التنمية المحلية ومدلولاتها كإستراتيجية بديلة عن التنمية المركزية الشاملة

د. ياسين قوتال جامعة خنشلة

ملخص :

تعتبر التنمية المحلية من أهم المفاهيم البديلة لوضع خطط واستراتيجيات للنهوض بالاقتصاد المحلي

- بالنظر للخصوصية التي تمتاز بها - ومن ثمة الوطني ، خاصة مع الآثار السلبية للازمة الاقتصادية العالمية الأخيرة .

لذا نجد أن غالية التجارب الاقتصادية الوطنية والعالمية أكدت ضرورة الأخذ بعين الاعتبار مسالة التنمية المحلية كأساس فعال لضمان تنفيذ السياسيات العامة الوطنية بعد رسمها من قبل الحكومات المركزية وهذا في إطار تغيير شامل لمختلف المفاهيم الكلاسيكية للتنمية .

Résumé

Il est le développement local des plus importants concepts alternatifs pour l'élaboration des plans et des stratégies pour la promotion de l'économie locale

-Compte tenu de la spécificité qui se distingue par - et il y a un privé national, les effets négatifs de la crise économique mondiale dernière.

Ainsi, nous constatons que les expériences économiques nationales et mondiales coûteuses confirmées doute au-delà de la nécessité de prendre en compte la question du développement local comme base pour assurer la mise en œuvre effective des politiques publiques nationales après établis par le gouvernement central, et cela dans le cadre d'un changement complet aux différents concepts classiques de développement.

مقدمة

باتت الدول تدرك شيئا فشيئا ان الحكم الراشد هو إطار تمكين لا بد من وجوده المسبق لتحقيق أهداف الألفية التنموية ، إلا أن هذه الفكرة لن يكتب لها النجاح إلا بوجود إصلاحات للحكم المحلي ، هذه الأخيرة لم تتحقق بعد بشكل عام .

فرغم أن اللامركزية – الإدارة الإقليمية- هي التزام قديم بالنسبة لمعظم الدول العربية ، الا انه لم يجر تطبيقه بالشكل المناسب ، مما جعل معظم الدول -بما فيها العربية - تعتمد على الحكم المركزي فيما يتعلق بالموارد بمختلف أنواعها ، إلى جانب اتخاذ القرار، وتفسح المجال لتطبيق اللامركزية أكثر من خلال تفويض الخدمات الإدارية[1] .

[1] – د. خالد سمارة الزعبي ، تشكيل المجالس المحلية و أثرة على كفايتها ، دراسة مقارنة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط 03 ، السنة 1993 ، عمان ، الأردن ، ص: 07 .

www.manaraa.com

و رغم أن الإدارة الإقليمية ذات طابع ديمقراطي، إلا أن تفعيله على ارض الواقع يبقى ضعيفا بسبب التطبيق الرديء ، وبسبب القيود المفروضة من قبل الإدارة المركزية ، لذلك أبقيت المؤسسات المحلية تحت سيطرة الحكومات المركزية من خلال العديد من الوسائل أبرزها الوسائل المالية ، إلى جانب تسجيل أن مختلف الخدمات تبقى متركزة في مناطق معينة وفئات اجتماعية محظوظة محددة ، وتكشف لنا الإحصائيات والمؤشرات أن الخدمات المحلية لها نقاط ضعف تعيق تقدم ونمو وتحقيق تنمية محلية فعالة ، كما أن تقديم الخدمات المحلية يقيده من جانب أخر المعدل المرتفع لنمو السكان والمدن[1] .

كما تقوم العديد من البلدان العربية بما فيها الجزائر بإصلاحات في المجال المحلي ، تتراوح من مسالة السلطات المحلية و إصلاح الأطر التشريعية ، ولكن تبقى هناك عوائق عديدة منها الالتزام غير المتكافئ لمشروع الإصلاح بين الإدارتين المركزية والإقليمية، ضف إلى ذلك تسجيل ضعف على المستوى التمثيلي القاعدي ، والصلة بين الدولة والهيئات المحلية من المواطنين والمجتمع المدني والقطاع الخاص ، ناهيك عن تدهور القدرة الشرائية[2] .

وإذا كانت المفاهيم والجدليات العلمية تنحصر وتتركز حول ظاهرة اللامركزية الإدارية من حيث نظامها القانوني ، أي مفهومها ومقوماتها، ومن حيث تحديد أسسها وأهدافها ، فان التحديات والرهانات التطبيقية والواقعية تظل دائما تتشكل ، وتظهر في مدى ترسيخ الأهمية الإستراتيجية لمختلف ناجحات وإنجازات تطبيقات **اللامركزية الإقليمية**، من حيث تحقيق اكبر قدر ممكن من المشاركة الشعبية ، وتطوير وعي السكان المحلين إضافة إلى ارتباط المواطنين بقضايا الإدارة المحلية ومشاكلها وطموحاتها، ومن حيث توفير وتنمية الموارد المالية والمادية والعلمية والتكنولوجية ، والعمل على خلق إدارة عامة محلية فعالة وقوية لتجسيد نظام اللامركزية الإدارية ، وتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمحلية والوطنية[3] .

على هذا الأساس فالتنمية المحلية وان كانت ترتكز على القدرة والاستفادة من مختلف مصادر البيئة البشرية والمادية المتوافرة ، وزيادة تلك المصادر من حيث الكم أو النوع ، وتطويعها بما يعود نفعه على جميع أفراد المجتمع المحلي مع ضمان استدامة هذه المصادر، يبقى العنصر

---

[1]- يعرف الدكتور : طعيمة الجرف في كتبه القانون الإداري ، اللامركزية بقوله " يقوم النظام اللامركزي على توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية من ناحية ، وهيئات إدارية أخرى مستقلة متخصصة على أساس إقليمي أو مصلحي من ناحية أخرى " .

[2]- علي زيان محند وأعمر ، مقال بعنوان " نظرة حول المالية العمومية المحلية " ، منشورات مجلس الأمة سنة 2004 (ملتقى : مدى تكييف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة – 17 أكتوبر 2002) ص : 51 و 52 .

[3]- علي زغدود ، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية ، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية ، الرغاية ، د.ط ، سنة 1984 ، الجزائر ، ص: 18 و 19 و20 .

www.manaraa.com

البشري وتطويره ماديا وثقافيا وروحيا الشرط الأساس من اجل تحقيق تنمية حقيقة (**الرأسمال الاجتماعي**)[1] .

والتنمية لا تتحقق بمنظورها العلمي والشامل وبعدها المحلي والوطني إلا من خلال إفساح المجال لمشاركة جميع العناصر الفاعلة في المجتمع ، لما تنطوي عليه هذه المشاركة من أهمية في تغيير السلوك الاجتماعي للسكان المحليين، وفي بناء اعتبارات وقيم إيجابية تقوم على التضامن الاجتماعي والمشاركة الشعبية في التنمية النابعة من الاحتياجات الحقيقة للأفراد ، ومن ثمة يتحقق الارتباط الفعلي لدى السكان المحليين، ويتم بناء علاقة تعاون وثقة بينهم وبين السلطة الإدارية الإقليمية والمركزية ، كما أن توسيع أطر المشاركة والتعاون في العمل التنموي ، واحترام الحياة المشتركة والعلاقة مع الآخرين تعتبر إحدى ركائز العمل الديمقراطي المحلي ، والذي بدوره يخدم من جهة أخرى الشفافية و تأطير القدرات و الإمكانات في ميادين تحتاج إلى هذا التطبيق، ومن ثمة فالعمل المحلي هو مدخل إلى ثقافة التنمية المحلية والى إعادة تأهيل السياسة لتصبح خدمة عامة ، فإذا كانت جهود الدولة تمثل عاملا مهما لتحقيق التنمية المحلية[2] .

فان الجهود الذاتية من خلال المنتخبين المحليين والمشاركة للمواطنين لا تقل أهمية عن ذلك ، وهو ما كرسه المشرع الجزائري في **قانون البلدية 10/11** في المواد **11 و12** ، لذلك فان كانت التنمية تهدف إلى تحقيق التعاون الفعال بين جهود السكان المحليين وجهود السلطات العمومية(**الدولة**) للارتقاء بمستويات الجماعات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا ، ومن زاوية أخرى تتمثل في تحسين نمط الحياة في إطار منظومة شاملة ومتكاملة حقيقة .

لذا حتى تكون هناك تنمية محلية ، لابد من التغيير في صورة الإصلاح كضرورة لمسايرة ومواكبة التحولات والتحديات التي فرضتها العولمة ، هذا الإصلاح لا بد أن يتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن مختلف احتياجات الإدارة البلدية و الولائية ، من خلال خلق قيادات محلية قادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية ، و إقناع المواطنين بالمشاركة الشعبية والاستفادة من جميع الطاقات ، رغم أن الإدارة المحلية تواجه العديد من التحديات في ظل هذه التغييرات (**مرحلة المعرفة**) ، والتي تكافئ الرأسمال البشري[3].

---

[1]- مصطفى دريوش ، مقال بعنوان " الجماعات المحلية بين القانون والممارسة " ، منشورات مجلس الأمة ، سنة 2004 (ملتقى : مدى تكييف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة – 17اكتوبر 2002) ص: 28 .

[2]- د. نذير زريبي ، مقال بعنوان " دور الإدارة الجزائرية في بعث قيم الشخصية الوطنية و أثره على التنمية الشاملة " ، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة منتوري قسنطينة ،العدد11 ، سنة1999 ، الجزائر، ص: 84 و85 و86 .

* لمزيد من التفصيل أكثر انظر إلى : محمد بالخير ، مذكرة ماجستير بعنوان " التنمية المحلية وانعكاساتها الاجتماعية " دراسة ميدانية لولاية تمنراست ، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية ، جامعة الجزائر ، سنة 2005/2004 .

[3]- د. بوبكر بو خريسة ، مقال بعنوان" التنمية الصناعية في الدول العربية والواقع الجديد " ، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة منتوري قسنطينة ، العدد18 ، سنة2002 ، الجزائر ، ص: 33 و34 و35 .

www.manaraa.com

لذلك تحتل الإدارة المحلية مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي " اللامركزية الإقليمية " ، كما تقوم بدور فعال في التنمية المحلية ، خاصة مع حتمية التطوير الإداري التي أصبحت من أولويات المجتمعات الإنمائية ، فالتطور الإداري يستهدف أولا خلق إدارة إنمائية قادرة ، تأتى كنتاج للتحولات التي أفرزتها العولمة القانونية من خلال :

الثورة التكنولوجية و الثورة الحضارية و الثورة الإنسانية ، الأمر الذي أصبح يفرض على الدول – وخاصة النامية– حتمية هائلة وكبيرة ، وهي حتمية الالتزام بسياسة حاسمة للتنمية بمفهومها الواسع ، على اعتبار أن هذه الأخيرة من العمليات التي يمكن عن طريقها تنسيق وتوحيد جهود الأفراد والهيئات الحكومية لتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية ، وجعلها تسهم إسهاما فعالا في التقدم القومي ، أو أنها تهدف –أي التنمية المحلية – إلى تحقيق تعاون بين الجهود الشعبية و الجهود الحكومية، و الارتقاء بمستويات المجتمعات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا، وربط هذه المجتمعات بحياة الأمة لتمكينها من المساهمة في تحقيق التقدم القومي[1] .

لذلك فان **الهدف** الأسمى من وراء هذه الدراسة هو :

تسليط الضوء أكثر على مضمون أهم النصوص القانونية والدراسات المنظمة لهذا المجال ، بالنظر لارتباطه المباشر بمجال الإدارة المحلية " **الإدارة الإقليمية** " ، والمساعدة على إيجاد مفهوم جامع ومانع للتنمية المحلية ، ومن اجل النهوض باقتصاديات الدول ، من بين هذه الأهداف :

- التعرف على حجم المجهودات ، والأهمية النسبية لبرامج التنمية المحلية في إستراتيجية وسياسة التنمية بالجزائر.
- مدى مساهمة التنمية المحلية في تطوير التنظيمات الإدارية، وبالتالي الخبرات والكفاءات الإدارية المستقبلية .
- الدور الذي تلعبه برامج التنمية المحلية في تحقيق مبدأ المشاركة الاجتماعية بين الأفراد .
- تقييم نتائج تجربة التنمية المحلية في الجزائر.

– منهج الدراسة :

إن المنهج المناسب لمثل هذه الدراسة التي تتضمن الوصف والتحليل والاستنتاج هو المنهج الوصفي التاريخي والمنهج الاستدلالي .

[1] – د. خالد سمارة الزعبي ، المرجع السابق ، ص: 08 و09 .

www.manaraa.com

- اتخذنا من المنهج الوصفي التاريخي أداة في تتبع مختلف مراحل ومحطات مسيرة التنمية المحلية منذ 1967م إلى غاية اليوم ، مع الإشارة إلى الخصائص والمميزات التي طبعت كل مرحلة.
- استعنا بالمنهج الاستدلالي في تحليل النصوص والوثائق واستنطاق الأرقام وتجميعها وترتيبها، من أجل إبراز الإنجازات المحققة والنتائج المسجلة ، والصعوبات التي واجهتها والسلبيات التي أفرزتها، ولا تزال تميز تجربة التنمية المحلية في الجزائر.

- إشكالية الموضوع :

لا يتأتى تحديد دور مفهوم الإدارة المحلية وتحديد دورها الاستراتيجي والجديد في التنمية الشاملة إلا عن طريق طرح العديد من النقاط لدراسة وتحليل الموضوع في شكل تساؤل مشروع ، حتى نصل إلى نتائج فعالة بالنظر لسياسة الإصلاح الإداري المنتهجة في هذا الصدد من خلال :

" **إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري- من خلال مختلف النصوص القانونية التشريعية الناظمة للإدارة المحلية والتنمية- في تحديد مفهوم جامع ومانع لفكرة التنمية المحلية ، باعتبارها بديل استراتيجي لموضوع التنمية الشاملة المركزية بمنظورها الكلاسيكي ؟**"

لذا سنتناول موضوع دراستنا هذا، بالمناقشة والتحليل من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية في الجزائر.

المبحث الثاني : آفاق التنمية في نظام الإدارة المحلية في الجزائر.

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية في الجزائر

تعتبر الإدارة المحلية حلقة الوصل الأساسية في نظام الإدارة العامة ، باعتبارها الأداة المشكلة للنظام الإداري للدولة ، إذ تتكون من الولايات والبلديات ...الخ ، ويقصد بها الشيء الرسمي اشتقاقا من كلمة الإدارة العامة والتي هي جزء منها ، كما أنها تعني من الناحية الموضوعية جهة صناعة القرار الإداري ، وعضويا جهة التنظيم العام للجهاز الإداري ،والذي له اليد الطويلة في تنظيم السياسة العامة والجانب البشري والمالي لها[1].

ونظام الجماعات المحلية من الأصول العميقة في الدولة الجزائرية منذ فجر الاستقلال ، وحتى إبان الثورة التحريرية ، أين كان من أهم أدبيات التمثل النيابي الموجودة إلى يومنا هذا ، من خلال تبني مبدأ اللامركزية الإدارية باعتبارها الوسيلة المثلى في تحقيق التنمية محليا ووطنيا ، خاصة بعد إعطاء الإدارة المحلية صلاحيات في مجال التسيير في كافة المجالات الاقتصادية

[1] – د. محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم ، عنابة ، د.ط ، سنة2002 ، الجزائر ، ص: 06

www.manaraa.com

والاجتماعية والثقافية ، وتدعيمها بعد الدخول في مرحلة اقتصاد السوق بصلاحيات جديدة لها نجاعة مستقبلية في تحقيق مشاريع التنمية على المستوى المحلي[1] .

ولهذا ارتأينا التعرض إلى جانب الإصلاحات في مجال التنمية التي شهدتها الجماعات المحلية والتعرف على الآفاق و التطلعات التنموية على المستوى المحلي ، ومن ثمة الخروج بتعريف شامل وجامع ومانع حول نظرة المشرع الجزائري للتنمية المحلية ومدى تطابقها مع معطيات العولمة ، و لكن قبل ذلك نتطرق أولا إلى نظام الجماعات المحلية في الجزائر أو الإدارة المحلية " الإقليمية " .

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية

يرتكز مفهوم التنمية المحلية على العديد من المعايير الواجب توافرها مثل: إشراك القطاعات الفاعلة في الوسط الإقليمي المحلي ، استحداث قواعد ونظم و مؤسسات للشراكة ، وهو ما نص عليه المشرع في قانون البلدية **10/11** في إطار **التعاون البلدي** ، دراسة الواقع المحلي وتحليله ووضع برامج عمل على ذلك الأساس ، العمل على تفادي المزيد من مركزية قرارات التنمية و تمركزها في مناطق محددة .

كما أضافت الأزمة المالية العالمية الحالية إلى الأذهان مفهوم التنمية المحلية بابعاد جديدة ، و أصبح موضوع اهتمام للعديد من الباحثين و العلماء في مجال البحث الاقتصادي و الاجتماعي ، وهذا الأمر كله لا يتأتى إلا عن طريق وجود ميكانيزمات قوية لبناء مقومات نظام إدارة محلية يساهم في التدعيم والارتقاء بالتنمية على الصعيد المحلي .

الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية

يرى فقهاء القانون الإداري وتحديدا في مجال الإدارة المحلية، انه من الصعب وضع تعريف عام وشامل لنظام الإدارة المحلية ،لأن هناك عدة اتجاهات رئيسة منها :

تعريف الإدارة حسب **الوظائف** ، تعريف الإدارة حسب **الأهداف** ، اما الاتجاه الثالث فيتعلق بجوهر الحكم المحلي وموقعه وهيئاته (**الهيكلية الإدارية لمجلس الإدارة الإقليمية**) ، وهو الاتجاه المقبول ، وعليه فإن الإدارة المحلية " هي أسلوب لتنظيم الشؤون الإدارية المحلية وإدارتها من قبل هيئات منتخبة من طرف السكان المحليين ، وتتمتع بالشخصية المعنوية ، كما تقوم بالمهام الموكلة إليها من قبل السلطات المركزية بحيث توفر نوعاً من الاستقلال الإداري والمالي والقانوني

[1] – مصطفى دريوش ، المرجع السابق ، ص: 27 .

www.manaraa.com

للسلطات المحلية ، بحيث تتفرغ السلطة المركزية إلى إعمال رسم السياسات العامة للدولة ، وإدارة المرافق العامة ، والإشراف على أعمال السلطات المحلية للقيام بمهامها على أكمل وجه "[1].

كما أن بعض الفقه يعرف الإدارة المحلية على أساس أنها نظام "**système**" وهو عبارة عن " مجموعة من العناصر التي تؤثر وتتأثر فيما بينها ، وهو في محيط معين ويقوم بنشاط معين وله هيكل متطور عبر الزمن (**voluant dans le temps**) ، وله أهداف محددة أو غاية (**Finalité**) ، إن التكامل بين عناصر النظام تمكن من الكشف على جميع الاختلالات والانجرافات وإعادة النظر لتصحيح الخلل بما يسمى بالتغذية العكسية (**Feed - back**) ، ولهذا النظام فروع تتمثل في النظام الفرعي لتسيير الموارد البشرية ، والنظام الفرعي لاتخاذ القرارات ،إلى جانب النظام الفرعي المالي ... الخ "[2].

الفرع الثاني: مميزات الإدارة المحلية

من هذين التعريفين نستنتج أن **الإدارة المحلية** توجد بوجود :

01- سكان محليين ينتخبون هيئة لإدارة شؤونهم المحلية وتلبية متطلباتهم .

02- و تتمتع بالشخصية المعنوية والقانونية ونوع من الاستقلال الإداري والمالي،كما تختلف هذه الاستقلالية حسب درجة التطور نحو اللامركزية.

03- تفويض السلطة المركزية بعض الاختصاصات للسلطة المحلية، بحيث تتفرغ هي فقط لرسم السياسات العامة للدولة وإدارة المرافق العامة ، والإشراف على أعمال السلطات المحلية .

04- ومن المسلمات أيضا أن نظام الإدارة المحلية لا شأن له بالتشريع ولا بالقضاء ، ولكن عمله ينحصر في مجال الوظيفة التنفيذية فيما يتعلق بالمرافق ذات الطابع المحلي دون غيرها ، وعلى إثر ذلك فإنه يتم استعمال مصطلح الجماعات المحلية المنتخبة من طرف السكان المحليين التابعين لإقليم البلدية أو الولاية[3] .

الفرع الثالث : التطور التاريخي للإدارة المحلية في الجزائر

يشير الكثير من الباحثين في مجال الجماعات المحلية (نظام اللامركزية الإقليمية) إلى تأكيد مبدأ السيادة الشعبية بمفهومها الحديث ، كما يعتبر أن الجماعات المحلية خير تطبيق لما

---

[1]- د.موسى رحماني ، وسيلة السبتي ، مقال بعنوان " واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية " ، مداخلة في ملتقى تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية ، ملتقى دولي كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة باتنة .

[2]- محمد عباس محرزي : اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، د.ط ، سنة 2001 ، الجزائر، ص: 417 .

*لمزيد من التفصيل انظر إلى : د. كمال جعلاب ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها " الجزائر ، بريطانيا ، فرنسا " دار هومة ، الجزائر ، سنة2017 ، ص ص : 36- 39 .

[3]- د. خالد سمارة الزعبي ، المرجع السابق ، ص : 17 و 18 .

www.manaraa.com

يسمى بمبدأ الديمقراطية التشاركية ، الذي يستلزم مشاركة المواطنين أو ممثليهم في حل مشاكلهم وتكريس تطلعاتهم

وهذا ما أخذت به الجزائر أثناء الفترة الاستعمارية ، خاصة إبان بدايتها مع التنظيم العسكري في مناطق معينة ، مع وجود ازدواج البلديات أي بلديات كاملة الحقوق و بلديات فيها جزائريون ومعمرون ودوائر عسكرية ، دون أن ننسى الجماعات المحلية من **1954** إلى **1962** والتي مرت بتجربة قاسية سيطرت عليها منظمات فرنسية عنصرية وعسكرية إلى غاية استقلال الجزائر ، وبدايات التجربة الجزائرية في التسيير المحلي والإداري [1].

في الواقع أن عدد البلديات التي اصطنعتها السلطة الاستعمارية **1535 بلدية** ، لم يكن لها أي تجانس يحتم تسييرها ،وسجلت انخفاضا شديدا في مجال مواردها من جهة ، مما عجل أخذ التدابير التي تفرضها الاعتبارات العملية ، والاهتمام بحسن تسييرها ومشاركتها في المهام الاقتصادية الاجتماعية ، ومن جهة أخرى تم تقليصها إلى **632 بلدية** بموجب المرسوم رقم **63-189** المؤرخ في **31 ماي 1963** لتصبح **704** بلدية سنة **1977** ، حيث تم النظر في الإصلاحات للجماعات المحلية (البلدية والولاية) ، والتي جسدت الأمر رقم **67-24** المؤرخ في **18 جانفي1967**، حيث أظهر أهمية الجماعات المحلية من خلال صلاحيتها ومساهمتها في التنمية العامة للاقتصاد ، ومسؤولياتها في الميدان الاجتماعي والثقافي وعلى ذلك الأساس تصبح الجماعات المحلية تعبر عن سيادة الدولة في إقليمها ، وفي سنة **1984** قررت الدولة إعادة تنظيم إقليم الدولة إداريا بسبب الكثير من الاعتبارات فأصبحت **48 ولاية** و**1541 بلدية** بموجب : (**قانون 84-09**)[2] .

المطلب الثاني : النظام القانوني للجماعات المحلية في الجزائر

بالنظر إلى الدور الهام الذي تقوم به الإدارة المحلية على المستوى المحلي ، ومن اجل تدعيمه أسندت لها صلاحيات ذات طابع تسييري ، من خلال إدارة مختلف المرافق العامة التابعة لكل من البلدية والولاية وهو ما يدخل في إطار النظام القانوني للجماعات المحلية ، هذا الأخير يرتكز على العديد من النقاط نذكرها على النحو الأتي :

[1]- عبد الرحمان بلعياط ، مقال بعنوان " نظرة حول حقيقة كرونولجيا نظام الإدارة المحلية "، منشورات مجلس الأمة ، سنة 2004 (ملتقى : مدى تكييف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة – 17اكتوبر 2002) ، ص : 12 .

[2]- د. بعلي محمد الصغير ، المرجع السابق ، ص: 110 .

www.manaraa.com

الفرع الأول: المنطلقات القانونية والتنظيمية الرسمية للجماعات المحلية في الجزائر

أ- الدستور:

باعتباره أسمى نص قانوني ضمن مجموع النصوص القانونية في أي دولة ، فانه من البديهي والمنطقي الرجوع إلى التعديل الدستوري الحالي لسنة 2016 وبالمقارنة بالدساتير السابقة ، فقد كرس هو كذلك فكرة أو نظام الجماعات المحلية ، وهذا إن دل على شيء فانه يدل على الاستقرار واستمرار قناعة المجتمع الجزائري بهذه المبادئ ، لذلك نص التعديل الدستوري الحالي لسنة 2016 على القواعد الدستورية المنظمة للجماعات المحلية[1] .

ب- الأسس والضوابط التشريعية للجماعات المحلية :

هناك جملة من القواعد و الأسس والضوابط التشريعية لاجل تنظيم الإدارة المحلية ، ولعل أول نص قانوني في هذا الصدد الأمر الصادر في 1967 بالنسبة للبلدية و1969 بالنسبة للولاية، ومن خلالهما أوكلت للبلدية والولاية عدة مهام مختلفة ومتعددة ذات طابع سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي وبعد التغيرات الدستورية التي شهدتها الجزائر مع أواخر الثمانينات ، وتحديدا في سنة 1989 ،كان من الأولويات إعادة النظر في النظام السياسي للدولة بما فيه نظام تسيير الإدارة العامة أي الإدارة المحلية مما أدى إلى وضع نظامين قانونين جديدين بالنسبة للبلدية والولاية ،وتم إصدارهما في افريل 1990 ، ثم لحق تعديل بهذين النصين في سنة 2011 لقانون البلدية و2012 لقانون الولاية .

الفرع الثاني: أقسام الإدارية للجماعات المحلية

أولا- الولايـة :

تعرف **الولاية** بأنها جماعة لامركزية ودائرة حائزة على السلطات المتفرقة للدولة ، تقوم بدورها على الوجه الكامل و تعبر على مطامح سكانها ، لها هيئات خاصة أي مجلس شعبي و هيئة تنفيذية فعالة .

ويعرفها قانون 07/12 بأنها " **هي الجماعة الإقليمية للدولة ن وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسيات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة**"[2].

انطلاقا من التعريف القانوني السابق نجد أن الولاية جهة إدارية تعبر عن إرادة شعبية للمواطن المحلي والذي يساهم في تسييرها ، على أنها تنشا بقانون يحدد اسم الولاية ومركزها

[1] – المواد 15 و16 و17 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

[2] – المادة01 من القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري لسنة 2012 المتعلق بقانون الولاية .

www.manaraa.com

الإداري ، كما أن التعديل في حدودها الإقليمية يتم بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية ، و باقتراح من المجلس الشعبي الولائي ، ويمر إنشاء الولاية بثلاث مراحل هي :

- **مرحلة التقرير**: يتخذ فيها القرار النهائي المتعلق بإنشاء الولاية .
- **مرحلة التحضير**: يتم فيها تحضير كل الوسائل المادية و البشرية لتنفيذ قانون إنشاء الولاية
- **مرحلة التنفيـــذ**: وهي المرحلة العملية حيث تدخل في حيز التنفيذ والتطبيق ، إن عملية التنفيذ تتصف بالاستمرارية لذا يجب أن تكون هناك متابعة و رقابة مستمرة لوسائل التنفيذ ، لكي يتم تحقيق الأهداف المرجوة من إنشاء الولاية .

لهذا نجد أن الولاية تعمل على خلق نوع من التنسيق والتعاون بين مختلف المهام والتخصصات الموكلة للبلديات والإدارة المركزية ، إلى جانب خلق توازن بين المصلحة المحلية والعامة في الدولة [1].

ثانيا- البلـدية :

يرى البعض من الفقه والقانون الإداري ، أن المفهوم الشامل والمانع للبلدية يعد من المفاهيم المتشعبة والمتداخلة التي يصعب ضبطها، إلا أنهم يتفقون على وجود قاعدتين أساسيتين لها وهما :" **أن البلدية في المعنى الجغرافي جزء من التراب الوطني ، كما أنها الخلية الأساسية للشعب**".

ويعرفها قانون**10/11** بأنها " **الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة ، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ، وتحدث بموجب قانون** " [2] .

لذلك فان البلدية لها دور ايجابي في مجال تحقيق التنمية المجتمعية الاقتصادية ، من خلال فسح المجال لمشاركة الإرادة الشعبية المحلية ، من خلال سلطاتها باتخاذ القرار وإطلاق المبادرات ، إلى جانب إيجاد الحلول المناسبة عند وجود مشكلات ، كما أن لها سلطة ومسؤولية الاستغلال الأمثل للموارد البشرية وزيادة مستوى معيشة المواطن المحلي ، إلى جانب خلق مبادرات تخدم الدولة في المجالات الاقتصادية،خاصة إذا كان هناك نوع من التخطيط والتنفيذ الجيد ، هذا ما يفسح المجال للإدارة الإقليمية ممثلة في البلدية بان يكون لها دور في **التنمية المحلية**، من خلال خلق توازن بين الموارد المادية والبشرية باعتبارهما مفتاح أي تنمية .

---

[1] – تقوم اللامركزية الإدارية على " استقلال الهيئة الإدارية من ناحية وخضوعها لقدر من الرقابة من ناحية أخرى، فالاستقلال يتحقق بـ: ثبوت الشخصية المعنوية للوحدة الإدارية ، و أن تكون للهيئة المستقلة اختصاصات تمارسها بإرادتها المنفردة .

[2] – المادة 01 من القانون 08/90 المؤرخ في 07 افريل المتعلق بقانون البلدية ، وقانون رقم : 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بقانون البلدية .

*لمزيد من التفصيل انظر إلى : د. كمال جعلاب ، المرجع السابق ، ص ص : 122– 125 .

www.manaraa.com

كما أن مختلف البرامج ذات الطابع التنموي المحلي لها دور كبير في تطبيق السياسة التنموية ، من خلال إيجاد ووضع مختلف التجهيزات للنهوض بالاقتصاد على المستوى المحلي ، والعمل على تلبية الحاجات الاجتماعية للسكان المحليين ، وهذا كله ضمن السياسة العامة والبرامج الوطنية للحكومة ، ومن اجل تحقيق أهداف ذات بعد وطني، ومن ثمة تظهر لنا مدى أهمية الإدارة المحلية كاده فعالة في تحقيق تنمية محلية ذات بعد وطني إذا ما استغلت على الوجه الحسن[1] .

المبحث الثاني: آفاق التنمية في نظام الإدارة المحلية في الجزائر

بالرغم من العوائق التي تحول دون تحقيق التنمية المحلية ، و الناتجة أساسا عن طبيعة العلاقة التي تربط بين الجماعات المحلية – البلدية خاصة – والدولة ، إلا أن كل ذلك يمكن إصلاحه في ظل إستراتيجية الإصلاحات الجذرية التي تتدخل فيها البلدية كقطب قاعدي للتنمية المحلية بشكل يفتح آفاقا و تطلعات جديدة لإنعاش التنمية المحلية ، والتي تساهم بدورها في تعزيز التنمية الوطنية و ذلك بتدعيم الاقتصاد المحلي ، و تشجيع القطاع الخاص في إنجاز مشاريع التنمية المحلية ، و إعادة تفعيل التنمية المحلية من القاعدة نحو المركز من خلال إشراك فعلي للجماعات المحلية، وبالتالي المواطن في تحقيق أهدافها المرتبطة بمشاريع التنمية المحلية [2] .

قبل التعرف على هذه التطلعات و الأفاق التي تجسد الإطار العام الذي يجب أن يكون عليه المفهوم العام للتنمية المحلية، نتطرق أولا إلى واقع التنمية و برامجها المحلية في الجزائر.

المطلب الأول : واقع التنمية المحلية في الجزائر

بالنظر للحجم المتزايد والاهتمام بالتنمية المحلية والآثار الايجابية لها على مستوى البرامج والمشروعات التي توضع لها ، والمتعلقة بالاحتياجات المحلية ، عمدت الدولة الجزائرية إلى تطبيقها من خلال تبني العديد من البرامج أو المخططات لفترات زمنية مختلفة أولها **المخطط الثلاثي الأول 1967-1969** ، حيث تم إلى جانبه إقرار **08** برامج خاصة من أجل استدراك النقائص التي تضمنها ، ووجهت هذه البرامج إلى**08** ولايات شمالية، ثم تطورت إلى **18** برنامجا بعد التقسيم الإداري لسنة **1974**م ،والذي رفع عدد الولايات من **15** إلى **31** ولاية ، لأن **10** ولايات جديدة تفرعت عن الثمانية المستفيدة من البرامج الخاصة .

---

[1] – دحو ولد قابلية ، مقال بعنوان "الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية " ، منشورات مجلس الأمة ، سنة 2004 (ملتقى : مدى تكييف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة – 17اكتوبر 2002) ، ص : 23 و 24 .

[2] – د. إدريس بولكعيبات ، تجربة الجزائر في التنمية " قراءة في الانتقال من نموذج إلى نموذج مضاد"، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة منتوري قسنطينة ، العدد17 ، سنة 2002 ، الجزائر، ص: 118 .

www.manaraa.com

تلتها بعد ذلك مخططات تنموية محلية أخرى ، بالنظر إلى ازدياد أهمية التنمية المحلية مثل المخطط **الرباعي الأول (1970-1974م)**، أين تنازلت الوزارات عن تسيير البرامج الخاصة لصالح الولايات (**المحافظات**)، وفي ظل المخطط **الرباعي الثاني (1974-1977م)** تعمق التوجه نحو العمل المحلي أكثر، فتم إقرار نوع جديد من البرامج الاستثمارية الأكثر محلية وإقليمية وذات طابع لا مركزي إعدادا وتسييراً تحت مسمى " **المخططات البلدية للتنمية PCD** " ،إلى جانب " **البرامج القطاعية غير المركزة PSD** ، والتي أسهمت إلى حد كبير في تلبية الاحتياجات المحلية للسكان ، وتحقيق نوع من التوازن الجهوي والإقليمي واستقرار السكان والنشاطات [1] .

ولضمان التطبيق الأحسن والفعال لمختلف البرامج والأهداف المسطرة من خلالها ، اعتمدت السلطات الجزائرية على سياسة تنموية قائمة على الأسس التالية :

الفرع الأول: مرتكزات سياسة التنمية المحلية في الجزائر[2]

أولا- تدخل الدولة :

من خلال جعل الدولة بمثابة قائد للعملية التنموية في شتى المجالات ، باعتبارها الممثل الأساس للإرادة الشعبية، و محقق لطموحات المواطنين في التقدم والازدهار والرخاء الاقتصادي .

ثانيا- المشاركة الشعبية :

تفعيل مشاركة السكان المحليين في إحداث التنمية ، من خلال المشاركة في تنفيذ وإعداد البرامج ومراقبتها ، خاصة بعد الدروس المستفادة من الحرب الاستعمارية ، والتي دعمت هذا التوجه، وقد تم تجسيدها من خلال اعتماد طرق التسيير الجماعي في القطاع الزراعي ، ونظام الثورة الزراعية والتسيير الاشتراكي للمؤسسات وانتهاء بتحرير اقتصاد السوق وفسح المجال لمنظمات المجتمع المدني للعب هذا الدور، من خلال الأحزاب أو جمعيات مجالس الأحياء أو المدينة .

ثالثا- التخطيط :

يعد احد الوسائل المثلى والفعالة في تحقيق التنمية ، من خلال وضع الخطط المناسبة وطنيا ومحليا لإحداث انطلاقة اقتصادية يكون لها اثر ايجابي على حياة السكان المحليين ، إلى جانب العمل على التنظيم الجيد للبرامج، وتسهيل اتخاذ القرارات وتقديم المساعدة لاستغلال مختلف الطاقات البشرية والمادية داخل المجتمع المحلي .

---

[1] – د. احمد شريفي ، تجربة التنمية المحلية في الجزائر ، مجلة العلوم الإنسانية " مجلة الكترونية " ، السنة 06 ، العدد 40 ، 2009، نقلا عن موقع : http://www.ulum.nl/d175.html

[2] – د. احمد شريفي ، المرجع السابق .

* لمزيد من التفصيل انظر إلى : ورشة العمل حول التخطيط والتنمية المحلية التشاركية ، الأردن ، البحر الميت ، بتاريخ : 14/15/مارس 2007 .

www.manaraa.com

رابعا- اللامركزية الإقليمية :

تعتبر إحدى المقومات الأساسية لتحقيق التنمية في الجزائر ، خاصة بعد النجاحات التي حققتها على المستوى الجهوي والإقليمي والقاعدي ، لذا نجد اغلب النظم القانونية نصت على تبني هذه الطريقة منها الجزائر من خلال : المادة 06 من **المخطط الرباعي الثاني** ، كما أن المؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير سنة 1983 نص على تبني هذا النظام ، إلى جانب السياسة الحكومية المتعاقبة منذ سنة 1990 إلى يومنا ،والتي نصت على ضرورة تبني إستراتيجية اللامركزية الإقليمية من اجل تحقيق وتطبيق مختلف البرامج ذات الطابع الاقتصادي الحكومي.

خامسا- التوازن الجهوي :

هناك قناعة راسخة مفادها أن تحقيق التنمية المحلية ينطلق من خلال إشراك[1] مختلف الأطياف الاجتماعية ، إلى جانب استغلال مختلف الإمكانات المادية من اجل تحقيق نمو متوازن بين مختلف شرائح المجتمع ، وبالتالي الاستفادة من التوزيع العادل للثروة بين مختلف المواطنين والجهات الإقليمية المشكلة للدولة .

سادسا- الترقية الاجتماعية والثقافية للسكان (المواطنين) :

تهتم مختلف النظريات الاقتصادية **بالرأسمال البشري** من خلال مختلف البحوث والدراسات باعتباره العمود الفقري في مجال التنمية ، وبالنظر إلى مختلف الإمكانات التي يحتويها هذا العنصر من قدرات ومهارات تساهم في الرفع من تطور الدول ، هذا الأمر جعل الكثير من الدول -من خلال مختلف مراكزها للدراسات وجامعاتها- تعمل على وضع تخطيط استراتيجي للنهوض والاستغلال الجيد لهذا العنصر أكثر من اهتمامها بالعنصر الطبيعي ، وأحسن مثال على ذلك **اليابان** .

هذا الأمر دفع الدولة الجزائرية للاهتمام به من خلال تحسين معيشته ، وفتح المجال للاستثمارات الضخمة ، وتصب كلها في خانة التكفل بكل حاجياته، مما يؤدي إلى إيجاد إنسان متكامل من الناحيتين المعنوية والبدنية ، وهو ما سينعكس إيجابا على مستواه المعيشي بخلق عنصر فعال داخل المجتمع.

سابعا- الاعتماد على الإمكانيات الوطنية والدولية :

حتى تتحقق تنمية متكاملة يجب الرجوع إلى الإمكانات التي تتمتع بها الدولة من اجل ضبط مختلف مخططات النهوض الاقتصادي ، هذه الإمكانات يجب أن تستغل على النحو الجيد من اجل تحقيق التنمية، وبالتالي الابتعاد على كل شكل من أشكال الضغط على الدولة

[1] – تنص المادة 01/11 من القانون البلدية 10/11 " تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري " .

www.manaraa.com

إذا ما التجأت إلى الاقتراض أو الاستيراد ، مما سيؤثر على قرارها السياسي ويكون حجر عثرة في مسيرة التنمية ، وهو ما عاشته الجزائر في السنوات الماضية .

لذلك حاولت جاهدة من اجل الاستغلال الجيد لإمكاناتها الوطنية والمحلية ، إلى جانب الاستفادة من تجارب الدول ، عن طريق فتح المجال للاستثمار، وتسديد مختلف ديونها الخارجية وعدم اللجوء إلى الاقتراض الأجنبي ، مما يحقق تكاملا يخدم تنمية إدارتها الإقليمية .

الفرع الثاني: مراحل تطور برامج التنمية المحلية في الجزائر[1]

يمكن تقسيم مراحل التنمية المحلية في الجزائر على النحو التالي :

أولا – مرحلة التخطيط[2] **(1967– 1989م) :**

تعد سنة 1967 الخطوة الأولى التي انطلقت منها مختلف خطوات التنمية في الجزائر منذ الاستقلال ، على أساس أخذها في تحقيق التنمية لمخططات تهدف إلى :

* تحديد مختلف القدرات البشرية والمادية من اجل فتح مناصب عمل جديدة .
* وضع خطط اقتصادية تهتم بالاستغلال الأمثل لمختلف الإمكانات التي تتمتع بها الدولة .
* العمل على ضرورة الالتزام بالمدد الزمنية لمختلف المشاريع الاقتصادية ذات العلاقة بالتنمية والمجتمع.

هذا ما دفع الدولة الجزائرية إلى وضع هذه الخطط موضع التطبيق الفعلي، من خلال تفعيل العديد من المخططات المترابطة زمنيا وماليا مثل :

– المخطط الثلاثي (1967–1969م) – المخطط الرباعي الأول (1970– 1973م) .

– المخطط الخماسي الأول (1980–1987م) – المخطط الخماسي الثاني (1987–1989م) .

ثانيا – مرحلة اقتصاد السوق (ما بعد 1990م) :

بعد تراجع الأفكار الاشتراكية من ناحية التطبيق الاقتصادي ، بدأت الكثير من الدول منها الجزائر في القيام بالعديد من الإصلاحات الهيكلية والإدارية ، تمحورت في ضرورة إعادة النظر في الإطار العام العضوي والمالي لمختلف المؤسسات الاقتصادية خاصة منذ سنة 1982 واستقلاليتها سنة 1989 ، إلى جانب الاهتمام بتقسيم التراب الوطني إلى مجموعات محلية تسهل في معرفة مختلف الحاجات الأساسية للتنمية فيها خلال سنة 1984 ، كما عمدت إلى ضرورة الاهتمام بالقطاع الفلاحي من خلال تنظيمه في شكل مستثمرات فلاحيه خلال سنة1986 .

---

[1] – د. احمد شريفي ، المرجع السابق .

[2] – التخطيط الاقتصادي هو " تحديد الأهداف العامة في مجالات الإنتاج الاستهلاك والتوزيع والاستثمار ، و يهدف لتعبئة الطاقات المادية والمعنوية للمجتمع بطريقة علمية وإنسانية ، من أجل استخدامها الاستخدام الأمثل لإشباع الحاجات المادية والمعنوية. " نقلا عن موقع :http://www.marefa.org

www.manaraa.com

استمر هذا التحول إلى غاية دستور 1989 ، والذي يعد احد المنعرجات التاريخية للتحول في مسيرة التنمية في الجزائر، خاصة انه صاحب فترة ركود وأزمة حقيقية، رغم مشاريع الإصلاح في شتى مشاريع التنمية في الجزائر، خاصة من ناحية الإدارة وتنظيم المجتمع في المدن ، مما ساعد على ظهور ظواهر جديدة على المجتمع .

لقد صاحب تطبيق مختلف التعديلات الدستورية صعوبات كبيرة ، خاصة بعد تبني الإدارة المحلية نظاما مختلفا على السابق ، ودخول الجزائر نفق الأزمة الوطنية ، إلى جانب عدم مسايرة نظام اقتصاد السوق بالنظر إلى الوضعية السياسية للجزائر، إلى جانب الفشل في تطبيق معيار التعددية الحزبية على مختلف المجالس المحلية ، وعدم تماشيه مع التنمية المجتمعية المطلوبة ، مما حتم ضرورة إعادة النظر في قانوني البلدية والولاية ، وهو ما تم فعليا خاصة بعد مناقشة قانون الولاية على مستوى مجلس الوزراء رغم بعض الايجابيات المسجلة في قانوني البلدية والولاية[1] .

هذه الوضعية جعلت العلاقة بين الإدارة والمواطن تهتز وخاصة على مستوى الولاية والبلدية ، مما أدى إلى ابتعاد الإدارة المحلية عن تطبيق إستراتيجية التنمية المحلية، والمتضمنة الغايات و الأهداف والمقاصد التي وجدت من اجلها .

ويمكن إجمال جملة الأسباب التي أدت إلى هذه الوضعية في النقاط التالية [2] :

01- ضعف وعدم تناسب الوسائل المادية والبشرية، وضخامة وتعدد وتعقد الاختصاصات.

02- المركز القانوني المفترض للمنتخبين ، وضرورة وضع معايير في من يتحملون المسؤولية ، رغم ذلك فان الواقع يعكس صورة سلبية في هذا الصدد تظهر في :

أ- عدم الاطلاع الجيد للمنتخبين على مختلف تقنيات التسيير .

ب- وجود نقص مسجل في مجال التسيير، إذ يلاحظ عمليا أن غالبية المنتخبين لم يشارك من قبل في تسيير الإدارة المحلية ، باعتباره – التسيير المحلي - من الأدوات الفنية القائمة في حد ذاتها.

ج- عدم وجود رقابة سياسية داخلية وفعالة من قبل الأحزاب السياسية، تبرز مدى تشبعها بالثقافة السياسية

د- الضعف المسجل في الرقابة الإدارية من حيث الجوانب الفنية .

---

[1] – مصطفى دريوش ، المرجع السابق ، ص: 31 .

[2] – المرجع نفسه ، ص:23 و33 و34 و35 .

لمزيد من التفصيل في أسباب تراجع التنمية المحلية في الجزائر انظر إلى : بن شعيب نصر الدين وشريف مصطفى ، مقال بعنوان " الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر " ، مجلة الباحث ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة ورقلة ، العدد 10، سنة 2012 ، ص ص : 162-167 .

www.manaraa.com

ه- **فكرة التسيير التشاركي** : هذه الفكرة غير ناضجة وتحتاج إلى وقت و مستوى مطلوب بحكم الوقت القصير للتجربة الجزائرية السياسية .

03- غياب تام وكلي للنصوص التنظيمية المذكورة في قانوني البلدية والولاية .

04- ثقل البيروقراطية في مفهومها السلبي . وتعدد أنواع الرقابة وهيمنة البيروقراطية المركزية . هذا ما كان له الأثر في فقدان استقلاليتها وفاعليتها المنتظرة مع أطرافها المحليين .

05- قانون البلدية 08/09 وتعديل 2011 .والذي يدعم فكرة الاستشارة الفنية للمواطنين خاصة ذوي الكفاءات . من اجل مد يد المساعدة في حل القضايا والمشاكل المحلية . لكنها غير مستغلة ميدانيا.

06- الاختلال المسجل على مستوى المالية المحلية . مرده إلى كثرة النفقات وضعف الموارد المالية إلى جانب الاختلال المسجل على المستوى الضريبي (التهرب الضريبي) .

07- التقسيم الإداري الحالي خلق العديد من الولايات والبلديات[1] . رغم ما في ذلك من إيجابيات إلا انه خلق لنا بلديات (معوقة) من حيث كثرة الأعباء وانعدام الموارد المالية وتدهور الخدمات المحلية . رغم إضافة ما يعرف بالتعاون والتضامن المشترك بين البلديات والولايات .

08- التنوع الحزبي داخل المجالس المحلية . رغم انه من أمال ونتائج الديمقراطية إذا طبق بعقلانية وتم ترجيح كفة المصلحة المحلية وبالتالي الوطنية . إلا انه أدى إلى ظهور العديد من الصراعات بين الأحزاب وفشلها في تحقيق المتطلبات المحلية .

09- تسجيل العديد من المتابعات القضائية بحق المنتخبين المحليين مثل: سوء التسيير وتبديد الأموال العمومية والاختلاس واستعمال التزوير والصفقات غير القانونية . وهذا مرده إلى انعدام الرقابة السياسية وعدم تفعيلها واقعيا من طرف الأحزاب . إلى جانب الرقابة الإدارية الوصائية .

10- عدم تمكن الوالي من الفصل بين مهامه كممثل للدولة والسلطة التنفيذية . وهو ما ينطبق على رئيس البلدية . إلى جانب تعقد وتداخل الصلاحيات . وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على بقاء العقليات و الذهنيات القديمة في التسيير وعدم مواكبتها للتحولات الجديدة .

11- عدم الأخذ بعين الاعتبار أثناء سن القوانين المنظمة للإدارات المحلية الخصوصية المحلية المتنوعة بالنظر إلى اتساع الرقعة الجغرافية للجزائر .

[1] – التقسيمات الجديد للمجاعات المحلية إلى جانب البلدية والولاية نجد : المقاطعات – والولايات المنتدبة والمندوبيات والملحقات البلدية .

www.manaraa.com

رغم ذلك حاولت الجزائر الخروج من هذا الوضع ، والعمل على تجسيد تنمية محلية من خلال نوعين من البرامج التنموية ، تمثلت في برامج التجهيز والبرامج المرافقة و المدعمة للإصلاحات الاقتصادية على النحو الآتي :

أ – برامج التجهيز : انطلاقا من المادة 05 من المرسوم رقم 81 / 380 هناك نوعين من المخططات تقوم بها الجماعات المحلية في مجال التنمية أحدهما بلدي يتم على مستوى البلدية PCD والآخر قطاعي يتم على مستوى الولاية PSD [1] :

01- المخطط البلدي للتنمية : عبارة عن برنامج شامل للتنمية البلدية ، حيث انه يشكل احد المظاهر الأساسية للامركزية الإدارية على المستوى المحلى ، إلى جانب انه يهتم بضرورة توفير مختلف الاحتياجات الضرورية للمواطنين ، ويتضمن هذا المخطط برامج على المستوى الفلاحي من حيث التجهيزات القاعدية و تجهيزات الإنجاز و التجهيزات التجارية ، كما أن المادة 86 من القانون رقم 08/90 تنص على انه على البلدية إعداد مخططاتها و السهر على تنفيذها ، وتسجيل المخطط البلدي للتنمية يكون باسم الوالي بينما يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي السهر على تنفيذه ،و يشترط في هذا المخطط أن يكون متماشيا مع المخطط القطاعي للتنمية، و كذا المخطط الوطني للتنمية، وهو المشار إليه في نص المواد من المادة 107 إلى 112 في قانون البلدية الجديد10/11 .

02- المخطط القطاعي للتنمية : يتمثل في برامج ذات طبيعة وطنية ، وتكون محصورة في كل الاستثمارات على مستوى الولاية والمؤسسات العمومية ذات البعد الوطني ، على أن يتم تسجيل هذا المخطط باسم الوالي وهو الذي يسهر على تنفيذه ، كما أن عملية تحضيره تتم على مستوى المجلس الشعبي الولائي من خلال دراسة مختلف المشاريع ويقوم بعد ذلك بالمصادقة عليه ، ثم تأتي مرحلة دراسة الجوانب التقنية من طرف الهيئة التقنية بعد إرسال المخططات لها .

ب- البرامج المرافقة و المدعمة للإصلاحات الاقتصادية : بعد تسجيل العديد من الصعوبات على المستوى المحلي من حيث التنمية ، وبعد عودة الاستقرار السياسي والأمني للجزائر منذ سنة 1997 عمدت الجزائر إلى تطبيق العديد من المبادرات الاقتصادية في شكل مشاريع تنموية هامة منذ سنة 1998 ، من اجل الخروج والتغلب على هذه الوضعية ، من أهمها[2] :

---

[1] – د.موسى رحماني ، وسيلة السبتي، المرجع السابق .

لمزيد من التفصيل انظر إلى : شويخ عثمان ، مذكرة ماجستير " دور الجماعات المحلية في التنمية " دراسة حالة بلدية ، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، الجزائر ، سنة 2011/2010 ، ص ص : 125–134 .

[2] – تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي الجزائري حول الظرف الاقتصادي والاجتماعي للسداسي الثاني سنة 2001/جوان2002 .

www.manaraa.com

01- برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي : طرح من طرف فخامة رئيس الجمهورية،و يمتد على مدى أربع سنوات (2001-2004) ، يهتم بالأنشطة التالية : الأنشطة المخصصة لدعم المؤسسات و الأنشطة الزراعية المنتجة و غيرها، و إلى تعزيز المرافق العمومية في ميدان الري و النقل و المنشآت القاعدية وتحسين ظروف المعيشة و التنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية .

02- برنامج صندوق الجنوب : نتيجة أهمية منطقة الجنوب من الناحية الاقتصادية ، ومن اجل تحقيق عدالة وتوازن تنموي ببعديه المحلي والوطني ، كما أن هذا البرنامج وضع من اجل التكفل بالعجز في ميدان التجهيزات الأساسية بالمناطق الجنوبية، ولتجاوز القصور المسجل في التنمية والذي تعانيه في هذا المجال مقارنة بالمناطق الشمالية من الوطن .

03- الصناديق الخاصة : إن الغاية من إنشائها هو التكفل بمختلف النقائص المسجلة ، من حيث التجهيزات عبر مختلف الولايات مقارنة بولايات أخرى ، إلى جانب إنشاء ما يعرف **بصناديق خاصة جبائية** في إطار التضامن البلدي ، وهذا الجديد في قانون البلدية **10/11** وهي : صندوق بلدي للتضامن وأخر للجماعات المحلية للضمان حسب المادة **211** ، مما يساهم في القضاء على كل أشكال الجهوية بالإضافة إلى صناديق أخرى نذكر منها : **الصندوق الوطني للضبط و التنمية الفلاحية و صندوق الكوارث.**

المطلب الثاني: المقومات الأساسية للتجسيد الفعلي لإستراتيجية التنمية المحلية

إن الهدف الأول و الأساسي للتنمية المحلية يتمثل في رفع و تحسين و ترقية المستوى المعيشي للمواطن، وهذا لن يحدث إلا بوجود مقومات على المستوى المحلي تسهم في دفع عجلة التنمية على كافة المستويات والميادين منها :

الفرع الأول : المقومات الأساسية غير المباشرة [1]

أولا- تجارب الدول الرائدة في مجال التسيير المحلي :

أثبتت من الناحية الواقعية و المنطقية نجاعة الاستراتيجيات السابقة التي اعتمدت عليها (تجارب الدول المتقدمة) ، والتي يجب على الدول العربية بما فيها الجزائر ضرورة الأخذ بها دون (**شوفينية**★★) مفرطة أو شعور بالنقص ، لان معظم الدول العربية ومن الناحية الواقعية الفعلية حاولت تطبيق نماذج ذات طابع ارتجالي إيديولوجي ثوري، من خلال وضع بعض المشاريع العامة في إطار اجتماعي عاطفي اثبت فشلها .

---

[1] – د. بوبكر بوخريسة ، المرجع السابق ، ص: 35 و 36.

★ بن شعيب نصر الدين ، شريف مصطفى ، المرجع السابق ، ص ص : 167- 170 .

★★ الشوفنية هي " هي الاعتقاد المغالي والتعصب لشيء والعنجهية في التعامل مع خلافه، وتعبر عن غياب رزانة العقل والاستحكام في التحزب لمجموعة ينتمي إليها الشخص والتفاني في التحيز لها؛ وخاصّة عندما يقترن الاعتقاد أو التحزب بالحط من شأن جماعات نظيرة والتحامل عليها، وتفيد معنى التعصب الأعمى " . نقلا عن موقع : https://ar.wikipedia.org/wiki/

www.manaraa.com

ثانيا– الأمن والاستقرار السياسي:

يرتكز المحيط الاجتماعي النفسي على ضرورة وجود جملة الاستعدادات والتوجهات و السلوكيات الملائمة لتنفيذ إستراتيجية التنمية في المجتمعات المحلية . لأنه لا توجد فائدة ولا يتم تكريس معنى لمختلف الإمكانيات وعوامل الثروة المنجمية أو الفكرية أو المالية دون إيجاد استقرار سياسي و أمني . لان تطور المجتمعات بما فيها الإدارة الإقليمية لا يكون إلا بتوافر البيئة السياسية والمناخ الأمني الضروري على المستوين الداخلي والخارجي.

الفرع الثاني : المقومات الأساسية المباشرة

أولا– التمثيل السياسي " النيابي الشرعي" :

المقصود به قيام كل الأطراف المشاركة في العملية السياسية بمجهودات . من اجل تحقيق تمثيل نيابي شرعي في الذين يتقدمون للترشح . وبالتالي ضرورة تحمل المسؤولية وان كان الترشح من مسؤولية الأحزاب وصلاحياتها . نذكر هنا بضرورة وضع صلاحيات واليات رقابة فعالة حتى يكون هذا في إطار عملية انتخابية تتميز بنزاهة وشفافية وحرية تامة [1] .

ثانيا– منح السلطات المحلية سلطات في شكل نظام عقلاني :

الجماعات المحلية و بالخصوص البلديات عبارة عن مؤسسات يترأسها رئيس مجلس شعبي بلدي هذا الأخير يعكس رغبات المواطنين فيها ويقوم بتسييرها إلى جانب موظفيها .بالاشتراك مع السكان المحليين . بحيث يسعى الجميع إلى تحقيق أهداف مشتركة تصب كلها في بوتقة تحقيق المصلحة العامة و تلبية احتياجات السكان المحليين [2] .

أما بالنسبة لجانب الأدوات المطلوبة للتفعيل الواقعي لها. فيجب مراعاة ضرورة وضع خطة متكاملة تتضمن التوعية والتثقيف بمدى أهمية المشاركة في الحياة السياسية المحلية . عن طريق تعميق أسلوب المشاورة بين كافة أطياف المجتمع المحلي . ويتم هذا الأمر عبر ما يلي:

- استخدام وسائل الإعلام المختلفة .
- تكريس الثقافة المحلية عن طريق الندوات والمناظرات العامة الهادفة إلى اكتساب المهارات الديمقراطية
- الاهتمام بالتربية المحلية من اجل إيجاد جيل يعي حقوقه وواجباته .

[1] – دحو ولد قابلية . المرجع السابق . ص : 20 .

[2] – بلخناشي زليخة . مقال بعنوان " العالم العربي والتنمية الاقتصادية " . مجلة العلوم الإنسانية . جامعة منتوري قسنطينة . العدد25. سنة 2006 . الجزائر. ص : 145 .

www.manaraa.com

- تشجيع أسلوب **المشاركة المحلية** بين المجالس المحلية والمجتمع المدني بشكل يضمن الاعتماد على الإمكانات الذاتية المحلية ، إلى جانب الاستفادة من مؤسسات المجتمع المدني والجمعيات المحلية لتحقيق مفهوم التشارك في العمل البلدي وعملية التنمية المحلية [1] .

ثالثا- ضرورة إيجاد وتجسيد فكرة الفعالية في العمل :

لا تحقق الفاعلية إلا بوجود عاملي الجدارة و النجاعة في المجال العملي ، حتى يتم تنفيذ وتسطير مخططات التنمية المحلية بطريقة تعطي صورة فعالة وناجعة لهذه الأخيرة ، وهذا لا يمكن تحققه إلا بالاستعانة بوسائل أخرى تعطي الإضافة للأدوات السابقة ،وتعمل على تصحيح التنمية الإقليمية وإعادة بعثها ، رغم الصعوبات المعترضة التي يمكن أن تواجهها وهذا أصبح أمرا ممكنا مع عصر العولمة منها :

- التطور التقني والتهيئة الاجتماعية ، حتى نعرف احتياجات السكان المحليين ، ومن ثمة إمكانية انتقاء المشاريع المحلية و التحكم في الموارد ذات الطابع المالي مع الاستعمال الجيد لها[2].
- تدعيم البلديات بكل الخبراء للمساهمة في وضع برامج تكوين طبقا لنص **المادة 13** من القانون البلدي **10/11** ، إلى جانب إصدار قانون أساسي للمنتخب ولأعوان البلدية.
- الاهتمام بسياسة تكوين وإجراء تربصات مغلقة للمنتخبين والموظفين البلديين، و تحديث وسائل التسيير وعمليات الاتصال ما بين السلطتين الإقليمية والمركزية عن طريق تكنولوجية الإعلام الآلي ، مما يسمح بتبادل الآراء والاقتراحات فيما يخص تسيير المشاريع .

رابعا – العمل على تجسيد مبدأ الشفافية :

تقتضي قواعد الشفافية في التسيير الالتزام بضرورة إعلام المواطن المحلي بما تفرزه اجتماعات المجالس المحلية سواء كان ذلك على مستوى إدارة الشؤون المحلية في مجال التنمية أو الخدمات ، ولا يتأتى هذا إلا عن طريق تفعيل أدوات الإشهار والإعلام ، إذ انه من الأمور التي تلزم بها الإدارة الإقليمية ضرورة نشر أعمالها الإدارية وتعليقها حتى يكون هناك دور للرقابة المحلية الشعبية [3] .

خامسا- تفعيل أدوات الرقابة القانونية :

خاصة على أعمال المجالس المحلية من قبل السلطة المركزية ، وان كانت في غالبها رقابة تقليدية دون أن تكون رقابة بمعناه المصطلحي والفعلي ، والتي يجب أن تكون بطريقة مسبقة.

---

[1] – دحو ولد قابلية ، المرجع السابق ، ص 21.

[2] – دحو ولد قابلية ، المرجع السابق ، ص: 24 .

[3] – الطيب ماتلو ، مقال بعنوان " مكانة المحلية في إصلاحات الدولة " ، منشورات مجلس الأمة ، سنة 2004 (ملتقى : مدى تكييف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة – 17اكتوبر 2002) ، ص: 48 .

www.manaraa.com

وتظهر في صورة الوصاية الإدارية المسبقة أو عن الرقابة ما بعد التطبيق ، إلى جانب إفساح المجال للقضاء الإداري المتخصص بان يكون له دور في حماية مبدأ المشروعية الإدارية القانونية في الدولة [1].

سادسا- الاهتمام بجانب التمويل المحلي للبلديات :

من الأهمية بمكان وضع مشاكل التمويل في أول العقبات التي تقابل الإدارة المحلية في كافة مراحلها من بداية نشأتها إلى الآن ، ويعرف **التمويل المحلي** بأنه " كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق اكبر معدلات للتنمية عبر الزمن ، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة " .

من خلال التعريف تتضح لنا العلاقة الطردية بين التنمية المحلية الإقليمية والتمويل المحلي فكلما زاد التمويل المحلي زادت معدلات التنمية هذا من جهة ، وكلما زاد التمويل المحلي زادت درجة استقلالية الإدارة المحلية من جهة ثانية ، لذلك فان التمويل المحلي الذاتي قد تقاس به درجة الاستقلالية المالية ، وعلى ضوء ذلك تقسم مصادر التمويل المحلي إلى :

⋆ موارد مالية ذاتية نذكر منها[2] :

- الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم (مدا خيل الجباية والرسوم) .
- الموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية (مدا خيل الممتلكات).
- الإعانات والقروض .

⋆ موارد مالية خارجية (تمويل خارجي) :

- إعانات الدولة .
- القروض المحلية .
- موارد أخرى .

[1] – د. محمد بدران ، الإدارة المحلية " دراسات في المفاهيم ، والمبادئ العلمية " ، دار النشر النهضة العربية القاهرة ، د ط ، مصر ، ص : 36 و37 و38 .

[2] – د. عبد المطلب عبد الحميد : التمويل المحلي ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، د.ط ،السنة2001 ، مصر، ص: 19 .

www.manaraa.com

خاتمة :

إن الجماعات المحلية كهيئة إدارية أسندت لها مهمة إدارة المرافق المحلية ، بإمكانها تجاوز كل الصعاب و العوائق التي تعترضها في تنفيذ وظائفها ، وذلك بالحرص على تطبيق مختلف الإصلاحات والمقترحات التي تطرقنا إليها ، وبتفعيل دور السكان المحليين على مستوى القاعدة في وضع وتنفيذ مختلف البرامج التنموية المحلية ، و بتبني كل الآفاق و التطلعات التي من شانها تحقيق تنمية محلية تعزز و تقوي التنمية الوطنية في إطار شامل ومتكامل .

ومن ثمة يمكن التوصل إلى تعريف **للتنمية المحلية** على أنها " **العملية التي يمكن عن طريقها تنسيق وتوحيد جهود الأفراد والهيئات الحكومية لتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية ، وجعل هذه المجتمعات تسهم إسهاما فعالا في التقدم القوي** "[1].

ولعل بث روح الديمقراطية والعمل على زيادة الوعي الجماعي للمجتمع عامة ولدى المسؤولين خاصة يعطي لنا فرصة للتفكير مستقبلا في جعل الجماعات الإقليمية و بالخصوص **البلديات** عبارة عن مؤسسات يترأسها رئيس مجلس شعبي بلدي ، والذي يعكس رغبات المواطنين فيها ويقوم بتسييرها إلى جانب موظفيها إضافة إلى إشراك سكانها المحليين ، بحيث يسعون كلهم وجماعيا إلى تحقيق أهداف مشتركة تصبوا كلها إلى تحقيق الصالح العام و تلبية الاحتياجات المحلية .

هناك العديد من الاقتراحات والأفكار التي يمكن أن تدخل ضمن مجال إصلاح الجماعات المحلية وإدارتها لتحقيق تنمية محلية شاملة تعطي مفهوم استراتيجي جديد يختلف عن التنمية المركزية الشاملة كما يمكن أن يؤخذ بها ضمن التعديلات المقترحة لقانوني البلدية والولاية ، والتي من بينها :

01- حتمية وإلزامية حل المشكل المالي للجماعات المحلية :

وكما سبقت الإشارة إليه يعد من أهم العراقيل التي تواجه التنمية على المستوى المحلي، وهذا ليس بإعادة النظر في مالية الجماعات المحلية بصفة جذرية أو بمسح الديون كما يتم تداوله على مستوى الأحزاب السياسية ، و إنما المعالجة تتم كما قلنا سابقا بـــ :

- توسيع مواردها وتمكينها من التحكم المباشر فيها بوسائل خاصة .
- تخفيف الإجراءات المحيطة بها وتمكينها من الاستعمال السريع لمواجهة المشاكل والاحتياجات في حينها .
- عدم تكليفها بنفقات لا تدخل ضمن اختصاصاتها .

[1] – محمد بالخير ، المرجع السابق ، ص: 10 .

www.manaraa.com

- التاطير بكفاءات إدارية وتقنية مناسبة لمهامها وصلاحياتها وخصوصيتها .

02- إنشاء نظام المنطقة المحلية :

وهذا من اجل العمل على حل المشاكل ذات الطابع المالي أو الإداري ، وإمكانية تنسيق الجهود بين مختلق الجماعات المحلية المتجانسة ، من اجل مواجهة قضايا التنمية المحلية المشتركة (خاصة قضايا الصراعات الحدودية) .

03- ضرورة ضبط نظام الرقابة : على الجماعات المحلية ، وملاءمتها مع فلسفة اللامركزية الإدارية الإقليمية .

04- ضبط مركز المنتخبين : من خلال التكوين لمختلف أعضاء المجالس المحلية ، إلى جانب إقرار نظام قانوني ينظم المنتخب من اجل وضع أكثر ضمانات له ، والقيام بواجباته في ظروف جيدة.

05- الاعتناء بجانب التاطير: على مستوى الإدارة المحلية خاصة المناصب الإدارية التي تطلب كفاءات مهنية ذات طابع تخصصي ، وهو عامل يعمل على القضاء على جانب البطالة المقنعة للشباب الجامعي العاطل عن العمل ، إلى جانب استغلال الموارد البشرية المحلية المؤهلة بسبب عزوف الكثير من الشباب أو الإطارات عن العمل البلدي أو الولائي لعدم وجود محفزات إدارية فيها .

06- إعطاء مكانة ابرز لمركز الأمين العام للبلدية : وذلك من خلال إشراكه في تسيير البلدية مع المنتخبين ، وتفادي توقف عجلة التنمية على المستوى المحلي بسبب صراعات حزبية ضيقة ، وضمان السير الحسن للمرفق العام بانتظام واطراد .

07- العمل على الفصل بين الاختصاصات المركزية واللامركزية للجماعات المحلية : خاصة فيما يتعلق بمسالة التسيير والمراقبة والمداولة والتنفيذ، وتحديد حدود الوصاية الإدارية .

08- تطوير التعاون الإعلامي البلدي : على مستوى الوطن وتنشيطه بين كل من وزارة الداخلية ووزارة الإعلام ، من اجل ضمان تفعيل أكثر لدور وسائل الإعلام كافة بكل أصنافها، خاصة في نشر الوعي البلدي ، وإعطاء أهمية أكثر للتخطيط السليم للسياسات الإعلامية البلدية ، والعناية اللازمة من خلال إتباع أحدث أساليب وقواعد الاتصال والتيسير لتبادل الخبرة والمعرفة ، والاستفادة من المهرجانات الإعلامية لنشر الوعي البلدي .

09- العمل على تعزيز مفهوم البلدية في المناهج الدراسية : من خلال إبراز دورها التنموي المحلي وجعلها كدافع قوي للأجيال للاهتمام بقضاياها ذات الطابع المحلي خاصة ، هكذا تستطيع البلديات شق طريق علمي عقلاني للمرور بالمجتمع المحلي نحو تجسيد فعلي للمواطنة في إطار إعلامي منظم ومتكامل ، إلى جانب إتباع سياسة إصغائية تعتمد على الاستقصاء

www.manaraa.com

والتواصل الحواري في معالجة القضايا المحلية ، مما يفسح المجال إلى تكوين كل الفئات المجتمعية المحلية للمشاركة في السلطة ، عن طريق المساهمة الحقيقية في المشاريع المحلية كعمل يدخل ضمن فلسفة المواطنة المحلية .

10- **إقامة وتطوير الشراكة مع جميع العناصر الفاعلة في المجتمع المدني** : وخاصة المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي والقطاع الخاص وغير ذلك من أصحاب المصلحة المعنيين وبالتالي تشكيل تفاعل مؤسساتي يضمن تشاركية اجتماعية في التنمية المحلية .

www.manaraa.com