دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة
(تجربة البلديات الجزائرية)

د. ناجي عبد النور

أستاذ محاضر بقسم العلوم السياسية

– جامعة عنابة – الجزائر

ملخص المقالة:

تعتبر البلدية نواة الإدارة المحلية في الجزائر، فهي الوجه الإداري والسياسي للدولة أمام المواطن الذي يستفيد من أهم مخرج لها وهو الخدمة العامة، لذلك ركزت هذه المقالة على التعرف على الإدارة المحلية بالتركيز على البلدية وذلك بالتطرق إلى نشأتها وتطورها ومستوياتها وأهم وظائفها من خلال الخدمة العامة، وكذا الكشف عن أهم التحديات التي تواجهها في أداء هذه الوظيفة المهمة.

الكلمات المفتاحية: الإدارة المحلية، الحكم المحلي، الهيئات المحلية، الخدمة العامة، البلدية.

مقدمـــة:

شهدت دول العالم متغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية جعلتها تهتم بموضوع اللامركزية في إدارة شؤون المجتمع والدولة في إطار توسيع مشاركة المواطنين في الحكم المحلي وتحقيق التنمية الشاملة، ولاشك أن التطور الديمقراطي والاقتصادي في الجزائر يرتبط نجاحه أو فشله بحدوث أو عدم حدوث تطور مشابه على المستوى المحلي، وانطلاقا من هذه الاعتبارات صدر قانون البلدية لسنة 1990 ليواكب التحولات الدولية وتأثيراتها على وظائف الدولة ويتماشى والإصلاحات السياسية والاقتصادية في الجزائر.

وبما أن البلدية تمثل الوحدة الأساسية للحكم والإدارة في الجزائر، وتشكل الوسيط بين المواطن والإدارة المركزية، خاصة إذا تعلق الأمر بالخدمة العمومية وتنفيذ السياسات العامة للدولة، ومن هذا المنطلق تحاول هذه الدارسة تحليل وظائف وأدوار المجالس البلدية في تقديم الخدمات العامة حسب النصوص القانونية والتطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي عرفتها الجزائر مقارنة بالواقع المحلي.

الإشكالية: تحاول هذه الدراسة الإجابة عن الأسئلة الآتية :

- فيما تتمثل أدوار ووظائف البلدية في تقديم وتمويل الخدمات العامة؟
- ماهية العوامل التي تؤثر على فاعلية دور البلدية؟
- ما طبيعة العلاقات بين السلطة المركزية والبلدية في مجال تقديم الخدمات العامة ورسم خطط التنمية وتمويلها وتنفيذها؟
- هل يوجد تعاون وتنسيق بين البلدية وتنظيمات المجتمع المحلي في مجال التنمية وتقديم الخدمات العامة؟

أهمية الدراسة:

تنبع أهمية الدراسة من أهمية الموضوع الذي تعالجه والمتعلق بدور البلدية في تقديم الخدمات العامة والتنمية المستدامة، إذ تعد البلدية النواة الرئيسية في التنمية المحلية وهذا بحكم قربها من المواطن، وقد وضعت أساسا بهدف تسيير شؤون المواطنين وتحسين مستوى وضعيتهم الاجتماعية والاقتصادية والصحية والبيئية، كما تؤدي البلدية وظيفة التنشئة الوطنية والمدنية وحتى السياسية، فهي ضرورية لتخريج إطارات الدولة، تمثل اقرب إدارة للدولة من المواطن والشريك الأوثق مع السلطة المركزية لتنفيذ السياسات العامة.

أهداف الدراسة:

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف الآتية:

- تحديد الإطار القانوني والسياسي الإدارة المحلية (الحكم المحلي) ومؤسساته في الجزائر وتطوره وتأثره بمعطيات البيئة الداخلية والدولية.

- تحليل السلوك الإداري وطبيعة العلاقات بين البلدية والسلطة المركزية، من حيث الرقابة الإدارية و المالية (علاقة عمودية)، وبين المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني والقطاع الخاص(علاقة أفقية).
- إبراز التحديات والعراقيل التي تواجه البلديات في أداء مهامها .
- التقدم بتوصيات و اقتراحات لتفعيل دور البلدية في عملية تنمية المجتمع.

تحديد المفاهيم :

1- الإدارة المحلية:

الإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم المحلي، يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة، وتمارس ما يناط إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية.

وقد ظهرت الحكومة المحلية كواقع تنظيمي قانوني منذ زمن بعيد ولكنها أصبحت واقعا معروفا بظهور النظم الديمقراطية الحديثة.

- المقومات الأساسية لنظم الإدارة المحلية:

هناك عدة مقومات رئيسية يجب توافرها حتى يتمكن نظام الإدارة المحلية من تحقيق الأهداف المرجوة منه، وتشمل ثلاث عناصر:

أ. الإقليم المحلي

ب. التمويل

ج. مشاركة المواطن المحلي

2 - الحكم المحلي: هو الحكم الذي تتنازل فيه الحكومة المركزية عن صلاحيات واسعة و اختصاصات كبيرة للمجالس المحلية المنتخبة التي تتمتع بقدر اكبر من الاستقلالية في ممارسة اختصاصاتها مقارنة بالإدارة المحلية في ظل سيادة الدولة.

3- الهيئات المحلية: تعتبر احد أدوات تحقيق الرفاهية للمجتمعات المحلية، تتكون الهيئة المحلية من أربعة عناصر متلازمة ومتداخلة، يؤدي كل عنصر منها دورا مستقلاً، وتتفاعل العناصر الأربعة لتؤدي دوراً واحداً.

- العنصر الأول هو الأبنية والتجهيزات والأموال المنقولة وغير المنقولة.
- العنصر الثاني هو التشريعات، سواءً كانت قوانين أو أنظمة أو تعليمات.
- العنصر الثالث هو الموظفين سواء كانوا دائمين أو غير ذلك.
- العنصر الرابع فهو رئيس وأعضاء مجلس الهيئة المحلية.

تصنف الهيئة المحلية بأنها جيدة ورشيدة إذا كانت قادرة على إحداث التفاعل المطلوب بين العناصر الأربعة لتتمكن من القيام بوظائفها المنصوص عليها بالتشريعات، وتلك المهمات المتوقع منها القيام بها

منهج الدراسة:

اعتمدت الدراسة علي المنهج الوصفي التحليلي و المقترب القانوني المؤسسي.

هيكل الدراسة: يشتمل على العناصر الآتية:

أولا: نشأة وتطور الإدارة المحلية في الجزائر

ثانيا: مستويات الإدارة المحلية

ثالثا: تشكيل وإدارة وتسيير البلدية

رابعا: أدوار ووظائف البلدية في تقديم وتمويل الخدمات العامة

خامسا: تحليل طبيعة العراقيل والتحديات التي تؤثر على أداء البلدية لوظائفها.

سادسا: اقتراحات و توصيات لتفعيل دور البلديات

أولا: نشأة وتطور الإدارة المحلية في الجزائر:

يعد نظام الإدارة المحلية في الجزائر من أقدم النظم المحلية، إذ يمكن إرجاعه إلى العهد العثماني في بداية القرن السادس عشر (1516م):

– نظام البايلك في العهد العثماني بالجزائر:

حيث قسمت البلاد من الناحية الإقليمية إلى أربعة مناطق (البايليك) وهي دار السلطان أي العاصمة وضواحيها، بايليك الشرق وعاصمته المدية، بايليك الغرب وعاصمته وهران، بايليك الشرق وعاصمته قسنطينة.

يتكون البايليك من تنظيمات إقليمية إدارية أخرى أقل حجما من الأولى وهي[1]: البلدة (البلدية)، المنطقة ، الوطن، كما يتكون البايليك من عدة مستويات وهي: الباي، ديوان الباي المجلس الاستشاري، المصالح الإدارية بالبايليك. تمثلت صلاحيات واختصاصات الباي في المحافظة على النظام والأمن العموميين والحيلولة دون انتفاضه السكان المحليين والسهر على جباية الضرائب بعد سقوط الدولة العثمانية خضعت الجزائر للاحتلال الفرنسي عام 1830 فظهرت المقاومة الشعبية الوطنية بقيادة الأمير عبد القادر، الذي تم اختياره كرئيس للدولة الجزائرية في 27 نوفمبر 1832، ولم يقتصر تنظيم الدولة على المستوى المركزي (الأمير كرئيس للدولة، مجلس الحكومة، المجلس الاستشاري (السلطة التشريعية، السلطة القضائية)، بل امتد إلى المؤسسات المحلية، بحيث نظمت على غرار الهيئات المركزية وبنفس القواعد، وتم تفويض خلفاء الأمير بالولايات بسلطات كبيرة، بحيث توسعت وبنفس القواعد، وتم تفويض خلفاء الأمير بالولايات بسلطات كبيرة، بحيث توسعت اللامركزية إلى مدى بعيد، الأمر الذي أثار نقاشا واسعا حول طبيعة الحكم المحلي، هل هو من نوع اللامركزية، أم هو حكم فيدرالي.

قسمت البلاد إقليميا إلى ثمانية ولايات، وعلى رأس كل ولاية خليفة يعتبر ممثل الدولة وخليفة الأمير هذا إلى جانب الشورى وشرطة الولاية وبمجلس الشوري الولائي.

– نظام المجالس المحلية أثناء فترة الاحتلال الفرنسية:

اعتمدت السلطات الفرنسية في إدارتها المحلية للجزائر، سياسات متعددة، فلقد كانت تلجئ إلى الاستعانة بالشخصيات ذات النفوذ من المواطنين، وأحيانا تلجئ إلى الاستفادة من النظم التي كانت سائدة.

ففي المرحلة الأولى 1830 ــ 1887 قسمت الجزائر إلى ثلاثة أقاليم[2] :

أقاليم مدنية يقيم فيها الأوروبيون وتخضع لنفس النظام المعمول به في فرنسا؛

مناطق عسكرية يسكنها الجزائريون وتخضع للإدارة العسكرية؛

المناطق المختلطة وتحتوي على العنصر الأوروبي وعدد قليل من السكان الجزائريين، تخضع الأوروبي للإدارة المدنية والجزائري للإدارة العسكرية، وقد أنشأت في هذه المرحلة المكاتب العربية [3] بهدف تسهيل الاتصال بين الحاكم والمحكومين .

في المرحلة الثانية: اعتبرت الجزائر ملحقة بفرنسا، حيث قسمت البلاد إلى ثلاثة ولايات وهي الجزائر، وهران، قسنطينة وعلى رأس كل ولاية والي يساعده بمجلس ولاية، ثم قسمت الولايات إلى بلديات حسب تواجد العنصر الأوربي:

القسم الأوروبي في الشمال حيث يتركز العنصر الأوربي، أقيمت مجالس بلدية ذات صلاحيات كاملة كما هو في فرنسا بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية.

القسم الثاني: وضم البلديات المختلطة: ولقد وجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيون، وترتكز إدارة البلدية على هيئتين وهما: المتصرف والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم واللجنة البلدية: يرأسها المتصرف مع عضوية عدد من المنتخبين من الفرنسيين وبعض الجزائريين .

القسم الثالث: وضم البلديات الأهلية: ولقد تواجدت في مناطق الجنوب (الصحراء) وبعض الأماكن الصعبة والنائية في الشمال وتميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري .

يلاحظ أن نشوء وتطور الإدارة المحلية والمؤسسات البلدية بالجزائر تتحكم فيه عدة عوامل منها التغييرات التي حدثت في النظام الفرنسي وتطور حركة الاستيطان والضغوط الممارسة من طرف المعمرين ورد فعل المقاومة الجزائرية.

أما من حيث دور البلديات، فإنها لم تقم بأي دور لخدمة مصالح الشعب الجزائري، بل كانت أداة إدارية فقط، تسعى لتلبية مصالح الأقلية الأوروبية.

- نظام المجالس المحلية أثناء الثورة التحريرية:

فكر قادة الثورة بعد عامين من اندلاع ثورة أول نوفمبر 1954، في عقد مؤتمر الصومام سنة 1956 لتنظيم وهيكلة الثورة، ومن القرارات الهامة التي جاء بها هذا المؤتمر هو إنشاء تنظيم إقليمي للبلاد، وخلق إدارة محلية خاصة بكل وحدة إقليمية، حيث قسمت الجزائر إلى ستة ولايات، وبدورها الولاية قسمت إلى مناطق والمناطق إلى نواح والنواحي إلى قسمات، و بذلك تجسد السلطة المحلية[4]. تأسس التنظيم الإداري للولاية على مبدأ القيادة الجماعية من خلال إنشاء مجلس للولاية مهامه موزعة على الشؤون السياسية والعسكرية والاتصال والإخبار، وهو مؤطر بهياكل ومكاتب وأجهزة إدارية .

أما المجالس الشعبية البلدية فقد أنشأتها قيادة الثورة لتأطير المدنيين وتنظيمهم وربطهم مباشرة بجيش وجبهة التحرير الوطني[5]، لقد غطت المجالس الشعبية أثناء الثورة كل الأرياف والقرى، أصبحت تسييرها هيئة جماعية منتخبة يقودها رئيس يسمى شيخ البلدية يساعده مجلس بلدي، تنوعت اختصاصات المجلس الشعبي البلدي من الإشراف على التعليم ومحو الأمية والشؤون الدينية، إلى الشؤون المالية والتمويل و تنظيم شبكة الاستعلامات داخل القرى والأحياء، وأصبحت إدارة البلدية موازية للإدارة الاستعمارية.

- نظام المجالس المحلية في الجزائر بعد الاستقلال:

عاشت الجزائر غداة الاستقلال حالة فراغ إداري، بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية، و ورثت البلديات العديد من المشاكل الاجتماعية والثقافية كالأمراض والفقر والجهل والأمية والبطالة نتيجة السياسة الاستدمارية.

ولتجاوز هذه الوضعية، عمدت السلطات العامة إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التأطير والتنظيم الإداري المحلي والتشريع في اتجاه الإصلاح الإداري. فلجأت إلى تخفيض عدد البلديات عن طريق دمج عدة بلديات معا لإمكانية إدارتها وتسييرها، فأصبح بذلك عدد البلديات 687 بلدية بعدما كان 1500 بلدية[6]، أما على مستوى التأطير تم تنظيم دورات تدريبية وملتقيات لصالح موظفي البلدية لتأهيلهم للقيام بالأعمال الإدارية.

أما الإصلاح في المجال التشريعي، فقد كرسه دستور 1963 ، حيث اعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، كما هو وارد بالمادة (9) منه[7]، وهو التوجه نفسه الذي أكده ميثاق الجزائر لسنة 1964 " ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية، هدفها جعل مجلس البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد ....."[8]، ثم صدر أول نص قانوني ينظم الجماعات المحلية تمثل في الأمر رقم 24/67 الصادر في 18 جانفي 1967 والمتضمن القانون البلدية ثم صدور الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي1969 والمتضمن لقانون الولاية، وبموجبها أوكلت للبلدية والولاية عدة مهام سياسة واقتصادية واجتماعية وثقافية .

اعتبرت الجماعات المحلية في الجزائر وخاصة البلدية ومنذ 1967 حجر الزاوية في بناء الدولة والنظام السياسي الجزائري بهدف إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية وتجسيد اللامركزية[9].

من مظاهر التحول الديمقراطي في الجزائر هو تبني مبدأ التعددية الحزبية واللامركزية الإدارية ومبدأ الانتخاب التعددي لتمثيل الإرادة الشعبية على المستوى المحلي، حيث اعتبر المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وهذا يعني تقاسم السلطات بين الجهاز المركزي والسلطات المحلية في اتخاذ القرار وسلطة التنفيذ. وتماشيا مع الإصلاحات السياسية والإدارية جاء القانون البلدي رقم (1990/ 08) وقانون الولاية رقم (09/1990) ليحدد مسارا جديدا في التنظيم الإداري المحلي[10].

ثانيا – مستويات الإدارة المحلية: يتكون النظام المحلي في الجزائر من ثلاثة مستويات رئيسة هي: الولايات والدوائر و [illegible] حيث تتشكل الولاية من عدد من الدوائر والدائرة من عدد من البلديات،تشكل الدائرة وسيط إداري بين البلديات و[illegible] تمثل هيئة أو جماعة إدارية محلية بل هي مجرد قسم وفرع إداري تابع ومساعد للولاية، الهدف من وجود الدائرة التي يغيب [illegible] مجلس منتخب هو تقريب الإدارة والخدمات من المواطن في كل بلديات الولاية المنتشرة عبر حدود الولاية، تدار الدائرة من [illegible] رئيس الدائرة الذي يعين بواسطة مرسوم ومصالح إدارة، يعد رئس الدائرة تابعا ومساعدا للوالي في القيام بوظائف الولاية [illegible] مستوي الدائرة، كما يقوم بالتنشيط والتوجيه والإعلام والتنسيق بين البلديات .

ثالثا– تشكيل وإدارة وتسيير المجالس البلدية في الجزائر:

أ. تعريف البلدية: البلدية هي وحدة أو هيئة إدارية لا مركزية إقليمية محلية في النظام الإداري الجزائري، بل هي الجهاز [illegible] التنظيمية الأساسية والقاعدية سياسيا وإداريا واجتماعيا وثقافيا. وقد عرفها المشرع الجزائري بموجب المادة الأولى من القانون [illegible] (80/90) المؤرخ في 17 أفريل 1990 المتعلق بقانون البلدية كما يلي:" البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، وعرفها قانون البلدية لسنة 1967 بأنها " الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية".

يلاحظ أن التعريف الثاني يعكس الوظائف المتعددة للبلدية ومهامها المتنوعة في ظل الفلسفة الاشتراكية .

لقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للبلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية وهذا ما ورد في المادة (09) من دستور 1963 والمادة (36) من دستور 1976 والمادة (15) من دستور 1989 والمادة (15) من دستور 1996. ويتواجد على مستوى التراب الوطني الجزائري 1541 بلدية.

ب: تشكيل المجالس البلدية:

لقد نص قانون البلدية رقم 90 /8 على كيفية تشكيل المجالس الشعبية البلدية والهيئات و الأجهزة التي تعمل على تسييرها. يسير ويدير البلدية جهاز إداري يتألف من هيئتين أساسيتين هما: المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية المتمثلة أساسا في رئيس المجلس الشعبي البلدي .

1 . المجلس الشعبي البلدي: هو المؤسسة المنتخبة في البلدية وتحقق الديمقراطية على المستوى المحلي، وتكرس مبدأ الاختيار للشعب على أساس أن الانتخابات المحلية عنصر أساس من عناصر الديمقراطية المحلية والتي تعطى المواطنين المحليين الفرصة لتقييم أداء الأعضاء المنتخبين والحكم على مصداقيتهم في المستقبل، كما يعتبر المجلس هيئة مداولات علنية على المستوى البلدي، يمكن للمواطنين حضور الجلسات والاطلاع على محاضر المداولات أو أخذ نسخة منها .

ينتخب المجلس لمدة خمس (5) سنوات من قبل الناخبين في البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر، ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني، توزع المقاعد بعد انتهاء العملية الانتخابية بالتناسب حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة.

يعقد المجلس الشعبي البلدي لتسيير أعماله أربعة دورات عادية في السنة (دورة كل ثلاثة أشهر) ودورات غير عادية كلما اقتضى ذلك شؤون البلدية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو من الوالي، وتتخذ القرارات والتوصيات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين مع ترجيح صوت الرئيس عند تساوي الأصوات .

بغرض تمكين المجالس الشعبية البلدية من أداء مهامها أجازت المادة (24) من قانون البلدية للمجلس إنشاء لجان دائمة (لجنة الاقتصاد والمالية، لجنة التهيئة العمرانية و التعمير، لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية) ولجان مؤقتة تتولى القيام بمهام يحددها المجلس كمهمة التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة البلدية أو أي تجاوزات على مستوى مصلحة تابعة للبلدية .

يحدد القانون البلدي حالات من المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء بناءا على تقرير من وزارة الداخلية في حالات معينة كالاستقالة الجماعية والتحويل الإداري للسكان، انخفاض عدد أعضاء المجلس إلى أقل من النصف، الإخلال بالسير العادي للمجلس. ومباشرة بعد حل المجلس يعين الوالي هيئة مؤقتة لتسيير البلدية .

يمارس المجلس الشعبي صلاحيات واسعة تمس جوانب مختلفة من شؤون البلدية.

2 . رئيس المجلس الشعبي البلدي: بعد تبني التعددية السياسية والحزبية في الجزائر عام 1989 أصبحت الانتخابات المحلية تنافسية تعددية بين عدة قوائم من تشكيلات سياسية مختلفة الاتجاهات، وقد انعكس هذا التوجه السياسي على طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث أصبح تعينه يتم من قبل أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد للمدة الانتخابية (أي 5 سنوات) ويتم تنصيبه في مدة أقصاها 8 أيام من تاريخ إعلان الاقتراع، وبعد تعيينه يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من النواب يتراوح بين نائبين (02) وستة نواب حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي .

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات متنوعة منها ما يعود إليه باعتباره ممثلا الدولة (صفه ضابط الحالة المدنية، صفه ضابط الشرطة القضائية)، ومنها ما يعود إليه باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي (يتولى تحضير الجلسات واستدعاء الأعضاء، وبرمجة جدول الأعمال)، ومنها ما يعود إليه باعتباره ممثلا للبلدية (يتولى إبرام العقود والسهر على السير الحسن للمصالح البلدية) .

رابعا – دور البلدية في تقديم الخدمات العامة:

لقد أدى التغيير الذي حدث في جميع المجتمعات وتغير مفهوم الدولة ووظائفها إلى إعادة النظر في الدور الذي تقوم به كل من الحكومات الوطنية والوحدات المحلية في الجزائر. وقد حددت قوانين الإدارة المحلية الجزائرية اختصاصات البلدية ثم تركت التفصيل فيها إلى اللوائح التنفيذية.

يتأثر مدى اتساع الصلاحيات والاختصاصات التي تتمتع بها الهيئات المحلية وخاصة البلدية، بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالمجتمع والدولة[11].

أ. في المجال الاجتماعي:

تعد البلدية المحور الرئيسي للنشاط الاجتماعي ونواة تغيير محلية، تقدم خدمة كبيرة للعائلة والفرد في الميدان الاجتماعي، لهذا أعطى المشرع بموجب المادة (89) من قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي حق المبادرة بإتباع كل الإجراءات التي من شأنها تقديم الخدمات والرعاية الاجتماعية والمتمثلة في:

– مساعدة المحتاجين، التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة، إعانة العاطلين عن العمل والمساعدة على التشغيل.

– تقوم البلدية بدور رئيسي في مسائل السكن التي هي شرط أساسي للحياة العائلية، فالبلدية تحدد في هذا الميدان حاجات المواطنين والاختيارات في إطار التخطيط وتنفيذ البرامج التي يتم تنسيقها بمساعدة المصالح المختصة بالسكن، كما تقوم البلدية بتشجيع كل مبادرة تستهدف الترقية العقارية على مستوى البلدية، ومن هنا أجاز لها المشرع الاشتراك في إنشاء المؤسسات العقارية وتشجيع التعاونيات في المجال العقاري.

– مهمة تكوين الفرد ونشر الثقافة والتعليم ومحو الأمية وتشجيع إنجاز المراكز والهياكل الثقافية وصيانة المساجد والمدارس القرآنية، وإنشاء المكتبات وقاعات المطالعة.

ب. الميدان الثقافي والتعليمي والفني:

تقوم البلدية بدور هام في هذا الميدان، حيث تتولى إنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها، وتشجيع كل إجراء من شأنه ترقية النقل المدرسي والتعليم وما قبل المدرسي (دور الحضانة).

– حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف وكل شيء ينطوي على قيمة تراثية تاريخية جمالية.

- تسيير وإدارة المرافق الخاصة بالسينما والفن والقيام بالمهام الثقافية ذات الصالح العام.
- ترقية المواقع السياحية والترفيهية وحماية الآثار التاريخية وترميمها وحفظ المواقع الطبيعية.

ج. في ميدان الرعاية الصحية:

تتكفل البلدية بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية (المادة 107) في المجالات التالية:

- توزيع المياه الصالحة للشرب.
- صرف المياه القذرة والنفايات الجامدة الحضرية.
- مكافحة ناقلات الأمراض المعدية.
- نظافة الأغذية والأماكن والمؤسسات التي تستقبل الجمهور[12]. هذا ما أدى إلى تأسيس مكاتب لحفظ الصحة ونظافة البلدية
- السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع[13].

د. في الميدان الاقتصادي:

تقوم البلدية بتشجيع كل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير النشاط الاقتصادي وتنمية المجتمع بهدف الاستخدام الكامل للقوى العاملة، والرغبة في رفع مستوى معيشة أبناء البلدية وذلك عن طريق:

- حق المبادرة بإنشاء مشروعات والبحث عنّ النشاط الاقتصادي في الأرياف، مع التقيد بأهداف السلطة في المخطط الوطني
- تسيير المرافق العامة على مستوى البلدية (الأسواق، استغلال قاعات الاحتفالات...).
- تطوير السياحة بتنمية المناطق وإبراز المؤهلات الجزائرية السياحية.
- تشجيع المتعاملين الاقتصاديين.

هـ. في مجال حماية البيئة:

إن السعي لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلديات أفرز مشاريع أثرت في التوازنات الإيكولوجية، لهذا طرح المشرع الجزائري مبدأ التوازن بين النمو الاقتصادي ومتطلبات حماية البيئة[14]، فتم إنشاء هياكل إدارية للبيئة على المستوى الوطني وعلى المستوى المحلي فتعتبر البلدية المؤسسة المحلية الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة، فقد نصت قوانين البلدية [15]والأوامر المتعلقة صراحة على مفهوم البيئة وحمايتها ومكافحة التلوث.

- تسهر البلدية على حماية الوسط الطبيعي وخاصة الاحتياطات المائية من أي صرف أو روافد صناعية[16].
- البلدية لها حق رفض أي مشروع يؤثر على البيئة.
- محاربة البناء الفوضوي وحماية المناطق الزراعية في مخطط التهيئة العمرانية.
- تشجيع تأسيس جمعيات حماية البيئة.
- مكافحة كل أشكال التلوث في إطار صلاحياتها (التلوث المائي، البحري والجوي).
- إنشاء وتوسيع وصيانة المساحات الخضراء والسهر على حماية التربة والموارد المائية والمساهمة في استعمالها الأمثل حسب ما نصت عليه المادة (108) من القانون البلدي.
- إنشاء الحدائق والمنتزهات وصيانة الطرق[17].

و. في مجال الأمن والخدمات الطارئة:

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي المسئول والمكلف – تحت رقابة وإشراف السلطات الإدارية المركزية الوصية – بسلطات الضبط (البوليس الإداري)، ويضطلع بالمهام التالية:

- حفظ النظام العام بواسطة جهاز الشرطة البلدية أو الحرس البلدي.

- توفير وسائل الإسعاف في حالة ما إذا حدثت كارثة في مجال البلدية (وظيفة الحماية المدنية). - وضع الاحتياطات الوقائية اللازمة لمواجهة الأخطار والكوارث.
- إدارة هيئة رجال المطافئ ومراقبتها وحتى إنشائها.
- تسهيل تنقلات الأشخاص والأموال داخل تراب البلدية وفي الأسواق.
- حفظ أمن مواطني البلدية وزائريها داخل الحدود الإدارية للبلدية.

خامسا : العراقيل التي تؤثر على فاعلية أداء البلدية ووظائفها

تواجه بلديات في الجزائر العديد من المصاعب والمشاكل والتحديات التي تؤثر على أداء دورها الخدماتي والتنموي، تتمثل فيما يلي:

أ . **العراقيل التي تواجه البلدية في علاقاتها بالسلطة المركزية:** يرتبط عمل البلدية بمؤسسات وأجهزة تابعة للدولة تمارس الرقابة الإدارية والمالية على عمل البلديات، هذا بالرغم من تمتع البلدية بشخصية معنوية واستقلال مالي باعتبارها قاعدة اللامركزية، إلا أن هذه اللامركزية تبقى نسبية وخاضعة لرقابة تمس أعضاء المجلس الشعبي البلدي وأعمال البلدية وتصرفاتها للمجلس البلدي كهيئة.

1. **الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي : أي أعضاء المجلس (المنتخبين)**

حيث يخضعون إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الوزير والوالي ورئيس الدائرة، وذلك من خلال المتابعة القضائية وتعليق العضوية والتوقيف أو الإقالة

2. **الرقابة على الأعمال:** والتي تتخذ عدة أشكال منها التصديق على المداولات الخاصة بالميزانيات والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، حيث حدد المشرع مجموع حالات إبطال وإلغاء المداولات من طرف الوالي.

3. **رقابة على المجلس الشعبي البلدي (كهيئة)** : تخضع كل قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى سلطة الوالي المعين من قبل رئيس الجمهورية، هذا الأخير يحق له إلغاء أي قرار بلدي، ويمكن أن يحل رؤساء المجالس الشعبية البلدية واتخاذ الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام في إقليم البلدية .

4. **الرقابة على ميزانية البلدية:** وميزانية البلدية عبارة عن تقديرات خاصة بإرادة ونفقات البلدية، يعدها رئيس المجلس ويصوت عليها المجلس، وهي لا تنفذ إلا بعد أن يصادق عليها الوالي، وبالتالي فإن البلديات ليست لها سلطة على أموالها.

كما يلاحظ أن الوالي كممثل للسلطة المركزية يمارس رقابة على أعضاء وأعمال المجلس الشعبي البلدي.

5. **الرقابة على خطط التنمية والمشاريع:** تعمل السلطة المركزية على مساعدة البلدية في إعداد خطط التنمية والتأكد من عدم تعارضها مع الخطة الوطنية، وذلك من خلال تقديم الإعانات المالية ومراقبة كيفية إنفاقها من طرف الوالي الذي يأمر بالصرف وتسيير ميزانية التجهيز القطاعية والبرامج البلدية للتنمية، فالعديد من الصلاحيات قد تحولات إلى الوالي بصفته ممثلا للدولة له على المستوى المحلي[18].

ب. **علاقة البلدية بالمواطنين :**

يعتبر المواطن طرف فاعل في آلية العمل البلدي، وبالتالي فإن مشاركته وتفاعله وتجاوبه مع القرارات والسياسات العامة المحلية تعتبر ضرورية لإنجاح العمل البلدي، فعملية التواصل بين المواطن والبلدية تساعد على توطيد الروابط الاجتماعية وتفعيل العمل الديمقراطي وتفهم المواطنين لإمكانيات البلدية وإعادة صياغة الأولويات.

ما يلاحظ على البلديات الجزائرية هو عدم تفعيل آليات مشاركة المواطنين في العمل البلدي التي حددها القانون، ومنها المشاركة والحضور لدورات المجلس الشعبي العادية، الانضمام إلى اللجان الدائمة والمؤقتة والتي تضم أشخاص خارج المجلس، وهذا التخوف

من التواصل الجماهيري يمكن إرجاعه إلى طبيعة النخبة التي تتحكم فيها عوامل حزبية أو عروشية أو ثقافية، أو يمكن إرجاعه إلى التخوف من تزايد مطالب المواطنين التي قد تفوق إمكانيات البلدية.

جـ . علاقة البلدية بالأحزاب السياسية والجمعيات الأهلية:

يعتبر العمل البلدي عقد شراكة بين البلدية والمواطن وتنظيمات المجتمع المدني والقطاع الخاص الذي يمكن أن يكون شريكا وممولا للمؤسسات البلدية، ويعمل على تحسين مستوى أداء الخدمات العامة.

ما يمكن ملاحظته أن النظام الحزبي في الجزائر، ورغم حداثة تجربة التعددية الحزبية (18سنة)، لم يستطع القيام بوظائفه على المستوى المحلي، سواء من حيث التجنيد وتقديم مرشحين يتمتعون بمؤهلات وخبرة وتجربة، أو من حيث البرامج المحلية أو من البرامج المحلية، أو من حيث التعاون والشراكة، حيث طغت الصراعات الحزبية على مستوى المجالس البلدية مما أثر سلبا على الأداء الخدماتي.

رغم أهمية العمل الأهلي في التنمية المحلية وتأكيد القانون البلدي على تشجيع تأسيس الجمعيات وتعاون البلدية مع الجمعيات التي تتمتع بإمكانيات، إلا أن هذه الجمعيات تعتبر خاضعة إلى الرقابة من طرف الإدارة المركزية، سواء من حيث الاعتماد أو التمويل أو النشاط.

د. علاقة البلديات ببعضها: إلى جانب علاقاتها العمودية مع الأجهزة المركزية من جهة والمواطنين وتنظيمات المجتمع المدني من جهة أخرى، تلجأ البلديات إلى علاقات أفقية مع البلديات المجاورة لتحقيق مشاريع ذات إمكانيات تفوق إمكانيات المجلس الواحد. ولتحقيق التعاون بين البلديات يمكن إنشاء مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات، حيث تنص المادة (09) من القانون البلدي 08/90 "يجوز للمجالس الشعبية لبلديتين أو أكثر أن تقرر الاشتراك في إطار مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات لأجل تحقيق الخدمات ....."، إلا أن مجال التعاون والمساعدة المالية تقدم من طرف الولاية، بالإضافة إلى محدودة التعاون بين البلديات فيما بينها في ظل عجز معظم البلديات ومديونيتها.

هـ. تعامل المشرع مع المجالس المنتخبة: يتم تعامل المشرع مع البلديات بطريقة إدارية بيروقراطية، وليست سياسية تتعامل مع البيئة الداخلية والخارجية وبعلاقات أفقية أكثر من علاقات رئاسية.

سادسا: مقترحات لتفعيل دور البلدية

إن التحدي الذي يواجه البلدية في الجزائر هو ترقيتها إلى مستوى المؤسسة العصرية القادرة على تقديم الخدمات وتسريع مطالب المواطنين والتواصل المباشر مع المواطنين بتفعيل المشاركة الأهلية، وجعلها عملية مستمرة تساهم في التنمية المحلية. ولمواجهة التحديات يمكن طرح مجموعة من المقترحات قد تساهم في حل مشاكل البلديات:

أ . على المستوى الاجتماعي

1. تعبئة الجماعات في حقل التنمية المحلية وخلق الوعي البلدي المحلي، وذلك بحث المواطنين على المشاركة والتعريف بمشاكل البلدية، وهنا يظهر دور الإعلام المحلي في التنمية ونشر الوعي.
2. تفعيل العمل البلدي على مستوى أصغر، وتعميم مفهوم" لجان الأحياء" .
3. تشجيع المواطنين على البقاء في المناطق الريفية والنائية، وهذا بعد توفير الأمن وجميع المرافق الضرورية بغية تعزيز النشاط الفلاحية والحيوانية، وتقليص معدل النزوح والهجرة نحو المدن.
4. توفير الرعاية الطبية ومراكز التكوين المهني لتشجع على الاستقرار.
5. تشجيع العمل الأهلي.

ب. على المستوى القانوني:

1. تفعيل النصوص المتعلقة بالبلدية في مجال الخدمات العامة.
2. دعم البلديات من خلال منح سلطات أوسع للمجالس الشعبية المنتخبة.
3. ضمان استقلالية المجالس البلدية، وتحديد الاختصاصات والحد من تدخل الجهات المركزية.
4. حل إشكالية التمويل والذي يعتبر الشرط الأساسي لنجاح البلديات في أداء أدوارها.

ج . على المستوى الإداري:

1. احترام مبدأ الفصل بين السلطات على المستوى البلدي(رئيس البلدية، الأمين العام، الوالي) وبين الإدارة و المجالس المنتخبة.
2. تحسين مستوى الإداريين ورفع مهاراتهم وكفاءتهم.
3. توفير المعلومات للمواطنين المحليين وبيانات التنمية.

خـــاتمـــة:

إن ممارسة الأدوار والمهام المسندة للبلدية بشقيها: الخدماتي والإنمائي يتطلب وجود جهاز إداري ذو كفاءة وخبرة، يعتمد على تقنيات وأساليب حديثة في الاتصال وتقديم الخدمات، وقادر على التخطيط والاستشراف، هذا إضافة إلى ضرورة تمتع المجلس المنتخب بالسلطات والصلاحيات التي تمكنه من التواصل المباشر مع المواطنين، وربط علاقات متينة مع تنظيمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، والتعاون مع البلديات المجاورة لتنفيذ المشاريع وتجاوز العجز المالي وتنمية الاستثمارات المحلية.

الهوامش:

(1)- سعودي محمد العربي، **المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر: الولاية، البلدية 1516-1962**، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص 40.

(2)- حسين مصطفى حسين، **الإدارة المحلية المقارنة**، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص 131.

(3)- **المكاتب العربية**: المكتب العربي هو مؤسسة وحلقة وصل بين الجنس الأوروبي الذي استوطن بالقطر منذ عام 1830 والمحكومين من الجزائريين، تتشكل من ضابط فرنسي وكاتب جزائري، تتمثل أهدافها في جمع الضرائب من المواطنين، فض النزاعات ومراقبة تحركات القبائل والزوايا والتقليص من نفوذ رؤساء الأسر الكبيرة.لمزيد من التوضيح حول أهداف المكاتب العربية وتشكيلها أنظر:

فركوس صالح "وسائل واتصال الاستعمار، علاقة المكاتب العربية بالمجتمع الجزائري"، **مجلة آفاق**، وحدة البحث – عمل-صحة-تنمية، جامعة باجي مختار – عنابة، الجزائر، العدد5(مارس 2001)، ص77، ص 86.

(4)- بوحوش عمار، **التاريخ السياسي للجزائر من البداية لغاية 1962**، بيروت، دار الغرب الإسلامي، 1997، ص 394.

(5)- أنظر: المنظمة الوطنية للمجاهدين، الملتقى الجهوي للولاية الثانية، المنعقد بقسنطينة يوم 1985/01/30، ص 12.

(6)- حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 132.

(7)- أنظر دستور 1963.

(8)- أنظر **ميثاق الجزائر 1986**، المطبعة الوطنية الجزائرية.

(9)- بو الشعير السعيد، **النظام السياسي الجزائري**، الجزائر، دار الهدى، 1990، ص 76.

(10)- ناجي عبد النور، **النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية**، الجزائر، مديرية النشر لجامعة قالمة، 2006، ص 154.

(11)- في ظل الاختيار الاشتراكي كانت المادة الأولى من القانون البلدي لسنة 1967 توسع من نطاق اختصاصات البلدية إلى أبعد الحدود، وذلك حينما نصت على أن "البلدية هي الوحدة القاعدية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية".

(12)- أنظر المرسوم رقم 146/87 المؤرخ في 1987/06/30 والمتضمن إنشاء مكاتب لحفظ نظافة البلدية يوضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

(13)- أنظر المنشور الوزاري المشترك المؤرخ في 1995/02/05 المحدد لكيفيات الاستغلال ومراقبة المطاعم ذات المأكولات الخفيفة والمشروبات.

(14)- أنظر المادة رقم (3) من القانون المتعلق بحماية البيئة المؤرخ في 1983/02/05.

(15)- أنظر إلى القانون البلدي المعدل لسنة 1981، المادة (139) .

(16)- أنظر مرسوم رقم 379/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المياه.

(17)- لمزيد من التوضيح حول دور البلدية في حماية البيئة أنظر:

بن ناصر يوسف "معطية جديدة في التنمية المحلية- حماية البيئة"، **المجلة الجزائرية للعلوم القانونية** والاقتصادية والسياسية، الجزائر، العدد 3، ص 691، ص 704.

(18)- مرازقة عيسى، "معوقات تسيير الجماعات المحلية: بعض عناصر التحليل"، **مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية**، جامعة باتنة، الجزائر، العدد 14، جوان 2006، ص 195.