

جامعة قاصدي مرباح ورقلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية



أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه LMD في العلوم السياسية

تخصص: الإدارة العامة المقارنة

أثر العوامل البيئية في ممارسات و أبنية الإدارة المحلية في
الجزائر و تونس: دراسة من منظور بيئي مقارن

الأستاذ المشرف:

من إعداد طالبة الدكتوراه:

الأستاذ الدكتور مصطفى بلعور

آمال طرمون

لجنة المناقشة:

| الاسم و اللقب | الرتبة | مؤسسة الانتماء | الصفة |
|----------------|----------------------|----------------|--------------|
| ميلود قاسم | أستاذ التعليم العالي | جامعة ورقلة | رئيسا |
| مصطفى بلعور | أستاذ التعليم العالي | جامعة ورقلة | مشرقا و مقرا |
| مكي دراجي | أستاذ التعليم العالي | جامعة الوادي | مناقشا |
| عبد القادر كاس | أستاذ التعليم العالي | جامعة الجلفة | مناقشا |
| ليندة زموري | أستاذ محاضر (أ) | جامعة ورقلة | مناقشا |
| لمين سويقات | أستاذ محاضر (أ) | جامعة ورقلة | مناقشا |

السنة الجامعية:

2023 – 2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

((قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا))

إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ))

الآية 32 من سورة البقرة

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي هذا إلى عائلتي
أخص بالذكر والدي الكريمين...أطال الله في
عمرهما...

إلى أساتذتي في قسم العلوم السياسية
إلى رفقاء مشواري الدراسي بالابتدائية،
الإكاديمية، الثانوية، التكوين المهني، الجامعة.
إلى كل من ساعدني على إنجاز هذه الدراسة
من قريب أو بعيد.

آمال

شكر و عرفان

أشكر الله عز وجل على توفيقه لنا ...

أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الدكتور
"مصطفى بلعور" على إشرافه القيم على هذه
الأطروحة و دعمه الدائم

و إلى جميع أساتذة قسم العلوم السياسية بجامعة
قاصدي مرباح

كما أتقدم بالشكر للسادة الأساتذة الموقرين
أعضاء لجنة المناقشة على منحهم جزء من وقتهم
الثمين للإطلاع على الأطروحة و تكبد بعضهم عناء
السفر لإثراء هذا العمل المتواضع

لكم مني كل الاحترام و التقدير.

مقدمة:

يمكن إرجاع تقدم بعض الدول أو إخفاقها إلى مدى تحكمها في النظام الإداري الحكومي و تقديمها لخدمات ذات جودة عالية للمواطنين، و هذا التقدم لم يكن وليد ضوابط تقنية و تنظيمية بحتة و إنما تطرحه أبعاد أخرى محيطة بالنظام الإداري تسمح له بالتفاعل مع الواقع المجتمعي لتحقيق تنمية حقيقية و ملموسة. تختلف تلك الأبعاد حسب خصوصية كل دولة و هذا ما يفسره تعدد نماذج الأنظمة الإدارية بين الدول المتقدمة، فهي أبعاد تتعلق بالمجتمع و الاقتصاد و سياسة الدولة.

تعتبر الإدارة المحلية إحدى أدوات تنفيذ السياسة العامة للحكومة، حيث يظهر على مستوياتها التفاعل المجتمعي من خلال تأثيرها بعوامل البيئة التي تعمل فيها و تؤثر في بنائها و ممارستها، و لا يمكن إرجاع إخفاق الإدارة المحلية في الدول النامية إلى ضعف الموارد البشرية فقط و إنما هو نابع من عدة إخفاقات متراكمة للسياسات العامة للدولة كما أنه مرتبطاً بالذهنيات و بعض القيم السلبية السائدة في المجتمع، و عليه فإن إصلاح الإدارة المحلية لا بد أن يكون بمنظور إصلاحي شامل للمنظومة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في أية دولة.

كما سعت العديد من الدول النامية منذ استقلالها إلى إيجاد حلول لمشاكل التنفيذ و إدارة التنمية على مستوى البلديات أو على مستوى الولايات (المحافظات). تعتبر الجزائر و تونس من الدول التي عملت على إعادة بناء مؤسساتها السياسية و الإدارية و التي اختلفت من فترة إلى أخرى سواء بالنسبة للجزائر التي قامت بمجموعة من الإصلاحات الإدارية مطلع تسعينيات القرن مع إقرار قوانين الإدارة المحلية متكيفة مع التحول السياسي الناتج عن إقرار دستور 1989 و الاتجاه نحو توسيع دور المجالس المنتخبة في التنمية، و إعطاء صلاحيات و أدوار واسعة للمجالس الشعبية البلدية و الولائية في إطار اللامركزية، و لازالت تلك الإصلاحات الإدارية جارية في الجزائر رغم التعديلات التي طالت قانوني البلدية في 2011 و الولاية في 2012.

أما تونس فقد حاولت القيام بمجموعة من الإصلاحات الإدارية على صعيد المنظومة الإدارية المحلية منذ إقرار دستور 2014 و ذلك بإعطاء بعداً جديداً لتنظيم الإدارة المحلية نحو تعزيز

اللامركزية و تمكين الشعب، و قد أتى إصلاح الإدارة المحلية في تونس وفق المطلب الشعبي للتغيير الذي قادتته مختلف أطياف المجتمع المدني.

1. أسباب اختيار الدراسة:

تعتري الباحثة جملة من الأسباب ساعدتها على اختيار موضوع الدراسة لكن كلها لا تخرج عن الأسباب أو الدوافع الموضوعية و الذاتية التالية:

- **الأسباب الموضوعية:** تكمن أولاً في التصور الشامل لموضوع الدراسة في معالجة مشكلات الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المستدامة، يقتضي الإصلاح الإداري دراسة انعكاسات البيئة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية عليها، سواء تعلق الأمر بمخرجات منظومتها أو بهياكلها و تركيبها البنوية لأن نجاح الإدارة المحلية في تحقيق أهدافها يتوقف على مجموعة من العوامل السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية و الثقافية التي تمثل خصوصية لكل دولة.

و ثانيا يرتبط اختيار موضوع البحث بتخصصي في الإدارة العامة المقارنة و تم اختيار الإدارة المحلية في الجزائر و تونس من منظور بيئي مقارن لتواجد تقارب تاريخي و جغرافي بين الدولتين. فمن الناحية التاريخية، حيث شهدت الدولتين نفس التاريخ الإداري المعاصر من خلال تواجد الإدارة التركية ثم إدارة الاحتلال الفرنسي في نفس الفترات الزمنية تقريباً.

أما من الناحية الجغرافية، يساعد التقارب الحدودي بين الدولتين على إيجاد المؤشرات الأساسية عند المقارنة لتقادي التشويه و عدم الضبط كما يتيح توفر قدر كافٍ من التشابهات و الاختلافات.

- **الأسباب الذاتية:** و هي مرتبطة برغبتي بالبحث في التأثيرات البيئية في الادارة المحلية الجزائرية و تونسية بغرض التعمق في تأثير مختلف العوامل السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في محاولة للكشف عن تحديات الإصلاح الاداري في الدولتين.

2. أدبيات الدراسة:

يرتبط موضوع الدراسة ببعض الدراسات و الأبحاث التي تناولت موضوع الإدارة العامة من منظور مقارن و أهم الإسهامات العربية و الأجنبية في هذا المجال نذكر:

1- كتاب أحمد صقر عاشور (الإدارة العامة: منظور بيئي مقارن، لبنان، 1975)، تناول الكاتب النظرية البيئية للإدارة العامة و قام بتحديد إطارها البيئي من خلال حصر العوامل المؤثرة في بناء و ممارسات الإدارة العامة، كما درس نماذج المقارنة لأنظمة الحكم المحلي و الإدارة المحلية في الدول المتقدمة.

2- كتاب إبراهيم درويش (الإدارة العامة نحو اتجاه مقارن)، و قد تطرق الكتاب إلى الجانب التنظيري للإدارة العامة من خلال تحديد الإطار المنهجي و المفاهيمي للدراسات المقارنة، بالإضافة إلى دراسة تطور الإدارة العامة في الدولة المتقدمة و الحاجة للتنظير، كما تناولت دراسته التطور التاريخي لظاهرة البيروقراطية في الدول النامية- الأفكار النظرية التي قيلت في البيروقراطية - البيروقراطية و القوة السياسية.

3- كتاب فيريل هيدي Heady Ferrel (الإدارة العامة: منظور مقارن) ترجمة محمد قاسم القريوتي، و قد تطرق الكاتب إلى موضوع الإدارة العامة المقارنة و منهجها و درس مجموعة من نماذج الأنظمة الإدارية في الدول المتقدمة و كذا نماذج الأنظمة الإدارية في الدول النامية، إلا أن الدراسة قديمة و لا تعالج بصورة مباشرة موضوع الإدارة المحلية في الدول النامية.

4- كتاب مجمع من طرف أريس أنطونيو "Eric E.Otenyo" و نانسي ليند "Nancy S. Lind" (الإدارة العامة المقارنة: القراءات الأساسية) (Comparative Public Administration : Essential Readings)، ضم الكتاب مجموعة من الدراسات و القراءات للعديد من الباحثين في مجال الإدارة العامة المقارنة أمثال "لي سجلمان" و "فيرل هيدي" و "فريد ريجز" و "والدو دوايت". ركزت تلك الدراسات حول منهج و بيئة الإدارة العامة المقارنة، و ما يميز هذا الكتاب هو تعدد الأقسام من مختلف أنحاء العالم فهي في مجملها تنصب حول إشكالية التنمية الإدارية و إدارة التنمية في ظل العولمة في محاولة للكشف عن تأثير العولمة في دراسة الإدارة العامة من خلال الدراسة، المنهج و الممارسات.

5- كتاب ناجي البكوش (اللامركزية من أجل الديمقراطية)، ركز الكاتب على دراسة دراسة البعد الديمقراطي في تكريس اللامركزية في تنظيم الجماعات المحلية في تونس حسب ما جاءت به مجلة

الجماعات المحلية 2018، و ذلك بدراسة علاقتها بالسلطة المركزية و علاقتها باللامحورية و كذا استقلاليتها في التصرف الإداري و المالي.

6- أطروحة دكتوراه لسنوسي خنيش بعنوان (إستراتيجية إدارة حماية البيئة في الجزائر)، حاول الباحث إيجاد خطة ارتيادية لإدارة حماية البيئة في الجزائر من خلال دراسة البعد البيئي السياسي، و الاقتصادي، و الاجتماعي، و الثقافي للدولة الجزائرية بمقارنة أفقية بين الفترات الزمنية مع عرض بعض النماذج الأجنبية في إدارة حماية البيئة، و قد توصل الباحث إلى أن المقصود بالخطة الارتيادية الوطنية لإدارة حماية البيئة، لكن هذه الدراسة لم تركز على الإدارة المحلية من منظور مقارن بل كانت مركزة على الإدارة العامة في الجزائر من منظور بيئي.

7- أطروحة دكتوراه لبومدين طامشة بعنوان (إستراتيجية التنمية السياسية: دراسة تحليلية لمتغير البيروقراطية في الجزائر)، حاول الباحث من خلالها الكشف عن المشكلة الأساسية في تعثر تجارب العمل التنموي السياسي في الجزائر و البحث في إمكانية إعادة النظر في الخصائص السائدة التي تحكم بيروقراطية الإدارة الجزائرية التي تعكس تكوينها و نمطها. ركزت الدراسة على تأثير البيروقراطية في عملية التنمية السياسية و ركزت على اصلاح البيروقراطية بدراسة العوامل متعلقة بتحقيق التنمية السياسية الشاملة و المستدامة و المتوازنة في الجزائر، ولم تركز على دراسة تأثير العوامل السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في الإدارة المحلية في الجزائر.

8- أطروحة دكتوراه للطفي طرشونة (اللامركزية و اللامحورية في تونس *Décentralisation et déconcentration en tunisie*)، تطرق الباحث إلى دراسة العلاقة بين اللامركزية و اللامحورية في تونس من عدة إعتبارات قانونية و سياسية و لوجستية و مالية، فهي دراسة تركز على الواقع المؤسسي الذي يطرحه النظام التشريعي من أبعاد سياسية و إقتصادية.

3. أهمية الدراسة:

تعود أهمية موضوع الإدارة المحلية في الدول النامية إلى كونها تمثل الأداة التنفيذية لانجاز المشاريع التنموية بكفاءة و فعالية للالتحاق مصاف الدول المتقدمة، و يركز هذا الموضوع على طبيعة النظام السياسي و قدراته الإستخراجية، التنظيمية، التوزيعية، الإستجابية و القيمة في إدارة الشؤون

العامة، فمسألة الديمقراطية التمثيلية و الديمقراطية التشاركية التوازن الجهوي لها تأثير على عمل الإدارة المحلية و مدى استجابتها للأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية.

من جانب آخر فإن تحقيق التنمية ليست مسؤولية الحكومة فحسب، بل كذلك تقع على عاتق الإدارة المحلية و المجتمع المدني و كذا القطاع الخاص و هي مفاهيم تمثل ما يعرف بالحوكمة المحلية، و معالجة مسألة الإدراك الاجتماعي تكون بتظافر جهود الحكومة و مختلف تنظيمات المجتمع المدني لتأهيل الأفراد للمشاركة في العملية التنموية.

إن إصلاح الإدارة المحلية على مستوى الهياكل و الموارد البشرية لا يمكن أن يحقق تنمية ملموسة على أرض الواقع ما لم ترتبط تلك الهياكل و الموارد البشرية ببيئتها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، لأن التنمية عملية تكاملية و تفاعلية بين الإدارة و بيئتها و التي تشكل حافزاً أو عائقاً أمام تحقيق التنمية، و هو ما سنحاول بحثه من خلال الدراسة المقارنة للإدارة المحلية في الجزائر و تونس من منظور بيئي.

4. أهداف الدراسة:

يمكن تلخيص أهداف البحث في النقاط التالية:

- دراسة و معرفة الأساليب و الآليات الإدارية التي من خلالها يتم تحقيق أهداف العملية التنموية.
- كشف مكامن القوة و الضعف المتعلقة بالإدارة المحلية في الجزائر و تونس من خلال ابراز أوجه الشبه و الاختلاف بينهما.
- دراسة تجربة الإصلاحات الإدارية للجماعات المحلية في الجزائر و تونس بعد الانتقاضات الشعبية التي شهدتها البيئة الإقليمية العربية مطلع 2011.
- الوصول إلى البعد التكاملي في دراسة مشكلة تحقيق فاعلية الإدارة المحلية من خلال توظيف المدخل البيئي المقارن الذي يساعد في الوقوف على معالجة المشكلة الإدارية و محاولة الوصول إلى حلول على مستوى الإدارة العامة باعتبارها قاطرة التنمية بكل أبعادها السياسية، و الاقتصادية، و الاجتماعية و الثقافية.
- محاولة دراسة خصوصية المجتمعات العربية خاصة من جانب المنظومة القيمية في الإدارة العامة، خاصة في ظل التغيرات الدولية الراهنة و تداعيات العولمة الغربية و محاولاتها للتحكم في

الدول النامية، فتكثيف مثل هذه الدراسات يمكن أن يبرز تلك الخصوصيات المرتبطة بالإدارة العامة في علاقتها ببيئتها.

5. إشكالية الدراسة :

تهتم معظم الدراسات البحثية بتحليل مشاكل الإدارة المحلية من خلال التطرق إلى التركيبة البنائية و الإجراءات و القوانين و التنظيمات لإيجاد حلول للمشاكل البيروقراطية، من خلال هذه الدراسة سيتم التطرق إلى بيان أثر العوامل البيئة المؤثرة على الإدارة المحلية في الجزائر و تونس، في محاولة لإصلاح الإدارة المحلية حتى تتكيف مع بيئتها و من ثم تحقيق فاعلية أدائها، فكيف تؤثر عوامل البيئة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في ممارسات و أبنية الإدارة المحلية في الجزائر و تونس؟

6. فرضيات الدراسة:

للإجابة عن الإشكالية تمت صياغة الفرضيات التالية :

- **الفرضية الأولى:** تتأثر الإدارة المحلية في الجزائر و تونس بعدة عوامل تعتبر نتاجا للبيئة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، فهي تحدد طبيعة الممارسات التي تصدر منها و شكل بنائها و هو ما يشكل فارقا مهما بين البلدين في الإدارة المحلية.
- **الفرضية الثانية:** يقتضي نجاح عملية إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر و تونس ربطها بالبيئة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و ذلك بتقصي أهم التحديات التي تعيق تحقيق ذلك.

7. حدود الدراسة:

تحتاج الدراسات الى ربطها بالزمان والمكان بهدف الدقة في البحث و النتائج، من خلال الدراسة التي نحن بصددتها تم تحديد المكان في كل من تونس و الجزائر، أما الزمان فقد تم تناول كرونولوجيا لأهم المحطات التاريخية التي عرفت تعديلات و اصلاحات على مستوى الادارات المحلية في كل من الجزائر و تونس، و كذا كرونولوجيا لأهم العوامل المؤثرة على ممارسات الادارة المحلية لكن تم التركيز على الفترة الممتدة من 1989 الى غاية 2022.

8. مصطلحات الدراسة:

عرفت الدراسة التي بين ايدينا مجموعة من المصطلحات أردنا توضيحها بهدف ضبط المفاهيم و تجنب تداخلها، و هي كالآتي:

- **الممارسات:** و يقصد بها كل التصرفات التي تصدر عن الإدارة المحلية سواء كانت على مستوى المهام الموكولة للإدارة المحلية، أو على مستوى الترتيب الهيكلي أو الوظيفي للتنظيم الإداري، أو على مستوى التصرفات التي يصدرها الموظفين أو المنتخبين تحت التأثيرات السوسولوجية وفق المنظومة القيمية السائدة في المجتمع.
- **الأبنية:** و يقصد بها مختلف الهياكل أو الهيئات التي تمثل الإدارة المحلية.
- **الجماعات المحلية:** و تطلق على الهيئات اللامركزية في الجزائر و تونس، و هي تمثل البلديات و الولايات في الجزائر، و تمثل البلديات و الجهات و الأقاليم في تونس.
- **السلطة الترتيبية:** و هي مصطلح مدرج في القانون الإداري التونسي، و هي سلطة تمنح للجماعات المحلية تخول لها حق إصدار القرارات الإدارية في نطاق الصلاحيات عن طريق مداوات مصادق عليها في مجالسها المنتخبة، و تسمى تلك القرارات بالقرارات الترتيبية و تنشر في المجلة الرسمية للجماعات المحلية.
- **مبدأ التدبير الحر:** و هو إحدى المبادئ التي تقوم عليها السلطة المحلية حسب الدستور التونسي لسنة 2014، و وفق هذا المبدأ يُمنح للجماعات المحلية حرية إدارة المصالح المحلية تبعاً للشخصية المعنوية و الاستقلالية الإدارية و المالية الممنوحة قانونياً لها.
- **مبدأ التفريغ:** و هو كذلك مبدأ نص عليه الدستور التونسي لسنة 2014 فيما يخص توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية (الاختصاصات المنقولة و الاختصاصات المشتركة)، و يراعى من خلال تطبيق هذا المبدأ المصلحة العمومية المحلية من جهة طبيعة المهمة و من جهة المعطيات المتعلقة بالكفاءة و التكلفة.
- **مجلة الجماعات المحلية:** و هو مصطلح يخص التنظيم الإداري التونسي، و تعد مجلة الجماعات المحلية الجامعة للقوانين التنظيمية للجماعات المحلية (البلدية- الجهة- الإقليم) في قانون أساسي واحد (القانون الأساسي عدد 29 المؤرخ في 9 ماي 2018).

9. مناهج و اقتربات الدراسة:

اعتمدنا في دراستنا لهذا الموضوع على عدة مناهج و اقتربات، و هذا ما تقتضيه الدراسات المقارنة و إشكالية البحث المرتبطة بالإدارة العامة المقارنة، و يمكن عرض المناهج المستعملة في البحث كالتالي:

- **المنهج المقارن:** يهدف هذا المنهج إلى المقايسة بين ظاهرتين أو أكثر، كما يوضح العوامل السببية لظواهر معينة و تطورها، و يهدف أيضا إلى إيضاح العلاقات المتبادلة داخل الظواهر و الأنظمة من خلال توضيح أوجه التشابه و الاختلاف.

تم استخدام المنهج المقارن في الفصل الثاني و الثالث و الرابع لإبراز أوجه التشابه و الاختلاف ما بين الإدارة المحلية في الجزائر و تونس في الهياكل و الاختصاصات، كما حاولنا دراسة تأثير مختلف العوامل السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في بنية و ممارسات الإدارة المحلية في الدولتين.

- **المنهج الوصفي:** يعتبر من المناهج العلمية الأكثر استعمالا لمعالجة المشكلات العلمية و هو أسلوب من أساليب التحليل المرتكز على معلومات كافية و دقيقة لدراسة ظاهرة أو موضوع محدد خلال فترة أو فترات زمنية معينة، وذلك من أجل الحصول على نتائج عملية ثم تفسيرها بطريقة موضوعية. و قد وظفنا هذا المنهج في بحثنا من خلال عرض المعلومات حول وحدات المقارنة في الجزائر و تونس خلال فترات زمنية تعكس أثر عوامل البيئة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في الإدارة المحلية.

- **المدخل البيئي:** يهدف هذا المدخل إلى إبراز علاقات تأثير و تأثير الأنظمة و الظواهر بالبيئة المحيطة بها، من خلال هذا المدخل سيتم بيان مختلف المشاكل التي تعاني منها الإدارة المحلية في الجزائر و تونس، و ذلك بتحديد تأثير العوامل السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية و الثقافية في تحديد شكل بناء الهياكل الإدارية و انعكاسها على ممارسات الإدارة المحلية.

- **المدخل البيئي المقارن:** و هو المدخل الأساسي الذي ترتكز عليه إشكالية الدراسة من خلاله سيتم التطرق إلى مكونات الإدارة المحلية و تأثير العوامل البيئية المحيطة بها، و ذلك من خلال تحليل مختلف السياسات العامة في الدولة بكل أبعادها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و تحديد واقعيتها على تنمية المجتمع و أثرها على مستوى الأجهزة الإدارية المحلية.

- **الاقتراب البنائي الوظيفي:** من خلاله يتم الكشف عن مختلف الوظائف حسب تركيبة الإدارة المحلية لبيان مختلف الأداءات المفروضة و الهياكل التنظيمية في البلدين، وقد تم توظيفه في الفصلين الثاني و الثالث للتعرف على تركيبة الإدارة المحلية في الجزائر و تونس و الكشف عن العلاقة الوظيفية بين الهيئات المركزية و الهيئات اللامركزية في الاختصاص، و التقرير، و الرقابة.
- **الاقتراب المؤسسي:** يتم استعماله للتعرف على تنظيم مختلف هيئات الإدارة المحلية من انتخاب و تعيين و تحديد الاختصاص و نظم العمل الإداري من خلال الاستعانة بالمنظومة التشريعية و التنظيمية في الجزائر و تونس خاصة بعد الاصلاحات الإدارية في الدولتين.
- **الاقتراب النظمي:** يتم استعماله للتعرف على نظام الإدارة المحلية في البلدين و التطرق إلى النظام السياسي و النظام الاقتصادي و استخراج العوامل المؤثرة على الإدارة المحلية.
- **اقتراب الدولة و المجتمع:** كثيرا ما يستعمل هذا الاقتراب في الدراسات السياسية المقارنة، و استعمل في هذه الدراسة في الفصول المقارنة (الثاني، الثالث، الرابع) للكشف عن عدة معايير و عوامل تقوّم المسار الديمقراطي في التسيير العمومي المحلي كالمشاركة الشعبية، الديمقراطية التشاركية و التمثيل الشرعي، التخطيط التنموي الذي يعتمد على الاقتصاد الاجتماعي، التوازن الجهوي و غيرها من المعايير التي يمكن أن تؤثر في أداء الوحدات المحلية في مختلف أقاليم الدولة.
- **الاقتراب البيروقراطي:** استعمل هذا الاقتراب للبحث عن عقلانية التسيير و التنظيم الإداري في الدولتين في الفصول المقارنة (الثاني، الثالث و الرابع)، من خلال التطرق إلى الأسس و القواعد التي تحكم سلوكيات الإدارة المحلية و تحقق تفاعل و اندماج مع بيئتها السياسية والاقتصادية و الاجتماعية.
- **اقتراب التنمية المحلية:** استعمل هذا الاقتراب لتحليل أهم المخططات و البرامج الاقتصادية الوطنية و التي تساهم في توفير الوسائل الملائمة للإدارات المحلية لتحقيق تنمية محلية، و تحليل مدى تحقيق تلك المخططات للتكامل و التوازن الجهوي بين مختلف الأقاليم و مدى تساوي حظوظها في التنمية، و يكون ذلك بالمقارنة بين الدولتين في الفصل الثالث من هذه الدراسة.

10. خطة الدراسة:

اقتضت منهجة البحث تقسيم الموضوع إلى أربع فصول، و هي كالتالي:

تم التطرق في **الفصل الأول** إلى الإطار المفاهيمي للإدارة العامة من خلال التعرض إلى المفاهيم الإصلاحية التي طرحها مختلف الدارسين لعلم الإدارة العامة و حقيقة فصلها عن علم

السياسة و من خلال هذا الإطار تم بيان مفهوم الإدارة المحلية كجزء من الإدارة العامة و أهم الأركان التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية في الدولة، و شمل الفصل عرض النظرية البيئية في دراسة الإدارة العامة من خلال تحليل عوامل المحددة للبيئة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية التي تؤثر على التركيب البنوي و الهيكلي للإدارة العامة و على فعالية أدائها.

أما **الفصل الثاني**، فخصص لدراسة أثر عوامل البيئة السياسية في الإدارة المحلية الجزائرية و التونسية من خلاله دراسة تأثير النظام السياسي في الإدارة المحلية في الجزائر و تونس من خلال طبيعة النظام السياسي، الإطار التشريعي للإدارة المحلية في الدولتين و التمثيل السياسي في المجالس المنتخبة، بالإضافة إلى دراسة بنية الإدارة المحلية و تكوينها من خلال دراسة التقسيم الاقليمي في البلدين و التنظيم الإداري بأسلوب عدم التركيز في الجزائر و اللامحورية في تونس و بأسلوب اللامركزية بعرض مختلف الهيئات التي تمثل الأسلوبين لتحديد معيار الديمقراطية المسموح للمواطنين لإدارة شأنهم العمومي المحلي من خلال تحديد توزيع و تداخل الاختصاص.

في **الفصل الثالث**، تمت دراسة أثر عوامل البيئة الاقتصادية في الإدارة المحلية الجزائرية و التونسية من خلال بيان أثر نوعية النظام الاقتصادي و ما يطرحه من حركية رؤوس الأموال على مستوى إقليم الإدارة المحلية، و بيان أهم العوامل التي توظفها أو تستفيد منها الإدارة المحلية من تلك الحركية لرؤوس الأموال و التي تتمثل في الاستثمار المحلي و التحصيل لضريبي.

كما تمت دراسة أثر العوامل البيئية الاقتصادية في الإدارة المحلية الجزائرية و التونسية من خلال بيان البناء الاقتصادي للمجتمع في الدولتين من خلال دراسة تركيبة الهيكل الاقتصادي بالاعتماد على أهم مخططات توزيع القطاعات الاقتصادية في الدولتين (المخطط الوطني لتهيئة الإقليم بالنسبة للدولة الجزائرية و المخطط التوجيهي لتهيئة الإقليم الوطني بالنسبة للدولة التونسية)، و دراسة أثر نمو الاقتصادي على الإدارة المحلية من خلال مخططات و برامج النمو الاقتصادي و ذلك لدراسة سياسات الدولتين في الحد من الفوارق الجهوية في التنمية من خلال تلك المخططات.

أما **الفصل الرابع**، تمت فيه دراسة عوامل البيئة الاجتماعية و الثقافية في الإدارة المحلية الجزائرية و التونسية من خلال التطرق إلى دراسة النظام التعليمي و ما يتضمنه من قيم تثقيفية تعزز المواطنة و التربية المدنية لتكوين أفراد مساهمين في التنمية من جهة و تحديد مخرجات المنظومة التعليمية في

الإدارة المحلية بشكل مباشر عن طريق قنوات المشاركة الشعبية و الديمقراطية التشاركية، كما تم التطرق إلى تحديات إصلاح الإدارة المحلية من خلال البعد السياسي، و الاقتصادي، و الاجتماعي و الثقافي.

11. صعوبات الدراسة:

واجهتني أثناء إعداد هذه الأطروحة عدة صعوبات تتعلق بقلة الدراسات المقارنة و المتخصصة في الإدارة المحلية خاصة التي درست هذا الموضوع من منظور بيئي مقارن، بالإضافة إلى كثرة متغيرات المقارنة و تداخلها، و في نفس الوقت قلة بعض المعلومات و الإحصائيات المتعلقة بالحالة الجزائرية أو التونسية.

الفصل الأول: الإطار النظري للدراسة

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للإدارة العامة

المطلب الأول: مفهوم الإدارة العامة

المطلب الثاني: مفهوم الإدارة المحلية

المطلب الثالث: أركان الإدارة المحلية

المبحث الثاني: بيئة الإدارة العامة

المطلب الأول: البيئة السياسية

المطلب الثاني: البيئة الاقتصادية

المطلب الثالث: البيئة الاجتماعية و الثقافية

الفصل الأول: الإطار النظري للدراسة

تمهيد:

ترتبط الإدارة العامة بالواقعية على أساس مجرى الأحداث الذي يعكس البيئة المحيطة بها و التي تؤثر في ممارساتها و شكل بنائها، و هذا ما يشكل فارقا في الإدارة العامة بين العديد من دول العالم المتقدمة منها أو النامية، فقد ركزت دراسات علم الإدارة العامة المقارنة على ثلاث جوانب: الدراسة، المنهج و البيئة، و يكون توظيف البيئة في دراسات الإدارة العامة المقارنة وفقا لتصور شامل لمختلف العوامل البيئية التي تؤثر على الأداء و تشكل عائقا أمام التنمية.

يعد تحديد نظام الإدارة المحلية في الإدارة العامة للدول تحد كبير أمامها من خلال ايجاد اسلوب يتوافق مع خصوصيتها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية من خلال تحديد العلاقة بين الإدارة المركزية و الإدارة المحلية في مجال توزيع الاختصاص و الرقابة الإدارية، و من هناك سنركز في هذا الفصل على أهم ما جاء به التنظير في في تحديد نقطتين أساسيتين:

1. الإطار المفاهيمي للإدارة العامة

2. بيئة الإدارة العامة

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للإدارة العامة

تقوم الدولة الحديثة أو ما يعرف بالدولة الوطنية بعدة وظائف للحفاظ على قوامها و كامل سيادتها و سيطرتها على ترابها الوطني، و يتولى الشأن العام هياكل تنظيمية يختلف بناؤها باختلاف خصوصية كل دولة لذلك أصبحت الإدارة العامة محور اهتمام بعض الباحثين المعاصرين في علم السياسة و الاقتصاد للبحث عن حلول للمشاكل الإدارية في سبيل تحقيق التنمية.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة العامة

وجدت الإدارة العامة كنشاط عام أو كجزء من النشاط الحكومي منذ أن وجدت النظم السياسية لتعمل على تنفيذ البرامج التي يقررها السياسيون، لكنها كدراسة أو كموضوع من العلوم الاجتماعية أكثر حداثة من ذلك¹، فلم تأخذ دراسة الإدارة العامة مجراها إلا في أواخر القرن 19م و على وجه التحديد بظهور مقالة لووردو ويلسون Woodrow Wilson في 1887، بعنوان "دراسة الإدارة العامة" التي نبه من خلالها إلى ضرورة دراسة الإدارة العامة دراسة عملية تحليلية و تمييزها كحقل دراسي متخصص. منذ ذلك الوقت توالى و تراكمت حصيلة من المعرفة أصبحت حقلًا دراسيًا متسع الأبعاد، و المشكل المطروح بخصوصه في وجوده المتشعب الأبعاد².

تعد الإدارة موضوعًا متعدد الأبعاد، ففي المقام الأول لها نظام يتحكم بها، والمقام الثاني هي نظام حديث العهد و هناك الكثير من الأمور نجهلها عن الإدارة وهناك من يرى أنها ليست مجرد إدراك عام ولا خبرات تم تنسيقها، و إنما هي في الأقل احتمال كيان منظم من المعرفة³.

لا شك أن الإدارة ككيان معرفي لا يمكن الاستغناء عنه في الإطار التنفيذي نظرًا لظهور عدة مفاهيم كدولة المؤسسات، مجتمع المنظمات... إلخ ذلك أن الإدارة تعتبر أداة لدفع المؤسسات و المنظمات إلى العمل و أداء مهامها و تطويرها، و من هنا تتأكد مشروعيتها و تنتقل بذلك من مرحلة الازدهار إلى مرحلة الأداء الذي تقدمه.

¹ فيرل، هيدي، الإدارة العامة منظور مقارن، ترجمة: محمد قاسم القريوتي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص 11.

² أحمد، صقر عاشور، الإدارة العامة: منظور بيئي مقارن، لبنان: دار المطبوعات الجامعية، 1975، ص 17.

³ عبد العزيز، صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، الأردن: دار المسيرة، 2009، ص 32.

أوردت المصادر العلمية عددًا من التعريفات للإدارة العامة و هي تؤشر بوضوح إلى أن هناك صعوبة في الوصول إلى تعريف محدد و موحد و شامل لها، و بذلك يتعين علينا تحديد أبعاد الموضوعات التي تتناولها دراسة هذا الحقل لتمييزه عن الموضوعات التي تدرس علم الإدارة بصفة عامة و عن الإدارة الأعمال بصفة خاصة.

تعتبر الإدارة العامة جزءاً لا يتجزأ من الإدارة كمفهوم عام و شامل يضم مفهومي الإدارة العامة و إدارة الأعمال. يمكن تحديد الإدارة على أنها نوع من أنواع الجهود البشرية التي تتسم بدرجة عالية من الرشد لانجاز أهداف العمل التعاوني¹، يكون بهذا موضوع الإدارة مرتبط بالناس أي بالموارد البشرية التي تتوفر عليها و هي كسائر العلوم الاجتماعية يصعب إيجاد تعريف عام لها.

تختلف دراسة الإدارة العامة حسب مدخل الدراسة، فهي لدارس في العلوم السياسية تمثل العلاقة بين جهاز الدولة و الإدارة التنفيذية اللازمة لتطبيق سياساتها و تنفيذ قراراتها أما لدارس القانون الدستوري فالإدارة تمثل تطبيق التشريعات و القوانين التي تضعها الدولة ممثلة في أجهزتها التشريعية و الحقوقية المختلفة، كما تمثل لدارس في علم الاقتصاد مجموعة من الأنشطة المتعلقة بتنفيذ خيارات اقتصادية معينة و متعددة التي تخضع للمفاضلة بينها حسب عاملاً التكلفة و الكفاءة من قبل الأجهزة الحكومية.²

قبل التطرق إلى تحديد الفروق للموضوعات الدراسة لكل من الإدارة العامة و إدارة الأعمال و علم السياسة، يتوجب عرض بعض التعريفات الاصطلاحية التي أطلقت على الإدارة العامة كالتالي:

- **ويلوبي Willoughby**: الإدارة العامة في أوسع معانيها، تدل على الأعمال التي تنطوي على تسيير الفعلي للشؤون الحكومية، بغض النظر عن فرع معين من الحكومة... في أضيق معانيها، فإنها تدل على عمليات الفرع الإداري فقط.³

- **وايت LD White** : الإدارة العامة تتكون من كل العمليات المتواجدة من أجل الوفاء بأغراضها أو تنفيذ السياسة العامة.⁴

¹ عبد العزيز، صالح بن حبتور، نفس المرجع، ص 43.

² محمد، عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، الأردن: دار وائل، 2011، ص 4.

³ Urmila, Sharma, Public Administration, New Delhi: Atlantic Publishers and distributors, 2002, p8.

⁴ Ibid, p9.

- ويلسون **Wilson**: الإدارة العامة هي جميع العمليات المتصلة بالممارسات الحكومية الهادفة إلى إتمام المشروعات العامة بفاعلية و بما يتفق مع رغبات الجماهير و طموحاتهم.¹
- ديموك **Dimock**: الإدارة العامة هي انجاز الأهداف السياسية المحددة أكثر من أنها أداة تنفيذ البرامج، وهي لذلك يجب أن تكون ذات كفاءة عملية لحل المشاكل و تحقيق أهداف المجتمع.²
- والدو **waldo**: الإدارة العامة هي تنظيم و إدارة القوى البشرية و المادية لحل المشاكل و تحقيق أهداف المجتمع.³

بففر Pfeiffer و برستوس Persthus: الإدارة العامة هي تنسيق الجهود الفردية و الجماعية لتنفيذ السياسة العامة.⁴

من خلال هذه التعاريف الاصطلاحية نجد أن مجمل الاصطلاح يركز على ثلاثة عناصر في تعريف الإدارة العامة و هي:

- العملية الإدارية المرتبطة بالجانب الحكومي.
- التنظيم لإدارة القوى البشرية و المادية.
- الهدف المتمثل في تنفيذ و تحقيق السياسة العامة.

يوجد بالإضافة إلى علم الإدارة العامة علم إدارة الأعمال الذي يتعلق بالمشروعات الاقتصادية التي تسعى إلى تحقيق الربح و مصلحة المجتمع، و هذا المجال قد يتعلق بالإدارة العامة أيضا لأنها تهدف لتحقيق السياسة العامة التي تخص جميع الشؤون السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية و الثقافية للمواطنين فهل يتميز علم الإدارة العامة بقواعد خاصة ينفرد بها، أم أنه يخضع لنفس قواعد علم إدارة الأعمال؟

¹ نعمة، عباس الخفاجي؛ صلاح، الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة (منظور معاصر)، الأردن: دار اليازوري، 2009، ص 19.

² أمين، ساعاتي، أصول علم الإدارة العامة، مصر: دار الفكر العربي، 1997، ص 16.

³ نعمة، عباس الخفاجي؛ صلاح، الدين الهيتي، مرجع سابق، ص 20.

⁴ محمد، عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص 5.

هناك رأيان سائدان في هذا الموضوع: الأول يفترض أن الإدارة العامة و إدارة الأعمال فرعان لأصل واحد وهو الإدارتو يخضعان لنفس المبادئ أما الثاني يفترض وجود فروق جوهرية يمكن التمييز بها بين الإدارة العامة و إدارة الأعمال، يمكن عرض الرأيين كالتالي:

▪ **الرأي الأول:** من أهم أنصاره "هنري فايول" الذي يرى أن ((معنى الإدارة العامة لا يشمل الخدمات العامة و لكن جميع المشروعات مهما كان حجمها و وصفها... فلم نعد أمام عدة علوم إدارية، و لكن أمام علم واحد يمكن أن يطبق على الأعمال العامة و الخاصة))¹، كما أكد "ويلسون Wilson" على الصلة التي بين الإدارة العامة و المشروعات الخاصة، فمبادئ الإدارة في نظره لا توجد في الدراسات النظرية بقدر ما توجد في التجربة و الخبرة، و بصفة خاصة تجارب المشروعات الخاصة لذا يجب على الإدارة العامة أن تستعين بخبرات الإدارة و تجاربها القائمة في المشروعات الخاصة². ما يؤكد أنصار هذا الرأي عموماً أن دراسة كلا الإدارتين تعد وجهين لقواعد عملية متلاحمة فالتنظيم، و الكفاءة، و الاختيار، و التخطيط و العلاقات العامة كلها موضوعات تدرس في كلا الحقلين فلا بد من توحيدها³.

▪ **الرأي الثاني:** من أهم أنصاره "ادغار نورمان جلادن Gladden Edgard Norman" الذي حدد الفروق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال على الوجه التالي:⁴

- تعمل الإدارة العامة في ظروف احتكارية أما إدارة المشروعات الخاصة فتعمل في ميادين المنافسة الحرة.
- تلتزم الإدارة العامة بقواعد المساواة في تأدية الخدمات، و يعد ذلك هاجساً أمام المشروعات الخاصة.
- تخضع الإدارة العامة لشتى أنواع المسؤوليات العامة، و لا تخضع إدارة المشروعات الخاصة لمثل هذه المسؤوليات.
- تلجأ الإدارة العامة إلى اعتماد الكفاءات المحددة في اختيار العاملين فيها وفق شروط معينة وهذا الأمر ليس إلزامي بالنسبة لإدارة المشروعات الخاصة.

¹ محمد، عبد الفتاح ياغي، نفس المرجع السابق، ص 14.

² مصطفى، ابو زيد؛ حسين، عثمان، الإدارة العامة، مصر: دار الجامعية الجديدة، 2003، ص 21.

³ عبد العزيز، صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص 72.

⁴ عبد الله، قطيش، الإدارة العامة: من النظرية إلى التطبيق، لبنان: منشورات الحلبي، 2013، ص 37.

- تتميز الإدارة العامة بضخامة حجمها نظرا لاتساع مجال نشاطها، بينما تقتصر المشروعات الخاصة على نشاط معين واحد.

يعد تعداد الفروق بين الإدارتين من الأمور النسبية و غير المطلقة ذلك أن كل منهما يعمل في ظروف بيئية قد تختلف من بلد إلى آخر مثل:

- لا يمكن اعتبار الاحتكار مقترنا بالإدارة العامة، فهناك شركات عملاقة خاصة هي أكثر قدرة على الاحتكار من الإدارات العامة.

- إذا كان الهدف الرئيسي للإدارة العامة تحقيق المصلحة العامة فذلك لا يبعدها عن تأمين الربح للتمويل الذاتي.

- في ظل العولمة الاقتصادية تتواجد شركات عملاقة خاصة قد يتجاوز نطاق نشاطها نطاق البلد الجغرافي على عكس الإدارة العامة التي يقتصر نشاطها في تقديم الخدمات لمجتمع الدولة فقط. يمكن جعل الميزة الأساسية التي يمكن التفريق بها بين الإدارة العامة و إدارة الأعمال هو ارتباطها و التزامها بالقوانين و التشريعات الحكومية مما يجعل نشاطها و سلوك موظفيها متميزا بصفة قانونية.

من جهة أخرى، اختلف الكثير من المفكرين حول الصلة بين الإدارة العامة و علم السياسة و التليل بها، يبقى الأمر المتفق عليه و الذي لا يمكن إنكاره هو أن دراسات الإدارة العامة نشأت في كنف علم السياسة إلا أن هناك من يناهض بفصل الإدارة عن السياسة و دراستها كعلم مستقل له مواضيعه البحثية المحددة و أساليب معالجته الخاصة ليشكل حقلاً دراسياً منفصلاً بمفكره و مدارسه.

يركز دُعاة الربط رأبهم و قناعتهم بمبررات و الدلائل التالية:¹

1- أجهزة الإدارة العامة الحكومية تمثل كيان السلطة التنفيذية للدولة، و لا يمكن فهم و تحليل أدائها و العوامل التي تحكمها إلا بفهم و تحليل القوى السياسية و الاجتماعية التي تحيط بها و طبيعة النظام السياسي و الاجتماعي الذي تعمل فيه هذه الأجهزة، كل هذه الموضوعات تمثل محاور رئيسية في دراسات علم السياسة.

2- تولي أجهزة الإدارة العامة تنفيذ السياسة العامة التي في كثير من الأحيان تشارك في اقتراحها كمبادرة من السلطة التنفيذية، كما تتولى أيضا موضوع تفسير القوانين بما يتواءم مع الظروف

¹أحمد، صقر عاشور، مرجع سابق، ص ص(28،30).

الاجتماعية، الاقتصادية و السياسية التي تعيشها الدولة و كذا القوى الاجتماعية و السياسية المؤثرة على الجهاز التنفيذي.

يركز دعاة الفصل دعواهم على المبررات التالية:

1- استعارة الإدارة العامة بعض الأساليب و المبادئ من إدارة الأعمال مما يجعلها تسيير في اتجاه مخالف لنشأتها الأولى كميدان من ميادين العلوم السياسية. يعد "ولسون" من أهم الذين نادوا بذلك بذكره أن: «المسائل الإدارية ليست مسائل سياسية و السياسة تقرر للإدارة مهامًا لكنها لا تنفذها بنفسها»، ذلك معناه أن علم الإدارة العامة ينصب على دراسة النشاط الإداري بمستوياته المختلفة في حين أن علم السياسة يركز على النظريات و المذاهب السياسية و السلطات و التنظيمات و القوى السياسية¹.

2- حياد الجهاز الإداري للدولة إزاء الاتجاهات السياسية المختلفة و هذا الحياد ضروري لاستمرارية و استقرار البرامج التنفيذية و إبعاد الفساد عن الجهاز الإداري العمومي الذي يتصف بالثبات موظفيه على خلاف ما هم عليه رجال السياسة.²

الواقع أن الفصل بين الإدارة العامة و علم السياسة لا يمكن أن يتحقق مادامت الإدارة العامة تترأسها هيئة سياسية، و لم تكن دعاوي الفصل هذه قائمة على أسباب علمية أو استنادا إلى مبادئ مجردة و إنما كان ذلك وفقا لظروف سياسية خاصة بالولايات المتحدة الأمريكية حيث كانت الأحزاب السياسية تتدخل في شؤون الإدارة العامة إلى درجة قضت فيها على استقلالها، فقد كان يسعى كل حزب يفوز في الانتخابات إلى ملء المناصب الإدارية بأتباعه و مؤيديه و يعمل على إبعاد منافسيه بشتى الطرق³، المدقق في هذه الحالة يلحظ أن الفساد يكون نتاجا لطبيعة لنظام السياسي و الاجتماعي و ليس في الصلة التي بين الإدارة العامة و علم السياسة، كما أن الأمر الذي لا يمكن إغفاله هو أن الأجهزة الحكومية في أداؤها تتأثر بمختلف القوى السياسية و الاجتماعية و تتفاعل معها لأن هدفها في الأساس تنفيذ السياسة العامة الموجهة لمختلف أوساط المجتمع بما فيها من أبنية سياسية إلى جانب عوامل أخرى داخلية متمثلة في استراتيجيات التنظيم و الإدارة و أساليبها.

¹ مصطفى، ابو زيد؛ حسين، عثمان، مرجع سابق، ص 21.

² عبد الله، قطيش، مرجع سابق، ص 35.

³ نفس المرجع، ص 35.

تتبع أهمية الإدارة العامة باعتبارها أن أنشطة تمس حياة جميع مواطنين في الدولة فالأدوار المختلفة التي تقع على كاهلها تشمل كافة المجالات الاقتصادية، السياسية، الاجتماعية، الثقافية و الأمنية، كما تشمل مسؤولية وضع السياسات العامة للدولة و تشكيلها و القيام بتنفيذها، توجد العديد من العوامل التي ساهمت بشكل فعال في زيادة أهمية الإدارة العامة في المجتمعات المعاصرة و جعلها كحقل دراسي يهتم بمختلف القضايا المتعلقة بها، أهمها:¹

- **اتساع الدور الحكومي:** حيث لم يعد الدور الحكومي مقتصرًا على المحافظة على الأمن الداخلي و الممتلكات و حماية حدود الدولة بل امتد ليشتمل مواجهة جميع المشكلات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية للمواطنين، و بذلك اتسع الدور الحكومي و زاد عدد الوزارات و الوحدات الحكومية، كما يتصل في ذات السياق تأثير الموظف العمومي في المصالح العامة للمواطنين.
- **زيادة انتشار المشكلات الإدارية في المنظمات الحكومية:** أهمها تلك التي تعقد من الإجراءات الإدارية كالتمسك بحرفية القوانين و التعليمات و ظهور الفساد الإداري مثل إساءة استعمال السلطة الرسمية و الرشاوى، مما يدعو إلى الاهتمام بدراسة تلك المشكلات و معرفة أسبابها و البحث عن أساليب و أدوات مختلفة لمواجهتها و القضاء عليها.
- **التطورات التكنولوجية:** نتيجة للتسارع التكنولوجي الذي تتميز به المجتمعات المعاصرة، و قد أصبح من الضروري استغلال هذه التكنولوجيا في تسيير الإدارة العامة مما يدعو لدراسة كيفية تطبيق و تكييف التكنولوجيا و أثرها على الهيكل التنظيمي و أساليب العمل في الوحدات الحكومية.
- **زيادة أعداد الدارسين لعلم الإدارة العامة:** فقد ظهر الكثير من الكتاب و العلماء و الباحثين الذين تناولوا بالدراسة و التحليل الموضوعات المختلفة لهذا الحقل، فقد تأسست العديد من المعاهد المتخصصة بالإدارة العامة مثل تأسيس المعهد الدولي للعلوم الإدارية و المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

تهدف دراسة الإدارة العامة في إدراك العديد من المجالات التي تدخل في إطار تقديم الخدمة العمومية من علاقة التأثير و التأثير إضافة إلى الجانب التنظيمي و التسيير، أهمها:²

¹ نعمة، عباس الخفاجي؛ صلاح، الدين الهيتي، مرجع سابق، ص ص (34، 35).

² Khan, Haroon, An introduction to public administration, New York: Universitypress of america, INC, 2008, p16.

- تكوين المعرفة حول تنفيذ السياسة العامة، ذلك أن تنفيذ السياسة يختلف عن الدفاع و المناضلة عن السياسة فهو يحتاج للتعامل مع التنظيم و مدخلات السياسة من وجهة نظر اجتماعية و اقتصادية.
- فهم ديناميكية العلاقة بين السياسيين و الإدارة و إدراك القيم السياسية التي لها تأثير على الحكومة، كما تساعد دراسة الإدارة العامة أيضا على فهم العمليات الحكومية و الإجراءات التي تتبع فيها.
- فهم تعقيدات اتخاذ القرار بواسطة تقنيات التسيير، و معرفة هذه التقنيات يعد عاملاً محفزاً للموظفين.
- تساعد في فهم مالية و ميزانية الإدارة، التي أصبحت ضرورية في أي جانب تنظيمي، ذلك أن تنوع الأدوات المستخدمة في الميزانية يعد عاملاً مسهلاً في عمليات اتخاذ القرار.
- تساعد دراسة الإدارة العامة في إحداث تغيير و إيجاد حلول للسياسة العامة من خلال التقييم الشامل لها من طرف الإدارة، إضافة أن مهارات الموظفين تساعد في الوصول إلى أهداف الحكم الراشد الذي يركز على الكفاءة و المحاسبة، ذلك لأن أداء الحكومة متوقف على أداء الموظفين العموميين.

اختلف الفلاسفة و أصحاب النظريات السياسية فيما مضى في موقفهم تجاه الإدارة العامة، إلا أن الفلاسفة المعاصرين يؤكدون ضرورة وجود الإدارة العامة لتحقيق التنمية في دولة الرفاهية. تبرز أهمية أجهزة الإدارة العامة في الدول النامية أكبر منه في الدول المتقدمة فالتنمية الاقتصادية و الاجتماعية قبل كل شيء مهمة الإدارة، وقد أصبح من الواضح بعد الحرب العالمية الثانية أن الإدارة العامة هي العامل الحاسم في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية.¹

تتعدى مهمة الإدارة العامة في الدول النامية في تقديم الخدمات العامة المختلفة لتشمل القيام بالتغييرات و التحولات الاجتماعية و الاقتصادية لغرض النهوض بالمجتمع، من خلال خلق أنظمة اجتماعية مناسبة تتصف بالمرونة اللازمة التي بإمكانها إيجاد الانسجام و التناسق مع طبيعة التطورات العلمية الحديثة بالقدر الذي تستجيب فيه لمتطلبات التحضر و التمدن، بالإضافة إلى تهيئة

¹ عبد العزيز، صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص 50.

رؤوس الأموال اللازمة لتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية مع أعداد القوى العاملة القادرة على العمل و التنظيم بالفروع المختلفة للإنتاج بالأعداد المناسبة¹.

يتطلب تحقيق ذلك تفعيل التنظيم الحكومي على مختلف مستوياته و العلاقات بين الموظفين و تقييم توزيع السلطة و المسؤولية بين مختلف المستويات الحكومية، بالإضافة إلى تغيير دور الحكومة الرئيسي المتمثل في توفير الأمن و المساعدة للمواطنين و الاهتمام أكثر بجودة تقديم الخدمة العمومية و تقديم المعرفة العلمية و إعادة الحياة للمجتمع المحلي باعتباره مؤسسة هامة في حياة الفرد و الدولة.

المطلب الثاني: مفهوم الإدارة المحلية

يعتبر التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها في الدولة الحديثة لكي تنهض بوظائفها و تقوم بواجباتها بصورة تمكنها من انجاز أهدافها، يتحقق ذلك عن طريق تصنيف أجهزتها الإدارية بما يتوافق مع مصالح تسيير الخدمة العمومية و مختلف الأنشطة الحكومية، و تعتمد الدولة على أسلوب اللامركزية في ذلك بإقامة وحدات محلية يرخص لها قدر معين من الاستقلالية المالية و الإدارية.

تعنى اللامركزية من منظور إداري قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط و إدارة الموارد و تخصصها من المركز إلى الوحدات المحلية في الميدان، فهي أسلوب من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية و هيئات محلية التي قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجا بينهما، و في جميع الحالات تحتفظ الحكومة المركزية بحق الرقابة و المراجعة و التوجيه، وعندما نتحدث عن اللامركزية الإدارية فإننا نقف أمام شكلين من اللامركزية و هي المرفقية و الإقليمية.

اللامركزية المرفقية (المصلحية): تعني إدارة مرفق من المرافق العامة كالنقل و المواصلات أو إحدى الصناعات الشخصية أو المعنوية أو بعض الصلاحيات التي تستطيع إدارة المرفق ممارستها دون الرجوع إلى الوزارة المختصة، يطلق على هذه المرافق اصطلاح المؤسسات العامة أو المشروعات العامة.²

¹ محمد، على الطائي، الإدارة العامة، لبنان: دار المحجة البيضاء، 2011، ص55.

² صفوان، المبيضين؛ و آخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، الأردن: دار اليازوري، 2011، ص

يكون اعتماد هذا النوع من التنظيم الإداري في الدولة بسبب تواجد مرافق أو مشروعات عامة ذات طبيعة خاصة بحيث لا يمكنها أن تخضع إلى وصاية من الجهاز المركزي أو المحلي، وإنما تحتاج إلى أجهزة إدارية فنية متخصصة تستقل في إدارة أعمالها،¹ فقد يمنح لبعض المصالح أو المؤسسات العامة الشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري و المالي ضمانا لتسيير الخدمات أو المشروعات العمومية و تحريرها من الأعباء البيروقراطية الحكومية بالسرعة المطلوبة و بفاعلية أكبر.

اللامركزية الإقليمية: تتمثل في قيام أشخاص معنوية عمومية بجانب الدولة، بحيث يتولى كل شخص معنوي إدارة الشؤون المحلية و يقتصر اختصاصها على رقعة جغرافية معينة. تقسم الدولة بمقتضى ذلك إلى أقاليم محددة، يقوم على إدارتها هيئة مستقلة عن الحكومة المركزية في حدود ما يتخوله السلطات من صلاحيات بالقدر الذي يكفل للدول وحدتها السياسية و الإدارية.² يعتبر هذا النوع من التنظيم الإداري مرادفا لنظام الإدارة المحلية، و يمثل الأقاليم مجالس محلية قد تكون منتخبة من قبل سكانها، و تخضع لإشراف و رقابة الحكومة المركزية.³

التمييز بين نظام الإدارة المحلية و نظام الحكم المحلي:

يتنازع العالم في الوقت الحاضر - بصفة عامة - على نظامين بخصوص تسيير الشؤون و المهام و الوظائف الموكولة للدولة ، الأول مطبق في الدول الأنجلوسكسونية حيث يمنح للسلطات المحلية حرية شبه مطلقة، أما الثاني مطبق في الدولة الفرنسية و لا يمكن للإدارة المحلية ممارسة السلطة المحلية في كثير من الأحيان إلا بموافقة الحكومة المركزية و تخضع لرقابتها.

طرح موضوع التمييز بين مصطلحي الإدارة المحلية و الحكم المحلي الكثير من الباحثين و الكتاب العرب شرحا و تفصيلا، في حين نجد المراجع الأجنبية لا تهتم بهذا الموضوع بالشكل الذي يفرد به فقهاء العرب⁴ الذين انقسموا إلى ثلاث أفواج في تحليل ذلك كالتالي:

¹ هاني، علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية (الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا)، الأردن: دار الثقافة، 2004، ص 11.

² أحمد، صقر عاشور، مرجع سابق، ص 467.

³ محمد، محمود الطعمنة؛ سمير، محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي، مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005، ص 16.

⁴ نفس المرجع، ص 19.

الفوج الأول: الذي يرى أن هناك فروقا بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي، و يستند أصحاب هذا الرأي إلى أن الحكم المحلي يشير لتبني اللامركزية السياسية التي بموجبها تتوزع سلطات الدولة (التشريعية-التنفيذية-القضائية) بين الأجهزة المركزية و الأقاليم، و عليه فإن الحكم المحلي يعنى بالجوانب السياسية و التقريرية و التوجيهية. تعتبر الوحدات الناتجة عن الحكم المحلي (الأقاليم) عبارة عن كيانات سياسية¹ تتحقق إلا في الدول الفيدرالية (الإتحادية)، بينما وحدات الإدارة المحلية لا تمتلك حق التشريع و لا القضاء و إنما تنحصر في التنفيذ، و تمارس صلاحياتها بما يمنح لها القانون المطبق على التراب الدولة فهي تعتبر أجهزة إدارية تنفيذية، كما أن نظام الإدارة المحلية يمكن تطبيقها في الدول الموحدة أو الفيدرالية.

الفوج الثاني: يرى بأن الإدارة المحلية عبارة عن خطوة أساسية نحو تبني الحكم المحلي، وهي بمثابة اختبار حقيقي لتجسيده، فبعض الدول تطبق نظام الإدارة المحلية بمنح الأقاليم سلطات و صلاحيات حصرية، في حال نجاحها في تدبير و تسيير الشأن المحلي يمكن منحها صلاحيات اكبر و تطبق عندها الحكم المحلي.

الفوج الثالث: يدعو إلى عدم التفرقة بين المصطلحين، لأنهما يحملان نفس المدلول و هو إدارة الشؤون الحلية، و هذه الإدارة يتباين تطبيقها من دولة إلى أخرى حسب الظروف السياسية، التاريخية، الاقتصادية واجتماعية.

نجد الدول النامية تميل أكثر إلى تطبيق نظام الإدارة المحلية دون نظام الحكم المحلي، وهذا راجع إلى عدة عوامل من بينها:²

- الكثير من هذه الدول حصلت على استقلالها في تاريخ حديث نسبيا و الحكومات بها تميل أكثر إلى بسط نفوذها على سائر أرجاء الأقاليم حتى تؤكد للعالم الخارجي سيطرتها على أقاليمها، مما يسهل الاعتراف بها من طرف المجتمع الدولي.
- تضم الكثير من هذه الدول مزيجا من جنسيات و العرقيات المتنوعة و قد يؤدي منح الاستقلال الذاتي للأقاليم المختلفة إلى تعرض الدولة للخطر.

¹ أحمد، صقر عاشور، مرجع سابق، ص 478.

² صفوان، المبيضين؛و آخرون، مرجع سابق، ص ص(32، 33).

- سيطرة الجيش في بعض الدول الجديدة منها على مقاليد الحكم أدى إلى سيادة الطابع المركزي.
- التنمية الاقتصادية المنتهجة في هذه الدول حصرت الإيرادات في يد الحكومة المركزية.

تعريف الإدارة المحلية:

تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الإدارة المحلية حسب الفلسفة الفكرية و القانونية و الإدارية لكل مفكر أو كاتب فهناك من يعرفها استنادا إلى وظائفها، و هناك من يعرفها استنادا إلى نظامها و هناك من يعرفها استنادا إلى جوهر الحكم المحلي و بناءه، لكن ذلك لا يمنع من التوصل إلى وضع تعريف يشكل قاسما مشتركا بين كل هذه الاتجاهات بعد عرض بعض التعريفات الاصطلاحية التي طرحتها:

- عرفها "ولين Waline" بأنها: "نقل أو تحويل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية المعنيين".¹
- عرفها "كرام مودي GrameModie" أنها: "مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية و يكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين (سكان الوحدة المحلية)، و يعتبر مكملا لأجهزة الدولة؛
- عرفها محمد محمود الطعمانة بأنها: "جزء من النظام العام للدولة منحتها الحكومة المركزية شخصية معنوية، وجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعها المحلي ممثلة بهيئة منتخبة تعمل تحت رقابة و إشراف السلطة المركزية".²

بناء على التعريفات المطروحة أعلاه يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها: "تنظيم إداري بموجبه تقسم الدولة إلى أقاليم أو وحدات محلية تمثلها هيئة منتخبة من سكان الوحدة المحلية، تمنح لها الشخصية المعنوية لإدارة الشؤون المحلية و تخضع لرقابة السلطة المركزية في الدولة".

ميررات الأخذ بنظام الإدارة المحلية: يرجع الأخذ بنظام الإدارة المحلية لعدة أسباب و مبررات، يمكن تقسيمها إلى مبررات سياسية، إدارية، اقتصادية، اجتماعية كالتالي:

أولا: المبررات السياسية:

¹ علي، خطار الشنطاوي، الإدارة المحلية، الأردن: دار وائل، 2001، ص 97.

² محمد، محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم و الفلسفة و الأهداف)، الملتقى العربي الأول لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي يوم (18-20) أوت 2003، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلطنة عمان.

تتمثل أهمها في النقاط التالية:¹

- يعتبر نظام الإدارة المحلية مظهرا من مظاهر الديمقراطية فهو وسيلة لإشراك المواطنين في إدارة مرافقهم المحلية.
- يؤدي نظام الإدارة المحلية إلى التعاون المثمر بين النشاط الحكومي و النشاط الشعبي المحلي و يربط بين الأجهزة المحلية و الأجهزة المركزية و يؤدي أيضا إلى تقريب الإدارة من المواطنين و إخراج سلبيتهم و دفعهم نحو العمل الصالح و وحدة أقاليم في الدولة.
- قد يكون نظام الإدارة المحلية حلا للمشكلات التي تقابل بعض الدول المتعددة الأجناس و الديانات و القوميات، إذ تلجأ الدول للاعتراف بنوع من اللامركزية الإقليمية بما يحقق لهم نوع من الاستقلالية دون المساس بالوحدة السياسية و الوطنية للدولة.

ثانيا: المبررات الإدارية:

تتمثل أهمها في النقاط التالية:²

- ازدياد وظائف الدولة الحديثة نتيجة لتدخلها في الاقتصادية و الاجتماعية مما يتطلب استحداث وحدات محلية تخفف من أعباء الجهات المركزية.
- تبسيط إجراءات و القضاء على التعقيد الإداري فبدلا من لجوء المواطنين إلى مراجعة الجهات المركزية في العاصمة للتصديق على معاملاتهم، يتم ذلك عن طريق نظام الإدارة المحلية محليا.
- التدريب على أساليب الحكم، فبالرغم من بساطة الإدارة المحلية و الحياة الوظيفية في نطاق المحليات إلا أنها تعد كمدرسة أو معهد لتدريب الكوادر القيادية و الإدارية و تهيئة المناصب العليا في الدولة، كما أنها تؤدي إلى رفع الروح المعنوية للمواطن نتيجة مساهمته في إدارة شؤون الدولة مما يؤدي أيضا إلى تحسين نوعية القرارات التي تصدرها المحليات و إلى تسهيل تنفيذها.
- المرونة في استخدام أساليب الأداء، فالنظام المركزي يؤدي إلى وحدة الأساليب و الأنماط الإدارية في العمل، ذلك أن نظام وحدة السلطة و تمركزها في العاصمة يحتمل إتباع أساليب أداء موحدة بينما نظام الإدارة المحلية يسمح باستخدام أساليب أداء حسب الخاصية الظرفية لكل وحدة محلية، وذلك

¹ صفوان، المبيضين؛ و آخرون، مرجع سابق، ص34.

² محمد، علي الطائي، مرجع سابق، ص 210.

تبعاً لعدة عوامل منها التفاوت بين المناطق الجغرافية في الدولة الواحدة يتطلب اختلافاً في أساليب انجاز الخدمات، المدينة كبيرة السكان تختلف مشاكلها عن مدينة محدودة السكان بالإضافة إلى مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية تختلف أساليبها في بيئة زراعية عنها في بيئة صناعية أو تجارية.

- سهولة القيام بالإصلاح الإداري المحلي، ذلك أن مرونة النشاط الإداري المحلي تسهل عملية الإصلاح التي تخص الأجهزة أو أساليب الأداء من دون تعقيد على خلاف الأجهزة المركزية الضخمة.¹

ثالثاً: المبررات الاجتماعية

تتمثل أهمها في النقاط التالية:

- الإدارة المحلية أكثر إدراكاً بالاحتياجات المحلية، ذلك أن موظفي وأعضاء هيئات الإدارة المحلية غالباً ما يكونون من سكان الإقليم المحلي نفسه، لذا فهم أدركوا طبيعياً احتياجاتهم ومتطلبات السكان المحليين مما يجعلهم يتحسسون كل مشاكلهم واحتياجاتهم الآنية والمتغيرة.
- يعمل نظام الإدارة المحلية على تقوية الروابط الروحية بين الأفراد عن طريق إشراكهم سويًا في مجالات العمل المحلي.
- يتيح نظام الإدارة المحلية الفرصة لتفجير طاقات الإبداع لدى أعضاء الجماعات المحلية مما يؤدي إلى نهوض في جميع المجالات الثقافية والفنية والفكرية.²
- إيجاد المزيد من فرص العمل للمواطنين في منطقتهم والحد من هجرتهم إلى العاصمة والمدن الكبرى والحد من ظاهرة البطالة.

رابعاً: المبررات الاقتصادية

- يتطلب نظام الإدارة المحلية إلى جدية البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي، كما أن اللامركزية في التصنيع تتيح الفرص للمناطق المحرومة النهوض صناعياً.³

¹ نعمة، عباس الخفاجي؛ صلاح، الدين الهيتي، مرجع سابق، ص 284.

² صفوان، المبيضين؛ وآخرون، مرجع سابق، ص (34، 35).

³ نفس المرجع، ص 35.

- اتخاذ القرارات محليا بدلا من صدورها عن الإدارة المركزية يوفر الوقت، يرشد الإنفاق، تحسين انجاز العمل و تأسيس مشروعات اقتصادية ملائمة للمجتمعات المحلية.
- العدالة في توزيع الأعباء المالية، بحيث يسمح نظام الإدارة المحلية بتوزيع المال المجمع من الضرائب على المرافق العامة في المستوى المحلي، في ذلك يتحقق مبدأ العدالة و التي يتساوى بموجبها المواطنين في تحمل عبء الضريبة و الاستفادة منها فيما بعد.¹

المطلب الثالث: أركان الإدارة المحلية

تقوم الإدارة المحلية على ثلاثة أركان لا بد من توافرها مادام أنها تعد حلا لمشكلة اجتماعية و قانونية معقدة، فلا يمكن تصور تنظيم معين يلبي و يستجيب لجميع الطموحات المشروعة و يشبع الحاجات الأساسية، أو يعد تنظيما قائما تدعو الحاجة إليه إلا و أنه يتطلب مقومات أساسية تدعم ذلك. من المتفق عليه فإن نظام الإدارة المحلية يقوم على الأركان التالية:

1. الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:

يرجع سبب قيام النظام اللامركزية الإقليمية إلى وجود مصالح أو شؤون محلية تنشأ نتيجة لارتباط مصالح مجموعة من الأفراد تسكن إقليما جغرافيا معينا، الأمر الذي يؤدي إلى خلق نوع من التضامن الاجتماعي بينهم و إلى اعتراف الدولة بأن لهذه المصالح طابعا محليا متميزا عن المصالح الوطنية يستحسن ترك إدارتها للوحدات المحلية.

لكي تكتسب المصلحة صفة المحلية و تكون مقبولة سياسيا أو جائزة قانونيا، يتعين أن تتوافر فيها صفتين:²

- **صفة العمومية:** تتحقق هذه الصفة بعد التيقن من أن مصلحة ما تعبر عن حاجات و مطالب غالبية سكان الوحدة المحلية.
- **صفة المشروعية:** و تتمثل في عدم تناقض المصلحة مع المصلحة الوطنية العليا.

¹ نعمة، عباس الخفاجي؛ صلاح، الدين الهيتي، مرجع سابق، ص285.

² نفس المرجع، ص288.

تعد المقارنة بين مصالح الوحدات المحلية مع بعضها البعض غير جائزة فهي مصالح واحدة تعبر عن حاجات جميع الوحدات المحلية. يخول للبرلمان في الغالب سلطة تحديد المصالح المحلية (اختصاصات الإدارة المحلية) و جعله من اختصاص القانون و التشريع و هذا ما يشكل ضمانا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزي و يحمي الهيئات و الوحدات اللامركزية من إمكانية تدخل الإدارة و السلطة المركزية للتقليص و التضييق من مجال و نطاق تلك الاختصاصات.¹

يتم توزيع مظاهر و مجالات الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية و الإدارة اللامركزي وفق أسلوبين:

الأسلوب الأول (الأسلوب الانجليزي): يقوم المشرع من خلاله بتعداد اختصاصات الأجهزة اللامركزية على نحو محدد على سبيل الحصر فلا يمكن لها أن تمارس أي اختصاص أو نشاط غير الذي أورده المشرع، و ما عداه فهو من اختصاص الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية.

الأسلوب الثاني (الأسلوب الفرنسي): بمقتضاه يحدد المشرع اختصاص الأجهزة اللامركزية طبقا لقاعدة عامة (تحديد ميادين و مجالات الاختصاص) وبذلك يكون للهيئات اللامركزية حق القيام بكافة الحاجات المحلية التي تعتبر من نوع ما ذكره المشرع، تتولى في هذه الحالة الأجهزة المحلية القيام بالأعمال التي تتسم بطابع المصالح المحلية طبقا لما أورده المشرع.

تجدر الإشارة إلى أن فكرة الفصل بين المصالح الوطنية و المصالح المحلية هي فكرة نسبية و في تطور مستمر، بمعنى أنه ما يعد مصلحة محلية قد يختلف باختلاف الزمان و المكان، كما أن اختلاف المفاهيم القانونية يتبع باختلاف المفاهيم الاجتماعية في المجتمع الواحد و في ظل النظام السياسي القائم، كما يختلف مفهوم المصلحة المحلية باختلاف الأنظمة الاقتصادية فما يعد من الشؤون المحلية في النظام الاشتراكي يختلف عما يعد من الشؤون المحلية في النظام الرأسمالي.²

تجدر الإشارة أيضا إلى أنه ما يقصد بالمصالح المحلية المركزية تلك الشؤون و الاهتمامات المتعلقة بالمجال الإداري للسلطة التنفيذية، ذلك أن الاعتراف بوجود مصالح سياسية متميزة داخل الدولة يدل على تبني الحكم المحلي أي اللامركزية السياسية.

¹ محمد الصغير، بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر: دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004، ص 11.

² علي، خطار الشنطاوي، مرجع سابق، ص 101.

2. استقلال الهيئات اللامركزية عن الهيئات المركزية:

تتمتع الهيئات و الأجهزة اللامركزية بالشخصية المعنوية (الاعتبارية) بحيث يكون لها ذمة مالية، و حرية إصدار القرارات، و حق التقاضي، و حق اكتساب الحقوق و الالتزام بالواجبات. تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة من خلال إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها.

يمثل الاستقلال القانوني للهيئات اللامركزية جوهر الاختلاف بين اللامركزية و عدم التركيز الذي يعبر عن صورة من صور المركزية الإدارية، فإذا كان عدم التركيز يستند على فكرة التفويض في الاختصاص نظرا لارتباط المفوض بالمفوض إليه بعلاقة السلطة الرئاسية (السلمية) مما ينفي أي مظهر للاستقلال، على عكس اللامركزية الإدارية التي تختلف عن ذلك من حيث الجوهر و الطبيعة بنقل و تحويل الاختصاص إلى الهيئات و الأجهزة اللامركزية بنص القانون.¹

يعتبر عنصر الاستقلال هدفا و وسيلة للهيئات و الأجهزة المحلية، فهو هدف يجب أن يتحقق، و وسيلة لأنه بواسطته يتحقق وجود الهيئة نفسها.² قد اختلف فقهاء القانون الإداري حول الوسائل الكفيلة بتحقيق هذا الاستقلال من حيث النوعية و الفعالية. نجد اتجاهين بخصوص ذلك: **الاتجاه الأول:** الذي يرى في الانتخاب الوسيلة الكفيلة لضمان استقلال الهيئات اللامركزية الذي يمثل شرط ضروري لقيام اللامركزية الإدارية الإقليمية و عن طريقه يتم تكوين المجالس المحلية لإدارة الشخص المعنوي الإقليمي. يضمن الانتخاب في رأيهم تحقيق الديمقراطية الإدارية في تسيير الشؤون المحلية، فهو الأسلوب الوحيد الذي يشبع رغبات و طموحات سكان الوحدة المحلية بحيث يجب أن يشكل الطابع التمثيلي للوحدة المحلية أي أن الانتخاب يكون من بين و من طرف سكان الوحدة المحلية.³

لكن هناك من ينتقد هذه الوسيلة على أساس أن الانتخاب يشوبه نوع من عيوب في التنفيذ سواء من الناحية الشكلية (الإجرائية) كالرشوة، التزوير و المحاباة، أو الناحية الموضوعية فقد تفرز الانتخابات عناصر غير قادرة على إدارة المصالح المحلية بواسطة هيئاتها.

¹ محمد الصغير، بعلي، مرجع سابق، ص 18.

² عمر، صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص 20.

³ علي، خطار الشنطاوي، مرجع سابق، ص ص (103، 102).

الاتجاه الثاني: الذي يرى بأنه ليس ثمة ما يمنع من قيام السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجالس المحلية دون أن يؤدي ذلك إلى المساس بميزة الاستقلالية للهيئات اللامركزية، و ذلك يدعو لتوفر عدد من الضوابط أهمها:¹

- أن تمنح ضمانات للأعضاء المعينين في الهيئات اللامركزية الإقليمية تكفل لهم الاستقلال في مواجهة الحكومة المركزية مثل عدم قابليتهم للعزل قبل انتهاء مدتهم القانونية.
- أن تراعي الحكومة المركزية في تعيين هؤلاء الأعضاء ضرورة وجود رابطة حقيقية بين هؤلاء و تمثيل المصالح المحلية.

لعل الأساس الايجابي المعتمد في هذه الطريقة هو وضع حد للتنازع الذي يقع بين الهيئة المحلية و السلطة المركزية حول ممارسة بعض الصلاحيات و هو التنازع الذي قد يكون بالإيجاب حيث يتم التسابق بين التنفيذ و قد يكون بالسلب إذا كان التسابق نحو التواكل و إهمال التنفيذ.

أمام الجدل القائم حول الوسيلة التي يتم بها اختيار أعضاء الهيئات اللامركزية يبقى الانتخاب الوسيلة الوحيدة التي يقوم عليها النظام الديمقراطي، ألا و هو الأساس الذي تقوم عليه فكرة الإدارة المحلية، كما أن فكرة الانتخاب تعزز من آلية تفعيل التمثيل النيابي انطلاقاً من المحليات ثم الوصول إلى التمثيل على المستوى الوطني.

3. رقابة السلطة المركزية (الوصاية الإدارية)

يعتبر استقلال الهيئات اللامركزية من الأركان الأساسية التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية، يبقى هذا الأمر تطبيقه نسبي من أجل الحفاظ على المصلحة العامة، و تحقيق أحسن أداء و فعالية للوحدات المحلية و ضمان وحدة و ارتباط الدولة و بهذا أوكل للسلطة المركزية حق الرقابة و الإشراف على الهيئات المحلية.

نجد للرقابة المركزية على الهيئات اللامركزية الإقليمية صور مختلفة أهمها تلك التي أخذ بها النظام الانجليزي و الرقابة المعمول بها في النظام الفرنسي:

1- الرقابة في النظام الانجليزي:

¹ صفوان، المبيضين؛و آخرون، مرجع سابق، ص285

يتفق أسلوب الرقابة على الهيئات اللامركزية الإقليمية في النظام الانجليزي مع الأسلوب الذي يتم به توزيع الاختصاصات الإدارية في النظام التشريعي في بريطانيا، كما أشرنا سابقا تحدد الاختصاصات الوظيفية للإدارة المحلية بموجب القانون على سبيل الحصر و الدقة و الوضوح، وهو ما يتطلب أن تكون الرقابة خفيفة لا تتم إلا بحالات معينة يتولاها كل من البرلمان، القضاء، الحكومة.

- رقابة البرلمان: يحق للبرلمان أن يعدل نظم الإدارة المحلية سواء بالعمل على توسيع اختصاصاتها أو تضييقها، هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية العملية الواقعية فإن التقاليد الانجليزية تحول دون المساس باستقلال الهيئات اللامركزية، و على ذلك فإن تدخل البرلمان إنما يكون غالبا لصالح تلك الهيئات بمنحها اختصاصات جديدة.

- رقابة القضاء: يمارس القضاء العادي الانجليزي الرقابة على أعمال الهيئات المحلية إذ يجوز اللجوء إليه لإجبار تلك الهيئات على احترام القانون و عدم مخالفة أحكامه.¹

- رقابة الحكومة: تتم رقابة الحكومة المركزية البريطانية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في حدود النقاط التالية:²

- يحق أن تقوم الحكومة المركزية بالتفتيش على أعمال الهيئات اللامركزية و تقديم التوجيهات و إعداد التقارير السنوية عن هذه الأعمال، تلك التقارير يتوقف عليها منح الخزينة العمومية مبالغ الإعانات المالية سنويا للهيئات المحلية للقيام بأعمالها و تأدية خدماتها.

- يكون للحكومة المركزية رقابة أشد على الهيئات المحلية في بعض الحالات الاستثنائية مثل مباشرتها لبعض الأعمال و التصرفات كالتصرف في أملاك البلدية، القروض التي تعقدتها أو إشراف الحكومة على الهيئات المحلية عند إصدارها للوائح.

- تظهر رقابة الحكومة عند اشتراط ضرورة تصديقها أو إذنها للهيئات المحلية عند مباشرتها لبعض لأعمالها.

- يحق للحكومة المركزية أن تلجأ للقضاء إذا ما خالفت الهيئات اللامركزية قواعد القانون، تقوم الحكومة عند ذلك بتقديم طعن للمحاكم لإجبارها على الالتزام بأحكام القانون.

¹ المقصود بالقضاء العادي أنه لا يوجد في بريطانيا قضاء إداري مستقل كما هو الحال في فرنسا و الدول التي حذت حذوها، فالقضاء العادي بها يختص في كل المنازعات العادية و الإدارية في الدولة.

² هاني، علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 18.

2- الرقابة في النظام الفرنسي:

تخضع الهيئات المركزية الإقليمية في النظام الفرنسي لرقابة أشد من الرقابة التي تخضع لها تلك الهيئات في ظل النظام الانجليزي. تتفق صورة الرقابة في النظام الفرنسي مع النظام الانجليزي إلا أنها تختلف في مداها فهناك رقابة للبرلمان و القضاء و الحكومة المركزية.

- **رقابة البرلمان:** تكون هذه الرقابة عند إنشاء الهيئات المحلية و وضع قانونها و تنظيمها الأساسي، كما يحق للبرلمان أن يعدل و يلغي هذا القانون و التنظيم.
 - **رقابة القضاء:** تكون في حالة وجود طعن في تصرفات و أعمال الهيئات المحلية، و ذلك يكون من اختصاص القضاء الإداري للفصل في المنازعات الإدارية التي تكون الهيئات المحلية طرفاً فيها.
 - **رقابة الحكومة:** تمارس الحكومة المركزية الرقابة على الهيئات المحلية نفسها و على أعمالها و التصرفات الصادرة منها كالتالي:
- أ) الرقابة على الهيئات المحلية نفسها: وهي رقابة عضوية لأنها تشمل الرقابة على أعضاء الهيئة و على هذه الهيئة بصفتها شخصاً معنوياً مستقلاً، حيث يحق للسلطة المركزية أن تعين بعض أعضاء و موظفين في الهيئات المحلية فتكون لها السلطة التأديبية في أن تفصل أحدهم أو أن توقفه عن العمل مؤقتاً أو نهائياً، لكن هذه السلطة لا تعتبر سلطة تقديرية من طرف الحكومة و إنما هي مقيدة بنصوص و أحكام القانون.

كما قد يكون للحكومة المركزية الحق في حل المجالس الممثلة للشخص اللامركزي، في حالة توافر الأسباب و الشروط التي يقرها القانون، بحيث يكون هذا الإجراء موجهاً إلى جميع أعضاء المجلس سواء المنتخبين منهم أو المعينين.¹

ب) الرقابة على أعمال الهيئات المحلية: تعتبر أهم مظهر لمفهوم الوصاية الإدارية ذلك أن الحكومة المركزية تعمل على مراقبة أعمال الهيئات المحلية لتجعلها تتماشى مع القوانين. تحرص

¹ هاني، علي الطهراوي، نفس المرجع السابق، ص 19.

أغلب التشريعات (من بينها التشريع الفرنسي) على إعطاء السلطة المركزية الإمكانات و الوسائل اللازمة لاستخدامها في هذه الرقابة أهمها:¹

■ الاستشارة: نظرا لتوفر الخبرات و الإمكانات لدى السلطات المركزية فبإمكانها تزويد الهيئات المحلية بالمعلومات و الخبرات لمساعدتها في انجاز أعمالها. قد يسمح القانون للهيئة المحلية أن تطلب المشورة من الحكومة المركزية، و قد يكون ملزما أو اختياريا بحكم القانون، يبقى تنفيذ رأي السلطة الوصية (الحكومة) غير ملزم و ذلك يرجع للهيئة بأن تأخذ به أولا.

■ الإذن المسبق: و هو ما يعرف أيضا بالترخيص، وهو ملزم على الهيئة المحلية قبل إقدامها على عمل معين.

■ التصديق: و يعني إقرار بالعمل الذي قامت أو ستقوم به الهيئة المحلية فهو إجراء قانوني لاحق للعمل نظريا، وفي نفس الوقت، هو سابق على تنفيذ العمل.

يعني تصديق السلطة الوصية موافقتها على العمل كله أو رفضه بعدم التصديق، فلا يجوز لها أن تعدل العمل المقدم للتصديق، حيث يعد الاعتراف بحق التعديل في حالة التصديق تدخلا في اختصاصات الهيئة المحلية و هو ما لا يتوافق مع أركان الإدارة المحلية، كما يعد القرار المصادق عليه قابل للتنفيذ في أي وقت، و يمكن للهيئة المحلية أن لا تنفذ القرار إذا ارتأت أنه يضر بالمصلحة العامة، لأن التنفيذ ينسب إليها و هي مسؤولة عن أي ضرر يترتب عليه، يمكن أن تكون صيغة التصديق صريحة بعبارة "لا مانع"، "موفق" أو "صالح" كما يمكن أن تكون ضمنية أي بعد مضي الأجل المحدد للتصديق.

■ الإيقاف: و هو عبارة عن إنذار و تحذير تحدد آجاله مسبقا، و هو إجراء أولي قد يعقبه الحل أو الإلغاء.

■ الحلول: و هو أداة استثنائية بواسطتها يمكن للسلطة الوصية أن تحل محل الهيئة المحلية في أداء عمل ما بسبب عجز، أو تقصير أو إهمال و الذي يعد الامتناع عن أدائه عارضا أمام تحقيق المصالح المحلية. يكون الحل مشروعا في حالة:

• التأكد من امتناع الهيئة المحلية عن أداء العمل، يكون ذلك بإثبات رسمي بتوجيه أو إنذار أو إخطار لأداء العمل المعني.

¹ عمر، صدوق، مرجع سابق، ص (28، 31).

- أن ينص القانون صراحة على جواز الحلول في حالات معينة.
 - الإلغاء: و هي وسيلة تسمح للسلطة الوصية بإبطال مفعول قرارات الهيئة المحلية التي تكون مخالفة للمشروعية، و يكون الإلغاء مشروعاً في حالة توفر التالي:
 - صدوره من السلطة الوصية.
 - إلغاء القرار يكون كلي أو يعاد إلى الهيئة المحلية لتعديله، فلا يجوز الإلغاء الجزئي لأن ذلك يعني تعديله.
 - تحديد مدة الإلغاء، تحدد هذه المدة قانونياً و خلالها يمكن للسلطة الوصية أن تصدر الإلغاء و عند انقضائها يسقط حقها في ذلك.
 - يكون قرار الإلغاء بناء على طلب جهة معينة.
- من خلال عرض وسائل الرقابة التي قد تمنح للسلطة الوصية يمكن التماس حدوداً لهذه الرقابة مستمدة من مبدأ الاستقلال للهيئات المحلية لاكتمال الأركان التي تقوم عليها الإدارة المحلية، أهمها:¹
- مسؤولية اتخاذ القرارات تبقى من اختصاص الهيئات المحلية حتى و إن كانت هذه القرارات تحتاج إلى تصديق لاحق.
 - أن تكون الرقابة محددة بموجب نصوص قانونية و في حالات محددة.
 - لا يجوز للسلطة الوصية تعديل القرارات الصادرة من الهيئات المحلية و لها أن تقبل القرار كلياً أو ترفضه كلياً.

¹ صفوان، المبيضين؛ و آخرون، مرجع سابق، ص ص (44، 45).

المبحث الثاني : بيئة الإدارة العامة

يتضح لنا أنه لا يمكن اقتباس و استنساخ نظام إداري معين بدعوى أنه نظام ناجح في دولة معينة، فالنظام الإداري ما هو إلا نتاج عوامل متفاعلة سياسية، اقتصادية، اجتماعية، ثقافية و قيم و أنماط سلوكية و أنساق إدارية، و بالتالي نجاح أي نظام إداري في دولة ما لا يعني بالضرورة تكرار نجاحه في دولة أخرى.

يمكن أن نختار دراسة العوامل البيئية التي تؤثر على البيروقراطية دون أن نبحث تفصيلاً في بنية الإدارة العامة و ذلك للإجابة عن الأسئلة التي تم طرحها حول البيروقراطية¹، كما أن فهم خصائص الإدارة في مجتمع ما لا يتم إلا من خلال دراسة تلك العوامل و معرفة تأثيرها، هذا التأثير يتباين وفق أوضاع وظروف و طبيعة كل دولة².

إذا كانت خصائص الإدارة العامة مرتبطة بالظروف و العوامل البيئية فإنه يجب على القائم بالدراسة أن يقوم بتحليل القوى البيئية المختلفة و التي تؤثر على بناء و ممارسات المنظمات العامة، و تتميز البيئة الخارجية للإدارة العامة بالخصائص التالية:³

- 1- **التعقيد:** يعتبر ميدان الإدارة العامة من أكثر الميادين تأثراً ببيئتها الخارجية، كما أن متغيراتها البيئية معقدة إلى درجة أن تأثيرها ينسحب على المدى الطويل من الزمن بالإضافة إلى تأثيرها في الأجل القصير، يمكن أن يخص ذلك العديد من مجالات العمل الحكومي في وقت واحد.
- 2- **تعدد المتغيرات:** عند اتخاذ أي قرار إداري من أي إدارة عمومية لا بد و أن يراعى في ذلك العديد من المتغيرات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، التي تحتوي على العديد من المتغيرات الفرعية التي ينبغي دراستها.
- 3- **تداخل المتغيرات و ارتباطها:** تعتبر المتغيرات البيئية للإدارة العامة متداخلة في تأثيرها بحيث يصعب الوصول إلى نتيجة كل متغير على حدا و ذلك يعود إلى: تعدد المتغيرات المتداخلة في العملية الإدارية و عدم استقرار العلاقة بين المتغيرات بحيث من ممكن أن يتغير أثر كل منها مع الوقت.

¹ فيرل، هيدي، مرجع سابق، ص 52.

² صلاح الدين، الهيبي و آخرون، مرجع سابق، ص 113.

³ محمد، سعيد عبد الفتاح؛ محمد، فريد الصحن، الإدارة العامة، الدار الجامعية: مصر، 2003، ص ص (44، 45).

تعد الإدارة المحلية مستوى من مستويات الإدارة العامة في الدولة، فهي كغيرها من المستويات تتأثر بأبعاد و عوامل البيئة السياسية، الاقتصادية و الاجتماعية و هذا انطلاقا من تصور فيرل هيدي لبيئة البيروقراطية¹، فهو يشبها بسلسلة من الحلقات تمثل البيروقراطية أصغر حلقة فيها و أكثرها تأثيرا، تمثل الحلقة الأولى النظام الاجتماعي العام بينما الثانية تمثل النظام الاقتصادي، تمثل الحلقة الثالثة الداخلية النظام السياسي و هي تشمل النظام الفرعي الإداري الذي تعتبر البيروقراطية بصفة عامة و الإدارة المحلية صفة خاصة أحد أجزائه، حيث تمثل الحلقات الكبرى نظاما تنازليا من ناحية الأهمية بالنسبة للبيروقراطية.

المطلب الأول: البيئة السياسية

تلعب عوامل البيئة السياسية دورا هاما في التأثير على أجهزة الإدارة العامة من حيث شكل بنائها و النمط الذي تمارس به أنشطتها داخل الدولة، تستمد أهمية دراسة هذه العوامل في رأي العديد من المفكرين بما تعكسه البيئة السياسية من أيديولوجية تحدد إلى المدى الكبير التوجه الاقتصادي و الاجتماعي داخل الدولة.²

يمكن تحليل عوامل البيئة السياسية التي تؤثر على الإدارة العامة من زاويتين، تتمثل في شكل الدولة و تكوينها، نظام الحكم في الدولة و مدى الممارسة الديمقراطية به.

أولا: شكل الدولة و تكوينها:

تتمايز الدول من حيث الشكل و البناء السياسي الذي تقوم عليه، نجد دول بسيطة في شكلها و تكوينها و دول مركبة تتكون من أكثر من بناء سياسي، يفرز هذا التمايز اختلافا في شكل و بناء أجهزة و وظائف الإدارة المحلية المنوطة بالعمل التنفيذي.

• الدولة البسيطة

تعد الدولة البسيطة كيانا سياسيا موحدا، تكون فيه سيادة الدولة غير مجزأة، تخضع لدستور واحد و حكومة واحدة تدير شؤونها الداخلية و الخارجية دون أن تشاركها في ذلك حكومة أو هيئة

¹ فيرل، هيدي، مرجع سابق، ص 52.

² محمد، سعيد عبد الفتاح؛ محمد، فريد الصحن، مرجع سابق، ص 177.

أخرى.¹ تمارس الحكومة المركزية سلطاتها رغم وجود وحدات إدارية لامركزية في أقاليمها و هذا الأمر لا يمكنه أن يمس بسيادتها و لا ينقص منها، فما تمارسه الوحدات الإدارية اللامركزية من أعمال وصلاحيات يتم بتفويض من الحكومة المركزية و بقوانين تصدر من السلطة المركزية، إضافة إلى أن اختصاصات الهيئات اللامركزية هي اختصاصات تنفيذية تتقاسمها مع السلطة المركزية بالعاصمة و ليست مع الدولة.

إذا كانت الدولة موحدة في السلطة التشريعية لا يعني أنها بالضرورة تكون موحدة السلطة الإدارية أي أنه يفرض عليها تطبيق المركزية الإدارية، المتعارف عليه في الوقت الراهن، أي أن الدول سواء كانت بسيطة أو مركبة تحرص على دعم الديمقراطية باتخاذ بعض تطبيقات اللامركزية الإدارية دون التحلي على النظام المركزي.²

يعكس الشكل البسيط الموحد للدولة سيطرة و هيمنة كبيرة من قبل أجهزة الإدارة العامة للحكومة المركزية على مختلف أقاليم الدولة، تظهر هذه السيطرة بشكل واضح وجلي في اعتماد الأجهزة اللامركزية مثل اعتماد الوحدات المحلية الإدارية على الحكومة في تنمية مصادر تمويلها و في ما تلتزم به من مخططات و سياسات، كما أن سبب إنشائها و تنظيمها يكون من طرف الحكومة المركزية لذا نجد تشابها كبيرا في هياكلها الإدارية و في الضوابط و القواعد المنظمة لعملها نتيجة لكونها امتدادا للهياكل و الأنظمة الإدارية في العاصمة.³

• الدولة المركبة

يقصد بالدول المركبة، اتحاد مجموعة من الدول لتحقيق أهداف مشتركة بحيث تخضع جميعها لسلطة مشتركة مع توزيع سلطات الحكم على دول الأعضاء المكونة لها، بحيث يختلف هذا التوزيع تبعا لاختلاف نوع الاتحاد الذي يربط بينها.⁴

تتدرج أنواع الاتحاد من اتحاد الشخصي الذي يعتبر أضعف أنواع الاتحادات جميعا يليه الاتحاد الاستقلالي، ثم الاتحاد الفعلي و أخيرا الاتحاد المركزي الذي تصل فيه الروابط الاتحادية إلى أعلى درجة، يرجع السبب في ذلك إلى احتفاظ الدول الداخلة في الاتحاد الشخصي و الاستقلالي

¹ محمد، كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، لبنان: دار النهضة العربية، 1969، ص 109.

² محمد، سعيد عبد الفتاح؛ محمد، فريد الصحن، مرجع سابق، ص 180.

³ أحمد، صقر عاشور، مرجع سابق، ص 159.

⁴ محمد، كامل ليلة، مرجع سابق، ص 112.

بشخصيتها الدولية، بينما تفقدها في حالة الاتحاد الفعلي و المركزي فيطلق عليها مصطلح الدولية أو الولاية.¹

تعتبر كل من الاتحادات الشخصية، الفعلية و الاستقلالية أشكالاً قديمة للدولة المركبة، فهي كمراحل سابقة لقيام الاتحادات المركزية التي تمثل في الغالب الدولة المركبة في وقتنا المعاصر²، لهذا سنتناول الاتحاد المركزي بشكل خاص.

الاتحاد المركزي (الدولة الفيدرالية):

يضم الاتحاد المركزي عدة دول تندمج مع بعضها في دولة اتحادية واحدة، تنهض هذه الدولة بجميع الاختصاصات الخارجية باسم جميع الأعضاء و تتولى أيضا إدارة جانب من الشؤون الداخلية لدويلات الاتحاد أو ولاياته، و بهذا لا يمكن اعتبار هذا الاتحاد بعد قيامه اتحادا بين دول مستقلة و إنما دولة مركبة تضم عدة دويلات و ولايات، كما لا يمكن الانفصال بسهولة كما هو الشأن في الاتحاد الاستقلالي.³

تتكون الدولة الفيدرالية من حكومة مركزية تمارس سيادة خارجية كاملة، تمارس أيضا صلاحيات داخلية واسعة في مجال التشريع، القضاء و التنفيذ، بحيث تتقاسم تلك الوظائف مع حكومات دويلات الأعضاء، وبهذا تكون سيادة الدولة مجزأة بينها و بين دويلات الأعضاء.

يسطر على توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية و دويلات الأعضاء اعتبارات سياسية و علمية، ذلك أن لكل دولة اتحادية ظروفًا سياسية خاصة بها و التي أحاطت بنشأتها، لبيان تأثير العوامل السياسية في مجال توزيع الاختصاصات نذكر طريقة نشأة الدولة، بحيث نجد في الدولة الاتحادية التي تشكل نتيجة انضمام مجموعة من دول المستقلة توزيعًا للاختصاصات يكون باتجاه تضيق و حصر اختصاصات الحكومة المركزية لأن دول الأعضاء في هذه الحالة لا تسمح بتضييق

¹ عبد الغني، بسيوني، النظم السياسية (أسس التنظيم السياسي)، مصر: منشأة المعارف، 1991، ص 90.
- كما يمكن الاطلاع أكثر على أنواع الاتحادات للدول المركبة بالتفصيل في كتب النظم السياسية مثل: سعاد، شراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، ب ب ن: ب د ن، 2007، ص ص (82، 89)، يمكن تحمله على الرابط: https://www.4shared.com/office/JnlVcuX5ce/____.html
- نعمان، أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري، الطبعة 7، الأردن: دار الثقافة، 2011، ص (101، 79).

² أحمد، صقر عاشور، مرجع سابق، ص 161.

³ عبد الغني، بسيوني، مرجع سابق، ص 101.

الخنق عليها فهي تسعى إلى الاحتفاظ بقدر من استقلالها و تتنازل عن ما هو ضروري لإقامة الاتحاد للحكومة المركزية.¹

يكفل توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية و دويلات الأعضاء دستور اتحادي، كما يمكن لدولة أو الولاية العضو أن تضع دستور خاص بها على أن يكون مكافئ و لا يتعارض مع الدستور الاتحادي، فالهيئات و السلطات المركزية سيطرة كبيرة على دويلات الاتحاد بحكم الدستور الاتحادي.

تنظم العلاقة بين الحكومة المركزية و دويلات الاتحاد بثلاث طرق رئيسية، حيث تهتم الحكومة المركزية بتنفيذ قوانين الاتحاد و قراراته في جميع أنحاء أقاليم الدولة المركبة، يمكن توضيح طرق تنظيم تلك العلاقة كالتالي:²

- **الطريقة المباشرة:** بمقتضاها تنشئ الحكومة المركزية أجهزة و وحدات إدارية خاصة في أقاليم و ولايات الاتحاد، تكون مستقلة عن الحكومات المحلية، تقوم هذه الوحدات الإدارية اللامركزية التابعة للحكومة المركزية بتنفيذ قوانين الاتحاد و قراراته من خلال أجهزتها المتعددة. ما يعاب على هذه الطريقة إمكانية حدوث خلاف و تناقض بين حكومة الاتحاد و الحكومات المحلية للولايات بحيث تتضارب قرارات الاتحاد مع قرارات و سياسات الحكومات المحلية، كما أن هذه الطريقة تكلف الدولة أعباء مالية كبيرة.

- **الطريقة غير المباشرة:** بمقتضاها تعهد الحكومة المركزية إلى الولايات نفسها بمهمة تنفيذ القوانين و القرارات و التعليمات الاتحادية، يقتصر دور الحكومة المركزية في هذه الحالة على مراقبة الولايات حتى تتأكد من سلامة تنفيذ الأوامر، تتيح هذه الطريقة إمكانية تحقيق الانسجام بين الحكومة المركزية و الحكومات المحلية، إلا أنه ما يعاب عليها إمكانية حدوث إهمال و تقصير في تنفيذ القرارات و القوانين الاتحادية من طرف الولايات و الأقاليم لأسباب مختلفة.

- **الطريقة المختلطة:** بمقتضاها توزع مهمة تنفيذ القوانين بين حكومات الولايات المحلية وموظفين معينين من قبل الحكومة المركزية في مختلف الولايات، بحيث تعهد الحكومة المركزية إلى الولايات و الأقاليم ذات الأهمية الخاصة التي لا تحتمل التأخير و تكلف الموظفين المعينين البعض الآخر من

¹ محمد، كامل ليلة، مرجع سابق، ص (138، 139).

² نفس المرجع، ص (139، 140).

المهام في مختلف الولايات. تجمع هذه الطريقة بين الطريقتين السابقتين و بذلك تكون إمكانية تحقيق مزاياها مع تفادي بقدر الإمكان ما يعاب عليهما.

يؤثر شكل الدولة على نظام الإدارة المحلية من ناحية العلاقة التي تكون بين الحكومة المركزية و وحدات المحلية وكذا توزيع الاختصاصات بينهما. نجد في الدول البسيطة نوع من الرقابة قد تكون وصاية إدارية على الوحدات المحلية، و بالتالي تكون إمكانية تدخل الحكومة المركزية في إدارة و توجيه الشؤون المحلية، و إذا ما منحت الوحدات المحلية في الدولة البسيطة صلاحيات واسعة فإنها تكون قريبة من نظام الإدارة المحلية في الدولة المركبة إلا أن هذه الاختصاصات تنحصر في مجال التنفيذ فقط.

نجد في الدول المركبة الوحدات المحلية عبارة عن كيانات سياسية لها صلاحيات واسعة في التشريع، و القضاء و التنفيذ فيما يخص الشؤون المالية على أن لا يخالف عملها و نشاطها المصالح الاتحادية للدولة، بذلك تحرص الحكومة المركزية في هذا النوع من الدول على تنفيذ القوانين و القرارات و التي بدورها تكفل المصالح الاتحادية و ليس هدفها التدخل في إدارة الشؤون المحلية.

ثانيا: نظام الحكم

يمكن التماس أثر البيئة السياسية على أجهزة و أبنية الإدارة العامة و سلوكياتها من خلال مستوى المشاركة السياسية، و تقوم معظم الأنظمة الديمقراطية المعاصرة على أساس نيابي أي يتواجد بها مجالس نيابية منتخبة من قبل أفراد الشعب، تمارس سلطة التشريع و مراقبة الجهاز التنفيذي.

من خلال ذلك نميز بين نوعين من أنظمة الحكم، هناك أنظمة ديمقراطية تأخذ بمعيار التمثيل النيابي، و التنظيم الحزبي و الفصل بين السلطات، و هناك أنظمة استبدادية و إن أطلقت عليها تسمية نفسها بالأنظمة ديمقراطية سمحت بتأسيس تلك المعايير إلا أن تأثيرها يبقى محدود و غير فعلي.

يعد أثر المشاركة الديمقراطية في الإدارة المحلية عامل مقارنة بأثرها في أداء الأجهزة المركزية للإدارة العامة لأن أساس تبني نظام الإدارة المحلية هو أساس ديمقراطي يكفل حق السكان المحليين في تسيير شؤونهم المحلية، فهناك مجالس نيابية على مستوى الأقاليم تحقق المشاركة الديمقراطية، و هذا الأثر يتمثل في مدى انعكاس العامل الديمقراطي على فعالية أداء المجالس المحلية.

أما في الأجهزة المركزية يبقى أثر درجة المشاركة الديمقراطية فيها يتمحور حول العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية ونوع النظام السياسي من نظام رئاسي أو برلماني، وكذا مسألة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات التي تختلف من دولة إلى أخرى.

يظهر أثر البيئة السياسية على الأجهزة المركزية مداه على المستوى المحلي، فهذه الأخيرة اختصاصها تنفيذي و ليس لديها أي اختصاص تشريعي، كما أن تشكيل المجالس المحلية على أساس الانتخاب لا يمنع من رقابة السلطة التشريعية لها لأنها جزء من السلطة التنفيذية و تعد إحدى أجهزتها. كما أن البرلمان هو الذي يحدد الاختصاصات و الميادين التي تدخل ضمنها وظائف الإدارة المحلية بما يكفل له حق مراقبة أجهزتها و يحكم تصرفاتها في الأطر و الحدود التي تعبر عنها التشريعات و السياسات التي يقر بها في الحدود التي يمنحها له الدستور¹.

يسمح تقصير المجالس النيابية للسلطة التشريعية عن أداء مهامها، أو تقييد مجال التشريع أو الرقابة على الجهاز التنفيذي بالسيطرة الجامعة للجهاز التنفيذي المركزي على أداء الأقاليم المحلية و التحكم في مواردها العامة بدون رقابة أو مساءلة من قبل أجهزة تمثل الإرادة الشعبية.

يعد قيام مجالس النيابية لا تعبر عن الإرادة الشعبية و عدم قيامها على أساس الانتخاب الحر، معنًا لسقوط الضمان بأن ما يصدر منها من تشريعات و ما يمارسه الجهاز التنفيذي من سياسات سيكون لخدمة الصالح العام للشعب².

نجد المجالس المحلية في الدول الديمقراطية تتشكل بالانتخاب المباشر، كما أنها تتمتع بصلاحيات و اختصاصات أكبر نسبيًا من مثيلتها في الدول غير الديمقراطية. يضاف إلى ما سبق طبيعة علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية في الدول النامية و الدول العربية ، ففي هذه الدول

¹ تختلف رقابة البرلمان على الجهاز التنفيذي حسب نوع النظام السياسي، بحيث ينفرد رئيس الدولة بالسلطة التنفيذية و هو مستقل استقلالًا تامًا عن البرلمان فلا يمكن محاسبته سياسيًا لأنه يستمد سلطاته من الشعب الذي قام بانتخابه و ليس من البرلمان، كما أن الجهاز التنفيذي مسؤول أمام رئيس الدولة فقط؛ على عكس النظام البرلماني، الذي يقوم على الثنائية التنفيذية بحيث تكون الحكومة مشكلة من الأغلبية البرلمانية، بذلك تكون مسؤولة تضامنيًا أمام البرلمان و يكفل له وسائل رقابية على أعمالها؛ أما في نظام الحكومة الجمعية فإن الحكومة مؤولة سياسيًا أمام البرلمان لأن هو من عينها و يملك حق أي عضو في الحكومة في أي وقت. للتفصيل أكثر انظر: محمد، كامل ليلة، مرجع سابق، ص(867،1045).

² أحمد، صقر عاشور، مرجع سابق، ص 175.

يتمتع رئيس الدولة أو الملك و أعضاء السلطة التنفيذية بسلطات قوية في مقابل ضعف السلطة التشريعية، لذلك فمن الطبيعي في هذه الدول أن يكون دور المجالس المحلية محدودا في مواجهة الرؤساء التنفيذيين الذين يمثلون السلطة التنفيذية في أقاليمهم.¹

يؤثر نوعية النظام الحزبي في الدولة أيضا على أداء الأجهزة الحكومية بما فيها الإدارة المحلية، فالأحزاب السياسية هي كيانات تنظيمية تتبلور من خلالها اتجاهات الرأي العام، وهي إحدى أدوات لتنظيم جماهير الشعب سياسيا، فضلا على كونها أيضا قنوات تنظيمية للاتصال مع أجهزة السلطة في الدولة و التأثير على سياساتها و قراراتها.

تقوم الأحزاب بتوجيه النواب بضمان الاتصال المباشر بين الناخبين و المنتخبين و حماية المنتخب (النائب) من الإغراءات البرلمانية²، و بالتالي تكون الأحزاب كمراقب غير مباشر للجهاز التنفيذي من خلال إعلام نواب البرلمان بما تمارسه الأجهزة الحكومية، وبما يحدث في أروقتها.

يمتد أثر الأحزاب السياسية في المجالس المحلية لكنه لا يتمثل في الأثر الرقابي كما هو الحال بالنسبة للأجهزة الحكومية المركزية، بل يكون حسب النظام الحزبي القائم في الدولة، ذلك أن المجالس المحلية أساس تكوينها هو الانتخاب الذي يركز على أساس سياسي أي انتخاب مرشحي الأحزاب السياسية، و يتلخص هذا الأثر كالتالي:

1. **نظام متعدد الأحزاب:** من خلاله تتنافس الأحزاب المتعددة للظفر بمقاعد على مستوى المجالس المحلية دون أن يكون بينها أحزاب قوية، بالتالي فإن قيام تحالف بينها أمر لا مفر منه، و قد ينشأ عنها مساومات و صراعات مما يؤدي إلى عدم استقرار المجلس المحلي، و قد تخدم هذه المساومات مصالح شخصية لا الصالح العام، بالتالي يفقد المجلس مصداقيته، و يمكن أن يحصل تعطيل للخدمة العمومية من جراء ذلك.

2. **نظام الحزب الواحد:** هذا النظام يوفر درجة عالية من الاستقرار السياسي الذي يتيح للمجالس المحلية تولي تنفيذ سياسات و خطط و اختصاصاتها التنفيذية دون أن تهددها تصادم المصالح

¹ محمد، محمود الطعمانة؛ سمير، محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص48.

² مورييس، ديفرجيه، المؤسسات الدستورية و القانون الدستوري: (ترجمة جورج، سعد)، لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، 1992، ص 77.

الحزبية التي تبرز في الأنظمة التعددية، إلا أن المنحى الاستبدادي وارد جدا في ظل هذا النظام و تكون المجالس المحلية مصدرا للفساد الإداري.

تلعب الأحزاب دورا كبيرا في التأثير على تشكيل المجالس المحلية باعتبارها مصدر إمداد بالمرشحين لعضوية هذه المجالس، فقد تلجأ الأحزاب السياسية إلى اختيار مرشحين الأكثر شعبية باعتماد عدة معايير منها القبلية، العروشية، العرقية أو المركز المالي على حساب معايير الجدارة في التسيير، الكفاءة أو المستوى التأهيلي أو التعليمي و هذا ما يؤثر على أداء المجالس المحلية بحيث تصبح غير قادرة على تسيير الشؤون المحلية بالكفاءة التي تتيح ظروف معيشية فضلى للسكان المحليين.

بالإضافة إلى ما سبق، يعد استقلال الإدارة المحلية في ممارسة اختصاصاتها أهم ركن لقيامها و الأساس الذي يكفله العامل الديمقراطي، فهناك بعض الأنظمة السياسية تسمح للحكومة المركزية بتعيين أعضاء في المجالس المحلية أو إنشاء إدارة موازية للمجالس المحلية مشاركة معها في اختصاصها الأمر الذي يؤدي في بعض الأحيان إلى تعطيل المصالح العامة و المشاريع التنموية المحلية نتيجة لتضارب المصالح بين الإدارة و المجلس.

كما أن نجاح التنمية المحلية الشاملة يرتبط بمدى وجود الوسائل المادية و المالية و الاقتصادية المزودة بها الإدارة المحلية، التي تعتبر أدوات تسمح لتلك الإدارة بالتدخل و تجسيد اختصاصاتها بكل حرية، هذا ما أكده كاتب الدولة الفرنسي في مداخلته أثناء المؤتمر الخمسين لجمعية رؤساء البلديات في فرنسا، بتاريخ 22 نوفمبر 1966، حيث قال: "إن البلديات التي لها اختصاصات و ليس لها وسائل للقيام بهذه الاختصاصات لا تعتبر بلديات حرة".¹

المطلب الثاني: البيئة الاقتصادية

تتوقف الصفة "المحلية" التي تتسم بها إدارة الوحدة المحلية على مدى اعتماد على نفسها في مجال التنمية، و لا شك أن العوامل الاقتصادية كفيلة لتحديد ذلك، لأن الركائز الاقتصادية للطبقات الاجتماعية في الوحدات المحلية هي التي تحدد قوى السيطرة في النظام السياسي بالتالي تؤثر على التنظيم الإداري بها.

¹ جمال، زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر، الجزائر: دار الأمة، 2014، ص44.

تعتبر عوامل البيئة الاقتصادية من العوامل الهامة التي تحدد بدرجة كبيرة دور و نوعية أداء الإدارة المحلية في مجتمعاتنا المعاصرة. انطلاقاً من ذلك، فقد اعتمد العديد من المفكرين من بينهم "ريجز" في تقسيم المجتمعات على أساس اقتصادي، فطبيعة البناء الاقتصادي للمجتمع و مستوى نضجه بالإضافة إلى نوعية النظام الاقتصادي تحدد -وفق لتحليل ريجز- مختلف المؤشرات الأخرى لخصائص المجتمع¹.

يمكن دراسة عوامل البيئة الاقتصادية للإدارة المحلية من زاويتين: البناء الاقتصادي للمجتمع، نوع النظام الاقتصادي في الدولة، و هذا ما سيتم التطرق إليه في النقاط التالية:

أولاً: البناء الاقتصادي للمجتمع

يمكن تحديد خصائص البناء الاقتصادي للمجتمعات التي لها علاقة بممارسات و بناء الإدارة المحلية في المجتمع بعدة معايير يمكن تصنيفها كالتالي: تركيب الهيكل الاقتصادي، مستوى التقدم الاقتصادي، نمط توزيع الدخل.

1. تركيب الهيكل الاقتصادي:

ينعكس تركيب الهيكل الاقتصادي على دور أجهزة الإدارة العامة من خلال تأثير درجة تشتت الأنشطة الاقتصادية قطاعياً و جغرافياً على هذا الدور، من ناحية درجة التشتت القطاعي فإن في تعدد القطاعات و مجالات النشاط الاقتصادي في المجتمع تتعدد مجالات العمل الحكومي و تتعدد الأجهزة المنوط بها الإشراف على هذه القطاعات و المجالات.

بحيث يكون دور الأجهزة الحكومية محدوداً عند تواجد وفرة في الموارد المالية بما يحقق قدر عالٍ من الاكتفاء الذاتي في تنظيم المعاملات الخارجية و يقتصر في هذه الحالة على الرقابة و الحماية، أما عندما تكون الأنشطة الاقتصادية الداخلية محدودة المجالات و التخصص، يزداد بذلك الاعتماد على التجارة الخارجية مما يتطلب دور حكومي أكبر في تنظيم المعاملات الخارجية و توفير المرافق اللازمة لذلك.

¹ أحمد، صقر عاشور، مرجع سابق، ص115.

من ناحية درجة التشتت الجغرافي، توزع أنشطة الموارد الاقتصادية على أقاليم الدولة مما يتطلب على الحكومة تحقيق تكامل اقتصادي أقاليم الدولة ببعضها البعض، لتحقيق ذلك لابد من وصل الأقاليم بشبكات الطرق و المواصلات لتسيير تدفق الموارد و الإنتاج المحلي في الدولة، أما إذا كان هناك تمركز للأنشطة و الموارد الاقتصادية في إقليم معين لا بد من أن يكون هناك تدخل حكومي في ضبط و تقريب الأقاليم بتوفير مقومات التنمية للأقاليم الفقيرة في مواردها و تشكيل سياساتها المالية و الإنفاقية بما يحقق توازنا اقتصاديا بين الأقاليم.

يؤثر كذلك نظام التبادل الاقتصادي على الأداء الحكومي، فإذا كان الطابع النقدي مسيطر على عمليات التبادل فذلك يفرض على الحكومة ضرورة تنظيم السوق النقدي من حيث عمليات إصدار النقود و الإشراف على المؤسسات المصرفية و البنكية حيث تتجه الحكومة إلى إنشاء أجهزة متخصصة للقيام بمهام الإشراف.¹

2. مستوى التقدم الاقتصادي:

يختلف هيكل الجهاز الإداري في الدولة و المهام التي يقوم بها داخل المجتمع باختلاف مستوى نموها الاقتصادي فكلما كان مستوى التقدم الاقتصادي في المجتمع منخفضا كلما اتسم البناء التنظيمي لأجهزة الإدارة العامة بالبساطة و ذلك بالمقارنة بالمجتمعات ذات المستوى العالي من التقدم الاقتصادي، لأن في المجتمعات المتقدمة يزيد توقعات الأفراد لما يجب أن تقوم به الحكومة و أجهزتها بتقديمه من خدمات و من ثم تزيد مجالات التخصص للأجهزة مما يعقد من هيكلها التنظيمي.²

كما تختلف الممارسات المطلوبة من أجهزة الإدارة العامة باختلاف مستوى التقدم الاقتصادي، ففي الدول المتخلفة أو الساعية للنمو، تتحمل الحكومة عبء تحقيق الأهداف التنموية في المجتمع في ظل ضعف دور القطاع الخاص في القيام بالمشاريع التنموية لعدم توفر الإمكانيات الملائمة أو عدم رغبته في المخاطرة في الاستثمار في مثل هذه المشاريع، و في هذه الحالة تكون الحكومة مجبرة على إنشاء أجهزة و توكيل هيئات تتولى مسؤولية القيام بهذه الأنشطة و غيرها من المشروعات التي تشكل البنية الأساسية اللازمة للاستثمارات الإنتاجية و الاقتصادية.

¹ أحمد، صقر عاشور، نفس المرجع السابق، ص (204، 206).

² محمد، سعيد عبد الفتاح؛ محمد، فريد الصحن، مرجع سابق، ص 208.

تواجه المجتمعات الأقل تقدماً مشكلات في الأجهزة الحكومية تتعلق بنقص الكوادر الإدارية و التنظيمية التي يمكن أن تتولى مسؤولية العمل التنموي و هذا راجع لعدم توفير الظروف المناسبة للعمل التنموي أو عدم توفير الأجور العادلة الذي ينعكس بدوره على معنويات و ولاء العاملين في هذه الأجهزة و عدم كفاءة أدائهم، و الذي يتيح فرصة تبديد المال العام للمشاريع التنموية لصالح شخصي و ذلك للقضاء على الفقر الخاص الذي يعيش فيه أفراد الجهاز البيروقراطي.¹

نمط توزيع الدخل:

يتأثر الدور و الأداء الحكومي بمتوسط دخل الفرد في المجتمع، فارتفاع الدخل الحقيقي للفرد يزيد من قدرة الحكومة على فرض الضرائب و من ثم زيادة مواردها المالية، مما يؤدي إلى تحسين مستوى الخدمات المقدمة للأفراد في ذلك المجتمع، أما في المجتمعات ذات الدخل المحدود للفرد، تعجز الحكومة عن فرض ضرائب مرتفعة لتمويل الخدمات المرفقية مثل التعليم، الإسكان، الصحة نظراً لانخفاض مستوى دخل الفرد.

كما تلعب الكيفية التي يتم بها توزيع الدخل عبر فئات المجتمع عاملاً هاماً في تحديد دور الحكومة و طبيعة المشكلات التي تواجهها، فكلما كان هناك تفاوتاً طبقياً ملحوظاً كلما صعب على الدولة أن تنتهج تشريعات ضريبية معينة على الطبقات الغنية ذات النفوذ و السلطة، و كلما أرادت الحكومة زيادة الأعباء الضريبية على هذه الفئة كلما زادت صعوبات التي تواجهها نظراً لمقاومة هذه الفئة للزيادة الضريبية على دخلها و محاولتها الاستئثار بالخدمات التي تقدمها الدولة.

تزداد الصعوبات التي تواجهها الحكومة كلما قلت قدرتها على تقديم الخدمات للطبقات الفقيرة مما يزيد فرص الصراع الطبقي، بالتالي تعجز الحكومة عن توفير الاستقرار السياسي و الاجتماعي داخل الدولة و تزداد مسؤولياتها بهذا الخصوص.²

ثانياً: نوعية النظام الاقتصادي المعتمد في الدولة

بالرغم من تشابه المشكلات التي تواجهها المجتمعات في تحقيق التوازن بين الحاجات المتعددة و الموارد المحدودة، إلا أن هناك اختلاف في النظم الاقتصادية من مجتمع لآخر طبقاً للأيدولوجية التي

¹ أحمد، صقر عاشور، مرجع سابق، ص ص (208، 209).

² محمد، سعيد عبد الفتاح؛ محمد، فريد الصحن، مرجع سابق، ص 209.

تسود فيه. يأتي اختلاف في النظم الاقتصادية في العديد من النواحي من بينها توضيح الدور الذي تلعبه الدولة و الأفراد في إشباع الحاجات في ظل الموارد المحدودة نسبيا.¹

تحدد الميزة التي يمكن التفريق بها بين الأنظمة الاقتصادية المعاصرة في الدور التنظيمي الذي تلعبه الدولة في الحياة الاقتصادية و متطلبات الحرية و قدرة الأفراد على ممارسة النشاط الاقتصادي بحرية، و بهذا الصدد يمكن التمييز بين ثلاث أنواع أساسية من الأنظمة الاقتصادية، و هي: النظام الرأسمالي، النظام الاشتراكي، النظام المختلط.

1. النظام الرأسمالي:

يمكن تعريف النظام الرأسمالي بأنه النظام الذي يقوم أساسا على الملكية الفردية لوسائل الإنتاج، الذي يسعى من خلاله كل فرد إلى تحقيق أكبر مصلحة خاصة ممكنة، فإذا كان الفرد مستهلكا سميت المصلحة إشباعا، و إن كان منتجا سميت المصلحة ربحا. فلا يوجد في النظام الرأسمالي هيئة رسمية تتولى توزيع الموارد الاقتصادية على الصناعات المختلفة حسب أولوية معينة و إنما يقوم السوق بهذا الدور.²

يمكن التمييز بين نوعين من النظام الرأسمالي في تحديد بناء و دور الأجهزة الحكومية، كالتالي:

أ. النظام الرأسمالي التنافسي:

يقوم النظام الرأسمالي التنافسي على تعدد المشروعات الاقتصادية العاملة في القطاعات المختلفة و المملوكة ملكية خاصة بحيث لا يمكن لأي منها أن يمارس احتكارا أو سيطرة على السوق. يتيح النظام التنافسي لقوى العرض و الطلب و الأسعار تحقيق التوازن الاقتصادي و توجيه الموارد نحو الاستخدامات الاقتصادية الأكثر ربحية، بدون تدخل أو تقييد من جانب الدولة.³

يقصر دور الدولة في النظام التنافسي على الخدمات الضرورية مثل الحفاظ على الأمن الداخلي، الدفاع الخارجي، القضاء، العلاقات الخارجية، قد تقوم الحكومة ببعض الخدمات المرفقية

¹ محمد، سعيد عبد الفتاح؛ محمد، فريد الصحن، نفس المرجع السابق، ص198.

² مختار، عبد الحكيم طلبية، مقدمة في المشكلة الاقتصادية، ب ب ن: ب د ن، 2007، ص26.

³ أحمد، صقر عاشور، مرجع سابق، ص217.

ذات الطابع الاقتصادي مثل التعليم، الصحة، الكهرباء... و هذه الخدمات ليس حكرًا على حكومة فقط فقد تشاركها بعض المشروعات الخاصة في ذلك.

نتيجة لما يفرضه النظام الاقتصادي من الحرية في ممارسة الأنشطة الاقتصادية، فإن دور الحكومة يتحدد في حماية النظام الحر للتعاملات و المبادلات التي يقوم عليها الاقتصاد، لهذا نجد الشكل التنظيمي للجهاز الحكومي بسيط نسبيًا و علاقاتها بالقطاعات الاقتصادية و غير الاقتصادية محدودة إلى حد ما.

ب. النظام الرأسمالي الاحتكاري:

يقوم النظام الرأسمالي الاحتكاري على سيطرة عدد قليل من المشروعات الكبيرة المملوكة ملكية خاصة على أغلب قطاعات النشاط الاقتصادي، بالتالي يمكن لأي مشروع منها أن يؤثر في السوق نتيجة للقرارات التي يتخذها. يتعرض الاقتصاد الرأسمالي الاحتكاري تبعا لذلك لأزمات دورية تتمثل في زيادة نسبة البطالة بين أفراد القوى العاملة الإنتاج و الاستثمار بالإضافة إلى زيادة معدلات التضخم.¹

تجنب تلك الأزمات يتطلب تدخلا من جانب الحكومة، لضبط و تنظيم مسار الاقتصاد من خلال سياستها المالية الخاصة بالضرائب أو الرسوم، و من خلال سياستها النقدية الخاصة بإصدار النقود و أسعار الفائدة، و بالتالي يتسع الدور الحكومي في ظل هذا النظام الاقتصادي و تتعد بناء الأجهزة الحكومية و هيكلها الإدارية و التنظيمية. تتعد مع ذلك موازناتها العامة و عملياتها المالية و النقدية، فالتواجد التنظيمي الوظيفي للحكومة على المستوى المركزي، المحلي و العالمي أصبح ضرورة اقتضاها دورها.

2. النظام الاشتراكي:

يمكن تعريف النظام الاشتراكي بأنه النظام الذي تسيطر فيه الحكومة على المواد المادية و البشرية و تقوم عن طريق هيئاتها الإدارية بالتخطيط، و توجيه الإنتاج و توزيع الناتج الإجمالي على نحو يضمن التوازن بين الإنتاج و الاستهلاك و بين الادخار و الاستثمار. كما يكون للحكومة التفصيل في كيفية استخدام الموارد الاقتصادية للمجتمع عن طريق خطة مركزية تتخذ طابع الإلزام.²

ينقسم النظام الاشتراكي إلى نظام اشتراكي مركزي و نظام اشتراكي لامركزي.

أ. النظام الاشتراكي المركزي:

يعتمد هذا النظام على ضرورة إحكام سيطرة الحكومة على وسائل الإنتاج و تقليص تأثير السوق على النشاط الاقتصادي، على أساس أنه يبدد الموارد و يحدث اختلالات جزئية مرحلية، يكون ذلك باعتماد خطة مركزية تحكم السيطرة و الرقابة على الوحدات الاقتصادية بما يخدم الأهداف العامة

¹ أحمد، صقر عاشور، مرجع سابق، ص218.

² مختار، عبد الحكيم طلبة، مرجع سابق، ص57.

للمجتمع و نظامه الاشتراكي، هذه الأهداف تكون ذات معايير معينة من الناحية الاقتصادية مثل عدد وحدات الإنتاج، كميات و نوعيات مستلزمات الإنتاج المستخدمة، كميات المبيعات، المخزون، التعاملات مع الموردين و العملاء. بالتالي تكون الرقابة على الوحدات على الوحدات المركزية على مدى التزامها بتحقيق الأهداف و المعايير التي تتضمنها الخطة المركزية و ليس على مدى تحقيقها للنتائج الاقتصادية.¹

تكون حرية الوحدات الاقتصادية في اتخاذ القرارات محدودة للغاية في مثل هذا النوع من الأنظمة الاقتصادية، يترتب على ذلك تركيز السلطات و القرارات الاقتصادية في يد السلطة المركزية مما يجعلها تتحمل مسؤوليات كبيرة في التسيير الاقتصادي الوطني، ومن ثم يزداد الدور الملقى على عاتق الأجهزة و يزداد حجمها و درجة تشعبها لأنها تتغلغل في كافة أنشطة القطاعات الاقتصادية في المجتمع.²

تواجه الأجهزة الحكومية في ظل الأنظمة الاشتراكية المركزية مشكلات عديدة، فمركزية صنع القرارات في مستويات عليا للجهاز الإداري مع تحديدها خطة تنفيذها يجعلها بعيدة عن الواقع و عن المشاكل التي تواجه المشروعات على مستوى الأقاليم، كما يصعب ذلك من عملية تعديلها في الوقت المناسب و يصعب من عملية الإشراف، التنسيق و الرقابة على الوحدات الاقتصادية و هذا ما يؤدي إلى انخفاض مستوى أدائها.

ب. النظام الاشتراكي اللامركزي:

نتيجة للصعوبات التي يواجه الجهاز الإداري المركزي أثناء تطبيق نظام الاشتراكي المركزي، فقد منحت بعض المجتمعات الاشتراكية درجة من حرية للمشروعات في اتخاذ القرارات و الاستجابة للسوق، لكن ذلك يكون مع الالتزام بالضوابط و الأهداف التي تحتويها الخطة المركزية الشاملة، و ثم تتم محاسبة المشروعات و الوحدات الاقتصادية بالنتائج التي حققتها، و قد يحقق هذا مرونة أكثر و سرعة في اتخاذ القرارات و تعديلها.³

¹ أحمد، صقر عاشور، مرجع سابق، ص ص (213، 214).

² محمد، سعيد عبد الفتاح؛ محمد، فريد الصحن، مرجع سابق، ص 203.

³ أحمد، صقر عاشور، مرجع سابق، ص ص (235، 236).

إذا يعتمد النظام الاشتراكي اللامركزي على تسيير الجهاز الإداري الحكومي على أسلوبين، أسلوب مركزي تقليدي تدار به الوزارات و الأجهزة الخدمية المرفقية و أسلوب لامركزي يطبق على المشروعات الاقتصادية.

3. النظام المختلط

يعد النظام المختلط مزيجا بين النظام الرأسمالي و النظام الاشتراكي، لذلك يعد محاولة للتوفيق بين الجوانب الايجابية من النظامين مع تجنب سلبياتهما، فقد بدأت بعض الدول الرأسمالية باتخاذ إجراءات اجتماعية و اقتصادية من جانب الدولة تعكس تدخلا في بعض المجالات، بينما أخذت بعض النظم الاشتراكية بنظم الحوافز الفردية و الاستفادة من قواعد المنافسة و استخدام بعض أساليب السوق، لذلك هناك يصطلح بتسميته الاقتصاد المختلط، الرأسمالية الاجتماعية أو الاشتراكية الديمقراطية.¹

يمكن تقسيم النظام المختلط إلى نوعين: نظام رأسمالية الدولة المختلط و نظام الاشتراكي الانتقالي.

أ. نظام رأسمالية الدولة المختلط:

يعتبر هذا النظام تطورا للنظام الرأسمالي، ما يميزه عنه هو دخول الدولة في ميدان النشاط الاقتصادي و تملكها لمشروعات اقتصادية عامة، أي أن هذا النظام يتميز بوجود قطاع عام يعمل جنبا إلى جنب مع القطاعات الخاصة. يتجسد نظام رأسمالية الدول في إحدى صورتين:²

- امتلاك الدولة لمشروعات اقتصادية للتأثير على مسار النشاط الاقتصادي في المجتمع أو لتحمل مخاطر أو خسائر ناتجة من تسيير هذه المشروعات.
- امتلاك الحكومة لمشروعات اقتصادية مرحليا لانتشالها من عثرات مالية تواجهها أو لتوفير إمكانيات استقرارها، و إذا ما حدث ذلك يمكن للحكومة بيع كل أسهما أو بعضها للقطاع الخاص.

¹ محمد، سعيد عبد الفتاح؛ محمد، فريد الصحن، مرجع سابق، ص 204.

² أحمد، صقر عاشور، مرجع سابق، ص 221.

يُسخر القطاع العام في ظل هذا النظام لخدمة القطاع الخاص، من ذلك جاءت تسميته بقطاع رأسمالية الدولة تعبيراً على الدور الذي تقوم به، وهذا ما نجده العديد من الدول النامية لتحقيق التنمية الاقتصادية بالمساهمة في إنشاء الكثير من المشروعات الصناعية أو المرفقية و الأساسية.

يقوم دور و أداء الجهاز الحكومي في ظل هذا النظام بنفس المهام و الأدوار التي تقوم بها الحكومة في النظام الرأسمالي يضاف إليها مهام إدارة القطاع العام، و بالتالي يكون الهيكل التنظيمي أكثر تعقيداً من النظام التنافسي أو الاحتكاري، و باتساع دور الحكومة تظهر مشكلات تتعلق بكيفية تحقيق التوازن بين الطابع الرأسمالي للنظام و بين الدور المتسع للحكومة، يقع على الحكومة عبء ضبط هذا التوازن بالشكل الذي يحفظ للنظام كيانه من ناحية، و لا يضر بالمصالح الرأسمالية الخاصة من ناحية أخرى.¹

ب. النظام الاشتراكي الانتقالي:

يقوم النظام الاشتراكي الانتقالي أو النظام الاشتراكي المختلط على الدور الذي يلعبه القطاع العام في توجيه الاقتصاد و الذي يدار وفق خطة قومية شاملة، بحيث يعتبر القطاع العام أداة الحكومة في تحقيق التنمية و السيطرة على التحول الاشتراكي، و يكون تنشيطه للاقتصاد باستخدام الأرباح المتحققة في إنشاء مشروعات أخرى تملكها الدولة و توجه التنمية من خلالها.²

يكون دور قطاع خاص في ظل هذا النظام محكوماً بخطة شاملة و موجهة من خلال تعاملات القطاع العام و أدوات و سياسات الحكومة المالية و النقدية، يتواجد القطاع العام في مجالات تتطلب المرونة في التعامل، و عادة ما تكون المشاريع الخاصة صغيرة الحجم.

ما يميز النظام الاشتراكي الانتقالي بين نظام رأسمالية الدولة المختلط هو الدور الذي يلعبه القطاع العام، ففي رأسمالية الدولة القطاع العام لا يعتبر قائداً للاقتصاد، فهو ينشط في المشاريع التي يرفضها القطاع الخاص أو أن تلك المشاريع تشكل دعامة للمشاريع الخاصة، ولا يستهدف القطاع العام توسيع دائرته الاقتصادية و إنما تكون المشاريع العامة مؤقتة و تزول عند زوال سبب قيامها.

¹ أحمد، صقر عاشور، نفس المرجع السابق، ص ص (224، 225).

² نفس المرجع، ص 226.

كما أن الاقتصاد في نظام الرأسمالية الدولة لا يتحكم فيه خطة شاملة و إنما يخضع إلى قواعد السوق الحرة.

تقوم الحكومة في ظل النظام الاشتراكي الانتقالي بأدوار هامة و متشعبة الأبعاد، فضلا عن قيامها بتقديم الخدمات المرفقية و إدارتها للقطاع العام فهي تعمل على توجيه النشاط الاقتصادي بما يحقق الأهداف التنموية، يكون ذلك من خلال وضع خطة وطنية شاملة تتحكم من خلالها في مسارات الأنشطة الاقتصادية في مختلف القطاعات بما يخدم أهداف تخطيطها.

يلاحظ في هذه الدول التي تأخذ بهذا النظام تضخمًا للجهاز البيروقراطي في الدولة التي تقع على عاتقها تحويل أهداف و سياسات الدولة إلى الواقع الفعلي.¹ كما قد يواجه هذا النظام مشاكل تنظيمية عديدة نتيجة للإمكانيات و الموارد الهائلة التي توجهها و تسيطر عليها الحكومة، خاصة ما إذا اقترن ذلك بأنماط و القيم الموروثة من المجتمع الرأسمالي الذي يقوم على الفردية و الطبقية، فإن ذلك يقود إلى انحراف الجهاز الحكومي و تحول أهدافه إلى خدمة قياداته البيروقراطية، وعليه لابد من توفير الرقابة الفعالة على أداء و ممارسات هذه الأجهزة و التي تمثل عاملا محدد لنجاح هذا النظام.²

المطلب الثالث: البيئة الاجتماعية و الثقافية

يقصد بالنظام الاجتماعي للإدارة العامة مجموعة من القيم و العادات و التقاليد التي تسود المجتمع و تنعكس على الإدارة و تؤثر في مدى فاعليتها³، لذلك يوجد تفاعل للأجهزة الإدارية العامة مع عوامل البيئة الاجتماعية إلى درجة تحديد نمط ممارساتها و أدائها.

لقد اهتم مفكري علم الاجتماع السياسي بدراسة العلاقة بين المتغيرات الاجتماعية و تأثيرها على نمط السلطة السائدة في الأجهزة الحكومية، نجد منهم "ابن خلدون" الذي يرى بضرورة الاجتماع التنظيمي لازدحام الأغراض.. وهذا ما يحتم وجود قوة القاهرة و نظام لحد الاعتداءات على أفراد المجموعة و يمثل هيكل النظام الدولة أو الملك⁴.

¹ محمد، سعيد عبد الفتاح؛ محمد، فريد الصحن، مرجع سابق، ص 207.

² أحمد، صقر عاشور، مرجع سابق، ص ص (229، 230).

³ أيمن، عودة المعاني، الإدارة العامة الحديثة، الطبعة 2، أردن: دار وائل للنشر، 2012، ص 28.

⁴ الصغير، ابن عمار، الفكر العلمي عند ابن خلدون، الجزائر: الشركة الوطنية للنشر و التوزيع، 1981، ص 105.

كما نجد "سيمور ليبست S Lipset" الذي اهتم بدراسة ارتباط بين المتغيرات الاقتصادية و الاجتماعية و بين ظهور النظام السياسي الديمقراطي، يرى "ليبست" أن المجتمع الذي يتكون من أغلبية فقيرة أو أقلية أو صفوة مترفة فالنظام السياسي من خلالها يميل إلى الطابع الاستبدادي، بينما يسود النظام الديمقراطي في المجتمعات التي يزداد فيها مستوى التعليم و التحضر.¹

يمكن دراسة أثر البيئة الاجتماعية و الثقافية في تحديد سلوكيات أجهزة الإدارة العامة بدراسة العوامل التالية:

أولاً: سمات الشخصية القومية الاجتماعية و الثقافية

يضع "فريد غرينشتان Fred Greenstein" أحد أهم المناصرين للمقاربات الشخصية في دراسة السياسة، أساساً لتقويم أهمية النزاعات في تشكيل السلوك، حيث يميز بين ما يدعوه ضرورة الفاعل و ضرورة الفعل، وبالتالي هناك ضروريات خاصة بالفاعل و متعلقة بشخصه تقوده إلى القيام بسلوك معين.²

تعرف الشخصية القومية بأنها القاسم المشترك لخصائص الشخصية لمجتمع معين، و هي تعبر عن نمط التفكير و السلوك الذي يتصف به أغلبية أفراد المجتمع، يمتلك أي مجتمع سمات عامة تتمثل في القيم و المفاهيم و الأهداف و طريقة النظر للأشياء.³ يمكن تناول السمات الاجتماعية و الثقافية للشخصية القومية على النحو التالي:

1- دوافع الانجاز:

تعتبر الدافعية محصلة تفاعل بين مجموعة عوامل ذاتية تتعلق بالفرد و عوامل خارجية، تحدد اتجاه السلوك لمدى زمني معين، تتنوع أنماط الدافعية لتشمل دافعية الانجاز، الانتماء، السيطرة.⁴ يعد "ديفيد ماكيلاند David Mc Clelland" من أهم الدارسين لدافعية الانجاز و قد توصل من خلال

¹ محمد، سعيد عبد الفتاح؛ محمد، فريد الصحن، مرجع سابق، ص 211.

² دايفيد، باتريك هوتون، علم النفس السياسي، ترجمة: ياسمين حداد، لبنان: المركز العربي للأبحاث و دراسة السياسات، 2015، ص 165.

³ أحمد، صقر عاشور، مرجع سابق، ص 240.

⁴ أحمد، إبراهيم عبد الهادي، ((الدافعية و مستوى الأداء)). مقال متاح على الرابط:

<https://kenanaonline.com/files/0040/40314/pdf> ومستوى الأداء 20%.

تجاربه إلى أن هناك أفراد من ذو ميول و رغبة على إتمام العمل بصورة جيدة خلافاً للأفراد العاديين و أطلق عليهم بذوي الانجاز العالي¹.

أوضح "ماكيلاند" أن الرغبة أو الحاجة للانجاز يمكن قياسها في الفرد كما يمكن قياسها على مستوى المجتمع بأكمله، فكلما كان العمل محورا رئيسيا في حياة أفراد المجتمع تكون القيم و الثقافة و المفاهيم عناصر رئيسية مرتبطة به و يكون دافع الانجاز لدى أغلبية أفراد المجتمع قويا نسبيا.²

يظهر أثر اهتمام المجتمع بالانجاز بشكل واضح وجلي على أداء المنظمات الإدارية العامة، فعندما تكون أسس اختيار التوظيف مبنية أساس دافع الانجاز الذي يمكن تحديده من خلال الانجاز الوظيفي و الخبرات المحققة فإن الأداء يختلف عندما يكون الاختيار مبني أسس أخرى كالولاء الشخصي للنظام، الانتماء السياسي أو على أساس ديني أو عرقي أو طائفي و هذا ما قد يؤثر بالسلب على مستوى أداء الإدارة العامة بحيث يغلب عليها مناخ محبط لدافع الانجاز على المستوى الوظيفي.³

تعتبر المجتمعات التي يمثل لديها انجاز العمل هدفا أساسيا يسعى الفرد لتحقيقه سريعة التطور و النمو بحيث و يكون مستوى طموحاتها و تطلعاتها أعلى⁴، من ثم يعتبر رفع مستوى الحاجة إلى الانجاز مطلب أساسي لتحقيق التنمية التي تعتمد بالأساس على نجاح أداء الإدارة العامة.

2- الرغبة في المبادرة و التجديد:

تختلف المجتمعات في درجة شيوع النزعة إلى المبادرة و التجديد فهناك مجتمعات يفضل أفرادها التغيير المستمر و لا يجدون في ذلك ما يهدد كياناتهم، كما أن هناك مجتمعات أخرى يميل أفرادها إلى الاستقرار و الثبات و تقديس القديم و الحفاظ عليه.⁵

¹ أحمد، ماهر، السلوك التنظيمي، مصر: الدار الجامعية، 2014، ص 145.

² أحمد، صقر عاشور، مرجع سابق، 241.

³ نفس المرجع، ص 243.

⁴ محمد، سعيد عبد الفتاح؛ محمد، فريد الصحن، مرجع سابق، ص 213.

⁵ أحمد، صقر عاشور، مرجع سابق، ص 246.

تؤثر الرغبة في التجديد و المبادأة على أداء أجهزة الإدارة العامة بحيث نجد في المجتمعات التي فيها هذه الرغبة لدى الأفراد المناخ التنظيمي داخل الأجهزة مرتبط ارتباطا صارما في تنفيذ القوانين و اللوائح التنظيمية و كذا الخطط الموضوعة مسبقا، أما إذا كان هناك روح الابتكار و التجديد و التطوير نجد المناخ التنظيمي مرن و يتوافق مع كل ما هو جديد و قابل للتجديد و التطوير.

3- القيم الثقافية السائدة:

أكد المفكر "مالك بن نبي" أن تعدد وجوه الثقافة لا يمكن من تعريفها على أنها شيء بل يساعد ذلك على تعريفها في كونها علاقة تبادلية تحدد سلوك الاجتماعي لدى الأفراد بأسلوب الحياة في المجتمع، كما تحدد أسلوب الحياة بسلوك الأفراد.¹ وفقا لما يؤكد "مالك بن نبي" فإن الإدارة العامة التي يمثل فيها الفرد عنصرا أساسيا في تنشيطها، تتأثر بتلك العلاقة التبادلية و بالتالي فالقيم الثقافية السائدة في المجتمع تحدد نوعا ما نمط لأداء و السلوك للإدارة العامة.

تؤثر غلبة بعض القيم الثقافية السائدة في مجتمع ما على أداء الجهاز الحكومي بصفة معينة، ففي المجتمعات التقليدية و المتخلفة نجد النزعة التواكلية في النظر للأمور و قيام الأفراد ببعض التصرفات التي يتبعونها بالقدر و الخزعبلات، فضلا عن عوامل المصادفة التي تجعلهم يقيمون وزنا كبيرا للاعتبارات السماوية و المناخية.²

يلاحظ أن تقدير قيمة الوقت في تلك المجتمعات يكون في حده الأدنى حيث لا يمثل عنصرا ذا أهمية في تعاملاتهم، نجد معظم القرارات و الاتفاقيات الإدارية و التي يمثل الزمن عنصرا هاما في تنفيذها لا يراعى فيها العامل الزمني بجدية، و قد يرجع ذلك لطول الإجراءات الإدارية الرسمية أو شيوع النزعة التواكلية كما أسلفنا سابقا و غيرها من عوامل التي تؤدي إلى إهدار قيمة الوقت و تعطيل مصالح المواطنين و تنفيذ القرارات و السياسات.

تتأثر الإدارة العامة بالنزعات و الاتجاهات الفكرية و الثقافية المشاعة داخل المجتمع، فالمجتمعات المتقدمة التي قطعت شوطا كبيرا في التنمية كان نجاحها نتيجة لما تزخر به مجتمعاتها

¹ مالك، بن نبي، مشكلة الثقافة، سوريا: دار الفكر، 2000، ص 43.

² محمد، سعيد عبد الفتاح؛ محمد، فريد الصحن، مرجع سابق، ص 214.

من ثقافات و نزعات شخصية مكنتها من إدارة التنمية و تنفيذ أهداف المخططات، فهي مجتمعات تتبنى روح المبادرة و الابتكار و تتطلع دائما للتجديد.

كذلك الإخلاص و تقدير قيمة العمل الذي يتميز به الفرد في المجتمع المتقدم الذي يسمح للقيادات الإدارية بفتح نافذة للابتكار و إعطاء العامل نوع من الحرية بعيدا عن الإجراءات الإدارية المشددة في التنظيم البيروقراطي.

ما يمكن أن نلاحظه كفارق بين المجتمعات المتخلفة و المجتمعات المتقدمة تقدير أفراد هذه الأخيرة لقيمة الوقت و احترام العامل الزمني في معاملاتهم اليومية، كما أن أداء الإدارة العامة يقاس على أساس الوقت الذي استغرقته في القيام بمهامها. هذا ما دفع بالأستاذ "أحمد صقر عاشور" إلى القول "لا بد من تغيير فكرة وضع برامج وخطط ذات المدى الطويل في المجتمعات المتخلفة لعدم توفر بيئة مناسبة تعززها و تضمن نجاحها، فالأجهزة الحكومية فيها تدار بنظرة قصيرة المدى و لا يمكن التفكير إلا في الفترة القريبة المستقبلية"¹.

ثانيا: البناء الاجتماعي

يركز "ماكس فيبر" في تحليله للبناء الاجتماعي على مفهوم الفعل الاجتماعي و العلاقات الاجتماعية و العلاقات المتبادلة بين المؤسسات الاجتماعية و تفسيرها في إطارها الاجتماعي. يعد الفعل الاجتماعي من أهم محددات السلوك التنظيمي في الإدارات العامة و في المؤسسات الصناعية على حد سواء، من خلاله نستطيع تحديد أداء الإنسان ضمن التنظيم و طبيعة العلاقات الاجتماعية داخله، مع تحديد أثر الجماعات المكونة له و درجة إسهامها في ما يحققه من أداء.²

انطلاقا من تحليل ماكس فيبر للبناء الاجتماعي يمكن تحديد أثر البناء الاجتماعي على شكل بناء و سلوكيات أجهزة الإدارة العامة من خلال ثلاث زوايا: التنظيمات الاجتماعية في المجتمع، المعتقدات الدينية و الاجتماعية.

¹ أحمد، صقر عاشور، مرجع سابق، ص 249، ص 250.

² حسين، صديق، ((الاتجاهات النظرية التقليدية لدراسة التنظيمات الاجتماعية))، مجلة جامعة دمشق، المجلد 27، العدد 4+3، 2011، ص 332.

1- التنظيمات الاجتماعية في المجتمع:

يمكن التمييز بين نوعين من التنظيمات الاجتماعية من حيث أثرها على الإدارة العامة، هناك تنظيمات اجتماعية قائمة على أساس النظام العائلي و القبلي و هناك تنظيمات اجتماعية قائمة على الطبقية. يطلق على التنظيمات الاجتماعية القائمة على أساس العلاقات العائلية و القبلية تنظيمات أولية و تعتبر أساس الكيان الاجتماعي و العلاقات الاجتماعية فيها هو الأسرة الكبيرة النسب، بحيث يكون انتماءاتهم و ولاءهم و سلوكهم مرتبط بها ارتباطا وثيقا. على عكس التنظيمات الثانوية التي ينحل من خلالها الفرد عن الارتباط الشديد بالعائلة الكبيرة و ينتمي أكثر إلى تنظيمات أخرى رسمية مثل المنظمات النقابية، الأحزاب السياسية، المنظمات الاقتصادية...الخ.

يؤثر نظام العائلة القائم على التكافل الاجتماعي و الاقتصادي لأفراد العائلة على آلية التوظيف في أجهزة الإدارة العامة، حيث يكون التوظيف على أساس القرابة و العوامل الشخصية على حساب الكفاءة و الجدارة، مما يؤثر ذلك على اتخاذ القرارات الموضوعية لخاصة في تقرير الشأن المحلي حيث يصبح تأثير درجات القرابة قوي جدا.

يمكن أن تعتمد منظمات الإدارة العامة على قواعد رسمية في التنظيم كمحاولة للحد من السلوكيات الشخصية غير الموضوعية مما يزيد من تعقيدات العمل و مراوغات الأفراد للتغلب على هذه القيود لخدمة مصالح الأقرباء، أما التنظيمات الاجتماعية القائمة على التفريق الطبقي أي إعطاء امتيازات معينة لفئة معينة من المجتمع لا تمنح لفئات الأخرى. ففي المجتمعات التي تشمل هذه التنظيمات توزع فيها الوظائف و المهن على أساس انتماء معين و ليس على أساس الكفاءة¹، وهذا قد لا يسمح للفرد من الخروج عن الوضع الذي ورثه البيئة التي نشأ فيها استناد على أنه من فئة تتمتع بخصوصية معينة و هذا العامل لا يكون مساعدا للتنمية و التحديث.²

¹ محمد، سعيد عبد الفتاح؛ محمد، فريد الصحن، مرجع سابق، ص215.

² يتميز المجتمع العصري بالتخصص و التباين بين النظم السياسية، الاقتصادية، العسكرية، الدينية، التعليمية و العائلية بحكم تحديد وظائف كل منها. فحين يغيب مثل هذا التحديد في المجتمع التقليدي حيث تتداخل الحياة الاجتماعية في إطار العائلة و الجماعة المحلية، بالتالي تتداخل الأدوار و الأنشطة المختلفة و تؤدي ضمن أطر العائلة و الجماعة المحلية بشكل الذي يقل فيه التخصص في الأدوار. انظر: نور الدين زمام، القوى السياسية و التنمية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، ص(28، 29).

2- المعتقدات الدينية والاجتماعية:

تؤثر القيم الدينية و العادات و التقاليد على أفراد المجتمع في نمط تصرفاتهم و من ثم في سلوكيات و نمط أداء أجهزة الإدارة العامة لهذا المجتمع. تتفرق المكانة الاجتماعية و الوظيفية للعاملين في الأجهزة الإدارية العامة على حسب السن و الجنس، فلا تزال بعض المجتمعات تُولي مهمة القيادة لكبار في السن، كذلك ارتياد المرأة للعمل و توليها مناصب قيادية على مستوى أجهزة الإدارة العامة يعد مشكلا لا تزال تتخبط به المجتمعات التقليدية على أساس أنه مخالف للمعتقد الديني و العادات و التقاليد.

يكون سلوك الأجهزة الإدارية العامة في المجتمعات العصرية مختلفا عن المجتمعات التقليدية، فيحل الاعتبار الموضوعي محل الاعتبار الشخصي و المعيار القيمي أي يحل اعتبار الكفاءة و الانجاز محل اعتبار السن و الجنس و بذلك يتم تقييم الفرد على أساس قدراته و انجازه الفردي، و على هذا النهج يسري التعامل مع مختلف الأفراد خارج التنظيم الإداري.

ثالثا: المستوى التعليمي و الثقافي

يوضح "ليبست" أن التعليم المتدني يرتبط بالمستوى الوظيفي المنخفض ارتباطا وثيقا و كلاهما يعبران عن ملامح التي تحدد حالة الافتقار إلى التسامح الديمقراطي، كما يكون هناك احتمال ضعيف في إسهام مجموعات المراكز المتدنية في المؤسسات الرسمية و ذلك نتيجة للضعف قراءة الكتب و عدم توافر معلومات كافية لديها عن إدارة الشأن العام و المشاركة في الانتخابات، أو أن يكون لديها أي اهتمام بالسياسة بوجه عام.¹

يؤثر المستوى التعليمي على أداء و ممارسات الأجهزة الحكومية من خلال التعامل مع الجمهور الخارجي أو طرق التنظيمية و الاتصالية داخل الإدارة العمومية، فارتفاع نسبة الأمية لدى الجمهور الخارجي يصعب الأمر أمام الإدارة العامة في أداء مهامها و خدماتها من خلال قراراتها الصادرة أو برامجها المعنية، بالتالي عليها تحديد طرق إيصال تفاصيل ذلك للجمهور و كيفية التعامل معهم

¹ شعبان، عبد الله محمد، ((الديمقراطية من عبثية المفهوم إلى هشاشة التطبيق))، مجلة هرمس، المجلد 2، العدد 1، جانفي 2013، ص 174.

كتكليف الموظف العمومي بشرح و توجيه الخدمة و القرارات للجمهور حتى لا يشعر المواطن بتذمر و نهب لحقوقه في الاستفادة من الخدمات.

كما يؤدي ارتفاع نسبة الأمية لدى الجمهور إلى انخفاض مستوى الرقابة و المساءلة للأجهزة الحكومية، و قد يخلق ذلك نوعا من الاستعلاء لدى الموظف العام عند تعامله مع الجمهور حيث يبدي نوعا من التسلط و الاستبداد مشوبا بالاستهانة و الاستخفاف بهم و عدم احترام لحقوقهم.¹

يعتبر انخفاض المستوى التعليمي لدى الموظفين داخل الأجهزة الحكومية عاملاً مؤثراً على العلاقات التنظيمية و وسائل الاتصال المستخدمة فيها، مما يؤدي ذلك إلى ضيق في نطاق الإشراف مع تعدد المستويات التنظيمية داخل الأجهزة الحكومية و بالتالي يصبح هيكل السلطة طويلاً مما يزيد من صعوبة الاتصال و زيادة الأعباء الملقاة على عاتق الرؤساء الإداريين.²

تبعا لنفس الحالة، يكون الاتصال الرسمي غير مكتوب هو المسيطر على العلاقات داخل الإدارة العامة، ذلك لأن استخدام الاتصال المكتوب سيؤدي إلى صعوبات متعلقة بفهم مستقبل الرسالة لمحتواها مما يؤثر على مدى تنفيذه للقرارات و التوجيهات المكتوبة، الأمر الذي يؤدي إلى إنباع الرقابة المركزية و التفصيلية بالإضافة إلى مركزية صنع القرارات.³

كما يؤثر المحتوى التعليمي و أساليب التعليم في مجتمع ما على أداء الموظف العام، و نجد في المجتمعات المتخلفة الفرد يسعى إلى التعلم من أجل الحصول على مكانة اجتماعية مرموقة، لذلك فهو يسعى على الإقبال على التعليم النظري التجريدي أكثر من الإقبال على التعليم المهني الفني، و بالتالي ينقص تأطير الفرد فنيا و مهنياً.

هذا ما يعكس تضخم الوظائف الكتابية في الإدارة العامة المتخلفة بل و قد نجد من الموظفين من لهم تأهيل فني عالي يتقلدون وظائف إدارية كتابية لا تحتوي على مهام تطبيقية تتناسب مع تأهيلهم

¹ أحمد، صقر عاشور، مرجع سابق، ص 267.

² محمد، سعيد عبد الفتاح؛ محمد، فريد الصحن، مرجع سابق، ص 217.

³ نفس المرجع، ص 217.

العلمي. و عليه فإن أغلب المجتمعات المتخلفة محتواها التعليمي لا يتضمن برامج تعليمية تطبيقية كافية لتأهيل الفرد لاكتساب مهارات إدارية و فنية قبل التوظيف.¹

¹أحمد، صقر عاشور، مرجع سابق، ص 271.

الخلاصة و الاستنتاجات:

تمثل الإدارة العامة الجهاز التنفيذي للدولة و أمام التحولات الكبيرة التي يشهدها العالم في ظل العولمة و التقدم التكنولوجي زادت أعباؤها على مستوى المركزي مما يستدعي تقاسم تلك الإعباء مع الإدارة على مستوى المحلي، وذلك بخلق أجهزة إدارية إقليمية تضمن تنفيذ البرامج الاجتماعية و الاقتصادية.

تتأثر الإدارة العامة بصفة عامة و الإدارة المحلية بصفة خاصة بالبيئة المحيطة بها و التي تمثل مجموعة من العوامل السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية و الثقافية، و قد ساهمت تلك العوامل في تقدم الإدارة العامة في بعض الدول، كما كانت سببا في تخلفها في دول أخرى.

تشمل البيئة السياسية للإدارة العامة أهم العوامل المؤثرة بشكل مباشر في أبنية و ممارسات الإدارة العامة، و أبرز هذه العوامل هو شكل الدولة و تكوينها بحيث يختلف شكل بناء الإدارة العامة في الدولة البسيطة عن الدولة المركبة، ففي الأولى يتطلب هيكل إداري موحد تتحكم به حكومة مركزية واحدة، أما في الثانية تنتشعب بها الهياكل الإدارية فكل دويلة أو ولاية من ولايات الاتحاد مسؤولة عن إدارة حكمها المحلي بنفسها على أن لا يخالف ذلك مصالح الاتحادية للدولة.

كما أن نظام الحكم في الدولة يعكس طبيعة النظام السياسي و مدى اعترافه بالتمثيل النيابي و المشاركة السياسية للمواطنين في إدارة شؤونهم فهذا حتما يؤثر على نوعية أداء الإدارة المحلية، و إذا كانت المجالس المحلية منتخبة فإن أداؤها مرتبط أيضا بالنظام الحزبي المعتمد في الدولة لكن يبقى دور الأحزاب و النظام الحزبي متوقف على الأثر السياسي و الديمقراطي في ظل نظام الحكم في الدولة.

تتشكل البيئة الاقتصادية للإدارة العامة و المحلية من البناء الاقتصادي للمجتمع الذي يحدد خصائص التخطيط الاقتصادي للمجتمعات التي لها علاقة بممارسات و بناء الإدارة المحلية من خلال دراسة تركيبية الهيكل الاقتصادي من حيث التشتت القطاعي و الجغرافي للأنشطة الاقتصادية و مستوى التقدم الاقتصادي و نمط توزيع الدخل.

كما تمثل نوعية النظام الاقتصادي من أهم العوامل المؤثرة في الإدارة المحلية من خلال الدور التنظيمي الذي تلعبه الدولة في الحياة الاقتصادية و متطلبات الحرية و قدرة الأفراد على ممارسة

النشاط الاقتصادي بحرية و نميز ذلك بثلاث أنظمة اقتصادية رئيسية: النظام الرأسمالي، الاشتراكي و المختلط.

ترتبط البيئة الاجتماعية بمجموعة القيم الثقافية السائدة في المجتمع، و التي تتعلق أساسا بالسمات الشخصية الوطنية السائدة بين الأفراد كالدافعية للإنجاز، الرغبة في المبادرة و التجديد و غيرها التي تعبر عن شخصية الفرد مثل تقدير قيمة الوقت، النزعة التواكلية، الإخلاص و حب العمل، كما تتعلق بالبناء الإجتماعي و ما يعكسه من تقبل الأفراد في الانضمام إلى التنظيمات الثانوية و التي لها تأثير مباشر في ممارسات الإدارة المحلية كالأحزاب السياسية، النقابات، المجتمع المدني.

كما ترتبط البيئة الاجتماعية بالمستوى التعليمي و الثقافي الذي له تأثيرا جليا على أداء الإدارة المحلية من خلال مضمون المناهج التعليمية و أساليب التعليم الكافية لتكوين الأفراد بالمعرفة المتشعبة بالثقافة الوطنية و حب الوطن، و بالمعرفة التي تأهلهم لتقلد الوظائف في المجتمع، و بالمعرفة التي تمكنهم من التأثير في الإدارة المحلية لتحقيق التنمية.

الفصل الثاني: تأثير عوامل البيئة السياسية في الإدارة المحلية الجزائرية و التونسية

المبحث الأول: النظام السياسي في الجزائر و تونس

المطلب الأول: طبيعة النظام السياسي في الدولتين

المطلب الثاني: الإطار التشريعي للإدارة المحلية في الدولتين

المطلب الثالث: التمثيل السياسي في المجالس المنتخبة

المبحث الثاني: بيئة الإدارة المحلية و تنظيمها في الجزائر و تونس

المطلب الأول: التقسيم الإقليمي في الدولتين

المطلب الثاني: التنظيم الإداري في الدولتين

المطلب الثالث: نظام الوصاية و الرقابة على الإدارة المحلية

الفصل الثاني: تأثير عوامل البيئة السياسية في الإدارة المحلية الجزائرية و التونسية

تمهيد:

تأخذ الإدارة العامة في أداؤها و تنظيمها منحا و أثرا سياسيا، كون أن أعمالها موجهة لتنفيذ السياسات العامة في الدولة، تقوم الإدارة المحلية بتقديم خدمات عمومية في مختلف المرافق العمومية المحلية المكلفة بتسيير الشؤون العمومية للسكان المحليين. تعكس طريقة التصريف تلك طبيعة النظام السياسي في الدولة، كما تعكس شكل بناء الإدارة المحلية الرؤى و الاتجاهات السياسية في تنظيمها التي تختلف باختلاف الايدولوجيا السياسية للسلطة الحاكمة في الدولة، و نحن في صدد دراسة دولتين متقاربتين من الناحية التاريخية و الجغرافية، إلا أن التطلع السياسي في تحديد شكل بناء الإدارة المحلية قد يختلف مهما كان ذلك التقارب حسب فلسفة الحكم في كل دولة.

و من خلال ذلك سنقوم بدراسة العوامل البيئة السياسية المؤثرة في الإدارة المحلية من خلال نقطتين أساسيتين هما:

- 1- النظام السياسي في الجزائر و تونس.
- 2- بنية الإدارة و تنظيمها في الجزائر و تونس.

المبحث الأول: النظام السياسي في الجزائر و تونس

ينعكس النظام السياسي بتعدد و تباين تصنيفاته على نظام الإدارة المحلية و ممارساتها، لأن أسلوب إدارة الأقاليم ما هو إلا امتداد عن أسلوب ممارسة السلطة السياسية في مختلف أجهزة الدولة، فإذا كانت الدولة تدار على أسس ديمقراطية فذلك ينعكس على الإدارة المحلية سواء في كيفية تشكيل المجالس المحلية و طريقة انتخابها أو في الاختصاصات التي تمارسها.

أما إذا كان نظام الحكم فرديا ستكرس إرادة السلطة الحاكمة في مجالات الإدارة المحلية كما ستكرس غيرها من المجالات الأخرى، و بذلك تتحول الاختصاصات الممنوحة لمجالسها المحلية و تصبح سبلا لتحقيق إرادة الأعضاء المنتخبين التي تقتبس ممارساتها من إرادة السلطة الحاكمة و تتصاع إليها.

يفرض النظام السياسي منطق إدارته عن طريق الدستور و عن طريق التشريع، كما يمكنه التحكم في الساحة السياسية عن طريق تحكمه في التمثيل السياسي داخل المجالس المحلية، و بالتالي يتجلى البعد الديمقراطي للنظام السياسي في الإدارة المحلية من خلال:

- طبيعة النظام السياسي و مسألة الفصل بين السلطات.
- الإطار التشريعي للإدارة المحلية.
- التمثيل السياسي في المجالس المحلية.

المطلب الأول: طبيعة النظام السياسي في الدولتين

يقتضي معيار الفصل بين السلطات في تحديد طبيعة النظام السياسي للدولتين دراسة الطرح الديمقراطي الذي أتت به الدساتير لتنظيم السلطات و احترامها للخيار التنافس السياسي بعيداً عن شخصنة السلطة في يد كل من يتولى رئاسة الجمهورية، انطلاقاً من الدساتير التي نظمت على إثرها قوانين الإدارة المحلية و المتمثلة في قانون البلدية 10-11 و الولاية 07-12 بالنسبة للدولة الجزائرية و مجلة الجماعات المحلية 2018 في تونس، تمثلت هذه الدساتير في الدستور الجزائري لسنة 1996 و تعديلاته في 2008 و 2016 و الدستور التونسي لسنة 2014 و تعديله في 2022 و ما ميز هذين الدستورين أنهما جاءا على إثر أزمات صعبة مرّ بها البلدين و أوقف على إثرها العمل بالإطار الدستوري ليتم إعادة تنظيم المؤسسات السياسية و الإدارية وفق الطرح الديمقراطي الذي تبنته المرحلة الانتقالية في كل دولة.

الفرع الأول: المرحلة الانتقالية للعمل بالدستورين في الجزائر وتونس

أ. المرحلة الانتقالية في الجزائر:

بعد إيقاف المسار الانتخابي للتجربة التعددية الأولى في الانتخابات التشريعية في 12 جانفي 1992، نتيجة رفض السلطة الحاكمة لنتائج الانتخابات في دورها الأول و عدم تقبل غيرها فائزا رغم الهندسة الانتخابية لصالحها، على إثر ذلك جرى تجميد العمل بدستور 1989 بعد اكتشاف ثغرة دستورية لعدم تنصيبه من يخلف رئاسة الدولة بعد استقالة رئيس الجمهورية بعد حله للبرلمان.

تدخل المجلس الأعلى للأمن بعد إعلانه عن تنصيب هيئة لرئاسة الدولة سميت بالمجلس الأعلى للدولة في 14 جانفي 1992 و إحداث هيئة استشارية سميت بالمجلس الاستشاري الوطني الذي ضم 60 عضوا من مجمل القوى الاجتماعية في تنوعها و حساسيتها بعد ثبوت عدم ارتباطهم بأية مسؤولية نظامية في حزب سياسي أو جمعية أو تجمع منضويين تحت لواء حزب سياسي أو على علاقة به.¹

دامت فترة رئاسة المجلس الأعلى للأمن فترة استكمال رئاسة الرئيس المستقيل السيد "الشاذلي بن جديد" و التي من المفترض أن تنتهي في ديسمبر 1993، عقدت على إثر ذلك ندوة الوفاق الوطني في يومي 25 و 26 جانفي 1994 صادقت على أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية التي حددت بثلاث سنوات و أسندت السلطات العامة إلى هيئات المرحلة الانتقالية المتمثلة في:²

▪ **رئيس الدولة:** يعينه رئيس المجلس الأعلى للأمن، عين على إثر ذلك وزير الدفاع "ليامين زروال" كرئيس للدولة و وزيرا للدفاع.

▪ **رئيس الحكومة:** يعينه رئيس الدولة و ينهي مهامه.

▪ **المجلس الوطني الانتقالي:** يعين أعضاؤه من طرف رئيس الدولة و تُشكل من مائتي عضو يمثلون ثلاث جهات مختلفة هي الدولة، الأحزاب السياسية و القوى الاقتصادية و الاجتماعية. بلغ عدد الأحزاب المشاركة في المجلس 30 حزبا كانت كلها من الأحزاب الصغيرة، حصل خلالها حزب "مجتمع السلم" النصيب الأكبر من المقاعد ب 5 مقاعد بينما كان نصيب الأحزاب الأخرى مقعدين لكل حزب، فكان

¹ صالح، بلحاج، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الجزائر: ديوان

المطبوعات الجامعية، 2010، ص159، ص160.

² نفس المرجع، من ص 163 إلى ص166.

مجموع المقاعد الممنوحة للأحزاب السياسية 63 مقعدا و بقي 22 مقعدا شاغرا من الحصة المخصصة للأحزاب نتيجة لانسحاب الأحزاب الكبيرة، و كانت تشكيلة الجمعيات تفوق الأحزاب السياسية بحيث شاركت 44 جمعية ذات طابع اجتماعي و اقتصادي، و قد كانت رئاسة المجلس من نصيب مندوب الدولة السيد "عبد القادر بن صالح".

أهم ما ميز هذه المرحلة الانتقالية في الجزائر الجوانب التالية:

- أخط تسبيق الانتخابات المحلية عن الانتخابات التشريعية حسابات المجلس الشعبي الوطني المؤسس في ظل الأحادية الحزبية من حزب "جبهة التحرير الوطني" الذي ظن أن فترة حكمه الأحادي لقرابة 32 سنة تمكنه من سيطرة الحزب على الساحة السياسية رغم فتح التعددية، فقد تمكن حزب "الجبهة الإسلامية للإنقاذ" من السيطرة على 853 بلدية و حزب "التجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية" من السيطرة على 87 بلدية من أصل 1541 بلدية¹، و ما صعب الأمر أمام المجلس الشعبي الوطني في تلك الفترة هي صفة الضبطية القضائية الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 68 من قانون البلدية 90-08² و حسب المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائئية³ اللتان تخولان لرئيس المجلس الشعبي البلدي التقرب من الجهات الأمنية و القضائية.

- حل المجالس البلدية و تعويضها بمندوبيات تنفيذية بسبب الإضراب السياسي الذي دعت إليه قيادات حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ و الذي عرقل السير الحسن للمرافق العمومية التي تديرها البلدية حسب ما فسرتة السلطة الحاكمة آنذاك، لكن هذا الإجراء أضر بالبلدية أكثر من نفعها نظرا إلى طول المدة المطبقة فيها هذا النظام الاستثنائي و التي دامت ما بين سنتين إلى 5 سنوات، بالإضافة إلى سلسلة التجديد التي أصابت أعضاء هذه المندوبيات التنفيذية مما أثر على البلديات في النهوض بالتنمية المحلية.⁴

¹ صالح، بالحاج، نفس المرجع السابق، ص151.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 يتعلق بالبلدية، (الجريدة الرسمية، عدد 15، المؤرخة في 11 أفريل 1990)، ص494.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 85-02 المؤرخ في 26 جانفي 1985 يعدل و يتم الأمر رقم 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائئية، (الجريدة الرسمية، عدد 5، المؤرخة في 27 جانفي 1985)، ص79.

⁴ جمال، زيدان، ((سياسات التنمية المحلية في الجزائر: دراسة تحليلية لدور البلدية في ظل القانون البلدي الجديد 11-10))، مجلة الأكاديمية، عدد2، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الشلف، 2014، ص96.

- سيطرة المؤسسة العسكرية على المرحلة الانتقالية و ذلك بعد طلب "المجلس الأعلى للأمن" من الرئيس "الشاذلي بن جديد" الاستقالة و حل البرلمان، و قد حاول المجلس إبعاد السياسيين من إدارة تلك المرحلة إلى حين تكفله بتعيين أعضاء المجلس الانتقالي الذي ضم تشكيلة سياسية أعدّ من خلالها تشكيل الخارطة السياسية فيما بعد، لكن ما تم تشريعه في المجلس الانتقالي المعين لم يكن الدستور الجديد إنما بعض القوانين التي تنظم الحياة السياسية للتحضير للمرحلة الدستورية القادمة، أهمها قانون الأحزاب (الأمر 09-97)، قانون الانتخابات (الأمر 07-97) و القانون المتعلق بالدوائر الانتخابية و عدد مقاعد البرلمان (الأمر 08-97).

أقدم السيد "اليامين زروال" بعد انتخابه كرئيس للجمهورية يوم 16 نوفمبر 1995 على عرض حوار مع الأحزاب السياسية و منظمات المجتمع المدني و ذلك لعقد ندوة وطنية للانطلاق في تحقيق الإصلاحات، و التي انعقدت في يومي 14 و 15 سبتمبر 1996 تضمنت المبادئ الأساسية للإصلاحات و تحديد لآجال الانتخابات التشريعية و المحلية.¹

ب. المرحلة الانتقالية في تونس

إن أول ما انطلقت به أحداث جانفي 2011 هو المطالبة باحترام حقوق الإنسان الذي تطور فيما بعد إلى تفجير ثورة شعبية ضد نظام "بن علي"، عبرت عن تلك الثورة احتجاجات سلمية تبنتها العديد من منظمات المجتمع المدني، و لم تتدخل المؤسسة العسكرية في قمعها و لم تحاول استغلال الاحتجاجات بالانقلاب على رئيس الجمهورية فقد اختارت عدم التدخل في الشأن السياسي و حماية خيارات الشعب. مرت مرحلة الانتقال الدستوري في تونس بمحطتين رئيسيتين:

▪ فترة الانتظام بآلية المراسيم:

بعد هروب الرئيس التونسي "زين العابدين بن علي" استلم الوزير الأول "محمد الغنوشي" مهام رئيس الجمهورية و هذا طبقا للفصل 56 من الدستور 1959²، و على إثر تدهور الأوضاع الأمنية في البلاد

¹ صالح، بالحاج، نفس المرجع السابق، ص 170.

² تنص المادة 56 من دستور 1959 على الآتي: " لرئيس الجمهورية إذا تعذر عليه القيام بمهامه بصفة وقتية أن يفوض بأمر سلطاته إلى الوزير الأول ما عدا حق حل مجلس النواب". و أثناء مدة التعذر الوقتي الحاصل لرئيس الجمهورية تبقى الحكومة قائمة إلى أن يزول هذا التعذر و لو تعرضت الحكومة إلى لائحة لوم.

و يعلم رئيس الجمهورية رئيس مجلس النواب و رئيس مجلس المستشارين بتقويضه المؤقت لسلطاته".

نقلت مهام رئيس الجمهورية إلى رئيس مجلس النواب "فؤاد المبرغ" و ذلك بتفعيل الفصل 57 من دستور 1959¹ و إعلان الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية "بن علي".²

عين السيد "فؤاد المبرغ" كرئيس مؤقت للجمهورية التونسية لمدة أقصاها ستين يوما، عين الرئيس المؤقت خلال هذه الفترة السيد "محمد الغنوشي" وزيرا أولا و قد أعلن في خطاب له في يوم 03 مارس 2011 عن تعليق العمل بدستور 1959 و بعض مؤسساته و قد تم رسميا إقرار ذلك من خلال إصدار المرسوم عدد 14 المؤرخ في 23 مارس 2011 التنظيم المؤقت للسلط العمومية الذي يفضي بحل مجلس النواب و مجلس المستشارين.³

لكن القطيعة الدستورية التي أعلن عنها رئيس الجمهورية المؤقت لم تكن قطيعة تامة فهي مسندة أساسا للفصلين 57 و 28⁴ اللذين يخولان له ممارسة الوظيفة التشريعية بمقتضى مراسيم، بالإضافة إلى الإبقاء على بقية المؤسسات الدستورية المنصوص عليها في دستور 1959 مثل المحكمة الإدارية، دائرة المحاسبات، السلطة القضائية و الجماعات المحلية.⁵

في إطار الوظيفة التشريعية المسندة لرئيس الجمهورية المؤقت تم احداث الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة و الإصلاح السياسي و الانتقال الديمقراطي بموجب مرسوم عدد6 لسنة 2011 المؤرخ في 18 فيفري 2011، تتكفل الهيئة بدراسة مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم السياسي و الاصلاحات التي من شأنها تحقيق أهداف الثورة و ترسيخ المسار الديمقراطي، ضمت الهيئة تشكيلة متنوعة متكونة من

¹ تنص الفقرة الأولى من الفصل 57 من دستور 1959 على الآتي: " عند شغور رئيس الجمهورية لوفاة أو لاستقالة أو لعجز تام يجتمع المجلس الدستوري فوراً، و يقر الشغور النهائي بالأغلبية المطلقة لأعضائه، و يبلغ تصريحاً في ذلك إلى رئيس مجلس المستشارين و ريس مجلس النواب الذي يتولى فوراً مهام رئاسة الدولة بصفة مؤقتة لأجل أدناه خمسة و أربعون يوماً و أقصاه ستون يوماً، و إذا تزامن الشغور النهائي مع حل مجلس النواب، يتولى رئيس مجلس المستشارين مهام رئاسة الدولة و بصفة مؤقتة لنفس الأجل".

² فاطمة، قوال، التحول السياسي في تونس و إشكالية البناء الديمقراطي، (أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر3، كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية، قسم الدراسات الدولية، 2019)، ص70.

³ منعم، برهومي، المؤسسات السياسية في المرحلة الانتقالية التونسية، تونس: دار الأطرش للكتاب المتخصص، 2014، ص44.

⁴ تنص الفقرة الأولى من الفصل 28 من دستور 1959 على الآتي: "يمارس مجلس النواب و مجلس المستشارين السلطة التشريعية طبقاً لأحكام الدستور، و لرئيس الجمهورية و لأعضاء النواب على السواء حق عرض مشاريع القوانين".

⁵ منعم، برهومي، مرجع سابق، صص(44، 45).

شخصيات وطنية و ممثلين من مختلف الأحزاب السياسية و ممثلين عن الهيئات و المنظمات و مكونات المجتمع المدني، و بلغ عددهم 69 عضوا معينين بقرار من الوزير الأول.¹

أصدرت في هذه الفترة أهم المراسيم المنظمة للحياة العامة بعد الثورة منها:²

- المرسوم عدد 87 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 المتعلق بالأحزاب السياسية.
- المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 المتعلق بتنظيم الجمعيات.
- المرسوم عدد 116 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الاتصال السمعي و البصري.

- المرسوم عدد 35 لسنة 2011 المؤرخ في 10 ماي 2011 المتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي.

▪ الفترة التأسيسية:

بمجرد انتخاب المجلس الوطني التأسيسي في 23 أكتوبر 2011، أصدر المجلس القانون التأسيسي المتعلق بتنظيم المؤقت للسلط العمومية، و يتولى المجلس التأسيسي حسب الفصلين 1 و 2 من هذا القانون المهام التالية:³

- ممارسة السلطة التشريعية.
- انتخاب رئيس المجلس الوطني التأسيسي.
- انتخاب رئيس الجمهورية.
- الرقابة على عمل الحكومة.
- المصادقة على مشروع الدستور.

قام المجلس الوطني التأسيسي في إطار إعداد مشروع الدستور بانتخاب 6 لجان تأسيسية قارة تتكون كل لجنة من 22 عضوا يتولى كل منها إعداد مشروع الدستور حسب المحور المسند إليه و تقوم

¹ منعم، بهومي، نفس المرجع السابق، صص (170، 171)

² أحلام، بلحاج و آخرون، تونس: الانتقال الديمقراطي العسير، مصر: مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان، 2017، صص 30.

³ الجمهورية التونسية، قانون تأسيسي عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 يتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية، (الرائد الرسمي، عدد 97، المؤرخ في 20 و 23 /12 /2011)، صص 3111.

اللجنة بصياغة فصول المحاور لتعرضها على "الهيئة المشتركة للتنسيق و الصياغة" التي تتولى التنسيق الفوري و المتواصل بين أعمال اللجان التأسيسية و بإمكانها أن تعيد بعض الفصول أو المشاريع للجنة المعنية لإعادة النظر في المسائل محل الخلاف، و تقوم الهيئة بإعداد تقرير حول مشروع الدستور و عرضه على الجلسة العامة للمناقشة ثم إعداد الصيغة النهائية لمشروع الدستور.¹

خلال هذه الفترة بقيت المجالس البلدية و المجالس الجهوية على حالها تمارس مهامها حسب ما يضبطه القانون، و قد كانت هناك نيابات خصوصية تدير البلديات نيابة عن المجلس المنتخب بعد حله من خلال صدور الأمر عدد 383 لسنة 2011 المؤرخ في 08 أفريل 2011 يتعلق بحل بعض المجالس البلدية و الذي تبعه الأمر عدد 384 لسنة 2011 المؤرخ في نفس اليوم يتعلق بتسمية نيابات خصوصية ببعض البلديات التونسية، تدار هذه النيابات هي أيضا حسب القانون خلال هذه الفترة.²

و طبقا للفصل 21 من القانون التأسيسي و المتعلق بتنظيم الجماعات المحلية خلال الفترة التأسيسية صدرت عدة أوامر تقضي إما بحل بعض المجالس البلدية بناء على تقرير وزير الداخلية و المتضمن بيانا عن الوضع الحالي للبلديات و ذلك بعد استشارة رئيس الجمهورية و رئيس المجلس الوطني التأسيسي و نواب الجهات المعنية، أو بالتمديد في مدة تعيين النيابات الخصوصية لبعض البلديات التونسية.³

الفرع الثاني: أثر طبيعة النظام السياسي في الإدارة المحلية خلال فترة العمل بالدستورين

يمكن استقصاء أثر النظام السياسي في الإدارة المحلية من خلال تحديد طبيعة النظام السياسي من خلال العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية و يكون ذلك مبني على أساس اعتبارين مهمين، و هما:

- على أساس أن ما يسري على مؤسسة البرلمان يسري على المجالس المحلية و ذلك لاحتوائهما على تركيبة منتخبة و اعتمادهما على نفس النظام الانتخابي في التمثيل.
- على أساس تلك العلاقة يتم التشريع بالقوانين المنظمة للجماعات المحلية.

¹ المنعم، برهومي، مرجع سابق، ص ص (95، 96).

² الفصل 21 من القانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011، مرجع سابق، ص 3114.

³ المنعم، برهومي، مرجع سابق، ص 320.

بالنسبة للجزائر، فقد تم العمل بدستور 2008 في ظل تنظيم قانوني البلدية و الولاية الساريين المفعول، و عليه سيتم التطرق إلى التوازن بين السلطتين في أهم محطتين دستوريتين و هما دستور 2008 و دستور 2020 الذي سيتم في ظله إصلاح قانوني الجماعات المحلية.

▪ التعديل الدستوري في عام 2008: قُدم هذا التعديل الدستوري بمبادرة من رئيس الجمهورية السيد "عبد العزيز بوتفليقة" بعد الإعلان مسبقا عن رغبته في إدراج تعديلات جزئية على دستور 1996 أمام القضاة بمناسبة افتتاح السنة القضائية (2008-2009)، و في يوم 03 نوفمبر 2008 قام رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري لإبداء رأيه حول مشروع التعديل الدستوري الذي صادق عليه مجلس الوزراء في نفس اليوم ليتم عرضه على البرلمان للمصادقة عليه.¹

كانت التعديلات التي أشار إليها رئيس الجمهورية من قبل منصباً على إعادة تنظيم السلطة التنفيذية من دون المساس بصلاحيات الممنوحة للسلطة التشريعية، و أهم ما جاء به التعديل الدستوري لعام 2008 هو إلغاء منصب الرئيس الحكومة و استبداله بمنصب الوزير الأول و إتباعه مباشرة برئيس الجمهورية و ليس للأغلبية البرلمانية حتى أن البرنامج الذي يقدمه أمام البرلمان لا يمثل برنامج الأغلبية و إنما يمثل برنامج رئيس الجمهورية يعود إلى الوزير الأول تنفيذه بواسطة "مخطط عمل".

كما أن التعديل الدستوري لم يخلي الوزير الأول من المسؤولية السياسية أما البرلمان و تحديد المسؤولية لا تنصب على برنامج رئيس الجمهورية و إنما على آلية تنفيذه المتمثلة في "مخطط عمل الحكومة" و يمكن أن تحرك إجراءات تلزم الحكومة على تقديم استقالتها حسب المادة 81 المعدلة² و المادة 84 من دستور 1996، و بهذا التعديل فإن رئيس الجمهورية يحاول تحرير السلطة التنفيذية من أي قيد سياسي من خلال الرجوع إلى البرلمان لكسب تأييد الأغلبية البرلمانية حول برنامج الحكومة و بذلك أصبح ما يقدمه الوزير الأول هو أمر تقني يجسد برنامج رئيس الجمهورية، و أصبح النواب يناقشون الوزير الأول حول آليات و إمكانيات تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي اكتسب الشرعية من الشعب عن طريق الاقتراع المباشر في الانتخابات الرئاسية.

¹ عمار، عباس، (قراءة تحليلية للتعديل الدستوري لسنة 2008)، مجلة إدارة، المجلد 18، العدد 36، المدرسة الوطنية للإدارة، 2008، ص ص (33، 34).

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، (الجريدة الرسمية، عدد 63، المؤرخة في 16/11/2008)، ص 10.

بناء على تحديد مسؤولية الحكومة أمام البرلمان فإن النظام السياسي الجزائري حسب التعديل الدستوري للعام 2008 هو نظام شبه رئاسي، لكن ما جاء به من تعديل يوحي برغبة رئيس الجمهورية في السيطرة على مقاليد الحكم لتسيير شؤون الدولة، و ذلك أن إتباع مناقشة مخطط عمل الحكومة ببرنامج رئيس الجمهورية يبرز تلك السيطرة أمام برلمان العاجز عن تقديم اقتراحات للقوانين مما يعكس ضعفه على أرض الواقع.

يعد تمكن رئيس الجمهورية من الوصول إلى هذه النقطة هو تحدٍ وضعه منذ وصوله إلى الحكم في عام 1999 على أن لا يكون ثلاثة أرباع الرئيس نظرا لإدراكه في ذلك الوقت لدور المؤسسة العسكرية في المشهد السياسي الجزائري و أنه وصل للحكم بناء على إجماع قررته المؤسسة العسكرية،¹ و عليه فالرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" فرض منطقته في السلطة على الأقل بكسب تأييد المؤسسة العسكرية و تمكن من السيطرة على المشهد السياسي استنادا على الشرعية الانتخابية و بصلاحيات دستورية واسعة في مجال التشريع و التنظيم و السلطة التقديرية في حل البرلمان.

ينعكس المشهد السياسي الذي يدور في البرلمان على المجالس المحلية فلا يمكن الحديث عن اللامركزية المحلية في ظل تواجد أحزاب عاجزة عن فرض برامجها و أهدافها على مستوى المجالس التمثيلية و في سبيل تحقيق التنمية الوطنية أو المحلية، مع أن قانوني البلدية 11-10 و الولاية 12-07 هما في الأصل مشاريع قوانين تتم المصادقة عليها في مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية ليتم عرضها على غرفتي البرلمان للمصادقة عليها.

قبل المرور إلى المحطة الدستورية الثانية لابد من الإشارة إلى أن دستور 2008 خضع إلى تعديل في عام 2016 و أهم تلك التعديلات هي استشارة رئيس الجمهورية للأغلبية البرلمانية في تعيين الوزير الأول، و رغم إلزامية هذه الاستشارة إلا أن لرئيس الجمهورية كامل السلطة في اختيار الوزير الأول و إنهاء مهامه و أن ما يقدمه الوزير الأول أمام البرلمان هو مخطط عمل الحكومة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، بالتالي الطرح الذي جاء به التعديل الدستوري في تحديد طبيعة النظام السياسي هو نفسه الذي أتى به تعديل 2008.

▪ التعديل الدستوري في عام 2020: جاء هذا التعديل بعد تولي السيد "عبد المجيد تبون" رئاسة الجمهورية في ظروف سياسية و اقتصادية و اجتماعية صعبة، لاسيما الحراك الشعبي المناهض لإعادة

¹ فريد، ابرادشة، الحكم الرشيد في الجزائر في ظل الحزب الواحد و التعددية الحزبية، (أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جوان 2014)، ص126، ص127.

ترشح السيد "عبد العزيز بوتفليقة" لعهدة خامسة بداية من 22 فيفري 2019، و يعد هذا التعديل الدستوري من أهم الإصلاحات السياسية و الإدارية التي أقدم عليها الرئيس "عبد المجيد تبون" بعد تنصيبه يوم 19 ديسمبر 2019.

تم ربط تشكيل الحكومة من خلال التعديل الدستوري 2020 بنتائج الانتخابات التشريعية و يترتب عن ذلك احتمالين كالتالي:

الاحتمال الأول: في حالة إفرار الانتخابات التشريعية الأغلبية الرئاسية.

الاحتمال الثاني: في حالة إفرار الانتخابات التشريعية الأغلبية البرلمانية.

1- في حالة إفرار الانتخابات التشريعية الأغلبية الرئاسية:

و هي ما نصت عليه المادة 105 من التعديل الدستوري 2020، و يقصد بالأغلبية الرئاسية بأنها الأغلبية التي تتشكل من الأحزاب و الكتل البرلمانية المؤيدة لبرنامج رئيس الجمهورية، تخول هذه الأغلبية لرئيس الجمهورية تعيين الوزير الأول و له السلطة التقديرية في تعيين من يراه مناسبا في تولي ذلك المنصب. يكلف رئيس الجمهورية الوزير الأول باقتراح الحكومة و إعداد مخطط عمل لتنفيذ برنامجه الرئاسي.¹

تميل هذه الحالة إلى ما جاء به التعديل الدستوري في عام 2008 لأن رئيس الجمهورية هو الذي يعين الوزير الأول دون أية استشارة في مقابل يكون هناك مسؤولية سياسية للوزير الأول أمام البرلمان انطلاقا من مخطط عمل الحكومة، و في هذه الحالة يكون النظام شبه رئاسي أقرب إلى منه إلى النظام الرئاسي.

2- في حالة إفرار الانتخابات التشريعية الأغلبية البرلمانية

و هو ما نصت عليه المادة 110 من دستور 2020، و يقصد بالأغلبية البرلمانية من غير الأغلبية الرئاسية بأنها الأغلبية المعارضة لبرنامج رئيس الجمهورية، و في ظل فوز المعارضة بالأغلبية يعين

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 3 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 2020/11/01 في الجريدة الرسمية، (الجريدة الرسمية، العدد 82، المؤرخة في 2020/12/30)، ص 25.

رئيس الجمهورية رئيسا لحكومته من تلك الأغلبية و يكلفه بتشكيل الحكومة خلال ثلاثين يوما بإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية، تحدد المسؤولية السياسية لرئيس الحكومة بناءا على البرنامج الذي يضعه.¹

بالتالي يكون النظام السياسي في هذه الحالة نظام شبه رئاسي أقرب منه إلى النظام البرلماني، فقبل تعديل 2008 لم يشترط المشرع الدستور على رئيس الجمهورية تعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، إلا أن الواقع العملي يفرض على رئيس الجمهورية مراعاة التشكيلة السياسية في البرلمان و موازين القوى السياسية داخله.

أعلن رئيس الجمهورية² من خلال اجتماع الحكومة و الولاية يوم 24 سبتمبر 2022 عن تأسيس لجنة تتولى مراجعة مشروع قانوني البلدية و الولاية يهدف إلى دعم اللامركزية و خلق موارد لتمويل الجماعات المحلية، تعمل هذه اللجنة تحت إشراف وزير الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية و الذي أشرف على تنصيبها يوم 22 أكتوبر 2022 تتكون اللجنة من أعضاء البرلمان بغرفتيه و الولاية و ممثلين عن وزارة المالية و ممثلين عن المنتخبين محليين إلى جانب ممثلي عدة هيئات عمومية و فعاليات من المجتمع المدني و أساتذة جامعيين و خبراء و مختصين.³

هكذا سيأخذ مشروع قانوني البلدية والولاية في الجزائر حظهما في المراجعة و المناقشة قبل عرضهما على البرلمان لمناقشتها و المصادقة عليهما، و هذا لضمان تحديد مسؤولية المنتخبين في التنمية المحلية و ضمان تمويل ذاتي للجماعات المحلية و تحديد مسؤوليتها في خلق الثروة و كل ذلك يحتاج ميكانيزمات تعزز اللامركزية الإدارية و علاقات متوازنة بين الإدارة اللامركزية و الإدارة المركزية في تحقيق التنمية المحلية و التنمية الوطنية.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 20-442، نفس المرجع السابق، ص 26.

² لقد كان إصلاح قانوني الجماعات المحلية في صلب البرنامج الانتخابي الذي أتى به السيد "عبد المجيد تبون" خلال ترشحه للانتخابات الرئاسية في 12 ديسمبر 2019، و هو من خريجي المدرسة الوطنية للإدارة في سنة 1969 و تولى منصب الوالي في الفترة (1983-1989)، كما استدعي سنتي 1991 و 1999 كوزير منتدب مكلفا بالجماعات المحلية، بعدها تولى عدة مناصب في الحكومة آخرها وزيرا أولا في سنة 2017، تخول تلك المناصب الإدارية لرئيس الجمهورية الدراية الكافية بالمشاكل التي تتخبط بها الجماعات المحلية و التي تمكنه من تسيير المبادرة الإصلاحية بالسبل التي تتوافق مع المطلب الإصلاحي و سياسات و إمكانيات الدولة.

³ وزارة الداخلية، ((وزير الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية يشرف على تنصيب لجنة المكلفة بمراجعة و دراسة مشروع قانوني البلدية و الولاية))، الموقع الرسمي للوزارة، على الرابط: <https://2u.pw/0JMo4p>، 2022/11/02.

بالنسبة لتونس، كما رأينا أن المرحلة الانتقالية التي سبقت دستور فيفري 2014 تبنتها جميع التشكيلات السياسية و منظمات المجتمع المدني من أجل الوصول إلى دستور توافقي للجمهورية الثانية، ما يضيء به هذا الدستور من طبيعة النظام السياسي هو النظام الشبه الرئاسي و نجد منه شبةً كبيراً لما جاء به الدستور الجزائري في 2020 بخصوص تشكيل الحكومة و ما يترتب عنه الاحتمالين التاليين:

- إذا حظي رئيس الجمهورية بدعم الأغلبية البرلمانية و عندها نكون أمام أغلبية رئاسية و يكون رئيس الحكومة مجرد منسق للأغلبية الرئاسية و يخضع للمسؤولية السياسية أمام البرلمان، و بذلك يحظى رئيس الجمهورية بالسلطة المطلقة.
- إذا لم يحظى رئيس الجمهورية بدعم الأغلبية البرلمانية، و في هذه الحالة تنفذ السياسات التي يرسمها رئيس الحكومة باستثناء السياسات التي تدخل ضمن القضايا الخارجية و مجالات الدفاع و الأمن القومي، إلا أنه يمكن لرئيس الجمهورية تعطيل تلك السياسات عن طريق المبادرة بمشاريع قوانين أو ترأس مجلس الوزراء أو تعطيل نفاذ القوانين عن طريق رد النص القانوني للقراءة الثانية و الطعن في دستورية القوانين، إضافة إلى إمكانية اللجوء إلى مجلس النواب للتصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها الذي يترتب عنه استقالة الحكومة في حالة لم يصوت مجلس النواب بالأغلبية المطلقة.¹

لقد كان الإطار التشريعي للجماعات المحلية محصناً دستورياً من خلال الباب السابع لدستور 2014، و يعد ذلك استحقاق ديمقراطي حققه المجلس التأسيسي في تعزيز اللامركزية، وقد شرعت مجلة الجماعات المحلية لسنة 2018 وفق الطرح الدستوري و تنظيمه للسلطة المحلية و أهم ما جاء به هو الفصل 142 الذي ينص على الآتي: "يبت القضاء الإداري في جميع النزاعات المتعلقة بتنازع الاختصاص التي تنشأ فيما بين الجماعات المحلية و بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية"²، و بناء على هذا الفصل لا يمكن التدخل في الشأن الإداري للجماعات المحلية إلا برجوع إلى القضاء للبت و إبداء رأيه في حالة تجاوز حدود السلطة.

¹ الفصول 62، 81، 93، 99 من دستور تونس 2014، (الرائد الرسمي، عدد خاص، مؤرخ في 2014/02/10)، ص (12-25).

² نفس المرجع، ص 35.

أقدم رئيس الجمهورية السيد "قيس السعيد"¹ على تعديل الدستور طبقاً للأمر عدد 117 لسنة 2021 المؤرخ في 22 سبتمبر 2021 المتعلق بالتدابير الاستثنائية، بحيث ينص في الفصل 22 من الأمر على الآتي: "يتولى رئيس الجمهورية إعداد مشاريع التعديلات المتعلقة بالإصلاحات السياسية بالاستعانة بلجنة يتم تنظيمها بأمر رئاسي"، و فعلا تم إحداث "الهيئة الوطنية الاستشارية من أجل جمهورية جديدة" بموجب المرسوم عدد 30 لسنة 2022 المؤرخ في 19 ماي 2022، و قد مرر مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي يوم 25 جويلية 2022 و الذي نشر في نفس اليوم في الجريدة الرسمية.

ألغى دستور 2022 الباب السابع من دستور 2014 و بالتالي ألغيت الحصانة الدستورية للسلطة المحلية، و أقدم رئيس الجمهورية على حل المجالس المحلية في 08 مارس 2023 مستغلا سلطة التشريع بمراسيم و ما يمنحه الفصل 91 من الدستور الجديد من سلطة في ضمان السير العادي للسلطات العمومية و استمرارية الدولة،² و بما أن الإدارة المحلية تعتبر جزء من الجهاز التنفيذي فإن أي قرار من المستوى الأعلى للجهاز تنفيذي يطبق عليها في ظل الصلاحيات الواسعة التي يمنحها لدستور الجديد لرئيس الجمهورية.

هناك من يرى بأن حل المجالس المحلية بالإرادة الفوقية و الفردية لرئيس الجمهورية من دون استشارة المنتخبين المحليين و مكونات المجتمع المدني يعد انتهاكاً للمسار الديمقراطي الذي تعززه اللامركزية، فقد تم استبدال الشرعية الانتخابية بسطوة المراسيم الرئاسية،³ و هناك تساؤل عام حول امتداد تلك السطوة لتعديل مجلة الجماعات المحلية و تقويض الخيارات اللامركزية التي أتت بها مجلة الجماعات المحلية في 2018 و التي تبناها المجلس التأسيسي من قبل.

¹ أستاذ جامعي في القانون الدستوري، ترشح في الانتخابات الرئاسية لسنة 2019 كمرشح حر و التي فاز بها حسب النتائج النهائية التي أعلنتها الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في 17 أكتوبر 2019.

² تنص الفقرة الأولى من الفصل 91 من دستور 2022 على الآتي: "رئيس الجمهورية هو الضامن لاستقلال الوطن، و سلامة ترابه و لاحترام الدستور و القانون و لتنفيذ المعاهدات، و هو يسهر على السير العادي للسلط العمومية و يضمن استمرارية الدولة".

³ أنور، الجمعاوي، ((تونس بأمر الرئيس: حل المجالس المحلية))، العربي الجديد، على الرابط:

<https://2u.pw/YD9YB7>، 2023/03/25.

المطلب الثاني: الإطار التشريعي للإدارة المحلية في الدولتين

يمكن قياس عقلانية نظام الإدارة المحلية من خلال قياس مدى تكافؤ الآليات المتاحة لها في التسيير مع المهام الموكولة لهياكلها و أبنيتها و مدى نجاعة هذه الآليات في التسيير و التنفيذ، لأن الوجود البيروقراطي "تابع من أن بعض مهام و وظائف الدولة الحديثة لا يمكن انجازها أو القيام بها على الوجه الأكمل إلا من خلال تنظيم بيروقراطي على درجة عالية من الكفاءة و الرشدا"¹ و تعنى كفاءة و رشد التنظيم البيروقراطي بعقلانية هذا التنظيم.

الفرع الأول: السلطة الترتيبية و التدبير الحر

منح دستور تونس في 2014 أهم الآليات للجماعات المحلية التي تعزز اللامركزية الإدارية هي السلطة الترتيبية و التدبير الحر حسب ما جاء به الفصل 132: "تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية القانونية، و بالاستقلالية الإدارية و المالية، و تدير المصالح المحلية وفقا لمبدأ التدبير الحر" و الفصل 134 في فقرتها الثالثة: "تتمتع الجماعات المحلية بسلطة ترتيبية في مجال ممارسة صلاحياتها، و تنشر قراراتها الترتيبية في جريدة رسمية للجماعات المحلية".

1. **السلطة الترتيبية:** تعني في مفهومها البسيط الحق المخول لجهة إدارية معينة في إصدار قرارات تتميز بقدر من العمومية و التجريد و التي في الغالب لها صبغة تنظيمية و تسييرية و تسمى قانونيا بالقرارات الترتيبية.² فهي عامل لتقوية التدخل المحلي يتم استخدامها لإجراء السياسات العامة المحلية في الميادين الاقتصادية، الرياضية، الثقافية... و تأمين إمكانية الوصول إلى خدمات تعليمية أفضل بالإضافة إلى تحسين الخدمات الصحية و وسائل التدخل القريب.³

أعط الدستور التونسي للجماعات المحلية آلية التقرير في المجلة الرسمية، بالتالي تعتبر تلك القرارات سياسات عمومية محلية و لها الحرية في تقريرها طالما أن ذلك يكون في إطار اختصاصات كل

¹ عمار بوحوش، دور البيروقراطيات في المجتمعات المعاصرة، ب ب ن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، د س ن، ص 8.

² نعمان نصيري، ((الجماعات المحلية و مبدأ التدبير الحر))، ندوة وطنية حول اللامركزية و السلطة المحلية يومي 23 و 24 ماي 2015، ص ص (67، 68).

³ Hanen, Ben Haj Siman, ((pouvoir réglementaire local et constitution)), Rvue de droit et politique, N°4, 2016, université de Sousse, faculté de droit et des politique, p113.

صنف من أصناف الجماعات المحلية، كما أن هذه الحرية ليست مطلقة في ذلك الإطار و إنما تكون في حدود ما تتطلبه المصلحة الوطنية¹.

تتفق العقيدة الفقهية على أنه "فيما يتعلق بتحديد ميدان تنفيذ الجماعات المحلية من اختصاصها الذاتية، فإن التنظيم في هذا المجال من شأنه أن يقوّض سلطة الاستقلال الذاتي المحلي"²، و عليه فإن السلطة الترتيبية في حدود الاختصاص الذاتي لأي جماعة محلية تقوّض بالقوانين التشريعية و الترتيبات العامة، فإذا كان تقويض الجانب التنفيذي للاختصاصات الذاتية فما هو الشأن بالنسبة للاختصاصات المشتركة و الاختصاصات المنقولة؟

بالنسبة للإجابة عن هذا التساؤل فإن القانون الدستوري في الفصل 134 و حتى القانون الأساسي لمجلة الجماعات المحلية في القسم الرابع من باب الأحكام العامة المنظم للسلطة الترتيبية للجماعات المحلية التونسية لم يفصلا في نوعية الاختصاصات المعنية بالترتيب المحلية، و عليه كل الاختصاصات (أي كان نوعها) تدخل في إطار السلطة الترتيبية، تصنف القرارات الترتيبية إلى قرارات بلدية، قرارات جهوية و قرارات إقليمية³ حسب الجماعة المحلية المصدرة.

تسمى السلطة الترتيبية المخولة للجماعات المحلية بالسلطة الترتيبية المحلية، ذلك لأن هناك سلطات ترتيبية أخرى، أهمها السلطة الترتيبية العامة⁴ المخولة لرئيس الحكومة التي يدخل في مجالها كل المسائل التي لا ينظمها القانون العادي أو الأساسي و المحددة في الفصل 65 من دستور 2014، و السلطة الترتيبية المخولة إلى هيئة الاتصال السمعي البصري و المذكورة في الفصل 127 من دستور

¹ Islam, Ben hassen, ((constitution et pouvoir local)). Publication de l'ecoledoctrale, N°4, université Sfax, faculté de droit, Mars 2014,p44.

² Hanen, Ben Haj Siman,Ibid, p119.

³ الجمهورية التونسية، قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 المؤرخ في 09 ماي 2018 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية، (الرائد الرسمي، عدد 39، المرخ في 15 ماي 2018، ص1712).

⁴ كانت السلطة الترتيبية العامة مخولة إلى رئيس الجمهورية عملا بالفصل 53 من الدستور التونسي القديم (دستور 1959) الذي ينص على: "يسهر رئيس الجمهورية على تنفيذ القوانين و يمارس السلطة الترتيبية العامة و له أن يفوض جزء من هذه السلطة إلى الوزير الأول"، و في دستور 2014 أصبحت السلطة الترتيبية العامة مخولة لرئيس الحكومة و رئيس الجمهورية له سلطة إصدار أوامر رئاسية و ضبط السياسات العامة في مجال الدفاع و العلاقات الخارجية و الأمن القومي.

2014 و الذي ينص في فقرته الثانية: "تتمتع الهيئة بسلطة ترتيبية في مجال اختصاصها و يستشار وجوبا في مشاريع القوانين المتصلة بهذا المجال".

يشير الأستاذ نعمان نصيري إلى أن السلطة الترتيبية شرط أساسي لنجاعة الإدارة المحلية إلى أنها تضعها في مسألة على غاية الأهمية والحساسية و هي تلك المرتبطة بالموارد البشرية في ظل ضعف نسبة الإطارات في الجماعات المحلية، و يقترح من خلال ذلك إقرار قانون للوظيفة العمومية المحلية الذي يَمكّنها من تحديد احتياجاتها من الإطارات و الأعوان ، و يَمكّنها كذلك من اتخاذ قرارات تسمية هؤلاء الأعوان و نشرها في الجريدة الرسمية للجماعات المحلية بصورة مستقلة عن الإدارة المركزية.¹

يعد هذا الاقتراح مكمل للاستقلالية التسييرية للإدارة المحلية، حتى الآن لم يتم تجسيده و اقتصر التنظيم على تكوين أعضاء المجالس المحلية و أعوانها، و كذا إمكانية اللجوء إلى المحكمة الإدارية المختصة للاستشارة فيما يخض الأحكام الترتيبية²، لكن هذا الاقتراح لا يستبعد تطبيقه مستقبلا أمام الرؤى السياسية التي نظمت الجماعات المحلية كسلطة في الدستور (الأمر الذي لم نجد نظيرا له لا في دستور الفرنسي، و لا المغربي، و لا الجزائري)، و أعطت لها سلطة ترتيبية في ممارسة اختصاصها، فلما لا يسمح لها بالترتيب في مجال القرارات الفردية.

يعد مجلس الجماعة المحلية هو المعني بممارسة السلطة الترتيبية، و يمكنه تفويض جزء من اختصاصاته الترتيبية لرئيسه بقرار معلل ينشر بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية، و يبقى التفويض ساري إلى أن يتم إنهاء العمل به. تحرص الجماعات المحلية من خلال السلطة الترتيبية على التنسيق مع بقية الجماعات المحلية المختصة ترابيا، على أن تكون الأحكام الترتيبية المحلية ضرورية و على أن لا تتال بصورة جوهرية من مبدأ المساواة أمام القانون و المرفق العام و من الحقوق المكفولة³.

2. التدبير المالي الحر: يقصد به استقلالية الجماعات المحلية عن السلطة المركزية من ناحية التخطيط، التسيير و التنفيذ في كل الشؤون المالية على مستوى الترابي لكل جماعة محلية، و حتى يكون التدبير المالي الحر ذو فعالية إدارية لابد من توفر شرطين أساسيين:

¹ نعمان نصيري، مرجع سابق، ص ص (35 ، 36).

² الفصل 25 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص1712.

³ الفصلين 25 و 26 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع، ص1712.

• ضرورة توفر موارد مالية ذاتية و كافية: يعد هذا لجانب مهم جدا في تحقيق الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، كما أنه يمثل التحدي الأكبر الذي تواجهه السلطة السياسية في تونس، و تجدر الإشارة إلى أن حصة الجماعة المحلية من الموارد المالية الذاتية هي التي تحدد درجة استقلاليتها المالية الفعلية¹.

ينص الدستور التونسي في الفصل 135: "للجماعات المحلية موارد ذاتية، و موارد محالة إليها من السلطة المركزية،... و كل إحداث لصلاحيات أو نقل لها من السلطة المركزية إلى الجماعات المحلية يكون مقترنا بما يناسبه من موارد"، و عليه ثمة ضمان دستوري بأن تؤمن السلطة المركزية المورد المالي للصلاحيات التي تنقلها إلى الجماعة المحلية، بالتالي لا يمكن اعتبار الصلاحيات المنقولة عبئاً على الإدارة المحلية.

يمكن التماس التحدي الذي تواجهه الدولة التونسية أمام تجسيد مشروع التعميم البلدي في إطار تعميم اللامركزية و اعتمادها في كامل التراب الوطني حسب الفصل 14 من الدستور، جاء التعميم باستحداث 86 بلدية أغلبها بلديات تقتر لأدنى مستويات التنمية، لكن المشروع جاء بناء على مصادر تمويل فعلية لتنشيط الاستثمار و التنمية في البلديات المحدثة منها:²

- برنامج بكلفة 50 مليون أورو في إطار التعاون التونسي و الألماني « KFW » و قد استفادت منه 25 بلدية بفتح إعمادات بها.
- برنامج استثماري بتكلفة 741.5 مليون دينار في إطار المخطط الوطني للتنمية لفترة 2016-2020.
- برنامج الجهوي للتنمية: تقدر كلفته بـ 540 مليون دينار و اعتمادات دفع بـ 352.7 مليون دينار بعنوان سنة 2016 ، بالإضافة إلى برنامج تدعيم النشاط الاقتصادي بالبلديات المقدر كلفته بـ 80 مليون دينار.
- برنامج التنمية المندمجة: تقدر كلفته بـ 74.7 مليون دينار بعنوان سنة 2016.

¹ Ryn, Abbes, ((Pouvoir local et libre administration dans la constitution du 27 janvier 2014)), Mélanges à la mémoire de Souad Moussa Sellami, Tunis: fondation hannsseidel, 2016, p441.

² وزارة الشؤون المحلية، ((تقرير حول مشروع تعميم النظام البلدي))، الإدارة العامة للجماعات المحلية، 25 ماي 2016، ص ص (20، 21)، متاح على الرابط: <https://2u.pw/OXBkgk>.

يرى الأستاذ "نعمان النصيري" أن إحالة موارد مالية من الدولة إلى الجماعات المحلية قد يؤثر على استقلاليتها في اتخاذ القرار، و يقترح بعض الآليات الثانوية من شأنها أن تعزز الموارد المالية للجماعات المحلية و تصبح موارد ذاتية تتحكم بها، أهمها:¹

- التخلي عن السياسات الجبائية المخففة على المستوى المحلي و التي جعلت الجبائية المحلية ذات مردودية ضعيفة.
- ضرورة التركيز على سبل أنجع لتحصيل الضرائب و الأداءات المحلية، أولها تكوين الإطار البشري بما يسمح له بالإلمام بوسائل و آليات التحصيل.
- حسن استغلال الرصيد العقاري، فهناك أرصدة عقارية إما وقع تفويتها بمقابل مادي بعيد عن قيمتها الحقيقية أو أنها غير مستغلة.
- **السيادة المالية:** لا يمكن الحديث هنا عن الحكم المالي الذاتي الذي يمنح الجماعات المحلية السيادة الكاملة في التصرف المالي، و يقصد بالسيادة المالية في ظل اللامركزية الإقليمية بأنها حرية التصرف المالي و الجبائي على مستوى تحديد الموارد و كذا طريقة صرفها حسب ما جاء في الفصل 137 من دستور 2014²، بالتالي فلا يمكنها خلق ضرائب جديدة غير متعارف عليها و طنيا على مستوى الجماعات المحلية أو تعديل نسب تحصيل الضرائب على الأقل.

هناك من ينادي بضرورة تحرير المالية المحلية و التوقف عند "مصالح الدولة" وزيادة الضرائب التي سيكون مصدرها على وجه الخصوص العقار و العمران،³ على غرار ما هو موجود في الدستور الفرنسي (في الفقرة الثانية من الفصل 72) الذي يمكن الجماعات المحلية بتفويض من المشرع بأن تحدد نسبة بعض الضرائب، ذلك يعطي لها هامشا ولو بسيطا من الحرية على مستوى ضبط نسبة الاقتطاع الضريبي بما يوافق خصوصية كل منطقة من الناحية الطبيعية، من ناحية النسيج الاقتصادي، و من ناحية طبيعة المداخل المتوفرة فيها مقارنة بمناطق أخرى.⁴

¹ نعمان نصيري، مرجع سابق، ص ص (40،41).

² ينص الفصل 137 من دستور 2014 على الآتي: "للجماعات المحلية في إطار الميزانية المصادق عليها حرية التصرف في مواردها حسب قواعد الحوكمة الرشيدة و تحت رقابة القضاء المالي".

³ Ryn, Abbes, o.p-cit, p442, p443.

⁴ نعمان نصيري، مرجع سابق، ص ص (37، 38).

الفرع الثاني: التعاون اللامركزي الدولي

يعرف من مفهومه الواسع بأنه: "علاقات تعاونية كبيرة بين الحكومات المحلية من بلدان مختلفة، بهدف تحقيق التنمية المستدامة، فهو شكل من أشكال التبادل و الدعم الذي تقوم به المؤسسات و الجهات الفاعلة المحلية"¹. و عليه فلا يقصد بالتعاون اللامركزي التعاون بين الجماعات المحلية داخل الإقليم الترابي للدولة بل يمكن أن يتعدى ذلك إلى التعاون من جهات أخرى فاعلة في الإدارة المحلية لبلدان أخرى لتبادل الخبرات و تقديم الدعم اللازم لتحقيق التنمية المستدامة.

تطور العمل بالتعاون اللامركزي القائم على النمط ثنائي الأطراف بين البلدان الشمالية المتقدمة و البلدان الجنوبية النامية، إلى نهج جديد قائم على نمط متعدد الأطراف: التعاون الثلاثي، يولي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أهمية كبيرة للنهج الجديد من خلال تسيير التعاون الفني و نقل المعرفة بين اثنين أو أكثر بدعم فن ومالي من الجهات المانحة في الشمال إلى شركاء التعاون اللامركزي أو الشركاء من القطاع الخاص و الشركاء من المنظمات غير الحكومية أو من قبل المنظمات الدولية.²

وظفت فكرة "التعاون اللامركزي" في النظام الجزائري بالمفهوم الكلاسيكي و الضيق، و ذلك قد لا يحتمل توظيفه لمفهوم المتطور للتعاون اللامركزي: التعاون الثلاثي، فهو قائم على شراكة بموجب اتفاقية بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر و جماعة إقليمية أجنبية أو أكثر³، تلك الشراكة لا تشمل الجهات الأخرى الفاعلة في تطوير اللامركزية من المنظمات غير الحكومية و المنظمات الدولية.

ذلك واضح في النص التنظيمي في تعريفه للجماعة الإقليمية الأجنبية و الذي ينص على أنها: "كل جماعة أو هيئة تمارس وظائف إقليمية معترف بها كجماعة إقليمية بموجب القانون الداخلي للدولة التي تنتمي إليها"⁴، ضبط المشرع الجزائري جيدا مسألة الاتفاق بالتعاون اللامركزي من خلال المرسوم

¹ Fritz, Naganje, ((Decentralized cooperation and the new development cooperation agenda: What role for the UN?)), United nations university: Online, November 2015, p 2.

² مركز التكامل المتوسطي، توظيف قدرات و إمكانات تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات في التنمية المحلية، جنيف: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2012، ص ص (43، 44).

³ المادة 106 من قانون البلدية 11-10، مرجع سابق، ص 17.

⁴ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في 15 نوفمبر 2017 الذي يحدد كفايات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية و الأجنبية، (الجريدة الرسمية، العدد 68، المؤرخة في 28 نوفمبر 2017)، ص 4.

التنفيذي 17-329 الذي يحدد: شروط التعاون، إجراءات إبرام اتفاقيات التعاون، أهداف و ميادين التعاون.

تكون اتفاقيات التعاون اللامركزي في التنظيم الجزائري تحت وصاية وزير المكلف بالداخلية و الجماعات المحلية و وزير الخارجية، ترافق هذه الوصاية الوالي أو رئيس البلدية (حسب الحالة) في مرحلة الاتصالات و مرحلة التفاوض و يشترط الموافقة المسبقة لوزير الداخلية و الجماعات المحلية بعد استشارة وزير الخارجية على مشروع الاتفاقية.¹

تدخل الاتفاقية حيز التنفيذ بعد مصادقة مجلس الجماعة المحلية المعنية و موافقة وزير الداخلية و الجماعات المحلية أو الوالي حسب الحالة على مداولة المصادقة على مشروع الاتفاقية، و يمكن لمجلس الجماعة المحلية اقتراح إنهاء العمل بالاتفاقية بناء على تقرير يعرض به الأسباب ذلك و الذي يرفعه الوالي إلى وزير الداخلية و الجماعات المحلية، هذا الأخير هو الذي يبت في ذلك بعد أخذ رأي وزير الخارجية.²

تنص المادة 31 من المرسوم التنفيذي 17-329 على أنه: "يخضع إنهاء العمل باتفاقية التعاون اللامركزي إلى مداولة المجلس الشعبي الولائي أو المجلس الشعبي البلدي، حسب الحالة" إذا فهذه المداولة تعتبر اقتراحا لإنهاء العمل بالاتفاقية مدام وزير الداخلية و الجماعات المحلية هو الذي يبت في ذلك، كما أن المرسوم التنفيذي يعطي الحق للوزير الداخلية الحق في أن يطلب من الجماعة المحلية بإنهاء العمل بالاتفاقية بناء على اقتراح مرفق بالأسباب من الوالي أو باقتراح من الوزير الخارجية أو من شخصه عند خروج تنفيذ الاتفاقية عن الأهداف و موضوع الاتفاق، وذلك بعد استشارة وزير الخارجية في كل الحالات.³

بالتالي وصاية الإدارة المركزية في النظام الجزائري مبسطة على التعاون اللامركزي للجماعات المحلية من مرحلة الاتصالات إلى مرحلة التنفيذ، و هذه الوصاية يمكنها إنهاء العمل بالاتفاقية من دون حق الجماعات المحلية الطعن في ذلك.

¹ المادة 19 من المرسوم التنفيذي 17-329، نفس المرجع السابق، ص6.

² المواد 23، 31، 30 من المرسوم التنفيذي 17-329، نفس المرجع، ص6، ص7.

³ المواد 31، 33، 32 من المرسوم التنفيذي 17-329، نفس المرجع، ص7.

أما النظام التونسي يسمح بتوظيف المفهوم الواسع للتعاون اللامركزي من خلال الفصل 140 من دستور 2014: "كما يمكن للجماعات المحلية ربط علاقات خارجية للشراكة و التعاون اللامركزي..."، و حسب مجلة الجماعات المحلية يكون التعاون اللامركزي من خلال اتفاقيات تعاون و انجاز مشاريع تنموية مع جماعة محلية تابعة لدول تربطها بالجمهورية علاقات دبلوماسية أو مع منظمات حكومية أو غير حكومية مهتمة بتطوير اللامركزية و التنمية المحلية¹.

تكون الاتفاقيات تحت وصاية الوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية من مرحلة التفاوض إلى مرحلة التوقيع، و يمكن للوزارة أن ترفض ذلك الاتفاق لأسباب سيادية تتعلق بالسياسة الخارجية و النظام العام، كما يمكن للجماعة المحلية الطعن لدى المحكمة الإدارية في ذلك الرفض.² يدخل الاتفاق حيز التنفيذ بعد موافقة الوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية و مصادقة مجلس الجماعة عليه، ينشر ذلك الاتفاق في الجريدة الرسمية للجماعات المحلية و الموقع الإلكتروني الرسمي للجماعة المحلية.³

الفرع الثالث: إشراك المواطنين

تعتبر الديمقراطية التشاركية من أولويات تطوير الإدارة المحلية في المجتمعات النامية، يدخل في طياتها العديد من المفاهيم منها المجتمع المدني، الحوكمة المفتوحة و الحوكمة المحلية، و الطرح الدستوري الذي يؤخذ به في البلدين، حيث نجد الدستور الجزائري 2020 في المادة 16: "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية لاسيما من خلال المجتمع المدني" و في المادة 19 منه: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، كما نجد الدستور التونسي في الفصل 139 ينص على أن: "تعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية و مبادئ الحوكمة المفتوحة، لضمان إسهام أوسع للمواطنين و المجتمع المدني في إعداد برنامج للتنمية و التهيئة الترابية و متابعة تنفيذها لما يضبطه القانون".

يبقى قياس التكريس الفعلي لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية من خلال الديمقراطية التشاركية المتبناة، يتم من خلال فحص القوانين و النصوص التنظيمية التي تنشط في ظلها الجماعات المحلية في الدولتين:

¹ الفصل 40 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1714.

² نفس المرجع، ص 1714.

³ الفصل 41 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع، ص 1714.

- **في التنظيم الإداري الجزائري**، نجد قانون البلدية رقم 11-10 قد نص في المادة 2 على أن: "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية و مكان لممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"، و في المادة 103 على أن: "يشكل المجلس الشعبي البلدي إطارا للتعبير عن الديمقراطية و يمثل قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

كما خصص في قانون البلدية 11-10 بابا في فصل الأحكام التمهيديّة معنون بـ "مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون البلدية"، تنص المادة 11 من هذا الباب على الآتي: "تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي و التسيير الجوّاري، و يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم و استشارتهم حول خيارات و أولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون".¹

و يقصد بالتسيير الجوّاري هو التقرب من المواطنين و الاستماع إلى انشغالاتهم و حل مشاكلهم و تحسين ظروف معيشتهم كما جاء في المادة رقم 12 من هذا القانون، وذلك من خلال وضع إطار ملائم لإشراك المواطنين في أعمال البلدية، سواء كان ذلك من خلال الاستعانة بالخبرة أو بالجمعيات، أو من خلال اطلاع المواطنين على مستخرجات المداولات المجلس البلدي.²

- **في التنظيم الإداري التونسي**، نجد القانون الأساسي لمجلة الجماعات المحلية قد خصص قسماً من الأحكام العامة معنون بـ "الديمقراطية التشاركية و الحوكمة المفتوحة"، و الذي يُخضع إعداد برامج التنمية و التهيئة الترابية وجوبا إلى آليات الديمقراطية من خلال الآتي:³

- يضمن مجلس الجماعة المحلية لكافة المتساكنين و للمجتمع المدني مشاركة فعلية في مختلف مراحل إعداد برامج التنمية و التهيئة الترابية و متابعة تنفيذها و تقييمها.
- تتخذ الجماعة المحلية كل التدابير لإعلام المتساكنين و المجتمع المدني مسبقا بمشاريع برامج التنمية و التهيئة الترابية.
- تُعرض مشاريع برامج التنمية و التهيئة الترابية على مصادقة المجالس المحلية المعنية بعد استقاء هذه الإجراءات.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، (الجريدة الرسمية، عدد 37، المؤرخة في 2011/07/03)، ص8.

² نفس المرجع، ص8.

³ الفصل 29 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص1712.

يتم اتخاذ الإجراءات السابقة وفقا لنظام نمودجي لآليات الديمقراطية التشاركية بأمر حكومي¹ باقتراح من المجلس الأعلى للجماعات المحلية، يضبط مجلس الجماعة المحلية وفقا لهذا النظام النمودجي بالتشاور مع المجتمع المدني آليات الديمقراطية التشاركية و صيغها.

في إطار ذلك، تمسك إدارة الجماعات المحلية سجلا يتضمن مكونات المجتمع المدني المعنية بالشأن المحلي، كما تمسك وجوبا سجلا خاص بآراء و تساؤلات المتساكنين و مكونات المجتمع المدني و الإجابة عنها، حتى أنه تم إصدار أمر حكومي رقم 19-401 يضبط إجراءات مسك السجلات الخاصة بالمتساكنين و المجتمع المدني و النشر على المواقع الإلكترونية.²

وعليه، فقد تجاوز التنظيم الإداري التونسي مفهوم التسيير الجوّاري الموظف في التنظيم الإداري الجزائري إلى إشراكهم في إعداد برامج التنمية و التهيئة الترابية، و قد نُظِم ذلك بدقة من خلال أوامر حكومية بعيدا عن أي لبس يتخلل العبارات القانونية الفضفاضة، و كما يقر النظام التونسي بتواجد لجنة الديمقراطية التشاركية و الحوكمة المفتوحة و التي بدورها تكون حريصة على تطبيق و تجسيد ذلك.

المطلب الثالث: التمثيل السياسي في المجالس المحلية

تأخذ الدولتين الجزائرية و التونسية بمبدأ التمثيل السياسي التعددي في المجالس المحلية الذي يمارس عن طريق الانتخاب، و هذا مصرح به دستوريا، حيث تنص المادة 19 من دستور الجزائري 2020 على أن "المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، و ينص الفصل 133 من الدستور التونسي 2014 على أن "تدير الجماعات المحلية مجالس منتخبة".

¹ إلى يومنا هذا لم يتم المصادقة على الأمر الحكومي يضبط النظام النمودجي لآليات الديمقراطية التشاركية، إلا أن الوزارة الوصية عن الشؤون المحلية قد نظمت أربع أيام لجمع استشارات إقليمية حول هذا المشروع و أهم ما جاء في الأخير: ضبط المفاهيم الإجرائية التالية (المتساكنون، آليات الديمقراطية التشاركية، مكونات المجتمع المدني، مخطط التنمية)، ذكر بالتفصيل المستويات الإجرائية للديمقراطية التشاركية (الإعلام، الاستشارة، التشاور، القرار المشترك، الاستفتاء)، شرح خطة الديمقراطية التشاركية و المصادقة عليها، تنفيذ تلك الخطة و تقييمها).

² الجمهورية التونسية، الأمر الحكومي رقم 401 لسنة 2019 المؤرخ في 6 ماي 2019 يتعلق بضبط شروط و إجراءات أعمال آليات الديمقراطية التشاركية المنصوص عليها في الفصل 30 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص ص (1517-1519).

يفضي انتخاب أعضاء المجالس المحلية إلى الشرعية في ممارستهم السلطة المحلية، حيث تستند الشرعية على ركزتين:

الركيزة الأولى: منطقية و قانونية بحيث تكون القواعد واضحة و محددة و لا يكتنفها الغموض، حتى يحق لأي فرد أن يقوم بأي عمل أو يمتنع عنه.

الركيزة الثانية: فهو سياسية نجدها في نظرية العقد الاجتماعي ل"رسو" الذي يقر بأن الأفراد بمقتضى العقد الاجتماعي يتنازلون كلياً عن حقوقهم للجماعة دون أن يفقد الأفراد حرياتهم و حقوقهم نهائياً لأنهم مقابل حقوقهم و حرياتهم سيحصلون على حقوق و حريات تقرها لهم الجماعة المدنية التي أقاموها بمحض إرادتهم و اختيارهم.

و من ذلك يكون التمثيل الشرعي هو ذلك التمثيل المستتبط من القانون و المنظم به، لاختيار جماعة أو هيئة لممارسة السلطة، لكن هل الترتيبات القانونية كافية لفرض نظام متكافئ الفرص و إرساء الحرية السياسية¹؟ فقد يكون القانون مجحفاً بحق الأفراد فلا بد من إرساء نظام ديمقراطي متعدد الأحزاب و القوى السياسية بحيث يصبح للشرعية أكثر من موصي.

و عن إتاحة الفرص للقوى السياسية للتمثيل في المجالس المحلية فهذا يكفله القانون إذ بإمكان أي مواطن تتوفر فيه شروط الناخب الترشح للتمثيل في المجلس المحلي المتواجد بإقليم إقامته، سواء كان متحزباً أو حراً². و يعد تمكين المواطنين في الترشح للعضوية في قوائم مستقلة عن القوائم الحزبية أمر يؤكد مدى التركيز على الجانب الإداري في تسيير الأقاليم المحلية، بعيداً عن المشاحنات و التعارض

¹ يقصد بالنظام المتكافئ الفرص في هذا الإطار، ذلك النظام الذي يتيح لكافة الأحزاب السياسية، و مختلف شرائح المجتمع المشاركة في تمثيل السلطة المحلية، يقاس ذلك بالمعايير السياسية المتاحة في قانون الانتخابات و القانون المنظم للجماعات المحلية.

² في إطار التنصيص القانوني لنظام انتخابات أعضاء المجالس المحلية في الدولتين لم يذكر فيهما لفظ "حزب" و إنما ذكرت عبارة القوائم الانتخابية التي قد تعبر عن حزب معين أو مجموعة مترشحين مستقلين، هذا ما أتى بها قانون الانتخابات التونسي الجديد بينما في القانون القديم الصادر في 1969/04/08 (المادة 146 منه) كان الترشح للعضوية في المجلس المحلية حكراً على الأحزاب فقط و هذا الإصلاح ثمين يحتسب للإدارة التونسية بعد الثورة لتونسية لإعطاء الفرصة للأفراد المؤهلين في التسيير من غير المتحزبين لإدارة الشأن المحلي في إقليم سكتاهم.

السياسي الذي ينجم عن التشكيلة الحزبية في المجالس المحلية و التي قد تؤدي إلى تعطيل الخدمات العمومية التي تقدمها الجماعات المحلية و قد تصل إلى سحب الثقة من رئيس المجلس أحيانا.

ذلك أن توفر عضوية مستقلة سياسيا عن الرؤى الحزبية يخفف من حدة التوتر السياسي لتركيبية المجلس المحلي و تساهم في استقراره ، كما لا يمكن إنكار أنها في الأساس هي عضوية سياسية، باعتبار أن الانتخابات المحلية هي انتخابات سياسية بامتياز و ليست مجرد إدارية¹.

أصبح ضمان التمثيل الشرعي غاية مدركة من قبل النظام السياسي الجديد في كل من الدولتين التونسية و الجزائرية، و هذا بعد انفجار الوضع الاجتماعي و الحراك الشعبي الذي عصف بالنظام السياسي المستبد في كلا الدولتين (تونس عام 2011- الجزائر عام 2019).

قبل الحراك الشعبي في مطلع 2011 كان الدستور في الدول المغاربية عاجزا عن دفع و تحريك العملية السياسية التعددية و تأمين منافسة فعلية على السلطة وفق مقتضياته، جعل من المعارضة قديمها وجديدها إما معارضة على مقياس أو مصابة بالانحباس السياسي و غير قادرة في كل الحالات على تغيير موازين القوى السياسية و التأثير في العقلية الحاكمة..."².

في ذات السياق يمكن القول أنه عندما تآكلت الشرعية في مختلف الأنظمة السياسية العربية فقد سارعت لإنقاذ ما تعتبره شرعية من خلال إستراتيجيتين:

- الاستراتيجية الأولى: تتمثل في النزوع إلى تعددية سياسية مقيدة لتخفيف الضغط عن النظام السياسي و ذلك في حدود الدائرة الضيقة التي رسمتها للمشاركة التي تتضمن إمكانية تداول السلطة شكليا.
- الاستراتيجية الثانية: تتمثل في ممارسة القمع المباشر ضد الجماعات السياسية التي لم تعترف بحقها في المشاركة السياسية.³

¹ سعاد بالحاج علي، ((الفاعلون في الانتخابات المحلية))، مجلة القانون و السياسة، العدد4، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة سوسة، تونس، 2016، ص 252، ص274.

² محمد العجمي، ((المؤسسات الدستورية في بلدان المرب العربي بين تأسييس السلطة و تكريس التسلط))، مجلة دراسات دستورية مغاربية ، تونس، مركز النشر الجامعي، 2011، ص 103.

³ هند عروب، مقاربة أسس الشرعية في النظام السياسي المغربي، المغرب: دار الأمان، 2009، ص146.

و عليه الطرح التعددي للأحزاب في الدول العربية من بينها تونس و الجزائر جاء في إطار السلطوية و الرعوية التي فرضتها أنظمة حكم دامت لأكثر من 23 سنة، ذلك الأمر الذي يؤثر على نظام التمثيلي في الإدارة العامة سواء على المستوى المركزي أو المحلي، الذي ينجم عنه ضعف الرقابة السياسية التي من شأنها أن تُقوِّم المسار الإداري و التنموي.

انعكس ذلك الوضع الحزبي على المواعيد الانتخابية المحلية، فقد شهدت تونس سيطرة الحزب الحاكم "التجمع الدستوري الديمقراطي" على الانتخابات البلدية 2005 بعد تمكنه من تقديم قوائم الترشح في جميع الدوائر الانتخابية المقدر عددها ب 264 دائرة انتخابية، ذلك ما عجزت عن تقديمه الأحزاب الأخرى و مختلف القوائم المستقلة في بعض الدوائر الانتخابية، الأمر الذي أدى إلى فوز الحزب الحاكم بكامل المقاعد في دوائر الانتخابية معينة.¹

أما في الجزائر، هناك من يرى بأنه لا مجال للتفكير في إقصاء الأحزاب السياسية عن الانتخابات المحلية، لأن ذلك من شأنه أن يهدد وجود هذه الأحزاب نفسها، كما أن فقدان العامل السياسي يؤدي إلى فقدان الروابط المتينة بين المجالس المحلية و الحكومة المركزية مما قد يخلف آثارا ليست في صالح وحدات الإدارة المحلية، خاصة فيما يتعلق بالإعانات المالية و المساعدات المختلفة.²

يبقى التماس الضغط السياسي التي تمارسه الأحزاب في المجالس المحلية لصالح التنمية راجع للوضع الحزبي في الدولة، فإذا كنا أمام دولة رعوية و سلطوية نظام الحكم للأحزاب السياسية، عندئذ نكون أمام أحزاب موالية و ضعيفة لا تقوى على الضغط السياسي، و قد نجد في بعض الأحيان أعضاء في المجالس المحلية من الحزب الحاكم هم الذين يقومون بالضغط السياسي على الحكومة المركزية أو على ممثليها في الأقاليم المحلية.

و يعد تنشيط التعددية الحزبية في الدولتين الجزائرية و التونسية عاملا مؤثرا في تفعيل التمثيل الشرعي للمجالس المحلية، خاصة بعد فترة الانتقال الديمقراطي في تونس منذ 2011 و في الجزائر منذ 2019 و عندما تكون الوظيفة الأساسية للأحزاب السياسية هي الحشد الجماهيري، فذلك تستغله بالدرجة

¹ سعاد بالحاج علي، ((الفاعلون في الانتخابات المحلية))، مرجع سابق، ص276.

² كمال، نور الله، اللامركزية من أجل التنمية القومية و المحلية، مصر: منظمة العربية للعلوم الإدارية، 1975، ص 62.

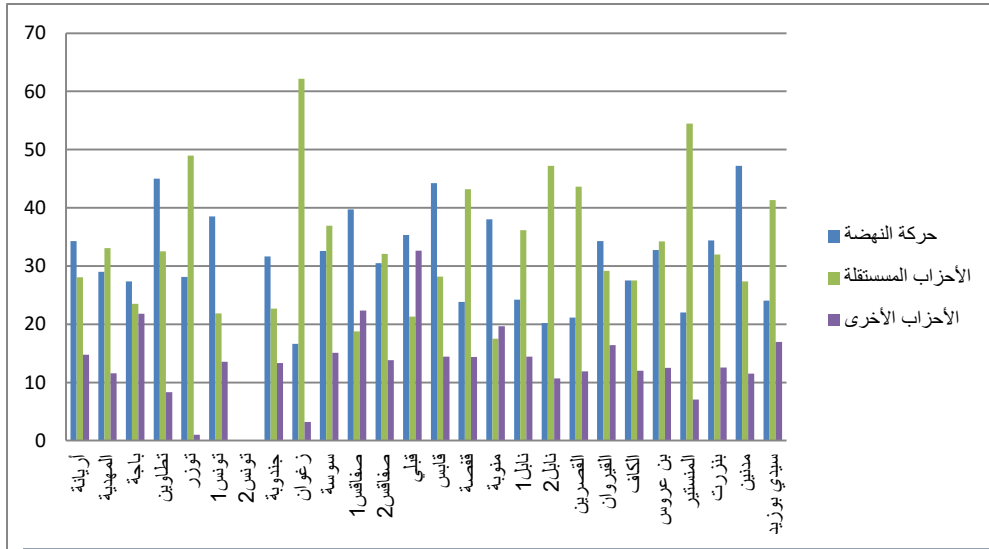
الأولى في المناسبات الانتخابية،¹ و لماذا الانتخابات المحلية بالذات؟ لأن التمثيل المحلي يكون له وقع مباشر على المواطن مما يضمن مشاركته في انتخاب المرشحين الأنسب لإدارة شؤونهم المحلية، كما تزداد فرص التمثيل في المجالس المحلية حسب عدد السكان في مختلف أقاليم الدولة مما يضاعف من ممارستها السياسية و من حجمها السياسي في الدولة.

و هذا ما أثبتته التجربة التونسية في الانتخابات البلدية في سنة 2018 حيث شاركت العديد من الأحزاب السياسية للظفر بمقاعد بلدية، وقد فاز حزب النهضة بمعدل المتوسط 31.4% من عدد المقاعد في الدائرة الانتخابية الواحدة و حزب حركة نداء تونس بمعدل المتوسط 22.56% من عدد المقاعد في الدائرة الانتخابية وهي أحزاب حديثة النشاط، حيث أن حزب النهضة تأسس 6 جوان 1981 و لم يعترف بنشاطه السياسي إلا في مارس 2011، أما حزب نداء تونس تأسس في 7 جويلية 2011.

ما ميز نتائج هذه الانتخابات هو منافسة القوائم المستقلة للقوائم الحزبية، هذا الأمر يعكس لنا مدلولين: أولهما، يقضي بأنه هناك العديد من الرؤى السياسية التي لم تتهيكل بعد في أطر حزبية، كون أن الجمهورية الثانية التونسية حديثة التأسيس و مختلف المؤسسات السياسية و الإدارية جرى انتخابها لعهد أو عهدين، و هي غير كافية لإيضاح الإطار العام التعددي للأحزاب في الدولة.

أما ثانيهما، هو طبيعة الانتخابات المحلية التي مفادها هو اختيار أشخاص يوكل إليهم إدارة الشأن المحلي أكثر من أنه تفضيل حزب عن آخر، فمتى ما تواجد في القائمة من يثق المواطنون في إدارتهم يتم انتخابها بغض النظر عن كونها حزبية أم مستقلة.

¹ هذا ذهب إليه الأستاذ مورييس ديفرجيه حيث قال: "... فبدلا من استعمال الأحزاب لتأمين الفوز بالانتخابات استعملت الانتخابات لتأمين الأحزاب، و أصبح الحزب هو الغاية و الانتخاب هو الوسيلة". انظر: مورييس، ديفرجيه، مرجع سابق، ص369.



رسم بياني رقم (01): يوضح نتائج انتخابات البلدية التونسية في ماي 2018 للأحزاب السياسية حسب الدوائر الانتخابية¹

من بين أهم ضمانات شرعية التمثيل السياسي هي ضمان نزاهة العملية الانتخابية، فما الفائدة المرجوة من الإدارة المحلية إذا فاز في الانتخابات من لم يختارهم المواطنون؟ ذلك أن الانتخابات المحلية تمثل ديمقراطية القرب،¹ تلك الديمقراطية التي تتجسد بإعطاء سلطة الإدارة العامة للشأن المحلي لأفراد يتم انتخابهم من طرف بقية أفراد أقاليمهم.

هناك تأثيرات عدة على الممثلين غير الشرعيين، و تختلف تلك التأثيرات باختلاف السبب المشبوه و المخل بنزاهة العملية الانتخابية، يمكن تلخيص تلك التأثيرات في النقاط التالية:

✓ تغليب المصلحة الخاصة عن المصلحة العامة.

✓ فقدان ميزة "السلطة" للجماعات المحلية.

✓ تغييب الديمقراطية التشاركية.

يكون تغليب المصلحة الشخصية عن المصلحة العامة في هذا السياق، عندما نتكلم عن وصول أشخاص للمجالس النيابية المحلية عن طريق المال، يكون استخدام التمثيل المحلي من البداية لتحقيق مآرب شخصية، و إذا كان العضو المنتخب من أصحاب المال فإنه يسعى من نقله المنصب السياسي

¹ سعاد، بالحاج علي، ((الفاعلون في الانتخابات المحلية))، مرجع سابق، ص 302.

إلى تنمية ثروته و الحصول على المزيد من الاستثمارات، أو العضو المستخدم الذي يصل إلى المجالس المنتخبة عن طريق مساندة أصحاب المال على أن يحقق مبتغاهم الشخصي.

كثيرًا ما يغلب في ذلك طابع الوجوه "المستخدمون" في عضوية المجالس النيابية، كون أن الإدارة المحلية لها من الالتزامات و الخدمات التي تتطلب الاحتكاك الدائم بالمواطن، الأمر الذي لا يحبذ أصحاب المال لأنهم في غنى عن تلك الالتزامات و مشاكلها. يصبح في خضم ذلك جل ما يركز عليه الأعضاء "المستخدمون" هي الأموال المنسوبة إلى المشاريع التنموية و كيف يتم استغلالها لإنماء الثروة على حساب العامل الإصلاحى والمستدام الذي يستفيد منه جميع المواطنين.

يشير الأستاذ "نجاد البرعي" بأن الوصول إلى مراكز صنع القرار و الاتصال بها لا يعتمد فقط على القدرات الذهنية أو الشخصية للمرشح، ولكنه أصبح نتاج عملية تسويق حقيقية واسعة....، و بالتالي أصبحت (مراكز القرار) تعتمد على المال و هو ما يرشح أن يزداد تدخله في العملية السياسية بشكل أو بآخر في المستقبل.¹

هذا الأمر لا يمكن إغفاله في أي ديمقراطية من ديمقراطيات العالم، فتدخل أصحاب المال في الحملات الانتخابية واردة جدًا لأنها تحتاج إلى المال من أجل الدعاية و التجمهر، لكن الأمر يختلف بين الدول بحسب النظام الانتخابي و كيفية معالجته:² لسقف الإنفاق باعتبار ذلك أساس تكافئ بين المرشحين؟ و كيف يقلل من ظاهرة الرشاوى و يعاقب شراء الأصوات؟ و هل يضمن مراقبة الذمم المالية للمرشحين و كيف تراكمت ثروتهم؟

يسمح التنظيم القانوني للانتخابات في الجزائر و تونس بالتمويل المتأتي من هبات الأشخاص الطبيعية، بحيث يمكن للأفراد من ذوي المال تمويل الحملات الانتخابية للقوائم المترشحة، لكن لم يلزم المقنن الجزائري المرشحين بتقديم كشوف عن مداخيلهم و نشاطاتهم و ممتلكاتهم، هذه الثغرة قد تفسح

¹ نجاد البرعي، ((مراقبة تمويل الحملات الانتخابية))، المؤتمر الدولي حول الديمقراطية و الانتخابات في العالم العربي، منظمة العربية لحقوق الإنسان، 2014، ص166.

² علي الصاوي، ((ديمقراطية الانتخابية...إدارة أم إرادة))، المؤتمر الدولي حول الديمقراطية و الانتخابات في العالم العربي، منظمة العربية لحقوق الإنسان، 2014، ص 50، ص51.

المجال أمام المرشحين إلى عقد اتفاق بين رجال الأعمال و تمويل القائمة المترشحة ضمناً و اعتباره تمويلاً ذاتياً.¹

إلا أن المشرع الجزائري ضمن من شروط الترشح في الانتخابات المحلية شرط أن لا يكون المترشح معروفاً لدى العامة بصلته مع أوساط المال و الأعمال المشبوهة و تأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على اختيار الحر للناخبين و حسن سير العملية الانتخابية،² لكن هذا الإجراء تقديري لا يمكن ضبطه ما لم يتم تقديم كشوفات عن مداخله و نشاطاته و ممتلكاته عند الترشح.

حددت الدولة التونسية سقف حجم الإنفاق المالي في الحملات الانتخابية البلدية، حسب معايير حجم الدائرة الانتخابية، عدد الناخبين فيها و مستوى المعيشة، و يحدد ذلك بموجب أمر حكومي تضعه من وزارة العلاقة مع الهيئات الدستورية و المجتمع المدني و حقوق الإنسان، و قد تم تحديد حجم الإنفاق كالتالي:

¹ - الجمهورية التونسية، القانون الأساسي عدد 16 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بتنقيح بالانتخابات و الاستفتاء، (الرائد الرسمي، العدد 42، المؤرخ 27 ماي 2014، ص 1389).

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، (الجريدة الرسمية، عدد 17، المؤرخة في 10 مارس 2021)، ص 16.

² المادة 184 من الأمر رقم 01-21، نفس المرجع، ص 27.

| عدد الناخبين | التمويل العمومي ¹ | | التمويل الخاص (المنحة العمومية استرجاع المصاريف 3×) | سقف التمويل الاجمالي (المنحة العمومية استرجاع المصاريف 5×) |
|--|---|---|--|---|
| | المنحة العمومية بعنوان استرجاع المصاريف | المنحة العمومية التعديلية (بحسب الكثافة السكانية) | | |
| في حدود 2500 ناخب | 60 دينار لكل 100 ناخب | 600 دينار بالنسبة إلى الدوائر الانتخابية التي يقطن بها أقل من 100 ساكن /كلم ² | 180 دينار لكل 100 ناخب | 300 دينار لكل 100 ناخب |
| يزيد عن 2500 و في حدود 5000 ناخب | 30 دينار لكل 100 ناخب | 400 دينار بالنسبة إلى الدوائر الانتخابية التي يقطن بها ما يزيد عن 100 ساكن /كلم ² و يقل عن 1000 ساكن /كلم ² | 90 دينار لكل 100 ناخب | 150 دينار لكل 100 ناخب |
| يزيد عن 5000 ناخب و في حدود 12500 ناخب | 10 دينار لكل 100 ناخب | 200 دينار بالنسبة إلى الدوائر الانتخابية التي يقطن بها ما يزيد عن 1000 ساكن /كلم ² و يقل عن 2000 ساكن /كلم ² | 30 دينار لكل 100 ناخب | 50 دينار لكل 100 ناخب |
| يزيد عن 12500 و في حدود 25000 ناخب | 5 دينار لكل 100 ناخب | 100 دينار بالنسبة إلى الدوائر الانتخابية التي يقطن بها ما يزيد عن 2000 ساكن /كلم ² | 15 دينار لكل 100 ناخب | 25 دينار لكل 100 ناخب |
| يزيد عن 25000 و في حدود 50000 ناخب | 3 دينار لكل 100 ناخب | | 9 دينار لكل 100 ناخب | 15 دينار لكل 100 ناخب |
| يزيد عن 50000 ناخب و في حدود 100000 ناخب | 2 دينار لكل 100 ناخب | | 6 دينار لكل 100 ناخب | 10 دينار لكل 100 ناخب |
| يزيد 100000 ناخب | 1 دينار لكل 100 ناخب | | 3 دينار لكل 100 ناخب | 5 دينار لكل 100 ناخب |

الجدول رقم (01): يوضح تحديد السقف الإجمالي للإنفاق على الحملة الانتخابية في الانتخابات البلدية

¹ يحتسب التمويل العمومي بحسب الأمر الحكومي عدد 1041 لسنة 2017 بالمجموع التالي:
التمويل العمومي = التمويل العمومي لاسترجاع المصاريف الانتخابية + المنحة التعديلية + المنحة التفاضلية
المنحة التفاضلية: مخصصة لفائدة القوائم المترشحة بالبلديات المستحدثة بموجب الدستور 2014 و المقدرة ب 500 دينار
تونس.

بالنسبة للدولة الجزائرية لا يوجد نص تنظيمي يحدد سقف الإنفاق في الحملات الانتخابية المحلية، و اقتصر على تحديد سقف الإنفاق في الانتخابات التشريعية و الرئاسية، يعكس تدخل الإرادة السياسية في ذلك، خاصة أنه في جانب المنحة العمومية لم يتم الإشارة إلى القوائم المترشحة في الانتخابات الولائية و البلدية في المرسوم التنفيذي، الأمر الذي يبدو أنه مستقصد سياسيا.

كما أوضحنا سابقاً فإن تحديد سقف الإنفاق من شأنه إعطاء فرص متكافئة أمام القوائم المترشحة للعضوية في مختلف المجالس النيابية، كما أنه يقلل من مظاهر تأثير أصحاب المال و الأعمال في الانتخابات، تبقى أثر الإرادة السياسية أقوى من تدخل رجال الأعمال و المال في الانتخابات المحلية، فتجاوز النظام السياسي بسلطاته عن ذلك، معناه أن المجرى الانتخابي يكون لصالح الأقوى مادياً؛ لكن يبقى الأصل في اللامركزية كونها الخلية الأساسية للديمقراطية²، و هي تمثل في ذلك تخلي النظام السياسي عن جزء من صلاحياته الإدارية إلى هياكل مبنية على أساس ديمقراطي متروك شأن تحديد ممثليها للمواطنين المحليين.

و قد أثبت التاريخ علاقة الديمقراطية باللامركزية، فكل بناء ديمقراطي للدولة يتبع بتكريس اللامركزية التي لا تعد غاية في حد ذاتها بل هي في خدمة هذا النظام، بمعنى متى جرد بناء الهياكل اللامركزية من الديمقراطية فإننا نستطيع الاستغناء عن خدماتها.³

تعطي التقاليد الدستورية أهمية لانتخاب أعضاء الهياكل اللامركزية لإكسابها ميزة "السلطة" في أدائها الخدمي، و عدم ضبط إجراءات هذه الآلية قانونياً يفتح المجال لتزوير نتائجها، الأمر الذي ينقلنا بذلك إلى آلية التعيين و مؤثراتها السيكولوجية على المختار للتعين، تلك المؤثرات تترجم دائما في خضوع و امتثال المعين لأوامر الجهة التي اختارته و ساعدته للوصول إلى منصبه.

نلمس أيضا سيكولوجية "التسلط" عند الممثل غير الشرعي المفرض من عملية انتخابية مشبوهة و غير ديمقراطية، ذلك ما يجعله غير مبالٍ بالمواطنين كون أنهم لم ينتخبوه، و بذلك نفقد قيمة الديمقراطية

¹ هذا ما يثبتته الواقع في التجربة الجزائرية منذ دستور 1996، فقد شهد التاريخ الجزائري ذلك بسيطرة الحزب الحاكم و الأحزاب الموالية له على المجالس البلدية الكبرى و المجالس الولائية.

² أسماء، عبد الله، ((الاستفتاء المحلي في ظل دستور 27 جانفي 2014))، مجلة القانون و السياسة، العدد 4، كلية الحقوق و العلوم السياسية بسوسة، تونس، 2016، ص6.

³ نفس المرجع، ص6.

التشاركية التي فحواها يكون بمشاركة المواطنين في إدارة حكمهم من خلال رفع انشغالاتهم و اقتراحاتهم في المجالس النيابية.

يعد ضبط إجراءات الانتخابات البلدية بمعايير موضوعة قانونيا خطوة جيدة تثنى المسار الديمقراطي للدولة التونسية، و لأن الانتخابات تمثل ذروة الديمقراطية وليس معبرا لها¹، فإن ذلك غير كافٍ لضمان نزاهة العملية الانتخابية.

يرجع الأستاذ لطفي طرشونة فشل الانتخابات في تحقيق الانتقال الديمقراطي في الأوضاع التسلطية في الإشارة منه إلى منظومة التسلط في تونس قبل الانتفاضة الشعبية في عام 2011، إلى تضارب بين الشرعية الانتخابية و الشرعية التسلطية، إذ أن الحاكم في الأنظمة التسلطية يتم وصوله إلى السلطة بخرق الشرعية الانتخابية، ومن لا يستمد شرعيته من الانتخاب لا يقبل التخلي عن السلطة عن طريق الانتخاب.²

مما سبق يمكن القول أن الانتخابات المحلية لا تعبر عن الديمقراطية بل تمثل ذروتها، فالانتخابات لوحدتها لا يمكن أن تحقق التحول الديمقراطي، كما أن نزاهتها تتطلب بناء منظومة سياسية متكاملة بشكل ديمقراطي تتيح الفرص للتداول على السلطة و التغيير و التحديث.

¹ لطفي، طرشونة، ((منظومة التسلط في النظام السياسي التونسي قبل ثورة 14 جانفي 2011))، مجلة القانون و السياسة، العدد 1، كلية الحقوق و العلوم السياسية بسوسة، تونس، 2012، ص28.

² نفس المرجع، ص28.

المبحث الثاني: بنية الإدارة المحلية و تنظيمها في الجزائر و تونس

يعكس الأخذ بنظام الإدارة المحلية دلالات عديدة ترجع للملامح الجغرافية أو الميزات السوسولوجية و الثقافية للمجتمع أو الإرث التاريخي للدولة إلا أن ذلك يكون نابعا في المقام الأول من الإرادة السياسية للدولة في تسيير شأنها العام المحلي بالشكل البسيط الذي يضمن وحدة ترابها و يشكل نوعاً من التبعية في إطار رقابة المركز للوحدات المحلية في ذلك أو الشكل المركب الذي يمنح استقلالية أوسع للوحدات المحلية في التسيير لتصل إلى منح سلطات سياسية تخص الشأن المحلي.

تأخذ الدولتين الجزائرية والتونسية بنظام الإدارة المحلية في التسيير العام للأقاليم المحلية المستوحى من النموذج الفرنسي، و يعد البناء الهيكلي للإدارة المحلية في الدوليتين تطويراً لنظام التسيير الإداري في مرحلة الاستعمار، و إن كان التسيير الاستعماري الفرنسي تسييراً عسكرياً يهدف إلى بسط السيطرة على كافة الأقاليم في الدولتين إلا أنه كان هناك تسيير مدني خصوصاً لبعض المناطق التي تواجد بها المستوطنين الأوروبيين.

المطلب الأول: التقسيم الإقليمي في الدولتين

عقب استقلال الوطني للدولتين الجزائرية و التونسية عملتا على تطوير تنظيمهما الإداري كدولتين تتمتعان بأركان الدولة الموحدة و ليس كمقاطعة إدارية لفرنسا، تتمتعان بالسيادة الكاملة في تقسيم و تنظيم و إدارة كافة أقاليم ترابهما الوطني، تتربع دولة الجزائر على مساحة قدرها حوالي 2,381,741 كيلومتر مربع، قسمت إدارياً إلى 15 ولاية في 1962، و إلى 31 ولاية في سنة 1974 و إلى 48 ولاية في سنة 1984، أما الدولة التونسية تتربع على مساحة تقدر بحوالي 163,610 كيلومتر مربع، قسمت إدارياً إلى 13 ولاية في سنة 1956 ثم إلى 23 ولاية 1987 ثم إلى 24 ولاية في سنة 2000.

اعتمد التقسيم الترابي و الإقليمي في كل من الجزائر و تونس على متطلبات التنمية المحلية و وحدة التراب الوطني و تشكل الولاية الدعامة الأساسية لذلك فهي تمثل وحدة التقسيم الإقليمي في البلدين، و أهم مؤشرات التي تحدد رسم حدود و مجال الولاية هي المؤشر الديمغرافي و المؤشر الجغرافي.

يهتم المؤشر الديمغرافي بالتوازن الكثافة السكانية في الوحدة الإقليمية مع المعطيات الاقتصادية و ما تتطلبه التنمية المحلية و يتأتى ذلك بقدرة الوحدة الإقليمية على ضمان مواردها المالية واستمرارية مشاريعها و استثماراتها التنموية، بالقدر الذي يضمن رضا السكان القانطين بالوحدات الإقليمية.

أما المؤشر الجغرافي، يعنى بالتضاريس و الموارد الطبيعية التي تشكل معطى اقتصاديًا لتنشيط العملية التنموية، كلما اتسع التقسيم الإقليمي للوحدة فإن ذلك يرتبط بشساعة المساحة و مدى تجانس الميزات الطبيعية و توازن انتشار السكان عبر المناطق الإقليمية، لكن الإشكال يتمثل في صعوبة تحديد المقومات و المحددات العامة التي تحكم المجال الجغرافي المناسب للتقسيم الإقليمي¹.

ذلك أن في معظم حالات التقسيم الإقليمي تركز على الكثافة السكانية في المناطق الساحلية و المناطق الداخلية الشمالية و بالتالي تزداد الوحدات الإقليمية في الساحل و الشمال مع صغر حجمها الجغرافي مقارنة بالمناطق الوسطى و الجنوبية التي تمتاز بكبر مجالها الجغرافي و قلة كثافتها السكانية و يتجلى ذلك بشكل واضح في البلدين محل الدراسة.

يجرى التقسيم الإقليمي الجغرافي البشري على أساس مبادئ معينة تكون مترابطة و متبادلة لتحديد بنية الخلية الإقليمية الواحدة، ومن أهم هذه المبادئ:²

- المبدأ الاقتصادي-الاجتماعي: و يعنى انسجام العناصر و البنى التكوينية و توازنها و انسجام الأنظمة الفرعية الاقتصادية و الاجتماعية مع المجال الجغرافي البشري.
- مبدأ الطاقة: يتمثل في انسجام الأقصى لموارد الطاقة، مما يؤدي إلى تحقيق استعادة القصى للإقليم من القدرة على العمل و الإنتاجية.
- المبدأ الاقتصادي: يعكس أهمية الإنتاج المادي بوصفه أساسا للحياة الاجتماعية ككل.
- مبدأ السلامة البيئية: يراعى فيه الحالة الجيوبئية التي تساعد على توفير وسط ملائم لحياة السكان.
- مبدأ الاستقلال النسبي الوظيفي: يرتبط بشكل الأسواق و المستثمرات و ضرورة التطوير الذاتي و تأمين الاحتياجات اليومية للسكان من الخدمات و السلع و المنتجات و المعلومات.
- مبدأ الانفتاح: أي انفتاح الأقاليم التي حُدِّدت، و التي يتطور كل منها في مكان جغرافي-اجتماعي.
- آفاق تطوير منجزات التقدم العلمي التقني و إظهارها على أساس تحليل اتجاهات وظيفية للمجتمع مع الأخذ بالحسبان الاستشراف الجغرافي البشري.

¹ زراوية محمد الصالح، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، (أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015)، ص 238.

² علي محمد دياب، ((مفهوما الإقليم و علم الأقاليم (من منظور جغرافي بشري)))، مجلة جامعة دمشق، المجلد 28، العدد 2، 2012، ص ص (474، 475).

- الفعالية الاقتصادية و الاجتماعية لتطور الأقاليم التي حددت على أساس المحافظة على معايير استثمار الطبيعة و ديناميكية التوازن الجيو بيئي.
 - انجذاب المنطقة نحو المركز و العقد الصناعية مع الأخذ بالحسبان التوطن السكاني الحالي و المستقبلي و البنى التحتية الإنتاجية و الاجتماعية.
 - تطوير الوحدات الإقليمية مع الأخذ بالحسبان الخصائص القومية للسكان (اللغة، الثقافة، العادات..).
- تعكس هذه المبادئ بعض المؤشرات الكمية لتحديد المجال الجغرافي للوحدة الإقليمية من بينها التوازن الجيو بيئي، التوازن الجهوي، المؤشر الديموغرافي، القدرة الإنتاجية، المورد الطبيعي، التنمية المحلية.
- بالنسبة للحالة الجزائرية، تم مراجعة التنظيم الإداري في سنة 2015 بإنشاء مقاطعات إدارية و التي تم ترقيتها إلى ولايات في سنة 2021، يتولى المقاطعات الإدارية ولاية منتدبون، و قد جاء هذا الإصلاح من أجل تقريب الإدارة من المواطن خاصة و أن المواطن في الجنوب و الجنوب الكبير يعاني من بعد مقر البلديات و الدوائر عن التجمعات السكانية لمسافات تفوق المئات من الكيلومترات و لا يمكن إغفال السبب الظرفي لهذا القرار المتمثل في الحراك الشعبي المناوئ لاستخراج الغاز الصخري من الجنوب¹، السبب الذي يفسر اقتصار القرار على ولايات الجنوبية بعدد 10 مقاطعات إدارية² (الملحق رقم (01)).
- و كما أشرنا فقد تم إصلاح التقسيم الإداري على مرحلتين:
- أ. إحداث مقاطعات إدارية:

تم إدراج مصطلح المقاطعة الإدارية للأقاليم الإدارية الجديدة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 27 ماي 2015، بعد أن كان الحديث يدار حول استحداث ولايات منتدبة رغم أن الأجهزة الممنوحة للمقاطعة الإدارية هي نفسها الممنوحة للولاية (والي - إدارة عامة - مديريات - مجلس) مع إلحاق صفة الانتداب إلى الوالي و المديريات.

يبقى التساؤل الذي يتبادر للذهن لماذا لم تسمى المقاطعة الإدارية بالولاية المنتدبة؟ مادام المسير الرئيسي لها هو والي منتدب، يمكن الإجابة عن هذا التساؤل من خلال الطرح الدستوري في المادة 17

¹ إسماعيل، فريجات، ((مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري))، مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد 18 جانفي 2018، جامعة قاصدي مرياح، كلية الحقوق و العلوم السياسية، ص 232.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 27 ماي 2015، (الجزيرة الرسمية، المؤرخة في 31 ماي 2015، العدد 29)، ص 5.

من التعديل الدستوري 2020 تصرح بأن " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية"¹، في حين جاءت المقاطعة الإدارية كوحدة مضافة إلى نطاق عدم التركيز لأنها لا تتمتع بالاستقلالية المالية و لا الإدارية و كل مسيرتها هم معيّنين، بالتالي لا يمكن إطلاق عليها تسمية ولاية حتى و لو أتبعت بصفة الانتداب و قد سمّاها المشرع بالمقاطعة الإدارية تجنبًا لخرق المادة 17 من الدستور مادامت لا تتضمن مجلس تمثيلي و لا تتمتع بالاستقلالية المالية و الإدارية.²

يرمي إصلاح الحكومة الجزائرية في سنة 2015 إلى إحداث هيئة إدارية على مستوى التنظيم الإداري المحلي تكون خاضعة للولاية من ناحية التسيير المالي و الإداري، بالتالي لا تحتاج إلى تخطيط مركزي لتمويلها، و إنما كان التخطيط حول الحيز الجغرافي لكل مقاطعة إدارية و كذا الهياكل المسيرة لها، وقد اعتمدت في تنصيبها و تعيينها على ثلاث مؤشرات تمثلت في:

- البعد الجغرافي عن مقر الولاية.
- مؤشر عدد البلديات في الولاية الذي تتوخى الدولة إلى جعل معدله في حدود 25 بلدية.
- المؤشر السيادي الذي يتعلق بالمناطق الحدودية و وضعها الأمني.³

يهدف إصلاح الإدارة الجزائرية إلى تخفيف العبء عن الولاية و ذلك بتقويض الصلاحيات إلى الوالي المنتدب الذي يكون قريبًا من الواقع المحلي للبلديات المقاطعة الإدارية، هذا الإجراء يُعد نوعًا ما من السلوكيات السلبية للبيروقراطية مع تفعيل و تسريع الخدمات لصالح العام التي تدخل في خضمها تقريب الإدارة من المواطن، بالإضافة إلى مراقبة الوضع الأمني في المناطق الحدودية بتركيز عين الدولة في كافة أقاليمها و تحييدها من أي تهديد يمس استقرارها و حل كافة المشاكل التي تتخبط بها تلك المناطق.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 2020، (الجريدة الرسمية، العدد 82، المؤرخة في 2020/12/30)، ص 9.

² سبق و أن اصدر أمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى الذي يتعلق باستحداث جماعتين إقليميتين "محافظة الجزائر الكبرى" و "الدائرة الحضرية"، و قد أصدر المجلس الدستوري في حقه المجلس الدستوري اجتهاده المتمثل في القرار رقم 02/ق.أ.م.د/2000 المؤرخ 27 فيفري 2000 بعدم دستورية هذا الأمر حسب المادة 102 (البند 10) من دستور 1996 التي تنص على أن التقسيم الإقليمي للبلاد من مجالات تشريع البرلمان، و كذا المادة 15 من دستور 1996 (المادة 17 من دستور 2020) التي تنص بأن التنظيم الإقليمي اللامركزي (الجماعات الإقليمية) يتمثل في الولاية و البلدية.

³ اسماعيل، فريجات، مرجع سابق، ص 241.

ب -ترقية المقاطعات الإدارية إلى ولايات:

في سنة 2019 تمت ترقية المقاطعات الإدارية إلى ولايات و ذلك بعد ثلاث سنوات و نص من إحداث تلك المقاطعات تحضيرا للانتخابات المحلية في 2021، و في ذلك إطار عملت الحكومة على تمرير مشروع قانون يعدل و يتم القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد إلى البرلمان للمصادقة، و قد صادق على القانون رقم 19-12 في 11 ديسمبر 2019 و تم بذلك إدراج 10 ولايات جنوبية ليصبح العدد الكلي للولايات الجزائرية 58 ولاية.

أما في الحالة التونسية، اعتمدت الإدارة العامة للجماعات المحلية في مشروعها لتغطية التراب الوطني بالنظام البلدي في ماي 2016 بعض المؤشرات في إطار تحديد إعادة رسم المجال الجغرافي لبعض البلديات و إضافة البعض منها، تمثلت هذه المؤشرات في:¹

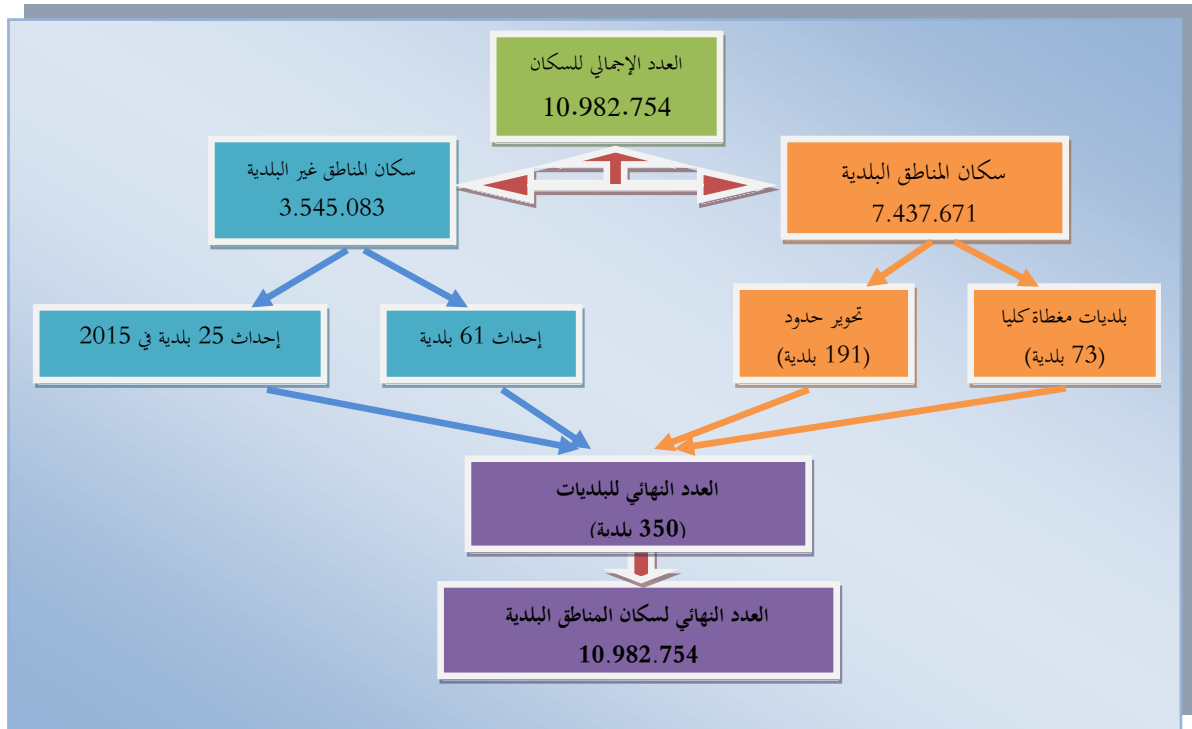
- **المؤشر الديموغرافي:** الذي يسمح باحتساب الطاقة الديموغرافية المستقبلية لكل بلدية مقارنة مع معدلات الولاية.
- **المؤشر الجغرافي:** يسمح باحتساب انتشار الجغرافي للسكان مستقبلا لكل بلدية مقارنة بمعدلات الولاية.
- **مؤشر التوسع:** يسمح باحتساب قدرة كل بلدية على التوسع أو ضرورة تقسيمها إداريا وجغرافيا مع الأخذ بعين الاعتبار المعطيات الديمغرافية و الجغرافية لكل بلدية.
- **مؤشر الإدماج:** يسمح بتقييم و مقارنة الجهود المطلوب من كل بلدية (الطاقة الاستيعابية لكل بلدية) لضمان التغطية الشاملة.
- **مؤشر الإدماج المعدل:** يسمح باحتساب مؤشر إدماج الوسط الريفي لكل بلدية مع الأخذ بعين الاعتبار مؤشر التنمية الجهوية للولاية التي ينتمي إليها.
- **مؤشر التنمية المحلية:** يسمح باحتساب العناصر التنموية لكل بلدية.
- **مؤشر التعديل:** تعديل التوزيع في إحداث بلديات حسب مجهود الإدماج.
- **مؤشر التمييز الايجابي:** يسمح باعتماد التمييز الايجابي لفائدة الولايات ذات المؤشرات التنموية الضعيفة.

¹ وزارة الشؤون المحلية، ((تقرير حول مشروع تعميم النظام البلدي))، الإدارة العامة للجماعات المحلية، 25 ماي 2016، ص9، ص10، متاح على الرابط: <https://2u.pw/OXBkgk>.

تعتبر تلك المؤشرات متداخلة مع بعضها، فعند احتساب مؤشر الإدماج المعدل فإنه يتم الأخذ بمؤشر الإدماج و التنمية الجهوية، و عند احتساب التعديل يأخذ بعين الاعتبار مؤشر الإدماج، و عند احتساب مؤشر التمييز الايجابي يؤخذ بالحسبان مؤشر التنمية المحلية.

اعتمد هذا المشروع لتوسيع النطاق البلدي ليشمل تغطية المناطق الريفية و خلق فضاءات بلدية متوازنة ديموغرافيا و جغرافيا قادرة على تحمل المسؤوليات التنموية، حيث قدرت الإحصائيات تواجد 3 ملايين نسمة يقطنون في وسط غير بلدي، مع تمثيل التمييز الايجابي لفائدة الجهات ذات المؤشرات التنموية المنخفضة نسبيا.¹

جاء مشروع تعميم النظام البلدي الذي مس التقسيم الترابي للبلديات بناء على الإصلاحات الجارية فيها البلاد بعد الثورة التونسية 14 جانفي 2011 و تحضيرا للانتخابات البلدية التي تمت في يوم 6 ماي 2018، تم إحداث 61 بلدية و تحوير وتوسعة 191 بلدية مع 25 بلدية تم إحداثها في 2015، و 73 بلدية مغطاة كليا ليصبح العدد النهائي للبلديات في تونس 350 بلدية.



الشكل رقم (01): يوضح إجراءات مشروع التعميم البلدي في تونس 2016²

¹ وزارة الشؤون المحلية، (تقرير حول مشروع تعميم النظام البلدي)، نفس المرجع السابق، ص ص(6-15).

² نفس المرجع، ص 18.

و عليه فإن التقسيم الإقليمي الجديد الذي أقدمت عليه الدولة الجزائرية يعد إصلاحًا مطلبياً و ظرفياً يخص الولايات الجنوبية أما فإن التقسيم الإقليمي الذي أقدمت عليه الدولة التونسية يعد إصلاحًا تتابعياً يتماشى مع مجموعة الإصلاحات قامت بها الدولة منها قانون الانتخابات و مجلة الجماعات المحلية، و ذلك من أجل إعطاء بعد تكاملي للطرح الدستوري و الواقع الإداري بتعزيز اللامركزية و بسط سلطتها على كامل التراب الوطني.

فقد مسّ الإصلاح الذي أقدمت عليه الحكومة التونسية بالتعديل الجغرافي لحدود البلدية في كل ولاية أي اعتمد بالأساس على الوحدة القاعدية للجماعات المحلية، و قد أشار المجلس الوزاري الممضي بتاريخ 9 فيفري 2016 بدعوة من وزارة الشؤون المحلية إلى المزيد من التعمق في مشروع برنامجها تكريسا لمبدأ التمييز الايجابي لفائدة المناطق ذات المؤشرات التنموية الضعيفة مع تحديد المؤشرات التي تسمح بتحقيق التوازنات الجهوية¹، ذلك أن التخطيط الإقليمي بصفة عامة مرتبطا ارتباطا شديدا بالبرامج الاقتصادية للدولة الأمر الذي يجعله في مستوى ثانٍ بين مستويي التخطيط القومي (الوطني) و التخطيط الحضري².

المطلب الثاني: التنظيم الإداري في الدولتين

عند الحديث عن التنظيم الإداري المحلي في الجزائر و تونس لا بد من التفريق بين المفاهيم للكشف عن الهيئات التي يعبر عنها التنظيم الإداري لكل دولة، و أهم ما يمثل فارقاً ديمقراطياً بين الدول التي تأخذ بنظام الإدارة المحلية هو حجم الجهاز غير الممركز في مقابل الجهاز اللامركزي و تداخل الصلاحيات التي تقيد استقلالية الأجهزة اللامركزية التي تعتبر من أهم أركان نظام الإدارة المحلية.

لم يتوصل فقهاء القانون الإداري إلى اتفاق عام حول مفهوم عدم التركيز، يعرفه الفقيه الفرنسي "جيورج فيدل" بأنه: "هو ذلك النمط من التنظيم الإداري الذي يمنح سلطة اتخاذ قرارات إدارية هامة لموظفين تابعين للسلطة المركزية و المنتشرين في المناطق أو المرافق الإدارية المختلفة"³، كما يعرف

¹ وزارة الشؤون المحلية، (تقرير حول مشروع تعميم النظام البلدي))، نفس المرجع السابق، ص 15.

² ضياء، رفيق؛ ماجد، مطر، ((التخطيط المكاني لمحافظة بابل بين واقع الحال و التوقع المستقبلي))، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية و الدولية، جامعة المستنصرية، العدد 32، 2010، ص152.

³ آسيا، أهرواز، ((اللامركز الإداري و مدى مساهمته في تحقيق الجهوية المتقدمة بالمغرب))، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية الاقتصادية و السياسية، متاح على الرابط: <https://2u.pw/2w5P2F> ، بتاريخ 2018/08/12.

الأستاذ "لطفي طرشونة" اللامحورية بأنها: "نمط من التكيّف التقني لطرق و أنماط قيادة مركزية الأوامر الترابية (الإقليمية) لسلطة الدولة، فهي تخفف هيكل مركزية الدولة دون تجاهل مبدئها، و بهذا فيمكن تحليل اللامحورية كنمط من المركزية"¹.

من ذلك يمكن القول بأن عدم التركيز هو امتداد للسلطة الرئاسية وفق هرمية صارمة من الوزارات إلى أقاليم الدولة عن طريق مندوبين و موظفين معيّنين، تخول لسلطة التعيين بالرقابة و التوجيه بما في ذلك إعطاء الأوامر و التعليمات للمعينين، بذلك يصبح المعين عين الدولة على مستوى أقاليمها، و في ذات السياق قد نكون أمام عدم تركيز مرفقي أو مصلحي، أو أمام عدم تركيز إقليمي (ترابي)، الأول يخص المديرية التنفيذية و مختلف المرافق العمومية، أما الثاني فهو يخص الإدارة الإقليمية أو المحلية التي تدير الشؤون العمومية بشكل موازي للامركزية الإقليمية أو الترابية.

ما يمثل عدم التركيز أو اللامحورية في التنظيمين الإقليميين الجزائري و التونسي، نجد في تونس (الوالي، المعتمدية، العمدة)، نجد في الجزائر (الوالي، الوالي المنتدب، الدائرة)، تكون تلك الهياكل خاضعة لسلطة هرمية تابعة لوزير الشؤون المحلية بالنسبة للدولة التونسية و وزير الداخلية و الجماعات المحلية بالنسبة للجزائر، ثم رئيس الحكومة (الوزير الأول) ثم رئيس الجمهورية في أعلى الهرم.

أما اللامركزية فهي مصطلح عام و دارج في الدوليتين، يصفها الأستاذ "عمار بوضياف" في جانبين: جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب على تسيير شؤونها، و جانب قانوني يتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية و هيئات مستقلة ذات طابع مرفقي أو مصلحي².

كما يعرفها الأستاذ "سالم كيرير المرزوقي" بأنها أساساً لتمكين المواطنين من التصرف في شؤونهم بأنفسهم باعتبارهم أعرف الناس بحاجياتهم و أولويات مناطقهم و كذلك تدريبهم على تحمل المسؤوليات.³

¹ Lotfi, Tarchona, Décentralisation et déconcentration entunisie, (Thèse de doctorat, Faculté de droit et sciences politiques, Tunis, 2004), p6.

² عمار، بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر: دار جسر للنشر و التوزيع، 2007، ص170.

³ سالم كيرير المرزوقي، التنظيم السياسي و الإداري التونسي في جمهورية الغد، مكتبة المنار: تونس، 2010، ص223.

في ذات السياق نجد الأستاذ "بيردو G Burdeau" يئوه إلى "أن النشاط اللامركزي يطلق عليه ذلك عندما يتم إصدار القواعد التي تحكمه من قبل السلطات المنبثقة من المجموعة التي تهمة".¹

عند الحديث عن التنظيم اللامركزي فالمقصود به هيئات منتخبة تمثل عنصر التمثيل و الاختيار الشعبي، تمتلك التدبير الذاتي و القدرة على تسيير الشأن المحلي. تتمثل تلك الهيئات في (الولاية والبلدية) بالنسبة للتنظيم الإداري الجزائري، و تمثل (الإقليم، الجهة و البلدية) في التنظيم الإداري التونسي.

أطلق المشرع الجزائري و نظيره التونسي تسمية "الجماعات المحلية" على الهيئات اللامركزية، و هو مصطلح مستنبط من المدرسة الفرانكوفونية²، و الجماعة المحلية هي التي تقوم بإدارة الحكم في منطقتها في إطار محدود لسلطتها في ذلك.

يعود مصطلح "الجماعة" إلى فكرة نشأة الدولة حسب نظرية العقد الاجتماعي عند "جون جاك روسو" التي تقوم على اختيار الجماعة شخص (الحاكم) أو أشخاص يشكلون الحكومة توكل لهم مهمة تسيير شؤونها و حماية مصالحها ولهم السلطة في ذلك بناء على عقد يبرم بينهما، تلك الفكرة التي غيرت مجرى الأحداث السياسية في فرنسا (الثورة الفرنسية 1789) ثم في أوروبا و بعدها باقي دول العالم.

بالتالي تكون دائرة الإدارة العامة حسب النموذج الفرنسي متكونة من حكومة مركزية، جماعات محلية، مجتمعات محلية³، هذه التركيبة لها من التأثير المتبادل و التفاعل الذي قد يحدد مصير السلطة الإدارية العمومية في الحلقة المركزية و الوسطى.

¹Hanen, Ben hajsiman, pouvoir réglementaire local et constitution, revue droit et politique, faculté de droit et des sciences politiques, université soussse, N° 4, 2016, p535.

² ظهر مصطلح الجماعات المحلية في الدستور الفرنسي 1946، و قد أدرج أيضا في الدستور الفرنسي 1958، وقد استعمل المصطلحين "الجماعات المحلية" و "الجماعات الإقليمية" إلى غاية التعديل الدستوري 2003 الذي تم من خلاله توحيد المصطلح "الجماعات الإقليمية" و لم يعد للمصطلح "الجماعات المحلية" تأسيس صياغي في الدستور الفرنسي، بحسب نظر الأستاذ "جيرارد ماكرو" أن مصطلح الجماعات الإقليمية هو الأوسع استعمالا ذلك لأنه يشمل أيضا الأقاليم فيما وراء البحار، و بالنسبة للدولتين الجزائرية و التونسية فإنهما لا تمتلكان أقاليم وراء البحار، و قد قامت الدولة الجزائرية بتعديل المصطلح "بالجماعات المحلية" في دستور 2020 بعد أن كان "الجماعات الإقليمية". انظر:

- Gérard Marcou, « Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, N° 42, 2014, p 63.

³ جاء ذكر مصطلح "المجتمعات المحلية" في الدستور الفرنسي 1958 المعدل في 2008، في المادة 72 منه ، للإشارة إلى مجموعة العلاقات التي تشكل الطبيعة الفارقة بين مجتمعات المحلية للدولة الواحدة و هي بذلك تعطي طبيعة خاصة



الشكل رقم(2): يوضح التأثير التفاعلي
لتركيبية الإدارة العامة في النموذج الفرنسي

- **الحكومة المركزية:** تؤثر على الجماعات المحلية و المجتمعات من خلال القرارات و السياسات التي تصدرها.

- **الجماعات المحلية:** تؤثر على المجتمعات المحلية من خلال تنفيذ القرارات و السياسات و الأداء الخدمي و التتموي بالسلب و الإيجاب حسب الأسلوب الطردي لعملية التنفيذ.

- **المجتمعات المحلية:** تمثل أرضية التسيير الإداري، بحيث يكون عمل الحكومة و الجماعات المحلية موجهاً لها بشكل عام، و في الغالب فإنهما تطمحان إلى كسب رضا المجتمعات المحلية و أي سخط يصدر منها قد يؤثر على إدارتهما.

تم طرح مصطلح أو مفهوم **السلطة المحلية** في الدستور التونسي الجديد 2014 و خصص له باباً كاملاً، من خلاله رسمت حدود وضوابط اللامركزية في القانون الأعلى للبلاد، و في هذا الصدد يشير الأستاذ "عبد السلام الفطناسي" إلى أن "الملامح الجغرافية للدولة التونسية و المميزات السوسولوجية و الثقافية للمجتمع التونسي لا يتناسب مع نموذج اللامركزية السياسية.... و أن التنظيم اللامركزي في مستوى تفاصيله و آلياته و مقوماته لا يمكن أن يحجب الدور الجوهري للسلطة المركزية"¹ و حسب ذلك يتأتى تبني النظام اللامركزي الإداري في تونس وفقاً لخصوصية الدولة الجغرافية وطبيعة المجتمع وفقاً لمقتضيات الحكم الجيد في إطار ما هو متعارف عليه في القوانين المقارنة.

أما في الحالة الجزائرية فقد تمت الإشارة إلى مصطلح الجماعات المحلية في أربع موارد دستورية مكنتية من خلالها بتحديد هيتها الجماعات المحلية و ذكر أنها إطار التمثيل الديمقراطي و مشاركة

للجماعات المحلية في تسيير الشأن العام للمجتمع المحلي و إشراكه في الحكم باعتباره يضم مجموعة الناخبين و دافعي الضرائب.

¹ عبد السلام الفطناسي، ((السلطة المحلية و وحدة الدولة من خلال دستور 27 جانفي 2014))، ندوة وطنية حول اللامركزية و السلطة المحلية، المعهد العالي للدراسات القانونية و السياسية بالقيروان، 23 و 24 ماي 2015، ص24.

المواطنين في تسيير الشؤون العمومية و تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية من خلالها، و قد ترك
المشرع الدستوري تحديد ضوابط اللامركزية الأخرى لقانون البلدية و الولاية.¹

يعتبر تحديد معايير الإدارة اللامركزية دستوريا اختزالا لكثير من العوارض القانونية و ضبط
ثوابت الدولة مع احترام وحدة الدولة في ظل تحديد مقتضيات اللامركزية، الأمر الذي يوضح الخطوط
العريضة لتوجه سياسات الدولة من خلال لامركزيتها، و اعتبارها خيارات ملزمة و خطوط حمراء بما أنه
تم ذكرها في القانون الأسمى للبلاد.

لقد طرح المشرع التونسي السلطة المحلية في الباب السابع شأنها شأن السلطات الثلاث على
مستوى المركز (التنفيذية و التشريعية و القضائية)، فهل أراد المشرع من خلال ذلك جعل السلطة المحلية
سلطة حقيقية لها من الصلاحيات الكافية لمجابهة أي سلطة دستورية؟

يشير المدلول المعنوي لمصطلح "السلطة" على أنها القدرة على الحكم كقوة قانونية، و بالمعنى
المادي، فهي وظيفة أو صلاحية، و عند القول بالسلطة التنظيمية المحلية فإننا نشير إلى المعنيين.² و
إذا فصلنا في المصطلحين السلطة المركزية و السلطة المحلية فلا يمكن اعتبار أن المفهوم المحلي يأتي
كمجابه للمفهوم المركزي.

و بذلك عندما نتكلم عن السلطة المحلية فإننا "نتكلم عن امتداد للسلطة العامة المركزية، فهي تعتبر
السلطة التي تبسطها الدولة على جميع التراب الوطني، ثم يأتي بعد ذلك توزيع المسؤوليات و الصلاحيات
على بعض القطاعات على المستوى المركزي ثم المستوى المحلي، و لا بد أن تمارس السلطة المحلية
بفعالية لإحداث توازن في توزيع هذه المسؤوليات حتى تستطيع تكريس روح الديمقراطية في القاعدة بحيث
يستطيع المواطنون التكفل بمصالحهم".³

بما أن التعبير عن السلطة المحلية مقترنا باللامركزية الإقليمية فإننا نجد في مبدأ الانتخاب و مبدأ
الاستقلال المالي و الإداري سببا في إطلاق عليها تسمية "سلطة"، ذلك لأنهما يمثلان آليتين تعطي

¹ المواد 16، 17، 18، 19 من دستور 2020، مرجع سابق، ص9.

²Hanen, Ben haj siman, *op cit*, p537.

³ دحو، ولد قابلية، ((الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية))، ندوة وطنية حول مدى تكييف نظام الإدارة
المحلية مع الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة في مجلس الأمة، يوم 17 أكتوبر 2002، ص20.

للجماعات المحلية القدرة على الحكم، لكن في العموم و بمقتضى اللامركزية فهي سلطة خاضعة إلى السلطة المركزية.

تجدر الإشارة أن تضمين مصطلح السلطة المحلية دستورياً يعكس انطباعاً سياسياً في الوسط السياسي التونسي بتمكين الشعب و اعترافه بقدرة المجتمع المحلي لإدارة الشؤون العمومية، و دسترة ذلك يحث على السعي لتقديم كل الجهود لتحقيق الفاعلية، و هي خطوة جيدة تحتسب للدولة التونسية على حساب نظيرتها الدولة الجزائرية.

من بين المفاهيم التي لا بد من التوقف عندها هو مفهوم **الجهة** الذي أتى به دستور التونسي بعد أن كان هناك تضارب فقهي في تسميتها **ولاية** أو **جهة**، ذلك التضارب غير المحسوس في الطرح، إذ نجد القانون الأساسي منذ 1989 الذي يتعلق بالمجالس الجهوية و الساري العمل به، ينص في فصله الأول على:¹ "الولاية دائرة ترابية إدارية للدولة، وهي علاوة على ذلك جماعة عمومية تتمتع بهذه الصفة بالشخصية المدنية و الاستقلال المالي، و يدير شؤونها مجلس جهوي، و تخضع إلى إشراف وزير الداخلية".

كما أنه من التوافقي تسميتها بـ "الجهة" كون مجلسها التمثيلي يسمى بـ "المجلس الجهوي" كما هو الحال في الجزائر فالمجلس التمثيلي بالولاية يسمى "المجلس الشعبي الولائي"، بعد دستور 2014 من المفروض أن التضارب في الطرح الفقهي قد حسم بالفصل 12 و الفصل 131 بتسميتها بالجهة، حيث ينص في الفصل 12 على أنه: "تسعى الدولة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، و التنمية المستدامة، و التوازن بين **الجهات**..." ينص الفصل 131 على: "تتجسد اللامركزية في جماعات محلية، تتكون من بلديات، **جهات** و أقاليم يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون".

ندرك من ذلك العامل السياسي الذي يدمج مبدأ "التوازن الجهوي" في التركيب الترابي للبلاد حسب الفصل 12 الذي طرح في باب المبادئ العامة في دستور 2014 " تسعى الدولة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، و التنمية المستدامة و التوازن الجهات استناداً إلى مؤشرات التنمية و اعتماد على مبدأ التمييز الإيجابي". يشير الأستاذ التونسي "حبيب دلالة" في 2002 إلى أن سند التوازن الجهوي يتمثل في

¹ الجمهورية التونسية، القانون الأساسي عدد 11 المؤرخ في 04 فيفري 1989 يتعلق بالمجالس الجهوية، (الرائد الرسمي، عدد10، المؤرخ في 10 فيفري 1989)، ص218.

بروز ظاهرة **الحوضرة** إذ تشجع كظاهرة انتقائية/ تركيزية على بروز لاتوازنات مجالية هامة تتجسم في تقاوم الاكتظاظ بمواقع دون أخرى و في إهمال المستوى الإقليمي-المحلي لفائدة المجال العالمي نتيجة تقديم الترابطات العالمية على التكامل و الاندماج الإقليمي.¹

أمام الطرح يمكن القول إذا كانت ظاهرة الحوضرة و الهجرة إلى المدن تشكل هاجساً أمام تحقيق التوازن الجهوي المتبع باللاتوازن المجالي في العشرية السابقة، فهل يمكن الأخذ بذلك الطرح أمام التقدم التكنولوجي و العلمي الذي وصل إليه العالم اليوم؟ و قد أصبحنا نتكلم عن **العولمة** التي قلّصت الحدود المجالية للدول في العالم و ليس فقط الحدود المجالية للأقاليم في الدولة الواحدة نتيجة التقدم في النظام الاتصالي في العالم.

بمعنى أنه أصبح اليوم للريف نفس التقدم الحضاري الموجود في المدينة، و أصبح الريف معول عليه اقتصاديا كما هو الوضع في المدينة، و عليه لا يمكن اعتماد الحوضرة كعامل متسبب في اللاتوان الجهوي في الدولة في وقتنا الحاضر، بقدر ما هو سوء إدارة التهيئة الترابية والاستثمار في أي مقوم يمكنه أن يأتي بثماره على المستوى الوطني.

يحمل مفهوم "الجهة" في طياته مدلولاً اقتصادياً²، و هو ما ركزت عليه الدولة الفرنسية كمبدأ في سنة 1993 في التهيئة الإقليمية و الذي يقر بالزامية احترام مساهمة دور الجهات الغنية فيها،³ و ركزت عليه الدولة المغربية بحيث خطت خطوات كبيرة في تكريس مفهوم الجهة الاقتصادية في التنظيم الإداري لتعزيز التنمية الجهوية و محاربة الفوارق الاقتصادية بين أقاليم الدولة منذ 1971 و مع الوقت أصبحت الجهة مطالبة بالتنمية الاجتماعية (إضافة إلى الاقتصادية) باعتبارها الخلية التي تتناسب الدولة بما تشمل عليه من تنوع و اختلاف في المستوى الجغرافي و الديمغرافي في إطار ما هو مسمى بالجهوية المتقدمة.⁴

¹ حبيب، دلالة، وجوه الاشكال في جغرافية التنمية، تونس: مركز النشر الجامعي، 2002، ص 86.

² بالإضافة إلى مدلولات أخرى ثقافية أو تاريخية أو عسكرية أو جغرافية أو إدارية، و معنى الجهة مرتبط أساساً بالمنظور الذي يتم من خلاله تقييمها فإن محتواها وحجمها و نطاقها يتغير بتغير المنظور، لتفاصيل أكثر في هذا السياق، انظر: المملكة المغربية، الكتاب الثاني: تقارير موضوعاتية. المغرب: اللجنة الاستشارية للجهوية، ب س ن، ص 157، متاح على الموقع الرسمي للجنة الاستشارية للجهوية على الرابط: <https://2u.pw/xIWZqX>.

³ Abdelmajid, Benjelloun, ((Quelques reflexions sur l'amenagement du territoire)), p72.

⁴ مصطفى، عدي، ((تطور الجهوية بالمغرب: من فترة ما قبل الحماية إلى مرحلة الجهوية المتقدمة))، مجلة القانون الدستوري و العلوم الإدارية، العدد6، المركز الديمقراطي العربي، أبريل 2020، ص 197، ص ص (204، 205).

عرف المعجم "الوسيط" الجهة بالجانب و الناحية،¹ أما من الناحية جغرافية فيوجد مصطلح "الجهة" في مفهوم أقرب إلى مصطلح "القطب"² خاصة و نحن نتكلم على تقسيم ترابي للدولة، يقصد بـ "الجهة" أو "القطب" بتكتلات سكانية متكاملة اقتصاديا و اجتماعيا، و "الجهة" تدل على النواحي (الشرق، الغرب، الشمال، الجنوب، الوسط، الشمال الشرقي، الشمال الغربي...) و عليه الجهة كتقسيم من المنطقي أنها تقسيم كبير يضم تقسيمات جزئية أخرى فهي أكثر تخصصًا، كما أنه يدل على ناحية جغرافية معينة و يعتمد على محور معين كأساس للتقسيم.

تمثل الجهة في تونس خيار براغماتيًا يرمي لتعزيز اللامركزية الجهوية و قد سميت الولاية بالجهة نسبة إلى المجلس الجهوي الذي يمثل اللامركزية، و يستوعب مفهومها في النظام التونسي أكثر من دلالة، أهم تلك الدلالات:

- **الدلالة المجالية:** تتصل بالجهة كـ مجال متجانس يضم خصائص جغرافية سكانية اجتماعية و اقتصادية مميزة يصح معها الحديث عن مجال جهوي.

- **الدلالة التقنية:** تتصل بالتنظيم الإداري و تفيد التمثيل الترابي للامركزية على مستوى الجهوي.

- **الدلالة التنموية:** حيث تكون الجهة إطارا لتدبير و تدبير سياسات تنمية محلية؛ الدلالة المعيارية التي تتصل بتمثيل جملة من القيم و الأهداف المرتبطة بالخيار الجهوي.³

يُعد تبني دتسرة مبدأ التوازن الجهوي خطوة متقدمة في المسار التنموي في تونس، في الوقت الذي لازالت فيه الدولة الجزائرية مترددة في توظيف الجهوية في سياساتها الإدارية، فقد ورثت مفهومًا سلبيًا عن

¹ مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ط 4، مصر: مكتبة الشروق الدولية، 2004، ص 1016.

² المذكور في المعجم "الجامع" أن المقصود بالجهة جغرافيًا هي الجهات الأصلية: الشمال، الجنوب، الشرق، الغرب، أما القطب جغرافيا يرمز لقطب الجنوبي و الشمالي، و القطب هو طرف المحور، فإذا جعلنا محور التقسيم هو الأساس الاقتصادي فيكون له عدة أطراف أو أقطاب و قد يستدل بتسميها بالجهات كما هو الحال في الدول المغربية. انظر الرباطين التاليين:

- <https://2u.pw/QwFjaM>

- <https://2u.pw/kT7Y66>

³ عبد الرزاق، المختار، ((الجهة في الدستور))، مجلة الدستور و المرفق العام و الحكامة، مؤسسة هانس سايدل، 2016، ص 273.

الجهوية نتيجة لنظام مركزي صارم أخذت به الدولة المستعمرة، فهي متخوفة من مسألة الجهوية كخيار لتهيئة و تسيير و تأهيل المجال الوطني بحجة منع تفتيت و تقسيم التراب الوطني.¹

ثانيا: هيئات التنظيم الإداري في كل من تونس و الجزائر.

1- هيئات عدم التركيز أو اللامحورية:

كما أشرنا مسبقاً ما يمثل هيئات عدم التركيز أو اللامحورية في التنظيمين الإقليميين التونسي و الجزائري، نجد في الجزائر (الوالي، الدائرة، الدائرة الإدارية، المقاطعة الإدارية) و نجد في تونس (الوالي، المعتمدية، العمدة)، و يمكن عرض تلك الهيئات اختصاصاتها حسب قاعدة توازي الأشكال بين البلدين كالتالي:

أ- **الوالي:** يمكن اعتباره موازي لمؤسسة القايد في العهد الاستعماري فهو يمثل الدولة على مستوى أقاليمها الترابية، نجد الدستور التونسي في فصله 41 و كمبدأ عام ينص على أن "الدولة تلتزم بدعم اللامركزية و اعتمادها بكامل التراب الوطني في إطار وحدة الدولة"، هذا الإطار الذي يسمح لها بتوظيف هيئات تشرف على ذلك (و هو ما نعتبره سببا لتوظيف عدم التركيز، و اللامحورية بشكل عام) يترأسها الوالي على مستوى الأقاليم الترابية.

كما نجد قانون الولاية الجزائري 12-07 في مادته الأولى:² "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، و هي أيضا الدائرة غير الممركزة للدولة، وتشكل فضاء لتنفيذ السياسات العمومية، التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة" و في مادته الثانية يقسم الولاية إلى هيئتين: الوالي، المجلس الشعبي الولائي، و بذلك يكون المقصد من الدائرة غير الممركزة هو هيئة الوالي.

يطرح منصب الوالي عدة تساؤلات للكشف عن النوايا السياسية منه، فهل أريد منه لامركزية ناجعة أو هو انحياز لعدم تركيز معلن، بالنسبة للدولة التونسية تم تقليص مهام الوالي ليصبح نائبا للحكومة في

¹ فاتح، حاجي، ((الجهوية في الجزائر: الواقع و الآفاق))، مجلة الآداب و العلوم الاجتماعية، العدد 26، جامعة سطيف، 2018، ص 121.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، (الجريدة الرسمية، العدد 12 المؤرخة في 29/02/2012)، ص 8.

جهته و الممثل لكل عضو منها مما يعطيه صفة "المنشط و المراقب و المنسق لمختلف المصالح الجهوية الراجعة بالنظر إلى الإدارات المدنية للدولة بإشراف الوزراء الذين يهتمهم الأمر"¹.

أما الوالي في الجزائر فهو يعتبر هيئة محلية شأنه شأن المجلس الشعبي الولائي المنتخب بل قرارات و تراتيب هذا الأخير مقيدة بموافقة الوالي فهو المعني بالنشر و التنفيذ، و نجده يحوز على الكثير من المهام التي تمثل قاسم مشترك مع المهام الموكلة لرئيس المجلس الجهوي (رئيس الجهة) في النظام التونسي الحالي، أهمها:²

- يعتبر الوصي على تنفيذ قرارات و تراتيب المجلس المنتخب و تقديم تقارير حول ذلك في كل دورة.
- تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية.
- إدارة أملاك و الحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية.
- إعداد مشروع الميزانية و تولي تنفيذها بعد مصادقة المجلس المنتخب الولائي عليها.

يحوز الوالي في القانون الجزائري على الكثير من المهام التي تتحكم في الشأن التنموي (الميزانية، الأملاك، الموافقة على المداورات و متابعتها) بينما نجد رئيس المجلس الجهوي البارز في ما يخص ذلك بالنسبة للنظام التونسي هو منتخب من المواطنين، وبذلك يتبن الميزان الذي يكال للتسيير اللامركزي في البلدين؛ حيث يرجح كفة الواقعية الإدارية لصالح الجمهورية التونسية خاصة بعد الإصلاحات السياسية و الإدارية التي جاءت في سياق دستور 2014، و بعدما كان الوالي هو من يتولى رئاسة المجلس المنتخب منذ 1975³، كما لا يمكن إنكار أو تخطي الوصاية المضمونة للدولة بواسطة الوالي في النظام التونسي الحالي، و هي في الأصل وصاية مشروعة في نظام الإدارة المحلية للدولة الموحدة.

طبقا لتلك الوصاية، يتولى الوالي في تونس المهام التالية:⁴

¹ سالم كزير المرزوقي، التنظيم السياسي و الإداري في الجمهورية الثانية، ط1، تونس: مجمع الأطرش، 2017، ص 275.

² انظر:- المواد 103،104،107 من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق، ص 19.

- الفصلين 331 و 334 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1753.

³ الجمهورية التونسية، قانون عدد52 لسنة 1975 المؤرخ في 13 جوان 1975 يتعلق بضبط مشمولات الإطار العليا للإدارة الجهوية، (الرائد الرسمي، عدد41، المؤرخ في 17 جوان 1975)، ص1557.

⁴ الفصول 278،337،338، 348 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص ص (1746-1754).

- متابعة القرارات البلدية و الجهوية و له حق الاعتراض عليها.
 - توجيه تنبيه كتابي لرئيس الجهة إذا ارتأى امتناعه أو إهماله القيام بعمل من الأعمال التي يسندها له القانون و الترتيب.
 - التحقق من شرعية القرارات الجهوية عند الطعن فيها، و له حق إيقاف القرار عند التأكد من ذلك و تحويل الأمر إلى المحكمة الإدارية للفصل في ذلك.
- نجد تلك الوصاية مشابهة لوصاية الوالي في النظام الجزائري غير أن العمل بها مخالف إذ إن تراتيب الوالي الجزائري تكون لها قرار حاسم في التنفيذ و ليس له تبرير ذلك، و به يكون الوالي الجزائري شريك في العمل اللامركزي و ليس مجرد منشط و مراقب و منسق نظرًا للسلطات التي بحوزته.
- ب- الدائرة/ المعتمدية: تعتبران فراعان أو تقسيمان إداريان مساعدان للوالي، لا تتمتعان بالشخصية المعنوية و ليس لهما استقلال مالي و لا أهلية التقاضي.

تم استحداث الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري غير الممركز بموجب أمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، تنص المادة 166 منه على أن: "يقسم تراب كل ولاية إلى دوائر، و أن الدائرة هي قسم إداري تعين حدوده الترابية و تعدل و تلغى بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية"¹، ذكرت الدائرة بناء على هذا الأمر في أحكامه الانتقالية، كفرع إداري مساعد الوالي في تمثيل الدولة و تطبيق توجيهات الحكومة و مراقبة مختلف المصالح الإدارية على مستوى إقليم الدائرة.

ما يلفت للانتباه أن التنظيم القانوني للدائرة لم يعد ذكره في إصلاحات التي تمت في قانوني الولاية الجزائري رقم 90-09 و رقم 12-07 على التوالي، إلا أنه كانت هناك مراسيم تشير إليها و ترفع و تخفض في عددها في التراب الوطني حيث بلغ عددها في آخر مرسوم يعدله بـ 553 دائرة (المرسوم التنفيذي رقم 91-306 المؤرخ في 24 أوت 1991 الذي يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة).²

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر 96-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 يتضمن قانون الولاية، (الجريدة الرسمية، عدد 44، المؤرخة 23 ماي 1969)، ص 532.

² نوال، لصلح، ((النظام القانوني للدائرة في الجزائر))، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية، العدد 7، سبتمبر 2017، جامعة محمد بوضياف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، ص ص (98، 102).

لقي إبقاء هذا الهيكل الإداري في النظام الجزائري الكثير من المد و الجزر، خاصة و كما أشرنا سابقا في ظل عدم تواجد نظام قانوني خاص بها أو حتى الإشارة عليها في القوانين الإصلاحية للجماعات المحلية، إلا أن تقرير لجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها دعم مشروعيتها و بقوة نتيجة لمساهمتها بشكل واسع في حضور و استمرارية الدولة و المرافق العمومية، ومدى فعاليتها في التقرب أكثر من المواطنين بما يسمى بالإدارة الجوارية.¹

يعد رئيس الدائرة الحلقة الأهم في هذا الهيكل الإداري لعدم التركيز، كما أشار إليه القانون المستحدث لها 38-69 و باقي المراسيم التنظيمية، فهو يعد بالإضافة لأنه ممثل للدولة و مساعد للوالي، و وصيًا على أعمال البلديات تحت سلطة الوالي، و بتفويض منه يتولى رئيس الدائرة التالي:²

- ينشط و ينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية و تنفيذها.
- يصادق على مداورات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون و التي يكون موضوعها (الميزانيات و الحسابات الخاصة بالبلديات و الهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها، تعريف حقوق مصلحة الطرق و توقف السيارات و الكراء لفائدة البلديات، شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها 9 سنوات، تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية، المناقصات و الصفقات العمومية و المحاضر و الإجراءات، الهبات و الوصايا.
- يوافق على المداورات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل و إنهاء المهام.
- يسهر على الإحداث الفعلي و التسيير المنتظم للمصالح المترتبة، و على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به بالبلديات التي ينشطها.
- يحث و يشجع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها، تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل و الهياكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولية للمواطنين و تنفيذ مخططات التنمية المحلية.

¹ إسماعيل، فريجات، مرجع سابق، ص 236.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها، (الجريدة الرسمية، عدد 48، المؤرخة 27 جويلية 1994)، ص ص (6، 7).

يكون الإطار العام الذي ينشط فيه رئيس الدائرة هو مساعدة الوالي من خلال مراقبة و تنسيق عمل البلديات الملحقة به، فإذا كان هذا الإطار يسمح بمراقبة تسيير أملاك الدولة و مراقبة المخططات البلدية و كذا المراقبة المالية كون ذلك يدخل في إطار سلطة الوالي، فهل من المعقول أن يسمح هذا الإطار لرئيس الدائرة المصادقة على مداوات المجلس المنتخب البلدي؟ إذ تكلمنا سابقا عن مدى واقعية التسيير اللامركزي من خلال الصلاحيات الممنوحة للوالي، إذا به يفوض هيئة وصية أخرى (الدائرة) تصادق على مداوات مجلس منتخب (البلدية) الذي يمثل اللامركزية الإدارية.

أمّا إذا تكلمنا عن الوصاية في النظام التونسي في هذا الإطار وحق الاعتراض لدى الوالي في تونس الذي يمرره إلى المحكمة الإدارية، يمكن اعتبار الاعتراض في حد ذاته نوعاً من الرقابة، بينما نجد في عدم تمرير مداوات المجلس المنتخبياً بمصادقة من هيئة وصية (ما هو جاري العمل به في التنظيم الجزائري) تنصلاً عن المبدأ العام لنظام الإدارة المحلية.

نجد فيما يخص الموافقة على المداوات و قرارات تسيير المستخدمين البلديين تدخلا في الشأن الإداري البلدي بالتالي يكون مركز رئيس الدائرة بالنسبة للبلدية مماثلا نوعا ما مركز الوالي بالنسبة للولاية، و هو ما يوضح ملازمة جهاز عدم التركيز لأجهزة اللامركزية، كما نجده سببا في إبقاء على هذا الهيكل الممركز في النظام الجزائري، بعد إشارة اللجنة المذكورة سابقا بفعاليته خلال العشرية السوداء خاصة في المناطق التي كانت فيها سلطة الدولة مهددة بسبب التدهور الأمني¹، فيكون رئيس الدائرة على دراية مسبقة بالمستخدمين في البلديات و كذا المهام الموكلة، إذ أنه عند تعطيل العمل بالمجالس المنتخبة تكون هناك استمرارية لمؤسسات الدولة على مستوى أقاليمها الترابية.

ما يقابل الدائرة الجزائرية في التنظيم الإداري التونسي هي "المعتمدية" حسب الأمر العلي المؤرخ في 21 جوان 1956 المتعلق بالتنظيم الإداري التونسي الذي نظم طريقة ممارسة السلطات العمومية من خلال بيان الدوائر الإدارية للهيكل التي يركز عليها النظام الإداري الجهوي و المحلي، و قد عرفت المعتمدية بأنها: الدوائر الإدارية التي تقسم كل ولاية و يطلق عليها اسم مركزها².

¹ إسماعيل، فريجات، مرجع سابق، ص 236.

² الجمهورية التونسية، قانون 80-35 المؤرخ في 28 ماي 1980 الذي يتعلق بتنقيح الأمر 21 جوان 1956 المتعلق بالتنظيم الإداري لتراب الجمهورية، (الرائد التونسي، عدد 32، المؤرخ في 27 و 30 ماي 1980)، ص 1496.

تتميز الإدارة التونسية بتواجد معتمد أول في مركز الولاية، مهمته تنسيق أنشطة المعتمدين و هو مكلف بالعلاقات مع المنظمات الوطنية و مصالح الأمن، و يعتبر نائباً و مساعدًا للوالي يكلف بالشؤون السياسية و الاجتماعية و الثقافية و الوقاية المدنية.

يقوم المعتمدون بالمساعدة على تنشيط و مراقبة و تنسيق مختلف المصالح المحلية الراجعة بالنظر إلى الإدارات المدنية، و يمكن للوالي التونسي في ذات الإطار تفويض حق الإمضاء بالنيابة للمعتمد الأول أو المعتمدين بالنسبة للسلطات المفوضة له من وزير الداخلية.

نجد في المشمولات (المهام) المنسوبة للمعتمد الأول صلاحيات واسعة في مجال تنظيم المجتمع المحلي، و قد حدد الأمر عدد 93-1476 المؤرخ في 9 جويلية 1993 في الفصل الرابع منه، الدوائر الراجعة بالنظر إلى المعتمد الأول وهي كالتالي:¹

1. دائرة الشؤون السياسية التي تتفرع إلى دائرتين:

أ- الدائرة الفرعية للترتيب و الانتخابات: تعنى بكل المسائل المتعلقة بالأمن و الانتخابات و النظر للرخص المتعلقة بالحراسة المسلحة و استغلال المقاهي، و نقل الجثث كما تهتم بالحماية المدنية و التقسيم الترابي و التجنيد.

ب- الدائرة الفرعية للأحزاب و المنظمات و الجمعيات.

2. دائرة للإعلام و الندوات: التي بدورها تنقسم إلى فرعين:

أ- الدائرة الفرعية للإعلام: تهتم بكل ما يخص وسائل الإعلام المرئية و لمسموعة و المكتوبة المتعلقة بالجهة.

ب- الدائرة الفرعية الخاصة بالندوات و الملتقيات و الاحتفالات الوطنية على الصعيد الجهوي.

3. دائرة لجان الأحياء و تتفرع إلى اثنان:

أ- الدائرة الفرعية للدراسات و الإحصائيات و المتابعة: التي تعنى خاصة بدراسة لجان الأحياء و متابعتها و تنشيطها و مسك إحصائيات الخاصة بها.

¹ الجمهورية التونسية، الأمر 93-1476 المؤرخ في 9 جويلية 1993 الذي يتعلق بتنظيم مصالح الولايات و المعتمديات، (الرائد التونسي، عدد 53، المؤرخ في 20 جويلية 1993)، ص ص(1006-1007).

ب-الدائرة الفرعية للبرامج و التنسيق بين اللجان و الهياكل: تهتم بالنظر في البرامج المزمع انجازها من قبل لجان الأحياء و التنسيق بين هذه اللجان و الهياكل المحيطة بها، كما تعنى بمتابعة تنفيذ التوصيات الصادرة عن الندوات الوطنية و الجهوية و المحلية الخاصة بلجان الأحياء.

4. دائرة الشؤون الاجتماعية: و تتفرع كذلك إلى فرعين:

أ- الدائرة الفرعية للعمل الجماعي و التضامن: تعنى خاصة بالتضامن و التكافل و التنمية الاجتماعية و بمساعدة العائلات المعوزة و كذلك بالصحة و التنظيم العائلي كما تهتم بالسكن و التشغيل و التكوين المهني.

ب- الدائرة الفرعية للشؤون الثقافية و التربوية و الشبابية: تعنى خاصة بالأنشطة الثقافية بالجهة و كذلك بشؤون التعليم و المؤسسات التربوية كما تهتم بالشباب و الرياضة.

نجد في عرض الدوائر الراجعة بالنظر إلى المعتمد الأول تفصيلا للمهام الموكولة من اللامحورية من خلال المعتمدية و تحكمها في كافة المجالات، ومن جهة أخرى نجد مهام المعتمد التي وصفت في عبارات فضفاضة غير مخصصة بمجالات معينة و واضحة كما هو مطروح بالنسبة لرئيس الدائرة في النظام الجزائري، فهو مكلف بتنشيط و مراقبة و إشراف مختلف المصالح المحلية الراجعة بالنظر إلى الإدارات المدنية، و قد نجد لهذه العبارة تقويضا نوعا ما وفقا لما طرح في دستور 2014 فالمصالح المحلية تدخل في خضم التدبير الحر للجماعات المحلية، لذلك لا بد أن يتبع ذلك بإعادة النظر في الصياغة الفضفاضة و تحديد نطاق الرقابة و الإشراف حتى لا يتعارض مع مبدأ "التدبير الحر"، إذ لا يمكن الاستغناء على الرقابة و الإشراف فذلك يدخل في نطاق الوصايا و مقتضيات الدولة الموحدة.

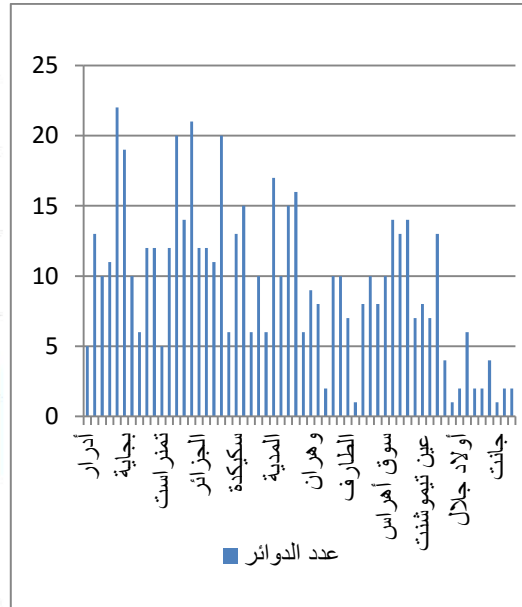
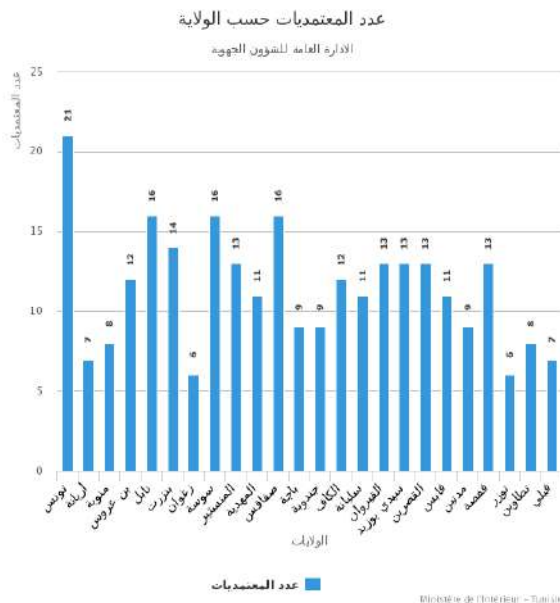
أمام اتساع مجال وصاية المعتمدية فقد تم الاعتماد عليها مركزيا كوحدة تنموية بحيث نلاحظ العديد من السياسات العمومية في مجالات الاستثمار و التنمية و التشغيل بنيت حسب المعتمديات¹؛ كما استحدث مجلس محلي معني بالتنمية على مستوى كل معتمدية سنة 1994، و هو مجلس استشاري ينظر في قضايا التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و التربوية التي تخص نطاق المعتمدية، يرأسه المعتمد وهو متكون من رؤساء البلديات أو رؤساء الدوائر بالبلدية، رؤساء المجالس القروية، عمد

¹ أحمد، قيدارة، ((أي دور لمؤسسة المعتمد في المشهد الإداري التونسي في المرحلة القادمة؟))، على الرابط:

<https://2u.pw/X8wv4c>، 2016/02/17.

المناطق الترابية، ممثلين عن المصالح الجهوية الراجعة بالنظر إلى الإدارات المدنية و المؤسسات العمومية التابعين لدائرة المعتمدية¹.

إجمالاً يتضح الدور المهم للمعتمدية في الإدارة المحلية من خلال المجلس استشاري الذي يمتلك معلومات مهمة عن خصوصية الجهة من الاحتياجات الأولية للتنمية و خطط تسيير العملية التنموية، كما يلزم القانون المعتمد بدعوة أعضائه للاجتماع على الأقل مرة كل ثلاثة أشهر²، و هذا الإطار يُمكن من الوصول إلى حيثيات المعلومة و الإحصائيات بصورة رسمية و مستحدثة، و الاضطلاع للمشاكل التنموية و إيجاد الحلول لها بشكل دوري.



الرسم البياني رقم (03): يوضح توزيع المعتمديات على الجهات

الرسم البياني رقم (02): يوضح توزيع الدوائر على الولايات

حسب الرسم البياني رقم (01)³ و الرقم (02)¹ و المحليين رقم (01) و (02) نلاحظ اختلافا بسيطاً في توزيع المعتمديات و الدوائر على الجهات و الولايات، بحيث تنتسب الدوائر الجزائرية على

¹ الجمهورية التونسية، القانون عدد 94-87 مؤرخ في 26 جويلية 1994 يتعلق بإحداث مجالس محلية للتنمية، (الرائد التونسي، عدد 60، المؤرخ في 2 أوت 1994)، ص 1343.

² نفس المرجع، ص 1343.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 91-306 الذي يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، (الجريدة الرسمية، عدد 41، المؤرخة في 1991/09/4)، ص (1573-1602).

الولايات بمتوسط حسابي يقدر ب 9 دوائر في الولاية، و تتشعب المعتمديات التونسية بمتوسط حسابي يقدر ب 11 معتمدية في الجهة، و يمكن بيان الجدول التكراري لعدد الدوائر و المعتمديات في كل ولاية أو جهة حسب الحالة كالتالي:

| فئات تشعب الدوائر و المعتمديات | التكرار حسب الولاية | التكرار حسب الجهة |
|--------------------------------|---------------------|-------------------|
| [20-15] | 7 | 4 |
| [15-10] | 16 | 11 |
| [10-5] | 22 | 9 |
| [5-1] | 13 | 0 |

يتضح تشعب المعتمديات التونسية في الجهات أكثر من تشعب الدوائر في الولايات الجزائرية خاصة إذا أضفنا متغير عدد السكان في المقارنة، و بهذا ما يظهر رغبة السلطة المركزية في تعزيز اللامحورية في كافة الأقاليم الترابية، و قد كانت التغطية الإدارية للمعتمديات أكثر من تغطية البلديات قبل إصلاح 2016 الخاص بتعميم النظام البلدي.

هناك من يرى بضرورة إعادة النظر في مكانة المعتمدية في التنظيم الإداري التونسي و التخلي عنها توافقاً مع الإصلاحات الكبرى التي تمر بها الدولة التونسية الرامية إلى تعزيز اللامركزية، و هناك من يرى بضرورة التريث و الحفاظ على مكانة المعتمدية مع تقليص من صلاحياتها و ذلك استناد إلى التجارب العالمية التي بينت أن مسار تركيز اللامركزية هو من الإصلاحات المؤسساتية المعقدة و التي تتطلب جهداً و وقتاً طويلاً يمتد على سنوات قد لا تقل عن 15 إلى 20 سنة مع احتمال وقوع انتكاسات أثناء مشوار الإصلاح².

يدخل ضمن أسلوب عدم تركيز و اللامحورية في البلدين هيئات أخرى، يمكن تصنيفها خارج إطار توازي الأشكال فهي تعبر عن خصوصية تنظيمية لكل دولة، تتمثل هذه الهيئات في الدائرة الإدارية، المقاطعة الإدارية في الجزائر و العمدة في تونس.

ج- الدائرة الإدارية: هي فرع تنظيمي خاص بالعاصمة الجزائرية، تم العمل به منذ تكريس مشروع "محافظة الجزائر الكبرى" الذي كان من أول المهام الموكولة لحكومة الرئيس "لمين زروال"، بعد صدور

¹ وزارة الداخلية التونسية، ((موقع البيانات المفتوحة لوزارة الداخلية التونسية))، على الرابط: <https://2u.pw/u3G2aV>.

² أحمد، قيادارة، مرجع سابق.

الأمر الذي صادق عليه "المجلس الوطني الانتقالي" في 31 ماي 1997¹، عند تفحص البعد السياسي لتلك الفترة، تم تمرير القانون في المرحلة الانتقالية التي من المفروض أن تكون منتهية باكتمال المؤسسات السياسية للدولة وفق ما أتى به دستور 1996، حسب ما طرح في أرضية الوفاق الوطني التي تفضي إلى إجراء انتخابات تشريعية في السداسي الأول من سنة 1997 إلا أن ذلك تأخر لشهور بسبب عدم اكتمال تشكيلة الغرفة الثانية للبرلمان.

يفضي القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى إلى تحويل ولاية الجزائر إلى تنظيم إداري خاص تخضع لهذا القانون الذي يمنحها اسم محافظة الجزائر الكبرى بدلا من ولاية الجزائر، يسيرها الوزير المحافظ، مجلس المحافظة بدلا من تسمية المجلس الشعبي الولائي و رئيس مجلس المحافظة، بالإضافة إلى تقسيم المحافظة الجزائر إلى بلديات حضرية يطلق عليها بالدوائر الحضرية (عددها 28 دائرة حضرية) و إلى بلديات عادية (عددها 29 بلدية).

ما نلمسه من معيار للتفريق بين الدوائر الحضرية و البلديات وفقا للقانون الأساسي هو المهام الموكولة لهم و الرامية لتقليص مهام الدوائر الحضرية، بعدها نقح هذا القانون بمرسوم رئاسي رقم 97-292 المؤرخ في 02 أوت 1997 الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى أي بعد مرور شهرين من العمل بالقانون الأساسي، ذات المرسوم يغير النطاق الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى و يقسمها إلى دوائر إدارية يسيرها ولاية منتدبين لدى الوزير المحافظ و حدد عددها باثني عشرة (12) دائرة إدارية².

تشمل تلك الدوائر الإدارية عدد من البلديات وقد جاء هذا المرسوم يلغي العمل بالبلديات الحضرية و البلديات العادية، و يعد ذلك الإجراء خرق القانون البلدية 90-08، إذ كيف تُسير البلدية بقانون خاص

¹ إن كان العمل التشريعي من اختصاص المجلس الوطني الانتقالي في الفترة انتقالية ، تلك الفترة التي تهيأ بها الدولة دستور توافقي لإعادة بناء مؤسسات الدولة وفقه، في حين نجد أن الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997 تمت المصادقة عليه في ظل العمل بدستور 1996، فهل من المعقول تمرير مثل هذا الأمر من دون برلمان دستوري و الاستعانة بالمجلس انتقالي؟ ذلك ما يؤكد انه كانت هناك إرادة سياسية و مركزية قوية في تمرير مثل هذا الأمر بعيدا عن التحقيقات البرلمانية و المزايدات الحزبية.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي 97-292 المؤرخ 02 أوت 1997، (الجريدة الرسمية، عدد 51، المؤرخة في 06 أوت 1997)، ص5.

غير المعمول به على التراب الوطني؟ حتى و إن كان هناك تحوير في الأسماء و حتى و إن كان تنظيم محافظة الجزائر الكبرى مبني أساسًا على الاستثناء.

لكن ذلك الاستثناء لم يدم طويلا و قد تغير بتغير الرؤى السياسية بعد تولي "عبد العزيز بوتفليقة" رئاسة الجمهورية 1999، حيث أقدم الرئيس بإخطار المجلس الدستوري بمراجعة دستورية تنظيم محافظة الجزائر الكبرى حسب المادة 167 من دستور 1996، و فعلا أقر المجلس الدستوري بعدم دستورية الأمر رقم 97-15 بناء على قراره رقم 02/ق.أ.م.د/2000، أصدر بعدها رئيس الجمهورية الأمر رقم 01-2000 المؤرخ في 01 مارس 2000 الذي يخضع ولاية الجزائر لقانوني البلدية و الولاية، و تم إقرار بعدم مشروعية نظام محافظة الجزائر الكبرى إلا أنه تم متابعة العمل به مع الأخذ بالأمر رقم 01-2000 و طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 45-2000 المنشور في نفس الجريدة الرسمية نفسها التي نُشر بها الأمر تم رفع عدد الدوائر إلى 13 دائرة إدارية يسيروها ولاية منتدبون لدى والي ولاية الجزائر (الملحق رقم (02)).¹

يمكن من خلال ما سبق إدراك ترجيح الدافع السياسي على الدافع القانوني، ذلك الدافع الذي يظهر رغبة رئيس الجمهورية "عبد العزيز بوتفليقة" في التحكم بمقاليد الحكم بطريقة ذكية في تعامله بالأدوات الدستورية أهمها المادة 124 التي تتيح له التشريع ما بين دورتي البرلمان طبقا لأحكام دستور 1996، منذ بداية توليه كرسي رئاسة الجمهورية.

تم الاكتفاء في هذه الفترة (أي مطلع عام 2000) بنظام الدائرة الإدارية لتنظيم ولاية الجزائر، إذ أن موضوع تجزئة ولاية الجزائر قد يثقل كاهل الدولة على أقل فیتلك الفترة² بما يتطلب من توفير الإمكانيات المادية مع مراعاة العديد من المؤشرات أهمها الديمغرافية في التقسيم المجالي.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر 01-2000 المؤرخ في 01 مارس 2000 يتعلق بإدارة ولاية الجزائر و البلديات التابعة لها على إثر قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.أ.م.د/2000، (الجريدة الرسمية، عدد 09، المؤرخة في 01 مارس 2000)، ص 3.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 45-2000 المؤرخ في 01 مارس 2000 يتضمن تعديل المرسوم الرئاسي 97-292 الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، (الجريدة الرسمية، عدد 09، المؤرخة في 01 مارس 2000)، ص 5.

² خروج الدولة الجزائرية من العشرية السوداء التي أتت على مقومات الدولة الاقتصادية و الاجتماعية صعب من إعادة الدراسة المجالية لإقليم ولاية الجزائر.

د- المقاطعة الإدارية: هي فرع تنظيمي يدخل في خانة عدم التركيز في التنظيم الإداري الجزائري، فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية و لا بالاستقلال المالي و هي تابعة إلى الولاية الأم حتى و إن كان ضمن هياكلها والي منتدب و مجلس المقاطعة، كما أنها تستحدث بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140 الذي يكسبها الطابع التنظيمي بما يتضمنه التوسعة لنظام عدم التركيز.

يتأسس الهيكل التنظيمي للمقاطعة الإدارية والي منتدب مكلف بمهام معينة يديرها تحت سلطة والي الولاية الأم، فهو مسؤول على تسيير و ترقية: النظام البيئي و العمراني، التجهيز و الاستثمار و التنمية الاقتصادية خاصة في المجال الفلاحي، النشاط الاجتماعي و الثقافي؛ يساعده في ذلك مجلس المقاطعة الإدارية المتكون من مدراء منتدبين في المصالح غير الممركزة على مستوى الدولة فهو بذلك يشكل هيئة تنفيذية للتنسيق و التشاور حول مصالح المقاطعة الإدارية، كما يتلقى والي المنتدب تفويضاً بالإمضاء على القرارات التي تدخل ضمن مهامه إضافة إلى تفويض بالإمضاء يمنحه صفة الأمر بالصرف.¹

يعلم والي المنتدب و المدراء المنتدبين والي الولاية عن كل العمليات التي يباشرونها على مستوى المقاطعة الإدارية، و على والي المنتدب إرسال تقرير شهري إلى والي يطلعه عن الوضعية العامة لمختلف قطاعات الأنشطة في المقاطعة الإدارية.²

ما يميز تنظيم المقاطعة الإدارية عن الدائرة الإدارية تواجد مديريات تنفيذية منتدبة في المقاطعة، فهي تحمل نفس الهياكل غير الممركزة المتواجدة في الولاية في حدود الانتداب و كما أشرنا سابقاً فهي أقرب من كونها ولاية منتدبة مقارنة بالدائرة الإدارية، بالإضافة إلى أنه هناك طموحاً سياسياً لترقيتها إلى ولايات إقليمية نظراً للتغيرات الدولية و الداخلية الحاصلة.³

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 27 ماي 2015 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، (الجريدة الرسمية، عدد 29، المؤرخة في 31 ماي 2015)، ص ص (3، 4).

² نفس المرجع، ص 4.

³ التخوف السياسي من امتداد موجة الربيع العربي إلى جزائر بعد أن مست تونس و ليبيا، كما أن هناك تخوف من تأزم الوضع الأمني في تلك البلدان المجاورة، إضافة إلى الاحتجاجات الداخلية المطالبة بالتنمية و إنهاء التهميش للمناطق الجنوبية أهمها احتجاجات ورقلة في أوت 2018 و التي أجبت الوضع في البلاد كافة و أدى ذلك إلى انفجار الاجتماعي عام في 22 فيفري 2019 مطالبين بسقوط النظام و اقتلاع الفساد.

فعلا تجسد ذلك الطموح بإصدار القانون رقم 19-12¹ المؤرخ في 11 ديسمبر يعدل و يتم للقانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، بعد العمل بنظام المقاطعة الإدارية لمدة ثلاث سنوات و نصف، و قد تم استحداث 44 مقاطعة إدارية في منطقة الهضاب العليا بموجب المرسوم الرئاسي رقم 19-328 المؤرخ في 8 ديسمبر 2019 الذي يتم المرسوم 15-140 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، و حسب تصريح وزير الداخلية آنذاك السيد "كمال بلجود" أتى استحداث المقاطعات الإدارية بمنطقة الهضاب العليا لإعطاء نفسًا جديدًا للاقتصاد و تنمية الإقليم وفق توجهات المخطط الوطني لتهيئة الإقليم².

من خلال المرسوم الرئاسي رقم 19-328 يعد تنظيم المقاطعة الإدارية تنظيمًا رسميًا و لا يمكن اعتباره مؤقتًا خاصة و أن عدد المقاطعات الإدارية المستحدثة كبيرًا و ذلك ما يؤكد على ترسيمها ضمن هيئات عدم التركيز و لكنها تأخذ الطابع الاستثنائي في التغطية الإقليمية مثلها تمثل نظم الدائرة الإدارية الخاصة بولاية الجزائر بالتالي يكون ترتيب هيئات عدم التركيز في التنظيم الإداري الجزائري كالتالي: الوالي - المقاطعة الإدارية - الدائرة الإدارية - الدائرة.

هـ - العمادة: هي فرع تنظيمي يشمل التنظيم اللامحوري التونسي، و هو متواجد في كامل التراب التونسي بتقسيم يسمى "المنطقة" أو "العمادة"، تحدث العمادة و تتغير حدودها الترابية بقرار من وزير الداخلية باقتراح الوالي الذي يهمله الأمر³، توجد حاليا حوالي 2140 عمادة⁴.

يشرف على تسيير العمادة "عمدة" يعين بقرار من الوزير الداخلية باقتراح من الوالي، ما يقابل مركز "العمدة" مؤسسة "الشيخ" أو المشيخة و هو موروث إداري من العهد العثماني و من ثم عهد الحماية، عرفت عدة دول عربية هذا الفرع الإداري ففي مصر كذلك له نفس التسمية، في لبنان يسمى "المختار"، و

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 19-12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 يعدل و يتم القانون 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، (الجريدة الرسمية، عدد 78، المؤرخة في 18 ديسمبر 2019).

² كمال جود، ((تنصيب كل المقاطعات الإدارية بمنطقة الهضاب العليا "قريبًا"))، الإذاعة الجزائرية، على الرابط: <https://2u.pw/LPEiai>، 2022/03/17.

³ الجمهورية التونسية، قانون عدد 17 لسنة 1969 المؤرخ في 27 مارس 1969 يتعلق بتنقيح الأمر المؤرخ في 21 جوان 1956 المتعلق بالتنظيم الإداري لتراب الجمهورية، (الرائد التونسي، عدد 12، المؤرخ في 25-28 مارس 1969)، ص 367.

⁴ وزارة الداخلية التونسية، المناطق الترابية حسب الولايات و المعتمديات، متاح على الرابط: <https://2u.pw/QseyZ1>، 2020/07/20.

تختلف طرق تنصيب العمدة من دولة إلى أخرى فقد يكون عن طريق التعيين، الانتخاب أو عن طريق الوراثة.¹

و بهذا يعد "العمد" تكييفاً للأصالة العربية التي ورثتها من الإدارة العثمانية و المبنية على العروش و القبلية في الطابع الإداري الحديث و جعل شيخ القبيلة أو ممثل عن العرش عون من أعوان الدولة يمارس مهامه بأطر قانونية معينة، تستعين به الدولة لرفع انشغالات مواطنيها و تقرب الإدارة أكثر فأكثر من المواطن من جهة، و بسط نفوذها و التحكم في ساكنيها من جهة أخرى.

ما يقر الوجه الثاني لمبرر مركز "العمد" في التنظيم الإداري التونسي هو إعطائه صفة مأمور الضابطة العدلية (الضبطية القضائية)، مما يخول له مراقبة تطبيق القوانين و المحافظة على الأمن العام في منطقتة. كما يقوم العمد تحت سلطة المعتمد بمساعدة مختلف المصالح الإدارية و المالية في أداء مهامها، و هو مسؤول عن السهر على مصالح أهل منطقتة و إعانتهم في علاقاتهم مع الإدارة و إرشادهم وفقاً للقوانين والتدابير المعمول بها.²

مما سبق نستشف واقع الأثر السياسي على التنظيم الإداري لعدم التركيز في الدولتين الجزائرية و التونسية، فالإرادة السياسية على الرأس الجهاز التنفيذي في الجزائر حسمت أمر الإدارة المحلية بتوسعة الهيكل الإداري لعدم التركيز بطابع خاص (يخص بعض الولايات) وفقاً لمتطلبات التسيير و مخططات التنمية.

أما في تونس نجد الإرادة السياسية المقرونة بالمرور التاريخي واضحة في تنظيم الإدارة المحلية، تلك الإرادة التي تضخم من اللامحورية من ناحية الصلاحيات و الهياكل، ما يوحي ذلك لعدم الثقة في مقدرة الساكنة المحلية في إدارة الشؤون المحلية، و محاولة تدعيم اللامركزية باللامحورية عن طريق ما يسمى بـ"التوازن المؤسساتي" وفقاً للنموذج التالي:

| | |
|-------------------|-------------------|
| الهيكل اللامركزية | الهيكل اللامحورية |
| المجلس الجهوي | الوالي |

¹ الجمهورية التونسية، أمر عدد 521 المؤرخ في 18 ماي 1989 يتعلق بالعمد، (الرائد التونسي، عدد 36، المؤرخ في 26 ماي 1989)، ص 864.

² نفس المرجع، ص 864.

| | |
|----------|---------|
| المعمدية | البلدية |
| العمادة | البلدية |

يظهر المدلول الاصطلاحي لتسميتها باللامحورية بدلا من عدم لتركيز، كون أنها تضاهي و ترافق اللامركزية في أي مصلحة محلية؛ لكن ذلك قد يختلف مع التوجه السياسي الجديد الذي أتى به دستور 2014 من خلال الأحكام المتعلقة بالجماعات المحلية و الذي يرمي إلى تعزيز اللامركزية و إعطاء الفرصة للسكان المحلية في الإدارة الشأن المحلي وفق مبدأ التدبير الحر، و يكون ذلك على حساب اللامحورية في محاولة لتقليص الوصاية بها، قد يكون ذلك بإصلاح مرتقب على مستوى هيكلها أو صلاحياتها.

2- هيئات اللامركزية :

أ. الولاية/الجهة:

ما يمثل اللامركزية في جهازي الولاية و الجهة هي المجالس المنتخبة من طرف الساكنة المحلية، يتم تحديد عدد أعضاء هذه المجالس بموجب قانون الانتخابات بالاعتماد على عدد السكان المحليين على النحو التالي:

| تركيبية المجلس الجهوي ² | | تركيبية المجلس الشعبي الولائي ¹ | | المعطيات |
|------------------------------------|-------------|--|-------------|-----------|
| عدد السكان في الجهة | عدد الأعضاء | عدد السكان في الولاية | عدد الأعضاء | |
| أقل من 150000 نسمة | 36 عضوا | أقل من 250000 نسمة | 35 عضوا | 01 |
| بين 150001 نسمة إلى 300000 نسمة | 42 عضوا | بين 250000 نسمة إلى 650000 نسمة | 39 عضوا | 03 |
| من 300001 نسمة إلى 400000 نسمة | 46 عضوا | بين 650001 نسمة إلى 950000 نسمة | 43 عضوا | 04 |

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، (الجريدة الرسمية، عدد 17، المؤرخة في 10/03/2021)، ص 20.

² الجمهورية التونسية، القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017 يتعلق بتتقيح و اتمام القانون الأساسي رقم 14-16 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات و الاستفتاء، (الرائد الرسمي، عدد 14، المؤرخ في 17 فيفري 2017، ص 571).

| | | | | |
|----|---------|-----------------------------------|---------|--------------------------------|
| 05 | 47 عضوا | بين 950001 نسمة إلى 1150000 نسمة | 50 عضوا | من 400001 نسمة إلى 600000 نسمة |
| 06 | 51 عضوا | بين 1150001 نسمة إلى 1250000 نسمة | 58 عضوا | من 600001 نسمة إلى 900000 نسمة |
| 07 | 55 عضوا | يساوي 1250001 نسمة أو يفوق | 62 عضوا | أكثر من 900000 نسمة |

الجدول رقم (02): يوضح عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية و عدد أعضاء المجالس الجهوية حسب عدد السكان

يمكن الملاحظة من المعطيات السابقة أن نسبة التمثيل في المجلس الجهوي (0.024% من السكان) أكبر مما هي عليه في المجلس الشعبي الولائي (0.014% من السكان)، بحيث كل عضو في المجلس الجهوي يمثل حوالي 4167 نسمة، و كل عضو في المجلس الشعبي الولائي يمثل حوالي 7143 نسمة، و بذلك يكون المجلس الجهوي أكثر تطلعا باحتياجات التنمية المحلية من الناحية الواقعية بمقارنته بالمجلس الشعبي الولائي.¹

من الناحية اللوجستية فإن التمثيل المحلي يزود المجتمع السياسي بخبرات سياسية إدارية قادرة على تسيير الشأن العام؛ في هذا السياق، وفي سنة 1870 أعطى "جنيست Gneist" رأي إصلاحية (و هو مصلح ليبيرالي) بضرورة إدماج النخب المحلية مع الارستقراطية العليا لبروسيا و ذلك بأن يشارك المواطنون أولا في الحكم المحلي ثم يتم إدراجهم في التمثيل الوطني²، كما أن مؤسسات الحكم المحلي (من بينها المجالس التمثيلية) و عملية صناعة القرار و رسم السياسات العامة فيها تفسح المجال أمام الممارسة الديمقراطية المباشرة بشكل أكبر.³

في التقدير العام و حسب طرح "جنيست Gneist" فإن المجلس المحلي الذي يحتوي أكبر عدد من ممثلين قد يضمن تمثيل شرائح كبيرة من المجتمع المحلي ويضمن التكفل بها و هذا قد يسهل نوعا ما من

¹ تم قياس تلك النسب التمثيلية حسب المعطيات رقم 01 من الجدول رقم (01) بالنسبة لكل مجلس.

² Carroul, Argyriadis, ((L'administration locale entre nature et état dans la pensée allemande du XIXE siècle)), revue française d'histoire des idées politiques, N°23, L'harmatta, France, 2006, p116,p117.

³ عمر، كعبوش؛ الحسين، لرقط، ((التجربة الديمقراطية التونسية نحو الترسخ و العودة إلى التقاليد السلطوية))، من كتاب: الانتخابات المحلية و دورها في ترسيخ الديمقراطية في الدول المغاربية، ألمانيا: المركز الديمقراطي العربي، 2019،

العملية الإدارية المحلية و الممارسة الديمقراطية، لكن نجاعة المجالس المحلية لا تحدد فقط بنسبة التمثيل و إنما يتوقف الأمر كذلك على الممثلين في حد ذاتهم و قدراتهم الإدارية و القوانين المنظمة لتلك المجالس في البلدين.

يقودنا التباحث حول القوانين المنظمة للمجالس الجهوية و الولائية أولا إلى عرض الصلاحيات الممنوحة إلى هذه المجالس وفقا للتشريع المعمول به، مبدئيًا تلك الصلاحيات من المفترض أن تكون مسلم بها فيما يخص تسيير و تصريف الشأن العام لإقليم الولاية أو الجهة فهي تتمحور بالأساس حول الصحة، التعليم، التعمير، شبكة الطرقات، شبكة التزود بالمياه، الصناعة، الفلاحة، الاستثمار...

➤ صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في الجزائر:

يختص المجلس بالتنمية المحلية و مساعدة البلديات في إطار التكامل و انسجام الأعمال التي ينبغي القيام بها، بالإضافة لتغطية أعباء تسييرها و المحافظة على الأملاك و ترقيتها، يمكن تلخيص مهام المجلس الشعبي الولائي في النقاط التالية:¹

- يبادر حسب قدرات و خصوصية كل ولاية بكل الأعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الشفافية، و كذا انجاز المعالم التذكارية بالتعاون مع البلديات.
- ترقية الاستثمار، تشجيع كل مبادرة ترمي إلى تفضيل التنمية المنسجمة و المتوازنة لإقليمها.
- يساهم المجلس في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية و يراقب تطبيقه، و يعلمه الوالي بالنشاطات المحلية أو الجهوية أو الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم و يتداول قبل المصادقة على كل أداة مقرر في هذا المجال لها انعكاسات على مخطط تهيئة الولاية.
- يقدم المجلس آراء التي تقتضيها القوانين و التنظيمات و يمكنه طرح اقتراحات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص و ذلك في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.
- يعد المجلس مخطط للتنمية على المدى المتوسط، يبين أهداف و البرامج و الوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة و البرامج البلدية للتنمية، و يعتمد هذا المخطط كإطار للترقية و العمل من أجل التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للولاية، كما يطور أعمال التعاون و التواصل مع المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين و البحث العلمي و الإدارات المحلية و ترقية التواصل لضمان محيط ملائم للاستثمار.

¹ المواد من 75 إلى 87 من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق، ص ص (16، 17).

- يساعد تقنيا و ماليا بلديات الولاية في مشاريع تزويد بالمياه الصالحة للشرب و تطهير و إعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي.
- يبادر المجلس بوضع حيز التنفيذ كل عمل يتعلق بترقية و حماية الأراضي الفلاحية و تنمية الري المتوسط و الصغير
- يبادر بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق و المسالك الولائية و تصنيفها و إعادة تصنيفها وفقا للشروط المحددة في التنظيم.
- الاتصال مع هياكل استقبال الاستثمار و تشجيع التنمية الريفية و لاسيما في مجال الكهرباء و فك العزلة.
- يشجع و يساهم في النشاط الاجتماعي و الثقافي من خلال:¹
 - ترقية التشغيل.
 - احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية و انجاز تجهيزاتها التي تتجاوز إمكانيات البلديات.
 - يساهم في مخطط تنظيم الإسعافات و الكوارث و الآفات الطبيعية و الوقاية من الأوبئة و مكافحتها.
 - يساهم مع البلديات في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان التحكم في النمو الديمغرافي، حماية الأم و الطفل، مساعدة الطفولة، مساعدة المسنين و الأشخاص و الذوي الاحتياجات الخاصة، مساعدة المحتاجين و التكفل بالمتشردين.
 - يساهم في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية و الرياضية و الترفيهية و الخاصة بالشباب و حماية التراث التاريخي و الحفاظ عليه.
 - يسهر على حماية القدرات السياحية للولاية و تثمينها و تشجيع الاستثمار فيها.
 - يساهم في انجاز برامج السكن و التنسيق مع البلديات للقضاء على السكن الهش و إعادة تأهيل الحضيرة العقارية المبنية و الحفاظ على الطابع المعماري.
- مهام المجلس الجهوي قبل صدور مجلة الجماعات المحلية في تونس:
- ينظر المجلس الجهوي في كل المسائل التي تتعلق بالولاية في الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و التربوية و تتولى خاصة:¹

¹ المواد من 93 إلى 101 من قانون الولاية 12-07، نفس المرجع السابق، ص18.

- إعداد مخطط جهوي للتنمية و ينصهر في إطار المخطط القومي للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية.
- إعداد أمثلة التهيئة العمرانية في مناطق غير البلدية و إبداء الرأي في المثال التوجيهي للتعمر فيما يخص دائرة الولاية.
- إبداء الرأي في البرامج و المشاريع التي ستتجز بالولاية من طرف الدولة أو المؤسسات العمومية أو كلما طلبت السلط المركزية هذا الرأي في المواضيع التي تهم الولاية.
- البت في مختلف البرامج الجهوية للتنمية و السهر على انجازها.
- السهر على انجاز المشاريع ذات الصيغة الجهوية التي تضبطها الوزارات المعنية بعد استشارة المجلس الجهوي، و تحدد بأمر أصناف المشاريع ذات الصيغة الجهوية.
- التنسيق بين البرامج الجهوية و البرامج القومية بالجهة و برامج البلديات بالولاية.
- دفع التعاون مع البلديات بالولاية و السهر على انجاز مشاريع مشتركة.

يعد المجلس الشعبي الولائي أعلى مجلس لامركزي في التنظيم الإقليمي للدولة الجزائرية، نجد بالطرح الذي جاء به القانون ليحدد صلاحيات و مهام المجلس تفصيلا في الشأن العام المحلي بالشكل الذي يضمن تنمية، ترقية و المساهمة في الأنشطة الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية لإقليم لولاية، فنجدها تتحصر في أفاظ المبادرة ، المساهمة، المساعدة، التخطيط، الاتصال و هو ما يتوافق مع مكانة المجلس في التنظيم الإقليمي (الجهوي) فهو ليس بموضع التنفيذ المطروح للبلدية فهو ينشط في التنفيذ خارج نطاق صلاحيات و قدرات البلدية.

لقد جاء الطرح القانوني التونسي في تحديد مهام المجلس الجهوي مختلفاً عن نظيره الجزائري، حيث جاء تحديده بالاختصاص العام ثم حدد بعبارة "و خاصة" بتعداد صلاحيات معينة تقيد الاختصاص العام، هذا الطرح القانوني لقي استهجاناً من الفقهاء التونسيين قبل دستور 2014 من بينهم الأستاذ "لطفي طرشونة" الذي يرى فيه تقويضا لامركزية من خلال الفصل 71 من دستور 1959² الذي ترك للمشروع الحرية في تحديد شروط إدارة الشؤون المحلية في المجالس الجهوية والبلدية و مختلف الهياكل الأخرى³،

¹ الجمهورية التونسية، قانون أساسي عدد 11 المؤرخ في 04 فيفري 1989 يتعلق بالمجالس الجهوية، (الرائد الرسمي، عدد10، المؤرخ في 10 فيفري 1989)، ص ص (218، 219).

² ينصل الفصل 71 من دستور 1959 على أنه: "تمارس المجالس البلدية و المجالس الجهوية و الهياكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية المصالح المحلية حسبما يضبطه القانون".

³ Lotfi, Tarchona, *op cit*, p212.

أما الأستاذة "صبرية سخيري" فتري بأن تجاوز الحصر ينبغي أن يكون مكرسا لاحقا ضمن هياكل الجهة¹، كون ذلك مخالفا للمبدأ العام للإدارة المحلية.

جاءت مجلة الجماعات المحلية لتغيير أسلوب تحديد اختصاصات الجماعات المحلية حسب الفصل 134 من دستور 2014 الذي ينص على: "تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات ذاتية و صلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية و صلاحيات منقولة منها. توزع الصلاحيات المشتركة و الصلاحيات المنقولة استنادا إلى مبدأ التفريع"².

و عليه تقسم الصلاحيات الجماعات المحلية إلى ثلاث أصناف: صلاحيات ذاتية تخص الجماعات المحلية، صلاحيات مشتركة بين الجماعات المحلية و السلطة المركزية و صلاحيات منقولة من السلطة المركزية إلى مختلف أصناف الجماعات المحلية.

الصلاحيات الذاتية: و كما أشرنا سابقا في للجماعات المحلية مصالح متميزة ينجر عنها الاعتراف لها بالشخصية الاعتبارية فالبلديات يمكن أن يشار لها باختصاصات المتأتية من قريبا من المواطنين، أما الجهة فهي حريصة على التوازن و التكافؤ بين مختلف أجزائها بما تمثله من إطار للتضامن و كصاحبة للدور التعديلي أما الإقليم فهو معني بالتهيئة الترابية و بالتالي التخطيط الإقليمي و التنمية الاقتصادية في مختلف المجالات.³ و قد سمحت مجلة الجماعات المحلية للسلطة المركزية بممارسة جانبها من هذه الصلاحيات بطلب من جماعة محلية معينة، كما يمكن لممثل السلطة المركزية ممارسة ذلك حسب الإجراءات و الشروط المنصوص عليها في القانون.⁴

الصلاحيات المشتركة: و في طبيعة الأمر فإننا أمام اللامركزية الإدارية و التي تسمح بالسلطة المركزية تطبق و توجه مختلف سياسات عامة و البرامج على كافة أقاليم الترابية، و تدخل السلطة المركزية في

¹ صبرية، سخيري زروق، ((الجهة: أي صلاحيات))، مجلة الأحداث القانونية، عدد 23، كلية الحقوق و العلوم السياسية بتونس، 2013.

² دستور تونس 2014، مرجع سابق، ص 34.

³ منى، كريفى، ((الاستقلالية مبدأ من المبادئ الدستورية للسلطة المحلية))، مركز الدراسات الإستراتيجية و الدبلوماسية، على الرابط: <https://2u.pw/UOKIMr> ، 2020/08/16.

⁴ الفصل 14 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1711.

المصلحة المحلية يكون على أساس التعاون و التنسيق مع الجماعات المحلية على أساس ترشيد الإنفاق العمومي و الأداء الأفضل للخدمات.¹

الصلاحيات المنقولة: فهي صلاحيات في الأصل من اختصاص السلطة المركزية، و بحكم تسريع و تسهيل الخدمة تحيلها إلى الجماعات المحلية للقيام بها، و مبدأ التفريغ المعتمد في توزيع الصلاحيات المشتركة و المنقولة يعطي الأسبقية و الأولوية للوحدات الترابية الدنيا على حساب الوحدات العليا حيث يجعل من الجهة الأصل و الدولة فرع²، و ينصح بإدراج مع هذا المبدأ معايير أخرى أثناء التوزيع تكسبه بعدا تطبيقيا بالتنصيص على المحتوى مثل طبيعة المهمة و المعطيات المتصلة بالكفاءة و الجدارة و التكلفة³.

جاء الفصل 134 بإيضاح أساس انساب الصلاحيات للجماعات المحلية دستوريا و تُركّ تحديدها للمشرع، و قد تم ذلك في مجلة الجماعات المحلية في 2018 بتعديل الصلاحيات الذاتية، المشتركة و المنقولة لكل جماعة محلية من بينها الجهة، حسب الفصل 299 منها و الذي ينص على: "يسير الجهة مجلس جهوي منتخب طبقا للقانون الانتخابي" فإن صلاحيات المجلس الجهوي هي نفسها صلاحيات الجهة المطروحة في الفصول 296، 297، 298 من المجلة.

بالتالي تصبح أحكام الفصل 2 من القانون الأساسي عدد 11 لسنة 1989 المتعلق بالمجالس الجهوية ملغاة بأحكام الفصول السابقة للقانون الأساسي المتعلق بمجلة الجماعات المحلية، تتجه الدولة التونسية بناء عن ما سبق إلى التدقيق في التخصص (الاختصاص) بعيدا عن الأحكام و العبارات الفضفاضة التي لا يمكن من خلالها تحديد المسؤوليات، و حصر ذلك يخلق ميدانا أو مجالا خاصا لا يمكن أن تتجاوزه السلطات الأخرى⁴.

➤ مهام المجلس الجهوي حسب مجلة الجماعات المحلية 2018 في تونس:

¹ الفصل 13 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع، ص 1711.

² نجيب، الحجيوي، ((مبدأ التفريغ و توزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية و الجهات بالمغرب))

³ المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، دليل السلطة المحلية في تونس، ب ب ن: المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، ب س ن، ص 26.

⁴ صديرة، سخيري زروق، مرجع سابق، ص 23.

يتمتع المجلس الجهوي باعتباره المسير الجهة بصلاحيات ذاتية، صلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية و صلاحيات منقولة كالتالي:

الصلاحيات الذاتية: تتمثل في:¹

- وضع مخططات لدفع التنمية بالجهة باعتماد آليات الديمقراطية التشاركية مع مراعاة مقتضيات التنمية المستدامة و الاقتصاد الأخضر؛
- السهر على تسيير مختلف الخدمات و التجهيزات العمومية ذات البعد الجهوي و المتعلقة خاصة بمسالك التوزيع و البيئة و الثقافة و الرياضة و الشباب و الشؤون الاجتماعية و التشغيل و المسنين لفائدة متساكني الجهة و المؤسسات و الجمعيات المنتصبة بها و صيانة المنشآت الخاصة بها؛
- تنظيم النقل غير الحضري داخل لجهة و دعمه و العمل على تحسين خدماته.

الصلاحيات المشتركة: تتمثل في:²

- وضع مخططات للتهيئة الترابية بالجهة وفق القانون الجاري به العمل باعتماد آليات التشاركية المناسبة.
- انجاز التجهيزات العمومية ذات البعد الجهوي و المتعلقة خاصة بمسالك التوزيع و البيئة و الثقافة و الرياضة و لشباب و الشؤون الاجتماعية و التشغيل و المسنين؛
- انجاز المناطق الصناعية و الحرفية و التجارية و السياحية بالتنسيق مع المنشآت العمومية المختصة.
- الإحاطة بالمستثمرين المنتصبين بالجهة و دعم باعني المشاريع بها؛
- المحافظة على المناطق الطبيعية و الأثرية و العمل على تثمينها ثقافيا و اقتصاديا؛
- دعم الأنشطة الثقافية و الرياضية و الاجتماعية بالجهة؛
- وضع برامج للتكوين المهني تراعي الخصوصيات الجهة و دعمها للمساعدة على تشغيلية الشباب بالتعاون مع المؤسسات التعليمية و المؤسسات الاقتصادية؛
- تنظيم النقل الحضري ذي البعد الجهوي؛

¹ الفصل 296 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1747.

² الفصل 297 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع، ص 1748.

- دعم انفتاح المؤسسات التعليمية و مؤسسات التكوين المهني و المؤسسات الجامعية و مراكز البحث العلمي على محيط الاقتصادي و الثقافي بالجهة؛
- متابعة وضع سوق الشغل بالجهة و اتخاذ المبادرات للتشجيع على خلق مواطن الشغل؛
- دفع الحوار الاجتماعي و المساهمة في فض النزاعات الشغلية على مستوى الجهة؛
- وضع مخططات تعنى بالهجرة و التونسيين بالخارج.

الصلاحيات المنقولة: تتمثل في:¹

- صيانة البنية الأساسية و المباني العمومية و التجهيزات العمومية و المرافق ذات البعد الجهوي وتهيئتها؛
- دعم النشاط الاقتصادي الفلاحي و الصناعي و التجاري و الاستثمار بالجهة؛
- و يقترن وجوبا كل نقل لصلاحيات بتحويل الموارد المالية و البشرية الضرورية لممارستها.

لا يبتعد كثيرا الطرح الجديد الذي أتى المشرع التونسي من صلاحيات للمجلس الجهوي عن ما جاء به المشرع الجزائري بخصوص صلاحيات المجلس الشعبي الولائي، حيث يوكل للهيئة المنتخبة في الجهة و الولاية مهام لحرص، التعاون، التنسيق و التخطيط في كل جانب يأتي بثماره على التنمية، و قد ركز المشرع التونسي في طرحه أكثر على إدارة الجهة لملف التشغيل في محاولة لتقليل من مشكلة البطالة التي كانت الدافع القوي للانفجار الاجتماعي في 2011.

كما طرح جانبا يشكل فارقا واضحا بين البلدين ألا و هو التخطيط في شؤون الهجرة و التونسيين في الخارج، و من المؤلف و المعتاد أن إدارة تلك الشؤون تدخل في خضم اختصاص السلطة المركزية، و بذلك تم كسر المؤلف باشتراك الجهة في إدارة ذلك لتحقيق النجاعة و تسهيل الأمور الإدارية لتلك الشؤون، و قد ترك المشرع الحرية للبلديات في تقرير إشراك الجهة في ممارسة صلاحياتها² على عكس المشرع الجزائري الذي يضع ذلك من ضمن أولويات و صلاحيات المجلس الشعبي الولائي.

➤ لجان المجلس الشعبي الولائية و المجلس الجهوي:

¹ الفصل 298 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع السابق، ص1748.

² ينص الفصل 18 من مجلة الجماعات المحلية 2018 على الآتي: "تتمتع البلدية بالاختصاص المبدئي العام لممارسة الصلاحيات المتعلقة بالشؤون المحلية و تمارس الصلاحيات التي يسندها لها القانون سواء بمفردها أو بالاشتراك مع السلطة المركزية أو بالتعاون مع الجماعات المحلية".

تساعد اللجان في المجالس التمثيلية عموماً في تصريف أعمال المجلس بشكل منظم، بحيث تضم هذه اللجان مجموعات صغيرة من الأعضاء يتم اختيارهم إما على أساس مؤقت أو دائم لفحص و دراسة العديد من القضايا و الموضوعات بشكل أفضل من دراستها على مستوى المجلس كله.

حدد المشرع في الدولتين الجزائرية و التونسية عدد اللجان الدائمة و اختصاصاتها في المجالس التمثيلية المحلية كما فتح المجال للمجالس لتشكيل لجان خاصة لدراسة مواضيع و مسائل أخرى تهم الولاية و الجهة في إطار صلاحياتها كما هو موضح في الجدول التالي:

| اللجان الدائمة في المجلس الجهوي ² | اللجان الدائمة في المجلس الشعبي الولائي ¹ |
|---|--|
| المالية و الاقتصاد و متابعة التصرف | التربية و التعليم العالي و التكوين المهني |
| النظافة و الصحة و البيئة | الاقتصاد و المالية |
| الشؤون الاجتماعية و الحوار الاجتماعي | الصحة و النظافة و حماية البيئة |
| الشؤون العائلية، الطفولة و الأفراد فاقد السند العائلي | الاتصال و تكنولوجيا الإعلام |
| الفنون الثقافية، التراث، التربية و التعليم | تهيئة الإقليم و النقل |
| البنية الأساسية و التهيئة الترابية | التعمير و السكن |
| الشؤون الإدارية و إسداء الخدمات و النقل | الري و الفلاحة و الغابات و الصيد البحري و السياحة |
| الشباب و الرياضة و العمل التطوعي | الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الشؤون الدينية و الوقف و الرياضة و الشباب |
| المساواة و تكافؤ الفرص بين الجنسين | التنمية المحلية، التجهيز، الاستثمار و التشغيل |
| الديمقراطية التشاركية و الحوكمة المفتوحة | //////////////////// |
| التعاون اللامركزي | //////////////////// |

الجدول رقم (03): يوضح تركيبة اللجان الدائمة في المجلس الشعبي الولائي و المجلس الجهوي

يلاحظ من الجدول رقم (02) أن اللجان الدائمة في المجلس الشعبي الولائي أكثر تخصص في تقسيم العمل لإدارة الشأن المحلي، أما اللجان الدائمة في المجلس الجهوي فهي تعكس سياسات عامة

¹ المادة 33 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص 11.

² الفصل 308 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1749.

معينة تتبنى الدول فيها المقاربة المجتمعية في تسيير المجالس المحلية و التركيز على الشأن الاجتماعي للمواطن، بحيث يقر بخمس (5) لجان تختص بذلك من أصل إحدى عشر (11) لجنة (لجنة الشؤون الاجتماعية و الحوار الاجتماعي، شؤون العائلة و الطفولة و الأفراد فاقدى السند العائلي، الفنون الثقافية و التراث و التربية و التعليم، المساواة و تكافؤ الفرص بين الجنسين، الشباب و الرياضة و العمل التطوعي).

عقب الانتفاضة الشعبية التي شهدتها تونس في مطلع 2011 و مآلها الذي أدى إلى تغيير النظام السياسي، سعت الدولة على بناء المؤسسات السياسية و الإدارية لقيام نظام سياسي جديد بما يتماشى مع عملية التحول الديمقراطي و التقرب من أكثر من المواطن و حل مشاكل التنمية.

عززت تلك السياسات بإقرار لجنة أخرى دائمة في المجلس تتكفل بالديمقراطية التشاركية و الحوكمة المفتوحة و تحرص على إشراك المواطنين في دائرة الحكم، بحيث يشير مفهوم الحوكمة المفتوحة إلى ضرورة العمل على التعاون و إشراك المواطنين و المجتمع المدني في اتخاذ القرارات بالاستماع لاقتراحاتهم و آرائهم و تمكينهم من الوصول إلى المعلومة و إعطائهم حق المساءلة، و قد أشير إلى إشراك ممثلين عن المجتمع المدني و التنظيمات المهنية في عمل اللجان الخاصة (غير قارة) كسياق متصل بالإدارة الحكومية المفتوحة¹.

يؤكد إقرار لجنة دائمة على مستوى المجلس الجهوي تتكفل بالمساواة و تكافؤ الفرص بين الجنسين، ترجيح المبدأ السياسي على مبدأ الإداري في تعداد و تقسيم اللجان، فالتوجه السياسي الجديد² يولي أهمية

¹ تنص الفقرة الثانية من الفصل 308 لمجلة الجماعات المحلية على الآتي: "للمجلس تشكيل لجان غير قارة يعهد إليها دراسة مواضيع محددة و يشارك أعمالها ممثلون عن المجتمع المدني و التنظيمات المهنية".

² احتضنت البلاد التونسية يومي 24-26 أفريل منتدى دولي للمساواة بين الجنسين الذي نظّمته وزارة المرأة و الأسرة و الطفولة و كبار السن بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للمرأة و الوكالة السويدية للتنمية و التعاون الدولي، حيث أشار من خلاله رئيس الحكومة "يوسف الشاهد" إلى العديد من الإصلاحات بخصوص مكانة المرأة منها القانون الأساسي لمناهضة العنف ضد المرأة المصادق عليه في 2017، إحداث مجلس نظراء للمساواة و تكافؤ الفرص بين الجنسين و هو مؤسسة استشارية تعمل على دمج مقاربة النوع الاجتماعي في التخطيط و البرمجة و التقييم و الميزانية للقضاء على جميع أشكال التمييز بين الجنسين، كما أشار إلى خطة عمل لتنفيذ قرار 1325 حول المرأة و السلم و الأمن الذي يهدف إلى تفعيل مشاركة المرأة و تمثيلها في جميع مستويات صنع القرار و أثناء المفاوضات، فضلا عن أخذ التدابير اللازمة لحمايتها أثناء النزاعات، و قد سلط الضوء حول إطلاق برنامج "احمني" الذي سيسمح بإدماج نصف مليون امرأة ريفية في منظومة

كبيرة لتعزيز مكانة المرأة في كافة المجالات السياسية، الاقتصادية و الاجتماعية، الأمر الذي يجعل من اللجنة هي المشرف العام على المستوى الجهوي في إدارة ملف المساواة بين الجنسين بإثارة كل ما يتعلق بذلك من تجاوزات أو تنقيحات في مداوات المجلس الجهوي.

تعكس لجان المجلس الجهوي بعداً سياسياً يصبو إلى تحقيق التنمية، فالاهتمام بالمشاكل الاجتماعية بالمواطن، و توظيف مقاربة الدولة و المجتمع، بالإضافة إلى التكفل بالمساواة بين الجنسين من خلال لجان تتولى مسؤولية تكييف تنفيذ ذلك على مستوى الجهوي، يظهر الجانب الإصلاحي للجماعات المحلية و هي خطوة جيدة تعزز المسار الديمقراطي في تونس.

أما عن اللجان الدائمة في مجلس الشعبي الولائي فهي تعبر عن تقسيم وظيفي للعمل لمختلف القطاعات التي تدخل ضمن صلاحيات المجلس و توظيفها لمختلف السياسات العامة و البرامج الوطنية. تتشكل اللجان الدائمة في المجلس الجهوي و المجلس الشعبي الولائي عن طريق التمثيل النسبي لأعضاء مختلف القوائم الفائزة بمقاعد في تلك المجالس، و قد أشار المشرع التونسي على خلاف نظيره الجزائري إلى إسناد رئاسة اللجنة المكلفة بالشؤون المالية والاقتصادية و متابعة التصرف إلى أحد أعضاء المجلس على ألا يكون ينتمي إلى قوائم رئيس المجلس الجهوي أو مساعده الأول، تسقط تلك القاعدة في حالة عدم تواجد قوائم انتخابية أخرى.¹

تعد لجنة الشؤون المالية و الاقتصادية من أهم اللجان من الناحية التسيير الإداري حيث يعهد لها دراسة و فحص و شؤون المالية و الاقتصادية في الجهة، و الظفر بالعضوية بها يعد من المكاسب التي تسعى كل القوائم الفائزة بمقاعد في المجلس للظفر بها، و عليه إسناد رئاسة هذه اللجنة إلى قائمة من غير قوائم التي ينتمي إليها رئيس المجلس أو مساعده الأول، قد يجنب احتكار الإداري للجهة من قبل قوائم معينة أو جهة سياسية معينة كون دراسة الشأن الإداري يدخل في أي عملية تنموية، تدارك الأمر يعد إجراء يصبو من خلاله المشرع التونسي إلى فعالية و نجاعة أكثر في التسيير.

➤ سير عمل المجالس الولائية و الجهوية في الدولتين

التغطية الاجتماعية. انظر: التلفزة التونسية، الشاهد يستعرض الإجراءات المتخذة في تونس من أجل تمكين المرأة و تجسيم

المساواة بين الجنسين يوم 2019/04/24، على الرابط: <https://2u.pw/IEeNzS>، 22/08/2020.

¹ الفصل 308 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1750.

يجتمع كل من المجلس الشعبي الولائي في الجزائر و المجلس الجهوي في تونس في دورة عادية مرة كل ثلاث أشهر، و في دورات غير عادية كلما اقتضت الحاجة إلى ذلك بطلب من رئيسا المجلسين أو بطلب من ثلث (1/3) أعضائهما، أو بطلب من الوالي بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، أو بطلب من عشر (10) ناخبين مسجلين بالسجل الانتخابي للجهة.¹

يعقد المجلس الشعبي الولائي اجتماعه بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، إن لم يكتمل النصاب بعد الاستدعاء الأول فإن المداورات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة (5) أيام على الأقل تكون صحيحة مهما كان عدد الحضور، أما بالنسبة للمجلس الجهوي يشترط لعقد اجتماعه حضور أغلبية أعضائه و في حال عدم اكتمال النصاب بعد الاستدعاء الأول فالمداورات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق ثلاث (3) أيام تكون صحيحة مهما كان عدد الحضور.²

يسمح القانون الجزائري لعضو المجلس الشعبي الولائي أن يوكل أحد أعضاء المجلس من اختياره ليصوت نيابة عنه، بينما القانون التونسي لا يسمح بذلك و يجرى التصويت بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين فقط، على أن لا تقل هذه الأغلبية عن ثلث (1/3) أعضاء المجلس الجهوي.

عند مناقشة الجانب المالي للجهة في المجلس الجهوي، يترأس الجلسة عضوا من أعضاء ينتخبه المجلس و يمكن لرئيس الجهة حضور المناقشات و لكن لا يمكنه الحضور عند الاقتراع و التصويت.³ يكتمل هذا الإجراء مع إجراء عدم انساب رئاسة لجنة الشؤون المالية و الاقتصادية إلى قائمة ينتمي إليها رئيس الجهة أو مساعده الأول؛

أراد المشرع التونسي بأن يكون الشأن المالي و الاقتصادي يخضع لإرادة المجلس المنتخب بعيداً عن تأثير رئيس الجهة، إلا أن كل من رئيس الجهة في تونس و الوالي في الجزائر يعدان مشروع ميزانية

¹ انظر:

- المواد 14، 15 من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق، ص 10.
- الفصل 311 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1750.

² انظر:

- المادة 19 من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق، ص 10.
- الفصل 316 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1750.
³ الفصل 314 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع، ص 1750.

الجهة أو الولاية و تكمن الإرادة هنا في المصادقة على المشروع،¹ لكن يبقى رئيس الجهة عضواً منتخباً بينما الوالي يمثل عدم التركيز الإداري و هذا ما يؤكد الفارق في تعزيز اللامركزية الإدارية بين البلدين.

ب. البلدية

تمثل البلدية في كلا النظامين الجزائري و التونسي الجماعة المحلية القاعدية، كما تمثل نظاماً متعارف عليه في أغلب النظم الإدارية سواء كانت نظم حكم محلي أو نظم إدارة محلية. عرف الأستاذ **عوابدي** البلدية بأنها "الجهاز أو الخلية التنظيمية الأساسية و القاعدية سياسياً، إدارياً، اجتماعياً و ثقافياً"، و كون أنها الخلية القاعدية، كون أنها الجماعة القاعدية فذلك ينطبق على الدولتين الجزائرية و التونسية، يشير الدستور الجزائري 2020 في المادة 17 في فقرتها الثانية أن: "البلدية هي الجماعة القاعدية" و يشير الدستور التونسي 2014 في الفصل 131 بأن: تتجسد اللامركزية في جماعات المحلية تتكون من بلديات، جهات و أقاليم" في إشارة إلى ترتيب التصاعدي للجماعات المحلية التونسية.

يعرف الأستاذ **سالم كيرير المرزوقي** البلدية بخصائصها الأربع التالية:² "البلدية جماعة محلية

قاعدية:

أ/ تتصرف بحرية في الشؤون البلدية.

ب/ تعمل في نطاق المخططات المعتمدة في تحقيق التنمية المتوازنة و المستدامة.

ت/ إسداء الخدمات لمنظورها.

ث/ الإصغاء لمشاكل مواطنيها و تشريكهم في تصريف الشأن المحلي".

إذا كانت البلدية تتصرف بحرية فإن الشخصية المعنوية و الاستقلالية الإدارية و المالية تضمن لها ذلك، و إذا كانت تعمل على تحقيق التنمية المتوازنة و المستدامة و إسداء الخدمات و الإصغاء للمواطنين و تشريكهم في الشأن المحلي فإنها تنشط في جميع مناحي الحياة المجتمعية للمواطن (السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية و الثقافية)، و هذا يؤكد الصفة الأساسية للبلدية في أدائها المحلي.

¹ انظر: - الفصل 334 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع، ص 1753.

- المادة 107 من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق، ص 19.

² سالم، كيرير المرزوقي، التنظيم السياسي و الإداري في الجمهورية الثانية، مرجع سابق، ص 262، ص 263.

في سياق متصل، يمكن تكييف تعريف أستاذ عوابدي مع طرح الأستاذ سالم كيرير المرزوقي بتعريف البلدية كالتالي: "جماعة محلية القاعدية و الأساسية سياسيا، اقتصاديا، اجتماعيا و ثقافيا"، و هذا الطرح يتناسب مع التنظيم الإداريين الجزائري و التونسي.

يسير البلدية مجلس منتخب من طرف الساكنة المحلية، و يتم تحديد أعضاء المجلس بحسب عدد السكان الدائرة الترابية للبلدية على النحو التالي:

| تركيبه المجلس البلدي التونسي ² | | تركيبه المجلس الشعبي البلدي الجزائري ¹ | |
|---|-------------|---|----------------------|
| عدد السكان في البلدية | عدد الأعضاء | عدد السكان في البلدية | عدد الأعضاء |
| أقل من 10000 نسمة | 12 عضوا | أقل من 10000 | 13 عضوا |
| بين 10001 نسمة إلى 25000 نسمة | 18 عضوا | بين 10000 نسمة إلى 20000 نسمة | 15 عضوا |
| من 25001 نسمة إلى 50000 نسمة | 24 عضوا | بين 20001 نسمة إلى 50000 نسمة | 19 عضوا |
| من 50001 نسمة إلى 100000 نسمة | 30 عضوا | بين 50001 نسمة إلى 100000 نسمة | 23 عضوا |
| من 100001 نسمة إلى 300000 نسمة | 36 عضوا | بين 100001 نسمة إلى 200000 نسمة | 33 عضوا |
| من 300001 نسمة إلى 500000 نسمة | 42 عضوا | يساوي أو يفوق 200001 نسمة | 43 عضوا |
| أكثر من 500000 نسمة | 60 عضوا | //////////////////// | //////////////////// |

الجدول رقم (04): يوضح عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية و عدد أعضاء المجالس الجهوية

حسب عدد السكان

¹ المادة 80 من الأمر 21-01 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، ص 28.
² الفصل 117 مكرر من القانون الأساسي 17-07 المتعلق بتتقيح و إتمام القانون الأساسي للانتخابات و الاستفتاء، مرجع سابق، ص 571.

من المعطيات السابقة، نجد تقسيم الفئات السكانية في البلديات التونسية أكثر منه في البلديات الجزائرية و ذلك بفارق فئة واحدة لأكثر من 500000 نسمة، حسب الملق رقم... نجد بلدية تونس لوحدها يتواجد بها قرابة 638845 نسمة و هي البلدية الوحيدة المعنية بهذه الفئة، أما في الجزائر و حسب الملق رقم ... نجد 9 بلديات يفوق عدد سكانها 200000 نسمة من بينها بلدية قسنطينة التي يتراوح عدد سكانها بين 300001 إلى 500000 نسمة بمعدل 448374 نسمة، كما نجد من بينها بلدية وهران يتجاوز عدد سكانها 500000 نسمة بمعدل 609940 مع ذلك التنظيم الجزائري يحتفظ لتلك البلدية بالتقسيم الذي يفوق 200000 نسمة بتمثيل 43 عضو في المجلس البلدي.

نجد الفارق في التمثيل غير محسوس بين الدولتين، كون أن التقسيمات الفئوية لتعداد السكان غير متكافئة و هي في مجملها متقاربة و متناسبة حسب تقدير التفاوت، بالنسبة للحالة الجزائرية فإن التمثيل لأكثر من 500000 نسمة هو نفسه بالنسبة لأكثر من 200000 نسمة فمن غير المعقول أن يكون تمثيل سكان بلدية وهران الذي يتعدى 600000 نسمة هو نفسه التمثيل بالنسبة لبلديات التي تحتوي على تعداد سكاني يتراوح بين 200000 إلى 300000 نسمة.

بالنسبة للحالة التونسية نجد الفارق في التمثيل بين التقسيمات الفئوية على التوالي 6 أعضاء بينما الفئة الأخيرة من التقسيم و التي تخص بلدية تونس حسب الملق رقم .. و التي تعداد سكانها يقدر ب638845 نسمة، و التي يكون الفارق بينها و بين الفئة التي قبلها ب حوالي 18 عضو و بفارق تقريبا 130000 نسمة و بالتالي يكون 60 عضو في المجلس البلدي غير متناسب مع الطرح الذي قسم به التمثيل للفئات السكانية الأخرى.

تعتبر البلدية الجماعة القاعدية المحلية و معنى القاعدية يعكس ارتباطها بشكل مباشر بالمواطن من خلال التكفل بإدارة و تنظيم الشأن المدني و التتموي له، و عليه يكون أساس الممارسات التي تصدر من البلدية في المصاف الأول من الناحية السياسية تتجسد في الإرادة التنظيمية من خلال تحديد اختصاص و صلاحيات البلدية.

➤ **صلاحيات البلدية في الجزائر:**

يمكن إيجاز صلاحية البلدية الجزائرية في النقاط التالية:¹

- إعداد برامج السنوية المتعددة السنوات الموافقة للعهد و يصادق عليها في إطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم، و كذا المخططات التوجيهية القطاعية.
- إبداء الرأي في أي مشروع أو استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية لاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية و التأثير في البيئة و السهر على ذلك.
- يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية و يتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز و بعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية و مخططها التنموي، و اتخاذ التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار.
- حماية التربة و الموارد المائية و السهر على الاستغلال الأفضل لهما.
- الموافقة على إنشاء أي مشروع يحتمل الأضرار بالبيئة و الصحة العمومية في إقليم البلدية بإنشاء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع لأحكام المتعلقة بحماية البيئة.
- تتولى البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة:
 - التأكد من تخصيصات الأراضي و قواعد استعمالها.
 - السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز و السكن.
 - السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.
- حماية التراث المعماري و الحفاظ على الوعاء العقاري و منح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية و الاستثمار الاقتصادي.
- تبادر البلدية بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل و لتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها و كذا العمليات المتعلقة بسيرها و صيانتها.
- القيام أو المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية، التجارية أو الخدماتية.
- توفير الشروط التحفيزية للترقية العمومية، كما تبادر و تساهم في ترقية برامج السكن.

¹ المواد من 107 إلى 122 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص ص (17، 18).

- تقوم بتعريف الفضاء الأهل طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما لاسيما منها المتعلقة بالمجاهد و الشهيد (تسمية كافة المجموعات العقارية السكانية على إقليم البلدية).
- تساهم البلدية إلى جانب الدولة في التحضير و الاحتفال بالأعياد الوطنية.
- انجاز مؤسسات التعليم الابتدائي و المطاعم المدرسية و السهر على توفير وسائل نقل التلاميذ و التأكد من ذلك.

تقوم البلديات في حدود إمكانياتها بالتالي:¹

- اتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى و الرياض و حدائق لترقية و التعليم التحضيري و التعليم الثقافي و الفني.
- المساهمة في انجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية و الشباب و الثقافة و التسلية التي يمكن الاستفادة من المساهمة المالية للدولة.
- اتخاذ كل تدابير التي ترمي إلى توسيع قدراتها السياحية و تشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها.
- تشجيع عمليات التمهين و استحداث مناصب الشغل.
- حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة و تنظيم التكفل بهما في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن و الحماية الاجتماعية.
- المساهمة في صيانة المساجد و المدارس القرآنية المتواجدة على ترابها و ضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.
- تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب و الثقافة و الرياضة و التسلية و ثقافة النظافة و الصحة و مساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة.

كما تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع و التنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة و النظافة العمومية و خاصة: توزيع مياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة و معالجتها، جمع النفايات الصلبة و نقلها معالجتها، مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، الحفاظ على صحة الأغذية و الأماكن و المؤسسات المستقبلية للجمهور، صيانة الطرقات و إشارات المرور، و

¹ المادة 122 من قانون البلدية 10-11، نفس المرجع سابق، ص18.

تتكفل البلدية بتحسين الإطار المعيشي للمواطن و تهيئة المساحات الخضراء و وضع العتاد الحضري و تساهم في صيانة فضاءات الترفيه و الشواطئ.¹

➤ صلاحيات البلدية التونسية:

انتهج المشرع التونسي نفس منهاج ضبط صلاحيات الجهة من خلال ضبطه لصلاحيات البلدية بتقسيمها إلى صلاحيات ذاتية، صلاحيات المشتركة و صلاحيات منقولة و هي كالتالي:

- الصلاحيات الذاتية للبلدية: تتمثل في النقاط التالية:²
- التعهد بخدمات و تجهيزات القرب.
- يدرس المجلس البلدي ميزانية البلدية و يوافق عليها و يصادق على عمليات الاقتراض و التصرف في الأملاك و تميمها.
- يختص المجلس البلدي بتصريف الشؤون البلدية من خلال البت في: التعهدات المالية، ضبط المعالم و الرسوم و مختلف الحقوق مهما كانت تسميتها بما فيها المرتبطة بتركيز علامات الإشهار بالتراب البلدي و الخدمات المسداة، القرارات ذات الطابع المالي بما فيها التقويت و التعويض و التسويغ و إسناد الاستغلال و المساهمة في المنشآت العمومية، شروط عقود الكراء التي تتجاوز مدتها السنتين، ترتيب إجراء الملك العمومي للبلدية من أنهج و ساحات عمومية و مساحات خضراء، إبرام الصلح.
- إعداد برنامج الاستثمار البلدي و برنامج تجهيز البلدية في حدود إمكانياته الذاتية و الإمكانيات الموضوعية على ذمته و باعتماد آليات الديمقراطية التشاركية.
- يقوم المجلس البلدي بكل التدابير اللازمة و الممكنة لدفع التنمية بالبلدية و استقطاب الاستثمار و خاصة انجاز البنى الأساسية و التجهيزات الجماعية أو تطويرها.
- يعد المجلس البلدي أمثلة التخطيط العمراني و السهر على احترام القواعد المتعلقة بالتهيئة الترابية، و يتولى إعداد الترتيب المحلية للبناء و الترتيب المتعلقة بالمحافظة على الخصوصيات المعمارية بالبلدية.
- يتولى المجلس البلدي إحداث المرافق العمومية البلدية و التصرف فيها و خاصة:
 - بناء و إصلاح الطرقات و أرصفتها و الحدائق و المنتزهات و المنابت و مرافقها.

¹ المادتان 123 و 124 من قانون البلدية 10-11، نفس المرجع السابق، ص 19.

² الفصول من 235 إلى 242 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص ص (1739، 1740).

- تهيئة الحدائق و المواقع و المساحات الخضراء و تجميل المدينة و إزالة مظاهر التلوث.
- تجميع الفضلات المنزلية و المشابهة لها.
- التتوير العمومي بالطرق و الساحات العمومية و مؤسسات البلدية.
- انجاز بناءات البلدية و الساحات العمومية و دور البلدية و غيرها من المنشآت البلدية و تعهدها و إصلاحها.
- انجاز شبكات التصرف في مياه الأمطار باستثناء منشآت الحماية من الفيضانات و تعهدها.
- انجاز الأسواق البلدية بجميع أصنافها و المعارض و التظاهرات التجارية و الثقافية و مراكز الاصطياف و الاستراحة و تنظيم طرق التصرف فيها و نشاطها.
- ضمان الوقاية الصحية و النظافة و حماية البيئة و اتخاذ الترتيب العامة في شأنها.
- اتخاذ القرارات المتعلقة بمقر البلدية و أملاكها و تسمية الساحات و الأنهج و المركبات البلدية و الحدائق.
- يتولى المجلس البلدي دعم كل الأعمال التي ترمي إلى تنشيط الحياة الاجتماعية و الثقافية و الرياضية و البيئية في البلدية عن المصالح البلدية و عن طريق المنظمات و الجمعيات التي تعمل في المجالات المعنية.
- يستشار المجلس البلدي و يبدي رأيه في كل مشروع يزعم انجازه في المنطقة البلدية من قبل الدولة أو الإقليم أو الجهة أو منشأة عمومية.
- الصلاحيات المشتركة بين البلدية و السلطة المركزية: تتمثل في:¹
 - تنمية الاقتصاد المحلي و دعم التشغيل.
 - المحافظة على خصوصية التراث الثقافي المحلي و تنميته.
 - القيام بالأعمال الملائمة لدفع الاستثمارات الخاصة و إقامة مناطق للأنشطة الاقتصادية.
 - انجاز التجهيزات الجماعية ذات الصبغة الاجتماعية و الرياضية و الثقافية و البيئية و السياحية كدور الثقافة و المتاحف و الملاعب الرياضية و غيرها من التجهيزات الرياضية و المسابح و المنتزهات و مصبات المراقبة و مراكز معالجة النفايات.
 - إحداث المنتزهات الطبيعية و صيانتها داخل تراب البلدية.
 - التصرف في الشريط الساحلي الواقع بتراب البلدية و تهيئته بالتنسيق مع المصالح المعنية.

¹ الفصل 243 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع السابق، ص ص (1740، 1741).

- انجاز شبكات التطهير و تعهدها.
- تعهد مجاري مياه الأمطار و الأودية و إصلاحها و تنظيفها و مدها و صيانة المنشآت الخاصة بالحماية من الفيضانات.
- النقل الحضري و المدرسي.
- صيانة مدارس التعليم الأساسي و المستوصفات و مراكز الصحة الأساسية.
- التدخل في البنايات المتداعية للسقوط.
- المحافظة على مناطق ارتفاع الملك العمومي البحري و تطبيق الترتيب المعمول بها.
- صيانة الطرقات التابعة للدولة العابرة للمناطق العمرانية بالتراب البلدي، باستثناء الطرقات السيارة.
- وضع برامج للإحاطة بالمهاجرين و التونسيين بالخارج.

■ الصلاحيات المنقولة إلى البلدية: تتمثل في هذه الصلاحيات في النقاط التالية:¹

- بناء المؤسسات و المراكز الصحية و صيانتها.
 - بناء المؤسسات التربوية و صيانتها.
 - بناء المنشآت الثقافية و صيانتها.
 - بناء المنشآت الرياضية و تجهيزها و صيانتها.
- يقترن وجوبا كل نقل لإحدى هذه الصلاحيات للبلدية بتحويل الموارد المالية و البشرية الضرورية لممارستها، و يتم انجاز المشاريع و المنشآت في إطار اتفاق تبرمه السلطة المركزية مع البلدية.

كما أشرنا مسبقا، يكاد الشأن البلدي يكون متشابها في كل الأنظمة الإدارية، كون أنها الإدارة المجالس المحلية الأقرب للمواطن، و كون أن الشأن المحلي متشابها في الأنظمة الإدارية المقارنة، إلا أن هناك ضوابط إدارية تعطي خصوصية للتنظيم البلدي في كل دولة، بالنسبة للدولتين الجزائرية و التونسية نجد الفارق في الصلاحيات البلدية بينهما في التدبير المالي.

حيث نجد التنظيم الجزائري يقيد التصرف المالي للمجلس البلدي في مجالات:²

- الميزانيات و الحسابات.
- قبول الهبات و الوصايا الأجنبية.

¹ الفصل 244 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع، ص1741.

² المادة 57 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق، ص12.

- اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

من خلال مصادقة الوالي عليها قبل التنفيذ، بينما نجد التنظيم التونسي يعطي كامل السيادة للمجلس البلدي في كل القرارات ذات الطابع المالي من ميزانية، تعهدات المالية و تصرف في الأملاك العقارية البلدية و في تنفيذها.

ينص الفصل 137 من الدستور التونسي 2014 على أن: "للجماعات المحلية حرية التصرف في مواردها حسب قواعد الحوكمة الرشيدة و تحت رقابة القضاء الإداري" و تكون رقابة الوالي على القرار المالي أو أي قرار بلدي باعتراض يرفع إلى المحكمة الإدارية الابتدائية و عليه فالرقابة المالية في التنظيم التونسي يمارسها القضاء الإداري و للوالي حق التدخل غير المباشر في ذلك؛

أما عن الاتفاقيات التوأمة و الوصايا الأجنبية، فذلك التنظيم التونسي يولي لها أهمية في التنظيم البلدي بحيث يسمح القانون للبلدية إبرام اتفاق تعاون مع أي جماعة أخرى قصد انجاز مشاريع مشتركة أو إسداء خدمات ذات مصلحة مشتركة في إطار التضامن أو الاقتصاد في الكلفة والجدوى أو انجاز الأعمال الفنية، كما يمكن إبرام اتفاق مع أي جماعة محلية تابعة لدول تربطها بالدولة التونسية علاقة دبلوماسية أو مع منظمات حكومية أو غير حكومية مهمة بتطوير اللامركزية و التنمية المحلية².

أما عن الرقابة القبلية عن تلك الاتفاقيات، بالنسبة إلى اتفاقيات التعاون بين البلديات فيما بينها هي غير معنية بتلك الرقابة بل يترتب عليها رقابة لاحقة، و بالنسبة إلى الاتفاقيات بالوصايا الأجنبية تعرض وجوبا على وزارة الشؤون الخارجية قبل عرضها مصادقة المجلس البلدي و هو نفس الإجراء المعمول به في التنظيم الجزائري³ لأن ذلك قد يمس بمبادئ سيادية تتعلق بالسياسة الخارجية أو النظام العام.

➤ لجان المجالس البلدية في الدولتين:

يكون تنظيم عمل المجالس البلدية في كلا البلدين يكون بتقسيم العمل ضمن لجان يحدد القانون المسائل المعروضة عليها، كما أن هذا الأخير يسمح في كلا البلدين بتشكيل لجان خاصة لدراسة مواضيع معينة في حدود الصلاحيات الممنوحة للمجالس.

¹ الفصل 12، الفصل 281 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص ص (1711، 1746).

² الفصل 40 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع، ص 1714.

³ المادة 171 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 23.

في الجزائر، حددت عدد لجان المجلس البلدي حسب الكثافة السكانية في إقليم البلدية كالتالي:¹

- 3 لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة أو أقل.
- 4 لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 إلى 50000 نسمة.
- 5 لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 إلى 100000 نسمة.
- 6 لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100000 نسمة.

تتكفل تلك اللجان بدراسة المواضيع التالية:²

- الاقتصاد و المالية و الاستثمار،
- الصحة و النظافة و حماية البيئة،
- تهيئة لإقليم و التعمير و السياحة و الصناعات التقليدية،
- الري و الفلاحة و الصيد،
- الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الرياضية و الشباب.

كما حدد عددها

أما تونس، فقد وضع المشرع الحد الأدنى لعدد اللجان بأربع لجان على الأقل، تعنى وجوبا بدراسة

12 مجالاً وهي:³

- الشؤون المالية و الاقتصادية و متابعة التصرف.
- النظافة و الصحة و البيئة.
- شؤون المرأة و الأسرة.
- الأشغال و التهيئة العمرانية.
- الشؤون الإدارية و إسداء الخدمات.
- الفنون و الثقافة و التربية و التعليم.
- الطفولة و الشباب و الرياضة.
- الشؤون الاجتماعية و الشغل و فاقدى السند و حاملي الإعاقة.

¹ المادة 31، من قانون البلدية 11-10، نفس المرجع، ص 10.

² نفس المرجع، ص 10.

³ الفصل 210 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1736.

- المساواة و تكافؤ الفرص بين الجنسين.
- الديمقراطية التشاركية و الحوكمة المفتوحة.
- الإعلام و التواصل و التقييم.
- التعاون اللامركزي.

و عليه في التنظيم الإداري التونسي يكون المجلس حر في تحديد عدد اللجان مهما كانت الكثافة السكانية في إقليم البلدية، كما أن تحديد الحد الأدنى للجانب يعد منطقيا من ناحية عدد المسائل المعروضة على المجلس وجوباً لدراستها و خاصة و أنها تتضمن بعض المسائل التي تحتاج إلى دراسة و عمل جديان و معمقان من طرف المجلس البلدي و التي بدورها تعزز مسار الإصلاحات في تونس، منها المساواة بين الجنسين، الديمقراطية التشاركية، الحوكمة المفتوحة، التعاون اللامركزي.

اعتمدت الدولة الجزائرية الكثافة السكانية في تحديد عدد اللجان و ذلك يعد أيضا منطقيا خصوصا من ناحية المسائل التي يخصها المشرع بالدراسة و العناية في عمل اللجان، كما أن عدد الأعضاء المجلس البلدي يكون بالتمثيل المتناسب مع الكثافة السكانية، من ناحية أن البلدية التي بها كثافة سكانية قليلة لا تحتاج إلى نفس اللجان بالنسبة لبلدية تحتوي على كثافة سكانية أكثر منها.

يبقى إدراج مسألة الديمقراطية التشاركية و الحوكمة المفتوحة كعمل اختصاصي للجان المجلس البلدي بياناً لحرص المشرع التونسي على إدماج البلدية في تجسيد الإصلاحات المتبناة دستور 2014 و إشراك المواطن في الحكم، التي في الأصل هي قاعدة مشاركة المواطنين في الحكم و تخصيص لجنة قائمة على العمل بذلك وجوباً نجد من خلاله ضماناً للتجسيد.

➤ سير عمل المجالس البلدي في الدولتين:

يجتمع المجلس البلدي الجزائري في دورة عادية كل شهرين¹ و يجتمع المجلس البلدي التونسي في دورة كل ثلاثة أشهر، كما يسمح النظامين الجزائري و التونسي² بإجراء دورات غير عادية كل ما اقتضت الضرورة ذلك، يكون هذا الإجراء في النظام الجزائري بطلب من رئيسه أو بطلب من ثلثي 2/3 أعضاء

¹ المادة 16 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 8.

² الفصل 216 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1737.

المجلس أو بطلب من الوالي،¹ أما في النظام التونسي يكون بطلب من رئيسه، أو بطلب ثلث 1/3 أعضاء المجلس أو بطلب من عشرة (10) ناخبين مسجلين في السجل الانتخابي للبلدية.²

إن تدخل الوالي الذي يمثل السلطة المركزية في استدعاء المجلس البلدي لعقد اجتماع في دورة غير عادية في النظام الجزائري يعد مساساً بركن أساسي من أركان اللامركزية الإدارية ألا و هي الاستقلالية الإدارية، و عليه سلطة تدخل الوالي في النظام الجزائري تتجاوز تدخله في عمل المجلس الولائي إلى المجلس البلدي.

بالنسبة أيضا إلى نصاب الأعضاء الذي يقر به لطلب دورة غير عادية، نجد في نصاب 2/3 المعمول به في النظام الجزائري أمر مثل من الناحية العملية يفضي بموافقة أكثرية الأعضاء و هذا النصاب يستعمل في نظام الاقتراع الذي يخص المسائل الحساسة و الحاسمة، يتأتى عقد دورة غير عادية لاقتضاء الضرورة، هذه الأخيرة تتطلب السرعة في الإجراءات و اتخاذ القرارات. يفصل النظام الجزائري في تلك الضرورة بحيث يكون هناك ضرورة خاصة بالشؤون البلدية و ضرورة خاصة بالظروف الاستثنائية، يقضي عقد دورة غير عادية بقوة القانون بالنسبة للظروف الاستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى.

أما المعمول به في النظام الإداري التونسي فهو نصاب ثلث 1/3 الأعضاء، و هو نصاب يتوافق مع اقتضاء الضرورة لتسهيل الإجراءات و تقديم الخدمات بأسرع وقت، خاصة وأن النظام التونسي لا يعمل بنظام التصويت بالوكالة مثل ما هو المعمول به في النظام الجزائري و لم يتم الفصل في الضرورة كما هو الحال في النظام الجزائري.

أدرج المشرع التونسي الناخبين كطرف بإمكانهم تقرير عقد دورة غير عادية متى ما توفر عشر (10) ناخبين مسجلين في السجل الانتخابي للبلدية راغبين في ذلك، و هي مبادرة جيدة تحتسب للدولة التونسية في مصاف الديمقراطية التشاركية بإشراك المواطنين في اتخاذ قرارات محلية مصيرية كعقد اجتماع للمجلس البلدي في دورة غير عادية في مقابل إشراك الوالي في النظام الجزائري الذي يمثل عدم التركيز و الهيئة الرقابية في النظام الإداري المحلي.

¹ المادة 17 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 8.

² الفصل 216 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1737.

اتخذ المشرع التونسي في تنظيمه لعمل المجلس البلدي نفس الإجراء المتخذ في المجلس الجهوي عند مناقشة الجانب المالي، حينها ينتخب المجلس رئيسا للجلسة و يمكن له حضور الجلسة و من ثمة عليه مغادرتها عند الاقتراع.¹ يكون هذا الإجراء لتحديد تأثير مركز رئيس البلدية في أي قرار مالي يخص تسيير إقليم البلدية، و عليه يكون التدبير المالي للشأن البلدي قرارا يعبر عن رأي الغالبية المطلقة لأعضاء المجلس البلدي.

يسمح النظامين الإداريين الجزائري و التونسي للبلديات بإحداث وحدات إدارية تابعة لها تضمن السير الحسن للخدمة العمومية، تسمى تلك الوحدات في النظام الجزائري بالمندوبيات و الملحقات البلدية، وفي النظام التونسي بالدوائر البلدية، و سيتم توضيح ذلك على النحو الآتي:

- **المندوبية البلدية في الجزائر:** و هي وحدة إدارية تابعة للبلدية، يتم إنشاؤها لاعتبارات انسجام المنطقة المحددة من الجانب العمراني و طبيعة الحاجات في مجال المرافق العمومية بالنسبة للبلدية الحضرية الكبرى، كذلك لاعتبارات الامتداد الجغرافي الشاسع و التجمعات الثانوية الموزعة عبر أقاليمها و نطاقات تأثيرها المعروفة خاصة التي تضمن فعالية المرفق العمومي و نجاعته.²

يتم إنشاء المندوبية البلدية بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي على أساس دراسة مسبقة تعدها البلدية بتشاور مع المصالح غير الممركزة المؤهلة لذلك، ترسل المداولة إلى الوالي كما ترسل أيضا إلى وزير المكلف بالجماعات المحلية مرفقة بملف المتعلق بها و برأي الوالي.³

تتولى المندوبية البلدية مهام المرفق العام و توفير الوسائل الضرورية للتكفل بشؤون المواطنين⁴، كما تتولى إعلام رئيس البلدية بالمسائل التي تهم المرفق العام دون تأخير و المساهمة في تحسين شروط معيشة السكان و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية البلدية.

¹ الفصل 218 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع السابق، ص 1738.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 16-258 المؤرخ في 10 أكتوبر 2016 الذي يحدد كليات إنشاء المندوبيات البلدية و تعيين حدودها و قواعد تنظيم المندوبيات و الملحقات البلدية و تسييرها، (الجريدة الرسمية، عدد 61، المؤرخة في 19 أكتوبر 2016)، ص 12.

³ المادة 5، المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 16-258، نفس المرجع، ص 13.

⁴ المادة 134 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق، ص 20.

يسير المندوبية عضواً منتخباً يتم اقتراحه من طرف رئيس البلدية و يعين بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي و يدعى المنتخب المعين بالمندوب ينشط تحت سلطة رئيس البلدية و يتلقى منه تفويضاً بالإمضاء لتسهيل تسيير الخدمة العمومية.¹ يقدم المندوب لرئيس البلدية تقريراً شهرياً حول نشاطات المندوبية و وضعية تسيير المرافق العمومية المفوضة له، كما يرفع له انشغالات الساكنة المحلية لإقليم المندوبية التي يكون في اتصال و تشاور الدائم معها.²

- **الملحقة البلدية في الجزائر:** هي وحدة إدارية تابعة للبلدية، تتولى مهام المرفق العمومي مثلها مثل المندوبية لكنها أقل منها شأنًا، كون أن قرار النهائي لإنشاء المندوبية يفصل فيه من قبل وزير المكلف بالجماعات المحلية، و عند إنشاء المندوبيات يتم إلغاء الملحقات البلدية الواقعة داخل النطاق الإقليمي للمندوبية.³

يتم إحداث الملحقة البلدية لصعوبة الاتصال بالمقر الرئيسي للبلدية و ذلك بسبب بعد المسافة أو ضروريات أخرى، و تحدث الملحقة البلدية بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي، ترسل إلى الوالي مرفقة بأسباب المبررة لإنشائها و الأثر المالي المترتب عن ذلك.

يسير الملحقة عضواً منتخباً من أعضاء المجلس الشعبي البلدي يعين من طرف رئيس البلدية و يحرص أن يكون من المقيمين في الإقليم المخصص للملحقة، يدعى العضو المعين "بالمندوب الخاص" و يتصرف حصرياً في حدود تفويض الإمضاء الذي يتلقاه من رئيس البلدية.⁴

- **الدائرة البلدية في تونس:** هي وحدة إدارية تابعة للبلدية، يسيرها منتخب يتم اختياره من بين أعضاء المجلس البلدي على أن يكون من بين ساكنة تلك الدائرة، يمنح لرئيس الدائرة البلدية صفة ضابط الحالة المدنية، و يمكن لرئيس البلدية أن يفوض له حق إمضاء الوثائق المتعلقة بالمسائل التي تهم الدائرة إلا المسائل المتعلقة بالقرارات الترتيبية و المجالات التي لا يمكن فيها التفويض قانونياً.⁵

¹ المادة 134، المادة 135 من قانون البلدية رقم 11-10، نفس المرجع، ص 20.

² المادة 12، المادة 13 من المرسوم التنفيذي 16-258، مرجع سابق، ص 13.

³ المادة 20 من المرسوم التنفيذي 16-258، نفس المرجع، ص 14.

⁴ المادة 138 من القانون 11-10، مرجع سابق، ص 20.

⁵ الفصل 227، الفصل 228، من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1739.

- تحدث على مستوى دائرة البلدية هيئة استشارية لا يقل أعضاؤها عن خمسة أعضاء يعينون من بين أعضاء المجلس البلدي بقرار من رئيس البلدية بعد مداولة المجلس تسمى بمجلس الدائرة، يرأس هذا الأخير رئيس الدائرة، يتولى مجلس الدائرة إبداء الرأي و تقديم مقترحات خاصة في المواضيع التالية:¹
- تركيز التجهيزات الجماعية ذات القرب و تهيئتها و المتعلقة بالثقافة و الرياضة و الشؤون الاجتماعية و الاقتصادية و التي تخص سكان الدائرة دون غيرها.
 - التصرف في التجهيزات الجماعية المتعلقة بالشؤون السابقة الذكر باتفاق بين المجلس البلدي و مجلس الدائرة بعد إعداد جرد لمحتوياتها.
 - إحداث أو مراجعة مختلف الوثائق و العمليات العمرانية التي تخص تراب الدائرة.
 - مقدار المساعدات المزمع إسنادها إلى مختلف الجمعيات و بقية الأفراد المنتفعين بمنطقة الدائرة.
 - البرامج السنوية المتعلقة بالنظافة و العناية بالبيئة و متابعة تنفيذها و المساهمة في إعداد برامج تحسن التجهيزات الأساسية و التهذيب العمراني.

يجتمع مجلس الدائرة وجوبا مرة كل شهر و كلما دعت الضرورة بدعوة من رئيسه أو بطلب من أغلبية أعضائه، تدون محاضر جلسات مجلس الدائرة في دفتر مرقم و يوقع وجوبا من طرف رئيس الدائرة و توجه تقارير و محاضر الجلسات إلى رئيس البلدية خلال 8 أيام من تاريخ انعقادها.² يضع مجلس الدائرة على ذمة الساكنة سجلا للأراء في شكل ورقي و الكتروني، و تنطبق كل الأحكام المتعلقة بحق النفاذ إلى المعلومة السارية على البلدية على الدائرة البلدية.³

ما يميز التنظيم الإداري التونسي عن نظيره الجزائري بالنسبة للإلحاق البلدي هو مجلس دائرة البلدية، هذا الأخير يمثل هيئة استشارية يتكون أعضاؤها أساسا من بين أعضاء المجلس البلدي ما يضمن تفعيل أداء الأعضاء، ذلك لأن الوظيفة الاستشارية تتطلب التقرب و التفاعل الميداني للخروج بحل حقيقي للمشاكل.

¹ الفصل 229، الفصل 230 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع، ص 1739.

² الفصل 231، الفصل 232 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع السابق، ص 1739.

³ الفصل 233 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع، ص 1739.

على غرار ذلك، تكمن أهمية الهيئة الاستشارية في أثرها على القرار البلدي بحيث يقوم العمل الاستشاري على تنظيم العلاقات بين الإدارة و محيطها مما يجعلها أكثر فعالية في خدمة أهداف الإدارة التي تدور دوماً حول تحقيق المنفعة العامة، و يمكن تحديد ذلك الأثر من خلال:

1- **طبيعة المهام الاستشارية:** يقدم مجلس الدائرة في التنظيم التونسي استشارة فيما يخص التصرف و تموضع التجهيزات البلدية المتعلقة بالشؤون الثقافية و الرياضية و الاقتصادية و الاجتماعية، في مجال العمران، النظافة و كذا تقدير المساعدات للجمعيات و الأفراد، تتأتى هذه الاستشارات بعد صدور القرار البلدي فهي توجيهية لتنفيذ القرار البلدي ذلك معقول من الناحية الإجرائية كون أن أعضاء مجلس الدائرة هم أعضاء فالمجلس البلدي أي أنهم مساهمين في التقرير البلدي. نجد معطى استشاري وحيد يمنحه المشرع التونسي لمجلس الدائرة، و هو اقتراح مشاريع الدائرة و برامج تحسن التجهيزات الأساسية و التهذيب العمراني، هذه الاستشارة لا تتأتى بعد صدور القرار البلدي بل يتم من خلالها و جيه إصدار القرار البلدي.

2- **نوعية الاستشارة:** لا يمكن التقليل من أهمية الاستشارة مهما كان نوعها فهي تمثل تعبيراً للحكم الصالح بكل مقوماته و أبعاده، قد حددت أنواعها بنوعين: الاستشارة الاختيارية، الاستشارة الإجبارية.

بالنسبة للاستشارة مجلس الدائرة البلدية في التنظيم الإداري التونسي فهي إجبارية على المجلس بنص قانوني بحيث يلزم مجلس الدائرة باجتماع كل شهر مرة أو بطلب أغلبية أعضائه و توجه محاضر الجلسات إلى رئيس البلدية خلال 8 أيام من تاريخ انعقادها، و يبقى أمر الأخذ بتلك الاستشارة يقرره المجلس البلدي كون انه هو صاحب السلطة التقديرية بأن يأخذ بها أو يخالفها.

ج. الإقليم: هو وحدة إدارية محلية مستحدثة في التنظيم الإداري التونسي أتى بها دستور 2014، هذه الوحدات لا نجد لها مثيل في التنظيم الإداري الجزائري، في حين نجد فلسفة الأقالمة في النظام التونسي أقرب لفلسفة الجهوية المتقدمة في النظام المغربي، كون المهمة الأساسية للأقاليم هي التهيئة الترابية من

خلال التخطيط الإقليمي و التنمية الاقتصادية أساساً¹ من خلال تحقيق الاندماج و التكامل التنموي و الاقتصادي المتوازن و العادل بين مختلف المناطق المكونة للإقليم².

وفقاً لدراسة أنجزها المعهد التونسي للدراسات الإستراتيجية يكون العدد الأمثل للأقاليم، خمسة أقاليم، يتم تقسيمها تبعاً للمقاييس التالية:³

- ✓ **البعد الجهوي و الدولي:** من خلال الربط بين المناطق الداخلية و الساحلية.
- ✓ **البعد الوظيفي:** من خلال قياس درجة الكثافة في تنقل السلع و الأشخاص.
- ✓ **النجاعة:** يجب أن يكون حجم الإقليم كفيلاً بتحقيق التكامل و التنوع في إنتاج السلع و الخدمات بما ينمي قدراته الذاتية.
- ✓ **النفاذ:** يقصد به سهولة تنقل الأشخاص و نقل السلع و ذلك باعتبار قرب المسافات بين التجمعات الحضرية.
- ✓ **التجاور:** أي مراعاة الجوانب الثقافية و الاجتماعية لضمان التعايش الآمن بين سكان الإقليم الواحد.
- ✓ **التوازن الاقتصادي و السياسي:** يجب أن تشكل الأقاليم وحدات متوازنة لها نفس القدرات للنهوض الاقتصادي و تكون أحجامها متقاربة من الناحية الديمغرافية.

بناءً على تلك الأبعاد المدروسة في تقسيم الأقاليم، نجد أن فلسفة الأقلمة في تونس لا تركز على المعيار الاقتصادي فقط، بل هي لا تتجاهل المعيار الثقافي و المعيار الاجتماعي أيضاً في تحديد الجهات المعنية بالتكامل و الاندماج مع بعضها في إقليم واحد، لكن الهدف الأساسي من تبني هذه الفلسفة هو تحقيق التنمية الاقتصادية و يعد توظيف تلك المعايير وسيلة و ليس غاية.

تقسم الدولة التونسية إدارياً إلى 6 أقاليم تتوزع عليها 24 ولاية كالتالي:¹

¹ صالح، بوسطعة، ((الجماعات المحلية في دستور 27 جانفي 2014: طموحات و ضغوط))، ندوة وطنية حول اللامركزية و السلطة المحلية يومي 23 و 24 ماي 2015، ص 60.

² الفصل 357 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1756.

³ حبيب، قوبعة، ((الأقلمة أو الملامح الجديدة للسلطة المحلية في ضوء دستور الجمهورية الثانية))، ندوة وطنية حول اللامركزية و السلطة المحلية يومي 23 و 24 ماي 2015، ص 67، ص 68.

- إقليم الشمال الشرقي: بنزرت، تونس، أريانة، منوبة، بن عروس، زغوان، نابل.
- إقليم الشمال الغربي: جندوبة، باجة، الكاف، سليانة.
- إقليم الوسط الشرقي: سوسة، المنستير، المهدية، صفاقس.
- إقليم الوسط الغربي: القيروان، القصرين، سيدي بوزيد.
- إقليم الجنوب الشرقي: قابس، مدنين، تطاوين.
- إقليم الجنوب الغربي: قفصة، توزر، قبلي.

➤ **صلاحيات الإقليم:** يسير الإقليم مجلس منتخب من قبل أعضاء المجالس البلدية و الجهوية²، يجتمع كل ثلاثة أشهر بدعوة من رئيسه كما يمكنه الاجتماع كلما دعت الضرورة إلى ذلك، يقوم مجلس الإقليم بالصلاحيات التالية:³

- التداول في كل المسائل ذات الصبغة الإقليمية و المتعلقة بالتنمية الاقتصادية و الاجتماعية، بالإضافة إلى دفع التكامل بين الجهات المكونة له و الاندماج التنموي و التضامن بين السكان و المناطق.
- وضع أمثلة التهيئة الترابية المستدامة للإقليم بالتشاور و التعاون مع البلديات و الجهات و بالتنسيق مع السلطات المركزية.
- اقتراح مشاريع تنموية ذات بعد إقليمي، خاصة منها المتعلقة بشبكات النقل و الاتصال و التزود بالماء و الكهرباء و التطهير و عرضها على السلطات المركزية و المحلية للتمويل و إقرار الانجاز.
- وضع السياسات التنموية الإقليمية و إعداد ما تقتضيه من تصورات و مخططات و مشاريع ذات بعد إقليمي مع الجماعات المحلية و الإدارات اللامحورية المعنية و عرض تصور لتمويلها على السلطات المركزية و السلطات المحلية و السهر على متابعة انجازها.
- إعداد تصورات للرفع من المردودية الاقتصادية و جاذبية الإقليم للاستثمار و منح الامتيازات التفاضلية لفضائه الترابي.
- التداول في ميزانية الإقليم و كل المسائل المتعلقة بالتصرف في الأملاك.

¹ عبد الرحيم، لحرش، ((السلطة المحلية في الدستور الثاني للجمهورية التونسية))، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية، المجلد 8، عدد 04، المركز الجامعي بتمانغست، ص 56.

² نجد مثل هذه التركيبة من الناحية الانتخاب بالجزائر من خلال ثلثي مجلس الأمة، هذا الأخيرة تمثل الغرفة الثانية للبرلمان الجزائري و بالتالي يكون لها وظائف تشريعية و مهام وطنية على العكس و ما هو مطروح في حالة التونسية موكول إليها وظائف و مهام إقليمية تخص الإقليم الذي تمثله دون غيره من الأقاليم.

³ الفصل 358 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1756.

- متابعة الوضع البيئي.
- متابعة سير المرافق العامة ذات البعد الإقليمي.

نجد الأساس الذي تقوم عليه الأقلمة في تونس يرتكز على النقاط التالية:

- توسيع نطاق العمل بالقاعدة "ما لا يستطيع أن يمارسه المستوى الأضيق و ما يعجز عنه المستوى الأدنى يتولاه المستوى الأعلى"، بحيث تنطلق الإدارة المحلية من البلديات فالجهات فالأقاليم.¹ تتيح هذه القاعدة المجال للجماعات المحلية لاستغلال كامل قدراتها وإمكانياتها و تطوير روح المبادرة لديها في ممارسة المصالح المحلية، مما يخفف العبء الإداري على مستوى المركز و تعزيز الجانب الظرفي في حل المشاكل التنموية.
- إيجاد حل للمشاكل التنموية بهدف الوصول إلى تحسين مستوى عيش المواطنين و الحد من الفوارق الاقتصادية بين المناطق و تعزيز الإدماج و التضامن بينها.²
- تركيبة المجلس التي تعتمد على الانتخاب غير المباشر من قبل أعضاء المجالس البلدية و الجهوية،³ تلك التركيبة التي تمكن من توفر أعضاء لهم قدر من المسؤولية في تولي المهام الموكولة للمجالس الإقليمية، تقدير هذه المسؤولية يكون من قبل أعضاء المجالس البلدية و الجهوية في أشخاص يرونهم أكفاء و أنسب في برمجة و تنفيذ السياسات التنموية ذات البعد الإقليمي.

د. المجلس الأعلى للجماعات المحلية في تونس:

هو هيكل تمثيلي للمجالس الجماعات المحلية و هو هيئة مستحدثة في التنظيم الإداري التونسي لا نجد لها نظير في التنظيم الإداري الجزائري، يقع مقره خارج العاصمة حرصا من المشرع الدستوري على تعزيز اللامركزية و إن كان ذلك لا يمس بأحد من أركانها من الناحية النظرية إلا أنه قد يمس بذلك من

¹ حبيب قوبعة، مرجع سابق، ص (71، 72).

² الفصل 361 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1757.

³ لم يشترط المشرع التونسي على سبيل الحصر أن يكون الترشح لعضوية المجلس الإقليمي من بين أعضاء المجالس البلدية و الجهوية مثل ما هو مطروح في انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة الجزائري المشار إليها سالفًا، بل على العكس تعد العضوية في المجالس البلدية و الجهوية من موانع الترشح في المجلس الإقليمي، كما لا يمكن الجمع بين وظائف رئيس الإقليمي و رئاسة مجلس بلدي أو مجلس جهوي أو عضوية مجلس نواب الشعب أو عضوية الحكومة أو خطة أمين مال جهوي أو رئاسة جمعية رياضية. انظر: سالم كيرير المرزوقي، التنظيم السياسي و الإداري في الجمهورية الثانية، مرجع سابق، ص 273، ص 274.

الناحية العملية في حالة تواجده بالمركز. يختص المجلس الأعلى للجماعات المحلية بالمهام الدستورية التالية:¹

- النظر في المسائل المتعلقة بالتنمية و التوازن بين الجهات،
- السهر على ضمان التناسق بين السياسات العمومية، المخططات، البرامج، المشاريع المحلية و الوطنية،
- التنسيق مع الهيئات الدستورية و الوزارات المعنية فيما يخص الشأن المحلي و التعاون الدولي اللامركزي،
- دراسة سبل التعاون و التنسيق بين مختلف الجماعات المحلية،
- متابعة برامج التكوين لفائدة المنتخبين المحليين و أعوان الجماعات المحلية.

تتلخص تلك المهام في مهام النظر، التنسيق و المتابعة، وهي في مجملها مهام استشارية تعاونية أكثر منها تقريرية تنفيذية، في نفس الإطار يقوم المجلس الأعلى للجماعات المحلية أيضا بالقيام بالمهام التالية:²

- عقد اجتماع سنوي بحضور أعضاء من الهيئة العليا للمالية المحلية و هو على تواصل دائم معها في كل ما يتعلق بالمسائل المالية المحلية.
- إعداد تقرير سنوي حول سير الجماعات المحلية و يقدم إلى رئيس الجمهورية، رئيس مجلس نواب الشعب و رئيس الحكومة.
- كما يقوم بالمشاركة في مداورات مجلس النواب لمناقشة مشاريع قوانين تتعلق بالجماعات المحلية و يستشار وجوبا في القضايا المتعلقة بالجماعات المحلية و خاصة المتعلقة بالتخطيط و الميزانية و المالية المحلية.

من خلال عرض مهام المجلس الأعلى للجماعات المحلية تتضح المكانة المراد إعطاؤها للمجلس في النظام الإداري التونسي، فهو يقع في هرم الإدارة اللامركزية في موازاة الإدارات المركزية على مستوى العاصمة، و إقرار دستور 2014 في الفصل 141 بتواجد مقره خارج العاصمة يؤكد أن للإدارة اللامركزية

¹ الفصل 47 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1715.

² الفصول 53، 54، 56، 57، 60 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع، ص 1716.

هياكل و مصالح متميزة تماما عن الإدارة المركزية حتى في مقر تواجدها في المجال الترابي و لها الاستقلالية التامة في أداء مهامها.

كما نجد في تركيبة المجلس الأعلى للجماعات المحلية تأكيدا لذلك فهو يضم ممثلين عن كل أصناف الجماعات المحلية كالتالي:¹

¹ الفصل 48 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع السابق، ص1715.

| الأعضاء | الشروط | عدد الأعضاء |
|---|--|-------------|
| رئيس بلدي ممثل عن كل جهة | ينتخب من قبل رؤساء البلديات بالجهة في أجل لا يتجاوز شهرين من تاريخ إعلان النتائج البلدية بدعوة من الوالي المختص ترابيا | 24 عضوا |
| رؤساء المجالس البلدية لأربع بلديات كبرى من حيث عدد السكان | على أن تكون البلديات من جهات مختلفة | 04 أعضاء |
| رؤساء المجالس البلدية للبلديات الأربعة الأضعف من حيث مؤشر التنمية | على أن تكون البلديات من جهات مختلفة | 04 أعضاء |
| رؤساء الجهات | //////////////////// | 24 عضوا |
| رؤساء الأقاليم | //////////////////// | 06 أعضاء |
| المجموع | | 62 عضوا |

الجدول رقم (05): يوضح تشكيلة أعضاء المجلس الأعلى للجماعات المحلية في تونس

تحتوي تركيبة المجلس الأعلى للجماعات المحلية على رؤساء البلديات لأربع بلديات كبرى من حيث عدد السكان و رؤساء البلديات لأربع بلديات الأضعف من حيث مؤشر التنمية، على أن يكونوا من جهات مختلفة في كلا الصنفين، مما يؤكد لنا حرص المشرع التونسي على التركيز في الجانب الإداري على إدارة التنمية و تحقيق التوازن بين مختلف الجهات حتى أن تشكيل أعضاء المجلس الأعلى بالأصناف أخرى يمكن من توفير معطيات كافية للمجلس للاضطلاع بمهامه أي نجد تكافؤا بين تركيبة المجلس و مهامه.

نص المشرع التونسي في الفصل 48 من مجلة الجماعات المحلية لسنة 2018: "يحضر اجتماعات المجلس الأعلى للجماعات المحلية رئيس الجمعية الأكثر تمثيلا للمدن التونسية، و ممثلاً عن الهيئة العليا للمالية المحلية من غيرالمنتخبين دون المشاركة في التصويت"¹، و عليه فهل يمكن اعتبارهما عضوين في تركيبة المجلس، و لماذا لم يكتفي المشرع بالعبارة: "و لرئيس المجلس أن يستدعي من يرى فائدة في حضوره دون المشاركة في التصويت"؟

¹ الفصل 48 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع السابق، ص1715.

طرحت نفس التساؤلات في اجتماع لجنة تنظيم الإدارة لضبط اختصاصات المجلس الأعلى للجماعات المحلية¹، كون أن النص الدستوري صريح في تعريفه بالمجلس فهو "هيكل تمثيلي للجماعات المحلية" و لا يمكن إدراج ضمن عضويته تمثيلاً للمجتمع المدني أو أي هيئة أخرى.

من الواضح نية المشرع التونسي في إدراج مشاركة المجتمع المدني في أعمال المجلس كآلية لتوظيف "الحكم الجيد" في الإدارة المحلية، و التي يعتبر فيها مشاركة المجتمع المدني كأحد مقوماته، و لا يمكن اعتبار كل من ممثل الجمعية و ممثل الهيئة العليا للمالية المحلية عضوان في المجلس ما لم يحسب تصويتهم، فهما طرفان لإثراء المناقشة و التعرف على وجهات النظر في المداولات.

المطلب الثالث: نظام الوصاية و الرقابة على الإدارة المحلية

مما ذكر في الفصل الأول من هذه الدراسة، يعد تطبيق اللامركزية الإدارية حلاً لبلوغ النجاعة و الجدارة في إدارة الشؤون العمومية، كما تعد المجالس المنتخبة المحلية أو ما يعرف في حالي الدراسة بالجماعات المحلية حلاً لتخفيف العبء على الإدارة المركزية و المواطنين بتكليف مجموعة من المواطنين المنتخبين بإدارة مشاكل التنمية المحلية في إقليمهم الانتخابي، و بذلك تكون معاينة الأثر السياسي في فعالية عمل الجماعات المحلية من خلال دراسة العلاقة بين الإدارة المركزية و الجماعات المحلية من باب دراسة نظام الوصاية و آليات تنفيذها التي تخدم التنمية.

أولاً: الرقابة الإدارية في الجزائر

يمكن تقسيم صور هذه الرقابة في التنظيم الإداري الجزائري إلى ثلاث أنواع، فهناك رقابة على أعضاء الجماعات المحلية، و أخرى على أعمالها، و الأخيرة على المجلس كهيئة منتخبة، وسيتم التفصيل ذلك كما يلي:

¹ تم عقد هذا الاجتماع يوم 04 أكتوبر بحضور متابعين من المجتمع المدني و ممثلين عن وزارة الشؤون المحلية بقصر باردو،

و ذلك للتصويت على فصول مشروع القانون الأساسي المتعلق بإصدار مجلة الجماعات فصلاً فصلاً، و أفضى النقاش إلى الإبقاء على نص الفصل 48 كاملاً، انظر: سعيدة بوهلال، ((في لجنة تنظيم الإدارة: ضبط اختصاصات المجلس الأعلى للجماعات المحلية))، جريدة الصباح، يوم 2017/10/05، على الرابط: <http://www.assabah.com.tn/article/142476>، يوم 2021/03/02.

1. الرقابة على الأشخاص:

أ. رقابة التوقيف

■ **في الولاية:** توقيف العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي يكون مؤقتا بسبب متابعة جزائية مقترنة بجرائم المال العام أو الجرائم المخلة بالشرف و التي تحول دون أداء العضو لمهامه النيابية بسبب دعوى قضائية تحرك ضده، يكون التوقيف بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، أما إقرار التوقيف و الإعلان عنه يقوم به وزير الداخلية بناء على قرار معلل بأسباب التوقيف، و متى ثبتت براءة المنتخب من طرف الجهات القضائية المختصة تعود له صفة العضوية تلقائيا دون الحاجة إلى إثبات ذلك بمداولة أو إعلان من وزير الداخلية.¹

■ **في البلدية:** أسباب التوقيف لعضو مجلس الشعبي البلدي هي نفسها المتبعة في إجراء توقيف في حق عضو المجلس الشعبي الولائي، إلا أن قانون البلدية لا يشترط أن تكون هناك مداولة من المجلس الشعبي البلدي تُقر التوقيف و يرجع قرار إلى الوالي.²

ب. رقابة الإقصاء

يتضمن التنظيم الجزائري إمكانية إقصاء العضو المحلي المنتخب من طرف الجهة الوصية، و هناك من يعتبر هذا الإجراء إجحافاً في حق الشرعية الانتخابية، إلا أن الدافع القانوني الرئيسي من هذا الإجراء هو الحفاظ على نزاهة التمثيل و على مصداقية المجلس و حسن سيرورته، و يتم هذا الإجراء حسب التنظيم الإداري الجزائري كالتالي:

■ **في الولاية:** يكون إقصاء العضو في المجلس الشعبي الولائي بناء على تقرير من الوزير الداخلية يعلن من خلاله شغور مقعد العضو المقصى و استخلافه بالمرشح الذي حصل على عدد أكبر من الأصوات بعد آخر مترشح منتخب من القائمة،³ يكون التقرير مرفق بأسباب الإقصاء التي يحددها القانون و التي تكون مقترنة بإحدى الحالات التالية:⁴

¹ المادة 45 من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق، ص 13.

² المادة 43 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 11.

³ المادة 212 من الأمر 01-21، مرجع سابق، ص 32.

⁴ المادتان 44 و 46 من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق، ص ص (12، 13).

• إدانة العضو بحكم جزائي نهائي له علاقة بعهدته الانتخابية: و هو الحكم الذي يجعله تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب¹، و الذي يحول دون ممارسته لمهام عهده بصفة عادية، يقر إقصاء العضو في هذه الحالة في مداولة للمجلس الشعبي الولائي و يثبت ذلك بإقرار من وزير الداخلية بذلك.

• وجود العضو تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب: و هذا الإجراء من المفروض أن يكون قبلها أي عند الترشح في الانتخابات، لكن إذا جرى عدم تقطن الرقابة الانتخابية لذلك يقوم المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون بإثبات إقصاء العضو و عدم أحقيته بالعضوية بالمجلس، و ترفع مداولة المجلس إلى وزير الداخلية لإثبات ذلك.

تشمل طائلة عدم القابلية للانتخاب حالات التنافي التي نص عليها النظام الانتخابي الجزائري و ذلك لتنافي مهنة أو وظيفة الشخص مع العضوية في المجلس، و يشمل التنافي: أعضاء السلطة المستقلة و أعضاء امتداداتها، الوالي، الأمين العام للولاية، الأمين العام للبلدية، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة، عضو مجلس الولاية، المدير المنتدب بالمقاطعة الإدارية، القضاة، أفراد الجيش الشعبي الوطني و موظفو أسلاك الأمن، أمين خزينة الولاية، المراقب المالي للولاية، الأمين العام للبلدية.²

تعد حالات التنافي ضمانا لتمثيل نزيه و شرعي يعبر عن خيار الساكنة المحلية، و تفعيل استقلالية المجلس الممثل، كما أن النظام أن حالات التنافي تشمل أيضا الذين توقفوا عن وظائفهم التي تشمل تلك الحالات و لمدة سنة من التوقف، و بالتالي عدم القابلية للانتخاب تكون نسبية في تلك الحالات، و ذلك لضمان عدم استخدام أي نفوذ شخصي أو سلطوي يؤثر في استقلالية المجلس.

■ **في البلدية:** يقضى العضو في المجلس الشعبي البلدي بقرار من الوالي بعد صدور حكم جزائي نهائي في حقه يحول دون إمكانية استمراره في ممارسة عهده الانتخابية،³ كما يشمل القرار الإقصاء حالات التنافي مع العضوية في المجلس الشعبي البلدي و التي تتمثل في: أعضاء السلطة المستقلة و أعضاء امتداداتها، الوالي، الأمين العام للولاية، الأمين العام للبلدية، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة، عضو مجلس

¹ ينص حسب البند الخامس من المادة 184 من الأمر 01-21 الذي يتضمن نظام الانتخابات بخصوص شروط الترشح في انتخابات المجالس المحلية: "ألا يكون محكوما عليه نهائيا بعقوبة سالبة للحرية لارتكاب جناية أو جنحة و لم يرد اعتباره، باستثناء الجرح غير العمدية".

² المادة 190 من الأمر 01-21، مرجع سابق، ص ص (28، 29).

³ المادة 44 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 11.

الولاية، المدير المنتدب بالمقاطعة الإدارية، القضاة، أفراد الجيش الشعبي الوطني و موظفو أسلاك الأمن، أمين خزينة البلدية، المراقب المالي للبلدية، الأمين العام للبلدية.¹

2. الرقابة على الأعمال:

لهذه الرقابة تأثيرًا مباشرًا على فعالية أعمال الجماعات المحلية، حيث تعتبر ضامنًا شرعيًا لتحقيق المصلحة العامة في تصريف أعمالها، و في النظام الجزائري تتمثل هذه الرقابة في رقابة التصديق على مداوات المجالس المحلية أو رقابة إغائها في حال مخالفتها للتنظيم المعمول به، كما يسمح النظام للجهة الوصية إمكانية الحل محل الجهة المحلية في أداء العمل في حال تقاعسها أو امتناعها.

أ. **رقابة التصديق:** و هي رقابة مسبقة على أعمال المجالس المحلية، يتم من خلال الموافقة على نفاذ قرارات و مداوات هذه المجالس و تنظيم هذه الرقابة يكون كالتالي:

▪ **في الولاية:** كل مداوات المجلس الشعبي الولائي تخضع لرقابة التصديق من طرف الوالي و تعتبر نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ ايداعها بالولاية، باستثناء بعض المداوات التي تحتاج إلى تصديق صريح من وزير الداخلية في أجل أقصاه شهرين و لم يذكر القانون مصير نفاذ تلك المداوات التي ترفضها الجهة الوصية بعد مرور تلك المدة المحددة، تتمثل المداوات المذكورة على سبيل الحصر في:²

- الميزانيات و الحسابات.

- التنازل عن العقار و اقتناؤه أو تبادله.

- اتفاقيات التوأمة.

- الهبات و الوصايا الأجنبية.

▪ **في البلدية:** تودع مداوات المجلس الشعبي البلدي لدى الوالي في أجل 8 أيام من تاريخ التصويت عليها و تصبح نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها إن لم يصدر أي قرار من الوالي بشأنها و يعتبر ذلك تصديقا ضمنيا منه على تنفيذ تلك المداوات.

¹ المادة 188 من الأمر 21-01، مرجع سابق، ص28.

² المادة 55 من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق، ص 14.

في حين تحتاج بعض مداولات إلى الموافقة الصريحة من الوالي لتنفيذها و هي نفسها التي ذكرت على سبيل الحصر في القانون المنظم للولاية،¹ حيث يفوض الوالي رئيس الدائرة و تحت سلطته المصادقة على الميزانيات و الحسابات الخاصة بالبلديات، الهبات والوصايا.

ج. رقابة الإلغاء: يمكن للجهة الوصية في التنظيم الجزائري إلغاء قرارات و مداولات المجالس المحلية المنتخبة، و هو إجراء يمس الجانب الشكلي و الإجرائي لتلك القرارات و لا يمس الجانب الإداري و المالي، و يكون تطبيق ذلك في الولاية و البلدية على نحو التالي:

▪ **في الولاية:** الجهة الوصائية تتمثل في الوالي الذي يقوم بإقرار إلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي و ذلك برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا التي تتخذ القرار النهائي لبطلان المداولات، يرفع الوالي الدعوى في أجل 21 يوما من إقراره لبطلان و إلغاء المداولة بسبب أحد العيوب التالية:²

- المخالفة للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات،
- المساس برموز الدولة و شعاراتها،
- عدم تحرير المداولة باللغة العربية،
- تناولها لموضوع لا يدخل ضمن اختصاصه،
- إقرارها خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،
- إقرارها خارج مقر المجلس (إلا في الحالات القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى مجلس الشعبي الولائي).

▪ **في البلدية:** يتم إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي بقرار من الوالي و لم يلزمه القانون برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا و بالتالي لقرارات الوالي لها أثرًا مباشرًا على أعمال البلدية و ليس عليه تعليق و تبرير قراراته بإلغاء أو إبطال مداولات المجلس لأي جهة مادامت مشوبة بالأحد العيوب التالية:³

- المخالفة للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات،
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

¹ المادة 57 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص12.

² المادة 53 و المادة 54 من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق، ص14.

³ المادة 59 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 12.

- غير المحررة باللغة العربية.

كما تدخل في خانة المداولات المشوية بعيوب و التي تقتضي البطلان و الإلغاء سواء في التنظيم الولائي أو البلدي، كل المداولات التي انعقدت بحضور رئيس إحدى المجلسين أو أحد الأعضاء و الذي يكون في وضعية تتعارض مصالحه مع مصالح الولاية أو البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى درجة الرابعة أو كوكلاء، يحق للوالي إلغاء المداولة بقرار منه بالنسبة لمداولات المجلس البلدي، و بإثارته لبطلان المداولة من خلال رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية في آجال 15 يوم من اختتام الدورة التي اتخذت خلالها المداولة بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي.¹

يتمشى ما سبق مع ما تم طرحه في قانون مكافحة لفساد رقم 06-01 لاسيما المواد 07 و 08 منه اللتان تتصان على: تشجيع النزاهة و الأمانة و كذا روح المسؤولية بين الموظفين و المنتخبين من خلال وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم و النزاهة للوظائف العمومية و العهدة الانتخابية، مع التزام الموظف العمومي (المفهوم الذي يتضمن المنتخب المحلي حسب المادة 02 من هذا القانون) بأن يخبر السلطة الرئاسية التي يخضع لها إذا تعارضت مصالحه الخاصة مع المصلحة العامة أو يؤثر ذلك على ممارسته لمهامه بشكل عاد.²

كما نجد في التنظيم الإداري الجزائري جهة أخرى تراقب أعمال الجماعات المحلية في الجانب المالي متمثلة في مجلس المحاسبة و هو هيئة دستورية عليا و مستقلة تتولى الرقابة على الممتلكات و الأموال العمومية،³ و يمارس الرقابة اللاحقة على التصرف في أموال الجماعات المحلية، و ذلك بمراقبة و تدقيق حسابات الإدارية للبلدية و تطهير حسابات التسيير الخاضعة لتصرفها،⁴ و مراقبة الحساب الإداري للوالي و حساب تسيير المحاسب و تطهيرهما.⁵

¹ - المادة 60 من قانون البلدية 11-10، نفس المرجع السابق، ص 12.

- المادتان 56 و 57 من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق، ص 14.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، (الجريدة الرسمية، عدد 14، المؤرخة في 08 مارس 2006)، ص 5، ص 6.

³ المادة 199 من دستور الجزائر 2020، مرجع سابق، ص 41.

⁴ المادة 210 من قانون البلدية 11-10، مرجع سابق، ص 28.

⁵ المادة 175 من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق، ص 24.

د. رقابة الحلول: و هي أن تباشر الجهة الوصية العمل بدلا من المجالس المحلية و يعد الحلول استثناء يمكن أن يضرب الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية لذلك يشترط لصحته تحقق الشروط التالية:

- امتناع الجهة الوصائية عن مباشرة الاختصاص الملزمة به قانونيا.
- وجود نص قانوني صريح يبيح العمل بإجراء الحلول.
- إغذار من الجهة الوصية للجماعة المحلية بضرورة التحرك لمباشرة الصلاحيات المحددة و الموكولة لها قانونا.
- تعنت الجماعة المحلية و عدم تحركها رغم التنبيه المسبق من الجهة الوصائية.
- **في الولاية:** تتمثل الجهة الوصائية الولائية في هذا النوع من الرقابة في وزير الداخلية الذي يمنحه القانون سلطة التدخل و مباشرة المهام في الحالات التالية:¹
- عند عدم التوصل إلى مصادقة على مشروع الميزانية رغم إحالتها إلى دورة استثنائية بطلب من الوالي، و في هذه الحالة يتدخل وزير الداخلية باتخاذ التدابير اللازمة لضبطها.
- عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا و لم يتخذ المجلس التدابير اللازمة لتصحيح العجز، يتدخل وزير الداخلية مع وزير المالية في هذه الحالة لامتناع على مدى سنتين ماليتين أو أكثر.
- **في البلدية:** تتمثل الجهة الوصائية البلدية في الوالي الذي له سلطة التدخل في الحالات التالية:
- عدم القيام بالإجراءات و التدابير اللازمة المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة، السكنية العمومية و ديمومة المرفق العام لاسيما التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية.²
- عند امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن القيام بالمهام الموكولة له قانونا و بعد إغذاره و انقضاء مدة المحددة للإغذار.³
- عند امتناع عن المصادقة على مشروع ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي، حيال ذلك يقوم الوالي بعد استدعائه لمجلس البلدي لدورة غير عادية للمصادقة على المشروع، إذا لم يتم التوصل إلى المصادقة في هذه الدورة يتولى الوالي ضبطها نهائيا.⁴

¹ المادتان 168 و 169 من قانون الولاية 12-07، نفس المرجع السابق، ص24.

² المادة 100 من قانون البلدية 11-10، مرجع سابق، ص17.

³ المادة 101 من قانون البلدية 11-10، نفس المرجع، ص17.

⁴ المادتان 102 و 186 من قانون البلدية 11-10، نفس المرجع، ص ص(17، 25).

- اتخاذ التدابير اللازمة لضبط مشروع الميزانية من حيث الموازنة أو إدراج نفقات إجبارية بعد إعداره لمجلس الشعبي البلدي و امتناعه عن ذلك.¹
- امتصاص الوالي للعجز الحاصل في الميزانية عند تنفيذها لسنتين ماليتين أو أكثر في حال امتناع المجلس عن اتخاذ التدابير التصحيحية.²
- 3. الرقابة على المجلس كهيئة منتخبة:**

يقصد بها الرقابة على أعضاء المجالس المنتخبة بشكل كلي و بذلك يسمح القانون للسلطة المركزية بحل هذه المجالس و تجريد أعضائها من الصفة الانتخابية، يعود إجراء الحل إلى أسباب قوية تهدد الصالح العام أو تعيق السير الحسن للخدمة العمومية.

في التنظيم الجزائري يكون الحل لأحد الأسباب التالية:³

- في حالة خرق أحكام دستوية،
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس،
- عندما يكون الابقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم اثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم،
- في حالة ما إذا أصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة،
- في حالة تواجد اختلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، بعد عدم الاستجابة لإعذار الوالي،
- في حالة إدماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها،
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تصيب المجلس المنتخب.

¹ المادة 183 من قانون البلدية 10-11، نفس المرجع السابق، ص 25.

² المادة 184 من قانون البلدية 10-11، نفس المرجع، ص 25.

³ - المادة 46 من قانون البلدية 10-11، نفس المرجع، ص 11.

- المادة 48 من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق، ص 13.

يتم حل المجلس المنتخب المحلي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية بناء على تقرير من وزير الداخلية،¹ في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي هيئة مؤقتة خلال 10 أيام من تاريخ الحل تتكون من متصرف و مساعدين لتسيير الشؤون البلدية إلى حين تنصيب المجلس الجديد.²

في حالة حل المجلس الشعبي الولائي تعين مندوبية ولائية من طرف وزير الداخلية باقتراح من الوالي خلال 10 أيام من تاريخ الحل، توكل لها مهمة ممارسة الصلاحيات المخولة لها وفقا للقانون و التنظيمات المعمول بها و تنتهي مهمتها بمجرد تنصيب مجلس جديد.³

يتم إجراء انتخابات لتجديد المجالس المنحلة و يكون ذلك خلال آجال 6 أشهر الموالية للحل بالنسبة للمجالس البلدية و 3 أشهر الموالية للحل بالنسبة للمجالس الولائية، غير أن ذلك لا يتم خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية أو في حالة المساس الخطير بالنظام العام، تنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية.⁴

تأخذ الرقابة على الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري ثلاث أشكال على أعمال، على العضوية، و على المجلس كهيئة، و تتم من طرف الوالي و وزير الداخلية، و ذلك باستخدامها لأدوات الإعذار، المبادرة، الفصل و الإلغاء لكنها تقتصر إلى التوجيه الميداني و التقييم و المحاسبة بعد التنفيذ و معلومات تحتاجها الجماعات المحلية تزيد من نجاعة تطبيق الهيئات اللامركزي فأثر الرقابة اللاحقة هو الذي يمكن أن يُقَوِّم عمل المجالس المحلية و هو ما يمكن أن نلمسه من تطور و تنمية على أرض الواقع.

¹ - المادة 47 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 11.
- المادة 47 من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق، ص 13.
² المادة 48 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 11.
³ المادة 49 من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق، ص 13.
⁴ - المادتان 49 و 50 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 11.
- المادة 50 من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق، ص 13.

ثانياً: الرقابة الإدارية في تونس

تأخذ صور الرقابة على الجماعات المحلية في التنظيم التونسي منحى مختلف عن ما هو مطبق في التنظيم الجزائري، ذلك لاستغنائها عن الرقابة المسبقة على أعمال الترتيبية للمجالس المحلية وفق للمبدأ الدستوري "التدبير الحر" بعيداً عن سلطة اشرف الوالي، و عليه فالرقابة الوصائية في تونس هي رقابة لاحقة تقوم بها هيئات و مصالح إدارية كل في اختصاصها لذا سيتم التطرق لعرض الرقابة على الجماعات المحلية في التنظيم التونسي من خلال عرض تلك الهيئات و المصالح الإدارية:

1. **وزارة الشؤون المحلية و البيئية:** تتولى هذه الوزارة إعداد و متابعة تنفيذ السياسة العامة للحكومة في مجال اللامركزية و تسهر على دفع التنمية المحلية بكامل تراب الجمهورية، كما تتولى إعداد و تنفيذ مسار إرساء نظام اللامركزية بكامل تراب الجمهورية بالتنسيق مع كافة الهيئات و الهياكل العمومية ذات العلاقة و تعمل على تطوير قدرات الجماعات المحلية و تأهيلها للاندماج في هذا المسار مع إعطائها الدفع و مسانبتها في تسيير شؤونها المحلية و إعداد و تنفيذ مخططاتها و برامجها و مشاريعها التنموية بالتنسيق مع الهياكل و الوزارة المعنية.¹

يوكل القانون وزارة الشؤون المحلية مراقبة و تتبع عمل الأقاليم كما يمكن للوزير توقيف رئيس الإقليم أو مساعديه من وظائفهم بعد استشارة مكتب المجلس الأعلى للجماعات المحلية لمدة أقصاها ثلاث أشهر بقرار معلل منه، يكون ذلك بعد ثبوت إدانتهم بأخطاء جسيمة تنطوي على مخالفة القانون و أحدثت ضرراً فادحاً بالمصلحة العامة. يمكن للمعنيين بالتوقيف الطعن لدى المحكمة الإدارية الابتدائية المختصة و عليها البت في دعوى الطعن في أجل 10 أيام من رفع الدعوى، و قرار المحكمة هو الذي يعمل به.

كما يمكن للوزير إعفاء رئيس الإقليم أو المساعدين من وظائفهم بعد استشارة المجلس الأعلى للجماعات المحلية لأسباب نفسها المذكورة في التوقيف، يمكن كذلك للمعنيين بالإعفاء الطعن في القرار لدى المحكمة الإدارية الابتدائية المختصة في أجل 10 أيام، يترتب عن الإعفاء عدم انتخابهم لباقي المدة إلا في حالة إلغاء أمر الإعفاء من طرف المحكمة.²

¹ الجمهورية التونسية، الأمر الحكومي عدد 365 لسنة 2016 المؤرخ في 18 مارس 2016 المتعلق بإحداث وضبط المشمولات وزارة الشؤون المحلية. (الرائد الرسمي، عدد 23، المؤرخ في 18 مارس 2016)، ص 926، ص 927.

² الفصل 366 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1757.

2. هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية: تتولى هذه الهيئة تحت السلطة المباشرة لرئيس الحكومة إجراء الرقابة العليا على مصالح الدولة و الجماعات المحلية، كما تتولى كذلك إجراء الأبحاث و المهمات الخصوصية من خلال الأعمال الرقابية الدقيقة و الظرفية التي يمكن أن تعهد إليها، كما تقوم بتقييم البرامج الوطنية و السياسات العمومية في إطار التقييم التشاركي و ذلك بهدف تعزيز انفتاح الهياكل المعنية بالتقييم على محيطها و تحسين علاقتها بالمتعاملين معها، بالإضافة إلى أنها تساهم في التدقيق في التصرف العمومي و تبدي رأيها في النصوص الترتيبية لتحسين أساليب العمل بالهياكل العمومية و كذلك الإجراءات الهادفة إلى رفع جودة التصرف العمومي و تكريس مبادئ الحوكمة.¹

3. الهيئة العليا للمالية المحلية:تحدث هذه الهيئة تحت إشراف المجلس الأعلى للجماعات المحلية مهمتها النظر في كل المسائل المتعلقة بالمالية المحلية و دعمها و عصرنتها و حسن التصرف فيها وفقا لمبادئ الحوكمة الرشيدة و بكل الطرق الداعمة لاستقلالية المالية للجماعات المحلية و التقليل من التفاوت بينها.²

تتبع الهيئة العليا المالية المحلية و تقيّم الجانب المالي للجماعات المحلية بشكل مباشر في النقاط التالية:³

- القيام بالتحاليل المالية لمختلف الجماعات المحلية بناءا على القوائم المالية المحالة إليها وجوبا من قبل الجماعات المحلية،
- النظر في التأجير العمومي للجماعات المحلية،
- متابعة مديونية الجماعات المحلية.

كما تتبع الجانب المالي لها بشكل غير مباشر في النقاط التالية:⁴

- تقديم مقترحات للحكومة قصد تطوير المالية المحلية التي من شأنها أن تدعم القدرات المالية للجماعات المحلية،

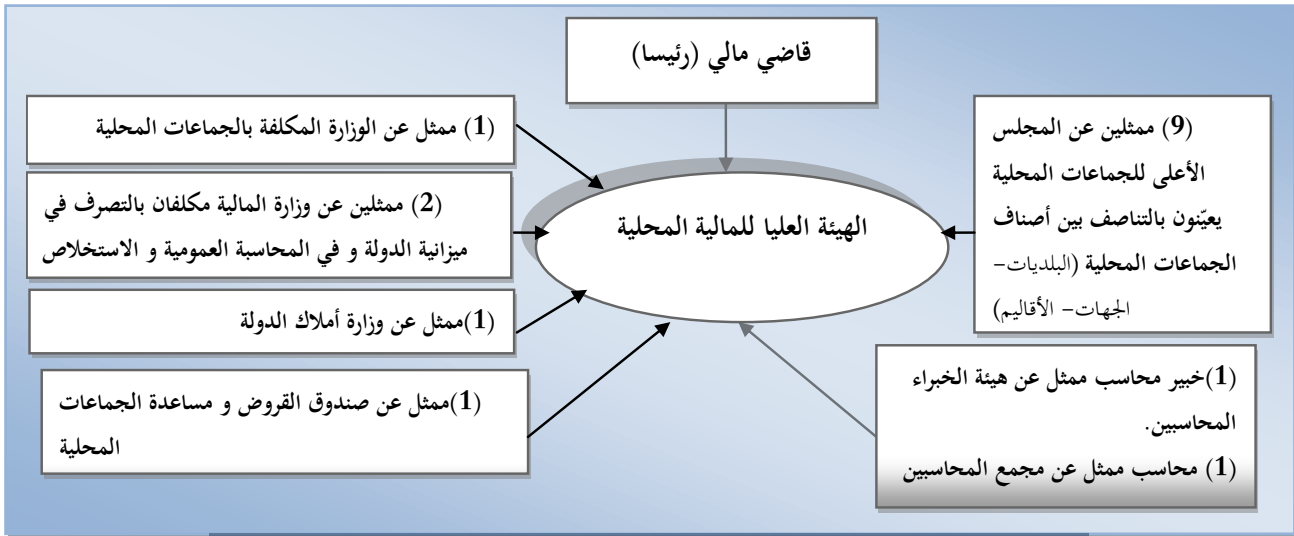
¹ الجمهورية التونسية،الأمر عدد 3232 لسنة 2013 المؤرخ في 12 أوت 2013 المتعلق بتنظيم وضبط مشمولات هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية و بضبط النظام الأساسي الخاص بأعضائها، (الرائد الرسمي، عدد67، المؤرخ في 20 أوت2013)، ص2750.

² الفصل61 من مجلة الجماعات المحلية، ص1716.

³ نفس المرجع.

⁴ نفس المرجع.

- اقتراح تقديرات الموارد المالية الممكن إحالتها للجماعات المحلية ضمن مشروع ميزانية الدولة،
 - اقتراح مقاييس توزيع تحويلات الدولة لفائدة الجماعات المحلية،
 - متابعة تنفيذ توزيع التعويضات الراجعة لكل جماعة محلية من أموال صندوق دعم اللامركزية و التسوية و التعديل و التضامن بين الجماعات المحلية و اقتراح التعديلات اللازمة عند الاقتضاء،
 - إعداد دراسة مسبقة حول الكلفة التقديرية لتحويل الاختصاصات أو توسيعها بالتنسيق مع المصالح المركزية،
 - القيام بالدراسات التقييمية و الإستشرافية المتعلقة بالمالية المحلية بصفة دورية كل ثلاث سنوات.
- تعد هذه الهيئة مزيجا من ممثلي عن المجلس الأعلى للجماعات المحلية، ممثلين وزاريين، محاسبين ماليين يرأسهم قاضٍ مالٍ من المجلس الأعلى للقضاء يعين بأمر حكومي بعد موافقة رئيس المجلس الأعلى للجماعات المحلية ، يوضح الشكل رقم (03) تركيبة الهيئة العليا للمالية المحلية كالتالي:¹



الشكل رقم (03): يوضح تركيبة الهيئة العليا للمالية المحلية في تونس

يتضح لنا مما سبق أن المشرع التونسي أوجد هيئة رقابية مستقلة لا يمكن اعتبارها امتدادًا عن السلطة المركزية أو امتدادًا عن السلطة المحلية، كما يتأسسها قاضٍ يفقه في الأمور المالية و الحسابات

¹ الفصل 63 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع السابق، ص1717.

للتدقيق و التمحيص في العمل المالي للجماعات المحلية بالشكل الذي يضمن الاستقلالية المالية للجماعات و يكرس قواعد الحكم الرشيد.

4. **الوالي:** لا يملك الوالي في التنظيم التونسي حق إلغاء تجاه القرارات البلدية و الجهوية كما هو الحال في الحالة الجزائرية، فالتنظيم يمنح للوالي التونسي حق الاعتراض فقط الذي يرفعه بشكل دعوى أمام المحكمة الإدارية الابتدائية أو محكمة المحاسبات، عند الاعتراض يلزم القانون الوالي أن يبلغ رئيس البلدية-رئيس الجهة بنسخة من عريضة دعوى الاعتراض قبل ثلاثة أيام من إيداعها لدى كتابة المحكمة الإدارية و لا يمكنه إيقاف نفاذ القرارات البلدية و الجهوية إلا بقرار من رئيس المحكمة الإدارية التي يمكنه أن يطلب منها ذلك في حالة تأكده.¹

كما يسمح القانون للوالي الاعتراض على التصرف المالي للجماعات المحلية لدى محكمة المحاسبات و ينجم عن ذلك تأجيل تنفيذ قراراتها إلى غاية صدور الحكم بقرار التنفيذ من طرف المحكمة ، و تلك القرارات التي تخص المجالات التالية:²

- 1- الصفقات: يمكن كذلك للأمين الجهوي إضافة إلى الوالي الاعتراض على أية صفقة لعدم توافر الاعتمادات الكافية.
- 2- عقود الاتفاق المباشر (منح أو قروض مالية بدون فوائد أو بشروط ميسرة أو وضع على ذمة المستثمرين محلات أو عقارات) أو غير المباشرة (عقود التسويغ أو تقويت في أملاك عقارية بأسعار تفاضلية مع مؤسسات اقتصادية أو اجتماعية)، و يكون الاعتراض عليها من حق الأمين الجهوي أو الوالي و على كليهما التحرك برفع دعوى الاعتراض لدى محكمة المحاسبات خلال 15 يوم من تاريخ الإعلام.
- 3- إعداد الميزانية: للوالي حق الاعتراض على ميزانية الجماعات المحلية لدى محكمة المحاسبات في أجل 10 أيام من تاريخ الإعلام، ذلك لعدم توازنها، عدم إدراج نفقات وجوبية أو رصد مبالغ غير كافية لذات النفقات.
- 4- تحويل اعتمادات: بناء على طلب من الأمين الجهوي يمكن للوالي الاعتراض على تحويل الاعتمادات في أجل 7 أيام من تاريخ الإعلام بقرار التحويل.

¹ الفصلين 278، 348 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع السابق، ص ص(1746، ص1755).

² الفصل 108، 163، 174، 179 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع، ص ص (1723-1732).

يراعي المشرع التونسي أثر الإخلال المالي أكثر من أي قرار آخر محل شبهة بإخلال في التصرف و عليه يترتب اعتراض الوالي بسبب الإخلال المالي بإيقاف نفاذ القرار إلى حين البت النهائي من المحكمة المحاسبات بالنفاذ أو الإلغاء أو الإذن بالتصحيح.

يعد إيقاف تنفيذ القرار المعمول به في التنظيم التونسي بمعنى تأجيل العمل به في إطار تقويم العمل بما يتطلبه الحكم الرشيد، لا يصل أثره ذلك إلى أثر التصديق الصريح أو الإلغاء المعمول به في التنظيم الجزائري، كما أن هذا الأخير يدفع برئيس المجلس البلدي¹ لرفع دعوى تظلم أمام القضاء الإداري حول قرار عدم المصادقة أو إبطال قرارات المجلس من طرف الوالي،² في المقابل التنظيم التونسي يحيل الجهة الوصية إلى رفع دعوى إخلال التصرف، وهناك فرق بين رفع دعوة التظلم و رفع دعوة إخلال بالتصرف، ففي التنظيم التونسي نتكلم عن سلطة يمنحها الدستور الاستقلالية المالية و الإدارية وفق "مبدأ التدبير الحر" و تعد الرقابة الجهة الوصية تقويماً لتطبيق هذا المبدأ الدستوري، أما في التنظيم الجزائري لا تتمتع الهيئات اللامركزية بأي سلطة أمام قرارات الوالي إلا باللجوء إلى القضاء.

يمنح القانون الوالي في تونس سلطة الحلول في حالة امتناع رئيس البلدية أو رئيس الجهة عن القيام بالأعمال التي يسندها لهما القانون و الترتيب، و هذا بعد التحذير من خلال إعدار الكتابي مرسل لهما (حسب الحالة) من طرف الوالي، و يكون الحلول في حالة تقاعس رئيس البلدية أو رئيس الجهة أو في حالة العجز الكلي عن إتمام المهام المستوجبة رغم وجود خطر مؤكد، يسمح القانون للوالي حيال ذلك بمباشرة تلك الصلاحيات بنفسه أو تكليف من ينوبه و ذلك بقرار معلل و ينتهي حلول الوالي بزوال الأسباب المذكورة.³

بناءً عن ذلك، فالحلول في التنظيم التونسي لا يتجاوز المصادقة أو ضبط قرارات المجالس المحلية و خاصة في الشأن المالي كما هو الحال في التنظيم الجزائري و حدوده لا تتعدى صلاحيات رئيس البلدية أو رئيس الجهة (حسب الحالة) و مباشرة الحلول تكون بعد الإعدار الكتابي، فالتنظيم التونسي يتناول الشأن المالي للجماعات المحلية بحذر بالشكل الذي يضمن الاستقلالية المالية، و الحلول الإداري

¹ في الجزائر يرفع الوالي دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية حول ابطال تلك المداولات، كون أن الوالي جزء من الجماعة الإقليمية "الولاية"، في حين لم يشير القانون الجزائري عن دعوى التظلم حول المداولات التي تخص الجانب المالي و التي تستوجب التصديق الصريح من طرف وزير الداخلية.

² المادة 61 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 12.

³ الفصلين 268، 338 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص ص(1745، 1754).

لتصريف أعمال الداخلة ضمن صلاحيات رئيسي المجلس البلدي أو الجهوي يكون وفق المصلحة العامة و العلاج الظرفي للمشاكل التنموية.

5. المحكمة الإدارية: تختص بالنظر في دعاوي تجاوز السلطة التي ترفع إليها لإلغاء القرارات و الترتيب الصادرة عن الجماعات المحلية و ذلك بطلب من الوالي أو من له مصلحة في هذا الإلغاء، كما تنتظر المحكمة الإدارية في العقود التي تبرمها مع الخواص أو أي جماعة محلية أخرى و لا تعذر الجماعة المحلية قضائياً بجهلها للقوانين و قواعد التصرف. يسمح القانون للجماعات المحلية بانتداب موظفين من ذوي الخبرة القانونية أو التعاقد معهم أو الاستعانة بالمستشارين قانونيين تحسباً لأي مساءلة قانونية،¹ أو طلب استشارة بالمحكمة الإدارية نفسها قبل تقرير نفاذ الترتيب و أعمال الجماعات المحلية.²

تلغي المحكمة الإدارية ترتيب و قرارات المجلس البلدي و المجلس الجهوي التي شارك فيها أعضاء المجلسين لهم مصلحة فيها أو يهمهم موضوعها شخصياً أو نيابة عن الغير، كما تلغي العقود التي تبرمها المجالس البلدية و الجهوية مع أعضائها و كذا المعاملات التي يكون فيها الأعضاء في وضعية تضارب المصالح.^{3 4}

يعمل التنظيم الجزائري بهذا الإجراء (إجراء إلغاء و إبطال الترتيب) وفقاً لما يتطلبه قانون مكافحة الفساد 06-01، الأمر الذي يحيد الموظف العمومي في الجماعات العمومية سواء كان موظف أو منتخب في التنظيمين الجزائري و التونسي من المحاباة و استخدام الوظيفة أو العهدة الانتخابية لصالحه الشخصي أو بنيابة عن الغير، لكن الأمر الفارق بين التنظيمين في ما يخص ذلك، هو الجهة المقررة لإلغاء المداولة أو الترتيب.

¹ الفصلين 257، 334 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع السابق، ص ص (1742، 1753).

² الفصل 25 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع، ص 1712.

³ وُضح معنى "وضعية تضارب المصالح" القانون 18-46 الذي يتعلق بالتصريح بالمكاسب و المصالح و بمكافحة الإثراء غير المشروع و تضارب المصالح، جاء معناها في القانون بأنها الوضعية التي يكون فيها للشخص مصلحة شخصية مباشرة أو غير مباشرة يستخلصها لنفسه أو لغيره، تؤثر أو من شأنها أن تؤثر على أدائه الموضوعي و النزاهة و المحاييد لواجباته المهنية.

- انظر: الجمهورية التونسية، قانون رقم 18-46 المؤرخ في 01 أوت 2018 المتعلق بالتصريح بالمكاسب و المصالح و بمكافحة الإثراء غير المشروع و تضارب المصالح، (الرائد الرسمي، عدد 65، المؤرخ في 14 أوت 2018)، ص 3575.

⁴ الفصلين 349، 350 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1755.

في الجزائر، نجد الوالي بالنسبة لمداولات المجلس البلدي هو الذي يقر إلغاء المداولة و بالنسبة للولاية هو من يثير هذا الإلغاء برفع دعوة لدى المحكمة الإدارية للفصل في ذلك كون أن الوالي هو جزء من جماعة إقليمية فهو يعمل مع المجلس الولائي و الفصل في قضية إلغاء و بطلان مداولة توجه إلى الاختصاص القضاء الإداري للتحقق و الفصل في ذلك.¹

أما في تونس، نجد القضاء الإداري هو من يقر بإلغاء المداولات سواء كانت للمجلس البلدي أو المجلس الجهوي، و لا يسمح بالتنظيم الإداري التونسي بتقرير الأثر الرقابي على الجماعات مهما كانت جهة المراقبة أو شكل الرقابة إلا برجوع إلى القضاء الإداري لإثبات و تقرير ذلك الأثر.

6. محكمة المحاسبات: ينقسم القضاء في تونس إلى القضاء العدلي، القضاء الإداري و القضاء المالي و هذا الأخير يتمثل في المحكمة المحاسبات بمختلف هيئاتها حسب الفصل 117 من دستور 2014.

تتولى محكمة المحاسبات مراقبة حسن التصرف في المال العام وفقا لمبادئ الشرعية و النجاعة و الشفافية، تقضي في حسابات المحاسبين العموميين، تقيم طرق التصرف و تزجر الأخطاء المتعلقة به، تساعد السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين المالية و غلق الميزانية.

كما يلزمها دستور 2014 بتقديم تقارير سنوية عامة حول نشاطها تحيلها إلى كل من رئيس الجمهورية، رئيس مجلس نواب الشعب، رئيس الحكومة و رئيس مجلس الأعلى للقضاء، الأمر الذي يفرض عليها الحرص و التدقيق في عملها الرقابي و دعم حوكمة الإدارات و المؤسسات العمومية.²

تتولى محكمة المحاسبات مراقبة الجماعات المحلية من خلال:³

- تصرف الجماعات المحلية في مواردها الذاتية و في الإعتمادات المحال إليها من السلطة المركزية و ذلك بمراقبة أمري الصرف و مساعدتهم و مراقبة قائمة بيان الحسابات، مراقبة المشاريع العمومية أو المشاريع في إطار الشراكة بين القطاعين العام و الخاص.

¹ المادة 57 من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق، ص14.

² الفصل 117 من دستور 2014، مرجع سابق، ص29.

³ الجمهورية التونسية، القانون الأساسي عدد14 لسنة 2019 المؤرخ في 30 أبريل 2019 يتعلق بمحكمة المحاسبات، (الرائد الرسمي، عدد 39، المؤرخ في 2019/05/14)، ص ص (1493، 1494).

- تقدير الإعانة الاقتصادية الممنوحة من الجماعات المحلية إلى الهيئات الخاصة منها الأحزاب السياسية، الجمعيات، التعاونيات و المؤسسات و الهيئات الخاصة و التي تتخذ شكل منحة، إعفاء جبائي، ضمان أو اختصاص.

- تقييم مساهمة الجماعات المحلية في البرامج و السياسات العمومية.

تقوم محكمة المحاسبات حيال القضايا الموضوعة أمامها الناجمة من تدخل الذاتي للمحكمة، باعتراض الوالي أو الأمين الجهوي، بعد طلب من السلطة أو مكونات المجتمع المدني أو السكان، أو بعد طلب المطالبين بالضرائب، و يكون اثر تحرك محكمة المحاسبات كالتالي:¹

- إيقاف تنفيذ عقد أو صفقة أو تحويل إتمادات،

- الإذن بالتصحيح اللازم لميزانية الجماعات المحلية،

- حسم الخلاف حول النفقات بين أمري الصرف و المحاسب،

- الكشف عن إخلالات التصرف و الإذن بتسويتها،

- الكشف عن تقصير من المحاسب العمومي و تحميله المسؤولية،

- الكشف عن أخطاء التصرف وجزها و الكشف عن التجاوزات التي تستدعي المتابعة الجزائية.

يخفف تواجد محكمة المحاسبات بجانب المحكمة الإدارية الضغط على الأخيرة و يزيد من فعالية العمل الرقابي ونجاعته من خلال المحاسبة و التدقيق المالي، كما يعد تكليف القضاء العدلي و المالي بمراقبة عمل الجماعات المحلية تنظيمًا و إجراء يكفل لها الاستقلالية المالية و الإدارية بعيد عن تعسف استعمال السلطة من طرف السلطة المركزية.

كما يضمن عدم الاخلال في التصرف المالي و هدر المال العام و يمكن تقديم استشارة محكمة المحاسبات من تقادي العديد من التصرفات المعيبة قانونيًا كتجاوز حدود السلطة، تضارب المصالح، استخدام الوظيفة...، ينظر القضاء كذلك في الطعون المرفوعة إليه من طرف مجلس الجماعة المحلية من مختلف المصالح و الجهات الرقابية بالشكل الذي يحفظ للمجلس الشرعية الانتخابية و كامل سيادته في تطبيق مبدأ التدبير الحر في إطار التنظيمات و التراتيب المعمول بها في النظام التونسي.

¹ بوراوي بن عبد الحفيظ، الشاذلي صرارفي، دليل الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية، تونس: وزارة الداخلية، التعاون التنموي الألماني (GIZ)، جوان 2020، ص 160.

في إطار الشرعية الانتخابية لم يذكر المشرع التونسي الرقابة على أعضاء المعمول بها في التنظيم الجزائري، كما أنه لا يسمح لأي جهة بإيقاف أو إقصاء أي عضو من أعضاء المجالس المحلية إلا في الحالة المذكورة بالنسبة إلى رئاسة مجلس الإقليم و يفتح الباب أمام المعنيين بالإيقاف و الإعفاء بتقديم طعن لدى المحكمة الإدارية التي تفصل في قرار الإيقاف و الإعفاء حيال ذلك.

يمكن إرجاع ذلك إلى المهمة الأساسية للإقليم فهو المسؤول عن البرمجة التنموية التي لا تقبل التساهل أمام مخالفة القانون و الإضرار بالمصلحة العامة، كما أن هذا الإجراء يطبق في إطار محدود (توقيف رئيس المجلس أو أحد مساعديه لمدة 3 أشهر أو إعفائهم من الرئاسة) و لا يتعدى ذلك تجريدهم من الصفة الانتخابية و فصلهم.

الخلاصة و الاستنتاجات:

تؤدي العوامل السياسية دورًا مهمًا و مؤثرًا الإدارة المحلية في أي دولة سواء كان ذلك من ناحية بنائها، تركيبها، تنظيمها أو تسييرها، تتضح في بنية الإدارة المحلية و تكوينها من خلال التقسيم الإقليمي و الترابي للدولة في وحدات محلية و تنظيم الإدارة المحلية على مستوى الوحدات المحلية، بالإضافة إلى دراسة أثر النظام السياسي و انعكاسه الديمقراطي على اللامركزية الإدارية. من خلال دراسة أثر تلك العوامل في الإدارة في الحالتين الجزائرية و التونسية يمكن استخلاص نتائج المقارنة كالتالي:

1- يتأتى البناء الديمقراطي للهيئات اللامركزية من تواجد إرادة سياسية قوية من السلطات المركزية لضمان نزاهة الانتخابات المحلية من خلال أطر قانونية و تنظيمية تفرز تمثيلًا شرعيًا يعبر عن اختيار الساكنة المحلية و يحدد مسؤولية الأعضاء تجاه ناخبهم، فإذا كانت اللامركزية تمثل القاعدة الأساسية للديمقراطية التشاركية فهي أيضا تمثل القاعدة الأساسية للديمقراطية التمثيلية و تعد مختبرًا قاعديًا للتعددية الحزبية و التنافس السياسي.

2- اعتمدت الدولتين على نفس وحدات التقسيم الإقليمي المعتمد قبل الاستقلال و هي البلدية- الولاية، ففي الجزائر تطور عدد الولايات من 15 ولاية في 1961، إلى 31 ولاية في 1974، إلى 48 ولاية في 1984، إلى 58 ولاية في 2019، أما تونس تطور عدد الولايات من 13 ولاية في سنة 1956 إلى 23 ولاية في 1987 ثم إلى 24 ولاية في سنة 2000 إلى غاية يومنا هذا نتيجة الزيادة السكانية و توسع النسيج العمراني، و تزايد الاحتياجات المجتمعية.

2- اتجهت إصلاحات الإدارة في الجزائر نحو توسعة الهيكل الإداري لصالح عدم التركيز بطابع خاص يخص بعض الولايات لتخفيف العبء على الولايات و ضمان تسيير المخططات التنموية من خلال نظام المقاطعات الإدارية، أما في تونس نجد الإرادة السياسية المقرونة بالموروث التاريخي واضحة في تنظيم الإدارة المحلية، تلك الإرادة التي تضخم من اللامركزية من ناحية الصلاحيات و الهياكل، و ذلك لتدعيم اللامركزية الإدارية بعدم التركيز و اللامحورية في البلدين.

3- تبنى المشرع التونسي في دستور 2014 مفهوم "السلطة المحلية" و أعطى بعداً متميزاً في تنظيم الجماعات المحلية من أجل تفعيل اللامركزية في محاولة لإضفاء الديمقراطية و ذلك من خلال تحديد الاختصاص، تكوين اللجان و التكامل بين الجماعات المحلية كالتالي:

- **تحديد الاختصاص:** و ذلك بضبط الاختصاصات المشتركة بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية و الصلاحيات المنقولة إلى الجماعات المحلية وفق مبدأ التفريع الذي يعطي الأسبقية و الأولوية للوحدات المحلية على حساب الوحدات المركزية.
- **تكوين اللجان الدائمة:** فقد ركز المشرع التونسي على المقاربة الاجتماعية و الحوكمة المفتوحة في تحديد اختصاصات اللجان الدائمة في المجالس البلدية و الجهوية.
- **التكامل بين الجماعات المحلية:** عملاً بالقاعدة التالية: "مألاً يستطيع أن يمارسه المستوى الأضيق و ما يعجز عنه المستوى الأدنى يتولاه المستوى الأعلى" بحيث يكون تكامل في عمل الجماعات المحلية تصاعدياً من البلديات إلى الجهات فالأقاليم، و تتيح هذه القاعدة للجماعات المحلية استغلال كامل قدراتها و تطوير روح المبادرة لديها في ممارسة المصالح المحلية.

4- ما يعيب استقلالية الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري هي الصلاحيات الممنوحة لهيئة الوالي الذي يعتبر قاسماً مشتركاً بين هيئات عدم التركيز و هيئات اللامركزية فهو يمثل الولاية كجماعة محلية يتقاسمها مع المجلس الشعبي الولائي، إضافة إلى تدخله في التدبير المالي للبلديات، و بذلك يصبح الوالي سيداً على القرار المحلي في تنظيم الإداري المحلي الجزائري.

5- تكمن نجاعة العمل الإداري للجماعات المحلية في التصور العقلاني لنظام الوصاية الإدارية المطبق عليها، و قد جاء تصور الوصاية في التنظيم الإداري الجزائري من خلال في تحديد الأثر الرقابي على الجماعات المحلية، أما في التنظيم الإداري التونسي فقد جاء تصورهما من خلال متابعة و توجيه تصرف الجماعات المحلية ليتوافق مع "مبدأ التدبير الحر" و ترك جهة تقرير الأثر الرقابي إلى القضاء الإداري و المالي.

الفصل الثالث: تأثير عوامل البيئة الاقتصادية في الإدارة المحلية الجزائرية و التونسية

المبحث الأول: النظام الاقتصادي في الجزائر و تونس

المطلب الأول: نوعية النظام الاقتصادي في الدولتين

المطلب الثاني: تأثير النظام الاقتصادي على الإدارة المحلية في الدولتين

المبحث الثاني: البناء الاقتصادي للمجتمع الجزائري و التونسي

المطلب الأول: تركيبة الهيكل الاقتصادي

المطلب الثاني: النمو الاقتصادي

الفصل الثالث: تأثير عوامل البيئة الاقتصادية في الإدارة المحلية الجزائرية و التونسية

تمهيد:

وفقا لما تتطلبه اللامركزية من توفر استقلالية مالية و إدارية و لما تتطلبه من اعتراف بتواجد مصالح متميزة عن مصالح السلطة المركزية من أجل تحقيق الأهداف المرجوة من إدارتها بالشكل الذي يخدم المصلحة العمومية، انطلاقا من ذلك فإن للعامل المالي و الاقتصادي تأثير كبير عن مخرجات الإدارة المحلية و كذا شكلها الهيكلي و البنوي، بحيث تلعب السياسات العامة و توجهات الدولة الاقتصادية دورا كبيرا في تحكم بالأداء التنفيذي و التنموي للجماعات المحلية.

تؤثر طبيعة النظام الاقتصادي على عمل الإدارة المحلية من عدة زوايا لأن النظام الاقتصادي القائم على نمط اقتصاد السوق الذي يعطي الحرية لتدفق رؤوس الأموال كحافز تنموي يمكن أن تستفيد منه الإدارة المحلية و من ذلك تنبع الحاجة إلى حرية عمل الإدارة المحلية وفقا لمجموعة من ميكانيزمات القانونية و الإدارية التي تحتاجها الإدارة المحلية، كما أن للمخططات و البرامج التنموية على المستوى المركزي أثرا جليا على الحركية التنموية للجماعات المحلية، من هنا تركز الدراسة في هذا الفصل على نقطتين أساسيتين:

1- نوعية النظام الاقتصادي في الدولتين.

2- البناء الاقتصادي للمجتمع الجزائري و تونسي

المبحث الأول: النظام الاقتصادي في الجزائر و تونس

تجدر الإشارة إلى أن هناك اختلافاً بين النظم الاقتصادية وفقاً للأيدلوجية التي تتبناها الدولة في تحديد دورها لإشباع حاجات المجتمع في ظل الموارد المحدودة نسبياً، و طبقاً لما تقتضيه اللامركزية الادارية من ضمان الاستقلالية المالية للجماعات المحلية. سنتطرق في هذا المبحث إلى تحليل أثر حركة رؤوس الأموال و تمويل ميزانية الجماعات المحلية في أدائها من خلال قياس مدى التوازن بين ضروريات تنظيم دور الدولة و متطلبات الحرية الاقتصادية ومدى استفادة الجماعات المحلية من ذلك في تسيير شؤونها.

المطلب الأول: نوعية النظام الاقتصادي في الدولتين

أولاً: النظام الاقتصادي الجزائري

المرحلة الأولى (1962-1989):

كانت سياسة الاقتصادية بعد الاستقلال مباشرة تعاني من فراغ في النظرية الاقتصادية و النموذج المراد اتباعه لذلك يصطلح عليها بمرحلة الانتظار، لكن هذه المرحلة لم تدم طويلاً فهي تغطي الفترة (1962-1966)¹، ركزت الدولة خلالها على تأمين الأراضي الزراعية في 1963 و المناجم 1966، و سعت لتعويض اللجان التسييرية بشركات وطنية، كما عملت على تهيئة القاعدة الأساسية التي تمكنها من القيام بالتخطيط للنهوض باقتصاد الدولة.²

اتضحت سياسة الاقتصادية للدولة بعد سنة 1967 من خلال الاعتماد على النهج الاشتراكي في تنظيم الاقتصاد الوطني حيث كانت المنتج الوحيد و المستثمر الوحيد في الحياة الاقتصادية، اعتمدت الدولة من خلال المخططاتها على سياسة نشطة في مجال الاستثمار في القطاع العمومي و ترتب عن هذا التوجه تطور كبير في ارساء الهياكل القاعدية و البنية التحتية.³

¹ بومدين، قادي بومزغيش، ((الاقتصاد الجزائري))، مجلة التراث، عدد 8، جامعة الجلفة، 2013، ص281.

² بغداد، كريالي، ((نظرة عامة على التحولات الاقتصادية في الجزائر))، مجلة العلوم الانسانية، عدد 8، جامعة بسكرة، 2005، ص55.

³ بومدين، قادي بومزغيش، مرجع سابق، ص281.

نمير خلال الفترة الممتدة بعد سنة 1967 من هذه المرحلة، بين أسلوبين اعتمدهما الدولة في سياستها التخطيطية، فقد اعتمدت على أسلوب التخطيط المركزي في الفترة (1967-1979) و على أسلوب التخطيط اللامركزي في الفترة (1980-1989).

أ. الاقتصاد الوطني بأسلوب التخطيط المركزي (1967-1979):

■ المخطط الثلاثي (1967-1969): ركز هذا المخطط على الصناعة و الأنشطة المصنعة بالمحروقات بالدرجة الأولى، هذه الأفضلية سمحت بتخصيص 18.2% من الاستثمارات لهذا القطاع، و خصص لقطاع الزراعة نسبة 12.5% من اجمالي الاستثمارات.¹

من خلال هذا المخطط ووزعت الاستثمارات على ثلاث مجموعات كالتالي:²

- استثمارات منتجة: قدرت ب 6.79 مليار دج موزعة على قطاع الزراعة ب 1.88 مليار دج و قطاع الصناعة ب 4.91 مليار دج.

- استثمارات شبه منتجة: قدرت ب 0.36 مليار دج.

- استثمارات غير منتجة: قدرت ب 2.01 مليار دج موزعة على البنية التحتية الاقتصادية ب 0.28 % مليار دج، و البنية التحتية الاجتماعية ب 1.73 مليار دج.

■ المخطط الرباعي الأول (1970-1973): ركز هذا المخطط على هدفين أساسيين:³

- دعم البناء الاقتصادي الاشتراكي و تعزيز الاستقلال الاقتصادي.

- جعل التصنيع في المرتبة الأولى للتنمية الاقتصادية.

لجأت الدولة من خلال هذا المخطط إلى المؤسسات العمومية و الجماعات المحلية و الوزارات الوصية لوضع تصور للمشاريع الاستثمارية و اختيارها بالاعتماد على عدة معايير محددة من قبل سكرتارية الدولة للتخطيط.¹

¹ بغداد، كربالي، مرجع سابق، ص 56.

² مسعود، دراوسي، السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر: 1990-2004، (أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، 2005، ص 342.

³ نفس المرجع، ص 342.

▪ المخطط الرباعي الثاني (1974-1977): و هو عبارة عن تكملة للمخطط السابق، تم من خلاله تحقيق قفزة كمية و نوعية في مجال الاستثمار، و ذلك لأسبقية التجربة في التخطيط و كذا الظروف المواتية بسبب ارتفاع أسعار الدولية للبترو،² و قد ألحقت الدولة بهذا المخطط سنتين تكميليتين 1978، 1979 بعد تسجيل عدد كبير من الاستثمارات غير مكتملة الانجاز و تسجيل برامج استثمارية جديدة لمواجهة المتطلبات الجديدة للتنمية، بالإضافة إلى تقييم أغلب البرامج بسبب ارتفاع الأسعار نتيجة الأزمة الدولية.³

خلال الفترة العمل بأسلوب التخطيط المركزي ارتفعت معدلات الاستثمار لتثبيت نسيج الناتج المحلي بشكل جدير بالاهتمام إلا أن فاعليتها كانت دون جدوى من تحقيق استقلالية الاقتصاد، و قد كانت الاشكالية المطروحة في التفسير خلال تلك الفترة يمكن في أن الدولة كانت تمول الاستثمارات عن طريق احتياطاتها من المحروقات أو عن طريق الدين الخارجي الذي كانت فائدته لوحده تمثل 25 % من قيمة الصادرات، و من هذا كان لزاماً على الدولة تغيير أسلوبها في التخطيط.⁴

ب. الاقتصاد الوطني بأسلوب التخطيط اللامركزي (1980-1989):

اعتمدت الدولة من خلال هذا الأسلوب على الهيئات اللامركزية المكلفة بمتابعة المشاريع و تفادي التأخر في انجازها كخطوة لتفادي نقائص الفترة السابقة و تحقيق استقلالية اقتصادية و التحكم في تنفيذ الاستثمارات، و أهم الاصلاحات الاقتصادية التي أدرجت بخصوص ذلك، نذكر الأتي:⁵

- تمديد فترة المخططات إلى خمس سنوات، و قد اعتمدت الدولة خلال هذه الفترة على مخططين خماسيين:

▪ المخطط الخماسي (1980-1984).

▪ المخطط الخماسي (1985-1989).

- إعطاء الأولوية للمخططات الولائية في إطار التخطيط اللامركزي.

¹ ليلي، عدة؛ فطيمة، سالمى، ((سياسات التنمية في الجزائر بعد الاستقلال و مخلفاتها الاقتصادية و الاجتماعية))، مجلة آفاق للأبحاث السياسية و القانونية، العدد1، جامعة الأغواط، 2018، ص50.

² نفس المرجع، ص51.

³ مسعود، دراوسي، مرجع سابق، ص344.

⁴ نفس المرجع، ص 349.

⁵ نفس المرجع، ص ص (359، 360).

- اعتماد المخططات السنوية.
- إصلاح النظام الجبائي و ذلك بضمان مردودية الجباية العادية مع تخصيص الجباية البترولية لتمويل الاستثمارات المنتجة و تبسيط و تطوير الآليات الجبائية و التنظيمية.
- إصلاح البنوك و القروض من خلال توسيع البنوك على التراب الوطني و إدخال متعاملين اقتصاديين جدد للمساهمة في تمويل التنمية، و دخلت إجراءات تنظيمية على الجهاز المصرفي في فترة المخطط الخماسي الثاني من خلال قانون 86-12 المؤرخ في 19 أوت 1989 المتعلق بالبنوك و القروض و أصبح البنك المركزي المسؤول الأول عن تنفيذ السياسة النقدية، كما أدخلت تعديلات أخرى سنة 1988 على دور البنك المركزي و استقلاليته عن الخزينة العمومية.
- إصلاح نظام الأسعار و الذي يركز على ربط الأسعار بالتطور الحركي للتكاليف و التجديد السنوي لقائمة المواد المدعمة.
- إعادة هيكلة المؤسسات الاقتصادية و هو ما اعتمد عليه في المخطط الخماسي الأول من أجل تدعيم فاعلية المؤسسات و توزيع الأنشطة بكيفية متوازنة على كامل التراب الوطني.

المرحلة الثانية (1990-2000):

تركزت السياسات الاقتصادية للدولة خلال هذه المرحلة على برامج التصحيح التي فرضها عليها صندوق النقد الدولي بسبب منحه لقروض، و من خلالها تم الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، و قد كانت الإصلاحات على ثلاث دفعات، الدفعة الأولى في سنة 1989 و الدفعة في سنة 1991 و الدفعة الثالثة في سنة 1994.¹

تهدف السياسات الإصلاحية التي أقدمت عليها الدولة و المتمثلة في التثبيت الاقتصادي و التصحيح الهيكلي إلى استعادة التوازن المالي الداخلي و الخارجي، و ذلك بإدخال تغييرات جذرية على المنظومة الاقتصادية أهمها ما يلي:²

¹ جمال، دقيش، ((أثر سياسة الإصلاح الاقتصادي للجزائر في إطار الانتقال إلى اقتصاد السوق على التوازنات الكلية 1988-2015))، مجلة المنتدى للدراسات و الأبحاث الاقتصادية، المجلد 3، العدد 2، جامعة الجلفة، 2019، ص 15.

² ليلي، عدة؛ فطيمة، سالمى، مرجع سابق، ص ص (54، 55).

- الإصلاح الهيكلي: يشمل على مجموعة من الاجراءات التي يرى الصندوق النقد الدولي بأنها ترمي إلى تحقيق توزيع عقلاني للموارد و إزالة تشوهات الأسعار، أهمها:
 - ترشيد القطاع العام و الدعوة إلى الخصخصة.
 - تطبيق الأسعار الحقيقية.
 - تشجيع الاستثمار الوطني و الأجنبي على سواء.
 - السياسة المالية: و ذلك بضمان التوازن بين الإيرادات و النفقات للمحافظة على الأمن و الدفاع و ذلك باتباع الإصلاحات التالية:
 - تحسين النظام الضريبي و بتعدد الضرائب المباشرة.
 - رفع أسعار المنتجات و الخدمات و إزالة الدعم عن أسعار السلع.
 - رفع الحواجز الجمركية على المنتجات بغية رفع القدرات التنافسية للمؤسسات الاقتصادية.
 - السياسة النقدية: تهدف إلى التأثير في عروض النقود لايجاد التوسع أو الانكماش في حجم القدرة الشرائية للمجتمع، و ذلك من أجل زيادة الطلب التي تنشط الاستثمار و تخفض البطالة.
 - السياسة التجارية و إدارة المديونية: و تشمل كل الاجراءات التي ترمي إلى تشجيع الصادرات و تقليص الواردات، و من ثم تأمين المزيد من الأرصدة الأجنبية لتغطية خدمات المديونية.
- تمكنت الدولة الجزائرية بفضل هذه الإصلاحات من تحقيق معدلات نمو منذ 1995 و قد حدث هذا التطور في الوقت الذي عرفت فيه القطاعات الرئيسية الواعدة بالنمو ضعفاً كبيراً مثل القطاع الصناعي و القطاع الزراعي.¹

المرحلة الثالثة (2001-2019):

اهتمت الدولة خلال هذه المرحلة بتحقيق معدلات نمو مرتفعة في ظل وفرة الموارد المالية الناتجة عن ارتفاع أسعار النفط، وضعت الدولة برامج تنموية بأغلفة مالية معتبرة لتنمية كل ما تراه يلزم لانعاش إقتصادها، تمثلت هذه البرامج في:

- برنامج الانعاش الاقتصادي 2001-2004.
- برنامج دعم النمو 2005-2009.

¹ بومدين، قادري بومزغيش، مرجع سابق، ص 291.

- برنامج التنمية الخماسي 2010-2014.
- برنامج توطيح النمو الاقتصادي 2015-2019.

جسدت تلك البرامج سياسات الدولة في دعمها لنمو إقتصادها و تهدف في مجملها على:¹

- تنمية الموارد البشرية من خلال تطوير البحث العلمي و تعميم استعمال الإعلام الآلي و تحسين ظروف المعيشة.
- الحفاظ على التوازنات الاقليمية و انعاش المناطق الريفية و المعزولة.
- الاهتمام بالنقل و تحديث شبكة الطرقات و السكك الحديدية.
- رفع معدلات النمو الناتج المحلي خارج قطاع المحروقات.
- الاهتمام بالصناعة التحويلية من حيث القيمة المضافة.
- ترقية الشركة و الخوصصة و ترقية التنافسية و توفير مناصب للشغل.
- تحسين مناخ الاستثمار و اتخاذ التدابير اللازمة لإنعاش القطاعات الاقتصادية و تنويع الصادرات.

الفرع الثاني: النظام الاقتصادي التونسي

انتهجت الدولة التونسية منذ استقلالها عن المستعمر الفرنسي (1956) مجموعة من المخططات و الاستراتيجيات التنموية، يمكن من خلالها أن نميز بين مختلف الفترات التي مرت بها السياسة الاقتصادية في البلدين في مختلف المجالات كالتالي:

المرحلة الأولى (1956 إلى 1986):

كانت السياسة الاقتصادية آنذاك متجهة نحو استرداد السيادة الوطنية و تحرير الشركات و الإدارات من الإدارة الفرنسية، في الفترة الممتدة من (1956-1961) تمت عملية تأميم وطنية و انتهجت الحكومة خلال تلك الفترة سياسة التحرر و بدء البناء الاقتصادي الليبرالي الحر و الانفتاح و تشجيع الاستثمار و منح امتيازات جبائية و حوافز ضريبية، بالإضافة إلى تسهيلات ائتمانية و إسناد القروض قصد دعم مكانة القطاع الخاص، كما ساهمت الحكومة خلال تلك الفترة في الحفاظ على

¹ جمال، دقيش، مرجع سابق، ص ص (22، 23).

النظام الرأسمالي و تدعيم التعاون مع شركاء تونس في الخارج من خلال منظومة التجارة الخارجية و تعزيز مكانة الاستثمارات الخاصة و إرساء تخطيط تنموي ليبرالي.¹

تم تغيير منهجية الاقتصاد التونسي نتيجة لضغوطات الاتحاد العام التونسي للشغل، وذلك باعتماد مخطط عشري (1962-1971) قائم على النهج الاشتراكي الذي يهدف إلى تأسيس اقتصاد تسيطر فيه الدولة على مختلف القطاعات الحيوية و إرساء سياسة تنموية اشتراكية تعاضدية و هيمنة القطاع الحكومي على مختلف القطاعات المنتجة.

خلال تلك الفترة ساهم المخطط العشري (1962-1971) في تحفيز الاقتصاد التونسي بمواجهة الصعوبات و تقليل من نسب البطالة لكن هذا التحفيز زاد من الضغوطات على المالية العامة مما خلف عجزا في الموازنة العامة، وقد تلاقى ذلك الوضع التآزمي مع توتر العلاقات مع الجهات الدولية المقدمة للدعم خاصة البنك الدولي و صندوق النقد الدولي، و مع الدولة الفرنسية التي أوقفت المعونات المالية و الاقتصادية نتيجة لسياسة التعاضديات و طرد جميع الأجانب من الأراضي الزراعية التي كانت تحت ملكهم الخاص.²

في ظل ذلك، قامت الحكومة بإيقاف العمل بجميع البرامج الاشتراكية كخطوة لتبني نظام اقتصاد السوق كخيار اقتصادي ينقذ الدولة من العجز المالي الذي وقعت فيه خلال فترة تنفيذها لبرامج الخيار الاشتراكي، حيث تبنت مجموعة من الإصلاحات الاقتصادية تهدف من ورائها تجاوز العجز المالي و تحسين العلاقات مع المؤسسات المالية الدولية، حققت الدول حيال تلك الإصلاحات قفزة النوعية التي أنقذت الاقتصاد التونسي من عجزه بإصلاح عدة قطاعات منها القطاع الصناعي (التركيز على الصناعة التحويلية في مجال النسيج و صناعة الملابس و الجلد)، القطاع التجاري (تشجيع التصدير و خاصة المنتجات الزراعية)، قطاع السياحة، الاستثمار الداخلي (خاصة في البنى التحتية)، و مع ارتفاع أسعار النفط و الفوسفات في السوق العالمية و نشاط السياحة التونسية ازدهر الاقتصاد و عرفت الفترة الممتدة 1970-1982 بالعصر الذهبي لتونس.³

¹ فؤاد، الدباغ، دراسة الأوضاع الاقتصادية التونسية، ب،ب،ن: ب،د،ن، 2017، ص5.

² نفس المرجع، ص6.

³ نفس المرجع، ص9.

طبقت الحكومة التونسية سياسة حمائية المطبقة من خلال فرض رسوم جمركية و القيود على الاستيراد أطلق عليها بالرأسمالية المقيدة، يعود ذلك لتركيز الدولة على التصدير أكثر من الاستيراد و امتصاص عجزها المالي الذي ورثته في الفترة السابقة، و مع مرور 12 سنة من تحسن الوضع الاقتصادي انتكس و شهدت الدولة أزمة اقتصادية أخرى في بداية سنة 1982 نتيجة لعدة عوامل طبيعية و ظرفية أهمها انخفاض في أسعار النفط في السوق العالمي و الجفاف الذي ضرب القطاع الفلاحي¹، دخلت البلاد التونسية على إثرها في سلسلة من الاضطرابات الاجتماعية تجسدت في المظاهرات و العصيان المدني و سخط الاتحاد العام التونسي للشغل الذي انتقد علناً السياسة الليبرالية الرأسمالية للحكومة و تجميد الأجور.²

استمر الوضع التزمي في تونس إلى غاية 1986 حيث انهار الاقتصاد كلياً و الذي زاد على ذلك تدهور الوضع السياسي نتيجة تدهور الحالة الصحية لرئيس الجمهورية "حبيب بورقيبة" و العجز التام في تسيير الشؤون الاقتصادية في البلاد. تدخل حيال ذلك صندوق النقد الدولي بضخ أموال ضخمة لإنعاش الاقتصاد التونسي ببرنامج التأهيل الشامل الوطني على مدى 18 شهر في سنة 1988.

المرحلة الثانية (1987-2010):

تدخلت المؤسسات المالية الدولية في حلحلة الأزمة الاقتصادية التونسية في 1986 و فرضت على الحكومة التونسية جملة من الإصلاحات الاقتصادية أهمها إعادة توجيه تدخلها في السوق الاقتصادي مع مراجعة شاملة للسياسة التجارية و تركيز الإنفاق العام في قطاعات الصحة، التعليم، الإسكان و الخدمات.

¹ يعتبر القطاع الفلاحي الشريان الرئيسي للاقتصاد التونسي منذ الاستقلال بحيث شهدت الفلاحة التونسية نموا مطردا منذ الاستقلال مكن البلاد من تحقيق نسبة كافية من الأمن الغذائي، ذلك يعود إلى الإصلاحات التي ارتكز عليها الخيار الاشتراكي من خلال المخطط العشري (1962-1971) و تأميم الأراضي الزراعية و دعم مختلف القطاعات المنتجة من بينها الزراعية، قد استمر هذا الدعم حتى بعد فترة الرأسمالية المقيدة و خاصة دعم المواد الأساسية من بينها القمح و أمام العجز المالي في تمويل ذلك الدعم واجهت الدولة أزمة الخبز خلفت انفجار الوسط الاجتماعي و زادت في تأزم الوضع في البلاد.

² فؤاد، الدباغ، مرجع سابق، ص 9.

يهدف الإصلاح الاقتصادي التونسي في تلك الفترة على النحو التالي:¹

1- الأهداف على المدى القصير:

- إيقاف تدهور الوضع و توفير الظروف الكفيلة بإعادة بعث الإنتاج و ذلك في إطار توازن داخلي و خارجي بشكل معقول.
- إعادة التوازن المالي الكلي و تعبئة الموارد الذاتية من خلال رفع قيمة بعض الرسوم، بالإضافة إلى رفع بعض الخدمات العمومية من جهة و الضغط على النفقات العمومية من جهة أخرى.
- وضع برنامج عاجل يهدف إلى تعبئة الموارد الخارجية بشروط تسهيلية و قد تضمن هذا البرنامج 215 مليون دولار من صندوق النقد الدولي، 130 مليون دولار من البنك العالمي و 85 مليون دولار من إيطاليا.

2- الأهداف على المدى المتوسط و البعيد:

- تحرير الأسعار بالنسبة للقطاعات التي تتميز بوجود منافسة كافية في السوق الداخلية.
- إعادة النظر في نظام تحديد أسعار السلع التي تمتاز بضعف المنافسة في المرحلة الأولى، و ذلك تمهيدا لتحريرها في المرحلة اللاحقة.
- تحسين القدرة التنافسية للسلع و الخدمات التونسية من خلال تحريرها و التخفيض التدريجي من القيود المفروضة على الواردات (و قد تم التحرير الكلي لها في 1991 مع ضبط الرسوم على الواردات).
- تطبيق سياسة الأجور المرنة.
- رفع الدعم عن السلع ذات الاستهلاك الواسع و التخفيض من حجم الإعانات.
- التحكم الفعلي في القروض من خلال تطبيق معدلات فائدة حقيقية.
- تخفيض سعر صرف الدينار التونسي ب 10% لتشجيع الصادرات التونسية من السلع و الخدمات.

¹ يونس الزين، أحمد نصير، ((الإصلاحات الاقتصادية في تونس و انعكاساتها على مستوى التشغيل و البطالة للفترة 1986-2016))، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، العدد الاقتصادي 34 (02)، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، أفريل 2018، ص ص (133، 134).

- تقديم امتيازات للشركات العاملة في قطاع التصدير مع إلغاء الترخيص المسبق من الإدارة و التي أصبح دورها مقتصرًا في دراسة المشاريع المعروضة عليها و مدى مطابقتها مع قانون الاستثمار الذي يعطي أولية للقطاع الصناعي عن باقي القطاعات الأخرى،
- تعديل الإطار القانوني للخصوصية في تونس (قانون 1987 الذي تم تعديله في 1989) و أهم ما جاء فيه تمكين الحكومة من التخلي كليًا أو جزئيًا عن المساهمة في المؤسسات العمومية، إدماج أو انفصال المؤسسات التي تمتلك فيها الدولة مساهمة مباشرة، التحكم في الامتيازات التي تستند إلى العمال الذين يرغبون في المساهمة في رأسمال المؤسسة.

كانت هذه أهم الركائز التي اعتمدت عليها الدولة التونسية في وضع برامجها التنموية لحل الأزمة الاقتصادية، حيث قامت بتحرير السوق المحلي و الخارجي من قبضة الحكومة على أن تعمل المؤسسات الاقتصادية العمومية جنبًا إلى جنب مع المؤسسات التابعة للقطاع الخاص في تنشيط القطاعات الاقتصادية و أن تكون ملكيتها عمومية بشكل مؤقت إلى أن يتم خصصتها. اتخذت الدولة حيال ذلك عدة أدوات كالتحكم في السعر النقدي للدينار، رفع الدعم عن السلع و المواد الاستهلاكية، إصلاح المنظومة البنكية لدعم المشروعات الاقتصادية، تحرير التجارة و فتح الأسواق الخارجية و تحسين القدرة التنافسية، التركيز على المشروعات المنتجة لجلب العملة الصعبة من خلال الامتيازات التي يقدمها قانون الاستثمار للنشاط في تلك المشروعات.¹

شهدت تونس خلال الفترة ما بين 1995-2008 ثورة حقيقية في شتى المجالات، كما تطورت البنى التحتية بشكل ملحوظ و عرفت تلك الفترة بالمعجزة التونسية، لكن سرعان ما تغير منحى الانجازات إلى الأسوأ بعد تلك الفترة نتيجة لسوء التسيير و استفحال الفساد داخل المنظومة الإدارية و العلاقات الخدمتية مع الطبقات الفقيرة، زاد على ذلك الاضطرابات الاجتماعية الشعبية و انفجارها نهاية 2010.²

¹ فؤاد، الدباغ، مرجع سابق، ص ص (11، 12).

² نفس المرجع، ص ص (15، 16).

المرحلة الثالثة (2010 - 2016):

تم خلال هذه الفترة الحفاظ على الخيارات الاقتصادية الكبرى وفق نظام إقتصاد السوق، كون أن الوضعية الماكرو اقتصادية جيدة نسبيا (هذا ما خلصت به مهمة صندوق النقد الدولي في 31 مارس 2011) و أن الوضعية الصعبة للبلاد في ظل الاحتجاجات الاجتماعية جعلتها تستمر على التوجهات الماكرو اقتصادية العامة¹.

تبنّت الحكومة حيال ذلك مخطط أسمته "معا لرفع التحدي" الذي يطمح إلى الدخول بتونس في مرحلة متقدمة من مسيرة اللحاق بالدول المتقدمة، و ذلك من خلال الوصول الدخل الفردي إلى 7000 دينار و نزول الفقر إلى أدنى مستوياته و إحداث 425 منصب شغل و إحداث نقلة نوعية لإستراتيجية التنمية تمكن من توفير أفضل الظروف لتسيير الإقتصاد الوطني و تنويع مصادر النمو و ترسيخ ثقافة التجديد و تعزيز القدرة على امتلاك المعارف و التكنولوجيات الحديثة.²

في المقابل، كان هناك ضغطاً كبيراً من النقابات العمالية لفرض الزيادات في أجور الموظفين العموميين في حين طالب العديد من العمال بالمؤسسات العمومية غير المرسمين بترسيمهم و إدماجهم في الوظيفة العمومية من أجل الاستفادة من الزيادات في الأجور و تحسين أوضاعهم الاجتماعية.³

يعود استمرار الدولة التونسية على نهجها الاقتصادي إلى الدعم القوي لها من قبل الدول الأوروبية و المؤسسات الدولية، في ظل الاحتجاجات الاجتماعية التي أطاحت بالنظام السياسي سنة 2011 سعت الحكومة المنبثقة عن المجلس الوطني التأسيسي إلى العديد من الإصلاحات الاقتصادية أهمها:⁴

- تخفيف البنك المركزي من السياسة النقدية في سنة 2011 قصد تخفيف الإقتصاد النقدي و البنكي و دعم النشاط الاقتصادي و المنظومة المالية، و كذا دعم أفضل الشركات و تمكينهم من التغلب

¹ بياتريسيابيو وآخرا، تونس بعد 14 يناير و اقتصادها السياسي و الاجتماعي: (ترجمة إلهام آيت جرين)، الدانمارك:

الشبكة الأوروبيةمتوسطة لحقوق الإنسان، 2011، ص 51.

² يونس الزين، أحمد نصير، مرجع سابق، ص ص (135، 136).

³ نفس المرجع، ص 53.

⁴ فؤاد، الصباغ، مرجع سابق، ص 20.

- عن النكسات التي منّيت بها خلال النصف الأول من 2011، كما حافظ الدينار التونسي على استقراره النسبي خلال تلك الفترة رغم تعرضه إلى الضعف مقابل الأورو و الدولار الأمريكي،
- التعاون الاقتصادي و التكامل و التجارة الإقليمية من خلال تعزيز العلاقة مع الشركاء الاقتصاديين التقليديين مع استكشاف فرص التنويع من خلال علاقات جديدة مع بعض الدول الخليجية و الإفريقية،
 - يمثل القطاع المالي خلال تلك الفترة دور مهم في توفير المصدر الرئيسي لتمويل النسيج الإنتاجي في تونس بحيث أنه لم يتعرض القطاع المصرفي إلى أي أزمة أو إفلاس كما ارتفعت نسبة القروض و برزت فروع جديدة لعديد البنوك إلى جانب تطور سوق الأسهم في الأسواق المالية،
 - تمويل المؤسسات و صناديق التأمين و الضمان على الانجازات الاستثمارية خاصة المتعلقة بالبنى التحتية،
 - إنشاء لجنة ضد الاختلاس و الفساد الإداري و تعيينات جديدة على رأس الهياكل الاقتصادية الكبرى.

في مقابل تلك الإصلاحات الاقتصادية تعرضت تونس إلى أزمات سياسية و اجتماعية كان لها أثرها على النشاط الاقتصادي نذكر منها:¹

- بروز ظاهرة الإرهاب و الاغتيالات التي ساهمت في تدهور الوضع الأمني في البلاد و تضرر قطاع السياحة و الاستثمار الأجنبي، كذا الصراع الليبي الذي أثر بشكل مباشر على الاقتصاد من خلال التجارة و التحويلات أو الاستثمارات مع ليبيا.
- تفكك التحالف الحكومي سنة 2013 و فشله الذريع نتيجة العجز في الميزانية و تفاقم المديونية الخارجية و التهميش و التمييز العنصري في الانتدابات و التشغيل.

على إثر انتخابات الجمهورية الثانية في 2015 تولت الحكومة الجديدة السلطة في أوضاع جد صعبة سواء من الناحية المالية أو من الناحية الاجتماعية و تدهور الوضع الأمني، قامت الحكومة بالتحول إلى برنامج التنمية الليبرالي مع المحافظة على اللامركزية الاقتصادية بتوفير العدالة الاجتماعية بين الأفراد و الجهات و محاولة العودة إلى استقرار الأوضاع السياسية و الاجتماعية.

¹ فؤاد، الصباغ، نفس المرجع السابق، ص24.

المرحلة الرابعة (2016-2020)

تبنّت الدولة التونسية خلال هذه الفترة مجموعة من الإصلاحات الاقتصادية لأن الوضع السياسي و الاجتماعي غير المستقران و يتطلب المزيد من تدخل الدولة في توجيه اقتصاد السوق، تمثلت أهم هذه الإصلاحات في:

- إصلاح النظام البنكي بحيث تمت المصادقة على نظام أساسي جديد للبنك المركزي بمنحه استقلالية أكثر و تدخله أكثر في حوكمة و تنظيم البنوك التجارية و المؤسسات المالية، تم كذلك اعتماد قانون بنكي جديد يكرس صلاحيات إضافية للبنك المركزي في الإدارة الداخلية للبنوك و يمكن من إنشاء بنوك أخرى بشروط ميسرة،¹
- المصادقة على قانون الشراكة بين القطاعين العمومي و الخاص الذي سيمكن من تغطية الاحتياجات المتزايدة لتمويل الاستثمارات العمومية في ظل تقلص هامش تحرك ميزانية الدولة،
- المصادقة على قانون النفاذ إلى المعلومة الذي يهدف إلى ضمان حق كل شخص طبيعي و معنوي في النفاذ للمعلومة التي تحوزها الهياكل العمومية،²
- تحسين مناخ الأعمال لتنشيط الاستثمار الخاص و استحداث المبادرة الخاصة باتخاذ جملة من الإجراءات بهدف تطوير و عصرنه الإطار التشريعي و الترتيبي لقانون الصفقات العمومية و قانون الإجراءات الجماعية الذي يهدف إلى إنقاذ المؤسسات التي تمر بصعوبات، بالإضافة إلى استحداث قانون الاستثمار الذي يضمن المزيد من التحرير النفاذ إلى السوق و تنمية التنافسية بهدف تشجيع المؤسسات على إحداث عدد أكبر من مناصب الشغل و التقليل من الفوارق بين الجهات و تكريس مبدأ التمييز الايجابي علاوة على اعتماد حوكمة جديدة للاستثمار و توفير الضمانات الأساسية للمستثمر الوطني و الأجنبي.³

و في الأخير، فإن كل من الجزائر و تونس تطبقان نظام اقتصاد السوق و تسعيان إلى الاستثمار التنافسي لتحقيق معدلات نمو مرتفعة في إطار تحكم الدولة بالسياسة النقدية و السياسة

¹ علي الشابي، تحديات الاقتصاد التونسي في سياق المرحلة الانتقالية (2011-2017)، مركز الجزيرة للدراسات، 15 ماي 2017.

² الجمهورية التونسية، مخطط التنمية 2016-2020، المجلد 1، 2016، ص 11.

³ نفس المرجع، ص 10.

التجارية و في الحوافز الضريبية، إلا أن درجة التحكم هذه اختلفت في الدولتين حسب الوضعية الاقتصادية لكل دولة و تجربتها في تطبيق نظام اقتصاد السوق، و قد عززت الأزمة العالمية 1982-1986 الخيار الرأسمالي بعدما أنهكت اقتصاد الدولتين، و لو أن الدولة الجزائرية ترددت في البداية في قرار الانتقال إلا أن العجز المالي و سقوط الاتحاد السوفياتي فرض عليها الانتقال و الإصلاح، و قد أثبتت الإصلاحات التي أدرجتها الدولتين في ظل التوجيهات نجاعتها إلى حد ما في تنشيط الاقتصاد الذي لا يزال يحتاج إلى فاعلية دور الدولة في ضبط توجهات الماكرو اقتصادية و تعزيز دور الهيئات اللامركزية في التنمية الاقتصادية.

المطلب الثاني: تأثير النظام الاقتصادي على الإدارة المحلية في الدولتين

يفرض النظام الإداري على الجماعات المحلية أن تسيّر و تجسد برامجها و مخططاتها التنموية وفقا لتوجهات السياسات العامة في الدولة و لعل أهم تلك السياسات هي الاقتصادية، و أمام التوجه الاقتصادي للدولتين الجزائرية و التونسية نحو الانفتاح على السوق تراجع دور الدولة المتدخلة في كل المجالات، أصبح تدارك الجانب الإصلاحي للجماعات المحلية أمرا لا بد منه، سنتطرق من خلال هذا المطلب لدراسة أثر هذا التوجه الاقتصادي و سياسات تطبيقه في الدولتين على أداء الإدارة المحلية و هياكلها من خلال دراسة الاستثمار المحلي و التحصيل الضريبي.

الفرع الأول: الاستثمار المحلي

في ظل النظام اقتصاد السوق و ما يمنحه من الحرية الاقتصادية يتشكل القطاع الخاص الذي يمثل قطاعا اقتصاديا هاما لتحكمه في حركة رؤوس الأموال في التنمية الاقتصادية، لذلك تسعى الدول إلى وضع إستراتيجية تقوم على عدم التفريق بين القطاعين العام و الخاص لدورها في الاستثمار المحلي و تحمل أعباء التنمية.

يكون تدخل الجماعات المحلية في الاستثمار من أجل تسيير مصالحها العمومية بناء على معايير محددة تتبناها كل دولة في إطار تنظيمها، كما يكون ذلك التدخل في إطار اختصاصاتها التنموية و التي يمكن حصرها حسب تنظيم الإداري في الدولتين الجزائرية و التونسية كما يلي:

في التنظيم الجزائري، تعددت مجالات نشاط الجماعات المحلية في الاستثمار فهي تعكس البعد التنموي المحلي، نظرا لمشاركتها في تنفيذ خطط التنمية الوطنية، وهي حسب اختصاصات البلدية و الولاية كالتالي:

1- البلدية: يمكن حصرها مجالات تدخل البلدية في الاستثمار من خلال المستويات الثلاثة التالية:

1.1. على مستوى التهيئة العمرانية و التجهيز: يسمح التنظيم الإداري الجزائري للبلدية بعدة صلاحيات للتدخل في الاستثمار المحلي في هذا الإطار من خلال النقاط التالية:¹

- الرقابة المسبقة على كل مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة و الصحة العمومية.
- المشاركة في الإجراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية من خلال التزود بأدوات التعمير المنصوص عليها في القوانين الجاري العمل بها (أهمها المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، مخطط شغل الأراضي)، التأكد من احترام تخصيصات الأراضي و قواعد استعمالها، السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء مع برامج التجهيز و السكن و مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.
- إعداد المخطط البلدي للتنمية و إعطاء الأولوية لبرامج التجهيزات العمومية و الاستثمار الاقتصادي.
- القيام بالأعمال المتعلقة بالتهيئة القاعدية و التجهيزات خاصة التابعة لممتلكاتها و بكل الأعمال المتعلقة بتسييرها و صيانتها.
- القيام بالأعمال المتعلقة بتهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية، أو التجارية أو الخدماتية.
- توفير الشروط التحفيزية للترقية العقارية و المساهمة في ترقية برامج السكن.

1.2. على المستوى الاجتماعي: تشرف البلدية على انجاز و تهيئة المؤسسات الخدماتية التالية:²

- انجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية و ضمان صيانتها و التكفل بانجاز و تسيير المطاعم المدرسية و توفير وسائل نقل التلاميذ.

¹ المواد (113، 114، 117، 118، 199) من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص ص (17، 18).

² المادتان 122، 124 من قانون البلدية رقم 10-11، نفس المرجع، ص ص (18، 19).

- المساهمة في انجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية و الشباب و الثقافة و التسلية التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة.
- تهيئة المساحات الخضراء و صيانة الفضاءات الترفيهية و الشواطئ.
- إنشاء مراكز صحية و قاعات للعلاج و صيانتها طبقا للمقاييس الوطنية.

1.3. على المستوى الاقتصادي: تقوم البلدية بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية في نطاقها التنموي، و تعمل على تشجيع المتعاملين الاقتصاديين من خلال عقود لامتنياز و تنظيم صفقات عمومية لتسيير مشاريعها التنموية، إضافة إلى مساهمتها في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية، و تعمل البلدية على اتخاذ كل التدابير السياحية و تشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها.¹

2- الولاية: يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية و يراقب تطبيقه، و يعلمه الوالي بالنشاطات المحلية أو الجهوية أو الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم و يتداول قبل المصادقة على كل أداة مقررّة في هذا المجال لها انعكاسات على مخطط تهيئة الولاية، و بالتالي يمكن حصر اختصاصات الولاية التي تدخل في مجال الاستثمار المحلي حسب القطاعات الاقتصادية و الاجتماعية التالية:

2.1. التنمية الاقتصادية: يعد المجلس الشعبي الولائي مخطط التنمية على المدى المتوسط يبين فيه الأهداف و البرامج و الوسائل المسخرة من طرف الدولة في إطار مشاريع الدولة و البرامج البلدية للتنمية، يتضمن هذا المخطط المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها و يساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية و مناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل، و يسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي، و يشجع تمويل الاستثمارات في الولاية، كما يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية باتخاذ كل التدابير الضرورية.²

2.2. الفلاحة و الري: يقوم المجلس الشعبي الولائي في هذا الإطار بحماية و توسيع و ترقية الأراضي الفلاحية و تهيئة و تجهيز الريف، الحماية و الوقاية من الكوارث الطبيعية، تنمية و حماية

¹ المادتان 118، 122 من قانون البلدية 11-10، نفس المرجع السابق، ص18.

² المادتان 80، 82، من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق، ص17.

الأماك الغابية في مجال التشجير و حماية التربة و إصلاحها، يساهم تقنيا و ماديا في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب و التطهير و إعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية.¹

2.3. الهيكل القاعدية الاقتصادية: يقوم المجلس الشعبي الولائي بتنشيط الاستثمار من خلال تهيئة الطرق و المسالك الولائية و صيانتها و الحفاظ عليها، الاتصال بالمصالح المعنية فيما يتعلق بترقية و تنمية هيكل استقبال الاستثمارات، تشجيع التنمية الريفية خاصة في مجال الكهرباء و فك العزلة.²

2.4. النشاطات الاجتماعية و الثقافية: يقوم المجلس الشعبي في هذا الإطار بالمساهمة في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات و المتعاملين الاقتصاديين، التكفل بتجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات، المساهمة بالاتصال مع البلديات في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات و الكوارث و الآفات الطبيعية و الوقاية من الأوبئة و مكافحتها، المساهمة في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية و الرياضية و الترفيهية الخاصة بالشباب و حماية التراث التاريخي و الحفاظ عليه و ذلك بالتشاور مع البلديات، السهر على حماية القدرات السياحية للولاية و تميمها و تشجيع كل استثمار متعلق بذلك.³

2.5. السكن: ينشط المجلس الشعبي الولائي الاستثمار في هذا المجال من خلال المساهمة في برامج السكن، المساهمة في عمليات تأهيل الحظيرة العقارية المبنية و الحفاظ على الطابع المعماري، كما يساهم بالتنسيق مع البلديات و المصالح التقنية المعنية في برنامج القضاء على السكن الهش و غير الصحي و محاربتة.⁴

في التنظيم الإداري التونسي، يُسمح للجماعات المحلية التونسية (البلدية، الجهة، الإقليم) بالتدخل في الاستثمار المحلي العمومي أو الخاص في إطار اختصاصها القانوني، و في إطار الإمكانيات المادية و المالية المتاحة كالتالي:

¹ المادتان 84، 87 من قانون الولاية 07-12، نفس المرجع السابق، ص 17.

² المادتان 88، 91 من قانون الولاية 07-12، نفس المرجع، ص ص (17، 18).

³ المواد 93، 94، 95، 97، 98، 99 من قانون الولاية 07-12، نفس المرجع، ص ص (17، 18).

⁴ المادتان 100، 101 من قانون الولاية 07-12، نفس المرجع، ص 18.

1. البلدية: في إطار الاستثمار البلدي يعد المجلس البلدي برنامج خاص به في حدود إمكانياته الذاتية و الموضوعة في ذمته بالاعتماد على آليات الديمقراطية التشاركية، و يمكن حصر أهم المجالات التي يمكن أن يتضمنها الاستثمار البلدي في الآتي:

1.1 على مستوى انجاز و تهيئة مرافق العمومية: تقوم البلدية في تونس ببناء و إصلاح الطرقات و الأرصفة و الحدائق و المنتزهات، تهيئة الحدائق و المواقع و المساحات الخضراء و تجميل المدينة و تجميع الفضلات المنزلية، الإنارة العمومية، انجاز بنايات البلدية و المساحات العمومية و دور البلدية، انجاز شبكات الصرف الصحي و الوقاية الصحية.¹

1.2 على مستوى التنمية الاقتصادية: تقوم البلدية بدعم الاقتصاد المحلي و دعم التشغيل، و القيام بكل التدابير الملائمة لدفع الاستثمارات الخاصة و إقامة مناطق للأنشطة الاقتصادية، و على المستوى الاجتماعي، تقوم البلدية التونسية في إطار الاتفاق مع السلطة المركزية ببناء المؤسسات و المراكز الصحية و صيانتها، انجاز المؤسسات التربوية و صيانتها، بناء المنشآت الثقافية و المنشآت الرياضية.²

2. الجهة: يحمل مفهوم الجهة في طياته دلالات مجالية، تقنية و تنمية لإدارة الشؤون الاقتصادية و الاجتماعية، و ضمن هذا الإطار تتولى الجهة وضع مخططات لدفع التنمية بمراعاة التنمية المستدامة و الاقتصاد الأخضر، و بالتالي فأغلب التطبيقات الاستثمارية للجهة تكون متركزة على التخطيط و التوجيه و الدعم للمستثمرين في كافة النشاطات الفلاحية، الصناعية، التجارية و السياحية، بالإضافة إلى الوقوف على انجازات التجهيزات العمومية الخاصة بالبيئة و الثقافة و الرياضة و الشباب و المسنين.³

3. الإقليم: خصّ التنظيم الإداري التونسي هذه الجماعة المحلية بدور أسمى من البلدية و الجهة في الجانب الاستثماري، يتمحور ذلك الدور حول التخطيط و وضع السياسات و الاقتراحات التنموية ذات البعد الإقليمي مع مختلف الجماعات المحلية و الإدارات المحورية المعنية و عرضها على السلطات المحلية و المركزية للتمويل و الانجاز.

¹ الفصل 240 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1740.

² الفصلين 243، 244 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع، ص ص (1741، 1740).

³ الفصول 296، 297، 298 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع، ص ص (1747، 1748).

بالرغم من أن لكل دولة تنظيمها الإداري الخاص لتسيير مصالحها و شؤونها العمومية، إلا أن التنظيم الإداري في كل من الجزائر و تونس يسمح بممارسة الجماعات المحلية بممارسة نشاط الاستثمار عن طريق الاستغلال المباشر أو عن طريق إنشاء مؤسسات عمومية أو عن طريق اللجوء إلى تفويض المستثمرين الخواص.

التنظيم الإداري الجزائري، خص التنظيم الإداري في الجزائر بذكر بعض المرافق العمومية سميت في القوانين التنظيمية للجماعات المحلية بالمصالح العمومية. يقصد بالمصالح العمومية الإدارية في الجزائر بأنها مصالح تقنية تلبي حاجيات الجماعة للمواطنين. تشمل هذه المصالح حسب التنظيم البلدي و الولائي المرافق الخدماتية التالية:

▪ المصالح العمومية البلدية: تتمثل في التزود بالمياه الصالحة للشرب و صرف المياه المستعملة، النفايات المنزلية و الفضلات الأخرى، صيانة الطرقات و إشارات المرور، الإنارة العمومية، الأسواق المغطاة و الأسواق و الموازين العمومية، الحظائر و مساحات التوقف، المحاسر، النقل الجماعي، المذابح البلدية، الخدمات الجنائزية و تهيئة المقابر و صيانتها بما فيها مقابر الشهداء، الفضاءات الثقافية التابعة لأماكنها، المساحات الخضراء.¹

▪ المصالح العمومية الولائية: تتمثل في الطرق و الشبكات المختلفة، مساعدة ورعاية الطفولة و الأشخاص المسنين الذين يعانون إعاقة أو أمراض مزمنة، النقل العمومي، النظافة و الصحة العمومية، مراقبة الجودة، المساحات الخضراء، الصناعات التقليدية و الحرف.² يتم استغلال تلك المصالح من طرف الجماعات المحلية على النحو التالي:

▪ **الاستغلال المباشر**: و هو أن تستغل و تسيير الجماعات المحلية مصالحها العمومية بنفسها على أن تقيد إيرادات و نفقات تسييرها في ميزانية الجماعات المحلية، كما يمكن للجماعات المحلية أن تقر منح ميزانية مستقلة لتلك المصالح مع ضمان توازنها المالي.³

¹ المادة 149 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق، ص 21.

² المادة 141 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق، ص 21.

³ - المادتان 151، 152 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق، ص 22.

- المواد من 142 إلى 145 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق، ص 22.

▪ **المؤسسات العمومية:** يسمح التنظيم الإداري للجماعات المحلية بإنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري حسب الهدف المرجو منها، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية من أجل تسيير المصالح العمومية.¹

▪ **الامتياز و التفويض:** يمكن استغلال المصالح العمومية عن طريق عقود الامتياز، و هي عقود تعهد من خلالها الجماعات المحلية لشخص معنوي عام أو خاص يكون خاضعا للقانون الجزائري، بانجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة مرفق العام و استغلاله أو تعهد له فقط باستغلال المرفق العام، تمتد عقود الامتياز لمدة لا تتجاوز 30 سنة، و يمكن تمديد تلك المدة في حدود 4 سنوات على أساس تقرير معلل لانجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في العقد.²

هناك وجه آخر للتفويض خاص بالمصالح العمومية البلدية، و هو اللجوء إلى تنظيم صفقات عمومية و التي تشترط فيها الاستفادة من تفويض التسيير لمدة لا تتجاوز 5 سنوات، و يكون ذلك عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية. يأخذ عقد برنامج شكل اتفاقية متعددة السنوات على أن لا تتعدى 5 سنوات، و يمكن أن يتداخل في سنتين مالييتين أو أكثر، يتم تنفيذ عقد البرنامج وفق أجزاء محددة تسمى بصفقات تطبيقية تخضع لإجراءات إبرام الصفقات العمومية.³

أما الصفقة الطلبية (صفقة الطلبات) فهي صفقة عمومية تشمل انجاز أشغال، اقتناء لوازم، تقديم خدمات أو انجاز دراسات، تكون لمدة سنة قابلة للتجديد في حدود 5 سنوات و يمكن أن تتداخل في سنتين مالييتين أو أكثر و يكون التجديد بموجب مقرر تعده المصلحة المتعاقدة و يبلغ للمتعامل المتعاقد و يخضع إلى الالتزام القبلي للنفقات.⁴

¹ -المادتان 153، 154، من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق، ص 22.

- المادتان 146، 147 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق، ص 22.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018 يتعلق بتفويض المرفق العام، (الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخة في 05 أوت 2018)، ص 5.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، (الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015)، ص 10.

⁴ المادة 34 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، نفس المرجع، ص 10.

كما أنه هناك وجه آخر للتفويض خاص بالمصالح العمومية الولائية، و ذلك بأن تقوم ولايتين أو أكثر بإنشاء مؤسسات ولائية مشتركة لإدارة ممتلكات أو تجهيزات خاصة بإحدى المصالح العمومية الولائية و تكون منجزة بصفة مشتركة ما بين الولايات، يتم إنشاؤها تلك المؤسسات بناء على مداورات مجالسها الشعبية الولائية.

في سياق متصل، يسمح التنظيم الإداري بالجزائري باللجوء إلى القطاع الخاص لتسيير المرافق العمومية وفق عقود و اتفاقيات الشراكة، و هذا بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام بإعطاء طرق جديدة للتفويض على خلاف الامتياز، وهو ما يعكس توجهها جديدا يعزز و يثمن شراكة الإدارة العامة مع القطاع الخاص، وقد تأكد ذلك بصدور المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام.

تتنوع عقود التفويض حسب مستوى التفويض و الخطر الذي يتحمله المفوض له و رقابة السلطة المفوضة و هي إلى جانب الامتياز كالتالي:¹

■ الإيجار: و هو عقد تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له تسيير و صيانة المرفق العام مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها، يتصرف المفوض له لحسابه مع تحمل كل المخاطر و تحت رقابة جزئية من السلطة المفوضة، تحدد مدة التفويض بعقد الإيجار ب 15 سنة كحد أقصى و يمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة بطلب من السلطة المفوضة على أساس تقرير معلل لانجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في العقد على أن لا تتعدى مدة التمديد ثلاث سنوات.

■ الوكالة المحفزة: و هي عقد تعهد السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره و صيانته، يستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمّول بنفسها المرفق العام و تحتفظ بإدارته و رقابته الكلية. تدفع السلطة المفوضة للمفوض له أجرا في شكل منحة تحدد بالنسبة المئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة الإنتاجية و عند الاقتضاء تضاف إليها حصة من الأرباح، تحدد مدة عقد الوكالة المحفزة ب 10 سنوات كحد أقصى و يمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة بطلب من السلطة المفوضة على أساس تقرير معلل لانجازات استثمارات مادية غير منصوص عليها في العقد، على أن تتعدى مدة التمديد سنتين كحد أقصى.

¹ المواد من 54 إلى 56 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع سابق، ص ص (10، 11).

▪ التسيير: هو عقد تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره و صيانته بدون أي خطر يتحملة المفوض له، يستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمّول المرفق و تحتفظ بإدارته و رقابته الكلية. يدفع للمفوض له من خلال هذا التفويض أجراً مباشراً من السلطة المفوضة في شكل منحة تحدد بالنسبة المئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة الإنتاجية، يتم تحديد التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام مسبقاً في دفتر الشروط من طرف السلطة المفوضة و التي تحتفظ بالأرباح. في حالة العجز تعوض السلطة المفوضة المسير بأجر جزافي و يقوم المفوض له بتحصيل التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعنية، تكون مدة التفويض في عقد التسيير في حدود 5 سنوات.

أما في التنظيم الإداري التونسي، لم تحدد المرافق العمومية التي تكون تحت تصرف الجماعات المحلية كما جاء طرحه في التشريع الجزائري. يتم استغلال المرافق العمومية وفق التنظيم الإداري التونسي عن طريق الاستغلال المباشر، أو التسيير التعاقدى أو عقود الشراكة على النحو التالي:

- الاستغلال المباشر: أشار التنظيم إلى التسيير المبدئي للمرفق العام من قبل الجماعات المحلية، و أعطى إمكانية تسيير المرفق عن طريق وكالة يقرها مجلس الجماعة بمداولة، هذه الوكالة لا يمكن اعتبارها مؤسسات عمومية تابعة للجماعات المحلية كما هو معمول به في التنظيم الجزائري لعدم تمتعها بالشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية. يخصص للوكالة ميزانية خاصة تتبع فيها قواعد المحاسبة الخاصة بالمؤسسات و تخضع لرقابة الجماعات المحلية.¹

- التسيير التعاقدى: يتم الاستغلال بالتسيير التعاقدى عن طريق نوعين من العقود:

▪ عقد الامتياز: و هو نفسه عقد الامتياز المعمول به في التنظيم الجزائري، يختلف عنه التنظيم التونسي في طريقة تحديد مدة العقد و الجوانب المالية و اللتان تتحدّان بموجب مداولة مجلس جماعة المحلية، يحرص من خلال هذا العقد كل من مانح الامتياز (الجماعة المحلية) و صاحب الامتياز (شخص عام أو خاص) على تحقيق التوازن المالي للعقد في حدود ما تقتضيه متطلبات المرفق العمومي موضوع العقد و المقابل الذي يستخلصه صاحب الامتياز.²

¹ الفصلين 81، 82 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1719.

² الفصلين 83، 84 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع، ص 1719.

■ عقود التفويض: تقرر الجماعات المحلية المرافق العمومية الموجهة لاستغلالها عن طريق التفويض بناء على مداولة مجالسها، تكتسي المرافق المعنية الصيغة الاقتصادية، الصناعية و التجارية، و يكون المقابل المالي الذي يتقاضاه صاحب التفويض (المستفيد من عقد التفويض) مرتبطا بالأساس بنتائج التصرف في المرفق العام موضوع التفويض و يتحمل المخاطر المالية للنشاط المرفقي.

يمكن أن يتضمن عقد التفويض إلزام صاحب التفويض بإحداث منشآت أو اقتناء أملاك أو تجهيزات ضرورية لسير المرفق، في هذه الحالة تنص مداولة الجماعة الخاصة بالتفويض على نوعية الخدمات المرفقية التي يقترح تفويضها و خصائصها التقنية.¹

بالمقارنة بالتنظيم الإداري الجزائري، لم يضبط المشرع التونسي المدة القصوى لعقد التفويض، كما لم يشترط عدم تمديده و قد حدد الحالات التي يمكن من خلالها تمديد العقد، يتعلق ذلك بالحالات التالية:

- بطلب من مانح التفويض (الجماعة المحلية) لأسباب متصلة بحسن سير المرفق العام أو لتوسيع مجاله الترابي أو لانجاز استثمارات مادية غير متضمنة في العقد.
- بطلب من مانح التفويض لأسباب تقتضيها المصلحة العامة المحلية.
- بطلب من صاحب التفويض لأسباب متصلة بحسن سير المرفق العام أو في حالة حدوث ظروف غير متوقعة نتج عنها تأخر في الانجاز.

- عقود الشراكة: يمكن من خلالها للجماعات المحلية أن تعهد إلى شريك خاص القيام بمهمة شاملة تتعلق كلياً أو جزئياً بتصميم و إحداث منشآت أو تجهيزات أو بنى تحتية مادية أو لامادية ضرورية لتوفير مرفق عام و يحدد العقد التزامات الطرفين.²

رغم الاختلاف الطفيف في مجال تنظيم الاستثمار المحلي للجماعات المحلية في الجزائر و تونس، يمكن استقصاء أثر نظام اقتصاد السوق على ممارسات الجماعات المحلية انطلاقاً من تحديد المجالات الاستثمارية لمختلف هيكلها في البلدين، من خلال الجوانب التالية:

¹ الفصل 85 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع، ص 1720.

² الفصيلين 100، 101 من مجلة الجماعات المحلية، نفس المرجع، ص 1722.

- أولاً: يسمح النظام اقتصاد السوق بضخ المزيد من رؤوس الأموال في الاستثمارات و توسيع فرص استغلال كل الأدوات الممكنة لزيادة الاستهلاك، و يكون ذلك بتحويل المشاريع التنموية الخاصة بالجماعات المحلية إلى الخواص و هو ما ينعش النشاط الاقتصادي الذي يستفيد منه الأفراد، الجماعات المحلية نفسها و الدولة.
- ثانياً: يعزز النظام الاقتصادي للدولتين دور الجماعات المحلية في خلق مناخ استثماري محفز من خلال تهيئة السوق أمام المستثمرين و الاهتمام بالتنمية الاقتصادية، و كذلك تعزيز الدور الرقابي للجماعات المحلية على المشروعات التنموية الذي يساهم في زيادة فعالية أداء المستثمرين و يقوي التنافسية بين أوساطهم الأمر الذي ينعكس إيجاباً على مستوى التنمية المستدامة لتلك المشروعات.
- ثالثاً: تدخل الجماعات المحلية في توجيه الاستثمار نحو متطلبات و احتياجات التنمية من خلال التفويض و مختلف الأنظمة التعاقدية التي تعزز الشراكة بين الجماعات المحلية و القطاع الخاص بهدف تقديم مساعدات و تسهيلات للمستثمرين فيما يخص الاحتياجات التنموية على مستوى إقليم الولاية أو البلدية، و كذا الاتصال مع المتعاملين الاقتصاديين لحل مختلف المشاكل الاجتماعية منها مشكلة التشغيل.

الفرع الثاني: التحصيل الضريبي

تعد الضرائب من أهم المصادر لتمويل الجماعات المحلية، لكن الأمر يختلف في الاقتصاديات الاشتراكية عن الاقتصاديات الرأسمالية، فالمجال الذي تحتكر فيها الدولة لكل عناصر الإنتاج لا مجال فيها لاستخدام الضرائب كأداة لتمويل إنفاقها أو كسلاح للتوجيه الاقتصادي أو إعادة توزيع الدخل. في النظام الاشتراكي الدولة هي من تقرر ماذا تنتج؟، كيف تنتج؟، لمن تنتج؟ و هي التي تحدد الأجور و بالتالي تتحكم في دخلهم، وهي التي تحدد كل السياسات التي تحقق الاستقرار الاقتصادي في الدولة.¹

أما في النظام الرأسمالي تكون ملكية وسائل الإنتاج مدفوعة بحافز الربحية في معظم النشاطات الاقتصادية و يسمح للأفراد بامتلاك عوامل الإنتاج و عوائدها تعود إليهم، و من هنا يكون للضريبة أثر بارز في تقويم الأثر الرجعي لتخلي الدولة عن ملكية كافة وسائل الإنتاج و تقاسمها مع الأفراد، و

¹ علي، عماد محمد الأزهر، ((أثر تطبيق جودة الإدارة على نظام الضريبة في السودان))، مجلة دراسات التنمية الاقتصادية، المجلد 05، العدد 01، جوان 2022، ص ص (76، 77).

بالتالي ظهرت الحاجة الملحة لفرض الضرائب للحصول على ما يلزمها من إيرادات لتمويل نفقاتها العامة.¹

تعتبر الجماعات المحلية جزء من الجهاز التنفيذي للدولة، فالظفر بنصاب من الضرائب المحلية لتمويل نفقاتها أمر لا بد منه في الأنظمة الرأسمالية، و عليه يؤثر مقدار التحصيل الضريبي على التحركات التنموية للجماعات المحلية و على تسيير مختلف هياكلها.

يمكن دراسة نقطة التحصيل الضريبي في النظام الإداري للجزائر و تونس في النقطتين التاليتين:

أولاً: في التنظيم الإداري الجزائري

تضم الجباية المحلية الجزائرية ضرائب و رسوم متنوعة، و لكل ضريبة أو رسم مجال تطبيق خاص و معدلات و نسب و اقتطاعات مختلفة، و تتمثل هذه الضرائب و الرسوم في:

1. **الرسم على النشاط المهني:** و هو رسم يشمل كل النشاطات المهنية غير المأجورة التي يمارسها الأشخاص الطبيعيون و المعنويون فوق التراب الجزائري. يؤسس هذا الرسم على المبلغ الإجمالي للمداخل المهنية أو رقم الأعمال بدون احتساب رسم القيمة المضافة.

تحدد نسبة الرسم على النشاط المهني ب 1.5% من المبالغ المؤسسة و ترفع هذه النسبة إلى 3% فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب،² تستفيد الجماعات المحلية من تحصيله بالحصص التالية:³

- حصة البلدية: 66%
- حصة الولاية: 29%
- حصة صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية: 5%.
- تدفع نسبة 50% من حصة الرسم العائدة للبلديات التي تشكل دوائر حضرية تابعة لولاية الجزائر إلى الولاية، كما تدفع نسبة 50% من حصة الرسم العائدة للبلديات المتبقية التابعة لولاية

¹ علي، عماد محمد الأزهر، نفس المرجع السابق، ص 77.

² المديرية العامة للضرائب، قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة (حسب قانون مالية 2023)، ص 83.

³ المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة 2023، نفس المرجع، ص 86.

الجزائر إلى الولاية مقابل خدمات غير مأجورة للبلديات المعنية و المسجلة في اتفاقية بين الولاية و البلديات.

2. الضريبة على الثروة (الأملك): من الناحية التاريخية هذا النوع من الضريبة جاء به قانون المالية لعام 1993 خلافا لما كان يعرف منذ 1989 بضريبة التضامن على الأملك العقارية¹، تمس هذه الضريبة الأشخاص الطبيعيين الذين مقرهم الجبائي داخل الجزائر و الأشخاص الطبيعيين الذين ليس لهم مقر جبائي داخل تراب الجزائر، لكن لديهم أملاك متواجدة بالجزائر، و كذا الأشخاص الطبيعيين الذين ليس لهم أملاك و لكن يقاس ذلك حسب عناصر معيشتهم².

تحدد نسبة الضريبة على الثروة حسب السلم التصاعدي على النحو التالي:³

قسط القيمة المضافة من الأملك الخاصة الخاضعة للضريبة النسبة %
بالدينار

| | |
|--------------------------------------|-------|
| يقبل عن 100.000.000 دج | 0% |
| من 100.000.001 دج إلى 150.000.000 دج | 0.15% |
| من 150.000.000 دج إلى 250.000.000 دج | 0.25% |
| من 250.000.001 دج إلى 350.000.000 دج | 0.35% |
| من 350.000.001 دج إلى 450.000.000 دج | 0.5% |
| ما يفوق عن 450.000.000 دج | 1% |

تستفيد البلدية من تحصيل هذا الرسم من دون الولاية بنسبة 30%، أما نسبة 70% تذهب إلى ميزانية الدولة.⁴

3. الضريبة على الدخل الإجمالي: تستفيد البلديات من هذا الرسم على أساس مفهوم الربوع العقارية التي تشمل مداخيل إيجار العقارات المبنية و إيجار المحلات التجارية أو الصناعية غير المجهزة

¹ جمال زيدان، مرجع سابق، ص 53.

² المادة 274 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة 2023، مرجع سابق، ص 102.

³ المادة 281 مكرر 8 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة 2023، نفس المرجع، ص 104.

⁴ المادة 282 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة 2023، نفس المرجع، ص 105.

بعتاها إذا لم تكن مدرجة ضمن أرباح مؤسسة، و كذا الإيرادات الناتجة عن الأملاك غير مبنية بمختلف أنواعها بما فيها الأراضي الفلاحية.¹

يتم احتساب الضريبة على الربوع العقارية من خلال المعدلات التالية:²

- يخضع مبلغ الإيجار السنوي الإجمالي الذي يساوي أو يقل عن 600.000 دج لمعدل محرر من الضريبة يقدر بالنسبة التالية:
- 7% يحسب على مبلغ الإيجارات الإجمالي بالنسبة للمداخل المتأتية من إيجار ذي طابع سكني.
- 15% يحسب على مبلغ الإيجارات الإجمالي بالنسبة للمداخل المتأتية من إيجار ذي طابع تجاري أو مهني غير مزود بأثاث أو معدات ضرورية لاستغلاله، كما يطبق هذا المعدل على العقود المبرمة مع الشركات.
- 15% يحسب على مبلغ الإيجارات الإجمالي بالنسبة للأملاك غير المبنية يخفض هذا المعدل إلى 10% بالنسبة إلى الإيجارات الفلاحية.
- تخضع للضريبة المؤقتة للإيجارات السنوية التي تتجاوز 600.000 دج بمعدل 7%، يتم خصمه من الإخضاع الضريبي النهائي للدخل الإجمالي الذي تعده المصالح الجبائية التابع لها موطن تكليف الخاضع للضريبة.

تستفيد البلديات من نسبة اقتطاع على الربوع العقارية تقدر ب 50% و هذا بالنسبة للبلديات المتواجد بها العقار و 50% الأخرى تحصل لفائدة ميزانية الدولة.³

4. الضريبة الوحيدة الجزافية: تغطي هذه الضريبة ضريبة الدخل الإجمالي، الرسم على القيمة المضافة، الرسم على النشاط المهني. تستفيد البلديات من اقتطاع هذه الضريبة بنسبة تقدر ب 40.25% و تستفيد الولايات بنسبة 5%، و يستفيد الصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 5%.⁴

¹ المادة 42 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة 2023، نفس المرجع السابق، ص20.

² المادة 104 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة 2023، نفس المرجع، ص 38.

³ المادة 42 مكرر من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة 2023، نفس المرجع، ص21.

⁴ المادة 282 مكرر، المادة 282 مكرر 5 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة 2023، نفس المرجع، ص (105، 108).

5. الرسم العقاري: يؤسس هذا الرسم سنويا لفائدة البلديات فقط على أساس الملكيات المبنية و غير المبنية المتواجدة بإقليمها، يتم التحصيل الضريبي لهذا الرسم بناء على تحديد الملكيات المبنية و غير المبنية المعنية بالرسم مع تحديد إعفاء الملكيات المبنية و غير مبنية التي يمكن أن تشملها الرسم.

أ. الملكيات المبنية المعنية بالرسم العقاري: حددتها المادة 249 من قانون الضرائب المباشرة و الضرائب المماثلة، كالتالي:¹

- المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص و الموارد أو لتخزين المنتوجات،
- المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية و الموانئ و محطات السكك الحديدية و محطات الطرقات بما فيها ملحقاتها المتكونة من مستودعات و ورشات الصيانة،
- أراضي البنيات بجميع أنواعها و القطع الأرضية التي تشكل ملحقا مباشرا لها و لا يمكن الاستغناء عنها،
- الأراضي غير المزروعة و المستخدمة لاستعمال تجاري أو صناعي.

ب. إعفاءات الملكيات المبنية من الرسم العقاري: تعفى من هذا الرسم الملكيات المبنية المخصصة للشعائر الدينية و الوقف و الملكيات المبنية التابعة للدول الأجنبية لإقامة بعثاتهم الدبلوماسية أو العقارات التابعة للممثلات الدولية المعتمدة في الجزائر (مع مراعاة المعاملة بالمثل، إضافة إلى تجهيزات المستثمرات الفلاحية. تعفى أيضا الملكيات المبنية المخصصة للمرفق العام و العقارات التابعة للدولة و الجماعات المحلية و التابعة للمؤسسات العمومية ذات طابع إداري التي تمارس نشاطا في التعليم العالي و البحث العلمي، الحماية الصحية و الاجتماعية و المتعلقة ميدان الثقافة و الرياضة.²

كما تعفى بصفة مؤقتة من الرسم العقاري الملكيات المبنية التالية:³

- العقارات أو أجزاء العقارات المصرح بأنها غير صحية أو التي هي على وشك الانهيار و التي أبطل تخصيصها،

¹ المادة 249 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة 2023، نفس المرجع، ص90.

² المادتان 250،251 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة 2023، نفس المرجع، ص91.

³ المادة 252 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة 2023، نفس المرجع، ص91.

- الملكيات المبنية التي تشكل الملكية الوحيدة أو السكن الرئيسي لمالكيها على أن لا تتجاوز المبلغ السنوي للضريبة 1400 دج، و أن لا يتجاوز الدخل الشهري للمعنيين مرتين الأجر الوطني الأدنى المضمون،
 - البنايات الجديدة، و يكون هذا الإعفاء في حدود سنة، يتم احتسابها ابتداء من 01 جانفي الذي يلي سنة بدء أشغال البناء و إذا تجاوزت مدة الأشغال ذلك يتم احتساب الرسم على الجزء المبني.
 - البنايات و إضافات البنايات المستعملة في النشاطات التي يمارسها الشباب أو أصحاب المشاريع المستفيدة من إعانة كل من: الوكالة الوطنية لدعم و تنمية المقاولاتية - الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر - الصندوق الوطني لتأمين البطالة، و ذلك لمدة 3 سنوات ابتداء من تاريخ انجازها، تمتد المدة إلى 6 سنوات في حالة ما إذا كانت هذه البنايات أو الإضافات متواجدة في مناطق تتطلب ترقيتها.
 - السكن العمومي الإيجاري التابع للقطاع العام، و هذا إن توفر فيه الشرطين المذكورين في النقطة الخاصة بالملكيات التي تشكل ملكية وحيدة لمالكيها، و في هذه الحالة لا يستثني النظام الضريبي هاتين الحالتين من دفع 500 دج قيمة هذا الرسم سنويا.
- تحدد قيمة العقارات أو الملكيات المبنية انطلاقا من قيمتها الإيجارية الجبائية حسب القرار الوزاري المشترك بين الوزارة المكلفة بالمالية و الوزارة المكلفة بالجماعات المحلية و الذي يحدد تصنيف البلديات إلى المناطق و المناطق الفرعية.

تحدد القيمة الإيجارية للمتر مربع الواحد كالتالي:¹

| التعيين | القيمة الإيجارية |
|--|------------------|
| بنايات أو جزء من بنايات مخصصة للسكن | 520 دج |
| محلات تجارية صناعية | 1038 دج |
| أراض ملحقة بمبان واقعة في القطاعات العمرانية | 14 دج |
| أراض ملحقة بمبان واقعة في القطاعات القابلة | 12 دج |
| للتعمير | |

¹ المادة 257 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة 2023، نفس المرجع السابق، ص 92.

يحتسب الرسم على أساس الملكيات الخاضعة للضريبة كالتالي:¹

- الملكيات المبنية بأتم معنى الكلمة 3%.
- الملكيات الثانوية الشاغرة المبنية للاستعمال السكني و المملوكة من طرف الأشخاص الطبيعيين و التي لم يتم تأجيرها تطبق عليها زيادة قدرها 7% بعنوان الرسم العقاري.
- الأراضي الملحقة بالملكيات المبنية تطبق عليها المعدلات التالية:
 - 5% عندما تقل مساحتها 500 م² ،
 - 7% عندما تفوق مساحتها 500 م² و تقل أو تساوي 1000 م²،
 - 10% عندما تفوق مساحتها 1000 م².

ت. الملكيات غير المبنية المعنية بالرسم العقاري: يؤسس هذا الرسم سنويًا على الملكيات غير مبنية بجميع أنواعها لاسيما منها:²

- الأراضي المتواجدة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير.
- المحاجر و مواقع استخراج الرمل و المناجم في الهواء الطلق.
- مناجم الملح و السبخات.
- الأراضي الفلاحية.

ث. إعفاءات الملكيات غير مبنية من الرسم العقاري: تعفى من هذا الرسم الملكيات غير المبنية التالية:³

- الملكيات التابعة للدولة، الولايات، البلديات، المؤسسات العمومية أو العلمية أو التعليمية عندما تكون مخصصة لنشاط ذي منفعة عامة و غير مربح،
- الأراضي التي تشغلها السكك الحديدية، الأملاك التابعة للوقف،
- الأراضي و القطع الأرضية الخاضعة للرسم العقاري على الملكيات غير المبنية.
- يحتسب الرسم العقاري على الأملاك غير المبنية حسب القيمة الإيجارية لكل متر مربع الواحد أو الهكتار الواحد حسب الحالة ، كالتالي:⁴

¹ المادة 261- ب من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة 2023، نفس المرجع السابق، ص 93.

² المادة 261- د من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة 2023، نفس المرجع، ص 93.

³ المادة 261- هـ من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة 2023 ، نفس المرجع، ص 94.

⁴ المادة 261 مكرر 1 و المادة 261-د من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة 2023 ، نفس المرجع، ص (93، 94).

| التعيين | القيمة الإيجارية للمتر مربع الواحد أو الهكتار الواحد |
|---|--|
| الأراضي المتواجدة في القطاعات العمرانية | 100 دج للأراضي المعدة للبناء 18 دج للأراضي المستعملة و لا تشكل ملحقات للملكيات المبنية. |
| الأراضي المتواجدة في القطاعات القابلة للتعمير على المدى المتوسط و القطاعات العمرانية المستقبلية | 34 دج للأراضي المعدة للبناء 14 دج للأراضي المستعملة و لا تشكل ملحقات للملكيات المبنية. |
| محاجر و مواقع استخراج الرمل و المناجم في الهواء الطلق و مناجم الملح و السبخات | 34 دج |
| الأراضي الفلاحية | 994 دج/ للهكتار للأراضي اليابسة 5962 دج/ للهكتار للأراضي المسقية |

6. رسم التطهير: تستفيد البلديات لوحدها من مقبوضات هذا الرسم، يدفع سنويا في مقابل خدمات رفع القمامة المنزلية على الملكيات المبنية، بالتالي تحصيل هذا الرسم يكون ملحقا بالرسم العقاري على الملكيات المبنية. يحدد مبلغ تعريفات رسم التطهير كالتالي:¹

- 2000 دج على كل السكنات،
- 10000 دج على المحلات المهنية أو التجارية أو حرفية أو ما شابه ذلك،
- 18000 دج على كل أرض مهياً للتخيم و المقطورات،
- 80000 دج على المحلات الصناعية أو التجارية أو حرفية أو ما شابه ذلك و التي تنتج كميات من النفايات تفوق نفايات الأصناف الأخرى المذكورة.

7. الرسم على الإقامة: تستفيد البلديات لوحدها من مقبوضات هذا الرسم، و هو موجه إلى الأشخاص المقيمين في البلدية و ليس لديهم سكن خاص، من خلاله تدفع المؤسسات الفندقية (الفنادق، المركبات السياحية أو القرى السياحية، الشقق أو الإقامة الفندقية، الموتيلات، المخيمات السياحية و

¹ المادة 263 مكرر 2 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة 2023، نفس المرجع السابق، ص 98.

غيرها من المؤسسات الفندقية...) شهريا لدى قباضات الضرائب على الأشخاص المقيمين بها، بالتالي يكون دفع رسم الإقامة بطريقة غير مباشرة من طرف الأشخاص المقيمين.¹

تدفع المؤسسات الفندقية عن إقامة كل شخص حسب تصنيفها كالتالي:²

- 600 دج بالنسبة المؤسسات الفندقية ذات 5 نجوم،
- 500 دج بالنسبة المؤسسات الفندقية ذات 4 نجوم،
- 300 دج بالنسبة المؤسسات الفندقية ذات 3 نجوم،
- 200 دج بالنسبة المؤسسات الفندقية بنجمتين،
- 100 دج بالنسبة المؤسسات الفندقية بنجمة واحدة.

تستفيد العائلات المقيمة من تخفيض يصل إلى 10% عن كل طفل متكفل به، و هذا بالنسبة إلى الإقامة في المؤسسات الفندقية ذات 4 نجوم و 5 نجوم.

8. الرسم على القيمة المضافة: يخص هذا الرسم العمليات الصناعية أو التجارية أو حرفية، فهو في الأساس يقع عاتق المستهلك النهائي و يتم اقتطاعه من رقم الأعمال الصافي المسجل في فاتورة المؤسسة،³ بمعدل عادي يقدر ب 19% و معدل منخفض يقدر ب 9% وذلك بالنسبة لبعض المنتجات و الخدمات،⁴ بالتالي تلعب المؤسسة دور الوسيط في تسديده، تستفيد الجماعات المحلية من عائداته كالتالي:⁵

- بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل: تستفيد البلديات بنسبة 10% و بالنسبة لعمليات المؤسسات الكبرى تدفع حصة البلديات لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، يستفيد صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية بنسبة 15%.

¹ المادة 266 مكرر، 266 مكرر 1، 266 مكرر 2 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة 2023، نفس المرجع السابق، ص 99.

² المادة 263 مكرر 2، نفس المرجع، ص 90.

³ كريمة، شايب باشا، ((جباية البلدية و هيمنتها في تمويل ميزانيتها))، المجلة الجزائرية للحقوق و العلوم السياسية، المجلد 3، العدد 5، المركز الجامعي بتسمسليت، 2018، ص 203.

⁴ المديرية العامة للضرائب، قانون الرسوم على رقم الأعمال (حسب قانون المالية 2023)، ص 16.

⁵ المادة 161 من قانون الرسوم على رقم الأعمال 2023، نفس المرجع، ص 47.

■ بالنسبة للعمليات المحققة عند الاستيراد: يستفيد صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية بنسبة 15% و بالنسبة للعمليات التي تتجزأ المكاتب الجمركية الحدودية البرية تحول الحصة المخصصة إلى الصندوق مباشرة إلى البلديات التي تقع فيها المكاتب.

9. الرسم الصحي على اللحوم (الرسم على الذبح): و هو ضريبة غير مباشرة يحصل كليا لفائدة البلديات التي يقع في إقليمها مذابح البلدية، و التي تتم فيها عملية الذبح، و يدفع إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية إذا تم تحصيله في مؤسسات التبريد أو التخزين لا تمتلكها البلدية أو إذا تم استيراده.¹

10. رسم الأطر المطاطية الجديدة: يفرض هذا الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة أو المصنوعة محليا و تستفيد البلديات بنسبة 35 % من قيمة اقتطاعه.²

11. رسم الشحوم و الزيوت و تحضير الشحوم: تستفيد البلديات من اقتطاع هذا الرسم بنسبة 34%، يؤسس ب 18.75 دينار جزائري عن كل طن مستورد أو مصنع داخل التراب الوطني.³

12. رسم الحفلات: يتم دفع هذا الرسم من طرف المواطنين كراء قاعات إقامة الأفراح و الأعراس العائلية.⁴

13. رسم الإعلانات و الصفائح الإشهارية: و هو من بين الرسوم التي تعود عائداتها كليا للبلديات،⁵ يفرض هذا الرسم على مختلف الإعلانات و الصفائح المهنية باستثناء تلك المتعلقة بالدولة و الجماعات الإقليمية و الحاملة للطابع الإنساني.⁶

¹ المديرية العامة للضرائب، قانون الضرائب غير المباشرة (حسب قانون المالية 2023)، ص ص(67، 71).
² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 18-65 المؤرخ في 13 فيفري 2018 يحدد كيفية اقتطاع و إعادة دفع الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة، (الجريدة الرسمية، عدد 10، المؤرخة في 2018/02/14)، ص 11.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 17-11 المؤرخ في 27 ديسمبر 2017 يتضمن قانون المالية لسنة 2018، (الجريدة الرسمية، عدد 76، المؤرخة في 2017/12/28)، ص 31.

⁴ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 2000-06 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000 يتضمن قانون المالية لسنة 2001، (الجريدة الرسمية، عدد 80، المؤرخة في 2000/12/24)، ص 23.

⁵ المادة 78 من القانون 17-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2018، مرجع سابق، ص ص (36، 37).

⁶ كريمة، شايب باشا، مرجع سابق، ص 205.

14. رسم على رخص العقارات و على السكن: يؤسس أيضا لصالح البلديات فقط و يفرض على عقود التعمير و كل الرخص و الشهادات المتعلقة بها (رخص البناء، رخص التجزئة، رخص الهدم، شهادة المطابقة، شهادة تقديم، شهادة التعمير، شهادة قابلية الاستغلال).¹

15. الرسوم الايكولوجية: و هي رسوم موجهة للأنشطة المسببة للتلوث و الخطرة على البيئة و هي كالتالي:²

- الرسم التكميلي على التلوث البيئي من المصدر الصناعي و تستفيد البلديات من 16% من قيمة اقتطاعه.
- الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات و تستفيد البلديات من 17% من قيمة اقتطاعه.
- الرسم التحفيزي على النفايات الناتجة على النشاطات العلاج و تستفيد البلديات من نسبة 20% من قيمة اقتطاعه.
- الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي و تستفيد البلديات من 34% من قيمة اقتطاعه.

ثانيا: التنظيم الإداري التونسي

لا تختلف الجباية المحلية التونسية كثيرا عن الجباية المحلية الجزائرية بحيث تؤسس الضرائب و المعاليم على أملاك الأشخاص، التصرف في الملك العمومي، النشاط المهني و الخدمات التي تقدمها الجماعات المحلية، و تتمثل تلك الضرائب و المعاليم في:

1. المعلوم على العقارات المبنية: يؤسس هذا الرسم لفائدة الجماعات المحلية على العقارات المبنية ماعدا العقارات المعفاة قانونيا و هي كالتالي:³

- العقارات المبنية التي تملكها الدولة أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الجماعات المحلية،

¹ المادة 78 من القانون 17-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2018، مرجع سابق، ص ص (33،36).
² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 22-24 المؤرخ في 25 ديسمبر 2022 يتضمن قانون المالية لسنة 2023، (الجريدة الرسمية، عدد 89، المؤرخة في 29/12/2022)، ص 45.

³ وزارة الداخلية، قانون عدد 11 لسنة 1997 المؤرخ في 3 فيفري 1997 يتعلق بإصدار مجلة الجباية المحلية (حسب آخر تعديل في 2013)، مركز لتطوير القطاع الأمني و سيادة القانون، ص 2، على الرابط: <https://2u.pw/iVP8BW>.

- المساجد و الأماكن المخصصة للتعبد و الزوايا،
- العقارات المبنية التي تملكها الدول الأجنبية لإيواء المصالح الإدارية التابعة للسفارات أو القنصليات أو المخصصة لسكن السفراء و القنصلين المعتمدين لدى الدولة التونسية شريطة المعاملة بالمثل،
- العقارات المبنية التي تملكها المنظمات العالمية المتمتعة بالصفة الدبلوماسية إذا كانت معدة لإيواء المصالح الإدارية لهذه المنظمات أو المخصصة لسكن رؤساء البعثات المعتمدين لدى الدولة التونسية،
- العقارات المبنية التي تملكها أو تشغلها بدون مقابل الجمعيات الخيرية و الإسعافية أو الجمعيات المعترف لها بالمصلحة العامة على أن تخصص هذه العقارات لممارسة نشاطها.

كما يعفى بصيغة مؤقتة المستفيدين بإعانة من الدولة أو من الجماعة المحلية.

احتساب قيمة المعلوم: يحتسب الرسم على أساس القاعدة التالية:¹

قيمة المعلوم = 2% من السعر المرجعي للمتر المربع الواحد المبني × مساحة العقار المغطاة

- يحدد السعر المرجعي للمتر المربع الواحد المبني حسب أصناف العقارات المبنية كالتالي:²

| أصناف العقارات المبنية | الثمن المرجعي للمتر المربع المبني الواحد حسب الأمر عدد 397 لسنة 2017 في 28 مارس 2017 بالدينار التونسي |
|--|---|
| الصنف 1: مساحة لا تتعدى 100 م ² | من 100 إلى 178 د |
| الصنف 2: مساحة تفوق 100 م ² و لا تتعدى 200 م ² | من 163 إلى 238 د |
| الصنف 3: مساحة تفوق 200 م ² و لا تتعدى 400 م ² | من 217 إلى 297 د |

¹ الفصل 4 من مجلة الجباية المحلية، مرجع سابق، ص 2.

² الجمهورية التونسية، الأمر الحكومي عدد 397 لسنة 2017 المؤرخ في 28 مارس 2017 يتعلق بضبط الحد الأدنى و الحد الأقصى للثمن المرجعي للمتر المربع المبني لكل صنف من أصناف العقارات الخاضعة للمعلوم على العقارات المبنية، (الرائد الرسمي، عدد 26، المؤرخ في 2017/03/31)، ص 1006.

- يحدد الثمن المرجعي المعتمد في احتساب قيمة المعلوم بالنسبة للجماعات المحلية بموجب قرار معلل حسب الخدمات التي تقدمها مع التقيد بالمجال الذي يقيد الحد الأدنى و الحد الأقصى للمتر الواحد حسب أصناف العقارات المبنية.¹
- ترتبط أيضا قيمة المعلوم على العقارات المبنية عند احتسابه بنسب أخرى تؤسس على أساس عدد الخدمات التي يستفيد منها مستعملي العقارات المبنية و التي تخص التهذيب السكني من بينها: التتوير العمومي، الطرق المعبدة، الأرضية المبلطة، قنوات صرف المياه المستعملة، قنوات صرف مياه الأمطار، كالتالي:²

| عدد الخدمات | نسبة المعلوم |
|--|--------------|
| المستفيدة بخدمة أو خدمتين | 8% |
| المستفيدة بثلاث أو أربع خدمات | 10% |
| المستفيدة بأكثر من أربع خدمات | 12% |
| المستفيدة بأكثر من أربع خدمات و خدمات لم يتم | 14% |

ذكرها

بالتالي تصبح القاعدة المعتمدة في احتساب قيمة المعلوم كالتالي:

$$\text{قيمة المعلوم} = (2\% \text{ من السعر المرجعي للمتر المربع الواحد المبني} \times \text{مساحة العقار المغطاة}) \times \text{نسبة عدد الخدمات} + (2\% \text{ من السعر المرجعي للمتر المربع الواحد المبني} \times \text{مساحة العقار المغطاة})$$

2. المعلوم على الأراضي غير المبنية: و هو معلوم سنوي يؤسس على الأراضي غير المبنية الراجعة بالنظر للجماعات المحلية و يعفى من المعلوم الأراضي غير المبنية التالية:³
 - الأراضي غير المبنية المسيجة والتابعة للبناءات الفردية والمستعملة كحدائق لهذه البناءات وذلك في حدود 1000 م² بما في ذلك مساحة البناية،
 - الأراضي غير المبنية المسيجة التابعة للبناءات الجماعية والمستعملة كحدائق لهذه البناءات.

¹ الفصل 1 من الأمر الحكومي عدد 397 لسنة 2017، نفس المرجع السابق، ص 1006.

² الفصل 5 من مجلة الجباية المحلية، مرجع سابق، ص 3.

³ الفصل 30 من مجلة الجباية المحلية، نفس المرجع، ص 4.

- الأراضي غير المبنية المسيجة والمشجرة التابعة للبناءات،
- الأراضي الفلاحية كما وقع تعريفها بالتنظيم الجاري العمل به،
- الأراضي غير المبنية المسيجة ولو كانت منفردة والمستغلة في نطاق نشاط صناعي أو تجاري أو مهني،
- الأراضي غير المبنية التي تملكها الدولة أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الجماعات المحلية،
- الأراضي غير المبنية الكائنة بالمناطق المحجر فيها البناء،
- الأراضي غير المبنية الكائنة بالمناطق الصناعية والسكنية والسياحية والمناطق المعدة لاستعمال حرفي أو مهني والمقسمة طبقاً للتنظيم الجاري العمل به ما لم يقع التقويت فيها من طرف المقسم،
- الأراضي الداخلة في مناطق المدخرات العقارية والتدخل العقاري المحددة طبقاً للتنظيم الجاري العمل به.

احتساب قيمة المعلوم: يحتسب بنسبة 0.3% من القيمة التجارية الحقيقية للأراضي، أو بالمتري المربع تصاعدياً حسب كثافة المناطق العمرانية المحددة بمثال التهيئة العمرانية لكل منطقة كالتالي:¹

| المنطقة | قيمة المعلوم بالمتري المربع الواحد حسب أمر عدد 396 لسنة 2017 المؤرخ في 28 مارس 2017 (بالدينار) |
|-------------------------------|--|
| منطقة ذات كثافة سكانية مرتفعة | 0.385 |
| منطقة ذات كثافة سكانية متوسطة | 0.115 |
| منطقة ذات كثافة سكانية منخفضة | 0.040 |

3. المعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية: و هو معلوم يحدد على أساس رقم الأعمال المحلي الخام على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية من:²

¹ - الفصل 33 من مجلة الجباية المحلية، نفس المرجع السابق، ص 5.
- الجمهورية التونسية، الأمر الحكومي عدد 396 لسنة 2017 المؤرخ في 28 مارس 2017 يتعلق بضبط المعلوم بالمتري المربع بالنسبة للأراضي غير المبنية، (الرائد الرسمي، عدد 26، المؤرخ في 2017/03/31)، ص 1006.
² الفصل 35 من مجلة الجباية المحلية، مرجع سابق، ص 5.

- الأشخاص الطبيعيين الخاضعين للضريبة على الدخل بعنوان الأرباح الصناعية و أرباح المهن غير التجارية،
- الأشخاص المعنويين الخاضعين للضريبة على الشركات،
- تجمعات المصالح الاقتصادية و شركات الأشخاص و شركات المحاصة التي تمارس نشاطا تجاريا أو مهنة غير تجارية.

تعفى من هذا المعلوم الأشخاص التالية:¹

- الأشخاص الطبيعيين و الأشخاص المعنويين غير المستقرين و غير المقيمين بتونس،
 - المؤسسات السياحية الخاضعة للمعلوم على النزل.
- احتساب قيمة المعلوم: يحتسب المعلوم على المؤسسات الصناعية أو التجارية أو المهنية على أساس 0.2% من رقم المعاملات المحلي الخام أو 25% من الضريبة على الدخل أو الضريبة على الشركات حسب النظام التقديري.²

4. المعلوم على النزل: يدفع المعلوم من قبل مستغلي المؤسسات السياحية و التي عرفها المرسوم عدد 3 لسنة 1973 المؤرخ في 3 أكتوبر 1973 في الفصل الأول منه من خلال العبارة التالية: "تعتبر مؤسسة سياحية كل مؤسسة تستقبل حرفاء سياحيين و تقدم لهم خدمات تتمثل في الإقامة و المأكل أو المشروعات أو تنظم لهم ما يرفه عنهم".³ تخضع المؤسسات التي لا تستجيب لتعريف المؤسسات السياحية المذكور في هذا الفصل إلى معلوم على المؤسسات الصناعية أو التجارية أو المهنية.

احتساب قيمة المعلوم: يحتسب المعلوم بنسبة 2% من المقابض الخام المتأتية من استغلال النزل و كافة الأنشطة المرتبطة به.⁴

¹ الفصل 35 من مجلة الجباية المحلية، نفس المرجع السابق، ص 5 .

² الفصل 38 من مجلة الجباية المحلية، نفس المرجع، ص 5

³ الجمهورية التونسية، المرسوم عدد 03 لسنة 1973 المؤرخ في 03 أكتوبر 1973 يتعلق بمراقبة التصرف في المؤسسات السياحية، (الرائد الرسمي، المؤرخ في 2-5 أكتوبر 1973)، ص 1684.

⁴ الفصلين 42، 43 من مجلة الجباية المحلية، مرجع سابق، ص 6.

5. معلوم العروض: يخضع لهذا المعلوم منظمي الحفلات و العروض الظرفية، يعفى من هذا المعلوم العروض التالية:¹

- العروض الاستثنائية المنظمة لفائدة المنظمات الخيرية المنتفعة بإعانة من الدولة،
- العروض المسرحية و الموسيقية المنظمة قصد النهوض بالفن من قبل جمعيات فنية مرخص لها لا تضم فنانين محترفين،
- المعارض و التظاهرات المنظمة بدون مقابل،
- العروض التي تتجاوز سعر دخوله مبلغا يتم ضبطه بأمر .

يحتسب المعلوم ب 6% من نسبة 50% من مقابيض المتوقعة حسب عدد المقاعد الممنوحة و سعر التذاكر.

6. مساهمة المالكين المؤجرين: تكون مساهمة في نفقات الأشغال الأولية و الإصلاحات الكبرى المتعلقة بالطرقات و الأرصفة و قنوات تصريف المواد السائلة و كذلك أشغال تهيئة الأحياء السكنية و المناطق الصناعية و السياحية. تحتسب المساهمة بالنسبة إلى الأشغال المتعلقة بالطرقات و الأرصفة حسب واجهات العقارات التي هي على ملك المساهمين وبالتساوي بين المالكين المؤجرين بالنسبة للأشغال الأخرى.²

7. معلوم إجازة المحلات لبيع المشروبات: يفرض هذا المعلوم سنويا على أصحاب المقاهي، الحانات، قاعات الشاي و بصفة عامة كل المحلات التي تبيع مشروبات تستهلك على عين المكان، يكون مرتبطا بالمعلوم على المؤسسات الصناعية أو التجارية أو المهنية التي توظف ببيع المشروبات.³

8. معاليم الخدمات الإدارية: منها معلوم الإمضاء على مختلف الوثائق الإدارية، معاليم تسليم الحجج و الشهادات المختلفة، معاليم الإشهاد بمطابقة النسخ الأصلية.⁴

9. معاليم الرخص الإدارية: منها رخص ذبح الحيوانات لاستهلاك خاص خارج المسالخ البلدية أو الجهوية، أو الأماكن المخصصة لذلك بقرار من الولاية أو السلطات المحلية، رخص استغلال الطريق لممارسة مهن داخل المناطق الراجعة للنظر إلى الجماعات المحلية، رخص الحفلات، رخص البناء،

¹ الفصلين 47، 48، 49 من مجلة الجباية المحلية، نفس المرجع السابق، ص7.

² الفصلين 52، 53 من مجلة الجباية المحلية، نفس المرجع، ص7.

³ الفصلين 61، 62 من مجلة الجباية المحلية، نفس المرجع، ص8.

⁴ الفصول من 64 إلى 67 من مجلة الجباية المحلية، نفس المرجع ، ص9.

رخص الدفن أو إخراج الجثث، رخص نصب آلات توزيع الوقود، رخص ربط بالشبكات العمومية المختلفة.¹

10. معالم واجبة داخل السوق:تؤسس هذه المعالم على أساس استعمال الأسواق اليومية و الأسبوعية و الظرفية حسب المتر المربع في اليوم نذكر منها: المعلوم العام للوقوف بأسواق الجملة، المعلوم على رقم معاملات وكلاء البيع و مزودي سوق الجملة.²

11. معلوم عن الخدمات العمومية مقابل دفع أجر:تستوجب المعالم عن خدمات عمومية مقابل دفع أجر على الخدمات المقدمة من طرف الجماعات المحلية كالتالي:³

| الخدمات العمومية | كيفية توظيف المعلوم |
|---|--|
| الاعتناء بقنوات تصريف المواد السائلة داخل مناطق الجماعات المحلية التي لا يشملها تدخل الديوان الوطني للتطهير | يحمل المعلوم على المنتفع بالخدمة |
| إيواء الحيوانات والعربات وكل البضائع بمستودع الحجز . | يحمل المعلوم على أصحاب الحيوانات أو العربات أو البضائع المحجوزة. |
| مساهمة الجماعات المحلية في أشغال تعميم التيار الكهربائي والتنوير العمومي والصيانة. | يحمل المعلوم على المشتركين في شبكة التنوير العمومي القاطنين بتراب الجماعات المحلية المعنية ويستخلص المعلوم بواسطة فواتير استهلاك الكهرباء والغاز . |
| رفع الفضلات المتأتية من نشاط المحلات التجارية أو الصناعية أو المهنية . | يحمل المعلوم على المنتفع بالخدمة. |
| أشغال وخدمات فردية دون المعرفة بأحكام هذه المجلة. | يحمل المعلوم على المنتفع بالخدمة. |

¹ الفصل 68 من مجلة الجباية المحلية، نفس المرجع السابق، ص ص (9، 10).

² الفصول من 69 إلى 81 من مجلة الجباية المحلية، نفس المرجع، ص ص (10، 11).

³ الفصل 91 من مجلة الجباية المحلية، نفس المرجع، ص 13.

هناك معالم أخرى تحصلها الجماعات المحلية في تونس مذكورة في الفصولين 140 و 141 من مجلة الجماعات المحلية (الملحق رقم 07))، تتعلق تلك المعالم ببعض الأنشطة و حقوق الخدمات و المشاركة في نفقات أشغال التعمير، تضبط الجماعات المحلية مبالغها و تعريفاتها في الجريدة الرسمية التابعة للجماعات المحلية

➤ من خلال عرض مختلف الرسوم و الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية في البلدين، نسجل عدة ترتيبات في المجال المقارن نذكر منها:

- قدم النظام الجبائي المحلي للبلاد التونسية رغم الإصلاحات و التعديلات المحتشمة التي مسته فقد ركز جلها حول الإعفاءات الضريبية، بالإضافة إلى تركيزه على رسوم استغلال الأملاك المتواجدة على الإقليم البلدي أو الجهوي في مقابل نجد النظام الجزائري يتجاوز ذلك إلى تطبيق الضريبة على مداخيل الأشخاص الطبيعية و المعنوية منها الضريبة على الثروة، الرسم على القيمة المضافة، الضريبة الجزافية، الدخل الإجمالي على الربوع العقارية.

- تقدر نسبة رسم على المؤسسات الصناعية أو التجارية أو المهنية ب 0.2% من رقم المعاملات المحلي الخام، في مقابل يحتسب هذا الرسم في النظام الجزائري و المتمثل في الرسم على النشاط المهني ب 1.5% من المداخيل الإجمالية، و ترفع إلى 3% فيما يخص رقم أعمال المؤسسات النفطية الناتج عن نشاط نقل المحروقات

بالإضافة إلى رسم القيمة المضافة و الذي يشمل الرسم على معاملات المؤسسات الصناعية أو التجارية أو المهنية في النظام التونسي فإنه يفرض على رقم الأعمال الصافي بمعدل عادي يقدر ب 19% و معدل منخفض يقدر ب 9% ، و رسم الضريبة الجزافية الذي يشبه نوعا ما رسم على المؤسسات الصناعية أو التجارية أو المهنية في النظام التونسي حسب النظام التقديري الذي يفرض بنسبة 25% أما الضريبة الجزافية تفرض بنسبة 40.25% بالنسبة للبلديات و 5% بالنسبة للولايات من الدخل الإجمالي.

بالتالي يمكن القول بأن نسب الاستعادة الجماعات المحلية من نشاط المؤسسات الصناعية أو التجارية أو المهنية في النظام الجبائي التونسي ضئيلة بالمقارنة بالنسب الاستعادة منها حسب تطبيقات النظام الجبائي الجزائري.

- تعول الجماعات المحلية كثيرا على معلوم النزل في تمويل ميزانيتها في النظام التونسي، حيث تقدر نسبة اقتطاعه الضريبي ب 2% من مداخيل الخام المتأتية من نشاط المؤسسات السياحية في مقابل نجد بلديات محدودة المستفيدة من هذا المعلوم حسب ما يحددها التنظيم و يسميها المناطق البلدية السياحية وهي:¹ تونس، المرسى ، الحمامات، نابل، سوسة، حمام سوسة، القيروان، جربة، قبلي، ودوز، بنقردان، وبالتالي خارج نطاق هذه البلديات معلوم النزل لا يكون له الأثر كبير في تمويل الميزانيات الجماعات المحلية و ينحصر تحصيلها الجبائي على المعلوم العقاري و المداخيل الذاتية

في مقابل ذلك، يتم تحصيل رسم الإقامة في النظام الجبائي الجزائري من المؤسسات السياحية على أساس عدد الأشخاص المقيمين في اليوم الواحد حسب التصنيف العالمي لهذه المؤسسات، بهذه الطريقة يكون التحصيل الجبائي لرسم الإقامة تحصيلاً معتبراً و هو يمس الدخل الإجمالي الخام بطريقة غير مباشرة، و عند المقارنة بين مقدار تحصيل الرسم في النظامين الجبائين فالأمر يعتمد على جانبين أساسيين: الاهتمام بالنشاط السياحي في سياسات الماكرو الاقتصادية للدولة و رقم أعمال المؤسسات السياحية.

يشكل النظام الجبائي عاملاً مؤثراً في العلاقة الإدارية بين الدولة و جماعاتها المحلية و يتجلى ذلك من خلال نظام توزيع النصاب الجبائي و كيفية تسوية الميزانيات العمومية للجماعات المحلية، الجانب الأول يؤثر بشكل مباشر في تحديد المنابات التحصيلية لكل رسم أو ضريبة لصالح الدولة و الجماعات المحلية، أما الجانب الثاني يؤثر بشكل غير مباشر في تحديد مؤشر الاستقلالية الذي يحتسب على أساس ما تمثله الموارد الذاتية من نسبة مجموع الموارد الراجعة للجماعات المحلية (الموارد الذاتية/ جملة موارد الجماعات المحلية) بحيث تمثل الجباية المحلية في تونس نسبة 43.95% من مجموع الموارد الذاتية في سنة 2017.²

تشير النسب المنخفضة من مؤشر الاستقلالية إلى حاجة الجماعات المحلية إلى المزيد من الدعم من أجل التحكم في برمجة نفقاتها و تأمين حاجياتها و قيادة المسار اللامركزي في إطار التمويل على

¹ الجمهورية التونسية، الأمر عدد 969 لسنة 2017 المؤرخ في 15 أوت 2017 يتعلق بإتمام الأمر عدد 822 لسنة 1994 المؤرخ في 11 أبريل 1994 المتعلق بضبط قائمة المناطق البلدية السياحية، (الرائد الرسمي، عدد 68 المؤرخ في 25 أوت 2017)، ص 2820.

² الهيئة العليا للمالية المحلية، التقرير السنوي الأول للهيئة العليا للمالية المحلية، 2019، ص 29، متاح على الرابط:

<https://2u.pw/O36H97> .

إمكانياتها الذاتية، فقد دعت الكثير من الدراسات إلى فتح المجال التشريع الجبائي المحلي أمام الجماعات المحلية على الأقل فيما يخص تقرير النسب الاقتطاعية من مختلف الرسوم و الضرائب لكي يمكن تحديد مسؤوليتها في قيادة مسارها اللامركزي، من منطلق اختلاف في الإمكانيات الجبائية من ولاية إلى أخرى و التي تتوقف أساسا على الكثافة السكانية و الأنشطة الاقتصادية المتواجدة بها.

يعتبر التحصيل الضريبي للجماعات المحلية في كلا البلدين ضئيل جدا بمقارنته مع العائد الجبائي بالنسبة للدولة فهو لا يتعدى في أحسن حالاته 2% من جباية الدولة التونسية و حوالي 20% من جباية الدولة الجزائرية حسب ما يوضحه الجدول التالي:

| 2019 | | 2018 | | 2017 | | السنوات | |
|-----------|----------------------------------|-----------|----------------------------------|-------|----------------------------------|---|----------------------------------|
| % | المبلغ | % | المبلغ | % | المبلغ | | |
| 100 | 28901 مليون دينار | 100 | 24503 مليون دينار | 100 | 21186 مليون دينار | إيرادات جباية الدولة التونسية | الحالة ¹ التونسية |
| 1.95 | 564.3 مليون دينار تونسي | 1.98 | 487.3 مليون دينار تونسي | 2 | 424.9 مليون دينار تونسي | إيرادات الجباية المحلية التونسية | |
| 100 | 2397.33 مليار دينار جزائري | 100 | 2339.43 مليار دينار جزائري | 100 | 2259.78 مليار دينار جزائري | إيرادات جباية الدولة الجزائرية ³ | الحالة ² الجزائرية |
| 20.0 9 | 481.82 مليار دينار | 20.7 5 | 484.79 مليار دينار | 21.88 | 465.51 مليار دينار | إيرادات الجباية ⁴ المحلية الجزائرية | |

الجدول رقم (06): يوضح إيرادات جباية الجماعات المحلية بالمقارنة مع إيرادات جباية الدولة في

الجزائر و تونس خلال الفترة (2017-2019)

■ نلاحظ في الحالة التونسية أن نسبة التحصيل الجبائي للجماعات المحلية تتناقص بمقارنة مع مبالغ الجباية الوطنية رغم تزايدها بفارق حوالي (62.4، 77) مليون دينار تونسي على توالي في الفترة (2017، 2019) و هذا راجع إلى عدم استفادة الجباية من نشاطات المؤسسات الصناعية أو التجارية

¹ الهيئة العليا للمالية المحلية، نفس المرجع السابق.

² إحصائيات من المديرية العامة للضرائب بالجزائر، (غير منشورة).

³ إيرادات الجباية العادية للدولة خارج الجباية البترولية.

⁴ إيرادات جباية الجماعات المحلية و الصناديق الخاصة.

أو المهنية بشكل المطروح في النظام الجبائي الجزائري بخصوص رسم القيمة المضافة بالإضافة إلى احتكار المنابات الدولة الجبائية على مبالغ ضخمة خارج نطاق المنابات الجبائية المحلية.

■ كما نلاحظ ارتفاع كبير لنفقات الجماعات المحلية في مقابل انخفاض في الإيرادات الجبائية و التي سجلت في أحسن إيراد سنوي خلال الفترة الممتدة (2017، 2020) سنة 2019 ب 564.3 مليون دينار و هو ما يغطي فقط نسبة 2.86% من النفقات، و عليه يكون تغطية باقي النفقات على الموارد الذاتية غير جبائية و مختلف التحويلات الدولة المالية، إعانات صندوق التعاون بين الجماعات المحلية و القروض المالية.

المبحث الثاني: البناء الاقتصادي للمجتمع الجزائري و التونسي

يعكس البناء الاقتصادي للمجتمع السياسات الاقتصادية في تهيئة أقاليم الدولة و الأسس التي تبني عليها الدولة مخططاتها التنموية بما يحقق التوازن الجهوي و العدالة التوزيعية للموارد بين مختلف الجهات، إذ تعتبر تلك السياسات مصدرًا لتمويل الإدارة المحلية و لتدعيم التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للمجتمع، و مصدرًا لجلب الاستثمار في المناطق الهشة و الفقيرة، و بالتالي يكون تباين أثر البناء الاقتصادي للمجتمع على الإدارة المحلية من خلال السياسات العامة الموجهة لبناء اقتصاد الدولة و من أهمها سياسات الهيكلة الاقتصادية و سياسات النمو الاقتصادي.

المطلب الأول: تركيبة الهيكل الاقتصادي

تعتبر الهيكلة الاقتصادية من أصعب المهام التي تواجه الدول النامية و إحدى أكبر مشاكل التسيير التي تتخطب بها، لذلك يعد إحداث التوازن الجهوي بين الأقاليم هدفًا تنمويًا تسعى لتحقيقه في محاولة منها لتطوير القدرة التوزيعية للنشاطات الاقتصادية و بعث بسياسات قطاعية ذات القيمة المضافة التي تؤثر بشكل طردي على الناتج المحلي الإجمالي بما يسمح بتوفير مناصب شغل و التطلع إلى المزيد من التصدير.

لقد عانت الدولة الجزائرية منذ 1962 تباينًا اقتصاديًا و اجتماعيًا ظهر بين أقاليمها عكسه وجود وحدات محلية حضرية و أخرى ريفية، ولايات غنية بصناعاتها و نشاطاتها الاقتصادية و ولايات معوزة لا تعرف للتطور الاقتصادي و الصناعي معنًا،¹ قد أشار الخطاب رئيس الجمهورية خلال اجتماع الحكومة-الولاية في فيفري 2020 إلى ضرورة الاهتمام بتنمية المناطق الهشة و المعزولة بما يعرف "بمناطق الظل" و التي يشهد سكانها ظروفًا معيشية صعبة بسبب انعدام البنية التحتية و أبسط ضروريات الحياة كالماء، الكهرباء، الغاز، المدارس، فرص العمل.... يعد هذا التصريح اعترافًا واضحًا و صريحًا من قبل السلطات بوجود خلل في التوازن التنموي بين الجهات.

في المقابل لم تكن الدولة التونسية بعيدة عن الدولة الجزائرية فيما يخص سن خططها التنموية لسد الخلل في التوازن الجهوي سواء أكان ذلك على صعيد توزيع الموارد المادية المتمثلة في المال العام و في الاستثمار على مستوى الدولة أو على المستوى المحلي أو المتمثلة في البنى التحتية، أو

¹ جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 152.

على صعيد الموارد غير المادية و التي تتمثل في القدرات الإدارية، العدالة التوزيعية و الآليات القانونية، كما أن المخططات التنموية في الدولتين لم تحدث أثرًا ايجابيًا كافيًا على الصعيدين الاقتصادي و الاجتماعي، مما أدى إلى زيادة التفاوت الطبقي و انتشار الفقر الذي مس شرائح كبيرة من المجتمع التونسي، وقد ترتب عنه انتفاضة اجتماعية في جانفي 2011 تعبيرًا عن تردب المنظومة السياسية و الإدارية و الاقتصادية لتحقيق العدالة التوزيعية و تحقيق الاكتفاء الذاتي في كافة أقاليم الدولة.

لقد تبنت الدولة الجزائرية بعد الاستقلال عدة مخططات تنموية للنهوض بالاقتصاد الوطني، بدءًا من المخطط الثلاثي الأول (1967، 1969)، المخطط الرباعي الأول (1970، 1973)، المخطط الرباعي الثاني (1974، 1977)، المخطط الخماسي الأول (1980، 1984)، المخطط الخماسي الثاني (1985، 1989)، و غيرها.

رغم المحاولات الإصلاحية التي برمجتها تلك المخططات التنموية لم تستطع القضاء على التفاوت الجهوي الموروث من الإدارة الاستعمارية، و إن كان لها انعكاسات ايجابية في تزويد الجماعات المحلية بالمرافق اجتماعية هامة و مناطق صناعية كبيرة، و ما زاد من حدة مشكل عدم التوازن الجهوي هو توطين بعضها على مساحات زراعية.¹

سعت الدولة الجزائرية لإيجاد منفذ استراتيجي لتجاوز اللاتوازن الجهوي و تطوير الإيرادات خارج إطار المحروقات، تبنت المخطط الوطني لتهيئة الإقليم في 2010 كمشروع يجسد رهانات الدولة لتهيئة الإقليم في إطار التنمية المستدامة لضمان الإنصاف و جاذبية التراب الوطني في جميع مكوناته على مدى عشرون سنة، و كما تم التصريح به في ملخص تحرير المخطط الوطني لتهيئة الإقليم في الجريدة الرسمية حيث ورد فيه أن:

"فإن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم يشكل بالنسبة لبلادنا طموحًا في مستوى الرهانات المماثلة أمانًا و يحدث قطيعة مع الممارسات القديمة للتخطيط الممركز و البيروقراطي و غير القابل للتطور في أغلب الأحيان... انطلاقًا من السيناريوهات المنهجية و الاستبائية، يحدد المخطط بصفة دقيقة و براغماتية ما ستكون عليه التوجهات السياسية للدولة بالنسبة للعقدين القادمين و المتمثلة في

¹ جمال، زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 157.

التوفيق المنسجم بين الضرورتين الخاصتين بالتهيئة الإقليمية أي إقامة توازن مستدام بين المكونات الكبرى لإقليم بلادنا و تكيفها مع متطلبات الاقتصاد المعاصر".¹

انطلاقا من هذا التصريح سيتم تسليط الضوء على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم كوثيقة توجيهية تحدد المبادئ الكبرى للتخطيط الاستراتيجي للعمل على تحقيق التنمية المستدامة في كافة أقاليم الدولة.

المخطط الوطني لتهيئة الإقليم: يركز الهيكل العام للمخطط على أربع خطوط توجيهية تعكس الواقع الإقليمي الوطني و السياسات القطاعية و الإقليمية الجاري تنفيذها، تدمج بها عددا من الترتيبات و المشاريع الموجودة في محاولة تكثيفها مع رهانات التنمية الإقليمية.

تتضمن الخطوط التوجيهية عشرون برنامجا للعمل الإقليمي (المحلق رقم (05))، تتميز بطابعها الأفقي و بأنها طويلة المدى و تجمع عددا من الفاعلين المتنوعين، فهي ذات طبيعة إسنادية مطروحة للنقاش على الصعيد الإقليمي و فضاءات للبرمجة الإقليمية من طرف السلطات المحلية (الولاية-المنتخبين المحليين) مع تكفل الحكومة بالتقرير القطاعي.²

تبنّت الحكومة إستراتيجية التوازن و تنافسية الإقليم (SNAT) في إطار انفتاح الاقتصاد الوطني على التوجه العالمي من خلال إنشاء أقطاب تكنولوجية تتولى عصرية مختلف القطاعات الاقتصادية، و قد كانت البرامج التنموية حسب القطاعات كالتالي:

1. قطاع الصناعة: من بين القطاعات المبرمجة في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم هي التنمية الفضائية للصناعة من خلال دعم قدرات الانخراط في ديناميات الاقتصاد العالمي الذي يركز على الإعلام ، البحث و التدفقات المالية إلى جانب الموارد الطبيعية و رأس المال في تنشيط الاقتصاد.

تقوم خطة البرنامج الإقليمي على وضع شروط الإنعاش الصناعي و التنويع الاقتصادي بدعم تنافسية الإقليم داخل أقطاب الجاذبية التي تتطور فيها المناطق المندمجة للتنمية الصناعية و الأقطاب التقنية

¹الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 10-02 المؤرخ في 29 جوان 2010 يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، (الجريدة الرسمية، العدد 61، المؤرخة في 21 أكتوبر 2010)، ص6.

² نفس المرجع، ص 45.

و أقطاب تكنولوجية تحتوي على مدن ذكية تتحكم بالتكنولوجيات المتقدمة، تتوزع هذه الأقطاب على الفضاء الجغرافي للبلاد كالتالي:¹

1. المناطق المندمجة للتنمية الصناعية المتعددة الخدمات: الجزائر، بومرداس، بجاية، تيزي وزو، البليدة، المدية، وهران، سيدي بلعباس، تلمسان، مستغانم، غليزان، معسكر، تيارت، سعيدة، الشلف، عنابة، قسنطينة، سطيف، برج بوعرييج، قالمة، باتنة، تبسة، الأغواط، غرداية، بسكرة، مسيلة.

2. المناطق المندمجة للتنمية الصناعية المتخصصة: جيجل، سكيكدة، وهران، أرزيو، حاسي مسعود.

3. أقطاب التكنولوجية داخل المناطق المندمجة للتنمية الصناعية: بجاية (الصناعة الغذائية)، سيدي بلعباس (الالكترونيات)، تلمسان (الهاتف، الطب الحيوي)، باتنة (الصناعة الغذائية)، غرداية (الطاقة الشمسية).

4. الحظائر و المقاطعات التكنولوجية: تم تحديدها داخل خمس مدن جديدة وهي:²

- المدينة الجديدة بسيدي عبد الله بولاية الجزائر متخصصة في: تكنولوجيات الإعلام و الاتصال و التكنولوجيات المتقدمة.
- المدينة الجديدة ببوينان بولاية البليدة متخصصة في: التقنيات الحيوية، الصحة، التجارة و الأعمال، الطب الرياضي.
- المدينة الجديدة ببوغزول متخصصة في: الطاقات الجديدة و المتجددة، الصناعة الزراعية الحيوية، الصناعة عالية التقنية.
- المدينة الجديدة بحاسي مسعود متخصصة في: أنشطة الطاقة، الطاقات المتجددة.
- المدينة الجديدة بالمنيعة متخصصة في: أنشطة سياحية و ثقافية و ترفيهية.

كانت تلك البرامج مبنية على أساس النهوض بقطاع الصناعة خارج قطاع المحروقات و مواكبة الاقتصاديات العالمية، على مدى المتوسط من تطبيق هذه البرامج -كما يوضحه الجدول التالي- نجد القيمة المضافة لقطاع الصناعة لم تتغير و بقيت تتراوح ما بين 5% و 6%، و حتى قطاع

¹ القانون رقم 10-02، مرجع سابق، ص 86، ص 87.

² وزارة السكن و العمران و المدينة، الموقع الرسمي: <https://www.mhuv.gov.dz>.

المحروقات القيمة المضافة التي حققها في 2010 (37%) لم يحققها في 2018 (23%) بغض النظر عن إنتاجيته في 2019 و 2020 التي تناقصت تضرراً بأزمة كورونا و التي تضرر بها الإنتاج الصناعي في العالم بأكمله، و بذلك فإن تراجع القيمة المضافة لقطاع المحروقات في سنة 2018 يعود إلى التراجع الإداري في تسيير القطاع أما على مستوى الصناعات التحويلية لم تحدد المؤشرات الإنتاجية تغيراً كبيراً فهي تشكل 7% أو 8% من الإنتاج الإجمالي الخام على مدار عشرة سنوات الأولى من تنفيذ الإستراتيجية على أمل تكثيف الجهود في تنفيذ المخطط على مستوى القطاع الصناعة في السنوات الثانية المقبلة.

الوحدة: مليون د.ج

| السنوات | القطاع و النشاط | المحروقات | الصناعة الغذائية | الصناعة النسيجية | الصناعة الجلود | صناعة الخشب و الورق | صناعات مختلفة | الإنتاج الإجمالي الخام |
|---------|-----------------|-----------|------------------|------------------|----------------|---------------------|---------------|------------------------|
| 2009 | القيمة المضافة | 79736.1 | 32379.9 | 6917.0 | 958.1 | 8460.5 | 4896.8 | 12096838.5 |
| | | 6.2% | | | | | | |
| | الدخل المحلي | 2863227.5 | 172349.2 | 12679.5 | 2390.1 | 15642.5 | 47497.3 | |
| | الإنتاج الخام | 4116948.3 | 686711.3 | 43940.2 | 6236.3 | 35938.9 | 58365.1 | |
| | | 6% | | | | | | |
| 2010 | القيمة المضافة | 87017.7 | 3365.1 | 6697.6 | 984 | 8994.1 | 4812.3 | 13900278 |
| | | 5.5% | | | | | | |
| | الدخل المحلي | 3920746.0 | 197297.3 | 12007.2 | 2429.3 | 15934 | 49278.2 | |
| | الإنتاج الخام | 5015057.6 | 746426 | 43565.4 | 6318.0 | 36682.8 | 59132.3 | |
| | | 7% | | | | | | |
| 2018 | القيمة المضافة | 4548756.2 | 433407.2 | 21165.3 | 3080.1 | 27996.6 | 49504.2 | 244321197.6 |
| | | 5.6% | | | | | | |
| | الدخل المحلي | 3942089.1 | 382285.9 | 18611.8 | 2830.6 | 25737.4 | 47458.9 | |
| | الإنتاج الخام | 60837290 | 1417562.1 | 66164.1 | 7184.7 | 58773.5 | 58448.8 | |
| | | 7% | | | | | | |
| | القيمة | 3991028.4 | 444701.4 | 24571.9 | 3283.6 | 29374.9 | 52922.3 | 24531900.7 |

| | | | | | | | | |
|------------|---------|---------|--------|---------|-----------|-----------|----------------|------|
| | 5.9% | | | | | 20.3% | المضافة | 2019 |
| | 50483.3 | 27056.0 | 3013.2 | 21710.8 | 391616.7 | 3335783.8 | الدخل المحلي | |
| | 62725.7 | 62061.0 | 7637.5 | 76232.5 | 1464000.6 | 5501616.1 | الإنتاج الخام | |
| | 7% | | | | | 22% | | |
| 21743059.5 | 54904.0 | 26404.4 | 3167.3 | 24550.1 | 465580.8 | 2575136.6 | القيمة المضافة | 2020 |
| | 6.5% | | | | | 14.6% | | |
| | 52632.6 | 24317 | 2957.1 | 21876.4 | 409367.0 | 1894668.1 | الدخل المحلي | |
| | 65179.5 | 56215.1 | 7273.7 | 76954.2 | 1518926.5 | 3885737.7 | الإنتاج الخام | |
| | 8% | | | | | 18% | | |

الجدول رقم (07): يوضح مساهمة القطاع الصناعي في الإنتاج الإجمالي الخام قبل و بعد تنفيذ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم في الجزائر.¹

حسب المعطيات الواردة في الجدول رقم (07) فإن معدل الدخل المحلي لم يتغير في سنوات قبل تنفيذ المخطط و بعده و يعتبر ضئيلا جدا مقابل استهلاك الرؤوس الأموال الثابتة و الإنتاج الخام، بحيث حقق الدخل المحلي بالنسبة للصناعات الغذائية في سنة 2009 معدل 25% من الإنتاج الخام و في السنوات 2010، 2018، 2019، 2020 معدل 27% من الإنتاج الخام، و هي معدلات بعيدة جدًا عن الهدف المرجو من استخدام التكنولوجيات الغذائية، و بالنسبة للمخطط فهو يركز على تموضع الأقطاب التكنولوجية الغذائية في الشرق (بجاية، باتنة) فقط رغم بُعد المسافات بين أقاليم الدولة الجزائرية (الشرق- الغرب، الشمال- الجنوب- الجنوب الكبير) و كما تتموضع مدينتين ذكيتين في ولاية الجزائر و ضواحيها و الثالثة في دائرة حاسي مسعود، و بالتالي عدم التوازي في تموضع الأقطاب التكنولوجية سيؤدي إلى تراجع معيار التنافسية الذي يمكن الاعتماد عليه في تحقيق معدلات نمو تصاعدية في الإنتاج و الدخل المحلي.

¹ - الديوان الوطني للإحصائيات، الحسابات الاقتصادية للفترة (2018، 2020) رقم 933، ص ص (3، 12).

- الديوان الوطني للإحصائيات، الحسابات الاقتصادية للفترة (2000، 2011) رقم 609، ص ص (12، 23).

2. قطاع الفلاحة: يركز العمل الإقليمي في هذا الجانب على إعداد دراسة تراعي العلاقة بين الإنتاجية و الموارد الطبيعية و النزوح و الريفي و الفقر، وقد تم التوصل إلى الشروع في تنفيذ البرامج و المشاريع الأتي نكرها انطلاقا من المقوم الجغرافي و خصوصية الإنتاج الفلاحي لكل منطقة:¹

- إعداد خريطة تصنيف الأراضي الفلاحية.
- توضيح التنظيم العقاري للأراضي الفلاحية و السهبية.
- تحديد إطار قانوني يسمح بمساهمة السكان المحليين و المجموعات و الشركاء الآخرين و الفلاحين و المربين في مشاريع مرتبطة بالمحافظة على الثروة الطبيعية.
- تحسين الدورة الإنتاجية الفلاحية من خلال تأهيل المستثمرة الفلاحية و برنامج استصلاح الأراضي مليون هكتار في آفاق 2030.
- وضع تقنيات جديدة لمحاربة زحف الرمال في إطار مكافحة التصحر، محاربة ملوحة الأراضي و محاربة تصاعد المياه في الصحراء السفلى.
- تهيئة أحواض السفوح تشمل 52 حوضا متدفق و توسيع الثروة الوطنية و الغابية على 105000 هكتار في آفاق 2030.
- برنامج مكافحة التصحر الذي يتضمن مخطط العمل الوطني لمكافحة التصحر.
- استئناف أشغال السد الأخضر في إطار إستراتيجية متجددة تشمل أعمال التهيئة و تطور الطابع الفلاحي الرعوي للمناطق السهبية يستهدف الإنتاج قصد تحسين ظروف حياة السكان المحليين.
- حماية و تميم المناطق الجبلية و الحفاظ على طابعها الفلاحي.
- حماية و تميم نظام الواحات من خلال ترقية التقنيات التقليدية لاقتصاد الماء و إعادة استعمال المياه المستعملة المطهرة و كذا مياه الصرف في السقي.
- انجاز أحزمة خضراء و إدخال أصناف تتكيف مع الندرة المائية في الوسط القاحل و تميم تربية الحيوانات الصغيرة في الواحات.
- إعادة الاعتبار للطابع الريفي من خلال تحديد مواقع تمثل أقطاب جاذبية للتنمية الريفية المستدامة، بحيث تتأهب المناطق و الجيوب الريفية لزيادة القيم المضافة و إلى تقليص البطالة و رفع مستوى

¹ قانون رقم 10-02، مرجع سابق، ص ص (52، 53).

معيشة سكان الريف من خلال استخدام التكنولوجيا و الاستفادة من جميع الإمكانيات التي تتوفر عليها هذه المناطق و الجيوب، و تتمثل هذه الأقطاب في:¹

- القطب الأول: الجزائر، البلدية، تيبازة، بومرداس، تيزي وزو حول الفلاحة البيولوجية،
 - القطب الثاني: البويرة، بجاية، سكيكدة حول زيت الزيتون،
 - القطب الثالث: قسنطينة، سطيف، تيارت حول الحبوب البقول الجافة،
 - القطب الرابع: الجلفة، الأغواط، البيض، النعامة حول تربية الأغنام و الماعز،
 - القطب الخامس: الوادي، بسكرة، طولقة، ورقلة حول النخيل،
 - القطب السادس: الطارف ، عنابة حول تربية المائيات.
- إدراج عالم الريف في علاقات حضرية- ريفية مكثفة و متكاملة من خلال ربطه بمجمعات عمرانية صغيرة تبنى أساسا لتنشيط الاقتصاد الريفي.
- بعث مشاريع جوارية للتنمية الريفية المدمجة (PPDRI) و تكثيف جهود الإدارة المحلية للنهوض بالتنمية الريفية من خلال:²
- عصرنة أو إعادة الاعتبار للقرية و المجمعات الصغيرة و تحسين نوعية و ظروف الحياة في الوسط الريفي.
- تنويع الأنشطة الاقتصادية في الوسط الريفي (السياسة الريفية، الصناعة التقليدية، الموارد المحلية، تثمين المواقع الثقافية، المؤسسات الصغيرة و المتوسطة، الطاقات المتجددة، تكنولوجيا الإعلام و الاتصال...).
- حماية و تثمين الموارد الطبيعية (الغابات، السهوب، الواحات، الجبال، الساحل).
- حماية و تثمين التراث الريفي المادي و اللامادي (المنتجات المحلية، المباني، الحفاظ على المواقع و المنتجات التاريخية و الثقافية، التظاهرات التقليدية).

¹ قانون رقم 10-02، نفس المرجع سابق، ص 87.

² نفس المرجع، ص ص (98، 100).

3. قطاع النقل و البنى التحتية: في إطار التوازن و الإنصاف الإقليمي يوصي المخطط الوطني لهيئة الإقليم بالتطابق مع برنامج منشآت الطرق و الطرق السيارة مع التوجهات و التي تركز على الأبعاد التالية:¹

- سهولة المبادلات بين بلدان المغرب العربي و أوروبا الجنوبية،
- تامين المبادلات عبر الوطن،
- التنمية المحلية.

تتجسد تلك التوجهات بالتخطيط للانجازات التالية:²

- إنشاء محورين للطرق السيارة شرق-غرب.
- وضع شبكة دعم المداخل شمال-جنوب.
- انجاز 23 وصلة للطريق السيار بهدف دعم هيكلية شبكة النقل و ربط مختلف الأقطاب، الولايات، الموانئ و مطارات البلاد.

وقد استفادت من تخطيط الطرق السيارة الجهة التالية من الشرق إلى الغرب بالربط بالموانئ، المطارات و السكك الحديدية)، من ذلك التخطيط لدينا:³

- مدخل سيار يربط ميناء جنجن بالطريق السيار شرق-غرب.
- مدخل سيار يربط ميناء بجاية بالطريق السيار شرق-غرب.
- ربط سيار لموانئ سكيكدة، الغزوات، وهران، أرزيو بالطريق السيار شرق-غرب.
- ربط سيار يصل تلمسان بالعريشة، معسكر بسعيدة، غليزان بتيارت، خميس مليانة بتيارت، الجزائر بالمسيلة، قسنطينة بباتنة، سطيف بباتنة، عنابة بتبسة و أخيرا بني صاف بسيدي بلعباس و سعيدة.
- ربط سيار بالبويرة و الطريق الوطني رقم 08.
- ربط سيار يصل المقطع الرابع للمسيلة.

¹ قانون رقم 10-02، نفس المرجع السابق، ص 72.

² نفس المرجع، ص 72.

³ نفس المرجع، ص 73.

- ربط سيار يصل بين تسميلت، الشلف و ميناء تنس.

يركز المخطط الوطني لتهيئة الإقليم أيضا على تجديد شبكة السكك الحديدية و ذلك بإضافة ازدواجية الخط- كهربية الجر و إعادة الاعتبار لنظام الإشارة لخط السكة الحديدية، يهدف المخطط التوجيهي للسكة الحديدية بالموازاة مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم إلى بلوغ تنقل 80 مليون مسافر، 15 مليون طن من البضائع سنويا على المدى المتوسط، و بلوغ تنقل 120 مليون مسافر و 35 مليون طن من البضائع على المدى الطويل.¹

بالإضافة إلى تحديث السكك الحديدية هناك مشاريع جديدة تتمثل في: استكمال الأشغال بالانعطاف الجنوبي: غرداية، المنيعه، تميمون، أدرار، بني عباس، بشار (1480 كلم)، العمل على انجاز الخط الرابط بين بشار و تندوف (1000 كلم) في إطار استغلال منجم الحديد لغار جبيلات الذي تم إقرار استغلاله في 30 جويلية 2022 بعد إلغاء اتفاقية الاستغلال المشترك للمنجم بين الدولة الجزائرية و المغربية الموقعة سنة 1972 و التي أبرمت بعد التأكد من توفر إمكانيات لتصريف معدن الحديد الجزائري عبر الموانئ المغربية بحكم قربها من منطقة غار جبيلات عن الموانئ الجزائرية،² انجاز خطوط جديدة للسكة الحديدية (6500 كلم) و تتعلق هذه الخطوط بشق طريق جديدة ومنافذ ربط للمراكز الاقتصادية و الحضرية (الموانئ-المدن).³

إلى جانب الطرق السيارة و السكك الحديدية يولي المخطط الوطني لتهيئة الإقليم إلى شبكة الموانئ و يوصي بالتوجيهات التالية:⁴

- التحويل الكامل و الجزئي لأنشطة ميناء الجزائر إلى ميناء مركزي جديد.
- تطوير قدرات جديدة لحركة الحاويات في موانئ بجاية، سكيكدة، مستغانم و جن جن.
- انجاز الأرضيات اللوجستية.

¹ قانون رقم 10-02، نفس المرجع السابق، ص75.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر 73-21 المؤرخ في 17 ماي 1973 يتضمن المصادقة على الاتفاقية الجزائرية المغربية للتعاون من أجل استثمار منجم غار جبيلات و التي وقعت في الرباط بتاريخ 15 جوان 1972، (الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخة في 15 جوان 1973)، ص706.

³ القانون رقم 10-02، مرجع سابق، ص75.

⁴ القانون رقم 10-02، نفس المرجع، ص76.

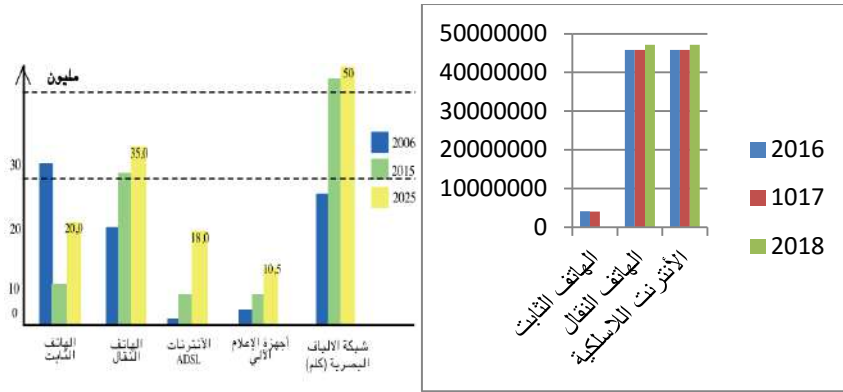
- التواصل النوعي أمر أساسي في التبادل الدولي للبضائع بين المدن الكبرى و بقية أنحاء البلاد.

4. قطاع الاتصالات: تركز الهيئة الإقليمية لتطوير الاقتصاد الوطني على المخطط التوجيهي لخدمات و هياكل المواصلات و الاتصالات و الإعلام عن طريق تنشيط المشاريع الإستراتيجية التالية:¹

- تسريع استعمال تكنولوجيا الإعلام و الاتصال من طرف الإدارة.
- إدماج تكنولوجيا الإعلام و الاتصال في القطاع الاقتصادي من أجل ضمان تنافسية أفضل و تحسين النمو.
- تعميم الوصول إلى تجهيزات و شبكات الإعلام و الاتصال.
- تنمية صناعة تكنولوجيا الإعلام و الاتصال عن طريق خلق أقطاب التنافسية و الجاذبية و نشر مراكز الدعم لمبدعي الخدمات التلفزيونية.
- إنشاء هياكل اتصال مؤمنة ذات نوعية عالية تضمن الحصول على التدفق العالي.
- تنمية الكفاءات البشرية في الإعلام الآلي عن طريق التكوين في المؤسسات التربوية و الجامعات و مراكز التكوين المهني.
- تعزيز البحث و التنمية و الإبداع.
- تأهيل الإطار القانوني مع متطلبات مجتمع المعلومات.
- التحسيس بدور تكنولوجيا الإعلام و الاتصال في تحسين نوعية حياة المواطنين و التنمية الاجتماعية و الاقتصادية للبلاد.
- امتلاك التكنولوجيا و المعارف في إطار تعاون دولي.
- القياس و التقييم المرحلي لآثار تكنولوجيا الإعلام و الاتصال على التنمية الاقتصادية و الاجتماعية.
- تعزيز التنسيق الوطني بين القطاعات.
- استغلال كل مصادر التمويل الموجودة لتنفيذ الأعمال.

¹ القانون رقم 10-02، نفس المرجع السابق، ص 80.

في خضم تجسيد تلك المشاريع لجأت الإدارة العامة إلى تهيئة الإطار القانوني للرقمنة و تكثيف الجهود للتنشئة التكنولوجية للمجتمع من خلال إدراج تكوين الإعلام الآلي في برامج و تخصصات التعليم في الطور الثانوي و الجامعي و كذا التعليم و التكوين المهنيين و قد تم إنشاء المدرسة العليا للذكاء الاصطناعي في سنة 2021 للولوج إلى عالم الاقتصاديات الرقمية بالإضافة إلى إصدار قانون التجارة الالكترونية في ماي 2018 الذي ينظم معاملات التجارة الالكترونية المحلية و الأجنبية و يضمن حق المستهلك المقيم بالدولة.



الرسم البياني رقم (05): يوضح التطور المتوقع لتكنولوجيا الإعلام و الاتصال في أفق العشرين سنة القادمة حسب المخطط الوطني

الرسم البياني رقم (04): يوضح تطور استخدام تكنولوجيا الإعلام و الاتصال في السنوات 2016، 2017، 2018.

يوضح الرسم البياني رقم (04)¹ أن تطور استخدام تكنولوجيا الإعلام و الاتصال في الجزائر خلال الفترة (2016 - 2018) قد فاق التوقعات المطروحة في أفق 2025 من خلال الرسم البياني رقم (05) فيما يخص استخدام الهاتف النقال و الانترنت اللاسلكية (4G، 3G، GSM)، و ذلك للتقدم التكنولوجي السريع و المذهل في ميدان الاتصالات الذي يشهده العالم و كثرة استخدام الانترنت في الحياة العملية للأفراد و مختلف التنظيمات الاقتصادية و الاجتماعية.

قد قامت الحكومة الجزائرية في إطار زيادة تدفق الانترنت بإتمام مشروع كابلي أورفال Orval و أرفال Alval بمخطط استعجالي في 31 ديسمبر 2020 الذي يقوم على تشغيل الكوابل البحرية التي تحمل ألياف بصرية دولية و تربط مدينتي وهران و الجزائر بمدينة فلانسيا الاسبانية و يسمح تشغيل

¹ الديوان الوطني للإحصائيات، الجزائر بالأرقام (2016-2018)، رقم 2021/49، ص ص(51، 52).

الكابليين بالحصول على سعة تدفق تصل 40 تيرا بايت (حوالي 40000 جيجابايت) مما يساعد على تحسين سرعة تدفق الانترنت.¹

5. الحواضر الكبرى نواة الهيكل الاقتصادي لقيادة التنمية:

حدد التخطيط الإقليمي في الدولة الجزائرية أربع مدن كبرى لقيادة قاطرة التنمية و تشكل هذه المدن محطات للاقتصاد المعولم، يكون ذلك بتزويدها بأقطاب امتياز جامعية و مراكز البحث بالإضافة إلى تطوير خدمات المؤسسات و تكوين الفاعلين الاقتصاديين و دعم هياكل الاستقبال بها.²

- **الجزائر العاصمة:** أريد منها بأن تكون بوابة دولية و عاصمة سياسية و مركزا للحياة الثقافية و الفكرية و مركزا لرؤوس الأموال العمومية و الخاصة، فهي تتوفر على شبكة نقل و اتصالات ملائمة لجعلها من أهم المدن المتوسطية.
- **وهران:** أريد منها بأن تكون مركز التنمية في الغرب الجزائري و ذلك بتعاونها مع الحظائر المجهزة نسبياً (مستغانم، تلمسان، سيدي بلعباس) فهي إقليم معزز بشبكة اتصالات غزيرة و واجهة حضرية تخول لها بأن تكون في قلب شبكة التعاون لتحقيق التنمية.
- **قسنطينة:** فهي مدينة داخلية كبيرة تتوفر على نسيج صناعي هام بالإضافة إلى وظيفتها القيادية على الشرق الجزائري منذ عهد الإدارة العثمانية فهي تشكل واجهة للهضاب العليا و مدينة للربط بين التل و الهضاب العليا.
- **عنابة:** يخول لها طابعها المينائي بأن تكون إشعاعا إقليميا و مغاربيا و دوليا، فهي تشكل قطب اقتصادي ساحلي يمتلك أنشطة ديناميكية و متنوعة من الصناعة، النقل، التجارة، السياحة... الخ

ما يلاحظ على هذه الاقطاب التنموية أنها لا تحقق التوازن الجهوي في العملية التنموية بحيث تتركز كلها في الشمال دون اعطاء فرصة للمناطق الداخلية في الغرب و في الوسط و في الجنوب، و اعطاء فرصة لمدينة ورقلة لاحتوائها على قاعدة مهمة من الشركات المتعددة الجنسيات اضافة الى انها المصدر الاول لتمويل ميزانية الدولة من مداخل الغاز و البترول.

¹ وكالة الأنباء الجزائرية، الانترنت: ((الكابل البحري أألغال - أورفال تضاهي طاقته 20 مرة احتياجات الحالية للبلد))،

2021/01/12، <https://www.aps.dz/ar/sante-science-technologie/99731-20>، 2022/01/18.

² القانون رقم 10-02، مرجع سابق، ص84.

6. قطاع السياحة: يهدف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم إلى بعث هذا القطاع إلى واجهة الأنشطة الاقتصادية في الدولة و ذلك بتقسيم الفضاء الجغرافي للبلاد إلى أقطاب سياحية للامتياز حسب الجاذبية السياحية (الموروث الثقافي، التضاريس...)، و يطمح المخطط بأن يكون القطب السياحي للامتياز وجهة سياحية مستدامة تمتاز بالتنافسية و الأصالة و المعاصرة و قد تم تحديد سبع أقطاب للجاذبية السياحية:¹

- قطب الجاذبية السياحية شمال- شرق: يشمل عنابة، الطارف، سكيكدة، قالمة، سوق أهراس، تبسة..
- قطب الجاذبية السياحية شمال- وسط: تيبازة، بومرداس، البليدة، الشلف، عين الدفلى، المدينة، تيزي وزو، بجاية.
- قطب الجاذبية السياحية شمال- غرب: مستغانم، وهران، عين تيموشنت، تلمسان، معسكر، سيدي بلعباس، غليزان.
- قطب الجاذبية السياحية جنوب-شرق: الواحات، غرداية، بسكرة، الوادي، المنيعية.
- قطب الجاذبية السياحية جنوب- غرب (توات-القرارة): أدرار، تميمون، بشار.
- قطب الجاذبية السياحية الجنوب الكبير (طاسيلي ناجر): ايليزي، جانت.
- قطب الجاذبية السياحية الجنوب الكبير (الأهقار): تمنراست.

ثانيا: الهيكل الاقتصادي في تونس

في المقابل، كان أول تخطيط للهيكل الاقتصادي في تونس في سنة 1985 من خلال المخطط الوطني لتهيئة الإقليم (SNAT) الذي يمثل إستراتيجية الدولة في تحديد التوجهات العامة للتنظيم القطاعي وفق المقوم الجغرافي و التاريخي للمناطق، يكون التوازن بين المناطق و حظوظها في برمجة المشاريع وفق تلك الإستراتيجية في إطار التنمية المتكاملة بين جهات اقتصادية تحدها تلك المقومات الجغرافية و التاريخية في جميع القطاعات.

¹القانون رقم 10-02، نفس المرجع السابق، ص88.

و قد كانت الهيكلية الاقتصادية مجسدة في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم لسنة 1985 تضمنت الخطوط الإستراتيجية الكبرى النقاط التالية:¹

- تقسيم إقليم البلاد إلى ستة جهات كل جهة تنتظم حول مدينة كبيرة.
- تعزيز البنية التحتية من أجل تحقيق التوازن بين المناطق داخل نفس الجهة.
- إنشاء أقطاب جاذبية اقتصادية و حضرية داخل الجهات.
- تعزيز كل قطب بمحرك ثانوي لمراكز الجهات تكون مهمتها الرئيسية دعم النشاط الزراعي و الأنشطة ذات الصلة.

بعد عشر سنوات من العمل بالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم أطلقت الدولة التونسية خطة وطنية ثانية لتهيئة الإقليم تمثلت في المخطط التوجيهي لتهيئة الإقليم الوطني (SDATN) و هو وثيقة مختلفة عن الأولى لأنها تعبر عن الخيارات المبررة حسب التغييرات الديمغرافية، الاقتصادية و الاجتماعية، بالإضافة إلى التغييرات الدولية خاصة بعد توقيع الدولة التونسية على اتفاقية التجارة الخارجية مع الاتحاد الأوروبي في سنة 1995 و الدخول في بيئة مفتوحة للمنافسة مع الدول الأوروبية.

- **المخطط التوجيهي لتهيئة الإقليم الوطني:** سُطرت الأهداف العامة للمخطط وفق خمس دعائم أساسية:²
 - **التكامل الوطني:** يقع على عاتق الدولة الإنصاف و الوحدة و وضع الاستثمارات و البنى التحتية اللازمة لضمان تنمية البلاد و ترابطها.
 - **احترام الوسط:** يجب الاعتبار أن تونس تتواجد في بيئة هشّة اقتصاديا و اجتماعيا.
 - **الإرساء التاريخي و الاجتماعي:** يمثل الجانب الثقافي و الاجتماعي من الركائز الأساسية في التخطيط الإقليمي.

¹ Ministère de l'équipement et de l'habitat, Note d'orientation pour l'aménagement territoire en tunisie , p5,p6,en site:

http://www.mehat.gov.tn/fileadmin/user_upload/Amenagement_Territoire/NoteOrientationAmenagementTerritoireVFOctobre2020.pdf.

² Ibid, p7.

- **الكفاءة الحضرية:** بحيث تمثل المدينة وسطا ثريا في تاريخ التبادل الاقتصادي، لذلك تعتبر شرطا مهما لنجاح سياسات التخطيط المكاني.
- **المؤهلات و المهارات:** يعد المخطط التوجيهي لتهيئة الإقليم الوطني وثيقة تطلعية واضحة بشأن طبيعة التعاون مع الاتحاد الأوروبي، و عليه لا بد من الاستفادة من هذا التعاون لتحقيق نمو متقدم في سلسلة الإنتاج الصناعي.

ينبثق عن المخطط التوجيهي لتهيئة الإقليم أمثلة توجيهية للجهات الاقتصادية تحدد فضاءات التشتت القطاعية و الجغرافية و تضبط توجهات التنمية الاقتصادية للجهات، يعتبر المثال التوجيهي أداة تضع على مستوى الجهات (الشمال الشرقي، الشمال الغربي، الوسط الشرقي، الوسط الغربي، الجنوب الشرقي، الجنوب الغربي) تحدد استراتيجياتها القطاعية في مواجهة التحديات العديدة التي تطرحها العولمة، و قد كانت الإستراتيجية التنموية حسب كل جهة اقتصادية كالتالي:

أولا: الجهة الاقتصادية للشمال الشرقي

يمتد إقليم الشمال الشرقي على سبع ولايات: "تونس، أريانة، بن عروس، منوبة، بنزرت، نابل و زغوان" بمساحة تقدر بحوالي 8.2 % من المساحة الكلية للبلاد التونسية، يتميز الإقليم بتنوع الوظائف الاقتصادية الهامة من الصناعة، الفلاحة المتنوعة، السياحة النشطة و الخدمات على مستوى عال فهو يحتل حوالي 40 % من الأنشطة الاقتصادية الوطنية، لذلك فهو معزز بدور استراتيجي هام في الهيكلية الاقتصادية.¹

1. **قطاع الصناعة:** يعد هذا القطاع من إحدى ركائز النشاط الاقتصادي في الجهة فهي تتمتع بقدرات كامنة و متنوعة تخول لها الانفتاح على السوق العالمية، بحيث تمتلك جهة الشمال الشرقي إمكانيات كبيرة في المعدات و البنى التحتية للنقل و الخدمات اللوجستية كما تستفيد مدينة تونس كمركز لها

¹ وزارة التجهيز و الإسكان، دراسة المثال التوجيهي لجهة الشمال الشرقي (الملخص)، فيفري 2011، ص3، متاح على الرابط: <http://www.mehat.gov.tn/>.

بمدينة حضرية تمتد إلى حدود زغوان و بنزرت، بالإضافة إلى امتلاكها لجهاز صناعي ديناميكي يتمثل في 2776 مؤسسة صناعية ترصد حوالي 21% من إنتاجها للتصدير.¹

يتركز الثقل الصناعي للجهة الاقتصادية على ثلاثة مراكز صناعية رئيسية تسيطر على معظم النشاط الصناعي في البلاد:

- قطب تونس الكبرى (ولاية تونس، بن عروس).
- قطب نابل و بنزرت.
- قطب زغوان.

تعتبر صناعات الأقطاب الثلاثة المحرك الدينامي للاقتصاد الوطني فهي تمثل قاطرة الصادرات الوطنية بحيث تحتل نسبة 87% من الصادرات، أهم تلك الصناعات صناعة النسيج و الملابس التي تمثل 30% من جميع المؤسسات الصناعية فهي توفر 34.7% من مناصب العمل، صناعات الميكانيكية و الكهربائية التي تمثل 20% من الأعمال التجارية و توفر 17% من مناصب العمل و صناعة المواد الغذائية التي تمثل 15% من الأعمال التجارية و توفر 13.7% من مناصب العمل.²

تقوم الإستراتيجية التونسية في المجال الصناعي للجهة الاقتصادية بالشمال-الشرقي على انجاز المشاريع التالية:³

- تدعيم القدرة التنافسية للجهة من خلال تنمية أنشطة و مؤسسات تندرج ضمن قطاع الصناعات الغذائية بولايتي زغوان و نابل.
- تأهيل المناطق الصناعية المبرمجة: المنطقة الصناعية بالفجة (ولاية منوبة)، المنطقة الصناعية بوربيع (ولاية بن عروس)، المنطقة الصناعية أوتيك (بنزرت)، المنطقة الصناعية الزربية (ولاية زغوان)، و عصرنة البنى التحتية و وسائل النقل العمومي بها.
- ربط الأقطاب الصناعية الرئيسية بطريق يصل المجال الوسيط من تونس الكبرى و يخدم إحداث أقطاب عمرانية.

¹ Ministère de l'équipement et de l'habitat, Etude de schéma directeur d'aménagement de la région économique de nord-est, février 2011, p25.

² Idem, p25, p26.

³ Idem, p100.

- توجيه النمو العمراني لتونس الكبرى نحو ولايتي بن عروس و منوبة.
- تشجيع الانتقال السكني من تونس إلى بنزرت و نابل و زغوان.
- تنفيذ مشاريع السكن التطويري تستجيب لاحتياجات الفئات السكنية ذات الدخل الضعيف.

2. قطاع الفلاحة: تتمتع جهة الشمال-الشرقي بمؤهلات طبيعية التي تتيح ازدهار النشاط الفلاحي و تؤمن له إسهاما هاما و نسبيا في الاقتصاد الوطني حيث تتواجد بها سهول خصبة صالحة جدا للنشاط الزراعي في الحوض السفلي لمجردة، سهل قرمبالية، الهوارية، سهول السواحل...، تمثل الأراضي الصالحة للزراعة في الجهة نسبة 15% من جهة الأراضي الزراعية بالبلاد، تصدر الأعلاف و الخضروات المنتوجات الفلاحية في الجهة حيث تمثل 60% من إنتاجها الفلاحي و توفر الجهة نسبة 21.2% من الإنتاج الوطني للحوم الحمراء و 45.6% من الإنتاج الوطني للدواجن.¹

تركز إستراتيجية التنمية الاقتصادية في الجهة الشمال-الشرقي على الاهتمام بالزراعات السقوية عن طريق إحداث مناطق سقوية و سدود على مستوى الإقليم.²

3. السياحة: تمتلك جهة الشمال-الشرقي طاقة مهمة جدا في مجال الجذب السياحي بحيث تضم ثلاثة أقطاب سياحية من بين أربعة أقطاب الرائدة في البلاد و هي: قطب "تونس-زغوان"، قطب "نابل- الحمامات"، قطب "الياسمين-الحمامات". يتصدر الجهة قطب "نابل-الحمامات" لتميزه بتنمية السياحة الشاطئية فهو يستحوذ على نسبة 54.1% من حيث عدد الاستضافة الليلية،³ برمج المخطط التوجيهي للجهة تعزيز قطبي تونس-زغوان، و قطب نابل-الحمامات بمحطتين قمرت (تونس العاصمة)، قريص (نابل).⁴

4. قطاع الاتصالات و التكنولوجيات الحديثة: احتضنت الجهة أول قطب تكنولوجي في البلاد (قطب الغزالة) المخصص في التكنولوجيات الحديثة للاتصال و قد تم تجهيزها بأقطاب أخرى:⁵

¹ وزارة التجهيز و الإسكان، دراسة المثال التوجيهي لجهة الشمال الشرقي (الملخص)، مرجع سابق، ص 10، ص 11.

² نفس المرجع، ص 27.

³ نفس المرجع، ص 10.

⁴ الإدارة العامة للتهيئة الترابية، المثال التوجيهي لتهيئة جهة الاقتصادية للشمال الشرقي (المشاريع الكبرى)، على

الموقع الرسمي: <http://www.mehat.gov.tn/>

⁵ وزارة التجهيز و الإسكان، دراسة المثال التوجيهي لجهة الشمال الشرقي (الملخص)، مرجع سابق، ص 7.

- القطب التكنولوجي ببرج السدرية المتخصص في الأنشطة ذات العلاقة بالطاقات المتجددة الماء، البيئة و تكنولوجيا الحيوية.
- القطب التكنولوجي بسيدي ثابت المتخصص في التكنولوجيات الحيوية الموجهة للصحة و الصناعات الصيدلانية.
- القطب التكنولوجي بمنزل عبد الرحمان (بنزرت) المرصود للصناعة الفلاحية الغذائية.

ثانيا: الجهة الاقتصادية للشمال الغربي

تغطي الجهة الاقتصادية لاقليم الشمال الغربي ولايات "باجة، جندوبة، سليانة، الكاف"، تشكو هذه المناطق من ضعف الشبكة العمرانية و الهجرة و ضعف مستوى التنمية المحلية. خلصت دراسة المثال التوجيهي لهذه الجهة الاقتصادية إلى تشخيص نشاط أهم القطاعات الاقتصادية كالتالي:

1. قطاع الصناعة: تطور هذا القطاع بطيئا في مقابل توزيع متوازن لفرص العمل، بينت مختلف مراحل التشخيص النقاط المهمة التالية:¹

- عدم تنوع المنتوجات الصناعية المصدرة.
- الصناعات غير قادرة على تجميع موارد الجهة فهي تقتصر على صناعات النسيج و بنسبة أقل صناعة الجلود.
- قلة المشاريع في نطاق الشراكة بين الجزائر و تونس.

2. قطاع الفلاحة: يعتبر هذا القطاع أهم نشاط اقتصادي في الجهة فهو يساهم بقدر كبير في توفير الإنتاج الفلاحي الوطني بإنتاج الحبوب، الخضر و الفواكه، اللحوم، الحليب و قد استفادت الجهة من عدة مشاريع تنموية لإنعاش النشاط الفلاحي للجهة في إطار عدة برامج منها: برنامج التنمية الريفية المندمجة PDRI، البنك التونسي للتضامن، برامج التنمية الحضرية المندمجة PDUI، برنامج التنمية الجبلية و الغابية بالشمال الغربي.²

3. قطاع السياحة: يعتبر النشاط السياحي جديدا في الجهة و يتمركز أساسا بمنطقتي الطبرقة و عين دراهم و هو موجه للسياحة الشاطئية، السياحة الخضراء و الساحة الصحية، ساعد انجاز مطار

¹ وزارة التجهيز و الإسكان، دراسة المثال التوجيهي لجهة الشمال الغربي (الملخص)، فيفري 2011، ص 16.

² نفس المرجع، ص ص (12، 13).

بطبرقة و الميناء الترفيهي على تدعيم القطاع و استقطاب المزيد من السياح و تطوير الاستثمار في هذا المجال.¹

حددت الرهانات المنبثقة عن الاستشراف أثناء صياغة المثال التوجيهي لتهيئة الجهة أولويات التدخل في مجال التهيئة و التنمية الاقتصادية كالتالي:²

- جعل جهة الشمال الغربي منطقة حية نشطة و وجهة اقتصادية.
- جعل جهة الشمال الغربي تراب للاندماج الجهوي والوطني و المغاربي.
- إشغال متوازن للتراب الجهوي.
- تدعيم الدور الاستراتيجي للجهة في منظومة التنمية المستدامة.
- التهيئة في خدمة التشغيل و التضامن.

تم تسطير الإستراتيجية بناء على تلك الأوليات في أربع خطوط عريضة تضمنت قائمة من المشاريع التهيئة لإقليم الجهة ركزت مجملها على البنى التحتية للنقل و الاتصالات و التوجيه العمراني إلى الجهة و فك العزلة عن المناطق الريفية، تمثلت تلك المشاريع المدرجة لتنفيذ الإستراتيجية في الآتي:³

1- الاندماج في النظام العالمي و الانفتاح الاقتصادي:

- انجاز الجزء الثالث و الرابع من الطريق السيار الواصل بين تونس و الحدود الجزائرية.
- الربط بين مدينة كاف و مدينة سليانة و الطريق السيار.
- عصرنة شبكة النقل الحديدية.
- انجاز خط القطار المغاربي السريع و محطة للقطار بجندوبة.
- تدعيم البنى التحتية للنقل و الغز الطبيعي و الاتصالات.
- بعث مناطق صناعية عصرية.

¹ وزارة التجهيز و الإسكان، دراسة المثال التوجيهي لجهة الشمال الغربي (الملخص)، نفس المرجع السابق، ص 17.

² نفس المرجع، ص 46.

³ الإدارة العامة للتهيئة الترابية، المثال التوجيهي لتهيئة الجهة الاقتصادية للشمال الغربي (المشاريع الكبرى)، على الموقع الرسمي: <http://www.mehat.gov.tn/>

- انجاز مشاريع مهيكلة مشتركة (مشروع السياحة المغاربية المندمجة، مشروع مركز للبحوث و التجارب).
- تعبئة الموارد المائية من خلال بناء سدود و قنوات للمياه.
- تهيئة المناطق الصناعية الحديثة و مناطق للمهن الصغرى.
- تدعيم نوعية التكوين و التعليم العالي و اندماج أكبر بين قطاعات البحث و الصناعة و التكوين المهني.

2- الاستفادة من المشاريع الكبرى بالعاصمة و بمنطقة الوسط الشرقي من خلال:

- تثمين الموارد المائية للشمال الغربي و ذلك ببناء سدود و استغلال مياه سد بريرة.
 - تهيئة مناطق صناعية لجذب المستثمرين.
 - تثمين الميزات التنافسية للمنطقة و التشجيع على إعادة انتصاب المؤسسات.
- ## 3- إعادة الهيكلة العمرانية وخلق أقطاب ترابية:
- النهوض ببعض التجمعات الريفية إلى المستوى البلدي.
 - برمجة عمليات عمرانية كبرى بمراكز الولايات.
 - تأهيل الطرقات العمرانية و فك العزلة على المناطق الريفية.
 - تدعيم التجهيزات المهيكلية (الجامعة، المستشفى الجهوي، المركب الرياضي).
 - التأهيل للنهوض بالمدن مراكز الولايات.

ثالثا: الجهة الاقتصادية للوسط الشرق

تضم جهة الوسط الشرقي أربع ولايات: "سوسة، المنستير، المهدية و صفاقس"، تمثل الجهة نسبة 9.2% من المساحة الإجمالية للبلاد التونسية و يتواجد بها حوالي 24% من سكان البلاد،¹ خلصت دراسة المثال التوجيهي للوسط الشرقي إلى تشخيص القطاعات الاقتصادية كالتالي:²

1. قطاع الفلاحة: تحتوي الجهة على موارد طبيعية هامة تساعد على رفع المنتج الفلاحي بحيث تقدر الأراضي بها 1358800 هكتار أي ما يعادل 95.6% من مساحة الجهة الاقتصادية،

¹ المعهد الوطني للإحصاء، النشرة الشهرية للإحصائيات، جوان 2021، ص 9.

² وزارة التجهيز و الإسكان، دراسة المثال التوجيهي لجهة الوسط الشرقي (الملخص)، فيفري 2011، ص ص (5، 7).

تتخصص الجهة بإنتاج الزيتون، الخضروات، الفواكه و الحبوب، كما تتميز بتطور قطاع تربية المواشي و الدواجن.

2. قطاع الصناعة: يشكل قطاع أحد أهم الركائز الاقتصادية بالجهة سواء من ناحية الإنتاج و القيمة المضافة أو من ناحية التشغيل حيث يساهم القطاع بحوالي 33% من الناتج الصناعي على المستوى الوطني.

3. قطاع السياحة: تتصدر جهة الوسط الشرقي باقي الجهات في القطاع السياحي من حيث الطاقة الاستيعابية و الوحدات السياحية التي تمثل قرابة 25% من الوحدات على المستوى الوطني و حوالي 30% من الطاقة الاستيعابية الوطنية بحيث تضم الجهة ثلاث جهات سياحية كبرى سوسة-القيروان، المنستير، المهدية-صفاقس.

تم تبني إستراتيجية التهيئة للجهة الاقتصادية وفقاً لتوجهات سيناريو "تخفيف التمرکز بالساحل" الذي يهدف إلى:¹

- تخفيف التمرکز بالساحل بإحداث مناطق صناعية بالمناطق الداخلية للجهة و تدعيم التواصل مع الجهات الاقتصادية المجاورة و خصوصاً الوسط الغربي.
- تنمية هيكلة عمرانية متوازنة و ذلك بتدعيم صفاقس و سوسة كحاضرتين جهويتين، المنستير و المهدية كأقطاب جهوية.
- التنمية الاقتصادية و الاستغلال الأمثل للثروات الطبيعية عبر تدعيم القطب البتروكيميائي بالصخرة و بعث قاعدة نشاطات صناعية خفيفة بكندار و بعث أقطاب تكنولوجية بالسواحي و بئر علي بن خليفة، كما يطرح تجديد و تشييب أشجار الزيتون و تنمية الفلاحة البيولوجية و إحداث محطات سياحية جديدة.
- هيكلة منظومة النقل لتسيير حركة الدخول و الخروج من المدن الكبرى و تحديد مسارات نقل مخصصة لبعث شبكة المترو الخفيف بكل من سوسة- صفاقس مع توسيع هذه الشبكة لتشمل كل من مدينتي "هرقلة و الشابية".

¹ وزارة التجهيز و الإسكان، دراسة المثل التوجيهي لجهة الوسط الشرقي (الملخص)، نفس المرجع السابق، ص18.

- تطوير النقل الجوي و البحري و ذلك بإحداث ميناء بالمياه العميقة بالنفيضة و تهيئة الجزء الشمالي للميناء التجاري بسوسة للأنشطة التجارية و إعادة تهيئة الميناء التجاري بصفاقس و توسيع الميناء البتروكيميائي بالصخيرة و انجاز القسط الثاني من المطار الدولي بالنفيضة.
- تأمين تلبية الحاجات الجهوية و الوطنية من الطاقة و المياه بإحداث خزان مياه بشمال سوسة و انجاز أربع محطات لتحلية مياه البحر، إحداث مصفاة للبتترول و محطة نووية لتوليد الطاقة الكهربائية بالصخيرة و تزويد الجهة بالغاز الطبيعي.
- تأهيل و تنمية القطاع البيئي من خلال حماية السواحل ضد انجراف و ارتفاع مستوى سطح البحر و حماية الموارد البحرية و مقاومة التصحر و حماية المناطق الحساسة.

رابعا: الجهة الاقتصادية للوسط الغربي

تشمل الجهة الاقتصادية للوسط الغربي ثلاث ولايات هي: "القيروان، سيدي بوزيد، القصرين" و ولايات داخلية تتميز بتواصلها مع كامل الجهات و خاصة الوسط الشرقي و الشمال الشرقي و الحدود الجزائرية، يتهيكل الوسط الغربي حسب الكثافة السكانية و الحركية الاقتصادية و منسوب حركة التنقلات، ينتج عن تلك الهيكلة ثلاث مجموعات فرعية:¹

- المجموعة الأولى تمثل منطقة القيروان التي تتميز بتعدد شبكة الطرقات الوطنية و أريافها ذات الكثافة السكانية.
- المجموعة الثانية تمثل منطقة القصرين التي تتميز بتنظيمها و ترابطها مع عدة ولايات.
- المجموعة الثالثة تتواجد بمنطقة سيدي بوزيد و المناطق السقوية المنتشرة من حولها ذات التكثيف الزراعي.

1. قطاع الصناعة: يستوجب هذا القطاع بعث مناطق أخرى لتعزيز الطاقة و توفير مناصب الشغل، قد تجسد المخطط حسب المثال التوجيهي للجهة بالتركيز على التوجهات التالية:²

- تطهير و إحكام تهيئة المناطق الصناعية الموجودة باستصلاح أوضاعها العقارية و تدعيم البنى التحتية اللازمة.

¹ وزارة التجهيز و الإسكان، دراسة المثال التوجيهي لجهة الوسط الغربي (الملخص)، فيفري 2011، ص ص (3، 4).

² وزارة التجهيز و الإسكان، دراسة المثال التوجيهي لجهة الوسط الغربي (الملخص)، نفس المرجع، ص 12.

- انجاز مناطق صناعية جديدة و مهياً خاصة في المواقع ذات الاختصاص الصناعي و القريبة من الطرقات الرئيسية.
- تركيز "مراكز الوقاية و الصيانة" في كل المناطق الصناعية قصد المحافظة على انتظام أدائها و تجنب تقادم وحداتها.
- العدالة في توزيع المنشآت الصناعية قصد تخليص المناطق المهمشة من الجمود و الركود.

2. قطاع الفلاحة: يركز المثال التوجيهي للجهة على مواصلة التوسع في المساحات السقوية حسب مقاييس و شروط معينة، و من أهمها:¹

- نشر تقنيات الاقتصاد في مياه الري.
- المحافظة على جملة من صيغ الدعم للإنتاج الفلاحي و خاصة أسعار الماء و الكهرباء بالمناطق السقوية.
- اتخاذ ترتيب صارمة لمنع حفر آبار إضافية في أغلب معتمديات الوسط الغربي.
- ترشيد عمليات استصلاح الأراضي و التصرف في المراعي.
- تدعيم مجهود الدولة و المحافظة على المياه و التربة.
- تدعيم التكوين و الإرشاد في زراعة الخضروات و الأشجار المثمرة و تطوير الصناعات التحويلية.
- تشجيع تهجين الأبقار و التوسع في إنتاج الأعلاف.

خامسا: الجهة الاقتصادية للجنوب الشرقي

تضم الجهة ثلاث ولايات هي: "قابس، مدنين، تطاوين" وهي تغطي ثلث التراب الوطني، تأتي الجهة حوالي مليون ساكن و تتميز بإمكانيات طبيعية متنوعة وقابلة للتنمين، و قد كان تشخيص قطاعات الاقتصادية وفق دراسة المثال التوجيهي للجهة كالتالي:

1. قطاع الصناعة: تحتل المؤسسات الصناعية الكيماوية المرتبة الأولى من حيث مؤشر مناصب الشغل حيث توفر حوالي 15.7% من إجمالي مناصب الشغل في القطاع الصناعي للدولة. يتواجد بالجهة عدة صناعات كالصناعة الغذائية، الصناعة النسيجية، صناعة الجلود و يتركز معظمها بالمنطقة الصناعية المتواجدة بقابس و باقي منطقة الساحل الجهة حيث يتواجد بها 54% من

¹ وزارة التجهيز و الإسكان، دراسة المثال التوجيهي لجهة الوسط الغربي (الملخص)، نفس المرجع السابق، ص12.

المؤسسات و تستأثر بنسبة 82.3% من الاستثمارات و توفر حوالي 70.5% من مناصب الشغل بالجهة بينما تضم منطقة الوسط 27% من المؤسسات و تتمتع بنسبة 13% من حجم الاستثمارات و توفر 22% من مناصب شغل، في مقابل يعتبر قطاع الصناعي في المناطق الصحراوية هامشيا و محدودا جدا.¹

تمتلك الجهة بإمكانيات طاقوية توفرها البيئة الجيولوجية و التي تتيح العديد من الموارد المستعملة في صناعة مواد البناء، تتكون مواردها الطاقوية من الجيوب النفطية و التي يمثل إنتاجها حوالي 70% من الإنتاج الوطني للنفط الخام.

2. قطاع الفلاحة: تهتم هذه الجهة بالفلاحة السقوية التي ساهمت في اكتساح السوق الخارجية بالنسبة لإنتاج الخضر و الفواكه الموسمية، كما تشتهر الجهة بنشاط تربية المواشي خصوصا في المناطق الجبلية الصحراوية. تزخر الجهة بالمياه الجوفية الصحراوية و التي تساعد على بعث المزيد من المناطق السقوية إلى جانب تطوير الشبكة العمرانية.²

3. قطاع السياحة: تتمتع الجهة بإمكانيات كبيرة لخلق سياحة ايكولوجية مرتبطة بالجبال و الصحراء، يمثل القطب السياحي جربة-جرجيس ثالث أهم قطب سياحي في البلاد و ما يدعم التنشيط السياحي بالجهة تواجد مطار جربة-جرجيس الذي يعزز القدرة التنافسية في مجال السياحة في الجهة. يوفر قطاع السياحة بالجهة نسبة 22% من إجمالي مناصب الشغل القطاع السياحي بالبلاد التونسية، و يمكن لهذه النسبة أن ترتفع في إطار التوجه إلى خلق منتج سياحي جديد يتماشى مع المحيط الطبيعي.³

تحدد المحاور المركزية للمثال التوجيهي للجهة حسب أولويات التدخل في مجال التهيئة و التنمية الاقتصادية من خلال إعادة النظر في الهيكلة العمرانية، تدعيم الجهة بالبنى التحتية و اللوجستية،

¹ وزارة التجهيز و الإسكان، دراسة المثال التوجيهي لجهة للجنوب الشرقي (الملخص)، فيفري 2011، ص12.

² نفس المرجع، ص11.

³ نفس المرجع، ص ص(12، 13).

إعطاء بعث جديد للنشاط الاقتصادي و قد كانت إستراتيجية الدولة في تنفيذ تلك المحاور من خلال تحقيق الانجازات التالية:¹

1. الهيكلية العمرانية و الاستقطاب الترابي: و تكون من خلال النقاط التالية:

1.1. دعم الأقطاب الجهوية الاقتصادية: من خلال:

- قطب قابس: التكوين الجامعي، قطاع البحوث التطبيقية، الخدمات الحديثة للمؤسسات في قطاعات الصناعات الميكانيكية، الكهربائية و الكيميائية.
- قطب مدنين-تطاوين: تنمية التكوين الجامعي و الوظيفي و النهوض بقطاعات مواد البناء و الطاقات المتجددة و السياحة البيئية و الثقافية.
- قطب جربة-جرجيس- بن قردان: تدعيم وظائف التبادل و الخدمات ذات مستوى عالي و خصوصا في قطاع السياحة و تدعيم الانفتاح على الخارج.

2.1. التحكم في التعمير على مستوى الأقطاب الجهوية، من خلال:

- بعث شبكة التعاون بين البلديات.
- برمجة مشاريع مشتركة هامة تستفيد منها عدة بلديات.
- وضع وسائل التهيئة الضرورية لبرامج السكن و التجهيزات و الأنشطة الاقتصادية و البنى التحتية.

3.1. تدعيم المستوى الوسطي في الهيكلية الجهوية و تدعيم تنمية المناطق الداخلية من خلال الربط بين الأقطاب الجهوية و المناطق الريفية.

4.1. تنمية عناصر قاعدة الهيكلية العمرانية اعتمادا على برامج التنمية المحلية المندمجة من خلال تجهيزات السكن و الخدمات و التنمية الاقتصادية.

2. البنية التحتية للنقل و اللوجستية: و ذلك بدعم فتح الجهة على الخارج اعتمادا على الطرق السيارة و الخطوط الحديدية الحديثة على مستوى أقطاب التبادل، إضافة إلى تدعيم الربط مع جهة الجنوب الغربي من خلال تدعيم الربط مع الحوض المنجمي بقفصة و القطب الصناعي بالسخيرة و مواصلة الهيكلية الداخلية للجهة عبر فك العزلة عن المناطق الداخلية.

¹ الإدارة العامة للتهيئة الترابية، المثال التوجيهي لتهيئة الجهة الاقتصادية للجنوب الشرقي (المشاريع)، على الموقع الرسمي: <http://www.mehat.gov.tn>.

3. النسيج الاقتصادي و التجديد، من خلال:

- النهوض بتهيئة المناطق الاقتصادية و هي: السمار، منزل حبيب، سيدي مخلوف، رمادة.
- توسيع المناطق الصناعية و تجديدها.
- إرساء أقطابا تكنولوجية في المناطق التالية: قطب قابس-مدنين، مدن-جرجيس.
- النهوض بالسياحة الساحلية المحمية و توسيع السياحة الشاطئية.
- تدعيم صناعات مواد البناء و الخزف.
- البحث عن مناطق سقوية جديدة المعتمدة على المياه الجوفية و تثمين المياه المعدنية الحارة.

سادسا: الجهة الاقتصادية للجنوب الغربي

تضم الجهة الاقتصادية للجنوب الغربي ثلاث ولايات و هي: "قفصة، توزر، قبلي" حيث تغطي قرابة 22% من المساحة لتونس، كما يمثل سكانها 6% من سكان الجمهورية. يعود انخفاض الكثافة السكانية إلى ازدياد الهجرة نتيجة لضعف التنمية و قلة الاستثمارات و فرص العمل في الجهة و يعود هذا الوضع بالأساس إلى التحديات التي يفرضها الوسط الطبيعي و صعوبات الوضع الاقتصادي بالرغم من امتلاك الجهة لموارد هامة و مؤهلات معتبرة.¹

1. قطاع الصناعة: يعد النشاط المنجمي العصب الحيوي للقطاع الصناعي بالجهة و أهم عائد إنتاجي هو معدن الفوسفات فهذا النشاط له أثرًا عميقًا على منطقة القفصة اجتماعيا و اقتصاديا و بيئيا، ما يميز هذه الجهة هو سيطرة المؤسسات الصغيرة على النشاط الصناعي غير منجمي إلا أن استثمارات هذه المؤسسات يعد ضعيفا و لا ترقى إلى التنافسية التي تمتاز بها الجهات الاقتصادية الأخرى.²

2. قطاع الفلاحة: يمثل القطاع العصب الرئيسي للاقتصاد في الجهة من حيث الاستثمارات، مناصب الشغل، العائدات و الانعكاسات التنموية، تقوم الفلاحة على إنتاج التمور و خصوصا دقلة نور و قد شهد هذا الإنتاج اندماجا متزايدا في السوق العالمية و ظهرت في مناطق الإنتاج مصانع تكييف و

¹ وزارة التجهيز و الإسكان، دراسة المثل التوجيهي لجهة للجنوب الغربي (الملخص)، فيفري 2011، ص1.

² نفس المرجع، ص2.

تعليب التمور، كما تطورت زراعة البيوت البلاستيكية و أدت هذه التحولات إلى المزيد من الضغط على الموارد الطبيعية و خصوصا المياه و هو ما يهدد التنمية الفلاحية بالجهة.¹

3. قطاع السياحة: تتميز الجهة بمؤهلات ثقافية و بيئية عديدة و متنوعة غير أن هذه المؤهلات غير موظفة بالشكل الكامل و الأمثل، يمكن لقطاع السياحي الاستفادة من الصناعات التقليدية التي تقوم على مواد أولية محلية، إلا أن هذه الصناعات تواجه تحديات في مجال الابتكار، التكوين، الإنتاج و التسويق.²

حددت أهداف الإستراتيجية للمثال التوجيهي لجهة الجنوب الغربي على أساس تشخيص القطاعات الاقتصادية كالتالي:³

- المحافظة على مجموع موارد و خصوصيات الجهة و تثمينها.
- تنويع القاعدة الاقتصادية للجهة الاقتصادية.
- دعم اندماج الإقليم داخليا و وطنيا و مغاربيا و عالميا.
- عصرنة و تطوير البنى التحتية و تجهيزات النقل و المواصلات.
- تحسين ظروف العيش و جودة المحيط.

ترجمت الإستراتيجية في خطة تُقسم الجهة الاقتصادية حسب الولايات إلى أقطاب اقتصادية متخصصة في صناعات معينة وفقا لمؤهلات كل ولاية كالتالي:⁴

- ولاية قفصة: تكون موجهة نحو الأنشطة المنجمية، الصناعية و الخدمية.
- ولاية توزر: تكون موجهة نحو الفلاحة الواحية و الصناعات الغذائية و البحث التطبيقي.
- ولاية قبلي: تكون موجهة نحو السياحة الصحراوية و الواحية و الطاقات المتجددة و تثمين المؤهلات الصحراوية في المنطقة.

¹ وزارة التجهيز و الإسكان، دراسة المثال التوجيهي لجهة الجنوب الغربي (الملخص)، نفس المرجع السابق، ص 2.

² نفس المرجع، ص 3.

³ نفس المرجع، ص ص (15، 16).

⁴ الإدارة العامة للتهيئة الترابية، المثال التوجيهي لتهيئة الجهة الاقتصادية للجنوب الغربي (المشاريع)، على الموقع

الرسمي: <http://www.mehat.gov.tn>.

إجمالاً، اعتمدت الدولة التونسية في تخطيطها للتهيئة الإقليمية و التنمية الاقتصادية على تقسيم البلاد إلى جهات اقتصادية، تضم الجهة الاقتصادية الواحدة مجموعة من الولايات و يكون التخطيط على مستوى إقليم ولايات المجموعة انطلاقاً من تشخيصات القطاعية للأنشطة الاقتصادية و وفقاً لإستراتيجية مبنية على أساس الأهداف العامة المنبثقة عن المخطط التوجيهي لتهيئة الإقليم الوطني (التكامل الوطني، احترام الوسط، الإرساء التاريخي و الاجتماعي، الكفاءة الحضرية، الاندماج العالمي و الانفتاح الاقتصادي).

بالمقارنة مع الدولة الجزائرية فقد اعتمدت التخطيط المركزي مبني على رؤى إستراتيجية مركزية، و يتضح ذلك التخطيط اللامتوازن في توزيع فرص التنمية الاقتصادية و التهيئة الحضرية في النقاط التالية:

- توزيع المقاطعات التكنولوجية بحيث تتمركز ثلاث منها بالعاصمة و ضواحيها و مقاطعتين بحاسي مسعود و المنيعه (الجنوب الشرقي).
- حصص التنمية الصناعية المندمجة و التي لم تستفيد منها ولايات الجنوب الكبير إلا بعد تأميم استغلال منجم غار جبيلات بتندوف 2022.
- عدم استفادة ولايات أقصى الجنوب من الجاذبية الريفية بالرغم ما تزخر به من مقومات طبيعية وثقافية لتكون قطبا سياحيا بيئيا بامتياز مثل أدرار، تمنراست، عين صالح، بشار ...
- عدم استفادة أقاليم الوسط الغربي، الجنوب الشرقي، الجنوب الغربي و أقصى الجنوب من مدن حضرية كبرى، و قد اقتصر توزيعها على مستوى الشمال الشرقي (عنابة)، الشمال الغربي (وهران)، الوسط الشرقي (قسنطينة)، و هي عواصم تكنولوجية لقيادة الاقتصاد المعولم و التنمية المستدامة.

يترتب عن الهيكلية الاقتصادية في الكثير من الحالات بروز بلديات غنية بالإنتاج الاقتصادي و أخرى متعددة الأنشطة الاقتصادية و بلديات فقيرة لضعف إنتاجها الاقتصادي أو انعدام التهيئة و التنمية الاقتصادية بها، و ذلك نتيجة التحكم المركزي في الهيكلية الاقتصادية دون إشراك الجماعات المحلية، بحيث يفتح إشراكها في الهيكلية الاقتصادية آفاقاً كبيرة حول زيادة فاعلية تنفيذ مخططاتها و الرفع من الإنتاجية الاقتصادية، على أساس المنطلقات التالية:

- تدّخل الجماعات المحلية يكون مبنيا على أساس الإمكانيات و المقومات المادية التي تؤهلها لاستقطاب الأنشطة الاقتصادية و تحقيق جاذبيتها.
- العائدات الضريبية للأنشطة الاقتصادية التي تعطي دفعا قويا للجماعات المحلية لقيامها بتقديم تسهيلات على الإجراءات التأسيسية للأنشطة الاقتصادية و توفير مستلزمات تحقيق جاذبيتها.
- حرص الجماعات المحلية على استقطاب النشاط الاقتصادي للاستفادة من التجهيزات البنى التحتية و اللوجستية (الموانئ، المطارات، الطرق السيارة، الجامعات و المعاهد، مراكز التكوين...)، و التي يمكنها جعل الجهات الهشة و المنعدمة التنمية مناطق منتعشة اقتصاديا و هو داعم أساسي يدفع إلى الكف من النزوح السكاني و يدفع إلى التنمية الاجتماعية.

تسعى الدولة من خلال الهيكلية الاقتصادية إلى تشكيل أقطاب النمو¹ تكون مسؤولة عن تحفيز الأنشطة الاقتصادية (الصناعية، الفلاحية، السياحية) و تساعد على الانفتاح العالمي و التوظيف التكنولوجي، وعلى أساس التوازن الجهوي فإن برمجة توزيع تلك الأقطاب لا بد أن يكون بحظوظ متساوية و متكاملة بين كل أقاليم و جهات البلد، في هذا الجانب نجد الدولة التونسية قد حققت ذلك إداريا بتقسيم إقليم الدولة إلى ستة جهات مسؤولة عن التخطيط التوجيهي للتهيئة تبعا للخصوصيات الاقتصادية و الاجتماعية و الطبيعية لكل الجهة و التي تساعد الولايات لتكون مجالا لدفع النمو في مختلف القطاعات.

توّجت الدولة التونسية ذلك التقسيم الإداري من منفذ إداري للتخطيط (الجهات الاقتصادية) إلى جماعة محلية تحت مسمى "الأقاليم" يديرها مجلس منتخب متكون من أعضاء المجالس البلدية و أعضاء المجالس الجهوية، يشارك مجلس الإقليم وجوبا مع السلطة المركزية في إعداد مخططات التنمية الوطنية²، تميز تلك الوجوبية التشاركية التنظيم الإداري التونسي في النقاط التالية:

¹ إن أول من بلور نظرية أقطاب النمو هو العالم الاقتصادي الفرنسي "فرانسوا بيرو" François Perroux سنة 1955 و تركز هذه النظرية على تواجد أقطاب نمو داخل الحيز الاقتصادي لتشكل قوى جاذبية معينة، و أضاف "بيرو" قائلا ان النمو لا يحدث في جميع المناطق في نفس الوقت بل يحدث في نقاط أو أقطاب نمو بكثافات متباينة و تحدث ضمن مسارات مختلفة و لها انعكاسات نهائية على مجمل الاقتصاد. أنظر: رزين، عكاشة، ((التنمية الاقتصادية المحلية في الجزائر (1967، 2019))، مجلة دراسات اقتصادية، المجلد 22، العدد 02، جامعة الجلفة، 2020، ص 65.

² الفصلين 357، 360 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1756.

- تفرض الوجوبية المساواة بين مجالس الأقاليم و بين السلطة لمركزية (وزارة التجهيز و الإسكان التونسية) و هو تثمين لما جاء به الدستور التونسي لسنة 2014 بمنح صفة السلطة للجماعات المحلية.
- تمكين الجماعة المحلية من التقرير على مستويات العليا في التنظيم الإداري.
- تتيح المشاركة عن طريق مجالس الأقاليم لأعضاء المجالس البلدية و الجهوية التقرير بالطريقة التي تغطي المستويات التمثيلية المحلية لتفادي تهميش ولاية عن أخرى أو بلدية عن أخرى و هي طريقة جيدة لتحقيق التوازن الجهوي و تكافؤ الفرص.

المطلب الثاني: النمو الاقتصادي

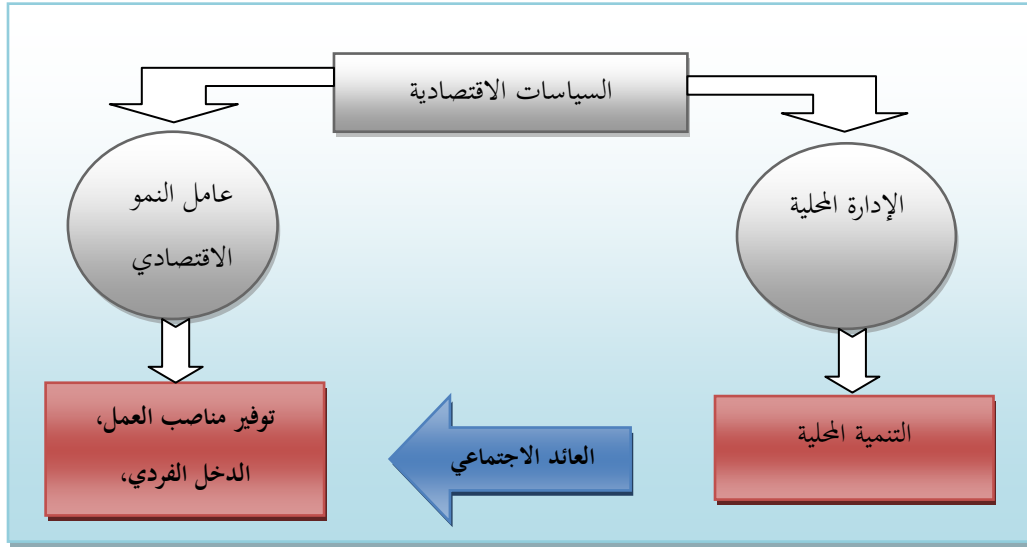
تعد الإدارة المحلية الأداة الأساسية لتطور المجتمعات، فمفهوم التخلف الإداري يكون مصاحبا لمفهوم المجتمعات النامية على أساس تدهور المجرى التنموي للإدارة المحلية، إذا كان الإجراء التنفيذي يعكس مستوى تقدم المجتمعات فإن لذلك تبعات متقدمة على مستوى التخطيط التنموي و رسم السياسات الاقتصادية على المستوى المركزي.

تسعى الدول من خلال تبني السياسات الاقتصادية إلى البحث عن القطاعات الاقتصادية التي تمكن من توفير فائض في القيمة المضافة و توفير فرص العمل، لكن هذا المجال التنموي لا يمكن أن يحقق تطورا للمجتمعات إلا في حالة إعطاء أهمية كبرى للبعد الاجتماعي في المخططات و البرامج التنموية حتى تنعكس على زيادة الدخل الفردي و بالتالي تحسن المستوى المعيشي للمواطنين، يمثل البعد الاجتماعي حجر الزاوية في التنمية الاقتصادية المحلية من خلال تسخير طاقات المجتمع لتطوير الثروة و العمل على النمو الاقتصادي¹.

يكون أثر عامل النمو الاقتصادي على ممارسات الإدارة المحلية انطلاقا من أدائها في إطار التنسيق مع الدولة من خلال البرامج و الخطط التنموية حيث تبحث السلطات المركزية و المحلية عن أنسب الطرق للتقليل من الفوارق الاجتماعية و الاقتصادية على المستوى المحلي بين وحدة إقليمية و

¹ أحمد، إبراهيم عبد العالي، ((دور لإدارة المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية المستدامة في ظل التحولات السياسية و التطورات الاقتصادية الراهنة))، المجلة العربية للإدارة، المجلد 41، العدد 2، جوان 2021، ص 202.

أخرى¹، تفتح تلك البرامج و الخطط للإدارة المحلية آفاقاً تمويلية في حدود توجيهية لها عائداً اجتماعياً في تحقيق التنمية المحلية. يمكن توضيح تلك الفكرة من خلال الشكل التالي:



الشكل رقم (04): يوضح أثر سياسات النمو الاقتصادي على مخرجات الإدارة المحلية

شرعت الدولة الجزائرية منذ منتصف ثمانينيات القرن الماضي على إثر تبني عدة إصلاحات اقتصادية لضمان استقرار الاقتصاد الكلي، على حساب على التنمية المحلية التي تراجع الاهتمام بها نتيجة الأوضاع الصعبة التي مرّ بها الاقتصاد الوطني نتيجة تأثره بالأزمة العالمية 1986، ما أدى بالسلطة إلى اللجوء إلى برامج التصحيح الهيكلي للاقتصاد الوطني.

اتجهت الدولة مع مطلع 2000 نحو تطبيق إستراتيجية جديدة تقوم على إنعاش الاقتصادي لتحقيق النمو الاقتصادي و استرجاع توازن نشاط القطاعات الاقتصادية و إدماجها في الاقتصاد العالمي و تحسين مستوى المعيشي للسكان، تجسدت تلك الإستراتيجية في البرامج التنموية التالية:

1. برنامج الإنعاش الاقتصادي (2001-2004): تمحور هذا البرنامج حول دعم المؤسسات و الأنشطة الإنتاجية و الصيد البحري و حول التهيئة القاعدية و التنمية المحلية و البشرية، حيث بلغ

¹ جمال، زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 151.

عدد مشاريع البرنامج 15974 مشروع بأغلفة مالية بلغت 525 مليار دينار جزائري، وقد حددت أهداف سياسة النمو الاقتصادي كالتالي:¹

- تنشيط الطلب الكلي،
- دعم النشاطات المنتجة للقيمة المضافة و مناصب الشغل عن طريق رفع مستوى الاستغلال في القطاع الفلاحي و في المؤسسات المنتجة المحلية الصغيرة و المتوسطة،
- تهيئة و انجاز هياكل قاعدة تسمح بإعادة بعث النشاطات الاقتصادية و تغطية الاحتياجات الضرورية للسكان،
- تنمية الموارد البشرية،
- رفع نمو الناتج الداخلي الخام و تخفيض معدلات البطالة.

خصص من البرنامج غلفاً مالياً قدر بحوالي 339.5 مليار دينار جزائري لتمويل التنمية على المستويات التالية:

- على مستوى التنمية المحلية: تم تخصيص مبلغاً قدره 113 مليار دينار جزائري لتمويل البرامج البلدية للتنمية و انجاز البنى التحتية تضم مشاريع مرتبطة بالطرق الولائية و البلدية، التطهير و المساهمة في بناء وسائل الاتصال لفائدة مناطق المعزولة.²
- على مستوى التشغيل و الحماية الاجتماعية: تم تخصيص مبلغاً قدره 16 مليار دينار جزائري لتوفير 70.000 منصب شغل، و التضامن تجاه السكان الأكثر ضعفاً و توفير النقل المدرسي.
- على مستوى الإطار المعيشي: تم تخصيص مبلغاً قدره 210.5 مليار دينار جزائري للتجهيزات الهيكلية العمرانية و إعادة إحياء الفضاءات الريفية في الجبال، الهضاب العليا و الواحات و السكن و العمران.³

2. برنامج دعم النمو (2005-2009): يعتبر برنامج تكلمي لسياسة دعم الإنعاش الاقتصادي و قد خصص له مبلغ قدره 4202.7 مليار دينار جزائري و هو مرفق ببرنامجين تكمليين خاصين بالتنمية

¹ هدى، بن محمد، ((عرض و تحليل البرامج التنموية في الجزائر خلال الفترة 2001-2019))، مجلة كلية السياسة و الاقتصاد، العدد 5، جامعة بني سويف، مصر، جانفي 2020، ص 40.

² رزين، عكاشة، مرجع سابق، ص 68.

³ نبيلة، عرقوب، ((مسيرة التنمية في الاقتصاد الجزائري و آليات إنجاحها))، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، المجلد 24، العدد 2، جامعة الجلفة، ص 179.

بالجنوب و هضاب العليا بغلافين ماليين يقدران ب 432 مليار دينار جزائري و 668 مليار دينار جزائري لكل برنامج تكلمي.¹

شمل هذا البرنامج العديد من القطاعات التي تحسن وضع الأنشطة الاقتصادية منها: الاستثمار، تسوية العقارات، مكافحة الاقتصاد غير الرسمي، عصرنة المنظومة المالية، القطاع الفلاحي، قطاع الأشغال العمومية، الطاقة و المحروقات. سطرت المشاريع في تلك القطاعات لتحقيق الأهداف التالية:²

- استكمال الإطار التحفيزي للاستثمار عن طريق إصدار نصوص تنظيمية من شأنها أن تدعم قانون الاستثمار مع تطوير التدابير الكفيلة بتسهيل الاستثمار الخاص الوطني أو الأجنبي.
- مواصلة تطبيق الأداة الاقتصادية و المالية الوطنية مع الانفتاح العالمي سواء تعلق الأمر بتأهيل أداة الإنتاج أو بالإصلاح المالي و المصرفي.
- انتهاج سياسة ترقية الشراكة و الخوصصة و الحرص الشديد على تعزيز القدرات الوطنية في مجال خلق ثروات و مناصب الشغل و ترقية التنافسية.
- تعزيز مهمة ضبط و مراقبة الدولة قصد محاربة الغش و المضاربة و المنافسة غير المشروعة التي تخل بقواعد المنافسة و السوق على حساب المؤسسات الوطنية المنتجة.

بالنسبة للعائد الاجتماعي من هذا البرنامج فقد احتل قطاع تحسين ظروف المعيشة الحصة الأكبر من المبالغ المالية المسخرة للبرنامج بنسبة 45.5% أي بغلاف مالي قدره 19078 مليار دينار جزائري يغطي مشاريع السكن، التربية و التعليم العالي، تأهيل المرافق الرياضية و الثقافية، ثم يليه قطاع الهياكل القاعدية بتكلفة 1703.1 مليار دينار جزائري تغطي مشروع طريق السيار شرق-غرب، الأشغال العمومية، المياه و تهيئة الإقليم.³

غطى كذلك البرنامج قطاع التنمية الاقتصادية من خلال مشاريع التنمية الفلاحية و الريفية، الصناعة، ترقية الاستثمار، الصيد البحري، المؤسسات الصغيرة و المتوسطة بتكلفة تقدر 337.2

¹ هدى، بن محمد، مرجع سابق، ص44.

² نبيلة، عرقوب، مرجع سابق، ص179.

³ هدى، بن محمد، مرجع سابق، ص45.

مليار دينار جزائري، بالإضافة إلى فك العزلة عن المناطق النائية و تزويدها بالموزعات الهاتفية و تحسين الاتصال بتكلفة 50 مليار دينار جزائري.¹

3. برنامج التنمية الخماسي (2010، 2014): يندرج هذا البرنامج ضمن ديناميكية إعمار الاقتصاد الوطني فهو برنامج مكمل للبرامج السابقة و جاء في إطار إعطاء دفعة قوية لمختلف القطاعات الاقتصادية و الاستجابة لمتطلبات السكن و تحسين مستوى المعيشة رصد له غلاف مالي قدره 21214 مليار دينار جزائري، و سطر هذا البرنامج لتحقيق الأهداف التالية:²

- دعم التنمية البشرية التي تعتبر ركيزة الأساسية للبرنامج الاقتصادي و الاجتماعي و تعزيز تماسك الأمة حول هويتها و شخصيتها الوطنيتين.
- تقليص معدلات البطالة من خلال استحداث ثلاث ملايين منصب شغل جديد.
- تحسين ظروف العيش في المناطق الريفية من خلال تحسين التزود بالماء الصالح للشرب و دفع الأشغال العمومية لفك العزلة عن كل المناطق.
- ترقية و تطوير اقتصاد المعرفة من خلال دعم البحث العلمي و تعميم التعليم و استخدام التكنولوجيا المعلومات و الاتصال داخل المنظومة الوطنية للتعليم و مختلف المرافق العمومية.
- تحسين مناخ الاستثمار و اتخاذ التدابير اللازمة لإنعاش الصناعة الوطنية و تطوير المحيط الإداري و المالي و القانوني للمؤسسة و ترقية الصادرات خارج المحروقات.
- الاستمرار في توسيع قاعدة السكن و إعادة الاعتبار للنسيج العمراني و تطوير قطاع البناء و الأشغال العمومية و الترقية العقارية.
- مواصلة التجديد الفلاحي و تحسين الأمن الغذائي للبلاد.
- تثمين الموارد الطاقوية و المنجمية.
- تثمين القدرات السياحية و الصناعة التقليدية.
- الحفاظ على السلم الاجتماعي في خدمة التنمية.

4. برنامج توطيد النمو الاقتصادي (2015-2019): جاء هذا البرنامج لتكملة سلسلة البرامج التنموية السابقة و سطر من أجل تحقيق الأهداف التالية:³

¹ هدى، بن محمد، نفس المرجع السابق، ص ص (45، 46).

² نفس المرجع، ص ص (47، 48).

³ نفس المرجع، ص 51.

- الحفاظ على المكاسب الاجتماعية من خلال منح الأولوية لتحسين الظروف المعيشية للسكان في قطاعات السكن، التربية، التكوين، الصحة العمومية وربط البيوت بشبكة الماء، الكهرباء و الغاز.
 - ترشيد التحولات الاجتماعية و دعم الطبقات المحرومة.
 - تركيز الاهتمام أكثر بالتنوع الاقتصادي و تحقيق نمو الصادرات خارج قطاع المحروقات و الاهتمام بالتنمية الفلاحية الريفية لتحقيق الأمن الغذائي.
 - استحداث مناصب الشغل و مواصلة جهد مكافحة البطالة و تشجيع الاستثمار المنتج المحدث للثروة و مناصب العمل.
 - إعطاء أهمية خاصة لتكوين و نوعية الموارد البشرية من خلال تشجيع و ترقية تكوين الأطر و اليد العاملة المؤهلة.
 - بذل كل ما من شأنه أن يحقق نسبة 7% من النمو الاقتصادي مع حلول 2019 و من بين الإجراءات المدرجة في سبيل تحقيق ذلك النمو تسعى الحكومة إلى:¹
 - ترقية دعم الأنشطة الاقتصادية القائمة على المعرفة و ذات القيمة التكنولوجية القوية و دعم المؤسسات المصغرة و ترقية المناولة.
 - تحسين مناخ الأعمال من خلال تبسيط إجراءات إنشاء المؤسسة لاسيما توفير العقار و الحصول على القروض و على خدمات عمومية جديدة.
 - عصرنة الإدارة الاقتصادية و مكافحة السلوكيات البيروقراطية السلبية و إضفاء اللامركزية على القرارات.
 - ترقية الاقتصاد الوطني و حمايته من خلال إنتاج معايير تقنية و قواعد الدفاعات التجارية.
 - ترقية الشراكة العمومية-الخاصة الوطنية أو الأجنبية.
- في خضم العمل ببرنامج توظيف النمو الاقتصادي (2015-2019) و بالضبط في 26 جويلية 2016 صادق مجلس الوزراء على نموذج جديد للنمو يركز على تنوع و تحويل بنية الاقتصاد في آفاق 2030 و يستهدف ثلاث مراحل للنمو:²

¹ رزين، عكاشة، مرجع سابق، ص70.

² نفس المرجع، ص69.

1. مرحلة الإقلاع (2016-2019): و تتميز بنمو تدريجي للقيم المضافة لمختلف القطاعات باتجاه المستويات المستهدفة.

2. المرحلة الانتقالية (2020-2025): هدفها تدارك الاقتصاد الوطني.

3. مرحلة الاستقرار (2026-2030): في نهايتها يستنفذ الاقتصاد قدراته الاستدراكية و تتمكن المنظومة لاقصادية من الاستقرار عند نقطة التوازن.

و قد فُدرت الأهداف المتوخاة من تطبيق هذا النموذج على النحو كآآتي:¹

- مسار مستدام لنمو الناتج المحلي الإجمالي خارج المحروقات ب 6.5% سنويا خلال الفترة (2020-2030).

- ارتفاع كبير في دخل الفرد من الناتج المحلي الإجمالي و الذي ينبغي مضاعفته إلى 2.3%.

- مضاعفة الصناعة التحويلية من حيث القيمة المضافة (من 5.3% في عام 2015 إلى 10% من الناتج المحلي الإجمالي بحلول 2030).

- تحديث القطاع الزراعي لتحقيق الأمن الغذائي و تمكينه من تنويع الصادرات.

- الانتقال الطاقوي و الذي من شأنه أن يسمح بتقسيم النمو لنصفين في استهلاك الطاقة الداخلي (من 6+% في عام 2015 إلى 3+% بحلول عام 2030) مع إعطاء سعر عادل للطاقة.

- تنويع الصادرات لدعم نمو اقتصادي متسارع من خلال تركيز الجهود على التصدير الإنتاج الزراعي، إنتاج الصناعات التحويلية و كذا الطاقات المتجددة.

طبقت تونس برنامج التأهيل الشامل للاقتصاد بالتعاون مع صندوق النقد الدولي التي تركز على إجراء إصلاحات هيكلية تشتمل على إستراتيجية التنمية و تعزيز مكانة القطاع الخاص، تخلت الحكومة عن التسيير المباشر للمؤسسات العمومية في القطاعات التنافسية غير الحساسة و وجهت اهتمامها للقطاعات الأساسية كالتعليم، الصحة، البنية التحتية و القطاعات الإستراتيجية التي تمثل الرافد الأساسي لمستقبل الاقتصاد.²

¹ عبد الحكيم، قلوب؛ الغالي، بن إبراهيم، ((تنمية الاقتصاد الجزائري بين الواقع و المأمول: دراسة تحليلية للنموذج الجديد للنمو (2016-2030))), مجلة الاقتصاديات المالية و البنكية و لإدارة الأعمال، المجلد 09، العدد 01، جامعة بسكرة، 2020، ص 57.

² فؤاد، الصباغ، مرجع سابق، ص 13.

وضعت الدولة التونسية عدة مخططات في سبيل الإنعاش الاقتصادي و التنمية و التصدير، جسدت تلك المخططات لتحقيق زيادة في نمو الاقتصادي و إدماج الاقتصاد بمحيطه الاجتماعي:

1. المخططان التنمويان (1992-1996)، (1997-2001): سطرت أهداف المخططان للوصول

لاستحقاقات التالية:¹

- إصلاح السياسات القطاعية.
- ترسيخ الانفتاح على العالم الخارجي و تعزيز القطاع الخاص.
- تثمين الموارد البشرية.
- تحديث البنية التحتية.
- دعم التنمية الإقليمية.

2. المخططان التنمويان (2002-2006)، (2007-2011): وقد كانت أهداف الإنعاش

الاقتصادي وفق المخططان تركز على الانجازات التالية:²

- تأسيس اقتصاد المعرفة.
- تحسين الدخل و الرفاهية.
- بناء مجتمع المعلومات.
- الاندماج الفعال في الاقتصاد العالمي.
- تعزيز التنمية المستدامة.

3. مخطط التنمية (2016-2020): يعتبر المخطط الأول للجمهورية التونسية الثانية وقد اعتمد وفق

منشور رئيس الحكومة عدد 19 بتاريخ 25 جويلية 2015 على مقاربة تشاركية، حيث شارك في أشغاله ممثلون من القطاعين العمومي و الخاص و المجتمع المدني و الأحزاب و المنظمات الوطنية.³

¹Alaya, becheikh; Zouhair, elkadhi, Planification du développement, Tunis: institut tunisien de compétitivité et des études quantitatives, p17.

² Ibid, p17

³ وزارة الاقتصاد و التخطيط، مخطط التنمية (2016-2020) المجلد الثاني: المحتوى الجهوي، ص1، على الرابط: <https://andp.unescwa.org/ar/plans/1258>.

يرتكز منوال النمو للمخطط التونسي للتنمية في (2016-2020) على الاستعادة التدريجية للنشاط الاقتصادي في جل القطاعات المنتجة و رفع مساهمة الإنتاجية في النمو باعتبارها محددًا أساسيًا للقدرة التنافسية و عاملاً مهماً في تحسين مستوى الدخل و توفير مناصب الشغل في القطاعات التالية:¹

- تطور القيمة المضافة لقطاع الفلاحة و الصيد البحري بمعدل 2.7% و ذلك بتسجيل إنتاج سنوي يناهز 19.2 مليون قنطار للفترة (2016-2020).
- تطور القيمة المضافة في قطاع الصناعات المعملية بمعدل 3.6% و القطاع المنجمي بمعدل 17.7% مقابل انخفاضه بنسبة 9% خلال الفترة 2011-2015.
- تطور القيمة المضافة لقطاع الصناعات الميكانيكية و الكهربائية بمعدل 4.3% مقابل تحقيقها معدل 1.5% خلال الفترة 2011-2015 بفضل الطلب الخارجي الموجه للدولة التونسية في ميدان مكونات الطائرات و مكونات السيارات و حقق هذا القطاع نسبة 5.6% من الناتج المحلي الإجمالي.
- تطور القيمة المضافة لقطاع الصناعات النسيجية و الجلدية بمعدل 2% خلال فترة المخطط مقابل انخفاضها بحوالي 1.6% خلال الفترة 2011-2015.
- تطور القيمة المضافة في قطاع الصناعات الغذائية بمعدل 2.2% خلال الفترة (2016-2020)، خاصة إنتاج التمور، الألبان و اللحوم.
- تطور القيمة المضافة في قطاع الصناعات غير المعملية بمعدل 4.7% خلال الخماسية 2016-2020 مقابل انخفاضها بنسبة 4.4% خلال الفترة 2011-2015، يعزى هذا النمو بالأساس إلى تطور قطاع الكهرباء بمعدل 3.3% و قطاع المحروقات بمعدل 3.9% من خلال التركيز على رفع إنتاجية حقل نؤارة.
- استرجاع النشاط في قطاع الخدمات التسويقية بنسق تصاعدي ابتداء من سنة 2018 بدفع النمو المطرد في قطاع النقل بحيث تتطور القيمة المضافة لقطاع النقل بمعدل 4.6% خلال الفترة (2016-2020) أي بنسق يفوق نسق تطور الناتج المحلي الإجمالي مما يساهم في ارتفاع

¹ وزارة الاقتصاد و التخطيط ، مخطط التنمية (2016-2020) المجلد الأول: المحتوى الجملي، ص ص (62، 64)، على الرابط: <https://andp.unescwa.org/ar/plans/1257>.

حصة القطاع إلى حوالي 7% من الناتج المحلي الإجمالي مقابل حصتها المقدرة بـ 6.8% في 2015.

- استعادة النشاط السياحي و الارتقاء بقيمته المضافة إلى تحقيق معدل 4% خلال فترة المخطط و يكون ذلك بتنويع و تحسين الجودة و تأهيل الوحدات السياحية و النهوض بمنظومة التكوين السياحي فضلا عن البحث عن أسواق جديدة و تحديث القطاع و إرساء قواعد حوكمة جديدة و تهيئة المناطق السياحية الجديدة.

يهدف مخطط التنمية (2016-2020) إلى تطوير الاستثمار الإجمالي ليرتفع حجمه من 79644 مليون دينار تونسي إلى 113822 مليون دينار تونسي (بحسب سعر الصرف في 2015) و بذلك برفع معدل النمو من 1.6% إلى 11.8% و مساهمة الاستثمار بنسبة 23.1% من الناتج المحلي الإجمالي في 2020.¹

يهدف المخطط كذلك إلى إحداث حوالي 380 ألف منصب شغل جديد و تخفيض نسبة البطالة إلى حوالي 12.2% في موفى 2020 و قد قسمت مناصب الشغل المحدثة بين القطاعات كالتالي:²

| القطاع | مناصب الشغل المحدثة |
|------------------------|---------------------|
| الفلاحة و الصيد البحري | 20 ألف منصب شغل |
| الصناعات المعملية | 110 ألف منصب شغل |
| الصناعات غير معملية | 40 ألف منصب شغل |
| الخدمات | 212 ألف منصب شغل |
| المجموع | 382 ألف منصب شغل |

تزامن مخطط الجمهورية الثانية للدولة التونسية (2016-2020) مع مخطط توطيد النمو (2015-2016) للدولة الجزائرية و كلاهما سَطرا وفق رؤى إستراتيجية جديدة تهدف إلى تحسين الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية في الدوليتين انطلاقا من الأوضاع التالية:

¹ وزارة الاقتصاد و التخطيط، مخطط التنمية (2016-2020) المجلد الأول: المحتوى الجملي، المرجع السابق، ص65.

² نفس المرجع، ص73.

● الدولة الجزائرية: دولة ريعية يتوقف ميزان مدفوعاتها على العائد من الصادرات النفطية و هي تهدف من خلال المخططات الاقتصادية إلى تنويع الصادرات، إنعاش قطاعات الصناعات التحويلية، رفع قيمة العملة و تحقيق الأمن الغذائي.

● الدولة التونسية: تهدف من خلال التخطيط الاقتصادي إلى دمج الاقتصاد المحلي بالاقتصاد العالمي للوصول إلى مصاف الدول الصاعدة و تحاول من خلاله حل المشاكل التسييرية لتحقيق التوازن في حظوظ التنمية بين الأقاليم و القضاء على المشاكل الاجتماعية (الفقر، البطالة ، التفاوت الطبقي...).

يمكن تحليل وضعية النمو الاقتصادي في الدولتين خلال الفترات المحددة في المخططين بمؤشرات عديدة و وفقا للعلاقة بين النمو الاقتصادي و العائد الاجتماعي سيتم التركيز على المؤشرات التالية:

أ. وضعية النمو الاقتصادي في الجزائر:

| 2020 | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | |
|----------|---------|---------|---------|----------|--|
| 5.1- | 1 | 1.1 | 1.3 | 3.2 | معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي (%) |
| / | / | 11.7 | 11.7 | 10.5 | معدل البطالة (شهر سبتمبر) (%) |
| / | / | 420109 | 398749 | 419878 | مناصب الشغل |
| 296126.6 | 351615 | 354575 | 327590 | 319976.3 | الدخل الوطني للفرد (الدينار الجزائري) |
| 2158.82 | 2563.35 | 2584.93 | 2388.20 | 2332.69 | الدخل الوطني للفرد (بالدولار الأمريكي بسعر الصرف في سبتمبر 2021) |

الجدول رقم (08): يوضح وضعية النمو الاقتصادي من خلال المؤشرات الاقتصادية في الجزائر

خلال الفترة (2016-2020).¹

¹ - Ministre des finances, «Taux de croissance du PIB», en site: <https://www.mf.gov.dz/index.php/fr/solde-global-du-tresor>
- ONS, «Rétrospective des comptes économique de 1963 à 2018», collection statistique n°215/2020, p69.

ب. وضعية النمو الاقتصادي في تونس:

| 2020 | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | |
|--------|--------|--------|---------|---------|--|
| 8.7- | 1.26 | 2.59 | 2.24 | 1.12 | معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي (%) |
| 16.2 | 15.3 | 15.4 | 15.3 | 15.6 | معدل البطالة (شهر سبتمبر) (%) |
| 38970 | 51133 | 55633 | 49667 | 49460 | عدد مناصب الشغل |
| 8605 | 9036.2 | 8372.8 | 7561.3 | 7136 | الدخل الوطني للفرد (الدينار التونسي) |
| 3040.6 | 3193 | 2958.6 | 2671.83 | 2521.55 | الدخل الوطني للفرد (بالدولار الأمريكي بسعر الصرف في سبتمبر 2021) |

الجدول رقم (09): يوضح وضعية النمو الاقتصادي من خلال المؤشرات الاقتصادية في تونس

خلال الفترة (2016-2020).¹

تشير معطيات الجدولين السابقين إلى الانجازات السنوية للمخططين التتمويين للدولتين الجزائرية و التونسية من خلال معدل نمو الناتج المحلي الذي نستشف منه التقدير العام لتقدم الدولة في القدرة الإنتاجية، كما تشير معدل البطالة و مؤشر عدد مناصب الشغل و الدخل الوطني للفرد إلى الأثر الاجتماعي لتلك القدرة الإنتاجية و يعكس مؤشر الدين الخارجي إلى مدى تحكم الدولة في عوامل الإنتاج بدون تبعية الدين و ذلك يؤثر بشكل مباشر على الدخل الوطني و الدخل الوطني للفرد.

- Banque d'Algérie, Bulletin statistique (statistique de la balance des paiements 1992-2020), p75.

- الديوان الوطني للإحصائيات، ((الجزائر بالأرقام (2016-2018))), رقم 2021/49، ص1، ص11.
- الديوان الوطني للإحصائيات، ((الحسابات الاقتصادية من 2018 إلى 2020)), رقم 933، ص7.
- البنك الدولي، تعداد السكان الإجمالي في الجزائر (2019، 2020)، على الموقع: <https://data.albankaldawli.org>.
- البنك المركزي الجزائري، النشرة الإحصائية الثلاثية، رقم 2021/56، ص21.

¹ المعهد الوطني للإحصاء، ((النشرة الإحصائية السنوية لتونس (2016-2020))), 2022/10/05، ص109، ص112، ص277، ص280.

- البنك المركزي التونسي، ((أسعار العملات بالدينار التونسي)), متاح على الموقع: <https://www.bct.gov.tn>.

يمكن تحليل المعطيات حسب انجازات كل دولة كالتالي:

- انخفاض معد نمو الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة للدولة الجزائرية خلال الفترة (2016-2020) في حين أن أهداف مخطط توظيف النمو تطمح للوصول إلى معدل نمو يصل إلى 7% من الناتج المحلي الإجمالي، أما في الدولة التونسية فقد حققت انجازات ملموسة في نمو الناتج المحلي خلال السنوات (2016-2017-2018) بحيث وصل إلى نسبة +2.59 في سنة 2018 مع تراجعها في سنتي 2019، 2020 و ذلك راجع لأزمة انتشار وباء كوفيد-19 التي تضررت على إثرها جميع الاقتصاديات العالمية بما فيها الدولة الجزائرية، في حين حقق القطاع السياحي التونسي نتائج مرضية في القيمة المضافة وصلت إلى نسبة 7% من مجموع القيم المضافة للأداءات الاقتصادية في عام 2017 مع تراجع قيمتها إلى 4% عام 2018¹ إلا أنها النسبة التي تطمح للوصول إليها من خلال المخطط (2016-2020).

- ارتفاع معدلات البطالة في الدولة الجزائرية بمعدل 0.7% في الفترة ما بين سنتي 2016، 2017 و ذلك بتراجع مؤشر التشغيل ب 21129 منصب شغل رغم توفير 27045 منصب شغل ما بين سنتي 2015، 2016، في المقابل لم تتمكن الدولة التونسية من توفير 382 ألف منصب شغل خلال مدة العمل بالمخطط (2016-2020) و كان التشغيل في أفضل حالاته سنة 2018 بتوفير 55633 منصب شغل.

- بالرغم من ارتفاع معدلات البطالة في تونس، إلا أن الدخل الوطني للفرد التونسي أفضل من دخل نظيره الجزائري من ناحية قيمة صرف الدخل بالدولار الأمريكي إلى غاية 2020، و هذا يعود لتنوع الاقتصاد التونسي الذي يركز على الصناعات التحويلية و الطاقات المتجددة و النهج التصديري للقطاعات المنتجة فالمبادلات التجارية خاصة من ناحية التصدير تنعش قيمة صرف العملة دوليا، في المقابل تمثل صادرات المحروقات نسبة 90% من هيكل الصادرات الجزائرية² و هو ما يشكل خطرا على مداخل الدولة و موازنتها العامة باعتبار أسعار المحروقات غير مستقرة و تحددتها الأسواق الدولية وفقا لعوامل اقتصادية، سياسية و طبيعية³ و عليه حتى و إن كانت

¹ المعهد الوطني للإحصاء، ((النشرية الإحصائية السنوية لتونس (2016-2020))، ص 281.

² البنك المركزي الجزائري، مرجع سابق، ص 28.

³ محمد الأمين، بريري؛ أحمد، الضيف، ((السياحة رهان الجزائر لتتويع الاقتصاد و الحد من التبعية لقطاع المحروقات))، مجلة التنمية و الاستشراف للبحوث و الدراسات، المجلد 3، العدد 04، جامعة البويرة، جوان 2018، ص 164.

العائدات المالية لتصدير المحروقات كبيرة إلا أنه يصعب تحديد أسعارها على مستوى الدولة المصدرة لذا تضطر الدولة للتعامل بالعملات الصعبة في البيع بالسلب على قيمة عملتها أمام العملات الصعبة.

كشفت الثورة التونسية مطلع 2011 عن أوجه القصور لمؤشر الدخل الوطني للفرد في تحديد مستوى الرفاهية لأفراد المجتمع، كانت هناك مطالب عديدة تدعو إلى إدراج إصلاحات هيكلية من أجل تحفيز العدالة الاجتماعية و التماسك الإقليمي للبلاد التونسية، وقد أسفر العقد الاجتماعي المبرم في 14 جانفي 2013 من قبل الشركاء الاجتماعيين (الحكومة، الاتحاد العام التونسي للشغل، الاتحاد التونسي للصناعة و التجارة و الصناعات التقليدية) عن اعتبار مبدأ التمييز الإيجابي و اللامركزية من بين أولويات تحقيق التنمية المستدامة و العدالة الاجتماعية¹، و هو ما تم النص عليه في دستور جانفي 2014 من خلال المادة 12 التي ورد فيها الآتي: "تعمل الدولة على تحقيق العدالة الاجتماعية و التنمية المستدامة و التوازن بين المناطق بالرجوع إلى مؤشرات التنمية و الاعتماد على مبدأ التمييز الإيجابي كما تعمل على الاستغلال الرشيد للثروة الوطنية"².

تعتبر المادة 12 من الدستور مبدأ التمييز الإيجابي كألية تستخدم في توجيه سياسيات النمو الاقتصادي لفائدة المناطق المعزولة و المهمشة، و عليه فإن تطبيق هذا المبدأ لا يساهم في تحقيق نمو للناتج المحلي أو نمو الإنتاج الوطني أو التقليل من معدلات البطالة بقدر ما يحقق التوزيع المتكافئ للنمو بين الأقاليم و المناطق و تعزيز القدرة التشغيلية لكافة الفئات الاجتماعية.

اعتمد المخطط التنموي (2016-2020) على مؤشر التنمية الجهوية تكييفاً للعمل بمبدأ التمييز الإيجابي للحد من التفاوت التنموي بين الجهات، و حسب الوثيقة التوجيهية للمخطط التنموي يمثل مؤشر التنمية الجهوية آلية إحصائية لترتيب الولايات و المعتمديات حسب درجة تطور النمو باعتماد على أربعة مقاييس و هي: ظروف العيش، مؤشرات اجتماعية و ديمغرافية، رأس المال البشري، مؤشرات اقتصادية و سوق العمل.³

¹ Institut tunisien de la compétitivité et des études quantitatives, La discrimination positive : un principe constitutionnel à concrétiser pour l'emploi décent dans les régions, Organisation internationale du travail : Tunisie, 2017, p1.

² دستور تونس 2014، مرجع سابق، ص4.

³ وزارة الاقتصاد و التخطيط، الوثيقة التوجيهية لمخطط التنمية (2016-2020)، ص13.

يعتمد مؤشر التنمية الجهوية في توزيع الثروات على الأبعاد التالية:¹

- البعد الاجتماعي: الذي يقدر بنسبة بطالة السكان النشطين و نسبة بطالة ذوي المستويات الجامعية.....

- البعد الاقتصادي: الذي تشير مقارنته بالاعتماد على درجة تركيز المؤسسات في مختلف القطاعات و نسبة استمرار نشاط المؤسسات.

- البنية الأساسية: التي تقدر بنسبة الربط بقنوات التطهير في الوسط البلدي و نسبة العائلات التي يتوفر لديها الماء الصالح للشرب و مساحة المناطق الصناعية المهيأة لكل 1000 ساكن و عدد الأسرة لكل 1000 ساكن بالمستشفيات العمومية.....

تولى المعهد التونسي للقدرة التنافسية و الدراسات الكمية إعداد دراسة تبين كيفية احتساب مؤشر التنمية الجهوية في إطار إعداد خارطة الأولويات الجهوية للتنمية، اعتمدت تلك الدراسة على طريقة التحليل عبر المكونات الرئيسية (ACP) و هي تقنية تستخدم على نطاق واسع فيما يخص التحاليل متعددة المتغيرات لتلخيص البيانات المتعلقة بالتنمية الجهوية و اختصارها، بحيث قسم مؤشر التنمية الجهوية إلى أربع مجالات تشمل مختلف أوجه التنمية، وهي:²

- ظروف العيش.

- الوضع الاجتماعي.

- الرأس المال البشري.

- الوضع الاقتصادي و سوق الشغل. و في مايلي شرح لتلك النقاط:

1. احتساب مؤشر ظروف العيش: يتناول هذا المجال تقييم مدى توفر المتطلبات الأساسية للعيش من خلال البنى التحتية و التجهيزات الأساسية و التمتع بالخدمات الصحية و وسائل الترفيه، و هذه المتغيرات تشمل عدة متغيرات فرعية تتعلق باحتساب مؤشر ظرف العيش:³

¹ وزارة الاقتصاد و التخطيط، الوثيقة التوجيهية لمخطط التنمية (2016-2020)، نفس المرجع السابق، ص 13.

² سامي، بوسيدة، و آخران، مؤشر التنمية الجهوية كدليل لصياغة خارطة تنموية جديدة، تونس: معهد التونسي للقدرة التنافسية و الدراسات الكمية، 2019، ص 2.

³ نفس المرجع ، ص ص (3، 4).

1.1 متغير البنى التحتية و التجهيزات الأساسية: احتسابه يشمل أربعة متغيرات ضمنية تهم نسبة تغطية بشبكة الطرقات، البعد عن أقرب الموانئ و المطارات، نسبة الربط بشبكة التطهير و بالماء الصالح للشرب.

1.2 متغير الخدمات الصحية: احتسابه يعتمد على ثلاث متغيرات تتمثل في عدد الأسرة، عدد أطباء القطاع العمومي و كذلك عدد الصيدليات لكل 1000 ساكن .

1.3 الخدمات الترفيهية: يشمل احتسابه متغيرين الأول يتعلق بمدى توفرها، و الثاني يتعلق بمدى تنوعها.

من خلال عوامل ترجيح المؤشرات الثلاث توصلت الدراسة إلى تركيبة احتساب المؤشر الخاص بمتطلبات العيش: **مؤشر ظروف العيش = 0.39 × (البنى التحتية و التجهيزات الأساسية) + 0.38 × (النفاذ إلى الخدمات الصحية) + 0.23 × (النفاذ إلى الخدمات الترفيهية).**

2. احتساب مؤشر الوضع الاجتماعي: يتعلق مؤشر الوضع الاجتماعي بنسبة الفقر، عدد العائلات المعوزة، نسبة الأمية، الهجرة الداخلية و نسبة الأفراد تحت الكفالة، و بذلك تكون تركيبة احتساب مؤشر الوضع الاجتماعي كالتالي: ¹ **مؤشر الوضع الاجتماعي = 0.19 × (عدد العائلات المعوزة) + 0.23 × (نسبة الأمية) + 0.19 × (نسبة الفقر) + 0.2 × (الهجرة الداخلية) + 0.1 × (نسبة الأفراد تحت الكفالة).**

3. احتساب مؤشر الرأس مال البشري: يكون احتساب قيمة هذا المؤشر من خلال معطيات المتغيرات التالية: نسبة السكان المتعلمين، عدد التلاميذ بالقسم الواحد، عدد التلاميذ لكل أستاذ، نسبة السكان المتعلمين و قد أفضت النتائج الترجيحية للمتغيرات إلى التركيبة احتساب مؤشر الرأس مالي كالتالي: ² **مؤشر الرأس مال البشري = 0.34 × (عدد التلاميذ بالقسم الواحد) + 0.26 × (عدد التلاميذ بالنسبة للأستاذ) + 0.4 × (نسبة السكان المتعلمين).**

4. احتساب الوضع الاقتصادي و سوق الشغل: يكون ذلك من خلال جمع المعطيات حول عنصرين: ³

¹ سامي، بوصيدة و آخران، نفس المرجع السابق، ص4.

² نفس المرجع، ص4.

³ نفس المرجع، ص5.

4.1 طاقة استيعاب سوق الشغل: تتمثل في عروض الشغل، التوظيفات المنجزة، عدد المؤسسات ل1000 ساكن و نسبة البطالة.

4.2 ضغوطات سوق الشغل: يقع تحديدها من خلال مؤشرات التنوع القطاعي الصناعي، التنوع القطاعي لليد العاملة، طلبات الشغل، حجم المؤسسة و حصة العمال الأجراء داخل المؤسسة. أفضى تحليل ترجيح تلك العوامل إلى تركيبة احتساب مؤشر الوضع الاقتصادي و سوق الشغل كالتالي:

مؤشر الوضع الاقتصادي و سوق الشغل = $0.58 \times (\text{طاقة استيعاب سوق الشغل}) + 0.42 \times (\text{ضغوطات سوق الشغل})$.

5. احتساب مؤشر التنمية الجهوية: تم احتسابه عبر تطبيق تقنية (ACP) على أربع مجالات المشار إليها سابقا من خلال تحليل عوامل الترجيح، و أفضت هذه التقنية إلى النتائج التالية:¹

مؤشر التنمية الجهوية = $0.33 \times (\text{مؤشر ظروف العيش}) + 0.21 \times (\text{مؤشر الوضع الاجتماعي}) + 0.21 \times (\text{مؤشر الرأس مال البشري}) + 0.22 \times (\text{الوضع الاقتصادي و سوق الشغل})$.

تمكنت الدولة التونسية من تجاوز التفاوت التنموي بين الجهات على مستوى التخطيط من خلال توظيف مؤشر التنمية الجهوية على مستوى التخطيط التنموي و ذلك بإعطاء الأولوية للجهات الأقل نموا في توزيع الاستثمارات العمومية، إذ تعتبر هذه الأخيرة المؤثر الأول على محيط الأعمال بجوانبه المؤسساتية و اللوجستية و البنية التحتية المهيكلة و هي عوامل جذب و تحفيز الاستثمار الخاص،² و في هذا الإطار جاء قانون المتعلق بالاستثمار في 2016 لتحفيز الاستثمارات بتخصيص منحة في بعض الأنشطة التي تكون بعنوان انجاز عمليات الاستثمار المباشر و المصاريف الناتجة عن أشغال البنية التحتية و تسمى تلك المنحة بمنحة التنمية الجهوية و توزع اعتمادا على مؤشر التنمية الجهوية.³

¹ سامي، بوسيدة و آخران، نفس المرجع السابق، ص5.

² وزارة الاقتصاد و التخطيط، الوثيقة التوجيهية لمخطط التنمية (2016-2020)، مرجع سابق، ص11.

³ الجمهورية التونسية، القانون رقم 16-71 المؤرخ في 30 سبتمبر 2016 المتعلق بقانون الاستثمار، (الرائد الرسمي، العدد 82، المؤرخ في 7 أكتوبر 2016، ص3382).

رغم الجهود التي بذلت في تونس على مستوى التخطيط و حرص الحكومات التونسية المتعاقبة على الأقل عقب الإطاحة بالنظام السابق مطلع 2011 على كسب ثقة المواطنين و الحفاظ على البعد الاقتصادي و الاجتماعي و العدالة و شفافية في توزيع الثروات، إلا أن الاقتصاد التونسي شهد ركودا و تراجعاً واضحاً عقب جائحة كورونا و حرب روسيا و أوكرانيا و كذا الصراع السياسي بين مختلف الفاعلين في الساحة السياسية التونسية، ما أنتج وضعاً اقتصادياً صعباً صاحبه انهيار للقدرة الشرائية للمواطن التونسي و تقادم أعداد البطالين و زيادة التضخم إلى 8.3% في عام 2022 التي من المحتمل أن ترتفع إلى 11% في عام 2023 مالم يصل الى اتفاق بين مع صندوق النقد الدولي بمنح قرض بقيمة 1.9 مليار دولار مقابل ادراج اصلاحات اقتصادية من بينها خفض دعم الغذاء و الطاقة و إعادة هيكلة الشركات العامة التي تعاني عجزاً مالياً و تحسين التحصيل الضريبي.¹

ستكون حتماً تلك الإصلاحات على حساب التخلي عن دعم الطبقات الفقيرة الهشة في ظل ارتفاع معدلات التضخم و هذا ما يصعب الأمر أمام الحكومة التونسية في التأقلم مع الإصلاحات المفروضة عليها خصوصاً بعد رفض الأطراف الاجتماعية للإصلاحات من بينها الاتحاد العام للشغل، و قد تراجع صندوق النقد الدولي عن منح القرض إلى حين إصدار قانون المالية التكميلي في 2023 و التأكد من إدراج كل الإصلاحات المتفق عليها في سبتمبر 2022.²

¹ إيمان، الحمادي، ((الأزمة المالية تعطل الخدمات الأساسية في تونس... و 2023 الأسوء))، العربي الجديد، على الرابط: <https://2u.pw/IJ9IZB> ، 2022/11/21.

² الجزيرة، ((صندوق النقد الدولي يتردد في منح تونس قرضاً مالياً... هل سياسات سعيد السبب))، الجزيرة نت، على الرابط: <https://2u.pw/q6SEaM> ، 2022/12/15.

الخلاصة و الاستنتاجات:

تؤثر البيئة الاقتصادية على الإدارة المحلية من خلال نوعية النظام الاقتصادي الذي يعكس تنظيماً مميزاً للإدارة المحلية في ممارستها لوظائفها الإدارية و التنموية، و كذا تنفيذ المخططات الموجهة لبناء الاقتصاد في المجتمع و توزيع الموارد و الأنشطة الاقتصادية وفق ما يتطلبه مبدأ التوازن الجهوي و تكافؤ فرص التنمية بين مختلف الجهات في الدولة.

من خلال دراسة النظام الاقتصادي و مخططات التنمية في بناء الاقتصاد في المجتمع و تأثيره في ممارسات الإدارة المحلية الجزائرية و التونسية يمكن استخلاص نتائج المقارنة التالية:

1- يسمح التنظيم الإداري في الجزائر و تونس للجماعات المحلية بالاستثمار لتسيير المرافق العمومية عن طريق الاستغلال المباشر أو عن طريق اللجوء إلى التعاقد عن طريق عقود الامتياز أو عقود التفويض أو عقود الشراكة، كما يمنح الجماعات المحلية في ظل اقتصاد السوق القيام بالأدوار التالية:

- خلق مناخ استثماري محفز من خلال الاهتمام بالتنمية الاقتصادية، و تعزيز دورها الرقابي على مشروعاتها التنموية بما يقوي التنافسية في أوساط المستثمرين الأمر الذي ينعكس إيجاباً على العمل التنموي في إدارة المشروعات الاقتصادية.
- توجيه الاستثمار نحو متطلبات و احتياجات التنمية من خلال نظام التعاقد و الشراكة مع القطاع الخاص، و كذا الاتصال مع المتعاملين الاقتصاديين لتوفير مناصب شغل.

2- يعتبر التحصيل الضريبي من أهم مقومات نمط اقتصاد السوق و الذي تعتمد عليه الدولتين في تمويل نفقاتها العامة، و يعتبر التحصيل الضريبي عاملاً مهماً في تحديد العلاقة بين الإدارة المركزية و الجماعات المحلية من خلال توزيع النصاب الجبائي و كيفية تسوية الميزانيات العمومية للجماعات المحلية، و تأثيرهما على مؤشر استقلالية الجماعات المحلية الذي يتحدد على أساس ما تمثله الموارد الذاتية من نسبة مجموع الموارد الراجعة للجماعات المحلية، حيث تمثل الإيرادات الجزء الأكبر من مواردها الذاتية.

3- ما يعيب النظام الجبائي في تونس هو قِدمه رغم التعديلات المحتشمة التي مسته و التي تركز في مجملها حول الإعفاءات الضريبية في مقابل نسب اقتطاعية ضئيلة لمختلف المعاليم و الرسوم بمقارنتها بالنسب الاقتطاعية المطبقة في الجزائر، كما تستأثر الدولة بالنصيب الأكبر من

التحصيل الجبائي في الحالة التونسية حيث تمثل الجباية المحلية نسبة 2 % من جباية الدولة بمقارنة تفوقها بعشر أضعاف في الحالة الجزائرية.

4- يعتبر كل من المخطط الوطني لتهيئة الإقليم في الجزائر (SNAT) و المخطط التوجيهي لتهيئة الإقليم الوطني في تونس (SDANT) من أهم السياسات المقارنة للهيكلية الاقتصادية في البلدين بحيث يوضح المخططان التوزيع الجغرافي للقطاعات الاقتصادية و التهيئة العمرانية للمدن و المناطق، يظهر على مستوى هذا النوع من التخطيط سياسات توزيع المشاريع الاقتصادية بين جهات لتكون أقطابا للجاذبية حسب المقومات الطبيعية و المادية لكل جهة، و يمكن ايجاز أهم التعقيبات حول هاذين المخططين في الآتي:

أ. المخطط الوطني لتهيئة الإقليم في الجزائر: يعتمد على المركزية في التخطيط، و يضع معظم المناطق المندمجة للتنمية الصناعية في الشمال و الهضاب العليا بالإضافة إلى تمركز المدن الكبرى كلها في الشمال من خلال مشروع "الحواضر الكبرى" دون إعطاء أهمية للمناطق الجنوبية ماعدا استعادة منطقتي "حاسي مسعود و المنيعه" من مدينتين تكنولوجيتين، كما أن الأقطاب التكنولوجية للتنمية الاقتصادية وزعت على المناطق حسب المخطط بمعيار أفضلية الإنتاج و التي لم يراعى فيها بعد المسافات بين أقاليم الدولة (شرق - غرب)، (شمال - جنوب - جنوب الكبير)، و لا التنمية في حد ذاتها.

ب. المخطط التوجيهي لتهيئة الإقليم الوطني في تونس: يتضمن هذا المخطط الأهداف العامة و الاستراتيجيات و مختلف تطلعات الدولة في تهيئة إقليمها الترابي، و ينبثق عن هذا المخطط مخططات توجيهية لستة جهات اقتصادية (الشمال الشرقي، الشمال الغربي، الوسط الشرقي، الوسط الغربي، الجنوب الشرقي، الجنوب الغربي)، و بالتالي تكون الهيكلية الاقتصادية في تونس على أساس تقسيم إقليم الدولة إلى الجهات الاقتصادية تكون أقطابا للنمو، يسمح مثل هذا الأسلوب الأخذ بعين الاعتبار التدابير التالية:

- تحليل الإمكانيات المادية و المقومات الطبيعية للتنمية الاقتصادية لكل جهة اقتصادية.
- السرعة في المتابعة و تنفيذ المشاريع بدلا من التخطيط المركزي الذي يعتمد على مشاريع ضخمة تأخذ سنوات لتنفيذها.
- مراعاة مبدأ التوازن الجهوي و تكافؤ الفرص على مستوى التخطيط.

- تحديد مسؤولية الجهات الاقتصادية في تحفيز الأنشطة الاقتصادية (الصناعية، الفلاحية، السياحية) لكي تكون مؤهلة للانفتاح العالمي و التوظيف التكنولوجي.

5- توجت الدولة التونسية مسعى التخطيط الاقتصادي على مستوى الجهات الاقتصادية من خلال مجلة الجماعات المحلية بوجوب مشاركة مجالس الأقاليم في إعداد مخططات التنمية الوطنية، و هي مجالس متكونة من أعضاء عن المجالس البلدية و الجهوية و هذه الآلية تسمح بمراعاة متطلبات تنمية الوحدات المحلية لتفادي التهميش و تكافؤ الفرص بين المناطق.

6- تؤثر سياسات النمو الاقتصادي على مخرجات الإدارة المحلية من خلال برامج التنمية المحلية، ما يمكن أن نلمسه من أثر في إدارة الشأن المحلي هو العائد الاجتماعي الذي يترتب تلك البرامج التنموية و المتمثلة تحسين الظروف المعيشية و الحماية الاجتماعية كتوفير مناصب شغل، الاهتمام بالتربية و التعليم، السكن، البنى التحتية، تأهيل المرافق الرياضية و الثقافية.

الفصل الرابع: تأثير عوامل البيئة الاجتماعية و الثقافية في الإدارة المحلية و تحديات إصلاحها في الجزائر و تونس

**المبحث الأول: تأثير العوامل الإجتماعية و الثقافية في الإدارة المحلية
في الدولتين**

المطلب الأول: النظام التعليمي و القيمي

المطلب الثاني: المجتمع المدني

المبحث الثاني: التحديات البيئية لإصلاح الإدارة المحلية في الدولتين

المطلب الأول: التحديات السياسية

المطلب الثاني: التحديات الإقتصادية

المطلب الثالث: التحديات الإجتماعية و الثقافية

الفصل الرابع: تأثير عوامل البيئة الاجتماعية و الثقافية في الإدارة المحلية و تحديات إصلاحها في الجزائر و تونس

تمهيد:

يعكس الاتصال المباشر للإدارة المحلية مع القاعدة الشعبية أثرا بارزا للمنظومة الاجتماعية على مخرجاتها، سواء كان ذلك على مستوى التركيبة التمثيلية لأهم هياكلها أو على مستوى ممارساتها لأنها معنية بإدارة الشأن العمومي المحلي، حيث يلعب النظام القيمي و الثقافي للأفراد على مستوى الوحدات المحلية دورًا مهمًا في تحديد نوعية الأداء الذي تقدمه الإدارة المحلية و تحديد مسؤولية المواطن، و تتقاسم الإدارة المحلية المسؤوليات و الأدوار التي من شأنها تقديم مختلف الخدمات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية للمواطنين، و لعل أهم العوامل الاجتماعية و الثقافية التي تؤثر في الإدارة المحلية هي النظام التعليم و المجتمع المدني.

يطرح الجانب الإصلاحي للإدارة المحلية استقصاء إصلاح أبعادها البيئية المؤثرة على ممارساتها و بنائها و الذي يمثل تحديًا للتوصل إلى نجاعة أدائها و إلى أفضل حلول لتطبيقات اللامركزية في البلدين، و بالتالي سيتم من خلال هذا الفصل دراسة النقاط التالية:

- النظام التعليمي و القيمي.
- المجتمع المدني.
- التحديات البيئية لإصلاح الإدارة المحلية في الدولتين.

المبحث الأول: تأثير العوامل الاجتماعية و الثقافية في الإدارة المحلية في الدولتين

تعد العوامل الاجتماعية و الثقافية من أهم العوامل البيئية المؤثرة في الإدارة المحلية، حيث يعوّل الأسلوب التنظيمي اللامركزي أساسًا على قدرة الساكنة المحلية في إدارة شأنها العام و تقاسم أعباء التنمية مع الدولة، تتحدد تلك القدرة بعدة عوامل اجتماعية فهي تتعلق بصفة أكبر بعاملات التعليم و المجتمع المدني، فمستوى التعليمي للأفراد و محصلة القيم لديهم، إضافة إلى مدى تنظيمهم في مؤسسات اجتماعية كلها عوامل قادرة على التأثير في صناعة القرار، سيكون لها أثرًا على ممارسات الإدارة المحلية بشكل من الأشكال.

المطلب الأول: النظام التعليمي و القيمي

يظهر أثر المنظومة التعليمية و مخرجاتها على الإدارة المحلية من خلال الاتصال المباشر بين الإدارة المحلية و القاعدة الشعبية على أساس المصالح المتميزة التي تخص تصريف الشأن العام لأفراد تلك القاعدة. يعكس ذلك الاتصال نوعية أداء الإدارة المحلية فإذا كانت الخدمة العمومية التي تقدمها موجهة إلى شريحة من المواطنين تعاني من ارتفاع في نسب الأمية فإن ترسيخ فكرة المواطن الرقيب لا يكون لها أثرًا في وسط هذه الشريحة وذلك لعجزه عن إدراك حقوقه و واجباته المدنية و السياسية، بالتالي يتقبل المواطنين أي خدمة مهما كانت جودتها، في ظل ذلك تعمل الإدارة بأريحية بعيدا عن ضغط المحاسبة الجماهيرية التي تُقوّم إلى حد ما أدائها.

تهتم العديد من الدول النامية بالنظام التعليمي كوسيلة لتنقيف و توعية المواطنين، فأغلب تلك الدول -و من بينها دول حالي الدراسة (الجزائر و تونس) - توفر مجانية التعليم لشعوبها لتخفيض نسب الأمية و تزويد الأفراد بمهارات الاتصال و التفاعل الاجتماعي بما يخدم تطور الدولة و المجتمع، و من ناحية أخرى يعتبر التعليم أداة للتنشئة الاجتماعية من خلال التنقيف الممنهج الذي يحدد و يوحد أولويات التنمية، و يوجه المسارات المهنية وفق القدرات الذهنية و العلمية للأفراد لتولي مختلف المناصب في المجتمع.

رغم الجوار الجغرافي و التشابه في الامتداد التاريخي بين الدولتين الجزائرية و التونسية لم يخلق ذلك تشابهًا في المكتسب الثقافي لدى المجتمعين الجزائري و التونسي، فقد تم تنظيم التعليم وفقًا لآراء و أيديولوجيات السلطة الحاكمة في سبيل تحقيق التنمية الاجتماعية منذ استقلال الدولتين.

الفرع الأول: تطور النظام التعليمي و محتواه في الدولتين:

بالنسبة للدولة الجزائرية، فقد مرَّ النظام التعليمي بعدة مراحل و إصلاحات تعكس الأيدلوجية السياسية و الوضعية الاجتماعية و الاقتصادية للبلاد في كل مرحلة، غداة الاستقلال كانت الأمية سائدة لدى أغلبية الشعب الجزائري فقد كانت تمثل 80% في سنة 1962، أما عن البقية المتعلمة فقد خضعت لنظام تعليمي مهيكّل حسب الأهداف و الغايات التي رسمها النظام الاحتلال الفرنسي و هو ما صرح به بصفته مسؤول التعليم في الجزائر "برنار" في سنة 1908 بقوله: ¹ "ليس من الكرم و الجود في شيء أن ترغب الجامعة في نشر العلم بين القبائل بل دعونا نقولها كلمة صريحة إن ذلك في صالح فرنسا وحدها و هو ما نضعه في نصب أعيننا ... سنخلق من رعايانا عضوا مفيدا جدا و مساعدا مخلصا لفرنسا"، من خلال هذه الغايات الممنهجة ورثت الجزائر عن الاستعمار الفرنسي منظومة تربوية تشكو من الإختلالات القيمة التالية:²

- محو الشخصية الوطنية و مقوماتها (الوطن-اللغة-الإسلام).
 - طمس معالم تاريخ الشعب الجزائري و القضاء على مكاسب حضارته.
 - تحقيق سياسة الفرنسة و الإدماج.
 - تدعيم الكيان الفرنسي في الجزائر.
- عقب الاستقلال الوطني حاولت النخبة الحاكمة إصلاح النظام التعليمي، و يمكن تلخيص أهم المراحل الإصلاحية التي مرَّ بها النظام التعليمي في الجزائر كالتالي:

- المرحلة الأولى (1962-1973): و هي مرحلة استعادة الهوية، وُظفت من خلالها الإصلاحات على أساس تبني ثلاث خيارات كبرى:³
 - اختيار وطني و يمثل مبدأ الجزارة و التعريب.
 - اختيار ثوري و يمثل ديمقراطية التعليم.
 - اختيار علمي يتمثل في الاتجاه العلمي و التكنولوجي.

¹ أحمد، بن علي؛ خالدية، مكي، ((واقع التربية و التعليم في الجزائر خلال مرحلة الاستعمار الفرنسي و غداة الاستقلال))، مجلة دفاتر مخبر حقوق الطفل، العدد4، 2013، جامعة وهران، ص39.

² نفس المرجع، ص48.

³ نفس المرجع، ص49.

اهتمت الحكومة الجزائرية بوضع برنامج جديد خاص بمادتي التاريخ و الجغرافيا، و طلبت تطبيقه على مستوى كل المدارس الجزائرية، تضمن برنامج دراسة تاريخ شمال إفريقيا من الأصل (الفتوحات الإسلامية، الاكتشافات الكبرى، الثورات الشعبية في الجزائر، الاحتلال الفرنسي و الحرب التحريرية، و تضمن برنامج مادة الجغرافيا العامة دراسة القارة الإفريقية، الجزائر و فرنسا لكن تطبيق هذا البرنامج لم يكن سهلا بحيث لم توفر وزارة التربية و التعليم كتاب مدرسي للمادة يعتمد المعلمون عليه بل كانوا يدرسونها طبقا لبعض النصوص تعدها الوزارة و من اجتهاداتهم الخاصة.¹

● المرحلة الثانية (1973-2003): اختارت الجزائر خلال هذه المرحلة النهج الاشتراكي للخروج من التخلف، و قد أدركت أهمية التعليم التقني و إعادة هيكلة المدرسة وفق الأيدلوجية الجديدة، في هذه الفترة صدر الأمر رقم 76-35 المؤرخ في 16 أفريل 1976 المتضمن التربية و التكوين بالجزائر و الذي وحد لغة التعليم في كل المراحل بحيث جعل كل المواد تدرس باللغة العربية و أعطى مكانة معتبرة للغة الأجنبية كما جعل التربية و التعليم من صلاحيات الدولة و منع أي مبادرة خاصة.² أصبح التعليم بموجب هذا الأمر مهيكلا على النحو التالي:³

- تعليم تحضيري غير إجباري.
- تعليم أساسي إجباري لمدة 9 سنوات.
- تعليم ثانوي عام: يهدف إلى إعداد التلاميذ للالتحاق بمؤسسات التعليم العالي.
- تعليم ثانوي تقني المتخصص: يهدف إلى إعداد التلاميذ في المادة التي يظهرون فيها تفوقا ملحوظا.
- تعليم ثانوي تقني و مهني: يهدف إلى إعداد الشباب للعمل في قطاعات الإنتاج المختلفة.
- التعليم العالي: شهد هذا القطاع أول إصلاح له في 1971 و كان هدفه تكوين شباب يفيدون التنمية و تمحور على خيارات كبرى من بينها:
➤ الديمقراطية: على أساس إتاحة التعليم العالي للجميع مع مجانيته.

¹ مخلوف، بلحسين، ((تطور التعليم في الجزائر من خلال مختلف الإصلاحات التربوية))، مجلة الحكمة للدراسات التربوية و النفسية، المجلد 2، العدد 3، جانفي 2014، ص 183.

² مدونة التربية و التكوين، ((لمحة تاريخية عن التعليم في الجزائر))، 2019/04/19 متاح على الرابط: https://www.educafile.com/2019/04/blog-post_13.html ، 2022/11/20.

³ مخلوف، بلحسين، مرجع سابق، ص 190.

➤ الجزائر: و ذلك بتكليف برامجه و مقرراته مع الحاجات الوطنية خاصة ما يتعلق باستخلاف المتعاونين الأجانب.

➤ التعريب: و كانت البداية بتعريب اختصاصات العلوم الاجتماعية بفروعها و علوم الأرض و الحياة في 1989 و عربت تعريبا تاماً خلال الموسم الجامعي (1996-1997).

• المرحلة الثالثة (2003- إلى يومنا): خلال هذه المرحلة جرى تعديل للأمر رقم 35-76 بالأمر رقم 03-09 المتضمن تنظيم التربية و التكوين و أهم ما جاء به:

- إدراج تدريس اللغة الأمازيغية كلغة وطنية.
- فتح المجال للمبادرة الخاصة للاستثمار في التعليم عن طريق إنشاء مؤسسات خاصة للتعليم في جميع المستويات.

▪ إعادة هيكلة التعليم الأساسي في طوين:

➤ طور ابتدائي و مدته 5 سنوات.

➤ طور التعليم المتوسط و مدته 4 سنوات.

▪ استحداث هيئات استشارية:

➤ المجلس الوطني للتربية و التكوين الذي لم ينشأ بعد.

➤ المرصد الوطني للتربية و التكوين.

➤ المركز البيداغوجي لتعليم اللغة الأمازيغية.

➤ المركز الوطني لإدماج الابتكارات البيداغوجية و تنمية تكنولوجيا الإعلام و الاتصال في التربية.

➤ اللجنة الوطنية للمناهج.

ألغت الهيئات المستحدثة احتكار الدولة لتأليف الكتب المدرسية و أقيم نظام لاعتماده و المصادقة على الوسائل التربوية و المؤلفات الشبه مدرسية، بالإضافة إلى الاعتماد عليها في تصور و إعداد برامج التعليم، وقد توجت هذا المسعى الإصلاحى بصدور القانون التوجيهي للتربية الوطنية 04-08 المؤرخ في 23 جانفي 2008 و الذي يهدف إلى مساندة التحديات و الرهانات التي يواجهها

المجتمع وفق التوجهات الوطنية و الدولية، و التي نذكر أهمها:¹

- ظهور التعددية السياسية في الجزائر و ما يترتب عن ذلك من ضرورة إدراج مفهوم الديمقراطية في المناهج الدراسية.

¹ مدونة التربية و التكوين، مرجع سابق.

- التخلي عن الاقتصاد الموجه و أساليب التسيير الممركز و التأسيس التدريجي لاقتصاد السوق.
- عولمة الاقتصاد و ما يتطلبه من التحضير اللائق للأفراد و المجتمع لمواجهة التنافس الحاد.
- التطور السريع للمعارف العلمية و التكنولوجية و وسائل الإعلام و الاتصال الحديثة و ما تفرضه بخصوص إعادة تصميم ملامح المهن.

حدد القانون التوجيهي 04-08 المهام التي تقوم بها المدرسة الجزائرية و من بين تلك المهام التنشئة الاجتماعية للتلاميذ، بحيث تتولى المدرسة هذه المهمة باتصالها الوثيق بالأسرة التي تعتبر امتدادا لها و ذلك بتنشئة التلميذ على احترام القيم الروحية و الأخلاقية و المدنية للمجتمع الجزائري و القيم الإنسانية و كذا مراعاة قواعد الحياة في المجتمع.¹

تعتمد الوزارة المعنية بالتربية و التعليم في الجزائر على مادة التربية المدنية لتنشئة المتعلم على حب وطنه و الشعور بالانتماء لموروثه الحضاري فهذه المادة تدرس وفق منهج تعليمي استراتيجي يهدف إلى غرس القيم التي تعبر عن طبيعة السلوك الملزم و الحراك الاجتماعي المنظم و المنسق.² هناك من يعرف التربية المدنية على أنها "ذلك المجال الدراسي الذي يهدف إلى تنمية المواطن الصالح عن طريق تنمية وعي الطلاب بحقوق و واجبات المواطن و فهمهم للنسيج السياسي و الاجتماعي و الاقتصادي للدولة...".³

و عليه فإن تربية النشء على القيم الوطنية طبقا للاعتبارات السياسية، الاقتصادية و الاجتماعية و تنمية الحس المدني لديهم يكون طيلة التعليم الأساسي الإجباري من خلال مادة التربية المدنية، و قد تغيرت تسمية المادة وفق النظام التعليمي الجزائري منذ الاستقلال بما يتماشى مع الظروف و التغييرات الداخلية و الدولية التي مرت بها الدولة كالتالي:⁴

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 04-08 في 23 جانفي 2008 يتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية. (الجريدة الرسمية، عدد04، المؤرخة في 27 جانفي 2008)، ص9.

² صليحة، لالوش، ((الأهداف المنشودة في مادة التربية المدنية "النظام التعليمي بالجزائر في مرحلة التعليم المتوسط نموذجاً"))، مجلة الحكمة للدراسات الفلسفية، المجلد 10، العدد2، 2022، ص547.

³ صليحة، لالوش، ((التطور التاريخي لمادة التربية المدنية "النظام التعليمي بالجزائر نموذجاً"))، مجلة الواحات للبحوث و الدراسات، المجلد 15، العدد 1، 2022، ص769.

⁴ صليحة، لالوش، ((التطور التاريخي لمادة التربية المدنية "النظام التعليمي بالجزائر نموذجاً"))، نفس المرجع السابق، ص776.

- من 1964 إلى 1975: سمّيت بالتربية المدنية.
 - من 1982 إلى 1984: سمّيت بالتربية الاجتماعية و السياسية.
 - من 1984 إلى 1988: سمّيت بالتربية الاجتماعية.
 - من 1989 إلى 1998: سمّيت بالتربية الاجتماعية.
 - من 1998 إلى يومنا: سمّيت بالتربية المدنية.
- بالنسبة للدولة التونسية، فقد لعبت السياسة الاستعمارية الفرنسية الفارق بينها و بين الجزائر في مجال التعليم في فترة الاحتلال، بحيث كان هناك هامشاً من الحرية في التعليم للتونسيين خصوصاً بعد أمر 15 سبتمبر 1888 الذي وضعه "لويس ماشويل" المدير التعليم العمومي في تونس و الذي ينص على إجبارية التعليم و مجانيته، و قد كان ذلك في إطار الحد من انتشار المدارس الحرة لدى الجالية الأوروبية و فرض تدريس اللغة الفرنسية فيها في إطار التنافس الثقافي الفرنسي-الإيطالي في الفترة الاستعمارية.¹

لقد تمت إدارة التعليم في تونس وفق تطلعات السياسة الاستعمارية من خلال أربع مؤسسات كالتالي:²

- الزوايا الصوفية التي توفر تعليماً دينياً للصبية تحسن معارفهم الدينية و اللغوية.
- جامع الزيتونة و له القدرة على التعليم و التكوين الديني و يمكن أن يتطور بالشكل الذي يسمح له بالحفاظ على النمط الاجتماعي المحلي مقابل صناعة مرجعيات ثقافية تشجع قبول التونسيين المحافظين بسلطة فرنسا من دون أن يترتب عن ذلك مسؤوليات للدولة الفرنسية تجاههم.
- المدرسة الصادقية التي تدرس تلاميذها اللغة العربية و العلوم الفقهية مع تعلمهم الآداب و اللغة الفرنسية، و قد كانت هذه المدرسة بمثابة مكسباً للإدارة الفرنسية في مجال تكوين مترجمين يسهلون التواصل بين الفرنسيين و التونسيين بالإضافة إلى الدور الذي يمكن أن تلعبه في فرنسا متدرجة للمجتمع.

¹ مهدي، العشي، ((الإصلاحات التعليمية في تونس: تاريخ سياسي بامتياز))، مجلة المفكرة القانونية تونس، العدد 18، جوان 2020، ص4.

² محمد العفيف، الجعيدي، ((حضور سياسي في المعطى التربوي: التعليم الديني بتونس نموذجاً))، مجلة المفكرة القانونية تونس، العدد 18، جوان 2020، ص6، ص7.

- مدارس فرنسية التي كانت تعطي الأولوية بعد الأوروبيين لليهود و تشجيع التونسيين المسلمين من ذوي النفوذ و الواجهة الاجتماعية على ترسيم أبنائهم فيها و قد منحت من يتحصل على الشهادة الابتدائية منها الإعفاء من الخدمة العسكرية كتحفيز للانخراط بها.

راهنّت الدولة التونسية بعد الاستقلال على التعليم و انصب رهاناتها آنذاك على تعميم لتعليم و توحيد و تونسته، كما تعددت الرؤى تنظيمية له تجسيدا لتلك الرهانات و قد صدر أول قانون ينظمه في سنة 1958 بعد تولي "محمود لمسعودي" كتابة للدولة القومية آنذاك، و قد مر هذا القانون بعدة إصلاحات يمكن تقسيمها حسب المراحل التالية:

• المرحلة الأولى (1958-1991): عكست هذه المرحلة تباين الرؤى السياسية حول تجسيد الرهانات الثلاث، فقد كان تجسيدها كالتالي:¹

➤ تعميم التعليم: من خلال إقرار إجبارية التعليم من سن السادسة إلى سن الثانية عشر مع مجانية في كل الأطوار و ضمان تكافؤ الفرص، و قد صاحب هذا الإقرار استثمار كبير في البنى التحتية التربوية و استحوذ التعليم على مابين خمس و ثلث ميزانية الدولة في كل سنة.

➤ توحيد التعليم: أقرّ قانون المنظم للتعليم 1958 أن التعليم الابتدائي واحد بالنسبة للجميع، و هو يعني أن التعليم الديني سواء في الكتابات القرآنية أو المدارس المسيحية أو اليهودية لا يعفى من التعليم الابتدائي الرسمي الإجمالي.

➤ التعريب: قد كان محور اختلاف في أيديولوجيات فكرية و تصوّرية لدولة الاستقلال، فهناك من يرى بالزامية التعريب الفوري و هناك من يؤيد إلزامية التعريب و تونسة التعليم مع التريث إلى حين تكوين كوادر قادرة على التأهيل، و هناك من يرى أنه لا بد من المحافظة على توزيع اللغات الذي كان عند الاستقلال.

• المرحلة الثانية (1991-2002): نظم التعليم خلال هذه المرحلة بمقاربة تحديثية و التي أتى بها قانون 1991 المتعلق بالنظام التربوي، و قد وضع الفصل الأول منه ثلاث عشرة هدف للنظام التربوي منها ترسيخ الوعي لدى الناشئة تتعلق بالهوية الوطنية التونسية و تنمية الحس المدني و الشعور بالانتماء الحضاري و طنيا و مغاربياً و عربياً و إسلامياً، و تدعيم التقّح على الحداثة و الحضارة الإنسانية لديها، بالإضافة إلى تمكين المتعلمين من إتقان اللغة العربية و إتقان اللغة الأجنبية بالشكل

¹ مهدي، العش، مرجع سابق، ص5.

الذي يمكنهم من الإطلاع المباشر على إنتاج الفكر العلمي، و أهم ما جاء به قانون 1991 هو هيكلة جديدة لنظام التعليم التربوي كالتالي:¹

▪ التعليم الأساسي: و هو إجباري، مدته تسعة سنوات، يهدف إلى تزويد التلاميذ بحد أدنى من المعرفة تسمح لهم بمواصلة التعلم في التعليم الثانوي أو الالتحاق بالتكوين المهني أو الاندماج في المجتمع، و يتم التعليم الأساسي في طورين:

➤ طور ابتدائي: لمدة ستة سنوات.

➤ طور إعدادي: لمدة ثلاث سنوات.

▪ التعليم الثانوي: يهدف إلى تكوين شامل و متوازن، مدته أربع سنوات مقسمة إلى مرحلتين:

➤ سنتين جذع مشترك لترسيخ الثقافة العامة و التحكم في اللغات.

➤ سنتين تخصص الذي يتفرع إلى عدد من الشعب الدراسية و هي تهيئ للاختصاص في الجامعة، من خلال هذا التعليم تدرس المواد العلمية و التكنولوجية باللغة الفرنسية و تدرس المواد الاجتماعية باللغة العربية.

• المرحلة الثالثة (2002- إلى يومنا): تم إدراج إصلاحات جديدة في هذه المرحلة و قد جسدت كلها في القانون التوجيهي 02-80 الذي صدر في جويلية 2002 الذي جاء في إطار مواكبة التطورات و المعايير الدولية و التركيز على التقييم، و ضبط الإصلاح التربوي الجديد على ستة محاور أساسية:²

- وضع التلميذ في صميم العملية التعليمية و في محور النظام التربوي.

- العمل باحترافية في مهنة التدريس.

- التركيز على المؤسسة التربوية باعتبارها خلية أساسية في النظام التربوي.

- تكريس مبدأ تكافؤ الفرص و الإنصاف بين الجهات و المدارس.

- عصنة المنظومة التربوية و الرفع من أدائها و قدرتها على الاستجابة لطلبات المجتمع المتجددة.

لا يزال القانون التوجيهي 2002 ينظم التعليم في تونس رغم تعطل المصعد الاجتماعي الذي كانت تمثله المدرسة العمومية و انسداد الآفاق أما نسبة كبيرة من المتعلمين كانت من أهم الأسباب التي أدت إلى ثورة 2011، و قد عجزت الحكومات بعدها على انجاز إصلاح شامل للتعليم.¹

¹ مهدي، العش، نفس المرجع السابق، ص5.

² تقرير شهري، ((المنظومة التعليمية في تونس: أزمة وطن و عنوان فشل))، صدي نت، على الرابط: <https://shortest.link/f0yl%D9%88%D8%B9>، 2022/07/23.

كانت مرحلة التسعينات في تونس مرحلة مهمة في مسرة مادة التربية المدنية بعد فصلها عن مادة التربية الإسلامية و هذا لتدارك حتمية التطور التاريخي للأفكار و المؤسسات، خلال هذه الفترة ركزت الكتب المدرسية للتربية على الأهداف المعرفية أكثر من الأهداف الوجدانية- السلوكية مما أفقد خصوصية كونها مادة دراسية لبناء المواقف و الاتجاهات و توجيه السلوك و تعديله، و مع إصلاح 2002 فقد عمل مؤلفون على أن تكون الكتب المدرسية تتوافق مع المقاربة البيداغوجية بالكفايات التي تسعى إلى تنمية كفاءات المتعلم من جهة و متطلبات المجتمع.²

يمثل الواقع المعاش الذي يشغل الأوساط السياسية و الثقافية الإعلامية و الجماهيرية تحدٍ متجدد فيما يتعلق بمبادئ المواطنة و مفاهيمها خاصة في الوطن العربي بعد سلسلة الحراك الاجتماعي و الانتفاضات الشعبية المتعددة، و قد تعددت العوامل المغذية لهذا الهاجس الفكري و الثقافي و السياسي و الاجتماعي في زمن عرفت فيه وسائل الاتصال و الإعلام ازدهارا منقطع النظير.³

عززت انتفاضة الشعبين الجزائري و التونسي من الانتماء الوطني بالقدر الذي كان فيه نوعاً من التزايد في المطلب الشعبي على حساب المصلحة العمومية من جهة و على حساب التدخل الأجنبي في الشؤون الداخلية للدولة، و قد أضحت من الضروري إعادة إصلاح المؤسسة المدرسية يضعها كبوتقة لتكوين المواطن لكي يستوعب ما يحدث من تطورات الاجتماعية، و يكون ذلك بتربية النشء على القيم الديمقراطية التي تساعدهم ليكونوا فاعلين و مدركين لما يحدث في محيطهم.

بالنسبة للدولة التونسية فهي ماضية على هذا المنحى خاصة بعد إطلاق حملة "مدرسة المواطنة" قادتها شبكة عهد للثقافة المدنية، تركز هذه الحملة على إعادة فكرة الإصلاح إلى قلب النقاش المجتمعي و قد قامت هذه الشبكة بتنظيم لقاءات عديدة مع مختلف مكونات المجتمع المدني و أدت بخروج وثيقة أطلق عليها اسم "عهد تونس للتربية و مدرسة المواطنة" للضغط على مختلف الفاعلين لفتح ملف إصلاح التعليم، و في هذا الإطار تم بعث نوادي للمواطنة و حقوق الإنسان تندرج ضمن خطة عمل مشتركة بين المعهد العربي لحقوق الإنسان و وزارة التربية و شبكة التربية على حقوق

¹ مهدي العش، مرجع سابق، ص5.

² محمد العفيف، الجعيدي، مرجع سابق، ص37.

³ سيف، غابري، ((التربية على المواطنة في المدرسة التونسية: الرهان البيداغوجي))، مجلة الروافد، المجلد 6، العدد 02، جوان 2022، ص208.

الإنسان لدراسة الكتب المدرسية و تدريب المعلمين، و تركز هذه لخطة على إعادة فكرة المواطنة إلى محتوى التدريس و تضمين المهارات كإحدى أسس التعليم.¹

الفرع الثاني: تأثير النظام التعليمي و القيمي في الإدارة المحلية

يتضح تأثير النظام التعليمي على ممارسات الإدارة المحلية من خلال التكوين العام للإطارات لتولي الوظائف العامة، إضافة إلى البعد التأثيري للطبقة المثقفة المتخرجة من مؤسسات التعليم العالي و التي يتحدد أثرها على حسب المستوى التعليمي و الثقافي لهذه الطبقة خاصة فيما يخص مجريات العمل الإداري المحلي، و على حسب حجم تلك الطبقة في المجتمع.

تمثل مخرجات المؤسسات الجامعية القيمة المضافة للنظام التعليمي التي تحدد من خلالها المكتسبات المعرفية، مهارية و الوجدانية للطلاب لتولي و تقلد مختلف الوظائف و المناصب في المجتمع، و يمكن تفصيلها في النقاط التالية:²

- المخرجات المعرفية: و تشمل جميع المخرجات المرتبطة بالمحتوى العلمي كالمعارف، العمليات الذهنية التي تقوم على التذكر، الفهم، التحليل و التفسير.
- المخرجات مهارية: و تشمل المهارات و السلوكيات و الأنشطة المرنة القادرة على مواجهة المواقف المتغيرة.
- المخرجات الوجدانية: و تشمل الاتجاهات و القيم التي يكتسبها الطالب كأخلاقيات المهنة، القدرة على التكيف و مهارات حياته كالتواصل و التعلم مدى الحياة، احترام الرأي الآخر و غيرها.... و عليه يمكن تحديد أثر التعليم العالي على ممارسات الإدارة المحلية في جانبين أساسيين:

الجانب الأول: الذي يبرز أثر مكتسبات الموظف من تكوينه الجامعي على عملية التنمية و أدائه الإداري من خلال اكتسابه لمهارات الممارسة و التطبيق و القدرة على التكيف مع التغيرات السياسية و الاقتصادية و مختلف الضغوطات الاجتماعية، و كذا اكتسابه للقيم الأخلاقية التي تخول له القدرة

¹ أسامة، عثمان، ((إعادة دور المدرسة كفضاء تربوي و رمزية المعلم))، مجلة المفكرة القانونية تونس، العدد 18، جوان 2020، ص13.

² ايناس، الشيتي، ((دور الجامعات السعودية في موازنة مخرجات التعليم العالي و متطلبات التنمية المستدامة وفق رؤية 2030 في المملكة العربية السعودية: دراسة تحليلية لأراء القيادة الإدارية في جامعة القصيم))، المجلة العالمية للاقتصاد و الأعمال، المجلد9، العدد3، 2020، ص540.

على تقويم الذات و ترجيح المصلحة العامة سواء كان ذلك على مستوى اتخاذ القرارات الإدارية أو التنمية، أو على مستوى تنفيذها.

الجانب الثاني: يبرز أثر المكتسب العلمي للأفراد حاملي الشهادات الجامعية على ممارسات الإدارة المحلية، بحيث يبعث ذلك المكتسب الثقة في نفس المواطن ليكون عنصرا فاعلا في القرار التنموي المحلي و يعزز بناء جسور التواصل بين الإدارة و المواطن من خلال المشاركة في تسيير الشؤون المحلية سواء بالمساهمة أو بالمساءلة. كما تشكل هذه الفئة المصدر الداعم للإصلاح الإداري من خلال تجاوبها معه لاسيما فيما يخص إدراج استعمال تكنولوجيات المعلومات و الاتصال في العمل الإداري.

* مليون دينار جزائري

** مليون دينار تونسي

| عدد المؤسسات | عدد السكان للفئة العمرية (15-64) سنة | عدد خريجي القطاع | ميزانية الدولة | ميزانية القطاع | |
|--------------|--------------------------------------|------------------|----------------|----------------|-------------------------------|
| 111 | 27878915 | 400000 | *5314506.529 | *370596.356 | الدولة الجزائرية ¹ |
| 203 | 8128320 | 54659 | **34499.00 | **1874.268 | الدولة التونسية ² |

الجدول رقم (10): يوضح التخصيص المالي لقطاع التعليم العالي و مخرجاته الكمية في الجزائر و تونس في سنة 2021

اهتمت الدولة الجزائرية بقطاع التعليم العالي و البحث العلمي للاعتماد عليه في تنمية مختلف القطاعات الاقتصادية و الاجتماعية، و ذلك برصد مبالغ ضخمة للقطاع و تعتبر ميزانيته الميزانية الثالثة من حيث ترتيب توزيع الاعتمادات المالية للدولة حيث يمثل اعتمادها بنسبة 7 % من ميزانية الدولة، تحرص الدولة في هذا الإطار على ضمان تواجد جامعة في كل ولاية و قد بلغ عددها 111 مؤسسة منها 54 جامعة، 9 مراكز جامعية و 11 مدرسة عليا للأساتذة، و توطر تلك المؤسسات أكثر

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 20-16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2020 يتضمن قانون المالية لسنة 2021، (الجريدة الرسمية، عدد 83، المؤرخة في 2021/12/31، ص 59).

- وكالة الأنباء الجزائرية، ((بن زيان يكشف عن مخطط الفترة 2021-2027 يتضمن انجاز نحو 750 مشروع بحث))، على الرابط: <https://2u.pw/fzZ9LI>، 2020/12/29.

- البنك الدولي، ((عدد السكان في الفئة العمرية 15-64 سنة في الجزائر، تونس 2021))، متاح على الرابط: <https://2u.pw/WFW8fA>.

- وزارة التعليم العالي و البحث العلمي الجزائرية، الشبكة الجامعية، الموقع الرسمي للوزارة، على الرابط: <https://2u.pw/K82iZV>.

² - وزارة التعليم العالي و البحث العلمي، ((التعليم العالي و البحث العلمي بالأرقام (2020-2021))، ص 3.
- وزارة التعليم العالي و البحث العلمي، ((التعليم العالي و البحث العلمي بالأرقام (2020-2021))، ص 14، ص 15.

- البنك الدولي، ((عدد السكان في الفئة العمرية 15-64 سنة في الجزائر، تونس 2021))، متاح على الرابط: <https://2u.pw/WFW8fA>.

من 400000 طالب متخرج سنويا أي ما يقارب 1.43% من عدد السكان من الفئة العمرية (15-64) سنة وهي نسبة معقولة لتحديد نسبة المثقفين المتخرجين من التعليم العالي على مدى خمس سنوات مضت على سنة 2021 التي تتراوح حول تكوين حوالي مليوني مواطن.

أما الدولة التونسية هي الأخرى تولى أهمية لقطاع التعليم العالي و البحث العلمي و تعتمد عليه كميكانيزم حيوي يسهم في بناء مجتمع المعرفة و اقتصاد معولم و إعداد العنصر البشري في الحياة المهنية، و ترصد له اعتماد مالي ما يقارب 5.4% من ميزانية الدولة، تعتمد الدولة التونسية أيضا على القطاع الخاص في التعليم العالي و قد سمحت له بالاستثمار في هذا المجال منذ سنة 2000 و قد بلغ عدد مؤسسات التعليم العالي في سنة 2021 ب 73 مؤسسة و هو عدد كبير بالمقارنة مع عدد مؤسسات التعليم العالي بالجزائر فهي تمثل نسبة 66% تقريبا، و تعتمد الدولة التونسية لتحقيق المنافسة التي بدورها تحقق الجودة في التعليم بين مؤسسات القطاع العام و مؤسسات القطاع الخاص و مؤسسات هذه الأخيرة فيما بينها.

تؤطر مؤسسات التعليم العالي و البحث العلمي بقطاعيها العام و الخاص في تونس نسبة 0.6% من عدد السكان من الفئة العمرية (15-64) سنة المتخرجين في سنة واحدة (2021) و هي نسبة معتبرة جدا بمقارنتها مع نظيرتها الدولة الجزائرية رغم تجاوزها في عدد مؤسسات التعليم العالي، لكن يبقى لمعيار الجودة أثرا بالغا في التمكين الحصول على عنصر بشري فعال في مجتمعه و قادر على تولي مهامه و وظائفه بما يحقق الصالح العام و التنمية بأبعادها المختلفة.

المطلب الثاني: المجتمع المدني

عرفت عبارة "المجتمع المدني" انتشارا واسعا في أواسط الخطابات الرسمية و الدراسات البحثية حول دور إصلاح الإدارة العامة في الدول النامية، بعد أن أثبتت تجارب الدول المتقدمة أهمية الاعتماد عليه في إيجاد الحلول لمشاكل التنمية الاجتماعية، الاقتصادية و السياسية و الإدارية، و هي إجرائيا تعبر عن مؤسسة الدور التكافلي للأفراد و إضفاء الشرعية على هذا الدور، على أساس أن تلك الشرعية تكون في مقابل تنظيم مهيكّل لأفراد المجتمع لتسهيل عملية الاتصال بهم و جمعهم على

أهداف مشتركة و واضحة، مما يعني أن استقلاله عن سلطة الدولة هو استقلال نسبي يتحدد حسب كل مجتمع و خصوصياته¹.

يركز **انطونيو غرامشي** على ذلك المنطلق في تحليله للعلاقة بين المجتمع المدني و الدولة، بحيث ينظر للمجتمع المدني باعتباره جزءا من البنية الفوقية، بحيث نميز في البنية بين المجتمع المدني و الدولة من خلال حيز الأدوار، فوظيفة الأولى تتمثل في الهيمنة عن طريق الثقافة و الايدولوجيا و وظيفة الثاني تتمثل في السلطة و الإكراه، و في تصور غرامشي المجتمع المدني ليس مجالاً للمنافسة الاقتصادية و إنما مجالاً للتنافس الأيدولوجي الذي يشمل كل المجالات الاقتصادية، السياسية و الاجتماعية، و هذا المجال لا يسبق الدولة بل يعبر عن مضمونها الأخلاقي².

اتفق مختلف الدارسين للمجتمع المدني في إطار الحضارة الغربية على بعض العناصر الدالة على مفهومه، يمكن اختصارها في النقاط التالية³:

- المجتمع المدني رابطة اختيارية يدخلها الأفراد طواعية و لا تقوم عضويتها على القهر.
- يشمل المجتمع المدني العديد من المكونات من بينها: المؤسسات الإنتاجية، الطبقات الاجتماعية، المؤسسات الدينية و التعليمية، الاتحادات المهنية و النقابات العمالية .
- ليس من الضروري بأن تكون الدولة التي ينتظم بها المجتمع المدني دولةً ديمقراطية، و لكنها في كل الحالات تعتبر دولة غير مطلقة السلطة تخضع في أداؤها لقواعد عقلانية.

الفرع الأول: بنية المجتمع المدني في الدولتين

جاء التركيز على مؤسسات المجتمع المدني كداعم للتنمية المحلية بفضل العولمة التي ساهمت في تحجيم دور الدولة و أصبح النشاط السياسي و الإداري يتوزع بين العديد من هيئات و مؤسسات المجتمع المدني، و عليه فقد أصبح القرار السياسي و الإداري في المؤسسات الرسمية للدولة يتأثر

¹ وداد، غزلاني، ((واقع المجتمع المدني في الجزائر و دوره في تحقيق الرشادة))، مجلة القانون، المجتمع و السلطة، العدد4، 2015، ص37.

² أحمد، شكر الصبيحي، مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي، لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، 2008، ص124، ص125.

³ سميد، بنسميد الملوي، المجتمع المدني في الوطن العربي و دوره في تحقيق الديمقراطية، لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، 2001، ص646.

بتوجهات تلك الهيئات و المؤسسات و أهم عاملان يؤكدان على ذلك التأثير هما شرعية العمل الحزبي و الجمعي و النقابي و الدور الذي تلعبه مؤسسات المجتمع المدني في التنمية المحلية.

1- الشرعية: و تعني اعتراف الدولة بالحزب، الجمعية أو النقابة و الترخيص لها بمزاولة نشاطها التفاعلي، و تفرض الالتزامات القانونية الدولية على الدول أن توجد ظروفًا اقتصادية و سياسية و اجتماعية و ثقافية و قانونية من شأنها أن تدعم قدرة و إمكانية الأشخاص على الانخراط في الأنشطة المدنية بفاعلية و استقلالية¹.

2- الدور: يركز الدور على ما يقوم به المجتمع المدني في التنمية المحلية من خلال العمل على تحقيق هدفين:²

- توفير الخدمات العامة و الأساسية في مختلف القطاعات المدنية و تشجيع المشاركة المحلية في برامج و قرارات التنمية و تطوير المبادرات الفردية و الجماعية.

- تحقيق التوازن و العدالة في توزيع الأعباء و المكاسب التنموية و استثمار الإمكانيات البشرية و المادية المحلية بما في ذلك موارد مالية، مائية، سياحية و طاقات بشرية.

يجد "روبرت بوتنام" في كتابه "جعل الديمقراطية تعمل" أن السبب الرئيسي لنجاح الحكومة بعد الاقتصاد هو "الرأس مال الاجتماعي" من خلال دراسة ميدانية مكثفة أجراها في الفترة ما بين (1970-1991) حول كيفية تطور الحكومات الإقليمية في إيطاليا، و خلص بوتنام إلى أن المجتمع الجيد يقاس بمستوى جمعيات السكان و عضويتهم في المنظمات غير الحكومية و أن الافتقار إلى الرأس مال الاجتماعي سيؤدي إلى انخفاض أداء الحكومة. فحسب تصور "بوتنام" لا تتوقف الديمقراطية على انتخاب المواطنين لممثلين عنهم لإدارة الحكم، بل تتجاوز ذلك إلى المشاركة في تلك الإدارة من خلال الانتظام في تجمعات لتحقيق التنمية، فهو يرى بأن تقدم الدول يعد مشروعاً قائماً على الاستثمار بالرأس مال الاجتماعي أكثر من الاستثمار بالرأس مال المادي.³

¹ الأمم المتحدة، الحيز المتاح للمجتمع المدني و نظام حقوق الإنسان في الأمم المتحدة (دليل عملي للمجتمع المدني)، المفوضية السامية لحقوق الإنسان، 2014، ص7.

² مهدي، نزيه، ((دور المجتمع المدني في التنمية المحلية على ضوء الحكم الراشد))، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، العدد الاقتصادي 36، ص289.

خلصت معظم الدراسات الباحثة حول إيجاد مفاتيح الحكم الراشد إلى كونه محكوم بثلاث أطراف (الحكومة-المجتمع المدني- القطاع الخاص)، و يكون ذلك برفع القيود عن القطاع الخاص لمزاولة نشاطه بحرية، و إشراك المجتمع المدني في صنع القرار و إفساح المجال أمامه للمراقبة و المحاسبة. عرفت الأمم المتحدة الحكم الراشد بأنه: "الحكم الذي يكون تشاركيًا، موجّهًا نحو توافق الآراء، خاضعًا للمساءلة، شفافًا، متجاوبًا، فعالًا، كفؤًا، منصفًا و شاملًا، يتبع سيادة القانون، هو الذي يضمن الحد من الفساد إلى الحد الأدنى و أخذ بآراء الأقليات، و يسمع أصوات الفئات الهشة في المجتمع في عملية صنع القرار، كما أنه يستجيب لاحتياجات المجتمع الحالية و المستقبلية"¹.

و عليه فإن كل الخصائص التي ركزت عليها الأمم المتحدة في تعريفها للحكم الراشد تتمحور حول فتح باب المشاركة الشعبية و تعزيز الاتصال الاجتماعي، و لتنظيم أطر ذلك لابد من التعاون بين الدولة و المجتمع المدني لتحقيق التنمية المنشودة، و عليه يمكن للمجتمع المدني أن يكون ضاغطا و متعاونًا على/مع الإدارة المحلية لتحقيق التنمية المحلية أو تقويمها من خلال:²

▪ النضال و الترافع عبر الملتزمات و العرائض للمساهمة في حل المشاكل ورفع الضرر، و إيصال شكاوي المرتفقين و عموم المواطنين، و تعزيز العيش المشترك من عدالة و حقوق أساسية، و الوقاية من مخاطر المساس بالحرية و كرامة الإنسانية، و الأمن، و الحق في التنمية، و في العدالة الاجتماعية، و في تكافؤ الفرص.

▪ النهوض بدور الوساطة و تحسيس الإدارة المحلية و المجالس المنتخبة بحاجيات المواطنين و تنظيم فضاءات مع مسؤولي الإدارة المحلية للإنصات و المواكبة و المساءلة الاجتماعية.

▪ التعاون مع الإدارة المحلية عبر الخبرة الميدانية و إعطاء الاستشارة فيما يخص المواضيع ذات الطابع الإجرائي.

▪ ابتكار و اقتراح المقاربات و الحلول و المسارات الجيدة التي بإمكانها أن تغني مسارات تنفيذ السياسات المحلية و تمكينها من الملاحظات التجريبية الكفيلة بتحسين أدائها و تجويد وقعها الاجتماعي و الاقتصادي.

¹ Yap Kioe Sheng, What is good governance ?, united nation economic and social commission for Asia and Pacific, Thailand, on the line:

<https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

² خليل، بن علي، ((سبل تمكين المجتمع المدني لتعزيز المساءلة و الشفافية في الإدارة المحلية))، مجلة الأبحاث، العدد5، 2018، ص 93.

■ تحقيق التواصل بين الأفراد من الفئات الاجتماعية الهشة و الإدارة المحلية، و تقديم معلومات حولهم في إطار التكفل بهم و تقديم الإعانات لهم.

إن أهمية اقتراب العلاقة بين المجتمع المدني و الدولة في تحقيق التنمية ليس تحصيلًا حاصلًا و إنما هي عبارة عن تكاثف لجهود مؤسسات المجتمع المدني التي تغطي قصور الإدارة العامة و عجزها و ضبط جوانب القصور، و يتوقف ذلك على الإطار القانوني الذي تنتظم فيه تلك العلاقة و بنية المجتمع المدني في كل دولة.

يعتبر المجتمع المدني في الجزائر و تونس امتداد للحركة الوطنية المناهضة للاحتلال الفرنسي التي تشكلت بوادرها بعد الحرب العالمية الأولى و التي كانت تنشط بمنطق الاحتلال ذاته باستلهاها النموذج الأوروبي، و ما يميز بعدها الأيدلوجي وجود طلبية و عمالة من الجزائر و تونس و المغرب في فرنسا تؤثر على ثقافة النخبة و الاتجاه الشعبي في الحركة الوطنية، بالإضافة إلى بروز بروليتاريا لها اتصال مهني مع الإطارات و العمال الأوروبيين.

- ففي الجزائر، مثلت الحركة القومية ثلاث تيارات هي:¹

■ التيار الإصلاحي/السياسي: الذي كان مجسدا في مجموعة من الشباب الجزائريين المتخرجين من التعليم الفرنسي و هم من دعاة المساواة بين الجزائريين و الجالية الفرنسية و من القادة الممثلين لهذا التيار الأمير خالد حفيد الأمير عبد القادر و فرحات عباس.

■ التيار الإصلاحي/الديني: الذي تجسد في جمعية علماء المسلمين التي كانت تبحث عن فرض سيطرتها على المجال الديني و الثقافي و تناضل من أجل الحفاظ على الهوية و القيم العربية و الإسلامية للمجتمع الجزائري.

■ التيار السياسي الثوري: نشط في فرنسا امتدادًا عن الحزب الشيوعي الفرنسي و نقابة عمالية ثورية تابعة للحزب و تمثل في حركة نجم شمال إفريقيا بقيادة مصالي الحاج الجزائري و قد كانت الحركة تنطق باسم جميع العمال المغاربة في فرنسا و مع اهتمامها المركزي بالوضع في الجزائر و المطالبة باستقلالها تغير بعد ذلك تسميتها إلى حزب الشعب الجزائري سنة 1937، و قد تمكن مصالي الحاج من إقامة حزبا سياسيا حقيقيا منظما في هياكله على نمط الأحزاب الشيوعية هدفها تعبئة قاعدة من المناضلين على مبدأ الديمقراطية.

¹ سميد، بنسميد الملوي، مرجع سابق، ص ص(445-449).

أما في تونس، فقد هيمن الحزب الدستوري ايولوجيا على مختلف اتجاهات المجتمع المدني التونسي منذ تكوينه في 1920 إلى أواخر السبعينات من القرن الماضي و هذا راجع إلى خصوصية المجتمع المدني التونسي، و أهم ما ميز تلك الخصوصية هي تجذّر الثقافة النقابية عند الطبقة العمالية في تونس و قد تمكنت هذه الأخيرة من تكوين نقابة مستقلة عن النقابات الفرنسية سنة 1924 في حين لم يتمكن العمال في الجزائر من تكوين نقابات مستقلة إلا في سنة 1956، كما أن الطرق الدينية في تونس لم تكن لها عصبية قبلية و لم يكن لها حركة منظمة كجمعية علماء المسلمين في الجزائر، و قد كانت النخبة المتعلمة منقسمة إلى اثنين جزء متخرج من جامع الزيتونة منهم عبد العزيز الثعالبي (قائد الجيل الأول للحزب الدستوري)، أبو القاسم الشابي و الطاهر الحداد و هم من العلماء المجددين في الفكر الثقافي و السياسي، و الجزء الآخر المتخرج من الجامعات الفرنسية منهم الحبيب بورقيبة (قائد الجيل الثاني للحزب الدستوري).¹

حاول الحزب الدستوري السيطرة على الوضع السياسي في تونس و ذلك في محاولة العديد من المرات لكسب تأييد النقابة العمالية و الاستعانة بالأمور الدينية لتعبئة الجماهير تحت شعارات الحزب لإرساء تحالف متين بين النخبة المثقفة بتعدد اتجاهاتها و الجماهير الشعبية المدنية و الريفية.² في حين لم تستطع النخبة المثقفة في الجزائر تحقيق مثل هذا التنظيم الحزبي إلا في فرنسا من خلال تأسيس حزب الشعب و لم تتمكن كل التيارات داخل الجزائر (جمعية العلماء و جمعية المنتخبين بقيادة فرحات عباس) من توحيد الرؤى و إدارة الصراع مع السلطة المستعمرة، و هذا راجع إلى السياسة الاستعمارية الممنهجة بالأداة القمعية المسلطة على الجزائر، في حين أن المجتمع التونسي وجد نوع من حرية في الحركة التأسيسية للمجتمع المدني و تكوين طبقة مثقفة من عموم الشعب بفضل تواجد مدرسة متشعبة بالقيم العربية و الإسلامية المتمثلة في جامع الزيتونة و الذي تخرج منه العديد من المثقفين و القادة في المغرب العربي.

سعى النظام الجزائري منذ بداية الاستقلال إلى الحصول على قوة صناعية تمكنه من التحرر من الضغوط الخارجية و من تدخل القوى الامبريالية في مواقفه السياسية و كان التصور الثوري هو نظام

¹ سميد، بنسميد الملوي، نفس المرجع السابق، ص ص (450-453).

² نفس المرجع ، ص 453.

الحزب الواحد و توحيد الرؤى السياسية لبناء الدولة، و أهم السمات التي ميزت تنظيم الجمعيات في تلك الفترة هي:¹

- الولاء الأيديولوجي للدولة فلا خيار للجمعيات سوى الاندماج في الخيار الاشتراكي الذي اختارته لها الدولة.
 - الموافقة المسبقة أي الحصول على ترخيص من السلطات الإدارية قبل تقديم اعتماد تأسيس الجمعية الذي يخول لها مباشرة نشاطها في حدود أهدافها.
 - سلطة الحل و المراقبة اللاحقة أي أن الدولة لها حق حل كل جمعية تخالف نص القانون و هذا من خلال المراقبة المستمرة على نشاط هذه الجمعيات.
 - المنظمات الجماهيرية و هي الجمعيات التابعة للدولة أو الحزب تمس الطبقات الاجتماعية المختلفة، منها: المنظمات الوطنية للمجاهدين، الاتحاد الوطني للشباب الجزائري، الاتحاد الوطني للنساء الجزائريات، الاتحاد الوطني للمزارعين، الاتحاد العام للعمال الجزائريين.
- أما عن النظام التونسي، فقد كان تحت السيطرة الكاملة للحزب الحر الدستوري الذي كان متحالفا مع النقابة العمالية (الاتحاد التونسي للشغل)، حيث سعى الرئيس "بورقيبة" حيال ذلك لفرض نفوذه على القيادة النقابية وفق إستراتيجية تركز على مبدئين:²

- التدخل المباشر في الصراع بين النقابيين للحصول على الأغلبية في الانتخابات التي يقع فيها تجديد القيادة النقابية.
- إدماج القيادات النقابية في أجهزة الدولة و خلق جو تنافسي بين الإطارات النقابية لكسب المناصب العليا في المؤسسات الحكومية و يساند هذه الإستراتيجية تدخل القضاء لفرض عقوبات السجن على كل من يعارض سياسة بورقيبة، و قد كانت الجمعيات تابعة للدولة و الحزب و التي تحاول الاستقلال عنهما بسبب تعارض المواقف ظلت مهمشة وملاحقة و تتعرض للتضييق.³

¹ جهيدة، شاوش أخوان، واقع المجتمع المدني في الجزائر: دراسة ميدانية لجمعيات مدينة بسكرة أنموذجا، (أطروحة دكتوراه، قسم العلوم الاجتماعية، كلية العلوم الإنسانية و العلوم الاجتماعية، 2015، ص105).

² سميد، بنسميد الملوي، مرجع سابق، ص461.

³ دراجي، المكّي؛ عبد الفتاح، السويد، ((المجتمع المدني و عملية الانتقال الديمقراطي في تونس))، المجلة الدولية للبحوث القانونية و السياسية، العدد03، 2017، ص35.

لم يسمح نظام الحزب الواحد في البلدين بحركية و تفاعلية واضحة للمجتمع المدني، فقد كانت هياكل الحزب تسيطر على كل أجهزة الدولة و أصبحت العلاقة بين الدولة و المجتمع علاقة بين البيروقراطية متعددة الاختصاصات تستغل الإمكانيات المادية و الاقتصادية و السياسية التي توفرها الدولة، و بين أفراد يبحثون عن حماية داخل شبكات اجتماعية غير معترف بها،¹ و قد أدت تلك العلاقة إلى انفجار المجتمع في الجزائر في أكتوبر 1988 أدخلت على إثرها الدولة إصلاحات سياسية و دستورية خلال عامي 1988 و 1989 أهمها تبني التعددية السياسية و الاعتراف بالحريات الفردية و الجماعية.

أعقبت هذه الإصلاحات بروزا قويا للحركات الاجتماعية بمختلف أنواعها الكلاسيكية كالحركات العمالية و النقابية و النسائية و الطلابية، و الجديد منها كتلك التي كان ورائها أبناء المدن و الأحياء الشعبية و أخرى ذات مطالب ثقافية متمركزة في منطقة القبائل، كما شهدت فترة إدخال الإصلاحات فتح مجال النقاشات السياسية و الفكرية و طرحها للكثير من القضايا الآنية و التاريخية التي وجدت صدى لها في حركة نشر تعددية لم تعرف لها الجزائر مثيلا منذ الاستقلال.²

شهدت تونس مع وصول الرئيس زين العابدين بن علي إلى الحكم بداية حكمه في سن التشريعات و القوانين لإعادة تنظيم الحياة السياسية في تونس من أبرزها الميثاق الوطني 1988 الذي وقعه الرئيس مع مختلف تكوينات المجتمع المدني (نقابات، جمعيات، أحزاب) لتكريس الديمقراطية و السماح بالتعددية و إطلاق الحريات بما فيها الحريات السياسية و حريات الإعلام و السماح بأي نشاط علني مرخص.³

خلال سنتين من هذه الإجراءات الديمقراطية المعلنة في الخطاب الرسمي و في دستور 1988، تحول الوضع سابق عهده في فترة الحزب الواحد، حيث اعتمدت الحكومة التونسية في تضيقها على

¹ سميد، بنسميد الملوي، مرجع سابق، ص 465.

² علي، سموك، المجتمع المدني الجزائري و إشكالية تأسيس ثقافة المواطنة، الأردن: دار الأيام، 2018، ص 173.

³ دراجي، المكّي؛ عبد الفتاح، السويد، مرجع سابق، ص 35.

الحرية أسلوب الملاحقة الأمنية، و قد شهدت حقوق الانسان في عهد "بن علي" عدة انتهاكات بفعل السياسات في مجال الأمن و مكافحة الارهاب.¹

فشلت التجربة التعددية في الجزائر في أول اختبار لها بعد توقيف المسار الانتخابي في تشريعات ديسمبر 1991 على إثر فوز الجبهة الاسلامية للانقاذ في الدور الأول، و قد دخلت على إثرها في أزمة مجتمعية متعددة الأبعاد أدت إلى صراع دامي بين المجتمع و الدولة، عملت الدولة لفرض سلطتها للتحكم في الوضع من خلال محاصرة مؤسسات المجتمع المدني أمنياً وسياسياً بسبب الظروف السياسية و محاصرتها اقتصاديا بسبب إفرازات الوضع الاقتصادي المأزوم و محاصرتها معلوماتياً بسبب الرقابة الحكومية الصارمة على حرية تدفق المعلومات.²

استمرت عملية محاصرة مؤسسات المجتمع المدني في الجزائر بسبب تحقيق الاستقرار الأمني لتصبح بعد ذلك عملية اختراق تطل الحركات الجموعية في كل المستويات المحلية و الوطنية من خلال آليات متعددة منها التبعية المالية أو سيطرة قيادات موالية من زبائن النظام من وجهاء المحليين، قدماء المجاهدين، تنظيمات أبناء الشهداء، قيادات الأحزاب الداعمة للنظام و غيرها من الأحزاب الصغيرة التي تنتظر الإشارة من السلطة لتمرير أفكارها و مشاريعها في مظهر ديمقراطي.³

كما استمر تضيق الخناق على مؤسسات المجتمع المدني في تونس و أصبحت السلطة الحاكمة في معزل عن الشعب و أصبح تسليط القانون على الطبقة الهشة فقط، ذلك الوضع استقر الشعب و أدى إلى تفجير ثورة في ديسمبر 2010 قادتها عدة منظمات، قلبت تلك الثورة موازين القوى في تونس و برز المجتمع المدني في الواجهة لمجابهة النظام الفاسد، و قد استطاعت مؤسساته أن تشكل وعيا مجتمعيا و تضامناً بينها رغم اختلاف مكوناتها، مما عجل بسقوط النظام السياسي و هروب الرئيس "بن علي" في جانفي 2011.

ما ميز دور المجتمع المدني في مسار الثورة التونسية الدفاع عن أهدافها هي الخصائص التالية:⁴

¹ مصعب، شنين، دور المنظمات الدولية غير الحكومية في دعم عملية التحول الديمقراطي في تونس (2011-
2016)، (أطروحة دكتوراه، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2017، ص 106).

² علي، سموك، مرجع سابق، ص ص (178، 179).

³ نفس المرجع، ص 179.

⁴ دراجي، المكي؛ عبد الفتاح، السويد، مرجع سابق، ص ص (44، 45).

■ **الخاصية الحقوقية:** التي ارتبطت بالدور الذي لعبته الرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان فقد كانت فاعلا أساسيا في نشر المبادئ العالمية لحقوق الإنسان و الدفاع عنها و اعتمادها في مواجهة الاستبداد، كما كان هذه الخاصية بعدا قانونيا ارتبط بالدور الذي لعبته الهيئة الوطنية للمحاميين التي جندت العديد من المهنيين في هذا القطاع لمساندة كل أشكال الاحتجاج و المضايقات من طرف النظام.

■ **الخاصية التنافسية:** التي برزت من خلال دور المرأة التونسية إلى جانب الرجل في الاحتجاجات السلمية و المدنية، وقد برزت الجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات بهذا الدور كفاعل جماعي في صلب المجتمع المدني.

■ **الخاصية الاجتماعية و المطبعية:** التي ميزت أغلب الأدوار التي قام بها المجتمع المدني و أبرز مؤسسة قادت بتلك الأدوار هي الاتحاد العام التونسي للشغل الذي مثل الدعامة الأساسية الروحية للعمل الجمعي و النقابي في تونس لتلك الفترة.

شهدت فترة الانتقال الديمقراطي في تونس نموا كبيرا في عدد الجمعيات بعد صدور مرسوم 88-11 الذي يتعلق بتنظيم الجمعيات و قد تم إعداد مشروع المرسوم من طرف لجنة الخبراء بالهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة، من خلال المرسوم تم تبسيط إجراءات تأسيس الجمعيات طبقا للمعايير و المبادئ الدولية و أهمها الفصل 21 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية، و ذلك بإلغاء نظام الترخيص المسبق و تعويضه بنظام التصريح أو الإعلام و إلغاء الاختصاص التقديري لوزير الداخلية.¹

يضع الباحث التونسي "محمد نجيب وهبي" إشكاليات لمزيد البحث و التعمق لمجارة التزايد في عدد الجمعيات وهي:²

■ **أولا:** جزء من نشاط المجتمع المدني تمت أدلجته (دينيا) من قبل المجموعات الدينية ليتحوّل إلى مجموعات عنف منظمة تستولي على جزء من مشمولات الدولة و تحتكر العنف لتطبيق منهج و مشروع بعينه.

¹ بوحنية، قوي، ((الجمعيات في المغرب و تونس: الأبوية- الاحتجاج- العقلنة))، في كتاب: المجتمع المدني المغاربي و رهانات الإصلاح، الأردن: دار الراية، 2015، ص ص (206، 207).

² نفس المرجع، ص ص (208، 209).

▪ **ثانياً:** أغلب الجمعيات و المؤسسات المدنية التونسية (تأسيساً و تمويلاً) لا تزال عاجزة عن وضع تصورات عصرية لأشكال تنظيمها و تقتقد إلى الاحترافية في تسييرها المالي و البشري، كما أنها لم تتمكن بعد من خلق منظومة للعمل المدني و التطوعي مستقلة عن الشأن السلطوي و التنافس الحزبي و الانتخابي.

إن تنامي في عدد الجمعيات في تونس هو أمر طبيعي و يمكن اعتباره إفراراً من إفرزات الانتقال الديمقراطي كما حدث في الجزائر بعد أحداث أكتوبر و تبني التعددية السياسية، و قد أجم تطور الأحداث في تونس و بعض الدول العربية مخاوف الدولة الجزائرية فسارعت بإدراج جملة من الإصلاحات في سنة 2012 منها النظام القانوني المنظم للمجتمع المدني تمثلت في القوانين العضوية للأحزاب، الإعلام و الجمعيات لتدارك الوضع الديمقراطي في البلاد.

الفرع الثاني: دور المجتمع المدني في الإدارة المحلية

إن واقع الأحداث التي مرت بها الدولتين الجزائرية و التونسية منذ الاستقلال، تعكس قطيعة بين الدولة و المجتمع المدني في إدارة التنمية، بحيث ينظر إلى المجتمع المدني منافساً يجب تحجيمه، وبذلك لم يتمكن المجتمع المدني بتشكيلاته المتنوعة من لعب دوره التنموي بشكل عام، كما أن الاحتجاجات التي عرفتها الدولتين لم تكن في غالبيتها مؤطرة من قبل منظمات المجتمع المدني بل على العكس فقد حاولت تلك المنظمات اعتلاء موجات هذه الاحتجاجات و إداء الوصل بها طمعاً في كسب مكانة في الوسط السياسي سواء بين المؤيدين أو المعارضين¹.

جسدت القطيعة بين الدولة و المجمع المدني في إدارة التنمية قطيعة أخرى بين المواطن و مختلف تنظيمات المجتمع المدني، فلا يمكن الحديث على التنمية الاجتماعية و وظيفة تعبوية لهذه المنظمات إذا كان هدف مؤسسيها مبني على أساس التقرب من السلطة للظفر بمناصب قيادية أو استغلال التمويل العمومي، فطابع الزبونية الذي يغلب في علاقة الدولة و المجتمع يفقد ثقة المواطن في التنظيمات هذا الاجتماعية.

¹ جهيدة، شاوش أخوان، مرجع سابق، ص 135.

يمكن ترجيح مشكلتين تعاني منهما منظمات المجتمع المدني الجزائرية و التونسية و تمنعان من تكوين مجتمع مدني حقيقي و فعال في تحقيق التنمية الاجتماعية و المشاركة و التأثير في الإدارة المحلية، و هما كالتالي:

■ **أولاً:** ضعف الثقافة القانونية و ثقافة المواطنة لدى أغلبية أعضاء المنتمين للمنظمات المجتمع المدني، فهم بذلك يسعون إلى تحقيق الأهداف الشخصية على حساب أهداف التنظيم، لذلك مختلف تنظيمات المجتمع المدني تسعى لركوب الموجة لتحقيق أهداف قياداتها و تفقد دورها في التأثير في المجتمع و الدولة.

■ **ثانياً:** عجز عن تعبئة الجماهير و توجيهها، و هي الوظيفة الأساسية التي تعطي القوة لمؤسسات المجتمع المدني في دورها التأثيري على الإدارة المحلية، و ذلك يتوافق منطقياً مع قدرتها على المشاركة و مراقبة أعمال الإدارة المحلية فلا يمكنها قيام بذلك إذا لم تتمكن من تنظيم و حشد شرائح معتبرة من المواطنين.

إن تأثير مؤسسات المجتمع المدني على مخرجات الإدارة المحلية الجزائرية و التونسية، تكون في حدود ما يسمح به التنظيم القانوني للجماعات المحلية و المعطى الديمقراطي الذي يكرس الديمقراطية التشاركية كداعم للديمقراطية التمثيلية في الدولتين، و أهم آليات التأثير هي المشاركة في اتخاذ القرارات، التوعية و التحسيس، الحصول على معلومات و رصد انجازات الجماعات المحلية، و يمكن شرح تلك النقاط كالتالي:

1- **المشاركة في اتخاذ القرارات:** و هي المساهمة مع الجماعات المحلية في اتخاذ القرار التنموي، و هو ما تم التطرق إليه في الفصل الثاني من الأطروحة في عنصر إشراك المواطنين، بالإضافة إلى ما سبق فإن الدستور الجزائري 2020 من خلال المادتين 10 و 16 يؤكد على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية و لاسيما الشؤون المحلية التي تدخل ضمن اختصاص الجماعات المحلية.

2- **التوعية و التحسيس:** في إطار إشراك المواطنين في تسيير الشؤون العمومية و تحملهم المسؤولية، يستوجب أن تقوم مؤسسات المجتمع المدني بحملات تحسيسية حول مخاطر الفساد و آثاره على التنمية، و القيام بالأنشطة الإعلامية التي تسهم في مكافحة الفساد و الوقاية منه، كشف

الأشخاص الضالعين فيه،¹ كما تقوم مؤسسات المجتمع المدني بإيصال و تحسيس المسؤولين المحليين بتفضيلات المواطنين مثل ما قامت به المنظمة غير الحكومية الحلول الذكية smart solutions في تونس بشكل ناشط من خلال الاطلاع على إدراك المواطنين لدور البلدية و كيفية التفاعل بشكل أفضل مع المسؤولين المحليين، فقد عقدت المنظمة أكثر من 20 ورشة عمل في بعض المناطق و جمعت خلالها 6500 شخص للإجابة على السؤال: ماذا سنفعل إذا كنت رئيس بلدية؟².

3- **الحصول على المعلومات:** و ذلك بتمكين مؤسسات المجتمع المدني من الحصول على أي معلومة تتعلق بميزانيات الجماعات المحلية، مواردها البشرية، ممتلكاتها، استثماراتها و مداورات مجالسها.

في الجزائر، يعد حق الحصول على المعلومات و تداولها حقاً يكفله الدستور لكل مواطن من أية إدارة عمومية³، أما تونس فهناك نص قانون في 2016 يضمن الحق في النفاذ للمعلومة خصوصاً فيما يتعلق بالهيكل العمومية المحلية و الجهوية و الجماعات المحلية، يهدف القانون إلى تعزيز مبدأ الشفافية و المساءلة و تحسين جودة المرفق العمومي و تعزيز المشاركة الشعبية في وضع السياسات العمومية و تشجيع و دعم البحث العلمي.⁴

تؤكد منظمة "مجتمع مفتوح": «إن ما وصلت إليه تونس من تحول ديمقراطي لم يتحقق لو لا يقظة المجتمع المدني و عمله الفاعل، إذ شكلت مسألة حق النفاذ إلى المعلومة حافزاً لحشد الجماهير و توحيد منظمات المجتمع المدني المختلفة و ذلك بهدف العمل من أجل قضية مشتركة، إذ من شأن القانون أن يكون أداة هامة لمعالجة بعض المشاكل الاجتماعية و الاقتصادية الأكثر إلحاحاً في البلاد و تعزيز الشفافية الحكومية و زيادة المشاركة المدنية».⁵

¹ سمير، كيم، ((الأدوار الجديدة للمجتمع المدني في ظل الإدارة المحلية التشاركية: قراءة في الحالة الجزائرية))، مجلة المفكر، العدد 16، 2017، ص442.

² سارة، بركيس؛ مروان، المعشر، ((اللامركزية في تونس: تعزيز المناطق و تمكين الشعب))، مركز مالكوم كير-كارنيغي، على الرابط: <https://carnegie-mec.org/2018/06/11/ar-pub-76529>، 11 جوان 2018.

³ المادة 55 من دستور 2020، مرجع سابق، ص15.

⁴ الجمهورية التونسية، قانون أساسي عدد 16-22 المؤرخ في 24 مارس 2016 يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، (الرائد الرسمي، العدد 26، المؤرخ في 29 مارس 2016)، ص1029.

⁵ صلاح الدين، الجورشي، ((الحركات الاجتماعية و الفضاء المدني، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية))، ص16، على الرابط: <https://www.annd.org/uploads/publications/112019.pdf>.

يعد قانون الحق النفاذ إلى المعلومة تنظيماً لحق دستوري نص عليه الفصل 32 من الدستور التونسي لسنة 2014 حيث ينص: « تضمن الدولة الحق في الإعلام و الحق في النفاذ إلى المعلومة. تسعى الدولة إلى ضمان الحق في النفاذ إلى شبكات الاتصال»، و قد تم صياغة هذا القانون بالاستعانة بقانون النموذجي للبلدان الأمريكية يتعلق بالنفاذ إلى المعلومة و القانون النموذجي الإفريقي حول النفاذ إلى المعلومة و بما جاءت به المنصة الإفريقية للنفاذ إلى المعلومة.¹

في إطار التكفل بهذا الحق الدستوري تم استحداث هيئة مركزية مستقلة سميت بهيئة النفاذ إلى المعلومة حسب ما جاء في نص قانون الحق النفاذ إلى المعلومة الذي حدد مهامها و صلاحياتها و تركيبتها، و تقوم هذه الهيئة بمتابعة مجريات تطبيق هذا القانون و البت في الدعاوي المرفوعة إليها، كما يفرض على الهياكل الخاضعة لأحكام هذا القانون تعيين مكلف بالنفاذ إلى المعلومة على مستوى الهيكل و نائباً له يتولى توفير المعلومات إلى طالبيها و الاتصال و التنسيق مع هيئة النفاذ إلى المعلومة التي تحدد مسؤوليتيها حيال التقاعس في أداء المهام.²

4- رصد انجازات الجماعات المحلية: وهي وسيلة فعالة لمراقبة الإدارة المحلية عن كثب من خلال رصد و تتبع كيفية تصرفها في المال العام و إبرام الصفقات، و مراقبة الانتخابات التي تفرز ممثلي المجالس المحلية.

ناضلت منظمات المجتمع المدني في تونس من أجل الحفاظ على الطابع الديمقراطي في بناء مختلف هياكل الدولة و قيامها على مبدأ الشفافية و المساءلة، كما سعت إلى فتح فروع محلية لمتابعة المسار الديمقراطي على مستوى الهياكل المحلية، من هذه المنظمات منظمة "بوصلة" التي أطلقت مشروع "مرصد البلدية" في جانفي 2014 لمراقبة و تشجيع المواطنين على التواصل معها، و يجمع فريق المشروع معلومات تتعلق بميزانية البلدية و مواردها البشرية و الممتلكات و الاستثمارات و نشاط المجلس البلدي وينشرها على الموقع الرسمي للمشروع، و قد قامت شبكة "مراقبون" التي انطلقت كمنظمة لمراقبة الانتخابات في 2011 بعمل مهم لجهة مراقبة تسجيل الناخبين في الانتخابات البلدية و مراقبة قطاع الصحة، أما منظمة "بر الأمان" فتعمل على تحسين الحوكمة من خلال وسائل الإعلام فهي تسعى من خلال برامجها الإذاعية إلى عرض قضايا المتعلقة باللامركزية و الانتخابات المحلية و

¹ هيئة النفاذ إلى المعلومة، نصوص قانونية، على الرابط: <http://www.inai.tn/espace/>

² الفصلين 32 و 37 من القانون الأساسي عدد 16-22، مرجع سابق، ص ص (1032، 1033).

الإجراءات الإدارية و حسن سير أداء مؤسسات الدولة و أوجه قصورها بشكل ملموس و قريب من واقع المواطنين.¹

إلا أن آلية الرصد هذه يقل مفعولها بالنسبة للجمعيات إذا كانت هذه الأخيرة تنشط تحت رعاية و دعم الجماعات المحلية، ففي التنظيم التونسي تتولى الجماعات المحلية دعم أنشطة و أعمال الجمعيات و تمويلها مادياً، حيث يقوم المجلس الشعبي البلدي بدعم كل أعمال الجمعيات التي ترمي إلى تنشيط الحياة الاجتماعية الثقافية و الرياضية و البيئية، كما تتولى الجهة أيضا تسيير مختلف الخدمات و التجهيزات العمومية ذات البعد الجهوي و التي تتعلق بمسالك التوزيع و البيئة و الثقافة و الرياضة و الشباب و الشؤون الاجتماعية و المسنين لفائدة الجمعيات و تتولى صيانتها، و تقوم الجماعات المحلية بمنح مساعدات مالية لتلك الجمعيات عن طريق تقديم ملفات يتم ضبط شروطها و صيغ فرزها و إعلان نتائجها في مداوات مجلس الجماعة المانحة للدعم.²

أما في التنظيم الجزائري يكون دعم الجماعات المحلية لنشاط الجمعيات في ميادين معينة، بحيث تقوم البلديات بتشجيع الجمعيات التي تنشط في ميادين الشباب و الرياضة و التسلية و ثقافة النظافة و الصحة و مساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لاسيما من ذوي الاحتياجات الخاصة و تشجع أيضا الجمعيات التي تهدف إلى حماية و صيانة و ترميم المباني و الأحياء، و في إطار ذلك تخصص البلدية من ميزانيتها في قسم التسيير مساهمة مالية للجمعيات تتوافق مع طبيعة الخدمة المقدمة كما تدعم كل مساهمة جماعية تهدف إلى انجاز مشاريع ذات منفعة عامة، و تقوم الولايات بدعم نشاط الجمعيات التي تنشط في ميدان حماية التراث الثقافي و الفني و التاريخي و الحفاظ عليه و ترقيته.³

كلا التنظيمين في الجزائر و تونس يشير إلى الدعم المالي الذي تتمحه الجماعات المحلية لتنشيط الحركة الجمعوية، لكن طريقة الاستفادة من هذا الدعم لم تنظم بمعايير تعتمد على الجدية في النشاط و العمل الجمعي، إلا أننا نجد مجلة الجماعات المحلية التونسية تنص على أنه يجب إسناد

¹ سارة، يركيس؛ مروان، المعشر، مرجع سابق.

² الفصول 111، 241، 296 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص ص (1723، 1747).

³ - المواد 119، 122، 175 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص ص (18، 24).

- المادتان 97، 98 من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق، ص 18.

الدعم لفائدة الجمعيات وفق لضوابط الشفافية و تكافؤ الفرص و المنافسة لكن تركت تحديد إجراءات اختيار الجمعيات المستفيدة إلى الجماعات المحلية.¹

و عليه فعدم ضبط طريقة الاستفادة من الدعم المال و معايير محددة تعتمد على النشاط و الفعالية و تحديد جهة محددة تعاون و تراقب الجماعات المحلية متخصصة في هذا المجال تكون ضليعة بتحركات و نشاطات مختلف الجمعيات المحلية، قد يطرح إشكالا في تحديد فاعلية الجمعيات في رصد و توجيه و الضغط على الجماعات المحلية، و الذي يقود الجمعيات إلى خندق الزبونية في محاولة منها لكسب ولاء الجماعات المحلية للظفر بالدعم المالي.

¹ الفصل 111 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص1723.

المبحث الثاني: تحديات البيئية لإصلاح الإدارة المحلية في الدولتين

تواجه الإدارة المحلية في سبيل تحقيقها لأهدافها التنموية مجموعة من التحديات البيئية المرتبطة بأوضاعها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية مما يقتضي إصلاح بنيتها و ممارستها البيروقراطية بهدف تحقيق الديمقراطية لتشاركية و الكفاءة في التسيير الإداري.

المطلب الأول: التحديات السياسية

تقع مسؤولية الإصلاح السياسي و الإداري على عاتق صانع القرار بالدرجة الأولى، أما تنفيذها فيقع على عاتق الإدارة العامة بمختلف تفرعاتها. يقدم البنك الدولي في هذا الإطار تصورًا لمجموعة المعايير التي تساعد على تقييم مدى استعداد الجهاز الإداري للأخذ بالإصلاح، تتمثل هذه المعايير في ثلاث اعتبارات التالية:¹

1. رغبة النظام السياسي: تتأتى هذه الرغبة نتيجة لتغير في النظام السياسي و توجهاته الإدارية بشرط أن لا يكون هذا النظام معتمدا على تأييد و مساندة الجهاز الإداري، ذلك أن أي تأييد من هذا الجهاز سوف يترتب عليه بالضرورة تهديدا لمصالحه، و قد يضطر النظام في بعض الأحيان -حتى في حالة تأييد جهازه الإداري- إلى محاولة الإصلاح و ذلك لتفشي الأزمات التي تجعل الجهاز الإداري غير مستقر، و يشير الفشل في الأخذ بالمبادرة للإصلاح حتى في حالة تفشي الأزمات إلى عدم استعداد النظام للقيام بالإصلاح على مستوى الجهاز الإداري.

2. قدرة النظام السياسي: تتضح إمكانية الإصلاح من وجهة النظر السياسية من خلال المؤشرات التالية:

- مدى سيطرة داعمي الإصلاح على عملية صنع القرار و مساهمتهم في إصدار التشريعات، بالإضافة إلى مدى سيطرتهم على الجهاز الإداري و أجهزة الإدارة المحلية.
- القدرة على تحمل مقاومة الإصلاح: يمكن توقع حجم مقاومة الإصلاح من خلال تقصي دور الحركات الاجتماعية كالنقابات و الجمعيات و غيرها في القيام بالمظاهرات و الإضرابات المناهضة لعملية التغيير أو الإصلاح في السياسات العامة.

¹ عبد الحميد، عالية عارف، الإصلاح الإداري (المرجعية النظرية و قضايا معاصرة)، مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2015، من ص ص (29، 31).

3. مصادقية الحكومة: و يقصد بها استمرار الحكومة أو تراجعها عن الإصلاح عند ظهور مشكلات

غير متوقعة للإصلاح، و يمكن قياس مصادقية التزام الحكومة بالإصلاح مستقبلا بثلاث مؤشرات:

- الخبرات السابقة للحكومة في قيادة الإصلاحات خاصة في المجالين المالي و التجاري و ذلك لصعوبة التراجع عن أي تغيير فيهما، فإذا ثبت تراجعها في التجارب السابقة عن جهود الإصلاح في المجالين المذكورين فإنه يمكن استنتاج تراجعها عن الإصلاح في أي مجال آخر.

- وجود قيود مجتمعية تحد من عدم التزام الحكومة بخطتها في الإصلاح و ترفع تكلفة حدوث عدم الالتزام إذا حدث.

- وجود قيود خارجية تتمثل في الاتفاقيات الدولية و التكتلات الاقتصادية و القروض الخارجية التي تحتم على الدولة الاستمرار في الإصلاح أو التراجع عنه.

يكون النظام السياسي على استعداد قوي للقيام بالإصلاح عندما يتمكن من الوفاء بالاعتبارات الثلاث (الرغبة و القدرة و المصادقية) في إدراج أي إصلاح أو تغيير في الجهاز الإداري، و بالتالي يمثل الوفاء بهذه الاعتبارات تحدٍ كبير أمام النظام السياسي في إنجاح أي إصلاح، و يكمن نجاح إصلاح الإدارة المحلية بإدراج أي إصلاح ضمن المسار الديمقراطي و الحوكمة المحلية للجهاز الإداري، و يكتمل أوجه هذا الإصلاح في الجزائر و تونس في الأبعاد التالية:

- النظام الانتخابي و إطاره المنظم للشفافية في التنافس السياسي و النزاهة الانتخابية.
- تفعيل الرقابة القضائية لدعم اللامركزية و تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية و الهيئات اللامركزية.

1- النظام الانتخابي:

يمثل الانتخاب عملية قانونية و سياسية معقدة تحيط بها حوافز و تناقضات مختلفة، و بما أنها تمنح الشرعية للمجالس النيابية من حيث الاختيار، إلا أنها في الوقت ذاته مصيرية بالنسبة للفرد و المجتمع، نظرا لطبيعتها المتعلقة بمستوى النضج الفكري و السياسي لدى الساكنة المحلية و بالتحديد حقوقهم و حرياتهم بناء على نتائج الانتخابات.¹

¹ عمر، نهاد عطا حمدي، أثر نتائج الانتخابات على ممارسة السلطة و حقوق الطفل، مصر: مكتبة الوفاء القانونية، 2014، ص15.

يتعلق مفهوم الإصلاح الانتخابي بشكل أساسي بتحسين مستويات استجابة العمليات الانتخابية لتطلعات المواطنين، و لا يمكن اعتبار عمليات التغيير إصلاحًا إلا عندما تهدف بشكل أساسي لتطوير و تحسين الانتخابات من خلال تعزيز المزيد من الحياد، الشمولية، الشفافية، النزاهة و الدقة فيها، و يمكن أن تسهم التغييرات الانتخابية العشوائية و المتكررة في تضليل الناخبين حتى لو كانت تهدف إلى إدراج الإصلاح بمفهومه الواسع بحيث لا يقتصر الإصلاح على تعديل القوانين بل يمتد إلى إصلاح الإدارة الانتخابية و الإصلاح السياسي، كالتالي:¹

أ. الإصلاح القانوني: يتعلق بالدستور أو قانون الانتخابات أو الضوابط و اللوائح التنظيمية التي تتبع بهدف رفع مستويات نزاهة العملية الانتخابية.

ب. الإصلاح السياسي: الذي يعنى بالتغييرات في البيئة السياسية التي تعمل من خلالها الإدارة الانتخابية كمنحها المزيد من الاستقلالية أو توفير إطار كبير من النجاعة و الشفافية في تمويل حملاتها الانتخابية و محاسبتها.

ت. إصلاح الإدارة الانتخابية: من خلال تعديل في تركيبتها و سياساتها و إجراءاتها و وسائلها الفنية.

أولاً: الإصلاح السياسي و التشريعي للانتخابات

يطرح النظام القانوني المنظم للعملية الانتخابية الهندسة المهنية للانتخاب في تجنب العداءات المتجذرة و تدفع الترتيبات الملائمة النظام السياسي إلى الحد من الصراعات و تحفيز إدارة الانتخابات للعمل على قدر أعلى من المسؤولية. و لمعرفة أهم الترتيبات التي تتخذها الجزائر و تونس لابد من التعرف على نوعية النظام الانتخابي المعتمد في الدولة:

بالنسبة للدولة الجزائرية، يتم انتخاب المجالس الشعبية البلدية و الولائية لعهددة مدتها 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة بتصويت تفضيلي دون مزج، و ذلك بعد التخلي عن طريقة الاقتراع النسبي على القائمة المغلقة الذي اعتمده الدولة منذ العمل بالأمر رقم 97-07 المتعلق بنظام الانتخابات، يسمح النظام الانتخابي الحالي طبقاً للقانون رقم 21-01 للناخبين المفاضلة بين المرشحين في القائمة الواحدة باختيار عدد من المرشحين بحسب عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة

¹ آلان وول و آخرون، أشكال الإدارة الانتخابية (دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية و الانتخابات): (ترجمة أيمن أيوب)، السويد: دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية و الانتخابات، 2007، ص ص(367، 368).

انتخابية،¹ و بهذا تزداد فرص كل المرشحين في التمثيل بعيدا عن السلطة التفضيلية للأحزاب في تقييد ترتيب المرشحين في القائمة الحزبية، و به تزداد مشاركة المواطنين في العملية لاقتناع المواطن بأن صوته سيؤثر في نتيجة الانتخاب بعد أن كان يصوت لقائمة محسوم فيها من لهم الحظوظ في التمثيل.

بالإضافة إلى ايجابيات هذا النوع من النظام الانتخابي هناك سلبيات له، و لعل أهمها يتمثل في بروز نوع من التجوال السياسي الذي تخلقه رغبة قيادات الأحزاب في جلب مرشحين أحرار من تشكيلات سياسية أخرى، و ذلك لتمكنهم من توفير مؤيدين من الساكنة المحلية و جلب أكبر عدد من الأصوات، و تكون نتيجة ذلك تراجع الانتماءات السياسية الحقيقية لصالح انتماءات متغيرة.²

➤ توزيع المقاعد بين القوائم المرشحة: يتم توزيع المقاعد بين المقاعد التي حصلت على نسبة 5% على الأقل من الأصوات المعبر عنها، و يكون احتساب عدد المقاعد على أساس المعامل الانتخابي الذي يحتسب بقسمة عدد الأصوات المعبر عنها على عدد المقاعد، و يتم توزيع المقاعد بين القوائم بعد القيام بالخطوات التالية:³

- الخطوة الأولى: يحتسب عدد المقاعد لكل قائمة باحتساب قسمة عدد الأصوات المعبر عنها لكل قائمة على المعامل الانتخابي.
- الخطوة الثانية: باقي المقاعد يتم توزيعه على أساس قاعدة الباقي للأقوى و ذلك بترتيب الأصوات لكل قائمة و يتم توزيع المقاعد المتبقية على أساس بواقي الأصوات من الأعلى إلى الأسفل، و في حال تساوي الأصوات بين قائمتين أو أكثر عند توزيع المقعد الأخير تفوز به القائمة يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر.
- الخطوة الثالثة: يتم توزيع المقاعد التي تحصلت عليها كل قائمة على مرشحها حسب عدد الأصوات التي حصل عليها كل منهم، وفي حالة تساوي الأصوات بين مترشحين لتحديد الفائز بالمقعد الأخير يفوز المترشح الأصغر سنا، و في حالة تساوي الأصوات بين مترشحة و مترشح لتحديد الفائز بالمقعد الأخير تفوز المترشحة بالمقعد.

¹ المادة 170 من الأمر 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، ص 25.

² رضوان، بوهيدل، ((مجلات 27 نوفمبر سنة 2021: ثاني تجربة في تطبيق الاقتراع النسبي على القوائم))، وكالة الأنباء الجزائرية، على الرابط: <https://www.aps.dz/ar/algerie/115555-27>، 2021/11/9.

³ المواد 171 و 174 و 175 من الأمر 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، ص 25 .

بالنسبة للدولة التونسية، ينتخب أعضاء المجالس البلدية و الجهوية لعهدتها مدتها 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المغلقة في دورة واحدة مع الأخذ بقاعدة الباقي للأقوى (أكبر البقايا)، في حين تم تعديل هذه الطريقة في الاقتراع فيما يخص مجلس النواب (الانتخابات التشريعية) في عام 2022 و قد اعتمد نظام الأغلبية بالتصويت على الأفراد بحسب الدوائر الانتخابية. خلال هذا النظام تقسم الدوائر الانتخابية بحسب مقاعد مجلس النواب و يتنافس المرشحون في قائمة واحدة ممثلة عن دائرة انتخابية واحدة، يفوز بالمقعد المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة في الدور الأول، و في حال عدم حصول أي من المرشحين في القائمة على الأغلبية المطلقة ينظم دور ثان بين المرشحين اللذان تحصلا على أكبر عدد من الأصوات في لدور الأول و يفوز بالمقعد المرشح الذي يفوز بالأغلبية.¹

لكن التساؤل الذي يتبادر للأذهان هو ما مصير النظام المعتمد في الانتخابات المحلية؟ هل يترك العمل بنظام التمثيل النسبي بالقائمة المغلقة أو يغير إلى نظام التمثيل الأغلبية بالتصويت على الأفراد؟ بما أن الإصلاحات القانونية للانتخابات و الاستفتاء في تونس جاءت بشكل مترامن مع المواسم الانتخابية، للإجابة عن هذا التساؤل لابد من مناقشة الإصلاحات التي صاحبت تطبيق هذا نظام الأغلبية بالتصويت على الأفراد في مجلس النواب و أثرها على التمثيل بصفة عامة، كالتالي:

- ألغى هذا النظام الدور الرئيسي و الشرعي للأحزاب السياسية و هو السعي للوصول إلى السلطة، فالاحزاب السياسية تؤدي دورًا يستوعب كل الاتجاهات السياسية مما يخلق جوًا من الاستقرار السياسي في كافة مؤسسات الدولة، فهي تسعى إلى شرعية انتخابية يعجز الأفراد إلى تحقيقها،² إضافة إلى أنها تطرح نوع من الانسجام من خلال التكتلات في عمل اللجان و في المناقشة و المصادقة على القوانين أو المداولات، و هذا النوع يطرح صعوبة في إيجاد أغلبية منسجمة و هذا ما يكرس النظام الرئاسوي³

¹ الجمهورية التونسية، المرسوم عدد 55 لسنة 2022 المؤرخ في 15 سبتمبر 2022 يتعلق بتقحيح القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المتعلق بالانتخابات و الاستفتاء و إتمامه، (الرائد الرسمي، عدد 102، المؤرخ في 2022/09/15)، ص 2932.

² عمر، نهاد عطا حمدي، مرجع سابق، ص ص (114، 115).

³ آدم، يوسف، ((تفاصيل القانون الانتخابي الجديد في تونس: برلمان ب 161 مقعد و انتخابات على الأفراد))، العربي الجديد، على الرابط: <https://2u.pw/BuXOuf> ، 2022/09/16.

بخصوص علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية أو قد يعطل إدارة الشأن العمومي الخاص بالمجالس المحلية.

- تطبيق هذا النظام يقتضي معرفة خاصة بين الناخبين و المترشح و ما يفتح المجال بين المال السياسي الذي سيلعب دورا كبيرا في اختيار الكثير من الممثلين خصوصا في غياب التمويل العمومي مقابل تمويل حر و خاص للحملات الانتخابية.¹

- تجعل طريقة "سحب الوكالة" الممثل خاضعا لناخبيه بدلا من كونه ممثلا عن الشعب و له مهمة وطنية فيما يخص مجلس النواب، إلا أن هذه الطريقة يمكن تأييدها و بشدة في المجالس المحلية و بأثر أخف من ذلك تكون بسحب ثقة بدلا من سحب الوكالة عن رئيس البلدية أو رئيس الجهة و نوابهم من طرف الناخبين و بهذا تتحدد مسؤوليتهما أكثر في إدارة الشأن العمومي المحلي.

من خلال ما سبق، نجد أن النظام التوفيق بين نظام الأغلبية بالتصويت على الأفراد و نظام التمثيل النسبي بالقائمة المغلقة هو نظام المعتمد في الجزائر بموجب الأمر 01-21 من خلاله يتم التوفيق بين الانتخاب الأفراد في القوائم الحزبية و بين اختيار الأفراد في القوائم المستقلة، و بذلك لا يمكن إقصاء الأحزاب من المشهد السياسي في الانتخابات المحلية.

من أهم النقاط التي تشكل فارقاً في جانب الإصلاح التشريعي لانتخاب أعضاء المجالس المحلية بين الجزائر و تونس نذكر ما يلي:

• **أسلوب العتبة:** و تسمى أيضا بنسبة الحسم، و هي نسبة تحدد القوائم التي تحصل على مقاعد في المجالس المحلية بحيث القوائم التي لم تتمكن من الحصول على هذه النسبة أو ما فوقها من مجموع الأصوات الصحيحة المشاركة في الانتخابات يسقط حقها في التمثيل و تقصى قبل عملية توزيع المقاعد، و هي محددة في القانون الجزائري بنسبة 5% و في القانون التونسي بنسبة 3%.

ما يعاب على أسلوب العتبة أنه ينقص من التمثيل الديمقراطي الذي يعبر عنه نظام التمثيل النسبي و يتسبب في هدر الكثير من الأصوات الصحيحة و تقصي العديد من الأحزاب الصغيرة و تحول مقاعدها إلى أحزاب و قوائم مستقلة أخرى، إلا أن هناك من يرى بأن العتبة أسلوب تقوي لعمل المجالس المحلية فتشتت المقاعد التي تفرز عن نظام التمثيل النسبي يساهم في عدم استقرار المجالس البلدية، فهناك من يرى بأن سبب انحلال حوالي 32 مجلسا محليا في تونس منذ انتخابات

¹ نفس المرجع.

المجالس البلدية و الجهوية في 2018 يرجع إلى الخصومات السياسية التي تحركها الأحزاب السياسية التي لا تتردد في اللجوء إلى العنف، و يدعو إلى رفع نسبة العتبة في نظام الانتخابات المحلية للحد من الصراعات بين الأعضاء داخل المجالس المحلية المنتخبة¹.

• **التصريح بالامتلاك و كشف الحسابات المالية للمترشح:** يساهم هذا التصريح في محاربة المال الفاسد و في نزاهة العملية الانتخابية، و تسهيل مراقبة الحساب المالي الخاص بتمويل الحملة الانتخابية لمعرفة المقدور المالي للمترشحين في إطار التمويل الذاتي، خاصة بعد إلغاء التمويل العمومي في تونس تقاديا للمال الفاسد و المشبوه أو أي تمويل أجنبي المحظورين² و حظر التمويل الأجنبي في قانون الانتخابات الجزائري لسنة 2021³.

أشار المشرع الجزائري في قانون العضوي للانتخابات رقم 01-21 و كذلك القانون العضوي رقم 10-16 المنظم للانتخابات سابقا إلى المساهمة الشخصية للمترشح في الحملات الانتخابية و قد أشار أيضا في المرسوم التنفيذي رقم 17-118 الذي يحدد كيفية تمويل الحملات الانتخابية إلى أن المساهمة الشخصية للمترشح تتأتى من مداخله التي تشمل أمواله النقدية و الأموال المتأتية من أملاكه العقارية و المنقولة⁴، و مع ذلك لم يرد التصريح بالامتلاك و كشف الحسابات المالية للمترشح كبند في شروط الترشح، حتى المشرع التونسي أغفل ذلك البند مع أنه مهم في تغطية نفقات الحملة الانتخابية بعد إلغاء التمويل العمومي و محاربهه للتمويل الأجنبي.

• **مشاركة الأسلاك الأمنية و العسكرية في الانتخابات:** لم يفصل المشرع التونسي في حياد السياسي للمنتمين للأسلاك الأمنية و العسكرية من خلال المشاركة في الانتخابات المحلية حسب تعديل 2022 بعد استبعادهما من حق المشاركة في الانتخابات التشريعية و الرئاسية حسب ما جاء به قانون المنظم للانتخابات في 2014 و الإبقاء على مشاركتهما في الانتخابات المحلية و ذلك حسب الفصل 6 مكرر⁵ الذي جاء به تعديل قانون الانتخابات في 2017، أما في الانتخابات قانون الانتخابات الجزائري لم يمنع المشرع مشاركة الأفراد المنتمين للأسلاك الأمنية و العسكرية المشاركة في

¹ ناجي، البكوش، اللامركزية من أجل الديمقراطية. تونس: مجمع الأطرش، 2022، ص 169.

² الفصل 163 من المرسوم عدد 55 لسنة 2022، مرجع سابق، ص 2933.

³ المادة 88 من الأمر 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات مرجع سابق، ص 16.

⁴ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 17-118 المؤرخ في 22 مارس 2017 يحدد كيفية تمويل الحملات الانتخابية، (الجريدة الرسمية، عدد 19، 26/03/2017)، ص 3.

⁵ القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017، مرجع سابق، ص 572.

الانتخابات، فهو يعتبره حق مشروع لكل مواطن و مواطنة يحمل الجنسية الجزائرية و يتوفر فيه شرط السن (18 سنة) و شرط التمتع بالحقوق المدنية و السياسية و شرط عدم فقدان الأهلية¹.

تطرح مسألة إشراك الأمنيين و العسكريين في الانتخابات مسألة ضمان النزاهة في التنافس السياسي الحر الذي توطره العملية الانتخابية، بحيث تسمح مشاركة هذه الفئة من أعوان الدولة في التصويت قد يقلب موازين القوى لصالح القائمة التي تؤيدها السلطة الحاكمة عند تدخلها، و هناك الكثير من يشكك حول منعها من المشاركة في الانتخابات التشريعية و الرئاسية و السماح لها في المشاركة في الانتخابات المحلية في تونس و كأن الجماعات المحلية ليست أجهزة سياسية²، كما أن طبيعة الوظائف المحالة لهذه الفئة التي تتطلب التنقل الدائم طبقا لما يفرضه الوضع الأمني للبلاد لا تسمح لهذه الفئة أن تكون على دراية كاملة بالأفراد المترشحة و أن تختار بينهم الأنسب لتمثلها في إدارة شأنها المحلي إذا كان مكان إقامة معظم الأمنيين و العسكريين في الأصل غير مستقر.

ثانيا: إصلاح الإدارة الانتخابية

يكمن جوهر إصلاح الإدارة الانتخابية في تحديد مصير الديمقراطية التمثيلية و نظام التداول السلمي على السلطة، و ما تفرزه الانتخابات من تمثيل حقيقي يعبر عن إرادة الشعب، و في النهاية تحدد آلية الانتخاب مسؤولية المنتخب (الممثل) في الإدارة و مسؤولية الناخب في الاختيار و بذلك تحدد مسؤولية كليهما في التنمية انطلاقا من آلية الانتخاب. حتى نتمكن من تحديد تلك المسؤوليات لا بد من توفر ضمانات واضحة لاستقلالية الإدارة الانتخابية في ثلاث جوانب: الاستقلالية في العضوية و في تنظيم الهياكل و في أداء المهام.

➤ استقلالية الإدارة الانتخابية في عضويتها:

بالنسبة للدولة الجزائرية، اعتمدت منذ الاستقلال على الإدارة الانتخابية الحكومية حيث كانت السلطة التنفيذية هي التي تشرف على العملية الانتخابية من بدايتها إلى نهايتها، و عملت بذلك إلى غاية التعديل الدستوري لعام 2016 الذي أحدث على مستوى هياكل الدولة هيئة تتولى مراقبة الانتخابات و منح لها الاستقلالية في أداء مهامها الرقابية، و في ظل الظروف الذي مرت به الجزائر بعد أحداث فيفري 2019 التي خلفت جو من التشنج السياسي و المجتمعي، قدمت الحكومة مشروع قانون يتعلق

¹ المادتان 50، 54 من الأمر 21-01 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، ص13.

² ناجي، البكوش، مرجع سابق، ص166.

باستحداث السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات الذي صادق عليه البرلمان في 14 سبتمبر 2019، ليم دسترتها كمؤسسة مستقلة تختص بتنظيم الانتخابات و الرقابة عليها في دستور 2020 تتولى مهمة إدارة الانتخابات منذ تاريخ استدعاء الهيئة الانتخابية إلى غاية إعلان النتائج المؤقتة للانتخابات.

ينص دستور 2020 في الفقرة الثالثة من المادة 201 على أن: "يحدد القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات قواعد تنظيم السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات و سيرها و صلاحياتها"¹، انطلاقا من هذه المادة ألغي العمل بالقانون العضوي رقم 07-19 الذي يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات و ذلك بعد صدور الأمر رقم 01-21 الذي يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، لكن لا بد من الإشارة لهذا القانون العضوي رقم 07-19 لأنه أتى في إطار مرحلة انتقالية للدولة تحضيرا للانتخابات الرئاسية بعد ما أثبت المجلس الدستوري الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية في 03 أفريل 2019 و في ظل ضغط شعبي يطالب بتغيير النظام السياسي.

ما ورد في القانونين أن السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات تتشكل من مجلس و رئيس، لكنهما يختلفان في إقرار العضوية في التشكيلتين، فقد أتى القانون العضوي 07-19 مفصلا للتشكيلتين بحيث يتشكل المجلس من 50 عضوا يتم اختيارهم عن طريق نظرائهم حسب توزيع وظائفهم في المجتمع كالتالي:²

- 20 عضوا من كفاءات المجتمع المدني.
- 10 أعضاء من الكفاءات الجامعية.
- 4 قضاة من المحكمة العليا و مجلس الدولة.
- محاميان.
- موثقان.
- محضران قضائيان.
- 5 كفاءات مهنية.
- 3 شخصيات وطنية.

¹ الدستور الجزائري 2020، مرجع سابق، ص 42.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 07-19 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، (الجريدة الرسمية، عدد 55، المؤرخة في 15/09/2019)، ص 9.

- ممثلان عن الجالية الوطنية بالخارج.

و ما ورد في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات 2021 هو تقليصه لعدد أعضاء المجلس إلى 20 عضوا من الشخصيات المستقلة بينهم عضو واحد من الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج و أن رئيس الجمهورية هو من يتولى تعيين أعضاء المجلس،¹ و لم يوضح المشرع الجزائري الوظائف المنسوبة لهذه الشخصيات التي على أساسها يتم اختيار الشخصيات، حتى أن عبارة "شخصيات مستقلة" غير واضحة و هل المقصود منها شروط العضوية في السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات؟، و عليه فإن المشرع يرجع تحديد مواطن استقلالية الشخصيات إلى تقدير من رئيس الجمهورية لكن يلزمه في اختياره لتلك الشخصيات بالشروط المحددة بخصوص العضوية في السلطة.

أما رئيس المجلس حسب القانون العضوي 19-07 يتم انتخابه من طرف أعضاء مجلس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بأغلبية الأصوات و في حالة تساوي الأصوات يفوز المرشح الأصغر سنا،² و حسب القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات 2021 فيتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية،³ و بالتالي تكون السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات حسب القانون العضوي 19-07 مفرزة عن الشعب و لا يتعلق تشكيلها بأي سلطة رسمية في النظام السياسي و حسب القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات 2021 فهي معيّنة من قبل رئيس الجمهورية.

توضح تلك المقارنة بين القانونين مدى تدخل السلطة التنفيذية و على رأسها رئيس الجمهورية في تشكيل أعضاء السلطة المسؤولة عن إدارة الانتخابات، فمشهد الإدارة الحكومية للانتخابات مازال متواصل في الجزائر من خلال آلية تعين أعضاء السلطة الذي ينعكس سلبا على استقلاليتها الوظيفية.

بالنسبة للدولة التونسية، اعتمدت كذلك على الإدارة الانتخابية الحكومية منذ الاستقلال إلى غاية عام 2011 فقد تم إحداث هيئة عمومية مستقلة باقتراح من الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة تتولى إدارة انتخابات المجلس الوطني التأسيسي و تنتهي مهامها مع إعلان النتائج النهائية للانتخابات المجلس. تولى المجلس الوطني التأسيسي بعد تشكيله صياغة قانون يضبط تركيبة و تنظيم الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بموجب الفصل 25 من القانون الأساسي للتنظيم المؤقت للسلط العمومية المؤرخ

¹ الأمر رقم 21-01 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، ص 10.

² المادة 32 من القانون العضوي رقم 19-07، مرجع سابق، ص 9.

³ المادة 27 من الأمر رقم 21-01 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، ص 11.

في ديسمبر 2011،¹ و بالفعل تم إصدار القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 سبتمبر 2012 يتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات و آخر تعديل له نُبع بالمرسوم عدد 22 لسنة 2022 المؤرخ في 21 أبريل 2022.

ما أتى به التعديل الأخير للقانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 لا يختلف كثيرا عن ما طرحه الأمر 01-21 في الجزائر بخصوص تشكيلة مجلس إدارة الانتخابات و رئيسها، فقد كانت تشكيلة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات حسب القانون الأساسي تنتخب من طرف المجلس التشريعي الذي يتولى آلية انتخاب أعضائها من خلال لجنة تتكون من أعضاء من المجلس التشريعي تشرف على إعداد القائمة النهائية للمرشحين ليم التصويت عليها بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي حسب كل صنف من الأصناف التالية:²

- قاضي عدلي.
 - قاضي إداري.
 - محامي.
 - عدل إسهاد أو عدل تنفيذ.
 - أستاذ جامعي.
 - مهندس مختص في مجال المنظومات و السلامة المعلوماتية.
 - مختص في الاتصال.
 - مختص في المالية العمومية.
 - عضو يمثل الجالية التونسية في الخارج.
- و يتم انتخاب رئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في الجلسة العامة للمجلس التشريعي من بين أعضاء مجلس الهيئة المنتخبين.

¹ موسوعة الجزيرة، ((تركيبتها و قوانينها و صلاحياتها...تعرف على الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في تونس))، الجزيرة نت، على الرابط: <https://2u.pw/o0fgsq> .

² الجمهورية التونسية، القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012 يتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات، (الرائد الرسمي، المؤرخ في 20/12/2012)، ص 3601.

حسب المرسوم عدد 22 لسنة 2022، يتولى رئيس الجمهورية تعيين أعضاء الهيئة من خلال اختياره لسبعة مرشحين من قائمة الترشيحات التي تضبط على مستوى هياكل التابعة له على النحو التالي:¹

- ثلاثة أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية من بين أعضاء الهيئة العليا المستقلة للانتخابات السابقة.
 - قاضي عدلي له أقدمية عمل فعلي بعشر سنوات على أقل من بين ثلاثة قضاة يتم اقتراحهم من قبل مجلس القضاء العدلي.
 - قاضي إداري له أقدمية عمل فعلي بعشر سنوات على أقل من بين ثلاثة قضاة يتم اقتراحهم من قبل مجلس القضاء الإداري.
 - قاضي مالي له أقدمية عمل فعلي بعشر سنوات على أقل من بين ثلاثة قضاة يتم اقتراحهم من قبل مجلس القضاء المالي.
 - مهندس مختص في مجال المنظومات و السلامة المعلوماتية له أقدمية فعلية بعشر سنوات على الأقل من بين ثلاث مهندسين مختصين يتم اقتراحهم من قبل المركز الوطني للإعلامية.
- كما يعين رئيس الجمهورية رئيس الهيئة من بين الأعضاء الثلاث للهيئة العليا المستقلة للانتخابات السابقة،² و بالتالي يضع الإصلاح الجديد المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات عضويتها تحت سلطة التقديرية للرئيس الجمهورية بعد أن كانت تنتخب من قبل المجلس التشريعي، و يضيف آلية التعيين تلك طابع الإدارة الانتخابية الحكومية على الهيئة العليا المستقلة للانتخابات و هذا مآل إليه الإصلاح الأخير للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في الجزائر.
- إجمالاً يمكن تقييم أحسن إصلاح أدرج في الدولتين بخصوص الاستقلالية العضوية لإدارة الانتخابات هو الإصلاح الذي أتى به القانون العضوي 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات الذي يضع عضويتها تحت سلطة اختيار صفة متخصصة من الشعب بعيداً عن المفاضلة الحزبية و تدخل السلطتين التشريعية و التنفيذية.

¹ الجمهورية التونسية، المرسوم عدد 22 لسنة 2022 المؤرخ في 21 أفريل 2022 يتعلق بتفويض بعض أحكام القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 سبتمبر 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات، (الرائد الرسمي، المؤرخ في 2022/04/22)، ص1183.

² الفصل 6 من مرسوم عدد 22 لسنة 2022، نفس المرجع، ص1183.

➤ استقلالية الإدارة الانتخابية في وظيفتها:

يقصد باستقلالية الإدارة الانتخابية الوظيفية عدم خضوعها في قراراتها المتعلقة بتنظيم و سير العملية الانتخابية لأي تدخلات من شأنها المساس بمصداقية الانتخابات و نزاهتها، و أهم مظاهر تلك الاستقلالية التي مُنحت لإدارة الانتخابات في البلدين طبقاً للأحكام المنظمة لها في القوانين الانتخابية هي تمتعها بالشخصية المعنوية و الاستقلالية الإدارية و المالية، و هذا ما نصت المادة 2 من الأمر رقم 01-21 في التنظيم الجزائري و ما نص عليه الفصل 1 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 في التنظيم التونسي، و من خلال الشخصية المعنوية تصبح الإدارة الانتخابية من المؤسسات التي منحها المشرع الحق في ممارسة كافة أنواع التصرفات القانونية في التعامل و في اكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات، كما أن هذه الصفة تخول لها بأن تكون طرفاً منازعاً أمام القضاء خاصة في مجال الإخلال بنزاهة الانتخابات¹.

و من خلال الاستقلالية الإدارية و المالية تصبح إدارة الانتخابات حرة في تسييرها الإداري و المالي و تنظيمها الداخلي، و لها سلطة القرارات من خلال جهازها التداولي. تتمثل مظاهر هذه الاستقلالية حسب أحكام إصدار التشريع الانتخابي في الآتي:

• السلطة التنظيمية: و تعني استقلالية الإدارة الانتخابية في تنظيم هيكلها وفق ما تتطلبه السير الحسن للعملية الانتخابية و ضمان مصداقيتها و نزاهتها.
بالنسبة للدولة الجزائرية، الضمانات الممنوحة لاستقلالية السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في ممارسة السلطة التنظيمية، تتمثل في الأحكام التالية:²

- يحدد رئيس السلطة المستقلة تشكيلة المندوبيات لدى الممثلات الدبلوماسية و القنصلية في الخارج و تنظيمها و سيرها بالتنسيق مع السلطات الخاصة.
- يعد مجلس السلطة المستقلة عند تنصيبه نظامه الداخلي الذي ينشره في النشرة الرسمية للسلطة المستقلة.
- يعد ميثاق أخلاقيات الممارسات الانتخابية و العمل على ترقيتها.

¹ عمار، فلاح؛ عبد الحليم، مرزوقي، ((مظاهر استقلالية السلطة الوطنية للانتخابات بعد التعديل الدستوري الجزائري (2020))، مجلة المفكر، المجلد 16، العدد 2، 2021، ص 249.

² المواد 22، 30، 32، 38، 39 من الأمر 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، ص ص (11، 12).

- يمارس رئيس لهيئة السلطة الرئاسية على مجموع المستخدمين الإداريين و يتخذ كل التدابير من أجل ضمان السير العادي للانتخابات.
- توضع تحت سلطتها التنظيمية امتدادات من المندوبيات الولائية و المندوبيات البلدية، كما توضع البلديات و الولايات تحت تصرفها الموظفين الضروريين لتحضير و إجراء العمليات الانتخابية.
- بالنسبة للدولة التونسية، الضمانات الممنوحة لاستقلالية السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في ممارسة السلطة التنظيمية، تتمثل في الأحكام التالية:¹
- تحدث إدارات فرعية تابعة للجهاز التنفيذي للهيئة العليا المستقلة تتولى تنفيذ المهام الموكولة للهيئة في النطاق الترابي المحدد لها طبقا لقرارات مجلس الهيئة.
- إعداد النظام الداخلي للهيئة و نشره بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية.
- توضع كل الإدارات العمومية على ذمة الهيئة العليا المستقلة جميع الوسائل المادية و البشرية و جميع القواعد البيانية و المعلوماتية.
- يضبط الجهاز التنفيذي للهيئة النظام الأساسي الخاص بالأعوان الهيئة العليا المستقلة باقتراح من مجلسها.
- وضع آليات التنظيم و الإدارة و الرقابة الضامنة لنزاهة الانتخابات.
- وضع مدونات حسن السلوك الانتخابي.
- السلطة الإدارية للعملية الانتخابية:
- بالنسبة للدولة الجزائرية، الضمانات الممنوحة لاستقلالية السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في ممارسة سلطة إدارة العملية الانتخابية، تتمثل في الأحكام التالية:²
- إعداد القوائم الانتخابية و بطاقات الوطنية للهيئة الناخبة و اعتماد ممثلي المترشحين لمراقبة التصويت داخل مراكز و مكاتب التصويت.
- استقبال ملفات الترشح للانتخابات رئيس الجمهورية.

¹ الفصول 3، 22، 24، 27، 31، من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات، مرجع سابق، ص ص (3600-3604).

² المواد 10، 26، 115 من الأمر 01-21-01 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، ص ص (10، 18).

- تعد السلطة بصفة عادلة برنامج و كفيات استعمال وسائل الإعلام و القاعات الوطنية السمعية و البصرية أثناء الحملات الانتخابية و توزيع قاعات الاجتماعات و استعمال المساحات المخصصة للإشهار.
- استقبال الطعون و الاحتجاجات المتعلقة بالعملية الانتخابية.
- مراقبة تمويل الحملات الانتخابية.
- بالنسبة للدولة التونسية، الضمانات الممنوحة لاستقلالية السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في ممارسة سلطة إدارة العملية الانتخابية، تتمثل في الأحكام التالية:¹
- مسك سجلات الناخبين و تحيينها بصفة مستمرة و ضبط قوائم الناخبين.
- وضع رزنامة الانتخابات و إشهارها و تنفيذها.
- قبول ملفات الترشح للانتخابات و البت فيها.
- مراقبة الالتزام بقواعد الحملات الانتخابية و وسائلها المضبوطة بالتشريع الانتخابي.
- مراقبة تمويل الحملات الانتخابية.
- فرز الأصوات و الإعلان عن النتائج الأولية و النهائية للانتخابات.
- السلطة المالية: يقصد بالسلطة المالية حرية التصرف المالي للسلطة المستقلة و الهيئة العليا فالشخصية المعنوية و الاستقلالية الإدارية و المالية تخول لها حرية التصرف لتعبئة نفقاتها المالية، لكن الإطار المسموح به في الجزائر و تونس للإدارة الانتخابية هو حرية التصرف في ميزانيتها التي وافقت عليها الحكومة و صادق عليها البرلمان.
- ففي الدولة الجزائرية**، يتم اعتماد ميزانية التسيير و ميزانية الانتخابات بشكل منفصل من الإعتمادات المالية للميزانية الدولة، و تخضع لمدونة خاصة بنفقات التسيير و تخضع لنظام المحاسبة العمومية و للرقابة البعدية لمجلس المحاسبة.²

¹ الفصل 3 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات، مرجع سابق، ص3600.

² المادتان 17 و 18 من الأمر 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، ص10.

أما في **الدولة التونسية**، تزود الهيئة العليا المستقلة بميزانية التسيير و ميزانية التجهيز و ميزانية الانتخابات و الاستفتاء من الإعتمادات السنوية للدولة، تخضع هذه الميزانيات إلى نظام المحاسبة العمومية و تخضع للرقابة البعدية لدائرة المحاسبات.¹

قيّد المشرع في الجزائر و تونس استقلالية المالية للإدارة الانتخابية في حدود الرقابة و ترشيد نفقات التسيير كأى إدارة عمومية و ذلك لكي تركز أكثر على السير الحسن للعمليات الانتخابية و ضمان مصداقيتها و شفافيّتها و نزاهتها.

- سلطة إصدار القرارات: تتولى الإدارة الانتخابية في الجزائر و تونس سلطة التقرير من خلال الجهاز التداولي لتنظيم و إدارة العملية الانتخابية، و حسب ما ورد في الأمر 01-21 فإن السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات تستمد سيادتها التقريرية من مبدأ سيادة الشعب في انتخاب ممثلين من خلال انتخابات حرة و شرعية و دورية و شفافة و نزيهة،² تتخذ قرارات مجلس إدارة الانتخابات بأغلبية الأعضاء و يكون صوت الرئيس مرجحا في حالة تساوي عدد الأصوات، و يتولى رئيس الإدارة توقيعا و تنشر حسب الإجراء المعمول به في كل دولة كما يلي:³

- في التنظيم الجزائري، يتولى رئيس السلطة المستقلة نشر قراراتها في النشرة الرسمية الخاصة بالسلطة المستقلة، و ينشر القرار الذي يتضمن كفاءات إعداد بطاقة الناخب و تسليمها و استبدالها و سحبها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

- في التنظيم التونسي، تنشر قرارات الهيئة العليا المستقلة في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية. يصل صدق السلطة التقريرية في التنظيم الجزائرية إلى فرض عقوبة جزائية على كل من يعترض أو يعرقل أو يمتنع عن تنفيذ قرارات السلطة، و ذلك بالحبس من 6 أشهر إلى 3 أشهر بغرامة من

¹ الفصلين 20 و 30 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات، مرجع سابق، ص3603، ص3604.

² المادة 3 من الأمر 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، ص9.

³ - المادتان 25، 72 من الأمر 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات، نفس المرجع، ص (11، 15).
- الفصل 1 من المرسوم عدد 22 لسنة 2022 المتعلق بتتقيح بعض أحكام القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012، مرجع سابق، ص1184.

30.000 دج إلى 50.000 دج،¹ بينما التنظيم التونسي يجعل الترتيب الصادرة عن الهيئة العليا المستقلة قابلة للطعن أمام المحاكم المختصة بحسب شروط وإجراءات يضبطها القانون.²

من وجهة نظرنا لا يؤثر الإجراء التنظيمي المعمول في الدولة التونسية بخصوص إمكانية الطعن في ترتيب الهيئة العليا على استقلاليتها و إنما هو من مقتضيات المشاركة و الشفافية و يضيف الطابع الشرعي على العملية الانتخابية و يكرس مبدأ سيادة الشعب حسب ما طرحه المشرع الجزائري في الأمر 01-21، بغض النظر عن العقوبات المسلطة على كل من يخالف ترتيبات الإدارة الانتخابية لأن المشرع التونسي هو يمنح لإدارة الانتخابية أيضاً سلطة اتخاذ التدابير اللازمة لفرض التشريع الانتخابي و تنفيذ المهام الموكولة إليها.

عموماً، فإن استقلالية الإدارة الانتخابية لا يكتمل بوجه التعيين لأعضائها لأن ذلك يمس بشكل مباشر باستقلاليتها الوظيفية حتى و لو هناك اطار قانوني يكفل استقلاليتها المالية و الإدارية، و ذلك يؤثر على المسار الديمقراطي للانتخابات و قد يفتح مجالاً للتشكيك في نزاهة النتائج الانتخابية لصالح السلطة الحاكمة، و عليه لا بد من اصلاح الإدارة الانتخابية بإدراج أسلوب الانتخاب لأعضائها باعتباره الوسيلة الأنسب لاستقلالية الادارة الانتخابية و تحررها من القيد الذي يطرحه أسلوب التعيين.

2- الرقابة القضائية لدعم اللامركزية:

ما جاءت به الإصلاحات الإدارية في تونس من خلال مجلة الجماعات المحلية لسنة 2018 يكرس مقومات نظام الإدارة المحلية المتعارف عليها في القانون العام و يثمن المسار الديمقراطي للدولة من خلال احترام الحقوق و الحريات العامة و التنمية العادلة بعد فشل الإدارة المركزية في تحقيق تنمية حقيقية، و قد باتت اللامركزية حلاً جوهرياً للنهوض بالديمقراطية و القضاء على عهد الدولة التسلطية القائمة على الزبونية و انتهاك الحريات، و لا يتأتى المطلوب من اللامركزية إلا من خلال تفعيل نظام الوصاية بشكل الذي يصون لنظام اللامركزية مقوماتها و يحدد مسؤولية قادتها.

في المقابل ما هو معمول به في الجزائر يعد انتهاكاً لأحد أركان اللامركزية من خلال هيئة الوالي الذي يضرب استقلاليتها، فهو الحاكم و الوصي الاول في إقليم الولاية، فمن جهة يمثل هيئة

¹ المادة 276 من الأمر 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، ص 40.

² الفصل 19 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات، مرجع سابق، ص 3603.

من اللامركزية، و من جهة أخرى يمثل هيئة من عدم التركيز و صلاحياته تعطي له سلطة التقرير على مستوى الهيئات اللامركزية و هيئات عدم التركيز، بالتالي الإصلاحات الإدارية التي جاء بها قانون البلدية في 2011 و قانون الولاية 2012 لم تكن نابعة من إرادة سياسية قوية نحو التخلي عن جزء من سلطاتها للمجتمع المحلي فهناك تخوف و تشكيك كبيرين للسلطة المركزية في قدرات الساكنة المحلية في إدارة شأنها العمومي و هناك رغبة كبيرة منها في التحكم بمقاليد الحكم على مستوى أقاليمها، و هذا ما يعيق تحقيق الديمقراطية التمثيلية و الديمقراطية التشاركية.

ما يمكن تحقيقه من اللامركزية لا يتأتى بالبحث عن الاستقلالية التامة لهيئاتها، لأن خضوعها لنظام الوصاية يعد ركناً أساسياً من أركان نظام الإدارة المحلية لكن تحديد الأثر الرقابي لوصاية الإدارة المركزية على الهيئات اللامركزية من قبل هيئات عدم التركيز قد يهدد ركن استقلاليتها، و عليه لا بد من اللجوء إلى القضاء كسلطة توافقية للحفاظ على مقومات اللامركزية و بعدها الديمقراطي.

تعتمد الدولة التونسية على القضاء كأداة تقويمية لأعمال الإدارة المحلية من خلال النظر في الدعاوي المرفوعة إليها، و تعتمد عليه في دعم الجماعات المحلية من خلال تقديم الاستشارات القانونية حتى تتمكن من تحديد مسؤولية المنتخبين في أدائهم لمهامهم، و الوقوف عند تجاوزات استعمال السلطة لأغراض شخصية و مختلف التصرفات التي تلحق الضرر بالمصلحة العامة، و ذلك بالاستعانة بالقضاء الإداري و المالي كالتالي:¹

- القضاء الإداري: يتمثل في المحكمة الإدارية و يختص بالنظر في تجاوز الإدارة سلطاتها و في النزاعات الإدارية و يمارس وظيفة استشارية.
 - القضاء المالي: و يتمثل في محكمة المحاسبات و يختص بمراقبة حسن التصرف في المال العام وفقاً لمبادئ الشرعية و النجاعة و الشفافية.
- و قد رافق المشرع التونسي الجهة القضائية في كل المسائل المتعلقة بتنظيم الجماعات المحلية و خصوصاً المتعلقة بالنقاط التالية:

¹ وزارة العدل، التنظيم القضائي، الموقع الرسمي للوزارة، على الرابط:

<https://www.justice.gov.tn/index.php?id=184>، 2022/12/10.

- أخذ برأي المحكمة العليا في كل المسائل التي تخص التشريع التنظيمي للجماعات المحلية و في النزاعات الاختصاص بين الجماعات المحلية فيما بينها و النزاعات بينها وبين الوزير المكلف بالجماعات المحلية.
- يعتمد على المحاكم الإدارية في تقديم استشارة قانونية للجماعات المحلية فيما يخص الأحكام الترتيبية المحلية، و في المقابل النظر في دعاوي الاعتراض على قراراتها المرفوعة من قبل الوالي، كما تنتظر في طعون الأعضاء حول قرارات التتحية و التوقيف.
- يعتمد على محكمة المحاسبات في مراقبة التصرف المالي عند اللجوء إليها و ذلك بإعداد التقارير حول انجاز برنامج دعم اللامركزية بعد طلب مجلس النواب أو النظر في الدعاوي المرفوعة من طرف الوالي أو الأمين الجهوي بتوقيف القرار المالي للجماعة المحلية.
- و عليه، لا يسمح المشرع التونسي للإدارة المركزية و هيئات عدم التركيز التابعة لها بالتدخل في صلاحيات الجماعات المحلية و لا بالقيام بأي إجراء ينجر عنه إلغاء مداوات الجماعات المحلية، أو الحلول، أو حل المجلس المنتخب إلا بعد صدور قرار نهائي من طرف المحكمة المختصة إدارياً أو مالياً، بالتالي يحيل المشرع سلطة التقرير النهائية للقضاء في تنظيم العلاقة بين الهيئات اللامركزية و الإدارة المركزية.

يمثل إعادة الاعتبار للامركزية أكبر تحدٍ أمام النظام السياسي في الجزائر، لان قضية تجاوز السلطات و تحجيم قرارات المجالس المحلية المنتخبة يعيق مسار التنمية المحلية بشكل من الأشكال، و يعد تحديد مسؤولية المنتخبين أمام القضاء أحسن ضمان لتنازل السلطة المركزية عن سلطاتها للجماعات المحلية، و بالرجوع إلى التجربة التونسية، لقي النظام السياسي صعوبة كبيرة في تطبيق مبدأ التفريغ و إسناد الصلاحيات للجماعات المحلية في ظل الموقف السياسي في فترة الانتقال الديمقراطي المنصّب حول ضرورة الالتزام بتعهد النظام السياسي للجماعات المحلية بتدبير شأنها المحلي حسب ما جاء به دستور 2014.¹

خصص المشرع التونسي في مجلة الجماعات المحلية البلديات عن غيرها من الجماعات المحلية بالاختصاص المبدئي المتبوع بالإسناد لتحديد مسؤولية الإخفاقات التنموية، و الاختصاص المبدئي يسمح لها بممارسة صلاحياتها بنفسها أو بالتعاون مع السلطة المركزية أو بالتعاون مع

¹ ناجي، البكوش، مرجع سابق، ص ص (127، 128).

الجماعات المحلية،¹ و هذا راجع للمشاكل التي تعاني منها البلديات من نقص في الموارد المالية و الموارد البشرية القادرة على إدارة التنمية و الواقع يعكس عددا مهما من الصلاحيات الذاتية تنتظر التعهد بها من قبل أكثر من نصف البلديات في تونس.²

إن دعم اللامركزية يكون في مقابل تحديد المسؤوليات و تشديد نظام المساءلة القضائية فلا يعذر بجهل التصرف في الاختصاص، و بذلك تحدد المسؤولية الشخصية للمنتخب في تكوين نفسه قانونياً و مالياً و فنياً و الاستعانة بالخبرة في ميدان اختصاصه، بالإضافة إلى دعم اللامركزية بعدم التركيز أو اللامحورية في إطار التعاون الذي يفرض على الدولتين إعادة النظر في الإصلاح الإداري لكليهما لأن تداخل الصلاحيات يحد من تحديد المسؤوليات.

المطلب الثاني: التحديات الاقتصادية

يمثل المورد المالي أكبر هاجس يواجه الإدارة المحلية في تحقيق فاعلية أدائها حيث نجد الكثير من الجماعات المحلية و خاصة البلديات التي تعاني عجزاً مالياً في ميزانياتها لعدة أسباب يتعلق بعضها بقلّة إمكانياتها المادية و المالية و كذا غياب تصور استراتيجي واضح من قبل الدولة في دعم اللامركزية الإدارية، و في ظل عدم تواجد ميكانيزمات واضحة تؤمن للجماعات المحلية المورد الذاتي و المشاريع التنموية لا يمكننا الحديث عن نجاعة اللامركزية.

قبل التطرق إلى تحليل دواعي إصلاح الإدارة المحلية لتحقيق لامركزية إدارية في الجزائر و تونس، لا بد من الإشارة إلى المبادئ تمثل أساس الأخذ بإستراتيجية فعالة للامركزية المالية في أي دولة، تتمثل هذه المبادئ في:³

- اللامركزية على المستوى المالي كمنهج متكامل: يركز هذا المبدأ على استقلالية المجالس المحلية لتدعيم نظام المساءلة و وجود استقلالية في إعداد الميزانية بالإضافة إلى وجود نظام يضمن الشفافية و المساءلة للقيادات المحلية.

¹ الفصل 18 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1711.

² ناجي، البكوش، مرجع سابق، ص 128.

³ عبد الحميد، عالية عارف، مرجع سابق، ص ص (102، 105).

- **تحديد المهام مسبقاً لتحديد التمويل:** يقوم هذا المبدأ على توفير المعلومات للجماعات المحلية حول أولويات الإنفاق أولاً ثم القيام بتحديد الحصيلة الضريبية اللازمة لتمويل الأولويات، و خاصة المشاريع التنموية.

- **قدرة الإدارة المركزية على متابعة و تقييم أداء الجماعات المحلية:** وفقاً لهذا المبدأ لا بد من أن تقوم الإدارة المركزية بإصدار نظام موحد للمحاسبة و المراقبة يتحدد من خلاله قدرة الجماعة المحلية على الإقراض و قدرتها على التوسع أو الحد من الإنفاق.

- **تواجد عدة أنظمة لتحديد العلاقة بين الإدارة المركزية و الجماعات المحلية:** لأن العلاقة بين المستوى المركزي و المحلي لا بد أن تختلف وفقاً لقدرات الوحدات المحلية على تقديم و تمويل الخدمات المحلية، و في ذلك تحقيق لاعتبارات العدالة بين الكيانات المحلية المختلفة، بحيث تخصص للوحدات المحلية في بعض المناطق الريفية منح و مساعدات أكثر من الإدارة المركزية بينما الوحدات الحضرية تعتمد أكثر على الضرائب المحلية.

- **تخصيص جزء معتبر من الجباية للوحدات المحلية:** يقوم النظام الضريبي الفعال على معيارين أساسيين، هما: القاعدة الضريبية الواسعة لضمان كفاية التحصيل و تحلي الإدارة الضريبية بالمرونة و ذلك للحد من التكاليف الإدارية و يكون نظام التحويلات المالية من الإدارة المركزية إلى الجماعات المحلية مع أهداف التنمية، و هناك عدة معايير تتحكم في نظام التحويلات:

- تحديد قيمة المنح كنسبة محددة من الضرائب المحصلة محلياً.
- تحديد قيمة المنح بقرار تحكيمي من قبل السلطة التشريعية.
- تحديد قيمة المنح حسب أولويات الإنفاق على مستوى المحلي.
- تحديد قيمة المنح كنسبة من عدد سكان أو المساحة الجغرافية للوحدات المحلية.
- **الالتزام بنود اللامركزية:** هذا المبدأ يقودنا إلى التخلي عن المنهج الأبوي في العلاقة بين المركز و الجماعات المحلية، فإذا كانت الإدارة المركزية هي من تصيغ القواعد التي ينبغي العمل بها، فيبغي عليها الالتزام باللامركزية المالية قدر الإمكان، و إن كان الواقع العملي يعكس قيامها بكسر هذه القواعد عند حدوث عجز في مواردها المالية أو في رغبتها في تمويل المشاريع الضخمة.

إن نجاح المبادئ السابقة يتطلب توسيع قاعدة و أسلوب اللامركزية في تسيير الجماعات المحلية، و هذا بدعم من السلطتين التنفيذية و التشريعية، كما أن نجاح اللامركزية و خاصة على المستوى المالي يتطلب وضوح الرؤى و التصورات من قبل السلطات المركزية تجاهها إيماناً منها بقدرات الإدارة المحلية في حل مشاكل التهيئة و التنمية التي تتخبط بها.

يمكن دراسة التحديات الاقتصادية للإدارة المحلية في الجزائر و تونس من خلال التركيز على العناصر التالية:

- نظام تحويلات و الإعانات المالية من الدولة إلى الجماعات المحلية.
- استقلالية الجماعات المحلية في الجباية.
- سياسة التحفيز الجبائي.

1- نظام تحويلات المالية من الدولة إلى الجماعات المحلية (إعانات الدولة):

لا يمكن اعتبار تحويل الاعتمادات المالية من الدولة إلى الجماعات المحلية سالباً لاستقلاليتها المالية بل على العكس يأتي في إطار مساعدات مالية لأسباب قد تقع فوق إمكانيات الجماعات المحلية لأن السلطة المركزية هي صاحبة القرار في تمويل لمختلف البرامج و المخططات التنموية لذلك تتكفل بأعباء الاختصاصات التي تحيلها إلى الجماعات المحلية في هذا الجانب بتخصيص منح من اعتمادات ميزانية الدولة.

بالنسبة للدولة الجزائرية، قام المشرع في قانوني الجماعات المحلية بتحديد المبررات التي تأخذ بها الدولة في تقديمها للإعانات و تخصيص اعتمادات مالية إلى البلديات و الولايات كالتالي:¹

- عدم كفاية مداخيلها مقارنة بالمهام و الصلاحيات.
- عجز في تغطية النفقات الإجبارية.
- التبعات المرتبطة بالتكفل في الحالات القاهرة و لاسيما الكوارث الطبيعية أو النكبات.
- الأهداف التي تصبو إلى تلبية الاحتياجات حسب المهام المخولة لها.
- نقص الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية خصوصا في إطار تشجيع الاستثمار.

¹ - المادة 172 من قانون البلدية، مرجع سابق، ص ص (23، 24).

- المادة 154 من قانون الولاية، مرجع سابق، ص 23.

- و خصوصًا للولاية في حالة عدم المساواة في المداخل بين الولايات.
نجد أن مبرر منح إعانات لعدم قدرة الجماعة المحلية على تغطية عجزها المالي يطرح إشكالات تتعلق بالاستقلالية المالية للجماعات المحلية، كما أن هذا المبرر يطرح إشكالات أخرى تتعلق بالتفاوت التنموي بين مناطق الوطن حيث يصعب تتبع الحكومة للموازنات العامة لكافة البلديات لتغطية عجزها المالي - حتى وإن يسهل ذلك بالنسبة للولايات فإن ذلك يختلف بالنسبة للبلديات - حيث تلجأ الحكومة إلى المفاضلة بين المناطق لتغطية عجزها و لها السلطة التقديرية في ذلك.

في المقابل نجد التنظيم الإداري الجزائري يحل الإشكالات المطروحة من خلال تخصيص صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية حيث يعمل تحت وصاية وزير الداخلية، و قد تم إنشاء هذا الصندوق بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014، و هو عبارة عن مؤسسة عمومية ذات طابع إداري مستقلة ماليًا يهدف إلى إرساء التضامن بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية و توزيعها، و يهدف إلى ضمان الموارد الجبائية للجماعات المحلية التي سجلت نقصًا في القيمة التحصيلية بالمقارنة مع تقديراتها.¹
توزع إعانات الصندوق على الجماعات المحلية في مجال التضامن و الضمان كالتالي:

- في مجال التضامن: يخصص إلى قسم التسيير لميزانيات البلديات و الولايات بنسبة 60% من مخصصات صندوق التضامن، بعنوان المنح التالية:²
- منح معادلة التوزيع بالتساوي يؤخذ بعين الاعتبار في توزيعها على المعيار الديمغرافي و المعيار المالي.
- منحة الخدمة العمومية للجماعات المحلية التي تعرف صعوبات في تغطية النفقات الإيجابية المرتبطة بتسيير المرافق العمومية و يدفع هذا التخصيص بهدف تلبية الاحتياجات ذات الصلة بالمهام المخولة لها.
- إعانات استثنائية و ذلك لمواجهة الكوارث أو الظروف الطارئة أو في حال مرور الجماعة المحلية بوضعية مالية صعبة.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 يتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره، (الجريدة الرسمية، عدد 19، المؤرخة في 2014/04/02)، ص ص (4، 5).

² المواد (6، 7، 8، 9، 10، 11، 12) من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، نفس المرجع، ص ص (5، 6).

- إعانات تمنح للتكوين و الدراسات و تشجيع الأبحاث.

في مقابل يخصص إلى قسم التجهيز و الاستثمار لميزانيات البلديات و الولايات بنسبة 40% من مخصصات صندوق التضامن إعانات للتجهيز و مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخل.

■ في مجال الضمان: تحال إعانات هذا الصندوق للجماعات المحلية لتعويض النقص في التحصيل الجبائي مقارنة مع تقديرها الموازنتي، بحيث يعتبر صندوقاً تأميناً من مخاطر العجز المالي في الموازنة و يمول بالمساهمات الإجبارية للبلديات و الولايات.¹

أحال التنظيم مبررات توزيع الإعانات المالية على الجماعات المحلية إلى صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية الذي يتولى توزيعها وفق مبدأ التمييز الايجابي يراعى فيه المعيار الديمغرافي و المعيار المالي، تبرر تلك الإحالة رغبة السلطة المركزية في توظيف استقلالية الجماعات المحلية و توقيف العمل بنظام تحويل الاعتمادات المالية من ميزانية الدولة بعنوان الإعانات.

بالنسبة للدولة التونسية، تعتمد في نظام تحويل الاعتمادات المالية للجماعات المحلية على ثلاث مبادئ:

1- مبدأ التغطية المناسبة لنقل الصلاحيات: يعكس هذا المبدأ وفق المنظور الذي أتت به مجلة الجماعات المحلية في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية، فهناك صلاحيات ذاتية مخولة للجماعات المحلية و صلاحيات مشتركة بينهما و صلاحيات منقولة من السلطة المركزية إلى الجماعات المحلية. في إطار تنظيم الصلاحيات المنقولة، يلزم المشرع التونسي السلطة المركزية بوجود إحالة تدعيم للموارد المحلية عن كل توسيع لاختصاصات الجماعات المحلية أو تحويل اختصاصات جديدة لفائدتها و يتعين أن تكون الموارد المحالة متناسبة مع الأعباء التي تترتب عن تحويل الاختصاصات أو توسيعها،² و قد أكد على ذلك الفصلين 244 و 298 من المجلة بضرورة إتباع كل نقل للصلاحيات بتحويل الموارد المالية و البشرية الضرورية لممارستها.³

¹ المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، نفس المرجع، ص6.

² الفصل 147 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص1727.

³ نفس المرجع، ص ص (1741، 1748).

يعتمد نقل الصلاحيات على السلطة التقديرية للمصالح المركزية و الواقع يعكس تمسكها بصلاحياتها نظرا للكلفة المترتبة عنها، لكن هذا يطرح إشكالا حول الجدوى من الصلاحيات المنقولة بدون ضبط تلك السلطة التقديرية لأن المركزية المالية المفرطة لا يمكنها أن تستمر دون النيل من مصداقية النظام السياسي في تهميشه للجماعات المحلية في جوانب التنمية المحلية،¹ و هذا ما يقلل من شأن المبدأ الذي جاء به المشرع في تقسيم اختصاصات الجماعات المحلية.

2- مبدأ التعويض: يقوم هذا المبدأ على أساس تعويض العجز المالي للجماعات المحلية بناءً على نقص في الموارد الجبائية، أو نفقات التنمية، أو انجاز تدخلات لتلبية الحاجات الطارئة. أكد المشرع من خلال الفصل 131 من مجلة الجماعات المحلية على التزام السلطة المركزية بمساعدة الجماعات المحلية على بلوغ التكافؤ بين الموارد و النفقات، و في هذا إطار تُرصد الاعتمادات في ميزانية الدولة لفائدة الجماعات المحلية للتخصيصات التالية:²

- انجاز تدخلات بعنوان تلبية الحاجيات الخصوصية و الطارئة للجماعات المحلية و المؤسسات العمومية المعنية يساوي اعتماد السنة المنقضية تضاف إليه زيادة يضبطها قانون المالية.

- المساهمة في تمويل نفقات الجماعات المحلية ترصد لصندوق القروض و مساعدة الجماعات المحلية بعنوان:

• نفقات التنمية الموظفة و غير الموظفة.

• دعم استثنائي يساوي اعتماد السنة المنقضية تضاف إليه زيادة يضبطها قانون المالية.

3- مبدأ التضامن: اختار المشرع التونسي آلية لتدارك التفاوت التتموي و التمييز الايجابي بين مختلف المناطق في مجلة الجماعات المحلية، متمثلة في صندوق دعم اللامركزية و التسوية و التعديل و التضامن بين الجماعات المحلية على أساسها يتم توزيع منح على مختلف أصناف الجماعات المحلية حسب عدد السكان، نسبة البطالة، الطاقة الجبائية، مؤشر التنمية و طاقة التداين على شكل اعتمادات مالية،³ تتمثل في:⁴

¹ ناجي، البكوش، مرجع سابق، ص 549.

² الفصل 151 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1728.

³ الفصلين 149، 150 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1728.

⁴ ناجي، البكوش، مرجع سابق، ص ص (562، 564).

➤ اعتمادات تقديرية: و هي تدفقات مالية منتظمة تحال إلى الجماعات المحلية حسب معايير معينة أهمها عدد السكان، نسبة البطالة، المساحة الجغرافية.

➤ اعتمادات تعديلية: تهدف إلى تقليص التفاوت في التنمية و إلى معالجة العجز التقديري للموازنة و تقريب الجماعات المحلية ذات القدرة الجبائية و المالية الضعيفة من المعدل الوطني و الحد من الفقر.

➤ اعتمادات التنفيل (الزيادة): تمنح لفائدة البلديات التي تشمل مناطق ريفية لتعزيز القدرات المالية لهذه البلديات حتى تتمكن من تلبية الحاجيات الخصوصية للسكان و تحسين جودة الحياة و المساهمة في التنمية المستدامة لهذه المناطق.

➤ اعتمادات التسوية: و هي اعتمادات محالة لتغطية عجز في الميزانية بسبب نفقات قاهرة.

➤ اعتمادات استثنائية: تمنح في الظروف الصعبة و الكوارث الطبيعية.

تتأتى موارد الصندوق من التخصيصات التالية:¹

- اعتمادات في قوانين المالية.
 - نسبة من التحصيل لضريبي.
 - نسبة من مداخيل الدولة المتأتية من استغلال الثروات الطبيعية.
- توزع موارد الاعتمادات بين أصناف الجماعات المحلية كالتالي:²

- 70% من الاعتمادات لفائدة البلديات.
- 20% من الاعتمادات لفائدة الجهات.
- 10% من الاعتمادات لفائدة الأقاليم.

لجأت الدولتين إلى تخصيص صناديق مركزية للجماعات المحلية مستقلة مالياً في توزيعها للاعتمادات المالية التحويلية، و ترجع موارد الصناديق إلى قوانين المالية في تحديد المبالغ أو النسب الاقتطاعية للتخصيصات، و قد حدد المشرع التونسي نصيب أصناف الجماعات المحلية من موارد صندوق دعم اللامركزية و لم يشير إلى نصيبها من الاعتمادات التقديرية و التعديلية و التنفيل و التسوية، و ترك تحديد ذلك للأمر حكومي الذي لم يتم المصادقة عليه بعد و في الملحق رقم (06) مقترح لأمر الحكومي يتعلق بتوزيع اعتمادات صندوق دعم اللامركزية و التعديل و التضامن بين

¹ الفصل 148 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 1727.

² نفس المرجع، ص 1727.

الجماعات المحلية، في حين أغفل المشرع الجزائري تحديد نصيب كل من البلديات و الولايات من موارد الصندوق و ترك ذلك إلى تحديد مبررات توزيع الاعتمادات حسب الحالة و قام بتقسيم موارد حسب الاعتمادات بتحديد نصيب اعتمادات التسيير بنسبة 60% و نصيب اعتمادات التجهيز و الاستثمار بنسبة 40%.

بغض النظر عن الاستقلالية الإدارية لصناديق دعم الجماعات المحلية، نجد في تغطية العجز المالي بدون تحويل صلاحيات أو مشاريع معينة أو في مبدأ التعديل للتساوي بين مختلف الولايات أو الجهات، تدخلا من جانب الدولة في الشأن المالي للجماعات المحلية و هو ما يتعارض مع بند اللامركزية الذي يقضي بضرورة التخلي عن المنهج الأبوي للإدارة المركزية في علاقتها بالإدارة المحلية، لكن الواقع العملي بهذا البند يفرض استقلالية تامة للجماعات المحلية في تحصيل مواردها الذاتية - وهذا طبعا في حدود ما تقتضيه المصلحة و السيادة الوطنيتين- بما في ذلك الاستقلالية في التشريع الجبائي، وهذا ما سيتم تحليله في النقطة التالية و ذلك بدراسة إمكانية إدراج مثل هذا الإصلاح في الجزائر و تونس.

2- استقلالية الجماعات المحلية في الجباية:

يعد موضوع استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر و تونس في الجباية مقترحا إصلاحيا لتحقيق فعاليتها في التنمية المحلية، إلا أن هذا الإصلاح يمثل تحديا كبيرا أمام النظامين السياسيين في البلدين في ظل التعويل على مركزية الجباية لدعم صمود المالية العامة للدولة في مواجهة مشاكل التنمية و المشاكل الإقليمية و الدولية و تداعياتها على الاقتصاد الوطني منها انتشار الأوبئة في العالم و التهديدات الأمنية على حدود الدولتين في منطقة شمال إفريقيا و خصوصا الوضع الأمني غير المستقر في ليبيا و منطقة الساحل الإفريقي.

أثبتت الدراسات التي اعتمدت على درجة تحويل الصلاحيات كمحدد لدرجة اللامركزية الجبائية أن الجباية المحلية تؤدي إلى زيادة نسبة نمو الناتج الداخلي و لها أثر إيجابي على النمو الاقتصادي، لأن اللامركزية الجبائية تسمح باستغلال ما تم جمعه محليا في إنفاقه محليا و هذا ما يحقق منفعة لدافعي الضرائب المحليين، و هو يترتب عليه أنه على المواطنين دفع ضرائب أعلى للحصول على

خدمات أفضل، كما يتيح لهم حق مساءلة المسؤولين المحليين و يرتفع حرصهم و درجة اهتمامهم
بالمال العام.¹

يقتضي إقرار اللامركزية الجبائية للجماعات المحلية استقلالية نظامها الجبائي عن النظام
الجبائي للدولة و استقلاليتها في تحديد المعدلات الضريبية و إحداث ضرائب و رسوم جديدة و
التحصيل الضريبي، تخول تلك الاستقلالية للدولة التنازل عن دعمها للجماعات المحلية التي تعاني
عجزا ماليًا في ميزانياتها و تحديد مسؤوليتها في خلق الثروة و التنمية الاقتصادية و في الاكتفاء الذاتي
المالي، لكن يبقى ذلك نسبيًا في الدول الموحدة في تحديد مواطن التشريع الجبائي للجماعات المحلية و
ذلك حسب الوضعية الاقتصادية و الإمكانيات الإدارية لكل دولة.

يعد أول ضامن للامركزية الجبائية هو فصل التشريع الجبائي المحلي عن التشريع الجبائي
للدولة الذي من خلاله يتحدد الوعاء الضريبي لكل نظام جبائي.

بالنسبة للدولة الجزائرية مبدأ الفصل غير معمول به، بحيث تنظم الجباية العامة في قوانين حسب
نوعية الضرائب و الرسوم المفروضة و الفصل يكون في تحديد نسب التحصيل حسب كل ضريبة، و
تتمثل هذه القوانين في:

- قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة (الأمر 76-101 المؤرخ 9 ديسمبر 1979).
- قانون الضرائب غير المباشرة (الأمر 76-104 المؤرخ في 9 ديسمبر 1979).
- قانون الرسوم على رقم الأعمال (الأمر 76-102 المؤرخ في 9 ديسمبر 1979).

ما يميز هذه القوانين خضوعها للتعديل بصفة دورية ووفقا للتغيرات الاقتصادية و الاجتماعية و
السياسية حسب ما يطرحه قانون المالية الذي يشمل مختلف التدابير المتعلقة بالمالية العامة خلال
السنة المالية. يعد التشريع الجبائي من أكثر التشريعات التي تشهد كثافة في تعديل نصوصه و
يستوجب على المديرية العامة للضرائب إعادة تعديل القوانين الجبائية بعد صدور قانون المالية و قانون
المالية التكميلي في كل سنة، كما يستوجب ذلك توفر موارد بشرية نوعًا و كمًا على مستوى الجماعات

¹ رشيد، ونادي، فتحة قشرو، ((مدخل نظري حول اللامركزية الجبائية و استقلالية النظام الجبائي))، مجلة دراسات
جبائية، العدد 1، ديسمبر 2012، ص ص (70، 71).

المحلية لإلامم بتلك القوانين الجبائية و تعديلاتها لتجميع تخصيصات الجباية المحلية، و هذا ما تقتقر إليه أغلب البلديات في الجزائر¹.

يعود الاختصاص التشريعي الجبائي للبرلمان حسب ما نص عليه دستور 2020 في البند 13 من المادة 139 الذي يعطي للبرلمان دون سواه صلاحية إحداث الضرائب و الجبايات و الرسوم و الحقوق المختلفة و تحديد أسسها و نسبها و تحصيلها، بالتالي يستبعد التنصيص الدستوري تدخل الجماعات المحلية في تحديد الوعاء الضريبي و معدلاته، كما يستبعدا في جانب التحصيل الذي تجاوز عنه من خلال دستور 1996² (حسب آخر تعديل له بالقانون 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016) و على إثره سُمح للبلدية في القانون 10-11 بتحصيل الضرائب و الرسوم المخصصة لها بموجب مداولة مصادق عليها في المجلس البلدي،³ يرجع قانون المالية 2023 تحصيل الرسم العقاري و رسم التطهير إلى قابض الضرائب المتواجد بمكان الملكية و لم يفصل في قصده عن أمين خزينة البلدية أم لا تاركًا أمر تحديده إلى قانون البلدية الجديد،⁴ و حسب قانون البلدية 10-11 يتولى أمين خزينة البلدية تحصيل إيرادات و تصفية نفقات البلدية⁵ و هو محاسب عمومي له صفة قابض للضرائب⁶، في إطار ذلك يقدم رئيس المجلس البلدي جداول جميع الرسوم و التوزيعات الفرعية و كشوف الخدمات إلى أمين خزينة البلدية قصد تحصيلها⁷.

بالنسبة للدولة التونسية، فهي تعمل بمبدأ الفصل بين النظام الجبائي المحلي و النظام الجبائي للدولة و ذلك منذ إصلاح نظام الجباية بموجب قانون عدد 11 لسنة 1997 المؤرخ في 3 فيفري 1997

¹ ريمة، مقيمي، ((تنظيم الجباية المحلية في التشريع الجزائري))، مجلة العلوم القانونية و السياسية، المجلد 13، العدد 01، جامعة الوادي، 2022، ص 605.

² تنص المادة 140 من دستور 1996 في البند 12 منها على أن البرلمان يشرع في مجال: إحداث الضرائب و الجبايات و الرسوم و الحقوق لمختلفة و تحديد أسسها و نسبها. انظر: الجمهورية الشعبية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، (الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 07/03/2016، ص 27).

³ المادة 196 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 26.

⁴ المادة 62 من قانون المالية لسنة 2023، مرجع سابق، ص 24.

⁵ المادة 206 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 27.

⁶ مجلس المحاسبة، ((دليل مراجعة حسابات قباضات الضرائب))، ص 9، متاح على الرابط:

<https://2u.pw/XifDDa>

⁷ المادة 207 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 27.

يتعلق بإصدار مجلة الجباية المحلية في إطار تعويل الجماعات المحلية على مواردها الذاتية و أن تصبح الجباية المورد الرئيسي لميزانياتها،¹ تخضع مجلة الجباية المحلية إلى تعديلات قوانين المالية لأن ضبط قاعدة الأداءات و المساهمات ونسبها و إجراءات استخلاصها يدخل ضمن صلاحيات البرلمان.

ما يميز الإصلاح الجبائي الذي أتت به مجلة الجماعات المحلية التونسية، اختصاص المجالس المحلية بضبط قاعدة و تعريفه و حالات الإعفاء و التخفيض في مختلف المعاليم و الرسوم و المشاركة في تحمل نفقات الأشغال مهما كانت تسميتها و التي تستخلص بعنوان استفادة أو خدمة أو الحصول على منفعة أو ترخيص و التي تكون خارج معنى الضرائب و الأداءات التي تدخل ضمن اختصاص البرلمان و قد حددها المشرع في مجلة الجماعات المحلية من الفصل 46 إلى الفصل 95 من مجلة الجباية المحلية وفي الفصلين 140 و 141 من مجلة الجماعات المحلية و الموضحة في الملحق رقم (06)، تحال مداوات المجالس المحلية المتضمنة قرارات متعلقة بتلك المعاليم و الرسوم و الحقوق المختلفة إلى الوالي و الأمين الجهوي قبل نشرها في الجريدة الرسمية و للوالي الحق في اعتراض عليها لدى المحكمة الإدارية الابتدائية.²

أولت مجلة الجماعات المحلية في تونس للمجالس المحلية صلاحية ما تراه مناسبة من معاليم غير المذكورة في قائمة المعاليم و هذا ما يكرس فعليا العمل باللامركزية من خلال ضبط إحداث معلوم مقابل إسداء خدمات و لها السلطة التقديرية في ذلك، و هذا ما يبرز خصوصية كل منطقة في الإحداث أو الإعفاء من بعض المعاليم ضمناً لجاذبية ترابية أكثر و علاقة متميزة مع دافعي الضرائب.³

بالإضافة إلى جانب آخر يعكس مشاركة المجالس المحلية في تحديد مبلغ المعلوم على العقارات المبنية من خلال تحديد الثمن المرجعي للمتر المربع المبني لكل صنف من أصناف العقارات المبنية وفق أمر حكومي يحدد مجالات معينة لتحديد الثمن و يضبط الأمر كل ثلاث سنوات.

¹ الصغير، الزكراوي، الجبائية المحلية و اللامركزية في تونس، تونس: مركز النشر الجامعي، 2013، ص4، ص5.

² الفصل 143 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص1727.

³ عائدة، قطاطة، ((إصلاح الجباية المحلية شرط لتفعيل اللامركزية و تقليص الفوارق بين الجهات))، مجلة المفكرة القانونية، العدد 22، تونس، 2021، ص30.

يعطي النظام الجبائي التونسي جانباً من الحرية للجماعات المحلية في تقديم خدمات بمقابل ما يتناسب مع جودة الأداء و يتناسب مع تطلعات الساكنة المحلية مقابل دفعهم للضرائب، إلا أن نظام الجباية المحلية في مجمل ضرائبه و معاليمه لا يحقق المردودية الهامة التي يحققها نظام جباية الدولة لإستئثارها على أداءات ذات التحصيل كبير كرسوم القيمة المضافة و ضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين و الضريبة على الشركات¹.

في مقابل ذلك، نجد مركزية شديدة في النظام الجبائي الجزائري إلا أن هناك تقسيم مشترك بين الدولة و الجماعات المحلية في أغلب الضرائب و الرسوم، لكن ما يعاب عليه هو عدم السماح للجماعات المحلية بإحداث أو إعفاء للرسوم على الخدمات التي تقدمها و هذا في كل أحواله ينقص من شأن المجالس المحلية و مسؤوليتها في تدبير الشأن المحلي في سبيل تحقيق تنمية ترضي الساكنة المحلية خصوصاً و أن الجباية المحلية تمثل الجزء الأكبر لمواردها الذاتية.

كما نجد في مركزية الجباية المحلية في البلدين مبرراً لإحالة اعتمادات مالية بشكل منح و مساعدات للجماعات المحلية و عدم التخلي عن المنهج الأبوي في دعم العجز المالي الذي تعاني منه أغلب الجماعات المحلية في كلا الدولتين، لكن ذلك قد يكرس بشكل من الأشكال اللاعادلة في توزيع تلك الإعانات المتبوع باللاتوان الجهوي في المخططات و البرامج الوطنية.

3- سياسة التحفيز الجبائي

تتخذ الامتيازات الجبائية أشكالاً متعددة من بينها الإعفاء من الضريبة أو الرسم، الخصم من أساس الضريبة، التخفيض في نسبة الضريبة أو الأداء، تأجيل دفع الضريبة أو الرسم، و تأتي في إطار تشجيع الاستثمار لتحقيق تنمية اقتصادية و خلق مناصب شغل إضافية و نقل التكنولوجيات و المهارات العالية.

يختلف منح التحفيزات الجبائية من منطقة إلى أخرى و غالبيتها تكون موجهة إلى المناطق المعزولة و التي تعاني من نقص في التنمية، و هذا بغرض دفع التنمية المحلية، تلك التحفيزات تؤثر على موارد الجماعات المحلية في ظل غياب قواعد صناعية في تلك المناطق المعزولة، و ما يؤثر أكثر على الجماعات المحلية هي مركزية قرار التحفيز الجبائي، فغالبا ما تحدث الإعفاءات بموجب

¹ الصغير، الزكراوي، مرجع سابق، ص ص (219، 220).

القوانين المالية بحيث تخضع جميع الجماعات المحلية لنفس القرار الذي من المفروض أن يكون موجهاً إلى فئة أو مناطق معينة، و الذي يؤثر على مردودها التحصيلي و موازنتها العامة.

تفرض مركزية قرارات التحفيز الجبائي تكفل سلطة الدولة برصد إعتمادات مالية تخصص لتعويض كل نقص في إيرادات الجماعات المحلية الذي ينجم عن تطبيقه إعفاءً أو تخفيضاً أو إلغاءً لضريبة أو رسم من تحصيلها الجبائي، و قد تدارك المشرع الجزائري من خلال المادة 5 من قانوني الولاية و البلدية من خلال تكفل الدولة بتعويض ذلك النقص بإيراد جبائي آخر (بالنسبة للبلدية)¹ أو أي مورد (بالنسبة للولاية) يساوي على الأقل الفارق في التحصيل².

أما المشرع التونسي لم ينص صراحة على تعويض تخفيض لتحويل الجباية المحلية ناجم عن تحفيز جبائي تقره السلطة المركزية لأنه بإمكان الجماعات المحلية إصدار إعفاء أو تخفيض للمعالي و الرسوم و حقوق المشاركة في نفقات الأشغال المنصوص عليها في الفصلين 140 و 141، و ما أكد عليه المشرع التونسي هو تكفل الدولة بواسطة قوانين المالية و الجبائية بجعل الموارد الذاتية تمثل النصيب الأهم لموارد الجماعات المحلية،³ و تمثل الموارد الجبائية حوالي 46% من الموارد الذاتية⁴ و بالتالي التحفيز الجبائي حتماً سيؤثر على الموارد الذاتية ما لم يتم تعويضه بمورد آخر.

و عليه يتضح لنا، أن إقرار التحفيز الجبائي يجب أن يكون في إطار مدروس و مشترك بين الجماعات المحلية، و يكون تطبيقه بشكل جزئي يتوافق و أهداف السياسة التحفيزية لتحديد المناطق المستهدفة في سبيل ترشيد إحالة الاعتمادات المالية و تحديد مسؤولية الجماعات المحلية في تحقيق الأهداف المتوخاة من السياسة الاقتصادية، ذلك لأن المركزية المطلقة في اتخاذ قرارات التحفيز الجبائي و تعميم الاستفادة منها يؤدي إلى تضييع تحقيق الأهداف التنموية مقابل الاهتمام بالإحالات المالية للجماعات المحلية و في هذه الحالة يصبح التحفيز الجبائي مدخلا لهدر المال العام.

¹ قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص7.

² قانون الولاية 07-12، مرجع سابق، ص9.

³ الفصل 131 من مجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص1725.

⁴ حسب إحصاء الموارد الذاتية لسنة 2019 بناء على التقرير الأول للهيئة العليا للمالية المحلية، مرجع سابق، ص29.

المطلب الثالث: التحديات الاجتماعية و الثقافية

يواجه المجالس المحلية المنتخبة مجموعة من التحديات الاجتماعية و الثقافية و التي لها انعكاسًا على مؤشر التنمية و الديمقراطية، فلا يمكن الحديث عن تنمية بدون ديمقراطية تفتح المجال أمام قوى المجتمع المدني في المشاركة في الإدارة المحلية، و من أهم ما يمثل تحديًا أمام المجتمع المدني في ذلك هو ضعف تأصيل ثقافة الديمقراطية التشاركية في المجتمع إضافة إلى ضعف دور الأحزاب في التنمية السياسية و الإدارية.

1. ضعف تأصيل ثقافة الديمقراطية التشاركية

يعكس مشهد انتخابات المجالس المحلية في الجزائر و تونس مشاركة كبيرة للمواطنين في اختيار من يتولى إدارة شأنهم المحلي مقارنة بمشاركتهم في الانتخابات التشريعية و الرئاسية و التي تعد نوعًا ما ضعيفة، لكن التساؤلات التي تطرح دائما في مجتمعاتنا العربية هل الديمقراطية تنتهي عند حد الانتخابات؟ ماهي أسباب عزوف الناخبين عن التواصل مع منتخبهم و مشاركتهم في إدارة الشؤون المحلية؟ و هل تعود تلك الأسباب إلى غياب الأطر القانونية لمشاركتهم؟ إلا أن الجانب الثقافي له دور مهم في تأصيل العمل بالديمقراطية التشاركية، لأنها عبارة عن قناعات تفوق الأطر القانونية في تجسيدها و العمل بها للوصول إلى الأهداف المرجوة منها.

يعد اعتماد الديمقراطية التشاركية أمرًا جديدًا بالمقارنة مع الديمقراطية النيابية و قد كانت الدعوة إلى اعتماد الديمقراطية التشاركية على إثر الانتقادات المتكررة و المتزايدة الموجهة للنظام النيابي الذي لم يعد يوفر لأفراد المجتمع مكانة لائقة، و ذلك بعد التأكد أنه لا يمكن مقايضة حريات الشعب و حقوقه الأساسية بعود لا توفر له ضمانات لحل مشاكله الاقتصادية و الاجتماعية.¹

يندرج توظيف إدماج الديمقراطية التشاركية في صياغة السياسة العامة المحلية في سياق و إطار اختيار البديل العقلاني للقرارات الإدارية التي تتخذها مجالس الجماعات المحلية و التي تتماشى و مطالب الساكنة المحلية، و تعني عملية اتخاذ القرار تلك المفاضلة بين البدائل و الحلول المتاحة

¹ سعاد، بالحاج، ((منظمات المجتمع المدني و الديمقراطية المحلية التشاركية))، مجلة القانون و السياسة، العدد2، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة سوسة، تونس، 2014، ص ص (70، 71).

بوصفها أنسب الخيارات لحل مشكلة معيقة للحركية التنموية. تحتاج تلك العملية لإشراك الفواعل غير الرسمية التي لم يكن ممكناً مشاركتها مسبقاً في اتخاذ قرارات إدارية فاعلة في الميدان.¹

بالرغم من أهمية الديمقراطية التشاركية، إلا أن جانب توظيفها على مستوى الإدارة المحلية يفرض تصورًا للإدارة المحلية ككيان اجتماعي ينشط في وسط الأفراد لتنفيذ قراراته التي تخدم صالحهم العام و تحقق مستوى تطلعاتهم، من هذا المنطلق تتضح الصعوبات التي تواجه الإدارة المحلية من خلال اعتمادها على الديمقراطية التشاركية، و من أهم تلك التحديات:

• حداثة الديمقراطية التشاركية.

• تأصيل ثقافة "المواطن الرقيب".

أولاً: حداثة الديمقراطية التشاركية

ما يميز حداثة الديمقراطية التشاركية في الممارسة السياسية هو إدراك مؤداها الحقيقي لدى الجمهور و فعاليات المجتمع المدني، باعتبارها المنهج المرادف للديمقراطية التمثيلية ذات السمة الكلاسيكية، فصدى المشاركة لا يزال محدوداً جداً في أوساط المجتمع المدني بل لدى الكوادر الإدارية المسؤولة عن تسيير الشأن المحلي، لغياب إطار توجيهي يجسد المبادئ الأساسية للمشاركة و يؤطر سياسة التكوين المستمر مع المرافقة الميدانية.²

بالرغم من وجود مسعاً قانونياً لتأطير الديمقراطية التشاركية في الجزائر و تونس للقضاء على الذهنيات المرتبطة بالتسيير الأحادي الذي يجعل السلطات العمومية تتصرف بالمنطق السلطوي التقليدي في التسيير، إلا أن هذا المسعى يبقى قاصراً ما لم يكن هناك تغييراً ثقافياً نحو تقبل فكرة الرأي و الرأي الآخر في التفاوض و التشاور و الإصغاء من طرف الحكام و الإداريين، لأن تدبير الشأن العام المحلي يتأثر بعقلية مسيريه في ظل ذلك يجب العمل على تعزيز الثقة المتبادلة و تجاوز حالة التوجس و التخوف.³

¹ عصام بن الشيخ، الأمين سويقات، ((إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي-حالة الجزائر و

المغرب))، في كتاب: الديمقراطية التشاركية، الأردن: دار الحامد، 2015، ص61.

² محمد الأمين، أوكيل، ((إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر: الحدود و الحلول))، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، المجلد 1، العدد 1، 2017، ص101.

³ سعاد، بالحاج، ((منظمات المجتمع المدني و الديمقراطية المحلية التشاركية))، مرجع سابق، ص72.

و في تقديرنا فإن الدولة الموحدة في أمس الحاجة إلى الديمقراطية التشاركية من الدولة الفيدرالية للنهوض بالمناطق المحرومة و المهمشة و تحقيق التنمية الجهوية، لأن المجتمع المحلي الأعراف باحتياجات التنمية المحلية و يفرض منطقه في حدود الإطار المسموح به لتأصيل الديمقراطية التشاركية، و يتوقف ذلك بالأساس على مدى قابلية و استعداد دور المجتمع المدني و المواطن في للمشاركة في إدارة الشأن المحلي من خلال العمل بمقاربة الديمقراطية التشاركية التي تعتبر حديثة في المجتمع الجزائري و تونسي في ظل تغول البيروقراطية التي استمدت قوتها من التقاليد الإدارية التاريخية بالإضافة إلى حداثة التشريعات التي تتبناها كمدخل للإدارة المحلية.

ثانيا: تعزيز ثقافة "المواطن الرقيب"

يعود تصور فكرة "المواطن الرقيب" إلى البحث عن الآليات الداعمة لنشاط المجتمع المدني و مشاركته في الإدارة المحلية، و لو أن هذه الفكرة تركز على المواطن خارج الأطر التنظيمية للمجتمع المدني إلا أنها تعطي دفعا قويا لتفعيل دور المجتمع المدني كفاعل في الحوكمة المحلية، لأن ذلك الدور يقوم بالأساس على تنمية الحس بالمسؤولية لدى المواطنين تجاه العمل التنموي و مكافحة الفساد الإداري الذي يعيق أي عملية تنموية.

تصبو فكرة المواطن الرقيب الإصلاحية إلى دعم استقرار الجماعات المحلية و منعها من الوقوع في الأخطاء التي تضيع الفرص التنموية، في ظل التخوف من فتح نافذة إشراك المواطنين في الإدارة المحلية و التي تكون منفذ لبعض المواطنين لتأسيس مصالح فئوية أو شخصية أو عشائرية و تحجيم دور المنتخبين المحليين أمام حركتهم الشعبية الزائدة في محاولة لضرب خيارات المجالس المنتخبة¹.

يقتضي التوظيف الفعال لفكرة "المواطن الرقيب" تأطيرها من طرف الحكومة من خلال رصد آراء المواطنين حول تنفيذ المخططات التنموية، و تجاوز استعمال السلطة من طرف المنتخبين، و تعطيل الخدمات العمومية، بالإضافة إلى الإبلاغ عن كل الأشكال الفاسدة و تبديد المال العام و غيرها من المحاولات التي تمس بالمصلحة العامة و تتجاوز الأطر التنظيمية و القانونية. تعددت قنوات التي يمكن من خلالها تجسيد الفكرة بالاستعانة بتكنولوجيات الإعلام و الاتصال و التي نذكر منها:

¹ عصام، بن الشيخ؛ الأمين، سويقات، مرجع سابق، ص 60.

• الموقع الرسمي للوزارة الوصية على الجماعات المحلية.

• الراديو و التلفزيون.

• مواقع التواصل الاجتماعي.

كما يرجع تأصيل هذه الفكرة في أوساط أفراد المجتمعات المحلية إلى المسعى الحكومي و ذلك من خلال:

- الأخذ الجدي بالمواضيع المطروحة من قبل المواطنين و التأكد من صحتها على المستوى المحلي في محاولة لحل المشاكل الإدارية العالقة.

- الاستعانة بالمؤسسات التربوية و الجامعية للقيام بتنظيم أيام دراسية تحسيسية تهدف إلى تعزيز ثقافة "الحق في التنمية" و "الحق بالعيش في ظروف حسنة" و "الحق في المساءلة و المحاسبة".

- الاستعانة بوسائل الإعلام في نشر الثقافة التشاركية من خلال فتح نوافذ لمشاركة المواطنين في التعبير عن آرائهم حول التنمية في مناطقهم و تقديم الخبرة في ميدان التنمية الاجتماعية و القانونية لتوجيه المواطنين ليكونوا على قدر من المسؤولية المطروحة في فكرة "المواطن الرقيب".

يجسد النظام الإداري التونسي هذه الفكرة بطريقة تنظيمية عن طريق تعيين مجموعة من الموظفين لمعاينة جودة الخدمات الإدارية و تقييمها ورصد مظاهر الفساد سميت هذه المجموعة "فريق المواطن الرقيب"، تعمل الإدارة العامة بهذا التنظيم منذ 1993 بموجب الأمر عدد 147 لسنة 1993 المؤرخ في 18 جانفي 1993 و قد تم تعديل هذا الأمر بمقتضى الأمر الحكومي عدد 1072 لسنة 2016 المؤرخ في 12 أوت 2016، يتبع هذا الفريق إلى وزارة الوظيفة العمومية و الحوكمة و مكافحة الفساد و يتولى مراقبة أداء مصالح الدولة و المؤسسات العمومية و الجماعات المحلية و كافة المؤسسات التي تساهم الدولة و الجماعات المحلية في رأس مالها بصفة مباشرة و غير مباشرة، و يكلف بالمهام التالية:¹

- القيام بعمليات حقيقية كسائر المواطنين لدى المصالح العمومية قصد معاينة جودة خدماتها الإدارية و ظروف إسدائها و ملاحظة سلوك الأعوان العموميين و كيفية أدائهم مهامهم.

¹ الجمهورية التونسية، الأمر الحكومي عدد 1072 لسنة 2016 المؤرخ في 12 أوت 2016 يتعلق بتقويض الأمر عدد 147 المؤرخ في 18 جانفي 1993 المتعلق بإحداث فريق "المواطن الرقيب"، (الرائد الرسمي، عدد 69، المؤرخ في 13 أوت 2016)، ص 2990.

- إعداد و تنفيذ استبيانات دورية لسبر آراء المتعاملين مع الإدارة قصد قياس درجة رضاهم و الكشف عن النقائص و الإخلالات التي تشوب سير العمل الإداري و تقديم بعض التوصيات لتجاوزها.
- متابعة مدى تنفيذ الإصلاحات و تبسيط الاجراءات الإدارية التي تم إقرارها و ذلك بالتنسيق مع الهياكل المعنية.
- مراقبة مدى التزام المصالح العمومية بالشروط الفنية لجودة الاستقبال بالمصالح العمومية و احترام الأعوان العموميين لمتطلبات النزاهة و المساواة في التعامل مع المواطنين طبقا لمواصفات الجودة و النزاهة و الشفافية.
- المساهمة في رصد بعض السلوكيات التي تصنف في خانة الفساد على غرار الابتزاز و الاستخدام السيئ للنفوذ و الإخلال بمبادئ المساواة و النزاهة و الشفافية و التي يمكن أن يتعرض إليها المواطنون أثناء تعاملهم مع الهياكل و المؤسسات العمومية و إحالتها إلى الجهات المختصة. تعتبر تجسيد فكرة "فريق المواطن الرقيب" خطوة جيدة لمكافحة الفساد و تطوير أداء الخدمات العمومية في تونس بما فيها الإدارات المحلية، لكن ما تصبو إليه فكرة "المواطن الرقيب" كمدخل إصلاحى للإدارة المحلية هو الجانب التثقيفي و التأصيلي للفكرة بحيث يكون لدى كل مواطن إحساس بالمسؤولية تجاه خدمة وطنه بمراقبة أداء الجماعات المحلية و رفع انشغاله بالاتصال الدائم مع الإدارة بواسطة قنوات المشاركة المتاحة إليهم.

2. ضعف دور الأحزاب السياسية في التنمية السياسية و الإدارية:

ما ميز الأحزاب السياسية كمؤسسة سياسية هو أساسها الاجتماعي و أهدافها السياسية و ايدولوجياتها و طبيعة قاعدتها الجماهيرية و علاقاتها الاجتماعية و تركيبتها و أنظمتها الداخلية و طرائق ممارسة أنشطتها،¹ فهي تعبر عن كيان اجتماعي يسعى لتحقيق تلك الأدوار عن طريق توسيع دائرة مشاركته في السلطة.

وما يميز دورها كأداة للتنمية و التحديث هو إسهامها في حل أزمتا التنمية و على رأسها أزمة التكامل القومي و أزمة المشاركة السياسية و أزمة الشرعية، في حين تركز الأدبيات السلوكية و

¹ فريدة، حموم، ((المعوقات السياسية أمام تحقيق ديمقراطية تشاركية فعلية في الجزائر))، مجلة أبحاث قانونية و سياسية، العدد 7، ديسمبر 2018، ص98.

الوطنية في السياسات المقارنة بين الدول النامية على دورها في التنشئة السياسية على أساس أن هذا الدور هو الأكثر بروزاً للأحزاب السياسية في تلك الدول و هو دور ينطوي ضمناً على حل أزمات التنمية السابقة.¹

تستفيد الإدارة المحلية من نشاط الأحزاب السياسية في تأطير الأداء التمثيلي للمنتخبين و ذلك بضمان الاتصال المباشر بين الناخبين و المنتخبين من خلال عقد اجتماعات دورية، ندوات إعلامية، استماع لانشغالات المواطنين، و بالتكفل بالتزام المنتخبين بالوعود المسجلة في برامجهم الانتخابية، كما تسعى الأحزاب السياسية لإحاطة المنتخبين بالمعلومات الحديثة و فرض سلطتها عليهم بجزاءات ردعية يخشى المنتخبون الوقوع فيها مما يجعلهم أكثر حرصاً على انضباط سلوكهم و أكثر سعياً لأداء مهامهم بكفاءة و فعالية.²

ما يضمن تلك الاستفادة للإدارة المحلية هو استمرار الأحزاب في نشاطها السياسي و متابعتها الدورية للمنتخبين في المجالس المحلية بحيث لا يقف نشاطها على المواسم الانتخابية، لأن الأحزاب الحقيقية لا تبحث عن فرض وجودها بكسب مقاعد في المجالس النيابية و إنما تبحث عن فرض وجودها من خلال تطبيق برامجها و تمثيل مبادئ نشاطها السياسي في الإدارة العامة بما فيها المجالس النيابية، أما الأحزاب الصورية تبحث عن التمثيل المحلي لتحقيق مصالح متفرقة لمنحرفيها و المستفيد الأكبر هي الفئة القيادية للحزب التي تبحث عن التمثيل بعدد المقاعد الذي يعكس هيبتها في السلطة و لا تهتم بمتابعة المنتخبين و بالتالي تحدث القطيعة بين الحزب و المنتخب خلال العهدة الانتخابية و هذا لا يخدم الإدارة المحلية و لا يخدم المواطنين الناخبين.

ينبئ عدم استقرار الأحزاب السياسية في نشاطها السياسي إلى ضعف الأحزاب السياسية و إلى التعددية المزيفة التي يسميها "زارتمان" بالأدوار التكميلية بين النظام و المعارضة، و هي بذلك لا تعني بأن المعارضة في يد السلطة الحاكمة لكن هذه التعددية الخاضعة للسيطرة لا تعطي المعارضة فرصة للتناوب الديمقراطي و كل طرف يعرف حدود دوره، و هكذا يمكن تفسير الاستقرار الظاهري في بعض

¹ أسامة، الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، الكويت: عالم المعرفة، 1987، ص39، ص40.
² محمد، أحمد إسماعيل، الديمقراطية و دور القوى النشطة في الساحات السياسية المختلفة، مصر: المكتب الجامعي الحديث، 2010، ص891.

الدول العربية، فالمعارضة تدرك ضعف صلتها بالجماهير و حجم قدراتها، لذلك رضيت بالعمل ضمن الشروط و المواصفات التي وضعتها السلطة الحاكمة.¹

بالنسبة للدولة الجزائرية، يعكس المشهد الحزبي الدور التكميلي للنظام السياسي كما أتى به منطق زارتمان و الأحزاب المعارضة عاجزة أمام السلطة الحاكمة نظراً لعدة تحديات داخلية و خارجية تواجهها في أداء وظائفها، أهمها:

- غياب التداول الديمقراطي بداخلها و هو ما يعبر عنه بأزمة القيادة و احتكار صنع القرار الداخلي.²
- ضعف العضوية و القدرة على التغلغل في القاعدة الشعبية و قلة المنتج الفكري و ضعف المبادرات لتقديم الحلول لمختلف المشاكل الاقتصادية و الاجتماعية.³
- القيود السياسية و الإدارية التي تلغي استقلاليتها أهمها المادة 71 من القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية و التي تسمح للوزير المكلف بالداخلية بالإيقاف التحفظي على نشاط الحزب في إطار استعجالي⁴ قبل فصل مجلس الدولة في دعوى إيقافه، بالإضافة إلى لجوء السلطة للأحزاب السياسية -لمساهمتها الصورية في العملية الانتخابية لرفع نسبة مشاركة لأن هاجس السلطة في الاستحقاقات الانتخابية هو عزوف المواطن عن المشاركة في الانتخابات و بذلك تتحول الأحزاب السياسية من ممثلة للشعب إلى ممثلة للسلطة.⁵
- ظاهرة التجوال السياسي: و هي أكبر سبب يشير لضعف الأحزاب السياسية في التنشئة السياسية و الترسخ العقائدي، فهي أحزاب انتخابات، تبرر كينونتها في المواسم الانتخابية و هو دافع أساسي لانشقاق المنتخب من الحزب بمجرد انتهاء العهدة أو الانشقاق عنه لأتفه الأسباب و انتقاله إلى حزب آخر غالباً ما يكون حزب السلطة، و هذه الظاهرة إحدى أهم الوسائل التي تملكها

¹ عبد النور، زوامبية، ((المجتمع المدني و آليات تفعيل التنمية السياسية في الجزائر))، مجلة البحوث السياسية و الإدارية، العدد 8، 2016، ص7.

² فريدة، حموم، مرجع سابق، ص99.

³ نفس المرجع، ص99.

⁴ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون عضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، (الجريدة الرسمية، عدد2، المؤرخة في 15 جانفي 2012)، ص17.

⁵ فواز، لجلط، ((الأحزاب السياسية و الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية))، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية، المجلد 05، العدد 02، 2020، ص714.

السلطة للتأثير على الأحزاب السياسية و الضغط عليها و الحد من تأثيرها، خاصة عند اتخاذ مواقف تعارضها بخلق حركات انشقاق داخلها و التحريض على إنشاء ما يسمى بالحركات التصحيحية داخلها مستعملة كل الوسائل خاصة الإغراء¹.

و عليه فإن ضعف دور الأحزاب السياسية في التنشئة السياسية يبقيا عاجزة عن المساهمة في الدفع الديمقراطي داخل أجهزة النظام السياسي و إدارته العامة و التأثير في أداء الإدارة المحلية، ذلك التأثير يمكن أن يحدث توازنا بين السلطة الحاكمة و مختلف القوى السياسية الأخرى للوصول إلى حل مشاكل التنمية و تحسين أداء المنتخبين المحليين في ظل قيام الأحزاب السياسية بدورها في التنشئة. بالنسبة للدولة التونسية، فقد سمحت الثورة التونسية في 2011 بتشكيل حركة حزبية لم يسبق لها مثيل في المشهد السياسي في تونس، و تجلى ذلك أثناء انتخابات المجلس التأسيسي التي شارك فيها حوالي 100 حزب سياسي تنافسوا على 217 مقعدا في المجلس². ساهمت تلك الانتخابات في إنتاج خريطة سياسية جديدة تكونت من القوى البارزة رغم تباين برامجها و مواقفها حول كيفية إدارة المرحلة الانتقالية، اندفعت الأحزاب السياسية نحو فرض مواقفها لإيجاد مكانة لها في النظام السياسي الجديد، و قد أدت تلك الاندفاعية الحزبية إلى تعطيل صياغة الدستور و التي تدخل حيالها الاتحاد العام التونسي للشغل، الاتحاد العام التونسي للصناعة و التجارة، عمادة المحامين، الرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان للوصول إلى توافق حول استكمال المسار التأسيسي و التحضير لتشكيل حكومة كفاءات.

استطاعت الأحزاب السياسية فرض هيبتها في المشهد السياسي خلال مرحلة بناء المؤسسات في تونس بعد أن احتكره حزب الدستوري الديمقراطي (الحزب الحاكم) منذ استقلال البلاد في 1959 و إلى غاية 2011 فقد كانت الأحزاب السياسية عاجزة عن تقديم قوائم للترشح في الانتخابات المحلية في بعض الدوائر الانتخابية، و في سنة 2005 لم يكن هناك تنافس بين أكثر من حزبين بما في ذلك

¹ الأمين، سويقات، ((الانشقاقات الحزبية في الجزائر و المغرب : دراسة في الأسباب و التجليات))، مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد 15، 2016، ص 209.

² أنور الجمعاوي، ((المشهد السياسي في تونس: الدرب الطويل نحو التوافق))، دراسات عربية، العدد 6، المركز العربي للأبحاث و دراسة السياسات، جانفي 2014، ص 2.

الحزب الحاكم عند توزيع المقاعد إلا في بعض الدوائر الانتخابية التي بلغ عددها 13 دائرة من بين 264 دائرة.¹

أدى اندفاع الأحزاب السياسية تحت غطاء تبني المسار الديمقراطي لبناء الدولة في المجلس التأسيسي و في دستور 2014 إلى زعزعة المجالس النيابية نتيجة تعطيل المؤسسة التشريعية و دخول في صراعات سياسية، مما دفع برئيس الجمهورية السيد "قيس سعيد" إلى تجميد مجلس النواب لمدة 30 يوماً في 25 جويلية 2021، و أعلن تجديد تجميد بعد انتهاء المدة الأولى في 24 أوت 2021 و أقر بأن المجلس خطر على الدولة،² امتد انحراف الوضع السياسي في مجلس النواب إلى المجالس البلدية و قد استغل البعض من رؤساء البلديات "التدبير الحر" في مهاجمته للسلطة إلى درجة ترخيص أحدهم بتعليق لافتة تشهر صراحة إلى أن حزبه لا يؤمن بالدستور و لا بالدولة المدنية،³ و أدى انحراف الوضع السياسي إلى حل عدد من المجالس البلدية و إعطاء توجيهات إمتثالية لتصحيح تصرفها الإداري، لكن ذلك الوضع لم يرح رئيس الجمهورية و قد أصدر مرسوماً رئاسياً يقضي بحل جميع المجالس البلدية رغم أنه لم يتبقى من العهدة الانتخابية لتلك المجالس سوى عدة شهور في جوان 2023 و تزامن إصدار المرسوم مع التحضير للجلسة الافتتاحية للبرلمان الجديد أي قبل ثلاث أيام من انعقاده، و بالتالي فإن الإسراع بحل المجالس البلدية تعد خطوة من رئيس الجمهورية لإنهاء إفرزات الاندفاعية للمرحلة الانتقالية و إعادة رسم خارطة سياسية وفق الدستور الجديد لتونس في عام 2022.

لم تتمكن الأحزاب السياسية في تونس من أداء وظائفها بالشكل الذي يساعدها على تطوير أداء الإدارة المحلية و تثمين المسار الديمقراطي للامركزية، و ذلك لعدم الاستقرار الوضع السياسي و اندفاع قادة الأحزاب السياسية نحو المكاسب السلطوية على حساب معالجة قضايا ملحة مثل إصلاح أجهزة الأمن و اتخاذ تدابير جريئة بشأن دعم الاقتصاد.⁴

¹ سعاد، بلحاج، ((الفاعلون في الانتخابات المحلية))، مرجع سابق، ص276.

² أرشيف الجزيرة، ((من تجميد البرلمان إلى حله....أبرز محطات الأزمة في تونس))، الجزيرة نت، 2021/03/31، على الرابط: <https://2u.pw/F2FgvC>.

³ ناجي، البكوش، مرجع سابق، ص641.

⁴ رياض، بوعزة، ((لماذا لا تركز الأحزاب التونسية على التنمية السياسية؟))، العربية، 2020/09/25، على الرابط: <https://2u.pw/UYKW74>.

ما يؤول إليه الوضع السياسي التونسي في ظل رئاسة "قيس السعيد" هو إضعاف قوام الأحزاب السياسية في الإدارة العامة و منها الإدارة المحلية من خلال النظام الانتخابي الجديد الذي يفضي بالاقتراع على الأفراد و ليس بالاقتراع على القوائم الحزبية و القوائم المستقلة، و بالتالي لا يعود الأساس الذي تقوم عليه المجالس المحلية الجديدة إلى مرجعية سياسية ثابتة توطر عمل المنتخبين، و لا يمكن الحديث عن تنمية سياسية تقودها الأحزاب السياسية شغلها الشاغل البحث عن استعادة مكانتها في النظام السياسي و لا عن تتميتها الإدارية للمنتخبين الذين يمكن أن يتصلوا عنها في أي وقت لأن أساس الانتخاب قائم على أساس شخصهم لا على أساس انتمائهم الحزبي.

عموما، فإن المدخل الإصلاحى للإدارة المحلية من خلال دور الأحزاب السياسية في التنشئة السياسية و التنمية الإدارية، يكون مبنياً على المعيار الديمقراطي للامركزية و السماح للأحزاب بالتداول السلمى على السلطة من دون أية قيود مفروضة عليها لتمثيل شرائح المجتمع في الإدارة المحلية، و يكون التعويل على الأحزاب السياسية في إصلاح الإدارة المحلية انطلاقاً من اختيار مرشحين يكتسبون صفات اجتماعية و ذاتية تمكنهم من استقصاء مشاكل الساكنة المحلية و حلها و تأطير المنتخبين في عملهم الإداري و إحاطتهم بالمعلومات التي يحتاجونها، و عليه فأى قيد يمس المعيار الديمقراطي قد يفقد تركيز الأحزاب السياسية في أدائها لوظائفها بمرونة و شفافية.

الخلاصة و الاستنتاجات:

تعتبر البيئة الاجتماعية و الثقافية للإدارة المحلية الرافد الأهم لمجموعة القيم و الثقافات السائدة في المجتمع التي من شأنها أن تحدد فوارقاً مهمة في الإدارة المحلية لكل دولة، إلا أن تلك الفوارق لا تكاد أن تكون فوارقا متميزة بين الدول النامية، فهي في مجملها تعاني التخلف و عدم القدرة على حل مشاكل التنمية و تحديد المسؤوليات و تقويم القصور في الإدارة المحلية.

ينطلق تحديد مسؤولية الإدارة المحلية في التنمية أساسا من تحديد مسؤولية المواطنين تجاهها، و ذلك لا يتحقق إلا بمستوى مرتفع من وعهم و إدراكهم للحقوق المدنية و الحريات الفكرية و السياسية، و لعل أهم العوامل الاجتماعية و الثقافية التي تساعد على نشر الوعي و تساهم في التأثير على ممارسات الإدارة المحلية لخدمة التنمية، نذكر منها:

أولاً: النظام التعليمي و القيمي، و ما يحتويه من برامج و محتوى دراسي تعزز من قدرة المؤسسات التعليمية على زرع قيم المواطنة و تنمية الحس المدني و الشعور بالانتماء الحضاري وطنياً لدى النشء، و ما تحتويه من برامج تكوينية للوظائف العامة في المجتمع على مستوى الجامعات من خلال المكتسبات المعرفية و المهارية التي تأهلهم لتولي الوظائف في المجتمع و تولي الأدوار الفاعلة في تحقيق التنمية.

ثانياً: مؤسسات المجتمع المدني، من خلال نشاطها الذي يتحدد بحسب هامش الحرية و الشرعية الممنوحة لها في مزاولتها نشاطها التفاعلي في المجتمع، و الدور الذي تقوم به منظماتها في مجال التنمية المحلية.

يمكن استخلاص أهم نتائج المقارنة بين البلدين في تحديد أثر العاملين على الإدارة المحلية كالتالي:

- اختلفت الإستراتيجية التعليمية للإدارة الاستعمارية الفرنسية في الدولتين، فقد طغت السياسة العسكرية للاحتلال على تلك الإستراتيجية في الجزائر و عملت على محو الشخصية الوطنية و مقوماتها (اللغة- الوطن- الإسلام) و تدعيم الكيان الفرنسي، في المقابل كان هناك هامشاً من الحرية في التعليم لدى الشعب تونسي فقد تعددت المؤسسات التعليمية بتعدد طرقها في التعليم و التلقين و تمثلت في الزاوية الصوفية، جامع الزيتونة، المدرسة الصادقية و المدارس الفرنسية، و سمح ذلك في التسامح الفكري بين الأوروبيين و التونسيين في ذلك الوقت و قد خلفت الفترة الاستعمارية في تونس طبقة مثقفة مشبعة بالتعاليم العربية و الإسلامية و في نفس الوقت منفتحة على الآداب و الأفكار الفرنسية.

- مر النظام التعليمي في الدولتين الجزائرية و التونسية بعدة مراحل تعكس الأيدلوجية السياسية و الوضعية الاجتماعية و الاقتصادية للبلاد في كل مرحلة في محاولة لإضفاء الخصوصية العربية الجزائرية و التونسية حسب الحالة على المحتوى التعليمي في المدرسة، و اعتمدت السياسة التعليمية في الدولتين على مادة التربية المدنية لتنشئة الفرد المتعلم على قيم المواطنة و الشعور بالانتماء لموروث الحضاري و لغرس القيم التي تعبر عن طبيعة السلوك الملزم و الحراك الاجتماعي المنظم و المنسق. تحرص الدولة الجزائرية من خلال قطاع التعليم العالي على تكثيف عملية تأطير الخريجين بينما تولي الدولة التونسية أهمية لتحقيق جودة مخرجات المؤسسات التعليم العالي و إدراج المنافسة بين القطاع العام و الخاص.

- جسدت القطيعة بين الدولة و المجتمع المدني في إدارة التنمية في الدولتين قطيعة أخرى بين المواطن و مختلف تنظيمات المجتمع المدني، فلا يمكن التحدث عن تأثير للمجتمع المدني إذا كانت منظماته تسعى إلى الظفر بالمناصب القيادية أو استغلال التمويل العمومي على حساب المصالح العمومية.

- يمثل قانون النفاذ إلى المعلومة في تونس حافزاً مهماً في تكريس الديمقراطية التشاركية و تمكين المنظمات المجتمع المدني من الحصول على المعلومات الكافية لرصد أعمال الإدارة المحلية أو أي مؤسسة عمومية.

- عدم ضبط آلية محددة لتمويل الجماعات المحلية للجمعيات في البلدين من خلال الاعتماد معايير محددة و جهة محددة تساعد الجماعات المحلية في تقرير أفضلية الاستفادة من الدعم المالي، يقود الجمعيات إلى الزبونية في محاولة منها لكسب ولاء الجماعات المحلية للظفر بالدعم المالي.

يمثل اصلاح الإدارة المحلية في الجزائر و تونس تحدياً كبيراً من خلال إضفاء البعد الديمقراطي على النظام الإداري، كما يطرح ذلك البعد تحديات سياسية و اقتصادية و اجتماعية في سبيل تحقيق كفاءة في التسيير الإداري، تتمثل أهم تلك التحديات في:

أ. التحديات السياسية: و هي تحديات تركز على رغبة و قدرة و مصداقية النظام السياسي في في ادراج اصلاحات تخدم المسار الديمقراطي للامركزية و الحوكمة المحلية للجهاز الإداري، و من أهم هذه الاصلاحات، نجد اصلاح النظام الانتخابي من خلال الاصلاح السياسي و التشريعي للانتخابات الذي يسمح بالتأطير الشفاف للتنافس السياسي في العملية الانتخابية و من خلال تحقيق استقلالية

الوظيفية للادارة الانتخابية التي لا تكتمل إلا باستقلالية أعضاء الادارة الانتخابية لضمان نزاهة و شفافية العملية الانتخابية، كما نجد جانبا إصلاحيا آخر يمثل تحديًا سياسيًا و خصوصا في الجزائر و ذلك من خلال تفعيل الرقابة القضائية لدعم اللامركزية و تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية و الهيئات اللامركزية بحيث يرجع إلى القضاء في الاعتراض على أي قرار محلي تمت المداولة و المصادقة عليه في المجالس المحلية و الفصل في تنفيذ القرار، و هذا لاجراء معمول به في تونس حسب مجلة الجماعات المحلية اضافة إلى الدور الاستشاري الذي يلعبه القضاء الإداري و المالي في تونس لتفعيل التدبير الحر للجماعات المحلية.

ب. التحديات الاقتصادية: ما يمثل تحديًا اقتصاديًا في الجزائر و تونس هو ضمان الاستقلالية المالية للجماعات المحلية بما يحدد مسؤوليتها في ضمان التقدير الموزناتي للمالية المحلية، بحيث لا تتدخل الدولة في نظام تحويل الاعتمادات المالية إلا في تمويل المشاريع التنموية التي تدخل ضمن التخطيط المركزي، أما عن تعويض في العجز الجبائي فهذا يدخل تحت مسؤولية الجماعات المحلية في خلق الثروة و التنمية الاقتصادية، و هذا ما يطرح تحديًا آخر و خصوصا في الجزائر بشأن فصل النظام الجبائي المحلي عن نظام جباية الدولة و تخصيص جزء معتبرا للجباية المحلية كفيل بتحسين القدرة المالية للجماعات المحلية و هو ما يستدعي اصلاحه في تونس، إضافة إلى تحدي اصلاح سياسة التحفيز الجبائي التي من المفترض أن تكون بقرار مشترك مع الجماعات المحلية في سبيل ترشيد إحالة الاعتمادات المالية للدولة و تحديد مسؤولية الجماعات المحلية في تحقيق الأهداف المتوخاة من السياسة الاقتصادية.

ت. التحديات الاجتماعية و الثقافية: ما يمثل هذه التحديات في الجزائر و تونس هو تدعيم الديمقراطية النيابية بالديمقراطية التشاركية و ذلك باستعاب حداثة هذا المفهوم على المجتمع في الدولتين و تدعيم قوى المجتمع المدني لتقاسم أعباء التنمية مع الإدارة المحلية، إضافة إلى التركيز على الجانب تأصيل ثقافة المواطن الرقيب بين أوساط الأفراد في المجتمع بحيث يتحلى المواطن بروح المسؤولية أمام تحقيق التنمية و ذلك برفع انشغالاته و مواقفه تجاه الخدمات التي تقدمها الإدارة المحلية عن طريق المشاركة الوسائل المتاحة بشكل مستمر، بالإضافة إلى تحدي ضعف الأحزاب السياسية في التنمية السياسية و الادارية لمنتخبين في ظل تركيزها على ايجاد مكانة لها في النظام السياسي أمام ضبابية المشهد السياسي في ترسيخ التعددية السياسية و التداول السلمي على السلطة.

الختام:

إن الإدارة المحلية وليدة البيئة السياسية في الدولة باعتبارها جزءا من البيروقراطية نظراً لتحكم النظام السياسي في بنيتها و تكويناتها الإدارية، و قد أعطى دستور 2014 في تونس بعداً هيكلياً و عملياً للإدارة المحلية لم تشهده الدولة التونسية من قبل، و تعد مجلة الجماعات المحلية لعام 2018 بمثابة ثورة إصلاحية في النظام الإداري التونسي و ذلك بمنح الجماعات المحلية السلطة الترتيبية و التدبير الحر في إدارة مصالحها المحلية، بحيث أتت تلك المبادئ كضمانات دستورية لتعزيز اللامركزية الإدارية و تدعيم المسار الديمقراطي للمجالس المنتخبة على مستوى الإدارة المحلية، في مقابل ذلك تعمل اللامحورية كداعم لشرعية أعمال الهيئات اللامركزية.

أما الإصلاحات الإدارية التي تضمنها قانوني البلدية سنة 2011 و الولاية سنة 2012 في الجزائر لم تخدم اللامركزية الادارية كثيرا بل ضربت استقلاليتها المالية و الإدارية بإعطاء الوالي دورا أكبر على القرار المحلي بالإضافة إلى تقاسمه أدواره الإدارية كهيئة من تنظيمات عدم تركيز.

يمكن ارجاع الفارق في تلك الإصلاحات على الأقل مطلع 2011 إلى الإرادة السياسية القوية النابعة من تركيبة القوى السياسية في المجلس التأسيسي التونسي بإضفاء البعد الديمقراطي على مؤسسات الدولة من خلال دستور 2014، تلك الارادة المدعومة من طرف منظمات المجتمع المدني و على رأسها الاتحاد العام التونسي للشغل. أما في الجزائر يمكن ارجاعه إلى تخوف السلطة الحاكمة من إخفاق الهيئة التمثيلية في التسيير أو إلى رغبتها في تحكم السلطة الحاكمة في مقاليد الحكم على مستوى الأقاليم المحلية و هذا ما ستؤكدده أو تنفيه الإصلاحات المقبلة لقانوني البلدية و الولاية، مع أن الجزائر لم تصل إلى البعد التوافقي بين القوى السياسية مثل ما وصلت إليه الدولة التونسية عند صياغة دستور 2014، على الرغم من التراجع السياسي الذي وقع في تونس في السنوات الأخيرة 2021 و 2022.

تؤثر البيئة الاقتصادية على الإدارة المحلية من خلال السياسات الموجهة لبناء الاقتصاد في المجتمع و لعل أهمها مخططات تهيئة الاقليم و سياسات النمو الاقتصادي التي تكشف جوانب القصور في التوزيع المتكافئ للتنمية بين مختلف الأقاليم و تعزيز القدرة التشغيلية لكافة الفئات الاجتماعية، و ما يمكن أن يثار أيضا في مسألة تعزيز قدرات اللامركزية للوصول إلى فعالية في

تحقيق التنمية المحلية هي العلاقة بين الإدارة المركزية و الإدارة المحلية في النظام المالي من خلال النصيب الجبائي للجماعات المحلية و نظام تحويل الاعتمادات المالية.

في إطار البحث عن فعالية الجماعات المحلية في أدائها المالي لا يمكن التوصل إليها إلا من خلال تحديد مسؤوليتها في خلق الثروة و التنمية الاقتصادية، و يكون ذلك من خلال ضمان قدرًا من التحصيل الجبائي يمكنها من تأمين تقديراتها الموازناتية، لأن مسألة تعويض الجماعات المحلية بسبب نقص موارد الجبائية أو عجزها في تمويل نفقاتها الاجبارية يكون عبء على الدولة أكثر من تنازلها عن نصيب من جبايتها لصالح الجماعات المحلية، في المقابل يكون تحويل الاعتمادات المالية من الدولة إلى الجماعات المحلية موجّهًا لتحقيق أهداف التنمية الوطنية التي من المفترض أن تكون مبينة على أسس تحقق تكافؤ في فرص التنمية بين جميع الأقاليم من خلال ترتيب أولويات البلديات و الولايات حسب تطورها في التنمية المحلية باعتماد على المؤشرات الاقتصادية و الاجتماعية.

أما تأثير البيئة الاجتماعية و الثقافية تعكسه الفكرة التي تقوم عليها الإدارة المحلية و التي تتعلق بتمكين أفراد الساكنة المحلية في إدارة شؤونهم المحلية من خلال اختيار ممثلين لتولي الإدارة، و عليه إذا كانت الادارة المحلية وليدة بيئتها السياسية من خلال تحكمها في بنيتها و تكوينها فإن ممارساتها هي نتاج بيئتها الاجتماعية و الثقافية من خلال مجموعة من العوامل من بينها مجموعة القيم المطروحة في المجتمع و نسبة المتعلمين في المجتمع بالإضافة إلى بنية المجتمع المدني في الدولة.

يتعلق الاعتماد على مؤسسات المجتمع المدني في توجيه ممارسات الإدارة المحلية كضاغط أو متعاون، بعلاقتها بالسلطة الحاكمة و الامتداد التاريخي لتلك العلاقة من خلال هامش الحرية المسموح به في تأطير العملية التنموية. غلب في الجزائر و تونس على تلك العلاقة طابع الهيمنة و السيطرة من طرف السلطة الحاكمة لقرابة 52 سنة، و قد كان الارث المكتسب لدى الأفراد أو لدى النخبة أو لدى السلطة الحاكمة خلال تلك السنوات مطبوعا بصفة الخضوع أو الاخضاع، مما يعيق تفعيل قنوات الديمقراطية التشاركية رغم دسترتها في الدستور التونسي 2014، و الدستور الجزائري 2020 و رغم إدراك السلطة الحاكمة أهمية إشراك المجتمع المدني و حتى القطاع الخاص في التنمية المحلية و في ايجاد حلول للمشاكل الإدارية على إثر نقشي الرهيب الفساد الإداري، إلا أن تغيير تلك الوضعية سيأخذ وقتاً مع عدم التراجع عن التكريس الديمقراطي في مؤسسات الدولة.

بالرغم من الاستقلالية التي تحققت للجماعات المحلية في تونس، إلا أن الصراعات و التجاذبات السياسية خاصة عقب تجميد ثم حل البرلمان التونسي ثم حل المجالس المحلية المنتخبة في هذه الدولة، قوضت مبادئ الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي و حتى المسار الديمقراطي برمته. أما في الجزائر فإن الإصلاحات السياسية التي تمت خاصة عقب إقرار دستور 2022، تبقى غير مكتملة دون إصلاح الإدارة المحلية، و ذلك بإعطائها صلاحيات أكبر في المجال المالي و التنموي.

نتائج الدراسة:

تم التوصل من خلال دراسة الموضوع إلى النتائج التالية:

■ يرتبط البناء الديمقراطي للهيئات اللامركزية بتواجد نظام سياسي ديمقراطي يسمح بانتخابات شفافة من خلال أطر قانونية و تنظيمية تفرز تمثيلاً شرعياً يعبر عن اختيار الساكنة المحلية و يحدد مسؤولية الأعضاء تجاه ناخبهم، فإذا كانت اللامركزية تمثل الخلية الأساسية للديمقراطية التشاركية فهي أيضا تمثل القاعدة الأساسية للديمقراطية التمثيلية و تعد مختبراً أولياً للتعددية الحزبية و التنافس السياسي.

■ تكمن نجاعة العمل الإداري للجماعات المحلية في التصور العقلاني لنظام الوصاية الإدارية المطبق عليها، وقد جاء تصور الوصاية على أعمال الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري بحسب الرقابة، في المقابل جاء تصورهما في التنظيم التونسي بحسب المتابعة و الرقابة و التوجيه، و أهم ما يميز نظام الوصاية التونسي عن نظيره الجزائري في الجوانب التالية:

- تواجد هيئة وصية على الجماعات المحلية لا يمكن اعتبارها تابعة للسلطة المركزية أو للجماعات المحلية و هي الهيئة العليا للمالية المحلية، يرأسها قاضي مالي و ممثلين عن المجلس الأعلى للجماعات المحلية و ممثلين عن المحاسبين العموميين، تعمل تحت إشراف المجلس الأعلى للجماعات المحلية و تضطلع بمتابعة كل المسائل المتعلقة بالمالية المحلية و دعمها و عصرنتها و حسن التصرف فيها بكل الطرق لضمان الاستقلالية المالية للجماعات المحلية و التقليل من التفاوت بينها.

- يعد القضاء الإداري (المحكمة الإدارية) و القضاء المالي (محكمة المحاسبات) هو الجهة التقريرية الوحيدة للأثر الرقابي بإلغاء أو إعادة النظر أو توقيف القرارات و الترتيب الصادرة عن الجماعات المحلية، فلا يمكن لأي جهة أخرى تحديد الأثر رقابي على أعمال الجماعات المحلية سوى بدعوى الاعتراض أو تجاوز السلطة مرفوعة لدى القضاء الإداري.

■ ما يبرر تضخم جهاز الوصاية في التنظيم التونسي هو مبدأ "التدبير الحر" الممنوح للهيئات اللامركزية، و عليه لابد من تعدد الجهات الوصية حسب اختصاصها لدعم و تطوير قدرات الهيئات اللامركزية و مساندتها في تسيير الشؤون المحلية و التدقيق في تصرفها الإداري و المالي و تكريس مبادئ الحوكمة.

■ يعد فصل النظام الجبائي للدولة عن النظام الجبائي للجماعات المحلية أكبر ضمان للامركزية في استقلاليتها المالية، مع منح جوانب تقريرية للجماعات المحلية لضبط قيمة بعض الرسوم و بعض الحقوق من بينها تحديد القيمة الايجارية (السعر المرجعي) المتعلقة بتحديد قيمة الرسم العقاري، و يكون الفصل الجبائي لصالح كفاية الجماعات المحلية في تغطية نفقاتها المالية، ففي الجزائر رغم عدم الفصل في النظام الجبائي إلا أن التحصيل الضريبي للجماعات المحلية يفوق تحصيل نظيرتها في تونس و هذا راجع لاستثناء جباية الدولة بالرسوم و الضرائب ذات التحصيل الكبير كالرسم على القيمة المضافة و الضريبة على الشركات و الضريبة على الثروة.

■ توجهت الدولة التونسية مسعى التخطيط الاقتصادي الذي يقوم على تقسيم إقليم الدولة إلى جهات كأقطاب للنمو من خلال مجلة الجماعات المحلية، وأقرت بوجود مشاركة مجالس الأقاليم في إعداد مخططات التنمية الوطنية، و هي مجالس متكونة من أعضاء عن المجالس البلدية و الجهوية و هذه الألية تسمح بمراعاة متطلبات تنمية الوحدات المحلية لتقادي التهميش و تكافؤ الفرص بين المناطق.

■ اعتمدت تونس في التخطيط التنموي على مؤشر التنمية الجهوية في إعداد خارطة الأولويات الجهوية للتنمية و هي إحصائية يراعى فيها مؤشرات ظروف العيش و الوضع الاجتماعي، الرأس مال البشري، الوضع الاقتصادي و سوق الشغل، وذلك لإعطاء الأولوية في التنمية للجهات الأقل نمواً في توزيع الاستثمارات العمومية، دون أن يعكس ذلك على حياة المواطنين خاصة في ظل الأزمة الاقتصادية الخانقة و التي تعاني منها تونس.

■ يعد النظام التعليمي و ما تحتويه المناهج المدرسية من قيم المواطنة و التضامن الإجتماعي أحد أهم العوامل التي من شأنها تكوين مواطنين مسؤولين و قادرين على تفعيل قنوات الديمقراطية التشاركية للتأثير على الإدارة المحلية لصالح جودة الخدمات العمومية و فاعليتها.

■ جسدت القطيعة بين المجتمع و الدولة في إدارة التنمية في الدولتين قطيعة أخرى بين المواطن و مختلف تنظيمات المجتمع المدني، فلا يمكن الحديث عن تأثير للمجتمع المدني إذا كانت

منظماته تسعى للظفر بالمناصب القيادية أو استغلال التمويل العمومي لقضاء مصالح خاصة على حساب المصالح العمومية.

- إذا كان تأثير البيئة السياسية و الاقتصادية جليًا في أبنية الإدارة المحلية في الجزائر و تونس باعتبارها الأداة التنفيذية لقرارات النظام السياسي و سياساته الاقتصادية، فإن تأثير البيئة الإجتماعية و الثقافية يتضح في ممارسات البيروقراطيين في الإدارة المحلية أكثر من تأثير البيئة السياسية و الاقتصادية بسبب تراكم مجموعة من القيم و الثقافات و الأيديولوجيات في المجتمع و تأثيرها في سلوك الإداريين على مستوى الجماعات المحلية.

قائمة المصادر

و المراجع

LES REFERENCES

أولاً: الوثائق الرسمية

أ- الدساتير:

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، (الجريدة الرسمية، عدد63، المؤرخة في 2008/11/16).
2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 3 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 2020/11/01 في الجريدة الرسمية، (الجريدة الرسمية، العدد82، المؤرخة في 2020/12/30)
3. الجمهورية التونسية، دستور الجمهورية التونسية، (الرائد الرسمي، عدد خاص، مؤرخ في 2014/02/10).

ب- القوانين:

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر 73-21 المؤرخ في 17 ماي 1973 يتضمن المصادقة على الاتفاقية الجزائرية المغربية للتعاون من أجل استثمار منجم غار جبيلات و التي وقعت في الرباط بتاريخ 15 جوان 1972، (الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخة في 15 جوان 1973).
2. الجمهورية التونسية، القانون الأساسي عدد 11 المؤرخ في 04 فيفري 1989 يتعلق بالمجالس الجهوية. (الرائد الرسمي، عدد10، المؤرخ في 10 فيفري 1989).
3. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون عضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، (الجريدة الرسمية، عدد2، المؤرخة في 15 جانفي 2012).
4. الجمهورية التونسية، قانون تأسيسي عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 يتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية، (الرائد الرسمي، عدد 97، المؤرخ في 20 و 23/2011/12)، ص3111.
5. الجمهورية التونسية، القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012 يتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات، (الرائد الرسمي، المؤرخ في 2012/12/20).

6. الجمهورية التونسية، القانون الأساسي عدد 16 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بتنقيح بالانتخابات و الاستفتاء، (الرائد الرسمي، العدد42، المؤرخ 27 ماي 2014).
7. الجمهورية التونسية، القانون الأساسي 16-22 المؤرخ في 24 مارس 2016 يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، (الرائد الرسمي، العدد26، المؤرخ في 29 مارس 2016، ص1029).
8. الجمهورية التونسية، القانون الأساسي رقم 07-17 المؤرخ في 14 فيفري 2017 يتعلق بتنقيح و إتمام القانون الأساسي رقم 14-16 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات و الاستفتاء. (الرائد الرسمي، عدد 14، المؤرخ في 17 فيفري 2017).
9. الجمهورية التونسية، القانون الأساسي عدد 29 مؤرخ في 9 ماي 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية، (الرائد الرسمي، العدد39 المؤرخ في 15 ماي 2018).
10. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 07-19 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، (الجريدة الرسمية، عدد 55، المؤرخة في 15/09/2019).
11. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات. (الجريدة الرسمية، عدد 17، المؤرخة في 10/03/2021).
12. الجمهورية التونسية، المرسوم عدد 55 لسنة 2022 المؤرخ في 15 سبتمبر 2022 يتعلق بتنقيح القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المتعلق بالانتخابات و الاستفتاء و إتمامه، (الرائد الرسمي، عدد 102، المؤرخ في 15/09/2022).
13. الجمهورية التونسية، المرسوم عدد 22 لسنة 2022 المؤرخ في 21 أفريل 2022 يتعلق بتنقيح بعض أحكام القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 سبتمبر 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات، (الرائد الرسمي، المؤرخ في 22/04/2022).
14. الجمهورية التونسية، قانون عدد 17 لسنة 1969 المؤرخ في 27 مارس 1969 يتعلق بتنقيح الأمر المؤرخ في 21 جوان 1956 المتعلق بالتنظيم الإداري لتراب الجمهورية. (الرائد التونسي، عدد 12، المؤرخ في 25-28 مارس 1969).

15. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر 96-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 يتضمن قانون الولاية. (الجريدة الرسمية، عدد 44، المؤرخة 23 ماي 1969).
16. الجمهورية التونسية، قانون عدد 52 لسنة 1975 المؤرخ في 13 جوان 1975 يتعلق بضبط مشمولات الإطار العليا للإدارة الجهوية، (الرائد الرسمي، المؤرخ في 17 جوان 1975).
17. الجمهورية التونسية، القانون عدد 35 لسنة 1980 المؤرخ في 28 ماي 1980 الذي يتعلق بتنقيح الأمر 21 جوان 1956 المتعلق بالتنظيم الإداري لتراب الجمهورية. (الرائد التونسي، عدد 32، المؤرخ في 27 -30/05/1980).
18. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 85-02 المؤرخ في 26 جانفي 1985 يعدل و يتم الأمر رقم 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، (الجريدة الرسمية، عدد 5، المؤرخة في 27 جانفي 1985).
19. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 يتعلق بالبلدية، (الجريدة الرسمية، عدد 15، المؤرخة في 11 أفريل 1990).
20. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 91-306 الذي يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، (الجريدة الرسمية، عدد 41، المؤرخة في 1991/09/4).
21. الجمهورية التونسية، الأمر عدد 1476 لسنة 1993 المؤرخ في 9 جويلية 1993 الذي يتعلق بتنظيم مصالح الولايات و المعتمديات، (الرائد التونسي، عدد 53، المؤرخ في 20 جويلية 1993).
22. الجمهورية التونسية، القانون عدد 87 لسنة 1994 مؤرخ في 26 جويلية 1994 يتعلق بإحداث مجالس محلية للتنمية. (الرائد التونسي، عدد 60، المؤرخ في 2 أوت 1994).
23. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 2000-06 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000 يتضمن قانون المالية لسنة 2001، (الجريدة الرسمية، عدد 80، المؤرخة في 2000/12/24).

24. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، (الجريدة الرسمية، عدد 14، المؤرخة في 08 مارس 2006).
25. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 08-04 في 23 جانفي 2008 يتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية. (الجريدة الرسمية، عدد 04، المؤرخة في 27 جانفي 2008).
26. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 10-02 المؤرخ في 29 جوان 2010 يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، (الجريدة الرسمية، العدد 61 المؤرخة في 21 أكتوبر 2010).
27. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، (الجريدة الرسمية، عدد 7، المؤرخة في 03/07/2014).
28. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، (الجريدة الرسمية، العدد 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012).
29. الجمهورية التونسية، قانون رقم 16-71 المؤرخ في 30 سبتمبر 2016 المتعلق بقانون الاستثمار، (الرائد الرسمي، العدد 82، المؤرخ في 7 أكتوبر 2016).
30. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 17-11 المؤرخ في 27 ديسمبر 2017 يتضمن قانون المالية لسنة 2018، (الجريدة الرسمية، عدد 76، المؤرخة في 28/12/2017).
31. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 19-12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 يعدل و يتم القانون 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد. (الجريدة الرسمية، عدد 78، المؤرخة في 18 ديسمبر 2019).
32. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 20-16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2020 يتضمن قانون المالية لسنة 2021. (الجريدة الرسمية، عدد 83، المؤرخة في 31/12/2020).

33. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 22-24 المؤرخ في 25 ديسمبر 2022 يتضمن قانون المالية لسنة 2023، (الجريدة الرسمية، عدد 89، المؤرخة في 2022/12/29).

34. وزارة الداخلية، قانون عدد 11 لسنة 1997 المؤرخ في 3 فيفري 1997 يتعلق بإصدار مجلة الجباية المحلية (حسب آخر تعديل في 2013)، مركز لتطوير القطاع الأمني و سيادة القانون، على الرابط: <https://2u.pw/iVP8BW>.

35. المديرية العامة للضرائب قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة (حسب قانون مالية 2023).

36. المديرية العامة للضرائب قانون الرسوم على رقم الأعمال (حسب قانون المالية 2023).

ج-المراسيم التنظيمية و الأوامر الحكومية :

1. الجمهورية التونسية، المرسوم عدد 03 لسنة 1973 المؤرخ في 03 أكتوبر 1973 يتعلق بمراقبة التصرف في المؤسسات السياحية، (الرائد الرسمي، المؤرخ في 2-5 أكتوبر 1973).

2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي 97-292 المؤرخ 02 أوت 1997 يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى. (الجريدة الرسمية، عدد 51، المؤرخة في 06 أوت 1997).

3. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي 2000-45 المؤرخ في 01 مارس 2000 يتضمن تعديل المرسوم الرئاسي 97-292 الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى. (الجريدة الرسمية، عدد 09، المؤرخة في 01 مارس 2000).

4. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي 15-140 المؤرخ في 27 ماي 2015 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها. (الجريدة الرسمية، عدد 29، المؤرخة في 31 ماي 2015)..

5. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، (الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015).

6. الجمهورية التونسية، الأمر الحكومي عدد 316 لسنة 1975 المؤرخ في 30 ماي 1975 المتعلق بضبط مشمولات وزارة المالية. (الرائد الرسمي، عدد 39، المؤرخ في 10 جوان 1975).

7. الجمهورية التونسية، أمر عدد 521 المؤرخ في 18 ماي 1989 يتعلق بالعمد. (الرائد التونسي، عدد 36، المؤرخ في 26 ماي 1989).
8. الجمهورية التونسية، الأمر عدد 999 لسنة 1990 المؤرخ في 11 جوان 1990 المتعلق بضبط مشمولات وزارة أملاك الدولة. (الرائد الرسمي، عدد 42، المؤرخ في 19 جوان 1990).
9. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها. (الجريدة الرسمية، عدد 48، المؤرخة 27 جويلية 1994).
10. الجمهورية التونسية، الأمر عدد 3232 لسنة 2013 المؤرخ في 12 أوت 2013 المتعلق بتنظيم و ضبط مشمولات هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية و بضبط النظام الأساسي الخاص بأعضائها. (الرائد الرسمي، عدد 67، المؤرخ في 20 أوت 2013).
11. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 يتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره، (الجريدة الرسمية، عدد 19، المؤرخة في 02/04/2014).
12. الجمهورية التونسية، الأمر الحكومي عدد 1072 لسنة 2016 المؤرخ في 12 أوت 2016 يتعلق بتنقيح الأمر عدد 147 المؤرخ في 18 جانفي 1993 المتعلق بإحداث فريق "المواطن الرقيب"، (الرائد الرسمي، عدد 69، المؤرخ في 13 أوت 2016).
13. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 16-258 المؤرخ في 10 أكتوبر 2016 الذي يحدد كفاءات إنشاء المندوبيات البلدية و تعيين حدودها و قواعد تنظيم المندوبيات و الملحقات البلدية و تسييرها. (الجريدة الرسمية، عدد 61، المؤرخة في 19 أكتوبر 2016).
14. الجمهورية التونسية، الأمر الحكومي عدد 396 لسنة 2017 المؤرخ في 28 مارس 2017 يتعلق بضبط المعلوم بالمتر المربع بالنسبة للأراضي غير المبنية، (الرائد الرسمي، عدد 26، المؤرخ في 31/03/2017).
15. الجمهورية التونسية، الأمر الحكومي عدد 397 لسنة 2017 المؤرخ في 28 مارس 2017 يتعلق بضبط الحد الأدنى و الحد الأقصى للثن المرجعي للمتر المربع المبني لكل صنف من أصناف العقارات الخاضعة للمعلوم على العقارات المبنية، (الرائد الرسمي، عدد 26، المؤرخ في 31/03/2017).
16. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 17-118 المؤرخ في 22 مارس 2017 يحدد كفاءات تمويل الحملات الانتخابية، (الجريدة الرسمية، عدد 19، المؤرخة في 26/03/2017).

17. الجمهورية التونسية الأمر عدد 969 لسنة 2017 المؤرخ في 15 أوت 2017 يتعلق بإتمام الأمر عدد 822 لسنة 1994 المؤرخ في 11 أفريل 1994 المتعلق بضبط قائمة المناطق البلدي السياحية. (الرائد الرسمي، عدد 68 المؤرخ في 25 أوت 2017).
18. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في 15 نوفمبر 2017 الذي يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية و الأجنبية (الجريدة الرسمية، العدد 68، المؤرخة في 28 نوفمبر 2017).
19. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 18-65 المؤرخ في 13 فيفري 2018 يحدد كفاءات اقتطاع و إعادة دفع الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة، (الجريدة الرسمية، عدد 10، المؤرخة في 14/02/2018)، ص11.
20. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018 يتعلق بتفويض المرفق العام، (الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخة في 05 أوت 2018).
21. الجمهورية التونسية، الأمر الحكومي رقم 401 لسنة 2019 المؤرخ في 6 ماي 2019 يتعلق بضبط شروط و إجراءات أعمال آليات الديمقراطية التشاركية المنصوص عليها في الفصل 30 من مجلة الجماعات المحلية، (الرائد الرسمي، العدد 39، المؤرخ في 14 ماي 2019).

ثانيا: الكتب

- أ- باللغة العربية:
1. ابوزيد، مصطفى؛ عثمان، حسين، الإدارة العامة، مصر: دار الجامعية الجديدة ، 2003.
2. ابن عمار، الصغير، ، الفكر العلمي عند ابن خلدون، الجزائر: الشركة الوطنية للنشر و التوزيع، 1981.
3. أحمد إسماعيل، محمد، الديمقراطية و دور القوى النشطة في الساحات السياسية المختلفة، مصر: المكتب الجامعي الحديث، 2010.
4. إيبو، بياتريس وآخران، تونس بعد 14 يناير و اقتصادها السياسي و الاجتماعي: (ترجمة إلهام آيت جرين)، الدانمارك: الشبكة الأوروبية متوسطة لحقوق الإنسان، 2011.

5. بوراوي، بن عبد الحفيظ؛ صرارفي، الشاذلي ، دليل الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية. تونس: وزارة الداخلية، التعاون التنموي الألماني (GIZ)، جوان 2020.
6. بوحوش عمار ، دور البيروقراطيات في المجتمعات المعاصرة، ب ب ن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ب س ن.
7. بوصيدة، سامي، و آخران، مؤشر التنمية الجهوية كدليل لصياغة خارطة تنمية جديدة، تونس: معهد التونسي للقدرة التنافسية و الدراسات الكمية، 2019.
8. بوضياف، أحمد ، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر: دار الخلدونية، 2012.
9. بياتريس إييو وآخران، تونس بعد 14 يناير و اقتصادها السياسي و الاجتماعي: (ترجمة إلهام آيت جرين)، الدانمارك: الشبكة الأوروبية متوسطة لحقوق الإنسان، 2011.
10. البكوش، ناجي، اللامركزية من أجل الديمقراطية. تونس: مجمع الأطرش، 2022.
11. بلحاج، صالح، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
12. بلحاج، أحلام و آخرون، تونس: الانتقال الديمقراطي العسير، مصر: مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان، 2017.
13. بن حبتور، عبد العزيز صالح، الإدارة العامة المقارنة، الأردن: دار المسيرة، 2009.
14. بن نبي، مالك ، مشكلة الثقافة، سوريا: دار الفكر، 2000.
15. بنسميد الملوي، سميد، المجتمع المدني في الوطن العربي و دوره في تحقيق الديمقراطية، لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، 2001.
16. بعلي، محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر: دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004.
17. بسيوني، عبد الغني، النظم السياسية (أسس التنظيم السياسي)، مصر: منشأة المعارف، 1991.
18. برهومي، منعم، المؤسسات السياسية في المرحلة الانتقالية التونسية، تونس: دار الأطرش للكتاب المتخصص، 2014.
19. دايفيد، باتريك هوتون، علم النفس السياسي، ترجمة: ياسمين حداد، لبنان: المركز العربي للأبحاث و دراسة السياسات، 2015.
20. الدباغ، فؤاد، دراسة الأوضاع الاقتصادية التونسية، ب، ب، ن: ب، د، ن، 2017.
21. ديفرجيه، موريس، المؤسسات الدستورية و القانون الدستوري: (ترجمة جورج، سعد)، لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، 1992.

22. دلالة ، حبيب ، وجوه الاشكال في جغرافية التنمية، تونس: مركز النشر الجامعي، 2002.
23. وول، آلان و آخرون، أشكال الإدارة الانتخابية (دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية و الانتخابات): (ترجمة أيمن أيوب)، السويد: دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية و الانتخابات، 2007.
24. زيدان، جمال، إدارة التنمية المحلية في الجزائر، الجزائر: دار الأمة، 2014.
25. الزكراوي الصغير، الجباية المحلية و اللامركزية في تونس، تونس: مركز النشر الجامعي، 2013.
26. زمام، نور الدين، القوى السياسية و التنمية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007.
27. الطائي، محمد علي، الإدارة العامة، لبنان: دار المحجة البيضاء ، 2011.
28. الطهراوي، هاني علي، قانون الإدارة المحلية (الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا)، الأردن: دار الثقافة، 2004.
29. طلبة، مختار عبد الحكيم ، مقدمة في المشكلة الاقتصادية، بدون بلد النشر، بدون دار النشر، 2007.
30. الطعامة ، محمد محمود ؛سمير ، عبد الوهاب محمد ، الحكم المحلي في الوطن العربي، مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005.
31. ياغي، محمد عبد الفتاح ، مبادئ الإدارة العامة، الأردن: دار وائل، 2011.
32. نيلة، محمد كامل، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، لبنان: دار النهضة العربية، 1969.
33. ماهر، أحمد، السلوك التنظيمي، مصر: الدار الجامعية، 2014.
34. المبيضين ،صفوان ؛و آخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، الأردن: دار اليازوري، 2011.
35. محيو، أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية: ترجمة عرب صاصيلا، طبعة الخامسة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2009.
36. المعاني ، أيمن عودة ، الإدارة العامة الحديثة، الطبعة 2، أردن: دار وائل للنشر، 2012.
37. المرزوقي، سالم كير ، التنظيم السياسي و الإداري في الجمهورية الثانية، ط1، تونس: مجمع الأطرش، 2017.
38. مركز التكامل المتوسطي، توظيف قدرات و إمكانيات تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات في التنمية المحلية، جنيف: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2012.

39. نهاد عطا حمدي، عمر، أثر نتائج الانتخابات على ممارسة السلطة و حقوق الطفل، مصر: مكتبة الوفاء القانونية، 2014.
40. نور الله، كمال، اللامركزية من أجل التنمية القومية و المحلية، ب.ب.ن: منظمة العربية للعلوم الإدارية، 1975.
41. ساعاتي، أمين، أصول علم الإدارة العامة، مصر: دار الفكر العربي، 1997.
42. سموك، علي، المجتمع المدني الجزائري و إشكالية تأسيس ثقافة المواطنة، الأردن: دار الأيام، 2018.
43. سعودي، محمد العربي، المؤسسات المركزية و المحلية في الجزائر الولاية-البلدية (1516-1962)، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
44. عاشور، حمد صقر، الإدارة العامة: منظور بيئي مقارن، لبنان: دار المطبوعات الجامعية، 1975.
45. عالية عارف، عبد الحميد، الإصلاح الإداري (المرجعية النظرية و قضايا معاصرة)، مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2015.
46. عبد الفتاح، محمد سعيد؛ الصحن، محمد فريد، الإدارة العامة، الدار الجامعية: مصر، 2003.
47. علي، عاطف، المنهج المقارن مع دراسات تطبيقية، لبنان: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات، 2006.
48. عناية، غازي، البحث العلمي: منهجية إعداد البحوث و الرسائل الجامعية، الأردن: دار المناهج للنشر و التوزيع، 2014.
49. عروب هند، مقاربة أسس الشرعية في النظام السياسي المغربي، المغرب: دار الأمان، 2009.
50. فيرل، هيدي، الإدارة العامة منظور مقارن، ترجمة: محمد قاسم القريوتي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1985.
51. صدوق، عمر، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.
52. الصبيحي، أحمد شكر، مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي، لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، 2008.
53. قطيش، عبد الله، الإدارة العامة: من النظرية إلى التطبيق، لبنان: منشورات الحلبي، 2013.

54. الشنطاوي ، علي خطار ، الإدارة المحلية، الأردن: دار وائل ، 2001.
55. سعاد، شرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، ب ب ن: ب د ن، 2007.
56. الخطيب، نعمان أحمد، الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري، الطبعة 7، الأردن: دار الثقافة، 2011.
57. الخفاجي، نعمة عباس؛ الهيبي صلاح، صلاح الدين، تحليل أسس الإدارة العامة (منظور معاصر)، الأردن: دار اليازوري، 2009.
58. الغزالي حرب، أسامة، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، الكويت: عالم المعرفة، 1987.

ب- باللغة الأجنبية:

1. Becheikh , Alaya; Zouhair, elkadhi, Planification du développement, Tunis: institut tunisien de compétitivité et des études quantitatives.
2. Khan, Haroon, An introduction to public administration, New York : Universitypress of america, INC, 2008.
3. Urmila, Sharma, Public Administration, New Delhi: Atlantic Publishers and distributors, 2002.

ثالثا: المقالات العلمية

1. أوكيل، محمد الأمين، ((إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر: الحدود و الحلول))، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، المجلد 1، العدد 1، 2017.
2. بوسطعة، صالح، ((الجماعات الملية في دستور 27 جانفي 2014: طموحات وضغوط))، ندوة وطنية حول اللامركزية و السلطة المحلية يومي 23 و 24 ماي 2015.
3. بلحاج، سعاد ، ((الفاعلون في الانتخابات المحلية))، مجلة القانون و السياسة، العدد 4، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة سوسة، تونس، 2016.
4. بالحاج، سعاد، ((منظمات المجتمع المدني و الديمقراطية المحلية التشاركية))، مجلة القانون و السياسة، العدد 2، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة سوسة، تونس، 2014.
5. بلحسين، مخلوف، ((تطور التعليم في الجزائر من خلال مختلف الإصلاحات التربوية))، مجلة الحكمة للدراسات التربوية و النفسية، المجلد 2، العدد 3، جانفي 2014.
6. بن الشيخ، عصام ، سويقات، الأمين، ((إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي-حالة الجزائر و المغرب))، في كتاب: الديمقراطية التشاركية، الأردن: دار الحامد، 2015.
7. بن محمد، هدى، ((عرض و تحليل البرامج التنموية في الجزائر خلال الفترة 2001-2019))، مجلة كلية السياسة و الاقتصاد، العدد 5، جامعة بني سويف، مصر، جانفي 2020.

8. بن علي، أمجد ؛ خالدية، مكي، ((واقع التربية و التعليم في الجزائر خلال مرحلة الاستعمار الفرنسي و غداة الاستقلال))، مجلة دفاتر مخبر حقوق الطفل، العدد4، ، جامعة وهران، 2013.
9. بن علي، خليل، ((سبل تمكين المجتمع المدني لتعزيز المساءلة و الشفافية في الإدارة المحلية))، مجلة الأبحاث، العدد5، 2018.
10. بربري، محمد الأمين؛ الضيف، أحمد، ((السياحة رهان الجزائر لتنويع الاقتصاد و الحد من التبعية لقطاع المحروقات))، مجلة التنمية و الاستشراف للبحوث و الدراسات، المجلد3، العدد04، جامعة البويرة، جوان 2018.
11. البرعي، نجاد، ((مراقبة تمويل الحملات الانتخابية))، مؤتمر دولي حول الديمقراطية و الانتخابات في العالم العربي، منظمة العربية لحقوق الإنسان، 2014.
12. الجمعاوي، أنور، ((المشهد السياسي في تونس: الدرب الطويل نحو التوافق))، دراسات عربية، العدد 6، المركز العربي للأبحاث و دراسة السياسات، جانفي 2014.
13. الجعيدي محمد العفيف ، ((حضور سياسي في المعطى التربوي: التعليم الديني بتونس نموذجا))، مجلة المفكرة القانونية تونس، العدد 18، جوان 2020.
14. دياب، علي محمد، ((مفهوما الإقليم و علم الأقاليم "من منظور جغرافي بشري")، مجلة جامعة دمشق، المجلد 28، العدد 2، 2012.
15. دقيش، جمال، ((أثر سياسة الاصلاح الاقتصادي للجزائر في إطار الانتقال إلى اقتصاد السوق على التوازنات الكلية 1988 - 2015))، مجلة المنتدى للدراسات و الأبحاث الاقتصادية، المجلد 3، العدد2، جامعة الجلفة، 2019.
16. ولد قابلية، دحو، ((الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية))، ندوة وطنية حول مدى تكيف نظام الإدارة المحلية مع الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة في مجلس الأمة، يوم 17 أكتوبر 2002.
17. ونادي، رشيد؛ قشرو، فتيحة، ((مدخل نظري حول اللامركزية الجبائية و استقلالية النظام الجبائي))، مجلة دراسات جبائية، العدد 1، ديسمبر 2012.
18. عبد النور، زوامبية، ((المجتمع المدني و آليات تفعيل التنمية السياسية في الجزائر))، مجلة البحوث السياسية و الإدارية، العدد 8، 2016.
19. زيدان، جمال، ((سياسات التنمية المحلية في الجزائر: دراسة تحليلية لدور البلدية في ظل القانون البلدي الجديد 10-11))، مجلة الأكاديمية، عدد2، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الشلف، 2014.

20. الزين، يونس؛ نصير أحمد، ((الإصلاحات الاقتصادية في تونس و انعكاساتها على مستوى التشغيل و البطالة للفترة 1986-2016))، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، العدد الاقتصادي 34 (02)، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، أفريل 2018.
21. حاجي، فاتح ، ((الجهوية في الجزائر: الواقع و الآفاق))، مجلة الآداب و العلوم الاجتماعية، العدد 26، جامعة سطيف، 2018.
22. الحجيوي، نجيب، ((مبدأ التفريغ و توزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية و الجهات بالمغرب))،
23. حموم، فريدة، ((المعيقات السياسية أمام تحقيق ديمقراطية تشاركية فعلية في الجزائر))، مجلة أبحاث قانونية و سياسية، العدد 7، ديسمبر 2018.
24. طامشة، بومدين، ((التنظيم السياسي و الإداري في الجزائر منذ الاحتلال إلى غاية إرساء الدولة الوطنية))، مجلة الحوار المتوسطي، العدد 1، جامعة جيلاني اليابس سيدي بلعباس، مارس 2009.
25. طرشونة، لطفي، ((منظومة التسلط في النظام السياسي التونسي قبل ثورة 14 جانفي 2011))، مجلة القانون و السياسة، العدد 1، كلية الحقوق و العلوم السياسية بسوسة، تونس، 2012.
26. كيم، سمير، ((الأدوار الجديدة للمجتمع المدني في ظل الإدارة المحلية التشاركية: قراءة في الحالة الجزائرية))، مجلة المفكر، العدد 16، 2017.
27. كعبوش، عمر؛ لرقط، الحسين، ((التجربة الديمقراطية التونسية نحو الترسخ و العودة إلى التقاليد السلطوية))، كتاب جماعي: الانتخابات المحلية و دورها في ترسيخ الديمقراطية في الدول المغاربية، ألمانيا: المركز الديمقراطي العربي، 2019.
28. كربالي، بغداد، ((نظرة عامة على التحولات الاقتصادية في الجزائر))، مجلة العلوم الانسانية، عدد 8، جامعة بسكرة، 2005.
29. لالوش، صليحة، ((الأهداف المنشودة في مادة التربية المدنية "النظام التعليمي بالجزائر في مرحلة التعليم المتوسط نموذجا")، مجلة الحكمة للدراسات الفلسفية، المجلد 10، العدد 2، 2022.
30. لجلط، فواز، ((الأحزاب السياسية و الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية))، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية، المجلد 05، العدد 02، 2020.
31. لصلح، نوال، ((النظام القانوني للدائرة في الجزائر))، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية، العدد 7، جامعة محمد بوضياف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، سبتمبر 2017.

32. محمد، محمود الطعمانة، ((نظم الإدارة المحلية (المفهوم و الفلسفة و الأهداف)))، الملتقى العربي الأول لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلطنة عمان، يوم (18-20) أوت 2003.
33. مقيمي، ريمة، ((تنظيم الجباية المحلية في التشريع الجزائري))، مجلة العلوم القانونية و السياسية، المجلد 13، العدد 01، جامعة الوادي، 2022.
34. المكي، دراجي؛ السويد، عبد الفتاح، ((المجتمع المدني و عملية الانتقال الديمقراطي في تونس))، المجلة الدولية للبحوث القانونية و السياسية، العدد 03، 2017.
35. المختار، عبد الرزاق، ((الجهة في الدستور))، مجلة الدستور و المرفق العام و الحقامة، مؤسسة هانس سايدل، 2016.
36. النصيري، نعمان، ((الجماعات المحلية و مبدأ التدبير الحر))، ندوة وطنية حول اللامركزية و السلطة المحلية يومي 23 و 24 ماي 2015.
37. نزيه، مهدي، ((دور المجتمع المدني في التنمية المحلية على ضوء الحكم الراشد))، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، العدد الاقتصادي 36.
38. سخيري زروق، صبرية، ((الجهة: أيّ صلاحيات))، مجلة الأحداث القانونية، عدد 23، كلية الحقوق و العلوم السياسية بتونس، 2013.
39. عباس، عمار، ((قراءة تحليلية للتعديل الدستوري لسنة 2008))، مجلة إدارة، المجلد 18، العدد 36، المدرسة الوطنية للإدارة، 2008.
40. عبد الله، أسماء، ((الاستفتاء المحلي في ظل دستور 27 جانفي 2014))، مجلة القانون و السياسة، العدد 4، كلية الحقوق و العلوم السياسية بسوسة، تونس، 2016.
41. عبيدي، مصطفى، ((تطور الجهوية بالمغرب: من فترة ما قبل الحماية إلى مرحلة الجهوية المتقدمة))، مجلة القانون الدستوري و العلوم الإدارية، العدد 6، المركز الديمقراطي العربي، أفريل 2020.
42. العجمي محمد، ((المؤسسات الدستورية في بلدان المرب العربي بين تأسييس السلطة و تكريس التسلط))، مجلة دراسات دستورية مغاربية، تونس، مركز النشر الجامعي، 2011.
43. عدة، ليلي؛ سالم، فطيمة، ((سياسات التنمية في الجزائر بعد الاستقلال و مخلفاتها الاقتصادية و الاجتماعية))، مجلة آفاق للأبحاث السياسية و القانونية، العدد 1، جامعة الأغواط، 2018.
44. عكاشة، رزين، ((التنمية الاقتصادية المحلية في الجزائر (1967، 2019))، مجلة دراسات اقتصادية، المجلد 22، العدد 02، جامعة الجلفة، 2020.

45. عماد، علي محمد الأزهر، ((أثر تطبيق جودة الإدارة على نظام الضريبة في السودان))، مجلة دراسات التنمية الاقتصادية، المجلد 05، العدد 01، جوان 2022.
46. عرقوب، نبيلة، ((مسيرة التنمية في الاقتصاد الجزائري و آليات إنجاحها))، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، المجلد 24، العدد 2، جامعة الجلفة.
47. العرش مهدي ، ((الإصلاحات التعليمية في تونس: تاريخ سياسي بامتياز))، مجلة المفكرة القانونية تونس، العدد 18، جوان 2020.
48. عثمان، أسامة، ((إعادة دور المدرسة كفضاء تربوي و رمزية المعلم))، مجلة المفكرة القانونية تونس، العدد 18، جوان 2020.
49. عبد السلام الفطناسي، ((السلطة المحلية و وحدة الدولة من خلال دستور 27 جانفي 2014))، ندوة وطنية حول اللامركزية و السلطة المحلية، المعهد العالي للدراسات القانونية و السياسية بالقيروان، 23 و 24 ماي 2015، ص 24.
50. فلاح، عمار؛ مرزوقي، عبد الحليم، ((مظاهر استقلالية السلطة الوطنية للانتخابات بعد التعديل الدستوري الجزائري 2020))، مجلة المفكر، المجلد 16، العدد 2، 2021.
51. فريجات، إسماعيل، ((مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري))، مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد 18 جانفي 2018، جامعة قاصدي مرياح، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2018.
52. الصاوي، علي، ((ديمقراطية الانتخابية...إدارة أم إرادة))، المؤتمر الدولي حول الديمقراطية و الانتخابات في العالم العربي، منظمة العربية لحقوق الإنسان، 2014.
53. صديق، حسين، ((الاتجاهات النظرية التقليدية لدراسة التنظيمات الاجتماعية))، مجلة جامعة دمشق، المجلد 27، العدد 3+4، 2011.
54. قادري بومزغيش، بومدين، ((الاقتصاد الجزائري))، مجلة التراث، عدد 8، جامعة الجلفة، 2013.
55. قوبعة، حبيب، ((الأقلمة أو الملامح الجديدة للسلطة المحلية في ضوء دستور الجمهورية الثانية))، ندوة وطنية حول اللامركزية و السلطة المحلية، المنعقدة بالمعهد العالي للدراسات القانونية و السياسية، القيروان، 23 و 24 ماي 2015.
56. قوي، بوحنية، ((الجمعيات في المغرب و تونس: الأبوية- الاحتجاج- العقلنة))، من كتاب: المجتمع المدني المغربي ورهانات الإصلاح، الأردن: دار الراية، 2015.
57. قطاطة، عائدة، ((إصلاح الجباية المحلية شرط لتفعيل اللامركزية و تقليص الفوارق بين الجهات))، مجلة المفكرة القانونية، العدد 22، تونس، 2021.

58. قلوب ، عبد الحكيم ؛ الغالي، بن إبراهيم، ((تنمية الاقتصاد الجزائري بين الواقع و المأمول (دراسة تحليلية للنموذج الجديد للنمو (2016-2030))، مجلة الاقتصاديات المالية و البنكية و لإدارة الأعمال، المجلد 09، العدد 01، جامعة بسكرة، 2020.
59. علي الشابي، ((تحديات الاقتصاد التونسي في سياق المرحلة الانتقالية (2011-2017))، مركز الجزيرة للدراسات، 15 ماي 2017.
60. شايب باشا كريمة، ((جباية البلدية و هيمنتها في تمويل ميزيتها))، المجلة الجزائرية للحقوق و العلوم السياسية، المجلد 3، العدد 5، المركز الجامعي بتسمسيت، 2018
61. شعبان، عبد الله محمد، ((الديمقراطية من عبثية المفهوم إلى هشاشية التطبيق))، مجلة هرمس، المجلد 2، العدد 1، جانفي 2013.
62. الشيتي، ايناس، ((دور الجامعات السعودية في مواءمة مخرجات التعليم العالي و متطلبات التنمية المستدامة وفق رؤية 2030 في المملكة العربية السعودية: دراسة تحليلية لآراء القيادة الإدارية في جامعة القصيم))، المجلة العالمية للاقتصاد و الأعمال، المجلد 9، العدد 3، 2020.
63. ضياء، رفيق ؛ ماجد، مطر، ((التخطيط المكاني لمحافظة بابل بين واقع الحال و التوقع المستقبلي))، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية و الدولية، جامعة المستنصرية، العدد 32، 2010.
64. غابري، سيف، ((التربية على المواطنة في المدرسة التونسية: الرهان البيداغوجي))، مجلة الروافد، المجلد 6، العدد 02، جوان 2022.
65. غزلاني، وداد، ((واقع المجتمع المدني في الجزائر و دوره في تحقيق الرشادة))، مجلة القانون، المجتمع و السلطة، العدد 4، 2015.
66. Abbas, Ryn, ((Pouvoir local et libre administration dans la constitution du 27 janvier 2014)), Mélanges à la mémoire de Souad Moussa Sellami, Tunis: fondation hannsseidel, 2016.
67. Ben haj siman, Hanen, ((pouvoir réglementaire local et constitution)), revue droit et politique, faculté de droit et des sciences politiques, université sousse, N° 4, 2016.
68. Ben hasse, Islam, ((constitution et pouvoir local)), Publication de l'écoledoctrale, N°4, université Sfax, faculté de droit, Mars 2014.
69. Marcou , Gérard, « Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, N° 42, 2014.

رابعاً : الدراسات غير المنشورة

1. ابرادشة، فريد، الحكم الرشيد في الجزائر في ظل الحزب الواحد و التعددية الحزبية، (أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر3، كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جوان 2014).
2. دراوسي، مسعود، السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر: 1990-2004، (أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، 2005).
3. زراوية محمد الصالح، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، (أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2015).
4. طاشمة بومدين، إستراتيجية التنمية السياسية: دراسة تحليلية لمتغير البيروقراطية في الجزائر، (أطروحة دكتوراه، جامعتين يوسف بن خدة، قسم العلوم السياسية العلاقات الدولية، 2007).
5. قوال، فاطمة، التحول السياسي في تونس و إشكالية البناء الديمقراطي، (أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر3، كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية، قسم الدراسات الدولية، 2019).
6. شاوش أخوان، جهيدة، واقع المجتمع المدني في الجزائر (دراسة ميدانية لجمعيات مدينة بسكرة أنموذجا)، (أطروحة دكتوراه، قسم العلوم الاجتماعية، كلية العلوم الإنسانية و العلوم الاجتماعية).
7. خنيشي سنوسي، إستراتيجية إدارة حماية البيئة في الجزائر، (أطروحة دكتوراه، جامعة بن يوسف بن خدة، قسم العلوم السياسية العلاقات الدولية، 2005).
8. Tarchona, Lotfi, Décentralisation et déconcentration entunisie, (Thèse de doctorat, Faculté de droit et sciences politiques, Tunis, 2004).

خامسا: تقارير رسمية

1. وزارة التجهيز و الإسكان، دراسة المثال التوجيهي لجهة الشمال الشرقي (الملخص)، فيفري 2011.
2. وزارة التجهيز و الإسكان، دراسة المثال التوجيهي لجهة الشمال الغربي (الملخص)، فيفري 2011.
3. وزارة التجهيز و الإسكان، دراسة المثال التوجيهي لجهة الوسط الغربي (الملخص)، فيفري 2011.
4. وزارة التجهيز و الإسكان، دراسة المثال التوجيهي لجهة للجنوب الشرقي (الملخص)، فيفري 2011.
5. وزارة الاقتصاد و التخطيط ، مخطط التنمية (2016-2020) المجلد الأول: المحتوى الجملي.

6. وزارة الاقتصاد و التخطيط ، مخطط التنمية (2016-2020) المجلد الثاني: المحتوى الجهوي.
7. الهيئة العليا للمالية المحلية، التقرير السنوي الأول للهيئة العليا للمالية المحلية، 2019
8. الإدارة العامة للتهيئة الترابية، المثال التوجيهي لتهيئة جهة الاقتصادية للشمال الشرقي (المشاريع الكبرى).
9. الإدارة العامة للتهيئة الترابية، المثال التوجيهي لتهيئة الجهة الاقتصادية للشمال الغربي (المشاريع الكبرى).
10. الإدارة العامة للتهيئة الترابية، المثال التوجيهي لتهيئة الجهة الاقتصادية للجنوب الشرقي (المشاريع).
11. وزارة التجهيز و الإسكان، دراسة المثال التوجيهي لجهة للجنوب الغربي (الملخص)، فيفري 2011.
12. الإدارة العامة للتهيئة الترابية، المثال التوجيهي لتهيئة الجهة الاقتصادية للجنوب الغربي (المشاريع).
13. Ministère de l'équipement et de l'habitat, Note d'orientation pour l'aménagement territoire en tunisie, en site: http://www.mehat.gov.tn/fileadmin/user_upload/Amenagement_Territoire/NoteOrientationAmenagementTerritoireVfoctobre2020.pdf

سادسا: المواقع الإلكترونية

أ- باللغة العربية:

1. أرشيف الجزيرة، ((من تجميد البرلمان إلى حله...أبرز محطات الأزمة في تونس))، الجزيرة نت، 2021/03/31، على الرابط: <https://2u.pw/F2FgvC>
2. أنور، الجمعاوي، ((تونس بأمر الرئيس: حل المجالس المحلية))، العربي الجديد، على الرابط: <https://2u.pw/YD9YB7>، 2023/03/25.
3. آسيا، أهرواز، ((اللاتمركز الإداري و مدى مساهمته في تحقيق الجهوية المتقدمة بالمغرب))، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية الاقتصادية و السياسية، متاح على الرابط: <https://2u.pw/2w5P2F> ، بتاريخ 2018/08/12.
4. إيمان، الحمادي، ((الأزمة المالية تعطل الخدمات الأساسية في تونس... و 2023 الأسوء))، العربي الجديد، على الرابط: <https://2u.pw/IJ9IZB> ، 2022/11/21.

5. بوهيدل، رضوان، ((مجلات 27 نوفمبر سنة 2021: ثاني تجربة في تطبيق الاقتراع النسبي على القوائم))، وكالة الأنباء الجزائرية، على الرابط:
<https://www.aps.dz/ar/algerie/115555-27>
6. البنك المركزي التونسي، ((أسعار العملات بالدينار التونسي))، متاح على الموقع: <https://www.bct.gov.tn/>.
7. بوعزة، رياض، ((لماذا لا تركز الأحزاب التونسية على التنمية السياسية؟))، العربية، 2020/09/25، على الرابط: <https://2u.pw/UYKW74>.
8. البنك الدولي، ((عدد السكان في الفئة العمرية 15-64 سنة في الجزائر، تونس 2021))، متاح على الرابط: <https://2u.pw/WFW8fA>.
9. البنك الدولي، ((عدد السكان في الفئة العمرية 15-64 سنة في الجزائر، تونس 2021))، متاح على الرابط: <https://2u.pw/WFW8fA>.
10. جود، كمال، ((تنصيب كل المقاطعات الإدارية بمنطقة الهضاب العليا "قربا")، الإذاعة الجزائرية، على الرابط: <https://2u.pw/LPEiai>، 2022/03/17.
11. الجزيرة، ((صندوق النقد الدولي يتردد في منح تونس قرضًا ماليًا... هل سياسات سعيد السبب))، الجزيرة نت، على الرابط: <https://2u.pw/q6SEaM>، 2022/12/15.
12. الجورشي، صلاح الدين، ((الحركات الاجتماعية و الفضاء المدني، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية))، ص16، على الرابط: <https://www.annd.org/uploads/publications/112019.pdf>
13. وكالة الأنباء الجزائرية، ((بن زيان يكشف عن مخطط الفترة 2021-2027 يتضمن انجاز نحو 750 مشروع بحث))، على الرابط: <https://2u.pw/fzZ9LI>، 2020/12/29.
14. وزارة الشؤون المحلية، ((تقرير حول مشروع تعميم النظام البلدي))، الإدارة العامة للجماعات المحلية، 25 ماي 2016، ص9، ص10، متاح على الرابط: <https://2u.pw/OXBkgk>.
15. وزارة الداخلية التونسية، ((موقع البيانات المفتوحة لوزارة الداخلية التونسية))، على الرابط: <https://2u.pw/u3G2aV>.
16. وزارة الداخلية، ((وزير الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية يشرف على تنصيب لجنة المكلفة بمراجعة و دراسة مشروع قانوني البلدية و الولاية))، الموقع الرسمي للوزارة، على الرابط: <https://2u.pw/0JMo4p>، 2022/11/02.

17. يوسف، آدم، ((تفاصيل القانون الانتخابي الجديد في تونس: برلمان ب 161 مقعد و انتخابات على الأفراد))، [العربي الجديد](https://2u.pw/BuXOuf)، على الرابط: <https://2u.pw/BuXOuf> ، 2022/09/16.
18. يركيس، سارة؛ المعشر، مروان، ((اللامركزية في تونس: تعزيز المناطق و تمكين الشعب))، مركز مالكوم كير-كارنيغي، على الرابط: <https://carnegie-mec.org/2018/06/11/ar-pub-76529> ، 11 جوان 2018.
19. كريفني، منى، ((الاستقلالية مبدأ من المبادئ الدستورية للسلطة المحلية))، مركز الدراسات الإستراتيجية و الدبلوماسية، على الرابط: <https://2u.pw/UOKIMr> ، 2020/08/16.
20. مجلس المحاسبة، ((دليل مراجعة حسابات قباضات الضرائب))، ص9، متاح على الرابط: <https://2u.pw/XlfDDa>
21. مدونة التربية و التكوين، ((لمحة تاريخية عن التعليم في الجزائر))، 2019/04/19 متاح على الرابط: https://www.educafile.com/2019/04/blog-post_13.html ، 2022/11/20.
22. موسوعة الجزيرة، ((تركيبتها و قوانينها و صلاحياتها...تعرف على الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في تونس))، [الجزيرة نت](https://2u.pw/o0fgsq)، على الرابط: <https://2u.pw/o0fgsq>
23. المعهد الوطني للإحصاء، ((النشريات الإحصائية السنوية لتونس (2016-2020))، على الرابط: <http://www.ins.tn/ar/publication/alnshryt-alahsayyt-alsnwyt-ltwns-2016-2020> .
24. وزارة التعليم العالي و البحث العلمي التونسية، ((التعليم العالي و البحث العلمي بالأرقام 2020-2021))، [file:///C:/Users/pcvva/Downloads/brochure_arabe%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/pcvva/Downloads/brochure_arabe%20(3).pdf)،
- الهادي، إبراهيم أحمد، ((الدافعية و مستوى الأداء)). مقال متاح على الرابط: <https://kenanaonline.com/files/0040/40314/الدافعية%20ومستوى%20الأداء.pdf>.
25. قيادرة، أحمد، ((أي دور لمؤسسة المعتمد في المشهد الإداري التونسي في المرحلة القادمة؟))، على الرابط: <https://2u.pw/X8wv4c> ، 2016/02/17.

26. تقرير شهري، ((المنظومة التعليمية في تونس: أزمة وطن و عنوان فشل))، صدى نت، على الرابط: <https://shortest.link/f0yl%D9%88%D8%B9>، 2022/07/23.

باللغة اللاتينية :

27. Yap Kioe Sheng, What is good governance ?, united nation economic and social commission for Asia and Pacific, Thailand, on the line: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

الملاحق

الملحق رقم (01): يوضح المقاطعات الإدارية العشر في الجنوب و المستحدثة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 27 ماي 2015، (الجريدة الرسمية، المؤرخة في 31 ماي 2015، العدد 29)، ص5.

| الولاية | المقاطعة الإدارية | مشمطلاتها | |
|---------|-------------------|--|----------------|
| | | البلدية | الدايرة |
| أدرار | تيميمون | تيميمون، أولاد السعيد | تيميمون |
| | | أوقروت، دلدول، الطارفة | أوقروت |
| | | تبنركوك، قصر قدور | تبنركوك |
| | | شروين، طللين، أولاد عيسى | شروين |
| يسكرة | برج باجي مختار | برج باجي مختار، تيمياوين | برج باجي مختار |
| | أولاد جلال | سيدي خالد، رأس اليعاد، بيباس | سيدي خالد |
| بشار | بني عباس | أولاد جلال، الشعبية، الدوسن | أولاد جلال |
| | | بني عباس، تامترت | بني عباس |
| | | كرزاز، تيمودي، بني يخلف، الوطاء | كرزاز |
| | | الوطاء | الوطاء |
| | | تيلبالة | تيلبالة |
| | | أولاد خضير، قصابي | أولاد خضير |
| تامنغست | إن صالح | إن صالح، فقارات الزاوية | إن صالح |
| | | إن غار | إن غار |
| | إن قزام | إن قزام | إن قزام |
| ورقلة | توقرت | تين زواتين | تين زواتين |
| | | توقرت، النزلة، تيبسبست، زاوية العابدية | توقرت |
| | | تماسين، بلدية عامر | تماسين |
| | | القارين، سيدي سليمان | القارين |
| إيليزي | جانت | الطيبات، المنقر، بن ناصر | الطيبات |
| | | جانت، برج الحواس | جانت |
| الوادي | للغير | الغير، سيدي خليل، أم الطيور، سطليل | الغير |
| | | جامعة، سيدي عمران، تندلة، مرارة | جامعة |
| غرداية | المنبعة | المنبعة، حاسي القارة | المنبعة |
| | | المنصورة، حاسي الفحل | المنصورة |

الملحق رقم (02): يوضح الدوائر الإدارية لولاية الجزائر حسب المرسوم الرئاسي 2000-45 المؤرخ في 01 مارس 2000.

التنظيم الإداري لولاية الجزائر

| رقم | الدائرة الإدارية | مشمولاتها |
|-----|------------------|--|
| 1 | زرالدة | زرالدة، سطاوالي، السويدانية، محالمة، الرحمانية |
| 2 | الشراقة | الشراقة، أولاد فايت، عين البنيان، دالي إبراهيم، الحمامات |
| 3 | الدرارية | الدويرة، خرايسية، الدرارية، بابا حسن، العاشور |
| 4 | بئر توتة | بئر توتة، أولاد شبل، تسالة المرجة، |
| 5 | بئر مراد رايس | بئر مراد رايس، بئر خادم، جسر قسنطينة، المسحولة، حيدرة |
| 6 | بوزريعة | بوزريعة، بني مسوس، بن عكنون، الأبيار |
| 7 | باب الوادي | باب الوادي، وادي قريش، بولوغين، الرايس حميدو، القصبية |
| 8 | حسين داي | الحامة - العناصر، حسين داي، القبة، المقارية |
| 9 | سيدي امحمد | سيدي امحمد، المدنية، الجزائر الوسطى، المرادية |
| 10 | الحراش | بوروية، باش جراح، وادي السمار، الحراش |
| 11 | براقى | براقى، الكاليتوس، سيدي موسى |
| 12 | الدار البيضاء | برج البحري، المحمدية، الدار البيضاء، باب الزوار، برج الكيفان، عين طاية، المرسي |
| 13 | الروبية | الروبية، الرغاية، هراوة. |

المحلق رقم (03): يوضح توزيع الدوائر حسب الولايات الجزائرية

| الولاية | عدد الدوائر | الولاية | عدد الدوائر | الولاية | عدد الدوائر |
|------------|-------------|-------------|-------------|----------------|-------------|
| أدرار | 5 | سكيكدة | 13 | سوق أهراس | 10 |
| الشلف | 13 | سيدي بلعباس | 15 | تيبازة | 14 |
| الأغواط | 10 | عنابة | 6 | ميلة | 13 |
| أم البواقي | 11 | قالمة | 10 | عين الدفلى | 14 |
| باتنة | 22 | قسنطينة | 6 | النعامة | 7 |
| بجاية | 19 | المدية | 17 | عين تيموشنت | 8 |
| بسكرة | 10 | مستغانم | 10 | غرداية | 7 |
| بشار | 6 | المسيلة | 15 | غيليزان | 13 |
| البلدية | 12 | معسكر | 16 | تيميمون | 4 |
| البويرة | 12 | ورقلة | 6 | برج باجي مختار | 1 |
| تمنراست | 5 | وهران | 9 | أولاد جلال | 2 |
| تبسة | 12 | البيضاء | 8 | بني عباس | 6 |
| تلمسان | 20 | إليزي | 2 | إن صالح | 2 |
| تيارات | 14 | برج بوعريرج | 10 | ان قزام | 2 |
| تيزي وزو | 21 | بومرداس | 10 | توقرت | 4 |
| الجزائر | 12 | الطارف | 7 | جانت | 1 |
| الجلفة | 12 | تندوف | 1 | المغير | 2 |
| جيجل | 11 | تسمسيلات | 8 | المنيعه | 2 |
| سطيف | 20 | الوادي | 10 | سوق أهراس | 10 |
| سعيدة | 6 | خنشلة | 8 | تیبازة | 14 |

الملحق رقم (04): يوضح توزيع المعتمديات على الجهات التونسية

| الجهة | عدد المعتمديات | الجهة | عدد المعتمديات |
|----------|----------------|------------|----------------|
| تونس | 21 | جنوبية | 9 |
| أريانة | 7 | الكاف | 12 |
| منوبة | 8 | سليانة | 11 |
| بن عروس | 12 | القيروان | 13 |
| نابل | 16 | سيدي بوزيد | 13 |
| بنزرت | 14 | القصيرين | 13 |
| زغوان | 6 | قابس | 11 |
| سوسة | 16 | مدنين | 9 |
| المنستير | 13 | قفصة | 13 |
| المهدية | 11 | توزر | 6 |
| صفاقس | 16 | تطاوين | 8 |
| باجة | 9 | قبلي | 7 |

الملحق رقم (05): يوضح برنامج العمل الإقليمي وفق إستراتيجية التوازن و تنافسية الأقاليم

| الخطوط التوجيهية | برامج العمل الإقليمي |
|---------------------------------------|---|
| ● نحو إقليم مستدام | <p>1. ديمومة المورد المائي.</p> <p>2. المحافظة على التربة و محاربة التصحر.</p> <p>3. الأنظمة البيئية.</p> <p>4. المخاطر الكبرى.</p> <p>5. التراث الثقافي</p> |
| ● خلق ديناميات إعادة التوازن الإقليمي | <p>6. كبح التسلل و موازنة الساحل.</p> <p>7. خيار الهضاب العليا.</p> <p>8. خيار تنمية الجنوب.</p> <p>9. إعادة تموقع الأنشطة و اللاتمركز الإداري.</p> <p>10. نظام حضري متسلسل و متمفصل.</p> |
| ● خلق شروط الجاذبية و تنافسية الإقليم | <p>11. تحديث و ربط هياكل الأشغال العمومية، النقل، اللوجستية و تكنولوجيات الإعلام و الاتصال.</p> <p>12. تأهيل و عصرنة المدن الكبرى الأربع: الجزائر، وهران، قسنطينة، عنابة.</p> <p>13. أقطاب الجاذبية و المناطق المندمجة للتنمية الصناعية.</p> <p>14. فضاءات البرمجة الإقليمية.</p> <p>15. التنمية المحلية.</p> <p>16. انفتاح الأقاليم على الخارج.</p> <p>17. المغرب العربي</p> |
| ● تحقيق الإنصاف الإقليمي | <p>18. التجديد الحضري و سياسة المدينة.</p> <p>19. التجديد الريفي.</p> <p>20. استدراك و إعادة تأهيل المناطق ذات عوائق.</p> |

الملحق رقم (06): مقترح نصّ أمر حكومي يتعلق بتوزيع اعتمادات صندوق دعم اللامركزية و التعديل و التضامن بين الجماعات المحلية

مقترح نصّ أمر حكومي يتعلق بتوزيع اعتمادات صندوق دعم اللامركزية
والتعديل والتضامن بين الجماعات المحلية

إن رئيس الحكومة

باقترح من وزير الشؤون المحلية والبيئة

بعد الاطلاع على الدستور وخاصة الفصل السابع المتعلق بالسلطة المحلية

وعلى القانون الأساسي للميزانية، وخاصة الفصل 38

وعلى القانون الأساسي المتعلق بمجلة الجماعات المحلية، وخاصة الفصل 35، 36،
141 و 142

وعلى رأي المحكمة الإدارية العليا

وعلى رأي المجلس الأعلى للجماعات المحلية والهيئة العليا للمالية المحليّة

وبعد مداوات مجلس الوزراء

يصدر الأمر الآتي نصه:

فقرة 1: أحكام عامة

الفصل 1

يهدف صندوق دعم اللامركزية والتعديل والتضامن بين الجماعات المحلية إلى تنفيذ سياسة مالية متوازنة ومنصفة بين الجماعات المحلية طبقاً للدستور ولمجلة الجماعات المحلية.

يمنح الصندوق للجماعات المحلية الموارد اللازمة لإدارة الشؤون المحلية ويساهم في دعمها لتحقيق التوازن المالي بواسطة اعتمادات محالة طبقاً للفصل 125 من مجلة الجماعات المحلية.

الفصل 2

تخصّص كل موارد الصندوق لتمويل نفقات البلديات، الجهات والأقاليم وفق التوزيع المحدّد في مجلة الجماعات المحلية.

الفصل 3

يوزع مناب البلديات المرصود سنويا من الصندوق كما يلي:

- 65 بالمائة بعنوان اعتمادات تقديرية
- 15 بالمائة بعنوان اعتمادات تعديلية
- 10 بالمائة بعنوان اعتمادات تنفيل لفائدة البلديات التي تشمل مناطق ريفية
- 5 بالمائة بعنوان اعتمادات تسوية
- 5 بالمائة بعنوان اعتمادات استثنائية

الفصل 4

يوزع مناب الجهات المرصود سنويا من الصندوق كما يلي:

- 65 بالمائة بعنوان اعتمادات تقديرية
- 20 بالمائة بعنوان اعتمادات تعديلية
- 10 بالمائة بعنوان اعتمادات لفائدة الجهات الحدودية والتي تشمل واحات وجزر
- 5 بالمائة بعنوان اعتمادات استثنائية ومخصصة.

الفصل 5

يوزع مناب الاعتمادات المرصودة سنويا من الصندوق للأقاليم بالتساوي على كل الأقاليم.

الفصل 6

تسهر الهيئة العليا للمالية المحلية على وضع تطبيقية إعلامية تسمى «مفتاح توزيع» يشمل مختلف المعايير والإعدادات التي اتخذتها السلطات المختصة والتي تهدف لتوزيع الاعتمادات لفائدة مختلف الجماعات المحلية المشار إليها في الفصل 3 من هذا الأمر.

يمكن للهيئة العليا للمالية المحلية أن تقوم بتعديل التوزيع الناتج عن تطبيق «مفتاح التوزيع» في حدود 3 بالمائة من مجمل الاعتمادات المرصودة لكل صنف من الجماعات المحلية.

فقرة 2: توزيع الاعتمادات التقديرية

الفصل 7

تعتبر الاعتمادات التقديرية المرصودة سنويا تدفقات مالية منتظمة. لا يمكن أن يقل مقدار هذه الاعتمادات عن تلك المرصودة في السنة المالية 2018.

الفصل 8

تحسب الاعتمادات التقديرية التي تعود قيمتها لكل بلدية على أساس:
- عدد السكان بمعدل 65 بالمائة

- عدد المحلات الخاضعة للأداءات البلدية بمعدل 35 بالمائة

الفصل 9

تحسب الاعتمادات التقديرية التي تعود قيمتها السنوية لكل جهة على أساس:

- عدد السكان بمعدل 80 بالمائة

- المساحة بمعدل 10 بالمائة

- طول الطرق الجهوية المصنفة بمعدل 10 بالمائة

فقرة 3: توزيع الاعتمادات التعديلية

الفصل 10

تهدف الاعتمادات التعديلية إلى التقليل من التفاوت في التنمية وإلى تصحيح الفوارق للموارد أو الحاجة إلى النفقات وتقريب الجماعات ذات القدرة الجبائية والمالية الضعيفة من المعدل الوطني و إلى الحد من الفقر.

الفصل 12

تحسب الاعتمادات التعديلية التي تعود قيمتها السنوية لكل بلدية على أساس المعايير التالية:

- مؤشر التنمية المحلية بمعدل 60 بالمائة

- نسبة البطالة بمعدل 30 بالمائة

- نسبة الفقر بمعدل 10 بالمائة

الفصل 13

تحسب نسبة الفقر من قبل معهد الدراسات الاقتصادية والكمية على أساس خاصة معدل الدخل للفرد، نسبة البطالة، العمر المتوقع ونسبة الأمية. يؤخذ بعين الاعتبار عدد السكان وفق آخر تعداد محين من قبل المعهد الوطني للإحصائيات.

فقرة 4: توزيع اعتمادات التنفيل

الفصل 14

تهدف اعتمادات التنفيل لفائدة البلديات التي تشمل مناطق ريفية إلى تعزيز القدرات المالية لهذه البلديات حتى تتمكن من تلبية الحاجيات الخصوصية للسكان وتحسين جودة الحياة والمساهمة في التنمية المستدامة لهذه المناطق.

الفصل 15

تحسب اعتمادات التنفيل لكل سنة مالية على أساس:

- مساحة المنطقة الريفية بمعدل 40 بالمائة
- الكثافة السكانية المقيمة خارج مركزية البلدية بمعدل 40 بالمائة
- نسبة البطالة للمرأة الريفية بمعدل 20 بالمائة
- نسبة الفقر بمعدل 10 بالمائة.

فقرة 5: توزيع اعتمادات التسوية

الفصل 16

تعتبر اعتمادات التسوية تحويلا مخصصا لتغطية عجز الميزانية بسبب نفقات قاهرة للشأن المحلي والتي لم يقع تضمينها في ميزانية السنة الجارية. وتهدف هذه الاعتمادات لعلاج خلل في ميزانية الجماعات المحلية نتاج ظروف طارئة. لا يمكن إسناد اعتمادات التسوية إلا بمطلب من الجماعة المحلية.

الفصل 17

ترصد اعتمادات التسوية بصفة استثنائية للجماعات إذا تبين من نتائج تنفيذ الميزانية تجاوز النفقات سقف 5 بالمائة من موارد التصرف تطبيقا لأحكام الفصل 166 من مجلة الجماعات المحلية.

يشترط لمنح اعتمادات التسوية التي تطلبها الجماعة وضع تدابير لتسوية الحسابات بعد استشارة القابض المالي الجهوي وإمضاء اتفاق مع الهيئة العليا للمالية المحلية. يحدد مبلغ اعتمادات التسوية المرصودة من قبل الهيئة العليا للمالية المحلية ويتم الإعلام الفوري للقابض المالي الجهوي والهيئة المختصة بمحكمة المحاسبات.

الفصل 18

تُقيّم الهيئة العليا للمالية المحلية تأثير هاته الاعتمادات على التوازن المالي لميزانية الجماعة وتعلم بذلك دائرة المحاسبات.

فقرة 6: طرق رصد الاعتمادات للجماعات المحلية

الفصل 19

يعلم وزير المالية كل جماعة محلية بالتقديرات المتوقعة للاعتمادات المنتظمة التي تعود لها من الصندوق بالنسبة للسنة القادمة قبل 30 جوان من كل سنة. ويقع توجيه إعلام محين في أجل أقصاه 5 أكتوبر حتى تتمكن الجماعة من إتمام ميزانيتها. يتم نشر التوزيع النهائي للاعتمادات المنتظمة بالرائد الرسمي للجماعات المحلية في أجل أقصاه 15 يوم بعد المصادقة على قانون المالية من قبل مجلس نواب الشعب.

نحول الاعتمادات المنتظمة المرصودة من الصندوق على أقساط ثلاثية.

الفصل 20

للصندوق في حالات استثنائية أو عند حدوث كوارث طبيعية تحويل تسبيقة بعنوان اعتمادات استثنائية ومخصصة للجماعات.

الطبيعة الاستثنائية للظروف أو حالة الكوارث الطبيعية يقع إعلانها بأمر حكومي وعند الاقتضاء بطلب من الجماعات المحلية المعنية.

يجعل الإعلان بأمر حكومي على الطبيعة الاستثنائية للظروف أو حالة الكوارث الطبيعية الجماعة المعنية مؤهلة للانتفاع بالاعتمادات الاستثنائية والمخصصة.

الفصل 21

ينص التقرير السنوي عن وضعية المالية المحلية، المعد من طرف الهيئة العليا للمالية المحلية، على التوزيع المعتمد وتوظيف الاعتمادات المرصودة من صندوق دعم اللامركزية والتعديل والتضامن بين الجماعات المحلية.

تقدم الهيئة العليا للمالية المحلية في تقريرها السنوي المقترحات لتحسين أداء الاعتمادات المرصودة من هذا الصندوق.

ينشر التقرير السنوي لوضعية المالية المحلية بعد التفاوض مع المجلس الأعلى للجماعات المحلية.

أحكام انتقالية وختامية

فصل 22

إلى حين ارساء الجهات وإحداث الأقاليم، يقع تحويل منابهم من صندوق دعم اللامركزية والتعديل والتضامن بين الجماعات المحلية لفائدة البلديات.

الفصل 23

ينتهي العمل بكل الفصول المخالفة لهذا الأمر وبالخصوص الأمر عدد 2797-2013 المؤرخ في 8 جويلية 2013 المتعلق بضبط طرق ومقاييس توزيع موارد صندوق التعاون بين الجهات.

فصل 24

وزير المالية، وزير الشؤون المحلية والبيئة ورئيس الهيئة العليا للمالية المحلية مكلفون، كل فيما يخصه، بتنفيذ هذا الأمر الحكومي الذي ينشر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

الملحق رقم (07): يبين مختلف المعاليم و الرسوم التي تضبط الجماعات المحلية مبالغها أو

تعريفاتها حسب الفصلين 140 و 141

الفصل 140: تضبط المعاليم و الرسوم و الحقوق و المشاركة في نفقات أشغال التعمير المخول للبلديات ضبط مبالغها أو تعريفاتها بواسطة مداولات تنشر بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية و إعلام المتساكنين بكل الوسائل المتاحة و خاصة منها:

- المعلوم على العروض.
- مشاركة المالكين الأجوار في نفقات الأشغال المتعلقة بالطرقات و الأرصفة و القنوات.
- معلوم الإجازة على محلات بيع المشروبات.
- معلوم الإشهاد بالمطابقة.
- معلوم تسليم الشهادات و الحجج المختلفة.
- معاليم الرخص الإدارية.
- المعلوم القار للوقوف.
- معلوم الوكلاء و مزودي الأسواق.
- معلوم على الدلالة بالأسواق.
- المعلوم على الوزن و الكيل.
- معلوم البيع بالتجول داخل الأسواق.
- معلوم الإيواء و الحراسة.
- معلوم المراقبة الصحية على منتجات البحر.
- معلوم الذبح.
- معلوم المراقبة الصحية.
- معلوم الإشغال الوقي لأجزاء من الطرق و الأنهج و أملاك الجماعة.
- معاليم تركيز و استغلال علامات الإشهار بكامل الطرقات المرقمة بالبلدية.
- معلوم إشغال الملك العمومي أو الخاص بأي عنوان كان.
- معلوم منح تربة المقابر.
- معلوم المشاركة في انجاز مأوي جماعية لوسائل النقل.

الفصل 141: تضبط المعاليم و الرسوم و الحقوق المخول للجهات ضبط مبالغها أو تعريفاتها بواسطة مداولات يتم نشرها بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية و إعلام المتساكنين بما بكل الوسائل المتاحة و خاصة منها:

- معلوم تسليم الشهادات و الحجج المختلفة.
- معاليم الرخص الإدارية.
- معلوم استغلال الأملاك و الفضاءات الراجعة للجهة.
- معلوم مختلف الخدمات أو الاستغلال بمقابل.
- معاليم قبول أو معالجة مختلف فواضل وحدات الانتاج الملوثة.
- معاليم سنوية للترخيص في ممارسة أنشطة اقتصادية خطيرة أو ذات انعكاس سلبى غير عادي على البيئة حسب ما يضبطه التشريع الجاري به العمل.

فهرس الجداول
و الأشكال و الرسوم
البيانية

فهرس الجداول:

| الصفحة | الجدول | رقم |
|--------|---|-----|
| ص 98 | يوضح تحديد السقف الإجمالي للإئفاق على الحملة الانتخابية في الانتخابات البلدية | 01 |
| ص 130 | يوضح عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية و عدد أعضاء المجالس الجهوية حسب عدد السكان | 02 |
| ص 138 | يوضح تركيبة اللجان الدائمة في المجلس الشعبي الولائي و المجلس الجهوي | 03 |
| ص 143 | يوضح عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية و عدد أعضاء المجالس الجهوية حسب عدد السكان | 04 |
| ص 163 | يوضح تشكيلة أعضاء المجلس الأعلى للجماعات المحلية في تونس | 05 |
| ص 228 | يوضح إيرادات جباية الجماعات المحلية بالمقارنة مع إيرادات جباية الدولة في الجزائر و تونس خلال الفترة (2017-2019) | 06 |
| ص 235 | يوضح مساهمة القطاع الصناعي في الإنتاج الإجمالي الخام قبل و بعد تنفيذ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم في الجزائر | 07 |
| ص 270 | يوضح وضعية النمو الاقتصادي من خلال المؤشرات الاقتصادية في الجزائر خلال الفترة (2016-2020) | 08 |
| ص 271 | يوضح وضعية النمو الاقتصادي من خلال المؤشرات الاقتصادية في تونس خلال الفترة (2016-2020) | 09 |
| ص 294 | يوضح التخصيص المالي لقطاع التعليم العالي و مخرجاته الكمية في الجزائر و تونس في سنة 2021 | 10 |

فهرس الأشكال:

| الصفحة | الشكل | الرقم |
|--------|--|-------|
| ص 106 | يوضح إجراءات مشروع التعميم البلدي في تونس 2016 | 01 |
| ص 110 | يوضح التأثير التفاعلي لتركيبية الإدارة العامة في النموذج الفرنسي | 02 |
| ص 175 | يوضح تركيبة الهيئة العليا للمالية المحلية في تونس | 03 |
| ص 261 | يوضح أثر سياسات النمو الاقتصادي على مخرجات الإدارة المحلية | 04 |

فهرس الرسوم البيانية

| الصفحة | الرسوم البيانية | الرقم |
|--------|--|-------|
| ص95 | يوضح نتائج انتخابات البلدية التونسية في ماي 2018 للأحزاب السياسية حسب الدوائر الانتخابية | 01 |
| ص122 | يوضح توزيع الدوائر على الولايات | 02 |
| ص122 | يوضح توزيع المعتمديات على الجهات | 03 |
| ص241 | يوضح تطور استخدام تكنولوجيا الإعلام و الاتصال في السنوات 2016، 2017، 2018 | 04 |
| ص241 | يوضح التطور المتوقع لتكنولوجيا الإعلام و الاتصال في آفاق العشرين سنة القادمة حسب المخطط الوطني | 05 |

فهرس الموضوعات

| الصفحة | العناوين |
|--------|---|
| 12-1 | مقدمة |
| 14 | الفصل الأول: الإطار النظري للدراسة |
| 15 | المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للإدارة العامة |
| 15 | المطلب الأول: مفهوم الإدارة العامة |
| 23 | المطلب الثاني: مفهوم الإدارة المحلية |
| 29 | المطلب الثالث: أركان الإدارة المحلية |
| 37 | المبحث الثاني: بيئة الإدارة العامة |
| 38 | المطلب الأول: البيئة السياسية |
| 45 | المطلب الثاني: البيئة الاقتصادية |
| 55 | المطلب الثالث: البيئة الاجتماعية و الثقافية |
| 64 | الخلاصة والاستنتاجات |
| 67 | الفصل الثاني: تأثير عوامل البيئة السياسية في الإدارة المحلية الجزائرية و التونسية |
| 68 | المبحث الأول: النظام السياسي في الجزائر و تونس |
| 68 | المطلب الأول: طبيعة النظام السياسي في الدولتين |
| 81 | المطلب الثاني: الإطار التشريعي للإدارة المحلية في الدولتين |
| 90 | المطلب الثالث: التمثيل السياسي في المجالس المنتخبة |
| 101 | المبحث الثاني: بيئة الإدارة المحلية و تنظيمها في الجزائر و تونس |
| 101 | المطلب الأول: التقسيم الإقليمي في الدولتين |
| 107 | المطلب الثاني: التنظيم الإداري في الدولتين |
| 164 | المطلب الثالث: نظام الوصاية و الرقابة على الإدارة المحلية |
| 182 | الخلاصة والاستنتاجات |
| 185 | الفصل الثالث: تأثير عوامل البيئة الاقتصادية في الإدارة المحلية الجزائرية و التونسية |
| 186 | المبحث الأول: النظام الاقتصادي في الجزائر و تونس |
| 186 | المطلب الأول: نوعية النظام الاقتصادي في الدولتين |
| 199 | المطلب الثاني: تأثير النظام الاقتصادي على الإدارة المحلية في الدولتين |
| 230 | المبحث الثاني: البناء الاقتصادي للمجتمع الجزائري و التونسي |

| | |
|-----|--|
| 230 | المطلب الأول: تركيبة الهيكل الاقتصادي |
| 260 | المطلب الثاني: النمو الاقتصادي |
| 278 | الخلاصة و الاستنتاجات |
| 282 | الفصل الرابع: تأثير عوامل البيئة الاجتماعية و الثقافية في الإدارة المحلية و تحديات إصلاحها في الجزائر و تونس |
| 283 | المبحث الأول: تأثير العوامل الإجتماعية و الثقافية في الإدارة المحلية في الدولتين |
| 283 | المطلب الأول: النظام التعليمي و القيمي |
| 295 | المطلب الثاني: المجتمع المدني |
| 311 | المبحث الثاني: التحديات البيئية لإصلاح الإدارة المحلية في الدولتين |
| 311 | المطلب الأول: التحديات السياسية |
| 330 | المطلب الثاني: التحديات الإقتصادية |
| 343 | المطلب الثالث: التحديات الإجتماعية و الثقافية |
| 353 | الخلاصة والاستنتاجات |
| 356 | الخاتمة |
| 361 | قائمة المراجع |
| 383 | الملاحق |
| 396 | فهرس الجداول والأشكال والرسوم البيانية |
| 400 | فهرس الموضوعات |
| 402 | الملخص |

الملخص:

يعود تعدد أنظمة الإدارة المحلية إلى مجموعة متفاعلة من عوامل البيئة التي تطرح خصوصية كل دولة في صياغة مختلف سياساتها العامة لإدارة شأنها الداخلي سياسياً و اقتصادياً و اجتماعياً، تتحكم تلك الخصوصية فيما يتظاهر لنا من شكل بناء الإدارة المحلية و في تحديد مهامها وصلاحياتها، فالتباحث عن إصلاح للإدارة المحلية يجب أن يكون في إطار واسع يشمل البيئة التي تعمل في وسطها الإدارة، و ذلك بإصلاح الجانب السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للتمكن من الخروج بالأطر الإدارية لتنمية ملموسة تحقق رضا المجتمعات المحلية، كما يساعد التقارب الجغرافي و التاريخي للمجتمع الجزائري و التونسي على إيجاد حلول لإصلاح الإدارة المحلية بأسلوب مقارن لمختلف السياسات العامة المؤثرة في هذا الجانب للتوصل إلى بيئة محفزة للعمل بفاعلية أكثر و تساهم في حل مشاكل التنمية التي تتخبط بها الدولتين.

الكلمات المفتاحية: الإدارة المحلية- بيئة الإدارة العامة - عوامل البيئة السياسية- عوامل البيئة الاقتصادية- عوامل البيئة الاجتماعية- الإصلاح الإداري.

ABSTRACT:

The multiplicity of local governance systems is due to an interactive set of environmental factors that emerge the specificity of each state in formulating its various public policies to manage its internal affairs politically and economically and socially, that privacy controls what it looks like to build local governance. In determining its functions and powers, it is up to it to seek reform of the local administration be in a broad framework, including the environment in which the Department operates, by reforming the political, economic and social side to get out of the administrative frameworks with tangible development to achieve the Communities' satisfaction. The geographical and historical convergence of Algerian and Tunisia society to find solutions to local governance reform in a comparative manner to various public policies influencing this aspect to arrive at a catalytic environment that works more effectively and contributes to solving problems of those two mired states.

Keywords:

Local Administration- Public Administration Environment- Political Environment Factors- Economic Environment Factors- Social and Cultural Environment Factors- Administrative Reform.

Résumé :

La multiplicité des systèmes d'administration locale est due à un ensemble interactif de facteurs environnementaux qui posent la spécificité de chaque pays dans la formulation de ses diverses politiques publiques pour gérer ses affaires internes politiques, économiques et sociales. Cette spécificité contrôle ce qui nous semble la forme de construction de l'administration locale et la détermination de ses missions et de ses pouvoirs, de sorte que la recherche de la réforme de l'administration locale doit s'inscrire dans un cadre large qui inclut l'environnement dans lequel l'administration opère, et ce en réformant les aspects politiques, économiques et sociaux afin de pouvoir élaborer des cadres administratifs pour un développement tangible qui obtient la satisfaction des communautés locales. La proximité géographique et historique des sociétés algérienne et tunisienne permet également de trouver des solutions pour réformer l'administration locale de manière comparative des différentes politiques générales affectant cet aspect afin de parvenir à un environnement stimulant pour un travail plus efficace et de contribuer à résoudre les problèmes de développement des deux pays.

Mots-clés:

administration locale - environnement de l'administration générale- facteurs environnement politique - facteurs environnement économique - facteurs environnement social - réforme administrative.