنمية في الفكر الاقتصادي، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية (جامعة زيان عاشور بالجلفة)، العدد 3، 2016، ص 122.

[23] – يضيف البعض عنصرا رابعا؛ وهو التكنولوجيا على أساس أنها التي تقوم بربط العناصر الثلاثة للتنمية. راجع: سعد الدينعبد الجبار، شتاتحة عمر، التنمية المحلية المستدامة: محصلة حتمية لكرونولوجيا التنمية في الفكر الاقتصادي، ص 120.

[24] – المبدأ 13 من إعلان مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية.

[25] – المبدأ ١ من إعلان مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية.

[26]– المبـــدأ 1 من إعلان ريو.

الشراكة الأورو متوسطية والتنمية المستدامة المحلية:

بين توازن الأهداف وصعوبات التفاعل

Euro-Mediterranean Partnership and Local Sustainable Development: Between the balance of goals and the difficulties of interaction

د. ساسي نجاة
أستاذة محاضرة قسم أ
كلية الحقوق جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة

الملخص:

يعتبر التعاون الأورومتوسطي إطارا مهما لتوطيد علاقات دول المنطقة على المستوى الاقتصادي، الاجتماعي والثقافي والبيئي، ولكن المتغيرات التي مستها فرضت عليها إعادة التفكير في صياغة مناهج ذلك التعاون إلى تنيسق بين داخلي للأقاليم والمدن والجماعات الاقليمية، وذلك لأن فعالية البرامج والمشاريع التي تمول من الدول المانحة والهيئات الاقليمية المؤهلة لذلك تتوقف على تحقيقها الطابع المستدام ، مما يفسر تنوع السياسات الثنائية والمتعددة الأطراف التي أنشئت لهذا الغرض في مناخ يطرح العديد من الصعوبات على المستوى السياسي والاستراتيجي.

الكلمات المفتاحية:

التنمية المحلية المستدامة–التعاون الأورومتوسطي– السياسات البيئية المشتركة– البرامج الثنائية– التبادل

Abstract :

Euro-Mediterranean cooperation is an important framework for consolidating the relations of the countries of the region at the economic, social, cultural and environmental levels, but the changes that affected them forced them to rethink the formulation of the methods of that cooperation into inter-regional coordination of regions, cities and regional groups, because the effectiveness of programs and projects funded by donor countries and bodies Qualified regionalism depends on its sustainable nature, which explains the diversity of bilateral and multilateral policies established for this purpose in a climate that presents many difficulties at the political and strategic level.

Key words: Sustainable local development - Euro-Mediterranean cooperation - common environmental policies - bilateral programs - exchange

مقدمة :

تُطرح مسألة التنمية بشدة في المنطقة المتوسطية لاعتبارات معينة ، فهي منطقة حساسة مناخيا وبتفاوت جلي بين دول الاتحاد الأوربي وشمال إفريقيا والمجاري الكبرى والمناطق الصحراوية، أي قيام هوة إقليمية واضحة في ظل خسارة الأراضي الزراعية ذات النوعية، والتوسع العمراني غير المبرر ، وخاصة ما كان منه على حساب الساحل، كما أن السياسات البحرية ظلت لفترة طويلة ذات طبيعة تنظيمية علاجية بوسائل اقتصادية وبعيدة عن التشاركية أو الاندماجية أو الوقائية، وفي المقابل هناك حصص المساعدة العمومية للتنمية التي تشكل مصدرا ماليا مهما لدول جنوب المتوسط والشرق الأوسط ، ومع ذلك تبقى القدرات المحلية جد محدودة ، وهو الإشكال الأول في التنمية المحلية ، ويتعين الإشارة إلى أن مجال الشراكة وُجه لسنوات إلى الأمن وتحرير التجارة ، وذلك بهدف خلق منطقة تبادل حر وعلى أساس مقاربات ثنائية إلى غاية عام 2010 .

ومن الأهمية بمكان التلحيظ بأنه إلى غاية عام 2007 لم تكن التنمية المستدامة أو تمويلها لتُدمجا إلا بمناسبة دراسة التأثير في المنطقة المتوسطية وحول التبادل الحر ،أما من حيث عوامل الاهتمام بالتنمية ، فقد ارتبطت بالتحول الديموغرافي السريع خلال 40 سنة بين الضفتين إلى درجة الضغط الحضري على حساب سكان الأرياف مقابل ارتفاع نسبة الشيخوخة في الشمال وانعدام العمل والبطالة في الجنوب، وكذلك تفاوت العلاقة بين المؤسسات والبحث والتكوين، وقد قامت الانشغالات حول تسيير المال العام الإقليمي لمختلف الأوساط (البحر، المناخ، الصحة، السكان، التنوع البيولوجي)، وكذلك أهمية القرارات الجماعية والتنظيم المشترك بدل التنسيق بين الدول والجماعات المحلية، إضافة إلى مواجهة أخطار خاصة أو سكانية أو كوارث مناخية أو تدهور الأراضي أو تراجع الأنظمة الايكولوجية.

ويُشار هنا إلى أن الدول الساحلية (CIHEAM) تعرف تنافسا مع الأنظمة الجيو- سياسية السائدة ، مما أفرز عنه مستلزمات أساسية كان على الدول المتوسطية تبني خطط بشأنها و خفض التوجيهات الإقليمية للمستوى الوطني والمحلي عن طريق دعم الشراكة ، مما يبرر لنا **طرح التساؤل حول تأثير منهج الشراكة الأورو – متوسطية على أداء التنمية المستدامة المحلية؟**

ومن أجل الإجابة على هذا تستعرض الدراسة محوران:**الأول، ويتعلق** بالإقرار بالشراكة اللامركزية كإطار لتنمية مستدامة متوسطية، أما **الثاني** فيخص تطوير السياسات البيئية الوطنية كنموذج لفائدة أهداف التنمية المستدامة المتوسطية.

المبحث الأول : الإقرار بالشراكة اللامركزية كإطار لتنمية مستدامة متوسطية

سيكون من المفيد في هذا المحور تحديد الإطار الزمني الذي مهد لفكرة الشراكة اللامركزية على المستوى المتوسطي (المطلب الأول)، من حيث أنها تختلف عن الصيغة الموسعة منها لما تكون بين الدول، وهي بطابعها المؤسساتي أكثر شمولية لمختلف مجالات الحياة المشتركة بين سكان المنطقة تتميز بمميزات فريدة من نوعها (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: إرساء نظام الشراكة اللامركزية المتوسطية

لقد لعبت فرنسا دورا جوهريا في إطلاق فكرة 'التوأمة ' ابتداء من علاقتها بألمانيا تحت شعار "الأمن والصداقة" بين الشعوب ، ثم حوّلتها إلى "حركة من أجل التضامن والتنمية" ، والتي تتكون من كل الفاعلين الجمعويين والنقابيين في مجال التنمية والزراعة ، وقد كانت سنوات السبعينيات فرصة لتطبيقها بمناسبة تحرير مستعمراتها ، لاسيما وأن القارة الإفريقية هي التي جعلتها في قلب هذا التضامن ، مما يفسر طبيعتها التاريخية المتجذرة مع الدول المغاربية في منطقة المتوسط، وحاليا أصبحت متعددة الأوجه : فهي تظهر في شكل تعايش من أجل توأمة تقليدية لعمليات أو إستراتيجيات للتحالف مع المدن الأوربية والعمل بشكل مشترك على أهداف أكثر تقنية مع مدن جنوب المتوسط، فقد نشأت 150 جماعة إقليمية في فرنسا روابط مع جماعات جنوب المتوسط (محافظات، أقاليم، وجماعات عمرانية) غطت مواضيع اهتمامها التنمية العمرانية ، تسيير المياه ،الشباب، التراث والثقافة، الدعم المؤسساتي، الصحة، التعليم لتمتد تلك الشراكة مع باقي الدول [1] .

ولعل شراكة لامركزية معاصرة ذات صيغة مؤسساتية تجسدت مع بدء العمل جديا بمناسبة اتفاقيات 'أوسلو' الذي سمح للجماعات المحلية الأوربية من معرفة العلاقات الاسرائيلية–الفلسطينية ، وميّزها انشاء "شبكة التعاون اللامركزي من أجل السلم بالشرق الأوسط« COEPPO » بمبادرة من "المدن المتحدة لفرنسا" Cités Unies France والتي تضم جماعات إقليمية لـــ 6 ستة دول أوربيةـــ، حيث لعبت دورا مفيدا في المجال الأمني ، ثم تم تسهيل استرجاع الروابط بين الجماعات الإقليمية الإسرائيلية–الفلسطينية مرة أخرى وتبعتها عدة شراكات إقليمية محلية ، وجدت جذورها في تاريخ معاصر بفضل الجماعات المنظمة وذات السمعة والتأثير الحسن من المهاجرين، وكلها عوامل تاريخية تُضاف إلى فشل مسار برشلونة للتحول نحو الجماعات الإقليمية للمشاركة في نقاش وحوار مؤسساتي أورو – متوسطي.

ونشير إلى أنه في عام 2009 تشكلت منظمة فريدة من نوعها بباريس سُميت بـــ "منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة « CGLU » كنتيجة للدمج بين "الفيديرالية العالمية للمدن المتحدة 'FMCU' و الاتحاد الدولي للهيئات المحلية'IULA' و متروبوليس كصيغة جديدة منبثقة عن الأمم المتحدة للجماعات الإقليمية ، متخذة 'برشلونة' كمنطقة متوسطية مقرا لها .

ولعل دولا شاطئية كثيرة لعبت دورا أساسيا في تحقيق مثل هذه الوحدة، لاسيما :فرنسا، ايطاليا، اسبانيا، تونس، المغرب، لبنان، فلسطين واسرائيل ، وبالموازاة لها ظهرت القدرة في التنظيم على شكل جماعات ضغط استطاعت التأثير على المجموعات المتوسطية . تعاقبت عليها الكثير من الشبكات ، مثل 'Med Cités' من أجل البيئة، اللجنة المتوسطية للمدن الأوربية 'Eurocités'، شبكة 'Arc latin' للمحافظات ، اللجنة بين متوسطية لمؤتمر الأقاليم المحيطية والبحرية "CRPM وكذلك منظمة المدن العربية 'ATO'.

ومن جهتها فإن منظمة « CGLU » تضم لجنة متوسطية تجمع كل من مدينة مرسيليا، منطقة باكا PACA ومنشطة من 'المدن المتحدة لفرنسا'، وهذه اللجنة ليست بشبكة ، وإنما 'شبكة الشبكاتReseau des reseaux ومجموع السلطات المحلية، و لم تكن لتصبح أورو متوسطية ، ولكنها ظلت متوسطية فقط ، لأن الهدف منها إخراج الجماعات الإقليمية من أجندة (رزنامة) لا طالما لم تكن مركز اعتبار كبير.

وقد كرست أولى الأهداف في المنتدى الشامل عام 2008 بمرسيليا تحت رئاسة فرنسية جاءت مخصصة من أجل الجماعات المحلية ، حيث طرحت مسألة 'اللامركزية' في دول الجنوب من أجل إرساء جوار مع الحكومات ووزراء الخارجية.

المطلب الثاني: طبيعة وخصوصية الشراكة اللامركزية

لقد أظهرت الجهود التي قامت بها التشكيلات المصغرة من أجل ترسيخ ثقافة التشارك المحلي الكثير بأن مستقبل المنطقة المتوسطية معلق على جدية المواضيع التي تمسها وتهتم بها ، وعلى هذا الأساس وجدنا بأن تلك الشراكة فريدة من نوعها من حيث :

1-هي ذات طبيعة عمرانية، بالنظر لأهميتها الخاصة بالنسبة للمدن الساحلية للمتوسط، تقوم على قوة التركيز العمراني والنزوح الريفي، وما ترتبه من مشاكل: النقل، السكن، العمل ، معالجة النفايات والتزود بالمياه.

ولا جرم أن هناك العديد من العوامل السياسية و المالية التي تفسر التأخر الملحوظ لدى الدول، لاسيما ما تعلق بتبعثر المسؤولين وتجاوزهم إلى درجة الحاجة إلى طلب المساعدة الممكنة من والاعتماد على المتبرعين، ومن الطبيعي أن يتم لجوء المنتخبين إلى نظرائهم أو زملائهم الأوربيين ، مع العلم أن وسائل وموارد الجماعات المحلية شمالا أحسن بكثير ، كما أن هناك اختلافا في طبيعة المشاكل المطروحة بين الضفتين.

2- ارساء "ثقافة الشبكة' ذات خاصية تعاضدية وهي ترجع إلى سنوات التسعينيات (وسابقا على مسار برشلونة الناشيء عام 1995) ،والتي تعد تقليدا متوارثا لدى مدن الشمال والجنوب المتوسطي عكس ما ساد افريقيا، وهذه الشبكة تم إطلاقها من قبل اللجنة الأوربية لسلسلة برامج التعاون الأورو متوسطي ذات الصلة بالإعلام والحياة الجمعوية والجامعات، كما أن منطقة المتوسط ظهرت بعد الحرب الباردة أكثر عرضة لخطر النزاعات وارتفاع التهديدات الإرهابية، وما كان على اللجنة إلا البحث على الالتفاف حول المجتمع المدني ، حيث تم إطلاق برنامج Med » « Urbsالممول للتعاون بين شبكات المدن الأورو- متوسطية، لولا أن عوامل سياسية سادت عام 1995 سمحت بميلاد ثقافة أورو- متوسطية لشبكات المجموعات الإقليمية استفادت منها دول الجنوب بالدرجة الأولى وبمساعدة أوربية.

3- أثر العوامل السياسية التي جعلت المتوسط (لاسيما المنطقة المغاربية وشرق المتوسط) ليس مجرد تشكيلة سياسية نظرية ناشئة كرد فعل على توسع الشرق ، إذ بالنسبة للأوروبيين في الجنوب يمثل المتوسط قضية شخصية ، ومثالها

العلاقة التاريخية والسياسية بين فرنسا والجزائر، التي جعلت من التعاون بينهما وبمساهمة الفرنسيين المغاربة ، أما باقي الدول المغاربية حاملوا المزايا فقد توطنوا في عدة مجموعات إقليمية أوربية.

المبحث الثاني : تحديد الإطار العلاقتي في الشراكة المحلية الأورو متوسطية

إن ما يفيدنا في في تقديم تصور معين بشأن الصيغة التي اتخذتها الشراكة المحلية المتوسطية هو تحديد المجالات التي قفزت بها إلى الفعالية ، حيث سنأخذ نموذجا جادا في الوقت الحالي ، ويتعلق الأمر بالسياسات البيئية الوطنية المشتركة (المطلب الأول) ، وحتى ولو كانت التجربة محل أهمية تذكر ، إلا أن التحديات المفروضة على المنطقة لا زالت تشكل ذلك العائق والحافز في تطوير أطرها وإثراءها (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: تطوير السياسات البيئية الوطنية المشتركة كنموذج لفائدة أهداف التنمية المستدامة المتوسطية

بالرجوع لـــ"الإستراتيجية المتوسطية للتنمية المستدامة" [2]تم تحديد نطاق العلاقة بين الأقاليم المشكلة للمنطقة المتوسطية فيما يلي :

1-التسيير الأحسن للمياه ، وذلك بتسيير الطلب على الماء والوقاية من مشاكل ندرته بحلول عام 2025 ومواجهة زيادة الضغط لدرجة التأثير على مؤشر استغلال موارد المياه الطبيعية غير الطبيعية التي تستمد من الأولويات الثلاث المسطرة في هذه الإستراتيجية ، ونقصد بالقول: تحقيق استقرار الطلب على المياه في مواجهة التبذير ، تحقيق أهداف الألفية في مجال الحصول على الماء الصالح للشرب والتصريف، وكذلك ترقية المساهمة والشراكة والتعاون الفعال والمتضامن من أجل تسيير مستدام للمياه على المستوى المحلي والوطني.

2-الاستعمال العقلاني للطاقة وترقية الطاقات المتجددة نتيجة زيادة الأخطار والانعكاسات متعددة الأبعاد والأسعار في هذا المجال نتيجة زيادة الطلب بأربعة أضعافها الحالية وإلى غاية عام 2025، والذي واجهته "الخطة الزرقاء" ببديل لتبطئة نمو استهلاك طاقة تقوم على تشجيع استعمال التكنولوجيا المفيدة واستعمال الطاقة المتجددة.

3-تطوير وسائل النقل وفصل حركية النمو الاقتصادي بسبب نمو التجارة على حساب النمو السكاني بواسطة سياسات طويلة المدى مستدامة الأهداف ، وتمويل هياكل مستدامة وترشيد الرسوم الواردة عليها وكذلك تعزيز التعاون لتنظيمها مع دعم دور السلطات المحلية لتنظيم النقل الحضري.

4-مرافقة متابعة التعمير والتحكم في المد العمراني (لمواجهة عوامل النزوح أو الاكتظاظ أو الانفجار السكاني والمتسبب في تنمية عمرانية فاشلة ، مما سمح بإرساء تجارب مهمة مثل أكدته "أجندة 21" لاحقا لمؤتمر ريو لعام 1992 ودعمه التزام أكثر من 500 مجموعة إقليمية بمسار بيئي للوقاية من الكوارث الطبيعية و التأهب لها، وتنمية مشاريع النقل السريع لتحقيق فكرة' المدن ذات المسافات القريبة وتوسيع شبكة وخطوط وسائل النقل العمومية كجيل جديد من سياسات تهيئة الإقليم، وكذلك إعادة إحياء وتجديد النسيج العمراني بما يقلل من الآثار البيئية واتفاقات التضامن والتعاون لتحديث وترميم المدن القديمة (كالقصبة والمدن العتيقة في المنطقة المتوسطية)، وتقوم الإستراتيجية وفق 4 توجهات أساسية: تخطيط

لنمو عمراني، تثمين التراث العمراني المتوسطي، تحسين نوعية الحياة وتجاوز الفروقات ، وتحسين الحوكمة العمرانية ودعم التضامن بين المدن المتوسطية.

5-إدماج النشاطات الزراعية في أهداف التنمية المحلية من لدن الطبيعة المتنوعة والثرية وكذلك المعقدة التي سمحت بثراء المنتوجات المحلية، والتي تتميز بالثنائية (زراعة رطبة ، جافة، فقيرة كانت أو ثرية) ، وبسبب مشاكل متعددة(كالتصحر، الفقر الريفي، النزوح الريفي، خسارة الأراضي الفلاحية، تدهور موارد الماء والكوارث الطبيعية المؤثرة. وقد جاءت الإستراتيجية في هذا الشأن لمنح الأولوية لتنمية الفلاحة الصغيرة والمتوسطة ، وتثمين المنتوج المحلي الزراعي ، وكذلك تفضيل الوسائل التكنولوجية المساعدة في توفير مصادر المياه...

6- ضمان تنمية متوازنة للساحل ووقف تدهوره عن طريق حماية البيئة البحرية والتسيير المستدام للساحل في مواجهة التوسع العمراني وتقديم سياسات سياحية مستدامة في المدن الواجهة التي تثمَن دور المجموعات الاقليمية كفاعلين رئيسيين ، جسدها "برنامج العمل من أجل المتوسط PAM الذي يسمح عن طريق اتفاقية برشلونة من توفير أداة قانونية لحماية المناطق الشاطئية، ويضاف اليها بروتوكول ملحق باتفاقية برشلونة في جانفي 2008 يتعلق بالتسيير المدمج للمناطق الشاطئية [3](GIZEC).

7- حماية البيئة البحرية ، والتي أخذت حصة الأسد من التعاون الأورو متوسطي بسبب خصوصية المخاطر والاضرار البيئية التي لحقت هذا الوسط ، تبعه وجود Corpus قانوني (اتفاقية برشلونة لعام 1976 وبروتوكولاتها) من أجل مكافحة التلوث وحماية التنوع البيولوجي، والأهم هو تنوع الآليات المساهمة في هذا المجال، مثل مراكز النشاطات الإقليمية (الخطة الزرقاء، مراكز الأوساط المحمية بتونس، المخابر المشتركة ...إلخ)، ولأن مشروع 'الاتحاد من أجل المتوسط واكبته مبادرة من أجل متوسط نظيف مؤسس على التعاون من أجل القضاء على التلوث النفطي في المنطقة، فبالنتيجة كلها محل تقييم من أجل تطوير أدواتها على مستوى مشاريع المنطقة.

8- تعتبر النشاطات الثقافية المنتجة للسلع والخدمات الرمزية مصدرا مهما لتسريع حركة المجتمعات المعاصرة ، كما أنها تمثل دعامة غير مباشرة لنقل التكنولوجيا وفاعل رئيسي للتحول الاجتماعي ، كما أن التبادل الثقافي أصبح أساس مشاريع التعاون الموجهة للتنمية، فمنذ عام 1995 ، تعددت أطر التعاون الثقافي الأورو-متوسطي ، ولكن عدم كفاية المساعدة المالية حال دون الحفاظ على ديمومتها، مما أدى إلى بالأطراف المانحةParties prenantes (من الدول المعنية في المنطقة) لتكثيف وتعبئة مشاريع التعاون اللامركزي وتحسين فعاليتها [4] .

المطلب الثاني: التحديات والآفاق المتعلقة بسياسات وبرامج التنمية الحلية المشتركة في المنطقة الأورو- متوسطية

لقد عانت الشبكات المكلفة بإنفاذ الشراكة على المستوى التقني و المؤسساتي ولازالت تعاني من ضعف اللامركزية في الجنوب لدى دول تتميز بإرث فرنسي وأنظمة الحزب الواحد، كما أن الفيدراليات الوطنية للجماعات المتواجدة في 5 دول من مجموع 13 دولة تعاني ضعفا ظاهرا من حيث صعوبة المهمة التي طلبت منها مقابل وضعية الدول المتدهورة بسبب اتساع العمران في كل من تركيا وإلى غاية المغرب على طول الساحل، وأيضا اللامساواة المعمقة بين السكان وكذلك تصاعد الانتهاكات البيئية أكثر فأكثر إلى درجة إحداث كوارث جسيمة ، إضافة إلى صيرورة المدن

بوتقة للسياسات المتطرفة، وفي مواجهة هذه المخاطر لم يتمكن 'مسار برشلونة' اليوم من تقديم إجابة شاملة وواعدة مما يستوقفنا هنا إلى التساؤل ما إذا كان هناك بديل حل محل التعاون اللامركزي؟

في الفترة ما بين 1995 و2004 شهد تنفيذ برنامج Medu تفاوتا في التنفيذ بين سكان أوربا الشرقية وجنوب المتوسط [5]، كما أن المال الرئيسي كان يُوجه إلى دول ذات وسائل محدودة من أجل برامج إقليمية وتنمية محلية, وأن السياسة الأوربية للجوار (PEV) وأداتها المالية الجديدة البديلة لبرنامج Meda من أجل المتوسط وضعت هذه المنطقة على نفس المخطط من أجل القوقاز وأقصى أوربا الشرقية، مما أدى إلى تغيير في الأولويات من أجل أوربا ذات 8 دول من 27 دولة شاطئية للمتوسط، وهذا يترجم من خلال تجميد أو رفع المساعدة المالية الأوربية، الأمر الذي بررته الضرورة العاجلة آنذاك لإنجاح المشروع المتوسطي المقترح من الرئيس الفرنسي ، وأيضا تبنت اللجنة الأوربية تحت ضغط المنتخبين المحليين البرلمانيين الأوربيين أداة جديدة في إطار علاقات الإتحاد يحول منطقة افريقيا، الكراييب والهادي (ACP) عن طريق تعيين "فاعلين غير دوليين والسلطات المحلية لآداء دور مهم في التنمية ، وبعد تجربة Med Urbs وتأخر إنفاذ المستوى الثالث لبرشلونة أصبح هذا الإقرار مناسبة جديدة للأفضل ، ومن الواضح أن فلسفة اللجنة المتأثرة بالدول أدت إلى تفضيل فصل بين الدول والأقاليم إزاء مشاريع مهيكلة منبثقة عن تهيئة الإقليم التي تطرحها الحياة اليومية للسكان في مجالات الصحة ، التربية والمجتمع ، أما اليوم ومع الخطر الذي نتج عن هذه الوضعية نوَع من التواجه والتنافس بين المدن المثيرة لقلق الدول وبين الأقاليم ، والتي تعد أكثر سهولة للتحكم في الوضع الحالي للامركزية في المتوسط ، ويستذكرنا في نفس السياق أنه في الذكرى العاشرة (10) لمسار برشلونة تمَ التأكيد على دور المجتمع المدني في أوربا والسلطات المحلية للجنوب في موازنة مع تلك اللامساواة والنزاعات القائمة وعدم لاتوازن المساعدة الممنوحة من قبل الجماعات الإقليمية الشمالية[6] .

كان لمجموعة من الخبراء في الشراكة المحلية الأورو – متموسطية أن تقدموا بمناسبة تقييم 'الخطة الزرقاء' بمجموع من الاقتراحات [7]، وكانت كلها نوعا من الأدوات المساعدة لترشيد الشراكة على المستوى : التصوراتي/ العلاقاتي والمؤسساتي ، وأهمها تعلق بـــ:

1- الإقرار المؤسساتي للجماعات الإقليمية ، من خلال دعم الإتحاد الأوربي وكافة دول الضفتين المتوسطية للدور الذي تلعبه الجماعات المحلية في مسارات التنمية، ولا سيما في إطار السياسة الأوربية للجوار التي تعد مكملا وليس بديلا لمكتسبات الشراكة الأورو-متوسطية ، كما أن إرساء آليات تسمح بمشاركة الجماعات الإقليمية في اتخاذ القرار على مستوى الإتحاد الأوربي والدول الأعضاء من أجل سياسة متوسطية حقيقية يتوقف على إنشاء آليات وأدوات تضمن تكاملا بين أعمال نشاطات التعاون لدى الجماعات الإقليمية وتلك المتعلقة بحكومات الدول والإتحاد الأوربي .

2- وجوب إعادة صياغة إستراتيجية تدخلية من أجل فرض أولوية مجالات ونشاطات التعاون الدولي اللامركزي العمومي ، حيث تترجم عمليا بفكرة 'الحوكمة ' في التسيير البلدي والسياسات البيئية والعمرانية من أجل التوجه لدعم

عمليات معمقة وكذا التعريف باستراتيجات الانسجام الاقتصادي والاجتماعي لمكافحة الفقر والنزوح الريفي والهجرة والتنمية المشتركة.

3- أهمية تعميم شروط مشجعة على مسارات اللامركزية الحقيقية مع المحافظة على استقلالية أكبر للجماعات المحلية الإقليمية للدول الأعضاء .

4- ارساء أدوات دعم التعاون الدولي اللامركزي العمومي، من خلال إنشاء 'منتدى' ذي طابع سياسي ودائم يجمع الجماعات الإقليمية للشراكة الأورو –متوسطية، وهذا المنتدى سيتولى وظائف استشارية مرتبطة بتنمية سياسة متوسطية منطلقها الإتحاد والدول الشريكة أيضا .

5- إنشاء 'مرصد' Observatoir للمراقبة وتجميع وتنظيم ونشر تجارب التعاون اللامركزي عامة بين الحكومات الإقليمية الأورو-متوسطية.، وتكون نتائجه وتفاعله لصالح هدف نهائي يتمثل في المحافظة على التراث التعاوني المركزي العمومي ، وكذلك تعداد وتنويع المزايا وإنتاج المعارف والمؤهلات ، كما يمكن لمثل هذا 'المرصد' أن تكفل له مهمة تلقي أعمال الشبكات المحلية الفاعلة في المنطقة الأورو- متوسطية والبحث عن التعاضد مع 'منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة'،

6- البحث عن سياق لترقية وتطوير شبكات المجموعات الإقليمية كآليات لتبادل واستثمار التجارب المحصلة في هذا المجال .

7- وأخيرا إنشاء أداة لدعم الحوكمة والديموقراطية المحلية التي تمنح دعامة كافية لإنتاج وتعزيز قدرات التسيير والتخطيط لدى المنتخبين المحليين والإقليميين الأورو- متوسطين عن طريق ترقية 'ثقافة مشتركة حول الخدمة العمومية ' .

في عام 2015 شارك برنامج " التعاون عبر الحدود في البحر الأبيض المتوسط ENPI CBC Med [8] في اجتماع للجنة التنمية الإقليمية المستدامة للمنطقة الأورومتوسطية والمجلس المحلي. ARLEM على مستوى 'لجنة الأقاليم'، وذلك لمناقشة موضوع فرص العمل والتنمية الإقليمية في المتوسط والتنمية الحضرية المستدامة في منطقة البحر الأبيض المتوسط، ومعه متابعة تقرير لجنة HARLEM المتعلق بـــ "دور السلطات المحلية والإقليمية في إدارة الهجرة في منطقة البحر الأبيض المتوسط" في ضوء التطورات الحاصلة في هذا المجال، وقد لحقها الإطار الإستراتيجي لبرنامج ENPI CBC Med المحضر لصك الجوار الأوروبي المحدد للفترة 2014-2020 . وتشكل مثل هذه البرامج سياقا جد حيوي لضمان الديمومة في المشاريع ، وما "الخطة الزرقاء" إلا دليل على الاستراتيجية التداولية في تجديدها[9] .

في سياق المؤتمر الوزاري حول التنمية العمرانية المستدامة بستراسبورغ في عام 2011 كلف الأمين العام 'للاتحاد من أجل المتوسط بالتنسيق من أجل ارساء استراتيجية أورو- متوسطية للتنمية العمرانية المستدامة"، وتتضمن :

مخططا للتوجيه من أجل المدن والأقاليم الأورو–متوسطية المستدامة، التي تسمح بإنفاذ خطط مشتركة ذات طابع توجيهي تقوم على مجموع من المبادئ والقيم الأساسية لتنمية مستدامة ومدمجة لكافة الأبعاد الاجتماعية والثقافية والاقتصادية شريطة المحافظة على البيئة، كما يقوم على فتح النقاش بين السلطات لإنفاذ مبادرات جدية في مجال التنمية المستدامة ، إضافة إلى أن هذه الإستراتيجية تشتمل على 'مبادرة من أجل تمويل مشاريع عمرانية' قصيرة المدى، ولقد طورتها الوكالة الفرنسية للتنمية وبنك الاستثمارات الأوروبية والمجموعة البنكية الألمانية ، ويتم تنفيذ المرحلة الأولى المبادرة بين 10 و15 سنة فيما يخص المشاريع واسعة النطاق في بلدان الجنوب والشرق من المتوسط، ثم إجراء دراسات تمهيدية لتقييم ضرورة خلق وكالة عمرانية تحت لواء 'الاتحاد من أجل المتوسط'وأخيرا تشجيع الابتكار والتكنولوجيا في مجال العمران وترقية الممارسات الجيدة ذات الصلة، مما يدل على أن الدور الذي يلعبه الاتحاد من أجل المتوسط يشكل قيمة مضافة لتكريس تعاونية مؤسساتية أكثر فعالية بمثل ما يضمن استدامة عمله مقارنة مع السنوات السابقة التي عرف فيها ركودا ملحوظا لأسباب سياسية.

خاتمة:

إن الصيغ التي تتجسد بها الشراكة عادة تتم بمعية أجهزة التعاون الثنائية أو متعددة الأطراف، والتي تعود إليها مسؤولية التوجيه والرقابة والتأطير من الدول أو الجماعات الإقليمية، وهذا وفق ما تمليه أهداف الألفية للأمم المتحدة، ويتحقق ذلك من خلال : ضمان تنمية متوازنة على الساحل وفق التدهور المستمر (في مجالات محددة)، إدماج نشاطات زراعية وفلاحية في أهداف التنمية الإقليمية وكذا تطوير النشاطات المحلية ، وأول نماذجها إطلاق سياسات بيئية هادفة مختلفة عما كان سائدا لسنوات طويلة في ضوء التحولات الجديدة والتدهور البيئي السائد في المنطقة، ساعده إطلاق السياسة الأوروبية للجوار منذ عام 2004 كمقاربة مدعمة 'للتعاون من أجل النهوض بالأداء البيئي من الأسفل ، أي من القاعدة (المستوى المحلي).

[1] Voir le rapport du CNCD sur 'La cooperation décentralisée'.

[2] Voir Guillaume (Benoît),"Le tournant du développement durable et du partenariat Euro-Méditerranéen" , In 'Environnement et développement en Méditerranée : les quarante ans du Plan Bleu' ,Pour Mémoire , hors-série N° 29 ,printemps 2020.

[3] Voir Dassonville (Luc). « Enjeux de développement durable en Méditerranée :Les perspectives du Plan Bleu », Prospective 'Méditerranée 2020' ,IPEMED.s,d.

[4] Voir Edina Soldo et Emmanuelle Moustier, « La coopération décentralisée : un élan pour le développement culturel durable dans l'espace euro-méditerranéen », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 1, n° 1 | Mai 2010, mis en ligne le 07 mai 2010, consulté le 04 décembre 2021. URL : http://journals.openedition.org/developpementdurable/8389.

[5] Voir Sebastien (Abis). « En 2007 année zéro par la méditeranée ? » , Futuribles,N° 321,Paris.juillet-aout.

[6] Voir Ribeiro Teresa, « L'Union pour la Méditerranée : acteur de la coopération euro-méditerranéenne en matière de climat et de développement durable », *Techniques Financières et Développement*, 2015/3 (n° 120), p. 27-31. Disponible sur (DOI : 10.3917/tfd.120.0027. URL : https://www.cairn.info/revue-techniques-financieres-et-developpement-2015-3-page-27.htm) , consulté le 22/06/2021.

[7] Ibid .

[8] Pour plus de détails voir sur (http://www.enpicbcmed.eu/fr/communication/le-programme-participe-%C3%A0-la-r%C3%A9union-de-l%E2%80%99arlem-sur-le-d%C3%A9veloppement-territorial-durabl)., et Jean-Louis (Guigou) ."La Méditerranée demain, quels scénarios ? ", In 'Environnement et développement en Méditerranée : les quarante ans du Plan Bleu' ,Pour Mémoire , hors-série N° 29 ,printemps 2020.

[9] Voir Catherine (Yves) et Henocque (Piante),"Le futur de l'écosystème marin, In 'Environnement et développement en Méditerranée : les quarante ans du Plan Bleu' ,Pour Mémoire , hors-série N° 29 ,printemps 2020, et Cmp Doc,"Les perspectives du Plan Bleu sur le développement durable en Méditerranée,Plan Bleu Sophia Antipolis, Juillet 2008.

السياسة الدستورية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة
(قراءة في ظل أحكام دستور 1996 المعدل)

Constitutional policy and its role in achieving sustainable local development (Reading under the provisions of the 1996 amended Constitution)

د. عبد اللاوي سامية
أستاذة محاضرة أ
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة عباس لغرور خنشلة

الملخص:

تتحقق التنمية المحلية المستدامة بتوليف الجهود المحلية على مستوى البلدية باعتبارها جماعة قاعدية، والولاية وتفعيل دور المجتمع المدني من صناع القرار الاقتصادي والاجتماعي والتربوي والبيئي لتحقيق الأهداف المرجوة من التنمية المحلية المستدامة وتجسيد المفهوم النظري لها الى واقع عملي يتمحور حول ضمان التنمية وديمومتها وحسن سيرها مع تعاقب الأجيال، وهو ما نص عليه دستور 1996 بمختلف التعديلات الواردة عليه.

الكلمات المفتاحية: التنمية المحلية، التنمية المستدامة، الدستور.

Abstract :

Sustainable local development is achieved by synthesizing local efforts at the municipality level as a grassroots group and the state and activating the role of civil society among economic, social, educational and environmental decision-makers to achieve the desired goals of sustainable local development and embodying the theoretical concept thereof into a practical reality centered around ensuring development, its continuity and its smooth progress with succession of generations This is what was stipulated in the 1996 constitution, with various amendments.

key words: Local development ,sustainable development,the Constitution.

مقدمة:

تتداخل العوامل المؤثرة في مسار التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، الأمر الذي أدى إلى تركيز الاهتمام على بعض الولايات دون الأخرى مما أدى إلى تعميق حدة الإختلالات البنيوية والتنموية بينها، وتزايد الفجوة بين الريف والمدينة في بعض ولايات الوطن.

وتبرز أهمية التنمية المحلية المستدامة بكل جوانبها الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية فيما ألتزم به قادة العالم من خلال اعتمادهم خطة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة للعام 2030 بإجراء عالمي متسق وشامل لتحقيقها تساهم فيه الدولة بمؤسساتها المختلفة وبإشراك المواطنين والجماعات الإقليمية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة دون إقصاء.

والى جانب ذلك تظهر أهمية التشريعات المحلية ومن بينها ما نص عليه التشريع الأساسي في الجزائر سيما التعديل الدستوري لسنة 2020، في توفير المناخ والظروف المناسبة للقضاء على كافة أشكال العوز، وتعزيز الرفاهية من خلال تلبية الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية للمواطنين.

أولا: أهداف البحث

إن ما تشهده المجتمعات الحديثة في تطور مطالبها وتزايد وعيها بضرورة توفير حياة كريمة ورفاهية للفرد من خلال الدور الذي تقدمه الجماعات الإقليمية ممثلة في الولاية والبلدية، من خلال اتخاذ القرارات الإدارية سيما تلك التي يراعي تحقيق المصلحة العامة للولاية والمصلحة الخاصة للمواطن داخل حدود إقامته. فيهدف البحث في الموضوع إلى:

1. التعرف على التنمية المحلية المستدامة
2. دور التشريع الأساسي في تحقيق تلك التنمية.

ثانيا: إشكالية البحث

يدفعنا البحث في الموضوع إلى طرح التساؤل التالي:

ما هي سياسة المؤسس الدستوري الجزائريلتحقيق التنمية المحلية المستدامة؟

ثالثا: منهجية البحث

للإجابة على الإشكالية سوف نعتمد في البحث على المنهج الوصفي التحليلي، بإعتباره أكثر المناهج التي تصل إلى حقيقة الأمر بوصفها وتحليل كل ما جاء من نصوص قانونية جاءت لتفعيل وبناء مسار التنمية المحلية المستدامة.

رابعا: خطة البحث

نحاول البحث في الموضوع وحتى نصل إلى استنتاجات مقنعة تثري أعمال الملتقى نستعين بالنقاط الأساسية التالية:

المحور الأول: مفهوم التنمية المحلية المستدامة

ظهر هذا المفهوم في الستينات على إثر النقاشات التي تعالت حول تهيئة وإعداد التراب، وذلك من أجل الاختلالات بين الجهات، ولقد كان العالم القروي الحقل الأول لتطبيق مفهوم التنمية المستدامة، لكنه اليوم تجاوز حدود القرية إلى المدن والأحياء أيضا. وفيما يلي سوف نعرف التنمية المحلية المستدامة والمبادئ التي تقوم عليها ثم أهدافها تبعا للنقاط التالية:

أولا: تعريف التنمية المحلية المستدامة

إن قضية التنمية تعد أحد القضايا الرئيسية التي تحتل مكانة هامة على المستويين العالمي والوطني، وخير دليل على ذلك الكم الهائل من الدراسات والبحوث والمقالات التي تنتشر في جميع أنحاء العالم، فقد أصبح مفهوم التنمية عنوانا للكثير من السياسات والخطط والعمال وأصبح مصطلح مثقال بالكثير من المعاني والتعميمات.

ويقصد بها بشكل عام عملية تغير في البنية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع وفق توجهات عامة لتحقيق أهداف محددة، تسعى أساسا لرفع مستوى المعيشة لسكان في كافة الجوانب[1].

أما التنمية المحلية على أنها: "العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية لارتفاع بمستويات التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا .واجتماعيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمعات المحلية في مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة[2].

ويكمن الهدف الرئيسي للتنمية المحلية في جانبين أساسيين هما :

1. فع المستوى المعيشي عبر تنوع الأنشطة الاقتصادية والتجارية والاجتماعية وذلك بتنشيط وتنويع موارد وطاقات المجال الجغرافي مما يحدث تغير نوعي في حياة المنطقة يمكن رؤيته من خلل مستوى المعيشة وتطور البيئة الحياتية اليومية وتحسن مستوى الخدمات، بفك العزلة عن المناطق النائية ويساهم في دمجها في الاقتصاد القومي.
2. هو تحديث بنية التنمية الريفية بإدخال التكنولوجيا الحديثة في الإنتاج وتحديث بنيات الري و تأهيل الكوادر وبناء القدرات وزيادة الإنتاجية، بإدخال المكننة والإرشاد الزراعي، يحول بذلك 4 المجتمعات القروية المنعزلة إلى المجتمعات الزراعية الحديثة[3].

وجاءت إحدى التعريفات للتنمية المستدامة على أنها تلك التنمية التي تناقش القضايا البيئية وعلاقتها بواقع الفقر وغياب التنمية في العالم، فهي عملية تنموية بيئية تتطلب اهتمام جميع الجهات بان تكون عملية مستمرة متراكمة على جوانب متعددة واسعة المدى، وضيقة ومحدودة في أهدافها وأغراضها[4].

ويمكن تعريف التنمية المحلية المستدامة على أنها تلك العملية التي يتمكن بها المجتمع المحلي من تحديد حاجاته وأهدافه وترتيب هذه الحاجات والأهداف وفقا لأولويات مع إذكاء الثقة والرغبة في العمل لمقابلة تلك الحاجات والأهداف بما يستجيب لحاجات الـــأجيال الراهنة دون تعريض قدرة الأجيال القادمة للخطر، وهناك من يعرفها بأنها إستراتيجية استمرار تنمية المجتمع وتعمل على الربط بين الموارد المحلية و البيئية الخارجية، أي تنمية المجتمع من خلل موارده الذاتية والمواهب الفردية والعالقات الاجتماعية مع مراعاة مبدأ العدالة والاستمرارية والاستدامة، أي العدالة بين أفراد المجتمع الحالي والمستقبلي من خلال الأخذ بعين الاعتبار متطلبات البيئة التي تحافظ على حق الأجيال المستقبلي.[5]

ويقوم مفهوم التنمية المحلية المستدامة على عنصرين:

1. المشاركة الشعبية في جهود التنمية المحلية، والتي تقود الى مشاركة السكان في جميع الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم ونوعية الحياة التي يعيشونها معتمدين على مبادرتهم الذاتية.
2. توفير مختلف الخدمات ومشروعات التنمية المحلية بأسلوب يشجع الاعتماد على النفس والمشاركة.

وبالتالي فالتنمية المحلية المستدامة هي تلك العملية التي يشترك فيها كل الناس في المحليات والذين يأتون من كل القطاعات ويعملون سويا لتحفيز النشاط المحلي يتم بالمرونة والاستدامة، وهي عملية تهدف الى تكوين الوظائف الجديدة وتحسين نوعية الحياة للفرد والمجتمع، بما فيها الفقراء والمهمشين مع المحافظة على البيئة.

ثانيا: مبادئ التنمية المحلية المستدامة

تعتمد التنمية المحلية المستدامة على عوامل أساسية هي:

1. التنمية هي عملية شاملة بمعنى أننا لا يمكن تقييد عملية التنمية في إطار أبعادها الاقتصادية فقط، أو برنامج خلق مناصب شغل أو دعم إقطاعي.
2. مساهمة المبادرات والمشاريع الصغرى في التنمية الشاملة إذ أن تقدم ورفاهية المجتمع ليس فقط بسبب المؤسسات الكبرى والمشاريع الكبرى الخاصة بالمستوى الكلي.
3. الموارد البشرية هي القوة الدافعة للتنمية إذ أن عملية تكوين الأفراد وتحفيزهم تعتبر من أهم العوامل المحددة والحاسمة لعملية التنمية على غرار البنى التحتية، التقنيات، التجهيزات.

وفي سبيل تحقيق أهدافها على أكمل وجه تقوم على مجموعة من المبادئ تتمثل في:

1. 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 كفؤا للموارد الطبيعية المتاحة.

2. مبدأ المرونة

معناه قدرة النظام على التكيف والمحافظة على بنيته ونماذج سلوكه في مواجهة الاضطرابات الخارجية، لأنه إذا ما خسرت هذه النظم مرونتها تصبح أكثر عرضة للتهديدات الأخرى.

3. 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 بيئتهم.

4. 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 يحتاج إلى اليقين العلمي، كسبب لتأجيل اتخاذ تدابير احتياطية لحماية البيئة في المادتين 3 و4 من القانون المتعلق بالأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة 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 يُستعصى على المعرفة العلمية المتاحة أن تؤكد وقوعه أو تحدد آثاره ونتائجه على البيئة إذا ما وقع، أي أن يكون هناك عدم وجود يقين علمي في ما يتعلق بماهية الضرر. والفكرة العامة لهذا المبدأ، هو أنه:(يجب اتخاذ تدابير عندما يكون هناك سبب كاف للاعتقاد بأن 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 قاطع ورسمي إلى وجود علاقة سببية بين النشاط أو المنتج، والعواقب الوخيمة.

5. 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 تحمله السلطة العامة على عاتق الملوث ونصت عليها لقوانين الداخلية منها القوانين الجزائرية، حيث أقره المشرع الجزائري، وتم تطبيقه وتكريسه من خلال العديد من القوانين المالية. يتسم هذا المبدأ بالمرونة ويمكن إنفاذه تشريعيا بوسائل جزائية أو مدنية أو إدارية أو حتى مالية وذلك من خلال فرض العقوبات الجزائية والمالية على الملوث، ووضع قواعد فعّالة للمسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية تلائم خصوصيات الضرر البيئي والمسائل الفنية والقانونية المرتبطة به. وإداريا من خلال نظام الترخيص المسبق لأنشطة المختلفة وفرض إجراء دراسات تقييم الأثر البيئي لتلك الأنشطة مع ما تقتضيه تلك الدراسات من تكاليف مالية وخبرات تقنية. وما يُعاب 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 منفعته لشخص أو مجموعة أشخاص. ومن جهة أخرى فقد وُجد هذا المبدأ طريقه 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 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 مستخدمي 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).

6. 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.

7. مبدأ الإدماج

ظهر هذا المبدأ ضمن الفصل الثالث من جدول أعمال القرن الـــ21 في المتطلبات الرئيسية اللازمة لدمج الأبعاد البيئية عند وضع القرار، بما في ذلك المسائل المتعلقة بدمج البيئة والتنمية على مستويات السياسة والتخطيط والإدارة، والإطار القانوني والتنظيمي ذي الصلة والاستخدام الكفؤ للأدوات الاقتصادية وحوافز السوق، وكذلك التوصية بإنشاء نظام محاسبي جديد يتضمن تلك الاعتبارات. حيث أصبح من الواضح بأن وضع الاعتبارات البيئية في حسابات المخططات

الإنمائية بما في ذلك تقييم الآثار البيئية للمشروع قبل البدء في تنفيذه، يعطي أبعاداً جديدة لقيمة الموارد واستخدامها على أساس تحليل التكلفة والفائدة، وكيف يمكن المحافظة عليها، فضلا عما سيعود عن ذلك من فوائد اقتصادية، بالإضافة طبعا لتحقيق هدف المحافظة[6].

ثالثا: أهداف التنمية المحلية المستدامة

1. الهدف الاجتماعي:

تهدف التنمية المحلية المستدامة في منظورها الاجتماعي إلى إحداث تغييرات على الصعيد الاجتماعي و ذلك من خلال إشباع الحاجات الأساسية لأفراد ورفع مستوى المعيشة بكل الطرق والأساليب التي يقرها النظام الاجتماعي، و ذلك من خلال تسخير جميع الموارد والإمكانيات المتاحة لخدمة الفرد وحمايته، وكذا السعي للقضاء على الفقر والتشرد إزالة الفوارق الإجتماعية الشائعة للوصول بالفرد الى أرقى المستويات.كما تسعى التنمية المحلية المستدامة فى مضمونها الى محاربة كل أشكال الفساد والإنحراف والبيروقراطية التي تعطل وتعيق قيام المشاريع الإقتصادية والإجتماعية والثقافية من خلال التوزيع العادل للدخل المحلي وعدم حصول الفوارق والطبقات وكذا العمل على وضع اطار قانوني يهدف إلى تنظيم العلاقات بين الفئات المكونة للمجتمع الواحد هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية بين الجماعات على مختلف المستويات لتحقيق سبل المشاركة الاجتماعية والرفاهية داخل المجتمع

2. الهدف الاقتصادي:

إن التنمية المحلية المستدامة تهدف إلى تقليص الفجوة الإقتصادية بين المناطق الحضارية والريفية، وخلق مجال تعاوني وتكاملي بين القطاعات من أجل تسخير جميع الإقتصاديات المحلية لخدمة الإقتصاد الوطني، والعمل على رفع قيمة نتائجها المحلي الذي يساهم بطريقة مباشرة في رفع قيمة ناتجها المحلي الذي يساهم بطريقة مباشرة في رفع الناتج الوطني الإجمالى وزيادة معدلات الإنتاجية الزراعية من أجل تحقيق الأمن الغذائي والمحلي والوطني .كما نجد أنها تهدف إلى خلق نظام اقتصادي محلي مستقل عن المركز يستمد قوة اقتصاده من الخصائص التي تميزه والتي تسمح له بإعطاء الإضافة في المجال الذي يناسب خصوصيته من أجل إعطاء دفعة حقيقية للإقتصاد الوطني بغية تحقيق متطلبات التنمية الوطنية المستدامة أو الشاملة المتوازنة.

3. الهدف البيئي

تندرج البيئة ومتطلبات حمايتها ضمن أولويات التنمية المحلية المستدامة على عكس التنمية المحلية التي كانت تهمل الجانب البيئي ولا تأخذه بعين الإعتبار ضمن قراراتها وسياساتها فالتنمية المحلية المستدامة تسعى إلى تحقيق الإستغلال واستخدام عقلاني للموارد حيث تتعامل التنمية مع الموارد على أنها موارد محدودة لذلك تحول دون استنزافها أو تدميرها وتعمل على توظيفها بشكل عقلاني ويتم ذلك من خلال زيادة الوعي بالأخطار والتهديدات التي تمس البيئة، وتعزيز القدرات على تقييم و دراسة التنوعات البيولوجية على الصعيد المحلي واتخاذ الإجراءات المناسبة على الصعيد الوطني لتحسين القدرات المالية والإدارية والفنية المخصصة للعمل البيئي، وتعزيز دور الأجهزة المسئولة عن التحقق البيئي ومراقبة معايير دور الأجهزة المسئولة وتحسين الأوضاع المعلوماتية البيئية، وزيادة حصول المواطن على المعلومات البيئية من أجل

زيادة المشاركة الشعبية في الإدارة الفعالة لشؤون البيئة .وما يمكن قوله أن للتنمية المحلية المستدامة أهداف عديدة ومتنوعة تدور في مجملها حول تحسين الظروف المعيشية وتحقيق الرقي للأفراد في المجتمع المحلي مع التركيز على عنصر الإستدامة[7].

المحور الثاني: الدستور والتنمية المحلية المستدامة

اعتمدت الجزائر في تنظيمها الإداري على أسلوب اللامركزية الإدارية و التي تشكل البلدية نواتها القاعدية، هذه الأخيرة مرت بعدة تغيرات وتطورات مست مفهومها وكيفية إنشائها و حددت صلاحياتها نتيجة تزايد الضغوط الجماهيرية للمطالبة بتحقيق الديمقراطية الشعبية، وتضخم وظائف الدولة وتشعب مسؤوليتها ونقل أعباء التنمية و بروز حتمية المشاركة الشعبية في تنفيذ برامج التنمية المحلية، ولتحقيق هذه الأخيرة على مستوى البلدية كان لابد من وضع تحت تصرف هذه الهيئة مجموعة من الآليات تمكنها من القيام بدورها التنموي على أحسن وجه ويضبط عملها مع غيرها من الإدارات والهيئات المركزية والمحلية الفاعلة و المشتركة معها في العمل التنموي المحلي.

وقصد بناء مؤسسات دستورية أساسها مشاركة كل جزائري و جزائرية في تسيير الشؤون العمومية سعيا إلى تحقيق العدالة الاجتماعية و المساواة و ضمان الحرية لكل فرد[8]،نصت المادة 15 من دستور 1996 على انه: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية عي الجماعة القاعدية"[9]. و بهذا فإن تبني الجزائر لنظام الجماعات المحلية يعبر عن سياسة تحديثية انطلاقا من الإمكانات و الموارد المختلفة المتاحة و توجيهها نحو خدمة الأهداف العامة للتنمية المحلية و الوطنية.

وقد نصت الفقرات 4، 5، 6 من المادة 09 في تعديل الدستور لسنة 2016[10]على: "يختار الشعب لنفسه مؤسسات، غايتها ما يأتي...4/ ترقية العدالة الاجتماعية، 5/ القضاء على التفاوت الجهوي، 6/ تشجيع بناء اقتصاد متنوع يثمن قدرات البلد كلها، الطبيعية والبشرية والعلمية". وتقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية، كما تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية لاسيما من خلال المجتمع المدني[11]. وتضمن الاستعمال الرشيد للموارد الطبيعية والحفاظ عليها لصالح الأجيال القادمة[12].

كما نصت المادة 16 منه على أن الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية، والبلدية هي الجماعة القاعدية. وبالتالي فإن البلدية تعتبر مؤسسة إدارية من أهم المؤسسات التي يبنى عليها النظام الاجتماعي ككل فهي من ناحية تمثل سياسة الدولة و سياسة الولاية و تعبر عنهما و تعكس برامجهما و تتوسط مباشرة بينهما و بين المواطن على مستواها الإقليمي،ومن ناحية أخرى تمثل المجتمع على المستوى المحلي و تطلعاته و أماله و احتياجاته .فالبلدية كالولاية و كأي إدارة عمومية،هي تنظيم اجتماعي ذو علاقة اجتماعية معينة تتسم بالتنظيم و التسلسل الهرمي السلطوي.و يمكن تعريفها من الناحية القانونية و السياسية بأنها: تجمع سكاني و فضاء جغرافي محدد إقليميا و بأنها وحدة إدارية. وهي تعتبر في الجزائر قاعدة التعبير السكاني عن طريق الانتخاب، و تستجيب البلدية إلى بعدين اثنين هما :

1. كونها تعبر عن سلطة و امتداد الدولة من خلال تسيير المصالح العامة .

2. كونها تعبر عن مجموعة منظمة لتسيير المصالح و الأعمال و النشاطات المحلية[13].

وقد أقر المؤسس الدستوري في الفقرة 16 من ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020 أن الشعب الجزائري متمسك بخياراته من أجل الحد من الفوارق الاجتماعية والقضاء على أوجه التفاوت الجهوي، ويعمل على بناء اقتصاد منتج وتنافسي في إطار التنمية المستدامة.

ونصت المادة 4/09، 6 منه على أن يختار الشعب لنفسه مؤسسات غايتها...4/ترقية العدالة الاجتماعية، 6/ القضاء على التفاوت الجهوي في مجال التنمية.

ووفقا لذلك نص في المادة 17 منه على أن: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية.بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها، يمكن أن يخص القانون بعض البلديات الأقل تنمية، بتدابير خاصة".[14]

ولقد أثارت هذه المادة تفسيرات تصف مخاوف المهتمين بالشأن الدستوري والمصلحة العامة للدولة والفرد على حد سواء، سيما ما تعلق منها بتبني نظام الأقاليم، الا أننا نميل الى التفسير القائم على أساس مبررات اقتصادية بحته، ووجود فوارق كبيرة وخصوصيات اقتصادية لبعض مقاطعات الوطن والتي تتطلب وضع خاص في إدارة شئونها وصلاحيات أوسع من تلك التي تتولاها البلدية على المستوى المحلي.

أخيرا فإن تحقيق الأهداف المرجوة من التنمية المحلية المستدامة يستوجب الأمر تكاثف الدولة والشعب معا وذلك بإعطاء الدور القيادي للدولة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وطنيا ومحليا باعتبارها ممثلة المجتمع والمعبرة عن إرادة المواطنين وتعمل على تحقيق طموحاتهم في التقدم الاقتصادي والاجتماعي. من أجل ذلك نصت المادة 21 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن: "تسهر الدولة على حماية الأراضي الفلاحية، ضمان بيئة سليمة من أجل حماية الأشخاص وتحقيق رفاهيتهم، ضمان توعية متواصلة بالمخاطر البيئية، الاستعمال العقلاني للمياه والطاقات الأحفورية والموارد الطبيعية الأخرى، حماية البيئة بأبعادها البرية والبحرية والجوية، واتخاذ كل التدابير الملائمة لمعاقبة الملوثين".

وكذا مشاركة أفراد المجتمع المحلي في تحقيق التنمية المحلية والذي يعتبر مبدأ من أهم مبادئ التنمية حيث يستوجب إثارة وعي أفراد المجتمع المحلي و تحسيسهم بضرورة العمل من أجل تحسين مستوى حياتهما الاقتصادية والاجتماعية ولا يتحقق ذلك إلا بمشار كته الفعالة والفعلية في إعداد وتنفيذ ومراقبة وتوجيه برامجها وخططها. ويظهر ذلك جليا في نص الفقرة الثالثة من المادة 16 من تعديل الدستور سنة 2020 السابقة الذكر أين تم التركيز على دور المجتمع المدني في تحسين مسار التنمية المحلية.

خاتمة:

نختتم هذه الورقة البحثية بمجموعة من النتائج والتوصيات أهمها:

أولا: النتائج

1. إن التنمية المحلية المستدامة هي عملية تسعى من خلالها المجتمعات المتقدمة والمتخلفة للارتقاء بالمحيط الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بما يخدم الأجيال الحالية والأجيال المستقبلية.

2. إن التنمية المحلية المستدامة تسعى إلى تحقيق من وطأة الفقر من خلال تقديم حياة أمنة ومستديمة مع الحد من تلاشي الموارد الطبيعية والتدهور البيئي والخلل الثقافي والاستقرار الاجتماعي.
3. إن البلدية هي الأكثر قرب ومعرفة بالموارد المحلية المتاحة والقادرة على التعريف بها لجذب أحدث الاستثمارات وإحداث حراك اقتصادي يحقق تنمية مستدامة محلية فعالة. وقد اعتبرها دستور 1996 بكل التعديلات الواردة عليه جماعة قاعدية.

ثانيا: التوصيات

1. إعادة النظر في هيكلة المجالس الشعبية البلدية، وضرورة توافر الحد الأدنى من الشروط سيما المستوى التعليمي الأمر الذي يمكن من التخطيط الجيد والسير الحسن للموارد البشرية والمادية من أجل تحقيق تنمية محلية مستدامة وعلى كافة الأصعدة.

2. تفعيل دور المجتمع المدني وإشراكه في مختلف الهيئات الإدارية، باعتباره الفاعل الرئيسي في تحقيق الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي.

---

[1]- أحمد رشيد، التنمية المحلية، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1986، ص 14.

[2]- مريم أحمد مصطفى/ إحسان حفظي، قضايا التنمية في الدول النامية، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، 2005، ص 224.

[3]- حسن بشير محمد نور، التنمية المحلية المفهوم والخيارات، مجلة الوسط الاقتصادي، الخرطوم، 2010،ص 89.

[4]- عبد الخالق عبد الله، التنمية المستدامة والعلاقة بين البيئة والتنمية، 1998 ،ص 239

[5]- يمينة عمروس، بليزيدية حورية، التنمية المحلية المستدامة –دراسة حالة بلدية سكيكدة–، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، تخصص حوكمة محلية، جامعة قالمة، 2015/2014، ص53.

[6]- موسعي ميلود، التنمية المستدامة، جامعة المسيلة ، مقال منشور على الموقعhttps://www.maan-ctr.org/magazine/article/2524/ تاريخ 2021/02/15. الساعة 11:00 صباحا.

[7]- المرجع نفسه، ص ص 54، 55.

[8]- تنص المادة 1/14 من الدستور على أن: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الإجتماعية". تعديل الدستور لسنة 2008.

[9]- المادة 15 من القانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، المتضمن تعديل دستور 1996، ج. ج. ر، عدد 25 مؤرخة في 14 أفريل 2002. ص04.

المادة 15 من القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن تعديل الدستور، ج. ر. ر، عدد 63 مؤرخة في 16 نوفمبر 2008، ص08.

[10]- القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج. ر. ر المؤرخة في 7 مارس 2016، عدد 14.

[11]- المادة 1/15، 3 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

المادة 1/16، 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[12]- المادة 3/19 من التعديل الدستور لسنة 2016.

[13]- محمد السويدي، التسيير الذاتي في التجربة الجزائرية وفي التجارب العالمية، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر، 1986، ص 179.

[14]- ج. ر. المؤرخة في 30 ديسمبر 2020، عدد 82، المتضمنة تعديل الدستور، ص 04.

السياسة القانونية الدولية والوطنية في مجال
دور الجماعات المحلية في التنمية المستدامة
International and national legal policy in the field of the role of local groups in sustainable development

فؤاد خوالدية
أستاذ محاضر قسم أ، جامعة الشاذلي بن جديد، الطارف

الملخص:
تعدّ التنمية المستدامة حتمية لا خيارا في عصر التكنولوجيا و ثورة المعلومات، فهي بتعدّد و تنوّع أهدافها ومبادئها و أبعادها لم تعد التزاما على عاتق الدولة أو الإدارة المركزية و حسب، بل باتت عملية شاملة لكلّ الفعاليات الموجودة بالدولة و خاصّة الجماعات المحلية التي أصبحت مطالبة بالانخراط في هذه العملية على أكثر من صعيد، ذلك ما أكدت عليه عدّة وثائق دولية و إقليمية، فضلا عن نصوص قانونية خاصّة في التشريع الجزائري.
الكلمات المفتاحية: تنمية مستدامة، سياسة، جماعات محلية.

Abstract :
Sustainable development is considered an inevitable and not an option in the age of technology and the information revolution. With the multiplicity and diversity of its objectives, principles and dimensions, it is no longer a commitment of the state or central administration, but rather a comprehensive process for all the activities in the state, especially the local groups that have become required to engage in This process is on more than one level, as is confirmed by several international and regional documents, as well as special legal texts in Algerian legislation.
Key words: sustainable development, politics, local communities.

مقدمة:

تعتبر التنمية عموما من المواضيع ذات الأهمّية الواسعة في الميادين الاقتصادية، السياسية، الاجتماعية القانونية والبيئية، حيث ظهرت كمفهوم متشعّب بعد الحرب العالمية الثانية بظهور الدول المستقلة حديثا، لذلك اعتبرتها المنظمات الدولية ومنها الأمم المتحدة حقّا للشعوب والأفراد، كما تطوّر مفهومها من تنمية اقتصادية إلى تنمية للموارد البشرية، حيث انصبّ الاهتمام في خمسينات القرن الماضي على مسائل الرّفاه الاجتماعي لينتقل إلى التعليم و التدريب مع بداية الستينات، وفي منتصف السبعينات إلى منتصف الثمانينات برز مفهوم التنمية التكاملية أو الشّاملة في جميع الجوانب الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية والبيئية، وفي فترة التسعينات ظهر مصطلح التنمية البشرية وصولا إلى مصطلح التنمية المستدامة الذي تطور في الفكر التنموي ليحتلّ مكانة بارزة على المستويين الدولي والداخلي، إذ هناك من يعتبر التنمية قضية أخلاقية وإنسانية، وهناك من يعتبرها قضية تنموية بيئية كنموذج بديل، و البعض الآخر اعتبرها قضية مصيرية مستقبلية متجهة للتفكير في مستقبل الأجيال القادمة.

استخدمت عبارة (التنمية المستدامة) لأول مرّة سنة 1980 في الإستراتيجية العالمية للبقاء المعتمدة من الاتحاد الدولي للحفاظ على الطبيعة، ثمّ وردت سنة 1991 في برنامج الأمم المتحدة للتنمية من خلال التأكيد على ضرورة اعتماد إستراتيجية وطنية للتنمية المستدامة، كما تمّ تحديد أولوياتها في 2002 في القمّة العالمية للتنمية المستدامة في جوهانزبورغ، واتضحت أهدافها في خطّة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لعام 2030 التي اعتمدتها سنة 2015.[1]

لكنّ التنمية المستدامة كما لم تعد قضية دولة بمفردها و إنما قضية مجتمع دولي بأسره، كذلك لم تعد قضية حكومة مركزية وإنّما قضية جماعات إقليمية أو محلية أكثر، على اعتبار الأخيرة أكثر دراية بمتطلباتها وأكثر احتكاكا بالمواطنين المحليين الذين يفترض فيهم أن يحدّدوا توجّهاتها وأولوياتها من خلال المجالس المحلّية المنتخبة خاصّة، هذا المنظور الجديد للتنمية المستدامة سجّل حضورا قويّا في أبرز الوثائق الدولية ذات الصّلة. كما تبنته معظم دول العالم في سياساتها التشريعية الرّامية إلى إشراك كلّ الفعاليات الوطنية في تنمية ينبغي أن تكون شاملة قبل أن تكون مستدامة، و في طليعتها الجماعات المحلّية بحكم علاقتها المباشرة مع هذه العملية.

وباعتبار الجزائر جزء من هذا العالم تؤثر فيه كما تتأثر به، فقد حاولت بدورها إشراك الجماعات المحلية في تنمية مستدامة برؤية جزائرية خاصّة نابعة من ظروفها و خصوصياتها أقل ما يقال عنها أنها شاملة و متكاملة مترجمة في السّير نحو استكمال مشاريعها بكلّ أبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وذلك بوضع سياسات وإجراءات وتدابير لتحقيقها، والتأسيس لذلك كلّه بتشريعات تجسّد هذا المسعى.

بناء على ما تقدم تتضح إشكالية المداخلة التي يمكن صياغتها في الآتي: ما هي التنمية المستدامة وما هو دور الجماعات المحلية فيها وفقا للوثائق الدولية و نصوص التشريع الجزائري ذات الصلة؟ تقتضي الإجابة على هذه الإشكالية التعرّض في محاور ثلاثة إلى: الإطار المفاهيمي للتنمية المستدامة **(مبحث أوّل)**، علاقة الجماعات المحلية بالتنمية المستدامة في الوثائق الدولية ذات الصّلة **(مبحث ثان)**، دور الجماعات المحلية في التنمية المستدامة في نصوص التشريع الجزائري ذات الصّلة **(مبحث ثالث)**.

المبحث الأوّل: الإطار المفاهيمي للتنمية المستدامة

على هامش الاحتفال بالذكرى العاشرة لمؤتمر ستوكهولم أجريت مناقشات في برنامج الأمم المتحدة للبيئة، و في المؤتمر العام الذي عقد بهذه المناسبة حول استخدام مصادر الثروة الطبيعية المتاحة لأيّ دولة من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بدون استنزاف الموارد الطبيعية، ظهرت فكرة التنمية بمكوّناتها الثلاثة: حماية البيئة ممثلة في مصادر الثروة الطبيعية، تحقيق النموّ الاقتصادي، و تحقيق النموّ الاجتماعي، وفي ظلّ الحاجة لتقديم شرح مفصّل للتنمية المستدامة شكّلت لجنة دولية و هي اللجنة الدولية للبيئة و التنمية التّي أصدرت تقريرها عام 1987 بعنوان "مستقبلنا المشترك" الذي اشتمل على تعريف للتنمية المستدامة و وضع اقتراحات بشأن كيفية تطبيقها.

فكيف يمكن تعريف التنمية المستدامة وما هي خصائصها؟ ما هي مبادؤها وأهدافها، وما هي أبعادها؟

المطلب الأوّل: تعريف التنمية المستدامة و خصائصها

برز مفهوم التنمية عموما في علم الاقتصاد للدّلالة على عملية إحداث مجموعة من التغييرات الجذرية في مجتمع معيّن، بهدف إكسابه القدرة على التطوّر الذاتي المستمرّ بمعدّل يضمن التحسّن المتزايد في نوعية الحياة لكلّ أفراده، أي زيادة الاستجابة للمتطلبات الأساسية بصورة تكفل زيادة درجة إشباعها عن طريق الترشيد المتواصل لاستغلال الموارد المتاحة و حسن توزيع عوائد ذلك الاستغلال.[2]

تأسيسا على ذلك سنعرض إلى تعريف التنمية المستدامة (فرع أول)، ثمّ خصائصها (فرع ثان).

الفرع الأوّل: تعريف التنمية المستدامة

كان تعريف التنمية المستدامة موضوعا لباحثي العلوم القانونية و السياسية و الاقتصادية خاصّة على المستويين الفردي و المؤسساتي، وحظي بذلك بتعريفات عديدة، و إن كان قاسمها المشترك مرتكزا على عنصر التحسين و التطوير. يمكن استعراض أبرزها فيما يأتي: التنمية المستدامة كما عرّفها الاتحاد الدولي لحماية الطبيعة (IUCN) هي: " تحسين نوعية الحياة مع العيش ضمن القدرة الاستيعابية للنظم البيئية الدّاعمة." [3]

أو هي كما عرّفتها اللجنة الدولية للبيئة و التنمية عام 1987: " التنمية التي تلبّي احتياجات الجيل الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها الخاصة." [4]

وعرّفها المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 03-01 المؤرخ في 17 فبراير 2003 المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة في المادة 03 منه حيث جاء فيها: " التنمية المستدامة نمط تنمية تضمن فيه الخيارات و فرص التنمية التي تحافظ على البيئة والموارد الطبيعية و التراث الثقافي للأجيال القادمة." [5]

الفرع الثاني: خصائص التنمية المستدامة

من التعريفات المتقدمة يمكن استنباط خصائص التنمية المستدامة مختصرة و المتمثلة في كونها:

- شاملة و متكاملة و مستمرة و متوازنة، بالرّبط العضوي التامّ بين الاقتصاد و البيئة و المجتمع.
- عادلة، حيث لا ينتفع منها الجيل الحالي على حساب الأجيال القادمة.
- رشيدة دون سوء أو إسراف أو تبذير في الاستخدام و الاستغلال.
- تراعي البعد البيئي في جميع مشروعاتها.
- تركّز على قيمة المشاركة الشّعبية أي إشراك المواطنين في كافة مراحل العمل التنموي.

بذلك تختلف التنمية المستدامة عن التنمية التقليدية أو التنمية عموما من حيث كونها أشدّ تداخلا و أكثر تعقيدا خاصّة فيما يتعلق بما هو طبيعي و ما هو اجتماعي، فضلا عن بعدها الرّوحي و الثقافي المرتبط بالحفاظ على الخصوصيات الحضارية للمجتمعات، و من حيث توجّهها إلى تلبية متطلبات و احتياجات الشرائح الأكثر فقرا في المجتمع، و كذا من حيث عدالتها بين الأفراد و الشّعوب و الأجيال، فضلا عن اهتمامها بالموارد سواء كانت بشرية أو بيئية أو اجتماعية و الحفاظ عليها و استثمارها، و أخيرا تركيزها على البعد الزمني في إطار خططها المعتمدة. [6]

وبالرّبط مع ذلك تعرف التنمية المستدامة محلّيا بأنها العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعّال بين جهود المواطنين و جهود السّلطات العمومية للارتقاء بمستويات التجمّعات المحلّية اقتصاديا، اجتماعيا وحضاريا من منظور تحسين الحياة في منظومة شاملة و متكاملة، وهي مسيرة لتنويع و إثراء النشاطات الاقتصادية و الاجتماعية داخل إقليم معيّن من خلال تعبئة و تنسيق طاقات و موارد ذلك الإقليم.[7]

المطلب الثاني: مبادئ و أهداف التنمية المستدامة و أبعادها

لا يوجد مفهوم تتداخل مبادؤه مع أهدافه مثل مفهوم التنمية المستدامة، لذلك سنحاول تناول مبادئها و أهدافها (فرع أول)، ثمّ أبعادها (فرع ثان)

الفرع الأوّل: مبادئ و أهداف التنمية المستدامة:

من أبرز المبادئ التي تقوم عليها التنمية المستدامة ذات العلاقة بموضوع المداخلة مبدأ المشاركة الشّعبية، حيث يحتاج مسار التنمية إلى مشاركة جميع الجهات ذات العلاقة في اتخاذ قرارات جماعية خاصّة في مجال متابعة الخطّة المعدّة لها، فالتنمية المستدامة تبدأ من المستوى المحلّي أو من القاعدة، وهذا يعني أنها تنمية من الأسفل(Devlepment from below) تبدأ من المستوى المحلي فالإقليمي فالوطني. و يعدّ الإشراك الكامل للمواطنين أهمّ مرتكزات هذا المبدأ، إذ تعتبر هذه المشاركة ضرورية للأسباب الآتية:

– قدرة المواطنين على تحديد الأولويات على المستوى المحلّي.

– أعضاء المجتمعات المحلية غالبا ما يعملون على مراقبة المشاريع التنموية.

– مشاركتهم يمكن أن تساعد على بناء قواعد جماهيرية مؤيّدة للتغيير.[8]

أمّا أهدافها فتتداخل مع مبادئها و كذا خصائصها و تبرز باختصار في:

–تحسين نوعية الحياة.

–احترام البيئة الطّبيعية و تعزيز وعي السكان بالمشكلات البيئية القائمة.

–ترشيد استخدام الموارد الطّبيعية.

–ربط التكنولوجيا الحديثة بأهداف المجتمع، و إحداث تغيير مناسب و مستمرّ في حاجاته و أولوياته.[9]

هذه الأهداف و أخرى تضمنتها خطّة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لعام 2030 المعتمدة سنة 2015، حيث وصلت إلى سبعة عشر هدفا.[10]

الفرع الثاني: أبعاد التنمية المستدامة

للتنمية المستدامة أربعة أبعاد أساسية: بعد اقتصادي، اجتماعي، بيئي. تكنولوجي.

أ/ البعد الاقتصادي: يستند إلى المبدأ الذي يقضي بزيادة رفاهية المجتمع إلى أقصى حدّ، و القضاء على الفقر من خلال الاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية، و كذلك الاستعمال الأمثل للموارد البشرية و بصورة كفؤة.[11]

ب/ البعد الاجتماعي: يشير إلى العلاقة بين البشر و الطبيعة و كذلك النهوض برفاهية الأفراد و توفير الحدّ الأدنى من الأمن، و تحسين الخدمات المختلفة الصحّية و التعليمية مع ضرورة احترام حقوق الإنسان و النموّ بثقافته، و حتمية إشراك الأفراد في صنع القرار.[12]

ولأنّ الإدارة المحلية نابعة من صميم الشّعب، فهي وحدها تستطيع تأكيد وحدة المجتمع باستشارة الرّأي العام المحلّي للاهتمام بالمشكلات الإنسانية و البيئية، و إشراك المواطنين في الوصول إلى حلول لها.[13]

ج/ البعد البيئي: يتعلق بالحفاظ على الموارد المالية و البيولوجية و النظم الإيكولوجية والنهوض بها، و فيما يركّز البعد البيئي للتنمية المستدامة على تكامل هذه الموارد والنظم، يسعى البعد الاجتماعي لها إلى تحقيق طموح الأفراد والجماعات، مع التركيز على الصحّة الشّاملة للنظم الإيكولوجية و الاجتماعية.

فلأيّ إطار تنمية مستدامة عدّة أعمدة و عناصر مكوّنة تشمل: تقليل الفقر، وبناء القدرة، و تطوير الموارد البشرية والمساواة بين الجنسين، والحكم الراشد و الشّفافية، وإصلاح القطاع العام، و التوزيع العادل للموارد ودعم العدالة الاجتماعية، و بناء الاعتماد على النفس، وتقليص الفارق الاجتماعي والاقتصادي، وانتهاج أفضل الممارسات في إطار الحلول المحلّية.[14]

د/ البعد التكنولوجي: يعني الإسراع بالأخذ بالتكنولوجيات المحسّنة، و كذلك بالنصوص القانونية الخاصّة بفرض العقوبات في هذا المجال وتطبيقها، فمن شأن التعاون التكنولوجي سواء بالاستحداث أو التطويع لتكنولوجيات أنظف و أكفأ تناسب الاحتياجات المحلّية الذي يهدف إلى سدّ الفجوة بين البلدان الصناعية والنامية أن يزيد من الإنتاجية الاقتصادية، و مشروع الحوكمة الإلكترونية أداة من أدوات تحقيق التنمية المستدامة للجميع. و استخدام الحوكمة الإلكترونية في الإدارات المحلية يعدّ من أهم نتائج استقرار تكثيف استخدام تكنولوجيا المعلومات في تقوية العلاقات مع المواطنين و تقديم خدمات مميّزة لهم.[15]

المبحث الثاني: علاقة الجماعات المحلية بالتنمية المستدامة في الوثائق الدولية

التنمية المستدامة مفهوم جديد لأسلوب العمل الاجتماعي و الاقتصادي في مناطق محدّدة ينهض على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاجتماعية و الاقتصادية، و هذا الأسلوب يرتكز على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة عن طريق إثارة وعي البيئة المحلّية، و أن يكون ذلك الوعي قائما على أساس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلّية جميعا على كلّ المستويات عمليا وإداريا.[16]

وعليه فالتنمية التي لا تتضمّن مشاركة واسعة من السكّان المحليين و قنوات مؤسّسية تتيح و تستوعب هذه المشاركة هي تنمية فاشلة، إذ لا يمكن تحقيق التنمية على المستوى الوطني أو المركزي دون توسيع الدور الاقتصادي للجماعات المحلّية، لأنّ غياب هذه الأخيرة يشكل عائقا في وجه التنمية ذاتها.[17] بناء على ما سبق سيتم تعريف الجماعات المحلية (مطلب أول)، ثمّ التطرق لدورها في التنمية في الوثائق الدولية (مطلب ثان).

المطلب الأوّل: تعريف الجماعات المحلية

الجماعة (المحلية) عبارة عن ممتلكات متكوّنة من تجهيزات و مصالح عمومية ينبغي على الهيئات الحكومية أن توظفها بأفضل طريقة من أجل تقديم لسكانها مجموعة من الخدمات ذات النفع العام. و على عمل الجماعة أن يكون مطابقا للقانون المعمول به، وأن يهدف إلى التحسين الأمثل لما تملكه من وسائل بشرية و مادية وعقارية و مالية، كما تهدف أيضا إلى ضمان قدر الإمكان نموّ المصالح والتجهيزات بما يتوافق مع السّياسات العمومية الوطنية و الصّالح المحلي و/ أو على الأقلّ ضمان التحسين الأمثل و استدامة تلك التي تملكها أصلا.

تندرج الجماعات الإقليمية ضمن ديناميكية مؤسّساتية تتسم بمستويات من اللامركزية، ممّا يدلّ على أنّ إمكانات عملها قابلة للتطوّر، بالتالي ينبغي لعمليات الرّقابة أن تدرج هذه الظاهرة. يستخلص من هذه العناصر أنّ الجماعات الإقليمية هي على العموم هيئة ذات تسيير مهيكل أو متأثر بعناصر خارجية و كذلك بالتسيير الخاصّ بها. [18]

ترتيبا على ذلك تعرّف الجماعة أو الإدارة المحلّية بأنّها: "ذلك الجزء من الدولة الذي يختصّ بالمسائل التي تهمّ سكّان منطقة معينة، إضافة للأمور التي يرى البرلمان أن تديرها سلطات محلّية منتخبة تكمّل الحكومة المركزية".أو هي: "مجلس منتخب تتركّز فيه الوحدة المحلّية، ويكون عرضة للمسؤولية السّياسية أمام الناخبين سكّان الوحدة ذاتها، ويعتبر مكمّلا لأجهزة الدولة."[19]

المطلب الثاني: دور الجماعات المحلية في التنمية المستدامة في الوثائق الدولية

للجماعات المحلّية بالصّفة المتقدمة دور لا يستهان به في تحقيق التنمية المستدامة بأبعادها المذكورة قد يفوق في نطاقه و فاعليته دور الدولة أو الحكومة المركزية ذاتها و إن كان مكملا له في كلّ الأحوال، هذا تماما ما أدركه المجتمع الدولي و هو يرسم سياسات التنمية المستدامة من خلال تأكيده القويّ في الوثائق الختامية للمؤتمرات المعنية على ضرورة تواجد هذه الجماعات في الميدان التنموي و مساهمتها فيه من جهة، و ضرورة تدعيمها من السّلطة المركزية للتموقع في خارطة التنمية المستدامة على مستواها تكملة للتنمية الشّاملة على المستوى الوطني من جهة أخرى، فقد جاء في البند 52 من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 1/70 الذي اتخذته في 25 سبتمبر 2015 المعنون ب: " تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام 2030 " بهذا الخصوص ما يلي: "... وإذا كانت العبارة الشهيرة نحن الشّعوب هي فاتحة الميثاق فإننا (نحن الشّعوب) نبدأ اليوم مسيرنا في الطّريق الذي يقودنا نحو عام 2030، و سيرافقنا في رحلتنا كلّ من الحكومات و البرلمانات و منظومة الأمم المتحدة و المؤسّسات الدّولية الأخرى، والسّلطات المحلية و الشّعوب الأصلية و المجتمع المدني، و الأعمال التجارية والقطاع الخاصّ والأوساط العلمية و الأكاديمية والناس قاطبة..."[20]

في السياق نفسه جاء في صحيفة الوقائع التي يعدّها ويصدرها مكتب المفوض السّامي لحقوق الإنسان أنّه:".. ويمكن لكلّ من يضطلع بدور في ابتكار وتشكيل السياسات بمن في ذلك على سبيل المثال لا الحصر البرلمانيون وواضعوا السّياسات، ورجال الدين ووجهاء المجتمع المحلّي، ومنظمات المجتمع المدني والجماعات الدينية والأكاديميون والناخبون، الإسهام في صياغة سياسات تتوافق مع الحقّ في التنمية وتتضمّن مبادئه وعناصره.. وبالتالي ينبغي في الممارسة العملية تمكين كلّ إنسان ومجتمع محلي والسكّان ككلّ من المشاركة والإسهام في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

والسّياسية والتمتع بها."[21] من هنا يظهر الدور المتعاظم للجماعات المحلية في التنمية المستدامة وعلاقتها الوطيدة بها، والذي أشارت إليه صراحة وثائق دولية أخرى أبرزها:

الفرع الأوّل: وثيقة مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة لعام 2002

وردت إشارات عديدة في وثيقة المؤتمر إلى دور الجماعات أو السّلطات المحلّية في التنمية المستدامة على مستواها خاصّة، يتجلّى ذلك في عدد من البنود:

-**البند 10/ ه:** " تقديم الدعم للسّلطات المحلّية في إعداد برامج ترقية الأحياء الفقيرة في نطاق خطط النموّ الحضري، و تيسير الحصول على المعلومات الخاصّة بقوانين الإسكان لا سيما بالنسبة للفقراء."

-**البند 18:** " تشجيع السّلطات المعنية في جميع المستويات على أن تراعي في عمليات صنع القرار اعتبارات التنمية المستدامة، و أن يشمل ذلك القرارات المتعلقة بتخطيط التنمية على الصّعيدين الوطني و المحلّي والاستثمار في الهياكل الأساسية و في تنمية النشاط التجاري والمشتريات العامّة."

-**البند 35/ه:** " تشجيع نشر المعارف التقليدية و الأهلية و استخدامها في التخفيف من آثار الكوارث والتشجيع على قيام السّلطات المحلية بتخطيط عملية إدارة الكوارث على الصّعيد المجتمعي، و ذلك بعدّة طرق من بينها الاضطلاع بأنشطة تدريسية و النهوض بالوعي الجماهيري."

-**البند 41/ ب:** " وضع برامج تعليمية و تدريسية لتشجيع السكان على المشاركة في تخطيط السياحة البيئية وتمكين المجتمعات المحلّية الأصلية من الاستفادة من السّياحة الاقتصادية، و مساعدة أصحاب المصالح الحقيقيين على التعاون في تنمية السياحة و المحافظة على التراث بغرض تحسين البيئة و الموارد الطبيعية والتراث الثقافي."

-**البند 109:** "تقديم الدّعم للمبادرات المحلّية والوطنية ودون الإقليمية، مع اتخاذ إجراءات لتطوير المعارف والتقنيات واستخدامها وتطويعها، وتعزيز مراكز الامتياز المحلّية و الوطنية وشبه الإقليمية والإقليمية للتعليم والبحث والتدريب من أجل تعزيز القدرات المعرفية للبلدان النامية، والبلدان التي تمرّ اقتصاداتها بمرحلة انتقالية عن طريق أمور في جملتها تعبئة الموارد المالية الكافية وغيرها من الموارد." [22]

الفرع الثاني: وثيقة مؤتمر اللجنة الاقتصادية و الاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) لعام 2016

وردت الإشارة إلى دور الجماعات المحلّية في التنمية المستدامة في وثيقة اللجنة وفق ما يلي: ".. وتعتبر التنمية البشرية المستدامة إطارا محسنا لمفهوم التنمية علما بأنّ خطّة 2030 قد أخذت هذه الأهداف ضمنا في الاعتبار بالتركيز على تكييف الأهداف والغايات مع الواقع الوطني والمحلي والإقليمي، وقياسها بواسطة مؤشّرات نوعية وليست فقط كمّية.." [23]

الفرع الثالث: وثيقة المنتدى العربي للتنمية المستدامة لعام 2018

جاء التأكيد قويّا على دور الجماعات المحلية في التنمية المستدامة في وثيقة المنتدى من خلال البنود الآتية:

-**البند 24:** " التأكيد على أهمية أن تقوم الحكومة بإشراك مختلف أصحاب المصلحة بما في ذلك الحكومات المحلية و المجتمع المدني، و القطاع الخاص، و البرلمانات و بيوت الخبرة، في كافة مراحل إعداد التقرير الطّوعي الوطني، أي في عملية التخطيط له و التحضير، و جمع البيانات والمعلومات و الصّياغة، و ليس فقط في مراجعة النسخة النهائية منه."

-**البند 105:** " التأكيد على تكثيف أهداف التنمية المستدامة على المستوى الوطني في المنطقة و على ضرورة تبني السّلطات المحلّية والبلديات خطّة 2030 و مبادئها كإطار عام تحدّد من خلاله الأولويات والأهداف والمقاصد مع الأخذ بالاعتبار الاستراتيجيات والبرامج الوطنية من جهة، و المميّزات الجغرافية و الدّيمغرافية والاجتماعية وغيرها من جهة أخرى، والتأكيد على دور المدن والمجتمعات المحلّية في عملية المتابعة الإقليمية والاستعراض الإقليمي، وفي مساءلة الحكومة و تقييم عملها."

-**البند 106:** " يتطلب تحقيق أهداف التنمية المستدامة إنشاء الآليات المؤسّسية المناسبة للتنفيذ و المتابعة والعمل على تعزيز الشراكات القائمة مع المجتمع المدني، و الأفراد الناشطين في العمل التنموي من خلال الشراكة و التشبيك مع البلديات و الدفع نحو المزيد من اللامركزية لتمكين السلطات المحلية من القيام بمهامها بفعالية بالتنسيق مع الحكومات الوطنية."

-**البند 107:** " التأكيد على أهمية العمل على حشد الموارد المالية و البشرية و الإدارية اللازمة بما يضمن استقلالية القرار المحلي، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في القوانين التي تنظم وضع الميزانيات و تحكم علاقات الجهات المانحة و السلطة المركزية مع السلطات المحلية." [24]

المبحث الثالث: دور الجماعات المحلية في التنمية المستدامة في نصوص التشريع الجزائري ذات الصلة

تشغل التنمية المستدامة على مستوى الجماعات المحلية موقعا هامّا في سياسات الدول لما لها من دور فعال في تلبية احتياجات المواطنين وتحسين طرق عيشهم، وتحقيق وجود أفضل و بناء مستقبل يستجيب لطموحاتهم وآمالهم، فالتنمية المحلية المستدامة تقوم على قرارات يتخذها الفاعلون المحلّيون، واستراتيجياتها ينبغي أن تعدّ من طرف السكان المحليين ومن أجلهم، وبالتالي فمشاركتهم فيها هي أساس نجاحها.[25] تجلّى دور الجماعات المحلّية في التنمية المستدامة واضحا في التعديل الدستوري 2020، حيث جاء في المادّة 3/16 منه: " تشجّع الدّولة الدّيمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلّية لا سيما من خلال المجتمع المدني." والجماعات المحلّية المقصودة هنا وفقا للمادة 1/17 من التعديل الدستوري نفسه هي البلدية و الولاية، و تعدّ البلدية الجماعة القاعدية. [26]

وكان مسعى المشرّع الجزائري منذ بداية الألفية الثالثة أوضح في هذا الشّأن من خلال إصداره لجملة من القوانين المندرجة في صميم التنمية المستدامة، محاولا إشراك الجماعات المحلية في تطبيقها قدر الإمكان خاصّة فيما تعلّق بمبادئها وأهدافها، رغم اقتصاره فيها على بعدي التنمية المستدامة الاقتصادي و البيئي دون أبعادها الأخرى، لذلك سنعرض لدور

الجماعات المحلية في التنمية المستدامة من خلال القوانين المتعلقة ببعدها الاقتصادي من جهة (مطلب أول)، ثمّ تلك المتعلقة ببعدها البيئي من جهة أخرى (مطلب ثان).

المطلب الأوّل: القوانين المتعلقة بالبعد الاقتصادي للتنمية المستدامة

من جملة القوانين ذات العلاقة الوطيدة بالتنمية المستدامة المرتبطة بالجانب الاقتصادي منها نجد:

الفرع الأوّل: القانون رقم 02-02 المؤرخ في 05 فبراير 2002 يتعلق بحماية الساحل و تثمينه

حسب المادة الأولى منه يهدف هذا القانون إلى تحديد الأحكام الخاصّة المتعلقة بحماية الساحل و تثمينه.

يظهر دور الجماعات المحلية من خلال المادة 03 منه التي نصّت على أن تندرج جميع أعمال التنمية في الساحل ضمن بعد وطني لتهيئة الإقليم و البيئة. و تقتضي تنسيق الأعمال بين الدولة و الجماعات الإقليمية والمنظمات و الجمعيات التي تنشط في هذا المجال، و ترتكز على مبادئ التنمية المستدامة و الوقاية و الحيطة. و حسب المادة 04 منه يجب على الدولة و الجماعات الإقليمية في إطار إعداد أدوات التهيئة و التعمير المعنية أن: – تسهر على توجيه توسّع المراكز الحضرية القائمة نحو مناطق بعيدة عن السّاحل و الشّاطئ البحري.

– تصنيف المواقع ذات الطابع الإيكولوجي أو الطبيعي أو الثقافي أو السّياحي في وثائق تهيئة الساحل كمساحات مصنفة خاضعة لارتفاقات منع البناء عليها.

–تشجّع و تعمل على تحويل المنشآت الصناعية القائمة التي يعدّ نشاطها مضرّا بالبيئة السّاحلية إلى مواقع ملائمة.

كما يظهر دورها من خلال المادة 1/26 التي نصّت على أن ينشأ مخطط لتهيئة و تسيير المنطقة الساحلية في البلديات المجاورة للبحر من أجل حماية الفضاءات الشّاطئية، لا سيما الخاصّة منها يسمّى مخطّط تهيئة الشّاطئ، و يتضمّن جميع الأحكام المحدّدة في القوانين و التنظيمات المعمول بها و أحكام هذا القانون. [27]

الفرع الثاني: القانون رقم 03-01 المؤرخ في 17 فبراير 2003 المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة

وفقا للمادة الأولى منه فإنّ هذا القانون يحدّد شروط التنمية المستدامة للأنشطة السياحية وكذا تدابير وأدوات تنفيذها. ووفقا للمادّة الثانية منه فإنّه يهدف إلى إحداث محيط ملائم ومحفز من أجل: –ترقية الاستثمار وتطوير الشّراكة في السياحة. – إدماج مقصد " الجزائر" ضمن السّوق الدولية للسياحة من خلال ترقية الصّورة السياحية. – إعادة الاعتبار للمؤسّسات الفندقية والسّياحية وتطوير أشكال جديدة للأنشطة السياحية. – تلبية حاجات المواطنين وطموحاتهم في مجال السّياحة و الاستجمام والتسلية. – المساهمة في حماية البيئة وتحسين إطار المعيشة وتثمين القدرات الطّبيعية والثقافية والتاريخية. – تحسين نوعية الخدمات السّياحية.– ترقية وتنمية الشّغل في الميدان السّياحي.– التطوير المنسجم والمتوازن للنشاطات السياحية لتثمين التراث السياحي الوطني.

للجماعات المحلية دور في الأنشطة السياحية، حيث أشارت المادة 04 إلى أنّ تنمية تلك الأنشطة وترقيتها تكتسي طابع المصلحة العامّة، وستستفيد بهذه الصفة من دعم الدولة و الجماعات المحلية. وألزمت المادة 08 الإدارات العمومية للدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات العمومية في إطار اختصاصاتها بإدراج ترقية السياحة ضمن سياستها القطاعية.

وأكّدت المادة 23 على دور الجماعات المحلية في ترجمة هذا المسعى ميدانيا من خلال وجوب عمل الإدارة المكلفة بالسياحة مع الهيئات المعنية (الجماعات المحلية) على إعادة الاعتبار لوظيفة رقابة الأنشطة السياحية وشروط ممارستها.[28]

الفرع الثالث: القانون رقم 03-02 المؤرخ في 17 فبراير 2003 المحدد للقواعد العامة للاستعمال و الاستغلال السياحيين للشواطئ

وضّحت المادة الأولى مضمون القانون من حيث تحديده للقواعد العامّة المتعلقة بالاستعمال و الاستغلال السياحيين، فيما بيّنت المادة 02 أهدافه المتمثلة فيما يلي: -حماية و تثمين الشّواطئ قصد استفادة المصطافين منها بالسباحة و الاستجمام و الخدمات المرتبطة بها.

- توفير شروط تنمية منسجمة و متوازنة للشواطئ تستجيب لحاجات المصطافين من حيث النظافة و الصّحة والأمن و حماية البيئة. - تحسين خدمات إقامة المصطافين. - تحديد نظام تسلية مدمج و متناسب مع نشاطات السّياحة الشاطئية.

يظهر دور الجماعات المحلية في هذا القانون من خلال المادة 19 التي نصت على أن يرخّص فتح الشاطئ للسباحة بقرار من الوالي المختص إقليميا بناء على اقتراح لجنة ولائية تنشأ لهذا الغرض...

كما نصّت المادة 20 على أن يبلغ قرار الوالي المرخّص بموجبه فتح الشاطئ للسباحة إلى المجالس الشعبية البلدية و السّلطات المعنية، و يجب إعلام المصطافين بذلك عن طريق مختلف وسائل الإعلام.

ومنحت المادة 2/21 للوالي إمكانية منع فتح الشاطئ للسباحة بموجب قرار منه بناء على اقتراح من اللجنة المنصوص عليها في المادة 19، ويبلّغ هذا القرار بدوره إلى المجالس الشعبية البلدية و السلطات المعنية مع وجوب إعلام المصطافين بذلك، وتتخذ السلطات العمومية كلّ التدابير اللازمة لمنع السباحة في هذه الشواطئ.

فيما أشركت المادة 22 السّلطات المحلية في عمليات استغلال الشواطئ التي تتم وفق نظام الامتياز عن طريق المزايدة المفتوحة، وذلك بأن يتمّ تحديد أجزاء أو مساحات من الشواطئ لتكون محلّ امتياز بقرار من الوالي المختصّ إقليميا بناء على قرار من اللجنة المنصوص عليها في المادة 19 من هذا القانون، و طبقا لمخطط تهيئة الشاطئ.

كما أشركت المادة 23 المجالس الشعبية البلدية بدورها في هذه العمليات، حيث يمكن أن يؤول الامتياز بالتراضي للمجالس الشعبية البلدية المعنية عندما تكون المزايدة غير مثمرة.

ويستمرّ دور الجماعات المحلية في العملية، حيث واستنادا للمادة 25 يرفق الامتياز باتفاقية توقع لحساب الدولة من طرف الوالي المختصّ إقليميا و الراسي عليه المزاد، أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني.

والدور الأول للبلدية فيما بعد حيث يمكن الدخول إلى الشّواطئ دون مقابل، و يتمّ الإعلان عن مجانية الدخول في لوحات إعلامية واضحة تضعها مصالح البلدية لهذا الغرض.

ووفقا للمادة 33 تتولى المجالس الشعبية البلدية في إطار مهامها المحدّدة في التشريع و التنظيم المعمول بهما لا سيما: - تطهير الشواطئ ومحاربة الحشرات فيها بصفة منتظمة.

- مضاعفة أماكن جمع النفايات،

- تهيئة و فتح المسالك المؤدية إلى الشواطئ.

وأعطت المادة 38 بعدما منعت ممارسة الفروسية بجميع أشكالها على الشواطئ بصورة فردية أو جماعية في أوقات تواجد المصطافين لرئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا صلاحية أن يحدّد بقرار الأوقات المسموح فيها بممارستها.

فيما أعطت المادة 3/40 الوالي صلاحية استلام محاضر المعاينات للسّلوكات المخالفة لأحكام هذا القانون بنصّها على أن يرسل المحضر حسب الحالة إلى الوالي المختصّ إقليميا أو إلى الجهة القضائية المختصّة في أجل لا يتعدى 15 يوما ابتداء من تاريخ إجراء المعاينة. و في حالة عدم احترام الملتزم (المستغلّ للشاطئ) الالتزامات الواردة في دفتر الشروط، يعذره الوالي المختصّ إقليميا بناء على تقرير من المدير الولائي المكلّف بالسّياحة طبقا للمادة 44.[29]

الفرع الرابع: القانون رقم 03-03 المؤرخ في 17 فبراير 2003 يتعلق بمناطق التوسع و المواقع السياحية

وضّحت المادة الأولى من هذا القانون أنّه يحدّد مبادئ و قواعد تهيئة و ترقية و تسيير مناطق التوسّع والمواقع السياحية، و يهدف إلى: – الاستعمال العقلاني و المنسجم للفضاءات و الموارد السياحية قصد ضمان التنمية المستدامة للسياحة.

– إدراج مناطق التوسّع و المواقع السياحية و كذا منشآت تنمية النشاطات السياحية في المخطّط الوطني لتهيئة الإقليم.

– حماية المقوّمات الطبيعية للسياحة. – المحافظة على التراث الثقافي والموارد السياحية من خلال استعمال واستغلال التراث الثقافي و التاريخي و الديني و الفني لأغراض سياحية.

– إنشاء عمران مهيّأ و منسجم و مناسب، مع تنمية النشاطات السياحية و الحفاظ على طابعه المميّز.

يبرز دور الجماعات المحلية في هذا القانون من خلال المادة 30 التي نصّت على أن تسهر الدولة والجماعات الإقليمية على حماية و تثمين مناطق التوسّع و المواقع السياحية لا سيما على: – محاربة الشّغل اللامشروعللأراضي و البناءات غير المرخّصة قانونا، و تتخذ في هذا الإطار إجراءات توقيف الأشغال أو تهديم البناءات و إعادة المواقع إلى حالتها الأصلية في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما.

– استعمال مناطق التوسّع والمواقع السياحية طبقا لطابعها. – تحديد إجراءات حماية مناطق التوسع و المناطق السياحية و ترقيتها قصد تنميتها.

كما يظهر أيضا من خلال المادة 3/35 التي خوّلت الوالي استلام محضر معاينة مخالفات هذا القانون، حيث نصّت على أن يرسل المحضر حسب الحالة إلى الوالي المختص إقليميا، أو الجهة القضائية المختصّة في خلال مهلة لا تتعدى 15 يوما ابتداء من يوم إجراء المعاينة. [30]

المطلب الثاني: القوانين المتعلقة بالبعد البيئي للتنمية المستدامة:

من جملة هذه القوانين نجد:

الفرع الأوّل: القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها و إزالتها

يهدف القانون حسب المادة الأولى منه إلى تحديد كيفيات تسيير النفايات و مراقبتها و معالجتها. يظهر دور الجماعات المحلية فيه من خلال المادة 29 منه التي نصّت على أن ينشأ مخطط بلدي لتسيير النفايات المترلية و ما شابهها، و بيّنت مضمونه أو مشتملاته.

والمادة 32 منه التي جعلت مسؤولية تسيير النفايات المنزلية و ما شابهها على عاتق البلدية طبقا للتشريع الذي يحكم الجماعات المحلية، كما تنظم البلدية في إقليمها خدمة عمومية غايتها تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها في مجال جمع النفايات المنزلية و ما شابهها، و نقلها و معالجتها عند الاقتضاء. و يمكن أيضا لبلديتين أو أكثر التجمّع للاشتراك في تسيير جزء من النفايات المنزلية و ما شابهها أو كلّها.

ويمكنها أيضا حسب المادة 33 أن تسند حسب دفتر شروط نموذجي تسيير كلّ النفايات المنزلية و ما شابهها أو جزء منها، و كذلك النفايات الضّخمة و النفايات الخاصّة الناتجة بكمّيات قليلة عن الأشغال المنزلية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاصّ طبقا للتشريع المعمول به الذي يحكم الجماعات المحلية.

كما تبادر البلدية حسب المادة 38 في إطار مخطّطها للتنمية و التهيئة و طبقا لمخطّط التسيير المصادق عليه بالقيام بكلّ عمل، و اتخاذ كلّ إجراء من أجل إقامة و تهيئة و تسيير مواقع التفريغ المخصّصة لاحتواء النفايات الهامدة.

كما يظهر دور الولاية ممثلة في الوالي مع رئيس المجلس الشعبي البلدي في المادة 42 التي أخضعت كلّ منشأة لمعالجة النفايات قبل الشروع في عملها إلى ما يأتي: – رخصة من الوزير المكلف بالنسبة للنفايات الخاصّة.

–رخصة من الوالي المختصّ إقليميا بالنسبة للنفايات المنزلية و ما شابهها.

–رخصة من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختصّ إقليميا بالنسبة للنفايات الهامدة. [31]

الفرع الثاني: القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة

وضّحت مادته الأولى أنّ أحكامه تتضمّن التوجيهات و الأدوات المتعلقة بتهيئة الإقليم التي من طبيعتها ضمان تنمية الفضاء الوطني تنمية منسجمة و مستدامة على أساس: – الاختيارات الاستراتيجية التي تقتضيها تنمية من هذا النوع.

–السياسات التي تساعد على تحقيق هذه الاختيارات.

–تدرّج أدوات تنفيذ سياسة تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

يظهر دور الجماعات المحلية فيه من خلال المادة 1/54 منه التي نصّت على أن يتّخذ الوالي مبادرة إعداد مخطّط تهيئة إقليم الولاية.

وأردفت المادة 55 : " يعدّ مخطّط تهيئة إقليم الولاية للمدّة التي يشملها المخطّط الجهوي لتهيئة الإقليم، ويعرض على المجلس الشّعبي الولائي للمصادقة عليه."

وكذا من خلال المادة 1/59 التي نصّت على أن: " يمكن أن يترتب على تنفيذ المخطّطات و المخطّطات التوجيهية و خطط التهيئة، لا سيما في المناطق الواجب ترقيتها إبرام عقود تنمية تشترك فيها الدولة و/ أو الجماعات الإقليمية و المتعاملين والشّركاء الاقتصاديين." [32]

الفرع الثالث: القانون رقم 04-03 المؤرخ في 23 يونيو 2004 يتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة

وضّحت مادته الأولى هدفه المتمثل في تحديد الأحكام المطبقة في ميدان حماية المناطق الجبلية و تأهيلها وتهيئتها و تنميتها المستدامة طبقا لأحكام المادة 43 من القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 والمتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة. يظهر دور الجماعات المحلية في المادة 10 منه التي نصّت على أن تتضمن المخططات الولائية

لتهيئة الإقليم ترتيبات شغل الفضاءات في مجال إنجاز المنشآت القاعدية الاجتماعية و الاقتصادية حسب طبيعة هذه الفضاءات، و كثافة المناطق الجبلية و المخاطر البيئية المحتملة. [33]

الفرع الرّابع: القانون رقم 07-06 المؤرخ في 13 مايو 2007 يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها

حسب المادة الأولى منه يهدف هذا القانون إلى تحديد قواعد تسيير المساحات الخضراء و حمايتها و تنميتها في إطار التنمية المستدامة. وحسب المادة 02 يهدف تسيير المساحات الخضراء و حمايتها و تنميتها في إطار التنمية المستدامة على الخصوص إلى ما يأتي: – تحسين الإطار المعيشي الحضري.

–صيانة و تحسين نوعية المساحات الخضراء الحضرية الموجودة.

– ترقية إنشاء المساحات الخضراء من كل نوع. – ترقية توسيع المساحات الخضراء بالنسبة للمساحات المبنية. – إلزامية إدراج المساحات الخضراء في كلّ مشروع بناء تتكفل به الدّراسات الحضرية والمعمارية العمومية والخاصّة.

يبدو دور الجماعات المحلية في هذا القانون من خلال تصنيف المساحات الخضراء، حيث يتمّ حسب المادة 11 منه التصريح بتصنيف المساحات الخضراء كما يأتي: – الحظائر الحضرية و المجاورة للمدينة بموجب قرار من الوالي باستثناء الحظائر ذات البعد الوطني التي يصرح بتصنيفها بموجب قرار مشترك بين الوزراء المكلفين على التوالي بالداخلية و البيئة و الفلاحة، و في هذه الحالة يحدّد قرار التصنيف السلطة المكلّفة بتسيير الحظيرة المعنية وفقا لأحكام المادة 24 أدناه.

–الحدائق العامة: بموجب قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي و بموجب قرار من الوالي بالنسبة للحدائق العامّة الواقعة بالمدينة مقرّ الولاية.

–الحدائق المتخصّصة: من السلطة التي أنشأت الحدائق المتخصّصة المعنية أو من السّلطة التي أسند إليها تسييرها. – الحدائق الجماعية و / أو الإقامية: من رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني بموجب عقد اعتمادا على دراسات معمارية للسكنات أو الأحياء أو التجمّعات السّكنية الجماعية أو نصف الجماعية.

–الحدائق الخاصة: تشكّل الإشارات و حدود المساحات الخضراء كما هي محدّدة صراحة في رخصة البناء عقد تصنيف الحدائق الخاصة.

– الصفوف الموجودة في المناطق التي يتم تعميرها: بموجب قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي[34]

خاتمة:

في عصر التكنولوجيا وثورة المعلومات وانفتاح الدول على بعضها، و بروز منظومة قيم مشتركة بين الإنسانية جمعاء، برزت التنمية المستدامة في هذا الخضمّ كمفهوم مرافق لهذه التطورات يشكّل حتمية ترتقي بحياة الإنسان لتجعل منه إنسانا حقيقيا متوازنا متكاملا و فاعلا و مغيّرا، مركّزة على الأبعاد الأساسية التي تضمن هذا الرقيّ من جهة، ومشركة إلى حدّ بعيد الأطراف التي لا غنى عنها في ذلك، متجاوزة مركزية الدولة واحتكارها، يتعلق الأمر خصوصا بالجماعات المحلية كشريك رئيس وأكثر إيفاء بالغرض بحكم درايتها بالشّأن المحلّي واحتكاكها المباشر بالمواطنين.

هذا الدور المتعاظم للجماعات المحلية بهذه الصفة سجلته عدة وثائق دولية، و تمّ تداركه تبعا لذلك في تشريعات غالبية الدول، منها التشريع الجزائري الذّي حاول أن يواكب توجّهات المجتمع الدولي في هذا الخصوص بإقحام الجماعات

المحلية في التنمية المستدامة على أكثر من صعيد. رغم ذلك لا تزال الجماعات المحلية في الجزائر بعيدة عن الدور المنتظر منها لقصور التشريع ذي الصّلة من عدة نواح أبرزها:

-اقتصار المشرع الجزائري في التشريعات الصادرة بشأن التنمية المستدامة على بعديها الاقتصادي و البيئي وحسب، مقابل تجاهله لبعديها الاجتماعي و التكنولوجي، بل و حتّى الرّوحي أو الأخلاقي. (أخلقة الحياة العامّة).

-رغم إصدار المشرّع الجزائري لجملة من القوانين المتعلقة بالبعدين الاقتصادي و الاجتماعي للتنمية المستدامة إلّا أنّه لم يعط الجماعات المحلية فيها الدور الذي تستحقه، حيث توقف عند أدوارها التقليدية المستوحاة من قانوني البلدية و الولاية الصّادرين سنة 1990، كمساهم غير مباشر في العملية تابع دوما للسلطة المركزية.

-حتّى التشريعات المتواضعة ذات الصّلة بالتنمية المستدامة التي خوّلت الجماعات المحلية أدوارا متواضعة فيها يرتبط تطبيقها السليم بجملة من الاعتبارات المفقودة من بينها: غياب ثقافة القيادة و قلّة التربية السياسية للمنتخب المحلّي، فضلا عن شيوع سياسة الفساد و تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، و فوق كلّ ذلك انعدام المؤهل العلمي لهذا الأخير على اعتبار أنّ عملية وصوله إلى المجلس المنتخب لا تراعي هذا الجانب بقدر ما يساهم فيها النفوذ و المال الفاسد.

-التنمية المستدامة كما تناولتها المؤتمرات و الدراسات المتخصّصة في أكثر من علم هي ثقافة و إستراتيجية وتربية قبل أن تكون أموالا ووسائل، لا يتأتى تنفيذها إلّا لأولئك المثقفين المخلصين الوطنيين الذين يؤمنون فعلا بالصالح العام و يتطلعون للخير العام، و هذا هو البعد الآخر للتنمية المستدامة (البعد الروحي أو الأخلاقي النابع من الوازع الديني).

وعليه نخلص إلى بعض المقترحات التي يمكن أن تسهم و لو بقدر ضئيل في تحديد معالم التنمية المستدامة في الجزائر الجديدة منها:

-استحداث المزيد من النصوص القانونية التي تتناول كافة أبعاد التنمية المستدامة دون استثناء، و إعطاء دور حقيقي و فعال لا شكلي أو تقليدي للجماعات المحلية من خلالها، كمخطط و منفذ و مساهم ميداني في سياسة التنمية المستدامة عن طريق تزويدها بما يكفي من الوسائل، و خاصّة تمكينها من استقلالية سلطة القرار مقابل تفعيل آليات مساءلتها.

- دعم و تطوير نظام الحكومة أو الإدارة الإلكترونية لا سيما على مستوى الجماعات المحلية لتسريع وتيرة التنمية المستدامة بها من جهة، وللقضاء على آفة البيروقراطية المتجذرة بها من جهة أخرى.

-التركيز على دور المجتمع المدني في التنمية المستدامة كشريك رئيس للجماعات المحلية، خاصّة و أنّ التعديل الدستوري 2020 قد خصّه بمكانة متميزة في المادة 3/16، و هذا من خلال إعادة تنظيم و هيكلة كلّ من الأحزاب السياسية و الجمعيات و بقية الفواعل الأخرى من منظمات و نقابات و اتحادات و حتى أفراد مستقلين نافذين علميا، و إدماجها في عملية التنمية المستدامة الشّاملة كطرف لا غنى عنه بالنسبة للجماعيات المحلية باعتباره مساهما و مراقبا و موجّها.

- ربط التنمية المستدامة بالجانب الأخلاقي و الديني من حياة المجتمع و إعطاؤها بعدها الرّوحي الذي تتحول بمقتضاه إلى سلوك حضاري يومي منتج و ذي مردودية ملموسة منعكسة بنتائجها على كل الأصعدة في حياة هذا المجتمع، متجهة إلى تحسينها و تطويرها و ترقيتها نحو الأفضل دوما و دون انقطاع.

الهوامش:

[1] في تطوّر استعمال مصطلح التنمية المستدامة أنظر عبد الرحمان سيف سردار: " التنمية المستدامة " دار الراية للنشر والتوزيع، عمان- الأردن 2015، ص15.

[2] باتر محمد علي وردم: " العالم ليس للبيع: مخاطر العولمة على التنمية المستدامة " الألفية للنشر و التوزيع، عمان- الأردن 2003، ص ص140، 141.

[3] عودة راشد الجيوسي: " الإسلام و التنمية المستدامة: رؤى كونية جديدة " مؤسسة فريدريش إيبرت، مكتب عمان- الأردن 2013، ص22

[4] نشرة التنمية الاجتماعية: "القانون الدولي لحقوق الإنسان و خطة التنمية المستدامة لعام 2030"، المجلد 06، العدد 01، الإسكوا، الأمم المتحدة 2017، ص01.

[5] قانون رقم 03-01 مؤرخ في 17 فبراير 2003 يتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 11، صادرة في 19 فبراير 2003.

[6] مدحت أبو النصر، ياسمين مدحت محمد: " التنمية المستدامة " المجموعة العربية للتدريب و النشر- القاهرة 2017، ص102.

[7] عائشة رحوي: " الحكم الراشد المحلّي و دوره في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر" مجلة أبعاد، العدد 04-جانفي 2014، ص178.

[8] عبد الله خبابة: " التنمية الشاملة المستدامة: المبادئ و التنفيذ " مداخلة ضمن الملتقى الدولي حول التنمية المستدامة والكفاءة الاستخدامية للموارد، المنعقد بجامعة سطيف يومي 07، 08 أفريل 2008، ص06.

[9] أحمد عبد الفتاح ناجي: " التنمية المستدامة في المجتمع النامي في ضوء المتغيرات العالمية و المحلية الحديثة " المكتب الجامعي الحديث- الإسكندرية 2013، ص72.

[10] أنظر هذه الأهداف في: تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام 2030، قرار الجمعية العامة رقم 1/70 الصادر في 25 سبتمبر 2015، الدورة 70، البندان 15، 116 من جدول الأعمال. الأمم المتحدة، رمز الوثيقة: A/RES/70/1، ص ص18، 19.

[11] عثمان محمد غنيم، ماجدة أبو زنط:" التنمية المستدامة: فلسفتها و أساليب تخطيطها و أدوات قياسها " دار الصفا، عمان- الأردن 2010، ص31.

[12] نوزاد عبد الرحمن الهيتي: " التنمية المستدامة: الإطار العام و التطبيقات- دولة الإمارات العربية المتحدة نموذجا " ط1، مركز الإمارات للدراسات و البحوث الاستراتيجية، الإمارات العربية المتحدة 2009، ص20.

[13] عبد الصمد بودي، عبد القادر بودي: " الحكم الراشد كآلية لتفعيل الجماعات المحلّية من أجل تنمية محلية مستدامة في الجزائر" مجلة الإدارة و التنمية للبحوث والدراسات، العدد الأول (دون تاريخ)، ص233.

[14] سهير إبراهيم الهيتي: " الآليات القانونية الدولية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة" ط1، منشورات الحلبي الحقوقية-بيروت 2014، ص124.

[15] عبد الصمد بودي، عبد القادر بودي، مرجع سابق، ص233.

[16] عبد المطلب عبد المجيد: " التمويل المحلي و التنمية المحلّية " الدار الجامعية للنشر- الإسكندرية 2001، ص184.

[17] أحمد بوعشيق: " الحكامة المحلية في ضوء الميثاق الجماعي الجديد " المجلة المغربية للإدارة المحلّية و التنمية، العدد 65- سنة 2005، ص11.

[18] مجلس المحاسبة: دليل رقابة الجماعات المحلّية، منشور على الموقع: Ccomptes.dz/wp-content/uploads/2019/09/gcct_ar.pdf

[19] أيمن عودة المعاني: " الإدارة المحلية " ط1، دار وائل للنشر، عمّان- الأردن 2010، ص18.

[20] تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام 2030، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 1/70 الصادر في 25 سبتمبر 2015، مرجع سابق، ص16.

[21] أسئلة يتكرر طرحها بشأن الحق في التنمية، صحيفة الوقائع، رقم 37، مكتب المفوّض السّامي لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة- نيويورك و جنيف 2016، ص23.

[22] مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة المنعقد من 26 أوت إلى 04 سبتمبر 2002 بجوهانزبورغ-جنوب إفريقيا: مشروع خطة التنفيذ المعدّ من أجل مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، مذكرة من الأمانة العامة للأمم المتحدة، رمز الوثيقة: A/CONF.199-L.1، ص ص09، 12، 29، 36، 76.

[23] اللجنة الاقتصادية و الاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، الدورة 29، الدوحة من 13 إلى 15 ديسمبر 2016، البند 13 من جدول الأعمال: تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 في الدول العربية. رمز الوثيقة: E/ESCWA/29/11، ص06.

[24] تقرير المنتدى العربي للتنمية المستدامة لعام 2018: الموارد الطبيعية و الأجيال المقبلة و الصالح العام " اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، بيت الأمم المتحدة- بيروت من 24 إلى 26 أفريل 2018، رمز الوثيقة: E/ESCWA/RESD/2018/6/Report 30 May 2018، ص ص07، 16.

[25] عائشة رحوي، مرجع سابق، ص177.

[26] مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أوّل نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، صادرة في 30 ديسمبر 2020.

[27]قانون رقم 02-02 مؤرخ في 05 فبراير 2002 يتعلق بحماية الساحل و تثمينه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 10، صادرة في 12 فبراير 2002.

[28] القانون 01-03 المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، مرجع سابق.

[29]قانون رقم 03-02 مؤرخ في 17 فبراير 2003 يحدد القواعد العامة للاستعمال و الاستغلال السياحيين للشواطئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 11 صادرة في 19 فبراير 2003.

[30]قانون رقم 03-03 مؤرخ في 17 فبراير 2003 يتعلق بمناطق التوسع و المواقع السياحية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 11، صادرة في 19 فبراير 2003.

[31]قانون رقم 01-19 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها و إزالتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 77، صادرة في 15 ديسمبر 2001.

[32] قانون رقم 01-20 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 77، صادرة في 15 ديسمبر 2001.

[33] قانون رقم 04-03 مؤرخ في 23 يونيو 2004 يتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 41، صادرة في 27 يونيو 2004.

[34]قانون رقم 07-06 مؤرخ في 13 مايو 2007 يتعلق بتسيير المساحات الخضراء و حمايتها و تنميتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 31، صادرة في 13 مايو 2007.

مؤشرات التنمية المستدامة في الشأن المحلي في ظل النظام القانوني الجزائري

Indicators of sustainable local development under the Algerian legal system

ط.د عمروش مريم
كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة

الأستاذ المشرف/ أ.د غوتي سعاد
كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة

الملخص:
ساهم التعديل الدستوري لسنة 2020، في مواصلة إصلاح موضوع الجماعات الإقليمية، وذلك في إطار الإصلاحات الواسعة التي مست مختلف مؤسسات الدولة وسلطاتها، ومن بينها السلطات المحلية. ويرتبط هذا الإصلاح شكلا، بالموقع المؤسساتي للجماعات الإقليمية، وموضوعا، من خلال إبراز آليات ومظاهر الإصلاح الدستوري لتجسيد التنمية المحلية المستدامة، وإسقاطها على الواقع العملي بواسطة المخططات والبرامج الإنمائية، الوطنية والمحلية.
الكلمات المفتاحية: الدستور، الجماعات الإقليمية، التنمية المحلية المستدامة، مخططات التنمية

Abstract :
The 2020 constitutional amendment, contributed to the continuation of the reform of the issue of regional groups, within the framework of broad reforms that affected various state institutions and authorities, including local authorities. This reform is linked in form, to the institutional position of the regional groups, and in substance, by highlighting the mechanisms and aspects of constitutional reform to embody sustainable local development, and projecting it to practical reality through national and local development plans and programmes.
Keywords: The Constitution, regional communities, sustainable local development, development plans

المؤلف المرسل: ط.د مريم عمروش

مقدمة:

أصبح موضوع الجماعات الإقليمية مؤخرا يشكّل أحد أهم المواضيع وأكثرها دراسة على الصعيدين الدولي والوطني، وذلك باعتبارها جزء لا يتجزأ من التنظيم الإقليمي للبلاد، حيث ترتبط بإدارة إقليم جغرافي محدد، كما أنها تنتمي للتنظيم الإداري للدولة على المستوى المحلي، إلى جانب الأجهزة والهيئات المركزية المكونة له.

وبالتالي طبقا للمعيار العضوي، تعدّ سلطة عمومية، في إطار تنظيم السلطات العامة في الدولة. وطبقا للمعيار الموضوعي، تتولى هذه الجماعات تسيير مرافق عامة على المستوى المحلي، تكون مرتبطة بمصلحة الفرد وبوجود شؤون محلية متميزة، تختلف عن الشؤون القومية والمرتبطة بسيادة الدولة، وإدارة مجالات حيوية واستراتيجية، تتعلق بأمن الدولة وقضائها وسير سلطاتها. ما يستوجب تسيير هذه المرافق المحلية المتميزة، بشكل مطّرد ومنتظم ومستمر، مع تحقيق المساواة في الانتفاع أمام الخدمات التي تقدمها هذه المرافق. وحتى تتحقق مبادئ المرفق العام على المستوى المحلي خاصة، يستلزم

الأمر وضع إطار قانوني خاص، يحدد تنظيم الأجهزة والهيئات المحلية، ويحدد الصلاحيات المخولة لها، وكذا النظام القانوني الذي تخضع له في إطار الجماعة الإقليمية المحددة.

غير أن دراسة موضوع الجماعات الإقليمية لا يقتصر على الجانب القانوني فقط، وإنما يعالج مجالات متعددة ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية وثقافية وتربوية، وبيئية كذلك. والتي تعدّ عناصر مشتركة ومترابطة، غير قابلة للتجزئة، وبمثابة مقومات مكمّلة لوجود الجماعات الإقليمية، بحيث تقع مجملها تحت أبعاد التنمية المستدامة، التي تسعى الدولة تحقيق أهدافها على المستويين الوطني والمحلي. وتساهم الجماعات الإقليمية في تجسيد التنمية المحلية المستدامة، إلى جانب الدولة وأشخاص القانون الخاص، لاسيما من خلال المجتمع المدني، وذلك بواسطة مختلف الآليات والوسائل اللازمة، في إطار أهداف التنمية المستدامة المسطرة من قبل الأمم المتحدة، في سبيل تحقيق مستقبل أفضل ومستدام للجميع بحلول عام 2030.

وفي هذا الشأن، ساهم المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2016 بموجب القانون 16-01[1]، في إصلاح الجماعات الإقليمية من خلال دسترة مبدأ الديمقراطية التشاركية في الشأن المحلي، وتواصلت الإصلاحات المتعلقة بها في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442[2]، لتشمل كذلك موضوع التنمية المستدامة كموضوع حديث الساعة، من خلال استحداث فقرات جديدة خاصة بها.

انطلاقا مما سبق، يشكل محور " **دور السياسة التشريعية الدولية والمحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة** " الإطار العام الذي يندرج ضمنه موضوعنا المخصص للسياسة التشريعية الوطنية، والذي نعالجه من خلال تقديم مداخلة بعنوان: **"مؤشرات التنمية المستدامة في الشأن المحلي في ظل النظام القانوني الجزائري"**. وعلى هذا الأساس نقوم بصياغة الإشكالية القانونية على النحو الآتي: **كيف ساهمت المعايير القانونية الوطنية في إصلاح الجماعات الإقليمية لتجسيد التنمية المحلية المستدامة؟** تعقيبا على الإشكالية المصاغة، يتضح لنا أنها تضم جملة من الأفكار المترابطة، نحاول صياغتها في شكل تساؤلات فرعية:

* ما هو الموقع المؤسساتي الذي تحظى به الجماعات المحلية من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020؟
* ما هو الإطار القانوني الخاص بإصلاح الجماعات المحلية؟
* كيف عالج المشرع الجزائري موضوع التنمية المستدامة في الشأن المحلي؟
* ماهي آليات تجسيد التنمية المحلية المستدامة؟

نقسم الموضوع في هذه الورقة البحثية إلى جزأين، حيث يتناول المبحث الأول: **"إصلاح الجماعات الإقليمية ومؤشرات التنمية المستدامة في ظل النص القانوني الأسمى"**. بينما يتناول المبحث الثاني: **"إصلاح الجماعات المحلية ومؤشرات التنمية المحلية المستدامة في ظل النصوص القانونية الأدنى"**كما نتبع في إعداد هذه الورقة البحثية على المنهج الوصفي لمجموعة النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع، إضافة إلى المنهج التحليلي والمقارن للنصوص القانونية محل الدراسة.

المبحث الأول: إصلاح الجماعات الإقليمية ومؤشرات التنمية المستدامة في ظل النص القانوني الأسمى

في إطار التحليل الشكلي للوثيقة الدستورية، جاءت الأحكام المتعلقة بإصلاح الجماعات الإقليمية وتجسيد التنمية المستدامة، بمثابة أحكام عامة وردت في ديباجة الدستور، في شكل فقرات، إضافة إلى أحكام خاصة وردت بشكل متفرق في باقي أجزاء وتقسيمات صلب النص الدستوري، حيث تترجم هذه القواعد الدستورية لاحقا وتفرغ في المخططات والبرامج الحكومية الوطنية لتجسيد التنمية المستدامة، كخطوة أولى نحو تحقيق التنمية المحلية.

المطلب الأول:المعيار الأساسي لإصلاح الجماعات المحلية وتجسيد التنمية المستدامة

الفرع الأول: الأحكام الواردة في ديباجة النص الدستوري:

باعتبار الديباجة جزء لا يتجزأ من الوثيقة الدستورية، فهي تحظى بنفس القيمة الأسمى لباقي أحكام النص الدستوري، ويتضح لنا من خلال تفحص فقراتها، أنها تأتي في شكل مبادئ عامة وشاملة، وهذا ما ينطبق على موضوع الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة، الذي تم التطرق إليه في الديباجة من خلال المفاهيم والمبادئ العامة، كأساس لصحة وشرعية النظام القانوني الذي تخضع له الجماعات الإقليمية وكذا التنمية المستدامة. وانطلاقا من التحليل القانوني لديباجة الدستور، نجد ان المؤسس الدستوري قد أشار في الفقرتين **14** و**15** من الديباجة بشكل غير مباشر لموضوع الجماعات الإقليمية، من خلال توظيف مصطلح **"السلطات العمومية"** وباعتبار أن الجماعات الإقليمية تدخل ضمن التقسيم الإقليمي للدولة حيث تتولى إدارة إقليم جغرافي معين من جهة أولى، وأنها أيضا تنتمي إلى التنظيم الإداري للدولة على المستوى المحلي من جهة ثانية، إلى جانب السلطات المركزية في الدولة[3].

كما خصص المؤسس الدستوري الجزائري في الفقرات **17**، **18**و**19** من الديباجة، أحكام عامة تتعلق بالتنمية المستدامة، وتطرق إلى ذكر آليات تجسيدها على المستوى الوطني، إضافة إلى ذكر أبعاد التنمية المستدامة، سواء من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، من خلال مضمون **الفقرة 17**[4]، أو من الناحية البيئية، من خلال مضمون **الفقرة 18**، والتي جاءت مستحدثة في التعديل الدستوري لسنة 2020، لتؤكد حرص الشعب الجزائري على حماية الوسط البيئي، والقضاء على تدهور المحيط البيئي، إضافة إلى ضرورة الاستغلال العقلاني للموارد الطبيعية والمحافظة عليها للأجيال القادمة كمظهر من مظاهر التنمية المستدامة[5]. كما تطرق المشرع الدستوري الجزائري في الفقرة الموالية، بعد آخر من أبعاد التنمية المستدامة، والمتمثل في التنمية المستدامة للموارد البشرية، من خلال الإشراك الفعلي للشباب الجزائري في عملية البناء والمحافظة على مصالح الأجيال القادمة، وضمان تكوين نوعي له تتولاه مؤسسات الدولة والمجتمع، وتعد هذه الفقرة بمثابة اعتراف دستورين صريح ومباشر للطاقات الشبابية، وللإمكانيات والقدرات التي يتمتع بها، في سبيل تحقيق التنمية المستدامة بشكل عام، وتنمية الموارد البشرية بشكل خاص[6].

وفي هذا الشأن، لم يكتفي المؤسس الدستوري الجزائري بالإشارة إلى مضمون التنمية المستدامة ومظاهرها وآليات تجسيدها على المستوى الوطني فقط، وإنما وضح كذلك في **الفقرة 24**، على أن رسم وتوجيه السياسة الخارجية للدولة بخصوص التنمية المستدامة، يكون بالانسجام والتوافق التام مع الخيارات الوطنية على كافة الأصعدة والأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحتى السياسية، وبالتالي يتضح لنا أن التعديل الدستوري لسنة 2020، جاء يعكس موقف الجزائر

الصريح في تكييف الدستور مع الأوضاع الدولية الراهنة والمستجدات العالمية، ومن بينها موضوع التنمية، ويبين كذلك من خلال هذه الفقرة سعي الدولة الجزائرية في ملاءمة التشريع الوطني مع التشريع الدولي المتعلق بالتنمية، باعتباره جزء من النظام القانوني الوطني.

وفي هذا الصدد نشير أن الجزائر قد سبق لها المصادقة على العديد من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالتنمية المستدامة أو تلك المتعلقة بأحد أبعادها، كما نسجل انضمامها للمنظمات الدولية والإقليمية والتي تجعل موضوع التنمية من أولى اهتماماتها. وفي مقدمتها جهود منظمة الأمم المتحدة لتحقيق التنمية المستدامة، من خلال الأهداف العالمية 17 المسطرة والمزمع تحقيقها بحلول عام 2030[7]. كما صدرت مؤخرا، ثلاثة مراسيم رئاسية تتضمن التزامات الجزائر في تحقيق التنمية على الصعيد الدولي، في الجريدة الرسمية العدد 01، المؤرخة 2021/01/02.

الفرع الثاني: الأحكام الواردة في صلب النص الدستوري

ترتبط الأحكام الخاصة بإصلاح الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة في صلب النص الدستوري، بالسرد الكمي للمواد المخصصة لها في كل تقسيم فرعي من تقسيمات الدستور، وذلك بحسب المضمون وطبيعة العلاقة بينه وبين الجزء الذي يندرج فيه.حيث وردت أولى الأحكام في الباب الأول المعنون بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، من خلال نص **المادة 09** من الفصل الثاني المعنون بالشعب، في النقطتين 06و07 الموضحتين لحرص الشعب الجزائري دائما على القضاء على أوجه التفاوت الجهوي في مجال التنمية، وتشجيع بناء اقتصاد متنوع يثمن قدرات البلاد الطبيعية والبشرية والعلمية. ونشير إلى أنه بالرغم من ورود هذه الأحكام في الديباجة سابقا، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري يؤكد مرة أخرى في صلب النص الدستوري مظاهر وأبعاد التنمية المستدامة كمبدأ دستوري صريح منصوص عليه في الباب المتضمن المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري[8].

إضافة إلى ما سبق من الأحكام، نجد في نص **المادة 10** من الدستور، استحداث آلية جديدة في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، لتجسيد التنمية المستدامة، وخاصة على المستوى المحلي، وتتمثل في **المجتمع المدني**. وقد وردت كذلك هذه المادة في الفصل الثالث المعنون بالدولة، كأحد المبادئ العامة التي تقوم عليها الدولة الجزائرية استكمالا لمسار بناء دولة القانون بمفهومها الحديث، وتم إدراجها في نص **المادة 16**، وتضمن هذه المادة الأحكام الخاصة بالجماعات الإقليمية، حيث جاء في سياق **الفقرة 03** من المادة 16، "... أن الدولة الجزائرية تشجع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني..."[9]

يتضح لنا عند استقراء وتحليل أحكام المادة 16 من الدستور، أن المشرع الدستوري الجزائري، قد ربط بين موضوعي الجماعات الإقليمية والتنمية المحلية المستدامة، بشكل غير مباشر، عندما جعل المجتمع المدني آلية لممارسة الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، من جهة أولى. ومظهر من مظاهر التنمية المحلية المستدامة من جهة ثانية.

وبالنسبة لأهمية هذا الإدراج، فتكمن في ضرورة الانتقال من المفهوم التقليدي للديمقراطية، القائم على عامل التمثيل فقط على مستوى المجالس المحلية، حيث لا يتمتع المواطن في ظل هذا المفهوم، بالحق في المشاركة الفعلية في تسيير الشؤون المحلية، التي هو الأدرى بها بدرجة أولى، إلا أن تفعيل نظام **الديمقراطية التشاركية**، يمكنه من ممارسة كامل

صلاحياته وحقوقه التمثيلية في الشأن المحلي، بشكل حديث، ضمن طرق نظامية وقانونية، تساهم في تحسين شؤونه المحلية، بعيدا عن العشوائية والفوضى، وذلك عبر تنظيمات المجتمع المدني[10]. وتخضع عملية ممارسة الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي عن طريق تنظيمات المجتمع المدني، إلى ترتيب الأولويات وتحديد الحاجيات، وفقا للإجراءات اللازمة لتحقيقها، وباستعمال الآليات والأدوات القانونية المقررة، من تراخيص وإشعارات وقرارات، وضبط المواعيد وتحقيق التناسق بين الجهات القائمة، من خلال توحيد الجهود بين الهيئات المحلية وتنظيمات المجتمع المدني، وممارسة جميع هذه الصلاحيات تحت رقابة السلطة المختصة قانونا[11].

من جهة ثانية، جعل المشرع الدستوري المجتمع المدني، آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة، وذلك راجع إلى أن التنمية المستدامة عملية بناء قاعدي مستمر، لا تقتصر على الدولة فقط، وإنما هي عملية موسعة، تشمل كذلك الهيئات المحلية، وفقا لما تمتلكه من الآليات الإدارية والقانونية والمؤسساتية وكذا الوسائل المادية والتقنية والبشرية والمالية، والتي تكون متناسقة مع الجهود الشعبية وتنظيمات المجتمع المدني، في سبيل تحقيق أهداف التنمية المحلية المستدامة، بمختلف أبعادها، اقتصاديا واجتماعيا، وبيئيا، وثقافيا وتربويا[12].

تواصل ذكر مؤشرات التنمية المحلية المستدامة في **المادة 17** من الدستور، والتي تعتبر كإطار مرجعي وأساسي لموضوع التنمية المستدامة محليا، والمتضمنة الأساس الدستوري المتعلق **بالجماعات المحلية**. حيث نصت الفقرة الأولى من المادة 17 ان الجماعات المحلية للدولة، هي البلدية الجماعة القاعدية، والولاية[13].وبالعودة للتسمية، نجد المؤسس الدستوري الجزائري، قد تدارك الثغرة السابقة، عندما استبدل تسمية الإقليمية بالمحلية في إطار الإصلاحات الدستورية التي مست الجماعات المحلية. وهو الأصح والأنسب للهيئات المحلية، وتدعيما لصحة هذه الصياغة الجديدة، نستعين بالمعيارين العضوي والموضوعي.

فنجد طبقا للمعيار العضوي: السلطة الوصية على هذه الهيئات هي وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، وبالتالي من المفروض أن تكون التسمية المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية متطابقة مع اسم الوزارة الوصية[14].

طبقا للمعيار الموضوعي: نجد أن المجال المخول لهذه الهيئات لممارسة اختصاصها بشكل مباشر، يتمثل في تسيير الشأن المحلي، أي كتحصيل حاصل تغليب وأولوية الطابع المحلي على الطابع الإقليمي، الذي يرجع لعدة مبررات، ومن بينها:

- تتولى الهيئات المحلية إدارة الشأن المحلي على مستوى **تقسيم إقليمي محدد**، وليس العكس، وهذا نلمحه في تسمية الوزارة بتسبيق مصطلح الجماعات المحلية على مصطلح تهيئة الإقليم سابقا والتهيئة العمرانية حاليا.
- وجود الهيئات المحلية مرتبط بوجود وإدارة **مرافق محلية**[15]، لتحقيق مصالح محلية متميزة عن المرافق الوطنية المخصصة لإدارة مصالح ذات شأن قومي وطني.
- الأصح في إدارة الشؤون المحلية أن تكون من قبل المواطنين بأنفسهم، أو عن طريق ممثليهم المنتخبين في **المجالس الشعبية المحلية**، البلدية والولائية. وهذا ما أكدته المادة 19 من الدستور، حيث يعد المجلس المنتخب، قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

بالعودة إلى مظاهر إصلاح الجماعات المحلية والتنمية المستدامة في الفصل المعنون بالدولة، نجد كذلك توضيح المؤسس الدستوري الجزائري لطبيعة العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية، من خلال تدارك النقص الذي ساد النص

السابق قبل التعديل، وساهم في تعزيز التنظيم الإداري المحلي القائم على أساس مبادئ **اللامركزية** الإدارية **وعدم التركيز** الإداري، كمبادئ دستورية مستحدثة في التعديل الدستوري لسنة 2020، والواردة في **المادة 18** من الدستور[16].

استكمالا للتحليل الشكلي للوثيقة الدستورية، فيما يخص إصلاح الجماعات المحلية، جاء في سياق المادة **03/17** من الدستور أن البلدية هي الجماعة القاعدية للدولة، حيث بهذا التعبير الخاص تعدّ أولى أسس بناء التنظيم الإداري للدولة، وركيزة النظام المحلي، وهمزة وصل بين الإدارة المركزية والمحلية من جهة أولى، ومن جهة ثانية، جسر للاتصال المباشر بين الإدارة المحلية والمواطن.وبحكم مكانة وموقع البلدية في الإطار المؤسساتي للدولة، يستوجب الأمر منحها قيمة قانونية مميزة، وتخصيص إطار قانوني ملائم وشامل، بداية بإصلاحها وتعزيز موقعها، وإضفاء الطابع الدستوري عليها، ووصولا لتجسيد أهداف التنمية المحلية المستدامة، وهذا ما حققه التعديل الدستوري لسنة 2020، من خلال استحداث حكم دستوري جديد يتعلق بدعم الدولة ومساعدتها **للبلديات الأقل ومحدودة التنمية**، وذلك في إطار تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، حيث تتخذ في سبيل ذلك تدابير خاصة[17]. كأحد مؤشرات التنمية المحلية المستدامة.

نجد كذلك من بين المواد المستحدثة في التعديل الدستوري لسنة 2020، الأحكام المتعلقة بأحد أبعاد التنمية المستدامة، والواردة في **المادة 21** من الدستور، المرتبط بالشأن البيئي، والذي قد سبق للمشرع الدستوري الإشارة له في الديباجة، ولكن بصيغة عامة، حيث عاد مرة أخرى لتخصيص إطار قانوني خاص ومستقل للشؤون البيئية، في الباب الثاني من الدستور المعنون بالحقوق الأساسية والحريات العامة والواجبات، باعتبارها أحد أبرز المسائل والإشكالات المطروحة في الأوضاع الراهنة، والمرتبطة بحماية الحقوق والحريات، واتجه المؤسس الجزائري نحو دسترة حق البيئة في إطار التنمية المستدامة، في المادة **64/01**[18].

كما أشارت بعض المواد المدرجة في الباب الثاني في الفصل الأول المتعلق بالحقوق الأساسية والحريات، إلى أبعاد التنمية المستدامة على المستوى الوطني، في المجالات الطبيعية والبشرية والعلمية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وضرورة الحفاظ عليها للأجيال القادمة. من خلال أحكام المواد 62 و63 و01/64 و73 الفقرتين 01 و02.

أما الباب الثالث من الدستور المعنون بتنظيم السلطات والفصل بينها، فالحكمة من إدراج المؤسس الجزائري لموضوع الجماعات المحلية في هذا الباب، هو تأكيده أن الهيئات المحلية هي سلطات محلية إدارية كما سبق الإشارة اليه، تنتمي للسلطات العامة للدولة، وتربط بينها وبين باقي السلطات العديد من الصلاحيات، فبالنسبة لعلاقتها بالسلطة التنفيذية، تتضح من خلال سلطة تعيين رئيس الجمهورية للولاة بموجب مرسوم رئاسي، حسب نص **المادة 10/92** من الدستور أما علاقتها بالسلطة التشريعية فتتجلى من خلال عدة أوجه:

- ممارسة أعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، البلدية والولائية، لآلية انتخاب 3/2 أعضاء مجلس الأمة، وذلك بمقعدين عن كل ولاية[19]، حسب ما نصت عليه **المادة 07/121**. وهذا ما يميز خصوصية تركيبة مجلس الأمة التي تضم ممثلين على المستوى الوطني والمحلي.
- التأكيد في **المادة 02/16** أن المجلس المنتخب آلية رقابية ووسيلة لمراقبة عمل السلطات العمومية.

- إضافة إلى نص **المادة 11/139** التي أدرجت موضوع التقسيم الإقليمي للبلاد، ضمن المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية، وهذا الادراج يوضح العلاقة المباشرة التي تربط الجماعات الإقليمية بالبرلمان. كما تنص نفس المادة، على وضع البرلمان للتشريع المتعلق بالتنمية المستدامة بكافة أبعادها، من خلال العديد من النقاط الواردة في المادة، والمتعلقة بإعداد القواعد المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي والصحة وحماية التراث والبيئة والتهيئة العمرانية.
- نصت كذلك **المادة 140** على سلطة البرلمان في التشريع بموجب قوانين عضوية، فيما يخص تنظيم السلطات العمومية وعملها، وهو الإطار العام لموضوع الجماعات المحلية، باعتبارها سلطة من السلطات العمومية، وذلك طبقا:

1- للمعيار العضوي: تعد الجماعات المحلية، شخص معنوي عام، تتمتع بالشخصية المعنوية العامة، وما يترتب عنها من ذمة مالية مستقلة واستقلال إداري، واسم ومقر، وهو ما يتوفر في كل من البلدية والولاية كسلطات عمومية محلية.

2- للمعيار الموضوعي: تمارس السلطة المحلية البلدية والولائية، الوظيفة الإدارية، التي تعد جزء من الوظيفة التنفيذية، التي تمارسها السلطة التنفيذية في الدولة، كما تتمتع بامتيازات السلطة العامة، من خلال التنفيذ المباشر والجبري للقرارات الإدارية.

3- للمعيار الإجرائي: تمارس صلاحياتها عن طريق آليات قانونية تتمثل في القرارات الإدارية والعقود الإدارية، وآليات تنظيمية عن طريق المداولات والمناشير والتعليمات.

- كما نجد نص **المادة 01/144** من الدستور يتعلق بإعداد النصوص القانونية ذات الشأن المحلي والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم، وإيداعها لدى مكتب مجلس الأمة، وشكلت كذلك هذه المادة تعزيز للدور التشريعي لمجلس الأمة على المستوى المحلي.

وتعقيبا على النظام القانوني لتنظيم الجماعات المحلية، الذي من المفترض أن يتم بموجب قانون عضوي حسب المادة الواردة أعلاه، نشير إلى ان التجربة القانونية الجزائرية لم يسبق لها تنظيمها بقانون عضوي، والذي يعد خرقا لأحكام الدستور، خاصة وأن احكام القانون العضوي تعتبر مكملة لأحكام الدستور لأنها تتعلق بمعالجة مواضيع حيوية وإستراتيجية تتعلق بسيادة الدولة والنظام العام والسلطات العمومية خاصة. الأمر الذي يثير إشكال من ناحية تحقيق مبدأ الأمن القانوني.

تطرق كذلك الفصل الرابع من الباب الثاني، إلى علاقة الجماعات المحلية بالقضاء، بوصفها سلطة إدارية، وبالتالي تخضع قرارتها للرقابة القضائية الإدارية[20]. امتدت الإصلاحات الدستورية إلى باقي أجزاء الدستور بشأن موضوع الجماعات المحلية، حيث جاء الباب الرابع من الدستور المعنون بمؤسسات الرقابة، ليوضح العلاقة بين الجماعات المحلية والمؤسسات الرقابية:

1- فبالنسبة لعلاقتها مع المحكمة الدستورية، نصت **المادة 05/198** أن المحكمة الدستورية تضبط نشاط السلطات الإدارية.

2- بالنسبة لعلاقتها مع السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، تعمل هذه الأخيرة في إطار العملية الانتخابية على تنظيم الانتخابات المحلية. حيث تقدم الهيئات المحلية الدعم للسلطة الوطنية للانتخابات حسب المادة **203** من الدستور.

3- بالنسبة لعلاقتها مع مجلس المحاسبة: وفي إطار الرقابة المالية المطبقة على الجماعات المحلية، نصت **المادة 01/199** من الدستور على أن مجلس المحاسبة يتولى مراقبة أموال الجماعات المحلية.

أما الباب الخامس، المعنون بالهيئات الاستشارية، فأشار إلى أبعاد التنمية المستدامة في إطار عمل الهيئات الاستشارية، أي ذكر الآليات الوطنية المؤسساتية لتحقيق ابعاد التنمية المستدامة، اقتصاديا واجتماعيا وبيئيا، من خلال المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. أيضا البعد التربوي التعليمي والتكنولوجي بواسطة المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات، إضافة إلى تجسيد التنمية المحلية على المستوى المحلي بالتنسيق مع المرصد الوطني للمجتمع المدني[21].

المطلب الثاني: الآليات الوطنية لتجسيد التنمية المستدامة

باعتبار أن تجسيد التنمية المستدامة، يندرج ضمن تنفيذ السياسة العامة في الدولة على المستوى الوطني، وبالتالي تعتبر من بين المسائل المرسومة في مخطط عمل الحكومة، والتي يترجم إلى مخططات وبرامج قطاعية.وفي هذا الشأن، أشار مخطط عمل الحكومة الذي أعدته حكومة جراد في 2020/02/16 إلى موضوع التنمية المحلية المستدامة، في الفصل الأول منه والمعنون: **من أجل دیمقراطية جديدة للجمهورية الجزائرية الشعبية.** حيث ورد في النقطة الثالثة من هذا الفصل، أن مخطط إصلاح تنظيم الإدارة العمومية، بهدف إضفاء الفعالية والنجاعة على عمل السلطات العمومية، يعتمد على:

- تحديد أفضل لصلاحيات واختصاصات الإدارة والجماعات المحلية وفق مقاربة تكاملية
- إعادة تحديد دور كل مستوى إقليمي (البلدية، الدائرة، المقاطعة الإدارية)
- إعادة تنظيم الشبكة اللامركزية للدولة، بما يستجيب وبشكل أفضل لأولويات الحكومة
- مراجعة عميقة لقانوني البلدية والولاية، تعتمد على تعميق اللامركزية، وتعزيز صلاحيات الجماعات المحلية ومواردها
- الإنشاء الفعلي للولايات الجديدة المستحدثة
- وضع تقسيم إداري جديد، يهدف إلى تغيير الهيكل الإقليمي للبلاد، من خلال إنشاء بلديات جديدة، من أجل التكفل بشكل أفضل باحتياجات المواطنين، والاستجابة للتحولات الاقتصادية والاجتماعية التي تشهدها البلاد[22].

أما بخصوص التنمية المستدامة، فقد وردت في الفصل الثالث، بعنوان التنمية البشرية والسياسة الاجتماعية، وخصصت النقطة 03 بعنوان **من أجل إطار معيشي ذي نوعية،** فقد عملت الحكومة على مراعاة العناصر الثلاث المكونة للتنمية المستدامة، من خلال التطرق للأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والبيئية.وفي هذا الشأن، بخصوص تهيئة الإقليم والمشاريع المدمجة، يهدف عمل الحكومة لتنفيذ سياسة حقيقية لتهيئة الإقليم على المستوى الوطني، بصفة عامة، والمحلي، بصفة خاصة، من خلال:

1-مراجعة المخطط الولائي لتهيئة الإقليم، بهدف تحديد رؤيا شاملة وجماعية ومشتركة، واقتراح إطار مرجعي للسياسات المستقبلية لتنمية وتهيئة الإقليم، وترقية استراتيجية خاصة بالإقليم الولائي على المدى المتوسط والطويل.

2-تكييف مخطط تهيئة وتنمية إقليم البلدية، قصد تعزيز فعالية عمل السلطات العمومية وانسجامه على مستوى هذا الفضاء من أجل تهيئة جوارية[23].

ختاما حول المبحث الأول من هذه الدراسة، نجد أن الموقع المؤسساتي الذي تحظى به الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة، موقع استراتيجي وحيوي من الناحية الشكلية، حيث خصصت لكل منهما مواد وأحكام سواء في الديباجة أم في أبواب الدستور، وتكمن أهمية هذا الإدراج من الناحية الموضوعية، في تبيان العلاقة بين موضوعي الجماعات المحلية والتنمية المستدامة، ومختلف المواضيع المتبناة في الوثيقة الدستورية الأسمى، وأنها علاقة تكامل وتنسيق لا يمكن الفصل بينها في إطار التوازنات الأساسية للدولة

المبحث الثاني: إصلاح الجماعات المحلية ومؤشرات التنمية المحلية المستدامة في ظل النصوص القانونية الأدنى

عرفت المنظومة القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية والتنمية المستدامة، إطار قانوني ثري ومتنوع من النصوص القانونية التي أشارت بشكل مباشر أو غير مباشر، إلى موضوع الجماعات المحلية، وذلك بموجب القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية، أو من خلال النصوص التشريعية ذات الصلة بها، كما وضحت هذه النصوص، الآليات المعتمدة لتجسيد التنمية المحلية المستدامة، في إطار المخططات الإنمائية للجماعات المحلية

المطلب الأول:المعيار القانوني لإصلاح الجماعات المحلية

الفرع الأول: في ظل قانوني الجماعات المحلية

أولا: بموجب قانون البلدية

تطبيقا لأحكام الدستور وبناءا على نص المادة 17 منه، أكد قانون البلدية رقم 11-10[24] في **القسم الأول** من خلال الباب الأول المتضمن الأحكام التمهيدية، أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية في الدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي حسب المادتين 01و02 منه، وتعتبر إطار لتطبيق النظام الإداري اللامركزي.كما وضحت المادة 03 منه في الفقرة الثانية، دور البلدية في إدارة وتهيئة الإقليم، والتنمية بمختلف أبعادها، وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه.

أما الباب الثالث المعنون بمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، وضح الآليات والتدابير التي يشارك من خلالها المواطن في ممارسة الديمقراطية على المستوى البلدي والمتمثلة في المجلس الشعبي البلدي، ودوره في تحقيق التنمية البلدية بمختلف أبعادها، إضافة إلى أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجواري.

وقد جاءت الأحكام الواردة أعلاه في صيغة عامة، حيث تضمن **القسم الثاني** من قانون البلدية والمعنون بصلاحيات البلدية، في الفصل الأول الأحكام المتعلقة بالتهيئة والتنمية، وقد أشار هذا الفصل إلى الآليات التي يعتمد عليها المجلس الشعبي البلدي في مجال التنمية، والمتمثلة في المخطط البلدي للتنمية[25].

وقد أكد المشرع البلدي كذلك في نص المادة 109، أن إقامة أي مشروع سواء تعلق باستثمار أو تجهيز، أو مشروع آخر، يخضع للرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي، خاصة فيما يخص حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة، باعتبارها من ضمن عناصر التنمية المحلية المستدامة، كما تساهم في حماية التربة والموارد المائية مع ضمان الاستغلال الأمثل لها مستقبلا.

إضافة إلى ما ذكرناه أعلاه، يعمل المجلس الشعبي البلدي في إطار تحقيق التنمية على تنمية نشاطات اقتصادية، تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي حسب المادة 111 من القانون.وقد تعددت أوجه التنمية المحلية المستدامة في إطار قانون البلدية، وردت في فصول الباب الثاني من القانون، حيث شملت:

- التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز
- نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية، والرياضة والشباب والثقافة، والتسلية والسياحة
- النظافة وحفظ الصحة والطرقات البلدية

وفي ختام هذا الجزء نشير إلى ضرورة تعديل أحكام قانون البلدية لسنة 2011، حتى يكون متوافق مع الإصلاحات التي مست الجماعات المحلية في إطار الدستور المعدل سنة 2020، من خلال الجزء الأول من التعديل بخصوص استبدال التسمية بالجماعات المحلية، والجزء الثاني من التعديل المخصص للتنمية المحلية البلدية، حيث جاء في الدستور النص على دعم الدولة البلديات محدودة التنمية، وهذا ما يستدعي من المشرع البلدي إصلاحه واتخاذ التدابير الازمة لتطبيق أحكام الدستور.

ثانيا: بموجب قانون الولاية

بالنسبة للإطار القانوني العام، وردت الطبيعة القانونية للولاية في المادة الأولى من قانون الولاية، تجمع بين النظام المركزي الإداري والنظام اللامركزي، حيث تعتبر الولاية من جهة أولى الجماعة المعنوية الإقليمية للدولة، ومن جهة ثانية الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة[26].في حين نصت الفقرة 03 على دور الولاية في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية بمختلف أبعادها، مع توسيع دائرة التنمية المحلية المستدامة على مستوى الولاية، مقارنة بالبلدية، لتشمل كذلك حماية البيئة.أما الإطار القانوني الخاص بتجسيد التنمية المحلية المستدامة على المستوى الولائي، فنجد الباب الثاني المعنون بالمجلس الشعبي الولائي، قد وضح صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في تحقيق التنمية المحلية المستدامة عن طريق آليات قانونية وتنظيمية وتقنية:

- مخطط تهيئة إقليم الولاية حسب ما جاء في المادة 01/78
- مخطط التنمية الولائي حسب نص المادة 80 من قانون الولاية
- بنك معلومات يجمع كل المعلومات حول الدراسات والاحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، المتعلقة بالولاية حسب المادة 81

أما بخصوص أوجه التنمية المحلية الولائية، فقد تمثلت في تلك الموجهة لإقليم الولاية والتي وردت في نص المادة 109 من قانون الولاية وهي:التنمية الاقتصادية، الفلاحة والري، الهياكل القاعدية الاقتصادية، تجهيزات التربية والتكوين المهني، النشاط الاجتماعي والثقافي،السكن

أما عن أوجه التنمية المحلية المستدامة، التي تساهم الولاية في تحقيقها على إقليم البلدية، فقد وردت في المادتين 74 و75 من قانون الولاية على التوالي، فيما يخص:

- تقديم المساعدة للبلديات في إطار التكامل والانسجام، وخاصة فيما يتعلق بالأشغال التي تتجاوز قدرات البلدية
- المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك في إطار التعاون مع البلديات

الفرع الثاني: في ظل النصوص القانونية ذات الصلة بالتنمية المحلية المستدامة

أولا: بمقتضى القانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة[27]

وقد وضحت المادة 02/02 على دور الدولة والجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المستدامة على المستويين الوطني والمحلي، في حين وضع المشرع الجزائري في الفصل الثاني من هذا القانون، الآليات والأدوات الوطنية والمحلية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، والمتمثلة في: المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المخطط التوجيهي لتهيئة السواحل، المخططات التوجيهية لحماية الأراضي ومكافحة التصحر، المخططات الجهوية لتهيئة الإقليم، مخطط تهيئة الإقليم الولائي، المخططات التوجيهية لتهيئة فضاءات الحواضر الكبرى .

ثانيا: بمقتضى القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة[28]

تتضح من مضمون القانون تناوله لإحدى أبعاد التنمية المستدامة والمتمثل في البعد البيئي، ويظهر ذلك في ضرورة ترقية تنمية وطنية مستدامة بتحسين شروط المعيشة والعمل على ضمان إطار معيشي سليم حسب المادة 02 النقطة 02 . ونجد من مظاهر حماية البيئة، بمشاركة الجماعات المحلية:التنافس لأحسن حي، وأجمل مدينة من حيث النظافة، التشجيع على استعمال البدائل غير الملوثة للبيئة، خاصة في مجال الطاقة، النشاط الوقائي لتصليح الاضرار وعدم تركها تزيد، وتستفحل آثارها، إقامة جوائز في إطار حماية البيئة، توجيه الاعذارات للمنشآت التي تمس بالمحيط البيئي، التحلي بالحيطة واتخاذ التدابير وكل الإجراءات بهدف تسيير النفايات.

كما وردت نصوص قانونية أخرى إضافة إلى المراسيم التنفيذية ذات الصلة بموضوع التنمية المحلية المستدامة ومن بينها:القانون رقم 04-03 والمتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة، القانون 04-05 المتعلق بالتهيئة والتعمير،القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من المخاطر الكبرى وتسيير الكوارث،القانون 05-07 المتعلق بالمحروقات، القانون 05-12 المتعلق بالمياه، القانون 09-03 المتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش، القانون 10-04 المتعلق بالقانون البحري، القانون 11-02 المتعلق المحالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، القانون 14-05 المتعلق بالمناجم.

المطلب الثاني: آليات تجسيد التنمية المحلية المستدامة

الفرع الأول: الإطار النظري للتنمية المحلية المستدامة:

لقد تعددت التعاريف حول **التنمية**، حيث تعرف لغة: مصطلح مشتق من لفظ " نما، ينمو، نماءا ونموا، أي ازداد وتطور وكثر"[29]، أما من الناحية الاصطلاحية، فكانت تعرف في البداية بالنمو في المجال الاقتصادي، وبعدها تطور مفهومها ليشمل مجالات أخرى، وتوسع إلى المجالات الاجتماعية، وهو ما ورد في وثائق الأمم المتحدة لسنة 1956، حيث عرفت أنها" العملية التي بمقتضاها توجه جهود المواطنين والسلطة لتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تنمية يكون فيها الإنسان هو الهدف والوسيلة". وبشأن تعريف مصطلح **مستدامة**، فيقصد به الديمومة والتأني والمواظبة، كوضعيات لازمة للتنمية، حيث يكون الت أني في رسم السياسات العامة والديمومة بالنسبة للمشاريع والمخططات والبرامج الحكومية التنموية والمواظبة على تنفيذها والحفاظ عليها[30].

انطلاقا مما سبق، وحول العناصر المكونة لتعريف التنمية المستدامة، تعرف أنها: تظافر الجهود الوطنية، من قطاع عمومي وخاص، ومجتمع مدني بكافة أطيافه، من أجل توفير الاحتياجات العامة والخاصة، وحسن سير وأداء المرافق العامة الوطنية والمحلية، في كافة نواحي الحياة، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبالموازاة مع حماية الوسط البيئي وتهيئة الإقليم، واستغلاله بشكل عقلاني، في إطار السياسات العامة والبرامج الحكومية والمخططات التنموية للدولة، والمقررة بشكل دائم ومستمر، وفقا للآليات القانونية والتقنية والمالية والبشرية اللازمة، من أجل استفادة الأجيال المستقبلية. إضافة إلى ضرورة ملاءمة الجهود الوطنية للجهود الدولية الرامية لبناء مستقبل للناس ولكوكب الأرض، يكون شامل للجميع ومستدام وقادر على الصمود في إطار أهداف التنمية المستدامة العالمية 17 والمزمع تحقيقها بحلول عام 2030.

أما تعريف التنمية المحلية: باعتبار أن التنمية المحلية المستدامة، هي انعكاس للتنمية المستدامة على المستوى الوطني، فتعتبر جزء منها، وتتفق معها في العناصر المكونة للتنمية المستدامة، غير أن الاختلاف يكمن في الجهات القائمة والمجال المكاني، ومن هنا نعرف التنمية المحلية المستدامة أنها: "أنها عملية التغيير التي تتم في لإطار سياسة عامة محلية، تعبر عن احتياجات الوحدات المحلية وذلك من خلال الهيئات المحلية القادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية، وإقناع المواطنين من المشاركة الشعبية، والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي الحكومي، وصولا إلى رفع مستوى المعيشة لجميع أفراد الوحدة المحلية"[31].

انطلاقا من هذا المفهوم، نجد أنه اقتصر على المفهوم التقليدي للتنمية المحلية، و لم يتطرق للتغييرات والمستجدات التي تؤثر على الإنسان ومحيطه في الحاضر والمستقبل، ولهذا نشير إلى تعريف جامع ومانع للعناصر الحديثة لمفهوم التنمية المحلية المستدامة، والمتمثل في:" أنها إستراتيجية لاستمرار تنمية المجتمع، تعمل على الربط بين الموارد المحلية والبيئة الخارجية، من خلال موارده الذاتية والمواهب الفردية، والعلاقات الاجتماعية، مع مراعاة مبدأ العدالة والاستمرارية والاستدامة، وخاصة العدالة بين أفراد المجتمع الحاضر والمستقبلي في الانتفاع من هذه الموارد، مع الأخذ بعين الاعتبار المتطلبات البيئية التي تعتبر ركيزة وأساس الحفاظ على مستقبل الأجيال".

وانطلاقا من التعريف أعلاه نجد أهم خصائص التنمية المحلية المستدامة، والمتمثلة في: وجود إستراتيجية قائمة على التخطيط والبرمجة، ربط بين الموارد والبيئة، تحقيق مبدأ العدالة بهدف الاستدامة، مشاركة العلاقات الاجتماعية والمواهب الفردية[32].

الفرع الثاني: أهمية المخططات الإنمائية المحلية في تجسيد التنمية المحلية المستدامة

أولا: وفقا للمخطط البلدي للتنمية: هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية، جاء لتكريس اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية، مهمته توفير الاحتياجات الضرورية للمواطنين ودعم القاعدة الاقتصادية، يشمل هذا المخطط التجهيزات القاعدية والفلاحية، وتجهيزات الاستثمار، وقد اعتبرها المرسوم رقم 136/73 بمثابة برامج أعمال قصيرة المدة، تقررها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني.[33].

وقد أدخل أسلوب المخطط البلدي للتنمية سنة 1973، ويعتبر من أكثر البرامج التنموية استعمالا، خاصة بعد صدور المرسوم 136/73 السابق ذكره، والذي جاء لاستخلاف النظام القديم المتمثل في برنامج التجهيز المحلي، الذي تتكفل الدولة أنذاك بتمويل المشاريع المدرجة في المخططات البلدية، بعد الموافقة عليها. وتندرج المخططات التنموية البلدية في إطار سياسة التوازن الجهوي، قصد إعطاء كل بلدية حظوظ متساوية في التنمية.

وبخصوص مراحل إعداد تلك المخططات، فتكون بداية باعتماد كل بلدية مشاريعها التنموية، وتقوم برفعها للولاية، حيث تتعلق المخططات التنموية البادية بقطاعات تمس الحياة اليومية للفرد. ويعتبر إعداد هذه المخططات من الاختصاصات الهامة والمباشرة للمجلس الشعبي البلدي، الذي يعد برامج التنمية السنوية والمتعددة السنوات والموافقة لطيلة مدة عهدته، ويصادق عليها، ويسهر على تنفيذها، ويساهم في ذلك إلى جانب مجموعة من الهياكل والمتمثلة في: أمين خزينة البلدية، رئيس الدائرة كممثل للوالي، المنشط والمنسق بين البلديات، اللجنة التقنية المنشأة على مستوى الدائرة، أمين خزينة الولاية، مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية، مديريات المجالس التقنية للولاية، الوالي باعتباره الآمر بالصرف الرئيسي، مديرية الدراسات والتنمية المحلية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، وزارة المالية.

وبخصوص إجراءات إعداد المخطط البلدي، فهي تأتي على مراحل:

المرحلة الأولى: المتمثلة في إعداد البطاقة التقنية (fiche technique) نهاية كل سنة ميلادية، تكون متعلقة بكل عملية مقترحة أو مشروع، من طرف المجلس الشعبي البلدي، والذي يراها ضرورية لإنجازها، ومن خلال هذه البطاقة التقنية، يتم تحديد طبيعة الأشغال والتجهيزات المقررة، إضافة إلى المصاريف المالية للمشروع.

المرحلة الثانية: هي إرسال المجلس الشعبي البلدي لمدونة الاقتراحات إلى السلطة الوصية، سواء الولاية أو الدائرة، حسب عدد السكان، فإذا كان 50000 نسمة أو يفوق يصبح التعامل المباشر مع الولاية، وإذا كان أدنى من ذلك الدائرة هي التي تقوم بدراسة ما هو مقترح من المجلس الشعبي البلدي، بواسطة اللجنة التقنية للدائرة وتقوم هذه الأخيرة بدراسته مع ترتيب الأولويات بالنسبة للمشروع الذي تراه مهم ويتماشى مع المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، وكذا بالملاءمة مع المخططات التوجيهية القطاعية، وبحسب الحاجة البلدية أيضا.

المرحلة الثالثة: تتم بعد مصادقة السلطة الوصية على مدونة الاقتراحات، واعتماد المبالغ المالية لكل مشروع، مع ترتيب الأولويات حسب الوضعية المالية، ثم يبدأ تنفيذ المخطط البلدي للتنمية.

ونشير كذلك إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يساعد المصالح التقنية في تنفيذ عمليات التجهيز والاستثمار، وطبقا لسجل الاستحقاقات يعد جميع الدراسات المتعلقة بعمليات المخطط ويعقد الصفقات المتعلقة بها، مع إشهار المناقصات لاختبار المؤسسة صاحبة انجاز المشروع، طبقا لقانون الصفقات العمومية.

بعد ذلك تأتي مرحلة متابعة المشروعات عبر مكتب الدراسات أو القسم الفرعي المتخصص قطاعيا، ثم الإقرار بإنجاز الأشغال بواسطة وضعيات شهرية. وأخيرا يتم استلام المشروع عند انجاز العملية، ثم رفع التحفظات وتسليم شهادة المطابقة، ويتم في الأخير إقفال العملية على أساس بطاقة الاقفال النهائي للمشروع، ليتم استغلاله من قبل المواطنين القاطنين في البلدية المعنية[34].

ثانيا: وفقا للمخطط الولائي للتنمية: لا يقتصر دور الولاية على التمويل المالي للتنمية فقط، وانما يتعدى إلى التخطيط والتنفيذ لمختلف المشاريع والبرامج التنموية على المستوى المحلي.حيث يعد المجلس الشعبي الولائي، مخططا للتنمية على المدى المتوسط بين الأهداف والبرامج والوسائل المدعمة من الدولة في إطار مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية. وبخصوص تحضير المخطط القطاعي غير الممركز للتنمية، فيتم تحضيره من قبل المجلس الشعبي الولائي والذي يصادق عليه بعد ذلك، ثم يخضع لدراسة الجوانب التقنية من قبل الهيئة التقنية على مستوى مديرية التخطيط، وبعدها يتم دراسته من قبل وزارة المالية ليتم المصادقة عليه وتحرير رخص البرامج واعتمادات الدفع، وبالتالي يرخص للولاية الشروع في تطبيق وتنفيذ برامجها التنموية[35].

ختاما حول هذا المبحث الثاني، نجد أن التنمية المحلية ترتبط بشكل مباشر مع عملية التخطيط، سواء على مستوى البلدية أو الولاية، حيث أن القانون الجزائري يعتمد على المخططات التنموية البلدية والولائية بشكل هام، من أجل تحقيق التنمية المستدامة وطنيا، من جهة أولى، والنهوض بالتنمية المحلية من جهة ثانية.

خاتمة:

نتوصل ختاما حول موضوع التنمية المحلية المستدامة، والذي تطرقنا إليه في ظل النظام القانوني الجزائري، أن الجماعات المحلية في الجزائر تلعب دورا رئيسيا للدفع بعجلة التنمية المستدامة نحو الأهداف المسطرة في إطار السياسات العامة والبرامج الوطنية، وذلك راجع للموقع المؤسساتي للجماعات المحلية بموجب الوثيقة الدستورية الأسمى، التي تضفي الطابع الدستوري على الجماعات المحلية، كسلطات محلية تعمل إلى جانب السلطات المركزية، في تسيير الشأن المحلي وتحقيق التنمية المحلية، خاصة في ظل دسترة اللامركزية الإدارية وعدم التركيز، وفقا للمخططات التنموية البلدية والولائية، كوسيلة مخولة لهم في إطار سياسة اللامركزية المنتهجة من قبل الدولة الجزائرية.

غير أن الإدارة المحلية الجزائرية لم تتوصل إلى المفهوم الحديث لتطبيق نظام اللامركزية، وذلك راجع للاعتبارات التالية:

- ❖ سوء التقدير للاحتياجات المحلية
- ❖ غياب التأطير التقني للمخططات المحلية التنموية
- ❖ عدم الترتيب الجيد للأولويات
- ❖ ضعف وسائل الإنجاز

❖ اقتصار عملية التمويل المحلي على ميزانية الدولة، ما يؤدي لتطبيق الرقابة عليها من قبل الهيئات المركزية الوصية

❖ تغييب تام لعناصر المجتمع المحلي

❖ التركيز التام في مجال تنمية البلدية على مركز البلدية، ما يسمح بوجود مناطق أخرى معزولة في نفس البلدية، ويعرقل مسار التنمية

هذا ما يستدعي تكثيف الجهود الوطنية في سبيل إكمال مسار التنمية المستدامة وتحقيق أهدافها، بالموازاة مع إثراء المنظومة القانونية لها.

---

[1] القانون 16-01 المؤرخ 2016/03/06، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 14، المؤرخة 2016/03/07، والمتضمن التعديل الدستوري.

[2] المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ 2020/12/30، والصادر في الجريدة الرسمية العدد 82، المؤرخة نفس التاريخ، والمتضمن إصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

[3] حيث اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري على نفس المضمون الوارد في الفقرة 14 من ديباجة النص الدستوري السابق، غير أن الاختلاف في النص الدستوري الحالي جاء باستحداث فقرة جديدة تتعلق بالتنمية المستدامة في البعد البيئي.

[4] جاء في سياق **الفقرة 17**: "...إن الشعب الجزائري...**الحد من الفوارق الاجتماعية** والقضاء على أوجه التفاوت الجهوي...وبناء اقتصاد منتج وتنافسي في **إطار التنمية المستدامة**..."

[5] جاء استحداث **الفقرة 18** في التعديل الدستوري لسنة 2020، والمتضمنة تجسيد التنمية المستدامة في البعد البيئي، متزامن مع دسترة حق البيئة في النظام القانوني الجزائري من خلال الإصلاح الدستوري لمجال البيئة في ظل تعديل الدستور سنة 2016.

[6] تمت إعادة صياغة **الفقرة 19** في ظل التعديل الدستوري الحالي خلافا للصياغة السابقة.

[7] راجع موقع أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة وكذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للدول العربية من خلال الروابط:
https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/ar/home/about-us/contact-us.html https://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/

[8] راجع **المادة 09** من الدستور

[9] خلافا للنص الدستوري السابق، في ظل تعديل الدستور سنة 2016، الوارد في **المادة 03/15**، حيث اكتفى المؤسس الدستوري الجزائري بإصلاح الجماعات الإقليمية فقط، من خلال دسترة مبدأ الديمقراطية التشاركية، كخطوة أولى، وتواصلت الإصلاحات حاليا، عند دسترته لآلية المجتمع المدني كعامل فعال لممارسة الديمقراطية التشاركية في الشأن المحلي.

[10] إبراهيم داود، التنمية المستدامة في الجماعات المحلية، محاضرات القيت على طلبة السنة الأولى ماستر، تخصص قانون عام معمق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق، بودواو، 2015/2014، ص48

[11] إبراهيم داود، نفس المرجع السابق، ص49

[12] في هذا الصدد، قد تم دسترة المرصد الوطني للمجتمع المدني، في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، بموجب المادة 213 في الباب الخامس بعنوان، الهيئات الاستشارية.

[13] ام النص الدستوري سابقا، فقد ورد في **المادة 01/16**، حيث جاءت التسمية **بالجماعات الإقليمية** عوض المحلية الموظفة حاليا.

[14] انظر لأكثر تفاصيل موقع الوزارة على الرابط:http://www.interieur.gov.dz

[15] تم استحداث مضمون المادة 27 من الدستور في تعديل الدستور سنة 2020، والتي تنص على المرافق العمومية، كأحد الآليات لممارسة الوظيفة الإدارية، وبما أن المشرع الدستوري لم يوظف صياغة بديلة، فهو يقصد الجمع بين أنواع المرافق العامة، سواء على المستوى المركزي والمحلي.

[16] نقصد **باللامركزية الإدارية:** توزيع الصلاحيات الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية الممثلة في البلدية والولاية، والمتمتعة بالشخصية المعنوية العامة، مع بقائها تحت الرقابة الوصائية للسلطة المركزية. أما **نظام عدم التركيز:** فهو نظام بديل عن المركزية المشددة ويختلف عن اللامركزية الإدارية، حيث يقوم على منح الهيئات المحلية الغير ممركزة، ممارسة الصلاحيات الإدارية عن طريق آلية التفويض الإداري، مع بقائها تحت السلطة الرئاسية للهيئات المركزية.

[17] راجع في هذا الشأن **الفقرة 03** من نص المادة 17 من الدستور

[18] خلافا للتعديل الدستوري لسنة 2016، حيث اكتفى المؤسس الجزائري بإدراج موضوع حماية البيئة وأبعادها في **المادة 19**، ثم تدارك الوضع في التعديل الحالي، عندما منحها إطار قانوني مستقل في **المادة 64.**

[19] وقد قام المؤسس الدستوري بتعديل أحكام انتخاب 3/2 أعضاء مجلس الامة في تعديل الدستور سنة 2016.

[20] هذا ما جاء في المادة 168 من الدستور.

[21] راجع أحكام الباب الخامس من الدستور

[22] انظر لأكثر تفاصيل موقع الوزارة الأولى على الرابط: http://www.premier-ministre.gov.dz

[23] لأكثر تفاصيل تفحص مخطط عمل الحكومة الصادر في 2020/02/16، ص50 على الرابط: http://www.premier-ministre.gov.dz/ressources/front/files/pdf/plans-d-actions/plan-d-action-du-gouvernement-2020-ar.pdf

[24] القانون 11-10 المؤرخ 2011/06/22، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 37، المؤرخة 2011/07/03، المتضمن قانون البلدية.

[25] راجع المادة 02/107 من قانون البلدية

[26] القانون رقم 12-07، المؤرخ 2012/02/21، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 12، المؤرخة 2012/02/29، المتضمن قانون الولاية.

[27] القانون رقم 01-20 المؤرخ 2001/12/12، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 77، المؤرخة 2001/12/15، المتضمن تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة

[28] القانون رقم 03-10 المؤرخ 2003/07/19، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 43، المؤرخة 2003/07/20، والمتضمن حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة

[29] قاموس المعتمد، عربي-عربي، دار صادر للنشر، الطبعة 01، 2000، لبنان، ص726

[30] إبراهيم داود، المرجع السابق، ص 07

[31] سمير عبد الوهاب، الحكم المحلي والتنمية المحلية، مداخلة في مؤتمر التنمية الريفية والمحلية، من منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2008، ص21

[32] محمد الناصر مشري، دور المؤسسات الصغيرة والمصغرة والمتوسطة في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، شهادة ماجستير، جامعة سطيف، 2008، ص64

[33] المرسوم رقم 136/73، المؤرخ 1973/08/09، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 67، المؤرخة 1973/08/21، المتضمن شروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية.

[34] ليندة أونيسي، المخطط البلدي للتنمية وجوره في تنمية البلدية، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، العدد التاسع، جوان 2016، ص233.

[35] ياسر علاوي/ سليمان بوقاصة، مساهمة الولاية في تنفيذ مخططات التنمية المحلية، دراسة حالة ولاية المدية، مجلة معارف، السنة 12، العدد 23، ديسمبر 2017، ص37.

الجماعات المحلية وأهم الإصلاحات التشريعية والمالية الجزائرية في مواجهة تحدي التنمية المستدامة

Local authorities and the most important Algerian legislative and financial reforms facing the challenge of sustainable development

د/ تشانتشان منال
أ/ محاضرة قسم –ب-، كلية الحقوق و العلوم السياسية
جامعة البليدة 2 لونيسي علي

الملخص:

الجزائر اليوم تسعى للوصول إلى تنمية اقتصادية واجتماعية شاملة وهذه التنمية لا يمكن تجسيدها إلا بالانطلاق من الجزء إلى الكل و من القاعدة نحو المركز ، و يتضح ذلك جليا من خلال الصلاحيات التي أوكلت للبلدية عبر الإصلاحات القانونية و ذلك في كافة المجالات .تحتل دراسة موضوع مداخيل البلدية مكانة كبيرة كونها أحد مرتكزات التنمية المحلية

Abstract :

Algeria seeks to reach a comprehensive economic and social development, and this development can only be embodied by starting from the part to the whole and from the base towards the center, and this is evident through the powers entrusted to the municipality through legal reforms and that in all fields. The study of the issue of municipal income occupies a place It is one of the cornerstones of local development

مقدمة :

لقد أدت التغييرات الحاصلة التي تجتاح العالم في الفترة الأخيرة إلى تنامي الإدراك لدى مختلف دول العالم بأهمية التغيير لتحقيق التنمية ، و قد صاحب هذا التنامي في الإدراك و القائم أساسا على مسؤولية الحكومات أمام مواطنيها بأهمية الدور الذي تلعبه الإدارة المحلية من خلال ما تساهم به من تحسين أوضاع الحياة داخل المجتمع ، و تحسين الخدمات العامة[1].

في هذا الإطار سعت الجزائر كغيرها غداة الإستقلال جاهدة إلى تحقيق تنمية وطنية شاملة بغية الخروج من أزمات متعددة، وكان ذلك بالإعتماد على التخطيط المركزي كأداة لتحقيق التنمية الوطنية إلا أن مختلف السياسات التموية التي اعتمدت في الجزائر لم تأتي بالنتائج المرجوة و ذلك لغياب التمويل اللازم في بعض الأحيان أو التسيير غير الرشيد للموارد المالية.

الجزائر اليوم تسعى للوصول إلى تنمية اقتصادية واجتماعية شاملة وهذه التنمية لا يمكن تجسيدها إلا بالانطلاق من الجزء إلى الكل و من القاعدة نحو المركز ، و يتضح ذلك جليا من خلال الصلاحيات التي أوكلت للبلدية عبر الإصلاحات القانونية وذلك في كافة المجالات .تحتل دراسة موضوع مداخيل البلدية مكانة كبيرة كونها أحد مرتكزات التنمية المحلية و إنطلاقا من هذا تتمحور إشكالية الدراسة كالتالي :

هل تملك الجماعات الإقليمية المداخيل اللازمة والإمكانيات الضرورية لآليات القانونية التي تتوافق مع صلاحياتها لتحقيق التنمية المحلية المستدامة ؟

للإجابة على هذه الإشكالية اقترحنا الخطة التالية :

المبحث الأول: الإصلاحات التشريعية: علاقة التنمية المحلية بالتمويل المحلي

المبحث الثاني :الإصلاحات المالية: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية للدفع بالتنمية

المبحث الأول: علاقة التنمية المحلية بالتمويل المحلي

إن البلدية تتمتع بصلاحيات ومهام متعددة ومختلفة وظائفها، ولهذا بات من الضروري تحقيق تنمية محلية بمعناها الشامل وبأكبر معدلات في ظل الموارد المالية المتاحة، إلا أن هناك عراقيل تعيق التطلعات التنموية (المطلب الأول) ، هذه العراقيل تداركتها إصلاحات مالية و تشريعية للنهوض بالتنمية المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: دور الموارد المالية في تحقيق التنمية المحلية

لتحقيق التنمية المحلية بمفهومها الشامل فإن ذلك يتطلب موارد مالية كبيرة ويرجع ذلك إلى عدة عوامل:

الفرع الأول: الموارد المالية كضرورة لتحقيق التنمية المحلية

إن ضرورة توافر الموارد المالية يمكن أن يحقق مجموعة من الأهداف، وهذه الأهداف ترتبط بمجموعة الحاجات التي لابد من إشباعها.فالأهداف الاقتصادية بما تتضمنه من السعي إلى رفع مستوى المعيشية لدى الأفراد في المجتمعات المحلية من خلال إقامة المشروعات الاقتصادية والخدماتية التي تؤدي إلى توفير السلع والخدمات على المستوى المحلي.

أما الأهداف الاجتماعية والسياسية والإدارية كلها تحتاج إلى المزيد من الموارد المالية، لكي تتحقق بالصور المطلوبة وخاصة إذا كانت كل الآراء قد توصلت إلى أن توفر الموارد المالية المحلية يؤدي إلى تحقيق تلك الأهداف بأكبر كفاءة ممكنة مما يعمق ويزيد من التنمية الاجتماعية والسياسية والإدارية على المستوى المحلي بمعدلات كبيرة[1].ومنه توافر الموارد يشكل عنصرا هاما في اتخاذ القرارات اللازمة لتنمية المجتمعات المحلية، حيث أن نجاح الهيئات المحلية في أداء رسالتها الخاصة بتحقيق أكبر معدلات تنمية محلية ممكنة يتوقف إلى حد كبير على حجم مواردها المالية المتاحة، والتنظيمات المحلية تقاس بمدى إمكانية تحقيق التنمية المحلية وأهدافها بالاعتماد الذاتي على الموارد المحلية الذاتية بأكبر درجة ممكنة.

الفرع الثاني: ارتفاع تكلفة تقديم الخدمات وإقامة مشروعات التنمية المحلية

تشير الدلائل والمؤشرات إلى ارتفاع تكلفة تقديم الخدمات المحلية وارتفاع تكلفة إقامة مشروعات التنمية المحلية في الكثير من أنظمة الإدارة المحلية المطبقة في مختلف دول العالم. ويمكن تقسيم الأسباب وراء ارتفاع معدلات تكلفة تقديم الخدمات ، وإقامة مشروعات التنمية المحلية إلى أسباب وعوامل داخلية تخص البيئة الداخلية للتنمية المحلية على مستوى المحليات وتنحصر أساس في زيادة الأجور وارتفاع أسعار الخدمات ومستلزمات تقديم الخدمة."وهناك عوامل خارجية تنقسم تلك العوامل بدورها إلى عوامل تخص السياسات الاقتصادية والسياسات العامة التي تشير إلى أن الحكومات المركزية في الكثير من دول العامل تبني سياسات إصلاحية ، وتشمل هذه السياسات على مجموعة من العوامل أو المتغيرات الاقتصادية التي تؤدي إلى تكلفة تقديم الخدمات وإقامة المشروعات الخاصة بالتنمية مثل: زيادة أسعار الفائدة على القروض المقدمة للمحليات، والتي بدورها تؤدي إلى ارتفاع تكلفة المشروعات التنموية"[2] .ويضاف إلى كل ذلك إتساع نطاق الخدمات المحلية وتزايد أحجام المشروعات المحلية يؤدي بصورة آلية إلى تزايد تكلفة التنمية تلقائيا، ولا شك أن هذا الاتجاه

يلقى بعبء كبير على القائمين بالإدارة المحلية وبذلك أقصى جهود لتعبئة المزيد من الموارد المالية المحلية إحداث المزيد من التنمية المحلية والبحث عن أفضل السبل لتعبئة تلك الموارد والبحث أيضا في حسن استخدامها.

الفرع الثالث: تزايد الاتجاه إلى الاعتماد الذاتي في تمويل التنمية المحلية

إن عملية تزايد اعتماد الجماعات المحلية على الإعانات الحكومية في تقديم الخدمات المحلية والمشروعات الخاصة بتنمية المجتمعات المحلية، يؤدي إلى قبول الإدارة المحلية بالمزيد من الرقابة الحكومية، ولذا لابد على الادارة المحلية تضع نصب عينها للحصول على الموارد المالية لمواجهة تقلبات المحلية دون الإخلال بمبدأ استقلالية مالية محلية.

"ولاشك أن نجاح الادارة المحلية المالية في الحصول على أكبر منفعة من استخدام الموارد المحلية المتاحة يؤدي إلى تدعيم كيان نظام الادارة المحلية"[2].وهناك اتجاه آخر يشير إلى أنه في الكثير من البلدان أصبح هناك رغبة متزايدة في تحميل الجماعات المحلية المزيدة من أعباء التمويل الذاتي المحلي، والتي يعتبرونها جزء من التنمية القومية الشاملة.

ومن هذا المنطلق يمكن استنتاج أن التنمية المحلية تحتاج إلى المزيد من الموارد المالية والتي يمكن أن تحد من معدلات التنمية المحلية المطلوبة وإذا رغبت الإدارة المحلية في تسريع عملية التنمية المحلية فإنها في هذه احالة مطالبة بتعبئة المزيد من الموارد المالية بكل الوسائل الممكنة.

المطلب الثاني: الجماعات المحلية وأهم الإصلاحات التشريعية

تواجه الجماعات المحلية العديد من المصاعب والمشاكل التي تؤثر على أداء دورها التنموي كما يجب، وتحول دون تحقيق الأهداف التي من اجلها وجدت، ومن ابرز التحديات التي تواجهها الجماعات المحلية نذكر ما يلي:

-عراقيل إدارية من قبل السلطة المركزية، فعمل الجماعات المحلية يرتبط بمؤسسات وأجهزة تابعة للدولة .

-الرقابة الإدارية والمالية الشديدة على عمل الجماعات المحلية،هذا بالرغم من تمتع البلدية، والولاية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

-تضارب المصالح والاختصاصات بين الأجهزة التنفيذية، وانتشار المحاباة والمحسوبية.

-مشكلة ضعف الموارد المالية ونقص التمويل والذي سببه الأول نقص الإرادات الجبائية.

وبالرغم من كثرة النصوص القانونية التي تحدد دور وأهمية الجماعات المحلية، إلا أن الواقع المعاش يثبت ويبين تلك الفجوة الكبيرة بين الواقع العملي والفعلي وبين محتوى القانون.

ولهذا قام المشرع الجزائري بإدخال عدة إصلاحات جوهرية، تمس الجماعات المحلية سواءا ما تعلق بالجانب الإداري او المالي أو التشريعي وتبرز أهم الإصلاحات فيما يلي:

تتمثل أهم الإصلاحات في تحديد الجباية المحلية، واعادة الاعتبار إليها وهذا التحديد يكون عن طريق إشراك البلديات في الجباية المحلية، بغرض رفع مردودية الضرائب عن طرق إشراك الجماعات المحلية في تحديد وعاء الضريبة ونسبتها وكيفية تغطيتها.

فمنح هذه الصلاحيات للجماعات المحلية يهدف إلى تقريب الإدارة الجبائية من المواطن، للوصول إلى رفع مردودية الضرائب ، باعتبارها مصدر التمويل الأول للجماعات المحلية.هذه الإصلاحات ستضاعف من زيادة حجم الوعاء

الضريبي، وبالتالي زيادة مداخيل البلدية وذلك بهدف إعادة الاعتبار لها و التحكم تسييرها حسب مخططاتها المبرمجة، مما يؤدي إلى تفعيل وتجسيدها.

الجانب التشريعي هو الأخر مسته بعض التعديلات، وأهمها تعديل قانون البلدية و الولاية، وبموجب هذا التعديل تم توضيح كافة المهام والصلاحيات للفاعلين المحليين، و كيفية تسيير الجماعات المحلية.

ورغم هذه التعديلات إلا أنها تبق غير كافية ولا تفي بالغرض، فبقاء الرقابة المشددة على الجماعات المحلية من قبل الدولة، هو بمثابة الحاجز الذي يقف أمام كل تحركات هذه الجماعات وبالتالي يقلص من تلك الاستقلالية المالية الممنوحة للجماعات المحلية بموجب القانون.وأمام هذه التحديات التي تواجه الجماعات المحلية في الجزائر، يمكن تقديم جملة من المقترحات قد تساهم في تفعيل وتسريع عملية التنمية المحلية وتقديم أفضل الخدمات و المعاملات للمواطن، وكذلك لحل أو للتخفيف من مشاكل الجماعات المحلية، و تشمل هذه المقترحات عدة مستويات هي:

أولا : على المستوى القانوني:

-تفعيل النصوص القانونية الحالية المتعلقة بسير الجماعات المحلية في مجال الخدمات العامة .

-دعم البلديات من خلال منح سلطات أوسع للمجالس الشعبية المحلية.

-حل إشكالية التمويل ومنح استقلالية اكبر من الموجودة حاليا، خاصة في ما يخص تحصيل الإيرادات وسعر الضريبة بما يتماشى مع خصوصية كل جماعة محلية[7].

ثانيا : على المستوى الإداري:

-تحسين مستوى الإداريين والمستخدميين التابعين لهذه الهيئات، ورفع كفاءاتهم وذلك عن طريق الدورات التكوينية والتربصات الميدانية وتحديد الاختصاص.

-احترام الفصل بين السلطات على المستوى البلدي وبين الإدارة المحلية والمجالس المنتخبة.

ثالثا : على المستوى الاجتماعي:

-تفعيل العمل البلدي على مستوى اصغر، وتعميم مفهوم لجان الأحياء.

-توفير الرعاية الطبية ومراكز التكوين المهني.

-تشجيع العمل الحرفي خاصة لدى فئة الشباب .

-تنمية المناطق الريفية و توفير جميع المرافق الضرورية والترفيهية للحد من ظاهرة الهجرة نحو المدن .

-تشجيع وتقديم المساعدات للفئات المحرومة .

-الاهتمام بالتنمية الفلاحية والحيوانية باعتبارها ثروة ومورد محلي و وطني هام.

-فتح المجال للمشاركة الشعبية والعمل على خلق الوعي البلدي المحلي للمواطن.

المبحث الثاني: الإصلاحات المالية: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية للدفع بالتنمية

تمتلك الجماعات المحلية عدة مصادر للتمويل ذاتية أو داخلية (المطلب الأول) وموارد خارجية (المطلب الثاني) ، وفقا للقانون الجزائري المتعلق بالبلدية و الولاية[3] ، ينص على أن البلدية والولاية مسؤولتان على تسيير وسائلهما المالية والتي تتألف من التخصيصات، و مداخيل الضرائب والرسوم، ومداخيل ممتلكاتها، والإعانات والقروض.

المطلب الأول: مصادر التمويل الداخلية : الضرائب والرسوم المحلية في النظام الجبائي الجزائري ونسب توزيعها

تتمثل الموارد الداخلية التي تحصلها خزينة البلدية في الموارد الجبائية التي مصدرها داخلي ،تتمثل في مجموع الضرائب و الرسوم التي تفرض على المواطنين والشركات التجارية والصناعية والمهنية التي تنشط ضمن حدود البلدية،منها موارد موجهة لصالح البلدية ككل (الفرع الأول) وموارد موجهة جزئيا لجماعات الإقليمية (الفرع الأول الثاني).

الفرع الأول: المصادر الموجهة للبلدية وحدها

هي مداخيل الجباية و الضرائب الموجهة 100% للبلدية دون إشراك أي هيئة أخرى نجد فيها موارد جبائية و موارد غير جبائية وهي :

أولا :المصادر الجبائية

أ/الرسم العقاري: أسس الرسم العقاري بصورته الحالية حيث تستفيد البلدية من ناتج هذا الرسم كاملا 100% تطبيقا لأحكام المادة 43 من القانون المالية لسنة 1992 [4] وقد خص مجال تطبيقه على الملكيات المبنية و غير المبنية الموجودة في التراب الوطني باستثناء تلك المعفية صراحة.

1- **الرسم العقاري على الملكيات المبنية :** حددت الأحكام المنظمة لهذا لرسم في المواد من 248 إلى 261 من قانون الضرائب الغير مباشرة ،حيث كانت موضوع تعديل هام أدرج وفقا لنص المادة 43 من قانون المالية لسنة 1992 بفرضها الاقتطاع المذكور سنويا على المؤسسات الأجنبية المستقرة في الجزائر المالكة لمصانع أو محلات أو منازل وبصفة عامة جميع الملكيات المبنية الأخرى الموجودة فوق التراب الوطني،و كذا المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص و المواد أو لتخزين المنتوجات باستثناء تلك المعفية صراحة من الضريبة.

يتم احتساب رسم العقار على الملكيات المبنية، وفقا لأحكام المادة 261 من قانون الضرائب الغير مباشرة على الأساس الخاضع للضريبة، بالتطبيق على الملكيات المبنية بنسبة 3%، غير أنه تخضع الأراضي التي تشكل ملحقات للملكيات المبنية للمعدلات التالية:

1- 5%عندما تقل مساحتها عن500 م2 أو تساويها.

2- 7% عندما تفوق مساحتها 500 م2 و تقل عن 1000 م2 أو تساويها.

3- 10% عندما تفوق مساحتها 1000م2 .

2-**الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية :** يفرض هذا الرسم سنويا على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها ماعدا تلك المعفية من الضريبة صراحة حيث يؤسس في البلدية التي توجد بها الأملاك الخاضعة للضريبة، من حاصل القيمة الإيجارية الجبائية للملكيات غير المبنية المعبر عنها بالمتر المربع أو بالهكتار الواحد، حسب الحالة، تبعا للمساحة الخاضعة للضريبة و

المنصوص عليها في أحكام المادة 261 من قانون الضرائب الغير مباشرة ، يحسب **الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية** بمعدل 5 % بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في المناطق غير العمرانية غير أنه بالنسبة للأراضي العمرانية، تحدد النسبة كما يلي:

4- 5%عندما تقل مساحتها عن500 م^2 أو تساويها.

5- 7% عندما تفوق مساحتها 500 م^2 و تقل عن 1000 م^2 أو تساويها.

6- 10% عندما تفوق مساحتها 1000م^2.

7- 3% بالنسبة للأراضي الفلاحية.

8-بموجب المادة 12 من قانون المالية لسنة 2021 [5] أعاد تنظيم نسب المداخيل المتأتية من إيجار السكنات المبنية والغير مبنية للأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني و المهني كما يلي:

7 % من مداخيل إيجار السكنات ذات الاستعمال الجماعي.

10 % من مداخيل إيجار السكنات ذات الاستعمال الفردي.

15 % من مداخيل إيجار السكنات ذات الاستعمال التجاري أو المهني أو الشركات.

15 % من مداخيل إيجار العقارات الغير مبنية، و يخفض إلى 10 % العقارات غير مبنية ذات الاستعمال الفلاحي.

ب/رسم التطهير: جاء النص على هذا الرسم بموجب المادة 54 قانون المالية لسنة 1984 [6]،حيث سوى بين رسم رفع القمامات و رسم تصريف المياه الذي بدوره تعرض إلى تعديل بموجب قانون المالية لسنة 1993 [7] ، قسم هذا الرسم إلى رسم رفع القمامات المترلية و رسم التفريغ في مجاري صرف المياه، غير أن هذا الرسم الأخير حذف بموجب المادة 28 من قانون المالية لسنة 1994 [8]، و تقدير مبلغ هذا الرسم يحدد ضمن مداولات المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 11 من قانون المالية لسنة 2000 [9] ،إذ يتم تحديده على سبيل المثال و ليس الحصر، أدخلت إجراءات جديدة في قانون المالية لسنة2002 [10] في اتجاه تجديد هذا الرسم و عصرنته، خاصة فيما يخص تقدير مبلغ الرسم وهو ما نراه في خضم قلة مصادر الموارد الذاتية بالنسبة للبلديات النائية التي لا تحتوي على النشاطات الاقتصادية والتجارية و لا على أملاك ذاتية تعتمد عليها كمصادر مالية لتمويل ميزانيتها خاصة يوجه ناتج هذا الرسم بالكامل للبلديات بنسبة 100% .

ج/رسم الإقامة: عدلت أحكام قانون المالية لسنة 1996 [11]، بموجب المادة 26 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 [12]،و المتعلقة بالرسم على الإقامة حيث عمم مجال تطبيقه ليشمل جميع البلديات ليفرض على الأشخاص الغير المقيمين في تلك البلدية و لا يملكون فيها إقامة دائمة خاضعة للرسم العقاري، على أن يتم تحصيل وعاء الرسم على مستوى الفنادق، ومحلات إيواء السياح، و المعالجين بالحمامات المعدنية، و يدفع تحت مسؤوليتها إلى أمين خزينة البلدية حيث تستفيد البلديات من هذا الرسم بنسبة 100%.

ما نراه أن هذا الرسم له أثر مباشر على البلديات السياحية بالخصوص لأنه يؤسس على الشخص الواحد و على اليوم الواحد من الإقامة، فرفع من نسبة هذا الرسم سيساهم بشكل كبير في رفع موارد البلديات المعتمدة فقط على مداخيل المواسم السياحية ،خاصة الصيفية وهي مدة قصيرة يجب حسن استغلالها.

د/الرسم الخاص على الرخصة العقارية: تم النص على هذا النوع من الرسوم بمقتضى أحكام المادة 55 من قانون المالية لسنة2000 حيث يدفع هذا الرسم عند إصدار الرخص و الشهادات المقررة الذي يتفاوت مبلغه بحسب طبيعة الرخصة (رخصة البناء أو رخصة تقسيم قطعة أرض ،رخصة تهديم ،رخصة تقسيم من أجل نشاطات تجارية أو صناعية) وفقا لأحكام المادة 75 من قانون المالية لسنة 2017 على أن ناتجه الإجمالي يوجه لفائدة البلديات بنسبة 100% [13] .

ه/رسم خاص بالإعلانات و الألواح المهنية : أنشأ رسم خاص بالإعلانات و الألواح المهنية بمقتضى أحكام المادة 56 من قانون المالية لسنة 2000 ، يفرض على جميع أنواع الإعلانات، الملصقات و اللوائح المهنية باستثناء تلك المتعلقة بالدولة و الجماعات الإقليمية الحاملة للطابع الإنساني، إن ناتج هذا الرسم الذي يتفاوت تحديد مبلغه حسب عدد الإعلانات المعروضة، و حسب حجم هذه الأخيرة و كذا تبعا للفترات السنوية و حجم الإعلانات، فالماد 25 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008[14]،حددت مبلغ كل رخصة عقارية ويخصص بالكامل لفائدة البلديات 100%. وعلى كل قابضي البلديات المختصين إقليميا أن يقيدوا هذا الرسم في الحساب التخصيص الخاص رقم 002-402 عنوانه :الحساب الجاري للبلديات[15].

و/رسم الإسكان : تفرض على المحلات ذات الطابع السكني أو المهني المتواجدة على مستوى جميع البلديات بموجب قانون المالية لسنة 2003 [16]، بعدما كان مجال تطبيقه في السابق يقتصر فقط على ولايات الجزائر، عنابة، قسنطينة ووهران. يحصل رسم سنوي على السكن من طرف مؤسسة سونالغاز عن طريق فاتورة الكهرباء و الغاز حسب دورية الدفع على أن يوجه حاصله إلى فائدة البلديات.

ي/ رسم على تعبئة الدفع المسبق: أحدث بموجب أحكام المادة 32 من قانون المالية التكميلي لسنة 2009 [17]المعدلة وفقا لنص المادة 76 من قانون المالية لسنة 2017 هو رسم شهري يطبق على تعبئة الدفع المسبق، يقع عبء تسديده على متعاملي الهاتف النقال بغض النظر عن الكيفية المتممة فيما يخص إعادة التعبئة بمعدل 7% على أن تستفيد البلديات من نسبة 35% من حصة 2% من الرسم المذكور.

ثانيا: الموارد الغير جبائية

أ/ مداخيل أملاك البلدية: تتمثل في الإيرادات التي تتحصل عليها البلدية من استغلال ممتلكاتها من طرف الغير حيث منحها المشرع جملة من الممتلكات و أجاز لها التصرف فيها بما أنها تحقق دخل مالي دائم عن طريق البيع ،كبيع المحاصيل أو إيجار العقارات، حقوق الواجهات العامة أماكن التوقف، حقوق استعمال الواجهات العامة ...الخ، و تختلف نسبة المردودية للبلديات حسب ممتلكاتها و هي تمثل نسبة ضئيلة من إيرادات تسيير البلدية و قد اقترحت اللجنة الوزارية [18] المشتركة رفع نسبة الضريبة على الناتج الخام الخاص بمداخيل الإيجارية لصالح البلديات إلى 50 % ، و منه نلاحظ أنه على البلديات إعادة النظر في مسألة الرفع من قيمة إيجار ممتلكاتها التي تؤجرها بثمن زهيد جدا بهدف رفع مداخيل تسييرها الذاتية حيث لو يطبق الإجراء فعلا سيساهم بشكل كبير في رفع الموارد الذاتية للبلديات.

ب/نواتج الاستغلال: يطلق على إيرادات الاستغلال بأنها الإيرادات الخاصة بالبلدية نظرا لارتباطها مباشرة بالخدمات التي تقدمها البلدية من جهة، و كذلك السلطة التي تتمتع بها على هذا النوع من الإيرادات سواء من ناحية تقديرها من طرف

المجلس الشعبي البلدي أو تحصيلها من طرف أمين خزينة البلدية، وهو كل ما تجنيه البلدية مقابل ما تقدمه من خدمات للسكان، كالرسم على الدفن، ناتج بيع السلع و الخدمات كالعائدات الإضافية ...الخ، هي تمثل نسبة ضئيلة من مواردها 10% من مجموع موارد التسيير للبلدية التي تعود إليها بشكل كلي حيث و كما أشرنا عليه أعلاه على البلديات امتصاص اكبر قدر من الحقوق المتعددة التي تساهم في إدخال موارد لميزانيات البلدية.

الفرع الثاني :المصادر الموجهة جزئيا للجماعات الإقليمية

تتمثل في الضرائب و الرسوم التي يقسم عائدها بين الجماعات الإقليمية و الدولة أو بين الجماعات الإقليمية و بعض الصناديق و من بين هذه الضرائب نجد :

أولا/الرسم على النشاط المهني : أنشأه المشرع الجبائي الوطني، بموجب أحكام المادة 21 من قانون المالية لسنة 1996، رسم النشاط المهني عوض هذا الرسم كل من الرسم على النشاط الصناعي و التجاري و الرسم على النشاط الغير تجاري ، مسايرة لما هو معمول به في فرنسا إذ يستحق الرسم المذكور على رقم الأعمال وذلك أخذا بعين الاعتبار طبيعة العمليات المتممة.

9- 1/ يفرض الرسم المذكور بعنوان الأشغال العقارية بعد تحقق الحدث المنشئ المتشكل من القبض الكلي أو الجزئي للثمن بمعدل 2% المحسوب على التسديدات المتممة من قبل الزبون بموجب الصفقة مع تخفيض نسبته 25%، تطبيقا لأحكام المادة 3 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 [19]حيث يوزع ناتجه كالتالي:

- الحصة العائدة للولاية : 0,59%.
- الحصة العائدة للبلدية: 1,30%
- الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية: 0,11%

2/ يحدد معدل رسم النشاط المهني،تطبيقا لأحكام الـــمادة 3 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 المعدلة لأحكام المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ، بالنسبة للأنشطة التي لا تتعلق موضوعها بالبناء و الأشغال العمومية وكذا تلك المتصلة بنقل المحروقات بواسطة الأنابيب على النحو المبين أدناه.

- الحصة العائدة للولاية : 0,29%.
- الحصة العائدة للبلدية : 0,66%.
- الصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية: 0,05%.

3/يساوي معدل الرسم ، تطبيقا لأحكام الـــمادة 6 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 المعدلة لنص المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، بالنسبة للأنشطة التي تتعلق موضوعها بنقل المحروقات بواسطة الأنابيب على النحو المبين أدناه.

- الحصة العائدة للولاية : **0,88%.**
- الحصة العائدة للبلدية : **1,96%.**
- الصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية: **0,16%.**

ثانيا/الرسم على القيمة المضافة: أحدث قانون المالية لسنة 1991 [20] الرسم على القيمة المضافة والرسم على العمليات البنكية الذي دخل حيز التنفيذ في شهر أفريل سنة 1992 ألغي النظام السابق المتشكل من الرسم الوحيد الإجمالي عند الإنتاج و الرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات ، خضع لعدة تعديلات ابتداء من قانون المالية لسنة 1994 يمثل ضريبة غير مباشرة ، حيث يحسب هذا الرسم بصفة إجمالية على عمليات لاستهلاك وعمليات ذات الطابع الصناعي و التجاري، الأشغال العقارية و الخدمات الغير التي تخضع لرسوم خاصة، كذلك عمليات الاستيراد و معدلاته تفرض على الأشخاص الطبيعية و المعنوية تحسب على أساس قيمة المنتوج و يتحملها آخر مستهلك للسلعة، تسمح هذه الضريبة بتوفير إرادات كبيرة لخزينة الدولة على مدار السنة نظرا لاتساع تطبيقها ومواعيد تحصيلها الشهرية حيث حدد قانون المالية لسنة 2000 نسبة هذا الرسم التي تقدر ما بين 7% على العمليات المتعلقة بالسلع الضرورية الأولية أو ذات طابع اجتماعي و 17% على السلع و الخدمات لتعرف مراجعة نسبها إلى 19% و 9% تطبيقا لأحكام المادتين 26 و 27 من قانون المالية لسنة 2017.

- يتم توزيع ناتج الرسم المذكور على النحو التالي:
- 10% لصالح البلديات.
- 75% لصالح ميزانية الدولة .
- 15% لصالح الصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

ثالثا/الضريبة على الأملاك : أحدثت الضريبة على الأملاك بموجب أحكام المادة 31 من قانون المالية لسنة 1993 ، تقع عبء دفعها على كل الأشخاص الطبيعيين الذين يوجد مقرهم الجبائي في الجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة على التراب الوطني أو خارجه .وكذلك الأشخاص الطبيعيين الذين لا يملكون مقرا جبائيا بالجزائر بالنسبة لأملاكهم المتواجدة على التراب الوطني تطبيقا لأحكام المادة 274 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة على أن يؤسس الاقتطاع أعلاه وفقا لقاعدة القيمة الصافية لمجموع الأموال و الحقوق و القيم الخاضعة للضريبة بنسبة تتراوح من 0,5% إلى 2.5% يحسب حسب جدول تصاعدي، يأخذ بعين الاعتبار قسط القيمة الصافية من الأملاك الخاضعة للضريبة، يتم توزيع حاصله و فقا للمادة 282 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة على النحو التالي:

- 20% لصالح البلديات.
- 60% لصالح الدولة.
- 20% لصالح الصندوق الوطني للسكن .

رابعا/الضريبة الجزافية الوحيدة : تم إحداث الضريبة الجزافية الوحيدة بموجب المادة 2 من قانون المالية لسنة 2007 [21]محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل و تعوض الضريبة على الدخل الإجمالي و الرسم على القيمة المضافة و كذا الرسم على النشاط المهني، إذ حدد القانون الأشخاص الخاضعون لهذه الضريبة و الإعفاءات المتعلقة بها وفقا لأحكام المادة 282 مكرر 1 من قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة.

لكن عدلت هذه النسب في إطار تحسين الموارد المالية للبلدية فلقد اقترحت اللجنة الوزارية التي تأسست بتاريخ 09 جويلية 2007 و هي لجنة وزارية مشتركة مكلفة بإصلاح المالية والجباية المحليتين[22] إلى رفع النسبة من الضريبة الجزافية الوحيدة المخصصة لفائدة الجماعات المحلية ب 50%، و بموجب هذا الاقتراح ارتفعت نسبة الضريبة المخصصة للبلدية بموجب المادة 282 مكرر5 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 لكن ليس بالنسبة المقترحة من طرف اللجنة الوزارية ثم عدل توزيعها وفقا للمادة 12 من قانون المالية التكميلي لسنة2009 [23] ثم عدلت نص المادة 13 قانون المالية لسنة 2015 [24] ليكون الآتي:

- ميزانية الدولة 49 %
- غرفة الصناعة و التجارة0.5 %
- الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية 0.01 % .
- غرفة الصناعة التقليدية و المهن 0.24 % .
- البلديات 40.25 %
- الولايات 5 %
- لصندوق التضامن و الضمان المحلي 5 % .

ليعود قانون المالية لسنة 2020 [25] بموجب المادة 08 منه تعديل المواد 282 مكرر، 282 مكرر1، 282 مكرر2، 282 مكرر6 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة الضريبة الجزافية الوحيدة بتحديد رقم أعمال الخاضعين لهذه الضريبة ب15.000.000 دج ، و إضافة ضريبة تكميلية في حالة تجاوز رقم الأعمال نسبة 20 % من رقم الأعمال المضبوط ، و في حالة تجاوز هذه النسبة يخضعون لنظام الربح الحقيقي، كما ضبطت هذه التعديلات التصريحات والعقوبات الجبائية المتعلقة بنقص في التصريح.

خامسا/الضريبة على قسيمة السيارات: تفرض قسيمة على السيارات المرقمة في الجزائر على كل شخص طبيعي صاحب السيارة خاضعة للضريبة، ما عدا تلك المعفية بموجب المادة 303 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة حيث يتم دفع قيمتها سنويا وتوزع حصيلة القسيمة حسب آخر تعديل لها المادة 9 من قانون المالية لسنة 2016 [26] كما يلي:

- 20 % لصالح الصندوق الوطني للطرق و الطرق السريعة .
- 30%لصندوق التضامن و الضمان المحلي .
- 50%لميزانية الدولة.

سادسا/ الرسم الصحي على اللحوم : أستبدل قانون المالية التكميلي لسنة 2009 تسمية الرسم على الذبائح بالرسم الصحي على اللحوم المؤسس نتيجة ذبح و سلخ الحيوانات الواردة قائمتها في أحكام المادة 446 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة المفروض مبلغه حسب وزن اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة بمعدل 10% علما بأن مجمل حاصل الرسم أعلاه يخصص للبلديات بنسبة 100% لصالح البلدية .

سابعا/ رسم الأطر المطاطية الجديدة: استحدث بموجب أحكام المادة 60 من قانون المالية لسنة 2006 [27] المعدلة و المتممة رسم يفرض على الأطر المطاطية مستوردة حيث يحدد مبلغه بـــ:750 دج عن كل إطار مخصص للسيارات الثقيلة و 450 دج عن كل إطار مخصص للسيارات الخفيفة على أن تستفيد البلديات من نسبة 35% من مجموع ناتجه.

ثامنا/رسم الزيوت و الشحوم و تحضير الشحوم : أنشئ بموجب المادة 61 من قانون المالية لسنة 2006 رسم يفرض على الشحوم و الزيوت و عمليات تحضير هذه الأخيرة يحدد بـــــ 12500 دج عن كل طن مستورد أو مصنوع داخل الوطن و التي تنجم عن استعمالها زيوت مستعملة توزع وفقا للمادة 46 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 كما يلي:

10- -50% لصالح البلديات.

11- - 50%الصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

تاسعا/الرسوم التحفيزية:

أ/الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات الصناعية :أحدثت المادة 203 من قانون المالية لسنة 2002 رسم يفرض على النفايات الصناعية الغير معالجة و المخزنة يتم توزيعه طبقا لنص المادة 46 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 كما يلي:-

- 25% لصالح البلديات.
- 75% لصالح صندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

ب/الرسم التحفيزي على النفايات الناتجة عن نشاطات في المستشفيات والعيادات: فرض بموجب أحكام المادة 204 من قانون المالية لسنة 2002 رسم يطبق على المستشفيات و العيادات للقضاء على نفاياتها، أما توزيعه يكون وفقا للمادة 46 من قانون المالية لسنة2008 الآتي:

- 25 % لصالح البلديات.
- 75% لصالح صندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

تاسعا/ الرسوم التكميلية :

أ/الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي : أحدث رسم تكميلي على المياه ذات المصدر الصناعي المؤسس وفقا لأحكام المادة 94 من قانون المالية لسنة 2003، يفرض وفقا لحجم المياه المنتجة وعبئ التلوث الناتج عن النشاط الذي يتجاوز حدود القيم المحددة بموجب التنظيم الساري المفعول ،و يوزع طبقا للمادة 46 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 كما يلي :

-50% لصالح البلديات.

- 50%الصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث

ب/الرسم التكميلي على التلوث البيئي ذات المصدر الصناعي: أنشئ هذا الرسم بمقتضى المادة 205 من قانون المالية لسنة 2002 تفرض على الكميات المنبعثة التي تفوق حدود القيم المحددة عن طريق التشريع و توزع كالآتي:

-25% لصالح البلدية.

- 75%الصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث

المطلب الثاني: مصادر التمويل الخارجية : النشاط التمويلي لصندوق الضمان والتضامن للجماعات الإقليمية

رغم تنوع الموارد الداخلية إلا أن الممارسة أثبتت عدم كفاية المصادر الداخلية ،مما يحتم عليها اللجوء إلى الدعم الخارجي من أجل تغطية نفقاتها المتزايدة والتخفيف في العجز المسجل في ميزانياتها فبالإضافة إلى الإعانات الخارجية الممثلة في القروض ،الهبات والوصايا نجد الإعانات الحكومية التي لجأت إليها الدولة من خلال إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية بموجب المرسوم التنفيذي 266/86 المؤرخ في 14 نوفمبر 1986 [28] ، وتم إصلاح هذا الصندوق من خلال المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية[29]، وطبقا للمادة 2 من المرسوم عرفته على أنه مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يوضع تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية، يهدف الصندوق تقليص احتياجات الجماعات الإقليمية من الموارد المالية حيث سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى

آليات الصندوق في مجال التضامن و الضمان(المطلب الأول) و مدى هذه المساهمة على أرض الوقع من خلال دراسة دور صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية في تمويل التنمية المحلية خلال سنة 2015 سنة بعد إنشاءه.

الفرع الأول: آليات الصندوق في مجال التضامن و الضمان.

يتولى الصندوق تسيير صندوقي التضامن و الضمان ، طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 116/14 المتضمن إنشاءه مهامه و سيره، و بعض مواد قانون البلدية 10/11 و قانون الولاية 07/12 ويكلف الصندوق بدور أساسي على المستوى المحلي يتمثل في إرسال التضامن بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية و توزيعها(الفرع الأول)، وضمان الموارد الجبائية المسجلة لناقص القيمة، بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها (الفرع الثاني)، و هو ما سيتم التطرق إليه في هذا المبحث.

أولا: في مـــــجال الـــــتضامن ما بين الجماعات المحلية.

يتم بموجب هذا الصندوق تدعيم البلديات و الولايات ذات الموارد الضعيفة بمالية استثنائية، بغرض مساهمته في التنمية المحلية و على هذا الأساس نصت المادة 06 من المرسوم التنفيذي 116/14 على أن الصندوق يكلف في إطار مهامه، بدفع المخصصات الآتية لفائدة الجماعات المحلية من صندوق التضامن و التي تقيد في باب إرادات هذا الصندوق "مداخيل الضرائب و حصص الضرائب التي يخصصها التشريع ساري المفعول جمع الموارد التي توجه له بموجب القانون، تسديد القروض المؤقتة الممنوحة لتمويل مشاريع منتجة للدخل، متبقي مبالغ الإعانات و المخصصات المسترجعة، الرصيد الناتج عن تصفية الضرائب و الرسوم التي تعود لصندوق الضمان للجماعات المحلية و كذا الهبات والوصايا "[30] أما باب النفقات[31] نجد :تخصيص إجمالي للتسيير60% (الفرع الأول) وتخصيص إجمالي للتجهيز و الاستثمار40%(الفرع الثاني).

أ: الـــــــــتخصيص الإجمالي للتسيير

يوجه التخصيص الإجمالي للتسيير الممنوح من طرف الصندوق إلى قسم التسيير لميزانيات البلدية والولايات يدفعها صندوق التضامن إلى البلديات و الولايات، يتم توزيعها بناءا على نسبة مقدار الغنى لكل منها فإن كانت النسبة أقل من المعدل

الوطني للغنى استحقت البلدية أو الولاية منحة تخصيص التسيير، ولتغطية النفقات الإجبارية يوجه التخصيص الإجمالي للتسيير إلى قسم التسيير لميزانية البلديات و كذا الولايات و يتضمن هذا التخصيص ما يلي[32]:

1/ منح معادلة التوزيع بالتساوي: توجه منحة معادلة التوزيع بالتساوي لتغطية النفقات الإجبارية للبلديات و الولايات التي لا تسمح لها مواردها الإجمالية من تغطية النفقات الإجبارية، كالأجور والأعباء المختلفة ...إلخ ، و الغرض منها هو النهوض بالتنمية المحلية وتؤخذ بعين الاعتبار في منحة معادلة التوزيع بالتساوي عدد السكان و الوضعية المالية للبلديات و الولايات عند تقديم الإعانات ذلك وفق المعدلين التاليين[33]:

- معدل الغنى للبلدية أو الولاية =مجموع الموارد /عدد السكان.
- المعدل الوطني = مجموع موارد بلديات أو ولايات الوطن / عدد السكان.

يمكن لمجلس التوجيه أن يعتمد معايير أخرى لتوزيع إيرادات الجماعات المحلية بالتساوي بين البلديات و الولايات الفقيرة و الغنية بهدف ضمان تسيير مرافقها العمومية وفق مستوى متماثل، و قد اقترحت اللجنة الوزارية المشتركة المكلفة بإصلاح المالية والجباية المحليتين في هذا الخصوص بالنسبة للبلديات بمنحها تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح الجماعات الإقليمية للتكفل بنفقات التسيير و الأعباء المالية الناتجة عن الزيادة في أجور الموظفين و العمال إلا أنها لم تؤخذ بعين الاعتبار.

2/ تخصيص الخدمة العمومية: يمنح تخصيص الخدمة العمومية للجماعات المحلية التي تعرف صعوبات في تغطية نفقاتها الإجبارية المرتبطة بتسيير المرافق العامة،ويدفع هذا التخصيص بهدف تلبية الاحتياجات ذات الصلة بالمهام المخولة لها بموجب القوانين و التنظيمات[34].

3/ إعانات استثنائية : في إطار مواجهة الكوارث الطبيعية و الأحداث الطارئة و ما يترتب عنها يمنح للجماعات الإقليمية إعانات استثنائية لمواجهة الكوارث و الأحداث الطارئة أو وضعية مالية متأزمة جدا [35] ،حيث يتم تحديد المعايير التي يتم على أساسها منح هذه الإعانات بقرار من وزير الداخلية[36]، هذا إذا لم تكفي مع هذه الوضعية معادلة التوزيع بالتساوي بتغطية العجز المسجل في قسم التسيير.

4/إعانات التكوين و الدراسات و البحوث: يمكن أن تستفيد البلديات و الولايات من إعانات للتكوين والدراسات و تشجيع الأبحاث للدفع بالتنمية الإقليمية التي مصدرها العنصر البشري، حيث يقوم الصندوق بتمويل جميع أعمال تكوين موظفي الجماعات الإقليمية و تحسين مستواهم من خلال تنظيم ملتقيات ودورات تدريبية لتدريب المنتخبين و الموظفين، و القيام بمختلف البحوث التي ترتبط بتطوير و ترقية الاستثمارات على المستوى الإقليمي[37].

ب: التخصيص الإجمالي للتجهيز و الاستثمار

تسمح إعانات التجهيز و الاستثمار بإنجاز برامج تجهيز واستثمار من أجل تطوير وترقية الجماعات الإقليمية (البلديات و الولايات)، ومن أجل تحقيق أهداف التنمية المحلية،حيث يتضمن التخصيص الإجمالي إعانات التجهيز و مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل و توجه الإعانات لميزانية البلديات و الولايات قسم التجهيز والاستثمار لتمكينها من دعم المرافق العامة لإنجاز العمليات التي تكون من اختصاصها، حيث لا تدفع هذه الإعانات إلا بعد التأكد

من مدى تقدم العمل في هذه المشروعات ومدى مطابقتها للمشروع الذي منحت من أجله الإعانة لاستكمال المشاريع المعطلة على المستوى المحلي، ولا يمكن تحويلها بأي حال من الأحوال إلى مشاريع أخرى[38] وإذا ما ألغيت فيجب إرجاعها إلى الصندوق، كما يمكن منح إعانات التجهيز و الاستثمار لفائدة المؤسسات العمومية المحلية المكلفة بتسيير المرافق العامة[39].

يتضمن التخصيص الإجمالي للتجهيز و الاستثمار الممنوح للجماعات المحلية طبقا لنص المادة 12 من المرسوم 116/14 حيث تكون قائمة العمليات التي يتم التكفل بها في إطار إعانات التجهيز والاستثمار الممولة طبقا لقرار وزاري مرتبة حسب الأولوية ووفقا لاحتياجات و خصوصيات كل منطقة ومن بين العمليات كالآتي[40]:

1/البنايات والتجهيزات الإدارية: العمليات المعنية بالتمويل في هذا المجال تتمثل في إقامات الضيوف للولاية،مقر البلدية، الملحقات الإدارية للبلدية ، التجهيزات الإدارية لمصالح البلدية.

2/ الشبكات المختلفة: العمليات المعنية بالتمويل في هذا المجال تخص التطهير والمياه الصالحة للشرب، الكهرباء، شبكات التكنولوجيا الجديدة.

3/الطرق: تتمثل العمليات المعنية بالتمويل في هذا المجال في الطرقات البلدية، فك العزلة (المسالك) ،إزاحة الرمال، ممرات علوية و أشغال الطريق الأخرى.

4/التهيئة و التجهيزات الحضرية: تشمل العمليات المعنية بالتمويل في هذا المجال الإنارة العمومية، إشارات الطرق(العمودية والأفقية)، المساحات العمومية، المساحات الخضراء، رفع النفايات المترلية،العتاد الحضري،بالنسبة للمدن الساحلية الأشغال المتعلقة بتحضير موسم الاصطياف .

5/المنشآت الاقتصادية: تمس العمليات المعنية بالتمويل في هذا المجال الأسواق البلدية، مساحات العروض العمومية، مذابح البلدية و المسالخ، المواقف وأماكن التوقف،فضاءات الإشهار، محطة المسافرين للبلديات.

6/ الهياكل الجوارية: تشمل العمليات المعنية بالتمويل في المجال الهياكل الجوارية الملاعب البلدية، المسابح الجوارية، المراحيض العمومية، الفضاءات الترفيهية ، الفضاءات الثقافية (انجاز و تهيئة المنشآت الثقافية، المكتبات)، مساحات اللعب، دور الحضانة وحدائق للأطفال،المطاعم المدرسية ، مكتب الصحة البلدي.

7/ الدراسات وبرامج الإعلام الآلي(عصرنة الخدمة العمومية المحلية): تشمل العمليات المعنية بالتمويل في هذا المجال دراسات المشاريع، برامج الإعلام الآلي للتسيير دراسات و برامج الإعلام الآلي الأخرى[41].

و طبقا للمادة 15من المرسوم التنفيذي 116/14 أن يمنح الصندوق مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل لفائدة الجماعات المحلية ومؤسساتها العمومية .

الفرع الثاني: في مـــجال ضـــمان الـــموارد الـــمالية للـــجماعات الـــمحلية

إضافة إلى ما سبق يكلف صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية أيضا بضمان تعويض نقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله من هذه الإيرادات (أولا)، كما يقوم بتقديم إعانات و مساهمات أخرى في نفس المجال (ثانيا) نذكرها من خلال هذا المطلب.

أولا: ضـــــمان الـــــــتقديرات الـــــــــجبائية.

تعد الموارد الجبائية من أهم المصادر المعتمد عليها في ميزانية الجماعات الإقليمية، وبما أن تحضير الميزانية السنوية يتم على أساس التقديرات المتوقعة التي يقدمها مدير الضرائب على المستوى الولائي[42] ،حيث قد تكون هذه التقديرات غير دقيقة أو لم يتمكن من تحصيل جميع الضرائب المتوقع تحصيلها،مما يحدث خلل في ميزانية الجماعات المحلية خاصة و أنه يجب على الجماعات الإقليمية أن تتبنى ميزانية متوازنة[43]، والتي تعني أن جملة النفقات المسجلة تقديرا يمكن تغطيتها بمجموع مختلف الإيرادات التي ستحصل عليها، حيث يقضي هذا المبدأ بضرورة تساوي جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة وهذا التساوي أكد عليه المشرع الجزائري[44] .

في هذه الحالة يقوم الصندوق بدوره عن طريق التدخل بتمويل نقص قيمة الإيرادات الجبائية عن طريق تقديمه لما يعرف بناقص القيمة الجبائية بقيمة مالية من التقديرات الجبائية لتغطية النقص أو العجز الحاصل للمبلغ المتوقع تحصيله من هذه الإيرادات، لهذا فهذه الإعانات هي حاصل الفارق بين التقديرات و التحصيلات الجبائية الحقيقية للجماعات الإقليمية[45] .

تحدد كيفيات تعويض ناقص القيم الجبائية العائدة للبلديات و الولايات بموجب قرارا مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية ووزير المالية، و تعاد إليه الأرصدة الدائنة التي تستخلص في كل سنة مالية بعد تصفية و قفل نقص القيمة الجبائية العائدة للجماعات الإقليمية[46] .

تقيد إيرادات و نفقات هذا الصندوق في الحساب رقم 130-302 المعنون بصندوق الضمان للجماعات المحلية[47] ، مع إسناد تسيير هذا الحساب إلى صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ، إذ يتكفل صندوق الضمان بتحصيل موارده المتمثلة في المساهمات السنوية الإجبارية للبلديات و الولايات و التي تتحدد نسبتها كل سنة بقرار مشترك بين وزير الداخلية و الوزير المكلف بالمالية بناءا على التقديرات الجبائية للبلديات والولايات[48] .

كانت إعانات صندوق الجماعات المحلية للضمان مفعلة منذ سنة 1955 من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية أي صندوق التضامن و الضمان الاجتماعي حاليا تتكون إيراداتها من المساهمات الإجبارية للجماعات الإقليمية، و نظرا للقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 02 ديسمبر 2014 المحدد لنسبة مساهمات البلديات و الولايات في صندوق الضمان للجماعات المحلية المنشور في الجريدة الرسمية عدد 07 المواد 01 و 02 يحددان نسبة مساهمة البلديات الولايات في صندوق الضمان للجماعات المحلية والتي تم تحديد نسبة مساهمتهما في هذا الصندوق بـــ2 % .

ثانيا: المساهمات و الإعانات الأخرى للصندوق.

يكلف صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية طبقا للمادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 في إطار ضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص قيمة جبائية أيضا بما يلي:

- العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها بموجب القوانين و التنظيمات المعمول بها.
- توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية،
- توزيع تخصيص إجمالي للتسيير فيما بعد الجماعات المحلية سنويا لتغطية النفقات الإجبارية ذات الأولوية .

- تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه أحداث الكوارث و/أو طوارئ و كذا تلك التي تواجه وضعية مالية صعبة.
- تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية و مؤسساتها لإنجاز مشاريع التجهيز والاستثمار 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 والعمل على نشرها،
- المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين و الموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية وتحسين مستواهم،
- المشاركة في أعمال الإعلام و تبادل الخبرات و اللقاءات و لاسيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات،
- مباشرة و إنجاز كل عمل مرتبط بهدفه أو مخول له صراحة بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها[49].

الخاتمة:

توصلت هذه الدراسة إلى استخلاص النتائج التالية : على الرغم من القوانين و التشريعات التي أصدرتها الجزائر فيما يتعلق بالتنمية المحلية منذ الإستقلال إلى يومنا هذا إلا أنها لا تزال تعاني مشاكل تقنية و فنية .

المداخيل المالية للبلدية تلعب دور مهم في عملية التنمية المحلية من خلال تمويل المشروعات الأساسية الضرورية الصحية والتعليمية و الاجتماعية و البيئية إلا أنها غير كافية لوحدها .

غياب رؤية استراتيجية للبرمجة و التخطيط المحلي و قلة الكوادر البشرية المؤهلة و ضعف الخبرات الفنية اللازمة لتنفيذ برامج ومشروعات التنمية .

وفي الأخير تؤكد الدراسة بشكل قاطع لا تنمية محلية بدون حوكمة جيدة و ترشيد للنفقات ، والتخطيط الجيد .

الهوامش:

1 عبد المطلب عبد المجيد، التمويل والتنمية المحلية، الدار الجامعية الإسكندرية، 2005 ص28.

2 المرجع نفسه ، ص 30.

3 قانون 10/11 المؤرخ في 17 جوان 2011 و المتعلق بالبلدية ج ر،عدد 37 ، و القانون 10/12المؤرخ في 21 فبراير سنة2012 يتعلق بالولاية ج ر،عدد 12.

4 قانون رقم 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1991 و المتضمن قانون المالية لسنة 1992 ج ر عدد65.

5 قانون رقم 16/20 المؤرخ في 31 ديسمبر 2020 ، يتضمن قانون المالية لسنة 2021 ، ج ر عدد ، 83.

6 قانون رقم 19/83 المؤرخ في 18 ديسمبر 1983والمتعلق بقانون المالية لسنة 1984 ج ر، عدد 55.

7 المرسوم التشريعي رقم 01/93 المؤرخ في 19 جانفي 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1993،ج ر،عدد 04.

8 المرسوم التشريعي رقم 18/93 المؤرخ في 29 ديسمبر 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1994 ج ر، عدد 88.

9 القانون رقم 11/99 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999 القانون المالية لسنة 2000 ج ر ،عدد 92.

10 القانون رقم 21/01 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2002 ج ر، عدد 79.

11 الأمر رقم 27/95 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996 ج ر، عدد 85.

12 قانون رقم 12/07 المؤرخ في 30 ديسمبر 2007 المتضمن قانون المالية لسنة 2008 ج ر ،عدد 82.

[13] قانون رقم 16-14 المؤرخ في 28 ديسمبر 2016 المتضمن قانون المالية لسنة 2017 ج ر عدد 77.

[14] الأمر رقم 02/08 المؤرخ في 24 يناير 2008 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 ج ر، عدد 42 .

[15] محمد عبدو بودربالة، الإصلاح الضريبي ،مداخلة في إطار ندوة فكرية حول الإصلاحات المالية،مجلة الفكر البرلماني،عدد 3 جوان 2003 ص113.

[16] القانون رقم 11/02 المؤرخ في 24 ديسمبر2002 المتضمن قانون المالية لسنة 2003 ج ر،عدد 86.

[17] أمر رقم 01/09 المؤرخ في 22 يوليو 2009 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009،ج ر ،عدد44.

[18] اللجنة المشتركة لإصلاح المالية والجباية المحليتين ،وزارة الداخلية و الجماعات المحلية :

الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية . www.interieur.gov.dz.

[19] أمر رقم 15-01 مؤرخ في 23 يوليو 2015 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 ج ر عدد 40.

[20] القانون رقم 36/90 المؤرخ في ديسمبر 1990 المتضمن قانون المالية لسنة 1991،ج ر،رقم 57.

[21] القانون رقم 24/06 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006 المتضمن قانون المالية 2007 ج ر،عدد85.

[22] اللجنة المشتركة لإصلاح المالية والجباية المحليتين،مرجع سابق،ص 56.

[23] أمر رقم 01/09 المؤرخ في 22 يوليو 2009 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009،ج ر ،عدد44 .

[24] قانون رقم 10/14 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014 يتضمن قانون المالية لسنة 2015 ج ر ،عدد 78.

[25] قانون رقم 14/19 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، يتضمن قانون المالية لسنة 2020، ج ر ، عدد 81.

[26] قانون رقم 18/15 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015 يتضمن قانون المالية 2016 ج ر،عدد 44.

[27] قانون رقم 16/05 المؤرخ في 31 ديسمبر2005 المتضمن قانون المالية لسنة 2006 ج ر عدد 85.

[28] مرسوم تنفيذي رقم 260/86 المؤرخ في 04 أكتوبر 1986 المتعلق بصلاحيات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

[29] مرسوم تنفيذي رقم 166/14 المؤرخ في 24 مارس 2014 ،يتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية ،ج ر عدد 19.

[30] كريمة باهي،زهية بركان،وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية،ملتقى دولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات ،كلية علوم اقتصاد و علوم التسيير،جامعة سعد دحلب البليدة ص106 .

[31] المادة 111 من القانون رقم 88-33 المؤرخ في 1988/12/31 ،المتضمن قانون المالية لسنة 1989 ، المعدلة و المتممة بموجب المادة 83 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 ، المرجع السابق.

[32] المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 ، مرجع سابق.

[33] المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 ، مرجع سابق.

[34] المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 ، مرجع سابق.

[35] الطيب ماتو ،مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة ،الندوة الفكرية حول مدى تكييف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة،مجلس الأمة ،الجزائر،17 أكتوبر 2002 ص43 .

[36] المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 ، مرجع سابق.

[37] المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 ، مرجع سابق.

[38] لخضر مرغاد ،الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر،مجلة العلوم الإنسانية ،جامعة محمد خيضر بسكرة، عدد 7 2005 ص8.

[39] المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 ، مرجع سابق.

[40] المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 ، مرجع سابق.

[41] عصام صياف، صندوق التضامن و الضمان و دوره في تمويل البلديات في الجزائر ،مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، العدد الحادي عشر 11 ، جوان 2017. ص 975.

[42] المادة 16 من القانون رقم 08-21 المؤرخ في 2008/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 2009 ج ر عدد 74 .

[43] المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 2012/08/21 ،الذي يحدد شكل الميزانيات و مضمونها ، ج ر عدد 49 ،و القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2014/01/06 المحدد لإطار ميزانية البلديات و يضبط عنوان و رقم تقسيمات الأبواب و الحسابات ، ج ر عدد 23 .

[44] القانون 10/11 المتعلق بالبلدية ،و القانون 10/12 المتعلق بالولاية.

[45] عصام صياف ، مرجع سابق ، ص 977.

[46] المواد 21 و 22 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 ، مرجع سابق.

[47] المادة 62 فقرة 3 من القانون رقم 09-09 المؤرخ في 2009/012/30 المتضمن قانون المالية لسنة 2010 ج ر عدد 78، المعدلة و المتممة بالمادة 84 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015.

[48] المادة 62 فقرة 01 و 02 من القانون رقم 09-09 المؤرخ في 2009/012/30 المتضمن قانون المالية لسنة 2010 ، المعدلة والمتممة بالمادة 84 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015.

[49] المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 ، مرجع سابق.

نظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية ودوره في تحقيق التنمية المستدامة

The local administration system in the Arab Republic of Egypt and its role in achieving sustainable development

ط.د خطاب نعيمة
كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر

الملخص:

تسعى الدولة المصرية على غرار باقي دول العالم إلى تحقيق التنمية المستدامة، وتعد الإدارة المحلية من أهم المقومات التي تساهم في تجسيدها، مما جعلها تحظى باهتمام الحكومات المتعاقبة في مصر، وكذا البرلمان، إضافة إلى تنظيمات المجتمع المدني، نظرا لكونها تقوم بإتاحة قنوات للتشاور مع المواطنين وإشراكهم في التخطيط والتنفيذ للبرامج والمشروعات التي تمس حياتهم و أولوياتهم، كما أنها تعمل على تعزيز التعاون والشراكة مع القطاع الخاص لخدمة أغراض التنمية المستدامة، والمتمثلة في الارتقاء بالمحيط الاقتصادي والاجتماعي والبيئي للمجتمعات بما يخدم الأجيال الحالية والمستقبلية.

الكلمات المفتاحية: الإدارة المحلية–التنمية–التنمية المستدامة –التنمية المحلية المستدامة–التمويل المحلي.

Abstract :

L'Etat égyptien cherche à parvenir à un développement durable, et l'administration locale est l'une des composantes les plus importantes qui contribuent à son incarnation, qui lui a fait recevoir l'attention des gouvernements successifs en Egypte, et les organisations de la société civile, car l'administration locale fournit des canaux de consultation avec les citoyens et les implique dans la planification et la mise en oeuvre de programmes et de projets qui affectent leur vie et leurs priorités.

Key words: Administration locale - Développement - Développement durable - Développement local durable-financement local.

مقدمة :

إن التنمية هدف تسعى له كل الدول باعتبارها العملية التي يمكن بواسطتها تحقيق الاستقرار والتطور والرقي بالوضع الإنساني بما يتوافق مع احتياجات الإنسان والمجتمع وإمكانياته الاقتصادية والاجتماعية والفكرية، لكن بعد ظهور مصطلح الاستدامة كمفهوم جديد على الصعيد العالمي، تطور مفهوم التنمية من مجرد اتجاه اقتصادي اجتماعي إلى تنمية مستدامة تقوم على استغلال الموارد المتاحة بطريقة رشيدة وعقلانية مع الأخذ بعين الاعتبار البعد البيئي.

ولتجسيد التنمية المستدامة اعتمدت مصر مبدأ اللامركزية الإدارية والذي يقوم على وجود وحدات محلية منتخبة تقوم بتلبية المصالح المحلية، فنجد أن الحكومة المصرية خولت هذه الوحدات صلاحيات على المستوى المحلي لتمكينها من تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان المحليين من خلال الموارد المحلية وبمساندة من الهيئات الحكومية مع مراعاة مبدأ الاستمرارية والاستدامة. ومن هنا تأتي هذه الورقة البحثية للإجابة على الإشكالية التالية:

فيما يكمن دور نظام الإدارة المحلية المصري في تحقيق أهداف التنمية المستدامة؟

وللإجابة على هذه الإشكالية تم تقسيم هذه الورقة البحثية إلى مبحثين وهما:

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لوحدات الإدارة المحلية والتنمية المستدامة

المطلب الأول: تكوين وحدات الإدارة المحلية في مصر

المطلب الثاني: ماهية التنمية المستدامة

المبحث الثاني: أهمية وحدات الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في مصر

المطلب الأول: اختصاصات وحدات الإدارة المحلية في مصر والوسائل المتاحة لها

المطلب الثاني: دور المحليات في إطار إستراتيجية مصر للتنمية المستدامة (رؤية مصر 2030)

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي

سنتناول في هذا المبحث تكوين وحدات الإدارة المحلية في مصر (المطلب الأول)، ثم سنتعرض لتعريف التنمية المستدامة، أبعادها، وكذا أهدافها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تكوين وحدات الإدارة المحلية في مصر

سنتناول في هذا المطلب بعض التعريفات التي قدمت لكل من الإدارة المحلية وكذا وحدات الإدارة المحلية، ثم نوضح تشكيل هذه الوحدات في مصر.

الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية

تتعدد التعاريف للإدارة المحلية، فهناك من عرفها على أنها "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية منتخبة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"[1]، وهناك من عرفها على أنها" أسلوب إدارة بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.[2]

الفرع الثاني: تعريف وحدات الإدارة المحلية:

تُعَرَّفُ وحدات الإدارة المحلية التي تشكل في مجموعها نظام الإدارة المحلية على أنها" حيّز مكاني من إقليم الدولة يتمتع بالشخصية المعنوية، وتباشر الإدارة المحلية في نطاقه اختصاصاتها الوظيفية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية".[3]

الفرع الثالث: تشكيل وحدات الإدارة المحلية في مصر:

بالرجوع لنص المادة 175 من التعديل الدستوري المصري لسنة 2019[4] نجد أن الدولة المصرية مقسمة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وحددت المادة 9 من قانون نظام الإدارة المحلية المصري وحدات الإدارة المحلية كالتالي: المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى.[5] ، ولكل وحدة محلية مجلسين محليين وهما:

– مجلس شعبي محلي: يتشكل من أعضاء يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام، على أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين، ويتحمل المجلس الشعبي المحلي مسؤولية إقرار خطة التنمية المحلية، وتحديد أولويات العمل والرقابة على مختلف المرافق والأعمال المحلية، وكذا مراقبة تطبيق القوانين والأنظمة النافذة.[6]

– مجلس تنفيذي: يتولى المجلس التنفيذي للوحدة مجموعة من الاختصاصات تتمثل في:إعداد مشروع موازنة الوحدة المحلية، معاونة المحافظ في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون الوحدة ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبي المحلي للوحدة، وضع

القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية للوحدة، دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات التي ستعرض على المجلس الشعبي المحلى للوحدة من النواحي الفنية والإدارية والقانونية، دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات الاستثمارية التي تتولاها الوحدة، دراسة وبحث ما يحيله إليه رئيس الوحدة أو المجلس الشعبي المحلى من الموضوعات[7].

المطلب الثاني: ماهية التنمية المستدامة

تعد التنمية عنصر أساسي لتغيير الأوضاع السائدة في المجتمع للأفضل، ومن بين التعريفات التي تناولت مفهوم التنمية: التعريف الذي قدمه الأستاذ أحمد رشيد والذي عرفها على أنها " عملية تغيير في البنية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع وفق توجهات عامة لتحقيق أهداف محددة تسعى أساسا لرفع مستوى معيشة السكان في كافة الجوانب".[8]

إلا أنه بعدما ظهر مصطلح الاستدامة كمفهوم جديد على الصعيد العالمي، تطور مفهوم التنمية من مجرد اتجاه اقتصادي اجتماعي إلى تنمية مستدامة تأخذ بعين الاعتبار البعد البيئي وكذا المحافظة على حاجيات الأجيال القادمة، لذلك سنحاول من خلال هذا المطلب التطرق لبعض التعريفات التي تناولت مصطلح التنمية المستدامة، كما سنذكر خصائصها، وكذا أبعادها وأهدافها.

الفرع الأول: مفهوم التنمية المستدامة:

ظهر مصطلح "التنمية المستدامة" لأول مرة بشكل رسمي في تقرير" مستقبلنا المشترك" الصادر عن اللجنة العالمية للتنمية والبيئة سنة 1987، وهي لجنة تشكلت بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1983 برئاسة "برونتلاند" (Brundtland) رئيسة وزراء النرويج، وقد عَرّف تقرير هذه اللجنة–والمعروف باسم تقرير برونتلاند–التنمية المستدامة بأنها" عملية التنمية التي تلبّي احتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتها الخاصة".[9]

من خلال هذا التعريف، يمكن أن نستنتج بعض خصائص التنمية المستدامة، والمتمثلة في كونها:

– تنمية عادلة تقوم على فكرة العدالة بين الأفراد وبين الأجيال وبين الشعوب.

– تنمية متكاملة تشتمل على جوانب اقتصادية واجتماعية وبيئية،...وغيرها.

– تنمية رشيدة تراعي عدم الإسراف وسوء الاستغلال.

– تنمية مستمرة، فهي لا تلبي حاجيات الأجيال الحالية على حساب الأجيال القادمة.

– تنمية متوازنة تقوم على ضرورة خلق توازن بين حماية البيئة من مخاطر التدهور، وتلبية حاجات سكان العالم.

الفرع الثاني: أبعاد التنمية المستدامة:

لقد أكد المؤتمر الذي انعقد في ريو ديجانيرو بالبرازيل سنة 1992 وهو قمة الأرض، على أهمية فكرة التنمية المستدامة، حيث أقر أن جزءا كبيرا من سكان العالم يعيشون في الفقر، وأن هناك تفاوتا كبيرا في أنماط استهلاك الموارد في كل من الدول الغنية والفقيرة، كما توصل إلى ضرورة بذل الجهود لإحداث تحول في النشاط الاقتصادي بغرض التخفيف

من حدة الآثار التي تؤثر سلبا على البيئة، وكذا من أجل المحافظة على احتياجات الأجيال المقبلة[10]، وبذلك يمكن استخلاص أبعاد التنمية المستدامة، والمتمثلة فيما يلي:

الفقرة الأولى: البعد الاقتصادي

يتمثل في كيفية الربط بين الاتجاهات والمفاهيم الفكرية والاقتصادية مع المتطلبات البيئية، وكيفية الانتقال التدريجي من الاقتصاد الذي يهمل البعد البيئي إلى الاقتصاد الذي يراعي الجانب البيئي، كما يتشكل البعد الاقتصادي للتنمية المستدامة من مجموعة الوسائل والأدوات التي تحقق الرفاهية لأفراد المجتمع مع مراعاة ضرورة المحافظة على الموارد المتاحة وفق منهج استخدام رشيد.[11]

الفقرة الثانية: البعد الاجتماعي البشري

يتمثل البعد الاجتماعي للتنمية المستدامة في السعي من أجل استقرار النمو السكاني والحد من النزوح الريفي وذلك من خلال تحسين مستوى الخدمات الصحية والتعليمية وتشجيع المشاركة الشعبية في التخطيط للتنمية وفي اتخاذ القرارات التنموية التي تؤثر في حياتهم وكذا المشاركة في تنفيذها.[12]، إضافة إلى ذلك فإن البعد الاجتماعي للتنمية المستدامة يتضمن كذلك مفهوم التنمية البشرية التي تعمل على توسيع القدرات التعليمية والخبرات للشعوب من خلال توفير فرص ملائمة للتعليم وزيادة الخبرات، وتوظيفها أحسن توظيف في كافة المجالات: الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والسياسية.[13]

الفقرة الثالثة: البعد البيئي

ويتخذ البعد البيئي أهمية كبرى في التنمية المستدامة التي تؤكد على ضرورة حماية البيئة من خلال التقليل من إنتاج النفايات، وإعادة تدويرها للمساهمة في التقليل من نسبة التلوث[14]، وكذلك من خلال ترشيد استخدام الموارد الطبيعية خاصة غير المتجددة والحفاظ على حقوق الأجيال القادمة في استغلال هذه الموارد.

الفقرة الرابعة: البعد التكنولوجي

يتمثل البعد التكنولوجي للتنمية المستدامة في نقل المجتمع إلى عصر الصناعات النظيفة التي تستخدم تكنولوجيا غير مضرة بالبيئة، وتنتج الحد الأدنى من الغازات الملوثة والحابسة للحرارة والضارة بطبقة الأوزون.[15]

الفرع الثالث: أهداف التنمية المستدامة:

لقد أثمرت قمة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، المنعقدة في الفترة الممتدة من 25 إلى 27 سبتمبر 2015، عن اعتماد خطة جديدة للتنمية المستدامة والتي اعتمدها قادة العالم، فكانت بمثابة نقطة انطلاق لأجندة عمل طموحة تضم 17 هدفا، أُطلق على هذه الخطة اسم "تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة 2030"[16]، وكانت هذه الأهداف شاملة للجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وتتمثل فيما يلي:[17]

القضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان.،القضاء على الجوع وتوفير الأمن الغذائي والتغذية المحسّنة وتعزيز الزراعة المستدامة،ضمان تمتّع الجميع بأنماط عيش صحية وبالرفاهية في جميع الأعمار، ضمان التعليم الجيد المنصف والشامل للجميع وتعزيز فرص التعلّم مدى الحياة للجميع، تحقيق المساواة بين الجنسين، ضمان توفر المياه وخدمات الصرف

الصحي للجميع، ضمان حصول الجميع بتكلفة ميسورة على خدمات الطاقة الحديثة الموثوقة والمستدامة.تعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل للجميع والمستدام، والعمالة المنتجة، وتوفير العمل اللائق للجميع، إقامة بنى تحتية قادرة على الصمود، وتحفيز التصنيع الشامل للجميع والمستدام، وتشجيع الابتكار، الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها، جعل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة، ضمان وجود أنماط استهلاك وإنتاج مستدامة، اتخاذ إجراءات عاجلة للتصدي لتغير المناخ وآثاره، حفظ المحيطات والبحار والموارد البحرية واستخدامها على نحو مستدام لتحقيق التنمية المستدامة، حماية النظم الإيكولوجية البرية وترميمها وتعزيز استخدامها على نحو مستدام، وإدارة الغابات على نحو مستدام، ومكافحة التصحر، ووقف تدهور الأراضي وعكس مساره، ووقف فقدان التنوع البيولوجي،السلام والعدل وبناء المؤسسات، تعزيز وسائل التنفيذ وتنشيط الشراكة العالمية من أجل التنمية المستدامة.

المبحث الثاني: أهمية وحدات الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في مصر:

سنتطرق في هذا المبحث إلى اختصاصات وحدات الإدارة المحلية في مصر وكذا الوسائل المتاحة لها لتحقيق التنمية المستدامة (المطلب الأول)، كما سنبين دور المحليات في إطار استراتيجية مصر للتنمية المستدامة (رؤية مصر 2030) مع ذكر نماذج عن بعض المشاريع التنموية في مصر(المطلب الثاني).

المطلب الأول: اختصاصات وحدات الإدارة المحلية في مصر والوسائل المتاحة لها:

سنتطرق في هذا المبحث إلى اختصاصات وحدات الإدارة المحلية في مصر وكذا الوسائل المتاحة لها لتحقيق التنمية المستدامة.

الفرع الأول: اختصاصات وحدات الإدارة المحلية في مصر

لقد أكدت المادة 2 من قانون نظام الإدارة المحلية المصري على أن تتولى وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، وأحالت هذه المادة مسألة تفصيل ما تباشره كل من المحافظات وباقي الوحدات من اختصاصات إلى اللائحة التنفيذية للقانون رقم 43 لسنة 1979.[18]

وبالرجوع للمواد من 3 إلى 27 من هذه اللائحة، فإن وحدات الإدارة المحلية في مصر لها دور فعال في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في مختلف المجالات، حيث تتولى كل منها في دائرتها ما يلي:

- إنشاء وتجهيز وإدارة المدارس عدا المدارس التجريبية ومراكز التدريب المركزية.
- الشؤون الصحية والطبية وإنشاء وتجهيز وإدارة الوحدات الطبية في إطار خطة وزارة الصحة.
- اقتراح مشروعات التخطيط العمراني في دائرتها والموافقة على الخطط والمشروعات العامة المتعلقة بالإسكان والتشييد والمرافق،كما تتولى طبقا للقواعد التي يضعها مجلس الوزراء تمويل وإنشاء مشروعات الإسكان والتصرف في الأراضي المعدة للبناء المملوكة للدولة والوحدات المحلية.
- إنشاء وإدارة وتشغيل وصيانة عمليات المياه والصرف الصحي ومراكز الصيانة.
- تخطيط وإنشاء المتنزهات العامة وشق الطرق والشوارع ورصفها وصيانتها وتنفيذ أعمال تحسين البيئة والنظافة العامة وأحكام الرقابة على مرفق النظافة والعاملين به وتدعيمه بالمعدات اللازمة.

-تنفيذ القوانين والاشتراطات الخاصة المتعلقة بإنشاء الأسواق العامة والسلخانات (المجازر).

-تطبيق وتنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بتراخيص الملاهي والمحال العامـــة والصناعية والتجاريـــة.

- المحافظة وفقا لأحكام القانون على أملاك الدولة العامة والخاصة وإدارتها وتنظيم استغلالها.

- إنشاء وتجهيز وإدارة المؤسسات الاجتماعية ومراكز التكوين المهني ومراكز ومؤسسات التأهيل الاجتماعي و برامج المراقبة الاجتماعية والرعاية اللاحقة، وكذلك الإشراف على أنشطة معونة الشتاء.

- القيام باستصلاح الأراضي وتنظيم الخدمات الزراعية والبيطرية وإنشاء خدمات جديدة.

- تنفيذ سياسات القوى العاملة والتدريب المهني بما يكفل توفير احتياجاتها من القوى العاملة.

- تيسير سبل الثقافة للمواطنين وكذلك تنمية المواهب في شتى مجالات الفكر والفن، وذلك بإنشاء وإدارة المتاحف ودور الكتب العامة ودور العرض والمسارح.

- تحديد المناطق السياحية التي تقع بدائرتها وتطبيق القوانين الخاصة باستغلال تلك المناطق لأغراض السياحة، وللمحافظة كذلك منح تراخيص إنشاء وإقامة واستغلال المنشآت الفندقية والسياحية.

-الموافقة على تحديد واختيار مواقع مكاتب المواصلات السلكية واللاسلكية والبريد والمعاونة في إنشاء وتجهيز مكاتب البريد الخاصة.

- اختيار وتحديد مواقع المصانع بدائرة المحافظة بمراعاة توفير جميع المرافق العامة اللازمة لها بالتنسيق مع وزارة الصناعة.

- تقويم الإمكانيات المحلية في القرى في نطاق المحافظة وتحديد متطلبات دعمها.

-النهوض بالجمعيات التعاونية الإنتاجية للحرفيين والإشراف عليها وتسويق منتجاتها.

الفرع الثاني: الوسائل التي تحوزها وحدات الإدارة المحلية في مصر لتحقيق التنمية المستدامة:

تتوفر وحدات الإدارة المحلية في مصر على جملة من الوسائل التي تعمل من خلالها على توفير الحاجيات الأساسية لمواطنيها بهدف تحقيق التنمية.

الفقرة الأولى: الوسائل المالية

وتتمثل هذه الوسائل في الموارد المالية التي تحوزها كل وحدة من الوحدات المحلية في مصر، وتتمثل فيما يلي:[19]

أولا: الموارد المالية للمحافظات

وهي تنقسم إلى موارد مشتركة مع سائر المحافظات وموارد خاصة بها:

1-الموارد المشتركة مع سائر المحافظات:

حيث تختص المحافظة بنصف حصيلة الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية، ويودع النصف الآخر في رصيد الموارد المشتركة،ويصدر قرار من الوزير المختص بالإدارة المحلية بتوزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة.

2-الموارد الخاصة بالمحافظة: وتتضمن ما يأتي:

– ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان في المحافظة وكذلك ربع حصيلة الضريبة الإضافية على ضريبة الأطيان في المحافظة.

– ضرائب ورسوم السيارات والعربات والدراجات ووسائل النقل المرخص بها من المحافظة.

– حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها.

– الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلى التي تفرض لصالح المحافظة.

– الإعانات الحكومية.

– التبرعات والهبات والوصايا، بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.

وتعتبر من الموارد الذاتية للمحافظة الحساب الذي ينشأ بكل محافظة لأغراض استصلاح الأراضي على مستوى المحافظة، والذي تتكون موارده من حصيلة التصرف في الأراضي الزراعية والمستصلحة،وكذلك الحساب الذي ينشأ بالمحافظة لتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي بها، والذي تتكون موارده من: حصيلة التصرف في الأراضي المعدة للبناء، حصيلة الاكتتاب في سندات الإسكان بإنشاء صندوق مشروعات الإسكان الاقتصادي،حصيلة مقابل الانتفاع الذي يؤدى في حالات الإعفاء من قيود الارتفاع وفقا لأحكام قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء وذلك على مستوى المحافظة، حصيلة إيجارات وأقساط تمليك المساكن المملوكة للمحافظة، القروض، والإعانات والتبرعات والهبات والوصايا.

كما يمكن للمجلس الشعبي المحلى للمحافظة أن ينشئ حسابا للخدمات والتنمية المحلية، وتستخدم موارده وفقا لما يقرره المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في :تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقا لخطة محلية يتم توزيعها واعتمادها في إطار الخطة العامة للدولة، وأيضا لاستكمال المشروعات الواردة في الخطة العامة التي لا تكفي الاعتمادات المالية المدرجة لها في موازنة المحافظة لإتمامها، كما تستخدم إيرادات هذا الحساب لإنشاء المشروعات التي تقام بالجهود الذاتية، وكذلك لرفع مستوى أداء الخدمات العامة المحلية، إضافة إلى استخدامها للصرف على الخدمات العامة العاجلة.

ثانيا: الموارد المالية للمراكز

تشمل الموارد المالية للمركز ما يأتي:

– ما يخصصه المجلس الشعبي للمحافظة من موارده لصالح المركز، – حصيلة استثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التي يديرها، – الإعانة الحكومية، – التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية،– القروض التي يعقدها المجلس الشعبي المحلي للمركز.

كما يمكن للمجلس الشعبي المحلى للمركز أن ينشئ حسابا للخدمات والتنمية للمركز ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ.

ثالثا: الموارد المالية للمدن

تشمل الموارد المالية للمدن ما يأتي:

– ما يخصصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة.

– حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات التي انتفعت من أعمال المنفعة العامة.

– الرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي المحلي للمدينة في نطاقه في حدود القوانين واللوائح، ولا يكون قرار المجلس في شأن فرض هذه الرسوم نافذا إلا بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمركز والمحافظ، كما يجوز لهذا الأخير(المحافظ) أن يطلب إلى المجلس إلغاء الرسم أو تعديله.

– المقابل الذي يفرضه المجلس على الاستغلال أو الانتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة.

– إيرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التي تتولاها وإيرادات الأسواق العامة الواقعة في نطاقها.

– الإعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات.

كما يمكن للمجلس الشعبي المحلى للمدينة أن ينشئ حسابا للخدمات والتنمية للمدينة ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ.

رابعا: الموارد المالية للأحياء

حيث يتولى كل حي من أحياء المدينة في نطاقه تحصيل الموارد المقررة لحساب المدينة وذلك فيما عدا الموارد التي يقرر المجلس الشعبي المحلي للمدينة تحصيلها مباشرة بواسطة أجهزة المدينة الأخرى أو بواسطة الأجهزة الحكومية المختصة،ويقوم المجلس الشعبي المحلي للمدينة بتقرير الاعتمادات التي تغطي مصروفات كل حي.

خامسا: الموارد المالية للقرى

تشمل الموارد المالية للقرى ما يأتي:– موارد أموال القرية والمرافق التي تقوم بإدارتها، – ما يخصصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية، – الإعانات الحكومية، – التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية،– القروض التي يعقدها المجلس.

كما ينشأ بكل قرية حساب خاص للخدمات والتنمية المحلية، تستخدم موارده وفقا لما يقرره المجلس الشعبي المحلي للقرية في الأغراض الآتية:

– تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقا لخطة محلية يتم وضعها واعتمادها من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في إطار الخطة العامة للدولة، – استكمال المشروعات الواردة في الخطة العامة التي لا تكفي الاعتمادات المقررة لها في موازنة القرية لإتمامها وإنشاء المشروعات التي تقام بالجهود الذاتية وفقا للأولويات التي يقترحها المجلس الشعبي المحلي للقرية ويقرها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، – رفع مستوى أداء الخدمات المحلية.

ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ.

الفقرة الثانية: الوسائل البشرية

إن كفاءة العنصر البشري وقدرته على القيام برسالته الأساسية المتمثلة في تقديم خدمات متميزة للمواطنين، أصبحت تشكل عنصرا رئيسيا للحكم على كفاءة الإدارة المحلية، إلا أنه بالرجوع لشروط العضوية بالمجالس الشعبية المحلية الواردة في قانون نظام الإدارة المحلية الحالي[20]، نجد أنها لا تساعد على إفراز أفضل العناصر الممثلة للمواطنين، إذ أن شرط إجادة القراءة والكتابة للعضوية بالمجالس المحلية غير كاف في عصر تكنولوجيا المعلومات والانترنيت، كما أن شروط العضوية بهذه المجالس لم تتضمن ضرورة التأهيل المسبق للمرشحين، والذي يضمن فاعلية العضو في التواصل مع المواطنين

وفهم انشغالاتهم، كما يضمن فهم إدارة الشؤون العامة والمتابعة والرقابة على خطط تنمية المجتمع المحلي، وفي هذا الإطار تم إعداد مشروع قانون نظام الإدارة المحلية الجديد، والذي من أهم ما جاء فيه هو إنشاء أكاديمية للإدارة المحلية بهدف إعداد المتخصصين في مجالات الإدارة المحلية، ومنح الشهادات المؤهلة للعمل في وظائف قيادات الإدارة المحلية، إضافة إلى إعداد دورات تدريبية لرفع كفاءة العاملين في هذا المجال.

المطلب الثاني: دور المحليات في إطار استراتيجية مصر للتنمية المستدامة (رؤية مصر 2030)

رؤية مصر 2030 هي أجندة وطنية أُطلقت في فبراير 2016، تعكس الخطة الاستراتيجية طويلة المدى للدولة المصرية لتحقيق مبادئ وأهداف التنمية المستدامة في كل المجالات، وتوطينها بأجهزة الدولة المختلفة، وتركز رؤية مصر 2030 على الارتقاء بجودة حياة المواطن المصري وتحسين مستوى معيشته في مختلف نواحي الحياة وذلك من خلال التأكيد على ترسيخ مبادئ العدالة والاندماج الاجتماعي ومشاركة كافة المواطنين في الحياة السياسية والاجتماعية، يأتي ذلك جنبًا إلى جنب مع تحقيق نمو اقتصادي مرتفع، احتوائي ومستدام وتعزيز الاستثمار في البشر وبناء قدراتهم الإبداعية من خلال الحث على زيادة المعرفة والابتكار والبحث العلمي في كافة المجالات.

وكنتيجة للجهود التي بذلتها الدولة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030، أشارت وزيرة التخطيط المصرية إلى أن مصر حققت أعلى معدل نمو سنوي منذ عشر سنوات بلغ 5.6٪ خلال العام المالي 2019، وذلك بما يفوق معدلات النمو في الأسواق الناشئة والدول النامية، لتصل مصر إلى المرتبة الثالثة عالمياً في ارتفاع معدلات النمو الاقتصادية.

علاوة على ذلك فإن رؤية مصر 2030 تعطي أهمية لمواجهة الآثار المترتبة على التغيرات المناخية من خلال وجود نظام بيئي متكامل ومستدام يعزز المرونة والقدرة على مواجهة المخاطر الطبيعية، كما تركز الرؤية على حوكمة مؤسسات الدولة والمجتمع من خلال الإصلاح الإداري وترسيخ الشفافية، ودعم نظم المتابعة والتقييم وتشجيع المشاركة الشعبية وتمكين الإدارات المحلية من المساهمة بشكل فعال في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى الوطني.[21]

وفي إطار تنفيذ رؤية مصر 2030 أطلقت الحكومة المصرية مبادرات عديدة تجسدت في جملة من المشروعات التنموية، اعتمدت فيها على مساهمة الإدارة المحلية في تحديد احتياجات وأولويات المجتمع المحلي وحث المواطنين على المشاركة إلى جانب الإدارة في تنفيذ هذه المشروعات، ونذكر من أهمها:

الفرع الأول: برنامج التنمية الريفية المتكاملة، والذي أطلق عليه اسم "شروق"

يهدف هذا البرنامج إلى خفض معدلات الهجرة الداخلية من الريف إلى المدينة، خصوصا وأن زيادة عدد السكان بالمدن يؤدي إلى زيادة التلوث واستهلاك الطاقة بالمدن الحضرية وهذا يتنافى مع تحقيق التنمية المحلية المستدامة هذا من جهة، كما يهدف هذا البرنامج إلى تحقيق أربع أهداف، وتتمثل في: التنمية البيئية المحلية، التنمية الاقتصادية المحلية، التنمية البشرية المحلية، التنمية المؤسسية المحلية.

واستند هذا البرنامج–الذي حددت مدة إنجازه للفترة من 1994 إلى 2002 – أساسا على مبدأ المشاركة الشعبية الذي يعني إشراك المواطنين مع المسيرين المحليين في تحديد احتياجات وأولويات المجتمع المحلي[22]، حيث بلغت نسبة المشاركة الشعبية في هذا البرنامج 29% أي حوالي 545 مليون جنيه، وبلغ عدد المشروعات التي نفذها البرنامج 76138[23].

ونظرا لنجاح هذا البرنامج، قررت وزارة التنمية المحلية أن تبعث به من جديد تحت عنوان: برنامج التنمية الريفية المتكاملة «شروق جديد»2021/2030، وذلك في إطار استراتيجية مصر للتنمية المستدامة، حيث أشار وزير التنمية المحلية المصري إلى أنه خلال العام المالي 2020/2021 ستقوم وزارة التنمية المحلية بالتنسيق مع الوزارات المعنية بإعداد خطة استراتيجية للتنمية الريفية المتكاملة حتى عام 2030 بناءً على رصد وتحديد دقيق للاحتياجات والفرص التنموية على مستوى كل القرى المصرية، من خلال تعاون كامل بين المحافظات والجامعات وتنسيق مع الهيئات المركزية ومنظمات المجتمع المدني، وتشاور مع المواطنين والقطاع الخاص، كما صرح الوزير بأن هذا البرنامج يستهدف القطاع الريفي بكل مكوناته ويغطي 4777 قرية وتوابعها [24].

الفرع الثاني: تمويل مشروعات متناهية الصغر بقروض من صندوق التنمية المحلية

لقد أطلقت وزارة التنمية المحلية مشروعا يتمثل في منح قروض لتنفيذ مشروعات متناهية الصغر لتوفير فرص عمل للشباب والمرأة المعيلة من خلال صندوق التنمية المحلية التابع للوزارة[25]، حيث يتحمل الصندوق العبء الأكبر في تمويل هذه المشروعات، مع مشاركة شعبية من المستفيدين من هذه القروض، وحددت فترة هذا المشروع من يوليو 2014 إلى يونيو 2022. وبالفعل فقد تم البدء في المشروع سنة 2014، لتوفير قروض ميسرة من صندوق التنمية المحلية التابع للوزارة، وذلك بإتباع الإجراءات التالية:

– موافاة صندوق التنمية المحلية من خلال المحافظات بأسماء الراغبين في الحصول على قروض والمشروعات المطلوب إقراضها.

– الدراسة من خلال الفنيين بصندوق التنمية المحلية والعرض على لجنة القروض بالصندوق للموافقة .

– إجراء تعاقد بين صندوق التنمية المحلية (طرف أول: مقرض) والوحدة المحلية (طرف ثاني: مقترض) للمشروعات التي تم الموافقة عليها .

– تقوم الوحدة المحلية بإعادة الإقراض للمنتفعين وتكون الوحدة المحلية (طرف أول مقرض) والمنتفع (طرف ثاني مقترض) .

– يقوم المنتفع بسداد أقساط القرض للوحدة المحلية ومنها لصندوق التنمية المحلية .

لقد تمكن هذا المشروع خلال الفترة من 2014/7/1 حتى 2018/4/30 من توفير 12993 قرض لمشروعات متناهية الصغر بتمويل قدره58,8 مليون جنيه، ومن المستهدف خلال الفترة الممتدة من سنة 2018 حتى يونيو 2022 أن يتمكن هذا المشروع من إقراض مشروعات متناهية الصغر من صندوق التنمية المحلية التابع للوزارة وتوفير عدد20ألف فرصة عمل بتكلفة قدرها 100 مليون جنيه [26].

خاتمة:

تلعب الإدارة المحلية دورا بارزا في تحقيق التنمية المستدامة نظرا لقربها من المواطن، فهي تملك القدرة الكافية على معرفة متطلبات المواطنين، انشغالاتهم واحتياجاتهم هذا من جهة، ومن جهة أخرى معرفتها لخصوصيات ومميزات كل إقليم من أقاليم الدولة، وبالتالي يمكنها وضع الخطط المستقبلية للتنمية، وهو ما ينتج عنه القدرة على الاستجابة لمتطلبات المواطنين وتوفير الخدمات الضرورية لهم، وصولا لتحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية من خلال الدمج بين الجهود الشعبية والحكومية مع مراعاة حقوق الأجيال المستقبلية، لذلك عملت الحكومة المصرية على تطبيق اللامركزية وتدعيم قدرات الإدارة المحلية لتصبح كفء لأن تنقل إليها الاختصاصات والسلطات والموارد من الوزارات المركزية وفق ما نص عليه الدستور المصري لسنة 2014 المعدل في 2019.

لكن رغم توفر الإرادة السياسية لتحقيق التنمية المستدامة، إلا أن هناك تحديات هيكلية تواجه تحقيقها وذلك بسبب ضعف دور الإدارة المحلية في ظل مركزية إدارة الموارد واتخاذ القرارات، وكذلك التخطيط القطاعي الذي تديره الوزارات المعنية بدون تنسيق كافي.

لذلك و من أجل الوصول إلى مساهمة فعالة لوحدات الإدارة المحلية في تحقيق عملية التنمية المستدامة نقدم مجموعة من الاقتراحات، والمتمثلة فيما يلي:

– إعادة النظر في قانون الإدارة المحلية الحالي (وهو القانون رقم 43 لسنة 1979 المعدل)، والإسراع في مناقشة مشروع قانون الإدارة المحلية الجديد والتصويت عليه في أقرب الآجال.

–إعطاء وحدات الإدارة المحلية استقلالية فعلية تمكنها من اتخاذ القرار على المستوى المحلي.

– تعديل قانون التخطيط العام للدولة وهو القانون رقم 70 لسنة 1973، وذلك بهدف تنظيم عملية التخطيط في الدولة بالكامل وذلك بالتخلي عن التخطيط المركزي ووضع منظومة متكاملة للتخطيط التنموي المتوازن والمتابعة على المستوى المركزي وعلى مستوى الوحدات المحلية، مع تحديد أدوار الجهات المعنية بالتخطيط والمتمثلة في الجهات المركزية والوحدات المحلية، بما ينعكس بالإيجاب على رفع مستوى معيشة المواطنين وتحسين جودة الحياة والارتقاء بكفاءة تقديم الخدمات.

– خلق مصادر تمويل جديدة لوحدات الإدارة المحلية بعيدا عن دعم الدولة، وذلك من خلال تشجيع الاستثمار المحلي.

– إصلاح النظام الجبائي وزيادة حصة وحدات الإدارة المحلية من الإيرادات الجبائية.

– تحسين مستوى المنتخبين المحليين في مجال التسيير الإداري واخضاعهم لدورات تكوينية بهدف ترشيد النفقات العمومية وحوكمة الإدارة المحلية.

– دعم آليات الديمقراطية التشاركية المحلية من خلال إشراك المواطنين والنقابات ومؤسسات المجتمع المدني في صياغة وتحديد ومتابعة تنفيذ المشروعات التي تتم في إطار الوحدات المحلية التي ينتمون إليها.

– الأخذ بعين الاعتبار البعد البيئي في المخططات التنموية مع تقنين الضرائب البيئية إضافة إلى نشر ثقافة حماية البيئة بين المواطنين.

– تعميم تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية في كل الوحدات المحلية لتحسين نوعية الخدمة العمومية.

– منح المجالس الشعبية المحلية أدوات وصلاحيات رقابية واسعة تصل إلى الاستجواب وسحب الثقة من المحافظ المعيّن من طرف رئيس الجمهورية في حالة تقصيره عن أداء وظيفته الأساسية والمتمثلة في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي.

الهوامش:

[1]– سليمان محمد الطماوي، الوجيز في نظم الحكم والإدارة، دار الفكر العربي للنشر، القاهرة، دون تاريخ للنشر، ص369.

[2]– خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر، الأردن، الطبعة الثالثة، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، الجزائر، 1993، ص18.

[3]– عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2000، ص266.

[4]– أنظر المادة 175 من التعديل الدستوري المصري لسنة 2019، الصادر بالجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، العدد 15 مكرر(ح)، الصادرة بتاريخ 17 أبريل سنة 2019.

[5]– أنظر المادة 9 من القانون رقم 43 لسنة 1979 الصادر بموجب قرار رئيس الجمهورية المؤرخ في 20 يونيو1979، والمتضمن نظام الإدارة المحلية، وقد خضع هذا القانون لعدة تعديلات، وذلك بموجب القانون رقم 50 لسنة 1980، ثم القانون رقم 168لسنة 1981، ثم القانون رقم 145لسنة 1988، ثم القانون رقم 84لسنة 1996، ثم القانون رقم 96لسنة 2003، ثم عُدِّلَ بموجب القانون رقم 115لسنة 2011.

[6] – أنظر المواد من 10إلى 24 وكذا المواد 39،40،41،42،47،48،49،50،59،60،61،66،67،68 من قانون نظام الإدارة المحلية المصري.

[7]– أنظر المواد 32،33،45،46،56،57،64،65،73،74 من قانون نظام الإدارة المحلية المصري، مرجع سابق.

[8]– أحمد رشيد، التنمية المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1986، ص 14.

[9]– الموقع الإلكتروني للمعهد الدولي للتنمية المستدامة (تاريخ التصفح 2021/01/28/https://www.iisd.org)

[10]– بولينالمعوشي أيوب، إشكالية التنمية المستدامة في العالم العربي، دار أفكار للطباعة والنشر، جونيه، لبنان، 2016، ص ص 21،22.

[11]– مشري محمد الناصر، دور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في تحقيق التنمية المحلية المستدامة " دراسة الاستراتيجية الوطنية لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة حالة تبسة"، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة فرحات عباس سطيف، الجزائر،2011، ص 54.

[12]– شاهد الياس، عبد النور دفرور، محدوب بحوصي، التسويق الاجتماعي ودوره في تعزيز تبني المسؤولية الاجتماعية للشركات في إطار تحقيق التنمية المستدامة، مجلة المستقبل الاقتصادي، مجلة علمية محكمة سنوية، تصدر عن مخبر مستقبل الاقتصاد الجزائري خارج المحروقات، جامعة امحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، العدد 5، ديسمبر 2017، ص115.

[13]– جميل طاهر، النفط والتنمية المستدامة في الأقطار العربية، مجلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 1997، ص4.

[14]– برحماني محفوظ، تسيير النفايات في إطار حماية المستهلك، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، مجلة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 2،الجزائر، العدد 2، جانفي 2012، ص 308.

[15]– قاسي ياسين، بوخدوني جازية، دور الاستثمار الوقفي في تحقيق التنمية المستدامة –حالة البليدة–، مداخلة مقدمة ضمن المؤتمر العلمي الدولي حول الإبداع والتميز في الاقتصاد والتمويل الإسلامي"، جامعة البليدة 2، الجزائر، المنعقد يومي 19–20 أبريل 2017، منشور في كتاب المؤتمر، الجزء الثاني، ص 531.

[16]– بلكوش عبد الرؤوف، محمد لعريبي، دور الاستثمار في الطاقات المتجددة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة: عرض أهم التجارب العالمية والعربية، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، مجلة علمية دولية محكمة، تصدر عن مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية، جامعة لونسي علي، البليدة 2، الجزائر، العدد 14، ديسمبر 2018، ص 26.

[17]– الموقع الإلكتروني لمنظمة الأمم المتحدة (تاريخ التصفح 31 /2021/01) https://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/sustainable-development-goals

[18]– اللائحة التنفيذية للقانون رقم 43 لسنة 1979 والمتضمن نظام الإدارة المحلية المصري، الصادر بموجب قرار عن رئيس مجلس الوزراء، تحت رقم 707 بتاريخ 25 يوليو 1979.

[19]– أنظر المواد من 35 إلى 70 من قانون نظام الإدارة المحلية المصري.

[20]– أنظر المادة 75 من قانون نظام الإدارة المحلية المصري، مرجع سابق.

[21] – كلمة الرئيس عبد الفتاح السيسي التي ألقتها وزيرة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري بتاريخ 2019/11/03 خلال افتتاح فعاليات النسخة الثالثة من الأسبوع العربي للتنمية المستدامة، المنعقد بمقر جامعة الدول العربية للفترة من 2019/11/03 إلى غاية 2019/11/06، تحت عنوان "شراكة متكاملة من أجل مستقبل مستدام"، المنظم بالتعاون بين وزيرة التخطيط المصرية والأمانة العامة لجامعة الدول العربية، بالشراكة مع البنك الدولي، والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، والاتحاد الأوروبي، أنظر الموقع الإلكتروني لمجلة "أموال الغد"، مجلة اقتصادية مصرية تصدر عن مؤسسة نايل للصحافة والنشر، الصادرة بتاريخ 2019/11/03 (تاريخ التصفح 2021/01/28) http://amwalalghad.com

[22] –علي أنور العسكري، الفساد في الإدارة المحلية، مكتبة بستان المعرفة، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 19.

[23] –الموقع الرسمي لوزارة التنمية المحلية المصرية(تاريخ التصفح 2021/01/26) https:// mld.gov.eg

[24]– جريدة المصري اليوم، الصادرة بتاريخ 2020/08/27، https://www.almasryalyoum.com

[25]– تم إنشاء صندوق التنمية المحلية كشخصية اعتبارية مستقلة في جهاز بناء وتنمية القرية المصرية بموجب القرار الجمهوري رقم 310 لسنة 1978، وذلك بهدف إقراض المجالس القروية لزيادة النشاط الاقتصادي للقرية عن طريق التوسع في المشروعات الإنتاجية، وبدأ الصندوق في مزاولة نشاطه بصورة عملية اعتباراً من شهر نوفمبر 1979،أنظر الموقع الرسمي لوزارة التنمية المحلية المصرية، مرجع سابق.

[26] – الموقع الرسمي لوزارة التنمية المحلية المصرية(تاريخ التصفح 2021/01/25) https:// mld.gov.eg

دور البلدية في تحقيق التنمية المستدامة

The role of the municipality in achieving sustainable development

د. مراد بن صغير
كلية القانون، جامعة الشارقة

د. **سعاد بوطارن**
خريجة جامعة البليدة 2

الملخص:

اعتبرت البلدية منذ أول قانون بلدي عرفته الجزائر الخلية الأساسية في التنظيم الاقليمي، الإداري، السياسي، الاقتصادي، الاجتماعي والثقافي في الدولة، وهو ما يقضي بأهميتها في المجال التنموي، إذ تبعا للمكانة التي حضيت بها في كل قوانين البلدية التي عرفتها الجزائر، يمكن القول أنها الأرضية المناسبة لبعث أي مشروع تنموي مهما كان مجاله، غير أن عديد التحديات وتعاظم حجم الأدوار التي تطلع بها تلك البلديات في الجزائر، أثر سلبا في تقييد وتحجيم الدور التنموي لها كفاعل محوري، وذلك لعدة أسباب لعل أبرزها إشكالية التمويل.

الكلمات المفتاحية: البلدية، التنمية، التنمية المستدامة، التمويل، قانون البلدية.

Abstract :

Since the first municipal law known to Algeria, the municipality has been considered the basic cell in the regional, administrative, political, economic, social and cultural organization in the country, which determines its importance in the developmental field, as according to the position it has assumed in all the municipality laws that Algeria has known, it can be said that it is The appropriate ground for resurrecting any development project, regardless of its field, however, the many challenges and the increasing size of the roles that these municipalities play in Algeria, have a negative impact on restricting and limiting their developmental role as a central actor, for several reasons, perhaps the most prominent of which is the problem of financing.

Key words: municipality - development - sustainable development - financing - municipality law.

المؤلف المرسل: د سعاد بوطارن

مقدمة :

مما لاشك فيه أن تحقيق التنمية المستدامة أصبح اليوم مطلبا أساسيا لكل الدول المتقدمة والنامية على حد السواء، وذلك باعتبارها الإطار الذي يحقق للدولة رقيها واستمراريتها، فهي تحقق للدولة التنمية بمفهومها الجوهري دون أن يكون لهذه التنمية أي أثر على حقوق الأجيال القادمة في الوفاء بحقوقهم، وهو المفهوم الذي أعطته لجنة بروندتلاند للتنمية المستدامة من خلال تقرير مستقبلنا المشترك الصادر سنة 1987، حيث عرفت هذه اللجنة التنمية المستدامة على أنها التنمية التي تأخذ بعين الاعتبار حاجيات المجتمع الراهنة دون المساس بحقوق الأجيال القادمة بالوفاء باحتياجاتهم، وعلى هذا الأساس أصبح تحقيق التنمية المستدامة من أولويات الدول.

إن الجزائر وعلى غرار أغلب دول العالم الأخرى اهتمت هي أيضا بموضوع التنمية المستدامة، وهو ما يظهر لنا من خلال مختلف النصوص القانونية المشكلة للمنظومة القانونية في الدولة، انطلاقا من المعيار الأساسي الذي جعل على عاتق الدولة حماية البيئة بأبعادها البرية والبحرية والجوية والسهر على الاستعمال العقلاني للمياه والطاقات الأحفورية والموارد الطبيعية الأخرى وذلك حسب نص المادة 21 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، هذا إلى غير ذلك من المعايير القانونية الأخرى والتي حاول فيها المشرع الجزائري بعث التنمية المستدامة بكل أبعادها كهدف ينبغي الوصول إلى تحقيقه.

إن الوصول إلى تحقيق تنمية مستدامة شاملة لن يكون إلا إذا كانت الانطلاقة من القاعدة في تنظيم الدولة، ونقصد بذلك الجماعات المحلية والتي تعتبر الأرضية الأساسية لبعث التنمية بكل أبعادها باعتبارها المجال المناسب لذلك، وخاصة البلدية نظرا لكونها البنية القاعدية في تنظيم الدولة، وعلى هذا الأساس سنحاول دراسة دور البلديات في تحقيق التنمية المستدامة مع التركيز على مختلف الآليات المخولة لها بموجب قانون البلدية لتحقيق التنمية المستدامة ومدى فعاليتها، ضمن دراسة قانونية مقارنة مع بلديات إمارة الشارقة بالإمارات العربية المتحدة، باعتبارها من أهم التجارب الناجحة في مجال التنمية المستدامة على مستوى الإمارات ومنطقتي الخليج والشرق الأوسط، قصد الاستفادة من أهم جوانبها الإيجابية.

ولعل تركيزنا ضمن هذه الدراسة سينصب أساسا على إشكاليتين رئيسيتين:

كيف يمكن للبلدية أن تجسد مساهمتها الواقعية والمأمولة في تحقيق التنمية المستدامة؟

ثم هل قانون البلدية في الجزائر وعلى مرّ عديد السنوات استطاع أن يواكب متغيرات ومتطلبات التنمية المستدامة بمفهومها الحالي؟

والإجابة عن هذه الإشكالية تكون كالآتي:

المحور الأول: الأساس القانوني للتنمية المستدامة في قانون البلدية.

عرفت الجزائر منذ الاستقلال ثلاث قوانين أساسية خاصة بتنظيم البلدية، أول هذه القوانين أمر 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي[1]، ثم جاء قانون 08/90 كقانون جديد للبلدية[2]، وأخيرا جاء قانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان سنة 2011 وهو القانون الساري المفعول حاليا[3].

تجدر الاشارة إلى أن البلدية وقبل صدور أول قانون لها كانت تسير بموجب القانون الفرنسي وذلك عملا بأحكام قانون 157/62 القاضي بتمديد سريان التشريع الفرنسي إلى غاية صدور قوانين جزائرية باستثناء ما يتعارض مع السيادة الوطنية، وهكذا كانت البلدية في هذه الفترة تخضع لأحكام القانون الفرنسي.

إن كل القوانين التي عرفتها الجزائر والخاصة بتنظيم البلدية أقرت بأهمية البلدية في التنظيم الإداري الجزائري، فنصت المادة الأولى من قانون البلدية لسنة 1967 على أن البلدية هي المجموعة الإقليمية والسياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية القاعدية بما يفيد أنها الخلية الاساسية للامركزية الاقليمية في الجزائر، وهو ما يقضي بأهميتها في المجال التنموي بكل أبعاده طالما أنها تشكل وبموجب المادة المذكورة اللّبنة الأولى في التنظيم الاقليمي والإداري والسياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي في الدولة، أي أنها الأرضية المناسبة لبعث أي مشروع تنموي مهما كان مجاله، وبهذا فتح قانون البلدية لسنة 1967 المجال للحديث عن دور البلدية في تحقيق التنمية بكل أبعادها، وذلك باعتباره البلدية هي

المركز القاعدي في التنظيم الاقليمي والسياسي والإداري والاقتصادي والاجتماعي والثقافي في الدولة، وهو ما يعني وبطريقة غير مباشرة اعتبارها نقطة محورية لدفع عجلة التنمية في كل هذه المجالات، وهو ما جاء في بيان الأسباب الخاصة بإصدار الأمر رقم 24/67 والذي اعتبر البلدية نقطة الانطلاق في تنمية الاقتصاد الوطني والإصلاح الإداري من واجباتها باعتبارها الخلية الأساسية للأمة ووحدة مدمجة في الدولة أن تكون في خدمة الدولة، فضلا عن اعتبارها وحدة وحدة لامركزية اسندت لها مهمة القيام بأعمال التنمية التي تخصها[4].

إن أمر 24/67 المتضمن القانون البلدي وعلى الرّغم من الأهمية التي أولاها للبلدية إلا أنه في المقابل لم يشر الى دورها في مجال تحقيق التنمية المستدامة وإن كان قد أوكل على عاتقها مسألة بعث التنمية المحلية ولكن في إطار المفهوم التنموي فحسب وليس بمفهوم التنمية المستدامة، ويعود ذلك ربما إلى طبيعة المرحلة التي صدر فيها هذا القانون، والذي أشار إلى كل أبعاد التنمية باستثناء البعد البيئي وهو جوهر التنمية المستدامة، وعلى هذا الأساس يمكن القول بأن أمر 24/67 لم يشكل إطارا للحديث عن دور البلدية في تحقيق التنمية المستدامة وإنما يشكل إطارا للحديث عن دورها في تحقيق التنمية المحلية فحسب (المفهوم التقليدي للتنمية).

من جهته انطلق قانون 08/90المتضمن قانون البلدية من فكرة اعتبار البلدية هي الجماعة القاعدية الأساسية، وإضافة إلى ذلك أعتبرت البلدية في ظل هذا القانون قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية وذلك تبعا لما أقره الدستور الجزائري لسنة 1989 من خلال المادتين 15 و16 من الدستور.

في إطار تحقيق التنمية المستدامة نجد أن قانون 08/90 لم يتناول هذا المفهوم مع أنه أسند للبلدية مهام تحقيق التنمية المحلية وهو ما يظهر من خلال الصلاحيات المخولة لها، وان كان المشرع لم يتناول مفهوم التنمية المستدامة في ظل هذا القانون بطريقة صريحة ومباشرة، لكنه في المقابل أرسى أسس هذه التنمية من خلال إدراج البعد البيئي وإعطاء البيئة أهمية أساسية في مجال التنمية وهو الجوهر الذي تقوم عليه التنمية المستدامة.

وعموما من مظاهر إهتمام المشرع الجزائري بالبعد البيئي للتنمية في قانون 08/90 تخويل البلدية صلاحيات من شأنها الحفاظ على البيئة والسهر على ضمان سلامتها من كافة المخاطر والأضرار وأشكال التلوث[5]، كما وضع على عاتق البلدية مسؤولية حماية البيئة والتي تعد من أهم الركائز التي تقوم عليها التنمية المستدامة، وإن كانت العلاقة بين التنمية المستدامة والبيئة غير واضحة إلا أن إلزام المشرع البلدية بالموازنة بين المشاريع التنموية وحماية البيئة قرينة على بعث التنمية المستدامة في قانون البلدية وأن للبلدية دور في تحقيقها.

وإن كان كل من الأمر 24/67 المتضمن القانون البلدي وقانون 08/90 الخاص بالبلدية كذلك لم يتضمنا إشارة مباشرة وصريحة لمفهوم التنمية المستدامة، فإن قانون البلدية 10/11 الساري المفعول حاليا قد تناول فيه المشرع الجزائري هذا المصطلح بطريقة مباشرة وواضحة، وهو ما يظهر لنا من خلال نص المادتين 107 و108 من هذا القانون والتي جاء فيهما على التوالي: " يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهدته ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية

المستدامة..." والمادة 108 " يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما."

نلاحظ من خلال هذين النصين أن المشرع قد أشار بصفة صريحة ومباشرة إلى مصطلح التنمية المستدامة وإلى دور البلدية في تحقيقها، وبهذا تعتبر هاتين المادتين الأساس القانوني للتنمية المستدامة في قانون البلدية.

المحور الثاني: دور البلدية في تكريس أبعاد التنمية المستدامة على ضوء قانون 10/11.

الإختلاف الموجود بين التنمية المستدامة والتنمية الاقتصادية أو ما يمكن تسميتها بالتنمية التقليدية هو الاختلاف في الابعاد والأهداف، بحيث كانت التنمية التقليدية تقوم على البعد الاقتصادي والذي صاحبه في مرحلة ثانية البعد الاجتماعي دون الاهتمام بالبعد البيئي والذي يعد ركيزة التنمية المستدامة وجوهرها، فبالإضافة إلى البعد الاقتصادي والبعد الاجتماعي تقوم التنمية المستدامة على البعد البيئي وهو ما تمت الاشارة اليه من خلال المادة الرابعة من قانون 10/03 المتضمن حماية البيئة[6]، والتي عرفت التنمية المستدامة على أنها "مفهوم يعني التوفيق بين تنمية اجتماعية واقتصادية قابلة للاستمرار وحماية البيئة في اطار تنمية تضمن تلبية حاجيات الأجيال الحاضرة والأجيال المستقبلية" وهو ما يدرج البيئة كبعد جديد وأساسي للتنمية، وبهذا نجد أن التنمية المستدامة تقوم على ثلاث أبعاد أساسية وهي البعد الاقتصادي، البعد الاجتماعي والبعد البيئي[7]، وعلى هذا الأساس سنحاول إبراز دور البلدية في تكريس هذه الأبعاد الثلاث للتنمية المستدامة تباعا.

1. **البعد الاقتصادي:** يجد البعد الاقتصادي للتنمية أساسه القانوني في المادة 3 من قانون البلدية والتي أشارت إليه بصفة عامة في اطار مساهمة البلدية مع الدولة في تهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث أشارت هذه المادة إلى كل الأبعاد الأخرى باستثناء البعد البيئي، هذا ويجد البعد الاقتصادي أساسه أيضا في المادة 111 من ذات القانون والتي تضمنته بصفة خاصة وذلك حسب نص المادة " يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي. ..." ما يلاحظ على مستوى هذا النص هو الإشارة إلى البعد الاقتصادي للتنمية ودور المجلس الشعبي البلدي في بعثه وتخويله إمكانية اتخاذ كل الإجراءات التي من شأنها بعث التنمية الاقتصادية على مستوى البلدية، وإن كان هذا النص لم يشير بصفة مباشرة إلى البعد الاقتصادي للتنمية بمفهوم الاستدامة إلا أنه يمكن استخلاص ذلك من خلال نصوص أخرى من ذات القانون وبالضبط تلك الخاصة بالبعد البيئي وذلك للعلاقة الموجودة بين البعدين، حتى أن نص المادة 111 جاء كنص خاص مقارنة بنص المادتين 107 و108 من قانون البلدية واللتان أشارتا إلى التنمية بمفهوم الاستدامة، وبهذا فإن كل من المادتين المذكورتين تعتبران بمثابة نص عام لباقي النصوص التفصيلية الأخرى في أبعاد التنمية والتي من بينها المادة 111 الخاصة بالبعد الاقتصادي.

وفي إطار دور البلدية في تكريس البعد الاقتصادي نلاحظ أن المشرع الجزائري قد خول لها عدة صلاحيات في هذا المجال نذكر منها:

- إمكانية المجلس الشعبي البلدي تشكيل لجان دائمة من بين أعضائه تخص مجال الاقتصاد، المالية والاستثمار وذلك حسب نص المادة 31 من قانون البلدية.
- قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ المبادرات الخاصة بتطوير مداخيل البلدية.
- اتخاذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته.

2. **البعد الاجتماعي:** أشارت إليه المادة الثالثة من قانون البلدية كإطار عام، ويمكن حصر عدة مجالات تتدخل فيها البلدية لتحقيق هذا البعد:

أ- في مجال التهيئة والتعمير: نلاحظ أن المشرع قد منح البلدية عدة صلاحيات في هذا المجال أهمها المبادرة والمساهمة في ترقية برامج السكن، توفير الشروط التحفيزية للترقية العقارية، هذا وتعمل البلدية بصفة خاصة على تشجيع كل جمعية سكان تهدف إلى ترميم وصيانة المباني والأحياء، كما منحت البلدية صلاحية تعريف الفضاء الآهل وذلك بموجب المادة 120 من قانون البلدية، ولها صلاحية تسمية المجموعات العقارية والسكنات والتجهيزات السكنية الجماعية ومختلف الطرقات على إقليم البلدية.

ب- في مجال النشاطات الاجتماعية: في هذا المجال تقوم البلدية باتخاذ كافة الاجراءات قصد ضمان تنمية اجتماعية فعلية، وفي سبيل ذلك تتخذ البلدية كافة الاجراءات قصد إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية، وضمان صيانتها، إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على توفير وسائل نقل التلاميذ، كما تتخذ وعند الاقتضاء كافة التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياض وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري والفني والثقافي، المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية، كما تقوم البلدية بصيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وتسهر على ضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة...

3. **البعد البيئي:** نظرا لاعتبار البعد البيئي من أهم الأبعاد التي تقوم عليها التنمية المستدامة والوجه الفارق بين التنمية التقليدية (التنمية الاقتصادية) والتنمية المستدامة، عمل المشرع الجزائري على تكريسه بقوة في قانون البلدية وجعل تجسيده مسؤولية البلدية، هذا ما يتراءى لنا من خلال ما يلي:

- تكليف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.
- إلزام البلدية بحماية الأراضي الفلاحية والبيئة من خلال إخضاع إقامة أي مشروع استثمار و/أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي وذلك طبقا لنص المادة 109 من قانون البلدية.
- مساهمة البلدية في حماية التربة والموارد المائية والسهر على الاستغلال الأفضل لهما وذلك طبقا لنص المادة 112 من قانون البلدية.
- ضرورة أخذ الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على المشاريع التي يحتمل في تجسيدها على إقليم البلدية الإضرار بالبيئة والصحة العمومية، ويستثنى من ذلك المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة

وذلك طبقا لنص المادة 114 من قانون البلدية، والذي من خلاله نلاحظ أن المشرع قد أقام قيد صريح على العمليات التنموية التي تتم على مستوى البلدية وهو عدم الاضرار بالبيئة.

المحور الثالث: تكريس مبدأ التخطيط في قانون البلدية كمبدأ أساسي تقوم عليه التنمية المستدامة (المخطط البلدي للتنمية):

تقوم التنمية المستدامة على عدة مبادئ أساسية من بينها مبدأ التخطيط الذي يترجم في سياسة إعداد المخططات التنموية[8]، ومن بين هذه المخططات المخطط البلدي للتنمية المنصوص عليه في المادة 107 من قانون البلدية 10/11 والذي يعتبر الأداة العملية التي تترجم سياسة البلدية في المجال التنموي والمترجم لمختلف برامجها، حيث تقوم البلدية بإعداد مخططاتها للتنمية وتسهر على تنفيذها، وفي هذا الإطار سنتطرق إلى دراسة المخطط البلدي للتنمية (p.c.d) الذي تلجأ إليه البلديات لتجسد سياستها التنموية، لكن قبل ذلك نشير إلى أن إيرادات البلدية ليست كلها ذاتية بل تتحصل البلديات على إعانات مالية مما قد يؤثر على التوجه الحقيقي للبرامج البلدية طالما أن التمويل في هذه الحالة لن يكون ذاتيا ومن له سلطة التمويل له سلطة توجيه القرار، وهو ما ينعكس سلبا على التنمية على مستوى البلدية وعلى أولوياتها خاصة وأن البلديات تعاني كثيرا من مسألة الفقر، فيستدعي الأمر اللجوء إلى الاعانات المالية التي تقدمها الدولة، وهو ما يجعل المشاريع التنموية على مستوى البلدية لا تترجم فعلا متطلبات البلدية بل تأتي في إطار التخطيط المركزي نظرا لمسألة التمويل[9]، وفي هذا الإطار يأتي المخطط البلدي للتنمية (p.c.d) والذي هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية على مستوى البلدية، يعد من برامج التجهيز، مهمته توفير الحاجيات الضرورية للمواطنين ودعم القاعدة الاقتصادية، وعادة ما يشمل هذا المخطط التجهيزات الفلاحية، التجهيزات القاعدية، تجهيزات الإنجاز، التجهيزات التجارية[10].

يجد هذا المخطط أساسه القانوني في نص المادة 107 من قانون البلدية والتي جاء النص فيها "يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهدته ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للاقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية. يكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي."

من خلال هذا النص نلاحظ أن المخطط البلدي للتنمية هو ترجمة للبرامج السنوية أو المتعددة السنوات التي يعدها المجلس الشعبي البلدي في المجال التنموي، والتي لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي، كما أنه يشترط في البرامج المتعددة السنوات التي يعدها المجلس الشعبي البلدي أن تكون متوافقة مع عهدته أي لا تتجاوز عهدة المجلس، وحسب ذات النص فإن مختلف العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية تكون من اختيار المجلس الشعبي البلدي باعتباره الهيئة التي تمثل مواطني البلدية ومنه يكون الأدرى باحتياجات البلدية وأولوياتها وذلك في إطار اللامركزية[11].

ما تجدر الاشارة إليه هنا هو أن المشرع قد نص على أن تكون البرامج السنوية أو متعددة السنوات التي يعدها المجلس الشعبي البلدي متوافقة مع المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، بما يفيد خضوع المخطط البلدي للتنمية للمخططات التنموية الأخرى تدرجيا، وهنا لن تكون البلدية نقطة الانطلاقة في بعث التنمية باستقلالية بل أرضية لتطبيق ما هو مخطط له مسبقا، كما أن دور البلدية في تحقيق التنمية يظهر من خلال

المخطط البلدي للتنمية (p.c.d) وكأنه لا يتعدى مرحلة الاقتراح طالما أنه من خلال هذا المخطط تكون الدولة هي المسؤولة عن تحقيق التنمية على المستوى المحلي وهو ما ينعكس سلبا على خصوصيات التنمية المحلية.

المحور الرابع: مشروع مدينة الشارقة المستدامة

بعد نجاح مشروع المدينة المستدامة في دبي تم ارساء مشروع مدينة الشارقة المستدامة، كمشروع يلبي أعلى معايير الاقتصاد الأخضر والاستدامة البيئية في إمارة الشارقة[12]، حيث تعتبر هذه المدينة أول مجتمع متكامل في إمارة الشارقة يقوم على تأسيس أهداف التنمية المستدامة، حيث تحتوي هذه المدينة على مصادر طاقة متجددة بالكامل، ومياه معاد استخدامها بالكامل للري وعلى بيوت خضراء مع مزارع[13].

تمتاز مدينة الشارقة المستدامة بموقع استراتيجي كونها قريبة من مطار الشارقة الدولي ومن المدينة الجامعية بالشارقة وهو ما يسهل من الوصول إليها.

يعتبر مشروع مدينة الشارقة المستدامة نموذج تنفيذي لسياسة الامارات العربية المتحدة في مجال التنمية المستدامة، حيث اهتمت دولة الامارات بمبادئ التنمية المستدامة وتبنتها ضمن خطة وطنية شاملة، وأسست في سبيل تحقيق أهداف التنمية المستدامة لجنة وطنية بتسمية اللجنة الوطنية لأهداف التنمية المستدامة مهمتها تنفيذ أهداف التنمية المستدامة على الصعيد الوطني ورصد التقدم المحرز بشأن الأهداف، ورفع التقارير الدورية عن إنجازات الدولة[14].

وضعت بلدية مدينة الشارقة ضمن استراتيجيتها 2021-2023 الاستدامة كهدف ينبغي الوصول اليه، حيث تتمثل رؤية البلدية في جعل البلدية رائدة في الاستدامة وجودة الحياة وذلك من خلال ضمان سلامة واستدامة المباني والحفاظ على الطابع الحضاري والعمراني للمدينة وضمان الاستدامة البيئية ودعم التطبيقات والحلول الخضراء[15].

حيث لم تكتفي بلدية الشارقة بتبني مبادئ التنمية المستدامة فحسب بل عملت على تحقيقها، وهو ما يتراءى لنا من خلال المبادرات التي تقوم بها البلدية في تكريس أبعاد التنمية المستدامة خاصة البعد البيئي الذي يعد ركيزة التنمية المستدامة والوجه الفارق بينها وبين التنمية الإقتصادية الكلاسيكية، فاهتمت البلدية بهذا البعد وأولته أهمية كبيرة ومن مظاهر ذلك اهتمام البلدية بالزراعة ونشر المسطحات الخضراء، وقد أطلقت البلدية مشروع بلدية مستدامة المتضمن زراعة 834 شتلة مقابل الاستغناء عن 834 طابعة ورق وماسحة ضوئية، استعداداً لتحولها لبلدية بلا ورق، وذلك من خلال رقمنة المعاملات وهو ما يرفع من قيمة الخدمات المقدمة وتحسينها كهدف يبنى عليه تحقيق البعد الاجتماعي للتنمية المستدامة وبهذا عملت البلدية على تحقيق كل من البعد البيئي وكذا البعد الاجتماعي للتنمية[16].

أطلقت بلدية الشارقة أيضا مبادرة "حطبكم علينا" الهادفة إلى حماية البيئة من خلال توفير ما يحتاجه المتعاملين من جذوع الأشجار وهو ما يحول دون القطع العشوائي للأشجار ويساهم بصفة عامة في حماية البيئة[17].

في إطار البعد الاقتصادي عملت بلدية مدينة الشارقة أيضا على تجسيده على أرض الواقع من خلال عدة مبادرات كاتفاق التعاون الذي أبرمته البلدية مع معهد الخرسانة الأمريكي، حيث وقعت بلدية مدينة الشارقة مذكرة تفاهم مع معهد الخرسانة الأمريكي لتعزيز التعاون بين الطرفين في مجال التشييد والبناء وخصوصاً الأمور المتعلقة بالخرسانة ومكوناتها وجودتها وسلامتها ما ينعكس إيجابا على أهداف التنمية المستدامة[18].

يعتبر قسم حماية البيئة ببلدية الشارقة الضامن لسلامة المدينة كون من أهم واجباته مراقبة ومتابعة مستويات التلوث البيئي والتأكد من التزام المؤسسات وأصحاب المشاريع التجارية بتطبيق وممارسة التشريعات والأنظمة التي تهدف إلى حماية البيئة، وهو ما يجعل للبلدية دور في تحقيق البعد البيئي للتنمية المستدامة[19].

خاتمة

يتبين لنا مما سبق أن للبلدية دور مهم في تحقيق التنمية سواء التنمية بمفهومها التقليدي والتي كانت تقتصر على التنمية الاقتصادية فحسب أو التنمية بمفهومها الحديث والمتمثل في التنمية المستدامة والتي أصبحت اليوم مطلبا أساسيا تسعى كل الدول للوصول إليه، حيث أعطيت البلدية مجالا واسعا لتحقيق هذه التنمية ولاسيما في قانون البلدية 10/11 من خلال إدراج البعد البيئي في العمليات التنموية التي تقوم بها البلدية، ورغم ذلك إلا أن الدور التنموي للبلدية ليزال متأخر نوعا ما مقارنة بما كان ينتظر منها باعتبارها القاعدة في تنظيم الدولة والأرضية المناسبة لبعث التنمية، ويرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى مسألة تمويل المشاريع التنموية البلدية والتي تجد مصدرها الأساسي في ميزانية الدولة ولاسيما بالنسبة للبلديات التي تفتقر لمصادر فعلية تمول منها مشاريعها التنموية، فتلجأ إلى الإعانات المقدمة لها من الدولة وهو ما يحول المخططات التنموية للبلدية إلى مخططات لا تترجم فعلا حاجيات البلدية وتجعل من البلديات ثقل على عاتق الدولة بدلا من أن تكون قاعدة تنموية.

وكمحاولة لتفعيل دور البلدية في مجال التنمية المستدامة نقدم التوصيات التالية:

1. لابد من تبني وتكريس مبدأ المشاركة الشعبية: والذي يعتبر من أهم عناصر الحكم الراشد ويؤدي إلى تقريب الإدارة من المواطن ويساعد في تجسيد مخططات البلدية للتنمية على أرض الواقع، لأنه من خلال هذا المبدأ يكون المواطن قد شارك في عملية وضع المخطط البلدي للتنمية مما يضمن أنه يعبر فعلا عن خياراته ويكون عن قناعة تامة بالمشاريع الموجودة على مستواه وهو ما يساعد في تنفيذه كما أنه من خلال المشاركة يدرك المواطنين حجم مشكلاتهم والإمكانيات المتاحة لحلها ويؤدي بهم إلى البحث عن الحلول بدلا من الوقوف جانبا ومراقبة الإدارة، وتكون المشاركة من خلال حضور المواطنين لمداولات المجالس الشعبية البلدية، تشكيل لجان الأحياء كهمزة وصل بين المواطن والإدارة، وكذا إدراج المجتمع المدني كعنصر فعال في بعث التنمية المستدامة...
2. البحث عن حلول لمشكلة التمويل التي تعاني منها البلديات وذلك بتثمين الموارد المالية المحلية للبلدية كإعادة توزيع المداخيل الجبائية ورفع نسبة استفادة البلديات منها، التقليل من الإعانات المالية التي تقدمها الدولة لدفع البلديات نحو البحث عن مصادر أخرى لتمويل مشاريعها التنموية من خلال إنجاز مشاريع منتجة للمداخيل.
3. الانطلاق في إعداد المشاريع التنموية من بيئة البلدية والعمل على تقدمها.
4. جعل المجلس الشعبي البلدي مجالا لإعداد برامج موحدة بدلا من أن يكون مجالا لعدة برامج.
5. تفعيل الشراكة بين البلديات قصد التغلب على محدودية الموارد المالية بإقامة مشاريع تنموية تعود بالفائدة على البلديات محل الشراكة خاصة بالنسبة للبلديات المتجاورة.
6. التأكيد على ضرورة الاهتمام بالبعد البيئي للتنمية على مستوى قانون البلدية باعتباره ركيزة التنمية المستدامة.

7. إعطاء مجال أوسع للتنمية المستدامة على مستوى قانون البلدية.
8. السهر على الاستعمال الأمثل والعقلاني للإمكانيات البشرية والمادية.
9. تطوير السياحة والصناعات التقليدية والاهتمام بالتراث الثقافي والذي من شأنه أن يعطي دفعا لعجلة التنمية على مستوى البلديات.
10. تدعيم استقلالية الجماعات المحلية عن الإدارة المركزية بما يسمح لها الانطلاق في إعداد برامج تنموية محلية فعلا.
11. تحفيز البلديات للعمل على تحقيق مشاريع تنموية بعدة وسائل كتقديم جائزة وطنية سنوية للبلدية التي قامت بأحسن عمل تنموي وهو ما يدرج التنمية ضمن أولويات كل بلدية.
12. السعي نحو تحقيق التوازن بين نمو نفقات البلديات سواء الخاصة بالتسيير أو الخاصة بالتجهيز والاستثمار وبين نمو إيرادات البلدية الخاصة كذلك بكلى القسمين.
13. استقطاب اهتمام المواطنين بالعمليات التنموية على مستوى البلدية والتعريف بها عن طريق إقامة ندوات على مستوى البلدية.
14. تحيين مصادر الإيرادات ولاسيما أسعار الكراء.
15. الاحتكاك بتجارب الدول الأخرى الناجحة في المجال التنموي المحلي.

الهوامش:

[1] أمر 24/67 مؤرخ في 7 شوال عام 1386 الموافق 18 يناير سنة 1967 يتضمن القانون البلدي (ج.ر عدد 6)..

[2] قانون 08/90 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية (ج.ر العدد 15 المؤرخة في 16 رمضان عام 1410 الموافق 11 أبريل سنة 1990).

[3] قانون 10/11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية (ج.ر العدد 37 مؤرخة في أول شعبان عام 1432 الموافق 3 يوليو سنة 2011).

[4] . انظر: بيان الأسباب الخاص بإصدار الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 7 شوال 1386 الموافق 18 يناير سنة 1967 يتضمن القانون البلدي (ج.ر عدد 6، ص 4).

[5] . انظر المواد التالية من قانون البلدية:

المادة 92 التي تنص على ما يلي: " تشترط الموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة".

المادة 94 التي تنص على ما يلي: " على المجلس الشعبي البلدي أثناء إقامة المشاريع المختلفة على تراب البلدية مراعاة حماية الاراضي الزراعية والمساحات الخضراء"

المادة 107 في إطار تكفل البلدية بمكافحة التلوث وحماية البيئة.

المادة 108 والتي تشير بطريقة مباشرة إلى دور البلدية في تحقيق التنمية المستدامة، وقد جاء النص في هذه المادة على مايلي: "تتكفل البلدية بإنشاء وتوسيع وصيانة المساحة الخضراء وكل أثاث حضري يهدف إلى تحسين إطار الحياة. وتسهر على حماية التربة والموارد المائية وتساهم في استعمالها الأمثل."

[6]. قانون 10/03 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة (ج.ر العدد 43).

[7]. انظر: حسونة عبد الغني، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، رسالة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2013/2012، ص 34.

[8]. حول أهمية التخطيط كعنصر أساسي تقوم عليه التنمية انظر: أ. مريم جحنيط، الدور الايجابي للجماعات المحلية في عملية التنمية، مجلة الادارة والتنمية للبحوث والدراسات، مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية، العدد 2 تجريبي ديسمبر 2011، ص 127.

[9]. حول أثر التمويل المركزي على التنمية المحلية راجع: محمد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية (دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة) رسالة لنيل درجة دكتوراه علوم تخصص علم اجتماع التنمية، كلية العلوم الانسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة، السنة الجامعية 2011/2010، ص 213.

[10]. انظر: غزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2010/2009، ص 71.

[11]. حول طريقة تسجيل المخطط البلدي للتنمية (p.c.d) و مراحل إنجازه انظر: شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية – دراسة حالة البلدية – مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد – تلمسان– السنة الجامعية 2011/2010، ص 129/128. انظر أيضا: سيدعلي حماري، ميزانية البلدية ودورها في التنمية (دراسة ميدانية مقارنة) مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق بودواو، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، السنة الجامعية 2016/2015، ص 50.

[12]. ماجد الحاج، سلطان القاسمي يطلق مشروع مدينة الشارقة المستدامة، الخميس 28 مارس 2019، 02:21.

[13]. مدينة الشارقة المستدامة، shurooq.gov.ae

[14]. دولة الامارات العربية المتحدة وأجندة 2030 للتنمية المستدامة، ص6.

[15]. استراتيجية بلدية مدينة الشارقة 2021–2023.

[16]. انظر: بلدية الشارقة تطلق المرحلة الأولى لمشروع " لبلدية مستدامة" جريدة الوطن، الإثنين 16 نوفمبر 2020، https://alwatan.ae/?p=704358

[17] 380 حمولة وزعتها بلدية الشارقة ضمن حملة "حطبكم علينا" https://nbdelemirate.ae/103114.html

[18]. تعاون بين بلدية الشارقة ومعهد الخرسانة الأمريكي، جريدة البيان، 08 ديسمبر 2020،ع https://www.albayan.ae/across-the-uae/news-and-reports/2020-12-08-1.4033690 اررس

[19]. مجلة المدينة الباسمة، العدد 27 السنة الثامنة، أكتوبر 2016، ص 22.

الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية وفق نظام الشراكة للتنمية المحلية المستدامة

The economic role of regional groups according to the partnership system for sustainable local development

د.لامية لعجال
أستاذة محاضرة أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية
مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

الملخص:

يظهر الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية في مختلف الصيغ التي تباشرها قصد المساهمة في بلوغ التنمية الاقتصادية، وتحقيق أهداف التنمية المحلية والتي هي أساسا تعبير للأهداف المقررة مسبقا من طرف منظمة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة في 25 سبتمبر من سنة 2015 تحت شعار" تحويل عالمنا لما هو أفضل "و الجزائر كدولة نامية تبنت الفكرة وتسعى لخوض التجربة ،وتعد فكرة التفويض اهم صيغ الشراكة للتنمية المحلية .

الكلمات المفتاحية: تفويض، عقد شراكة، مرفق عام، جماعات إقليمية، بنية تحتية.

Abstract :

The economic role of regional groups appears in the various formulas that they undertake in order to contribute to achieving economic development and achieving local development goals, which are essentially an expression of the goals set in advance by the United Nations Organization for Sustainable Development on September 25, 2015 under the slogan "Transforming our world to what it is." Good "and Algeria, as a developing country, has adopted the idea and is trying to enter the experiment. The idea of delegation is the most important form of partnership for local development.

Key word: mandate, partnership contract, public utility, regional authorities, infrastructure

مقدمة :

لقد شهد العالم متغيرات شملت عدة ميادين خاصة في ظل الوضع العالمي الذي لم تسلم منه أي دولة وهو الوباء الصحي كوفيد 19، الأمر الذي دفع بالدول بما فيها الجزائر إلى إعادة النظر بجدية في فكر التنمية المستدامة المستوحى من تقرير لجنة برودتلاند الذي أعدته اللجنة العالمية للبيئة و التنمية سنة 1987 و الذي تم التعرض له في عدة مناسبات دولية مثل المؤتمر الدولي الموسوم بالأرض المنعقد سنة 1992 في مدينة ريوديجانيروا البرازيلية[1] ، وفي 25 سبتمبر من سنة 2015 أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة رسميا خطة التنمية المستدامة لعام 2030 و التي تضم 17 هدفا من أهداف التنمية المستدامة و 169 غاية مرتبطة بها [2]، وبات تحقيق أهداف التنمية المستدامة من احد أهم تحديات دول العالم ، خاصة ما تعلق بمواجهة الفقر و البطالة و تحسين المستوى المعيشي للفرد.

ونظرا لتطور وظائف الدولة من وظيفة الدفاع وتحقيق الأمن إلى وظائف أخرى أكثر اتساعا وأكثر استجابة لمتطلبات المواطنين تم استحداث ما يعرف بالجماعات الإقليمية، حيث أصبحت هذه الأخيرة تسعى لتحقيق أهداف التنمية المستدامة جنبا لجنب مع الدولة من خلال مخططات التنمية المحلية المسطرة والمتعلقة أساسا بالتربية والتعليم ،الصحة ،البيئة والاقتصاد. ويظهر الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية في مختلف الصيغ التي تباشرها قصد المساهمة في بلوغ التنمية الاقتصادية ،وتعد فكرة التفويض أهم هذه الصيغ حيث من خلالها يتم دعوة الخواص قصد إشراكهم في تحقيق التنمية الاقتصادية التي قد تعجز الدولة عن تحقيقها بمفردها.

وتعد هذه الورقة البحثية إسهاما منا للملتقى الدولي الافتراضي الموسوم ب:"الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة "، حيث سيتم من خلال هذه الورقة تناول الموضوع بمداخلة موسومة ب : " **الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية وفق نظام الشراكة للتنمية المحلية المستدامة"** من خلال هذا الموضوع سنحاول تناول نموذج لشراكة الجماعات الإقليمية مع القطاع الخاص عبر تقنية تفويض المرفق العام، وذلك بهدف تحقيق أهداف التنمية المحلية المستدامة ، وفي ذلك تتمثل الإشكالية في :**كيف تساهم تقنية تفويض المرفق العام في تتحقق الجماعات الإقليمية أهداف التنمية المستدامة ؟** ومعالجة هذه الإشكالية يتم وفق مبحثين وهما تفويض المرفق العام نموذج لشراكة الجماعات الإقليمية، و متطلبات تسيير المرفق العام لبلوغ تنمية محلية مستدامة:

المبحث الأول : تفويض المرفق العام نموذج لشراكة الجماعات الإقليمية

إن من أهم أهداف التنمية المحلية المستدامة تحسين المستوى المعيشي للأفراد وما يقابل ذلك ضرورة أن تكون الخدمة العمومية متوافقة مع رغبات الأفراد المشروعة بحكم أنهم مواطنون و مستهلكون ،لذلك تسعى الدولة انتهاج تقنيات جديدة لتسيير المرافق كتقنية تفويض تسيير المرفق العام ويكون ذلك بدعوة الخواص لإبرام عقد شراكة بمقتضى التفويض ، ويكون موضوع هذه الشراكة البنية التحتية بمختلف مجالاتها وهذا ما سنتعرض له كالتالي :

المطلب الأول: دعوة الجماعات الإقليمية الخواص لإبرام عقد شراكة

لقد تطرقت جل تشريعات الدول إلى تعريف عقود الشراكة ، فمنها من قامت بإصدار قانون خاص ينظمه ومثالها فرنسا و مصر ، ومنها من لم تقم بإصداره مثل الجزائر ، حيث نظم المشرع الفرنسي عقد الشراكة في قانون مستقل الذي أصدره في إطار الأمر رقم 2004-559 المؤرخ في 17 جوان سنة 2004 المتعلق بعقود الشراكة [3]في المادة الأولى منه حيث جاء في فحواها أن عقود الشراكة هي عقود إدارية تعهد بموجبها الدولة أو إحدى المؤسسات العمومية إلى طرف أخر لفترة محددة تكون على أساس مدى انجاز الاستثمارات أو ترتيبات التمويل مهمة شاملة ترتبط بتمويل الاستثمارات و الأشغال و التجهيزات اللازمة للخدمة العمومية عن طريق بناء و تحويل الأشغال و التجهيزات فضلا عن صيانتها و تشغيلها و تسييرها ، وعند الاقتضاء توفير خدمات أخرى التي تساهم في انجاز المهام الموكلة إليها من قبل الهيئة العامة .

ويرى الفقه الفرنسي أن كلمة الشراكة بين القطاع العام و الخاص لا تدخل في معاني و مصطلحات اللغة القانونية وهي لا تعدو سوى أن تكون عبارة مناسبة لبعض أشكال الشراكة سواء في فرنسا أو في بعض البلدان الأخرى ، وقد اعتبر هذا الاتجاه أن عقد الشراكة لا يقوم إلا بالاستناد على معياران الأول يتمثل في الدعم و الرعاية الشاملة من طرف القطاع

الخاص في مختلف المراحل لمشروع محدد يتعلق أساسا بالبنية التحتية أو الخدمات التي تشتمل على التصميم و التمويل و الصيانة و كذا الاستغلال. أما المعيار الثاني فيكمن في أن القطاع الخاص يتلقى أمواله و أرباحه ليس من طرف المستخدم النهائي للمرفق، و لكن من الإدارة صاحبة المشروع أو صاحبة المرفق ، فيرى هذا الفقه أنه دون هذين المعيارين لا مجال للحديث عن عقد شراكة بين القطاع العام و الخاص [4].

وقد اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية لعقد الشراكة فمنه من اعتبره من عقود القانون الخاص ومنه من اعتبره من طائفة العقود العامة (عقد إداري) ومنه من اعتبره عقد ذات طبيعة مختلطة [5].

وجاء تعريف صندوق النقد الدولي F.M.Iلمصطلح الشراكة بين القطاعين العام والخاص مشيرا إلى: "الترتيبات التي يقوم فيها القطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات تتعلق بالبنية التحتية جرت العادة على أن تقدمها الحكومة، وقد تنشأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال عقود الامتياز وعقود التأجير التشغيلي، ويمكن الدخول فيها للقيام بمجموعة كبيرة من مشاريع البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية، وإن كانت لا تزال تستخدم بصفة أساسية في مشاريع البنية التحتية ذات الصلة بالمواصلات (كالطرق السريعة "أماكن الإقامة" (كالمستشفيات والمدارس والسجون)" .

وعرفها المنتدى الاقتصادي العالمي على أنها " اتفاق طوعي بين فاعلين متعددين و متساوين من قطاعات مختلفة مسبقا يتفقان على العمل سويا للوصول إلى هدف مشترك أو تحقيق حاجة محددة تتضمن المشاركة في المخاطر و الوسائل والكفاءات ". [6]

وفي تساؤل طرح من قبل صندوق النقد الدولي حول : هل الشراكة بين القطاع العام و الخاص عي بديل قابل للتنفيذ ؟تم الجواب على هذا التساؤل في العدد 40 من سلسلة" قضايا اقتصادية " الصادرة عن صندوق النقد الدولي ، حيث تضمنت هذه الدراسة أن هدف شراكة القطاع العام و الخاص أنها تكون عادة من خلال عقود الامتياز و عقود التأجير التشغيلي[7].

المطلب الثاني: إبرام عقد الشراكة بتقنية تفويض التسيير للمرفق العام على ضوء المرسوم التنفيذي 2018

تعد تقنية تفويض المرفق العام النموذج الأمثل لشراكة الجماعات الإقليمية مع الخواص لتحقيق أهداف التنمية المحلية وعلى ذلك ينبغي تعريف المرفق العام ، ثم تحديد الجماعات الإقليمية وذلك ضوء المرسوم التنفيذي 2018:

الفرع الأول : تعريف المرفق العام

لقد كان للمنظومة القانونية الفرنسية الفضل في ابتداع مصطلح تفويض المرفق العمومي ،وقد عُرف في المادة 38 فقرة 1 من قانون محاربة الرشوة و احترام شفافية الحياة الاقتصادية و الإجراءات العامة أي قانون سابان [8] ، كما يلي :" تفويض الخدمة العامة هو عقد يقوم بمقتضاه شخص معنوي تابع للقانون العام تفويض تسيير خدمة عمومية تحت مسؤوليتها إلى مفوض له من أشخاص القانون العام أو من أشخاص القانون الخاص،على أن يكون الأداء مرتبط بنتائج استغلال المرفق، وقد يكلف المفوض له بإقامة منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية للمرفق".

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فإن أول نص تناول تفويض المرفق العمومي جاء في قانون المياه لسنة 1983 (الملغى) وهو القانون رقم 83-17 مؤرخ في 16 جويلية سنة 1983[9] ثم قانون المياه لسنة 2005 وهو قانون رقم 05-12 المؤرخ في 14غشت سنة 2005 المتعلق بالمياه المعدل و المتمم [10]، و قد تم الإشارة إلى تفويض المرفق في قانون 90-03 المؤرخ

في 1 ديسمبر سنة 1990 المتضمن الأملاك الوطنية [11]،وقد اصطلح عليه بداية تسمية امتياز وعرف في المادة 64 مكرر فقرة 1 من القانون المذكور كما يلي :" العقد الذي تقوم بموجبه الجماعة العمومية صاحبة الملك المسماة السلطة صاحبة حق الامتياز بمنح شخص معنوي أو طبيعي يسمى صاحب الامتياز ..." وجاء تنظيم تفويض المرفق العمومي في المواد من 207 إلى 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 الصادر في 16 سبتمبر سنة 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام [12]، وعرف تفويض المرفق العمومي في المادة 207 ، حيث جاء في فحواها التركيز على أطراف اتفاقية التفويض،و وضع حظرا وجب عدم تجاوزه وهو ألا يكون حكم تشريعي يمنع التفويض كما أكد المشرع على أن المقابل المالي لقاء التسيير تتكفل به السلطة المفوضة وذلك بواسطة اتفاقية التفويض.

علاوة على ذلك فقد عرف المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2 غشت سنة 2018 يتعلق بتفويض المرفق العام [13]، المرفق العام في المادة 2 التي جاء نصها كالتالي:" يقصد بتفويض المرفق العام في مفهوم هذا المرسوم تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة إلى المفوض له المذكور في المادة 4 أدناه بهدف الصالح العام .".

ما يمكن استخلاصه من تعريفات المرفق العام أن مجملها متفق في تحديد الهيئة التي لها صلاحية التفويض و هي المسماة بالسلطة المفوضة و التي تتمثل أساسا في الجماعات الإقليمية ،كما أن تفويض المرفق العام لا ينبغي أن يتعلق بالمهام غير السيادية و التي يبقى تسيرها حكرا على الدولة وهذا منطقي كون أن الأمر في هذه الحالة يتعلق بالأمن و سيادة الدولة .

الفرع الثاني : تحديد الجماعات الإقليمية

إن تفويض المرفق العمومي لا يمكن أن يمنح إلا من قبل شخص معنوي عام، وعليه لا يمكن لأشخاص القانون الخاص منح تفويض المرفق العمومي، لان ذلك سيخرجنا عن الإطار العام لمقتضيات المرفق العمومي و تفويضه، كما أن منح التفويض يدخل أساسا ضمن الاختصاص الحصري لأشخاص القانون العام النابع أصلا من امتيازات السلطة العامة، والتي اصطلح عليها بالسلطة المفوضة ضمن المرسوم التنفيذي رقم 18-199، وقد حددت أشخاص السلطة المفوضة حسب المادة 4 منه كالتالي: الجماعات الإقليمية(الولاية [14]، البلدية [15]) و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها .

المطلب الثالث :البنية التحتية مجال الشراكة بتقنية تفويض المرفق العام بغرض تحقيق أهداف التنمية المحلية

إن تقدير تطور الدول يرجع أساسا إلى مدى تطور بنيتها التحتية ،حيث تعد هذه الأخير مرآة عاكسة لتطور مختلف القطاعات في الدولة وعلى ذلك تسيير المرفق العام من قبل الخواص يتعلق أساسا بمجالات البنية التحتية ،لذا سنتناول تعريف البنية التحتية و مجالاتها كالتالي:

الفرع الأول : تعريف البنية التحتية

جرت العادة أن الدولة هي التي تتولى مهمة إنشاء و صيانة وإعادة تأهيل البنية التحتية المادية التي يستحيل بدونها ممارسة معظم الأنشطة الاقتصادية كالطرق و الموانئ والمطارات وشبكات الاتصالات والكهرباء ، غير أن دور الدولة قد تراجع نسبيا بل اتخذ دور الدولة الحارسة بعدما كان دور الدولة المتدخلة فتحتم الأمر ضرورة إشراك الخواص بدعوتهم

للاستثمار بغرض تحقيق التنمية المستدامة وذلك بعدة أساليب أهمها أسلوب تقنية تفويض المرفق العام وذلك بهدف تحقيق تنمية محلية مستدامة .

وقد استخدم مصطلح البنية التحتية بالإنجليزية (infrastructure) منذ عام 1927 على الأقل، وكان هذا المصطلح في الأصل يعني "المنشآت التي تشكل أساس أي عمليات أو أنظمة.

وهناك مصادر أخرى، مثل قاموس اوكسفورد الانجليزي ترجع أصول الكلمة إلى استخداماتها الأولى، والتي كانت تسري في البداية على الجانب العسكري وقد تم أخذ تلك الكلمة من اللغة الفرنسية حيث كانت تعني الأرضية الطبيعية، والتي تعني المواد الأصلية الطبيعية الموجودة تحت الأرضية أو السكك الحديدية التي يتم إنشاؤها. والكلمة مكونة من كلمتين، الأولى هي بادئة باللغة اللاتينية وهي"infra" والتي تعني "تحت"، وكلمة ."structure" وقد ذاع صيت الاستخدام العسكري لهذا المصطلح في الولايات المتحدة بعد تكوين حلف الناتو في الأربعينيات من القرن العشرين، وتم تبنيها حينها من خلال المخططون العمرانيين .بمعنى الحضارة المعاصرة لهذا المصطلح مع حلول عام 1970 .

وقد انتشر هذا المصطلح في الولايات المتحدة انتشار النار في الهشيم في الثمانينيات من القرن العشرين، بعد نشر كتاب أمريكا في الأطلال، الذي أثار نقاشًا حول السياسة العامة "لأزمة البنية التحتية" في الدولة، المزعوم أن سببها نجم عن عقود من الاستثمارات غير الكافية والصيانة غير الجيدة للأشغال العامة. وقد ساهم النقاش حول تلك الأزمة في زيادة إدارة أصول البنية التحتية والتخطيط للصيانة في الولايات المتحدة [16].

الفرع الثاني: مجالات البنية التحتية

لقد صنف الفقه البنية التحتية إلى عدة مجالات نذكر منها ما يلي :

الفقرة الأولى : البنية التحتية الصلبة

تجمع بين المنشآت و التجهيزات الأساسية و المباني و الطرقات و الشبكات الكهربائية و المرافق الصحية و المطارات و الموانئ و السكك الحديدية ووسائل الاتصال و نظام الصرف الصحي و تمديد شبكة المياه.

الفقرة الثانية : البنية التحتية المرنة

تجمع بين شبكات الخدمات و الأنظمة السياسية و تكنولوجيا المعلومات و القوانين التي تنظم المال و الاستثمار و العقوبات .

الفقرة الثالثة :البنية الاقتصادية أو الفيزيائية

و تشمل خدمات المرافق المختلفة مثل محطات معالجة الصرف الصحي و شبكات المياه و الصرف الصحي و السطحي.

الفقرة الرابعة: البنية الاجتماعية

وتشمل بناء المدارس و المستشفيات و خدمات الأمن و الدفاع المدني والترفيه [17].

المبحث الثاني : متطلبات تسيير المرفق العام لبلوغ تنمية محلية مستدامة

إن بلوغ أهداف التنمية المحلية المستدامة بتقنية تفويض تسيير المرفق العام يقتضي بالضرورة تحسين أداء المرفق العام وعصرنته :

المطلب الأول: تحسين أداء المرفق العام

بعدما كان تسيير المرفق العمومي حكرا على الدولة ،و بعد فشلها في تسيير كل المرافق العمومية ظهرت حاجة المرفق العمومي بحد ذاته إلى نموذج جديد للتسيير يُمكنه من المنافسة وهو أسلوب التفويض بإشراك و دعوة الخواص للاستثمار وذلك في إطار النجاعة والشفافية،ووفق مبادئ سير المرفق العمومي المرتبطة بالاستمرارية،المساواة و القابلية للتكيف.

فهدف تسيير المرفق العام هو مجابهة الصعاب التي كانت متواجدة في ظل تسيير ها من قبل الدولة و لذلك يستطيع أشخاص القانون الخاص تحقيق الإدارة الفعالة للمرفق العام الاقتصادي وذلك لتحررهم من القيود التي كانت تكبل الإدارة العامة ، [18] كما أن استخدام الأساليب المرنة في تسيير المرافق العامة من قبل الخواص يحقق مبتغاه وهو جودة الخدمة ورضا المواطن (المستهلك).

ولذلك فإن تحسين أداء المرفق العام يكون بتطوير المرفق العام و تحسين جودة الخدمات و تسهيل إجراءات تلقيها ، كما أنه يرفع و يحسن من جودة و نوعية الخدمة المقدمة للمواطنين و يحسن أسلوب تفويض المرفق العام من القائم على بنية تحتية داعمة للحركة الاقتصادية و الاجتماعية للدولة [19].

المطلب الثاني: : عصرنة المرفق العام (الإدارة الالكترونية)

يعرف الفقه الإدارة الالكترونية على أنها :" مقدرة الحكومة على تحسين الخدمات التي تقدمها إلى المواطن من خلال استخدام التكنولوجيا" [20]، و يعد عصرنة المرفق العام أي الإدارة الالكترونية ذات أهمية بالغة أهمها تقريب المواطن من الإدارة ، وتلقي خدمة ذات جودة و في وقت وجيز ، تحسين مستوى أداء المؤسسات الحكومية ، زيادة الصادرات و تدعيم الاقتصاد الوطني ، إيجاد فرص جديدة للعمل الحر، و الاستفادة من الفرص المتاحة في أسواق التكنولوجيا المتقدمة ، انخفاض تكاليف الإنتاج و زيادة ربحية المؤسسات [21].

إن عصرنة المرفق العام يرتكز أساسا على إرادة الدولة باستحداث نصوص قانونية تضمن مواكبة ما هو حاصل في الدول المتطورة من حيث الخدمة المقدمة من الإدارة ،و من حيث الجودة ،وعلى ذلك يعد الاتصال و سرعة انتقال المعلومة في وقتنا الحالي مجالا خصبا ينبغي مسايرته من قبل الدولة في جميع مجالاتها، و الجزائر وكغيرها من الدول السائرة في طريق النمو تسعى إلى مواكبة هذا التطور لتحسين تسيير المرفق العمومي بتقريب الإدارة من المواطن من جهة، وتسهيل الاتصال بالإدارة من جهة أخرى، وعلى هذا الأساس يقتضي الأمر لبلوغ الإدارة الالكترونية تعميم الانتقال من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الالكترونية رفع كفاءة العاملين بالإدارة وكذا استحداث أجهزة تساهم في تقييم عصرنة المرفق العمومي :

الفرع الأول: تعميم الانتقال من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الالكترونية

إن تحسين المرفق العمومي يلازمه بالضرورة تحسين الاتصال بالسلطة المفوضة من قبل الهيئات المفوضة لها، وهذا باستعمال تقنيات وسائل الاتصال الحديثة لبلوغ ركب الإدارة الالكترونية، الأمر الذي ينعكس بالإيجاب على أهداف التنمية المحلية

المستدامة و التطور الاقتصادي وكذا على تحسين الجانب الاجتماعي للمواطنين ، و يحتاج التحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الالكترونية على وجود الإدارة الجيدة التي تحسن التعامل مع تلك التقنيات و تسخيرها لها لصالحها ، و يحتاج الانتقال إلى الإدارة الالكترونية إلى عدة عناصر ضرورية تُبنى عليها الإدارة الالكترونية و تتمثل هذه العناصر في المكونات المادية للحاسوب ونظمه و شبكاته، وملحقاته ،أيضا البرمجيات و الوصلات الالكترونية ما يقتضي ضرورة وجود بنية تحتية متطورة للاتصالات السلكية و اللاسلكية تكون قادرة على تأمين التواصل و نقل المعلومات بين المؤسسات الإدارية فيما بينها و بين الإدارة و المواطن من جهة أخرى[22].

ولذلك سن المشرع الجزائري على غرار الدول السائرة في طريق النمو و خطى بخطاها جملة من القوانين المتعلقة بعصرنة المرافق العامة أهمها: القانون رقم 15-03 المتعلق بعصرنة العدالة الصادر بتاريخ أول فبراير سنة 2015 [23]، وبناءاً على ذلك أصبحت المرافق العمومية مجبرة على مجاراة التغيرات التكنولوجية الحاصلة في البيئة من أجل الصمود أمام المنافسة من خلال إتباع سياسة الانفتاح حيال كل تطور تكنولوجي مما يساعدها على انجاز أهدافها بكفاءة و فعالية [24].

ولأجل بلوغ عصرنة المرفق العمومي ظهر جليا سعي الجزائر لتحسين أداء الإدارة العمومية ومحاولة جعلها تمتاز بالفعالية والشفافية، حيث قامت وزارة الداخلية و الجماعات المحلية بتجسيد عدة مشاريع هامة في مجال عصرنة المرفق العمومي باستعمال الوسائل التكنولوجية الحديثة، و يظهر ذلك من خلال إصدار مراسيم تتعلق بالمرفق العمومي ألا وهي رقمنة الجماعات المحلية : فقد شرعت وزارة الداخلية و الجماعات المحلية بداية من عام 2017 في رقمنة البلديات و الولايات وفق ما يسمى بالبلدية و الولاية الالكترونية ، و الهدف من هذه المبادرة هو فرض شفافية و متابعة آنية في التسيير المحلي بإخضاع الجماعات المحلية للتسيير الآلي خاصة ما تعلق بالمشاريع، الصفقات، وقد توصلت الجزائر إلى تسليم الوثائق البيومترية كجوازات السفر وبطاقات التعريف [25].

ومنه فإن من أثار تبني المشرع تقنية التفويض هو ضرورة مواكبة عصرنة المرفق العمومي وهذا ما يظهر جليا من خلال تبني المشرع لفكرة الاتصال و تبادل المعلومات بالطريقة الالكترونية وهو ما يظهر أيضا من خلال الفصل السادس من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام في المواد من 203 إلى 206 ، و التي جاء فحواه يدعو إلى أن يكون الاتصال بين الأطراف المتعاقدة بالطريقة الالكترونية أي بالتواصل مع البوابة الالكترونية للصفقات العمومية المسيرة من طرف الوزارة المكلفة بتكنولوجيات الإعلام و الاتصال [26].

الفرع الثاني : رفع كفاءة العاملين بالإدارة

يعد رفع كفاءة القوى العاملة التقنية و الفنية التي تطرح كضرورة و مطلب أساسي في التحول الناجح نحو الإدارة الالكترونية ،أصبحت مهمة قبل التفكير في شكل التحول الالكتروني للإدارة العامة المراد إتباعه وضمن هذا الإطار تركز المحاور الرئيسية لإستراتيجية الجزائر على تطوير الكفاءات الإستراتيجية وتنطلق من وجوب تطوير الكفاءات البشرية و ترقية البنية و الهياكل التحتية وما تشمله من مبادرات تعميم أفضل لتكنولوجيا المعلومات و الاتصال ، وكذا ضمان تملكها على مستويات عدة و مختلفة ، إذ تتجه الإستراتيجية الالكترونية الجزائرية لتحقيق التطوير في مجال الكفاءات البشرية نحو هدفين أساسيين هما :

-إعادة النظر في برامج التعليم العالي و التكوين المهني في مجال تكنولوجيا الإعلام و الاتصال.
-تلقين تكنولوجيا الإعلام و الاتصال لجميع الفئات الاجتماعية [27].

الفرع الثالث : استحداث أجهزة تساهم في تقييم عصرنة المرفق العمومي (المرصد الوطني للمرفق العام)

إن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام لم يكن بمحض الصدفة بل فرض تواجده الأزمة التي وصل إليها المرفق العام في الجزائر ، والتي لم تقتصر على رداءة الخدمات فحسب بل تجاوزها إلى الإطار القانوني و الأخلاقي معا ، وكان إنشاء المرصد الوطني وفق سلسلة من مخططات حكومية سابقة على المرسوم الذي تضمن إنشائه ،حيث كان من المنتظر أن ينشأ المرصد سنة 2014 [28] ، غير أنه أنشأ سنة 2016 بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 16-03 الذي يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام المؤرخ في 7 يناير سنة 2016 [29].

وقد أقدمت الجزائر على تأسيس المرصد الوطني للمرفق العام الذي يعد الهيئة الاستشارية لتقييم عمل المؤسسات والهيئات الإدارية والمرافق العمومية بغرض تحديد نقائصها و تحسين أدائها استجابة لتطلعات وطموحات المواطن الجزائري، على اعتبار أن هذه الهيئة تؤسس لمرحلة جديدة في علاقة المواطن بالإدارة قائمة على تقديس مبادئ القانون والمساواة والشفافية كما يضطلع المرصد بدور هام في مجال البحث للقضاء على البيروقراطية السلبية التي باتت تمس بمصداقية ومبادئ الخدمة العمومية من خلال تصحيح الأخطاء و تثمين مزايا التسيير عن بعد و تقليص المسافات المتباعدة [30].

خاتمة

يعد دور الجماعات الإقليمية في المجال الاقتصادي مهم في مجال التنمية المحلية للدولة ويتم ذلك بتخصيص تسيير بعض المرافق للخواص وذلك في إطار الشراكة بتقنية تفويض التسيير حيث أن الأساليب التقليدية التي اعتمدت عليها الدولة أظهرت عدم نجاعتها في تسيير بعض المرافق العمامة سواء كان التسيير المباشر، أو بالاعتماد على المؤسسة العمومية، الأمر الذي استدعى ضرورة انتهاج الدولة أسلوب تفويض تسيير المرفق العمومي، و أسباب ذلك تكمن في العيوب و النقائص المسجلة من خلال التسيير المباشر لقطاعات الدولة .

فالتسيير المباشر لبعض القطاعات شهد عدة نقائص أهمها الثقل المالي، وكثرة النفقات الموجهة لهذه القطاعات في إطار التسيير المباشر بالإضافة إلى الرقابة المفروضة على نفقاته وما ينجر عنها من تعطيل لسير المرفق العمومي، الأمر الذي دفع بالمشرع إلى تخصيص تسيير بعض المرافق الى الخواص ، وهذا ما يظهر بعض المحاسن فيما يتعلق بخدمة هذه المرافق والتي تتعلق أساسا بالبنية التحتية وذلك من حيث الجودة و رضا الفرد (المستهلك) ، كما أنتحسين المرفق العمومي يلازمه بالضرورة تحسين الاتصال بالمواطنين ، وهذا باستعمال تقنيات وسائل الاتصال الحديثة لبلوغ ركب الإدارة الالكترونية، الأمر الذي ينعكس بالإيجاب على أهداف التنمية المحلية المستدامة و التطور الاقتصادي وكذا على تحسين الجانب الاجتماعي للمواطنين ، وهو ما يتحقق بعصرنة المرفق العمومي ،و رفع كفاءة العاملين بالإدارة و استحداث أجهزة لمراقبة رقمنة المرفق العمومي كل ذلك يصب في هدف أساسي هو تحقيق تنمية محلية .

وعلى كل فالنتائج المتوصل إليها من خلال هذه الورقة البحثية تكمن :

- أن تحقيق التنمية المحلية يقتضي بالضرورة فتح المجال أما الخواص للشراكة بعدة تقنيات أهمها تقنية تقويض التسيير لبعض المرافق العامة دون السيادية .

- أن عصرنة المرفق العام له مزايا عدة أهمها القضاء على البيروقراطية ، تسهيل تواصل بين الإدارة و المواطن ، ربح الوقت .

- واهم التوصيات :

-تطوير الكفاءات البشرية في مجال الإدارة بتعميم استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال.

-تعميم عصرنة المرافق العمومية خدمة للمواطنين وهو ما يكفل المساواة و الشفافية للمواطنين .

-التركيز على فكرة إنشاء بنية تحتية متطورة وصلبة وهو ما يعكس تطور الدول فلطالما فهمنا أن البنية التحتية هي إقامة بناية أو طريق سريع لكن الأصح هو إقامة مرفق مكتمل الأبعاد ومشتمل لكافة مستلزماته فما الفائدة من إقامة مستشفى دون تخطيط لانجاز شبكة متينة للتخلص من النفايات الطبية خاصة منها الصلبة بطريقة تقنية فهذا يدخل في إطار البنية التحتية ، ما الفائدة من انجاز ملعب كرة قدم ضخم دون تخطيط مرافق لإنجاز شبكة مواصلات للنقل البشري وللنقل السلكي و اللاسلكي قصد البث بتلفاز ضخم أو عدم إرفاق هذا الملعب مستلزمات المتفرجين .

---

[1] ريد ديب سليمان مهنا ،التخطيط من أجل التنمية المستدامة ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الهندسية ، الجمهورية العربية السورية ، المجلد الخامس و العشرون ، العدد الأول ، طبعة 2009 ، ص 489.

[2] راجع بيان الأمم المتحدة تم الاطلاع عليه في 24 فيفري سنة2021 على الساعة 13.00 ، الرابط:
https://www.un.org/development/desa/ar/key-issues/sustainable.htm

[3] Ordonnance N°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariats journal officielle N°141 du 19 juin 2004 .

[4] Xavier Bezançon,, Laurent Deruy, Roger Fiszelson,Marc fornacciari ,Noélde Saint Pulgent « Les nouveaux contrats de partenariat public-privé »,Analyses Juridique ,problèmes financières et Constables, conseils pratiques , le moniteur édition Paris , P21 .

[5] حرير أحمد "النظام القانوني لعقد الشراكة بين القطاعين العام و الخاص و دوره في تمويل الاستثمار في مجال البنى التحتية ، مجلة القانون ،المجلد 7،العدد1 سنة 2018 ،ص من 83إلى 86.

[6] د هشام مصطفى محمد سالم الجمل "الشراكة بين القطاع العام و الخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة "، مجلة كلية الشريعة و القانون بطنطا ، المجلد 31 ، العدد 4 ، ديسمبر 2016 ،ص 1704.

[7] راجع سلسلة" قضايا اقتصادية " الصادرة عن صندوق النقد الدولي تم الاطلاع على الرابط بتاريخ 7فيفري من سنة 2021 على الساعة 17:00 ،الرابط :
www.info.org/extrnal/np/fad/2004/pifp/eng/index.htm

[8] L'article 38Alenia1 de la loi 93-122 du 29/01/1993 relative a la prevention de la corruption et la transparence de la vie économique et de la procédure publique.

[9] قانون رقم 83-17 مؤرخ في 16 جويلية سنة 1983، عدد ج ر 30 صادرة بتاريخ 04 يونيو 1983(ملغى).

[10] قانون صادر في 4 أوت سنة 2005، ج ر ،عدد 60 الصادرة بتاريخ 4 سبتمبر سنة 2005، المعدل و المتمم بموجب قانون رقم 08-03 المؤرخ في 23 جانفي 2008 ج ر 4 عدد صادرة في 27 جانفي 2008، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 09-02 المؤرخ في 22 فيفري 2009 ج ر عدد 44صادرة في 22 جويلية 2009.

[11] قانون معدل و متمم بالقانون 08-14 مؤرخ في 20 جويلية سنة 2008 ، ج ر عدد 44 .

[12] جريدة رسمية صادرة بتاريخ 20 سبتمبر2015، عدد 50.

[13] جريدة رسمية صادرة بتاريخ 5غشت سنة 2018 ،عدد 48.

[14] الولاية منظمة بمقتضى القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 المتعلق بالولاية، الصادر في الجريدة الرسمية المؤرخة في 29 فبراير سنة 2012 ،عدد 12.

[15] البلدية منظمة بمقتضى قانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية، الصادر في الجريدة الرسمية المؤرخة في 3 يوليو سنة 2011 عدد 37 .

[16] راجع أصل مصطلح البنية التحتية على رابط ويكبيديا ، تم الاطلاع عليه بتاريخ 10 فيفري من سنة 2021 على الساعة 13.30 ، الرابط : https://ar.wikipedia.org

[17] سناء بولقواس ،حسين بوخيرة "تطوير و تمويل مشاريع البنية التحتية في الجزائر و حتمية التوجه لعقد البوت لتطوير التجارة الدولية " مقال قدم في ملتقى دولي موسوم ب :" الاتجاهات الحديثة للتجارة الدولية و تحديات التنمية المستدامة نحو رؤى مستقبلية واعدة للدول النامية يومي 2و 3 ديسمبر سنة 2019 ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، جامعة الشهيد حمة لخضر ، الوادي ، المقال منشور في المستودع الرقمي للجامعة ، تم الاطلاع عليه في 17 فيفري من سنة 2021 على الساعة 15.00 الرابط: https://dspace.univ-elouad-dz:

[18] مروان محي الدين قطب " طرق خصخصة المرافق العامة ،الامتياز ،الشركات المختلطة،BOT ،تفويض المرفق العام " منشورات الحلبي الحقوقية ، طبعة 1 ، لبنان سنة 2009 ،ص 9.

[19] أمين بن سعيد ،نادية عبد الرحمان "إشكالية تفويض المرفق العام تأخذ الأساليب الحديثة في تسيير المرافق العمومية واقع التطبيق في المغرب و أفاقه في الجزائر ، مجلة معهد العلوم الاقتصادية عدد1 ، المجلد 21 ،ص 72.

[20] عمار بوحوش "نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد و العشرين "، دار المغرب الإسلامي ، بيروت ، لبنان ، ط 2006، ص182.

[21] غنيم أحمد محمد "الإدارة الالكترونية "أفاق الحاضر و تطلعات المستقبل ، المكتبة العصرية ، المنصورة ، مصر ، طبعة 2004، 43.

[22] رفيق بن مرسلي "الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية التغيير و معوقات التطبيق " مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، فرع تنظيمات سياسية و علاقات دولية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، سنة 2011 ،ص132.

[23] قانون صادر بالجريدة الرسمية بتاريخ 10 فبراير سنة 2015، عدد 06.

[24] رفيق بن مرسلي ،مرجع سابق ،ص 26.

[25] راجع موقع وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، تم الاطلاع عليه في 7 فيفري من سنة 2021 على الساعة 16:00 www.interieur.gov.dz

[26] راجع المادة 203 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام.

[27] د. مصطفى بوداوي "صناعة بيئة رقمية في ظل عصرنة المرفق العام و تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، الصعوبات و الأفاق ، مجلة دفاتر السياسة و القانون ، العدد 17 ، المجلد 9، جوان 2017 ، ص264.

[28] نصيرة سمارة "المرصد الوطني للمرفق العام "إطار لتقويم السياسات الإدارية العمومية في الجزائر ، مجلة حوليات ، جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية و الإنسانية ، العدد 26،المجلد ، جوان 2016 ، ص 277و278.

[29] جريدة رسمية عدد 2 مؤرخة في 13 يناير سنة 2016 .

[30] د. مصطفى بوداوي،مرجع سابق ، ص 256.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص آلية لتطوير البنية التحتية على المستوى الإقليمي

Public-private partnership mechanism for regional infrastructure development

بالجيلالي خالد
أستاذ محاضر أ ، جامعة تيارت

ط.د بالجيلالي نور الهدى
باحثة في دكتوراه ل.م.د ، جامعة غليزان

الملخص:

تهدف الدراسة إلى تحديد مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتحقيق التنمية المحلية المستدامة، صورها، أهدافها، ونطاقها، وبيان أهم المبادئ الأساسية التي تحكمها ومتطلبات فعالية ونجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص كآلية لتعزيز الاستثمار المحلي لتحقيق أغراض التنمية المحلية المستدامة، وبيان مدى أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تطوير مشاريع البنى التحتية، والصعوبات التي تعيق نجاح ذلك، مع عرض بعض التجارب والنماذج الناجحة للشراكة بين القطاعين العام والخاص في انجاز وتنفيذ المشاريع التنموية لاسيما في قطاعات البنى التحتية.

الكلمات المفتاحية: شراكة، قطاع عام، خواص، بنى تحتية، تنمية مستدامة، استثمار محلي.

Abstract :

The study aims to define the concept of public-private partnership to achieve sustainable local development, its objectives, scope, and the most important basic principles governing it and the requirements of the effectiveness and success of the public-private partnership as a mechanism for promoting local investment for sustainable local development purposes, and to demonstrate the importance of public-private partnership in the development of infrastructure projects, and their constraints, presenting some successful models of public-private partnership in the completion and implementation of infrastructure development projects.

Key words: Partnership, public sector, properties, infrastructure, sustainable development, local investment.

المؤلف المرسل: د. خالد بالجيلالي - ط.د بالجيلالي نور الهدى

مقدمة

تكتسي إستراتيجية الشراكة بين القطاعين العام والخاص أهمية بالغة في كونها أداة تنموية فعالة تساهم في خلق مصادر جديدة للتمويل والاستثمار وفرص للعمل، خاصة في ظل تزايد النفقات العامة لتمويل المشاريع العامة للدولة، بشكل جعلها غير قادرة وحدها على إدارة وتسيير وتمويل المشاريع التنموية لتحقيق أغراض التنمية المستدامة، وهو ما يبرر توجه الدولة للاستعانة بالخواص وإشراكهم في تنفيذ مشاريع عامة في المجالات الاقتصادية، لاسيما في البنى التحتية، وذلك بالنظر الدور المحوري للشراكة بين القطاعين العام والخاص في تحقيق التنمية، وتميز القطاع الخاص بالكفاءة والتخصص والقدرات الفنية والتقنية والمالية والتكنولوجية، نجاعة وجودة الخدمات التي يقدمها، وكذا قدرته على التمويل

الذاتي لمشاريع التنموية، وتحمل المسؤولية والمشاركة في المخاطر، هذا فضلا على دوره في خلق مصدر مالي جديد للتمويل وفرص للعمل.

ذلك بأن توجه الدولة نحو تبني الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إنجاز وتنفيذ مشاريع تنموية لاسيما في قطاعات البنى التحتية، أدى إلى التغير في دور الدولة باعتبارها المسؤولة على إنجاز ونشاط المشاريع القاعدية للبنية التحتية والخدمات العمومية، إلى ضبط ووضع السياسات العامة للقطاعات المختلفة، واحتفاظها بمهام الإشراف والمتابعة والمراقبة على مدى تنفيذ تلك السياسات وتحقيقها للأغراض المستهدفة، وهو ما يجعل الشراكة الناجحة بين القطاعين العام والخاص تجسد الرؤى الإستراتيجية الاستشرافية للتنمية المستدامة، التي تهدف إلى الإقلاع والإنعاش الاقتصاديين وتحفيز النمو الاقتصادي وتنويعه، والعمل على إدماج مختلف الاستراتيجيات لتجسيد مشاريع تنمية شاملة متبصرة لتحقيق الاستدامة التنموية لاسيما على المستوى الإقليمي.

أهداف الدراسة: يعد البحث في الموضوع إلى تحديد مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتحقيق التنمية المحلية المستدامة، وصورها، وبيان أهداف ونطاق الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتطوير مشاريع البنى التحتية، وعرض المبادئ الأساسية التي تحكمها والمتطلبات التي توجبها فعالة ونجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والوقوف على مدى أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لتطوير مشاريع البنى التحتية، والصعوبات التي تعيق نجاح ذلك، مع عرض بعض التجارب والنماذج الناجحة للشراكة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في انجاز وتنفيذ المشاريع التنموية لاسيما في قطاعات البنى التحتية

مشكلة الدراسة: يطرح الموضوع إشكالية رئيسية حول مدى دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تعزيز الاستثمار المحلي وتحقيق أغراض التنمية المحلية المستدامة؟

المنهج المتبع: من الإجابة على الإشكالية أعلاه تم الاعتماد على المنهج التحليلي بالاعتماد على النصوص القانونية، والدراسات القانونية والمراجع المتعلقة بالموضوع الذي يتناول بالدراسة الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتطوير مشاريع البنى التحتية على المستوى الإقليمي، وفق خطة تم التطرق فيها إلى تحديد الإطار العام للشراكة بين القطاعين العام والخاص لتطوير مشاريع البنى التحتية(الفقرة الأولى)، ثم تقييم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجالات البنى التحتية وتطبيقات ناجحة لها لتحديد مدى فعاليتها في انجاز وتطوير مشاريع البنى التحتية على المستوى الإقليمي، ودورها في تحقيق الاستدامة التنموية المحلية(الفقرة الثانية).

1. الإطار العام للشراكة بين القطاعين العام والخاص لتطوير مشاريع البنى التحتية

1.1 مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتطوير مشاريع البنى التحتية

1.1.1 تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتطوير مشاريع البنى التحتية

تعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص من المفاهيم المستحدثة، التي تعد أحد الأساليب الحديثة لتسيير المرافق العمومية، وقد عرفها صندوق النقد الدولي بأنها الترتيبات التي تُمكن القطاع الخاص من المشاركة في تقديم أصول وخدمات البنية التحية التي تحتكرها الحكومة، كإنشاء المستشفيات والمدارس، الطرق، الأنفاق، محطات الطاقة، الموانئ،

المطارات1، ويعرفها المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأوروبي بأنها أداة اقتصادية تتسم بالديناميكية والمرونة لتحقيق أغراض التنمية المستدامة2، ويعرفها بنك التنمية الآسيوي بأنها العلاقة التعاقدية بين القطاعين العام والخاص قصد تمويل وتصميم وتنفيذ وتشغيل مشاريع وخدمات البنية التحية، كما يعرفها البنك الدولي بأنها عقد طويل المدى بين مؤسسة تابعة للقطاع الخاص مع هيئة حكومية للقيام بأعمال وخدمات عامة، يتم فيه التمويل المالي للمشروع العام من قبل القطاع الخاص ويتحمل فيه المخاطر الناشئة عن هذا المشروع3.

مع العلم أن المشرع الجزائري لم يتناول بالدراسة عقود الشراكة على الرغم من وجود العديد من التطبيقات العملية، وهو ما يوحي بإدراجها في نطاق عقود الشراكة وفقا لقوانين الاستثمار، واعتبارها من عقود الاستثمار، وفقا لأحكام القانون رقم16-09المؤرخ في3أوت2019المتعلق بترقية الاستثمار، الذي ألغى الأمر رقم01-03 المؤرخ في20اوت2001المتعلق بتطوير الاستثمار4، وتتضمن اقتناء أصول تندرج في إطار استحداث نشاطات جديدة، وتوسيع قدرات الإنتاج و/أو إعادة التأهيل، كما تشمل كذلك المساهمات في رأسمال الشركة5.

1.1.2-صور الشراكة بين القطاعين العام والخاص

لعل من أهم صور الشراكة بين القطاعين العام والخاص شيوعا، الشراكة التعاونية، والشراكة التعاقدية

أ- الشراكة التعاونية: هي إستراتجية تقوم على مبدأ المساهمة والتعاون المشترك بين القطاعين العام والخاص في تنفيذ وإدارة المشاريع العامة، التي تهدف إلى تحقيق أغراض التنمية الاقتصادية، كالشراكة في إطار الشركات المختلطة لتسيير شركة المشروع المشترك بين القطاعين العام والخاص، التي يتحمل فيها كل طرف المخاطر الناشئة عن النشاط الاقتصادي موضوع الشراكة6.

ب- الشراكة التعاقدية: أن أساس الشراكة التعاقدية هو الاتفاق بين القطاعين العام والخاص لإدارة وتسيير مشاريع عامة أو تقديم الخدمات العمومية، أو القيام بأعمال لصالح القطاع العام تستهدف غايات عامة، ومن أمثلة ذلك الشراكة بين القطاعين العام والخاص لانجاز وتمويل مشاريع البنى التحتية7.

1.1.3 -أهداف ونطاق الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتطوير مشاريع البنى التحتية

1 أهداف الشراكة بين القطاعين العام والخاص

إن الهدف من الشراكة بين القطاعين العام والخاص هو التغيير في نشاط الدولة والقطاع العام المرتكز أساسا على إنجاز وتشغيل مشاريع البنية التحية والخدمات العامة، باعتبار أن توجه الدولة نحو تبني إستراتيجية الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أدى إلى التغيير في دور الدولة باعتبارها المسؤولة على إنجاز ونشاط المشاريع القاعدية للبنية التحتية والخدمات العمومية، إلى ضبط ووضع السياسات والاستراتيجيات للقطاعات المختلفة، والإشراف والمتابعة والمراقبة على مدى تنفيذ تلك السياسات وتحقيقها للأغراض المستهدفة، ذلك بأن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تهدف إلى تجسيد أهداف السياسة العامة للدولة، باعتبار أن الشراكة وسيلة لتطوير النشاط الاقتصادي وتنويعه والرفع من كفاءة وجودة الإنتاج والخدمات التي تقدمها المشاريع العامة، ودعم مشاريع البنية التحتية وتطوير المرافق العمومية، وعصرنة القطاع

الاقتصادي، وخلق مناخ للاستثمار لجذب الاستثمارات المحلية والأجنبية، التي من شأنها زيادة الإنتاج والناتج الإجمالي الوطني والمحلي وتوفير فرص عمل هامة8.

كما ينجم عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تغطية عجز القطاع العمومي على إدارة وتسيير القطاعات الأساسية، وإشباع الحاجات العامة للأفراد وتراجع مستويات الإنتاج وجودة الخدمات العامة المقدمة، إلى جانب التخفيف من الإنفاق العام والتقليل من الديون العامة لدى القطاع العام، هذا فضلا على قدرة الشراكة بين القطاعين العام والخاص على تطوير المرفق العام9 .

2-نطاق الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يتحدد نطاق الشراكة بين القطاعين العام والخاص بصفة عامة بعقود الخدمة التي تهدف إلى قيام الشريك الخاص بتقديم الخدمات العمومية بدلا من القطاع العام في مقابل يتم الاتفاق عليه، كإصلاح وصيانة وإعادة هيكلة وتجديد شبكات توزيع المياه، أو صيانة قنوات الصرف الصحي، أو المياه الصالحة للشرب وغيرها، إلى جانب عقود التسيير المتعلقة أساسا بإدارة وتسيير وتشغيل مرافق أو مؤسسات اقتصادية عاجزة أو معنية بالإفلاس، وعقود الإيجار المتضمن صلاحية القطاع الخاص في تشغيل وصيانة مرفق عام أو القيام بالخدمات العامة وتحسينها في مقابل مالي يدفع إلى الإدارة العامة المؤجرة، والامتياز الذي يقوم على أساس قيام صحاب الالتزام بإدارة وتسيير واستغلال وتمويل المرفق العام الاقتصادي في مقابل مالي محدد في عقد الامتياز، والشراكة الخاصة بالبناء والتشغيل ونقل الملكية(bot)، الذي يتضمن إنشاء مشروع معين وتشغيله واستغلاله تجاريا لتغطية التكاليف المنفقة على إنشاء المشروع، على أن يتم نقل ملكية المشروع محل عقدbotإلى الدولة، إلى جانب الشراكة المتعلقة بالبناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية(boot)، الذي يقوم على أساس قيام أحد الخواص بانجاز وتمويل مشروع خدماتي، وتملك أصوله وتشغيل وتحصيل إيراداته بما يغطي نفقات الانجاز والفائدة، على أن تسترد الدولة أصول المشروع بعد انتهاء المدة المحددة في العقد10.

كما يضاف إلى نطاق الشراكة صور: البناء والتملك والتشغيل(BOO)، وهو نوع الشراكة الذي يقوم على أساس قيام أحد الخواص بعمليات بناء وتشغيل وإدارة المشروع محل التعاقد، وتملكه كليا دون أن يلتزم الشريك الخاص بنقل أصول المشروع إلى الدولة11.

الشراء والبناء والتشغيل (BBO)، وهو أسلوب يقتضي قيام الدولة ببيع الأصول التي تدخل ضمن تطاق الملكية العامة يتضمن إعادة تأهيل أو هيكلة أو تطوير لمشاريع البنى التحتية أو المرافق العامة التابعة للقطاع العام، لجعله أكثر كفاءة وأداء، والشراكة المتضمنة التصميم والبناء(DB)، الذي يتضمن التصميم والبناء لحساب الدولة، على أن تقوم الأخيرة بتملك الأصول والتشغيل، كما قد يمتد دور القطاع الخاص إلى القيام بأعمال الصيانة، وهو ما يجعلنا أمام نوع آخر من الشراكة المرتبطة أساسا بالتصميم والبناء والصيانة(DBM)، أو التشغيل مثلما هو الأمر بالنسبة للشراكة بين القطاعين العام والخاص المتعلقة بالتصميم والبناء والتشغيل(DBO) 12.

1.1.4 -المبادئ الأساسية للشراكة بين القطاعين العام والخاص ومتطلبات الشراكة الناجحة

1-المبادئ الأساسية للشراكة بين القطاعين العام والخاص

تقوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص على مجموعة من المبادئ الهامة، المرتبطة أساسا بمبدأي الالتزام والتعهد بين طرفي عقد الشراكة في تنفيذ التزاماتهم التعاقدية المتفق عليها، مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية، ومبدأ الاستمرارية في تنفيذ المشاريع العامة موضوع الشراكة13، وهو أمر يوجب التروي والتبصر والجدية في اختيار القطاعات محل الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ومراعاة المتغيرات القانونية والسياسية التي قد تنعكس سلبا على استمرارية تنفيذ مشاريع بواسطة الشراكة، إلى جانب مبدأ الشفافية الذي يمكن من خلاله معرفة أهداف السياسة الاستشرافية للشراكة وأساليب تنفيذها، والنتائج المحققة والصعوبات التي تعيقها، ومدى تكريس مبدأي المساواة والتنافسية بين الشركاء الاقتصاديين. 14

2-متطلبات الشراكة الناجحة:

إنّ فعالية إستراتيجية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تطوير القطاعات الاقتصادية وتحفيز النمو الاقتصادي، وذلك بالنظر إلى تميز القطاع الخاص بالكفاءة والتخصص والقدرات الفنية والتقنية والمالية والتكنولوجية، نجاعة وجودة الخدمات التي يقدمها، وقدرته على التمويل الذاتي للمشاريع التنموية، وتحمل المسؤولية والمشاركة في المخاطر، وكذا خلق مصادر مالية جديدة للتمويل وفرص للعمل، يوجب أن فعالية الشراكة بين القطاعين العام والخاص كآلية لتجسيد الرؤى الإستراتيجية للتنمية المستدامة، ويشجع على استقطاب القطاع الخاص وجذب الاستثمارات الخاصة في مشاريع البنية التحتية يوجب توافر جملة من المتطلبات والمبادئ والعوامل السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية، القانونية، المؤسساتية والتنظيمية، الفنية، التقنية لتحقيق نتائج أكثر فاعلية في ظل إرساء مبادئ الشفافية،الحوكمة، التمكين، المشاركة، المسؤولية الاجتماعية، العدالة، التنافسية، المحاسبة،تقييم الأداء والنتائج15.

1.2مدى أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتطوير مشاريع البنى التحتية

تهدف الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى المشاركة في تنفيذ السياسة العامة للتنمية المستدامة، وتعزيز دور القطاع الخاص في إنشاء وتمويل مشاريع البنية التحية والمرافق العامة لتحقيق أغراض التنمية الاقتصادية، وخلق مصادر جديدة للثروة، ومناخ للاستثمار و فرص للعمل، وتنويع الاقتصاد الوطني، واقتسام المخاطر.

1.2.1-دور الشراكة في مجالات البنية التحتية

تكتسي الشراكة بين القطاعين العام والخاص أهمية بالغة في تجسيد مظاهر التعاون والتضامن بين جميع الفواعل قصد إدارة وتسيير المشاريع العامة لاسيما مشاريع البنية التحتية، والمساهمة في تحقيق أغراض التنمية المستدامة ودفع عجلة التنمية وتحقيق النمو الاقتصادي، والرفاه الاجتماعي، هذا على التقليل من الإنفاق العام وتعزيز دور القطاع الخاص في تمويل المشاريع ومساهمته في المخاطر، وتحقيق الكفاءة والاستدامة في أداء وعمل المرافق العامة محل الشراكة16،

1.2.2-ارتكازها على الاستثمار في مشاريع البنى التحتية

يساهم استثمار القطاع الخاص في مشاريع البنى التحية في تنويع الاقتصاد وخلق مناخ للاستثمار وفرص للعمل، ويعمل على تحفيز ودفع عجلة التنمية الاقتصادية وتطوير النشاط الاقتصادي وزيادة الإنتاج المحلي وتحقيق الاستدامة، تعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص وسيلة فعالة لتطوير المشاريع العامة17.

وأن ما يميز الشراكة بين القطاعين العام والخاص أنها عقود طويلة المدة توجب التمويل المالي الذاتي، والمشاركة في المخاطر الناشئة عن مشاريع الاستثمار في البنى التحتية المتعلقة أساسا بالتطوير والتصميم والتشييد والتشغيل والصيانة، وفي المقابل يتحمل القطاع العام المخاطر البيئية ومسؤولية التنظيم والتأطير والرقابة لتلك المشاريع18.

1.2.3 معالجة نقص الموارد المالية

أن من أهم أسباب اللجوء إلى عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص هو نقص الموارد المالية الضرورية لتمويل المشاريع العامة الأساسية، وهو ما يثبت تدهور أو غياب مرافق البنية التحتية أو عجزها على إشباع الحاجات العامة في المجتمع بالواقع العملي، بشكل جعل العديد من الدول عاجزة على تغطية الحاجات العامة وذلك بالنظر إلى ضعف أداء المرافق القاعدية لقطاعات النقل والطرق والموانئ والمطارات، شبكات المياه وقنوات الصرف الصحي، وندرة المياه الصالحة للشرب، الطاقة19.

1.2.4 توزيع المخاطر الناشئة عن انجاز المشاريع المشتركة بين القطاعين العام والخاص

تقوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أساس اقتسام المخاطر الناشئة عن انجاز مشاريع مشتركة بين القطاعين العام والخاص في مجالات البنى التحتية لتحقيق أغراض التنمية المستدامة لاسيما على المستوى الإقليمي، والعمل على تحسين مستويات الخدمات العامة أو تطويرها والرفع من أداء وكفاء وعمل المرافق العمومية20.

2. تقييم للشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجالات البنى التحتية وتطبيقاتها الناجحة

2.1 مزايا وعيوب الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتطوير مشاريع البنى التحتية

2.1.1 مزايا الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتطوير مشاريع البنى التحتية

للشراكة بين القطاعين العام والخاص لتطوير مشاريع البنى التحتية مزايا هامة تبرز من خلالها أهمية الشراكة كوسيلة لتطوير مشاريع البنى التحتية لتحفيز النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية المستدامة لاسيما على المستوى الإقليمي، ونذكر على سبيل أهم مزايا أو فوائد الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتطوير مشاريع البنى التحتية:

أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تلعب دورا هاما في تجسيد التشاركية في إدارة وتسيير المشاريع العامة، وهو ما يبرز الأهمية البالغة لهذه الإستراتيجية، في كونها وسيلة فعالة للتخفيف من الإنفاق العام، واقتسام المخاطر، والعمل على تحسين مستويات الخدمة العمومية والرفع من كفاءتها، إلى جانب تطوير القطاعات الأساسية، وخلق فرص للعمل ومناخ للاستثمار، و زيادة الإنتاج والدخل القومي والمحلي، وتحفيز الاقتصاد الوطني وتشجيع التنافسية في المجال الاقتصادي لاسيما في مجالات البينة التحتية الاقتصادية، وتعزيز دور القطاع الخاص في تحقيق أغراض التنمية المستدامة إلى جانب القطاع العام.21

كما أن تبني الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشاريع البنى التحتية يؤدي إلى تعزيز دور القطاع الخاص في تنفيذ مشاريع عامة لتحقيق أغراض التنمية الاقتصادية لاسيما على المستوى المحلي، وتنويع الاقتصاد وخلق مناخ للاستثمارات وفرص للعمل، و مصادر للتمويل جديدة من شأنها تخفيف الإنفاق العام لميزانية الدولة الموجهة لتمويل المشاريع القاعدية، وذلك من خلال تبني سياسة التمويل الذاتي للمشاريع العامة، والمشاركة في تحمل المخاطر الناشئة عن إنشاء أو تشغيل المشاريع التنموية لاسيما مشاريع البنية التحتية.

– الاستفادة من الخبرة والكفاءة والجودة، والقدرات الفنية والتقنية والمالية والتكنولوجية التي يتميز بها القطاع الخاص، نجاعة وجودة الخدمات، والسرعة في الانجاز.

– القدرة على التمويل الذاتي للمشاريع التنموية، وهو أمر من شأنه تطوير مشاريع البنية التحتية وتحسين أداء المرافق العامة والخدمات التي تقدمها بما يتماشى مع التطورات وتطلعات الأفراد ومقتضيات السوق.

– تعزيز دور القطاع الخاص وأولية البعد الاقتصادي في السياسة العامة للتنمية لدفع عجلة النمو الاقتصادي وتنويعه، والتشاركية بين القطاعين العام والخاص لإدارة وتسيير المشاريع العامة، بهدف تحقيق أغراض التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتحفيز النمو الاقتصادي وزيادة الإنتاج الوطني والمحلي، وتحسين الدخل القومي والفردي وتحسين الظروف الاقتصادية الاجتماعية في المجتمع.

–أن تبني أساليب الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجالات البنى التحتية، يعد خطوة هامة لتجسيد السياسات التنموية التي سطرتها الدولة والرؤى الاستشرافية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وخلق مناخ للاستثمار واستقطاب الخواص للاستثمار في قطاعات البنى التحتية، وجذب الرأسمال الخاص لتمويل مشاريع التنموية للتخفيف من الإنفاق العام وتراكم الديون العمومية.

–أن التوجه نحو الخواص لانجاز وتمويل مشاريع البنى التحتية، من شأنه تطوير أساليب تنفيذ السياسة العامة للتنمية المستدامة، والحد من مظاهر الفساد الإداري والمالي والاقتصادي التي يشهدها القطاع العام، والتغيير من احتكار القطاع العام لإدارة وتسيير وتنفيذ المشاريع القاعدية، من خلال تبني التشاركية بين القطاعين العام والخاص في تنفيذ السياسة العامة للتنمية المستدامة لاسيما في القطاعات الأساسية22.

–تسمح الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى خلق فضاء اقتصادي وجذب الرأسمال الخاص وتحفيز الاستثمارات الخاصة، والتنافسية والتشاركية والابتكار والمساهمة في إنجاز وعمل وتطوير القطاعات الأساسية، والرفع من كفاءة وأداء المرافق العامة وتحسين الخدمات العمومية، وخلق فرص للعمل بشكل يؤدي إلى تحسين الدخل القومي والفردي23.

2.1.2–عيوب الشراكة بين القطاعين العام والخاص

ولعل من أهم العيوب التي تشوب عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ما يلي:

-أن تبني الشراكة بين القطاعين العام والخاص يعبر عن التخلي على مبدأ احتكار القطاع العام في إنجاز وإدارة وتسيير مشاريع البنية التحتية، وهو أمر يؤدي إلى عجز أو ضعف مستوى أداء القطاع العام لعدم قدرته على المنافسة، وإتاحة الفرصة للخواص للقيام بذلك بشكل قد يخلق مشاكل على مستوى القطاع العام لاسيما بالنسبة لفئة العاملين24.

-كما يعد المتغيرات القانونية والسياسية من بين العوامل المؤثرة في فاعلية الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وكذا نقص الخبرة والكفاءة في ضبط وتنفيذ مظاهر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاعات البنى التحتية، أدى إلى زيادة نفقات انجاز مشاريع البنية التحتية، إلى جانب غياب أو ضعف صور الرقابة والإشراف والمتابعة والمساءلة طيلة مدة إنجاز مشاريع البنية التحتية، وهو ما أفرز عدم نجاعة أو جودة أو مطابقة الإنتاج للمعايير والمقاييس والمواصفات المعمول بها أو المتفق عليها25.

-أن احتكار بعض الشركات الخاصة للأنشطة الاقتصادية أدى إلى ضعف المنافسة بين الخواص، وعدم الجدية في اختيار المتعاملين الاقتصاديين، هذا فضلا على نقص أو غياب التحفيزات والضمانات المقدمة للمستثمرين الخواص، إلى جانب ضعف مشاركة الفاعلين في المجتمع المدني في السياسات العامة للتنمية، وغياب التنسيق بين الفواعل الرئيسية لتجسيد إستراتيجية الشراكة بين القطاعين العام والخاص بهدف تحقيق أغراض التنمية الاقتصادية والاجتماعية26.

2.2 تطبيقات ناجحة حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجالات البنى التحتية

1-التجربة الفرنسية: برزت أهمية عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في فرنسا بداية من القرن العشرين، بعد نجاح هذه الإستراتيجية في العديد من الدول ودورها في تطوير القطاعات الأساسية، حيث تعددت وتنوعت عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بفرنسا، حيث تعد قطاعات النقل من أهم القطاعات التي تم انجازها وتمويلها من قبل الخواص في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص، نجد أن8500كم من أصل11000كم من الطرقات بفرنسا ممولة من المستثمرين الخواص، وتشييد ثلاثة سجون ومستشفيات جامعية من أهم مظاهر الشراكة والتعاون بين القطاعين العام والخاص في مجالات البنى التحتية بفرنسا، ليمتد إلى قطاعات أخرى كالإنارة العمومية والطرقات والنقل بمختلف صوره، تشييد وإنجاز المنشآت الرياضية، والمواصلات والاتصالات والنفايات. 27

2-التجربة التركية: تعتبر تركيا من أكثر الدول اعتمادا على القطاع الخاص في إدارة وانجاز وتمويل المشاريع الاقتصادية، خاصة الانعكاسات السلبية للسياسة الاقتصادية التركية منذ عام1980بشكل أدى إلى أزمات اقتصادية نتج عنها ضعف الاقتصاد التركي وتراجع مستويات النمو الاقتصادي وزيادة معدلات البطالة، وعجز كبير في الموازنة المالية، وتدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بها، وزيادة الديون الخارجية والانهيار في قيمة الليرة التركية إلى أدنى مستوياتها، الأمر الذي دفع الدولة إلى اتخاذ جملة من السياسات والإصلاحات الجذرية للنهوض بالاقتصاد الوطني، خاصة بعد قرار تركيا للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، ولعل من أهم الإصلاحات المنتهجة هو تبني أساليب الشراكة مع القطاع الخاص وتعزيز دوره في تنفيذ السياسة العامة للاقتصاد التركي، والاستفادة من إمكانياته وقدراته المالية والفنية والتقنية والكفاءة والجودة في الأداء، وهو أمر أدى إلى تحفيز الاقتصاد الوطني وزيادة الناتج المحلي بمتوسط بلغ5%بين الفترة الممتدة من2002إلى2012، بشكل جعل النمو الاقتصادي بتركيا الأسرع مقارنة بالصين والدول المتطورة الأخرى، ليبلغ معدل

النمو الاقتصادي 8.5%عام2011، وقد كان للقطاع الخاص دور محوري في الاقتصاد التركي وخلق فرص هامة للعمل28.

وتبعا لذلك أصبحت تركيا من الدول الرائدة في مجال تشجيع الاستثمار في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بشكل جعلها تحتل المرتبة الثانية بعد البرازيل في الاعتماد على أساليب الشراكة بين القطاعين العام والخاص داخليا أو خارجيا، وهو ما جعل الاستثمارات التركية تمتد إلى139دولة نامية، والمساهمة في تنفيذ أكبر خمسة مشاريع عن طريق الشراكة بين القطاعين العام والخاص بدول أوروبا والشرق الأوسط وفقا لتقرير صادر عن البنك الدولي عام2014، الأمر الذي يؤكد نجاعة السياسة الاقتصادية المنتهجة من قبل تركيا داخليا ودوليا، ولعل من أهم القطاعات التي كانت محلا للشراكة بين القطاعين العام والخاص بتركيا، المطارات، والطاقة، الاتصالات والمواصلات، النقل، الغاز الطبيعي، الموانئ، الطرق، المياه والصرف الصحي، والبناء، حيث بلغ عدد المشروعات المنفذة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص عام2016، 197 مشروع، بإجمالي الاستثمار168022مليون دولار، تشمل أساسا قطاع الطاقة والاقتصاد الأخضر29.

3-التجربة الجزائرية في مجالات الشراكة بين القطاعين العام والخاص: تعتبر الجزائر من أكثر الدول الإفريقية اعتمادا على الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتنفيذ مشاريع مشتركة تهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية، التي برزت بعد جملة من الإصلاحات السياسية والاقتصادية وتوجه الدولة نحو النظام الرأسمالي وتحرير النشاط الاقتصادي بدء من عام1988، حيث بلغت عدد الاستثمارات في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص 26مشروعا خلال الفترة الممتدة من1990إلى2015باجمالي الاستثمار قدر ب8330مليون دولار30، حيث تضمنت الشراكة بين القطاعين العام والخاص الاستثمار في قطاعات الطاقة، الاتصالات المطارات، الغاز الطبيعي، الطرق، الإنفاق وغيرها من المشاريع، ولعل من أهم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، شركة لافارج لإنتاج مواد البناء الذي بلغت قدرته الإنتاجية 15مليون طن وتشغيل2600عامل31.

وشركة سياكو تسيير المياه والتطهير بقسنطينة، المبرمة بين شركة الجزائرية للمياه بقسنطينة وشركة مرسيليا للمياه، المكلفة بضمان تزويد12بلدية بقسنطينة بالمياه الصالح للشرب، التي بلغ إجمالي الاستثمار 4.3مليار دينار جزائري، وتشغيل2034عاملا من2009إلى نهاية2014، مع العلم بأن نسبة الاستثمارات المبرمة في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص قد تزايدت بشكل كبير بداية من2015، وهو ما أفرز تنفيذ العديد من مشاريع البنى التحتية أو تحفيز القطاعات الاقتصادية، لاسيما في مجالات النقل، الاتصالات والمواصلات، السكك الحديدية، البناء، الطاقة، وغيرها من المشاريع التشاركية بين القطاعين العام والخاص32.

4-نماذج للشراكة بين القطاعين العام والخاص بدول الخليج

لقد تم طرح مشاريع لبناء45 مدرسة على مدى 3 أعوام، بنظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتقدر الكلفة إلى 5 مليارات ريال ويشمل النظام المعتمد للمشاريع توفير التصميم والبناء والتمويل والتشغيل وصيانة المباني ونقل ملكية المدارس بالسعودية، وقد جاء في تقرير شركة «أوليفر وايمان» للاستشارات الإستراتيجية حول دور الشراكة بين

القطاعين العام والخاص في دعم التنمية الاقتصادية في دول مجلس التعاون الخليجي، كوسيلة فعالة من خلالها تسعى دول الخليج لتحقيق التنمية الشاملة ولتطوير البنية التحتية بمعايير عالمية في مدة تتراوح ما بين 15 إلى 20 سنة لتحفيز النمو الاقتصادي واستمراريته وتنويعه33، وإعطاء الأولوية للاستثمار في قطاعات الطاقة والنقل والتعليم والصحة في الخطط طويلة الأجل مثل رؤية قطر الوطنية 2030.ووفقا لتقرير «أوليفر وايمان» أن الاستثمار في مشاريع البنى التحتية يعتبر المحرك الأساسي لتحقيق التنمية وزيادة الناتج المحلي الإجمالي الوطني، لوجود علاقة مباشرة بين جودة البنية التحتية وزيادة الاستثمارات، حيث بلغ قيمة مشاريع تنمية البنية التحتية في منطقة الخليج لعام 2017 ما يقارب 108 مليار دولار أميركي، أكثرها في مجالات الإنشاء والنقل، ونجاح إستراتيجية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تنفيذ مشاريع هامة في قطاعات الصحة والتعليم والرياضة والعقارات بداية من عام1994، ووجود 70 مشروعا في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمنطقة ترتكز أساسا في قطاعات النقل والبناء والطاقة، ويبلغ حجم الصفقات المشتركة بين القطاعين يقارب5 % فقط من عقود المشاريع المبرمة في الفترة ما بين 2011 و2017، كمشروع محطة الخيران لتوليد الطاقة الكهربائية في الكويت، الذي قدرت قيمته بنحو 4 مليارات دولار، ومشروع محطة توليد الطاقة وتحلية المياه في أم الحول بقطر، الذي قدرت قيمته بنحو 2.5 مليار دولار34.

وقد أشار تقرير«أوليفر وايمان» إلى تحديات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، المرتبطة بالتخطيط والتصميم والتنفيذ بشكل أدى إلى فشل في بعضها، مثلما هو الأمر بالنسبة لمشروع الجسر البري في السعودية، ومشروع الطريق السريع المفرق- الغويفات في أبو ظبي بالإمارات، ولعل من أهم هذه التحديات هو عدم وضوح الأهداف والرؤية في المشاريع المشتركة بين القطاعين العام والخاص، إلى جانب عدم الالتزام السياسي واستمرارية مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، التي تعد عقود طويلة المدى وتحتاج إلى وجود التزام سياسي وقانوني وإداري ومؤسساتي لاستمرارية تلك المشاريع، مثلما ما حدث في مشروع الجسر البري بالسعودية35، الذي يعد من أكبر مشاريع البنية التحتية في المنطقة باستثمار بلغت قيمته7 مليارات دولار، متعلق بقطاع السكك الحديدية التي تربط بين ساحلي السعودية وبطول1300كلم2، الذي يهدف إلى تعزيز كفاءة الشحن ونقل البضائع، وتميز تنفيذ هذا المشروع بالتضارب، فبعد طرح المشروع في مناقصة دولية عام2008لإنشاء وتشغيل المشروع لمدة50سنة، ليتم إلغاء المشروع بسبب عدم الاتفاق حول الشروط والأحكام المالية36.

وقد اتجهت الحكومة إلى تنفيذ المشروع عن طريق القطاع العام عام2011، الذي تم طرحه من جديد على المناقصة عام2017في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص أو الخوصصة بسبب التكاليف المالية، هذا فضلا على نقص التنظيم القانوني والمؤسساتي والإداري وغياب معايير دقيقة لتجسيد آليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتنفيذ مشاريع مشتركة، وهو ما يبرر وجود العديد الصعوبات القانونية والإدارية والمؤسساتية لتجسيد تلك المشاريع المشتركة وفشلها، حيث نجد أن الكويت تعد من أهم دول الخليج اهتماما بالقوانين التنظيمية المتعلقة بمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتحيينها بشكل مستمر، كما تعد البيروقراطية من معيقات نجاح إستراتيجية الشراكة بين

القطاعين العام والخاص في تنفيذ المشاريع التنموية المشتركة، وهو أمر إلى تراجع أهمية وفعالية الشراكة كآلية حقيقية لتحقيق التنمية المستدامة، والتراجع عن تجسيد المشاريع أو توفقها37.

وقد اقترح تقرير «أوليفر وايمان» بوضع نماذج وآليات واضحة لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المنطقة تركز على وجه الخصوص: الشفافية في وضع تعريف ملائم للشراكة وتحديد خطة التمويل لضمان شراكة مستدامة، وتحديد أهداف ونموذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والشفافية في إعداد الميزانية، والعمل على توحيد الآليات القانونية للشراكة بين القطاعين العام والخاص، سواء من حيث النظام القانوني أو التزامات أطراف الاتفاق، أو ما تعلق بالمشاركة في المخاطر، والتأكيد على أهمية الاتصال لحماية مصالح المستثمر والجمهور تتضمن رؤية استشرافية طويلة المدى، وكذا الحرص على تفعيل آليات للرقابة الفعالة على مدى تنفيذ المشروعات محل الشراكة، وأداء ونجاعة واستمرارية وجودة مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص38.

وفي الأخير أكد التقرير على أهمية مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بشكل يساهم تحفيز النمو الاقتصادي وتنويعه لتحقيق أغراض التنمية المستدامة وجذب الاستثمارات بدول الخليج، وذلك بالنظر إلى ما يتمتع به القطاع الخاص من الخبرة وكفاءة الأداء والسرعة في التنفيذ، وتوافره على قدرات مالية ومادية وبشرية هامة، من شأنها المساهمة في إنجاز وتشغيل المشاريع التنموية وتخفيف الإنفاق العام39.

أضف إلى ذلك ، فوفقا لبنك المشرق (ثالث اكبر بنك في دبي) أن السنوات المقبلة تقوم على أساسا توجه الحكومات بالمنطقة إلى تشجيع وتعزيز دور القطاع الخاص في تصميم وبناء وتمويل وتنفيذ المشاريع والخدمات العامة، كأولوية تنموية ورهان لتحقيق التنمية المستدامة وتنويع الاقتصاد، غير أن انتهاج هذه الإستراتيجية أفرز فشلها وعدم فعاليتها لغياب التأطير القانوني والمؤسساتي وقدرته على إنجاز المشاريع المشتركة بين القطاعين العام والخاص، وكذا عدم وجود سجل واضح لمشاريع الشراكة القابلة للتمويل ونطاقها، وغياب الإرادة السياسية لتجسيد هذه الإستراتيجية40.

خاتمة:

لقد أفرزت نتائج البحث الأهمية البالغة لإستراتيجية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تطوير مشاريع البنى التحتية، التي من شأنها تخفيف الإنفاق العام وخلق مصادر خاصة لتمويل وإنجاز مشاريع تنموية(لاسيما مشاريع البنى التحتية) على المستوى الإقليمي في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتحسين وتطوير أداء المرافق العامة وتحقيق النجاعة في الخدمات العمومية، والمشاركة في اقتسام المخاطر، واستقطاب الخواص من خلال خلق مناخ للاستثمار وفرص للعمل، وهو أمر يساهم دون شك في الإقلاع الاقتصادي وتحفيز التنمية الاقتصادية وتنويع الاقتصاد، وزيادة الدخل القومي والمحلي وتحقيق التنمية المحلية، الأمر الذي يوجب وجود إرادة حقيقية للدولة لتجسيد الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة لاسيما على المستوى المحلي، سواء من حيث المنظومة القانونية والتنظيمية الخاصة بتنظيم وتأطير الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أو وضوح السياسات التنموية والأهداف المستهدفة، وتوفير مناخ للاستثمار لاستقطاب الخواص وجذب الرأسمال الخاص لتمويل وانجاز مشاريع تنموية عامة، أو ما تعلق بالتنظيم القانوني

والإداري والمؤسساتي والتنسيق بين الفواعل والشركاء الاجتماعيين والاقتصاديين لتفعيل آليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتطوير مشاريع البنى التحتية وتحقيق التنمية المحلية المستدامة بما ينعكس إيجابا على التنمية المستدامة الشاملة.

ولضمان الفعالية والنجاح لإستراتيجية الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتطوير مشاريع البنى التحتية وتحقيق التنمية المحلية المستدامة نوصي ببعض التوصيات التالية:

-ضرورة وضع إستراتيجية وطنية للشراكة بين القطاعين العام والخاص تتضمن خريطة طريق ورؤية استشرافية متكاملة الأطر بكل جوانبها، والأهداف المستهدفة من الشراكة لتحقيق التنمية المستدامة وتطير مشاريع البنى التحية.

- تحقيق الانسجام في المنظومة القانونية والمؤسساتية والإدارية المتعلقة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص،لإرساء الشفافية في إعداد وتنفيذ وتقييم النتائج المحققة من الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

-مراجعة المنظومة القانونية الخاصة بالاستثمار وعلها أكثر استقطابا للاستثمارات ودعما وتشجيعا للمستثمرين في إطار الشراكة بين القطاعي العام والخاص، مع الحفاظ على المصلحة العامة للدولة.

- وضع قانون خاص بالشراكة بين القطاع العام والخاص يتماشى مع المعايير الدولية والقوانين المقارنة، يعمل على تأسيس وتأطير وتنظيم شراكة حقيقية فعالة بين القطاعين العام والخاص، ويحقق نتائج ايجابية للأهداف المستهدفة.

- الاستعانة بالتجارب الرائدة والنماذج الناجحة للشراكة بين القطاعين العام والخاص في انجاز وتنفيذ مشاريع تنموية مستدامة، واختيار أنسبها بما يتماشى مع طبيعة وخصوصية والقدرات التي تتوافر عليها الدولة، لاسيما على المستوى الإقليمي.

- ضرورة تحقيق العدالة في توزيع المشاريع التنموية وتحقيق التوازن التنموي بين الأقاليم، مع إنشاء صناديق خاصة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص لضمان تمويل المشاريع التنموية.

-تفعيل آليات الرقابة على إعداد ومدى تنفيذ المشاريع المشتركة في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتقييم النتائج المحققة والصعوبات التي تعيق تحقيق ذلك.

-ضرورة تمكين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين (خواص، مجتمع مدني محلي، مواطنين)وإشراكهم في إعداد وتنفيذ السياسة العامة الاقتصادية للدولة خاصة حال تبني إستراتيجية الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتحقيق أغراض التنمية المستدامة، والتأكيد على دور المواطن المحلي في نجاح وفعالية الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتحقيق التنمية المحلية المستدامة وتحفيز النمو الاقتصادي وتنويعه.

-زيادة التمويل المالي الموجه للبحوث العلمية، ودعم البحوث والدراسات العلمية والجامعية التي من شأنها تحفيز الاقتصاد الوطني وتطويره.

الهوامش

1خالد بالجيلالي، الشراكة كأسلوب لتجسيد العلاقة بين القطاعين العام والخاص لتسيير المرافق العامة الاقتصادية-الآفاق والتحديات، الملتقى الدولي حول التحولات الجديدة لإدارة المرفق العام في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المدية، يومي28و29نوفمبر2018، ص ص.5.

2عادل محمود الرشيد ، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص(المفاهيم.النموذج. التطبيقات)، ط1، المنظمة العربية للتنمية، مصر، 2006، ص11.

3 World Bank, Institute Public-Private Partnerships Reference Guide, Version2010

4 المادة الثانية من القانون رقم16-09المؤرخ في3اوت2019المتعلق بترقية الاستثمار، ج ر العدد46، بتاريخ3اوت2016 الذي ألغى الأمر رقم01-03المؤرخ في20اوت2001المتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر العدد47بتاريخ20اوت2001.

5 نص المادة2من القانون رقم16-09المؤرخ في3اوت2019المتعلق بترقية الاستثمار

6رجب محمود طاجن، عقود المشاركة بين القطاعين الحكومي والخاص، دار النهضة العربية، مصر، 2010، ص.41

7رجب محمود طاجن، عقود المشاركة بين القطاعين الحكومي والخاص، المرجع نفسه ص.41

8 Public-Private Partnerships For Infrastructure Development In The Arab Region, Economic And Social Commission For Western Asia (Escwa), United Nations Distr. General ,E/Escwa/Edgd/2013/4 ,19 September 2013, P.5

9محفوظ برحمان وملاك عراسة، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في التشريع التونسي، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد الحادي عشر، العدد1، 2017، ص.778

10بن نعمان محمد،بوزيدة حميد:دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تحقيق التنمية المحلية،مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية،جامعة الوادي،العدد 09 ،المجلد 02 ،ص18

11شايب باشا كريم . مسكر سهام، أساليب الشراكة بين القطاعين العام و الخاص في إطار إنجاز المشاريع العمومية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية ، جامعة المسيلة، المجلد4، العدد02، 2019، ص.1619-1637

12شايب باشا كريم . مسكر سهام، المرجع نفسه.

13 Public-Private Partnerships for Infrastructure Development in the Arab Region, p.25.

14 بالجيلالي خالد ، المرجع السابق، ص.10.

15 بو ذياب أنيس، الشراكة بين القطاعين العام و الخاص فرصة للنهوض بالاقتصاد اللبناني، مجلة الدفاع الوطني اللبناني، العدد99، 2017، ص.4

16رشيد فراح. كريمة فرحي، الشراكة بين القطاعين العام والخاص أداة لتنفيذ وتنمية الاستثمارات العمومية(نماذج من التجارب الدولية والعربية)، معارف ، مجلة علمية دولية ، جامعة البويرة، المجلد1، العدد22، جوان2017، ص .87

17 مولاي لخضر عبد الرزاق، متطلبات تنمية القطاع الخاص في الدول النامية، ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2010، ص ص.77.

18مولاي لخضر عبد الرزاق، المرجع نفسه، ص.77

19مولاي لخضر عبد الرزاق، المرجع نفسه، ص.78

20مولاي لخضر عبد الرزاق، المرجع نفسه، ص.78

21 المجلس الأعلى للخصصة في لبنان، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان، الدليل التوجيهي، شركة المجموعة الطباعية، بيروت، 2013، ص.50.

22إيمان عبد المحسن زكي، نظرة مستقبلية للشراكة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص(ما بعد الأزمة المالية العالمية)، مؤتمر دولي نحو أداء متميز في القطاع الحكومي(معهد الإدارة العامة)، الرياض، السعودية،2009، ص.2

23إيمان عبد المحسن زكي، المرجع نفسه، ص.2

24 سلامي يونس، الشراكة قطاع عام –قطاع خاص، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، ط1، الرباط، 2011.

25 محمد عبد العال عيسى، الشراكة بين القطاعين العام والخاص(المفهوم والأسباب والدوافع والصور)، المجلة العربية للإدارة، المجلد38، العدد3، سبتمبر2018، ص.49

26محمد عبد العال عيسى، ص.50

27 Marty. F, Les partenariats public-prive, Ed: LA Découverte, 2006,Paris,p.9

28الحدابي داوود2014 (ديسمبر)، مثال للشراكة الفاعلة بين القطاع الخاص ودوره في عملية التنمية الاقتصادية في تركيا، موقع المنتدى العالمي للوسطية http://www.wasatyea.net، تاريخ الاطلاع 20 /2020/12 ، 18.56.

29تقرير البنك الدولي لعام2014

30تقرير البنك الدولي لعام2016

31حريشان حسام، لافارج سترفع قدرتها الإنتاجية إلى 12 مليون طن سنويا، جريدة الخبر الجزائرية، في10يوليو2016، من الموقع الالكتروني http://www.elkhabar.com، تاريخ الاطلاع يوم2020/12/21 15.00

32بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص.15.

33أمنية الصناديلي، ترجمة تقرير(أوليفر وايمان)، أخذا عن الموقع الالكتروني http://pppqatar.com/ar/2020/02/18/ppp / تاريخ الولوج2021/01/20 على الساعة18.39

34أمنية الصناديلي، ترجمة تقرير(أوليفر وايمان)، المرجع السابق.

35أمنية الصناديلي، ترجمة تقرير(أوليفر وايمان)، المرجع السابق.

36أمنية الصناديلي، ترجمة تقرير(أوليفر وايمان)،المرجع السابق.

37أمنية الصناديلي، ترجمة تقرير(أوليفر وايمان)،المرجع السابق.

38أمنية الصناديلي، ترجمة تقرير(أوليفر وايمان)، المرجع السابق.

39أمنية الصناديلي، ترجمة تقرير(أوليفر وايمان)، المرجع السابق.

40بنك المشرق، تقرير مجلة ميد حول(الاتجاهات الكبرى لصناعة الإنشاءات)، مجلة ميد: من الموقع الالكتروني http ://www.youm7.com ، تاريخ الولـــوج إلى الموقع،2021/01/20على الساعة19.41.

دور المناقصات الإلكترونية في تشجيع المشاريع الصغيرة الافتراضية وتحقيق التنمية المستدامة

The role of electronic tenders in encouraging virtual small projects and achieving sustainable development

حزام فتيحة
أستاذة محاضرة أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

الملخص:

لقد فتح المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المنظم للصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الباب للمشاريع الصغيرة الإفتراضية الناشئة عبر الخط للمشاركة ضمن التنمية المحلية من خلال آليات مستحدثة تتمثل في المشاركة ضمن المناقصات الإلكترونية التي يتيحها هذا المرسوم ،فضلا عن ذلك فقد أثبتت نجاعتها من خلال إسهامها في تقديم أحسن العروض ومكنت الإدارة من اقتناء اللوازم الضرورية وتأدية مختلف الخدمات تحقيقا للتنمية المستدامة، وهو ما ترمي هذه الورقة البحثية لإبرازه.

الكلمات المفتاحية:مناقصات إلكترونية، المشاريع الصغيرة الإفتراضية،

Abstract :

Presidential Decree No. 247-15 regulating public procurement and public utility mandates has opened the door for virtual small projects emerging across the line to participate in local development through new mechanisms represented in participation in the electronic tenders provided by this decree, in addition to that it has proven effective through its contribution to Providing the best offers and enabling the administration to acquire the necessary supplies and perform various services in order to achieve sustainable development, which is what this research paper aims to highlight.

Key words: electronic tenders, virtual small projects,

مقدمة :

مع تفاقم حالة البطالة المنتشرة بين الشباب بشكل متزايد سنويا، الأمر الذي تطلب التفكير في ايجاد آليات تساهم في إيجاد منافذ لتخفيض نسبها،ولعل أحد المنافذ لامتصاص جزء من هذه الأخيرة هو تشجيع الشباب على إقامة المشاريع الصغيرة التي فرضت نفسها في الدخول في سوق المناقصات التي تتم على المستوى المحلي، كما عملت المؤسسات الحكومية على تشجيع ذلك حيث تعمل بهذا الاتجاه عن طريق منح القروض الميسرة لإنشاء المشاريع، إلا أن القروض لوحدها غير كافية، بل يتطلب التعليم والتدريب لكيفية إنشاء المشاريع الصغيرة وضمان استمرارها وتنميتها؛

وأمام واقع ومفرزات عصر التقنية العالية ومن خلال الأحكام المستحدثة التي حملها المرسوم الرئاسي 15-247 بإمكانية اجراء المناقصات والمزايدات الطرق الإلكترونية،فقد أتاح للمشاريع الصغيرة الإفتراضية المشاركة ضمن التسيير

المحلي للإدارة من خلال الخدمات التي تقدمها وتحقيق التنمية المستدامة بفضل نماء استخدام وسائلها، فقد تأثرت الإدارة بكل من ثورة المعلومات والمعرفة المبنية علي تكنولوجيا ونظم المعلومات المتقدمة، نمو شبكة الإنترنت والتعاملات عن بعد، بزوغ مكان العمل الافتراضي،ثورة المدخل المتكامل للنظم والتشغيل المتداخل للوظائف، الانفتاح العالمي للأسواق والتنافس الشديد،والثورة التنظيمية وإعادة هندسة المنظمة التي أصبحت تغير الطريقة التي يتفاعل فيها الأفراد والوحدات الإدارية بالمنظمة لتلبية التحديات والمتغيرات المؤثرة علي فرص بقاءها وازدهارها؛[1]

ورغم وجود تيار من الاقتصاديين الذين بيّنوا الأثر السلبي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات على العمالة، إلا أن هناك تيارا آخر منهم أثبت عكس ذلك، ومن خلال هذه المداخلة سنبرز دور المناقصات الإلكترونية كشكل من أشكال التسيير الإداري الحديث للشؤون الإدارية،كما سنقوم بتبيان جوانب التأثير الايجابي لتكنولوجيا المعلومات والاتصال على العمالة ودورها في استحداث فرص التشغيل بوصفها تشكّل البنية التحتية لإنشاء المشاريع الصغيرة الافتراضية، مع تدعيم ذلك بمثال عملي لكيفية إنشاء متجر افتراضي.

المحور الأول : ظهور المناقصة الالكترونية في الصفقات العمومية

تعتبر المناقصة الالكترونية الأسلوب الأكثر استخداما في التعاقد الإداري وهي مجموعة الإجراءات التي رسمها القانون بقصد الوصول إلى أفضل المتنافسين سعرا وشروطا وتوطئة للتعاقد معه ،لذا تعرف المناقصة أو طلب العروض في المرسوم الرئاسي 247/15 [2] على أنها إجراء يستهدف الحصول على عدة عروض من عدة متعهدين متنافسين مع تخصيص الصفقة للعارض الذي يقدم أفضل عرض ".

على هذا الأساس فطلب العروض الالكتروني الذي أتاحه نص المادة 204 من المرسوم الرئاسي يعد إجراء يتم عن طريق استعمال الشبكة الالكترونية أو شبكة الانترنت أين تفصح الإدارة عن إرادتها لإبرام العقود الإدارية عن طريق المناقصة الإلكترونية .

فالإدارة هنا طرف أساسي من خلال الإفصاح عن إرادتها وذلك عن طريق الدعوة للتعاقد تحدد فيها نوع العقد المراد إبرامه ووجود الإعلان الذي يظهر النية الصريحة في التعاقد ويتعين من هذا الإشارة إلى انه لا يوجد نموذج وحيد لعقد الدخول وانما توجد صور عديدة للعقود حيث تتم المشاركة في هذا العقد الالكتروني عن طريق شبكة الاتصال التي تبين الخدمات في الشبكة العالمية الانترنت .

أولا- إجراءات طلب العروض الالكتروني :

يتم طلب العروض بالطرق الإلكترونية عبر المرور بالإجراءات التالية:

1- الإعلان الالكتروني عن المنافسة :

الإعلان هوالدعوة إلى طلب الخدمات وغيرها من القيم المالية التي يدعون فيها المستهلكين أو المتعاقدين من خلال العقود الالكترونية التي تنفذ عبر شبكة الأنترنت.

جاء في المرسوم الرئاسي 236/10 من خلال المادة 1/174 التي تنص على انه يمكن للمصالح المتعاقدة أن تضع وثائق الدعوة إلى المناقصة تحت تصرف المتعهدين المترشحين للصفقات العمومية بالطريقة الالكترونية. وعليه فإن الإعلان عن المناقصة ما هو إلا دعوة للتعاقد مع الإدارة ولا يعتبر إيجابا فالإيجاب يتقدم به مقدم العطاء ويجب أن يتم وفقا للشروط وهو نفس الشيئ بالنسبة للإعلان عن المناقصة الإلكترونية في العقد الإداري الالكتروني .

2- مرحلة تقديم العطاءات الكترونيا :

إنّ تقديم العطاء أو إيداعه له شكل معين يظهر من خلال محتويات العطاء من إسم الشركة أو الهيئة أو إسم الشخص الطبيعي الذي يمثلها أو البريد الالكتروني للهيئة حتى يتسنى التراسل معها فالبريد الالكتروني يعد من أهم المزايا الأنترنيت الذي يستخدم في المراسلات الإلكترونية والمكاتبات عبر شبكة الاتصالات ويستخدم أيضا بالنسبة للعقود التجارية في التفاوض لى العقود وإبرامها وهذا لقلة التكلفة وسرية المراسلات وتبادل البيانات.

وبالنسبة للمشرع الجزائري فإن إيداع العروض يكون من خلال الموافقة التي تكون بالطريقة الالكترونية فحسب المادة 2/204 من المرسوم الرئاسي 15-247 المنظم للصفقات " يرد المتعهدون أو الترشحون للصفقات العمومية على الدعوة إلى المنافسة بالطريقة الالكترونية حسب الجدول الزمني..." .

أما المقصود بالعرض التقني :هي البيانات والمستندات التي يمكن لجهة الإدارة من خلالها التأكد من مطابقة العرض للشروط التي طرحت بها المناقصة. وبخصوص العرض المالي : فيتضمن العرض المالي قوائم الأسعار وطريقة السداد وقيمة الصيانة وقطع الغيار إضافة إلى مستلزمات التشغيل

3/ مرحلة اختيار المتعاقد الكترونيا :

فيما يخص المشرع الجزائري فيما يخص فتح الأظرفة حيث تعقد جلسة علنية ويكون ذلك بحضور مقدمي العروض أين تفتح الأظرفة المتأهلة فنيا ثم الأظرفة المتأهلة ماليا وذلك من خلال مرحلتين حيث تتدخل هذه االجنة في إطار الرقابة الداخلية ويحدد المسؤول عن المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر تشكيلة اللجنة في إطار الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها .

جاء في فحوى المادة203 من المرسوم الرئاسي 15-247 ،بأنه تؤسس بوابة إلكترونية للصفقات العمومية تسير من طرف الوزارة المكلفة بالمالية والوزارة المكلفة بتكنولوجيات الإعلام والإتصال،ويحدد محتوى البواية وكيفيات سيرها بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية ".

كما تبين هذه المادة صلاحيات الوزير المكلف بالمالية وتحدد كل ما يتعلق بالصفقات من جهة وما يتعلق بالاتصال الالكتروني من جهة أخرى الذي يدخل ضمن تحديد كيفيات دراسة العطاءات المقدمة إلكترونيا وكيفية البت فيها والذي يعود للجان المختصة وكذلك مقدمي العطاءات التي فضت عروضهم وكيفية تبليغ الرد للإدارة.

4/ إرساء طلب العروض:

تعتبر المرحلة التي يختار فيها المتعاقد مع الإدارة ،وفي مجال الإرساء وجب الرجوع إلى القواعد التي تحكم انعقاد العقد الإداري الالكتروني كما ان انعقاد العقد عبر شبكة الانترنت صعب التحديد كون ان هذه الشبكة عالمية مفتوحة وبالتالي فإن الاتفاق بين طرفي العقد على مكان انعقاد العقد والقانون الواجب التطبيق يعد حلا مؤقتا إلى غاية توحيد قواعد انعقاد العقود الإدارية الالكترونية بين دول العالم

5/ المرور عبر البوابة الالكترونية للصفقات العمومية :

يقصد بالبوابة على انها مدخل موحد لعدد من الخدمات والوظائف هي بهذا تتيح للمستخدم الوصول إلى هذه الخدمات من مدخل واحد على التسجيل المستخدمين حتى تقديم الخدمات لهم بحسب طبيعة تسجيلهم في نفس الوقت تقوم ببوابة تزودهم بالروابط التي تقودهم مباشرة إلى قلب الموقع .

تتضمن البوابة الالكترونية وظائف تمكن المتعاملين الاقتصاديين والمصلحة المتعاقدة والمهتمين بالصفقات العمومية إلى الولوج إليها لتلبية الحاجات ومتطلبات المصلحة العامة وتتمثل هذه الوظائف في النشر والتسجيل والبحث:

5-1-النشر الالكتروني : هو الاختزان الرقمي للمعلومات مع تطويعها وبثها وعرضها الكترونيا

5-2- التسجيل : تزود البوابة الالكترونية المتعلقة بالصفقات العمومية كل من المصالح المتعاقدة والمتعاملين الاقتصاديين بحساب الكتروني على شبكتها لتنفيذ معاملاتهم الالكترونية.

5-3-البحث : استراتيجية البحث هي وظيفة جاءت لتوفير للمستخدمين وسيلة للعثور على محتوى من خلال البحث عن عن الكلمات أو العبارات المعنية دون الحاجة إلى التنقل من خلال بنية الموقع

ثانيا- نظام تسيير البوابة الالكترونية :

حتى تتمكن البوابة من تقديم الخدمات بطريقة متجانسة ومتماسكة فإنه ينبغي أن يكون تصميم نظام تسيير البوابة يعتمد على جملة من قواعد البيانات التي تتضمن تسييرها عبر أنظمة تنظم التسجيل في البوابة وإمكانية الدخول إلى الخدمات المتوفرة دون تعطيل كما يعمل نظام البوابة على ضمان استمرارها طريق صيانتها من التهديدات الالكترونية مثل القرصنة وغيرها كما تقدم البوابة خدماتها بناء على أنظمة تقوم على إدراج وظائف جديدة تساهم في ترقية استخدام هذه البوابة كما يتيح نظام البوابة نشر الوثائق المتعلقة بالنصوص التنظيمية والتشريعية والاستشارات القانونية المتعلقة بالصفقات العمومية وقائمة المتعاملين الاقتصاديين الممنوعين والمقصيين من المشاركة في الصفقات وكذا البرامج التقديرية لمشاريع المصالح المتعاقدة وقوائم الصفقات المبرمة والمؤسسات المستفيدة منها، كما تنشر البوابة تقارير المصالح المتعاقدة المتعلقة بتنفيذ الصفقات العمومية.

المحور الثاني: آليات مشاركة المشاريع الصغيرة الافتراضية (الإلكترونية) ضمن المناقصات الإلكترونية

أضحت المشاريع الصغيرة آلية منشطة للاقتصاد وساهمت في تطور كبير وسريع بفضل تكنولوجيا المعلومات والاتصال، مما غيّر الكثير من المفاهيم المتعلقة ببيئة الأعمال من خلال إلغاء العديد من الحواجز القائمة على بعد المادية

كالمسافات والحدود الجغرافية، والأبعاد والجوانب المادية للمنتجات والخدمات موضع التبادل، كل هذا ساعد المؤسسات على دخول العالم الافتراضي للأعمال وتحول النشاط الاقتصادي من نشاط تقليدي إلى نشاط افتراضي، مما ساهم في تغيير الخريطة الجغرافية للأسواق.

أولا: مفهوم المشاريع الصغيرة الافتراضية (الإلكترونية)

لقد نتج عن تكنولوجيا وتكنولوجيا الاتصالات نوع جديد من المنظمات اصطلح على تسميتها المنظمات الالكترونية؛ والمنظمات الرقمية الالكترونية التي لا تكون مرتبطة بأي موقع جغرافي، وهذا يعني أن المنظمات الرقمية الالكترونية بإمكانها التواصل مع الزبائن والمجهزين والمنافسين وكذلك توزيع منتجاتها وتقديم خدماتها من خلال الشبكات و الانترنت، وهدفها الأساسي هو تأمين وتقديم خدماتها بمنتهى الخفة والأريحية والسرعة من خلال استخدام تكنولوجيا المعلومات والقدرات البشرية؛ فهي تؤمن وتقدم كل شيء في أي وقت وفي أي مكان.[3] لذا يمكننا تعريف المشاريع الالكترونية:

بأنها شبكة مؤقتة لشركات مستقلة، مرتبطة بتكنولوجيا المعلومات والمعرفة، لكي تتشارك بالمهارات والتكاليف، لكي تصل إلى أسواق بعضها البعض. و تستخدم الشبكات لكي تربط الأشخاص والممتلكات والأفكار، من أجل توليد وتأمين وتوزيع المنتجات والخدمات، من دون أن تكون محدودة بمواقع تقليدية أو مادية. فهي غير موجودة فعلا في إطار مادي محدد يشتمل على حدود معينة، بل إنها كشبكة لعلاقات متشابكة ومتداخلة استجابة لطبيعة الطلبات المتغيرة في السوق؛

وهي عبارة من وحدات الأعمال التي يكون فيها مجموعة من الأشخاص ومن إجراءات العمل منطلقا من وحدات أعمال مختلفة تتفاعل فيما بينها بشكل مكثف بغرض أن تؤدي وتنتج عمل يعود بالمنفعة على الجميع. وجميع الأطراف المشاركة في المؤسسات الالكترونية هم متساوون، ولا توجد سيطرة لأحدهم على الآخرين وان التعاون لا تحكمه قواعد تعتمد على قوانين محكمة ومشددة بل أن ذلك يجري بالمشاركة بالمعلومات والثقة المتبادلة، وبالنسبة للزبون فان هذا النوع من المؤسسات تبدو له وكأنها شركة اعتيادية.[4]

وبما أن المشروع الصغير: هو منظمه أعمال صغيره يقيمها أفراد لممارسة نشاط اقتصادي بهدف الربح ولها خصائص تميزها عن الأعمال متوسطة وكبيره الحجم[5]؛

فيمكن أن نستنتج تعريفا للمشاريع الصغيرة الافتراضية (الإلكترونية) بأنها: "هي شبكة تربط بين عدد صغير من الأشخاص بواسطة تكنولوجيا ونظم المعلومات المتقدمة؛ لاكتساب الفرص المتاحة من السوق والمشاركة في المهارات والتكاليف وإمكانية الوصول الفوري إلي السوق."

ثانيا: أنواع المشاريع الإلكترونية

يمكن تقسيم الشركات الإلكترونية إلى شركات إلكترونية دعائية وشركات إلكترونية ذات خدمات بسيطة وشركات إلكترونية مجردة.

1- **الشركات الإلكترونية الدعائية:**هي شركات مادية مجردة[6]، تنشئ موقع على شبكة الانترنت كنوع من الدعاية الحديثة التي يمكن أن تجلب لها الكثير من العملاء، لكن دون أن يقدم هذا الموقع أي نوع من التعاملات الخاصة بالشركة فهو فقط نوع من أنواع الدعاية الحديثة، التي تقيمها الشركة كدعاية لمنتوجاتها أو لما تقدمه من خدمات.[7]

2- **الشركات الإلكترونية ذات الخدمات البسيطة:** أو ما يسمى بالشركات المادية- الرقمية المزيجة التي تجمع بين النشاط المادي والنشاط الرقمي[8]، فهي شركات تحقق هدفين من موقعها على شبكة الانترنت، أولهما الدعاية وثانيهما تقديم خدمات بسيطة للعملاء، بحيث تسهل عليهم باقي الإجراءات التي لابد وأن ينتقلوا إلى مقر الشركة الفعلي لإتمامها، مثل ملأ استمارات التعارف أو الاستمارات التي تبيّن غرض العملاء من التعامل مع تلك الشركة.[9]

3- **الشركات الإلكترونية المجردة:** وهي الشركات الافتراضية تمثلها شركات الدوت كوم التي تعمل فقط في فضاء الأعمال المصنوع من المعلومات والرقميات بدون بنية تحتية مادية واسعة[10]، فهي تمارس نشاطها كاملا عن طريق شبكة الانترنت وليس لها فروع على الأرض، أي أن العملاء يستطيعون القيام بكافة أعمالهم مع تلك الشركة عن طريق موقعها على شبكة الانترنت، فهي تمارس كافة أغراضها التي أنشئت من أجلها عن طريق الانترنت دون أي حاجة إلى موقع تقليدي على الأرض.[11]

ثالثا: الصفات المميزة للمشاريع الإلكترونية

تتميز المشاريع الإلكترونية بما يلي:[12]

1- **التفوق والتميز:** جميع الشركاء في المنظمة الإلكترونية تجلب عادة معها إمكاناتها وقدراتها الجوهرية التنافسية، وهذا ما يعني أن كل شريك ينبغي أن يكون عنده بعض المزايا المميزة التي يقدموها للمنضمة، وان التركيز ينبغي أن يكون على المنظمة الافتراضية الجديدة، لذا نستطيع القول بأن هذه الميزة تعني تكامل القدرات الجوهرية ومشاركة في الموارد.

2- **الانتفاع والإفادة:** المنظمة الإلكترونية تؤمن الانتفاع من الموارد الخاصة بشركاء العمال بطريقة ربحية أفضل .

3- **انتهاز الفرص:** هناك فرص متوفرة في الأسواق وقد وجدت المنظمات الإلكترونية لكي تواجه وتغتنم هذه الفرص بطريقة أفضل من المنظمات الفردية.

4- **تبديد الحدود:** وجد بأنها تشتت الحدود الجغرافية وتجتازها، وعلى هذا الأساس فانه من الصعب تشخيص الحدود المكانية لها.

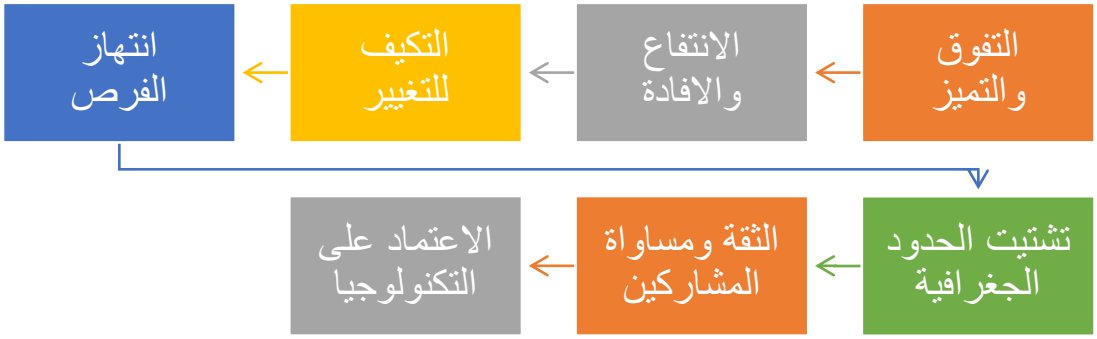
5- **الثقة:** وذالك بسبب مساواة المشاركين فيها حيث إن كل مؤسسة تعتمد على الأخرى بسبب الثقة. والتفهم والتركيز على القيم المشتركة .

6- **التكيف للتغيير:** حيث أنها تستطيع إن تتكيف بشكل أسرع للتغيير في إطار البيئة التي تعيش فيها من خلال تشخيص متطلبات التغيير على العاملين وتأمين التعليم والتدريب المستمر، وتنفيذ البرامج التعليمية التدريبية المطلوبة للعاملين.

7- **الاعتماد على التكنولوجيا:** فهي تعتمد بشكل أكبر على تكنولوجيا المعلومات ونظم الشبكات، لكي تؤمن لها المنصات التكنولوجية المتجددة، والتحسين المستمر لطرائق التعامل مع المعلومات واستخداماتها.

والشكل التالي يعكس الصفات المميزة للمشاريع الإلكترونية.

الشكل رقم (02): الصفات المميزة للمشاريع الإلكترونية



المصدر: عبد الستار العلي و آخرون – **مدخل إلى إدارة المعرفة**– الأردن: دار المسيرة، 2006، ص 133

كما تتميز الشركات الإلكترونية بإمكانية الوصول إلى قاعدة عريضة من العملاء وتقديم خدمات إلكترونية كاملة وجديدة، كما أن تكاليفها تكون منخفضة لأنها بدل أن تقوم بتخصيص الكثير من الأموال لفتح فروع جديدة لها في كافة المناطق للتقرب من العملاء، يكفي أن يقوم العميل بالضغط على زر من حاسوبه للوصول إلى الشركة والتعرف على ما تقدمه من منتجات، وكذلك الأسعار وكافة البيانات التي يحتاجها، إضافة إلى هذا فإن أداء الشركة الإلكترونية يكون أكثر كفاءة لأن العميل ليس بحاجة إلى الاحتكاك المباشر بالموظفين أو الانتظار للحصول على المعلومة أو السلعة أو الخدمة التي يريدها، فالموقع الإلكتروني يوفر له ما يريد[13].

رابعا: دور المشاريع الصغيرة الإلكترونية في تحقيق التمية المستدامة

تجمع الآراء على الأهمية المتعاظمة للمشروعات الصغيرة وعلى الدور الهام الذي تؤديه في الاقتصاد الوطني والاستقرار الاجتماعي سواء في الدول المتقدمة أو النامية، كما تشير التحليلات الاقتصادية والاجتماعية للتجارب التنموية في العديد من دول العالم إلى أن "بعض الدول الآسيوية قد حققت انجازات هائلة خلال العقدين السابقين وتحولت من قوى استهلاكية إلى قوى إنتاجية خلاقة بفضل اللجوء إلى المشروعات والصناعات الصغيرة.؛ فالمشروعات الصغيرة والمتوسطة تمثل نحو 90% من إجمالي الشركات في معظم اقتصاديات العالم، وتسهم هذه المشروعات بحوالي 46% من الناتج المحلى العالمي، وتساهم بنسبة كبيرة في الناتج المحلى للعديد من الدول، وحسب منظمة العمل الدولية فإن معظم الوظائف الجديدة تستحدث في الواقع في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. فهذه المؤسسات يمكن أن تشمل أي شيء، بدءا من شخص واحد يعمل لحسابه الخاص في القطاع غير المنظم، وصولاً إلى وحدات الإنتاج المتطورة التي تستخدم العشرات من العمال الأجراء.[14]

فمثلا في اليابان تشكل المشاريع الصغيرة والمتوسطة أكثر من 99 % من مجموع المؤسسات، وتشغل 70% من مجموع العاملين.[15] أما الولايات المتحدة فبها أكثر من 24 مليون مشروع صغير يساهم في توليد حوالي52% من فرص

العمل لدى القطاع الخاص و أكثر من نصف الدخل القومي،كما تمثل 80% من كل الإبداعات و الابتكارات الجديدة في السوق الأمريكي .وتمد 67% من العاملين بفرص العمل و التدريب الأولى لهم.

أما المشاريع الإلكترونية فتقدر الإحصائيات عدد الموظفين الافتراضيين الذين يعملون داخل فضاء بيئة العمل البديلة في أمريكا وحدها بما لا يقل عن 30 مليون موظف، وقد أجري مسح على عينة كبيرة منهم فجاءت النتيجة أن 87% منهم يؤكدون ارتفاع إنتاجيتهم في العالم الافتراضي عما كانت عليه في العالم الحقيقي، كما أنه في المنظمة الافتراضية تتزايد أعداد الموظفين المؤقتين وغير الدائمين عما كان عليه في المنظمة التقليدية.

والأمثلة كثيرة على المشاريع الصغيرة الافتراضية التي أسهمت في إيجاد فرص للعمل كالعمل على إنتاج منتجات حرفية منزلية بسيطة، والقيام بتصويرها وإرسالها عبر البريد الالكتروني إلى أشخاص آخرين لحثهم على طلبها وشرائها من صاحبها ، أو من خلال المشاركة في المنتديات وعرض المنتوج على الأعضاء فيه، أو من خلال الدخول إلى مواقع مجانية لتصميم متاجر افتراضية حيث يمكن لصاحب المنتوج أن ينقل منتجه إلى الموقع الخاص به أو متجره الافتراضي، ويقوم بتسويق منتجه وهو جالس في منزله والتواصل افتراضيا مع الزبائن الراغبين في الحصول على منتجه؛

ومن أمثلة المشاريع الصغيرة الافتراضية ما قام به **لينوس تورفالدز** فى أكتوبر عام 1991 ،حيث كان طالبا يبلغ من العمر21 عاما وضع على شبكة الإنترنت أول ثمار ابتكاره الجديد . كان **لينوس** يدرس الكمبيوتر ، وابتكر لتوه برنامجاً لإجراء الحسابات المؤسسية والأكاديمية أسماه باسمه "**لينوس**"؛ أتاح تنزيل برنامجه مجاناً لكل من يرغب في ذلك وطلب من الجميع اختباره وتجربته وتعديله كلما تراءى لهم ذلك ، مقابل إعلامه بالنتائج والمقترحات.

بالفعل تمكن المستخدمون لبرنامج "**لينوس**" من تطويره ومعالجة العديد من مشكلاته واستمرت عملية التطوير والتعديل 3 سنوات ، ليصبح بعدها هذا البرنامج هو المعروف الآن باسم (يونيكس) والذي أصبح بفضل التطوير المستمر من أهم البرمجيات المؤسسية على الإطلاق. [16]

أما بالنسبة للتجربة الجزائرية فهي فتية نوعا ما ،فقد تم عقد شراكة بين وزارتي التكوين المهني ووزارة البريد وتكنولوجيا الإعلام والإتصال بتاريخ 2009/09/13 يخضع فيها المتربصون إلى برنامج إعدادي حول المساهمة في تعزيز الإدارة الإلكترونية و الحكومة الإلكترونية[17]،حيث لجأت الإدارات المحلية إلى التعاقد مع مشاريع صغيرة افتراضية ومؤسسات إفتراضية خاصة في مجال الغعلام الآلي قصد تسهيل تقديم مختلف الخدمات العمومية في مجال خدمات المياه ،الخدمات البريدية ،الصحة،النقل،التعليم العالي،....

المحور الثالث: كيفية إنشاء متجر إلكتروني على الخط

تعتبر المتاجر الإلكترونية أحد أشكال المشاريع الصغيرة الافتراضية المنتشرة على شبكة الانترنت، لذا سنحاول في هذا المحور تحديد المراحل الرئيسية لإنشائها.

أولا: مفهوم المتاجر الإلكترونية

يعدّ المتجر بالمفهوم التقليدي الشكل الأقدم والشائع لجذب الزبائن، وموقع المحل التجاري له أهمية في زيادة ارتياد الناس له.

إلا أن التجارة الإلكترونية كسرت هذه المبادئ وتعدّ الاستثناء الهام إن لم نقل الوحيد، لأن التاجر الذي يملك موقعاً إلكترونياً قد لا يحتاج لمحل تجاري فيكون صاحب متجر افتراضي إلكتروني، ولا يملك متجراً تقليدياً، ومن خلال المتجر الإلكتروني يحاول التاجر خلق الزبونية وتطويرها.

إذن يمكننا أن نتخيل مستقبلاً تطغى فيه التجارة الإلكترونية تدريجياً فتصبح غالبية المتاجر إلكترونية ويتزايد عدد الزبائن الإلكترونيين على حساب ترددهم على مخزن الحي التقليدي، إذ يتصفح الزبائن المواقع على الإنترنت ويتسوقون دون حاجة إلى الذهاب إلى المتجر، وقد يتولى التاجر توصيل البضاعة إلى الزبون دون أن يلتقي به مطلقاً.[18]

ويمكن تعريف المتاجر الافتراضية بأن تكون البضاعة أو الخدمة معروضة على الخط يتبعها طلب الخدمة أو طلب الشراء من الزبون المتصفح للموقع ، وعلى الخط أيضا ، وبالتالي يمثل الموقع المعلوماتي على الشبكة وسيلة العرض المحددة لمحل التعاقد وثمنه أو بدله في حالة الخدمات على الخط (أي عبر شبكات المعلومات).[19]

وتعرف أيضا بأنها امتلاك موقع خاص يتم فيه عرض البضاعة المراد بيعها مع تحديد سعرها، كبيع الأجهزة الإلكترونية أو حقائب أو ساعات وغيرها[20]..

ثانيا: أنواع المواقع الإلكترونية (المتاجر الإلكترونية)

بما أن المتاجر تتطلب امتلاك مواقع إلكترونية على الشبكة فهي تصنف إلى ثلاث أصناف: [21]

1- **الموقع الساكن:** هو موقع يحتوي على نصوص وصور وغيرها من وسائل العرض، لا يحتوي على إمكانية تغيير بياناته بطريقة ديناميكية أي لا توجد قاعدة بيانات يمكن تحديث البيانات من خلالها، حيث أنّ أي تغيير لمعلومة أو صورة يتطلب الرجوع إلى مصمم الموقع ليدخل هاته التغييرات ثم يعيد نشرها مرة أخرى على الانترنت.

2- **الموقع الديناميكي:** هو موقع أكثرا تطورا من الساكن، يسمح بتغيير أو إضافة أو حذف أي معلومة أو صورة بسهولة تامة من قبل المسؤول عن الموقع دون الرجوع إلى المصمم، فيتم التحديث عن طريق وحدة الموقع المتصلة مباشرة بقاعدة بيانات الموقع على الانترنت والمؤمنة بكلمة سر لا يعرفها سوى المسؤول عن الموقع.

3- **موقع التجارة الإلكترونية:** هو أكثر المواقع تطورا وأهمها من الناحية التجارية، فهو بمثابة محل أو مؤسسة تعمل على بيع منتجاتها وخدماتها من خلال الانترنت باستخدام وسائل الدفع الإلكترونية عبر الشبكة، ثم توصيل المنتوج أو الخدمة بعد ذلك إلى المشتري وهو في مكانه.

ثالثا: خطوات إنشاء متجر إلكتروني

تظم شبكة الإنترنت ملايين المواقع التجارية، وعملية تأسيس موقع تجاري مع هذا الحجم الضخم من المواقع، يختلف عن افتتاح متجر في سوق تقليدية محدودة؛ إذ يحتاج الأمر إلي عناية فائقة وتخطيط مفصل ومدروس، و لتأسيس وإطلاق متجر افتراضي تتلخص فيما يلي:

الخطوة الأولى: اختيار المنتج:

يكمن تقسيم المنتجات إلى قسمين رئيسيين:

1- **المنتجات العادية:** وهي المنتجات مادي والتي له حجم يمكن بيعه في المتاجر العادية مثل العطور والأجهزة الإلكترونية، وهذه منتجات تتطلب من أجل بيعها وسائل الشحن تكون عن طريق الطرود البريدية أو شركات الشحن.

2- **المنتجات الرقمية** :وهي المنتجات التي تحتوي على معلومات أو بيانات مثل البرامج الكتب الإلكترونية وهذه المنتجات يكمن الاستفادة منه عن طريق التحميل، وهي تحتل ألصدارة في حجم المبيعات على شبكة الانترنت وذلك لسهولة الأمر، فالمشتري يقوم بعملية إتمام الشراء والدفع من خلال بطاقات الفيزا مثلا، ويتم أستلم رابط التحميل مباشر وتنتهي عملية الشراء.بعد أن تعرفنا على نوعية المنتجات نستطيع الآن أن نتحدث عن الشروط الواجب توافرها في المنتج الذي يمكننا بيعه وتحقيق حجم مرضي من الأرباح نتطرق للشروط الواجب توافرها في المنتج:

- ندرة وصعوبة الحصول عليه من المتاجر العادية؛
- إذا كنت تستطيع أن تخرج من بيتك وتذهب إلى المتجر المحدد لشراء ما تريد واستلام البضاعة بنفس الدقيقة، فما الذي يحملك على الشراء من الانترنت لتظل في قلق هل ستصلك البضاعة أم لا !
- أن يهم هذا المنتج شريحة واسعة من مستخدمي شبكة الانترنت، هذا سيضمن توزيع عالي وبالتالي أرباح أكثر.
- أن يتميز المنتج بالجودة العالية، هذا الشرط هو شرط عام في جميع المنتجات المراد بيعها كما أن جودة المنتج هي أفضل طريقة ترويج وتسويق له.

الخطوة الثانية: ضرورة وضع ميزانية تكاليف الموقع

ضرورة وضع ميزانية تكاليف خادم معلومات الموقع وتكاليف التسويق بالإضافة للصيانة و الإدارة ومصاريف مصادر المعلومات والمواد والأقساط الشهرية وغيرها، والجدير بالذكر هنا إن العناية بالموقع وترقيته والمحافظة على تغيير آخر المعلومات فيه ،والتسويق الدائم يكاد يسبق أهمية صرف الأموال عليه لأن المطلوب التحديث والخدمة أكثر من الإنفاق.

الخطوة الثالثة: ضرورة التأكد من فعالية صلات البريد الإلكترونية

ضرورة التأكد من فعالية صلات البريد الإلكترونية للموقع وسهولة الوصول إليه لأنه ببساطة الجسر الأساسي للتواصل مع الزبائن، والتعامل معهم وبدونه يبقى الموقع معزولا ولا معنى لوجوده على الشبكة.

الخطوة الرابعة: التسليم في المواعيد المحددة

يعد الإفصاح عن أنشطة أعمالها وحماية معلوماتها وضمان تكامل الصفقة لعملائها من الأمور الأساسية لعمليات التجارة الإلكترونية، لهذا فإن الشركات التي لا تولي أهمية لهذه الأمور فإن ذلك يعني أنها لا ترغب في ممارسة التجارة الإلكترونية حسب المعايير المحددة لها؛ غير آبهة بما قد ينتج عن ذلك من تعرض أعمالها لضغط عام وسوءٍ في العلاقات العامة.

الخطوة الخامسة: تحديد طريقة الدفع عبر الأنترنت

بما أن قسم طلب المنتجات قسم يعتمد على طلب السلع، وطلب السلع من الإنترنت غالبًا ما يكون الدفع به عن طريق الإنترنت نفسه، لذا يجب اختيار أحد أساليب الدفع عبر شبكة الانترنت والتي كثيرًا ما نصادفها في مواقع التجارة الإلكترونية،وهي متعددة أشهرها:

1- عن طريق Credit Cards.

2- عن طريق حسابات Paypal.

3- عن طريق الحوالات البنكية

4-عن طريق شركات التحويل مثل WesternUnionأو MoneyGram.

الخطوة الأخيرة: اختيار واجهة المتجر الإلكتروني واستضافته على الشبكة

لافتتاح متجر عبر الشبكة العنكبوتية فيمكن ذلك عمل ذلك بشكل مجاني، حيث يتم تركيبه على مساحة استضافة، وامتلاك اسم نطاق، وتبدأ الرحلة نحو التجارة الإلكترونية. أو يمكن التوجه إلى إحدى شركات الاستضافة والتصميم لتصميم متجر إلكتروني وحجز مساحة و اسم نطاق وهو لن يكلف الكثير من المال، ويتم من خلال هذا الموقع عرض المنتجات والسلع والمراد الترويج لها.

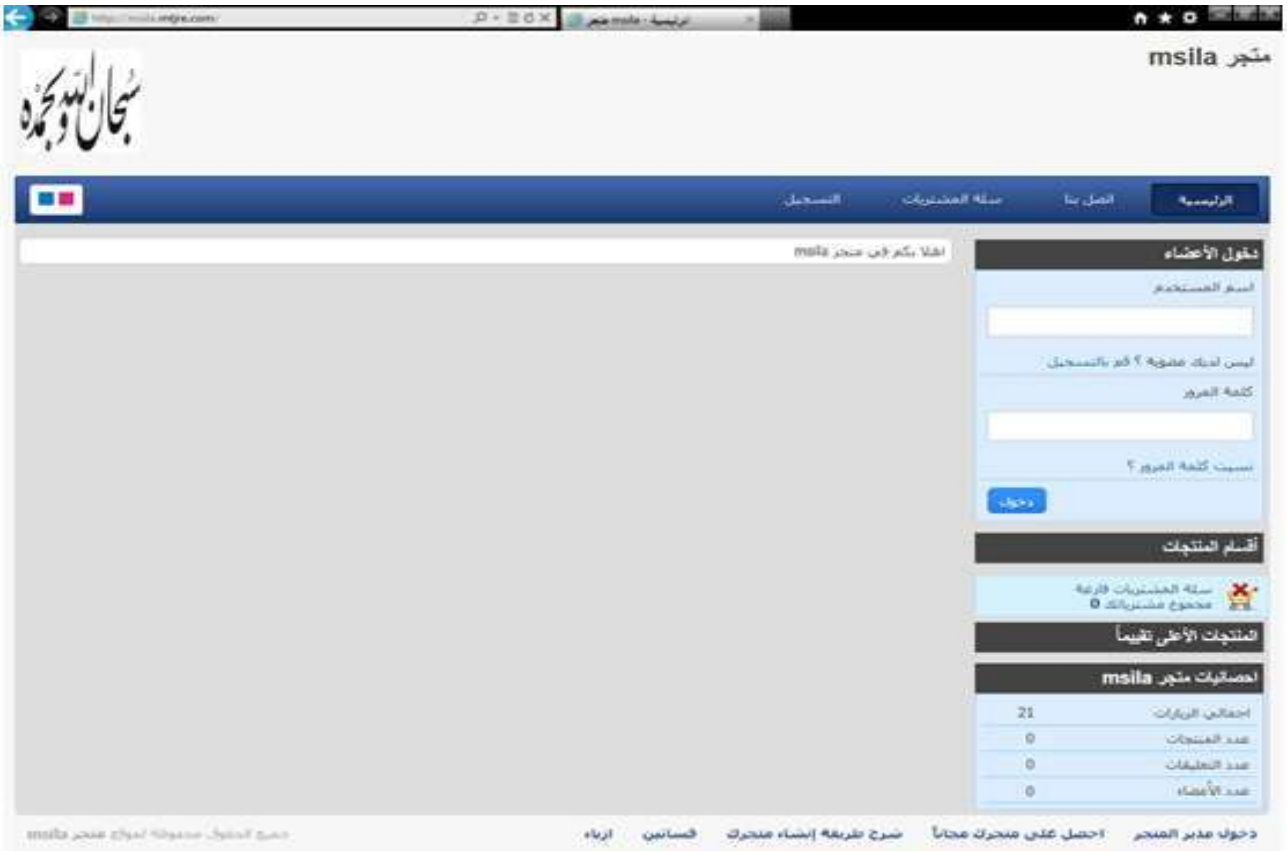
1- اختيار أحد مواقع إنشاء المتاجر الإلكترونية:على سبيل المثال أخذنا موقع "متجري لإنشاء المواقع الإلكترونية"[22] كنموذج http://www.mtjre.com/index.html



2- **إدخال المعطيات الخاصة بالمتجر الإلكتروني** (اسم المتجر، تخصصه، الدولة...الخ)



3- **الحصول على موقع إلكتروني خاص بالمتجر على الشبكة:**



وبهذا وبثلاث خطوات فقط نكون قد تمكنا من الحصول على متجر إلكتروني على شبكة الانترنت، بعنوان http://msila.mtjre.com/ ، بإمكاننا عرض أي منتج فيه والانطلاق في عالم الأعمال عبر الانترنت.

من الناحية العملية يوجد إطلاق مشروع " الزبون الأول "تسمح للمؤسسات الناشئة الحصول على صفقة أولى عبر الطلب العمومي؛كل هذه النقاط لم تفعل بعد و هي تتم عبر المراحل التالية:

* ولوج المؤسسات الناشئة للطلب العمومي عبر تكييف دفتر الشروط الذي يلزم بضرورة اللجوء إلى المناولة مع المؤسسات الناشئة؛

*تضمين دفتر الشروط لنظام تقييم العروض و لشروط تأهيلية مكيفة مع المؤسسات المصغرة ؛

**خاتمـــــــ

✓لتمكين المشاريع الإلكترونية من المضي قدما وتحقيق الأهداف المرجوة منها،يجب توفير المناخ الملائم والبنية التحتية (الشبكات، وسائل الدفع الإلكتروني ...إلخ)، وطبعا التكوين المستمر للكادر البشري.

✓ كتوصية إعادة تفعيل أحكام المادة 87 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، عبر إصدار قرار توضيحي و تطبيقي من السيد وزير المالية، المبرمج في هذا الشأن بغرض دعم المؤسسات الصغيرة و المؤسسات الناشئة للدخول في المنافسة عن طريق آلية المناقصة الإلكترونية.

المراجع والهوامش:

1- رحماني سناء ،ديلمي فتيحة ، دور المشاريع الصغيرة الافتراضية في استحداث فرص عمل– دراسة حالة كيفية إنشاء متجر على الخط – مداخلة بالملتقى الدولي حول "استراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة"، يومي 15-16 نوفمبر 2011بجامعة المسيلة،ص2.

[2]–المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام،المؤرخ في 16 سبتمبر 2015،ج ر عدد 50 المؤرخة في20 سبتمبر 2015.

[3]– عبد الستار العلي و آخرون – **مدخل إلى إدارة المعرفة**– الأردن: دار المسيرة، 2006، ص 130

[4]نفس المرجع، ص131

[5]– برنوطي، سعاد –**إدارة الأعمال الصغيرة (ابعاد للريادة)**– عمان: دار وائل للنشر، ط2، 2008، ص 17

[6]– رحماني سناء ،ديلمي فتيحة ، ص 11.

[7]– منير محمد الجنبيهى وممدوح محمد الجنبيهى – **الشركات الإلكترونية**– الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2005، ص ص 11 و12.

[8]– نجم عبود نجم، مرجع سابق، ص 186.

[9]– منير محمد الجنبيهى وممدوح محمد الجنبيهى، مرجع سابق، ص 12.

[10]– رحماني سناء ،ديلمي فتيحة ، مرجع سابق، ص12.

[11]– منير محمد الجنبيهى وممدوح محمد الجنبيهى، مرجع سابق، ص 12.

[12]– عبد الستار العلي و آخرون، مرجع سابق، ص ص 132 ،133.

[13]– رحماني سناء ،ديلمي فتيحة ، مرجع سابق ، ص 13.

[14]– العمالة، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم– مستخرج من موقع منظمة العمل الدولية http://www.ilo.org/public/arabic/region/arpro/beirut/employment/employment26.htm.

[15] –Jhitraporn Techacharn -Strengthening Thai-Japanese SMEs Partnership- ASEAN-Japan Seminar on FDI, Tokyo, May 29, 2007, P 02. http://www.asean.or.jp/invest/archive/speech/fy07%20JAIF%20Seminar/2_Ms_Jhitraporn.pdf.

[16]– *عزة الجوهرى عبد الحميد* – **الإدارة الافتراضية مهارات القيادة والاتصالات والتفاعل عن بعد**– ورقة عمل الاجتماع العاشر للشبكة العربية لإدارة وتنمية الموارد البشرية دمشق – الجمهورية العربية السورية 16 – 19 ديسمبر 2002، ص ص 6، 7.

17–بلقرع فاطنة،العمري دلال:جاهزية الإدارة الإلكترونية في الجزائر ودورها في إرساء الخدمة العمومية،مجلة البديل الإقتصادي،العدد06.

[18]– عبد الرزاق عمر جاجان الزايد– **حقيبة مقرّر قانون التجارة الإلكترونية**– ماجستير القانون والممارسة المهنية، كلية الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبد العزيز، رمز المقرر ورقمه: (LM 617) العام الدراسي 1432/1431، ص ص 12،13

[19]– **تقرير عن التجارة الإلكترونية**– جامعة الملك سعود، كلية إدارة الأعمال، مستخرج بتاريخ 2011/09/10 من الموقع http://www.kau.edu.sa/

[20]– **إرشادات السلامة لتجارة آمنة** ، مستخرجة بتاريخ 2011/09/01 من الموقع http://www.mexat.com

[21]– كرم بدوي– **تصميم مواقع الانترنت**– القاهرة: دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع، 2005، ص ص 39 ،40.

[22]– من بين المواقع المجانية على غرار العديد من المواقع المجانية المتوفرة.

صندوق التضامن والضمان لتحقيق التنمية المحلية

Solidarity and Guarantee Fund for Local Development

د.حمامة قدوج
أستاذة محاضرة أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية
مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة
جامعة أمحمد بوقره جامعة بومرداس –

الملخص:

الجماعة المحلية تنظيم إداري، يعني مجموعة من الأفراد يقيمون على إقليم معين، ويرتبطون بعلاقات متنوعة، اجتماعية، اقتصادية، دينية، سياسية.....الخ، مهمتها تحقيق المصالح المشتركة للسكان المحليين في حدود النصوص القانونية المفروضة بواسطة النظام السائد في الدولة.أما التنمية المحلية فهي أحد البدائل عن التسيير المركزي، وتعني مجموعة من البرامج التي تمثل للسياسات العامة المحلية، هدفها تحقيق احتياجات ومطالبا لمجتمع المحلي.

تستخدم الجماعات الحلية مجموعة منا لموارد المالية لتحقيق أهدافها، وهي متفاوتة فيما بينها لأسباب عديدة، مما يؤثر على عملية التنمية المحلية. وللقضاء على هذا ا لتفاوت لجأت الدولة إلى إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية، التنمية المحلية، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، مساهمات التضامن، مساهمات الضمان

Abstract :

The local community is an administrative organization, meaning a group of individuals residing on a specific territory, and linked to various relationships, social, economic, religious, political, etc., whose mission is to achieve the common interests of the local population within the limits of legal texts imposed by the prevailing system in the state .

As for local development, it is one of the alternatives to central management, and it means a group of programs that represent local public policies, aiming to achieve the needs and demands of the local community.

Local groups use a range of financial resources to achieve their goals, and they differ among themselves for many reasons, which affects the local development process. To eliminate this disparity, the state resorted to establishing the Solidarity and Guarantee Fund for Local Communities.

Key words: Local groups - local development - Solidarity and guarantee fund for local groups - solidarity contributions - guarantee contributions.

مقدمة:

تعتبر الجماعات المحلية تنظيما إداريا، فهي جماعة من الأفراد يقيمون على إقليم معين، يرتبطون بعلاقات متنوعة، اجتماعية، ثقافية، اقتصادية، دينية، .....الخ مهمتها تحقيقا لمصالح العمومية عن طريق إشباع متطلبات السكان المحلي ينفي حدود النصوص القانونية المفروضة بواسطة النظام القانوني السائد في الدولة.

هذا التنظيم يكون دوره بالدرجة الأولى تحقيق جزء،كالضبط الإداري، والمرافق العمومية. فالضبط الإداري يتجه نحو الحفاظ على النظام العمومي على مستوى أقاليم الجماعات المحلية، وهو شرط لتحقيق الحياة الاجتماعية.أما المرافق العمومية التي تشكل الدور الثاني للوظيفة الإدارية،تقوم بمقتضاها الجماعات المحلية بتزويد الإفراد بالخدمات.

بالنسبة للتنمية فهي مفهوم واسع ونسبي يحيلنا إلى مفاهيم أخرى في مجال الاقتصاد والسياسة والثقافة وعلما لاجتماع وغيرها.....إن التنمية المحلية هي أحد البدائل المطروحة عن التسيير المركزي. فهي مجموعة من البرامج التي تمثل السياسات العامة المحلية التي تستوجب تدخل العديد من الفاعلين المحليين،كالمجتمع المحلي،الهيئات اللامركزية، الهيئات المركزية الموجودة على المستوى المحلي، من اجل النهوض بتحقيق مطالب واحتياجات السكان المحليين،عن طريق تقديم الدعم المادي والمعنوي من خلال تبني المسؤولية الجماعية والمبادرة والمشاركة.

ولتحقيق هذه الأهداف تستخدم الجماعات المحلية مجموعة من الموارد، وهي متفاوتة فيما بينها، بسبب الموقع الجغرافي، وحجم النشاطات الاقتصادية، وتمركز رؤوس الأموال، مما يؤثر إيجابا أو سلبا في حالة انعدامها على التنمية المحلية. لذلك لجأت الدولة للقضاء على التفاوت بين الجماعات المحلية إلى استخدام آلية صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، لتقديم الإعانات لها عن طريق إعادة توزيع نسب الضرائب والرسوم في إطار تحقيق التضامن المالي في ما بينها.

ونظرا لأهمية الجانب المالي في تمويل التنمية المحلية، يعتبر هذا الصندوق أحد المصادر المالية الهامة في تمويل الجماعات المحلية، خاصة منها الفقيرة. فهو آلية ذات طبيعة مزدوجة، مالية وإدارية، تعمل على تغطية العجز المسجل في ميزانيات الجماعات المحلية، وبذلك يلعب دورا هاما في ضمان تسييرها الإداري وتحقيق برامجها التنموية، وخلق ظروف ملائمة للتنمية، وتحقيق فعالية المرافق المحلية،كما يعمل على تقليص الفوارق الجبائية فيما بينها.

وبناء على ما تم ذكره يمكن طرح الإشكالية التالية:

ما مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في التنمية المحلية ؟

والإجابة عن هذه الإشكالية يكون وفق الخطة التالية:

المبحث الأول:مدى توافق اختصاصات الجماعات المحلية مع مواردها المالية

المبحث الثاني:تدخل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لتحقيق التنمية المحلية

المبحث الأول: مدى توافق اختصاصات الجماعات المحلية مع مواردها المالية

لمعالجة هذه الفكرة يجب التعرض أولا لتحديد اختصاصات الجماعات المحلية، وثانيا لمواردها المالية، وثالثا لعدم توافق اختصاصاتها مع مواردها المالية.

المطلبالأول: تحديد اختصاصات الجماعات المحلية في مجال التنمية

مهما كانت الطريقة المتبناة في تحديد الاختصاصات المحلية، فانه يكون لزاما إثبات إن مجال الاختصاصات محدد بواسطة التشريع أو التنظيم. فهذه السلطات تكون ملزمة باحترام الحدود المرسومة لها في هذه النصوص، خضوع لمبدأ التخصص الذي يضمن احترام قواعد التنظيم الإداري في الدولة من اجل تفادي تصادم السلطات على المستوى المحلي[1].

رغم الاختلاف الفقهي حول خضوع أو عدم خضوع الجماعات المحلية لمبدأ التخصص، فان اختصاصاتها تتميز بالتطور المستمر حسب التحولات الأساسية للمجتمع المعاصر، والمرتبطة بتزايد حاجيات أفراد المجتمع، النمو الديمغرافي والعمراني، ارتفاع مستوى المعيشة، التطلع للرفاهية، والرغبة في المساواة والرقي والتقدم.

فالاختصاصات المحلية لا تنحصر حاليا في المجالات الكلاسيكية كحماية النظام العمومي، بل تمتد إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية بواسطة انجاز المشاريع و الاستثمار و التجهيز،السكن،الصحة، الضمان الاجتماعي .....الخ يرتبط تنوع اختصاصات الجماعات المحلية بشكل النظام السياسي، الاقتصادي، والاجتماعي.

بالنسبة للجزائر، فانه يتم استخلاص الدور التنموي للجماعات المحلية من قوانين الجماعات المحلية، حيث نص قانون الولاية على ان الولاية تساهم في إدارة وتهيئة الإقليم، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية وحماية البيئة وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين(2).كما نصت المادة الثالثة من نفس القانون على أن الولاية تتوفر على ميزانية لتمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي، لاسيما المتعلقة بالتنمية ومساعدة البلديات وتغطية أعباء تسييرها والمحافظة على أملاكها وترقيتها.وأضافت المادة الرابعة من نفس القانون على إن الولاية باعتبارها الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة مكلفة بالمساهمة وتنفيذ السياسات العامة ضمن الاطر المحددة.

وطبقا للمادة /73من نفس القانون، فان المجالس الشعبية الولائية يمكنها بالإضافة إلى التكفل بالمهام المنوطة بها، التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة، بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية، والاجتماعية، وفي نفس السياق نصت المادة / 75 من نفس القانون، على انه للمجلس الشعبي الولائي حسب قدرات وخصوصيات كل ولاية،وعلى عاتق ميزانية الولاية المبادرة بكل الأعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. أما المادة / 77 من نفس القانون فقد فصلت في مجالات اختصاص المجالس الشعبية الولائية كالاتي:

الصحة العمومية–الإعلاموالاتصال – التربية والتعليم العالي – التكوين – الشباب والرياضة والتشغيل – السكن والتعمير – تهيئة الإقليم – الفلاحة والري والغابات – التجارة والأسعار والنقل – الهياكل القاعدية والاقتصادية – التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة – التراث الثقافي المادي وغير المادي التاريخي – حماية البيئة – التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية – وترقية المؤهلات النوعية المحلية.

بالنسبة للبلدية، فان قانون البلدية في مادته الثانية (3) نص على أن البلدية تمارس صلاحيات في كل مجالات الاختصاص المخولة لها، كما تساهم في إدارة الإقليم و التنمية الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية و الأمن، وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين و تحسينه.كما نصت المواد من 107 إلى 124 من القانون المذكور على إن الشؤون المحلية التي تختص بها المجالس الشعبية البلدية تشمل ما يلي:

إعداد وتنفيذ البرامج السنوية والمتعددة السنوات الخامة بالتهيئة والتنمية، تماشيا مع المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة.

تساهم كذلك في عملية التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز، وانجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وصيانتها، وانجاز وتسيير المطاعم المدرسية، وتوفير النقل للتلاميذ.كما تشارك في انجاز الهياكل القاعدية الجوارية للنشاطات الرياضية والثقافية والتسلية، وتقديم المساعدات للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والرياضة والتسلية.

كذلك تساهم في توسيع قدراتها السياحية وتشجيع واستحداث مناصب شغل،وتشارك في السياسات العمومية الوطنية في مجال التضامن والحماية الاجتماعية،وتساهم إلى جانب المصالح التقنية للدولة على حفظ الصحة، والنظافة العمومية، وتهيئة المساحات الخضراء، ووضع العتاد الحضري،والمساهمة في صيانة فضاءلت الترفيه والشواطئ.

نستخلص مما تم ذكره، إن المشرع اختار أسلوب الاختصاص العام للجماعات المحلية حتى يوسع من دائرة المبادرة المحلية، مع تحديد الاختصاصات الأساسية على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر.

إن تحديد اختصاصات الجماعات المحلية يسمح باحترام الحدود المرسومة لها في قوانين الجماعات المحلية باحترام مبدأ التخصص، الذي يضمن احترام قواعد التنظيم الإداري في الدولة. كما يعمل على تفادي تصادم السلطات على المستوى المحلي.

تمارس هذه الاختصاصات باحترام مبدأ حرية التجارة والصناعة، وحماية المشروعات الخاصة على المستوى المحلي، وفي إطار خدمة قواعد التنظيم الإقليمي للدولة المصادق عليها في أطار الخطط الوطنية.وإذا كان هذا المبدأ يشجع ظاهريا الجماعات المحلية على تحقيق ذاتها، فهو من الجهة العملية يخفي الكثير من السلبيات، من بينها:

السماح للسلطة التنفيذية بالتدخل بشكل واسع في الشؤون المحلية، عن طريق منح الإذن المسبق، والمصادقة اللاحقة على أعمال الجماعات المحلية، خلافا للتوجه الانجليزي الذي يتبنى مبدأ السرد التحديدي للاختصاص، والذي لا يسمح للجماعات المحلية بالخروج عن الاختصاصات المحددة لها، إلا باللجوء إلى السلطة التشريعية. تعتبر هذه الطريقة وسيلة لتحاشي التدخل المتوالي للسلطة التنفيذية في الشؤون المحلية.

فالبرلمان هو الذي يحدد بدقة الشؤون المحلية التي تختص بها الجماعات المحلية في ضل هذا التوجه، وإذا كانت هناك شؤون جديدة محلية، على الجماعات الرجوع إلى البرلمان للحصول على الاختصاص بهذه الشؤون. إن هذه الطريقة في تحديد الاختصاصات المحلية تعمل على توضيح المسؤوليات لمختلف مستويات الإدارة، وتأسيس سهل لمراحل التنمية [4].

إن التوجه الجزائري في تحديد الاختصاصات المحلية سمح بفتح الباب أمام الارتجالية، عدم تقدير العواقب،التبذير،الاختلاس، والبيروقراطية في تلبية الحاجيات العمومية المحلية.

إن تعريف الاختصاصات المحلية بدقة وتوضحيها يعتبر ضمانة للحرية المحلية وتفاديا للتدخل في الاختصاصات ما بين الدولة والجماعات المحلية.

تعتبر طبيعة ومستوى الاختصاصات المعترف بها للجماعات المحلية، بالإضافة إلى عملية تمويلها، الركيزة الأساسية للامركزية [5]، لذلك يجب على الجماعات المحلية تلبية المتطلبات الاجتماعية، والاقتصادية للمجتمع المحلي. فالمطالب المتزايدة للمجتمع تستلزم توزيع المهام بصفة دقيقة وواضحة ما بين السلطة المركزية والهيئات المنتخبة على مستوى الأقاليم [6]، وذلك بهدف التحديد الدقيق لنفقات هذه الجماعات، والتي تعبر عن أعبائها الحقيقية، والتي تتطلب موارد مالية كافية. لهذا كان من الضروري التعرض لمالية الجماعات المحلية.

المطلب الثاني: تحديد مالية الجماعات المحلية

تتكون موارد ميزانية الجماعات المحلية طبقا للمادة /151 من قانون الولاية السالف الذكر، والمادة /170 من قانون البلدية المذكور سابقا مما يلي:- حصيلة الجباية – الإعانات والتخصيصات – مداخيل ممتلكاتها – ناتج الهبات والوصايا – القروض-ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الجماعة المحلية – ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية – الناتج المحصل مقابل الخدمات – بالإضافة إلى مداخيل أملاك الدولة بالنسبة للولاية ومداخيل أملاك البلدية بالنسبة للبلدية. لكن المهم في هذه الفكرة ما صرح به المشرع في المادتين 154 من قانون الولاية السالف الذكر والمادة 172 من قانون البلدية المذكور سابقا، في القسم المعنون بمالية الولاية، والقسم المعنون بمالية البلدية.

المطلب الثالث: أسباب ضعف موارد الجماعات المحلية

لقد أكد المشرع بصريح العبارة في المادتين، عدم كفاية موارد الجماعات المحلية للقيام بالمهام المسندة لها، وذلك للأسباب التي ذكرها في المادتين وهي:

- عدم مساواة مدا خيل الجماعات المحلية.
- عدم كفاية مداخيلها مقارنة بصلاحيتها المحددة قانونا.
-عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية.
- التبعات الناجمة عن القوة القاهرة.
-الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا.
- نقص قيمة الإيرادات الجبائية، لاسيما في التشجيع على الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية.

السؤال المطروح في هذا الإطار، لماذا المشرع يحمل الجماعات المحلية كل هذه الاختصاصات والمهام وهو يعلم إن الموارد المالية المخصصة لها غير كافية ؟

المطلب الرابع: عدم توافق اختصاصات الجماعات المحلية مع مواردها المالية

كما ذكرنا سابقا أن المشرع أكد بصريح العبارة عدم كفاية موارد الجماعات المحلية لتغطية كل الاختصاصات المسندة لها بموجب قوانين الجماعات المحلية.

فالجماعات المحلية في الجزائر تتمتع باختصاصات واسعة، أحيانا ليست من أولويات التنمية المحلية، فبعضها من اختصاصات الدولة لما تملكه من إمكانيات مالية وبشرية ضخمة، خاصة في مجال التجهيز والهياكل الأساسية، كبناء المدارس ومؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهنيوالهياكل الثقافيةوالرياضية والترفيهية، والمساهمة في انجاز برامج السكن والمرافق الصحية. فاختصاصات الجماعات المحلية مفتوحة على كل مجالات التنمية، مما أدى إلى زيادة معتبرة في نفقات التدخل، مع محدودية الوسائل المالية والمادية والبشرية[7].

لنستخلص إنه لا فائدة من توسيع تدخل الجماعات الحلية في عملية التنمية، مع قصور في التمويل.

وبالتالي كان من الأجدر على المشرع استخدام كل سلطاته لإعادة التوازن مابين الاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية،ومابين مواردها المالية. هذا التوازن يسمح لها بأداء مهامها وأعبائها، وتحقيق استقلاليتها اتجاه الإدارة المركزية، التي تحاول تقييدها بالإعانات المالية التي تقدمها لها مقابل الإبقاء على السلطة التقريرية بيدها.

كما يستخلص مما تم ذكره أن السلطة التشريعية لم تستفد من اختصاصها بسن قوانين الجماعات، بل تركت المبادرة بمشاريع قوانين الجماعات بيد السلطة التنفيذية التي عملت على تقوية مركزها أمام هذه الجماعات عن طريق الإعانات المالية، الإذن المسبق، والوصاية المشددة.وما زاد من أعباء هذه الجماعات هو قيام الدولة بتحويل أهم استثماراتها المكلفة بها للجماعات المحلية، رغم إدراكها بعدم توافر الإمكانيات اللازمة لها في مالية الجماعات.

المبحث الثاني: تدخل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية.

لا يمكن دراسة الدور التنموي للجماعات المحلية بدون الرجوع إلى مؤسستين هامتين هما:

– صندوق تضامن الجماعات المحلية، و– صندوق ضمان الجماعات المحلية.

يتولى تسيير هاتين المؤسستين طبقا للمادة /4 من المرسوم التنفيذي (14-166) [8]، يسمى بصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وقبل التعرض لمهام هذا الصندوق وموارده المالية، فانه من الضروري تحديد أسباب تدخله في تمويل الجماعات المحلية.

المطلبالأول: أسباب تدخل الصندوق في تمويل الجماعات المحلية

تتمحور أسباب تدخل الصندوق في تمويل الجماعات المحلية فيما يلي:

1–عدم تلاءم اختصاصات الجماعات المحلية مع مواردها: أي إصلاح لمالية الجماعات المحلية يجب إن ترافقه تحديد دقيق وواضح لمهام واختصاصات كل من الدولة والجماعات المحلية. إذ يتعين تحديد نطاق تدخل كل منهما في مجال التنمية وتسيير المصالح العمومية، وذلك لحصر أفضل لتدخل كل منهما، وتفادي توقف المشاريع التنموية على المستوى المحلي[9].

2–محدودية النظام الجبائي المحلي وتبعيته للجباية الوطنية: تعاني الجباية المحلية سوء التوزيع واللاملائمة، جعلتها غير قادرة على مواكبة التنمية الاقتصادية، الاجتماعية،والثقافية، وغير قادرة على التوافق مع الصلاحيات المنوطة بالجماعات المحلية. كما يعاني النظام الجبائي المحلي رغم تعدد موارده من تبعيته للنظام الجبائي الوطني. فالدولة تحتكر أهم الضرائب الأكثر مرد ودية،كالضريبة على دخل الشركات، الضريبة العامة على الدخل، والضريبة على القيمة المضافة، تستعملها لتمويل سياستها الاقتصادية [10]، مما يؤثر سلبا على الميزانيات المحلية، ويجعلها في عجز مالي يوازن عن طريق المساعدات والقروض. وما زاد من مشكلة الإنفاق على مستوى هذه الجماعات هو التبذير، الفساد الإداري،والمالي.

3–التهرب الضريبي وضعف الموارد غير الجبائية: إن المحيط الاقتصادي وواقع التشريعات الضريبية والإدارية يشجعان على التهرب الضريبي، بسبب سوء توزيع الأعباء العامة ونقص قناعة المكلفين بالضريبة بإلزامية دفع الضريبة بسبب ظاهرة اختلاس الأموال العمومية. كما إن ضعف الموارد غير الجبائية للجماعات المحلية، جعل مواردها غير كافية لممارسة اختصاصاتها من اجل تحقيق التنمية المحلية.

المطلب الثاني: اختصاصات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في مجال التضامن

نظرا لعدم استقرار الوضعية المالية للجماعات المحلية، خاصة ذات الطابع الرعوي، فقد اضطرت الدولة إلى إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، لتدعيمها وإعانتها، عن طريق توزيع نسب من الضرائب والرسوم، في إطار تحقيق التضامن ما بين الجماعات المحلية.

يعتبر هذا الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي [11].

تم إنشاء هذا الصندوق بموجب المادتين 176من قانون الولاية (12-07) السالف الذكر والمادة 211من قانون البلدية (11-10) المذكور سابقا. وطبقا للمادة 4 من المرسوم التنفيذي (14-116) فانه يتولى تسيير هذين الصندوقين، صندوق يسمى بصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

يتولى صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في مجال التضامن، تقديم إعانات للجماعات المحلية بسبب عدم كفاية مداخيلها مقارنة مع المهام المسندة لها في إطار تلبية الحاجيات المحلية، وتغطية ناتج الكوارث الطبيعية، وتعويض نقص الإيرادات الجبائية، وكذلك تجسيد الاستثمارات، وتغطية نفقات التنمية المحلية.كما يعمل هذا الصندوق كذلك طبقا للمادة /5 من المرسوم التنفيذي (14-166) المذكور سابقا على إرساء التضامن مابين الجماعات المحلية، من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها. كما يكلف بضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص قيمة جبائية بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها.

ولتحقيق ذلك فصلت المادة / 5 من المرسوم المذكور (14-116) في مهام هذا الصندوق في مجال التضامن، والتي حددتها كآلاتي:

1-العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها بموجب القوانين والتنظيمات.

2-توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية.

3-تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه كوارث أو طوارئ، وكذلك التي تواجه وضعية مالية صعبة.

4-تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية ومؤسساتها لانجاز مشاريع تجهيز واستثمار.

5-الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية.

6-منح إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العمومي المحلي.

7-القيام بكل الدراسات والتحقيقات والأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية.

8-المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين والموظفين المنتمين إلى الجماعات المحلية.

9-المشاركة في أعمال الإعلام وتبادل الخبرات في إطار التعاون ما بين البلديات.

11-مباشرةوانجاز كل عمل مرتبط بهدفه أو مخول له صراحة بموجب القوانين ا والتنظيمات.

وفي إطار قيام هذا الصندوق بهذه المهام، فانه يدفع للجماعات المحلية من صندوق التضامن ما يلي[12]:

- تخصيص إجمالي للتسيير / 60 %.
- تخصيص إجمالي للتجهيز والاستثمار: 40 %.

يوجه التخصيص الإجمالي للتسيير إلى قسم التسيير لميزانية البلديات، والولايات، ويتضمن ما يلي [14]

1-منح معادلة التوزيع بالتساوي: توجه لتغطية النفقات الإجبارية للولايات والبلديات.

2-تخصيص الخدمة العمومية: توجه للجماعات المحلية التي تعرف صعوبات في تغطية النفقات الإجبارية المرتبطة بتسيير المرافق العمومية.

3-إعاناتاستثنائية: توجه للجماعات المحلية لمواجه الكوارث الطارئة أو الوضعيات المالية الصعبة.

4-إعانات التكوين والدراسات والبحوث: توجه للجماعات المحلية لتغطية تكاليف التكوين والدراسات وتشجيع الأبحاث.

أما التخصيص الموجه للتجهيز والاستثمار فيتضمن ما يلي:

- إعانات التجهيز.
- مساهمات مؤقتة أو نهائية لتمويل المشاريع المنتجة للمداخل.

توجه هذه الإعانات إلى ميزانية الجماعات المحلية لتمكينها من دعم المرافق العمومية المحلية من خلال انجاز عمليات تكون من اختصاصها، كما يمكن توجيهها لفائدة المؤسسات العمومية المحلية المكلفة بتسيير مرافق عمومية.

المطلب الثالث: اختصاصات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في مجال الضمان

يتدخل الصندوق في مجال الضمان، لتعويض ناقص القيمة في الموارد الجبائية بالنسبة لمبلغ التقديرات للجماعات المحلية [15]. وما يمكن ملاحظته أن تكاليف الضمان يتم تغطيتها عن طريق المساهمات الإجبارية للولايات والبلديات.

تحدد مساهمات الجماعات المحلية في صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والمخصصة لضمان التقديرات الجبائية كل سنة بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالداخلية(3).كما نستخلص من المادة / 17 من المرسوم التنفيذي (14-116) المذكور سابقا إن هذه الإعانات الممنوحة من طرف الصندوق لصالح الجماعات المحلية هي إعانات من الدولة، يكلف الصندوق بتوزيعها فقط حسب احتياجات الجماعات المحلية. كذلك هذا الصندوق يمول بالمساهمات الإجبارية للبلديات والولايات.

السؤال المطروح في هذا المجال، ما هي الفائدة من هذا الصندوق ما دامت الدولة والجماعات المحلية هي التي تموله، بحيث يعتبر مجرد واسطة بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية.

خاتمة:

تعتبر الجماعات المحليةالعمود الفقري للسياسات التنموية للدولة، لذلك أصبح من الضروري إعطائها الصلاحيات الدقيقة والواضحة وتمكينها من إيجاد الموارد الكافية للقيام بالأعباء المسندة لها تحقيقا لاستقلاليتها. ولا تظهر سياسة اللامركزية إلا بتطوير الموارد الذاتية للجماعات المحلية التي تعتبر الوسيلة الناجعة لتحقيق التنمية المحلية، الاجتماعية، الاقتصادية والثقافية.

ورغم تدخل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية لتحقيق التنمية المحلية، مازالت عاجزة عن تحقيق التنمية المحلية المرجوة منها، وذلك للأسباب التالية:

– ثقل أعباء الجماعات المحلية، وإقحامها في كل مجالات التنمية، بما فيها المشاريع التنموية الضخمة التي تستوجب إمكانيات مالية ومادية وبشرية كبيرة لا تمتلكها إلا الدولة.

– ضعف السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية بالنسبة لإعداد مشاريع القوانين التي تخص الجماعات المحلية. مما جعل هذه الأخيرة تابعة دائما للإدارة المركزية. فاقدة لاستقلاليتها الإدارية والمالية.

– رغم تدخل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية لتحقيق التنمية المحلية، فانه لا يعتبر جهة محايدة، بل وضع تحت وصاية وزارة الداخلية، وهذا يعني التدخل المباشر للإدارة المركزية في

إدارة الشؤون المحلية، مما زاد من إضعاف استقلالية الجماعات المحلية.

– إن نظام التوزيع بالتساوي بين الجماعات المحلية الذي ينتهجه صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أدى إلى اتكال بعض الجماعات المحلية على إعانات التوزيع بالتساوي،وبالتالي عزوفها عن تحسين وضعيتها المالية.

وبناء على ما تم ذكره يمكن تقديم الاقتراحات التالية:

1–فرض نظام التوازن ما بين الاختصاصات المحلية والموارد المالية المحلية من طرف السلطة التشريعية بموجب قوانين الجماعات المحلية.

2–الفصل الواضح والدقيق ما بين اختصاصات السلطات المركزية والسلطات المحلية، لتفادي التصادم فيما بينها.

3–تشجيع خلق موارد مالية من طرف الجماعات المحلية خارج الجباية، للرفع من مصادر التمويل الذاتي لها، بغية التقليص من التبعية للدولة.

4–التقليص من احتكار الدولة لأغلب الضرائب لصالح الجماعات، بهدف تدعيم الإمكانيات المالية الذاتية.

5–الابتعاد عن الحلول التي تؤدي إلى تقاعص الجماعات المحلية عن تحسين أوضاعها، كنظام التوزيع بالتساوي بين الجماعات المحلية الذي ينتهجه صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

الهوامش:

1–محمد احمد إسماعيل – مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية – دار الكتب والوثائق القومية–مصر – 2011 –ص/ 922.

2–المادة / 1 من قانون (12–07) المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية ج ر لسنة 2012 العدد 12.

3– قانون (11– 10) المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، يتعلق بالبلدية ، ج ر لسنة 2011 العدد 37.

4– محمد احمد إسماعيل – مرجع سابق – ص/ 912.

5– شيخ عبد الصديق و عليان مالك – الملائمة ما بين اختصاصات الجماعات المحلية و مواردها المالية – مجلة صوت القانون – جامعة خميس مليانة – العدد/1 – فريل 2014 – ص/230..

6– شيخ عبد الصديق و عليان مالك – مرجع سابق – ص/ 230.

7– شيخ عبد الصديق و عليان مالك – مرجع سابق – ص / 236.

8– المرسوم التنفيذي (14– 116) المؤرخ في 24 مارس 2014 ،المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

9– شيخ عبد الصديق و وعليان مالك – مرجع سابق– ص/ 236.

10– منار مصطفى – دور الجباية في تحقيق التنمية المحلية – المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية – كلية الحقوق – جامعة الجزائر – سنة 2005– العدد –1– ص 29 و 30.

11– المادة / 1 من المرسوم التنفيذي (14– 116) – مرجع سابق.

12– المادة/ 12 من المرسوم التنفيذي (14– 116) – مرجع سابق.

13- المادة 6 من المرسوم التنفيذي (14- 116) – مرجع سابق .
14- المادة / 18 من المرسوم التنفيذي (14- 116) - مرجع سابق.
15- المادة / 20من المرسوم التنفيذي (14- 116) - مرجع سا

إدارة الإيرادات المالية للحكومة المحلية في العراق

Managing financial revenues for the local government in Iraq

محمد ستار جبار
مدرس مساعد، المديرية العامة لتربية ميسان، العراق

الملخص:
يعالج هذا الموضوع إدارة الإيرادات المالية للحكومة المحلية في العراق, إذ تتكون هذه الإيرادات من التخصيصات الاتحادية التي تُمنح سنوياً لهذه الحكومة من قبل الحكومة الاتحادية في ظل قانون الموازنة العامة الاتحادي, وإيراد الموارد المالية المحلية التي تستقل الحكومة المحلية في تقديرها وتحصيل إيرادها, وتمثل هذه الإيرادات عصب نشاط الحكومة المحلية عند إشباعها للحاجات المحلية المتزايدة, وهذا لا يتحقق من دون إدارة ناجعة لهذه الحكومة تلبي وتحقق من خلالها المتطلبات المحلية من جانب, و توزيعها لهذه الإيرادات بصورة عادلة وشفافة على كافة أفرادها من جانب آخر.
الكلمات المفتاحية: حكومة محلية, تخصيصات اتحادية, توزيع, إيرادات محلية, تقدير.

Abstract :
This topic deals with managing the financial revenues of the local government in Iraq, as these revenues consist of the federal allocations that are granted annually to this government by the federal government under the Federal Budget Law, and the revenue of local financial resources that the local government is independent in its estimation and revenue collection. The mainstay of the local government's activity when satisfying the increasing local needs, and this cannot be achieved without an efficient management of this government that meets and fulfills the local requirements on the one hand, and distributes these revenues in a fair and transparent manner to all its members on the other hand.
Key words: local government, federal allocations, distribution, local revenue, estimation.

مقدمة

أولاً: موضوع البحث

تبنى دستور جمهورية العراق لسنة 2005 نظام اللامركزية الإدارية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم, ومنح هذه المحافظات استقلالاً مالياً عن الحكومة الاتحادية, وقد ترجم قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 هذا الاستقلال بمنح هذه المحافظات صلاحية تحصيل إيرادات الضرائب والرسوم وغيرها من الموارد المحلية, إضافة إلى التخصيصات الاتحادية التي تحصل عليها في ظل قانون الموازنة العامة الاتحادية, الأمر الذي يتيح لها إدارة هذه الإيرادات بالشكل الذي يلبي الحاجات المحلية.

ثانياً: أهمية البحث

تكمن أهمية البحث في بيان كيفية حصول الحكومة المحلية على التخصيصات الاتحادية وتوزيعها على الأقضية والنواحي المرتبطة بها, مع بيان كيفية تقديرها للموارد المحلية وتحصيل إيراداتها.

ثالثاً: مشكلة البحث

تتمحور مشكلة البحث حول التساؤل الآتي:

1- هل تعتمد الحكومة المحلية على معايير محددة في توزيع التخصيصات الاتحادية على الأقضية والنواحي المرتبطة بها؟

2- هل نظم المشرع العراقي طريقة تقدير الحكومة المحلية لمواردها المالية؟

رابعاً: منهج البحث ونطاقه

سنتبع في بحثنا المنهج الوصفي التحليلي من خلال إستعراض النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لهذا الموضوع وتحليلها في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 والقوانين الأخرى ذات العلاقة بالموضوع, وقد استخدمنا مصطلح الحكومة المحلية للدلالة على المحافظة غير المنتظمة في إقليم لكون المشرع العراقي استخدم ذات المصطلح في البند (حادي عشر) من المادة (1) من قانون رقم (19) لسنة 2013 قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008, والذي يقصد به (المجالس والوحدات الإدارية), فضلاً عن إنَّ هذا المصطلح الأكثر شيوعاً في الوقت الحاضر, مع الإشارة إلى أن المقصود بالحكومة المحلية (هيئة محلية تتمتع بالاستقلال وتمارس الاختصاصات الموكلة لها قانوناً داخل حدود المحافظة تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية).

خامساً: خطة البحث

بغية الوصول إلى الأهداف المرجوة لهذا البحث ارتأينا تقسيم الدراسة فيه على مطلبين, تناول أولهما إدارة الحكومة المحلية للتخصيصات الاتحادية وذلك في فرعين, خصص الأول لبحث توزيع التخصيصات الاتحادية, وأفرد الثاني لبحث معايير توزيع التخصيصات الاتحادية, أما المطلب الثاني فقد كُرِّسَ لدراسة إدارة الحكومة المحلية للإيرادات المحلية وذلك في فرعين, بين أولهما تقدير الإيرادات المالية, وتضمن ثانيهما تحصيل الإيرادات المحلية, ثم أعقبناهما بخاتمةٍ تضمنت أبرز الاستنتاجات والتوصيات التي تمخضت عن البحث.

المطلب الأول: إدارة الحكومة المحلية للتخصيصات الاتحادية

في ظل ضعف ومحدودية الموارد المالية المحلية للحكومة المحلية وعجزها عن تمويل نفقاتها الجارية والاستثمارية, فإنّ حصول الحكومة المحلية على تخصيصات اتحادية من الموازنة العامة الاتحادية يُعدُّ أمراً ضرورياً, وإن كان يفقدها بعضاً من استقلالها, إلاّ أنهُ لا يمنعها من أن تقوم بإدارة هذه التخصيصات بالشكل الذي ينسجم مع مطالب واحتياجات مواطنيها, وبناءً على ذلك فإننا سنتناول في الفرع الأول توزيع التخصيصات الاتحادية, وفي الفرع الثاني معايير توزيع التخصيصات الاتحادية.

الفرع الأول: توزيع التخصيصات الاتحادية

قبل بدء السنة المالية بمدة معينة, تقوم وزارة المالية الاتحادية بإصدار منشور دوري عن أولويات السياسة المالية للسنة التالية لا سيما الحد الإجمالي للإنفاق, وترسل ذلك إلى جميع الوزارات والهيئات العامة والمحافظات معلنة حلول أجل البدء في التحضير لإعداد موازنة السنة القادمة, وترفق معهُ جميع التعليمات والنماذج التي يجب الإلتزام بها أثناء إعداد مشروع الموازنة[1], وعلى ضوء ذلك تقوم الحكومة المحلية بإعداد الموازنة المحلية[2], إذ يقوم المحافظ بإعداد الموازنة العامة للمحافظة ورفعها إلى مجلس المحافظة لغرض المصادقة عليها, في حين يتولى مجلس المحافظة إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة [3], وبعد مصادقة مجلس المحافظة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ترفع إلى وزارة المالية الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة العامة الاتحادية[4], وتعتمدُ الحكومةُ المحلية في ظل ضعف مواردها المحلية على التخصيصات الاتحادية التي تُعد المورد الرئيسي للموازنة المحلية, إذ تمول هذه التخصيصات نفقات الموازنة المحلية والتي تكون على نوعين:

أولا: الموازنة التشغيلية

وهي المبالغ اللازمة لتسيير العمليات اليومية للحكومة المحلية مثل الرواتب والإعانات المالية والتجهيزات والخدمات وأموال الصيانة والتشغيل وأي مصاريف تشغيل أخرى[5].

وتعدُ وزارةُ المالية الاتحادية دائرة الموازنة العامة قسم إعداد الموازنة الجارية التعليمات المتعلقة بالموازنات الجارية سنوياً, وترسلها إلى المحافظات ليتم على ضوئها إعداد تقديرات الموازنة التشغيلية للحكومة المحلية, ومن خلال ذلك يتم مناقشة تقديرات الاعتمادات المرسلة من الحكومة المحلية إلى وزارة المالية, وتقوم الأخيرة بتقديم الموازنة التشغيلية بصيغتها النهائية إلى مجلس الوزراء مرفقة بمذكرة إيضاحية لمناقشتها في موعد لا يتجاوز نهاية شهر تشرين الأول من كل سنة[6].

ثانياً: الموازنة الاستثمارية

هي عمليةُ تقييم المشاريع المقترحة طويلة الأجل أو مسار الأنشطة المستقبلية بهدف تخصيص المبالغ المطلوبة[7], ومن التخصيصات الاتحادية الممنوحة للحكومة المحلية تخصيصات برنامج تنمية الأقاليم والتي تشكل النسبة الأكبر من التخصيصات الاتحادية التي تغطي الموازنة الاستثمارية للحكومة المحلية, إذ يتم إعداد الموازنة الاستثمارية للحكومة المحلية الخاصة ببرنامج تنمية الأقاليم من قبل الهيئة الاستشارية في المحافظة, والتي تتألف من عدد من الخبراء لا يزيد عددهم عن سبعة, وتضم موظفين يختارهم المحافظ, ويكونون من المتخصصين في الشؤون القانونية والفنية والمالية, وترتبط بالمحافظ مباشرة وتعمل تحت إشرافه وتوجيهه, وترفع هذه الموازنة إلى مجلس المحافظة للمصادقة عليها[8].

وتأخذ وزارة التخطيط الاتحادية على عاتقها في كل سنة مالية إعداد استمارات المشاريع الاستثمارية وتعميمها على الجهات كافة بضمنها الحكومة المحلية لغرض إعداد استمارة لكل مشروع تتضمن وصفاً للمشروع والكلفة الكلية المقدرة للمشروع مع دراسة الجدوى الفنية والاقتصادية لكل مشروع, وتجرى مناقشة شاملة لمشاريع الموازنة الاستثمارية للسنة القادمة في شهر آب من كل سنة من قبل الدوائر الفنية في وزارة التخطيط وبحضور ممثل عن مديرية

التخطيط والمتابعة في المحافظة وممثل عن مجلس المحافظة وممثل عن المحافظة, إذ يتم تحديد المشاريع وتخصيصاتها السنوية, وتتولى دائرة الاستثمار الحكومي تنسيق البيانات وإعداد المنهاج الاستثماري بصيغته النهائية وإرساله إلى وزارة المالية لتوحيده مع جداول الموازنة العامة, والمشاركة في إعداد ومناقشة مقترحات المشاريع ضمن خطة تنمية الأقاليم مع الجهات ذات العلاقة في الحكومة المحلية, ولاحقاً مع الدوائر الفنية المختصة في الوزارة وبما يضمن اختيار المشاريع ذات الأولوية للمحافظة[9], ومن أجل تنفيذ هذه التخصيصات يجب على الحكومة المحلية تحقيق الآتي[10]:

1- على المحافظ تقديم خطة أعمار المحافظة والأقضية والنواحي التابعة لها المصادق عليها من مجلس المحافظة اعتماداً على الخطط الموضوعة من مجالس الأقضية والنواحي إلى وزارة التخطيط الاتحادية لغرض دراستها والمصادقة عليها, على أن تراعى المناطق الأكثر تضرراً داخل المحافظة, وأن توزع تخصيصات المحافظة على الأقضية والنواحي المرتبطة بها بحسب النسب السكانية بعد استبعاد المشاريع الإستراتيجية التي تستفيد منها أكثر من ناحية أو قضاء على أن لا تزيد تخصيصات المشاريع الستراتيجية الجديدة على (15%)(خمسة عشر من المائة) من تخصيصات المحافظة, وعلى وزيري المالية والتخطيط الاتحاديين صلاحية إجراء المناقلة بنسبة (5%)(خمسة من المائة) من تخصيصات مشاريع تنمية الأقاليم إلى تخصيصات ستراتيجية للتخفيف من الفقر.

2- يتولى المحافظ حصراً تنفيذ خطة الأعمار المقرة ويتولى مجلس المحافظة مسؤولية مراقبة التنفيذ.

وبعد تحديد حجم التخصيصات الاتحادية لبرنامج تنمية الأقاليم في الموازنة العامة الاتحادية, تقوم وزارة التخطيط الاتحادية بتحديد حصة كل محافظة من هذه التخصيصات لكي تتولى وزارة المالية الاتحادية صرف حصة كل محافظة من تخصيصات برنامج تنمية الأقاليم, إلا أنَّ هذه الوزارة تمتنع عن صرف الأموال المخصصة لكل محافظة من برنامج تنمية الأقاليم إلا بعد الانتهاء من إعداد قوائم نهائية للمشاريع المقرر إقامتها في المحافظة وتتضمن دراسات معقدة تستغرق وقتاً طويلاً, وهذا بدوره يؤدي إلى تأخير تنفيذ المشاريع الاستثمارية المزمع إقامتها في الحكومة المحلية على رغم من توافر تخصيصاتها المالية.

الفرع الثاني: معايير توزيع التخصيصات الاتحادية

أوجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل على الحكومة المحلية مراعاة المعايير الدستورية عند توزيعها للتخصيصات الاتحادية على مركز المحافظة والأقضية والنواحي[11], وعند الرجوع إلى نص المادة (121/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005, نجد أنها قد نصت على أنّ (تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً, تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها, مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها, ونسبة السكان فيها).

ويلاحظ على هذا النص أنهُ يشير إلى عدة معايير دستورية يجب الإلتزام بها عند تحديد حصة كل إقليم أو محافظة من الإيرادات المحصلة اتحادياً, سواء أكان مصدرها النفط والغاز أم أية مصادر أخرى, لذا فالمعايير الدستورية التي يجب على الحكومة المحلية مراعاتها عند توزيعها للتخصيصات الاتحادية على مركز المحافظة والأقضية والنواحي هي:

أولاً: العدالة عند التوزيع

لا يوجد مفهوم عام محدد للعدالة فهي نسبية ويتغير مفهوما بتغير الزمان والمجتمعات ذلك لأن العدالة مفهوم نسبي لا يمكن تحديده وإيجاد معايير ثابتة لهُ, فالعدالة تعبر عن حالة معنوية ليس لها مدلولاً مطلقاً, فهي ليست شيئاً مادياً يمكن لأي شخص قياسه أو حسابه مثل المتغيرات الأخرى, ومع ذلك فالعدالة المقصودة هنا هي العدالة النسبية[12], وهكذا فإنَّ تطبيق العدالة من شأنه أن يعمل على إزالة الفوارق في توزيع التخصيصات الاتحادية بين أقضية ونواحي المحافظة, الأمر الذي يجعل توزيع هذه التخصيصات من قبل الحكومة المحلية يتم بصورة متساوية, كما ويؤدي إلى حصول مواطنيها على حقوق متعادلة من الخدمات المحلية, وهذا المعيار تستقل الحكومة المحلية في تقديره عند توزيعها لهذه التخصيصات على الأقضية والنواحي المرتبطة بها[13].

ثانياً: معيار عدد السكان

وبموجب هذا المعيار تخصص نسبة لكل فرد عراقي في كل قضاء وناحية داخل الحكومة المحلية, ثم تضرب هذه النسبة في عدد سكان كل قضاء وناحية, وناتج عملية الضرب هو حصة كل قضاء وناحية من التخصيصات الاتحادية الموزعة على الحكومة المحلية[14], وجاء التأكيد على هذا المعيار في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل[15], وجرت العادة على الإشارة إلى هذا المعيار عند تحديد مبلغ التخصيصات الاتحادية للمحافظات في قانون الموازنة العامة الاتحادية, إذ يعتمد عليه في توزيع هذه التخصيصات على المحافظات, وفي توزيع ما مقرر لكل محافظة على الأقضية والنواحي التابعة لها[16], وغالباً ما تبدي مجالس الأقضية اعتراضاً على توزيع الحكومة المحلية لتلك التخصيصات وفقاً للنسبة السكانية, وعلى قائمة المشاريع المقترحة ضمن مشاريع الأقضية[17].

وهذه الاعتراضات تقدم على أساس كون الحكومة المحلية توزع تلك التخصيصات على الأقضية والنواحي المرتبطة بها دون أن تعتمد على إحصائية رسمية بعدد نفوس سكان كل قضاء وناحية[18].

ثالثاً: معيار الحاجة

ويراد به أن تراعي الحكومة المحلية عند توزيعها للتخصيصات الاتحادية حاجة الأقضية والنواحي المرتبطة بها من الخدمات المختلفة, ومقدار الحرمان المتراكم من هذه الخدمات على مر السنين السابقة, وكلما كانت الحاجة إلى هذه الخدمات أكبر كُلما زاد حجم التخصيصات المالية المقدمة إليها من الحكومة المحلية[19], وقد ورد التأكيد على هذا المعيار في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل[20], وجرت العادة إلى الإشارة إليه في قانون الموازنة العامة الاتحادية كمعيار يجب مراعاته عند تقديم خطة أعمار المحافظة والأقضية والنواحي التابعة لها[21].

وبعد هذا العرض عن كيفية توزيع الحكومة المحلية للتخصيصات الاتحادية على الأقضية والنواحي المرتبطة بها, يُثار التساؤل الآتي هل يتم العمل بهذه المعايير الدستورية عند توزيع التخصيصات الاتحادية؟

إنَّ الإجابة على هذا السؤال تتطلب منا الوقوف على النهج الذي ينتهجهُ كل من المشرع العراقي والحكومة المحلية في توزيع هذه التخصيصات طالما أنَّ تلك المعايير الدستورية ملزمة للطرفين, فإذا بدأنا بالمشرع العراقي نجد أنهُ يعتمد على معيار عدد سكان بصورة أساسية عند توزيعه المبالغ المخصصة لبرنامج تنمية الأقاليم ضمن قانون الموازنة العامة

الاتحادية, ولم يراعي المعايير الأخرى كالمحرومية والحاجة والفقر والأولوية للمحافظات التي تعاني من ضعف في معدلات النمو, على الرغم من إعداد وزارة التخطيط الاتحادية الدراسات المتكاملة عن درجة المحرومية للمحافظات العراقية, وفق أُسس علمية رصينة تُبين بصورة واضحة الواقع التنموي لهذه المحافظات[22].

أما فيما يتعلق بالحكومة المحلية فإنها تسلك ذات النهج الذي ينتهجهُ المشرع العراقي في توزيع التخصيصات الاتحادية وفق معيار عدد السكان فقط[23].

ونخلص مما تقدم إنَّ التخصيصات الاتحادية يتم توزيعها وفق معيار عدد السكان من دون مراعاة المعايير الأخرى المنصوص عليها دستورياً, وهذا يشكل مخالفة صريحة لنص المادة (121/ ثالثاً) من الدستور, والمادة (7/ خامساً/2-ب) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.

المطلب الثاني: إدارة الحكومة المحلية للإيرادات المحلية

يقعُ على عاتق الحكومة المحلية في ظل استقلالها المالي إعداد موازنتها المحلية, وهذا الإعداد يجب أن يحمل في طيَّاته تقدير الحكومة المحلية لإيرادات مواردها المحلية المتوقع تحصيلها خلال السنة المالية القادمة, ولا يجوز لها الشروع بتحصيل هذه الإيرادات إلا بعد دخول الموازنة المحلية حيز نفاذ, فالتحصيل مرحلة لاحقة على التقدير يتمثل بالانتقال من التنظير إلى التطبيق العملي الملموس, وعليه سنتناول في هذا المطلب تقدير الإيرادات المحلية في فرع أول, ثم نبحث في تحصيل الإيرادات المحلية في فرع ثاني.

الفرع الأول: تقدير الإيرادات المحلية

لم يُعدُّ النشاطُ المالي للحكومة المحلية يُمارس وفقاً لاجتهادات شخصية أو تصرفات ارتجالية غير مدروسة, بل باتّ هذا النشاط يُمارس على أساس وضع تقديرات احتمالية للإيرادات والنفقات المحلية, وتُعدُّ عملية تقدير الإيرادات أشد وطأةٍ من تقدير النفقات, ويرجع ذلك إلى كون الإيرادات تتأثر بالظروف الاقتصادية والاجتماعية, كما أنَّ للدقة في تقدير الإيرادات أهمية كبيرة يتوقف عليها مدى التوازن الذي سيظهرهُ مشروع الموازنة للسنة المالية القادمة, وتحديد الإيرادات بالدقة المطلوبة يعتمد بصورة

أساسية على فاعلية الطرق المتبعة في التقدير, والمعلومات التي تتوافر لدى السلطة المختصة بالتقدير[24].

وهناك عدة طرق يتم اللجوء إليها لتقدير الإيرادات من ذلك:

أولاً: طريقة حساب السنة قبل الأخيرة

ويُراد بُهذه الطريقة أن يتم تقدير إيرادات السنة المالية المقبلة على أساس الإيرادات التي تحققت فعلاً في آخر سنة مالية منتهية, مع عدم إدخال أي تعديل على هذه الإيرادات إلا إذا كانت هناك أسباب تدعو إلى هذا التعديل كفرض ضرائب جديدة أو زيادة أسعار ضرائب قائمة, فتقدير إيرادات سنة 2019 يُعتمد على الإيرادات المتحققة في سنة 2017 وليس 2018 لكون الأولى قد انتهى قيد حساباتها أما الأخيرة فهي ما زالت مستمرة ولم تعرف إيراداتها بعد[25], وتُعرفُ هذه الطريقة بطريقة التقدير الآلي لكونها لا تتطلب مجهوداً لتقدير الإيرادات سوى الأخذ بنتائج السنة

قبل الأخيرة من دون أن يترك للقائمين بالتحضير أي سلطة تقديرية فيما يتعلق بتقدير الإيرادات المتوقع الحصول عليها, إذ يتم الاسترشاد بنتائج آخر موازنة نفذت أثناء تحضير مشروع الموازنة الجديدة[26].

ويُحمدُ لهذه الطريقة بساطتها وعدم حاجة الإدارة إلى خبرة كبيرة للأخذ بها, كما يبدو أن هذه الطريقة تُحقق توازن الموازنة عندما تدخل مرحلة التنفيذ وذلك لكون الاتجاه الطبيعي للإيرادات في السنوات العادية ينمو بشكل متزايد, فتقدير إيرادات السنة المقبلة على أساس أرقام إيرادات السنة قبل الأخيرة يؤدي إلى جعل الإيرادات المتحققة فعلاً عند التحصيل أكثر من الإيرادات المقدرة, وهذا بدوره يؤدي إلى تغطية الزيادة الحاصلة في النفقات عند تنفيذ الموازنة, ويعاب على هذه الطريقة إنَّ ظروف السنة المقبلة يمكن أن تتغير عما كانت عليه في السنة قبل الأخيرة مما يؤدي إلى عدم دقة الإيرادات المقدرة[27].

ثانياً: طريقة الزيادة السنوية

وبموجب هذه الطريقة يتم تقدير إيرادات السنة المالية المقبلة وفق ما تحقق من إيرادات فعلية خلال السنة المالية قبل الأخيرة مضافاً إليها متوسط إيرادات السنوات الثلاث أو الأربع أو الخمس السابقة عليها[28], فعلى سبيل المثال لو أُريد تقدير إيرادات موازنة السنة المالية 2020 بموجب هذه الطريقة, فإنهُ يُعتمد على الإيرادات الفعلية المتحققة في سنة 2018 (6 تريليون) مضافاً إليها متوسط إيرادات السنوات الثلاث السابقة عليها أي السنوات (2017,2016,2015) ولتكن إيراداتها على التوالي (7 تريليون, 5 تريليون, 3 تريليون) فتحسب إيرادات موازنة سنة 2020 على النحو الآتي: 6 تريليون + (7+5+3) /3 =11 تريليون.

ويعاب على هذه الطريقة أنها لا تُحقق تقديرات حقيقية لكونها عاجزة عن مسايرة التطور الطبيعي الذي يرافق الأوضاع الاقتصادية, فإذا كان الاقتصاد يجتاز فترة استقرار أو ازدهار, فمن غير المعقول أن تكون إيرادات سنة 2020 مماثلة لإيرادات سنة 2017, ومن دون أدنى شك إنَّ إيرادات سنة 2020 ستكون مختلفة عنها, فبين سنة 2015 وسنة 2020 تحصل الكثير من المتغيرات المحلية كارتفاع عدد السكان أو عدد المكلفين بدفع الضرائب, فتؤدي بدورها إلى زيادة الإيرادات المتوقعة[29].

ثالثاً: طريقة التقدير المباشر

تقوم هذه الطريقة في تقدير الإيرادات على أساس ترك حرية واسعة للقائمين بالتقدير, فيكون لهم حق الاسترشاد بالإيرادات الفعلية التي تحققت في السنوات الماضية, ودراسة نتائج الظروف الاقتصادية والاجتماعية, والتوقعات التي يمكن أن تكون عليها الظروف خلال السنة المقبلة[30], وتُعدُّ هذه الطريقة في نظر جانب من الفقه المالي الأنسب للتقدير فيما لو تم التقدير بدون مغالاة, ويعاب عليها أنها غالباً ما يساء استعمالها من قبل الموظفين حينما يُغالون في تقدير الإيرادات مما يؤدي إلى إغراء القائمين بتقدير النفقات نحو التوسع في الإنفاق[31].

والسؤال الذي يُطرح هنا, وفق أي طريقة من هذه الطرق المذكورة تُقدر الحكومات المحلية في العراق إيرادات مواردها المحلية؟

إنَّ الإجابة على هذا السؤال يتطلب منا البحث في ثنايا نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل, وعند الرجوع إلى هذا القانون نجد أنهُ لم يُصرح بطريقة معينة يُعتمد عليها في تقدير الإيرادات المحلية, بل أوجب على الحكومة المحلية في المادة (46) منهُ أتباع النظم المحاسبية المعتمدة في عملية الحسابات بصورة عامة واعتبارها المرجع في المسائل المالية كافة بضمنها تقدير الإيرادات, وهذا راجع إلى أن تقدير الإيرادات قابل للتعديل باستمرار, وإنّ اعتماد طريقة محددة في القانون يتنافى والدقة في التقدير, ويشُيرُ الواقع العملي إلى أنَّ الإيرادات المحلية يتم تقديرها وفقاً لطريقة التقدير المباشر, إذ ترسل وزارة المالية الاتحادية إلى الحكومة المحلية جداول مع المنشور الدوري لإعداد الموازنة الجارية للسنة الأخيرة, وتتضمن هذه الجداول معلومات تاريخية تتعلق بكل مصدر من مصادر الإيراد, وتؤخذ هذه المعلومات من آخر حساب ختامي للموازنة, كما تؤخذ من التحصيل الفعلي للأشهر الستة الأولى من السنة الجارية (سنة الإعداد), ويسترشد كذلك بمعلومات سنة الإعداد الخاصة بما مخطط تحصيله من إيراد وما مقوم من إيراد[32].

ونخلصُ مما تقدم إنَّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل لم يحدد طريقة معينة لتقدير الإيرادات المحلية, إلاّ أنَّ هذا لم يمنع الحكومة المحلية من أن تلجأ إلى ما هو سائد لدى الفكر المالي من طرق لتقدير الإيرادات, إذ تجري تقديرات إيراداتها المالية وفقاً لطريقة التقدير المباشر.

الفرع الثاني: تحصيل الإيرادات المحلية

بعد صدور قانون الموازنة العامة الاتحادية ونشره في الجريدة الرسمية تقوم وزارة المالية الاتحادية بإشعار الوزارات والمحافظات بموازنتها المعتمدة مُبينةً فيها اعتمادات الإنفاق موزعة على أبواب وفصول وبنود وكذلك الإيرادات المعتمدة, وبهذا تنتقل الموازنة المحلية إلى مرحلة التنفيذ والتي تتمثل في عمليات مختلفة منها عملية تحصيل الإيرادات المحلية[33], وتحصيل هذه الإيرادات يقتضي من الحكومة المحلية مراعاة عدم جواز جباية أو تحصيل أي إيراد غير مجاز من قبل السلطة التشريعية أو غير محدد في قانون الموازنة, ويتم استحصال هذه الإيرادات بواسطة الهيئات الإدارية المحلية وفق المواعيد والطرق المقررة لتحصيلها قانوناً من أجل ضمان سلامة ودقة التحصيل[34].

والسؤال الذي يُطرح هنا, هل نظّم قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل أسلوب أو طريقة تحصيل الإيرادات المحلية؟

إنَّ الإجابة على هذا السؤال يكون بالنفي, إذ لم ينظم هذا القانون أسلوب أو طريقة تحصيل الإيرادات المحلية, مكتفياً بالإشارة في المادة (22/أولاً) منهُ إلى أن للوحدة الإدارية في سبيل ممارسة عملها استيفاء الضرائب والرسوم والأجور وفقاً لأحكام القوانين الاتحادية النافذة.

وفي رأينا إنَّ هذا النص غامضاً لا يمكن أن تستند إليه الحكومة المحلية لتحصيل إيراداتها من الضرائب والرسوم, كون الضرائب والرسوم المحلية تفرض بموجب تشريعات محلية وليس اتحادية, وما يفرض من ضرائب ورسوم اتحادية تستحصل إيراداتها من قبل المديريات الفرعية التابعة للوزارات الاتحادية وتودعها في حساب وزارة المالية, كمديرية التسجيل العقاري التي تستحصل رسوم نقل ملكية العقار, والهيأة العامة للضرائب التي تتولى جباية الضرائب المباشرة[35].

ونظراً لعدم تنظيم قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل لأسلوب أو طريقة تحصيل الإيرادات المحلية, فقد اتخذت الحكومات المحلية عدة إجراءات تنفيذية لتحصيل إيرادات البعض من مواردها المحلية, وهذه الإجراءات تختلف باختلاف المورد المطلوب تحصيل إيراداته, من ذلك:

أولاً: إيرادات الرسوم المحلية

تباينت الإجراءات التنفيذية التي قامت بها الحكومات المحلية من أجل تحصيل إيرادات الرسوم المحلية, فقد تقوم الحكومات المحلية بتحديد الجهة التي تتولى تحصيل هذه الإيرادات, من ذلك الحكومة المحلية في ميسان مهمة تحصيل رسم التكافل الاجتماعي المفروض على الفلاحين المسوقين للحنطة والشعير والبالغ (0,05) من مبلغ الطن الواحد إلى أحد المصارف الحكومية, إذ يقوم بخصم هذه النسبة عند دفع مستحقات الفلاحين[36], وقد يخلو قرار الحكومة المحلية من تحديد الجهة التي تتولى تحصيل إيرادات الرسم المحلي من ذلك قرار الحكومة المحلية في النجف الأشرف والذي فرضت بموجبه رسم محلي مقداره(4000$) أربعة آلاف دولار على كُل وفد من وفود الصيد غير العراقية الداخلة للمحافظة[37].

ثانياً: إيرادات الأملاك المحلية

من الموارد المحلية التي تدر إيراداً للحكومة المحلية هي أموالها المنقولة وغير المنقولة, ويتم تقدير قيمة هذه الأموال سواء أكان لغرض بيعها أو تأجيرها من قبل لجنة التقدير المحلية المشكلة لهذا الغرض, وتقوم هذه اللجنة ببيع أو تأجير هذه الأموال وفقاً لأحكام قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (21) لسنة 2013 المعدل.

ونخلصُ مما تقدم إنَّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل لم ينظم أسلوب أو طريقة تحصيل الإيرادات المحلية, وهذا ما دفع الحكومات المحلية إلى أن تأخذ على عاتقها تنظيم أسلوب تحصيل إيرادات مواردها المحلية من خلال إصدارها عدة إجراءات تنفيذية بهذا الشأن, إلاّ أنَّ هذه الإجراءات تتباين من حكومة محلية إلى أخرى.

الخاتمة

بَعِدَ أن انتهينا من بحث (إدارة الإيرادات المالية للحكومة المحلية في العراق) فإن هناك بعض الاستنتاجات والتوصيات التي ترشحت إلينا من خلال البحث, ونوجزها بما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات

1- تعتمد الحكومة المحلية بصورة أساسية على التخصيصات الاتحادية المخصصة ضمن قانون الموازنة العامة الاتحادية لتغطية نفقاتها التشغيلية والاستثمارية.

2- تعتمد الحكومة المحلية على معيار عدد السكان في توزيع التخصيصات الاتحادية على الأقضية والنواحي المرتبطة بها من دون مراعاة المعايير الأخرى المنصوص عليها دستورياً وقانونياً.

3- لم ينص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة (2008) المعدل على طريقة معينة لتقدير الإيرادات المحلية, غير إنَّ الواقع العملي يشير إلى أن هذه الإيرادات يتم تقديرها وفق طريقة التقدير المباشر.

ثانياً: التوصيات

1- نوصي وزارة المالية الاتحادية بصرف حصة الحكومات المحلية من تخصيصات برنامج تنمية الأقاليم بعد تنفيذها للشروط المطلوبة لصرف هذه التخصيصات والمنصوص عليها في قانون الموازنة العامة الاتحادية مع إلزامها بتقديم إحصائية في نهاية السنة المالية بالمشاريع التي تم تنفيذها خلال السنة المالية.

2- نوصي الحكومات المحلية بضرورة توزيع التخصيصات الاتحادية على الأقضية والنواحي المرتبطة بها وفق المعايير المنصوص عليها دستورياً وقانونياً.

الهوامش

[1]) المادة (4/ثالثاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019.

[2]) الموازنة المحلية: هي برنامج نشاط الحكومة المحلية خلال السنة القادمة, وهي من أهم دعائم التنظيم الإداري والمالي, ينظر في ذلك : د. محمد عبد الله العربي, نظام الإدارة المحلية فلسفته وأحكامه, وزارة الثقافة والإرشاد القومي, الإدارة العامة للثقافة, بدون مكان نشر, بدون سنة نشر, ص 109.

[3]) ينظر المادتين (7/خامساً و31/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.

[4]) المادة (7/خامساً/2-ب) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.

[5]) دليل إعداد الموازنة للمحافظات العراقية, كراس منشور بدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية, المجلد الرابع, ط1, 2011, ص 5.

[6]) ينظر خطة عمل دائرة الموازنة العامة لسنتي (1998و2001), وزارة المالية, دائرة الموازنة العامة, قسم البحوث والإحصاء, منشور ضمن كراس خاص بوزارة المالية.

[7]) د. بهاء حسين الحمداني و أحمد رعد عبد الحميد, تطوير إعداد الموازنات الاستثمارية من خلال تقييم المشاريع الاستثمارية, بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية, مجلة علمية تصدر عن كلية الإدارة والاقتصاد- جامعة بغداد, المجلد 24, العدد 102, 2018, ص 489.

[8]) (م 34/ أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.

[9]) أسعد خليل لازم الطائي, الرقابة الخارجية على مشاريع الموازنة الاستثمارية للحكومات المحلية, بحث تطبيقي عن الحكومة المحلية في محافظة ذي قار, مقدم إلى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية, جامعة بغداد, 2014, ص 156.

[10]) المادة (2/أولاً-4) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2019.

[11]) المادة (7/خامساً/2-ب) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.

[12]) د. عبد الأمير شمس الدين, الضرائب العامة أسسها العلمية وتطبيقاتها العملية, المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع, بيروت, 1987, ص 44.

[13]) ينظر قرار مجلس محافظة ذي قار رقم (1) في 2013/1/26, والذي حدد بموجبه النسب التالية:(1- 65% للمجالس المحلية. 2- 20% حصة الدوائر. 3- 15% المشاريع الإستراتيجية على أن تطلع الهيئة العامة للمجلس على المشاريع التي تنفذها الدوائر).

[14]) د. سليم نعيم الخفاجي, الموارد المالية لمحافظة البصرة العاصمة الاقتصادية وفقاً للدستور النافذ وقانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008 المعدل, بحث منشور في المؤتمر العلمي الثاني لكلية القانون والسياسة- جامعة البصرة, 2015, ص 21.

[15]) المادة (44/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.

[16]) ينظر نص المادة (2/أولاً-4) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2019.

[17]) ينظر كتاب مجلس قضاء الشطرة رقم (6902) في 2013/10/20, وكذلك كتابه المرقم (2511) في 2014/4/8, والذي يعترض بموجبه على (النسبة السكانية لقضاء الشطرة وذلك بجعلها 13%, وكذلك اعتراضه على إلغاء مشروع تدوير النفايات ضمن خطة قضاء الشطرة, والذي خصص لهُ ثلاثة مليارات وجعله ضمن المشاريع الإستراتيجية التي تخص عموم المحافظة, حيث كان الهدف من المشروع التخلص من النفايات وإيجاد فرص عمل لأبناء القضاء في حالة ما إذا أنجز العمل فيه ضمن حدود القضاء).

[18]) إذ لم توفق الحكومة العراقية منذ سنة 1987 بإجراء تعداد سكاني يشمل كل محافظات البلاد, وظل العراق طوال السنوات الماضية وإلى تاريخ اليوم بدون إحصاء سكاني رسمي يبين الأعداد الحقيقة لعدد سكان العراق, مستعيضاً عن ذلك بالاعتماد على الإحصاءات المقدمة من خلال البطاقة التموينية, ينظر: زيد سالم, الإحصاء السكاني في العراق, 2018, منشور على الموقع الإلكتروني www.alaraby.co.uk . // آخر زيارة للموقع بتاريخ 2019/7/15.

[19]) د. سليم نعيم الخفاجي, المصدر نفسه, ص 515.

[20]) المادة (44/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.

[21]) ينظر نص المادة (2/أولاً/4-أ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2019.

[22]) آمنة حسين صبري علي, إستراتيجية التنمية المحلية, أطروحة دكتوراه, المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي , جامعة بغداد, 2013, ص 229.

[23]) مصطفى جليل إبراهيم, تطوير التنمية المكانية في ضوء الإدارات المحلية, أطروحة دكتوراه, المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي, جامعة بغداد, 2009, ص 149.

[24]) د. عباس مفرج فحل و دريد عيسى إبراهيم, النظام القانوني لموازنة المحافظات غير المنتظمة بإقليم في العراق, بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية, مجلة علمية محكمة تصدرها كلية القانون والعلوم السياسية, جامعة الأنبار, المجلد 6, العدد 1, 2016 , ص 408.

[25]) ينظر في ذلك: د. عادل فليح العلي, المالية العامة والقانون المالي والضريبي, ج1, ط2, بدون دار نشر, بدون مكان نشر, 2011, ص 326.

[26]) د. سوزي عدلي ناشد, أساسيات المالية العامة, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, 2009, ص 369.

[27]) د. عادل فليح العلي, مالية الدولة, دار الزهران للنشر والتوزيع, عمّان, بدون سنة نشر, ص 495 وما بعدها.

[28]) د. زينب كريم الداودي, دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة, ط1,دار صفاء للنشر والتوزيع, عمّان, 2013,ص 140.

[29]) جين ياسر حسين, موازنة المحافظة غير المنتظمة في إقليم, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة ذي قار, 2016, ص 40.

[30]) د. مجدي محمود شهاب, المالية العامة, دار الجامعة الجديدة, الإسكندرية, 2011, ص 65 وما بعدها.

[31]) د. خالد شحاذة الخطيب ود. أحمد زهير شامية, أسس المالية العامة, بدون دار نشر, بدون مكان نشر, 2007, ص 305.

[32]) د. زينب كريم الداودي, مصدر سابق, ص 143.

[33]) د. حامد عبد المجيد دراز, المالية العامة, أليكس لتكنولوجيا المعلومات, الإسكندرية, 2007, ص 494.

[34]) د. سوزي عدلي ناشد, مصدر سابق, ص 382.

[35]) المادة (27) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (1) لسنة 2019.

[36]) قرار مجلس محافظة ميسان رقم (16) لسنة 2010, والمنشور في جريدة ميسان الجريدة الرسمية لمجلس محافظة ميسان, العدد 3, لسنة 2010.

[37]) قرار مجلس محافظة النجف الأشرف المرقم (45) في 2005/12/6 والمنشور في كتاب قرارات مجلس محافظة النجف الأشرف للفترة من 2005/3/30 إلى 2008/3/30, ط1, اللجنة القانونية لمجلس محافظة النجف الأشرف, النجف الأشرف, 2008, ص 50.

حوكمة وتثمين الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل للجماعات الإقليمية.

The governance and valuation of income-producing real estate assets of regional groups.

ط/د رباش سفيان

مخبر التغير الاجتماعي ، جامعة الجزائر2 أبو القاسم سعد الله،

الملخص:

نروم تقصـــي إمكانات الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية، مع البحث عن الاستقلالية في تمويل ميزانياتها عن طريق تفعيل مواردها الذاتية المتمثلة خاصة في الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل، من خلال حوكمتها وتثمين مداخيلها وذلك بعد الوقوف على الصعوبات التي تُعيق استفادة الجماعات الإقليمية من عوائد أملاكها العقارية المنتجة للمداخيل. وفي الأخير نقف على مجموعة من الحلول والتوصيات خدمة للهدف من حوكمة وتثمين الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل للجماعات الإقليمية.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الإقليمية، الأملاك العقارية ، المنتجة للمداخيل، الحوكمة، التثمين.

Abstract :

The intervention aims to explore the potential of the economic role of editorial communities, while seeking autonomy in financing their budgets through the activation of their own resources, in particular, property that generates income through its governance and assessment of income, having become aware of the difficulties that hinder the access of editorial communities to their income

Finally, we examine a series of solutions and recommendations aimed at managing and valuing real estate assets that generate revenues for editorial communities.

Key words: Editorial communities, Real estate, Revenue generation, Governance, Valuation.

مقدمة :

يكتـــسي الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية أهمية كبيرة بما له من أثار ايجابية في حالة تفعيله والارتقاء به، ويمس مجالات عديدة تتعدى المجال الاقتصادي الى المجال الاجتماعي، السياسي، الصحي، الإداري...الخ، ولن يكون للجماعات الإقليمية دور اقتصادي ناجع ما دامت تغرف من ميزانية الدولة أو من مصادر تمويل أخرى خارجية عنها، ما يجعلها تابعة من ناحية التمويل، وعاجزة عن المبادرة المحلية والذاتية، تستهلك اعتمادات مالية مُمولة من مصادر غير ثابتة وغير مأمونة المخاطر لارتباطها بمصادر غير ثابتة وموارد غير دائمة ومُتقلبة، سيما إذا عرفنا أن اغلبها مرتبط بأسعار المحروقات المصدر الأساسي والذي يكاد يكون الوحيد من مداخيل الجزائر.

وإذا اعتبرنا أن الدور الاقتصادي في مثل هذه الظروف هو دور غير ناجع وغير ذي فعالية تذكر فذلك لا يرجع إلى شح الموارد الذاتية بل إلى سوء حوكمة هذه الموارد والموجود منها غير مثمنة. ومن هذه الموارد نجد الموارد المالية الناتجة عن الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل، (من محلات تجارية، محلات ذات استعمال سكني، سكنات وظيفية، أسواق

بمختلف أنواعها، اكشاك، روضات للأطفال...الخ) والتي هي موارد مالية هامة، دائمة ومستمرة ومتحكم فيها، أضف إلى ذلك أنها ذاتية داخلية ومضمونة تُحرر المبادرة وتدعم الميزانية.

هذه الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل التي يمكن إن أُحسن استغلالها أن تكون مورد هام لميزانيات الجماعات الإقليمية وتُمكنها من تحرير مبادراتها في الجانب الاقتصادي.لكن واقع الحال يشير إلى ضعف استغلال هذه الموارد نتيجة لأسباب عديدة تحالفت ضد الارتقاء بتسيير، حوكمة وتثمين الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل للجماعات الإقليمية.

هذه الأسباب التي نقف عليها في هذه الدراسة، مع إبراز أُطر حوكمة الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل وإبراز الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية، ثم نُعرج إلى تثمين هذه الأملاك والارتقاء بحجم مداخيلها، ونختم بمجموعة النتائج المتوصل إليها والتوصيات التي رأينا أن لها النجاعة عند تطبقيها.

المبحث الأول: حوكمة التحكم والتسيير للأملاك العقارية المنتجة للمداخيل للجماعات الإقليمية

بالحديث عن حوكمة تسيير الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل يجب الوقوف على القاعدة الأساسية لتسييرها وهي مسك سجل الأملاك العقارية، تحيينه والعمل به، ثم المرور إلى تطهير وتصنيف وضعية الأملاك المنتجة للمداخيل، وبعدها حماية هذه الأملاك، وفي الأخير حوكمة الموارد البشرية القائمة على التحكم والتسيير لهذه الأملاك.

المطلب الأول: سجل الممتلكات العقارية: (le sommier de consistance)

يعتبر سجل الممتلكات العقارية البلدية أساس عملية التحكم والتسيير في الممتلكات العقارية البلدية، وعن طريقه يمكن الحُكم على مدى نجاعة العملية ككل، فهو المدخل. ينقسم هذا السجل إلى أقسام وهي:

الأملاك غير المنتجة للمداخيل، الأملاك المنتجة للمداخيل، الأملاك في طور الانجاز، الهبات والوصايا المحصل عليها، السندات والقيم، والقروض والديون. ويتضمن مجموعة من الخانات التي تملئ وتُنقل عليها المعلومات ذات الصلة بكل ملك، وهذه الخانات هي: رقم الملك، رقم مخطط المسح، طبيعة وتحديد مكان الموقع، حجم الملك، سنة الانجاز، الاستعمال، طبيعة وسند الملكية والقيمة التقريبية الحالية، بالإضافة إلى المراجع المحاسبية، أسماء المسأجرين/المستغلين، تاريخ العقود ومدتها، تاريخ سريان الانتفاع، آجال الدفع، المداخيل السنوية...الخ.

هذا وللسجل أهمية بالغة، حيث يمكن من إحصاء كل الأملاك والتعرف عليها واثبات ملكيتها وتكوين ملفات حيازتها واستخراج عقود الملكية والدفاع عن مصالح الجماعة الإقليمية وحماية أملاكها، غير أن الملاحظ في هذا المجال هو أن السجل غير ممسوك بطريقة جيدة- في معظم الأحيان-، غير مُحين، ولا تعطى له أدنى أهمية، ونتيجة لذلك تعاني الجماعات الإقليمية اليوم من صعوبات إثبات ملكيتها لأملاكها إلى جانب خلافات مع أمناء الخزينة في تسديد أعباء صيانة بعض الأملاك غير المدرجة في سجل الأملاك.[1]

حمَّلت المادة 32 القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية[2] الأمرين بالصـــرف المسؤولية المدنية والجزائية على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية، وبهذه الصفة هم مسؤولون شخصيا على مسك جرد للممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة او المخصصة لهم.

أما قانون البلدية رقم 11-10المؤرخ في 22 جوان 2011[3] فقد أوجبت مادته 160 إحصاء الأملاك البلدية غير المنقولة في السجل البلدي لجرد الأملاك العقارية، وأضافت المادة 161 أن مسك هذا السجل يكتســـي طابعا إلزاميا تجاه المصالح المشـــرفة على تخصيصات الأملاك البلدية، وفي الإطار نفسه تطرقت المادة 162 إلى ضرورة سهر المجلس الشعبي البلدي تحت مسؤولية رئيسه على مسك وتحيين سجل الأملاك العقارية.

هذا وأشار المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية[4] في مادته 16 إلى أن مسك وتحيين سجل الأملاك العقارية يكون من طرف الأمين العام للبلدية.

رغم الأهمية التي يحوزها سجل الأملاك العقارية البلدية والتي اصبغ عليها المشرع المسؤولية الشخصية وتحت مستلزمات المساءلة المدنية والجزائية، إلا أن الوضعية العامة والميدانية لهذه السجلات على مستوى بلديات الوطن تشوبها الكثير من النقائص وجب التكفل بها، من اجل حوكمة الأملاك العقارية البلدية خاصة في:

الفرع الأول: تفعيل إلزامية مسك وتحيين سجل الممتلكات العقارية:

فعدم حيازة سجل الأملاك العقارية يعد إخلالا جسيما يتعارض مع القوانين والتنظيمات ذات الصلة، ويستوجب اتخاذ كل الإجراءات والتدبير اللازمة لتسوية هذا الإخلال.

الفرع الثاني: السجلات المفتوحة غير ممسوكة كما يقتضيه التنظيم:

فحيازة السجل يجب أن تواكبها جودة وكفاءة في مسكه وتحيينه، حيث يتم احترام الشكليات العامة لمسكه، يُضمن كل الممتلكات البلدية، تحيينه، وجوب احتوائه على كل المعلومات ذات الصلة بالممتلكات المدونة، وكذلك يجب ان يكون العمل به متواصلا وعدم ترك العمل به تحت أي ظرف كان.

إن ضعف التحكم في الأملاك، وعدم ايلاء الأهمية اللازمة لتسييرها من حيث إهمال الإحصاء، عدم تحيين سجل الأملاك العقارية، التعرف على الطبيعة القانونية لهذه الأملاك...الخ يؤدي في بعض الأحيان إلى رفض عمليات الصيانة والإصلاح التي تلتزم بها لدى المراقب المالي.وفي الإطار نفسه فان غياب المسك الجيد لسجل الأملاك العقارية يؤدي إلى بعض المخالفات، مما يستلزم القيام على الدوام بإحصاء شامل ومحين للأملاك العقارية بإعداد سجل (الملحق رقم 29 من التعليمة ب1 (Annexe 29 C1)).

فالوضعية غير السوية لسجلات البلدية للممتلكات العقارية تنعكس بصورة مباشرة وسلبية على نجاعة التحكم في الممتلكات واستغلالها بما يدر مداخيل للجماعة الإقليمية خاصة من خلال: - الجرد والإحصاء العام للممتلكات،- الاستغلال الأمثل للممتلكات، - التسجيل في الجدول العام للأملاك الوطنية،- الرفع من مداخيل البلديات وتحصيل الديون، - المتابعة الدورية لوضعية الأملاك ومستغليها مع ضبط آليات الاستغلال،- حماية الممتلكات سيما عن طريق التأمينات المناسبة.

المطلب الثاني: تطهير وتصنيف وضعية الأملاك المنتجة للمداخيل:

حيث تصنف في الأملاك العمومية التابعة للدولة أو تدرج العقارات التابعة للجماعات المحلية حسب الشـــروط والأشكال والكيفيات المنصوص عليها في التشريع والتنظيم لمعمول بهما، سيما القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية وأحكام القانون

المتضمن الأملاك الوطنية، وكما نصت عليه المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012 المحدد لشـــروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة[5].

في هذا الإطار بعد تصنيف الأملاك العقارية، يجب تطهير الوضعيات غير السَوية خاصة بوجود:

1-أملاك منتجة للمداخيل بطبيعتها مصنفة ومدرجة ضمن الأملاك غير المنتجة للمداخيل ،

2-أملاك عقارية مستغلة دون عقود، وأخرى مستغلة دون عقود سارية المفعول،

3-أملاك عقارية مستغلة بموجب عقود إيجار غير محددة المدة "مفتوحة" وبمبالغ لم تُحين منذ سنوات عديدة،

4-وضعية تراكم الديون المستحقة غير المسددة، في غياب المتابعات القضائية لأجل تحصيل المستحقات.

المطلب الثالث: حماية الأملاك العقارية عن طريق التأمين:

بالرجوع إلى قانون البلدية لسنة 2011 نجده يتضمن نوعين من الحماية فقط، وهما الحماية المستمدة من القانون المدني والحماية الإدارية، فالقانون المدني اقر ثلاثة قواعد وهي: قاعدة عدم جواز التصرف، قاعدة عدم جواز الاكتساب بالتقادم وقاعدة عدم الحجز على الأموال العامة. أما الحماية الإدارية فهي إما تكون إجراءات وقائية لدرء أي اعتداء ممكن أن يعتريها عن طريق تعيين الحدود، الاصطفاف، التصنيف و الجرد ، أو إجراءات علاجية لوضع حد للتعدي الذي مسها عن طريق الاعتراض والهدم.[6]

ولعل الحماية المهمة والمهلة في آن هي الحماية عن طريق التامين فرغم الطابع الإلزامي للتأمين والتخصيص الإجباري لنفقته في الميزانية، إلا ان وضعية سجلات الأملاك العقارية تنعكس بصورة مباشرة على عملية التامين عامة، عدم ضبط الأملاك العقارية وإحصائها يؤدي بالضـــرورة والمطابقة الى عدم اشتمال التامين كل الأملاك العقارية مما يعرضها لأخطار جمة.

ومن ثَم نكون أمام وضعيتين: التأمينات الإلزامية غير منجزة كلية أو التـــأمينات منجزة جزئيا فقط لا تشمل كل الممتلكات ولا يشمل كل الأخطار المحتملة كالتأمين الإجباري ضد الأخطار الطبيعية لدى بلديات.

المطلب الرابع: حوكمة الموارد البشرية.

ونعني بهم الموظفون المكلفون بمكتب الممتلكات، حيث تكون معارفهم ومدى اطلاعهم على مسك وتحيين السجل صورة مطابقة -ايجابية أو سلبية- على الوضعية العامة للأملاك العقارية ونجاعة التحكم فيها وبالمطابقة مردوديتها على ميزانية البلدية.

إن عملية مسك وتحيين سجل الممتلكات العقارية البلدية ليست بالصورة النمطية المعروفة عن باقي الملفات المكتبية ذلك ان هذه العملية لها ارتباط وثيق بمداخيل البلدية وميزانيتها، بالمحاسبة العمومية وكل المتدخلين فيها سواء على مستوى الداخلي بالبلدية أو الخارجي ممثلة في آمين الخزينة والمراقب المالي ومصالح الضريبة، مصالح أملاك الدولة...الخ، وكذا في علاقاتها المباشرة وغير المباشرة مع كل شركائها والمتعاقدين معها سواء كانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين. لذلك فان كفاءة الموظفين المكلفين بالعملية تكتسي أهمية قصوى، يجب العمل على الرفع من كفاءتهم وتزويده بالمعرف الضرورية لأداء مهامهم مع إيلاء عملية التكوين والتحسين المستوى الأهمية الضرورية.

المبحث الثاني: تثمين موارد الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل

أشارت التعليمة رقم2143 المؤرخة في 13 سبتمبر 2015 الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية المتعلقة بترشيد النفقات إلى الوضعية التي تدعو إلى القلق بخصوص الوضعية المتدهورة للأملاك المنتجة للمداخيل والندرة المتزايدة لمداخيل الأملاك المحلية نتيجة لغياب المبادرات الرامية لاستحداث نشاطات منتجة للمداخيل والى تثمين الأملاك المتوفرة، لذلك وبعد ضمان حسن التحكم في الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل وحوكمة تسييرها، يجب المرور إلى تثمينها وتحيين أسعار استغلالها، واختيار كيفية التسيير والاستغلال المناسب لها.

المطلب الأول: تثمين الأملاك العقارية:

بعد التراجع الحاد في مداخيل الجزائر بسبب الانخفاض في أسعار المحروقات، هذه المادة التي تشكل 98% من المداخيل من العملة الصعبة، اتجهت الأنظار إلى البحث عن أُطر وآليات ومصادر أخرى لتمويل ميزانيات الجماعات الإقليمية ودفعها إلى الاستقلالية في التمويل و خفض الاعتماد على ميزانية الدولة المشكلة أصلا من مداخيل غير مستقرة، فكانت الأملاك العقارية إحدى هذه الآليات والمصادر وإحدى طرق التمويل الذاتية المهمة.

في هذا الإطار جاءت تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم096 المؤرخة في 10 مارس 2016 المتعلقة بتثمين أملاك الجماعات المحلية، معتبرة "أن موارد الأملاك تتميز بكونها دائمة ومستقرة عكس الموارد الجبائية التي تشكل أساس الموارد المحلية التي تتميز بعدم استقرارها وتعرف تقلبات عائدة إلى طبيعة المحيط الاقتصادي للبلاد".

ودعت هذه التعليمة المنتخبين المحليين إلى لعب دور نشيط وأكثر ديناميكية والبحث الدائم عن نواتج الجباية والأملاك وتحصيلها، مشيرة في هذا الصدد إلى إهمال هؤلاء المنتخبين لقواعد التسيير الحسن لأملاكهم وعدم تمكنهم من تحصيل كافة المداخيل المترتبة عن استغلال هذه الأملاك.

لذلك يجب بذل كافة الجهود لتحسين مردودية الأملاك واخذ التدابير اللازمة لتثمينها دوريا، خاصة من خلال مراجعة طرق وشروط استغلالها وكذا تحيين مختلف التعريفات وذلك من خلال تحيين أسعار الإيجارات وتقييسها.

الفرع الأول: اختيار كيفية التسيير والاستغلال المناسب لأملاك الجماعات المحلية:

نظرا للنقائص الناجمة من اعتماد التسيير المباشر للأملاك المنتجة للمداخيل وبعد hاللجوء الملحوظ إلى التراضي في عملية كراء هذه الأملاك(المحلات التجارية، الأسواق، المذابح...الخ) والى تجديد العقود، يُوصى بتفضيل مبدأ المزايدة لمنح تسيير الأملاك المنتجة للمداخيل،[7] ونذكر هنا بالخصوص:

- **روضات الأطفال:** الممولة من طرف صندوق الجماعات المحلية المشترك F.C.C.L[8] بعنوان السنة المالية 2006 واستغلالها وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 08-287 المؤرخ في 17 سبتمبر 2008 الذي يحدد شروط إنشاء مؤسسات ومراكز استقبال الطفولة الصغيرة وتنظيمها وسيرها.[9]

- **المكتبات البلدية:** ارتبط تجهيز هذه المكتبات الممولة أيضا طرف صندوق الجماعات المحلية المشترك F.C.C.L بعنوان السنة المالية 2006 بمدى تقدم الأشغال فيها، ولتفادى تدهور هذه الهياكل يوصى بالسهر على استغلالها المباشر بعد تبليغ إعانة التجهيز وبعد تنفيذ كل إجراءات المزايدة.[10]

ومنه تبقى المزايدة هي الأصل والتسيير المباشر هو الاستثناء، في هذه الحالة فان الهدف هو الحفاظ على هذه الهياكل بعد أن فشلت محاولات استغلالها عن طريق المزايدة واثبت الواقع أننا لا نزال بعيدين عن استغلال مثل هذه المكتبات وجعلها منتجة للمداخيل وذات مردودية مادية لمستغليها.

- **الأسواق:** يجب تثمين هذه الأملاك، كما يجب تفضيل مبدأ المزايدة في اختيار المسير.

الفرع الثاني: الدور الاقتصادي للجماعات المحلية:

بحكم جوارية السلطات المحلية وارتباطها المباشر بالمواطن والمتعاملين الاقتصاديين، يتم مُساءلتها بصفة خاصة حول الرهانات ومدى نجاح السياسات الوطنية لإعادة تنشيط الاستثمارات، في الواقع يتعلق الأمر بتحرير المبادرات المحلية لتثمين ومضاعفة الإمكانات والثروات المعروفة التي تمتلكها الجماعات المحلية.

في هذا الإطار، تشكل الوكالات العقارية وبامتياز أداة بين أيدي الجماعات المحلية، يمكنها أن تلعب دورا رئيسيا في تطبيق تجسيد الاسترتيجية الوطنية لبعث الاستثمار خاصة من خلال استغلال العقار الموجود خارج المحيط الحضري واختيار أراضي تابعة- من الأفضل- للأملاك الخاصة للجماعات المحلية أو للوكالة العقارية أو على الأقل التابعة للأملاك الخاصة للدولة لإنشاء مناطق نشاط جديدة.

المطلب الثاني: نحو الارتقاء والرفع من مداخيل الأملاك العقارية للجماعات الإقليمية:

تمتلك الجماعات الإقليمية أملاك عقارية متنوعة منها غير المنتجة للمداخيل، ومنها المنتجة للمداخيل، هذه الأخيرة التي تتنوع بين:المحلات السكنية، المحلات التجارية، الأكشاك، المحلات المنجزة في إطار جهاز "تشغيل الشباب"، الأسواق بمختلف أنواعها، السكنات الوظيفية، روضات الأطفال، المراحيض العمومية...الخ

هذا وقد حدد القسم الرابع، الفصل الأول من الباب الثاني (المواد 100-114) من المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012 المحدد لشروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة لإيجار العقارات.

كما تواجه عمليات تسيير الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل الكثير من الصعوبات مما يُؤثر على تثمين مداخيلها.

الفرع الأول: الأملاك المنتجة للمداخيل للجماعات المحلية:

01- المحلات ذات الاستعمال السكني

يتم ضبط أسعار المحلات ذات الاستعمال السكني بالاعتماد على مؤشرات دواوين الترقية والتسيير العقاري وذلك بالتقيد بأحكام القرار المؤرخ في 27 جانفي 1998 المحدد لعناصر حساب القيمة الايجارية المرجعية لإيجار المساكن التابعة لأملاك دواوين الترقية والتسيير العقاري والموضوعة للاستغلال ابتداء من الأول جانفي 1998.

أما بالنسبة لأسعار إيجار باقي المحلات فتكون بحرية طبقا للقواعد العامة المنصوص عيها في القانون المدني والقانون التجاري. (التعليمة رقم 01047 المؤرخة في 05 أكتوبر 2015 المتعلقة بشروط وكيفيات تمويل وإعداد الميزانية المحلية لسنة 2016).

وبالتالي تتمتع الجماعة المحلية بحرية الخيار لتحديد المحلات ذات الاستعمال التجاري.

02- المحلات التجارية:

يكاد لا تخلو جماعة إقليمية من هذا النوع من الممتلكات وهو مورد هام لميزانية الجماعة الإقليمية، يتميز بدوامه وإمكانية الرفع منه حسب الحاجة والوضعية والمردودية التجارية.

إلا أن ما تشترك فيه كل الجماعات الإقليمية هو الوضعية غير السوية لاستغلال هذه المحلات والمتمثلة في:

- استغلالها دون عقود إيجار،
- استغلالها دون عقود إيجار سارية المفعول، حيث انتهت فترة إيجارها دون تجديدها مع استمرار استغلالها،" حكم الأمر الواقع".
- عدم تثمين وتحيين مبالغ بدل الإيجار عنها، حيث بقيت على حالها منذ سنوات عديدة وبأسعار متدنية جدا(40 دج/شهر!؟)،
- عدم دفع المستغلين لحقوق الإيجار مما حولها إلى ديون مستحقة غير مسددة،
- ولعل أهم واكبر ملاحظة هي في الحقيقة عائق هي: عدم مباشرة البلديات المعنية مالكة هذه المحلات التجارية إلى اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لاسترداد حقوقها سواء إداريا، ماليا أو عن طريق القضاء مما فوت عليه مصادر تمويل ضخمة.

03- الأكشاك:

وضعية الأكشاك تكاد تكون متطابقة مع وضعية المحلات التجارية، مع خصوصية تختص بها الأكشاك وهي أنها في غالبيتها أنجزت ومنحت لفئات معينة كذوي الحقوق من المجاهدين وأبناء الشهداء، ومن ذوي الاحتياجات الخاصة أو لفئات اجتماعية أخرى خاصة الهشة والمحرومة منها، تم منحها عن طريق قرارات تخصيص أو انتفاع دون مقابل أو بمقابل محدد في وقته، إلا أن تقادم هذه الاستفادة لا تسقط حقوق المالك الأصلي، كما أن وفاة الكثير من المستفيد أدت إلى حالات استغلال من غير صفة ودون عقود سارية المفعول سواء من طرف الورثة أو عن طريق الإيجار من الباطن.

هذه الوضعية تثير إشكاليات عديدة منها:

- وفاة المستفيد أو المستغل الأول دون اتخاذ الإجراءات اللازمة في حينه،
- الشاغل أو المستغل الأجنبي عن العقد،
- الاستغلال دون عقود إيجار سارية المفعول،
- تراكم مبالغ الديون غير المسددة،
- التغيرات التي ادخلها مستغليها عليها حيث أصبحت تحتل مساحات اكبر ومستغلة في أنشطة أخرى غير تلك التي رصدت لأجلها.

كل هذه الإشكاليات فوتت على الجماعات الإقليمية مصادر مالية معتبرة، ولعل السبب الذي نراه الأهم فيها وهو: عدم المبادرة إلى اتخاذ الإجراءات القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة لحماية حقوق الجماعة الإقليمية المعنية واسترداد ممتلكاتها.

04- المحلات المنجزة في إطار جهاز "تشغيل الشباب":

أنشئت في إطار برنامج 100 محل لكل بلدية الذي انطلق سنة 2005، تطبيقا لأحكام المادة 62 من القانون رقم 10-13 المؤرخ في 29 ديسمبر 2010 المتضمن قانون المالية لسنة 2011[11]، تم تحويل ملكية المحلات المنجزة في إطار جهاز "تشغيل الشباب" من الأملاك الخاص للدولة إلى الأملاك الخاصة للبلديات، ووضعت تحت تصرف المستفيدين عن طريق الإيجار، حيث يدفع بدل الإيجار لخزينة البلدية.

يحكم هذه شروط وكيفيات وضع هذه المحلات المرسوم التنفيذي رقم11-119 المؤرخ في 20 مارس2011 [12]، أين نصت المادة الرابعة منه على أن الإيجار يحرر بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والمستفيد بموجب عقد، الذي يحدد على الخصوص الطابع الموقف للإيجار في حالة عدم تسديد ثلاثة (3) أقساط شهرية متتالية.

كما ألزمت المادة نفسها المستفيد باستغلال المحل شخصيا وبصفة مباشرة، وان يضعه قيد الاستغلال تحت طائلة فسخ العقد، خلال ستة (6) أشهر التي تلي وضع المحل تحت تصرفه.

تحدد مدة عقد الإيجار بثلاث (3) سنوات قابلة للتجديد ضمنيا حسب ما أقرته المادة الخامسة منه، وتحصل قباضة البلدية المختصة إقليميا...الإيجار حسب ما نصت عليه المادة السابعة من المرسوم التنفيذي المذكور.

وفي إطار الهدف العام من انجاز هذه المحلات، اقر المشرع في هذا المرسوم تحفيزات لصالح الشباب المستفيد من هذه المحلات تتمثل في تخفيضات في قيم بدل الإيجار حيث لا يسدد الشاب في المرحلة الأولى التي تمثل الفترة الأولى للعقد (3 سنوات) سوى 10% من قيمة الإيجار والأعباء، ثم ترتفع إلى 30% في المرحلة الثانية التي تمثل الفترة الثانية للعقد(3 سنوات)، ثم 60% خلال المرحلة الثالثة التي تمثل الفترة الثالثة للعقد (السنوات السابعة والثامنة و التاسعة).

وبين القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 08 جانفي 2017 كيفيات نقل ملكية هذه المحلات مجانا من الأملاك الخاصة للدولة إلى الأملاك الخاصة بالبلديات ويتم ذلك على أساس جرد حضوري يعد بين مدير أملاك الدولة المختص إقليميا ورئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، ويصادق عليه من طرف الوالي، ويقوم بعد ذلك مدير أملاك الدولة بإعداد عقد لتحويل الملكية للبلدية وكذا التسجيل والشهر العقاري لدى المحافظة العقارية المختصة إقليميا، وباستلام العقد المشهر يسجل رئيس المجلس الشعبي البلدي المحلات بسجل الأملاك العقارية البلدية.[13]

والنقاط التي تثار عند التطرق إلى تسيير هذا النوع من الممتلكات هي:

- عدم الانتهاء من توزيعها كاملة وبقاء بعضها مهملة،
- عدم استغلال الكثير منها لأسباب مختلفة منها: سوء اختيار الموقع وعدم جاذبيته التجارية أو الحرفية، عدم مناسبته للأنشطة المختلفة، عدم الربط مختلف الشبكات كالكهرباء والغاز والتطهير والمياه الصالحة لشرب.
- عدم مبادرة البلديات والدوائر إلى اتخاذ الإجراءات القانونية بخصوصها خاصة ما تعلق بخرق الأطر التعاقدية من طرف المستفيدين.

05- السكنات الوظيفية:

يعتبر السكن الوظيفي من الأولويات المشتركة للمرفق العام والموظف العام، سواء كان هذا السكن لضـــرورة الخدمة الملحة أو لصالح الخدمة، لذلك تدخل المشرع الجزائري وبين كيفية شغل المساكن الوظيفية الوظيفية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 89-10 المؤرخ في 07 فيفري 1989 المحدد لكيفيات شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة او لصالح الخدمة وشروط قابلية منح هذه المساكن.[14]

إضافة إلى القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 17 ماي 1989 المحدد لقائمة الوظائف والمناصب التي تخول حق الامتياز في المساكن بحكم ضرورة الخدمة الملحة او لصالح الخدمة وشروط قابلية منح هذه السكنات.[15] ، المعدل بالقرار الوزاري المشترك.[16] المؤرخ في 05 فيفري 2002. [17]

وعملا بأحكام المرسوم التنفيذي رقم 06-208 المؤرخ في 13 جوان 2006 المحدد لكيفيات تحويل حق إيجار السكنات ذات الطابع الاجتماعي المخصصة للإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية.

هنا نُميز في السكنات الوظيفية بين: السكنات الوظيفية لصالح الخدمة والسكنات الوظيفية لضرورة الخدمة، فالأول الموضوع تحت تصـــرف الموظف لضـــرورة المصلحة بموجب عقد إيجار، والثاني موضوع تحت تصرف الإطار شاغل الوظيفة او المنصب الذي يخول له حق الامتياز في السكن.

ولا تكاد تخلو جماعة إقليمية من سكن وظيفي، ونخص بالذكر السكنات الوظيفية المنتجة للمداخيل عن طريق بدل الإيجار عنها، إلا أن الملاحظات المرصودة في تسيير الأملاك العقارية الأخرى يمكن ملاحظتها على السكنات الوظيفية، مع إضافة خصوصية انتهاء علاقة العمل بين شاغليها وبين الهيئة المستخدمة سواء بالتقاعد، الاستقالة، الوفاة... أو أية طريقة أخرى، حيث تنقضي العلاقة الوظيفية وتنقضي معها العلاقة التعاقدية حول السكن الوظيفي لكن يبقى الاستغلال لهذه السكنات مما يجعلها مستغلة دون عقود إيجار ويُفوت ذلك على الجماعة الإقليمية مبالغ هامة، ويُفقد الخدمة العمومية سكنات وظيفية كان يمكن استغلالها لتحقيق هدفين: مورد مالي، واستفادة الموظفين.

06- الأسواق: بالحديث عن الأسواق فإننا نتحدث عن أنواع كثيرة منها نذكر:

الأسواق الأسبوعية: للسيارات، للمواشي، المختلطة...الخ، **الأسواق الموسمية:** تختلف من حيث المنطقة والمناسبة، **الأسواق اليومية:** للخضر والفواكه ومختلف المواد الغذائية، **الأسواق الجوارية:** القديمة منها والجديدة المنجزة في إطار القضاء على التجارة الفوضوية والموازية. هذه الأسواق تمثل مورد مالي هام وكبير ومستمر ويمكن تحيين أسعار الاستغلال خاصة عن طريق المزايدة.

07- روضات الأطفال:

كتلك المنجزة بتمويل الصندوق الممولة من طرف صندوق الجماعات المحلية المشترك F.C.C.L بعنوان السنة المالية 2006 واستغلالها وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 08-287 المؤرخ في 17 سبتمبر 2008 الذي يحدد شروط إنشاء مؤسسات ومراكز استقبال الطفولة الصغيرة وتنظيمها وسيرها، الذي تعرضنا له سابقا.

08- أملاك عقارية أخرى:

بالإضافة إلى ما سبق، نجد أملاك أخرى منتجة للمداخيل مثل الحمامات، المراحيض العمومية، مخيمات، مراكز تجارية، مستودعات، قطع أراضي مؤجرة...الخ يمكن استغلالها كمورد مالي هام.

هذا بالإضافة إلى إمكانية استغلال ممتلكات أخرى **كحقوق التوقف** المتمثلة في الإتاوات التي تجمعها الجماعات المحلية عن شغل الطرق العمومية (معروضات التجار، شرف المقاهي، مواقف السيارات...الخ) وذلك عملا بأحكام التنظيم المعمول به خاصة المنشور رقم 2127 المؤرخ في 20 نوفمبر 2012[18]، أضف إلى ذلك **حقوق الأماكن والتوقف في القاعات والمعارض** أين تُحدد التعريفات على أساس مساحة الأراضي المشغولة التابعة للبلدية وكذا المنتجات المعروضة للبيع، طبيعتها ونوعيتها...الخ، هذه التعريفات التي تحدد عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي.

هذا وبالنسبة للولايات الساحلية فان المادة 60 من قانون المالية لسنة 2012 خصصت ناتج الاستغلال السياحي للشواطئ أثناء موسم الاصطياف لفائدة البلديات الشاطئية.[19]

الفرع الثاني: صعوبات التحكم في تسيير الأملاك العقارية:

إن تمت معاملة الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل التابعة للجماعة الإقليمية معاملة الأملاك العقارية الخاصة بالأفراد وبالحرص المطلوب فالكثير من البلديات سوف تَستغني عن مصادر التمويل الخارجية، إلا أن الواقع عكس ذلك فعدم مبادرة بعض البلديات إلى الاستغلال الأمثل لممتلكاتها جعل هذه الأخيرة محل تجاذبات سياسة قبل وأثناء وبعد الحملات الانتخابية للمجالس البلدية، أو محل مساومات وتدعيم للتحالفات داخل المجالس الشعبية البلدية إرضاء لأطراف لها مصالح في استمرار وضعية بعض الأملاك على حالها خاصة ما تعلق بالاستغلال دون عقود أو الاستغلال بمبالغ لا تكاد تُذكر ومنها من لا يتعدى مبلغ إيجاره الشهري 40 دج/شهر!!، بالإضافة إلى الاستغلال المجاني ودون سند استغلال أصلا، هذا دون الحديث عن الأملاك العقارية التي هي محل أطماع متنوعة. أضف إلى ذلك استغلالها في مجالات "شراء السلم الاجتماعي" بعدم مباشرة الإجراءات القانونية ذات الصلة بها خاصة بخصوص الإعذارات، تحصيل الديون المستحقة ومباشرة النزاعات القضائية...الخ، درءاً للمساس بالسلم الاجتماعي أو حفاظا على الوعاء الانتخابي.

ومن الصعوبات أيضا نذكر الصعوبات الإدارية وسوء التنسيق بين مختلف الـــشركاء والمتدخلين في العملية فعدم حيازة بعض البلديات لسندات الملكية بإتلافها أو إضاعتها أو لأي سبب آخر حائل دون اتخاذ إجراءات استغلال أملاكها، ومع عدم تعاون وتجاوب المصالح المختص في إدارة أملاك الدولة تتعمق الصعوبات وتُحول دون الاستغلال، والأمر نفسه مع مصالح أخرى كالمصالح المالية، والتجارية...الخ

ثم كيف تكون عملية استغلال الأملاك العقارية ذات جدوى إذا كانت الجماعة الإقليمية المعنية لا تعرف حتى حجم ممتلكاتها؟ هذا الجهل "المتعمد في بعض الأحيان" و"المستمر" أسبابه ترجع أولا إلى بعض صور الفساد الإداري والإهمال واللامبالاة من بعض المجالس الشعبية البلدية، هذه الوضعية هي أم المصاعب وباب المصائب المفتوح على الجماعات الإقليمية والتي تحول دون إنجاح أية محاولة لإخراج هذا الملف من تحت نير مثل هذه السلوكات والتصـــرفات القريبة إلى وصف الجرائم الممتدة والتي لا تسقط بالتقادم. هذا بالإضافة إلى الخاصية العامة للعقار بالجزائر الذي يتسم بـــــ"الفوضى"، وضعف استخدام التكنولوجيا و" تخلف الإدارة الالكترونية" في تسيير الملف.

الخاتمة:

لا خيار أمام الجماعات الإقليمية بغية الاستقلالية المالية إلا عبر خيار البحث عن مصادر تمويل مستقلة، دائمة ومستقرة ولعب دور اقتصادي يُغنيها باب السؤال ودونية العجز، وقد وجدنا في الأملاك العقارية مصدر جد هام من اجل تعزيز هذا الخيار ولما لا دعم جزء كبير من الميزانية.

إن ملف استغلال هذه الأملاك لم يكن يوما في الأولويات و لم يتم تناوله بالجدية المطلوبة، مما فوت المال والوقت، وكلما تم تجاهل هذا الملف زادت صعوبة مراجعته والتحكم في تسييره.

لقد حان الوقت لاستغلال كل الإمكانات المتوفرة والحث عن توفير أخرى، وفي هذا الإطار نوصي بما يلي: .

01- وجوب وحتمية العمل على مسك سجل الأملاك العقارية، فإذا كان عدم مسك السجل يعد إخلالا جسيما يتعارض مع القوانين والتنظيمات ذات الصلة، فان مسكه دون العمل به وإهماله أو عدم تضمينه المعلومات ذات الصلة وعدم تحيينها سيان، وبعد مسكه الجيد والمنضبط يتم تطهير وتصنيف هذا الأملاك،

02- العمل على وضع برنامج عمل ولائي (محلي) قصير المدى يهدف إلى الرفع من مداخيل البلديات عبر الاستغلال الأمثل والناجع لممتلكاتها العقارية ويَنْبني على ركائز موسعة إلى كل المتدخلين في العملية سواء على مستوى الجماعات المحلية أو المصالح الأخرى،

03- العمل على تفعيل/تشكيل –حسب الحالة- لجنة موسعة تعمل على وضع الأطر العامة من اجل تطهير، حصر، تثمين وتحيين الأملاك العقارية مع متابعتها لتطبيق توصيات مخرجاتها في الميدان،

04- حماية الأملاك العقارية عن طريق التأمين، هذه العملية لا يمكن أن تتم بالجودة المرجوة دون أن تسبقها عملية التطهير والتصنيف المذكورة آنفا، ثم العمل على صيانتها، وتطبيق النصوص والشروط التعاقدية الملزمة للحفاظ عليها من الإهتلاك،

05- مستوى كفاءة الموظفين القائمين على تسيير المكتب أو المصلحة المكلفة بالممتلكات العقارية مسألة جد هامة لذلك يجب العمل على مدهم بكل ما هو ضروري لحسن أداء مهامهم، مع تسطير برامج تأهيل وبرامج تكوين مستعجلة ثم تكون مستمرة من اجل الرفع من قدراتهم المعرفية وإثراء مكتسباتهم التقنية والتطبيقية في الموضوع خاصة كيفيات مسك السجل وإجراءات إحصاء الممتلكات العقارية البلدية.[20]

06- تحيين أسعار استغلال الأملاك العقارية ومقاربتها لأسعار السوق وإعداد عقود الاستغلال بما يحمي الأملاك العقارية وكل الحقوق ذات الصلة،

07- أولوية الحلول الودية مع المستغلين دون عقود أو المتخلين والمخالفين لالتزاماتهم التعاقدية أو الذين لم يسددوا مستحقات الاستغلال...الخ لا يعني تعطيل باقي الحلول ومنها الحلول القضائية،

08- الإسراع في وضع الملفات القاعدية لكل الأملاك العقارية مع المبادرة إلى تسجيلها واستصدار عقود ودفاتر الملكية، بالعمل والتنسيق مع مصالح أملاك الدولة،

09- وجوب العمل التشاركي بين مختلف المتدخلين في العملية خاصة الولاية، الدائرة، البلدية، مديرية أملاك الدولة، مديرية الحفظ العقاري، مديرية المسح العقاري، مديرية الضرائب، المصالح المالية بالإضافة إلى التعاون والتنسيق مع مصالح المؤسسة الوطنية للكهرباء والغاز، مؤسسة الجزائرية للمياه والديوان الوطني للتطهير...الخ

10- إخراج ملف الأملاك العقارية من التجاذبات السياسية والحسابات الانتخابية وجعله أولوية، كما انه من المستحسن تحميل الأمناء العامون للبلدية المسؤولية باستقلالية نسبية عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية،

11- تفعيل الدور الرقابي والوصائي، فمن غير المعقول ولا المقبول تراكم وتقادم هذه الوضعية دون تدخل هذه الهيئات والسلطات بما لها من صلاحيات في ذلك، ومن غير المقبول بتاتا المصادقة على مداولات الجماعة الإقليمية المتضمنة الميزانية أو الميزانية الإضافية أو الحساب الإداري دون أن يُلفت النظر ملف الأملاك العقارية خاصة وان وثيقة الملحق 29 من التعليمة ب1 (Annexe 29 C1) وثيقة مطلوبة في ملف المصادقة!!

12- تفضيل الاستغلال عن طريق المزايدة لا يعني إقصاء الاستغلال المباشر للجماعات المحلية لأملاكهم مما يدعم دورهم الاقتصادي وفاعليتهم في الدورة الاقتصادية.

---

[1] بن شيخ عبد الباسط و يامة إبراهيم، النظام القانوني لمالية البلدية في التشريع الجزائري، (ميزانية البلدية – ممتلكات البلدية)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، الجزائر، العدد الأول، المجلد 13، سنة 2021، ص.182.

[2] الجمهورية الجزائرية، الجريدة الرسمية عدد35 بتاريخ1990/08/15

[3] الجمهورية الجزائرية، الجريدة الرسمية عدد37 بتاريخ2011/06/03.

[4] [4] الجمهورية الجزائرية، الجريدة الرسمية عدد73 بتاريخ 2016/12/15

[5] الجمهورية الجزائرية، الجريدة الرسمية عدد69 بتاريخ2012/12/19

[6] ميساوي حنان، حماية الأملاك الوطنية التابعة للبلدية في ظل القانون رقم 11-10، مجلة الدراسات الحقوقية، العدد الثاني، المجلد الأول، ص.ص.79.75.

[7] التعليمة رقم096 المؤرخة في 10 مارس 2016 المتعلقة بتثمين أملاك الجماعات المحلية، ص.6.

[8] المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية: عدد 19، بتاريخ 2014/04/02.

[9] الجمهورية الجزائرية، الجريدة الرسمية عدد53 بتاريخ2008/09/17

[10] التعليمة رقم096 المرجع السابق، ص.07

[11] الجمهورية الجزائرية، الجريدة الرسمية عدد80 بتاريخ2010/12/30

[12] مرسوم تنفيذي رقم 11-119 مؤرخ في 20 مارس 2011، يحدد شروط وكيفيات وضع المحلات المنجزة في إطار برنامج " تشغيل الشباب" تحت التصرف، الجريدة الرسمية عدد17 بتاريخ03/20 /2011.

[13] بن عياش سمير، ترشيد استغلال الأملاك الوطنية الخاصة (الدومين الخاص) التابعة للبلدية في الجزائر، آليات التطبيق، المعيقات وسبل تجاوزها، مجلة دفاتر السياسة والقانون، الجزائر، العدد الثاني، المجلد 11، جوان2019، ص.42.

[14] الجمهورية الجزائرية، الجريدة الرسمية عد6 .بتاريخ 1989/02/08.

[15] الجمهورية الجزائرية، الجريدة الرسمية عدد 21 بتاريخ1989/05/24.

[16] الجمهورية الجزائرية، الجريدة الرسمية عدد 20 بتاريخ2003/03/20.

[17] جمال بوشنافة، السكن الوظيفي بين إنهاء الاستفادة ومدى جواز التنازل عنه، دراسة تحليلية على ضوء النصوص التشـــريعية والاجتهاد القضائي الجزائري، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة الجلفة، الجزائر، المجلد 03، العدد 05، ص 47.

[18] المنشور رقم 2127 المؤرخ في 20 نوفمبر 2012 المتعلق بتنظيم نشاط حراسة مواقف السيارات المدفوع الثمن واستغلال حقوق التوقف على المستوى البلدي.

[19] قانون رقم 11-16 مؤرخ في 28 ديسمبر 2011، يتضمن قانون المالية لسنة 2012، الجريدة الرسمية عدد 72 بتاريخ 2011/12/29.

[20] حسنا فعل المشرع عندما اسند مؤخرا مهام تسيير الممتلكات بالولايات إلى مكاتب قائمة بذاتها "**مكتب الوسائل العامة والممتلكات**" بمصلحة الميزانيات وممتلكات الولاية بالنسبة لممتلكات الولاية و" **مكتب تثمين الممتلكات البلدية**" بمصلحة النشيط المحلي بالنسبة لممتلكات البلديات.(**القرار الوزاري المشترك** المؤرخ في الفاتح من شهر ديسمبر سنة 2020، المحدد للتنظيم الداخلي لمديرية التقنين والشؤون العامة ومديرية الإدارة المحلية بالولاية، في مصالح ومكاتب، الجريدة الرسمية، عدد 01 بتاريخ 02 جانفي 2021).

الإطار التنظيمي والمؤسساتي للطاقات المتجددة في الجزائر

أ.د إقلولي أولد رابح صافية
أستاذ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو

الملخص:

لقد أظهرت الجزائر في السنوات الأخيرة رغبتها في الاستثمار في مجال الطاقات المتجددة والاستفادة من كل مصادرها كالطاقة الشمسية والطاقة الهوائية والطاقة المائية والطاقة الحرارية الجوفية والطاقة الكهرو ضوئية والطاقة الكتلة الحيوية.....، غيرها، الأمر الذي جعل من الدول الكبرى تتسابق من أجل إبرام اتفاقيات الشراكة مع الجزائر و تتنافس عليها، وهو ما فتح للجزائر المجال للاستثمارات الأجنبية في الطاقات المتجددة لجلب رؤوس الأموال واكتسابها مكانة طاقوية ذات أهمية اقتصادية وإستراتيجية على الصعيد الدولي، بالتالي استعمال الطاقة كسلاح طاقوي ووسيلة دبلوماسية وسياسية في علاقتها الخارجية.

وتقتضي دراسة موضوع الطاقات المتجددة إلى تبيان التكريس القانوني لها، ثم تبيان أهم الأجهزة التي أوجدتها الحكومة الجزائرية لترقية وتطوير الطاقات المتجددة.

مقدمة:

تعد الطاقات المتجددة من بين أبرز المواضيع الحساسة التي تحظى باهتمام نظرا لأهميتها و مزاياها التي تقدمها للبشرية بمجرد استغلالها و استخدامها. حيث تعتبر بديل ضروري و حتمي للطاقات التقليدية الملوثة، وقصد مواجهة انخفاض أسعار النفط القياسية و تناقص إنتاجه وبهدف التفادي من الآثار السلبية الناتجة عن انخفاض أسعار النفط الذي يشهده العالم اليوم على الاقتصاد الوطني و الخسارة التي تتعرض إليها الجزائر سنويا في استخدامها للغاز الطبيعي لإنتاج الكهرباء الذي هو في تزايد مستمر بسبب التطور الاقتصادي و حفاظا على مواردها الطبيعية التقليدية الآيلة للزوال، شاركت الجزائر في العديد من المؤتمرات الدولية التي عالجت موضوع الطاقات المتجددة و كيفية تطورها و حسن استغلالها و الاستثمار فيها من أجل حماية البيئة في قطاع الطاقة و ترشيد استهلاكها و تحقيقا للتنمية المستدامة التي تعد حق من حقوق الجيل الثالث التي تهدف إلى الحفاظ على الموارد الطبيعية بكل أنواعها و حماية البيئة.

لقد أظهرت الجزائر في السنوات الأخيرة رغبتها في الاستثمار في مجال الطاقات المتجددة والاستفادة من كل مصادرها كالطاقة الشمسية والطاقة الهوائية والطاقة المائية والطاقة الحرارية الجوفية والطاقة الكهرو ضوئية والطاقة الكتلة الحيوية.....، غيرها، الأمر الذي جعل من الدول الكبرى تتسابق من أجل إبرام اتفاقيات الشراكة مع الجزائر وتتنافس عليها، و هو ما فتح للجزائر المجال للاستثمارات الأجنبية في الطاقات المتجددة لجلب رؤوس الأموال واكتسابها مكانة طاقوية ذات أهمية اقتصادية وإستراتيجية على الصعيد الدولي، بالتالي استعمال الطاقة كسلاح طاقوي ووسيلة

دبلوماسية وسياسية في علاقتها الخارجية. و تقتضي دراسة موضوع الطاقات المتجددة إلى تبيان التكريس القانوني لها(أولا) ثم تبيان أهم الأجهزة التي أوجدتها الحكومة الجزائرية لترقية و تطوير الطاقات المتجددة(ثانيا)

أولا: الإطار التنظيمي للطاقات المتجددة

حفاظا على مواردها الطبيعية التقليدية الآيلة للزوال و ضمانا لمستقبل الأجيال القادمة و تحقيق أمن طاقوي، راهنت الجزائر على الاندماج الوطني لإقامة صناعة وطنية للطاقات المتجددة وتطويرها بالنظر لمكانتها المعترف بها دوليا في هذا المجال من خلال مجمع سونطراك وسونلغاز، والعمل بالطاقات المتجددة كمصدر رئيسي لتحقيق التنمية المستدامة مع تحديد أطر سياسية بيئية منسجمة بهدف التخلص من التلوث البيئي المتسبب في تدهور البيئة بصفة عامة[1]، الأمر الذي يتطلب تحسين الإطار القانوني والتنظيمي بغرض تشجيع الاستثمار الوطني وجلب الاستثمار الأجنبي من جهة، وحماية البيئة من جهة أخرى .

في هذا السياق شاركت الحكومة الجزائرية في العديد من القمم و المؤتمرات الدولية التي تناولت موضوع الطاقة الخضراء المتمثلة في الطاقات المتجددة و كيفية تطويرها و حسن استغلالها و الاستثمار فيها، إضافة إلى تحسين فاعليتها و ربطها بالتغيرات المناخية التي يعاني منها العالم حاليا، و ذلك من أجل حماية البيئة في قطاع الطاقة و ترشيد استهلاكها و تحقيق ما يسمى بالتنمية المستدامة التي تعد حق من حقوق الجيل الثالث التي تهدف إلى الحفاظ على الموارد الطبيعية بكل أنواعها و حماية البيئة.ففي هذا الإطار أبرمت الجزائر اتفاقية مع بلجيكا الخاصة بتنمية الطاقات الجديدة و المتجددة في 8 أفريل 1982و التي صادقت عليها بموجب المرسوم رقم 83-131 المتضمن المصادقة على الاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية و حكومة المملكة البلجيكية في ميدان تنمية الطاقات الجديدة و المتجددة.[2]

و على غرار دول العالم، عمدت السلطات الجزائرية إلى النظر في سياستها الطاقوية، و ذلك من خلال تبني سياسة جديدة فعالة من أجل تطوير الطاقات المتجددة ضمن إطار قانوني و نصوص تنظيمية، و في سبيل ذلك بادرت الجزائر إلى سن مجموعة من القوانين تنظم الطاقات المتجددة، كالقانون رقم99 - 09 المتعلق بالتحكم في الطاقة[3] (1)ثم الأمر رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات[4] (2)، و القانون رقم 04 - 09 المتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة[5](3).

1. القانون رقم 99-09 المتعلق بالتحكم في الطاقة:

أدمجت الحكومة الجزائرية ضمن سياستها الطاقوية تطوير الطاقات المتجددة بهدف ترسيخ الفعالية الطاقوية و ترقية استخدامها في ظل حماية البيئة [6]و تحفيز على الاستثمار في الطاقات النظيفة[7] المتجددة، ففي هذا الإطار أصدر المشرع الجزائري القانون رقم 99 – 09 المتعلق بالتحكم في الطاقة الذي يهدف إلى ترسيخ الفعالية الطاقوية و ترقية استخدام الطاقات المتجددة في ظل حماية البيئة[8]، حيث كان يسعى هذا القانون إلى تحديد الشروط السياسية الوطنية للتمكين من التحكم في الطاقة ووسائلها وتطويرها ووضعها في حيز التنفيذ، كما شمل هذا القانون مختلف التدابير والإجراءات المتخذة بهدف ترشيد الطاقة، وتطوير الطاقات المتجددة والتخفيض من أثر النظام الطاقوي على البيئة وذلك عن طريق التقليل من نسبة انبعاث الغازات الدفيئة.

2. الأمر رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات[9]:

يعد أول إطار تشريعي تناول تسويق الطاقة الكهربائية الناتجة عن المصادر المتجددة و ترقية استخدام الطاقات المتجددة[10]، كما سمح هذا القانون للقطاع الخاص باستغلال الطاقة من المصادر المتجددة و سمح بالإنتاج الذاتي للطاقة من المصادر المتجددة، كما اتخذ القانون رقم 02-01 سياسات داعمة متمثلة في إجراء مناقصات تنافسية من أجل تطوير مشاريع الطاقة المتجددة الكبرى الخاصة بالقطاع الخاص، الذي يضمن شراء الطاقة المنتجة من مصادر متجددة.

كما صدر المرسوم التنفيذي رقم 13-218 الذي يحدد شروط منح العلاوات بعنوان تكاليف تنويع إنتاج الكهرباء[11] المعدل و المتمم الذي يحدد شروط منح المكافآت لتغطية تكاليف تنويع إنتاج الكهرباء .

3. القانون رقم 04-09 المتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة:

عمل القانون رقم 04-09 المتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة من القوانين التي حددت التدابير العامة الخاصة بالمراكز و المعدات الكهربائية كالقواعد و التقنيات المطبقة على المنشأة الكهربائية و الإنارة العمومية، حيث عرف بمقتضى المادة الثالثة منه الطاقات المتجددة كالتالي: " ***تعرفُ الطاقات المتجددة في مفهوم هذا القانون، بما يلي:***

- ***أشكال الطاقات الكهربائية أو الحركية أو الحرارية أو الغازية المحصل عليها انطلاقا من تحويل الإشعاعات الشمسية و قوة الرياح و الحرارة الجوفية و النفايات العضوية و الطاقة المائية و تقنيات استعمال الكتلة الحيوية.***

مجموع الطرق التي تسمح باقتصاد معتبر في الطاقة، باللجوء إلى تقنيات هندسة المناخ الحيوي في عملية البناء." إلى جانب تعريف المشرع الجزائري للطاقات المتجددة عمل على إجمال أهم فروع التحويل التي تدخل في مجال الطاقات المتجددة و ذلك بموجب المادة 4 من القانون رقم 04-09 السالف الذكر و التي جاء فيها ما يلي:

" تخضع مجموع عمليات تحويل الطاقات المتجددة من شكلها الأولي إلى شكلها النهائي إلى أحكام هذا القانون و تمثل مجال تطبيقه ولا سيما فروع التحويل الآتية:

- ***طاقة الإشعاع الشمسي:***
  - ***التحويل الكهرو ضوئي.***
  - ***التحويل الحراري والحراري حركي.***
- ***طاقة الكتلة الحيوية:***
  - ***عمليات التحويل اللاهوائي "الرطب" عن طريق التخمير الميثاني والكحولي.***
  - ***عمليات التحويل "الجاف" بالاحتراق والتفحيم والتحويل إلى غاز.***
- ***طاقة الرياح:***
  - ***تحويل ميكانيكي.***
  - ***تحويل كهروميكانيكي.***
- ***طاقة الحرارة الجوفية:***
  - ***إسترجاع في شكل حراري.***
- ***الطاقة المائية:***

- ***تحويل كهروميكانيكي.***

- ***المواد والتقنيات المرتبطة بهندسة المناخ الحيوي التي تسمح بتحقيق اقتصاد فعلي في استعمال الطاقات التقليدية"*** [12].

و يهدف القانون رقم 04-09 المتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة إلى تحديد كيفيات ترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة و التحكم في الطاقة، كما يهدف إلى المساهمة في السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم بتثمين مصادر الطاقات المتجددة و تعميم استعمالها[13]. بالتالي فهو يعمل على تحقيق الموازنة بين ترقية مصادر الطاقة و ضرورة تحقيق التنمية المستدامة بالمحافظة على الطاقات التقليدية و استبدالها تدريجيا بطاقات نظيفة ومستدامة.

أما المرسوم التنفيذي رقم 17-98 الذي يحدد إجراء طلب عروض لإنتاج الطاقات المتجددة أو المنبثقة عن الإنتاج المشترك و إدماجها في المنظومة الوطنية للتزويد بالطاقة الكهربائية[14]، فقد عرفت المادة 02 منه الطاقات المتجددة على أنها:"***كل الطاقات المتأتية من المصادر الهيدروليكية، و الطاقة الشمسية الحرارية و طاقة الرياح و الطاقة الحرارية الأرضية و الطاقة الشمسية المشعة، و الكتلة الحيوية و كذا استرجاع النفايات....***"

كما أن الجزائر اعتمدت إستراتيجية في إطار طاقة أكثر أمنا للاقتصاد الوطني و البيئة، فركزت على تحديد البرنامج الوطني لترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة، و ذلك من خلال وضع برنامج وطني لترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة و هو ما نصت عليه المادة 6 من القانون رقم 04-09 السالف الذكر الذي جاء فيها: ***تتم ترقية الطاقات المتجددة من خلال:***

- ***برنامج وطني لترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة يدعى في صلب النص " البرنامج الوطني" و حصيلة سنوية لاستعمال الطاقات المتجددة تدعى في صلب النص " الحصيلة السنوية"***

- ***آليات ترقية الطاقات المتجددة***

و يتضمن هذا البرنامج مجموع أعمال الإعلام و التكوين و التعميم و كذا تحفيز البحث و الإنتاج و التنمية و استعمال الطاقات المتجددة بصفة مكملة بديلا عن الطاقات التقليدية[15].

كما نص القانون رقم 04-09 السالف الذكر على ضرورة إنشاء مرصد وطني للطاقات المتجددة يساهم في تطوير الطاقات المتجددة[16].

ثانيا: الإطار المؤسساتي للطاقات المتجددة

في إطار التكريس المؤسساتي لترقية الطاقات المتجددة في الجزائر، عملت الحكومة الجزائرية على إعداد الوسائل الأساسية لانطلاق نشاطها الطاقوي، مع إنشاء مجموعة من الهياكل الإدارية الأساسية لخدمتها[17]، حيث تم إنشاء المرصد الوطني لترقية الطاقات المتجددة(1)،كذلك تمت المصادقة على إنشاء الصندوق الوطني للتحكم في الطاقة (2) بهدف تمويل المشاريع و منح قروض و ضمانات من قبل البنوك و المؤسسات المالية، الرامية لدعم و ترقية الطاقات المتجددة و تشجيع كل من القطاع العام و الخاص على الاستثمار فيها و تفعيل دور التنمية المستدامة لدفع عجلة التطور الاقتصادي و تحسين الوضع الاجتماعي للمواطن و الرفع من مستواه المعيشي.و المصادقة على إنشاء المحافظة السامية للطاقات المتجددة في سنة 2019 (3)، كما تم استحداث وزارة الانتقال الطاقوي و الطاقات المتجددة(4)

تجدر الإشارة إلى وجود عدد هائل من الهياكل ذات الصلة بقطاع الطاقات المتجددة التي تعمل خصيصا لتطوير و ترقية الطاقات المتجددة و إنجاز المشاريع المرتبطة بهذا القطاع و الاستثمار فيه بشكل كبير، حيث تتمكن الدولة من خلالها تحقيق التنمية المستدامة كونها استثمار أخضر يعتمد على تحقيق تنمية شاملة لكل المجالات بصفتها تجمع بين البعد الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي، تحقيقا لاقتصاد نظيف و مستدام ، يساهم في خلق مناصب و فرص عمل جديدة و بالتالي التقليل من البطالة و التخفيف من حدة الفقر و تعزيز العدالة الاجتماعية.....خاصة و أن الجزائر تمتلك طاقات كبيرة للاستثمار في هذا القطاع الحيوي.

و ستقتصر دراستنا باختصار على بعض الهياكل فقط دون الأخرى لكثرتها و تعددها.

1. المرصد الوطني لترقية الطاقات المتجددة:

نصت المادة 17 من القانون رقم 04- 09 المتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة على آليات ترقية الطاقات المتجددة و جاء فيها : "***تنشأ هيئة وطنية تتولى ترقية وتطوير استعمال الطاقات المتجددة تدعى: " المرصد الوطني لترقية الطاقات المتجددة،"*** الذي يهدف إلى ترقية و تطوير استعمال الطاقات المتجددة.

2. الصندوق الوطني للطاقات المتجددة و المشتركة:

أنشئ الصندوق الوطني للطاقات المتجددة وفق لما نص عليه قانون المالية لسنة 2010 [18]و المختص بتمويل الطاقات المتجددة، كما خصص قانون المالية الصادر في جويلية 2011 بنسبة 1/° من عائدات المحروقات لتمويل هذا الصندوق، وجاء المرسوم التنفيذي رقم 11-423 ليحدد كيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 131-302 الذي عنوانه" الصندوق الوطني للطاقات المتجددة و المشتركة[19].

كما يمنح هذا الصندوق امتيازات مالية وجمركية لدعم وتفعيل المشاريع المتنافسة في تحسين الفعالية الطاقية وتعزيز العلاقات الجديدة و كذلك يمنح إعانات لتغطية التكاليف الكثيرة الناتجة عن نظام التسعيرة المطبق على الكهرباء.

لقد أنشئ هذا الصندوق من أجل تمويل هذه المشاريع وإعطاء قروض بدون فائدة وبدون ضمانات من قبل البنوك والمؤسسات المالية، كما يعمل على تخفيف الحقوق الجمركية والرسوم على القيمة المضافة عند استيراد المواد الأولية والمنتجات نصف المصنعة التي تستخدم في صناعة الأجهزة في الجزائر بمجال الطاقات المتجددة.

إضافة إلى ذلك تستفيد كل الأنشطة والمشاريع في مجال الطاقات المتجددة من الامتيازات التي جاءت في إطار التشريع والتنظيم المتعلقين بترقية الاستثمار.

3. المحافظة للطاقات المتجددة و الفعالية الطاقوية:

نتيجة الصعوبات و العراقيل التي واجهت تنفيذ البرنامج الوطني للطاقات المتجددة المسطر من طرف الحكومة في سنة 2011 و على الخصوص نقص التنسيق بين القطاعات المختلفة و عدم كفاية القدرات التقنية الوطنية للإنجاز، و كذا عدم ملائمة طرق التمويل ، تم إنشاء المحافظة الطاقات المتجددة و الفعالية الطاقوية بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 19-280 المتضمن إنشاء محافظة للطاقات المتجددة و الفعالية الطاقوية و تنظيمها و سيرها[20]. و هي مؤسسة عمومية في مجال الطاقة[21]، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي[22].موضوعة تحت وصاية الوزير الأول، يسيرها محافظ[23] يتم

تعيينه بموجب مرسوم رئاسي[24] تخضع في علاقتها مع الدولة لقواعد القانون العام ، و تعد تاجرة في علاقتها مع الغير[25]. تسهر على تحديد الإستراتيجية الوطنية لتطوير الطاقات المتجددة و الفعالية الطاقوية و ضمان تنسيق الجهود الوطنية من أجل تنفيذ البرنامج الذي اعتمدته السلطة السياسية لصالح الطاقات المتجددة الفعالية الطاقوية[26].

كما تعمل المحافظة على متابعة التطورات التقنية والاقتصادية ذات الصلة لا سيما بهدف تنوير المؤسسات الحكومية حول المسائل المتصلة بنشاطاتها فضلا عن جمع المعلومات العلمية والتقنية المرتبطة بنشاطاتها ومعالجتها واستغلالها وحفظها وتثمينها ونشرها وتحديد قدرات الموارد الطاقوية المتجددة المتوفرة والقابلة للاستغلال اقتصاديا وتقييمها في مختلف مناطق الوطن[27].

كما أنه في إطار تنفيذ السياسة الوطنية للطاقات المتجددة و الفعالية الطاقوية، تُكلف المحافظة بمتابعة تنفيذ بصفة دورية الإستراتيجية الوطنية لتطوير الطاقات المتجددة و الفاعلية الطاقوية و تقييمها، و اقتراح كل تدبير من شأنه تحسينها، و كذا اقتراح تدابير تصحيحية لبرنامج تطوير في هذا القطاع، بالنظر إلى التطورات التقنية و الاقتصادية.

كما تقوم أيضا المحافظة بضمان اليقظة التكنولوجية في مجال الطاقات المتجددة والفعالية الطاقوية، لا سيما من خلال انجاز المشاريع النموذجية ذات الطابع التوضيحي و التحفيزي. و ترقية التكوين و التخصص و تحسين المستوى في المجالات التابعة لاختصاصها مع مرافقة إنشاء و تطوير مؤسسات تنشط في مجالات اختصاصها و المساهمة في ترقية نشاطات التعاون الدولي في هذا المجال.

كما تقوم المحافظة بنشاطات التحسيس و الاتصال التي تبين المزايا التقنية و الاقتصادية و الاجتماعية و البيئة لاستخدام أجهزة لإنتاج الكهرباء من مصادر متجددة و الفعالية الطاقوية إضافةً إلى مرافقة إنشاء مخابر للمطابقة و مراقبة نوعية الأجهزة و اقتراح و نشر معايير و تصنيف الأجهزة و التجهيزات المقتصدة للطاقة و تلك المنتجة للطاقة من مصادر متجددة.

أما الموارد المالية للمحافظة ، فهي تتكون أساسا من التخصيص الأولي، مساهمات الدولة إلى جانب موارد ناجمة عن نشاطها و الإيرادات الناتجة عن خدماتها، و مساهمات مصدرها التعاون الدولي، و كذا ناتج الرسوم شبه الجبائية التي يمكن تأسيسها لصالحها، الهبات و الوصايا و الإيرادات المختلفة[28].

يضاف إنشاء محافظة الطاقات المتجددة و الفعالية الطاقوية إلى جانب مختلف الأجهزة و الهيئات التي وجدت في هذا المجال من أجل رفع تحدي الانتقال الطاقوي ، و السعي إلى تعزيز الإستراتيجية الوطنية في مجال الطاقات المتجددة و إضفاء الديناميكية اللازمة لتجسيدها، خاصة و أن الجزائر تملك ثروة و إمكانيات طاقوية هائلة ، فتنسيق جهود الطاقة المتجددة و الفعالية الطاقوية أمر حتمي، لضمان الأمن الطاقوي للبلاد مستقبلا.

ففي هذا الإطار تسعى الحكومة الجزائرية إلى تعميم عمليات العزل الحراري في المنشآت الجديدة بوضع برنامج وطني لتحويل المركبات إلى الغاز النفطي المسار(سيرغاز)و تطوير الغاز الطبيعي المضغوط بالنسبة لمركبات النقل الجماعي و تزويد شبكة الإنارة العمومية و الإدارة العامة بالأجهزة ذات الاستهلاك المنخفض و كذا وضع إطار تنظيمي لحظر استيراد المعدات المستهلكة للطاقة، إلى جانب فسح المجال لمشاركة كل المتدخلين و كذا المواطنين لإنجاح هذه الإستراتيجية و

تشجيع المتعاملين على زيادة الاستثمار في هذا المجال الذي يعد اليوم حقيقة وطنية تخدم التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية، فهي تساهم على نطاق واسع في ضمان التنمية المستدامة حيث تعد الطاقة البديلة و النظيفة للمحروقات بشكل كبير دون المساس بصحة الإنسان و بالبيئة. ففي هذا المجال تم إنجاز مشاريع إنتاج الكهرباء انطلاقا من مصادر طاقة متجددة من خلال إطلاق محطة كهربائية هجينة[29] التي تشتغل بالطاقة الشمسية و الغاز بحاسي الرمل سنة 2011، متبوعة بمشاريع أخرى كمحطة غرداية و محطة الطاقة الهوائية بأدرار ..... وغيرها.

4. استحداث وزارة الانتقال الطاقوي و الطاقات المتجددة:

استحدثت الحكومة الجزائرية في سنة 2020 وزارة خاصة بالانتقال الطاقوي و النجاعة الطاقوية تتمثل في **"وزارة الانتقال الطاقوي و الطاقات المتجددة"**[30]، سيعطي دفعا لتجسيد برنامج الطاقات المتجددة المسطر من طرف الحكومة.

فقرار إنشاء وزارة الانتقال الطاقوي و الطاقات المتجددة مهمٌ جدا لعملية تسريع تجسيد الانتقال الطاقوي و هو ما سيعطي دفعا أكثر ديناميكية لتنفيذ برنامج الطاقات المتجددة، خاصة بعدما أضحى الاعتماد على المحروقات غير مُجْد في ظل الانخفاض الكبير لأسعار النفط و دخول دول كبرى نحو المنافسة في هذا المجال، و هو ما دفع بالحكومة الجزائرية لتتوجه نحو الاستثمار في الطاقات المتجددة بما يضمن تأمين الطلب المحلي على الطاقة ،كما يحررها أيضا من التبعية للمحروقات و العمل على تجسيد الانتقال الطاقوي الذي يعتمد على النجاعة الطاقوية و الطاقات المتجددة بشكل يستجيب لاحتياجات الاستهلاك الداخلي المتزايد و تعميم التقنيات الحديثة لتوفير الطاقة.

الخاتمة:

ختاما ما يمكن قوله، أن اعتماد أسلوب الطاقات المتجددة في الجزائر، سيدفع بالمتعاملين إلى المشاركة الفعلية في تحقيق التنمية المستدامة و ذلك لمواكبة النموذج الاقتصادي العالمي الجديد، خاصة و أن الجزائر تزخر بكل الإمكانيات للاستثمار في مجالات الطاقات المتجددة، في السياحة المستدامة و في الأبنية الخضراء المقتصدة للطاقة.

إلا أنه و بالرغم من المجهدات التي تبذلها الدولة الجزائرية،إلا أنه يجب إعادة النظر في بعض السياسات المتبعة في قطاعات الطاقات المتجددة، بالتالي ندعو:

- إلى ضرورة بذل جهود كثيرة لتطوير و ترقية الطاقات المتجددة في جميع الجوانب كونها لم ترق بعد إلى المستوى المطلوب الذي وصلت إليه الدول الرائدة في هذا المجال.
- إدماج الطاقات المتجددة في الاقتصاد الجزائري، الذي من شأنه يساعد في التخفيف من هيمنة النفط على الاقتصاد.
- توفير الدعم المادي و المعنوي في مجال الطاقات المتجددة.
- تكوين إطارات جزائرية في الخارج في مجال استخدام الطاقات المتجددة.
- العمل على ترقية البحث العلمي المتعلق بالطاقات المتجددة و الفعالية الطاقوية.

غرس ثقافة الطاقات المتجددة في أذهان المواطنين، بتنظيم حملات تحسيسية لتربية الأجيال الصاعدة على كيفية استغلال الموارد الطبيعية المتجددة، حفاظا على البيئة و تحقيقا للتنمية المستدامة

[1] – زيد المال صافية، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون الدولي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو، 2013، ص 320.

[2] – مرسوم رقم 83-131 مؤرخ في 19 فيفري 1983، يتضمن المصادقة على الاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية و حكومة المملكة البلجيكية في ميدان تنمية الطاقات الجديدة و المتجددة، ج ر عدد 8 صادر في 22 فيفري 1983.

[3] – قانون رقم 99-09 ، مؤرخ في 28 جويلية 1999، يتعلق بالتحكم في الطاقة، ج ر عدد 51، صادر بتاريخ 2 أوت 1999.

[4] – قانون رقم 02-01، مؤرخ في 05 فبراير2002، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 8، صادر. بتاريخ 6 فبراير 2002.

[5] – قانون رقم 04-09 ، مؤرخ في 14 أوت 2004، يتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 52 الصادر في 18 أوت 2004.

[6] – زيد المال صافية، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، مرجع سابق، ص 202.

[7] – المادة 2 من القانون رقم 04-09 ، المتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة،المرجع نفسه، التي تنص على ما يلي: "*تتمثل أهداف ترقية الطاقات المتجددة فيما يلي:*

– *حماية البيئة بتشجيع اللجوء إلى مصادر الطاقة غير الملوثة*

– *المساهمة في التنمية المستدامة بالمحافظة على الطاقات التقليدية و حفظها.*

– المساهمة في السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم بتثمين مصادر الطاقة المتجددة بتعميم استعمالها."

[8] – المادة 02 من القانون رقم 99-09 ، مرجع سابق التي جاء فيها: "*يشمل التحكم في الطاقة مجمل الإجراءات و النشاطات التطبيقية بغية ترشيد استخدام الطاقة المتجددة و الحد من تأثير النظام الطّاقوي على البيئة.*

[9] – تنص المادة 26 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات على مايلي: "*تطبيقا للسياسة الطاقوية، يمكن لجنة الضبط أن تتخذ الإجراءات لتنظيم السوق بهدف ضمان تدفق عاد، بثمن أدنى و بحجم أدنى من الكهرباء التي يتم إنتاجها انطلاقا من موارد للطاقة المتجددة أو من منظومات الانتاج المشترك.....ويجب أن يكون حجم الطاقة، الموجه للسوق و الذي يهدف إلى تشجيع الطاقات المتجددة أو المنبثقة عن الانتاج المشترك، موضوع طلب عروض يحدد عن طريق التنظيم.*"

[10] – أنظر في ذلك محتوى المادة 1 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات."مرجع سابق.

[11] – مرسوم تنفيذي رقم 13-218 مؤرخ في 18 يونيو 2013، يحدد شروط منح العلاوات بعنوان تكاليف تنويع انتاج الكهرباء، ج ر عدد 33، صادر في 26يونيو 2013، معدل و متمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 17-166 ، المؤرخ في 22 مايو 2017، الذي يحدد شروط منح العلاوات بعنوان تكاليف تنويع إنتاج الكهرباء، ج ر عدد 31 الصادر في 28 مايو 2008.

[12] أنظر نص المادة 4 من قانون رقم 09/04، مرجع سابق.

[13] – أنظر محتوى المادة 2 من القانون رقم 04-09 المتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

[14] – مرسوم تنفيذي رقم 17-98، مؤرخ في 26 فيفري 2017، يحدد إجراء طلب عروض لإنتاج الطاقات المتجددة و المنبثقة عن الإنتاج المشترك و إدماجها في المنظومة الوطنية للتزويد بالطاقة الكهربائية، ج ر عدد 31، صادر في5 مارس سنة 2017.

[15] – المادة 7 من القانون رقم 04-09 المتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

[16] – المادة 17 من القانون رقم 04-09 المتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة، نفس المرجع.

[17] – وهناك العديد من الهيئات المؤسساتية التي أوجدها المشرع الجزائري لترقية و تطوير الطاقات المتجددة منها :محافظة الطاقات الجديدة التي أنشأة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 82-46 المؤرخ في 23 جانفي 1982 التي تتولى إعداد و تنفيذ المخططات الوطنية للتطوير العلمي و التكنولوجي و الصناعي المرتبطة بالطاقات الجديدة.

و مركز تطوير الطاقات المتجددة الذي أنشأ في 28 مارس 1988 ، يتكلف بإعداد و تطبيق برامج البحث و التطوير العلمي و التكنولوجي...

الوكالة الوطنية لتطوير الطاقة و ترشيدها التي أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 85-235 المؤرخ في 25 غشت 1985 الذي يهدف إلى رسم رؤية مستقبلية و تقديم الاقتراحات الكفيلة بتغطية الطلب المتزايد على الطاقة.....و قد تم تعديل هذا المرسوم بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 04-314 المؤرخ في 25 سبتمبر 2004 ، يتضمن إنشاء وكالة لتطوير الطاقة و ترشيدها ، ج ر عدد 62 صادر في 2004.

انشاء وزارة الطاقة و التعدين: تعد وزارة الطاقة و التعدين المسؤولة الرئيسة عن قطاع الطاقة و التعدين

توجد بوزارة الطاقة و التعدين إدارتين تابعتين لها، تتمثل في:

- إدارة الكهرباء و الغاز
- إدارة الطاقة المتجددة وكفاءة استخدام الطاقة

مركز تنمية الطاقات المتجددة: هو الهيئة الاستشارية الرئيسة للحكومة، و يشارك في عدد من مشروعات الطاقة المتجددة، كما يساهم في تنمية القدرات و نقل التكنولوجيا بالاشتراك مع معاهد بحثية و شركات دولية و تعمل وحدة تطوير المعدات الشمسية على تشجيع استخدام الطاقة الشمسية و اختبار معداتها.

المعهد الجزائري للطاقات المتجددة الذي أنشأ بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 11-33 المؤرخ في 27 يناير 2011 ، يتضمن إنشاء المعهد الجزائري للطاقات المتجددة و تنظيمه و سيره، ج ر عدد 8، صادر في 6 فيفري 2011. يسهر هذا المعهد على تنمية و تطوير الطاقات المتجددة و تشجيع مشاريع البحث في هذا المجال. و لقد تم حل هذا المعهد في 2016 بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 16-70 المؤرخ في 22 فيفري 2016، ج ر عدد 10 صادر في 2016.....و غيرها من الهياكل الأخرى التي لها صلة بقطاع الطاقات المتجددة الهادفة إلى تطوير استعمال الطاقات المتجددة و العمل على ترقيتها

[18] – تنص المادة 63 من القانون رقم 09- 09 ، المؤرخ في 30 ديسمبر 2009، يتضمن قانون المالية لسنة 2010، ج ر عدد 78 صادر في 31 ديسمبر 2009.على ما يلي: "*يفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص رقمه 131-302 و عنوانه" الصندوق الوطني للطاقات المتجددة "يقيد في هذا الحساب:*

في باب الإيرادات:

- *0.5% من الإتاوة البترولية،*
- *جميع الموارد أو المساهمات الأخرى.*

في باب النفقات:

- *المساهمة في تمويل الأعمال و المشاريع المسجلة في إطار تنمية الطاقات المتجددة.*
- *الوزير المكلف بالطاقة هو الآمر بصرف هذا الحساب،*
- *تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم."*

[19] – المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 11- 423 الذي يحدد كيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 131-302 الذي عنوانه الصندوق الوطني للطاقات المتجددة و المشتركة، ج ر عدد 68 ، صادر بتاريخ 14 ديسمبر 2011 التي جاء فيها ما يلي: "*تطبيقا لأحكام المادة 63 من القانون رقم 09-09 المؤرخ في 13 محرم عام 1431 الموافق 30 ديسمبر سنة 2009 و المتضمن قانون المالية لسنة 2010 المعدلة، يهدف هذا المرسوم إلى تحديد كيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 131-302 الذي عنوانه " الصندوق الوطني للطاقات المتجددة و المشتركة"*" .

[20] –مرسوم تنفيذي رقم 19-280 ، مؤرخ في 20 أكتوبر 2019 ، يتضمن إنشاء محافظة للطاقات المتجددة و الفعالية الطاقوية و تنظيمها و سيرها، ج ر عدد 65، صادر في 24 أكتوبر 2019.

[21] – تنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 19-280 ،يتضمن إنشاء محافظة للطاقات المتجددة و الفعالية الطاقوية و تنظيمها و سيرها، على ما يلي:"*تنشأ لدى الوزير الأول، مؤسسة عمومية في مجال الطاقة تسمى " المحافظة للطاقات المتجددة و الفعالية الطاقوية.*" .

[22] – تنص المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 19-280 السالف الذكر على ما يلي: "*تتمتع المحافظة للطاقات المتجددة و الفعالية الطاقوية التي تدعى في صلب النص " المحافظة" بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي.*" .

[23] – تنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 19-280 ،يتضمن إنشاء محافظة للطاقات المتجددة و الفعالية الطاقوية و تنظيمها و سيرها، على ما يلي:"*يتولى تسيير المحافظة محافظ*" .

[24] – تنص المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 19-280 ،يتضمن إنشاء محافظة للطاقات المتجددة و الفعالية الطاقوية و تنظيمها و سيرها، على ما يلي:"*يعين المحافظ بمرسوم رئاسي ، و تنهى مهامه حسب الشكل نفسها*"" .

[25] – تنص الفقرة 2 من المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 19-280 التي جاء فيها"... *تخضع المؤسسة في علاقتها مع الدولة لقواعد القانون العام، و تعد تاجرة في علاقتها مع الغير.*"

[26] – تنص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 19-280 ،المحافظة هيئة لتصميم الإستراتيجية الوطنية لتطوير الطاقات المتجددة و الفعالية الطاقوية ، و أداة مساعدة في تنفيذ السياسة الوطنية في مجال الطاقات المتجددة و الفعالية الطاقوية و تقييمها.

[27] – ينص الفصل الثاني المعنون بالمهام و الصلاحيات و المتضمن المواد 5 و 6 و 7 من المرسوم التنفيذي رقم 19-280 السالف الذكر على مهام و صلاحيات محافظة الطاقات المتجددة و الفعالية الطاقوية.

[28] – أنظر محتوى نص المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 19-280 ،يتضمن إنشاء محافظة للطاقات المتجددة و الفعالية الطاقوية و تنظيمها و سيرها، مرجع سابق.

[29] – تعد محطة هجينة، أول محطة عالمية في نوعها، و تعد أول مشروع في الجزائر و هي محطة مختلطة ، تستعمل الشمس و الغاز لتوليد الطاقة الكهربائية، توجد بحاسي الرمل بولاية الأغواط، تمتاز هذه المحطة بتقنية خاصة تعمل على انتاج الكهرباء من طاقة شمسية للاستهلاك المحلي و الدولي .

[30] – لقد صدر المشرع الجزائر المرسوم التنفيذي رقم 20-322 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020 الذي يحدد صلاحيات وزير الانتقال الطاقوي و الطاقات المتجددة، ج ر عدد 69، الصادر في 22 نوفمبر 2020.

الانتـــــــــقـــال الطـــــــــاقوي دعامة اقتصادية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة

The energy transition economic pillar for achieving a local sustainable development.

د. تواتي نصيرة
أستاذة محاضرة أ ، كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس بومرداس

الملخص:
تعرف دول العالم ضمن مطلع القرن الحالي توجها نحو مسار الاقتصاد الأخضر كنموذج تنموي جديد يستند على الطاقات المتجددة في عمليات الإنتاج و الاستهلاك،باعتبارها طاقات نظيفة تنتج من موارد الطبيعة. تعد الجزائر أحد هذه الدول بوضع نصوص تنظم الانتقال الطاقوي، الذي تلعب فيه الجماعات المحلية دورا بارزا في إنجاح إستراتيجيته،باعتبارها طرفا فاعلا في تحقيق التنمية المحلية المستدامة ضمن الوصول للنجاعة الاقتصادية وضمان حصول الجميع على الطاقة النظيفة بتكلفة معقولة و تحقيق مدن و بلديات مستدامة.تبحث هذه المداخلة في إستراتيجية الانتقال الطاقوي على مستوى الجماعات المحلية في سبيل تحقيق التنمية المستدامة.
الكلمات المفتاحية: الانتقال الطاقوي، الطاقات المتجددة، الاقتصاد الأخضر، التنمية المستدامة، الجماعات المحلية.

Abstract :
At the beginning of the current century, the countries of the world know a trend towards a green economy path as a new development model based on renewable energies in the production and consumption processes, as clean energies produced from nature's resources. Algeria is one of this countries, by organization the energy transition, in which local groups play a prominent role in the success of its strategy, as they are an active party in achieving sustainable local development within the reach of effective economic efficiency and ensuring access for everyone to energy Clean at an affordable cost and achieve sustainable cities and municipalities. This intervention tries to develop the energy transition strategy at the local community level in order to achieve sustainable development.
Key words: Energy transition, renewable energies, green economy, sustainable development, local communities.

مقدمة :

الانتقال من الاقتصاد الأحفري نحو الاقتصاد الأخضر، مسار تنموي جديد تتوجه له دول العالم [1]منذ مطلع القرن الحالي في سبيل مواجهة مشكل نفاذ الموارد و السعي نحو الاستغلال العقلاني للموارد الناضبة و مواجهة مشكل الاحتباس الحراري الناجم عن ارتفاع نسبة الغازات الدفيئة في الغلاف الجوي و الحد من التلوث البيئي.ما يمكنها من حماية البيئة و الحفاظ على الموارد الطبيعية لصالح الأجيال القادمة و خفض نفقات استهلاك الطاقة و حفظ الصحة ...الخ. هذا المسار الجديد للتنمية يقوم على استخدام طاقات متجددة كبديل للاقتصاد الأحفري الناضب، سعيا لتحقيق النجاعة الاقتصادية الفاعلة و تنمية محلية مستدامة بضمان حصول الجميع على الطاقة النظيفة بتكلفة معقولة و تحقيق مدن و بلديات مستدامة.

غير أن مسألة انتقال الدول خاصة التي يقوم اقتصادها على الطاقة الأحفرية يستدعي البعض من الدراسات و التحديات، بالنظر لكون الطاقة الأحفرية تعد المحرك الأساسي لنشاطها الاقتصادي و تحقيق التنمية.ما يجعلها تنتهج سياسة الانتقال التدريجي.

بالنسبة الجزائر بالنظر لما تملكه من موقع جغرافي و من مقومات طبيعية لم تستبعد اهتمامها بالطاقة النظيفة منذ القرن الماضي[2]، إلا أنه يتميز اهتمامها في سنوات القرن الحالي بالإنتاج والاستعمال الطاقوي المتجدد بموجب قانون التحكم في الطاقة [3]و قانون ترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة[4]، لتنتقل سنة2020 لإنشاء وزارة للانتقال الطاقوي و الطاقات المتجددة، المكلفة بضمان تنفيذ استراتيجية في ميدان الانتقال الطاقوي و الطاقات المتجددة و وضع تشريع و مهام أخرى،[5] فضلا عن إنشاء إدارة مركزية للانتقال الطاقوي[6].و التنصيص على الاقتصاد الأخضر.[7] هذه النصوص القانونية التي تشكل بوادر التوجه نحو النموذج التنموي الطاقوي النظيف.

و لأن الجماعات المحلية تعد في أول مصاف تحقيق التنمية المستدامة باعتبارها الجماعة القاعدية المعنية بتحقيق الرفاه للمواطنين و تقوم بتسيير شؤونهم و هي الركيزة الأساسية للنهوض الاقتصادي،ما يجعلها تلعب دورا مهما في إرساء استراتيجية الانتقال الطاقوي، عن طريق توفير الطاقة النظيفة للحفاظ على البيئة بالحد من الاحتباس الحراري و توفير حاجيات المواطنين، خاصة في المناطق المعزولة، فضلا عن الحد من النفقات المالية بفعل الاستهلاك الطاقوي المفرط الناجم على استعمال مصادر الاقتصاد الناضب، الذي نجم عنه عدم كفاية الموارد المالية لسد النفقات.

هذا ما يدفعنا للبحث عن المقاربة القانونية لإنجاح إستراتيجية الانتقال الطاقوي على مستوى الجماعات المحلية في سبيل تحقيق التنمية المستدامة ضمن الإجابة على هذا التساؤل: **ماهي المقاربة القانونية لإنجاح إستراتيجية الانتقال الطاقوي على مستوى الجماعات المحلية لتحقيق التنمية المستدامة؟** مستعينين بالمنهج التحليلي استنباطي و أحيانا المنهج الإحصائي.وفق تقسيم ثنائي للموضوع:

المبحث الأول: الطاقة مصدر التنمية المحلية

المبحث الثاني: مقاربة التكريس القانوني للانتقال الطاقوي والأساليب القانونية

الخاتمة

المبحث الأول: الطاقة مصدر التنمية المحلية

ارتبطت التنمية بالطاقة منذ أوائل القرن العشرين الماضي،في سبيل تحقيق الرفاهية عن طريق مصادر الطاقة الأحفرية.إلا أن هذه الأخيرة ضمن مجريات القرن الحالي صارت تعاني من أزمة نضوب و تأثير سلبي على مسار التنمية اقتصاديا و اجتماعيا و بيئيا(المطلب الأول)،ما نجم عنه دعوة الخبراء و المختصين لفتح باب الانتقال نحو اقتصاد بديل نظيف و مستدام (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أزمة [8]الطاقة الأحفرية

تبين الدراسات المختصة أن الاقتصاد القائم على الطاقة الأحفرية اقتصاد غير مستدام(الفرع الأول)،و أنه سبب في عدم تحقيق التنمية المطلوبة محليا(القرع الثاني).

الفرع الأول:الطاقة الأحفرية اقتصاد ناضب غير مستدام

الطاقة[9] من الناحية العلمية تستخلص من الموارد المكونة للبيئة إذ تتحول من شكل لآخر للاستفادة منها في جميع نواحي الحياة لتعتبر المحرك الأساسي لحياة الإنسان فتحقق له التنمية المنشودة، من بين هذه الطاقات تلك التي تستخلص من باطن الأرض بفعل الحفر و التي تتميز بتعدد مصادرها(الفقرة 1).إلا أنها تتميز بالنضوب(الفقرة2).

الفقرة 1: التعريف بالطاقة الأحفرية و مصادرها

الطاقة الأحفرية أو الطاقة التقليدية تعد طاقة ناضبة لأنها غير متجددة،حيث تنتهي عبر الزمن و "ينفذ ما توفر منها في الطبيعة أو في مكان معين نتيجة استخراجه أو استخدامه"..." فيستحيل تشكيل و تكوين أرصدة جديدة منها أو يحتاج هذا التكوين لفترات زمنية طويلة قد نصل لمئات السنين".[10] تتميز بتأثيرها السلبي على البيئة لما تطرحه من مخلفات، و هي متعددة المصادر(فحم، بترول، غاز طبيعي).

الفحم[11] و هو صخر ميزته قابلية الاشتعال و الاحتراق،ليعطي طاقة على شكل حرارة تستعمل في تدفئة المنازل و في صناعة منتجات،إلا أن الاستخدام الأساسي له هو إنتاج الكهرباء. يظهر في أنواع(الأنتراسيت، البتيومين، الجنيت).[12] يعاب عليه أنه ملوث للبيئة و يكلف نفقات في عملية الإنتاج فضلا عن قلة السعرات الحرارية التي تتولد منه.[13]

النفط[14] يتمثل في كونه مادة عضوية ناتجة من تحلل و تفكك مختلف المواد العضوية الموجودة في باطن الأرض نتيجة الحرارة.تعد الجزائر من الدول الغنية بالبترول المتواجد في ولايات حاسي مسعود منها الشمالية حيث تضم 65 بئر بقدرة إنتاجية190 ألف برميل يوميا،و الجنوبية منها تضم100 بئر بقدرة انتاجية250 برميل يوميا و في ولاية ورقلة منطقة زرازارتين،توفر84 برميل بقدرة انتاجية91 ألف برميل يوميا.[15]

الغاز يوجد في صورة غازية.لا لون له يصلح لاستخدمه كوقود بطريقة مباشرة يحتوي على نفس العناصر الرئيسية التي تحتوي عليها البترول.يوجد في الطبيعة أو مختلطا مع البترول.[16]

الجزائر تمتلك إمكانيات كبيرة من الموارد الطاقوية الأحفرية حيث تقدر احتياطات المحروقات القابلة للاستخلاص و التي تم إثباتها إلى غاية سنة 2015 بـــ12200 مليار برميل من النفط الخام و 4500 مليار متر مكعب من الغاز الطبيعي و65مليون طن من الفحم و29ألف طن من اليورانيوم.[17]

الفقرة 2: نضوب الطاقة الأحفرية

اقتصاديا المورد الناضب لا يمكن إنتاجه و رصيده ينفذ عبر الزمن مع استعماله في العملية الإنتاجية.[18] و بالنسبة لموضوع نضوب الموارد الأحفرية تتوقع وكالة الطاقة العالمية[19]استخدام ارتفاع إنتاج النفط العالمي إلى مستوى ذروة سنة 2025 لينخفض بعدها و أن الانخفاض يتم بين(2025-2100) إلى أن يصل إلى المستوى الأصلي الذي كان عند اكتشافه أي إنتاج بنسبة ضئيلة.[20] و تشير التوقعات المستقبلية عن الجزائر أن إنتاج النفط آفاق 2020 تقدر 1,9 مليون برميل يوميا و ستنخفض إلى 1,8 ميلون برميل يوميا سنة2030.[21] هذا النضوب تتعرض له الدول في مواردها كما "توجد عدة دراسات تحذر اقتراب نهاية عصر الطاقة التقليدية في العالم و الجزائر بصفة خاصة من جهة أخرى و هناك

إحصائيات في الجزائر تقدر نفاذ المخزون النفطي ابتداء من سنة2030 و قدرت مدة نفاذ المحصول الغازي سنة1992 بـــ60سنة(نفاذ2050)".[22]

و يعد توجه أغلب دول العالم نحو إنتاج الطاقة المتجددة من شأنه أن يؤثر على طلب الدول المنتجة للنفط، كما أن زيادة الاستهلاك المفرط للموارد الأحفرية تؤدي لنضوبها. [23]فضلا على إسهام ضريبة الكربون في التوجه نحو الطاقات المتجددة.[24]

القرع الثاني: تأثير استخدام الطاقة الأحفرية على المستوى المحلي

الجماعات المحلية للدولة و هي البلدية و الولاية[25] تقوم بتسيير شؤون المواطنين من خلال العديد من الخدمات في مجال التربية و الرياضة و التعليم و السياحة، ما يستدعي استخدامها لطاقة تمكنها من القدرة على تحقيق المصلحة العامة فتستخدم الطاقة الأحفرية، اعتبارا لأنها عماد الاقتصاد الوطني،في مجال الإنارة و النقل و في بناء المنشئات ، و غيرها...في ممارستها لصلاحياتها المنظمة بموجب قانون البلدية[26] و قانون الولاية[27].

هذا الاستخدام يؤدي لتأثيرات سلبية على الميزانية و على المحيط.

الفقرة 1: التأثير الاقتصادي:

تبين الإحصائيات أن نسبة استهلاك الكهرباء محليا تقدر بحوالي% 5 من إجمالي نفقات التسيير(أي ما يعادل 27 مليار دج).إذ قدر الاستعمال سنة2017 4801 GWh ميغاواط في الساعة أي بنسبة 8 % من الاستعمال الوطني.[28] المسددة منها 14,9 مليار دج ، و غير المسددة تقدر 3,3 مليار دج.[29] و أن نقاط الإنارة تتمثل في مصابيح الزئبق والصديوم و الكهروضوئية و LED[30] Electro luminescente، أي أكثر المصابيح تكلف و تؤثر على البيئة

	3134824	
الزئبق Mercure	1122589	36%
الصديوم SODIUM	1940045	62%
LED	59145	2%
PHOTOVOLTAIQUE الكهروضوئية	13045	0,42%

اخذ من

KHEDDACHE NAHLA, La promotion territoriale des énergies renouvelable et de l'efficacité énergétique opportunités et défis pour les collectivités locales. Op.cit,P5.

و خارج الإنارة العمومية، تتوزع على المساجد و المدارس و منشئات إدارية و منتزهات و أخرى.

البنى	العدد	الثمن	النسبة
المدارس	19000	2,3مليون دج	21%
المساجد	15813	3 مليون دج	27%
منشئات إدارية	10040	2,04مليون دج	19%
منزهات	3712	334مليون دج	3%
أخرى	29186	3,3مليون دج	30%

KHEDDACHE NAHLA, La promotion territoriale des énergies renouvelable et de l'efficacité énergétique opportunités et défis pour les collectivités locales. Op.cit,P6.

الفقرة 2: التأثير الاجتماعي:

يشكل حرق الوقود الأحفري أكبر مصدر من مصادر التلوث الهوائي المضر بالصحة فتشكل المواقد التي تحرق الفحم و الحطب و غيرهما من مواد الوقود المكونة من الكتلة الحيوية مصدرا مهما آخر من مصادر التلوث بجزيئات في المنازل

الريفية فالدخان المنبعث من مواقد الطهي يحتوي على كميات خطرة من مواد سامة و يمكن أن تؤدي لمشاكل الجهاز التنفسي.[31]

الفقرة3: التأثير البيئي:

الوقود الأحفري يؤثر على الغلاف الجوي بالإخلال بتوازنه الطبيعي إذ تسير العديد من الدراسات العلمية على أن الأنشطة البشرية تؤثر في الغلاف الجوي،و ترتبط المشاكل المناخية بارتفاع درجة الحرارة على كوكب الأرض الناتج عن انبعاثات الغازات الدفيئة من المصانع و الناتج عن استهلاك الطاقة و الإسراف السكاني في استهلاك الوقود الأحفري حيث تتراكم الإنبعاثات الغازية بطبقة الغلاف الجوي الملامسة للبابسة.[32] وفق إحصائيات الجرد الوطني لانبعاث غازات الدفيئة:[33]

الغاز المنبعث	النسبة	الغاز المنبعث	النسبة
غاز ثاني اكسيد الكربون	Gg 7587009	اكسيد الزوت	Gg 246,86
الميثان	Gg 91397	موكسيد الكربون	Gg 1123,21
اكسيد التيتروزكربون	Gg 3139	المركبات العضوية المتطايرة	277,37Gg
ديوكسيد الكربون	Gg 104784,36	ديوكسيد السوفر	Gg 39,58

ويتم امتصاص الكربون من الغابات بنسبةGg4331

المطلب الثاني: الانتقال الطاقوي لتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي

مواجهة لتأثيرات الاقتصاد الناضب تنتهج دول العالم سياسة الولوج للطاقات المتجددة الذي فرضته متطلبات حماية البيئة والحفاظ على الموارد الطبيعية لصالح الأجيال القادمة(الفرع الأول)،في سبيل التصدي للظاهرة المناخية، فضلا عن تحقيق أهداف اقتصادية بفعل خفض نفقات استهلاك الطاقة،هذا التحدي تلعب فيه الجماعات المحلية دورا فاعلا في إنجاحه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التعريف بالانتقال الطاقوي و الطاقات المتجددة

التطور التكنولوجي أنتج ابتكارات جديدة تمكن استخدام موارد طبيعية من أجل استخلاص طاقة، ليعرف العالم تحولا في مصادر الطاقة يسعى لتحقيق التنمية بأقل أو دون كربون ضمن استخدام الطاقات المتجددة.

الفقرة1:التعريف بالانتقال الطاقوي

يعد القانون الفرنسي من بين التشريعات السابقة في التشريع للانتقال الطاقوي سنة 2015 يعتبرها سياسة تندرج ضمن هدف الوصول إلى الاقتصاد التنافسي الأخضر عن الطريق الاهتمام بالشأن البيئي و الفعالية الطاقوية يعتبر أن[34]:

Art100-1 : « La politique énergétique :

1°Favoriser l'émergence d'une économie compétitive en emplois grâce à la mobilisation de toutes les filières industrielles, notamment celles de la croissance verte qui se définit comme un mode de développement économique respectueux de l'environnement, à la fois sobre et efficace en énergie et en consommation de ressources et de carbone, socialement inclusif, soutenant le potentiel d'innovation et garant de la compétitive des entreprises. »

هذا المصطلح القانوني تعرفه الوكالة الدولية لطاقة المتجددة IRENA[35]

« La transformation du secteur énergétique mondial basé sur l'énergie fossile à un secteur énergétique à zéro carbone d'ici la seconde moitié de ce siècle. »

ويعرفه المجلس العالمي للطاقة:[36]

« Changement structurels fondamentaux dans le secteur de l'énergie. »

ويعتبر أ.د سنوسي بن عبو ومن معه أن الانتقال الطاقوي:" انتقال من الطاقات التقليدية الأحفرية إلى صناعة الطاقات المتجددة التي تتميز بوفرتها و ديمومتها، وهذا حفاظا على البيئة و الاحتياجات المستقبلية للأجيال، دون المساس بمتطلبات الأجيال الحالية من الطاقة."[37]

من خلال ما سبق يتبين أن الانتقال الطاقوي يعد مرحلة جديدة في عالم الاقتصاد و نموذج لمجتمع جديد هدفه تحقيق رفاهية مواطن اليوم و الحفاظ على الموارد لمواطن الغد.هذه المرحلة توجهها نظرة سياسية رشيدة ضمن إستراتيجية محكمة تمكن المواطن من حاجياته الطاقوية بصفة مستدامة و عادلة و آمنة بالاعتدال في استخدام موارد طبيعية.[38] تعد بداية توجه الجزائر نحو هذا المسار عبر برنامج وطني تم وضعه سنة2011 مدعما بالعديد من المشاريع منها على المستوى المحلي لتتأكد سنة 2020 بإنشاء وزارة للانتقال الطاقوي –و ضمن المادة 03 مطة ينص6 "الوزير يكلف: اقتراح كل إجراء مشجع لإستراتيجية الاستبدال التدريجي ما بين الطاقات عبر ترقية موارد الطاقة الأكثر مردودية من الناحية الاقتصادية و الأقل تلويثا".[39]– و إنشاء إدارة مركزية لوزارة الانتقال الطاقوي و الطاقات المتجددة نجد ضمن هياكلها مديرية الانتقال الطاقوي.[40] المكلفة وفق المادة 02 المطة 02:"المشاركة في إعداد التشريع و التنظيم المتعلقين بالانتقال الطاقوي..."

الفقرة2: التعريف بالطاقات المتجددة:

الطاقات المتجددة [41]تقوم على موارد طبيعية غير ناضبة،هي مصطلح حديث لتميزه عن الطاقات التقليدية(الأحفرية)،و يبرز استعمال المصطلح إلى حداثة طرق الاستعمال و التي تعتمد على التكنولوجيا العالية و التقنيات المعقدة و المكلفة.[42] ميزتها أنها نظيفة و اقتصادية .

يعرفها المشرع الجزائري[43]من خلال أشكالها،المتمثلة في: الطاقات الكهربائية أو المركبة أو الحرارية أو الغازية المحصل عليها انطلاقا من تحويل الاشعاعات الشمسية و قوة الرياح و الحرارة الجوفية و النفايات العضوية و الطاقة المائية و تقنيات استعمال الكتلة الحيوية.و من خلال هدفها (مجموع الطرق التي تسمح باقتصاد معتبر في الطاقة، باللجوء إلى تقنيات هندسة المناخ الحيوي في عملية البناء).

و تعرف الطاقات المتجددة في النطاق الدولي بموجب المادة03 القانون الأساسي "للوكالة الدولية للطاقة أنها:" كل طاقة يتم إنتاجها من مصادر ذات طابع متجدد على اختلاف أشكالها، على الأخص: الطاقة البيولوجية،طاقة حرارة الأرض الجوفية، الطاقة الخاصة طاقة المحيطات،الطاقة الشمسية و طاقة الرياح."[44] و يعرفها برنامج الأمم المتحدة للبيئة،أنها(عبارة عن الطاقة التي لا يكون مصدرها مخزون ثابت و محدود في الطبيعة تتجدد بصفة دورية أسرع من وتيرة استهلاكها و تظهر في الأشكال الخمسة(الكتلة الحيوية و الشمس و الرياح و الطاقة الكهرومائية و طاقة باطن الأرض)[45].

و تعرف فقها بأنها " الطاقة الكهربائية المستمدة من الموارد الطبيعية التي تتجدد على نحو تلقائي و دوري و لا تنضب مع الاستهلاك و تشمل الطاقة الشمسية و طاقة الرياح و طاقة الكتلة الحيوية و طاقة الحرارة و الطاقة المائية."[46]

فالطاقة المتجددة تستمد من المكونات الطبيعية الدائمة كالشمس و الرياح و المتجددة كالماء. من خلال تيارات الطاقة التي يتكرر وجودها في الطبيعة على نحو تلقائي وهي اليوم موضع تنافس اقتصادي بتوجيهها نحو الاستثمار ضمن تطوير برامج و تكنولوجيات الطاقة البديلة.

الجزائر بالنظر لما تملكه من إمكانيات كبيرة من موارد و ما تحتله من موقع جغرافي مميز، تلجأ نحو اقتصاد الطاقات المتجددة،لتنخرط في آلية التنمية النظيفة للمشروعات التي تستهدف استحداث مصادر للطاقة المتجددة كطاقات الرياح و طاقة الشمسية و الطاقة الحيوية و الطاقة الحرارية الجوفية ... تتمثل في :[47]

-الطاقة الشمسية،الطاقة المستمدة من أشعة الشمس و التي يمكن تحويلها إلى أنواع فعالة من الطاقة من خلال عمليات تحويل متعددة.الجزائر تملك مساحة واسعة من الصحراء.بمعدل تشميس بأكثر من 2000ساعة سنويا على كامل التراب الوطني. حيث طاقة الإشعاع الشمسي تحول إلى طاقة كهروضوئية، طاقة حرارية و حرارية حركية .

-طاقة الرياح، تستخرج من حركية الرياح تحول الطاقة تحويل ميكانيكي و كهرو ميكانيكي.ما يسمح بإنشائها في مناطق يصعب نقل الطاقة الكهربائية إليها.

-الطاقة المائية، هي طاقة ماء البحر الكامنة و الحركية و الحرارية و الكيمائية التي يمكن تحويلها لتوفير الكهرباء و الطاقة الحرارية أو مياه الشرب.في الجزائر يوجد نحو103 سد ، يستغل حاليا50سد . تحول الطاقة المائية إلى طاقة كهروميكانيكية.

-الطاقة الحرارية الأرضية،تعتمد على الحرارة المخزونة داخل القشرة الأرضية و يستفاد من المصدر لتوليد الكهرباء التي تكون فيها درجات الحرارة العالية القريبة من سطح الأرض،مثل الينابيع. الجزائر تتوفر على أكثر من200 مصدر حراري تتمركز في الشمال الشرقي و الغربي للبلاد.فالطاقة هنا تسترجع في شكل حراري.

-الكتلة الحيوية،طاقة تنتج من المواد الخام للكتلة الإحيائية و تشمل الغابات و المخلفات الحيوانية و الزراعية و المكون العضوي للنفايات الصلبة.يعتبر كل من الصنوبر البحري والكاليتوس نباتين هامان في الاستعمال الطاقوي إضافة لإمكانية استرداد النفايات في المناطق الحضرية. تخص عمليات التحويل اللهوائي "الرطب"عن طريق التخمير الميثاني والكحولي وعمليات التحويل "الجاف" بالاحتراق و التفحيم و التحويل الغازي.

-الطاقة الكهرومائية، تعرف بطاقة المياه المتحركة من أماكن مرتفعة إلى أماكن منخفضة لتوليد الكهرباء منها السدود مع الخزانات و مشاريع التدفق الطبيعي للأنهار و الانسياب الداخلي. تحول كهروميكانيكي.

الفرع الثاني: تحقيق أهداف التنمية المستدامة من خلال الطاقات المتجددة على المستوى المحلي

في القرن الماضي عرف العالم الإنساني، انتقالا طاقويا من الفحم إلى البترول و كان هدفه تحقيق التنمية بعيدا عن إدماج البعد البيئي في مسار التنمية و بعيدا عن حماية مصالح الأجيال القادمة و العدالة بين الأجيال في توفير الموارد،بينما في القرن الحالي يشهد العالم تحولا نحو الطاقات المتجددة من أجل تحقيق أهداف تنموية سواء الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية. ما استلزم تغيير أنماط الإنتاج و الاستهلاك غير المستدام و تنويع مصادر الطاقة و توفير فرص العمل و غيرها ...هذه الأهداف بدايتها الأولى تنطلق من الجماعات المحلية باعتبارها الخلية الأولى لمختلف مؤسسات الدولة.ما يجعلها في أول مصاف تنفيذ برنامج استهلاك الطاقات المتجددة بدلا من الطاقة التقليدية.و الذي يتم ضمن التمكين من إنشاء مباني إدارية مستدامة، ونقل ومستدام، وإنارة عمومية خضراء...

الفقرة1:المباني المستدامة

تربط استدامة المباني بفعالية الطاقة و قلة تكلفتها.حيث"تعد أسلوب جديد في التعامل مع المجال الحضري،باستحضار التحديات البيئية و الاقتصادية.يستهدف منها التخلص من ظاهرة المباني المريضة أي"المباني التي تنشأ من الاعتماد بشكل أكبر على أجهزة التكييف الاصطناعية عكس ما كانت عليه قديما و ما يجب أخذه بعين الاعتبار من خلال الاعتماد على التهوية الطبيعية. و الحد من استهلاك الطاقة و الاعتماد على الطاقة المتجددة و هذا يعد من التحديات الكبيرة الواجب على المخطط الحضري التعامل معها و التركيز على أهميتها في أي جزء من أجزاء تنفيذ عملية التخطيط الحضري".[48]

تلعب البلدية دورا في إعداد مخططات التعمير العمرانية المحلية التي يقتضي إنجازها ضمن متطلبات التنمية المستدامة.و ضمن مخطط تهيئة الإقليم الذي يعتبر التعمير سياسة تتم بالاتصال مع الجماعات المحلية في إطار اختصاصات كل منها.و "مخططات تهيئة الإقليم الولائي"التي تثمن بالتوافق مع المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم.[49] و نجد أن قانون التحكم في الطاقة رقم99-09 يضع أحكاما تتعلق بالمباني المستدامة فينص على مقاييس الفعالية الطاقوية في البنايات في مجال العزل الحراري،الأجهزة المستعملة للغاز و الكهرباء، مراقبة الفعالية الطاقوية...[50]

هذا الترشيد في استخدام الطاقة،يتم في الجنوب باستعمال تكنولوجيا كهروضوئية Photovoltaïqueو إدراج مقاييس فعالية الطاقوية في الإنشاءات العمومية الجديدة (من المدارس و المساجد و البناءات إدارية).و العزل الحراري للأسقف و الجدران و الزجاج المزدوج double vitrageو في دفاتر الشروط يتم اللجوء إلى تجهيزات بأداء طاقوي كمعيار للانتقاء في الصفقات.و الطاقة البديلة في المدارس في مجال الإنارة.[51]

ويؤكد المرسوم التنفيذي رقم20-321 تنظيم وزارة الانتقال الطاقوي هذا الاهتمام بإنشاء مديرية فرعية للتحكم في الطاقة في القطاع السكني و الخدماتي و على مستوى الجماعات المحلية. وينص على إعداد برنامج النجاعة الطاقوية للقطاعات السكنية و الخدمية و الجماعات المحلية بالتشاور مع القطاعات المعنية و يدعو الحرص بالتعاون مع القطاعات المعنية تطبيق بتنظيم الحراري للمباني.[52]

الفقرة 2: النقل المستدام

النقل المستدام هو ذلك النقل الذي يستهدف التقليل من الكربون المنبعث.يتم عن طريق إنشاء بنى تحتية لوسائل النقل وشبكاتها تارموي في ولايات من المدن الكبرى استخدام السيارات الكهربائية و الهيدروجينية.(فيسعى لتوفير الحاجيات الأساسية للأفراد و المجتمع بشكل آمن دون إحداث ضرر بالصحة و النظام البيئي و مصالح الأجيال القادمة و لا يؤثر على المناخ.)[53]

في الجزائر يشكل استهلاك الطاقة عبر قطاع النقل تقريبا 33% من الاستهلاك الوطني. و يسعى لترقيته عبر المواد المتوفرة بكثرة و الأقل تلويثا من غاز البترول المسال و الغاز الطبيعي المضغوط و تجميع استعمالها في النقل الفردي،و النقل الجماعي و تقليص حصة الديزل بتركيب تجهيزات على 50 إلف سيارة في كل سنة و تحويل مليون سيارة و20 ألف حافلة إلى استهلاك الغاز الطبيعي المميع. و البلدية في قلب هذا التنفيذ.[54] في هذا الشأن تم وضع مخططات وطنية

لآفاق2025 منها " المخطط التوجيهي للطرق و الطرق السريعة"في سيل تحقيق النقل المستدام.[55] و بالتأكيد الجماعات المحلية تستفيد منها.

لفقرة3: الإنارة الخضراء

تتم الإنارة وفق قواعد تقنية لتصميم و استغلال صيانة شبكات توزيع الكهرباء.[56] و إن الإنارة ضمن الأهداف لآفاق 2030 تتعلق بـــ:استبدال الإنارة العمومية بإنارة فعالة.بهذا تتوجه المشاريع بمشروع استبدال9300 مصباح زئبقي بمصابيحLED في حوالي 31 بلدية من 300 نقطة بلدية.أما تمويل مشروع الاستبدال ممول بين البلدية و صندوق التحكم في الطاقة و الطاقات المتجددة.[57]

المبحث الثاني: مقاربة التكريس القانوني للانتقال الطاقوي و الأساليب القانونية

رغم الاهتمام القانوني و المؤسساتي بالطاقات المتجددة في الجزائر المكرس منذ سنوات القرن الماضي، إلا أن الاهتمام بالانتقال الطاقوي لم تتم إلا القرن الحالي ضمن نصين تنظيمين،ما يستدعي البحث عن المنظومة القانونية المتعلقة به (المطلب الأول)، هذا الانتقال الذي يستدعي أساليب قانونية لتحقيقه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تكريس الانتقال الطاقوي ضمن المنظومة القانونية

يتعلق موضوع الانتقال الطاقوي باستخدام الطاقات المتجددة كمسار للتنمية، هذه الطاقات تعالجها العديد من النصوص القانونية و من خلال نصوص دولية اتفاقية و غير اتفاقية.

الفرع الأول: الدستور

يساير التعديل الدستوري لسنة2020 مختلف الدساتير المتعاقبة و يعتبر البلدية و الولاية جماعات محلية قاعدية.[58] و تعتبر الموارد الطبيعية للطاقة من الملكية العامة و هي ملك المجموعة الوطنية[59].

غير أنه فيما يخص استخدام موارد الطبيعة و ترشيد استخدام الطاقة يعد التعديل الدستور الجزائري لسنة2016 أول الدساتير المتعاقبة،الذي عالج موضوع التسيير العقلاني للموارد في نص المادة 19[60].و سايره التعديل الدستوري سنة2020(ببعض التعديل) ضمن المادة 20: تسهر الدولة على:..الاستعمال العقلاني للمياه و الطاقات الأحفرية و الموارد الطبيعية الأخرى."فالنص يتطرق للاستعمال العقلاني للموارد الطبيعية الأخرى و التي تستوعب الطاقات المتجددة أي أنها لم تدرج صراحة.بينما لأول مرة المؤسس الدستوري يتناول التشريع للطاقات المتجددة وفق نصالمادة139 "يشرع البرلمان24/ النظام العام للمناجم و المحروقات و الطاقات المتجددة."

الفرع الثاني: الجهود الدولية في مجال الطاقة و الاتفاقيات الدولية المصادق عليها:

نصوص غير اتفاقية و أخرى اتفاقية تهتم بموضوع الطاقات المتجددة كمسار للتنمية.

الفقرة1: النصوص غير الاتفاقية

ضمن مشاركة الجزائر في المحافل الدولية البيئية نجد نصوص غير اتفاقية، من إعلان مؤتمر نيروبي سنة1982الذي تناول مسألة التخفيف أو الحد من التأثيرات البيئية بموجب البند الثامن حيث نص على (الإدارة الايكولوجية السليمة و أساليب استغلال والاستفادة من الموارد الطبيعية و الفعالية الطاقوية و عقلنة التخطيط في مجال الطاقة و العمل على اتخاذ تدابير

لتطوير مصادر الطاقة الجديدة و المتجددة).[61] وأجندة القرن الواحد والعشرين الناتج عن مؤتمر ريو سنة 1992، التي تستهدف تحقيق التنمية المستدامة في أبعادها المتكاملة و هي: التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحماية البيئة ومن خلال مؤتمر جوهانسبورغ سنة 2002 [62]و مؤتمر ريو 20+ الذي تميز باهتمامه بالاقتصاد الأخضر.

الفقرة2: النصوص الاتفاقية

تم التصديق على عدة اتفاقيات دولية تستهدف الاقتصاد في الطاقة، فنجد اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ، نتجت عن مؤتمر"ريو" يوم09 مايو 1992،تهدف إلى تثبيت تركيزات الغازات الدفيئة في الغلاف الجوي عند مستوى يحول دون تدخل خطر من جانب الإنسان في النظام المناخي و ينبغي بلوغ هذا المستوى في فترة زمنية كافية تتيح للنظم الايكولوجية أن تتكيف بصورة طبيعية مع تغيير المناخ،تضمن عدم تعرض إنتاج الأغذية للخطر و تسمح بالمضي قدما في الاقتصاد على نحو مستدام. صادقت الجزائر على الاتفاقية بموجب المرسوم الرئاسي رقم93-99 المؤرخ يوم: 10 أبريل 1993.[63] (لكن الدول لم تستسغ فكرة التخلي عن مادة الكربون باعتبارها معقولة التكلفة مقارنة مع التكنولوجيا الطاقة النظيفة عالية التكلفة)[64].و تم وضع برتوكول كيوتو ملحق بالاتفاقية يوم21 ديسمبر1997،يهدف لتخفيض انبعاثات الغازات الدفيئة بنسب مختلفة للدول الصناعية،صادقت الجزائر على البرتوكول بموجب المرسوم الرئاسي سنة 2004[65].استمر العمل ببرتوكول كيوتو حتى سنة2020 [66] و يتم التركيز على مصادر الانبعاثات و المصارف.[67]

وفي القرن الحالي نجد اتفاقية باريس سنة 2015:صدرت عن مؤتمر COP21 تدعو لتبني الطاقة المتجددة كأحد أهم تطبيق للحد من التغيرات المناخية وتقليل درجة الحرارة.يسعى الاتفاق لحماية المناخ ابتداء من عام 2020 .[68] تعهدت الجزائر ضمنها بتخفيض انبعاث الغاز الدفيئة بنسبة 7% لأفاق 2030 ويمكن أن تصل إلى 22% بالمساعدات الدولية.[69] تم تصديق الجزائر على الاتفاقية سنة 2016.[70]

الفرع الثالث: النصوص القانونية و التنظيمية:

نجد العديد من النصوص القانونية و التنظيمية في مجال اقتصاد الطاقة:

الفقرة1: في المجال الطاقوي

تميز مطلع القرن الواحد و العشرين في الجزائر بإصدار عدة نصوص في المجال الطاقوي:

قانون التحكم في الطاقة[71]:صدر نهاية سنة 1999 ليكون في أول صدارة القرن الواحد و العشرين، بهدف التخفيف من آثار استخدام الطاقة على البيئة عن طريق تقليص انبعاث الغازات الدفيئة و غازات السيارات في المدن. يقضي بترقية الطاقات المتجددة،و يعتبر أن التحكم في الطاقة يساهم في تحقيق التنمية المستدامة،لاسيما عبر: تحسين إطار الحياة و حماية البيئة والمساهمة في البحث عن أحسن التوازنات في مجال التهيئة العمرانية...و يحدد إجراءات التحكم في الطاقة ضمن إدخال مقاييس المقتضيات الخاصة بالفعالية الطاقوية المدرجة في مجال البنايات و المباني الجديدة و الأجهزة المستغلة للكهرباء والغاز. ويعتبر العزل الحراري مقاييس للبناء.[72] و أن مراقبة الفعالية الطاقوية تنطبق لاسيما على[73]:–البنايات الجديدة قصد إثبات مطابقتها مع معايير المردودية الطاقوية للبنايات.– الأجهزة المستعملة للكهرباء...السيارات و الآليات

ذات المحركات وكذلك بمراقبتها دوريا على أساس معايير معتمدة وطنيا قصد التأكد من سيرها في شروط ملائمة المردودية و معايير بيئية.

قانون الكهرباء و توزيع الغاز[74]: صدر سنة 2002 فتح باب المنافسة في مجال إنتاج و توزيع الكهرباء .يتناول في المادة 13 (مقاييس الحصول على رخصة الاستغلال) المادة 15(احترام قواعد حماية البيئة) المادة 21(مع مراعاة الأحكام القانونية والتنظيمية في مجال البيئة يمكن كل شخص طبيعي أو معنوي و لاسيما منها الجماعات الإقليمية أن يشغل كل منشأة جديدة للتثمين الطاقوي للنفايات المترلية أو ما شابهها أو كل منشأة للإنتاج المشترك و استرجاع الطاقة الواردة من منشاة تهدف إلى تموين شبكة حرارة عندما يترتب على هذه المنشآت الاقتصادية في الطاقة و تقليص من التلوث الجوي.

قانون ترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة[75]: صدر سنة 2004 ينص على إنشاء "مرصد وطني للطاقات المتجددة".يربط ترقية الطاقات المتجددة بأهداف حماية البيئة بتشجيع اللجوء إلى مصادر غير ملوثةو يقضي المساهمة في مكافحة التغييرات المناخية بالحد من إفراز الغاز المتسبب في الاحتباس الحراري و المساهمة في التنمية المستدامة بالمحافظة على الطاقات المتجددة و حفظها و المساهمة في السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم بتثمين مصادر الطاقات المتجددة بتعميم استعمالها.و ربط ترقية الطاقات المتجددة ببرنامج وطني.

وتميزت سنة 2020 في الجزائر بوضع نصين تنظيمين في مجال الانتقال الطاقوي[76] يتضمن تكليف المديرية الفرعية لتنفيذ برنامج وطني لتطوير بإعداد تشريع و تنظيم يتعلق بإنتاج الكهرباء من مصادر الطاقات المتجددة.

الفقرة2: خارج المجال الطاقوي

تم إصدار قوانين تضع أحكام تخص تدعيم التنمية المستدامة عبر الطاقات المتجددة، فينص قانون تهيئة الإقليم سنة2001:[77] على مخطط توجيهي لشبكات الطاقة[78] الذي يحدد أهداف الاستغلال العقلاني لموارد الطاقة وتطوير الطاقات المتجددة ويساعد على مكافحة التلوث البيئي و آثار الاحتباس الحراري الناجمة عن هذا الاستغلال.لهذا الغرض يقدر الاحتياجات الطاقوية والاقتصادية والاحتياجات المتعلقة بنقلها.و يحدد الشروط التي ينبغي للدولة والجماعات الإقليمية تشجيعها من أجل تسير أعمال التحكم في الطاقة و كذا إنتاج طاقات متجددة استعمالها.[79]

كما يضع قانون المالية 2021 [80]رسم الفعالية الطاقوية والاستهلاك الطاقوي و ينص في المادة 128 بباب النفقات" تمويل الأنشطة والإعانات المرتبطة بالاقتصاد الأخضر." وفيما يخص قانون الجماعات المحلية يسند العديد من المهام للجماعات المحلية في مجال: الطرقات،الإنارة، السكن...الخ التي تتعلق بمشاريع تنموية و مصادر تحقيقها طاقوية.

المطلب الثاني:الأساليب القانونية للانتقال الطاقوي على المستوى المحلي

لتحقيق تنمية محلية مستدامة و في سبيل توفير حاجيات المواطن اليوم و دون إفراط في حاجيات جيل الغد، يستدعي وضع برامج و خطط مشاريع ضمن تخطيط استراتيجي و أهداف تنموية(الفرع الأول)، و تنفيذها وفق عقود تنموية للطاقات المتجددة(الفرع الثاني).

الفرع الأول: برامج و مخططات الانتقال الطاقوي :

مطلع ألفية القرن الحالي وضعت عدة برامج ومشاريع تتعلق ببرامج ترقية الطاقات المتجددة لتبدو بوادر التوجه نحو الانتقال الطاقوي الذي تتكفل به وزارة الانتقال الطاقوي.

الفقرة1: البرامج الوطنية

نجد البرنامج الوطني للتحكم في الطاقة بموجب قانون التحكم في الطاقة رقم 99-09[81] الذي يتضمن مجمل المشاريع و الإجراءات و التدابير في المجالات الآتية: اقتصاد الطاقة،الاستبدال مابين الطاقات،ترقية الطاقات المتجددة، إعداد معايير الفعالية الطاقوية، التقليص من آثار الطاقة على البيئة، التحسيس و التربية و الإعلام و التكوين في مجال الفعالية الطاقوية و البحث في مجال الفعالية الطاقوية.

و استنادا لقانون رقم 04-09 المتعلق بترقية الطاقات المتجددة في اطار التنمية المستدامة تم وضع برنامج ترقية الطاقات المتجددة و الفعالية الطاقوية2011-2030 حيث صادقت الحكومة على برنامج ترقية الطاقات المتجددة بتاريخ 03 فيفري2011 وتم تحيينه سنة2015 ،يسعى لتوفير نسبة40 % من فعالية إنتاج الطاقة لآفاق عام 2030.وضع على أساس استهلاك سنوي يقدر بـــ 150twh/an ما يقدر بـــ22000 ميغا واط..

و يتضمن البرنامج خمسة محاور[82]: تنمية الطاقة المتجددة يتم ضمن مرحلتين:المرحلة الأولى تعلقت بانجاز لآفاق 2020 حوالي60 محطة شمسية و مساحات طاقة الرياح بقدرة .4000MW. و المرحلة الثانية2021-2030 تشهد تنمية الربط الكهربائي بين الشمال و الصحراء(أدرار) سيتم خلالها تركيب محطات كبرى للطاقات المتجددة في ولايات:عين صالح، أدرار وتيممون وبشار.و دمجها في منظومة الطاقة الوطنية و يتوقع أن يصل إلى 170 تيراواط ساعي بحلول 2030.

وتنمية النجاعة الطاقوية و اقتصاد الطاقة، تستهدف تقليل الاستهلاك الطاقوي و حماية البيئة و الحفاظ على الثروة الطاقية للأجيال القادمة.تتضمن: العزل الحراري للبنايات،تطوير مسخن الماء الشمسي،تعميم استعمال المصابيح ذات الاستهلاك المنخفض من الطاقة و إدخال الأداء الطاقوي في الإنارة العمومية و ترقية نجاعة الطاقوية في القطاع الصناعي...

وحسب المرسوم التنفيذي رقم 20-323 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الانتقال الطاقوي و الطاقات المتجددة ،تكلف مديرية الانتقال الطاقوي بمهام :-إعداد تشريع و تنظيم يتعلق بالانتقال الطاقوي و تطويره بكل مكوناته من طاقات متجددة والتحكم في الطاقة والاستبدال التدريجي مابين الطاقات تقييم منجزات القطاع بتقليص انبعاثات الغازات المتسببة في الاحتباس الحراري على المستوى الوطني و اقتراح التدابير التصحيحية الضرورية عند الاقتضاء. [83]-برنامج النجاعة الطاقوية للقطاعات السكنية و الخدماتية و الجماعات المحلية و تقييم سنوي لمنجزات البرنامج في مجال توفير الطاقة (ا م03). -برنامج وطني لتطوير الطاقات المتجددة الموصولة بالشبكة الكهربائية في إطار الانتقال الطاقوي.(ا م04) - استراتيجية وطنية لتطوير الطاقات المتجددة الموصولة بالشبكة الكهربائية في إطار الانتقال الطاقوي ومخططات قطاعية وإقليمية في مجال الطاقات المتجددة.(ا م04)

الفقرة2: البرامج المحلية

دخل برنامج ترشيد استهلاك الطاقة و استعمال الطاقات المتجددة حيز التنفيذ سنة 2018،لفترة ثلاث سنوات،يهدف تطوير و ترشيد استهلاك الطاقة و استعمال الطاقات المتجددة في ممتلكات و أقاليم الجماعات المحلية، يساهم في خفض معدلات الاستهلاك و حماية البيئة على إثره تم إبرام اتفاقيات بين وزارة الطاقة و ثلاث بلديات منها المدية في مجال الاقتصاد الطاقوي و التكنولوجيا الحديثة المستعملة خاصة في الإنارة العمومية.[84]

كما عرفت بعض البلديات انخراطا في "مشروع توفير الطاقة النظيفة"،حيث أكدت المجالس الشعبية للبلديات (باتنة، بومرداس،سيدي بلعباس) بدء تنفيذ مشروع توفير طاقة نظيفة لمدن البحر المتوسط CES-MED، تلتزم من خلاله بتخفيض نسبة انبعاث الكربون في إقليمها بنسبة 20%بحلول سنة 2020. فتم وضع خطة عمل للطاقة المستدامة للمجالس الشعبية المشاركة مست الخطة ترشيد استهلاك الطاقة و تقليل انبعاث ثاني أكسيد الكربون.أهداف الخطة تنجز بالتوافق مع الأهداف الوطنية و بالتعاون مع الجهات المعنية على المستوى الوطني و يعد من أهم ما قام به المشروع هو وضع قائمة جرد للانبعاثات الخاصة بغازات الدفيئة بهدف تحديد التحديات التي تواجه الإقليم و تبين اختلاف منبع التأثير حسب كل مدينة مثلا بالنسبة لمدينة باتنة تبين أن نسبة استهلاك الطاقة يتراوح بين السكن47% ثم النقل30% ثم الصناعة11%،أما ولاية بومرداس الإنبعاث يخص السكن39% ثم النقل17% ثم النفايات16% بينما سيدي بلعباس الانبعاث مصدره النقل38% ثم السكن27% ثم التفايات 13%.[85]

و وضعت كل بلدية مشروعها الخاص [86]و تجسدت رهانات بلدية بومرداس[87] فيما يلي:-خفض استهلاك الغاز والكهرباء و إدارة النفايات. -مواجهة عقبات الانتقال من وإلى المدينة و أخذ بالاعتبار الطبيعة السياحية للمدينة.-إشراك أطراف عاملة في المجال.و تكرس رؤية تحقيق ذلك عن طريق: تقوية الفعالية الطاقوية و تعزيزها.

و في نوفمبر 2020 ضمن اتفاق بين قطاع الداخلي و الجماعات المحلية و قطاع الانتقال الطاقوي و الطاقات المتجددة تم تنصيب لجنة مختلطة من أجل وضع مخطط عمل الجماعات المحلية في مجال الانتقال الطاقوي و الطاقات المتجددة.[88] واختتمت سنة2020 "محافظة الطاقة و النجاعة الطاقوية" بوضع التقرير السنوي الأول،عنوانه:"الانتقال الطاقوي في الجزائر"،الذي تضمن السعي نحو نموذج طاقوي مستدام و أسس الانتقال الطاقوي المكيف مع الخصوصية الوطنية.[89]

الفرع الثاني: عقود الطاقات المتجددة

التنمية هي التفاعل بين البشر و الموارد المتاحة لهم من خلالها يتم نقل المجتمع من وضع إلى وضع أكثر تقدما برفع مستوى المعيشة في كافة الجوانب.[90] تتم ضمن اتفاقية تشترك فيها الدولة و مجموعة أو عدة مجموعات إقليمية أو متعامل أو عدة متعاملين أو شريك أو شركاء اقتصاديين للقيام بأعمال و برامج تعدد انطلاق من المخططات و خطط التنفيذ لمدة معينة.[91] عن طريق إبرام شراكات أو ضمن عقود صفقات عمومية،من شأنها تحقيق الانتقال الطاقوي محليا. تخص تنفيذ مشاريع المخططات و المخططات التوجيهية و خطط التهيئة لاسيما في المناطق الواجب ترقيتها فتتم بإبرام بين الدولة و/أو الجماعات المحلية و المتعاملين و الشركاء الاقتصاديون.

الفقرة1: الشراكة لتوفير البنى التحتية لإنجاح الانتقال الطاقوي

الإستراتيجية الطاقوية لآفاق 2030 تعتمد تكثيف الاستثمارات في إنتاج الطاقات المتجددة و التخفيف من اعتماد (إنتاج/استهلاك) الطاقة الناضبة و التنويع في مصادر و مدخلات الطاقة.[92] فسعيا لتنفيذ البرنامج الوطني لتطوير الطاقات المتجددة، الخاص بإنتاج22 ألف ميغاواط من الطاقة الكهربائية المتجددة مع آفاق سنة2030 و الذي يشمل نسبة 37% من إجمالي الإنتاج الوطني من الكهرباء.أبرمت العديد من الشراكات منها مع شركات ألمانية حول الطاقة المتجددة و حماية البيئة سنة 2009[93]مشروع البلدية 2 أكبر برج طاقوي عالمي و سيدي عبد الله برج عالمي للطاقة الشمسية و تيبازت ومشروع ديزرتيك.[94] (لم يكتمل) . و سنة2010 أطلقت مشروع مشترك بين الشركات الجزائرية و اليابانية (صحراء سولار بريدر)،يهدف إلى بناء ما يكفي من محطات إنتاج الطاقة الشمسية بحلول عام 2050 لتوفير50% من الطاقة التي يستهلكها العالم.[95] و من المشاريع التي تهدف تطوير الطاقات المتجددة[96]:مشروع تخزين ثاني أكسيد الكربون،مشروع غاز عين صالح، مشروع الغاز الشمسي نيلقمت حاسي الرمل،مشروع جزائري أوربي اقان أدرار توليد غاز الميثان ،مزرعة لتوليد الكهرباء بطاقة الرياح استعمال الطاقة الشمسية و الرياح لضخ المياه في المناطق الريفية.

و من المشاريع المنجزة من طرف شركة سونلغاز نجد ربط 1000 عائلة في 20 قرية منتشرة في أربع ولايات صحراوية جنوب الجزائر بالكهرباء الشمسية بعد أن زودت مساكنهم بالعتاد اللازم لاستغلال الطاقة الشمسية.[97]

الفقرة2: صفقات عمومية طاقوية

تتمكن الجماعات المحلية من تنفيذ إستراتجية الانتقال الطاقوي ضمن رؤية عقدية ترتبط فيها مع مقاولين بعقود منها التوريد والأشغال والخدمات وفق قانون الصفقات العمومية تخص المجال الطاقوي. فتبرم عقود الصيانة و إعداد المخططات التوجيهية و الانجاز و اقتناء. عملا بالأحكام المنصوص عليها في قانوني البلدية و الولاية بشأن الصفقات العمومية المحلية.[98]

الخاتمة:

يعد الانتقال الطاقوي أحد مقومات التجديد الاقتصادي في الجزائر و توجها نحو تحقيق التنمية المستدامة،بتحقيق العدالة بين الجيل الحالي و ما بين الأجيال القادمة.هذه العدالة التي تتحقق بتوفيرهم الموارد و نقلهم بيئة سليمة و نظيفة.

ضمن رؤية استشرافية آنية و مستقبلية لموضوع الانتقال الطاقوي، تمت معالجة انخراط الجماعات المحلية في عالم الاقتصاد الأخضرعن طريق مقاربة قانونية لمنظومة قانونية قائمة لم تهمل التشريع للطاقات المتجدد، ذلك أن انخراط الجزائر في مسار التنمية المستدامة،الذي انتهجته مطلع القرن الحالي،صاحبه الاهتمام بإنتاج الطاقات المتجددة و استهلاكها التي تعد أساس الاقتصاد النظيف.

فالجزائر منذ نهاية القرن الماضي بدأ اهتمامها بمصادر الطاقات المتجددة،إلا أن بداية التنصيص للطاقات المتجددة كان ضمن الأحكام المنظمة للطاقة الأحفرية أي زاوجت بين الطاقتين النظيفة و الملوثة في قانون التحكم في الطاقة نهاية سنة 1999 دون أن تهمل الطاقات المتجددة بأحكام خاصة بموجب قانون ترقية الطاقات المتجددة الصادر سنة2004.

من خلال هذه المنظومة القائمة و في غياب نص قانوني خاص بالانتقال الطاقوي، رغم بداية بوادر ظهور الانتقال الطاقوي كمسار منفصل عن الاقتصاد الأحفري نهاية سنة2020،حيث تم إنشاء وزارة و إدارة مركزية خاصة كلفت بإعداد تشريع يتعلق بالانتقال الطاقوي و تطويره.تعالج هذه المداخلة توضيح لرؤية الانتقال الطاقوي على مستوى الجماعات المحلية في ظل النصوص المنظمة للطاقات المتجددة،فتبين ما يلي:

– تعاني الجماعات البلدية مشكلات منطلقها استخدام الموارد الناضبة،التي انعكست على الوضع البيئي فسببت التغيرات المناخية كأهم المشاكل البيئية،و ارتفاع فوترة الاستهلاك الطاقوي في إنارة المنشئات الإدارية و الإنارة العمومية و استهلاك الوقود في مجال النقل و عزلة في بعض الأقاليم ...الخ.

–تضع النصوص القانونية و التنظيمية الطاقوية أحكاما تخص الفعالية الطاقوية التي تعد أحد أهم محاور اقتصاد الطاقة و التي تحظى باهتمام ضمن قواعد قانون التحكم في الطاقة.و تولي النصوص التنظيمية للانتقال الطاقوي برامج خاصة بالجماعات المحلية.

– يعد مشروع توفير الطاقة النظيفة أحد المشاريع المهمة على المستوى المحلي، ذي البعد الدولي.

–تعد الجماعات المحلية طرفا فاعلا في مسار الانتقال الطاقوي ضمن خطوات تدريجية لتحقيقه باعتبارها أقرب مكان لمشاركة المواطن وأكثر مكان مثالي لاستهلاك الطاقة في سبيل تحقيق حاجيات المواطن فتلعب دورا في ترشيد النفقات الوطنية و حماية البيئة و الحد من الاحتباس الحراري و فك العزلة بتحقيق وفرة مالية و بيئة نظيفة ضمن السعي نحو الحد من تأثير الطاقة على البيئة و ميزانية البلدية.

–يعد مشاركة الجماعات المحلية شرطا أساسيا لإنجاح الانتقال الطاقوي لعلاقتها المباشرة بالمواطن من خلال:توعية و تحسيس المواطن بأهمية اقتصاد الطاقة،توفير الطاقة و تقديم الخدمة العمومية الطاقوية النظيفة،السعي نحو اقتصاد الطاقة،و تحقيق الفعالية الطاقوية بإنشاء المدن الخضراء، استبدال المصابيح الكلاسيكية بمصابيح الطاقوية متجددة ذات الاستهلاك المنخفض،خلق مشاريع ملائمة للمؤسسات الصغيرة و المتوسطة لتحقيق تنمية محلية، التخطيط العمراني المستدام ضمن الأخذ بالبعد الطاقوي في عمليات البناء عن طريق استخدام العزل الحراري و المصابيح النظيفة، التخطيط لعمليات الإنتاج والاستهلاك الطاقوي النظيف، الاهتمام بقطاع النقل بتطويره و تطوير شبكات الطرقات في إطارها المستدام...الخ

اقتراحات

–وضع إطار تشريعي و تنظيمي فعال يخص الانتقال الطاقوي.

–تمكين الجماعات المحلية من تفعيل مسار الانتقال الطاقوي عبر استخدام الطاقات المتجددة ضمن مشاريعها التنموية في مجالات البناء والتعمير،الإنارة والنقل...الخ. وعن طريق وضع أحكام قانونية تنظيمية تمكنها من تنفيذ إستراتيجية الانتقال الطاقوي.و تقوية دورها في إقحام أقاليمها في مجال الفعالية الطاقوية وتزويدها بآليات ضبطية في المجال.مع تمكينها من إعداد مخططات بلدية في المجال و إشراكها في إعداد مشاريع البنى التحتية للانتقال الطاقوي.

–وضع تشريعات لتشجيع فعالية الطاقة وتطوير الطاقة المتجددة على المستوى المحلي.

–إبرام عقود الصفقات ضمن إدراج البعد الطاقوي النظيف.

-تدعيم عملية الانتقال محليا بتأطير مؤهلين لإنجاحها .

[1] مثلا نجد فرنسا وضعت قانون الانتقال الطاقوي سنة2015

.0189JO n° verte. Légifrance, Loi 2015-992 du 17 Aout 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance

اسبانيا تم التصديق على قانون تغيير المناخ و الانتقال الطاقوي بتاريخ 03 نوفمبر2020.

L'Espagne vote une loi sur la transition énergétique. 11Décemre 2020.www.medener.org

و دول أخرى: ألمانيا، الصين و البرازيل. عربيا نجد الإمارات العربية المتحدة كانت السباقة. انظر،لقرع بن علي،الانتقال نحو الطاقات المتجددة في الجزائر (ضرورة الأمن الطاقوي و رهانات جيوسياسية)، شؤون الوسط، سنة2019، ص PDF.77

[2]سنوات الثمانينات أنشأ كل من مركز تطوير الطاقات المتجددة و الوكالة الوطنية لتطوير الطاقة و عقلانية استعمالها.

Noureddine YASSAA, & Messaoud KHELIF, Transition énergétique en Algérie. Leçons, Etat des lieux et perspectives pour un développement a ccélérée des énergies renouvelables. CEREFE, édition, 2020.PDF.p45.

[3]قانون رقم 99-09 المؤرخ في 08يوليو1999 يتعلق بالتحكم في الطاقة،ج رج،عدد 51.

[4] قانون رقم09-04 المؤرخ في 04 غشت2004 يتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة،ج رج، عدد52.

[5]مرسوم تنفيذي رقم 20-322 المؤرخ في 22نوفمبر2020 يحدد صلاحيات وزير الانتقال الطاقوي و الطاقات المتجددة، ج ر ع69.

[6]مرسوم تنفيذي رقم20-323 المؤرخ في 22نوفمبر2020 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الانتقال الطاقوي و الطاقات المتجددة، ج ر ع69.

[7]قانون رقم 20-16 مؤرخ في 31 ديسمبر 2020 يتضمن قانون المالية لسنة 2021.ج ر ع 83.(المادة164).و قبلها في المرسوم التنفيذي رقم 17-364 المؤرخ في 25سبتمبر2017، يحدد صلاحيات وزير البيئة و الطاقات المتجددة،ج ر ع 74. بالمادة02 (ترقية بروز الاقتصاد الأخضر).

[8]برز مصطلح أزمة الطاقة بعد إنشاء منظمة الدول المصدرة للنفط أوبك و نجاحها في رفع أسعار البترول سنة 1974. أنظر:عشير مريم، دور و أهمية الطاقات المتجددة في تحقيق التنمية المستدامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة قسنطينة، سنة 2011/2010، ص77.

[9]في اللغة المستعملة نجد كلمة "الطاقة" تعني القوة La force ضمن قوة حركة أو دفع. و في المجال العلمي بدأ المصطلح حوالي ثلاث قرون مضت لدى (Jean Bernuilli) في رسالة حررها سنة 1771 يعرف فيها الطاقة:« Le produit de la force par le déplacement» فيربط الطاقة بقوة حركة. كما انتقل المصطلح ليصبح أساسي في علم الفيزياء.و ذلك منذ قرن ونصف من طرف (Max Plank) سنة 1887 في كتابه: « le Principe de conservation de l'énergie » يعتبر أن الطاقة تعني التحول بعيدا عن الاستهلاك لأن الأمر يخص انتقال حراري .entropie

Etienne Klein, Clefs ; les voix de la recherche, la transition énergétique contexte/technologie/Domaines/d'applications/perspectives. Janvier 2018, CEA de la recherche à l'industrie, P2

[10]**تكواشت عماد**،واقع و آفاق الطاقة المتجددة و دورها في التنمية المستدامة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع اقتصاد التنمية،كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة باتنة،سنة2012/2011، ص3. و ص125.

[11]أهمية الفحم كمصدر للطاقة بدأت في عهد الثورة الصناعية في أوربا الغربية لينتشر استعماله بعد ذلك. إلى غاية سنة 1950 كان يمثل ثلث استهلاك العالمي.و انخفض سنوات التسعينات من القرن الماضي.أ/**كسيرة سمير& أ/عادل مستوري**، الاتجاهات الحالية لإنتاج و استهلاك الطاقة المتجددة في الجزائر ، رؤية تحليلية انية مستقبلية، مجلة العلوم الاقتصادية و التسيير و العلوم التجارية، ع14 سنة2015،ص149.

[12] تكواشت عماد، مرجع سابق، ص5.

[13]**د/ بوفاس الشريف، د/بلالية ربيع**، تفعيل استخدام الطاقة المتجددة كإستراتيجية للتنويع الطاقوي في الجزائر،ملتقى وطني المؤسسات الاقتصادية و استراتيجيات التنويع الاقتصادي في ظل انهيار أسعار، سنة 2017 .و : تواكشت عماد، مرجع سابق، ص 5.

[14] البترول الجزائري تم اكتشافه سنوات الخمسينات للقرن الماضي.

[15]كسيرة سمير & أ/ عادل مستوري، مرجع سابق،ص155.

[16]تواكشت عماد، مرجع سابق، ص9.

[17]**بوفنش وسيلة**،دور الطاقة في تفعيل أبعاد التنمية المستدامة في الجزائر خلال الفترة 1990 -2016، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، مجلد6 عدد 2، سنة غ م، ص22.

[18]تواكشت عماد،مرجع سابق، ص127.

[19]بالاعتماد على دراسة قام بها الأمريكي(هوبرت) سنة1956 توقع انخفاض إنتاج البترول الأمريكي ذروته سنة 1970 بعدها سينخفض الإنتاج. تم إثبات صحة نظريته. أنظر:كسيرة سمير & أ/ عادل مستوري، مرجع سابق،ص152.

[20]أ/كسيرة سمير & عادل مستوري، مرجع سابق،، ص153.

[21]ـــ نفس المرجع، ص159.

[22]نواكشت عماد، مرجع سايق، ص129.

[23]**عبد الدلتم البطوي**، (باحث في قضايا البيئة و التنمية المستدامة المغرب)،الطاقة المتجددة في العالم العربي، الواقع و الأفاق،نوفمبر 2019، منتدى السياسات العربية، ص2، PDFwww.aksoasat.com

[24]ضريبة الكربون تعتزم دول الاتحاد الأوربي فرضها على استهلاك الوقود الأحفري العضوي(البترول و الفحم)،لتوجه نحو معالجة آثار التلوث البيئي. أنظر:كسيرة سمير & أ/ –عادل مستوري، مرجع سابق،ص159.

[25]المادة 17 من مرسوم رئاسي رقم20–442 المؤرخ في 30ديسمبر2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري 2020،ج ر ع 82.

[26]قانون رقم11–10 مؤرخ في 22يونيو2011 يتعلق بالبلدية ج ر ع37في مجال المصالح العامة للبلدية.حيث تتولى الإنارة، النقل الجماعي...ضمن مهامها في مجال التهيئة و التعمير و التربية بإنجاز مدارس ابتدائية و توفير النقل المدرسي...الخ . وفق مقتضيات المواد 149 إلى 168.

[27]قانون الولاية رقم07–10 المؤرخ في 21فيفري2010 يتعلق بالولاية. ج ر ع 12.حيث يخول المجلس الشعبي الولائي صلاحيات تخص انجاز برامج السكن و انجاز مؤسسات تعليم متوسط و ثانوي و أشغال تهيئة و تسير ممتلكاتها..(المواد73 إلى101.).

[28]**KHEDDACHE NAHLA**, La promotion territoriale des énergies renouvelable et de l'efficacité énergétique opportunités et défis pour les collectivités locales. 2 juin2018.PDF.

Nadia DJELOUAH, l'efficacité énergétique dans les collectivités locales. Ministère de l'énergie, conférence autour du thème : Maitrise de l'énergie dans un contexte de transition énergétique (Défit et opportunités), 12 Mars 2019.P5.

[29] **KHEDDACHE NAHLA**, La promotion territoriale des énergies renouvelable, Op.cit.,P5.

[30] Light-emitting diode مصابيح اقتصادية ذات استهلاك منخفض

[31]**هادي احمد الفراجي**،التنمية المستدامة في استراتيجيات الأمم المتحدة، كنوز المعرفة، سنة 2015، ص281.

[32] **وافي مريم**،إدماج اتفاقية تغيير المناخ في التشريع الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث ل م د، كلية الحقوق، تخصص قانون البيئة،جامعة الجزائر1، 2018/017.، ص ص1–2.

[33]ذكرت في وافي مريم، مرجع سابق،ص227.

[34] Loi 2015-992 du 17 Aout 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Op.cit.

بدأت فكرة الانتقال الطاقوي من قبل اللجنة الأوربية سنة2011 بوضع ورقة تهدف تحويل الاتحاد الأوربي إلى اقتصاد عقلاني في الطاقة الكربونية آفاق 2050.

PRIMAGAZ, les bonnes solutions pour la rénovation actualités Habitat / supplément, n°1019, 29.02.2016., P6. PDF.

[35] Noureddine YASAA, & Messaoud KHELIF, Transition énergétique en Algérie. CEREFE., édition 2020. P67.

[36] Op.cit.

[37]ط.د/ **طيب سعيدة & أ.د سنوسي بن عبو**،إستراتيجية طاقوية وطنية لتحقيق الانتقال الطاقوي على مدى 2030،مجلة المفكر للدراسات القانونية و السياسية، مجلد1، ع3، سبتمبر 2018،ص 167.

[38] Voir **: SENOUCI Benabou** , Les enjeux de la transition énergétique en Algérie, colloque sur la politique d'utilisation des ressources énergétiques entre les exigences du développement national et la sécurité des besoins internationaux, 7-8 Avril 2015 université Sétif1, faculté des sciences économiques et sciences commerciale et science de gestion,P4.

[39]مرسوم تنفيذي رقم 20–322 المؤرخ في 22نوفمبر2020 مرجع سابق.

[40]مرسوم تنفيذي رقم20–323 المؤرخ في 22نوفمبر2020 مرجع سابق.

[41]ظهر مفهوم الطاقة المتجددة كمفهوم معاصر حظي بالاهتمام في القرن التاسع عشر،و يعد Thoms youngمن المؤسسين القدامى الذين أسهموا في إعطاء الطاقة مفهومها الحالي.و شاع الاصطلاح مع ظهور المعدات و الأنظمة الأكثر تناولا للطاقة في المجالات العلمية و المتخصصة و الصناعات سواء على صعيد البحث العلمي من الناحيتين النظرية والتطبيقية في القرنين الثامن عشر و التاسع عشر.**منذر يوسف محمد الشرمان**، المفهوم القانوني لعقود الطاقة المتجددة، أطروحة ماجستير، قسم القانون الخاص،جامعة الشرق الأوسط، الأردن، سنة2018، ص ص16–17.

[42]ط د/**أمينة أبو الرب & ط د نادية عليلي**، الطاقات المتجددة ودورها في تحقيق حماية البيئة و كأداة للتنمية المستدامة،ص6، مداخلة ملقاة في المؤتمر العلمي الدولي للعلوم الاقتصادية و العلوم الإدارية و القانونية في ظل تحديات العولمة،وزر تونس، 15–16 ديسمبر 2019.

[43]المادة03 من قانون رقم 09-04 يتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة،مرجع سابق.

[44]Statuts de l'agence internationale pour les énergies renouvelables IRENA.PDF.

[45]أمينة أبو الرب، مرجع سابق، ص7.

[46]منذر يوسف محمد الشرمان،مرجع سابق، ص14.تعريف لـــ :د/ سمير حامد الجمال،حقوق ارتفاق الطاقة الشمسية(دراسة مقارنة)، المؤتمر السنوي الحادي و العشرين،الطاقة بين القانون و الاقتصاد(21/5/2013-20).

[47]منذر يوسف محمد الشرمان، مرجع سابق،ص ص18-21 ، و حسب المادة 04 من قانون رقم 99-09 التحكم في الطاقة. و المادة 04 من قانون رقم 04-09 يتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة.

[48]**بوزغاية باية**، توسع المجال الحضري و مشروعات التنمية المستدامة(مدينة بسكرة أنموذجا)، أطروحة دكتوراه، علم الاجتماع تخصص علم الاجتماع الحضري،كلية العلوم الإنسانية و العلوم الاجتماعية جامعة قسنطينة، سنة2016/2015 ص ص 171-174.و ص 215.

[49] قانون رقم 01-20 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة، ج ر ع77.

[50] أنظر: قانون رقم 99-09 يتعلق بالتحكم في الطاقة المواد (8-19). و مرسوم تنفيذي رقم90-2000 المؤرخ في 24أفريل 2000 يتعلق التنظيم الحراري في البنايات الجديدة، ج ر ع25, المرسوم التنفيذي رقم05-16المؤرخ في 11جانفي2005 يحدد القواعد الخاصة بالفعالية الطاقوية المطبقة على الأجهزة المشتعلة بالكهرباء و الغازات و المنتوجات البترولية، ج ر ع 05.

Circulaire interministérielle N°1 du 05 Février 2018 relative au développement de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables au niveau des collectivités locales. Cité dans : Nadia DJELOUAH, l'efficacité énergétique dans les collectivités locales.

[51] Voir : KHEDDACHE NAHLA, OP.cit,P23.

[52]المادة20 مرسوم تنفيذي رقم 20-323 سبق ذكره.

[53]**لحسين عبد القادر**،سياسة الاقتصاد الأخضر كمدخل لتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، المؤتمر العلمي الدولي حول استراتيجيات الطاقة المتجددة و دورها في تحقيق التنمية المستدامة ، دراسة تجارب بعض الدول ، يومي 23-24 أفريل 2018،ص7.

[54]ط.د/ طيب سعيدة ـــد/ سنوسي بن عبو، مرجع سابق، ص173.

[55]**حول النقل المستدام أنظر**: فاطمة بكدي، الاقتصاد الأخضر من النظري إلى التطبيق، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان الأردن، سنة 2019، ص 108.

[56] المرسوم التنفيذي رقم10-138 المؤرخ في 13 ماي 2010 القواعد التقنية لتصميم و استغلال و صيانة شبكات توزيع الكهرباء و الغاز، ج ر ع33.

[57].KHEDACHE NAHLA,Op.cit,P30.

[58].المادة 17 من المرسوم رئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري 2020، ج ر ع82.

[59] المادة 20 التعديل الدستوري 2020 سبق ذكره.

[60] التعديل الدستوري سنة2016 قانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر ع14، تنص المادة19 ف1:"تضمن الدولة الاستعمال الرشيد للموارد الطبيعية و الحفاظ عليها لصالح الأجيال القادمة."

[61] Un documents gathering a body of global agreements Nairobi Declaration.

[62]تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة (مؤتمر جوهانسبورغ)سنة 2002،ص 20 :"دمج اعتبارات الطاقة بما في ذلك كفايتها و جعلها ميسورة التكلفة وإمكانية الوصول إليها في البرامج الاجتماعية و الاقتصادية و بوجه خاص في سياسات القطاعات الكبيرة المستهلكة للطاقة و في عمليات التخطيط و التشغيل و الصيانة المتعلقة بالهياكل الأساسية للاستهلاك الطاقة بالقطاع العام و قطاعات النقل و الصناعة و الزراعة و استخدامات الأرض في المناطق المعزولة و السياحة و التشييد.و استحداث ونشر تكنولوجيات بديلة لإنتاج الطاقة بهدف إتاحة حصة اكبر في مجموع مصادر الطاقة لمصادر الطاقة المتجددة و لتحسين الكفاءة و زيادة الاعتماد على تكنولوجيات الطاقة المقدمة بما فيها تكنولوجيات الوقود الأحفري الأنظف..."

[63]منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية،عدد24.

[64]وافي مريم، مرجع سابق،ص3.

[65]بموجب مرسوم رئاسي رقم 04-144المؤرخ في08ربيع الأول 1425 الموافق لـــ28 أبريل 2004،يتضمن التصديق على بروتوكول كيوتو حول اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشان تغيير المناخ المحرر بكيوتو يوم 11 ديسمبر 1997. ج رج،عدد 29.

[66] باكدي فاطمة، مرجع سابق، ص22.

[67] **موج فهد علي**،قواعد القانون الدولي لحماية البيئة في ضوء اتفاقية باريس للمناخ 2015،(دراسة تحليلية) جامعة الشرط الأوسط،2017، ص83.

[68] موج فهد علي،مرجع سابق، ص83.

[69]**Tewfik Hasni**, Transition énergétique pour une approche systématique, PDF.

[70]بموجب مرسوم رئاسي رقم16-262 المؤرخ في 13 أكتوبر2016 يتضمن التصديق على اتفاق باريس حول التغيرات المناخية المعتمد بباريس في 12ديسمبر2015. ج ر 60.

[71]قانون رقم 09-99 المؤرخ في 08يوليو1999 يتعلق بالتحكم في الطاقة،ج رج،عدد 51.

[72]المواد 06 إلى 12 من قانون رقم 09-99. التحكم في الطاقة. سبق ذكره.

[73]المادة 18 من قانون رقم 09-99 التحكم في الطاقة. سبق ذكره.

[74] القانون رقم02-01 المؤرخ في 05 فبراير2002 يتعلق بالكهرباء و التوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج رج، عدد 08.

[75] قانون رقم09-04 المؤرخ في 04 غشت2004 ترقية الطاقات المتجددة سبق ذكره.

[76]المرسوم التنفيذي رقم 20-322 صلاحيات وزير الانتقال الطاقوي و المرسوم التنفيذي رقم20- 323 تنظيم الإدارة المركزية للانتقال الطاقوي.

[77] قانون رقم 01-20 يتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة. سبق ذكره.

[78] المادة 22 من قانون رقم 01-20 يتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة. سبق ذكره.

[79]المادة 33 قانون رقم 01-20 تهيئة الإقليم و تنميته المستدامة. سيق ذكره.

[80]قانون مالية لسنة 2021 قانون رقم 20-16 سبق ذكره.

[81].المادة 08 و المادة 26 من قانون التحكم في الطاقة رقم 99-09. و المرسوم التنفيذي رقم 04-149 المؤرخ في 19 مايو2004 يحدد كيفيات إعداد البرنامج الوطني للتحكم في الطاقة،ج ر ع32.

[82]للمزيد أنظر:لقرع بن علي، مرجع سابق، ص ص 79-80.يتضمن البرنامج خمسة محاور: تنمية الطاقات المتجددة، تنمية النجاعة الطاقوية واقتصاد الطاقة،القدرات الإنتاجية لتطوير البرنامج، البحث و التنمية، إطار قانوني و تنظيمي و مقاييس.

[83]المادة 02 مرسوم تنفيذي رقم 20-323 يتضمن تنظيم الادارة المركزية لوزارة الانتقال الطاقوي و الطاقات المتجددة.

[84]برنامج لترشيد استهلاك الطاقة و استعمال الطاقات المتجددة يدخل التنفيذ في السداسي الثاني من 2018، موقع الرسمي لولاية المدية.وكالة الأنباء الجزائريةwww.apsdZ. السبت 02 يونيو 2018. تاريخ التصفح جانفي 2021.

[85]المشروع يعد خزان المشاريع خفض انبعاثات غاز الدفيئة في الأقاليم و هو ممول من الاتحاد الأوربي.

CES-MED, cleaner energy saving Mediterranean cites.

CES –MED cleaner energy saving Méditerranéen cities proposition d'éditions en faveur du développement durable des énergies durables dans la planification et la gestion locale , Algérie Rapport d'étude politique internationale , version 2015 , p12 .PDF. CES-MED Algérie commune de boumerdes plan d'action, 23 Novembre2015.(PAED).

[86] النشرة الدورية لمشروع توفير طاقة نظيفة لمدن البحر المتوسط متوفرة على الموقع ALgeria Newsletter-2PDF. و أنظر: وافي مريم، مرجع سابق، ص201.

[87] النشرة الدورية ، مرجع سابق، ص 8.

[88] 26 نوفمبر2020. استحداث لجنة مختلطة لتعزيز الطاقات المتجددة على مستوى الجماعات المحلية. التصفح جانفي 2021. www.radio alger.dz

[89]وكالة الأنباء الجزائرية نوفمبر 2020 .محافظة الطاقات المتجددة و النجاعة الطاقوية تنشر تقريرها السنوي الأول. تاريخ التصفح جانفي 2021.

[90]بوزغاية باية، مرجع سابق،ص 267.

[91]المادة 59 قانون رقم 01-20 يتعلق بتهيئة الاقليم و تنميته المستدامة. سبق ذكره.

[92]كسيرة سمير أ/ عادل مستوي، مرجع سابق.

[93]أ/موساوي زهية & د/ موساوي زهيرة ،دور الطاقات المتجددة في تحقيق التنمية المستدامة، مجلة المالية و الأسواق، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة تلمسان، ص 107.

[94] تواكشت عماد، مرجع سابق، ص ص 183-185.

[95] نفس المرجع ، ص188 و بوعشة اسمهان ، جدوى استغلال الطاقة الشمسية كطاقة متجددة و إمكانية استخدامها في التبادلات التجارية الخارجية (دراسة حالة الجزائر)،شهادة الدكتوراه لطور الثالث ل م د،العلوم التجارية ،كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير،جامعة بسكرة، سنة 2019/2018، ص ص300-307.

[96] وافي مريم، مرجع سابق، ص151.

[97] أ/موساوي زهية & د/ موساوي زهيرة ،ص407.

[98] المواد 135 إلى 137 من قانون البلدية رقم 11-10 و المواد 184 إلى 194 من قانون الولاية رقم 12-07.

دور عقد تفويض المرفق العام في تحقيق التنمية المحلية على ضوء المرسوم الرئاسي 247/15 والمرسوم التنفيذي 199/18

The role of the public utility delegation contract in achieving local development in the Light of the Presidential Decree 15-247 and the Executive Decree 18-199

ط.د أبوعمرو نادية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

الملخص:

منح المشرع للجماعات الإقليمية مجموعة من الصلاحيات الرامية إلى بعث التنمية والمساهمة في بناء الاقتصاد الوطني، وفي الوقت نفسه وضع تحت تصرفها آلية التعاقد عن طريق عقد تفويض المرفق العام لتحقيق التنمية المحلية، وتماشيا مع ضرورة هذا العقد الذي يرتبط ارتباطا وثيقا بالمرفق العام فإنّ مضمون هذا العقد له علاقة وطيدة بالمرفق إذ ينصب العقد على استكمال تسيير وإدارة المرفق من قبل أشخاص أخرى غير الجماعات الإقليمية وهم على دراية بمتطلبات المجتمع المحلي، هذا ما دفع بالمشرع الجزائري أن يولي اهتماما بالغا بهذا الموضوع، من خلال إعادة إصلاح منظومة تسيير المرفق العام بإصدار المرسوم الرئاسي رقم247/15 وتبعه المرسوم التنفيذي 199/18 المتعلق بتفويض المرفق العام .

الكلمات المفتاحية: عقد التفويض، المرفق العام ، الجماعات الاقليمية ،التنمية المحلية، تسيير المرفق.

Abstract:

the legislator has granted a set of prerogatives to local authorities to promote local development and contribute to the construction of the national economy, at the same time, he has put a contractual mechanism at their disposal, which is the contract of the public utility to achieve local development In line with the necessity of this contract, which is closely related to the public facility the Algerian legislator pay great attention to this problem by reforming the management system of public utilities by issuing a Presidential Decree No. 247-15 It was followed by Executive Decree 18-199 relating to the delegation of the public utility.

Key words : delegation contract Public utility, local authorities, local développement, utility management.

مقدمة :

تعتبر الجماعات الإقليمية عنصرا فعالا في تحقيق سياسة الدولة الرامية إلى تحسين المستوى المعيشي للمواطن لذا كان من الضروري على السلطات العمومية اشراك الجماعات الإقليمية في مساعي تحقيق التنمية، والإسهام في ترقية منظومة الخدمة العمومية المقدمة لهم عن طريق المرافق العامة الخاصة بهذه الجماعات، لذا اهتم المشرع الجزائري بتكريس آليات يتم الاعتماد عليها في سبيل ذلك أهمها أسلوب تفويض المرفق العام، الذي يعد أسلوبا مستحدثا في ادارة المرافق العمومية على المستوى المحلي والتي نظرا لكثرتها وتعددها أرهقت الادارة لنقص العنصر البشري القائم على تسييرها والعنصر المادي المفترض أنه يمولها، لذلك استعانت هذه الجماعات بالتفويض لسد احتياجاتها من منطلق هذان المعياران حيث تتعاقد مع أشخاص لهم القدرة على تحقيق فعالية في هذا المجال وتضمن تدخلهم المادي، ومن أجل تنظيم هذه العلاقة أصدر المشرع لأول مرة نصا يتضمن معنى التفويض حيث صدر المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام[1] وتبعه المرسوم التنفيذي18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام[2] الذي أكد على أهمية مشاركة القطاع الخاص في توفير الخدمات للجمهور إلى جانب مشاركة الجماعات الإقليمية في ذلك من هنا يمكن طرح الاشكالية التالية:

إلى أي مدى يمكن أن تساهم أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247 و أحكام المرسوم التنفيذي 18-199 في بعث التنمية المحلية والنهوض بالاقتصاد الوطني في الجماعات الإقليمية من خلال عقد تفويض المرفق العام لتحقيق هذا المسعى تماشيا مع الإرادة التشريعية المقررة في قانوني البلدية والولاية؟

للإجابة عن هذه الإشكالية ارتأيت اتباع المنهج الوصفي لاستعراض أهم الجوانب القانونية المقررة لاستغلال عقد تفويض المرفق العام نحو خدمة التنمية والنهوض بالاقتصاد الوطني، ثم إبراز العلاقة التي تربط عقد التفويض بالتنمية المحلية في الجماعات الإقليمية (المبحث الأول)، مع التطرق لمظاهر تفعيل عقد تفويض المرفق العام تحقيقا لمتطلبات التنمية المحلية من خلال المهام المسندة لكل من طرفي العقد (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الإطار العام لمفهوم عقد تفويض المرفق العام والتنمية المحلية في الجماعات الإقليمية

يعتبر المرفق العام أداة رئيسية تتحكم فيها السلطات العمومية الممثلة في الدولة وجماعاتها المحلية من خلالها تلبى خدمات المواطنين وتشبع حاجاتهم تحقيقا للمصلحة العامة، إلا أنّ تزايد هذه الحاجيات ونقص الموارد البشرية والمالية الضرورية دفع بهذه السلطات إلى تغيير نمط تسيير المرفق من خلال إشراك القطاع الخاص في المساهمة بالنهوض بالمجتمع المحلي في كافة المجالات و ذلك عن طريق آلية عقد التفويض لكونه وسيلة فعالة في تحقيق التنمية المحلية، لذا سنحاول تحديد مفهوم عقد تفويض المرفق العام والتنمية المحلية (المطلب1)، مع تحديد علاقة عقد تفويض المرفق العام بالتنمية المحلية في الجماعات الإقليمية (المطلب2).

المطلب الأول: مفهوم عقد تفويض المرفق العام والتنمية المحلية

سنتطرق في هذا المطلب إلى تعريف عقد تفويض المرفق العام والتنمية المحلية (الفرع1) ثم نتطرق إلى مفهوم التنمية المحلية في الجماعات الإقليمية (الفرع2).

الفرع الأول: تعريف عقد تفويض المرفق العام والتنمية المحلية

أولا- تعريف عقد تفويض المرفق العام

للإحاطة بتعريف عقد تفويض المرفق العام نبين تعريف هذا العقد فقها وقانونا

أ- التعريف الفقهي لعقد التفويض: إنّ ظهور مصطلح التفويض في بداية الأمر كان نتيجة لجوء الدولة الفرنسية في إدارة مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري لأشخاص من القانون العام،[3] لذلك اجتهد الفقه القانوني في ضبط تعاريف لعقد التفويض أهمها:

تعريف الأستاذ "BRACONNIER" بأنّه: "عقد يُفوَّض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى المُفَوِّض لمدة محددة، تسيير مرفق عام يتولى مسؤوليته شخص خاضع للقانون الخاص يسمى المُفَوَّض إليه."[4]

كما عرفته الأستاذة "Claudie BOITEAU"بأنّه: " عقد يتم من خلاله تسيير واستغلال مرفق عام بمقابل مالي، يتحصل عليه المُفَوَّض له و يدفعه المرتفقون أو الإدارة المفوّضة ويتعلق مباشرة باستغلال المرفق."[5]

وعرفه أخر بأنّه: "نقل اختصاص سلطة ومسؤولية الدولة أو أي شخص عام؛ للقطاع الخاص لإدارة واستغلال مرفق عام لفترة محددة ولتحقيق مصلحة عامة، وعليه تصنف عقود تفويض المرفق العام من العقود الإدارية، لوجود شخص عام وهو مانح التفويض لتنفيذ مرفق عام وهو موضوع التفويض لتحقيق فائدة عامة للجمهور."[6]

ب- تعريف المشرع الجزائري: استعمل مصطلح التفويض في التشريع الجزائري لأول مرة في تسيير المرفق العام في المادة 101 من قانون المياه 2005، حيث نص فيها على ما يلي: "يمكن للدولة منح امتياز تسيير الخدمات العمومية للمياه لأشخاص خاضعين للقانون العام على أساس دفتر الشروط ونظام خدمة يصادق عليها عن طريق التنظيم، كما يمكن تفويض كل أو جزء من تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام أو الخاص بموجب اتفاقية."[7] في حين تبنى المشرع صراحة أسلوب التفويض بموجب القانون الجديد للبلدية رقم 11-10 و يظهر ذلك من خلال المادة 150 منه والتي تنص على أنّه : "يمكن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الامتياز أو التفويض."[8] أما قانون الولاية الجديد رقم 12-07، فإنه لم ينص على تفويض المرافق العمومية على المستوى الولائي، حيث اكتفى بالأساليب التقليدية في تسيير المصالح العمومية الولائية و المتمثلة في عقد الامتياز.[9-10]

إلا أنّ المشرع تبنى صراحة الأسلوب الحديث في إدارة المرفق العام على المستوى المحلي بموجب عقد تفويض في المادة رقم 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، التي نصت على ما يلي:" يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام، أن يقوم بتفويض تسييره إلى مُفَوِّضْ له، وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف، ويتم التكفّل بأجر المُفَوِّض له، بصفة أساسية، من استغلال المرفق العام.

وتقوم السلطة المفوِّضَة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام بموجب إتفاقية، وبهذه الصفة يمكن للسلطة المُفَوِّضَة أن تعهد للمُفَوَّضِ له إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام."

ما يلاحظ على هذه المادة أنّ المشرع لم يحدد الصيغة القانونية التي تتم بها عملية التفويض واكتفى بذكر مصطلح "بموجب اتفاقية"، دون أن يحدد العناصر المكونة للنظام القانوني لعملية التفويض، وإنّما أشار إلى بعضها مثل موضوع التفويض، أشكاله و أطرافه إلى جانب ذكر الإجراءات المتبعة في منحه دون التفصيل فيها،[11] بينما في المرسوم التنفيذي رقم 18-199 نص على عقود التفويض والتي يكون موضوعها مختلفا باختلاف طبيعة العقد، إذ خول المشرع من خلال هذا المرسوم للجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها باعتبارها الطرف الأول في العقد (بصفتها سلطة مفوضة) سلطة تسيير المرفق العام للشخص المعنوي العام أو الخاص (بصفته مفوض له).

وللإلمام بمفهوم عقد تفويض المرفق العام يجب التركيز على التعريف القانوني للعقود التي وردت حصرا في المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247 و أكد عليها في المرسوم التنفيذي رقم 18-199 في المواد من 53-56 منه وهي:

أ- عقد الإمتياز: هو عقد بموجبه تعهد السلطة المُفَوِّضَة للمُفَوَّض له، إما بإنجاز منشآت أو توريد تجهيزات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما أن تعهد للمُفَوَّض له استغلال المرفق العام فقط، والمُفَوَّض له يستغل المرفق العام باسمه وعلى مسئوليته تحت مراقبة السلطة المُفَوِّضة، ويتقاضى عن ذلك أتاوى من منتفعي المرفق العام ومثال ذلك أن تعهد الدولة لأحد الخواص باستغلال خدمات توزيع المياه أو الكهرباء أو الغاز أو استغلال البترول أو استغلال الميناء وغيرها.[12]

غير أنّ المادة 53 من المرسوم 18-199 فصّلت أنّ أطراف العقد والمتشكل من السلطة المانحة للامتياز دائما يتجسد في شخص عام سواء كانت الدولة أو الجماعات المحلية وأنّ صاحب الامتياز غالبا ما يكون شخص خاص بالإضافة إلى موضوع العقد الذي يتمحور حول تسيير واستغلال مرفق عام وبناء منشآته الضرورية وكذا التجهيزات اللازمة بمعنى أنّ دوره لا يقتصر على التسيير فقط وأضافت على ذلك أن الرقابة الممارسة من قبل السلطة المُفَوِّضة هي رقابة جزئية، كما أكدت على المدة القصوى للامتياز التي لا تتجاوز 30 سنة كحد أقصى.[13]

ب- عقد الإيجار: هو عقد بواسطته تعهد السلطة المُفَوِّضة (السلطة العامة) للمفوَّض له (شخص من القطاع العام أو القطاع الخاص) تسيير مرفق عام وصيانته، بمقابل إتاوة يدفعها كل سنة، ويمنح للمفوَّض له؛ حينها حق التصرف في المرفق العام لحسابه على أن يتحمل كافّة مسئوليته مثل قيام البلدية بعقد إيجار لسوق الخضر والفواكه التابع لها،[14] غير أنّ المادة 54 من المرسوم التنفيذي أوضحت أنّ السلطة المفوِّضة تتحمل بنفسها نفقات إقامة المرافق العامة وأنّها حددت مدة الايجار 15 سنة كحد أقصى قابلة للتمديد مرة واحدة.[15]

ج- الوكالة المحفزة: هو عقد بموجبه تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بصلاحية التسيير فقط أو بصلاحية تسيير وصيانة المرفق العام معا، ويقوم المفوض له باستغلال المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها إقامة المرفق العام وتحتفظ بإدارته، على أن تقوم السلطة المفوِّضة مباشرة بإعطاء أُجرة للمفوَّض له، ويتم ذلك من خلال منحة محددة بنسبة مئوية من رقم الأعمال، وعند الاقتضاء تضاف إليها منحة إنتاجية وحصة من الأرباح، تقوم كذلك السلطة المفوِّضة وبالاشتراك مع المفوَّض له، بتحديد التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام، على أن يقوم المفوَّض له بتحصيل التعريفات لحساب السلطة المفوِّضة. كما أضافت المادة 55 من المرسوم 18-199 أنّ المفوَّض له قد يتعرض لمخاطر

تجارية تتعلق بإيرادات الاستغلال ومخاطر صناعية تتعلق بأعباء الاستغلال والنفقات المرتبطة بتسيير المرفق العام وأضافت مدة هذا العقد والتي حددتها بمدة 10 سنوات كحد أقصى مع امكانية تجديدها مرة واحدة.

د- عقد التسيير: يمكن القول بأنّه عقد بمقتضاه تتعهد السلطة المفوِّضة للمفوَّض له بتسيير أو تسيير وصيانة المرفق العام، على أن يستغلّه لحساب السلطة المفوِّضة التي تمول بنفسها المرفق وتحتفظ بإرادته، وتقوم بدفع أجر للمفوَّض له، بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، بالإضافة إلى منحة الإنتاجية فقط، تقوم السلطة المفوِّضة بتحديد التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام وتحتفظ بالأرباح، على أن يقوم المفوَّض له بتحصيل التعريفات لحساب السلطة المفوِّضة، وفي حالة العجز فإنّ هذه الأخيرة تعوض للمسير من خلال منحه أجرا جزافيا و ما أضافته المادة 56 من المرسوم التنفيذي 18-199 أنّ السلطة المفوِّضة تحتفظ برقابة الشخص المفوَّض له الكلية كما أضافت أن مدة عقد التسيير 05 سنوات.[16]

الفرع الثاني: تعريف التنمية المحلية

تعتبر التنمية المحلية أحد أهم اختصاصات الجماعات الإقليمية لذا يمكن تعريفها على هذا النحو أنّها:"مجموعة العمليات والأنشطة المخططة التي تهدف إلى تحسين مستوى الحياة الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع المحلي، والتي تقوم على أساس إشراك أفراده المحليين وتوحيد جهودهم مع الجهود الحكومية بالاعتماد قدر الإمكان على الموارد الطبيعية والطاقات البشرية المتوفرة محليا في إطار متكامل ومتناسق مع الاستراتيجية العامة للتنمية الوطنية الشاملة"، أو هي مجموعة من البرامج المحلية التي تهدف إلى دعم وترقية الجوانب الاقتصادية والاجتماعية لإقليم معين، وهذا بتضافر جهود الجميع من سلطات وممثلي المجتمع المدني.[17]

وحسب وجهة نظر الدكتور سعيدة شيخ، حول التنمية المحلية في الجزائر بأنها:"تتمثل في مختلف الاختصاصات التي أسندت للجماعات المحلية بمختلف أجهزتها مهمة القيام بها على مستوى أقاليمها في إطار النصوص القانونية والتنظيمية أساسا والبرامج الوطنية"، ويضيف يمكن أن نعرفها باختصار "أنها كل ما يصدر عن الجماعات المحلية في المجال التنموي، ويظهر إرادتها في التعبير عن إتيان اختصاصاتها في هذا المجال، في ظل النصوص المنظمة لها أولا وما ترسمه وتحدده لها القوانين المعمول بها ثانيا وفي ظل التوجهات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدولة ثالثا."[18]

المطلب الثاني: علاقة عقد تفويض المرفق العام بالتنمية المحلية في الجماعات الاقليمية

سنتطرق في هذا المطلب إلى تحديد علاقة عقد تفويض المرفق العام بالتنمية المحلية في الجماعات الإقليمية بالنظر إلى السلطة التي تمنح هذه العقود المتمثلة على المستوى المحلي في الولاية والبلدية أي بالنظر إلى المعيار المادي في هذه العقود خاصة وأنّ المرسوم 18-199 حصر تطبيق عقد تفويض المرفق في الجماعات الاقليمية والمؤسسات العمومية التابعة لها (الفرع1) وبالنظر إلى الطرف الثاني الأكثر تفاعلا في تحقيق التنمية المحلية والضوابط الواجب اتباعها لتحقيق هذه التنمية (الفرع2).

الفرع الأول: تحديد العلاقة بالنظر إلى الجهة المخولة بمنح تفويض المرفق العام

باعتبار الجماعات الاقليمية الجهة المسئولة عن المرفق العام ذكرها القانون بوصفها طرفا في عقد التفويض في العقود المتعددة التي سبق ذكرها (عقد الامتياز، وعقد الايجار، عقد الوكالة المحفزة وعقد التسيير)، ففي نص المادة 4 من المرسوم التنفيذي 18-199 اعتبرت هذه الأخيرة سلطة مفوضة فجاء في المادة يلي (... الجماعات الإقليمية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري...)

وبالرغم من عدم توضيح المادة تشكيلة السلطة المفوِّضة في الجماعات الإقليمية إلا أنّه يتضح أنّ المسؤول الرئيسي عن مرفق الجماعات المحلية بالنسبة للبلدية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي، والوالي بالنسبة للولاية، أما عن المؤسسة العمومية هو المدير العام أو المدير، أما بالنسبة للمرفق العام المسير وفقا للتجمع فتعين الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام بموجب اتفاقية ممثلا عنهم و يحوز على صفة السلطة المفوضة وينوب عن أعضاء التجمع في تجسيد تفويض المرفق العام.[19]

كما أنّ للسلطة المفوِّضة لجان تعمل تحت اشرافها تتشكل من تركيبة بشرية تمثيلية تساهم في القيام بالمهام الموكلة إليها، كما تقوم بأدوار مساعدة وتكميلية للسلطة المسئولة عن المرفق يمكن تحديد هذه اللجان على النحو التالي:

أ- لجنة تفويضات المرفق العام:[20] أنشئت هذه اللجنة في اطار قيامها بالوظيفة الإدارية المتمثلة في الرقابة الخارجية على تفويضات المرفق العام محددا المرسوم تشكيلتها ونظامها الداخلي بموجب مقرر من مسؤول السلطة المفوِّضة، كما يتم تعيين أعضائها بموجب مقرر من طرفه بناء على اقتراح من السلطات التي ينتمون إليها لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد وتتشكل هذه اللجنة :

- على مستوى البلدية: ممثل عن رئيس المجلس البلدي، رئيسا، ممثلين 02 عن السلطة المفوِّضة، ممثل عن مجلس الشعبي البلدي ، ممثل عن المصالح غير الممركزة للأملاك الوطنية، ممثل عن المصالح غير الممركزة للميزانية.
- على مستوى الولاية: ممثل عن الوالي المختص إقليميا، رئيسا، ممثلين (2) عن السلطة المفوِّضة، ممثل عن المجلس الشعبي الولائي، ممثل عن المديرية الولائية للبرمجة ومتابعة الميزانية، ممثل عن المديرية الولائية للأملاك الوطنية.

ب- لجنة اختيار وانتقاء العروض:[21] أنشئت هذه اللجنة في اطار قيامها بالوظيفة الإدارية المتمثلة في الرقابة الداخلية باقتراح مترشح تم انتقاؤه لتسيير المرفق العام، تتشكل هذه اللجنة من 06 موظفين مؤهلين من بينهم الرئيس يعينهم مسؤول السلطة المفوِّضة، ويكون اختيار أعضائها بالنظر إلى معيار الكفاءة لمدة 03 سنوات قابلة للتجديد كما تكلف هذه اللجنة بمهام متعلقة بفتح العروض وفحص ملفات التعهد وفحص العروض لإتمام عملية التفويض.

ج- لجنة التسوية الودية للمنازعات:[22] أنشئت هذه اللجنة كونها تطلع على النزاعات المتعلقة بمناسبة تنفيذ عقد تفويض المرفق العام للبحث عن حلول ودية لها، حيث يعين أعضاءها بحسب الكفاءة بموجب مقرر من مسؤول السلطة المفوضة بشرط ألا يكون من بين الموظفين المعنيين بإجراءات إبرام ومراقبة وتنفيذ اتفاقيات التفويض.

➢ على مستوى البلدية:تتشكل لجنة التسوية الودية للنزاعات الناجمة عن اتفاقيات تفويض المرفق العام من :

- ممثل عن رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيسا، ممثل عن السلطة المفوِّضة، ممثل عن المصالح غير الممركزة للأملاك الوطنية، ممثل عن المصالح غير الممركزة للميزانية .
- على مستوى الولاية : تتكون لجنة التسوية الودية للنزاعات الناجمة عن اتفاقيات تفويض المرفق العام المحلي على مستوى الولاية من: ممثل عن الوالي المختص إقليميا، رئيسا، ممثل عن السلطة المفوضة، ممثل عن المديرية الولائية للبرمجة ومتابعة الميزانية، ممثل عن المديرية الولائية للأملاك الوطنية.

الفرع الثاني: تحديد العلاقة بالنظرإلى صاحب التفويض والضوابط الواجب اتباعها لتحقيق التنمية المحلية

المفوَّض له: وهو الشخص المعنوي أو الطبيعي المكلف بالتفويض أو صاحب الالتزام المفوض ويتولى عادة إنشاء أو تسيير أو استغلال المرفق العام في إطار بنود اتفاقية التفويض، فالشخص المفوَّض له أو صاحب الامتياز كما حدده القانون 12/05 المتعلق بالمياه بنصه "صاحب الامتياز هو كل متعامل عمومي أو خاص له مؤهلات مهنية وضمانات مالية كافية." وقد يكون شخصا طبيعيا أو معنويا خاضعا للقانون العام أو الخاص ومنه قد يكون المفوَّض له المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري- الشركات المدنية والتجارية.[23]

وباعتبار أنّ التنمية المحلية لم تعد تقتصر على جهود القطاع العام فحسب وإنّما تتم في اطار تشاركي لجميع الفاعلين فإنّه لاشك أنّ الجماعات المحلية اعتمدت على آلية جديدة وهي آلية الخوصصة، إلا أن اللجوء لهذا القطاع كان في اطار شراكة تتجسد عن طريق عقود التسيير أو عقد الامتياز اللذان يعتبران من أهم العقود التي تضمن تسيير و ادارة المرفق العام،[24] إلا أنّ عقد التفويض يستند إلى وجوب توفر جملة من القواعد الخاصة في شخص المفوَّض له وهي أنّ شخصيته تكون محل اعتبار شخصي أي أثناء انتقاء المترشحين يجب التأكد من قدراتهم المهنية والمالية والتقنية بكل الوسائل المناسبة، مع ضرورة تحمله مخاطر الاستغلال كما في عقد الامتياز والإيجار وخضوعه للرقابة سواء كانت كلية أو جزئية[25] وما يضمن حسن التسيير وتحقيق التنمية المحلية خضوع عقد تفويض المرفق العام للمبادئ التي نصت عليها المادة 5 من المرسوم 15-247 وهي بمثابة ضوابط يجب أن تراعى تتمثل هذه المبادئ في مبدأ المساواة بين المنتفعين بخدمات المرفق ومبدأ الاستمرارية القائم على السير المنتظم للمرفق (المرتكز على منع الاضراب للموظفين في المرافق العمومية وتنظيم استقالتهم و نظرية الظروف الطارئة ونظرية الموظف الفعلي) بالإضافة إلى مبدأ قابلية التكييف أي قابلية المرفق للتطور حسب متطلبات المصلحة العامة اضافة إلى وجوب احترام مبدأ ضمان الجودة والنجاعة في الخدمة العمومية.[26]

المبحث الثاني: مظاهر تفعيل عقد تفويض المرفق العام للجماعات الاقليمية لخدمة التنمية المحلية

إنّ توجه الجماعات الإقليمية باعتبارها سلطة مفوِّضة إلى تبني تقنية التفويض مع القطاع الخاص باعتباره مفوَّض له يدفع كلا الطرفين لتحمل المهام التي تظهر أهداف عقد التفويض، فالقطاع الخاص يلقى على عاتقه مهام محورية يتحقق من خلالها العقد (المطب1) كما تقوم الجماعات المحلية بمهام أساسية لضمان سير العقد و تنفيذه (المطلب2).

المطلب الأول: مهام المفوَّض له في عقد تفويض المرفق العام

سنتطرق في هذا المطلب لمهام المفوَّض له من ناحية الزامه بتحقيق الغاية من التفويض بإيجاد بدائل للتمويل المحلي (الفرع1) و سعيه لتحسين أداء المرفق العام (الفرع2) مع ضرورة المحافظة على المرفق العام من خلال الحفاظ على المصلحة العامة (الفرع3) وبتحسين العلاقة مع المواطنين (الفرع4).

الفرع الأول: ايجاد بدائل للتمويل المحلي

يرتكز نجاح المشاريع التنموية التي تلبي الحاجيات العامة للمواطن على التمويل المالي ونظرا لانّ المرفق العام هو الوسيلة الفعالة التي من خلالها تقوم الدولة ممثلة بجماعاتها المحلية بتحقيق هذه الحاجيات فإنّها تسييره بحرصها على تمويل هذا المرفق بأموال طائلة لتطوير خدماته من خلال الخزينة العمومية ولكن نظرا لتعدد هذه المرافق وجدت الجماعات المحلية نفسها أمام عجز في التمويل ما دفعها لإشراك القطاع الخاص في عملية التمويل خارج الخزينة العمومية،[27] ويظهر نص هذا الالتزام الملقى على عاتق القطاع الخاص بصفته مفوَّض له في نص المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 التي تضمنت: «يُمَوِل المفوِّض له الإنجاز واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام بنفسه." وذلك يظهر في عقد الامتياز و الايجار خلافا لكل من عقد الوكالة المحفزة و عقد التسيير التي تبقى فيها مسؤولية التمويل والإدارة لصيقة بإدارة الجماعات المحلية، كما يظهر أساس هذا الالتزام من خلال الاعتبار الشخصي للمفوض له في المادة 104 من قانون المياه بنصها صراحة على:" يمكن الإدارة المكلفة بالموارد المائية... أو تفوض كل أوجزء من تسيير نشاطات خدمة المياه أو التطهير لمتعاملين عموميين أو خواص ... وضمانات مالية كافية."

يفهم من ذلك أنّه بموجب عقد التفويض يتم تقليص دور تدخل الجماعات الإقليمية في التسيير المباشر من خلال اعادة توزيع الثروة بين القطاع العام والخاص ويظهر هذا التقليص من خلال تخفيف العبء المالي للتسيير المباشر على الميزانية العامة للدولة والجماعات المحلية بالتغلب على صعوبات التمويل وذلك بالشراكة مع القطاع الخاص (قطاع عام ــ خاص).

الفرع الثاني: تحسين اداء المرفق

إنّ مساهمة القطاع الخاص في ادارة المرفق العام من شأنه أن يعمل على عصرنة طرق التسيير من خلال اهتمام القطاع الخاص بتطوير نوعية الخدمة المقدمة للمنتفعين و تسهيل إجراءات تلقيها، كما يحسن من البنية التحتية الداعمة للحركة الاقتصادية والاجتماعية في الدول، فيعمل هذا الأخير على ايجاد أساليب مرنة في ادارة المرفق بما يتناسب مع طبيعة النشاط الاقتصادي له، إذ تعرف هذه المرافق المراد تحسينها بالمرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري غير أنّ المشرع ترك السلطة التقديرية للجماعات المحلية في تحديد طبيعة المرافق التي يتم كتفويضها ويتم تحسين أداء المرفق بواسطة استخدام بعض العناصر المتمثلة فيما يلي:

أ- استخدام الأدوات العالية الجودة، ومدلولها القانوني في نص المادة 18-199 حيث نصت المادة على:"يجب أن يتم تفويض المرفق العام في اطار احترام مبادئ المساواة والاستمرارية **والتكييف مع ضمان معايير الجودة والنجاعة في الخدمة العمومية.**" ،أي الاستعانة بمتعاملين اقتصاديين يمتلكون مؤهلات تكنولوجية ذات خبرة في تقنيات التسيير ما يؤثر على جودة الخدمات التي ستقدم للمرفق عند زيادة متطلبات المرتفقين كما وكيفا.

ب- استمرارية المرفق المقدم للخدمات أي أنّ أداء المرفق مرهون بعامل الديمومة في الاداء فحتى يتسنى للمواطنين الانتفاع من خدماته يجب أن يعمل هذا الأخير بصفة دائمة و مستمرة.

ج- تحمل المخاطر والأعباء، و يجد هذا الالتزام اساسه من خلال عقود الامتياز والايجار دون الوكالة والتسيير و نصت المادة 6 من المرسوم الرئاسي 15-247 على ما يلي:" يستغل المفوَّض له المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته..."[28]

الفرع الثالث: تحقيق المصلحة العامة

بالنظر إلى المعيار الوظيفي للمرفق العام يفهم أنّ القطاع الخاص بلجوئه لعقد التفويض يعمل على تحقيق نفس الغاية التي يسعى القطاع العام لتحقيقها وهي المصلحة العامة، من خلال اسناده للقطاع الخاص بعض المهام يفترض أن يؤديها لحساب السلطة المفوِّضة التابعة للقطاع العام و تحقيق هذه المصلحة قائم على مبدأ المجانية في الاستفادة من خدمات المرفق، بمعنى إذا كان تحقيق الربح هدف اساسي انتفى وجود المرفق ولا مجال للحديث عن المصلحة العامة التي تسعى الجماعات الإقليمية لتحقيقها،[29] و يتضح موقفها من خلال نص المادة 141 من قانون الولاية رقم 12/ 07 المتعلق بالولاية حيث نصت على ما يلي:" مع مراعاة الأحكام القانونية المطبقة في هذا المجال، يمكن للولاية أن تنشئ قصد تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي مصالح عمومية ولائية للتكفل على وجه الخصوص..."

ما يفهم منه أنّ المادة اقرت للولاة بصلاحية انشاء مصالح و مرافق عامة تراها ضرورية لخدمة متطلبات المواطنين ورغم ذلك عند منحها للتفويض تبقى ضامنة له و تبقى ضامنة لتنفيذ وتحقيق المرفق .

وما يذكر أنّ البلدية نصت على أسلوب التفويض في المجالات التالية على سبيل المثال عند التزود بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة، عند صيانة الطرقات ؛واشارات المرور، عند الإنارة العمومية وهي مجالات تمس بالمصلحة العامة للمواطنين.

الفرع الرابع: تحسين العلاقة مع المواطنين

إنّ أساس استقرار العلاقة الحسنة بين المنتفع بخدمات المرفق والمرافق العامة المفوضة هو تأكيد المفوَّض له من تقديم خدماته للمنتفعين بأقل تكلفة وفي أحسن شروط السلامة و الجودة العالية و يكون ذلك بالحرص على تطبيق مبادئ تسيير المرفق العام ذاتها والمشار إليها أعلاه خاصة مبدأ الاستمرارية والمساواة، وهو ما أكدت عليه نصوص تفويض المرفق العام نذكر منها نص المادة 38 الفقرة 2 من القانون رقم 93-122 الفرنسي الذي أكد على مساواة المنتفعين أمام المرفق العام وكذا المادة المشرع المغربي الذي نص في المادة 3 من القانون رقم 05-54 على تقيد المفوض اليه بمبدأ المساواة بين المرتفقين مع تأكيده على أنّ المفوَّض له يجب أن يقدم خدماته للمنتفعين بأقل تكلفة وفي أحسن شروط السلامة والجودة في حين نلاحظ خلو النصوص التي وضعها المشرع الجزائري لتفويض المرفق العام من الإشارة إلى هذه العلاقة الضرورية بين المنتفعين من استعمال المرافق العامة في الجزائر والمرافق العامة موضوع التفويض ومن ثمة إعادة النظر في هذه النصوص وإدراج ذلك.[30]

المطلب الثاني: مهام السلطة المفوضة في عقد تفويض المرفق العام

في ظل تقليص دور تدخل الجماعات الإقليمية في التسيير المباشر من خلال اعادة توزيع الثروة بين القطاع العام والخاص وضمانا للحفاظ على الدور الفعال لهذا القطاع من خلال استمرارية عقد التفويض لا بد من ذكر المهام التي تقوم بها السلطة المفوضة قبل التعاقد (الفرع1) وبعده (الفرع2).

الفرع الأول: المهام المسندة للسلطة المفوِّضة قبل ابرام عقد تفويض المرفق العام

منح المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرافق المحلية السلطة المفوضة مجموعة من الصلاحيات قبل إبرام العقد تتمثل في[31]

- أحقيتها في تفويض تسيير المرفق العام للمفوَّض له (شخص عام أو خاص)و الذي بدوره يكون خاضع للقانون الجزائري عن طريق اتفاقيات (عقود) التفويض، أو تفويض المرفق المنشأ أو المسير باشتراك في إطار تجمع
- إعداد تقرير يتضمن الخدمات التي تقع على عاتق المفوض له وشكل التفويض والمزايا التي يحققها مقارنة مع أنماط التسيير الأخرى.
- إبداء الموافقة الصريحة على المناولة الجزئية إذا طلبها المفوض له ودعت متطلبات التسيير ذلك.
- إنشاء لجنة تدعى بلجنة اختيار وانتقاء العروض تقوم بدور أساسي يتمثل في اقتراح مترشح يتم انتقاءه لتسيير المرفق العام إضافة إلى تكليفها بمهام أخرى كما يجب إنشاء لجنة أخرى تسمى بلجنة تفويضات المرفق العام بموجب مقرر من مسؤول السلطة المفوضة.
- الاختيار الأولي للمترشحين عن طريق الملفات المودع من قبل المترشحين مع إعداد دفتر الشروط المتعلق بتفويض المرفق العام و يجب دعوة المترشحين الذين تم اختيارهم في المرحلة الأولى لسحب دفتر الشروط، مع الزامية تكرير نفس الإجراءات السابقة في حالة عدم جدوى الطلب على المنافسة للمرة الأولى، ثم للمرة الثانية.
- اللجوء إلى التراضي البسيط أو التراضي بعد الاستشارة وفقا لإجراءات كل حالة.
- التحقق من أنّ المفوض له قادرا على تحمل مسؤولية التفويض واحترامها للمبادئ التي أنشأ المرفق العام المحلي من أجلها، مع ضمان تلبية حاجات المنتفعين.
- منح الأسبقية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في القيام بإنجاز موضوع تفويض المرفق العام، ودعوة المترشحين المقبولين بكل وسيلة ملائمة إلى سحب دفتر الشروط وتقديم عروضهم مع ضرورة اعتماد دفتر الشروط في حالة التراضي بعد استشارة وبعد عدم جدوى الطلب على المناقشة للمرة الثانية.
- اصدار قرار المنح المؤقت للتفويض الذي يصدر من طرف مسؤول عنها ما يلزمها بإعداد عقود التفويض بعد انقضاء آجال الطعون بالنسبة للمترشح المقبول من طرف لجنة امتياز وانتقاء العروض مع تسليم نسخة من الاتفاقية للمرشح المقبول.
- الحق في إلغاء إجراء التفويض في أي مرحلة من مراحل مع تبليغ لجنة تفويضات المرفق العام.

الفرع الثاني: المهام المسندة للسلطة المفوضة بعد ابرام عقد تفويض المرفق العام

تملك السلطة المسؤولة عن المرفق مجموعة من الصلاحيات أثناء وبعد إبرام عقد تتمثل في:[32]

- مهمة القيام بعملية الرقابة على عقود تفويض مرفق الجماعات المحلية سواء بصفة كلية أو جزئية.
- تمديد مدة عقود تفويض بموجب ملحق بناء على تقرير معلل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في اتفاقيات التفويض.
- ابرام الملاحق وفرض الغرامات عند إخلال المفوض له بالتزاماته العقدية، وفي حالة عدم امتثال المفوض له يفسخ العقد من جانب واحد بعد تقديم إعذارين.
- فسخ عقد التفويض من جانب واحد بسبب استمرارية المرفق أو بسبب القوة القاهرة حسب الحالة في اتفاقية التفويض والسهر على تنصيب لجنة للتسوية الودية للنزاعات.
- ممارسة الرقابة على المرفق العام المحلي بمختلف أنواعه حسب ما هو متفق عليه في عقد التفويض ومتابعة تنفيذ اتفاقية تفويض المرفق العام والقيام بمراقبة ميدانية .
- عقد اجتماع واحد على الأقل كل ثلاثة أشهر مع المفوض له مع تحرير تقرير شامل يرسل إلى السلطة الوصية عند الاقتضاء، كما يحق لها تشكيل لجنة تحقيق مع اتخاذ التدابير اللازمة لتدارك الوضع في حالة إعلامها من طرف مستعملين المرفق بتصرفات المفوض له.

خاتمة :

بعد دراستنا لهذا الموضوع ومحاولة البحث عن مدى إمكانية مساهمة الأحكام الجديدة للمرسوم الرئاسي رقم 15-247 والمرسوم التنفيذي رقم 18-199 في بعث التنمية المحلية والنهوض بالاقتصاد الوطني في الجماعات الإقليمية من خلال استغلال عقد تفويض المرفق العام تماشيا مع الإرادة التشريعية المقررة في قانوني البلدية والولاية تم التوصل إلى النتائج التالية :

- إنّ هناك علاقة واضحة بين دور الجماعات الإقليمية في التنمية المحلية وعقد تفويض المرفق العام، حيث يعد هذا العقد أداه قانونية هامة في يد السلطات العمومية لتقديم الخدمة وإنجاز المشاريع بغية تحسين الإطار المعيشي للمواطن، من خلال اشراك شخص المفوض له في ادارة و تسيير المرفق العام.
- إنّ مختلف المجالات التنموية المراد بلوغها من طرف الإدارة المحلية يمكن تجسيدها عن طريق عقد تفويض المرفق العام سواء تعلق الأمر بتمويل أو انشاء منشات لفائدة المرفق المحلي أو تسيير صيانة المرفق.
- إنّ تحقيق التنمية المحلية مرتبط باحترام الطرف المفوض له مبادئ المرفق العام المتمثلة في استمرارية المرفق ومبدأ مساواة المرتفقين و كذلك مبدأ ضمان الجودة و قابلية المرفق للتغيير.
- إنّ تحقيق التنمية كذلك مرتبط بضرورة احترام المعيار الشخصي في انتقاء الشخص المفوض له ومسؤوليته في تحمل المخاطر.

ويظهر تفعيل هذه العقود من خلال المهام التي يسعى إلى تحقيقها الطرفان حيث يلتزم المفوض له بضرورة ايجاد بدائل للتمويل المحلي وتحسين اداء المرفق وكذلك تحقيق المصلحة العامة ومصلحة المنتفعين أما عن دور السلطة المفوضة والمتمثلة في الجماعات الاقليمية فتقوم بتسهيل اجراءات منح التفويض ومهمة الرقابة على تنفيذ عقد تفويض المرفق العام.

التوصيات:

ما يلاحظ أنّ المشرع الجزائري استعمل كلمة اتفاقية ضمن النصوص التشريعية المتعلقة بالتفويض لذا من الضرورة أن يوحد المصطلح بصيغة عقد أو عقود التفويض، كما يجب افساح المجال للجماعات الإقليمية أن تمنح التفويض في مجالات عديدة تساهم في ترقيتهامع ضرورة التشديد على الرقابة المطبقة على عقود تفويض المرفق و التأكد من احترام المبادئ التي يخضع لها تفويض المرفق.

الهوامش

[1] المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مؤرخ في 2015/09/16، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، صادر في ج ر. ج. ج.د.ش، عدد 50، مؤرخ في 2015/09/20.

[2] المرسوم التنفيذي رقم 199/18، مؤرخ في 2018/08/02، ح. ر. ج. ج.د.ش، عدد 48، مؤرخ في 2018/08/05.

[3] مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، (الإمتياز الشركات المختلطة، تفويض المرفق العام)، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص436.

[4] فوناس سهيلة، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، الجزائر،2017 ، ص 13-14.

[5] فوناس سهيلة، المرجع نفسه، ص 13.

[6] وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة و استثمار المرافق العامة، دراسة مقارنة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص58.

[7] قانون رقم 05-12 المؤرخ في 2005/08/04، المتعلق بالمياه، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد60، صادر2005/09/04(معدل ومتمم).

[8] قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 /2011/06، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 37 صادر في 2011/07/03.

[9] قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21/ 02/ 2012،يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 12 صادر في2012/02/29.

[10] ارزيل الكاهنة، عن استخدام تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، مجلة أبحاث قانونية و سياسية، العدد3، 2018، ص14.

[11] عكورة جيلالي، تفويض المرفق العام في ضوء المرسوم التنفيذي 18-199، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2018، ص 12.

[12] بوحادة محمد سعد، عقد تفويض المرفق العام كآلية لإقامة شراكة استثمارية بين القطاع العام والخواص وفق المرسوم الرئاسي 15-274 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مداخلة ألقيت في الملتقى الدولي الموسوم بـــ (آليات تطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص ودوره في تحقيق التمويل المستدام، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة غرداية، الجزائر، يومي 28 و 29 أفريل، 2019، ص 20.

[13] أنظر المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 سالف الذكر.

[14] بوحادة محمد سعد، المرجع السابق، ص20.

[15] أنظر المادة 54 من المرسوم التنفيذي 18-199 سالف الذكر.

[16] أنظر المادة 55 و 65 من المرسوم 199/18 سالف الذكر.

[17] نذير العلواني، دور التدابير القانونية المقررة لتفعيل عقود الصفقات العمومية للجماعات الإقليمية في خدمة التنمية المحلية والنهوض بالاقتصاد الوطني على ضوء المرسوم الرئاسي 15-247، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد03، ص 770.

[18] شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، -دراسة حالة البلدية-مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص79.

[19] شريط فوضيل، صلاحيات السلطة المفوضة في تفويض مرافق الجماعات المحلية وفقا للمرسوم 18-199، مجلة العلوم الانسانية، المجلد 30، عدد03، 2019، ص248.

[20] أنظر المواد من 87- 81 من المرسوم 18-199 سالف الذكر.

[21] أنظر المواد من 74-77 من المرسوم التنفيذي 18-199 سالف الذكر.

[22] أنظر المواد من 70-73 من المرسوم التنفيذي 18-199.

[23] عكورة جيلالي، المرجع السابق، ص 14.

[24] جليل مونية، تفويض المرفق العام المحلي كآلية فعالة للتمويل المحلي في ظل المرسوم الرئاسي 15-247، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد08، العدد04، 2019، ص 96.

[25] عكورة جيلالي، المرجع السابق، ص 29.

[26] جليل مونية، المرجع السابق، ص 98.

[27] ارزيل الكاهنة، المرجع السابق، ص 22

[28] مني أكرم، تفويضات المرفق العام كآلية من آليات التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق قانون عام تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة،2018 ص29-32.

[29] مني أكرم المرجع نفسه، ص 34.

[30] ارزيل الكاهنة، المرجع السابق، ص 29.

[31] أنظر الموادمن 04إلى 46 من المرسوم التنفيذي 18-199 سالف الذكر.

[32] أنظر المواد من 51 إلى 86 من المرسوم 18-199 سالف الذكر.

اتخاذ القرار الإداري الاقتصادي كآلية لدعم استدامة الجماعات الإقليمية

Making economic management decision as a mechanism to support the sustainability of regional groups

د.أوشن حنان
محاضر أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة عباس لغرور خنشلة

الملخص:

تطور الدولة، رتب تطوير استراتيجياتها في شتى المجالات ومن بينها، المجال الاقتصادي ، حيث تم الانتقال من نمط الدولة المتدخلة إلى الدولة الحارسة ، وأثر ذلك بما لا يدع للشك مجالا على أسلوب إدارتها لمرافقها الإدارية المختلفة .

القاعدة العامة في القانون الإداري ان القرار الإداري يشكل واجهة اعمالها حين تصريف المصالح وترتيب الخدمات، واليوم في ظل مفهوم التنمية المستدامة ظهر للوجود القرار الإداري الاقتصادي ، الذي أصبح مما يستعان به في تلبية الخدمة الإدارية ذات الطبيعة الاقتصادية الاقتصادية

الكلمات المفتاحية: التنمية الاقتصادية ، القرار الإداري الاقتصادي ، المجالس المنتخبة ، الجماعات الإقليمية ، التمويل

Abstract :

The development of the state arranged the development of itsstrategies in variousfields, including the economicsphere, where the transition was made from the pattern of the intervening state to the guardian state, and the effect of thiswasbeyonddoubt on the wayitmanageditsvarious of the administrativefacilities.

The generalrule in administrative lawisthat the administrative decisionconstitutes the interface of its business whendisposing of interests and arranging services, and today in light of the concept of sustainabledevelopment, the economic administrative decision has come into existence, which has becomewhatisused in meeting the administrative service of an economiceconomic nature

Key words : Economic development, economic administrative decision, elected councils, regional groups, finance

مقدمة :

تمثل التنمية المستدامة، فرصة جديدة لنوعية النمو الاقتصادي وكيفية توزيع منافعه على طبقات المجتمع كافة، وليس مجرد عملية توسع اقتصادي، لا تمنع من ازدياد الفوارق بين مداخيل الأفراد والجماعات، ففرضت نفسها كمفهوم عملي للمشاكل المتعددة التي تتحدى البشرية. فتسمح بتقييم المخاطر ونشر الوعي وتوجيه العمل السياسي على المستويات بما فيها المستوى الإقليمي للدولة الواحدة .

وانطلاقا من الترابط القوي بين الأمن الإنساني والتنمية، ومن أجل جعل فكرة التنمية البشرية حقيقة واقعة بل وحق مكرس لكافة الانسانية بصورة مستدامة حاضرا ومستقبلا، تم الانتقال من طرح فكرة1اعتماد مؤشر جديد للتنمية، يأخذ في طياته حقوق الإنسان الاجتماعية والصحية والبيئية إضافة إلى البعد الاقتصادي، الى تطبيق فعلي وعملي من خلال

الانتقال من المفهوم الثالث للتنمية وصولا للجيل الرابع من مفهومها ، وهو التنمية المستدامة التي صبغت بمعاييرها وأبعادها على مختلف مراحل حياة الانسان .

فاصبح اعتماد التنمية المستدامة، عنصرجوهري في مخططات الدول ،خاصة فيما تعلق بالقوانين الداخلية التي تنظم مشاريع الاستثمارات وعلاقات قطاعات الدولة ووحداتها الإدارية المركزية واللامركزية على حد السواء .

وكما هو متعارف عليه فإنه من بين أبعاد التنمية المستدامة البعد الاجتماعي والبيئي والاقتصاديوالتكنولوجي ، وما يهمنا هنا هو الحديث عن البعد الاقتصادي الذي برز من خلال المشاريع والخطط الاستثمارية الاقتصادية التي تحولت فيها المفاهيم من فكرة الحفاظ على البيئة كهدف إلى كفالة حق الغير عبر المستقبل في نصيبه.

وفي ظل التحولات الاقتصادية والنوعية، عرفت وظيفة الدولة تحولا عميقا على المستوى النوعي بفعل عوامل كثيرة كالعولمة واتساع دائرة المنافسة الناتجة عن انحصار دور القاعدة القانونيةكميا وتحولها النوعي نحو المزيد من الفعالية والمرونة. فتغيرت وظيفة الدولة من التدخل المباشر وغير المباشر إلى الضبط من خلال تأطير النشاطات الاقتصادية، وتوجيهها ومراقبتها.

ومن منطلق أن الجماعات الإقليمية هي أهم وحدات تسيير الدولة ، وحجر الأساس في ازدهار وقيام الدولة ، وهذه الأخيرة تطرح اليوم في ظل تبني استراتيجيات التنمية المستدامة والتحول نحو نهج الاستغلال الأمثل لطاقات كل جماعة على حدى ، طرح على الساحة موضوع تمويل الجماعات الإقليمية ، وسبل دعمها وضمان استقرارها المالي والاقتصادي ، ومن ثم نطرح التساؤل التالي :

إلى أي مدى يشكل القرار الإداري الاقتصادي نقطة تحول في الحياة المالية للجماعات الإقليمية ، وما مدى كفايته لضمان فعلية وفالية التنمية الاقتصادية للوحدات اللامركزية الإقليمية في بعد التنمية الاقتصادي؟

للإجابة عن هذا السؤال وأمام أهمية موضوع تمويل الجماعات الإقليمية في نسقه المحلي نعتمد على المنهج الوصفي ، مع الاستعانة ببعض ملامح التحليل ، وفق التقسيم الثنائي للموضوع

المحور الأول:محددات القرار الإداري الاقتصادي

تستمد نظرية القرار الاقتصادي على وصف الشروط التي يمكن ان تحقق الخيارالامثل لتبني نظريات الاقتصاد النيو حديثة2 في المجال الإقليمي فعندما يكون هنالك خطر اقتصادي فان البديل المتاح لكل خيار سيوفر توزيع احتمالي عن امكانية تحقيق النتائج التي يقوم من خلالها صانع القرار باختيار أفضل التوزيعات الاحتمالية

أولا مفهوم القرار الإداري الاقتصادي

يعد القرار الإداري بصفة عامة من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة لممارسة نشاطها وتحقيق أهدافها، ويمثّل في ذاته أهم امتيازات الإدارة حيث تمارس بواسطته كل نشاطها بطريقة ترتّب الحقوق وتفرض الالتزامات بإرادتها المنفردة على خلاف القواعد العامة، ويرجع السبب في ذلك لكون الإدارة تمثّل الصالح العام، وتهدف بالأساس إلى تحقيق المصلحة العامة. فهو يتميّز بكونه وسيلة تستعملها انطلاقا من إرادتها المنفردة تقوم بسنّ أعمال بمحض إرادتها، وتترتّب عليها

حقوق وواجبات. ولا يتطلّب دخولها حيّز التنفيذ توفّر رضا الأفراد أو الجماعات المعنية بها نظراً لكونها تقوم على أساس ما يخوّله المشرّع للإدارة من امتيازات السلطة العامة.

1. تعريف القرار الإداري الاقتصادي

يعتبر مفهوم القرار الإداري إحدى المفاهيم التي لم يضع لها المشرع تعريفا جامعا مانعا وترك المجال للفقه والقضاء لتحديد عناصر يلزم توافرها في العمل الإداري ليعتبر قرارا

إداريا، ولكن يمكن القول أنه إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة والملزمة، بمقتضى مالها من سلطة عامة تقررها القوانين والمراسيم، بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء أحد المراكز القانونية متى كان ذلك ممكنا عملا وجائزا قانونا، وكان الهدف منه تحقيق المصلحة العامة3.

وقد اعتبره آخرون أنه استخدام الإدارة لسلطتها من أجل الإفصاح عن رأيها ضمن الشكل الذي يحدّده القانون، من خلال الاعتماد على اللوائح والقوانين، ويساعد القرار الإداري على تطبيق العديد من المهام ضمن الإطار القانوني الخاص به؛ أو يساهم في ترقية أو قبول استقالة أو إعلان تقاعد الموظفين، أو غيرها من النشاطات الإدارية الأخرى، كما أنه من المهم أن يكون الهدف الرئيسي من القرار الإداري تحقيق المصلحة العامة.

"عمل قانوني إنفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"4.

استقر الفقه والقضاء الإداريين على تعريفه بأنه :" عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة للإدارة والملزمة لجهة الإدارة العامة الوطنية، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وفي الشكل الذي يتطلبه القانون، بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء حق أو التزام قانوني معين، متى كان ذلك ممكنا أو جائزا قانونا وابتغاء المصلحة العامة"5

ودراسة مختلف التعريفات الفقهية ، وتحليل التطبيقات القضائية ،تبين لنا أن القرار الإداري يمتاز بجملة من الخصائص نوجزها في :

- القرار الإداري عمل قانوني
- صدور القرار الإداري من سلطة عامة
- عمل قانوني من جانب واحد
- صدور القرار الإداري بإرادة الإدارة الملزمة بمالها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة.
- يكون القرار الإداري نهائيا

2. وتطبيق هذا المدلول على القرار الإداري الاقتصادي ، يترتب عليها القول بأن القرار الإداري الاقتصادي هو :" عمل قانوني صادر عن إرادة الدولة المنفردة ممثلة في السلطة العامة ،بشكل نهائي ، ليعالج موضوع ذو بعد اقتصادي ، يهدف لتحقيق المصلحة العامة ".

4. مبادئ القرار الإداري الاقتصادي

جاءت المبادئ الاساسية لنظرية التأمل وبناء التصورات مرتكزةعلىمبادئ خمسة منذ ولادتها في العام 61979، وتتحدد هذه المبادئ في :

- **المبدأ الأول**

يقوم على فكرة ان اتخاذ القرار الفعلي في العمل الاقتصادي يستجيب (للتغيرات في الثروة) بدلاً من الثروة نفسها، اي التغير في القيمة الكلية لصافي موجودات الفرد الواحد واصوله. ويأتي هذا المبدأ على عكس التيارات التقليدية السائدة في علم الاقتصاد التي ترى ان اتخاذ القرار يأتي استجابة لقضيتي (الربح والخسارة).

- **المبدأ الثاني**

اختلاف المواقف ازاء المخاطر، اي درجة الاختلاف في تحمل المخاطر ولاسيما مواجهة الخسارة. اذ يتحقق الاختلاف حتى داخل النقطة الزمنية نفسها وتعتمد على قوة التشخيص لدى متخذ القرار فيما اذا كانت الخسارة قائمة حقاً ام لا؟ وهذا يتطلب القدرة على تشخيص السياقات المتعلقة بتجنب الخسارة حيث تختلف اهمية تجنب الخسارة بأهمية تشخيص السياقات.

- **المبدأ الثالث**

قائمعلى ظاهرة مايسمى (بالتحسس المتناقص) ازاء الارباح والخسائر. اذ يحتاج التحسس المتناقص الى مدى دقيق يقوم على تقديرات تأتي طبقاً للسياقات المختلفة للأفراد من متخذي القرار.

- **المبدأ الرابع**

ان متخذي القرارات الاقتصادية وصناعها لايبنون في نظرية التأمل خياراتهم على نظرية الاحتمالات كما تذهب اليه المدرسة النيوكلاسيكية في الاقتصاد، ولكن يعتمدون على مايرونه انها فرصة نجاح متأتية، اي توافر عنصر التفاؤل. وهي الحالة التي ينظر اليها على انها (حالة التحول في الاحتمالات)7.

ثانيا : صنع القرار الإداري من منظور الاقتصاد الإداري

الاقتصاد الإداري هو ذلك العلم الذي يسعى إلى الاستفادة من نتائج النظرية الاقتصادية والهيكل العام للتحليل الاقتصادي وأساليبه في اتخاذ القرارات الإدارية 8المتعلقة بالمشكلات التسويقية والإنتاجية والمالية التي تواجه المدير أثناء ممارسته للعملية الإدارية ومن خلال الظروف المحيطة به والتي تمس في جوهرها كيفية تحقيق التخصيص الأكفأ للموارد المحدودة على الاستخدامات العديدة البديلة والمتنافسة9.

الاقتصاد الإداري هو ذلك العلم الذي يسعى إلى الاستفادة من نتائج النظرية الاقتصادية والهيكل العام للتحليل الاقتصادي وأساليبه في اتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بالمشكلات التسويقية والإنتاجية والمالية التي تواجه المدير أثناء ممارسته للعملية الإدارية، ومن خلال الظروف المحيطة به والتي تسمى في جوهرها: ' كيفية تحقيق التخصيص الأكفأ للموارد المحدودة على الاستخدامات العديدة البديلة والمتنافسة.'استخدام التحليل الاقتصادي في المجال الإداري.

ـ دور الاقتصاد الإداري في عملية صنع القرار الإداري

وسائل الاقتصاد الإداري في اتخاذ القرارات الإدارية لا يتوقف عند مجرد اختيار الحلول البديلة الكفيلة ببلوغ هدف معين بقدر ماهي مشكلة اختيار أفضلهم في بلوغ الهدف وذلك من خلال القواعد التالية:

(أ) ضرورة التعرف على المشكلة وتوضيح كل ما يتعلق بها عن طريق دراسة ملابساتها وتاريخها ومصادرها.

فأول خطوة لحل أي مشكلة، هي التأكد من فهم المشكلة. وذلك لأنه من المستحيل حل مشكلة غير مفهومة، كما أن المشكلة غير المعروفة لا يمكن حلها أيضاً.

(ب) التعرف على الأهداف والمطالب التي لا مفر من مواجهتها عند علاج المشكلة، وترتيبها وتحديد وسائل تحقيقها.

(ت) تحديد الإجراءات البديلة، وتحليل نتائج كل منها، وتقييم البدائل المتوفرة في موقع القرار.

(ث) المقارنة بين جميع الحلول البديلة واختيار أفضلها. ويتوقف اختيار حل واحد أو مجموعة من الحلول على تقدير النتائج المحتملة لهذه الحلول البديلة، أي على أساس معرفة مدى فائدة الحل أو مجموعة الحلول في بلوغ الهدف المنشود.

المدراء يستخدمون وسائل الاقتصاد الإداري لمساعدتهم في الحصول على أحسن القرارات أو الأفعال10.

إذا يمكن القول أن :" اتخاذ القرار الإداري الاقتصادي الفعال هو عملية الوصول بكفاءة الي افضل الحلول الممكنة للمشكلة المعطاة. واذا كان هناك حل واحد اذن لن تواجهنا مشكلة اتخاذ قرار, اما اذا كان هنالك حلول بديلة متوفرة فالحل الامثل هو الحل الذي يحقق اهداف المنشأة بكفاءة. وعملية الوصول الي أمثل قرار أو أفضل حل للمشكلة تسمي الامثلية الاقتصادية11.

ومن هنا يتضح ان اتخاذ القرار الاداري يتضمن افعال تؤدي الي إنجاز اهداف المنشأة. وهذا يعني اتخاذ أفضل القرارات التي تؤدي الي الوصول الي أمثل (اكبر او أصغر) قيمة للدلالة على الهدف

المحور الثاني : حدود القرار الاقتصادي في الجماعات الإقليمية

إذا كانت الجماعات الاقليمية صاحبة الاختصاص الأصلي على الصعيد الإقليمي فيما يخص صناعة القرار الاقتصادي ، فإن هناك عدة متدخلين آخرين يساهمون مناصفة معها في صناعة القرار الاقتصادي ، خاصة الإدارات المحلية ، إلا أنه يبقى لسلطة الوصاية الدور الكبير والحظ الوافر في بلورة القرارات الاقتصادية على الصعيد المحلي والإقليمي والجهوي ، فما هي الآليات والوسائل المتاحة للسلطة اللامركزية في إعداد قراراتها الاقتصادية وما هي حدود تدخلاتها ؟

أولا: أسس اتخاذ القرار الاقتصادي

أصبح الولاة سلطة الوصاية مؤهلة أكثر من أي وقت مضى للعب دور في إعداد وصنع القرارات الاقتصادية الإقليمية والجهوية معتمدة على مجموعة من الآليات ومستخدمة وصايتها الفعلية لإخراج القرار الاقتصادي إلى حيز الوجود .

وبالرجوع إلى الدور الفعال الذي يقوم به الوالي بالإقليم نجده يعمل على تطبيق السياسة الحكومية العامة في حدود صلاحياتها المنوطة له بموجب نصوص القانون ويجعلها تتماشى مع السياسات المعتمدة في المجالس المنتخبة، ويستمد الأخير صلاحياته كآلية لصنع القرار الإداري الاقتصادي نجد:

أ. تفويض الاختصاصات

لوضع الجماعات الاقليمية في مكانها المناسب للاستثمار وفي إطار التنمية المستدامة ، يتطلب الأمر تقسيم السلطة بشكل يستجيب لطموحات التنمية المستديمة عبر منح الولاة اختصاصات قانونية وتنظيمية للتدخل في عين المكان وفي الوقت المناسب وبالنيابة عن الحكومة في جميع الإجراءات الضرورية باعتبارهم مسؤولين عن التنظيم والسير

ولا يتأتى ذلك إلا من خلال التوسع في تفويض الاختصاص بالمجال الاقتصادي ، مما يستوجب إعادة النظر في البنود التي تحكم صلاحياته في القوانين الخاصة التي تحكمه وكذا على مستوى قانون الجماعات الإقليمية وعلى رأسه قانون الولاية .

وإن تفويض بعض الاختصاصات الوزارية في المجال الإداري للولاة لا يعني تجاوز المسؤوليات الحكومية ، وإنما يؤكد الأولوية الاقتصادية في المهام المركزية في اتجاه تشجيع الاستثمارات وإزاحة العراقيل لخلق المناخ المناسب على المستوى المالي والإداري والجبائي لتسهيل العملية الاستثمارية .

ثانيا : حدود الوصاية الإدارية على القرار الاداري الاقتصادي

الغاية من فرض الوصاية على المجالس االمنتخبة سواء من طرف السلطات المركزية أو المحلية هو التأكد من احترام القرارات الصادرة عن تلك المجالس للمقتضيات القانونية ، فهي بمثابة ضمانة ضد الأخطاء والتجاوزات التي قد تصدر عن الجماعات في تسييرها للشأن المحلي .

المبررات الأساسية الأخرى التي تدعو إلى إرساء الوصاية الإدارية تتجلى في الأسباب التالية

1.الوصاية الإدارية هي في مصلحة الدولة لأنها تخدم الوحدة السياسية وتفرض احترام القانون .

2. إن الوصاية الإدارية هي في مصلحة الجماعة المحلية لتجنيبها الانزلاقات في التسيير والتدبير التي قد تقع فيها .

3.الوصاية الإدارية هي في مصلحة المواطن لحمايته من شطط الجماعة المحلية

وعموما ، ما تتخذ الوصاية الإدارية ثلاثة أشكال تتدرج من الصرامة إلى الليونة :

الصورة الأولى : تتجلى في النظام الصارم الذي يخضع للقرار الصادر عن الأجهزة اللامركزية إلى المصادقة الصريحة أو الضمنية لسلطة الوصاية .

الصورة الثانية : تشمل نظاما مختلطا ، إذ يعترف للقرارات الصادرة عن السلطات اللامركزية بالقوة التنفيذية شرط التنصيص على قابليتها للإلغاء طبقا للقانون إما لانعدام الشرعية أو لانعدام الملائمة.

الصورة الثالثة : تتجلى في نظام متحرر الذي يخول للقرارات المتخذة من طرف الأجهزة اللامركزية القوة التنفيذية بحكم القانون ، والتي لا تكون للإلغاء إلا تحت طائلة مسطرة الرقابة الشرعية سواء بواسطة الوصاية أو بالإحالة على السلطة القضائية.

سلطة الحلول

المشرع من خلال النصوص القانونية اعتبر السلطة المحلية شريكا فعليا وفاعلا بجانب المنتخبين من أجل السعي وراء تحقيق المصلحة العامة ، فهذا الأسلوب فضلا عن كونه يضمن معالجة بعض القضايا الملحة بسرعة ، فهو ليس فيه أي تدخل أو تطاول على اختصاصات رئيس المجلس الذي تترك له الفرصة كاملة للقيام بواجباته بدءا من الالتماس منه الوفاء بذلك إلى

غاية اتخاذ قرار معلل في الموضوع وفق شروط وشكليات محددة بكل دقة ، كما أن رئيس المجلس تبقى له كل الصلاحية للطعن أمام القضاء ، إذا تبين له أن هذا الاختصاص لم يستعمل في الحدود التي فرض المشرع وفقها استعمال هذه السلطة.

الخاتمة

خاتمة لما تقدم نصل للقول ان الدولة الحديثة حين تصريف شؤونها ، تسعى لتوفير أفضل خدمة ،بأسرع الطرق ، وأمام تطور الحياة المدنية تشعبت حاجيات الأفراد وتنوعت ، فرتب ذلك تطوير ورسكنة تسير الإدارة لشؤونها ، وظهر ذلك في شكل القرار الإداري الاقتصادي الذي يمثل اليوم أحد اهم ميكانيزمات التنمية الاقتصادية في الجماعات الإقليمية .

لذلك نوصي بضرورة تعديل النصوص القانونية القائمة بما يتماشى وخصائص القرار الإداري الاقتصادي في صورته الحديثة ، خاصة وانه سيشكل في القريب العاجل أحد أهم موارد تصريف الجماعات الإقليمية لمصادرها التمويلية

الهوامش

1. طرح رجل الاقتصاد الهندي أمارتيا صن على المؤسسات الدوليّة والمجلس الاقتصادي الاجتماعي

2. عدت تلك النظرية كمفترق طرق في دمج العوامل السلوكية النفسية في النماذج والموديلات الاقتصادية المتصلة بالقرار الاقتصادي. فالإطار التقليدي لعملية صنع القرار التي تعتمدها التيارات الرئيسة او السائدة كالاقتصاد النيوكلاسيكي على سبيل المثال تنصرف الى تبني خيارات بين مختلف البدائل المتاحة اعتماداً على النتائج المرجوة منها، وعبر الاهداف التي يتطلع اليها صانع القرار نفسه والتي يلخصها علم الاقتصاد الرياضي بصورة دالة منفعة في الغالب.

3علي خطار شطناوي ، القانون الإداريالأردني ، الكتاب الأول، مبادئ القانون الإداري ، التنظيم الإداري، نشاط الإدارة العامة ، دار وائل للنشر والتوزيع ، طبعة أولى ، الأردن ،2009، ص 201.

4 عمار عوابدي، كتاب القانون الإداري ،ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، ، ص: 239 وما بعدها بتصرف

5. رأفت فوده، عناصر وجود القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، مصر ،2010، ص: 54

6. اذ قاد هذا التيار في علم الاقتصاد السلوكي كمدرسة جديدة في العلوم الاقتصادية رواد امثال دانيال كانمان وريتشارد ثيلر اللذان حصلا على جائزتي نوبل في الاقتصاد في العامين 2002 و2017 على التوالي.

7. وهنا تختلف نظرية التأمل عن نظرية الاحتمالات عند صناع القرار ولاسيما في الاحتمالات الضعيفة التحقق او القليلة، والتي عادة ما تكون مغالى جداً في قيمتها او في بعض الاحيان تبخس قيمتها جداً او حتى تهمل. فالاحتمالات الاكثر موضوعية هي بحاجة الى (التحول او التبدل) مما يقتضي الحال حصرها وتأشيرها.

8. فريد بشير طاهر، الاقتصاد الإداري ، مكتبة المتنبي، طبعة أولى ، 2012، ص: 85.

9. الاقتصاد الإداري هو تطبيق للنظريات والمناهج الاقتصادية في عملية صنع واتخاذ القرار في إدارة الأعمال، لأنه يستخدم وسائل وطرق التحليل الاقتصادي لحل المشاكل الإدارية. فهو في ذلك يعمل على وصف القواعد لتطوير وترقية القرارات الإدارية. وهو أيضاً يرشد المديرين على الطريقة التي توضع وتنفذ بها الاشياء لكي تحقق أهداف المنظمة على أثر القوى الاقتصادية المختلفة على المنشأة والاثار الاقتصادية للسلوك الإداري على المنشأة.

10.فرهاد محمد علي، الاقتصاد الإداري، مكتبة الانجلو المصرية ، مصر ، 2008، ص:155.

11. .عبد السلام ابو قحف – إقتصاديات الاعمال والاستثمار الدولي– دار الجامعة الجديدة، مصر ،2003ص: 253

حالة التعاون الدولي اللامركزي لتحقيق تنمية المناطق الحدودية بين الجزائر وتونس"

Decentralized International Cooperation to Achieve Development of Border Areas: A Case Study of Algeria and Tunisia

ط.د إبراهيم الخليل كربـــال
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة ـ بومرداس

الملخص:
يمثل التعاون الدولي اللامركزي إحدى آليات عمل الدول المغاربية لبلوغ الحكم الراشد، وتعد الجماعات الإقليمية فاعلا فيها خاصة مع تراجع "الدولة" كوحدة أساسية فيا لعلاقات الدولية، وبروز تحديات تنموية بالمناطق الحدودية. وتعرف الجزائر وتونس إشكاليات متعددة الأبعاد على مستوى هذه المناطق، تُعوِّلُ على الجماعات المحلية لتعزيز الفعل الدولي والإقليمي وتجسيد تنمية مستدامة خاصة على مستوى حدودها المشتركة بـــ 1034 كيلومتر تجاور بين نحو 30 بلدية من الطرفين، حاولت فيها حكومات البلدين المتعاقبة إرساء أرضية قانونية للتعاون اللامركزي الدولي بينهما، غير الفعل الدولي للجماعات المحلية محدود في الواقع، لأسباب سياسية واقتصادية، ما يستلزم تجاوز حدود اتفاقيات التوأمة.

الكلمات المفتاحية: الجزائر، تونس، الجماعات الإقليمية، التعاون الدولي اللامركزي، تنمية المناطق الحدودية.

Abstract :
International Decentralized Cooperation is one of the mechanisms to embody good governance. Algeria and Tunisia are aware of multidimensional problems at the border regions which amount to 1034 kilometres, in which local communities are relied upon to strengthen their role in international and regional action, but the reality reflects a limited international action available to local communities, for reasons related to political instability and the meagre inter-economic exchanges, which requires more tools to embody international cooperation at this level.

Key words: Algeria, Tunisia, local communities, International Decentralized Cooperation, development at the border regions.

مقدمة :

يمثل التعاون اللامركزي الدولي آلية تنتهجها الدول لإشراك المتدخلين المحليين من جماعات محلية وإقليمية وهيئات المجتمع المدني وغيرها في الفعل الدولي، وهو تصور استحدِث لتخفيف التركيز الإداري وتحقيق ديموقراطية تمثيلية محلية ذات بُعد دولي، فمبررات الدولة نظريا وحداثيا تتلخص في جودة الحكم .

إن التحولات السياسية التي تشهدها الدول تانو تراجع الاقتصاد فيهما، أثرت كلها على التعاون اللامركزي الدولي بينهما على مستوى الجماعات المحلية، فمسألة اللامركزية المثارة خلال الإصلاحات المؤسساتية والسياسية فيهما لا يبدو

مصيرها واضحاً بعد، خاصة بالمناطق الحدودية، وتبين المعطيات الرسمية بكل من تونس والجزائر أن البلديات المتواجدة على طول الشريط الحدودي الفاصل بينهما تعاني نقصا فادحا في مشاريع التنموية التي يمكن أن تعالج مشكلات الفقر، البطالة، التهريب والجريمة العابرة للحدود، ففي تونس كان شعار التنمية ومطالب اللامركزية ميزة الانتخابات البلدية في 06-05-2018، التي كان يعوّل عليها كثيرا لتعزيز مسار الانتقال الديموقراطي بها من خلال انتخاب 7200 مسؤول محلي يمثلون 350 بلدية، جزء معتبر منها تتواجد على الحدود الغربية للبلاد ما أثار مسألة تخفيف حدة المركزية الإدارية المتبقية منذ عهدَي الحبيب بورقيبة وزين العابدين بن علي،فهي حينئذ كانت خياراً سياسياً افتُرِض أنه يلبّي الحاجة إلى إعادة بناء دولة موحّدة، تكون قادرة على الكفاح ضد النظام القبلي القديم، وقد سقطت تلك المبررات، أما في الجزائر فقد نص المرسوم التنفيذي 17-329 المؤرخ 15-11-2017 على كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، فيما تضمن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم لآفاق 2030 آليات تهيئة المناطق الحدودية التسع (09) وتنميتها، باعتبارها فضاءات جيو-استراتيجية وأعدّها «البرنامج الخاص لتنمية المناطق الحدودية»،ك ما ينتظر أن تفضي ورشة مراجعة قانون الجماعات الإقليمية إلى آليات جديدة لتحسين أداء المجالس المنتخبة المحلية.

التعاون اللامركزي الدولي بين الجزائر وتونس ذات الحدود البرية المشتركة بـــنحو 1000 كلم؛ قديم منذ 1973 خلال تفعيل توأمة متعددة المجال اتبين بلدي تيتلمسانو القيروان، غير أن هذا إشراكا لجماعات المحلية في الفعل الدولي بينهما بقيم حدودا ومتعثّراً خاصة على مستوى المناطق الحدودية، ومقارنة مثلاً مع دول الاتحاد الأوروبي، يسجل التعاون الدولي اللامركزي بكل من الدولتين ضئيلاً،رغم أن المناطق الحدودية بينهما تعرف إشكاليات معقدة.

ستحاول هذه الدراسة الإجابة عن هذه الإشكالية، والتي نطرحها في السياق التالي:

"كيف يمكن لآلية التعاون اللامركزي الدولي أن تساهم في تنمية المناطق الحدودية بين الجزائر وتونس؟"

هذه الإشكالية تحتمل الفروض العلمية الآتية:

أ) التعاون اللامركزي بين الجزائر وتونس ضروري كآلية تعزز أنساق التعاون المركزي.

ب) كلما زاد حجم التعاون اللامركزي بينهما بالمناطق الحدودي كلما تحققت التنمية المستدامة بها.

ت) محدودية التعاون اللامركزي على مستوى المناطق الحدودية بينهما سببه غياب إرادة سياسية مشتركة.

وارتأينا أن نقسم هذه الدراسة على المحاور التالية:

1. أنساق معارفية حديثة لتفعيل التنمية المستدامة على الحدود .
2. المكانة الدستورية والقانونية للجماعات الإقليمية في الجزائر وتونس وجوانبها الإجرائية.
3. تقييم التعاون اللامركزي الدولي بين الجزائر وتونس.

1. المبحث الأول : أنساق معارفية حديثة لتفعيل التنمية المستدامة على الحدود:

للجماعات المحلية مكانة هامة في تحقيق التنمية المستدامة على الحدود الفاصلة بين أقاليم دولتين متجاورتين،و كمثال عن ذلك التعاون الحدوديcoopération transfrontalière الذي تم تنظيمه وفق اتفاقية مدريد في 21

ماي 1980 لتعزيز الوحدة الأوروبية، وسنحاول توضيح هذه الممارسات الحديثة لتفعيل مشاريع التنمية في إطاريها العام المركزي، واللامركزي.

- **المطلب الأول: على المستوى الدولي؛ بناء المنطقة كآلية قديمةب أدوات إجرائية حديثة:**

هذا التحول المعارفي في التنظيم ليس انحرافا، بل هو مسار متواصل مثلما أنه انطلق من فكرة "الأسرة قبل المجتمع" بحكم الوظيفية التي يؤديها الشغل كوساطة اجتماعية ينتظم بها المجتمع تتدرج فيها الملكية إلى الثروة العائلية فالثروة الاجتماعية وهكذا[1]، غير أن التبدلات الاجتماعية تتضمن سلسلة واسعة من الأمور حسب **توماس لاسويل**، تستغرق وقتا طويلا يكون فيها التطور المبدأ المركزي للتصور الذي يحدد عناصر النظام الاقتصادي، القضائي والأخلاقي، والسياسي المطلوب[2]، ثم وصل هذا المسار إلى الدولة. ويعتقد بوكانان أن الفرد لا يملك الخيار بشأن الدولة التي يولد في نطاقها وهكذا تستقطب المجتمعات البشرية الى مجتمعات تدافع عن نفسها وهي الدول، إذ تعتبر الدول من أهم أشكال المجتمع كونها المسؤولة عن الحفاظ على القانون والنظام داخل مجتمع إقليمي معين[3].

من هنا جاءت فكرة "بناء المنطقة REGION-BUILDING" كحلقة في مسار تحصين الدول كوحدات متصلة في نسق إقليمي بحدود جغرافية مشتركة كيفما كانت طبيعة تلك الحدود، وفي دراسة له عن اعتماد المفهوم في محيط دولة جنوب أفريقيا، يقف **سكوت تايلور** ScottTaylor عند تحليل **فريديريك سودربوم** FredrikSöderbaum لجوهر بناء منطقة الجنوب الأفريقي، بأنه عملية ديناميكية متعددة الأبعاد، فواعلها الدولة والسوق والمجتمع وكذلك الجهات الخارجية[4]، والشكل الشائع لهذا التصور هو "منطقة تبادل تجاري حر" يُتجاوز فيها عادةً التعريفات الجمركية على البضائع وحركة الأموال في إطار تكامل اقتصادي.

إن عمليات بناء المنطقة الدولية لها تاريخٌ طويل، سابقٌ على الاعتراف الرسمي للمنظمات الدولية بالوكالات الإقليمية، وعملية بناء المنطقة قائم عرفياً على فكرة الميثاق المشترك حيث يتجاوز قيود ميثاق الأمم المتحدة، ويُنظر إلى النزعة الإقليمية على أنها نقطة انطلاق لمزيد من التأثير والقبول العالميين بفكرة بناء المنطقة فالافتراض التأسيسي هو تعزيز الهوية الإقليمية والاكتفاء الذاتي وحل الصراعات الاثنية أو بؤر التوتر بهذه المناطق[5].

وفي دراسة لها حول متغير "الحدود" في السياسات الأمريكية، توصلت **نينا يوفال دافيس** Nira Yuval-Davis إلى أن العولمة والتعددية الثقافية والمشاريع فوق الوطنية لم تصل بعد إلى "عالم بلا حدود" وفق التوقعات الشهيرة عام 1995 لعالم الاقتصاد الياباني **كينيشيه أوهما** Kenichi Ohmae[6].

لكن الأدوات التقليدية للعمل الدولي بقيت حاضرة في العلاقات الثنائية بين الدول المتجاورة جغرافيا فيما بينها. من هذه الأدوات؛ ما يمنحه القانون الدولي من معاهدات واتفاقات دولية، وتتعدد أنواع الاتفاقيات بين أن تكون متعددة الأطراف أو ثنائية، تكون لديها الأهليةُ في إبرام المعاهدات، وتُبرَم حسب قواعد ميثاق الأمم المتحدة[7].

- **المطلب الثاني: التعاون اللامركزي الدولي وضرورات تنمية المناطق الحدودية:**

ظهر التعاون اللامركزي كمفهوم حديث حالياً، تتبناه دولٌ وهيئات متعددة الأطراف يمنح المتدخلين المحليين سواءً كانت جماعات ترابية، منظمات غير حكومية وجمعيات تمثيلية، نقابات وتعاونيات، صفة "الفاعل الأساسي" في مع نظرائهم من دول أو هيئات دولية أو أممية أخرى، يعرفه القانون الفرنسي في قانون 06-02-1992 نصه على أنه حق الجماعات الترابية الفرنسية في عقد اتفاقيات مع جماعات ترابية أجنبية ومجموعاتها في حدود الاختصاصات واحترام الالتزامات الدولية لفرنسا.[8]

تتعدد التسميات للمفهوم؛ الفعل الدولي للجماعات المحلية، التعاون البلدي للدولة، يتم فيها منح الجماعات الإقليمية كالبلدية وإدارة المقاطعة صلاحية المبادرة بإبرام اتفاقيات شراكة اقتصادية او ثقافية. وتنقسم فواعلها بين:[9]

- الجماعات المحلية.
- منظمات المجتمع المدني.
- القطاع الخاص.
- المؤسسات العلمية والمحلية.

ظل هذا التحول الفقهي في التركيز الإداري المحلي يناقش قضايا التمويل وعلاقته بمسألة الصلاحيات خاصة فيما يتعلق باتفاقيات الشراكة مع الجهات الأجنبية. ويقول الفقيه الفرنسي **بيار لاليمار Lalumière Pierre** إن منح الجماعات المحلية الشخصية القانونية وما يترتب عنها من صلاحيات؛ يصبح مجرد خيال إذا لم يتم منحها الإمكانيات والأدوات اللازمة لإنجاح الديمقراطية المحلية، فالديمقراطية المحلية تقتضي الاستقلالية المالية، وأيضاً موارد تلائم الصلاحيات المحالة إلى الجماعات المحلية[10].

أما بالنسبة لأدوات الفعل الدولي المتاحة للجماعات المحلية، فهي تنقسم إلى قسمين بارزين:

- اتفاقية التوأمة: عرفها **جون باريث Jean Bareth** (أحد مؤسسي مجلس البلديات والأقاليم الأوروبية) بأنها "اتفاق بين بلديتين للشراكة والصداقة الثنائية تهدف إلى حل مشكلات تعترض الطرفين"[11]، ويوضح الجدول التالي أرقاما عن نماذج أوروبية لاتفاقيات التوأمة:

أول اتفاقية توأمة في أوروبا بين بلديتي ليدويسبورغ (فرنسا) ومونتبيليار (ألمانيا)	سنة 1950
المعدل العمري الأشخاص المتنقلين بين البلديات في إطار اتفاقيات التوأمة	30 سنة
معدل القيمة المالية للمشاريع التنموية ضمن اتفاقيات التوأمة الأوروبية الداخلية	5000 يورو
نسبة الرضى وسط الرأي الأوروبي تجاه اتفاقيات التوأمة	63 إلى 80 بالمئة

معدل المسافة بين البلديات طرفي الاتفاقية	789 كلم
إجمالي اتفاقيات التوأمة في أوروبا	20.0 اتفاقية

- جدول 1: اتفاقيات التوأمة الموقعة بين دول الاتحاد الأوروبي 1950–2018 م. – المصدر:

- L'Institut Franco-Allemand, « Les jumelages de collectivités territoriales – renforcer le sentiment citoyen européen Une étude empirique » Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Janvier 2018. Pp 10-11.

– اتفاقية الشراكة: تستهدف توثيق التعاون بين الأطراف المعنية وتعتبر أكبر مما يمكن أن تتيحه اتفاقيات التوأمة من حيث عدد الأطراف وميادين الانفاق[12]، وكمثال عن ذلك،تقدم إدارة بلدية مرسيليا الفرنسية معطيات (فبراير 2018) أنها انتهجت هذا النوع من الشراكة والمقدرة بـــ 23 اتفاقية مع بلديات افريقية أولها كانت جوان 1980 مع بلدية **الجزائر الوسطى (الجزائر)**، وآخرها كانت أفريل 2016 مع بلدية **ليماسول** (قبرص)[13].

بالنسبة للإدارة المحلية بالأقاليم الجغرافية الواقعة على الحدود، فتعرف تحديْن بارزيْن:

– **الأول** متعلق بفرص التبادل التجاري ودور هذه الفواعل في حركة العبور الحدودية، حيث يشير تقرير الاستثمار العالمي 2013 المنشور خلال مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (أونكتاد) إلى أن تفكيك عمليات الإنتاج أنشأ سلاسلا من المهام الموزعة محلياً عبر الحدود.[14]

– **الثاني** متعلق بالتهديدات بالمناطق الحدودية بحكم أنها تقع على الأطراف، وتفسر النظرية البنائية النزعة الاجتماعية للأطراف ضد المركز، بتراجع "الدولة" كوحدة أساسية في العلاقات الدولية، إذ أنتج تحولاً في الصراع من كونه بين الدول، إلى صراع داخل الدول فتبحث الأطراف عن تحقيق مصالحها.[15]

من خلال هذين المدخلين تبحث فلسفة الإدارة العامة الحديثة عن سبل إحلال توزان سوسيو–اقتصادي وتكييف الجماعات الترابية مع "النظريات النفعية utilitarism " وَ "بعد–رعائية postwelfarism" وبالتالي إنفاذ موازنة الموارد كآلية تعادلية egalitarian mechanism عوض التنافسية بين الجماعات الترابية[16]، لكن ماذا بالنسبة للجماعات الترابية المجاورة التي تنتمي إلى الدولة المحاذية على الحدود؟

فلسفة الإدارة العامة الحديثة (الدولة) تمنح الإدارات المحلية (رؤساء البلديات/الولاة/ المحافظات أو المقاطعات) مزيدا من الاستقلالية وحق المبادرة في ابرام اتفاقيات تفوق مرحلة العقود البسيطة. لقد ذهب المجلس الدستوري الفرنسي في عديد قراراته إلى دعم موارد الجماعات المحلية وتدعيم الشراكات بين هذه الجماعات على المستوى الداخلي والخارجي فيما يتعلق بتدعيم الموارد الجبائية المحلية[17].

2. المبحث الثاني : المكانة الدستورية والقانونية للجماعات الإقليمية في الجزائر وتونس وجوانبها الإجرائية:

توافقت المكانة الدستورية للجماعات الإقليمية في الدساتير الحديثة عموما على أنها اللبنة الأساسية في هيكل الدولة والقيام بوظائفها التنموية المحلية، وهو ذاته بالنسبة في حالة الدول المغاربية والجزائر وتونس باعتبارهما حالة هذه الدراسة الأكاديمية، حاول المشرع في كل منها لم التماشي مع مسار تعزيز اللامركزية الإدارية ودفع وحدات العمل المحلي إلى خوض تجربة الفعل الدولي والشراكات الإقليمية قصد تعزيز التنمية المحلية.

▪ المطلب الأول: المكانة الدستورية للجماعات المحلية في الجزائر منذ دستور 1976:

نصت المادة 36 من الدستور الجزائري 1976 على أن "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية. البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة. التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون"[18].

كان دستور 1976 صريحا في إقرار مركزية الدولة في القرارات في مرحلة مهمة من مسار بناء الدولة الجزائرية الحديثة، سواءً من خلال التنظيم او التخطيط أو الموارد المالية، حيث نص الدستور على أنه "يجوز للمجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية للولايات أن ترفع التماساً إلى الحكومة التي يعود إليها للنظر لصياغته في مشروع قانون"[19]، ثم جاء الفصل الخامس من وثيقة الدستور ذاته تفصيل في وظيفة الرقابة على أنها عامل رئيسي في مسيرة الثورة، مندرجة في التنظيم المنسجم المميِّز للدولة الاشتراكية، حيث نص الدستور على أن "يُؤسَّس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها"[20].

أبقى دستور الجزائر 1989 على قاعدية الجماعات المحلية انطلاقا من البلدية فالولاية، حيث أن "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية"[21]، وأضاف المشرع تحولا في اشراك تلك الجماعات المحلية في تسيير أملاك الدولة من خلال أن "الأملاك الوطنية يحددها القانون، وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها الدولة والولاية، والبلدية"[22]. وظلت المركزية سمة الدولة في التعديلات الدستورية اللاحقة سوى أنها أبقت على صفة الجماعة القاعدية للبلدية، وصفها دستور 2016 بنصه "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"[23]، ونص على أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديموقراطي، وأن المجلس المنتخب هو إطار يعبر فيه الشعب عن إرادته، على أن الدولة تشجع الديموقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية[24].

أما دستور 2020، فلم تختلف المكانة الدستورية للجماعات المحلية عن سابقيه سوى أنه استحدث في المادة 17 منه فقرة تنص على أن القانون يمكن أن يخص بعض البلديات بتدابير خاصة "بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية، وتكفُّلٍ باحتياجات سكانها"[25].

الملاحظ في مسار البناء الدستوري بالجزائر أنه أبقى قاعدية الجماعات المحلية، في انتظار ما ستسفر عليه القوانين العضوية ذات الصلة (قانون الجماعات الإقليمية، أملاك الدولة)، قد تعرف مراجعة ضمن ورشة إصلاحات سياسية

مفتوحة، نصت حولها الأحكام الانتقالية من دستور 2020 على أن "يستمر سريان مفعول القوانين التي يستوجب تعديلها وفق أحكام هذا الدستور إلى غاية تعديلها في آجال معقول"[26].

- **المطلب الثاني: الجماعات المحلية في المنظومة القانونية الجزائرية حالياً:**

في نص ديباجة دستور الجزائر 2020، ورد أن عمليات الشراكة التي تبرمها الجزائر قائمة "على المصالح المتبادلة التي تكون منسجمة كل الانسجام مع خياراتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الوطنية"[27]، لم يُشَر فيها إلى أن رفض التعاون اللامركزي الدولي لكنه أيضاً لم يذكر بشكل صريح، ربما لحداثة المفهوم أصلا في الفعل السياسي في مختلف الدول الأخرى.

غير أن قانون الصفقات العمومية حين فصّل في صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية، نص على صلاحيته في اتخاذ المبادرات لتطوير مداخيل البلدية، ثم أورد في الباب الثاني منه وبالمادة 106 المتضمنة لصلاحيات البلدية أن "تخضع توأمة بلدية ما مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية –وَ– تحدَّدُ كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم"[28]، كما لا تنفَّذُ مداولات المتضمنة اتفاقيات التوأمة لرئيس البلدية "إلا بعد المصادقة عليها من الوالي" وكذلك الامر بالنسبة مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة لاتفاقيات التوأمة "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهران (2)"[29].

ولو أن قانون الجماعات الإقليمية أتاح للجماعات المحلية صلاحية إبرام اتفاقيات التوأمة، إلا أنه لم يشر للتعاون المركزي في إطار قانوني خاص به مثلما هو موجود ببعض الدول العربية كتونس والمغرب ولبنان، وهو انعكاس لنص الدستور الجزائري الذي لا يشير إلى قدرة الوحدات المحلية على الفعل الدولي، رغم اعتراف الجزائر في اتفاقياتها بالتعاون اللامركزي الدولي، كاتفاقية التعاون والشراكة وحسن الجوار مع فرنسا خَصص فيها بنود خاصة بهذا المجال في إطار جد محدود لا يتجاوز إطار اتفاقيات التوأمة.[30] وباعتبار أن الجزائر تعرف ورشة اصلاح سياسي حول القانون العضوي لنظام الانتخابات، فمن المرجح أن يعرف قانون الجماعات الإقليمية مراجعة قانونية موسعة تتماشى والنوايا المعلنة في الخطاب الرسمي لترقية أداء المجالس المنتخبة المحلية.

- **المطلب الثالث: التعاون اللامركزي الدولي في تونس كأداة للتنمية المستدامة:**

اقتصرت صلاحية السلطات البلدية والجهوية لاتخاذ بعض القرارات على الشأن الإداري فاللامركزية التي جرت ممارستها منذ استقلال تونس العام 1956 كانت، فوفقاً للباحث التونسي ناجي بكوش فإن النظام السياسي كان شديد المركزية في عهدَي الحبيب بورقيبة وزين العابدين بن علي، كخيار سياسي يلبّي الحاجة إلى إعادة بناء دولة موحّدة ضد النظام القبلي القديم، فكان يتم تعيين معظم السلطات المحلية من قِبَلْ الدولة المركزية.[31]

منذ فترة الستينيات من القرن الـــ 20 تضطلع عديد الجماعات المحلية التونسية بالعضوية في عدد من الشبكات والمنظمات الدولية والاقليمية للتعاون اللامركزي وأبرزها:[32]

1) منظمة المدن والسلطات المحلية المتحدة الإفريقية.
2) منظمة المدن العربية ومنظمة العواصم والمدن الإسلامية.
3) الجمعية الدولية لمسؤولي العواصم والمدن الناطقة كليا أو جزئيا بالفرنسية.
4) منظمة المدن والسلطات المحلية المتحدة.
5) اللجنة القارة للشراكة الأورو متوسطية للسلط المحلية والجهوية.
6) الشبكة الأور متوسطية للمدن الأورو متوسطية.

عمل المشرع التونسي على دسترة وتقنين القواعد المنظمة للامركزية وبادر منذ الاستقلال الى تنظيم التعاون اللامركزي من خلال عديد النصوص ذات الصلة باللامركزية وتنظيمه في دستور الجمهورية الثانية – السلطة المحلية– وتحديدا في الفصل 140 منه.

وخص الدستور التونسي 2014 الباب السابع منه كاملا لما أسماه بـــ "السلطة المحلية" وتضمن 12 مادة/فصل، وجاء في مادته/فصله الأول أن "تقوم السلطة المحلية على أساس اللامركزية. تتجسد اللامركزية في جماعات محلية، تتكون من بلديات وجهات وأقاليم يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون"[33].

لقد نص الفصل 140 من الدستور التونسي على أنه "يمكن للجماعات المحلية أن تتعاون وأن تنشئ شراكات فيما بينها لتنفيذ برامج أو إنجاز أعمال ذات مصلحة مشتركة. كما يمكن للجماعات المحلية ربط علاقات خارجية للشراكة والتعاون اللامركزي. يضبط القانون قواعد التعاون والشراكة"[34].

لقد جاء دستور تونس 2014 في إطار الانتفاضة الشعبية التي طالبت بإصلاحات واسعة وسياسة توزيعية عادلة في ظل أزمات اقتصادية واجتماعية لنظام الحكم قبل 2014، لذلك حاول المجلس التأسيسي الخروج بوثيقة دستورية تخفف من وطأة المركزية، متأثرا بالاجتهادات الفقهية الحديثة في مجال الإدارة المحلية كتلك التي باشرها المجلـــس الدســـتوري الفرنسي كالتزام دســـــتوري للإنصـــاف الترابي.

تنظيم التعاون اللامركزي في تونس تضمنه أيضاً "القانون الأساسي عدد 33 لسنة 1975 المؤرّخ في 24 جويلية 1975 المتعلق بإصدار القانون الأساسي للبلديات، والذي تم تنقيحه بمقتضى القانون الأساسي عدد 68 لسنة 1995 المؤرّخ في 24 جويلية 1995 والذي تم تعويضه بعد الثورة بالقانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المؤرخ في 9 ماي 2018 يتعلّق بمجلة الجماعات المحلية سعيا من المشرّع إلى تنظيم العلاقات فوق وطنية والدولية التي تشهد تطورا كبيرا ومحل اهتمام المنظمات الدولية والدول ولا سيما الكبرى منها"[35]، أما بالنسبة لمستويات الجماعات المحلية في تونس، فقد أقرت الهندسة السياسية الجديدة في تونس بعد 2014 أن تتوزّع الحكومة المحلية على 03 مستويات هي:

أ- الجهات.

ب- الولايات.

ت- البلديات.

- تتفرع بها مقاعد المجالس.



-شكل 1: مستويات الجماعات المحلية في تونس. **المصدر**: سارة بركيس و مروان المعشّر، "اللامركزية في تونس: تعزيز المناطق، وتمكين الشعب"، مركز **مالكوم كير – كارنيغي للشرق الأوسط**، يونيو 2018. تاريخ الزيارة: 25-01-2021 على الرابط: https://carnegie-mec.org/2018/06/11/ar-pub-76529

وقد كانت الإدارة العامة للجماعات العمومية المحلية، التي تشرف على البلديات، تابعة سابقاً لوزارة الداخلية، لكن جرى إلحاقها في العام 2016 بوزارة الشؤون المحلية والبيئة المُنشأة في ماي 2016، ثم أُعيد إلحاق الإدارة العامة للشؤون الجهوية بوزارة الداخلية بموجب أمر حكومي شهر جوان 2017، ومن بين ما تشمله مهام الإدارة العامة للشؤون الجهوية ما يلي:

- تنشيط عمل الولاة وتوجيهه ومراقبته في الميادين الإدارية والسياسية والاقتصادية.
- التنسيق مع الوزارات والوكالات المعنية في كل المسائل التي تقع ضمن نطاق مهام الإدارة العامة.
- السهر على التنسيق بين مختلف الولايات.

وتقع هذه المهام في دائرة الاختصاص الذي يشير إليه دستور 2014 من قواعد التعاون والشراكة في المادة 140 منه المذكورة سلفا.

هذا القانون لم يتح له دستور 2014 مساحة عمل كبيرة، إذ أنه لم يعط الجماعات المحلية الاستقلالية الحقيقية في تنظيم المالية اللازمة لاتفاقيات تعاون لامركزي دولي بأبعاد كبيرة، فاللامركزية الإدارية في ظل مركزية مالية تعني غياب مستوى مناسب من الإيرادات عبر فرضه أو تحصيله والانفاق واستيراد التكلفة أو الإنتاج المشترك والحق في الاقتراض والتعامل مباشرة مع المانحين الأجانب، وهي كلها أشكال للامركزية المالية التي تقتضي تخفيف شدة الرقابة المركزية عليها، ولو أن مبررها هو الاستغلال الكفء لتلك الموارد.

3. المبحث الثالث: تقييم التعاون اللامركزي الدولي بين الجزائر وتونس.

تجربة التعاون اللامركزي الدولي في كل من الجزائر وتونس مرت بمراحل مختلفة تحاول فيها التطورات الدستورية والقانونية التخفيف من وطأة المركزية الإدارية، غير أنها تعرف تحديات كثيرة خاصة بالمناطق التي تتواجد على الأطراف من إقليم الدولة، كما أن المشرع فيهما لم يؤسس للآليات الكفيلة بجعل الجماعات الإقليمية والمحلية فاعلا أساسيا في الفعل الدولي والإقليمي فيما بين جماعاتها الإقليمية لاعتبارات سياسية وإجرائية مختلفة.

- **المطلب الأول: توسيع قاعدة التعاون اللامركزي الدولي بين الدولتين:**

التعاون اللامركزي بين تونس والجزائر متعدد الأطراف وفي قطاعات كثيرة، وهذه عينة عنها:

1) توقيع اتفاقية توأمة "5+5" بين 05 جامعات جزائرية و05 جامعات تونسية، لتطوير البحث العلمي في ميادين متنوعة، تونس- فبراير 2015 [36].
2) توقيع على اتفاقية توأمة بين مؤسستي بريد الجزائر ونظيرتها بتونس، متعلقة بالتعاون والتنسيق جول تسيير متاحف البريد والمواصلات؛ 09-04-2018 بالجزائر [37].
3) اتفاقية توأمة في وكالات الدولتين في مجال الطاقة، تونس 27-02-2018. [38]
4) اتفاقيتي (02) توأمة في مجالات السياحة، والقضاء، في إطار الدورة الـ 20 للجنة المشتركة العليا الجزائرية التونسية، 26-10-2015. [39]

- **المطلب الثاني : التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الجزائرية ونظيرتها التونسية:**

وتشير البيانات الرسمية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية (الجزائر) إلى تعدد أشكال آلية التعاون الدولي اللامركزي المعتمدة كخطة لتطوير عمل الجماعات المحلية، وذلك في إطار الجمعية الإقليمية والمحلية الأورو-متوسطية، إذ تعد الجمعية الإقليمية والمحلية الأورو متوسطية هيئة استشارية للمنتخبين المحليين والإقليميين لبلدان الاتحاد الأوروبي والبحر المتوسط. تهدف إلى إشراك السلطات المحلية في عملية تجسيد الشراكة الأورو متوسطية والمشاركة في التنمية الإقليمية والمحلية، وأخذت 03 أشكال رئيسية:

1) التعاون في إطار الندوة الإفريقية حول اللامركزية والتنمية المحلية.
2) التعاون في إطار منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة.
3) التعاون في المحلية إطار منظمة المدن والحكومات المتحدة الإفريقية.

ورغم أن التعاون اللامركزي بين الجزائر وتونس في إطار تعزيز دور الجماعات المحلية، كانت أولى بداياته عام 1973، إلا أنه يظل ذا مستويات متواضعة باعتبار القرب الجغرافي والتحديات الإقليمية والإطار العام لخطط بناء منطقة تبادل حيوية بين الطرفين، ويشير تقرير إعلامي تزامناً مع زيارة رسمية أجراها رئيس الحكومة التونسية يوسف الشاهد إلى الجزائر أكتوبر 2016، إلى أن البلدين توصلا إلى غاية هذا التاريخ إلى توقيع 115 اتفاقية شراكة وتعاون بما فيها اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي، غير أنها بقيت محدودة[40]، مقارنة مع التأخر في عمليات تفعيل الاتفاقيات المبرمة والقضاء على التهريب، عبر إحداث منطقة تبادل حر على الحدود، لاستيعاب نزيف السلع المتدفقة خارج الدورة التجارية المنظمة.

الولايات	اتفاقيات التوأمة والتعاون		
	الجماعات المحلية الجزائرية	الجماعات المحلية التونسية	تاريخ إمضاء الاتفاقية
تلـــــــــــــــمسان	ولاية	مدينة القيروان	توأمة في المجال الاقتصادي، الاجتماعي والثقافي

	تلـــــــــــــــمسان		15/07/1973
الجزائر	ولاية الجزائر	ولاية تونس	اتفاقية تعاون لامركزي وتوأمة. أفريل 2016
سوق أهراس	بلدية الحدادة	بلدية ساقية سيدي يوسف	اتفاقية توأمة وتعاون لامركزي موقعة في فيفري 2016
وهران	بلدية وهران	مدينة صفاقس	اتفاقية توأمة. جوان 1989
الوادي	ولاية الوادي	ولاية توزر	اتفاقية شراكة وتعاون (الفلاحة والبيئة والري/ الصناعة والتجارة والاستثمار والأشغال العمومية/ الثقافة، الشباب، الرياضة، السياحة والصناعات التقليدية/ الصحة والشؤون الاجتماعية). 04-06-2018.

- جدول 2: اتفاقيات التوأمة بين الجماعات المحلية؛ الجزائر-تونس. المصدر: بوابةوزارة الداخلية والجماعات **المحلية الجزائرية**، على الرابط:

https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B2%D9%8A%D8%B1-%D9%88-%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B2%D8%A7%D8%B1%D8%A9/%D9%88%D8%B2%D8%A7%D8%B1%D8%A9/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B9%D8%A7%D9%88%D9%86-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%B4%D8%B1%D8%A7%D9%83%D8%A9.html#faqnoanchor

ففي مجال عمل الجماعات المحلية، يبين الجدول (02) دائرة محدودة لهذا الشكل من التعاون اللامركزي، والذي سجل أداءً محدودا، مقارنة مع دول القارة الأوروبية، حيث لم تتجاوز الأولى (افريقيا) الـــ 18 اتفاقية تعاون لامركزي دولي، بينما وصلت الثانية إلى الـــ 60 اتفاقية في الإطار ذاته، حسب بيانات بوابة وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية[41].

بالنسبة لتونس، فتعتبر الدول الأوروبية الطرف الأبرز في الفعل الدولي للجماعات المحلية فيها[42]، كما التعاون الثنائي المغاربي في عمومه يبدو محدود الأثر في مجال التبادلات البينية وعوائدها المالية، فنسبة التجارة البينيّة بين دول المغرب العربي لا تتجاوز نسبة 03 % من التجارة الخارجيّة لدول المغرب العربي والتي تقدّر بحوالي 70 مليار دولار، إلاّ أنّ التجارة الحدوديّة الموازية وغير الشرعيّة قد بلغت بين دول المغرب العربي ما قيمته 04-05 بلايين دولار[43].

التنمية المستدامة على الحدود من مدخل تفعيل التعاون اللامركزي للجماعات المحلية، عملية متعثرة ومتأخرة على مستوى دول المغرب العربي الكبير، ففي مؤتمر أمن الحدود بطرابلس مارس 2012: بمشاركة دول المغرب العربي ومصر، تشاد، مالي والنيجر، تُوّج اللقاء بوثيقة سمّيت بخطّة عمل طرابلس تضمّنت الاتفاق على الاهتمام بـــ "التنمية المستدامة وتوفير الاحتياجات التنمويّة الخاصّة بالمناطق الحدوديّة بهدف رفع مستوى المعيشة ممّا يُساهم في تحقيق الأمن الحدودي"[44]، لكن واقع الجمود في التنفيذ يعكس غيابا للفعل الدولي اللازم على مستوى الجماعات الترابية والمحلية فيه.

من خلال ما سبق، يمكن تلخيص جملة من التحديات التي تفرض على الجزائر وتونس دعم التعاون اللامركزي خاصة على مستوى الجماعات الإقليمية والمحلية:

1) ضمانة الاستقرار السياسي للأنظمة لأنها متغير مؤثر بشدة على مستوى وحجم التعاون اللامركزي الدولي.
2) تعزيز التعاون الأمني على مستوى الحدود، لأن سلامة البيئة الأمنية ضرورية لإقامة اتفاقيات تعاون اقتصادي وبناء مناطق تبادل تجاري.

3) تحيين المنظومات التشريعية والقانونية في كلتا الدولتين بما يتيح ويسمح بتفعيل وتوسيع قاعدة التعاون اللامركزي الدولي.
4) إتاحة فرص الفعل الدولي للجماعات المحلية والإقليمية للمساعدة على بناء منطقة قوية وتبادل حر.
5) الأمن الحدودي الذي يستدعي العمل بالمقاربة التنموية للحد من استقطاب بؤر التوتر والجريمة العابرة للحدود.
6) الاستفادة من الخبرات في التسيير والإدارة المحلية، بحكم القواسم الاجتماعية والخصوصية المشتركة.
7) تطوير ديبلوماسية التعاون اللامركزي من خلال العمل على تعديل المنظومة التشريعية والقانونية بما يسمح للجماعات الإقليمية بممارسة النشاط الخارجي الجديد دون أن يمس بوحدة الدولة ومصالحها.

❖ **الخاتمة:**

إن التعاون اللامركزي الدولي اعتمد كآلية لتعزيز جودة الحكم وتعزيز الديموقراطية التمثيلية على المستوى المحلي، لأن المركزية الشديدة أثبتت التجارب انها خلّفت مشكلات بيروقراطية معقدة، وتأخراً في عملية استجابة النظام السياسي لمطالب بيئته الداخلية، لهذا، اعتبرت اللامركزية الإدارية والمالية في الإدارة المحلية عموماً والتعاون اللامركزي الدولي على وجه الخصوص طرحا جدياً في تقسيم العمل الإداري والتسيير بين السلطة المركزية والحكومات أو الإدارات المحلية، غير أنه طالما اصطدم بهواجس المساس بمبادئ السيادة والتنسيق في القرار، بالوحدة الترابية للدولة، فظل التصور في دائرة الاجتهاد القانوني في كل نسق على سبيل تحسينه وضبطه في دائرته المحلية.

طبيعة المناطق الحدودية (الأطراف) أنها بعيدة عن المركز، فرضت التخفيف أكثر من شدة التركيز الإداري، بحكم أنها تعرف إشكاليات تنموية متعددة الابعاد، وتعرف كل من الجزائر وتونس على غرار دول الفضاء المغاربي وافريقيا، هذه الإشكالية، لذلك دأب التطور الدستوري والقانوني في كل منهما على مسايرة هذه التحولات المعارفية والنظرية، من خلال منظومات دستورية قانونية وتشريعية يعترف بهذه الضرورات، وتعزيز آليات التعاون اللامركزي الدولي، غير أن النسب الفعلية لحجم التعاون اللامركزي الدولي بينها ضعيف ومحدود، بالرغم من أن الحاجة إلى تنمية المناطق الحدودية بينهما تفرض تكثيف هذه الأدوات والآليات لبلوغ تنمية مستدامة على شساعة الشريط الحدودي بينهما، وهذا مقارنة أيضاً بالتقدم المعتبر لحجم التعاون اللامركزي الدولي لكل منهما مع دول أوروبية أكثر بعداً من كل منهما عن الأخرى.

وتكشف البيانات الرسمية أن مجرد إقرار التعاون اللامركزي الدولي سواء في تونس او الجزائر في النصوص الدستورية والقوانين العضوية والخطابات الرسمية والاتفاقيات المناسباتية، لا تكف لوحدها، بل تقتضي تحرير المبادرة على مستوى المنتخبين المحليين والمتدخلين المحليين في الفعل الدولي بهدف تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ولو أن مبررات الرقابة على عمل هؤلاء المتدخلين نابعة من الحفاظ على مركزية السياسة الخارجية ومصالح الدولة وسيادتها، إلا أن الأفضل أن تتاح المبادرة للجماعات المحلية في هذه الآلية وتتبعها الرقابة البعدية وليس أن تقف حاجزا لتفعيلها، خاصة بالمناطق

الحدودية التي تعرف تأخرا كبيرا في مشاريع التنمية سواء في تونس أو بالجزائر، لأن هذه الآليات تساعد على تعزيز مبادرات التعاون المركزي الدولي بما فيها مشاريع بناء منطقة قوية هناك.

---

[1] إيريك وايلي، **هيغل والدولة**، تر؛ نخلة فريفر، دار التنوير، بيروت، ط 03، 2007. ص 51.

[2] توماس لاسويل، **تناقض الرؤى: الجذور الأيديولوجية للصراعات السياسية**، تر؛ رندة حسين الحسيني، منشورات مجالات، بيروت، ط 01، 2006. ص 79-83.

[3] آر ايه بوكانان، **الآلة قوة وسلطة: التكنولوجيا والإنسان منذ القرن 17 حتى الوقت الحاضر**، تر؛ شوقي جلال، عالم المعرفة، الكويت، 2000. ص 235.

[4] Daniel H. Levine & Dawn Nagar, **Region-Building in Africa, Political and Economic Challenges,** Centre for Conflict Resolution (CCR), Cape Town, South Africa 2016. Pp 157.

[5] Ibid, pp 245/246.

[6] Nira Yuval-Davis, Georgie Wemyss, & Kathryn Cassidy, "Bordering", **Sociology of Race and Ethnicity**, V 6, I 1, January, 2020. Pp: 131-133.

[7] The official United Nations website; "Treaty Handbook", viewed on 25-01-2021 by link; https://treaties.un.org/Pages/Resource.aspx?path=Publication/TH/Page1_en.xml

[8] نعيمة خطير، "التعاون اللامركزي الجزائري المتوسطي كمدخل لتحقيق التنمية بين كثافة النصوص وتواضع النتائج"، **مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية**، ع 04، مارس 2018. ص 69.

[9] نفس المرجع، ص 70.

[10] محمد شفيق صرصار، "تنظيم الموارد المالية للجماعات المحلية"، **الكتاب السنوي للمنظمة العربية للقانون الدستوري 2015-2016**، منشورات المنظمة العربية للقانون الدستوري، تونس، 2017. ص 283. متوفر على النت تاريخ الزيارة 27-01-2021، الرابط:

https://www.idea.int/sites/default/files/publications/2017-06-30-annual-book-acl-AR.pdf

[11] Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), «Les Jumelages pour le Monde de Demain ; Guide pratique», Paris. Pp 02. Disponible sur le siteweb du CCRE. Visité le 25-02-2021; www.ccre.org

[12] نعيمة خطير، مرجع سابق، ص 71.

[13] بوابة بلدية مرسيليا على الانترنت، تاريخ الزيارة 20-01-2021.، على الرابط:

https://www.marseille.fr/sites/default/files/contenu/International/pdf/jumelages-et-cooperations-fev18.pdf

[14] MDG Gap Task Force Report 2015, Taking Stock of the Global Partnership for Development, United Nations publication, 2015. Pp 26. On UN website, viewed at 26-01-2021; https://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG_Gap_2015_E_web.pdf

[15] محمد شاعة، "المقاربات النظرية المفسرة للنزاعات الاثنية"، **حوليات الجزائر 1**، ع 31، ج 04، ص 179/178.

[16] سيمون بدران، "إدارة وتوزيع الإيرادات المتولدة عن بيع الموارد البترولية في الدول العربية"، **الكتاب السنوي للمنظمة العربية للقانون الدستوري**، منشورات المنظمة العربية للقانون الدستوري، تونس، 2017. ص 347. متوفر على النت تاريخ الزيارة 27-01-2021، الرابط:

https://www.idea.int/sites/default/files/publications/2017-06-30-annual-book-acl-AR.pdf

[17] محمد شفيق صرصار، "تنظيم الموارد المالية للجماعات المحلية"، **الكتاب السنوي للمنظمة العربية للقانون الدستوري**، منشورات المنظمة العربية للقانون الدستوري، تونس، 2017. ص 285. متوفر على النت تاريخ الزيارة 27-01-2021، الرابط:

https://www.idea.int/sites/default/files/publications/2017-06-30-annual-book-acl-AR.pdf

[18] المادة 36 ، الفصل الثالث "الدولة"، دستور الجزائر 1976.

[19] المادة 150، دستور الجزائر 1976.

[20] المادة 190، دستور الجزائر 1976.

[21] المادة 15، دستور الجزائر 1989، المؤرخ في 23 فبراير 1989.

[22] المادة 18، دستور الجزائر 1989، المؤرخ في 23 فبراير 1989.

[23] المادة 20، دستور الجزائر 2016، الذي تضمنه قانون 16-01 مؤرخ في 06-03-2016، الجريدة الرسمية، ع 14، السنة 53.

[24] المادة 15، دستور الجزائر 2016، الذي تضمنه قانون 16-01 مؤرخ في 06-03-2016، الجريدة الرسمية، ع 14، السنة 53.

[25] الفقرة 03 من المادة 17، دستور الجزائر 2020.

[26] المادة 225 من دستور الجزائر 2020.

[27] الفقرة 23 من نص ديباجة دستور الجزائر 2020.

[28] المادة 57، قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22-06-2011 المتعلق بالبلدية "قانون الجماعات الإقليمية".

[29] المادة 55، قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22-06-2011 المتعلق بالبلدية "قانون الجماعات الإقليمية".

[30] نعيمة خطير، مرجع سابق، ص 79-80.

[31] سارة يركيس, و مروان المعشّر، "اللامركزية في تونس: تعزيز المناطق، وتمكين الشعب"، دراسة منشورة بموقع مركز **مالكوم كير-كارينغي للشرق الأوسط** بتاريخ 11-06-2011، على الرابط: https://carnegie-mec.org/2018/06/11/ar-pub-76529

[32] محمد المأمون حمدي، "تونس والتعاون الدولي اللامركزي: آفاق وانتظارات"، **مجلةليدرز الالكترونية**، منشور بتاريخ 10-08-2020، تاريخ الزيارة 27-01-2021، على الرابط: https://ar.leaders.com.tn/article/5808

[33] الفصل 131، دستور الجمهورية التونسية الصادر في قانون 10-02-2014، عدد خاص بالسنة 157.

[34] الفصل 140، دستور الجمهورية التونسية الصادر في قانون 10-02-2014، عدد خاص بالسنة 157.

[35] محمد المأمون حمدي، مرجع سابق.

[36] Rosa Daoudi, « Enseignement supérieur ; Un jumelage algéro-tunisien »**, journal l'Estrepublicain**, publié sur son site web le 25-02-2015, visité le 30-01-2021. Url ; http://www.lestrepublicain.com/index.php/annaba/item/21069-un-jumelage-alg%C3%A9ro-tunisien

[37] « Coopération entre Algérie Poste et la Poste Tunisienne », portail Algérie Poste, visité le 30-01-2021. url ; https://www.poste.dz/news/s/cooperation-entre-algerie-poste-et-la-poste-tunisienne

[38] « M. le Ministre co-préside avec son homologue Tunisien les Travaux du Comité Ministériel Bilatéral Energie Algéro-Tunisien », **portail du MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ALGERIENNE**, visité le 30-01-2021. Url ; https://www.energy.gov.dz/?article=m.-le-ministre-co-preside-avec-son-homologue-tunisien-les-travaux-du-comite-ministeriel-bilateral-energie-algero-tunisien

[39] « Grande commission mixte algéro-tunisienne: volonté d'aller de l'avant dans la consolidation des relations bilatérales », **portail du l »Ambassade d'Algérie en Tunisie**, visité le 30-01-2021. Url ; http://www.ambdz.tn/Actualites/grande_commission_mixte2015.php

[40] فرح سليم، "115 اتفاقية بين تونس والجزائر تنتظر التفعيل"، **موقع صحيفة العربي الجديد**، منشور بتاريخ 12-10-2016، تاريخ الزيارة 30-01-2021. الرابط: https://www.alaraby.co.uk/115-%D8%A7%D8%AA%D9%81%D8%A7%D9%82%D9%8A%D8%A9-%D8%A8%D9%8A%D9%86-%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AC%D8%B2%D8%A7%D8%A6%D8%B1-%D8%AA%D9%86%D8%AA%D8%B8%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%81%D8%B9%D9%8A%D9%84

[41] موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية على الرابط؛ https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/

[42] محمد المأمون حمدي، مرجع سابق.

[43] بن بادة عبد الحليم و بن رمضان عبد الكريم، " التكامل المغاربي كآلية لمواجهة التهديدات الأمنية الحدودية -الواقع والمأمول"، مداخلة بالملتقى الدولي الموسوم بـــ: التهديدات الأمنية الحدودية الجديدة في منطقة المغرب العربي، المنعقد يومي: 30/31-01-2019، كلية الحقوق بجامعة الشهيد حمة لخضر – الوادي"، تاريخ الزيارة 22-01-2021، الرابط: https://www.elmizaine.com/2020/07/blog-post_0.html

[44] نفس المرجع.

تجسيد مبدأ مشاركة المجتمع المدني على مستوى الجماعات الإقليمية كآلية لتكريس الحوكمة المحلية في الجزائر "البلدية نموذجا"

Reflecting the principle of participation of civil society at the regional level as a mechanism for the consolidation of local governance in Algeria "Municipal as a Model"

ط.د عمر عبد الجبار، جامعة المدية

د. نذير بوسهوة، أستاذ محاضر " أ " ، جامعة المدية

الملخص:

هدفت هذه الورقة البحثية إلى إبراز أهمية مبدأ مشاركة المجتمع المدني في تسيير أموره على مستوى الجماعات المحلية كأحد أهم مبادئ الحوكمة المحلية، مع التركيز على البلدية للتعرّف على برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية (كابدال- Cap Del) الذي اتخذته الجزائر كآلية عملية لتجسيد هذا المبدأ في البلديات العشر النموذجية المختارة، وذلك خلال الفترة (2017-2020).

الكلمات المفتاحية: البلدية، المجتمع المدني، المشاركة، الحوكمة المحلية، برنامج (كابدال).

Abstract :

This research paper aimed to highlight the importance of the principle of civil society participation in running its affairs at the level of local groups as one of the most important principles of local governance, with a focus on the municipality to learn about the program to support the capacities of actors in local development (Cap Del), which Algeria has taken as a practical mechanism to embody this principle in the ten model municipalities selected, during the period (2017-2020)..

Key words: municipality, civil society, participation, local governance, (Cap Del) Program.

المؤلف المرسل: ط.د عمر عبد الجبار

مقدمة :

لقد أفرزت التحولات والإصلاحات السياسية والاقتصادية المتلاحقة مصطلح الحوكمة المحلية والتي تهتم بترشيد أسلوب الحكم على مستوى الجماعات الإقليمية المعتمد على النزاهة والشفافية والمشاركة الفاعلة للمجتمع المدني وحكم القانون، وهي معايير تغذي عناصر الديمقراطية التشاركية والتي تتطلب تجاوب لفواعل اجتماعية تتمثل في القطاع الخاص والمجتمع المدني والجماعات الإقليمية.

وقد أخذت الجزائر في استراتيجيتها التنموية بمبدأ اللامركزية الإدارية من خلال إنشاء جماعات إقليمية متمثلة في هيأتي البلدية والولاية ومنحهما استقلالية إدارية ومالية، وإعطائهما نوعا من حرية التصرف لتلبية حاجات السكان وتنفيذ البرامج والمشاريع المحلية بما يتماشى مع السياسة الاقتصادية الشاملة للدولة، ووفقا لطموحات المجتمع المحلي باعتباره المستفيد الأول من أي عملية تنمية، وهو ما جعل السلطات المركزية تتخلى عن عديد اختصاصاتها لصالح مسؤولي ومسيّري الجماعات الإقليمية، لأن مسائل التنمية أصبحت في الاقتصاديات الحديثة من مسؤوليات الإدارات اللامركزية.

وباعتبار أن أحد أهم أسس دفع عجلة التنمية المحلية على مستوى البلديات هو تحقق الحوكمة المحلية الجيدة من خلال التشاور والتعاون الفعال بين المنتخبين المحليين والمجتمع المدني لإيجاد حلول مشتركة للتحديات التنموية على المستوى المحلي، ومن خلال الآليات التي توفرها لتقريب المواطنين من الإدارة المحلية وإشراكهم في صنع السياسات المحلية واتخاذ القرار والوقاية من الفساد والرقابة على المسؤولين المحليين، جاء قانون البلدية (11-10) ليعزز هذه التوجهات ويعطي لها الصبغة القانونية كما عزّزها التعديل الدستوري لسنة (2016)، ومشروع دستور (2020)، هذا من الجانب التشريعي أما من الجانب التنفيذي العملي فقد تجسدت الديمقراطية التشاركية من خلال برنامج دعم قدرات الفاعلين المحليين في التنمية (كابدال) الذي انطلق سنة (2017).

وعلى ضوء ما سبق يمكن صياغة إشكالية الدراسة في السؤال التالي: **ما السبل الكفيلة بتجسيد مبدأ مشاركة المجتمع المدني في تسيير البلدية الجزائرية؟ وما أهم العراقيل والمشاكل التي تعترضها؟**

وقد انبثق عن هذه الإشكالية، أسئلة فرعية أخرى نسردها فيما يأتي:

- ما أهم المعيقات التي يواجهها تطبيق الحوكمة على المستوى المحلي؟
- ما الإضافة التي قدمها قانون البلدية (11-10) في مجال إشراك المجتمع المدني في تسيير شؤونه المحلية؟
- هل هناك مساعي حقيقية من طرف الدولة الجزائرية لتحقيق المشاركة الديمقراطية على مستوى الجماعات الإقليمية؟ وفيما تتمثل إذا كانت الإجابة بنعم؟
- ما أهداف برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية "كابدال"؟ وكيف يتم تنفيذه؟

أهمية الدراسة:

تنبع أهمية الدراسة من الدور المحوري الذي تلعبه منظمات المجتمع المدني في تحقيق الديمقراطية التشاركية والحكم الجيد وإدارة الشأن العام والرقابة عليه، بما يخدم الواقع الصعب الذي تعيشه الجزائر المتّسم بسوء التسيير والإدارة للمؤسسات والهيئات العمومية بالدولة، وانتشار الفساد واستشرائه الناتج عن ضعف الشفافية والرقابة والمساءلة -إن لم نقل غيابها-، والتي تعدُّ حاجزا للوصول إلى تنمية مستدامة وشاملة؛

- يعتبر إشراك المجتمع المدني وفتح المجال أمامه للتعبير عن انشغالاته وآرائه من خلال مؤسسات منظّمة تسهم بفعالية في بناء الدولة الحديثة الديمقراطية، ويظهر دوره بالأخص على المستوى المحلي نظرا لسهولة تمكينه ووضوح نشاطاته وقدرته على التأثير في صنع القرار وقربه من المواطنين؛
- يساعد إشراك منظمات المجتمع المدني في التخطيط والتنفيذ بما يتلائم وخصوصيات كل بلدية وبما يحقق أهداف السياسة العامة للدولة على إرساء الشفافية، وبعث المساءلة لجميع الأطراف المعنية بقدر المسؤولية المعطاة لهم، وكلها تؤدي بالضرورة إلى تحقيق حوكمة محلية تنعكس نتائجها على الحوكمة الوطنية، وتعيد للمواطن قيمته الحقيقية بأن يكون شريكا في بناء رؤية حضارية لواقعه ومستقبله.

أهداف الدراسة:من بين أهم الأهداف المتوخاة من هذه الورقة البحثية:

– محاولة إعطاء حوصلة نظرية عن مفاهيم الحوكمة المحلية والجماعات المحلية وبعض المصطلحات المتعلقة بالموضوع كالمشاركة والمجتمع المدني.

– التعرف على كيفية تجسيد الحوكمة على مستوى الجماعات الإقليمية عبر أحد أهم مبادئها والمتمثل في مشاركة منظمات المجتمع المدني الفاعلة.

– تسليط الضوء على المجهودات التي تقوم بها الدولة الجزائرية لحقيق الحوكمة المحلية عبر إشراك المجتمع المدني في تسيير الشأن العام واتخاذ القرار على مستوى الجماعات الإقليمية لا سيما البلدية، من الجانب التشريعي والعملي.

– محاولة التعّرف على أحد أهم المشاريع التي تتجسد فيها مشاركة الفاعلين المحليين بالجزائر، أهدافه التي يصبوا إليها وآليات تنفيذه، ألا وهو برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية "كابدال- Cap Del"، مع مسعى إعطاء أهم معيقات تنفيذه بالجزائر.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة وبلوغ الأهداف الموضوعة فقد تمّ تقسيم الدراسة إلى مبحثين رئيسيين وهما:

المبحث الأول: التأصيل النظري لمشاركة المجتمع المدني في تسيير الجماعات المحلية.

المبحث الثاني: المجهودات المبذولة من طرف الدولة لتجسيد مشاركة المجتمع المدني في البلدية ومعيقاتها.

المبحث الأول: التأصيل النظري لمشاركة المجتمع المدني في تسيير الجماعات المحلية.

سوف نحاول التطرق في هذا المحور إلى إعطاء ومضات عن كل مفهوم من مفاهيم الموضوع والذي سنبدأه بالحوكمة، لنمرّ بعدها إلى مفهوم الجماعات المحلية، لنصل إلى الحوكمة المحلية، ونختم المحور بمفهوم المشاركة والذي يعتبر زبدة الموضوع.

المطلب الأول: الحوكمة.

تعكس الحوكمة مناخا مجتمعيا تتفاعل فيه كافة أطراف المجتمع ومكوناته الأساسية لتحقيق المستوى المعيشي الأفضل، فهو ينسجم في ذلك مع القيم المعيارية للديمقراطية والعدالة الاجتماعية، وهو الكفيل والضامن بتحويل النمو الاقتصادي إلى تنمية مستدامة قائمة على مبادئ راسخة كالشفافية ورشادة عملية صنع القرار من خلال إشراك جميع الأطراف المعنية بصنعه (الدولة ومؤسساتها المركزية واللامركزية، مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص)، وكذا المساءلة والتي تعتبر محصلة لتفعيل المبدأين السابقين.

ويعود أصل كلمة الحوكمة إلى اللغة اليونانية حيث استخدم مصطلح (kubernào) للدلالة على فن إدارة وحكم السفينة في وسط الأمواج والأعاصير، كما استخدمه (إفلاطون) للدلالة على حكم الرجال وما يمتلكونه من قيم وأخلاق نبيلة وسلوكات نزيهة، وفي القرن(13) أستخدم في فرنسا مصطلح الحكومة (Gouvernement) من قِبل (شارل دوليان) لتوصيف فن الإدارة وطريقة الحكم، وبداية من سنة (1678) أستخدم مصطلح (Gouvernement) كمصطلح قانوني للدلالة على تكاليف التسيير، ولكن نقطة التحول بالنسبة لمصطلح (Governance) هو استعماله من طرف المؤسسات المالية العالمية وعلى رأسها البنك الدولي الذي استعمله لأول مرة سنة (1989)، في تقريره عن قضايا التنمية في إفريقيا، ليصبح بعدها من بين الاهتمامات الكبرى في الخطابات السياسية، بل أصبحت لا تكاد تخلوا تقارير منظمات الأمم

المتحدة من إشارة إلى هذا المفهوم، كما يرجع تعاظم الاهتمام بهذا المفهوم إلى الإخفاقات الاقتصادية والأزمات المالية المتلاحقة على وجه الخصوص مع بداية تسعينات القرن الماضي وإلى سوء الإدارة واستشراء الفساد المالي والإداري خاصة في دول العالم الثالث، وضعف الرقابة والمساءلة وإلى غيرها من الأسباب الأخرى.[1]

واستعملت عديد المصطلحات العربية للدلالة على المصطلح الإنجليزي (Governance)، ونذكر منها الحكم الراشد أو الرشيد، الحكامة، الحكمانية، والمصطلح الذي سوف نعتمده في مداخلتنا هذه ألا وهو "الحوكمة"، وكل هذه المصطلحات تصب في معنى واحد، وهو عملية صنع القرار وطرق وفنيات إدارة الأعمال على كافة المستويات الادارية الداخلية والخارجية، وحتى على مستوى سلطات الدولة الثلاث (التشريعية، التنفيذية والقضائية)[2]، وقدت وردت عدة تعاريف للحوكمة سواء في المواثيق والمؤسسات الدولية، أو من طرف الحكومات والمنظّرين والباحثين ونقتصر على مجموعة منها.

فوفقا (لكوفمان) ومجموعة من الباحثين معه فإن مفهوم الحوكمة عبارة عن: "القواعد والهيئات التي من خلالها تمارس السلطة في بلد ما، وهذا يشمل [3]:

1- العملية التي يتم من خلالها اختيار الحكومات، مراقبتها واستبدالها أو تغييرها؛

2- قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ السياسات السليمة بكفاءة؛

3- احترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية فيما بينها.

أمّا برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (United Nations Developement Programme)، فقد عرَّفها في ورقته السياسية سنة (1997) على أنها: "ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات، ويضم الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يُعبِّر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم، ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويقبلون الوساطة لحل خلافاتهم".[4]

فيما استعمل المشرع الجزائري مصطلح الحكم الراشد للتعبير عن الحوكمة في المادة (02) من القانون التوجيهي للمدينة الصادر بموجب القانون (06-06) المؤرخ في 20 فيفري 2006 عندما عرفه قائلا بأنه: " الحُكم الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بإنشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية".[5]

وتقوم الحوكمة على مجموعة من المبادئ أو الخصائص نذكر منها المساءلة، سيادة القانون، الاستجابة، الكفاءة والفعالية، الرؤية الاستراتيجية والمشاركة التي تعتبر ثاني أهم مبادئ الحوكمة بعد مبدأ الشفافية[6]، والتي سنركز عليها في هذه المداخلة التي بين أيدينا.

المطلب الثاني: الجماعات الإقليمية.

ينظر مكتب الأمم المتحدة للإدارة العامة والعديد من الكتاب والباحثين الذين جذبهم مفهوم الجماعة المحلية وقاموا بالتحليل والتنقيب في معنى المصطلح وطبيعة الحاجة إلى وجوده على مستوى التركيبة التنظيمية في الحكم، على أن الجماعة المحلية شكل من أشكال الإدارة العامة، والتي تمثل في غالب السياقات المستوى الأدنى في النظام الحكومي (آلية سياسية على المستوى القاعدي المحلي)، وأنها مؤسسة قديمة ذات مفاهيم متطورة[7].

وتتجسد الجماعات المحلية في الجزائر من خلال الولاية والبلدية، وهذا ما ذهبت إليه جميع دساتير الجزائر المستقلة ما عدا دستور (1963) الذي أشارت فيه المادة (09) إلى البلدية فقط باعتبارها أساس المجموعة الترابية والاقتصادي والاجتماعية، ليتم التعديل في دستور (1976) والذي نصت مادته (36) على أن المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية، وعزز هذا التوجه دستور (1989) والذي يعتبر الأول بعد تخلي الدولة عن النظام الاشتراكي في مادته (15)، وما لحقه من دساتير أو تعديلات دستورية نصت على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، والبلدية هي الجماعة القاعدية، فالجماعات المحلية عبارة عن منطقة جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، ينتخب سكانها من يقومون بتسيير شؤونهم المحلية في شكل مجلس منتخب.[8]

المطلب الثالث: الحوكمة المحلية.

إن مفهوم الحوكمة المحلية ما هو إلاّ انسحاب أو انعكاس للحوكمة بمفهومها العام ومبادئها على مستوى الجماعات المحلية، وليس لديها تعريف موحّد، وهذا ببساطة لتعدد وتنوع تعاريف المفهوم الأصل(الحوكمة)، لكن المتفق عليه هو أن الحوكمة المحلية تهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف منها المصلحة العامة للسكان المحليين، والقضاء على الفقر والحرمان، وتحقيق التنمية المستدامة.[9]وتضمن الإعلان الذي صدر عن الاتحاد الأوروبي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا من 09 إلى 12 من شهر ديسمبر لسنة (1996) تحت عنوان: (Declaration of Local Governance) العناصر المكونة للحوكمة المحلية والتي تتضمن [10]:

– 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؛

– تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

الفرع الأول: أهمية الحوكمة المحلية:

تعتبر الحوكمة المحلية استراتيجية فعالة بالغة الأهمية تكمن أهميتها في عديد النقاط نذكر منها [11]:

– المساعدة على تقريب المواطن من إدارته المحلية من أجل التعبير عن تطلعاته واحتياجاته؛

– توفير خدمات عامة محلية على أعلى مستوى من الجودة وبساطة الإجراءات؛

– زيادة ثقة المواطنين في منتخبيهم وإدارتهم المحلية القائمة على الديمقراطية والشراكة في اتخاذ القرار، مما يزيد من شرعيتها؛

– خلق مساحة وفرص للتفاعل وتلاقح الأفكار بين المواطنين وممثليهم في منظمات المجتمع المدني والمسؤولين الإداريين والمنتخبين المحليين، وهذا للوصول إلى تحقيق حياة أفضل وتنمية مستدامة شاملة؛

– تؤدي إلى إيجاد بلديات وإدارة محلية على قدر عالٍ من تحمل المسؤولية وقابلة للمحاسبة، كما تسعى لتعزيز الشفافية من خلال توفير القدر الكافي من المعلومات التي تهم المواطن والتسيير المحلي وبما يحد من الفساد.

الفرع الثاني: مبادئ الحوكمة المحلية:

حددت المجموعة الأوروبية اثني عشر مبدأ للحوكمة المحلية الجيدة تتمثل في [12]:

1- **انتخابات نزيهة وتمثيل حقيقي ومشاركة عادلة،** لضمان حصول جميع الموطنين على فرصة حقيقية للتعبير عن أنفسهم في إدارة الشؤون العامة المحلية؛

2- **الاستجابة (التفاعل)،** لضمان أن الأجوبة التي تقدمها السلطات المحلية تتوافق مع توقعات المواطنين المشروعة واحتياجاتهم؛

3- **الفعالية والكفاءة،** لضمان تحقيق الأهداف المحددة من خلال الاستخدام الأمثل للموارد؛

4- **الانفتاح والشفافية،** لضمان حرية وصول الجمهور إلى المعلومات، ولتيسير فهم إدارة الشؤون العامة؛

5- **سيادة القانون،** بما يضمن إنفاذ العدالة (الإنصاف)، الحياد والقدرة على التنبؤ؛

6- **السلوك الأخلاقي،** لضمان أن المصلحة العامة تعلو على الاهتمامات والمصالح الخاصة؛

7- **المهارات والقدرات،** للتأكد من أن المنتخبين والمسؤولين المحليين يمتلكون القدرة على تنفيذ المهام الموكلة لهم بمهارة؛

8- **الابتكار والانفتاح على التغيير،** لضمان أن تؤدي الحلول الجديدة والممارسات الجيدة إلى التحسين؛

9- **الاستدامة والتوجه طويل المدى،** بحيث يتم الأخذ بعين الاعتبار مصالح الأجيال القادمة؛

10- **الإدارة المالية السليمة،** لضمان الاستخدام الرشيد والأمثل للأموال العامة؛

11- **حقوق الإنسان والتنوع الثقافي والتماسك الاجتماعي،** لضمان حماية واحترام جميع المواطنين ومنع التمييز والاستبعاد (الإقصاء)؛

12- **المساءلة،** لضمان تحمل المنتخبين والقادة المحليين مسؤولياتهم أمام السكان المحليين ومحاسبتهم على أفعالهم.

وتسعى الحوكمة المحلية من خلال تطبيق مبادئها إلى تحقيق الأهداف الرئيسية التالية [13]:

1- تحقيق الديمقراطية التشاركية من خلال وضع السكان المحليين في قلب جميع العمليات والمؤسسات الديمقراطية الممثلة لهم؛

2- السعي المستمر للمجتمعات المحلية لتحسين حكمها، من خلال التجسيد والتقيد بالمبادئ سابقة الذكر؛

3- إلزام السلطات المحلية على خلق الظروف المؤسسية اللازمة لتجسيد الحكم الراشد المحلي والحفاظ عليه وتحسينه، بالاعتماد على التعهدات والمواثيق التي قطعها الحكام على أنفسهم.

الفرع الثالث: الصعوبات التي تواجه تطبيق آليات الحوكمة المحلية في الجزائر.

من أهمها نذكر [14]:- غياب الفهم الجيد للحوكمة وأبعادها سواء من طرف المواطن أو أطراف الإدارة المحلية، وتجاهل علاقاتها المتبادلة وتأثيرها على أداء الأجهزة المحلية وجودة خدماتها؛

- ضعف دور المجتمع المدني في عملية اتخاذ القرار والرقابة وتقديم الخدمات؛

- انعدام ثقافة الحق في المساءلة والمحاسبة، بحيث يرى أعضاء المجالس المنتخبة بأن إخضاعهم للمساءلة من الأطراف الأخرى خاصة المواطنين غير مجدي؛

– انتشار الفساد وضعف المساءلة الرأسية القائمة على الأدلة، مما يشجع أكثر على الفساد ويثبط المجتمع المحلي في الوصول إلى مجتمع تسود فيه قيم العدالة والمساواة.

– قلة البيانات عن تنفيذ مبادئ الحوكمة وعن جودة الخدمات على المستوى المحلي، نظرا لأن تقييمات الحوكمة المحلية تحتاج إلى الاعتماد على نظم فعالة للمعلومات والمتابعة والتقييم،

– الشفافية وسهولة الوصول للمعلومة تكاد تكون معدومة؛

– لا يوجد حكم محلي في الجزائر بل إدارة محلية، لضعف مستوى المنتخبين المحليين والمركزية المفرطة في اتخاذ القرار وعدم الاستقلالية المالية في أغلب بلديات الوطن نتيجة قلة الموارد المالية والتي فرضتها القوانين الجبائية، كلها عوامل تقوّض قدرة المجالس المنتخبة على استقلال التسيير والقرار عن السلطة المركزية.

الفرع الرابع:مبدأ مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشأن العام:

هناك العديد من المصطلحات التي تتداخل فيما بينها عند دراسة موضوع مشاركة المجتمع المدني في التسيير والإدارة المحلية لذلك سنحاول شرح وإيضاح حدود كل مصطلح فيما يلي:

أ– المجتمع المدني: ويعرّف على أنه: " مجموعة التنظيمات التطوعية الحرة غير الحكومية وغير الإرثية التي تملئ المجال العام بين الأسرة والدولة لتحقيق مصالح أفرادها من أجل قضية أو مصلحة أو للتعبير عن مصالح جماعية، ملتزمة في ذلك بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والإدارة السلمية للتنوع والاختلاف"[15]،ويضم المجتمع المدني كل من الجمعيات الفاعلة، النقابات المهنية العمالية، مراكز الشباب والاتحادات الطلابية، الفاعلين الاقتصاديين، هيئات عمومية فاعلة، المنظمات غير الحكومية الدفاعية والتنموية، الصحافة الحرة، تمثيليات متوازنة للفئات الخاصة والسكان والجامعة الإقليمية مع مراعاة التمثيل المتكافئ بين الجنسين[16].

أما المجتمع المحلي فهو: " جزء من المجتمع الوطني أو القومي، ويضم مجموعة من الأفراد في منطقة جغرافية معينة ينشأ بينهم تبادل اقتصادي أو تضامن اجتماعي أو تنظيم سياسي، وتجمعهم خصائص مشتركة تميّزهم عن غيرهم من أفراد المجموعات الأخرى، وتوافق في المصالح والغايات الأساسية"، ويشمل المجتمع المحلي الأفراد والمؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة والمنشآت الإدارية والتعليمية وغيرها من الوحدات ذات العلاقات.

ب– المشاركة المجتمعية: تعني إشراك السكان داخل مجتمع معين في عملية إيجاد حلول لمشاكلهم كلما سنحت الفرصة، ويتم ذلك عن طريق تفعيل أدوات المشاركة في إعداد وتنفيذ ومراقبة وتوجيه مختلف البرامج التنموية المحلية، وإتاحة الفرصة لجميع وحدات المجتمع من أجل المشاركة في هذه العملية بشكل إيجابي.[17]

أماالديمقراطية التشاركية فيمكن تعريفها على أنها: " أسلوب إدارة وحكم، يقوم على رباعية العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمواطن، تتميز هذه العلاقة بالشفافية وتكافؤ الفرص والتعاون والمراقبة والمساءلة وخدمة الصالح العام"، وأول نموذج ناجح لتطبيق هذه الديمقراطية هي مدينة بورتو أليغري بالبرازيل وكانت في مجال الميزانية التشاركية.[18]

وقد حدّد مجلس أوروبا أربعة (04) مبادئ لا غنى عنهم لتوطيد العلاقة بين المجتمع المدني والسلطات المحلية وهي[19]:

1- **المشاركة:** تقوم منظمات المجتمع المدني بجمع آراء السكان ونقلها للمسؤولين فهي بذلك تسهم في عملية صنع القرار السياسي من خلال تعزيز جودة المبادرة السياسية وفهمها وإمكانية تطبيقها على المدى الطويل؛

2- **الثقة:** لا يمكن بأي حال من الأحوال تحقيق الهدف المشترك بين الفاعلين المحليين والمتمثل في الحياة الكريمة إلاّ من خلال التفاعل الصريح والمفتوح المبني على الثقة المتبادلة، والذي ينطوي على الاحترام والشفافية؛

3- **الشفافية والمساءلة:** يتطلب العمل المشترك من أجل الصالح العام الالتزام بالشفافية والوضوح والانفتاح في جميع مراحل العمل بين منظمات المجتمع المدني والسلطات العمومية المحلية، والتي مُؤداها تحقيق المساءلة العادلة على المسؤولية الممنوحة، والتي تكون نتيجتها ثواب أو عقاب بحسب درجته؛

4- **الاستقلالية:** وهنا يجب الاعتراف بأن منظمات المجتمع المدني هيئات مستقلة وحرة في أنشطتها، أهدافها، قراراتها وفي الدفاع عن مواقفها. ولا يمكن الحديث عن إقامة نظام محلي فعال تغيب عنه الديمقراطية المبنية على الحرية والمشاركة الفعالة، وتساهم فيه العلاقة الموجودة بين الحوكمة ونظام الإدارة المحلية في [20]:

- تحقيق حسن الإدارة وجدية الحكم في التعامل مع المجتمع والمواطنين على أساس المشاركة؛

- إدارة المرافق العامة والموارد بمختلف أنواعها (الطبيعية، المادية والمالية) وفقا لأحكام القانون وحق المواطنين فيها، مع مراعات حق الأجيال القادمة؛

- مراعاة حقوق المواطن والمصالح العامة، توفير احتياجات المواطنين والخدمات الاجتماعية بجودة، والاحتياجات الأساسية بطريقة تخلو من الفساد وسوء المعاملة.

كما أنها تمثل أحد مكونات الديمقراطية المحلية والتي تنفّذ بواسطة المشاركة المستمرة في المناقشات الخاصة بشؤون الجماعات المحلية وضبط سياساتها، وتشتمل على عديد التقنيات والآليات والسبل لتنفيذها كالاستقصاءات ذات المصلحة العامة، الاستفتاءات المحلية، المجالس التشاورية، والمجالس الفئوية كالمجالس البلدية للأطفال والشباب ومجالس الحكماء وجمعيات الأحياء وغيرها من الهيئات المحلية التي تضمن وجود مشاركة فعّالة للمواطنين في صنع القرار المحلي، وهذا كله يعود بالفائدة على الجميع ولعل أهم فوائده زرع الثقة بين الأطراف واقتصاد الوقت والجهد والموارد ومعالجة مشاكل واحتياجات المواطنين بطريقة مجدية.[21]

فالمشاركة مبدأ أساسي من المبادئ التي تقوم عليها الحوكمة يلعب من خلاله المواطن دورا أساسيا في الحياة السياسية والاجتماعية داخل بيئته ومجتمعه، ولكن للأسف تعتبر هذه الحلقة مفقودة في أغلب دول العالم الثالث إذ نجد تضييق على المشاركة لتحقيق الأهداف المسطرة وعدم رغبة حقيقية من طرف المسؤولين والحكام سواء على المستوى المركزي أو المحلي لأن الأنظمة المتسلّطة لا تسمح بأن يتم مراقبتها أو محاسبتها أو حتى مناقشتها عن طريق المشاركة في اتخاذ القرار لأنها تعتبرها وظيفة أصيلة خاصة بها وفقط، وأهم تضييق يتمثل في حجب المعلومة الضرورية والصحيحة والتي يستخدمونها لمساءلة صناع القرار، المتابعات القضائية والتداعيات المحتملة والتضييق ووضع القيود على الإعلام الهادف وهذا كله نتيجة غياب الشفافية أو تغييبها، أو اختيار ممثلين من المجتمع المدني غير أكْفاء وغير شرعيين عبر الولاءات

والواسطة والمحسوبية لإظهار مشاركة زائفة، أو التضييق على الممثلين الشرعيين من ناحية حرية التجمع والتعبير المضمونة في الأصل.[22]

ا-3-4-1/ أهمية المشاركة الشعبية في تسيير الشأن العام: هناك مجموعة من النقاط نذكر منها:

- المواطن المحلي هو الأقدر على التمييز بين مختلف المشاريع التي تصلح لمجتمعه؛
- إشراك أفراد المجتمع في عمليات التنمية تؤدي إلى نتائج إيجابية منها بعث روح المسؤولية والمساندة لها؛
- اكتشاف المشاكل التي يعيشها المواطن المحلي والمساعدة في إيجاد الحلول الناجعة لها واتخاذ القرارات؛
- المشاركة الشعبية مساندة حقيقية للميزانية المحلية، من خلال دفع المستحقات الجبائية بحكم اقتناع المواطن بأن هذه الضرائب ستعود عليه بالنفع من جهة، ومن جهة أخرى من خلال الأعمال التطوعية التي تخفف الأعباء والإنفاق من إيرادات الميزانية المحلية؛
- هناك بعض الأنشطة والأعمال لا يمكن إلاّ للمجتمع المدني القيام بها وتقديم الخدمات فيها؛
- إشراك المجتمع المدني في إدارة الشأن العام تعزيز للرقابة على المال العام وجودة المشاريع المنفذة، وخطوة نحو المساءلة لكل مسؤول عن المسؤوليات الملقاة على عاتقه؛[23]
- المشاركة في الوقاية أو الحد من الفساد، والذي أكدت عليه المادة (15) من القانون (06-01)[24] المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والتي نصت على أنه يجب تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته.

ا-3-4-2/التحديات التي تعيق فاعلية مشاركة المجتمع المدني لتحقيق الحوكمة المحلية بالجزائر: للمجتمع المدني في الجزائر عديد العقبات التي تعترض نجاحه في تحقيقه للحوكمة المحلية وأدائه لأدواره المنوطة به بفاعلية في هذا المجال منها[25]:

1- ضعف تكوين منتسبي منظمات المجتمع المدني: من حيث الحقوق والواجبات والوظائف وتدني المستوى التعليمي لأغلبها، وزعامة الرئيس في التسيير واتخاذ القرارات، كلها أمور تعكس عدم وجود روح الفريق أو الشفافية أو الثقافة الديمقراطية في هذه المنظمات فكيف تطالب بتحقيقها؟

2- حداثة العلاقة بين المجتمع المدني والجماعات الإقليمية: يكاد يكون نشاط جمعيات المجتمع المدني في الجزائر على الأعمال التطوعية، ولا نلمس لها مساهمات نوعية في مجال التنمية المحلية بسبب التضييق عليها أو تجاهلها في كثير من مناطق الوطن، كما أن المؤسسات الرسمية ساهمت في حصر الاستشارات الشفهية والكتابية غير الملزمة والتي تبقى في غالب الأحيان حبر على ورق على جمعيات نشطة بعينها، وهو ما يستدعي تحول ديمقراطي جدي في الذهنيات إضافة إلى إرساء التشريعات والقوانين.

3-العراقيل القانونية والبيروقراطية: هناك مجموعة من العراقيل التي تواجهها منظمات المجتمع المدني بدءا من التأسيس وصولا إلى مرحلة النشاط من خلال تشريعات تحكم نشاطها في الجزائر بحيث تعطي للوزارة الوصية الإشراف والرقابة البيروقراطية التي تحد من استقلالية هذه الجمعيات، حيث نجد بأن تأسيس الجمعيات في القانون (12-06) المتعلق بالجمعيات مرتبط بضرورة الاعتراف بها واعتمادها من قِبل السلطة الإدارية من خلال إقرار نظام الوصلين المقررين (وصل الإيداع ووصل التسجيل) برغم استيفاء ملفها لجميع الشروط المنصوص عليها في القانون وهو ما نصت عليه المادة (07)،

هذا فيما يخص مرحلة التأسيس، أما في مرحلة النشاط فإن الإدارة تمتلك سلطة منح أو رفض الترخيص لاجتماعات الجمعية العادية لهذه المنظمات بعد استيفائها شروط انعقاد الجمعية العادية وإذا لم تستوفي الشروط فيمكن أن تعاقب، واطلاعها على وثائق وسجلات ومراسلات الجمعية والتقارير المالية والأدبية، وكل هذا ينتقص من حرية واستقلالية جمعيات المجتمع المدني، وفي عوض أن تكون هذه المنظمات هي الرقيب على عمل مؤسسات الدولة يحدث العكس.

4- تزايد صور التبعية المالية لمنظمات المجتمع المدني: إن قيام الجمعيات المدنية بمهامها مرهون بمواردها المالية الخاصة التي تضمن استقلال آرائها وتعاطيها مع المواقف والأحداث، وبسبب ضعف عطاءات القطاع الخاص فهي تعتمد بشكل شبه كلي على إعانات الدولة، وهو ما يرهن ويوجه علاقاتها بالمؤسسات الرسمية للدولة ويؤثر عليها سلبا، وما يزيد من التأثير على ممارساتها وتغليب الميل لسياسات المانح ازدواجية العطاء بحيث يتم الإغداق على البعض ومنعها على أخرى بحسب ركوب موجة سياسة وتوجه الحكومة دون نقاش.

5- نظرة الدولة لمنظمات المجتمع المدني: إن الانفتاح الديمقراطي الذي عرفته الجزائر في بداية التسعينات أفرز بكل شفافية ممثلين للشعب الجزائري بخلاف النخبة الحاكمة التي تستسغ هذا الأمر وقررت إنتاج مشهد سياسي وجمعوي تعددي الشكل ولكنه في الحقيقة امتداد لها ودرع خارجي واق فقط، ودوره دعم السلطة وفقط، وهو ما أنشأ علاقة خاصة بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني تتميز بنوع من الشك والريبة.

6- منافسة التنظيمات غير الرسمية (التقليدية): و نقصد بها تلك التنظيمات القائمة على الروابط التقليدية والعشائرية كالقبيلة والعشيرة التي أثبتت نفوذها وعلو كعبها خاصة أثناء أيام الانتخابات والتي أثبتت للأسف نجاعتها في توجيه آراء الناخبين نظرا لقدرتها على التعبئة، وهذا مثال آخر على تركيبة المجتمع الجزائري والتي تتميز بقلة الوعي والكفاءة عند مجموعة معتبرة من المواطنين في الاختيار وسهولة توجيههم من قِبل العشيرة أو القبيلة.

المبحث الثاني: المجهودات المبذولة من طرف الدولة لتجسيد مشاركة المجتمع المدني في البلدية.

إن قوة بنية نظام الحوكمة المحلية في الدولة تتشكل أساسا من دقة ومتانة بناء التشريعات والقوانين والتطبيق الفعلي لها وبشكل جدّي وجيد، مما يوحي بالنية الصادقة للحكومة من أجل الوصول إلى المبتغى، ومؤداه بالضرورة الرفع من درجة مشاركة المجتمع المحلي في اتخاذ القرارات الصائبة والتسيير الفعال للشأن العام المحلي وبالتالي تحقيق التنمية المحلية، ولذلك سوف نبرز في هذا المحور سعي الجزائر لتجسيد الحوكمة المحلية من خلال تسليط الضوء على أحد أهم المبادئ فيها ألا وهو إشراك المجتمع المحلي (المشاركة)، على ضوء قانون البلدية (11-10) والدستور في الشق التشريعي، أما من الجانب العملي التنفذي فسنركز على برنامج دعم قدرات الفاعلين المحليين في التنمية المحلية "كابدال".

ولكن في البداية وجب التذكير بتعريف البلدية الذي ذكره المشرع الجزائري في المادتين (01) و(02) من القانون رقم (11-10) المتعلق بقانون البلدية، واللّذان نصّا على أن البلدية: جماعة إقليمية قاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية، ولا يتم إحداثها إلاّ بموجب قانون، كما أنها تشكل الإطار الأمثل لممارسة المواطنة من خلال مشاركة المواطن الفعالة في تسيير الشؤون العامة تحت قاعدة اللامركزية[26].

وهو ما أشارت إليه مسودة دستور (2020)[27]، الذي أُستفتي عليه الشعب يوم01 نوفمبر 2020 ووافق عليه، حيث وضحت المواد (17)، (18) و(19) على أن الجماعات الإقليمية في الدولة الجزائرية تمثلهما كل من الولاية والبلدية التي تمثل الجماعة القاعدية، وتقوم العلاقة بين كل من الجماعات الإقليمية والدولة على مبادئ اللامركزية التي يمثلها المجلس المنتخب على وجه الخصوص.

المطلب الأول: تجسيد المشاركة في شقها التشريعي.

وسوف يتم تقسيمه إلى جزئين مهمين وهما: الجانب الإداري والجانب المالي.

الفرع الأول: مشاركة المجتمع المدني في متابعة الجانب الإداري للبلدية.

لقد جسّد المشرع الجزائري مبدأ المشاركة من خلال إشراك المواطن في اختيار ممثليه على المستوى المحلي لتسيير شؤونه المحلية عن طريق الانتخاب، وهو ما يمثل جوهر اللامركزية الإقليمية ذلك أن نظام الاقتراع يؤدي لارتباط المنتخب –الذي اختير من رحم مشاكل واحتياجات السكان باعتباره أحد المواطنين المتضررين منها– بالهيئة المحلية وبسكانها ومعاناتهم اليومية ومصالحهم، وهذا ما نصت عليه المادة (17): "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة"[28].

و لم تكتف الدولة الجزائرية باختيار المجلس الشعبي البلدي فقط، بل سعت في سنة (2011) قصد تقديم خدمات ذات مستوى عالٍ للمواطن وإشراكه في تسيير شؤونه محليا؛ إلى تبني مجموعة من الإصلاحات السياسية والإدارية والتشريعية، حيث أفرد المشرّع بابا كاملا –الباب الثالث من القسم الأول– في قانون البلدية (11-10) سابق الذكر تحت عنوان "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية" خصص للديمقراطية التشاركية، حيث نصت المادتين (11) و(12) منه على أن البلدية هي الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية المحلية والتسيير الجواري، من خلال إعلام واستشارة المواطنين حول شؤونهم وخياراتهم بخصوص أولويات التهيئة والتنمية في جميع المجالات، من خلال حثّ المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية الهادفة إلى تحفيز السكان المحليين وحثّهم على المشاركة لحل مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم، أما المادة (13) فقد سمحت لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة اقتضاء الضرورة أن يستعين باستشاري من أفراد المجتمع المدني بغية تقديم الإضافة والمساهمة المفيدة لأشغال المجلس أو أحد لجانه بحكم طبيعة النشاط أو المؤهلات، معبرا عنها بـــ –بكل شخصية محلية وكل خبير أو ممثل جمعية محلية معتمدة–، وهذا كله من أجل تكريس المشاركة المجتمعية للمواطن المحلي في تسيير شؤونه المحلية،

وهو ما ذهبت إليه وثّمنته مسودة دستور (2020)، فقد جاءت المواد (07) و(08) و(13) منه لتؤكد على أن الشعب هو مصدر جميع السلطات ومالك السيادة الوطنية عن طريق اختيار ممثليه سواء في المؤسسات الدستورية أو المنتخبين الذين تفرزهم صناديق الاقتراع، وأن شرعية الدولة ووجودها مستمد منه، أمّا المادة (10) فقد ذكرت بكل وضوح على أن الدولة بجميع مؤسساتها تسعى لإشراك المجتمع المدني في تسيير شؤونه العامة وتفعيل دوره في ذلك، عن طريق التشجيع على الديمقراطية التشاركية من خلال المجتمع المدني على مستوى الجماعات الإقليمية، وهو ما عززته المادة

(16)، وذكّرت المادة (18) بمبادئ اللامركزية التي تقوم عليها العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية، لتأتي المادة (19) وتؤكد على أن مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية هو المجلس المنتخب.

الفرع الثاني: مشاركة المجتمع المدني في متابعة الإدارة المالية للبلدية.

يجب أن تشارك منظمات المجتمع المدني المحلي –من منطلق الشفافية– منذ البدء في تحديد المشاريع التي يكون المجتمع بحاجة إليها، من خلال المشاركة مع اللجان المحلية في أحياء البلدية، لأن الكثير من المخططين في البلديات لا يعرفون احتياجات مختلف أحياء المجتمع المحلي من المشاريع، وعلى هذه اللجان متابعة مراحل التنفيذ، وعليها أن تعرف طريقة طرح المناقصات، وكيف تمت الإحالة، وهل كانت هناك شفافية في الإحالة؟، وهل كانت الأسعار حسب القيمة المقدرة للمشروع؟، وما هي عناصر المشروع والكلفة والبرنامج الزمني للتنفيذ ومراحل تنفيذ المشاريع؟، وفي حالة تأخر تنفيذ المشروع عليها أن تعرف الأسباب الحقيقية، ولتسهيل عملية إشراك منظمات المجتمع المدني يجب على البلدية تسهيل عملية الوصول إلى البيانات والمعلومات، من قبيل الإنفاق العام وطريقة تمويل السلطات المحلية، والتي تعتبر حق من حقوق المواطن وفقا للدستور الجزائري وقانون البلدية، ويمكن من خلال ما سبق أن تتحقّق الرقابة المؤدية إلى المساءلة حول طريقة تخصيص المال العام وكيفية إنفاقه.[29]

المطلب الثاني: تجسيد المشاركة في شقها التنفيذي الميداني.

وهنا سنتكلم على برنامج (كابدال– CapDel) ودوره في إرساء ثقافة الديمقراطية التشاركية المحلية في الجزائر.

الفرع الأول: التعريف بالبرنامج ومحاوره الأساسية.

هي مقاربة مبتكرة بالنسبة للجزائر، فرضتها الإصلاحات المؤسساتية التي قامت بها الجزائر في السنوات الأخيرة والتعديلات التشريعية في دستور (2016) والتي جاءت لتثمّن قانون البلدية (11-10)، من أجل إدماج الديمقراطية التشاركية وتفعيلها على مستوى الجماعات الإقليمية، بعد أن حققت هذه التجربة نجاحات واسعة في عديد الدول التي أصبح فيها المواطن شريك حقيقي وفعّال في اتخاذ القرارات التي تعنيه في شتى المجالات، كما أنه برنامج طموح يهدف إلى إرساء حكامة تشاركية وتشاورية مبنية على الشفافية ترمي إلى إشراك المواطنين والمجتمع المدني في التسيير البلدي ومسار التنمية المستدامة على المستوى المحلي، عن طريق دعم قدرات الفاعلين في التنمية على مستوى البلدية، بادرت إليه الحكومة الجزائرية تحت إشراف وتنفيذ ومتابعة وزارة الداخلية والجماعات الإقليمية بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد الأوروبي، حيث سيتم تفعيل هذا البرنامج على مدى أربعة (04) سنوات (2017-2020)، في عشرة (10) بلديات نموذجية تمّ اختيارها كتجربة أولى من مختلف مناطق الوطن، تتميز بتنوعها البيئي وإمكاناتها الطبيعية والاقتصادية المختلفة، لتشكّل حقل تجربة ملائم لتنفيذ مقاربة "كابدال" النموذجية، ليتمّ تعميمها فيما بعد على باقي بلديات الوطن، والبلديات هي:(تيغزيرت– تيزي وزو، بابار– خنشلة، بني معوش– بجاية، جميلة– سطيف، الخروب– قسنطينة، الغزوات– تلمسان، مسعد– الجلفة، أولاد عبد القادر– الشلف، جانت– إليزي، تيميمون– أدرار).

ويُعدّ برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية المعروف ب"كابدال –Cap Del"والذي يمثل الاختصار باللغة الفرنسية لـــــ : "Programme de renforcement des Capacités des acteurs du Développement Local"، والذي خصّص

لإنجاحه غلاف مالي مشترك قدره حوالي (11 مليون يورو) موزع كالتالي: الحكومة الجزائرية: (2.839.320 يورو)؛ الاتحاد الأوروبي: (7.700.000 يورو)؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: (190.000 يورو)، والذي يدخل في إطار التضامن العالمي من أجل تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي[30].

كما يُشكّل هذا البرنامج مقاربة نموذجية يمكن البناء عليها في المستقبل للتوجه نحو التسيير العمومي الحديث، وتعميمها في المستقبل على باقي البلديات، بعد معالجة الاختلالات الممكنة وتثمين نقاط القوة واستخلاص الدروس من التجارب الميدانية المستقاة من البلديات العشرة النموذجية، لإرساء أسس الديمقراطية التشاركية المنبثقة وفق الثقافة المحلية.[31]

وتمّ تنفيذ هذا المشروع في البداية من خلال عمل ميثاق سُمي بـــ:(ميثاق المشاركة المواطنة)، والذي تمّ إطلاق مسار إعداده وصياغته من طرف أعضاء اللجنة المحلية المنتدبة للبلدية المختارة، ويعتبر هذا الميثاق البلدي عقد معنوي يربط بين مواطني البلدية والإدارة المحلية والمنتخبين الذين صادقوا عليه في شهر فيفري من سنة (2018)، وهذا في أغلب البلديات بعد مداولة جرت بين شهري سبتمبر ونوفمبر من سنة (2017)، كما يعتبر هذا العقد أحد آليات إنفاذ الديمقراطية التشاركية، ومن أهم مخرجات هذا الميثاق تشكيل مجلس استشاري بلدي يشكّل فضاء لمشاركة المواطنين وكل فعاليات المجتمع المدني لتسيير الشؤون العمومية للبلدية.

والمتمعّن في المواد والنصوص القانونية التي تدعوا لإشراك المجتمع المحلي، وتحفّز على تطبيق الديمقراطية التشاركية، لم تحدد إطاراً أو تصوراً أو إجراءات لتجسيد الديمقراطية التشاركية، وهذا ما يجعل من برنامج "كابدال" الذي رفع شعار: (**ديمقراطية تشاركية وتنمية محلية**) أن يكون النموذج أو الإطار الذي تُفعَّل عن طريقه هذه المواد والقوانين، وتترجم على أرض الواقع بعد تشخيص محلي تشاركي.

ويتضمن هذا المشروع أربع (04) محاور أساسية يرتكز عليها لمرافقة ودعم البلديات النموذجية المختارة وإيجاد الأطر والأدوات الدائمة والملائمة لتجسيد المقاربة التشاركية ودعم التنمية المحلية على مستوى البلديات المعنية، وتتمثل في[32]:

أ/- تجسيد الديمقراطية التشاركية والعمل المشترك بين الفاعلين المحليين: من خلال وضع آليات دائمة لمشاركة الفاعلين من المجتمع المدني (المواطنين وبالخصوص الشباب والنساء، منظمات المجتمع المدني، المتعاملين الاقتصاديين) إلى جانب السلطات المحلية (المسؤولون، المنتخبون والإداريون) لتسيير شؤون البلدية من خلال آليات يتفق عليها من قِبل الفاعلين أنفسهم بطريقة توافقية وتشاورية، ليتم بعد ذلك تأسيس الإطار التشاركي عن طريق مداولة للمجلس الشعبي البلدي عبر << **ميثاق بلدي للمشاركة المواطنة**>>، لينبثق عن هذا الميثاق مجلس استشاري بلدي يشكل فضاء لمشاركة المواطنين وكل فعاليات المجتمع المدني لتسيير الشؤون العمومية للبلدية، وفرصة مثلى للمجتمع المدني المحلي للمشاركة جنبا إلى جنب مع المجلس المنتخب لتحديد رؤية مشتركة مستقبلية في مجالي التنمية والتخطيط العمراني عبر:

- إعداد تشاركي للمخطط البلدي للتنمية؛
- تحديد المشاريع ذات الأهمية القصوى والأولوية للتنمية الاقتصادية وتحسين الخدمات العمومية المحلية؛

– التنفيذ المشترك لبعض المشاريع في إطار الشراكة المحلية بين السلطات المحلية والحركة الجمعوية؛

– المتابعة والتقييم التشاركيين للمشاريع وأثرها على التنمية البلدية.

ب/– عصرنة وتبسيط الخدمات العمومية: يهدف المشروع إلى تسهيل وتبسيط عملية حصول المواطنين على المعلومات وبجودة وبصفة مستدامة، من خلال مساهمة ومرافقة مشروع "كابدال" للبلديات في تحديث وعصرنة إداراتها المحلية من جهة، ومرافقة المجتمع المدني وتشجيعه ليكون طرفا داعما لإدارته قصد تقديم خدمات عمومية مميزة من جهة أخرى، ولتحقيق ذلك وجب: – تحديث وتبسيط الخدمات الإدارية من خلال إنشاء الشباك الموحد للخدمة العمومية البلدية؛

– تطوير استخدام التكنولوجيا الحديثة للإعلام والاتصال؛

– ترقية التعاون ما بين البلديات لتطوير أوجه التكامل في أداء الخدمة العمومية على الصعيد الإقليمي؛

– تعزيز أوجه تظافر الطاقات في العمل وتحقيق وفرات الحجم.

ج/– التنمية الاقتصادية المحلية وتنويع الاقتصاد: بغية الانتقال من المنطق السلبي للبلديات والذي بني على الاتكالية واستهلاك الميزانية إلى منطق خلق الثروة والمداخيل المستدامة وفرص العمل الحقيقية، وجب المساهمة في تحقيق اقتصاد محلي تضامني متنوع، عبر التخطيط لبناء رؤية تنموية توافقية ومشتركة تستثمر في المقومات الذاتية لإقليم البلدية والاستفادة من كل الفرص المتاحة وخلقها مع الأقاليم الأخرى لتعطي القيمة المضافة لتحقيق التنمية بالإضافة إلى العمل على:

– الاستغلال الأمثل للمقومات الاقتصادية المحلية بإيجاد الوسائل الكفيلة باستغلالها على أكمل وجه؛

– ابتكار مبادرات ملموسة وتنفيذها للعمل على تنشيط الاقتصاد المحلي وخلق فرص عمل ومداخيل مستدامة؛

– ربط التكوين المهني بقطاع العمل والقطاع الاقتصادي الذي تتميز به المنطقة لتوفير أكبر فرص عمل؛

– استحداث نظام محلي للابتكار في خدمة التنمية.

د– التسيير المتعدد القطاعات للمخاطر البيئية الكبرى على المستوى المحلي: ويهدف هذا المحور إلى تعزيز النظام الوطني لتسيير المخاطر في بعده المحلي لتجسيد مرونة الأقاليم في مواجهة المخاطر البيئية الذي يضمن استدامة العمل التنموي، وهذا من خلال إدماج بُعد المخاطر البيئية في التخطيط الاستراتيجي وتنفيذ النظم المحلية للوقاية من المخاطر والكوارث وتسييرها عبر تثمين أدوار المجتمع المدني لمرافقة السلطات المحلية.

الفرع الثاني: النتائج المتوقعة من برنامج (كابدال).

يأمل كل من القائمين على برنامج (كابدال) من جهة وكذلك السلطات المحلية والمواطنون في البلديات النموذجية من جهة أخرى، أن يحقق طموحاتهم على مستوى التنمية المستدامة والديمقراطية التشاورية، كما يرتقب أن يحقق جملة من النتائج في أبعاد شتى أهمها:

– النشاطات التي يطورها البرنامج ينتظر منها أن تشكل أدوات بيداغوجية وحقولا لتجربة ممارسات ديمقراطية محلية جديدة تساهم في إبراز وتعزيز وتقوية شعور المواطنين بالانتماء لجماعاتهم المحلية، لتعزيز فكرة التعايش المشترك والتخفيف من التوترات الاجتماعية؛

– تجسيد الحكامة التشاركية عبر توسيع المشاركة المواطنة وغرس الممارسة الديمقراطية؛

– تثمين دور الحركة الجمعوية المحلية باعتبارها مدارس للديمقراطية ووسيلة لإيقاظ ضمير المواطنة، بتوفيرها مجال لتعلم الممارسات الديمقراطية والمساهمة في تعزيز العلاقات المدنية والاجتماعية بين المواطنين وتحفيز مشاركتهم في الحياة المدنية المحلية؛

– تفادي مختلف الكوارث والمخاطر الكبرى وحماية المواطنين ومنشآتهم ومصالحهم من كل الأخطار من خلال وضع نظام دقيق؛

– تحسين وتطوير الخدمة العمومية للإدارة المحلية ومحاربة كل أشكال البيروقراطية عبر الانتقال إلى الإدارة الإلكترونية، من خلال تعميم مواقع الانترنت والرسائل الإلكترونية، الخدمات عبر الخط، الأرقام الخضراء، المتابعة الإلكترونية للملفات وغيرها.....؛

– تحقيق الاستغلال الرشيد للموارد وتعزيز الدور الاقتصادي للجماعات المحلية، وذلك بتثمين الممتلكات المحلية وحسن استغلالها ووضع جباية محلية ملائمة واستغلال لما تزخر به الجماعات الإقليمية من قدرات وإمكانات اقتصادية وبشرية.[33]

الفرع الثالث: أهم المعوقات التي تواجه برنامج "كابدال".

الملاحظ المتعمق لهذا المشروع يجد بأنه يحمل في طياته طموحات كبيرة وآفاقا واعدة تسمح بتطوير الحكامة المحلية التي تحقق التنمية المحلية الشاملة والمستدامة عن طريق توظيف واستثمار كل الإمكانات المتاحة على المستوى المحلي، لكن هذا الطريق تعترضه الكثير من المعيقات والمشاكل التي تحدُّ من تجسيده ونجاحه على أرض الواقع بيسر نذكر منها [34]:

أ– المعوقات الاجتماعية والثقافية: يعتبر نقص الوعي المحلي وضعف المستوى الثقافي والتعليمي خاصة في المناطق النائية والفقيرة، وكذا التزايد السكاني – الذي لم تستطع الجماعات الإقليمية مواكبة احتياجاته وما ينجر عنها من مشاكل اجتماعية واقتصادية لعل أهمها البطالة ومشاكل السكن والتعليم والصحة....إلخ–، من بين أهم المشاكل والتحديات التي تحد من فعالية إشراك المجتمع المحلي وإنجاح المشاريع التنموية المحلية نتيجة يتخبط هذا الأخير في ظروف اجتماعية واقتصادية صعبة بسبب استشراء الفساد تجعله لا يؤمن بشعار المواطنة وغيرها من عبارات الديمقراطية، المشاركة، الشفافية.

ب– معوقات سياسية: إن غياب المناخ الديمقراطي السليم، ضعف المجالس المحلية المنتخبة وكثرت الانسدادات فيها نتيجة الصراعات الحزبية والمصلحية الضيقة وسيطرت العلاقات والروابط التقليدية والقبلية في عملية اتخاذ القرار كلها عوامل وأسباب تؤدي إلى انعدام الثقة بين المجتمع المحلي ومسؤوليه ويضعف عملية المشاركة الشعبية، ما يستدعي من المسؤولين ضرورة بعث رسائل الطمأنة بتنفيذ اصطلاحات واتخاذ قرارات من شأنها خلق روح جديدة لدى المواطن تشعره بضرورة تغيير نظرته واستدعائه للمشاركة الفعالة والحقيقية من أجل تحقيق التنمية المنشودة.

ج– ضعف العلاقة بين الإدارة والمواطن: والتي كرستها البيروقراطية الإدارية وغيرها من أشكال الفساد المعششة في إدارة أغلب بلديات الوطن، ولعل استخدام التكنولوجيا الحديثة وعصرنة الإدارة العامة تذيب نوعا ما جبال الجليد المتراكمة بين الطرفين، كما يلعب تعزيز دور وسائل الإعلام القوية والحيادية والتي تعمل على نقل المعلومة الصحيحة وممارسة الرقابة على الأداء دورا مهما في تفعيل دور المجتمع المدني في الرقابة والمساءلة.

د- العجز الموازني المحلي: تعاني أغلب بلديات الوطن ندرة في الإمكانيات وضعفا في الإيرادات نتيجة ضعف نظام الجباية المحلية وقلة مصادر التحصيل الجبائي، مما يجعلها تعاني من اختلال في توازن الميزانية ويسبب لها عجزا موازني نتيجة تعدد أوجه الإنفاق وقلة الموارد المالية ويجعلها رهينة للمنح والإعانات وهذا ما يجعل استقلاليتها وقوتها التسييرية والقدرة على اتخاذ القرار المناسب على المحك، وهو ما يلزم المسيرين على البحث عن وسائل وآليات أخرى لزيادة وتنويع مصادر الدخل.

خاتمة:

بات الاهتمام بمفهوم الحوكمة المحلية أمرا ظاهرا للعيان خاصة بعد انتشار قيم الديمقراطية، وظهور التوجهات العالمية الداعية إلى مشاركة أفراد المجتمع في القرارات التي تهمهم، وانتشار الوعي الشعبي والمطالبة بالحقوق المكفولة وعلى رأسها المشاركة في التسيير واتخاذ القرار وحل الأزمات والمشاكل التي تعترض تحقيق الرفاهية المعيشية والوصول إلى التنمية المستدامة الشاملة ولا سيما في البلدية والتي تعتبر الأقرب للمواطن وهمومه وانشغالاته والبيئة الأنسب لممارسة الديمقراطية التشاركية.

ولقد سعت الجزائر لتحقيق هذه الرغبة الدولية والمجتمعية على مستوى دواليب الحكم واتخاذ القرار من خلال تطبيق اللامركزية الإدارية في الجماعات الإقليمية ومن خلال إحداث الإصلاحات التشريعية والقانونية بما يتلائم مع هذا الطرح وعلى رأسها قانوني البلدية والولاية والتي ثمّنها دستور 2020، والتي تمّ تجسيدها عمليا من خلال برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية "كابدال"، والذي إن وفرت له فرص النجاح والأرضية الخصبة سيشكل فرصة لنمو المسعى التشاركي عبر توحيد جهود كل من المجتمع المدني والمنتخبين والإدارة المحلية وتظافرها لغرس ثقافة الحوار على أسس الشفافية وتحمل المسؤولية، وإن نجاحه سيمثل انتصار لثقافة الديمقراطية التشاركية وتعميمها على مختلف بلديات الوطن وهذا ما ينعكس بدوره على الديمقراطية في الجزائر وترسيخ أسسها ومبادئها في الوطن ككل.

ولكن هذا لا يتأتى إلا بمجتمع مدني محلي متسلح بالعلم والوعي، يمكّناه من ممارسة مهامه المنوطة به بكفاءة وفعالية في إطار مهيكل ومنظم، ويساهم في اتخاذ القرارات السليمة بالتشاور مع منتخبيه وإدارته المحلية مستخدما إمكاناته المالية والمادية المتاحة بعقلانية ورشادة.

وفي انتظار الحصول على نتائج مشروع "كابدال" –والتي نتمنى أن تكون إيجابية ومشجّعة على التعميم على جميع بلديات الوطن- يمكننا الخروج بمجموعة من الاستنتاجات والتوصيات التي نلخصها فيما يلي:

- إن نجاح عملية إدارة الجماعات الإقليمية وتطويرها واستجابتها لتطلعات المواطنين مرهون بالعامل البشري المسيّر وكفاءته ومدى الاعتناء به، وكمية ونوعية الوسائل والبرامج والأساليب الحديثة المتوفرة له، والتي تساعده على الاتصال الفعّال وتقديم الخدمات بجودة ويسر.

- برغم الإمكانيات البشرية والمُقدَّرات الطبيعية التي تتوفر عليها الجزائر، والترسانة الهائلة من القوانين والتشريعات التي تصب في تفعيل الحوكمة المحلية إلاّ أننا لم نستطع الوصول إلى تحقيق تنمية محلية مستدامة.

– يشكل مشروع كابدال لبنة حقيقية ومنطلق رئيسي لترسيخ قيم الديمقراطية التشاركية في الجماعات الإقليمية، والتي تعتبر منطلقا لتحقيق الحوكمة المحلية المنشودة.

– رغم تزايد الضغوط المجتمعية من أجل تحقيق الحوكمة على مستوى الجماعات الإقليمية بغرض الحد من الفساد وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين وتحقيق التنمية المنشودة، إلا أن هذا لم يكلّل بالنجاح.

– تجسيد أسلوب اللامركزية متوقف على مدى استقلالية الجماعات الإقليمية في ممارسة مهامها والتحكم في الاختصاصات الموكلة إليها، وأنه رغم محاولات الإصلاح بقي المجلس وإدارته المحلية مجرد جهاز تنفيذي، يقتصر دوره على تقديم خدمات غير كافية، تشوبها شبهة التبذير والفساد.

– المشاركة الديمقراطية تعتبر حاليا أفضل الاستراتيجيات لتفعيل مشاركة المواطن بطريقة مباشرة أو عبر المؤسسات الشرعية الوسيطية من أجل ترشيد الإدارة وتحقيق التنمية المستدامة على المستويين الوطني والمحلي، وبما يضمن الاقتصاد في الوقت والجهد والإنفاق ويعزز الثقة بين المسؤول والمواطن.

التوصيات: ومن بين التوصيات التي نتمنى تجسيدها في أقرب وقت نذكر:

– الاهتمام بالعنصر البشري من خلال التكوين المتواصل والمستمر لمنتخبي وموظفي الجماعات الإقليمية قصد التأهيل على التسيير والإدارة ومواكبة التقدم العلمي والعالمي تحت مبادئ وأسس الحوكمة، واختيار أفضل الكفاءات للمناصب الحساسة والمهمة.

– ضرورة انفتاح الجماعات الإقليمية على منظمات المجتمع المحلي وذلك من خلال المشاركة في الإعداد والتنفيذ والرقابة على الإدارة والتسيير بما يلبي احتياجاتهم وأولوياتهم المعيشية، ويحد من الفساد المستشري في المحليات، وضمان أفضل الأساليب لانسياب المعلومات الصحيحة في جو من الصراحة والثقة.

– الاعتناء بالتجربة الفتية والمتمثلة في برنامج "كابدال"، وتوفير جميع الظروف المناسبة لنجاحه وتعميمها على باقي البلديات، وهو ما يعتبر تجسيد لمبدأ المشاركة الديمقراطية ولبنة حقيقية لتفعيل الحوكمة المحلية.

– الإسراع في تجسيد مبادئ الحوكمة على المستوى المركزي والمحلي،لأن ضعف الحوكمة المحلية هو انعكاس لضعف الحوكمة على المستوى المركزي، وإصلاح المنظومة التشريعية بما يخدم أهداف ومبادئ الحوكمة.

– إن تبني مؤشرات وأبعاد الحوكمة في ممارسات الأجهزة الإدارية الجزائرية يجب أن يتم مناقشته وتنفيذه بنوايا صادقة وحقيقية وبفواعل محلية ذات كفاءة ومصداقية لتحقيق الإصلاح، وليس لأهداف سياسية وتحت الضغوط الخارجية وهذا كله من أجل إحداث الإصلاح في المجالات الاقتصادية والإدارية والاجتماعية وتحقيق التنمية المحلية المنشودة وفق رؤية جزائرية.

– الاستفادة من التجارب الناجحة في مجال الحوكمة المحلية وإشراك المجتمع المدني في تسيير الشأن المحلي.

الهوامش:

[1] – سامية بابوري، **الإصلاح السياسي والحوكمة المحلية دراسة حالة تركيا**، أطروحة دكتوراه تخصص تنظيم سياسي وإداري، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة صالح بوبنيدر_قسنطينة، الجزائر، 2018، ص: 46-49.

[2] – عبد الرحمان خليفي، **قوانين الإدارة المحلية الجديدة ومؤشرات الحوكمة في الجزائر**، مداخلة في المؤتمر الدولي حول "الحوكمة، المواطنة وسيادة القانون "، من 08 إلى 10 ديسمبر 2014، جامعة تيطوان، المغرب، ص: 03.

[3] - Daniel Kauffmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi, **Governance Matters III Governance Indicators For 1996-2002,** World bank, Policy Research Working Paper, 2003, p: 02.

[4]-International Centre for Parliamentary Studies, **Governance**,Disponible sur le lien: https://www.parlicentre.org/Governance.php(consulté le :10/01/2021) à l'heure: 20:45.

[5] – قانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد(15)، الصادرة بتاريخ 12 مارس 2006، ص:18.

[6] – العياشي زرزار، **من الحوكمة المحلية إلى الحوكمة الإلكترونية للإدارات المحلية**، مجلة القانون والمجتمع، المجلد (03)، العدد (01)، مخبر القانون والمجتمع، جامعة أحمد دراية_أدرار، الجزائر، 2015، ص ص: 93-94.

[7] – طارق عشور، **الحوكمة المحلية وتحسين الخدمة العامة مقاربة القيمة العامة في سياق الخبرة العالمية**، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، المجلد (10)، العدد (01)، جامعة الحاج لخضر 1_باتنة، الجزائر، 2021، ص: 85.

[8] – عبد الحق فيدمة، **ماهية الجماعات المحلية والتنمية المحلية المستدامة**، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد (01)، العدد (01)،كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة علي لونيسي_البليدة 2، الجزائر، 2012، ص: 120.

[9] – **مفهوم الحوكمة المحلية.** متوفر على الرابط: https://guelma.yoo7.com/t1496-topicأطلع علية يوم: 2021/01/15. على الساعة: 23:15.

[10] – جوهرة شرقي، **الحوكمة في الجماعات المحلية واقع وآفاق حالة بعض بلديات الجزائر**، أطروحة دكتوراه تخصص تسيير المنظمات، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة_بومرداس، الجزائر، 2018، ص: 78.

[11] – سميحة طري، **الحوكمة المحلية ودورها في تحقيق التنمية بالجزائر –تجمع الإخوة عموري ببسكرة أنموذجا–**، أطروحة دكتوراه تخصص رسم السياسة العامة، قسم التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2020، ص ص: 51-52.

[12]- Extrait de la Déclaration de Valencia de la 15emeConference des Ministres Européens Responsables des Collectivités Locales et Régionales, Valencia,Espagne, 15-16 Octobre 2007,pp:2-3.Disponible sur le lien: https://rm.coe.int/090000168070169a

[13] - ibid, p: 02.

[14] – حمزة برابح، **واقع وآليات تطبيق الحوكمة المحلية في تسيير الجماعات المحلية بالجزائر دراسة حالة ولاية ورقلة**، رسالة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح_ورقلة، الجزائر، 2016، ص ص: 06-07.

[15] – الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة– أمان، **المجتمع المدني في العالم العربي ودوره في مكافحة الفساد**، مارس 2013، ص: 05. متوفر على الرابط: https://www.aman-palestine.org/reports-and-studies/8576.html

[16] – الحاج يوسف مليكة، **إشكالية تفعيل دور المجتمع المدني في الوطن العربي**، مجلة حقائق للدراسات النفسية والاجتماعية، المجلد (03)، العدد (09)، جامعة زيان عاشور_الجلفة، الجزائر، 2018، ص:198.

[17] – الطيب بولحية، سمير سالمي، **أجندة 21 المحلية لتفعيل المشاركة المجتمعية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة بالتطبيق على القطاع السياحي**، مجلة التنمية الاقتصادية، العدد (03)، جامعة الوادي، الجزائر، 2017، ص: 308.

[18] – محمد فراحي، **برنامج كابدال (CAPDEL) كآلية لإرساء التعاون الدولي من أجل تجسيد الديمقراطية التشاركية**، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد (03)، العدد (01)، مخبر القانون الدستوري والحكم الراشد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس_مستغانم، الجزائر، 2019، ص: 137.

[19] – كونغرس السلطات المحلية والإقليمية التابع لمجلس أوروبا، **الأخلاقيات العامة: الشفافية والحكومة المفتوحة**، 2018، ص: 27. متوفر على الرابط: https://rm.coe.int/public-ethics-transparency-and-open-government

[20] – محمد عبد الهادي، **انعكاس الحوكمة على مشاركة المواطنين في المحليات**، مجلة الديمقراطية، المجلد (17)، العدد (65)، مصر، 2017، ص: 121.

[21] – يوسف بن يزة، فيصل حميلة، **الديمقراطية التشاركية كآلية لتفعيل الحوكمة على المستوى المحلي**، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد (06)، العدد (01)، جامعة العربي بن مهيدي_أم البواقي، الجزائر، 2019، ص ص: 36-37.

[22] – سليمان بوعمريون، **دور المجتمع المدني في تحقيق الحوكمة الصحية للحد من الفساد**، مجلة العلوم الإنسانية، العدد (48)، جامعة محمد خيضر_بسكرة، الجزائر، 2017، ص: 694.

[23] – كمال بودانة، **أثر الرقابة الإدارية على التنمية المحلية دراسة ميدانية ببلدية حاسي بحبح– الجلفة**، رسالة ماجستير تخصص تنظيم وعمل، قسم العلوم الاجتماعية، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2014، ص: 79.

[24] – القانون06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد(14)، الصادر بتاريخ 08 مارس2006.

[25] – جديد توزي، ليلى مداني، **واقع إشراك المجتمع المدني في تحقيق الحوكمة المحلية في الجزائر**، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، المجلد (10)، العدد (01)، جامعة الحاج لخضر 1_باتنة، الجزائر، 2021، ص ص: 104- 106.

[26] – قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد (37)، الصادر بتاريخ 03 جويلية 2011

[27] – المرسوم الرئاسي رقم 20-251 مؤرخ في 15سبتمبر 2020، المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، العدد(54)، الصادر بتاريخ 16 سبتمبر 2020.

[28] – المادة (17) من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد(14)، الصادر ة بتاريخ 07 مارس 2016، ص:08.

[29] – عبد القادر موفق، **البلدية الإلكترونية كآلية لتعزيز الشفافية الإدارية والمالية في البلديات الجزائرية**، مجلة العلوم الإنسانية، العدد (40)، جامعة محمد خيضر_بسكرة، الجزائر، 2015، ص: 186.

[30] – محمد أمين أوكيل، **رهان تفعيل الديمقراطية التشاركية من منظور برنامج دعم الفاعلين المحليين: (كابدال)**، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد (10)، العدد (02) عدد خاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة_بجاية، الجزائر، ص: 33.

[31] – بن صالح صالحي، نورالدين حاروش، **(كابدال) كبرنامج نموذجي لتجسيد الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية في الجزائر**، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (10)، العدد (01)، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر_الوادي، الجزائر، 2019، ص ص: 1370-1373.

[32] – وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، **كابدال برنامج دعم قدرات الفاعلين المحليين في التنمية "ديمقراطية تشاركية وتنمية محلية"**، متوفر على الرابط:http://www.interieur.gov.dz/images/Fiche-Infos-ARABE.pdf أطلع عليه يوم: 10-10-2021 على الساعة: 09:15.

[33] – الطيب بوهلال، **مقاربة "كابدال التشاركية" كآلية لتحقيق الديمقراطية المحلية في الجزائر**، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد (12)، العدد (04)، جامعة زيان عاشور_الجلفة، الجزائر، 2019، ص ص: 247-248.

[34] – رشيد بلفكرات، **إدماج مقاربة الديمقراطية التشاركية وآليات تفعيل الحوكمة المحلية في الإدارة المحلية الجزائرية: تجربة كابدال نموذجا**، مجلة الراصد العلمي، المجلد (06)، العدد (10)، مخبر تحليل، تنميط وتصميم المنتجات الإعلامية في الميادين الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية، جامعة أحمد بن بلة_وهران1، الجزائر، 2019، ص ص: 124-125.

انعكاسات الحكم الراشد على الجماعات الإقليمية في التشريعين الجزائري والتونسي

The implication of good governance on regional groups in Algerian and Tunisian legislation

ط.د إيمان بعلي
كلية الحقوق جامعة صفاقس – تونس

الملخص:

تعنى الجماعات الإقليمية سواء في التشريع الجزائري أو التشريع التونسي بتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي ،فهي تعتبر فضاء للمشاركة الشعبية ،التي تؤثر في القرارات الإدارية ،إذ تعتبر من الإهتمامات الكبرى على المستوى المحلي لدرجة النص عليها في الدستور ،وذلك يرجع للدور الكبير الذي تلعبه في تكريس الحوكمة الرشيدة التي تترجم وصول الدولة بكافة هيئاتها الوطنية إلى درجة الديمقراطية ،إذ تباشر عملها وفقا لتنظيمات وقوانين تمس الصالح الإقتصادي و الإجتماعي والسياسي والثقافي والذي يمس الشعب وليد السلطة بالأساس .

الكلمات المفتاحية: التنمية المستدامة ، الجماعات الإقليمية

Abstract :

Regional authorities, whether in Algerian or Tunisian legislation, are concerned with achieving sustainable development at the local level. They are considered a space for popular participation that affects administrative decisions, as it is considered one of the major concerns at the local level to the point of stipulating it in the constitution. This is due to the great role they play in Consecration of good governance that translates the state's access to all its national bodies to the degree of democracy, as it carries out its work in accordance with regulations and laws that affect the economic, social, political and cultural interests that affect the people, the result of power in the first place.

Key words: Sustainable Development, Regional authorities

مقدمة:

إن الإدارة العامة تحتاج في تنفيذ سياستها إلى تنظيم إداري ،فهذا التنظيم يكون على مستوى كافة التراب الوطني ،حيث نجد نظام الجماعات الإقليمية (الإدارة المحلية) في كل من التشريع الجزائري ونظيره التشريع التونسي، والذي يهدف بالأساس إلى تخلي الدولة عن مباشرة مهامها إلى هيئات تشاركها في تقديم الخدمات للمواطنين على مستوى كافة الإقليم المحلي ،بإعتبارها أسلوبا إداريا ،ويكون ذلك دائما في إطار الديمقراطية وحقوق الإنسان ومقتضيات الحكم الراشد أو ما يعرف بالديمقراطية التشاركية، فالحكم الراشد هو إرساء دولة القانون والحق ،والقضاء على التهميش السياسي، والإبتعاد عن التخطيط المركزي ،وتنفيذها للسياسة العامة للدولة على المستوى المحلي ،فالإدارة في تنظيمها ترتكز على المركزية واللامركزية ،وعليه تم تجسيد كل من البلدية والولاية كمرافق محلية وذلك لقربها من المواطن ذات الصلة بالبيئة نفسها ،الهدف منها الوصول إلى إدارة محلية رشيدة وبالتالي الوصول إلى تنمية محلية مستدامة هذا بالنسبة للتشريع الجزائري أما بالنسبة للتشريع التونسي نجد الإدارة المحلية تقوم بالأساس على البلديات والجهات والأقاليم.

أهمية الموضوع: تتبلور أهمية هذا الجانب الذي يمس الإدارة المحلية في كون أن تسيير شؤونها تكون بعيدة عن الإدارة المركزية (الإدارة الأم)،وذلك من ناحية نشاطها خاصة في ما تعلق بالجانب المالي ،هذا ما يستوجب التطرق ودراسة الوجه العام لتجسيد الإدارة الإقليمية في حدود معينة وتحت رقابة محلية وكذلك رقابة على المستوى المركزي ،قصد تحقيق الحوكمة الرشيدة الوجه الكامل للتنمية المستدامة في المجتمعات ،سواء كان ذلك في التشريع الجزائري أو التشريع التونسي.

وللتطرق لموضوع الجماعات الإقليمية والحكم الراشد في كل من التشريعين الجزائري والتونسي ،يتوجب علينا في البداية إستعمال المنهج المقارن الذي يتماشا معه المنهج الوصفي ويتبعه المنهج التحليلي ،والذي يجعلنا في البداية إلى طرح الإشكاليات التالية ، **ماهي مكونات الجماعات الإقليمة في كل من التشريع الجزائري والتشريع التونسي ؟وهل هناك تقارب في مابينها؟**والتي ينبثق عنها إشكاليات فرعية تتمثل في **: ماهي الآليات المعتمدة فيها والتي تعمل على تجسيد ميكانيزمات ومحددات الحكم الراشد؟ وهل هذه الجماعات المحلية تتمتع بالإستقلالية عن السلطة المركزية ؟ وهل ساهمت الإصلاحات التي مست الجماعات المحلية في تجسيد الحكم الراشد؟** وللإجابة على هذه الإشكاليات نبحث في هذا الموضوع من خلال المحاور الأساسية التالية:

المبحث الأول : الحكم الراشد وتطبيقاته على الإدارة المحلية(الإقليمية) في التشريعين الجزائري والتونسي

المبحث الثاني : مدى تطبيق الرشادة في الإدارة الإقليمية في التشريع الجزائري والتشريع التونسي

المبحث الأول : الحكم الراشد وتطبيقاته على الإدارة المحلية(الإقليمية) في كلا التشريعين

إن موضوع الحكم الراشد أصبح من المواضيع الشائكة ،التي أصبحت محل نقاش على كل المستويات خاصة في الأنظمة التي يسودها الفساد وكافة مظاهره بالخصوص الفساد الإداري ،سواء كان ذلك في النظام الجزائري أو النظام التونسي ،وعليه نتطرق في هذا المبحث إلى مطلبين المطلب الأول نجد فيه مفهوم الحكم الراشد وآليات تحديده ،والمطلب الثاني فيه قانونية الجماعات الإقليمية في التشريعين الجزائري والتونسي.

المطلب الأول: مفهوم الحكم الراشد وآليات تحديده

بالرجوع إلى القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة نجده تحدث عن الحكم الراشد ،على أنه هو الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بإنشغالات المواطن ،وتعمل المصلحة العامة في إطار الشفافية [1]،أما بالنسبة للحوكمة الرشيدة في التشريع التونسي نجدها أدرجت وفقا للقانون المنظم لدائرة المحاسبات و كذا دستور 2014 والأمر عدد 1039 لسنة 2014 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية [2]،ومن هذا المنطلق نتناول هذا المطلب من خلال عرض تعريف الحكم الراشد في الفرع الأول ، والآليات التي يقوم عليها الحكم الراشد من أجل تحقيق الرشادة الإقليمية في كل من القانون الجزائري والقانون التونسي في الفرع الثاني.

الفرع الأول :تعريف الحكم الراشد

في البداية إن مصطلح الحكم الراشد مر بعدة مراحل عندما نتطرق إلى نشأته ، وبعيدا عن المعنى اللغوي التقليدي ، يمكن القول بأن الحوكمة الرشيدة هي مصطلح لاتيني« gudernare » ،وفي اللغة الإنجليزية corporate » « gouvernance،فالحوكمة الرشيد تظهر من خلال إتباع الإجراءات المتبعة في مسار الإبرام ،إذ أنها مصطلح من

المصطلحات المرتبطة بالحياة العامة ككل والصفقات العمومية خاصة [3] ،و يمكن القول كذلك بأنها هي ممارسة السلطة الإقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة الشؤون الخاصة بالدولة على كافة المستويات وتتضمن الآليات والعمليات والمؤسسات التي يتمكن المواطنين من خلالهما من التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم وأداء واجباتهم ،كما نجد تعريف آخر والذي يرى بأنه "قدرة الحكومة على عملية الإدارة العامة بكفاءة وفاعلية بحيث تكون خاضعة للمساءلة ومشاركة المواطنين في النظام الديمقراطي للحكومة"[4].

كمايرى المفكر "مارتن دورنبوس"،أن الحكم الراشد هو قدرته على تحديد أهداف إقتصادية و إجتماعية ،وعلى تحديد برنامج زمني لتحقيق هذه الأهداف ،أي أن دور الدولة هو تفعيل الحكم الراشد من أجل تحقيق التنمية على كافة المستويات ،وتحقيق الأهداف المرجوة ،كذلك الحكم الراشد هو قدرة الحكومة على تحقيق إدارة فعالة لتنفيذ السياسات اللازمة وإحترام المواطنين للدولة في ظل وجود الرقابة الديمقراطية للمؤسسات [5]،وهذا ما له إرتباط بالحكم والمحكومين في إطار الشرعية والتمثيل ومن هذه التعاريف المتنوعة نجد أنها ركزة على الحوكمة الرشيدة من خلال إعتباره كوسيلة تستعملها الدول من أجل الإبتعاد عن الفساد.

الفرع الثاني : الآليات التي يقوم عليها الحكم الراشد من أجل تحقيق الرشادة الإقليمية

ويقصد بالآليات هنا المبادئ التي يقوم عليها الحكم الراشد، والذي بإعتباره موضوع ذو أهمية تم تحديدها من خلال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي [6]،والتي نجدها تتمثل في ما يلي:

أولا–المشاركة :إن تجسيد المشاركة يدل على مدى وعي المجتمع في الدولة ،أي مشاركة المجتمع المدني من خلال عمليات الإنتخابات ،كذلك تتمثل في إشراك منظمات المجتمع المدني في الشؤون العامة وهذا ما يعد تكريس الشفافية في الأنظمة السياسية ما يؤدي إلى حماية الحقوق للمواطنين، وعليه يترتب الرضا الذي يؤكد الشرعية وبالتالي تحقيق الحكم الراشد.

ثانيا–الشرعية :هي قبول المواطنين للسلطة بصورة طوعية ،وذلك عند توفر عنصر الثقة بين الطرفين ،وهذا الذي نجده ينقصنا في مجتمعاتنا العربية مقارنته بالمجتمعات الغربية التي تحرص على هذا الجانب.

وفي هذا السياق يمكن الحديث على التجربة السويسرية ،التي اعتمدت على الديمقراطية شبه مباشرة ،وذلك على نحو إنتخاب ممثليهم فهم يساهمون في مسار إتخاذ القرار خاصة ما تعلق بالمبادرة الشعبية و الإستيفتاء التقريري[7].

ثالثا–الشفافية : وهي تمكين المواطنين من التطلع على كيفية إدارة الدولة والسياسة المتبعة من طرف هذه الأخيرة ،كما يعتبرها البعض بأنها أسلوب علمي لمكافحة الفساد ،فالشفافية هي آلية تستعمل للكشف عن الفساد ،وذلك ما يلزم الدولة بإعلان كل أنشطتها (التخطيط–التنفيذ)،مما ينتج عنه مشاركة المواطن ومساهمته في صنع السياسة العامة ،وهذا ما يحتم الدولة الإعلان عن سياستها في إطار الشفافية والتعاون مع المواطن.

رابعا–دورية الإنتخابات: الهدف بدورية الإنتخابات هو تجديد القيادات ،والذي تعتبر مظهر من مظاهر الديمقراطية ،حيث هنا يساهم الفساد في تحديد الخيارات السياسية مهما كانت الطريقة المتبعة في ذلك ،إلا أن أنصار الحكم الراشد يفضلون نظام التنظيم النسبي والذي يشارك أو يفسح المجال لمشاركة شعبية أوسع.

خامسا-المساءلة: تكون المساءلة بناءا على تقييم المؤسسات الممثلة بالأشخاص القائمين عليها ،من طرف الهيئات المخولة رسميا بذلك أو من طرف مؤسسات المجتمع المدني أو الرأي العام ،فضعف المؤسسات المكلفة بالمحاسبة وتحول غايتها إلى غير تلك المخولة لها ،هنا تؤدي إلى إنحراف الحكومة عن مسارها الصحيح "الحكم الصالح" ،حيث تكون المساءلة إما مساءلة تنفيذية أو تشريعية أو مساءلة قضائية.

سادسا-حكم القانون: أي أن الدولة التي تعتمد في نظامها على سياسة القانون الذي يحكم،تكون بعيدة عن الفساد ،فالقانون يضمن للأـــشخاص والمؤسسات العامة والخاصة، والدولة نفسها المساءلة بالنسبة لها تكون أمام القانون وعلى قدم المساواة.

المطلب الثاني : قانونية الجماعات الإقليمية في التشريعين الجزائري والتونسي

تعتبر الجماعات الإقليمية من الأجهزة التنفيذية التي تباشر عملها على المستوى المحلي مكتسبة بذلك الطابع المحلي ،حيث نجد هذه الأجهزة منتخبة ومعينة ،ويقصد بها كذلك توزيع الوظيفة الإدارية على المستوى اللامركزي ،وعليه يمكن الحديث عن الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائريضمن الفرع الأول ، والفرع الثاني نتناول فيه تنظيم الجماعات الإقليمية في التشريع التونسي وأخيرا نجد الفرع الثالث والذي يتحدث عن تسيير إدارة الجماعات الإقليمية في كلا التشريعين ودورها في تحقيق التنمية الإقتصادية.

الفرع الأول :تنظيم الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

إن الجماعات المحلية هي ذلك الجزء من الحكومة الأم أو الدولة الذي يختص أساسا بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة أو مكان معين ،إلى جانب المسائل التي يرى البرلمان ملائمة إدارته بواسطة سلطات محلية منتخبة تكمل عمل الحكومة المركزية،فهنا يمكن إعتبار دور الجماعات الإقليمية دورا مكملا لدور الإدارة المركزية للدولة ،ولكل منطقة أو جهة محلية خصوصيتها. ويتمحور تنظيم أو النظام القانوني في الجزائر حول نظامين إثنين الأول البلدية والثاني الولاية ،وهذا ما جاء في الدستور حيث يقوم كل من هاذين النظامين على مبادئ ديمقراطية وإدارية في نفس الوقت من أجل تحقيق الحكم الراشد.[8]

وعليه سوف نتطرق في هذا الفرع إلى تنظيم الإدارة الإقليمية في الدولة الجزائرية والتي نجدها كما يلي:

أولا-تنظيم البلدية

يمكن تحديد مفهوم البلدية بأنها هيئة إدارية لامركزية إقليمية محلية في النظام الإداري الجزائري ،بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية الأساسية والقاعدية سياسيا وإداريا و إجتماعيا وثقافيا ،كما نجد المادة الثانية من قانون البلدية عرفتها كما يلي :" البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ،ومكان لممارسة المواطنة ،وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية " [9]،وعليه نجد البلدية تتكون من ثلاثة هيئات ،الهيئة الأولى والمتمثلة في المجلس الشعبي البلدي ،فهو جهاز مكون من مجموعة من الأفراد توكل إليهم مسؤولية وضع السياسات المحلية وتولي مسؤولية الإشراف عند تنفيذها ،أيضا نجد الهيئة الثانية والتي تتجسد في رئيس المجلس الشعبي البلدي ،والذي يتم إختياره من طرف جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي ،والهيئة الثالثة نجدها الأمين العام للبلدية تم إستحداثه مؤخرا.[10]

ثانيا –تنظيم الولاية

تمثل الولاية الوحدة الإدارية الإقليمية الثانية التي تعلو البلدية تم تعريفها وفقا للمادة الأولى من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية والتي جاءت كما يلي :"الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة .وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة .وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية للدولة .وتساهم الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الإقتصادية و الإجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين .وتتدخل في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون .شعارها هو بالشعب وللشعب .وتحدث بموجب القانون " [11]،تتميز بطبيعة مزدوجة حيث تمثل الولاية من جهة وتمثل الدولة من جهة أخرى مثل ما تم النص في المادة الثانية من القانون 12-07 المتعلق بالولاية ،ونجد تنظيم هيكل الولاية المجلس الشعبي الولائي وهو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية للولاية وفقا للمادة 82 منه والتي جاءت كما يلي :"في إطار المخطط المذكور في المادة 80 أعلاه ،يقوم المجلس الشعبي الولائي بما يأتي:-يحدد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويبدي رأيه في ذلك.

-يسهل إستفادة المتعاملين من العقار الإقتصادي.

-يسهل ويشجع تمويل الإستثمارات في الولاية.

-يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية بإتخاذ كل التدابير الضرورية " ،أما بالنسبة للهيئة الثانية ،فتتمثل في الوالي وهو الذي يمثل الولاية على المستوى المركزي ،كما يمثل المركز على المستوى المحلي ،فهو يمتاز بسلطة سياسية ذات مكانة مرموقة ،حيث يكون تعينه بموجب مرسوم رئاسي وفقا لما ورد في المادة 92من الستور لسنة 2020 [12] ،أما بالنسبة للهيئة الثالثة نجد مركز المقاطعة الإدارية ضمن التنظيم الإقليمي اللامركزي ،تم إحداث هذه الهيئات مؤخرا وبعد تبني نظام الولايات المنتدبة ،ظهرة بموجب مرسوم رئاسي رقم 140/15 المؤرخ في 27ماي 2015 ،المتضمن إحداث مقاطعات إدارية وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ،وبالمرسوم التنفيذي رقم 141/15 المؤرخ في 28ماي 2015 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها [13]،فهي تعتبر إحدى فروع السلطة المركزية كهيئة عدم التركيز ،فهي تابعة للولاية و تعتبر زيادة التقوية على تواجد الدولة على المستوى الإقليمي وهذا ما ينعكس بالسلب على الجماعات الإقليمية ،والبعض يراها ووصفها بأنها الدائرة الكبيرة.[14]

الفرع الثاني: تنظيم الجماعات الإقليمية في التشريع التونسي

أما بالنسبة للتشريع التونسي فنجده هو كذلك يعتمد على اللامركزية وذلك بكافة التراب الوطني وذلك في إطار وحدة الدولة [15]،فنجد الجماعات الإقليمية تم تنظيمها بموجب القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية ،حيث جاء في الفصل الثاني منه على ما يلي :"الجماعات المحلية ذوات عمومية تتمتع بالشخصية القانونية و الإستقلالية الإدارية والمالية وتتكون من بلديات وجهات وأقاليم يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية[16]. "

وعليه نجد أن اللامركزية في التشريع التونسي تعتمد على ثلاثة مكونات ،أولها البلدية والثانية تتمثل في الجهات والتنظيم الثالث نجده ما يسمى بالأقاليم ،وللتطرق إلى هذه التنظيمات الثلاثة يتم التقسيم كالتالي:

أولا –البلديات

جاء في الفصل 200 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية ،بأن البلدية هي "جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية وبالإستقلالية الإدارية والمالية وتتولى التصرف في الشؤون البلدية وفقا لمبدأ التدبير الحر وتعمل على تنمية المنطقة إقتصاديا و إجتماعيا وثقافيا وحضريا وإسداء الخدمات لمنظوريها والإصغاء لمشاكل متساكنيها وتشريكهم في تصريف الشأن المحلي "،فمن هذا التعريف نجد أن المشرع إعتبر البلدية هي أول نقطة للشعب التي تعمل على تقريب وجهات النظر بينه وبين الدولة المتمثلة في السلطة المركزية وذلك في جميع المجالات.

وعليه ومن هذا القانون الأساسي نجد أن البلدية تشتمل الهيئة الأولى والمتمثلة في المجلس البلدي ،والذي يعمل على تسيير شؤون البلدية والذي يقوم على أساس إنتخابي ،أما الهيئة الثانية نجدها تخص الدوائر البلدية ،حيث يتم تقسيم إقليم البلدية إلى منطقتين إداريتين فأكثر تدعى دوائر بلدية تضبط حدودها بقرار صادر من المجلس الشعبي البلدي والذي يتم إتخاذه بأغلبية ثلثي أعضائه ،و يرئسها رئيس يتم إختياره من طرف أعضاء المجلس البلدي [17]،إضافة إلى هذا نجد الهيئة الثالثة والتي تتمثل في رئيس البلدية ومساعديه حيث جاء في الفصل 245 من القانون الأساسي السالف الذكر بأنه يتم إنتخاب رئيس المجلس البلدي ومساعديه من المجلس البلدي وذلك كامل المدة في أول جلسة يعقدها بعد الإعلان عن النتائج النهائية للإنتخابات ،كذلك نجد المكتب البلدي والإدارة البلدية ، وفي هذا السياق تمارس البلدية صلاحياتها بثلاثة صور وذلك من خلال ممارستها لصلاحيات ذاتية والتي تخص بها إقليمها فقط أي صلاحيات لصيقة بها ، إلى جانبها صلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية في جانب معين من الأمور ، إضافة إلى صلاحيات منقولة من طرف السلطة المركزية.

ثانيا–الجهة

تم النص عليها ضمن الفصل 293 من القانون الأساسي السالف الذكر وذلك على النحو التالي :"الجهة جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية و بالإستقلالية الإدارية والمالية تتولى التصرف في الشؤون الجهوية وفق مبدأ التدبير الحر وتحمل في نطاق دائرتها على تحقيق التنمية الشاملة والمتضامنة والتكامل بين المشاريع التنموية والمرافق العامة ودعمها وتعزيزها بالتنسيق والتعاون مع السلطة المركزية ومع بقية الجماعات المحلية"، حيث تتمتع الجهة مثلها مثل البلدية بثلاث أصناف من الصلاحيات صلاحيات ذاتية وأخرى مشتركة وثالثها صلاحيات منقولة.

ومن الهيئات التي تتشكل منها الجهة نتحدث عن المجلس الجهوي والذي يتم تأسيسه بناءا على مبدأ إنتخابي ، ورئيس الجهة ومساعديه اللذين يتم إنتخابهم من طرف المجلس الجهوي وذلك لكامل المدة المحددة ،على أن لا يتجاوز عدد المساعدين أربعة ، دون أن ننسى في نفس السياق المكتب الجهوي وكذا إدارة الجهة.

ثالثا –الإقليم

نص عليه الفصل 356من القانون الأساسي عدد 29السالف الذكر حيث ورد بأنه جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية وبالإستقلالية الإدارية والمالية وتعمل على تحقيق الإندماج والتكامل التنموي الإقتصادي المتوازن والعادل بين مختلف المناطق المكونة للإقليم ،حيث يعمل على تسيير أمور الإقليم ،ومجلس الإقليم ينتخب من بين أعضاء المجالس البلدية والمجالس الجهوية وفقا لما نص عليه القانون.

الفرع الثالث :تسيير إدارة الجماعات الإقليمية في كلا التشريعين ودورها في تحقيق التنمية الإقتصادية

بناءا على فكرة الديمقراطية التشاركية فإن الجماعات الإقليمية تتمتع بإستقلالية في ما يخص جانب التسيير والمبادرة ،وذلك بالإعتماد على مقتضيات الحوكمة المحلية ،وعليه فإن الجماعات الإقليمية لها جانب من التسيير والذي سوف نتناوله وفقا لما يلي:

أولا–التسيير المعتمد في إدارة الجماعات الإقليمية

فبالنسبة للتشريع الجزائري نجد البلدية تعتمد في تسييرها لأعمالها عبر الآلية الأولى وهي دورات ومداولات المجلس الشعبي البلدي ،فنجده يجتمع خلال دورات عادية والتي تكون دورة كل شهرين وفقا للمادة 16 قانون البلدية رقم 11-10 ،والهدف منها هو تقريب وجهات النظر بالنسبة للشأن المحلي وذلك وفق أطر وأساليب محددة قانونا [18] ،كما يقوم بعقد دورات غير عادية والتي تكون في ظروف إستثنائية أما بالنسبة للمداولات التي يقوم بها المجلس الشعبي البلدي ،فهي أسلوب حديث من خلاله تمارس الإدارة المحلية إختصاصاتها والتي تقوم على المناقشة حول الشؤون المحلية ،فهذه المداولات يمكن أن تكون علانية للمواطنين المعنين ،أما في ما يخص بالدورات والمداولات اللصيقة بالولاية ،فنجد الدورات والتي تكون عادية وهي أربعة دورات في السنة وفقا لما ورد في المادة 14 من قانون الولاية رقم 12-07.

كذلك نجد الدورات الإستثنائية حسب مقتضيات الشؤون المحلية وفقا لما ورد في المادة 15 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية ،والتي تحرر باللغة العربية ،وتكون كذلك جلساتها علنية كقاعدة عامة ،تطبيقا لمبدأ الشفافية ،أيضا نجد لجان كل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي المنتخبة وفيها اللجان الدائمة واللجان الخاصة.

أما بالنسبة للتشريع التونسي وبدايتا بالبلدية ،إذ نجدها تمارس أعمالها ونشاطها معتمدة على المجلس البلدي ،من خلال إنشاء لجنة قارة تتكون من أربعة أعضاء على الأقل تعمل على دراسة مجموعة من المسائل وفقا لما ورد في الفصل 210 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية ،وأحيانا نجد إنشاء لجان مؤقتة للتسيير تتكون من 10أعضاء على الأقل حسب عدد السكان وذلك في الظروف الإستثنائية ،حيث يعمل المجلس البلدي على إنعقاد دورات عادية ،يشارك المتساكنون فيها من خلال عرض إنشغالاتهم بصورة واضحة ،حيث يعقد المجلس البلدي دورة كل ثلاثة أشهر في السنة.

كذلك نجد الدوائر البلدية والتي ينظمها مجلس الدائرة والذي يقوم بالأساس بدراسة مشاكل المتساكنين ،حيث يجتمع مجلس الدائرة وجوبا مرة كل شهر وفقا لما ورد في الفصل 231 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية السالف الذكر ،كذلك نجد المكتب البلدي والذي يعمل على مساعدة رئيس المجلس البلدي

والذي يتكون من الرئيس والمساعدين ورؤساء اللجان ورؤساء الدوائر عند الإقتضاء ،حيث يجتمع مرة كل شهر على الأقل ،دون أن ننسى الحديث عن الكاتب العام وهو أيضا يقوم بمحضر الخاص بالمكتب البلدي في ما تعلق بالمداولات وفقا لما ورد في الفصل 269 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية ،إضافة إلى هذا نجد الإدارة الخاصة بالبلدية مهمتها الأساسية تقديم الخدمة للمواطنين.

أيضا في ما تعلق بالهيئة الثانية في الجماعات المحلية وهي الجهة والتي تقوم بالأساس على المجلس الجهوي والذي تنعقد جلسته الأولى في أجل لا يتجاوز ثمانية أيام عمل من تاريخ التصريح بالإنتخابات، حيث يتم نفس الشيء ووفقا لما تطرقنا له سابقا لجان قارة تسير شؤون الجهة لكل واحدة إختصاصها حيث يترتب على نشاطها تقارير ،وفي ظروف إستثنائية يتم إنشاء لجان مؤقتة تحتوي الشؤون المتعلقة بالجهة يكون أعضاءها ما بين 20عضو و30عضو ويرجع ذلك إلى عدد المتساكنين ،كذلك يقوم المجلس الجهوي بأعماله وفقا لدورات حيث يقوم بعقد دورة كل ثلاثة أشهر في السنة ،كما يقوم بعقد إجتماع عندما تقتضي الحاجة ذلك وتكون جلساته علنية [19] ،أما في ما تعلق بالهيئة الثالثة والتي هي الإقليم نجد مجلس الإقليم والذي ينعقد مرة كل ثلاثة أشهر والتي تكون قانونية بحضور أغلبية أعضائه ،حيث يعقد إجتماعاته بمقره وتكون علنية ،و يعمل مجلس الإقليم على تنسيق أنشطته وأعماله مع بقية الأقاليم. [20]

ثانيا-**دوافع الإهتمام بالجماعات الإقليمية**

إن إعطاء الإهتمام للجماعات الإقليمية ،له علاقة بإتفاق جميع الدول ومنها الجزائر وتونس ، على فعاليتها في تحقيق التنمية المستدامة ذات البعد المحلي ،حيث نجدها كالتالي:

أ-تزايد المهام اللصيقة بالدولة "المركزية"

نظرا لزيادة إهتمامات الدولة وعلى كافة الأصعدة ،أدى إلى ضرورة إنشاء أجهزة على المستوى المحلي ،وذلك نظرا للتطورات الحاصلة وتزايد عدد الجماعات الإقليمية مع الوقت وحاجياتها.

ب-التفاوت بين أجزاء إقليم الدولة

إن الجماعات الإقليمية فيها إختلافات من جوانب عديدة ،وذلك لكون كل واحدة لها موقعها الجغرافي الذي يختلف عن الآخر ،هذا ما يؤدي إلى عدم قدرة الجهاز المركزي على إدارته لكافة الشؤون المحلية على إختلافإتساعها وتنوعها[21].

جـــ-تجسيد الديمقراطية

إن تجسيد اللامركزية يعد منح للديمقراطية ،وكل ما كانت طريقة منح هذه اللامركزية كل ما كان النظام السياسي نظام ديمقراطي ،وذلك لمدافعته على مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.

فالديمقراطية المعاصرة ،تكون أو تترجم من خلال المستوى المحلي وذلك ينتج عن مشاركة المواطنين في الشؤون العامة ،وهنا يمكننا الحديث حول الديمقراطية التشاركية.[22]

د-تحقيق العدالة الإجتماعية

ويقصد بها تحقيق الرغبات اللصيقة بالسكان المحليين ،وذلك تحت مسؤولية المجالس إتجاه المواطنين ،وهذا ما يرتب تحسين المستوى في جميع مجالات الحياة وهو ما يعرف بتطوير المواطنة[23].

المبحث الثاني :مدى تطبيق الرشادة في الإدارة الإقليمية في التشريع الجزائري والتشريع التونسي

إن إسقاط الحكم الراشد على الإدارة أو الجماعات الإقليمية يطرح إشكالية ،والتي هي في ما مدى ترشيد والتسيير للشؤون المحلية في تحقيق الحكم الراشد المحلي؟ وهذا يتطلب التجاوز عن العلاقات التقليدية القائمة بين المواطن والحكومة ،وعليه نتطرق من خلال هذا المبحث إلى مطلبين المطلب الأول نتناول فيه تجسيد الحكم الراشد من خلال تشكيل المجالس الشعبية المحلية والمطلب الثاني نجد فيه الإستراتيجية المتبعة في تنفيذ الحكم الراشد في الجزائر وتونس والمعوقات التي تشوبها.

المطلب الأول: تجسيد الحكم الراشد من خلال تشكيل المجالس الشعبية المحلية

يعهد التسيير والإشراف على المصالح الخاصة بالجماعات الإقليمية في كل من التشريع الجزائري والتشريع التونسي ،إلى مجالس محلية منتخبة ومستقلة وذلك من خلال إكتسابها للشخصية المعنوية ،كذلك تكون هذه المصالح المحلية منتخبة تنوب عن السكان في إدارة شؤونهم.

وعليه نتناول هذا المطلب من خلال ثلاثة فروع الفرع الأول ونجد فيه مبدأ الإنتخاب كمدخل للمشاركة ومؤشرات الحكم الراشد، والفرع الثاني فيه مبدأ جماعية التسيير ومؤشر الشفافية في الحكم الراشد ضمن عمل المجالس الشعبية المحلية ،والفرع الثالث فيه نظام الرقابة على الجماعات المحلية.

الفرع الأول :مبدأ الانتخاب كمدخل للمشاركة ومؤشرا للحكم الراشد

إن الإنتخابات تعد ركن أساسي في قيام الإدارة المحلية سواء تعلق الأمر بالجزائر أو تونس ،وذلك لإرتباطه الوثيق بالديمقراطية ،وهنا نبتعد عن الولاء والخضوع للجهات المركزية [24] ،فالمشاركة في الإنتخابات هي تمكين في وضع القرارات وهذا يعد مؤشرا من مؤشرات الحكم الراشد وفق أطر قانونية، فالإنتخابات المحلية تعطي للمواطنين المحليين الفرصة لتقييم أداء ممثليهم والحكم على مصداقيتهم مستقبلا ،وهنا نجد أنفسنا أمام الحديث حول الديمقراطية التمثيلية والتي تقوم بالأساس على عنصر الإنتخابات ،وعليه فهذه الأخيرة تعد المؤشر الحقيقي لمعرفة جدية التغيير والإصلاح كمدخل للمشاركة السياسية ،تعبيرا عن التطور الديمقراطي الحاصل[25].

حيث نص الفصل 139 من الدستور التونسي لسنة 2014 على إعتماد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية ،وكذا مبادئ الحوكمة المفتوحة ،والتي من خلالها يتم إسهام المواطنين والمجتمع المدني بشكل أوسع في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها طبقا لما يضبطه القانون.

الفرع الثاني :مبدأ جماعية التسيير ومؤشر الشفافية في الحكم الراشد

هنا الشفافية تتمثل في حصول المواطنين على المعلومات ،مما يترتب عليه قرارات سليمة ،وذلك من خلال نشر المعلومة من أجل خلق إدارة نزيهة وكذا الحد من الفساد ،فشفافية التسيير تتيح لهم معرفة القرارات الإدارية المتخذة ،مما

يعمل على تسهيل رصد الأخطاء المترتبة عن الإدارة ،وكذا السلوكيات السلبية مما يخلق الرقابة الشعبية [26] ،وعليه إن تطبيق الديمقراطية الإدارية سواء على مستوى البلديات أو الولايات يجد صعوبات في تطبيقها.

أما في ما تعلق بالجانب التونسي نجده إعتمد في هذه النقطة على إستعمال البوابة الإلكترونية ،وذلك من خلال عرض القرارات الصادرة في البوابة ،مركزة بذلك على الشفافية والإعلام في ما تعلق بأعمال الإدارة المحلية من خلال النشر في الجريدة الرسمية للجماعات المحلية.

الفرع الثالث :نظام الرقابة على الجماعات المحلية

إن قيام الجماعات الإقليمية بدورها بأسلوب مستقلا، لا يمنعها من خضوعها للرقابة وفقا لأطر قانونية، هنا نجده إستقلال نسبي ، وتكون هذه الرقابة دون طمس الغرض التي وجدت من أجله ،حيث تعمل هذه الرقابة على حماية المصلحة العليا للدولة ،ومع إحترام المصلحة المحلية.

حيث نجدها رقابة على الجماعات الإقليمية في كلا التشريعين ،فرغم تمتعها بالشخصية المعنوية و ما يترتب عليها من إستقلال إلا أنها لا تخلوا من الرقابة ،والتي تأخذ في شكلها ثلاث أنواع ونجدها كالتالي:

أولا–الرقابة على أعضاء المجالس المنتخبة

حيث نبدأ في الحديث عن أعضاء المجلس الشعبي البلدي ،و تتمثل في الرقابة من الجهة الوصية ،ونجد من نتائجها التوقيف الناتج عن متابعة قضائية لها علاقة بالمال العام والذي يمثل المحور الأساسي للحكم الراشد ،كذلك الإقصاء في حالة المتابعة الجزائية حيث نجده من صلاحيات الوالي ،أما بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي ،نجد الإدارة الوصية (المركزية)تمارس رقابتها على أعضائه من خلال التوقيف ،كذلك نجد الإقصاء وفقا لما ورد في المادة 46 من قانون الولاية رقم 12–07.

ثانيا–الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة

وتعتبر هذه الرقابة في القدرة على تفعيل الأعمال التي تقوم بها المجالس المنتخبة على إختلافها ،حيث نجد التصديق وفقا لما ورد في المادة 56 والمادة 57 من قانون البلدية رقم 11–10 ،وإعطاء هذه الأعمال للمصداقية اللازمة ،كذلك نجد البطلان خاصة تلك القرارات المخالفة للدستور والغير المطابقة للقوانين والتنظيمات ،نفس الشيء نجده خص بآلية الإلغاء المنصوص عليها في المادة 52والمادة 54والمادة 55 من القانون رقم12–07 المتعلق بالولاية.

ونجدها في التشريع التونسي ما يطلق عليه بالرقابة المتعلقة بالقرارات المتخذة من طرف الهيئات المكونة للجماعات المحلية ،وتتمثل هذه الرقابة على القرارات الترتيبية الصادرة من الهيئات الجماعات الإقليمية ،والتي تكون منشورة في البوابة الإلكترونية للجريدة الرسمية للجماعات المحلية ،ومن خلال قراءتنا للفصلين 278 و348 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية نجد أن للوالي الحق في المبادرة منه أو بطلب ممن له مصلحة الإعتراض على القرارات التي تتخذها كل من البلديات والجهات ،كما له الحق في طلب وقف تنفيذ القرار .

وتعتبر هذه الرقابة على شرعية أعمال الجماعات المحلية رقابة لاحقة وفقا لما ورد في الفصل 138 من الدستور التونسي لسنة 2014.

ثالثا–الرقابة على المجالس المنتخبة كهيئة

تم النص وفقا للمادة 46 من القانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية على الحالات التي تؤدي إلى الحل والتجديد والتي من بينها نجد عند حدوث مخالفات تمس بالدستور والقانون والذي هنا يجعلنا بعيدين كل البعد عن الحكم الراشد ،أما بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي كهيئة نصت عليها المادة 47 والمادة 48 من القانون المتعلق بالولاية رقم 12–07.

وفي هذا السياق نجد المشرع التونسي قد أوكل للهيئة العليا للمالية الرقابة على الجماعات الإقليمية وفقا لما ورد في الفصل 61 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية ،والذي جاء فيه ما يلي :"تحدث هيئة عليا للمالية المحلية ،تحت إشراف المجلس الأعلى للجماعات المحلية ،تنظر في كل المسائل المتعلقة بالمالية المحلية ودعمها وتعصيرها وحسن التصرف فيها وفقا لقواعد الحوكمة الرشيدة وبما من شأنه أن يدعم الإستقلالية المالية للجماعات المحلية وأن يقلص من التفاوت بينها....."،وهذا ما يعبر تكريسا واضحا للحوكمة الرشيد وتعلقها بالأساس بالجانب المالي.

المطلب الثاني :الإستراتيجية المتبعة في تنفيذ الحكم الراشد في الجزائر وتونس والمعوقات التي تشوبها

إن العمل على وضع منهج مبني على أسس هادفة ،من أجل القيام بالإصلاحات اللازمة على المستوى المحلي ،لا بد من وضع إستراتيجية قوية تعمل على مواجهة العراقيل التي تواجه كل من الجماعات المحلية في كل من الجزائر وتونس ،وعليه نتناول هذا المطلب من خلال الفرع الأول والذي نجد فيه الإستراتيجية المتبعة في تنفيذ الحكم الراشد والفرع الثاني نجده يتحدث عن معوقات تحقيق الحكم الراشد في الإدارة الجزائرية والإدارة التونسية.

الفرع الأول: الإستراتيجية المتبعة في تنفيذ الحكم الراشد

هي تلك السياسة التي يتنهجها نظام دولة في كافة المجالات (السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية والثقافية)،والتي تستوجب أن تقوم بالأساس على الحرية السياسية والعدل الإجتماعي و الإنفتاح الثقافي على العالم ،فالشراكة بين مؤسسات الدولة والقطاع الخاص من خلال وضع خطط بعيدة الرؤية ،من أجل تحقيق التنمية البشرية والتي تكون بناءا على كافة المتغيرات الداخلية والخارجية وذلك تحت مفهوم الحكمانية[27].

وعند إسقاط هذه الآليات على النظام الجزائري ونظيره النظام التونسي في ما تعلق بالحكم الراشد ،نجد أنها عملت على تعزيز العدالة الإجتماعية والعمل بالمعايير المكونة للقيم الديمقراطية ،حيث قامت بوضع الأمر 66/156 المؤرخ في 8جوان1966 المتضمن لقانون العقوبات لجرائم الفساد والقانون رقم 01/09 المؤرخ في 26 جوان 2001 وكذلك إنضمام الجزائر أو التوقيع على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة 31أكتوبر2003،والقانون الجزائري المتعلق بالوقاية من الفساد رقم 01/06 المؤرخ في 20فيفري2006واللجنة الوطنية للحكم الراشد التي تأسست في مارس2005 والتي تتكون من 100 ممثل عن القطاعين العام والخاص وكذلك المجتمع المدني.[28]

الفرع الثاني :معوقات تحقيق الحكم الراشد في الإدارة الجزائرية والإدارة التونسية

إن تسيير الموارد البشرية على مستوى الإدارة المحلية يعتبر من المقومات الأساسية في تقوية الإدارة المحلية مما يعطيها النجاعة والفعالية ،وهذا ما نجده منقوص في الإدارة الجزائرية ونظيرتها الإدارة التونسية ،ويرجع ذلك إلى ما يلي:

أولا–ضعف تسيير المورد البشري

ويقصد به عدم التوزيع الصحيح للموظفين مقارنتا بالوظائف وذلك على مستوى الجماعات الإقليمية ،ويرجع ذلك إلى غياب التكوين اللازم والذي في نظرها غير ضروري ،ويكون ذلك نتيجة عدم التنسيق و الإتصال بين السلطة الوصية والجماعات الإقليمية ،وهذا ما يجعلنا بعيدين كل البعد عن وضع الموظف المناسب في مكان العمل المناسب.

كذلك ضعف الموارد وطغيان الإدارة المركزية من طرف المسؤولين السياسين في دعم مشروعيتهم ،خاصة في ما تعلق الأمر بالمشرع التونسي،وهذا يكون نتيجة تعزيز فكرة الولاء الشخصي في أوساط العمل ،والتوظيف على أساس المحسوبية والمحاباة ،ومنه غياب الكفاءة والخبرة والجدارة [29] ،وتضخيم حجم العمال في الإدارة.

ثانيا–سوء إتخاذ القرار وسوء التخطيط

إن إتخاذ القرارات ضمن الإدارة أو الجماعات الإقليمية تعتبر ترجمة لأنشطتها ،ومن هذا المنطلق نجدها تتجاهل المشاركة الداخلية والخارجية في إتخاذ القرار والذي يعد من المعوقات التي تكون أمام تحقيق الهدف المرجو ،ونجد فيما يخص صنع القرار ضرورة المشاركة الشعبية والتي تعتبر لب التنمية المحلية والتي تعمل على تقليص الفوارق الإجتماعية أي بالمفهوم المعاكس إنتشار الفوارق الإجتماعية ،و الذي يولد ضرورة تقوية العلاقة بين الأفراد والمؤسسات الإجتماعية.

كذلك نجد سوء التخطيط والذي يقصد به إنتهاج أسلوب علمي ومنهجي غير فعال ،وفي مجتمعنا تقوم المخططات ودراسة المشاريع على سوء وعدم القيام بالدراسات والبحوث اللازمة وبطريقة مسبقة مما يعرضها للفشل [30]،وعليه نجد القيم والعادات وعنصر الولاء ، التي تؤدي بالإنحراف في البرامج التخطيطية ،يظهر لنا أن الشعبوية تحل محل البرامج والإخلاص والذي يحل محل العلم والأخلاق تحل محل القدرة ،حيث تغيب تماما من هم الأقدر على المستوى الوظيفي.

ثالثا–ضعف تجسيد اللامركزية

إن تجسيد اللامركزية يقوم عند تجدر الديمقراطية ،وذلك عند إشراك الأفراد في تسيير شؤونهم خاصة على المستوى المحلي إلا أن هذا نراه غائب في الجزائر وكذلك تونس وذلك عندما نتحدثعنها والذي يظهر من الجانب السلبي وهنا نبتعد عن الشرعية ،كذلك عند إنجازه لبرامج تنموية على المستوى المحلي نجدها لا تقوم إلا بموافقة الحكومة المركزية خاصة نجد هذا واضحا بالنسبة للتشريع التونسي.

رابعا–ضعف تنظيم المجتمع المدني المحلي

يقصد بالمجتمع المدني تلك التنظيمات والهيئات التطوعية والتي تقوم بتوفر إرادة حرة [31] ،إلا أن المجتمع المدني في الجزائر يلعب الدور الضعيف بالرغم من أنه منصوص عليه ضمن الدستور ،وذلك نظرا لمواجهته لعدة عراقيل في طريق

عمله ،بدايتا بإجراءات وضعها بطريقة صحيحة وفقا لأطر قانونية وذلك لتبعيتها للسلطة ومركزها الضعيف أمام النظام الحاكم ،كذلك إنتشار الأزمة الثقافية ،وعدم وجود روح العمل كفريق مثل ما هو الحال في المجتمعات المتقدمة.

أما بالنسبة للتشريع التونسي نجده ورد في الدستور التونسي لسنة 2014 ووفقا للفصل 139 منه ،على دعم دور وتعزيز قدرات المجتمع المدني.

خاتمة:

تبقى الإدارة الجزائرية والإدارة التونسية تتبلور من خلال الإدارة اللامركزية المتمثلة في هيئات الجماعات الإقليمية، والتي تعد التعبير الحقيقي للامركزية ،إلا أنها تبقى تعاني من المشاكل نتيجة عدم ممارستها للرشادة بالرغم من الجهود المبذولة من طرف الدولتين للقضاء على الفساد، حيث تم العمل على وضع تدابير وإجراءات حماية للمصلحة العامة ،وكذا إرساء حوافز الرقابة والتي تتمتع بالإستقلالية ،ومن خلال هذه الورقة البحثية نجد أن المشرع الجزائري يتكون من قطبين القطب الأول وهي البلدية والقطب الثاني نجدها الولاية والقطب المستحدث مؤخرا المقاطعة الإدارية ، أما التشريع التونسي فنجده إعتمد في نظامه للجماعات الإقليمية ثلاثة أقطاب وهي البلدية والجهة والإقليم وهنا نجد الولاية من قبيل اللامحورية[32] لا على سبيل اللامركزية مثل ما هو معمول به في التشريع الجزائري.

ومن النتائج المتوصل لها نجد بالنسبة لجانب التسيير تعتمد على سياسة واحدة وهي نظام المجالس المنتخبة،كذلك ومن خلال هذه الدراسة نجد أن الواقع يظهر ضعف كبير في تجسيد الجماعات الإقليمية وذلك في مختلف المجالات، وخضوع الجماعات المحلية للتبعية المركزية خاصة في ما تعلق بجانبها المالي ونجد هذا واضحا في التشريع التونسي أكثر منه في التشريع الجزائري.

أما في ما تعلق بالصلاحيات من طرف الجماعات الإقليمية ،نجد في التشريع الجزائري البلدية تمارس صلاحياتها على مستوى البلدية أما بالنسبة للولاية فنجد الوالي يمارس صلاحياته بصفته ممثلا للولاية من جهة ومن جهة أخرى ممثلا للدولة ،أما بالنسبة للتشريع التونسي فنجد البلدية والجهة والإقليم لهم ثلاثة أنماط من الصلاحيات وهي صلاحيات ذاتية وصلاحية مشتركة وأخيرا الصلاحيات المنقولة وهذا ما يؤكد التباعية وعدم الاستقلال عن السلطة المركزية أكثر منه بالنسبة للتشريع الجزائري.

وبالنسبة للتوصيات التي ارتأينها فهي تتبلور في ما يلي :

- يجب تفعيل آليات الحكم الراشد على أرض الواقع وعدم تركها جامدة ،والعمل على تعزيز الدور الذي يتولاه المنتخب المحلي وذلك بتكوينه والعمل على تشجيع الديمقراطية التشاركية.
- ومن جهة أخرى تحفيز المجتمع المدني والقطاع الخاص وكذا تطوير أجهزة الرقابة وتكريس الشفافية بكافة أشكالها وبصورة مطلقة.

-تفعيل الإدارة الإلكترونية التي تعمل على تدعيم الشفافية ،فتطوير الإدارة المحلية يقوم على تكريسها للحكم الراشد ،كما هو معمول به في التشريع التونسي فهذا الأخير يقوم على الطابع المؤسساتي فالإدارة المحلية التنموية ،لا تكون إلا بحوكمة محلية جيدة تقوم على الجانب الإلكتروني

-الحث وتشجيع المشرع الجزائري على وضع نظام انتخابي يعمل على تكريس الحوكمة الرشيدة وذلك من خلال تعديل قانون الانتخابات ، من خلال العضو المنتخب في وضع شروط وأسس تركز على شخص العضو المنتخب من ضبط نزاهته التي تؤثر على الحوكمة الرشيدة في الدولة البلدية والولاية.

الهوامش:

[1]المادة 11 من القانون رقم 06-06 المؤرخ في محرم عام 1327 الموافق لـــ20فبراير2006،المتضمن القانون التوجيهي للمدينة ،ج.ر.عدد15،لسنة2006

[2]الفصل 44 من القانون عدد 8 المؤرخ في 1968/3/8 (ر.ر.ج.ت.عدد11بتاريخ 1968/3/8،ص252)، المنقح بالقانون عدد 3 المؤرخ في 2008/2/29 دستور 2014 صادق عليه المجلس الوطني التأسيسي بتاريخ 2014/1/26 ووقع ختمه بتاريخ 2014/1/27

الأمر عدد 1039 لسنة 2014 مؤرخ في 13 مارس 2014 ،يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية ،ر .ر .ج. ت .عدد 22مؤرخ في 18مارس 2014

[3]Korda (Z),gouvernance et bonne gouvernance ,in constitution et gouvernance ,travaux de l'unité de recherche de droit constitutionnel et fiscal maghrébin ,faculté de droit et des science politiques de Sousse ,sous la direction du professeur Ahmed essoussi, éd.latrach ,2012,p20.

[4]ناجي عبد النور ،دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الرشيد في الجزائر "دراسة حالة الأحزاب السياسية" ،مجلة المفكر ،جامعة محمد خيضر –بسكرة .،العدد الثالث ،فيفري 2008،ص107وص.108

[5] Mohamed cchkoundi ,Hicham HAFID, « Bonne gouvernance et lutter la Pauvreté :quelle articulation possible ?,Enseignants-chercheurs à l'institut des étudesafricaines –rabat,2011,page7.

[6]أمين عواد المشاقبة ،المعتصم بالله داوود علوي، الإصلاح السياسي والحكم الرشيد (إطار نظري)،دار الحامد للنشر والتوزيع ،2012،الطبعة الاولى، عمان ،ص-ص 58-66

[7] تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي –المنظمة الدولية للتقارير عن الديمقراطية،ص8.

[8]فريدة مزياني ،المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، دكتوراه دولة في القانون ،جامعة منتوري ،قسنطينة ،الجزائر ،2005،ص59.

[9]المادة الثانية من القانون رقم 11-10المؤرخ في 20 رجب عام 1432الموافق لـــ22 يونيو 2011 ،يتعلق بالبلدية،ج.ر.عدد37

[10]إسماعيل فريجات ،النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر ،مجلة العلوم القانون والسياسية ،العدد 12،جانفي 2016،ص202وص203

[11]القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـــ21فبراير2012 ،المتعلق بالولاية ،ج.ر.عدد12

[12]دستور سنة 2020المؤرخ في 15 جمادى الاولى1442 الموافق لـــ30ديسمبر2020،ج.ر.عدد.82

[13]المرسوم الرئاسي رقم 140/15 المؤرخ في 27ماي2015المتضمن إحداث مقاطعات إدارية وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ،ج.ر.عدد29لسنة 2015

المرسوم التنفيذي رقم 141/15 المؤرخ في 28ماي 2015 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها ،ج.ر.عدد29 لسنة 2015

[14]بشير فريك ،جريدة الخبر الجزائرية ،الصادرة بتاريخ29جانفي 2015

[15]الفصل 14 من دستور سنة 2014،المرجع السابق

[16]القانون الأساسي عدد 29لسنة 2018 ،مؤرخ في 9ماي 2018 ،يتعلق بمجلة الجماعات المحلية ،ر. ر. عدد 39

[17]الفصل 226 والفصل 227 من القانون الاساسي عدد 29 لسنة 2018،المرجع نفسه

[18]القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22جوان2011 ،المتعلق بالبلدية ،المرجع السابق

[19]الفصل 311 والفصل 314 ومن القانون الأساسي عدد29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية ،المرجع السابق

[20]الفصل 357والفصل359 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية، المرجع نفسه

[21]سمية عولمي ،تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر ،مجلة إقتصاديات ،العدد الرابع ،الجزائر ،جامعة عنابة ،جوان2005،ص258وص259

[22]تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي –المنظمة الدولية للتقارير عن الديمقراطية ،المرجع السابق ،ص6

[23]ياقوت قديد ،الإستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاثة بلديات" ،مذكرة ماجيستير ،غير منشورة ، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ،جامعة تلمسان،2011،ص57

[24]عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة الجزائر،2010،ص19

[25]ناجي عبد النور،المؤثرات السياسية التي أدت إلى عدم تطوير أنظم إنتخابية في ظل التحول الديمقراطي ،مجلة دفاتر السياسية والقانون ،عدد خاص ،جامعة قاصدي مرباح ورقلة،2011،ص331

[26]عمار بوضياف، شرح قانون البلدية ،جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر،2012 ،الطبعة الأولى،ص162

[27]أسيا بلخير ،إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي بين النظرية والتطبيق :الجزائر نموذجا 2008-2009،مذكرة ماجيستير ،غير منشورة ،كلية العلوم السياسية والإعلام ،جامعة يوسف بن خدة ،الجزائر ،2009،ص53

[28]سايح بوزيد ،دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه ،غير منشورة ،تخصص إقتصاد التنمية ،كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ،جامعة أبي بكر بلقايد –تلمسان،2012-2013،ص425

[29]مهدي محسن العامري، المسؤولية الإجتماعية وأخلاقيات الأعمال و المجتمع ،دار وائل للنشر والتوزيع ،2005،الأردن ،ص312

[30]أحمد خاطر مصطفى ،تنمية المجتمعات المحلية ،الجزء الأول،،دار المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية ،1995،ص176–ص183

[31]إبراهيم حسين توفيق ،التطور الديمقراطي في الوطن العربي –قضايا وإشكاليات، مجلة السياسة الدولية ،العدد 142،اكتوبر2000،ص22

[32]يقصد باللامحورية :طريقة لتنظيم الدولة الموحدة ،حيث تعتبر جزء من السلطة التنفيذية على تخفيف المركزية الإدارية ،ما يترتب عليها غنشاء هيئات إدارية متمثلة في السلطة المركزية في الجهات لا تتمتع بالشخصية القانونية ولا حتى بالإستقلالية حيث تمارس إختصاصها على أساس التفاوض حيث تخضع للسلطة الرئاسية للإدارة المركزية ،وتقوم على أساس التعيين من طرف السلطة المركزية (الوالي–معتمد–عمدة)على عكس الجماعات المحلية وتقوم على الإنتخابات (عامة ومباشرة)متمثلة في مجلس بلدي أو جهوي.

الحكامة في القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية

Governance of law N 11/10 containing the municipal code

د. ملاتي معمر
استاذ محاضر قسم أ ، كلية الحقوق والعلوم السياسية
مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة
جامعة أمحمد بوقرة ، بومرداس

الملخص:

يقع على البلدية دور مهم و اساسي في تحقيق التنمية المحلية ، فهي مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العمومي، وذلك ما يؤكد عليه القانون رقم 11/ 10 المؤرخ في 22 / 06/ 2011 يتعلق بالبلدية .

إلا أن واقع هذه البلدية يتعارض و الهدف المبتغى منها ، و في هذا تبحث هذه المداخلة، ضمن إطار إشكالية الحكامة في نصوص القانون المنظم لها .

الكلمات المفتاحية: الحكامة ، الشأن العمومي ، البلدية ، القانون ، التنمية

Abstract :

The municipality has an important and essential role to play in local development .it is the place where citizens participate in the conduct of public affairs. This is confirmed by law n 11⁄10 of 22⁄06⁄2011 on the municipality.

However. The reality of these municipalities runs counter to their intended objective. This intervention is discussed through the problem of governance in the provisions of the law governing it.

Key words: Governance . Public object . Municipal .Law . Development

مقدمة :

بدءا بدستور 1963 وانتهاء بالتعديل الدستوري لسنة 2020 ، تم التأكيد على أهمية المجلس المنتخب باعتباره قاعدة اللامركزية ، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية[1]، وما يعنينا في هذه المداخلة ، البلدية باعتبارها الجماعة القاعدية ، فهي تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة إقليمها ، كما تساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي عديد المجالات الاخرى ، وهذا ما تؤكد عليه المادة الثالثة من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 يتعلق بالبلدية.

ولعلنا لا نبالغ إذ قلنا بأن أهم هيئات البلدية للقيام بالدور المنوط بها ، هي الهيئة التداولية أي المجلس الشعبي البلدي ، فهو الإطار الذي يتم فيه تقرير الشؤون البلدية في حدود الصلاحيات والاختصاصات المبنية في التشريع والتنظيم المعمول بهما.

إلا أن واقع هذه المجالس لا يجسد الدور المرجو منها ، وفق ما تضبطه القوانين والأنظمة ، و منها القانون رقم 10/11 المؤرخ 2011/06/22 والمتضمن قانون البلدية ، فالكثير من المجالس إما تجدها تعاني من شلل تام أو على احسن تقدير تجدها تسيير بطريقة لا تفي بالغرض المطلوب ، هذا وإن تعددت أسباب ذلك وتفاوتت في درجة تأثيرها ، إلا أن هناك أسباب رئيسية أو بالأحرى أسباب مباشرة ، وأخرى غير مباشرة ، بمعنى ثانوية ، والفرق بين هذين النوعين يكمن في أن الأولى إن لم تعالج وفق رؤية مؤسسة على مبادئ الحكامة والواقع

المعاش ستبقى هذه المجالس المنتخبة في مردوديتها دون المستوى المطلوب ، بينما الأسباب الغير مباشرة أي الثانوية ، فالقضاء عليها مرهون بمدى معالجة الأسباب الرئيسية.

وعليه فإن دائرة بحثنا سنرسم حدودها ضمن نطاق الأسباب الرئيسية ، ولعل من الأسباب الرئيسية ما تعلق بعضوية الهيئة التداولية و طريقة تشكيلها ، فقد يكمن موضوع الخلل هنا ، وقد يكمن في طريقة أو منهجية عمل هذه الهيئة وما يرتبط بها.

وتبعا لما سبق ، فإن مداخلتنا تؤطرها الإشكالية الآتية:

- ما مدى حكامة نصوص القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية؟

وضمن هذا الإشكال العام نبحث في:

- مظاهر الحكامة في تشكيل عضوية الهيئة التداولية للبلدية؟
- مطابقة طريقة تسيير الهيئة التداولية لمعايير الحكامة ؟

وللإجابة على هذه الإشكالية ، نقسم هذه المداخلة إلى مبحثين، نعالج في الأول تشكيل عضوية الهيئة التداولية ومظاهر الحكامة في ذلك ، أما الثاني فنخصصه لمنهجية العمل ومدى تطابقها مع معايير الحكامة.

المبحث الأول : الحكامة من خلال العضوية والتشكيل .

تنص المادة الثالثة من القانون رقم 01/06 المؤرخ في 2006/02/20 ، المعدل والمتمم ، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على: "تراعى في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية:

1. مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة.
2. الإجراءات المناسبة لاختيار وتكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد.
3. أجر ملائم بالإضافة إلى تعويضات كافية.
4. إعداد برامج تعليمية وتكوينية ملائمة لتمكين المواطنين العموميين من الأداء الصحيح والنزيه والسليم لوظائفهم وإفادتهم من تكوين متخصص يزيد من وعيهم من مخاطر الفساد"[2].

حيث يدخل ضمن مفهوم الموظف العمومي المشار إليه ضمن المادة المذكورة أعلاه ، كل شخص يشغل منصبا في أحد المجالس الشعبية المنتخبة[3]، ومن المعروف أن شغل منصب في أحد المجالس الشعبية المنتخبة ومنها الهيئة التداولية للبلدية ، ينظمها ويحكمها القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات[4] وبالرجوع إلى المادة 79 منه نجدها تنص على:

"يشترط في المترشح إلى المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ما يأتي:

– أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من هذا القانون العضوي ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها.

– أن يكون بالغا ثلاثا وعشرين (23) سنة على الأقل يوم الاقتراع.

– أن يكون ذا جنسية جزائرية.

– أن يثبت أداءه الخدمة الوطنية أو إعفاءه منها.

– ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية و لم يرد اعتباره باستثناء الجنح الغير العمدية ".

حيث ، وبالمقارنة ما بين ما هو مشار إليه في المادة الثالثة من القانون رقم 01/06 ، والمادة 79 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات ، نجد انعدام الإجراءات المناسبة لاختيار المرشحين لتولي عضوية الهيئة التداولية البلدية ، ونخص هنا ما تعلق بالكفاءة بالذات ، الأمر الذي ينتج عنه اختيار عضو عائق لمسار حوّكمة التسيير.

هذا من جهة العضوية ، أما من جهة التشكيل وبالرجوع دائما إلى القانون المتعلق بالانتخابات في المادة 66 منه ، والتي تنص على "توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى..." ، يظهر أن النظام المتبع في تشكيل المجالس الشعبية البلدية هو نظام التمثيل النسبي بالقائمة ، والذي يعتمد على توزيع المقاعد تبعا لعدد الأصوات المعبر عنها بالنسبة لكل قائمة.

هذا ، وإن كان هذا النظام المعتمد يظهر وكأنه أكثر توافقا مع المبدأ الديمقراطي[5]، إلا أن ناتجه بالنسبة للمجالس المحلية وبالأخص البلدية وفي ظل الواقع الذي نعيشه هو انعدام استقرار وانسجام الهيئة التداولية ، ذلك أن كل قائمة مترشحة لنيل عضوية الهيئة التداولية البلدية ، إنما تفعل ذلك بناءً على برنامج و رؤية معينة تجمع بين أعضاء هذه القائمة ، في حين أن نظام التمثيل النسبي سيجمع مجموعة من البرامج أو الرؤى قد تصل حد التناقض فيما بينها ، الأمر الذي نتج عنه عدم الاستقرار وعدم الانسجام.

إن هذا الخليط غير المتجانس لا يمكن تحقيق وتجسيد الحكامة به ، فهو ابتداء غير مسؤول ، فكل مجموعة ترمي بالمسؤولية على الأخرى ، وهو غير فعال لانعدام الانسجام ، وغير متماسك لاختلاف البرامج والطريقة في حل المشكلات العالقة ، ولا يملك نظرة استشرافية ، وكل هذا لا يتفق و الحكامة بل بالعكس قد يصبح مدخل للفساد الإداري والمالي.

المبحث الثاني : الحكامة من خلال التسيير

وفق نص المادة 52 من القانون رقم 10/11، المجلس الشعبي البلدي يعالج الشؤون التي تدخل في اختصاصه عن طريق المداولات[6]، وبالرجوع إلى نصي المادتين 56 و57 على التوالي[7] نجد أن هذه المداولات هي التي يعالج بها المجلس الشعبي البلدي شؤونه أو بالأحرى طريقة التسيير لابد أن تخضع لرقابة الوالي والمصادقة عليها ضمن أجل محدد حتى يمكن تنفيذها. طبيعي جدا أن تكون هناك رقابة إدارية في ظل نظام اللامركزية الإدارية ، ولكن السؤال الذي يطرح هنا هل

الرقابة الممارسة من طرف الوالي على عمل الهيئة التداولية تتوافق ومضمون الرقـــــــــــــابة الإدارية الممارسة في إطـــــار نظام اللامركزية الإدارية ؟.

من المعروف عن الرقابة الإدارية أنها رقابة مشروعية بالمقام الأول ، تستهدف عدم الخروج والتناقض ما بين المصلحة العامة الوطنية والمصلحة العامة المحلية وحفظ التوازن بينهم ، وفي نفس الوقت حفظ سيادة الدولة ووحدتها وبالتالي تكون ممارستها ضمن حدود وضوابط معينة ، فهي رقابة لاحقة على عكس الرقابة الرئاسية أو السلطة الرئاسية فهي رقابة ملائمة وتوجيه وتعقيب[8]، إلا أن الرقابة الممارسة في ظل القانون 10/11 المتعلق بالبلدية على عمل الهيئة التداولية للمجلس الشعبي البلدي يمكن لها أن تتحول إلى رقابة رئاسية وإن كانت ظاهريا ليست كذلك ، فوقف تنفيذ المداولات إلا بعد مصادقة الوالي ، يمكن أن يفتح الباب على التعديل والتوجيه والتعقيب حتى يتفادى رئيس المجلس الشعبي البلدي اللجوء إلى التظلم أو رفع دعوى قضائية وفق ما تنص عليه المادة 61 من القانون 10/11[9].

فالرقابة الإدارية على عمل المجلس الشعبي البلدي ضرورية ، ولكن توقيت هذه الرقابة غير صحيح ، فالأصل أن لا يرتبط تنفيذ المداولات بالمصادقة ، إن مثل هذه الطريقة في المراقبة لا تتوافق ومبادئ اللامركزية الإدارية والهدف المرجو منها وبالتالي التنافي ومؤشرات الحكامة.

خاتمة:

حاولنا من خلال هذه المداخلة معالجة مدى حكامة نصوص القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، خصوصا ما تعلق بتشكيل الهيئة التداولية للبلدية من حيث الطريقة ونتائجها ، وما تعلق بطريقة التسيير خصوصا ما انصب على المداولات وطريقة تنفيذها وتوصلنا إلى افتقار هذه الأمور إلى الحكامة ، وعليه نوصي بما يلي:

- ضرورة اعتماد نظام الانتخاب بالقائمة وبالأغلبية بالنسبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية حتى تتحدد المسؤولية وتوحد الرؤية أو البرنامج المتبع في معالجة المشاكل المحلية.
- لابد من تحديد شروط تتعلق بقابلية الشخص المرشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي لتكوين هذا الإطار وفي نفس الوقت حد أدنى من الخبرة في مجال العمل بالمرافق العمومية.
- لابد من إعادة تكييف مضمون العلاقة بين هذه المجالس والوصاية ، خصوصا ما تعلق بالرقابة وربطها بالتنفيذ.

الهوامش :

[1] تنص المادة 09 من دستور 1963 : "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يحدد القانون مداها واختصاصاتها، البلدية هي المجموعة الإقليمية الإدارية ، الاقتصادية ، الاجتماعية القاعدية ".

تنص المادة 07 من دستور 1976 : "المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة ، والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتتحقق فيه الديمقراطية. كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية ومساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات ".

تنص المادتين 15 و 16 على التوالي من دستور 1989 على:

- المادة 15 : "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية ، البلدية هي الجماعة القاعدية ".
- المادة 16 : "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ".

تنص المادتين 14 و15 على التوالي من دستور 1996 على:

-**المادة 14:** " تقوم الدولة على مبادئ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية ، المجتمع المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية ".

-**المادة 15:** "الجماعات الاقليمية للدولة هي البلدية والولاية ، البلدية هي الجماعة القاعدية ".

تنص المواد 16 و17، 18، 19 على التوالي من التعديل الدستوري 2020 على:

-**المادة 16:** "تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي ، والفصل بين السلطات ، وضمان الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية. المجلس المنتخب هو الاطار الذي يعبر فيه عن إرادتهّ ، ويراقب عمل السلطات العمومية. تشجيع الدول الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية ، لاسيما من خلال المجتمع المدني ".

-**المادة 17:** "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية...".

-**المادة 18:** "تقوم العلاقات بين الدول والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز".

-**المادة 19:** يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية "

[2] القانون رقم 01/06 المؤرخ في 2006/02/20 يتعلق بالوقابة من الفساد ومكافحته ، ج.ر عدد 14 بتاريخ 2006/03/08 ، المعدل والمنظم.

[3] القانون رقم 01/06 المؤرخ في 2006/06/20، المرجع نفسه.

[4] القانون العضوي رقم 10/16 المؤرخ في 2016/08/25، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر عدد 50 بتاريخ 2016/08/28.

[5] نزيه رعد ، **القانون الدستوري العام ، المبادئ العامة والنظم السياسية** ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان، 2011 ، ص.45 وما بعدها.

[6] تنص **المادة 52:** " يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات".

انظر: القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22، يتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 37 بتاريخ 2011/07/03.

[7] تنص **المادتين 56 و57 على التوالي:**

- **المادة 56:** "مع مراعاة أحكام المواد 57 و59 و60 أدناه، تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية ".=
- **المادة 57:** "لا تنفذ المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة ما يأتي:

*الميزانيات والحسابات.*قبول الهبات والوصايا الأجنبية.*اتفاقيات التوأمة. *التنازل عن الأملاك العقارية".

أنظر: القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22، يتعلق بالبلدية، **مرجع سابق.**

[8] عمار عوابدي، **القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري**، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، الجزائر، ص.239 وما بعدها.

مازن ليلو راضي، **القانون الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، 2005، الإسكندرية، ص.79 وما بعدها.

[9] **تنص المادة 61 على:** يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا، أو دعوة قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة"

أنظر: القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22، يتعلق بالبلدية، **مرجع سابق.**

تكوين وتأهيل الأعوان العموميين كآلية لترقية الخدمة العمومية المحلية:
قراءة تحليلية للمرسوم التنفيذي 20-194

Training and qualifying public servants as a mechanism for promoting the local public service: Analytical reading of Executive Decree 20-194

د.سهيلة بوخميس
محاضرة أ، مخبر الدراسات القانونية البيئية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة (الجزائر)

د.يزيد بوحليط
محاضر أ، مخبر الدراسات القانونية البيئية ، جامعة 8 ماي 1945 قالمة (الجزائر)

الملخص:
تحتاج الخدمة العمومية عموما سواء كانت على مستوى الإدارات المركزية أو المحلية العديد من العوامل حتى يكون عملها الإداري ذو جودة، ولعل أهم تلك العوامل يكمن في كادرها الإداري، فمهما بذلت الدولة من جهد كسن نصوص قانونية لتحسين الخدمة العمومية أو خلق مزيد من الآليات القانونية والمادية لن تحقق هدفها الرئيسي وهو تحقيق جودة العمل الإداري ، ذلك لأن الفاعل الرئيسي في المعادلة هو العون الإداري في حد ذاته، لذا ينبغي تكوينه وتأهيلها ليصبح صالحا للعمل الإداري وفي جميع الظروف العادية والاستثنائية منها، فهو القلب النابض للإدارة العامة ومحركها الأساسي، لذا ستركز هذه الورقة البحثية على عوامل تكوينه وعلى مدى تأثير عمله على مردودية وجودة العمل الإداري المحلي خاصة.
الكلمات المفتاحية: التكوين ، التأهيل، العون الإداري، الخدمة العمومية المحلية.

Abstract :
The public service in general, whether at the level of central or local administrations, needs many factors in order for its administrative work to be of quality, and perhaps the most important of these factors lies in its administrative staff. No matter how much effort the state exerts to enact legal texts to improve public service or create more legal and material mechanisms, it will not It has achieved its main goal, which is to achieve the quality of administrative work, because the main actor in the equation is the administrative aid in itself, so it should be formed and qualified to be suitable for administrative work and in all normal and exceptional circumstances, as it is the beating heart of the public administration and its main engine, so this paper will focus On the factors of its formation and the impact of its work on the cost-effectiveness and quality of local administrative work in particular.
Key words:training, qualification, administrative aid, local public service**.**

المؤلف المرسل: د.سهيلة بوخميس

مقدمة :

تقوم الإدارة العامة عموما على مجموعة من المبادئ المكرسة من قبل الدستور، فبالرجوع للتعديل الدستوري لسنة 2016 وكذا التعديل الذي يليه لسنة 2020 نجده ركز بالدرجة الأولى على ضرورة قيام المرافق العامة على تلك المبادئ، كضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية وحماية الحريات الأساسية للمواطن وتمكينه من المشاركة في تسيير الشؤون العمومية[1].

لذا فإن تحقيق التنمية المستدامة على مستوى الإدارة المحلية يتطلب تظافر الكثير من الجهود، والكثير من الوسائل والآليات، فعلى الرغم من عصرنة غالبية القطاعات العامة على المستوى المركزي والمحلي وتبني نظام البطاقية الوطنية لتساعد على تعميم الخدمات العمومية وتسهيل الوصول إليها، إلا أن المواطن لا يزال يعاني من تردي الخدمة العمومية، وفي كثير من الأحيان يتم هدر حقوقه في الانتفاع من خدمات الإدارات المحلية، لأسباب تكون في غالب الأحيان مرجعها ضعف تأهيل وتكوين أعوانها العموميين. لأجل ذلك يطرح **الإشكال الآتي:هل تكوين وتأهيل الأعوان العموميين كاف لترقية الخدمة العمومية على المستوى المحلي أم أنها تحتاج إلى آليات أخرى؟.**

إن الإجابة على الإشكالية أعلاه تتطلب بالضرورة اتباع المنهج التحليلي، من خلال تحليل المرسوم التنفيذي رقم 20-194 المؤرخ في 25 يوليو 2020 والمتعلق بتكوين الموظفين والاعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية[2]، وبالتبعية المرسوم التنفيذي رقم 20-373 المؤرخ في 12 ديسمبر 2020 والمتعلق بالوضعيات القانونية الأساسية للموظف[3]، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، متبعين في ذلك التقسيم أدناه:

المبحث الأول: مبررات إخضاع الأعوان العموميين للتكوين والتأهيل

كرس دستور 2020 الجديد العديد من المبادئ الخاصة بتسيير المرافق العامة، كمبدأ الديمقراطية التشاركية والذي سعى من خلاله إلى إشراك المواطن في تسيير الشؤون العمومية وفي شتى المجالات[4]، ومبدأ الشفافية في تقديم الخدمات أو في تقييد الحريات على حسب الاختصاصات المناطة بالمرفق العام[5]، وذلك عن طريق رقمنة المرفق وإتباع نظام البطاقية الوطنية لكشف أي خلل في أقصر وقت وبأقل التكاليف مع ضمان خدمة عمومية ذات جودة، وأيضا لدينا مبدأ التمثيل الديمقراطي والفصل بين السلطات وضمان الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية[6]، دون أن ننسى أهم مبدأ تقوم عليه الإدارة المحلية والذي كان سائدا منذ الاستقلال وهو مبدأ اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري[7].

وفي واقع الأمر أن تكريس كل تلك المبادئ على مستوى النصوص القانونية يتطلب تطبيقا على أرض الواقع على مستوى الإدارة المحلية عن طريق أعوانها العموميين، الذي يقع على عاتقهم التعامل والاحتكاك المستمر بمستخدمي الإدارة المحلية، الذي في كثير من الأحيان يتسبب لهم بالتراعات التي لا نهاية لها مع المواطن والتي في كثير من الأحيان يكون سببها ضعف التكوين والتأهيل فيما يخص كيفية التعامل مع المواطن وكيفية تقديم الخدمة العمومية التي هي في الأساس حق من حقوقه الدستورية، لأجل ذلك سيتم التعرف على مبررات إخضاع الأعوان العموميين للتكوين والتأهيل قبل التعرف على أصناف وكيفية تكوينهم وذلك ضمن المطالب أدناه:

المطلب الأول: ضمان جودة الخدمة العمومية المحلية

تمثل الجماعات المحلية في الجزائر كل من الولاية والبلدية، وتشكل البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة ومكان لممارسة المواطنة ولمشاركة الموطن في تسيير شؤونه العمومية[8]، تقتصر مهمتها على تقديم خدمات عمومية للمواطنين في المجالات التي حددها القانون وهي على التوالي[9]:

1. الحفاظ على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات.
2. الحفاظ على السكينة العامة في الأماكن العمومية .
3. السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية،
4. ضمان توزيع المياه الصالحة للشرب .
5. صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
6. جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.
7. الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسة المستقبلة للجمهور.
8. صيانة طرقات البلدية.
9. تنظيم إشارات المرور التابعة لشبكة طرقات البلدية....الخ

وجدير بالذكر أنه مهما كانت الاختصاصات المناطة بها، فإنه يقع على عاتقها وعلى عاتق أعوانها خاصة واجب حماية حقوق وحريات المواطن، باحترامه وحفظ كرامته[10]، وبتحسين نوعية خدمتها باستمرار، فتحسن بذلك صورتها العامة، لكن ذلك لن يتأتى إلا من خلال تكوين وإعداد وبرمجة أعوانها على:

- رقمنة خدماتها العمومية المحلية، ناهيك عن تبسيط إجراءاتها الإداري
- إعداد مطبوعات واستمارات مقننة بسيطة من حيث التصميم وواضحة ومختصرة في مضمونها وجذابة في شكلها وتقرأ بسهولة وبالإمكان تحميلها في أي وقت[11].
- التطوير الدائم والمستمر للإجراءات الإدارية لتتلاءم مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير الإداري.
- الحرص على أن تكون الوثائق المطلوبة من المواطن محدودة العدد تقتصر فقط على الوثائق الضرورية واللامة لتمكينه من الانتفاع بخدمات البلدية أو الولاية، وان اقتضى الأمر أن تقوم الإدارة المحلية مقام المواطن كلما كان ذلك ضروريا لاستفاء معلومات أو وثائق من جهات إدارية أخرى، لدراسة الملفات المعروضة عليها[12].
- تحويل الطلبات التي لا تدخل في اختصاصها بشكل آلي إلى المصالح الإدارية المختصة دون الحاجة لإعلام صاحب الطلب بذلك[13].
- ضمان السرعة في تقديم الخدمة العمومية أو الأقل تقديم الخدمة في الآجال المعقولة.
- تمكين المواطن من الحصول على المعلومات الخاصة به أو بالإدارة المحلية المعنية وفي آجال معقولة متى طلب ذلك[14].
- مراعاة خصوصية مهام الإدارة المحلية من خلال تحديد الآجال المناسبة لاستقبال المواطنين ، وان تطلب الأمر تيسير وصول المواطن للإدارة المحلية من خلال تجنيبه القيام بتنقلات غير مجدية وقيود غير مفيدة[15].

وحتى يتمكن الأعوان العموميين العاملين على مستوى الإدارات المحلية من تقديم خدمة عمومية ذات جودة على النحو الذي أسلفناه ينبغي إخضاعهم للتكوين المستمر، على النحو الذي يسمح لهم بأداء مهامهم على أكمل وجه.

المطلب الثاني: تحقيق النفع العام المحلي

إن تحقيق النفع العام المحلي من أسمى الأهداف التي تسعى الإدارة المحلية تحقيقها، بل من أكثر المبررات التي جعلتها تفكر مليا في إخضاع أعوانها بشكل دوري إلى التكوين المستمر خاصة بعد قيام الدولة برقمنة إداراتها المحلية لتجنب أي خلل قد يقع في المنصة الرقمية من شأنه المساس بالحقوق المكتسبة للمواطنين.

وتعد القرارات الإدارية الوسيلة الفضلى لتحقيق النفع العام المحلي، لذل يجب أن يراعي الأعوام العموميين المصلحة العامة لدى إصدار قراراتهم الفردية التنظيمية، وإلا كان مشوبا بعيب الانحراف في استخدام السلطة، والنفع العام يشكل ركن الغاية أو الهدف في القرار الإداري، وهو يشكل مع ركن السبب أكبر ضمانة لسلطات الإدارة المحلية الخطيرة.

ذلك لأن العون العمومي عندما يواجه تصادفه واقعة معينة، فإن عليه أن يقدر على ضوء ما لديه من سلطات النتائج التي يمكن أن تنتج عن تدخله ، لذا ينبغي أن يستهدف دائما تحقيق النفع العام من إصدار قراراته، فإن حاد عن المصلحة العامة يجعل قراره عرضة للبطلان لانحرافه في استعمال السلطة[16].

ومن مظاهر الانحراف عن استخدام السلطة لدينا:

- الانحراف عن تحقيق المصلحة العامة ويكون عند إصدار القرار لتحقيق مصلحة شخصية للمواطن أو للعون مصدر القرار، أو لتحقيق أهداف سياسية، أو للتحايل على تنفيذ أحكام النصوص القانونية والتنظيمية أو بهدف التحايل على تنفيذ حكم قضائي[17].
- الانحراف عن تحقيق قاعدة تخصيص الأهداف المحددة إما بنص من القانون المعمول به أو مستخلص من طبيعة الاختصاص ويكون عندما يتم إصدار القرار الإداري في غير الهدف الذي خصص له.

المطلب الثالث: تكريس شفافية تسيير الشؤون العمومية المحلية

يقصد بالشفافية في تسيير الشؤون العمومية، وضوح الإجراءات والتدابير الخاصة الإدارة المحلية[18]، سواء تعلق الأمر بنوعية الخدمات التي تقدمها أو بمبرر المساس بالحريات التي تقيدها على اعتبار أنها عبارة عن مرافق عامة تمارس النشاط الإداري ببعديه الإيجابي والسلبي، وللشفافية الإدارية بدورها أبعاد نجملها في ما يلي:

- بعد إعلامي: ويعتبر الإعلام الخطوة الأولى لتكريس الشفافية ونوع من أنواع الرقابة الشعبية على تصرفات الإدارة المحلية[19]، إذ يتوجب على الإدارة المحلية إعلام المواطن بكل ما يجري في المجالات التنموية المحلية أو التي تخص شؤونهم الخاصة، فبالرجوع لنص المادة 11 من قانون البلدية 11- 10 نجدها ألزمت البلدية بإعلام المواطنين بالمخططات والمشاريع المزمع إنشاؤها، كمخطط شغل الأراضي أو المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير[20]، وفي نفس السياق نجد أن المادة 18 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية[21]، أوجبت إعلان جدول أعمال دورات المجلس الشعبي الولائي لإعلام المواطنين حتى يتسنى لهم الحضور ومتابعة الشؤون العمومية المحلية.
- بعد إجرائي: ويتمثل أساس في تبسيط الإجراءات على النحو الذي يمكن المواطن من استفاء حقه والانتفاع بخدمات الإدارة المحلية وهو راضي عن نوعية الخدمة وعن جودتها، وقد أكدت المادة 21 من المرسوم 88-131

المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن على وجوب قيام الإدارة بتبسيط إجراءاتها ودوائر تنظيم عملها، من خلال إعداد مطبوعات واستمارات مقننة وبسيطة في تصميمها تكون سهلة للقراءة ومفهومة في مضمونها.

- بعد رقابي: إن إعلام المواطن بمجريات الشؤون العمومية المحلية حتى يتمكن من الحضور والاطلاع على مجريات سير العمل الإداري يعد نوع من أنواع الرقابة الشعبية وآلية وقائية لمكافحة الفساد الإداري، فلا يمكن ارتكاب جرائم فساد في ظل عمل إداري تعتريه الشفافية والوضوح[22].

المبحث الثاني: أصناف تكوين الأعوان العموميين

تعتبر الإدارة الالكترونية[23]أحدث مدرسة لإدارة المرافق العمومية، والتيأثر تتأثيرا بالغا على شكلها ووظائفها[24]، وعليه يتعين على المؤسسات والإدارات العمومية تنظيم دور اتتكوين وتحسين المستوى لفائدة موظفيها والأعوان العموميين، وذلك من أجل تحسين مؤهلات موظفيها والأعوان العموميين لزيادة مردودية أداء مصالحها وتحسين نوعية خدمات المصالح العمومية وتحقيق جودة العمل الإداري، تلجأ الإدارة إلى أنواع من التكوين كدورات التكوين المتخصص والتكوين التحضيري لشغل المنصب (المطلب الأول)، إضافة إلى دورات تحسين المستوى المتضمنة التكوين أو دراسات التخصص والتكوين التحضيري للمسابقات والامتحانات والفحوص المهنية وتجديد المعارف والندوات (المطلب الثاني). وأخيرا نتطرق إلى آثار التأهيل الإداري على الأعوان الإداريين في (المطلب الثالث).

المطلب الأول: دورات التكوين (الشق المتعلق بالعصرنة)

تنص المادة 38 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يونيو 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، على حق الموظف في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال حياته المهنية[25]، كما تنص المادة 104: من الأمر نفسه على أنه يتعين على الإدارة تنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى بصفة دائمة، قصد ضمان تحسين تأهيل الموظف وترقيته المهنية، وتأهيله لمهام جديدة[26].كما تندرج دورات التكوين وتحسين المستوى ضمن إطار سياسة التكوين وتحسين المستوى كما حددها المجلس الأعلى للوظيفة العمومية[27]، ويتم ضبطها وفق احتياجات القطاعات في مجال التكوين وتحسين المستوى، والاعتمادات المالية المتوفرة المخصصة للتكوين وتحسين المستوى، والمناصب المالية المخصصة للتكوين[28].

في هذا الشأن تنص المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم:20-194 سالف الذكر على مضمون دورات التكوين:" تتضمن دورات التكوين : - التكوين المتخصص، –التكوين التحضيري لشغل منصب."

سنتناول التكوين المتخصص في(الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى التكوين التحضيري لشغل المنصب في(الفرع الثاني).

الفرع الأول: التكوين المتخصص

تعرف المادة 1/8 من المرسوم التنفيذي20-194 التكوين المتخصص على أنه:"يُعد تكوينا متخصصا كل تكوين منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة ،قصد التوظيف المباشر في رتبة، أو الترقية إلى رتبة أعلى، وكذا الإدماج فيرتبة...".

بالرجوع إلى الفقه يعرف الأستاذ(عمار بوضياف) التكوين على أنه:" العملية التي من خلالها يتمكنا لموظف العام من تنمية قدراته العلمية والعملية وتزويده بالمعلومات اللازمة بغرض تحسين أداءه الوظيفي"[29] كما يعرف على أنه:" عملية يراد بها إحداث آثار معينة في مجموعة أفراد تجعلهم أكثر كفاية ومقدرة في أداء أعمالهم الحالية والمقبلة وذلك بتكوين عادات فكرية وعملية مناسبة واكتساب مهارات ومعارف واتجاهات جديدة"[30]. أو هو تلك البرامج الرسمية التي تستخدمها المؤسسات لمساعدة الموظفين و العمال على كسب الفاعلية و الكفاية في أعمالهم الحالية و المستقبلية عن طريق تنمية العادات الفكرية والعملية المناسبة والمهارات والمعارف بما يتناسب وتحقيق أهداف المؤسسة[31]. فالتكوين عملية منظمة تهدف إلى إحداث تغييرات مرغوب فيها، بحيث تؤدي إلى التطور الكامل للشخصية من أجل التكيف مع المستجدات التقنية وأساليب التسيير الحديثة لإدارة المرفق العام بما يضمن تقديم خدمة عمومية مميزة[32].

لم يعرف لنا المشرع المقصود بالتكوين المتخصص وإنما عرفه لنا بمقاصده، وهي التوظيف المباشر في الرتبة[33] أو الترقية إلى رتبة أعلى[34]،وكذا الإدماج في رتبة، والذي يتم النص عليه ضمن القوانين الأساسية الخاصة التي تحكم بعض أسلاك الموظفين فيما يتعلق بالمناصب العليا ذات الطابع الوظيفي. ومنه يتعلق التكوين المتخصص بملازمة الموظف طيلة مساره الوظيفي.

وفي الشأن نفسه، نصت المادة 2/8 من المرسوم التنفيذي20-194 على الهدف من التكوين المتخصص، وهو التمكين من اكتساب المعارف النظرية والتطبيقية الضرورية لممارسة المهام المرتبطة بالرتبة المراد الانتماء إليها، وعليه يتطلب تحسين أداء المرفق العام تكوين متواصل للأعوان العموميين خاصة في ظل توجه الدولة نحو توفير متطلبات الإدارة الإلكترونية واستغلال التطورات التكنولوجية المتسارعة في هذا المجال.

حيث يتكفل الهيكل المركزي للوظيفة العمومية بضمان تجانس دورات التكوين وتحسين المستوى ومطابقتها مع سياسة تكوين وتحسين الموظفين والأعوان العموميين وكذا متابعة تنفيذها، بالتشاور مع المؤسسات والإدارات العمومية في إطار لجنة وزارية مشتركة للتكوين[35]. أين تضبط كل مؤسسة أو إدارة عمومية مخططا للتكوين وتحسين المستوى، يمكن أن يكتسي طابعا سنويا أو متعدد السنوات. كما يمكن أن يكتسي مخطط التكوين وتحسين المستوى طابعا قطاعيا أو غير ممركز أولامركزيا.

حيث تفتح دورات التكوين وتحسين المستوى بموجب قرار أو مقرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة الوصية حسب الحالة، ويجب أن يحدد القرار الرتب المعنية بدورات التكوين وتحسين المستوى وعدد المناصب المالية المخصصة أو المقاعد البيداغوجية طبقا لمخطط التكوين وتحسين المستوى المصادق عليه، ومدة الدورات ومكان إجرائها، وتواريخ فتح واختتام دورات التكوين وتحسين المستوى[36] . كما يتم تحديد مدة دورات التكوين بموجب القوانين الأساسية الخاصة التي تحكم الرتب أو المناصب العليا أو المناصب المتخصصة المعنية بموجب النصوص المتضمنة إنشاء وتنظيم مؤسسات التكوين[37].

وفي الأخير تسلم شهادة تكوين للأعوان العموميين الذين نجحوا في دورة التكوين، أين يتم تعيينهم بصفة متربصين في الرتب المعنية عندما يتعلق الأمر بالتكوين المتخصص الموجه إلى التوظيف المباشر في رتبة معيّنة، أو ترقيتهم أو إدماجهم

حسب الحالة عندما يتعلق الأمر بالتكوين المتخصص قبل الترقية أو الإدماج، أو ترسيمهم في رتب تهم وفق الشروط المنصوص عليها في التنظيم المعمول به إذا تعلق الأمر بالتكوين التحضيري قبل ترسيم المتربص، أو تعيينهم في المناصب العليا أوفي المناصب المتخصصة إذا تعلق الأمر بالتكوين قبل التعيين في منصب عالٍ أو منصب متخصص[38].

واستخلاصا يعتبر التكوين عملية تمهين للمستقبل تأخذ بعين الاعتبار تنمية المهارات، الكفاءات وجهود الموارد البشرية للمرفق العام من خلال ما تم اكتسابه من معارف، خبرات، وقدراتها على أداء الأعمال الموكلة لها.

الفرع الثاني: التكوين التحضيري لشغل المنصب

تعرف المادة1/9 من المرسوم20-194 التكوين المتخصص على أنه:"يُعدّ تكوينا تحضيريا لشغل منصب،كل تكوين منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة قبل ترسيم المتربص أو التعيين في منصب عالٍ أو في منصب متخصص..."

وعليه يعتبر التكوين المتخصص عملية تحضيرية، ويكون إما بغرض التوظيف الأولي لفائدة الموظف الذي يكون في حالة تربص قبل مرحلة الترسيم، أو الموظفون الذين يودون الالتحاق بمنصب عال أو منصب متخصص. وعليه يعد التكوين المتخصص عملية تضمن تزويد الفرد بالمعارف والمعلومات التي تمكنه من الالتحاق ببعض الوظائف التي ينص قانونها الأساسي على ذلك، مثلا لتكوين التي تضمنه المدرسة العليا للإدارة، معاهد التكوين شبه الطبي، المدرسة العليا للضمان الاجتماعي...إلخ.

من جانب آخر، حددت لنا المادة2/9 من المرسوم التنفيذي رقم:20-194 على الهدف من التكوين المتخصص وهو تمكين المتربص والموظف من اكتساب معارف تكميلية تسمح له بممارسة المهام المرتبطة بمنصب الشغل أو بالمنصب العالي المراد شغله[39]. يعتبر تمكين المتربص أو الموظف من الحصول على معارف تكميلية إضافة إلى تكوينهما الخاص إضافة هامة لأداء العون العمومي لمهامه عن جدارة وكفاءه مثل: إجراء تكوين متخصص في مجال التعامل مع قواعد المعطيات التي تعتمدها الإدارة الالكترونية الحديثة في تقديم خدماتها للجمهور.

المطلب الثاني: دورات تحسين المستوى

تندرج عمليات تحسين المستوى وتجديد المعلومات في صنف التكوين القصير المدى الموجه لفائدة الموظفين الموجودين في حالة خدمة[40]، كما تعتبر دورات تحسين المستوى أساسا لتحقيق تنمية الموظفين والأعوان العموميين بصفة مستمرة بشكل يتناسب ومستجدات أعمالهم والمحيط الذي يعملون فيه، والتي لم تكن موجودة عند توظيفهم. ومن هنا تظهر أهمية تكوين الموارد البشرية في تحقيق جودة العمل الإداري، بقصد تحسين المعارف والكفاءات الأساسية للموظفين وإثراءها وتعميقها وضبطها لصالح الموظف والمؤسسة معا، سنتطرق إلى التكوين أو دراسات التخصص في (الفرع الأول)، ثم نتناول التكوين التحضيري للمسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في (الفرع الثاني). وأخيرا نتطرق إلى تجديد المعارف أو الندوات أو الأشكال الأخرى لتحسين المستوى في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التكوين أو دراسات التخصص

في هذا الصدد، تنص المادة 1/10 من المرسوم التنفيذي رقم:20-194 على مضمون دورات تحسين المستوى:" تتضمن دورات تحسين المستوى : التكوين أو دراسات التخصص...". حيث يكمن الهدف في تمكينا لموظفين والأعوان العموميين من اكتساب مؤهلات جديدة بهدف استكمال وتحيين تكويناتهم الأولية، نظرا للتطور التقني المستمر في وسائل إنجاز الإدارة لأعمالها خاصة ما تعلق بعصرنة تسيير الإدارة وإبقاء العون الإداري ضمن مستجدات أساليب التسيير للإدارة العامة.[41]

تجدر الإشارة إلى أن التكوين يمكن أن يكون في مواقع العمل نظرا لما تتوفر عليه بعض المؤسسات من هياكل بيداغوجية تتمثل في قاعات تدريس ومعدات ومرافق ووسائل الدعم والإيضاح، وهو بالتالي يساهم في تحسين أداء العمل وتحسين الأعوان العموميين لمعارفهم واتجاهاتهم وسلوكهم واندماجهم مع محيط عملهم الإداري[42]. كما يمكن أن يكون التكوين خارج المؤسسة حينما تواجه المؤسسة صعوبات تقنية في التكوين كنقص التأطير، غير أن هذا النمط من التكوين يجب أن يرتبط بالأهداف الإستراتيجية للمؤسسة فيمكن أن يثبت عدم فعاليته رغم ارتفاع تكاليفه[43].

الفرع الثاني: التكوين التحضيري للمسابقات والامتحانات والفحوص المهنية

في هذا الصدد، تنص المادة 2/10 من المرسوم التنفيذي رقم:20-194 على مضمون دورات تحسين المستوى:" تتضمن دورات تحسين المستوى:...التكوين التحضيري للمسابقات والامتحانات والفحوص المهنية...".حيث تهدف إلى تمكين الموظفين والأعوان العموميين من تحضير اختبارات هذه المسابقات والامتحانات والفحوصات المهنية بشكل يسمح لهم من اجتيازها وتحسين مسارهم الوظيفي[44].

أما بخصوص برامج التكوين التحضيري فهي تهدف إلى تحضير وتكوين المقبلين على المشاركة في المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية بهدف النجاح فيها وترقية مستواهم البيداغوجي والمهني، ويتم ذلك عن طريق تزويدهم بمعارف علمية تتماشى والتطورات المعرفية الحاصلة التي تدخل ضمن أنشطتهم الإدارية.

الفرع الثالث: تجديد المعارف أو الندوات أو كل الأشكال الأخرى لتحسين المستوى

إن عمليات تجديد المعلومات تسمح للموظف بالتكيف مع وظيفة جديدة نظرا إما لتطور الوسائل والتقنيات وإما للتغيرات الهامة في تنظيم المصلحة وعملها أو مهامها[45]. في هذا الصدد، تنص المادة 3/10 من المرسوم التنفيذي رقم:20-194 على مضمون دورات تحسين المستوى:" تتضمن دورات تحسين المستوى :...تجديد المعارف أو الندوات أو كل الأشكال الأخرى لتحسين المستوى."

أما بخصوص تجديد المعارف أو الندوات أو كل الأشكال الأخرى لتحسين المستوى، فيهدف إلى تجديد أو تحسين مؤهلات الموظفين والأعوان العموميين أو تكييفهم مع المتطلبات الجديدة للمنصب[46]

من جانب آخر نصت المادة 208 من الأمر 06-03 على حق التكوين الذاتي للموظف والاستفادة من تراخيص الغياب ودون فقدان راتبه، وذلك من خلال السماح له بمتابعة دراسات تعلق بنشاطه في حدود 4 ساعات ترتبط بضرورة المصلحة، أو للمشاركة في دورات المجالس التي يمارس فيها عهدة انتخابية، أو لأداء مهام مرتبطة بالتمثيل النقابي والمشاركة

في دورات التكوين المتعلقة به، إضافة إلى المشاركة في التظاهرات الدولية الرياضية والثقافية . كما نصت المادة 209 من الأمر نفسه على استفادة الموظف من المشاركة في المؤتمرات والملتقيات ذات الطابع الوطني أو الدولي التي لها علاقة بنشاطاته المهنية.

المطلب الثالث: آثار التأهيل الإداري على الأعوان الإداريين

تعتبر الترقية أحد أهم حقوق الموظف العمومي، لأنها نتيجة حتمية لأي تطور في مستوى أداء الأعوان العموميين، وهي كذلك نتيجة استثمار قامت به الإدارة في مواردها البشرية، أنتج موظفا مؤهلا ومدربا، منتظرا تثمين جهدا باستفادته من الترقية (الفرع الأول).كما تتوقع الإدارة العمومية التأثير الإيجابي لمنظومة التأهيل بمختلف أنماطها على تحسن أداء موظفيها وتنمية قدراتهم العلمية والعملية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: آثار التأهيل الإداري على نظام الترقيات

تعتبر الترقية في السلم الإداري من أهم الوسائل الضرورية التي يمكن للإدارة من خلالها أن تنهض وتتطور، كما تمثل الترقية بما تتضمنه من مزايا معنوية ومادية حافزا مباشر للموظفين تشجعهم على النمو بكفاءاتهم واتقان أعمالهم[47]. وعليه حدد المشرع الجزائري الأهداف المتوخاة من تنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى في المواد من 08 إلى 13، وهي ضمان تحسين تأهيل الأعوان الإداريين، وترقيتهم المهنية، وتأهيلهم لمهام جديدة. ما يعني أن المشرع جعل من الترقية إحدى أهداف تأهيل الموظف، بل ومن آثارا. كما تؤهله لمهام ومناصب جديدة[48] .

وقد كرس المشرع مبدأ التأهيل والكفاءة كسبيل للترقية في مضـــمون المادة 107من الأمر رقم:06-03 حيث حددت هذا المادة أربعة أنماط لترقية الموظفين من رتبة إلى رتبة أعلى، ثلاثة منها مرتبطة بالتكوين وتحسين المستوى وهي:[49]

أ- **اشتراط حصوله على شهادة:** فـــتح المشرع المجـــال للموظفين أثناء الخدمة بإمكانية مواصلة دراستهم وحصولهم علـــى مؤهلات علمية من مختلف مؤسســـات التكوين البيداغوجي، كمراكز ومعاهد التكوين المهني، أو المدارس العليا والجامعات التابعة للتعليم العالي .ناهيك عن تحسين المستوى الدراسي للموظفين الذين يفتقدونه.

ب- **اشتراط اجتياز لتكوين متخصص بنجاح:** يندرج التكوين المتخصص ضمن أنماط التكوينات الموجهة للموظفين أثناء الخدمة، قصد إعدادهم للالتحاق بسلك عالي أو رتبة عليا أو اجتياز مسابقات أو امتحانات مهنية، ويرتبط هذا النمط من التكوين مباشرة بترقية الموظف العمومي، حيث نصت المادة 36 من المرسوم20-164 سالف الذكر على استفادة الموظف الذي نجح في دورة التكوين المتخصص من ترقية في السلك أو الرتبة مع مراعاة مقتضيات القانون الأساسي للرتبة التي ينتمي إليها الموظف العمومي.

ت- اشتراط اجتياز دورات تحسين المستوى وتجديد المعلومات: تضمنت المادة40 من المرسوم 20-194 على الامتيازات الممنوحة للموظف المشارك في دورات تحسين المستوى وتجديد المعلومات، مع التمييز بين الدورات التكوينية حسب مدتها، وذلك كما يأتي:

– **بالنسبة لدورات تحسين المستوى طويلة المدة** :منح درجة إضافية، في حدود ثلاث (3)درجات خلال المسار المهني، إضافة إل ىتخفيض الأقدمية للترقية إلى رتب أعلى، عن طريق الامتحان المهني أو عن طريق الاختيار،ل مدة تساوي مدة دورة تحسين المستوى.

– **بالنسبة لدورات تحسين المستوى متوسطة المدة:**تخفيض الأقدمية لمدة تساوي مدة دورة تحسين المستوى للترقية إلى رتب أعلى عن طريق الامتحان المهني أو عن طريق الاختيار،و كذا الترقية في ا لدرجة.

– **بالنسبة لدورات تحسين المستوى قصيرة المدة:**أخذ هذه الدورة بعين الاعتبار من أجل تنقيط المعنيين لترقيتهم في الدرجات، وكذا من أجل تعيينهم في المناصب الموافقة لطبيعة دورة تحسين المستوى.

الفرع الثاني: آثار التأهيل الإداري على أداء الأعوان العموميين

يعتبر المورد البشري المحور الأساس لعملية التسيير الإداري الحديث بهدف تحسين الخدمة العمومية، ولهذا تلجأ الإدارات إلى وضع مخطط تكوين وتأهيل الموظفين علـــى المدى المتوسط والبعيد، من شأنه أن يحســـن أداء الموظف من خلال إدراكه لحقوقه وواجباته المهنية.ولعل جوهر العملية التأهيلية للموظف العمومي، هو الوصول به إلى تحقيـــق النوعيـــة المرجـــوة فـــي الخدمـــة والالتزام بمواصفات العمل المقدمة من حيث السرعة في التنفيذ، الدقة والجودة، روح المبادرة، الاقتصاد في التكلفة، وبأسلوب أكثر تنظيما، كما يسمح التأهيل للعون العمومي بالتـــكيف مع المستجدات في التسيير أو تقنيات العمل أو النصوص القانونية الجديدة... ويحقق التأهيل طموح الموظـــف فـــي أن يصـــنع منه قائدا ومسيرا مستعدا لتحمل مسؤوليات. ويتيح التأهيل قدرات وملكات خاصة للموظف تسمح له بالمرافقة الذاتية لطبيعة عمله ونوعيتها، أو ما يسمى بالتطوير الذاتي بما ينعكس إيجابا على جودة العمل الإداري[50].

خاتمة:

إن بناء دولة القانون يستلزم توافر العديد من المكونات الأساسية ، وأهمها على الإطلاق الموارد البشرية التي تشكل المحرك الأساسي للمرافق العامة للدولة ، فلا يمكن تصور وجود نشاط إداري صادر عن مرفق العام بدون موارد بشرية والتي تشكل في عمومها الأعوان العموميين، ونظرا لأهميتهم أولاهم المشرع عناية خاصة وأحاطهم بسلسلة من النصوص القانونية، غالبيتها عبارة عن قوانين أساسية تنظم مسارهم المهني والوظيفي، آخرها كان التنفيذي رقم 20-194 المؤرخ في 25 يوليو 2020 والمتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية، وعلى ضوء ما تم دراستهم في هذه الورقة البحثية تم التوصل إلى نتائج واقتراح توصيات نجملها في ما يلي:

أولا: النتائج

1. أن تكريس مبدأ الشفافية والديمقراطية التشاركية والمساواة وغيرها على مستوى النصوص القانونية يتطلب تطبيقا على أرض الواقع على مستوى الإدارة المحلية عن طريق أعوانها العموميين، الذي يقع على عاتقهم التعامل والاحتكاك المستمر بمستخدمي الإدارة المحلية، الذي في كثير من الأحيان يتسبب لهم بالنزاعات التي لا نهاية لها مع المواطن.

2. حتى يتمكن الأعوان العموميين العاملين على مستوى الإدارات المحلية من تقديم خدمة عمومية ذات جودة على النحو الذي أسلفناه ينبغي إخضاعهم للتكوين المستمر، على النحو الذي يسمح لهم بأداء مهامهم على أكمل وجه.

3. التكوين عملية تمهين للمستقبل تأخذ بعين الاعتبار تنمية المهارات، الكفاءات وجهود الموارد البشرية للمرفق العام من خلال ما تم اكتسابه من معارف، خبرات، وقدراتها على أداء الأعمال الموكلة لها.

4. إن جوهر العملية التأهيلية للموظف العمومي، هو الوصول به إلى تحقيق النوعية المرجوة في الخدمة والالتزام بمواصفات العمل المقدمة من حيث السرعة في التنفيذ، الدقة والجودة، روح المبادرة، الاقتصاد في التكلفة، وبأسلوب أكثر تنظيما، كما يسمح التأهيل للعون العمومي بالتكيف مع المستجدات في التسيير أو تقنيات العمل أو النصوص القانونية الجديدة

ثانيا: التوصيات

1. التطبيق الفعلي للمرسوم التنفيذي رقم 20-194 المؤرخ في 25 يوليو 2020 والمتعلق بتكوين الموظفين والاعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية على مستوى المرافق العمومية المحلية ، والتركيز على المرافق الحيوية التي على صلة مباشرة بالمواطن.
2. التركيز في التكوين على بناء عقلية إدارية تركيبتها مبنية على نوعية العمل الإداري وجودته، تملك رؤية مسبقة للأثار القانونية التي تنجر عن كل تصرف قانوني يتم اتخاذه، وأهم شيء لديها رغبة في العمل بدون خوف أو قلق أو توتر مستمر.
3. إضافة إلى عملية التكوين ينبغي خلق بيئة تكون قابلة للعمل مبنية على التشجيع والتحفيز وبث روح المنافسة بين الأعوان ليخرجوا أحسن ما عندهم من عمل، فيكونون بذلك قد اكتسبوا روح المبادرة وقابلين للتطور .

الهوامش:

[1]- انظر نص المادتين 9 و10 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، جريدة رسمية رقم 82 مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

[2]- جريدة رسمية رقم 43 مؤرخة في 28 يوليو 2020.

[3]- جريدة رسمية رقم 77 مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

[4] انظر المادة 10 من دستور 2020 ، جريدة رسمية رقم 82 مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

[5]انظر المادة 09 من دستور 2020.

[6] انظر المادة 16 من دستور 2020.

[7]انظر : - المادة 18 من دستور 2020 . وتعرف اللامركزية الإدارية على أنها: ويقصد بها توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية. وهذا يعني أن اللامركزية الإدارية تقوم على تفتيت الوظيفة الإدارية بين هيئات مركزية و هيئات لامركزية مستقلة عنها استقلالا نسبيا، وذلك بخضوع هذه الأخيرة للسلطات المركزية بواسطة نظام الوصاية الإدارية. سماح فارة، القانون الإداري، مطبوعة بيداغوجية، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، 2018-2019، ص27.

[8]انظر المادة الأولى والثانية من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 والمتعلق بالبلدية، جريدة رسمية رقم 03 يوليو 2011.

[9]انظر :

- نص المادة 94 و 123 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.
- وهي تقريبا نص الصلاحيات التي يتمتع بها الوالي وقد حددتها نص المادة 02 من المرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 28 مايو 1983 المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، جريدة رسمية رقم 22 مؤرخة في 31 مايو 1983.

[10] انظر المادتين 02 و03 من المرسوم رقم 88- 131 المؤرخ في 04 يوليو 1988 والمنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، جريدة رسمية رقم 27 مؤرخة في 06 يوليو 1988.

[11]انظر المادة 21 من المرسوم 88- 131.

[12]انظر المادة 22 من المرسوم 88-131.

[13]انظر المادة 23 من المرسوم 88-131.

[14]انظر المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 30 يونيو 2016 والمحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية ، جريدة رسمية رقم 41 مؤرخة في 12 يوليو 2016.

[15]انظر المادة 28 من المرسوم 88-131.

[16] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرارات الإدارية : الصور والنفاذ ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2007، ص 162.

[17] المرجع أعلاه ، ص 167.

[18]حسين بومدين، إبراهيم أوجاهم، تعزيز قيم التراهة والشفافية والمساءلة ومشاركة المواطنين من أجل تحسين الخدمات العامة المحلية ، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد الثالث، ديسمبر 2013، ص 193.

[19] قدور بوضياف، مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية المحلية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، المجلد 57 العدد 04 لسنة 2020 ، ص220.

[20] انظر نص المادة 16 و31 منالقانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 والمتعلق بالتهيئة والتعمير، جريدة رسمية رقم 52 مؤرخ في 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04 – 05 المؤرخ في 14 أوت 2004 ، جريدة رسمية رقم 51 مؤرخة في 15 أوت 2004.

[21]القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 والمتعلق بالولاية، جريدة رسمية رقم 12 مؤرخة في 29 فبراير 2012.

[22]انظر القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20فبراير 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية رقم 14 مؤرخة في 8 مارس 2006، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية رقم 50 مؤرخة في 01 سبتمبر 2010

[23] تعرف الإدارة الإلكترونية بأنها:" منظومة وظيفية وتقنية متكاملة لإدارة وتوجيه وتنفيذ الأعمال إلكترونيا سواء فيما يخص الأعمال المتعلقة بين الموظفين أو بينهم وبين المواطنين"، صفاء فتوح جمعة، مسؤولية الموظف العام في إطار تطبيق نظام الإجارة الإلكترونية، ط1، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، 2014، ص8-9.

[24] عشاش حمزة وخضري حمزة، الإدارة الالكترونية ودورها في عصرنة قطاع العدالة بالجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، المجلد5، العدد1، سنة2020، ص268

[25]انظر: نص المادة38 منالأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يونيو 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، جريدة رسمية رقم:46، مؤرخة في 16 يونيو 2006.

[25]أنظر: نص المادة 03 من المرسوم المرسوم التنفيذي رقم:20-194 يتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

[26] انظر: نص المادة104 منالأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

[27]أنظر: نص المادة 03 من المرسوم المرسوم التنفيذي رقم:20-194 يتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

[28] أنظر: نص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم:20-194 ، نفس المرجع.

[29] عمار بوضياف، الوظيفة العامة في ضوء التشريع الجزائري دراسة في ظل الأمر06-03 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة،جسور للنشر والتوزيع،الجزائر،2015،ص112

[30] زكي محمود هشام، إدارة الموارد البشرية، ط1، ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، 1989، ص255.

[31]عبد الرحمان عبد الباقي عمر، إدارة الأفراد، مكتبة عين الشمس، القاهرة، 1986، ص 205.

[32] عبد الكريم بوحفص، التكوين الاستراتيجي لتنمية الموارد البشرية، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائري، 2018، ص37.

[33] أنظر: نص المادة 74 وما بعدها من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

[34]أنظر: نص المادة 106 وما بعدها من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

[35]أنظر: نص المادة 06 من المرسوم المرسوم التنفيذي رقم:20-194 يتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

[36]أنظر: نص المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم:20-194، المرجع نفسه.

[37] أنظر: نص المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم:20-194، المرجع نفسه.

[38] أنظر: نص المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم:20-194، المرجع نفسه.

[39] أنظر: نص المادة 2/9 من المرسوم التنفيذي رقم:20-194، المرجع نفسه.

[40]بليه لحبيب، الإطار التنظيمي للتكوين في الإدارة العمومية الجزائرية، مجلة الراصد العلمي، جامعة أحمد بن بلة ، وهران، الجزائر، 2015، ص38

[41]أنظر: نص المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم:20-194، المرجع السابق ذكره.

[42] عبد الكريم بوحفص، المرجع السابق، ص188-189.

[43]المرجع نفسه، ص189.

[44]أنظر: نص المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم:20-194، المرجع السابق ذكره.

[45] بليه لحبيب، المقال السابق، ص39.

[46] أنظر: نص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم:20-194، المرجع السابق ذكره.

[47]وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام-دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012، ص86.

[48] أنظر: نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم:20-194، المرجع السابق ذكره.

[49] أنظر: نص المادة 107 من المرسوم التنفيذي رقم:20-194، المرجع السابق ذكره.

[50] مختار دادة موسى ومنصور باسيمان، تأهيل وتقييم الموظف العمومي في ظل الأمر06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مذكرة ماستر، القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2018، ص40.

إصلاح الجماعات الإقليمية في الجزائر من منظور الحوكمة المحلية

Repair Local Collectivities in Algeria from the perspective Local Governance

ط. د بونكانو عبد الله
جامعة محمد خيضر بسكرة

الملخص:
برزت الحوكمة نتيجة التطورات العملية والنظرية التي عرفها العالم نهاية القرن العشرين، وارتبطت في جوهرها بانتشار العولمة وتأثيراتها في كل الميادين، مما وضع الدول أمام العديد من التحديات التي تستدعي اولا: خلق إدارة لامركزية قادرة على مواجهة هذه التحديات، وثانيا: إيجاد آليات إدماج لكل الجهود الوطنية لتحقيق هذه الأهداف، فتبلور انطلاقا من ذلك مفهومي الجماعات الإقليمية و الحوكمة المحلية.تتناول هذه المداخلة أهم الجوانب النظرية المرتبطة بهذين المفهومين، وتحاول الوقوف على ملامح تطبيقهما في الجزائر من الناحية القانونية ومن الناحية الواقـــعية لتحديد صعوبات الممارسة واقتراح الحلول المناسبة.
الكلمات المفتاحية: حوكمة محلية؛ جماعات إقليمية؛ مشاركة؛ لامركزية؛الجزائر.

Abstract :
The Governance has emerged because of the practical and theoretical changes, it is linked with the spread of globalization, that require creating a decentralized administration, and finding mechanisms for integration all the national efforts,thus two concepts have appeared the local collectivities, and local governance.This research will discuss the most important theoretical aspects, that related to these two concepts, and how they can be apply in Algeria from a legal and practical side.
Key words: local governance ;local collectivities ;Participation ;Decentralization; Algeria.

مقدمة :

إن التطورات الجديدة التي عرفتها معظم المجتمعات في جميع المجالات وما رافقها من نمو سكاني ملفت أدت إلى تزايد حجم المطالب والضغوط المجتمعية على الدولة في ظل تغير دورها ووظائفها، والاتجاه نحو اعتماد اللامركزية في التسيير، من أجل تعزيز دورها لمواجهة هذه التحديات. تجسدت إحدى صور اللامركزية في الجزائر في الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية)، وهذا ما جعل التحول نحو الحوكمة المحلية ضرورة ملحة لمسايرة هذه التطورات، باعتبار الحوكمة المحلية أداة فعالة في تفعيل دور الجماعات الإقليمية، نظرا لما تتيحه من آليات المشاركة المجتمعية في صياغة وتنفيذ القرار المحلي وتعزيز أهمية المساءلة والشفافية في مكافحة الفساد.

اعتمدت الجزائر كغيرها من الدول منظومة تشريعية شكلت الإطار القانوني للحوكمة المحلية، تسعى من خلاله إلى تفعيل دور الجماعات الإقليمية بالدرجة الأولى كمظهر من مظاهر اللامركزية الإقليمية، واعترافا بدورها في تحقيق التنمية المحلية وتعزيز دور المواطن في المشاركة المحلية لمواجهة كل التحديات التي فرضتها التطورات العالمية، وانعكست بصفة مباشرة أو غير مباشرة على كل جوانب حياته الاقتصادية والاجتماعية والصحية وغيرها.

وفي ظل الأزمات التي يشهدها العالم وانعكاساتها السلبية على التنمية المحلية تبرز أهمية الحوكمة المحلية كآلية في إصلاح الجماعات الإقليمية في مواجهة آثارها على المواطن ومتطلباته التنموية. تتمحور إشكالية هذا البحث حول:

كيف تساهم الحوكمة المحلية في إصلاح الجماعات الإقليمية في الجزائر؟

وسنحاول الإجابة على هذه الإشكالية من خلال المحاور التالية:

المبحث الأول: الحوكمة المحلية، الجماعات الإقليمية؛ إطار نظري ومفاهيمي.

المبحث الثاني: الإطار القانوني والتشريعي للحوكمة المحلية في الجزائر.

المبحث الثالث: الحوكمة المحلية في الجزائر وتعزيز دور الجماعات المحلية لمواجهة الأزمات: تحديات و آفاق.

المبحث الأول: الحوكمة المحلية، الجماعات الإقليمية؛ إطار نظري ومفاهيمي.

سنتناول من خلال هذا المبحث مفهومي الحوكمة المحلية والجماعات الإقليمية من الناحية النظرية والمفاهيمية، من اجل الوصول الى العلاقة فيما بينهما.

المطلب الأول: الحوكمة المحلية: التعريف، الخصائص والفواعل.

الفرع الأول – تعريف الحوكمة المحلية:

عرف مصطلح الحوكمة عدة تطورات ارتبطت باستخداماته سواء كمرادف للفظ الحكومة أو كمصطلح قانوني، ليعبر في عام 1989 عن الكفاءة الإدارية وأهميتها في النمو الاقتصادي، وذلك من خلال التقرير الذي أعده البنك الدولي عن الأزمة الاقتصادية في إفريقيا، واستخدم بعد ذلك على نطاق واسع كتعبير عن التسيير الجيد ليشمل جميع الميادين سواء الاقتصادية، الإدارية و السياسية[1]. وفي ظل عدم وجود تعريف محدد للحوكمة بسبب تعدد الآراء والاجتهادات حول هذا المفهوم، سنتناول بعض التعريفات التي تساعدنا في الوصول إلى أهم العناصر المرتبطة به والتي تحدد أهم مميزاته وخصائصه.

يعرف البنك الدولي الحوكمة بأنها "العمليات والمؤسسات التي تمارس من خلالها السلطة في بلد ما، تعتمد في ذلك على التسيير الجيد للمؤسسات واختيار السياسات وتنسيقها من أجل تقديم خدمات جيدة وفعالة" .

وعرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأنها "حالة تعكس تقدم الإدارة وتطويرها من إدارة تقليدية إلى إدارة تتجاوب مع متطلبات المواطنين، وتستخدم الآليات والعمليات المناسبة لتحقيق الأهداف المرجوة من المشاريع بشفافية ومسؤولية أمام المواطنين" [2].

يقدم كل من البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تعريفا للحوكمة يرتبط بالإدارة الجيدة للسلطة في بلد ما، والتي تقوم على تحسين الإدارة وتطويرها من أجل تقديم خدمات جيدة للمواطنين وفق ضوابط الكفاءة والشفافية، وتمثل الإدارة الجهة المسؤولة عن تنفيذ السياسات العامة، لذلك فإن إصلاحها يعد ضروريا لتحقيق الأهداف العامة المرتبطة بالتنمية، وتعبر هذه السياسات عن التوجهات المشتركة لأفراد المجتمع، بما يوحي بوجود فواعل مجتمعية غير رسمية إلى جانب الفواعل الرسمية التي لها مسؤولية اختيار وتنسيق هذه السياسات.

ويؤكد هذا المعنى ما أورده ماركو وثبولت(Marcou and Theibault)، "الحوكمة هي الأشكال الجديدة الفعالة بين القطاعات الحكومية التي من خلالها يكون الأعوان الخواص، وكذا المنظمات العمومية والجماعات أو التجمعات الخاصة بالمواطنين الذين يأخذون بعين الاعتبار المشاركة في تشكيل السياسة" [3] ،يؤكد هذا التعريف على دور الفواعل الرسمية وغير الرسمية في الحوكمة، من خلال التفاعل فيما بينها عن طريق المشاركة في صياغة السياسة العامة، فيشكل هذا التفاعل أساس الحوكمة التي تسعى إلى إشراك الفواعل غير الرسمية إلى جانب الفواعل الرسمية في صناعة القرار العام.

استخلاصا مما سبق ينسجم معنى الحوكمة من خلال تفاعل المجتمعات والمؤسسات المدنية والمحلية في تحمل المسؤولية والمشاركة في رسم السياسات العامة.

في هذا الإطار يعبر جيمس سبيث(James Speth) عن الحوكمة بأنها "لا تنحصر في تقوية قدرات الدولة لتحكم فقط، بل تشمل تعزيز المشاركة المدنية في كافة مجالات الشؤون العامة، وأن مؤسسات المجتمع المدني لها دور في تعزيز المشاركة وبناء الثقة وفي تحديد الاهتمامات ووجهات النظر المحلية"[4]. تمثل الحوكمة المحلية أحد مستويات الحوكمة وتقوم على نفس العناصر والقيم التي تقوم عليها الحوكمة في المفهوم العام.[5]

تبنت العديد من الدول مفهوم الحوكمة المحلية نتيجة التغيرات التي حدثت نهاية القرن العشرين، باتجاه الكثير من دول العالم الثالث نحو الأنظمة الديمقراطية مما انعكس على نمط الأجهزة الإدارية في تلك الدول وكيفية تعاملها مع متطلبات المواطنين على المستوى المحلي إذ طالبوا بتحسين الخدمات المقدمة إليهم والمشاركة في صنع القرارات ورسم السياسات العامة، وهذا ما جعل الحكومات المركزية تخصص جزء من موازنتها الوطنية للسلطات المحلية[6]، إضافة إلى ظهور دور القطاع الخاص وجمعيات المجتمع المدني كشريك فعال للدولة على المستوى الوطني، مما جعل الحكومات تعيد هيكلة إدارتها اللامركزية بإشراك الفواعل غير الرسمية في عملية تقديم الخدمات وصنع القرار في الهيئات المحلية[7]، بمعنى إشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني المحلي في التنمية المحلية من خلال تقديم الخدمات المحلية والمشاركة في اتخاذ القرارات المحلية.

انطلاقا من ذلك يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحوكمة المحلية بأنها:"مجموع العمليات التي يتم من خلالها اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة وتطبيقها، وهي نتيجة التفاعلات والعلاقات الشبكية بين مختلف الفواعل الاجتماعيين (الحكومة، المجتمع المدني والقطاع الخاص) التي تنطوي على المساومات التي من خلالها يتقرر من يقدم الخدمات المحلية والزمن والطريقة التي تتم بها تسيير الشؤون المحلية"[8] بمعنى أن الحوكمة المحلية تقوم على التفاعل بين الفواعل المحلية من أجل تقديم الخدمات المحلية وفق من؟ متى؟ وكيف؟

ويرى(Anwar Shah) أن "الحوكمة المحلية لا تقتصر على توفير الخدمات المحلية فقط، وإنما تستلزم أيضا الحفاظ على الحريات والحقوق الأساسية للسكان المحليين عبر توفير البيئة المناسبة للمشاركة الديمقراطية والحوار المدني الفعال وتسيير السوق وتحقيق التنمية المحلية المستدامة من أجل زيادة رفاهية السكان" ومن خلال هذا التعريف يتحدد معنى الحوكمة المحلية بصفة أشمل و أوسع، حيث تستهدف الحفاظ على الحريات والحقوق الأساسية للسكان المحليين مثل المشاركة في صنع القرار، تحقيق التنمية المستدامة وغيرها.

ومما سبق يمكن استنتاج التعريف الإجرائي التالي: الحوكمة المحلية هي أسلوب لإدارة السلطة على المستوى المحلي من خلال العلاقة التفاعلية بين كل الفواعل الرسمية (الجماعات المحلية) والفواعل غير الرسمية (المجتمع المدني المحلي والقطاع الخاص المحلي) قصد الوصول إلى قرار محلي شامل تتحقق من خلاله الخدمات المحلية بشكل شامل، وهي بذلك توفر آليات المشاركة والمساءلة والشفافية ضمانا لفعالية القرار وحسن تنفيذه، و يتطلب ذلك وجود إدارة محلية ذات كفاءة عالية ومنفتحة على بيئتها.

الفرع الثاني – خصائص الحوكمة المحلية:

يوضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996 عناصر الحوكمة المحلية الرشيدة على النحو التالي [9]:

- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون.
- لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي.
- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار.
- تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

وهي بذلك تعتبر ممارسة للأنشطة العامة على المستوى المحلي تقوم على إيجاد شراكة فعالة بين كل الأطراف ذات المصلحة المترابطة والمتداخلة. وهذا ما يجعلها تتوفر على جملة من الخصائص منها [10]:

ـــ المشاركة: وتعني تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات، من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، إما بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المحلية المنتخبة، تعبر عن مصالحهم وعن طريق تسهيل التحديد المحلي للقضايا والمشكلات، وفي إطار التنافس على الوظائف العامة يتمكن المواطنون من المشاركة في الانتخابات واختيار ممثليهم على مختلف مستويات الحكم.

كما تعني المزيد من الثقة وقبول القرارات السياسية من جانب المواطنين، الأمر الذي يعني زيادة الخبرات المحلية.

ـــ المساءلة: وتعني خضوع صانع القرار على المستوى المحلي لمساءلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة.

ـــ الشرعية: ويقصد بها ممارسة السلطات المحلية لمهامها في إطار قواعد وعمليات وإجراءات مقبولة تستند إلى الحكم والعدالة، مما يجعل المواطن المحلي يقبل بها طوعيا، وتتحقق الشرعية بإتاحة الفرص المتساوية للجميع.

ـــ الكفاءة والفعالية: ويعبر ذلك عن البعد الفني لأسلوب النظام المحلي، ويعني قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين، وتعبر عن أولوياتهم، مع تحقيق نتائج أفضل وتنظيم الاستفادة من الموارد المتاحة. بمعنى الاستفادة المثلى من الموارد المحلية وفق ما يحقق طموحات المواطنين المحليين.

ـــ الشفافية: ويقصد بها تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي، ويمكن ذلك من الحكم على مدى فعالية الإدارة المحلية، وكذلك تعزيز المشاركة في صنع القرار. مما يعني أن الشفافية ترتبط بتوفير المعلومات عن أنشطة الأجهزة المحلية قبل وبعد إنجازها.

ـــ الاستجابة: وتنحصر في الخدمات التي تقدمها الأجهزة المحلية لجميع الأطراف والاستجابة لمطالبها خاصة الفقراء والمهمشين، وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تعتمد بدورها على الشفافية ومدى الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي.

يتضح من خلال هذه الخصائص أن الحوكمة المحلية تعتبر آلية لضمان كفاءة وفعالية الأجهزة المحلية لما توفره من آليات تمكن من مشاركة المواطن المحلي في صنع وتنفيذ القرار المحلي، في إطار تفاعلي بين الأطراف المعنية يتسم بالشفافية الضرورية للمشاركة وتعزيز الثقة، والمساءلة كوسيلة تقييمية ورقابية، مما يمكن من الاستجابة لمطالب المواطن المحلي وفق الموارد المتاحة التي يتوجب تسييرها حسب الأولويات التي يتم تحديدها بمشاركة جميع الأطراف.

الفرع الثالث – فواعل الحوكمة المحلية:

تتطلب الحوكمة المحلية وجود مجموعة من الفواعل الرسمية وغير الرسمية، يمكن الإشارة إليها فيما يلي:

1 – دولة فاعلة وقادرة: تعمل على نقل بعض اختصاصاتها للإدارة اللامركزية (الجماعات المحلية)، ولكي تتحقق الفعالية يجب أن توفر الآليات التالية:

ـــ وجود تنسيق بين المستويات الحكومية المختلفة لتوفير القدر الكافي من الشفافية والمساءلة والتمثيل.

ـــ وضع نظام رقابي فعال يسمح بمراقبة السلطات المحلية وتنظيمها.

ـــ تغطية الحاجات المادية بما يكفل تلبية الاحتياجات الشعبية.

2 – سلطات محلية مؤهلة: تتمثل في الجماعات المحلية التي يجب أن تكون أكثر استجابة لتطلعات المواطنين، ويكون ذلك عن طريق التزامها بمستوى الممارسة الديمقراطية وطبيعة الثقافة السائدة التي تسمح بتفعيل المساءلة والمحاسبة والوعي في الانتخابات.

3 – مجتمع مدني مشارك: يكون منظما واسع الاتصال قادرا على جمع كل الآراء والتعبير عنها، ونقل انشغالات المواطنين حتى تتمكن السلطات المحلية من الاستجابة لها.

4 – قطاع خاص تنافسي: بمعنى له القدرة على مساعدة الهيئات المحلية على تقديم الخدمات المحلية للمواطنين وذلك بالهيكلة الجيدة والتنظيم والكفاءة في تقديم الخدمات النوعية [11].

المطلب الثاني: الجماعات الإقليمية واللامركزية: التعريف وتقاطع الأهداف.

الفرع الأول – تعريف الجماعات الإقليمية:

تحتل الجماعات الإقليمية مركزا هاما في نظام الحكم العام، وتقوم بدور فعال في التنمية المحلية لقربها من المواطن، مما يجعلها الأقدر على إدراك طبيعة الظروف والحاجات المحلية، كما يمنحها هذا القرب القدرة على تجنيد الطاقات وتعبئة الموارد بما يحقق لها فرص النجاح في تنفيذ السياسات العامة، وتعتبر هذه الجماعات بمثابة قنوات لإيصال مشكلات المواطنين وحاجاته من جهة، وإفادته بأهم الحلول لهذه المشكلات من جهة أخرى.[12]

وهي بذلك تجسد وضعية الانتقال من الأسلوب المركزي للحكم إلى الأسلوب اللامركزي، ومن طابع الحكم الوطني إلى طابع الحكم المحلي، والذي دعت إليه محاولة الأنظمة السياسية تقريب الإدارة من المواطن، ونتيجة لذلك

ازدادت أهمية الجماعات الإقليمية إذ تعد جزء لا يتجزأ من الدولة وهي هيئات منتخبة من أفراد المجتمع المحلي الذي تمثله، توكل إليها الإدارة المركزية إدارة جميع المرافق المحلية أو بعضها.(13)

تتمثل الجماعات الإقليمية في البلدية والولاية التي تستند إليها الوظيفة الإدارية المتعلقة بإشباع الحاجات المحلية، وهي هيئات مستقلة عن السلطة المركزية، والتي تتطلب أن يتولى تسييرها ممثلو أصحاب المصلحة من سكان الإقليم لأنهم أدرى من غيرهم بالحاجات المحلية المتجددة بحكم معايشتهم للقضايا اليومية.(14)

تهدف الجماعات المحلية إلى تخفيف العبء على السلطة المركزية التي كانت تدير وتسيير جميع أمور المواطنين من مركز واحد، وهذا ما يعطل انجاز وتحقيق مصلحة الأقاليم خاصة في ظل اتساع الرقعة الجغرافية للوطن، مما فرض على الدولة ضرورة تقسيم البلاد إلى جماعات إقليمية وتوزيع المهام والصلاحيات في إطار اللامركزية الإدارية، وهناك أيضا سبب اقتصادي وهو عجز الدولة على تسيير كل النشاطات الاقتصادية المختلفة بمفردها، فأسندت إلى الجماعات الإقليمية مهمة تحقيق هذا الهدف حيث تلعب دورا فعالا إلى جانب الدولة في المجالات الاقتصادية والتنموية المختلفة.(15)

الفرع الثاني – تعريف اللامركزية الإدارية:

تتعدد تعاريف اللامركزية الإدارية، فلقد عرفها البنك الدولي على أنها" إعادة توزيع المسؤوليات والموارد المالية بين مختلف مستويات الحكومة لضمان توفير الخدمات العامة، بمعنى نقل بعض المسؤوليات المتعلقة بالإدارة والتخطيط والتمويل من الحكومة المركزية وأجهزتها إلى الوحدات الإدارية في الأقاليم والبلديات"

ويعرفها الأستاذ(Jean Rivero) بأنها "اعتراف القانون لأشخاص منتخبين من قبل جماعة ذات شخصية معنوية بسلطة اتخاذ القرارات في بعض أو كل الشؤون المحلية وتكون هذه الهيئة مسؤولة عن قراراتها".

كما تعرف بأنها النظام الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحية مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية، بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة (16).

يتضح من خلال هذه التعاريف أن اللامركزية هي أسلوب إداري يتم من خلاله تفويض بعض أو كل صلاحيات التسيير المحلي والموارد المالية للوحدات المحلية (الجماعات الإقليمية) من طرف الحكومة المركزية باعتبارها هيئات منتخبة وتتمتع بالشخصية المعنوية مما يمنحها مسؤولية اتخاذ القرار لتسيير الشؤون المحلية.

وهي بذلك تشمل نقل بعض المسؤوليات أو كافة هذه المسؤوليات من الحكومة المركزية إلى الجماعات المحلية.

الفرع الثالث – الجماعات الإقليمية تجسيد للحوكمة وللامركزية:

تمثل الجماعات الإقليمية التي تتمتع باللامركزية بيئة خصبة لتطبيق مبادئ الحوكمة، لأن الغايات التي تبنى عليها كل من اللامركزية والحوكمة تتفق إلى حد بعيد، حيث يرى (Rodden) أن العالم لم يشهد توجها إداريا أهم من انتشار اللامركزية، حيث بذلت من أجلها الكثير من الموارد بهدف إنجاح عملية التحول الديمقراطي وكذلك تعزيز الحوكمة، كما يؤكد(Faguet) هذا التصور، إذ يستغرب حصر مزايا اللامركزية في بعض المخرجات الملموسة المادية المتعلقة بأداء القطاع العمومي، حيث أن لها دورا محوريا في تكريس الحوكمة محليا و وطنيا، خاصة وأنها تتيح حق مساءلة المسؤولين،

وتمكن المجتمع المدني من المشاركة في العملية السياسية المحلية، كما تشكل بيئة مناسبة مصغرة للتنافسية السياسية، ومن خلالها الديمقراطية عبر توجيه اهتمام السياسيين نحو الناخبين المحليين وتحفيز رغبتهم في خدمة الصالح العام من أجل تبوء مناصب سياسية أعلى والتدرج في هرم الحكومية [17].

وعلى المستوى العملي نجد أن الجماعات المحلية قد تأثرت بموجة إعادة اختراع الحكومة نهاية القرن العشرين، والتي استهدفت إصلاح الحكومة والإدارة العامة عبر لامركزية السلطة الإدارية، تقليص التوظيف الحكومي، زيادة المرونة الإدارية، تطبيق تقنيات اقتصاد السوق لمعالجة اختلال قطاع الخدمات العمومية، الخصخصة .... الخ، وتبرز هنا أهمية مساهمة القادة المحليين في انتشار هذه القيم محليا [18]. وهو تأكيد عن مدى مساهمة الجماعات المحلية في ترسيخ قواعد الإصلاح الإداري كأحد أبعاد الحوكمة.

المبحث الثاني: الإطار القانوني والتشريعي لتفعيل دور الجماعات الإقليمية في الحوكمة المحلية في الجزائر

سنتطرق من خلال هذا المبحث الى الدور الذي منحه المشرع الجزائري للجماعات المحلية في سبيل تعزيز آليات الحوكمة المحلية خاصة ما تعلق بمشاركة المواطنين والشفافية والمساءلة، بالنظر إلى المكانة إلى أوليت لهذه الجماعات باعتبارها وحدات لامركزية تتمتع بكامل الصلاحيات للنظر في المشاكل المحلية وتنمية المناطق التابعة لها. وللوصول إلى هذا الهدف سنحاول استقراء ما نصت عليه الدساتير الوطنية والنصوص القانونية المتعلقة بالبلدية والولاية، سواء ما تعلق بتعريف الجماعات الإقليمية، مهامها ووسائلها.

المطلب الأول – المفهوم القانوني للجماعات الإقليمية:

تجسد الجماعات الإقليمية في الجزائر أحسن صورة للحوكمة المحلية، إذ تتيح للمواطن فرصة المشاركة الفعالة في صنع وتنفيذ القرارات المحلية المتعلقة بالمجتمع المحلي الذي يعيش فيه. أشار دستور 1976 في المادة 33 إلى "أن سياسة اللامركزية تهدف إلى منح المجموعات الإقليمية الوسائل البشرية والمادية والمسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود لما تقوم به الأمة" وعرفت المادة 36 منه "المجموعات الإقليمية بأنها الولاية والبلدية، والبلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة" وفي نفس السياق عرفت المادة 15 من الدستور المعدل لسنة 1989 والمادة 15 من الدستور المعدل لسنة 1996 والمادة 16 من الدستور المعدل لسنة 2016 الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية والبلدية هي الجماعة القاعدية"

كما نصت المادة 16 من دستور 1989 والمادة 16 من دستور 1996 والمادة 17 من دستور 2016 على أنه "يمثل المجلس المنتخب القاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"

وهذا ما أكد عليه دستور 2020 المادة 17 "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية"، والمادة 19 منه على أنه" يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة" [19]

أما قانون البلدية لعام 1967 قد عرف البلدية بأنها: "الجماعة الإقليمية والسياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية".كما عرفها قانون البلدية المعدل لعام 1990 البلدية هي "الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون"

وعرفت المادتين الأولى والثانية من قانون البلدية الجاري رقم 10/11 المؤرخ في 20 جوان 2011 البلدية هي"جماعة إقليمية قاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتنشأ بموجب القانون، وبذلك تمثل قاعدة إقليمية لامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العامة"[20]

أما بالنسبة للولاية فقد عرفها قانون 1969 بأنها "جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وهي منطقة إدارية للدولة" وهو نفس التعريف الذي جاء به قانون الولاية المعدل سنة 1990، وفي ظل قانون الولاية الجديد رقم 07/12 عرفت الولاية بأنها "جماعة إقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الاقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين"[21]

من خلال هذه التعاريف الواردة في قانوني البلدية والولاية خلال كل المراحل التي مرا بها يتأكد اهتمام المشرع الجزائري بالجماعات الإقليمية كإطار لممارسة الحوكمة المحلية، إذ تمثل الهيئة القاعدية التي تسعى من خلالها الدولة إلى تطبيق سياستها العامة في مختلف الميادين، لما لها من وزن محلي باعتبارها الأقرب للمواطن والأقدر على تسيير الشأن المحلي، كما أنها تمثل من خلال مجالسها المنتخبة قاعدة اللامركزية لما تتوفر عليه من صلاحيات التخطيط وإدارة الموارد المحلية وتخصصها.

المطلب الثاني: علاقة الجماعات الإقليمية بالحوكمة المحلية:

أشار الدستور الجزائري وقانوني البلدية والولاية المعدلين إلى الدور المهم الذي اسند للجماعات المحلية في مجال التنمية الوطنية الشاملة وإدارة مواردها المختلفة في إطار الأهداف الوطنية العامة، ويتجلى ذلك بوضوح من خلال الآليات التي توفرها هذه النصوص القانونية في مجال الحوكمة المحلية باعتبارها أداة فعالة في تفعيل هذا الدور المنوط بالجماعات المحلية. وهو ما يقودنا إلى التساؤل عما تضمنته هذه النصوص القانونية من إجراءات تتعلق بمشاركة المواطن في القرار المحلي، وتعزيز والمساءلة والشفافية.

بالطبع أن الجواب على هذا التساؤل تتضمنه مواد هذه النصوص القانونية، ففي هذا السياق تضمن قانون البلدية 10/11 المشار إليه آنفاً الباب الثالث منه بعنوان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون البلدية، والذي نص على أن البلدية تمثل الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري، وفي سبيل تعزيز مشاركة المواطن ووضع بدائل القرار المحلي أتاح هذا القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي استشارة المواطنين حول خيارات وأولويات التنمية المحلية، كما يمكنه الاستعانة بكل شخصية محلية أو خبراء أو ممثل جمعية محلية معتمدة بإمكانها أن تقدم مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه، بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم، ويندرج هذا في إطار وضع بيئة ملائمة للمبادرات المحلية ومشاركة المواطنين في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم.

ويتوقف تحقيق مبدأ المشاركة على مدى المعلومات التي يمكن أن يتوصل إليها المواطنين، لذلك وضع قانون البلدية إجراءات تتعلق بالشفافية سواء ما تعلق بعرض الحصيلة السنوية لنشاط المجلس أمام المواطنين، وإمكانية إطلاع الموطن على

مستخرج من مداولات المجلس وقرارات البلدية والحصول على نسخة كاملة أو جزئية منها.[22] أو ما تعلق بإمكانية حضور المواطن لجلسات المجلس البلدي التي تكون مفتوحة وفق ما أقره القانون، وكذلك نشر المداولات ـــ عدا التي نص صراحة على عكس ذلك ـــ وإعلام الجمهور بها عبر كل الوسائل الإعلامية الممكنة[23]

وبالحديث عن ما تضمنه قانون الولاية من قواعد تعزز مبادئ الحوكمة المحلية، فإن الأمر لا يختلف كثيرا عن ما جاء به قانون البلدية، وهذا ما تؤكده المواد 26، 31 و 32 من قانون الولاية الجديد رقم 07/12، والتي نصت في مجملها على حق المواطن المحلي في الحصول على المعلومات المرتبطة بأعمال المجلس، مثل علانية الجلسات وإعلام الجمهور ونشر مستخلص مداولاته، كما أقر بحق الاطلاع على محاضر مداولات المجلس والحصول على نسخة كاملة أو جزئية منها، وفي إطار تعزيز مبدأ المشاركة في صنع القرار المحلي على مستوى المجلس الولائي أتاح هذا القانون في المادة 36 منه للجان المجلس إمكانية دعوة أو استشارة أي شخص يمكنه تقديم معلومات لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته. وبخصوص المساءلة نصت المادة 37 من هذا القانون على إمكانية توجيه أعضاء المجلس أسئلة كتابية لمديري أو مسؤولي المصالح والمديريات غير الممركزة للدولة، إضافة إلى المادة 103 التي تلزم الوالي بتقديم تقرير عند افتتاح كل دورة عادية حل تنفيذ مداولات المجلس المتخذة خلال الدورات السابقة. [24]

الملاحظ مما سبق أن الجماعات المحلية تمثل فضاء لتجسيد المشاركة الفعلية للمواطن في صياغة القرار المحلي، سواء من خلال ممثليه المنتخبين في المجالس المحلية، أو في إطار تجسيد الديمقراطية التشاركية.[25] كما توفر المجالس المنتخبة للمواطن المحلي حق ممارسة الرقابة على أعمال السلطات المحلية من خلال ما يجب أن توفره من معلومات حول التسيير، أو من خلال المتابعة في إطار القوانين المتاحة.

المبحث الثالث –الحوكمة المحلية في الجزائر وتعزيز دور الجماعات المحلية لمواجهة الأزمات: تحديات وآفاق

من الناحية النظرية يبدو جليا أن الإطار القانوني للجماعات المحلية في الجزائر تضمن العديد من الإجراءات المهمة التي تساهم وبلا شك في تفعيل دور الجماعات المحلية واعتبارها كوعاء خصب تنمو فيه المبادرات المحلية وتعزز فيه مبادئ المشاركة المجتمعية في القرار المحلي، وتمارس من خلاله آليتي الشفافية والرقابة، إلا أن واقع الممارسة يضع الجماعات المحلية أمام جملة من التحديات التي تواجهها، وتفرض بالمقابل ضرورة إيجاد الحلول الكفيلة بتحقيق أهداف الحوكمة المحلية وبعث سبل نجاعتها.

المطلب الأول: تحديات الحوكمة المحلية:

ترتبط طبيعة تحديات الحوكمة المحلية التي تواجهها الجماعات الإقليمية بالصعوبات التي تحيل دون تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية خاصة ما تعلق بالمشاركة والشفافية والمساءلة، علاوة على المتغيرات التي تفرضها البيئة الداخلية والخارجية للبلدية والولاية والتي لها انعكاس سلبي على مدى كفاءتها واستجابتها لمطالب المواطنين.

الفرع الأول – صعوبات بيئة الجماعات الإقليمية وتتمثل فيما يلي:

1 – تحديات قانونية وتنظيمية: أفرزتها تلك الثغرات الموجودة على مستوى النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية أو الولاية، وتشكل عائقا أمامها للقيام بمهامها والتزامها لأهدافها، خاصة فيما يتعلق بعدم قدرة هذه القوانين على التوقع، وعدم وضوحها كقواعد في متناول جميع الأطراف، إضافة إلى عدم استقرارها.

ومن جهة أخرى أفرز هذا الوضع تداخلا في الاختصاصات بين الجماعات المحلية والحكومة، وبين بعضها البعض، مما أثر سلبا على توحيد الجهود وترشيد الموارد لتحقيق النتائج الاقتصادية والاجتماعية. علاوة على الرقابة المشددة والمعممة التي تفرض وجودها على مستوى كافة الحياة القانونية للجماعة المحلية بدء من الإنشاء والانتخاب مرورا بالاختصاص والتصرف وصولا إلى التغيير والإحلال. (26)

2 – ضعف كفاءة العنصر البشري: سواء على مستوى المنتخبين المحليين أو على مستوى الموظفين العموميين، حيث انه رغم أهمية المورد البشري في نجاح وفعالية الجماعات الإقليمية، إلا أنه يطرح كعائق أمامها سواء ما تعلق بالكفاءة الواجب توفرها فيه أو تكوينه وحتى ما يرتبط بالحوافز والرواتب الممنوحة له.(27)

3 – محدودية الموارد المالية: رغم أهمية الموارد المالية في تحقيق أهداف الجماعات الإقليمية واستقلاليتها في قراراتها، إلا أن المشكل المالي يلقي بظلاله على واقع الجماعات الإقليمية في الجزائر، وسببه ضعف الموارد الذاتية من جهة وغياب التسيير العقلاني الهادف لخلق الموارد المحلية، مما يكرس تبعية الجماعات الإقليمية للدولة وبالتالي غياب الاستقلالية المالية المطلوبة.(28)

4 – انتشار ظاهرة الفساد: تعددت صور ومظاهر الفساد على مستوى الجماعات الإقليمية في الجزائر، إذ عملت على نسف كل جهود تحقيق التنمية المنشودة، وذلك من خلال ما تشهده من نهب للأموال، سوء التسيير، تعاطي الرشوة، المحسوبية، تزوير الوثائق... الخ (29)

هذه المظاهر انعكست لا محالة على كفاءة وفعالية الجماعات الإقليمية من جهة، كم أنها ساهمت من جهة أخرى في بناء صورة سلبية للمواطن تجاه الجماعات الإقليمية مما وسع الهوة بينه وبينها وأضعف مساهمته في القرار المحلي.

الفرع الثاني – تدني المشاركة الشعبية:

حظيت مشاركة المواطنين في القرار المحلي باهتمام كبير من طرف المشرع الجزائري، مثلما أشرنا سابقاً، رغم هذا الاهتمام إلا أنه لم يترجم إلى مشاركة شعبية ميدانية فعلية، وتؤكد على ذلك المقاطعة الانتخابية والعزوف عن الممارسة السياسية بكل أشكالها واللامبالاة تجاه القضايا المحلية.(30)

وتتنوع صور ضعف المشاركة الشعبية بين عدم المشاركة على مستوى المجالس المحلية المرتبط بضعف الإقبال على الانتخابات (الترشح والتصويت) و تدني مساهمة قوى المجتمع المدني المحلي في توسيع بدائل القرار المحلي والمشاركة في تنفيذه.

الفرع الثالث – هشاشة التطبيق الميداني للشفافية:

تتأكد أهمية الشفافية باعتبارها من الدعائم الأساسية لبناء مجتمع ديمقراطي وحق من حقوق الإنسان الأخرى كحرية الرأي والتعبير والمشاركة، وهي وأداة للمحاسبة وتفعيل المساءلة الشعبية بما يساهم في بناء علاقة ثقة بين المواطن والإدارة وحثها على الالتزام ومحاربة الفساد.(31)

وانطلاقا من ذلك أقر المشرع الجزائري بالشفافية وحق المواطن في الحصول على المعلومات خاصة المتعلقة بالتسيير المحلي، من خلال ما تضمنه قانوني البلدية والولاية السالفي الذكر، إلا أن الملاحظ إلى واقع تعامل الجماعات المحلية مع موضوع الشفافية يدرك الاختلاف والهوة بين ما نصت عليه هذه القوانين وما هو موجود ميدانيا، ففي أغلب الأحيان يجد المواطن صعوبة في الوصول إلى المعلومات حول أداء الإدارة المحلية أو حتى الحصول على الوثائق والمستندات المتعلقة بذلك، بسبب عدم الفهم الحقيقي للممارسة من طرف الموظفين والمسؤولين المحليين، إضافة إلى ذلك بالنظر إلى جدوى هذه الآليات فإنها تعبر عن المعنى السطحي للشفافية دون تمكين المواطن من الوصول إلى عمق المعلومات حول التسيير، لأن هذه الآليات تعبر عن ممارسات لا تتوافق مع الأهداف الحقيقية للشفافية، كما يمكن الوقوف على سبب آخر يتعلق بثقافة ووعي المواطن بهذا الحق ومدى اهتمامه بممارسته بما يحقق له مشاركة فعلية واندماج حقيقي في الحوكمة المحلية.

الفرع الرابع – المساءلة المحلية ذات الاتجاه الواحد:

تتعدد مزايا المساءلة كونها تضمن النزاهة في التسيير وتساعد على محاربة الفساد وتعزز الكفاءة والفعالية. عززت النصوص القانونية في الجزائر آليات المساءلة المحلية، إلا أنها في اتجاه واحد يغلب عليها الطابع الرقابي للمسؤول المعين على المنتخب (في صورة الوالي على المنتخبين) خاصة وأنها تركز على الجوانب الشكلية القانونية المتعلقة بشرعية المخرجات بدلا من التركيز على النتائج، وبالمقابل تجد الأجهزة التنفيذية بمنأى عن المساءلة الفعالة أو تكتفي مثلاً باطلاع الوالي المجلس الشعبي الولائي على نشاطات القطاعات غير الممركزة ونشاطات الولاية من خلال بيان يتبع بمناقشة دون التمكين من المساءلة الحقيقية.(32)

أما عن المساءلة الشعبية فيبدو أنها بعيدة التحقق بسبب هشاشة القوانين التي تضمن الرقابة الفعلية للمواطن على أداء المسؤولين المحليين، إضافة إلى غياب الثقة بين قوى المجتمع والجماعات المحلية، إذ تثبت كثرة الاحتجاجات العنيفة وغلق الطرقات كوسيلة للمساءلة ذلك.(33)

مما سبق يمكن القول بأن الآليات التي تضعها الحوكمة المحلية تشكل الأساس الذي يمكن الجماعات الإقليمية في الجزائر من تحقيق الأهداف المنوطة بها، في ظل الحاجة الملحة لوجودها ودورها في تحقيق التنمية المحلية، إن تجاوز هذه الصعوبات التي تحول دون الوصول إلى هذه الأهداف يقتضي إيجاد الحلول المناسبة الكفيلة بتفعيل مبادئ الحوكمة المتمثلة في المشاركة والمساءلة والشفافية ومكافحة الفساد وإصلاح البيئة والإطار الذي تعمل وفقه الجماعات الإقليمية في الجزائر.

المطلب الثاني – تفعيل آليات الحوكمة المحلية لإصلاح الجماعات الإقليمية في الجزائر:

الفرع الأول – إصلاح بيئة الجماعات الإقليمية: إن تفعيل الدور الحقيقي للجماعات الإقليمية يرتكز على إيجاد مناخ ملائم وبيئة مناسبة توفر الأدوات والإمكانيات اللازمة للقيام بهذا الدور بكل فعالية. الجماعات الإقليمية في الجزائر تعمل

وفق إطار قانوني تشريعي وتنظيمي ساهم إلى حد كبير في عدم التطبيق الفعلي للامركزية وحرية اتخاذ القرار المحلي، وجعل من هذه الجماعات تحت الوصاية المجحفة للسلطات المركزية، وعليه فإن إعادة الاعتبار لهذا الدور تقتضي النظر في:

1 – القوانين المنظمة للعلاقات بين الجماعات المحلية والإدارة المركزية بما يحدد صلاحيات كل طرف ويحقق مرونة أكثر للجماعات المحلية الإقليمية في اتخاذ القرار المحلي.

2 – طبيعة وحِدّة الوصاية المركزية على أعمال الجماعات الإقليمية وجعلها أداة للتشاور بدلا من الرقابة، وللتركيز على النتائج بدلا من الاهتمام بشرعية وقانونية المخرجات.

3 – دعم الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية بإيجاد السبل القانونية التي تدعم تنمية الموارد المالية المحلية.

4 – التطبيق الصارم لإجراءات مكافحة الفساد على مستوى الأجهزة الإدارية المحلية، دون إهمال دور التوعية والتكوين لموظفي ومنتخبي الجماعات الإقليمية.

5 – التكوين الفعلي للعنصر البشري وإدخال أساليب تقييم الأداء ونظام الحوافز لزيادة كفاءته وإعادة النظر في شروط انتخاب أعضاء المجالس المحلية وتكوينهم.

الفرع الثاني – تعزيز المشاركة الشعبية:

ترتبط مشاركة المواطنين باختلاف صورها بمدى الثقة المتبادلة بين المواطن والسلطات المحلية، فمن البديهي أن إيجاد الحلول للرفع من مستوى المشاركة الشعبية ينسجم مع توفر عوامل إعادة هذه الثقة وانحسار الفجوة بين المواطن المحلي والجماعات الإقليمية، وذلك من خلال:

1 – العمل على الرفع من المشاركة السياسية للمواطنين في عملية اختيار المنتخبين المحليين من خلال إعادة النظر في قانون الانتخابات والقوانين المتعلقة بالبلدية والولاية.

2 – تجسيد المشاركة الفعلية للمواطن في وضع بدائل القرار المحلي وتنفيذه بتفعيل دور قوى المجتمع وفتح فضاءات للحوار والنقاش العمومي بين كل الفواعل.

3 – خلق شراكة فعلية بين القطاع العام والقطاع الخاص في إطار العملية التنموية للوصول إلى إنشاء مشروعات مشتركة يمكن أن تحقق التنمية المنشودة وتساهم في تعزيز إيرادات البلدية واستعادة ثقة المواطن ومساهمته في التنمية المحلية.[34]

الفرع الثالث – التجسيد الفعلي للشفافية:

من خلال اتخاذ التدابير اللازمة التي تسمح للمواطنين وقوى المجتمع من الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالتسيير المحلي، ويمكن الاعتماد في ذلك على إعادة النظر في القوانين المتضمنة لهذا الحق ورفع الحظر على الكثير من الاستثناءات واستخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة التي تمكن من الوصول الفعلي والشامل للأهداف.

الفرع الرابع – تفعيل آليات المساءلة:

بالطبع من خلال القوانين المنظمة بتوسيع إطار واتجاهات المساءلة لتشمل كل الأطراف بما فيها إمكانية مساءلة المواطنين للمنتخبين وللأجهزة الإدارية بصفة عامة وفق طرق منظمة ولا تخل بأهداف المساءلة.

الملاحظ من خلال هذه الآليات أن التجسيد الفعلي للحوكمة المحلية والعمل على إصلاح الجماعات الإقليمية من منظور الحوكمة ينطوي على ضرورة وجود تكامل بين هذه العناصر، فلكي تتحقق المشاركة الشعبية التي توحي بمدى الثقة بين المواطن والجماعات الإقليمية يجب أن تكون هناك مساءلة وشفافية في تداول المعلومات، والمساءلة بدورها لا تتحقق ولا تكون مجدية إلا بتوفر المعلومات اللازمة، فبتداخل وتكامل هذه العناصر يمكن القضاء على الفساد وإصلاح الجماعات الإقليمية في الجزائر.

خـــــاتمة:

إن الحديث عن الحوكمة المحلية ودورها في تفعيل وإصلاح الجماعات الإقليمية يبين أن الواقع الذي تعيشه الجماعات الإقليمية في الجزائر لا يشكل بيئة حيوية ومناسبة لتفعيل آليات الحوكمة المحلية، فعدم فعالية القوانين والتشريعات وانتشار الفساد وضعف المشاركة الشعبية في صناعة القرار المحلي وعدم الممارسة الفعالة للشفافية والمساءلة تمثل أهم الأسباب التي ولدت فشل الجماعات الإقليمية في تحقيق الأدوار المنيطة بها، وأفرغها من كل الأهداف التي أنشأت من أجلها كتجسيد للامركزية وتطبيق لآليات الحوكمة المحلية.

إن اكتشاف هذا الواقع انبثق من خلال محاولة الوقوف على معنى الحوكمة المحلية والتي تبلور مضمونها في كونها تعبر عن التفاعلات الشبكية بين الفواعل المحلية بهدف صياغة وتنفيذ القرار المحلي، فهي تنصب على إشراك وتوحيد كل الجهود الرسمية وغير الرسمية المحلية، مما يعني تعدد فواعلها بين الدولة القادرة على تجسيد اللامركزية والوحدات المحلية كفواعل رسمية من جهة، والمجتمع المدني المشارك والقطاع الخاص الفعال من جهة أخرى.

وفي إطار هذا التفاعل تتكامل مبادئ الحوكمة الشراكة والمساءلة والشفافية وفق نسق واحد يشكل الأساس الذي تقوم عليه مفهوم الحوكمة المحلية. وتمثل الجماعات الإقليمية باعتبارها وحدة لامركزية لها سلطة اتخاذ القرار المحلي، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي الإطار الحقيقي الذي يعبر من خلاله عن الحوكمة المحلية، وبالمقابل تسهم الحوكمة المحلية في إصلاح الجماعات الإقليمية وتفعيل دورها في مواجهة التغيرات الطارئة.

ولتحقيق هذا الأهمية بالنظر إلى واقع الممارسة في الجزائر يجدر الأخذ بالتوصيات التالية:

– إصلاح شامل لكل النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات الإقليمية.

– التجسيد الفعلي للامركزية بما يحقق الاستقلالية الحقيقية للجماعات الإقليمية والتحديد الدقيق للصلاحيات ومجال التعاون فيما بينها وبينها وبين الجهات المركزية.

– تعزيز سبل مشاركة المواطنين في القرار المحلي وإعادة تفعيل المساءلة والشفافية المحليتين.

– الاهتمام بالموارد البشرية للجماعات المحلية سواء المنتخبين أو الموظفين (شروط الانتخاب، التوظيف، التكوين، تقييم الأداء ... الخ).

الهـــوامش:

([1]) – سليم بركات، الحكم من منظور الآلية الإفريقية للتقييم (رسالة ماجستير في القانون تخصص: الدولة والمؤسسات)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008/2007 ص 10.

([2]) – يوسف زروال، الحكم الراشد في الجزائر،ط1، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2016، ص 43 ــ 47.

([3])– بوزيد سايح،**دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية – حالة الجزائر**(أطروحة دكتوراه: اقتصاد التنمية)، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2013/2012، ص 132.

([4])(- Ambassador Ellen Margreth, **Good Governance and Development Assistance From a Danish Perspective** – Partnership For Governance, The Economic Institute of the World Bank (EDI), Washington D.C, 1996, p 5.

([5]) – خروفي بلال، **الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية ـــ دراسة حالة الجزائر**(رسالة ماجستير في العلوم السياسية تخصص: إدارة الجماعات المحلية والاقليمية)، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر 2012/2011 ص 45.

([6]) – زهير عبد الكريم الكايد، **الحكمانية: قضايا وتطبيقات**، المركز العربي للتنمية الإدارية، عمان، الأردن، 2003، ص 123.

([7])– خروفي بلال، مرجع سبق ذكره، ص 46.

([8])– المرجع نفسه ص 47.

([9])– بومدين طاشمة، **الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر**، مجلة التواصل، العدد 26 ،جوان 2010، ص 05.

([10])ـــ المرجع نفسه ص 05 – 06.

([11])– خروفي بلال، مرجع سبق ذكره ص 49-50.

([12])– منال عبد المعطي صالح قدومي، **دور المشاركة المجتمعية في تنمية وتطوير المجتمع المحلي**–حالة دراسية للجان الأحياء السكنية في مدينة نابلس (رسالة ماجستير في: التخطيط الحضري والإقليمي) كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2008، ص 08.

([13]) – الكر محمد، بن مرزوق عنترة، **الحكم الراشد وإصلاح الإدارة المحلية الجزائرية بين المعوقات والمتطلبات**، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد 02، ص 47.

([14]) – احمد لكحل، **دور الجماعات المحلية في حماية البيئة**،د ط، دار هومه، الجزائر، 2014، ص 66.

([15])– المرجع نفسه، ص 68.

([16]) – عطوات عبد الحاكم، **الإصلاح الإداري للجماعات المحلية في الدول المغاربيةـــ دراسة مقارنة**(رسالة ماجستير في العلوم السياسية تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية)، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر 2016/2015 ص 16.

([17]) – بلال خروفي، **تداعيات الحوكمة المحلية الرديئة على قدرات الإدارة المحلية في الجزائر**، مجلة العلوم القانونية والسياسية، مجلد 10، العدد 03 ديسمبر 2019، ص 815.

([18])– نفس المرجع ص 816.

([19]) – انظر :–المواد 34 – 36 منالأمر رقم 97/76 المؤرخ في 30 ذي القعدة 1396 ٱ الموافق 22 نوفمبر 1976 ٱ ، يتضمن الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية، العدد 94، بتاريخ 02 ذي الحجة 1396 ٱالموافق 24 نوفمبر 1976 ٱ. و–المادتين 16/15منالمرسوم 19/89 المؤرخ في 22 رجب 1409 ٱ الموافق 28فبراير 1989 ٱ ، يتضمن نشر التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 9، بتاريخ 23رجب 1409 ٱالموافق 01مارس 1989 ٱ. و–المادتين 16/15 من المرسوم رقم 438/96 المؤرخ في 26 رجب 1417 ه الموافق 7 ديسمبر 1996 ٱ، يتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخة في 27 رجب 1417 ٱ الموافق 08 ديسمبر 1996 ٱ . و– المادتين 17/16من القانون 01/16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 ٱالموافق 6 مارس 2016 ٱ ، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14 المؤرخ في 27 جمادى الأولى عام 1437 ٱالموافق 7 مارس 2016 ٱ. – المادتين 19/17 من دستور 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، المؤرخة في 15 جمادى الأولى عام 1442 ٱ الموافق 30 ديسمبر 2020 ٱ.

([20])– راجع:ـــ المادة الأولى من الامر 24/67، المؤرخ في 07 شوال 1386 ٱ الموافق 18 يناير 1967 ٱ، يتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية، العدد 06، المؤرخة في 07 شوال 1386 ٱ الموافق 18 يناير 1967 ٱ.وـــ المادة الأولى من القانون 08/90 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 ٱالموافق 7 ابريل 1990 ٱ، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 16 رمضان 1410 ٱ الموافق 11 ابريل 1990 ٱ. وـــ المادتين الأولى والثانية من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 ٱ الموافق 22 يونيو 2011 ٱ، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 01 شعبان 1432 ٱ الموافق 3 يوليو 2011 ٱ.

([21])– العودة إلى:ـــ المادة الأولى من الامر رقم 38/69 المؤرخ في 7 ربيع الأول عام 1389 ٱ الموافق 22 مايو 1969 ٱ، يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 77، المؤرخة في 7 ربيع الأول عام 1389 ٱ الموافق 22 مايو 1969 ٱ. وـــ المادة الأولى من القانون 09/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 ٱ الموافق 7 ابريل 1990 ٱ، يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 15، المؤرخة في 16 رمضان 1410 ٱ الموافق 11 ابريل 1990 ٱ. ـــ المادة الأولى من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 ٱ الموافق 21 فبراير 2012 ٱ، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، المؤرخة في 7 ربيع الثاني عام 1433 ٱ الموافق 29 فبراير 2012 ٱ.

([22])– المواد من11ـــ14 من القانون رقم 10/11، مرجع سبق ذكره.

([23]) – المادة 26 و المادة 30 من المرجع نفسه.

([24]) – الرجوع الى المواد المذكورة من القانون رقم 07/12، مرجع سبق ذكره.

([25])– راجع المادة 16 من الدستور المعدل لسنة 2020، مرجع سبق ذكره.

([26])– عطوات عبد الحاكم، مرجع سبق ذكره، ص 166-169.

([27])– المرجع نفسه، ص 170-172.

([28])– المرجع نفسه، ص 179.

([29])– الكر محمد، مرجع سبق ذكره ص 47.

([30])ـــ بلال خروفي، تداعيات الحوكمة المحلية الرديئة على قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 823.

([31]) – رضا هميسي، ضمان حق النفاذ الى المعلومات على ضوء الدساتير المغاربية، مجلة العلوم القانونية والسياسية: العدد 14، أكتوبر 2016 ، ص 241.

([32])- بلال خروفي، تداعيات الحوكمة المحلية الرديئة على قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 828.

([33])– المرجع نفسه ص 829.

([34])– عطوات عبد الحاكم، مرجع سبق ذكره، ص 188.

الديمقراطية التشاركية كآلية للتنمية المحلية

Participatory democracy as a mechanism for local development

ط/د قزادري زهيرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية، مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

د/عيسى زهية
كلية الحقوق والعلوم السياسية، مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

الملخص:
تهدف هذه المداخلة الى تسليط الضوء على موضوع الديمقراطية التشاركية كآلية لتفعيل التنمية على المستوى المحلي،انطلاقا من الإصلاحات الدستورية التي جعلت الديمقراطية التشاركية من اهم محاورها سوآءا في التعديل الدستوري لسنة 2016 أو من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020، وكذا البحث عن الآليات التي تضمنتها القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية لتفعيل إشراك المواطن في صنع القرارات المحلية بغرض تحقيق التنمية المحلية.
الكلمات المفتاحية: الإصلاحات الدستورية، الديمقراطية التشاركية، التنمية المحلية، الشؤون المحلية، المجتمع المدني.

Abstract :
This intervention aims to shed light on the issue of participatory democracy as a mechanism to activate development at the local level, based on the constitutional reforms that made participatory democracy one of its most important axes, whether in the constitutional amendment of 2016 or through the constitutional amendment of 2020, as well as the search for mechanisms included in the relevant laws With local groups to activate citizen participation in local decision-making in order to achieve local development.
Key words: Constitutional reforms,participatory democracy,Local development, local affairs, civil society.

المؤلف المرسل : ط/د قزادري زهيرة

مقدمة:

تعتبر الديمقراطية التشاركية صورة حديثة للديمقراطية تم تبنيها لتكملة المفهوم التقليدي للديمقراطية التمثيلية، ولقد ظهرت في الدول الانجلوساكسونية ليتسع مجالها مع ظهور مبدأ الحكم الراشد، وتعني الديمقراطية التشاركية اشراك المواطنين بصورة مباشرة في اتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير شؤونهم العامة ومراقبة وتقويم مدى تنفيذ هذه القرارات من اجل تحقيق برامج التنمية المحلية.

تظهر أهمية الديمقراطية التشاركية في العلاقة التي تربطها بالتنمية المحلية، حيث لا يمكن تفعيل التنمية المحلية دون توحيد الجهود الشعبية المحلية مع جهود الإدارة المحلية في التصميم والإشراف على تنفيذ سياسات التنمية المحلية.

وايمانا من المؤسس الدستوري بان الجماعات المحلية هي الفضاء الملائم لمشاركة المواطنين في التسيير المحلي الى جانب المجالس المنتخبة سعى الى تبني مبدا الديمقراطية التشاركية في محاور الإصلاحات الدستورية، بالاعتراف الصريح لمبدأ الديمقراطية التشاركية على مستوى المحلي في التعديل الدستوري لسنة 2016، والتوجه نحو دسترة مشاركة المجتمع المدني كفاعل أساسي في الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في التعديل الدستوري لسنة 2020، اما على مستوى النصوص التشريعية المتعلقة بالجماعات المحلية فقد تضمنت عدة آليات لتفعيل ومساهمة مشاركة المواطن في في تسيير الشأن المحلي وهذا ما يدفعنا للبحث عن هذه الآليات القانونية في كل من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية وقانون 12-07 المتعلق بالولاية التي تكرس مشاركة المواطن والمجتمع المدني.

وبناءا على ما سبق تتمحور إشكالية الموضوع: **في مدى فعالية النصوص الدستورية والتشريعية في تفعيل الديمقراطية التشاركية تحقيقا للتنمية المحلية؟** نعالج هذه الإشكالية في مبحثين:

المبحث الأول: دور الإصلاحات الدستورية في الارتقاء بالديموقراطية التشاركية تحقيقا للتنمية المحلية.

المبحث الثاني: ضرورة الإصلاح التشريعي لتفعيل آليات الديمقراطية التشاركية تحقيقا للتنمية المحلية.

المبحث الأول: دور الإصلاحات الدستورية في الارتقاء بالديموقراطية التشاركية تحقيقا للتنمية المحلية

من أهم محاور الإصلاحات الدستورية، التي أحدثها التعديل الدستوري لسنة 2016 إقراره صراحة للديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي(**المطلب الأول**)مع إعطاء دور أكبر لمنظمات المجتمع المدني كطرف فاعل في الديمقراطية التشاركية المحلية في ظل الإصلاحات الدستورية لسنة 2020.(**المطلب الثاني**).

المطلب الأول: التنظيم الدستوري الصريح للديمقراطية التشاركية في التعديل الدستوري لسنة 2016

نظمت الدساتير المتعاقبة لمبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية وهو ما أكدته ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن الفقرة 10 منه حيث نصت:"ان الشعب الجزائري ... يعتزم ان يبني بهذا الدستور مؤسسات، أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية، في تسيير الشؤون العمومية والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وضمان الحرية لكل فرد في إطار دولة ديمقراطية وجمهورية".

وأحدثت أحكام نص المادة 15نقلة نوعية بإرساء فكرة الديمقراطية التشاركية كآلية لإدماج المواطنين في برامج التنمية المحلية وتعزيز اللامركزية التي تسعى الدولة إلى جعلها مدخلا محوريا في عملياتها الإصلاحية لما تحوزه من مكانة في تطبيق الديمقراطية وتحقيق رشادة الحكم[1]، حيث نصت المادة صراحة: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية...تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"[2]

وجاء رأي المجلس الدستوري فيما يخص تعديل أحكام نص المادة 14 من دستور 1996:"اعتبارا أن ...تشجيع الديمقراطية على المستوى المحلي، تعتبر دعائم أساسية للتنظيم الديمقراطي للدولة وإرساء دولة القانون وضمانا لحقوق المواطن وحرياته بما فيها حقه في المشاركة في تسيير الشؤون العمومية"[3].

وعليه اعتبر المجلس الدستوري أن الديمقراطية التشاركية إضافة إلى أنها تعد دعامة أساسية للتنظيم الديمقراطي للدولة وإرساء دولة القانون فهي ضمانة لحقوق المواطن وحرياته، بحقه في المشاركة في تسيير الشؤون العمومية، ورغم أن هذا الحق لم يدرج صراحة ضمن الكتلة الدستورية المتضمنة الحقوق والحريات المكفولة للمواطن إلا أن تفسير المجلس الدستوري لفحوى المادة كان محدثا وموسعا لحق ديمقراطي جديد[4]، وهو الدور المخول للقاضي الدستوري في التفسير التبعي للرقابة على دستورية القوانين.

وبالرجوع لمضمون المادة 15 نسجل: أن هذا النص يعد اول تأسيس دستوري لمبدأ الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي التي تعمل الدولة على تشجيعها، إلا أن النص خلى من اية تفصيلات تحدد العلاقة بين المجتمع المدني كفاعل في الديموقراطية التشاركية والجماعات المحلية في تسيير الشؤون العمومية، وهذا رغم التأسيس الدستوري الصريح لحرية العمل الجمعوي وتحول الأيديولوجي الذي تبناه المؤسس الدستوري بعد دستور 1989 بالانتقال من النظام الاشتراكي الى الليبيرالي الذي يقوم على أساس الشراكة الفعالة بين مختف الفواعل الاجتماعية مع مؤسسات الدولة[5].

إلا انه لا يمكن إنكار ما اقره التعديل الدستوري بشان دسترة عضوية تنظيمات المجتمع المدني في الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات التي تمكن المجتمع المدني من ضمان الشفافية وممارسة دوره الرقابي، في اللجان الخاصة بمراقبة الانتخابات التي تفضي الى انتخاب أعضاء المجالس المحلية حيث نصت المادة 194 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المعدلة و المتمة،[6] على ان "تحدث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات ...تتكون بشكل متساو من قضاة يقترحهم المجلس الأعلى للقضاء ويعينهم رئيس الجمهورية وكفاءات مستقلة يتم اختيارهم من ضمن المجتمع المدني يعينها رئيس الجمهورية".[7]

المطلب الثاني: المجتمع المدني فاعل أساسي في الديمقراطية التشاركية المحلية في التعديل الدستوري لسنة 2020

إن مسالة إحلال الديمقراطية التشاركية كآلية لدعم التنمية وتفعيلها يحتاج الى مساهمة العديد من الفواعل ومن بينها المجتمع المدني كونه الطرف الذي يساهم في تأطير المشاركة الشعبية في ممارسة السلطة وتوفير الأطر والإمكانيات، فهو مجموعة من التنظيمات التطوعية المستقلة ذاتيا التي تملا المجال العام بين الأسرة والدولة،وهي غير ربحية تسعى الى تحقيق مصالح للمجتمع ككل او بعض فئاته المهمشة او لتحقيق مصالح أفرادها ملتزمة بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والإدارة السامية والتسامح و قبول الآخر[8]،و يمكن القول ان ظهور منظمات المجتمع المدني في الجزائر قد تجسد فعليا بعد التحول نحو التعددية السياسية الذي اعترف بتأسيس الجمعيات ذات الطابع السياسي و الثقافي و الاجتماعي بالإضافة الى النقابات، و تتمثل اهم مكونات المجتمع المدني في الجمعيات، الأحزاب السياسية المؤسسات الانتاجية والطبقات الاجتماعية، المؤسسات التعليمية و الدينية الاتحادات المهنية و النقابات العمالية، النوادي الثقافية و الاجتماعية الزوايا الجماعة المنظمات المهنية[9].

وتعتبر الجمعيات الوجه البارز للمجتمع المدني والتي هي تجمع او مجموعة يلتزم بإنشائها وفق ضوابط وقواعد قانونية محددة حيث يمر تأسيسها بمراحل مختلفة، والتي نظمها قانون الجمعيات رقم 12-06 الا انه ما يعاب عليه انه يشهد تدخل الإدارة في العمل الجمعوي بالتشديد في إجراءات تأسيس الجمعيات او تعديل النظام الداخلي والتعامل مع

الجهات الأجنبية بالإضافة الى الصلاحيات الواسعة التي تمكن الحكومة من حل الجمعيات وتجميد نشاطها باستعمال القانون لمصطلحات مبهمة مثل المساس بالهوية الوطنية والوحدة الوطنية[10]

حاول التعديل الدستوري لسنة 2016 إعادة الاعتبار لمنظمات المجتمع المدني و نفس التوجه سايره التعديل الدستوري لسنة 2020 فقد اعترف مجددا بأهمية الجمعيات وتثمينها ونص على ضمان الحق في انشاء الجمعيات الذي يمارس بمجرد التصريح و على ان الدولة تشجع الجمعيات ذات المنفعة العامة ،و لا تحل الجمعيات الا بمقتضى قرار قضائي ، وان تنظيمها يكون بموجب قانون عضوي [11]الذي ينتظر منه ان يصحح عيوب قانون الجمعيات سابق الذكر بتعزيز استقلالية الجمعيات وتخفيف معيقاتها والرقابة المفروضة عليها ومنحها حرية أكبر في ممارسة نشاطاتها فيما يتعلق بتوعية الجماهير ونقل انشغالات المواطنين لضمان مشاركة فاعلة في تسيير والتنمية المحلية[12].

وعطفا على ما سبق تضمنت الإصلاحات الدستورية لسنة 2020 عدة تجليات لإعطاء مكانة متميزة للمجتمع المدني ضمن احكامه بداية بديباجة الدستور في الفقرة 11 منها التي اعترفت بمشاركة المجتمع المدني في تسيير الشؤون العمومية كأساس لبناء المؤسسات بهدف تكريس الديمقراطية ودولة القانون حيث جاء نصها:"ان الشعب الجزائري... يعتزم ان يبني بهذا الدستور مؤسسات، أساسها مشاركة **كل المواطنين والمجتمع المدني**، بما فيه الجالية الجزائرية في الخارج، في تسيير الشؤون العمومية والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وضمان الحرية لكل فرد في إطار دولة قانون وجمهورية ديمقراطية ويتطلع ان يجعل من الدستور الإطار الأمثل لتعزيز الروابط الوطنية وضمان الحريات الديمقراطية للمواطن".

إضافة الى نص المادة 10، فالدولة معنية بتفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية: "**تسهر الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية**".

واستدراكا للتقصير الذي شاب نص المادة 2/15 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بإغفاله لتكريس مشاركة المجتمع المدني كعنصر فاعل في الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي فقد أعاد التعديل الدستوري لسنة 2020 النظر في العلاقة التي تربط الجماعات المحلية بالمجتمع المدني ضمن احكام نص المادة 16 /3 التي نصت: "**تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية لاسيما منخلال المجتمع المدني**".[13]

ومن باب المقارنة مع الدستور التونسي لسنة 2014[14]الذي سبق وان اعترف من خلال نص المادة 139بضمان مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في اعداد برامج التنمية ومتابعتها وتنفيذها،حيث جاء النص الدستوري أكثر دقة ودلالة في مضمونه:"تعتمد الجماعات المحلية اليات الديمقراطية التشاركية، ومبادئ الحوكمة المفتوحة، لضمان اسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في اعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها طبقا لما يضبطه القانون".

وعليه ومن خلال استعراض النصوص الدستورية نسجل أن الإصلاحات الدستورية[15] حاولت إعطاء المجتمع المدني مكانة متميزة خاصة ضمن أحكام التعديل الدستوري لسنة 2020 بتوضيح علاقة المجتمع المدني كطرف فاعل في الديمقراطية التشاركية على المستوى الجماعات الإقليمية لدعم التنمية المحلية.

المبحث الثاني: ضرورة الإصلاح التشريعي لتفعيل آليات الديمقراطية التشاركية تحقيقا للتنمية المحلية

في انتظار تعديل النصوص التشريعية المتعلقة بالجماعات الإقليمية لتنسجم مع القواعد الدستورية المستحدثة، نعالج ما تضمنته قوانين الجماعات الإقليمية 11 -10 و12-07 من آليات لتجسيد الديمقراطية التشاركية بهدف تحقيق التنمية المحلية **(المطلب الأول)** ونقف على العوائق التي تحول دون تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي **(المطلب الثاني).**

المطلب الأول: آليات مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية

كرس المشرع الديمقراطية التشاركية في قانون البلدية 11-10[16] حيث خصص الباب الثالث منه تحت عنوان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية،كما تضمن قانون الولاية 12-07 [17] هو الآخر آليات مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وتتمثل في:

أولا: الحق في إعلام المواطن: يقع على عاتق الجماعات المحلية مسؤولية تعريف المواطنين بحقوقهم والتزاماتهم للكشف عن أعمالها وأنشطتها وقد كرس هذا الحق في قانون11-10 في عدة نصوص، نستهلها بنص المادة 11 منه التي نصت على ضرورة ان"يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويمكنه الاستعانة بالوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة"[18]، كما يقع على عاتق البلدية استنادا لنص المادة 30 من نفس القانون إعلام المواطن بالمداولات باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية[19]، في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور، مع إمكانية نشرها بكل وسيلة إعلام، كما نص المشرع انه "لا تصح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد اعلام المعنيين بها عن طريق النشر او التبليغ ويتم إلصاقها في المكان المخصص لإعلام الجمهور"[20]، كما الزم المشرع بإعلام المواطنين بجدول اعمال الجلسات بإلصاق اعمال الدورة عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الالصاق المخصصة لإعلام الجمهور ولاسيما الالكترونية منها وفي مقر الولاية والبلديات نصت المادة 18 من ق 12-07[21]

وعليه يمكن للمواطنين حضور جلسات المجلس الشعبي البلدي بناءا على علنية الجلسات لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بالمداولة باستثناء دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين او دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.[22] وقد أكد النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي الصادر بموجب المرسوم التنفيذي رقم 13-105[23] على علنية الجلسات وشروط فتح الجلسات للجمهور ضمن الفرع الرابع من الفصل الثالث منه، فاستنادا لنص المادة 15 يقع على عاتق الجمهور التزام الصمت طيلة مدة الجلسة ولا يمكنهم المشاركة في المناقشات او تعكيرها او القيام باي إشارة من شانها المساس بالسير الحسن لأشغال المجلس، ومن ثمة فإقرار المشرع لهذه الضمانة مقيدة بحضور المواطنين للجلسات دون إمكانية التدخل في النقاش او المشاركة في عملية التصويت.

ثانيا- الحق في الاطلاع على مداولات وقرارات المجالس المحلية المنتخبة: يعتبرالحق في الاعلام ضمانة لتمكين الفرد من الحصول على المعلومات و البيانات من مؤسسات الدولة و الاطلاع على السجلات ذات الصلة، وتظهر أهميته انه يسهل

مهمة مساءلة الإدارة و الكشف عن مدى التزامها بمبدأ المشروعية [24] ونظرا لأهميته قام المؤسس الدستوري بدسترة هذه الضمانة في التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب نص المادة 51 منه(55من التعديل الدستوري لسنة 2020)[25] وبهذا التنصيص ارتقى هذا الحق من النص القانوني الى النص الدستوري مما يضفي عليه قيمة اسمىليجد مكانته ضمن كتلة الحقوق المكفولة دستوريا.

وقد منح كلا من قانون 11-10 وقانون 12-07 لكل شخص ذي مصلحة إمكانية اطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا قرارات البلدية والحصول على نسخة منها كاملة او جزئية على نفقته[26]ونفس المضمون أوردته نص المادة 32 من قانون 12-07.

ولتبيان كيفية تطبيق هذه النصوص صدر المرسوم التنفيذي 16-190 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، حيث نصت المادة 2 منه على ان "يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير الرامية الى تسهيل اعلام المواطنين حول تسيير الشؤون المحلية، وفي هذا الاطار يجب على المجلس الشعبي البلدي استعمال وتطوير كل الدعائم الرقمية الملائمة، قصد ضمان نشر وتبليغ القرارات البلدية" كما اشارتنص المادة 3 منه الى الحالات المستثناة من الاطلاع، و أوضحت نص المادة 4 ماهي الإجراءات المتبعة للاطلاع على قرارات البلدية، مع منح المواطن إمكانية الطعن في حالة صدور قرار برفض الاطلاع او إعادة النسخ [27]

ثالثا-تقديم المجلس الشعبي البلدي عرضا سنوياعن نشاطه امام المواطنين: اقر قانون 11-10 هذه الآلية بموجب نص المادة 3/11 منه اذ تعتبر وسيلة فعالة تحث أعضاء المجلس على الالتزام بمهامهم مادام ان ستخضع للتقييم، حيث تعد نافذة للرقابة الشعبية على نشاطات المجلس السنوية، غير ان المشرع منح السلطة التقديرية للبلدية و لم يلزمها بذلك، كما لم يذكر المشرع كيفية تقديم العرض السنوي واجاله، مما يضعف من فعالية هذه الوسيلة كآلية للديمقراطية التشاركية التي من شانها ان تحقق التنمية المحلية.

رابعا -المبادرات المحلية: أشار قانون 11-10 في المادة 12 منه "قصد تحقيق اهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجواري المذكور في المادة 11 أعلاه يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف الى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم"فالمشرع ترك للمجلس الشعبي البلدي الحرية في وضع الإطار الملائم المبادرات المحلية بإيجاد الكيفيات والوسائل المناسبة التي تحتويها الا انه لم يكن واضحا في المقصود من هذه المبادرات[28]

خامسا- الاستشارة المحلية: تساهم الاستشارة المحلية في حسن اتخاذ القرارات وتوجيه المشاريع التنموية وفق ما يتماشى واحتياجات المواطنين وليس وفق الاتجاهات الحزبية التي يتكون منها المجالس البلدية والولائية، نص قانون 11-10 في المادة 11 منه على ان" يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لاستشارةالمواطنين حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون"، كما نص على نوع ثاني من الاستشارة في المادة 13 من قانون 11-10 "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية ان يستعين بصفة

استشارية اي شخصية محلية وكل خبير و /او كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شانهم تقديم اي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس او لجانه بحكم مؤهلاتهم او طبيعة نشاطاتهم" وعليه تعد هذه الاستشارة آلية لمشاركة المواطن والجمعيات المجتمع المدني في تسيير الشؤون العمومية، غير ان صياغة عبارة "يمكن"تفيد بجوازية الاستشارة كونها لا تلزم السلطات المحلية، كما ان صياغة النص "كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية" تفيد انها تخضع للسلطة التقديرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي لتحديد مقتضيات شؤون البلدية التي يجري بشأنها استشارة الجهات المحددة، لذلك كان من الاجدر النص على وجوبية الاستشارة والآثار المترتبة عنها حتى تتمكن الشخصيات المحلية والخبراء والجمعيات من مباشرة حقها في تسيير الشؤون العمومية[29].

المطلب الثاني: عوائق تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي

رغم التأطير القانوني لمبدأ الديمقراطية التشاركية ومحاولة اشراك المواطن في تسيير الشؤون المحلية بهدف النهوض بالتنمية المحلية من خلال عدة اليات اقرها المشرع الا ان مجموعة من العراقيل تحول دون فعاليتها ولعل من أهمها:

- تشديد الرقابة الوصائية على عمل الهيئات المحلية لدرجة تفقد استقلاليتها وعدم تحديد المشرع لمعالم العلاقة بين السطات المركزية والجماعات المحلية وعدم منح هذه الأخير لاختصاصات واسعة.
- غياب تأطير قوانين الجماعات الاقليمية لعلاقة المجتمع المدني بالجماعات المحلية، وتضييق دورها في صناعة القرار المحلي والمساهمة في اعداد برامج التنمية المحلية وتنفيذها ومتابعتها، كما ان عدم استقلالية المجتمع المدني عن المؤسسات السياسية للدولة يجعلها تابعة لها إضافة الى ان اغلبها تعبر عن مصالح ضيقة وخاصة مما يحول دون مساهمتها في التفعيل الحقيقي للديمقراطية التشاركية.

– غياب الطابع الإلزامي للآليات الإجرائية يمنح السلطات المحلية السلطة التقديرية في إشراك المواطن من عدمه كما يمنح لها الحرية توسيع مبدأ السرية أثناء معاملاتها مع المواطنين بالتالي يمكن ان تتعسف في إشراكه، وحتى وان سمحت له بالمشاركة من اجل نجاز مشروع معين فيبقى ذلك صوريا طالما لا يوجد نص قانوني يلزم الإدارة الأخذ بنتائج المشاركة.

– عدم اعتماد قوانين الجماعات الإقليمية لآليات الديمقراطية التشاركية المقررة في بعض الأنظمة المقارنة كالاستفتاء المحلي وحق الاعتراض وعريضة التوقيعات والنقاش العام.

- نقص الوعي الثقافي والقانوني والسياسي لدى المواطنين في المشاركة تسيير شؤونهم المحلية، فتفعيل مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي لا تقاس فقط بمعيار التأطير القانوني لهذه المشاركة وابراز النقائص التي أقرتها التشريعات، وانما تستوجب أيضا ان يكون المواطن على دراية بالقواعد القانونية والإجرائية المتعلقة بحقوقهم في المشاركة.[30]

خاتمة:

من خلال ما سبق عرضه نسجل ان الإصلاحات الدستورية كان لها دور في الارتقاء بالديمقراطية التشاركية من خلال التكريس الصريح للديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في التعديل الدستوري لسنة 2016، كما ساهمتالإصلاحات الدستورية لسنة 2020بإعطاء دور أكبر لمنظمات المجتمع المدني كطرف فاعل في الديمقراطية التشاركية المحلية، وقد تضمنت قوانين الجماعات الإقليمية 11 -10 و12-07 آليات لتجسيد الديمقراطية التشاركية بهدف تحقيق برامج التنمية المحلية.

لكنرغم التأطير القانوني لمبدأ الديمقراطية التشاركية ومحاولة اشراك المواطن في تسيير الشؤون المحلية بهدف النهوض بالتنمية المحلية من خلال عدة آليات اقرها المشرع الا ان مجموعة من العراقيل تحول دون فعاليتها ولعل أهمها جعل القوانين منسجمة مع متطلبات المجتمع وترجمتها على ارض الواقع.

وبناءا على ما تقدم بالتوصيات التالية:

-يستوجب النص على فصل خاص بالجماعات الإقليمية صراحة في الدستور وان يشمل بالخصوص على المبادئ اللازمة على غرار الأنظمة المحلية المقارنة

-تحديد المشرع لمعالم العلاقة بين السطات المركزية والجماعات المحلية مع منح هذه الأخير لاختصاصات واسعة

-تأطير قوانين الجماعات الاقليمية لعلاقة المجتمع المدني بالجماعات المحلية وتوسيع دورها في صناعة القرار المحلي والمساهمة في اعداد برامج التنمية المحلية وتنفيذها ومتابعتها.

- اعتماد قوانين الجماعات الإقليمية لآليات الديمقراطية التشاركية المقررة في بعض الأنظمة المقارنة كالاستفتاء المحلي وحق الاعتراض وعريضة التوقيعات والنقاش العام.

-عصرنة تسيير الجماعات الإقليمية وتعميم استعمال الإدارة الالكترونية بإنجاز مواقع الكترونية تلبي حاجيات المواطنين كتوفير المستندات الإدارية ونشر الإعلانات والبلاغات واعلام المواطنين بمستخلصات المداولات وقرارات الجماعات المحلية.

-ضرورة توعية المواطنين بأهمية حقهم في المشاركة في تسيير شؤونهم المحلية المقررة لهم بموجب الدستور وقوانين الجماعات المحلية.

الهوامش:

[1]- إسماعيل فريجات: آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص تنظيم اداري، 2019،2020 ص179.

[2]- قانون رقم 16-01، مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر العدد14.

[3]- رأي رقم 01/16 ر.ت د/م د المؤرخ في 18 ربيع الثاني 1437 الموافق 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري

[4]- طحطاح علال، سمواوي صديق: الأسس الدستورية للديمقراطية التشاركية في الجماعة القاعدية البلدية، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، المجلد10، العدد 02 2019، ص 59.

[5]– فريد دبوشة: اشراك المواطن في صنع القرار على المستوى المحلي: من الديمقراطية التمثيلية الى الديمقراطية التشاركية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ص60

[6]– تنص المادة 201 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "يحدد القانون العضوي المتعلق قواعد تنظيم السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات وسيرها وصلاحياتها".

[7]– للتفصيل اكثر انظر المادة 26 التي حددت تشكيلة مجلس السلطة المستقلة، قانون عضوي رقم 19–07 مؤرخ في 14 محرم عام 1441 الموافق 14 سبتمبر سنة 2019، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ج ر العدد 55، وجاء ضمن الاحكام الانتقالية بموجب المادة 319 على انه تستمر السلطة الوطنية للانتخابات بصفة انتقالية في أداء مهامها بالتشكيلة الحالية لمجلس السلطة المنصوص عليها في المادة 26 من القانون العضوي رقم 19–07 الى حين مطابقة تشكيلته لأحكام القانون العضوي المتعلق بالانتخابات الصادر بموجب الامر رقم 21–01 مؤرخ في 62 رجب عام 1442 الموافق 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ج ر العدد 17.

[8]– **اماني قنديل** الموسوعة العربية للمجتمع المدني الهيئة المصرية العامة للكتاب مكتبة الاسرة القاهرة 2008 ص 64.

[9]- إسماعيل فريجات، مرجع سابق،183

[10]– الأمين سويقات، دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية دراسة حالتي الجزائر والمغرب، دفاتر السياسة والقانون، العدد 17 جوان 2017، ص 247

[11]– المادة تقابلها 53 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[12]- الأمين سويقات، المرجع نفسه، ص 184.

[13]– إسماعيل فريجات: مرجع سابق، ص 184

[14]– دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014.

[15]– المادة 213 من التعديل الدستوري لسنة 2020:المرصد الوطني هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، يقدم المرصد اراء وتوصيات متعلقة بانشغالات المجتمع المدني والمواطنة ويشارك مع المؤسسات الأخرى في تحقيق اهداف التنمية الوطنية، يحدد رئيس الجمهورية تشكيلة المرصد ومهامه الأخرى.

[16]– قانون رقم 11–10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد37 صادر في 3 يوليو2011.

[17]–قانون 12رقم –07 مؤرخ في 28 ربيع الاول عام 1433 الموافق 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد،12 الصادرة في 29 فبراير 2012.

[18]– المادة 11، 12 من قانون 11–10

[19]– 30 من قانون 11–10، المادة 31 من قانون 12–07 على الصاق مستخلص المداولة المجلس الشعبي الولائي المصادق عليها بصفة نهائية بسعي من الوالي خلال 8 أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ في الأماكن المخصصة للجمهور وبمقرات الولاية والبلديات وبكل وسيلة أخرى ملم تكن مرتبطة بالحياة الخاصة للمواطن وبسرية الاعلام والنظام العام.

[20]– 97من قانون 11–10.

[21]– كما نصت المادة 31 على الصاق مستخلص المداولة المجلس الشعبي الولائي المصادق عليها بصفة نهائية بسعي من الوالي خلال 8 أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ في الأماكن المخصصة للجمهور وبمقرات الولاية والبلديات وبكل وسيلة أخرى ملم تكن مرتبطة بالحياة الخاصة للمواطن وبسرية الاعلام والنظام العام.

[22]– المادة 26 من قانون 11–10

[23]– مرسوم تنفيذي رقم 13–105 المؤرخ في 17–03–2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج رعدد15،المؤرخة في 17–03–2013.

[24]– عبد الرحمان بوكثير: نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، العدد العاشر، جانفي، 2017، ص186.

[25]– نصت المادة 55من التعديل الدستوري لسنة 2020:"يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول الى المعلومات والوثائق والاحصائيات والحصول عليها وتداولها"

[26]– انظر المواد،14من قانون 11–10،

[27]– انظر المواد: 3–4–5–6–7–8–من المرسوم التنفيذي رقم 16–190 مؤرخ في 25 رمضان عام 1437 الموافق 30 يونيو سنة2016، يحدد كيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج ر عدد 41.

[28]- إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 180

[29]– فريد دبوشة، المرجع السابق، ص 70

[30]– للتفصيل أكثر انظر بختي بوبكر: تحديات تفعيل الديمقراطية التشاركية في الجزائر مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد05،العدد01، 2020ص 66-76.

تقييم تجربة كلا من الجزائر وماليزيا في إدارة الكوارث " الكورونا كنموذج"

Evaluating the experience of both Algeria and Malaysia in disaster management "the Corona as a model".

ط.د آسية دعاس
الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا

الملخص:

لمجابهة الكوارث بمختلف أنواعها وجب توفير آليات خاصة لتقليل من أثارها أو الحد منها وبظهور جائحة الكورونا عبر كامل العالم فقد منح المشرع لبعض الآليات القانونية التي كان لها دور في إدارة الكوارث الصلاحيات والاختصاصات بهدف الحفاظ على أمن وسلامة صحة الأفراد ، لذا فقد سعت الدراسة إلى التعرف على أهلية إدارة الكوارث في مجابهة كوفيد 19. وعليه فإن الإشكالية تمثلت في: كيف عملت كلا من الجزائر وماليزيا لمجابهة جائحة فيروس كورونا "كوفيد 19" ، وتوصلت الدراسة إلى أن هناك غياب آليات مؤسساتية خاصة بتسيير الجائحة والتقليل منها ، وأوصت بضرورة تنصيب هيئات مؤسساتية راشدة وفعالة لذلك عن طريق إشراك المجتمع المدني على اعتبار أنه ممثل لصوت الشعب .

الكلمات المفتاحية: الآليات القانونية ، الآليات المؤسساتية، إدارة الكوارث، كورونا.

Abstract :

In order to deal with disasters of all kinds, special mechanisms must be provided to reduce or reduce their impact. The corona pandemic has emerged throughout the world. The legislator has given certain legal mechanisms that have had a role in disaster management the powers and competence to maintain the safety and security of the health of individuals. The study therefore seeks to identify the capacity to manage disasters in response to Covid 19. The problem is as follows: How did Algeria and Malaysia cope with the Corona virus pandemic?, The study found that there was a lack of institutional mechanisms for the management and reduction of the pandemic and recommended that adult and effective institutional bodies should be established by involving civil society as the voice of the people.

Key words: legal mechanisms, institutional mechanisms, disaster management, corona.

مقدمة :

إن لإدارة الكوارث دور كبير في مجابهة الكوارث بمختلف أنواعها منها الطبيعية وغير الطبيعية ، إذ أن إدارة الكوارث تعد الشريك الأول والأساسي للدولة لمساعدتها في حل الأزمات. وفي الآونة الأخيرة نجد ظهور جائحة الكورونا وبانتشارها بقوة في العالم ، حيث تعد وهان عاصمة الصين بؤرة الكورونا وأصدرت منظمة الصحة العالمية إعلان حالة طوارئ ، ونظرا لارتفاع حالات الوفيات أغلقت أغلب الدول حدودها البرية ، والجوية والبحرية حيث انعكس بالسلب على الأوضاع الاقتصادية ، والاجتماعية للأفراد .

ومع ظهور أولى الحالات في الجزائر وماليزيا تم السعي لتخفيف من انتشار وارتفاع حالات الإصابة عن طريق اتخاذ إجراءات وتدابير احترازية صارمة ، عن طريق إعداد بروتوكول صحي ملزم كوجوب ارتداء الأقنعة الواقية وكذا استخدام مطهر اليدين وممارسة واحترام التباعد الاجتماعي ، وكذا فرض حجر صحي وفرض وفي حال مخالفة ذلك يدفع

غرامات مالية كخطوة أولية ، بعدها تم إتباع إجراءات جديدة لتكيف مع فيروس كورونا خاصة عند عدم اكتشاف اللقاح الخاص والمتمثلة في استخدام التكنولوجيا كبديل لصيرورة الحياة من جديد ، وكذا فتح المطارات لدخول فئة معينة لأراضيها مع فرض حجر صحي لمدة اقلها 10 أيام ،وتتمثل إشكالية الدراسة في : مدى فعالية الجماعات الإقليمية في إدارة الكوارث كوفيد 19 كنموذج ، وفيما يلي سوف نعالج موضوع إدارة الكوارث في الجزائر وماليزيا لنرى مدى فعاليتها في مجابهة جائحة الكورونا، لذا ارتأينا إلى تقسيم هذه الورقة إلى ثلاث مباحث:

المبحث الأول: ماهية إدارة الكوارث

المبحث الثاني: الإطار القانوني لإدارة الكوارث في الجزائر

المبحث الثالث: : تقييم أداء الجزائر وماليزيا في إدارة فيروس كورونا" كوفيد 19"

المبحث الأول : ماهية إدارة الكوارث

إن الكوارث تختلف من دولة إلى أخرى ، وهذا على اختلاف الأضرار التي تلحق عليها ، وكذا القدرة أو الموارد المالية والبشرية المسخرة لمواجهتها ، وبالتالي فإن كل حدث طبيعي يمكن أن يكون كارثة طبيعية والمقياس يترتب في مقدار الأثر النتائج على وقوعه ، ومدى القدرة على إدارته من قبل الأجهزة المكلفة بها ، لذا كان لزاما توضيح أهم المفاهيم المتعلقة بإدارة الكوارث ، والباحثة ستقوم باستعراضها في هذا المبحث من خلال : المطلب الأول : مفهوم إدارة الكوارث لغتا و اصطلاحا ، المطلب الثاني:مفهوم إدارة الكوارث قانونا ، المطلب الثالث: الآليات المؤسساتية المعتمدة في الجزائر وماليزيا لمجابهة فيروس كورونا " كوفيد 19"

المطلب الأول:مفهوم إدارة الكوارث لغتا واصطلاحا

إن إدارة الكوارث تعد أهم الهيئات التي يتم بها التخفيف من حدة أثار الكوارث بمختلف أنواعها سواء طبيعية أو تلك التي كان الإنسان سبب في حدوثها ، وهي تتضمن أهم الاستراتيجيات التي يتم تجهيزها وإعدادها من الدول عن طريق وضع أهم الكوارث المحتمل وقوعها ووضع حلول لها ،ولقد اختلف الكتاب في وضع مفهوم محدد للكارثة ؛ فهناك من اعتمد على مقدار الضحايا البشرية ، ومنها من اعتمد على مقدار الخسائر المادية ، وهناك من جمع بينهما وفي هذا المطلب سأتناول مفهوم الكوارث لغتا واصطلاحا .

الفرع الأول: مفهوم الكارثة لغة

كرث الأمر وغيره كرثا أي اشتد عليه وبلغ منه المشقة فهو كارث ، الكارثة النازلة العظيمة والشدة والجمع والكوارث ويقال كرثته الكوارث أقلقته[1]. الكلمة مأخوذة من" كرث " بمعنى : كرثه الأمر بمعنى ساء واشتد الكارثة : الأمر المسبب للغم الشديد[2].

الفرع الثاني :الكارثة اصطلاحا

إن للكارثة العديد من المفاهيم الاصطلاحية نذكر منها:

حادثة محددة زمنيا ومكانيا ينجم عنها تعرض مجتمع بأكمله ، أو جزء من المجتمع إلى أخطار شديدة مادية وخسائر في أفراده تؤثر على البناء الاجتماعي بإرباك حياته ، وتوقف توفير المستلزمات الضرورية لاستمرارها[3].

عرفت أمانة الأمم المتحدة للإستراتيجية الدولية للحد من أخطار الكوارث بأنها :" اضطراب في أداء المجتمع ، أو التجمعات يتضمن خسائر كبيرة وأثار سلبية على الأرواح والنواحي المادية ، والاقتصادية والبيئية التي تفوق قدرة المجتمع أو التجمع العمراني المتأثر على مواجهتها باستخدام موارده الذاتية"[4].

كما قامت المنظمات الدولية المختصة في إدارة الكوارث بوضع العديد من التعريفات أهمها:"الكارثة هي حوادث غير متوقعة ناجمة عن قوى طبيعية ، أو بسبب فعل الإنسان ويترتب عليها خسائر في الأرواح وتدمير في الممتلكات ذات تأثير شديد على الاقتصاد الوطني والحياة الاجتماعية وتفوق إمكانيات مواجهتها قدرة المواد الوطنية وتتطلب مساعدة دولية "[5].

وما يلاحظ من التعريفات السالفة الذكر أن الكارثة تمتاز ب::

1- وقوع أخطار مادية ومعنوية كبيرة في منطقة الكارثة.

2- الكارثة تقع نتاج حدث متوقع وغير متوقع.

3- تحتاج لجهود مادية ومعنوية عديدة لإعادة إصلاحها.

ومما سبق نستنتج أن الكارثة يقصد بها:" كل ما وقع فجأة مخلفا أضرار مادية ومعنوية تفوق إمكانيات الدولة وميزانيتها ، مما يجعلها تطلب المساعدة من الدول الأخرى لتخفيف من الأضرار التي وقعت عليها".

المطلب الثاني:مفهوم إدارة الكوارث قانونا

إن لمصطلح إدارة الكوارث العديد من المفاهيم إذ أنها تختلف باختلاف التخصصات ومن بين تلك التعريفات نذكر:

هي ذلك النشاط هادف يقوم به المجتمع لتفهم طبيعة المخاطر الهائلة لكي يحدد ما ينبغي عليه إزاءها وما يترتب عليها، ويتصل هذا النشاط بعاملين هما: الإدراك والتحكم ؛ **فالإدراك** يعتمد على الإلمام بالمعلومات لتفهم حجم الخطر وتحديد وسائل المواجهة وتقييم المواقف، أما **التحكم** فيتصل بتصميم وتنفيذ التدابير الهادفة لدرء ، أو تخفيف أثار الكارثة[6].

وهناك من عرفها بأنها:"كافة الوسائل والإجراءات ، والأنشطة التي تنفذ بصفة مستمرة في مراحل ما قبل الكارثة ، وأثنائها وبعد وقوعها "[7].

وهناك أيضا من يراها بأنها:" فن تجنب وقوع أو تخفيض المخاطر ، وظروف عدم التأكد لتحقيق أكبر قدرة من التحكم والرقابة على الأخطار المحتمل أن تواجه المنظمة"[8].

ومن التعريفات السابقة نستنتج أن:" إدارة الكوارث تعني العمليات التي تتولاها الإدارة من إجراءات ، وكذا التخطيط وصولا إلى اتخاذ القرارات ، وهي تتشكل من كوادر مؤهلة ومتخصصة في مجالات الكوارث".

المطلب الثالث: الآليات المؤسساتية المعتمدة في الجزائر وماليزيا لمجابهة فيروس كورونا " كوفيد 19"

إن الجزائر وماليزيا اعتمدتا على آليات مؤسساتية لمجابهة فيروس كورونا إذ هاته الآليات لها أهمية كبري في التنظيم الإداري لكل دولة حيث منحها القانون الشخصية المعنوية القانونية ، وكذا حرية التدبير والتسيير ، هذا لتمكينها من القيام بالمهام والوظائف المنوط لها ضمن القانون ، لذا سأتناول الآليات المؤسساتية في الجزائر الفرع الأول، ثم التطرق بعدها للتشريع الماليزي الفرع الثاني .

الفرع الأول: المفهوم الجماعات الإقليمية في الجزائر

1- التعريف الاصطلاحي :

هناك العديد من التعريفات للجماعات الإقليمية ومن أبرزها: توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الهيئات محلية منتخبة وتمارس الهيئات المحلية الوظائف تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية[9]، هو النظام الذي يقوم على أساس جغرافي حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية وتضم مجموعة سكانية معينة ترتبط فيما بينها بروابط التضامن ، وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب[10]، كما عرفت على أنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة ، بين السلطات المركزية وسلطات إدارية محلية منتخبة ومستقلة تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة[11].

على ضوء التعريفات السالفة الذكر نجد أن الجماعات الإقليمية تعني : "هيئات إدارية متخصصة منتخبة تمارس مهامها والوظائف المنوطة لها تحت إشراف ورقابة الدولة".

2-المفهوم القانوني للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري:

تعد كلا من البلدية والولاية الأساس التكويني للجماعات الإقليمية في الجزائر فنصت المادة 17 من تعديل دستور 2020 أن الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية [12]، حيث أن الهدف من وضعها تسير شؤون الأفراد وتحسين المستوى المعيشي والاقتصادي و... لهم سواء أكان في المناطق الحضارية أو في مناطق الظل، لذا قام المشرع بوضع نظام قانوني خاص بهما:

أ-**تعريف البلدية:** نصت المادة 17 فقرة 2- 3 من قانون 10/11 أن البلدية هي :" الجماعة القاعدية بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي لبلديات محدودة التنمية ، وتكفل أفضل احتياجات لسكانها ، يمكن أن يخص القانون بعض البلديات بتدابير خاصة"[13].كما تنص المادة 19 من نفس القانون :" يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ، ومكان مشاركة المواطنين في تسير الشؤون العمومية"[14]. في حين عرفتها المادة 01 القانون نفسه أن البلدية :" تعتبر أهم إدارة جوارية والمواطن كثير الاحتكاك بها دائم الاتصال بمصالحها بغرض تلبية سائر احتياجاته"[15]. وتتشكل البلدية من هيئات والمتمثلة في : مجلس الشعبي البلدي ورئيسه والهيئات المستحدثة في الأمين العام.

ب-**تعريف الولاية:** إن المشرع الجزائري في تعديل دستور 2020 لم يتناول مفهوم الولاية على غرار البلدية بموجب المادة 2/17-3 بل تناولها فقط بموجب المادة 1/17 على أن الولاية والبلدية يمثلان الجماعات الإقليمية في الدولة ، لذا كان لزاما عليه تناول مفهومها بنص صريح ، وبالرجوع إلى قانون 07/12 المتعلق بالولاية في المادة 01 منه على أن :"الجماعات الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة ..."[16] ، وتنص المادة 02 من نفس القانون عن هيئات الولاية والمتمثلة في : المجلس الشعبي الولائي ، الوالي[17].

الفرع الثاني: الآليات المؤسساتية في التشريع الماليزي

تنقسم مستويات الحكم المحلي الإداري في ماليزيا إلى 13 ولاية متحدة من بينها اثنين 02 تم إضافتهما بموجب دستور خاص ، كما نجدها تتشكل من ثلاث أقاليم فيدرالية-ولايات فيدرالية- والمتمثلة في : كوالالمبور، لابوان، بوتراجايا ، في

حين أن مجالس المحلية تتشكل من : مجلس المدينة، مجلس البلدية، مجلس المقاطعة تعمل تحت سلطة الولاية التي تتبعها حيث تراقب أعمالها ولها مهام واختصاصات محددة بموجب القانون وهذه الهيئات تخضع سلطة رئيس الوزراء على اعتبار أن نظام الحكم في ماليزيا ملكية دستورية[18].

المبحث الثاني : الإطار القانوني لإدارة الكوارث في الجزائر

إن لوقوع الكوارث الطبيعية الكثير من الخسائر المادية والبشرية منها، والجزائر سعت لوضع منظومة قانونية خاصة بقوة الكوارث وتسيرها وكذا الوقاية منها من خلال تجنيد أشخاص ذو خبرة مؤهلين لتكليف مع حالات الكوارث والطوارئ للعمل على الإغاثة والنجدة ، ومن أهم القوانين التي سنها المشرع نجد: المطلب الأول:تعديل دستور 2020 ، المطلب الثاني:المرسوم رقم 322/85، المطلب الثالث: القانون رقم 11/18، المطلب الرابع: مرسوم تنفيذي رقم 69/20، المطلب الخامس: القانون رقم 04-20 .

المطلب الأول: تعديل دستور 2020

يعد الدستور من أهم الأنظمة القانونية في الجزائر والتي تضمنت الحماية من الكوارث والأمراض المعدية التي يمكن أن تنجم عنها، ومن النصوص القانونية التي اقرها المشرع الجزائري في تعديل دستور 2020 المادة 3/21 والتي نصت أن الدولة تسهر على:" حماية البيئة بأبعادها البرية البحرية والجوية ، وتتخذ كل التدابير الملائمة لمعاقبة الملوثين"[19] ، أي أن المشرع حرص أن يعيش الفرد في بيئة أمنة وخالية من أي أمر يعكر صفو عيشه ويعاقب كل من تسول له نفسه تلويث البيئية ، كما تنص المادة 1/68 :" للمواطن الحق في بيئة سليمة في إطار التنمية المستدامة "، ونظرا لحرصه على تمتع الأفراد بيئة سلمية فقد جند أفراد طبيعيين والمعنويين مناط لهم هذه المهام بموجب القانون ، كما أن الدولة تعد مسؤولة عن أمن الأشخاص والممتلكات وهذا ما نصت عليه المادة 28[20].

كما تطرق المشرع أيضا إلى الحق في الصحة والرعاية الصحية إذ تعد حقوق أساسية لصيقة للإنسان منذ ولادته ، وهي مضمونة للجميع من دون تميز حيث ورد في الباب الثاني تحت عنوان: الحقوق الأساسية والحريات العامة والواجبات الفصل الأول " الحقوق الأساسية والحريات العامة" حيث نصت المادة 2/63 :" تسهر الدولة على تمكين المواطن من ... الرعاية الصحية ، لاسيما للأشخاص المعوزين والوقاية من الأمراض المعدية والوبائية ومكافحتها ... "[21].

المطلب الثاني:المرسوم رقم 85-232 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث

بعد زلزال 10 أكتوبر في الشلف تقرر وضع تنظيم للوقاية والتكفل بالكوارث الطبيعية أو الصناعية مما أدى بالسلطات العمومية سنة 1985 إلى إصدار مرسوم 85-323 المؤرخ في 25 أوت 1985 المتعلق ب أخطار الكوارث .

إذ أن هذا المرسوم يفرض على كل سلطة ، أو هيئة مؤهلة ومعينة من الدولة أن تستعين وتستخدم كل التدابير، والمعايير التنظيمية والتقنية والتي من شأنها إبعاد وقوع الأخطار ، أو التخفيف من أضرارها والتي تمس أمن وممتلكات الأشخاص والدولة للخطر ، وهذا من بداية مرحلة الوقاية منها إلى تسير تبعاتها كما أن المرسوم حدد مهام ومسؤولية الأشخاص الواقع على عاتقهم مثل هذه المهام من سلطات محلية وكذا مركزية.

المطلب الثالث :القانون رقم 11/18 المؤرخ في 2 يوليو المتعلق بالصحة الصادر في 29 أوت 2018.

نص القسم الثاني من الباب الثاني والذي ورد تحت عنوان :"الوقاية من الأمراض ذات الانتشار الدولي ومكافحته "، حيث نصت المادة 43 منه على :" تضع الدولة تدابير الصحية القطاعية والقطاعية المشتركة الرامية إلى وقاية المواطنين وحمايتهم من الأمراض ذات الانتشار الدولي ، مصلحة المراقبة الصحية بالحدود هي مصلحة طبية تمارس نشاطها بواسطة مراكز صحية متواجدة على مستوى نقاط الدخول الحدودية "[22].

كما نصت المادة 88 من نفس القانون أن ضحايا الكوارث ، أو أي حادث أخر خارج عن نطاق والذين تعرضوا لأذى مادي واجتماعي كبير ، لذا كان لزاما على الدولة التدخل لتحسين أوضاعهم خاصة الصحية منها إذ أنها تعد مجانية لكل الأشخاص من غير تميز.

المطلب الرابع:مرسوم تنفيذي رقم 69/20 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد 19 ومكافحته.

أصدر المشرع الجزائري هذا المرسوم عند ظهور أولى حالات الكورونا في الجزائر وهذا بتاريخ مارس 2020 حيث تكمن على ضرورة التزام بتدابير التباعد الاجتماعي أي الاحتكاك الجسدي بين المواطنين وهذا للحد من انتشار فيروس كورونا والوقاية منه خاصة في الأماكن العمومية وأماكن العمل كما أنه تم تعليق أهم الأنشطة التي يشبه أنها تزيد من ارتفاع حالات، كما تضمن على موظفين المسخرين بموجب القانون لتولي مهام الوقاية من انتشار فيروس كورونا ومكافحته ، إذ يمكن للوالي المختص إقليما أن يعين المستخدمين آخرين لمساعدته وهذا وفقا لما نصت عليه المادة 10 من المرسوم[23] .

المطلب الخامس: قانون 04-20 المتعلق بالوقاية من المخاطر الكبرى في إطار التنمية المستدامة

إن هذا القانون تناول جميع الجوانب المتعلقة بالمخاطر الكبرى إذ تطرق إلى مفهوم الخطر بالإضافة إلى أنواعه ومدى تأثيرها على صحة الإنسان، كما تطرق في الفصل الثالث منه إلى الوقاية من الأخطار الكبرى وتسير الكوارث، إذ تعد من اختصاص مجموعة من المؤسسات العمومية والجماعات الإقليمية تحت رقابة الدولة، كما تضمن على مجموعة من الإجراءات والتدابير التي من شأنها الحد من إصابة الأشخاص من الأخطار الطبيعية مع إمكانية إشراك المجتمع المدني ولكن وفق ما يحدده القانون ، هذا بهدف ضمان الإعانة والإغاثة، النجدة، ...الخ، كما تضمن ترتيبات الأمن الاستراتيجي في إطار الإستراتيجية الوقائية من خلال الاتصالات والمواصلات بنوعيها وكذا النقل والمواصلات والطرق السريعة[24].

وما يتم استفاءه من القوانين السالفة الذكر على أن: المشرع قد أولى اهتمام كبير بإدارة الكوارث على المستوى المحلي وهذا واضح من القوانين المتعددة التي تم إصدارها من قبله، إلا أن ما يعاب عليها أن أغلبها كانت مجرد قوانين و لم تكن هناك آليات مؤسساتية فعالة للالتزام بتطبيق القوانين.

المبحث الثالث: تقييم أداء الآليات المؤسساتية في الجزائر وماليزيا في إدارة فيروس كورونا "كوفيد 19"

1- في الجزائر:

نظرا للانتشار السريع للكورونا عبر العالم وعلى وجه الخصوص الدول الأوروبية حيث كانت أولى الحالات التي وجدت في الجزائر وبتصريح من وزير الصحة حالتين كان السبب فيها زيارة مقيم بفرنسا لعائلة في البليدة ما بين 14الى 21 فيفري 2020 التي كانت تعد بؤرة الفيروس في الجزائر .

وعلى الرغم من فرض الحجر الصحي على البليدة إلا أن الحالات كانت تنتشر عبر ولايات الجزائر حيث وصلت نسبة الإصابات بتاريخ 24 جانفي 2021 ، مجموع الإصابات قدرة ب105.596 ، أما الإصابات لليوم كانت 227 وبلغت نسبة الشفاء الجديدة 190 ، أما إجمالي حالات الشفاء فقدرت ب 71.945، أما الوفيات فكانت 2.857 ، والحالات المتواجدة بالعناية المركزة 34 وبالرجوع إلى تقييم أداء الجماعات الإقليمية في الجزائر فوجب دراستها من عدة جوانب وأهمها:

المطلب الأول : تشكيل هيئات ولجان محلية للتعامل مع فيروس كورونا

لقد عملت السلطة الجزائرية على تنصيب مجموعة من اللجان على مستوى المحلي وكذا الشعبي ؛ فجندت أشخاص يعملون عبر كافة 48 ولاية ؛ فمنحت مجموعة من السلطات للوالي عبر موجب مرسوم 20-69 حيث نصت المادة 07 منه أن الوالي يملك صلاحية تعين أشخاص يساهمون في العمل ولتخفيف من انتشار الكورونا سواء في الولاية ذاتها أو الولايات المجاورة وهؤلاء الأشخاص هم: ممثلي مصالح الأمن، نائب العام ، رئيس المجلس الولائي رئيس المجلس الشعبي البلدي لمقر الولاية ؛ فهم يسعون إلى فرض احترام الحجر الصحي ومنع التجوال واحترام التباعد الاجتماعي[25].

كما يساهم المجتمع المدني بدور فعال في التقليل من انتشار فيروس كورونا وارتفاع حالات من خلال عقد دورات توعية بمخاطر الفيروس ، وكذا مساعدة العائلات المتضررة وضمان تلاقيها المساعدة خلال فترة الحجر ، وبالإضافة إلى توزيع معقمات اليدين والأقنعة الواقية والقفزات.

المطلب الثاني:إصدار قوانين تشريعية خاصة بالكورونا

ذكرت وزارة الصحة الجزائرية عن أول الحالة إصابة مؤكدة بفيروس كورونا حيث كان الأمر يتعلق بشخصين مشتبه فيها وواحد منهما ظهرت عليه أعراض تشبه مرض كورونا ، حيث وصل شخصين بتاريخ 17 شباط إلى الجزائر وخضع كلاهما للفحص الطبي في المركز "باستور" العاصمة الجزائر، وتأكد إصابة واحد منهما بالفيروس ومع ارتفاع حالات كان لزاما على الجزائر أن تتخذ إجراءات حازمة لتخفيف أو القضاء على فيروس كورونا ؛ فأصدرت أول مرسوم تنفيذي رقم 20-69 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد 19 ومكافحته الصادر بالجريدة الرسمية عدد 15 ؛ فكما سبق تناوله فإن هذا المرسوم جاء بعد شهر من ظهور أول الإصابات واعتبار ولاية بليدة بؤرة للفيروس ، حيث خضعت للحجر وعزلة عن باقي الولايات وتضمن المرسوم أهم الأمور التي وجب على الهيئات اللامركزية إتباعها هي والأفراد حتى يكون وقاية وعمل مشترك من كلا الجانبين لأن وعي الشعب بمخاطر الكورونا يساهم في التخفيض منها .

كما صدر مرسوم تنفيذي رقم 20-76 أخر متعلق بالتدابير التكميلية للوقاية من انتشار الوباء المؤرخ في 24 مارس 2020 جريدة رسمية عدد 16 ، حيث كان الهدف من هذا المرسوم اتخاذ تدابير أخرى لم يتضمنها مرسوم 20-69 إذ أنه يعد معدل ومتتم له، وتلك التدابير تتمثل في :

وجوب ارتداء أقنعة واقية من قبل كل الأشخاص في: الطرق والأماكن العمومية، العمل في الفضاءات المفتوحة والمغلقة التي يكون فيها أفراد كثر وعلى وجه الخصوص في المؤسسات ، والإدارات العمومية والمرافق العمومية ومؤسسات تقديم الخدمات ، والأماكن التجارية وفي حال انتهاك ذلك فإن الشخص يعاقب عليها وفق لقانون العقوبات المادة 01-03 من مرسوم[26].

وتعد هذه المراسيم خطوة جيدة تحسب للمشرع الجزائري إذ أنها ساهمت على تخفيف من ارتفاع حالات الفيروس في البلاد.

وبالرغم من وجود آليات مؤسساتية وقانونية التي تم وضعها من قبل المشرع الجزائري إلا أننا نجدها غير مفعلة بالإضافة لوجود العديد من النقائص والمتجلية في:

1-**نقص الموارد البشرية وكذا الكفاءات المؤهلة لمجابهة مثل هذا النوع من الأزمات:** إن أزمة وجائحة الكورونا وضعت الولاة في موقف سلبي إذ أن الشوارع والأرصفة كانت في بعض الأحيان تعقم من قبل أموال الخاصة للأفراد ،على الرغم من أن هذه المهمة تعد خاصة بهم والسبب في ذلك راجع لنقص العمال وأدوات التعقيم ، وكذا ضعف المستوى التعليمي للمنتخبين كالولاة ورؤساء المجلس الشعبي ساهم في عدم تمكنهم من التعامل مع الجائحة ووضع الأولويات التي وجب التعامل معها أولا ، فسار الأمر بطريقة عشوائية غير مدروسة فمثلا في حالة انخفاض نسبة الإصابات يتم فتح الفضاءات التي تتضمن على نسب كبيرة من الأفراد كالأسواق العمومية وبعد ارتفاع الحالات يتم غلقها.

كما أن سياسة وقت الحجر التي كانت تمارس من 8 ليلا إلى 5 صباحا تعد غير منطقية إذ أن اغلب الناس وخاصة وقت الشتاء يتواجدون في بيوتهم وليس خارجها .

2-**سلوك المواطن أثناء الجائحة:** إن الفرد بصفة خاصة معني الأول والأخير بالحجر الصحي بالإضافة إلى توفير الأمن الصحي له ولغيره إلا أن اغلبهم لم يلتزموا بهذا الحجر وخير دليل ارتفاع حالات الإصابة بالفيروس خاصة مع بدايات انتشار الفيروس ووصوله إلى ذروته ، فمع تأكيد وجود الفيروس إلا أننا نجد توافد الكثير من الأشخاص للمشاركة في المظاهرات سلمية التي كانت تمارس بعد كل صلاة جمعة هذا الأمر كان ذو تأثير سلبي فسجلت الجزائر بتاريخ 18 جويلية 2020 ارتفاع كبير للإصابات فوصلت نسبة الحالات إلى 593 بحسب تصريحات وزارة الصحة وفرضت وزارة الداخلية حجر صحي مشدد على الولايات التي سجلت أعلى الإصابات.

3-**نقص المواد المالية** :إن نقص المواد المالية في بداية الجائحة ساهم في ارتفاع الحالات فأغلب المستشفيات كانت تعاني من نقص أدوات الحماية ، وكذا الآسرة وسيارات الإسعاف بالإضافة إلى قارورات الأكسجين هذا الأمر حال إلى ارتفاع حالات الوفاة في الجزائر وبصورة عالية.

4- **تعزيز بروتوكول الصحي:** ورغبة الجزائر في تقليل من إصابة ونقل العدوى لفيروس كورونا فقد تم اقتناء نوعين من اللقاح سبوتنيك 05 وهو لقاح روسي حيث اثبت فعاليته على مستوى 91.4% نتيجة لتحليل البيانات في النقطة الاختبارية النهائية لدراسات والبحوث السريرية وتصل فعاليته ضد الحالات الصعبة والوخيمة للعدوى بفيروس كورونا إلى 100% ، سينوفاك صيني الصنع اثبت فعاليته بنسبة 92% ، استرازينيكا وهو يعد من تطوير مختبر هندي بالتعاون مع جامعة أكسفورد بريطانية اثبت فعاليته بنسبة 70 % ، ويعد اللقاح بمختلف أنواعه متوفر لكافة أفراد الشعب مجانا .

2- **في ماليزيا:**

سجلت أولى الحالات بالإصابة في ماليزيا بتاريخ 25 يناير 2020 وهذا حسب ما أعلن عنه مدير عام وزارة الصحة الماليزية داتو دكتور نور هشام عبد الله حيث كان للحالة صلة برجل يبلغ من العمر 66 عام سنغافوري الجنسية .

وفي المقابل اتخذ رئيس الوزراء جملة من التدابير الاحترازية والتي كان الهدف منها التقليل من انتشار فيروس كورونا كوفيد 19 في ماليزيا وتتمثل في :

1- **وقف معاملات الهجرة:** وقف جميع معاملات الهجرة وعلى وجه الخصوص منطقة " وهان وهوبي " الصينيتين هذا في بداية الجائحة وبعدها منعت دخول أفراد من 23 دولة التي كانت نسب الإصابة فيها تفوق 150.000 مصاب وتلك الدول تمثلت في: ولايات المتحدة الأمريكية، برازيل، الهند، روسيا، كولومبيا، بيرو، شيلي، العراق، تركيا، فرنسا، باكستان، الأرجنتين، سعودية، اسبانيا ،المكسيك، بنغلاديش، شرق إفريقيا، ايطاليا، ألمانيا، العراق، اندونيسيا ، الفلبين.

2- **تقيد الحركة:** في 18 مارس فرضت الحكومة لمدة 15يوم إغلاق شبه كامل للبلاد بعد وصول عدد الإصابات إلى 800 مصاب حيث منعت :

- التجمعات الكبيرة للأفراد خاصة في مناسبات : الدينية، الثقافية ، اجتماعية ، ورياضية .
- إغلاق المساجد، إغلاق جميع المنشات والمصانع باستثناء السوبر ماركت والأسواق العامة البقالات ، إغلاق الحضانة، المدارس الحكومية والخاصة ، مراكز تحفيظ القران والجامعات ومراكز التدريب المهني، منع خروج الماليزيين من البلاد.
- تنفيذ الحواجز في الطرق وفرض حضر التجوال على جميع المركبات من ساعة 10 مساءا إلى 6 صباحا .

3-**التشخيص المبكر للفيروس:** في بداية الجائحة وصلت عدد التشخيصات إلى 4 ألاف عينة في اليوم وارتفعت تدريجيا حتى وصلت إلى ما يقارب 61 ألف عينة في اليوم، بالإضافة إلى استخدامها فحص الأجسام المضادة الذي تكون نتيجته سريعة على خلاف PCR الذي يأخذ وقت للكشف عن النتيجة.

4-**فرض حالة الطوارئ في البلاد:** نظرا للارتفاع المفاجئ للحالات فقد دخلت ماليزيا للموجة الثالثة حيث وصل عدد الحالات إلى 3309 حالة في يوم واحد ، لذا تم فرض حالة طوارئ في البلاد من تاريخ 11 جانفي 2021 إلى غاية 1 أوت 2021 وبالرجوع إلى إحصائيات الإصابات بفيروس كورونا بتاريخ 06 فيفري 2021 نجد: 3847 إصابة جديدة ، 1692 حالة شفاء جديدة ، إجمالي عدد الحالات 238721 ، حالات الناشطة التي لازالت تتلقى العلاج في

المستشفيات 50894 ، أما الموجودين في قسم العناية المركزة 305 ، أما الحالات التي تحتاج أجهزة مساعدة على التنفس فنجد 139.

5-**استخدام التكنولوجيا في ممارسة المهام:** إتباع سياسة الدراسة والعمل عن بعد اونلاين من المنازل هذا تخوفا منها لارتفاع حالات الإصابة بالكورونا بالإضافة إلى وجوب ارتداء الأقنعة وإتباع التباعد الاجتماعي وفي حال مخالفة ذلك يتعرض لغرامة مالية تقدر ب1000 رنجت.

6-**الخضوع للحجر الصحي:** فرض حجر صحي على القادمين إلى ماليزيا حيث أصدرت وزارة الهجرة بيان بوجوب القيام بالحجر الصحي حيث أن الفرد الذي يدخل إلى ماليزيا ومعه فحص PCR لمدة 72 ساعة يعرض للحجر لمدة 7 أيام وفي حال عدم صلاحية الفحص فهو يخضع للحجر لمدة 10 أيام وفي كلا الحالتين يتم دفع مصاريف الحجر من حسابه الخاص.

7- **استخدام تطبيق** MY SEJAHTERA : إلزام كل المحالات سوبر ماركت والمولات وكل إدارة بتسجيل بيانات الأشخاص المتعاملين معهم عن طريق استخدام تطبيق MY SEJAHTER فهو يمكن وزارة الصحة من معرفة تحركات ومكان الأشخاص خاصة في حالة الاشتباه بوجود حالات كورونا في ذلك المكان وفي حال مخالفة ذلك يدفع غرامة مالية تقدر ب 1000 رنجت .

8- **اللقاح :** بتاريخ 6 فيفري 2021 ماليزيا تعلن عن برنامج التطعيم الخاص بكوفيد 19 حيث قل وزير الصحة داتوك سيري الدكتور ادهم بابا أن ماليزيا اعتمدت لقاح PFIZER BIONTECH حيث تم الاتفاق على اقتناء 12.799.800 جرعة من اللقاح والذي سيتم توزيعه اعتبارا من نهاية شهر فبراير إذ يعطي 20 % من سكان ماليزيا مع جرعتين لكل شخص حيث حددت 55 موقع لتخزين اللقاح وتحديد 600 مركز للتطعيم ، وأول المستفيدين منه سيكون العاملين في المجال الطبي بعدها الكبار في السن والذين يعانون من أمراض أخرى وبعدها يستفيد منه عامة الناس.

خاتمة:

في ختام الدراسة توصلت إلى جملة من النتائج والتوصيات والتي تساهم في تنمية وتطوير إدارة الكوارث في الجزائر وماليزيا .

أ-النتائج:

1- إن الكوارث بمختلف أنواعها وجب على الدولة أن تكون مستعدة لها عن طريق وضع آليات واستراتيجيات فعالة لتخفيف من الآثار والسلبيات الناتجة عنها.

2- إن الجزائر تملك ترسانة من الآليات القانونية التي يتم بها مجابهة الكوارث بمختلف أنواعها سواء أكانت الطبيعية ، أو تلك التي كان الإنسان سبب في إحداثها.

3- إشراك الجزائر وماليزيا للآليات المؤسساتية يعد خطوة ايجابية في التخفيف، أو التقليل من الأمراض والأوبئة الخطيرة أو المعدية ، وهذا ضمن صلاحيات واختصاصات محددة قانونا ؛ إلا أنها عند أداء مهامها تتعرض لجملة من الصعاب والعقبات منها المادية والمالية.

ب-**التوصيات:**

1- وجوب وضع آليات مؤسساتية فعالة حتى يتم تطبيق القوانين المشرعة في مجال الكوارث ؛ إذ أن أزمة الكورونا برزت الخلل والنقص الذي غفل عنه المشرع الجزائري خاصة في مجال إدارة الكوارث.

2- تخصيص ميزانية مالية خاصة للهيئات الإدارية التي خول لها التدخل قي الكوارث حتى يكون هناك استجابة سريعة منهم لدرء، ومجابهة مثل هذه الكوارث .

3- تجنيد أفراد مؤهلين للتعامل مع مختلف الأزمات والكوارث، وإشراك المجتمع المدني للتخفيف من أعباء الجماعات الإقليمي خاصة في مجال التوعية.

الهوامش:

[1] مصطفى إبراهيم وآخرون، المعجم الوسيط ، الطبعة 3، تحقيق مجمع اللغة العربية ، القاهرة، ص 327.

[2] جمال الدين ابن منظور ، قاموس لسان العرب، المجلد 2،دار البصائر لبنان، ص 180.

[3] الشعلان فهد أحمد، دور التنسيق في نجاح خطط مواجهة الكوارث ، بحث مقدم لمؤتمر الدفاع المدني 21 تحت شعار الدفاع المدني والمستقبل رؤية إستراتيجية ، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية الرياض، السعودية، 2007، ص05.

[4] الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، مصطلحات الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، أمانة الأمم المتحدة جنيف ، سويسرا، 2009، ص 08.

[5] صلاح محمد حمزة، الكوارث الطبيعية في بلاد الشام ومصر، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية غزة، فلسطين، 2009، ص 03.

[6] د موسى الأمين الزبير ، إدارة الكوارث الطبيعية، مجلة الآداب ،كلية الآداب ، جامعة إفريقيا العالمية، ، العدد 06، ص 32.

[7] غريب عبد الحميد هاشم ، مقومات عملية الاستعداد لمواجهة الكوارث ، المؤتمر السنوي الثالث لإدارة الكوارث والأزمات ، أكتوبر 1998.

[8] Ronald w,Perry and Joanne M ,Nigg, "emergency management strategies for communicating hazard information",Public administration review-issue,1989.

[9] سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري- دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي ، مصر، 1996، ص 25.

[10] مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون ، الجزائر، 1986، ص 04.

[11] إسماعيل فريجات ، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الوادي ، الجزائر ، 2013-2014، ص 16.

[12] انظر المادة 17 من مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادي الأولى عام 1442 الموافق ل30 ديسمبر 2020 ، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 1 نوفمبر 202 ، في الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية، عدد 82.

[13] انظر المادة 17/2-3 من قانون 11-10 المؤرخ في 22-06-2011 المتعلق بالبلدية الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، عدد 37.

[14] انظر المادة 19 من القانون نفسه

[15] انظر المادة 01 من القانون نفسه.

[16] انظر المادة 01 من قانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012

[17] انظر المادة 02 من القانون نفسه.

[18] على قوق، إدارة الأقاليم والتجارب المستفادة عربيا –حالة ماليزيا-، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2010، ص 69.

[19] انظر المادة 3/21 من مرسوم رئاسي رقم 20-442 ، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري 2020.

[20] انظر المادة 1/68-28 من نفس القانون .

[21] انظر المادة 2/36 من نفس القانون.

[22] انظر المادة 43 من قانون 11/18 المؤرخ في 2 يوليو 2018 المتعلق بالصحة الصادر في 29 أوت 2018 .

[23] انظر المادة 10 من مرسوم تنفيذي 69/20 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد 19 ومكافحته ، المؤرخ في 26 رجب 1441 الموافق ل 21 مارس 2020 ، الصادر في الجريدة الرسمية عدد15.

[24] انظر قانون 04-20 المتعلق بالوقاية من المخاطر الكبرى في إطار التنمية المستدامة ،المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 الصادر في الجريدة الرسمية عدد 84.

[25] المادة 07 من مرسوم تنفيذي 69/20 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد 19 ومكافحته.

[26] المادة 01-03 من مرسوم تنفيذي رقم 20-76 متعلق بالتدابير التكميلية للوقاية من انتشار الوباء المؤرخ في 24 مارس 2020 جريدة رسمية عدد 16.

التزام الجماعات الإقليمية بمبدأ الحيطة في مجابهة الوباء العالمي 'جائحة كورونا'

The commitment of regional groups to the precautionary principle in the face of the global epidemic of " Corona pandemic "

ط.د فرحي حسين
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي

الملخص:
إن الوضع الراهن الذي تشهده الجزائر من تباين في عدد حالات الإصابة بجائحة كورونا (كوفيد-19) ،يجعل من تجسيد التدابير الاستباقية المتخذة من قبل الجماعات الاقليمية، قادرة على كبح هذا الوباء العالمي ومنع انتشاره، في انتظار توفر معطيات علمية جديدة تجعل حدا لهذه التدابير وإنهاء الازمة الصحية.
الكلمات المفتاحية: جائحة كورونا-الجماعات الإقليمية- التدابير الاستباقية-مبدأ الحيطة-الازمة الصحية.

Abstract :
The current situation in Algeria in terms of the variation in the number of cases of the Corona pandemic (Covid-19), makes the embodiment of the proactive measures taken by regional groups capable of curbing this global epidemic and preventing its spread, pending the availability of new scientific data, that makes an end to this Measures and an end to the health crisis.
Key words: Corona Pandemic - Regional Groups - Proactive Measures - Precautionary principle- Health crisis

مقدمة :

لقد أدى الانتشار الواسع لجائحة كورونا (كوفيد-19) حول العالم، الى تدخل جل الدول والحكومات الى اتخاذ العديد من الاجراءات القانونية والتدابير الاحترازية او الاستباقية لمواجهة الجائحة، للحفاظ على صحة وسلامة المواطنين.
إن مبدأ الحيطة هو مبدأ موجه اساسا لمواجهة الاخطار المجهولة، لقد فرضته المخاطر والمشاكل البيئية عامة والصحية خاصة، لقد استعمل هذا المبدأ في مجال الاخطار الصحية في العديد من القضايا الدولية، كقضية اللحم الهرموني، جنون البقر والدم الملوث في فرنسا.

ومن بين الدول التي سعت الى تجسيد مبدأ الحيطة في مواجهة جائحة كورونا نجد الجزائر،حيث بادرت فيها السلطات العمومية ممثلة في السلطة التنفيذية في اتخاذ جملة من الإجراءات بشأن الوقاية من انتشار فيروس كورونا ومكافحته، اذ تعتبر الجماعات الإقليمية(البلديات والولايات) في الجزائر من أهم الأجهزة الإدارية اللامركزية، والتي تعد شريكا أساسيا للدولة في حفظ وحماية صحة المواطنين من الأمراض والأوبئة، وفي هذا الإطار فقد خولها القانون مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات التي تجعلها طرفا متدخل في الرعاية الصحية.
تأسيسا على ما سبق تتبلور الإشكالية في السؤال المركزي التالي:

-ما مدى فعالية مبدأ الحيطة المتخذ من طرف الجماعات الإقليمية لمواجه مخاطر جائحة كورونا؟حيث تندرج ضمن هذا التساؤل المركزي، التساؤلات الفرعية التالية:

كيف يمكن تفعيل اختصاصات الجماعات الإقليمية الاستباقية للحد من انتشار الجائحة.

وما مدى تكييف التنظيمات التدابير الاستباقية للحد من انتشار الوباء العالمي.

ومن هنا تبرز أهمية الموضوع لأنه يعالج أهم القضايا الدولية المعاصرة،من حيث استجابة الدول و من خلالها الجماعات الإقليمية للإجراءات القانونية والتدابير الاحترازية المتخذة للحد من جائحة كورونا.

وللإجابة على هذه الإشكالية ارتأينا إتباع المنهج الوصفي التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية والتنظيمية التي تكرس التدابير الوقائية والضرورية لمنع انتشار الوباء ومكافحته وكيفية تنفيذه.

وعليه قسمنا هذه الدارسة إلى مبحثين أساسين، وذلك على النحو التالي:

المبحث الاول: مبدأ الحيطة كبعد استباقي للحد من الأخطار الصحية

تهدف المبادئ الوقائية إلى اتخاذ كل الإجراءات، التي تحول دون وقوع المخاطر التي من شانها أن تمس بالأمن الإنساني من الجانب الصحي والغذائي والبيئي للفرد، وتتمثل هذه المبادئ خاصة في مبدأ الحيطة

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الحيطة والأخطار الصحية

يعتبر مبدأ الحيطة من أهم المبادئ لمنع وقوع الأضرار البيئة والأخطار الصحية والذي يجب بمقتضاه أن لا يكون عدم توفر التقنيات نظرا للمعارف العلمية والتقنية الحالية سببا في تأخير اتخاذ التدابير الفعلية و المناسبة للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضرة بالبيئة والصحة،ويكون ذلك بتكلفة اقتصادية مقبولة.

الفرع الأول: مفهوم مبدأ الحيطة

يجب التطرق (أولا) إلى التعريف الفقهي والقانوني لمبدأ الحيطة، و(ثانيا) إلى شروط تطبيقه.

أولا: تعريف مبدأ الحيطة

إن تعريف مبدأ الحيطة مسألة محل خلاف سواء على المستوى الفقهي أو على مستوى النص القانوني،فلا يوجد تعريف جامع مانع، يعتبر مبدأ الاحتياط وليد القانون الدولي.

قد عرف الفقه مبدأ الحيطة على أنه" اتخاذ قرار من قبل أشخاص عامة أو خاصة يتضمن إجراءات خاصة بنشاط أو منتوج يعتقد بشأنه انه من المحتمل أن يشكل خطر ويسبب ضرر للصحة العامة أو سلامة الأجيال الحالية أو القادمة أو للمستهلك وحتى للبيئة".[1] وفقا للمبدأ 15 من مؤتمر الأمم المتحدة" ريو RIO "المنعقد في سنة 1992 حول البيئة والتنمية، جاء فيه بأنه "من اجل حماية البيئة تأخذ الدول على نطاق واسع بالنهج الوقائي، حسب قدرتها، وفي حالة ظهور خطر حدوث ضرر جسيم لا سبيل لعكس اتجاهه، لا يستخدم الافتقار إلى اليقين العلمي الكامل سببا لتأجيل اتخاذ تدابير فعالة من حيث التكلفة لمنع تدهور البيئة "كما جاء قانون ' بارنييه' [2] لسنة 1995 محاولا تحديد مفهوم مبدأ الحيطة إذ جاء فيه "غياب اليقين العلمي على المعرفة العلمية الحالية و التكنولوجيا لا يجب أن يؤجل تبني تدابير فعلية و متوازية قصد الوقاية من أضرار جسيمة و انعكاسية للبيئة بتكلفة مقبولة اقتصاديا ".أما في التشريع الجزائري فقد جاء تعريف هذا

المبدأ في المادة الثالثة من القانون 03-10 [3] المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة و التي تنص على انه " يجب أن لا يكون عدم توفر التقنيات نظرا للمعارف العلمية و التقنية الحالية سببا في تأخير التدابير العلمية و المناسبة من أجل الوقاية من الأضرار الجسيمة و المضرة بالبيئة و يكون ذلك بتكلفة اقتصادية مقبولة".

ثانيا:شروط تطبيق مبدأ الحيطة

جاء مبدأ الحيطة كإجراء وقائي يسعى لتفادي الأخطار البيئية والصحية، و الذي يعتبر احد أهم التدابير القانونية التي تساهم في تعزيز الحماية الصحية خاصة مع تفشي جائحة كورونا، ومن شروط تطبيقه:

1- غياب اليقين العلمي

ان المقصود بغياب اليقين العلمي هو غياب[4] الاحاطة العلمية التامة بكل او بعض الجوانب المتعلقة بالخطر المحتمل على البيئة او الصحة، نظرا لكون المعطيات العلمية غير متوفرة بشكل كاف يسمح بالتثبت منه.ان حالة عدم التيقن العلمي ليست دائمة فهي قابلة للزوال او التخفيف وفقا لدرجة تقدم الأبحاث العلمية، وكما انه يتعلق بالضرر الصحي المحتمل وقوعه من حيث درجة الجسامة و الانتشار، او هو متعلق برابطة السببية بين النشاط و الضرر الذي يخشى وقوعه[5].

فيجب أن يتغير مضمون مبدأ الحيطة والتدابير الاحتياطية بالتخفيف أو التشديد وهذا تبعا لتقدم العلم في المجال الذي يطبق فيه، بل يجب إلغاء هذه الاجراءات جملتا إذا ما حل اليقين العلمي مكان عدم اليقين العلمي فهنا وجب الانتقال من تطبيق مبدأ الحيطة إلى تطبيق مبدأ الوقاية[6].

2- جسامة الضرر

من الشروط الأساسية لتطبيق مبدأ الحيطة هو جسامة الضّرر فعندما تحدث كارثة طبيعية فأنها يمكن أن تخلف ورائها اضرار جسيمة تصيب الأرواح و الممتلكات فالكوارث الطبيعية لا تسمى كارثة إلا إذا اتسمت بشدة و جسامة الاضرار فقد تحدث ظاهرة طبيعية في مكان خالي من السكان مثلاً في أعماق البحار و في مناطق برية نائية فمهما كان حجم هذه الظاهرة كبيرة فلا تسمى بكارثة طبيعية لأنها لم تحدث اضرار بالمناطق العمرانية و لم تحدث خسائر ، لكن إذا وقعت ظاهرة بنفس المستوى في مكان معمور فأنها ستخلف نتائج كارثية على الإنسان و ممتلكاتهم[7].كما انه يصعب تقييم درجة الآثار الضارة والخطرة ، فيمكن أن تتزايد هذه الاضرار بالتقائها مع اضرار اخرى فتتفاقم مما يجعلها تتسم بالجسامة.

3- مراعاة التكلفة الاقتصادية

يجب أن تكون التدابير المتخذة للاحتياط من أخطار التلوث ذات تكاليف مقبولة اقتصاديا، حيث انه لا يجب على الدول أن تتحجج بعدم تفعيل الخطط المطلوبة نضرا لارتفاع تكلفتها الاقتصادية، فمعنا هذا الشرط هو محاولة تنفيذ الاجراءات المناسبة وبتكلفة معقولة ومقبولة وتكون مناسبة للظروف الاقتصادية لكل دولة، ولكن هذا الشرط يؤدي إلى تباين في المعاملات بين الدول، أي انه على كل دولة أن تتصرف حسب مقدرتها[8].

و جاء النص في المبدأ الخامس عشر 15 من إعلان ريو لسنة 1992 المتعلق بالبيئة و التنمية و الذي يقرر ": بغية حماية البيئة فأن الدول تلتزم كل بحسب مقدرتها تدابير احتياطية "، و جاء أيضا النص عليه في اتفاقية برشلونة المتعلقة بحماية

البيئة البحرية و سواحل البحر البيض المتوسط وفقا للتعديل الذي ادخل عليها عام 1995 في المادة الرابعة منها ، و التي جاء فيها ": مبدأ الاحتياط يجب أن يطبق من قبل الدول وفقا لمقدرتها"، 'ON FONCTION DE LEURS CAPACITE .

لقد تجاذب مفهوم تناسب التكلفة الاقتصادية رأيين، فالأول يفيد بأن التناسب بين تكلفة التدابير لاحتياطية و فعاليتها ، و هذا يعني أن تطبيق الاجراءات اللازمة متعلق بارتفاع تكاليفها مقارنة بفعالية هده التدابير في حماية البيئة فلا يطلب من الدول اتخاذ هذه الاجراءات إذا تبين أن تكاليفها الاقتصادية عالية بالنضر إلى فعاليته المفترضة أو المحتملة[9].

أما اصحاب الرأي الثاني فيرون بأن التناسب بين التكلفة والفعالية لا يعني انه تصبح الدولة معفية من تطبيق المبدأ ،مما يعني انه تتخذ التدابير وفقا لمعيار ' النفقات الأقل انخفاضا قدر الإمكان' وفي هذا الاطار جاءت الأحكام الواردة في المادة 3 من الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة حول التغيرات المناخية لسنة 1992، موافقة للرأي الثاني، و التي جاء فيه " أن الدول الاطراف في الاتفاقية ملزمة باتخاذ جميع التدابير الاحتياطية لتقع أو منع أو تقليل اسباب التغيرات المناخية و الحد من نتائجها التي تضر بالبيئة ، هذا مع احترام العلاقة بين الاجراءات المتخذة و تكاليفها و فعاليتها".

فمبدأ الحيطة ينص على انه لا يجب أن يتخذ عدم اليقين العلمي كذريعة لعدم اتخاذ الاجراءات الاحتياطية اللازمة فهو يطبق بشكل خاص في الحالات التي تكون فيها البيانات العلمية غير كاملة أو غير مؤكدة و لا تسمح بإجراء تقييم كامل للمخاطر، كما أن الأخطار التي يطبق عليها المبدأ تتسم بالغموض وعدم معرفة الوقت المحدد لوقوعها، أي أنها تكون محتملة وليست يقينية ، فيتم استدعاء هذا المبدأ إذا تعلق الأمر بهذه المخاطر.

الفرع الثاني: مفهوم الأخطار الصحية

أولا:تعريف الخطر

يعرف الخطر بأنه كل ما يهدد سلامة الإنسان في صحته وأملاكه المادية أو المعنوية أو أمواله، فتصيبه بأضرار، بمعنى آخر أن الخطر هو واقعة مستقبلية يحتمل وقوعها ولا تدخل ارادة الإنسان فيها[10]. وعرفت المادة 2 من القانون 04-20[11] الخطر الكبير بأنه " كل تهديد محتمل على الإنسان وبيئته، يمكن حدوثه بفعل مخاطر طبيعية استثنائية و/أو بفعل نشاطات بشرية".

ان مفهوم الخطر اصبح يهدف الى محاولة السيطرة على اسباب حدوثه وليس ادارة أثاره، فبتكريس مبدأ الحيطة لم يصبح من الضروري فقط الاخذ بالأخطار المتوقعة بل ايضا الاخطار غير المتوقعة الاحتمالية.

حيث اعتبرت المحكمة الادارية بواتيه (Poitier) ان رؤساء البلديات لا يمكنهم منع تجارب المركبات المعدلة وراثيا في اقليم بلدياتهم على اساس سلطة الضبط الاداري العامة، في غياب خطر معروف بوضوح بل يكفي ان يكون محتملا[12].

ينطلق مبدأ الحيطة من مبدأ ان غياب اليقين العلمي المطلق لا يشكل ذريعة لتأخير اتخاذ القرارات عندما يكون هناك خطر ذو ضرر جسيم وغير قابل للاصلاح، بخلاف الوضعيات التقليدية التي تتطلب اليقين العلمي المتين، على وجود خطر يرتب اضرار جسيمة وغير قابلة للإصلاح بما لا يدع مجالا للشك[13].

يحدد معيار جسامة الخطر بأن يخرج على الأقل عن إطار المخاطر المتوقعة أو المعتادة في حيـــاة الـــدولة فهو خطر غير مألوف ومعروف على وجه الدقة ولا حيث النوع أو المدى،فالظرف الاستثنائي يتحقق وجوده بوجود حوادث خطيرة مجتمعة يستحيل على الإدارة مواجهتها بالوسائل والطرق العادية.

ثانيا:تعريف الصحة

يعد مفهوم الصحة من المفاهيم المعقدة، لتعدد معايير قياسها المرتبطة بالجوانب الاجتماعية والنفسية، والشخصية للفرد، حيث عرفتها منظمة الصحة العالمية في ديباجة دستورها سنة 1948 على أنها" حالة من اكتمال السلامة بدنيا وعقليا واجتماعيا، لا مجرد انعدام المرض أو العجز"[14].

بالتالي فالحالة الصحية العامة للفرد تعبر عن اكتمال سلامته الجسمية والعقلية والاجتماعية، وهذا ما ذهبت إليه نص المادة 2 من قانون الصحة رقم 18-11[15] التي نصت على انه " "تساهم حماية الصحة وترقيتها في الراحة البدنية والنفسية والاجتماعية للشخص ورقّيه في المجتمع، وتشكلان عاملا أساسيا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية "

اما بالنسبة للخطر الصحي فان المادة 29 من قانون الصحة رقم 18-11 لم تعرف الخطر الصحي بل عددت مصادره الى" اخطار ذات أصل وراثي أو ناجمة عن التغذية أو عن سلوك الإنسان أو مرتبطة بالبيئة"

المطلب الثاني: مسؤولية الجماعات الإقليمية عن تكريس مبدأ الحيطة في اتخاذ التدابير.

يقع على عاتق الدولة، ممثلة في السلطة التنفيذية من خلال مرفق الإدارة، مسؤولية القيام بالتدخلات و التدابير الممكنة من اجل تفادي المخاطر المحتملة لجائحة كورونا على الصحة الانسانية.

إن التمييز بين مبدأ الحيطة و مبدأ الوقاية مسألة مهمة من مناظير متعددة، فالوقاية إجراء كلاسيكي و قديم بالنظر إلى الحيطة الذي يعد مبدأ مستحدثا ،فمبدأ الحيطة يعنى بالأخطار المحتملة في غياب اليقين العلمي، أما مبدأ الوقاية فيطبق في مواجهة الأخطار المؤكدة،أن العمل الوقائي يتم بتفعيل مبدأ الحيطة.لقد استعمل هذا المبدأ في مجال الأخطار الصحية في العديد من القضايا الدولية،قضية اللحم الهرموني والحمى القلاعية سنة 1997،قضية جنون البقر سنة 1991،وقضية الدم الملوث سنة 1987 والذي بموجبه تم إطلاق تطبيق مبدأ الحيطة في المجال الصحي.

وبتاريخ 2020/01/14 عقدت منظمة الصحة العالمية ندوة صحفية[16] ، ذكرت خلالها أنه استناداً إلى الخبرة المكتسبة في مجال المُمْرضات التي تصيب الجهاز التنفسي، يُعد احتمال انتقال العدوى بين البشر قائماً في الحالات المؤكدة في جمهورية الصين الشعبية البالغ عددها 41 حالة، وصرحت بأن" من الممكن بالتأكيد أن يكون هناك انتقال محدود بين البشر".

ونشرت المنظمة على تويتر[17] أن التحريات الأولية التي أجرتها السلطات الصينية لم تجد "أي دليل واضح على انتقال العدوى من شخص إلى آخر". وأفادت المنظمة في تقييمها للمخاطر[18] بأن "هناك حاجة لإجراء المزيد من التقصي للتأكد من احتمالات حدوث الانتقال بين البشر ووسائل الانتقال والمصدر المشترك للتعرض للفيروس واحتمال وجود حالات لم تكتشف لانعدام الأعراض أو اقتصارها على أعراض بسيطة."

حيث يتضح مما سبق انه في ظل انعدام اليقين العلمي، انتهجت المنظمة مبدأ الحيطة من خلال اتخاذ مجموعة من التدابير الاحترازية للحيلولة دون انتشار الجائحة.ومن هنا فان مسؤولية الجماعات الإقليمية الخطئية،والذي يمثل خرقا لقواعد الالتزام بمبدأ الحيطة، يمكن تصوره في حالة التماطل في اتخاذ التدابير اللازمة (الفرع الاول)،أو في حالة الإفراط أو التجاوز في اتخاذ التدابير التي قد تلحق أضرار بالأشخاص(الفرع الثاني).

الفرع الأول: حالة التماطل في اتخاذ تدابير الحيطة

هي الحالة التي تتقاعس فيها السلطات الادارية أو تمتنع عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، اذ يعد التماطل في اتخاذ التدابير الاستباقية او التحفظية اللازمة للحد من تفشي جائحة كورونا من قبيل القرارات السلبية، بحيث ترمي هذه التدابير[19] إلى وضع أنظمة للحجر، وتقييد الحركة، وتاطير الانشطة التجارية، وتموين المواطنين، وقواعد التباعد وكذا كيفيات تعبئة المواطنين لمساهمتهم في الجهد الوطني للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)ومكافحته.

او ما تعلق بالتدابير التحفظية الواجبة التنفيذ، كالامتناع عن غلق محلات بيع المشروبات، ومؤسسات وفضاءات الترفيه والتسلية والعرض والمطاعم،[20] والتي قد تساهم في انتشار وتفشي كوفيد-19.

او التقصير في فرض احترام التباعد الامني، حيث تلتزم كل إدارة أو مؤسسة تستقبل الجمهور، باتخاذ كل الترتيبات الضرورية لتطبيق هذا الإجراء وفرض احترامه بكل الوسائل، بما في ذلك الاستعانة بالقوة العمومية، كما يلزم جميع الأعوان العموميين المؤهلين بالسهر على فرض التقيد الصارم بإجراءات التباعد[21].

وفي هذا الاطار اعتبر مجلس الدولة الفرنسي ان الحكومة الفرنسية مذنبة ومسؤولة عن نقل العدوى بواسطة الدم الملوث، بسبب عدم اتخاذ تدابير الحيطة في ظل ورود معلومات عن وجود خطر محتمل بالإصابة بالعدوى اثناء القيام بعملية نقل الدم، دون انتظار تأكيد التحاليل المخبرية لهذا الخطر المحتمل[22]. ان عدم المبادرة لاتخاذ التدابير او الاجراءات اللازمة في معالجة جائحة كورونا يعد خطا عدم الاحتياط، يرتب مسؤولية الادارة ومن خلالها الجماعات الاقليمية.

حيث نصت تعليمة الوزير الأول المتعلقة بالتزام قواعد الحجر الصحي وتموين المواطنين المؤرخة 2020/4/7 على أن "الولاة ملزمون بالعمل على تطبيق العقوبات الإدارية من خلال اجراء حجز السيارات و الدرجات النارية المستعملة من قبل الأشخاص الذين خالفوا قواعد الحجر الصحي المنزلي، وإيداعها في المحشر".

وفي يوم 21 مارس أصدر الوزير الأول تعليمة بخصوص رفض بعض الأشخاص الامتثال لوصفات العلاج أو لإجراء الحجر الصحي في إطار الوقاية من وباء فيروس كورونا(كوفيد-19) ومكافحته حيث وجهت هذه التعليمة إلى وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، ووزير العدل حافظ الأختام والى كافة ولاة الجمهورية، ووضعت التعليمة اجراء تسخير" عندما يرفض الشخص المشتبه في إصابته بوباء فيروس كورونا(كوفيد) أو المصاب به، الامتثال لوصفات العلاج الطبي أو الكشف أو لإجراء الحجر الصحي، أو عندما يقطع الشخص علاجه أو يغادر مكان الحجر الصحي مهما كانت طبيعته" .

وأمام هذه الوضعية" يتعين على مصالح الأمن المختصة أو المؤسسة الصحية المعنية أن تشعر فورا والي الولاية أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المختصين إقليميا وأن تطلب بهذه الصفة تسخيرة من هاتين السلطتين"، حسب ما جاء في تعليمة الوزير الأول، التي تشير أنه" يجب أن يكون طلب التسخيرة مرفوقا بشهادة طبية أو بتقرير طبي يعدهما الطبيب المعالج طبقا للقانون'

وفي حالة صدور التسخيرة في حق الشخص المشتبه بجائحة كورونا أو المصاب به،" فإنه يكون بذلك على علم بأنه قد أصبح معرضا لعقوبة الحبس من شهرين الى ستة أشهر وغرامة تتراوح من 20.000دج إلى 200.000 دج طبقا للمادة 187من الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات. "

الفرع الثاني:حالة تناسب تدابير الحيطة المتخذة مع الظرف الاستثنائي.

يعرف الفقيه VEDEL التناسب بأنه " ذلك السلوك الذي تلتزم الإدارة بموجبه ألا تفرض على الأفراد أعباء أو أضرار أكثر مما تطلبه المحافظة على المصلحة العامة المنوط بها تحقيقها"[23].أن يكون استعمال الإدارة للتنفيذ الجبري المباشر بالقدر اللازم لتنفيذ إجراءات الضبط الإداري دون تعسف أو تجاوز للسلطة من جانبها[24].

و مبدأ التناسب يقتضي أن تكون حالة الضرورة جنبا إلى جنب مع مناسبة الاجراء[25] ، بمعنى أن تكون الاجراءات المتخذة لمجابهة جائحة كورونا مناسبة بالقدر الكافي الذي يساهم في العودة إلى الحالة العادية دون افراط او تفريط في ذلك،وان تكون التدابير المتخذة متناسبة مع الحماية المختارة، وعدم التميز في تطبيقها ومستندة الى مقياس تكلفة-فائدة، وقابلة للمراجعة والتقييم على ضوء المعطيات العلمية المتوفرة.

وفي هذا الاطار وتطبيقا لمبدأ التباعد الاجتماعي او الامني والقاضي بوضع في عطلة استثنائية مدفوعة الأجر 50 % على الأقل، من مستخدمي كل مؤسسة وإدارة عمومية ،نصت المادّة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69.على انه " تمنح الأولوية في العطلة الاستثنائية للنساء الحوامل والنساء المتكفلات بتربية أبنائهن الصغار، وكذا للأشخاص المصابين بأمراض مزمنة، وأولئك الذين يعانون هشاشة صحية"، بحيث يسمح هذا الاجراء بالمحافظة على ديمومة المرفق العام، مع الاخذ بعين الاعتبار الفئات الهشة صحيا.

في ظل احترام تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) التي اتخذتها السلطات الصحية، تمنع حركة الاشخاص خلال فترات الحجر(تقييد حرية التنقل)، إلا انه يمكن الترخيص لهم بالتنقل(عدم التعسف في استعمال تدابير الحيطة)، على سبيل الاستثناء للدواعي الآتية:

-لقضاء احتياجات التموين من المتاجر المرخص لها، وبجوار المنزل.

-لضرورات العلاج الملحة،او لممارسة نشاط مهني مرخص به.

ومن هنا يمكن الاخذ بجميع التدابير الاستباقية، التي تمكن من خفض مستوى الخطر، دون فرض حضر شامل لا يكون مناسبا مع الاخطار المحتملة.

كما يجب على الادارة ان تكيف تدابير الحيطة مع نتائج التطور العلمي، من حيث زيادة المعرفة العلمية وصولا الى اليقين العلمي المنشود، من حيث التتبع والمراجعة اعتمادا على دراسات تقييم الاخطار، وان التمييز بين تقييم الاخطار وادارة

الاخطار تكمن في ان الاولى تنصب على استعمال البيانات العلمية لتحديد احتمال اصابة الافراد ببعض الاضرار جراء التعرض للعدوى، بينما الثانية متعلقة بقرار التدبير المتخذ حول كيفية التعامل مع خطر متيقن من وجوده من خلال دراسة تقييم الجدوى[26]، فالسلطة التنفيذية هي المسؤولة عن ادارة المخاطر من خلال تقرير التدابير الواجبة التنفيذ،بناءا على الدراسات العلمية المتوصل اليها.

المبحث الثاني: الدور الاستباقي للجماعات الاقليمية للحد من جائحة كورونا.

تقع مسؤولية اتخاذ التدابير الاستباقية للحد من الجائحة على عاتق الدول، من خلال اعتماد تدابير تشريعية(المطلب الاول)، كما يتعين على الجماعات الاقليمية تنفيذ التدابير وتوفير الوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الامراض من خلال تقييم اداء الجماعات الاقليمية في ادارة جائحة كورونا (المطلب الثاني).

المطلب الاول: الاستجابة التشريعيـــــــــة لمجابهـــــــــة الوبـــــــــاء العالمي

يلزم القانون الدولي الدول بالاستجابة للوائح الدولية (الفرع الاول)، وباتخاذ مجموعة من التدابير الاستباقية حيث منح المشرع الجزائري للجماعات الاقليمية اختصاصات استثنائية لمجابهـــــــــة الوبـــــــــاء العالمي(الفرع الثاني).

الفرع الاول: الاستجابة للوائح الدولية في حالة الطوارئ الصحية

يكفل القانون الدولي لحقوق الانسان لكل شخص الحق في الرعاية الصحية، اذ تلزم الدول باتخاذ مجموعة من التدابير لمنع تهديد الصحة العامة، حيث تكون هذه التدابير ضرورية وملحة، محددة زمنيا وقابلة للمراجعة.

وبموجب المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يحق لكل انسان " التمتع بأعلى مستوى من الصحة البدنية والعقلية يمكن بلوغها"، اذ تلتزم الحكومات والدول باتخاذ مجموعة من التدابير الفعالة للوقاية من الامراض الوبائية.

وتقع مسؤولية اتخاذ التدابير الاستباقية للحد من الجائحة على عاتق الدول، اذ تنص المادة الثانية من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على انه " تتعهد الدول الطرف في هذا العهد بان تتخذ بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين...وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة في ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصا سبل اعتماد تدابير تشريعية".

كما نصت المادّة 42 من القانون رقم 18- 11 على انه " تخضع الوقاية من الأمراض ذات الانتشار الدولي ومكافحتها لأحكام اللوائح الصحية الدولية لمنظمة الصحّة العالمية."

وبتاريخ 30 جانفي 2020 اعلنت لجنة الطوارئ التابعة لمنظمة الصحة العالمية، بان كوفيد-19 يشكّل طارئة صحية عمومية تثير قلقاً دولي، وفي 11 مارس 2020 أقرت بأنه وباء عالمي (جائحة) و حدث استثناني يشكل خطر على الصحة العامة للدول من خلال الانتشار الواسع بين الدول.

وبحسب اللوائح الصحية الدولية لعام2005[27] عرفت حالة الطوارئ بأنها " طارئة صحية عمومية تسبب قلقا دوليا بأنها حدث استثنائي كما هو منصوص عليه في اللوائح يشكل خطرا محتملا يحدق بالصحة العمومية في الدول الاخرى وذلك بسبب انتشار المرض دوليا وانه قد يقتضي استجابة دولية ".

وفي إطار إعلان حالة الطوارئ الصحية تنص المادة43 من القانون 18-11 ' تضع الدولة التدابير الصحيّة القطاعية والقطاعات المشتركة الرامية الى وقاية المواطنين وحمايتهم من الأمراض ذات الانتشار الدولي.

مصلحة المراقبة الصحية بالحدود هي مصلحة طبية تمارس نشاطها بواسطة مراكز صحية متواجدة على مستوى نقاط الدخول الحدودية".

الفرع الثاني: استجابة التشريع الجزائري

اولا: تكييف القوانين العادية لاستجابة للحالات الاستثنائية.

1-قوانين الجماعات الإقليمية (قانون البلدية والولاية): منح المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية اختصاصات استثنائية، من اجل اتخاذ تدابير استباقية ووقائية لمجابهة مخاطر الكوارث وأثارها على الأمن والصحة العمومية.

حيث اولى قانون البلدية رقم 11-10[28] اهتمام خاص بحفظ الصحة ونظافة المحيط حيث زود المجلس الشعبي البلدي بعدة صلاحيات نذكر منها:

-التكفل بإنجاز مراكز صحية وقاعات العلاج وصيانتها.

- صرف ومعالجة المياه القذرة والنفايات المترلية والحضرية.

-المحافظة على نظافة الأغذية والأماكن العمومية والمؤسسات التي تستقبل الجمهور.

- مكافحة كل أشكال التلوث (المائي، الجوي، البري.)

- المحافظة على النظافة العمومية وتشجيع تأسيس جمعيات لحماية البيئة.

-مكافحة نواقل الامراض المتنقلة.

وحسب المادة 85 من القانون البلدي رقم 11-10" يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على المستوى البلدي وبهذه الصفة، فهو يكلف على الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما".اذ يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي، بالسهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف.

حيث يتخذ كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الاماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث.وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فورا[29].

كما تمارس الولاية باعتبارها جماعة إقليمية لا مركزية صلاحياتها، حيث يسهر المجلس الشعبي الولائي على تطبيق تدابير الوقاية الصحية(المادة 94 من قانون الولاية) ويتخذ في هذا الإطار، كل التدابير لتشجيع إنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلة للجمهور وفي المواد الاستهلاكية. كما تنص المادة 95 من قانون الولاية رقم 12-07[30] على انه "يساهم المجلس الشعبي الولائي، بالاتصال مع البلديات، في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها".كما يعد الوالي سلطة ضبط إداري عام وخاص

على المستوى المحلي، فسلطاته تقوم على اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية، والعلاجية لحماية المواطنين من مخاطر الأوبئة والأمراض المتنقلة التي تهدد صحتهم.

2-القانون 04-20 و القانون 18-11: يعد القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الإخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، من أهم القوانين في مجال الأمن الصحي والوقاية من الكوارث وتسيير الأزمات، حيث تحدد المادة العاشرة منه الاخطار الكبرى المعنية بهذه الوقاية ومن بينها الإخطار المتصلة بصحة الإنسان، والإخطار التي لها علاقة بالتلوث والكوارث المترتبة على التجمعات البشرية الكبيرة.

ثم تطرق في الفصل الثالث إلى الوقاية من الإخطار الكبرى وتسيير الكوارث التي تشكل منظومة شاملة، تشرف عليها الدولة وتقوم بتنفيذها المؤسسات العمومية والجماعات الإقليمية في إطار صلاحياتها، بالتشاور مع المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين والعلميين، وبإشراك المواطنين.وفي هذا الإطار فقد أقرت المادة 9 من القانون رقم 04-20 بضرورة إشراك الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية بتنفيذ منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.

وللبلدية دور هام في حماية الصحة العامة لسكان الاقليم، حيث أشارت المادة 29 من قانون الصحة رقم 18-11 إلى تطبيق تدابير النقاوة ومحاربة الامراض ومكافحة تلوث المحيط وتطهير ظروف العمل والوقاية العامة.

ثانيا:اللوائح التنظيمية الاستثنائية الخاصة بالجائحة

ونظرا لعدم التنصيص على حالة الطوارئ الصحية في الدستور الجزائري 2016، وفي القانون رقم 18-11 المتعلق بالصحة والقانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة لحالة الطوارئ الصحية، ونتيجة لذلك أطلقت السلطات العمومية في الجزائر ممثلة في السلطة التنفيذية جملة من الإجراءات الاستثنائية لاحتواء العدوى والوقاية من انتشار الفيروس ومكافحته.

لا سيما المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا(كوفيد-19) ،المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المتعلق بالتدابير التكميلية للوقاية من انتشار الوباء، والمرسوم التنفيذي رقم 20-127 المؤرخ في 20 ماي 2020، المعدل و المتمم للمرسوم رقم 20-70، بالإضافة الى العديد من التعليمات الموجهة في اطار محاربة انتشار جائحة كورونا(كوفيد-19).كما تعد الجزائر من بين النماذج التي اقتصرت على ممارسة الضبط الإداري لمواجهة فيروس كورونا دون الحاجة إلى إعلان حالة الطوارئ.

المطلب الثاني: تقييم اداء الجماعات الاقليمية في ادارة جائحة كورونا " كوفيد-19 "

لقد نصت المادة 35 من القانون رقم 18-11 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها أنه " يتعين على الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي ومسؤولي الهيئات العمومية والخاصة في إطار اختصاصاتهم وبالاتصال مع مصالح الصحة، تنفيذ التدابير والوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الامراض المتوطنة وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية ".

وعليه تم اتخاذ مجموعة من التدابير في شكل لوائح ضبطية(الفرع الاول) ومنه وجب تحديد معوقات تحقيق الاهداف المسطرة(الفرع الثاني).

الفرع الاول: مقومات التدابير الاستباقية للحد من وباء فيروس كورونا

تتنوع التدابير المتخذة للحد من انتشار الجائحة، بين تقييد الحريات وتنظيم المرافق العامة بشكل يتناسب مع الوضع، بالإضافة إلى الحجر على الاشخاص، مما يستلزم انشاء هيئة ادارية تسهر على تنفيذ هذه التدابير.

اولا: تأسيس هيئة ادارية محلية

في اطار لامركزية القرار تم انشاء لجان يقظة وغرف عمليات طوارئ على مستوى كل ولاية، حيث نصت المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 على انه " تنشا لجنة ولائية مكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا(كوفيد-19) ومكافحته، وتتشكل هذه اللجنة التي يرأسها والي الولاية المختص إقليميا من ممثلي مصالح الأمن، النائب العام، رئيس المجلس الولائي، رئيس المجلس الشعبي البلدي لمقر الولاية. من المهام المسندة للجنة هو التنسيق بين القطاعات المحلية المختلفة، وتنفيذ قرارات اللجنة الوطنية للأمن للوقاية ومكافحة وباء فيروس كورونا، كذلك إحصاء جميع الموارد البشرية والمادية العمومية والخاصة التي يتعين تعبئتها في أي لحظة للتصدي للوباء.

كما تنص المادة 270 من القانون رقم 18-11 على انه " تحدّد الخريطة الصحية مقاييس التغطية الصحية وتضبط الوسائل الواجب تعبئتها على المستوى الوطني والجهوي، مع الأخذ في الحسبان، لا سيما الحوض السكاني والخصائص الوبائية والصحية والجغرافية والديموغرافية والاجتماعية والاقتصادية، قصد ضمان توزيع عادل للعلاجات الصحية ".

حيث تهدف الخريطة الصحية إلى ما يأتي:

-التنبؤ بالتطورات الضرورية من اجل تكييف عروض العلاج.

-التلبية القصوى لاحتياجات الصحة،

-ضمان الحصول على العلاجات في كل نقطة من التراب الوطني وتحسينها.

ثانيا: تقييد الحريات

تضمنت اللوائح التنظيمية الخاصة بمجابهة الجائحة تقييدا لبعض الحريات الاساسية والفردية، ولاسيما الحرية الاقتصادية بممارسة الانشطة التجارية، وحرية التنقل، ومنع حرية التجمع مهما كان نوعها سياسي أو رياضي أو ثقافي وتربوي.

1-تقييد حرية التجارة: حيث نصت المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 على اجراء الغلق الاداري، حيث تغلق في المدن الكبرى ولمدة 14 يوم، محلات بيع المشروبات، ومؤسسات وفضاءات الترفيه والتسلية والعرض والمطاعم، باستثناء تلك التي تضمن خدمة التوصيل إلى المنازل، حيث يمكن توسيع إجراء الغلق إلى أنشطة ومدن أخرى، بموجب قرار من الوالي المختص إقليميا.وبموجب المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 تم تمديد غلق المحال المنصوص عليها في المادة 5 من المرسوم رقم 20-69 إلى كافة التراب الوطني بعد ان كانت مقتصرة على المدن الكبرى، كما استثنى إجراء الغلق أنشطة التجارة التي تضمن تموين السكان بالمواد-: الغذائية ،المخابز، الملبنات، محلات البقالة، الخضر والفواكه، اللحوم.، - الصيانة والتنظيف،- الصيدلانية وشبه الصيدلانية.

كما رخص للباعة المتجولين للمواد الغذائية بممارسة نشاطهم بالمناوبة على الأحياء، مع احترام تدابير التباعد.

كما الزمت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المؤسسات وقطاعات النشاط التي تضمن الخدمات العمومية الأساسية، ولا سيما في مجال النظافة العمومية، والتزويد بالماء والكهرباء والغاز والمواصلات السلكية واللاسلكية والوكالات البريدية والبنوك وشركات التأمين، بالبقاء في نشاطاتها، مع اتخاذ تدابير التباعد الامني.

كما يشمل هذا الاجراء المؤسسات والعيادات الخاصة للصحة والمخابر ومراكز التصوير الطبي الخاصة بالبقاء في الخدمة ويشمل البقاء في النشاط أيضا الأنشطة المتعلقة بالمنتجات الصيدلانية والمستلزمات الطبية ومؤسسات توزيع الوقود ومواد الطاقة والأنشطة الحيوية مثل اسواق الجملة.

2-تقييد حرية التنقل: تضمنت المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 النص على اجراء تعليق بعض الخدمات لمدة 14يوم وتتمثل هذه الأنشطة في النقل البري والجوي، إذ تعلق الرحلات الجوية على الشبكة الداخلية، ويعلق النقل بالسكك الحديدية والنقل البري الحضري والشبه حضري وما بين البلديات وأيضا الولايات بما فيه النقل الجماعي بسيارات الأجرة، مع وجود استثناء وهو نقل المستخدمين، مع احترام تدابير الوقاية الصحية.

ثالثا: اتخاذ التدابير الصحية 'الضبط الصحي'

مع الانتشار الواسع لجائحة كورونا ظهر مصطلح الحجر الصحي والتباعد الاجتماعي الذي دعت له منظمة الصحة العالمية،للحد من انتشار الجائحة.

1-الحجر الصحي: يعد الحجر الصحي إجراء احترازي، يهدف إلى الحد من انتشار الجائحة ومكافحتها، ويطبق أساسا على الأشخاص غير المصابين أو أن إصابتهم غير مؤكدة، بغرض رصد الحالات المؤكدة.

اعلن عن تطبيقه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-70 السالف الذكر، حيث يعرف الحجر الصحي بموجب المادة الاولى من المرسوم الرئاسي رقم 13-293 على انه " تقييد انشطة اشخاص ليسوا مرضى يشتبه في اصابتهم او.....بطريقة تؤدي الى الحيلولة دون امكانية انتشار العدوى او التلوث"[31].وبتاريخ 2020/02/29 نشرت المنظمة الاعتبارات الخاصة بالحجر الصحي للأفراد في سياق احتواء كوفيد-19، وأوضحت من الذي ينبغي إيداعهم الحجر الصحي والحد الأدنى من الشروط التي ينبغي أن تتوافر في مرافق الحجر الصحي لتجنب خطر زيادة انتقال العدوى.

اما المقصود بالحجر المنزلي فيخص الأشخاص المصابين ولديس عامة المواطنين أو الذين يشتبه في إصابتهم بالفيروس، ولا تستدعي حالتهم البقاء في المستشفى، اما مدلول الحجر المنزلي الوارد في المرسوم التنفيذي رقم 20-70 فهو يطبق على جميع الأشخاص من دون استثناء لتفادي انتقال العدوى.لقد نصت المادّة 39 من القانون رقم 18-11 على انه يجب على كل ممارس طبي التصريح فورا للمصالح الصحية المعنية بكل حالة مشكوك فيها أو مؤكدة من الأمراض الواردة في قائمة التصريح الاجباري المذكورة في المادة 38 أعلاه، تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في القانون.

2- التباعد الاجتماعي: يعد التباعد الاجتماعي إجراء احترازي يقصد به الابتعاد عن التجمعات البشرية بشكل عام، والالتزام بترك مسافة وقائية بين الأشخاص للمساعدة على إبطاء انتشار او التقليل من فرص انتقال العدوى وانتشار الفيروس. وتتمثل آليات التباعد الاجتماعي أساسا في كل من تعليق نشاطات النقل وغلق المحلات والمؤسسات، والإحالة

إلى العطلة الاستثنائية،كما قررت لجنة الفتوى التابعة لوزارة الشؤون الدينية والأوقاف في 15 مارس 2020 تعليق صلاة الجمعة وغلق المساجد ودور العبادة في كل ربوع الوطن.

رابعا:التدابير الاقتصادية و الاجتماعية

1- التدابير الاقتصادية

1-1- توسيع الاستفادة من المساعدة المالية بمبلغ ثلاثين ألف (30.000) دينار لتشمل أصحاب حافلات نقل الأشخاص، مع منح مساعدة مالية بمبلغ عشرة آلاف (10.000) دينار لفائدة السائقين والقابضين.

1-2- تعليق فرض العقوبات المالية على المؤسسات بسبب التأخير في الإنجاز.

1-3- إطلاق مشاورات مع منظمات أرباب العمل والنقابات لتقييم وضعية المؤسسات من الناحية المالية والتشغيل.

1-4- في إطار عمليات التضامن مع الأسر المحتاجة بالنسبة لشهر رمضان تم تقديم منحة تضامن بمبلغ عشرة آلاف (10.000) دينار.

1- 5- إنشاء نظام خاص للمساعدة والمرافقة، يخضع لمخطط وطني للتأطير والتعبئة للسكان.

1-6- استحداث لجنة علمية وطنية للإنذار العلمي والمتابعة والإعلام بخصوص فيروس كورونا.

هذه مجموعة من اهم التدابير المتخذة، بالإضافة الى اجراءات اخرى لا تقل اهمية.

2-التدابير الاجتماعية

2-1-اصدار تعليمة للسلطات الاقليمية لتشكيل اللجان الشعبية على المستوى البلديات لقد راهنت السلطة التنفيذية المركزية لمواجهة جائحة كورونا على الجماعات الإقليمية و التنظيمات المحلية لمرافقة المواطنين والتقليل من أثار الحجز الصحي على المواطنين، وفي هذا الإطار تم اصدار تعليمة لتأطير وتنظيم وتعيين ممثلين عن لجان الأحياء والتجمعات السكانية والقرى والأرياف والأعيان في شكل لجان شعبية تعمل بالتنسيق مع الجمعيات الولائية والبلدية الناشطة في مجال التضامن بما في ذلك المكاتب المحلية للهلال الاحمر الجزائري والكشافة الإسلامية، لتشكيل خلية بلدية لليقظة لمتابعة ازمة فيروس (كوفيد) 19 وتسييرها.

2-2- اصدار تعليمة إلى أعضاء الحكومة والولاة قصد تسيير التبرعات العينية

- بالنسبة للرعايا الجزائريين في الخارج والشركاء الاقتصاديين للجزائر والجمعيات والمنظمات غير الحكومية الأجنبية الراغبين في التبرع، يتوجهون إلى المراكز القنصلية والدبلوماسية .

- تحويل المعدات والتجهيزات الطبية إلى الصيدلية المركزية للمستشفيات.

- تقع مسؤولية الإشراف على عملية إحصاء التبرعات العينية الأخرى وتخزينها وتوزيعها على المستوى المحلي، على عاتق الوالي المختص إقليمياً

2-3- فتح حسابات بنكية لتلقي التبرعات النقدية :

حيث تم فتح حسابين على مستوى بريد الجزائر و الخزينة العمومية من اجل تلقي المساهمات بالعملة الوطنية الموجهة لدعم الجهود الوطنية لمكافحة فيروس كورونا (كوفيد-19).

أما عن المساهمات بالعملة الصعبة فيمكن دفعها في حساب بنك الجزائر الخارجي.

ان الطابع المؤقت لتدابير الحيطة يمكن ان يتغير تبعا لتطور البيانات العلمية، أي بما يتوصل اليه العلماء من نتائج تمكن من ازالة عدم اليقين العلمي، مما يستوجب تعديل او الغاء التدابير المتخذة لتسير جائحة كورونا، وان الطابع المؤقت للتدابير مرتبط بمدى تطور الابحاث العلمية

الفرع الثاني: معوقات تحقيق الاهداف المسطرة للحد من الجائحة

اولا: صعوبات تعيق اداء الجماعات الإقليمية

تواجه الجماعات الاقليمية في إدارة الكوارث، وتنفيذ القوانين والسياسات العديد من العوائق والتحديات منها البشرية(نقص الكفاءات المؤهلة والمدربة)، المالية(ضعف الموارد والمديونية)، سياسية(عدم تفعيل آليات مشاركة المواطنين ولجان الأحياء وتنظيمات المجتمع المدني المحلي في العمل المحلي).

ثانيا: نقص وعي المواطن في مجابهة الجائحة

لقد ادى نقص الاعلام الصحي ومدى مصداقيته، ومواقع التواصل الاجتماعي في التشكيك في البيانات المقدمة من وزارة الصحة خاصة في ظل الظرف السياسي التي تمر به الجزائر، مما ادى بالمواطنين الى عدم الانخراط الجدي في الحد من انتشار الجائحة ،اذ وجب اعادة الثقة المفقودة بين الحاكم والمحكوم.

خاتمة:

مع تواصل حالة القلق والخوف من تباين انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19)، وأثاره على كافة مناحي الحياة صحيًا واقتصادًيا واجتماعيا، كان للجماعات الاقليمية صلاحيات واسعة للتدخل لمواجهة هذه الجائحة بتدابير احترازية نصت عليها مختلف التنظيمات خاصة منها المرسومين التنفيذيين رقم 20-69 ،رقم 20-70 وهي تدابير حمائية استباقية من جائحة كورونا.

- ومن هنا يمكن استخلاص بعض النتائج المتمثلة في:

1-تبين لنا مما تقدم أن الكوارث سواء أكانت طبيعية أو بشرية ، تقتضي من الدولة ومن خلالها الجماعات الاقليمية، التخطيط والاستعداد والجاهزية لها قصد احتواء تداعياتها.

2-جعل المشرع الجزائري من الجماعات الإقليمية شريكا أساسيا للدولة في حفظ وحماية صحة المواطنين من الأمراض والأوبئة، من خلال الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة لها.

3-نقص الموارد المالية للجماعات الاقليمية صعب من تحقيق الاهداف المسطرة.

4-عجز المنظومة الصحية عن الاستجابة للحالات الاستثنائية وفي بعض الاحيان حتى العادية.

5-تأثر الجانب الاقتصادي،الاجتماعي،الثقافي،الرياضي وحتى النفسي للمجتمع الجزائري وعبر العالم.

6-النقص الشديد لمخابر المعتمدة للكشف عن الوباء العالمي.

- في ضوء النتائج السابقة توصي الدراسة الجهات الوصية في الجزائر بمايلي:

1-اعادة النظر في المنظومة الصحية من جميع النواحي، سواء من حيث الطاقم البشري الطبي او الاداري، الصناعات الصيدلانية وشبه صيدلانية، انجاز المخابر والهياكل المتخصصة بالعدد الكافي.....الخ.

2-تشجيع البحث العلمي عن طريق تخصيص ميزانية سنوية خاصة بالبحث والباحثين، وكذلك ربط مراكز البحوث الجامعية بالواقع الاقتصادي، الاجتماعي، الصحي.

3-تفعيل مبدأ الشراكة المجتمعية والتنسيق بين القطاعات الحكومية والجماعات الاقليمية لمواجهة خطر الأوبئة والإمراض المتنقلة .

4-العمل على جاهزية الجماعات الإقليمية للتعامل مع الكوارث والأزمات، من خلال تفعيل جهاز الانذار المبكر (لجنة اليقظة).

5-تعزيز اللامركزية القرار، من خلال استقلالية الضبط المحلي في الحالات الاستثنائية و الفجائية.

6-الاحصاء الرقمي للمحتاجين والمناطق الهشة، حيث ابانت الازمة عن غياب احصاء شامل ودقيق.

7- تعزيز مبدأ الشفافية في التعامل مع الأزمات ووضوح الخطاب،الذي من شأنه يقوي جسر الثقة بين السلطة والمواطن تجعله يحترم الاجراءات الاستثنائية طواعية دون الحاجة للردع .

الهوامش:

[1]-لعبيدي سهام ، مساهمة مبدأ الحيطة في تطوير القواعد التقليدية للمسؤولية المدنية ، المجلة الإفريقية للدارسات القانونية والسياسية ، المجلد 03 العدد 01 ، جامعة احمد دراية ادرار ، الجزائر ، السنة جوان 2019،ص 94.

[2]- قانون بارنيه "القانون رقم 95-101 المتعلق بحماية البيئة المؤرخ في 02 فيفري1995

[3]- قانون رقم 03-10 المؤرخ في مؤرخ في 19 جويلية 2003 ، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 43 ، صادر في 2003/07/20.

[4] P.Martin, Environnement et principe de précaution,RGDIP,vol.103,n 03,juillet 1999,p 646.

[5] F.Ewald,le principe de précaution, premiere partie, Philosophie politique du principe de précaution,PUF,Collection que sais-je ?Paris,2001, p25

[6]- محمد الصافي يوسف، مبدأ الاحتياط لوقوع الاضرار البيئية، دار النهضة العربية، القاهرة ، مصر، 2007، ص73.

[7]-محمد عبد الصاحب الكعبي ، المسؤولية المدنية عن اضرار الكوارث الطبيعية ، دون طبعة ، دار التعليم الجامعي للنشر ، كلية القانون ، جامعة وراث الأنبياء ، العراق ، سنة 2020 ، ص 52.

[8]- زيد المال صافية ،حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي ، رسالة لنيل شهادة دكتوراه ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، الجزائر ، سنة 2013 ، ص. 362.

[9]-محمد الصافي يوسف، مرجع نفسه،ص32.

[10]- عاطف عبد المنعم ، محمد محمود الكاشف ، سيد كاسب ، تقيم و إدارة المخاطر ، الطبعة الأولى ، دار النشر مركز تطوير الدراسات العليا و البحوث ، القاهرة 2007 ، ص147.

[11]- القانون رقم 04-20 المؤرخ في 2004/12/25،المتعلق بالوقاية من الاخطار الكبرى وتسيير الكوارث في اطار التنمية المستدامة،ج.ر.عدد84،الصادرة في،2004/12/29.

[12]Raphael Romi-Droit et Administration de L'environnement, Damat droit public, 5éme édition, librairie générale de Droit et de jurisprudence (E.J.A) Montchrestien, Paris,2004,p100.

[13]- صونيا بيزات، اليات تطبيق مبدأ الحيطة في القانون الدولي للبيئة، اطروحة دكتوراه علوم، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2،الجزائر، 2016-2017،ص 81.

[14]- دستور منظمة الصحة العالمية المنبثق عن مؤتمر الصحة الدولي المنعقد في نيويورك سنة 1946 ، والذي دخل حيز التنفيذ سنة 1948 ، متوفر على موقع المنظمة تم الاطلاع عليه يوم 01 فيفري2021 ، الساعة 01و30د

https://www.who.int/ar/about/who-we- are/constitution

[15]- القانون رقم 18-11 المؤرخ في2018/7/2،المتعلق بالصحة،ج.ر.عدد 46،الصادر في،2018/7/29.

[16] -https://twitter.com/UNGeneva/status/1217146107957932032.

[17]- https://twitter.com/WHO/status/1217043229427761152

[18]- https://www.who.int/csr/don/14-january-2020-novel-coronavirus-thailand/ar/

[19]- المادة 1/1 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70المؤرخ في 2020/3/24،يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته ،ج.ر.عدد16، الصادرة في،2020/3/24.

[20]- المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في2020/3/21، المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته،ج.ر.عدد 15،الصادرة في،2020/3/21.

[21]- المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70.

[22] https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007839300/

[23]– مايا محمد نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة .للكتاب، لبنان , 2011 ص10

[24]– محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي،الحقوقية، لبنان، 2003، ص 244.

[25]–عاصم خليل، حالة الضرورة من منظور دستوري مقارن، سلسلة اوراق عمل بير زيت للدراسات القانونية رقم 10 ، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بير زيت، 2018 ، ص 14.

[26]–صونيا بيزات، مرجع سابق، ص 82.

[27]– قامت منظمة الصحة العالمية بوضع اللوائح الصحية الدولية في سنة 2005، حتى تحول دون انتشار المرض على الصعيد الدولي و توفيرّ حماية للأفراد ، من خلال مكافحته ومواجهته بحيث يتم تنفيذ هذه اللوائح دون المساس بكرامة وحقوق الإنسان.

[28]– المادة 123 من القانون رقم11-10 المؤرخ في2011/6/22،المتضمن قانون البلدية، ج.ر عدد 37ــ الصادرة في2011/7/3.

[29]– المادة 89 من القانون رقم 11-10.

[30]– القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/2/21، المتعلق الولاية،ج.ر. عدد 12، الصادرة في 2012/2/29.

[31]– المرسوم الرئاسي رقم 13-293 المؤرخ في 2013/8/4 المتضمن نشر اللوائح الصحية الدولية المعتمدة بجنيف في 2005/05/23، ج.ر.عدد 43 الصادرة في 2013/08/28.

دور الجماعات المحلية في الجزائر في مواجهة جائحة كورونا (كوفيد _19)

The role of local municipality in Algeria in confronting the coronavirus (covid-19) pandemic

ط.د مزيان عبدالمالك
كلية الحقوق والعلوم السياسية ، مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

د.عيسى زهية
أستاذة محاضرة أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

الملخص:
تهدف هذه المداخلة إلى إبراز دور الجماعات المحلية في مواجهة جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) ، و على هذا الأساس تنبع أهمية المداخلة كونها تسلط الضوء على التدابير المتخذة لمجابهة هذه الجائحة وفي نفس الوقت محاولة التخفيف من آثار التدابير التقييدية، من خلال التعريف بالموضوع تتضح لنا معالم الإشكالية لهذه المداخلة وهي حول مدى تمكن المشرع الجزائري من تحقيق الغاية المرجوة من خلال النصوص القانونية الصادرة للحفاظ على الصحة العامة و إسناد تنفيذها إلى الجماعات المحلية وأثر ذلك على إستقلاليتها، ومساهمة مختلف الفاعلين.
الكلمات المفتاحية: فيروس كورونا(كوفيد _19)، الصحة العامة، الحجر، التنفيذ المباشر، الجماعات المحلية.

Abstract :
This intervention aims to highlight the role of local municipality in facing the coronavirus (covid-19)pandemic, and on this basis the importance of the intervention stems as it sheds light on the measures taken to confront this pandemic and at the same time try to mitigate the effects of the restrictive measures, by introducing the topic it is clear to us the features of the problematic of this intervention, which is about the extent to which the Algerian legislator can achieve the desired goal through the legal texts issued to preserve public health entrust its implementation to local municipality and its impact on independence, and the contribution of various actors.
Key words Key words: coronavirus (covid-19), public health, quarantine, direct execution , local community.

المؤلف المرسل: مزيان عبدالمالك

مقدمة :

ظهر فيروس كورونا (كوفيد_19) الذي هو من عائلة الفيروسات التاجية لأول مرة بمدينة ووهان الصينية في شهر ديسمبر2019 ، ومع إنتشاره بسرعة في الصين و إنتقاله إلى دول الإتحاد الأوربي إلا أن إستجابة دول العالم كانت شبه منعدمة لإستخفافها بالأمر وسوء تقدير للأوضاع ولم تبادر إلى إغلاق حدودها مع الصين ، بتاريخ 30 جانفي2020 أعلنت منظمة الصحة العالمية أن تفشي فيروس كورونا (كوفيد_19) يشكل "**حالة طوارئ صحية عمومية تثير قلقا دوليا**" ثم ما لبث أن بدأ بسرعة رهيبة، أذهلت العالم وحيرت العلماء، وزرعت الرعب في النفوس

وخاصة مع الإرتفاع المتزايد للمصابين وللوفيات، بتاريخ 11 مارس 2020 و وفقا للمادة 12 من اللوائح الصحية العالمية رفعت منظمة الصحة العالمية درجة تفشي فيروس كورونا(كوفيد _19) من درجة وباء إلى جائحة عالمية ، و يستوجب على الدول مواجهته بكل صرامة عن طريق إتخاذ تدابير للحد من إنتشارة وأخذ الحيطة و الحذر[1] فسارعت الدول إلى إغلاق حدودها مع إتخاذ تدابير مشددة لوقف إنتشار هذا الوباء من خلال إعلان حالة الطوارئ الصحية، أو إعلان حظر التجوال، أو سن تشريعات إستثنائية .

و الجزائر كباقي دول المعمورة سجلت بها أول حالة متعلقة برعية إيطالية 25 فبراير 2020، باشرت التدابير الوقائية لمواجهة هذه الجائحة من خلال الأمر الذي أصدره رئيس الجمهورية بتاريخ 12مارس 2020 ، القاضي بغلق المدارس والثانويات والجامعات و معاهد التعليم العالي و المؤسسات التكوينية التابعة لقطاع التكوين المهني ، ومدارس التعليم القرآني والزوايا و أقسام محو الأمية، و جميع المؤسسات التربوية الخاصة و رياض الأطفال إبتداء من يوم الخميس 12 مارس 2020 و هو الذي سجلت فيه أولى حالات الوفاة و 05 إصابات جديدة، ثم صدر بيان عن رئيس الجمهورية الجزائرية بتاريخ 17 مارس 2020 تضمن الأمر بغلق جميع الحدود البرية و الجوية والبحرية داخل الدولة وخارجها و الدعوة إلى الإلتزام بقواعد الحجر الصحي وبناء عليه صدر المرسوم التنفيذي 20_69 [2] وتمم بالمرسوم التنفيذي20_70[3].

تنبع أهمية المداخلة كونها تسلط الضوء على التدابير المتخذة من طرف الجماعات المحلية (الولاية، البلدية) لمواجهة هذه الجائحة، بإعتبارها مسؤولة عن الحفاظ على النظام العام الصحي في الظروف العادية و الإستثنائية.

تهدف المداخلة إلى إبراز دور الجماعات المحلية في مواجهة جائحة فيروس كورونا(كوفيد-19)، كفرض الحظر الكلي على بعض الولايات والجزئي على ولايات أخرى لفترات متباينة حسب تطور الحالة الوبائية لهذه الولايات أو البلديات، وفرض التباعد الإجتماعي، وإرتداء القناع الواقي، تدرج العقوبات المسلطة على المخالفين لمجابهة هذه الجائحة وفي نفس الوقت محاولة التخفيف من آثار التدابير التقييدية بمساهمة مختلف المتدخلين. وهذا بإتباع المنهج الوصفي التحليلي لهذه التدابير وأثرها على حقوق و حريات الأفراد، بالمقارنة مع ما قرره التشريع و أقره القضاء المقارن.

في هذا الإطار نقترح الإشكالية التالية:في ظل جائحة كورونا التي اجتاحت العالم بما فيها الجزائر ما هو دور الجماعات المحلية في الجزائر في مواجهة جائحة كورونا كوفيد19؟

المبحث الأول: صلاحيات الجماعات المحلية في مجال الضبط الصحي من خلال مختلف النصوص القانونية

المبحث الثاني: تدخل الحكومة و الجماعات المحلية لمجابهة الجائحة و التقليل من آثار التدابر المتخذة

المبحث الأول: صلاحيات الجماعات المحلية في مجال الضبط الصحي من خلال مختلف النصوص القانونية

في هذا المبحث نتطرق إلى تعريف العامة (المطلب الأول) ، ثم إلى صلاحيات الجماعات المحلية في الحفاظ على الصحة العامة في مختلف النصوص القانونية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف الصحة العامة

الصحة العامة هي البعد الثاني للنظام العام بالمفهوم الكلاسيكي الذي بقي صامدا رغم التطورات الكبيرة التي عرفتها البشرية في مختلف مجالات الحياة، وهي إحدى أهداف الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام ، وتعد الرعاية الصحية من الحقوق الأساسية للإنسان التي نصت عليها المواثيق و الإعلانات الدولية[4] ولذا نجد هذا الحق مكرس دستوريا إذ تنص الفقرة الثانية من المادة 66 من التعديل الدستوري[5]على:" الدولة تتكفل بالوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية وبمكافحتها..."، **وهي غاية ذات قيمة دستورية**[6] وتحقيق ذلك يتم بوسائل الضبط الإداري الصحي على المستوى المركزي، كما يناط بهذه المهمة إلى الجماعات المحلية في مختلف القوانين.

عرفت المادة 29 من القانون 11/18[7]الصحة العمومية على أن:" حماية الصحة كل التدابير الصحية و الإقتصادية والإجتماعية والتربوية والبيئية الرامية إلى الحد من الأخطار الصحية أو القضاء عليها، سواء كانت ذات أصل وراثي أو ناجمة عن التغذية أو عن سلوك الإنسان أو مرتبطة بالبيئة وذلك بغرض الحفاظ على صحة الشخص و الجماعة." وأسندت مهمة إتخاذ وتنفيذ كل التدابير لضمان مراعاة إحترام القواعد والمعايير الصحة في جميع أماكن الحياة[8]، إلى الجماعات المحلية حيث تنص المادة 35 من القانون 11/18 على:" يتعين على الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي و مسؤولي الهيئات العمومية والخاصة في إطار إختصاصهم **و بالإتصال** مع مصالح الصحة، تنفيذ التدابير و الوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض المتوطنة و تفادي ظهور الأوبئة و القضاء على أسباب الوضعية الولائية". أي صيانة الصحة العمومية بالمعنى الواسع للعبارة، من خلال السهر على نظافة الأماكن و الشوارع العمومية و ميادين العمل، مراقبة نظافة المياه الصالحة للشرب ونظافة المأكولات المعروضة للبيع و محاربة الأمراض المعدية، وتحسين الظروف الصحية و العلاجية للمواطنين من وسائل للتطعيم و الأدوية[9].

نلاحظ أن قانون الصحة الجديد(المعدل و المتمم) أدخل في نطاق المحافظة على الصحة العامة البعد البيئي لحماية البيئة من كل ما من شأنه أن يؤثر في أحد عناصرها(البر، الماء، الجو) جراء نشاط الإنسان المضر بالبيئة، فبات ضروريا مكافحة التلوث للحفاظ على الصحة والذي أصبح أحد العوامل المضرة بالصحة و المسببة للأمراض[10] وهو إنشغال عالمي، كما نلاحظ أن هذا القانون أكد أن تنفيذ هذه التدابير بكون بالإتصال مع مصالح الصحة.

المطلب الثاني: صلاحيات الجماعات المحلية في الحفاظ على الصحة العامة في مختلف النصوص القانونية

يناط بالوالي و رؤساء المجالس الشعبية صلاحيات الحفاظ على الصحة العمومية في نصوص قانونية مختلفة نتطرق إليها بإيجاز.

الفرع الأول: دور الوالي في الحفاظ على الصحة العامة

يتخذ الوالي في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها لاسيما قانون الولاية[11]جميع الإجراءات التي من شأنها أن تضمن في كل الظروف السلم و الإطمئنان و النظافة العمومية[12] ، ويسهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية و تحيينها بإستمرار، و هو يملك بذه الصفة تسخير الأشخاص و الممتلكات طبقا للتشريع المعمول به[13].

الفرع الثاني: دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في الحفاظ على الصحة العامة

خول المشرع الجزائري في قانون البلدية القانون رقم 11_10[14] لرئيس البلدية بصفته ممثلا للدولة و تحت إشراف الوالي صلاحية الحفاظ على النظام العام بأبعاده الثلاثة بموجب المادة 94 منه ، و المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 81_267[15] المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق و النقاوة و الطمأنينة العمومية، فهو مطالب بالسهر على حسن تنفيذ التدابير المتعلقة بالوقاية والتدخل في مجال الإسعاف، و السهر عل النظافة ولتحقيق ذلك له صلاحية إتخاذ كل التدابير اللازمة للحفاظ على الصحة العامة[16] بإتخاذ الإحتياطات اللازمة و الإجراءات الضرورية للوقاية ومكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية السهر على حسن تنفيذ التدابير المتعلقة بالوقاية والتدخل في مجال الإسعاف، و السهر عل النظافة بالتعاون و التنسيق مع المصالح التقنية للدولة لتنفيذ لهذه التدابير[17]بإعتبارها من أولويات الصحة العامة وهي: توزيع المياه الصالحة للشرب و تنظيم مراقبة المياه دوريا، الحرص على تصفية المياه المستعملة و معالجتها، جمع نواقل الأمراض المتنقلة ، غلق أسواق الماشية في حالة ظهور الأوبئة، مراقبة أسواق الخضر و الفواكه و إلزام مستغليها بإحترام قواعد النظافة والصحة العامة[18]، يسهر على عمليات التطهير، تنظيف الشوارع، جمع القمامة حسب البرنامج المسطر، تهيئة أماكن رمي القمامة ومعالجة القمامة وإحراقها [19] وإعداد مخطط بلدي لتسيير النفايات المترلية[20]، و نظافة أقبية العمارات ومحيطها، ونظافة المحيط،، لا سيما فيما يخص مكافحة الأمراض المعدية و مقاومة ناقلات الأمراض[21] ، والقبض على الحيوانات المتشردة و إيداعها في الأماكن المخصصة لها. والحفاظ على البيئة، حيث يقوم المكتب البلدي للنظافة يقوم بتطبيق القوانين و إتخاذ التدابير الملائمة[22] من أجل رعاية الصحة الجماعية، مراقبة توفر الشروط الصحية في العقارات والمنشآت الصناعية والتجارية و التعليمية مكافحة الأمراض المعدية و حماية البيئة من التلوث .

أما في مجال صحة التغذية من خلال المحافظة على سلامة المواد الغذائية بمراقبة المواد المعروضة للبيع وتوفر شروط الصحة[23] وفي سبيل تحقيق ذلك لرئيس البلدية أن يقوم بزيارة الأماكن و المخازن والمستودعات التي تحتوي على منتوجات إستهلاكية معدة للبيع، وله أن يخطر مصالح الرقابة[24] ، وله أن يمنع عرض المواد سريعة التلف تحت أشعة الشمس كبيع السمك، الخبز، الحليب، كما له أن يسحب مؤقتا رخصة ممارسة النشاط في حالة عدم توفر أو تخلف الشروط المطلوبة ، كما له سلطة تقديرية في مجال الموافقة التي يحتمل فيها الإضرار بالبيئة والصحة العامة حسب نص المادة 144 من القانون رقم 11_10 وهو ما يؤكده القانون رقم 09_03 المتعلق بحماية المستهلك و قمع الغش والقانون رقم 03_10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة[25] على إلزامية النظافة و صحية المواد الغذائية وسلامتها ، بالإضافة إلى إحترام شروط النظافة الصحية للمستخدمين و المحلات و التي تصمن أمن المنتوجات الموضوعة للإستهلاك، إذ لا يجب أن تلحق ضررا بصحة المستهلك وأمنه ومصالحه.

تبدو مهام أساسية لحفظ الصحة يجب إشراك المواطنين لإنجاحها من خلال الجمعيات و الحملات التحسيسية، وهي تدابير صالحة لمواجهة وباء فيروس كورونا(كوفيد_19).

المبحث الثاني: تدخل الحكومة و الجماعات المحلية لمجابهة الجائحة و التقليل من آثار التدابر المتخذة

عملت الحكومة والجماعات المحلية وفق خطة تسمح بمواجهة جائحة كورونا (كوفيد-19) و الحد من إنتشاره (المطلب الأول) وفي نفس الوقت حاولت التخفيف من الأثار التقييدية للتدابير المتخذة في هذا الإطار (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التدابير المتخذة محليا أثناء جائحة كورونا

لمواجهة جائحة فيروس كورونا(كوفيد-19) إكتفت السلطات الجزائرية بممارسة صلاحيات الضبط الإداري دون اللجوء إلى إعلان حالة الطوارئ مخالفة بذلك النموذج الفرنسي الذي إعتمد قانون الطوارئ[26]، بحيث إعتبرت أن إنتشار فيروس كورونا(كوفيد_ 19) بسرعة وإرتفاع عدد الوفيات بسببه و عدم توفر الترياق المناسب له ، و المخاطر التي يحملها على الصحة العامة سببا و ضرورة للتدخل بفرض تدابير تقييدية للحريات المكرسة دستوريا و المنظمة قانونا منها حرية العبادة[27] حرية التجمع و التظاهر[28] وحرية التنقل و الإقامة[29] ، حرية الإستثمار و التجارة[30] والمساس ببعض الحقوق في سبيل الحد من إنتشاره وهي منع تنقل الأفراد و حظر كل أشكال الإتصال الجسدي و حظر التجوال ليلا، المنع من إستخدام وسائل المواصلات العمومية و الخاصة، و تنظيم بعض الأنشطة التجارية ومنه فالإدارة مطالبة بإتخاذ كافة التدابير الضبطية للحد من إنتشار فيروس كورونا (كوفيد_19) و مكافحته، فأسندت إلى الجماعات المحلية (الولاة، رؤساء المجالس البلدية) مهمة تنفيذ تدابير مواجهة فيروس كورونا (كوفيد _19) بالوسائل القانونية والجزائية منها:

الفرع الأول: التدابير القانونية المتخذة محليا لمواجهة (التصدي) فيروس كورونا(كوفيد_19)

للحد من إنتشار وباء كورونا (كوفيد 19) تدخلت سلطات الضبط الإداري بوسائلها القانونية لتنظيم النشاطات الفردية و الجماعية، عن طريق لوائح الضبط الصادرة عن السلطة التنفيذية وأهمها المرسوم التنفيذي رقم20-69[31] والمرسوم التنفيذي رقم 20_70 [32] (المتمم) و بموجب المادة 07 منه التي تنص على:"تنشأ لجنة ولائية[33] مكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من إنتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد _ 19) ومكافحته، وتتشكل هذه اللجنة التي يرأسها والي الولاية المختص إقليميا من: ممثلي مصالح الأمن، و النائب العام، رئيس المجلس الشعبي الولائي، رئيس المجلس الشعبي البلدي لمقر الولاية". وتنفيذ قرارات اللجنة الوطنية للأمن و الوقاية و مكافحة وباء فيروس كورونا.

ولتطبيق هذين المرسومين التنفيذين صدرت مجموعة من التعليمات الوزارية توضيحية، ولضمان فعالية تطبيقهما بصورة صحيحة و سريعة صدرت مجموعة من اللوائح و القرارات عن الولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية ، تضمنت قواعد عامة ومجردة حسب حالة كل ولاية ،(فمثلا ولاية تندوف ليست كولاية البليدة من حيث عدد الإصابات المسجلة آنذاك وبالتالي تباينت الإجراءات المتخذة)، نصت على العديد من التدابير الوقائية التي أوصت بها منظمة الصحة العالمية[34] منها:

أولا : التدابير المتعلقة بالحجر المترلي (الحظر): في ظل سرعة إنتشار فيروس كورونا(كوفيد 19) و العجز عن معرفة طبيعة هذا المرض وسببه، و عدم قدرة المخابر العلمية عن إيجاد الترياق المناسب له، لجأت سلطات الضبط فرض الحجر المترلي[35]بإعتباره أحسن وسيلة لمنع إنتشار هذا الوباء، وهو إجراء إعتمدته جميع دول العالم. فقدت نصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي 20-70 المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من إنتشار فيورس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته على

أنه يقام في الولايات و/ أو البلديات المصرح بها من قبل السلطة الصحية الوطنية كبؤر لوباء فيروس كورونا (كوفيد – 19) نظام الحجر المترلي الذي يخص كل شخص متواجد في إقليم الولاية و / أو البلدية المعنية، كما تضمن المرسوم نوعين من الحجر المترلي وهما:

01- **الحجر المترلي الكلي:** يتمثل في إلزام الأشخاص بعدم مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم ليلا ونهارا خلال الفترة المحددة من طرف سلطات الضبط الإداري، ماعدا في الحالات الإستثنائية التي نصت عليها المادة 06 من المرسوم نفسه (الرخصة)، والتي تكون مرخصة من طرف اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من وباء كورونا ومكافحته المنشأة بموجب المادة 07 من المرسوم نفسه. و هذا الإجراء طبق على و ولاية البليدة فقط لأنها كانت منطلق الوباء وأكثر الولايات التي إنتشر فيها الوباء، حيث إنطلق تطبيقه من 2020/03/25 إلي غاية 2020/04/24 أين حول إلى حجر جزئي[36] لتراجع عدد حالات الإصابة المسجلة بها.

02- **الحجر المترلي الجزئي:** يتمثل في إلزام الأفراد بعدم مغادرتهم لمنازلهم أو أماكن إقامتهم خلال فترة و/ أو الفترات الزمنية المحددة من طرف سلطات الضبط الإداري[37] ، طبق هذا الإجراء الضبطي أولا على ولاية الجزائر[38] إبتداء من الساعة السابعة مساء إلى غاية الساعة السابعة صباحا، ثم طبق على الولايات التي شهدت إرتفاع متزايد في عدد المصابين بالوباء، وفي مرحلة ثالثة عمم على باقي ولايات الوطن بأوقات مختلفة[39].

وإجراء الحجر المترلي[40] يختلف تماما عن إجراء كل من الحجز الصحي و العزل الصحي فهما من الإجراءات الطبية[41] التي نصت عليه المادة 38 من القانون 18_11 بينما الحجر المترلي يعد إجراء ضبطي وقائي ضروري لحماية الأفراد و الدولة ككل من إنتقال العدوى ومع ذلك يبقى إجراء إستثنائي من الأصل وهو الحرية التي قيدت من أجل تحقيق أولوية أهم و هي ضمان صحة الأشخاص.

و الجدير أن الحجر الصحي طبق على الأشخاص الذين تم إجلاؤهم من الخارج لمدة 15 يوما من تاريخ الإجلاء.

ثانيا: تعليق حركة تنقل الأشخاص : رافق إجراء الحجر المترلي لمنع إنتشار فيروس كورونا، تعليق حركة تنقل الأشخاص من أجل منع الإحتكاك الجسدي بين الأشخاص وضمان التباعد الاجتماعي(الأمني) في الفضاءات العمومية وأماكن العمل ، وذلك بتعليق أجواء الملاحة الجوية و النقل البري في كل الاتجاهات لكل وسائل النقل[42]ماعدا نقل الأشخاص لضمان إستمرار نشاط المرافق العامة و الحيوية طبقا للمادة04 من المرسوم التنفيذي [43] رقم 20_69 ، هذا الإستثناء تبعه إجراء تكميلي .بمنح 50% من موظفي[44] المؤسسات و الإدارة العمومية عطلة مدفوعة الأجر طبقا للمادة6 من المرسوم التنفيذي 20_ 69 بإستثناء مستخدمي الإدارات و القطاعات المعنية بمكافحة فيروس كورونا[45]، و طبقا للمادة 6 من نفس المرسوم منحت للمؤسسات و الإدارات العمومية السلطة التقديرية في إتخاذ كل إجراء يشجع العمل عن بعد[46] في إطار إحترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.

هذا التعليق لحرية التنقل المكفولة دستوريا جاء بهدف الحد من إنتشار عدوى فيروس كورونا (كوفيد _ 19) عن طريق نقل المرض من الشخص المصاب إلى الأشخاص الأصحاء المتواجدين في نفس الوسيلة التي قد تكون مزدحمة

وبالتالي تنعدم مسافة الآمان بين المسافرين، و لم يكن التعليق مطلقا بل راعى الحالات التي تتطلب السماح فيها بالتنقل بشرط إحترام قواعد الوقاية.

ثالثا: تعليق و تأطير بعض الأنشطة التجارية: حرية الإستثمار والتجارة، تعرضت للتقييد ، لأن الفضاءات التجارية، المحلات ، المطاعم، المقاهي في تلك الظروف تعد البيئة الخصبة لإنتشار فيروس كورونا (كوفيد_19)، مما يشكل مصدر تهديد وكإجراء إحترازي نص المرسوم التنفيذي 20_69 على غلق الفضاءات التجارية، الترفيهية، المطاعم، المقاهي، محلات بيع المشروبات، قاعات العرض، قاعات الألعاب، الملاعب، المرافق الرياضية، و أستثنى خدمة التوصيل إلى المنازل[47].

في البداية شمل هذا الإجراء المدن الكبرى فقط، لكن مع إرتفاع عدد المصابين بفيروس كورونا(كوفيد _19) عمم هذا الإجراء على جميع ولايات الوطن، مع توسيع قائمة النشاطات لتمس جميع أنشطة التجارة بالتجزئة بإستثناء تلك التي تضمن تموين السكان بالمواد الغذائية ، المخابز، الملبنات، محلات البقالة، محلات بيع الخضر و الفواكه، و اللحوم، محلات الصيانة والتنظيف، الصيدليات، محلات بيع المواد شبه صيدلانية، الباعة المتجولون، هذا الإستثناء قرن بشرط إحترام تدابير التباعد الإجتماعي[48] والتي نظمها المرسوم التنفيذي رقم 20_70 حيث نص على ضرورة التباعد الأمني بمسافة لا أقل من واحد متر بين شخصين، وتطبيقها إجباريا على النشاطات غير المعنية بالتعليق، وعلى كل إدارة أو مؤسسة عمومية ملزمة بضمان الخدمات العمومية الأساسية في مجال النظافة العمومية، التزود بالماء والكهرباء والغاز، والإتصالات السلكية واللاسلكية، مكاتب البريد، البنوك، شركات التأمين، المؤسسات الخاصة للصحة، محطات توزيع الوقود و الغاز، و أسواق الجملة، وكل الأنشطة التي تكتسي طابعا حيويا. كما أكد المرسوم السالف الذكر على إتخاذ كل الترتيبات الضرورية لتطبيق قواعد التباعد الإجتماعي وفرض إحترامها بكل الوسائل بما فيها الإستعانة بالقوة العمومية[49]

ما يمكن قوله أن سلطات الضبط الإداري حاولت التوفيق بين ضرورة حماية الصحة العامة بإعتبارها أحد أبعاد النظام العام وفي نفس الوقت عدم المساس بحرية الإستثمار و التجارة حيث قامت بتعليق للنشاطات التجارية و الخدمات مؤقتا وتأطير ما أستثني منها لتموين الأشخاص بالحاجيات الضرورية اليومي إلى غاية زوال الوباء، بهدف الحفاظ على الصحة العامة و منع إنتشار فيروس كورونا (كوفيد 19) وهو ما وفقت[50] فيه.

وتوسيع صلاحيات الولاة، إذ يمكنهم إتخاذ كل إجراء يندرج في إطار الوقاية من فيروس كورونا (كوفيد_19) ومكافحته، وبهذه الصفة يمكنهم تسخير: الأفراد العاملين في أسلاك الصحة و المخابر التابعة للمؤسسات الصحية العامة والخاصة ،أفراد الأمن الوطني، و أعوان الحماية الوطنية، وكل فرد مؤهل بسبب مهنته أو خبرته وكل قطاع معني بمواجهة فيروس كورونا (كوفيد_19)، الفنادق ومراكز الإيواء العمومية والخاصة، ووسائل النقل العمومية و الخاصة و أي وسيلة نقل يمكن أن تستعمل للنقل الصحي.

تجدر الإشارة بأن التدابير القانونية لمواجهة فيروس كورونا (كوفيد_19) لم تفعل من طرف الجماعات المحلية إلا بعد صدور المراسيم التنفيذية المذكورة أعلاه، حيث لم نسجل على المستوى الوطني تحرك أي مسؤول محلي لإتخاذ أي إجراء

إحترازي للوقاية من هذا الوباء رغم الصلاحيات المخولة لهم في مجال الحفاظ على النظام العام الصحي، فغياب المبادرة المحلية وإنتظار أوامر السلطة المركزية يضعنا أمام عدم التركيز الإداري فاللامركزية في حالة إحتضار.

الفرع الثاني: التدابير المادية المتخذة محليا لمواجهة (التصدي) فيروس كورونا(كوفيد_19)

حتى لا تبقى الإجراءات القانونية الوقائية من إنتشار فيروس كورونا(كوفيد 19) حبرا على ورق كلفت سلطات الضبط الإداري المحلي في معركتها مع فيروس كورونا (كوفيد 19) ، بالتدخل ماديا للحد من إنتشاره بممارسة حقها في التنفيذ المباشر و الجبري لقراراتها دون اللجوء إلى القضاء وهو إمتياز و إستثناء محدد بشروط حددها الفقه الإداري، وإستعمال سلطتها في توقيع الجزاء الإداري على كل من يخالف إجراء الحجر المترلي، والتنقل بدون رخصة، أو لم يحترم إجراءات تعليق وتأطير بعض الأنشطة المتعلقة بتموين المواطنين، أو لم يحترم قواعد التباعد الإجتماعي أو عدم إرتداء القناع الواقي كما هو محدد في المادة 17 من المرسوم التنفيذي 20_70 و المتممة بموجب المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 20_127[51]هذه الأخيرة (المادة 03) تنص على :"**كل شخص ينهك تدابير الحجر وإرتداء القناع الواقي و قواعد التباعد و الوقاية وأحكام هذا المرسوم، يقع تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات**".

أولا: التنفيذ المباشر والجبري[52]: يعد التنفيذ المباشر لقرارات الضبط وسيلة فعالة للحفاظ على النظام العام بأبعاده الثلاث وفي نفس الوقت أداة خطيرة على حقوق و حريات الأفراد، و يتمثل في حق سلطة الضبط الإداري المحلي في أن تنفذ قراراتها جبرا على الأفراد الذين لا ينفذون قراراتها طواعية دون اللجوء إلى القضاء لإستصدار حكم قضائي، وتستند في ذلك على فرضية تمتعها بقرينة السلامة[53]، وعلى من يدعي عكس ذلك إثبات عدم مشروعية القرار أمام القضاء الإداري[54].

وبالرجوع إلى الواقع أن معظم المواطنين قد إمتثلوا لتدابير الضبط الإداري المحلي لمواجهة فيروس كورونا (كوفيد 19) طواعية ، خاصة وأنها كانت مرفقة بحملات تحسيس و توعية في مختلف الوسائط الإعلامية و ومنصات التواصل الإجتماعي و الرسائل الإلكترونية المرسلة على أوسع نطاق عبر شبكة متعاملي الهاتف النقال ، لكن سجلت حالات رفضت الإنصياع و التقيد بتدابير الضبط المتعلقة بمواجهة فيروس كورونا(كوفيد 19) ولا سيما المرسومين المذكورين أعلاه مما دفع سلطات الضبط الإداري المحلي إلى التدخل عن طريق قوات الشرطة و الدرك الوطني لتنفيذها جبرا.

ثانيا: الجزاء الإداري الوقائي: يعرف الجزاء الإداري الوقائي بأنه أحد أساليب الضبط الإداري، وهو الإجراء الذي تتخذه الإدارة و يمس المصالح المادية أو الأدبية للأشخاص ، و تستهدف من خلاله حماية أحد أبعاد النظام العام، و عدم إتاحة الفرصة لمصدر التهديد من إحداث الضرر، فهذا الجزاء الذي يتسم بالصرامة ، يتلاءم مع صلاحية الضبط الإداري، غير أنه لا يعد بديلا عن الجزاء القضائي، و لا يعني أن الإدارة تتخذها دون سند قانوني، فهي في الغالب تتقرر بنصوص صريحة وتستقل الإدارة بتوقيعها، لكن تخضع لرقابة القضاء .

وفي واقعة الحال يتمثل في توقيع الجزاء الإداري على المخالفين لإجراءات الحجر المترلي ، والمتنقلين بدون رخصة، ومن لم يحترم إجراءات تعليق و تأطير بعض الأنشطة لتموين المواطنين والمخالفين لترتيبات التباعد الإجتماعي، بفرض الغرامات المالية والسحب النهائي لرخص ممارسة النشاط، وحجز السيارات والدراجات النارية المستعملة أثناء توقيت

الحجر المترلي، حيث بموجب تعليمة الوزير الأول المتعلقة بإلتزام قواعد الحجر الصحي وتموين المواطنين، مؤرخة في 2020/04/07 تنص على:" الولاة ملزمون بالعمل على تطبيق العقوبات الإدارية من خلال إجراء حجز السيارات والدراجات النارية المستعملة من قبل الأشخاص الذين خالفوا قواعد الحجر الصحي المترلي[55]، وإيداعها في المحشر" وقد حددت مدة الحجز بعشرة (10) أيام في ولاية البليدة[56] ولايات أخرى وثمانية(8) أيام في ولايات أخرى مثل ولاية مستغانم[57] .

صفوة القول بالرغم من التدابير المتخذة لمواجهة هذا الوباء إلا أنه شهدنا إختلالات خطيرة تتعارض مع المسعى المذكور وتتمثل في مشاهد الإزدحام الشديد على إقتناء مادة السميد، التجمعات الكبيرة أمام مراكز البريد لإستلام الرواتب، الفوضى التي عرفتها مقار البلديات لإستخراج الوثائق المطلوبة لملف منحة عشرة آلاف(10) دج مما يؤكد بأن الإدارة الإلكترونية أضحت حتمية لا مفر منها، سماح بعض الولاة لبعض الأحزاب بعقد مؤتمراتها في ذروة التهديد ، ناهيك عن عقد إجتماعات إجراء الإستفتاء على التعديل الدستوري، و إجراؤه، مما أدى إرتفاع عدد الإصابات و الوفيات كان يمكن تفاديه .

المطلب الثاني: مساهمة الجماعات المحلية في التخفيف من آثار جائحة كورونا (كوفيد _19)

أدى ظهور جائحة كورونا إلى حصد الملايين من أرواح البشر، و إصابة الملايين من الأشخاص، هذه الإصابات تتطلب إمكانيات بشرية و مادية هائلة لمعالجتهم مما أدى عجز العديد من الأنظمة الصحية لبعض الدول وتدخل بعض الدول لتقديم المساعدة، ناهيك عن توقف النشاط الإقتصادي والسياحي، التعليم، و إفلاس الكثير من الشركات ، و زيادة البطالة... وهي عوامل أثرت كثيرا على الصحة النفسية للأفراد التي تعد كذلك أحد عناصر الصحة العامة، مما يتطلب تقديم مساعدة للمتضررين من الدولة وبمشاركة المجتمع المدني.لقد حاولت الجزائر إتخاذ إجراءات ترمي إلى تخفيف تداعيات جائحة كورونا، بتعويض ولو جزء من الأضرار التي تكبدها خاصة الفئات الهشة، التي يفتقر أصحابها إلى الحماية الاجتماعية، ويعملون في ظروف صعبة وحتى من دون عقود عمل. حيث نصت المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 على ما يلي: " تحدد كيفيات تعويض الأضرار المحتملة الناجمة عن التدابير الوقائية بموجب نص خاص".

يضاف إلى التدابير المتخذة مركزيا ، قامت الجماعات المحلية بمبادرات للتخفيف آثار فيروس كورونا (كوفيد _19) منها:

أولا: عمليات التضامن بين الولايات: حيث قام العديد من الولايات بتوجيه مساعدات للولايات الأكثر تضررا من الجائحة منها المساعدات الموجهة لولاية البليدة التي تضررت كثيرا من الوباء و من تدابير الحجر المترلي الكلي.

ثانيا: النشاط الجمعوي: لعبت الجمعيات المعتمدة دورا في مساعدة الجماعات المحلية على التخفيف من وطأة الجائحة من خلال المساعدات أو الخدمات التي قدمتها للأسر المحتاجة والأطقم الطبية بتقديم الوجبات الساخنة، و المعقمات و كل ما يمكن تقديمه كما لم تتوان بعض الجمعيات بتقديم أجهزة التنفس لتخفيف الضغط عن المستشفيات التي لم تعد قادرة على إستيعاب المزيد من المصابين، ناهيك عن المعدات الطبية و المعقمات، مما دفع الولاة و رؤساء إلى منح الإعتماد لجمعيات جديدة، يبدو أنها إقتنعت أخيرا بالدور الذي يمكن أن يلعبه المجتمع المدني متى أتيحت له الفرصة و تخلص من العراقيل البيروقراطية.

ثالثا: العمليات التطوعية والتضامنية للمواطنين: لا يمكن إهمال الدور الفعال للمواطنين الذين تكفلوا بشراء معدات طبية وخاصة خزانات الأوكسجين للمستشفيات التي كانت تعاني نقصا فادحا فيها مما ساهم و بشكل واضح للعيان في التكفل الأمثل بالمصابين، و تراجع معدل الوفيات، كما كان للعمليات التطوعية للمواطنين بالتنسيق مع الجمعيات المحلية دور في حملات التنظيف و طلاء الشوارع و الساحات العمومية، مما بعث الإحساس بالمواطنة و المسؤولية إتجاه الآخرين و نحو البيئة مما يخفف من وطأة ألم الموت بتلك الصورة ، وبعث الأمل بتجاوز المحنة .

رابعا: إنشاء نظام خاص للمساعدة والمراقبة: نظرا للأثار الإجتماعية والإقتصادية الناجمة عن تدابير الحجر المترلي لمواجهة فيروس كورونا، تقرر إنشاء نظام خاص للمساعدة و المرافقة، يخضع لمخطط وطني لتأطير وتعبئة السكان بالتعاون مع مختلف السلطات المركزية والمحلية بالإشتراك مع المجتمع المدني المحلي لإحصاء الأسر المعوزة، والأشخاص الذين بحاجة إلى الدعم أثناء الحجر المترلي، ومساعدة السلطات العمومية في توزيع المساعدات، وفي كل العمليات التي تتم لصالح المواطنين[58].

الخاتمة

لاشك أن الجزائر تواجه تحديات كبرى في الحد من انتشار فيروس كورونا(كوفيد_19) ومكافحته ، هذا الوباء الفتاك، بتدابير ضرورية ومناسبة حتى لا تهدر الحقوق و الحريات و في نفس الوقت تحاول جاهدة للتخفيف من الآثار الناجمة عن هذه التدابير في ظل الركود الإقتصادي العالمي الذي رافقه إنخفاض سعر البترول و المنافسة غير الشريفة التي ظهرت في السوق العالمي للغاز، ناهيك عن المتاعب الإقتصادية الداخلية للمحافظة على ضروريات الحياة و الإبقاء على الحركية الإقتصادية، وتكييف نمط الحياة اليومية مع تطورات الوباء في إنتظار توصل المخابر العالمية على الترياق الملائم مما يسمح بالعودة إلى الحياة الطبيعية وتكرر عبارة سنستورد اللقاح متى توفر على لسان مسؤولينا، وهنا تحضرني المقولة الشهيرة للفيلسوف المصري مصطفى محمود **" لو إنتشر فيروس قاتل في العالم و أغلقت الدول حدودها و انعزلت خوفا من الموت المتنقل، ستنقسم الأمم بالغالب إلى فئتين فئة تمتلك أدوات المعرفة تعمل ليلا نهارا لاكتشاف العلاج، والفئة الأخرى تنظر مصيرها المحتوم ، وقتها ستفهم المجتمعات أن العلم ليس أداة للترفيه... بل وسيلة للنجاة".**

وقد توصلنا إلى النتائج والاقتراحات التالية:

أولا: النتائج

01- غالبية دول العالم لجأت إلى تدابير الحجر الصحي لمواجهة فيروس كورونا (كوفيد_19) وعلى رأسها الدول التي تعتبر ذات منظومة صحية متطورة. و أعتبرت من أهم التدابير الموصى بها من طرف منظمة الصحة العالمية في إنتظار توصل المخابر إلى الترياق المناسب لهذا الوباء.

02- أثبت الحجر الصحي فعاليته في الحد من إنتشار فيروس كورونا (كوفيد_19) ، فكلما أحترمت تدابير الحجر المترلي والحجر الصحي قل عدد المصابين وبالتالي يقل عدد الوفيات، ويرتفع العدد في الحالة العكسية وهنا الأمر لا يتعلق بالردع فقط كذلك الوعي الاجتماعي يساهم في الوقاية .

03- المراسيم التنفيذية الصادرة لمواجهة فيروس كورونا (كوفيد_19) وضعت في الحسبان الأثار الناجمة عن هذا التقييد على الحقوق والحريات ويتضح ذلك من خلال الإستثناءات المتزامنة مع التدابير لضمان الحد الأدنى من الخدمات والنشاطات وذلك لتحقيق حاجيات السكان وعدم عرقلة النشاط التجاري، و الرفع التدريجي من قيود الحجر الصحي كلما قلت عدد الإصابات ، أي وجوب مراعاة شرطي ضرورة و تناسب التدابير التقييدية ، تحت رقابة القاضي الإداري ، الذي يتأكد من إحترام من قواعد المشروعية العادية بعناصرها الشكلية أو الموضوعية.

04- تتمثل الهيئات الإدارية المكلفة بالحفاظ على النظام العام الصحي في هذا الظرف وتقييدها للحقوق و الحريات المختصة كلاسيكيا بنشاط الإداري العام، غير أنه و لخصوصية هذه الجائحة ، تم الإستعانة بهيئات ذات طبيعة علمية لتقديم آراء أو إقتراحات علمية موجهة لتنوير سلطات الضبط الإداري و مرافقتها في التصدي لهذا الفيروس.

05_ الإدارة الإلكترونية أضحت حتمية لا مفر منها.

ثانيا:الاقتراحات

01_ تحيين مخطط الإنقاذ والإسعاف بإستمرار، وإدخال التعديلات المناسبة بناء على النقائص والصعوبات التي عرفتها عملية مواجهة فيروس كورونا كوفيد (كوفيد_19).

02_ فتح بوابة لتسجيل الأطباء والممرضين المتطوعين لإستعمالها عند الحاجة.

03_ منح صلاحيات أوسع للسلطات اللامركزية في إطار إحترام حقوق و حريات الأفراد لمواجهة الأحداث الطارئة في الوقت المناسب بالصرامة المطلوبة ودون تراخ.

الهوامش

[1]منظمة الصحة العالمية، الصفحة الخاصة بكوفيد_ 19: متاح على الرابط
https:// www.who.int/ar/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019

[2]مرسوم تنفيذي رقم 20_69مؤرخ في 19 رجب عام 1441الموافق 14 مارس 2020 ، يحددتدابر تكميلية للوقاية من إنتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد_19) ومكافحته، الجريدة الرسميةالعدد 16 مؤرخة في 24 مارس 2020 (متمم).

[3]مرسوم تنفيذي رقم 20_70 مؤرخ في 29 رجب عام 1441 الموافق 24مارس سنة 2020 ا يحدد تدابير تكميلية للوقاية من إنتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد_19) ومكافحته، الجريدة الرسميةالعدد 16 مؤرخة في 24 مارس 2020 (متمم)

[4]مرسوم رئاسي رقم 89_67 مؤرخ في 11 شوال عام 1409 الموافق 16 مايو 1989، يتضمن الإنضمام إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية و العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية و البرتوكول الإختياري المتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية الموافق عليها من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة يوم 16 ديسمبر 1966، الجريدة الرسميةالعدد 20 مؤرخة في 17 مايو 1989.

[5]قانون رقم 16_01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14 مؤرخة في 07 مارس 2016.

[6]و هوما قرره مجلس الدولة الفرنسي أثناء فصله في دعوى إستعجالية بمقتضى الأمر المؤرخ في 06 يوليو 2020 إلى أن التدابير التي تتخذها السلطات المختصة حفاظا على الصحة العمومية و التي تعتبر غاية ذات قيمة دستورية ، أنظر
CE, Ordonnance du 06 juillet2020, N°441257,441263 ,441384 (Confédération Générale du Travail et Autres), para 3,17,18

[7]قانون رقم 18-11 مؤرخ في 18 شوال عام 1439 الموافق 02 يوليو سنة 2018، يتعلق بالصحة، الجريدة الرسميةالعدد46 مؤرخة في 29يوليو2018، المعدل و المتمم بالأمر20-02 المؤرخ في 11 محرم عام 1442 الموافق 30 غشت 2020، الجريدة الرسمية العدد 50 مؤرخة في 30 غشت 2020.

[8]تريعة نوارة، تطور عناصر النظام العام، مجلة الحقوق و الحريات، العدد الثاني 2013، ص 97.

[9] ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري،ط2،دار المجدد، سطيف الجزائر،2011،ص 124.

[10] ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الجامعة الجديدة، الإسكندري، مصر،2008، ص402.

[11]قانون رقم12_07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة2012، يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسميةالعدد 12 مؤرخة في 29 فبراير2012.

[12]المادة 1 من المرسوم رقم 83-373 مؤرخ في 28 مايو1983، يحدد بسلطات الوالي في مبدان الأمن و المحافظة على النظام العام، الجريدة الرسميةالعدد22 مؤرخة في 31 مايو1983.

[13] عمار بوضياف، شرح قانون الولاية ،جسور للنشر و التوزيع، الجزائر،2012، ص 241.

[14]قانون رقم 11-10 مؤرخ في 30 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسميةالعدد 37 مؤرخة في03يوليو2011.

[15]مرسوم رقم 81_267 مؤرخ في 12 ذي الحجة عام 1401 الموافق 10 أكتوبر1981، يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق و النقاوة و الطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية العدد41مؤرخة في 13 أكتوبر 1981.

[16] المادة 7 من المرسوم 81_267، و المادة 88 من القانون 11-10، المرجع السابق.

[17] الفقرة 8 من المادة 94 من القانون 11_10، المرجع السابق.

[18] المادة 123 من القانون 11_10، المرجع السابق

[19]المادة 8 من المرسوم 81_267، المرجع السابق

[20]المادة 29 من القانون رقم 01_19 مؤرخ في 27 رمضان 1422 الموافق 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها و إزالتها، الجريدة الرسميةالعدد77مؤرخة في 15ديسمبر 2001.

[21]المادتين1 و 2 من المرسوم رقم 87-146 مؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1407 الموافق 30 يونيو 1987، يتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية، الجريدة الرسمية العدد 27 مؤرخة في أول يوليو 1987.

[22] أنظر السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 156 وما يليها.

[23] الفقرة 10 من المادة 94 من القانون 11_10، المرجع السابق .

[24]المادة 11و 8 من المرسوم رقم 81_267، المرجع السابق.

[25]المواد 4، 9، 25 من القانون 09_03 مؤرخفي 29 صفر عام 1430 الموافق 25 فبراير 2009، يتعلق بحماية المستهلك و قمع الغش، الجريدة الرسميةالعدد15 مؤرخة في 08 مارس 2009.و المادة 2 من القانون رقم 03_10 مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية العدد 43 مؤرخة في 20 يوليو2003

[26]القانون رقم 2020_230 مؤرخ في 23 مارس2020، يتعلق بحالة الطوارئ لمواجهة وباء كوفيد_19(قانون فرنسي).

[27] المادة 42 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

[28] المادة 52 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

[29] المادة 49 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

[30] المادة 43 من التعديل الدستوري لسنة .2016، المرجع السابق.

[31]المرجع السابق.

[32]المرجع السابق.

[33]ما يلاحظ تدعيم الوالي بكيان إداري مساعد للتنسيق وليس للإستشارة أوللتقرير وما يؤكد ذلك هو غياب المختصين في الصحة عن تشكيلة اللجنة مما يوحي بأنها ليست إستشارية .

[34]المرجع السابق.

[35] يعد أقدم إجراء عرفته البشرية لمواجهة الأوبئة و الأمراض المعدية كالطاعون و الكوليرا، وقد أوصى به سيدنا رسول الله صلى عليه وسلم في حديث رواه أسامة بن زيد عن رسول الله صلى الله عليه و سلم قال:" إذا سَمِعْتُمْ الطَّاعُونَ بِأَرْضٍ، فَلاَ تَدْخُلُوهَا، وَإِذَا وَقَعَ بِأَرْضٍ، وَأَنْتُمْ فِيهَا، فَلاَ تَخْرُجُوا مِنْهَا" متفق عليه.

[36] المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 20 _ 102 مؤرخ في 29 شعبان عام 1441 الموافق 23 أبريل سنة 2020، يتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المترلي المتخذ في إطار الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد_ 19) ومكافحته، و تعديل أوقاته، الجريدة الرسمية العدد 24 ، مؤرخة في 26 أبريل 2020..

[37] الفقرة الثانية من المادة 04 من المرسوم التنفيذي 20-70، المرجع السابق.

[38]المادة 10 من المرسوم التنفيذي 20 -70، المرجع السابق.

[39] المواد 4 و 5 و6 من المرسوم التنفيذي 20 -102، المرجع السابق.

[40] للتفصيل أكثر أنظر منصر نصر الدين ، التصدي للوباء العالمي كورونا (كوفيد-19) من خلال وسائل الضبط الإداري العام في الجزائر، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد: 34 /عدد خاص : القانون و جائحة كوفيد19، جويلية 2020، ص 39

[41] تنص على:" يخضع الأشخاص المصابون لأمراض متنقلة و الأشخاص الذين يكونون على إتصال بهم، الذين قد يشكلون مصدرا للعدوى، لتدابير الوقاية و المكافحة المناسبة"، ق 11/18 ، المرجع السابق.

[42] المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 20 _69، والمادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم20_70، المرجع السابق

[43] حيث تنص" يتولى الوزير المكلف بالنقل و الوالي المختص إقليميا تنظيم نقل الأشخاص العاملين بالمؤسسات و الإدارات العمومية و الهيئات الإقتصادية و المصالح المالية، و يكون ذلك من خلال التقيد الصارم بمقتضيات الوقاية من إنتشار فيروس كورونا(كوفيد 19) المقررة من طرف المصالح المختصة للصحة العمومية".

[44] منحت الأولوية للموظفين ذوي الأمراض المزمنة والنساء الحوامل والنساء المتكفلات بتربية أطفالهن الصغار لحمايتهم من العدوى وهو إجراء يستحق التنويه و يتماشى مع أهداف الحماية الصحية.

[45] و يتعلق الأمر بمستخدمي الصحة العمومية ، المديرية العامة للأمن الوطني ، الحماية المدنية، الجمارك، إدارة السجون، المواصلات السلكية و اللاسلكية، مراقبة الجودة و قمع الغش، المصالح البيطرية و النباتية، المكلفون بمهام النظافة و التطهير، والمكلفون بمهام المراقبة و الحراسة، و المستخدمون اللازمون لإستمرار الخدمات العمومية الحيوية

[46] قانون الوظيفية العمومية 03/06 لا يعرف هذا النوع من العمل، مما يتطلب توضيحه مستقبلا.

[47] المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، المرجع السابق.

[48] المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 20_70، المرجع السابق.

[49] المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 20_70، المرجع السابق.

[50] منصر نصر الدين، ، المرجع السابق، ص 41.

[51] مرسوم تنفيذيرقم 20_127 مؤرخ في 27 رمضان عام 1441 الموافق20 مايو سنة 2020 ، يعدل و يتمم المرسوم التنفيذي رقم 20_70 المؤرخ في 29 رجب عام 1441 24مارس سنة 2020 الذي يحدد التدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد_19) ومكافحته، الجريدة الرسمية العدد30 ، مؤرخة في 21 مايو 2020.

[52] في هذا الإطار أصدر الوزير الأول تعليمات موجهة إلى وزير الداخلية، وزير العدل، وزير الصحة، وجميع الولاة، بهدف وضع حد لرفض الأشخاص الإمتثال لشروط الرعاية أو الفحص أو الحجر الصحي، التعليمة تأمر بالشروع في إجراء التسخير الموضوع عندما يرفض الشخص المشتبه بإصابته أو مصاب فعليا الإمتثال للحجر الصحي أو عندما يقطع الشخص المعني علاجه أو يغادر مكان الحجر الصحي مهما كانت طبيعته، في هذه الحالة يتعين على المصالح الأمنية المختصة أو المصلحة الصحية المعنية أن تشعر الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المختصين إقليميا وأن تطلب بهذه الصفة تسخيرة من هاتين السلطتين تجاه المعني، وفقا لهذا الإجراء يجب أن يرفق صاحب العريضة طلبه بشهادة طبية أو تقرير طبي أعده الطبيب المعاين للحالة ، وعليه يبلغ المعني محل التسخيرة أنه سيعاقب بالسجن من شهرين (02) إلى ستة (06) أشهر ، و بغرامة مالية من عشرين(20) ألف د ج إلى مئة ألف(100000) دج، طبقا للمادة 187 مكرر من الأمر 66_156، المؤرخ في 08جوان ، المتضمن قانون العقوبات، المعدل و المتمم، و بصفة استثنائية ، وعلى غرار جميع التدابير المتخذة في إطار الوقاية من فيروس كورونا (كوفيد_19) و مكافحته، فإن التسخير يهدف بشكل أساسي إلى الحفاظ على صحة المواطنين والنظام العام في هذه الظروف. بيان مصالح الوزير الأول، 2020/03/29، بوابة الوزارة الأولى

http://www.premier–minister. .gov.dz/ar/premier minister /activities/com- - (29-03-2020 -ar- 2.html)

[53] محيو أحمد، المنازعات الإدارية ، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 5، 2003، ص197.

[54] في فرنسا بتاريخ 31 مايو 2020 صدر المرسوم رقم 2020-663 مقررا جملة من التدابير الوقائية، على غرار التباعد الاجتماعي لمسافة متر على الأقل، ومنع التجمعات العمومية التي تضم أكثر من عشرة أشخاص في الطريق العمومي بإستثناء حالات خاصة حددها المرسوم كالجنائز والتجمعات ذات الصبغة المهنية ثم عدل هذا المرسوم بموجب المرسوم رقم 2020-724 المؤرخ في 31 مايو 2020 ، ومما جاء فيه النص على أن تنظيم كل تجمع أو إجتماع أو نشاط أو مظاهرة في الطريق العمومي يخضع إلى ترخيص من المحافظ إذا ما توافرت شروط تنظيمه، ومن أجل ذلك يكون على المنظمين أن يتقدموا بتصريح إلى المحافظ المختص، فكانت هذه الأحكام محل دعوى إستعجالية أمام مجلس الدولة الفرنسي رفعتها عدد من جمعيات ومنظمات نقابية فرنسية بدعوى عرقلتها للتجمعات النقابية المزمع تنظيمها من قبلها ومساسها الخطير بحرية التظاهر والتعبير الجماعي عن الرأي وبحرية التجمع والعمل النقابي، ناهيك عن دفعها بوجود شك في مشروعيتها.فأنتهى مجلس الدولة الفرنسي أثناء فصله في الدعوى بمقتضى الأمر المؤرخ في 06 يوليو 2020 إلى أن التدابير التي تتخذها السلطات المختصة حفاظا على الصحة العمومية و التي تعتبر غاية ذات قيمة دستورية ينبغي أن تكون ضرورية و متناسبة مع الغاية المذكورة، و أنه في ظل الظروف المحيطة بالقضية ، فإن

التدابير المذكورة غير ضرورية و لا متناسبة مع الغاية المذكورة و مشروعيتها محل شك، و أمر المجلس بتوقيف سريان الأحكام المنصوص في الفقرات 1 و2 مكرر من المادة 03 من المرسوم رقم20 20_663، المرجع السابق.

[55]نلاحظ أن التعليمة جاءت بمصطلح جديد و هو الحجر الصحي المترلي، كان يكفي القول الحجر المترلي حتى لا تتعارض المفاهيم.

[56]المادة الأولى من القرار الولائي رقم 797 مؤرخ في 15أفريل 2020، صادر عن والي ولاية البليدة يتضمن منع الدرجات النارية و الشاحنات و المركبات بجميع أنواعها داخل المدن و بين بلديات الولاية ، مشار إليه من طرف منصر ، المرجع السابق.

[57] المادة الأولى من القرار الولائي رقم 465 المؤرخ في 02 أفريل 2020 الصادر عن والي ولاية مستغانم المتعلق بالإجراءات الردعية الموقعة ضد المخالفين للتدابر الإستثنائية المتعلقة بالحجر الجزئي المترلي، مشار إليه من طرف منصر ، المرجع السابق.

[58]بيان مصالح الوزير الأول، 2020/03/29، المرجع السابق.

تحديات الحكومة الالكترونية لإدارة الأزمة في مواجهة جائحة كوفيد 19

Challenges of e-Government to manage the crisis In the face of the COVID-19 pandemic

د. بن رجدال آمال
أستاذة محاضرة أ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة

الملخص:
تسبّبت الأزمة الصحيّة الحالية الناجمة عن انتشار فيروس كورونا المستجد في حدوث أزمات أخرى متتابعة طالت الجانب الاقتصادي والاجتماعي، خاصة بعد فرض التدابير الخاصة بالوقاية من الفيروس والحدّ من انتشاره، حيث لجأت السلطات الحكومية إلى فرض إجراءات الغلق والتباعد الاجتماعي وإحالة الموظفين والعمّال على عطلة استثنائية، ومن أجل التعايش مع الجائحة واستمرار عمل المرافق العمومية والمؤسسات والشركات لجأت هذه الأخيرة إلى تعزيز الرقمنة وتفعيل العمل عن بعد والتعليم عن بعد والتجارة الالكترونية وغيرها من أجل ضمان استمرارية عمل المرافق العمومية والمحافظة على بقاء المؤسسات والشركات.
الكلمات المفتاحية: تعليم الكتروني،خدمات، العمل عن بعد، جائحة،فجوة رقمية.

Abstract:
The current health crisis caused by the spread of the new coronavirus has led to successive economic and social crises, particularly following the imposition of measures to prevent and limit the spread of the virus. Government authorities have resorted to the imposition of closure, social distancing, putting employees on exceptional leave, in order to coexist with the pandemic and keeping the ongoing operations of public services and businesses, The latter have encouraged the digitization and activation of teleworking, distance learning, e-commerce and others, in order to ensure the viability of public services and to maintain the survival of enterprises.

Key words:Keywords:E-learning,Services ,Pandemic, The digital divide.

مقدمة:

سعت الدولة بمختلف فروعها ومؤسساتها –قبل جائحة كوفيد 19–إلى رقمنة معظم القطاعات والنشاطات بسبب توفره الرقمنة من حلول للمشاكل المختلفة،وتسمح بتقديم الخدمة للمواطن بسرعة وبأقّل جهد وتكلفة، لكن بعد الجائحة زاد ضغط العمل على الإدارات بسبب فرض إجراءات الحجز المترلي –الكلي والجزئي– وتقييد حركة التنقّل، واضطرت الإدارات والمؤسسات للاستمرار في العمل، فبرز الدور الكبير للتكنولوجيا الرقمية في التخفيف من آثار الجائحة، فتسارعت الدوّل من خلال المؤسسات والشركات المختلفة إلى رقمنه القطاعات الضرورية على الأقّل،فأصبحت السبيل الوحيد للإبقاء على النشاطات الاقتصادية، وضمان استمرارية المرافق العامة في تقديم الخدمات للمواطنين عبر الفضاء الالكتروني. كما عملت الشركات والمؤسسات الخاصة على تطوير قدرات شبكتها الالكترونيةللمحافظة على بقائها عن طريق انشاء تطبيقات ومنصات رقمية تقدّم من خلالها خدماتها للمستهلكين والزبائن، كما قامت أيضا المؤسسات العمومية باستخدام قنوات الاتصال الرقمية لتوفير الخدمات لمرتفقيها.

ولقد شهدت الرقمنة في بعض القطاعات في الجزائر حركية كبيرة على غرار قطاع التعليم العالي، حيث عملت الوزارة الوصية على إنقاذ الموسم الدراسي أثناء الجائحة عن طريق تعميم التعليم الالكتروني وتوفير الدعائم البيداغوجية على الخط، كما دعت السلطات الحكومية في إطار الإجراءات المتخذة من أجل الوقاية من الفيروس والحد من انتشاره إلى تشجيع العمل عن بعد بالنسبة للقطاعات التي توفّر الحاجيات الأساسية للمواطن، بالإضافة إلى انتعاش التجارة الالكترونية عبر المنصات الرقمية والتطبيقات الذكية.

في الحقيقة الرقمنة كانت موجودة قبل الجائحة،لكن هذه الأخيرة سرّعت من عملية تفعيل رقمنه الإدارة والمؤسسات، فلقد عرفت الرقمنة في الجزائر مرحلتين أساسيتين، المرحلة الأولى ما قبل الأزمة الصحّية والمرحلة الثانية في ظل الأزمة الصحية التي نعيشها حاليا.

فما هي التحديات التي تشهدها الحكومة الالكترونية عند استغلال الرقمنةكأداة لإدارة أزمة كورنا الصحية؟

سنحاول من خلال هذه المداخلة الاجابة على هذه الإشكالية من خلال المحاور التالية:

المبحث الأول:الرقمنة في الجزائر ما قبل الأزمة الصحية.

المبحث الثاني: الرقمنة كأداة تواصل بين الحكومة،المواطن والفاعلين الرئيسين في الأزمة الصحيّة.

المبحث الأول:الرقمنة في الجزائر ما قبل الأزمة الصحية.

سعت الدولة من خلال القائمين على رؤوس القطاعات المختلفة إلى ترقية الخدمة العمومية وتنمية قدراتها في التسيير الفعّال من خلال تبني استراتيجية وطنية للرقمنة، فعمدت من أجل ذلك إلى إدخال الرقمنة في القطاع العام والخاص، وذلك باعتماد عدّة آلياتلرقمنه المؤسسات منها قطاعي التعليم العالي والعدالة (المطلب الأول) كما تمّ اتخاذ عدّة خطوات لرقمنة باقي القطاعات في سبيل تحسين الخدمة التي تقدّمها للمواطن (المطلب الثاني).

المطلب الأول:رقمنة القطاعات الأساسية والحسّاسة:قطاع التعليم العاليوالعدالة

يعدُّ كل من قطاعي التعليم والعدالة أحد أهّم القطاعات التي سعى القائمين عليها لتبني استراتيجية رقمية في إطار ما يعرف برقمنة قطاع التعليم العالي (الفرع الأول) ومشروع عصرنة العدالة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقمنة التعليم العالي

خاضت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ابتداء من سنة 2016 تجربة –قبل الجائحة– تمثّلت في رقمنة التعليم من خلال تجربة الماستر على الخط في عدد من الجامعات الجزائرية كتجربة أولى، سعيا منها إلى فتح نمط جديد للتعليم وهو التعليم عن بعد من أجل الارتقاء بالجامعة الجزائرية.

يعدُّ التعليم عن بعد أو عبر الخط، عملية تعليمية يكون فيها المعلمون والمتعلمون بعيدون عن بعضهم جغرافيا (ادارة المكان)، يديرون نشاطهم بطريقة مرنة ومستقلة تقريبا (إدارة الوقت)[1].

لقد عرف التعليم تطورا كبيرا بسبب الانتشار الواسع لوسائل تكنولوجيا المعلومات والاعلاموأصبح ينافس ويهدّد النمط التقليدي للتعليم، أي التعليم الحضوري، فالتعليم عن بعد يتخذ مفهوم التعليم عبر الخط فهو اليوم مرادف لـــــ e-

learning،ويقوم على تقنيات الاعلام الآلي وعلى وجود تغطية بشبكة الانترنيت وهو جزء مما يسمى بالتعليم التعاوني عن طريق الكمبيوتر[2] .

إضافة لما سبق وفي إطار رقمنة قطاع التعليم العالي، أصبحت عدّة خدمات متوفرة إلكترونيا منها، التسجيل في المسابقات في كل الأطوار، كما أصبح التسجيل الجامعي يتّم على الخط، وأيضا الاطلاع على نتيجة التوجيه وتأكيد التسجيل والطعن أيضا، إضافة إلى خدمات أخرى أصبحت تتّم على بصفة كلية على الخط، حيث تمّ القضاء على النمط التقليدي للخدمة مثل التحويلات الجامعية، الاطلاع على نتائج الامتحانات وتقديم الطعون.

الفرع الثاني: رقمنة قطاع العدالة

سعت وزارة العدل بعد صدور قانون رقم 15-03 المتضمّن عصرنة العدالة[3] إلى تجسيد عدّة مشاريع بهدف الوصول إلى عدالة عصرية بمعايير عالمية،أصبحت وزارة العدل تقدّم عدّة خدمات على الخط في إطار ما يُعرف بعصرنة القطاع من بينها تسهيل اللجوء إلى القضاء لكافة أفراد المجتمع،كما عملت على تطوير الخدمات القضائية عن بعد للمواطن، المتقاضين وكذا مساعدي العدالة،وذلك بتوفير إمكانية تسيير الملفات القضائية آليا[4]وتخصيص شباك الكتروني لمتابعة مآل القضية، والاطلاع على الأحكام القضائية عبر شبكة الأنترنت دون حاجة للتنقّل إلى مكاتب أمناء الضبط.

كما أصبح من الممكن الاطلاع على الشباك الالكتروني للمحكمة العليا ومجلس الدولة من المجالس القضائية،التبادل الالكتروني لإبلاغ الملفات الجزائية بين قضاة النيابة وقضاة التحقيق، توفير خدمة التصحيح الالكتروني للأخطاء المادية في سجلاّت الحالة المدنية،استخراج شهادة الجنسية وصحيفة السوابق العدلية رقم 03، عبر الأنترنت، بالإضافة إلى تخصيص بوابة للرد على انشغالات المواطنين، بتوجيه رسائل الكترونية خاصة من المواطن إلى خلية مشكّلة من قضاة، وتوجيه شكاوى للنيابة العامة عن طريق أرضية -عبر الأنترنت-e-nyaba.

ولقد سعت وزارة العدل إلى إعداد أرضية رقمية للتقاضي الالكتروني في المسائل المدنية والإدارية وذلك بموجب التعليمة الصادرة عن الأمين العام للوزارة بتاريخ 2015/03/15، تحت رقم 302/أ ع/20،والهدف من ذلك كان تسهيل إجراءات التقاضي باعتماد طريقة جديدة وهي التقاضي عن بعد وكذا الاعتماد على الإدارة الالكترونية لتقديم الخدمة العمومية[5].

كما تمّ استخدام الرقمنة فعليا بالنسبة للمسائل الجزائية من خلال إدخال تقنية المحادثة عن بعد في المسائل الجزائية أثناء الإجراءات القضائية وذلك تجنبا لنقل المحبوسين والشهود أثناء المحاكمة، بالإضافة إلى ماسبق قد تمّ تكريس نظام المراقبة الالكترونية عن طريق السوار الالكتروني كنظام بديل للحبس المؤقت.

المطلب الثاني: خطوات محتشمة نحو رقمنة القطاعات الأخرى

اتخذت السلطات الحكومية عدّة خطوات لرقمنة باقي القطاعات في سبيل تحسين الخدمة التي تقدّمها للمواطن عن طريق الاعتراف بالتوقيع الالكتروني(الفرع الأول) وإعادة هيكلة قطاع البريد والمواصلات وتجسيد مفهوم البلدية الالكترونية وغيرها(الفرع الثاني).

الفرع الأول: التوقيع الالكتروني

يعدُّ التوقيع الالكتروني من أهّم التقنيات الحديثة التي أفرزها التقدّم التكنولوجي المتسارع النمو، وكذا توسّع استخدام شبكة المعلوماتية، وظهور ما يسمى تقنيات الإعلام والاتصال TIC حيث ساهمت هذه الاخيرة في تطوير مجتمع المعلوماتبتسهيل الوصول إلى المعلومة سواء بالنسبة للدول المتطورة أو الدول المتخلفة، كان للتوقيع الالكتروني دور مهم جدا في عصرنة الإدارة العمومية وعلى كيفية أدائها للخدمة العمومية خاصة، ولقد نظّمه المشرّع الجزائري التوقيع الالكتروني بعد اعترافهفي وقت سابق بالكتابة الالكترونية سنة بموجب الأمر رقم 10/05[6]، وذلك بموجب المرسوم تنفيذي رقم 162/07 المعدّل والمتمّم[7] وكذا القانون رقم 04/15 المؤرخ في 2015/02/01 ، ولقد تعرّض المشرع الجزائري لتعريف التوقيع الالكتروني بموجب المادة 02 فقرة 8من القانون 04/15 بأنه :"عبارة عن سلسلة من الأعداد يحوزها حصريا الموقع فقط، وتستخدم لإنشاء التوقيع الإلكتروني، ويرتبط هذا المفتاح بمفتاح تشفير عمومي[8]".

الفرع الثاني:إعادة هيكلة قطاع البريد والاتصالاتوتجسيد مفهوم البلدية الالكترونية

1-إعادة هيكلة قطاع البريد والاتصالات

عزّزت الجزائر ترسانتها القانونية بموجب القانون رقم 04/18[9] الذي حمل في طياته مجموعة من الأهداف من بينها تحديد الشروط التي من شأنها تطوير وتقديم خدمات البريد والاتصالات الالكترونية ذات نوعية مضمونة في ظروف موضوعية شفافة وغير تمييزية، في مناخ تنافسي مع ضمان المصلحة العامة، ترقية تطوير الاتصالات الالكترونية واستعمالاتها وضمان توفير الخدمة الشاملة وغيرها من الأهداف الأخرى.

كما تم عصرنة قطاع البريد من خلال استحداث عدّة وسائل منها الشباك الالكتروني لسحب النقود آليا، بطاقة السحب الالكترونيCCP التي توفر عدة خدمات (الاطلاع على الرصيد، الحصول على كشف العمليات الحسابية على الخط، طلب نماذج من الصكوك البريدية على الخط، تسديد الفواتير سواء فواتير الكهرباء والغاز، الماء، تعبئة رصيد المكالمات...إلخ)

2-تجسيد مفهوم البلدية الالكترونية

أصبحت الخدمة التي تقدمها الإدارة للمواطن-في إطار عصرنة الإدارة العامة المحلية-تهدف إلى توفير الجهد والمال والوقت[10]،فهي تتسّم بالشفافية وتتّم بسرعة وبتكلفة أقلّ، ومن جملة الإجراءات المتخذة لتجسيد مفهوم البلدية الالكترونية، قد تمّ تقليص الوثائق الإدارية الصادرة عن مصالح الحالة المدنية، كما تم استحداث بطاقة التعريف الالكترونية والبيومترية وأيضا جواز السفر البيومتري والالكتروني.

كما نشير إلى أنّه في نفس السياق،تم استحداث طريقة للاتصال وتبادل المعلومات بالطريقة الالكترونية في مجال الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ذلك ما كرسه المشرع من خلال الفصل السادس من المرسوم التنفيذي رقم 247/15[11]، حيث نصت المادة 203 على أن تؤسس بوابة إلكترونية للصفقات العمومية، حيث تضع المصلحة المتعاقدة وثائق الدعوة إلى المنافسة تحت تصرف المتعهدين او المرشحين للصفقات العمومية بالطريقة الالكترونية كما يتم الرد من

طرف المتعهدين أو المرشحين بالطريقة الالكترونية أيضا، وتسمح المعلومات والوثائق التي تدخل للبوابة بتشكيل قاعدة بيانات.

كما تمّ إنشاء بوابة إلكترونية للصفقات العمومية لتحسين الخدمة العمومية في إطار الادارة الالكترونيةحيث تمّ إصدار قرار يُنشأ بموجبه بوابة إلكترونية لتسهيل تقديم وعرض الخدمات فيما يخص مجال الصفقات العمومية تطبيقا للمادة 173 و174 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية، وذلك من أجل عصرنة المرافق العمومية بإدخال المعلوماتية في مجال الصفقات العمومية وتقريب الادارة من المواطن والمتعاملين الاقتصادين.

المبحث الثاني: الرقمنة أثناء الجائحة: أداة تواصل بين الحكومة، الفاعلين الرئيسين في الازمة، والمواطن

لعبت السلطات الحكومية دورا مهما أثناء الجائحة من أجل المحافظة على استمرارية عمل المؤسسات العمومية والخاصة والتقليل من الشلل الذي أصاب المؤسسات بسبب الجائحة عن طريق استعمال المنصات الرقمية أو بوابات تقدم خدمات للمرتفق. كما سعت أيضا للتخفيف من الاثار الاقتصادية والاجتماعية للجائحة(المطلب الأول) لكنّها شهدت أثناء هذه العملية عدّة تحدّيات ومعيقات(المطلب الثاني).

المطلب الأول:دور الحكومة الالكترونية في التخفيف من آثار الجائحة

شجعت السلطات الحكومية أثناء الجائحة من خلال المراسيم التنفيذية التي أصدرها الوزير الأول كل ما يتعلق بالتبادل الالكتروني بجميع أشكاله اهّم هذه الإجراءات تمثّلت في اتخاذ كل إجراء يشجّع العمل عن بُعد(الفرع الأوّل)، وكذا التعليم عن بُعد(الفرع الثاني).

الفرع الأول: العمل عن بعد

لقد تسبّب تفشي فيروس كورونا المستجد في شلل المؤسسات العمومية والخاصة بعد سلسلة التدابير الاحترازية التي اتّخذتها السلطات الحكومية لمواجهة الفيروس والحد من انتشاره، منها حظر الاجتماعات المهنية وتوقف وسائل التنقل الجماعية وفرض الحجر الصحي المترلي[12] مع إحالة 50 بالمائة من المستخدمين على عطلة استثنائية مدفوعة الأجر[13]، ذلك ما دفع الحكومة إلى دعوة أصحاب المؤسسات التي تلبي الحاجيات الأساسية للمواطنين إلى تشجيع كل إجراء يضمن استمراريتها ويخفّف من الأثار الاقتصادية للأزمة الصحيّة، فلجأ المستخدمون إلى محاولة اعتماد نمط جديد في تنفيذ علاقة العمل و تكييف بعض الأنشطة المهنية والتجارية مع نموذج العمل عن بُعد[14].

لجأت بعض المؤسسات إلى الاستنجاد بالتكنولوجيا بالاعتماد على "العمل عن بُعد" كبديل لضمان استمراريتها في ظلّ الجائحة، حيث لم يبق أمام أصحاب المؤسسات سوى تكييف بعض الأنشطة المهنية والتجارية مع نموذج العمل عن بُعد، على غرار ما لجأت إليه أكبر الشركات في كل العالم، بعد فرض الحجر الصحي المترلي الاجباري منذ 24 مارس 2020 بموجبالمرسوم تنفيذي رقم 69-20[15].

يتميّز العمل عن بُعد بمجموعة من الخصائص تميّزه عن الأنماط التقليدية لعلاقات العمل تتمثّل فيتنفيذ العمل خارج مكان العمل المعتاد، فيمكن أن يتم ذلك في مترل العامل أو الموظف أو في أيّ مكان آخر يختاره، باستعمال تكنولوجيات المعلومات والاتصال[16] لربط العامل بالمؤسسة المستخدمة، ذلك ما يستدعي بالضرورة إعادة التفكير في التأطير القانوني

لهذا النمط الجديد لتنفيذ علاقة العمل وفقا لما ستجيب لمتطلبات ويحقّق أهداف المرحلة المقبلةويضمن حماية العامل وسلامته أثناء ممارسته لعمله عن بُعد، وحماية مصالح المؤسسة المستخدمة على السواء[17].

العمل عن بعد هو نمط جديد لتنفيذ علاقة العمل فرضته الممارسات في الواقع، يتم باستعمال تكنولوجيات المعلومات والاتصال مع احتفاظ المستخدم في بسلطته التنظيمية التي يخولها له القانون من أجل ضمان السير الحسن لنشاط المؤسسة، وبالتالي يرجع إليه أمر تحديد الوظائف المؤهلة للعمل عن بُعد،والتي يرى أنّها لا تستدعي حضور العامل في المؤسسة وهي قابلة للتجزئة، كما ينفّذ العامل التعليمات الصادرة من المستخدم، ويُراعي تدابير الوقاية الصحيّة والأمن وفقا للتشريع والتنظيم[18]،وبالتالي لصاحب العمل غطاء قانوني-في ظلّ هذه الأزمة الصحية-، يسمح له بأن يحدّد نوع المهام القابلة للتنفيذ عن بُعد، وكذا حجم النشاط وطريقة توزيعه على العمّال.

من أهّم مزايا العمل عن بعد أنّه يعدّ استراتيجية جيّدة لمواجهة الأزمات المالية والوبائية مثل التي يشهدها العالم اليوم،إذ يسمح بتنفيذ علاقة العمل بشكل من المرونة، فيؤدي العامل عمله دون حاجة للتنقّل من مترله، فهو أفضل طريقة للعمل في زمن الأوبئة مثلما هو الحال بالنسبة لجائحة كوفيد19[19]إذ يسمح هذا النمط من العمل بالحدّ من انتشار الفيروس بسبب الاحتكاك بين الناس، كما يضمن الإبقاء على حياة المؤسسات والمحافظة على مناصب العمل بعد اختفاء الوباء، كما يساهم في التخفيف من الفاتورة التي تدفعها السلطات العمومية لإنقاذ الاقتصاد الوطني[20].

الفرع الثاني: اعتماد نمط التعليم عبر المنصات الرقمية في قطاع التعليم العالي:

امتدت أثار جائحة كوفيد 19 إلى مرفق التعليم العالي ما دفع السلطات العمومية إلى اتخاذ مجموعة من الاجراءات بهدف تفادي انتشار الجائحة في المؤسسات التعليمية بكل أطوارها، وذلك بغية انقاذ الموسم الدراسي وضمان استمرارية الخدمة العمومية في المؤسسات التعليمية.اعتمدت المؤسسات الجامعية على التعليم الالكتروني لمواصلة العام الدراسي في ظل الجائحةلإنقاذ السنة الدراسية أثناء الجائحة، وتم إنشاء حسابات للأساتذة والطلبة واعتمدت بعضالمؤسساتعلى نمط واحد وهو التعليم الالكتروني غير المتزامن، بينما اعتمدت بعض المؤسسات على نظام تعليم هجين يجمع بين التعليم عن بعد وأيضا الحضوري.

فكانت الجامعات والمعاهد الجزائرية أوّل من اعتمد هذا النمط من العمل، وهذا من خلال تعليمة وزير التعليم العالي الموجهة الى السادة رؤساء الندوات الجهوية للجامعات بالاتصال مع السيدات والسادة مدراء المؤسسات الجامعية رقم 2020/288 المؤرخة في 29 فيفري 2020، والتي دعى من خلالها مدراء الجامعات ورؤساء المجالس العلمية لتحسيس وتعبئة الاساتذة والطلبة للانخراط في هذه العملية البيداغوجية، واتخاذ كل التدابير التقنية لضمان التواصل المستمر بين الاساتذة والطلبة.

لقد تمّ وضع الدعائم البيداغوجية على الخط،[21]وثمّ اعتماد نظام التعليم والعمل عن بُعد في 17 مارس2020[22].ومن أجل ذلك فعّلت وزارة التعليم العالي منصة تعليمية رقمية (MOODLE) في موقع كل جامعة، تضّم محاضرات يكون نشر محتواها تحت مسؤولية مسؤول المادة وأعمال موجهة مُرفقة بتصحيحات وجيزة، وتطبيقية تكفي لشهر واحد من التعليم على الأقّل ، حيث يُمكن تحميل المحاضرات و المشاركة في الأعمال الموجهة، عن طريق إرسال البحوث ومناقشتها مع

الأساتذة باستعمال المنصة وتخصيص جزء للإعلانات ونقل انشغالات الطلبة، أو التواصل عن طريق البريد المهني للأساتذة والطلبة أو بالفيديو بعد تحميل تطبيقات مجانية مثل "zoom ".

كما لجأت وزارة التعليم العالي إلى إبرام اتفاقية مع متعاملي الهاتف النقال في الجزائر(موبيلس، جيزي، اوريدو) ومتعامل الهاتف الثابت لتسهيل ولوج الطلبة الى المنصات التعليمية الخاصة بالمؤسسة التي ينتمون إليها مجانا بعد اختيار رقم ولايتهم على المنصة الرقمية، وتمت العملية تحت اشراف وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، عن طريق منصة على الخط[23]، وفي نفس السياق فتح الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية قاعدة بياناته الرقمية للتحميل المباشر بالمجان[24].

فبالإضافة إلى جهود وزارة التعليم العالي من أجل استمرارية العمل البيداغوجي عبر الخط عن طريق وضع الدعائم البيداغوجية عبر الخط متاحة لكل الطلبة مع ضرورة الحرص على جودة هذه الدعائم، وتمكين الطلبة على المستوى الوطني منها، فلقد عملت السلطات الوصية على ضمان استمرار الانشطة المرقمنة سابقافي إطارالاستراتيجية الحكومة الالكترونية في رقمنة قطاع التعليم العالي، وهذا ما جعل أن بعض الانشطة المرقمنة سابقا لم تتأثر بالحجر الصحي وغلق مؤسسات التعليم العالي[25].

بالإضافة إلى ما سبق، فلقد عرفت عدّة قطاعات أخرى انتعاشا وقت الجائحة على غرار التجارة الالكترونية، حيث استبدل المستهلك الأسواق التقليدية بالأسواق الالكترونية من أجل اقتناء حاجياته، ولقد زودت مؤسسة بريد الجزائر التجار بأجهزة الدفع الالكتروني بالمجان خاصة في المناطق التي عرفت حجر صحي.

المطلب الثاني: الحكومة الالكترونية أثناء الجائحة: المعوقات والتحديات

عرفت عمليةرقمنة القطاعات المختلفة سواء قبل الأزمة الصحيّة أو بعدها عن طريق تفعيل الرقمنة عدّة معوقات وتحدّيات، فما زاد من حدّة هذه الأزمة هو أنّ بعض المؤسسات سواء العمومية أو الخاصة الصغيرة والكبيرة، تفتقر إلى استراتيجية التخطيط وكانت تعرف صعوبات اقتصادية وتعاني من أزمة مالية قبل ظهور الوباء، بسبب تهاون أسعار النفط منذ 2014 إضافة إلى نقص الطلب العالمي عليه تزامنا مع الحجر الصحي وتقييد حركة التنقّل[26]،فاضحت المؤسسات العمومية والخاصة –مع مشاكلها العالقة– تعيش أزمة من نمط أخر تمس سيرورتها وديمومتها[27].

الفرع الأول:معوقات تطبيق الإدارة الالكترونية في الجزائر

عرف تجسيد مشروع الإدارة الإلكترونية في الجزائر على الواقع عدّة معوقات من بينهاعجز قطاع البريد وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات عن محو الفجوة الرقمية أو على الأقل التقليص منها بسبب عدم القدرة على إيصال الأنترنت للجميع، إضافة إلى ضعف البنية التحتية للاتصالات وغيابها تماما في بعض المناطق ممّا أثّر على استخدام الانترنت من الجميع.

كما تمت ملاحظة عدم استعداد المواطن للتغيير بالنسبة للمعاملات المالية بسبب غياب ثقافة التعاملات المالية الالكترونيةرغم انتعاش التجارة الالكترونية إلى حدّ ما عند بعض الفئات أثناء الجائحة وانتشار تطبيقات ذكية تمّت من خلالها عملية اقتناء حاجيات المواطن.

كما اعترضت عملية التعليم عبر الخط عدة إشكالات، بسبب عدم الاستعداد الكافي من الاسرة الجامعية لهذا التحول، وهذا نظرا لعدة أسباب منها الأسباب البشرية المتمثلة في عدم التكوين الكاف على تكنولوجيات الاعلام والاتصال والتدريس والتلقي عبر الوسائط والمنصات التعليمية، فثبت وجودفجوة رقمية بين كل الفئات (سواء طلبة أو أساتذة)وكذا المشاكل المادية المختلفة المتمثلة في التفاوت في امتلاك الوسائل المادية: الحواسيب، اللوائح الالكترونية والاتصال بشبكات الانترنيت[28].

كما يعاب على التعليم الالكترونيأيضا أنّ المؤسسات التعليمية اعتمدت على نمط واحد من التعليم عبر الخط وهو التعليم الالكتروني غير المتزامن، فلا يوجد اتصال مباشر بين الأستاذ والطالب بالصوت والصورة، ماعدا بالنسبة لبعض المدارس والمعاهد التي لديها عدد محدود من الطلبة،والتي اعتمدت على التعليم المتزامن إلى حدّ ما، خاصة في يتعلّق بإجراء امتحانات على الخط[29]بينما اعتمدت بعض المؤسسات على نظام تعليم هجين يجمع بين التعليم عن بعد وأيضا الحضوري[30].

أمّا عن المعوقات التي واجهت العمل عن بعد فتتمثّل في نقص الأدوات التي تتطلبها التكنولوجيا الحديثة في مجال المعلومات والاتصال، إذ يتطلّب العمل عن بُعد أن يكون العامل مربوط بشبكة انترنت ذات تدفق منتظم وجيد وعال، إضافة إلى عدم وجود في حوزة العامل الوثائق والمستندات والملفات اللازمة لممارسة العمل على نحو مناسب[31]، ناهيك عن الحالة النفسية التي يعيشها نتيجة العزلة والحجر الصحي المترلي، فالعامل انسان اجتماعي بطبعه، قد يُدخله العمل عن بُعد في عزلة اجتماعية تجعله يشعر بالتهميش[32]، ماقد يولّد لديه أمراض نفسية، إضافة إلى خطر فقدان قدرته على اكتساب المعرفة وتطوير مهاراته الادراكية من العمل الجماعيإضافة إلى صعوبة التوفيق بين الحياة الأسرية والمهنية[33].

الفرع الثاني: تحدّيات التحوّل الرقمي

لقد وضعت الجزائر في سنة 2008 استراتيجية متدرجة عرفت بما يسمى بمشروع " E-Algerie 2013 " تهدف إلى تعميم الربط بشبكة الانترنت، رقمنة الخدمة العمومية وتحضير الإطار القانوني المناسب لذلك، كما جعلت من الرقمنة أساس لنجاح استراتيجية " الجزائر رؤية 2035" [34]إلاّ أنّ هذه الخطوات والرؤى لم تأتي بثمارها بعد، وذلك ما بدا جليا أثناء الجائحة، فأول تحدّي تواجهه الحكومة الإلكترونية يكمن في كيفية قيادة التحول الرقمي، أيتبني سياسة شاملة للتحول الرقمي من خلال وضع استراتيجية رقمية واضحة والعمل على تنفيذها على أرض الواقع، فيجب علىكل دولة أن تعرفبصفة مسبقة ماهي النتائج التي تريد الوصول اليها، فالأمر لن ينجح أبدا إلاّ عن طريق إدراك أساليب قيادة مشروع التحول الرقميوإدراكأهمية الوقت أثناء عملية التحوّل، من أجل المرور نحول عالم رقمي في آجال قصيرة، فالأمر يقتضي السرعة في التحوّلعن طريق استخدام المنصات الرقميةلمواجهة ما يقوم به المنافسين والمؤسسات الناشئة.

كما يجب أن تكون للسلطات الحكومية نظرة براغماتيةوتستفيد التجارب الرائدة، كمايجب على المؤسسات العمومية والخاصة أن ترسم خطة للتحول الرقمي، وأن تعمل على تغيير ثقافة المؤسسة من تسيير تقليدي للمشروعات الى تسيير رقمي.

يتطلّب نجاح الحكومة الالكترونية توفّر مجموعة من العناصر الأساسية، أهمّها توفّر بنية تحتية من شبكات الاتصالات وعنصر بشري متخصّص وقادر على إنشاء منظومة رقمية قادرة على توفير الخدمات عبر شبكة الأنترنت، كما يتطلّب الأمر وجود رغبة سياسية لقيادة التحوّل الرقمي، وثقافة استخدام التقنيات الالكترونية عند المواطنين والمستفيدين[35].

من بين التحدّيات أيضا التي يشهدها التحوّل الرقمي هو تعزيز التخطيط والتنسيق على مستوى الهيئات العليا، فالدولةتحتاج إلى تطوير نظم الكترونية مختلفة منها ماهو خاص بتعامل الإدارة والمواطن، ومنها ما هو خاص بتعامل الإدارات فيما بينها، وأخر يتعلّق بتعامل الإدارة مع موظفيها وأيضا نظام خاص بتعامل الإدارة مع الشركات والمؤسسات، كل هذه الأنظمة تختلف فيما بينها من حيث التصميم والإجراءات، لكنّ يجب أن تكون مترابطة فيما بينها من حيث تدفّق المعلومات والبيانات، ذلك ما سوف يعقّد عملية بناء نظم إلكترونية في المراحل الأولى[36].

يتّم التخطيط لهذه المرحلة عن طريق تكليف هيئة وطنية تضّم خبراء يتولون التخطيط لإدارة الكترونية وكذا الاشراف على التنفيذ والمتابعة، مع ضرورة توفير البنية التحتية للإدارة الالكترونية عن طريق تطوير شبكة الاتصالات وتوفير الأجهزة الضرورية وذلك يستدعي توفير غلاف مالي مناسب. كما يتطلّب الأمر استحداث إدارات جديدة تستجيب لمتطلبات التحول الرقمي، وتكوين موارد بشرية في مجال الرقمنة، فالعنصر البشري هو أساس نجاح كل مشروع، فيتعيّن استغلال أصحاب الكفاءات والمهارات في المجال الرقمي، فالتكوين والبحث في مجال تكنولوجيات المعلومات والاتصالات هو بمثابة ركيزة استراتيجية الرقمنة ومواكبة التطورات المستقبلية[37].

كما يجب تكوين الموارد البشرية الأخرى استعداد ا لظهور وظائف ومهام جديدة تختلف عن التقليدية، مع ضرورة مقاومة التمسك بأسلوب الإدارة التقليدية والاستعداد للتغيير عن طريق محو الأمية الرقمية.

كما نشير إلى إنّ معظم أنظمة الحكومة الالكترونية في الدوّل الناميةيتم تطويرهاووضع أطرهامن دون مشاركة المواطن، ممّا يؤدي إلى بعض النقائص أو التعقيدات في تفعيل هذه الخدمات إذا غاب عنها تقييم المستفيدين،فتعدّ العملية التشاركية بين مقدمي الخدمة والمستفيدين منها من أحد أهّم أسباب نجاح بناء نظم الحكومات الإلكترونية، وقد تشكل الظروف الحاليةبسبب جائحة كوفيد -19 وزيادة الطلب على الخدمات الإلكترونية فرصة لإعادة النظر في النظم المتوفرة وبناء نظم حديثة مبنية على مشاركة كل الفاعلين في عملية الرقمنة[38].

وفي الأخير أصبح من الضروري وضع ترسانة قانونية تستجيب لمتطلبات الإدارة الالكترونية عن طريق سنّ قانون الإدارة الرقمية، يضمنتحديد المسؤولية فيما يتعلق بالأمن السبراني عند تبادل المعلومات الالكترونية والمحافظة على السرّية وانتهاك الخصوصية.

خاتمة

إن مشروع الإدارة الالكترونية في الجزائر لا يزال يحتاج إلىإرادة حقيقية من المسيرينوتبني استراتيجية واضحة من أجل تجسيد هذا المشروع الذي أصبح أمرا حتميا بعد الجائحة، وأيضا تحسّبا لمواجهة الأزمات المستقبلية المالية أو الوبائية على حدّ سواء، فرغم المحاولات العديدة من طرف مختلف الإدارات لإنشاء مواقع الكترونية تفاعلية، إلاّ أنّه لم يتّم الاستغناء كليّا عن التعامل بالطرق التقليدية كقطاع التجارةوالعدل مثلا.

فيتطلّب نجاح الإدارة الالكترونية القضاء على الفجوة الرقمية وتوفير الخدمات للمواطنين على أساس مبدأ المساواة وأيضا –تعزيز وتفعيل الرقمنة في مجالات مهمّةمثل القطاع البنكي وقطاع الخدمات والسياحة والتجارة الدولية، ولا بأس أن تتم الاستعانة بالتجارب الرائدة منها التجربة الإماراتية التي اخذت خطوات كبيرة في هذا المجال في سبيل ترقية الخدمات المقدمة للمواطن.

إنّ العمل عن بعدوالتعليم عن بعد وكذا التجارة الالكترونية كلها استراتيجياتتحتاج إلى تأطير قانوني لمواجهة الأزمات الوبائية،فحتى بعد زوال الجائحة (فيروس كورونا المستجد)،سوف تعتمد المؤسسات على التجارة الالكترونية والتعليم والعمل عن بعد خاصة بعد ما سوف يشهده سوق العمل والتجارة من تحولات عميقة، فتقنين هذا النموذج رقمنة القطاعات السابقة على الأقّل سيضمن لجميع الأطراف حقوقها سواء تعلّق الأمر بالمؤسسات العامة أو الخاصة ومهما كان قطاع النشاط.

ونختم هذا البحث المتواضع بمجموعة من التوصيات تتمثّل فيما يلي:

–تهيئة البنى التحية وفقا للتكنولوجيات الجديدة للمعلومات والاتصالات.

–استحداث استراتيجيه وطنية للعمل عن بعد عن طريق تهيئة بيئة رقمية داخل المؤسسات.

–محو الأمية الرقمية عن طريق نشر الثقافة الالكترونية وسط العمال والموظفين وأصحاب المؤسسات.

–تطوير الإدارة الالكترونية عن طريق تكوين الموارد البشرية المؤهلة.

الاهتمام بالفئات المحرومة من الرقمنة.

–تعميمتقنية الدفع الالكتروني.

–تأطير قانوني لعملية الرقمنة بما يخدم كل الفاعلين والمشاركين في التحوّل الرقمي.

-تحسين حوكمة قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

–تسريع وتيرة التطوّر التكنولوجي وإدراك أهمية عامل السرعة.

– تشجيع التعليم والبحث العلمي في مجال الرقمنة فالتعليم هو القاطرة الحـــقـــيـــقـــيـــة لكل تطور اقتصادي.

–توفير الوسائط الالكترونية للمؤسسات الجامعية على أساس مبدأ المساواة بين الجميع، طلبة وأساتذة.

الهوامش:

[1]أكرور ميريام، حنصالي صبرينة، التعليم العالي عن بعد تجربة جامعة الجزائر 1 في الماستر عبر الخط، مداخلة ملقاة في ملتقى وطني حول الرقمنة في الجودة في التعليم العالي، من تنظيم خلية الجودة لكلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 01/مارس 2020، منشور في المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 57، عدد 03، ص 67-https://www.asjp.cerist.dz/en/article/113296.80

[2]Vassilis Komis, « L'enseignement à distance », *Distances et médiations des savoirs* [En ligne], 2 | 2012-2013, mis en ligne le 18 février 2013,.URL :http://journals.openedition.org/dms/258

أشارت إليه أكرور ميريام، حنصالي صبرينة، المرجع السابق.

[3]قانون رقم 15-03 ، المؤرخ في 2015/02/01، المتضمّن عصرنة العدالة، ج ر عدد 06، مؤرخة في 2015/02/10.

[4]برانيفيروز، الرقمنة وسيلة لتحقيق جودة واستمرارية العمل القضائي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 58، عدد 02، ص 527-549.
https://www.asjp.cerist.dz/en/article/153271

[5]زيدان محمد، التقاضي الالكتروني آلية اجرائية عصرية في مواجهة الظروف الطارئة " جائحة كورونا أنموذجا " المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 58، عدد 02، ص 257-291.https://www.asjp.cerist.dz/en/article/153271

[6]المادة 323 مكرر 1 من القانون المدني المعدّل بموجبالأمر 10/05 المؤرخ في 2005/07/20.

[7]بموجب مرسوم تنفيذي رقم 162/07 المؤرخ في 30 ماي 2007 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 123/01 المؤرخ في 09 ماي 2001 المتعلق بنظام الاستغلال المطبق على كل نوع من أنواع الشبكات بما فيها اللاسلكية الكهربائية وعلى مختلف خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 37. وقانون رقم 04/15 المؤرخ في 2015/02/01 المتعلق بتحديد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديقالالكترونيين، جرعدد 07،ص 07.

[8]لمزيد من التفصيل حول أهمية التوقيع الالكتروني وحجيته، أنظر:

زيدان محمد، التقاضي الالكتروني آلية اجرائية عصرية في مواجهة الظروف الطارئة " جائحة كورونا أنموذجا " المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 58، عدد 02،ص 257-291.https://www.asjp.cerist.dz/en/article/153271

[9]قانون رقم 04/18 المؤرخ في 2018/05/13 ج. ر رقم 27 ص 03 المتضمّن القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية.

[10]سنوساوي سمية، الإدارة الالكترونية حتمية المرفق العام ما بعد الجائحة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 58، عدد 02، ص 49-76.

[11]المرسوم التنفيذي رقم 247/15 المؤرخ 2015/09/16 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50.

[12]لمزيد من التفاصيل حول أثر التدابير الوقائية على سير المرافق العمومية أنظر:

سنوساوي سمية، الإدارة الالكترونية حتمية المرفق العام ما بعد الجائحة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 58، عدد 02، ص 49-76.

[13] بداية تم إقرار هذا الإجراء للمؤسسات العمومية بموجب المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 69-20، المؤرخ في 21 مارس سنة 2020 يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، تم تمديد العمل به إلى المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي والمؤسسات الخاصة بموجب المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 70-20. المؤرخ في 24 مارس سنة 2020 المحدّد لتدابير تكميلية الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته. ج.ر العدد 16

[14]كما لجأت أيضا مؤسسة سونلغاز إلى تفعيل آلية العمل عن بُعد بموجب الارسالية الموجهة لكل فروعها، حيث يُمكن للموظفين مواصلة عملهم الإداري بواسطة الوسائل التكنولوجية الحديثة التي تسمح بالتحاضر والاجتماع عن بُعد[14].

[15]المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 21 مارس سنة 2020 يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته.ج ر عدد 16.

[16] يمكن تعريف تكنولوجيات المعلومات والاتصال (TIC) على أنّها:" *جميع التقنّيات التي تُستخدم في الاتصالات، ووسائط البث، وأنظمة إدارة المباني الذكيّة، وأنظمة المعالجة والإرسال، السمعيّة البصرية وغيرها*"، كما تستخدم للتعبير عن"*توظيف خطوط الاتصال، لنقل أنواع وصيغ متنوعة من البيانات، حيث يتم دمج الشبكات السمعيّة والبصريّة وشبكات الحاسوب من خلال نظام مشترك للكابلات؛ مثل توفير خدمات الإنترنت، والهاتف، والتلفاز للمنازل والشركات من خلال كابل بصري واحد، مما يساهم في تقليل التكاليف بشكل كبير*".

[17]آمال بن رجدال، اشكالية العمل عن بُعد في التشريع الجزائري كنمط حديث لتنظيم العمل خلال جائحة كوفيد 19، مجلة les cahiers du CREAD، مجلد 36، عدد 03، ص 581-608.https://www.asjp.cerist.dz/en/article/120928

[18]ا لمادة 7-1- 7-3 قانون 90-11، المتضمن علاقات العمل الفردية.

[19]محكمة استئناف كولمار (COLMAR) في فرنسا أوّل جهة قضائية كيّفت جائحة كوفيد 19 على أنّها حالة قوة قاهرة

Par un arrêt rendu le 12 Mars 2020, la Cour d'appel de Colmar, statuant en matière de droit des étrangers, qualifie certaines conséquences imposées par la pandémie du covid-19 comme relevant de la force majeure (CA Colmar, 12 mars 2020, n°20/01098).

L'appelant, un étranger faisant l'objet d'une mesure de rétention administrative en France, n'avait pu se présenter à l'audience d'appel en raison d'une suspicion d'infection au coronavirus.

La cour d'appel de Colmar, en raison de ces circonstances qu'elle qualifie « d'exceptionnelles » relève que l'incapacité de statuer en présence de l'appelant revêt les caractères d'extériorité, d'imprévisibilité et d'irrésistibilité de la force majeure en précisant que le « *délai imposé pour statuer ne permettait pas d'escorter l'appelant de façon à s'assurer de l'absence de risque de contagion d'une part et que le CRA ne disposait pas du matériel qui aurait rendu possible la tenue de l'audience par visioconférence d'autre part* ».

[20]آمال بن رجدال، اشكالية العمل عن بُعد في التشريع الجزائري كنمط حديث لتنظيم العمل خلال جائحة كوفيد 19، مجلة les cahiers du CREAD، مجلد 36، عدد 03، ص 581-608.https://www.asjp.cerist.dz/en/article/120928

[21] ارسالية وزير التعليم العالي رقم 288 المؤرخة في 29 فيفري 2020، المتضمنة وضع الدعائم البيداغوجية من محاضرات وأعمال موجهة.

[22] ارسالية وزير التعليم العالي رقم 416 المؤرخة في 17 مارس 2020، المتضمنة تفعيل العمل عن بُعد.

[23]http://elearning-mesrs.cerist.dz/

[24]http://www.iqraa.opu.dz/iqraa/

[25]لمزيد من التفصيل أنظر:

أكرور ميريام،المرفق العمومي للتعليم العالي في الجزائر و وباء كوفيد 19، مجلة حوليات جامعة الجزائر 1، مجلد 34، عدد 02، ص 226-240.

https://www.asjp.cerist.dz/en/article/121547

[26] غربي م، بدروني ع، أثر جائحة كورونا على الأسواق المالية،مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد 08،العدد02، جوان 2018، صص.1-15.

[27]L'entreprise et le citoyen face au covid 19, comment adresser l'urgence immédiate,CAREhttps://care.dz/page/lentreprise-et-le-citoyen-face-au-covid-19

https://drive.google.com/file/d/15A25sFMIESe5HTUptuUkNTzTjPS5jb5b/view

[28]أكرور ميريام، المرجع السابق.

[29]أنظر تجربة المدرسة العليا في علوم التغذية والصناعات الغذائية

/http://www.essaia.dzESSAIA

[30]أنظر تجربة التعليم عن بعد لكلية الحقوق، جامعة الجزائر 1.

/https://coursdroit.univ-alger.dz

[31]بن رجدال آمال، المرجع السابق.

[32]TaskinL,(2003) Les Enjeux du télétravail pour l'organisation
dans Reflets et perspectives de la vie économique (Tome XLII), pp 81 à 94 .

[33]Dumas M, Ruiller C, (2014) LE TÉLÉTRAVAIL : LES RISQUES D'UN OUTIL DE GESTION DES, FRONTIÈRES ENTRE VIE PERSONNELLE ET VIE PROFESSIONNELLE ? Management Prospective Ed. | « Management & Avenir » N° 74 | pp 71 – 95

لمزيد من التفصيل أنظر: بن رجدال آمال، المرجع السابق.

[34]سلمى بشاري، تطوير الرقمنة في الجزائر كآلية لمرحلة ما بعد جائحة كورونا (كوفيد 19)،مجلة les cahiers du CREAD، مجلد 36، عدد 03، ص545-580.https://www.asjp.cerist.dz/en/article/120928

[35]أ.عمر ملاعب، الحكومة الالكترونية وجائحة كوفيد 19، المعهد العربي للتخطيط، ص، 1-21.

http://www.arab-api.org/images/publication/pdfs/500/500_develop_bridge151.pdf

[36]أ.عمر ملاعب، الحكومة الالكترونية وجائحة كوفيد 19، المعهد العربي للتخطيط، ص، 1-21

[37]سلمى بشاري، تطوير الرقمنة في الجزائر كآلية لمرحلة ما بعد جائحة كورونا (كوفيد 19)، مجلة les cahiers du CREAD، مجلد 36، عدد 03، ص545-580.https://www.asjp.cerist.dz/en/article/120928

[38]أ.عمر ملاعب، المرجع السابق، ص، 1-21.

دور الجماعات المحلية في حماية الصحة العمومية وفق أحكام القانون 11/18

The role of local authorities in protecting public health in accordance with the provisions of the law n°18/11

ط.د حراش شمس الدين
كلية الحقوق والعلوم السياسية
مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

د.عيسى زهية
أستاذة محاضرة أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية
مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة
جامعة امحمد بوقرة بومرداس

الملخص:
تضمنت المداخلة التطرق والتعرف على دور الجماعات الاقليمية في حماية الصحة العمومية في نطاقها المحلي وفق احكام القانون 11/18 المتعلق بالصحة، وهذا باعتبار ان الجماعات الإقليمية تعد الشريك الأساسي للدولة في تنفيذ القوانين، حيث خولها القانون مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات التي تجعلها طرفا متدخل في الرعاية الصحية على المستوى المحلي.

الكلمات المفتاحية: الصحة العمومية، الجماعات الإقليمية، اختصاصات، قانون الصحة.

Abstract :
The intervention included addressing and identifying the role of regional groups in protecting public health in their local area in accordance with the provisions of Law 11/18 related to health. Health at the local level.

Key words: Public health, regional groups, competencies, health law.

المؤلف المرسل:حراش شمس الدين

مقدمة :

نظرا إلى أن انتشار أي وباء مهما كانت خطورته يرتب عواقب على الصحة العمومية وعلى المجتمع بأكمله، لذلك فإن التخطيط لمكافحة الوباء وحماية الصحة العمومية وجب أن يشمل جميع الإدارات والمؤسسات العامة والخاصة على حد سواء، وعلى إثر هذا فان دور الجماعات المحلية أساسي في تحقيق أهداف الخطة الوطنية والخطط الإستراتيجية المعدة من قبل وزارة الصحة من أجل حماية الصحة العمومية.

استنادا إلى ذلك تأتي خطة الجماعات المحلية ضمن إطار تنظيم وتأطير العمل المحلي لحماية الصحة العمومية من خلال تكريس وتفعيل أدوارها عن طريق كل المصالح الموجودة لضمان الحفاظ على سلامة الأفراد والبيئة، المهددتين

بمخاطر الأوبئة والأمراض المعدية والمتنقلة والفيروسات والتلوث، ما يجعلها تتخذ كل التدابير الوقائية والعلاجية المكفولة بالقوانين والتنظيمات الرامية للحفاظ على الصحة العمومية. وعلى ضوء ما سبق، فإن الدور الذي تقوم به هذه الهيئات له أهمية كبيرة لتحقيق الغاية في مجال الصحة العمومية وبالتالي، **ما هي الصلاحيات المنوطة بالجماعات المحلية بمختلف أجهزتها للحفاظ على الصحة العمومية؟**

والإجابة عن هذه الإشكالية يكون وفق المحاور التالية:

المبحث الأول : المصالح الصحية على مستوى الجماعات الإقليمية

تتكفل في المستوى المحلي هيئات إقليمية او محلية مصنفة في التنظيم الإداري، وقد كلفها قانون الصحة بتطبيق الإجراءات الرامية إلى ضمان مراعاة القواعد والمقاييس الصحية في كل أماكن الحياة.

المطلب الأول:المصالح الصحية على مستوى الولاية

تعتبر الولاية الجماعة الإقليمية للدولة وتشكل فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية، وباعتبارها هيئة محلية لا مركزية فهي تسهر على تنفيذ النشاطات الخاصة بالوقاية الصحية[1]، كما ان المجلس الشعبي الولائي يعتبر هيئة مداولة في البلدية، وهو يهتم في مجال الصحة العمومية بإنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات طبقا لأحكام المادة 94 من قانون الولاية[2].

كما يساهم المجلس الشعبي الولائي بالاتصال مع البلديات في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة وكذا مكافحتها طبقا للمادة 95 من نفس القانون[3].

ك ما يجسد الوالي صورة حقيقة لعدم التركيز الإداري نظرا للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية[4].

كما يسهر الوالي باعتباره سلطة ضبط إداري فإنه مسؤول على صيانة الصحة العمومية حسب الشروط المحددة في القانون والتنظيمات الجارية حيث يتمتع بصلاحيات واسعة تترجم باستخدام وسائل متعددة هي لوائح الضبط، القرارات الفردية، والقوة المادية، التي تهدف إلى تحضير وتنفيذ إجراءات الدفاع والحماية من خلال الاعتناء بمشاكل حماية الصحة، كما يشرف على الإدارات التقنية المحلية المتعلقة بحماية الصحة العمومية لما لها من دور فعال في نقل تلك الحماية من مجال التشريع إلى مجال التنفيذ على أرض الواقع، ومنها، مديرية الصحة صاحبة الوصاية المحلية، وكذا مديرية التجارة التي من بين مهامها حماية المستهلك وإدارة مراقبة لجودة وقمع الغش[5].

وقد أكد قانون المياه رقم 12-02 والمرسوم التنفيذي رقم 164-93 في مادته الخامسة صلاحيات الوالي في التدخل ومنع الاستحمام بسبب التلوث، كما أن الوالي هو من يرأس لجنة تل البحر الولائية التي تتولى مكافحة تلوث البحري وهو ما تضمنه المرسوم التنفيذي رقم 279-94 الخاص بمكافحة تلوث البحر وإحداث مخططات استعجاليه.

– اللجنة الولائية للوقاية من الأمراض المتنقلة عن طريق المياه ومكافحتها :

هي لجنة وظيفية وفقا لتنظيمها الجديد، ووفقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 19-196 الموافق لـــ 10 يوليو 2019 المتضمن إنشاء لجنة وطنية للوقاية من الأمراض المتنقلة عن طريق المياه ومكافحتها وتحديد مهامها وتنظيمها وسيرها.من بين مهامها ما يلي:

– إعداد مخطط عمل سنـــــوي لـــــلـــــوقـــــايـــــة مـــــن الأمـــــراض المتنقلة عن طريق المياه ومكافحتها، على مستوى الولاية،

– الإشراف على لجان الدوائر ولجان البلديات ومساعدتها في أداء مهامها،

– إعداد مخطط تدخل في حالة خطر أو وباء،

– ضمان مهام المراقبة والتفتيش للجـــــــان الدوائر والبلديات،

– اقتراح كل التدابير التي من شأنها ترقية وتحسين الوقاية من الأمراض المتنقلة عن طريق المياه ومكافحتها، على اللجنة الوطنية.

وتتشكل هذه اللجنة التي يرأسها السيد الوالي أو ممثله، من مدراء قطاعات النشاطات بالولاية وفقا لأحكام المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه.

وامتدادا لهذه اللجنة هناك لجان عبر الدوائر ولبلديات ذات نفس الصلاحيات.

وبهذا فإن الوالي يعتبر أهم سلطة تشرف على كل المصالح المتواجدة على مستوى الإقليم الذي يدخل ضمن دائرة اختصاصه الوظيفي، حيث يسهر على تطبيق وتنفيذ كل القوانين والتنظيمات التي تهدف إلى الحفاظ على الصحة العمومية.

المطلب الثاني: المصالح الصحية على مستوى البلدية

تعتبر البلدية في التنظيم الإداري الجزائري الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتعتبر البلدية مختصة بالصحة العمومية داخل اقليمها بحيث تقوم بتشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميدان الصحة طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 122 من القانون 10/11، كما تسهر البلدية بمساهمة المصالح الصحية العمومية على احترام التشريع والتنظيم المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية[6].حيث يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا عن البلدية فيقوم بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول به.

وللمحافظة على الصحة العمومية أيضا، أنشأت مكاتب بلدية للنظافة تطبيقا للمرسوم المؤرخ في 3 جوان 1987، هذه الأخيرة منشاة بقرار وزاري مشترك من وزير الداخلية ووزير المالية، ووزير الصحة ووزير الري، والوزير المكلف بالبيئة والغابات، مكلف بالتنسيق مع المصالح المعنية بأعمال الرقابة على النوعية فيما يخص المواد الغذائية والمنتجات الاستهلاكية كل ما يتعلق بالصحة العمومية على مستولى البلدية[7].

- **المكتب البلدي لحفظ الصحة:**

يعد المكتب الصحي قسم من أقسام البلدية يهتم بمختلف المشاكل الصحية التي تؤثر سلبيا على صحة المواطن وعلى صحة البيئة التي يعيش فيها وكذلك بالوقاية لحماية الصحة العمومية ولتحقيق هده الغاية يقوم المكتب البلدي لحفظ الصحة بالمهام التالية:

- بمراقبة الوفيات والإحصائيات الديمغرافية، محاربة الأمراض المعدية. محاربة داء السعر. محاربة داء الجرب. مراقبة جودة الماء الصالح للشّرب. مراقبة جودة المواد الغذائية. مراقبة صحة السكن. مراقبة صحة الأماكن العمومية والتجارية. مراقبة المؤسسات التعليمية. مراقبة المؤسسات المصنفة (المضرة، المزعجة والخطيرة) والمؤسسات الصناعية. مراقبة صحة البيئة (محاربة الجراثيم، محاربة الحشرات والقوارض). مراقبة إخلاء النفايات المترلية والطبية.

المبحث الثاني:دور الجماعات المحلية في حماية الصحة العمومية

المادة 29 تنص حماية الصحة هي كل التدابير الصحية والاقتصادية والاجتماعية والتربوية والبيئية الرامية إلى الحد من الأخطار الصحية او القضاء عليها، سواء كانت ذات أصل وراثي أو ناجمة عن التغذية أو عن سلوك الإنسان أو مرتبطة بالبيئة وذلك بغرض الحفاظ على صحة الشخص والجماعة.

المطلب الأول: الدور الإعلامي

تتمثل في تفعيل آليات مشاركة المواطنين ولجان الأحياء وتنظيمات المجتمع المدني المحلي في العمل التضامني لتخطي الأزمة الصحية، وفي هذا الأطر بادرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية برفع القيود والعراقيل عن تأسيس الجمعيات من خلال تخصيص أرضية رقمية عبر موقع الوزارة لتسجيل طلب إنشاء جمعية والالتزام بدراسة الملف ومنح الاعتماد خلال اجل لا يتجاوز عشرة أيام بالإضافة الى التحدي الإعلامي الجواري الغير مفعل، لتحسيس المواطنين بمخاطر الوباء وضرورة التقيد بالتدابير الصحية[8].

المادة 30 تنظم هياكل الصحة في إطار تنفيذ برامج الصحة بمساعدة السلطة المعنية، حملات التوعية والإعلام وأعمال الوقاية من الأمراض والآفات الاجتماعية والحوادث والكوارث مهما كانت طبيعتها.

المادة 31 تضع الدولة برامج حماية الصحة وتضمن تنفيذها، حسب كيفيات تحدد عن طريق التنظيم.

تكون برامج الصحة وطنية وجهوية ومحلية، وتكون على عاتق الدولة، كما تستفيد من الوسائل المالية الضرورية لإنجازها.

يتم إعداد البرامج الوطنية لحماية الصحة والإشراف عليها وتقييمها بصفة دورية من طرف الوزير المكلف بالصحة، بالتعاون مع جميع القطاعات المعنية.

وتتولى تنفيذ هذه البرامج المصالح الخارجية وهياكل ومؤسسات الصحة والقطاعات المعنية.

المادة32 تخصص البرامج الجهوية لحماية الصحة للتكفل بالمشاكل الصحية الخاص بعدة ولايات من الوطن، وتتولى إعدادها وتنفيذها المصالح الخارجية ويتم تقييمها من طرف الوزير المكلف بالصحة.

المادة 33 تخص البرامج المحلية لحماية الصحة بلدية او عدة بلديات وتهدف إلى التكفل الخاص بالاحتياجات الصحية المحددة كذات الأولوية بالنسبة لسكان هذه البلديات. تعد هذه البرامج ويم تقييمها من طرف المصالح الخارجية للولاية المكلفة بالصحة بالتعاون مع القطاعات المعنية ويمكن تنفيذها من اختصاص هياكل ومؤسسات الصحة والجماعات المحلية والمصالح التقنية المختصة في مجال الصحة.

كما يتولى المجلس الشعبي الولائي في ظل احترام المعايير المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية، إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية. ويتخذ في هذا الإطار، كل التدابير لتشجيع إنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلة للجمهور وفي المواد الاستهلاكية[9]. والوالي باعتباره سلطة ضبط إداري فإنه مسؤول على صيانة الصحة العمومية حسب الشروط المحددة في القانون التنظيمات الجارية، حيث يمكنه استخدام عدة وسائل منها لوائح الضبط، القرارات الفردية والقوة المادية.

المطلب الثاني: برامج الوقاية في الصحة

تنص المادة 34: الوقاية هي كل الأعمال الرامية إلى: -التقليص من أثر محددات الأمراض.، -و /او تفادي حدوث أمراض، -إيقاف انتشارها و/او الحد من أثارها.

وبذلك تقوم المجالس المنتخبة المحلية البلدية والولائية بوضع المخططات والبرامج الخاصة أثناء حدوث الكوارث لحماية الصحة العمومية،والوسائل الواجب تسخيرها حيث تقوم [10]كل ولاية او بلدية او وحدة محلية بإعداد مخطط تنظيمي خاص بها تحت السلطة المباشرة للمسؤول المعني الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي ورئيس الوحدة، فيما يخص المخطط الولائي للتدخل يعتبر الوالي المسؤول الأول عن إعداده وتنفيذه،ويساعده أعضاء لجنة الأمن ورؤساء مختلف الوحدات المعنية بالتدخل، اما فيما يخصص المخطط البلدي للتدخل فيتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي ضبطه وعرضه على الوالي للموافقة عليه ويساعده في التنفيذ والمتابعة رؤساء وحدات التدخل والإغاثة بالإضافة الى أعضاء الهيئة التنفيذية للبلدية حيث تنص المادة 35 من القانون 11/18 على انه يتعين على الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي ومسؤولي الهيئات العمومية والخاصة، في إطار اختصاصهم وبالاتصال مع مصالح الصحة، تنفيذ التدابير والوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض المتوطنة وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية.

كما تنص المادة 36 على ان برامج الوقاية في الصحة ترتكز على **شبكات رصد** الأمراض المتنقلة وغير المتنقلة والإنذار عنها، قصد التمكن من الكشف المبكر عنها والتصدي السريع لها، على سجلات الرصد بالنسبة للأمراض غير المتنقلة[11].

المطلب الثالث: التدابير العلاجية

تستهدف التدابير العلاجية الكشف عن الأعراض المرضية في الوقت المناسب لمنع حدوث المرض، وكذلك الحيلولة دون تفاقمه تفاديا للآثار المزمنة وتحقيقا لإعادة تكييف سليم وتشمل التدابير العلاجية مثلا، التكفل بصحة الأشخاص في الحالات الاستثنائية، حيث يتعين على هياكل ومؤسسات الصحة المعنية، في إطار التكفل الصحي عن الكوارث أو الحالات الاستثنائية إعداد مخطط تدخل ونجدة خصوصي وذلك بالتعاون مع السلطات والمصالح المؤهلة12.

يضاف إلى ما سبق حماية المرضى المصابين باضطرابات عقلية ونفسية، حيث يشمل التكفل بهم التشخيص والعلاجات وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج الاجتماعي وفق مخطط عام تندرج فيه مجمل هذه الأعمال، كما يتلقى الأشخاص المصابون بالأمراض المعدية والذين يشكلون مصدر للعدوى علاجا استشفائنا أو حر13.

وفي إطار تمثيله للدولة وباعتباره سلطة من سلطات الضبط الإداري يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على النظام العام البيئي في جانبه الصحي، حيث تسهر البلدية على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية خاصة في المجالات التالية:

- توزيع المياه الصالحة للشرب
- صرف المياه المستعملة ومعالجتها،
- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها،
- مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة،
- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلة للجمهور14.

وفيما يتعلق بالنقاوة والنظافة فقد حدد الباب الثاني من المرسوم رقم 81-267، عدة اختصاصات لرئيس المجلس الشعبي البلدي منها:

- السهر بالخصوص حفظ الصحة ونظافة المساكن والعمارات والأنهج والمساحات والطرق والبنايات والمؤسسات العمومية15.

كما يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على:

- يتخذ كل الإجراءات الرامية إلى مكافحة الأمراض الوبائية والمعدية وحاملات الأمراض المتنقلة،
- يسهر على تنفيذ العمليات المتعلقة بالتطهير،
- يسهر على تموين السكان المنظم للشرب بكميات كافية للاحتياجات المنزلية ولحفظ الصحة،
- ينظم تنظيف الأنهج وجمع القمامة بصفة منتظمة حسب توقيت دقيق ملائم،
- يقوم بصيانة شبكات التطهير وعند الاقتضاء يسهر على إنجازها،
- يسهر على نظافة البلدية وتجميلها،
- يضمن تصريف المياه القدرة16.

كما تنص المادة 09 من المرسوم ذاته على أنه ينظم رئيس المجلس الشعبي البلدي المزابل العمومية، وإحراق القمامة ومعالجتها في أماكن ملائمة والجدير بالذكر أنه لهذا الغرض وضع تحت تصرف رئيس المجلس البلدي مجموعة من الوسائل المادية والبشرية والقانونية لبلوغ الأهداف المرجوة، وفق برامج محلية لحماية الصحة، بلدية أو عدة بلديات وتهدف إلى التكفل بالمشاكل الخاص بالاحتياجات الصحية المحددة كذات الأولوية بالنسبة لسكان البلديات17.

خاتمة:

ترتبط الصحة العامة ارتباطا وثيقا بسلامة الإنسان وسلامة البيئة التي يعيش فيها، وبالتالي فإن هذه السلامة ونظرا للتطور الحاصل قد تكون معرضة للخطر بسبب التلوث والأمراض المتنقلة والأوبئة، وعلى غرار كل الدول المتقدمة فإن الدولة الجزائرية سعت إلى التصدي لهذه الأخطار المهددة لسلامة الأفراد والبيئة التي يعيشون فيها وهذا على المستوى الوطني والمحلي من خلال تفعيل دور كل الأجهزة التي لها صلة بموضوع مواجهة الأخطار التي تهدد الصحة العمومية، حيث نجد على المستوى المحلي الدور الهام الذي تقوم به الجماعات المحلية الممثلة في الولاية والبلدية والتي تؤدي كل مهامها وفقا لما تنص عليه القوانين واللوائح لدرأ هذه المخاطر وذلك بالسهر على التنفيذ والتطبيق الميداني عن طريق تسخير كل الوسائل البشرية والمادية في هذا الإطار والشاملة لأمور النظافة والتطهير والعلاج والصيانة والدوريات الطبية والبروتوكولات الصحية، ولعل أهم مثال على ذلك ما تم مؤخرا عند مواجهة وباء كورونا (كوفيد 18) والدور التي قانت به الجماعات المحلية لخير دليل على خطة الدولة في دفع عجلة التطور خاصة في ما يتعلق الحفاظ على الصحة العمومية.

وتعتبر الخدمة العمومية عن تلك الخدمات التي تعدها الدولة هي المسؤولة عن أدائها أو الخاضعة لرقابتها لكونها ضرورية لحق حياة الإنسان وتأمين صحته، وعليه تعبر الخدمات الصحية عن خدمات العناية والتشخيص بالمؤسسات الصحية والمصالح القائمة عليها والتي يشرف عليها المسؤولون المحليون خاصة الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

الهوامش:

[1]-Rachid ZOUAIMIA, Marie Christine ROUAULT, Droit Administratif, édition BERTI, 2009, Alger, p. 139.

[2]- قانون 07/12 مؤرخ في 28 ربي الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية رقم 12 مؤرخة في 29 فيفري 2012

[3]- المادة 95 من قانون الولاية.

[4]- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، الجزائر، سنة 2004، ص 127.

[5]- أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي 90-39 مؤرخ في 30 يناير سنة 1990، يتعلق برقابة الجودة وقمع الغش (ج.ر رقم 05-1990).

[6]- قانون رقم 10/11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37 مؤرخة في 2011/07/03.

[7]- قريبيز مراد – بلي بولنوار، صلاحيات الجماعات المحلية في حماية الصحة العمومية في إطارها البيئي، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد الرابع، العدد الأول، سنة 2020، امعة الأغواط (الجزائر)، ص 146 و 147.

[8]- عبد النور ناجي، دور الجماعات الإقليمية في الجزائر في إدارة مخاطر الكوارث الصحية "فيروس كورونا كوفيد 19 "، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 02، 2020، ص 420.

[9]- المادة 94 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

[10]- عبد النور ناجي، دور الجماعات الإقليمية في الجزائر في إدارة مخاطر الكوارث الصحية "فيروس كورونا كوفيد 19 "، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 02، 2020، ص 412.

[11]- أنظر المادة 36 من قانون الصحة 18-11، مرجع سابق.

[12]- أنظر المادة 1/123 من قانون الصحة رقم 18-11، مرجع سابق.

[13]- قريبيز مراد – بلي بولنوار، مرجع سابق، ص 144.

[14]– المادة 123 من القانون 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية (ج.ر عدد 37 مؤرخة في 2011/07/03).

[15]– المادة 07 من المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 1981/10/10، يحدد صلاحيات المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنظافة والطمأنينة العمومية (ج.ر عدد 41 مؤرخة في 1981/10/13).

[16]– المادة 08 من المرسوم رقم 81-267، المرجع نفسه.

[17]– المادة 33-01 من القانون 18-11، مرجع سابق.

دور الوقف في التنمية الاقتصادية المستدامة في ماليزيا خلال جائحة كورونا

The Role of the Waqf in Sustainable Economic Development during Covid Era in Malaysia

الدكتورة أسماء أكلي
أستاذة مساعدة، كلية أحمد إبراهيم للقانون
الجامعة الإسلامية العالمية ماليزيا

الملخص:

لقد إكتسب الوقف أهمية بالغة في المجتمع الإسلامي بين علماء الفقه والأكاديميين و الباحثين. بالرغم من أن المسلمين على دراية بمعنى الوقف وتعريفاته إلا أنهم يتغاضون عن الجانب العملي المرن و المتوافق مع أزمنة و أمكنة عديدة. بالرغم ان التاريخ الإسلامي يشير إلى الدور الفعال للوقف في التعليم والمنح الدراسية ودور الأيتام والعلاج المجاني إلخ ، نلاحظ أن برامج الائتمان الصغير وشبكات الأمان عبر أنحاء العالم لم ينجحا في الحد من الفقر وعدم المساواة في الدخل.

لذلك تحاول هذه الورقة وضع سياق للدور التنموي للوقف في العالم المعاصر وتوفير إطار للأوقاف للحفاظ على تقاربها مع التنمية المستدامة و توفير البدائل الحيوية الذي توفره المؤسسات القائمة على الوقف لتفعيل دوره في ماليزيا للتكفل بالمحتاجين والفقراء خلال وباء كورونا، وتستكشف هذه الورقة الوضع الحالي لقطاع الوقف من منظور اجتماعي اقتصادي في ماليزيا وتبرز المجالات التي تحتاج إلى نظرة جديدة لتنشيط الوقف و تقييم دوره في التنمية الاقتصادية المستدامة في السياق الماليزي .

الكلمات المفتاحية: الأوقاف، مقاصد الشريعة، جائحة كورونا، التنمية الاقتصادية، الاستدامة,

Abstract :

The Islamic endowment has recently gained excessive importance in scholarly literature among scholars of jurisprudence, academics, and researchers. Although Muslims are familiar with the implications of endowment, yet they usually overlook the practical and flexible aspects of this tradition and its role in education, scholarships, orphanages, medical treatment etc., we observed that microcredit programs and safety nets across the world have not succeeded in reducing poverty and income inequality.

Therefore, this paper attempts to investigate the developmental role of endowments in the contemporary world and to provide a framework for endowments to maintain their convergence with sustainable development and to provide alternatives to activate the role of awqaf in Malaysia during the epidemic. In addition, the paper attempts to assess the role of waqf in sustainable economic development and poverty reduction in the Malaysian context.

Key words: Endowments, the objectives of Shari'ah, the pandemic, economic development, sustainability

مقدمة :

شهد العالم منذ عدة عقود من الزمن العديد من الأحداث الدراماتيكية والأزمات الإنسانية نتيجة الكوارث الطبيعية، الحروب البشرية ، تفشي الأوبئة ، الفقر ، انتهاكات حقوق الإنسان، و غيرها من الأمور. بناءً على الملخص التنفيذي للقمة الإنسانية العالمية2016 فإنه خلال العشرين سنة الماضية تضرر أكثر من 218 مليون شخص و في كل سنة قدرت خسائر الإقتصا العالمي بحوالي 300 مليار دولار.[1]من خلال تصفح تقارير منظمة الصحة العالمية مؤخرا فإنه تم تسجيل أكثر من مئة مليون حالة كورونا وأكثر من مليون ولائمئة وفاة بسبب الجائحة في مختلف بقاع العالم.[2] إلا أنه تبقى هذه الحصيلة في إرتفاع. في الحقيقة هذا الإرتفاع ليس فقط بسبب الفيروس نفسه ولكن بسبب الآثار الجانبية التي خلفها في الأوساط الإجتماعية و العائلية والإقتصادية و التي نجم عنها الفقر و الجوع و الأمراض و العنف الإجتماعي والعائلي لذلك يحذر الخبراء من أن الوفيات من هذه الآثار لا تقل أهمية عن تلك التي تخلفها الجائحة.[3]

إن وسائل الإعلام و الحكومات باتت تركز على الآثار الجانبية و المحلية للفيروس و كذلك الإستجابات السياسية والطبية خاة و أنه هناك أكثر من 126 مليون شخص محتاج للمساعدات الإنسانية و المادية عبر مختلف دول العالم وخاصة الدول النامية و والدول قيد التطور، ، هذه الأمور الهامة يجب البحث فيها وفي إمكانات درء أثر الوباء من خلال تحليل الأزمات الإنسانية القائمة و الآثار المباشرة على السكان المعرضين للخطر و المتضررين، و في ظل تزايد هذه الآثار والأزمات الإنسانية ظهرت العديد من المحاولات و الإستراتيجيات الجديدة و المبتكرة للتغلب على مثل هذه المشاكل الاجتماعية والإقتصادية.[4]

و في إطار التحولات الإقتصادية التي يشهدها العالم، أبان القطاع الثالث التكافلي بنوعيه الخاص و العام عن العديد من الإيجابيات في الدول الغربية التي حقق فيها القطاع الثالث نموا ملحوظا حيث ما انفك يصبح مصدرا للثروة الوطنية في الدول الغربية وحتى الإسلامية و هذا لما يملكه من أصول و ما يحققه من مقاصد و أهداف إجتماعية و إقتصادية وكذلك دوره في التمويل المؤسساتي لعدة قطاعات تشمل التعليم و الصحة و البيئة وحقوق الانسان والأسرة ومبادراتها وغيرها من الخدمات و المنافع العامة. لذلك نلاحظ إسهامات القطاع الثالث مؤخرا في إنعاش التنمية المستدامة ونظرا لدوره الفعال خلال السنين الماضية نتوقع ارتفاع إسهامات القطاع الثالث في تفعيل المشاريع الاقتصادية والاجتماعية عبر دول العالم المتقدم و المتخلف. حيث يمكن لهذا القطاع كذلك تأسيس المنظمات و الهيئات الغير حكومية التي تلقى رواجا في البلدان النامية مؤخرا عبر تشكيل منظمات و حركات تطوعية تعمل على تحسين الظروف الإجتماعية و الإقتصادية.

على الرغم من أن العديد من الحكومات و منها الحكومة الماليزية قد أعلنت مساعدات وحزم مالية وقروض موجهة للتخفيف من الضرر الإقتصادي الذي أصاب الناس خلال الجائحة، و حاولت توفير أموال تصرف حتى على العاطلين عن العمل ومع ذلك فإن سهولة القروض على أساس الفائدة قد خلق نوعا من المديونية للأسر و العائلات و حتى الشركات التجارية على المدى الطويل الذي مما سيؤثر سلبا على النظام الاقتصادي عموما و المداخيل الفردية خصوصا.[5]

إن التمويل الاجتماعي الإسلامي قد أصبح من المصادر الإضافية المهمة للتمويل الذي يمكن أن يحسن ويخفف من العجز أو الضعف المادي في المجتمعات. هناك شواهد عديدة في التاريخ الإسلامي حول إسهامات وتمويلات القطاع الاجتماعي باستخدام الأدوات المالية الإسلامية و التي تشمل الزكاة والصدقة والوقف والقرض حسن والتكافل غيرها. هذه الآليات المالية والاجتماعية ساهمت بكثافة في العقود الماضية في التخفيف من المخاطر الإنسانية و التقليل من معاناة العديد من المجتمعات المتضررة من الكوارث، و الأوبئة و الصراعات. في كل سنة يسخر المسلمون عبر دول العالم مبالغ يتبرعون بها بسخاء لأجل تفعيل و تحسين آليات التمويل الاجتماعي الإسلامي لتخفيف المعاناة الإنسانية عبر العالم. و في ضوء التهدور اللإقتصادي في العالم الإسلامي وحاجية المسلمين فيه فإن ور التمويل الإسلامي له أهمية عظمى. فمثلا يساهم الوقف في تشييد استثمارات مبتكرة وتحسينات اجتماعية طويلة وقصيرة الأمد ، وبناء القدرات التكيفية مما يمكن المجتمعات من التعافي بسرعة أكبر من الأزماتو تسهيل الاندماج الاجتماعي والاقتصادي وتحقيق التنمية المستدامة المرجوة عبر تفعيل الدور الحيوي للقطاع التكافلي و الأوقاف.[6]

إن الغرض من التمويل الإسلامي و خاصة الوقف هو الحد من الفقر في المجتمعات وإثراء المحتاجين من المسلمين والمسلمات من أجل أن يكونوا مستقلين ماديا. لذلك نرى مؤخرا بأن المنظمات الخيرية تلقى صدى و معاينة دينية،اجتماعية ومدنية.[7] إن الأعمال الخيرية من منظور إسلامي تعتبر بمثابة عبادات بشرط أن تتوافق مع المبادئ الإسلامية. بالرغم من الاختلافات الفقهية لتعريف الفقه فإنه يمكن اختيار تعريف شامل مفاده أن الوقف هو تحبيس الأصل وتسبيل المنفعة كما هو مستنبط من حديث رسول الله لعمر بن الخطاب حيث قال: "احبس أصله وسبل ثمره."[8] يقتصر هذا التعريف على ذكر حقيقة الوقف فقط، وهو لا يتطرق إلى تفصيلات أخرى قد ذكرها مفسرون و علماء في تعريفاتهم حتى لا يخرج التعريف عن دلالته. إضافة إلى هذا لخص محمد أبو زهرة تعاريف الوقف بقوله "الوقف هو منع التصرف في رقبة العين التي يمكن الانتفاع بها مع بقاء عينها. وجعل المنفعة لجهة من جهات الخير ابتداء وانتهاء." يمكن إعتبار هذا التعريف كجامع لصور الوقف عند العلماء الذين أقروه.[9] وفي ضوء هذا التعريف نرى أن الوقف هو حبس مال على ملك الواقف لأجل التبرع بمنفعته نحو آليات الخير مدة بقاء الموقوف لتحقيق المقاصد.

ومن هنا يمكن كذلك إعتبار الوقف على أنه تخصيص مبلغ من المال من قبل المؤسسين سواء كانوا أفرادا أو منظمات وتخصيصه اللانتفاع بها لأجل رفاهية المجتمع.يمكن أن تكون التعبئة الفعالة للأوقاف النقدية خصوصا مفيدة للغاية و أداة مفيدة في تطوير مخططات فعالة للتخفيف من الأعباء المادية التي تواجهها مجموعة غير ممثلة و غير مسموعة في المجتمع خاصة النساء الأرامل و الوافدات العاملات في ماليزيا.[10] على الرغم من أن الأرامل يشكل ننسبة كبيرة من السكان والتي تبلغ 6.2 بالمئة معظمهن في حاجة إلى مساعدات، إلا أنه هناك القليل من البحوث المعمقة فيما يتعلق بوضعهن. وعليه فإن هذه الورقة تهف إلى دراسة كيفية توظيف أموال الوقف و خاصة النقدي منه إلى أدوات مختلفة و مشاريع من شأنها أن تساعد في تمكين وتحسين حياة الأرامل المحتاجات وأطفالهن بالإضافة إلى الوافدات العاملات خلال الوضع الراهن و المتأزم المتمثل في جائحة كوفيد-19.

المطلب الأول:الأوقاف و جائحة كورونا في ضوء مقاصد الشريعة

تهدف مقاصد الشريعة إلى تحقيق رفاهية الناس وتحسين حياتهم وحمايتهم من أي صعوبات أو تهديدات.مقاصد الشريعة تسعى إلى تخفيف المشقة عن الناس ورفعها، إن كل ما يؤثر سلبًا على رزق الإنسان أو حياته الكريمة هو ضمن إطار مقاصد الشريعة الإسلامية. إن مواجهة التحديات الاقتصادية والصعوبات المختلفة مثل جودة التعليم وخدمات الرعاية الصحية الجيدة و تنمية ريادة الأعمال و التمويل الإصلاحي و التنموي هي بعض ميزات مقاصد الشريعة.[11]إن حماية الأرواح و حياة المسلمين مقدسة في الدين الحنيف و هي من الضروريات و من أهداف الشريعة الإسلامية و لذلك نظرا لأهميتها في الشريعة الإسلامية. إضافة إلى ذلك، حماية كرامة الإنسان تعتبر هدفا آخرا للشريعة الغراء لأن الكرامة أمر حيوي للغاية وتعتبر حقا و واجبًا لابد من الحفاظ عليه و ترسيخه لكلا الجنسين.[12] قال الله تعالى في القرآن:

﴿وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُم مِّنَ الطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَى كَثِيرٍ مِّمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلاً ﴾

(سورة الإسراء، الآية :70).

من أجل تحقيق أهداف الشريعة المذكورة و غيرها و تحت عنوان روح المساعدة، وجب على الأثرياء مساعدة المحتاجين التي تعتبر فريضة إجتماعية. إن مؤسسات الوقف أساسية في مساعدة المجتمع لأن حياة الإنسان صممت بحيث يكون هناك أثرياء وفقراء وكذلك أناس ضعفاء وأقوياء و كل شي بمقدار. تشير هذه الظروف أن هناك دائما علاقات ومساعدات متبادلة بين الناس لذلك فإن التنمية الوقفية تمثل أمرا حيويا. شجعت العديد من الآيات القرآنية على أهمية المساعدات المتبادلة من الأغنياء إلى الفقراء (القرآن 9:71 ؛ 24:22) بدلاً من الإستغلال غير الإنساني للآخرين(القرآن 107: 17). وقد أثنى الله تعالى على روح التضحية لأجل الآخرين لتحقيق مجتمع عادل (القرآن 4: 80، 81 ؛ 16:55).إن الوقف الإسلامي بشكل أساسي يهدف إلى مساعدة المجتمع في معالجة مشاكله من خلال توفير الحماية لحياة الأفراد و المحتاجين من الأيتام و المعوزين و الأرامل وتخفيف الصعوبات التي يواجهونها خاصة في هذه الأوقات العصيبة جائحة كوفيد -19 وما بعده.

بما أن الاقتصاد هو العامل الأكثر أهمية في حياة الإنسان، فإن تنمية هذا الجانب هو الحل لدعم حاجيات الناس الغذائية و السكنية و غيرها خاصة بعد أن تبين الأثر السلبي لكوفيد -19 على التنمية الإقتصادية و الإجتماعية في ماليزيا وغيرها والتي شملت إنهاء علاقات عمل العديد من الموظفين و الموظفات من الشركات و المؤسسات التي أصبحت مهددة بالإفلاس. إذا استمرت هذه الجائحة لفترة طويلة ، فإن تأثر عدد العمال من المرجح أن يستمر في النمو. نتيجة لذلك ، ستتأثر العديد من الجوانب الأخرى بما في ذلك العمال البسطاء الذين يعملون كمنظفين و في المطاعم و المشروعات الصغيرة والمتوسطة التي تضم أعدادًا كبيرة من الأشخاص. و هذا ما سيعكس انخفاض القدرة الشرائية لدى الناس نظرا لقلة المال في وسط المجتمع وكذلك انخفاض الانتاجية مما سيؤدي إلى عجز تجاري.[13] لذلك ، فإن ناك حاجة إلى أداوات تساعد في العملية الاقتصادية مثلا لوقف، الذي يمكن أن يحقق التنمية الاقتصادية في المجتمع الماليزي ما إذا تم الإستثمار فيه و تحويله إلى مصدر للتنيمة المستدامة وصندوق للإستثمار خاصة خلال هذه الفترة العصيبة ماديا في المجتمعات.

إن النقطة المركزية في الشريعة السمحاء هي التنمية الشاملة و المستدامة للحفاظ على الإنسان الذي يمثل المحور الرئيسي لمقاصد الشريعة. و في هذا الصدد ، فإن نموذج مقاصد الشريعة يستلزم تطوير مؤسسات الوقف المعاصرة وتصميم البرامج التي ستشمل موضوع الحفاظ على حقوق البشر و أرواحهم. وبالمقابل يتعين على مؤسسات الأوقاف أن تضع إطارًا لبرامج التنمية القائمة على الوقف والتي تتماشى مع أهداف الشريعة التي يجب أن تشمل كل مشاريع التطوير و التنمية لتمكين المجتمعات من تحقيق ضروريات الحياة الأساسية و اللازمة و الكريمة للجميع.[14] إن حفظ النفس من أولويات مقاصد الشريعة الإسلامية وأحد أركانه او هذا يتطلب الحفاظ على جميع ضروريات الحياة مثل الرعاية الصحية والتعليم والمأوى والملابس و غيرها.[15]

تحتاج نماذج الوقف الحالية إلى التركيز أكثر على أهداف الشريعة وخاصة المتعلقة بالحفاظ على حياة الإنسان وكرامته من خلال تمكين المحتاجين و الأرامل و الأيتام من الوصول بسهولة إلى التعليم ،الصحة، العناية الطبية، الغذاء والمأوى وغيرها لتحقيق مقاصد الشريعة لذلك تحتاج مؤسسات الوقف إلى تنظيم و تأطير هذه الأهداف في برامجهم التنموية مع أطر زمنية محددة لأن أموال الوقف يمكن أن تساهم في رفع الفقر و تطوير المجتمعات خاصة لدى المحتاجين من الأرامل و العاطلات عن العمل لتوفير العديد من الخدمات كالرعاية الصحية وريادة الأعمال والقروض و غيرها.

المطلب الثاني:العوامل المؤدية إلى فقر الأرامل

كانت هناك بعض الأبحاث التي إستهدفت نوعا ما كبار السن الذين هم أيضا في كثير من الأحيان أرامل. إلا أن عددا قليلا جدا من البرامج التنموية قد وجه للتخفيف من حدة فقرهن ومع ذلك ، غالبًا ما يتم التغاضي عن الأرامل الأصغر سنا والأرامل الذين ليسو أرباب عائلات. عدم الاهتمام بهذه المجموعة الفرعية من الأرامل أصبح واضحا بالنظر لقلة أو إنعدام الإحصائيات حول عدد الأرامل كنسبة مئوية من السكان الإناث. وينجم عن ذلك فجوة معرفية في هذا الصدد بالرغم من أن العديد من القضايا الإجتماعية و الإقتصادية التي تخص الأرامل تجعلهم حالتهم بارزة و تستحق التمحيص و الإهتمام خاصة و أن الأرامل في كثير من الأحيان و خاصة في دول العالم الإسلامي تعاني من فقدان المكانة الاجتماعية وانخفاض الظروف الإقتصادية و المعيشية. غالبًا ما يتم العثور على أن الحالة الإقتصاية و الإجتماعية للأرامل تتفاقم بسبب ظروف الفقر ونقص الوصول إلى الخدمات والموارد خاصة خلال هذه الفترة العصيبة أين أثر فيروس كورونا على عائدات السكان في ماليزيا و العالم أجمع.[16]

هناك عدد معتبر من كبار السن من الأرامل والأمهات و أطفالهم يواجهون العوز وأحيانًا التهميش لأسباب عديدة. في بعض الحالات،تجد الأرامل أنفسهن بدون دعم مالي أو يعتمدون كليًا على صدقات الأقارب أو الأعمال الحرة إن توفرت. هناك من يعتقد بأن عبء رعاية الأطفال في ماليزيا هو عامل يمنع الأرامل من المشاركة في المشاريع أو العمل في المجال العام والمؤسساتي. إضافة إلى أنه يمكن لفقر الأرامل أن يتضاعف بسبب تفشي الأمية ، ونقص التعليم أو التدريب ، مما يؤدي إلى عدم قدرتهم على إعالة أنفسهن أو أسرهن.علاوة على ذلك ، فإن عوامل مثل عدم ملكية الأرض أو أي ضمانات أخرى لا تؤهل الأرامل الفقيرات للحصول على رصيد او إئتمان، في مثل هذه الظروف يصعب على الأرامل

شق طريقهم للخروج من الفقر و الإعوزاز.[17] لقد أصبح جليا أن فقر الأرامل في كثير من الأحيان يرتبط إرتباطا مباشرا بنقص تمكنهم من الوصول إلى الموارد الاقتصادية ،بما في ذلك الائتمان ، وملكية الأراضي ، وحقهم في الميراث، و عدم وصولهم إلى التعليم وخدمات الدعم ، بالإضافة إلى التهميش وإبعادهم من عملية صنع القرار.[18]

المطلب الثالث:شروط توظيف أموال الوقف لمساعدة الأرامل

يدعو الدين الإسلامي إلى التنمية الشاملة للإقتصاد ويركز على الرفاهية الاجتماعية ويحث على الحفاظ على العدالة الاجتماعية والإنصاف والتخفيف من حدة الفقر. إن تعاليم الدين الحنيف تؤكد مسؤولية المسلمين تجاهالرعاية الإنسانية والاجتماعية. حيث إن مفهوم مقاصد الشريعة يؤيد مبدأ خدمة المصلحة العامة وجلب المنفعة وتقليل الضرر في المجتمعات. وبالتالي فإن القضاء على الفقر الاجتماعي والاقتصادي وتحقيق العدل هي من الأهداف الأساسية و السامية للإسلام.[19] إن الإسلام حرص على تحقيق العدالة الاجتماعية و التنمية المستدامة لكل الأشخاص و خاصة المحتاجين منهم وهذا ما يجعل التمويل الإسلامي محل تحليل و تنظير في الدول الغربية لأن هذا النظام المالي يعمل بطريقة أخلاقية و شفافة و فاعلية لرفع الفقر و جلب المنافع.

إن الحصول على الائتمان والعمالة والسكن وغيرها يمكن أن يوفر سبل العيش الكريم للأرامل و يمنحهم الأمان الإقتصادي. علاوة على ذلك ، فإن الأرامل في حاجة إلى تموقع مناسب وموقع جيد في البرامج التعليمية والتدريبية التي ستمكنهم من تولي دور فعال في أسرهن ومجتمعهن وتحقيق التنمية الإجتماعية و الإقتصادية. إن مستوى الفقر عند الأرامل في ماليزيا و الوافدين إليها من أندونسيا و بعض الدول المجاورة يتجاوز أي مساعدات مالية و يتطلب مواريد أخرى. على الرغم من أنه لا توجد مؤسسة يمكنها القضاء على الفقر نهائيا إلا أن الجمعيات الخيرية و الأوقاف قادرة على مساعدة عدد كبير من النساء الأرامل طالما كان هناك تبرع كاف وتسيير صحيح و فعال للموارد المالية الوقفية. يتفق الفقهاء المسلمون على أن توفير الوقف النقدي لا رجوع فيه و يجوز للمؤسس الإستفادة من الأرباح الناتجة عنه.[20]

بالإضافة إلى ذلك ، عند إنشاء الوقف النقدي مثلا يجب أن يكون في حالة أبدية ومستمرة ، حيث يجب أن يكون النفع مستداما والدعم مستمرا من الإيرادات المتأتية من الوقف النقدي.[21] علاوة على ذلك ، من المستحسن أن يكون الوقف الذي يستخدم في مكافحة الفقر في أوساط النساء غير قابل للتصرف ، أي أنه بمجرد جعل و إنشاء المال وقفًا ،لا أحد يستطيع أن يتفرد بتملكها أو التصرف فيها. هاته الشروط والقيود يمكنها أن تضمن الاستدامة وتوفير النقد المستمر لمساعدة الأرامل ليس فقط في الوقت الحاضر أين يعانين الحرمان بسبب جائحة كورونا، بل على أساس مستدام في المستقبل.[22]

يمكن حل العديد من هذه المشاكل عن طريق استخدام موارد الوقف لتمكين الأرامل من التغلب على الفقر وتمكينهن من الحصول على التمويل والضمان الاجتماع. يمكن تقسيم هذا الطرح لعدة مراحل منها، أولا: إنشاء الوقف عن طريق جمع التبرعات في وديعة أو حساب وقفي نقدي.ثانيا: تعيين الأمناء من رجال ونساء يسهرون على مراقبة و

تسيير مال الأوقاف.ثالثا: تعبئة الأموال واستثمار أجزاء منها في محفظة الأسهم الإسلامية. رابعا: استثمار الأموال في الديون وحقوق الملكية و استثمارات التمويل المصغر (المضاربة ،المشاركة وتمويل المرابحة للأرامل). خامسا: تويه الربح الناتج عن الاستثمارات إلى حساب القرض الحسن و إنشاء مراكز أعمال. سادسا: استحداث وظائف للأرامل في مراكز الأعمال وتحويل دخل الإيجارات إلى حساب الرواتب والمزايا و توجيهها في تحقيق التنمية في التعليم و الصحة و التأمين و غيرها.[23]

المطلب الرابع: توظيف الوقف في المجال الصحي خلال الوضعية الوبائية

إذا كانت عملية التنمية الاقتصادية تسعى الى زيادة الانتاج و رفع مستواها فإن من شروط ذلك أن يكون الافراد المنتجون على مستوى صحي جيد و كذا البيئة التي يعملون فيها وذلك يستدعي رصد مبالغ ملائمة للإنفاق على الخدمات الصحية خاصة خلال هذا الوقت المتأزم من كورونا. يعتبر القطاع الصحي و فعاليته من روافد التنمية ، وأصبح توفير العناصر الأساسية معالجة المرضى من المرضى و المحتاجين و الأرامل و رعايتهم يحتل حجما كبيرا من ميزانيات دول العالم غير أن دول العالم الإسلامي أهملت بشكل ملحوظ التنمية المستدامة في هذه الأوساط و الفئات.[24]

كان للوقف في التاريخ الإسلامي أثر كبير في رقي المجتمعات، فمثلا تمكن العباسي ونمن ممارسة نظام الوقف التنموي الإنتاجي حيث هيمنت مؤسسات الوقف على الجانب الإقتصادي والإجتماعي في البلاد الإسلامية من أجل تسخير المستشفيات والعلاج المجاني في كل مكان و تقديم أفضل الخدمات الصحية حتى مستشفيات الحيوانات تم تطويرها في دمشق بأسعار معقولة وكانت تقدم خدمات مجانية.[25]بالرغم من أن الواقع في ماليزيا لا يعكس اللتوظيف المناسب للأوقاف في الميدان الصحي إلا أنها إعتمدت على الوقف العام لغرض الإعتناء برفاهية الناس وفقًا للشريعة الإسلامية و على النحو المنصوص عليه في المادة 12 من قانون وقف سيلانغور لعام 2015 والقسم 14 من تشريع الوقف في تيرانغانو لعام 2016.[26]

لقد أخذ الوقف مؤخرا مكانة مرموقة في المجتمع الماليزي و تنميته حيث عزز المجال الصحي حيث وظف في بناء المستشفيات والمراكز الصحية و تطويريها. إن أول مستشفى وقفي تم تطويره في ماليزيا هو مستشفى النور الوقفي لإستكمال جهود التنمية الصحية في جوهور. مستشفى النور هو مركز غير ربحي هدفه الرعاية الصحية للفئات الأقل حظًا في المجتمع من الأيتام و الفقراء و الأرامل و توفير الأدوية لهم بغض النظر عن العرق والدين.[27] بالإضافة إلى تطوير مستشفيات الوقف على نطاق واسع، هناك أيضًا بعض المنظمات والأفراد الذين يروجون للوقف الصحي مثل صندوق الوقف الصحي الخاص (TWKK) الذي يهدف إلى إنشاء صناديق الوقف في ماليزيا تتم إدارتهم بشفافية وفعالية ومنهجية.الهدف من إنشاء هذا الصندوق هو جمع الأموال واستخدام ها فينشر الوعي الوقفي الصحي في المجتمع و مساعدة المرضى الذين يحتاجون إلى العلاج والمعاينة الطبية ، وتطوير إدارة مستشفيات الوقف بماليزيا.[28] وعليه فإن وجود المستشفيات الوقفية أصبح قادرا مؤخرا على تغطية العبء الصحي الذي تتحمله المستشفيات العامة التابعة للحكومة خاصة في التعامل مع القضايا الصحية الخطيرة مثل وباء كورونا.

المطلب الخامس: مشاريع الوقف الإسلامي و التنمية في ماليزيا للإنعاش الاقتصادي

يعتبر إطار الوقف أداة مالية اجتماعية إسلامية مهمة يمكن استخدامها لتوفير استجابة فعالة للتحدي الاقتصادي خلال فترة الجائحة. كما يعتبر الوقف جهازًا مهمًا في قطاع التمويل الاجتماعي الإسلامي ، وهو جزء من النظام التطوعي الذي يشمل أشكالا أخرى من العمل الخيري مثل الزكاة والصدقة والتمويل الإسلامي. فهو أداة قابلة للتطبيق لتسهيل النمو الديني والاجتماعي والاقتصادي في المجتمع الإسلامي ، وخاصة في مجال التعليم وتطوير البنية التحتية والرعاية الصحية وتخفيف الفقر.

إن مشاريع الوقف في ماليزيا تهدف إلى توليد الدخل للمؤسسات الوقفية الماليزية وذلك عبر تدعيم المجتمع في الأزمة الاقتصادية في ما بعد كوفيد -19. كما أن الاتجاهات الحالية لمشاريع الوقف في ماليزيا تسير من قبل مجلس الدولة الإسلامي لأجل أغراض دينية ، اجتماعية واقتصادية، تعليمية و الرعاية الصحية من خلال تطوير مراكز الإصلاح والتأهيل الاجتماعي والذي يرتبط بشكل أساسي بإنشاء دور العبادة بما في ذلك المساجد والمصليات وكذلك المقابر.إن من مشاريع الوقف والتطوير العقاري في ماليزيا هو التركيز الاجتماعي الذي يهدف بشكل أساسي الى تحسين حياة الفقراء والمحتاجين والفئات الضعيفة من الناس كالأرامل و الأيتام مثل مركز إيواء النساء في جوهور باهرو. كما تركز مشاريع الوقف في ماليزيا على الغرض الاجتماعي والإقتصاي وتطوير العقارات الاستثمارية للحصول على دخل وقفي مستدام موجه للإسكان والدعم التجاري للمشاريع الصغيرة و المتوسطة.

إن مشاريع الوقف في ماليزيا تم تصميمها وفقًا للاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية المحلية ، مثل مشروع الزراعة و التعليم والرعاية الصحية و التربوية و التدريب لتنمية المجتمع في بينانغ و بيراك و جوهور. فلقد تم إنشاء و تطوير الوقف كصندوق تحفيزي يغطي ميزانية وطنية بقيمة 250 مليون رينجيت ماليزي تم تخصيصه في خطة ماليزيا التاسعة (2006-2010) ، والتي مولت العديد من المشاريع البارزة مثل المرافق التعليمية والصحية.تعد حملة myWakaf من بين المبادرات الأخيرة لتعزيز دور الوقف كأداة مهمة للتنمية المالية و الإقتصادية عبر البنوك الإسلامية لإنشاء مجموعة من أموال الوقف يمكن توجيهها إلى أربعة قطاعات: التعليم والصحة والاستثمار والتمكين الاقتصادي. لذلك فإن للوقف الاسلامي في ماليزيا دورا في الإنعاش الاقتصادي في عصر جائحة كورونا على أساس مشاريع الوقف لمكافحة البطالة والإعوزاز.

يمكن أن يكون الوقف حلاً طويل المدى و أداة لتفعيل التنمية المستدامة من خلال الاستخدام الفعال لأصول الوقف لتوفير مجموعة أكبر من الأموال لدعم الاحتياجات الأساسية للفقراء والمحتاجين من خلال مبادرات مثل دعم برامج التغذية والإسكان والتعليم عند الفئات المحتاجة.يجب أن يعمل نموذج myWakaf الماليزي على تحسين الاقتصاد من خلال ترتيب المضاربة لدعم ريادة الأعمال (الأعمال الحلال) والابتكار الاجتماعي. علاوة على ذلك ، يجب أيضًا الترويج للوقف وإبرازه بشكل فعال كوسيلة للمسؤولية الاجتماعية للشركات. كما ماليزيا تسعى أيضًا إلى إنشاء صندوق وقفي محدد للاستعداد للطوارئ والكوارث ، والذي سيتم إنشاؤه كدرس مستفاد من أزمة الوباء الأخيرة لتلبية الاحتياجات العاجلة للفئات الضعيفة المعرضة بشدة لعدم الاستقرار الاقتصادي.

لذلك يجب استثمار هذا الصندوق في شكل استثمارات قابلة للتطبيق لتوسيع الصندوق الذي يجب توزيعه على المجموعة المستحقة من الأشخاص أثناء الأزمات. فلقد أصبح الوقف الاسلامي في ماليزيا في جوهره موجه نحو استثمار أكثر استدامة وحيوية لتوليد الدخل من أجل حلول اجتماعية واقتصادية طويلة الأجل ، وخلق تآزر مع صندوق الزكاة وغيره.يتطلب الوقف من خلال التجربة الماليزية المزيد من موارد المعرفة والمهارة التي تساهم في تعزيز الوقف لذلك يجب أن تكون مؤسسات الوقف جاهزة أيضًا لـــ "فتح الباب" للسماح بمزيد من الجهود التعاونية لغرض تطوير الوقف الاسلامي وتسييره.

خاتمة:

تحتاج مؤسسات الوقف إلى البحث عن العديد من الابتكارات لتكون قادرة على توفير فرص اجتماعية واقتصادية مختلفة لإفادة المجتمع و خاصة الفئات الهشة منه ، بما في ذلك المشاريع التي يمكن أن تلبي الاحتياجات الأساسية للفئات الضعيفة (الفقراء والمحتاجين) وخلق فرص العمل. يمكن أيضًا إعادة تنظيم وجود أصول الوقف (بما في ذلك الفنادق والأراضي الزراعية ومراكز التسوق) لتوفير وسيلة لتحقيق مصادر دخل فورية وطويلة الأمد خاصة لأولئك المحرومين اجتماعيًا. إلى جانب ذلك ، يمكن أن يكون الوقف النقدي وسيلة قوية لتجميع مصادر أموال الوقف التي يمكن توجيهها إلى مختلف المشاريع الخيرية ، والأعمال التجارية المتوافقة مع الشريعة ، والاستثمارات. ومع ذلك ، فإن التحديات متوقعة حيث يمكن تكثيف النضال من أجل الحصول على أموال وقف كافية لإحراز تقدم في تطوير الوقف في حقبة ما بعد الجائحة. ومع ذلك ، تبقى التغييرات نحو إدارة أكثر كفاءة وفعالية وابتكارًا في النهاية أمر ضروري لتحفيز نجاح مشاريع الوقف في مكافحة الصراعات الاجتماعية والاقتصادية التي يواجهها المجتمع وتخفيف الأعباء الاقتصاية وتحقيق التنمية المستدامة. علاوة على ذلك ، فإن التغييرات في المشهد الاجتماعي والاقتصادي بسبب الوباء الأخير قد خلقت ، حتماً ، المزيد من الفرص للابتكار وأحدثت أيضًا تغييرات في المؤسسات والمجتمع. تقدم هذه الورقة بشكل أساسي دراسة نظرية مدفوعة بالظروف الاقتصادية الحالية الناجمة عن الأزمة الصحية العالمية الأخيرة والتي تتطلب حلاً مستدامًا من خلال أدوات التمويل الاجتماعي الإسلامي. من خلال القيام بذلك ، قدمت الورقة بعض الأفكار العملية المهمة من خلال رسم الآفاق المحتملة لمؤسسات الوقف ، كما تعمل أيضًا كمحفز للتغيير في القيم المجتمعية من خلال تطبيق الدور المركزي للوقف الاسلامي. كما يجب طباعة قيم التضامن و المساعدة الإنسانية في المجتمع كدروس مستفادة خلال الأزمات التي لا يمكن حلها ببساطة مع الحفاظ على العقلية الرأسمالية والفردية القائمة.

[1] OCHA, "Global Humanitarian Overview", 2016.

[2] World Health Organization, "WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard". Retrieved on 16thFebruary, 2021, available at: https://covid19.who.int/.

[3] Nick Turse, Exceptionally Dire Secondary Impacts of COVID-19 could Increase Global Poverty and Hunger 3rdMay, 2020. Retrieved in 16th February 2021, available at: https://theintercept.com/2020/05/03/exceptionally-dire-secondary-impacts-of-covid-19-could-increase-global-poverty-and-hunger/.

[4] Jakob Kurtzer, the Impact of COVID-19 on Humanitarian Crises, Centre for Strategic and International Studies, 2019, retrieved in February 2021, available at: https://www.csis.org/analysis/impact-covid-19-humanitarian-crises.

[5]Freedman, Charles, et al. "Global effects of fiscal stimulus during the crisis." *Journal of Monetary Economics*, vol. 57, no. 5 (2010): 506-526.

[6]ساري سهام، ''دور مؤسسات الأوقاف و الزكاة في تحقيق التنمية المستدامة دراسة التجربة الجزائرية و الكويتية''، مجلة التمويل و الإستثمار و التنمية المستدامة، المجلد الثاني، العدد الأول، 2017، صفحة 79.

[7]A. Habib, *Role of Zakat and Awqaf in Poverty Alleviation*, Jeddah, Saudi Arabia: IRTI, Occasional Paper no. 8, 2004, pp. 19-72.

[8]أبو عبد االله محمد بن إسماعيل البخاري، **صحيح البخاري**، باب :**الوقف كيف يكتب**، الجزء الرابع، دار إحياء التراث العربي، بيروت، دون تاريخ نشر،ص: 14.

[9]محمد أبو زهرة، **محاضرات في الوقف**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1972م، ص: 05.

[10]M. I. A. Mohsin, "Financing through cash-waqf: A revitalizationto finance different needs," *International Journal of Islamic andMiddle Eastern Finance and Management*, vol. 6, no. 4, pp. 306.

[11]الأحسن ، أ. "دراسة عن المساهمات الإسلامية في التنمية المستدامة العالمية". بيغاسوس الحادي عشر (2015): 4–22.

[12]Kamali, Mohammad Hashim. "Human dignity in Islam." *International Conference on Pathway of Human Dignity: From Cultural Tradition to a New Paradigm, jointly organized by Europe Science Foundation (ESF) and Linkopeng University, Vadstenna, Sweden, 1st November*. 2007.

[13]Nurjannah, Nurjannah, and M. Wahyuddin Abdullah. "Cash Waqf: Economic Solution during the Covid-19 Pandemic." *FITRAH: Jurnal Kajian Ilmu-ilmuKeislaman* 6.2 (2020): 235-236.

[14]محمد الطاهر بن عاشور، **مقاصد الشريعة الإسلامية**، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، قطر، 2004.

[15]Chapra, M. Umer. *The future of economics: An Islamic perspective*. Vol. 21. Kube Publishing Ltd, 2016.

[16]United Nations, Widowhood: Invisible Women Secluded or Excluded, 2001, pp. 3-6.

[17]AmudaYusuffJelili, and Nor Azizan Che Embi. "Alleviation of poverty among OIC countries through sadaqat, cash waqf and public funding." *International Journal of Trade, Economics and Finance*, vol. 4, no. 6 (2013): 403.

[18]Ibid.

[19]Biancone, Paolo, and Maha Mohamed Radwan Ahmed Salem. "Social finance and financing social enterprises: an Islamic finance prospective." (2019): 1-7.

[20]M. U. M Marzuki, "Tackling poverty: A look at cash waqf," *ProsidingPersidanganKebangsaanEkonomi Malaysia*, vol. 2, no. 2, (2012): pp. 1611-1623.

[21]AmudaYusuffJelili, and Nor Azizan Che Embi. "Alleviation of poverty among OIC countries through sadaqat, cash waqf and public funding." *International Journal of Trade, Economics and Finance*, vol. 4, no. 6 (2013): 403.

[22]M. I. A. Mohsin, "Financing through cash-waqf: A revitalizationto finance different needs," *International Journal of Islamic andMiddle Eastern Finance and Management*, vol. 6, no. 4, (2013): pp. 317-318.

[23]A. Lahsasna, "The role of cash waqf in financing micro and medium sized enterprises (MMES): A new Islamic financial approach by using cash waqf model," in Proc. Seventh International Conference–The Tawhidi Epistemology: Zakat and Waqf Economy, Bangi, 2010, pp. 98-118.

[24]إبراهيم عبد اللطيف ابراهيم العبيدي–استبدال الوقف رؤية شرعية اقتصادية قانونية–دار الشؤون الإسلامية والعملالخيري–دبي الإمارات العربية المتحدة–الطبعة الأولى، 2009.

[25]Ab Rahman, Muhammad Firdaus, et al. "The Role of Waqf in the Face of the Covid-19 Pandemic." *Journal of Fatwa Management and Research* (2020): 10.

[26]Ibid.

[27]Norizah Mohamed @ Haji Daud &Asmak Ab Rahman. 2015. Wakaf PenjagaanKesihatan: Kajian Kes Di Hospital Waqaf An-Nur. *Jurnal Syariah*, Vol. 23, No.3 (2015): pp 421-422.

[28]Amanahraya. "TabungWarisan Khas Kesihatan". https://www.amanahraya.my/product/tabung-warisan-khas-kesihatan/ (diaksespada 19 February 2021).

TIC et développement durable des Collectivités territoriales en Algérie: Quelle stratégie juridique ?

"تكنولوجيات الإعلام و الاتصال والتنمية المستدامة للجماعات الإقليمية في الجزائر: أية إستراتيجية قانونية؟"

د. بودر هجيرة
أستاذة بحث قسم ب
مركز البحث في الإعلام العلمي والتقني

Résumé:
Les Technologies de l'information et de la communication sont considérées comme un facteur clé du développement durable. Aussi, la transformation vers une société durable et résiliente doit être soutenue par un gouvernement électronique. Ainsi, pour la réalisation de l'agenda 2030, l'Algérie doit se doter d'une stratégie globale et cohérente basée sur les TIC et impliquant toutes les parties prenantes, notamment les collectivités territoriales; qui constituent le noyau de base du développement durable.
Mots clés : Développement durable, TIC, Collectivités territoriales, administration électronique, Gouvernement électronique.

الملخص:
تعتبر تكنولوجيات الإعلام و الاتصال عاملا رئيسيا في التنمية المستدامة.كذلك التحول إلى مجتمعات مستدامة و قادرة على التكييف يجب أن تدعمه حكومة إلكترونية. و حتى تتمكن الجزائر من الإلتزام بتحقيق أجندة 2030، عليها أن تعتمد إستراتيجية شاملة ومتجانسة تستند على تكنولوجيات الإعلام والاتصال وتشرك جميع أصحاب المصلحة، خاصة الجماعات الإقليمية التي تشكل النواة الأساسية للتنمية المستدامة.
الكلمات المفتاحية: التنمية المستدامة، تكنولوجيات الإعلام والاتصال، الجماعات الإقليمية، الإدارة الإلكترونية، الحكومة الإلكترونية.

Introduction :

Le rôle des Technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le développement durable des nations n'est plus à démontrer. L'agenda 2030 pour la réalisation des objectifs du développement durable (ODD), qui a été approuvé par les dirigeants du monde en 2015, n'a fait que réitérer ce constat déjà dressé par les membres des Nations Unis à l'aube de ce siècle à travers la déclaration du millénaire de 2000 ; puis en 2003 à Genève et en 2005 à Tunis dans le cadre des deux rounds du Sommet Mondial sur la Société de l'Information (SMSI).

A cet effet, Les efforts déployés, tant au niveau international qu'au niveau national, pour l'intégration des TIC dans les différents domaines d'activité socio-économiques nécessitent la modernisation de l'administration publique en charge de soutenir et d'accompagner la transformation vers des sociétés durables et résilientes, à travers l'intégration des TIC dans ses relations G to G, G to B, et G to C, pour améliorer ses procédures de fonctionnement, optimiser ses dépenses et proposer des services plus performants à ses usagers en toute transparence. A noter que cette transformation n'est pas sans poser des problèmes pratiques, notamment d'ordre juridique.

Etant membre des Nations Unis, l'Algérie a adopté l'ensemble des instruments internationaux relatifs au développement durable, dont la déclaration du millénaire et l'agenda 2030. Elle s'est engagé de la sorte à intégrer le développement durable dans les politiques de développement du pays. Cet

engagement implique l'adoption des différents moyens proposés par ces instruments pour la réalisation des objectifs du développement durable, dont la promotion des TIC. Toutefois, et en dépit des efforts consentis par le gouvernement algérien dans le cadre de la e-gouvernance, depuis le début des années 2000 à ce jour, tous les programmes nationaux dédiés exclusivement à la promotion des TIC en Algérie ont échoué.

Aussi, Le développement durable multidimensionnel, tel que conçu par la communauté internationale en 2015, et qui a été introduit explicitement dans la stratégie de développement du pays à travers la constitution de 2016, puis dans certaines stratégies sectorielles[1], ne visait pas directement le développement des TIC, tel que préconisé dans l'objectif 9.c des ODD.

Par conséquent, presque toutes les actions menées par l'Etat algérien, depuis 2000 à ce jour, en faveur de la promotion et le développement des TIC, ne s'inscrivaient pas dans le cadre d'une stratégie nationale de développement durable.

Par ailleurs, les collectivités territoriales qui constituent le noyau de base du développement durable, et qui sont de ce fait concernées par tous les ODD à mettre en œuvre au niveau local, dont l'ODD 9.c relatif à la promotion des TIC, n'ont bénéficié d'aucun programme d'action national visant le développement des services numériques dans le cadre de l'e-administration pour la réalisation des ODD. A l'exception de quelques applications de cette e-administration, parrainées par la tutelle de ces collectivités, en l'occurrence le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales. Et qui s'inscrivaient à l'origine dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations de l'organisation mondiale de l'aviation civile concernant l'e-passeport.

Cet état de fait nous permet d'expliquer, a priori, le retard enregistré par l'Algérie dans la transition numérique, tel que l'atteste le rapport 2018 des Nations unies sur l'e-gouvernement (E-Gouvernement Developpement Indice-EGDI), rendu tous les deux ans par sa commission économique et sociale pour évaluer la progression de chaque pays dans sa gouvernance électronique. Ce rapport est intitulé : « Préparer le gouvernement électronique pour soutenir la transformation vers des sociétés durables et résilientes".

Et c'est justement à partir de cet intitulé que nous avons dégagé notre problématique qui consiste à savoir: Comment l'Algérie a appréhendé les TIC pour la réalisation des objectifs du développement durable au niveau des collectivités territoriales?

Pour répondre à cette problématique, il est nécessaire de rappeler en premier lieu ce que proposent les TIC aux collectivités territoriales pour quelle puissent jouer pleinement leur rôle dans la réalisation des ODD au niveau local (**Section 1**). Puis examiner les efforts consentis par le gouvernement algérien pour la promotion des TIC au service du développement durable des collectivités territoriales, à travers notamment le dispositif juridique ayant accompagné ces efforts (**Section 2**). Et ce afin d'en dégager les lacunes et ressortir avec quelques recommandations.

Section 1 ; Que proposent les TIC aux collectivités territoriales pour atteindre les ODD ?

Au début de la généralisation des technologies de l'information et de la communication à travers le monde, les fondateurs et promoteurs d'Internet percevaient ce réseau comme une infrastructure potentielle d'une nouvelle société[2] fondée sur l'immatériel, à caractère transnational et en mesure de s'auto- réguler loin de tout contrôle étatique.

Aujourd'hui, et après plus de 25 ans d'existence, il s'avère que le développement des TIC et de l'Internet à travers le monde n'aurait pu être possible sans le soutien des pouvoirs publiques, c'est-à-dire de l'Etat, soit au niveau national ou au niveau interétatique[3].

Toutefois, les Etats ne sont pas tous au même niveau de développement dans le domaine des TIC. Et ce pour de multiples considérations : politiques, économiques, culturelles et sociales, voire sociétales; mais surtout pour des raisons liées au degré de modernisation de l'administration en charge d'accompagner et d'appui ce développement technologique.

Ainsi les Etats ayant réussi la transformation numérique avaient tous opté pour l'utilisation des potentialités des TIC pour réformer graduellement l'administration, et ne c'étaient pas contenter d'automatiser les procédures existantes pour les rendre accessibles à distance.[4]

Aujourd'hui il est tout à fait clair que les TIC offrent de multiples atouts pour la modernisation de l'Etat, à travers notamment le passage vers une administration électronique des affaires publics.

Considérées à la fois comme le noyau de base du développement durable[5] et un des acteurs clés dans le développement de l'administration électronique[6], les collectivités locales doivent impérativement s'approprier les TIC comme levier essentiel pour leur développement durable, en s'inscrivant dans une stratégie de réforme de l'Etat[7].

Mais comment les TIC peuvent-elles contribuer concrètement à la réalisation des ODD ? Et comment les collectivités territoriales peuvent-elles s'approprier les TIC en faveur de la réalisation des ODD au niveau local ?

Sous–section 1 : Rôle des TIC dans la réalisation des ODD de l'ONU

Les 17 objectifs et les cibles de développement durable, tels que définis dans l'agenda 2030, sont intégrés, interdépendants et indissociables. Ainsi, on ne peut dissocier l'ODD 9.C, qui vise à «Accroître nettement l'accès aux technologies de l'information et de la communication et faire en sorte que tous les habitants des pays les moins avancés aient accès à Internet à un coût abordable d'ici à 2020.»[8] du reste des objectifs et cibles. C'est pour dire que les TIC peuvent contribuer à accélérer la réalisation des 17 objectifs de développement durable des Nations Unis[9], dans leurs dimensions : économique, sociale et environnementale.

Etant dans l'impossibilité de recenser tout ce que proposent les TIC pour l'accélération de la réalisation de l'agenda 2030, nous nous contenterons de fournir quelques exemples sur le rôle de ces technologies dans la réalisation des ODD :

- Les applications des TIC peuvent impacter les modalités d'exercice et de coordination de certaines activités et leur « durabilité », tel que le secteur de l'agriculture et du développement rural[10]. Les TIC peuvent aider les agriculteurs à accroître le rendement des cultures tout en réduisant leur consommation d'énergie, parce qu'elles permettent aux pratiques agricoles d'être davantage fondées sur des données[11] fournis en temps réel par les plateformes de collecte, traitement et diffusion d'information (telles que les données météorologiques, économiques, juridiques, etc), pour être plus efficace. L'utilisation des capteurs dans l'irrigation peut réduire également la consommation en eau. Les TIC peuvent être utilisées également pour améliorer la politique publique dans le domaine agricole au profit d'une économie plus performante et durable. (ODD 2,7, 8,12,13).
- Les TIC, entant que moyen d'action de coordination distante, permettent de réduire les déplacements physiques, et par conséquent de réduire le cout énergétique[12]. Les applications de l'administration électronique, les plateformes de e-commerce, d'e-paiement, de e-Learning et autres, en sont l'exemple concret. La crise sanitaire Covid -19 a d'ailleurs démontré l'utilité de telles applications. Il existe aussi des technologies qui permettent de surveiller et contrôler l'environnement, tels que les systèmes d'information géographiques (SIG), ou encore de mesurer la pollution en temps réel[13]. (ODD 3, 4, 5, 7, 8,12 et 13).
- Les industriels du secteur des TIC développent des technologies permettant de mesurer la pollution en temps réel grâce à des capteurs en réseau, qui peuvent même se porter au poignet comme une montre. Les systèmes d'information géographiques (SIG) favorisent la surveillance de l'environnement, et les statistiques environnementales alimentées par des systèmes d'information ad hoc permettent l'élaboration de politiques environnementales complexes comme des systèmes de marchés d'émission (le logiciel SAP permet, par exemple, de construire une véritable comptabilité carbone analytique) ou des taxes sur la pollution ou la consommation de carburant modulables en fonction du revenu.
- Les TIC peuvent également contribuer à réduire la fracture cognitive entre individus et pays, de diminuer les risques écologiques, de garantir plus de transparence entre gouverneur et gouvernés, de

renforcer la démocratie en consacrant la démocratie collaborative[14]. (ODD 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14,15 ,16 et 17).

- Loin d'être parfaites, ces technologies peuvent être également génératrices de beaucoup de problèmes. Les équipements électroniques et électriques qui permettent l'exploitation des services fournis via ces technologies consomment beaucoup d'énergie et de ressources naturelles rares; elles génèrent des déchets polluants qui nécessitent une gestion spécifique et couteuse[15]. Afin de réduire ces effets néfastes des TIC sur l'environnement, plusieurs projets ont été lancés dans le cadre de la coopération internationale , impliquant toutes les parties prenantes (Etats, organisations internationales, secteur privé et société civile), pour encourager le développement et l'utilisation de TIC plus « vertes ».

Dans cette optique, l'UIT, entant qu'organisation interétatique relavant du système onusien, et dans le cadre de sa contribution à la mise en œuvre de l'agenda 2030 (notamment l'ODD 9), a mené plusieurs actions en collaboration avec ses partenaires pour atteindre cet objectif. Il s'agit notamment[16] :

- Des actions menées en 2017 en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) pour renforcer l'innovation en matière de TIC dans l'agriculture;
- L'UIT a contribué au développement de TIC plus "vertes" en indiquant comment les réseaux électriques intelligents peuvent aider à mettre en place des systèmes moins gourmands en énergie et plus aisés à contrôler et à réduire les émissions de carbone ;
- Pour les déchets d'équipements électriques et électroniques, l'UIT propose de créer une Coalition sur les déchets d'équipements électriques et électroniques afin de renforcer la collaboration pour relever le défi mondial que constituent ces déchets. Elle a également élaboré des stratégies, normes et politiques mondiales qui proposent des lignes directrices relatives à la gestion durable des déchets d'équipements électriques et électroniques.
- Concernant les Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques, l'UIT élabore des politiques et des normes internationales qui contribuent à réduire la quantité d'énergie nécessaire pour fournir des produits et services TIC. Elle a par exemple élaboré des normes sur les centres de traitement de données écologiques et les systèmes d'alimentation électrique "verts".

Sous-section 2 : Contribution des collectivités territoriales à la réalisation des ODD au niveau local via les TIC

Etant la cellule de base de l'administration électronique, les collectivités territoriales, notamment les communes, doivent être au cœur de tout projet d'électronisation de l'Etat. Mais pour se faire il est nécessaire de définir une stratégie globale intersectorielle qui consacre plus de décentralisation et qui offre aux acteurs publics locaux plus de latitude dans la définition de leur propre stratégie numérique sur la base des caractéristiques socio- économiques et démographiques de leur territoire.

Il est aussi nécessaire avant d'engager un projet d'électronisation de l'administration, au niveau Etat ou collectivités territoriales, de bien définir les objectifs visés par une telle électronisation; est-ce simplement pour automatiser et de rendre accessible à distance des procédures déjà existantes ou pour profiter de tous les atouts des TIC pour réformer radicalement l'administration et la rendre plus efficace ?[17]

Mais quel que soit le choix opéré par les tenants d'un tel projet, les avantages des TIC sont multiples, et les services qu'offre l'administration électronique via ces technologies le sont aussi. Ils peuvent intervenir à plusieurs niveaux[18] :

1. Dans la gestion des relations G to G (governement to governement)

Grace aux TIC les collectivités territoriales, et en premier lieu les communes, peuvent améliorer leur fonctionnement en interne, et améliorer la gestion de leurs relations avec leurs partenaires parmi les institutions et établissements publics dans tous les domaines (échanges

intercommunaux ou avec les services déconcentrés de l'Etat,…). Elles peuvent informatiser tout leur périmètre de gestion, s'interconnecter avec ses services en interne et avec l'ensemble de ses partenaires publiques (en intranet), de dématérialiser ses actes administratifs et autres, utilisation des SIG pour l'observation et le contrôle de l'environnement dans son territoire, la gestion électronique des déchets…

2. Dans la gestion des relations G to B (Government to Business)

Dans le secteur économique les TIC permettent aux collectivités territoriales d'accompagner les entreprises du territoire, à travers la dématérialisation des marchés publics pour consacrer plus de transparence, mettre à leur disposition des données nécessaires pour leur activités (juridiques, procédures,..) et le référencement des entreprises et des commerçants du territoire via leurs sites web ou à travers un portail pour la promotion touristique de la région, le paiement d'impôts et de taxes à distance. L'intégration des TIC dans le développement local peut encourager la création d'entreprises innovantes fondées sur les TIC, qui vont contribuer au développement socio-économique du territoire.

3. Dans la gestion des relations G to C (Governement to Citizens)

Au-delà des téléservices proposés au citoyens, tels que la délivrance des documents électroniques de circulation et de l'état civil en ligne, ainsi que la mise à disposition du citoyen des informations en temps réel sur tous les aspects de la vie Socio-économique dans la collectivité territoriale, les TIC constituent un outil décisif dans la concrétisation de la démocratie participative au niveau de la commune.

Section 2 : Les collectivités territoriales en Algérie ont-elles profité des avantages des TIC pour la réalisation des ODD?

En adoptant l'ensemble des instruments internationaux relatifs au développement durable, notamment la déclaration du millénaire et l'agenda 2030, l'Algérie a exprimé son engagement à intégrer le développement durable dans les politiques de développement du pays. Cet engagement implique également l'adoption des différents moyens proposés par ces instruments pour la réalisation des objectifs du développement durable, dont la promotion des TIC comme vecteur de développement. Toutefois, et en dépit des efforts consentis par le gouvernement algérien dans le cadre de la e-gouvernance, tous les programmes nationaux dédiés exclusivement à la promotion des TIC en Algérie ont échoué, Contrairement aux multiples mesures mise en place en faveur de la dimension environnementale du développement durable, qui était à l'origine même de la naissance de ce concept[19].

Par ailleurs, Le développement durable multidimensionnel, tel que conçu par la communauté internationale en 2015, n'a été introduit explicitement dans la stratégie de développement du pays qu'à travers la constitution de 2016, puis dans certaines stratégies sectorielles, mais ne visait pas directement le développement des TIC, tel que préconisé dans l'objectif 9.c des ODD[20].

Ainsi, presque toutes les actions menées par l'Etat algérien, depuis 2000 à ce jour, en faveur de la promotion et le développement des TIC, ne s'inscrivaient pas dans le cadre d'une stratégie nationale de développement durable. D'où la nécessité de revenir sur ces différentes actions, afin d'en mesurer l'impact direct ou indirect sur la réalisation des objectifs de développement durable adoptés par l'Algérie à l'horizon 2030, au niveau des collectivités territoriales. Et ce à travers notamment l'examen de l'évolution du cadre juridique ayant accompagné ces actions. Et que nous avons scindé selon cette évolution en deux phases :

Sous-section 1 : Le cadre juridique des TIC en Algérie avant l'adoption de l'agenda 2030 pour le développement durable et ses conséquences sur les collectivités territoriales

Il est clair que l'Algérie dispose d'importants atouts qui lui permettent de rentrer dans la dynamique mondiale d'édification de la société de l'information. Néanmoins, ces atouts doivent être renforcés par la consécration rigoureuse de la volonté politique à travers, notamment, la mise en place

d'un dispositif juridique adéquat. Cette perspective stratégique a été d'ailleurs clairement soulignée, dés l'année 2000, dans les déclarations du président de la république de l'époque Mr Bouteflika, qui fut l'initiateur de la stratégie nationale du développement des TIC 1999/2000; qui a donné naissance le 25-05- 2OO4 à la commission dénommée « e-commission », chargée d'élaborer la stratégie « e-Algérie », dans le but de Promouvoir et développer les TIC en Algérie pour répondre à deux finalités majeures, à savoir : faciliter la vie quotidienne des citoyens et moderniser et rentabiliser les entreprises.

Cette commission a pour sa part installé un comité technique chargé d'établir un état des lieux sur les TIC en Algérie, et de proposer un plan d'action pour l'édification de la société algérienne de l'information. **A**près concertation avec les différentes institutions concernées, le comité technique a soumis son rapport final au gouvernement en décembre 2004. Ce rapport contenait un plan d'action pour la période allant de 2004 à 2010, et comportait les cinq principaux axes de l'e-stratégie, dont l'axe relatif à l'adaptation du cadre juridique en vigueur aux impératifs de la société de l'information. Il visait la mise à niveau de tous les secteurs d'activités, notamment la Promotion de la e-gouvernance à travers : la mise en place du Réseau Intranet Gouvernemental (RIG), d'un système de gestion et de suivi des dossiers judiciarise, gestion des mandats d'arrêts, mise en ligne de données publiques du ministère de l'intérieur, mise en ligne de la liste électorale et de l'Etat Civil,…etc.

1. Refonte du cadre législatif et réglementaire dans le cadre de la première stratégie e-Algérie 2004-2010:

Il est clair qu'une régulation efficace est une condition sine qua non pour le développent des réseaux d'information. Elle suppose l'aménagement d'un cadre législatif et réglementaire cohérent et adéquat, tant sur le plan interne qu'international.

Dans cette optique, et conscient de l'inadaptation du cadre juridique en vigueur aux exigences du développement des technologies numériques, le gouvernement a procédé à la refonte de ce dernier à travers la proposition et l'adoption de plusieurs textes législatifs et réglementaires visant la régulation des différents secteurs d'activité à l'ère des TIC, tout en tenant compte du caractère transversal de ces technologies.

Le premier secteur visé par cette dite refonte législatif fut le secteur des télécommunications, avec l'adoption de la loi n°03-2000 du 05-08-2000 fixant les règles générales relatives à la poste et aux télécommunications et l'ensemble des textes réglementaires de son application, qui ont consacrés la libéralisation du marché des télécommunications.

A noter, qu'un décret consacrant l'ouverture du marché d'exploitation et de prestation des services Internet a été adopté auparavant en 1998. Il s'agit du Décret exécutif n°98-258 du 25 août 1998 définissant les conditions et les modalités de mise en place et d'exploitation des services Internet.

Toujours dans le cadre de l'adaptation du dispositif légal algérien aux TIC, il a été procédé à la promulgation d'un certain nombre de textes juridiques et à l'actualisation de textes existants, dans l'ordre qui suit :

- Loi n° 04-15 du 10 novembre 2004 modifiant et complétant l'ordonnance n° 66-156 du 8 juin 1966 portant code pénal, qui a consacré pour la première fois des dispositions visant la répression des atteintes aux systèmes de traitement automatisé des données ou systèmes informatiques.
- Loi n°05-02 du 6 février 2005 modifiant et complétant l'ordonnance n°75-59 du 26 septembre 1975 portant code de commerce, qui a consacré pour la première fois la recevabilité des lettres de change et chèques présentés par tout moyen d'échange électronique défini par la législation et la réglementation en vigueur à une chambre de compensation.
- Loi n° 05-10 du 20 juin 2005 modifiant et complétant l'ordonnance n° 75-58 du 26 septembre 1975, modifiée et complétée, portant code civil, qui a consacre la reconnaissance juridique de l'écrit électronique comme preuve recevable, ainsi que la reconnaissance de la signature électronique.
- La loi n°06-22 du 20 décembre 2006 modifiant et complétant l'ordonnance n°66-155 du 08 juin 1966 portant code de procédure pénale, qui a consacré des règles procédurales propres aux infractions qualifiées d'atteintes aux systèmes de traitement automatisé des données ou délits informatiques.

L'année 2006 a été marquée par la mise en place d'une commission nationale chargée de proposer une loi sur la prévention et la lutte contre les infractions liées aux TIC, qui a été promulguée en 2009. Cette loi à consacré des procédures pénales adaptés aux caractéristiques des délits informatiques.

De nombreux textes réglementaires visant la promotion des TIC en Algérie ont également été adoptés, dont les plus importants (au vu du présent travail):

- Décret exécutif n° 07-162 du 13 Joumada El Oula 1428 correspondant au 30 mai 2007 modifiant et complétant le décret exécutif n° 01-123 du 15 Safar 1422 correspondant au 9 mai 2001 relatif au régime d'exploitation applicable à chaque type de réseaux, y compris radio-électriques et aux différents services de télécommunications. Qui a été promulgué en application des dispositions du code civil de 2005 relatives à l'écrit et à la signature électroniques.
- Décret exécutif n° 09-410 du 23 Dhou El Hidja 1430 correspondant au 10 décembre 2009 fixant les règles de sécurité applicables aux activités portant sur les équipements sensibles. Qui est venu renforcer le cadre juridique de la signature électronique en Algérie, vu la place de la cryptographie dans la sécurité de la signature électronique.

2. Le cadre juridique des TIC en Algérie après le lancement de la deuxième stratégie « e-Algérie »

Quatre ans après le lancement de la première e-stratégie, soit en 2008, le ministère des postes et des télécommunications a été transformé en ministère des Postes et des Technologies de l'Information et de la Communication, et a élaboré une nouvelle stratégie pour l'édification d'une société algérienne de l'information dénommé « e-Algérie 2013» ; ou l'axe « adaptation du cadre juridique » occupait également une place privilégiée. Mais cette dernières fut rejeter suite au remaniement ministériel de 2009 et au rapport défavorable du CNES[21], consulté à l'époque par le premier ministre Mr Ouyahia.

Depuis aucune stratégie nationale sur les TIC n'a été adopté par le gouvernement algérien, laissant à chaque ministère le soin de concevoir sa stratégie sectorielle de modernisation. Cette situation a eu des conséquences néfastes sur l'e-gouvernance en Algérie, en faisant perdre au pays beaucoup de temps dans le domaine de la modernisation de l'administration, voire de l'Etat, sans compter les pertes financières.

Quant à ses conséquences sur le plan juridique, la période postérieur à 2009 a été marquée par l'adoption de plusieurs textes juridiques relatifs aux TIC souvent incohérents, voire redondons; reflétant tantôt les disparités entre les différents secteurs, et tantôt les rivalités qui les opposent.

La multiplication des applications de l' e-administration dans certains secteurs ministériels , soit par souci de modernisation ou en réponse à des engagements internationaux, a mis en exergue les lacunes du cadre juridique des TIC en Algérie, notamment dans son volet relatif à la sécurité des données.

Etant considéré comme le moyen le plus fiable pour la sécurité des échanges électroniques, la signature électronique a été au centre des préoccupations des services en charges de cette modernisation. Il s'agit notamment du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales, objet de notre étude, et de l'Autorité de Régulation des Postes et Télécommunications (ARPT) qui a joué un rôle important dans l'uniformisation du cadre juridique de la signature et de la certification électronique en Algérie.

a-Applications de l'e-administration dans le secteur de l'intérieur et des collectivités locales :

En 2009 le Ministère de l'Intérieur et des collectivités locales avait déjà lancé le projet de e-passeport dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations de l'organisation mondiale de l'aviation civile, ou s'était posé le problème de la signature et de la certification électronique. Ce projet a aussi été à l'origine de l'accélération de plusieurs projets de numérisation dans le secteur, prévus au début des années 2000, dont la numérisation du registre de l'état civil qui a été lancé en 2010, et la carte d'identité biométrique. Plusieurs textes ont été adoptés pour accompagner ces projets, il s'agit de :

- Arrêté de l'Aouel Safar 1433 correspondant au 26 décembre 2011 fixant les caractéristiques techniques du passeport national biométrique électronique. et,
- Arrêté de l'Aouel Safar 1433 correspondant au 26 décembre 2011 fixant la date de la mise en circulation du passeport national biométrique électronique.

Le premier texte portait sur la modernisation de l'administration ayant le pouvoir de délivrer le titre de voyage aux citoyens. Il a abrogé complètement les dispositions de l'arrêté du ministre de l'intérieur du 17 novembre 1979 fixant les caractéristiques du passeport ordinaire. Il s'agit de nouvelles dispositions qui ont permis de concrétiser les objectifs suivants:

- Conformité aux spécifications de l'Organisation Internationales de l'Aviation Civile (OACI) et la délivrance d'un passeport biométrique.
- Allégement de la procédure en matière de délivrance du passeport en intégrant les outils qu'offrent les Technologies de l'information et de la communication (TICs) comme outil pour améliorer la gestion du dossier du titre de voyage.

Quant à la date de mise en circulation du passeport national biométrique elle a été fixée par l'arrêté du 26 décembre 2011, au 5 janvier 2012.

L'année 2010 a été marqué par la promulgation de l'Arrêté du 7 chaabane 1431 correspondant au 19 juillet 2010, relatif au dossier de demande de la carte nationale d'identité et du passeport biométriques et les modalités de son instruction. Il fut le premier texte réglementaire relatif à la biométrie en Algérie. Cet arrêté a été entièrement abrogé par l'Arrêté du 22 Joumada Ethania 1432 correspondant au 25 mai 2011, relatif au dossier de demande de la carte nationale d'identité et du passeport.

A noter que la modernisation de l'administration publique pour son rapprochement du citoyen faisait partie des grandes réformes annoncées par le président de la république en 2011. Cet objectif a été clairement inscrit dans le plan d'action du gouvernement pour la mise en œuvre du programme du président de la république de septembre 2012[22], sous le chapitre premier intitulé : « améliorer la gouvernance » ; notamment dans la partie relative à « la modernisation de l'administration publique » « dans le domaine de la généralisation des Technologies de l'Information et de la Communication », qui stipule dans les points 36 et 37 :

« 36. En matière d'édification de la société de l'information, nous nous attèlerons, en premier lieu, à redynamiser l'administration électronique, centrée sur les préoccupations du citoyen et la modernité. La mise en œuvre de la gouvernance électronique pour mutualiser et coordonner les efforts des différents secteurs, la mise en service du Réseau Intranet Gouvernemental et le développement de plateformes de services en ligne, intégrées au portail e-citoyen, constitueront les principales étapes de cet effort.

37. De même, d'autres plateformes offrant des services spécialisés seront développées notamment, le registre de commerce électronique, la télémédecine et le télédiagnostic, le téléenseignement et la télé-éducation (cartable électronique et laboratoire virtuel). »

Mais hormis les projets passeport et carte d'identité biométrique, cités ci-dessus, qui ont été achevés dans cette période, et les projets connexes qui étaient en cour, aucun autre projet visant l'électronisation radicale de l'Etat et des collectivités territoriales n'a été inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de ce plan d'action. Cette préoccupation n'a pas été non plus introduite dans la révision du code communal en 2011 et du code de wilaya en 2012.

Ce n'est qu'en 2014 qu'un plan national a été instauré, par décision du premier ministre du 16 novembre 2014, pour simplifier et améliorer les procédures administratives sous la conduite d'un comité de pilotage présidé par le directeur général de la Fonction publique[23].

Mais comme on peut le remarquer, ces programmes négligent complètement le rôle que peuvent jouer les collectivités territoriales, notamment les communes, entant que cellule de base de l'administration électronique, dans la généralisation des TIC au niveau locale. Et ne prévoient aucune mesure spécifique en leur faveur.

Par ailleurs, les efforts déployés par des instances hors ministère de l'intérieur ont été d'un grand apport pour la modernisation de l'administration publique, il s'agit de l'Autorité de Régulation des Postes et des Télécommunications (ARPT).

b- Rôle de l'ARPT dans l'uniformisation du cadre juridique de la signature électronique : conséquences sur les documents administratifs électroniques

En s'acquittant de ses missions d'autorité racine de certification électronique, conformément au Décret exécutif n° 07-162 du 13 Joumada El Oula 1428 correspondant au 30 mai 2007 sus- mentionné, l'ARPT s'était retrouvé confronter à des problèmes techniques, organisationnels mais surtout juridiques. En effet, l'imprécision et l'incohérence du dispositif juridique relatif à la signature électronique[24] était à l'origine des démarches entreprises par les dirigeants de cette instance auprès des autorités suprêmes pour la redéfinition du cadre juridique de la signature et de la certification électronique. Ces démarches ont débouché sur la création en 2013 d'une commission ad-hoc rattachée directement au service du premier ministre, qui a rédigée la Loi n° 15-04 du 11 Rabie Ethani 1436 correspondant au 1er février 2015 fixant les règles générales relatives à la signature et à la certification électroniques et ses textes d'application promulgués l'année suivante, à savoir :

- Décret exécutif n° 16-134 du 17 Rajab 1437 correspondant au 25 avril 2016 fixant l'organisation, le fonctionnement et les missions des services techniques et administratifs de l'Autorité Nationale de Certification Electronique.
- Décret exécutif n° 16-135 du 17 Rajab 1437 correspondant au 25 avril 2016 fixant la nature, la composition, l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité Gouvernementale de Certification Électronique.

Toutefois, la portée nationale de ces textes et leur caractère multisectoriels, ainsi que le rattachement de ce comité ad-hoc aux services du premier ministère, n'ont pas empêché le ministre de la justice de l'époque de proposer une loi relative à la modernisation de la justice[25], qui aborde la signature et la certification électronique dans le secteur de la justice indépendamment de la loi n° 15-04. La loi relative à la modernisation de la justice a été promulguée à la même date que la loi proposée par la commission ad-hoc, et elles ont paru au même journal officiel.[26] Ce qui n'est pas sans conséquences sur le cadre juridique de la signature et de la certification électronique qui est à la base de tout procédé technique de sécurisation des communications électroniques, qu'elles soient gouvernementales, économiques ou sociales.

Sous-section 2 : Cadre juridique relatif à l'intégration des TIC dans les collectivités locales après l'adoption de l'agenda 2030

1. Place des TIC et des collectivités territoriales dans la stratégie nationale de mise en œuvre des ODD :

En 2015, l'Algérie a adopté le programme mondial des Nations Unies pour le développement durable à l'horizon 2030. Elle s'était engagée à mettre en œuvre les ODD de ce programme au niveau national. Cet engagement s'est traduit par la mise en place d'un comité interministériel de coordination et de suivi des ODD, constitué des représentants des ministères, du CNES, de l'ONS, et présidé par un représentant du Ministère des Affaires Etrangères.

Dans ce cadre un projet conjoint d'appui à la mise en œuvre et au suivi des ODD a été élaboré par le gouvernement algérien en collaboration avec le système des Nations Unies en Algérie[27]. Et dont les avancées devaient être abordées dans le cadre de l'examen national volontaire sur la mise en œuvre des ODD, qui a été présenté auprès du forum de haut niveau politique du Conseil Economique et Social des Nations Unies en juillet 2019[28].

Mais avant l'élaboration de cette revue nationale volontaire, la cour des comptes, en sa qualité d'instance supérieure de contrôle[29], a entrepris une opération de revue sur l'état de préparation de notre gouvernement à la mise en œuvre des ODD. Cette opération s'inscrivait également dans le plan stratégique de la cour des comptes pour la période 2015-2018 portant sur la mise en conformité de ses

activités avec les normes et les meilleures pratiques internationales et l'amélioration de la gestion des finances publiques. Les résultats de ce travail ont été rendu public en décembre 2018, sous forme de Rapport intitulé : « Rapport de revue de la préparation du gouvernement à la mise en œuvre des objectifs de développement durable ».

Ce rapport revêt une grande importance pour notre présent travail, du fait qu'il met à notre disposition un état des lieux détaillé sur les mesures prises par le gouvernement algérien pour atteindre les ODD, tout en soulevant leurs lacunes et leurs incohérences, et en proposant des points d'amélioration pour réussir le démarrage de la mise en œuvre de notre stratégie nationale pour ces objectifs.

La portée stratégique et globale de ce rapport nous a permis de bien connaitre la place des collectivités territoriales dans la stratégie nationale pour atteindre les ODD, et l'appréhension des TIC comme vecteur de développement au niveau local.

Parmi les conclusions les plus pertinentes de ce rapport, au vu de notre travail, nous citrons:

- Concernant l' « engagement du gouvernement et responsabilité nationale », la Cour a conclu que : « malgré l'existence de plusieurs stratégies œuvrant dans le développement durable, l'adoption nationale des priorités du gouvernement pour le programme 2030 n'est pas clairement et explicitement annoncée et le mécanisme institutionnel mis en place ne permet pas de promouvoir la cohérence et la coordination intersectorielle permettant de fixer les priorités du gouvernement, gérer les compromis et les synergies entre secteurs, fixer les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles de toutes les parties du programme 2030 », et recommande de tenir compte de la nature multidimensionnelle des ODD et des interconnexions entre les différents objectifs , à travers la mise en place d'un mécanisme institutionnel avec des attributions claires, un mandat et une influence transversale en mesure de conduire une coordination pangouvernementale permettant d'identifier clairement les priorités nationales du programme 2030[30].

D'autant plus que le comité interministériel cité ci-dessus a été mis en place sans décision officielle portant sa création, son organisation, son fonctionnement et ses attributions; ses attributions ne sont pas claires, notamment en ce qui concerne la conduite de la mise en œuvre des ODD; il ne dispose pas d'un programme de travail avec une chronologie bien précise pour l'intégration des ODD dans les politiques et programmes de développement[31]. Ainsi, quelle autorité un tel comité peut exercer sur ses partenaires pour la réalisation des ODD ?.

Ce qui explique la poursuite des programmes sectoriels pouvant contribuer même indirectement à la réalisation des ODD en absence d'un cadre global, tel que nous allons le démontrer ci-dessous.

- Concernant la couverture des ODD par les politiques sectorielles, la cour a constaté que : « Même si en l'état actuel, le plan d'action du gouvernement, le nouveau modèle de croissance, les politiques sectorielles et les plans d'action ne visent pas de façon explicite le programme des ODD, la Cour a constaté que ces documents couvrent un bon nombre d'objectifs et de cibles ».[32]

En somme, ont peut retenir que :

- Sur le plan politique les programmes nationaux de développement ne visent pas directement les ODD telles que fixées par la communauté internationale.
- Sur le pan institutionnel, nous ne disposons pas d'un mécanisme institutionnel en mesure de promouvoir la cohérence et la coordination intersectorielle permettant de fixer les priorités du gouvernement, gérer les compromis et les synergies entre secteurs, fixer les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles de toutes les parties du programme 2030.
- Sur le plan juridique, les multiples textes juridiques promulgués pour accompagner les actions menées au niveau gouvernemental ou sectoriel démontrent que ces actions sont dispersées et limitées et ne s'inscrivent pas dans un cadre organisé et global[33].

Ce rapport a également mis l'accent sur le rôle des collectivités locales, notamment les communes, dans la réalisation des ODD, il considère que : « les collectivités locales, constituent le noyau de base du développement durable et sont concernées par tous les ODD à mettre en œuvre au niveau local. Elles sont les fournisseurs d'informations fiables pour l'élaboration des politiques

publiques, l'évaluation des résultats et de l'impact de ces politiques sur la vie de la population. La mise en œuvre du principe de ne laisser personne pour compte du programme des ODD est fortement liée à la participation et l'appropriation du programme par les collectivités locales »[34], elles font partie des parties prenantes clés à impliquer dans la mise en œuvre des ODD. Et relève qu'elles ont été complètement négligées dans la mise en œuvre du programme 2030 en Algérie.

Ce même rapport relève par ailleurs que le ministère de tutelle de ces collectivités locales, en l'occurrence le ministère de l'intérieur, des collectivités locales et de l'aménagement du territoire, figure dans le schéma organisationnel du comité interministériel sus-cité, dans deux groupes :
Le goupe 1 en charge des ODD 1 et 5 (mettre fin à la pauvreté et parvenir à l'égalité des sexes), et le groupe 3 en charge des ODD 7, 8, 9[35], 10 et 11 (développement d'une économie forte, durable et moderne)[36]

Concernant la couverture des ODD par les stratégies sectorielles, le rapport de la cour des comptes, relève que : « « L'examen des plans d'action disponibles au niveau des ministères sélectionnés, élaborés avant et après 2015 laissent apparaitre la prise en charge d'actions en relation avec les ODD et leurs cibles mais sans se référer à l'objectif et/ou la cible concernée du programme 2030 »[37].

Pour ce qui est des stratégies sectorielles du ministère de l'intérieur et des collectivités locales, la cour des comptes a retenu 13 ODD et 56 cibles répartis par stratégies[38]. Mais l'objectif 9.c relatif au TIC ne figure pas parmi les ODD et les cibles retenus par la cour. Ce qui indique que les TIC, et jusqu'à 2018, ne sont pas intégrées dans les stratégies de développement du ministère de l'intérieur, et par voie de conséquence, dans les stratégies de développement des collectivités locales. Cela indique également que les efforts déployés par le gouvernement et le ministère de l'intérieur dans le cadre de la mise en place de l'administration électronique avant et après 2015[39], n'ont peut-être pas été mentionnés dans le rapport du point focal du ministère de l'intérieur, sinon la cour des comptes les aurait retenu comme des programmes convergents avec l'ODD 9.c.

Aussi l'insistance de l'instance de contrôle sur le rôle des collectivités locales, notamment les communes, dans la réalisation des ODD[40] démontre l'intérêt de revoir la stratégie de mise en œuvre des ODD en Algérie, en rendant plus effectives les attributions de ces collectivités locales fixées par la loi ; et le ministère de l'intérieur et des collectivités locales devrait figuré dans tous les groupes relevant de la commission intersectorielle, cité ci-dessus, pour garantir la cohérence nécessaire entre les actions des différents départements ministérielles concernées pour atteindre les ODD au niveau local.

2. Les TIC dans les programmes sectoriels du Ministère de l'Intérieur, des Collectivités Locales et de l'Aménagement du Territoire après l'adoption de la Stratégie 2030:

La phase postérieure à l'adoption de la stratégie 2030, dans le secteur de l'intérieur et des collectivités locales, est marquée par la poursuite des actions de mise en place d'une administration électronique, prévues dans les réformes annoncées par le président Bouteflika en 2011. C'est du moins ce qu'attestent les plans d'actions des gouvernements d'après 2015, et les déclarations des représentants du ministère de l'intérieur et des instances concernées par la mise en œuvre de ces actions.

a. La mise en place d'une administration électronique dans les plans d'action des gouvernements après 2015 :

La majorité des plans d'action des gouvernements, adoptés après 2015, ont prévu la poursuite de la modernisation de l'administration publique dans le cadre du projet de l'administration électronique, il s'agit notamment de :

- **Le plan d'action du gouvernement de 2017** :

Ce plan d'action prévoyait dans son chapitre 2 « la poursuite de la généralisation des NTIC », mais surtout « la poursuite de la modernisation de l'administration publique et le renforcement de la qualité du service public ». Dans ce cadre, il a été rappelé les actions déjà engagées, telles que la modernisation des titres d'identité et de circulation (voir supra) ; mais aussi la mise en service du projet

« **E-commune** » dont : « la totalité de son périmètre de gestion sera informatisé. La commune est qualifiée dans ce plan d'action comme « la cellule de base du projet de l'administration électronique ». Ce projet devait s'appuyer, comme le stipule le plan d'action, sur : « l'interconnexion de la commune à tous ses services et partenaires à travers des systèmes d'information intégrés. Il sera à la base d'un écosystème favorable à l'innovation et à la réalisation de « l'E-administration », dans un schéma intersectoriel global. »[41].

- **Le plan d'action du gouvernement de 2020**[42] :

Ce qu'on peut relever de ce plan d'action c'est que l'intégration des TIC comme moyen de promotion et de modernisation de l'Etat est présente dans pratiquement tous ses chapitres. Elle s'inscrit au cœur du projet de réforme de l'Etat annoncé dans ce plan d'action. Ce plan d'action a également mis l'accent sur la nécessaire redéfinition des prérogatives des collectivités territoriales. Mais il ne s'inscrit pas explicitement dans une stratégie de mise en œuvre des ODD au sens de l'agenda 2030.

Pour expliciter ces remarques, on peut citer à titre d'exemple les passages suivants du plan d'action :

- Concernant « La lutte contre les procédures bureaucratiques et promotion de la démocratie participative » le gouvernement compte « promouvoir et développer l'administration numérique, tout en accélérant la dématérialisation des services publics qui demeure un remarquable moyen de transparence et d'amélioration de l'efficacité et de la proximité de l'action publique. ».

- Concernant « la Refonte de l'organisation et des modes de gestion de l'Etat et de ses démembrements :

Elle est inscrite comme axe prioritaire de l'action du gouvernement. Et se traduira par des actions qui toucheront, d'une manière progressive et graduelle, l'ensemble des entités publiques centrales et territoriales, et ce à travers, notamment :

- « la Refonte de l'organisation de l'administration publique », qui d'appuiera sur plusieurs axes, dont : la réorganisation, la réhabilitation et la modernisation des grands services de l'Etat ; ainsi qu'à travers « une meilleures définition des prérogatives et des compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales qui s'opérera dans une approche de complémentarité », « une redéfinition du rôle de chaque échelon territorial (commune, daïra et circonscription administrative) ; - la révision profonde du code de la commune et de la wilaya, basée sur l'approfondissement de la décentralisation et le renforcement des prérogatives des collectivités territoriales et de leurs ressources. »
- « la refonte des modes de gestion de l'administration publique », à travers, entre autres, «- la numérisation et la dématérialisation des différentes prestations publiques ».

Ces plans d'action traduisent la volonté du gouvernement à s'approprier les technologies numériques en vue de moderniser l'Etat et améliorer la qualité du service publique, même s'ils ne font pas explicitement référence à l'agenda 2030, mais qu'en est-il de la mise en œuvre de ces plans, notamment, en se qui concernant l'intégration des TIC au niveau des collectivités territoriales ?

b. Les actions menées par le ministère de l'intérieur et des collectivités locales pour la mise en place de l'administration électronique :

Contrairement aux actions prévues par les plans d'actions citées ci-dessus, et les tâches affectées au ministère de l'intérieur au niveau du comité interministériel pour le suivi de la mise en ouvre des ODD en Algérie, on peut inscrire les actions menées par le ministère de l'intérieur et des collectivités locales après l'adoption de la stratégie 2030 dans le cadre du plan national pour simplifier et améliorer les procédures administratives adopté par décision du premier ministre en 2014, en application des réformes annoncées par le président de la république en 2011. On peut répartir ces actions en deux catégories :

- **Sur le plan institutionnel** :

Lors de l'adoption du plan national pour simplifier et améliorer les procédures administratives, une commission chargée de superviser la mise en œuvre de ce plan national, présidé par le directeur général de la fonction publique, a été mise en place. Ce comité a présenté son bilan pour l'année 2015,

devant les membres de l'Observatoire National du Service Public en 2016(ONSP)[43]. Ce dernier est un organe de consultation, qui a été institué par le Décret Présidentiel n° 16-03 du 7 janvier 2016 portant sa création[44].

Cet Observatoire, présidé par le ministre de l'Intérieur, est chargé, selon le décret de sa création, de promouvoir et de développer le service public et l'administration, en concertation avec les départements ministériels et les institutions concernées, et de proposer les mesures visant l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement du service public, en vue de leur adaptation aux évolutions économiques, sociales et technologiques ainsi qu'aux besoins des usagers. Composé de cinq personnalités parmi les hauts cadres ayant exercé des fonctions supérieures au sein des institutions de l'Etat et de représentants d'une quinzaine de département ministériels, l'ONSP compte également des représentants de la direction générale de la fonction publique, du CNES et de l'ONS, deux présidents d'APW, deux présidents d'APC, ainsi que deux représentants d'associations à vocation nationale et un représentant des médias.

Concernant l'accès des citoyens au service public, cet organe est chargé d'étudier et de proposer toute mesure tendant, entre autres, à promouvoir et protéger les droits des usagers et l'équité dans l'accès au service public et de contribuer à la simplification et à l'allègement des formalités administratives.

Il est également chargé d'élaborer des rapports à l'attention du président de la république et du premier ministre. Cet Observatoire est tenu de proposer des actions de synergie et de mise en réseau entre les départements ministériels, administrations et organismes publics en vue de promouvoir l'innovation et la performance en matière de prestations de service public[45].

Selon les déclarations du président de cet observatoire, l'objectif essentiel de cet organe était : « d'améliorer le cadre de vie du citoyen dans tous ses volets », il indique qu'il est chargé « du développement de l'administration et de la lutte contre la bureaucratie », et qu'il été institué «dans le cadre de l'évaluation des actions et du programme de modernisation de l'administration centrale, locale et des wilayas». Il expliquera que «c'est dans le cadre du processus lié à l'administration électronique et les services publics» que sont menées ces actions, et ce, conformément aux «réformes engagées en 2011 par le président de la République, Abdelaziz Bouteflika».[46] Il a également plaidé pour « une mise en place d'un "e-gouvernement" ou ce qui est appelé "administration électronique"[47]. et a souligné que : « le déficit accusé dans la réforme du service public relève d'un manque de coordination entre les secteurs intéressés ».

A noter que la présentation du bilan de la commission de supervision de la mise en œuvre du plan national de simplification des procédures administratives, a eu lieu à l'occasion de la réunion des membres de l'observatoire national de service public en application des instructions du premier ministre pour établir une concertation et une coordination entre l'office national de service public et le commission de supervision»[48].

Ce qu'on peut déduire des textes de créations des organes cités ci-dessus et des déclarations de leur représentants, c'est que les actions engagées ou devant être engagées pour l'amélioration du service publique, à travers notamment la mise en place de l'administration électronique, ne s'inscrivent pas dans le cadre de la mise en œuvre des ODD ; bien que, et selon ces même déclarations, ces actions convergent avec l'agenda 2030. Il en ressort également que bien que visant la modernisation de l'administration centrale et locale, ces actions ne tendent pas à rendre la décentralisation plus effective, en reconnaissant aux collectivités territoriale une marge de manœuvre plus large pour définir leur propre stratégie de développement, et ou les TIC peuvent être exploitées comme vecteur de développement. Actuellement, toutes les actions de modernisation sont chapotées par la tutelle, elles se limitent aux services en lignes.

- **Poursuite des actions d'automatisation et d'accès en ligne aux procédures existantes :**

Après 2015, le ministère de l'intérieur et des collectivités locales, poursuit ses actions visant la simplification des procédures administratives. Selon les déclaration de son secrétaire général en 2016, ces actions consistent en : la délivrance de passeport et de carte d'identité biométrique, la suppression

de plusieurs documents dans la constitution des dossiers administratifs et l'amélioration des canaux de communication en vue de faciliter l'accès à l'information via internet, le téléchargement des documents et la mise en place d'un numéro vert pour s'enquérir des différentes prestations offertes par le service public.[49]

Le 26 juin 2019 le ministre de l'intérieur avait annoncé le lancement de l'opération de conversion de tous les permis de conduire « format papier » vers les permis de conduire biométriques, sur l'ensemble des communes de la Wilaya d'Alger, et qui a été élargie à partir du 07 Juillet 2019 à toutes les communes chefs-lieux des Wilayas, puis au niveau de toutes les communes du pays , à partir du mois d'Aout 2019[50]. En attendant la délivrance des premières cartes grises électroniques, qui était initialement prévue pour 2017, puis reportée au mois de septembre 2018»[51].

Dans le même sillage, le ministre de l'intérieur et des collectivités locales a annoncé le 24 décembre 2020 le lancement d'une plateforme numérique pour le retrait à distance des documents d'état civil, afin de permettre aux citoyens de retirer à distance leurs documents d'état civil ou de leurs proches en temps réel". La première étape concerne les actes de naissance, de mariage et de décès.[52]

A noter que ces services sont tous proposés via le portail du ministère de l'intérieur et des collectivités locales, au moment ou 80 % de nos communes ne disposent même pas de site web officiel.[53]

Conclusion :

Ce que l'on peut conclure de ce qui précède, c'est que l'Algérie ne dispose pas encore d'une stratégie globale pour la réalisation des objectifs de développement durable, et encore moins d'une stratégie reposant sur les TIC. Et que les actions menées par l'Etat dans ce cadre, même lorsque elles convergent avec les ODD, elles négligent entièrement les collectivités territoriales, qui en principe, constituent le noyau de base du développement durable. Ainsi les actions menées par le ministère de l'intérieur dans le cadre de l'e-gouvernement se sont limitées à rendre accessible à distance les procédures existantes, parce que elles ne s'inscrivent pas dans une stratégie globale visant l'utilisation des TIC pour réformer l'administration centrale et/ou locale en faveur de la réalisation des ODD. Et par voie de conséquence l'absence de stratégie nationale pour la réalisation des ODD ou pour le développement des TIC implique l'absence de stratégie juridique adéquate.

Aujourd'hui, il est impératif de mettre en place une stratégie nationale globale pour la réalisation des ODD reposant sur les TIC, et impliquant toutes les parties prenantes, notamment les collectivités locales; qui devraient jouir de plus de liberté dans la définition de leur stratégie de développement numérique durable en fonction des besoins des usagers locaux et des caractéristiques socio-économiques et démographiques de leurs territoires. Cette stratégie doit être appuyée par d'un mécanisme institutionnel en mesure de promouvoir la cohérence et la coordination intersectorielle et surtout d'assurer sa mise en œuvre.

[1] Cour des Comptes, Algérie (2018),« Rapport de revue de la préparation du gouvernement à la mise en œuvre des objectifs de développement durable », https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2019/03/ODD-FRANCAIS.pdf (Consulté le : 15/01/2021)

[2] Eric BUROUSSEAU (2002), « L'administration électronique au service des citoyens les trois défis de l'administration électronique », (PDF) — 1 — L'Administration Electronique au Service des Citoyens Les trois défis de l'Administration Electronique (researchgate.net) (Consulté le : 11/01/2021)

[3] Eric BUROUSSEAU(2002). Ibid. p.2

[4] Aminata BAL, « Quelques réflexions sur l'administration électronique », Recension du numéro spécial « L'administration électronique », Revue française d'administration publique, n°110, 2004, Lex Electronica, vol. 10, n°1, Hiver 2005, http://www.lex-electronica.org/articles/v10-1/bal.htm (Consulté le 20/01/2021).

[5] [1] Cour des Comptes, Algérie (2018), « Rapport de revue de la préparation du gouvernement à la mise en œuvre des objectifs de développement durable ». Op-cit

[6] Amel Attour, Christian Longhi, « Développement de l'administration électronique par les communes françaises : éléments pour une typologie raisonnée », Géographie, Économie, Société, Lavoisier, 2014, 16 (2014/1), pp.5-32.

[7] Eric BUROUSSEAU (2002), « L'administration électronique au service des citoyens les trois défis de l'administration électronique ». Op-cit

[8] Cible « c » de l'objectif 9 de l'agenda 2030 pour la réalisation des ODD, https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/infrastructure/ (Consulté le 20/01/2021)

[9] UIT (2021), « Les TIC au service des Objectifs de développement durable des Nations Unies », (https://www.itu.int/fr/mediacentre/backgrounders/Pages/icts-to-achieve-the-united-nations-sustainable-development-goals.aspx#:~:text=Elles%20permettent%20de%20fournir%20des,%C3%A0%20att%C3%A9nuer%20les%20effets%20des (Consulté le 10-01-2021)

[10] Dominique Desbois, Cédric Gossart, Nicolas Jullien et Jean-Benoît Zimmermann (2010), « Le développement durable à l'épreuve des TIC », https://doi.org/10.4000/terminal.1793 (Consulté le 05/01/2021).

[11] UIT (2021), « Les TIC au service des Objectifs de développement durable des Nations Unies », Op-cit.

[12] Dominique Desbois, Cédric Gossart, Nicolas Jullien et Jean-Benoît Zimmermann (2010). « Le développement durable à l'épreuve des TIC », Op-cit

[13] Dominique Desbois, Cédric Gossart, Nicolas Jullien et Jean-Benoît Zimmermann (2010). Ibid.

[14] Dominique Desbois, Cédric Gossart, Nicolas Jullien et Jean-Benoît Zimmermann. Ibid

[15] Conseil Général de l'Environnement et du Développement et le Conseil Général des Technologies de l'Information, France (2008), « TIC et Développement Durable », https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/094000118.pdf (Consulté le 15/01/2021)

[16] UIT (2021), « Les TIC au service des Objectifs de développement durable des Nations Unies », Op-cit.

[17] Eric BUROUSSEAU (2002), « L'administration électronique au service des citoyens les trois défis de l'administration électronique ». Op-cit

[18] Amel Attour, Christian Longhi, « Développement de l'administration électronique par les communes françaises : éléments pour une typologie raisonnée », Op-cit, p.9.

[19] Hélène Martin-Brelot, « TIC et territoires locaux dans une perspective de développement durable. L'expérience Rhizome-Tv Fil 78- Saint-Quentin-Enyvelines », Géographie, Ecole normale supérieure de lyon, 2006, p.6

[20] Cour des Comptes, Algérie (2018),« Rapport de revue de la préparation du gouvernement à la mise en œuvre des objectifs de développement durable », Op-cit, p.12

[21] Conseil National Economique et Social. « Avis sur le dossier « e-Algérie 2013 ». Journal Officiel n°54 du 16 septembre 2009.

[22] « Plan d'action du gouvernement pour la mise en œuvre du programme du président de la république », septembre 2012, Plan_daction_du_gouvernement_2012.fr.pdf (premier-ministre.gov.dz (Consulté le 10/01/2021)

[23] Radio- algérie (2016), (https://www.radioalgerie.dz/news/fr/article/20160525/78597.html 25-05-2016) (Consulté le 01/02/2021).

[24] BOUDER, Hadjira, « Le cadre juridique de la signature et de la certification électronique en Algérie », Groupe de Travail Chargé du Rôle de l'Autorité Racine Autonome en matière de Certification Electronique relevant des Services du Premier Ministre, ARPT, Algérie, 11/06/2013.

[25] Loi n° 15-03 du 11 Rabie Ethani 1436 correspondant au 1er février 2015 relative à la modernisation de la justice, Journal officiel de la République Algérienne n° 6, du 10 février 2015.

[26] Journal officiel de la République Algérienne n° 6, du 10 février 2015.

[27] Centre de Développemnt des Energies Renouvlables (CDER), https://www.cder.dz/spip.php?article4214 (Consulté le 20-01-2021)

[28] Ministére des Affaires Etrangéres, Algérie (2019), « Examen national volontaire sur la mise en œuvre des ODD, Algérie », https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24438presentation_ministre_definitive_15_juillet.pdf . Voir aussi: https://www.unicef.org/algeria/media/1191/file/Rapport%20National%20Volontaire%202019%20-%20Objectifs%20de%20D%C3%A9veloppement%20Durable%20(ODD).pdf (Consulté le 18-01-2021)

[29] Voir « rôle des institutions supérieures de contrôle dans la réalisation des ODD » dans : Cour des Comptes, Algérie (2018), « Rapport de revue de la préparation du gouvernement à la mise en œuvre des objectifs de développement durable », Op-cit, p.7.

[30] Cour des Comptes, Algérie (2018), Ibid, p.19.

[31] Cour des Comptes, Algérie (2018), Ibid, p.15

[32] Cour des Comptes, Algérie (2018), Ibid, p.29

[33] Cour des Comptes, Algérie (2018), Ibid, p.24

[34] Cour des Comptes, Algérie (2018), Ibid.

[35] En figurant dans le groupe 3, le ministère de l'intérieur et en charge de mettre en œuvre l'objectif 9 relatif aux infrastructures, dont les TIC.

[36] Cour des Comptes, Algérie (2018), « Rapport de revue de la préparation du gouvernement à la mise en œuvre des objectifs de développement durable », Op-cit, p.16.

[37] Cour des Comptes, Algérie (2018), Ibid, p.28.

[38] Cour des Comptes, Algérie (2018), Ibid, p.33.

[39] Voir infra

[40] Cour des Comptes, Algérie (2018), « Rapport de revue de la préparation du gouvernement à la mise en œuvre des objectifs de développement durable », Op-cit, p. 39 et 40.

[41]« Le plan d'action du gouvernement pour la mise en œuvre du programme du président de la république », juin 2017, p. 13 et 15, https://www.tsa-algerie.com/wp-content/uploads/2017/06/img20170615_15453810.pdf (Consulté le 10/01/2021).

[42] « Le plan d'action du gouvernement pour la mise en œuvre du programme du président de la république », 16 février 2020. pp.7-9, https://www.algerie-eco.com/wp-content/uploads/2020/02/plan-action-gouvernement-fr-6-fev-2020.pdf (Consulté le 10/01/2021).

[43] Commission de supervision de la mise en œuvre du plan national de simplification des procédures administratives : « présentation du bilan 2015 », 16 mai 2016, https://www.algerie360.com/plan-national-de-simplification-des-procedures-administratives-presentation-du-bilan-2015/ (Consulté le 30-01-2021).

[44] Journal Officiel de la République Algérienne n°0 2 du 13/01/2016, pp. 12-14

[45] Algérie presse service (2016), https://www.djazairess.com/fr/apsfr/438840 (Consulté le 20/01/2021).

[46] Journal « L'Expression » du 28 / 11 / 2016.

[47] Journal « liberté », https://www.liberte-algerie.com/actualite/letat-veut-economiser-pres-de-2-milliards-de-dinars-par-an-249466/print/1 (Consulté le 19/01/2021)

[48] Commission de supervision de la mise en œuvre du plan national de simplification des procédures administratives : « présentation du bilan 2015 », 16 mai 2016,Op-cit

[49] Commission de supervision de la mise en œuvre du plan national de simplification des procédures administratives : « présentation du bilan 2015 ». Ibid

[50] Commission de supervision de la mise en œuvre du plan national de simplification des procédures administratives : « présentation du bilan 2015 ».Ibid

[51]Algérie Presse Service (2018), https://www.carte-grise.org/actus/2018/04-25-la-carte-grise-electronique-arrive-en-algerie-en-septembre.php (Consulté le 02/01/2021).

[52] Algérie Presse Service (2020), https://www.aps.dz/algerie/114822-lancement-d-une-plateforme-numerique-pour-le-retrait-a-distance-des-documents-d-etat-civil (Consulté le 04/01/2021).

[53] علي سايح جبور،" الإدارة الإلكترونية و دورها في تطوير أداء الجماعات المحلية في ظل تطبيق الحكومة الإلكترونية بالجزائر"، مجلة المفكر للدراسات الإقتصادية، العدد 1 ، ديسمبر 2017، ص.19.

ضرورة تبني خيار الإدارة الإلكترونية لتحسين جودة الخدمة العمومية

The necessity of adopting the electronic management option to improve the quality of public service

د.لالوش سميرة
أستاذة محاضرة أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية
مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

الملخص:

لقد عرف العالم في الفترة الأخيرة تطورا كبيرا في مجال تكنولوجيات المعلومات والاتصال، حيث سارعت الدول المتقدمة على تبني هذه التكنولوجيا والعمل على استغلالها من أجل تحديث وتطوير الإدارة في مختلف المجالات.ولقد نهجت الجزائر نفس الطريق بتبنيها أحدث التكنولوجيات وبناء نظم معلومات الكترونية متكاملة من أجلتحسين الخدمة العمومية ولا يتسنى ذلك إلاّ بتطبيق مشروع الإدارة الإلكترونية.

تعتبر الإدارة الالكترونية الوجه الآخر للإدارة التقليدية وتؤدي ذات المهام لكنها تتمركز في الشبكات الالكترونية وأنظمة المعلومات. ولقد سعت الجزائر سعيا ملحوظا لتطوير الإدارة العامة وتحسين الخدمة العمومية بما يضمن رضى المواطن لذا وضعت جملة من الإصلاحات من أجل تطبيق نظام الإدارة الالكترونية التي أصبحت حتمية ضرورية في العمل الإداري.

الكلمات المفتاحية: الإدارة الالكترونية، الرقمنة، الخدمة العمومية، تكنولوجيا المعلومات.

Abstract :

The world has witnessed in the recent period a great development in the field of information and communication technologies, as developed countries have rushed to adopt this technology and work to exploit it in order to modernize and develop management in various fields. Algeria has followed the same path by adopting the latest technologies and building integrated electronic information systems in order to improve the public service. This can only be done by implementing the electronic administration project.Electronic management is the other face of traditional management and it performs the same tasks, but it is centered on electronic networks and information systems. Algeria has made a remarkable endeavor to develop public administration and improve public service in a way that guarantees citizen satisfaction. Therefore, it instituted a set of reforms in order to implement the electronic management system, which has become an inevitable necessity in administrative work.

Keywords : Electronic management, digitization, public service, information technology

مقدمة:

شهد العالم في السنوات القليلة الماضية تطورا هائلا في تكنولوجيا المعلومات والاتصال على مستويات عدة، وكان لذلك أثرا كبيرا على الإنسان وعلى أسلوبه ومنهجه في الإدارة.فأصبح الاعتماد على تقنية المعلومات والاتصالات أحد الركائز المهمة التي تنطلق منها الإدارة الحديثة، والتي تؤثر بشكل مباشر على الإنسان وحياته اليومية. فالتكنولوجية الحديثة

غيرت الكثير من المفاهيم والأسس الإدارية، هذا ما أدى ببعض الدول إلى إدخال هذه التقنيات الحديثة في آليات العمل الإداري خاصة تلك التي تتولى تقديم الخدمات للمواطنين، ومن هذا المنطلق ظهر ما يعرف بالإدارة الالكترونية.

تبنت الجزائر مشروع الإدارة الالكترونية الذي يعد بمثابة إستراتيجية وطنية تعمل على عصرنة الإدارة والمؤسسات العمومية، من خلال استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الإدارة من اجل تسهيل إجراءات المعاملات، وتقديم خدمات أكثر سرعة وأقل تكلفة وأكثر فعالية.فالإدارة الإلكترونية هي نتيجة حتمية للتطور الحاصل في المجالات التقنية والمعلوماتية، وهو ما جعل الإدارات العمومية تعتمد على وسائل تقنية متطورة تساعدهم في إنجاز الأعمال الإدارية وتنفيذها دون تلك التعقيدات التي كانت تواجههم في ظل الإدارة التقليدية. لهذا فإن هناك ضرورة تغيير الأساليب الإدارية التقليدية في المؤسسات الجزائرية، لضمان بقائها واستمراريتها.

إن تطبيق مشروع التحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الكترونية يتطلب المرور بالعديد من الخطوات والتي تتمثل في الدراسات المسبقة للمشروع بالإضافة إلى إعداد الأرضية الصلبة والتي تزيد من نسبة نجاح المشروع. فمفهوم الإدارة الالكترونية أوسع وأشمل من كونه مجرد حواسيب وبرمجيات وغيرها من التقنيات، حيث أنها تمثل إدارة شاملة لمختلف أوجه العمليات اللوجستية والاعمال الالكترونية والعلاقات العامة.

ان تحول الإدارات التقليدية إلى إدارات إلكترونية تعتبر نقلة نوعية في أساليب العمل والتنظيم الإداري، وتنمية الموارد البشرية بما ينعكس إيجابا على الصورة الكلية للإدارة، غير أن هذا التحول ليس عملية سهلة بل شاقة تعتمد على أساليب علمية وتقنيات وتخصصات عالية، وتستغرق وقتا في الأعداد والتخطيط وتوفير للقائمين عليها الإمكانيات المادية اللازمة. ولقد بذلت الحكومة الجزائرية جهودا كبيرة وخصصت إمكانيات ضخمة لترقية الخدمة العمومية، لكن رغم الإصلاحات التي تشهدها لا تزال الإدارات العمومية الجزائرية تعرف وتواجه بعض المشكلات منها البيروقراطية الروتين الجمود الإداري.

في هذا الإطار وبناءا على ما سبق تنبثق إشكالية بحثنا في التساؤل الجوهري وهو:ما مدى فعالية الإدارة الالكترونية في تحسين جودة الخدمة العمومية؟وبهدف الالمام بمختلف جوانب الموضوع والإجابة على الإشكالية المطروحة قسمنا مداخلتنا الى مبحثين: المبحث الأول سيتم تخصيصه لدراسة الأساسيات حول الإدارة الالكترونية أما المبحث الثاني سنتناول من خلاله بدراسة واقع تطبيق الإدارة الالكترونية على الخدمة العمومية.

المبحث الأول: الأساسيات حول الإدارة الالكترونية

الإدارة الالكترونية هي منظومة الكترونية متكاملة تعتمد على تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات لتحويل العمل الإداري اليدوي الى اعمال تنفذ بواسطة التقنيات الرقمية الحديثة. فنموذج الإدارة الالكترونية يوفر الكثير من فرص النجاح من أجل تحسين الخدمات العمومية، فعصرنة الإدارة العمومية لا يكون إلا من خلال تطبيق الإدارة الالكترونية.[1]

ولقد حاول من خلال هذا المبحث التطرق الى معظم الجوانب التي لها صلة بالإدارة الالكترونية من تعاريف وأهمية الإدارة الالكترونية دون اهمال ما تتسم به الإدارة الالكترونية من أهداف.

المطلب الأول: تعريف الإدارة الإلكترونية

لقد حضي موضوع الإدارة الإلكترونية بالاهتمام الواسع من طرف الباحثين والذي انعكس إيجابا في تعدد التعريفات المقدمة لهذا المفهوم.وهذه التعريفات قد تتشابه أو تختلف في بعض الجوانب، لكن في المحصلة تتحدث عن مجال واحد ألا وهو الإدارة الالكترونية.[2]

يمكن تعريف الإدارة الإلكترونية بأنها:" القدرة على استخدام تكنولوجيا المعلومات والتقنيات الحديثة، لتنفيذ الأنشطة الإدارية إلكترونيا عبر الانترنت وشبكات الحاسبات الألية، وتقديم الخدمات الألية في كل زمان ومكان، مما يؤدي لجودة وتحسين الأداء وتوحيد الإجراءات وسرعة التنفيذ وخفض التكلفة وتوفير البيانات والمعلومات اللازمة، بهدف تحقيق أهداف المنظمات بأقل جهد وتطوير العمليات الإدارية.[3]

كما تعرف بأنها: " استخدام وسائل الاتصال التكنولوجية المتنوعة والمعلومات في تيسير سبل أداء الإدارات الحكومية لخدماتها العامة الإلكترونية ذات القيمة، والتواصل مع طالبي الانتفاع من خدمات المرفق العام بمزيد من الديمقراطية من خلال تمكينهم من استخدام وسائل الاتصال الإلكترونية عبر بوابة واحدة".[4]

ولقد عرفت الإدارة الإلكترونية باعتبارها منظومة بالقول: " هي منظومة إلكترونية متكاملة تعتمد على تقنيات الاتصالات والمعلومات لتحويل العمل الإداري اليدوي إلى أعمال تنفذ بواسطة التقنيات الرقمية الحديثة".[5]

كما عرفت الإدارة الإلكترونية باعتبارها وسيلة انجاز: "هي انجاز المعاملات الإدارية وتقديم الخدمات العامة عبر شبكة الانترنت بدون أن يضطر العملاء من الانتقال الى إدارات شخصيا لإنجاز معاملاتهم مع ما يترافق من اهدار للوقت والجهد والطاقات.[6]

هناك من عرفها باعتبارها تقنية على أنها: " أسلوب جديد للعمل باستخدام التقنية الحديثة المتمثلة في الحاسب الذكي والشبكة الدولية للمعلومات (الانترنت) من أجل تحقيق الكفاءة والفعالية في أداء العمل.[7]

أما المفهوم الشائع للإدارة الإلكترونية هو أنها الاستغناء عن المعاملات الورقية وإحلال المكتب الإلكتروني عن طريق الاستخدام الواسع لتكنولوجيا المعلومات وتحويل الخدمات العامة إلى إجراءات مكتبية ثم معالجتها حسب خطوات متسلسلة منفذة مسبقا.[8]

من خلال النظرة المتعمقة للتعريفات السابقة يمكن تعريف الإدارة الإلكترونيةبأنها هي استراتيجية إدارية لعصر المعلومات تعمل على تحقيق خدمات أفضل للمواطنين والمؤسسات عن طريق استخدام الوسائل والتقنيات الكترونية من أجل استغلال أمثل للوقت والمال والجهد وتحقيقا للجودة المطلوبة.

من هذه التعاريف نجد أن الإدارة الإلكترونية تمتلك مجموعة من الخصائص والتي تميزها عن الإدارة التقليدية، وهو ما يجعل الدول تسعى الى تطبيق الإدارة الإلكترونية في منظماتها،[9] وتتمثل هذه الخصائص في:

-السرعة والوضوح: وذلك من خلال تخطي حواجز الإدارة البيروقراطية والابتعاد عن معوقاتها الإدارية الى جانب ضمان سرعة انجاز المعاملات بسرعة فائقة.[10]

-عدم التقيد بالزمان والمكان: من خصائص الإدارة الالكترونية، إذا ما تم تعميمها وانتشارها في مختلف الإدارات-أنها إدارة افتراضية لا تتقيد بزمان ومكان معينين. فمواقع هذه الإدارة موجودة عبر الانترنت وهي سهلة الاستعمال من طرف المواطنين الطالبين للخدمات الإدارية.[11]

-تبسيط الإجراءات وزيادة الاتقان: تساهم الإدارة الالكترونية في عمليات التطوير الإداري والابتعاد عن الأنشطة الإدارية التقليدية، وذلك عن طريق المعالجة الفورية للطلبات، والدقة والوضوح التام في انجاز المعاملات والتي تسمح في حالة الخطأ بالتصحيح الفوري دون الاضطرار الى مواجهة الطرق التقليدية المعقدة.

-تخفيف التكاليف: ان تطبيق الإدارة الالكترونية يحتاج الى مشاريع مالية ضخمة، غير ان فيما بعد سوف يساعد على اقتصاد الكثير من الأموال بمجرد استعمال الإدارة الالكترونية لأنهالا تحتاج الى اليد العاملة ذات العدد الكبير ولا الى مقرات ضخمة.[12]

-تحقيق الشفافية: حيث تضمن الرقابة الالكترونية المحاسبة الدورية والفعالة على كل ما يقدم من خدمات الإدارية.فالإدارة الالكترونية تقلل من الرشوة وتزيد من الشفافية السياسية وتزيد من ثقة المواطنين بها.

المطلب الثاني: أهمية الإدارة الإلكترونية

تتجلى أهمية الإدارة الإلكترونية في قدرتها على مواكبة التطور النوعي والكمي الهائل وهي تمثل استجابة في مجال تطبيق تقنيات ونظم المعلومات. وان اهتمام العالم المتزايد بتقنيات المعلومات الإدارية لم يأتي من فراغ بل بسبب وجود فوائد كبيرة، ولذلك بدأت الدول تتسابق في تطبيق الإدارة الالكترونية في مؤسساتها،[13] ومن أهم هذه الفوائد هي:

- **القضاء على البيروقراطية:** فاستعمال الإدارة الالكترونية يحقق للعمل الإداري مزايا كثيرة منها:

-رفع كفاءة الأداء الإداري ويكون ذلك عن طريق توفير أحدث واشمل المعلومات المطلوبة وتيسير الحصول عليها مع سهولة تبادل المعلومات بين الإدارات المعنية.

-زيادة دقة البيانات والثقة في صحة البيانات المتبادلة فيغيب القلق من عدم دقة المعلومات والاخطاء الناجمة عن الادخال اليدوي.[14]

-تقليص الإجراءات الإدارية عن طريق تقليص الاعمال الورقية وتعبئة البيانات يدويا. كما تنعدم الحاجة الى تقديم نسخ من المستندات الورقية.[15]

- **الفوائد بالنسبة للعاملين:** وتتمثل هذه الفوائد في:

-تنمية القدرات التقنية للعاملين من خلال الاستعمال المكثف لتكنولوجيا المعلومات والاتصال.

-سهولة أداء الاعمال نتيجة توحيد نماذج إجراءات العمل الكترونيا.

-وضوح الاختصاصات والمسؤوليات والسلطات في ظل الإدارة الالكترونية.

-تدعيم الاتصال الفعال بين العاملين والمستويات الإدارية المختلفة والإدارات الأخرى.

-سرعة الحصول على المعلومات الازمة لأداء الاعمال من خلال الأرشيف الالكتروني.[16]

-المرونة في عمل الموظف بحيث يمكن له بسهولة الدخول على الشبكة الداخلية من أي مكان قد يتواجد فيه للقيام بالعمل في الوقت والمكان الذي يرغب فيه.

- **الفوائد بالنسبة للمؤسسات الإدارية:** ان الإدارة الالكترونية تحقق فوائد كثيرة بالنسبة للإدارة تتمثل في:

-توفير برمجة تدفق سير المعاملات الكترونيا مما يؤدي الى توفير معلومات دقيقة وموثوقة وقليلة الأخطاء.

-تحسين مستوى الخدمات: نظام الإدارة الالكترونية يهدف الى تقديم الخدمات بشكل لائق وبمواصفات تتفق مع جودة الإدارة الالكترونية، كما أن انجاز المعاملات بشكل الكتروني لا يستغرق سوى دقائق محدودة، هذا ما يوفر الوقت الضائع في الانتقال الى مقر الإدارة والبحث عن الموظف المختص وانتظار الدور.[17]

-توفير الجهد والوقت والنفقات: ففي ظل الإدارة الالكترونية يتم توفير الوقت والجهد والمال، الامر الذي يساعد على سرعة أداء الخدمة العامة بأسهل الطرق، ويمكن انهاء الخدمة مع الإدارة في دقائق قليلة على عكس المعاملة الإدارية بالطريقة التقليدية الذي يستغرق وقتا، خاصة أن انجاز المعاملات لا يتم في مصلحة واحدة وانما في عدة مصالح وأحيانا داخل مدن مختلفة مما يرتب على صاحب المعاملة اهدار الوقت ونفقات مختلفة.[18]

المطلب الثالث: أهداف التحول الى أسلوب الإدارة الإلكترونية

تهدف الدولة من خلال استخدام وتطبيق الإدارة الالكترونية في الإدارة العمومية الى تحقيق جملة من الأهداف من بينها:

-تكريس الشفافية في الأداء والقضاء على البيروقراطية من حيث خفض فرص الفساد الإداري والتقليل من التعقيدات الإدارية.

-تقليل كلفة الإجراءات الإدارية وما يتعلق بها من عمليات.[19]

-زيادة كفاءة عمل الإدارة من خلال تعاملها مع المواطنين والمؤسسات، وذلك بتقديم خدمات للمواطن بشكل لائق وبمواصفات تتفق وجودة الإدارة الالكترونية.

-الغاء نظام الأرشيف الوطني الورقي واستبداله بنظام أرشيف الكتروني مع ما يحمله من مرونة في التعامل مع الوثائق والمقدرة على تصحيح الأخطاء بسرعة ونشر الوثائق لأكثر من جهة في اقل وقت والاستفادة منها في أي وقت.

-محاربة البيروقراطية والقضاء على تعقيدات العمل اليومية مع اختصار مراحل انجاز المعاملات وعدد الدوائر المساهمة في انجاز طلبات المواطنين.[20]

-تسهيل المعاملات لعملاء الإدارة الالكترونية وذلك من خلال وجود أسلوب موحد للتعامل مع كل من يرغب في الحصول على خدمات الإدارية. كذلك نظام الخدمات الالكترونية موجودة على مدار الساعة أي أنه يمكن للفرد الدخول على شبكة الانترنت في أي وقت للحصول على الخدمة التي يرغب فيها.[21]

-التوجه نحو شفافية العمل الإداري، وشفافية المعلومات وعرضها أمام المواطنين.فدعم الشفافية بداخل الإدارة يعمل على بث الطمأنينة والأمان والثقة في نفوس المواطنين، مما يؤدي بالإدارة العامة ان تعمل بوضوح تام بعيدا عن الشكوك.

إن هدف تطبيق الإدارة الالكترونية هو تحسين أداء وجودة الخدمات العمومية المقدمة الى المواطنين المتعاملين مع الإدارات المحلية بشكل لائق وبمواصفات تتفق مع المعايير الدولية وهذا من أجل الوصول الى رضا المواطنين من خلال رفع مستوى الأداء وجودة الخدمات المقدمة لهم من طرف الإدارات المحلية والحصول على الخدمة العمومية بسرعة ومرونة.[22]

ومن أجل تحقيق هذه الأهداف قامت الحكومة الجزائرية بعدد من المشاريع على مستوى الإدارات تمحورت أساسا في الرقمنة وتوثيق الوثائق الإدارية وادراج بعض الخدمات لصالح المواطن.غير ان الإدارة الجزائرية اصطدمت بواقع عدم تحقيق أغلب هذه الأهداف نتيجة لاعتبارات مختلفة على رأسها التحديات التي صاحبت مشروع الإدارة الالكترونية، مع غياب التخطيط الاستراتيجي له وحتمية التطبيق دون تجهيز البنية التحتية التي تطلبها الاعمال الالكترونية مع وجود غياب كبير للثقافة الالكترونية لدى بعض المستخدمين. لكن رغم هذا فان مجهودات المرافق العمومية لم تتوقف في تجديد خدماتها وفق متطلبات العصر.[23]

المبحث الثاني: واقع تطبيق الإدارة الالكترونية على الخدمة العمومية

مصطلح الخدمة العمومية يوحي الى تلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات، واشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة. فالخدمة العمومية تشكل لبنة أساسية في علاقة المواطن بالمؤسسة العمومية، وان طريقة تقديم هذه الخدمة أثر على رضا المواطنين.

ومن أجل النهوض بالخدمة العمومية والارتقاء بها وتحسين صورة الإدارة لدى المواطن، عمدت الحكومة الجزائرية الى تطبيق الخدمات العامة الالكترونية، خاصة بالمرافق العمومية المحلية لأنها الأقرب الى المواطن، فاستخدام المرافق لهذه التكنولوجيات الحديثة سوف يؤدي الى تحسين جودة خدماتها وتلبية أكثر لحاجيات المواطن.[24]على هذا الأساس سنتطرق في هذا المبحث الىمتطلبات نجاح تطبيق الإدارة الالكترونية وكذلك دراسة مزايا تطبيق الإدارة الالكترونية على الخدمة العمومية الى أن نعرض في الأخير الى بعض نماذج تطبيقات الإدارة الالكترونية لتحسين جودة الخدمة العمومية.

المطلب الأول: متطلبات نجاح تطبيق الإدارة الالكترونية

ان عملية الانتقال من الإدارية التقليدية الى الإدارة الحديثة المعاصرة ليسبالأمر السهل، بل هي تحتاج الى جهد في التخطيط ودقة التنفيذ بالإضافة الى المتابعة والرقابة المستمرة قبل وأثناء وبعد التنفيذ. فيقتضي التحول نحو تطبيق الإدارة الالكترونية متطلبات عديدة نذكر منها أهمها:

•**المتطلبات الإدارية والأمنية:** وتتمثل هذه المتطلبات في العناصر التالية:

– توفر البنية التحتية للإدارة الالكترونية لهذا لا بد من تطوير مختلف شبكات الاتصال بما يتوافق مع الإدارة الجديدة التي تستدعي شبكة واسعة لا ستعاب الكم الهائل من الاتصالات.

–إضافة العمليات الازمة لتدعيم عملية التحول الى الاعمال الالكترونية، كإضافة قنوات جديدة لتوزيع الخدمات والتسهيلات الالكترونية عبر شبكة الانترنت. فنجاح الإدارة الالكترونية يتوقف على صياغة وتطبيق مفاهيم جديدة ووسائل مبتكرة تساهم جميعها في تهيئة الإدارة والعاملين فيها للانتقال الى نموذج الاعمال الالكترونية.[25]

–اجراء تغييرات في الجوانب الهيكلية والتنظيمية والإجراءات والأساليب بحيث تتناسب مع مبادئ الإدارة الالكترونية.[26]

-اجراء تغييرات جذرية في نوعية العناصر البشرية الملائمة هذا ما يستوجب إعادة النظر في نظم التعليم والتدريب لمسايرة متطلبات التحول الجديد.[27]

-وضع الأطر التشريعية وتحديثها وفقا للمستجدات لان التحول الى الإدارة الالكترونية يحتاج بيئة قانونية وتشريعية مختلفة لان معظم القوانين نشأت في بيئة تقليدية.[28]

-توفير الامن الالكتروني والسرية الالكترونية على مستوى عال لحماية المعلومات الوطنية والشخصية ولصون الأرشيف الالكتروني من أي عبث والتي تتطلب القيام ببعض الإجراءات منها تبني استراتيجية وطنية للأمن المعلومات بحيث يضمن تعاون أجهزة القطاعين العام والخاص. [29]

•**المتطلبات السياسية:** ونقصد بذلك وجود إرادة سياسية من طرف القيادة السياسية لدعم الهياكل الإدارية. بحيث يكون هناك مسؤول أو لجنة محددة تتولى تطبيق هذا المشروع وتعمل على تهيئة البيئة اللازمة والمناسبة للعمل وتتولى الاشراف على التطبيق والتقييم المستويات التي وصل اليها التنفيذ.[30]

•**المتطلبات البشرية:** يعتبر العنصر البشري من أهم الموارد التي يمكن استثمارها لتحقيق نجاح في أي مشروع وله أهمي كبيرة في تطبيق الإدارة الالكترونية. ويمكن تنفيذ ذلك من خلال تنفيذ مجموعة من البرامج التدريبية والتي تساعد في اعداد العنصر البشري الفني المطلوب لتحقيق الكفاءة عند تنفيذ تطبيقات الإدارة الالكترونية. لهذا فانه من الضروري إعادة النظر بنظم التعليم والتدريب لمواكبة متطلبات التحول الجديد بما في ذلك الخطط والبرامج والأساليب والمصادر التعليمية والتدريبية على كافة المستويات.[31]

•**المتطلبات المالية:**يعد مشروع الإدارة الالكترونية من المشاريع الضخمة والتي تحتاج الى أموال طائلة لكي تضمن له الاستمرار والنجاح وذلك بتوفير الأجهزة والأدوات اللازمة والبرامج الالكترونية، وتحديثها من حين لأخر مع تدريب العنصر البشري باستمرار.

•**المتطلبات الفنية والتقنية:** وهي مجموع الوسائل الالكترونية التي تمكن موظفي الإدارة الالكترونية من ممارسة المهام المنوطة بهم وتقديم الخدمة العامة.[32]وتتكون الإدارة الالكترونية من الناحية الفنية من أربعة عناصر مترابطة وهي:

– عتاد الحاسوب أو أجهزة الحاسوب وملحقاته ومن الاحسن امتلاك أحدث ما توصل اليه صانعوا العتاد في العالم وذلك من أجل توفير تكاليف الصيانة وكذلك ملائمة العتاد لتطورات البرمجية لنظم المعلومات.

– البرمجيات: تحتاج الإدارة الالكترونية الى أنظمة برمجية والتي يجب تطويرها من وقت لأخر تزامنا للتطورات الحاصلة في هذا المجال

– شبكات الاتصال: فبدونهالا يوجد إدارة الكترونية، وتتضمن شبكات الاتصال مجموعة من الحاسبات تنظم معا وترتبط بخطوط اتصال بحيث يمكن لمستخدميها نقل وتبادل المعلومات فيما بينهم.

– صناع المعرفة: وهم الخبراء والمختصين الذين يمثلون البنية الإنسانية والوظيفية لمنظومة الإدارة الالكترونية.[33]

المطلب الثاني: مزايا تطبيق الإدارة الالكترونية على الخدمة العمومية

ان استخدام التكنولوجيا الحديثة في مجال الخدمة العامة يحقق مزايا عديدة، فهي تحقق درجة عالية من الراحة والملائمة مقارنة بتسليم الخدمة وجها لوجه، مع تسجيل السرعة في انجاز المهام، وتوفير واختصار الوقت لصالح طالبي الخدمة بشكل ينهي مشاكل التعقيد الإداري. كما أن جعل الخدمات الالكترونية بالقرب من المواطنين سيمكن الإدارة الالكترونية من تسهيل توصيل الخدمات بشكل أفضل للمستخدم وإقامة روابط اقتصادية جيدة مع المشروعات التجارية.

إن الادارة الالكترونية تمتاز بالدقة حيث تساعد على انجاز الاعمال وتقديم الخدمة وفق مقاييس مضبوطة تحد من الأخطاء الإدارية، وتسهل إمكانية تداركها في حالة وقوعها. كما أن الإدارة الالكترونية تساهم الى حد بعيد على الغاء الاعتبارات الشخصية في الحصول على الخدمة الى جانب ان الرقابة المستمرة على مراحل تقديم الخدمة خاصة في ظل الاعتماد على تقنية النشر الالكتروني التي تؤدي الى تجنب وقوع الأخطاء وفي حال وقوعها تساعد على سهولة الكشف على موقع الخطأ ومنه سهولة المحاسبة.[34]

كذلك من مزايا تطبيق الإدارة الالكترونية تقليص تكاليف الخدمة، ويكون ذلك بتقليل تكلفة الخدمات وتبسيط العمليات والإجراءات وما ينتج عنها من اختصار للوقت والتخلص من بيروقراطية الأداء مع تفعيل مبدأ الشفافية والنزاهة والمساءلة. فالإدارة الالكترونية تساهم في اعفاء المواطن من نفقات الانتقال الدائم والمتكرر الى مقر الإدارة العمومية طالبا للخدمة، كما يعفيه من دفع نفقات الرسوم والدمغات الإدارية التي تمثل أعباء بالنسبة للمواطن.

المطلب الثالث: نماذج تطبيقات الإدارة الالكترونية لتحسين جودة الخدمة العمومية

قامت الجزائر بإدخال العنصر التكنولوجي في اداراتها ومؤسساتها من أجل تحسين مستوى جودة الخدمات التي تقدمها لمواطنيها. فمن أجل رقمنة الخدمات الإدارية العامة في الإدارات العمومية الجزائرية تم اتخاذ إجراءات مستحدثة على مستويات متعددة تتمثل في:

•في مجال الإدارة العمومية:

– إطلاق بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر في صيغتهما البيومترية والالكترونية.[35]

–اصدار وسحب شهادة ميلاد مرقمنة ومؤمنة.

–رقمنة وثائق البطاقة الرمادية عن طريق ملقم يحتوي على قواعد البيانات الخاصة بالبطاقة الرمادية، تتصل به حاسبات موجودة على مستوى كل من الدوائر والدرك الوطني.

–تطوير عملية الاتصالات ونقل المعلومات والاحصائيات أثناء الانتخابات بين البلديات ومن الدوائر الى الولايات.

•في قطاع البريد والمواصلات:

–الحصول على كشف العمليات الحسابية عن طريق شبكة الانترنت.

–توفير خدمات السحب والاطلاع على الرصيد وطلب الصكوك البريدية عن طريق استخدام بطاقة السحب الالكتروني والشباك الالكتروني.

•في نظام المصرفي الجزائري:

-تقديم البنوك الخدمات المصرفية من خلال نظام شبكي يجعل الوصول اليها يقتصر على المنتسبين للبنك فقط.

-استحداث وسائل الكترونية لتلقي الخدمات البنكية من بينها: بطاقة السحب والدفع، بطاقة الائتمان، بطاقة الصرف البنكي.[36]

•في قطاع التربية الوطنية:

-تقديم خدمات صرفية تتعلق بالإعلان عن نتائج شهادتي التعليم الأساسي والبكالوريا على شبكة الهاتف النقال أو على شبكة الانترنت.

-تلقي الطلبة المسجلين خدمات الكترونية عبر الديوان الوطني للتعليم عن بعد، تتمثل في إمكانية التسجيل وسحب الاستمارة الالكترونية، وتوفير الدروس.

-استفادة مؤسسات التكوين المهني من شبكة الانترنت، حيث يقدم مشروع نظام المعلومات في خريطة جغرافية رقمية.

•في قطاع التعليم العالي والبحث العلمي:

-توفير التغطية الكاملة للجامعات والمخابر ومراكز البحث بشبكة الانترنت.

-رقمنة التسجيلات الجامعية لفائدة الطلبة حاملي شهادة البكالوريا الجدد.

-توفير أساليب جديدة للتكوين مثل: التعليم الالكتروني، الجامعة الافتراضية والتعليم عن بعد.

•في مجال العدالة:

-ادراج النظام الآلي لتسيير الملف القضائي، كما يمكن للمواطن الاطلاع على القضية من خلال الشباك الالكتروني.

-استخدام نظام آلي لمعالجة سير الأوامر بالقبض من خلال توفير قاعدة معطيات وطنية تسمح بالتعرف على كل المبحوث عنهم في إطار القانون.

-ادراج نظام آلي لتسيير المصالح العقابية والذي يتكفل بتسيير نشاط وملف المسجون.

•في مجال الصحة:

-ادراج بطاقة الكترونية للمؤمن له اجتماعيا تسمى ب "بطاقة الشفاء"، والتي يتم اعدادها وفقا للمقاييس التقنية المعمول بها في هذا المجال.[37]

-استعمال المفاتيح الالكترونية لهياكل العلاج أو الخدمات المرتبطة بالعلاج ولمهني الصحة الاطلاع على المعطيات المرخصة لبطاقة الشفاء للمؤمن له اجتماعيا وكذا اعداد وتوقيع الفاتورة الالكترونية وارسالها لهيئات الضمان الاجتماعي.

الخاتمة

يعد مشروع الإدارة الالكترونية بالجزائر من أحدث المشاريع على المستوى الإقليمي، ويعتبر من المشاريع الكبرى التي راهنت عليها الحكومة من خلال تطبيق نظام الكتروني شامل في البلاد والعمل على تعميم استخدام الانترنت وترقية البحث والتطوير التكنولوجي. فالتحول نحو الرقمنة وتجسيد قواعد الإدارة الالكترونية لها أثار إيجابية على مستوى عصرنة الإدارات العمومية وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين وتلبية حاجاتهم العامة.

فلتحسين الخدمة العمومية يجب تفعيل الإدارة الالكترونية باعتبارها تلعب دورا كبيرا في ترشيد الخدمة العمومية من حيث تقديمها بطريقة شفافة ودائمة وبأقل التكاليف مع الحرص على المساواة والكفاءة في ذلك.غير أن العمليات اليدوية غير التكنولوجية مازالت تحتل مكانة كبيرة في الإدارة العمومية هذا إضافة الى النقص الكبير في الوسائل التكنولوجية الحديثة والى غياب الدورات التكوينية للموظفين.

انطلاقا مما سبق رأينا أنه من المناسب وضع التوصيات والاقتراحات التالية:

-يستوجب على الجهات الحكومية استحداث برنامج حكومي شامل وضبطه بنظام قانوني تشريعي وتنظيمي متكامل والعمل من خلاله على وضع منظومة قانونية متكاملة تتعلق بالإدارة الالكترونية.

-جلب الكفاءات البشرية المتميزة في مجال الإدارة الالكترونية من مدربين واستشاريين وخبراء لتطوير البرامج التكنولوجية.

-يجب تحديث اللوائح والنصوص القانونية والتنظيمية بما يخدم التحول الى الإدارة الالكترونية وعدم عرقلتها.

-يجب على الدولة المحافظة على خصوصية وسرية المعلومات والمعاملات الشخصية التي تجمعها الحكومة حول الافراد والمؤسسات.

الهوامش

[1] زوامبية عبد النور، الإدارة العمومية الجزائرية، الواقع وحتمية التغيير، مجلة البحوث السياسية والإدارية، 1(2)، جامعة الجلفة، 2013، ص 122-124.

[2] الطعامنة محمد محمود والعلوش طارق شريف، الحكومة الإلكترونية وتطبيقاتها في الوطن العربي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2004، ص 10.

[3] زروقي نسرين، الإدارة الالكترونية كأحد افرازات عالم تكنولوجيا الانترنت والتجارة الالكتروني، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 15، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2016، ص 236.

[4] الفيلكاوي هيثم، الحكومة الإلكترونية، مجلة الحرس الوطني الكويتي، العدد 19، 2002، ص 50.

[5] الطائي علي حسون، مشروع التحول الى الإدارة الإلكترونية، دار المناهج، عمان، 2002، ص 3.

[6] رضوان رأفت، الأعمال الإلكترونية، مركز المعلومات القاهرة، مصر، 2004، ص 2.

[7] قصوري فهيمة وصالحي فهيمة، متطلبات نجاح الحكومة الالكترونية في الدول القومية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية العدد 4 جامعة خنشلة، الجزائر، 2015، ص 61.

[8] السالمي، علاء عبد الرزاق محمد، حسين علاء عبد الرزاق، شبكات الإدارة الإلكترونية، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2005، ص 234.

[9] أفنان عبد علي الاسدي، الإدارة الإلكترونية-بين النظرية ومتطلبات التطبيق-في بيئة منظمات الأعمال العراقية، الكوفة، العراق، 2012، ص 115.

[10] Jaque, Sauret ; Efficacité de l'administration et service à l'administrateur : Les enjeux de l'administration électronique, Revue Française d'administration publique, école nationale d'administration, N 110, P. 289.

[11] حسين بن محمد الحسين، الإدارة الالكترونية بين النظرية والتطبيق، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، نوفمبر 2004، ص 21.

[12] حسين بن محمد الحسين، المرجع نفسه، ص 22.

[13] غالب سعد ياسين، الإدارة الالكترونية وأفاق تطبيقاتها العربية،معهد الإدارة العامة، المملكة العربيةالسعودية،2005، ص 27.

[14] رحماني سناء، دور الإدارة الالكترونية في تحسين الخدمة العمومية: دراسة حالة مؤسسة كوندور، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصاد والعلوم التجارية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2017، ص 36.

[15] رحماني سناء، نفس المرجع، ص 36.

[16] علاء عبد الرزاق السالمي، الإدارة الالكترونية، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2006، ص 38.

[17] مترر سامية وبولقواس زرفة، الإدارة العمومية في الجزائر واستراتيجية تطبيق الإدارة الالكترونية فيها، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 12 العدد الأول، 2020، ص37

[18] مترر سامية وبولقواس زرفة، نفس المرجع، ص، 38

[19] علاء عبد الرزاق السالمي، المرجع السابق، ص 36.

[20] خالد ممدوح إبراهيم، الإدارة الالكترونية، الإسكندرية، دار الجامعية، 2010، ص 52.

[21] عبد الفتاح بيومي حجازي، النظام القانوني لحماية الحكومة الالكترونية، دار الفكر الجامعي، طبعة 1، مصر، 2003، ص 99.

[22] داود عبد الرزاق الباز، الحكومة الالكترونية وأثارها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2013، ص213.

[23] مترر سامية وبولقواس زرفة، المرجع السابق، ص 39.

[24] العربي بوعمامة ورقاد حليمة، الاتصال العمومي والإدارة الالكترونية (رهانات ترشيد الخدمة العمومية)، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، العدد 9، جامعة الوادي، 2014، ص 41.

[25] ياسين سعد، الإدارة الالكترونية وأثار تطبيقاتها العربية، الإدارة العامة للطباعة والنشر، الرياض، 2005، ص 225.

[26] التريكي سعد والعلاق بشير، الاعمال الالكترونية، الطبعة الأولى، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2002، ص 211.

[27] العواملة نائل، الحكومة الالكترونية ومستقبل الإدارة العامة، مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد 29، العدد 1، 2000.

[28] العمري سعيد، المتطلبات الإدارية والأمنية لتطبيق الإدارة الالكترونية، رسالة ماجستير في علوم الاقتصاد، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2003، ص 66.

[29] الهيتي صلاح الدين والربيحات أمنة، أثر التهديدات الأمنية في أمن المعلومات في ضوء تطبيق الحكومة الالكترونية، مجلة المحاسبة والإدارة والتأمين، كلية التجارة، جامعة القاهرة، العدد 65، 2005، ص 77.

[30] ساري عوض الحسنات، معوقات تطبيق الإدارة الالكترونية في الجامعات الفلسطينية، رسالة ماجستير في الدراسات التربوية، تخصص إدارة تربوية، جامعة عين الشمس، مصر، 2011، ص 56.

[31] نجم عبود نجم، الإدارة الالكترونية: الاستراتيجية والوظائف والمشكلات، دار المريخ للنشر، الرياض، 2004،ص54.

[32] مريم خالص حسين، الحكومة الالكترونية، مجلة الجامعة الاقتصادية، العدد 3، كلية بغداد، 2013، ص 443.

[33] يوسف محمد يوسف أبو أمونة، واقع الموارد البشرية الكترونيا في الجامعات الفلسطينية النظامية – قطاع غزة – رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الإسلامية، غزة، 2009، ص 33.

[34] عبد العزيز سلمى عشبة، الإدارة الالكترونية: مدخل لتميز أداء الإدارة العامة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد الحادي عشر، العدد الأول، 2016، ص 399.

[35] إلياس شاهد وآخرون، تقييم تجربة تطبيق الكومة الالكترونية في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات المحاسبية والمالية، عدد 3، 2016، ص 133.

[36] غريبي علي ورينوبة الأخضر، اصلاح الخدمة العمومية من خلال الإدارة الالكترونية وأفاق ترشيدها، مجلة العلوم الإسلامية والحضارة، العدد 3، مركز البحوث للعلوم الإسلامية والحضارة، الأغواط، الجزائر، 2016، ص 429.

[37] مرسوم تنفيذي رقم 10-116 المؤرخ في 18 أفريل 2011 الذي يحدد مضمون البطاقة الالكترونية للمؤمن له اجتماعيا والمفاتيح الالكترونية لمهني الصحة وشروط تسليمها واستعمالها وتجديدها، الجريدة الرسمية العدد 26.

البلدية الالكترونية أداة لترقية الخدمة العمومية

(تجربة بلدية مدينة الشارقة بالإمارات العربية المتحدة نموذجا)

The electronic municipality is a tool for improving the public service (Sharjah Municipality Experience, United Arab Emirates)

د/ بوطبة مراد
أستاذ محاضر قسم أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية
مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

الملخص:

تتناول هذه المداخلة موضوع البلدية الالكترونية كأداة لترقية الخدمة العمومية، وذلك بالتطرق إلى البلدية الالكترونية كمفهوم جديد ضمن مفهوم الحكومة الالكترونية التي يعتبر تجسيدها أحد رهانات الدولة المعاصرة في زمن الرقمنة والعولمة، حيث سيتم دراسة مفهوم البلدية الالكترونية، ومتطلبات إنشائها، وآثار إنشائها على ترقية الخدمة العمومية، كما تتطرق المداخلة أيضا إلى دراسة تجربة في دولة رائدة في مجال تطبيق البلدية الالكترونية، حيث تتناول تجربة بلدية مدينة الشارقة بالإمارات العربية المتحدة والدروس التي يمكن الاستفادة منها.

الكلمات المفتاحية: البلدية الالكترونية، الخدمة العمومية، الجودة، بلدية مدينة الشارقة، الإمارات العربية المتحدة.

Abstract :

This paper deals with the topic of electronic municipality as a tool for the promotion of the public service, by addressing the electronic municipality as a new concept within the concept of e-government, whose embodiment is one of the bets of the contemporary state in the time of digitization and globalization, where the concept of electronic municipality, the requirements of its establishment, and the effects of its establishment on the promotion of the public service will be studied.

The paper also discusses the study of an experience in a leading country in the field of electronic municipal application, where it deals with the experience of the municipality of Sharjah city in the United Arab Emirates and the lessons that can be learned.

Key words: Electronic Municipality**,** Public Service, Quality, Sharjah Municipality, The United Arab Emirates.

مقدمة :

أحدثت تكنولوجيا الإعلام والاتصال ثورة عالمية في جميع المجالات، حيث أصبح تداول المعلومات والبيانات وإجراء الاتصالات يتم بسرعة فائقة وبأقل جهد وتكلفة بواسطة وسائل الكترونية كحواسب والهواتف الذكية باستخدام شبكة الانترنت.

كان من نتائج الثورة الالكترونية التي شهدها العالم حدوث تأثير كبير على الدولة والمجتمع على حد سواء، فبالنسبة للدولة تبنت مشروع الرقمنة لتحويل المعلومات والبيانات ومختلف الوثائق إلى معطيات الكترونية قابلة للتبادل والتداول، ثم مشروع الحكومة الالكترونية القائم على تحويل العمل الإداري والخدماتي إلى عمل الكتروني يتم عن بعد بغرض زيادة الكفاءة والشفافية والفعالية والسرعة في اتخاذ القرار وتنفيذه والتواصل الفعال والسريع بين مختلف الإدارات والمؤسسات الحكومية. أما بالنسبة للمجتمع فقد تأثر بالثورة الالكترونية من خلال تسهيل الاتصال بين أفراده والاستفادة من الخدمات الالكترونية والذكية المقدمة كالتعليم عن بعد والحصول على وثائق الحالة المدنية والتسوق الالكتروني عن بعد والفحص الطبي عن بعد وغيرها من الخدمات التي يقدمها القطاع العام والخاص.

تعتبر جودة ونوعية الخدمات وسرعة الاستجابة لها وسهولة تقديمها والوصول إليها من رهانات الجودة التي تسعى إليها الحكومة الإلكترونية باعتبارها أسلوبا جديدا للتسيير قائما على تكنولوجيا الاعلام والاتصال المتاحة لأغلب المواطنين توفر لهم الخدمات عن بعد وتساهم في رفاهيتهم وتسهيل شؤون حياتهم.

نظرا للمزايا والآثار الإيجابية للحكومة الالكترونية أصبحت تحظى باهتمام الدولة الحديثة في أغلب دول العالم برصد مختلف الإمكانات المادية والتقنية والبشرية لتحقيقها، وحظيت أيضا باهتمام الباحثين من مختلف العلوم والتخصصات للوقوف على أنجع السبل لتجسد هذا المشروع تقنيا وقانونيا وماديا.

من هذا المنطلق اخترنا في مداخلتنا هذه ضمن الملتقى الدولي المتعلق بالجماعات المحلية والتنمية المستدامة دراسة موضوع البلدية الالكترونية كأداة لترقية الخدمة العمومية المحلية من خلال التطرق إلى البلدية الالكترونية كمفهوم جديد في التسيير عن بعد، ودورها في ترقية وتحسين الخدمات المقدمة للمواطن المحلي، ودراسة نموذج رائد في تطبيق هذا النوع من التسيير المحلي للخدمات العمومية المحلية واستخلاص الدروس التي يمكن أن تسهم في تطبيق وتطوير هذا الأسلوب في الجزائر.

تظهر أهمية الموضوع في كون البلدية الالكترونية أحد التطبيقات الجديدة للحكومة الالكترونية، حيث تقدم خدمات لمواطن المحلي في عدة مجالات، وأصبحت توجه عالمي لا سيما في الدول المتقدمة والدول التي قطعت أشواطا معتبرة للارتفاق إلى مصاف الدول المتقدمة.

اختيارنا هذا الموضوع رغبة في تسليط الضوء على البلدية الالكترونية باعتبارها نمطا جديدا في التسيير المحلي عن بعد للارتقاء بالخدمة العمومية وتحقيق التنمية المحلية بمختلف أبعادها بالاستجابة لحاجيات السكان المتنوعة ومتزايدة.

نسعى من خلال دراسة الموضوع إلى تحقيق عدة أهداف أهمها:

- دراسة البلدية الالكترونية كنظام عمل جديد،

- إبراز الآثار والمزايا التي يحققها تطبيق أسلوب البلدية الالكترونية لا سيما على ترقية الخدمة العمومية المحلية،
- دراسة نموذج رائد في تطبيق البلدية الإلكترونية بغية الوقوف على مزاياه والدروس التي يمكن استخلاصه للارتقاء بالإدارة الالكترونية في الجزائر.

كإشكالية لتأطير دراسة الموضوع نطرح السؤال التالي: **إلى أي مدى يؤثر تطبيق البلدية الالكترونية في ترقية الخدمة العمومية؟ وكيف تم تجسدها في بلدية مدينة الشارفة بالإمارات العربية المتحدة؟.**

تتفرع عن هذه الإشكالية عدة تساؤلات هي:

- ما المقصود بالبلدية الالكترونية؟
- ما موقع هذا الأسلوب في تطبيق مشروق الحكومة الالكترونية؟
- ما هي النتائج التي يحققها هذا الأسلوب؟
- ما هو تأثير هذا الأسلوب على الخدمة العمومية المقدمة من بلدية؟.
- كيف طبقت بلدية مدينة الشارقة أسلوب البلدية الالكترونية؟
- ما هي الدروس المستفادة من تطبيق بلدية مدينة الشارقة لأسلوب البلدية الالكترونية ؟

الإجابة على الإشكالية المطروحة تكون باتباع المنهج الوصفي والتحليلي، ومن خلال خطة تتكون من مبحثين:

- **المبحث الأول:** دور البلدية الالكترونية في ترقية الخدمة العمومية.
- **المبحث الثاني:** دراسة تجربة بلدية مدينة الشارقة بالإمارات العربية المتحدة.

المبحث الأول: دور البلدية الالكترونية في ترقية الخدمة العمومية

إن استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال من قبل مختلف مؤسسات الدولة كالوزارة والولاية والبلدية في تقديم الخدمات العامة أدى إلى ظهور مفاهيم جديدة كالحكومة الالكترونية والإدارة الالكترونية والبلدية الالكترونية والشباك الالكتروني وغيرها.

نسلط الضوء في هذا الجزء من المداخلة حول البلدية الالكترونية كمفهوم جديد ودورها في ترقية الخدمة العمومية.

يقتضي إبراز دور البلدية الالكترونية في ترقية الخدمة العمومية التطرق أولا إلى تحديد مفهوم البلدية الالكترونية، ثم إلى متطلبات البلدية الالكترونية، وأخير إلى آثار تطبيق البلدية الالكترونية على الخدمة العمومية.

المطلب الأول: في مفهوم البلدية الالكترونية

للتعريف بالأستاذ الجامعي نتطرق أولا إلى تحديد مفهومه، ثم إلى رتب الأساتذة الجامعيين ومهامهم، ثم إلى كيفية تكوينهم.

الفرع الأول: تعريف البلدية الالكترونية

البلدية من الناحية القانونية هي: الجماعة الإقليمية والقاعدية اللامركزية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، تحدث بموجب قانون[1].

تتوفر البلدية على هيئة مداولة منتخبة هي المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي[2].

تمارس هيئات البلدية أعمالها واختصاصاتها في توفير حاجات الأساسية للسكان لا سيما تهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن والحفاظ على الإطار المعيشي للمواطن المحلي وتحسينه[3].

بالرجوع إلى القانون الجزائري وكذلك المقارن لا نجد تعريفا ولا حتى استعمال لمصطلح البلدية الالكترونية، فهو مطلح جديد لم يتم اعتماده بعد من قبل المشرع في النصوص القانونية.

وُجد استعمال مصطلح البلدية الالكترونية في الخطاب الرسمي للمسؤولين ويستعمل كذلك من قبل الباحثين في مجال الحكومة الالكترونية والجماعات الإقليمية والمرفق العام. فالمقصود بالبلدية الالكترونية؟.

يقصد بالبلدية الالكترونية كمفهوم في جديد: ((نظام قائم على إحداث تحول في الطريقة التي تعمل بها الهيئة المحلية ومجالس الخدمات المشتركة من خلال الاستخدام الأمثل والفعال لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات بهدف تحسين إدارة الخدمات وتوفيرها بشكل أفضل للمستفيدين لتعزيز تحقيق مفاهيم الحكم الراشد))[4].

يلاحظ على هذا التعريف ما يلي:

- البلدية الالكترونية هي نظام عمل وليس مؤسسة قائمة بذاتها،
- البلدية الالكترونية تقوم على رقمنة أعمال مختلف الهيئات المكونة للبلدية،
- البلدية الالكترونية نظام يعمل باستخدام تكنولوجيا الاعلام والاتصال في تقديم الخدمات العامة،
- البلدية الالكترونية نظام الكتروني هادف، يسعى إلى تجويد الخدمة العمومية وتحقيق الحكم الراشد.

عُرّفت البلدية الالكترونية أيضا بأنها: ((النواة القاعدية الالكترونية والإقليمية للدولة، وهي مجسم صغير لمجموع آليات تكنولوجية تتولى تنفيذ أهداف ومهام محددة من قبل قانون البلدية))[5].

يلاحظ على هذا التعريف أنه حاول اسقاط التعريف القانوني للبلدية على البلدية الالكترونية، وركز على وسيلة البلدية في العمل أو تنفيذ مهامها وصلاحياتها القانونية وهي تكنولوجيا المعلومات.

مما تقدم يمكن تعريف البلدية الالكترونية بأنها: نظام عمل يقوم على استخدام تكنولوجيا الاعلام والاتصال من هيئات البلدية في العمل تنفيذا لصلاحياتها المحددة في القانون وفي تقديم خدمة عمومية ذات نوعية وجودة وفي الوقت المحدد للمواطن المحلي إشباعا للحاجيات المحلية وتحقيقا للحكم الراشد.

الفرع الأول: مميزات البلدية الالكترونية

انطلاقا من المفهوم المذكور للبلدية الالكترونية يمكن استخلاص أهم مميزاتها أو خصائصها وهي:

❖ **البلدية الالكترونية نظام عمل:**

البلدية الالكترونية هي نمط للعمل الإداري وليست تنظيما إداريا قائما بذاته.

❖ **البلدية الالكترونية نظام عمل عن بعد:**

هي نظام عمل يقوم على استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال في أداء المهام وتنفيذ الاختصاصات وفي تواصل مع جمهور المرتفقين المحليين في إطار تقديم الخدمة العمومية.

❖ **البلدية الالكترونية نظام عمل هادف:**

حيث يستهدف تحسين أداء الخدمة العمومية وترقيتها من خلال إشباع حاجيات المواطن المحلي، والاقتصاد في الموارد المالية واستثمارها في مختلف مشاريع التنمية، وتحقيق الشفافية والحكامة في تسيير الشأن المحلي.

المطلب الثاني: في متطلبات البلدية الالكترونية

إن تطبيق مشروع البلدية الالكترونية يتطلب توفير العديد من الإمكانات واتخاذ جملة من الإجراءات الضرورية للانتقال من العمل الورقي التقليدي إلى العمل الرقمي والذكي.

الفرع الأول: الإمكانات المطلوبة لتنفيذ مشروع البلدية الالكترونية

لا يتحقق مشروع البلدية الالكترونية إلا بتوفير جمع من الإمكانات والتي يمكنها تصنيفها في الفئات التالية[6]:

❖ **الإمكانيات التقنية:**

تتمثل في توفير الأجهزة الضرورية للعمل التقني كالحواسب والماسح الضوئي وقارئ البطاقات الالكترونية وأجهزة توزيع الانترنت وغيرها من الوسائل التقنية، كما تشمل الإمكانات التقنية أيضا توفير شبكة أنترنت ذات جودة وسرعة عالية في التدفق حتى تضمن نقل المعلومات والبيانات في أسرع وقت ممكن، وأفضل شبكة أنترنت متاحة حاليا هي الشبكة التي تعتمل على الألياف البصرية.

❖ **الإمكانيات البشرية والعمل الدائم على تطويرها:**

تعتمد البلدية الالكترونية على مورد بشري كفء ومؤهل، يشمل توظيف تقنيين ومهندسين مختصين في الإعلام الآلي والبرمجيات يسهرون على نظام العمل الرقمي الخاص بالبلدية وعلى صيانة الوسائل التقنية، ومن الضروري أيضا إجراء التكوين اللازم للموظفين في مختلف المصالح ولأعضاء المجلس الشعبي البلدي المنتخب. والعمل على تطوير الكفاءات والمهارات لكل مستخدمي البلدية لتكييفها مع ما يستجد في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصال.

❖ **الإمكانات التكنولوجية:**

ويقصد بها وسائل الاتصال التي تتواصل بها هيئات البلدية فيما بينها كالبريد الالكتروني المهني وأنظمة الاتصال الداخلية والمحاضرات المرئية عن بعد، أو فيما بينها وبين جمهور المرتفقين كالبوابات الالكترونية والبرامج والتطبيقات الذكية وصفحات الواصل الاجتماعي. والعمل على تأمينها وحمايتها من القرصنة والاختراق حفاظا على البيانات والمعلومات وعلى صيانتها وتحديثها وتحسينها بما يضمن تقديم أفضل الخدمات.

❖ **الإمكانات المالية:**

تحتاج البلدية للتحول نحو الطابع الالكتروني والذكي إلى توفير موارد مالية معتبرة، تصرف على الجوانب التقنية وعلى مختلف البرامج الالكترونية وعلى استخدام وتكوين الموارد البشرية.

❖ **المتطلبات القانونية:**

يشترط لتطبيق البلدية الالكترونية وجود عدة تشريعات كقانون المعاملات الالكترونية وقانون التصديق الالكتروني وقانون الجرائم الالكترونية.

الفرع الثاني: إجراءات تنفيذ مشروع البلدية الالكترونية

يتحقق مشروع البلدية الإلكترونية باتخاذ مجموعة من الإجراءات تضع مختلف الإمكانيات موضع التنفيذ، ونلخص أهم الإجراءات فيما يلي:

❖ **وجود خطة استراتيجية للتحول نحو البلدية الالكترونية:**

بعد توفير الأرضية أو البنية التحية للمشروع لا بد لأي بلدية تريد التحول نحو الطابع الالكتروني أن تقوم بوضع خطة استراتيجية تكون بمثابة إطار تنظيمي وتوجيهي لتجسيد المشروع، ولنجاح الخطة الاستراتيجية يجب أن تتضمن تقييما عاما للوضع ورؤية مستقبلية ورسالة وأهداف استراتيجية تحكم عملية التحول، وآليات التنفيذ والمتابعة ومؤشرات قياس تقدم الإنجاز[7].

❖ **رقمنة العمل الإداري كمقدمة للتعامل الالكتروني:**

أولى خطوات البلدية الالكترونية تمر عبر رقمنة العمل الإداري، حيث تحول المعلومات والبيانات الورقية إلى معلومات وبيانات الكترونية قابلة للتعامل والتبادل بين مختلف هيئات البلدية وبينهما وبين جمهور المرتفقين.

❖ **تحضير البنية التحتية لعملية التحول الإلكتروني:**

ويكون ذلك بإقامة شبكة الانترنت ونظم الاتصالات الضرورية، وإنشاء هيكل إداري جديد يضمن توزيع المهام وتنسيق مختلف العمليات، إنشاء البوابات الالكترونية والمواقع الالكترونية والبرامج الذكية التي ستقوم بتوفير الخدمات العمومية لجمهور المنتفعين[8].

❖ **إطلاق مشروع البلدية الالكترونية:**

بعد الانتهاء من مراحل التحضير تطلق الهيئة التنفيذية للبلدية مشروع البلدية الالكترونية لجمهور المنتفعين، وتقوم بالترويج له عبر مختلف وسائل الإعلام والاتصال المتاحة كالإذاعة ومواقع التواصل الاجتماعي والصحف والجرائد وغيرها.

ولنجاح تفاعل الجمهور مع مختلف الوسائل الالكترونية التي تعمل بها البلدية الالكترونية كالموقع الالكتروني والبوابة الالكترونية ومختلف البرامج والتطبيقات، ولا بد أن تقوم البلدية بحملات تحسيسية للتعريف بخدماتها والمزايا التي توفرها.

❖ **تقييم المشروع والتحسين الدائم للخدمات التي تقدمها البلدية الالكترونية:**

إن إطلاق مشروع البلدية الالكترونية لا يعني وصول البلدية إلى تحقيق أهداف ومزايا التحول الالكتروني، حيث يحتاج مشروعها إلى التقييم الدائم بغرض تعزيز نقاط القوة ومعالجة نقاط وأوجه القصور أو الخلل، وهذا ما يؤدي إلى تحسين وتحديث وسائل عملها وبرامجها بما يحقق بلوغ الأهداف المسطرة في الخطة الاستراتيجية المعدة مسبقا.

المطلب الثالث: آثار تطبيق البلدية الالكترونية على الخدمة العمومية

يحقق التحول إلى البلدية الالكترونية العديد من المزايا أهمها: السرعة والكفاءة في الأداء، وخفض التكاليف، وتحسين الخدمة العمومية، وتعزيز الشفافية وتحقيق الحكم الراشد على المستوى المحلي، وتوطيد العلاقة بين الإدارة والمواطن وزيادة الثقة فيها.

نسلط الضوء على مسألتين هامتين تعتبران من أهم آثار تطبيق البلدية الالكترونية وهما: تقديم الخدمة عن بعد وتحسين وتجويد الخدمة العمومية.

الفرع الأول: التحول إلى تقديم الخدمة العمومية عن بعد

إذا كانت الخدمة العمومية هي نشاط ذا فائدة عامة، يقدم مباشرة من طرف شخص عمومي أو تحت رقابته[9]، فإن المرفق العام الذي يقدم تلك الخدمة محكوم بجملة من المبادئ في نشاطه أهمها: سير المرفق العام بانتظام واطراد، المساواة، القابلية للتغيير والتعديل، والمجانية، والشفافية، والجودة.

فهل تضمن البلدية الالكترونية باعتبارها مرفقا الكترونيا ضمان تطبيق هذه المبادئ في تقديم الخدمة العمومية؟.

إن البلدية الالكترونية تضمن تطبيق المبادئ المذكورة بكفاءة أكبر من الطريقة التقليدية في أداء الخدمة[10]، فمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد يتجسد في ظل البلدية الالكترونية من خلال تقديم الخدمات دون انقطاع ليلا ونهارا وعلى مدار أربع وعشرين ساعة، ويقلل من اضطراب تقديم الخدمة العمومية في حالة اللجوء إلى الإضرابات.

تضمن البلدية الالكترونية تقديم الخدمة العمومية لجميع المواطنين على قدم المساوة دون تمييز بسبب العرق أو الدين أو اللون أو الانتماء السياسي، فالبرامج الالكترونية والتطبيقات والبوابات الالكترونية تتعامل مع البيانات والمعلومات على قدم المساواة دون أي اعتبارات مهما كانت طبيعتها.

يتجسد مبدأ مجانية الخدمة العمومية في البلدية الالكترونية أن خدماتها تكون بدون مقابل أو بمقابل رمزي ليس ثمنا للخدمة وإنما مساهمة في تغطية بعض التكاليف، فأغلب الخدمات تقدم مجانا ما عدا بعض الخدمات الباهظة التكاليف، فيكون فرض بعض الرسوم عليها لا يتنافى مع مبدأ المجانية.

تحقق البلدية الالكترونية مبدأ القابلية للتعديل والتكيف من خلال التغيير والتحسين المستمر على وسائلها وطريقة عملها والتكيف مع حاجيات وطلبات المواطن المحلي.

أما مبدأ الشفافية، فيتحقق في ظل البلدية الالكترونية من خلال إتاحة المعلومات والبيانات المتعلقة بخدماتها ونشاطها لجمهور مستعملي مرفقها الالكتروني، ونشر مداولات هيئتها التداولية وتقاريرها المالية ومشاريعها.

ولا شك أن البلدية الالكترونية تحقق مبدأ جودة الخدمات كأحد أهم المبادئ التي تحكم نشاط المرفق في تقديمه للخدمة العمومية، وذلك من خلال تقديم خدمة ذات نوعية تستجيب لمعايير الجودة المطلوبة.

بالإضافة إلى تعزيز مبادئ سير المرفق العام في تقديم الخدمة العمومية، توفر البلدية الإلكترونية الخدمات عن بعد باستخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال، وهذا ما يتيح للمواطن المحلي الحصول عليها في أي مكان وفي أي وقت دون عناء التنقل إلى الإدارة وبأقل التكاليف.

الفرع الثاني: مظاهر تحسين الخدمة العمومية بتطبيق نظام البلدية الالكترونية

إن تطبيق نظام البلدية الالكترونية يؤدي إلى ترقية وتحسين الخدمة العمومية التي تقدمها البلدية باعتبارها جماعة إقليمية لامركزية أنشئت من أجل تلبية الحاجيات المحلية للسكان من مرافق وطرق وتنمية اقتصادية واجتماعية وأمن ونظافة وتحسين الإطار المعيشي.

فمن مظاهر تحسين الخدمة العمومية التي توفرها البلدية الالكترونية:

❖ **تخفيف الإجراءات والقضاء على البيروقراطية:**

من آثار تطبيق البلدية الالكترونية على تحسين الخدمة العمومية تخفيف إجراءات الحصول على الخدمة والقضاء على مظاهر البيروقراطية التي طبعت تعامل الإدارة مع المواطن، فيحصل هذا الأخير على الخدمة بإجراءات بسيطة أو وبوثائق قليلة وفي آجال معقولة[11]، فيمكن الحصول مثلا على بطاقة التعريف البيومترية في الجزائر بمجموعة وثائق أو من الموقع المخصص لذلك بمجرد إدخال البيانات إذا كان طالب الخدمة يحوز على جوز سفر بيوميتري.

❖ **السرعة في تقديم الخدمة العمومية:**

تقدم الخدمة العمومية في ظل البلدية الإلكترونية في أسرع وقت ممكن، حيث يتم التكفل بطلبات المواطنين آنيا عبر برامج وتطبيقات وبوابات الكترونية تقدم الخدمة في الحين، فعلى سبيل المثال يمكن استخراج بعض وثائق الحالة المدنية في الجزائر بمجرد إدخال بيانات طالب الخدمة كشهادة الميلاد وشهادة الإقامة[12].

تساهم هذه الميزة في ربح الوقت وتقليص آجال الحصول على الخدمة وهذا ما يعزز ثقة المواطن في الإدارة.

❖ **تسهيل الحصول على الخدمة العمومية:**

من إيجابيات البلدية الالكترونية تسهيل حصول المواطن المحلي على الخدمة العمومية، حيث يمكنه الحصول على الخدمة من بيته ومن أي مكان يتواجد فيها وفي أي وقت، وهذا ما يرفع عنه عناء التنقل إلى الإدارة والوقوف في الطوابير الطويلة لانتظار دوره لاستخراج وثيقة أو إيداع ملف أو الاستفسار عن معلومات أو خدمة[13].

❖ **الاقتصاد في مصاريف الحصول على الخدمة:**

من فوائد البلدية الالكترونية بالنسبة للمواطن الاقتصاد في مصاريف الحصول على الخدمة، حيث يوفر عليه التعامل عن بعد مصاريف التنقل ونسخ الوثائق والملفات وغيرها من المصاريف التي تتطلبها الخدمة.

❖ **جودة الخدمة الإلكترونية المقدمة:**

توفر البلدية الالكترونية خدمة عمومية الكترونية ذات جودة مقارنة بالخدمة العمومية التقليدية، وذلك أن طالب الخدمة هو من يقوم برصد المعلومات الخاصة به وليس رجل الإدارة وهذا ما يقلل الأخطاء في البيانات والوثائق[14].

كما أن الخدمات المقدمة عن بعد دائما تخضع لمعايير عالمية تراعي جملة من الخصائص، فعلى سبيل المثال بطاقة التعريف البيومترية المقدمة اليوم أفضل بكثير من بطاقة التعريف الورقية القديمة من حيث الشكل والخصائص والمعاملات التي يمكن أن تقدمها.

خلاصة القول البلدية الالكترونية نظام عمل أوجدته الثورة التكنولوجية أدى إلى إحداث نقلة نوعية في الارتقاء بالخدمة العمومية وتسهيل حياة المواطن المحلي والمساهمة في تحسين معيشته وتحقيق التنمية بمختلف أبعادها.

المبحث الثاني: تجربة بلدية مدينة الشارقة بالإمارات العربية المتحدة

تعتبر الإمارات العربية المتحدة من الدول الرائدة في تطبيق الحكومة الالكترونية والبلدية الالكترونية، ومن الدول السباقة في العالم العربي في هذا المجال، حيث احتلت في سنة 2020 المرتبة الثامنة عالميا في مؤشر تقديم الخدمات الذكية[15].

وعلى المستوى المحلي لها تجارب رائدة في البلدية الالكترونية كبلدية مدينة دوبي وبلدية مدينة أبو ظبي وبلدية مدينة الشارقة. اخترنا دراسة تجربة هذه الأخيرة لقلة الدراسة فيها مقارنة بالبلديات الأخرى المذكورة.

نطرق أولا إلى التعريف بلدية مدينة الشارقة ومشروعها الالكتروني، ثم إلى الخدمات العمومية الالكترونية والذكية التي تقدمها البلدية الالكترونية، وأخيرا إلى تقييم هذه التجربة والدروس المستفادة منها.

المطلب الأول: التعريف ببلدية مدينة الشارقة ومشروعها الالكتروني

نتطرق في هذا المطلب إلى نقطتين أساسيتين: التعريف بمدية الشارقة من حيث المعلومات العامة، والهيكل الإداري(فرع أول)، ثم إلى مشروعها في التحول نحو البلدية الالكترونية(فرع ثان).

الفرع الأول: التعريف ببلدية مدينة الشارقة

تعتبر بلدية مدينة الشارقة من بين أقدم البلديات التي أنشئت في دولة الإمارات العربية المتحدة ومنطقة الخليج الربي ككل، إذ يرجع تاريخ إنشائها إلى عام 1927م، ولكن تاريخ ظهور البلدية بتنظيمها الحديث كجهاز إداري يعود إلى عام 1971م حين صدر أول قانون يحدد اختصاصاتها ويمنحها صلاحيات واسعة في الإشراف على المرافق العامة المختلفة التي تعنى في الأساس بتقديم الخدمات العامة للسكان. لقد شكل القانون المذكور نقطة الانطلاق لتطوير المدينة، إذ شهدت على إثره نهضة عمرانية وحضارية عززت من مسيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية[16].

تتكون بلدية مدينة الشارقة من جهازين: مجلس بلدي معين من قبل حاكم الإمارة، يتخذ القرارات المتعلقة بصلاحيات البلدية، وجهاز تنفيذي يمارس سلطة التنفيذ الإداري والفني[17].

يمارس المجلس البلدي العديد من الصلاحيات تتعلق أساسا بمراقبة تنفيذ القوانين واللوائح والأنظمة في المجال الاقتصادي كالتجارة والأغذية المعدة للاستهلاك والفندقة والسياحة وفي المجال الاجتماعي كتنظيم الأسواق والمقابر وتسمية الشوارع والأماكن العمومية، وفي المجال العمراني والبيئة كالمخططات العمرانية والتعمير وحماية البيئة، وبتسيير المرافق العامة المحلية كالنظافة والصحة والإنارة العمومية والصرف الصحي والحدائق والشواطئ والمتنزهات العامة، واقتراح التدابير المتعلقة بالصحة العامة، واقتراح الغرامات والضرائب والعقوبات ذات الطابع البلدي[18].

لممارسة صلاحياته يمكن للمجلس البلدي إبرام العقود والإشراف على تنفيذيها، والموافقة على المشتريات اللازمة لعمل المجلس، وإقرار مشروع موازنة البلدية للسنة المالية الجديدة وكذا مشروع الحساب الختامي للسنة المالية المنتهية، كما يمكن المجلس إصدار أوامر محلية في سبيل تنفيذ اختصاصاته[19].

لبلدية الشارقة جهاز تنفيذي حدد القانون وحداته الإدارية واختصاصاتها، يتكون من مدير عام ومجموعة من الإدارات والمصالح تتمثل فيما يلي[20]:

- إدارة عامة تشمل: إدارة المشاريع، إدارة الشؤون القانونية، إدارة التخطيط الاستراتيجي، إدارة التفاعل المؤسسي، إدارة السلامة والطوارئ، إدارة الممتلكات والاستثمار، إدارة بلديات الضواحي.
- مصالح الدعم المؤسسي،
- مصالح قطاع الهندسة والمباني،
- مصالح الزراعة والبيئة،
- مصالح الصحة العامة والمختبرات،
- مصالح قطاع خدمة المتعاملين.

تتفرع المصالح المذكورة إلى مجموعة من الإدارات تغطي كل نشطات البلدية وفق الصلاحيات المخولة لها في القانون.

الفرع الثاني: مشروع بلدية مدينة الشارقة في التحول إلى بلدية الكترونية

وضعت بلدية مدينة الشارقة عدة خطط استراتيجية للتحول إلى بلدية الكترونية، وسنتعرف في هذا العنصر بآخر خطتين اللتين حققتا قفزة نوعية في التحول الرقمي والذكي للبلدية.

الخطة الاستراتيجية الأولى للتحول الذكي كانت بين 2014-2016، حيث كانت تستهدف إعادة هيكلة الخدمات المقدمة للجمهور وتحقيق أفضل استثمار للموارد البشرية في تطوير الخدمات الإلكترونية لتصبح الخدمات ذكية بنسبة 100% خلال تنفيذ الخطة، وتقليل عدد المراجعين للخدمة بنسبة 63% بالمئة والخطأ في تقديم الخدمة إلى 0% وتقليل تكاليف الخدمة بنسبة 27%[21].

من أبرز أهداف هذه الخطة تعزيز إجراءات الرقابة والشفافية وتقليل زمن تقديم الخدمة والحد من الهدر وتخفيض التكاليف، حيث تعتمد على التقنية الحديثة كالأجهزة الذكية التي توفر الكثير من الموارد المالية والبشرية في إنجاز المعاملات[22].

حققت هذه الاستراتيجية في عامها الأول تقديم 47 خدمة ذكية و26 خدمة الكترونية من أصل 163 خدمة تقدمها البلدية للجمهور، فمثلا إنجاز المعاملة الخاصة بتصديق عقد الإيجار عبر الخدمة الذكية لا يستغرق أكثر من دقيقتين بينما كان يستغرق أكثر من ساعة وفق النظام التقليدي، كذلك تصريح السياج حول المبنى لغرض عمراني كان يستغرق نحو أسبوع، أصبح يتم إنجازه في دقيقتين وغيرها من الخدمات الأخرى[23].

المشروع الثاني لبلدية مدينة الشارقة تمثل في البرنامج الذي تم إطلاق عليه تسمية: (برنامج سابق) الذي تم إطلاقه سنة 2017، يقوم البرنامج على تحويل 500 خدمة من الخدمات العامة والتجارية التي تقدمها بلدية الشارقة إلى منصات رقمية. وتحقيق التكامل والتواصل فيما بين هيئات البلدية وكافة شركائها مثل المقاولين والشركات والمتعاملين الأفراد

والمؤسسات الحكومية، مما يجعل بلدية الشارقة بمثابة محور مركزي موثوق به لكافة الخدمات العامة على مستوى مدينة الشارقة[24].

ويتبنى المشروع استراتيجية قائمة على الابتكار، حيث سيمكن بلدية الشارقة من رقمنة جميع الخدمات العامة الموجهة للمرتفقين على نحو مباشر لتكون قابلة للتشغيل على أساس تفاعلي مع إتاحتها عبر الهواتف الذكية والأجهزة اللوحية والحواسب المحمولة وغيرها من الأجهزة، مما يضمن مزيدا من تيسير الحياة اليومية للمواطن المحلي في مدينة الشارقة[25].

اعتمد المشروع في المرحلة الأولى على برامج تخطيط الموارد المؤسسية التي تشمل إجراءات وخدمات إدارة الموارد البشرية، وإدارة العقود والمشتريات، وإدارة الممتلكات والاستثمار، وإدارة المستودعات، وإدارة المشاريع، وإجراءات الصيانة الداخلية والمبيعات والجودة، إضافة إلى خدمات وإجراءات إدارة المالية التي تم ربط برامجها بأنظمة الشركاء الاستراتيجيين، وفي المرحلة الثانية على ميكنة خدمات المتعاملين والإجراءات التشغيلية المرتبطة بالشركاء الاستراتيجيين[26].

من آثار تطبيق برنامج سابق للتحول الرقمي أصبحت بلدية الشارقة تقدم الآن 140 خدمة الكترونية وذكية من أصل 222 خدمة تم حصرها لتحويلها إلى خدمات الكترونية وذكية كمرحلة أولى ثم بلوغ 500 خدمة كمرحلة ثانية[27].

المطلب الثاني: الخدمات الإلكترونية والذكية التي تقدمها بلدية مدينة الشارقة

المتصفح للبوابة الالكترونية لبلدية مدينة الشارقة يجد الخدمات الالكترونية والذكية المقدمة من البلدية في ركن خدماتنا الإلكترونية والذكية، حيث تم تصنيفها وفق الهيكل الإداري للبلدية.

نستعرض في فرع أول الخدمات الالكترونية والذكية المقدمة من خلال البوابة الالكترونية، ثم تسجيل ملاحظات عامة حولها في فرع ثان.

الفرع الأول: خدمات بلدية مدينة الشارقة من خلال بوابتها الالكترونية

تقدم بلدية مدينة الشارقة حاليا 140 خدمة موزعة حسب هيكليها التنظيمي، وهي كالتالي:

- ❖ خدمات الإدارة الهندسية، عددها 30 خدمة منها على سبيل المثال طلب شهادة صلاحية المبنى، الاستعلام على شهادة الإنجاز.
- ❖ خدمات إدارة التنظيم الإيجاري، عددها 47 خدمة منها طلب وثيقة عقد الإيجار الإلكترونية، تصديق العقود الإيجارية السكنية.
- ❖ خدمات إدارة المواقف العامة، عددها 05 خدمات منها اشتراكات المواقف، خدمة حجز موقف عن طريق الرسائل النصية القصيرة SMS.
- ❖ خدمات تراخيص البناء، عددها 02 وهي اعتماد المخططات الهندسية وخدمة اعتماد المخططات مسار.
- ❖ خدمات إدارة الرقابة والتفتيش البلدي، عددها 06 خدمات منها تصريح توزيع مواد غير غذائية وتصريح وقوف مركبات ثقيلة.

- ❖ خدمات إدارة العقود والمشتريات، عددها 04 خدمات منها المناقصات والاستعلام عن تسجيل الموردين.
- ❖ خدمات التواصل مع الجمهور، خدمة واحدة هي الخط الساخن.
- ❖ خدمات إدارة الخدمات البيئية، عددها 26 خدمة منها طلب خدمة سحب مياه الصرف الصحي للبيوت السكنية، طلب إتلاف مخلفات بلاستيك.
- ❖ خدمات إدارة الصحة العامة، عددها 02 هي برنامج الشارقة لسلامة الغذاء وخدمة الاستمارة الصحية.
- ❖ خدمات إدارة المختبرات المركزية، عددها 03 وهي التقارير الالكترونية لعينات 05 جالون، تحليل عينة مياه الشرب، الاستعلام عن حالة الطلب في مختبر مواد البناء.
- ❖ خدمات إدارة الموارد البشرية، خدمة واحدة تتعلق بالتوظيف.
- ❖ إدارة الخدمات العامة، عددها 07 خدمات منها طلب ردم أرض، طلب إزالة تربة، طلب صيانة طريق.
- ❖ خدمات الدفع الالكتروني، خدمة واحدة تتعلق بدفع مخالفات الرخص.
- ❖ خدمات الفنادق، خدمة واحدة تتعلق بنظام إيرادات الفنادق.
- ❖ خدمات أخرى، عددها 02 هي طباعة الإيصال الالكتروني وطباعة إيصال البلدية برقم التحصيل.
- ❖ خدمات جديدة، عددها 02 الأولى تتعلق بتسوية المنازعات بين المقاولين والثانية تتعلق بالاقتراحات.

تقدم الخدمات المذكورة عبر البوابة الالكترونية لبلدية الشارقة وكذا عبر بعض التطبيقات الخاصة بالأجهزة الذكية.

الفرع الثاني: ملاحظات عامة حول الخدمات المقدمة من بلدية مدينة الشارقة

من خلال تصفح البوابة الالكترونية لبلدية مدينة الشارقة وكذا مختلف التقارير بشأن التحول الرقمي والذكي للبلدية يمكن تسجيل العديد من الملاحظات أهمها:

❖ شمول الخدمات المقدمة أغلب القطاعات التي تدخل في اختصاص البلدية:

حيث تقدم أغلب إدارات البلدية الخدمات التقليدية القابلة للتحول الرقمي في شكل الكتروني أو ذكي وفق الخطط الاستراتيجية المتعلق بالتحول الرقمي. وتشمل الخدمات المقدمة الجانب الإداري والاقتصادي والاجتماعي والعمراني والبيئي.

❖ التطوير الدائم والمستمر للتحول الرقمي في تقديم الخدمات:

تسعى بلدية مدينة الشارقة من خلال مختلف البرامج منها المذكورة سابقا إلى تطوير الخدمات المقدمة من خلال تحويلها إلى شكل رقمي قابلة للتلبية من خلال الأجهزة الإلكترونية والذكية، ففي سنة 2014 كانت البلدية تقدم 73 خدمة الكترونية وذكية واليوم أصبحت تقدم 140 خدمة، وتطمح في الوصول إلى 500 خدمة وذلك بتحويل كامل خدماتها إلى شكل رقمي وذكي.

❖ تنويع وسائل الوصول إلى الخدمة:

لوحظ على طريقة ووسائل تقديم الخدمات العامة في بلدية الشارقة أنها متنوعة تراعي استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال وإمكانيات المواطن، حيث يمكن الحصول على خدماتها عبر الحواسب والهواتف الذكية من خلال بوابتها

الالكترونية أو من خلال التطبيقات المختلفة عبر الهواتف الذكية أو الألواح الالكترونية، وبعض الخدمات يمكن الوصول إليها فقط بالمكالمات الهاتفية.

❖ **جودة الخدمات وسهولة الوصول إليها:**

تتميز الخدمات الالكترونية والذكية التي تقدمها بلدية مدينة الشارقة بسهولة الوصول إليها، حيث يمكن للمواطن الوصول إلى من خلال البواب الالكترونية التي تتسم بالبساطة والوضوح، أو من خلال مختلف تطبيقات الهواتف الذكية الموجودة في متاجر التطبيقات.

بالإضافة إلى سهولة الوصول إلى الخدامات الالكترونية والذكية، تتميز هذه الأخيرة بالجودة واستجابتها لمعايير النوعية، حيث حصلت بلدية الشارقة على خمس شهادة آيزو سنة 2017 تتعلق بالجودة الشاملة[28].

المطلب الثالث: تقييم تجربة البلدية الالكترونية لمدينة الشارقة والدروس المستفادة منها

إن تجربة التحول الرقمي والذكي التي عرفتها بلدية الشارقة من خلال البرامج التي طبقتها جعلها أحد أكبر بلديات مجلس التعاون الخليجي في مجال التحول نحو البلدية الالكترونية في السنوات الأخيرة.

نتناول في هذا المطلب نقطتين رئيسيتين: تقييم تجربة بلدية مدينة الشارقة في التحول الرقمي(فرع أول)، الدروس المستفادة من التجربة(فرع ثان).

الفرع الأول: تقييم تجربة البلدية الالكترونية لمدينة الشارقة

من خلال دراسة تجربة بلدية مدينة الشارقة في التحول نحو البلدية الالكترونية والذكية تبين أن المشروع حقق الكثير من الإيجابيات في الارتقاء بالخدمة العمومية، حيث تجاوزت البلدية مرحلة تحقيق رضا المواطن إلى البحث عن سعادته.

فمن الايجابيات المحققة في مجال ترقية الخدمة العمومية ما يلي:

- كثرة الخدمات الالكترونية والذكية المقدمة، حيث تقدم بلدية الشارقة أكثر من 140 خدمة تشمل أغلب المجالات ذات الصلة بحاجيات السكان،
- تقليص زمن الحصول على الخدمة العمومية، حيث تقلصت أجال الحصول على بعض الخدمات من أسبوع أو عدة ساعات إلى دقيقتين،
- تسهيل الحصول على الخدمة العمومية من خلال بوابة الكترونية بسيطة الاستخدام ومنظمة، حيث يصل المواطن إلى الخدمة التي يريد وفق الهيكل الإداري للبلدية، كما يمكنه أيضا إنجاز الكثير من الخدمات عبر التطبيقات الذكية التي تعمل بها الهواتف الذكية والألواح الالكترونية.
- خفض تكاليف الحصول على الخدمة كمصاريف الوثائق والتنقل، حيث يمكن للمواطن الحصول على المعلومات والبيانات وكذا الوثائق ومختلف التراخيص والتصديق على الكثير من العقود من حاسوبه أو هاتفه.

- الاعتماد على نظام الجودة الشاملة في الخدمات المقدمة، حيث حصلت البلدية على عدة شهادة في جودة الخدمات، وأصبحت تبحث ليس فقط على رضا المرتفقين الذي خصصت له عدة برامج لقياسه وإنما عن سعادتهم.

رغم الايجابيات الكثيرة التي تم رصدها في تجربة بلدية مدينة الشارفة في التحول نحو الطابع الرقمي والذكي إلا أنه هناك بعض السلبيات نذكر منها:

- بطء عملية التحول الرقمي الذكي، حيث من سنة 2014 إلى 2020 تم تحويل حوالي 70 خدمة تقليدية إلى خدمة الكترونية أو ذكية، والخدمات المبرمجة في البرنامج المسمى سابق كما تقدم الذكر وصلت إلى 500 خدمة، فمتى تتحقق؟.
- كثرة البرامج والخطط، فلا تنتهي خطة أو برنامج حتى يشرع في خطة أو برنامج آخر مقابل تقدم بطيء في التحول الرقمي والذكي.

الفرع الثاني: الدروس المستفادة من تجربة بلدية مدينة الشارقة

من خلال الدراسة الموجزة لتجربة بلدية مدينة الشارقة في التحول الرقمي والذكي من استخلاص بعض الدروس أو المؤشرات لنجاح أي مشروع في التحولي إلى بلدية الكترونية وذكية وهي:

❖ **توفير الامكانات التقنية من أسس التحول الرقمي والذكي:**

تعمل بلدية الإمارات في بيئة تتوافر فيها المتطلبات التقنية، حيث توفر الحكومة الإماراتية البنى التحية للإعلام الاتصالات التي احتلت فيها المرتبة الأولى عالميا سنة 2020[29]، كما احتلت المرتبة الثالثة عالميا سنة 2020 في سرعة تدفق الأنترنت التي بغلت 111.13 ميغابيت في الثانية[30].

❖ **الاعتماد على دعم المؤسسات المختصة في تقنيات الاتصال والتحول الرقمي والذكي:**

استندت بلدية مدينة الشارقة في مشروعها في التحول الرقمي والذكي على عدة مؤسسات متخصصة في تقنيات الاتصال والتحول الرقمي، فعلى سبيل المثال في (برنامج المسمى سابق) استعانة بشركة (إس إيه بي SAP وشركة إيفونكEVOTEQ الرائدتين في مجال التقنية[31].

❖ **الاعتماد على التخطيط والبرامج في التحول الرقمي:**

اعتمدت بلدية الشارقة على التخطيط في التحول الرقمي والذكي، فكانت كل الخطوات والمراحل مدروسة من مختلف هيئات وإدارات البلدية التي عملت بروح الفريق الواحد لتحقيق مشروع التحول.

❖ **تطبيق مشروع التحول نحو البلدية الالكترونية والذكية بشكل لا مركزي:**

رغم وجود العديد من الخطط والرؤى على مستوى الحكومة الاتحادية أو على مستوى إمارة الشارقة، إلا أنها بقيت ذات طابع إرشادي أو لكل مختلف بالبلديات، فمشروع التحول الرقمي تم التخطيط له من قبل البلدية وتنفيذه من قبل المورد البشري للبلدية[32].

❖ **التدريب المتواصل للموظفين لمواكبة مستجدات التحول الرقمي من أسس النجاح:**

من خلال تصفح عدة برامج للتحول الرقمي والذكي في بلدية الشارقة لوحظ الاهتمام الكبير بتكوين المورد البشري على التقنيات الجديدة وأسس تقديم الخدمات والعمل عن بعد.

❖ **وضع هيكل إداري حسب صلاحيات البلديات في الواقع وفي البوابة الالكترونية:**

يتميز الهيكل الإداري لبلدية الشارقة بالبساطة والتصميم المحكم وفق صلاحيات واختصاصات البلدية، وتم نقل الخدمات التي تقدمها كل إدارة أو مصلحة في الواقع إلى خدمات إلكترونية أو ذكية والاحتفاظ بنفس التنظيم في البوابة الإلكترونية للبلدية.

خلاصة القول تعتبر تجربة بلدية مدينة الشارقة من التجارب الرائدة في دولة الإمارات العربية المتحدة وفي دول الخليج، حيث استفادت من الموارد البشرية والتقنية والمالية في التحول الرقمي والذكي، وهي تتجه إلى تحقيق إدارة بصفر ورق عبر تقديم كامل الخدمات بطريقة الكترونية وذكية.

الخاتمة:

من خلال ما تقدم دراسته في هذه الورقة البحثية يمكن تسجيل جملة من الملاحظات والاستنتاجات أبرزها:

- البلدية الالكترونية والذكية نظام عمل جديد يعتمد على استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال في تقديم الخدمة العمومية وترقيتها،
- يتحقق نظام البلدية الالكترونية بتوفير جملة من الإمكانيات والمتطلبات أهمها تكنولوجيا الإعلام والاتصال عالية الجودة، مورد بشري مؤهل، تخطيط استراتيجي محكم، تشريعات وتنظيميات كإطار قانوني لعملية التحول،
- من إيجابيات نظام البلدية الإلكترونية تقليص النفقات والسرعة في الإداء، وتقليص الوقت، وتحسين الخدمات،
- من آثار تطبيق نظام البلدية الالكترونية ترقية الخدمة العمومية، حيث تقدم خدمة عمومية ذات جودة عالية، وبتكلفة أقل وفي أسرع وقت، مع سهولة الحصول عليها،
- يدعم نظام البلدية الالكترونية كنظام للتسيير بقوة المبادئ التقليدية والحديثة التي تحكم سير المرفق العام في نشاطه الرامي إلى تقديم الخدمة العمومية كمبدأ المساواة والسير بانتظام واطراد والقابلية للتغير والتكيف ومبدأ الشفافية والنجاعة والجودة،
- أثبتت دراسة تجربة بلدية مدينة الشارقة في التحول الرقمي والذكي أن الإمكانيات التقنية والبشرية حجر الزاوية في مشروع التحول،
- من الدروس المستفادة أيضا من تجربة بلدية مدينة الشارقة أن التخطيط الاستراتيجي والتنفيذ اللامركزي والتعاون مع الشركات التقنية وبساطة الهيكل الإداري وتنويع الوسائل الالكترونية للوصول إلى الخدمة الالكترونية والذكية من عوامل نجاح التحول الرقمي والذكي.

وكإجابة على الإشكالية المطروحة يمكن التأكيد بناء على ما تم دراسته في هذه الورقة البحثية أن البلدية الالكترونية والذكية لها تأثير كبير على ترقية الخدمة العمومية ونقلها خطوات كبيرة إلى مراتب الجودة والعالمية تحقيقا لرضا المواطن وسعادته.

بناء على ما سبق نقترح جملة من الخطوات لتحقيق مشروع البلدية الالكترونية في الجزائر:

- لا بد من تهيئة أرضية من الإمكانات لا سيما تكنولوجيا الإعلام والاتصال ذات الجودة العالية، ومورد بشري مؤهل يقود عملية التحول الرقمي والذكي،
- وضع خطط استراتيجية للتحول الرقمي على مستوى كل بلدية والسهر على تنفيذها ومتابعتها، والتخلي عن الطابع المركزي الذي تشرف عليه وزارة الداخلية والجماعات الداخلية،
- القيام بدراسة نوع الخدمات المقدمة من البلدية ووضع رؤية لتحويلها تدريجيا إلى خدمات الكترونية وذكية،
- عقد شراكة مع القطاع الخاص الوطني والدولي في مجال تكنولوجيا الإعلام والاصال للمساهمة في إنجاز مشروع التحول الرقمي والذكي،
- تنويع وسائل الاتصال مع المواطن المحلي في إطار تقديم الخدمة العمومية، حيث يجب تصميم بوابة الكترونية بسيطة وسهلة الاستعمال لتقديم الخدمات التي تنجزها مختلف مصالح وإدارات البلدية، ودعم المنصة بتطبيقات ذكية وبصفحات إعلامية على مواقع التواصل الاجتماعي.

الهوامش:

[1]- المادة 01 و02 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22، يتعلق بالبلدية، ج.ر، ع37 لسنة 2011.

[2]- المادة 15 من القانون نفسه.

[3]- المادة 03 من القانون نفسه.

[4]- وزارة الحكم المحلي، **الإطار الاستراتيجي للتحول إلى بلديات الكترونية(2019-2023)**، دولة فلسطين، نوفمبر 2018، ص04.

[5]- حمام محمد، **تأثير تكنولوجيا المعلومات على الاتصال في الجماعات المحلية**، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر-بن يوسف بن خدة، الموسم الدراسي 2008-2009، ص241.

[6]- أنظر في متطلبات البلدية الإلكترونية:

- شليحي الطاهر، **الإدارة الالكترونية ومدى مساهمتها في تحسين الخدمة العمومية بالبلديات-عرض لمشروع البلدية الالكترونية في الجزائر**، مجلة آفاق علوم الإدارة والاقتصاد، م03، ع02، 2019، ص189-190.

- إيمان مرعي حسن، محمد مصطفى القصيمي، **متطلبات تطبيق الإدارة الالكترونية في المنظمات العراقية -دراسة استطلاعية لآراء القيادات الإدارية في مديرية بلدية الموصل**، مجلد تنمية الرافدين، م35، ملحق العدد 113، سنة 2013، ص16-18.

- أنظر في تكنولوجيا الإعلام والاتصال والمتطلبات التقنية:

- Rym BOUCHELIT, **les perspectives d'e-Banting dans la stratégie e-Algérie 2013**, thèse de doctorat, faculté des sciences économiques, commerciales et gestions, université Abou BekerBelkaid-Tlemcen, 2014-2015, P10 et s.

[7]- حماد مختار، **تأثير الإدارة الالكترونية على المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية**، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر- بن يوسف بن خدة، 2007، ص19.

[8]- مسيردي سيد أحمد، سعيدي خديجة، **مشروع الجزائر الالكترونية: واقع وتحديات**، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، ع04، ص269.

[9]– نوفيل حديد، حنان كريبط، الخدمات العمومية في ضوء تطبيق الإدارة الإلكترونية(دراسة تقييمية للخدمات الإلكترونية بموقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مجلة المؤسسة، ع06، 2017، ص124.

[10]– أنظر في تطبيق البلدية الالكترونية لمبدأ سير المرفق بانتظام واطراد ومبدأ المساواة ومبدأ القابلية للتغير والتعديل، عبد العالي حاحة، شهرزاد مناصرة، البلديات الالكترونية كآلية لتحسين الخدمة العمومية المحلية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لعزوز–خنشلة، ع11، جانفي 2019، ص52–53.

[11]– أنظر في دور البلدية الالكترونية في القضاء على البيروقراطية: عبد القادر موفق، البلدية الالكترونية كآلية لتعزيز الشفافية الإدارية والمالية في البلديات الجزائرية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ع40، جوان 2015، ص179.

[12]– عبد العالي حاحة، شهرزاد مناصرة، مرجع سابق، ص48.

[13]– أنظر في ذلك:

– عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص179.

– عبد العالي حاحة، شهرزاد مناصرة، مرجع سابق، ص48.

[14]– نوفيل حديد، حنان كريبط، مرجع سابق، ص125.

[15]– أنظر: دراسة الأمم المتحدة لتنمية الحكومة الالكترونية 2020 على الرابط:

u.ae › the-un-egovernment-survey، تاريخ الاطلاع 2021/01/22، على الساعة 16:50.

[16]– أنظر موقع بلدية مدينة الشارقة:

https://portal.shjmun.gov.ae، تاريخ الزيارة 2021/01/22، الساعة 18:00.

[17]– المادة 06 من القانون رقم 02 لسنة 2004 بشأن بلديات إمارة الشارقة:

http://site.eastlaws.com/GeneralSearch/Home/ArticlesTDetails?MasterID=1722791 ، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2021/01/22، على الساعة: 20:10.

[18]– المادة 17 من القانون نفسه.

[19]– المادتان 17 و19 من القانون نفسه.

[20]– أنظر في الجهاز التنفيذي لبلدية الشارقة المواد: 30، 31، 32 من القانون نفسه وكذا موقع البلدي على الانترنت:

https://portal.shjmun.gov.ae/PublishingImages/OC2017.png، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2021/01/22، على الساعة 21:40.

[21]– أنظر في الخطة الاستراتيجية 2014–2016 هذا الرابط على موقع بلدية الشارقة:

https://portal.shjmun.gov.ae/ar/MediaCenter/News/Pages/08--06-2014.aspx، تم الاطلاع عليه في 2021/01/23 على الساعة 11:00.

[22]– الموضع نفسه.

[23]– الموضع نفسه.

[24]– أنظر موقع أخبار الشارقة:

https://www.sharjahupdate.com/ar/2017/10/sharjah-municipality-announces-largest-digitalisation-project-in-gcc/، تم الاطلاع عليه يوم 2021/01/23 على الساعة: 12:00.

[25]– الموضع نفسه.

[26]– بلدية الشارقة تطلق المرحلة الأولى من تنفيذ برنامج سابق للتحول الرقمي مقال منشور بمواقع بلدية مدينة الشارقة:

https://portal.shjmun.gov.ae/ar/MediaCenter/News/، تم الاطلاع يوم 2021/01/23 على الساعة: 13:00.

[27]– أنظر: بلدية الشارقة تُطلق 17 خدمة رقمية ضمن «سابق» مقال منشور على موقع صحيفة الخليج: الرابط،

https://www.alkhaleej.ae/2020-12-14، تم الاطلاع يوم 2021/01/23 على الساعة: 13:50.

وموقع بلدية مدينة الشارقة: https://portal.shjmun.gov.ae/ar/eServices/Pages/Home.aspx، تم الاطلاع يوم 2021/01/23 على الساعة: 13:30.

[28]– بلدية الشارقة تحصل على خمس شهادات آيزو، مقال منشور بالبوابة الالكترونية لبلدية مدينة الشارقة بتاريخ 2017/08/01: أنظر الرابط: https://portal.shjmun.gov.ae/ar/MediaCenter/News/Pages/ . تم الاطلاع عليه بتاريخ 2021/01/23 على الساعة 17:20.

[29]– محمود محد، **الإمارات الأولى عالميا في البنية التحية الإلكترونية 2020**، مقال منشور بموقع الروية: https://www.alroeya.com/،تم الاطلاع عليه في 2021/01/23، على الساعة: 21:30.

[30]– محمود عبد الناصر، **الإمارات الأولى عربيا والثالثة عالميا في سرعة الأنترنت عبر المحمول**، مقال منشور بموقع الروية: https://www.alroeya.com/117-81/2165752،تم الاطلاع عليه في 2021/01/23، على الساعة: 21:30.

[31]– أنظر مقال منشور في موقع أخبار الشارقة تحت عنوان: بلدية الشارقة تعلن أكبر مشروع للتحول الرقمي بالخليج، الرابط: https://www.sharjahupdate.com/ar/2017/10/sharjah-municipality-announces-largest-digitalisation-project-in-gcc/ ، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2021/01/23 على الساعة 22:20.

[32]– أنظر في أهمية التخطيط والتنفيذ اللامركزي لمشروع التحول نحو البلدية الالكترونية: بوزينة نسيمة، بن عبد العزيز فطيمة، **الحكومة الالكترونية: تجربة الإمارات العربية المتحدة(نموذج بلدية دبي) والدروس المستخلصة لتطبيق مشروع الجزائر الالكترونية**، مجلة دراسات في الاقتصاد والتجارة والمالية، مجلد رقم 08، ع01، ص418.

الإدارة الإلكترونية بالجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة

تجربة المصلحة البيومترية لبلدية سعيدة

Electronic administration in local communities and their role in achieving sustainable development
Experience of the biometric service of Saida municipality

ط.د بوبكر علام
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

الأستاذ المشرف: أ.د بن صغير عبد العظيم
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

الملخص:
تحقيقا لهدف تقليص التكاليف ونقل ثقافة الإدارة الإلكترونية للأجيال اللاحقة اعتمدت العديد من الدول والجزائر منها على تكنولوجيا المعلومات والاتصال كآلية حديثة للاستجابة لحاجيات المواطنين المحليين بغرض تحسين أداء الخدمات من جهة، ومن جهة أخرى تحقيق أهداف التنمية المستدامة، فإن تطبيق الإدارة الإلكترونية بالشكل الصحيح سينعكس إيجابا على مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية بالنظر إلى ما توفره من زيادة الشفافية وتيسير حصول المستفيد من الخدمات على المستوى المحلي، كما خلصت الدراسة إلى أن الجزائر لم تصل إلى الأهداف المرجوة من تطبيق الإدارة الإلكترونية رغم الجهود المبذولة.

الكلمات المفتاحية:: الإدارة الإلكترونية، التنمية المحلية الجماعات المحلية، التنمية المستدامة.

Abstract :
Algeria has relied on reducing costs by implementing electronic administration as a modern mechanism to respond to the needs of citizens at the local level in order to improve the performance of services on the one hand, and to achieve sustainable development goals, so applying electronic administration in the correct manner will positively affect various economic and social aspects, and in the end the study concluded that Algeria It has not yet reached the desired goals of implementing electronic administration, despite the efforts made.

Key words:Key words: e-administration , local community development, sustainable development.

المؤلف المرسل : ط.د علام بوبكر

مقدمة :

اتسمت الألفية الثالثة بالطفرة التقنية الكبيرة في عالم الاتصالات الحديثة في مقدمتها الشبكات الإلكترونية وترتب على ذلك التحول التدريجي من الأنشطة العادية إلى الأنشطة الإلكترونية، الأمر الذي ساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية بحيث اتجهت الدول والمؤسسات بما فيها الإدارات العمومية نحو تبني الإدارة الإلكترونية كأحد الأساليب الإدارية الحديثة التي تهدف إلى دفع عجلة التنمية لتحقيق التنمية المستدامة، من خلال تحسين مستويات الأداء وتقديم

الخدمات للمستفيدين بكفاءة،تقليص الإجراءات واختصارها، والسرعة في التنفيذ ويترتب على ذلك كفاءة عالية في الأداء، بما يحقق أهداف التنمية التي تعود على المواطن بالرفاهية خاصة مع تزايد الضغط الشعبي على الحكومات وتطلعات المواطنين للحصول على خدمات أفضل، في نفس السياق يمثل مفهوم الإدارة الإلكترونية نموذجا جديدا من التعاملات بحيث يعيد تعريف العلاقة بين الإدارة والمواطن بما يحقق التنمية المستدامة في الإدارة المحلية.

أعطت الإدارة الإلكترونية تصور جديد لمفاهيم الإدارة المحلية، مما نتج عنه تحولا جوهريا في طرق أداء الخدمات المحلية، في شكل يقضي على التعقيدات والمعوقات التي تعترض الخدمات العمومية، وبالتالي فإن إدخال مفهوم الإدارة الإلكترونية كآلية تنموية 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 الإلكترونية العامة بهدف تحقيق مفاهيم تمثل في مضامينها مرتكزات التنمية المستدامة الشفافية، الرقابة، المحاسبة، روح المسؤولية، دولة الحق والقانون، سرعة الاستجابة للخدمات العامة وغيرها بما يصل إلى غاية ترشيد الخدمة المحلية وتحقيق التنمية المستدامة.

من خلال ما سبق تبرز الإشكالية التالية:

إن المكانة المتميزة للتنمية المحلية، جعل الجماعات المحلية تواكب عصر تكنولوجيا الإعلام والاتصال، بحيث أصبحت الجماعات المحلية تتطلع إلى تبني مشروع الإدارة الإلكترونية وبالتالي نطرح التساؤل:

- **كيف تساهم الإدارة الإلكترونية في تفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية بما يحقق التنمية المستدامة؟**

أهمية الدراسة:

تكتسي الجماعات المحلية أهمية بالغة الأثر في تقديم الخدمات للمواطنين، الأمر الذي ينعكس على مستوى الرفاهية الاجتماعية والاقتصادية للمواطن، بحيث تتأثر الخدمات المقدمة بشكل مباشر بتكنولوجيا المعلومات والاتصال في وقتنا الحاضر، من هنا تأتي أهمية هذا البحث في التعرف على الدور الذي تؤديه الإدارة الإلكترونية كآلية تنموية –تطوير– لأداء الجماعات المحلية.

أهداف الدراسة:

– الوصول إلى مدى نجاعة الإدارة الإلكترونية كآلية لتفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية بما يحقق التنمية المستدامة.

– محاولة التعرف على واقع مواكبة الجماعات المحلية لمفهوم الإدارة الإلكترونية وما وصلت إليه من آليات وتطبيقات.

هيكل الدراسة:

المبحث الأول: تطبيقات الإدارة الإلكترونية بالجماعات المحلية

المبحث الثاني: أثر الإدارة الإلكترونية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة بالجماعات المحلية

المبحثث الثالث: تجربة المصلحة البيومترية لبلدية سعيدة

المبحث الأول: تطبيقات الإدارة الإلكترونية بالجماعات المحلية

شهدت الإدارة كفكر وممارسة تطورا متسارعا بواسطة التقنيات الحديثة في مجال المعلوماتية، بحيث ظهر ذلك جليا في بداية القرن الحالي وتمثل في تحولات سريعة نتيجة التراكمات الحاصلة في الماضي، كما تعتبر الإدارة هدفا متحركا لتتكيف مع التقنيات الحديثة على مستوى التسيير وتقديم الخدمات، فأصبحت تستجيب لعملية الإتقان والتطوير لكثير من الأنشطة الإدارية وفي مختلف المستويات الإدارية والفنية، تسعى المؤسسات الإدارية على المستوى المحلي إلى تطبيق الآليات الحديثة في عملية التسيير لتقديم خدماتها، ومن بين الأساليب الحديثة في تسيير الإداري سواء كان ذلك على مستوى الدولة ككل أو على مستوى الجماعات المحلية هي الإدارة الإلكترونية، فمعنى هذه الأخيرة هو استخدام الوسائل والتقنيات الإلكترونية بكل ما تقتضيه الممارسة أو التنظيم أو الإجراءات أو التجارة أو الإعلان.[1]

المطلب الأول: متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية:[2]

أ- **المتطلبات الإدارية:** وتتمثل في المتطلبات الإدارية الواجب مراعتها في تطبيق الإدارة الإلكترونية:

- وضع استراتيجيات وخطط التأسيس بحيث تشمل إدارة أو هيئة على المستوى الوطني وتضطلع بوظائف التخطيط والمتابعة والتنفيذ لمشاريع الإدارة الإلكترونية.
- وتوفر البنية التحتية للإدارة الإلكترونية بحيث يتم العمل على تطوير مختلف شبكات الاتصالات بما يتوافق مع بيئة التحول التي تستدعي شبكة واسعة.
- تطوير التنظيم الإداري والخدمات والمعاملات الحكومية وفق تحول تدريجي بما يجعلها تنسجم ومبادئ الإدارة الإلكترونية.
- متطلب الكفاءات والمهارات المتخصصة: ضرورة وجود يد عاملة مؤهلة تمتلك مهارات معرفية والخبرة التي تؤهلها لاستخدام التقنيات الحديثة.
- وضع التشريعات القانونية اللازمة لتطبيق الإدارة الإلكترونية.

على أساس ذلك تعتبر المتطلبات الإدارية مهمة جدا في عمل وتسيير مختلف وحدات الجماعات المحلية، فوضوح الآليات الإدارية التي تضعها الإدارة الإلكترونية من شأنها أن تتجاوز آليات التسيير التقليدي، بذلك تساهم الآليات الجديدة في تحسين وجودة الخدمات المحلية من جهة، ودقة الإجراءات الإدارية في سبيل تحقيق التنمية المحلية.

ب- ضرورة توافر المعدات والوسائل الإلكترونية للاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة الإلكترونية، والتي ستطيع التواصل بواسطتها مثل الحواسيب المتطورة والخوادم، بحيث تتيح التواصل الجيد لمستخدميها.

ت- التدريب وبناء قدرات الكوادر البشرية المؤهلة للقيام بدور فاعل في نجاح تطبيقات الإدارة الإلكترونية، وتشمل تدريب كافة الموظفين المعنيين بذلك على استعمال الحاسوب وصيانة وإدارة الشبكات وقواعد البيانات .

ث- ضرورة توافر الإرادة السياسية الحقيقية، بحيث تعمل لجنة محددة تتولى تطبيق هذا المشروع وتتولى الإشراف على تطبيق مختلف تطبيقات الإدارة الإلكترونية، مع ضرورة وجود تشريعات تتماشى مع التطورات الحاصلة في مجال الإدارة الإلكترونية في تسيير مرافق الجماعات المحلية.[3]

ج- الهيكل التنظيمي: أصبح النموذج الهرمي التقليدي للمؤسسة الذي واكب عصر الصناعة لم يعد ملائما لنماذج الأعمال الجديدة في عصر تكنولوجيا المعلومات والأعمال الإلكترونية، إذ نجد أن الهياكل التنظيمية الملائمة للأعمال الإلكترونية هي المصفوفات والشبكات وتنظيمات الخلايا الحية المرتبة بنسيج الاتصالات .

ويتطلب تطبيق الإدارة الإلكترونية إجراء تغييرات في الجوانب الهيكلية والتنظيمية والإجراءات والأساليب، بحيث تتناسب مع مبادئ الإدارة الإلكترونية وذلك عن طريق استحداث إدارات جديدة أو إلغاء أو دمج بعض الإدارات مع بعضها، وإعادة الإجراءات والعمليات الداخلية بما يكفل توفير الظروف الملائمة لتطبيق الإدارة الإلكترونية بشكل أسرع وأكثر كفاءة وفاعلية مع مراعاة أن يتم ذلك التحول في إطار زمني متدرج من المراحل التطورية.[4]

المطلب الثاني: أهم تطبيقات الإدارة الإلكترونية بالجماعات المحلية

الفرع الأول: دور الإدارة الإلكترونية في رقمة الحالة المدنية:

بعد إنشاء السجل الوطني الآلي للحالة المدنية والذي يتوفر على قاعدة وطنية تشمل جميع العقود المدونة في السجلات الحالة المدنية لكافة بلديات الوطن، أصبح بإمكان المواطن أن يستخرج الوثائق المدنية الإلكترونية لدى أي بلدية عبر التراب الوطني، وهذا ما يخفف أعباء التنقل للمواطن،[5] كما أن تقليص وثائق الحالة المدنية، فكانت البلدية تختص ب 36 وثيقة بحيث تم تقليص هذا العدد إلى 14 وثيقة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14- 75،[6] في نفس السياق هناك إجراءات أخرى من شأنها التخفيف الأعباء عن المواطن مثل تمديد صلاحية بعض الوثائق بحيث أصبحت صلاحية عقد الميلاد عشر سنوات[7] بدل سنة واحدة، وعقد الوفاة أصبح غير منتهي الصلاحية، وإلغاء إجراءات التصديق على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارة العمومية والجماعات المحلية. [8]

الفرع الثاني: مشروع جواز السفر و بطاقة التعريف البيومتريين:

قد عملت وزارة الداخلية والجماعات المحلية على تطبيق آليات حديثة في إصدار جواز السفر البيومتري وكذلك بطاقة التعريف البيومترية، على أساس ذلك نجد عدة قرارات تنظم هذه العملية ونذكر من بينها:

- قرار مؤرّخ في 9 ذي القعدة عام 1431 الموافق 71 أكتوبر سنة 2010 ،يحدد المواصفات التقنية لمستخرج عقد الميلاد الخاص باستصدار بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر البيومتري.

- قرار مؤرّخ في أوّل صفر عام 1433 ا لموافق 26 ديسمبر سنة 2012 ، يحدد تاريخ بداية تداول جواز السفر الوطني البيومتري الإلكتروني

أما من الناحية التطبيقية فقد أعلنت وزارة الداخلية و الجماعات المحلية في 28 ديسمبر 2010 عن إطلاق المرحلة الأولى بإصدار جواز السفر البيومتري الإلكتروني بداية من 12 جانفي 2012 على مستوى 45 دائرة بعواصم الولايات بالمقاطعة الإدارية لحسين داي بالجزائر العاصمة وأضاف ذات المصدر أن هذه الدوائر تم تعيينها كمواقع نموذجية للشروع في هذه العملية و التي ستعمم تدريجيا على جميع المقاطعات والدوائر.

ويهدف مشروع جواز السفر وبطاقة التعريف البيومتريين إلى عصرنة وثائق الهوية والسفر، حيث ستكون بطاقة التعريف الوطنية البيومترية والإلكترونية وثيقة مؤمنة تماما ذات شكل أكثر مرونة تضمن للمواطنين القيام بمختلف الاجراءات اليومية.

وفي ما يتعلق بجواز السفر الإلكتروني البيومتري هو وثيقة هوية سفر مؤمنة قابلة للقراءة آليا، و يكون مطابقا للمعايير الموضوعة من طرف المنظمة الدولية للطيران المدني.

ومن جهتها أصدرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية في العدد 47 من الجريدة الرسمية قرار وقعه الوزير يضبط قائمة الوثائق الخاصة بملف بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر البيومتريين ، والجديد فيه انه بالإمكان تحميل الاستمارة من موقع وازرة الداخلية على شبكة الانترنت وإرسالها عن طريق البريد الالكتروني في خطوة مهمة لتجسيد مشروع الجزائر الالكترونية و تعميم استعمال الوسائط الالكترونية في المعاملات الإدارية.[9]

الفرع الثالث: مشروع رخصة السياقة البيومترية:

تعمل الجماعات المحلية على تطبيق مشروع رخصة السياقة البيومترية، بحيث وضعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية نموذج جديد لرخصة السياقة من النوع البيومتري الإلكتروني، تعتبر هذه الوثيقة أكثر أمنا ضد الغش، وتضمن حماية المعطيات الشخصية وسلامتها، وتم التداول بها من تاريخ أول أفريل 2018 يندرج في إطار التحضير لتسهيل دخول نظام الرخصة بالنقاط حيز التنفيذ من خلال المزايا التي يوفرها هذا النموذج الجديد كالموثوقية في تحديد هوية السائق وبساطة وسرعة معالجة المعلومات.[10]

تم إنجاز رخصة السياقة الجديدة وفق معيار المنظمة الدولية للتقييس رقم 18013 المتعلق بوثائق الهوية، وتتمثل في بطاقة ذات شريحة مصنوعة من مادة البوليكاربونات، والمقروءة آليا بواسطة شريحة إلكترونية ومنطقة للقراءة الآلية وتحتوي على عناصر مؤمنة لضمان الاستعمال الأمثل لها.[11]

الفرع الرابع: مشروع البلدية الذكية:

عملت وزارة الداخلية والجماعات المحلية خلال السنوات القليلة الماضية على سنّ عدة تعليمات التي من شأنها تحسين واقع الخدمة العمومية وإيصال انشغالات المواطن لمسؤوليه بغية النظر فيها.

نجد من بين أهم تلك التعليمات التي أقرتها وزارة الداخلية في إطار تقريب الإدارة من المواطن. التعليمة المتضمنة إشراك أبناء البلدية في مداولات التي يعقدها المنتخبون المحليون، حيث أن الهدف من هذه العملية فك شيفرة الاحتقان الذي تعيشه الجماعات المحلية، هذا المطلب الأخير الذي يجمع المسؤولون على أنه يبقى على رأس مطالب المواطن بكل بلديات الوطن، ولكن على ما يبدو فإن تطبيق التعليمة المشار إليها في وقت سابق من قبل الهيئات المحلية لم تدخل حيز الخدمة، وهو ما بات يطرح عديد التساؤلات بشأنها، كما أن تحويل مكاتب سحب بطاقات التعريف وجواز السفر وكذا البطاقات الرمادية من الدوائر إلى البلديات يحتم على الأخيرة العمل على ضمان خدمة عمومية في المستوى المطلوب لفائدة المواطن، خاصة وأنه لطالما اشتكى من الوضع الراهن.[12]

الفرع الخامس: استخراج وثائق الحالة المدنية عن بعد:

تنفيذا للاستراتيجية القطاعية لعصرنة المرفق العام و تخفيف الإجراءات الإدارية تم إطلاق للخدمة الإلكترونية الجديدة التي تسمح للمواطنين بسحب وثائق الحالة المدنية عن بعد يوم 24 ديسمبر 2020. و تتمثل هذه الخدمة 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 و التهيئة العمرانية[13].

تجدر الإشارة إلى أن هذه الخدمة التي تغني المواطن من التنقل إلى مصالح البلدية، متوفرة دوما (24سا/24سا، 7أيام/7أيام)، و أنه بإمكان كل الهيئات والإدارات الاطلاع آليا على المعلومات التي تحتويها الوثيقة من خلال الحصول على معلومات الحالة المدنية مباشرة من قواعد البيانات مما يعني تفادي أخطاء الحجز.

المبحث الثاني: أثر الإدارة الإلكترونية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة بالجماعات المحلية

تعتبر الإدارة الإلكترونية بديل جديد للتنمية المحلية المستدامة بحيث يعيد النظر في طبيعة العلاقة بين الدولة والمواطن، وذلك طبقا لتغيير الحاصل في مفاهيم الإدارة العامة، فإن التحول في عمل الأجهزة والمؤسسات المحلية من الشكل التقليدي إلى الأسلوب الذي يرتكز أساسا على تقنيات الأنترنت Internet، والأنترانتintranet، والإكسترنتextranet ، ومختلف البرمجيات، كل هذا من أجل تلبية حاجيات المواطنين بشكل يرضي أفراد المجتمع المحلي على عمل الحكومات .

المطلب الأول: عصرنة وتطوير الإدارة المحلية:

إن عصرنة المرافق العمومية المحلية باعتبارها القاعدة الأساسية وذات علاقة مباشرة بالمواطن فمن الطبيعي أن هذه الأسباب تدفع بالجهات المعنية بالسعي وراء تطبيق الإدارة الإلكترونية على مستوى الجماعات المحلية على أساس ذلك باشرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة والتعمير إلى تجسيد وتنفيذ مخطط السياسة الحكومية في مجال الجماعات المحلية،[14] تزامنا مع ظهور الإدارة الإلكترونية برز مفهوم جديد لحقوق وحريات المواطنين وانبعاث مجتمع مدني تعددي بالإضافة إلى ضغوط المواطنين الذين يطالبون بتحسين نوعية الخدمات المقدمة اليهم، مطالبة أكثر من أي وقت مضى بإعادة النظر في طرق تسييرها وتحديد الالتزامات، كل الأسباب سالفة الذكر دفعت الجهات المعنية إلى تبني مشروع الإدارة الإلكترونية، بالإضافة إلى عمل المرافق العمومية الإدارية المحلية على ضمان مشاركة المواطنين في نشاطاتها وأعمالها لتصبح أكثر ديمقراطية وشفافية، فان العمل على الاهتمام بميول ورغبات المواطنين وإرضاء حاجياتهم. تعتبر احد الوسائل الهامة التي تلعب دورا كبيرا في تحسين علاقة إدارة الجماعات المحلية بالمواطنين،[15] تأسيسا على ذلك تعد العصرنة مسعى متكامل ومتواصل يمتد ليشمل التنمية الاقتصادية والإدارية والسياسية، في هذا الإطار وتنفيذا لمخطط عمل الحكومة الهادف إلى تحسين أداء الإدارة المحلية وجعله يتميز بالشفافية والفعالية، من أجل تحقيق ذلك جسدت وزارة الداخلية والجماعات المحلية العديد من الإنجازات الرامية لعصرنة الجماعات المحلية ومرافقها العمومية:

أ- رقمنة سجلات الحالة المدنية على المستوى الوطني وإحداث سجل وطني آلي للحالة المدنية وربط كل البلديات وملحقاتها الإدارية[16] .

ب- إنشاء سجل وطني ألي لترقيم المركبات والذي مكن المواطنين من الحصول على بطاقات الترقيم لمركباتهم بصفة آنية دون تكبد عناء التنقل إلى ولاية التسجيل.

ت- إدراج العديد من الخدمات الإلكترونية عبر الأنترنت على غرار طلب بطاقة التعريف الوطنية البيومترية وجواز السفر البيومتري عبر الأنترنت ومتابعة مراحل الإجراءات دون تحمل عناء التنقل.

ث- إنشاء مرصد وطني للمرفق العام، بحيث أكد وزير الداخلية والجماعات المحلية ان "المهمة الاولى التي أنشئ من أجلها هذا المرصد ويجب ان يتولاها في كل ربوع البلاد هي خدمة المواطن وتلبية انشغالاته لاسيما ما تعلق بترقية الخدمة العمومية ."

في ذات الإطار أوضح وزير الداخلية أن المرصد الوطني للمرفق العام هو "قوة اقتراح فيما يخص ترقية المرافق العمومية"، بحيث ينتظر المواطن" ينتظر الكثير من هذا المرصد، وذلك في اطار مبادئ الدستور الذي "أعطى أهمية كبيرة لعلاقة المواطن بمؤسساته ومصالحه العمومية"[17]، كما يكلف المرصد في مجال عصرنة المرفق العام، بدراسة واقتراح كل تدبير من شأنه المساهمة في قيام الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية بتنفيذ برنامجها الخاص بعصرنة المرفق العام، بهذا المنظور يساهم المرصد في تحفيز وتطوير الإدارة الإلكترونية بإدخال التكنولوجيا الحديثة للإعلام والاتصال كما يحفز ذلك على وضع أنظمة وإجراءات فعالة للاتصال قصد ضمان إعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام، وتحسين حصول المستعملين على المعلومة وجمع أرائهم واقتراحاتهم والرد على شكواهم.[18]

المطلب الثاني: الإدارة الإلكترونية في مواجهة البيروقراطية الإدارية السلبية

على الرغم من الجهود التي بدلت في إرساء وبناء مؤسسات حكومية محلية للتنمية فإنها لم تنجح في التخفيف من المشاكل والأعراض المرضية للبيروقراطية الإدارية بل زادت من تعقيدها. فلم تسهم حركة إنشاء مؤسسات محلية جديدة في تحسين الأداء البيروقراطي الحكومي، ولا أسهمت مراكز وهيئات الإصلاح الإداري التي تولى إنشاؤها في رفع كفاءة وفعالية البيروقراطية الحكومية، بل على العكس من ذلك أسهم المد المؤسسي في تعثر عملية التنمية الشاملة نتيجة تفاقم الجانب التنظيمي من مشكلة بيروقراطية الإدارة، بدلا من أن يسهم في علاجها.[19] وتتمثل الخصوصيات السلوكية والممارسات السلبية في النقاط التالية:

أ- ضعف الأداء الوظيفي للجهاز البيروقراطي، وما يعيشه من المظاهر المختلفة كالإجراءات الروتينية والتعقيد في الأساليب، مما يجعل الجهاز البيروقراطي عاجزا عن الوفاء بمتطلبات الخدمة التي يحتاجها المواطن.

ب- اتصاف الأجهزة البيروقراطية بالإسراف وارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمات والإنتاج. ومرد ذلك التوسع في الإنفاق غير الضروري على المظاهر الخارجية في استخدام الخبرات الأجنبية العالية التكاليف دون مبرر والاستخدام غير الاقتصادي للتكنولوجيا.

ت- ضعف الأجهزة البيروقراطية المعنية بشؤون الأفراد وقلة تدريب القائمين عليها وافتقارها إلى استراتيجيات وخطط واضحة ومحددة من القيام بدورها في تدريب الكوادر البشرية وفي إحداث التغيير في المفاهيم والأساليب السلوكية التقليدية.

ث- انخفاض إنتاجية وكفاءة العمل الإداري الحكومي، وارتفاع تكلفة وحدات الخدمة، وشيوع ظواهر الإهمال والتسيب، والتراخي في ممارسات العمل.

ج- انتشار واستفحال ظاهرة الفساد الإداري كاستغلال المال العام، واستغلال الوظيفة العامة والرشوة والاختلاس، و شيوع ظواهر المحسوبية والمحاباة، وتبادل المنافع في تعامل أفراد الجهاز البيروقراطي مع المواطن.[20]

من خلال هذا المنظور أدت البيروقراطية السلبية إلى عرقلة الخدمات العمومية عن السير الصحيح لها وصارت مرضا خبيثا أعجز المرفق العام عن أداء منافعها، و السؤال الذي يطرح نفسه هو كيف يتم التغلب على البيروقراطية من خلال تطبيق الإدارة الإلكترونية ؟

سيؤدي تطبيق الإدارة الإلكترونية إلى تقليص البيروقراطية، والتخفيف من الروتين في أداء المرافق العامة لخدماتها لأن المعاملات الإلكترونية ستؤدي إلى الاستغناء عن المستندات الورقية حيث يستبدل بها المستندات الإلكترونية، ويتحول مجتمع الموظفين من مجتمع ورقي إلى مجتمع إلكتروني حتى الموظف نفسه سيتحول إلى " موظف عام إلكتروني " يسهل على المتعاملين الحصول على الخدمات التي تقدمها الإدارة التي يعمل بها دون تكبد لمشقة انتقال الأفراد إلى مقر الجهة الحكومية والوقوف في طوابير أو صفوف ومراجعة أكثر من موقع لمتابعة معاملته مما يوفر لديه الوقت والجهد لكي يستثمرهما في الأمور الحياتية اليومية.

ومن جهة أخرى سيؤدي نظام الإدارة الإلكترونية إلى التغلب ولو بشكل متدرج على مشكلة الواسطة والمحسوبية التي أثرت بشكل مباشر على إدارة الجماعات المحلية.[21]

المطلب الثالث: أثر الإدارة الإلكترونية في تطوير التنمية الاقتصادية وتحسين أداء الموارد البشرية المستدامين للمجتمع المحلي:

وهذا بحكم دورها في تحريك وتطوير حركة الاقتصاد داخل المجتمع المحلي، فهي تتيح للقطاع الخاص فرصة الانتقال إلى استخدام المعاملات المالية الإلكترونية ما يرتقي بالاقتصاد المحلي والوطني، ويجنب ظواهر الفساد المالي كالرشوة والاختلاسات...إضافة إلى جذب رؤوس الأموال للاستثمارات المحلية، والتغلب على مشكلات صعوبات التسويق الخارجي فهي تحقق دمج السوق المحلي بالسوق الوطني.[22]

كما يعتبر المورد البشري الأساس في التنظيم الإداري، بحكم أنه الأداة الرئيسية لتسيير مختلف مصالح الجماعات المحلية، هو الآخر يتأثر بالتغييرات التي تمس التنظيم، تبعا لذلك يجب أن يكون هذا المورد على دراية تامة وجاهزا لمواكبة

كل التطورات التي تطرأ خاصة في مجال التكنولوجي وملما بوسائل الإعلام والاتصال وفي نفس الوقت متحكما فيها من أجل اقتحام كل مجالات ووظائف الإدارة بهذه الوسائل في مجال العمل الإداري، في سبيل تحقيق هذا الهدف الاستراتيجي عمدت الجزائر إلى تبني مشروع الإدارة الإلكترونية تحت اسم مشروع الجزائر الإلكترونية، مع تطوير فكر القيادات الحكومية، بما يتوافق مع الإدارة الإلكترونية،[23] لتحقيق ذلك تم إعداد خطة لتأهيل وتدريب فرق العمل فهو برنامج قائم على تنمية الكوادر البشرية، التي تشارك في مشروع الإدارة الإلكترونية، فإن عملية تثمين العنصر البشري فهو محرك عملية الإصلاح والتنمية، لذا تسعى الجزائر إلى ترقية ظروف الوظيفة العمومية لضمان استمراريتها من جهة وأداء الأعمال الملقاة على عاتقها من جهة أخرى، في طار سياستها لتحسين مستوى الكفاءات المحلية بحيث تم تنفيذ المخطط التالي[24] :

-عقد شراكة مع المعهد المتخصص في تسيير والتخطيط لتكوين موظفي الإدارة المحلية.

-عقد شراكة مع المدرسة الوطنية للإدارة لتكوين رؤساء الدوائر.

–عقد شراكة مع جامعة التكوين المتواصل لتكوين رؤساء البلديات.

المطلب الرابع: دور الإدارة الإلكترونية في تحقيق التنمية المستدامة بالجماعات المحلية

يشكل مفهوم التنمية المحلية المستدامة في إطاره العام منهجا متكاملا لما يتميز به من ربط عضوي شامل ومتكامل، فهو يجمع ما بين الاقتصاد والبيئة والمجتمع بحيث لا يمكن النظر إلى أي من هذه المكونات الثلاث بشكل منفصل، فالاقتصادي يركز على الأهداف الاقتصادية والبيئيون يركزون على أهمية حماية البيئة والطبيعة كما يسعى الاجتماعيون إلى تثبيت مبادئ العدالة الاجتماعية وتحسين نوعية الحياة وهذا نجد أن التعريفات تختلف باختلاف منظور التحليل،[25] فيستوجب تحقيق التنمية المستدامة إتباع سياسات فنية ذات آثار فعلية مع إجراء إصلاحات مؤسسية بإشراك جميع القطاعات المحلية وعلى مختلف المستويات المتعلقة بالتنمية المستدامة دون تحميل المسؤولية الكاملة للدولة فقط أو قطاع دون آخر، فالتنمية المستدامة مبنية على ما هو موجود بالفعل مع الاستمرارية، لأن تحقيقها هو بمثابة هدف محدد وليس نشاطا مؤقت، فهي تراكم لمجموعة أعمال قصيرة ومتوسط وطويلة المدى مع أهمية تحديد المؤشرات الخاصة بالتنمية المستدامة وعوامل التحطم فيها.[26]

تهتم الجهات الرسمية **بتطبيق الإدارة الإلكترونية** بالإدارة المحلية نظرا **لدورها الاقتصادي** وتسهل عملية حصول المستفيدين على الخدمات دون تكبد عناء المراجعة الشخصية للأجهزة الإدارية المحلية، ويخفف الضغط عن مرافق الدولة وعن الموظف، الأمر الذي يؤدي إلى رفع مستوى الكفاءة والأداء في إنجاز العمل وانخفاض تكاليف التشغيل للجهات الحكومية وتتحقق المزايا التالية من خلال تطبيق الإدارة الإلكترونية:[27]

- توفير المال، الوقت والجهد على جميع الأطراف المتعاملة إلكترونيا.
- تقديم خدمات ذات جودة عالية في وقت وجيز وأقل وقت ممكن للمستفيد.
- ظهور وظائف جديدة تتطلب مهارة عالية وتأهيل علمي رفيع المستوى، الأمر الذي يدفع الإدارة المحلية إلى استقطاب كفاءات علمية قادرة على تسيير مختلف المرافق إلكترونيا.

- فتح قنوات استثمارية جديدة من خلال التكامل بين الحكومة الإلكترونية والتجارة الإلكترونية عن طريق استخدام نفس التطبيقات والتبادل الداخلي للبيانات.
- أهم دور تقوم به الإدارة الإلكترونية في تشجيع وجلب المستثمرين من خلال الوضوح والشفافية التي توفرها، لأن الكثير من العقبات التي تقف عائقا أمام الشركات وأصحاب رؤوس الأموال في أي بلد هو عدم وضوح القوانين الخاصة بالاستثمار.

إذا ما أرادت الإدارة المحلية أن تتجاوز كل الصعوبات أن تعمل على رقمنة كل المصالح الإدارية التي تتوفر عليها خاصة تلك التي تهتم بالميزانية وعقد مختلف الصفقات العمومية لأن هذه المصلة هي القلب النابض للإدارة المحلية، فتأخر رقمنة هذه المصلة يطرح العديد من الأسئلة وخاصة أن كل المشاريع والصفقات يجب أن تمر على هذه المصلحة، فرقمة هذه المصلحة تتيح الشفافية والوضوح في عقد الصفقات والاستثمار المحلي.

كما يوجد أمر مهم جدا أن الإدارة المحلية يجب عليها أن تعتمد على إمكانياتها الذاتية لتمويل مشاريعها المحلية، ونفس السياق أن تعمل المجالس المنتخبة المحلية على تطوير وتنويع مصادر الدخل لديها، فيصبح الدور الاقتصادي للإدارة الإلكترونية أمرا لا مفر منه بحيث تساعد في استدامة التنمية المحلية والوسيلة الناجعة لتحقيق ذلك.

البعد الاجتماعي الذي يركز على حق الإنسان المحلي في العيش في بيئة نظيفة وسليمة يمارس من خلالها جميع الأنشطة مع كفالة حقه في نصيب عادل من الثروات الطبيعية المحلية والخدمات البيئية والاجتماعية، بحيث يستثر بما يخدم احتياجاته الأساسية من مأوى، مطعم، ملبس هواء وغيرها من الاحتياجات، فضلا عن الاحتياجات الكمالية لرفع مستوى معيشته (عمل محترم، توفر وسائل الراحة والترفيه، الوقود) كل هذا دون تقليل فرص الأجيال اللاحقة.[28]، يتضح دور **الإدارة الإلكترونية في المجال الاجتماعي** من خلال إحصاء ورقمنة القوائم الخاصة بالمواطنين المحليين وتصنيفهم إلى قوائم وفق تصنيف معن مثل تصنيف المواطنين المعوزين والفقراء لتقديم لهم الإعانات المناسبة، وقائمة أخرى خاصة بمحو الأمية، قوائم خاصة بتصنيف المواطنين الذين سيستفيدون من السكن حسب الأولوية.

المبحث الثالث: تجربة المصلحة البيومترية لبلدية سعيدة

المطلب الأول: تعريف بالمصلحة:

مصلحة الوثائق البيومترية هي مصلحة خاصة بإصدار جوازات السفر وبطاقات التعريف الوطنية البيومترية إضافة إلى البطاقة الرمادية الإلكترونية ورخصة السياقة البيومترية، تم افتتاح هذه المصلة في شهر أوت 2016، وهذا في إطار اللامركزية الإدارية بالجماعات المحلية وبهدف تقريب الإدارة بالمواطن وتقديم الخدمات العمومية أكثر حداثة وبالتالي تتجاوز أطر الإدارة الكلاسيكية من جهة أخرى لتحقيق التنمية المحلية.

تتكون المصلحة من عدة مكاتب، في كل مكتب تتم معالجة الملفات في إحدى مراحلها سواء كان ملف جواز السفر أو بطاقة التعريف البيومتريين بطريقة آلية، وتتم المعالجة بتطبيقات تم تطويرها من طرف مهندسين جزائريين .

أما المورد البشري المسير المؤطر لهذه العملية يتكن من 15 موظف، 6 ذكور و9 إناث، أغلب الموظفين ذوي خبرة معتبرة في مجال الإعلام الآلي حوالي 70% منهم تلقوا تكوينا في مجال عملهم.

المطلب الثاني: دور الإدارة الإلكترونية في تحقيق التنمية بالجماعات المحلية

لتحسين أداء إدارة الجماعات المحلية وجعلها تتميز بالفعالية والشفافية، قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتجسيد عدة مشاريع هامة في مجال عصرنة الإدارة المحلية باستعمال وسائل تكنولوجية متطورة، بفضل ذلك تم وضع بطاقية وطنية رقمية للحالة المدنية، وكذا إعفاء المواطنين من تقديم وثائق الحالة المدنية أثناء تكوين الملفات الإدارية غير المصادق .

في هذا الشأن تم تأسيس لجنة للإشراف على المخطط الوطني لتبسيط وتحسين الإجراءات الإدارية وكان من مهامها ما يلي[29]:

-اقتراح كل إجراء أو عمل لتبسيط الإجراءات الإدارية، مع إبداء رأيها فيها بصفة مسبقة.

-ضمان المتابعة الدائمة لتنفيذ المخططات القطاعية السنوية لتبسيط الإجراءات الإدارية.

-السهر على نشر الإجراءات الإدارية المبسطة وتعميمها لدى المرتفقين.

-استغلال التقارير الدورية للجان القطاعية لتبسيط الإجراءات الإدارية، والمتعلقة بمدى تنفيذ المخطط القطاعي السنوي الخاص بعملها.

في ذات السياق يأتي المرسوم التنفيذي رقم 15-204 ليؤكد هذا التوجه بحيث تنص المادة الأولى منه وفي إطار تنفيذ الإجراءات المتعلقة بالإدارة الإلكترونية، إلى إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الألي للحالة المدنية.[30]

فإن الجهود التي بذلت قد سمحت بتحقيق نتائج مشجعة بفضل التنفيذ الملموس للعمليات التنمية المحلية إضافة إلى التنامي المستمر لتطلعات المواطن، يستوجب دفع جديد لمسار التنمية ولاسيما فيما يتعلق بسياسة تبسيط الإجراءات الإدارية، هذه الأخيرة التي تشكل المسعى الذي يحظى بالأولوية في برنامج الجماعات المحلية ورافدا إستراتيجيا من أجل تعزيز مصداقية الإدارة في نظر المرتفقين. وتجدر الإشارة إلى أن تدابير التبسيط والتحسين المتوقعة، تتم وفق مسعى منسق تُشرك فيه مختلف القطاعات المعنية، وجمعيات المرتفقين، بل وحتى استشارة المرتفقين مباشرة بوساطة وسائل مناسبة، علاوة على ذلك، يجب القيام بأعمال إعلامية تجاه الأعوان العموميين قصد تحسيسهم بحتميات تبسيط وتحسين الإجراءات الإدارية، وبضرورة مشاركتهم في هذا المسار.

أ- تخفيف الإجراءات الإدارية الخاصة ببطاقة التعريف وجواز السفر البيومتريين:

بمقارنة بسيطة بين الوثائق المطلوبة في تكوين ملف بطاقة التعريف الوطنية البيومترية الإلكترونية (CNIBE) حتى 18 نوفمبر 2018 وبعد هذا التاريخ

-استمارة معلومات

-مستخرج من عقود الميلاد رقم 12-خ (يسلم في مطبوع خاص).

-شهادة جنسية في حالة تقديم الطلب لأول مرة

-شهادة الإقامة يقل تاريخ إصدارها عن ستة (6) أشهر

-شهادة عمل بالنسبة للعمال والموظفين أو شهادة مدرسية بالنسبة للطلبة أو الأبناء المتمدرسين.

-أربع صور شمسية للهوية.

-نسخة من بطاقة فصيلة الدم.

وبعد التاريخ المذكور سابقا تم إلغاء الاستمارة و مستخرج من عقود الميلاد رقم 12-خ وشهادة عمل بالنسبة للعمال والموظفين أو شهادة مدرسية بالنسبة للطلبة أو الأبناء، هذا ما يدل على الإصلاحات التي تقوم بها الجهات المعنية، وهذا ما استحسنه المواطن .

في حالة تجديد بطاقة التعريف الوطنية البيومترية: تكفي صورتان شمسيتان فقط، وفي حالة ضياع أو سرقة :

- تصريح بالضياع و القسيمة الجبائية الخاصة ببطاقة التعريف البيومترية.

ب- جواز السفر البيومتري:

بالنسبة لجواز السفر البيومتري له نفس الإجراءات والوثائق بالإضافة إلى القسيمة الجبائية وقدرها 6000 دج كحد أقصى يستلمه المعني في ظرف 20 يوم، أما جواز السفر الاستعجالي والذي يتم استصداره في ظرف 5 أيام بقسيمة جبائية المقدرة ب 20000 دج.

مسار معالجة ملف بطاقة التعريف وجواز السفر البيومترين الإلكترونيين:

كان الملف يمر بستة مراحل هي:

1- مرحلة الأولى: تسيير المواعيد، 2- المرحلة الثانية: الاستقبال والتوجيه، 3 - المرحلة الثالثة: التدقيق،

4- المرحلة الرابعة: تدوين البيانات والمصادقة، 5- المرحلة الخامسة: أخذ البيانات البيومترية، 6- المرحلة السادسة: مكتب تسليم الوثائق البيومترية. (المصدر- وثائق بالمصلحة البيومترية).

من خلال هذه المراحل يتبن أن الإجراءات الإدارية كانت هي سيد الموقف من حيث كثرة مراحل معالجة الملفات ناهيك عن أخذ وقت طويل جدا من مرحلة إلى أخرى حولي 15 دقيقة في كل مرحلة، ومع النظام الجديد تم تقليص مراحل معالجة الملفات إلى 3 مراحل فقط وهي :

1- مرحلة التدقيق. 2- مرحلة أخذ البيانات البيومترية.3- مرحلة تسليم الوثائق.

وتدوم كل مرحلة حوالي 5 دقائق تقريبا، من خلال ما تقدم نستنتج أن إدارة الجماعات المحلية تستجيب تدريجيا لمتطلبات الإصلاحات الإدارية ويرجع الفضل في ذلك إلى الإدارة الإلكترونية وما توفره من مزايا.

ت- رخصة السياقة البيومترية:

في إطار الإستمرار في عصرنة المرفق العام الذي بادت به وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، من خلال تحديث وثائق الهوية والتنقل وكذا تبسيط إجراءات الحصول عليها وتخفيف مكونات ملفات طلب الحصول عليها، تم الشروع في إصدار نموذج جديد لرخصة السياقة من النوع البيومتري والقابل للقراءة الآلية، تم إنجاز رخصة السياقة الجديدة وفق معيار المنظمة الدولية لتقييس رقم 18013 المتعلق بوثائق الهوية .

ث- الشباك الإلكتروني:

تولدت عن التحول السريع والمتواصل للمجتمع الجزائري احتياجات جديدة للمواطنين في جميع المجالات، على أساس ذلك يستوجب إعادة النظر في أمال الإدارة وتكييفها مع الاحتياجات، هذا ما دفع وزارة الداخلية والجماعات المحلية باتخاذ العديد من الإجراءات الهادفة للقضاء على الاختلالات المتسببة في تعطيل بعض مصالح المواطنين بفعل المعالجة الكلاسيكية لمختلف الملفات الإدارية وعدم الشفافية في التسيير والبيروقراطية السلبية، وكثرة الوثائق المكونة للملف الواحد.

فإن توفير الشروط المناسبة لعصرنة الإدارة، يضمن الانتقال التدريجي من مرحلة التسيير الكلاسيكي إلى مرحلة التسيير الآلي عن طريق إصلاح مرافق الإدارة المحلية، وإدخال التكنولوجيا الحديثة في مجالات التسيير، وبالتالي إعادة الاعتبار للمرفق العام، مع إحداث أنماط عمل جديدة وعصرية ترتكز أساسا على استغلال الأمثل، فلا يتحقق ذلك إلا بإرساء قواعد عمل عصرية مدعومة بموارد بشرية مؤهلة في هذا الصدد قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بإحداث الشباك الإلكتروني للوثائق الإلكترونية (جواز السفر وبطاقة التعريف الوطنية) وسيتم توسيعه بصفة تدريجية بوثائق أخرى .

يعتبر الشباك الإلكتروني للوثائق البيومترية حل تقني يعمل على استقبال طلبات مختلف الوثائق البيومترية، وتسجيلها بصفة آنية في قاعدة معطيات مركزية، وهذا بالربط المباشر بقاعدة معطيات الوثائق البيومترية وكذا السجل الوطني للحالة المدنية، والأهداف المنتظرة من الشباك الإلكتروني:

1- تحسين ظروف الإستقبال والعلاقة بين الإدارة والمواطن

2- فتح المجال للولوج التدريجي إلى عالم الإدارة الإلكترونية.

3- السرعة في دراسة ومراقبة البيانات ومعالجة الملفات.

4- إعفاء المواطن من تقديم الوثائق الموجودة بياناتها في قاعدة المعطيات ما لم يتم تغييرها.

5- إعفاء المواطن من الملء اليدوي لإستمارة طلب الوثائق البيومترية .

6- إلغاء عملية أخذ البيانات البيومترية للمواطنين الحائزين سلفا على وثائق بيومترية ما عدا في حالات الضرورة التقنية أو التنظيمية.

7- تقليص الأخطاء الناتجة عن حجز لأن الحل يعتمد على الإطلاع المباشر على البيانات الموجودة في قواعد المعطيات المركزية .

يعمل الشباك الإلكتروني للوثائق الإلكترونية على استقبال طلبات المواطنين لمختلف الوثائق البيومترية وتسجيلها بصفة آنية في قاعدة معطيات مركزية وهذا باستغلال الربط المباشر مع مديرية السندات والوثائق المؤمنة.

هذا يسمح للبلدية بالإتصال مع مختلف قواعد المعطيات المركزية :

- قاعدة معطيات الوثائق البيومتري.
- السجل الوطني الآلي للحالة المدنية.

النظام المعلوماتي الجديد (المصدر: وثائق بالمصلحة البيومترية)

يسمح النظام المعلوماتي الجديد للبلدية الاتصال بمجموعة من قواعد البيانات الإلكترونية، مثل قاعدة بيانات الإلكترونية وسجل الآلي للحالة المدنية، إضافة إلى قاعدة البيانات لرخص السياقة وقاعدة البيانات الخاصة بالبطاقات الرمادية، من خلال الشكل يتضح أن الجماعات المحلية قد خطت خطوات أساسية ومهمة في سبيل تبني الإدارة الإلكترونية، والهدف من ذلك هو إصلاح الهياكل الإدارية من جهة، وتقريب الإدارة من المواطن جهة أخرى، وعليه تعتبر الإدارة الإلكترونية أداة فعالة في تحقيق عملية الإصلاح الإداري بالجماعات المحلية، رغم ذلك ما يزال هناك عمل كبير في انتظارها في هذا الميدان.

خاتمة:

يعد تطبيق الإدارة الإلكترونية في إدارة الجماعات المحلية أحد التحديات خاصة في علاقتها بالمواطن من جهة، ومن جهة أخرى جودة الخدمات المقدمة، على أساس هذا تشهد الجماعات المحلية الأثار الإيجابية على الإدارة أو المواطن المحلي وزيادة الإتقان وتبسيط الإجراءات وتحقيق الشفافية، فإن الهدف من تجسيد مشروع إدارة الإلكترونية هو تحقيق التنمية المحلية المستدامة المنشودة، فالإدارة الإلكترونية ليست مجرد تحويل النظام الإداري التقليدي إلى إلكتروني وإنما هي منظومة متكاملة ومعقدة على كافة الأبعاد السياسية، القانونية، الاقتصادية والتكنولوجية والاجتماعية والبيئية، لذلك فهذا التحول يحتاج لانتقال واعي لكافة عناصر المنظومة، لأداء المهام التنموية المستدامة الملقاة على عاتق الجماعات المحلية، كما يتطلب تطبيق الإدارة الإلكترونية توفير البنية التحتية الأساسية من موارد بشرية ومادية وتقنية من أجل تجاوز الإجراءات البيروقراطية والروتين التي تعاني منه، ورفع مستوى الكفاءة والأداء في إنجاز العمل مع تكريس مبدأ العدالة والشفافية والحد من الفساد، بما ينعكس إيجابا على مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

التوصيات:

- إعادة النظر في القوانين التي تسير الجماعات المحلية، بحيث تتضمن الإطار الجديد للإدارة الإلكترونية مع الأخذ بعين الاعتبار التنمية المحلية الشاملة والمستدامة.
- وضع مواقع ومنصات إلكترونية يمكن من خلالها أ يعبر المواطن الحلي على اهم انشغالاته، وينصب اهتمام المسؤولين المحلين على تصنيفها وتبويبها تمهيدا لحلها.
- ضرورة توعية المواطنين على تبني الإدارة الإلكترونية وتدعيم هذا المشروع لما له من مزايا تتيح التعامل بها بكفاءة وفعالية وتكفل خدمات ذات جودة عالية.

الهوامش

[1] محمد سمير أحمد، **الإدارة الإلكترونية**، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط1، 2009). ص: 25.

[2] عبان عبد القادر، "تحديات الإدارة الإلكترونية في الجزائر –دراسة سيولوجية ببلدية الكاليتوس العاصمة–". **أطروحة لنيل شهادة دكتوراه**، تخصص إدارة وعمل، قسم العلوم الإجتماعية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر –بسكرة–الجزائر، 2015–2016. ص: 73–74.

[3] عامر ابراهيمقنديلجي، **الحكومة الإلكترونية**. (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط1، 2015). ص: 63–64.

[4] مراكشي محمد لمين، فقاير فيصل، "الإدارة الإلكترونية وأثرها على إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر"،مجلة الإبداع، جامعة البليدة، عدد الثامن، 2017/12/29. ص: 133–134.

[5] المادة 25 مكرر 3 من قانون رقم 14-08 مؤرخ في 9 غشت 2014، يعدل ويتمم الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فبراير والمتعلق بالحالة المدنية ، الجريدة الرسمية عدد 49، المؤرخة في 20 غشت 2014.

[6] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 14- 75 المؤرخ في 17 فبراير 2014،الذي يحدد قائمة وثائق الحالة المدنية ، الجريدة الرسمية عدد 11 المؤرخة في 26 فبراير 2014.

[7] المادة 64 المادة 25 مكرر 3 من قانون رقم 14-08 مؤرخ في 9 غشت 2014، يعدل ويتمم الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فبراير والمتعلق بالحالة المدنية، مرجع سابق الذكر.

[8] بن زيان أحمد، حاحة عبد العالي، "عصرنة مرفق الحالة المدنية وأثرها على تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، العدد 03 مارس، 2018. ص ص 210- 213.

[9] لقرع مصطفى، عمايدية فايزة، الإدارة الإلكترونية كمدخل لتحسين جودة الخدمة العمومية قطاع وزارة الداخلية نموذجا، تم الاطلاع يوم: 2021/01/21.https://www.bibliotdroit.com/2016/04/blog-post_16.html

[10] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، منشور وزاري مشترك رقم: 03 مؤرخ في: 4 جوان 2018 يتعلق بوضع حيز التداول لرخصة السياقة من النوع البيومتري الإلكتروني.

[11] نفس المرجع.

[12] صفية نسناس، تجسيد مشروع البلدية الذكية بالإدارة المحلية يتقدم على وقع النقائص. تم الاطلاع على الموقع يوم 2021/02/01 http://elmihwar.com/ar/index.php/

[13] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، تم الاطلاع على الموقع يوم: 2021/02/03 https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/الوزير-و-الوزارة/وزارة/البيانات/3522-الخدمة-الجديدة-لاستخراج-وثائق-الحالة-المدنية-عن-بعدhtml.

[14] بهلول سمية، تطبيق الإدارة الإلكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية بين عصرنة المرافق العمومية ومحاربة البيروقراطية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة. العدد السادس عشر ديسمبر 2017. ص : 741.

[15] بن فرحات مولاي لحسن، "إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجيستر في العلوم القانونية، تخصص: قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012. ص: 74-75.

[16] بهلول سمية، مرجع سابق الذكر .ص: 742.

[17] للمزيد من المعلومات تم الإطلاع على الموقع يوم: 30-01-2021. http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/80

[18] المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03 مؤرخ في 26 ربيع الأول عام 1437 الموافق ل 7 يناير سنة 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية، عدد 02، المؤرخة في 3 ربيع الأول عام 1437، الموافق ل 13 يناير 2016.

[19] طاشمة بومدين، التوسع البيروقراطي الحبقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي، **مجلة دفاتر السياسة والقانون**، كلية الحقوق ، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة، العدد السابع، جوان 2012، ص: 5

[20] نفس المرجع. ص: 7.

[21] مراكشي محمد لمين وفقاير فيصل، مرجع سابق الذكر، ص: 187.

[22] حماد مختار، تأثير الإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية، **مذكرة لنيل شهادة ماجيستر**، تخصص تنظيم سياسي وإداري، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة يوسف بن خدة، 2006-2007. ص: 39.

[23] ملال مختارية، "عصرنة الإدارة المحلية مقاربة لترشيد الخدمة العمومية" مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة الجلفة، العدد الثاني عشر، 2018/10/10. ص: 24.

[24] فرطاس فتيحة، "عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين خدمة المواطنين"، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد: 15، المجلد الثاني 2016. ص ص: 314-315.

[25] عبد الحق فيدمة، "ماهية الجماعات المحلية والتنمية المحلية المستدامة"، مجلة" الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات". العدد الأول، جوان 2012. ص: 125.

[26] صادق زوين، "الجماعات المحلية كدعامة أساسية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة – دراسة حالة بلدية وادي العثمانية خلال فترة 2002/2020-" مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد: 9، العدد الأول: 01، 2020. ص: 153.

[27] مطالي ليلى، زغلول آمنة،" الإدارة الإلكترونية للجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة حالة الجزائر". مجلة آفاق علوم الإدارة والاقتصاد، جامعة المسيلة، العدد: 4، 2018. ص ص : 386-387.

[28] قرواط يونس، "أهمية الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة – دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر-"، المعيار، العدد السادس عشر، ديسمبر 2016. ص: 289.

[29] مقرر رقم 05 المؤرخ في 15 نوفمبر 2014، يتضمن إنشاء لجنة للإشراف على المخطط الوطني لتبسيط وتحسين الإجراءات الإدارية.

[30] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 15-204 المؤرخ في 27 يوليو 2015 المتضمن إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية، الجريدة الرسمية عدد: 41، الصادرة بتاريخ: 29 يوليو 2015.

الألوان الاقتصادية مدخل الجماعات الإقليمية لتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر

Economy colors entrance to territorial collectivities to achieve sustainable development in Algeria

ط.د رشيدة بوخلف
كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

د. جمال درويش
أستاذ محاضر قسم "أ"
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

الملخص:

إن الأقاليم الذكية هي ضامنة التنمية المحلية المستدامة، لما لها من قدرة الاستفادة من خصائصها الجغرافية والاجتماعية والثقافية، والتعبير عنها من خلال عديد الألوان الاقتصادية الرامية لتحقيق اقتصاد مستدام، وهذا ما أكدته عديد التجارب الدولية من حيث فعالية هذا المدخل في تحقيق العدالة الاجتماعية والحد من الأضرار البيئية، وتمتلك الجماعات المحلية في الجزائر إمكانات لإطلاق اقتصاد محلي مستدام، لكن يجب أولا تعميق مبادئ اللامركزية الإقليمية، لما تضمنه من استقلالية للجماعات المحلية، فتنتقل بذلك من مجال المحلية إلى الإقليمية، ما سيدعم قدرة الولاية والبلدية على تبني المشاريع التنموية، وتفعيل مدخل الألوان الاقتصادية للاستفادة من جميع الخصوصيات المحلية.

الكلمات المفتاحية: الألوان الاقتصادية ، الجماعات الإقليمية، التنمية المستدامة

Abstract :

Smart territories are the guarantor of sustainable local development, because their ability to benefit from their geographical, social and cultural characteristics, which have been expressed through many economic colors, aimed at achieving a sustainable economy, and many international experiences confirmed its effectiveness in social justice and reduction environmental damage, local collectivities in Algeria have potential for a sustainable local economy, but should be deepened by decentralization principles, as it guarantees the independence of local collectivities, and to support it to adopting development projects, and activating the entrance of economic colors to take advantage of all local privacy.

Key words: economy colors, local collectivities, sustainable development

المؤلف المرسل: ط.د رشيدة بوخلف

مقدمة :

لقد حمل العقد الأخير من القرن العشرين تحولات هامة، خصوصا في بعديها السياسي والاقتصادي، والتي كانت بمثابة إرهاصات للنظام العالمي الجديد، ففي ظل العولمة واقتصاد السوق تغيّرت المفاهيم والنظريات وحتى شكل العلاقات سواء على المستوى الخارجي بين الدول، أو على المستوى الداخلي بين الدولة ومواطنيها، كما أفضى إلى اتساع نطاق التزام الحكومات اتجاههم بسبب الدور الجديد الذي رُسم للدولة لتلبية حاجاتهم المتنامية، ما جعل قدرة نموذج التسيير المركزي تتراجع في أداء هذه الأدوار، لتتراجع معها المستويات التنموية، هذه الأخيرة التي لم تعد تحددها درجة تلبية الحاجات الداخلية، بقدر ما أصبحت تخضع لإملاءات ومقاييس ومؤشرات تقارير عالمية، في حركة موازية لخطاب عديد

الجهات المنادية بتفعيل المدخل اللامركزي في التسيير، والمطالبة بدعم دور الفضاءات المحلية في رسم السياسات العامة للمساهمة في تحقيق الخيارات التنموية الكبرى للدولة.

ومن هذا المنطلق برزت أهمية الجماعات المحلية، كشكل تنظيمي ممكّن لمشاركة الساكنة المحليين في عملية التسيير والإدارة لتحقيق التنمية المستدامة، وتعتبر عملية تفريع " جدول الأعمال21 " المنبثق عن مؤتمر"ريو دي جانيرو" المنعقد سنة 1992 بأهدافه (8) إلى " جداول الأعمال المحلية21 " خير دليل على أن فعالية معالجة عديد القضايا التنموية لا تكون إلا على المستوى المحلي، فالتفكير على المستوى العالمي والتطبيق على المستوى المحلي، وهو نفس التوجه الذي يتطلبه تنفيذ جدول أعمال الأمم المتحدة للتنمية المستدامة" 2015 – 2030" وبذلك أصبحت الحاجات المحلية مرتبطة بالمجالات الإقليمية، وبالتالي لا يمكن عزل الاقتصاد عن سياقه المحلي، فإذا كانت قاعدة التنمية المستدامة هي البيئة الواجبة الحماية، فإن أداتها هي عمليات وأدوات اقتصادية فعّالة، لتحقيق رفاه اجتماعي متضمن عدالة توزيعية.

إن توسط العملية الاقتصادية لمعادلة التنمية المستدامة، يدفع إلى القول أن خلق أدوات اقتصادية مستدامة أُسبغت عليها ألوان معبرة عن مجالاتها، ومتناسبة مع طبيعة الأقاليم، ستخفف حتما من التدهور البيئي، وسيدعم العدالة التوزيعية للمخرجات الاقتصادية، في ظل الثقافة والخصوصية المحلية.

إن الجزائر وإدراكا منها بأهمية التوجه التنظيمي اللامركزي في تحقيق أهداف سياستها العامة الوطنية، فقد أكدت جميع دساتيرها بتباين سياقاتها على أن الولاية والبلدية هي الجماعات الإقليمية- باستثناء التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي استعمل جماعات محلية- والبلدية هي الجماعة القاعدية، ولقد أُسندت لها بموجب النصوص القانونية عديد المهام التنموية، إلا أن تشابك التحديات التي تواجهها حالت دون تحوّلها إلى أدوات تنموية رافعة للاقتصاد الوطني، ما ألزم النظر في التجارب التنموية الناجحة لمعرفة أدواتها.

وباعتبار التوجه إلى الاقتصاد المستديم بألوانه المتعددة، من المداخل الحديثة لتحقيق التنمية المستدامة خصوصا بعد ظهور بعض توجهاته في التعديل الدستوري لسنة 2020، وكذلك في المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018، والذي تعطل إصداره بسبب حراك فيفري 2019، ومن هذا التوجه الجديد نطرح الإشكالية التالية: **إلى أي مدى تمكّن الألوان الاقتصادية الجماعات المحلية في الجزائر من تحقيق التنمية المحلية المستدامة؟**

إن أهمية الموضوع تستشف من الجدة التي يتميز بها الاقتصاد المستديم، والمراهنة عليه من أجل تحقيق الأهداف التنموية، لما يحمله من أبعاد اجتماعية وثقافية وطبيعية، ما جعل عديد الدول تتبناه من خلال سياساتها العامة الوطنية والمحلية.

أما الهدف الرئيسي للموضوع فيتمثل في البحث عن الإمكانيات المتاحة لتحقيقه على أرض الواقع، من خلال الاستفادة من التجارب الناجحة، في سياق البحث عن مختلف الوسائل التي يمكن لها تحقيق قيمة مضافة على المستوى المحلي، من خلال بالاستفادة من عناصره المادية واللامادية، لتوفير موارد مالية ذاتية، وعدم استمرار ارتهان التنمية بتقلبات أسعار الأسواق البترولية، وبورصات المواد الأولية في ظل الأزمات الاقتصادية المتتالية، والتي زادت من تعقيدها وخطورتها الأزمة الصحية الحالية(كوفيد 19).

ومن أجل الإجابة على الإشكالية، ومحاولة إثبات أهمية الموضوع وتحقيق الهدف منه تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي، من أجل استقراء واقع الجماعات المحلية في الجزائر للوقوف أهم العوائق التي حالت دون تحقيق التنمية المحلية المستدامة، والعمل على استنباط معايير من تجارب دولية قابلة للتطبيق على المستوى المحلي، وللتفصيل في الموضوع صيغت الخطة التالية:

المبحث الأول: تحديد الهوية القانونية للهيئات اللامركزية في الجزائر: تجاوز للصعوبات البنيوية واسترجاع للمهام التنموية

المبحث الثاني: الألوان الاقتصادية في التجارب الدولية: فرصة استنطاق الأقاليم الذّكية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة

المبحث الثالث:التحول إلى الاقتصاد المحلي المستدام بتبني ألوانه في الجزائر: تضمنه الإرادة السياسية وتفعّله الجماعات المحلية

الخاتمة: نتائج وتوصيات

المبحث الأول : تحديد الهوية القانونية للهيئات اللامركزية في الجزائر: تجاوز للصعوبات البنيوية واسترجاع للمهام التنموية

إن اللامركزية الإقليمية هي أسلوب لتنظيم الدولة الحديثة مهما كان شكلها، تحاول من خلاله التوفيق بين الوحدة السياسية والمصالح الوطنية من جهة، وخصوصية المجتمع المحلي وهويته من ناحية أخرى، ولفهم وضبط محددات الجماعات الإقليمية، يقترح "**برتراند فور Bertrand Faure**" أربعة عناصر لذلك، وتتمثل في شخصية قانونية بموجب القانون العام، وشؤون محددة ، وسلطة عامة لصنع القرار مع رقابة الدولة، كما يؤكد آخرون أن اللامركزية الإقليمية هي شكل تنظيمي يسمح بنقل الصلاحيات إلى كيانات محلية، متميزة قانونا عن الدولة، والممنوحة لأجهزة منتخبة من قبل المواطنين المعنيين، تحت رقابة الدولة[1].

ومهما كانت العناصر المقترحة لتعريف اللامركزية الإقليمية، فإنه يتعين على السلطة التأسيسية أن تضمن للسلطات المحلية هامش من الاستقلالية لإدارة نفسها بحرية بموجب النصوص القانونية، مع إضافة عامل الاستقلال المالي، الذي يمنحها الأدوات اللازمة للقيام بالتزاماتها الوظيفية. ولهذا فإن معظم الدول التي واجهت نهاية الثمانينات عملية تفكيك نظمها السياسية والاقتصادية، رأت في تدعيم اللامركزية الإقليمية أحد الحلول الأساسية لتجاوز اضطرابات تلك المرحلة، وعملت على تكريسها من خلال دساتيرها، والجزائر من الدول التي أخذت بهذا النهج خصوصا بعد أحداث 05 أكتوبر1988.

المطلب الأول: النصوص القانونية تأرجح الولاية والبلدية بين الإقليمية والمحلية

تتموضع الجماعات المحلية في واجهة المتطلبات والحاجات اليومية للمواطن، ونجاحها في القيام بالأدوار المنوطة بها يرتبط بالدرجة الأولى بأساسها القانوني[2]، فهو المحدد لمستوياتها، والمبين لسلطاتها واختصاصاتها، و كذا الجهة التي لها حق مساءلتها.

ولهذا السبب تم التكريس الدستوري للجماعات المحلية في الجزائر منذ الاستقلال، وتدعيمها بعديد النصوص التشريعية والتنظيمية المواكبة لمقتضيات كل مرحلة، وإذا كانت كل النصوص القانونية تجمع على اعتبار الولاية والبلدية المستويات التنظيمية المعبرة عن الجماعات المحلية، إلا أن عدم التوافق بينها سببه استعمال تسميات متباينة، كانت بدايتها بالمجموعات الإدارية، مرورا بالجماعات الإقليمية، وصولا للجماعات المحلية، هذا الـــتأرجح بين المسميات لم يمنح الهيئات

اللامركزية في الجزائر هويتها الفعلية، خصوصا وأن واقع الممارسة العملية لم يكن ليتناسب مع مسمى الجماعات الإقليمية، الذي استعمل أكثر من غيره في النصوص القانونية، والتباين في التسمية كان في المرحلة الاشتراكية كما في المرحلة الليبرالية، ويظهر ذلك من خلال:

- المادة (1/9) من دستور 1963<< تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية، يتولى القانون تحديد حقل امتدادها واختصاصاتها>>[3] وقد أشار هذا الدستور إلى البلدية دون الولاية.
- الأمر(67- 24) المتعلق بالبلدية، والأمر(69- 38) المتعلق بالولاية، في مادتهما الأولى اعتبرا كل من البلدية والولاية جماعات إقليمية.
- المادة (1/36) من دستور1976 << المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية >>[4].
- المادة (15) من دستور1989 << الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية >>.
- المادة الأولى من القانون (90-08) << البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية...>>[5]، وكذلك المادة الأولى من القانون (90- 09) المتعلق بالولاية، جعلتها جماعة إقليمية[6].
- المادة (15) من دستور 1996[7]، والقانون (11- 10) المتعلق بالبلدية، والقانون (12-07) المتعلق بالولاية، كلها أضفت عليها صفة الإقليمية.
- المادة (3/15) من التعديل الدستوري لسنة 2016، جاء فيها<< تشجع الدولة....الجماعات المحلية >> كما جاء في المادة (1/16) << الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية>>
- المادة (2) من المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية، الذي طرح للإثراء سنة 2018، اعتبرت كذلك الولاية والبلدية جماعات إقليمية.
- المادة (1/17) والمادة (1/18) من مشروع تعديل الدستور لسنة 2020، حملتا تسمية الجماعات المحلية، وذلك في اتجاه تحقيق توافق بين التسمية، وطبيعة الممارسة الفعلية.

إن جعل الولاية والبلدية جماعات إقليمية، في معظم النصوص القانونية، لم يكن يتناسب وواقعها، فالإقليمية تتطلب وتفرض وضعا معينا، يضمن أكثر استقلالية عكس المحلية، إلى جانب عديد الأوضاع التي تتطلبها كل تسمية.

المطلب الثاني: الوضعية القانونية والوظيفية التي تفرضها كل من الإقليمية والمحلية

إذا كان استعمال مسمى الجماعات المحلية والجماعات الإقليمية في النصوص القانونية من باب الترادف، فإن الولاية والبلدية تحت مسمى الجماعات المحلية تتجه إلى أن تصبح هيئات عدم تركيز، في حين تسحبهما الإقليمية باتجاه اللامركزية في التسيير، وهو فرق جوهري يفرض خصوصية التعامل من السلطة المركزية مع أجهزة الإدارة المحلية انطلاقا من تسميتها.

إن تحديد المركز القانوني الفعلي للجماعات المحلية تحدده طبيعة النظام السياسي، فعدم نضج الديمقراطية سيؤثر بالدرجة الأولى على تطور الجماعات المحلية، وهو الشيء الحاصل في الجزائر، لأن عراقة الديمقراطية تتناسب طرديا واستقلالية الجماعات المحلية، لذا تتجه عديد الدول الديمقراطية إلى تغيير تسمية الجماعات المحلية بتسمية الجماعات

الإقليمية، مع ضمان متطلباتها وأدواتها، وتعتبر فرنسا من الدول التي أخذت بهذا، على الرغم من المركزية الشديدة التي كان يتسم بها تنظيمها الإداري، وهو الشيء الذي جعل "Maurice Hauriou " يعتبر المنطق الذي تبنته المدرسة القانونية الفرنسية في هذا الشأن يشبه تماما استقلالية المؤسسات الاقتصادية[8]، أي أن الجماعات المحلية مستقلة تقنيا، تمارس مهام محددة من السلطة المركزة وبأدواتها المالية وحتى البشرية، وكانت ترى في استقلالها هجوما على الشكل الوحدوي للدولة الفرنسية، وهذا الوضع فيه من الشبه الكثير مع واقع الجماعات المحلية في الجزائر.

ويمكن ذكر بعض الفروق الجوهرية بين مقتضيات المحلية والإقليمية، والمتمثلة في:

- **من حيث العلاقة بالسلطة المركزية:** علاقة الجماعات المحلية بالسلطة المركزية علاقة عمودية تتسم بالخضوع (إمكانية إنهاء المهام إداريا)، أما علاقة الجماعات الإقليمية بالسلطة المركزية علاقة بنيوية – هيكلية تتسم بالتعاون والتضامن والتكامل(إنهاء المهام قضائي).
- **من حيث التسيير:** تتمتع الجماعات المحلية باستقلالية جزئية في تسيير الشؤون المحلية، وأثناء ذلك تخضع لرقابة مباشرة من الأجهزة الممثلة للسلطة المركزية، أما الجماعات الإقليمية فتتمتع باستقلالية كبيرة في التسيير الإداري والمالي، وتخضع لرقابة غير مباشرة من السلطة المركزية.
- **من حيث المسؤولية:** الجماعات الإقليمية مسؤولة أمام المجتمع المحلي، الذي وجدت أصلا لخدمته، وتأتي مسؤوليتها أمام السلطة المركزية في الدرجة الثانية، أما الجماعات المحلية وباعتبارها تابعة للسلطة المركزية، فهي مسؤولة أمامها، وتكون المسؤولية أمام المجتمع المحلي شبه غائبة.
- **من حيث اتخاذ القرار:** للجماعات الإقليمية هامش واسع من الحرية في اتخاذ القرارات من أجل تدبير شؤونها المحلية، خلاف الجماعات المحلية التي تعمل بتوجيهات السلطة المركزية[9].

إن تسمية الولاية والبلدية بالجماعات الإقليمية في الجزائر، لم يكن ليتناسب مع الصلاحيات المنوحة لها من أجل النهوض بالالتزامات التنموية، والذي يعتبر من العوائق التي حالت دون تحولها إلى أدوات تنموية رافعة للاقتصاد الوطني، وذلك راجع إلى الاعتبارات السياسية التي كان ومازال صانع القرار يعملها عند وقوفه أمام موضوع إصلاح الجماعات المحلية وتوظيفه السياسي، وهو ما حال دون ترقية معايير التكريس الدستوري لاستقلاليتها.

وبدل أن يقوم التعديل الدستوري الأخير بدفع الولاية والبلدية إلى مجال الإقليمية، من خلال تدعيم استقلاليتها في صنع القرار المحلي في إطار حرية التسيير الإداري والمالي ، ومنحها حق استغلال أملاكها العقارية والمنقولة، بما يخدم مخططاتها التنموية، وتحديد أسس العلاقات العضوية والوظيفية بين المنتخب ممثل سكان الجماعة، والمعين ممثل السلطة المركزية، فإنه قام بسحبها باتجاه المحلية، وكأنه نوع من الابتعاد بها عن اللامركزية، والأكثر من ذلك جعل علاقة الدولة مع الجماعات المحلية قائمة على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز، وهذا بالطبع في غير صالح تدعيم مركز الجماعات المحلية، وبالتالي إبقائها في دائرة الإكراهات التي كانت وما زالت تعاني منها.

في الأخير يمكن القول أن مسألة التسمية بالنسبة للإدارة المحلية ليست فقد مجرد مصطلحات، بل لها أبعاد قانونية وسياسية، ويمكن أن تؤدي إلى إعادة النظر في البناء المؤسساتي للدولة ككل.

المطلب الثالث: تغييب ضمانات الاستقلالية المالية يضيّع على الجماعات المحلية فرص النهوض بالتنمية

حتى تتمكن الجماعات المحلية من النهوض بالاقتصاد المحلي، يستلزمها امتلاك الوسائل الممكنة لذلك، تأتي في مقدمتها الموارد المالية التي تعتبر عصب التنمية، ولهذا السبب جعلت دول أوروبا الشمالية ميزانية جماعاتها المحلية تساوي نسبة(50 %) من ميزانية الدولة، وتركيا ميزانية جماعاتها المحلية تساوي(20%) من ميزانية الدولة، بينما المغرب(10%) وتونس(4%)[10].

ولهذه الأهمية فقد جعلتها النصوص القانونية في الجزائر ركن أساسي في تعريف الولاية والبلدية باعتبارهما جماعات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، وبالتالي فهي سمة أصيلة ضمنها القانون لها من الناحية النظرية، لأن الواقع العملي يفرض وضعا مغايرا عبرت عنه عجز ميزانيتها، على الرغم من تعداد عديد المصادر لتمويلها ذاتية كانت أو خارجية، وذلك ناتج عن الأسباب التالية:

- **نقص العائدات الجبائية:** تشكل الموارد الجبائية أهم مصدر لتمويل المالية المحلية، إلا أن عائداتها لا تتعد في أحسن الأحوال(11%) من العائد الوطني الإجمالي، ما لا يسمح لها بتسديد نفقاتها، سواء في مجال التسيير أو التجهيز والاستثمار[11]، كما أن أهم سمة للنظام الجبائي هي اللاعدالة في توزيع العوائد لعدم مراعاة احتياجات وخصوصية كل جماعة، لأن هناك جماعات متطورة ومتوسطة وضعيفة وتقديم نفس الإعانة يبقي نفس الوضعية.
- **ثقل مديونية الجماعات المحلية:** إن العجز عن تسديد الدّيون حال دون استمرار نشاط الولاية والبلدية تحقيقا للمشاريع التنموية خصوصا وأن الاقتراض أصبح أساس المعاملات المالية البلدية، وذلك بسبب عدم إعمال عديد الوسائل الاقتصادية الممنوحة لها (مؤسسات عمومية، استثمارات، أنشطة تجارية..) وكذلك بسبب الأوضاع الأمنية، فخلال ثلاث(03) سنوات(95-96-97) خُربت ما يفوق 3855 مؤسسة اقتصادية وتربوية وصحية، وزادت خطورة الوضع المرحلة الانتقالية، وسيطرة الفساد على معظم الأنشطة المحلية، ما جعل الديون في منحنى متصاعد، لذا لا يمكن أن ننتظر منها تحقيق تنمية متوازنة ومستدامة[12].
- **تأثير الجانب المركزي:** رغم أن التشريع هو الذي يضبط التسيير المالي للوحدات المحلية، إلا أن المالية المحلية مازالت خاضعة للقرار المركزي، ومنه الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وضع صعب التحقق، في ظل الاعتماد الكبير على دعم الدولة، دون العمل على تثمين العائدات[13].
- **تزايد الأعباء المالية بسبب تحويل المهام المبالغ فيه:** كلفت الجماعات المحلية بعديد المهام في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، والمخططات التوجيهية القطاعية، إلى جانب المهام المبينة في قوانينها[14]، ما جعلها تعجز عن القيام بها بسبب قلة الموارد المالية، والذي زاد من رداءة الوضع التعقيدات الإدارية وضعف تكوين وخبرة الموارد البشرية.
- **سياسات التضامن والدعم المركزي:** زادت من اتكالية بعض الجماعات المحلية، كما خلقت أعباء لجماعات أخرى.

إن العجز المالي الذي تعاني منه الجماعات المحلية في الجزائر أثر سلبا على أداء مهامها التنموية وعكسه تشتت جهودها، ودخولها في حلقة مفرغة من السياسات الترقيعية للمشاكل التنموية، ففقدت بذلك وسائلها المالية، دون أن

تحقق المردودية اللازمة. وأمام هذه الوضعية المتردية، وصعوبة الأوضاع الاقتصادية في ظل تراجع العائدات البترولية، وبالتالي تراجع دعم الدولة للجماعات المحلية ومع التغييرات والمتطلبات الدولية، تتأكد أهمية تحول ادوار الجماعات المحلية إلى الصبغة الإنتاجية، بتبني مشاريع اقتصادية تتناسب والخصوصية الإقليمية، وتضمن تحقيق استدامة تنموية وبمقاييس عالمية.

المبحث الثاني : الألوان الاقتصادية في التجارب الدولية: فرصة استنطاق الأقاليم الذّكية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة

إن مصطلح "التنمية" الذي ظهر بعد الحرب العالمية الثانية في النظرية الاقتصادية، بالموازاة مع حركات الاستقلال، لم يحظ في البداية بتعريف موحد سوى من خلال ربطه بالتطور الاقتصادي، وللتخفيف من مادية التعريف حاول بعض المفكرين تضمينه البعد الإنساني، منهم " François Peroux" الذي عرف التنمية بأنها << توليفة بين التغييرات الذهنية والاجتماعية التي يشهدها مجتمع ما، تؤدي إلى الرفع من إنتاجه الشامل..>>[15].

إلا أن ذلك لم يمكنه من الاحتفاظ بصدقيته، خصوصا بعد نهاية الحرب الباردة، وظهور دواعي ومتطلبات تنموية جديدة، ترافقت وظهور مصطلح" التنمية المستدامة" في تقرير لوزيرة البيئة النرويجية "Gro Harlem Bruntdland" سنة1987، والذي عرف التنمية المستدامة<< بأنها تنمية تستجيب لحاجيات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال القادمة على الوفاء بحاجياتها>>[16]، ولقد اعتمد هذا المفهوم بداية من مؤتمر" ري ودي جانيرو" سنة 1992 كأساس للتعاون الدولي، والذي تم التعبير عنه من خلال برامج الأمم المتحدة، بداية بـــ:" جدول الأعمال 21" الذي حمل الأهداف الإنمائية للألفية، وبعده " جدول أعمال 2030 للتنمية المستدامة".

وبما أن العديد من القضايا الدولية لا يمكن أن تعالج بفعالية إلا في المستويات المحلية، فإن الجداول التنموية خضعت لعملية تفريع إلى "**جداول أعمال محلية** "، فالتفكير يكون في إطار العولمة، والعمل في إطار محلي.

المطلب الأول: الأقاليم الذّكية أوعية الأهداف التنموية المستدامة

انطلاقا من فكرة أن أصغر وحدة محلية تتحمل المسؤولية العامة والهامة في تطوير المجتمع الإنساني[17]، وذلك راجع لقدرتها على فهم حاجيات المستويات المحلية وفهم الأساليب والوسائل اللازمة لاستغلال الفرص التي يتيحها كل إقليم، ولذلك أصبح هذا الأخير عاملا حاسما في تحقيق التنمية، واعتمدت المقاربات الجديدة البعد المكاني كأهم بعد لتحليل عملية التنمية المحلية.

ويمكن القول أن التنمية المحلية هي عملية تستخدم المبادرات المحلية كمحرك للتنمية الاقتصادية، من خلال مشاركة للجهات الفاعلة من سلطات محلية ومؤسسات منتخبة، وشركات، ومنظمات اجتماعية وغيرهم فيصبحون وكلاء للتنمية قادرين على خلق فرص العمل، وتوفير الصحة والسكن والتعليم والتدريب وتنمية البيئة والمحافظة عليها[18]، ما يزيد من العلاقات الإرتباطية بين الأفراد والجغرافيا، ويحفزهم على المشاركة لتحقيق الأهداف الجماعية اعتمادا على المقدرات الذاتية المادية والبشرية، بذلك يقوم الإقليم الذكي بدفع صاعد للتنمية من المستوى المحلي إلى المستوى الوطني.

وتعتبر فرنسا من الدول التي تعمل بجهود حثيثة على جعل جماعاتها الإقليمية أدوات تنفيذية لبرامج التنمية المستدامة، من خلال توقيع عقود لتفعيل مشاريعها، وهذه العقود تشمل عديد المجالات منها: الماء في منطقتي(Lille-

Lorient)، ومحاربة الضجيج في(Anger) وإعادة تأهيل الأراضي غير المزروعة في (Valencienne)[19]، وهذا بعد تعالي الأفكار المنادية بجعل الإقليم اللبنة الأساسية في التنمية المستدامة، من خلال تعبئة الفاعلين المحليين، والتي صاغها باحثون إطاليون وهولنديون- روبرتو كاماني، روبرتو كابيلو بيتر نيكامب، Roberto Capello-Peter Nijkamp-Roberto Camagni- في نظرية أطلقوا عليها اسم << نظرية المكان>>[20] وذلك لتأكيد أن المشاكل أصبح لها بعدين أحدهما عالمي والآخر محلي، مما يشير أن السياسات العامة المحلية الفعّالة سيكون لها " عائد مزدوج " هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن التدخل على المستوى المحلي لحل المشاكل وتحقيق الأهداف التنموية يكون أكثر فاعلية من التدخل الوطني أو العالمي، وذلك بسبب سهولة تحديد الأولويات والمسؤوليات، والإجراءات الأكثر ملائمة لمواجهة المتطلبات، وكذا الربط بين الجهات الفاعلة على المستوى المحلي، وبذلك يعتبر المستوى الوحيد القادر على ضمان الحد الأدنى من التقاطعات بين المواضيع التي تقع في صميم التنمية المستدامة.

كما أكد مؤتمر" دور الحكومات العربية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030" الذي عُقد في مسقط- عمان سنة 2018 على أهمية امتلاك رؤية عربية للنهوض بخطط تمكن من تحقيق الأهداف(17) للتنمية المستدامة[21]، ولعل أهم مدخل لذلك هو تبني نموذج تنموي جديد، ركيزته اقتصاد مستدام، وبعده شمول اجتماعي لمخرجاته، مع ضمان حماية البيئة.

ولهذا فقد أصبح الاقتصاد المستدام ضرورة في ظل الأزمات الاقتصادية والبيئية والاجتماعية والصحية وهو اقتصاد تحدده معطيات الإقليم، وبذلك يتحول هذا الأخير من مجرد جغرافيا إلى مجموعة فرص يقدمها مادية كانت أو لا مادية، والتي يجب استغلالها من أجل تحقيق تنمية مستدامة، ومن هذا المنطلق بدأت تظهر أفكار الألوان الاقتصادية التي تتناسب مع طبيعة الموارد. وبذلك تستطيع الجماعات الإقليمية استرجاع ادوار أنشأت من أجلها، لكن عدم تمكينها من الأدوات التنموية اللازمة دفع إلى انتزاع تلك المهام منها، وذلك تحت عديد المبررات ولعل أبرزها عدم الكفاءة.

المطلب الثاني: الألوان الاقتصادية استغلال للفرص الإقليمية

إن الاقتصاد يتغير، وهذا التغير يمكن رويته أيضا في الكلمات المستخدمة في وصفه وتحليله، والتي تعبّر عن اتجاهات جديدة ناشئة في الاقتصاد سعى من خلالها علماء الاقتصاد حديثا إلى تصنيفه لألوان مختلفة، تزايد عددها بمرور السنوات، فكانت(07) تم أصبحت(10) والأكيد أن عددها سيزداد بازدياد الضغوط التي تتطلب البحث عن مصادر جديدة للموارد، من أجل الاستجابة للحاجات المتزايدة، ولعل من أهم الألوان الاقتصادية التي يمكن للجماعات المحلية استغلالها تتمثل في:

❖ **الاقتصاد الأخضر Green Economy** : استُعمل هذا المفهوم منذ حوالي ربع قرن، ولقد تزامن ظهوره مع انعقاد" قمة الأرض" بالبرازيل سنة 1992، ونشأ هذا الاقتصاد كمسار مقترح للتغلب على الأزمات المالية والغذائية والمناخية، وذلك بالاعتماد على الطاقات المتجددة لجعل الاقتصاد أكثر احتراما للبيئة، فهو يهدف إلى تحسين نوعية الحياة، مع مراعاة الحد من المخاطر البيئية، وندرة الموارد الطبيعية.

وفي عام 2008 أطلقت الأمم المتحدة مبادرة الاقتصاد الأخضر، الذي سعت من خلالها إلى تحقيق عائدات من استثمارات، قادرة على الحد من الاحتباس الحراري، وتحقيق التوازن في استخراج واستعمال الموارد الطبيعية والتقليل من النفايات، كما خصصت اتفاقية البيئة العالمية الجديدة سنة 2009 مبالغ ضخمة لإطلاق الاقتصاد الأخضر مثل تكنولوجيا الطاقة المتجددة (رياح، الشمس، الماء..)، ولقد أضحي إدراج الاعتبارات البيئية عند صياغة السياسات العامة ضرورة، لأنه إذا استمر النمط الاستهلاكي على نفس الوتيرة سوف يعيش (04) مليار فرد في أماكن تعاني النقص الشديد في المياه بحلول 2050، وستحتاج الصين والهند(80%) أكثر من الطاقة التي تحتاجها اليوم، وهي غير متجددة وملوثة، لذا البحث عن البدائل هو الحل، ولعل فرض الضرائب كبداية على انبعاثات الكربون يمكن أن يدر عائدات ضخمة سنويا.

وتعتبر فرنسا من الدول المهتمة بتبني هذا الاقتصاد تحقيقا لأهداف التنمية المستدامة، فهي تحتل في هذا الشأن المرتبة الثانية عالميا بعد السويد، تمثل الطاقات الخالية من الكربون نسبة(51%) من الطاقة الأولية المستعملة في فرنسا، منها 42% طاقة نووية، وتصل إلى90% بالنسبة للإنتاج الكهربائي (75 %) طاقة نووية، (11.8%) طاقة مائية، بالإضافة إلى طاقة الرياح والطاقة الشمسية، وتعتبر فرنسا كما تمت الإشارة إليه سابقا من الدول التي عملت على إشراك الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة من خلال << لجنة Comité 21 >> المكونة من عديد الفواعل المحليين المساهمين في هذا الاقتصاد، من خلال الحث على إنقاص النفايات، التدريب على عملية التدوير، التوجه للمنتجات الخضراء[22]...

كما تقدم الشيلي تجربة رائدة عن دور البلديات في تحقيق الاقتصاد الأخضر من خلال تنمية الطاقة النظيفة على مستوى البلديات ببرنامج 2015<< **كومونا إنرجتيكا**>>، وذلك لاستغلال الطاقات المتجددة في كل بلدية ورفع مستوى الوعي بين المواطنين نحو استهلاك مسؤول ومشارك، ويشكل برنامج <<مجتمع الطاقة>> دعم للمنافسة بين المجتمعات المحلية في نشر الطاقة المتجددة، وتعتبر البلديات (06) التي تبنت المشروع اليوم مجتمعات طاقة بديلة، وفي سنة 2017 أصبح عدد البلديات المشاركة 22 بلدية[23]، وهناك عديد الأمثلة الأخرى مثل إدارة المياه في جنوب افريقيا من طرف البلديات[24]، وتحسين إدارة النفايات في مدينة إربد الأردنية من خلال مشروع<< بلدية إربد الكبرى>> الذي تبنى نموذج<< بلدية فيبورغ>> الدنماركية ودعَمها منذ سنة2011، وتحويل النفايات لمصدر موارد تدعم النمو الاقتصادي وتوفر فرص العمل[25].

❖ **الاقتصاد الأزرق Blue Economy** : رغم حداثة هذا الاقتصاد إلا أنه بات يحظى باهتمام كبير ليس فقط من طرف الدوائر الأكاديمية إنما من طرف صناع القرار في عديد الدول، وذلك راجع لزيادة قيمة الأنشطة الاقتصادية للمحيطات حول العالم المقدرة حسب إحصاءات الأمم المتحدة بنحو 24 تريليون دولار سنويا على الأقل، وتمثل أنشطة النقل البحري 90% منها[26]، يرى البنك الدولي أن هذا الاقتصاد يتعلق بضمان النمو الاقتصادي المرتبط بالموارد البحرية، مع الحفاظ على المحيطات من خلال الدعوة إلى الصيد المسؤول، وتطوير الطاقات البحرية المتجددة، وتنظيف المحيطات، والحد من تلويث النقل البحري، أما رجل الأعمال والاقتصادي البلجيكي" غونتر باولي Gunter Pauli " الذي نظّر لمبدأ الاقتصاد الأزرق في كتاب أصدره سنة2010، فيعتبره الاقتصاد الذي يدعو إلى الاستخدام العقلاني للموارد، وذلك من خلال ثلاث نقاط أساسية وهي استخدام ما هو متوفر محليا، والعمل على خلق قيمة مضافة فقط، وتلبية احتياجات

المجتمع، وهو من النماذج الاقتصادية الجيدة[27]، ومن المتوقع أن ينمو الاقتصاد الأزرق بمعدل متضاعف عن باقي الاقتصاديات بحلول 2030، فهو مفتاح لتسريع النمو الاقتصادي، وخلق فرص العمل ومحاربة الفقر، واستخدام الموارد المائية بشكل مستدام، لذلك تعقد المؤتمرات العلمية لتثمين عائداته، منها المؤتمر المنعقد بالعاصمة الكينية نيروبي شهر نوفمبر 2018.

❖ **الاقتصاد البنفسجي Purple Economy**: ظهر المفهوم أول مرة في فرنسا سنة 2011، في الوثيقة التي نشرت بصحيفة "لوموند الفرنسية" من خلال جمعية " ديفيرسيوم "، التي نظّمت في باريس أول منتدى دولي حول الاقتصاد البنفسجي، تحت رعاية كل من منظمة اليونسكو والاتحاد الأوروبي والمفوضية الأوروبية.

وبعدها قامت مجموعة من المؤسسات بنشر عمل مشترك سنة 2013، يتعلق باستنتاجاتها حول الاقتصاد البنفسجي بقيادة منظمة اليونسكو، وأشار التقرير إلى أن هناك أعمال بنفسجية، وهي أعمال ترتبط مباشرة من حيث الغاية بالمحيط الثقافي، ومهن بنفسجية وهي مهن تتكيف مع الثقافة كالتسويق والاتصال، ولأن أهمية هذا الاقتصاد بدأت في التجلي عُقدت الملتقيات والمنتديات المُعرّفة بفرصه، منها المنتدى الإفريقي الأول للاقتصاد البنفسجي بمدينة مراكش المغربية سنة 2016، والذي بحث أهمية التعبئة الثقافية لضمان حلول ذات جاذبية لمشاكل الدول الإفريقية، كما كان من المنتظر تنظيم ملتقى علمي دولي حول موضوع الاقتصاد البنفسجي لدعم أبعاد التنمية المستدامة شهر جوان سنة 2020 بجامعة مستغانم ، لولا الأزمة الصحية.

ويعرف الاقتصاد البنفسجي بأنه اقتصاد الذي يحمل قيما ترتبط ارتباطا وثيقا بثقافة المجتمع، ما يؤدي إلى تفاعل واستجابة الإنسان ، إنه اقتصاد يحمل بين طياته قيما ترتبط ارتباطا وثيقا بثقافة المجتمع، فتكون بذلك الثقافة خادمة للاقتصاد وموصلة لأهدافه، وتوصف الثقافة بأنها القوة الناعمة التي يمكن لها دفع الاقتصاد وإعادة توجيهه، خصوصا في ظل النمطية التي فرضتها العولمة.

والاقتصاد البنفسجي ذو طبيعة شمولية من حيث كونه يثمن كل السلع والخدمات مهما كانت قطاعاتها، فيمكن للعناصر الثقافية أن تزيد من تنافسية وكفاءة النظم الاقتصادية وتجدد الأنشطة الإنتاجية. ويعترف هذا الاقتصاد بالرعاية كمسألة اقتصادية، وكمصدر دائم لعدم المساواة بين الجنسين، ويستلزم هذا الاقتصاد بإقامة أربع ركائز هدفها معرفة أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر لتمكينها وإعادة توزيعها، تتمثل في بنية تحتية عالمية لخدمات الرعية الاجتماعية، تنظيم سوق العمل لتحقيق التوازن بين العمل والحياة، تدابير خاصة تهدف إلى تخفيف عبء العمل غير مدفوع الأجر للأسر الريفية، إطار بديل لسياسة الاقتصاد الكلي يمكّن من تنفيذ الركائز الثلاثة، عن طريق إعطاء الأولوية لتوليد فرص العمل الكافية وخلق حيز مالي للإنفاق الاجتماعي[28].

يعد الاقتصاد البنفسجي أحد المكونات الثلاثة للاقتصاد المستديم (الاجتماعي، البيئي، البنفسجي)، هدفه أنسنة العولمة من خلال التوفيق بين التنمية والاستدامة من خلال الأخذ بعين الاعتبار للأبعاد الثقافية للبيئة، وذلك بعد تأكيد فشل المخططات الاقتصادية التي لم تدمج هذه الأبعاد، والاقتصاد البنفسجي يعمل على استدعائها.

❖ **الاقتصاد الأصفر Yellow Economy** : ويعتبر من أكثر الألوان الذي سيؤثر على العالم في الفترات القادمة، فلقد أضحت الطاقة الشمسية من أهم مصادر الطاقة البديلة المعول عليها في تحقيق أهداف التنمية المستدامة ، لذا أُفرد لها لون اقتصادي يهتم بدراسة كيفية الاستفادة منها، باعتبارها مصدر مجاني وغير ناضب وآمن وموثوق، ويمكن وصولها إلى كل المناطق.

ويأتي هذا الاقتصاد في ظل ضرورة الحفاظ على حق الأجيال القادمة في الطاقات غير المتجددة(فحم، بترول، غاز طبيعي)، وكذا تطوير مصادر الطاقة المتجددة، وهذا الاتجاه يجب أن تتبناه الدول المتقدمة والنامية على حد السواء، لأن هناك علاقة طردية بين النمو الاقتصادي والتوسع في استهلاك الطاقة الشمسية أكدته عديد المؤشرات مثل الناتج المحلي الإجمالي، ومتوسط دخل الفرد.

ويقوم الاقتصاد الأصفر على فكرة التوسع في استخدام الطاقة الشمسية من 15% من مجموع مصادر الطاقة عام 2015 إلى نحو 30% بحلول عام 2050، لتحقيق أهداف التنمية المنشودة، وتشير خارطة طريق الطاقة المتجددة لعام 2050 " التحول في نظام الطاقة العالمي" الذي أعدته الوكالة الدولية للطاقة المتجددة إلى أن مصادر الطاقة المتجددة قادرة على تعويض 60% أو أكثر من مجموع الاستهلاك النهائي للطاقة[29].

ويعد هذا الاقتصاد الوسيلة المثالية لتوليد طاقة نظيفة وموثوقة، و عن طريقها يمكن المساواة بين الأجيال الحالية والقادمة، لأن استهلاك اليوم لن يقلل من نصيب الغد، بل سيجعله أكثر أمانا.

❖ **الاقتصاد البرتقالي Orange Economy**: يعرّف هذا الاقتصاد بأنه مجموع الأنشطة الإنتاجية للسلع والخدمات التي تنتظم في شكل بنيات مهيكلة ومستقلة(جمعيات، تعاونيات، تعاضديات)، تخضع لتدبير ديمقراطي تشاركي، ويكون الانخراط فيها حرا، وتتميز هذه الأنشطة عن غيرها بمحورية الغايات الاجتماعية، وأولوية العلاقات التضامنية بين الأعضاء، يجعل الإنسان في صلب الاهتمام التنموي وله أسبقية عن الاعتبارات المادية، لذلك يسمى أيضا الاقتصاد الاجتماعي التضامني، يساهم هذا الاقتصاد بنسبة (6.1%) في الاقتصاد العالمي، لكن الأكيد أن نسبته سترتفع في سياق خلق فرص للفئات المهمشة التي تتسع دائرتها بفعل صعوبة الأوضاع الاقتصادية[30].

ويمثل هذا الاقتصاد القطاع الثالث إلى جانب القطاع العام والقطاع الخاص، يمثل في تونس أقل من(1%) من الناتج المحلي الإجمالي بينما يساهم في فرنسا بنسبة(10%) في خلق وظائف جديدة كل سنة، وفي الدول الاسكندنافية يساهم سنويا في خلق ربع مناصب الشغل الجديدة[31].

إن هذه الألوان الاقتصادية التي تحددها طبيعة الموارد البيئية يمكن أن تكون أدوات في يد الجماعات الإقليمية لتجاوز الصعوبات التنموية وخلق الموارد المالية، بالاستثمار فيما يمنحه كل إقليم من مواد أولية.

المبحث الثالث: التحول إلى الاقتصاد المحلي المستدام بتبني ألوانه في الجزائر: تضمنه الإرادة السياسية وتفعّله الجماعات المحلية

أمام الأزمات الاقتصادية المتتالية التي يعرفها العالم، والتي تباينت أسبابها وتعددت تأثيراتها تأكدت أهمية إعطاء الولاية والبلدية نوعا من الحرية حتى تتمكن من الاستثمار في مواردها الأولية المادية واللامادية، في ظل التغييرات المجتمعية والمؤسسية، التي تستوجب من الجماعات الإقليمية ابتكار طرق جديدة لتعزيز أدوارها في المسيرة التنموية.

إن سياسة تهميش الاقتصاد المحلي في الجزائر منذ الاستقلال، جعل الجماعات المحلية فضاء لتنفيذ السياسات العامة الوطنية دون مراعاة للاحتياجات الحقيقية، فالقرار التنموي بقي حبيس المستوى المركزي، رغم الإصلاحات القانونية العديدة، وهو ما يفسر جانب من جوانب العجز الوظيفي لهذه الوحدات.

وهذه المتطلبات تفرض على صانع القرار ضرورة وضع إطار عمل لها يجمع بين الرؤية الإستراتيجية للتنمية والإدارة التشغيلية للموارد المحلية خدمة للمصلحة العامة.

المطلب1: أسباب ومتطلبات تبني الجماعات المحلية للألوان الاقتصادية في الجزائر

خلال السبعينيات(70) والثمانينيات(80) تم تجاهل قضية التنمية المحلية، ودمجها ضمن استراتيجيات وطنية تهدف إلى ربط الوحدات المحلية في إقليم الدولة بواسطة سياسة التخطيط المركزي، وأمام فشل هذا التوجه، بدأت إصلاحات مكثفة في بداية التسعينيات في سياق الأزمة التي كانت تمر بها البلاد، وفجرها أحداث 1988، وأدى تطبيق سياسة إعادة الهيكلة التي فرضها صندوق النقد الدولي إلى إضعاف مقاربات التنمية المحلية، بسبب الأولويات الوطنية لإعادة صياغة دور الدولة وطرق أدائها، وما إن استقرت الأوضاع نسبيا حتى ظهرت متغيرات جديد صاغتها البيئة الدولية والإقليمية والوطنية:

- **البيئة الدولية:** هناك عديد الأسباب التي تتطلب إعادة صياغة دور الجماعات المحلية، وتُلزمها التوجه إلى إعمال مدخل الألوان الاقتصادية، تأتي على رأسها الأزمات الاقتصادية المتتالية، آخرها كانت مع نهاية سنة 2014، والتي أدت إلى تراجع سريع لعائدات البترول وصلت سنة 2015 إلى 49,49 دولار للبرميل[32]، ما سينعكس على مصدر تمويل الجماعات المحلية خصوصا وأنها تعتمد على التمويل المركزي بالدرجة الأولى، وفي ظل الآثار السلبية لهذه الأزمات والتي زادت من حدتها الأزمة الصحية الحالية (كوفيد19)، وأمام تدني المستويات المعيشية بسبب البطالة وغيرها، يجب البحث عن إمكانية الاستثمار في مؤهلات كل إقليم.

كما أن الالتزامات الدولية تتطلب التوجه إلى المصادر الاقتصادية المستدامة، من أجل حماية البيئة في سياق تكامل المساعي الدولية في هذا الشأن.

- **البيئة الإقليمية:** بالنظر إلى درجة التأثير التي يطرحها المجال الإقليمي بسبب وجود مشتركات كثيرة اجتماعية واقتصادية وثقافية، فإن الاستفادة من التجارب الناجحة فيما يتعلق بتدعيم أدوار الجماعات الإقليمية شيء مهم باعتبار النجاح سيكون مضمون أكثر من الأخذ بتجارب من سياقات ثقافية واجتماعية مغايرة، ولعل نجاح المغرب

في التوجه إلى الاقتصاد الاجتماعي التضامني لدافع إلى النظر في إمكانية التوجه نحوه، وهذا على سبيل المثال لا الحصر.

- **البيئة الوطنية:** إن تدهور الأوضاع الاقتصادية، وما تجره من تدني للمستويات المعيشية في أدنى تأثيراتها، وزعزعة روابط الانتماء والولاء للوطن في أعلى مستوياتها، وأمام التزايد المستمر للمشكلات البيئية من استنزاف للأراضي وتدهورها، وتناقص مستويات المياه العذبة والتلوث بمستوياته الثلاثة، وما أدى إليه من انحصار للتنوع البيولوجي، وأزمة النفايات الصلبة التي أصبحت من المشكلات المستعصية والتي زادت من حدة هذه المشاكل الإختلالات الجهوية، ما يجعل البلدية باعتبارها هيئة إقليمية قاعدية في الواجهة الأولى لحل هذه المشاكل، والتي تتزايد في المناطق الداخلية والجنوبية، كل هذه المشاكل والعديد غيرها تلزم البحث في الوسائل غير التقليدية، لتعبئة الميزات المادية واللامادية المحلية لتحقيق معادلة التنمية والاستدامة.

المطلب2: توجه الجماعات المحلية صوب التنمية المستدامة

في دورتها (19) المنعقدة شهر ماي 2011 أعلنت لجنة التنمية المستدامة للأمم المتحدة عن التقرير الوطني الجزائري، المتضمن مختلف أعمالها منذ سنة 2003، والتي جعلت الجماعات المحلية والمجتمع المدني في صلب هذا الاهتمام، من أجل محاولة الموازنة بين متطلبات التنمية وحماية البيئة، وتطبيقا "لأجندة 21"، وقبل هذا كانت هناك بعض القوانين والإجراءات المتعلقة بحماية البيئة منها:

- **الأدوات القانونية:** يمكن إيجازها باختصار في استحداث اللجنة الوطنية للبيئة سنة 1974، والقانون 83- 03 المتعلق بحماية بالبيئة المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المخطط المحلي لأجندة 21 سنة 2001، والقانون الخاص بتسيير النفايات خلال نفس السنة، القانون المتعلق بجودة الهواء وحماية الجو، والقانون الخاص بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة(03- 10) كتتويج لمشاركة الجزائر في المحافل الدولية والذي أعقبه عديد القوانين والنصوص القانونية.

وإذا كان قانون البلدية(11-10)[33] قد أشار للتنمية المستدامة من خلال المواد(107- 108- 109)، وبين دور المجلس الشعبي البلدي في إطارها، فإن قانون الولاية (12-07)[34] لم يتضمن عبارة التنمية المستدامة واكتفى بالإشارة للتنمية الاقتصادية في المواد (77- 80)، كما أن الدساتير التي كانت قبل هاذين القانونين لم تشر إلى التنمية المستدامة بصفة مباشرة، إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 وذلك في الديباجة(الفقرة 14)، والمادة(19) الجديدة حددت دور الدولة في حماية الموارد الطبيعية لصالح الأجيال القادمة، وهو جوهر التنمية المستدامة، كما تضمن المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية لسنة2018 في المادة(38) مهام الجماعات الإقليمية في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولاسيما في مجال ترقية التحول الطاقوي والطاقات المتجددة، وتثمين الموارد المحلية، تطوير الفضاء الريفي، كما مكّن المشروع المجلس المنتخب من الاستثمارات المنتجة، مع مراعاة الخصوصيات والأولويات الاقتصادية المحلية.

- **الأدوات الاقتصادية:** من أجل الحفاظ على البيئة، استحدثت الجزائر مجموعة من الأدوات الاقتصادية والمالية، وأهمها الرسوم الايكولوجية مثل رسم الأنشطة الملوثة والخطيرة على البيئة، ومجموعة من الرسوم الخاصة بالنفايات الصلبة، ومنها رسم رفع النفايات المترلية، والرسوم التحفيزية لإنقاص مخزون النفايات، والرسم على الأكياس البلاستيكية، والرسوم الخاصة بالإنبعاثات الجوية لسنتي 2002 و2016، وهناك العديد غيرها.

المطلب3: بعض تطبيقات الألوان الاقتصادية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر

إن الجماعات المحلية في الجزائر ما زالت لم تُمنح لها المسؤوليات التنموية، وما يقابلها من صلاحيات لازمة، وعلى الرغم من تضمن النصوص القانونية لعديد هذه المهام، إلا أن الصعوبات التي تواجه معظمها تبقي هذه الأدوار مجرد نصوص نظرية، إلا أن هناك بعض المبادرات الهادفة إلى خلق اقتصاد مستديم، منها:

- **الاقتصاد الأخضر:** في إطار تفعيل برنامج الاقتصاد الأخضر القائم على ثلاثة محاور، والمتمثلة في الانتقال الايكولوجي، الانتقال الطاقوي الانتقال إلى المواطنة البيئية، وإعادة التوازن الإقليمي بين الشمال والجنوب، تتجه الحكومة إلى تجسيد برنامج للطاقة المتجددة قدره 1000 ميغاوات أفاق 2030، وتقوية شعب الرسكلة لكل أنواع النفايات، وتحديث قوائم المهن البيئية، وفي هذا الشأن تتوفر ولاية سطيف مثلا على ما يقارب 150 متعامل في مجال الاسترجاع، و6 وحدات لتدوير بعض النفايات كالبلاستيك والنفايات الحديدية[35].
- **الاقتصاد الأصفر:** هناك أيضا عديد التجارب الناجحة فيما يتعلق بالطاقة الشمسية، مثل تجربة البيوت الذكية بمدينة بوسماعيل التي تستعمل الطاقة الشمسية، كما تعرف بلدية عين الابل في ولاية الجلفة أكبر محطة لإنتاج الطاقة الشمسية وطنيا بكلفة 1100 مليار سنتيم[36]، ما ساعد في توفير مناصب الشغل واكتساب الخبرة في إقامة مثل هذه المشاريع، كما عرفت ولاية تيزي وزو إطلاق أول مبادرة لإستخدام الطاقة الشمسية في إنارة المدارس، وكانت أولها ابتدائية "واد فالي ببلدية تيزي وزو"، وتشغيل أجهزة لتسخين الماء بالطاقة الشمسية[37]، بالإضافة إلى عديد المشاريع الأخرى المتفرقة على أرض الوطن، مثل إمداد المناطق النائية ببلديات سطيف بالطاقة الشمسية منها "بلدية بوطالب جنوب سطيف"، التي استفادت من أنظمة ذكية جديدة للتحكم في الإنارة عن طريق الطاقة الشمسية بالمدارس الابتدائية النائية، وهناك العديد من المشاريع الأخرى في إطار برنامج الحكومة لترشيد تكلفة الطاقة في البلديات[38].
- **الاقتصاد البرتقالي:** نظرا لأهمية هذا اللون الاقتصادي في دعم الفيئات الهشة، فقد عملت الجزائر على عقد أول ملتقى دولي حول الاقتصاد الاجتماعي والتضامني سنة2018 لمحاولة هيكلة هذا القطاع وبحضور أوروبي لتمويل مشاريع بقيمة 24 مليون أورو، أما عن أمثلة لهذا الاقتصاد في الجزائر فنجد مبادرة << **باب رزق**>> التي أطلقتها جمعية كافل اليتيم لولاية البليدة لدعم مشاريع النساء الأرامل والأيتام، وذلك بالشراكة مع بنك السلام الذي قدم مليار دينار لتمويل (70) مشروع، ما سيكون له أثر على خلق الثروة والمحافظة على الموروث الثقافي الوطني[39]، بالإضافة إلى عديد التعاونيات الموزعة عبر ولايات الوطن، مثل << **تعاونية آروم ماكس**>> ببلدية بوقوس ولاية الطارف، لإنتاج زيت الضرو، وأيضا عديد التعاونيات بمنطقة القبائل.

- ✓ **الاقتصاد الأزرق:** نظرا لأهمية هذا الاقتصاد فقد أكدت الجزائر في "**مؤتمر الاقتصاد الأزرق المستدام**" المنعقد بنيروبي سنة 2018[40] على أهمية تعزيز القاعدة التشريعية والتنظيمية في مجال الاقتصاد الأزرق باعتباره القطاع المعول عليه في تحقيق التنمية، ومعظم مشاريعه تتم ضمن سياسات وطنية لا محلية.
- ✓ **الاقتصاد البنفسجي:** لم تتضح معالمه بعد في الجزائر، على الرغم من إمكانية الاستفادة منه، وجعله من أدوات حماية الموروث الثقافي الجزائري، الذي أضحى يسحب منها بطريقة تدريجية وممنهجة.

إن توجه الألوان الاقتصادية مدخل مهم لتحويل الجماعات المحلية في الجزائر من مجرد مستهلك للتمويل المركزي إلى أدوات اقتصادية تقيم المشاريع الاستثمارية المتناسبة مع مواردها، التي يوفرها لها حيزها الجغرافي، وبإشراك جميع الفواعل المحلية، فتساهم بذلك في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، والتي تشكل قوة دفع صاعد تحقق التنمية الوطنية المستدامة، وهذا لن يكون دون إرادة سياسية داعمة لهذا التوجه وضامنة لآلياته القانونية والمؤسساتية والمالية.

الخاتمة:

هناك أسباب أكثر من كافية تدفع بتبني مدخل الألوان الاقتصادية كآلية ضامنة لإستدامة الاقتصاد المحلي، الذي يعد أهم مرتكز للتنمية المستدامة، فالوضعية المالية الصعبة لكل القطاعات بما في ذلك الجماعات المحلية، تدفع إلى الاستفادة من تنوع الطبيعة الجغرافية والثقافية والاجتماعية لكل جماعة إقليمية، وبذلك تتحقق فكرة الأقاليم الذكية في إطار الدولة، التي لا تحتاج فقط إلى لامركزية إدارية، إنما تتأسس أيضا على اللامركزية في الأفكار والمشاريع الاقتصادية التي تستمد من طبيعة وخصائص كل إقليم، الشيء الذي تمت محاولة إثباته من خلال هذه الدراسة، والتي توصلت إلي مجموعة من النتائج يمكن على أساسها بناء مجموعة من التوصيات.

1. **نتائج الدراسة:**

- ضمنت كل الدساتير الجزائرية شرعية وجود كيانات قانونية سميت الجماعات الإقليمية –باستثناء آخر تعديل– ومنحت لها صلاحيات ومسؤوليات لا ترقى لأن تكون معبرة عن الاستقلالية في إطار اللامركزية الإقليمية، كما لم تضمن لها الآليات الفعلية للمشاركة والمساهمة في القرار التنموي.
- الانتقال من مجال المحلية إلى مجال الإقليمية له متطلبات قانونية وسياسية، كما يفرض التزامات وظيفية ورقابية متباينة كنتيجة لوضع حد فاصل بين مصطلحي المحلية والإقليمية، فمسألة التسمية بالنسبة للهيئات المحلية ليست فقد مجرد مصطلحات، بل لكل منها أبعاد قانونية وسياسية ويمكن أن تؤدي إلى إعادة النظر في البناء المؤسساتي للدولة ككل.
- العجز المالي للجماعات المحلية بسبب ضعف الموارد الذاتية، وتراجع دعم الدولة بسبب صعوبة الأوضاع الاقتصادية والأزمة الصحية يتطلب إعادة النظر في الأدوار والمهام الممنوحة للجماعات المحلية.
- أثبتت عديد التجارب الدولية أهمية مدخل الألوان الاقتصادية في تحقيق التنمية المستدامة من خلال الاقتصاد المستدام، الذي يعتبر حلقة وسط بين حماية البيئة وتحقيق العدالة الاجتماعية.

- توجه الجماعات المحلية في الجزائر إلى مدخل الألوان الاقتصادية يعرف مراحله الأولى، والتي بدأت تتجلي مؤشراته في بعض الممارسات الاقتصادية

وبناءا على هذه النتائج يمكن تقديم مجموعة من التوصيات التي تخدم موضوع الدراسة

2. التوصيات والاقتراحات:

- **أولا:** على صانع القرار تعميق مبادئ اللامركزية الإقليمية من خلال ترقية معايير تكريسها الدستوري، ما سيسمح للولاية والبلدية من الانتقال من الممارسة المحلية إلى الممارسة الإقليمية، والتي تعتبر نقطة البداية لتحويل أدوارها التنموية.
- **ثانيا:** لتمكين الجماعات المحلية من تحقيق الاقتصاد المستدام الذي لم يعد خياراً بل ضرورة يجب أن يُوفّر لها كل التسهيلات القانونية والمالية والفنية والبشرية حتى تتحول إلى أدوات اقتصادية ذات طبيعة إنتاجية، ورافعة للاقتصاد الوطني، وتصبح بذلك اللامركزية الاقتصادية دعامة اللامركزية الإدارية.
- **ثالثا:** ضرورة دعم المشاريع الاقتصادية المتناسبة وخصوصية الموارد التي يتيحها كل إقليم سواء أكانت مادية أو غير مادية، والذي تم التعبير عنه من خلال مدخل الألوان الاقتصادية، وذلك لما لها من قدرة تحقيق قيمة مضافة من خلال التركيز على ما يعرف الميزة التفاضلية، خصوصا إذا ما تم دمج الرأسمال الاجتماعي المحلي في خلق الثروة. والتي من الممكن أن تكون عامل في تحسين صور التعاون الداخلي واللامركزي ما بين الجماعات المحلية.
- **رابعا:** رفع الوعي لدى الأفراد بأهمية المشاركة المجتمعية في تحقيق التنمية المستدامة، التي لم تعد أهدافها منوطة القيام بها إلى جهة دون سواها.
- **خامسا:** تفعيل دور الجماعات المحلية في رسم السياسات العامة المعبرة عن الأدوار الاقتصادية التي يمكن أن تحقق لها يقظة تنموية وتزيد من جاذبيتها الإقليمية، وبالتالي تتحقق العدالة التوزيعية التنموية والبشرية ما بين المناطق الجغرافية.
- **سادسا:** التعريف بالقدرات الاقتصادية لكل منطقة جغرافية من خلال مختلف الوسائل الإعلامية والتعليمة، مثلا من خلال إدراج مادة الجغرافيا الاقتصادية، والتي يمكن على أساسها التخطيط المستقبلي للمشاريع ذات الآجال المتباينة زمانا والمتكاملة أهدافا.

وفي الأخير يمكن القول أن مدخل الألوان الاقتصادية نهج يخدم هدف واحد هو الوصول إلى اقتصاد مسؤول اجتماعيا، يراعي حقيقة أن الموارد الطبيعية محدودة، ويكون أكثر تعبيرا عن الخصوصية المحلية لاعتماده على الاستثمار في الميزات الإقليمية، وبالتالي يمكن لهذا المدخل جعل الجماعات الإقليمية تحقق التنمية المستدامة.

الهوامش:

[1]. Fathi Zerari, **L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridique d'inspiration Française**, les Annales de droit, 12/2018, p 218.

[2]. سمية بهلول، دور الإدارة الالكترونية في تفعيل أداء الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة،2017- 2018، ص 19.

[3]. عبد الله بوقفة، القانون الدستوري الجزائري، تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2010، ص 92.

[4]. عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 182.

[5]. قانون رقم 90- 08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990، ص 488.

[6]. قانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7أبريل 1990، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990 ص 405.

[7]. عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 377.

[8]. فتحي أوهيب، اللامركزية والمجتمع في الجزائر، دراسة ميدانية بالمجلس الشعبي البلدي لبلدية أولاد ميمون، مذكرة ماجستير، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران، 2011- 2012، ص 40.

[9]. جمال درويش، إستراتيجية التنمية الحدودية بين الجزائر وتونس- التوأمة بين ولايتي الوادي والقصرين نموذجا-، ملتقى وطني " رهانات التنمية المحلية وتحقيق أهداف التنمية المستدامة،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بومرداس، الجزائر، 4-5 مارس 2019.

[10]. وزارة البيئة التونسية، الندوة الدولية للحوكمة المحلية والتنمية المستدامة، تونس، المنعقدة يوم 28أكتوبر 2018.

[11]. جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر- بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع- دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد11-10، دار الأمة، ط 2014، ص 116.

[12]. جمال زيدان، مرجع سابق، ص 123.

[13]. سمير بن عياش، سباش ليندة، إصلاح نظام الجماعات المحلية في الجزائر: الفرص والقيود(2011- 2018) Route Educational &Social Science Journal ، المجلد 06، العدد 04، مارس 2019، ص 356.

[14]. نفس المرجع، ص 361.

[15]. سيلفي برونيل، التنمية المستدامة رهان الحاضر، تر: رشيد برهون، هيئة أبو ظبي للسياحة والثقافة مشروع كلمة، الإمارات العربية النتحدة، ط1، 2011 ص 13.

[16]. نفس المرجع، 68.

[17]. عبد المعطي عساف، دور الهيئات المحلية في التنمية، مجلة الثقافة، وزارة الإعلام والثقافة بالجزائر، المجلد 8، العدد 43 مارس 1978، ص 81.

[18]. Kahina Moussaoui, Khelloudja Arabi, **Le rôle des collectivités territoriales dans le développement local à l'ère des réformes en Algérie. Le cas des communes de Bejaia**, Economie et Solidarités, Revue de CIRIEC-Canada, volume 44, numéro 1-2, 2014, p 123.

[19]. سيلفي برونيل، مرجع سابق، ص 75.

[20]. Jacques Theys, **L'approche du '' développement durable'', condition d'une prise en compte de sa dimension sociale**, Open Edition Journal, 2002, disponible sur : https://journals.openedition.org/developpementdurable/1475, consulté le : 01/02/2021.

[21]. حسين علي نشوان ، تجارب الدول في تطبيق وتنفيذ أهداف التنمية المستدامة 2030 (العراق: جامعة سامراء، 10 نوفمبر2020)، ص 03. متاح في: https://uosamarra.edu.iq/%D8%A8%D8%AD%D8%AB-%D9%81%D9%8A-%D8A ، تاريخ الإطلاع: 05/ 02/ 2020.

[22]. آسيا طويل، دليلة تيتام، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة، المجلة الدولية للدراسات الاقتصادية، العدد الخامس، فيفري- شباط 2019 المركز الديمقراطي العربي- برلين- ألمانيا، ص 151.

[23]. ناثان أبلمان، آنا ليدريتر، سياسات المستقبل: دليل الحوكمة المحلية، مجلس المستقبل العالمي ، تونس 2018، ص 31. متاح في: https://tn.boell.org/ar/2018/dlyl-llhwkm-lbyyy-lmhly-fy-twns ، تاريخ الإطلاع: 2021/01/25.

[24]. نفس المرجع، ص33.

[25]. نفس المرجع، ص 35.

[26]. إسلام جمال الدين شوقي، ألوان الاقتصاد العشرة (مصر: البلد الإخبارية، 27 مارس 2020)، متاح في: https://www.misralbalad.com/%D8%A3%D9%84%D9%80%...، تاريخ الاطلاع: 2020/12/25.

[27]. Béatrice Héraud, **[LES MOTS DE L'Eco] L'ECONOME EN VOIT DE TOUTES LES COULEURS**, publier le 22 aout 2018, disponible sur : https://www.novethic.fr/actualite/entreprise-responsable/isr-rse/les-mots-de-l-eco-l..., consultée le : 02/02/2021.

[28]. نوزاد عبد الرحمان الهيتي، **الاقتصاد البنفسجي ركيزة التنمية المستدامة** (العراق، الفيصل، 1 سبتمبر 2020)، متاح في: https://www.alfaisalmag.com/?p=18971 ، تاريخ الإطلاع: 2021/01/01.

[29]. إسلام جمال الدين شوقي، مرجع سابق الذكر.

[30]. قوراية بلبشير، علي غزيباون، هجيرة بلبشير، **الاقتصاد البنفسجي: الأهداف والفرص**، مجلة المالية والأسواق، المجلد 07، العدد 02(2020)، ص ص 236- 237.

[31]. نفس المرجع، 238.

[32]. علي خنافر، عبد الرزاق بن زاوي، **الاقتصاد الأخضر كخيار استراتيجي للجزائر في ظل انخفاض أسعار البترول**، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، المجلد الثالث، العدد التاسع، جامعة الوادي، ص94.

[33]. قانون رقم 11- 10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 **يتعلق بالبلدية**، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة بتاريخ أول شعبان عام 1432 هـــ الموافق 3 يوليو 2011 م.

[34]. قانون رقم 12- 07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق 21 فبراير 2012 **يتعلق بالولاية**، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فبراير سنة 2012.

[35]. وزيرة البيئة والطاقات المتجددة، **الاقتصاد الأخضر: ضرورة تثمين شعب تدوير النفايات والموارد البيولوجية وتحديث قوائم المهن البيئية**، وكالة الأنباء الجزائرية، 11يونيو 2020.

[36]. قناة الجزائرية الثالثة، **أول محطة لإنتاج الطاقة الشمسية وطنيا بالجلفة**، 22 فيفري2017.

[37]. حفصة قاني، **أول تجربة في استعمال الطاقات المتجددة**، المؤسسة العمومية للتلفزيون الجزائري،2 فيفري 2021.

[38]. قناة نوميديا TV، **سطيف: استغلال الطاقة الشمسية تكتسح المناطق النائية**، 03 جويلية 2020.

[39]. قناة النهار، **الاقتصاد الاجتماعي التضامني...جمعيات خيرية تستثمر وتخلق مشاريع**، 13 مارس 2018..

[40]. SUSTAINABLE BLUE ECONOMYCONFERENCE , NAIROBI, KENYA, 26- 28 Novembre 2018.

التجربة الألمانية في التنمية المحلية المستدامة من منظور تحديث الجماعات الإقليمية.

German experience in sustainable local development from the perspective of modernization of regional communities

ط.د بوكروح زهيرة
جامعة قسنطينة 03 – صالح بوبنيدر-

الملخص:

يعتبر التنظيم المحلي جزء من التقليد السياسي في ألمانيا، وقد تعزز ذلك بعد الحرب العالمية الثانية خصوصا في ألمانيا الغربية، بعد الانقسام، وإثر إعادة التوحيد وبداية من العقد الأخير من القرن العشرين تم اكتشاف الأهمية السياسية للساحة الإقليمية وأهمية البعد المحلي لتحقيق التنمية المستدامة، فانطلقت ألمانيا في إضفاء الطابع الديمقراطي المباشر، حيث أطلقت ما سمي بالموجة الجدية للمحليات الألمانية، من خلال عمليات تحديث طالت الجماعات الإقليمية استوحت الكثير من آلياته من أسلوب إدارة الأعمال، ومستهدفة إحداث تنمية محلية مستدامة.

الكلمات المفتاحية: ألمانيا، الجماعات الإقليمية، الديمقراطية المباشرة، إدارة الأعمال، التنمية المحلية المستدامة.

Abstract :

Local organization is part of the political tradition in Germany, and this has been strengthened after the reunification, starting from the beginning of the nineties of the twentieth century the importance of the local dimension for achieving sustainable development increased. Regional groups have inspired many of its mechanisms from the method of conducting business, aiming to bring about sustainable local development.

Key words : Germany, regional communities, direct democracy, business administration, sustainable local development.

المؤلف المرسل: بوكروح زهيرة

مقدمة :

في بداية التسعينات من القرن العشرين وبعد إعادة الوحدة، ظهر التباين الكبير في التنمية بين الأقاليم الألمانية، وظهرت إلى السطح الكثير من المشاكل والعقبات التنموية، وتوجهت ألمانيا إلى انتهاج نهج جديد في تحقيق التنمية المحلية ، مستوحية أبجدياته من التحديث المحلي المطبق في هولندا، فأدخلت جميع الولايات الألمانية في المواثيق البلدية لجماعاتها الإقليمية عدة إصلاحات مثل إجراءات الديمقراطية المباشرة المشتملة على الاستفتاءات المحلية، والانتخابات المباشرة للبلديات والمقاطعات، وإتباع أسلوب إدارة الأعمال، كانت عملية التحديث والتنمية متوجهة في حركة من أسفل، فأقامت الأقاليم الألمانية عمليات التحديث من خلال نماذج مختلفة من الأساليب والآليات، التي تصب جميعها في إطار الجودة والتطوير وتحقيق التنمية المستدامة، واتفقت جميع التجارب المحلية على منهج واحد يتمحور حول تعزيز مشاركة المواطن وترقية الشباب، وشفافية الإجراءات وديناميكية العمل واستغلال تكنولوجيا المعلومات والاتصال أقصى استغلال، بالإضافة إلى الاسترشاد بالبحث العلمي وبتجارب ناجحة في مدن دول أخرى.

وبناء على ما سبق نطرح الإشكالية التالية : ما هي تجليات عمليات تحديث وتنمية الجماعات الإقليمية في ألمانيا؟ وما هي أهم آلياتها ومحطاتها؟

وللإجابة على إشكالية هذه الورقة البحثية نبني الفرضية التالية : من خلال تبني ألمانيا لنموذج التحديث المحلي الجديد المتجه من أسفل ومحاكاة النموذج الهولندي في التحديث والتنمية المحلية استطاعت في فترة وجيزة تخطي عقبة التفاوت التنموي بين أقاليمها وأن تحقق تنمية محلية مستدامة.

وتكمن أهمية البحث في كونه يتناول موضوع الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة من خلال التطرق إلى التجربة الألمانية الرائدة في هذا المجال بالوقوف على مختلف إيجابيات هذه التجربة ومستوى التحديث والتنمية المحلية الذي تناولته أملا في استفادة الجماعات المحلية في الجزائر من هكذا تجارب ومحاكاتها استهدافا لتحقيق التنمية المحلية المستدامة والارتقاء بمستوى أداء الخدمات العمومية مما يضمن الجودة والاستدامة ويشيع الرضا بين المواطنين.

وهدفنا من خلال عرضنا لهذه التجربة هو تحقيق جملة من الأهداف يمكن إجمالها فيما يلي:

- تقديم تجربة رائدة في مجال الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة وتسليط الضوء على إيجابيات ومزايا هذه التجربة.
- الوقوف على مجموعة الرهانات التي يجب أن تخوضها الجماعات الإقليمية في الجزائر من خلال إجراء مقارنة مع تجربة عريقة مثل التجربة الألمانية، والرهانات التي من الضروري خوضها في سبيل تحديث وتنمية الجماعات الإقليمية وتحقيق التنمية المستدامة.

وسوف نتطرق من خلال هذه الورقة البحثية إلى المحاور التالية :

المبحث الأول : الإصلاحات الإدارية الإقليمية في ألمانيا.

المبحث الثاني : استراتيجة التنمية المستدامة في الإدارة الإقليمية بألمانيا.

المبحث الثالث : عرض نماذج عن التجربة الألمانية في مجال تنمية وتطوير الجماعات الإقليمية.

المبحث الأول : الإصلاحات الإدارية الإقليمية في ألمانيا:

تطورت الإدارة الإقليمية في ألمانيا عبر مختلف الفترات، وتعرضت لإصلاحات متتالية ترسخت من خلال دساتيرها، غير أنها انطلقت عملية تحديث واسعة للجماعات الإقليمية في ألمانيا مباشرة بعد إعادة الوحدة في بداية التسعينات، مستوحية أبجدياته من نموذج التحديث في هولندا، ومعتمدة على مبادئ وأسس من إدارة القطاع الخاص .

المطلب الأول : تطور الإدارة الإقليمية في ألمانيا :

إن جذور الحكم المحلي في ألمانيا كما يعرف اليوم تعود إلى قانون الحكم المحلي البروسي لسنة 1808، الذي وضعه رجل الدولة الألماني والسياسي الإصلاحي " كارل فريهر فوم أو ندزوم شتاين (1757-1831)[1] وتكمن الأهمية التاريخية لإصلاحات شتاين إلى كونها لم تعد تعتبر البلدات والبلديات مجرد إلحاق بدولة مهيمنة كليا بل كانت هيئات مستقلة، وبالتالي تعتبر القوة الثالثة في الدولة والهيكل الإداري إلى جانب الرايخ والولايات وكان الهدف الأساسي من هذا القانون هو تعزيز الشعور المجتمعي والاهتمام السياسي للفرد من خلال إشراك المواطنين في الإدارة العامة.

وفي سياق التطورات العامة في القرن التاسع عشر، تم تحرير حقوق المواطنين والانتخابات في قطاع الحكم المحلي ببطء وترسيخها في دستور جمهورية " فايمار " لسنة 1919 الذي استخدم صراحة مصطلح الإدارة الذاتية، لكن قانون الحكم المحلي لعام 1935 أعاق تقليد الحكم الذاتي المحلي وقد أدى إدخال ما يسمى بمبدأ " الفوهرر" وتقييد مسؤوليات وإدارات البلديات إلى الوظائف الاستشارية إلى جعل الحكم المحلي مجرد أداة مساعدة للدولة المركزية .

وبعد الحرب العالمية الثانية أصدرت كل ولاية من الولايات أحكاما جديدة للمبادئ الأساسية لقانون الحكومة المحلية وهو ما أدى إلى ما نراه اليوم من الاختلاف في قوانين الحكم المحلي بين الولايات.

ومثل معظم البلدان الأوروبية شرعت ألمانيا في تنفيذ برنامج إصلاح القطاع العام في منتصف الستينات، " حيث قامت حكومات الولايات بدمج البلديات والمقاطعات لإنشاء وحدات محلية أكبر كوحدات إقليمية قابلة للتطبيق ومن تم انخفض العدد الإجمالي للبلديات من 24 ألف بلدية إلى 8400 بلدية .[2]

وفي السبعينات ومع تزايد مشاكل الميزانية نتيجة ارتفاع أسعار البترول اعتمدت سياسات تخفيض التكاليف كما تم تحفيز تغيرات هامة في إدارة القطاع العام، وعليه فقد بدأت المناقشة المتعلقة بالإصلاح الإداري في الثمانينات عندما شعرت البلديات والمقاطعات بالقلق على نحو متزايد بين توقعات المواطنين والقيود المالية للسياسة الانتخابية لمراقبة النفقات العامة.

وبعد توحيد الألمانيتين في التسعينات ازدادت الضغوط الاقتصادية والمالية على الحكومة الألمانية الاتحادية وكذا الحكومات المحلية نتيجة تردي الأوضاع الاقتصادية والتنموية لألمانيا الشرقية والتباين الكبير في نظم الحكم المحلي بها، انطلقت عملية التحديث حسب نموذج التحديث الجديد.

المطلب الثاني : تدابير التحديث الإقليمي لتحقيق التنمية المحلية المستدامة :

منذ مطلع التسعينات وبالضبط منذ عام 1991 بدأ التحول الإستراتيجي في تحديث الإدارة الجماعات الإقليمية في ألمانيا، فاتجهت إلى ما يسمى باستراتيجية التحديث الجديدة أو النموذج التوجيهي الجديد **« neues steuerungs model »** المستوحى من نموذج التحديث المحلي المطبق في هولندا وبالضبط في مدينة تيلبورغ **« Tilburg »** وجاءت معلية التحديث بحركة من أسفل إلى أعلى.[3] وهذا من خلال إعادة هيكلة جذرية للجماعات الإقليمية، ونزع الشرعية عن النموذج الإداري التقليدي من خلال اعتماد هذا النموذج الذي يقوم على فكرة أساسية متمثلة في تقديم خدمات الإدارة المحلية على أساس مبادئ إدارة القطاع الخاص.

وقد كان هذا النموذج الجديد يستهدف أساسا :[4]

التغلب على التقليدية من أعلى إلى أسفل من خلال إدخال اللامركزية داخل المنظمة.

الحد من الأولوية القانونية التقليدية والإقتصادية في الإدارة العامة من خلال إدخال آليات فعالة من حيث التكلفة وهذا بالتركيز على النتائج .

تعزيز نفوذ المجلس المنتخب على الإدارة المحلية من خلال تركيزه على القرارات الكبيرة في السياسة المحلية بدل الإهتمام بالمسائل الصغيرة ويتجلى هذا في إعداد الميزانية العامة، حيث تم التخلي عن الميزانية التفصيلية واعتماد الميزانية الوجهة نحو النتائج.

في الفترة بين عامي 1994 و1995 كانت حوالي 70% من أكبر المدن الألمانية دخلت تدابير إصلاح في الإستراتيجيات الخاصة بها للتطوير والتحديث حيث بدأ الإصلاح من رحلة تشاركية (لجان استشارية وجلسات استماع عامة وغيرها، وهذا لأجل تغيير ممارسات الإدارة والوحدات المحلية، ثم إحداث تغيير الهيكل التنظيمي والإدارة العليا.

وقد تمثلت عناصر النموذج التوجيهي الجديد الذي وضعته الحكومات المحلية موضع التنفيذ فيما يلي :[5]

- الميزانية الموجهة نحو النتائج : وفي أغلب الحالات تطبق فقط على مجالات أعمال معينة فالمشاريع الرائدة ولكن هناك أمثلة عن مدن ومقاطعات تطبق الميزانية الموجهة نحو النتائج في كل الأنشطة كمقاطعة سويست ومدينة أوسنابروك.
- تعريف مؤشرات معايير الجودة : وهذا من أجل تحسين جودة هذه النوعية والمحافظة على المنتجات الإدارية.
- التوجه نحو العملاء واعتبار المواطنين كزبائن وشركاء للإدارة المحلية : وهذا من خلال جودة المنتجات الإدارية المقدمة للمواطنين حيث أنشأت معظم الحكومات المحلية مكاتب المواطنين اللامركزية أين يمكن لهم التعامل مع جميع رغباتهم ومشاكلهم.

تحسين استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال الجديدة.

- الاستعانة بمصادر خارجية : من خلال التعاقد الخارجي مع القطاع الخاص وكذا الخصخصة.
- المساءلة المركزية في مجال الموارد والنتائج.
- تحسين استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال الجديدة.

أما على الصعيد السياسي فقد تعرضت الحكومة المحلية لموجة من التغيير المؤسسي، حيث قررت الولايات إعادة صياغة الإطار المؤسسي للديمقراطية المحلية من خلال إدخال تشريعات تعزز هذه الأخيرة كالانتخاب المباشر لرؤساء البلديات ورؤساء المقاطعات.[6]

حيث كان رؤساء البلدية في ألمانيا قبل عام 1990 ينتخبون من قبل المجلس البلدي، باستثناء بافاريا وبادن-فورتمبرغ، اللتين كان لهما رؤساء بلدية منتخبون مباشرة، وإثر إعادة توحيد ألمانيا بعد عام 1990 والحماس الجديد للديمقراطية على المستوى الشعبي جرت انتخابات مباشرة لرؤساء البلدية في جميع الولايات الفدرالية الكبيرة ولرؤساء المقاطعات أيضا مع بعض الإستثناءات، ووفر ذلك للمواطنين فرصة ممارسة تأثير مباشر على القيادة السلطة المحلية، وكان الهدف من ذلك إلى جانب تقوية المشاركة الديمقراطية للمواطنين، هو تأكيد أولوية الصالح العام على المصالح الخاصة، والهدف الآخر كان زيادة الكفاءة من خلال ترشيد القيادة، وبينت الأبحاث أن سلطة رؤساء البلدية ونفوذهم قد ازدادت وازداد معهم عدد الخبراء الإداريين، في حين تناقصت لدى المنتخبين من قبل المجالس الذين يعملون بصفة شرفية وليسوا متفرغين، كما تعزز نفوذ المواطنين. [7]

وقد أدى النموذج التوجيهي الجديد إلى تغييرات كبيرة في الهيكل السياسي والإداري وأنشطة الحكومات المحلية وخفض التكاليف والحد من البيروقراطية.

- **أبعاد النموذج الجديد للتحديث المحلي في ألمانيا :**

الأبعاد الداخلية		الأبعاد الخارجية
العلاقات السياسية الإدارية : فصل واضح للأدوار بين السياسة والإدارة (تحديث الإستراتجيات السياسية مقابل تنفيذ السياسة العامة) عقود بين السياسات والخدمات الإدارية رقابة سياسية من المجلس البلدي الميزينة بالنتائج	**تطوير النموذج البيروقراطي الكلاسيكي:** **ابتكار الآليات:** تكامل المسؤولية المهنية والمتعلقة بالميزانية على مستوى الخدمات اللامركزية الإدارة والميزنة حسب النتائج التحكم بالإدارة المحاسبة التحليلية عقود موضوعية (توجيه العملاء) **الابتكار التنظيمي:** هيكلة تحاكي مؤسسات الأعمال خدمات التوجيه الإستراتيجي مصالح متعددة الوظائف تعمل كمزود بالخدمات **الموارد البشرية :** مجموعة مشاريع وهياكل للتعاون نظام التعويضات مقابلات مهنية للتقييم والتقدير إدارة إستراتيجية للموارد البشرية التدريب على الإقتصاد الجزئي.	**التوجه إلى العملاء :** انتهاج نهج الجودة استشارة العملاء شبابيك موحدة متعددة الخدمات **عناصر المنافسة :** مقارنة الأداء والخدمات بين الجماعات الإقليمية والقطاع الخاص.

Source : Sabine Kuhlmann, Jorg Bogumil, Stephane Grohs, **revue politique et management publique** , La modernisation de l'administration locale en Allemagne : succès ou échec de la nouvelle gestion publique ?

المبحث الثاني : استراتيجة التنمية المستدامة في الإدارة الإقليمية بألمانيا :

غالبا ما تقوم الجماعات الإقليمية في ألمانيا من خلال نماذج مختلفة لتطوير إدارتها المحلية وتحقيق التنمية المحلية المستدامة، فكل بلدية تقوم بذلك من خلال خطة مدروسة بالتعاون والتشارك مع مواطنيها ومختلف الفاعلين المحليين بها، من خلال وضع أولويات مثل شفافية الإنفاق، مراقبة التكاليف، إعداد التقاربر، استغلال نظم المعلومات، تقييم جودة المنتجات وتحفيز الموظفين، كما تعتمد آليات واضحة تهدف إلى تحقيق نتائج ملموسة ترمي إلى تحقيق الجودة والتنمية المستدامة.

المطلب الأول : آليات وضمانات الإستراتيجية الجديدة للجماعات الإقليمية :

حيث تتشكل هذه الإستراتيجية الجديدة للجماعات الإقليمية الألمانية من تقنيات وآليات أهمها :[8]

1- النموذج : ففي البداية تقوم كل بلدية بإنشاء نموذج خاص بها، يؤخذ فيه بعين الإعتبار مختلف الأهداف المسطرة والإلتزامات المجتمعية ، من خلال نظام العملاء ، حيث يمكن تطبيق أساليب تم اختبارها بنجاح في شركة ما على إدارة بلدية .

2- التسويق : الذي يقوم من خلال استراتيجية تقوم على الأخذ بعين الإعتبار رغبات المواطنين، ومحاكاة نهج إدارة الأعمال في التسويق لخدماتها كوجه من أوجه التحديث المطبقة على الإدارة البلدية.

3- إتفاقيات الأهداف : أو ما يسمى بإدارة العقود ، حيث يتم تحديد الإتفاقيات المستهدفة بين المجلس البلدي ورئيس البلدية ولجان الخبراء المحليين، إذ تحدد هذه الإتفاقيات خطة أو برنامج العمل ، والوقت المستغرق، ومختلف الإجراءات والإتصالات التي ستطبق وتجرى بهذا الشأن، وتكلفة البرنامج، ومواصفات المخرجات أي الخدمات التي ستنتج باعتبارها بمثابة منتجات للبلدية.

4- لا مركزية الميزانية : لكل خدمة ميزانية خاصة بها من الميزانية العامة، حيث تم تخصيص وتوزيع الأموال لهذه الخدمات فيشكل نظام لا مركزية للميزانية، زيادة على هذا تفعيل المساءلة الإدارية بما في ذلك الفجوة التي تكون بين التكاليف المتوقعة والتكاليف الفعلية.

5- التحكم أو السيطرة : فالسلطات تتفق مع ممثلي البلدية على الأهداف العامة، أما القرارات التفصيلية جدا فهي تعطي الحق لممثلي الإدارة في اتخاذها، بما يمنح لهم هامش من المناورة فيقومون بتعبئة الموارد المتاحة بجودة أفضل، كما بمردودية أكبر.

6- القضاء على البيروقراطية .

7- مشاركة المواطنين : أو ما يسمى بالاعتراف بمبادرات المواطنين، حيث يتم تعبئة المواطنين من أجل المشاركة المدنية في مختلف المشاريع البلدية ، سواء الثقافية أو المجتمعية أو مشاريع البنية مثل زخرفة وتطوير الأراضي كالمنحوتات والآثار وتطوير المزارع، ولوحات المعلومات ، وغيرها، حيث تشجع البلديات هذه المبادرات من خلال الاعتراف العلني بها وتقليد الأوسمة والنياشين الفخرية للمتطوعين المتفانين منهم أو تقدم لهم مزايا اجتماعية تحفيزهم وتعزيز ذلك بتدابير مختلفة كإطلاق حملة ملصقات تشجع المشاركة المدنية وتحمي النشاط المدني بالتأمين مثلا،

كما تكون مشارك المواطنين من خلال العمل التطوعي والمشاركة في الجمعيات الخيرية واتفاقيات الصداقة وترتيبات التوأمة التي تعرف شعبية كبيرة في ألمانيا.

كما يمكننا تلخيص أهم الضمانات التي كرستها الجماعات الإقليمية في ألمانيا للاستمرار في عملية التحديث و التنمية المحلية في النقاط التالية :

- **الاعتراف الدستوري الاتحادي :**[9]

حيث يضمن الدستور الألماني درجة عالية من الحكم الذاتي للحكم الذاتي، حيث تصنف الحكومة الألمانية على أنها تتمتع بدرجة عالية نسبيا من الحكم الذاتي بين أنظمة الحكومات المحلية في أوروبا.

- **الضمانات الدستورية الاتحادية للإجراءات المشتركة :** حيث يكفل الدستور معيارا موحدا لظروف المعيشة في جميع أنحاء الولايات ولأجل ذلك يضمن الدستور تقاسم الإيرادات التي تولدها الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات على السواء.

- **نقل المهام الإدارية :** في ألمانيا تقع معظم السلطات التشريعية وضع السياسات على المستوى الاتحادي لكن مهام تنفيذ السياسات والمهام الإدارية كلها على عاتق الولايات.

- **الديمقراطية المحلية :** الحكومة المحلية الألمانية لديها الديمقراطية المحلية المباشرة من خلال الحق في انتخاب رؤساء البلديات مباشرة وإخراجهم من مناصبهم عن طريق الاستفتاء.

- **الإصلاح المستمر :** ألمانيا على مدى السنوات الثلاثين (30 سنة) الماضية تميزت بمراجعة مستمرة وإصلاح لحكوماتها المحلية سواء على المستوى الإقليمي (الاندماجات)، الناحية الوظيفية (ترشيد المهام مع الإتحاد والولايات).

- كما يعتبر تقييم الآداء ووضع المعايير مرجعا حاسما في إدارة الحكومات المحلية.
- إضافة إلى تميز إصلاحات الحكومات المحلية في ألمانيا بأنها تأتي من أسفل إلى أعلى وليس العكس.
- فصل المسؤولية المهنية والمالية .
- الربط بين المخرجات (جودة الخدمة وتكلفتها) بأقل تكلفة.
- التركيز على تنويع المشاريع والاعتماد على الميزانية الموجهة نحو النتائج
- التعاقد مع القطاع الخاص والخصخصة.
- استخدام وتكنولوجيات المعلومات والاتصال والإدارة الإلكترونية.
- الانفتاح على المنافسة (المنافسة الدولية)

المطلب الثاني : التخطيط الإقليمي كآلية لتحديث الجماعات الإقليمية :

للتخطيط أهمية خاصة للإدارة البلدية في ألمانيا، تخطيط الميزانية، تخطيط الموارد البشرية، وتخطيط المشاريع، وأهمها تخطيط الفضاء وفيه تخطيط استخدام الأراضي والتخطيط الحضري.

- **خطة التنمية الحضرية :**

يتم التخطيط الإقليمي في ألمانيا بناء على معطيات مسبقة يتم تجميعها ، حيث يتم وضع الخطة والسير عليها، وتعتمد على تخطيط استخدام الأراضي الذي تتم مراجعته كل 15 سنة، ويتم إشراك المواطنين في تطويره، خلال جلسات تسمى جلسات الإحاطة الإعلامية العامة، يعبر فيها المواطنون عن أحسن الخطط من أجل اختيارها.[10]

وهنا يتم تخطيط مناطق إنشاء الشركات " المناطق التجارية " ، مناطق السكن وهي المناطق العمرانية (تكون فيها فقط المحلات الصغيرة والسكنات)، مناطق حضرية تتكون منازل ومكاتب، مساحات مخصصة لتداول المركبات،

ومساحات خضراء وزراعية، والخطة الحضرية تعد ملزمة قانونا، حيث يتم فيها الإشارة إلى أساليب البناء، احترام أحجام المنازل، أشكال الأسقف ...وغيرها من المقاييس التي يعد احترامها إجباري، ولا يمكن تجاوزها.

- **التعاون المجتمعي والتعاون بين البلديات الألمانية :**

يعتبر التعاون بين البلديات في ألمانيا تقليدا قديما، ففي إطار الجهود البلدية للتحديث المستمر تأخذ البلديات الأمانية بعين الإعتبار إمكانية التعاون فيما بينها لأداء مهام معينة ولهذا التعاون عدة أشكال : [11]

ويكون ذلك من خلال الإقرار بأن القيام ببعض الخدمات والمهام يتطلب التجمع معا، ففي البداية لابد من

- **الوحدات التنظيمية المشتركة** (intercommunalise): حيث يمكن أن تجتمع بلديات إقليم معين في سبيل إحداث عملية تحديث بهذا الإقليم، من خلال الجمع بين إداراتها وأداءاتها معا داخل بلدية واحدة بالتشكيل الطوعي لوحدة تنظيمية مشتركة متعددة المستويات دون أن ينقطع حق كل بلدية في الإدارة الذاتية المجتمعية، أو قد يتم نقل المهام إلى بلدية واحدة ناجحة موجودة فعلا بعد موافقة السلطة الإشرافية. وتقوم البلديات المشاركة باعتماد نظام أساسي قبل الموافقة من السلطة الإشرافية في الولاية حيث لابد من تحديد النقاط التالية :[12]

- تحديد أسماء البلديات المعنية
- تحديد مهمة الفريق المشترك
- المساهمة المالية للبلدية الواحدة

وأهم المجالات التي تعرف هذا النوع من التعاون بين البلديات الألمانية مجالات مثل الصرف الصحي، تقاسم تكاليف صرف النفايات، النقل العام، الرعاية ....وغيرها. ففي مجال النقل العام مثلا نجد العديد من الجماعات المشتركة ، وهي تتيح إمكانية تطوير وتنظيم خدمات النقل العام.

وأهم مثال على ذلك ما تضطلع به مدينة " درسدن " من مسؤولية قرابة 100 مبنى للرعاية النهارية للأطفال والشباب المراهقين، و50 مبنى لاستقبال الأطفال المعوقين.

كما تعمل البلديات الألمانية على التعاون الفعال في المجال البيئي والحفاظ على المحيط من خلال الإهتمام بمجالات الصرف الصحي والمساحات الخضراء، وتهيئة المحيط وما العمل الجاد في وضع خطة التنمية الحضرية المعتمدة على مقاييس موحدة من الإجباري احترامها في البناء والتعمير، والبعث المستمر لمبادرات الأفراد في مجال المبادرات الفردية المساحات المتعلقة بالمساحات الخضراء والحفاظ على البيئة وتقليد الأوسمة والجوائز التشجيعية للمبادرات المتميزة في شتى المجالات لدليل على مدى الإهتمام بالتنمية المحلية المستدامة على مستوى الجماعات الإقليمية بألمانيا.

المبحث الثالث : نماذج عن التجربة الألمانية في مجال تنمية وتطوير الجماعات الإقليمية :

يعتبر تطوير وبناء قدرات الجماعات الإقليمية من بين أهم أولويات التجربة الألمانية في مجال تحقيق التنمية المحلية المستدامة، بالإضافة إلى تطوير القدرات الإبداعية للإدارة المحلية وتعميم أساليب الإدارة الحديثة المعتمدة على معايير الإدارة بالنتائج والجودة والكفاءة والفعالية سعيا لتحقيق التميز، وتجربة مدينة باساو في ولاية بافاريا تعد من بين التجارب المبكرة بالتي حققت نجاحا في النهوض بالتنمية المحلية بداية من التسعينات ، بالإضافة إلى مبادرة المؤسسة البحثية **fondation »**

« **bortelsmann** التي تعد من أهم المبادرات التي نجحت في تطوير القدرات الإبداعية للإدارات المحلية الألمانية، ومنحها دفعا قويا في مجال السعي إلى التميز وتحقيق التنمية المستدامة على مستوى الجماعات الإقليمية .

المطلب الأول : نموذج مدينة باساو : إصلاح وتحديث الإدارة الإقليمية :

- **لمحة عن مدينة باساو(Passau) :**

باساو هي مدينة وبلدة جامعية وبلدية تقع في ألمانيا في بافاريا السفلى يُقدر عدد سكانها بـــ 50,507 نسمة.مدينة باساو، تقع في سفوح الجبال والغابات البافارية والدانوب في جنوب شرق ألمانيا، تابعة لمدينة بافاريا السفلى تحتل مساحة 70 كم مربع، عدد سكانها 50 الف نسمة تقع في الحدود الألمانية النمساوية وجمهورية التشيك .[13]

تنقسم الإدارة المحلية إلى خمس 5 مراكز تشغيلية ملحقة بها 43 إدارة نظمت في شكل مراكز للربح وشركات خاصة، تسير البلدية من قبل رئيس البلدية مع رؤساء المراكز وقادة الشركات المملوكة أو التي تشغلها البلدية وفريق مسؤول عن تنسيق إجراءات الإصلاح، ومجلس المدينة يمثل الكيان الأعلى الذي يمثل المدينة ويتألف من رئيس البلدية و44 مستشار.

- **الوضع قبل التحديث :**

كان المواطنون في باساو لا يريدون أن يكونوا ببساطة من يتلقون القرارات بل أرادوا المشاركة في تطوير مدينتهم كان الوضع المالي للمدن والبلديات صعبا، فالميزانية تعاني عجز دائم، لذلك كان رفع شعار (دع الأطراف المعنية تشارك) حافزا لإصلاح الإدارة البلدية في باساو.

- **أساس عملية التحديث في باساو: نموذج جديد للإدارة :**[14]

عملية التحديث في باساو كانت عام 1992 تحت اسم " Entreprise ville de passau " رافعة نقاش واسع النطاق مع إعادة هيكلة الإدارة لجعلها أكثر كفاءة وأقرب للمواطنين مع بقاء الهدف الأساسي هو التنمية الحضرية المنتظمة والمتماسكة.

وقد كان التحديث يعتمد على المشاركة النشطة للمواطنين والمجلس البلدي والسلطات البلدية الأخرى، وعليه فقد قاموا ولمدة خمسة (15) شهرا بجمع المواطنين والمستشارين البلديين وموظفي الإدارة البلدية (نحو 31 مشارك) في حلقات لوضع أهداف التنمية المستدامة حتى عام 2005، تم على أساس آلاف التقييمات الفردية قاموا بتطوير وثيقة تمهيدية أو نموذج جديد لمدينة باساو.

تمت دعوة جميع المواطنين وجميع المشاركين في الورشات لإقتراح التغييرات التي يجب إدخالها وقد تم أخذها بعين الإعتبار، وقد حمل هذا النموذج ثلاث محاور.

التنمية المستدامة في المدينة : أي كل القضايا المتعلقة بالتنمية الحضرية والتخطيط الحضري، ومجالات التنمية المستدامة.

السياسة : من خلال المجلس البلدي، دوره، تشكيلته، انتخاب رئيس البلدية وإنهاء مهامه بالإستفتاء الشعبي.

الإدارة البلدية : كل ما يتعلق بالهياكل الإدارية والموظفين.....إلخ.

- **نتائج وآثار عملية التحديث في باساو :** [15]

▪ على مستوى إدارة البلدية أصبح المجلس البلدي يجتمع مرتين إلى ثلاث مرات في السنة وكانت جميع الأطراف في البلدية ممثلة.

▪ في مجال إدارة الجودة وتحقيق رضا المواطنين فتحت عام 1995 إستبيانات من نوعية خدمة الإدارة البلدية، حيث تم فتح مكاتب البلدية بشكل دائم في قاعات بمداخل البلدية وقد كان المواطنون يعبرون عن رأيهم بشأن الخدمات والموظفين وأوقات الإنتظار ومعالجة الطلبات، ثم يقوم فريق التنسيق بتحليل الإستبيانات كل شهرين.

▪ وفي هذا الإطار أدخلت العديد من التحسينات كما أصبح المسئولون يقومون بالرد على جميع رسائل المواطنين وطلباتهم في غضون عشرة (10) أيام.

▪ من نتائج التحديث أنه أصبح ينظر للمواطنين باعتبارهم زبائن وشركاء أي إدخال معايير السوق في تقديم الخدمات للمواطنين وبالتالي لابد من تحقيق الجودة في الأداء، وفي سبيل السعي للحصول على رضا المواطنين تم على سبيل المثال تجميع مجموعة من الإدارات في محطة واحدة لتسريع معالجة الملفات واختصار الوقت والجهد على المواطنين.

▪ في مجال إدارة الموظفين أصبح الموظفون ببلدية باساو يستفيدون من ظروف عمل مرنة ودوام جزئي، كما تم إطلاق برامج تجريبية للعمل عن بعد بنجاح، وقد كان لتطوير الموظفين من خلال التدريب على القيادة والتواصل مع باقي زملائهم وتطوير التكافؤ بين الرجل والمرأة ووضع نظام تقييم جيد (بما فيذلك تقييم المدراء التنفيذيين من قبل المرؤوسين) انعكاس كبير على رضا الموظفين والمديرين وبالتالي رضا المواطنين والعملاء.

يمكن القول أن بلدية باساو الألمانية ومنذ انطلاق عملية التحديث على مستوى الإدارة البلدية بها كانت تهدف إلى التركيز على المواطنين والاقتصاد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وقد سجلت ارتفاع كبير في مستوى المعيشة والخدمات الإدارية المقدمة، حيث أصبحت أكثر قربا من المواطنين وأكثر كفاءة وما فوزها بجائزة شباير للجودة الإدارية لعامي 1994 و 1998 إلا دليل على نجاحها في مسعى التطوير والتحديث الذي مازال مستمرا إلى اليوم، وهي اليوم من بين المدن المتطورة بألمانيا، تزخر بجامعات كبيرة ساعدت على تطور البحث العلمي الموجه للتطوير والتنمية ، وتعتبر من المدن الألمانية المميزة بجمالها وطابعها السياحي الذي خدم كثيرا المجال التنموي والإقتصادي بها، وحفاظها على تميز طابعها المعماري وجودة ورفاهية الحياة بها مما جعلها قبلة للسياح من مختلف بلاد العالم، ونموذجا يحتذى به في مجال التنمية المحلية المستدامة.

المطلب الثاني : مبادرة المؤسسة البحثية « fondation bortelsmann » :

سنة 1993 بادرت مؤسسة عملية بحثية ألمانية تدعى « **fondation bortelsmann** » بتأسيس جائزة الديمقراطية والفعالية في الإدارة المحلية، حيث تمنح هذه الجائزة للسلطة المحلية التي تكون لديها القدرة على الابتكار والتطوير والمنافسة والجودة في تقديم الخدمات، وكلفت في هذا الشأن علماء وباحثين متخصصين في الإدارة المحلية والتنمية الإدارية بإجراء تحقيق من أجل اقتراح 10 مدن من 09 دول للتنافس على الجائزة الأولى "[16] وقد فازت بهذه الجائزة " فينيكس" « Phoenix »بولاية أريزونا بالولايات المتحدة الأمريكية، ومدينة " كريست ستارس " « Christ Church »السويسرية

في حين تديلت المدن الألمانية الترتيب مما شكل صدمة للمجتمع الألماني، لقد تم إسناد الدراسة لأهل العلم والفكر من باحثين ومنظرين، وتم توجيه المنافسة إلى خارج ألمانيا، ورغم كون البلد من الدول المتقدمة في مجال الإدارة المحلية، إلا أنها كرست البحث العلمي والمؤسسات المرتبطة به في كل المجالات لتحقيق وتكريس التنمية الشاملة.

وضعت مؤسسة « fondation bertelsmann » مجموعة من المعايير أهمها :[17]

- الأداء وسير العمل في ظل رقابة ديمقراطية
- التوجه إلى المواطن
- التعاون بين السياسيين والإدارة
- الإدارة اللامركزية أي تحمل المسؤولية والموارد المحلية على ا لمستوى الأدنى الذي يتعامل معه المواطن
- الرقابة ورفع التقارير
- أن يتوفر لدى السلطة المحلية نمط إداري تعاوني ونظام مسار وظيفي يركز على الأداء وهيراركية مفلطحة(flat)
- القدرة على الإبتكار والتطوير في ظل المنافسة

هذه الأسباب وغيرها دفعت الحكومات المحلية الألمانية إلى البحث عن نموذج جديد لإدارة بلدياتها وتطوير نظم الحكم المحلي، ومن خلالها تبنت ما يعرف بـــ " نموذج التوجيه الجديد" وتخلت عن النموذج البيروقراطي التقليدي، هذا ما أدى إلى إحداث تغييرات كبيرة في الهيكل السياسي والإداري وكذا أنشطة الحكومات المحلية، حيث أدخلت مفاهيم إدارة الأداء ومؤشرات الأداء والجودة والقياس بين البلديات وخصخصة المرافق العامة، ناشدت من خلالها تطوير الجماعات الإقليمية بها وتحقيق تنمية مستدامة شاملة على كل الأقاليم الألمانية وهو فعلا ما تم تحقيقه، ورغم كل التطور والتحديث الذي وصلته ألمانيا إلا أن الإصلاح والبحث المتواصل عن الريادة في جميع المجالات مستمر إلى يومنا هذا.

خاتمة:

إن التجربة الألمانية في مجال التنمية المحلية المستدامة من جانب تحديث وتطوير وإصلاح الجماعات الإقليمية ، تدعونا إلى التأمل الجاد والبحث في استراتيجية بديلة التنمية المحلية المستدامة على مستوى جماعاتنا الإقليمية، من خلال محاكاة الجوانب الناجحة من تجارب الدول الأخرى، مع الأخذ بعين الإعتبار خصوصيات البيئة المحلية الجزائرية، وتداعيات المعطيات البيئية والصحية العالمية، ومراجعة أساليب التسيير المحلي من خلال امتلاك إرادة سياسية للتحديث والتطوير والسعي إلى تفعيل المقاربة التشاركية من خلال إشراك مختلف الفاعلين على المستوى المحلي والإهتمام بالبحث العلمي من خلال الإيمان بقدرة المؤسسات البحثية العلمية والباحثين وأهميتها الكبيرة في المساهمة في إحداث التغيير وفي تحقيق التنمية المستدامة والشاملة.

ومن بين أهم التوصيات التي نخلص إليها من خلال هذه الورقة البحثية :

- ضرورة توفر الإرادة السياسية لدى المسؤولين ومن بينهم مسؤولي الجماعات الإقليمية

- ضرورة مراجعة أساليب تسيير الجماعات الإقليمية بداية من مراجعة القوانين التي تحكمها، والتركيز على توضيح أكبر لآليات الديمقراطية التشاركية في التسيير المحلي لها.
- تعميم البرامج المعنية بالتشاركية والتنمية المحلية مثل مشروع كإبدال الموجه لدعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية على مختلف بلديات الوطن للإستفادة من الدعم التي تقدمه مثل هذه البرامج المدروسة والمخططة والهادفة إلى تفعيل أدوار جميع الفاعلين وأصحاب المصلحة في تحقيق التنمية المحلية المستدامة.
- التوجه إلى التعاقد مع القطاع الخاص خصوصا في مجال تهيئة صرف النفايات والصرف الصحي حفاظا على البيئة والمحيط.
- وضع ميثاق الديمقراطية التشاركية مع توضيح الآليات وتعميم أساليب المشاركة وتذليل الصعوبات والعراقيل أمام مشاركة المواطن والمجتمع المدني.
- أهمية الإسترشاد بالبحث العلمي في مختلف مجالات التسيير الإداري والسياسي وعلى مستوى الجماعات الإقليمية للإستفادة منه في تحقيق التنمية المستدامة.
- الإسترشاد بالتجارب الناجحة في إدارة الجماعات الإقليمية، والتجارب كثيرة ومتنوعة، مع احترام الخصوصية المحلية الجزائرية، عملا لتحقيق التنمية المحلية.

الهوامش:

[1] Hellmut Wollman, le system locale en Allemagne : vers un nouveau modele de démocretie locale, gurapp/graps, la démocratie local, représentation participation et espace public, puf,1999.
[2] Helmut Wollman, local government modernisation in germany : stage, discoures, patterns, international perspective, at link : httc:// amor.cms.hu-berlin.de/nh 598bre/docs/hw2000local-government.
[3] Sabine Kuhlmann, Jorg Bogumil, Stephane Grohs, revue politique et management publique , La modernisation de l'administration locale en Allemagne : succès ou échec de la nouvelle gestion publique ? ,may 2011,p02.
[4] Denis Bédard, Allemagne- de Bonn à Berlin : une administration publique en transition, télescope, volume4.n3 ,1997
[5] Klaus Konig, three worlds of public administration modernzation, IVTL.J.of ORG.theory and behav, 1998.
[6] Hellmut wollmann, L'administration de l'Etat dans l'espace régional et local en Allemagne Entre persistance et recul, p 04. Disponible sur : https://issuu.com/infopro/docs/dgct_-_les_territoires_de_l_etat/15
[7] المؤسسة الدولية للديمقراطية والإنتخابات، الديمقراطية المحلية، جويلية 2015، ص 05. على الموقع : https://www.idea.int/sites/default/files/publications/local-democracy-primer-AR.pdf
[8] Georg Kristian Kampfer,L'Autogestion communale en Alemmagne, 1ier édition, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. ,Maroc, 2012, p 70,71.
[9] Denis Bédard, op.cit,1997.
[10] Georg Kristian Kampfer,op.cit , p 37-44.
[11] Ibid . p64-68
[12] Ibid, p 38.
[13]– ويكيبيديا، الموسوعة الحرة على الموقع : https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A8%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D9%88
[14] Max Brunner, Le processus de réforme de l'administration de la ville de Passau, Allemagne, sur le site : https://www.fonctionpublique.gouv.fr/archives/home20020121/lareform/modernisation/pdf/ALLPassau.pdf
[15] Ibid.
[16] بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة التواصل، المجلد 16، العدد26 ، جوان 2010، ص 32.
[17] نفس المرجع، ص33 .

دور المدن الخضراء في تحقيق التنمية المستدامة : دراسة في التجربة النرويجية – أوسلو عاصمة أوروبا الخضراء لسنة 2019 أنموذجا –

ط.د خديجة بن قدور
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف

جهيدة ركاش
أستاذ محاضر قسم أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف

الملخص:
تلعب المدن الخضراء دورا كبيرا في تحقيق التنمية المستدامة و أبعادها، سيما ما يتعلق بخفض انبعاثات الغازات الدفينة، و تسيير النفايات تدويرها، و خلق زيادة للاقتصاد مستعينة بمصادر الطاقة المتجددة في ذلك، كل هذه الأهداف جاءت نتيجة للآليات التي تعتمدها مجالس هذه المدن في تحقيق أهدافها و خططها التنموية، تهدف الدراسة إلى البحث في التجربة النرويجية التي تم تصنيف عاصمتها أوسلو كعاصمة خضراء لأوروبا سنة 2019 من قبل الاتحاد الأوروبي، والتعرف على أهم الآليات التي تبنتها مجالسها المحلية للوصول إلى هذا اللقب.
الكلمات المفتاحية: المدن الخضراء ، التنمية المستدامة ، أوسلو العاصمة الخضراء لأوروبا ، مؤشرات المدن الخضراء ...الخ.

Abstract :
Green cities play a major role in achieving sustainable development and its dimensions, especially with regard to reducing greenhouse gas emissions, managing waste to recycle it, and creating an increase in the economy using renewable energy sources in that, the study aims to research the Norwegian experiment whose capital Oslo has been classified as a green capital. For Europe in 2019 by the European Union, and learning about the most important mechanisms adopted by its local councils to reach this title.
Key words: Green cities, sustainable development, Oslo the green capital of Europe, green city indicators….ect,

المؤلف المرسل: ط.د خديجة بن قدور

مقدمة:

تعتبر المدن الخضراء ذات أهمية كبيرة في تحقيق التنمية المستدامة، نظرا للنتائج التي تحققها هذه الأخيرة في استدامة أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية على الصعيدين المحلي و الدولي، وفي هذا الإطار، وسعيا منها لتشجيع أداء المدن للتصدي للتحديات البيئية من قبل إدارتها المحلية، ينظم الاتحاد الأوروبي جائزة تحت مسمى العاصمة الخضراء الأوربية كمبادرة لخلق تنافس الاستدامة في المدن التابعة للبلدان الأعضاء فيه، من خلال اعتماد مجموعة من المؤشرات في ذلك، وكنتيجة لهذا الأداء فازت مدينة أوسلو (عاصمة النرويج) بهذا اللقب سنة 2019 ، لحصولها على أحسن النقاط فيما يخص تقييم اللجان التقنية الخاصة بالجائزة ، و على هذا الأساس فان إشكالية الدراسة تكون على النحو التالي :

كيف تساهم المدن الخضراء في تحقيق التنمية المستدامة انطلاقا من التجربة النرويجية ؟

و لمعالجة هذه الإشكالية تم اعتماد مبحثين أساسيين وفقا للتالي:

المبحث الأول: مفهوم المدن الخضراء و جائزة العاصمة الخضراء لأوروبا

المبحث الثاني:دراسة تجربة مدينة أسلو كمدينة خضراء من خلال مؤشرات الاتحاد الأوروبي للمدن الخضراء و أهم آليات تحقيق أهدافها المحلية في ذلك.

المبحث الأول: مفهوم المدن الخضراء و جائزة العاصمة الخضراء لأوروبا

يتضمّن اندرج مصطلح المدن الخضراء تحت مصطلح المدن المستدامة أو المدن الخضراء في المواثيق الدولية بهدف تحقيق أهداف التنمية المستدامة بعد التحديات التي عرفتها المدن، وقد حاولت من خلال تقاريرها رسم تصور يخص تسيير المدن بشكل مستدام في أبعاده الاجتماعية و الاقتصادية و البيئية، أهمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي رأى أن تطوير المدن وتنميتها هو رهان مدى ارتباطها بتحقيق التنمية المستدامة بكل أهدافها و أبعادها[1].

أما عن البنك الدولي فقد أشار إليها من خلال أهدافه للتنمية المستدامة في هدفه الثالث عشر والذي يتمثل في تحقيق مدن و مجتمعات محلية مستدامة، حيث تمثلت رؤيته في هذا الإطار في وجوب حل المشاكل
المتعلقة بالمدن الكبرى سيما في الدول النامية من خلال تبني أفكار الحكم الراشد في تسييرها من جهة، وفي ضرورة ربط هذه المدن بأبعاد التنمية المستدامة من جهة ثانية.[2]

المطلب الأول: مفهوم المدن الخضراء

تشير المدينة الخضراء بداية إلى فكرة أن المدينة هي المنطقة الحضرية و الأساسية التي تحتوي على نواة سكانية كبيرة، جنبًا إلى جنب مع المجتمعات المجاورة التي تتمتع بدرجة عالية من التكامل الاجتماعي والاقتصادي مع هذا المركز يمكن أن تشمل المناطق الحضرية واحدة أو أكثر من المقاطعات بأكملها بالتركيز على العاصمة [3].

و تعرف أيضا من خلال مميزاتها على أنها المدن التي تتميز بالهواء والماء النظيف والشوارع والحدائق الممتعة، وتتميز كذلك بالمرونة في مواجهة الكوارث الطبيعية ، و انخفاض تفشي مخاطر الأمراض المعدية الرئيسية، و هي المدن التي تشجع السلوك الأخضر ، وتأثيرها البيئي صغير نسبيًا[4].

وفي تعريف آخر هي المدينة التي تقوم على دعم التمدن الأخضر، وتمكن وتسهل المبادرات الخضراء التي تضيف قيمة إضافية للاقتصاد عندما تخطط المدينة نفسها، لتحقيق نمو مستدام و أخضر محددات و مؤشرات تؤدي كلها إلى التحضر السريع المستدام و التحكم في تغير المناخ، للمدينة الخضراء تحقق أشكالًا متعددة من التنمية المستدامة المطبقة على مستويات حضرية مختلفة ويتم وضعها في سياق محلي [5].

و بناء على التعريفات التي تم الإشارة إليها فإننا نستنتج أن المدينة الخضراء تعتبر منطقة حضرية يتم تسييرها بمستويات مختلفة في سياق محلي جاءت كمفهوم دولي نادت به المنظمات الدولية ، تقوم على أساس بيئي بحت، يهدف أداؤها إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة المتعلقة أساسا بالتصدي للتغير المناخي والحفاظ على البيئة من خلال التقليل من الانبعاث الدفيئة و التحول إلى الطاقات المتجددة و إدارة النفايات ....الخ.

المطلب الثاني: جائزة عاصمة أوروبا الخضراء

بعد التطرق إلى مفهوم المدينة الخضراء ، يتبادر إلى الأذهان مباشرة التساؤل حول أهم المعايير والمؤشرات التي يتم على أساسها تصنيف المدن الخضراء ، وفي هذا الصدد تم الإشارة فيما سبق إلى أن مفهوم المدينة الخضراء جاء في سياق دولي بقيادة منظمات ومؤسسات دولية لتحقيق التنمية المستدامة بأبعادها المتعلقة بالاستدامة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، إضافة إلى ذلك فان اهتمامها بالمدن الخضراء جاء من خلال مجموعة من المظاهر أهمها فكرة جوائز العواصم الخضراء أو المدن الخضراء، وكذا برامج المدن الخضراء [6].

إن دراسة الحالة في هذه الدراسة سوف تتمحور حول جائزة العاصمة الخضراء لأوروبا برعاية و إشراف الاتحاد الأوروبي، حيث أن فكرة إقامة هذه الأخيرة ينم عن الأهمية المعطاة للتحديات البيئية التي تواجه المدن في أوروبا، والدور الرئيسي لسلطات الحكومة المحلية في تحسين البيئة والحفاظ عليها،إن هذه الجائزة تهدف إلى عرض النماذج الجيدة لنشر الأفكار حول أفضل الممارسات المحلية الخاصة بالمدن الأوروبية[7]، وقد تم العمل على إنشاء فكرة العاصمة الخضراء لأوروبا "Green Capital of Europe" عام 2008، وهي مسابقة مفتوحة للمدن التي يزيد عدد سكانها عن 100000 نسمة في الاتحاد الأوروبي،يتم منحها كل عام من قبل المفوضية الأوروبية وهيئة محلفين من الخبراء للمدينة التي تحقق الأهداف البيئية الأكثر طموحًا، والتي يمكن أن تكون بمثابة نموذج للمدن الأخرى.يتم من خلالها الاعتماد على دراسة و قياس اثني عشر مؤشرا تتنافس مختلف المدن الأوروبية على الترشح لنيله و تتمثل هذه المؤشرات فيما يلي :

المساهمة المحلية في مكافحة تغير المناخ ، وسائل النقل المحلي، المساحات الخضراء الحضرية، الضجيج، إنتاج لنفايات وإدارتها، الطبيعة والتنوع البيولوجي، جودة الهواء، إدارة المياه، إدارة معالجة المياه العادمة ، الابتكار البيئي، العمالة المستدامة، الإدارة البيئية من قبل السلطات المحلية ، و أداء الطاقة [8]، وعليه فان اللقب بهذا المعنى تحوز عليه المدن التي :

- تقوم بأنشطة متسقة تتعلق بتحقيق معايير بيئية عالية .
- تضع باستمرار أهدافا طموحة لتحسين البيئة والتنمية المستدامة .
- يمكن أن يكون بمثابة نموذج لإلهام مدن أخرى ولتعزيز أفضل الممارسات للمدن الأوروبية الأخرى [9]

المبحث الثاني: دراسة تجربة مدينة أسلو كمدينة خضراء من خلال مؤشرات الاتحاد الأوروبي للمدن الخضراء و أهم آليات تحقيق أهدافها المحلية في ذلك

أثبتت أوسلو فعالية أدائها في جل المؤشرات التي وضعتها مفوضية الاتحاد الأوروبي للفوز بجائزة عاصمة أوروبا الخضراء لسنة 2019،

و قبل التطرق إلى تطبيقات هذه المؤشرات عليها و آليات تفعيلها، وجب التعريف بالمدينة و تنظيمها الإداري المحلي.

المطلب الأول: التعريف بمدينة أوسلو :

أسلو هي عاصمة النرويج يقدر عدد سكانها ب 65890 نسمة، بها 15 مقاطعة محلية منتخبة محليًا ذات مجالس، يرأس مجلس المدينة عمدة أوسلو، ولديه سبعة نواب، يرأس كل نائب قسما واحدا ، مجلس المدينة هو أعلى هيئة لصنع القرار بها، تُجرى الانتخابات الخاصة به كل أربع سنوات. مجلس المدينة مسؤول عن تنفيذ القرارات التي اتخذتها، وهو

الذي يقرر ميزانية المدينة والسياسات العامة لها. يشرف مجلس المدينة أيضًا على حكومتها وإدارتها. وتحدد تشكيلته وفقًا للنظام البرلماني للحكومة.[10]، ينقسم مجلس المدينة إلى خمس لجان دائمة: المالية، الصحة والرعاية، والتنمية الحضرية، والتعليم والشؤون الثقافية ، وشؤون النقل والبيئة.هذه اللجان تعد جميع المسائل لاتخاذ قرار من قبل مجلس المدينة، ويوجد به أيضًا لجنة إجراءات تنظم أعمال المجلس ولجنة مراقبة تشرف على أنشطة حكومة المدينة وإدارتها.

المدينة حسب القانون النرويجي هي مسؤولة عن مجموعة واسعة من المسائل، بما في ذلك التعليم الابتدائي والتعليم قبل المدرسي، والمؤسسات والأحداث الثقافية ، وخدمات الرعاية الصحية ، والخدمات الاجتماعية ، وخدمات حماية الطفل، والإسكان والتجديد الحضري، والطرق المحلية ، والنقل المحلي للناس والسلع والحدائق والمساحات الخضراء ، والقضايا البيئية ، واستخدام الأراضي والتخطيط الحضري. المدينة مسئولة أيضًا عن التعليم الثانوي والكليات التقنية وأنظمة الطرق الثانوية والأنشطة الأخرى التي لم يتم تحديدها في المستوى الوطني [11].

المطلب الثاني: مؤشرات المدن الخضراء وفقا للتجربة النرويجية

بعد التعرف بإيجاز عن مدينة أوسلو من تنظيم و مهام كهيكل محلي، سوف نحاول التعرف على واقع مؤشرات المدن الخضراء التي وضعتها مفوضية الإتحاد الأوربي و تقييمها الفني من قبل الخبراء مع محاولة ربط كل مؤشر بالآليات التي تم الاستعانة بها من قبل الإدارة المحلية بها في تحقيقه كما يلي:

1-تغير المناخ [12]: تمثلت منهجية عمل مدينة أوسلو في سياستها للتحكم في التغير المناخي من خلال إستراتيجية التخلص التدريجي من الوقود الأحفوري للتدفئة و استبداله بالطاقات المتجددة، وفي هذا الإطار تم اعتماد مجموعة من الآليات أهمها:

– تطوير قائمة جرد الانبعاث الغازية الدفينة بإنشاء مكتب وطني لإحصاء الانبعاثات الغازية سيما ما يتعلق بثاني أكسيد الكربون و ثاني أكسيد النيتروز، مما سهل عليها استشراف أسباب الانبعاث والآليات التي تمكنها من التخفيف منها وتحقيق أهدافها في هذا الإطار، يتم من خلاله إعداد برنامج البيئة الحضرية و خطة عمل المدينة

-في سنة 2016 ، تم إنشاء وكالة المناخ بها تتمثل مهمتها في ضمان و تيسير تحقيق مدينة أوسلو لأهدافها المناخية مما يدل على التزامها السياسي في العمل التحكم في التغيرات المناخية .

-الإنفاق المحلي وذلك من خلال إنشاء صندوق أوسلو للمناخ و الطاقة، يهدف الصندوق إلى دعم تدابير المناخ وتشجيع الابتكارات في مجال تقنيات الطاقة المتجددة وتوفير الطاقة، حيث تم تخصيص 6.52 مليون أورو، أي ما يعادل 0.0011 % من ميزانية البلدية لفائدة هذا الصندوق .

2-النقل المحلي [13]: بهدف تطوير النقل المحلي المستدام في مدينة أوسلو ، عملت هذه الأخيرة على تخطيط النقل المحلي العام بها، مما نتج عنه تطويرا مهما في الامتداد الحضري لها ، وفي هذا الشأن اعتمدت مجموعة من الآليات لتطويره بالشكل المستدام الذي يحقق امتيازات اقتصادية و اجتماعية وبيئية لها منها.

– إنشاء شركة router سنة 2008 كشركة إقليمية للنقل العام ، مما نتج عنه تحسين تخطيط المواصلات العامة والمدينة .

– تطوير البنى التحية الخاصة بالنقل العام و تمديدها مثل الحافلات و المترو و الترام و القطارات والقوارب واستبدال السيارات بوسائل النقل العام و تشجيع النقل مشيا على الأقدام و ركوب الدراجات حيث قامت بفتح 1600 متر من خط المترو و فتح محطة ميترو جديدة سنة 2016 ، إضافة إلى إزالة حوالي 300 مكان لوقوف السيارات لتوفير مساحات أكثر لمرور الدراجات.

–توفير أنظمة النقل الذكية لتسهيل التدفقات الخاصة بخدمات النقل العمومي المتعلقة بالمعلومات الخاصة بالنقل و الحجز الالكتروني و غيرها مما نتج عنه بيع ما يقارب 5.1 مليون تذكرة عبر تطبيق الهاتف المحمول شهريا سنة 2015.

– إقرار آليات تنظيمية باتخاذ 100 إجراء لجعل النقل العام أسرع و أسهل من خلال فصل وسائل النقل العام عن حركة المرور الأخرى، و إعطاء الأولوية لحركة المرور العامة و تحسين مسافات التوقف.

–تبني آليات مالية تهدف إلى تحسين وسائل النقل المستدامة و الصديقة للبيئة و الترويج للمركبات ذات الانبعاث المنخفض كالقيام باستبدال أسطول السيارات بأخرى كهربائية ذات الانبعاثات الصفرية من خلال إقامة تحفيزات مالية (إعفاءات ضريبية، مجانية الوقوف، و إنشاء محطات شحن لها)، لملكيتها و فرض رسوم الشحن و التوقف لغيرها ، بحيث اعتبرت أوسلو عاصمة عالمية للسيارات الكهربائية حيث بيعت سنتي 2015و 2016 أكثر من 30 % من السيارات الكهربائية.

– استعمال الآليات الرقمية من خلال تطوير تطبيق " وكيل المرور" لاكتشاف المناطق غير الآمنة على الطرق الرسمية، حيث خصص لأطفال المدارس بهدف تحقيق هدف السلامة المرورية.

– أما ما يتعلق بالتمويل كآلية لتطوير النقل المحلي، فقد تم استعمال الرسوم المالية الخاصة بقطاع النقل في الاستثمار فيه بهدف تحسين حركة المرور و تقليل عدد الوفيات و تقليل الازدحام، حيث تم رصد 2.9 مليار اورو من الدخل الناتج عن الرسوم من ميزانية المدينة في تحسين الطرق و وسائل النقل العام ، بمعدل 60 % من إيرادات النقل لسنة 2012 وفي نفس الإطار المالي قررت البلدية في مخططها الحضري في شقه المتعلق بالنقل على سياسة تقييد وقوف السيارات في وسط المدينة و رفع رسوم التوقف بنسبة زيادة قدرت ب 50 % سنة 2016 .

وكنتيجة لهذه الاستراتيجيات و الأدوات حققت أوسلو تقليلا في الانبعاثات الناتجة عن النقل و تمويل بنية تحتية أفضل للنقل العام بها، إضافة إلى الحد في حركة المرور بنسبة 20 % سنة 2019 و الوصول إلى تشغيل جميع وسائل النقل بالوقود المتجدد .

3–المناطق الحضرية الخضراء التي تضم الاستخدام المستدام للأراضي[14] : تبلغ مساحة أوسلو454 كيلومتر مربع ،300 منها هي محمية ماركا يحظر فيها البناء، و توفر بهذا فرص الاستجمام ، و مع التطور السكاني الكبير بها عملت المدينة على تطوير بنيتها التحتية ذات اللون الأزرق و الأخضر و مساحاتها الخضراء في إطار التنمية الحضرية المدمجة ،

– في استخدامها للآليات القانونية لتحقيق هذا المؤشر، وضعت البلدية خطتها في إدارة المباني لسنة 2015 أحكاما للتخطيط تهدف و تؤمن المناطق الخضراء و حظرت البناء و قيدته في بعض الأماكن المحمية.

-الاستثمار في إنشاء الممرات المائية و الخضراء حيث قامت بإحداث ممرات على طول 9 كلم على طول الواجهة البحرية سنة 2015 .إضافة إلى تعزيز الهياكل الزرقاء و الخضراء المتعلقة بالممرات المائية و المساحات الخضراء.

- ربطت مدينة أوسلو الاستخدام المستدام للأراضي برؤية لمدينة مدمجة من خلال إدماج تخطيطها باتخاذ عدة ميادين وجوانبها أهمها النقل و إدارة مياه العواصف وخدمات الترفيه ،حيث تم إنفاق 7.45 مليون أورو بين عامي 2007 و2014 على محسنات المناطق الخضراء .وتم تخصيص 26.3 مليون أورو لتطوير المناطق الترفيهية و33 مليون أورو لإحداث الحدائق المستدامة في ميزانية 2017.

3- **الطبيعة والتنوع البيولوجي** [15]: يوجد بالمدينة عدد كبير من المواقع المحمية وطنيا، و الحفاظ المستمر على هذه المواقع يضمن استمرار الطبيعة في لعب دور مهم في الحياة الحضرية،حيث تتوفر على بنية خضراء و زرقاء متطورة و تشكل الحدائق والغابات والمساحات الخضراء و 32 % من المساحة المبنية و60 % من الغابات و6 % من المياه العذبة و2 % من الأراضي الزراعية ، وعشرة أنهار رئيسية يمر عبر المناطق الحضرية ، ولضمان المحافظة على الطبيعة والتنوع البيولوجي واعتمدت المدينة لتنفيذه استراتيجياتها مجموعة من آليات أهمها :

-المسح البيولوجي الواسع والمستمر من خلال إنشاء مركز معلومات يخص التنوع البيولوجي ليمكنها من الحصول على المعلومات التي تمكنها من إعداد سياساتها المحلية في هذا الشأن .

- الإنفاق المحلي من ميزانية البلدية بهدف إعداد دراسات استقصائية لتحديد المناطق الأكثر قيمة من الناحية البيولوجية من قبل خبراء، و قد أنفقت مورد مالية كبيرة قاربت 320.000 اورو في هذا الشأن .

-رسم خرائط ل 1730 من المناطق ذات الموائل القيمة على اليابسة و في المياه العذبة و هي تشمل على أنواع نباتية نادرة و مهددة بالانقراض .

-اعتماد البعد المشاركاتي للمجتمع المدني والدعم المالي له في المحافظة على الطبيعة و التنوع البيولوجي، حيث يحظى مستوى عالٍ من الدعم لمشاركة المواطنين من خلال الجمعيات البيئية بحصد نتائج إيجابية تخص تعزيز المعرفة بالطبيعة المحلية وحبها، و عليه خصصت أوسلو سنة 2016 1.15 مليون أورو للجمعيات البيئية،.

- اعتماد البعد الاتصالي الرقمي بتوفير المعلومات عن المناطق الحيوية من خلال الأنترنات وتزويد المواطنين بأهمية الحفاظ على الطبيعة و كيفية تحقيق ذلك .

5- **الهواء المحيط** [16]: **بهدف تحقيق جودة الهواء و المحيط ،** عملت مدينة أسلو على القيام الدوري بقياس تركيزات ملوثات الهواء،و اعتمد مجلس المدينة سنة 2015 سياسة هادفة إلى إدارة جودة الهواء من خلال إتباع توجيه جودة الهواء من قبل الإتحاد الأوروبي، وتم مواجهة هذه التركيزات بتبني إجراءات أدت إلى خفض تركيزات PM10 في المقام الأول، أهمها فرض رسوم عقابية إضافة إلى تنظيف الشوارع بشكل أكثر تكرارًا للتقليل من غبار الطريق ،مع استبدال مواقد الخشب عالية الانبعاث و تقديم منح للحد من الجسيمات منها من خلال صندوق أوسلو للمناخ و الطاقة ، إذ تم منح ما بين 1998 و2015 ما يقارب 3.1 مليون اورو لاستبدال ما يقارب 9200 موقد ليقدر خفض الانبعاثات الجسيمية في

السنوية ب 70.3 طن .وتشمل الإجراءات المهمة لخفض الانبعاثات الناتجة عن النقل ، بتطوير وسائل النقل العام ، وكهربة المركبات ، إضافة إلى حملات التحسيس و التوعية .

-إعلام الجمهور بجودة الهواء من خلال توفير معلومات على موقع مدينة أوسلو و التنبؤات الخاصة بجودة الهواء بها عبر موقعها بالأنترنات و عبر الاشتراك في خدمات البريد الالكتروني .

-الشراكة في المشاريع الممولة من قبل الاتحاد الأوروبي بهدف التغطية المكانية لجودة الهواء باستخدام أجهزة دقيقة منها (citi-sensemob-citi- sense 5d10).

6- **جودة البيئة الصوتية** [17]: يرجع التعرض للضوضاء في أوسلو بشكل أساسي إلى مصادر حركة المرور على الطرق والسكك الحديدية، وقد طورت أوسلو خرائط ضوضاء للوضع الفعلي وأيضًا للوضع المرتقب المرتبط بتخطيط المنطقة من خلال مجموعة من الاستراتيجيات من خلال مخطط المدينة 2015 أهمها :

-إنشاء مناطق حضرية أمنة من خلال التنمية الحضرية المدمجة في المناطق المركزية و مراكز النقل العام بالإضافة إلى تسهيل عملية التنقل من خلال المشي و ركوب الدرجات مع تحديد الحد الأقصى للسرعة في المدينة الداخلية ب 30 كلم –ساعة إضافة تشجيع زيادة أسطول السيارات الكهربائية .

– الالتزام بتوجيهات الاتحاد الأوروبي الخاصة بالضوضاء البيئية و تم دمجها في القوانين و اللوائح الوطنية و المحلية ،حيث تم اعتماد أول خطة لرسم الضوضاء البلدية سنة 2007-2008 ،وعملت المدينة من خلال خطتها لسنة 2013-2018 تدابير تخص الحد من الضوضاء من خلال :

-إعداد لوائح فنية للبناء تستخدم في تصريحات البناء و مطالبتها بإقامة واجهة هادئة واحدة على الأقل و تطبيق أنظمة ضوضاء للمناطق الحساسة لها مثل المستشفيات و المدارس و الضوضاء الناشئة عن المنشآت التقنية، إضافة إلى تحديد نسبة ضوضاء تخص أوسلو خاصة للحفلات الموسيقية و النوادي الليلية .

-تخطيط حركة النقل من خلال إدخال قطارات جديدة أكثر هدوء للسكك الحديدية ، و تحديث البنى التحتية الخاصة بها و ترقية مسارات الترام و المترو لتصل إلى تقليل الإزعاج بنسبة 35 بالمائة و نقل ميناء الحاويات خارج وسط المدينة واقتناء رافعتين كهربائيتين له ، مع نقل الأنشطة الصناعية خارج المدينة و تجدر الإشارة إلى عدم وجدود مطار بمدينة أوسلو.

-تسهيل الولوج إلى الإحصائيات و المعلومات الخاصة بالضوضاء على موقع البلدية الالكتروني ، و هو يمكن كذلك من تقديم الشكاوي في هذا الإطار على أن تقوم السلطات المحلية بمعالجة الشكاوي و حلها.

-المشاركة في مشروع بحث osloopenness ،و هي عضو دائم في شبكة eurocities، و تشارك في مجموعة عمل الضوضاء الخاصة به.

-إقرار إجراءات تحفيزية مالية تخص السيارات الكهربائية و قد حققت هذه الإستراتيجية تحقيق 10٪ انخفاض في إزعاج الضوضاء بحلول عام 2020 ، مقارنة بمستويات عام 1999.

7- **إنتاج النفايات و إدارتها** [18]:قدمت أوسلو أقوى طلب لمؤشر إنتاج النفايات وإدارتها مقارنة مع المدن الأخرى،و أثبتت المدينة أن نظام النفايات لديها جد متقدم .وفقا للقانون النرويجي فإن أوسلو مسؤولة عن معالجة النفايات المترلية فقط ، و في هذا الإطار اعتمد مجلس المدينة خطة لإدارة النفايات 2016-2020 تهدف إلى إحداث تدابير للوقاية من النفايات حيث حققت خفض نسبة إنتاج الفرد من النفايات ب 342 كغ سنة 2015 مقارنة مع سنة 2005 التي قدرت ب 400 كغ و كان ذلك بفضل تدابير منع النفايات كالتوعية و زيادة و التربية البيئية ،و تقديم الحوافز مثل استعمال حفاظات القماش مقابل 110 أورو للطفل الواحد و تقليل هدر الطعام ،و التعاون مع الجمعيات الأهلية لتحقيق ذلك .

-إحداث مرافق لإعادة الاستخدام في جميع محطات إعادة التدوير ـــحيث تم جمع 900 طن من المواد المعاد استخدامها من قبل الجمعيات سنة 2015 ،و إقامة حملة النسيج لإعادة استخدام الملابس و إصلاحها .

-اعتماد نظام لإدارة النفايات على أساس فصل النفايات المترلية و عبوات البلاستيك و الزجاج و المعادن و تجميعها لإعادة تدويرها من خلال عقود مع الشركات المختصة.

-الوكالات البلدية مسئولة عن توليد النفايات الخاصة بها و معالجتها حيث 85% من الوكالات البلدية لديها مرافق إعادة التدوير .

-تعزيز التوعية و رفعها من حملات مثل مبادرة الباب في الباب سنة 2012 لزيارة المواطنين في المترل و مجالس تدريب تعاونيات الإسكان و الحملات الإعلانية في الأماكن العمومية و الإعلام.

اعتماد أدوات تنظيمية و اقتصادية من خلال اعتماد لوائح تخص معاقبة المواطنين في حالة عدم احترامهم لإدارة النفايات وتمول رسوم النفايات في إدارتها.

-اعتماد بنية تحتية لإدارة النفايات مثل مرافق الفرز و محطات التسميد و و في هذا الإطار استثمرت المدينة 415 مليون أورو في الفترة الممتدة بين 2006 و 2016 في المصانع الداخلية لمعالجة النفايات بما فيها المعالجة البيولوجية للأسمدة و الغاز الحيوي، بحيث يوجد في المدينة واحد من أكبر مصانع فصل نفايات البلاستيك و الغذاء و مصنع للغاز الحيوي يعمل على تدوير النفايات الغذائية لإنتاج الغاز الحيوي المسال و الأسمدة الحيوية ، و يمد شاحنات النفايات و الحافلات .و المزارع .

- تم انتخاب أوسلو رئيسا رسميا لمجموعة عمل النفايات في eurocities لكوها قوة رائدة في الاقتصاد التدويري و فعالية سياستها في هذا الشأن .

8- **إدارة المياه** 19 : يتضمن هذا المؤشر بالنسبة لمدينة أسلو في عملها على إدارة إمدادات مياه الشرب و المجاري المائية و المياه الجوفية الصديقة للبيئة ، و تمثلت إستراتيجيتها في هذا الشأن في تقليل استهلاك المياه المترلية و التسربات الخاصة بشبكة المياه ، فضلا عن إدارة مياه العواصف .

و لتحقيقها لهذه الاستراتيجيات اعتمدت البلدية آليات أهمها :

- الامتثال لتوجيهات الاتحاد الأوروبي و الوطنية فيما يتعلق بتحقيق هدف "حالة جيدة " بحلول عام 2021 ،و ابتداء من سنة 2015 ،تم توثيق جميع مصادر المياه بها و تم تحديد التدابير الهامة لإدارتها،

- التعاون مع المنظمات غير الحكومية في مجال الحفاظ على المناطق الطبيعية و المجاري المائية و حمايتها أهمها منتدى مجاري اسلو (oslo river forum) و هو يعمل كشريك استشاري في المشاريع المتعلقة بفتح المجاري المائية ،و رقيب في نفس الوقت .

- الإنفاق البلدي في شكل استثمارات ، حيث استثمرت المدينة معدل 11.7 مليون أورو سنة 2016 لإعادة فتح المجاري المائية .

- أما ما يتعلق بالجانب المالي فقد عملت المدينة على فرض و رسوم على القطاعات الخاصة و المواطنين خاصة باستهلاك المياه و الصرف الصحي و يتم تمويل ميزانية وكالة المياه و المياه العادمة من طرف ميزانية المدينة سيما و أن الوكالة هي مؤسسة بلدية غير ربحية ، كما خصصت 77 مليون اورو بهدف تجديد شبكة مياه الشرب سنة 2017-2020،و خصصت مبلغ 20 مليون أورو من ميزانية 2016 لإعادة تأهيل أنابيب مياه.

- في إطار عمليات التحسيس و التوعية تشجع أسلو السكان على شرب المياه من الصنبور عوض المياه المعبئة في القارورات الزجاجية و إنتاج فيلم لفائدة الشباب في هذا الإطار .

- إتاحة موقع الكتروني يقدم معلومات حول كيفية تقليل استهلاك المياه إضافة إلى استعمال وسائل التواصل الاجتماعي في الإعلام الخاص بترشيد استهلاك المياه.

أما في إطار الشراكة في مجال إدارة المياه فقد تعاونت مدينة أوسلو مع شركتي (wsstpو novwegian water) لإيجاد طرق ربط أنابيب المياه ب دون حفر .

9- **إدارة المياه العادمة** [20]: الهدف من الخطة الرئيسية للبيئة والمياه العادمة لأوسلو هو زيادة معدل التجديد من 1.3 إلى 1.6٪ الحالي بحلول عام 2030. في الفترة 2017-2020 ، تم تخصيص 64 مليون يورو في الميزانية لتجديد مياه الصرف الصحي.

أطلقت حكومة المدينة ميزانيات المناخ للفترة 2017-2020 كجزء من الميزانية المالية. يتكون من 42 مقياس موزعة على قطاعات الأشجار ؛ الطاقة / المباني ، الموارد والنقل. يتم منح جميع إدارات المدينة مسؤولية تحقيق الأهداف، حيث تم تنفيذ برنامج التوسع بتكلفة 98 مليون .

- تم اعتماد خطة رئيسية لمياه الصرف الصحي والبيئة المائية،تغطي الخطة الفترة 2014-2030 من خلال إعتماد برمجة تحديث شبكة الصرف الصحي و توسيعها بزيادة تقدر ب 1.3 إلى 1.6 % بحلول سنة 2030 ، و في هذا الإطار تم تخصيص مبلغ 64 ملوين أورو في الفترة الممتدة بين 2017-2020 من ميزانية البلدية إعادة تدوير المياه العادمة كاستخراج الحرارة من المياه العادمة بما يعادل 13000 أسرة و قد تم إحصاء الاستهلاك الطاقوي لمعالجة مياه الصرف الصحي ب 0.36 كيلوواط في الساعة لسنة واحدة .

10- **الابتكار البيئي و العمالة الخضراء** [21]: تتمثل رؤية أوسلو في أن تكون واحدة من أكثر المدن خضرة في العالم عاصمة رائدة في الابتكار الأخضر في أوروبا، حيث وضعت أهدافًا طموحة للمناخ للمساهمة في سياسة المناخ الوطنية واتفاق باريس. هدفها هو خفض انبعاثات الغازات الدفيئة بنسبة 50 ٪ بحلول عام 2020 ، و 95 ٪ بحلول عام 2030 مع عام 1990 كسنة أساس.

في يونيو 2016 ، اعتمد مجلس المدينة إستراتيجية للمناخ والطاقة تحدد الأهداف والإجراءات لتحقيق ذلك وفي الأتي مجموعة الاستراتيجيات والآليات التي تم اعتمادها لتحقيق ذلك :

- الاعتماد على المعرفة و النمو الأخضر ،حيث خصصت في عام 2017 ، 6.52 مليون يورو ، أو 0.0011٪ من إجمالي الميزانية ، لصندوق أوسلو للمناخ والطاقة. الهدف هو دعم تدابير المناخ والطاقة وتشجيع الابتكارات في مجال تقنيات الطاقة المتجددة وتوفير الطاقة ففي عام 2015 ، تم تسجيل عمالة تقدر 334000 شخص في القطاع الخاص في المدينة. كان 35 196 يعملون في القطاعات الخضراء).

- تشجيع البحث العلمي و الشراكات ودعم الابتكار البيئي: تهدف إستراتيجية الحكومة النرويجية للنمو الأخضر إلى تأسيس النرويج كمورد رئيسي للحلول المستدامة للسوق العالمية. في السنوات الأخيرة ، بدأت الحكومة مجموعة من برامج التمويل للبحوث والتنمية الخضراء والابتكار البيئي. يعد برنامج SKATTEFUNN أحد هذه البرامج الناجحة ، حيث يحفز البحث والتطوير والابتكار.يسمح هذا البرنامج الوطني بتخفيضات ضريبية بنسبة 20٪ على مشاريع التطوير والابتكار وهو مفتوح لجميع الشركات. في عام 2015 ، ساهم البرنامج بمبلغ 5.3 مليون يورو للاستدامة التنمية في أوسلو،

-قدم صندوق أوسلو للمناخ والطاقة 596 1 منحة تصل قيمتها إلى 4 ملايين يورو لمشاريع كفاءة الطاقة والبيئة في عام 2015. وتم منح 30 ٪ من المنح للطاقة المتجددة ، مثل المضخات الحرارية وتدفئة المناطق والطاقة الشمسية. وقد تم التركيز شكل خاص على إدخال الطاقة الشمسية في أوسلو. -التركيز على التعاون والشراكات: أقامت أوسلو شراكات مع مجموعة واسعة من شبكات الأعمال ومؤسسات المعرفة لدعم التحول الأخضرهدفها تقييم خدمات النظام البيئي الحضري و شاركت المدينة في مشروع الاتحاد الأوروبي OpenNESS عام 2017.

11- **أداء الطاقة** [22] :منذ سنة 2008 ، قرر مجلس المدينة التخلص التدريجي من الوقود الأحفوري للتدفئة في جميع المباني البلدية. قام 180 مبنى من المباني البلدية بالتخلص التدريجي من الوقود الأحفوري واستبدالها بمصادر الطاقة المتجددة ،إضافة الى ذلك تم :

- تطوير المباني البلدية الموفرة للطاقة من خلال الامتثال إلى معايير المنازل السلبية أو الطاقة الصفرية في المباني و المنازل .بحلول سنة 2015 .

- اعتمد مجلس المدينة إستراتيجية المناخ والطاقة في يونيو 2016 خطة لخفض انبعاثات غازات الدفيئة بنسبة 50 ٪ بحلول عام 2020 و 95 ٪ بحلول عام 2030 ، مقارنة بمستويات عام 1990، وقد عملت المدينة على تقليل استهلاك الطاقة في المباني بمقدار 1.5 تيراواط ساعة بحلول عام 2020.

– في يونيو 2016 تم اعتماد تدبير توعوي من قبل مجلس المدينة ، "The freehelp". يوفر هذا الإجراء زيارات منزلية من قبل مستشاري الطاقة للأسر التي تحتوي على غلاية زيت. ينصح الخبراء بالبدائل ويبلغون عن خطط الدعم والحظر الوطني القادم.

– كهربة قطاع النقل، حيث يستهلك قطاع النقل 3 تيراوات ساعة في أوسلو. شهدت أوسلو كهربة هائلة في قطاع النقل في السنوات الأخيرة. أكثر من 30٪ من السيارات الجديدة المباعة هي سيارات كهربائية أو هجينة في 2015 و2016 إجمالي ،أما الإضاءة العامة ف 20 ٪ من الإضاءة العامة فقد تم تسجيل بين سنتي 2014 و2015 ، انخفض استخدام الطاقة في الإضاءة العامة من 37 جيجاواط ساعة إلى 33 جيجاواط ساعة.و يتم التخطيط لإنتاج كامل للإضاءة العامة الموفرة للطاقة لتصل إلى 20–25 جيجاواط ساعة في عام 2025.

–تدفئة المناطق الخالية من الحفريات بحلول عام 2016 ، تتمثل مصادر الطاقة الرئيسية في نظام التدفئة بالمنطقة في النفايات (59٪) والكهرباء (27٪) ومياه الصرف كمصدر للحرارة لمضخات الحرارة (10٪).في عام 2015 ، كان 1.3 في المائة فقط من الطاقة المستخدمة في تدفئة المنطقة هو النفط والغاز. و تم اقرار أن تكون شبكات التدفئة في المناطق خالية من الحفريات بحلول عام 2016.

12 –**الإدارة البيئية المتكاملة**[23] :يتضمن نظام الإدارة البيئية لمدينة اوسلو التصديق للامتثال MAS ISO 14001 ، للوكالات والشركات الكبرى ، و للوحدات الصغيرة والمتوسطة الحجم.تستخدم المشتريات الخضراء بنشاط للوصول إلى الأهداف البيئية ، مثل: تقليل وإعادة تدوير النفايات ،إضافة الى إدخال معايير البيئة في المناقصات الخاصة بها .

–الانفاق المحلي بحيث تتضمن ميزانية المدينة فصلاً يصف الملامح البيئية التي تدعم الأولويات السياسية و أن الإدارة البيئية جزء لا يتجزأ من إدارة أداء البلدية ،يضمن نظام إدارة الأداء في أوسلو تنفيذ الأهداف والأولويات المعتمدة وتلبية تلك الأهداف.

–الاعلام الجماهيري من خلال نشر التقرير الشامل عن الحالة البيئية على الموقع الإلكتروني للمدينة وفي قاعدة بيانات أوسلو المفتوحة والتي تحتوي على جميع مؤشرات المدينة حول الاستدامة بما فيها المعلومات الخاصة بانبعاثات الغازات الدفينة .

–التعاون الوطني والدولي : أصبحت أوسلو مدينة مبتكرة في عام 2013، عضوا في تحالف المدن المحايدة للكربون،و عضو ودائم في Eurocities، المشاركة في خمس منتديات و 15 مجموعة ، عضو في الشبكة العالمية للمدن الرائدة بشأن المشتريات المستدامة للاقتصاد الأخضر ، الاتصالات الشمالية.

– التسيير بالمشاركة : حيث يتعين على مجلس المدينة النظر في أي مقترحات تتعلق بالأنشطة البلدية واتخاذ القرارات بشأنها ، إذا كانت المبادرة قد أقرها ما لا يقل عن 300 من سكان أوسلو،ويشارك رجال الأعمال و المجتمع المدني من خلال الاجتماعات المفتوحة وجلسات الاستماع العامة ، والقنوات على الإنترنت ، ووسائل التواصل الاجتماعي ، ومجموعات العمل ، والمختبرات والشبكات الحية.

و انطلاق مما تم التطرق إليه، يبدو أن فوز مدينة أوسلو بجائزة العاصمة الخضراء لأوروبا سنة 2019 جاء نتيجة لعملها و تخطيطها الحضري لتحقيق التنمية المستدامة من خلال استراتيجياتها التي وضعتها في مخطط المدينة و مجلسها عبر كل مؤشر و استعانتها بآليتها قانونية و تنظيمية و مالية و آليات تعاون و شراكة مع المواطنين و المجتمع المدني والقطاع الخاص بها لتحقيق هذه الأهداف و الوصول إلى التنمية المستدامة بها من خلال كل مؤشر .

خاتمة:

خلاصة لما تم التطرق إليه فان دور المدن الخضراء في تحقيق التنمية المستدامة يتمثل في عملها من خلال مخططاتها الحضرية في تحقيق الاستدامة،و تحقيق مؤشرات التنمية في أبعادها الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية و فوز مدينة أوسلو بلقب العاصمة الخضراء بأوروبا يجعل منها تجربة و نموذجا يقتدى به في تحقيق التنمية المستدامة من خلال عملها تحقيق التفوق في تصنيفها حسب المؤشرات التي وضعتها مفوضية الاتحاد الأوروبي في هذا الشأن والدور الرئيسي لسلطات الحكومة المحلية في تحسين البيئة والحفاظ عليها، من خلالها تفعيل الآليات اللازمة بمشاركة كل من المواطن و الجمعيات و القطاع الخاص لتحقيق نتائج جيدة في تحقيق مؤشرات التنمية المستدامة المحلية بها.

الهوامش:

[1]-https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/ar/home/sustainable-development-goals/goal-1-sustainable-cities-and-communities.html2020-03-01

[2]-https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/ar/home/sustainable-development-goals/goal-1-sustainable-cities-and-communities.html 2020-03-01

[3] - Matthew E. Kahn.green cities Urban Growth and the Environment. Brookings institution press; Washington.2006.P4

[4] - loc.cit .P4

[5] - Government of Rwanda and GGGI; National Roadmap for Green Secondary City Development. Kigali. 2015 .PP.49-50.

[6] - Peter Kearns. Learning cities as healthy green cities: Building sustainable opportunity cities.; australain journal of adult learning, australie ; n52 ;2012 ,p378

[7] - Peter Kearns, Ibid,pp. 378-379

[8] -https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/oslo-ville-durable-exemplaire-leurope2020-02-24

[9] - Ruxandra-Irina Popescu and Andreea Zamfir ; ecological marketing and competitive cities-best practices for sustainable development of green cities , International Journal of Arts & Sciences,romania, n 5 ,2012.p415.

[10] -https://www.oslo.kommune.no/english/#gref visited on 31-01-2021

[11] - https://www.oslo.kommune.no/politics-and-administration/politics/the-city-council/the-city-council/ visited on 31-01-2021.

[12] - european union, Application Form for the European Green Capital Award 2019- climate challenge –mitigation and adaptation-,2018,pp 1-15

[13] - european union, Application Form for the European Green Capital Award 2019- local transport -,2018,pp 1-16.

[14] - european union, Application Form for the European Green Capital Award 2019- green urban areas incorporating sustainable, 2018,pp 1-15

[15]- european union, Application Form for the European Green Capital Award 2019-_Nature_and_Biodiversity,2018 ;2018,pp1-18

[16] - european union, Application Form for the European Green Capital Award 2019 Ambient-Air-Quality -,2018,pp1-16.

[17] - european union, Application Form for the European Green Capital Award 2019 -Quality-of-the-Acoustic-Environment -,2018,pp1-20.

[18] - european union, Application Form for the European Green Capital Award 2019 -Waste_Production_and_Management -, 2018,pp1-18.

[19] - european union, Application Form for the European Green Capital Award 2019 - Water_Management -, 2018,pp1-17.

[20] -european union, Application Form for the European Green Capital Award 2019 - wastewater_Management -, 2018,pp1-17.

[21]- european union, Application Form for the European Green Capital Award 2019 - Eco-innovation_and_Sustainable_Employment -, 2018,pp1-16.

[22] - european union, Application Form for the European Green Capital Award 2019 - Energy_Performance -, 2018,pp1-11.

[23]- european union, Application Form for the European Green Capital Award 2019 - Integrated_Environmental_Management -, 2018,pp1-15.

The legal framework of sustainability in Canada (Study of a particular example: Sustainable Montreal 2016-2020)

الإطار القانوني للتنمية المستدامة في كندا

(دراسة نموذج خاص: مونتريال المستدامة 2016-2020)

سايح نوال

أستاذة محاضرة قسم ب، كلية الحقوق – جامعة الجزائر 1

Résumé:

Les Technologies de l'information et de la communication sont considérées comme un facteur clé du développement durable. Aussi, la transformation vers une société durable et résiliente doit être soutenue par un gouvernement électronique. Ainsi, pour la réalisation de l'agenda 2030, l'Algérie doit se doter d'une stratégie globale et cohérente basée sur les TIC et impliquant toutes les parties prenantes, notamment les collectivités territoriales; qui constituent le noyau de base du développement durable.

Mots clés : Développement durable, TIC, Collectivités territoriales, administration électronique, Gouvernement électronique.

الملخص:

تعتبر تكنولوجيات الإعلام و الاتصال عاملا رئيسيا في التنمية المستدامة.كذلك التحول إلى مجتمعات مستدامة و قادرة على التكييف يجب أن تدعمه حكومة إلكترونية. و حتى تتمكن الجزائر من الإلتزام بتحقيق أجندة 2030، عليها أن تعتمد إستراتيجية شاملة و متجانسة تستند على تكنولوجيات الإعلام و الاتصال وتشرك جميع أصحاب المصلحة، خاصة الجماعات الإقليمية التي تشكل النواة الأساسية للتنمية المستدامة.

الكلمات المفتاحية: التنمية المستدامة، تكنولوجيات الإعلام والاتصال، الجماعات الإقليمية، الإدارة الإلكترونية، الحكومة الإلكترونية.

Introduction:

The sustainable development is now part of politic, national and international matters, however, for the last years it is at a territory' scale that a renewal of action has been taking place making sustainability an economical, environmental and social reality. It is during the United Nation's conference of sustainable development and environment (Rio 1992) that the term of sustainable development had been fully attributed and that a program of action for the 21st century has been signed: "agenda 21". The agenda 21 implies two things: the creation of national commissions of sustainable development and the planning of national strategies of sustainable development at the level of territorial collectivises.

These local collectivises put in place action plans including the principles and objectives of this agenda.

The course of actions for the sustainable development of the different territories is not the same from a municipality to another, from a department to another, and from a country to another.

The politic of sustainable development of a territory will be defined in function of its characteristics, its needs, and its socioeconomical and environmental objectives (biodiversity, transports, wastes, energy, agriculture, health, solidarity…).

In order to show the role of the local collectivises in sustainable development, we will take as an example the case of a Canadian municipality, the sustainable city of Montreal from 2016 to 2020.

In order to achieve its goals in sustainable development matters in its local collectivises, Canada has developed a legislative and institutional framework that will be covered in the first part of this presentation in two points:

I- The legislative and regulatory framework as a tool of a local sustainable development.
II- Institutional framework of the sustainable development at a federal and local scale.

In a second part, we will proceed with a case study, the sustainable town of Montreal in two parts:
I-The different action plans to make Montreal a sustainable city
II- The implementation of sustainable measures by the Montreal administration and its partners

Section I: The Canadian sustainable development legislative and institutional framework

Any sustainable development policy requires the development of legal and legislative instruments in order to achieve the commitments and objectives of a state in terms of sustainable development on one side and on the other side of the institutions responsible for the application of this policy.

Under-Section 1: **The legislative and regulatory framework as a tool of a local sustainable development**

The Canadian federation is made up of a central government and provincial and territorial governments. When we talk about the relationship between the federal government and the provincial governments. It would be more correct to say that the federal government and the provincial governments are "co-ordinated", since they enjoy equal powers and the same independence in their respective spheres. We could say that the distribution of legislative powers between the federal Parliament and the provinces, as prescribed in sections 91 and 92 of the ConstitutionnelAct,1867[1], reflects this relationship, each partner has its own sphere of competence. legislative, however interaction and cooperation are essential to the proper functioning of the federation. In terms of sustainable development, canada has adopted a set of laws and regulations at both the federal and provincial levels.

1. At the federal level:

We are going to study the Federal Sustainable Development Act, the various regulations devoted to this area and the federal sustainable development strategy.

- **The Federal Sustainable Development Act (FSDA)**

Federal Sustainable Development Act S.C. 2008, c. 33 Assented to 2008-06-262[2] requires the development and implementation of a federal sustainable development strategy and the development of goals and targets for sustainable development in Canada.

The Government of Canada formalized its commitment to sustainable development by adopting the Federal Sustainable Development Act (FSDS) in June 2008.

Under the FSDA, the Government of Canada is required to develop a Federal Sustainable Development Strategy. FSDS is a whole-of-government approach to environmental sustainability that improves transparency and accountability.

The current FSDA emphasizes environmental sustainability and includes four themes:
1/Addressing Climate Change and Air Quality;
2/Maintaining Water Quality and Availability;
3/Protecting Nature; and
4/Shrinking the Environmental Footprint.

The sustainable development definition according to article 2 of this act is :

« sustainable development means development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. (développement durable). »

The purpose of this act is defined in the article 3 as follows :
« The purpose of this Act is to provide the legal framework for developing and implementing a Federal Sustainable Development Strategy that makes decision making related to sustainable development more transparent and subject to accountability to Parliament, promotes coordinated action across the Government of Canada to advance sustainable development and respects Canada's domestic and international obligations relating to sustainable development, with a view to improving the quality of life of Canadians. »

The fundamental principles set out in article 5 of this law are:
-« (a) the principle that sustainable development is based on an efficient use of natural, social and economic resources and the need for the Government of Canada to integrate environmental, economic and social factors in the making of all of its decisions;
-(a.1) the principle that sustainable development
-(i) is a continually evolving concept,
-(ii) may be achieved by, among other things, the protection of ecosystems, prevention of pollution, protection of human health, promotion of equity, conservation of cultural heritage, respect for domestic and international obligations relating to sustainable development and recognition of the present generation's responsibility to provide future generations with a healthy and ecologically sound environment, and
-(iii) may be advanced by, among other things, taking into account the precautionary principle, the "polluter pays" principle, the principle of internalization of costs and the principle of continuous improvement;

-(b) the principle of intergenerational equity, which is the principle that it is important to meet the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their own needs;
-(c) the principle of openness and transparency, which is the principle that the release of information should be encouraged to support accountability and public engagement;
-(d) the principle that it is important to involve Aboriginal peoples because of their traditional knowledge and their unique understanding of, and connection to, Canada's lands and waters;

-(e) the principle of collaboration, which is the principle that it is important for stakeholders to collaborate in the pursuit of common objectives; and

-(f) the principle that a results and delivery approach — that allows for developing objectives, developing strategies for meeting those objectives, using indicators for reporting on progress towards meeting those objectives and establishing accountability — is key to meeting measurable targets. »[3].

- **The different regulations in terms of sustainable development:**

Regulations are enforceable instruments which may create various requirements for various activities, including restrictions on certain activities and authorizations on others in order to improve scientific research or commercial activities while respecting sustainable development and the environment. Regulations may require reporting, monitoring, research and disclosure.

Environment and Climate Change Canada is one of the Government of Canada's most active regulators, administering more than 70 regulations affecting industries, other levels of government and Canadians in all regions of the country. For this reason, Environment and Climate Change Canada always seeks to improve its regulatory performance as part of its commitment to achieve regulatory excellence.

Below you will find Environment and Climate Change Canada's regulations along with information on many of its regulatory programs[4].

- Antarctic Environmental Protection Act (AEPA) Regulations

This section provides information on AEPA permits and a link to AEPA regulations on the Department of Justice website.

- Canadian Environmental Protection Act, 1999 (CEPA 1999) Regulations

This section contains a regularly updated list of, and information on, regulations under CEPA 1999.

- Energy and Transportation Sectors Regulations

This section provides the regulations administered by Environment and Climate Change Canada for the energy and transportation sectors and the department's major priorities regarding them.

- Migratory Bird Hunting Regulations

This section provides summaries of the migratory bird hunting regulations for each province and territory.

- Wild Animal and Plant Trade Regulations

This section provides information the administration of the Wild Animal and Plant Protection and Regulation of International and Interprovincial Trade Act, including a link to regulations.

- Regulations Related to Migratory Birds

This section provides links to the Migratory Birds Conventions Act, 1994, including links to the Migratory Birds Regulations and Migratory Bird Sanctuary Regulations. It also provides additional information.

- Fisheries Act Regulations

Environment and Climate Change Canada administers several regulations under the Fisheries Act to control water pollution from certain activities, including wastewater management, pulp and paper processing and metal mining. This section provides links to Fisheries Act regulations administered by Environment and Climate Change Canada and other information.

- Weather Modification Information Regulations

These Regulations, accessible through the link to the Department of Justice website, set out requirements for reporting activities intended to influence the weather artificially.

- Wildlife Area Regulations

This section provides general information on the Canada Wildlife Act and a link to its regulations on the Department of Justice website.

- Disposal at Sea Regulations

Regulations regarding potentially harmful activities at sea include: the Disposal at Sea Regulations under the Canadian Environmental Protection Act, 1999; the Deposit Out of the Normal Course of Events Notification Regulations under the Fisheries Act; and the Disposal at Sea Permit Fee Regulations under the Financial Administration Act. Clicking on any of the links will take to the appropriate regulations on the Department of Justice website.

- International River Improvement Regulations

The link will take you to these Regulations on the Department of Justice website. More information on these Regulations is also available on the water governance and legislation section of the Environment and Climate Change Canada website.

- **Sustainable development strategy :**

The Federal Sustainable Development Act provides the legal framework for the Federal Sustainable Development Strategy, or FSDS. It requires the Minister of Environment and Climate Change to table a new strategy every 3 years. Regular updating of the strategy allows it to reflect new priorities.

The FSDS sets out the Government of Canada's environmental sustainability priorities, establishes goals and targets, and identifies actions to achieve them. It outlines what we'll do across government to promote clean growth, ensure healthy ecosystems and build safe, secure and sustainable communities over a 3-year period.

For example, the federal sustainable development strategy 2016 2020 is based on the following elements[5] :

- Setting out goals aligned with the environmentally-focused Sustainable Development Goals (SDGs) of the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development (2030 Agenda)
- Establishement of strong targets and indicators
- Taking an inclusive approach recognizing the important roles of other governments, Indigenous peoples, stakeholders and all Canadians.

According to different deadlines to know long, medium and short term, objectives have been defined in the following areas of this strategy.

- supporting international agreements and initiatives, including the 2030 Agenda
- supporting informed and sustainable decision making across government
- implementing strong environmental legislation and ensuring robust and thorough environmental assessments
- working in partnership with Indigenous peoples and communities
- maintaining an ongoing conversation with partners, stakeholders and Canadians on sustainable development.

The strategy supports Canada's international sustainability commitments, including the 2030 Agenda for Sustainable Development. Departments and agencies across government are helping to implement and achieve this strategy results. The Act requires 26 federal organizations to prepare and contribute to their own strategy that is consistent with the FSDS. Sixteen other organizations participate on a voluntary basis[6].

2. At the provincial level

- **Sustainable Development Act Ch D-8.1.1 ,Adopted April 13, 2006**[7].

The principles of the Sustainable Development Act first found their inspiration through the 27 principles of sustainable development resulting from the International Earth Summit in Rio de Janeiro, Brazil, in 1992. In 2004, based on the reality of Quebec in terms of the environment, social situation and economy, the Ministry of the Environment has submitted 14 principles and a first draft of a sustainable development plan for public consultation. The consultation amended two of the principles and added two more, bringing the total to 16 principles.

Quebec, by adopting its Sustainable Development Act, is providing its own definition of sustainable development:

“A development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet theirs. "

"Sustainable development is based on a long-term vision that takes into account the inseparable nature of the environmental, social and economic dimensions of development activities. "(Art 1 of 2006 Act)

The objective of the Sustainable Development Act, of 2006 is to establish anew management framework for all government departments and agencies of Quebec. This common framework aims to allow better integration of development sustainable in the exercise of their powers and responsibilities.

The Quebec government has enshrined 16 development principles durable in this law. In order to better integrate research into sustainable development in their spheres of intervention, the departments and bodies take into account all of these principles in the context of their various actions.(Art 2 of 2006 Act).

These principles are:

“Health and quality of life”, “social equity and solidarity”, “protection environment "," economic efficiency "," participation and commitment ”,“ access to knowledge ”,“ subsidiarity ”,“ partnership and intergovernmental cooperation ”,“ prevention ”,“ precaution ”,“ protection of cultural heritage ”,“

preservation of biodiversity ",“ respect the support capacity of ecosystems ",“ production and consumption responsible ",“ polluter pays "and“ internalisation of costs ".(Art 6 of 2006 act)

- **The regulations[8] :**

The regulations and normative acts that come under the responsibility of the Minister and the Ministry of the Environment and the Fight against Climate Change. These texts are updated monthly and have official status. We will quote the following regulations as an indication:

Regulation respecting the application of section 32 of the Environment Quality Act This link will open in a new window.

- Regulation respecting the application of the Environment Quality Act.
- Regulation respecting private aqueducts and sewers.
- Regulation respecting the purification of the atmosphere.
- Regulation respecting quarries and sand pits.
- Replaced by the Regulation respecting quarries and sand pits.
- Regulation respecting the circulation of motor vehicles in certain fragile environments.
- Regulation respecting compensation for damage to wetlands and bodies of water.
- Regulation respecting compensation for municipal services provided to ensure the recovery and reclamation of residual materials.
- Regulation respecting biomedical waste.
- Regulation respecting the mandatory declaration of certain emissions of contaminants into the atmosphere.
- Regulation concerning the delegation of management of certain parts of the cap and trade system for greenhouse gas emission rights.
- Regulation respecting the application of the Act to increase the number of zero-emission motor vehicles in Québec in order to reduce greenhouse gas emissions and other pollutants.
- Regulation respecting the limitation of the number of credits that can be used by an automobile manufacturer and the confidentiality of certain information

- **Sustainable development strategy (Quebec)**

In accordance with articles 5 and 7 of the 2006 law the government is adopting a sustainable development strategy to ensureconsistency of government actions. This strategy is disseminated andaccessible to the public. It must be revised every five years with the possibilityan extension for a period of up to two years.

Major axes : Through the strategy, the government indicates where it intends to go, the objectives to be achieved and how he intends to go about it. Thus, the strategy government allows:

• to present the vision, the issues, the orientations or the lines of intervention and the objectives of public administration;

• provide for the main mechanisms and means to ensure the monitoring of the actions implemented and measuring the progress made.

The content of the strategy must reflect the range of citizens' concerns, environments and living conditions in Quebec, so that the differences between rural and urban areas as well as the situation of communities' indigenous peoples are taken into account in particular.

Under-Section 2: Institutional framework of the sustainable development

The territorial administration of Canada is under the authority of the Parliament of Ottawa, the ten provinces and the three territories. According to the Standard Geographical Classification, the territory is grouped into six distinct regions and subdivided into several geographic areas.

Sustainable development is a key priority for the Government of Canada. Sustainable development in Canada can not be achieved without a strong commitment at all stages of policy and practice development and from the various levels of government (federal, provincial, territorial and municipal government).

The most important Canadian territorial division is the province or territory. Because of Canadian federalism, the federal Parliament has no direct authority over the provinces. It grants a similar autonomy to the territories. The provinces and territories can be grouped into regions (3 to 7 depending on the grouping). According to this geographic breakdown, sustainable development is entrusted at the same time to federal institutions and other provianciales, as follows.

1. At the federal institutions level

In order to support the fundamental principle that effective sustainable development relies on a coordinated approach among several government institutions, different ministers are committed to contributing to the FSDS and playing a role in supporting Canada's vision. in terms of sustainable development. As required by the FSDS, They prepare their own Ministerial Sustainable Development Strategies (MSSD) every three years, which describes the Department's contributions to the FSDS.

Minister of the Environment and the Fight against climate change is the main guarantor of the application of the federal strategy on sustainable development.

According to the federal law on sustainable development, the organs responsible for the application and monitoring of the implementation of the strategy are:

Committee:Committee on Sustainable Development

A committee of the Queen's Privy Council for Canada, consisting of a Chairperson and other members of the Queen's Privy Council for Canada, shall have oversight of the development and implementation of the Federal Sustainable Development Strategy.

Office :Sustainable Development Office

- The Minister shall establish a Sustainable Development Office within the Department of the Environment to develop and maintain systems and procedures to monitor progress on implementation of the Federal Sustainable Development Strategy.

The prerogatives of the office:

-The Office shall, at least once every three years after this Act comes into force or, as of November 10, 2017, at least once within every three-year period beginning on that date, provide the Minister with a report on the progress of the Government of Canada in implementing the Federal Sustainable Development Strategy.

- Every designated entity or, in the case of a designated entity over which a minister presides, the minister presiding over the designated entity shall contribute to the development of the report.

- The Minister shall cause the report to be tabled in each House of Parliament on any of the first 15 days on which that House is sitting after the Minister receives it.

- A report that is tabled in a House of Parliament is deemed to be referred to the standing committee of that House that normally considers matters relating to sustainable development.

Sustainable Development Advisory Council :(2008, c. 33, s. 8)

- The Minister is the chair of the Sustainable Development Advisory Council.
- The mandate of the Sustainable Development Advisory Council is to advise the Minister on any matter related to sustainable development, including matters referred to it by the Minister.

-The Minister shall appoint a Sustainable Development Advisory Council composed of one representative from each province and territory, six representatives of Aboriginal peoples, and three representatives from each of the following:

- Environmental non-governmental organizations;
- Organizations representative of business; and
- Organizations representative of labour.

-The Minister shall, when appointing representatives to the Sustainable Development Advisory Council, seek to reflect the diversity of Canadian society by taking into account demographic considerations such as age and gender.

Departments and agencies across government contribute to implementing the sustainable development strategy and achieving results. The Act requires 26 federal organizations to prepare their own strategies that comply with and contribute to the FSDS. An additional 16 organizations contribute on a voluntary basis.

2. At the provincial institutions level:

Still at the provincial level, we will see the Quebec case and its sustainable development institutions.

Sustainable development as outlined since 2006 by the Government of Quebec is built on a long-term vision and principles to enable current generations and future to benefit from equitable conditions for their development.

In the public administration, the integration of sustainable development based on a legal basis, a Strategy reference and implementation tools (including sustainable development action plans –(PADD) has mobilized since 2006 more than 120 departments and agencies of the Government of Quebec demonstrating that the process is now operational. Several organizations invest time and money in steps that are consistent with the objectives of the Strategy sustainable development and with the principles of sustainable development.

All the ministries and agencies have developed a PADD and implemented 1149 actions. These actions contribute to gradually establishing a new management framework in the administration public by implementing ways of doing things that are consistent with sustainable development. They have also helped bring about changes in society:

- By further integrating the consideration of the three dimensions of sustainable development in a wide variety of activities and projects;[9]
- By developing means of support and exchange with actors in society.

According to the Quebec law on sustainable development, the organs responsible for the application and monitoring of the implementation of the strategy are:

- **The Ministry of the Environment and the Fight against Climate Change** contributes to the sustainable development of Quebec by playing a key role in the fight against climate change, the protection of the environment and the conservation of biodiversity for the benefit of current generations and future.

-The Minister of Environment and the Fight against Climate Change, in collaboration with the other ministers concerned, is to ensure that the strategy is developed in a way that reflects the range of concerns of citizens and communities and all living conditions in Québec, so that the differences between the rural and urban areas and the situation of Native communities are taken into account.

In collaboration with the other ministers concerned, the Minister may take any measure to consult the public and bring the public to take part in the development of any project or any review of the strategy, in order to promote discussion and enrich the content of the strategy, make it known and promote its implementation.

In addition, the strategy and any review of the strategy must be submitted to public consultation in the form of parliamentary committee hearings.

The prerogatives of the Minister :

To ensure the carrying out of this Act, the functions of the Minister of Environment and the Fight against Climate Change consist more specifically in,

1- promoting sustainable development within the Administration and among the general public, and fostering joint and cohesive action in order to harmonize interventions;

2- coordinating the efforts of the government departments to define, renew or revise the components of the sustainable development strategy, including sustainable development indicators, and recommending the adoption of the strategy and indicators by the Government;
3- coordinating efforts to prepare periodic assessments of the implementation of the sustainable development strategy within the Administration and, at least every five years, drafting, in collaboration with the other government departments concerned, an implementation status report and submitting it to the Government for approval;
4- enhancing knowledge and analyzing experiences elsewhere in the field of sustainable development, in particular as regards the directions pursued by strategies and action plans and their implementation, and the development of indicators and other methods for measuring the progression of sustainable development and the integration of related environmental, social and economic concerns; and
5- advising and providing expertise and assistance to the Government and third persons as regards sustainable development to help achieve the objectives of the strategy and to ensure that the principles of sustainable development are applied and complied with.

-Government departments and agencies

When so requested by the Minister, government departments and agencies in the Administration provide assistance for sustainable development to the Minister in the areas under their jurisdiction. In particular, they provide the information needed by the Minister to develop, revise or assess the implementation of the sustainable development strategy, including indicators or any other monitoring and accountability mechanisms.
This section also applies to bodies and institutions.

A Position of sustainable development commissioner

A sustainable development commissioner, who reports to the Auditor General of Quebec, has been created. The Sustainable Development Commissioner must examine the application of the Sustainable Development Act and, consequently, the implementation of the strategy. Each year, it must produce a report, which it makes public as part of the report of the Auditor General of Quebec and which it tables in the National Assembly of Quebec.

A report every ten years

Finally, the Minister must, periodically, present and table in the National Assembly of Quebec, as required by the Sustainable Development Act, a report on the application of this act. A first report was filed as required in April 2013. The next ones must be produced every ten years.

Section 2: A case study, the sustainable town of Montreal (2016-2020)

The City of Montreal, with the adoption of Sustainable Montreal 2016-2020 in June 2016, contributes to the of these 17 Sustainable Development Goals by setting 10 collective targets, as well as 20 actions to be carried out by 2020 by municipal administration and 20 others to be carried out by Montreal organizations wishing to get involved and join the movement.

The 17 Sustainable Development Goals (SDGs) are part of the Sustainable Development Agenda at the 2030 horizon that UN member states and Canada adopted in September 2015. Implementation of the SDGs calls for the commitment and active contribution of governments and all of civil society.

We are going to treat the study case of the city of montreal in two flights as to know:
The different action plans to make Montreal a sustainable city and the implementation of sustainable measures by the Montreal administration and its partners.

Under- Section 1: The different action plans to make Montreal a sustainable city:

We are going to discuss the particular status of the city of Montreal and then see the different action plans.

a) The special status of the city of Montreal:

Municipalities are at the forefront of communities' adaptation to climate, technological and demographic change. They demonstrate innovation and agility in developing concrete solutions for citizens. As the next federal election dawns, political parties must commit to supporting them and doing more to recognize their crucial contribution to the quality of life of the citizens of Canada. With a population of over 2 million, Montreal is the second largest urban agglomeration in Canada.

Its economic strength is undeniable: the growth rate of the Montreal economy would have reached 3.6% in 2018, which would bring its 2018 gross domestic product (GDP) to more than $ 135 billion. has been accentuated over the past five years: in 2018, the Quebec metropolis generated 35.1% of Quebec's economic activity, a share well above its demographic weight of 24%. In 2018, capital expenditures there were estimated at nearly $ 12.7 billion, private and public sectors combined, up 8.5% compared to 2017. As such, Montreal receives 33.6% of investments made in Quebec.[10]

The metropolitan Act[11]

With the adoption of Bill 121 increasing the autonomy and powers of the City of Montreal, the metropolis of Quebec, the government of Quebec recognized the special status of Montreal as the metropolis of Quebec. With this decision, the metropolis will be able to fully play its role as an engine of economic development and a springboard for Quebec on the world. It has since benefited from a more flexible legal framework better suited to the reality of a 21st century metropolis. This new legal framework also takes into account the specificities of the metropolis on the economic and social plans by granting it new levers to ensure the development of its territory.

Several measures emphasize the role of the metropolis as an economic engine. They will strengthen the city's capacity to intervene economically on the scale of its territory, by giving it the means to achieve its ambitions.

This new status will make it possible to adopt business assistance programs in order to better support economic activities that create wealth, as well as to attract and retain foreign investment and support the implementation of large-scale projects. Also, this statute gives the right of first refusal for the acquisition of buildings for municipal purposes.

In terms of living together, the new powers granted to the City of Montreal will enable it to strengthen its role as a united and inclusive metropolis. This law includes significant advances in housing development, land use planning, heritage management and the integration of newcomers.

The framework agreement on the status of the city of Montreal

In the framework agreement on the commitments of the government of Quebec and the City of Montreal for the recognition of the special status of the metropolis, which was signed in Quebec City on December 8, 2016, the government undertook to institute the " Montreal reflex ". According to the terms of the agreement, this will result in the addition of a Montreal chapter in all economic and social policies clearly identifying the socio-economic and financial impacts on the metropolis, through measures implemented by the before by the Government of Quebec as well as by the government's commitment to consult the City in good time on the laws, regulations, programs, policies or directives which concern or directly affect it.

b)The different action plans:

Sustainable Montréal 2016-2020 sets four development priorities sustainable on which municipal authorities and the community will focus their actions over the next five years. The actions of sustainable Montreal 2016-2020 are thus complementary to the initiatives already launched.

-Reduce GHG emissions and dependence on fossil fuels Greening,
- Increasing biodiversity and ensure the sustainability of resources
- Ensure access to sustainable neighborhoods, on a human scale and in health
- Make the transition to a green economy, circular and responsible.[12]

To meet Montreal's priorities in sustainable development, Montreal sustainable 2016-2020 proposes 20 actions to be carried out by 2020 by partner organizations and 20 actions to be carried out by 2020 by the municipal administration.

The 20 actions for organizations partners were determined by the 230 partners engaged in the implementation of Sustainable development plan for the Montreal community 2010-2015, during a consultation process that took place in 2015-2016. These actions reflect the concerns and interests of these partners, as well as than their ability to act on the environment which is their. They represent the contribution of partners to the challenges and priorities identified.
Examples: - Encourage the use of active and public transport - Reduce, optimize and electrify the fleet of vehicles - Protect and enrich the urban forest and biodiversity - Protect, restore and enhance Montreal's heritage - Fight against waste , particularly food waste -Support the development of the social and solidarity economy, -Disinvest in fossil fuels.[13]

The 20 actions for the administration municipal take into account the path traveled so far and sign up in addition to the plans and policies of the City of Montreal which are being implemented work, under review or to come.
Other actions aiming to make the Montreal administrationmore exemplary in its practices have also been determined. Local sustainable development plans will also be adopted within a year and will before actions that can be taken by local administrations (districts and towns related) according to their fields of expertise to meet the challenges and prioritiesidentified.
Example :-Increase the modal share of travel on foot, by bicycle or by public transport community-Electrify and optimize Montreal transport- Increase the number of sustainable buildings in Montreal-Protect and enrich the urban forest and biodiversity- Optimize water management- Fight against inequalities and promote inclusion- Continue the development of viable neighborhoods-Publicize good practices and increase initiatives for sustainable development.[14]
Adoption of the sustainable Montreal plan2016-2020 reiterates the will to continue the work started by Montreal organizations and the municipal administration toaccelerate the transition to the metropolis sustainability that we aspire to.

Under- Section 2: The implementation of sustainable measures by the Montreal administration and its partners

The City of Montreal will coordinate the efforts of its partners and will promote exchanges of expertise as well as the dissemination of good practices in the activities of its network of partners. It is also committed to doing monitoring and reporting on its efforts and those of its partners. The implementation of the various action plans depends on these three following elements; Monitoring teams, partners, and funding for the various sustainable Montreal programs.

a)The mobilization teams

A mobilization team is set up for each of the four sustainable development priorities. These mobilization teams are an opportunity to broaden perspectives, to work in transversal mode and act all together for the common good.

The mobilization teams bring together elected as well as representatives of the City of Montreal and the community who can do the difference with respect to one of the priorities of sustainable development specific to Montreal.

They aim to share the responsibility of the achievement of targets between the community and the municipal administration, by implementing concrete, measurable achievements that have a convincing impact on the quality of life.

These teams are divided into four according to the defined priorities :[15]

Team 1 - Low-carbon Montreal To ensure a sustainable future for current and future generations, the transition from an economy dependent on fossil fuels to an economy based primarily on clean and renewable energies is a must. This team is part of the public consultation on reducing dependence on fossil fuels in autumn 2015 and winter 2016 and will tackle the main sectors of GHG emissions on the Montreal territory, i.e. transportation and buildings.
Team 2- Montreal, Green City In order to shape a greener city, this team will solicit the contribution of the community to the major objectives. greening, biodiversity and protection of natural terrestrial environments. The proposed actions will aim to make more room for the vegetal fabric and the services provided by nature in terms of health and quality of life, for the benefit of all citizens, by focusing on the complementary role of stakeholders. This is all the more important as heat islands cover 28% of the urban area of the agglomeration of Montreal and about a third of residential areas.
Team 3 - Montreal, neighborhoods where life is good Montreal, like other large metropolises , faces major challenges such as demographic changes, growing socio-economic inequalities and challenges related to living together. To stay attractive and developing, Montreal must focus on the development of sustainable neighborhoods by pursuing its efforts to provide its residents with a quality, healthy, safe, inclusive and healthy environment lifestyle, diversity and reduction of social inequalities. This team will discuss the concepts of equity environmental, social, economic and cultural.
Team 4 - Prosperous and responsible Montreal Important investors and consumers of goods and services, the public and private sectors can accelerate the transition to a green, circular and responsible economy. This team will collectively reflect on how to use the human, financial, material and information resources available in order to benefit from their leverage. Its mandate will be to raise awareness and share information, good practices in management and associated tools.

b) The partners and the funding:

Partner organizations contribute, within their means and according to theirexpertise, to make Montreal a sustainable metropolis and represent an additional source of funding to the various local and federal funding funds, as follows :

The partners :

Since its beginnings in 2005, the Montreal approach to sustainable development is a success that is based on mobilization and commitment of the community to work in close collaboration with the municipal administration to make Montreal the sustainable city to which all Montrealers aspire.
To participate in this collective effort, organizations Montreal women are invited to become Montreal partners sustainable 2016-2020, the third development plan sustainable development of the Montreal community. Be an organization partner of sustainable Montreal 2016-2020, it is:[16]
- implement at least one of the 20 actions of the Action plan of partner organizations;
- participate in one of the 4 mobilization teams;
- launch or contribute to a development project sustainable on the Faire Montréal platform.

Montreal organizations must formalize their commitment and specify the nature of their contribution filling out a form available on the Office's website sustainable development of the City of Montreal.
The Showcase of the achievements of partner organizations is the result of a survey in which organizations partners were invited to submit the projects they had achieved halfway through the implementation of Sustainable Montreal 2016-2020. It also highlights projects that have been nominated or featured in the winners of the 2017 and 2018 editions of the Gala de recognition in environment and sustainable development from Montreal.
Montreal Airports (ADM) Expansion of the international jettyLEED silver certified - Quebec Association for energy control FIME - Innovative financing forefficient municipalities - Association québécoise Zéro Déchet Montreal Zero Waste Festival – Bell Provision of vehicle charging stations to Bell employees -Social Development Corporation Employment destination: First professional reintegration platform - McGill University Sustainable Development Fund.[17]

Funding:

Municipal and local communities benefit in addition to their own budget allocated to the development of several funding at federal and regional level.

Example of special funds ; green background created in June 2006under the responsibility of the Minister of the Environment and Climate Change is assigned to the financing of measures or programs that the Minister can carry out within the framework of his functions. The green fund is an accounting instrument allowing the Minister to pay income into it in order to support the various partners such as municipalities, businesses and non-profit organizations working in the environmental field.[18]

The environmental protection fund of the state water domain created in 2017 by the Quebec government under the responsibility of the Minister of the Environment and Climate Change, for the first in order to support the various partners such as municipalities, businesses and non-profit organizations working in the field of the environment.

And other federal funding such as the Canadian Fund for Local Initiatives[19], the Technology and Development Fund. And finally a financing within the framework of the financing program of the objectives of sustainable development (grant awarded by the Canadian government. The latter is subject to obtaining an authorization from the government of Quebec for the organization concerned.

Conclusion:

Canada and more precisely Quebec deployed multiple juridical, institutional and financial mechanisms by involving all the socioeconomical actors in order to realize and to promote the development program of Montreal 2016-2020, Canada's second biggest town.

This program reinforces the intersectoral approach of the planification and an integrated management of natural resources.

However, the accomplishment of this development process in the local and territorial collectivises worldwide depends on the solidarity between the different generations, it has to extend itself between developed nations and emerging countries, between northern countries and southern countries, between rich and poor people, to fight against exclusion at a local and international scale.

---

[1]Dara Lithwick (2015), Un pas de deux : La répartition des pouvoirs législatifs entre le fédéral et les provinces aux articles 91 et 92 de la Loi constitutionnelle de 1867, Publié le 8 décembre 2015.Page 2 et 3.
https://bdp.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/fr_CA/ResearchPublications/2015128E(Consulté 27/01/2021)

[2]Federal Sustainable Development Act ,S.C. 2008, c. 33, Assented to 2008-06-26, https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/f-8.6/TexteComplet.html (Consulté le 27/01/2021).

[3]Article 5 of Federal Sustainable Development Act ,S.C. 2008.

[4]Règlements administrés par Environnement et Changement climatique Canada - Canada.ca,
https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/organisation/transparence/lois-reglements/reglements-administres.html (Consulté le 25/01/2021).

[5]La stratégie fédérale de développement durable pour le Canada,
http://fsds-sfdd.ca/index_fr.html#/fr/intro/ (Consulté le 25/01/2021).

[6]Les objectifs de la Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada,
http://fsds-sfdd.ca/index_fr.html#/fr/intro/ (Consulté le 25/01/2021).

[7]Projet de loi n° 118(2006, chapitre 3). Loi sur le développement durable ,
Éditeur officiel du Québec 2006,
http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2006C3F.PDF
(Consulté le 24/01/2021).

[8]Les textes intégraux sont disponibles sur le site web legis.Quebec .

[9]Etat de situation du développement durable au Québec (Rapport de la période 2006- 2013)
https://www.environnement.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/Etat_situation_DD_web.pdf
(Consulté le 02/02/2021).

[10]Ville de Montréal - Portail officiel - Statut de la métropole,
http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=5997%2C142523791&_dad=portal&_schema=PORTAL
(Consulté le 02/02/2021).

[11]Assemblée Nationale, loi augmentant l'autonomie des pouvoirs de la ville de Montréal métropole du Québec (PL 21). Villemontreal.qc.ca (consulté le 02/02/2021)

[12]- Daniel lussler ,Montréal durable (2016-2020), bureau du développement durable- ville de Montréal- Québec 2016, p 13.

[13]Daniel lussler, Montréal durable (2016-2020), bureau du développement durable- ville de Montréal- Québec 2016, p 18 -19.

[14]Ibid, p 20 - 25.

[15]Daniel lussler – Montréal durable (2016-2020), bureau du développement durable- ville de Montréal- Québec 2016, p 26.

[16]Vitrine des réalisations : organisations partenaires de Montréal durable 2016-2020 Ville de Montréal , p 3, portail-m4s.s3.montreal_durable2016_2020_vitrine_des _realisation_partenaires.pdf (Consulté le 28/01/2021).

[17]Vitrine des réalisations : organisations partenaires de Montréal durable 2016-2020 Ville de Montréal , pp. 5-10 et 9, portail-m4s.s3.montreal_durable2016_2020_vitrine_des _realisation_partenaires.pdf (Consulté le 28/01/2021).

[18]Budget de dépenses 2017-2018, Budget des Fonds Spéciaux Québec, 31 mars 2018, p.36.

[19]Voir pour plus de détails, fonds canadiens initiatives locales (FCIL) sur : international.gc.ca/world-monde/funding-financement/cfli-fcil/index.aspx (Consulté le 28/01/2021).

صعود الديمقراطية التشاركية المحلية كمقاربة جديدة لإعادة تأهيل الشأن المحلي

بورتو أليغري Porto Alegre كنموذج رائد

he rise of local participatory democracy as a new approach to rehabilitating local affairs: Porto Alegre as a pilot model

د.حمو بوعلام
أستاذ محاضر أ، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

الملخص:

أصبحت الديمقراطية التشاركية على جداول أعمال العلماء والسياسيين لفترة طويلة من الزمن، كميزة جديدة للتطور الديمقراطي، وإعادة فكرة المواطن في قلب المشروع الديمقراطي، وتعزيز الشعور بالفعالية السياسية، والمساهمة في تكوين مواطنة فاعلة وواعية. تحاول هذه الورقة البحثية التأكيد على أن الديمقراطية التشاركية توفر وجهة نظر مفيدة يمكن من خلالها فهم المنطق الكامن وراء بناء مجتمعات تشاركية قادرة على تصميم هياكل وقواعد مؤسسية مناسبة لتحفيز المواطنة النشطة، وربطها بمستوى جودة الحياة.

الكلمات المفتاحية: الديمقراطية التشاركية، المشاركة السياسية، الديمقراطية المباشرة، التفاعل السياسي.

Abstract :

The participatory democracy has become on the scholars and policy agendas For a long time, as a new feature of democratic development, and Bringing back the idea of the citizen at the center of the democratic project, and foster enhances a sense of political efficacy, and contribute to the formation of an active and knowledgeable citizenry. This research paper attempts to emphasize that the participatory democracy provides a useful vantage point from which to understand better the logic behind construction of participatory communities able to design institutional structures and Rules suited to stimulating Active citizenship, and link them to the level Quality life.

key words: Participatory democracy, political participation, Direct democracy, political interaction

مقدمة:

غالبا ما يعود بنا الحديث عن الديمقراطية إلى تلك المرحلة الاسطورية من حياة الدولة المدينة بأثينا، وبالأخص لتلك التجربة السياسية الرائدة في تدبير الشأن العام. بالرغم من أن البحوث الناشئة في قضايا الديمقراطية لا تجد حرجا في تأكيد ادعاء "مايكل لورانس" Michael Laurence بأن الديمقراطية كابتكار مؤسساتي، أو كبرنامج أكاديمي لم يتكشف بصورته الحالية إلا في القرن العشرين.[1] وهي القناعة التي يتقاسمها العديد من الباحثين الذي يرجعون حقيقة ذلك الادعاء للإسهامات الكبيرة التي قدمتها الثورة المنهجية في تأسيس القواعد العلمية للعلوم الاجتماعية، وضبط معايير بلوغها "النتيجة السببية القوية" بتعبير "روبنسون" غير الاعتباطية.

رغم الزخم المعرفي المتزايد في معالجة قضايا الديمقراطية، والخبرة الطويلة التي اكتسبتها كنمط حكم في التدبير السياسي، مازالت البيانات الناشئة للدراسات الديمقراطية تقدم إثباتات قوية على أن مسار بلوغ النتيجة

السببية القوية في قضايا الديمقراطية لم ينضج بعد، حيث مازال الالتباس قائما لدى الباحثين عند محاولتهم التأكيد على شدة الارتباطات السببية للظاهرة. ويعزى جانب مهم من هذا الاشكال إلى بعد الدراسات في الموضوع عن الأطر المنهجية الصارمة في تحقيق "القبضة الحتمية" بتعبير "جان تيوريل" Jan Teorell على احتمالات نجاح الديمقراطية أو فشلها.[2] وهي المسألة ذاتها التي تقوض من جهود "نمذجتها"، وحسن تسويقها علميا على الاقل.

وضعت هذه الحقيقة المجتمعات العلمية في حالة من التوجس الميثودولوجي، اتجاه نجاعة بحوثها، وأدخلتها في مراجعات مكثفة للعديد من السرديات غير المعللة حول الديمقراطية، التي فرضت هيمنتها لزمن طويل "كثيمات" Themes بتعبير "إدغار موران"Edgar Morin على تصاميم البحوث العلمية، وعلى الانتاج الفكري في الموضوع. من زاوية أخرى، ساهم التشغيل الاجرائي الفاشل للديمقراطية وما انتجه من "موجة عكسية" بتعبير "دايموند" Larry Diamond إلى التساؤل بجدية حول قدرة الظاهرة الديمقراطية على التملص من سطوة إرث من "الثيمات المعيارية" للفلسفة السياسية، حتى يسهل معالجتها كمنظومة إجرائية، غرضية التوجه، وحتى لا تصبح "منتوج ثانوي للصدفة، أو الاعتباطية" كما ادعى كل من "برزيورسكي" Przeworski Adam، و"جون ووتربيري" John Waterbury.[3]

في منتصف السبعينات من القرن الماضي حمل جيل جديد من الباحثين في الدراسات الديمقراطية المقارنة مشروعا يتبنى الحصافة في الطرح، والانفتاح على باقي المجتمعات الأخرى، والاضافات العلمية المختلفة، لتحقيق استفاضة في القيم البشرية المشتركة، وتحسين الفهم المشترك للظاهرة، وذلك بتبنيهم أطروحة الديمقراطية "كفكرة متنازع عليها بالضرورة". هذا التوجه الناشئ كان الدافع وراء البحث عن مقاربة بيِّنة يمكنها استقراء تعقيدات مشكلة الديمقراطية والبحث عن التماثل العالي في إرشاداتها وتوجيهاتها، لتكون "أقل اعتباطا" بتعبير "غارسيا لوبيز". وتكون بذلك هذه المقاربة بمثابة المخطط الاستعجالي لإعادة تأهيل الديمقراطية، بعدما سبق وأن تم تأهيل الفضاء السياسي بفواعل جدد (غير رسميين) إلى جانب الفاعل التقليدي "الدولة".

*** المشكلة البحثية:**

تعمد هذه الورقة البحثية على مختلف المساهمات والأدبيات الأوسع لاستكشاف الديمقراطية التشاركية، والظروف التي تطورت فيها، والتي اكتسبت منها ميزاتها التنافسية أمام التصور التقليدي للديمقراطية. وكيف استطاعت الديمقراطية التشاركية التسويق لنفسها كمقاربة مؤسسات وليست توصيفات اخلاقية. وهو ما يسمح بإلقاء مزيد من الإضاءة على هذا الحقل الفكري الديناميكي الذي يحمل من البرامج التنموية والحلول علاجية الكافية لترشيد أنماط الديمقراطية السائدة، وتحسين وضعية المواطنة بمشاريع تهدف إلى استقطاب المواطن كفاعل ايجابي، واشراكه أكثر في تدبير الحلول المناسبة لمشاكله اليومية .

تحاول هذه الورقة البحثية معالجة هذه الإشكالية من خلال الاسئلة التالية:

1. لماذا نحتاج إلى إعادة إحياء المشهد الأثيني "اسيغوريا" Isegoria ؟.
2. إلى أي مدى ستنجح "التشاركية" كصفة مؤهلة للتصور التقليدي للديمقراطية ؟

3. ما هي حدود نجاح الديمقراطية التشاركية المحلية كمقاربة مبتكرة في تقديم حلول علاجية لمشاكل الاختيار الجماعي الذي تعقد بتنازع الأجندات السياسية؟
4. هل ستنجح الديمقراطية التشاركية المحلية في إعادة حشد المواطنين وتحفيزهم على المشاركة السياسية ؟
5. هل نستطيع فعليا ضبط إعدادات الديمقراطية التشاركية، حتى ننجح في إشراك موسع للمواطنين، وتصميم تغيير مؤسسي هادف لترقية جودة العيش المحلي؟

* الفرضيات العلمية:

1. تراهن المقاربة التشاركية على التحول من الاستقصاء "الجيني" لفهم المشاركة السياسية إلى عيش المشاركة المفهومة، والحاملة لمشروع بتعبير "جيوفاني سارتوري".
2. علاقة الديمقراطية بالتشاركية علاقة الشرط بالمشروط.
3. تساهم الفضاءات العامة التشاركية التي تنشؤها الديمقراطية التشاركية في تسهيل الاندماج الاجتماعي، مساءلة الجادة للدولة ، وبالتالي تعميق الديمقراطية.
4. تعتبر الديمقراطية التشاركية شكل من اشكال استمرار الديمقراطية في التوسع.
5. مازالت الديمقراطية التشاركية لم تستطع الخروج عن تلك المؤسسة المتناقضة، الغير قادرة على ممارسة ما تبشر به بتعبير "هوفمان ."
6. تنادي الديمقراطية التشاركية على المواطنين لتأسيس فضاء تشاركي واعد. لكنها لا تكشف لهم عن مصالحهم فيه، وحدود الانتفاع منه.

المبحث الأول: نحو اعادة احياء "اسيغوريا" Isegoria اثينا.

اهتم جزء كبير من تاريخ الفكر في الديمقراطية بالإجابة عن التساؤل الأسطوري لأفلاطون "من الذي يجب أن يحكم؟". بالرغم من أن الاجابة عن هذا السؤال مرت بمسار معقد للغاية، فرضه التطور المتسارع للاجتماع الانساني على المستوى الاقتصادي، السياسي، الاجتماعي، الثقافي، وعلاقاته الخارجية، وأدواته في تحقيق المفهوم الخلدوني "للمدنية". كما فرضته أيضا المطالبة المستمرة للمجتمع باسترجاع حقوقه في توسيع تفضيلاته السياسية، واعادة إحياء حقه في المفهوم الاثيني لـ "demos".[4]

مثلت "اسيغوريا" Isegoria الأثينية في التراث السياسي الحالة المثالية والأسطورية للديمقراطية. كما مثلت "الحالة التشغيلية" للنمط الثالث (الديمقراطية المباشرة) الذي اقترحته كتابات افلاطون لحكم دولة المدينة بأثينا، والذي يقوم على التحكيم العلني، التزامني، والمباشرة لجميع القرارات التي تؤثر في كل جانب من جوانب الحياة في أثينا، والتصويت عليها من قبل من لهم الحق في الحضور الفردي، وبدون حزمة نيابية أو وساطة للجمعية الحاكمة التي كانت تعقد بالمكان المسمى "اكليسيا" Ekklisia على تلة "البنيكس"Pnyx.[5] بالرغم من أن حضور ذلك المشهد الديمقراطي كان يقتصر فقط على قلة قليلة من المواطنين الأحرار، ويغيب عنه الكثير من عموم الناس الذين ليس لهم الحق في ذلك. فالجمعية الحاكمة تشكلت حصرا من العنصر الذكوري من اليونانيين الأحرار فقط، "دون

العنصر النسوي اللواتي كن بوضعية مواطنات ولكن بدون حقوق سياسية".[6] من هذا المنطلق سارعت الدراسات الناشئة بمراجعة العديد من المفاهيم التي تم صياغتها في تلك الفترة من تاريخ البشر بشكل حصري، ومؤلم بتعبير "جون هوفمان" John Hoffman.[7] وإعادة مراجعة الكثير من السرديات التاريخية التي صنفت المجتمع الاثيني "كمجتمع اتصالي مثالي" بتعبير "هابرماس".

لكن السر في نجاح هذا النمط من "ديمقراطية الملاحظة"، يكمن في القيم الفلسفية، السياسية وحتى العقائدية التي تشبعت بها الجمعية الحاكمة، والتي شكلت أرضية سياسية صلبة لتحقيق النقاش العام و"المطارحة" في الحجج، أو ما يسميه "هابرماس" "بالخطاب" الحر، والتزامني، وبضمانات عالية في استمرار تلك الاجتماعات في معالجة تعقيدات العيش المشترك، والتي وصل عددها في السنة إلى حوالي 40 اجتماعا.[8] وهنا لابد من التأكيد على أهمية دورية الاجتماعات، كمؤشر صحي يقدم إقرار confirmation صريح للجهات المهتمة بالتفاعل باستمرار تداول الفرص لمطارحة الرأي، والفرص المستقبلية لتدارك ما قد تم من تقديرات خاطئة في السابق. وهي القاعدة الذهبية التي اصبحت بمثابة الروح التشغيلية للديمقراطيات الحديثة، التي تتأسس على لزوم احترام دورية المداولات الخاصة بالمجالس النيابية.

هذه المنظومة من القيم التي تم تشغيلها إجرائيا بأثينا، قدمت المعنى الحقيقي لكلمة "اسيغوريا" Isegoria والتي تعني "الحق المتساوي في الكلام".[9] والذي تسمو به عن قدرتها على حشد الأحرار من المواطنين في مكان واحد، إلى اعتبار سياسي مهم هو تثمين "السلوك الملحوظ للمشاركين".[10] هذا التثمين هو الذي يعزز حرية الحضور في التكلم بأصواتهم، وحق الآخرين في سماعهم، وملاحظة انفعالاتهم، وتعبيراتهم الجسدية، وهو ما يؤسس فعليا "لحالة مثالية للكلام" التي يسود فيها الخطاب الحر، والمفتوح، ويتم التوصل من خلالها إلى القرارات تم إيثاقها بالمناقشة العلنية، وترجيح الرأي السديد فيها.[11] لذلك تعطي "اسيغوريا" للديمقراطية صورتها الحقيقية التي تسَموا على كونها فضاء عددي مادي قائم على حشد الأصوات لتحقيق الأغلبية العددية، وتقدم حججها على أهمية ملاحظة ذلك المشهد التفاعلي الذي ينشأ من الاجتماع الحضوري للمواطنين في شكل تزامني، ودون وساطة حزمة نيابية بشرية أو غير بشرية، لمناقشة ومطارحة البراهين تحت نظام عام يحمي ويؤسس لجملة من القواعد السيادية للخيار الجماعي.[12]

يسهم هذا الشكل من التفاعل الحضوري حسب "روبرت دال" في تمكين الأفراد من معرفة بعضهم البعض، باعتبار أن لهم انتماء أو ارتباط معين بالاقليم والسلطة السياسية. وتمكين كل فرد من معرفة مواقف أقرانه، ومصالحهم، حتى يؤهل نفسه على فهم الشؤون العامة، وبلورة مصالحه فيها. لكن الاشكال الذي أثارته الدراسات حول المشهد الأثيني، يتعلق أساس بقدرة كافة المواطنين على ملاحظة المشهد السياسي ملاحظة مباشرة كما وصفته الأدبيات الديمقراطية. وهي المسألة التي تحفظ عليها "جيوفاني سارتوري"، معتبرا أن الجمعية الحاكمة التي كانت تعقد بالمكان المسمى "اكليسيا" Ekklisia كانت في جزء مهم منها عبارة عن "عروض توضيحية" فقط، ولم تكن

"حقيقية" بالمعنى الذي نتصوره عنها. وهو ما يجعلنا في اعتقاد "سارتوري" أمام حتمية إعادة تأهيل قناعاتنا حول ما كنا نقصد به بالديمقراطية المباشرة، وديمقراطية الملاحظة.[13]

صحيح أن المفاهيم التي شكلت الجوهر الحقيقي "لإسغوريا" الأثينية، كالنقاش العام المفتوح، المطارحة التفاعلية الحرة، وضمانات استمرارها، كان لها تأثير قوي على صياغة الديمقراطية. ولكنها في الأساس شكلت جملة من الاشتراطات الضابطة للتفاعل ذاته، كالحصافة في الرأي، الاعتدال في المواقف، وترجيح الشؤون العامة على التفضيلات الضيقة. هذه الاشتراطات الضابطة هي بمثابة القيم المنشودة لكل الديمقراطيات الحديثة، فكيف استطاع المجتمع السياسي الأثيني تحويل تلك القيم المثالية، إلى مساطر سيادية تحتكم لها الجمعية الحاكمة؟. في محاولته لتقديم تفسير عن ظاهرة الموازنة بين الحق في الرأي وضبطه في المجتمع الأثيني، استحضر "جيوفاني نافاريا" عاملا مهملا في الدراسات الديمقراطية، بالرغم من أن هذا الأخير كان له اعتبار سياسي مهم عند النقاش، والخطابة في الجمعية الحاكمة الأثينية، وهو مشروطية الحق بالواجب. فالحق في النقاش، والاعتراض، في منظومة "اسغوريا" لا يتأسس إلا باكتمال واجب "حماية المدينة من الأعداء في حالة نشوب حرب".[14] وهو في رأي بمثابة الضريبة التي يدفعها المواطن الأثيني ليكتسب الحق المتساوي في الكلام، أو الشرط المسبق لاكتساب الحق المتساوي في الكلام.

كما حاول من جهته "جون رولز" Gohn Rawls تقديم مقاربة أخرى لفك شيفرة تلك المسألة، والتي أقترحها في دراسته الرائدة "العدالة كإنصاف". بحيث يرى "رولز" في الحكمة العامة، والجهل الخاص عاملين يضفيان الحصافة على الوضعيات التفاعلية المفتوحة. فالحكمة العامة تتأسس حسبه من العقلانية التي تبديها الجهات الفاعلة نحو حتمية العيش المشترك، والقبول بإكراهات الاجتماع السياسي، وبتعدد الاطراف المتنافسة فيه. ووعي تلك الجهات بفوقية المجتمع السياسي في تدبير الشأن العام، وحتمية التفاعل مع مخرجاته.[15] ويؤخذ العامل الثاني (الجهل الخاص) خصوصيته من خصائص الجهات الفاعلة ذاتها، التي تعيش في حالة من عدم اليقين باستراتيجيات الجهات المنافسة لها، وفي مظنَّة دائمة من الآثار التي سوف تتحملها كنتيجة لتفاعلها السياسي.[16] هذا السلوك الاحترازي والذي يتأسس حسب "رولز"، من الخوف الدائم من ما يحمله الفضاء التفاعلي من قضايا ومواقف مضطربة، سوف يدفع كل طرف إلى التعقل والحصافة في اتخاذ قراراته بشأن ما يحيط به، كاحتراز منه، وكسلوك استراتيجي لمواجهة ما سيكتشفه عندما يرفع عنه ما أسماه "رولز" "بحجاب الجهالة Veil of ignorance؛

بأن تنازلاته التي قام بها من أجل التفاعل كانت مفرطة، مقارنة بالجهات المنافسة، أو قد وظفت لمحاباة جهات أخرى، الأمر الذي ينعكس سلبا على ميزاته التنافسية.[17] وكحل علاجي لهذه المعضلة تميل الجهات الفاعلة إلى عقلنة سلوكها، وجعله وسطي، وأكثر احترازا، لضمان استمرارها في التفاعل، وميلها لتأسيس صفقاتها، واتفاقياتها، على أدنى القيود والاكراهات، خوفا منها أن تكون يوما في وضعية ضعيفة أمام الجهات المتفاعلة.[18] وهو ما يفسر سبب سيادة القواعد النسبية في قضايا التفاعل السياسي، "وغياب القواعد المطلقة فيه " .

هذه المنظومة من القيم المتنازعة هي التي سمحت بوجود "حالة مثالية للكلام"، أو ما اصطلح على تسميتها بأثينا "اسغوريا" والتي تم تشغيلها إجرائيا في نمط من الحكم قائم على "التفاعل المعروف، والممارس، والمقبول (إن لم يكن معتمداً بالضرورة) من جانب الجهات الفاعلة التي تتوقع الاستمرار فيه، بقواعد معترف بها تدعم هذا النمط"[19]. ولكن للحفاظ على ذلك المستوى من المواقف والسلوكيات السياسية العقلانية والحصيفة، غير المتطرفة. كان من الضروري أيضا على الجهات الفاعلة اتخاذ ما أسماها "ملفين دريشر" Melvin Dresher "استراتيجية الحل النقي".[20] التي تتأسس على ديمومة توجس وعدم يقين النخب والمواطنين على السواء بمخرجات التحول المستمر لموازين القوى بين الجهات الفاعلة، للحفاظ على صحة الممارسة الديمقراطية، وصحة المنافسة السياسية، وبراءة التفاعل من الاستبداد. وهو ما انتج تلك الصورة المثالية للديمقراطية، التي احتاجت حسب "فيليب شميتر" إلى شرطين أساسيين لتحقيقها: أولا، وجود موافقة في حدود ما يتطلبه "تشغيل الوضع السياسي" بتعبير "باتمان". ثانيا، قيام التفاعل السياسي على مبدأ عدم اليقين "المقيد"، أي عدم ترك التفاعل مفتوح على كل الاحتمالات، وتجنب قدر المستطاع المواقف غير المألوفة، أو تلك غير المحسوبة، والتسويق الجيد للنوايا الحسنة وتسبيقها عن كل فعل، وابتعاد الجهات الفاعلة عن أي محاولة لتخطي الضغوط الاخلاقية السائدة، والابتعاد عن ما أسماه "جون هوفمان" "احتجاج التقاليد".[21]

عند تشغيل الديمقراطية إجرائيا يحتاج سؤال أفلاطون "من الذي يجب أن يحكم"؟، لأجوبة فارقة، أمام تجاذب الرأي بين من يدافع عن مبدأ حكم الجميع من أجل الجميع كخطوة حيوية لتوسيع المشاركة في الحكم. وبين من يرى في ضرورة اقتصار الحكم على الصفوة التي لها من المؤهلات المعرفية والعملية لتدبير الشؤون العامة. وبين هذا وذاك قدمت التجربة البشرية الطويلة في الديمقراطية زخما من التأكيدات على أنها لم تستطع تجاوز مبدأ "الحصر" الأثيني عندما يتعلق الأمر بمن لهم الحق في مناقشة قضايا الشؤون العامة، أو التصويت عليها. فالديمقراطيات الحديثة على خلاف التجربة الاثينية التي أقامت مبدأ الحصر على العرق والنوع، أسست مبدأها في حصر الأهلية السياسية على اشتراطات عامة ومجرد، كالسن، القراءة والكتابة، والا يكون المواطن محجور عليه، يتمتع بحقوقه السياسية والمدنية، ومدى احترامه للإجراءات والنظم المؤهلة لتلك الممارسة. وهو ما يؤكد مرة أخرى أن مسألة قيام الديمقراطية على مبدأ الحصر ينبع فعليا من طبيعتها كمفهوم عندما يتم "تصوره بمنظار دولاتي".[22] بالرغم من التخوف الذي أبداه "جون ستيوارت ميل" تجاه أن يؤدي مبدأ الحصر في الحق إلى إبعاد شرائح مهمة من المجتمعات، وهو ما يؤدي إلى "خطر انخفاض درجة الذكاء في الجسم التمثيلي وفي الرأي الشعبي".[23] إلا أن هدف الاشتراطات العامة في الأهلية السياسية يكمن في فرض "النظام العام" بالمنظور "الهنتاغتوني" لضمان تفاعل سياسي إيجابي وآمن.

المبحث الثاني: لماذا احتاجت الديمقراطية التشاركية إلى إعادة تأهيل المشاركة السياسية؟

هناك إقبال منقطع النظير على التوصية بالديمقراطية التشاركية كبديل واعد لشتى المستويات السلطوية السائدة. إن مستوى التقدم الذي بلغته البحوث العلمية في الموضوع، واتساع مصادر بياناتها الميدانية، لم تستطع إخراج

الديمقراطية التشاركية من دائرة المفاهيم الهشة في العلوم الاجتماعية. ولم تنجح في رفع اللبس على مدى قوة معيار دلالتها كمفهوم بتعبير "كوهن" في تصميم نظرية كبرى. وهو ما جعل فريق مهم من الباحثين على رأسهم "جيوفاني سارتوري" يصنفون الديمقراطية التشاركية ضمن المفاهيم التي لم تبلغ مستوى النضج العلمي بعد. فيما ذهب فريق إلى اعتبار التصورات والأطروحات التي يتم انتاجها ضمن مقاربة الديمقراطية التشاركية مازالت لم تستقل عن كونها "ردود أفعال" لمحاولة دحض قانون ميشيل للأوليغارشية لا غير.[24]

لقد كان الحل العلاجي لهذه المسألة في اعادة توظيف مفهوم المشاركة السياسية كمفهوم حقق تقدما كبيرا على سلم الاختبار العلمي الرصين، ويحقق من حيث الشكل والغرض صفة المفهوم "المجاور" بتعبير "سارتوري" للديمقراطية التشاركية، حتى يكون بمثابة السند لفكرة الديمقراطية التشاركية بمقارباته ووحداته التحليلية، وما يحمله من مؤشرات قابلة للملاحظة والقياس. تاريخيا كانت المشاركة السياسية المفهوم الأكثر تلازما لفكرة الديمقراطية، لذلك من الطبيعي ان يشهد كمفهوم مراحل تم تأهيله فيها بحسب طبيعة أنماط الحكم، واختلاف الارتباطات بين الحاكم والمحكوم، والقواعد التي تضفي الشرعية على ذلك. لذلك بادر المنظرون في الديمقراطية التشاركية إلى إعادة مراجعة مفهوم المشاركة السياسية بنظرة نقدية متقدمة، واعادة تأهيله لمرحلة جديدة بعدما كان جزءا مهملا من بناء النظرية العامة للديمقراطية، ومختزلا من التصورات الفكرية لنظرية الدولة الديمقراطية.[25] أما من الناحية العملية، فقد كان من الضروري مراجعة الطريقة التي وظف بها مفهوم المشاركة السياسية، بذلك الشكل الشمولي من قبل العديد من النظم السياسية لتسويق صورة دعائية عن شرعيتها الشعبية، وتماسكها الداخلي، واختزاله في واجهة دعائية لبعض المذاهب والايديولوجيات الضيقة، وهو ما جعل منه كما اشارت الباحثة "باتمان"، "علامة بلاغية بامتياز، ذات فحوى جوهري ضئيل".[26]

هذا الشكل الشعبوي الموسع للمشاركة، الذي مارسته النظم الشمولية بطريقة قصرية، وبكثير من الاكراهات، وبمستوى عالي من الزبونية Clientelism، جعل من المشاركة السياسية حسب أحد الباحثين "دائمة للجميع"، "وفي كل شيء". وهي الوضعية التي اعتبرها "رالف داهندورف" Ralf Dahrendorf بمثابة "التعريف الحقيقي للجمود السياسي".[27] لقد تأسس هذا الشكل من المشاركة تحت ذريعة أن الارادة العامة مصدرها الشعب، لكنها لا تتجلى إجرائيا إلا من خلال المؤسسات المنبثقة من الشعب ذاته، والتي يسند لها شرعية تدبير الصالح العام بأسلوب جماعي تعاوني، كالنقابات، الجمعيات، اللجان الشعبية، التعاونيات، الاتحادات، ولجان المساندة.[28] لكن التاريخ والواقع كشف عن كثير من المغالطات في مسألة أهلية تلك الكيانات على حمل التفويض الشعبي في تدبير شؤونه العامة. بل إن الكثير من الكيانات التي كانت تنعت على أنها جماهيرية، لم تكن في الحقيقة سوى أجهزة تعبئة تعتمد على مقاربات زبونية من أجل إلحاق الافراد والجماعات لخدمة أغراض سياسية ضيقة. أما من الناحية الدستورية فقد تحججت تلك النظم الشمولية في ذلك، بقاعدة "الوكالة العامة"، أي أن المشاركة السياسية الموسعة تؤسس في نهاية المطاف إرادة الأمة التي تعتبر كيان متجانس غير قابل للتجزئة، وبالتالي "لا يمتلك فيها الأفراد الخصوصية ولا الاستثناء"، وهذا ما سمي في القانون الدستوري بالوكالة العامة.[29] هذه الوضعية تجعل من المشاركة السياسية غير

قابلة للتجزئة، وبالتالي لا تكاد تختلف في شكلها ومضامينها عن العديد من المفاهيم التجريدية غير القابلة للتجزئة كالأمة، السيادة، والخير العام، وهو الاختيار الدستوري الذي عمل على اختزال الفرد كفاعل سياسي مستقل، وطمس تفضيلاته على التفاعل السياسي الهادف والمستقل.[30]

لقد ظهر في العقود الاخيرة من القرن الماضي جيل ناشئ من الباحثين دافع عن التوجه الجديد في الدراسات الاجتماعية الذي يهدف إلى الاهتمام أكثر بالبعد الوظيفي لمخرجات العملية السياسية، معتمدين في ذلك على أطروحة "كارل تيري Karl L.Terry " "أن ما كان يراد به في كثير من الحالات انتاج الديمقراطية، كان في حقيقة الأمر نتاجها." وهي الأطروحة التي أسست لظهور وحدات تحليلية بحثية جديدة، كالجدارة السياسية، الثقافة السياسية، الحكم الرشيد، رفاهية المواطن، الأمن المجتمعي، وحتى الأمن البيئي.[31] كما أسست لبداية مراجعة

العديد من السرديات الكلاسيكية، غير المعللة، التي غُلب فيها الجانب التجريدي كالإرادة العامة، الخير العام. هذا التوجه البحثي الجديد اتضحت معالمه بدرجة كبيرة مع أطروحة عالم الاقتصاد الأمريكي "أولسن" Mancur Olson الذي كشفت عنها دراسته النقدية المتميزة "The Logic of Collective Action"، التي تبنت مقاربة سوسيو- اقتصادية تفترض ضرورة التحول من العمل على إذابة المصالح الخاصة للأفراد في مفاهيم تجريدية، كالصالح العام، الارادة العامة، إلى مفاهيم محددة في غرضها، وانشطتها، وتكاليفها، وعائداتها النفعية. ولإضفاء الجانب الاجرائي على هذه الأطروحة نصح "أولسن" بتوظيف مفهوم أكثر وضوحا هو، "الشؤون العامة" Public Affairs الذي يستطيع من خلاله الأفراد "الاحتفاظ بمصالحهم الخاصة قدر مساهمتهم في المصلحة المشتركة"، وكبديل إجرائي عن تلك المفاهيم اللامتناهية في التجريد .[32]

ساهمت المقاربة النفعية التي قدمها "أولسن" Olson حول إعادة صياغة مفهوم الصالح العام إلى مفهوم تشغيلي "الشؤون العام، في تصميم تصور توجيهي عملي للمقاربة التشاركية، وكيفية تمييزها عن باقي المفاهيم التي تقارب في معناها الفعل الجماعي التعاوني، كالتضامن الجماعي، العمل الجماعي Collective Action، الإرادة العامة.[33] هذه المفاهيم التي لا تتأسس إلا بتقييد المشاركة الفردية بقيود وإكراهات لضمان نجاح العمل الجماعي وانسجامه، وهو المبدأ الذي يقوض الغاية ذاتها. لذلك كان من الطبيعي على التوصيات العلمية الناشئة في مسألة الديمقراطية التشاركية أن تؤكد على تثمين الفردانية في صناعة المعالم الحقيقية للمقاربة التشاركية، وهو الطرح الذي يدعمه "سارتوري" بادعائه "أن سعي الفرد للمشاركة السياسية لا يجب ان يكون بمثابة تكلفة يجب تحملها من طرفه، أو من طرف الجماعة لضمان سلامة مواطنته، بل يجب أن تعد كجزء من المنفعة إن لم تكن المكافئة ذاتها".[34] وبذلك، تصبح المشاركة الفردية ضمن هذه المنظومة الديمقراطية المبتكرة، بعيدة كل البعد على أن تعتبر "جزء من"، أو أن توضع موضع "التنفيذ بإرادة أخرى".[35] ويكون بذلك "أولسن" قد أعاد إحياء تصور "روسو" للفعل الجماعي، الذي رأى أنه لا يَصحُ إلا إذا "وُفقَ في تقسيم المزايا والأعباء بشكل متساوي، وتحت سلطة القانون، كحاكم وحيد للأعمال الفردية، ولَيس سلطة الفَرد".[36]

المبحث الثالث: التشاركية كصفة مؤهلة للديمقراطية

ساهمت الاطروحات الناشئة حول الإشراك الموسع للمواطن بشكل كبير في إعادة الجدل حول المشاركة السياسية كمفهوم مركزي في الديمقراطية، والتوجه أكثر نحو استقصاء التساؤل الشهير لجان بيير غودان Jean-Pierre Gaudin: "نشارك نعم، ولكن في ماذا؟". وهو التساؤل الذي دفع إلى ضرورة إعادة تأهيل المصطلح الذي بقي مجرد غاية تنشدها المجتمعات بكثير من الجدل والضبابية في الطرح، ومجرد "فكرة ما قبل النموذج" بتعبير "بوبر". وإعادة تقويمه بما يتماشى مع مستجدات العصر.[37] في مقابل ذلك ظهر زخم من التوصيات التي اقرتها البحوث بتوظيف مصطلح "التشاركية" كبديل واعد يحمل "معنى متضمَّن فيه وهو من جذر دالّ عليه".[38] كالحرية، واستقلالية إرادة الفاعل في القيام بالفعل أو الإمتناع عنه. كما كشف مصطلح التشاركية في منطوقه عن صورة تفاعلية ايجابية ومتبادلة التأثير لأكثر من فرد، لضمان فضاء تنافسي تعددي يحكمه "منطق تشغيل الوضع السياسي"[39]. كما استطاع مفهوم "التشاركية" في وقت وجيز الكشف عن ابتكارات واسعة من النظم والكيانات التي عززت وضعية "الصوت" مقابل "الولاء"، كرد على المشاركة السياسية التي لم تستطع الخروج عن منظورها التعبوي، بحشدها للفرد والجماعة على السواء.[40] بالرغم من أن هذا الاعتقاد قد فندته "باتمان" Pateman بادعائها أن الديمقراطية التشاركية نفسها لا تخلوا من مظاهر التبعية والولاء، التي سوف تظهر لا محال في تصاميمها التي تعتمد "المنحى التصاعدي الذي يبدأ من أدنى مستوى مناسب". [41]

حصلت المقاربة التشاركية مراكز متقدمة على سلم الاقناع العلمي كبديل حقيقي لمفهوم المشاركة السياسية بكشفها عن مؤشرات قابلة للملاحظة والقياس في شكل برامج تنموية، ومشاريع مختبرة "المحددة في انشطتها، تكاليفها، منافعها، ومدتها".[42] وهو ما جعل منها "فعلا إيمانيا للتنمية" بامتياز بتعبير "فرانسيس كليفر" Frances Cleaver.[43] وما زاد من موثوقية هذه الفكرة المبتكرة هو سرعة استقطابها كتجربة إنسانية في مشاريع مجتمعية، سياسية، ثقافية، وبيئية عبر مختلف المجتمعات الحديثة. هذا التسارع في استقطابها حفز المجتمعات العلمية على توظيف مصطلح التشاركية "كنعت مقصود"، لكثير من المفاهيم التي كان يشوبها الغموض حول حدودها النظرية والعملية، وإضفاء عليها المزيد من الحيوية والمبادرة والتحدي.[44] فظهرت بذلك مفاهيم جديد كالحوكمة التشاركية، الحوكمة المشتركة Co-Governance، العمل التشاركي، الميزانية التشاركية، الاقتصاد التشاركي، البنوك التشاركية.[45]

المبحث الرابع: الديمقراطية التشاركية كمقاربة علاجية للعزوف السياسي.

تجمع أغلب الدراسات على أن صحة الديمقراطية كمنظومة مرهونة بقدرتها على الحشد المستمر للجماهير، وعلى جودة مخرجاتها. لكن مع النصف الثاني من القرن الماضي عرفت قدرة النظم الديمقراطية على الحشد بمعناه . "الليبرالي على الأقل" . تراجعا ملفت للنظر، بحيث أصبح عزوف المواطن عن المشاركة في الشؤون العامة مستفحلا في النظم السياسية لدرجة أنه أصبح "ميزة وظيفية للنظام الديمقراطي "بتعبير "كارول باتمان".[46] ومن "الثوابت الشبه الأنثروبولوجية لدى الفرد".[47] ووفقًا "لباتمان"، فإن جل الأنظمة السياسية المعاصرة أصبحت تتعايش بإيجابية مع

"اللامبالاة، والمشاعر المنخفضة للفعالية السياسية، والوضع الاجتماعي والاقتصادي المنخفض". لذلك يأتي مفهوم التشاركية كفكرة مبتكرة لكسر هذه الوضعية وتثمين الديمقراطية في الحياة اليومية للناس، عن طريق توسيعها لتشمل مختلف مؤسسات ونظم العيش لعموم الناس.[48] وكفكرة مبتكرة لإلحاق المواطن من جديد بالعملية السياسية، وكفكرة "علاجية" بالدرجة الأولى للمواقف السلبية للفرد من الحياة السياسية، واكراهاتها.

ترجع البحوث بمختلف مشاربها العلمية مسألة عزوف المواطن عن الحياة السياسية لحجم الاكراهات والمساطر التي يتضمنها البعد التشغيلي للديمقراطية. وهي النقطة التي نجد لها أثر حتى في الشكل الأسطوري للديمقراطية بأثينا. بحيث كان لدى سكان اثينا كثير من التذمر من مسألة الالتزام المتكرر لحضور (لحوالي أربعين إجتماعا في السنة، دون احتساب الإجتماعات الطارئة والإستثنائية) أشغال الجمعية الحاكمة "إسيغوريا" Isegoria، والتي كان المواطن الأثيني يتحمل في سبيل ذلك، مشقة الصعود المتكرر لتلة "البنيكس" Pnyx، والنزول منها، وعناء طول الاجتماعات التي تبدأ صباحا باكرا وتنتهي ليلا، وتزداد المكابدة بالنسبة للأفراد الذين يعيشون على أطراف المدينة.[49] وفي هذه المسألة أكد "روبرت دال" أن عناء الحضور كان بمثابة المثبط لفئة عريضة من سكان أثينا، لحضور تلك الاجتماعات، وهو السر الذي ربما يجيب عن جزء من التساؤل عن كيف اتسع "اكليسيا" Ekklisia لمن لهم الحق في الحضور.

إن مسألة القضاء على الاكراهات المثبطة للعمل السياسي لا يعني بأي حال من الأحوال التملص من المساطر السيادية التي تؤسس للنظام العام الذي يحمي التفاعل، ويحمي الأفراد والجماعات على الاقتدار الحر، والمستقل في صراعهم التنافسي والسلمي على هندسة الممارسات السياسية، المؤسسات، "وإعادة تشكيلها اذا اقتضى الأمر ذلك".[50] وهو التصور نفسه الذي افترضه "شيمتر" في المنظومة الديمقراطية التي تقوم على "مجموعة من الأنماط التي تحدد طرق الوصول إلى المناصب العامة الرئيسية؛ خصائص الجهات الفاعلة المقبولة أو المستبعدة من هذا الوصول؛ الاستراتيجيات التي قد تستخدمها الجهات الفاعلة للوصول؛ والقواعد المتبعة في اتخاذ القرارات الملزمة علنًا".[51]

لذلك كان التحدي المركزي للديمقراطية التشاركية كمشروع سياسي عام هو ايجاد حلول علاجية وليست استئصالية للإكراهات المطلوبة في تشغيلها عمليا، حتى تكون بمثابة المقاربة التي تستوعب الرغبة الحرة للمواطن في الإستئثار بتفضيلاته السياسية والاقتصادية، وتحيينها، وتأهيلها طبقا للزمان والمكان.[52] وأن تكون بمثابة الفضاء الذي يستطيع من خلاله مأسسة حقه في الانصاف أمام غلبة الطرح الجماعي، "والانتفاع من مخرجاته". وفي نفس الوقت كان على الديمقراطية التشاركية تقديم إجابة على التساؤل الذي أثاره "ريكي دين" Rikki Dean Gagnon، حول "كيفية إعادة استحضار الجماهير من جديد إلى حيز الوجود لحل مشاكلهم الجماعية؟. وهو التساؤل الذي أعاد التأكيد أيضا على أهمية استقصاء حقيقة استعدادات المواطن لاحتضان فكرة الديمقراطية التشاركية، وقدراته في الحفاظ على التزامه السياسي نحو ما تنتجه من قضايا، وحجم التحفيزات التي تسوقها المقاربة التشاركية اتجاه مفهوم "هوفمن" "للمواطنة العلائقية" التي تحقق التوافق بين الإكراه والقيود، الحقوق والمسؤوليات.

ولكن حتى لا يؤسس الحل نفسه لمعضلات جديدة، كان من الضروري التساؤل حول قدرة الديمقراطية التشاركية كمقاربة على استيعاب مشاركة جميع المواطنين، وممارسة حقهم السيادي في الحكم ضمن مؤسساتها المبتكرة؟. نظريا تسمح الديمقراطية التشاركية كفكرة بحصول الجميع على فرص متساوية لتحمل مسؤولياتهم كأفراد، أو من خلال عضوياتهم ضمن المؤسسات المحلية أو الاقليمية. وهو الطرح الذي يثمنه الادعاء الشهير "لستيوارت ميل" "بأن الحل في مسألة ارضاء جميع متطلبات الأفراد، يكمن في التوجه نحو تأسيس حكومة يشارك فيها الجميع". هذه الأطروحة تتبناها الكثير من الجهات الفاعلة المهتمة بالديمقراطية، والتي ترى فيها حلا مفصلي لإخراج العملية السياسية من "الضيق الديمقراطي" بتعبير "ريكي"، و"باتمان" إلى الديمقراطية الموسعة.

لكن حتى مشروع توسيع الديمقراطية بالمقاربة التشاركية لا يخلوا كما ذكر أحد المختصين من العيوب الناتجة من طبيعة الانشاء أو عند تشغيله عمليا. بحيث غالبا ما تثار معضلة التناسب بين حجم الجمهور التشاركي المستدعى للتفاعل، والفضاء السياسي المتاح للتشارك. كما يثير منطق تشغيل الوضع السياسي بمقاربة تشاركية أيضا معضلة كثافة المفهوم وارتباطاته بمدى أهلية الفضاء المادي لاستيعاب الجمهور، وارتباطه بعامل الزمن. وقد أشار إلى هذه النقطة "أودونيل" "بارتباط كثافة المفهوم بشكل عكسي مع تمديده في المكان والزمان".[53] كما أكدت أيضا البيانات التي تم تجميعها من التجارب في أمريكا اللاتينية، وإفريقيا، على الظهور المستفحل لما اسماه "آرون ويلدافسكي" Aaron Wildavsky "بالعبء الحكومي الزائد"، الذي يعود مصدره إلى شيوع "الحماسة الديمقراطية" المفرطة بتعبير عباس محمود العقاد، التي أدت إلى ظهور زخم من المشاركات الخاطئة التي لا لم يستطع الجسم الديمقراطي معالجتها، وهو ما حولها إلى ضغوط ومثبطات تدفع بشكل متسارع بأداء الدولة، والديمقراطية على السواء نحو العجز التنظيمي والوظيفي.[54] لذلك كان من الضروري اعادة تمحيص المقاربة التشاركية بعقل علمي رصين يعيد التساؤل حول الهوية الحقيقية للبعد التوسعي المنشود من هذه المقاربة.

لذلك فرض الوضع التشغيلي للديمقراطية التشاركية على المهتمين والتنفيذين المتخصصين، ضرورة توجه نحو استكشاف مسار ثالث كحل علاجي، يعتمد على حصر المطارحة والنقاش في المصالح الموضوعية والتقنية التي تتعلق بتدبير الشؤون العامة على النخب الديمقراطية المؤهلة، تلك التي حازت على خبرة وعلم بالموضوع. لتعرض نتائج مداولاتها على استفتاء ديمقراطي عام.[55] هذا المسار الذي يصطلح على تسميته "بديمقراطية الاستفتاء"، لم يسلم من النقد. بحيث اعتبرته العديد من الدراسات بأنه مسار يحمل في طياته بذور "القانون الأوليغارشي"، الذي يتصور "أن إرادة الجماهير لا تتدفق من تلقاء نفسها كمبادرة منها، ولكن تتشكل من خلال النخب المتنافسة، وموظفين مدنيين محترفين، مثلما "تشكل الشركات المتنافسة آراء المستهلكين".[56]

المبحث الخامس: الديمقراطية التشاركية كمقاربة تفاعلية.

تؤكد كل الأطروحات التي تأسست عليها التحليلات السابقة أن المنتظم الديمقراطي التشاركي ليس بالكيان المسبق بالضرورة، بل يتبلور من خلال التنازع الاجتماعي المستمر، وأن الفعل التشاركي ليس بالتحصيل الحصري للتأثيرات المسبقة للقيم السياسية، الاجتماعية، الثقافية، والاقتصادية، التي يتعرض لها المواطن، والتي تكون في الغالب سابقة

لوجوده في الجماعة.[57] كما أكدت ايضا بأن حصافة التفاعل السياسي لدى المواطن "لا توجد في أطر مسبقة على حدوث الفعل ذاته". [58] لذلك فإن البحوث العلمية مازالت تقدم المزيد من الأدلة على أن المشهد التشاركي يتأسس على التفاعل التزامني الذي تحدده الحالة الطارئة.

الاهتمام بالبعد التفاعلي في تصميم النظم الديمقراطية الناجعة دفع بالبحوث المهتمة بالمقاربة التشاركية بالتوجه أكثر نحو دراسة التفاعل المرتبط بوقوع "الحدث"، والاهتمام بطبيعة الخيارات الاستراتيجية التي تسلكوها الجهات الفاعلة في الحلات الطارئة، والتقرب أكثر من الفاعل السياسي الحقيقي، لتقدير "نوعه ودرجة صيانته لذاتيته".[59] ودراسة النمط الذي يعتمده في بناء خياراته التفاعلية، و استعداداته "للحالة الطارئة"، بدل الوقوف عند التصورات المعيارية بمنظار كلي للمنظومة.[60]

إن الحديث عن الخيارات الاستراتيجية في الديمقراطية التشاركية لا تجعل من التفاعل التشاركي سلوك "عقلاني" ومعلوم، بل يرتبط بشدة بوقوع "الحالة الطارئة"، وما تفرضه من عدم كفاية المعلومات عن عملية التفاعل والأطراف المتفاعلة ذاتها، سيادة الارتباك في المواقف، ضبابية الرهانات، غلبة الخيارات العاجلة والحلول الجريئة الطارئة، حجم التنازلات التي تقدمها الجهات الفاعلة، المساومات بين الجهات المهتمة بالتفاعل، طبيعة الصفقات السلطوية بين الأطراف، الإكراهات السلطوية، شرعية الأدوات المستعملة في التفاعل.[61] وهي كلها عوامل تأكد أن التفاعل داخل الديمقراطية التشاركية لا تحدده الظروف المسبقة، ولا الاعتماد على التقديرات الاحتمالية لمقاييس التأثير السببي، بل يتحدد بشكل حاسم بوقوع "الحدث" أو الطارئ. كما يحدده العامل المكيافيلي Machiavel الثالث للأحداث: "الضرورة"، التي تدفع بالجهات المهتمة بالتفاعل إلى ضرورة "تشكيل التفضيل التكيفي" بتعبير "جون الستر" Elster Jon، والابتعاد عن استئثار تفضيلاتها لتحقيق السبق في التفاعل.[62] لذلك كان إدعاء تيوريل Teorell أدق إلى أبعد الحدود حين وصف التفاعل "بالصندوق الأسود" لأي شكل من أشكال الديمقراطية.[63]

إن الحديث حول التصور العام للبعد التشاركي في الديمقراطية، بذلك الشكل العلائقي ومبسط حتى يحقق الفهم المشترك للديمقراطية التشاركية كمنظومة لا يخفي الاشكالات التي تصادف مسألة بناء نظرية عامة في الديمقراطية التشاركية. بحيث لم يستطع التنظير تخطي معضلة "دواين مور"Dwayne Moore القاضية بأن هدف افراط البحوث الاجتماعية في الحشد السببي، والخوض في العموميات، كان دوما الابتعاد عن الوقوع في الفرضية المعدومة أو الصفرية Null Hypothesis (الفرضية القائلة بأن الظاهرة الموضحة غائبة في الواقع).[64]

وفي نفس الوقت يعاني التنظير في هذه الدراسات أيضا من مسألة التحديد السببي الشائع لدى الدراسات الاجتماعية لبلوغ السبب السببي" لإريك فونخوسر" Eric Funkhouser.[65] بالرغم من أن التحديد السببي يقوم على مبدأ بديهي مفاده، أن قوة معيار الدلالة لأحد الأسباب سوف ترشحه حتما ليجعل من الأسباب الأخرى غير ضرورية بتعبير "دواين مور" Dwayne Moore.[66] ولكنه يثير الكثير من الاسئلة المفتوحة حول مدى امكانية اختزال متغير من متغيرات منظومة الديمقراطية التشاركية، وهو في حالته التفاعلية المضطربة، قصد زيادة

القوة السببية للنتيجة العلمية. الحقيقة أن هذه الخطوة سوف تؤدي حتما إلى تشويه نتيجة الاختبارات، لأن الاعتماد على خاصية بعينها أو اختزالها، أو الاعتماد على وضعية سياسية أبداها أحد الفاعلين في موقفه الأصلي (الحالة الجامدة نسبيا على المستوى النظري)، لن تكون ذاتها في تفاعله مع الاطراف المنافسة، والاعتماد على خياره في التنافس كسبب، سوف لا يعكس حقيقة استعداداته القبلية، لأن خياره الذي كان في موقفه الأصلي، يخضع باستمرار لكثير من التكييف لضمان استمراره كفاعل، واستمرار التفاعل.[67]

لكن التساؤل الأكثر احراجا للعقل العلمي، يتعلق بقناعاتنا غير المعللة اتجاه ترشيح متغير أو سبب في حالته الساكنة بمنظار القانون الأول "لنيوتن"، لظاهرة حركية بامتياز. وهي المعضلة التي لا نثيرها في بحوثنا الاجتماعية، حين نصممها على ترشيح سبب يؤول أن يكون في ساكنة تامة، أو على انتظام وثبات عالي في مساره لحالة مستمرة في الحركة والاضطراب، "مما يعطي شبه ضمانات بتوقع استمراره، وثبات تأثيره، في ظل قواعد معترف بها تدعم هذا المسار".[68] وهو ما يضع الكثير من الاستفهام على قدرة البحوث في الديمقراطية على التحجج بنتائج كانت حصيلة ارتباط سبب في وضعية "مستقلة" عن التنازع مع باقي الأسباب التي هي في حالة تفاعلية، وهي الحقيقة التي تضيق على العقل فساحته، ويجعل مراجعتها أقرب لأن تكون ضرب من الخيال العلمي أو على الأقل نقاش الشبه العلمي Parascientific.

المبحث السادس: تجربة الديمقراطية التشاركية في إقليم بورتو أليغري.

بورتو أليغري هي عاصمة ولاية ريو غراندي ديل سول البرازيلية ويبلغ عدد سكانها 1.4 مليون نسمة. تتميز المدينة بدخل أعلى قليلاً من المتوسط البرازيلي وعدد كبير من الجمعيات المجتمعية المعنية سياسياً. نظامها الخاص بالموازنة التشاركية (Or-amento Participativo) ، والمشار إليه باسم OP ، هو أفضل تجربة معروفة وأكثرها نجاحاً للإدارة المحلية القائمة على الديمقراطية التشاركية. تم تقديمه في عام 1989 عندما فاز حزب العمال Partido dos Trabalhadores) ، PTمن الآن فصاعدا) في الانتخابات المحلية.لقد تضمن برنامج حزب العمال البرازيلي في الانتخابات البلدية لبورتو أليغري Porto Alegre سنة 1988 أول مبادرة نحو التحول من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية كفضاء جديد يشارك فيها المواطن في تدبير شأنه المحلي .

لقد أقر البرنامج الانتخابي حسب RAUL PONT[69]بصعوبة المأمورية في نظام يمتاز بمستوى عالي من تركيز ومركزية السلطات العامة، لكن القائمون على البرنامج عمدوا كخطوة أولى إلى التفرقة بين الصعوبات التي يمكن تصنيفها ضمن المستوى العملي والصعوبات من المستوى الاستراتيجي.[70]

1 – الصعوبات من المستوى العملي: ان الاعداد لإطلاق تنمية اقتصادية أو تنمية سياسية في بلد يتسم بمؤشرات عالية للتخلف يطرح الكثير من الاشكالات البنيوية، الوظيفية والقيمية، كالكفاءة في الاداء الوظيفي، الشفافية، الرقابة على أعمال الادارة، والمسائلة القانونية والسياسية.

2 – الصعوبات من المستوى الاستراتيجي: يدخل ضمن هذا المستوى كل القرارات والسياسات العمومية التي مصدرها السلطة المركزية وموضوعها الشأن المحلي. بحيث يتطلب ترسيخ الديمقراطية التشاركية ضرورة اعادة ترتيب استراتيجيات الدولة حسب أولويات التنمية المحلية لا الاعتماد على مخرجات الاستراتيجية الانتقائية للدولة حسب تعبير "بوب جاسب" Bob Jessop[71]. كإعادة ترتيب أولويات الاستثمار المحلي، وتشجيع الفاعل المحلي، اعادة هندسة العلاقة بين المجتمع والدولة.

البروتوكول الاختياري هو نظام هرمي تتمثل عناصره الرئيسية في: الجمعيات الإقليمية والمواضيعية ومنتديات المندوبين ومجلس النواب .(COP) الجمعيات الإقليمية ، تسمى rodadas ، تجري في كل منطقة من 16 منطقة في المدينة. الجمعيات هي المنتديات الرئيسية للمشاركة الشعبية. هم مفتوحون تماما ويمكن لأي مواطن حضورهم. وفي هذه الاجتماعات ، تقوم كل منطقة بتقييم أداء السلطة التنفيذية ، وتحدد أولوياتها ومطالبها ، وتنتخب المندوبين لمنتدى المندوبين والمستشارين لمؤتمر الأطراف. قبل رودا، تجري الاجتماعات التحضيرية التي ينظمها المجتمع.

يعتبر التدقيق العام والسيطرة على حكومة البلدية إحدى القضايا الرئيسية في الاجتماعات. حسابات البلدية لتنفيذ خطة الاستثمار في العام السابق. بعد ذلك ، تركز المناقشات على تحديد مرتبة توافقية للأولويات لكل منطقة وقائمة بمطالب هرمية داخل كل أولوية. تختار كل منطقة كأولويات خمسة من أصل 13 منطقة متوفرة. يتم اتخاذ جميع القرارات من خلال حكم الأغلبية.

يتكون منتدى المندوبين من حوالي 1000 مندوب. دورهم هو بمثابة وسطاء بين مؤتمر الأطراف والمواطنون. يشرفون على تنفيذ الميزانية وإبلاغ السكان. المندوبين هم قادة عادة المنظمات المجتمعية ، بحيث لا يتم انتخاب المواطنين الذين لا يندمجون في هذه الهياكل بصعوبة. وأخيراً ، يعتبر مؤتمر الأطراف هيئة مكونة من أعضاء المجالس المنتخبين من قبل الجمعيات ، واتحاد جمعية المقيمين في بورتو أليغري ، ونقابة المحامين في قاعة المدينة. ويتمثل دورها في تصميم وتقديم اقتراح لحكومة المدينة على أساس ميزانية مفصلة تستند إلى الأولويات المحددة في التجمعات الإقليمية ، ورصد تنفيذ الأعمال العامة المعتمدة.

البروتوكول الاختياري هو مثال على الديمقراطية التشاركية لأنه يوفق بين الديمقراطية المباشرة ، والمضمنة في الجمعيات والاجتماعات ، والديمقراطية التمثيلية على المستوى الحضري. التعايش السلمي يتعايش مع جهازي منتخبين يحملان السلطة البلدية الرسمية: هيئة البلدية أو الهيئة التنفيذية (Prefeitura) ومجلس النواب أو الهيئة التشريعية .(Ca ˆmara de Vereadores) يقدم مؤتمر الأطراف اقتراح الميزانية إلى مجلس النواب الذي يتمتع بحكم ذاتي كامل لتعديله أو إلحاق الهزيمة به. ومع ذلك ، بما أن الاقتراح تمت الموافقة عليه من قبل المواطنين والجمعيات والمنظمات المجتمعية ، فإن التكلفة السياسية لتخفيضه مرتفعة للغاية. لكن العلاقة بين الممثلين "الرسميين" والحركات الشعبية لم تكن خالية من المشاكل. في الواقع ، كان الصراع بينهما واحدة من القضايا السياسية الرئيسية في بورتو أليغري. لقد كان لـ OP ثلاثة تأثيرات رئيسية على بورتو أليغري. أولا ، شهدت

المدينة تحسنا ملحوظا في سلوك السياسيين وقادة المجتمع الذين اعتادوا ، كما هو الحال في بقية البرازيل ، على المحسوبية. والآن ، يواجه أعضاء مجلس المدينة والمرشحين المحتملين منظمات سكانية وأعراف أكثر استنارة ، لذا لا يوجد مجال كبير لـ "تبادل الهدايا" الذي يميز التجانبية. أدت درجة عالية من المساءلة من الإدارة إلى الحد من الفساد وسلوك الريع.

لقد كانت مهمة المجلس المحلي الأول تعزيز سلطة الطبقات الشعبية. كما المجلس الثاني بقيادة Tarso Genro على متابعة المشروع بمخططات استراتيجية، والعمل على ادخال تعديلات على الاستراتيجيات الانتقائية للدولة .[72]

لقد ساهمت الاصلاحات الضريبية التدريجية في بورتو أليغري Porto Alegre والتي اقترنت بتقدم كبير في التحصيل الضريبي إلى زيادة الموارد القدرة التوزيعية للأقليم، وضمان نجاح نظام الميزانية التشاركية. كما ساهم التحصيل الضريبي الكفؤ في ايجاد ما يسميه هابرمارس Habermas بالفضاء العام المفتوح والناظم لكل الفاعلين السياسيين والاقتصادين والاجتماعين.

1. لقد ساهمت الميزانية التشاركية في اعادة توزيع استثمارات الموارد العامة على الفرد، وعلى شرائح اجتماعية كانت في غالب الاحيان مقصاة.
2. سهامت في اعادة التوزيع في تشجيع المشاركة لهذه الشرائح الاجتماعية. [73]
3. تحريك مركز صناعة القرار من المكاتب الخاصة والتقنوقراطية إلى المنتديات العامة. [74]
4. يتعلم المواطنون التفاوض فيما بينهم ومع الحكومة حول توزيع الموارد النادرة وأولويات السياسة العامة.
5. يؤكد سيرجيو بايرل Sergio Baierle ظهور فضاء عام عامي **sphère publique plébéienne** الذي يفرق بين ميزانيات بورتو الجري وميزانيات البلديات الاخرى التي تعدها النخب المحلية.
6. إن نظام الميزانية التشاركية الذي تعتمده بورتو الجري قائم على عملية اتخاذ القرارات بالتشارك، إن القرارات المتعلقة بالميزانية لها اثر كبير على مسار التنمية المحلية، لأن كل القراات المتعلقة بالاستثمار والانفاق المحلي يجب ان تكون مسجلة في الميزانية.
7. ان المشاركين لا تقتصر مهمتهم في اقتراح المشاريع فقط بل يجب عليهم اعادة ترتيب المشاريع المقترحة حسب الأولويات المحلية لا أولويات الاستراتيجية الانتقائية الوطنية.
8. في الحكومة المحلية الأولى لحزب العمال في بورتو الجري كان اعداد الميزانيات التشاركية يقوم في الاساس على ضبط أولويات البلدية.
9. في العهدة الثانية 1994 تم اضافة منتديات مواضيعية من أجل مناقشة المواضيع التي تمس الحياة المدنية مثل التعليم والصحة والخدمات العمومية، وكلن الهدف من هذه المناقشات تعزيز مشاركة الفئات الاجتماعية وجماعات المصالح والنقابات العمالية التي بقيت مهمشة من الميزانية التشاركية إلى غاية المرحلة الثانية.

10. ان ما ميز العهدة الثانية التوجه نحو اصلاح المشاريع العمرانية على المدى البعيد، وقد كان المثال المهتدى به في هذا التوجه استراتيجية برشلونة في اصلاح استراتيجيات تخطيط المدن والتسويق العمراني.
11. إن تنافسية المدن والتعاون بين القطاع العام والقطاع الخاص، ونقد نموذج تايلور البيروقراطي في التسيير، الليونة في التخطيط كلها متغيرات الاستراتيجية الجديدة المتبعة.
12. المؤسسات المربوطة بقطاع التعمير لعبت دورا مهم في استراتيجية الميزانيات التشاركية.
13. في البرازيل يقع على عاتق السلطة التنفيذية اقتراح مشاريع ميزانيات وعلى السلطة التشريعية القبول أو الرفض. في بورتو الجري ينطبق عليها نفس التواجه لكن قل ما تم ادخال تعديلات على مشاريع الميزانيات التشاركية، نتيجة لطريقة اعدادها بالتشارك. زيد اشرح وعدل.
14. اذا تساهم الميزانيات التشاركية في زيادة شرعية السلطة التنفيذية.
15. لقد اثرت الميزانيات التشاركية على المستوى المعيشي، كما استنهضت الفعل السياسي المنظم. [75]

خاتمة

بعيدا عن الجدل الذي دار حول غلو التفسيرات المساقة Driven Explanations، في موضوع توسيع الديمقراطية بمقاربة تشاركية. لابد من التنويه بأن وضعية المواطن كفاعل سياسي مبادر، مازالت تحجز مكانتها المحورية في تصميم أنماط الديمقراطية المبتكرة، وتتصدر جداول أعمال البحوث العلمية الرصينة في الموضوع. بالرغم من أن النقاش العلمي في الديمقراطية كثيرا ما اهتم بتأثيرات المتغيرات التي مصدرها كيانات، ومؤسسات خارجة عن البيئة الذاتية للديمقراطية كمؤسسة، وتصبح بذلك الديمقراطية كمشروع سياسي مرهون بجودة مخرجات تلك المؤسسات. لذلك من الطبيعي أن يستمر الحديث عن "الشروط المسبقة" التي تجعل من الديمقراطية ممكنة، والحديث عن الظروف التي تجعلها تزدهر. بالرغم مما أثير من الجدل حول قدرة البحوث في الديمقراطية على الفصل بين العوامل التفسيرية والنتيجة التي يجب تفسيرها كما أشار "أودونيل"، أو ما ذهب إليه كارل تيري Terry Karl حين أشار أن الكثير مما كان يعتقد أنه ينتج الديمقراطية، هو في حقيقة الأمر نتاجها. لذلك فإن الحديث عن الديمقراطية التشاركية كمقاربة مبتكرة ضمن هذا السياق هو حديث عن رحلة بحث عن نتائج نهائية في سياق لامتناهي من المتغيرات. وهي الحقيقة التي فرملت الوصول إلى مستوى من التنظير السببي القوي والرصين. كما أدى هذا السياق اللامتناهي إلى إنتاج أشكال متنازعة من الديمقراطية التشاركية، فاختلف الباحثون في تصنيفها ليبرالية، اشتراكية، تمثيلية، تداولية، مباشرة، غير مباشرة، افتراضية.

هذا التنازع الفكري أبقى المقاربات النظرية في الديمقراطية التشاركية في حالة اعتبرها "ركي دين" Rikki Dean "حروب النموذج". وهي حالة التي يسدوها التباري المزمن من أجل تحقيق السبق في ترشيح نموذج معياري للظاهرة، والفائز في ذلك يحقق "الحصرية" في التأصيل والتسويق لنموذجه الفائز.[76] هذه الحالة تعيشها شتى النماذج المبتكرة في الديمقراطية التشاركية. ولكن ما زاد في تعقيد هذه الوضعية، وهو الاعتماد المفرط في التنظير على مستويات عالية من التجريد، والاعتماد على لغة ومفاهيم نخبوية بامتياز. وهو الأمر الذي ساهم في التقليل من

فرص شيوع الفهم المشترك بين المنظرين والجمهور، وزادت من عزلة نخب التنظير عن تفاصيل عديدة حول منطق تشغيل المقاربة، بل أوصلتهم حسب "جان بول غانيون ومارك تشو" Jean-Paul Gagnon and Mark Chou إلى "التكلم فقط مع زملائهم النظريين، وغالبا فقط مع أولئك الذين يشاركونهم الرأي في نظريتهم بالأخص".[77]

جاءت التوصيات بالديمقراطية تشاركية كمقاربة منفتحة على محيطها، حتى يعاد تأهيل الممارسة الديمقراطية وترشيدها حسب مقتضيات الواقع. وفي هذا الصدد يعول كثيرا على مصطلح التشاركية كنعت مقصود أضيف للديمقراطية من أجل بناء تصور إجرائي يحمل مشاريع تنموية واعدة "محددة في انشطتها، تكاليفها، منافعها، ومحددة في مدتها".[78] والأهم في ذلك أنه قد تم تشغيله إجرائيا في كثير من المجتمعات باختلاف مستوياتها التنموية. وهو ما دفع بالمفكر "فرانسيس كليفر" Frances Cleaver إلى الاشادة به "كفعل إيماني للتنمية".[79]

ابانت الأدبيات المعاصرة في الديمقراطية التشاركية على أن صحتها وجودتها كمشروع مجتمعي مرهون بوجود "تفاعل بين جهتين أو أكثر على تنازع مع بعضهما البعض"، نتيجة لمحاولة إحدى الجهات السيطرة على الموارد المتاحة، ومعارضة الجهات الأخرى لها. أو كنتيجة طبيعية لضمان السيطرة التشاركية عن طريق ما عبر عنه جويل د. وولف "استحضار وتضخيم مواقف الأعضاء والاتباع، وتوسيع النفوذ الجماعي". لذلك وجدت الديمقراطية التشاركية الدعم الكافي من قبل المجتمعات العلمية كمقاربة لها من القدرة على كشف خيارات الأطراف المتفاعلة، وتفضيلاتها الاستراتيجية، مستوى الصراع والتعاون بينها، والأدوات التي تستخدمها في ذلك، طبيعة القواعد التي تحكم نشاطها، والقواعد التي تحتكم إليها في تنازعها، وحجم الموارد المشروعة التي تنفقها في تفاعلها.

لذلك كان من الضروري على الديمقراطية التشاركية التوجه نحو تجنب ما يسميه الخبراء "الإغلاق التلقائي" في تصميم نماذجها، واستقطاب كل فكرة مبتكرة من شأنها أن تسهم في تكوين مؤشر ايجابي لمستوى المعيشي للمواطن، وحماية رفاهيته في العيش، وضمان حقه في الكلام الحر، وتقريبه من واجباته السياسية، وحقه من الانتفاع العام، وحماية تفاعله التشاركي. وفي نفس السياق ضرورة حماية كل الافكار الجديدة بقواعد سيادية، حتى تكون حلول جديدة للعقبات القديمة. كالانفتاح على العالم الافتراضي وما يشهده من تطورات رهيبة في تحويل العمليات السياسية إلى عمليات تفاعلية افتراضية باستخدام شبكات وسائط الاتصال الرقمية التفاعلية التي أتاحت فعليا إمكانية تأسيس مشهد سياسي يحاكي "إسيغوريا" Isegoria. بحيث قدم الفضاء الرقمي حلولا واعدة لتغيير جودة وفعالية المشاركة السياسية للمواطنين من خلال السماح لهم بتشكيل "شبكات اتصالية" أسست لما اصطلح عليه بالديمقراطية الالكترونية كإصدار جديد للديمقراطية التشاركية، التي عملت على استيعاب حجم أكبر من التفاعل، وعملت حسب "ستيفن جولدسميث" "على انتاج المزيد من الفرص الجديدة للتفاعل سياسي، وبالتالي المزيد من الفاعليين الجدد".

الهوامش:

[1]https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199756223/obo-9780199756223-0162.xml. Accessed on 27/08/2020

[2] Rikki Dean, Jean Paul Gagnon, Hans Asenbaum, « What Is Democratic Theory?", **Democratic Theory**, Vol. 6, Iss. 2, (Winter 2019), p. 6.

3 John Waterbury, « Fortuitous By-Products », Comparative Politics, Vol. 29, No. 3, **Transitions to Democracy**: A Special Issue in Memory of Dankwart A. Rustow (Apr., 1997), pp. 383-402.

4 Rikki Dean et Al., Op.,Cit., p. 10.

(5) روبرت دال، الديمقراطية ونقادها، ت. نمير عباس مظفر، ط.2 (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات، 2005)، ص. 29.

- J. D. Lewis, "Isegoria at Athens: When Did It Begin?", **Historia: Zeitschrift für Alte Geschichte**, Bd. 20, H. 2/3 (2nd Qtr., 1971), pp. 129-140

- موريس دوفرجيه، **مؤسسات سياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى**، ت. جورج سعد (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992)، ص.59.

- تسير عواد، **محاضرات في النظم السياسية المقارنة**، ط2 (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1993)، ص.11.

6 John Hoffman, **Citizenship beyond the state** (London: SAGE Publications, 2004), p.33.

7 Ibid., p.18.

8 روبرت دال، **الديمقراطية ونقادها**، ت. نمير عباس مظفر، ط.2 (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات، 2005)، ص. 29.

https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/12/two-concepts-of-freedom-of-speech/546791. Accessed on 26/07/2020.

9 J. D. Lewis, "Isegoria at Athens: When Did It Begin?", Historia: Zeitschrift für Alte Geschichte, Bd. 20, H. 2/3 (2nd Qtr., 1971), pp. 129-140

- موريس دوفرجيه، **مؤسسات سياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى**، ت. جورج سعد (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992)، ص.59.

10 Giovanni Sartori, The Theory of Democracy Revisited (Chatham: Chatham House Publishers, INC., 1987), p.111.

11 Dryzek, John S., Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

[12] Jean Pierre Gaudin, « La démocratie participative», **Informations Sociales**, 2010, n° 158, p. 44.

- Giovanni Op.,Cit., p.111.

13 Giovanni Op.,Cit., p.111.

14 Giovanni Navarria, « Can Democracy Survive the Rise of Surveillance Technology?", Democratic Theory, Vol. 1, Iss. 2 (Winter 2014), p. 78.

15 جون رولز، **العدالة كانصاف**، ت. حيدر حاج اسماعيل (لبنان: المنظمة العربية للترجمة، 2009)، ص.ص. 91-132.

16 المكان نفسه، ص. ص. 91-132.

[17] أنطوني دي كرسبني، **أعلام الفلسفة السياسية المعاصرة**، ت. ناصر عبد الله (مصر: مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1996)، ص ص. 140-143.

18 جون رولز، المرجع السابق، ص.ص. 91-132.

19 Lauth, Hans Joachim, « Informal Institutions and Democracy», **Democratization**, Vol. 7, No.4, (2000), p.23.

[20] Melvin Dresher, « Probability of a Pure Equilibrium Point in n-Person Games », **journal of combinatorial theory**, N°.8,(1970), pp.134-135.

[21] Philippe C. Schmitter and Terry Lynn Karl, «What democracy is. . . and is not », **Journal of Democracy**, (summer 1991), pp.10-11.

22 John Hoffman, Giovanni, Op., Cit., p.33.

23 Sartori, p.158.

24 Ibid., pp.112-114.

25 Ibid., pp.111-113.

26 Carole Pateman, **Participation and Democratic Theory** (Cambridge : Cambridge University Press,1970), p.2.

[27] Aaron Wildavsky, « Democracy as a Coalition of Cultures », **SOCIETY** (November/December 1993), p.81-82.

[28] Bronwyn M. Hayward « The greening of participatory democracy: A reconsideration of theory », **Environmental Politics**, vol.4, n°4 (1995), p. 217.

29 سعيد بوشعير، **القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة**، ج2، ط3 (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1999)، ص ص. 89-90.

30 Lucinan W. Pey, **Aspects of political development** (U.S.A.: Boston Little and company, 1960), p p., 63-67.

31 Mark E. Warren, «Can Participatory Democracy Produce Better Selves? Psychological Dimensions of Habermas's Discursive Model of Democracy», **Political Psychology**, Vol. 14, No. 2 (Jun., 1993), 217 .

32 Mancur Olson, **The logic of collective action: Public Goods and the Theory of Groups** (United States of America : Harvard University Press,1965), pp.,14-21

33 Ibid., pp.,14-21

34 Sartori, p.161.

35 Ibid., p.113.

36 Pateman, p.23.

[37] Cleaver, p.598.

-Carole Pateman, « Participatory Democracy Revisited », **Perspectives on Politics**, Vol. 10, No. 1 (March 2012), p. 8.

38 هادي حسن حمودي، **النبي إبراهيم (عليه السلام) من مشارف الشك إلى مشارق اليقين** (بيروت: دار الكتب العلمية،2012)، ص.188.

39 احمد الحملاوي، **كتاب شذا العرف في فن الصرف** (بيروت: دار الارقم بن ابي الارقم،2016)، ص.33.
- Carole Pateman, p.23.
[40] Maxwell A. Cameron, et al., **New Institutions for Participatory Democracy in Latin America : Voice and Conséquence** (New York : PALGRAVE MACMILLAN, 2012), p.231.
[41] Rikki Dean et al., " What Is Democratic Theory?", **Democratic Theory,** Vol. 6, Iss. 2 (Winter 2019), p. 7.
[42] Cleaver, p.598.
[43] Ibid., p.597.
[44] عصام فاهم العامري، **المأزق العالمي للديمقراطية: بلوغ نقطة التحول** (الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات،2016)، ص.7.
Schmitter et al., p3.
[45] Cleaver, p.605.
[46] Carole Pateman, March 2012, p. 7.
[47] Thomas Zittel and Dieter Fuchs, **Participatory Democracy and Political Participation: Can participatory engineering bring citizens back in?** (New York : Routledge, 2007), p.10.
[48] Ibid.
[49] روبرت دال، **الديمقراطية ونقادها**، ت. نمير عباس مظفر، ط.2 (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات، 2005)، ص. ص. 33-34.
50 Wildavsky, pp.80-81.
- Saward, p . 8.
[51] Schmitter et al., p4.
[52] Guillermo O'Donnell and Philippe C. Schmitte, **Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies** (Baltimore: The fohns Hopkins University Press, 1986), pp. 7-8.
53 Ibid., p.113.
54 Joel D. Wolfe, « A Defense of Participatory Democracy», **The Review of Politics**, Vol. 47, No. 3 (Jul., 1985), pp. 381.
55 Sartori, p.114.
- Hoffman, p.33.
[56] Wolfe, pp. 374.
57 ثامر كامل محمد الخزرجي، **النظم السياسية الحديثة والسياسة العامة** (الأردن: دار المجدلاوي، 2004)، ص. 125.
58 Aaron Wildavsky, « Democracy as a Coalition of Cultures », SOCIETY (november/december 1993), p.80
59 Bernard Bosanquet, **The Philosophical Theory of The State**, 2ed. (Canada, Batoche Books Kitchener, 2001), p18.
60 Terry, pp.4-5.
- O'Donnell et al., p.19.
61 Ibid., p.4.
- Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, « The Political Economy of Democratic Transitions », **Comparative Politics**, Vol. 29, No. 3 (Apr., 1997), pp.265-267.
62 O'Donnell et al., pp.3-24.
Elster, p.85.
Teorell, p.20.
63 Teorell, p.18.
64 Dwayne Moore, « Causal Exclusion and Dependent Overdetermination », **Erkenn**, n°.76 (2012), p.2.
65 Eric Funkhouser, « three varieties of causal overdetermination », Pacific Philosophical Quarterly, n°.83 (2002), p.336.
66 Moore, pp. 319–335.
67 O'Donnell, pp.3-24.
[68] ياسين محمد عبد السلام الحلواني، **الدليل في الفيزياء : الديناميكا الحرارية وقوانين الحركة لنيوتن** (مصر: دار العلم والايمان للنشر والتوزيع، 2019)، ص.26.
69 رئيس بلدية بورتو أليغري Porto Alegre (1997-2000)
[70] Raul Pont, « L'expérience de Porto Alegre », Nouvelles Fondations 2007/1 (n° 5), p. 109.
[71] حسب تعبير "بوب جاسب" Bob Jessop "ان ممارسة الدولة ينطوي على شيء من التكثيف يحدده الشكل لتوازن القوى الدائم التحول.وبعبارة أخرى، ان سلطة الدولة انعكاس لميزان القوى السائد، ويلعب جهاز الدولة نقطة التوازن في تنظيم تلك القوى السائدة بانتقائه الاستراتيجي المنتظم. واعتمادا على ذلك، يمكن تعريف الدولة على أنها مجموعة موحدة نسبيًا من المؤسسات والمجتمعات والقوى الاجتماعية والأنشطة الاجتماعية المكوّنة اجتماعيًا والمنتقاة بشكل استراتيجي والتي يتم تنظيمها حول اتخاذ قرارات جماعية ملزمة لمجتمع سياسي المنشود".
-Bob Jessop, **The Future of the Capitalist State** (Oxford : Blackwell Publishing Ltd, 2002), p40.
[72] هناك ملاحظة مهمة لابد من التطرق لها هي رئيس البلدية ونائبه الذي سوف يصبح رئيس البلدية القادم. دائما ما يخلف رئيس البلدية الحالي نائبه في الانتخابات القادمة لضمان استمرارية المشروع التنموي.
. En 1988, Olívio Dutra (maire) - Tarso Genro (vice-maire). En 1992, ce furent Tarso Genro (maire) et Raúl Pont (vice-maire). En 1996, la pratique se poursuivit avec la candidature de Raúl Pont au poste de maire et de José Fortunati à celui de vice-maire. Lorsqu'il avait démissionné de son poste de député fédéral en 1996 pour assumer cette candidature, José Fortunati avait clairement en tête cette perspective :
[73] Anwar Shah, **Opcit**,p.22
[74] Ibid,p.22
[75] Ibid,p.22
[76] Rikki et al., p. 12.

77 Jean-Paul Gagnon and Mark Chou, « Why Democratic Theory?», **Democratic Theory**, Vol. 1, Iss. 1 (Summer 2014), p.3.
[78] Cleaver, p.598.
[79] Ibid, p.597.

كتاب أعمال الملتقى الدولي الافتراضي حول:

الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة

أيام 07 و08 مارس 2021

ISBN : 978-9931-9776-2-9



منشورات مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة
جميع الحقوق محفوظة