

واقع وتحديات مقارنة الحوكمة المحلية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر The reality and challenges of the local governance approach in the management of local development in Algeria

أ.د. علي بقشيش

جامعة عمار ثليجي بالأغواط - الجزائر
مخبر بحث الحقوق والعلوم السياسية
ali.bakchich2016@gmail.com

ط. د. يعقوب حنّان *

جامعة عمار ثليجي بالأغواط - الجزائر
مخبر بحث الحقوق والعلوم السياسية
hannane.jacob@gmail.com

تاريخ إرسال المقال: 2021/05/20 تاريخ قبول المقال: 2021/08/14 تاريخ نشر المقال: 2021/09/01

الملخص:

تعتبر الحوكمة المحلية من أحدث مقاربات الإدارة والتنمية المحليتين، وتهدف هذه المقاربة إلى إضفاء الميزة التشاركية والفاعلية على التدخل العمومي المحلي، كما تفتقر هذه المقاربة مع مفهوم التنمية المحلية كونها يهدفان إلى تحسين الإطار المعيشي لأفراد المجتمع المحلي. وتعالج هذه الورقة البحثية أدوات التخطيط التنموي المحلي، وفق مقارنة الحوكمة المحلية بالتركيز - في البداية - على توضيح مفهومي الحوكمة المحلية والتخطيط المحلي وطبيعة العلاقة بين الحوكمة المحلية والتنمية المحلية. ثم تحديد أهم أدوات التخطيط المحلي في الجزائر، متمثلة في المخطط البلدي للتنمية والمخطط الولائي للتنمية. وفي الأخير نعالج هذه الأدوات التخطيطية وفق منظور الحوكمة ومدى استجابة هذه الأدوات لمعايير ومبادئ الحوكمة المحلية. الكلمات المفتاحية: الحوكمة المحلية ؛ التنمية المحلية ؛ التخطيط المحلي ؛ المخطط البلدي للتنمية ؛ مخطط الولاية للتنمية.

Abstract:

Local governance is one of the most recent approaches to local governance and development and aims to give a participatory and effective advantage to local public intervention, This approach is also combined with the concept of local development, as they aim to achieve the same objective of improving the living environment of members of the community.

Through this document , we will try to analyze the tools for local development planning, in accordance with local governance, focusing - as a first step - Clarifying local governance and planning concepts, and the nature of the relationship between local governance and local development. Then identify the most important local planning in Algeria Represented by

واقع وتحديات مقارنة الحوكمة المحلية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر

the plan of municipal development, the Department Development Plan, and finally these policy tools are addressed from a governance perspective and How these tools meet local governance standards and principles.

Keywords: Local governance ; local development; local planning ; municipal development planning; department development planning.

المقدمة:

تجلب قضايا التنمية بمختلف مستوياتها المحلية والوطنية، اهتمام الباحثين والأكاديميين في جل الحقول المعرفية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، باعتبارها من أكثر المفاهيم تعقيدا وجدلا. وقد شهد تطور هذا المفهوم ظهور عدة مقاربات وروى لإدارة التنمية من أجل تحقيق غاياتها وأهدافها، والتي عرفت هي الأخرى تطورا مستمرا، فقد إنتقلت التنمية من مفهوم زيادة معدل النمو الاقتصادي إلى مرحلة أخرى وهي التنمية البشرية ثم الإنسانية كإحدى المقاربات الحديثة للتنمية.

وتعتبر مقارنة الحوكمة من أحدث المقاربات ذات الطابع الشمولي، إذ تطبق على كل المستويات وطنيا ومحليا، كما تهتم بالجوانب التنظيمية والإدارية بالإضافة إلى الممارسة والأداء. كما تمثل الحوكمة المحلية إمتدادا لنهج الحوكمة على المستوى المحلي، وقد حضي هذا النموذج بالإهتمام الأكاديمي والعملية خاصة بعد اتساع اللامركزية* وتساعد دور الجماعات المحلية، وتقلص أدوار الدولة المركزية في الجوانب التنموية، إضافة إلى تصاعد تأثير الفواعل المجتمعية الأخرى أبرزها تنظيمات المجتمع المدني والقطاع الخاص خاصة بعدما أضحت قضايا التنمية على المستويات ما دون الوطنية مقترنة بمبادئ الجوار والشاركية وفاعلية التدخل العمومي المحلي والقدرة على الإستجابة لمتطلبات المجتمع المحلي.

وتتجسد التنمية المحلية من خلال جملة من الأدوات والآليات، تتلخص ضمن إطار التخطيط التنموي المحلي، الذي يهدف كذلك إلى تحقيق الانسجام والتناسق المطلوبين بين المخططات ذات الطابع المركزي والمحلي، ولضمان فاعلية أدوات التخطيط التنموي المحلي يجب أن تتأسس تلك الأدوات على عناصر الحوكمة المحلية ومرتكزاتها.

وفي الجزائر تعتمد التنمية المحلية على مجموعة من المخططات، تعكس توجهات وأهداف الدولة والجماعات المحلية فيما يتعلق بقضايا التنمية على المستوى المحلي، ومن أهم تلك الأدوات التخطيطية هناك المخطط البلدي للتنمية ومخطط التنمية الولائي.

* - اللامركزية: هي أسلوب من أساليب الإدارة، بمقتضاه يتم توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية الموجودة في العاصمة، وبين هيئات إدارية أخرى محلية أو مصلحة تباشر سلطاتها في النطاق المرسوم لها بمقتضى القانون، وتحت رقابة الدولة وإشرافها دون أن تكون خاضعة لها خضوعا رئاسيا.

واقع وتحديات مقارنة الحوكمة المحلية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر

ومن خلال هذه الورقة البحثية نحاول، تقييم هذه الأدوات التخطيطية وفق مقارنة الحوكمة المحلية، وذلك بالإجابة على الإشكالية الرئيسية التالية:

إلى أي مدى تستجيب أدوات التخطيط المحلي في الجزائر لمتطلبات الحوكمة المحلية ؟
ولمعالجة هذه الإشكالية الرئيسية، نطرح الفرضية التالية:

- تركز المخططات البلدية للتنمية ومخططات التنمية الولائية في الجزائر لامركزية التخطيط ومبادئ الحوكمة المحلية.

ولمعالجة هذا الموضوع نعتمد المنهج الوصفي التحليلي، في محاولة لتوضيح واقع التخطيط المحلي في الجزائر ومختلف الأدوات والوسائل المتبعة كما تحدها النصوص التشريعية والتنظيمية ودورها في تحقيق التنمية المحلية، ودرجة استجابتها لمتطلبات الحوكمة والتنمية المحليتين. كما سوف نعتمد على الإقتراب القانوني المؤسسي بالنظر إلى مجموعة القوانين والتنظيمات التي تؤطر أدوات التخطيط المحلي.

وللإجابة على الإشكالية الرئيسية، نقسم الموضوع على المحاور التالية:

- **المبحث الأول:** إطار نظري ومفاهيمي
- **المبحث الثاني:** أهم أدوات التخطيط المحلي في الجزائر.
- **المبحث الثالث:** أدوات التخطيط المحلي في الجزائر من منظور الحوكمة المحلية

المبحث الأول: إطار نظري ومفاهيمي

المطلب الأول: مفهوم التخطيط المحلي

تعددت التعاريف الموضوعية لتحديد مفهوم التخطيط، وذلك بفعل تطوره السريع منذ نشأته الأولى في عشرينيات القرن الماضي، وقد رافق هذا التطور تغييرا في أسس بناءه وأساليبه وتقنياته، استجابة لواقع كل بلد وظروفه. وقد انتقل هذا المفهوم إلى المجال التنموي للتعبير عن ذلك النشاط العلمي، الذي ينطوي على تدخل إرادي من جانب هيئة عمومية ما للتأثير في مسارات إقتصادية وإجتماعية بقصد دفعها نحو مآلات مرغوبة بناء على نظرة إستراتيجية شاملة¹.

¹ - عبد مولاة وليد، التخطيط الاستراتيجي للتنمية، مجلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد 114 ،

واقع وتحديات مقارنة الحوكمة المحلية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر

ويعرف George R.Terry التخطيط بأنه ذلك " الاختيار المرتبط بالحقائق ووضع واستخدام الفروض المتعلقة بالمستقبل عند تصور وتكوين الأنشطة المقترحة التي يعتقد بضرورتها لتحقيق النتائج المنشودة"².

أما سليمان الطماوي الذي يعتبر التخطيط بأنه " التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفا لتحقيق أهداف محددة، وبهذا المعنى فهو ظاهرة إجتماعية عامة تشمل المشروعات الخاصة والمشروعات العامة كما يمارسه الأفراد في حياتهم الخاصة، ولا ينعقد إلا في الجماعات البدائية التي تعتمد كليا على العادات والتقاليد، وتلك التي تكل أمورها للقوى الغيبية، فالتخطيط يقوم على عنصرين هامين هما: التنبؤ بالمستقبل والاستعداد لمواجهة"³

ونظرا لفشل التخطيط المركزي، الذي ساد لفترة طويلة في اغلب الدول التي اعتمدت النموذج الاشتراكي كمسار لتحقيق التنمية الشاملة، ظهرت البوادر الأولى لمفهوم التنمية المحلية، في سياق عدة تحولات جوهرية، خاصة منها، تراجع الدور المحوري للدولة في عملية التنمية، نتيجة لبروز فواعل أخرى فرضت نفسها، أهمها الجماعات المحلية، التي أصبح دورها مؤثرا في مختلف المجالات التنموية، وفي ظل اتساع اللامركزية، التي ساهمت في تكريس استقلالية الجماعات المحلية، وارتفاع مواردها الذاتية، مما فرض عليها مسؤولية مضاعفة في تحقيق تنمية المجتمعات المحلية، لذا أصبح من الضروري إتباع أسلوب التخطيط لتحقيق تلك الغاية. وبذلك انتقل أسلوب التخطيط من أجل التنمية، من المستويات المركزية إلى مختلف المستويات الإقليمية للدولة.

ويعتبر التخطيط المحلي ذلك النوع من التخطيط، الذي يتعامل مع المشكلات الاجتماعية والاقتصادية والسياسة والإدارية والثقافية والطبيعية في إقليم معين أو منطقة جغرافية محددة. كما أن التخطيط المحلي يمثل ذلك المستوى من التخطيط الوطني أو القومي الذي يمارس في منطقة معينة من الكيان العام (الدولة)، فهو أسلوب لإعداد وتوضيح الأهداف التفصيلية في ترتيب الفعاليات الاجتماعية والاقتصادية والعمرانية في ذلك الفضاء الجغرافي⁴.

ويتسم التخطيط المحلي بنفس السمات الرئيسية للتخطيط -بشكل عام- فهو يتشكل من مجموعة من الأعمال المتتابعة والمصممة لحل المشاكل المستقبلية عبر فترات مختلفة إبتداء من تحديد المشاكل وإنهاء

² - صوالحي ليلي، التخطيط الاستراتيجي المحلي كآلية للإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة 1، 2018، ص: 47.

³ - المرجع نفسه، ص: 47.

⁴ - المرجع نفسه، ص: 7.

واقع وتحديات مقارنة الحوكمة المحلية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر

بوضع وتقويم طرق العمل المختلفة التي تحتوي بصيغها الشاملة الإعلان عن السياسات والاستراتيجيات المتبعة. ويهدف التخطيط المحلي إلى تحقيق توزيع أكثر عدالة لعوائد النمو الاقتصادي وإشباع الحاجات الأساسية للسكان وتعزيز اعتمادهم على أنفسهم وتفعيل دورهم في عمليات التخطيط والتنمية من خلال المشاركة الشعبية ومحاربة الفقر والاهتمام بالشؤون المحلية⁵.

وتتنوع مجالات التخطيط على المستوى المحلي حيث تشمل مجال العمران والتهيئة الإقليمية، الموارد البشرية والمجالات الاقتصادية والاجتماعية وحماية البيئة... الخ.

المطلب الثاني: مفهوم الحوكمة المحلية ومعاييرها

تمثل الحوكمة المحلية، امتدادا لمفهوم الحكم الرشيد، أو الحوكمة الجيدة، الذي ظهر في سياق تصاعد الدعوات نحو إعادة اختراع الحكومة* بمفهومها الإداري، من أجل لتمكينها من تأدية وظائفها بكفاءة أعلى، في ظل التطورات الحاصلة في شتى المجالات وبالأخص في علم الإدارة العامة. كما أن انتهاء احتكار الدولة لدورها كفاعل رئيسي ووحيد في صنع وتنفيذ السياسات العامة، نتيجة لتدخل فاعلين آخرين، أهمهم القطاع الخاص الذي أضحت شراكته فاعلة إلى جانب الدولة على مختلف المستويات الوطنية ومادون الوطنية، بالإضافة إلى التزايد المضطرد لدور جمعيات المجتمع المدني* في دفع وتشجيع مشاركة المواطنين في مختلف المجالات، التي كانت حكرا على الدولة، خاصة في المجالات السياسية والتنمية⁶.

وظهر مفهوم الحوكمة في ثمانينيات القرن الماضي، وقد ارتبط هذا المفهوم بمؤسسات مالية دولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وقد دعت الحاجة إلى صياغة قيم جديدة تخضع العملية السياسية إلى

⁵ - المرجع نفسه، ص: 7.

* - إختراع الحكومة: ظهر هذا المفهوم في الولايات المتحدة الأمريكية، سنة 1992 في كتابات وأعمال فكرية، قدمها Gaebler و Osborne، ويقصد بهذا المفهوم ذلك النهج المتبع للوصول الى حكومة مرنة، ومستجيبة لمتطلبا العصر، وفاعلة وقليلة التكلفة تدار بطريقة إدارة المنظمات الخاصة قدر الامكان، بحيث تصبح الحكومة جهاز تحفيز يتولى تهيئة الظروف، وصياغة السياسات، وتقديم أوجه الدعم والمساندة والحماية، بدلا من الاقتصار على التنفيذ

* - المجتمع المدني: هو مجموعة التنظيمات التطوعية المستقلة عن الدولة، أي بين مؤسسات القرابة (الأسرة والقبيلة والعشيرة) ومؤسسات الدولة، وتنشأ هذه التنظيمات لتحقيق مصالح أعضائها كالجمعيات الأهلية والحركات الاجتماعية والمنظمات غير الحكومية، كما تنشأ لتقديم مساعدات أو خدمات اجتماعية للمواطنين أو ممارسة أنشطة إنسانية متنوعة، وتلتزم في وجودها ونشاطها بقيم ومعايير الاحترام والتسامح والمشاركة والإدارة السلمية لتنوع والاختلاف.

⁶ - عوالي بلال، حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتفعيل الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية، أطروحة دكتوراة، جامعة

البلدية 2، 2018، ص: 37.

واقع وتحديات مقارنة الحوكمة المحلية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر

ضوابط أخلاقية للتقليل من الفساد الإداري والمالي في الدول المتخلفة، وتحول دون انحراف السلطة السياسية لخدمة المصالح الخاصة للنخب الحاكمة⁷.

فالحوكمة مصطلح يفيد ربط القضايا السياسية وإدارة الشؤون العامة للدولة، بالقوى الاجتماعية والسياسية الفاعلة، وإشراكها في تشكيل مختلف السياسات المنظمة للحياة العامة. وهي بذلك مقارنة تختلف عن الرؤية الكلاسيكية التي تجعل السياسات العامة نتاج المؤسسات الرسمية للدولة، وترتكز هذه المقاربة الجديدة على منح دور أكبر للجماعات السكانية والقوى الاجتماعية المختلفة في تطوير السياسات العامة⁸.

وتبعاً لما سبق، تعبر الحوكمة المحلية عن عملية الانتقال من نظام محلي تهيمن فيه المجالس المحلية المنتخبة إلى نظام تشارك في القوى الاجتماعية الفاعلة في المجتمع المحلي وخاصة القطاع الخاص وتنظيمات المجتمع المدني والمواطنين⁹.

وتجمع أغلب الأدبيات المتخصصة التي تناولت مفهوم الحوكمة المحلية بإعتباره حاملاً لنفس مضمون مفهوم الحوكمة، فقد قام بعض الباحثين في هذا المجال بإسقاط معايير وآليات شروط ومكونات الحوكمة على الفضاء والحيز المحلي لينتج مفهوم الحوكمة المحلية. ومن أهم خصائص الحوكمة المحلية ما يلي¹⁰:

أ- المشاركة المحلية:

ويتطلب ذلك توفير البيئة الملائمة لمشاركة جميع المواطنين المحليين، في عملية صياغة وتنفيذ السياسات العامة المحلية، سواء تم ذلك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من خلال المجالس المنتخبة للتعبير عن مطالبهم وتحقيق مصالحهم.

ب- المساءلة المحلية:

ويقصد بها خضوع صانع القرار المحلي في الجماعات المحلية لمساءلة المواطنين المحليين والأطراف ذات الصلة بهذه العملية على المستوى المحلي. وتتعدد أشكال وآليات المساءلة كالانتخاب وإختيار الأفضل لإدارة الشؤون المحلية المختلفة، وتستمر الرقابة الشعبية طيلة مدة العهدة الانتخابية

7 - عنتر مرزوق، الانتقال الى الحوكمة المحلية في الجزائر: دراسة في التحديات والاليات، مجلة التراث، جامعة المسيلة،

العدد 01، 2018، ص: 215.

8 - المرجع نفسه، ص: 215.

9 - المرجع نفسه، ص: 215.

10 - هوشات رؤوف، حوكمة التنمية المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة 1، 2018، ص-ص: 115-116.

واقع وتحديات مقاربة الحوكمة المحلية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر

بشتى الآليات والطرق المتاحة قانونا، فتتراوح بين الإطلاع على سير المجالس المنتخبة والمشاركة في إتخاذ القرار المحلي.

ج- الشرعية:

وهي ضرورة وجود قبول ورضى لدى المواطنين المحليين على السلطة التي تحكمهم، والتي يجب عليها أن تعمل في إطار الحدود التي وضعها القانون كما تلتزم بتحقيق العدالة الاجتماعية والبحث عن سبل تحسين وترقية المستوى المعيشي للسكان المحليين. ويشترط لتجسيد الشرعية وجود آليات قانونية تضمن تحقيق العدالة والشفافية في طرق إختيار ممثلي المجتمع المحلي وتمنح الشرعية لممارسة السلطة.

د - الكفاءة والفاعلية:

حيث يجب أن تتوفر في مختلف الفواعل الرسمية وغير الرسمية، على المهارات اللازمة والإمكانات المتطورة لصياغة وتنفيذ السياسات العمومية المحلية، كما يجب أن تكون هناك نخب وقيادات محلية لها قدرات فنية عالية في وضع الخطط والاستراتيجيات التنموية الملائمة لطبيعة المجتمع المحلي.

هـ - الشفافية:

وتتمثل في إتاحة المعلومات وتوفيرها للمواطنين المحليين من أجل تعزيز فرص مشاركتهم في السياسات العامة المحلية. ويتجسد هذا المطلب من خلال إتاحة القانون للآليات والتدابير اللازمة، التي تهدف إلى توفير ونشر كل ما يخص إدارة الشأن المحلي، مما يسهل على المجتمع المحلي القيام بدوره الرقابي ويسهم في تعزيز فاعلية مشاركته ويمنح من جهة أخرى الشرعية اللازمة للمنتخبين المحليين.

و - الاستجابة لاحتياجات السكان:

وهي من أهم شروط وضع السياسات والخطط، حيث يجب أن تعود بالنفع على جميع المواطنين المحليين وتستجيب لكافة متطلباتهم وإحتياجاتهم، مما يؤدي إلى توطيد العلاقة بين مختلف الأجهزة المحلية وباقي الفواعل المجتمعية.

وباعتبار الحوكمة المحلية رؤية ومقاربة تتأسس على جملة من المعايير والقيم، ولترسيخها يجب تحقيق جملة من المتطلبات الأساسية لنجاح هذه المقاربة، وأهمها¹¹:

أ- تأطير السلوك السياسي والاجتماعي للهيئات المنتخبة، والإدارة المركزية والمحلية والمواطن ومختلف الفاعلين المحليين، لأن من دعائم الحوكمة المحلية اعتبار المجال المحلي كنظام علاقات مفتوح، يقتصر دور الدولة في تعزيز التعاون والانسجام بين جميع الفاعلين المحليين، كما يجب على

11 - المرجع نفسه، ص-ص: 114-115.

واقع وتحديات مقارنة الحوكمة المحلية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر

السلطات المحلية المنتخبة مواكبة متطلبات واحتياجات المواطنين والتأسيس لسياسة الجوار والقرب في تدبير الشأن المحلي، وفق مقارنة تشاركية تركز على الفاعلية والنتائج.

ب- إرتباط الحوكمة المحلية ارتباطا وثيقا بخيار اللامركزية في التسيير المحلي، إذ أن مسار تحديث ودمقرطة المجتمع المحلي تتم من خلال تعزيز وتكثيف مشاركة كل المكونات الفاعلة في المجتمع المحلي وتجنيدتها في تدبير الشأن العام المحلي والوطني عبر مختلف آليات الديمقراطية التشاركية.

ج- ترقية الديمقراطية المحلية، ومختلف القيم الداعية لها كالشفافية والمسؤولية واحترام القانون، كونها حجر أساس لتحقيق التنمية المحلية المرجوة.

المطلب الثالث: أي إرتباط بين الحوكمة المحلية والتنمية المحلية

يعتبر موضوع الحوكمة المحلية من مستجدات الحقل المعرفي المهتم بقضايا التنمية، وقد كرست مجموعة من الأبحاث الأكاديمية لموضوع العلاقة التي تربط بين الحوكمة المحلية كمقاربة وآلية لتفعيل التنمية المحلية، فكلا الموضوعين يهدفان إلى تحقيق غاية مشتركة، وهي تحسين ظروف عيش المواطن المحلي، وتجسيد ما يسمى بالتنمية الإنسانية المحلية¹².

ومن أهم مرتكزات العلاقة التي تربط بين التنمية المحلية والحوكمة المحلية ما يلي¹³:

أ- تطوير المورد البشري المحلي:

لقد أضحت الاهتمام بالمورد البشري غاية التنمية وأحد أهم مرتكزاتها، خاصة مع تطور مفهوم التنمية من مفهوم التنمية الاقتصادية إلى ما يعرف بالتنمية الإنسانية، وبموجبها تطور مفهوم إدارة الأفراد إلى تنمية المورد البشري كأحد أهم توصيات المنظمات والجهات الدولية المتخصصة بقضايا التنمية، ولا تختلف تنمية المورد البشري في بعدها المحلي على بعدها القطري.

ب- تطوير الإدارة المحلية وتعزيز مفهوم الجوار:

تقوم الإدارة المحلية* وفق مقارنة الحوكمة المحلية بجملة من الوظائف السياسية والاجتماعية والإدارية والإقتصادية، حيث تتمثل الوظيفة السياسية في تقريب الإدارة من المواطنين مما يسمح بالاتصال المباشر وتعزيز التنشئة السياسية للمواطن من أجل التأسيس لمجالس منتخبة كركيزة أساسية للنظم المحلية. أما

¹² - المرجع نفسه، ص: 121.

¹³ - المرجع نفسه، ص-ص: 125-121

* الإدارة المحلية: هي نظام من نظم الإدارة العامة، وهي وسيلة لمعاونة الحكومة المركزية على أداء مهامها بصورة أكثر فاعلية وكفاءة، وهي بذلك تحث على نقل بعض الاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحليات لمواجهة مسؤولياتها في إطار توزيع الأدوار الوظيفية وتقسيم العمل بين المستويين المركزي والمحلي

واقع وتحديات مقارنة الحوكمة المحلية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر

الأهداف الإجتماعية فتتجسد من خلال قيام الإدارة المحلية بتوفير الظروف والبيئة المناسبة لتعزيز المشاركة في اتخاذ القرارات التي تتعلق بشؤونهم واحتياجاتهم. بالإضافة إلى الدور الرئيسي المتمثل في العمل الدائم على تحسين وترقية الخدمة العمومية للمجتمع مثل رقمنة الخدمات (الحالة المدنية مثلا) وتحسين المرافق العمومية (توفير لمياه الصالحة للشرب- الكهرباء - الهاتف - الانترنت الخ)

ج- ترسيخ البعد التشاركي:

برز الاهتمام بهذا البعد بعد تزايد ظاهرة انهيار الديمقراطيات بشكلها التقليدي وتأثير ذلك على مسألة التنمية بمستوياتها المحلية والقطرية، الأمر الذي دفع بالمنظمات والمؤسسات الدولية المتخصصة إلى العمل على معالجة ذلك من خلال طرح مقارنة الحوكمة من أجل تعزيز مبدأ التشاركية كضمانة لصمود الديمقراطية.

المبحث الثاني: أهم أدوات التخطيط المحلي في الجزائر

أتاح المشرع الجزائري للجماعات المحلية متمثلة في الولاية والبلدية جملة من أدوات التخطيط والتهيئة إعترافا منه للدور التنموي الذي يجب أن تقوم به الجماعات المحلية، وذلك منذ أول تعديل للتشريعات المتعلقة بالولاية والبلدية وهما القانون 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981 المعدل للأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية، والقانون 81-09 المؤرخ في 4 جويلية 1981 المعدل للأمر 67-24 المتضمن القانوني البلدي على التوالي.

فقد نصت المادة 135 من قانون البلدية على أن " يضع المجلس الشعبي البلدي مخططه الخاص بالتنمية المحلية في حدود موارده والوسائل الموجودة تحت تصرفه"، ونصت المادة 66 مكرر 2 من قانون الولاية على أن " يساهم المجلس الشعبي الولائي، وفقا لتوجيهات المخطط الوطني، في إعداد مخطط التنمية للولاية، الذي يتضمن الأعمال المطلوب القيام بها في سائر قطاعات النشاط الاقتصادي والاجتماعي والثقافي في ترابها".

وفي ظل القوانين التي تلت هذين النصين، حافظت كل من البلدية والولاية على تلك الأدوات. وأبرزها أدوات التخطيط التنموي على المستوى المحلي المتمثلة في مخطط التنمية الولائي، ومخطط التنمية البلدي.

المطلب الأول: المخطط البلدي للتنمية

طبقا لأحكام القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، لا سيما المادة 107 منه، التي نصت على أن " يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني

واقع وتحديات مقارنة الحوكمة المحلية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر

للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، ويكون اختيار العمليات التي تتجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي". ويشكل المخطط البلدي للتنمية أداة للتخطيط وتهيئة الإقليم على المستوى البلدي، إذ تسجل العمليات والمشاريع وعمليات التجهيز والاستثمار العمومي المبرمجة من قبل المجلس الشعبي البلدي وتظهر في شكل مخططات سنوية ومتعددة السنوات. ويعتبر المخطط البلدي للتنمية الأداة الأنسب لتجسيد الأهداف المسطرة في مجال التنمية المحلية. ومن خلال هذه البرامج تضع الدولة في متناول البلديات الوسائل المالية من ميزانية الدولة للتجهيز، لتفعيل الديناميكية الاقتصادية والاجتماعية للبلديات وتمكينها من الاستجابة بشكل فعال وسريع لحاجيات السكان من خلال تسجيل مشاريع جوارية ذات أثر مباشر على الإطار المعيشي للمواطنين¹⁴. ومنذ صدور المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 9 أوت 1973 يتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية أصبح المخطط البلدي للتنمية، من أكثر البرامج والمخططات استعمالا في مجال تنمية البلديات وترقيتها. ويغطي المخطط البلدي للتنمية أغلب القطاعات المحلية الحيوية، وتدعى ضمنه "القطاعات الفرعية" وعددها خمسة وهي: الفلاحة والري، التخزين والتوزيع، المنشآت الاقتصادية والإدارية، التربية والتكوين، المنشآت الاجتماعية والثقافية. وبمقتضى المرسوم السالف الذكر لا سيما مادته الثالثة، تقيد العمليات المعتمدة في إطار المخطط البلدي للتنمية في الجدول البلدي للتجهيز والإستثمار، الذي يصادق عليه الوالي ويبلغه لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يقوم بعملية التسجيل عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي، ويبلغ إلى المحاسب البلدي للتنفيذ، ويشكل هذا الجدول الوثيقة الميزانية الأساسية لإنجاز المخطط البلدي للتنمية. ويبلغ الوالي في كل سنة مالية جديدة أمين خزينة الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي والمحاسب البلدي إتمادات الدفع السنوية المخصصة لتمويل العمليات المقيدة في المخطط البلدي للتنمية (المادة 6)، وعلى أساس هذه الإتمادات يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بالالتزام بهذه النفقات في حدود مبالغ رخص البرامج المتعددة السنوات المخصصة لعمليات التجهيز والإستثمار (المادة 7). ويجوز للوالي بناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبي البلدي وبعد أخذ رأي المجلس التنفيذي للولاية تعديل رخص البرامج المخصصة لكل عملية تجهيز أو استثمار (المادة 10)، ويصدر موقرا بسحب الإتمادات كليا أو جزئيا، ولتي تكون مخصصة لعملية قد تؤدي شروط إنجازها إلى عدم الإنقاع الكامل أو الجزئي بهذه الإتمادات في نهاية السنة المالية (المادة 11).

¹⁴ - www.interieure.dz

واقع وتحديات مقاربة الحوكمة المحلية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر

وإذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أهمل تهيئة الشروط الضرورية لإنجاز كل عملية أو استثمار مقيدة بعنوان المخطط البلدي للتنمية جاز للوالي أن يقوم مقامه في ذلك بعد إنذاره (المادة 12). ويقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي، نهاية كل شهر كشفا حسابيا بإعتمادات كل فصل، ويوجه له كل ثلاث أشهر، وضعية تقدم مادية ومالية بجميع العمليات المقيدة في قائمة البلدية (المادة 13). وتنفذ عمليات التجهيز والاستثمار عن طريق الإستغلال المباشر أو عن طريق المقاوله، وفق قواعد وضوابط عقد الصفقات العمومية (المادة 15).

المطلب الثاني: مخطط التنمية الولائي

طبقا لأحكام القانون 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية لا سيما المادة 80 منه التي نصت على أن " يعد المجلس الشعبي الولائي مخططا للتنمية على المدى المتوسط يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية، كما يناقش المجلس الشعبي الولائي مخطط التنمية الولائي ويبيدي إقتراحاته بشأنه". وقد أكدت المادة 82 من نفس القانون على أنه في إطار هذا المخطط 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 ويبيدي رأيه في ذلك.
 - يسهل إستفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي.
 - يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية.
 - يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية بإتخاذ كل التدابير الضرورية.
- ويتضح من خلال مضمون مخطط تنمية الولاية أن لهذا المخطط دور ثانوي في التنمية، بحكم ضعف ميزانية الولاية مقابل اعتماد الولاية في مختلف جوانب التنمية المحلية على مختلف المخططات الوطنية الأخرى خاصة البرامج القطاعية الممركزة والبرامج القطاعية غير الممركزة، فالأولى هي مخططات ذات طابع وطني تسيّر مركزيا وتسجّل باسم الوزارة المعنية ويكون الوزير هو الأمر بالصرف الرئيسي لمختلف المشاريع المسجلة في إطار هذا البرنامج.
- أما البرامج القطاعية الممركزة فهي مخططات ذات طابع وطني تشمل أهم وأغلب الاستثمارات المقامة على إقليم الولاية، وهي تخص المشاريع الكبرى في مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية للولاية،

واقع وتحديات مقاربة الحوكمة المحلية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر

وتسجل هذه البرامج باسم الوالي الذي يعتبر الأمر بالصرف الرئيسي. ويمكن له تفويض هذه الصفة للمدير الولائي للقطاع المعني الذي يحمل بموجب ذلك صفة الأمر بالصرف الثانوي.

المبحث الثالث: أدوات التخطيط المحلي في الجزائر من منظور الحوكمة المحلية

إن تكريس مبادئ ومعايير الحوكمة المحلية ودمجها ضمن أدوات التخطيط التنموي المحلي مرهون بتجسيد الطابع التشاركي ضمن آليات التخطيط المتاحة ومدى كفاءة وفاعلية هذه الآليات في تحقيق الأهداف المرسومة إضافة إلى القدرة على الإستجابة للمتطلبات المحلية

1- غياب الطابع التشاركي لأدوات التخطيط المحلي مقابل الهيمنة المركزية :

تعتبر المشاركة من أهم العناصر التي تركز عليها الحوكمة بشكل عام وتتضاعف أهمية هذا العنصر على المستوى المحلي نظرا لإرتباط ذلك بالاحتياجات الأساسية للمجتمع المحلي. وتستوجب المشاركة على المستوى المحلي ضرورة إتاحة فرص المشاركة لمختلف الفواعل المحلية الرسمية وغير الرسمية في صياغة وتنفيذ مختلف الاستراتيجيات والخطط والبرامج التنموية لما في ذلك من أثر إيجابي على تحسين المستوى المعيشي للسكان وتحقيق الإستدامة المطلوبة للتنمية المحلية.

وانطلاقا من أهمية أدوات التخطيط المحلي في الجزائر بإعتبارها الأدوات الوحيدة التي أتاحها المشرع الجزائري للجماعات المحلية في سبيل الوصول إلى تنمية محلية حقيقية. ورغم وصف المشرع لهذه الأدوات بالطابع المحلي من خلال المخطط البلدي للتنمية ومخطط التنمية الولائي، إلا أنه في حقيقة الأمر نجد أن هناك هيمنة مركزية شبه كلية على هذه الأدوات مما يجعل من الدولة هي الفاعل الرئيسي في التنمية المحلية وغياب شبه كلي للفواعل المحلية المعنية مباشرة بمسألة التنمية المحلية، ويتجلى ذلك من خلال ما يأتي:

- هيمنة الوالي كمثل للدولة على الضبط النهائي للمشاريع التي تدخل في إطار مخططات التنمية المحلية بينما تكفي البلدية بإعداد البطاقات التقنية للمشاريع المقترحة، يلي ذلك وجوب عرضها على اللجنة التقنية للدائرة التي تناقشها وترتبها تبعا لأهمية كل مشروع، ثم يتم عرضها على اللجنة التقنية للولاية وإخضاعها لعملية التحكيم للعمليات المقترحة من طرف كل البلديات التابعة للولاية¹⁵، ومن خلال هذه المراحل يتبين أن الدولة من خلال ممثليها كرئيس الدائرة والوالي لهم الكلمة الفصل، في الضبط النهائي لكل مشاريع المخطط البلدي للتنمية.

¹⁵ - بن عثمان شويح، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، أطروحة ماجستير، جامعة تلمسان، 2011، ص-ص:

واقع وتحديات مقارنة الحوكمة المحلية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر

- مساهمة الدولة في تمويل المخطط البلدي للتنمية من الميزانية العامة للدولة، وبعض الآليات الأخرى كصندوق الضمان والتضامن المحليين، وهذا راجع بالأساس إلى عدم قدرة أغلب بلديات الوطن في تمويل مختلف نفقات التجهيز ومن بينها المخطط البلدي للتنمية، حيث وصل عدد البلديات العاجزة سنة 2000 إلى حوالي 1280 بلدية عبر الوطن. في حين تخصص اغلب الإيرادات الضعيفة لها في تمويل نفقات تسيير البلدية (أجور، صيانة ممتلكات، ...الخ). أما على المستوى الولائي، فتغلب على برامج التنمية الطابع المركزي من خلال المخططات القطاعية الممركزة المسيرة من قبل الوزارة المعنية أو المخططات القطاعية غير الممركزة التي يسيرها الوالي باعتباره ممثلا للدولة.

- عدم حداثة الإطار القانوني لمخطط التنمية البلدية، حيث لازال العمل ساريا بمرسوم صدر سنة 1973، وخلال هذه الفترة كانت الدولة تحتكر الفعل التنموي اعتمادا على التخطيط المركزي، وانتهاج النموذج الاشتراكي في البعد الاقتصادي والتنموي، ولذلك فإن هذه الآلية التنموية المهمة أصبحت لا تتماشى مع المستجدات التي عرفت إدارة التنمية على المستوى المحلي خاصة نموذج الحوكمة المحلية.

- ضعف مشاركة المواطن في مراحل إعداد وتنفيذ المخطط البلدي للتنمية رغم أن القانون 11-10 يتعلق بالبلدية، وضع جملة من الآليات قصد تفعيل مشاركة المواطن، من أهمها: إمكانية إتخاذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية¹⁶. وذلك راجع إل غياب ثقافة المشاركة لدى المواطن وتنظيمات المجتمع المدني في الجزائر، بالإضافة إلى غياب الطابع الإلزامي لتفعيل هذه الآلية ومختلف الآليات الأخرى.

2- ضعف كفاءة وفاعلية أدوات التخطيط المحلي:

تكرس أدوات التخطيط المحلي نهج التخطيط التنموي اللامركزي، الذي يعتمد على مقارنة حديثة في التنمية تتمثل في نموذج التنمية من الأسفل، التي تنطلق من الاحتياجات الحقيقية للمجتمع المحلي في سبيل تلبيتها، وتتميز هذه المقاربة بالفاعلية والكفاءة إذا توفرت جملة من الشروط الرئيسية، كتوفر أدوات كافية للتمويل والمورد البشري الكفؤ.

وبالعودة إلى الحالة الجزائرية، هناك عدة معوقات تحد من فاعلية مخططات التنمية المحلية على المستوى البلدي والولائي أبرزها:

¹⁶ - القانون 10-11 يتعلق بالبلدية، المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،

العدد 37، الصادرة في 22 جوان 2011، ص-ص: 17-18.

واقع وتحديات مقارنة الحوكمة المحلية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر

- ضعف نسبة مساهمة ميزانية الدولة في مخططات التنمية المحلية مقارنة مع البرامج ذات الطابع المركزي، إذ تقدر بـ 9.5% فقط توجه نحو تمويل المخطط البلدي للتنمية (بين سنتي 2005 و2009)، أما الباقي يوجه لتمويل المخططات والبرامج الأخرى ذات الطابع المركزي¹⁷. وهي مشاريع توزع حسب الميزانية العامة للدولة على مختلف الوزارات يكون فيها وزير القطاع المعني أمرا رئيسيا بالصرف، ويكلف الوالي بتنفيذها محليا من خلال المديرية التنفيذية المختصة، ويكون المدير التنفيذي الولائي أمرا ثانويا بالصرف، لذلك فإن هذه البرامج لها أكبر تأثير على التنمية المحلية مقارنة بآليات التخطيط المحلي.

- غياب التأطير التقني للمخططات البلدية للتنمية بفعل ضعف الكفاءات التقنية على المستوى المحلي من مهندسين ومكاتب دراسات متخصصة وكفوة في مختلف المشاريع المحلية مما يؤدي إلى زيادة التكاليف وزيادة الأجل وتراجع جودة الخدمات في المشاريع المحلية، بالإضافة إلى عدم الترتيب الجيد للأولويات لنقص المعلومات والمعطيات الحقيقية وضعف وسائل الانجاز المحلية لأن معظم المشاريع تنجزها مؤسسات محلية ضعيفة لا تملك كفاءة عالية¹⁸.

- ضعف الميزانية المحلية نتيجة قلة الموارد المالية للجماعات المحلية، وعدم تامين الممتلكات المحلية وعدم وجود صلاحيات كافية لتصرف الجماعات المحلية في أملاكها.

3- ضعف قدرة أدوات التخطيط المحلي على الاستجابة للمتطلبات المحلية:

إن إرتهان المخططات التنموية المحلية (سواء الولائية والبلدية) للسلطة المركزية من خلال التمويل الشبه الكلي لأغلب البرامج والمخططات المحلية وضعف القدرة التمويينية للجماعات المحلية عبر ميزانيتها الولائية والبلدية، التي يذهب الجزء الأكبر منها لفائدة نفقات التسيير دون نفقات التجهيز، بالإضافة إلى وجود حدود في تجسيد كل البرامج والمشاريع التي تقترحها المجالس الشعبية البلدية والولائية، بفعل آلية التحكم التي يشرف عليها كل من رئيس الدائرة والوالي، يجعل من القدرة على الاستجابة لمتطلبات السكان محدودا. إضافة إلى أن البرامج والأدوات ذات الطابع المركزي تغفل الاحتياجات الحقيقية للسكان.

الخاتمة:

من خلال هذه الورقة البحثية حاولنا تحليل أدوات التخطيط المحلي في الجزائر متمثلة - بشكل خاص- في المخطط البلدي للتنمية بشكل أساسي ومخطط التنمية الولائي، وذلك وفق مقارنة الحوكمة

17 - سلاوي يوسف، التنمية في إطار الجماعات المحلية، أطروحة ماجستير، جامعة الجزائر، 2012، ص: 108.

18 - أونيسي ليندة، المخطط البلدي للتنمية ودوره في تنمية البلدية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 09، 2016،

واقع وتحديات مقارنة الحوكمة المحلية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر

المحلية. ويتضح لنا جليا من خلال هذا العرض أن أداتي المخطط البلدي للتنمية ومخطط الولاية للتنمية التي تملكها الجماعات المحلية في الجزائر لها آثار محدودة على التنمية المحلية، وذلك بفعل غياب أو ضعف تكريس معايير الحوكمة المحلية ضمن هاتين الآليتين. ويتجلى ذلك من خلال النتائج المتوصل إليها وهي كالآتي:

- ضعف الطابع التشاركي، في صياغة وتنفيذ وتمويل أدوات التخطيط المحلي، وهيمنة فاعل وحيد متمثل في الدولة، مع ضعف مساهمة الفواعل المحلية الأخرى (الجماعات المحلية، المجتمع المدني والمواطنين)، ويبرز ذلك من خلال هيمنة الوالي على ضبط القائمة النهائية لمشاريع وبرامج التخطيط التنموي المحلي، ومن أسباب هذه الهيمنة، ضعف الموارد المالية للجماعات المحلية، والاعتماد شبه الكلي على مساهمات الخزينة العامة للدولة في تمويل مشاريع التخطيط المحلي، كون ميزانيات أغلب البلديات الجزائرية توجه لقسم التسيير (الأجور، والصيانة ... الخ). بالإضافة إلى ضعف مشاركة المجتمع المدني والمواطنين، في الشؤون المحلية بشكل عام، بفعل عدم تفعيل بعض الآليات، التي ينص عليها كل من قانوني البلدية والولاية.

- عدم حداثة الإطار القانوني، المتعلق بأدوات التخطيط المحلي، خاصة المخطط البلدي للتنمية، إذ لازال العمل بمرسوم سنة 1973، ساريا إلى غاية اليوم، مما يوحي بغياب النية لتكييف الإطار القانوني مع المستجدات والتحولات الحاصلة في مجال الإدارة والتنمية المحليتين.

- اهتمام الدولة وتركيزها على البرامج والمخططات ذات الطابع المركزي، متمثل في مخططات التنمية الممركزة، وغير الممركزة ويتجلى ذلك من خلال ضعف تمويل المخططات ذات الطابع المحلي، مما يفقد هذه الأدوات فاعليتها ودورها في التنمية المحلية، إضافة إلى ضعف كفاءة المورد البشري المحلي.

- نقص كفاءة وفاعلية أدوات التخطيط المحلي، في ميدان التنمية المحلية، بفعل هيمنة السلطة المركزية من خلال المخططات ذات الطابع المركزي، الموجهة للتنمية المحلية، وذلك يؤكد استمرار الجزائر في اعتماد نموذج التنمية من الأعلى، الذي ثبت فشله ومحدوديته في تحقيق التنمية الشاملة. إن تحقيق التنمية المحلية، كأحدث ما وصل إليه الفكر التنموي، مرتبطة بضرورة إعادة النظر في النموذج التنموي برمته، كمشروع مجتمعي جديد، على أسس جديدة، من أهمها ضرورة إقتران التنمية بمفهوم الحوكمة.

واقع وتحديات مقارنة الحوكمة المحلية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: النصوص القانونية

- القانون 10-11 يتعلق بالبلدية، المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادرة في 22 جوان 2011.
- مرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 9 اوت 1973

ثانياً: الرسائل والمذكرات

- صوالحي ليلي، التخطيط الاستراتيجي المحلي كآلية للإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة 1، 2018.
- عوالي بلال، حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتفعيل الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية، أطروحة دكتوراه، جامعة البليدة 2، 2018.
- هوشات رؤوف، حوكمة التنمية المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة 1، 2018.
- سلاوي يوسف، التنمية في إطار الجماعات المحلية، أطروحة ماجستير، جامعة الجزائر، 2012.
- بن عثمان شويح، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، أطروحة ماجستير، جامعة تلمسان، 2011.

ثالثاً: المقالات

- عبد مولاة وليد، التخطيط الاستراتيجي للتنمية، مجلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد 114 ، 2012.
- عنتر مرزوق، الانتقال الى الحوكمة المحلية في الجزائر: دراسة في التحديات والاليات، مجلة التراث، جامعة المسيلة، العدد 01، 2018.
- أونيسي ليندة، المخطط البلدي للتنمية ودوره في تنمية البلدية، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، العدد 09، 2016.

رابعاً: المواقع الإلكترونية

- www.interieure.dz