

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية  
فرع: علوم سياسية  
تخصص: إدارة محلية



كلية: الحقوق والعلوم السياسية  
قسم: العلوم السياسية  
رقم: .....

## مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر الأكاديمي

### تحت عنوان:

## الوصاية الإدارية للولاية ومسألة التنمية المحلية

من إعداد :

- غول صهيب

### لجنة المناقشة:

|              |                           |                       |
|--------------|---------------------------|-----------------------|
| رئيسا        | جامعة محمد بوضياف المسيلة | أ.د. غربي عزوز        |
| مشرفا ومقررا | جامعة محمد بوضياف المسيلة | د. خالد توازي         |
| مناقشا       | جامعة محمد بوضياف المسيلة | أ.د. رداوي عبد المالك |



ملحق بالقرار رقم 10822... المؤرخ في ..... 27 2020

الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوفاية من السوق العلمية ومكافحتها

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي:

نموذج التصريح الشرطي  
الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا المصنف أصفنه.

الاسم: (5) نور صهيبي العنفة: طالب. أستاذ. باحث طالب  
 العنوان: (5) لخطافة التعريف الوطنية رقم: 20674020 والصادرة بتاريخ 2021/05/30  
 المسجل: (5) مكتبة / معهد المعروف بالعلوم السياسية بحكم العلوم السياسية  
 والمؤلف: (5) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج. مذكرة ماستر. مذكرة ماجستير. أطروحة دكتوراه).  
 عنوانها: الموصالية الإدارية والمسألة التنموية المحلية

أصيح بشرطي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمهنية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية  
 المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه.

التاريخ: 2021.05.12

توقيع المعني (5)

الصورة

## استمارة معلومات

المعلومات الشخصية:

الاسم: صهيبي غول  
اللقب: غول  
اسم الأب: عبدالرزاق  
اسم ولقب الأم: حميدة حورية  
تاريخ الازدياد: 13/08/1985 مكان الازدياد: المست

رقم الهاتف: 0696 283635

البريد الالكتروني: E-Houl.Solheby@gmail.com  
العنوان الشخصي: كادادة حرق البرج

الباكالوريا:

المعدل: 13,37 الشعبة/التخصص: سنة الحصول على شهادة البكالوريا: 2004  
اداب ولغات أجنبية

الليسانس:

تخصص الليسانس: تنظيم سياسات وادارة  
الدفعة/سنة التخرج: 2009  
الماستر:

تخصص الماستر: ادارة محلي  
الدفعة/سنة التخرج: 2023  
المعدل الترتيبي للماستر: (المعدل العام) 12,37

الوضعية المهنية:

موظف:  عاطل عن العمل:

في حالة موظف:

وظيفة عمومي:  قطاع خاص:

المصلحة المستخدمة: المندوبية العامة اسم المؤسسة / الشركة: المندوبية العامة للمياه القطر.

الرتبة في العمل: رئيس مصلحة

الصيغة:

موظف دائم:  موظف في إطار عقود:  نوع العقد:

امضاء الطالب(ة)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

۱۴۳۸

# شكر وتقدير

أشكر الله عز وجل ونحمده الذي بنعمته تتم الصالحات.

على ما من به علي من التمام و الكمال بعد التيسير و التوفيق لنجاح هذا

العمل و استنادا لقوله عليه الصلاة و السلام

" لا يشكر الله من لا يشكر الناس "

أتقدم بالشكر الجزيل إلى أوليائي الكرام.

كما لا أنسى أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساعدني في انجاز هذا

العمل وأخص بالذكر إلى جميع خريجي دفعة 2023

# اهداء



يا لها من لحظة ستبقى ذكرى تؤرقني لأنها لحظة جميلة وتاريخية حقا انها لحظة رائعة..

الى من صلى الله عليه دائما حبيبه خير الخلق كلهم منارة العلم، ومنبع الحلم الذي ندعو ان يجمعنا به الله في الفردوس الأعلى الرسول الحبيب، محمد صلى الله عليه وسلم..

الى من قال الله عزوجل: وقضى ربك ان لا تعبدوا الا اياه وبالوالدين احسانا..

أهدي ثمرة جهدي المتواضع من بعد الله عزوجل الى والدي ... إلى رمز الصمود والجهاد الى صاحب الصدر لرحب الذي كرس حياته من اجل تعليمي.. الى من علمني الحق دون تردد.. الى من اعتبره وسلما للحب والعطاء.. اليك انت "ابي الغالي" ... اليكي التي باركتني بدعائها.. وسهرت من أجلى الليالي لتخفف عني دموع الالام. روعي ومنبع وجودي..

"امي الحبية الغالية.. شكرا لكي على كل ما فعلته من أجلي..

كما اهديها الى اخواتي "أسماء، سمية، خديجة، وأزواجهم وأولادهم والعزيزة الغالية على قلبي رانية واخوتي حمزة ولؤي...

وبالخصوص الى الزوجة الكريمة وصغاري "زينة قمر وبسملة ميرال ووسيم جواد" حفظهم اللهم ورعاهم

والى من وجدته في السراء والضراء وكان بمثابة الزميل والصيديق "فراحتية عبد القادر" الى الذي سانديني

كما اهدي ثمرة جهدي للدكتور عمر بورنان الذي كلما تظلمت الطريق أمامي لجأت اليه فأنارها لي وكلما دب الياس في نفسي زرع فيها الامل كما لا ننسى ان اشكر كل الأساتذة الكرام وأخيرا الى من تعرفت عليهم في مشواري الدراسي الجامعي، وكل من لم

ملخص

الدراسة

الدراسة



فهرس

---

المحتويات

---

المحتويات

| ص | العنوان   |
|---|---|
|   | شكر و عرفان   |
|   | اهداء   |
|   | ملخص الدراسة  |
|   | فهرس المحتويات  |
|   | فهرس الجداول و الأشكال  |
|   | مقدمة   |
|   | الفصل الأول: الاطار المفاهيمي للوصاية الإدارية والولاية             |
|   | تمهيد   |
|   | المبحث الأول: مدخل للوصاية الإدارية                                 |
|   | المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية وأهدافها.                      |
|   | الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية.                                |
|   | الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية.                               |
|   | المطلب الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة. |
|   | الفرع الأول: تمييز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية.            |
|   | الفرع الثاني: تمييز الرقابة الوصائية عن الرقابة الإشرافية.          |
|   | المطلب الثالث: نماذج الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية           |
|   | الفرع الأول: الوصاية الإدارية النموذج الفرنسي.                      |
|   | الفرع الثاني: الوصاية الإدارية النموذج الانجليزي.                   |
|   | المبحث الثاني: ماهية الوالي   |
|   | المطلب الأول: تعريف منصب الوالي.                                    |
|   | الفرع الأول: التعريف الشرعي.  |
|   | الفرع الثالث: التعريف القانوني.                                     |
|   | المطلب الثاني: صلاحيات الوالي في مجال التنفيذ والرقابة              |
|   | الفرع الأول: صلاحيات الوالي في مجال التنفيذ                         |

|  |   |
|--|---|
|  | الفرع الثاني: صلاحيات الوالي في مجال الرقابة                            |
|  | خلاصة الفصل   |
|  | الفصل الثاني: تحقيق التنمية المحلية في اطار متطلبات الحوكمة المحلية     |
|  | تمهيد:  |
|  | المبحث الأول: التنمية المحلية   |
|  | المطلب الأول: مفهوم التنمية المحلية                                     |
|  | الفرع الأول: التطور التاريخي لمفهوم التنمية المحلية                     |
|  | الفرع الثاني: تعريف التنمية المحلية                                     |
|  | المطلب الثاني: عناصر مكونات التنمية المحلية                             |
|  | الفرع الأول: مكونات التنمية المحلية                                     |
|  | الفرع الثاني: عناصر تحقيق التنمية المحلية                               |
|  | المطلب الثالث: مصادر تمويل التنمية المحلية                              |
|  | الفرع الأول: التمويل المحلى والمركزي للتنمية المحلية                    |
|  | الفرع الثاني: التمويل الخارجي والتنمية المحلية                          |
|  | المبحث الثاني: الرقابة الإدارية وعلاقتها بالتنمية المحلية               |
|  | المطلب الأول: الرقابة والمتابعة كمقاربة للتنمية                         |
|  | المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين الرقابة والتنمية                       |
|  | المطلب الثالث: مرتكزات العلاقة رقابة" إدارية مستمرة وتنمية محلية حقيقية |
|  | المطلب الرابع: تفعيل الأجهزة الرقابية على الجماعات المحلية              |
|  | الفرع الأول: رقابة السلطة الوصية  |
|  | الفرع الثاني: الرقابة الخارجية على ميزانية الجماعات المحلية.            |
|  | المبحث الثالث: الحوكمة المحلية كآلية لتحقيق التنمية المحلية             |
|  | المطلب الأول: مفهوم الحوكمة المحلية                                     |
|  | الفرع الأول: تعريف الحوكمة المحلية                                      |
|  | الفرع الثاني: مبادئ الحوكمة المحلية                                     |

|  |   |
|--|---|
|  | الفرع الثالث: فواعل الحوكمة المحلية   |
|  | المطلب الثاني: معوقات الحوكمة المحلية   |
|  | الفرع الأول: معوقات قانونية وتشريعية  |
|  | الفرع الثاني: معوقات سياسية وإدارية   |
|  | الفرع الثالث: معوقات مالية  |
|  | المطلب الثالث: أثر الحوكمة المحلية على تحقيق التنمية المحلية                  |
|  | الفرع الأول: أثر المشاركة على تحقيق التنمية المحلية                           |
|  | الفرع الثاني: أثر الشفافية والمساءلة وسيادة القانون على تحقيق التنمية المحلية |
|  | خلاصة الفصل   |
|  | خاتمة   |
|  | قائمة المصادر والمراجع  |

# مقدمة

---

## مقدمة

تتبع الدولة الحديثة في التنظيم الإداري نهجاً يتطابق مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية و قد تلجأ الحكومة في بداية بناء الدولة إلى التركيز على المركزية الإدارية، حيث تتمتع الحكومة المركزية بصلاحيات واسعة لاتخاذ القرارات وتنفيذها، و تعتبر المركزية في هذه المرحلة ضرورية لتنظيم الدولة الناشئة وبناء قواعدها وهياكلها الإدارية؛ ومع زيادة حجم المهام والخدمات التي تقدمها الحكومة، قد تنتقل الدولة إلى نظام إداري لامركزي.

تتمثل اللامركزية الإدارية في نقل بعض الصلاحيات والمسؤوليات من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية والإقليمية، وكذلك إلى المجتمع المدني والمواطنين، يتم ذلك بهدف تفريغ الحكومة المركزية من المهام الإدارية التفصيلية وتمكينها من التركيز على السياسات العامة و القضايا الحكومية الهامة، تعزز اللامركزية الإدارية المشاركة المجتمعية والمواطنة النشطة، حيث يتمكن المواطنون من المشاركة في صنع القرارات المتعلقة بمجتمعهم وإدارة المرافق والخدمات المحلية، يعزز هذا النهج الشفافية والمساءلة ويعطي الفرصة للمجتمع للتعبير عن احتياجاته ومتطلباته.

ان أي تنظيم إداري لأي دولة مهما كان نظامها السياسي والاقتصادي، يقوم على إدارة مركزية وأخرى لامركزية، لكن يكمن الاختلاف بين هذه الدول و الأنظمة في درجة تبني احد النظامين ،وإذا كانت معظم الدول تتبع أسلوب اللامركزية المرفقية و الإقليمية، ممثلة في الإدارة المحلية "البلدية و الولاية"، فان هذه الأخيرة تعد أهم تطبيق للامركزية الإدارية، خاصة مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لذا تعددت تسمياتها فسميت بالإدارة المحلية أو الجماعات المحلية لتمييزها عن الإدارة المركزية لان نشاطها محلي وليس وطنياً.

وتعتبر اللامركزية من بين الطرق التي تختصر المسافة بين المواطن ومراكز القرار، اي تقصي الظل الإداري بحيث تكون الحكومة (ممثلة في المجالس المنتخبة) قريبة من هذا المواطن وعلى أهبة الاستعداد للاستجابة لمطالبه من جهة، كما تعني أيضاً إتاحة الفرصة لمشاركته الفاعلة في صنع واتخاذ القرارات التي تتعلق بشأنه الذاتي المحلي من جهة أخرى.

و تعد البلدية الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية ، فهي تلعب دور في تلبية حاجيات المواطنين على أساس أنها الوحدة الأقرب للمواطن بحكم العلاقة مباشرة به، أما الولاية فتعد وحدة إدارية من وحدات الدولة، ونجد أن المشرع قد أولى أهمية كبيرة للهيئات اللامركزية على اعتبار انها تجسد تدخل المواطن في تسيير المرافق العامة و مشاركته في الحياة السياسية عن طريق ممثليه المنتخبين الذين يأخذون بزمام الأمور على المستوى المحلي .

### 1. أهمية الدراسة:

ان موضوع الوصاية الإدارية من المواضيع المهمة عندما يتعلق الامر بإدارة المرفق العام او الهيئات المحلية و تعكس الرقابة الوصائية العلاقة بين الهيئات المركزية واللامركزية في الدولة، و تكشف هذه الرقابة عن مدى استقلالية الجهات المحلية وحريتها في اتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية وتنفيذ خطط التنمية المحلية، وتتجلى أهمية ذلك في تحقيق التوازن بين السلطات المركزية والمحلية، وضمان تمثيل الصوت المحلي والمصالح المحلية في عملية صنع القرار.

– يرتبط موضوع الوصاية الإدارية بـ استقلالية الجماعات المحلية فهي تطبيق فكرة الاستقلالية والرقابة على الجماعات المحلية، حيث يتم تحديد مدى استقلالية الجماعات المحلية ومدى سلطاتها الممارسة في اختصاصاتها بشكل أكبر من غيرها من السلطات المحلية الأخرى، و هذا يؤثر في قدرة الجماعات المحلية على اتخاذ القرارات المستقلة وتنفيذ السياسات والخطط المحلية بمرونة وفعالية.

– تتطلب التنمية المحلية الفعالة إجراءات وشروطاً سياسية واقتصادية وإدارية واجتماعية وثقافية للانطلاق بنجاح، كما تلعب الرقابة الوصائية دوراً هاماً في توفير بيئة مناسبة لتحقيق التنمية المحلية المستدامة من خلال الرقابة، يمكن رصد الأخطاء والانحرافات ومحاولة معالجتها بشكل فعال، وبالتالي تعزيز التنمية المحلية بشكل مستمر وتدرجي.

## 2. أسباب اختيار الموضوع:

### – الاسباب الذاتية

تعتبر التنمية المحلية من بين المواضيع التي ترتبط بحياة المواطن اليومية وبحكم انني عضو في مجتمع المواطنين ل طالما كانت التنمية المحلية محور الحياة الذي اعيش فيها حتى لا نقول هاجس يومي بحكم ما نعيشه يوميا من تأخر تنموي وهذا ما جعلني اطرح عدة اسئلة تتعلق بدور السلطات المركزية في هذه العملية واي دور تلعبه

### – الاسباب الموضوعية :

ان الرغبة الذاتية التي دفعتني للاهتمام بموضوع التنمية المحلية قلدتني علميا الى التفكير حول الادوار التي تلعبها الولاية في تحقيق التنمية ومن خلال التخصص الذي درسته في الجامعة وبشكل خاص من خلال مقاييس ادارة الجماعات المحلية ومقياس الرقابة الادارية نشأت الفكرة لمحاولة فهم الموضوع من الجانب الاكاديمي بغرض الوصول الى نتائج تساهم في المساعدة تحقيق التنمية المنشودة ، تتجلى ايضا الوصاية الإدارية كنظام رقابي من خلال الاهتمام المتزايد بالإدارة المحلية وبيان مدى تأثير هذه الرقابة على استقلالية الجماعات المحلية ومسار التنمية المحلية.

## 3. الدراسات السابقة:

هناك العديد من الدراسات التي تناولت موضوع الوصاية والرقابة الادارية ومن جوانب متعددة إلا أنها تختلف من حيث المحتوى واهداف الدراسة ومن بين هذه الدراسات السابقة:

**الدراسة الأولى:** دراسة كمال بودانة (2020/2019) بعنوان ' دور الرقابة الإدارية في تحقيق التنمية المحلية: دراسة ميدانية بمقر ولاية الجلفة'، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في تخصص علم اجتماع التنظيم، قسم العلوم الاجتماعية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر.

عالجت هذه الدراسة واقع الرقابة الإدارية في ولاية الجلفة ومدى مساهمتها في تحقيق التنمية، كما انها حاولت التعريف بالإجراءات والوسائل والأساليب المتبعة في العملية

الرقابية بالإضافة الى أهم العقبات التي تواجهها عملية الرقابة الإدارية، وخلصت الدراسة الى مجموعة من النتائج اهمها وجود رقابة إدارية بشكل دائم على مجالات التنمية المحلية بولاية الجلفة ووجود مساهمة للرقابة في تطبيق القرارات التنموية ووجود ضعف في التنمية غير راجع للرقابة وكذلك إسهام الرقابة في رفع كفاءة القائمين على التنمية وحرص المؤسسة محل الدراسة على بإقامة ندوات ولقاءات علمية لفائدة ممارسي الرقابة؛ كما أن الرقابة الإدارية تمارس من خلال الزيارات المفاجئة والاجتماعات واللقاءات الدورية وإرسال لجان التحقيق وتنفيذ بنود الميزانية ومتابعة البرامج التنموية وعلى الرقابة المسبقة والامتزامة ومن خلال كذلك التظلمات والشكاوي ومراجعة السجلات وكذلك على الحفاظ وسلامة وصيانة الأجهزة والمعدات أظهرت نتائج الدراسة أهم المشاكل والعقبات التي توجه الرقابة الإدارية وهي النظام الاجتماعي السائد عدم الاهتمام بالرقابة و شاسعة وتباعد جغرافيا الولاية والكثافة السكانية وعدم كفاءة التقارير وعدم وضوح أهداف الرقابة والمحابة والعلاقات الشخصية وسوء فهم اللوائح والتعليمات العلاقات الشخصية وضعف الرقابة الذاتية وعدم وجود نظام رقابي متخصص وحديث.

**الدراسة الثانية: كمال بودانة (2014/2013) بعنوان "أثر الرقابة الإدارية على التنمية المحلية: دراسة حالة ميدانية ببلدية حاسي ببح-الجلفة"**، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في تخصص تنظيم وعمل، قسم العلوم الاجتماعية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، انتهت هذا الدراسة الى معرفة أساليب ووسائل الرقابة الإدارية وتأثيرها على التنمية المحلية، ومعرفة النظام الرقابي المتبع ودوره في التنمية المحلية والعقبات التي تواجه الرقابة الإدارية ومدى تأثيرها على التنمية المحلية؛ و توصلت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج من بينها ان لأساليب ووسائل الرقابة الإدارية تأثير ايجابي على التنمية المحلية، وان النظام الرقابي المتبع يساهم في عملية التنمية المحلية، كما وخلصت الدراسة الى وجود عراقيل والعقبات التي تواجه الرقابة الإدارية تضعف عملية التنمية المحلية.

#### 4. الإشكالية :

تلعب الرقابة دوراً أساسياً في تحقيق فعالية ونجاح الجماعات المحلية في تنفيذ سياسات التنمية فهي تعمل الرقابة على توجيه جهود الجماعات المحلية نحو تحقيق أهداف التنمية

كما تحدد الرقابة الإدارية الإطار والمعايير التي يجب أن تتبعها الجماعات المحلية و يساعد نظام الرقابة على ضمان وجود شفافية ومساءلة في أداء الجماعات المحلية، حيث يتم رصد ومراقبة استخدام الموارد وتنفيذ البرامج والمشاريع المحلية بطريقة تضمن النزاهة والمساءلة، وتسهر الوصاية على تحديد الأخطاء والانحرافات في أداء الجماعات المحلية ومساعدتها في تصحيحها، من خلال رصد الأداء وتقييم النتائج، يمكن تحديد المشكلات واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيحها وتحسين الأداء ، وعلى الرغم من الأهمية التي تكتسبها الوصاية على عمل الجماعات المحلية كان حري بنا ان تساءل كباحثين عن الحدود التي تقف عندها هذه الرقابة وعليه يمكن ان نطرح الاشكالية الاتية هل يمكن اعتبار نظام الوصاية الادارية نظام كاجب للتنمية على المستوى المحلي؟ وان لم يكن كذلك ماهي الادوار التي يلعبها في تفعيل التنمية محليا؟

#### - التساؤلات الفرعية

من خلال الاشكال المطروح اعلاه يمكن طرح التساؤلات الفرعية التي قد تساهم في توضيح الموضوع ورفع على اللبس على مجموعة من المصطلحات المرتبطة بالموضوع وهي على التوالي:

✓ ما المقصود بالوصاية الإدارية ؟

✓ هل يحقق نظام الوصاية الادارية التنمية المحلية؟

✓ كيف يؤثر نظام الوصاية الإدارية على استقلالية الجماعات المحلية؟

#### 5. فرضيات الدراسة:

انطلاقا من الإشكالية البحثية والأسئلة الفرعية يمكن صياغة الفرضيات التالية :

- الفرضية الرئيسية: يعتبر نظام الوصاية الادارية نظام فعال في عملية التنمية المحلية خاصة انه يوفر الامكانيات وبسهر على العملية التنموية محليا من خلال الاليات التي يمنحها له القانون.

#### - الفرضيات الفرعية:

- النظام الرقابي المتبع من طرف الولاية يساهم بشكل فعال في التنمية المحلية.
- تشكل الرقابة الادارية والوصاية الادارية للولاية عائق بالنسبة للتنمية محليا.

- كلما زاد الاهتمام بالرقابة مركزيا كلما أدى ذلك إلى تحسين أداء عمل الولاية محليا وارتفاع وثيرة التنمية محليا.

## 6. الإطار المنهجي:

إن اختيار منهجية معينة أو مستوى تحليل معين ليس مجرد موقف إبستمولوجي أو تصور نظري، بل هو مسار منظم انتهجناه للوصول إلى نتائج تخدم أغراض البحث أعتدنا في دراستنا لهذا البحث على المناهج التالية :

-**المنهج التاريخي:** الذي يقوم بسرد الوقائع والاحداث ويقدم تصور للأوضاع ومراحل تطورها و يساعد في الاطلاع على ماضي ظاهرة معينة وتتبع الظروف التاريخية التي تبلورت فيه الظاهرة ، وقد تم توظيفه في هذه الدراسة من اجل البحث مفهوم الرقابة الادارية وتطورها وتطور وظائف الوالي تاريخيا .<sup>1</sup>

--**المنهج المقارن :** قمنا بإستعمال المنهج المقارن ،من أجل اخذ صورة عن واقع بعض عن النماذج المختلفة التي اخدت بنظام الوصاية الادارية و التي تتشابه وتختلف في بعض الجزئيات.

**منهج تحليل المضمون :** يستخدم هذا المنهج في تحليل الأوضاع الإجتماعية والإقتصادية والسياسية القائمة في أي مجتمع في الماضي أو الحاضر أو المستقبل ،ويمتاز هذا النوع من التحليل بالإعتماد على التقارير وعلى وسائل الإعلام والسجلات الرسمية ، فتستخرج منها منها الإتجاهات الحقيقة المعبرة عن واقع معين ويظهر إستخدامنا لهذا المنهج في دراستنا من خلال تحليل القوانين الخاصة بالبلدية البلدية والولاية والادوار المنوطة بالوالي وتلك المتعلقة بالتنمية المحلية حول مؤشرات التنمية المحلية<sup>2</sup>.

## الإقتربات :

أ/ **الإقتراب القانوني :** ويفترض هذا الإقتراب وجود مجموعة من القوانين والضوابط والقواعد ،وذلك للتوصل إلى الشرعية والتطابق أو الحذف والإنتهاك ،ويظهر استخدامنا للإقتراب

<sup>1</sup>-عمار بوحوش، محمد محمود الذنبيات، مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث، ط4، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية،

2007، ص ص 103-

<sup>2</sup> محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي : المفاهيم ، المناهج، الإقتربات ،والإدوات ،ط5 ، الجزائر، بد،ن 2007 ص87

القانوني من خلال توظيفنا لمختلف القوانين والنصوص التشريعية التي سايرت تطور نظام الرقابة الادارية والمهام الموكلة للوالي في ميدان الرقابة.

## 7. هيكل الدراسة:

حاولت الدراسة الإجابة على الإشكالية من خلال تقسيم البحث إلى مقدمة و فصلين بالإضافة إلى الخاتمة والتي تضمنت النتائج والتوصيات، وقسمت فصول الدراسة كما يلي:

فصل اول تحت عنوان الاطار المفاهيمي للوصاية الإدارية والولاية الذي يعالج موضوع الوصاية الادارية والادوار الموكلة للوالي في اطار الرقابة الادارية .

اما الفصل الثاني فيتناول موضوع التنمية المحلية وكيف تسهر الهيئات الرقابية على القيام بدورها في توجيه واحكام الرقابة على المال العام اثناء قيام الهيئات المنتخبة بعملية التنمية .

# الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للوصاية  
الإدارية والولاية

المبحث الأول: مدخل للوصاية الإدارية

المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية وأهدافها.

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية.

ان تحديد المفاهيم بشكل دقيق ليس بالامر السهل فهو يرتبط بواقع مجتمعي وسياسي ويعتبر مصطلح الوصاية الإدارية من بين المصطلحات التي تعرف تنوعا مفاهيميا اذ تختلف تعريفات الوصاية باختلاف الزاوية التي ينظر إليها، ولهذا فإن وضع تعريف جامع للرقابة يعد صعب، وذلك للعوامل والأسباب الآتية:

إن الرقابة تعتبر وسيلة وليست هدفا في حد ذاتها، إذ أنها تعد أحد الوظائف الرئيسية التي تقوم بها الجهات المنوطة بالرقابة ليست لذاتها بل الهدف منها نجاح الرقابة في تحقيق أهداف المنظمة، واختلاط الوسيلة بالهدف بلا شك يؤدي الى الخلط بين كل منهما في وضع تعريف محدد لها.

\* إن الرقابة تتم لأهداف متنوعة ومتغيرة، فقد تقوم من اجل التأكد من المشروعية ومدى اتفاق تصرفات الإدارة مع القانون بمعناه الواسع (الدستور-القانون-اللائحة - القرارات.... الخ)، أو تتم من اجل التحقق من مدى اتفاق تصرفات الإدارة مع المصلحة العامة، ومع الأهداف والسياسة العامة<sup>1</sup>.

لقد تعددت التعريفات الخاصة بالرقابة الوصائية، وقد درج الفقهاء على وصف الرقابة الوصاية بالرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية، أو كما يصطلح عليها بوصاية الموافقة والرفض<sup>2</sup>.

فعرها jean revero بأنها "الرقابة التي تمارسها الدولة على الهيئات اللامركزية في إطار ما حدده القانون"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> محمد الديداموني محد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، 2008، ص ص 66-67.  
<sup>2</sup> الدكتور ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، عمان، دار الراية للنشر و التوزيع، 2016، ص 16.  
<sup>3</sup> عبد الرحمان بلعياط، نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، المؤسسة الوطنية للاتصال و النشر والاشهار، الجزائر، ديسمبر 2002، ص 81.

كما عرفت الوصاية الإدارية بأنها " مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف والتحقق من مدى مشروعية أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة"<sup>1</sup>.

من جهة أخرى هناك من يفضل مصطلح الوصاية الإدارية وهناك من يعارضه ويفضلون مصطلح الرقابة الإدارية، فيرى جانب من رجال الفقه انه من الأفضل أن يتم استعمال عبارة الرقابة الإدارية باعتبارها الأقرب إلى أداء المعنى المقصود من الرقابة، ومن حججهم في دعم رأيهم أن الاختلاف جوهرى بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية، إذ إن المقصود بالوصاية المدنية في القانون الخاص هو حماية حقوق ناقصي او عديمي الأهلية من الأشخاص الطبيعية، أما الوصاية الإدارية فإنها لا تتعلق بنقص في أهلية الهيئات اللامركزية، إذا هي كاملة الأهلية في ممارسة التصرفات القانونية الموكلة لها، كما أن المجالس المنتخبة المحلية هي التي تعمل بنفسها من البداية لأنها تملك الشخصية المعنوية بعكس ناقص الأهلية في القانون الخاص، ثم أن الغرض من فرض الوصاية على ناقص الأهلية هو حمايته في شخصه أو في ماله، إما الغرض من الوصاية الإدارية فهو حماية المصلحة العامة من تخاذهل و انحراف الهيئات اللامركزية عند قيامها باختصاصاتها<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية.

أن ما يعزز وجوب فرض رقابة الوصاية هو ضرورة الحد من خروج الهيئات المحلية عن السياسة العام للدولة، وضمان عدم انحرافها أو إهمالها وتقصيرها في أداء وظائفها، هذا من الجانب التقليدي، أما الجانب الحديث للوصاية، فتبدو أهميتها أكثر تطورا، حيث أصبحت الوصاية الإدارية تبحث رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه من خلال إبراز الجوانب الايجابية في عمله، ليشمل سبل التصحيح والتفوق في هذا السياق يمكن أن تتعدد أهداف الوصاية الإدارية إلى أهداف إدارية، وأهداف سياسية، وأهداف مالية كالآتي:

<sup>1</sup> Charl debache ,institation administratif 2eme edition dalloz 1972, paris , p73

<sup>2</sup> د. ملياني صليحة، مرجع سابق، ص233.

1) الأهداف الإدارية: من الأهداف التي تصبو السلطة الوصية لتحقيقها من خلال رقابتها على الجماعات المحلية نذكر:

✓ التأكد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية وضمان عدم تفككها، إذ أن إعطاء هامش من الاستقلالية للجماعات المحلية لا يعفيها من بسط رقابة الوصاية عليها، وذلك بغية عدم وجود دويلات ولو من الناحية الإدارية الواحدة<sup>1</sup>.

✓ كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها، وذلك لان الإدارة وأثناء أدائها لمهامها، قد تقع في الخطأ وهنا يأتي دور الوصاية الإدارية في كشف هذه الأخطاء والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها.

✓ تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين والأنظمة، وذلك من خلال إبراز الجوانب الايجابية وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى حسن سير المرافق العامة.

✓ الوصاية تضمن مشروعية أعمال الجماعات المحلية التي تقوم بها وفقا للقوانين والأنظمة واللوائح المعمول بها، وهو الذي يعد أهم الأهداف الإدارية التي ترحبها الرقابة الوصائية<sup>2</sup>.

2) الأهداف السياسية: ويمكن تلخيصها فيما يلي:

✓ الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة، وذلك بضمان عدم انفصال الهيئات المحلية ذات الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة، فالتالي فدور الوصاية الإدارية هنا هو الحفاظ على الارتباط الموجود بين الجماعات المحلية وكيان الدولة، وجعل هذه الجماعات تعمل من اجل المصلحة العامة للدولة الواحدة<sup>3</sup>.

✓ حماية المصالح المحلية، فخضوع الهيئات اللامركزية للرقابة يضمن حماية مصالح سكان الوحدة المحلية نفسها خاصة عندما تسيء الجماعات المحلية إدارة المهام

<sup>1</sup> ط/د طواهرية بوداود، د غيثاوي عبد القادر، الرقابة الوصاية على الجماعات المحلية، مجلة القانون والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، العدد السابع، جانفي 2018، ص127.

<sup>2</sup> د. ملياني صليحة، مرجع سابق، ص242.

<sup>3</sup> عيمور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، السنة الجامعية 2012-2013، ص74.

الموكلة إليها، أو حينما لا يتوفر عنصر النزاهة في قرارات وأعمال هذه الهيئات وهذا ما حمل البعض على القول بان الرقابة على الهيئات المحلية أداة ضرورية تستخدم لتحقيق مصالح الأفراد الذين يكونون أحيانا بحاجة للحماية من الهيئات اللامركزية نفسها<sup>1</sup>.

✓ ضمان حماية الأفراد وحقوقهم، ذلك أن الإدارة تمنح حقوقا وامتيازات تسهل عليها ممارسة ووظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك قد يرافقه إسراف في استعمال هذه الحقوق والامتيازات مما يهدد مصالح وحقوق الأفراد.

(3) **الأهداف المالية:** بالنسبة لهذه الأهداف هو مراجعة الأعمال المالية للوحدات اللامركزية من طرف الوصاية لمنع الانحراف و التجاوز في الوسائل المالية، فتتعلق بعدة مسائل منها مسألة فرض الضرائب من جور ما قد تفرضه عليهم الهيئات المحلية، مما يؤثر على عملية دفع الضرائب الوطنية، وكذا ما تتحمل الدولة من أعباء مالية باعتبارها ممول مركزي نتيجة لسوء الإدارة المالية لبعض المرافق المالية لبعض المرفق المحلي، ومصالحة الدولة من الرقابة في هذا الجانب في إصلاح الخلل المالي للإدارة في بدايته مما يجنبها ضخ الأموال من الخزينة العامة لذلك المرفق أو على الأقل يحجم نسبة ذلك الدعم<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>د. ملياني صليحة، مرجع سابق، ص244.

المطلب الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة.

الفرع الأول: تمييز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية.

تمارس السلطة المركزية رقابتها على الأشخاص الخاضعين لها رئاسيا و كذلك على أعمالهم، وتسمى هذه الرقابة بالرقابة الرئاسية، فالرقابة الرئاسية هي سلطة الرئيس على المرؤوس في نطاق التدرج الهرمي للسلم الإداري حيث تشمل هذه السلطة الموظفين أنفسهم وتشمل أعمالهم أيضا، فالرئيس الإداري له سلطة إصدار التعليمات و التعقيب على تصرفات مرؤوسيه، وله أن يجيزها أو يعدلها أو يلغيا أو يحل هو شخصا محلهم في القيام بها

غير أن التمييز بين الرقابتين في ان كليهما يستعمل وسائل ذات طبيعة إدارية واحدة كسلطة التصديق والإلغاء والحلول... الخ، غير أن التمييز بين الرقابتين أمر ضروري وله أهميته، وذلك لان الأصل بالنسبة للهيئات المركزية أو لهيئات عدم التركيز في العاصمة أو الأقاليم، هي أن يخضع نشاطها-كلها أو جزئيا- لرقابة السلطة المركزية في حين أن الأصل بالنسبة للجماعات اللامركزية الإقليمية أن تستقل هي بإدارة نشاطها، وان الاستثناء هو خضوع جانب من هذا النشاط لرقابة عليا من جانب السلطة المركزية<sup>1</sup>.

واهم الفروق بين الرقابة الوصائية والرئاسية يمكن إجمالها فيما يلي:

1) الرقابة الوصائية لكي تمارس يجب ان يكون منصوص عليها قانونا فلا وصاية بلا

نص، حيث رقابة الوالي او الوزير على أعمال البلدية او الولاية يجب أن ينص عليها

القانون<sup>2</sup>، أما الرقابة الرئاسية فلا تحتاج في ممارستها إلى نص لأنها تلقائية انطلاقا

من علاقة التبعية بين الرئيس والمرؤوس.

2) بالرقابة الوصائية من حيث الأصل سلطة الوصاية لا يمكنها فرض أوامرها

وتوجيهاتها، لان الهيئة المحلية او المرفقية مستقلة أما الرقابة الرئاسية الرئيس

الإداري في موقع يؤهله لإصدار الأوامر والتوجيهات لمرؤوسيه ويراقب تنفيذها.

<sup>1</sup> جلولي سمية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، مذكرة ماستر ميدان الحقوق و العلوم السياسية، القانون العام، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2019، ص26.  
<sup>2</sup> د. ملياني صليحة، مرجع سابق، ص248.

(3) بالرقابة الوصائية لا تتحمل سلطة الوصاية اي مسؤولية بسبب الاستقلالية التي تتم بها الجهة المحلية او المرفقية أما الرقابة الرئاسية الرئيس الإداري مسئول عن أعمال مرؤوسيه لأنه يملك حق الرقابة والإشراف والتوجيه فيعتبر وكأنه هو الذي قام بالعمل<sup>1</sup>.

#### الفرع الثاني: تمييز الرقابة الوصائية عن الرقابة الإشرافية.

الرقابة الإشرافية تختلف عن الوصاية حيث الرقابة الإشرافية لا تقرر للسلطة المركزية بمقتضى القانون او اللائحة لكن بمقتضى القانون ما يترتب لها من حقوق كونها هي المسؤولة عن حسن سير وانتظام المرافق العامة التي تنشئها، وبالتالي مفهوم الإشراف يختلف عن الوصاية من حيث السند القانوني لكل منهما واهم الفروق بين الرقابتين نذكر:

#### أولاً: سلطة إصدار دوريات وتوجيهات غير ملزمة

للسلطة المركزية الحق في توجيه نصائح وإرشادات عن طريق الدوريات والمنشورات، ونجد أن ليس لهذه التعليمات أي قوة إلزامية كوما من قبيل النصائح ولا تحتاج الهيئات المركزية لممارستها وجود تنصيب عليها في القوانين. وتتضمن هذه المنشورات توجيهات تتعلق بكيفية أداء الخدمة أو كيفية تسير المرفق، وهذا الإجراء لا يعد إجراء وصائي بل إجراء إشرافي.

فسلطة إصدار التوجيهات غير الإلزامية لا يمكن اعتبارها في هذه الحالة سلطة رئاسية لأننا في صدد الحديث عن العلاقة بين إدارة مركزية وإدارة لامركزية حيث لا وجود للسلطة الرئاسية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فان التوجيهات من السلطة الرئاسية تكون إلزامية إذ تقتضي من المرؤوس طاعتها والعمل بمقتضاها، وإلا شكل امتناعه خطأ تأديبيا يوجب المساءلة التأديبية.

#### ثانياً: سلطة الرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي.

بما أن الوصاية تعتبر قيذا على استقلال الهيئات اللامركزية فلا بد من أن يكون منصوص عليها في القانون بنصوص تحدد مجال هذه الوصاية، وحدودها ووسائلها. يرى بعض الفقهاء

<sup>1</sup> المرجع نفسه، ص248.

أن مثل هذه النصوص القانونية المقررة للرقابة لا تخول للسلطة المركزية حقا على الهيئات اللامركزية، لان هذه النصوص لا تنشئ رقابة وصائية، وليس للسلطة المركزية مباشرة الوصاية على أي عمل من أعمال الهيئات المحلية وليس هذه الأخيرة أي التزام في مواجهة السلطة المركزية.

ويعتبر هذا الرأي منطقيا كون الوصاية الإدارية قيد على استقلالية وحرية الهيئات اللامركزية في اتخاذ قراراتها المحلية، ولابد أن تكون الوصاية الإدارية محددة بنص قانوني لبيان الأعمال التي ترد على الوصاية والوسائل التي تستعمل في هذا الشأن.

### ثالثا: سلطة التأديب والتعيين

يرى بعض الفقهاء أن سلطة التعيين والتأديب لا يعتبران وسيلتين من وسائل الرقابة الوصائية إذا كانت في الحالات التالية:

- إذا نص المشرع على أن تعيين وتأديب الهيئات اللامركزية لا يتم الا عن طريق السلطة المركزية، وعليه فان قرارات التعيين والتأديب الصادرة عن السلطة المركزية في هذه الحالة لا يمكن اعتبارها قرارات وصائية، على أساس أن هذه القرارات من شأنها إهدار كل استقلال وحرية للهيئات اللامركزية، وعليه فان الهيئات اللامركزية تحتفظ باستقلالها كاملا.

- إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية الخاصة بتعيين أو تأديب بعض أعضائها تخضع لتصديق من قبل السلطة المركزية فان هذه القرارات تدخل ضمن القرارات التي تخضع للرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية.

وينتهي هذا الرأي إلى أن التعيين والتأديب ليسا من وسائل الرقابة الوصائية بل من وسائل الإشراف الإداري والحقيقة أن التعيين يتعارض مع الرقابة الوصائية التي هي في الأساس سلطة رقابة لاحقة، كما انه يتعارض مع مبدأ اللامركزية الإقليمية التي تقتضي نوع من الاستقلالية، ولا يمكن تحقيق هذه الأخيرة إلا بأسلوب الانتخاب<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> جلولي سمية، مرجع سابق، ص32.

### المطلب الثالث: نماذج الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية

نتطرق في هذا المبحث إلى دراسة نموذجين من الوصاية الإدارية النموذج الفرنسي (المطلب الأول)، النموذج الانجليزي كمطلب ثاني.

#### الفرع الأول: الوصاية الإدارية النموذج الفرنسي.

لقد مر نظام الرقابة على الهيئات المحلية في فرنسا بمرحلتين أساسيتين: تعرف الأولى بالرقابة الشديدة، وفيما عرفت المرحلة الثانية بمرحلة رقابة القضاء الإداري وإلغاء الوصاية الإدارية

#### 1) مرحلة الوصاية الإدارية المشددة على الهيئات المحلية:

إن شدة هذه الرقابة راجع إلى الظروف التاريخية لنشأة الإدارة المحلية في فرنسا، والتي كانت في أعقاب الثورة الفرنسية وحكم نابليون، وهي ظروف عسكرية تمتاز بالشدة والرقابة المركزية الصارمة على الجماعات اللامركزية، وذلك بهدف حفظ الأمن والنظام في تلك الفترة.

تخضع الهيئات المحلية في النظام الفرنسي لوصاية السلطات الثلاث، فالسلطة التشريعية تباشر وصايتها من خلال إنشائها للهيئات المحلية ووضع قانونها وتنظيمها الأساسي ويحق لها أن تعدل أو تلغي هذا القانون أو التنظيم كما ان السلطة القضائية تتدخل في حالة وجود طعن في أعمال وتصرفات الهيئة المحلية وتكون هذه المنازعات من اختصاصاتها.

أما السلطة التنفيذية او الحكومة فلها وصاية شاملة على أعضاء الهيئة المحلية منفردين ومجتمعين، وكذا على أعمالها وهي رقابة مشددة نظرا لكثرة اختصاصات الهيئات المحلية. وتمارس هذه الوصاية على الهيئات ذاتها وعلى أعمالها ونشاطاتها في نفس الوقت. ومن مظاهر هذه الوصاية رقابة الحكومة على الهيئات المحلية في حد ذاتها وعلى أعضاء الهيئة، كما يمكن أيضا أن تفصل أحد أعضائها أو إيقاف الهيئة كلها عن العمل مؤقتا أو كليا.

وتجدر الإشارة هنا أن النظام الفرنسي في هذه الفترة قد اقتصر على مستويين للتنظيم وهما: مجلس المحافظة والمجلس البلدي (فيما جيء بمجلس الأقاليم بعد قانون 1982).

ويمكن تلخيص هذه الوسائل في الرقابة على الأشخاص كما أسلفنا الإشارة، الرقابة على الاعمال، ومجمل هذه الصور هي: الاستشارة، الالغاء، التصديق، الحلول، التوجيه، والارشاد، التصريح وفيما يلي نتولى شرح بعضها.

#### ✓ الاستشارة:

تتلخص تقنية الاستشارة من كون الهيئات المحلية ترجع بطلب المشورة في بعض الاحيان من السلطة المركزية، وهذا من اجل ضمان العمل داخل حدود السياسة العامة للدولة، اذ رغم ان القانون قد يمنحها اختصاصات واسعة تمارها في حدود الاقليم المحلي، الا ان عملية التنسيق تظل ضرورية بين جميع الهيئات المحلية من جهة، وبين هذه الهيئة و السلطة المركزية من جهة اخرى، حيث انه بالرجوع الى السلطة المركزية يمكن للهيئات المحلية الحصول على معلومات تفيدها في انجاز اعمالها كما يمكن لها الاستفادة من الخبرات و الامكانيات الموجودة لدى السلطة المركزية. ولطلب المشورة صورتين هما: الاولى ان يكون طلب الاستشارة إلزاميا وهنا تكون الهيئة المحلية ملزمة باستشارة السلطة المركزية ولا عد تصرفها باطلا بحكم القانون.

اما الصورة الثانية فالاستشارة اختيارية، وهي الحالة التي لا يشترط فيها الرجوع للسلطة المركزية من اجل صحة العمل التي تقوم به الهيئات المحلية مع العلم ان هذه الاخيرة تكون حرة في الاخذ او عدم الاخذ بنتيجة المشورة في كلتا صورتين لان المطلوب في الصورة الاولى هو طلب المشورة وليس الالتزام بتنفيذ راي السلطة الوصية<sup>1</sup>.

#### ✓ الالغاء:

ويجب ان يتوفر فيه شرطين اساسين لمنح المحافظ حق الاعتراض وتعطيل القوة التنفيذية لها وهما:

أ-تجاوز استعمال السلطة، بمعنى اصدار المجلس العام قرارات لا ترتبط بتنظيم او انشاء مرفق له طابع محلي، ولم يكن له ولاية عليه،

<sup>1</sup> جلولي سمية، مرجع سابق، ص ص 82-83.

-مخالفة القرار الصادر عن المجلس العام لنص قانوني أو لائحة من لوائح الادارة العامة، اي يجب ان يكون القرار له اساس قانوني، سواء كان هذا الاساس قانون او قرار تنظيمي صادر عن الادارة المركزية.

وقد اوضح المشرع الفرنسي الاجراءات الشكلية التي يجب على المحافظ اتباعها في مثل هذه الحالات وهي:

\* يجب استعمال هذا الحق خلال مدة معينة، وبانقضاء هذه المدة تعتبر القرارات التي تصدر صحيحة ونافاذة، وهذه المدة حددها المشرع الفرنسي بعشرة ايام من تاريخ عرضه على المحافظ المختص.

\* يجب على المحافظ ان يخطر رئيس المجلس العام، ورئيس لجنة المديرية، وبالتالي لا تكفي المعارضة الضمنية بل يجب ان تكون صريحة.

\*ومن الضمانات التي استجوبها المشرع انه لم يضع صدور قرار الإلغاء بيد المحافظ حتى لا يكون بيده جل الأمر بل جعل الجهة المختصة بإصدار قرار الإلغاء من اختصاص مجلس الوزراء.

\*وقد حدد المشرع صدور قرار الإلغاء السابق الإشارة إليه، خلال مدة معينة وهي ستة أسابيع من تاريخ طلب المحافظ، الأمر الذي يترتب عليه اكتساب القرار القوة التنفيذية أي أصبح محصنا ضد قاعدة الإلغاء أو طلبه من المحافظ، إذ لم يبلغ خلال الفترة المحددة. لكن الأمر يختلف حال القرار الصادر من المجلس العام والمبني على غش أو تدليس، حيث يعد القرار في هذه الحالة قرارا منعهما، الأمر الذي يترتب عليه عد تقييد صدور القرار أو المرسوم بإلغاء قرارات المجلس العام بمدة معينة<sup>1</sup>.

#### ✓ التصديق:

يقصد بالتصديق أمر يصدر من الإدارة المركزية مضمونة موافقتها على التصرفات أو القرارات التي تصدر عن المجلس العام حتى تكسبها القوة التنفيذية (بمعنى ان القرار يكشف صفة التنفيذ)

<sup>1</sup>محمد الديداموني محد العال، مرجع سابق، ص ص 172-173.

وبناء عليه، يصدر هذا الإجراء بعد قيام الإدارة المحلية، ممثلة في مجلس المحافظة، بالإفصاح عن إرادتها، أي صدور تصرف أو قرار من شأنه ان يحدث مركز قانوني أو ينشأ مرفق من المرافق المحلية.

وقد يصدر التصديق في صورة ضمنية، وفي هذه الحالة يحدد المشرع عادة مدة معينة يجب خلالها على الجهة المختصة بالرقابة اقرار التصرف أو التصديق على القرار، بحيث إذا انتهت هذه الفترة دون اعتراض منها يكون بمثابة دلالة ضمنية من جهة الرقابة بإقرار هذا التصرف أو الموافقة الضمنية على القرار من المجلس العام.

وهناك نوع آخر من التصديق من قبل جهة الرقابة وهو الإعلان صراحة عن موافقتها وإقرارها على التصرف أو القرارات الصادرة عن المجلس العام وهذا من شأنه القوة التنفيذية دون انقضاء فترة معينة.

وترتبيا على ذلك وحتى يكتسب القرار أو التصرف القوة القانونية التنفيذية اللازمة، يجب من خلال اتباع عدة اجراءات منها:

\* يجب ان يكون هناك قرار أو تصرف مادي صدر من قبل مجلس العموم، وهذا امر منطقي لأنه لا يوجد رقابة الا عند وجود تصرف أو عمل مادي صادر عن مجلس العموم معروضا عل جهة الرقابة التي حددها المشرع الفرنسي.

\* يخضع القرار للجهات التي يناط بها رقابته ان يكون العجز بالميزانية قد بلغ أكثر من 50%.

\* ويجب أخيرا الإشارة إلى أن المشرع قد حدد جهات رقابية بعينها يكون لها الاختصاص الرقابي لمثل هذه القرارات أو التصرفات إلى وزير الداخلية أو وزير المالية. وبالتالي إذا ما اقر وزير الداخلية القرار أو صادق عليه يكون نافذا في اليوم التالي للتصديق دون حاجة الى عرضه.

#### ✓ -الحلول:

يعد التصديق والإلغاء من قبل الادارة المركزية على الأعمال الايجابية للمجالس الشعبية المحلية، بمعنى أن الإدارة المحلية بمختلف مستوياتها تأتي بعمل، اي الاقدام على

إصدار قرار بإنشاء مرفق معين او فرض ضريبة محددة، او تنظيم وادارة مشروع معين، وبمعنى آخر ان الادارة المحلية أفصحت عن ارادتها بغرض اتيان مصلحة محلية.

لكن الامر يختلف حال الحلول كوسيلة من وسائل الرقابة حيث تكون الادارة المحلية مكلفة بالقيام بأعمال معينة خلال مدة محددة وذلك تنفيذاً للسياسة العامة للدولة او فرض القانون القيام بأعمال معينة، ومع ذلك تقاعست عن القيام بها، وفي هذه الحالة وبعد إنذار الادارة المحلية من الإدارة المركزية تستطيع الأخيرة ان تقوم بتنفيذ او تنظيم المشروع المحلي، وهو في الأصل من اختصاص الإدارة المحلية وهذا ما يطلق عليه الرقابة على الأعمال السلبية او الحلول في الاختصاص.

فالحلول هو احد الوسائل الرقابية ذات الصفة الاستثنائية التي تمارسها الإدارة المركزية في مباشرة عمل من الاعمال الموكلة للإدارة المحلية، والتي حددها القانون بشروط معينة، وذلك بإصدار قرارات تنفيذية لهذه الأعمال، سواء لتحل محل القرارات الغير مشروعة او التي تتعارض مع الصالح العام.

وبناء عليه يكون الحلول احد الوسائل الممكنة للرقابة متى كان هناك امتناع من قبل الإدارة المحلية عن القيام بأحد التزاماتها المنصوص عليها في القانون، ولكن يكون على الإدارة المركزية التدخل بما لا يتعارض مع استقلال وحرية الهيئة المحلية، وهي إحلال إرادة السلطة المركزية محل الإدارة المحلية وكما يقول: *laroque et Maspétiolet*

فان هناك حالات تتعاضد فيها الهيئات اللامركزية عن العمل، او ترفض أداء الخدمات أو تسيير مرافق لها أهمية خاصة، في هذه الحالة وتلك، فان العلاج الوحيد لا يكون إلا بقيام السلطة المركزية بالحلول محل الإدارة اللامركزية وذلك ما هو إلا احترام المشروعية<sup>1</sup>.

ان صور الوصاية الادارية المختلفة والتي سبق وان تحدثنا عليها تجعل مفهوم استقلال الجماعات المحلية امراً نظرياً، ومفرغاً من محتواه، وذلك بسبب التبعية الى السلطة المركزية، وهذا ما ادى بالفقه في فرنسا الى انتقاده وطلب اعادة النظر فيه بشكل يتفق فيه مع مفهوم الاستقلال الممنوح للهيئات اللامركزية والتي يمكنها من ادارة شؤونها.

## (2) مرحلة إلغاء الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية:

<sup>1</sup> محمد الديداموني محد العال، مرجع سابق، ص ص 176-177.

أن الصور المتعددة و المختلفة للوصاية الإدارية المفروضة على الهيئات المحلية جعلت من مفهوم الوصاية مجرد مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية، حيث ان الاستقلال الذي هو المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه النظام اللامركزية أصبح مجرد تصور نظري، الأمر الذي دفع بالعديد من الفقهاء الى انتقاد الوصاية الإدارية المطبقة على الهيئات المحلية في فرنسا، والمطالبة بإعادة النظر فيها، وهو ما تحقق بصدور القانون 213-82 الصادر في 1982/03/01<sup>1</sup> الذي استعاض عن الوصاية الإدارية بنظام الرقابة القضائية، حيث وحد نظام الرقابة الذي يمارس بنفس الطريقة على كل من البلدية و الولاية و الإقليم وكذا المؤسسات العمومية، وجعل من القضاء الإداري الوحيد القادر على إلغاء الأعمال المخالفة للقانون.

وبهذا أصبحت قرارات الجماعات نافذة بمجرد نشرها او تبليغها، وفي حالة تبين لممثل الدولة على شرعية هذه القرارات ما عليه سوى سلوك طريق دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري وذلك خلال مدة شهرين من تاريخ تبليغ القرار. وبالإضافة إلى ما سبق نجد ان قانون 1982 قد ألغى أيضا الوصاية المالية التي كانت تقوم بها السلطة المركزية على الميزانية المحلية، حيث تم إسناد مهمة تقدير حسابات الميزانية و الرقابة على تسييرها الى الغرف الجهوية للمحاسبة وهي هيئات قضائية.

وعليه لم يعد ممثل الدولة يملك سلطة الحل محل المجموعة المحلية في إعادة توازن الميزانية إلا تنفيذًا لقرار الغرفة الجهوية للمحاسبة وذلك بعد تقديمها اقتراحات التصحيح الى المجالس المحلية وتنتهي المدة المحددة قانونا دون امتثال المجموعات المحلية، والملاحظ أن الأسلوب الفرنسي يضع معيار المصلحة العامة كمعيار عام ويترك تحديد مضمونه للهيئات المحلية ذاتها، تباشره تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

وهذا نجد ان قانون 213-82 كان نقلة نوعية في القانون الفرنسي حيث منح سلطة رقابة قرارات المجالس الى السلطة القضائية بطلب من السلطة الوصية، بعدما كان اختصاص الغاء هذه القرارات يعود للسلطة الادارية المركزية، وهذا من شأنه تعزيز ثقة المجالس في قراراتها وفي حياد الادارة وعد تدخلها في اختصاصاتها التي تمارس بكل استقلالية.

<sup>1</sup> La loi de decentralisation du 2 mars 1982 ,<http://www.dilapremier-minister.gov.FR>

ضف الى ذلك ان الرقابة القضائية المرجوة هي رقابة مشروعية لا ملاءمة على اساس ان تحديد مدى ملاءمة القرارات والتصرفات يعود للإدارة المحلية فهي الاقدر على تحديد الافضل لها<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: الوصاية الإدارية النموذج الانجليزي.

تعتبر بريطانيا المهد الحقيقي لنظام الادارة المحلية المعاصر و انسجاما مع النظام الديمقراطي السائد هناك و منذ قرون طويلة فانه يتم تشكيل المجالس المحلية بأسلوب الانتخاب وفقا للقوانين ذات الصلة و اهمها قانون تمثيل الشعب الصادر عام 1966 وقانون الحكم المحلي 1972، حيث يجرى تقسيم البلاد الى دوائر انتخابية ويتم الانتخاب اعضاء المجالس المحلية بطريق الاقتراع السري المباشر .و تتمتع المجالس المحلية في بريطانيا بدرجة عالية من الاستقلالية عن الحكومة المركزية بما يمكنها من ممارسة صلاحياتها على نحو يرسخ النهج الديمقراطي اتي تمتاز به البلاد .وتمارس الحكومة المركزية نوعا من الوصاية الادارية في مواجهة المجالس المحلية استنادا الى صلاحيات تستمدها اما من القوانين الصادرة عن البرلمان او من السلطات الامتيازية التي تتمتع بها الحكومة البريطانية بصفتها جزءا من التاج البريطاني وترتبط المجالس المحلية هناك في حدود الوصاية الادارية بوزير البيئة<sup>2</sup>.

لقد كانت المجالس المحلية في انجلترا و إلى غاية القرن التاسع عشر لا تسال عن أعمالها إلا أمام القضاء، فهي كوحدات مستقلة تقف بالمساواة مع الحكومة ولا يمكن التزامها بأي عمل من جانب هذه الأخيرة كما لا تسال عن أعمالها أمامها وبعد الأزمات المالية التي تعرضت إليها انجلترا منذ عام 1930 وبعد الحرب العالمية الثانية، اتجهت الحكومة إلى تطبيق مبدأ التخطيط في المجال الاقتصادي كباقي الدول الاشتراكية ما أدى إلى تدخل الحكومة في أعمال الوحدات و المجالس المحلية، وتعدد وسائل الرقابة الممارسة عليها.

إن الرقابة من جانب السلطات البريطانية على الهيئات المحلية يكاد يكون معدوما لضعفه إذا ما تم مقارنته بالرقابة على المجالس بفرنسا، لان نظام الحكم المحلي في بريطانيا

<sup>1</sup> جلولي سمية، مرجع سابق، ص ص 85-87.

<sup>2</sup> محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا ومصر، دار الثقافة للتوزيع والنشر، 2009، ط1، ص ص 74-

وهو نظام الحريات الواسعة، ضف إلى ذلك التحديد الدقيق والحصري للاختصاصات المحلية، ما انعكس على مدى ووسائل وأسلوب الرقابة على الهيئات المحلية.

إلا انه هناك رقابة وإشراف مركزي على الهيئات المحلية كونتها التقاليد البريطانية والممارسة الفعلية بحيث أصبحت هناك مفاهيم وثوابت لمدلول وكيفية ممارسة الرقابة بكافة أنواعها، والتي تنصب إما على أعمال المجالس المحلية وإما على أعضائها، حيث تمارس الوصاية على الهيئات اللامركزية في بريطانيا من قبل (03) أجهزة هي:

- البرلمان؛
- القضاء؛
- الحكومة.

وتحدد اختصاصاتها على سبيل الحصر و الدقة و الوضوح بموجب قانون و هذا ما يتطلب أن تكون هذه الوصاية خفيفة تجنباً للتداخل بين اختصاصات الحكومة المركزية و الهيئات المحلية، أي أن الأسلوب الانجليزي يميز بين المصالح الوطنية و المصالح المحلية، أي أن الأسلوب الانجليزي يميز بين المصالح الوطنية المصالح المحلية، فالوصاية في إنجلترا تمارس من طرف البرلمان الذي يعود إليه أمر إنشائها ، ومنحها الشخصية المعنوية وتحديد اختصاصاتها و كذلك من طرف القضاء الذي يملك سلطة اصدار الاوامر و النواهي لتلك الهيئات و العاملين فيها، اما رقابة الحكومة فقد كانت الى حدود القرن التاسع عشر منعدمة الا انها بدأت في الظهور و التزايد خلال القرن العشرين<sup>1</sup>.

### 1) وصاية البرلمان:

يحق للبرلمان أساساً إن يعدل أنظمة الهيئات المحلية، فله أن يوسع اختصاصاتها أو يضيقها، لكن يبقى هذا على المستوى النظري فقط، أما عملياً وما جرت عليه مبادئ العرف في الواقع فالبرلمان البريطاني لا يتدخل في أعمال الهيئات المحلية إلا لمصلحة هذه الهيئات وذلك من خلال منحها اختصاصات جديدة، وهذا يعود إلى ظاهرة طغيان العرف على القانون في التشريع البريطاني.

<sup>1</sup> جلولي سمية، مرجع سابق، ص 77.

## (2) وصاية القضاء:

يمارس القضاء الانجليزي العادي الوصاية على أعمال الهيئات، وذلك لعدم وجود قضاء إداري حيث لا تأخذ بنظام الازدواجية بل بالقضاء الموحد، والذي يعني خضوع الهيئات العامة في الدولة للمحاكم العادية، الا إذا وجد نص مكتوب يقضي صراحة بإخراج بعض المنازعات من اختصاص المحاكم العادية وإدخالها في اختصاص محاكم خاصة تنشأ للفصل في منازعات الإدارة.

غير انه يرى بعض الفقهاء إن رقابة المحاكم العادية على أعمال المجالس المحلية تعتبر رقابة ناقصة<sup>1</sup> (23)، كونها لا تحقق الغرض المطلوب منها، ضف إلى ذلك عدم تلاؤمها مع التطورات التي يعرفها النشاط الإداري، هذا إلى جانب كون سلطة المحاكم في توجيه الأوامر للإدارة يعتبر تهديدا لاستقلالها.

## (3) وصاية الحكومة:

للحكومة البريطانية سلطة ضئيلة في وصايتها على الهيئات المحلية، وتتجلى هذه الوصاية في حالة وجود مخالفات وتجاوزان للقوانين التي ترسم حدود اختصاصاتها، إذ يحق للحكومة المركزية اللجوء إلى القضاء من أجل إجبار الهيئة المعنية احترام القانون كما يحق لها أيضا ان تقوم بالتفتيش على أعمال الهيئات المحلية وتقديم توجيهات وإعداد تقارير سنوية عنها والغرض من إجراء التفتيش هو التثبت من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاية.

وهذا التفتيش دوري يقوم بهم مثلوا الوزارات التي لها علاقة بالوحدات المحلية، ويتوج هذا التفتيش بتقديم تقرير للبرلمان عن كيفية أداء الخدمات، وعلى ضوء هذه التقارير سواء كانت ايجابية أو سلبية تحدد المعونة التي تقدمها الإدارة المركزية للوحدات المحلية.

كما يمكن للحكومة المركزية بناء على تصريح من البرلمان إصدار بعض المسائل المتعلقة بالهيئات المحلية، وفي بعض الحالات الاستثنائية قد تمارس الحكومة وصاية مشددة على الهيئات المحلية، وفي بعض الحالات الاستثنائية قد تمارس الحكومة وصاية مشددة على الهيئات المحلية، وذلك فيما يتعلق بإصدار هذه الهيئات بعض اللوائح المالية او التصرف

<sup>1</sup> حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980، ص71.

في الأملاك المحلية، من خلال هذه الحالات نلاحظ أن النموذج الانجليزي يتسم بتقليص دور السلطة المركزية في الوصاية وهو ما جعل البعض يصف الهيئات المحلية في بريطانيا بالحكومة الذاتية، بالنظر الى الرقابة المخففة التي تمارسها الحكومة المركزية.

غير أن نظام الحكومة الذاتية في انجلترا شهد تراجعاً منذ منتصف القرن التاسع عشر لصالح الحكومة المركزية فازدادت الوصاية التي تمارسها هذه مما أدى إلى تخفيض درجات الاستقلال المحلي، ويمكننا أن نلمس هذا التراجع من خلال ما يلي:

\* إنشاء هيئات حكومية متخصصة من أجل تحويل بعض المهام الإدارية من اختصاص الهيئات المحلية إلى السلطة المركزية<sup>1</sup>.

\* ظهور سلطات مختلفة للوزراء على الهيئات المحلية مثل: اللوائح الوزارية المفروضة على الجماعات المحلية، سلطة التصديق اللاحق على الأعمال في المواد الإدارية والمالية، سلطة الحل، إمكانية مخاصمة القرار المحلي أمام الوزير، إنشاء أجهزة التفتيش المالي.

\* وجود ما يعرف برقابة المنحة، وهي تلك المساعدات التي تمنحها الدولة، والتي ما فتأت ان وصلت الى النصف من جملة موارد الميزانيات المحلية، وهذا ما ينجر عنه حق المتابعة والمراقبة للسلطة المركزية حول كيفية صرف هذه الأموال، وبالنهاية هو مساس بالاستقلالية المحلية.

وقد لاقت الوصاية الممارسة على المجالس المحلية في النظام الانجليزي معارضة كبيرة في انجلترا حول ضرورتها والنتائج المترتبة عنها، حيث تمثل تعدياً على استقلال المجالس وما ينجر عنه في الأخير من اقتياد وإتباع للحكومة.

إلا أن رأي آخر ينادي بضرورة وجود هذه الرقابة لأهميتها ودورها في كفالة وحدة التصور والاتجاه العام، سواء الإداري او السياسي لوحدات وأقاليم هذا النظام، وضمان حسن سير المرافق العامة، فالرقابة المفروضة على المجالس لا تعدم استقلاليتها وحرية المبادرة الممنوحة لها.

<sup>1</sup>د. محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص128.

وما يمكن ملاحظته هنا هو انه وان كانت الوصاية الادارية في النظام الانجليزي أخف ثقلا إذا قورنت ببعض الأنظمة الأخرى، الا انها في الشق المالي تعتبر أكثر شدة وأكثر صرامة عما هي عليه في غيرها من الانظمة.

المبحث الثاني: ماهية الوالي

المطلب الأول: تعريف منصب الوالي.

الفرع الأول: التعريف الشرعي.

لقد تضمنت آيات القرآن الكريم ما ينص على مصطلح الوالي جاء هذا في قوله تعالى : "أَلَمْ تَعْلَمْ أَنَّ اللَّهَ لَهُ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ ۗ وَمَا لَكُمْ مِّنْ دُونِ اللَّهِ مِن وَلِيٍّ وَلَا نَصِيرٍ"<sup>1</sup>  
(107)

كما تضمنت السنة النبوية الشريفة النص على مصطلح الوالي من خلال الحديث النبوي الشريف " أشهد الله على الوالي من بعدي لما رق على جماعة المسلمين ورحم صغيرهم وأجل كبيرهم وأعطى عمالهم ولا يضربهم فيذلهم ولا يجهدهم فلا يقطع نسلهم ولا يغلق بابه دونهم فيأكل قلوبهم ضعيفهم ولا يجعل المال دولة بين الأغنياء منهم ألا هل بلغت اللهم فأشهد"<sup>2</sup>.

الفرع الثاني: التعريف الفقهي

رغم الجهود والمحاولات المبذولة من طرف الفقهاء من أجل وضع تعريف جامع مانع للوالي إلا أن جهودهم لم تنجح في وضع تعريف حقيقي بل أن التعريفات التي عرف بها الوالي ما هي إلا عبارة عن صفات ومميزات يتميز بها.

ومن أهم المحاولات نجد تعريف الدكتور ناصر لباد الذي عرف الوالي على أنه " جهاز لنظام عدم التركيز وأنه يعتبر من الموظفين الساميين للدولة"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>سورة البقرة، الآية 107

<sup>2</sup>أحمد بن حسن البهقي، شعب الإيمان، ج 6، ، دون طبعة، دار الكتب العلمية، بيروت، دون سنة، ص 16.

<sup>3</sup>ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، ط02، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، 2011، ص 90.

### الفرع الثالث: التعريف القانوني.

إن جل القوانين والتنظيمات المرتبطة بالوالي برغم من أنها كثيرة ومتنوعة إلا أنها لم تضع تعريف حقيقي لمنصب الوالي لكن هذا لا يعني أن هذه النصوص خالية من الإشارة إلى منصب الوالي حيث نصت المادة رقم 92 من قانون الولاية " الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية"<sup>1</sup>.

كما نصت المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 والتي تنص على أنه " الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في الولاية".

يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات ويتولى تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي كما ينشط وينسق ويراقب عمل المصالح التابعة للدولة في إطار المواد 10593 و 106 من القانون رقم 09-90 المؤرخ في 7 ابريل سنة 1990 المذكور أعلاه<sup>2</sup>.

### المطلب الثاني: صلاحيات الوالي في مجال التنفيذ والرقابة

يتمتع الوالي بصلاحيات واسعة بصفته ممثلا للدولة ، ممارسا بذلك لصورة التسيير غير الممركز ، حيث تم تجميع عديد الصلاحيات المرتبطة بهذا المركز ذو الأهمية البالغة على المستوى المحلي ، ومن أجل إيجاد نوع من التوازن عمد المشرع إلى إضفاء صورة أخرى للوالي من خلال الصلاحيات الممنوحة له ، تكون ذات طبيعة تنفيذية من جهة و رقابية من جهة أخرى على أعمال الهيئات المحلية التداولية يكون فيها الوالي ممثلا للولاية ، لكن هنا تثار الكثير من التساؤلات حول العلاقة التي تحكم الوالي مع المجالس الشعبية المنتخبة في ممارسته لدوره الرقابي ومدى تأثير ذلك على الممارسة الديمقراطية التي انتهجها المشرع بعد دستور 1989 بعد تبنيه التعددية السياسية ، ومنه استقلالية هذه الهيئات ، التي تعتبر هذا

<sup>1</sup> المادة 92 من قانون الولاية 1990 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 7 ابريل سنة 1990 والمتعلق بالولاية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 15 ص512.

<sup>2</sup> المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 3 محرم عام 1411 الموافق ل 25 يوليو سنة 1990 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية.

الشرط أساسيا لقيام لا مركزية حقيقية<sup>1</sup>، لذلك ومن أجل تحديد العلاقة التي تحكم الوالي بصفته ممثلا للولاية مع مختلف الهيئات المحلية لابد من التطرق الى صلاحيات الوالي بهذه الصفة، في مجال التنفيذ والرقابة في المبحث الأول حيث تظهر صلاحيات الوالي من خلال تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي ونشرها، وكذا ممارسة السلطة الرئاسية على موظفي الولاية و ممارسة الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية للبلديات، وفي المبحث الثاني من هذه الدراسة سيتم التطرق إلى صلاحيات الوالي في مجال التمثيل و الإعلام وما ينجر عنها من مسؤوليات لاسيما في مسالة إلزامية إطلاع المجلس الشعبي الولائي على مدى تنفيذ التعليمات والتوصيات الصادرة عن هذه الهيئة

### الفرع الأول : صلاحيات الوالي في مجال التنفيذ

يتولى الوالي مهمة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي<sup>2</sup>، كما يتولى مهمة نشرها طبقا للمادة 102 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية<sup>3</sup> حيث تنص: " يسهر الوالي على نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها"، حيث تتمثل صلاحيات الوالي في هذا المجال فيما يلي:

#### أولا: تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي

و نميز هنا نوعين من الصلاحيات يتمتع بهما الوالي:

(1) صلاحيات ذو طبيعة إدارية: وهي التي تخص تنفيذ المداورات المتعلقة بتسيير شؤون الولاية، حيث تشمل أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث حددت المتعلقة مداورات المجلس الشعبي الولائي بجميع المادة 73 من قانون الولاية مجالات التداول، والتي تشمل ما يلي:

▪ الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية في الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص5.

<sup>2</sup> علاء الدين عشي، والى الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص5.

<sup>3</sup> القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية الجريدة الرسمية عدد 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012، ص5

- السياحة.
- الإعلام والاتصال.
- التربية والتعليم العالي والتكوين.
- الشباب والرياضة والتشغيل السكن والتعمير وتهيئة الإقليم الولاية.
- الفلاحة والري والغابات التجارة والأسعار والنقل، الهياكل القاعدية والاقتصادية.
- التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترفيتها
- التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي.
- حماية البيئة.
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وكذا الأنشطة المرتبطة بالحياة الاجتماعية أو الثقافية وكذا الرياضية، لاسيما منها مساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة أو الجمعيات التي تمارس هذه الأنشطة، ومن أهم المسائل التي تكون موضوع تداول المجلس هو السكن والمساهمة في عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية، والحفاظ على الطابع المعماري وكذا المساهمة بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية المعنية في برنامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربه<sup>1</sup>.

يقوم الوالي بتقديم تقرير يسبق كل دورة حول مدى تنفيذ المداولات المتخذة في الدورات السابقة كما تنص المادة 103 من قانون الولاية لسنة 2012<sup>2</sup>: "حيث يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريراً عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة.

كما يطلع الوالي المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاطات القطاعات غير الممركزة بالولاية."

<sup>1</sup>الجريدة الرسمية عدد 31 المؤرخة في 28 جويلية 1990، ص1023.

<sup>2</sup>نفس المرجع ، ص1035

فقد كانت المادة 84 من القانون الولاية لسنة 1990 تدمج بين المداولة وما اصطلح عليه متابعة الآراء والمقترحات<sup>1</sup> لكن في ظل القانون الحالي فقد فصل المشرع الجزائري بين التوصيات وموضوع المداولات<sup>2</sup>.

(2) **صلاحيات ذو طبيعة مالية:** وهي التي تعنى بالمداولات المتعلقة بالمصادقة على مشروع ميزانية الولاية كما نصت عليها المادة 107: "يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها وهو الأمر بصرفها".

ونظمت أحكامها المواد الواردة في الفصلين الثاني والثالث المتعلقين بميزانية الولاية والتصويت على الميزانية وضبطها على التوالي، من الباب الخامس المتعلق بمالية الولاية، حيث تتكون ميزانية الولاية من الإيرادات والنفقات السنوية وكما هي عقد الترخيص والإدارة يسمح بسير مصالح الولاية والتنفيذي برنامجها للتجهيز والاستثمار<sup>3</sup>.

تشتمل ميزانية الولاية على قسمين متوازنين في الإيرادات والنفقات وهما قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، حيث ينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات، حيث يتم ترتيب الإيرادات والنفقات في آن واحد حسب الطبيعة أو المصلحة أو البرنامج أو العملية خارج البرنامج، كما ترك المشرع تحديد شكل الميزانية ومحتواها للتنظيم.

أخضع التشريع التصويت على الميزانية وضبطها إلى إجراءات خاصة وصارمة كما اشترط مصادقة وزير الداخلية عليها كما نصت المادة 55 من قانون الولاية.

أوكل إلى الوالي بصفته ممثلا للولاية صلاحية إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه على المجلس الشعبي الولائي، حيث يتم التصويت على ميزانية الولاية بابا، بابا ويشمل فضلا عن ذلك توزيعا للنفقات والإيرادات في شكل فصول وفصول فرعية ومواد وبذلك قد تم توسيع صلاحيات الوالي في هذا الإطار عوض المصادقة على مشروع الميزانية فضلا كما

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 89.

<sup>2</sup> المرسوم الرئاسي رقم 99-239 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89-44 المؤرخ في 10 أبريل 1989، الجريدة الرسمية عدد 76 المؤرخة في 31 أكتوبر 1999، ص 03.

<sup>3</sup> المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية عدد 76 المؤرخة في 31 أكتوبر 1999، ص 7.

كان يشترط في القانون السابق للولاية لسنة 1990<sup>1</sup>. كما تم تحديد آجال التصويت على مشروع الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، ويجب أن يتم تصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها. ويحوز الوالي على صلاحية نقل إتمادات داخل الباب الواحد، كما يمكن في حالة الاستعجال نقل الاعتمادات من باب إلى باب بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي الذي يتولى إخطاره بذلك خلال دورته القادمة، غير انه لا يجوز إجراء أي نقل للاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص كما نصت على ذلك المادة 170 من نفس القانون، هذه المادة تقابلها المادة 147 من القانون السابق للولاية لسنة 1990، حيث تم الاحتفاظ بنفس الإجراءات والشروط باستثناء توسيع الصلاحيات من الفصل الواحد إلى الباب الواحد كما تم التطرق إليها سابقا

### ثانيا: نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي

يتولى الوالي عملية نشر كافة مداوات المجلس الشعبي الولائي بعد المصادقة عليها كما نصت المادة 102 من قانون الولاية الحالي عبر مدونة خاصة بها وتوزيعها عبر أعضاء مجلس الولاية والمجالس الشعبية البلدية، من أجل التنفيذ والمتابعة<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: صلاحيات الوالي في مجال الرقابة

إن للرقابة المبسطة على الإدارة العامة دورا مهما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون<sup>3</sup>، وإذا كان الدستور الجزائري لسنة 1976 قد جعل من الرقابة وظيفة متميزة بجانب الوظائف الأخرى الأساسية، فإن الدستور الحالي قد اعتبر المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> René Chapus, Doit Administratif Général, Tome 1, 9<sup>e</sup> Edition, Montchrestien DELTA, France, 1995.p356

<sup>2</sup> المادة 100 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12 لسنة 2012، مرجع سابق، ص18.

<sup>3</sup> المادة 101 من القانون رقم 2007-12 المتعلق بالولاية، نفس المرجع، ص18.

<sup>4</sup> المادة 101 من القانون رقم 2007-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص19.

تتخذ الرقابة صور عديدة هي والمتمثلة فيما يأتي:

- **الرقابة السياسية:** كانت تمارس بطريقة مباشرة عندما كانت حزب جبهة التحرير الوطني أداة الثورة الاشتراكية في ظل نظام الحزب الواحد<sup>1</sup>، و ثم تقلصت أبعاد هذه الرقابة وأصبحت غير مباشرة في ظل التعددية السياسية بعد دستور 1989.
  - **الرقابة التشريعية** حيث يمارس البرلمان بغرفتيه اختصاصاته في مجال الرقابة وفق الآليات التي منحها له الدستور، كما نصت عليها المادة 161 من الدستور.
  - **الرقابة القضائية:** يمارس القضاء الرقابة على أعمال الإدارة العامة التي منها البلدية والولاية عن طريق الدعاوى الإدارية المرفوعة أمام الجهات القضائية المختصة كدعوى الإلغاء ودعوى التعويض.
  - **الرقابة الإدارية** وهي الرقابة الداخلية التي تمارسها أجهزة إدارية على أجهزة إدارية أخرى وتأخذ صورتين رقابة رئاسية ورقابة وصائية.
- كما يمكن تمييز الرقابة التي تمارس من طرف السلطة الرئاسية عن الوصائية من عدة نواحي هي:

أ. **من حيث طبيعة الرقابة نفسها:** إن الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها الكثير من الآليات القانونية التي تجعل من الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه أيا كانت مواقعهم الإدارية ويتول مراقبة تنفيذها وهي عكس الرقابة الوصائية التي تعتبر بسيطة من حيث إجراءاتها وطرق ممارستها، وذلك نظرا لاستقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية<sup>2</sup>.

ب. **من حيث أداة ممارستها:** تمارس الرقابة الرئاسية بصفة تلقائية لأنها تتركز على السلطة الرئاسية وعلاقة التبعية أي خضوع المرؤوس لرئيسه والنصوص المتعلقة بالوظيفة

<sup>1</sup> القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 11 أفريل 1990.  
<sup>2</sup> المادة 158 من رقم 07-12 المتعلق بالولاية 2012 سابق، ص 23.

العمومية، بينما تمارس السلطة الوصائية بموجب نص قانوني تبعا لقاعدة "لا وصاية دون نص".

ج. من حيث الطعن في القرارات المتعلقة بها: لا يستطيع المرؤوس أن يطعن في قرار رئيسه بسبب السلطة الرئاسية وفق ما اقره القضاء الفرنسي، إذ أنه من المسلم به علما واجتهادا أنه لا يصح للمرؤوس أن يطعن أمام القضاء الإداري في صحة الأوامر الموجهة إليه من رئيسه التسلسلي<sup>1</sup>، بينما يجوز للهيئة المحلية الطعن قضائيا مثل ما اقر القانون الجزائري.

د. من حيث المسؤولية تبقى جهة السلطة الرئاسية مسؤوليتها قائمة إلى جانب مسؤولية المرؤوس بينما تتحمل الهيئة اللامركزية وحدها المسؤولية المترتبة عن أعمالها وتصرفاتها<sup>2</sup>.

لما سبق ذكره فإن الوالي يمارس صلاحياته في مجال الرقابة على مستويين هما:

#### أولا: صلاحية الوالي في ممارسة السلطة الرئاسية على موظفي الولاية

وذلك في إطار أحكام المادة 127 من قانون الولاية، حيث تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت تصرف الوالي، وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها، والتي تقابلها المادة 106 من قانون الولاية لسنة 1990، ومنه في هذا الإطار فالوالي يمارس سلطته على موظفي الولاية كيفما كانت رتبهم أو مناصبهم سواء كانوا معينين بموجب مراسيم رئاسية كالأمين العام للولاية أو مدير التنظيم والشؤون العامة أو مدير الإدارة المحلية، أو بموجب قرارات ولائية كرؤساء المصالح أو المكاتب وكل موظفي الولاية وعمالها وذلك في إطار أحكام الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتعلق بالوظيفة العمومية ، ويملك سلطتي التعيين وتوقيع العقوبات التأديبية كما تنص المواد من 160 إلى 185 منه.

<sup>1</sup>المادة 158 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، نفس المرجع، ص23.

<sup>2</sup>المادة 160 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، نفس المرجع، ص23.

كما يمارس الوالي سلطته على موظفي الولاية على حساب الميزانية اللامركزية للولاية الذين نصت عليهم المادة 129 من قانون الولاية، وكذا مستخدمي المصالح الولائية والمؤسسات العمومية المحلية التابعة لها<sup>1</sup>، كما يخضع لسلطة الوالي الخبراء والمختصون الذين تلجا الإدارة للتعاقد معهم كما نصت المادة 131 من نفس القانون.

**ثانيا: صلاحية الوالي في ممارسة الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية للبلديات:**

علينا أن نميز بين أنواع الرقابة التي يمارسها الوالي حسب مظاهر الرقابة الإدارية و التي تتجلى في ثلاثة مجالات هي :

(1) - **الرقابة على الأشخاص :** وهي ممارسة الوصاية الإدارية على المنتخبين والتي تتمثل أهم مظاهرها في توقيف العضو لمدة محددة أو إقالته أو عزله بسبب إدانته لارتكاب جرائم بنص عليها القانون ، كما سنتطرق بالتفصيل فيما يأتي :

**أ. التوقيف:**

تنص المادة 43 من القانون رقم 11-10 المؤرخ 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية<sup>2</sup> على أنه: " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسته عهدته الانتخابية بضفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية".

وبناء على أحكام هذه المادة يشترط ليطم التوقيف في إطاره القانوني، مراعاة ما يلي:

✓ **الاختصاص:** حيث ينعقد الاختصاص للوالي بصفته يملك السلطة الوصائية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص128.

<sup>2</sup> المادة 181 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تقابلها المادة 162 من دستور سنة 1996.

<sup>3</sup> المادة 97 الفقرة 2 من الدستور الجزائري لسنة 1976.

✓ السبب فيكون إما لمتابعة جزائية بسبب جناية أو جنحة، وبذلك يكون المشرع قد اخرج المخالفة من هذا نطاق المتابعة ، حيث كانت المادة 32 من قانون البلدية السابق تنص على المتابعة الجزائية بصفة مطلقة وكذلك التدبير القضائي الذي يمنع العضو من مزاوله مهامه<sup>1</sup>.

✓ **المحل:** أن يشتمل موضوع القرار التوقيف المؤقت لفترة تحتسب بداية من صدور قرار الوالي إلى غاية صدور الحكم أو القرار النهائي المتضمن براءة المعني، الذي لا يحتاج إلى تبليغ من الجهات الإدارية، حيث يمارس مهامه مباشرة بعد صدور الحكم أو القرار القضائي.

✓ **الغاية** أو الهدف من قرار التوقيف الذي لا يخرج عن نطاق النزاهة والمصادقية ومحاربة كل أشكال الفساد الإداري، وإلا كان قرارا معيبا.

✓ **احترام الشكل والإجراءات:** حيث نصت المادة 26 من القانون المتعلق بالبلدية<sup>2</sup> على انه يجب أن يتخذ " قرار التوقيف في جلسة مغلقة، لأن الأصل هو علنية الجلسات وفتحها أمام مواطني البلدية باستثناء المداولات المتعلقة بدراسة الحالات التأديبية للمنتخبين أو تلك المسائل المتعلقة بالنظام العام، ولكن ما يعاب على المشرع الجزائري في هذا الصدد هو تخليه عن تعليل القرار محل التوقيف مثلما كانت تشترط المادة 32 من قانون البلدية لسنة 1990<sup>3</sup>.

## ب. الإقصاء

و يختلف على الإقالة من حيث أنه إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية مما يجعله يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس<sup>4</sup>، حيث تنص المادة 44 من القانون المتعلق بالبلدية: "

<sup>1</sup> عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 43.

<sup>2</sup> عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر، الجزائر، 2010، ص 39.

<sup>3</sup> يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، ط2، لبنان، 1998، ص 102.

<sup>4</sup> محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 33.

يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه.

يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار".

ومنه يشترط ليكون قرار الإقصاء سليما من الناحية القانونية والإجرائية توفر ما يلي:

✓ الاختصاص يعود اختصاص الإقصاء للوالي كجهة وصية.

✓ السبب: هو صدور حكم أو قرار نهائي يقضي بالإدانة الجزائية.

✓ المحل: يفقد العضو المنتخب بموجب هذا القرار صفته الانتخابية وبشكل نهائي.

✓ الغاية والهدف من قرار الإقصاء هو نفسه ما يرمي إليه قرار التوقيف المؤقت والذي يرمي من خلاله المشرع إلى تحقيق النزاهة وتطهير المجالس المحلية من كل أوجه الفساد، كما انه تكريس لمصادقية القضاء.

✓ احترام الشكل والإجراءات حيث تطبق عليها نفس الإجراءات المتعلقة بزوال صفة المنتخب، مثلما هو الحال في وفاة المنتخب أو الاستقالة أو حصول مانع قانوني، كما نصت على ذلك المادة 40 من قانون البلدية: " تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، ويخطر الوالي بذلك وجوبا".

ونظرا لأنه إجراء تاديبى فإنها التداول يتم في جلسة مغلقة<sup>1</sup>، كما يجب إخطار الوالي، الذي يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار.

يتم استخلاف العضو الذي تم إقصاؤه في اجل لا يتجاوز شهرا واحدا بالمرشح الذي يلي مباشرة بآخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي.

<sup>1</sup> علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص111.

ج. حصول المانع القانوني:

وتتمثل في حالتين هما:

✓ توفر حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب: وذلك بحكم وظائفهم، مثلما تنص المادة 81 من القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات<sup>1</sup> على أنه: " يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم الوالي ، الوالي المنتدب ، رئيس الدائرة ، الامين العام للولاية ، المفتش العام للولاية ، عضو المجلس التنفيذي للولاية، القاضي، أفراد الجيش الوطني الشعبي ، موظف أسلاك الأمن ، أمين خزينة البلدية، المراقب المالي للبلدية، الامين العام للبلدية ، مستخدمو البلدية ."، ومما يستدعي الوقوف عنده هو إضافة مستخدمي البلدية في حالات عدم القابلية للانتخاب، وهو الذي لم يكن مقررا في ظل القانون السابق المتعلق بالنظام الانتخابي لسنة 2012، كما تمت اضافة الولاية المنتدبين والمفتشين العامين للولايات.

✓ وجود من حالات التعارض: وذلك في إطار أحكام المادة الثالثة من القانون العضوي رقم 12-02 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بحالة التنافي مع العهدة البرلمانية<sup>2</sup> حيث تتنافى العهدة الانتخابية في مجلس شعبي منتخب مع العهدة البرلمانية.

(2) الرقابة على الأعمال: وتكون عن طريق المصادقة أي تزكية السلطة الوصية للإجراء التي اتخذته الهيئات المحلية أو عن طريق الإلغاء أي إبطال القرارات الغير مشروعة الصادرة عن هذه الهيئات، وقد تتخذ شكلا آخر وهو أن تحل السلطات المركزية محل السلطات اللامركزية للقيام بتصرفات هي في الأصل من صلاحيات الحلول وهي هذه الأخيرة.

<sup>1</sup> في إطار المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية عدد 13 المؤرخة في 28 مارس 1990، ص 443.  
<sup>2</sup> المادة 130 القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية 12 لسنة 2012، مرجع سابق، ص 20.

وعلى هذا الأساس يمارس الوالي صلاحياته في ممارسة الرقابة على أعمال المجالس الشعبية البلدية في العديد من صورها وهي:

#### أ. المصادقة

وتتخذ المصادقة شكلين، إما مصادقة ضمنية وهي بمرور 21 يوما على إيداع المداولة لدى الولاية كما نصت المادة 56 من القانون المتعلق بالبلدية، غير أن المشرع اشترط المصادقة الصريحة وبصفة كتابية إذا تعلق موضوع المداولة بما يلي<sup>1</sup>:

- الميزانيات والحسابات.
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- اتفاقيات التوأمة.
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

#### ب. الإلغاء (البطلان):

ويتخذ صورتين هما البطلان المطلق والبطلان النسبي.

✓ **البطلان المطلق:** أوردت المادة 59 من قانون المتعلق بالبلدية هذه الحالات المتمثلة في:

- شمول المداولة على ما يخالف القانون بشكله الواسع أي من الناحية الدستورية أو القانونية أو التنظيمية من مراسيم وقرارات وتعليمات.
- المداولات التي تمس رمزا من رموز الدولة أو إحدى شعاراتها.
- المداولات المحررة بغير اللغة العربية لكونها اللغة الرسمية للدولة، في إطار أحكام المادة 03 من الدستور.

حيث يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار كما نصت نفس المادة.

<sup>1</sup> انظر الجريدة الرسمية عدد 37 لسنة 2011، سابق، ص11.

✓ البطلان النسبي: أوردت المادة 60 من القانون المتعلق بالبلدية الأحكام المتعلقة بالمداولة القابلة للإبطال وهي التي يشارك في اتخاذها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس، وتكون متعلقة بوضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حيث يمنع حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع بالنسبة للمعنيين بهذه الحالات، وذلك ضمانا للشفافية وممارسة أي ضغط من طرف الرئيس أو العضو على الأعضاء الآخرين.

تعود للوالي صلاحية إلغاء هذه المداولات بموجب قرار معلل دون التقيد بشرط المدة وهو على عكس ما كان في قانون البلدية السابق لسنة 1990، الذي كان يشترط مدة شهر من تاريخ إيداعها لدى الولاية<sup>1</sup>.

كما يحق لرئيس المجلس الشعبي تقديم طعن إداري أو رفع دعوى قضائية تتضمن إلغاء القرار أمام المحكمة الإدارية المختصة وذلك ضمانا لاستقلالية البلدية وتأكيدا للطابع اللامركزي<sup>2</sup>.

### ج. الحلول:

حيث أورده المشرع في الفصل الثالث، ونصت على أحكامه المواد من 100 إلى 102 من القانون المتعلق بالبلدية، وتتخذ ثلاثة أشكال:

✓ حيث تنص المادة 100 من نفس القانون على أن: "يمكن الوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالنظام والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية." وعلى هذا الأساس

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 135.

<sup>2</sup> القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 15 لسنة 1990 مرجع سابق، ص 491.

ولارتباطه بالنظام العام تطرح إشكالية التمثيل ويكون الوالي ممثلا للدولة في هذه الحالة وليس للولاية، وذلك بالنظر لأن الموضوع هنا يرتبط بفكرة النظام العام.

✓ نصت المادة 101 من نفس القانون على حالة أخرى وهي امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، حيث يمكن للوالي بعد اعذاره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الاعذار<sup>1</sup>.

✓ في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فان الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها كما نصت المادة 102 من قانون البلدية، وعليه فان سلطة الحلول تتصب على ما يلي:

- تسجيل النفقات الإجبارية في الميزانية البلدية إذا لم يسجلها المجلس.

- ضبط التوازن الميزانية لدى إعدادها، وامتصاص العجز لدى التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك طبقا للمواد 102 و 183 وما بعدها من قانون البلدية والإذن بالنفقات اللازمة.

(3) الرقابة على الهيئة ذاتها: حيث تملك السلطة الإدارية سلطة إيقاف هذه الهيئة ، رغم انه لم تسمح قوانين الإدارة المحلية في الجزائر بتوقيف المجالس الشعبية البلدية و الولائية ما عدا قانون البلدية لسنة 1967، بينما حول القانون بالحل وهو الإنهاء الدائم أو الإعدام القانوني لهذا المجلس وهو اخطر مظاهر الرقابة أو الوصاية الإدارية لمساسه بالخيار الديمقراطي، لذا ضبطه المشرع في قانوني البلدية والولاية الحاليين بجملة من القيود تقاديا لأي تعسف محتمل من طرف الجهة الوصية .

<sup>1</sup> محمد صغير بعلي ، القانون الإداري - التنظيم الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر، 2002، ص140.

نظمت أحكامه المادة 46 من قانون البلدية<sup>1</sup> وهي الحالات التي يتم فيها الحل والتجديد الكلي للمجلس وهي:

- خرق أحكام دستورية.
- إلغاء انتخاب جميع
- أعضاء المجلس.
- الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس.
- عندما يكون الإبقاء على المجل مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق المادة 41 من نفس القانون المنظمة لقواعد الاستخلاف.
- حدوث خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد اعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

لكن الحل ليس من صلاحية الوالي لان حل المجلس يتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية كما نصت المادة 74 من القانون المتعلق بالبلدية<sup>2</sup>، لكن صلاحية الوالي تأتي بعد صدور مرسوم المتضمن حل المجلس الشعبي البلدي، وهي كل ما يتعلق بالجانب التنظيمي وتسيير شؤون البلدية، حيث يوكل الوالي إلى متصرف يعينه ومساعدين له لتسيير شؤون البلدية خلال 10 عشرة أيام الموالية للحل، كما نصت على ذلك المادة 48 من قانون البلدية<sup>3</sup>، إلى غاية تنظيم انتخابات محلية على مستوى البلدية التي تم حل

<sup>1</sup> انظر الجريدة الرسمية عدد 37 المؤرخة في 03 جويلية 2011، مرجع سابق، ص10.

<sup>2</sup> المادة 26 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، ص09.

<sup>3</sup> انظر الجريدة الرسمية العدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2012، ص 20.

مجلسها خلال فترة حددها المشرع بستة أشهر الموالية للحل، إلا إذا تبقت على التجديد مدة  
تقل عن اثني عشر شهرا.

## الفصل الثاني:

تحقيق التنمية المحلية في اطار متطلبات  
الحكومة المحلية

## المبحث الأول: ماهية التنمية المحلية

### المطلب الأول: مفهوم التنمية المحلية والتطور التاريخي لها

#### الفرع الأول: مفهوم التنمية المحلية

لقد تنوعت وتعددت تعاريف التنمية المحلية، ويمكننا أن نذكر على سبيل المثال التعريفات التالية:

التنمية المحلية هي: "العملية التي تتضافر فيها جهود الأهالي مع جهود السلطات الحكومية لتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية والعمل على تكامل هذه المجتمعات في حياة الأمم وتمكينها من الإسهام إسهاما كاملا في التقدم القومي"<sup>1</sup>.

وتعرف على أنها: "مسلسل تنويع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية واغنائها داخل أي إقليم انطلاقا من تعبئة وتنسيق موارده وطاقاته، وبالتالي سيكون ثمرة لمجهودات سكانه، ويهتم بوجود مشروع تنمية تتدمج فيه مكوناته الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ويجعل من فضاء التجاور فضاء للتضامن الفعال"<sup>2</sup>.

ويعرفها الأستاذ عبد الحميد عبد المطلب على أنها العملية" التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتفاع بمستويات التجمعات والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> وسيلة السبتي، 2005 ، ص 26

<sup>2</sup> زكري ميلود د وبراندي عبد الناصر، 2008، قراءة في تجربة التنمية المحلية الماليزية: سبل استفادة الجزائر منها ، ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الوطني الأول حول تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير المركز الجامعي برج بوعريريج، الجزائر، ص 3.

<sup>3</sup> عبد الحميد عبد المطلب، 2000، ص 13

كما يعرفها الدكتور محي الدين صابر على أنها "مفهوم جديد لأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة، يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاقتصادية والاجتماعية وهذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة عن طريق نشر وعي البيئة المحلية، وأن يكون ذلك الوعي قائما على أساس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعا، وفي كل المستويات عمليا وإداريا<sup>1</sup>.

وتعرف أيضا على أنها العملية التي يتمكن بها المجتمع المحلي من تحديد حاجاته وأهدافه وترتيب هذه الحاجات والأهداف وفقا لأولوياته، مع إنكفاء الثقة والرغبة في العمل لمقابلة تلك الحاجات والأهداف، ومن خلال ذلك يمكن أن تنمو وتمتد روح التعاون والتضامن في المجتمع"<sup>2</sup>.

وينظر الأستاذ آرثر دانهام "ARTHUR DUNHAM" للتنمية المحلية على أنها: "نشاط منظم الغرض منه تحسين الأحوال المعيشية في المجتمع، وتنمية قدرته على تحقيق التكامل الاجتماعي والتوجيه الذاتي لشؤونه ، ويقوم أسلوب العمل في هذا الحقل على تعبئة وتنسيق النشاط التعاوني والمساعدات الذاتية للمواطنين، ويصحب ذلك مساعدات فنية من المؤسسات الحكومية والأهالي"<sup>3</sup>.

ومن خلال ما سبق يمكن طرح التعريف الإجرائي التالي:

<sup>1</sup> عبد الله خبايا وسعاد بعجي، 2008، التنمية المحلية آلية لتحقيق التنمية الشاملة، ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الوطني الأول حول تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، المركز الجامعي برج بوعريبيج، الجزائر.  
<sup>2</sup> علي بو. عمامة، 2008، مفهوم التنمية المحلية ومقومات تجسيدها ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الوطني الأول حول تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، المركز الجامعي برج بوعريبيج، الجزائر، ص 3.  
<sup>3</sup> جمال زيدان ، واقع التنمية المحلية على ضوء الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر 1990-2000 ، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم الإنسانية، جامعة الجزائر، 2001، ص 5.

التنمية المحلية هي عملية تعاون وتفاعل جميع أطراف البيئة المحلية، من خلال تضافر جهود المواطنين وجهود الحكومات وجهود مؤسسات المجتمع المدني في إعداد وتنفيذ البرامج والخطط التنموية، للإرتقاء بمستوى التجمعات المحلية في شتى المجالات التنموية، من أجل تحسين حياة السكان بها، انطلاقاً من الاعتماد على قدراتهم وإمكاناتهم الذاتية.

### الفرع الثاني: التطور التاريخي لمفهوم التنمية المحلية

منذ أواخر النصف الأول من القرن الماضي شهدت الدول المتقدمة العديد من برامج ومشروعات التنمية لتطوير الريف استخدمت في إطارها مصطلحات عديدة كتتمية المجتمع، التنمية الريفية، التنمية الريفية المتكاملة، وأخيراً التنمية المحلية، ففي سنة 1944" أطلقت سكرتارية اللجنة الاستشارية لتعليم الجماهير في إفريقيا على تنمية المناطق الريفية والمحلية مصطلح "تنمية المجتمع" عندما رأت بضرورة الأخذ بتنمية المجتمع، واعتبارها نقطة البداية في السياسات العامة كما أوصى مؤتمر كامبردج في عام "1948" بضرورة تنمية المجتمع المحلي لتحسين الأحوال والظروف المعيشية للمجتمع ككل اعتماداً على المشاركة والمبادرة المحلية لأبناء المجتمع وفي عام "1954" أوصى مؤتمر أشردج "Ashridge" الذي عقد لمناقشة المشاكل الإدارية في المستعمرات البريطانية بضرورة تنمية المجتمع المحلي<sup>1</sup>.

لقد بدأت تتضح للجميع أهمية وفعالية التنمية المحلية منذ هذه الفترة، وقد نالت إهتماماً خاصاً من هيئة الأمم المتحدة التي بدأت بدراسة أساليب التنمية المحلية، وفي سنة 1955 أصدر المجلس الاقتصادي والاجتماعي بهيئة الأمم المتحدة أول إعلان شامل عن موضوع التقدم الاجتماعي من خلال تنمية المجتمع المحلي<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية الدار الجامعية، مصر، 2000، ص 14.  
<sup>2</sup> وسيلة السبتي، تمويل التنمية المحلية في إطار صندوق الجنوب دراسة واقع المشاريع التنموية في ولاية بسكرة، رسالة ماجستير، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، الجزائر، 2005، ص 24

إذا كانت تنمية المجتمع المحلي قد نشأت من خلال الخبرات في المناطق الريفية فإنها قد امتدت لتشمل المجتمعات الحضرية سواء في الدول النامية أو المتقدمة، وفي تقرير الأمم المتحدة لسنة 1957 عن الوضع الاجتماعي في العالم ألقى الضوء على مشاكل التحضر ، وهكذا بدأ التركيز على تنمية المجتمعات المحلية الحضرية بعد أن كانت الأمم المتحدة تركز في البداية على تنمية المجتمعات المحلية في المناطق الريفية، وكان اهتمامها ينصب على إستراتيجية التحديث كعملية وعلى تنسيق الخدمات في الزراعة والصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية<sup>1</sup>.

وعلى مستوى الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة تم التركيز على مفهوم تنمية المجتمع كوسيلة لرفع مستوى المعيشة، وتهيئة أسباب الرقي الاجتماعي المحلي من خلال المشاركة الايجابية للمجتمع ومبادراته الذاتية، إضافة إلى الجهود الحكومية، وقد كان الهدف من برنامج تنمية المجتمع المحلي مساعدة القرى على تحديد وإشباع احتياجاتهم في مجال الزراعة المياه الصرف الصحي التعليم الطرق، الصناعات الصغيرة والحرف اليدوية<sup>2</sup>.

كما اهتمت أيضا (الأمم المتحدة بالعلاقة بين التنمية المحلية والتخطيط المركزي على اعتبار أن هذا الأخير لا يتوافق مع مبدأ تقرير المصير الذي تعتمد عليه التنمية المحلية، فقد لا تتفق إحتياجات السكان المحليين مع المتطلبات القومية، ولذلك حاول تقريرها لسنة 1967 التأكيد بأن التنمية الحقيقية تتطلب ضرورة تجنب فرض الخطط من أعلى واستعمال تنمية المجتمع المحلي كوسيلة لتنفيذ العمل الذي تقرره السلطات العليا<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> وسيلة السبتي، 2005، ص 25

<sup>2</sup> عيسات العربي وإبراهيمي حياة ، 2008 ، دور المناطق الصناعية في التنمية المحلية، ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الوطني الأول حول تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير المركز الجامعي برج بوعريبيج، الجزائر، ص ص 2 3.

<sup>3</sup> وسيلة السبتي، 2005، ص ص 25-26

وفي سنة "1975" صدر تقرير عن البنك الدولي ذكر فيه أن التنمية الريفية عملية متكاملة أو إستراتيجية شاملة تستهدف تطوير الحياة الاقتصادية والاجتماعية لفقراء الريف من خلال زيادة الإنتاج الزراعي، وإنشاء صناعات ريفية توفر فرص عمل جديدة، وتحسن الخدمات الصحية والتعليمية والاقتصادية والإسكان<sup>1</sup>.

ثم ظهر مفهوم جديد للتنمية لا يركز فقط على تنمية المناطق الريفية، بل يهتم أيضا بتنمية المناطق الحضرية، وهو ما يطلق عليه بالتنمية المحلية، والتي تعبر عن التغيرات المستمرة والمتصاعدة لإشباع الحاجات والمطالب المتجددة للمجتمع المحلي، وأصبحت تطبق في الدول المتقدمة أيضا بعدما كانت موجهة إلى الدول النامية<sup>2</sup>.

### المطلب الثاني: مكونات وعناصر التنمية المحلية

#### الفرع الأول: مكونات التنمية المحلية

إن تنمية المجتمع تتم من أجل أفرادها، ومن خلال توظيف إمكانياتهم وقدراتهم ، وللاستفادة من برنامج التنمية ، ضروري أن يشاركون فيها ، ولهذا تعتبر المشاركة من أهم الركائز التي تعتمد عليها شروط نجاح برنامج التنمية المحلية ، ولعل المشاكل التي تعاني منها التنمية المحلية في الدول النامية هي ضعف استجابة المجتمعات لها وعدم مشاركتهم أو إشراكهم في حق تقرير المصير واتخاذ القرار فيما يخص البرامج التنموية إنطلاقا من هذه الخلفية يمكن إستخلاص ركائز التنمية المحلية فيما يلي :

#### ■ إشراك أعضاء المجتمع المحلي في التفكير ووضع البرامج التنموية: عن طريق تطبيق

مبدأ الديمقراطية وحرية الرأي للوصول إلى قناعة تامة بمدى ضرورة إكتساب مهارات عمل تؤهلهم على تطبيق أساليب وأنماط جديدة من العادات الاجتماعية و الثقافية

<sup>1</sup> عبد الحميد عبد المطلب، 2000، ص 15

<sup>2</sup> عيسات العربي، 2008، ص 3.

والاقتصادية ، التي تمكنهم من تحقيق التكامل الاجتماعي والاقتصادي لمستوى معيشتهم أو كسب الثقة في السلطات المحلية و مدى نجاح المشروعات والبرامج.

■ **الموارد المحلية:** لكي تتحقق التنمية المحلية أهدافها فلا بد أن يتوافر لها عبر الزمن المقادير الكافية من التمويل المحلي ، فكلما استطاعت المحليات تعبئة المزيد من المواد المالية سواء الذاتية أو الخارجية ، كلما أدى ذلك إلى نفع اقتصادي من حيث التقليل من تكلفة المشروعات و إعطائها مجالات وظيفية أوسع ، ويقصد بالموارد المحلية هنا ، المادية منها والبشرية ؛

■ **الوصول إلى النتائج الملموسة للمجتمع:** وتعني الإسراع إلى تحقيق برامج تتضمن تحقيق الحاجات الضرورية الاجتماعية والخدماتية للمجتمع المحلي، مثل الإسكان الخدمات الصحية، قنوات صرف المياه الصالحة للشرب منها، تعبيد الطرقات وغيرها من الحاجات اليومية القائمة؛

### الفرع الثاني: عناصر تحقيق التنمية المحلية

تشير العناصر المذكورة سابقا في مجال التنمية المحلية إلى الركائز الفعالة، غير انه الوصول إلى تحقيق الفعلي لذلك يمكن في الاعتماد على عناصر أخرى لا تقل أهمية، يمكن ذكرها في العناصر التالية<sup>1</sup>:

#### (1) التغيير الهيكلي:

يقصد بالتغيير الهيكلي ظهور أدوات و تنظيمات اجتماعية جديدة تختلف اختلافا نوعيا عن الأدوار والتنظيمات القائمة في المجتمع ، حيث يتطلب هذا النوع من التغيير حدوث تحويل كبير في الظواهر والنظم والعلاقات السائدة في المجتمع ، بمعنى أن هذا التغيير الذي يحدث

<sup>1</sup> عبد الباسط محمد حسن ، التنمية الاجتماعية ، المطبعة الجامعية القاهرة، مصر، 1970 ، ص 124

في بناء المجتمع يكون في حجمه وفي تركيب أجزائه وشكل تنظيمية الاجتماعي ، هذا ما يجعلنا نقول أن عملية التغيير التي تتم في إطار السياسة العامة ، ترتبط بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية ويصعب أن تحدث في مجتمع متخلف دون تغيير البناء الاجتماعي له ، ويجب أن يكون عليه هيكل التمويل المحلي الأمثل الذي يحقق أكبر معدلات للتنمية المحلية المستدامة.

إن المشكلة الأساسية في البلدان النامية لبناء معدات سريعة للنمو تكمن في الطابع السطحي والمعالجة الجزئية المؤقتة للمشكلات الاجتماعية، والتي لا تغير لبناء الاجتماعي فيها تغيرا جزيئا ، عما يؤدي إلى عدم نجاح برامج التنمية وبناء على هذا نجد أن التغيير الهيكلي أصبح من العناصر اللازمة في البلدان النامية للتخلص من التراكم للمشاكل الاجتماعية التي اكتسبتها عبر الزمن والتي تمثل التحدي الكبير للعاملين في السلطات المحلية لهذه البلدان.

## (2) الاستراتيجية الملائمة

ويقصد بها الإطار العام والخطط العريضة التي ترسمها السياسة التنموية في الانتقال حالة التخلف من إلى حالة النمو الذاتي ، وتختلف الاستراتيجية عن الخطة الذي يعني الاستخدام الصحيح للوسائل المتاحة لتحقيق الهدف<sup>1</sup>:

إن صحة استخدام هذه الوسائل يتطلب توزيعها وفقا لخطة محكمة وجيدة الإعداد من خلالها يتمكن الخطة واضع أن من يستغل جميع الأدوات المتاحة له استغلالا حسنا. وملائمة الاستراتيجية التنموية في البلدان النامية تتطلب قيامها على أساس تدخل الدولة في جميع الأنشطة حيث تلعب دور الموجه للنشاط الاقتصادي من أجل تحقيق أهداف اجتماعية عادلة والسعي إلى توفير مستوى عالي من الرفاهية والازدهار لكافة المواطنين، كما أنه يتطلب أيضا

<sup>1</sup> أحمد مصطفى خاطر ، مرجع سابق ، ص 52

أن تقوم استراتيجية التنمية الاجتماعية على أساس التكامل والتوازن بين كل من التنمية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية.

إن نجاح الاستراتيجية وتوافقها داخل المجتمع يتوقف على عدة اعتبارات يمكن أن نلخصها فيما يلي:

- ✓ الأخذ بالاعتبار عند وضع الاستراتيجية طبيعة الظروف للمجتمع ودرجة تخلفه ؛
- ✓ نوع الاستعمار المحتل للبلاد ، ومخلفاته والفترة الزمنية كحصوله على الاستقلال ؛
- ✓ طبيعة ونوعية نظام الحكم السائد في البلد بعد تحرره ودرجة الاستقرار السياسي ونوعية الإدارة وشكل جهازها الحكومي؛
- ✓ طبيعة النظام الاقتصادي المطبق؛
- ✓ حجم المناطق الريفية والحضرية وتركيبية سكان المجتمع من حيث المستوى الثقافي، التعليمي الصحي، والقيم، العادات والتقاليد.

### (3) العمل بدفعة قوية ووضع أساس لمستقبل مستدام<sup>1</sup>:

يقصد بالدفعة القوية ، وضع برامج ومشروعات تغير بشكل سريع وبمعدلات نمو قوية في أقرب وقت ممكن بمقتضاها يتم الخروج من حالة الركود باعتبار أن الحكومات هي المسؤولة بشكل كبير على إحداث هذا التغير السريع ، وهي المسؤولة عن ضمان الحد الأدنى من مستويات المعيشة للأفراد.

إن معدل نمو الاقتصاد العالمي يعادل ما يقارب 135 تريليون دولار أمريكي ، يمثل هذا الحجم مخاطر هائلة للبيئة الطبيعية عالميا ، ويعتبر أخطرها حجما في البلدان النامية ، لهذا يتعين أن تضع قرارات الاستثمار بالدفعة القوية في المستقبل القريب لتلك المخاطر ، وأن توفر بعض

<sup>1</sup> محمد محمود شهاب ، "النمو المسؤول للألفية الجديدة" ، مركز الأهرام للترجمة والنشر ، مصر 2006 ، ص 06.

الضمانات إزاء المفاجآت غير المرغوبة التي تعرقل التنمية ، والدفعة القوية هنا تتطلب من هذه الدول السير قدما في طريق التنمية، ولهذا الغرض سوف تحتاج مواجهة هذه التحديات إلى إدارة محلية حكيمة للكثير من الأصول الرأسمالية التي تعتمد عليها التنمية والتي هي<sup>1</sup>:

الاستثمار في رأس المال المادي في المباني والتجهيزات الاجتماعية والبنية التحتية؛

إدارة رأس المال الطبيعي، بما في ذلك إستثمار ربح الموارد القابلة للنفاذ؛

بناء الصحة ورأس المال البشري؛

حفظ وبناء رأس المال الاجتماعي الذي يدعم كلا من الرفاهية والأنشطة الإنتاجية؛

الاستثمار في رأس المال الفكري في المعارف والتقنية الجديدة التي يمكن أن تعزز الزيادات في الإنتاجية؛

توجيه رأس المال التمويلي إلى أفضل استخداماته الإنتاجية مع الأخذ في الحسبان الفوائض البيئية والاجتماعية.

### المطلب الثالث: مصادر تمويل التنمية المحلية

هناك عوامل كثيرة تؤدي إلى نجاح الإدارة المحلية في تنمية المجتمع المحلي، بعضها يستند إلى عناصر مادية تحتاج إليها الإدارة كأساس لتأمين الحاجات الضرورية، أما بعضها الآخر فيرتبط بالأفكار والمواهب التي يتمتع بها المجتمع المحلي والقدرة على استخدامها في تنفيذ البرامج والمشروعات وعموما يمكن دراسة هذه العناصر فيما يلي:

### الفرع الأول: التمويل المحلي والمركزي للتنمية المحلية

#### أولاً: ماهية التمويل المحلي

<sup>1</sup>محمد محمود شهاب ، نفس المرجع السابق ، ص.7

## 1) تعريف التمويل المحلي:

يقصد بالتمويل المحلي بجميع الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر تمويل مختلفة محلية على مستوى المجتمعات أو الوحدات المحلية بشكل يمكن الهيئات المحلية من تحقيق أكبر معدلات نمو لمتطلبات واحتياجات المواطنين بصفة دائمة ومستمرة، وتزيد من إستقلاليتها عن الحكومة المركزية في تنفيذ وتحقيق برنامج التنمية المحلية. أو هي مجموعة القواعد المتعلقة بإيرادات ونفقات الهيئات العامة المحلية<sup>1</sup>.

## 2) الشروط المحددة للتمويل المحلي:

تجدر الإشارة إلى أن هناك عدد من الشروط يجب توافرها في المورد المالي المحلي كمصدر أساسي لتمويل الوحدات المحلية ، أهمها محلية الموارد وذاتية الموارد وسهولة إدارة الموارد<sup>2</sup>. فمصادر التمويل المحلي التي يطلق عليها الموارد المالية الذاتية للمحليات فتتمثل في الضرائب المحلية والرسوم المحلية وأرباح المشروعات التجارية والصناعية التي تمتلكها الهيئات المحلية والمشاركة الشعبية بالجهود الذاتية وغيرها<sup>3</sup>. أما مجموعة المصادر التي تسمى الموارد المالية الخارجية للمحليات فهي الإعانات الحكومية والقروض وغيرها.

## 3) العلاقة بين التمويل المحلي والتنمية المحلية:

يعتبر التمويل المحلي الركيزة الأساسية لاتخاذ القرارات في نظام الإدارة المحلية ، حيث هناك علاقة طردية بين درجة إستقلالية الهيئات المحلية في اتخاذ القرارات بعيدا عن تأثير الإدارة المركزية وبين وفرة مصادر التمويل المالية المحلية ذاتيا بغرض زيادة معدل النمو الداخلي

<sup>1</sup> مراد حلمي ، "مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية" ، معهد الدراسات العربية ، القاهرة ، جمهورية مصر ، 1998 ص 21.

<sup>2</sup> عبد المطلب عبد الحميد ، نفس المرجع السابق ، ص 22.

<sup>3</sup> سيد عطية عبد الواحد ، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة ، جمهورية مصر ، ص 362.

محليا ، هذا يدل على انه كما توفرت المحليات على المزيد من التمويل كلما ازدادت معدلات التنمية المحلية ، كلما انخفضت مصادر التمويل الذاتية أدى إلى عرقلة التنمية ومعدلات نموها . ونجاح الإدارة المحلية في أحداث المزيد من التنمية مرتبط بمدى قدرتها وكفاءتها في تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية والتوزيع العادل لها.

#### (4) التمويل المحلي والمركزي للتنمية المحلية:

التمويل المركزي يعتبر من الدعائم الضرورية في بعض البلدان التي تفتقر إلى مصادر التمويل الذاتية المحلية ، لكن في نفس الوقت يدعم السيطرة المركزية على المشروعات المحلية تخطيطا وتنفيذ وبهذا تبتعد عن الجانب المحلي الذي يستشهد تنمية كما أنه يؤدي إلى إحكام السيطرة عليها باعتباره صاحب التمويل فهو الذي يختار المشروعات وأساليب إدارتها بحسب الإمكانيات المركزية ، مما يقلل من المشاركة الشعبية في التنمية غير أن في البلدان التي تقل إمكانيات تمويل بمعدلات كبيرة ، يصبح التمويل المركزي ذات أهمية ، حيث خلق منظمات ومؤسسات حكومية تساهم في تمويل التنمية شأنه أن يرجع الثقة للمواطنين ويساهمون بأنفسهم في تمويل ونجاح المشروعات على المستوى المحلي ومنه على المستوى الكلي .

#### (5) محددات نجاح نظام التمويل المحلي:

من خلال التحاليل السابقة يمكن أن نستخلص مجموعة من النقاط يقف عندها نجاح الهيئات المحلية في التمويل:

دعوة المواطنين المحليين للمشاركة في الاستثمارات على المستوى المحلي؛

إيجاد مؤسسات متخصصة في إقراض السلطات المحلية التي لا يمكنها أن تتوفر على موارد مالية ذاتية، بمعنى إيجاد أو تعميق النطاق الجغرافي والوظيفي للتمويل المحلي والدليل على ذلك:

"قيام بنوك الادخار المحلية في ألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية على شكل مؤسسات شعبية تمويلية ، وتبعتها اليابان وغيرها من الدول <sup>1</sup> .

العمل على خلق منظمات ومؤسسات تساهم في تمويل التنمية المحلية، كإقامة المشروعات الصغيرة والصناعات التقليدية الأخرى، وتشجيع القطاع الخاص في تمويل هذه المشروعات.

### ثانيا: مصادر التمويل المحلي

يقصد بمصادر التمويل المحلية حجم الموارد التمويلية التي توفرها المصادر الوطنية والتي توجه لتكوين الطاقات الإنتاجية ولأصول الرأسمالية الجديدة في المدن والقرى الجديدة، وتتمثل مصادر التمويل المحلية والتي يمكن للاقتصاد القومي تدبيرها لتمويل استثمارات المدن الجديدة في المصادر الستة التالية<sup>2</sup>:

التمويل الذاتي وتمويل الاستثمارات المدن والقوى الجديدة؛

✓ التمويل الحكومي العام؛

✓ التمويل الخاص

✓ التمويل المشترك؛

✓ التمويل التعاوني؛

✓ التمويل التضخمي.

سوف نحاول تناول كل مصدر على حدى بالدراسة على النحو التالي :

### 1) التمويل الذاتي وتمويل استثمارات المدن والقرى الجديدة:

<sup>1</sup> Daniel ,Francois ;" **finances publiques, budget et pouvoir financier**", Dalloz ,ed ,paris 1999 page 178.

<sup>2</sup> طلعت الدمرداش، **اقتصاديات المدن الجديدة** ، مكتبة القدس ، الزقازيق ، مصر ، 2006. ص 206.

يقصد به المقدار الذي تخصصه إدارة المشروع من الفائض الذي يحققه مشروع أو مجموعة مشاريع من نتائج نشاطاتها لتمويل طاقات إنتاجية جديدة ، والذي يأتي أساسا من مصادر هي<sup>1</sup>:

✓ حصيلة بيع الأراضي المخصصة للاستخدامات المباشرة للأفراد في المدن والوحدات المحلية كالقرى، البلديات، سواء كانت لأغراض الإسكان أو لأغراض الصناعية أو التجارية أو السياحية أو الزراعية؛

✓ العوائد المتولدة عن استغلال هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة والأجهزة والهيئات التابعة لها؛

✓ العوائد المتولدة عن استغلال مختلف الأصول أو القيام بمشاريع مختلفة أو بالمشاركة فيها، سواء عقارية أو غيرها من طرف هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة للمدن والقرى والأجهزة التابعة لها؛

✓ عوائد الإدارة المتولدة عن الرسوم التي يمكن لهيئة المجتمعات العمرانية والأجهزة التابعة لها فرضها في إطار نشاطها.

## (2) التمويل الحكومي العام:

التمويل الحكومي العام هو مجموعة الاستثمارات المخصصة للوحدات المحلية في خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة للدولة ، ويكون مصدر تمويل هذه الاستثمارات من خلال الميزانية العامة للدولة والتي تمثل الحصة المالية للبرنامج المالي المخصص لخطة التنمية الشاملة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>طلعت الدمرداش ، نفس المرجع السابق ، ص. 207  
<sup>2</sup>إبراهيم مشورب ، مرجع سابق ، ص289.

### (3) التمويل الخاص:

هو تلك الموارد المالية التي يخصصها الخواص (الأفراد الطبيعيين، معنويين) والموجهة للاستثمار في مختلف القطاعات على المستوى المحلي المتمثلة أساسا في مشروعات الخدمات التجارية واستثمارات الإسكان، وتقوم حاليا الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية بتشجيع التمويل الخاص وإعطائه دفعة كبيرة للمشاركة في تمويل الاستثمارات وفي بناء الأحياء والمدن الجديدة مثل : السكنات التساهمية والبيع بالإيجار وغيرها .

### (4) التمويل المشترك :

يقصد به إشتراك مساهمة التمويل الحكومي مع التمويل الخاص في إعطاء دفعة قوية لبعض أنشطة القاعدة الاقتصادية الأساسية، خصوصا في قطاع الزراعة والصناعات الصغيرة والمتوسطة التي تعتبر من ضمن المشروعات التي لها دور هام في دفع عجلة النمو على مستوى المحلي ومنه على المستوى الكلي<sup>1</sup> ، فالحكومة الجزائرية اليوم أعطت أهمية كبيرة لهذا النوع من المصادر من خلال برامج دعم تشغيل الشباب والصناعات والفلاحة وبعض الصناعات الصغيرة والمتوسطة

### (5) التمويل التعاوني<sup>2</sup>:

يتمثل التمويل التعاوني في القروض التي تقدمها هيئة تعاونيات البناء والإسكان و بنك الإسكان والتعمير لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة لتمويل استثمارات في قطاع الإسكان، و كذلك القروض التي تقدمها هيئة تعاونيات البناء و الإسكان و غيرها من التعاونيات التي تكون مصدر تمويل بعض المشروعات الصغرى على وجه الخصوص، و في قطاع الإسكان و البناء.

<sup>1</sup>فتحى السيد عبده ، الصناعات الصغيرة والمتوسطة ودورها في التنمية ، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية ، مصر ، 2005م ص 395.  
<sup>2</sup>طلعت الدمرداش ، نفس المرجع السابق، ص 214.

## 6) التمويل التضخمي:

يقصد بالتمويل التضخمي لتمويل المشروعات عن طريق إصدار نقدي جديد، الذي يلجأ إليه لتمويل نوعين من الاستثمار وهما:

- الاستثمار في مشروعات الإسكان؛
- الاستثمار في مشروعات القاعدة الأساسية؛

و الاعتماد على هذا النوع من المصادر فيه خطورة على الاقتصاد القومي من حيث مرونة الجهاز الإنتاجي للمجتمع وحجم نوعية الموارد الاقتصادية العاطلة ، ونوعية الاستثمارات التي تستخدم الإصدار النقدي الجديد في تمويلها ، حيث عدم تحويل الموارد العاطلة ( المادية و البشرية ) إلى طاقات منتجة يصبح يشكل وجود أموال بدون مقابل ، مما يرفع التضخم النقدي في البلد ، وعليه ضروري أن يكون هذا الإصدار موردا تمويليا مكملا للموارد الأخرى و لا يعتمد عليه كليا في تمويل المشروعات المحددة ، أو الاستثمارات ببرامج التنمية المحلية 3- التمويل الخارجي و التنمية المحلية.

### الفرع الثاني: التمويل الخارجي والتنمية المحلية

في ظل الواقع الاقتصادي الذي تعيشه البلدان الفقيرة والمتخلفة و حتى النامية منها ، والذي يشير إلى نقص الخدمات و الحاجة إلى العديد من المشروعات لرفع مستوى معيشة السكان للقرى والأرياف وحتى المدن ، وفي ظل النقص الكمي و النوعي لموارد التمويل المحلية إلى حكومية لها . أصبحت الحاجة لمصادر تمويلية خارجية أمرا محتوما لتعويض هذا النقص، حيث تزداد أهمية التمويل الخارجي في الدول النامية والفقيرة، أنها بسبب تعاني من ندرة الموارد، ووجود فجوة ادخارية في الموارد. وهنا يصبح البديل هو مصادر التمويل الخارجي في تمويل إستثمارات الوحدات المحلية، خاصة فيما يخص المشروعات الكبرى التي تتطلب في

مراحلها الأولى موارد تمويلية ضخمة، سواء المادية أو البشرية عموماً يمكن أن تمثل مصادر التحويل الخارجي التي تستخدم في إنجاز المشروعات التنموية المحلية فيما يخص مثلاً (السياحة البيئية وتهيئة الإقليم ، قطاع الخدمات، وقطاع البناء)

ويمكن حصرها في ثلاثة أنواع من المصادر، هي:

✓ الاستثمارات الأجنبية المباشرة وغير المباشرة؛

✓ القروض الخارجية؛

✓ المنح والهبات والمعونات الأجنبية.

### 1) استثمارات الأجنبية ودورها في تنمية المشروعات المحلية<sup>1</sup>

يتمثل الاستثمار الأجنبي في رأس المال الأجنبي على أي صورة من الصور سواء كان حكومياً أو إقليمياً أو في شكل استثمار خاص ، بمعنى قيام الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المقدمين في دولة أجنبية بإنشاء مشروعات إنتاجية داخل إقليم دولة أخرى ، وتكون ملكية رأس مال هذه المشروعات لهؤلاء الأشخاص الأجانب وكذلك إدارتها.

أصبح الاستثمار الأجنبي المباشر يشكل مصدراً لتمويل المشروعات للبلدان النامية خاصة المشروعات الصناعية والسياسية والزراعية إذ أنه يضيف للموارد المحلية الخاصة وتكوين رأس المال كما يعتبر وسيلة لنقل التكنولوجيا الإنتاجية والمهارات والقدرات الإبتكارية وأساليب التنظيم والإدارة بالإضافة إلى أنه يتيح فرص الدخول لشبكات التسويق الدولية .

<sup>1</sup>فتحي السيد عبده أبو سيد أحمد ، " الصناعات الصغيرة ودورها في التنمية " ، المؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية مصر ، 2005، ص84.

## (2) القروض الخارجية:

يعد توافر رأس المال من أهم مكونات إنشاء وتشغيل أي مشروع صناعي أو زراعي أو قديمي فهذه المشروعات تحتاج إلى رأس مال جاري الحصول عليه بالقدر الذي يمكنها من العمل بانتظام على مدار العام.

وفيما يتعلق بالمشروعات والمنشآت على المستوى المحلي بشكل عام فالقصور في تمويلها يعتبر من المعوقات الرئيسية التي تحول دون تنميتها ، فأى مشروع لا بد وأن يمر بمراحل تمويلية ثلاثة بدءاً من مرحلة التأسيس ومروراً بمرحلة التشغيل وانتهاء بمرحلة التجديد والنمو أو الإحلال والتوسع وقد تختلف فيها مصادر التمويل من مرحلة لأخرى حسب حاجة المشروع إلى ذلك وإذا كانت مصادر التمويل المحلية والمركزية غير كافية لا بد من مصادر بديلة لتمويل هذه المشروعات من خلال القروض الخارجية ، تتمثل في تلك القروض التي تعقدتها هيئة المجتمعات المحلية أو الحكومية كأجهزة تنمية المدن والأرياف مع مؤسسات التمويل الدولية أو مع الحكومات الأجنبية أو مع أشخاص طبيعيين أو معنويين.

غير أنه يجب أن تقتصر هذه القروض على المشروعات التي تنتج أساساً بغرض التصدير، حيث تكون لها قدرة على خدمة أعباء هذه الديون أو القروض، وغالباً ما تستقبل هذه القروض لتمويل مشروعات البنية التحتية ومشروعات أنشطة القاعدة الاقتصادية الأساسية داخل المدن الجديدة.

## (3) المنح والهبات والمعونات الأجنبية :

يعتبر من المصادر الضئيلة التي تساهم في بناء المشروعات في الوحدات المحلية وتأتي معظمها من المعونات والمنح الأجنبية ، وقد بدأت تظهر في الفترة الأخيرة في بعض الدول العربية فيما بينها في شكل منح وهبات تقدم لتمويل استثمارات الإسكان على وجه الخصوص ،

وفي إطار تطوير العلاقات السياسية بين الدول ، لهذا لا تلعب دورا هاما يعول عليه كمصدر أساسي لتمويل الاستثمارات ، ولعل أهم مثال يدعم قولنا هذا تلك المنح المقدمة من دولة المملكة السعودية للحكومة الجزائرية لتمويل إنشاء مجمع سكني في المدينة الجديدة سيدي عبد وكذلك حي سكني تم إنجازه غرب العاصمة بالدائرة الإدارية لمدينة الشارقة .

وأخيرا يمكن القول أن تحديد مختلف المصادر وأهميتها لتمويل المشروعات المحلية ، يعتمد على النظام الاقتصادي السائد ودرجة نموه وتقدمه ، وإلى سياسة البلد في تمويل المشروعات والبرامج التنموية للأقاليم.

### المبحث الثاني: الرقابة وعلاقتها بالتنمية المحلية

تعمل الدولة الجزائرية وفي إطار تطبيق وتجسيد سياستها التنموية على تفعيل دور الرقابة الإدارية من منطلق علاقتها بالتنمية المحلية على توسيع دائرة المشاركة العامة لأفراد المجتمع القادرة على تنمية مفهوم الشراكة من أجل الإصلاح والذي عادة ما يحمل شعار التنمية والنهوض بالمجتمعات ومن أجل ذلك كله فلا بد من تعزيز دور الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية و أخذها كمدخل لصياغة القرارات واتخاذها، وقد كان لمعظم الإدارات والهيئات الرقابية بتعريفه للرقابة بعدا تقنيا وفنيا لمفهوم التنمية وعلاقتها بالرقابة من خلال التركيز على النواحي الاقتصادية والتنظيمية وتحديد مظاهر الرقابة على الأعمال و الأموال والموارد البشرية وكل السياسات والخطط في الدولة واستقرار البنية التنظيمية لكل النشاطات ، ومن خلال علاقة الرقابة الإدارية بالتنمية يمكن تحديد ماهية الرقابة الإدارية على أنها لغرض التنمية ضمن نطاق احترام القانون ومبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان، ومن خلال هذا المبحث نحاول تحليل العلاقة بين المفهومين على اعتبار أن الرقابة ظهر كضرورة لتحقيق مطلب التنمية الذي هو الشغل الشاغل لكافة الدول موازاة مع ما عرفته التنمية من تطورات في مفاهيمها.

## المطلب الأول: الرقابة والمتابعة كمقاربة للتنمية

إن فشل النموذج التنموي الذي اعتمدته دولة ما بعد الاستعمار، وفشل مختلف وصفات الإصلاح الاقتصادي المقترحة أدى إلى التفكير في آليات ومقاربات جديدة للتنمية وهذا ما تجلى في طرح مفهوم المتابعة والرقابة والمساءلة من طرف الهيئات والمؤسسات المانحة مثل البنك الدولي ، وقد تزامن هذا مع بروز الأطروحة الأمريكية المتمثلة في المقاربة النيوليبرالية كتصور للتنمية والذي انتشر في الغرب بعد انهيار نموذج دولة الرفاهية، وتوسع ليشمل معظم دول العالم في سنوات التسعينيات أين تم فرضه من قبل مؤسسات بروثن وودز ووكالات التنمية الدولية الأخرى والتي فرضت تقديم المساعدات بضرورة الانتقال من المشروطة الاقتصادية إلى المشروطة السياسية والمؤسسية، لتقديم مساعدات التنمية وتدفع الاستثمارات الأجنبية منذ بداية التسعينيات حيث تتمحور هذه المقاربة حول مجموعة من الأفكار والآليات والعمليات على مستوى الحكم السياسي، الاقتصادي والإداري حيث أنه لا يمكن تحقيق التنمية دون احترام حقوق الإنسان وتطبيق إصلاحات ديمقراطية ومحاربة الفساد الإداري مستوحاة من الديمقراطية الليبرالية وكذا اعتماد سياسات ليبرالية في الميدان الاقتصادي والإداري من خلال خصصة المؤسسات العامة وإدخال آليات القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة، وتحرير التجارة الخارجية أي:

- الدعوة إلى تراجع الدولة عن أدوارها التقليدية لصالح القطاع الخاص والقطاع اللارسمي.
- الدعوة إلى اعتماد تصور جديد للدولة يعرف بدولة الحد الأدنى (Etat Minimal)، كمدخل للتسيير الاقتصادي الجيد والعقلاني يستمد مرجعيته من فلسفة نيوليبرالية يتم تقديمها على أنها الحل النهائي والبديل الوحيد لتحقيق التنمية.

من خلال هذا التقديم فان النيوليبرالية أفرزت نتائج عكسية أضرت بالدولة بفعل تطبيق سياسات الخصخصة وإدخال آليات السوق في التسيير العمومي، أدت إلى إضعاف السلطات العمومية وفقدان شرعيتها من جهة وخصوصة الدولة ونمط الحكم فيها من جهة أخرى، ولا نغفل إسهام البنك الدولي والمؤسسات الدولية المانحة في تعميق تراجع شرعية الدولة زيادة على كون ضعف الدولة عملية داخلية بالأساس.

### المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين الرقابة والتنمية

إن الحديث عن العلاقة التي تربط بين المفهومين يعود إلى عهد قريب حيث ظهر مفهوم الترشيد والعقلنة والمتابعة و ترافق مع تطور مفاهيم التنمية وربما قبيل صدور تقارير الأمم المتحدة الإنمائية، حيث كان المقصود بالتنمية هو النمو الاقتصادي، واستبدل التركيز من النمو الاقتصادي إلى التركيز على مفهوم التنمية البشرية والى التنمية البشرية المستدامة فيما بعد الانتقال من الرأسمال البشري إلى الرأسمال الاجتماعي وصولا إلى التنمية الإنسانية بعدها الشامل، أي الترابط بكل مستويات النشاط السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي البيئي، بالاستناد إلى نهج متكامل يعتمد على مبدأ المشاركة والتخطيط الطويل الأمد في حقول التعليم من والتربية الثقافة والإسكان والصحة والبيئة وغيرها...، مع توخي قدرا من العدالة والمساءلة والمراقبة والتمثيل، واقترن هذا التطوير في مفاهيم التنمية بإدخال مفهوم المتابعة و المساءلة في أدبيات منظمة الأمم المتحدة، ومؤخرا البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، ويعود السبب في ذلك إلى أن النمو الاقتصادي لبعض البلدان لم يترافق مع تحسين مستوى عيش أغلبية السكان، و بهذا المعنى فان تحسن الدخل القومي لا يعني تلقائيا تحسين نوعية الحياة للمواطنين<sup>1</sup>، لأن الرقابة والمساءلة هي الضامن لتحويل النمو الاقتصادي إلى تنمية إنسانية مستدامة، ومع ذلك

<sup>1</sup>مراد علة، محمد مصطفى سالت، الحوكمة والتنمية البشرية موانمة وتواصل مداخلة مقدمة إلى الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات، جامعة الشلف 16-17 ديسمبر 2008.

فقد ظلت الجزائر تعاني من ضعف المشاركة ومركزية الدولة الشديدة الصارمة، وعدم إعطاء دور كاف لهيئات الحكم المحلي فضلا عن إبعاد مؤسسات المجتمع المدني من المساهمة وعدم توفر بيئة صالحة سياسية وفكرية واقتصادية واجتماعية لذلك، سواء على صعيد التشريعات أو بسبب ضيق مساحة الحريات الخاصة والعامة وبشكل خاص الحريات الأساسية.

لقد ركزت تقارير التنمية البشرية التي بدأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بإصدارها منذ العام 1990 على مفهوم نوعية الحياة، وعلى محورية الإنسان في العملية التنموية ودرجت هذه التقارير على تصنيف الدول بناء على مفهوم ومعايير التنمية البشرية المستدامة ومن هذه المؤشرات توقع الحياة عند الولادة، ومتوسط دخل الفرد الحقيقي، ومستوى الخدمات الصحية، ومستوى التحصيل العلمي، أي أن النمو الاقتصادي ما هو إلا وسيلة لتحقيق التنمية البشرية المستدامة وليس غاية بحد ذاته، وإن واجب ومسؤوليات الحكم الصالح أن يتأكد من تحقيق المؤشرات النوعية لتحسين نوعية الحياة للمواطنين، وهذه المؤشرات تتعدى المؤشرات المادية التي تقيس الثروة الآلية إلى الاستثمار الضروري في الرأسمال البشري.

### **المطلب الثاني: مرتكزات العلاقة رقابة" إدارية مستمرة وتنمية محلية حقيقية**

الرقابة الإدارية مرتبطة ارتباطا وثيقا بالتنمية وهي ضرورية لإتمامها وخصوصا التنمية المحلية، ويمكن أن نحدد عناصر الرقابة الإدارية وعلاقته بالتنمية من خلال الاهتمام بالمرتكزات التالية والعمل على تطويرها وهي كالتالي:

#### **1) النهوض بالعامل البشري : إن الاستثمار في المورد البشري أصبح ضرورة ملحة لكافة**

الهيئات والمنظمات العالمية وبالتالي أصبح ينظر إليه كقيمة مضافة وتحقيق ناتج وطني وليس تكلفة اجتماعية ملقاة على المنظمة الإدارية، وتطور هذا المفهوم من إدارة الأفراد إلى الموارد البشرية إلى مفهوم آخر ألا وهو تنمية المورد البشري. فلم يعد يقتصر ما

سبق على التعليم والتدريب بل امتد إلى مفاهيم أخرى مثل تطوير أنماط التفكير والسلوك ونوعية التعليم ومشاركة المجموع في اتخاذ القرارات والعلاقات الاجتماعية وطرق وأساليب العمل ومن ثم تعبئة الأفراد والعاملين نحو توسيع مجالات تفكيرهم وزيادة قدراتهم على التحكم فيها. فمجال الاهتمام ينصب إذن على جانب الإنفاق الاستثماري في مجال الموارد البشرية، فيكاد يجمع الباحثين في هذا المجال على أن أهم مجالات الاستثمار في هذا المورد تكمن في التعليم والتكوين والتدريب باعتبار هذه العناصر مجتمعة تحقق فوائد ونتائج على المديين المتوسط والبعيد للفرد والمؤسسة<sup>1</sup> ، وبذلك لزم الاهتمام بهذا المورد أكثر وأكثر للحاق بالدول المتطورة ومن ثم تحقيق تنمية حقيقية.

(2) **تقريب المواطن من الإدارة:** ويتأتى هذا باعتماد السلطة اللامركزية للحكومة وتوزيعها على مختلف مناطق الدولة جغرافيا والاعتماد على المشاركة التامة لأفراد المجتمع في تلك المناطق واحترام كافة الحقوق والحريات السياسية وتعزيز مفهوم الرقابة وترسيخ مفهوم الحكم الرشيد، والذي دعامة الاتصال وقرب المواطن من الإدارة، فلقضاء على المشاكل الاجتماعية التي يتخبط فيها المواطن كانهدام المرافق العمومية وعدم نجا عنها يكمن في إيضاح علاقات التعاون والاتصال بين المواطن والإدارة، ومنه لا يمكن تصور إدارة بدون علاقات اتصال وقرب مهما كان مستوى تلك الإدارة، لذلك فالهدف الأساسي الذي وجد من أجله الجهاز الإداري عموما هو تلبية رغبات الجمهور وتأمين أفضل الخدمات له ولما كان ذلك المبتغى فإنه من حق المواطن أن يراقب ويطلع على أداء الجهاز الإداري محليا ووطنيا وذلك بإدلاء رأيه بواسطة المجالس الشعبية المحلية والوطنية التي انتخب فيها ، فلذلك ينبغي فتح فضاءات للتفكير والتصور والتقييم والمراقبة لكل ما يتعلق بالعلاقات الداخلية بين المواطنين وذلك قصد تكريس مبدأ

<sup>1</sup>مكتب العمل العربي، الموارد البشرية ودورها في الحياة الاقتصادية، مجلة العمل العربي، العدد 98، القاهرة، 1997، ص 117.

الشفافية في التعاملات وهذا لتجاوز الأساليب الكلاسيكية في التسيير وتقديم خدمات ترضي قاصدي تلك المكاتب قصد تطوير إدارة رشيدة يكون المواطن المساهم الحقيقي فيها، كما يمكن تقريب الإدارة من المواطن كذلك من خلال العمل على ترقية ثقافة تسيير جيدة تحكمها معايير وأنظمة ومبادئ وقيم جديدة منها المردودية والإنتاجية والقدرة التنافسية والكفاءة والاحترافية من جهة وبناء قواعد واضحة لإشراك مختلف الفواعل في رسم السياسات وصياغتها من جهة أخرى<sup>1</sup>.

(3) **ترسيخ روح الديمقراطية والمشاركة السياسية:** حيث يجب أن تكون ديمقراطية حقيقية مبنية على مفهوم المشاركة في إدارة الدولة والمعتمدة على التمثيل لكافة فئات المجتمع وتعتمد أساس المحاسبة لأي حكومة، وهذا من خلال إسهام الأحزاب السياسية في بلورة النقاشات التي تدور داخل المجموعة الوطنية وهذا باحترام الرأي ومراعاة المصلحة العامة، ولا يكن بلوغ ذلك إلا من خلال إضفاء الرقابة الشعبية التي تتولاها المجالس المنتخبة بشكل حر ونزيه وهذا بتحقيق مكاسب المواطنين مع تفعيل احترام سيادة القانون وتعزيز مفهوم استقلال القضاء وتحديد معايير المحاكمات العادلة وحق التقاضي أمام محاكم مختصة وقضاة مستقلون، وكذا احترام المعايير الدولية والمحلية لحقوق الإنسان وخصائصها المبنية على المساواة وعدم التمييز وعدم قابلية هذه الحقوق للتجزئة أو الانتقاص.

(4) **توفر مجتمع مدني فعال :** إذ أن حيوية المجتمع المدني تكمن في قدرته على تأطير المواطنين للعمل الطوعي والمشاركة في التنمية الحقيقية للبلاد، فما هو مطلوب من المجتمع المدني هو السماح لهذه الجمعيات ودعمها بكافة الوسائل نحو هيكلة الفرد وهذا

<sup>1</sup>مكتب العمل العربي، المرجع نفسه، ص.118

بهدف إشراك المواطن في العمل المشترك في تنفيذ المشاريع مع الأجهزة الرسمية في إطار صنع السياسات المحلية و إضفاء الرقابة و المشاركة في تنفيذ المشاريع.

**5) وجود فواعل حقيقية تشترك فيها الصحافة الحرة والتنظيمات المهنية:** فالسلطات المنتخبة التي تتولى تنظيم وتسيير المجالس المحلية بطريقة شفافة تؤدي إلى تفعيل العوامل المشتركة نحو مفهوم الحكم الراشد الذي يتطلب النزاهة في التسيير وحياد الإدارة و غرس روح المبادرة والشعور بالمسؤولية والتزام المسؤول بتقديم الحساب على المهام الموكلة إليه، وكذا التشجيع على دعم مؤسسات المجتمع القائمة والتشجيع على تسهيل إجراءات تكوينها وتفعيل دورها في الحياة العامة.

**6) تطبيق مبدأ الشفافية في التعامل:** وهذا بالزامية استقلال الهيئة القضائية عن الهيئتين التشريعية والتنفيذية وفتح نقاشات واسعة بين مختلف الفاعلين حول ظاهرة الفساد المستفحلة في شتى الهيئات الرسمية، وقصد التخفيف منها لزم تحسين أجور الموظفين العموميين وإقرار مبدأ العدالة في التوزيع لتنشيط برامج التنمية، وهذا من خلال إدارة أموال الدولة بطريقة شفافة وسليمة تخضع لمفهوم الرقابة العامة للمجتمع ولمفهوم المساءلة، وان تقوم على إدارتها مؤسسات حكومية تعرف بقدرتها على التعامل مع قضايا إدارة أموال الدول ومواردها بكل احتراف ومهنية عالية، وتضع مصلحة المجتمع وأفراده في أولى غاياتها.

**المطلب الرابع: تفعيل الأجهزة الرقابية على الجماعات المحلية**

**الفرع الأول: رقابة السلطة الوصية**

يمارس هذا النوع من الرقابة من طرف أعوان موظفين مختصين في إطار الوصاية الإدارية و ينتمي هؤلاء الموظفين إلى السلطات المحددة التي يقرها القانون، و التي تعتبر سلطة عليا على

الهيئات اللامركزية و أعمالهم قصد حماية المصلحة العامة ضمان السير الحسن لتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.

توضع الجماعات المحلية في الجزائر تحت وصاية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و تتجسد رقابة الوزارة الوصية على الجماعات المحلية فيما يلي:

✓ رفع محاضر الجلسات و المداولات إلى الوزارة من أجل الاطلاع عليها و التأكد من عدم مخالفتها للقوانين.

✓ حق إلغاء أعمال الهيئات المحلية في حالة عدم شرعية هذه الأعمال.

✓ المصادقة على ميزانية الولاية و البلدية و التي يشترط فيها التوازن المالي، و إذا ما ظهر عجز في الميزانية و لم تستطع الجماعات المحلية تداركه تولى وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية اتخاذ التدابير اللازمة من أجل امتصاص العجز.

✓ عدم قدرة الوالي و رئيس المجلس الشعبي على إجراء تحويلات للاعتمادات المقيدة بتخصيصات إلا بموافقة الوزارة الوصية.

### الفرع الثاني: الرقابة الخارجية على ميزانية الجماعات المحلية.

تتخذ ميزانية الجماعات المحلية بتدخل ثلاث أعوان مستقلين عن بعضهم البعض، فإذا كان صرف النفقات و تحصيل الإيرادات من صلاحيات الأمرين بالصرف فإن مهمة الرقابة من صلاحيات المحاسبين العموميين والمراقبين الماليين وذلك بهدف منع صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقا لقواعد المالية العمومية المعمول بها سواء تعلق بقواعد الميزانية أو بالقواعد المقررة في اللوائح الإدارية المختلفة.

## 1) رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي (الرقابة القبلية).

يعرف هذا النوع بالرقابة السابقة على الميزانية و التي تسمح باكتشاف و تحليل المشاكل الممكن حدوثها و تفاديها و معالجتها قبل حدوثها، كما تهدف إلى التصرف السليم في الميزانية من خلال تنفيذ النفقات الحقيقية دون تجاوز مبالغ الإعتمادات و تنفيذها في حدود المبالغ الملتزم بها، كما تتضمن الرقابة السابقة إدراج النفقات في الفصول و الأبواب الخاصة بها، وان صادف المراقب المالي و المحاسب العمومي أي نفقة يراها أنها لا تتوفر على الشروط القانونية فان القانون يخول لكلاهما رفض صرفها عن طريق رفض الالتزام من طرف المراقب المالي و رفض الدفع من طرف المحاسب العمومي.

يشكل هذا النوع من الرقابة تصادم بين الأمرين بالصرف و كل من المحاسبين العموميين و المراقبين الماليين نتيجة تعطيل السير العادي لأعمال و نشاطات الجماعات المالية، لهذا خول قانون المحاسبة العمومية للأمر بالصرف اللجوء إلى إجرائي التسخير و التغاضي، عن طريق تقديم طلب كتابي للمحاسب العمومي أو للمراقب المالي موضوعه تنفيذ النفقة تحت مسؤوليته الشخصية، غير أنه يمكن للمحاسب العمومي رفض التسخير في الحالات التالية:

✓ عدم توفر الاعتمادات المالية.

✓ عدم توفر أموال الخزينة أو كفايتها.

✓ عدم إثبات الخدمة.

ما يمكن للمراقب المالي رفض التغاضي في الحالات التالية:

✓ عدم توفر الاعتمادات.

✓ انعدام التأشيرات والآراء المسبقة المنصوص عليها قانونا وفي حالة التخصيص غير

القانوني للإلتزام.

## 2) رقابة المفتشية العامة للمالية ( الرقابة الآنية)<sup>1</sup>

أنشأت المفتشية العامة للمالية IGF بموجب المرسوم 80-53 بهدف مراقبة التسيير المالي والمحاسبي الخاص بالدولة والجماعات المحلية ومختلف المؤسسات والصناديق والتعاونيات التي تحتوي على ذمة مالية عامة، توضع هذه المفتشية تحت وصاية وزير المالية الذي يتولى تحديد برنامجها العملي خلال الشهر الأول من كل سنة. ومن أجل التنفيذ الحسن لميزانية الجماعات المحلية والحد من كل أنواع التزوير والاختلاس والإهمال الذي يطال المال العمومي المحلي، وضعت تحت رقابة المفتشية العامة للمالية حيث تقوم هذه الأخيرة بإجراء عمليات الرقابة والمراجعة والتحقيق بصورة فجائية و ذلك عن طريق مفتشين عامين للمالية بمساهمة مفتشين مساعدين، وتتمثل مراقبتها فيما يلي:

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية والتنظيمية التي تكون لها انعكاس مالي مباشر على الجماعات المحلية.
- صحة المحاسبة وسلامتها.
- مطابقة العمليات التي تمت مراقبتها لتقديرات الميزانية أو برامج الاستثمار.
- التأكد من السير المنتظم للمراقبة الداخلية في الهيئات المحلية.
- التأكد من التحصيل السليم للإيرادات المستحقة للجماعات المحلية.

## 3) رقابة مجلس المحاسبة (الرقابة البعدية).

تأسس مجلس المحاسبة بموجب دستور سنة 1976، وتتمثل مهمته الأساسية في مراقبة العمليات المالية للدولة، و الجماعات المحلية، قد مر مجلس المحاسبة في تسييره بعدة قوانين

<sup>1</sup>مكتب العمل العربي، نفس المرجع السابق، ص 117.

05-80 وقانون 32-90 وقانون 20-95 الذي لا يزال ساري المفعول والذي وسع مجال اختصاصه ليشمل رقابة كافة الأموال العمومية.

يختص مجلس المحاسبة في المراقبة البعدية للتسيير المالي الخاص بالدولة وكل الهيئات العمومية التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية بما فيها البلديات والولايات وذلك عن طريق:

✓ الرقابة المباشرة للأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، حيث يقدم له الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية عند نهاية كل دورة مالية حساباتهم الإدارية، كما يقدم له قابضوا الضرائب والمحاسبين العموميين حساباتهم للتسيير.

✓ حق الاطلاع على الوثائق ونتائج عمليات الرقابة، إذ يجوز له أن يطلب أي وثيقة من شأنها أن تسهل عملية المراقبة المعمقة للعمليات المالية والمحاسبية للجماعات المحلية بما في ذلك تقارير المراقبة الداخلية.

### خلاصة

تم التطرق في هذا الفصل إلى التنمية المحلية من خلال مفهوم المجتمع المحلي وخصائصه المتمثلة في التكامل والتوازن والاستمرارية والعلمية بالإضافة إلى ركائزها وأبعادها المتمثلة في المشاركة الشعبية والبعد الاقتصادي والاجتماعي والإداري والبشري والسياسي، كما تناولنا كذلك تنظيم وتسيير عملية التنمية المحلية المتمثلة في الجماعات المحلية (الولاية والبلدية وكذلك إلى أهم النظريات المفسرة لها من نظرية التحديث والاتجاه الانتشاري والماركسي

فالتنمية المحلية تنطلق من هدف أو مجموعة أهداف تسعى إلى تحقيقها وتتوقف أهداف عملية التنمية على المدخلات والإمكانات المتاحة للقيام بتلك العملية، ومن أهم خصائص عمليات التنمية الديمومة والاستمرارية، فمدخلات التنمية متغيرة ومن ثم فإن ذلك يستلزم استمرار مراحل

تلك التنمية لمواكبة تلك المتغيرات، كما أن احتياجات ومتطلبات أفراد المجتمع في تغير مستمر ، مما ينعكس على تغيير وأهداف التنمية، ومن ثم استمرارية مراحل التنمية لمواكبة ذلك، ومن أهم دواعي استمرارية التنمية رغبة الإنسان الدائمة في بلوغ ما هو أفضل فكلما ارتقى درجة تطلع إلى درجات أعلى.

إن الهدف الرئيسي الذي تسعى وراءه التنمية المحلية هو تحسين حياة أفراد المجتمع حتى يمكن العيش داخل محيط صحي وجميل، وكذا إحداث سلسلة من المتغيرات الوظيفية والهيكلية اللازمة لنمو المجتمع وذلك بزيادة قدرة أفرادها على استغلال الطاقة المتاحة لتحقيق أكبر قدر من الحرية والرفاهية بأسرع من معدل النمو الطبيعي.

### المبحث الثالث: الحوكمة المحلية كآلية لتحقيق التنمية المحلية

#### المطلب الأول: مفهوم الحوكمة المحلية

تهدف الحوكمة المحلية إلى تفعيل دور الجماعات المحلية من خلال هي كلة الإدارة التي يجب أن تتوفر على تنظيم محكم ونظام معلوماتي وآليات تدبير حديثة، بالإضافة إلى تأهيل الموارد البشرية وذلك من خلال جلب أحسن الكفاءات واعتماد آليات التحفيز والتكوين وكذا التأطير الإداري المستمر للموارد البشرية وكل هذا في ظل جو من الشفافية والمساءلة والمشاركة.

#### الفرع الأول: تعريف الحوكمة المحلية

هناك مجموعة من التعاريف للحوكمة المحلية أو الحكم الراشد المحلي نذكر منها : عرفها الإعلان الذي صدر عن الإتحاد الدولي لإدارة المدن بمدينة صوفيا في ديسمبر 1996 و الذي جاء تحت عنوان نظام الحوكمة المحلية بأنها : " ذلك النظام القائم على نقل مسؤوليات الأنشطة العامة إلى المستويات المحلية و تبني اللامركزية المالية بتوفير الموارد الكافية للقيام

بهذه الأنشطة، بالإضافة إلى مشاركة المواطن في وضع القرار المحلي وتهيئة الظروف لخصخصة الاقتصاد المحلي<sup>1</sup> .

كما عرفها بيير لندل LandellPierre: الحكم الراشد المحلي هو عبارة عن استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية". ومن جهة أخرى نجد الدكتور "أسرودس" عرف الحوكمة في ستة محاور تتلخص في دراسة العلاقة بين السوق و التدخل الحكومي وإتباع نظام الخصخصة بالإضافة إلى تعزيز دور المنظمات الغير حكومية واللامركزية الإدارية بإدخال قيم جديدة كالخبرة والمناقشة و التعامل مع المواطنين لضمان الكفاءة والفعالية والتركيز على قيم الديمقراطية والتفاعل بين الأطراف الرسمية وغير الرسمية على المستوى المحلي وعرفها المشرع الجزائري في القانون رقم 06/06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة في الفصل الأول المتعلق بالمبادئ العامة في مادته الثانية بأنه : " الحكم الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية"<sup>2</sup>.

من خلال ما سبق يمكننا تعريف الحوكمة المحلية بأنها : مجموعة الآليات و العمليات المتبعة في تسيير الشؤون المحلية على أساس الكفاءة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون ومشاركة المواطن والقطاع الخاص في اتخاذ القرارات والتسيير الأمثل للموارد المحلية خدمة للصالح العام".

<sup>1</sup> خروفي بلال، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية " دراسة حالة الجزائر" ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2012، ص ص 47-48.

<sup>2</sup> قانون رقم 06 – 06 مؤرخ في 21 محرم عام 1427، لـ 20 فبراير سنة 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية 15/2006، ص 18.

## الفرع الثاني: مبادئ الحوكمة المحلية

بتعدد التعاريف التي تناولت مصطلح الحوكمة المحلية تعددت كذلك مبادئها وهذا ما تم تداوله في الوثائق الدولية كوثائق صندوق النقد الدولي والبنك العالمي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العديد من العناصر يمكن إجمالها فيما يلي:

(1) **المشاركة** : يعني تهيئة الآليات و السبل المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات، من أجل المساهمة في صنع القرارات إما بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المحلية المنتخبة التي تعبر عن مصالحهم ولكي تكون المشاركة فعالة يجب أن يتوفر لدى الأفراد والجماعات فرص متساوية لإدراج مطالبهم على جدول أعمال السلطات المحلية والوطنية وفي إطار التنافس على الوظائف العامة، يتمكن المواطنون من المشاركة في الانتخابات واختيار الممثلين في مختلف مستويات الحكم ويمكن أن تعني المشاركة أيضاً المزيد من الثقة وقبول القرارات السياسية من جانب المواطنين الأمر الذي يعني زيادة الخبرات المحلية.

(2) **حكم القانون** : يعني سيادة القانون كأداة لتوجيه سلوك الأفراد نحو الحياة السياسية بهدف منع تعارض مهام المسؤولين فيما بينهم من جهة و بين المواطنين من جهة أخرى و وضوح القوانين و انسجامها في التطبيق، أي أن الجميع حكماً ومحكومين يخضعون للقانون و لا شيء يسمو فوق القانون، عن طريق تطبيق الأحكام و النصوص القانونية بصورة عادلة و بدون تمييز بين أفراد المجتمع، كما أن حكم القانون يعني استقلال الهيئة القضائية عن الهيئتين التنفيذية و التشريعية، هذه الأخيرة تساهم في تأمين تطبيق واحترام القواعد القانونية و بالتالي يرتقي مفهوم المواطنة إلى مفهوم المساواة بين المواطنين<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> جردير ليلي ، التنمية الإدارية كمدخل لتجسيد الحكم الرشيد ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة قسنطينة ، 2011 ، ص 67.

(3) **الشفافية:** وهي من أهم خصائص الحوكمة المحلية وتعني فسح المجال أمام المواطنين للتعرف على المعلومات الضرورية، التي تهم شؤون حياتهم مثل حق المواطن في الإعلام ومشاركة المواطنين ومساهماتهم في رقابة المجالس الشعبية والوطنية والمحلية عن طريق الاطلاع على محاضر الجلسات التي تعقد بصفة دورية في مجالسهم والهدف من وراء كل ذلك هو العمل على مشاركة المواطنين في إبداء الآراء حول مهام هذه المجالس<sup>1</sup> وعليه يتعين على الدولة أن تصدر قوانين تهتم بحرية المعلومات و تسمح للجمهور و لوسائل الإعلام المختلفة بالحصول على جميع الوثائق المتعلقة بعمل الحكومة و التشريعات و مختلف السجلات.

(4) **المساءلة:** يقصد بها تحميل الأفراد والمنظمات مسؤولية الأداء الذي يتم قياسه بأقصى قدر ممكن من الموضوعية ويعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش كما تتطلب المساءلة وجود حرية معلومات وأصحاب مصلحة قادرين على تنظيم أنفسهم وسيادة القانون<sup>2</sup>.

(5) **المساواة والعدالة** تعني ضرورة تكافؤ الفرص بين الرجل والمرأة من أجل تحسين أوضاعهم وتحقيق ارتقائهم الاجتماعي والمساواة تعني أن جميع أفراد المجتمع متساوون بالحقوق والواجبات والحريات والكرامة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> ناجي عبد النور ، الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة ، مديرية النشر لجامعة باجي مختار، غنابة، 2010، ص.55  
<sup>2</sup> Rachel M. Gisselquist, good governance as a concept and why matters of development policy, United Nations - World Institute for Development Economics Research, working paper, March 2012,p8.

<sup>3</sup> ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص.56.

6) **الفعالية** هي توفر القدرة لدى المؤسسات المحلية في تنفيذ المشاريع وتقديم نتائج

تستجيب لحاجات المواطنين مع الاستخدام العقلاني والرشيد للموارد المحلية<sup>1</sup>.

7) **الكفاءة**: هي العمل على ضمان استمرارية تحقيق التقدم والازدهار والتطلع دائماً إلى

تعزيز مفهوم التنمية المحلية، كما تعمل على الالتزام بتوظيف الموارد المحلية بالصورة الصحيحة والسليمة.

8) **الرؤية الاستراتيجية** : حسب مفهوم الحوكمة المحلية، فإن الرؤية الإستراتيجية تتحدد

انطلاقاً من مفهوم التنمية بالشراكة بين مؤسسات الدولة والقطاع الخاص من خلال

خطط بعيدة المدى لتطوير العمل المجتمعي من جهة وأفراده من جهة أخرى والعمل

على التنمية البشرية وحتى يتم تحقيق النتائج الايجابية في رسم الخطط ضمن إطار

الحوكمة المحلية ويجب الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات الداخلية والخارجية و دراسة

المخاطر ومحاولة وضع الحلول<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث: فواعل الحوكمة المحلية

تقتضي الحوكمة المحلية وجود فواعل رسمية وغير رسمية تتمثل فيما يلي:

1) **دولة فاعلة القدرة**: فحتى تتمكن الحكومة المركزية من نقل بعض اختصاصاتها

للسلطات اللامركزية بما يحقق الفعالية عليها ضرورة التنسيق بين المستويات الحكومية

المختلفة، لتوفير القدر الكافي من الشفافية والمساءلة والتمثيل و وضع نظام رقابي

فعال يسمح بمراقبة السلطات المحلية و تنظيمها وتغطية الاحتياجات المادية بما يكفل

تحقيق الاحتياجات الشعبية.

<sup>1</sup> عمراني كروبسة، **الحكم الراشد ومستقبل التنمية المستدامة في الجزائر**، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نظّمته كلية العلوم القانونية والإدارية جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف الموسوم بعنوان: التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات، يومي 16/17 ديسمبر 2008، ص 14.

<sup>2</sup> حسين عبد القادر، **الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية**، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة تلمسان، 2012، ص 31.

- 2) **سلطات محلية مؤهلة** : إذ لا بد أن تكون الجماعات المحلية أكثر استجابة لتطلعات المواطنين و يكون ذلك عن طريق التزامها بمستوى الممارسة الديمقراطية التي تسمح بتفعيل المساءلة والمحاسبة و الوعي في الاستحقاقات الانتخابية.
- 3) **مجتمع مدني شريك** فكي تستجيب السلطات المحلية لاحتياجات المواطنين المحليين، ينبغي وجود اتصال دائم بين الطرفين مما يعني ضرورة وجود مجتمع مدني منظم البنية واسع الاتصال قادر على توحيد الآراء والتعبير عنها.
- 4) **قطاع خاص تنافسي** : يجب أن يكون مؤهلا لمساعدة الهيئات المحلية على تقديم الخدمات المحلية للمواطنين، عن طريق الهيكلة والتنظيم الجيد و الكفاءة في تقديم الخدمات النوعية.

### المطلب الثالث: معوقات الحوكمة المحلية

ما يمكن قوله عن واقع الحوكمة المحلية في بلادنا الجزائر أنه غير مطمئن لعدة عوامل أهمها حداثة هذا المفهوم أولا وثانيا لوجوب التكامل بين عناصر الحوكمة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، خاصة هذا الأخير الذي لا يرى إلا مصلحته وتتعدم فيه نظرة الخدمة العمومية معتقدا أن الإدارة العامة وحدها المسؤولة عن المصلحة العامة ناسيا أو متناسيا أنه إذا حقق المصلحة العامة سيكون مستفيدا منها هو كذلك، أما المجتمع المدني فلا يلاحظ له النشاط الكافي على أرض الواقع، بالرغم من كثرته وازدياده يوما بعد يوم، لتبقى الإدارة العامة الجزائرية ذات الاتجاه الاجتماعي تتخبط وحدها في البحث الدائم عن الحلول للمشاكل اليومية للمواطن، دون أن يساعدها أي كان من العناصر الأخرى وهي غير كافية لوحدها لذا وجب التكامل والتعاون للوصول إلى حوكمة وطنية ومن ثم حوكمة محلية جيدة.

### الفرع الأول: معوقات قانونية وتشريعية

يعتبر هذا العائق من أكبر المشاكل التي تواجه تطبيق الحوكمة المحلية ويرجع ذلك إلى:

(1) وجود بطء في إصدار بعض التشريعات والإسراع في إصدارها في بعض الأحيان دون اكتمال دراستها.

(2) التغيير المستمر في التشريعات التي تنظم أعمال أجهزة الدولة خلال فترات متقاربة نسبياً.

(3) تعدد القوانين والتنظيمات وما يصاحبها من تعديلات سريعة تؤدي إلى نتائج سلبية على عمل السلطات المحلية نذكر منها:

- تضارب الاختصاصات الوظيفية بين الأجهزة المحلية وداخل الجهاز الإداري مما يؤدي إلى التهرب من تحمل المسؤوليات.
- كثرة التحايل على القوانين ومحاولة تقصى الثغرات الموجودة سواء من المواطن أو المسؤول.
- عدم تطبيق النصوص القانونية والتشريعية الخاصة بمشاركة المواطن.

### الفرع الثاني: معوقات سياسية وإدارية

#### أولاً: المعوقات السياسية

يعترض انتهاج الحوكمة المحلية العديد من الصعوبات نذكر منها<sup>1</sup>:

(1) صراع المصالح الحزبية داخل المجالس المنتخبة وذلك يؤدي إلى تجميد الاجتماعات وتعطيل المشاريع.

(2) عزوف المواطن عن المشاركة والتعاون مع مجالسه التي انتخبها وذلك لغياب الثقة بينه وبين هذه الأخيرة.

<sup>1</sup> خروفي بلال، مرجع سابق، ص ص 67-68.

3) الحركات الاحتجاجية اليومية المرتبطة بمطالب السكن والشغل والخدمات العمومية في ظل النقص الفادح للموارد المالية والعجز الدائم للهيئات المحلية.

#### ثانيا: معوقات إدارية

- 1) تتجسد المعوقات الإدارية للحوكمة المحلية في الرقابة الإدارية الصارمة على المجالس المنتخبة وعدم استقلالية هذه الأخيرة مما يجعل القرار المحلي موجه مركزيا.
- 2) غياب الاستقلالية وعدم القدرة على ممارسة الصلاحيات.
- 3) الموارد البشرية الغير كفاءة في التسيير المحلي.

#### رابعا: معوقات مالية

يعترض تطبيق الحوكمة المحلية العديد من المعوقات المالية نذكر منها<sup>1</sup>:

- 1) عدم الاستقلالية المالية للهيئات المحلية وتبعيةها للسلطة المركزية نظرا لعجزها الذي خلفته نقص الحكامة في التسيير.
- 2) نقص الموارد والمصادر المالية وعدم إبداع المنتخب المحلي في البحث عن الحلول وانتظار الحلول من السلطة المركزية، مما يزيد من التبعية وعدم الاستقلالية المالية.
- 3) نقشي الفساد الإداري والمالي في أوساط الإدارة الجزائرية خاصة المحلية منها<sup>2</sup>.

#### المطلب الثالث: أثر الحوكمة المحلية على تحقيق التنمية المحلية

تلعب الحوكمة المحلية دورا بارزا في تحقيق التنمية المحلية وبالأخص من خلال التطبيق الفعلي لمبادئها الأساسية والتي تتمثل في: المشاركة والمساءلة والشفافية وسيادة القانون وسنتطرق لأثر مبادئ الحوكمة المحلية على تحقيق التنمية المحلية كما يلي: أثر المشاركة

<sup>1</sup> وكواك الشريف، الحوكمة في الجماعات المحلية و دورها في التنمية مجلة العلوم القانونية و السياسية، المجلد 13، العدد 01، أبريل 2022، ص913

<sup>2</sup> بن بادة عبد الحليم "ظاهرة الفساد الإداري كعائق أمام نجاح سياسات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الندوة للدراسات القانونية بالجزائر، ع 7 مارس 2016، ص24.

على تحقيق التنمية المحلية (الفرع الأول) وأثر المساءلة والشفافية وسيادة القانون على تحقيق التنمية المحلية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: أثر المشاركة على تحقيق التنمية المحلية

تعتبر المشاركة وسيلة أساسية لتحقيق ونجاح برامج ومشاريع التنمية المحلية وهذا من خلال القضاء على سلبية بعض المواطنين وردود أفعالهم الضارة تجاه برامج وخطط التنمية المحلية، عن طريق إقناعهم بأهميتها و إثارة حب العمل في نفوس المواطنين والتقليل من روح التوكل لديهم و الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية في عملية التنمية المحلية من خلال تجنيد طاقات المجتمع وتوسيع قاعدة العمل وكذلك التقليل من النفقات عن طريق الجهد التطوعي والمساهمة المالية للمواطنين، كما أن مشاركة المواطنين في برامج التنمية المحلية تجعلهم يشعرون بأن المشاريع المنجزة هي من صنعهم وملكا لهم وبالتالي يعملون كل ما في وسعهم للحفاظ عليها<sup>1</sup>.

وفي الجزائر تعتبر المجالس المحلية المنتخبة أهم وسيلة للمشاركة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية، وقد نص دستور 2020 في مادته 16 بأن المجلس المنتخب هو الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لا سيما من خلال المجتمع المدني<sup>2</sup>.

وإلى جانب ذلك فإن المشرع الجزائري أيضا أقر إمكانية حضور المواطنين جلسات المجالس المحلية.

### الفرع الثاني: أثر الشفافية والمساءلة وسيادة القانون على تحقيق التنمية المحلية

<sup>1</sup> بن غضبان فواد، مرجع سابق، ص 34.  
<sup>2</sup> فلاح رشيد، دور التقسيم الإداري في التنمية المحلية بالجزائر (1962-2000)، رسالة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجزائر ، 2013 ، ص 169

تعتبر كل من مؤشرات الشفافية والمساءلة وسيادة القانون من المؤشرات المترابطة مع بعضها البعض والتي لا يستغني إحداها عن الآخر فلا يسود القانون إلا بالشفافية والمساءلة ولا تطبق الشفافية والمساءلة إلا بوجود القانون وسيادته فوق الجميع<sup>1</sup>.

حيث توفر الحوكمة المحلية الآليات التي تساعد الدولة على التخفيف من الانحرافات المستمرة في سياسة التنمية المحلية ومن بين هذه الآليات نجد المساءلة والشفافية، فعبر تأمين المساءلة العامة للسلطات المحلية يضمن لنا التطبيق الفعال للسياسات الاقتصادية والمولدة للتنمية المحلية، فإذا كان الهدف من المساءلة هو كشف الفساد والحد منه فالشفافية غايتها القصى ووجودها يعني القضاء على الفساد ، فالشفافية تعكس الممارسات المختلفة في المؤسسات مما يدل على أن كل شيء واضح للعيان وبالطبع لن تكون هناك مساءلة ما لم توجد شفافية ، لذا فنحن بحاجة إلى مزيد من تدوير المعلومات وفتح الباب أمام المواطنين للمشاركة في الحياة السياسية.

يجب أن تكون هناك مساءلة قانونية وكذلك يمكن اللجوء للقضاء وذلك بتقديم نوع من الحماية للمواطنين سواء أولئك الذين يقعون ضحايا للفساد أو الذين يقومون بفضح الفساد والمفسدين والذين قد يتعرضون للأذى، كما يجب أن ترفع منظمات المجتمع المدني الدعاوى للقضاء ضد الجهات التي تتأكد من فسادها باعتبارها معنية بالحفاظ على حقوق المجتمع ومصالحه.

ويلعب المجتمع المدني أهمية كبيرة في مطالبته بالمساءلة الحكومية لأن إحدى الأولويات الأساسية في مكافحة الفساد وتحقيق التنمية تكمن في مطالبة الحكومات بأن تصبح أكثر شفافية من جانب المنظمات المدنية ووسائل الإعلام، فالمواطنون ووسائل الإعلام المتاح لها الوصول الواسع إلى المعلومات حول عمليات الدول.

<sup>1</sup>المادة 16 ، المرسوم الرئاسي رقم 20/442 المؤرخ في 30/12/2020 المتعلق بالتعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 82، المؤرخة في 15 جمادى الأولى من عام 1442 الموافق ل30/12/2020، ص 09.

وقد أظهرت التجارب عبر الدول أن الأنظمة الأكثر عرضة للمساءلة تولد سياسات أفضل فعلى صعيد التجارة وسياسات العمل فإن هذه الأنظمة تخلق سياسات تنموية لا تفيد الأنظمة التجارية والمنتجين لوحدهم، بل تفيد المستهلكين وأسواق العمل التي تسمح للداخلين الجدد بإيجاد الوظائف بدلا من مجرد حماية مصالح الموجودين داخلها وتستمر السياسات الجيدة في البيئة التي تتواجد فيها الحوكمة المحلية لسببين رئيسيين:

(1) التوفير الأفضل للمعلومات (الشفافية) للقطاع الخاص والفاعلين الاجتماعيين بمراقبة السياسات نفسها وأيضا آثار تلك السياسات.

(2) قدرة القطاع الخاص على مساءلة صانعي السياسات الذين يضعون سياسات غير منسقة وغير فعالة تمنع هؤلاء من اتخاذ قرارات يدركون أنها سيئة، لأنهم يعلمون أنه من الممكن استبدالهم بأشخاص آخرين يعدون بإصلاح تلك السياسات، كما يمكن للمساءلة العامة أيضا أن تحمل صانعي السياسات مسؤولية أي فشل في التطبيق.

وبما أن منظمة الشفافية الدولية صنفت الجزائر ضمن الدول الأكثر فسادا ولأجل الاستغلال الأمثل لموارد الدولة والمحافظة على المال العام لاستكمال برامج التنمية وتحقيق أهدافها المسطرة، عمدت الجزائر على اتخاذ مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تساعد على ترشيد الإنفاق والحد من الاستغلال غير الأمثل لأموال الدولة، تجلت أساسا في العمل على مكافحة الفساد والوقاية منه، فتم إصدار مجموعة من التشريعات والقوانين التي تخص ذلك، حيث نص المشرع الجزائري على تجريم صور الفساد الإداري في القانون رقم 06-2001 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

كما وقعت الجزائر على مجموعة من الاتفاقيات الدولية بهذا الشأن واتخذت مجموعة من التدابير المصاحبة كإصلاح العدالة والقضاء وقطاع الجمارك والضرائب وإنشاء هيئات لمكافحة

الفساد وتدريب وتأهيل الكوادر التي تساهم في تسيير المال العام وغيرها من الإجراءات التي تهدف إلى كبح الفساد وتحقيق واستمرار التنمية الشاملة.

ومن بين تلك الهيئات التي أنشأتها الجزائر لمكافحة الفساد نجد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وكذلك أنشئ الديوان المركزي للقمع الفساد، كما تم إنشاء مؤسسات تمارس دور الرقابة المالية في مكافحة الفساد وكل ذلك بهدف الرقابة على الميزانية وكذلك الرقابة على خطط التنمية والمشاريع.

كما يخضع صانع القرار في المجالس المحلية للمساءلة من طرف المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة في عملية التنمية المحلية، لذلك يجب أن تكون المساءلة مبنية على مشاركة أوسع من قبل المواطنين وخاصة من خلال القنوات التي تربط بين المواطنين ومقدمي الخدمات العامة وذلك عن طريق قبول الدولة للمشاركة الشعبية وذلك من خلال<sup>1</sup>:

- 1) تأمين معلومات موثوقة على أداء الخدمات العامة من خلال استطلاعات وآليات التقييم.
- 2) نشر المعلومات علنا حول نشاطات الحكومة ويمكن انجاز ذلك عبر قوانين تنص على المزيد من العلنية وحرية الحصول على المعلومات وتشجيع النقاش العام الحر.
- 3) إتاحة المجال للتدخل ومشاركة أكبر للمجتمع المدني ومن ضمنها لجان الرقابة الشعبية والصحافة، ويمكن لهذه الأنشطة أن تلعب دورا أساسيا في كشف الفساد كأحد عوائق التنمية.

<sup>1</sup>مهنا محمد نصر، تحديث في الإدارة العامة و المحلية، بدون طبعة، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية، ص 401.

خاتمة

يمكننا تصوير التنمية المحلية بأنها عملية يتم فيها تعزيز القدرات والموارد المحلية وتنظيمها لتحسين جودة الحياة في المجتمع المحلي. ومن أجل تحقيق هذا الهدف، يجب أن يشارك الفرد المحلي بنشاط في عملية التنمية وأن يكون هو الهدف النهائي لها. ومن المهم أيضاً أن تكون الرقابة والإشراف على هذه العملية منظمة وفعالة للحفاظ على الشفافية والمساءلة في استخدام الموارد والتحقق من تحقيق الأهداف المحددة.

لقد كان هدف دراستنا هو تحديد مدى تأثير الرقابة في تحقيق وتعزيز التنمية المحلية. ومن خلال دراسة عملية التنمية المحلية، يمكن للمجتمع المحلي تحقيق تحسين في مستوى الخدمات المحلية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي تعزيز جودة الحياة في المنطقة. ومن خلال تطوير آليات رقابة فعالة، يمكن أن يساعد الفاعلون المحليون على الحفاظ على مستوى عالٍ من الشفافية والمساءلة، وبالتالي تعزيز ثقة المجتمع المحلي في عملية التنمية المحلية.

التنمية قضية إدارية وتنظيمية بالأساس، وسياسية اجتماعية في السلوك، لا بد من خلق أو إيجاد دعامة أخرى متمثلة في رقابة إدارية فعالة ومستمرة على جميع المجالات وجدنا كذلك أن دور الرقابة الإدارية في تحقيق وإحداث التنمية المحلية على مستوى المحلي، مازالت محدودة ولا تستجيب لتطلعات المواطنين ومازالت تعاني من مشكلات عديدة، تقف عقبة في طريقها وتحول دون تجسيدها الحقيقي بالمعنى الذي تحمله كلمة رقابة وهذا بسبب مجموعة من الأسباب التي يمكن إرجاع أهمها إلى المحاباة والعلاقات الشخصية شساعة مساحة الولاية وضعف الوعي والضغوط وعدم مسايرة النظام الرقابي للتطورات و وإلى تخلف الأسلوب الإداري المتبع، الذي يتميز بالمركزية في تخطيط وإدارة شؤون التنمية المحلية بمختلف البلديات، بكل ما يحمله من عيوب ومساوئ وإلى التمويل المالي المركزي، بالإضافة إلى كثرة الخلافات والصراعات الداخلية، التي تشوب معظم المجالس الشعبية البلدية، والتي تجد فيها السلطات الوصية المبررات الكافية، لتبرير محدودية الحاصلة في إدارة التنمية المحلية، حيث ترجع صرامة الوصاية الإدارية التي تفرضها واعتمادها على الأسلوب المركزي وإشرافها على التمويل المالي للمشروعات، إلى حرصها على سلامة الموارد المحلية وضمان حسن تسييرها، بما يخدم المصلحة العامة للمواطنين. وهكذا يمكن الإشارة إلى أن هذه المعوقات، وغيرها، تحد كثيراً من

فاعلية دور وتأثير الرقابة في إحداث التنمية المحلية الحقيقية التي يتطلع لها المواطنون، على مستوى المحلي ولهذا يجب أن تعمل الهيئات المعنية على إزالتها أو الحد منها على الأقل.

يعكس دور الرقابة على التنمية المحلية حالة الهيئات المسؤولة عنها. إذا تمت هذه العملية بشكل جيد وفعال، فذلك يشير إلى أن الهيئات الرقابية تتمتع بالشفافية والنزاهة والفعالية الإيجابية، وأن المجتمع في المستوى المطلوب من الوعي السياسي والاجتماعي والثقافي. وفي حالة عدم تحقيق هذا الدور بشكل جيد، يمكن أن يعني ذلك عدم ارتفاع مستوى الهيئات الرقابية أو المجتمع بشكل عام. وبالتالي، يجب أن يشارك المجتمع في إدارة وتسيير شؤونه، لاسيما أمور التنمية المحلية، من أجل تحقيق طموحاته. وعليه، فإن الوعي السياسي والاجتماعي والثقافي للمجتمع يعد عاملاً مهماً لتحقيق التنمية المحلية، إذ كلما زاد، كلما تقلصت الأضرار على جميع المستويات، وزادت فرص تحقيق التنمية في جميع المجالات والأصعدة.

وبناء عليه يمكننا الخروج ببعض النتائج نذكر منها:

✓ تلعب الرقابة الوصائية دوراً مهماً وفعالاً في تنسيق وتوجيه وتوازن كافة السلطات والهيئات الإدارية في الدولة، سواء كانت مركزية أو محلية، حفاظاً على المصالح العامة للدولة وتجسيداً لمبدأ الشرعية. وعلى الرغم من الأهمية الكبيرة للرقابة الوصائية، فإنها تحد من استقلالية الجماعات المحلية، بسبب القيود التي تفرضها عليها، وهو الأمر الذي يتعارض مع مبدأ الاستقلالية الذي يعتبر أساساً لوجود هذه الهيئات المحلية. ويترتب على ذلك أن القرارات التي تصدرها تلك الهيئات تكون موجهة إلى حدٍ ما، مما يؤثر على الدور الحقيقي الذي تأسست من أجله..

✓ توصلنا إلى أن التنمية المحلية والحوكمة المحلية مفاهيم مترابطة ومتصلة ببعضها البعض، ويمكن أن تساعد بعضها البعض في حال تم توفير المتطلبات اللازمة لكل منهما. ومن هذا المنطلق، فإن الدولة الجزائرية يجب أن تعمل على تعزيز آليات الحوكمة المحلية وتطبيقها على أرض الواقع من أجل تحقيق التنمية المحلية والوطنية الشاملة. ويتطلب ذلك تغيير ذهنية النخب الحاكمة والمحكومين، حيث يجب أن يدركوا أن الدولة بحاجة ماسة إلى

مجهوداتهم وتعاونهم لتحقيق التنمية، وبالتالي، يمكن أن يتضمن هذا العمل العديد من الإجراءات، مثل تطوير برامج تعليمية تساعد على تحسين مستوى التعليم والوعي بالقضايا المحلية، وتشجيع المشاركة المجتمعية في صنع القرارات المحلية، وتحفيز روح المبادرة والابتكار في إطار العمل الجماعي لتحقيق التنمية المحلية، وبشكل عام، يجب على الدولة الجزائرية أن تعمل على إنشاء بيئة داعمة ومشجعة للتنمية المحلية، من خلال توفير الإطار القانوني والتشريعي الملائم، وتوفير الدعم المادي والتقني للمشاريع المحلية، وتوفير الموارد البشرية والتدريب والتعليم المناسب للمسؤولين المحليين والمجتمع المحلي. وعند تحقيق هذه الأهداف، سيتمكن الجميع من العمل معاً من أجل تحقيق التنمية المحلية والوطنية الشاملة.

✓ يمكن تغيير الدور الأساسي الذي تلعبه المعارضة في دفع عجلة التنمية إلى الأمام و توفير نظام سياسي ديمقراطي يقوم على مبادئ الحكم الراشد وتدعيم اللامركزية وتبني نظام الحوكمة المحلية والعمل على النهوض بالعامل البشري باعتباره أحد أهم محاور التنمية المحلية وأهدافها وكذا تشجيع إقامة مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني بدعمها وتمويلها والعمل على خلق تنسيق وتعاون في جهود ومنظمات المجتمع المدني فيما بينها من جهة وبينها وبين الحكومة من جهة أخرى وذلك من أجل تحقيق أهداف التنمية وتفعيل دور المجتمع المدني لمواجهة الفساد الإداري وإشراكه في وضع استراتيجيات التنمية.

✓ تخفيف الرقابة المفروضة على الجماعات المحلية لتلبية الاحتياجات المحلية والدولية، والمواءمة مع الظروف المحلية والمتطلبات الداخلية، مع الحفاظ على الانفتاح على الساحة الدولية وتبادل التجارب والخبرات والتعاون، والتأكد من مواكبة التطورات المتسارعة في مجال الجماعات المحلية، ويمكن أن تشمل إجراءات معالجة هذا التخفيف من الرقابة العديد من النقاط، بما في ذلك:

▪ **تقييم الظروف والمتطلبات المحلية:** يجب أن يشمل تكييف الرقابة المفروضة على الجماعات المحلية تقييماً للظروف والمتطلبات المحلية، بما في ذلك الاحتياجات المجتمعية والتنمية والاقتصادية والبيئية والثقافية. يمكن أن يتم ذلك من خلال استشارة الجماعات المحلية والمنظمات غير الحكومية والمعنية بالتنمية المحلية.

- **تكيف الرقابة مع المتطلبات الداخلية:** يتعين على الحكومات المحلية مواعاة الرقابة المفروضة على الجماعات المحلية مع المتطلبات الداخلية، مثل الحفاظ على الشفافية والمساءلة وحماية حقوق المواطنين. يمكن أن يتم ذلك عن طريق وضع إطار قانوني وتنظيمي يتيح للجماعات المحلية العمل بكفاءة وفعالية.
- **الانفتاح على الساحة الدولية:** يمكن للحكومات المحلية تعزيز الانفتاح على الساحة الدولية من خلال تبادل التجارب والخبرات والتعاون مع الجماعات المحلية في الدول الأخرى.

اعادة النظر في مهام ووظائف بعض أعضاء ومنتخبي التنظيم المحلي وتفعيل مراكزهم القانونية المغيبة، كتفعيل دور رئيس المجلس الشعبي الولائي والحد من هيمنة الوالي بصلاحياته المركزة والموسعة على المجلس الشعبي البلدي.

✓ رغم الإصلاح الذي جاء به كل من قانون البلدية والولاية 2011.2012 الذي في ظاهره يكرس استقلالية الجماعات المحلية الا انه عمليا يقيدھا ويشدد عليها الرقابة من خلال تعدد أوجه الوصاية، الأمر الذي يستوجب إعادة النظر في تبين جهات ووسائل وكيفية فرض هذه الرقابة لإفساح المجال للهيئات المحلية لتفعيل التنمية المحلية من جهة وإعطاء الفرصة للمنتخبين المحليين لتحقيق الديمقراطية التشاركية من جهة أخرى.

✓ كما يجب على الدولة أيضا تطوير الخطط والوسائل والإمكانات حتى تلبي متطلبات التنمية المحلية و الاستفادة من التقدم التكنولوجي في نظم الاتصالات والمعلومات وتطبيق البحوث والدراسات المحلية للوصول إلى تحقيق الفعالية و تنظيم وتطوير المشاركة الشعبية بالشكل الذي يسمح للمواطنين المحليين المساهمة في اقتراح وتنفيذ المشاريع والعمل على تفعيل الحركة الجموعية المحلية وتدعيمها بالإمكانات المالية والبشرية التي تحتاجها.

وأخر ما نختم به دراستنا أن الرقابة الإدارية عنصراً أساسياً في تحقيق التنمية المحلية، وترتبط هذه العلاقة بشكل وثيق بالهيئات الرقابية السائدة في الدولة. فعندما تكون هذه الهيئات فعالة ونزيهة وشفافة وموثوق بها، وعندما يشارك المجتمع في عملية التنمية المحلية، فإنه لا يمكن تصور أيًا منها بدون الآخر. فالرقابة الإدارية تساعد على تحسين الأداء الحكومي ومنع الفساد، مما يؤدي إلى تحقيق التنمية المحلية وزيادة الثقة بين المواطنين والحكومة. وعلى الجانب الآخر، فإن المشاركة المجتمعية في عملية التنمية المحلية تعزز الشفافية والمصداقية وتضمن تلبية احتياجات المجتمع بشكل أفضل، وبالتالي تعزز دور الرقابة الإدارية وتزيد من فاعليتها. لذا، فإن العلاقة بين دور الرقابة الإدارية وتحقيق التنمية المحلية وبين الهيئات الرقابية السائدة في الدولة هي علاقة تعاونية متبادلة وضرورية لتحقيق النجاح والاستقرار في المجتمعات.

قائمة المصادر

والمراجع

## قائمة المصادر والمراجع:

### القرآن الكريم

### المراسيم والقوانين:

- الجريدة الرسمية العدد 50 المؤرخة في 28 أوت 1990.
- الجريدة الرسمية عدد 31 المؤرخة في 28 جويلية 1990.
- قانون رقم 06 - 06 مؤرخ في 21 محرم عام 1427، ل 20 فبراير سنة 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية 15/2006.
- القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية الجريدة الرسمية عدد 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012.
- القانون رقم 09-90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 11 أبريل 1990.
- المادة 16 ، المرسوم الرئاسي رقم 20/442 المؤرخ في 30/12/2020 المتعلق بالتعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 82، المؤرخة في 15 جمادى الأولى من عام 1442 الموافق ل 30/12/2020.
- المادة 181 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تقابلها المادة 162 من دستور سنة 1996.
- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 3 محرم عام 1411 الموافق ل 25 يوليو سنة 1990.
- المادة 92 من قانون الولاية 1990 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 7 ابريل سنة 1990 والمتعلق بالولاية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 15.
- المادة 97 الفقرة 2 من الدستور الجزائري لسنة 1976.
- المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية عدد 13 المؤرخة في 28 مارس 1990.
- المرسوم الرئاسي رقم 99-239 المؤرخ في 27 اكتوبر 1999 المتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89-44 المؤرخ في 10 أبريل 1989، الجريدة الرسمية عدد 76 المؤرخة في 31 اكتوبر 1999.
- المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 اكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية عدد 76 المؤرخة في 31 أكتوبر 1999.

## الكتب:

- أحمد بن حسن البهقي ، شعب الإيمان ، ج 6 ، دون طبعة ، دار الكتب العلمية ،بيروت ، دون سنة.
- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية، المقارنة، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980.
- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.
- الدكتور ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية، عمان، دار الولاية للنشر و التوزيع، 2016.
- سيد عطية عبد الواحد ، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة ، جمهورية مصر .
- طلعت الدمرداش، اقتصاديات المدن الجديدة "، مكتبة القدس ، الزقازيق ، مصر ، 2006.
- عبد الباسط محمد حسن ، التنمية الاجتماعية ، المطبعة الجامعية القاهرة، مصر، 1970.
- عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية الدار الجامعية، مصر، 2000.
- علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006.
- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر، الجزائر، 2010.
- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- فتحى السيد عبده ، الصناعات الصغيرة والمتوسطة ودورها في التنمية " ، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية ، مصر ، 2005.
- فتحى السيد عبده أبو سيد أحمد " الصناعات الصغيرة ودورها في التنمية ، المؤسسة شباب الجامعية" ، الإسكندرية مصر ، 2005.
- محمد الديداموني محد العال، الرقابة السياسية و القضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، 2008.
- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية في الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- محمد صغير بعلي القانون الإداري - التنظيم الإداري - دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر، 2002.

- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا ومصر، دار الثقافة للتوزيع والنشر، 2009، ط1.
- محمد محمود شهاب ، "النمو المسؤول للألفية الجديدة" ، مركز الأهرام للترجمة والنشر ، مصر 2006 .
- مهنا محمد نصر، تحديث في الإدارة العامة و المحلية، بدون طبعة، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية.
- ناجي عبد النور ، الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة ، مديرية النشر لجامعة باجي مختار، عنابة، 2010 .
- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، ط2، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف ، 2011 .
- يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، ط2، لبنان، 1998.
- خالد سماره الزغبى، " الفلاحة بين الإدارة المركزية المحلية وأساليب حكامها "، جامعة عمان ، الأردن ، 2008.
- مراد حلمي ، "مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية " ، معهد الدراسات العربية ، القاهرة ، جمهورية مصر ، 1998.

#### الاطروحات والرسائل الجامعية:

- جردير ليلي ، التنمية الإدارية كمدخل لتجسيد الحكم الراشد مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة قسنطينة، 2011 .
- جلولي سمية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، مذكرة ماستر ميدان الحقوق و العلوم السياسية، القانون العام، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2019.
- جمال زيدان ، واقع التنمية المحلية على ضوء الاصلاحات الاقتصادية في الجزائر 1990-2000، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم الإنسانية، جامعة الجزائر، 2001.
- حسين عبد القادر الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية، مذكرة ماجى ستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة تلمسان، 2012.
- خروفي بلال الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية " دراسة حالة الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2012.

- عيمور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، السنة الجامعية 2012-2013.
- فلاح رشيد، دور التقسيم الإداري في التنمية المحلية بالجزائر (1962-2000)، رسالة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجزائر ، 2013.
- وسيلة السبتي، تمويل التنمية المحلية في إطار صندوق الجنوب دراسة واقع المشاريع التنموية في ولاية بسكرة، رسالة ماجستير، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة ، الجزائر ، 2005.

### المقالات والمجلات العلمية:

- بن بادة عبد الحليم "ظاهرة الفساد الإداري كعائق أمام نجاح سياسات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الندوة للدراسات القانونية بالجزائر، ع 7 مارس 2016.
- زنكري ميلودو د وبراني عبد الناصر، قراءة في تجربة التنمية المحلية الماليزية: سبل استفادة الجزائر منها ، ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الوطني الأول حول تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير المركز الجامعي برج بوعريريج، الجزائر، 2008.
- طواهرية ابوداود ،د غيثاوي عبد القادر، قابة الوصاية على الجماعات المحلية، مجلة القانون والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، العدد السابع، جانفي 2018.
- عبد الرحمان بلعياط، نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، المؤسسة الوطنية للاتصال و النشر والاشهار، الجزائر، ديسمبر 2002.
- عبد الله خبايا وسعاد بعجي، التنمية المحلية آلية لتحقيق التنمية الشاملة، ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الوطني الأول حول تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، المركز الجامعي برج بوعريريج، الجزائر، 2008.
- علي بو. عمامة، مفهوم التنمية المحلية ومقومات تجسيدها ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الوطني الأول حول تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، المركز الجامعي برج بوعريريج، الجزائر، 2008.
- عمرانى كربوسة " الحكم الراشد ومستقبل التنمية المستدامة في الجزائر ، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نظمته كلية العلوم القانونية والإدارية جامعة حسبية بن بوعلوي الشلف الموسوم بعنوان: التحولات السياسية و إشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات، يومي 16/17 ديسمبر 2008.

- عيسات العربي وإبراهيمي حياة ، دور المناطق الصناعية في التنمية المحلية، ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الوطني الأول حول تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير المركز الجامعي برج بوعريريج، الجزائر، 2008.
- مراد علة، محمد مصطفى سالت، الحوكمة والتنمية البشرية موائمة وتواصل مداخلة مقدمة إلى الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات، جامعة الشلف 16-17 ديسمبر 2008.
- مكتب العمل العربي، الموارد البشرية ودورها في الحياة الاقتصادية مجلة العمل العربي، العدد 98، القاهرة، 1997.
- وكواك الشريف، الحوكمة في الجماعات المحلية و دورها في التنمية مجلة العلوم القانونية و السياسية، المجلد 13، العدد 01، أبريل 2022.

#### المواقع الالكترونية:

- <http://www.dilapremier-minister.gov.FR>

#### المراجع باللغة الأجنبية:

- Charl debache ,institation administratif 2eme edition dalloz 1972, paris .
- Daniel ,Francois ;" finances publiques, budget et pouvoir financier", Dalloz ;ed ,paris 1999.
- Rachel M. Gisselquist, good governance as a concept and why matters of development policy ,United Nations – World Institute for Development Economics Research, working paper, March 2012
- René Chapus, Doit Administratif Général, Tome 1, 9° Edition, Montchrestien DELTA, France, 1995.