

كلية الحقوق

قسم العلوم السياسية

اللامركزية كآلية لتحقيق التنمية
المحلية في الجزائر

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية

تخصص إدارة وحكومة محلية

تحت إشراف الأستاذة:

ليندة بو عنان

من إعداد الطالبة:

وردة عفافسة

لجنة المناقشة:

- الأستاذة: فوزية شرقي.....رئيسا.
- الأستاذة: ليندة بو عنان.....مشرفا ومقرا.
- الأستاذ: عبد الرزاق جعفري.....مناقشا.

الموسم الجامعي: 2015/2014

إهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع إلى الوالدين

الكريمين

أطال الله في عمرهما إلى جميع إخوتي وأخواتي

وأزواجهم وجميع أبنائهم

إلى كل أساتذتي عبر جميع الأطوار وإلى معلمي في

الكتاب ، إلى جميع صديقاتي وإلى كل من يحمل لقب

عفاضة وإلى كل من له مكان في

قلبي وإلى كل حر نزيه في هذا الوطن. وإلى أختي

حبيبة وابنها نعيث وابنتنا أختي رهام و روى وابنته أخي

مروة وإلى كل أفراد الأسرة.

وردة عفاضة

شكر وعرفان

أتقدم بالشكر الجزيل لكل من ساهم في انجاز هذا

العمل من قريب أو بعيد وأخص بالذكر

الأستاذة "بوعنان ليندة" التي أشرفت على اخراج هذا

العمل الى النور، وإلى الأساتذة الأفاضل الذين

أعانوني: "ابراهيم فريد"، "بن مرزوق عنتر"،

"حجاب عبد الغاني".

كما أتوجه بالشكر الجزيل إلى طليحة وسمية ومباركة

على كل المساعدات التي قدموها لي.

وردة عفافسة

مقدمة

تزداد أهمية اللامركزية بازدياد قدرتها على تحقيق متطلبات المواطنين على المستوى المحلي، ومنها بالذات ما يتعلق بالشأن المحلي، مادام أن الواقع الجديد يوضح بما لا يدع مجالاً للشك أن هناك تغييرات ملموسة على مفهوم نظام الإدارة المحلية المعتمدة خلال المراحل السابقة، حيث أنه لم يعد مجرد تنظيم إداري وطني أو إقليمي يعكس مفهوم التركيز الإداري ويتناوله القانون الإداري مثلما هو الحال بالنسبة للتسلسل الهرمي الإداري القائم آنذاك، وإنما إمتد على وجه الخصوص إلى استراتيجيات إدارية عملية تعكس مفهوم اللامركزية القائمة على إدارة الأفراد والمجتمعات المحلية ومتطلباتها بالدرجة الأولى والتي يتناولها فرع الإدارة المحلية المنبثقة من الإدارة العامة.

لذا أصبح التحول في مفهوم اللامركزية حتمية تفرضها المتغيرات الحديثة والمعاصرة التي شهدتها العالم، حيث انعكس هذا التحول في إعادة النظر في دور الدولة، بحيث إتسع هذا الدور ليشمل عدداً من الفواعل داخل الدولة في عملية الحكم والإدارة، لذلك تعتبر اللامركزية مدخلاً واستراتيجية لتحقيق التنمية المحلية كونها تعكس بعمق وصدق واقعية مشكلات التخلف وطموحات وألويات كل إقليم ومجتمع محلي، وتساهم في تجنيد وتفعيل الإمكانيات المحلية.

فمسألة اللامركزية والتنمية المحلية ترتبطان بشكل مباشر، فإذا كانت اللامركزية عبارة عن نمط للتسيير قائم على إعادة توزيع الصلاحيات للمركز نحو المحيط، فإن التنمية المحلية تقوم على مبدأ التشاركية وفق إحداث المقاربات بدءاً بالقوة الشعبية المشكلة للقاعدة العامة، مما يجعل منها تشكل معادلة ذات متغيرين مترابطين في ضوء علاقة جدلية متبادلة التأثير، وبناء عليه نجد أن كل الدول تقريباً نزلت إلى اعتماد اللامركزية كإطار للتخطيط وتنفيذ التنمية المحلية، وتوسع قاعدة المشاركة الشعبية وكذا ترسيخ الديمقراطية المحلية في التسيير المحلي تخفيفاً عن المركز، ومحاولة منح هامش من الحرية للأقاليم في إدارة شؤون مواطنيها ضمن فلسفة قائمة على تقريب الإدارة من المواطن.

وتوضح الأدبيات في هذا الموضوع أن ثمة اتفاق بين الكثير من الباحثين على أن اللامركزية في السياق المعاصر تعني انتشار القوة بين المؤسسات المختلفة للحكومة ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، أو بعبارة أخرى: تقاسم القوة داخل المجتمع في إطار نوعين من العلاقات الأفقية بين السلطات المحلية والمجتمع المدني من جانب، والعلاقات الرأسية بين المستويات الحكومية المختلفة وتحديد دور ووظيفة كل مستوى في إطار تنظيم أجهزة الحكم والإدارة في الدولة من جانب آخر، ومن أجل ذلك يتوجب الاعتماد على توسيع نطاق مشاركة المواطنين في عملية وإدارة شؤونهم، وتقليص دور الدولة في الإنتاج والإدارة المباشرة لمؤسساته لصالح المؤسسات اللامركزية، ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دوراً كبيراً في عملية التنمية، وتعزيز المساءلة والشفافية لتقوية نظام الإدارة المحلية.

فإعادة بعث التنمية المحلية ليست بالمسألة المعقدة، إنما هي مسألة تتطلب تضافر الجهود الوطنية والمحلية في إطار سياسات محلية على أسس عملية وعلمية، تساهم فيها كل من الدولة والجماعات المحلية، إن لم نغلب دور هذه الأخيرة لكونها مفتاح أي تغيير متعلق بالتنمية المحلية، وانطلاقاً من هذا يتوجب علينا بناء إستراتيجية كفيلة بتنفيذ دور الجماعات المحلية لخلق تنمية محلية بتحديد تصورات ومعالم هذه الإستراتيجية الجديدة التي يجب أن تركز عليها عملية إعادة بعث التنمية المحلية لتحقيق التنمية المحلية.

حيث تستأثر عملية التنمية المحلية باهتمام خاص من قبل جميع الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، وتعد ركيزة من الركائز الأساسية للتنمية، إذ تستهدف تحقيق التوازن التنموي بين مختلف المناطق نظراً لما يترتب عليها من نهوض بالمجتمعات المحلية، فالتنمية هي عملية التغيير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الجماعات المحلية، من خلال القيادات المحلية وإقناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية، والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي الحكومي وصولاً إلى رفع مستوى معيشة المواطن المحلي، ودمج جميع الوحدات المحلية في الدولة وتحسين ظروف وإطار الحياة للمواطنين، بتطوير مراكز الحياة وترقية نوعية الخدمات الحوارية، وتحسين فاعلية البرامج والأجهزة الاجتماعية لضمان الاستقرار الاجتماعي واستقرار السكان خاصة في المناطق الريفية.

التنمية المحلية هي عملية تمكن من تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتفاع بمستوى الوحدات المحلية اقتصادياً، اجتماعياً، ثقافياً، وحضارياً وإدماجها في منظومة التنمية بأكملها، لكي تشارك مشاركة فعالة في التقدم على المستوى القومي، وتحقيق التكامل بين المجتمعات المحلية والمجتمع ككل على المستوى الوطني حتى يسهم في التنمية الوطنية. وإذا كان جوهر التنمية المحلية يعتمد على مختلف الوحدات الإدارية في إطار التنمية الوطنية، فقد تحول ليأخذ أكثر طابعاً محلياً، حيث أصبح بعض الباحثين اليوم يعتقد أن مفهوم التنمية المحلية قد تجاوز اعتماده على النظام المركزي الإداري الذي كانت الدول تطبقه في الستينات والسبعينات من القرن العشرين، ولم يعد بالإمكان الاستمرار في تطبيقه بصورة مطلقة بعدما فشلت الكثير من الخطط والبرامج الوطنية التي اعتمدت هذا النهج، فعملية التنمية المحلية القائمة على الرؤية الفوقية من خلال اتخاذ القرارات بصفة تنازلية بداية من أعلى هرم السلطة دون أدنى استشارة للسكان المعنيين بصورة مباشرة بمشاريع التنمية قد تمت مراجعتها، وعلى هذا الأساس تعتبر مختلف الفواعل المحلية أن تنمية الأقاليم يجب أن تأخذ بعين الاعتبار حاجات وتطلعات السكان وهذا ما يطلق عليه مصطلح التنمية من أسفل.

فالوحدات المحلية اللامركزية هي النواة الرئيسية في التنمية المحلية والتنمية الشاملة وهذا بحكم قربها من المواطن، وقد وضعت أساساً بهدف تسيير شؤون المواطنين وتحسين وضعيتهم الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، كما تؤدي كذلك وظيفة التنشئة الوطنية والمدنية، فهي تمثل أقرب إدارة للدولة من المواطن والشريك الأوثق مع السلطة المركزية لتنفيذ

السياسات العامة، فمنطلق التنمية المحلية إذن هو تبني مبدأ البناء من الأسفل، فالتخطيط والبناء من أسفل يعمل على تحقيق مبدأ من مبادئ التنمية الناجحة، كما أن التخطيط من أسفل يساعد على تحديد أهداف تنمية الإقليمية التي تعكس خصوصية الإقليم قيد التخطيط، وهذا يتعارض مع مبدأ الدولة الممركزة أو المتدخل، ومن هنا يأتي الدور الجديد للجماعات المحلية باعتبارها دعامة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتجسيد التنمية الوطنية، أي جعل تنمية هذه الجماعات نقطة الانطلاق الأساسية لتنمية المجتمع ككل وتسريع عملية التنمية الشاملة.

وبما أن اللامركزية أسلوب في العمل يقوم على مبدأ توزيع سلطة صنع القرار والصلاحيات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة تتواجد في الأقاليم، تنمية لها تزيد من فاعليتها، وتعزز دورها في تحمل مسؤوليتها وصلاحياتها بالشكل الذي يعمل على دمج السكان المحليين في عمليات التنمية المحلية، ويؤدي في النهاية إلى نجاح خطط التنمية الوطنية في تحقيق أهدافها بشكل متوازن، ويضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان في جميع المناطق داخل الدولة، ويسهم هذا النجاح في تحقيق التوازن الإقليمي وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية، وهذا يعتمد بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار بين هيئات التنمية والتخطيط المركزية ونظيرتها المحلية.

ويرتبط فشل سياسات التنمية المحلية المسيرة من السلطة المركزية ناجم أساسا عن أساليب الإدارية المتبعة في إدارة خطط التنمية أثناء تنفيذها، وليس عن فقر في محتوى عملية التخطيط نفسها، فالجماعات المحلية هي التي تبرز أهمية التخطيط اللامركزي مقارنة بالتخطيط القطاعي، وهي الوسيلة الوحيدة التي من خلالها يتم تحويل الأهداف القطاعية إلى إطار عام يصلح كإستراتيجية تنمية محلية، تسمح بتحقيق المشاركة الشعبية وتضمن الترابط والانسجام والتكامل بين الهيئات والمؤسسات المعنية بإعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية، لذلك فإن هيئات التخطيط الرسمية في المستوى الإقليمي والمحلي يجب أن تملك السلطة والكفاءة الإدارية العالية التي تمكنها من القيام بدورها على أكمل وجه.

لذا لابد من رسم إستراتيجية جديدة متكاملة من جميع الجوانب والأبعاد النظرية والعلمية لتفعيل دور الجماعات المحلية لإعادة بعث التنمية المحلية، تنطلق من الإقليم المحلي وتكون تصوراتها ومحتواها محددًا من طرف الجماعات المحلية بحكم خصوصية كل إقليم، وهذا حتى يتناسب ذلك مع خصوصياتها المختلفة والاحتياجات اليومية للمواطن.

اسباب اختيار الموضوع:

إن موضوع اللامركزية لبعث التنمية المحلية من أكثر المواضيع إثارة للنقاش في المرحلة الراهنة، حيث ما يزال يثير فضول كثير من الباحثين والدارسين، وفهم أبعاد هذا الموضوع تمكن في تكوين نظرة نقدية شاملة للتصور الذي ينبغي تجسيده لجعل الجماعات المحلية قادرة على صياغة برامج للتنمية المحلية تراعي خصوصيات كل إقليم، وتتمتع بالكفاءة

اللازمة لتحقيق التنمية المحلية المطلوبة ونيل رضا المواطن هذا من جهة، وكون الموضوع يقع ضمن حقل التخصص ويحمل من المستجدات ما يجعله ميدانا خصبا للدراسة والبحث، خاصة وأن السعي لتحقيق التنمية المحلية أصبح الشغل الشاغل للمسؤول والمواطن على حد سواء من جهة أخرى.

ومن الزاوية العلمية يستمد هذا الموضوع أهميته من كون أن التنمية المحلية هدف تسعى لتحقيقه كل من السلطة المركزية والجماعات المحلية، كما أن هذا الموضوع يستجيب لضرورة تماشي الدراسات القانونية مع مختلف الأعمال التي تقوم بها السلطات العمومية، خاصة بعد صدور كل من قانوني البلدية والولاية الجديدين، وإستنباط أفكار جديدة من شأنها أن تسهم في رفع كفاءة الجماعات المحلية في قيادة التنمية المحلية.

أما الأسباب الذاتية، فهي الرغبة الشخصية لدراسة هذا الموضوع لإحساسي من خلال الممارسة أن تعثر وتراجع التنمية المحلية أساسه هو عدم وجود استراتيجية واضحة ومحددة الأبعاد والأهداف تعمل على تفعيل دور اللامركزية لتحقيق التنمية المحلية المرجوة، بالرغم من توفر آليات عديدة لدى هذه الجماعات للمساهمة في قيادة وتحقيق التنمية المحلية.

الإشكالية:

تتمحور إشكالية الموضوع في محاولة الكشف عن المعالم والتصورات والمحاور التي لا بد من تبنيها والاعتماد عليها لتفعيل دور اللامركزية لإعادة بعث التنمية المحلية، وآليات تفعيل دور الجماعات المحلية لتحقيق التنمية المحلية بما يتناسب وهذه التوجيهات الجديدة خاصة في ظل فشل الجماعات المحلية عن تحقيق التنمية المحلية رغم الصلاحيات الممنوحة لها ضمن الإطار القانوني إلا أن الترجمة العملية أكدت هذا الفشل والذي يرجع إلى اعتبارات عديدة وجب أخذها بعين الاعتبار لصياغة إستراتيجية جديدة تعمل على تفعيل دور الجماعات المحلية وتجعلها قادرة على قيادة التنمية المحلية بصفة آلية.

ولذا وجب التساؤل عن الآلية اللازمة لتفعيل دور الجامعات المحلية لإعادة بعث التنمية

• كيف تساهم اللامركزية الإدارية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر؟

وتندرج تحت هذه الإشكالية الرئيسية التساؤلات التالية :

1. ماذا نقصد باللامركزية الإدارية؟
2. فيما تتمثل التنمية المحلية؟
3. كيف يمكن أن تخدم اللامركزية التنمية المحلية؟

الفرضيات:

- 1 - لا تعد اللامركزية أحد أنجع السبل لتحقيق التنمية المحلية.
- 2 - تتيح تطبيقات اللامركزية في الجزائر فرصا أكبر لإشراك فواعل متعددة من أجل تحقيق التنمية المحلية.

مناهج الدراسة:

لدراسة هذا الموضوع اعتمدت أساسا على مناهج وأدوات بحث تتناسب وطبيعة الموضوع وتمكنني من الإجابة على التساؤلات المطروحة، فاعتمدت على وجه الخصوص على **المنهج الوصفي** ويرجع ذلك إلى ملائمة لدراسة الظواهر الاجتماعية، لأن هذا المنهج يصف الظواهر وصفا موضوعيا من خلال البيانات التي يتحصل عليها من خلال جمع معلومات مفصلة عن الموضوع، فضلا عن ذلك استعملنا **المنهج التحليلي** النقدي الذي يتضمن كافة الإجراءات والتدابير المحكمة من خلال التحكم أو السيطرة على كافة العوامل المحيطة بالظاهرة. كما عمدنا إلى تحليل بعض النصوص القانونية، خاصة قانوني الولاية والبلدية والوقوف على حقيقة ما تضمنته هذه النصوص لإعادة بعث التنمية المحلية وما هو موجود على أرض الواقع.

الدراسات السابقة:

إن موضوع التنمية المحلية والدور الذي تلعبه اللامركزية تناولته بعض المؤلفات والدراسات، إما كموضوع مستقل، أو في مجال حديث هذه المؤلفات عن التنظيم الإداري أو الإدارة المحلية أو الحكم المحلي.

كما سنشير إلى أن الدراسات السابقة ركزت في مجملها على دراسة بعض الجوانب للنظم الإدارية التي تحقق التنمية المحلية، ومن بينها:

1 - رسالة ماجستير "**لمعاوي وفاء**" تحت عنوان: "**الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر**"، أين توصلت الباحثة إلى أن التحكم المحلي في الجزائر، يظهر فقط في القوانين والمراسيم لا في التطبيق الواقعي.

2 - كذلك رسالة ماجستير "**العزیز محمد الطاهر**"، تحت عنوان: "**آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر**"، أين توصل الباحث إلى أنه رغم توسيع صلاحيات البلدية في إدارة التنمية لم يقابله تدعيم استقلالية تامة للمجالس المنتخبة عند السلطة المركزية وبقيت تخضع للسلطة المركزية.

3 - بالإضافة إلى رسالة الماستر "**لصفاء عثمان**" بعنوان: "**دور اللامركزية الإدارية في التنمية المحلية: دراسة مقارنة بين بلدية بسكرة وبلدية عنابة**" وصلت إلى نتيجة مفادها

أن اللامركزية الإدارية في الجزائر ستساهم في دفع عجلة التنمية وهو ما سيؤدي إلى تحقيق حكم محلي رشيد و التحكم في مسار التنمية.

إن دراستي هذه مساهمة بسيطة للخوض في موضوع شائك ومعقد ومتشعب لتداخله مع عدة مواضيع و قطاعات تديرها من خلال حكومتها و أجهزتها المختلفة، المنفذة لبرنامج الحكومة لا سيما في مجال التنمية المحلية، ويعد هذا الموضوع أي التنمية المحلية محل مراقبة وتقييم دائم من قبل الساسة والخبراء الاقتصاديين، ويتضح ذلك من خلال خطاباتهم السياسية وتحليلاتهم الاقتصادية للواقع التنموي وغايتهم من ذلك وضع اليد على موقع اتخاذ القرار التنموي الوطني أو المحلي.

وحتى المواطن الجزائري، من خلال تمثيله من قبل الحركات الجمعوية والمجتمع المدني، أصبح يعير اهتماما كبيرا ومتابعة ميدانية لموضوع التنمية المحلية، ويستحضر نتائجه التقييمية عند كل إستحقاق انتخابي أو زيارة لوفد رسمي للحكومة، والذي غالبا ما يعبر عن عدم رضاه بنتائج التنمية المحلية. ونظرا للاهتمام المتزايد لموضوع التنمية المحلية، واعتبار اللامركزية بوابة ولوج هذا الفضاء، والنواة الرئيسية لتكامل وضمان توسيع نطاق مشاركة المواطنين، جاءت هذه الدراسة على أساس أن كل من التنمية المحلية والوطنية بشمولية هذه الأخيرة يكمل كلاهما الآخر.

حدود الدراسة:

سنتناول في هذه الدراسة دور اللامركزية في التنمية المحلية، بإبرار الدور الذي لعبته كل من الدولة والجماعات المحلية في التنمية في الجزائر، مع محاولة اجراء مسح للفترة الزمنية الممتدة من الاستقلال ومرحلة المخططات الى الفترة الحالية.
أما بالنسبة لصعوبات الدراسة فيأتي على رأسها:

عدم وجود مراجع لغوية موحدة حول اللامركزية الإدارية كمصطلح حيث أن هناك من يحاول أن يجعل اللامركزية الإدارية كمرادف لمصطلح الحكم المحلي أو الحوكمة المحلية أو النظام المحلي. أيضا ضيق الوقت وقلة المراجع التي تربط بين متغيرين الدراسة، وصعوبة الترجمة من اللغات الأجنبية إلى اللغة العربية.

خطة الدراسة:

وبناء على ما سبق فقد اعتمدنا على خطة مكونة مقدمة وثلاث فصول وخاتمة، إذ خصص الفصل الأول والثاني لتغطية الإطار المفاهيمي لكل من اللامركزية والتنمية المحلية على التوالي ومحاولة توضيح كل ما يرتبط بهما، أما الفصل الثالث فقد خصصناه لدور اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية ومحاولة الربط بين المتغيرين.

الفصل الأول:

الإطار النظري

للامركزية

تمهيد:

من الضروري أن يكون هناك اتفاق حول معاني المفاهيم المتداولة في إطار اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية. وللأسف الشديد، فإن عدم الاتفاق هو السائد، وهذا من شأنه أن يعقد الرؤية الواحدة، الرؤية التي من شأنها أن تفعل من المعالجات الصحية للمشاكل الموجودة. فالفارق كبير ما بين الحكم المحلي ذو الصبغة السياسية والإدارة المحلية ذات الصبغة الإدارية. ورغم ذلك، يستخدم مصطلح حكومات الأقاليم وحكومات المحافظات وفي ذلك وحسب رأينا المتواضع نوع من أنواع الخلط المفاهيمي¹.

¹ عبد الجبار أحمد، الفدرالية واللامركزية في العراق، العراق، مؤسسة فريد ريش، تشرين الثاني 2013، ص 16.

المبحث الأول: مفهوم اللامركزية:

اللامركزية مفهوم متعدد المعاني وبالتالي لا يوجد لها تعريف قانوني واحد. ومن بين المشكلات المنهجية التي تواجه العلوم الاجتماعية عامة والعلوم السياسية خاصة اللامركزية بعناصرها مفاهيم المستخدمة، حيث أنه يصعب تقديم تعريف شامل لأي مصطلح سياسي أو إداري وهذا ما ينطبق على مصطلح اللامركزية، لكن بتكاتف الجهود من طرف الأكاديميين ثم ضبط المفهوم إلى حد ما. وتحديد مفهوم اللامركزية كخطوة أولى لفهم الموضوع وسنتطرق في هذا الفصل إلى: مفهوم اللامركزية بعناصرها المختلفة.¹

1- تعريف اللامركزية:

أ- تعريفها لغة: مأخوذة من الفعل:

ركز: مصدرها مركز: والمركز هو المقر الذي تنتشعب منه الفروع - وسط الدائرة -² أي جعل السلطات المحلية أو الإقليمية الخاضعة للحكومة أكثر استقلالاً في إدارة الشؤون العامة.³

والمركز: هو الثابت الدعائم والأسلوب المركز هو الشدائد الإيجاز.⁴ اللامركزية: من الفعل: Décentraliser، أبطل المركزية من: centraliser المشتق هو نفسه عن اللاتينية: centralis (كلمة من أصل يوناني).

وهو نمط تنظيم بنيات الإدارة يعترف فيه بالشخصية القانونية للمجموعات ذات المصالح لنشاطات المرفق العام، فتمارس سلطة القرار أجهزة خاصة بهذه الشخصيات التي تتصرف بحرية تحت رقابة قانونية عادية.⁵

ب - اصطلاحاً:

لا يوجد تعريف واحد للامركزية. ويرجع ذلك إلى وجود عدة أنواع من اللامركزية، تتشابه في مواصفاتها وخصائصها، إلى حد يصعب فيه رسم الحدود الفاصلة فيما بينها. ويمكن الحديث بشكل أساسي عن اللامركزية الوظيفية، المالية والاقتصادية والسياسية والإدارية. غير أن هذا التصنيف غير نهائي:

ويصف "هوايت" (White) اللامركزية كمفهوم شامل بأنها نقل السلطة، تشريعية كانت أو اقتصادية أو تنفيذية من المستويات الحكومية العامة إلى المستويات الدنيا.⁶

ويرى "هنري ماديك" (Henry Maddik) أن اللامركزية تتكون من مصطلحين: الأول اللامركزية (Decentralization) ويقصد بها (تفويض الإدارة المركزية السلطات

¹ صفاء عثمان، دور اللامركزية الإدارية في التنمية المحلية: دراسة مقارنة بين بلدية بسكرة وبلدية عنابة، مذكرة ماستر (غير منشورة)، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012، 2013، ص 08.

² علي بن هادية وآخرون، القاموس الجديد للطلاب، تقديم محمود المسعدي، الطبعة السابعة، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1991، ص 1055.

³ المنجد الأبجدي، الطبعة الثامنة، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، بيروت، دار المشرق، ص 861.

⁴ علي بن هادية وآخرون، المرجع السابق، ص 1056.

⁵ جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، المجلد الثالث، الطبعة الأولى، ترجمة: منصور القاضي، بيروت، 1998، ص 1336.

⁶ مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية، المجالس الشعبية المحلية الواقع... المشكلة... الحل...، ترجمة: محمد عبد السميع، تحرير أيمن عقيل وآخرون، مؤسسة المستقبل، 2009، ص 17.

المناسبة إلى الإدارات البعيدة عنها جغرافياً للقيام بمهام معينة عهدت بها إليهم، والثاني التفويض (**Devolution**) ويقصد به "مد السلطات الدستورية المحلية بالصلاحيات اللازمة للقيام بوظائف أو مهام معينة أو كالت إليهم".

يتضح مما تقدم أن مصطلح اللامركزية يرتبط ارتباطاً مباشراً بالمرركزية، وإن كلا المفهومين يوضح درجة التفويض، ويمكن تصور هذين المصطلحين على أنهما نهايتين متعاكستين لمحور التفويض حيث يشير إلى أن اللامركزية تدل على أقصى تفويض للأنشطة الوظيفية ومن صلاحية اتخاذ القرار للمرؤوسين، في حين تدل المركزية على عدم وجود التفويض.

ومن خلال التعريفين يتبين أيضاً أن اللامركزية هي عملية نقل السلطات بأنواعها للمستوى الأدنى. بين الحكومة اللامركزية والهيئات المحلية.

وفيما يلي نوجز تعريف للأشكال اللامركزية:

أ- اللامركزية الوظيفية:

وتتمثل في عملية توزيع السلطات والصلاحيات فقط على المستويات الهرمية و بين الأقسام المتخصصة داخل المنظمة أو الوزارة الواحدة وتبرز الحاجة إلى هذا النمط الإداري كلما اتسعت مهام المستويات العليا وزادت أعمالها وضاق وقتها عن تسيير الأمور بكفاءة وفعالية.¹

ب - اللامركزية الاقتصادية: (Economic Decentralization):

يعد هذا النوع من اللامركزية أكثرها تطبيقاً لمبدأ اللامركزية، ويتم على مستوى القطاعات الاقتصادية. وعلى صعيد الحكم المحلي يتطلب ذلك نقل كامل المسؤوليات والصلاحيات من القطاع العام إلى القطاع الخاص، لتصبح الخدمات التي يقدمها الحكم المحلي ملكاً لمؤسسات تجارية في القطاع الخاص. وعادة ما يعكس هذا النوع من اللامركزية مظاهر ليبرالية في الاقتصاد الحديث مثل الخصخصة وتحرير الخدمات.²

ج - اللامركزية المالية: (Fiscal Decentralization):

هذا النوع يعد أهم أنواع اللامركزية، إذ أنه بدون الاستقلال المالي لا يوجد استقلال إداري، ويتعلق هذا النوع من الترتيبات اللامركزية بقدرة السلطات المحلية أو الأجهزة التي تقدم الخدمات، على جباية عوائد مالية عن هذه الخدمات، سواء بشكل مباشر من المواطنين المتلقين لهذه الخدمات أو بشكل غير مباشر عن طريق المخصصات المحولة من الحكومة المركزية. وتأخذ اللامركزية المالية عدة أشكال:

أ- التحويل الذاتي أو تلقي ثمن الخدمات التي تقدمها إلى المواطنين.

ب- التحويل المشترك بالتعاون مع متلقي الخدمات التي يقدمونه مقابل عينا للخدمات التي يحصلون عليها.

¹ مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية، المرجع السابق، ص 17.

² طارق طوقان، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، تقرير حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين، سلسلة التقارير القانونية (22)، رام الله، 2001، ص ص 14، 15.

- ج- زيادة المردود المالي من خلال تملك العقارات والاتجار بها.
 د- تحويلات الضرائب من قبل السلطة المركزية لحساب الهيئات المحلية.
 هـ - القروض و المنح سواء الحكومية منها أو الخاصة.¹

د - اللامركزية السياسية: (Political Decen Traliz Ation):

هي وضع دستوري يقوم على توزيع الوظائف الحكومية المختلفة (التشريعية، التنفيذية، القضائية) بين الحكومة الاتحادية في العاصمة وحكومة الولايات أو الجمهوريات أو الكانتونات أو غيرها من الوحدات السياسية، حيث تمارس الوحدات المذكورة سيادتها الداخلية، فتقيم برلمانا وتنشئ حكومة، و تسن التشريعات و تحكم بموجبها. وتهدف اللامركزية السياسية إلى إعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين ديمقراطيا سلطة أكبر في عملية صنع القرار، سواء في عملية الإعداد أو التخطيط أو التنفيذ. كما تتطلب إصلاحات دستورية أو تشريعية وتحتاج إلى بيئة مشجعة لنمو الأحزاب السياسية، وجود جماعات ضغط فاعلة.

فمفهوم اللامركزية السياسية يقوم على أساس أن الممثلين المنتخبين بشكل مباشر على المستوى المحلي هم الأقدر على التواصل والتعاون مع دوائرهم الانتخابية لتلبية طلباتهم واحتياجاتهم.

ويشار إلى أن اللامركزية السياسية تعزز من مفهومي الديمقراطية و الحكم الصالح على المستوى الوطني من خلال مشاركة أوسع في مجال صنع القرار.² وتعرف أيضا على أنها: "عملية قانونية يتم بموجبها توزيع الوظائف الحكومية المختلفة – التشريعية و التنفيذية و القضائية – بين الحكومة الموجودة في مركز البلد والسلطات الموجودة الفيدرالي أو لأخرى التابعة لهذا البلد نفسه".³

وحسب الموسوعة السياسية فإن: " اللامركزية السياسية تتحقق في الدولة الاتحادية (دولة الاتحاد الفيدرالي أو الاتحاد المركزي). فهذه الدولة تتكون من دويلات أو ولايات تعتبرل منها شخصيتها الدولية لمصلحة الدولة الاتحادية التي يكون لها وحدها الشخصية الدولية، ولكن كل دويلة أو ولاية تحتفظ بقدر كبير أو ضئيل من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على إقليمها، كما يكون أيضا لدولة الاتحاد سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية تشمل أقاليم كل الولايات أو الدويلات، و يتولى الدستور الاتحادي توزيع الاختصاصات بين حكومات الولايات والحكومة الاتحادية. ومن أمثلة الدول الاتحادية: الولايات المتحدة الأمريكية و الهند و يوغسلافيا".⁴

أما بالنسبة للامركزية الإدارية و التي تعتبر صلب هذه الدراسة فسناول الخوض فيها بشيء من التدقيق والتفصيل.

¹ طارق طوقان، المرجع السابق، ص 14.

² عبد الجبار أحمد، المرجع السابق، ص 07.

³ مركزماعت للدراسات الحقوقية والدستورية، المرجع السابق، ص 18.

⁴ عبد الوهاب الكيالي واخرون، الموسوعة السياسية، الجزء الخامس، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ص 395.

هـ - اللامركزية الإدارية:

تعتبر اللامركزية الإدارية أحد الأساليب المتبعة في التنظيم الإداري، وذلك لتخفيف العبء الثقيل على كاهل الحكومة المركزية، فتنحى للمناطق الاهتمام بقضاياها الخاصة وذلك وفق خصوصياتها المادية والثقافية، وذلك قصد تقريب الإدارة من المواطن.

حيث تم تعريف اللامركزية الإدارية من طرف العديد من الجهات والمختصين كل حسب وجهة نظره ومنطلقاته وفي ما يلي نذكر بعض التعريفات وأهم الجوانب التي تم التطرق إليها من خلال هذه التعاريف:

● وحسب معجم المصطلحات الفقهية والقانونية فان: "اللامركزية الإدارية تهدف إلى توزيع الصلاحيات الإدارية بين السلطات المتمركزة في العاصمة والكيانات الأخرى، كالبلديات والمؤسسات العامة".¹

● وجاء في القاموس القانوني الثلاثي أن اللامركزية الإدارية هي: "أسلوب في الإدارة يتطلب توزيع الصلاحيات بين السلطات المتمركزة في العاصمة والكيانات الأخرى كالبلديات والمؤسسات العامة مع قدر من الاستقلال المالي والإداري تحت رقابة السلطة المركزية".²

● وعرفت الموسوعة السياسية على أنها: "أسلوب من أساليب الإدارة، من مقتضاه توزيع الاختصاصات الوظيفية الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية الموجودة في العاصمة ويشمل هيئات إدارية أخرى محلية أو مصلحيه تباشر سلطتها في النطاق المرسوم لها بمقتضى القانون، وتحت رقابة الدولة وإشرافها دون أن تكون خاضعة لها خضوعاً رئاسياً".³

من خلال التعريفات السالفة الذكر يتبين لنا أن مصطلح اللامركزية يعني توزيع السلطات والمسؤوليات بين الحكومة المركزية والوحدات الإدارية الإقليمية والمحلية وذلك من خلال التفويض أو النقل.

● ويعرفها فقهاء القانون الإداري بأنها: "تحويل جزء من وظائف الدولة إما بطريقة التفويض إلى وحدات الجهاز الإداري أو بطريقة النقل إلى هيئات مستقلة قانوناً، والذي قد يشمل وظائف الدولة الثلاث وقد يقتصر على الوظيفة التنفيذية أو الإدارية فقط".⁴

يبين هذا التعريف أن اللامركزية هي تنازل للدولة على بعض وظائفها إما عن طريق التفويض للأجهزة الإدارية وهذا في حالة اللامركزية الإدارية، أو نقل السلطة إلى هيئات متقلة قانوناً وهذا ما يمثل اللامركزية السياسية (الحكم المحلي).⁵

● وعرفها محمد بعلي الصغير بأنها: " ذلك النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية ووحدات إدارية مستقلة قانوناً عن الإدارة

¹ جرجس جرجس، معجم المصطلحات الفقهية والقانونية، الطبعة الأولى، بيروت، الشركة العالمية للكتاب، 1996، ص 268.

² موريس نخلة وآخرون، القاموس القانوني الثلاثي، الطبعة الأولى، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002، ص 1380.

³ الموسوعة السياسية، المرجع السابق، ص 395.

⁴ صفاء عثمان، المرجع السابق، ص 12.

⁵ نفس المرجع، نفس الصفحة.

المركزية، بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة".¹

ومن هنا يتضح أن للامركزية جانبين: جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة في تسيير شؤونها بنفسها مما يرسخ مبدأ الديمقراطية الإدارية، وجانب قانوني يتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية.²

● وكما عرفت أيضا: " هي نظام إداري يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحية مستقلة قانونا عن الإدارة بمقتضى اكتسابها الشخصية مع بقائها خاضعة بقدر معين من رقابة تلك الإدارة"، فهي عملية نقل السلطة والمسؤوليات والوظائف العمومية من الإدارة المركزية نحو الهيئات الحكومية المحلية، وهو ما من شأنه أن يمكن المسؤولين المركزيين من التحرر من المهام الروتينية ومهام التسيير والتركيز كليا على السياسات العامة.³

● ويقول فيها ناصر لباد: " طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة الموحدة البسيطة" تتضمن توزيع السلطة الإدارية بين الأجهزة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصاتها في هذا المجال لتأمين الحاجيات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية".⁴ هذا التعريف يوضح لنا أن النظام يقوم بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الجهات المركزية والهيئات المحلية الإدارية المنتخبة في الإقليم من أجل العمل على تحقيق حاجيات السكان وهذا طبعا يكون تحت إشراف السلطة المركزية.

● وأيضا عرفت اللامركزية الإدارية على أنها: "توزيع السلطات سواء بين أفراد متخذي القرار أو بين مواقع متخذي القرار وفقا لحيز انتشارهم، على الحيز المكاني للدولة وتهدف إلى الحد من دور السلطات المركزية في إدارة الأقاليم وإعطاء السلطات المحلية سلطات أوسع في تسيير أمورها وقدرها أكبر من المرونة وحرية الحركة، لتمكينها من ممارسة سلطاتها لتقريب المسافة، بين مستويات اتخاذ القرار والقاعدة الشعبية وبذلك تؤكد اللامركزية على أهمية المشاركة الشعبية، في إنجاح خطط التنمية".⁵

من خلال التعريف يتبين أن انتهاج الدولة لنظام اللامركزية الإدارية يشير إلى وجود سلطات متعددة تتقاسم الصلاحيات والاختصاصات الإدارية بينها وبين الإدارة المركزية وتتمثل هذه السلطات في الهيئات المحلية، وهذه الهيئات غالبا ما تكون منتخبة، وهذا ما لا يتوفر في النظام المركزي، والذي لا تتوفر فيه شروط إدارة محلية حقيقية.⁶

¹ محمد الصغير بعللي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 09.

² بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 4، ص 260.

³ حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية - التنظيم الإداري - النشاط الإداري - دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، الجزائر، دار الخلدونية، 2012، ص 40.

⁴ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2006، ص 91.

⁵ محمد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية - دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة - رسالة دكتوراه (غير منشورة)، تخصص علم اجتماع التنمية، 2011، ص 37.

⁶ محمد خشمون، نفس المرجع، نفس الصفحة.

● إذن فنظام اللامركزية من متطلبات الديمقراطية الحديثة، لأن جوهر هذه الديمقراطية أن يتولى الشعب أموره بنفسه، لذلك نجد عالم الإدارة الحديث "رولان" يقول: " أن اللامركزية إن هي إلا الخطوة الواسعة للديمقراطية و نتيجة ضرورية لمبدأ السيادة الشعبية "

● أما الدكتور سليمان الطماوي فيعرفها على أنها: " ذلك النظام الإداري الذي يقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها وظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية " ¹.

● ويعرفها الفقه الفرنسي حيث يقول فيها " walin ": " أنها تتمثل في نقل سلطة اتخاذ بعض القرى ران الإدارية من السلطات المركزية إلى سلطات محلية أو مرفقية مستقلة ". أما الفرنسي "دبباش Debbasch" فيعرفها بأنها: " عبارة عن اعتراف الدول للأشخاص الإقليمية بسلطة إصدار قرارات إدارية في بعض المجالات " ².

ومن الملاحظ أن جميع هذه التعريفات تدور حول عنصرين أساسيين: العنصر الأول يتمثل في نقل سلطة اتخاذ القرارات الإدارية من السلطات المركزية، وبموجبه تمنع السلطة المركزية من إدارة الشؤون المحلية أو المرفقية كما كانت سابقا، والعنصر الثاني يتمثل في نقلها إلى هيئات مستقلة سواء كانت هيئات محلية (أو إقليمية) وهيئات مصلحة (أو مرفقية) تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية. وهذا ما عناه الفقيه الفرنسي Rivero بقوله: "تتمثل نقطة البداية في النظام اللامركزي في إقرار القانون لأعضاء منتخبين من جماعة ذات شخصية معنوية بسلطة اتخاذ قرارات بكل أو ببعض الشؤون المحلية ". وبعد استعراضنا لهذه التعاريف نتوصل في الأخير إلى تعريف إجرائي:

● **التعريف الإجرائي للامركزية الإدارية:** "هي توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة، تباشر اختصاصاتها في هذا المجال، تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية، لكن مع احتفاظها التام بالاستقلالية الكاملة في إدارة الشؤون المحلية " ³.

و - اعتبارات تجسيد اللامركزية الإدارية:

يفرض تجسيد اللامركزية الإدارية على الدولة مراعاة العديدة من الاعتبارات منها:

أ- **نوع الوظائف والمهام:** بالرغم من استقلالية الجماعات المحلية إلا أنه لا تخول لها السلطة المركزية ممارسة كل الوظائف، إذ هناك وظائف نظرا لطابعها لا تحتاج إلى تفويض كالدفاع والأمن. أما الوظائف الأخرى كالتجهيز والتجارة والفلاحة والمواصلات والري... يمكن نقلها على مستوى الإقليم.

¹ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، ص 55.

² أنير أحمد أبو عمر وآخرون، اللامركزية الإدارية وأثرها في كفاءة وفاعلية المؤسسات العامة العاملة في مدينة نابلس، بحث غير منشور، جامعة النجاح الوطنية نابلس كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، 2010، 2011، ص 15.

³ محمد خشمون، المرجع السابق، ص 38.

ب - درجة النمو والوعي الاجتماعي: تتجسد اللامركزية الإدارية على المستوى المحلي في الإدارة المحلية والتي تخول لها صلاحية إدارة الشؤون المحلية على أكمل وجه مما يفرض كفاءة ودرجة عالية من الوعي الاجتماعي حتى تضمن نجاحا أكبر.

ج - مدى توفر الخبراء الإداريين: يعتبر انعدام أو نقص الخبراء الأكفاء والمختصين في مجال الإدارة مانعا دون اتخاذ قرارات مصيرية وهذا ما ينعكس سلبا على شؤون الإقليم.¹

2- العلاقة بين اللامركزية وبعض المفاهيم المشابهة لها:

تعني اللامركزية في أبسط معانيها اختصار المسافة وردم الهوة بين المواطن ومراكز صناعة القرار، أي تقصير الظل الإداري، بحيث تكون الحكومة قريبة من هذا المواطن وعلى أهبة الاستعداد للاستجابة لمطالبه.

لذا من الضروري أن يكون هناك إتفاق حول معاني المفاهيم المتداولة في إطار اللامركزية الإدارية و المفاهيم الأخرى. وللأسف الشديد، فإن عدم الاتفاق هو السائد، و هذا من شأنه أن يعقد الرؤية الواحدة. و مثلما أوضحنا فالفارق كبير ما بين اللامركزية الإدارية و المفاهيم الأخرى .

أ- اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية:

قد تظهر الدول من ناحية تكوينها في صورة بسيطة أو موحدة، فالدولة البسيطة هي الدولة التي تكون السيادة فيها موحدة، بمعنى أن الدولة تعتبر كتلة واحدة متجانسة غير مجزأة. وعلى ذلك يكون لهذا النوع من الدول سيادة خارجية واحدة و سيادة داخلية واحدة لا تتجزأ فيكون لها من الناحية الخارجية تمثيل سياسي واحد، ويكون لها من الناحية الداخلية دستور واحد يطبق على كافة أنحاء إقليمه هذه الدولة، وتكون لها سلطة تشريعية واحدة، وحكومة واحدة، وسلطة قضائية يخضع لها جميع الأشخاص في منازعاتهم وخصوماتهم.

وهكذا تتميز الدولة البسيطة بوحدة في السيادة الخارجية و بوحدة في السيادة الداخلية، أي في دستورها وفي سلطتها العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ولا ينافي هذا التكوين السياسي أن تلجأ السلطة التنفيذية في أداء وظيفتها الإدارية إلى الأسلوب المركزي أو الأسلوب اللامركزي.

ذلك أن الأسلوب المركزي يعني أن تتولى هيئة واحدة مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة دون أن تشاركها في ذلك هيئة أو جهة أخرى، بحيث تباشر الاختصاصات الإدارية بنفسها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها و يخضعون في نهاية الأمر لرئاسة عليا واحدة خضوعا تاما.

كما أن السلطة التنفيذية قد تلجأ في أداء وظيفتها الإدارية إلى الأسلوب اللامركزي حيث تعمل على توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة و بين هيئات إقليمية أو مصلحة تباشر اختصاصاتها الإدارية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

¹ بسمه عولمي، المرجع السابق، ص 260.

ولما كان أسلوب اللامركزية الإدارية يتعلق فقط بكيفية أداء السلطة التنفيذية لوظيفتها الإدارية، وذلك بتوزيع هذه الوظيفة بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات أخرى لامركزية تتبع في نهاية الأمر السلطة التنفيذية في الدول التي يكون لها حق الرقابة على تلك الهيئات اللامركزية، فإن هذا الأسلوب لا يتنافى مع مبدأ وحدة السلطة التنفيذية في الدول البسيطة، لأن الهيئات اللامركزية تخضع في أداء وظيفتها الإدارية للسلطة التنفيذية من ناحية الإشراف والرقابة.

وهكذا يتضح أن أسلوب اللامركزية الإدارية خاص بكيفية أداء السلطة التنفيذية لوظيفتها الإدارية، لذا فإنه لا يؤثر والحالة هذه على التكوين السياسي للدولة البسيطة حيث يسود مبدأ وحدة السيادة الداخلية.

وقد تظهر الدول في صور مركبة منها الإتحاد المركزي fédéral State كالولايات المتحدة، وسويسرا، وكذلك الإتحاد السوفيتي ويوغسلافيا سابقا، فالدولة المتحدة إتحادا مركزيا تتكون من عدد من الدويلات يتقرر لكل دويلة جانبا من السيادة الداخلية تشاركها فيه الدولة الاتحادية التي تتكون من مجموع سكان وأقاليم هذه الدويلات، أما بالنسبة للسيادة الخارجية فهي مقررة للدولة الاتحادية وحدها دون الدويلات حيث تظهر الدولة الاتحادية بصورة موحدة في المجال الخارجي.¹

وهكذا تكون السيادة موزعة بين الدويلات والدولة الاتحادية مما يستدعي وجود ازدواج بين السلطات العامة للدولة الاتحادية وبين سلطات الدويلات: ففي ميدان السلطة التشريعية يوجد البرلمان الاتحادي الذي يمثل دولة الإتحاد بأكملها ويختص بالتشريع في المسائل العامة التي تهم الدولة بأجمعها، وفي ذات الوقت يكون لكل دويلة أو ولاية برلمانها الخاص الذي يتولى سلطة التشريع في إقليمها فقط بأن يقتصر اختصاصه على وضع التشريعات الخاصة بشؤون هذه الولاية والتي لا تسري إلا داخل حدودها، مع مراعاة ألا يتعارض هذا التشريع مع ما يختص به البرلمان الاتحادي. وفي ميدان السلطة التنفيذية يكون هناك سلطة تنفيذية اتحادية تختص بممارسة الشؤون التنفيذية التي تهم الدولة بأكملها، ويكون لكل ولاية إلى جانب السلطة التنفيذية الاتحادية جهازها التنفيذي الخاص بها.

وفي ميدان السلطة القضائية هناك القضاء الاتحادي الذي يختص بالفصل في المنازعات التي تهم الدولة بأجمعها، إلى جانب ذلك يوجد قضاء خاص بكل ولاية يختص بالفصل في المنازعات المحلية التي تثور داخل الولاية.

وهكذا يوجد إلى جانب السلطات العامة الاتحادية، سلطات عامة لكل ولاية على حدى، وهذه الظاهرة أي ازدواج السلطات العامة في الدولة المتحدة إتحادا مركزيا يطلق عليها اللامركزية السياسية.

¹ هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا - الاصدار الأول، عمان، دار الثقافة، 2004، ص ص 23، 24.

وبناء على ذلك فإن اللامركزية السياسية لا وجود لها في الدول البسيطة لأن السيادة فيها تكون موحدة، إذ تتميز هذه الدول بوحدة في سلطاتها العامة أي بوحدة في السلطة التشريعية بوحدة في السلطة التنفيذية وكذا في السلطة القضائية ، وذلك على خلاف الدول المتحدة إتحاداً مركزياً حيث يظهر فيها نظام اللامركزية السياسية نظراً لوجود نظام ازدواج السلطات العامة في هذه الدول.

وفي المقابل فإن اللامركزية الإدارية قد تطبق في الدول البسيطة، كما أنها قد تطبق أيضاً في الدول المتحدة إتحاداً مركزياً، فهي ظاهرة عامة تظهر سواء في الدول البسيطة أو في الدول المتحدة إتحاداً مركزياً.

وسبب ذلك أن نظام اللامركزية السياسية نظام سياسي يتعلق بنظام الحكم في الدولة من مقتضاه أن يكون لكل دويلة جزء من السيادة الداخلية إلى جانب الدولة الاتحادية، وبمعنى آخر توزيع السلطات بين الدولة الاتحادية من ناحية والولايات من ناحية أخرى.

أما نظام اللامركزية الإدارية فهو نظام إداري خاص بتوزيع الوظيفة الإدارية لا بتوزيع الوظائف السياسية، وعلى ذلك فالهيئات الإدارية اللامركزية لا تتمتع بأي مظهر من مظاهر السيادة الداخلية كالتشريع والقضاء، كما أن للسلطة التنفيذية في الدولة حق الإشراف والرقابة على الهيئات اللامركزية.

ولما كان نظام اللامركزية السياسية نظام سياسي خاص بنظام الحكم في الدولة فهو يدخل ضمن موضوعات القانون الدستوري، بينما تعتبر اللامركزية الإدارية نظام إداري يعمل فقط على توزيع الوظيفة الإدارية لذا فإنه يدخل ضمن موضوعات القانون الإداري.¹

ب - العلاقة بين الحكمانية الجيدة واللامركزية:

إن التحولات في العقد الأخير من القرن الماضي نحو أنظمة الحكومات الديمقراطية أو ذات التوجه الديمقراطي والاعتماد على اقتصاديات السوق بدلاً من الحكومات التسلطية أو الأنظمة التقليدية والتي تتسم بالجمود في العديد من دول العالم فرضت تحولاً في نمط الإدارة وكيفية التعامل مع متطلبات المواطنين حيثما يكونون في المجتمع المحلي أو المجتمعات الإقليمية والعالمية. وهذا التحول أدى إلى اتساع نطاق اللامركزية في دول العالم مما حدا بالكثير من دول العالم النامي لتحويل القوة السياسية إلى الوحدات المحلية بين الحكومات.

لقد بدأ الناس يدركون بأن القيم النقدية التي يدفعونها كضرائب يجب أن تكون مساوية للخدمة التي يتلقونها من الحكومات. فقد أصبح الناس أكثر اهتماماً في المشاركة برسم السياسات واتخاذ القرارات. مثلما أن طلبهم أن تكون الحكومات أكثر استجابة لرغباتهم في ازدياد. وأن رغباتهم وقدراتهم على أن يكونوا شركاء في اتخاذ القرارات قد ازداد أيضاً. إن مشاركة المرأة في المجتمع المدني في تطور غير مسبوق، وأن المحددات الحضارية والثقافية لمشاركة المرأة في سوق العمل قد تم إزالتها وهجرها. وأن الطلب على المساواة في المشاركة في تحمل المسؤوليات والحقوق من كافة المواطنين قد ازداد أيضاً.

¹ هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 24، 25.

كما أن الكثير من دول العالم أصبحت تخصص الجزء الكبير من موازاناتها الوطنية للسلطات المحلية فيها. وقد صاحب هذا التوجه، أيضاً الاهتمام بأهمية دور المؤسسات غير الحكومية كونها تزود المجتمعات والحكومات بالآليات الفعّالة والجيدة لتركيزها واستهدافها للفئات الأقل حظاً أو ذات العوز الكبير في تلك المجتمعات. مثلما أصبح يُنظر إلى القطاع الخاص كمشارك للحكومات المركزية التي تسعى لإيجاد الطرق الجديدة لتحسين مستوى تقديم الخدمات للمواطنين. لذا تأتي اللامركزية أو الحكمانية اللامركزية والتي تعني إعادة هيكلة أو إعادة تنظيم السلطة بحيث يكون هناك نظام "المشاركة في المسؤولية" بين مؤسسات الحكمانية على المستويات المركزية الإقليمية والمحلية وفقاً لمبدأ التبعية (Subsidiaire). وهذا يعني زيادة مستوى الفعالية والجودة لنظام الحكمانية بشكل عام، مع زيادة السلطة والقدرات للمستويات المتفرعة والتابعة للمستوى الوطني¹.

فاللامركزية إذن، تتعلق بالدور، وبالعلاقة بين المؤسسات المركزية والمؤسسات المتفرعة والتابعة للمؤسسات الوطنية، سواء كانت تلك المؤسسات عامة أو خاصة أو مدنية. ورغم أن التجارب تبين، بأن اللامركزية في حد ذاتها، لا تضمن وجود الحكمانية الجيدة، إلا أن الكثيرين يعتقدون أن الحكمانية اللامركزية من المركز للأقاليم والمقاطعات والحكومات، السلطات المحلية والأحياء المحلية أكثر مساعدةً على وجود الحكمانية الجيدة. وإذا ما كان الأمر كذلك، فإن الحكمانية اللامركزية يمكن أن تكون وسيلةً فعّالةً لتحقيق الأهداف الأساسية لرؤية إدامة التنمية البشرية من خلال تحسين الدخول إلى الخدمات، التمويل، التشغيل، الصحة، التعليم، تقليص حدة الفقر، تحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية بشكل أكبر، وبشكل خاص بين الرجال والنساء وحماية البيئة. مثلما يمكن للامركزية أن تساهم في العناصر الأساسية في الحكمانية الجيدة، مثل زيادة فرص الناس للمشاركة في القرارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وفي المساعدة لتطوير قدرات الناس، وفي تحسين تجاوب الحكومات للمواطنين، والشفافية والمساءلة.

إن من الواضح أن تحسين الحكمانية لا يتطلب تحسين وتقوية الحكومات المركزية والمحلية فقط، بل يتطلب أيضاً إدماج عناصر أخرى من مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص كمشاركين مع الحكومات على كافة المستويات. لذا فإن دور الحكومة المركزية يصبح مجرد الميسر أو المسهل، Facilitation والقوة المحفزة Catalytic Force لتمكين التجديد في المشاركة بالمسؤوليات وخلق البيئتين الوطنية والمحلية bling لزيادة فعالية الناس والشركاء في متابعة تحقيق أهدافهم الشرعية، وفقاً لهذا التصور، يصبح المجتمع المدني والقطاع الخاص مشاركين أساسيين في الحكومات الوطنية والمحلية في التحول نحو أشكال محسنة من الحكمانية المحلية بفعل اللامركزية².

¹ زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية - قضايا وتطبيقات، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003، ص 123، 124.
² زهير عبد الكريم الكايد، نفس المرجع، ص 124.

ج - اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري:

بداية وقبل المقارنة بين هذين الأسلوبين لابد لنا من الإشارة إلى أن عدم التركيز الإداري هو أحد صورتَي المركزية الإدارية، وهما التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري، ويقصد بالتركيز الإداري "أو المركزية الوزارية": تركيز الوظيفة الإدارية في كلياتها وجزئياتها بيد الحكومة المركزية المستقرة في العاصمة، أي أن سلطة القيام بجميع مظاهر الوظيفة الإدارية تتركز في يد رئيس السلطة الإدارية وحده لكونه يشغل أعلى درجات السلم الإداري، وهو الوزير في النظام المركزي إذا كانت طبيعة نظام الحكم في الدولة برلمانية.

وعليه فلا يحق لممثلي السلطة المركزية سواء في العاصمة أو الأقاليم البت في أي أمر من الأمور، بل يتعين أن يرجع هؤلاء إلى وزاراتهم التي يكون لها وحدها ممارسة هذه السلطة، ولاشك أن الصورة السابقة يتعذر تصورها في الوقت الحاضر نظرا لتشعب الوظيفة الإدارية، فمن غير الممكن أن تتركز مباشرة هذه الوظيفة كلها في يد واحدة هي يد الرئيس الإداري الأعلى.

عدم التركيز الإداري: ويقصد به منح سلطة البت النهائي في بعض الأمور إلى ممثلي السلطة المركزية، سواء كانوا في العاصمة أو في الأقاليم، دون الرجوع إلى الرئيس الإداري.¹

لقد اقتضت حاجة العمل والتخصص فيه إلى التخفيف عن الرئيس أو المدير العام بحيث يعهد للجنة تعين الحكومة أعضائها أو لبعض موظفي الحكومة في الأقاليم، سلطة إصدار بعض القرارات الإدارية النهائية دون الرجوع إلى الوزير، مما يحقق السرعة في إنجاز بعض المهام بعيدا عن المركز الموجود في العاصمة.

وإبرازا لهذه الصورة المركزية أطلق عليها بعض الفقه "المركزية المعتدلة" مادام أنه يبيت في بعض الأمور بعيدا عن الوزراء، وعدم التركيز الإداري قد يكون خارجيا ومعنى ذلك أن من يبيت في بعض الشؤون الإدارية يكون خارج العاصمة، كما في حالة تخويل المحافظ سلطة إصدار بعض القرارات الإدارية، وقد يكون عدم التركيز داخليا ومعنى ذلك أن سلطة البت النهائي تكون في يد أحد المرؤوسين المقيمين مع الرئيس الإداري الأعلى في مقر السلطة الإدارية المركزية كوكلاء الوزارات أو المدراء العاملين الذين يزاولون سلطتهم في العاصمة.

1 - وسائل تحقيق عدم التركيز الإداري:

يثار التساؤل كيف يمكن إنتقال سلطة البت في بعض الأمور من يد الرئيس الإداري الأعلى إلى المرؤوس، أي كيف يتحقق عدم التركيز الإداري؟
يمكن القول بوجود طريقتين أو أسلوبين هما:

¹ هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 26، 27.

أ- توزيع الاختصاصات:

ويتحقق ذلك السلطة:نصوص تشريعية صريحة تعمل على توزيع الإختصاصات بين الرئيس والمرؤوس.

ب - تفويض السلطة:

يقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل بممارسة بعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين أو الأنظمة إلى شخص آخر. فتفويض السلطة عبارة عن قرار يصدر من الرئيس يعهد بمقتضاه إلى أحد أعضاء الجهاز الإداري بمباشرة بعض الاختصاصات المناطة به أصلا.

ونظرا لما يمثله التفويض من خروج على قواعد توزيع الاختصاص، يجب ان تتوفر شروط قانونية معينة لصحة مشروعيته، أهمها: وجود نص قانوني يجيز التفويض، وأن يكون التفويض جزئيا لبعض الاختصاصات وعليه فلا تفويض لجميع الاختصاصات وإلا عد ذلك تنازلا عن المركز الوظيفي، إذ يصبح صاحب الاختصاص الأصيل فاقدا لمركزه، وكذلك أن يكون التفويض مؤقتا أي محدودا بفترة زمنية، وأخيرا عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة، ورغم ذلك فإن الرئيس الإداري الذي قام بالتفويض يبقى مسؤولا عن ممارسة المفوض إليه لهذه الاختصاصات، لأن القاعدة العامة هي أن التفويض للسلطة لا للمسؤولية.¹

ويشير بعض الفقه إلى أن أسلوب عدم التركيز الإداري يهدف إلى التغلب على الصعوبات والعراقيل التي تواجه التركيز الإداري، وتتخلص بالتغلب على مشكلة ضيق الوقت، ومشكلة عدم التخصص الفني والخبرة اللازمة لبعض الاختصاصات، والاستجابة لمقتضيات تبسيط الإجراءات الإدارية.

2 - أوجه الشبه والاختلاف بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري:

- اللامركزية الإدارية تعني توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وهيئات أخرى إقليمية أو مرفقية، لذا فإنها تشترك مع عدم التركيز الإداري في أن سلطة اتخاذ بعض القرارات تخرج من يد السلطات المركزية وتمارس موقعا، ورغم ذلك يختلف كل منهما عن الآخر بصورة جلية.

- عدم التركيز الإداري الصورة التقليدية لنظام المركزية الإدارية، وعليه فإذا كان لممثل السلطة المركزية القيام ببعض التصرفات في الشؤون الإدارية دون الرجوع إلى السلطة المركزية، فإن هذا الاستقلال إنما يباشر في حدود السلطة الرئاسية التي يتميز بها النظام المركزي، أما في حالة اللامركزية الإدارية فهناك تقاسم فعلي في الاختصاصات بين جهتين تتمتع كل منهما بالاستقلال عن الأخرى، إذ تمارس الهيئات اللامركزية الإقليمية الوظائف والمهام ذات الصبغة المحلية، بينما تتولى السلطة المركزية ماعدا ذلك من الاختصاصات وخاصة الوظائف التي تهتم إقليم الدولة بأكمله.

¹ نفس المرجع، ص ص (27 - 29).

- تتخذ القرارات، وتبرم العقود الإدارية في حالة عدم التركيز الإداري باسم الدولة، بينما يتم إجراء هذه التصرفات القانونية في نطاق اللامركزية الإدارية الإقليمية باسم المجلس المحلي ولحسابه نظراً لاختصاصه الأصيل في مباشرة الوظيفة الإدارية بصورة مستقلة عن السلطة المركزية.¹

د- العلاقة بين اللامركزية والتمكين والتفويض:

اللامركزية هي تفويض سلطة صنع القرار إلى أسفل في سلسلة الأوامر كلما أمكن وعلى العكس من ذلك، فإن المنظمة المركزية هي التي تتركز فيها سلطة ونفوذ صنع القرار في المستويات الأعلى في المنظمة، وهي وضع يتم فيه تفويض سلطات كثيرة للمرؤوسين، أما التفويض هو عملية المشاركة في السلطة يقوم من خلالها الرئيس بنقل جزء من سلطاته إلى المرؤوسين وأعضاء الفريق ولكن بدون نقل المسؤولية النهائية عن إنجاز العمل كله الذي خول إليه من رؤسائه، وبذلك يكون مفهوم اللامركزية أوسع من التفويض، بينما التمكين مفهوم أشمل وأعم من السابقين باعتباره تفويض المسؤوليات والمهام والواجبات والمعلومات للمرؤوسين، واللامركزية يعد تقرير اختصاصات مباشرة للهيئات اللامركزية، أما التمكين يمكن الرئيس من مباشرة هذه الاختصاصات والنظر فيها ومراقبتها.²

هـ - العلاقة بين اللامركزية والادارة المحلية:

تعتبر اللامركزية الإدارية أسلوباً جديداً ظهر منذ القرن التاسع عشر، أين ارتبط مفهوم اللامركزية بالادارة المحلية و الهيئات القائمة على هذا المفهوم ألا وهي الجماعات المحلية. فاللامركزية الإدارية تعمل على جعل الإدارة المحلية أكثر فعالية في تسيير شؤون الجماعات المحلية.

حيث تعتبر اللامركزية الإدارية من أهم الأساليب المعتمدة في تسيير الإدارة المحلية، وهذا الأسلوب تحكمه قواعد و اعتبارات عديدة تجعله أنجع الأساليب في إدارة المحليات.³

3 - أهمية اللامركزية:

1- اللامركزية المجتمعية اساس الحكم الصالح وتمكين الناس:

ويعنى الحكم الصالح (Good Governance) الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع، قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحررياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لاسيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقراً وتهميشاً.

ويمكن النظر الى الحكم الصالح من منظور اللامركزية المجتمعية على انه تمكين لأفراد المجتمع المحلي من ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية والمالية لإدارة شؤون الوحدة المحلية للمجتمع المحلي على جميع المستويات.

¹ نفس المرجع، ص ص 29، 30.

² أيمن عبد القادر عبد الرحيم راضي، دور اللامركزية في فاعلية إدارة الصراع التنظيمي في وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية - قطاع غزة، رسالة ماجستير (غير منشورة)، الجامعة الإسلامية بغزة، 2010، ص 23.

³ بسمة عولمي، مرجع سابق، ص 250.

2- الفوائد الأساسية للامركزية:

- الفائدة الأولى:** إن الإداريين المحليين يوفرون مجالاً أفضل وأكثر راحة ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم.
- الفائدة الثانية:** إن إدارة الحكم اللامركزية تخلق فرصاً أكثر لمشاركة الجمهور وإسهامه.
- الفائدة الثالثة:** في استطاعة الحكومات المحلية أن تكون أكثر تجاوباً وتكيفاً مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر.
- 3- اللامركزية تزيد المشاركة الشعبية في صناعة القرارات لأنها تجعل الحكومة أكثر قرباً إلى الشعب كما تعد وسيلة ناجحة للتقرب إلى المواطنين وإخراجهم من سلبيتهم ودفعهم للعمل لصالح منطقتهم المحلية وهو ما يرفع من مستوى الجماهير في المشاركة السياسية الأمر الذي يعالج مشاكل كثيرة مثل التطرف وسيطرة مجموعات صغيرة منظمة على العمل السياسي.
- 4- تجعل الحكومة والإدارة العامة التابعة لها أكثر معرفة بالأوضاع المحلية وبالتالي أسرع استجابة لمطالب الشعب وللاحتياجات المحلية.
- 5- شفافية ومساءلة أكثر وبالتالي فساد أقل، بشرط توافر تشريعات أساسية تفي بمضمون ومتطلبات و ضمانات الشفافية والمساءلة.¹
- 6- تدفقات أفضل للمعلومات لضرورتها في عمليات صناعة واتخاذ القرار على المستوى المحلي.
- 7- مزيد من التنمية المستدامة، لأن اللامركزية تعنى مشاركة الأطراف والمواطنين المحليين في عمليات التمويل والتصميم والتخطيط والتنفيذ والرقابة.
- 8- خفض معدلات الهجرة الداخلية من الريف إلى المدن، لأن اللامركزية تعنى تمكين المواطنين المحليين من إدارة شؤونهم وبالتالي تحقيق التنمية المتوازنة بين كافة أقاليم الدولة.
- 9- زيادة في تعبئة الموارد الذاتية نتيجة لمشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم ومرافقهم المحلية.
- 10- الاستغلال الأمثل للموارد المحلية.
- 11- رفع مستوى جودة الخدمات الأساسية، مثل الصحة والتعليم والنقل.
- 12- تحقيق الاستقرار الاقتصادي.
- 13- تنمية الوعي بأهمية المشاركة من أجل التنمية المستدامة وإتاحة العديد من الفرص لاستيعاب الطاقات البشرية الراجعة في ممارسة العمل السياسي في أطر وهياكل تنظيمية مشروعة. وبالتالي يعد ذلك مظهراً من مظاهر الديمقراطية لأنه يعنى باشتراك المواطنين في إدارة شؤونهم ومرافقهم المحلية، ويعتبر وبحق مدرسة لتخريج القيادات المحلية.

¹ إتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية وتنمية الدخل، ورقة بحث عن مجموعة السياسات والإستراتيجيات والإجراءات الخاصة باللامركزية، ماي 2002، ص ص 06، 07.

14 اللامركزية المجتمعية تمكن الحكومة من أن تجرب النظم الإدارية الحديثة على نطاق محدود فإذا نجحت تمكن لغيرها أو للحكومة المركزية الأخذ بها وإذا فشلت يكون ضررها أقل.

15- اللامركزية المجتمعية يؤدي إلى سعي الهيئات المحلية إلى خلق مصادر تمويل جديدة واستنهاض همم الأفراد للمساهمة في إنجاز المشروعات المفيدة. وترشيد استثمارات جيدة للموارد المتاحة وتوجيهها نحو المشروعات الضرورية. ويقلل من الضغوط على السلطة المركزية في توزيع الموارد وما يترتب عليه من تمويل بعض المشروعات لاعتبارات سياسية تلبية لرغبة هذه الضغوط.¹

4 - أهداف اللامركزية:

يوضح " والتركلن" (Walter Kalin) بأن هناك أربعة أسباب لتبني اللامركزية تعكس أهدافها:

- 1 - توفير إدارة كفاءة، حيث أن المشاريع المحلية أكثر تجاوبًا لحاجات وظروف المجتمع المحلي.
 - 2 - ضمان تحقيق الديمقراطية وحقوق الأفراد، والتي تعتبر مفاتيح الأمان عندما تتخذ القرارات بشكل يتماشى مع اهتمامات السكان المحليين.
 - 3 - خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية.
 - 4 - الحفاظ على حقوق الأقليات من خلال إعطائهم درجة مرضية من حكم أنفسهم.²
- ويرى العديد من المفكرين وعلى رأسهم "سليمان الطماوي" أن هناك أهدافا سياسية وأخرى إدارية للامركزية الإدارية هي كآتي:

أولاً: الأهداف السياسية:

ترتبط الأهداف السياسية في اللامركزية الإقليمية أساساً بمبدأ تشكيل الجماعات الإقليمية بالانتخاب. وهذا المبدأ يحقق أهداف منها:

أ - الديمقراطية:

تعتبر الديمقراطية الهدف الرئيسي الذي تسعى إلى تحقيقه اللامركزية الإقليمية، وتتمثل هذه الديمقراطية من خلال المجالس المحلية المنتخبة بواسطة المجتمع المحلي، لتتولى الحكم والإدارة في هذه المجتمعات. وكثيراً ما يقال أن اللامركزية الإقليمية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية. والحقيقة أن ديمقراطية الإدارة المحلية تعتبر جزءاً لا يتجزأ وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها.

كما أن إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم الإقليمية يدرّبهم على أصول العمل السياسي.

¹ سامي محمد الطوخي، اللامركزية المجتمعية مدخل للتمكين والتنمية المحلية المستدامة، مقال غير منشور، ص ص 09، 10.

² محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية-المفهوم والفلسفة والأهداف، الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، من 18 إلى 20 أغسطس 2003، ص 06.

هذا بالإضافة إلى إبراز العناصر الصالحة للقيادة وتدريبها على تحمل المسؤوليات الأجل شأنًا.

ب - دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي:

يجب أن تسعى الإدارة المحلية إلى تدعيم وتأكيد الوحدة الوطنية، بحيث يعد التقسيم الإداري وسيلة لإضعاف مراكز القوى التي تكون قائمة. أو القضاء عليها نهائيا كما هو الحال في كثير من الدول التي بها عصبية قبلية أو طائفية أو إقليمية أو غيرها.

ج - تهدف كذلك الإدارة المحلية إلى تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها في العاصمة، مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات والمصاعب التي قد تتعرض لها الدول في الداخل أو الخارج.

ثانيا: الأهداف الإدارية:

تتلخص الأهداف الإدارية فيما يلي:

أ - **تحقيق الكفاءة الإدارية:** تسعى الهيئات اللامركزية (المجالس المحلية) للاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتوفير الخدمات للمواطنين بأيسر السبل ولأكبر عدد منهم. ولن يتحقق هذا إلا عن طريق كفاءة الإدارة في إدارة المحليات للخدمات المختلفة، وقياس مدى كفاية الخدمة يكون عن مدى قدرتها على إشباع الحاجات للمواطنين.

2- تغير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى تبعا لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات أهلها،

وتفادي تنميط الأداء الذي يعتبر من عيوب الإدارة المركزية.

3- القضاء على البيروقراطية التي تلازم تركيز السلطة وبعد الإدارة، حيث تؤدي الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية، ولا يخضعون لرقابة المستفيدين منها.¹

¹ عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير (غير منشورة)، جامعة الجزائر 1، 2009، 2010، ص ص 12، 13.

المبحث الثاني: الفرق بين المركزية واللامركزية:

إن المركزية بشكلها العميق لا تعترف للمجموعات المحلية بأي حياة قانونية حيث أن الدولة تضمن وحدها بميزانيتها وبأعوانها تلبية الاحتياجات ذات المصلحة العامة.¹ حيث يتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري بظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتاريخية والتكنولوجية ودرجة الأخذ بمبادئ الديمقراطية والرغبة في تحسين أسلوب تسيير الإدارة العمومية. فالدولة الحديثة التي حلت محل النظام الإقطاعي في بداية القرن التاسع عشر، كان من الضروري عليها أن تكرر سيادة حكم القانون على جميع الأفراد وعلى جميع أجزاء التراب الوطني حتى تستقر السلطة المركزية فيه. كان نشاط الدولة فيها محدود بحيث كان يقتصر على الوظائف التقليدية للدولة أو ما يسمى كذلك بوظائف السيادة (حماية الحدود، صيانة الأمن الداخلي، إقامة العدل بين الناس، جمع الضرائب...).

ولذلك كانت البداية تركيز جميع الهيئات الإدارية في يد السلطة الإدارية المركزية على مستوى العاصمة. فلما استقرت الدولة وزال كل خطر يهددها، وتعددت الواجبات الملقة على عاتقها من جهة، وتنوعت الخدمات التي تؤديها للأفراد في صورة مرافق عمومية من جهة أخرى، فقد أصبح من العسير على السلطة المركزية أن تنهض وحدها بتلك الأعباء في كافة أرجاء الدولة في حين أن بعض هذه المرافق الجديدة، مرافق محلية بحتة. ضف إلى ذلك بروز إرادة شعبية تريد المشاركة في ممارسة السلطة على المستوى المحلي. فلكل هذه الأسباب قامت الدولة بعد ذلك بإشراك المواطنين في أداء هذه الخدمات عن طريق إنشاء هيئات إدارية محلية، حتى تتفرع الحكومة في العاصمة للأمر التي تهم الدولة كلها.²

1 - تعريف المركزية:

تعريفها لغة: مأخوذة من مركز، حيث أن المركز: إسم مؤنث مشتق من الصفة Central عن اللاتينية Centralis: موضع في الوسط .

وعن الإيطالية Posto ، من Porre وضع ، عن اللاتينية Ponere .

والمركز عن اللاتينية Station، من Star لبيت واقفا أي توقف.³

مركزية: هي حصر إدارة الشؤون العامة في السلطة المركزية التي تتوجه إلى كل أمور الدولة.⁴

وتقال المركزية: على سياسة رد الشيء إلى مركز السلطة في العاصمة، في الإدارة، أو في قيادة حزب.⁵

¹ Lakhdar Abid , L'organisation Administrative Des Collectivites Locales , Alger , Office Des Publications Universitaires , p 28

² ناصر لباد، المرجع السابق، ص 89.

³ جبرار كورنو، المرجع السابق، ص ص 1466، 1467.

⁴ القاموس الجديد للطلاب، المرجع السابق، ص ص 1055، 1056.

⁵ خليل أحمد خليل، معجم المصطلحات السياسية والدبلوماسية، الطبعة الأولى، بيروت، دار الفكر البناني، 1999، ص 175.

المركزية: من الفعل Centraliser ركز، من Central مركزى عن اللاتينية Centralis، من Centrum وسط.

وهو نظام إدارة يتعارض مع اللامركزية تتركز فيه سلطة القرار في السلطات الوزارية الصالحة عموماً لمجموع إقليم الدولة، مع توزيع مصالح في هذا الإقليم مرتبطة بهذه السلطات بتبعية تسلسلية.¹

ب - تعريفها إصطلاحاً:

أ - **المركزية:** هي حصر السلطة بالدولة أو الإدارة المركزية وحدها، لتولي تأمين الاحتياجات ذات المنفعة العامة، العائدة إلى شؤون المواطنين في جميع أنحاء البلاد، وينحصر مركزها في العاصمة.²

ب - **المركزية الإدارية:** تهدف هذه المركزية إلى تجميع الصلاحيات الإدارية في مركز واحد، وبصورة خاصة في العاصمة، وتكون إما مرنة وتسمى باللاحصرية الإدارية وإما مطلقة.

ج - **المركزية المرنة:** هي التي تتخلى فيها السلطات المركزية المسؤولة عن بعض صلاحياتها لكبار الموظفين في العاصمة أو لممثلين لها في المناطق، كالمحافظ والقائمقام.

د - **المركزية المطلقة:** هي التي تتجمع فيها السلطات في يد الحكومة ورئيس الدولة، بشكل تكون فيه جميع القرارات لا تصدر إلا عنهما.

وهذا النوع غالباً مايؤدي إلى الأنظمة الاستبدادية والعسكرية التي تسعى إلى السيطرة المطلقة على البلاد.³

ويعرف الدكتور "سليمان الطماوي" المركزية الإدارية على أنها: "جمع وحصرهما: يفة الإدارية بيد شخص معنوي عام واحد وهو الدولة، حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به وفق نظام السلطة الرئاسية".⁴ ومن خلال التعريف يتضح أن المركزية الإدارية تقوم على ركنين أساسيين هما:

الركن الأول: تركيز الوظيفة الإدارية:

حصر النشاط الإداري وجمعه بيد شخص معنوي واحد هو الدولة أي: مجموع الهيئات التي تتكون منها خاصة السلطة التنفيذية - الحكومة - بصورة يشرف معها الوزير من العاصمة على جميع مظاهر وأوجه ذلك النشاط والتي يتولاها أشخاص خاضعين مباشرة للسلطة المركزية وتابعين لها في إطار سلم إداري متدرج دون التمتع باستقلال قانوني عنها. وتتمثل السلطة المركزية المتواجدة على مستوى العاصمة في رئيس الدولة، والوزير الأول، والوزراء، والهيئات الوطنية الأخرى.⁵

¹ معجم المصطلحات القانونية، المرجع السابق، ص 1467.

² معجم المصطلحات الفقهية والقانونية، المرجع السابق، ص 284، 285.

³ نفس المرجع، ص 285.

⁴ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة، 1980، ص 55.

⁵ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 56.

الاقتصار على المفهوم الإداري للامركزية كمجرد آلية لتوزيع الصلاحيات بين الدولة والجماعات المحلية لا يتماشى ولا يلبي تطلعات الشعب للحرية والديمقراطية، فلا وجود لتربية ديمقراطية سليمة من القاعدة إلى القمة في غياب الديمقراطية المحلية. وعليه تم تكريس مبدأ الانتخاب الحر للهيكل التمثيلية للجماعات المحلية بالنص الصريح بما يتضمنه من القطع مع الماضي الذي غيب الأسس الدستورية للديمقراطية المحلية وفسح المجال للتعيين للسلطة المحلية. إن الانتخاب هو الوسيلة المثلى لتحقيق شرعية الجماعة المحلية تجاه الدولة والتي تستمدّها من الناخبين المحليين وهي عنصر ضروري لاستقلاليتها، فالانتخاب هو التقنية الملائمة بامتياز والتي من شأنها أن تؤمن استقلالية الأجهزة التي عهدت إليها إدارة المصالح المحلية.

ب - مبدأ التدبير الحر:

يتطلب اعتماد هذا المبدأ مراجعة العلاقة بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية من جهة وبين الجماعات المحلية فيما بينها من جهة أخرى ويستوجب إعادة توزيع الصلاحيات بينها على النحو الذي يعطي للجماعات المحلية في إطار القانون كامل الحرية لممارسة حق المبادرة في أية مسألة لم تستثنى من صلاحياتها أو أسندت إلى سلطة سواها، فالصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية يجب أن تكون مطلقة وكاملة فلا يمكن التقليل فيها من طرف سلطة أخرى مركزية كانت أو إقليمية إلا في إطار القانون.

كما يفترض مبدأ التدبير الحر تمتع الجماعات المحلية بقدر من الحرية في ملائمة الصلاحيات الموكلة لها مع الظروف المحلية. كما يفترض هذا المبدأ بالضرورة ملائمة الهياكل والوسائل الإدارية لمهام الجماعات المحلية متى لم يتعارض ذلك مع مقتضيات أشمل يكون قد حددها القانون، فيجب أن تتمكن الجماعات المحلية من أن تحدد بنفسها الهياكل الإدارية الداخلية التي تعتمزم إنشائها لملائمتها مع حاجياتها الخاصة من أجل إضفاء النجاعة والفاعلية على تسيير شؤونها. إضافة إلى اعتماد مبادئ الاستحقاق والكفاءة في اختيار موظفيها. فالتدبير الحر يقتضي إلغاء مفهوم الوصاية على عمل الجماعات المحلية وكل أشكال الرقابة المتعلقة باختياراتها، فهو من أهم مقومات الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية وهو آلية هامة لنجاح الرهانات المطروحة فيما يتعلق بتنمية الجهات وجعلها أقطاب حقيقية للتنمية. فالجماعة المحلية في ظل هذا المبدأ هو القائد والمخطط للإستراتيجية التنموية المحلية الجهوية والإقليمية بتمكينها من صلاحية وضع وتتبع البرامج التنموية.¹

ج - مبدأ الاستقلالية الوظيفية والمالية:

تفترض الاستقلالية الوظيفية ممارسة صلاحيات فعلية بالإقرار بخصوصية المصالح المحلية يفترض استقلالها عن المصالح المركزية ويترتب عنه الاعتراف للجماعات المحلية ببند عام للاختصاص بمعنى صلاحيات ذاتية وسلطة قرار حقيقية بما يخول لها المحافظة

¹ المجلس الوطني التأسيسي التونسي، تقرير لجنة الجماعات العمومية الجهوية والمحلية حول مشروع الفصول المتعلقة بباب السلطة المحلية، باردو، 01 أكتوبر 2012، ص ص 10، 11.

على حرية التصرف، فكان لا بد من تمتيعها بالشخصية القانونية المنفصلة عن شخصية الدولة للتعبير عن إرادتها الخاصة ووجودها القانوني من خلال الذمة المالية والقدرة على الالتزام والإلزام. وبما أن الممارسة الفعلية للصلاحيات تبقى رهينة توفير الموارد المالية كان التأكيد على ضمان الاستقلالية المالية للجماعات المحلية فلا يكفي أن تكون لها ميزانيتها الخاصة بها بل من الضروري أن تتوفر لها موارد ذاتية وموارد محالة من الدولة بما يدعم قدرتها على تسيير مرافقها وتلبية حاجيات المجموعة السكانية وأن يكون لها الحرية في التصرف في مواردها بالإنفاق أو الاستثمار أو الادخار ويتم ذلك حسب قواعد الحوكمة الرشيدة حماية للأموال العمومية وضمانا للنزاهة والشفافية في التصرف فيها.

وبالتدقيق في التشريع، يتضح أنه، ولئن خول الدستور للجماعات المحلية ممارسة المصالح المحلية، فإن القانون قد حدّ من هذا الاختصاص الشامل بأن أخضع هذه الجماعات إلى رقابة شديدة الوطأة. فلو أخذنا البلدية بوصفها الجماعة المحلية التي تجسد اللامركزية بامتياز، نلاحظ أنّ أغلب القرارات تخضع إلى مصادقة سلطة الإشراف وبالتأمل في قائمة المواد والاختصاصات الخاضعة إلى المصادقة، وبالتالي إلى رقابة سلطة الإشراف يتضح أنّ المشرّع قد حدّ من حرية الجماعات المحلية وجردّها من سلطة قرارها وصيرها مجرد كيانات تابعة لدواليب الدولة وسلطها المركزية وذلك من خلال النيل من مبدأي حرية التعاقد والمقولة والمبادرة.¹

د- ضبط اختصاصات الجماعات:

لم يتكفل دستور 1996 لا بتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية ولا بوضع المبادئ العامة لها. فقد أوكل هذه المهمة إلى المشرّع لتحديد اختصاصات الجماعات المحلية.

ويستفاد من أحكام الفصل الثالث من الدستور بأنّ الجماعات المحلية تمارس المصالح المحلية حسبما يضبطه القانون. وإذا أخذنا البلدية كمثال، فإننا نلاحظ بأنّ المشرّع قد أسند لهذه الجماعة المحلية اختصاصا عاما وشاملا. فقد خصت المادة 52 من القانون الأساسي للبلديات المجلس البلدي بالبتّ في الشؤون البلدية، ولكن يتضح بالتمعّن في الإطار التشريعي بكلّ دقّة أنّ الجماعات المحلية بما فيها البلديات لا تدير شؤونها بحرية فهي تتصرّف في هذه الشؤون لحساب الدولة؛ ويعني هذا أن الدولة بإمكانها أن تتدخّل وتمارس هذه الصلاحيات، فليس للجماعات المحلية اختصاصات ذاتية تمارسها بمعزل عن تدخّل الدولة بحكم تداخل الصلاحيات وتشابكها فيما بينهما. وفي تحديد الاختصاصات تحديدا للأدوار بين الجماعات المحلية والدولة ومؤسساتها المتدخلة. هذا فيما يتعلّق بالاختصاصات العامة، أما فيما يتعلّق بالاختصاصات المالية فإنّ سلطة القرار تكاد تغيب وتمحي تماما.

¹ المجلس الوطني التأسيسي التونسي، المرجع السابق، ص 11.

ولإخراج التفريع: محلية من هذه التبعية المفرطة تم التأكيد على تمتع الجماعات المحلية باختصاصات ذاتية وإقرار صلاحيات ترتيبية لهذه الجماعات¹.

هـ - مبدأ التفريع:

ويتمثل هذا المبدأ في تقاسم الأدوار وتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والسلطة المحلية ويهدف إلى جعل صنع القرار يكون اقرب ما يمكن من المواطن فالهدف منه التقريب بين أماكن صنع القرار والمواطنين وتقادي بعد مركز قرار السلطة وذلك بجعل الاختصاص يسند إلى الجماعة الأقرب من مشاغل المواطن والأقدر على انجاز ذلك الاختصاص بصفة أنجع.

وليس لمبدأ التفريع أي تأثير على وجود الصلاحيات بحد ذاتها وإنما يسمح بتحديد ما إذا كان ممكنا لصلاحيات متوفرة أن تمارس أم لا، فالتفريع لا يخص إلا الصلاحيات المشتركة مع الدولة أو تلك المنقولة لها من هذه الأخيرة.

و- الحق في التنمية المحلية:

إن التنمية العادلة تفترض الإنصاف بين الجهات والتأكيد على الدور ألتعديلي للدولة بتوفير الموارد الإضافية لفائدة بعض المناطق وهو ما يجد أساسه في تكريس العدالة بين الجهات بما يعكس رغبة واضحة لبناء اللامركزية على أسس صلبة وهو ما يلتقي مع حق كل مواطن أينما كان في التمتع بالثروات الوطنية ويتعين على الدولة أن تضمن توزيعها بصفة عادلة دون إقصاء وعلى النحو الذي يحفظ الكرامة للجميع.

ولتحقيق التنمية الشاملة لا بد من أن تعمل الدولة على بلوغ التكافؤ بين موارد الجماعات المحلية وأعبائها ويتطلب ذلك مراجعة الجباية المحلية ومعايير توزيع المال المشترك وشروط إسناد القروض والنظام القانوني لأملاك الجماعات المحلية والتشجيع على الاستثمار في المناطق الداخلية على أن يكون ذلك بمقتضى القانون.

ز - الرقابة اللاحقة على مشروعية القرارات:

من أهم المبادئ التي تدعم استقلالية الجماعات المحلية في ممارسة صلاحياتها، والمقصود بالرقابة اللاحقة تلك التي تسلط على القرارات التي تصدرها الجماعات المحلية وتشمل الرقابة فقط شرعية القرارات فتتحصّر رقابة الإشراف على الشرعية ولا تمتد إلى الجدوى أي مراقبة مدى خضوع القرارات إلى القانون².

فبالبلدية تقوم بمهامها وإذا ما أصدرت قرارات مخالفة للقانون يقع الالتجاء إلى القضاء لإلغاء هذه القرارات وهو الحل الأمثل للخروج من العلاقة بين الإدارة اللامركزية والإدارة اللامركزية، فأفضل طريقة بالنسبة للجماعات المحلية هو إخضاعها للقانون مباشرة ومنع وصاية الإدارة المركزية عليها.

¹ نفس المرجع، ص ص 12، 13.

² نفس المرجع، ص ص 13، 14.

فلا ينتج عن الرقابة تعطيل تنفيذ قرارات السلطة اللامركزية وفي مقابل ذلك تمكين الدولة أو من له مصلحة في ذلك من طلب توقيف تنفيذها وإلغاء كل قرار محلي ترى انه مخالف للقانون ويكون الطلب مرفوعا لدى القضاء الإداري.

وهذا يتطلب على مستوى التطبيق إعادة هيكلة القضاء الإداري وذلك بإحداث فروع للمحكمة الإدارية. ولا تنفي رقابة الإشراف رقابة دائرة المحاسبات التي تبقى رقابة لاحقة وتتعلق بالمشروعية وتقييم التصرف، هذا بالإضافة إلى الرقابة القضائية لدائرة المحاسبات على حسابات محاسبي الجماعات العمومية.¹

ح - مبدأ التضامن والتعاون بين الجماعات المحلية:

يهدف هذا المبدأ إلى تقليص الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الجهات، نظرا لوجود جهات لا تتوفر على موارد كافية مقارنة مع متطلباتها. لذلك فان اعتماد مبدأ التضامن والتعاون بين الجماعات المحلية من شأنه أن يقلص العجز على مستوى التمويل ويحدث عدالة في التنمية الجهوية ويؤدي إلى تقليص الفوارق بين الجهات بعد عقود التهميش للجهات من طرف النظام السابق.

ط - الديمقراطية التشاركية:

يقتضي تكريس الديمقراطية التشاركية العمل على دعم وتقوية مشاركة المواطنين ومكونات المجتمع المدني والفاعلين السياسيين في الحياة السياسية في القضايا التي تهم الشأن المحلي والشأن الوطني عموما من اجل بناء أرضية للحوار بين الدولة والمواطن فمن ركائز اللامركزية تكريس مبادئ الديمقراطية التشاركية بالتوازي مع الديمقراطية التمثيلية، فالحوكمة المحلية تقوم على تشريك المواطنين في التخطيط وصنع القرار بالتوازي مع استجابة المنتخبين إلى حاجيات المواطنين في كنف الشفافية والمساءلة.

وهذه المبادئ تعتبر مبادئ أساسية لبناء الشرعية فلا يمكن اليوم تصور شرعية دون مشاركة المواطن والمجتمع المدني، فالديمقراطية التمثيلية هي الدرجة الأولى من الديمقراطية ولا تكتمل إلا بتكريس آليات الديمقراطية التشاركية عبر ضمان الشفافية والولوج إلى المعلومة وضمن الحق في المساءلة وعبر إعطاء الحق للمواطن في مراقبة من انتخبهم.

وهذه المبادئ مرتبطة ارتباطا وثيقا فيما بينها فالشرعية تتمثل في أن المواطن يحترم القوانين فإذا لم يكن المواطن مشارك في اقتراح السياسات والمشاريع والقوانين فانه يعزف عن الحياة السياسية بما يعيد إنتاج نظام الاستبداد وانغلاق النظام السياسي على نفسه.²

ي - المجلس الأعلى للجهات:

يختص هذا المجلس بالنظر في قضايا التنمية المستدامة والتوازن بين الجهات والمسائل المتعلقة بالتهيئة الترابية، وتعرض عليه مشاريع القوانين ذات الصبغة الاقتصادية

¹ نفس المرجع، ص ص 14، 15.

² نفس المرجع، ص ص 15، 16.

والاجتماعية لإبداء الرأي فيها قبل أن يصادق عليها البرلمان للمصادقة عليها كما يحق له الحضور بواسطة ممثله جلسات المجلس النيابي المخصصة للمسائل المتعلقة بالجهات¹. إن إحداث هذا المجلس وإعطائه صلاحيات استشارية وتمثيلية أساسية للجهات دعم للسلطة المحلية والتنمية الجهوية .

أ - الفرص الناشئة من تطبيق اللامركزية:

- 1 - توسيع مجالات وفرص المشاركة المجتمعية في صنع القرار المحلي.
- 2 - زيادة كفاءة الخدمات المحلية وزيادة الطلب عليها.
- 3- المرونة في مواجهة الظروف المتغيرة.
- 4 - تشجيع التعددية والديناميكية في المجتمع.
- 5 - زيادة إمكانات بناء القدرات المجتمعية.
- 6- تحقيق الشفافية وتوفير مجالات المساءلة.
- 7 - التنمية الاقتصادية.

ولا تتحقق اللامركزية إلا بنقل السلطات من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية وتحقيق اللامركزية الادارية واللامركزية المالية وهذا لا تحققه الا حكومة قوية قادرة على الرقابة والمتابعة والتقويم الموضوعي.

إن اللامركزية لا تلغى بطبيعة الحال الاستراتيجيات الوطنية والتي تلعب فيها جميع المحليات دورا مهما في تحقيقها².

ب - نماذج اللامركزية:

1- النموذج المستقل: Autonomous Type :

يكون النموذج الأول مستقلاً على مستوى الوحدة المتدنية في الدولة Lower – Level Units، مثل المحافظة، المقاطعة، السلطات المحلية والتي لها كينونة قانونية كوحدات حكمانية منفصلة. إن تحويل السلطات إلى تلك الوحدات يدعى تنازل عن السلطة (Dévolution) أو الأيلولة وانتقال السلطة من الحكومة المركزية إلى السلطات المنفصلة عنعلها.ها تمثل اللامركزية الحقيقية. فمن خلال الأيلولة أو التنازل، فإن الحكومة المركزية تتخلى عن وظائف معينة أو تُنشئ وحدات حكومية جديدة تكون خارج سيطرتها المباشرة. إن نموذج التنازل ينطوي على مميزات أساسية محددة، وهي تشمل:

¹ نفس المرجع، ص ص 16، 17.

² محمد رضا رجب، نظم الإدارة المحلية في مصر -الواقع وأفاق المستقبل، ص 21. نقلا عن الموقع الإلكتروني:

https://www.google.dz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.pidegypt.org%2Fdownload%2FLocal-election%2Fdr%2520reda%2520ragab.pdf&ei=YRdyVbGwEYfjUbWtgOAN&usg=AFQjCNGRm-fjUClw52vXIC_loeVgS3W_Ew&bvm=bv.95039771,d.ZGU

- تكون الوحدات المحلية من الحكومة مستقلة، معتمدة على ذاتها ويُنظر لها بوضوح على أنها مستوياتٍ منفصلةٍ عن الحكومة وليس للحكومات سيطرةً عليها.
- الحكومات المحلية لها حدود جغرافية واضحة ومميزة قانونياً ويتم ممارسة السلطات والقيام بالوظائف العامة عليها.
- الحكومات المحلية لها وضع قانوني مؤسسي ولديها القوة لضمان الموارد اللازمة للقيام بمهامها الوظيفية.

- ينطوي التنازل، على الحاجة إلى " تطوير الحكومات المحلية كمؤسسات " بمفهوم أن يُنظر لها من قبل المواطنين المحليين كمؤسساتٍ تقدم خدماتٍ لإشباع احتياجاتهم كما ينظرون إليها أيضاً كوحداتٍ حكوميةٍ يكون لهم التأثير عليها.
- إن التنازل هو ترتيب يتضمن عملاً تبادلياً، فيه تبادل للمنافع، وينسق العلاقات بين الحكومات المركزية والمحلية، بحيث أن الحكومة المحلية لديها القدرات للتفاعل بشكلٍ متبادلٍ مع الوحدات الأخرى في النظام الحكومي الذي تشكل جزءاً منه.¹

2- النموذج شبه المستقل: Semi – auto:

تكون الوحدات على المستوى السفلي شبه مستقلة وفقاً لهذا النموذج، مثل مؤسسات التنمية الإقليمية والحضرية والتي يتم تفويض Delegation بعض مظاهر الحكمانية من خلال التشريعات أو بواسطة التعاقد. ويعتبر هذا النموذج أحد أشكال اللامركزية والتي لاتصل فيها اللامركزية إلى مستوى التنازل أو الأيلولة. إلا أنها تنطوي على قدرٍ كبيرٍ من تفويض السلطات والمسئوليات.

فالتفويض يعود إلى نقل عملية اتخاذ القرارات الحكومية والسلطات الإدارية و/ أو المسئوليات لمهامٍ محددةٍ بدقةٍ إلى مؤسساتٍ تكون في الغالب إما تحت الرقابة الحكومية غير المباشرة أو تكون شبه مستقلة. كما أن التفويض يكون من الحكومة المركزية إلى المؤسسات شبه المستقلة والتي لا يكون مسيطراً عليها بالكامل من الحكومة، ولكنها مسؤولة قانونياً أمام الحكومة وذلك مثل المشاريع التي تملكها الدولة ومؤسسات التنمية الإقليمية والحضرية.

3- النموذج التابع: Subordinate:

ينطوي النموذج الثالث (التابع) على تبعية الوحدات على المستويات السفلى، أو تبعية أجزاءٍ من تلك الوحدات، مثل المكاتب في الأقاليم والمقاطعات والمحليات التابعة للإدارة المركزية، أو مؤسسات تقديم الخدمات. فتلك الوحدات عادةً يكون لديها تفويض صلاحياتٍ في مجالات السياسات ولقضايا إدارية ومالية، بدون أي مساهماتٍ أو مدخلان محلية ذات اعتماديةٍ أو استقلاليةٍ هامة.

يعود هذا النموذج غالباً، إلى ما يطلق عليه عدم التركيز الإداري (Déconcentration) وينطوي على القليل من نقل الصلاحيات، مثلما ينطوي على نقلٍ للصلاحيات لاتخاذ قراراتٍ محددة، والقيام بوظائف إدارية ومالية بوسائل إدارية، إلى مستوياتٍ مختلفة، تحت نفس نطاق

1 زهير عبد الكريم الكايد ، المرجع السابق، ص 125.

السلطات للحكومة المركزية. إن هذا النموذج يمثل أقلّ النماذج من حيث ممارسة اللامركزية الإدارية، وهو النموذج الأكثر انتشاراً واستخداماً في الدول النامية.

فعدم التركيز الإداري العام يحدث إلى المدى حيث العديد من المهام يتم عدم تركيزها إلى نظام إداري مترابط أفقياً. مثلما يحدث عدم التركيز الوظيفي إلى المدى حيث إن مهاماً محددة يتم عدم تركيزها إلى الوحدات الميدانية لوزارة أو مؤسسة محددة بعينها.¹

4 - النموذج الخارج عن هيكل الحكومة الرسمي:

يعود النموذج الرابع إلى الوحدات الخارجة عن هيكل الحكومة الرسمي والتي تكون إما غير حكومية أو قطاع خاص، مثل المؤسسات غير الحكومية، التعاونيات، والشركات . ورغم تناول تلك الوحدات بالبحث من حيث اللامركزية، إلا أن طبيعة النقل للسلطات ليس لها مستوى محدد، فالنقل يمكن أن يتم على نفس المستوى والذي غالباً ما يكون المركزي. لذا فإن تلك الظاهرة ليس من المفضل التعامل معها كشكل من أشكال اللامركزية بل يتم التعامل معها بتجرد وانفصال (Divestment). فالإنفصال والتجرد يحدث عندما يتم نقل التخطيط والوظائف العامة من الحكومة إلى مؤسسات تطوعية، خاصة، أو غير حكومية. ففي بعض الحالات قد تنقل الحكومات إلى مؤسسات موازية، مثل غرف الصناعة والتجارة الوطنية، مؤسسات مهنية، أحزاب سياسية أو تعاونيات. ينقل لها الحق في إعطاء التصاريح والرخص، التنظيم والإشراف لأعضائها لمزاولة بعض الوظائف والتي كانت مسيطراً عليها من قبل الحكومة. وفي حالات أخرى، قد تحوّل الحكومات المسؤوليات لإنتاج السلع أو تزويد الخدمات للمؤسسات الخاصة، حيث يطلق على تلك العملية عبارة الخصخصة Privatization. فعلى سبيل المثال، نجد وبشكل متزايد وحدات الحكومات المركزية والمحلية تقوم بنقل مهام، كجمع النفايات وإصلاح الطرق من خلال العقود لمؤسسات خاصة. مثلما تستطيع الحكومات أيضاً أن تنقل مسؤوليات، أو تشرك معها في تلك المسؤوليات، مؤسسات تمثل الاهتمامات المتنوعة في المجتمع والتي يتم إنشاؤها وتدار من قبل أعضاء تلك المؤسسات، مثل تعاونيات المزارعين، جمعيات الإقراض، جمعيات العون المشترك، مؤسسات تطوير القرى، الاتحادات العمالية، ونوادي الشباب والنساء.²

¹ نفس المرجع، 125، 126.

² نفس المرجع، ص ص 126، 127.

المبحث الثالث: مبررات الأخذ باللامركزية:

إن من أبرز عيوب النظام المركزي هو بعده عن الحقائق المحلية وعدم قدرته على تلبية حاجيات الجماعات المحلية، خصوصا في الوقت الذي اتسعت فيه رقعة المهام التي تمارسها الدولة. فقد أصبح من العسير عليه السيطرة على كل المطالب والحاجيات المتنوعة للأفراد لاسيما في المناطق البعيدة عن العاصمة، وأمام هذا الوضع لجأت الدول إلى أسلوب عدم التركيز الإداري، إلا أن هذا الأسلوب لم يحقق الغرض المطلوب منه بسبب الإبقاء على السلطات الحقيقية في يد الهيئات المركزية وعدم فتح المجال أمام الجماعات المحلية للمشاركة في تصميم وتنفيذ القرارات المحلية بنفسها، ولذلك وجد نظام جديد يختلف عن النظام المركزي وهو النظام اللامركز. ¹

وبدون تلك عليه إن " اللامركزية " تعد احد أهم النظم التي يمكن من خلالها تمكين المواطنين في المجتمع المحلي من المشاركة الفعالة والحقيقية في إدارة الشؤون العامة المحلية للمجتمعات التي يعيشون بها، كما انه بدون تطبيق سليم للامركزية لا يمكن القول بإمكانية تحقيق التنمية المحلية المستدامة، لاسيما في ظل عجز الحكومة المركزية عن الوفاء بكافة احتياجات المجتمع وخاصة مع تنامي عدد السكان من ناحية وندرة و سوء استغلال الموارد الطبيعية والبشرية من ناحية أخرى. وبدون تلك اللامركزية لا يمكن أيضا الحديث عن الديمقراطية بأشكالها المختلفة وخاصة السياسية والإدارية. ²

وتعد اللامركزية اليوم، أساسا متينا تقوم عليه الديمقراطيات الحديثة و نظاما إداريا لتسيير شؤون الدول لا يستغنى عنه. ويمكننا القول أنها أضحت معيارا مهما من معايير قياس الحكم الراشد في أي دولة، ففي عصر العولمة وما حملته من مفاهيم أصبحت المركزية مرادفا للحكم الشمولي وديكتاتورية الحكم. كما أن الشعوب التي أضحت واعية سياسيا من خلال التعددية الحزبية وانتشار وسائل الإعلام والاتصال، صار من المستحيل إشباع رغباتها واحتياجاتها السياسية والاقتصادية عبر مركزية مشددة. فكان لزاما أن تتنازل الأنظمة عن تسيير الشؤون المحلية على الأقل لهيئات يعهد للمواطنين اختيارها بحرية كأسلوب للمشاركة في تسيير شؤونهم. ³

1 - دواعي التوجه نحو اللامركزية:

يشير تقرير صدر العام 2010 عن البنك الدولي إلى أن من بين 75 دولة نامية وفي طور التحول ذات عدد سكان أكثر من 5 مليون نسمة، فإن هناك 63 دولة تدعي أنها تسيير نحو شكل معين من نقل السلطة السياسية إلى الوحدات المحلية في الحكومة، لكن العديد من الأهداف المعلن عنها في إطار اللامركزية، مثل إنجاز أداء إداري أفضل تبدو في شكلها

¹ محمد صافو، المجالس المحلية المنتخبة ودورها في تحقيق التنمية الشاملة - دراسة حالة: ولاية تيسمسيلت (1997-2002)، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2002، ص 09.

² اتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية وتنمية الدخل، مرجع سابق، ص 02.

³ أحمد سي يوسف، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق، 2013، ص 05.

العملي على أنها تنازلات للحفاظ على الاستقرار السياسي، وفي بعض الحالات فقد كانت هذه السياسات اللامركزية نتيجة رغبة المركز في التملص من مسؤولية المشاكل المنطقية، مثل الفقر، النزاعات الاثنية والمحلية، بالرغم من ذلك تشكل سياسات اللامركزية فرص حقيقية لتشجيع إصلاحات أساسية في نظام الحكم وطريقة إدارة المجتمعات.¹

2 - العوامل المؤثرة على درجة اللامركزية:

ويعتمد التوازن بين المركزية واللامركزية على قدرة الإدارة العليا على فحص ودراسة العوامل المؤثرة على درجة اللامركزية منها:

1 - **كفاءة والتزام المرؤوسين:** كلما ارتفعت كفاءة المرؤوسين في المستويات الإدارية الأدنى والتزامهم بأداء العمل أمكن إذن الوثوق في أن تفويض السلطات واللامركزية يمكنها أن تؤدي نتائج إيجابية.

2- **حجم الولاية :** كلما كبر حجم الولاية كان ذلك سببا يدفع إلى تفويض السلطة ومنح مزيد من الحرية إلى المستويات الأدنى، لأنه من الصعب جدًا أن يكون لدى المديرين في الإدارة العليا في الولايات الكبرى الوقت والمعرفة لاتخاذ جميع القرارات.

3- **أهمية الابتكار والإبداع:** كلما رغبت المنظمة في مزيد من الإبداع والابتكار والأفكار الجديدة في العمل، فعليها أن تشجع الديمقراطية في العمل، ومنح مزيد من الحرية وجماعات العمل والاجتماعات واللجان وفرق العمل وكلها أدوات لتحقيق اللامركزية.

4- **السرعة في اتخاذ القرار:** كلما احتاجت المنظمة إلى السرعة في اتخاذ القرار، فعليها إذن أن تمنح كل مسؤول يواجه مواقف ومشاكل تحتاج إلى اتخاذ قرار مزيدًا من السلطة، حتى يتمكن من الحركة السريعة واتخاذ القرار.

5- **كفاية نظام الاتصالات:** يكون استخدام أسلوب اللامركزية أكثر فعالية إذا وفر نظام الاتصالات والسرعة والدقة في نقل المعلومات، وأدى استعمال الكمبيوتر والبريد الإلكتروني إلى احتمالية اتخاذ القرارات السريعة والفورية.

6 - من العوامل المساعدة على تطبيق اللامركزية التأثير الإيجابي على **تحفيز العاملين:** فالأفراد يلتزمون بأهداف المنظمة بحماس ورغبة، وهذا يجعلهم يمارسون توجيهًا ورقابة ذاتية من أجل تحقيق هذه الأهداف، وبهذا توظف إمكانات العاملين وجهودهم وقدراتهم الإبداعية لمصلحة المنظمة بدلا من تعطيل هذه الإمكانيات والطاقات وخنقها تحت غيوم السلطة المركزية.

7 - **فنون ووسائل الرقابة:** حينما يقوم أي مدير أو مسؤول بتفويض السلطة يجب عليه أن يتأكد من أن هذه السلطة ستستخدم بشكل مناسب وافتقار المدير إلى وسائل رقابة فعالة لا يشجعه على التفويض، ويدعم وجهة نظره القائلة أن تصحيح الأخطاء أو مراقبة العمل يتطلب وقتًا أكثر مما يتطلبه أداء العمل.²

¹ أيمن عبد القادر عبد الرحيم راضي، المرجع السابق، ص 18.

² نفس المرجع، ص 16.

8 - ديناميكية الهيئات المحلية : إن ديناميكية نشاط الهيئات المحلية وعملها يؤثر في درجة اللامركزية المناسبة، فإذا كان هذا النشاط سريع التغيير وبواجه مشكلات معقدة نتيجة التوسع فمن المتوقع أن يضطر المسؤولون إلى المشاركة في اتخاذ القرارات.

9 - تفرغ السلطة العليا للقضايا الإستراتيجية التي يترتب عليها نتائج بعيدة المدى بدل الانشغال بالتفصيلات.

10- فلسفة المرؤوسين : إن رغبة المرؤوسين في تحمل المسؤولية تقنع السلطات العليا في التفويض وتطبيق الأسلوب اللامركزي في العمل.

11 - تكلفة القرار وخطورته :كقاعدة عامة كلما زادت خطورة القرار وأهميته بالنسبة للدولة ككل كلما زاد احتمال اتخاذه بواسطة الإدارة العليا.¹

3- مشاكل وتحديات تطبيق سياسات اللامركزية:

هناك العديد من المشاكل التي مازالت تواجه التحول إلى اللامركزية، ومنها:

1 - التبعية المزدوجة التي تخضع لها مديريات الخدمات : تتمثل هذه المشكلة في أن المديريات التابعة للوزارات التي نقلت اختصاصاتها للولايات حيث تخضع للإشراف المزدوج عليها من جانب الوالي والوزير معاً.

2- عدم وجود سلطات حقيقية للوالي على الهيئات العامة والجهات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى الولاية: تكمن المشكلة هنا في غياب أي دور حقيقي للوالي في التنسيق بين المشروعات التي تقوم بها هذه الهيئات المركزية التي تمتد أنشطتها إلى المحليات، على الرغم من أن الخدمات التي تقدمها تؤثر في مدى رضا المواطنين عن أداء القيادات المحلية.

3- خلل في العلاقات بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية.

4 - التدرج الهرمي لسلطات الوحدات المحلية: إن النظام المحلي يتسم بالتدرج، سواء بين الوحدات المحلية وبعضها البعض أو بينها وبين الحكومة المركزية. وتوضيحاً لذلك، فإن للمجالس الشعبية المحلية في المستويات الأعلى حق الإشراف والرقابة على المجالس الشعبية المحلية في المستويات الأدنى. كما أن لها حق التصديق أو الاعتراض على قراراتها، وكذلك الأمر بالنسبة للقيادات التنفيذية في علاقاتها ببعضها وبالحكومة المركزية.

5 - عدم التوازن بين السلطة والمسؤولية: ويشمل ذلك عدم وجود حدود مثلى إدارية وتنظيمية وفنية ومالية ولائحية.²

6 - عدم ملائمة أسلوب التمثيل في المجالس الشعبية المحلية.

7- غياب معايير تقييم أداء القيادات والوحدات المحلية: ويترتب على غياب معايير اختيار وتقييم القيادات المحلية عدم معرفة أسباب نجاح بعض القيادات، ومن ثم كيفية استفادة الآخرين منها، وكذلك عدم معرفة أسباب فشلها، ومن ثم استبعادها. وينطبق ما سبق على

¹ أيمن عبدالقادر عبد الرحيم راضي، نفس المرجع، ص 17.

² إتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية وتنمية الدخل، المرجع السابق، ص 08.

تقييم أداء الوحدات المحلية، فالتقرير السنوي الذي يقدمه الوزير المختص عن إنجازات وأنشطة المجالس الشعبية المحلية يتسم بما يلي:

- التركيز على التقييم الكمي لإنجازات الإدارة المحلية، دون ربط هذه الإنجازات أو المخرجات بالمدخلات.
- التركيز على نسبة ما تم إنفاقه من الموازنة العامة.
- التركيز على عدد الجلسات التي يعقدها كل مجلس شعبي محلي، وكذلك عدد اجتماعات اللجان.

8- انخفاض مستوى التمكين المالي للوحدات المحلية:

ويعكس ذلك عدم تمتع الوحدات بالاستقلال المالي الذي يعد عنصرًا مهمًا من عناصر استقلال هذه الوحدات المحلية. حيث يتضح ذلك من:

- عدم وجود نظام متكامل وشامل وواضح للتمويل المحلي وخاصة فيما يتعلق بطرق التمويل غير التقليدية.
- عدم وجود سلطة حقيقية للوحدات المحلية في إعداد واعتماد الموازنات المحلية.
- عدم وجود سلطات فعلية لدى القيادات المحلية تمكنها من تنفيذ الموازنات المحلية.

9- ضعف المشاركة في الانتخابات المحلية : ويرجع ضعف الإقبال على الانتخابات المحلية إلى:

- نظام الانتخابات المحلية وتعقيدها، الأمر الذي يصعب من عملية الاختيار.
- عدم التواجد الفعال للأحزاب السياسية في جميع الوحدات المحلية.
- ضعف دور المجالس الشعبية المحلية¹.

4 – الفرص المواتية لنجاح اللامركزية:

تمحور التحليل في هذه العملية، في تحديد أهم الفرص السياسية والاقتصادية والاجتماعية المساندة للامركزية والتي من شأنها تسهيل عملية بناء وتطوير نظام لامركزي، وفي مقدمتها توفر الإرادة السياسية والشعبية، بالإضافة إلى توفر الرغبة لدى شركاء التنمية للمساهمة في دعم جهود الحكومة والشعب لبناء وتطوير نظام لامركزي وتكمن أهمية هذه العملية، في أنها تظهر أهم الفرص التي يجب على الحكومة اقتناصها والاستفادة منها وتعزيزها في اتجاه تسهيل عملية بناء وتطوير نظام لامركزي خلال المدى الزمني الذي تستهدفه الإستراتيجية . وذلك من خلال :

- أ - إرادة سياسية قوية تتجه نحو ترسيخ أسس الدولة الحديثة.
- ب - تراث حافل على صعيد اللامركزية يفصح عنه تاريخ الدولة في الفترات السابقة.

¹ إتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية وتنمية الدخل، المرجع السابق، ص ص 08، 09.

ج- طبيعة الشعب التواقعة إلى المشاركة في صنع القرار المتعلق بالشأن المحلي وتوجيه مسار عملية التنمية المحلية والذي يتجلى، في بعض مظاهره، من خلال المشاركة الكبيرة للمواطنين في جميع أرجاء الوطن في الانتخابات المحلية.

د- ترسيخ القناعة الرسمية بأن اللامركزية هي الآلية المناسبة لإدارة عملية التنمية المحلية المتوازنة والمستدامة .

هـ- وجود هيئات و مؤسسات وطنية تعمل على دعم مسيرة التنمية المحلية.

و- وجود قناعة عالمية بضرورة الانتقال إلى اللامركزية لإدارة الشأن المحلي، وتفعيل المشاركة الشعبية في توجيه عملية التنمية المحلية و يتجلى ذلك من خلال الاهتمام الملحوظ الذي تبديه الجهات والمنظمات المانحة، والاستعداد لتقديم مختلف أنواع الدعم والمساندة للتجارب الفتيية¹.

5- التحديات التي تواجه اللامركزية:

أ- معدل نمو سكان مرتفع، ما يعنيه ذلك من إمكانية تضاعف عدد السكان خلال السنوات العشرين القادمة، الأمر الذي قد يجعل تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة عملية صعبة للغاية.

ب- ضعف تنمية الموارد البشرية والمتمثلة في اتساع الأمية، ومخالفة مؤسسات التعليمية والتدريبية، وارتفاع نسب التسرب في التعليم الأساسي والثانوي، والفجوات التعليمية بين الذكور والإناث وبين الحضر والريف، وتدني مستوى مخرجات التعليم فضلا عن انخفاض مؤهلات المدرسين.

ج- ضعف جاذبية البيئة الاستثمارية حيث لازالت الاستثمارات الخاصة المحلية والخارجية محدودة، ولا تتناسب مع الاحتياجات التنموية ولا مع مجالات الاستثمار المختلفة التي يمكن أن توفرها الدولة للمستثمرين، وبخاصة في القطاعات الواعدة مثل السياحة والثروة السمكية والصناعات الخفيفة . د- قصور منظومة الحكم الجيد والتي تظهر في مؤشرات هامة مثل ضعف فاعلية مكافحة الفساد وأداء السلطة القضائية والمحاكم ومحدودية فاعلية المساءلة والشفافية، فضلا عن تدني مستوى الخدمات العامة وعدم كفايتها.

هـ- ضعف برامج التنمية المحلية الشاملة، وغياب خطط استخدامات الأراضي وتوطين السكان، بالإضافة إلى تنمية غير متوازنة تركز على توزيع الموارد لصالح المجتمعات الحضرية على حساب المجتمعات المحلية مما ولد نقصا حادا في القدرات الإدارية والفنية في المناطق النائية وتكدسها في المناطق الحضرية.

و- محدودية وعي المواطنين بأبعاد نظام اللامركزية والدور المطلوب منهم لتفعيل الدور التنموي للسلطة المحلية ولضمان عدم انحراف أجهزة السلطة المحلية عن تحقيق الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها.

ز- هيمنة بعض البنى الاجتماعية التقليدية التي تشكل أحيانا منافسا لأجهزة السلطة المحلية، وأحيانا أخرى معيقا لها عن أداء الدور التنموي المطلوب منها بكفاءة وفاعلية.

¹ وزارة الإدارة المحلية اليمنية، مشروع الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي (2015)، أغسطس 2008، ص 13.

ح- ضعف القاعدة الاقتصادية في كثير من المناطق الريفية والنائية والتي تتميز بشح الموارد الطبيعية مثل المياه، مما يقلل من فرص نجاح واستمرار التنمية المحلية على المدى البعيد.

ط- الافتقار إلى وجود قاعدة وطنية للبيانات والمعلومات بجميع جوانب التنمية المحلية، مما يجعل عملية الإعداد والتنفيذ والمتابعة للخطط التنموية أمرا في غاية الصعوبة.

ي- تركيز بعض الدول المانحة الدولية علي مكافحة الإرهاب كأولوية تعلو على قضية تحقيق التنمية وبالتالي تخفيض سقف المساعدات الخارجية التي يمكن أن توجه للتنمية الوطنية والمحلية.¹

6 - مقترحات لبدء تطبيق السياسات المتعلقة بتطبيق اللامركزية:

أ - مقترحات علي المدى القصير:

التوسع في تطبيق مفهوم اللامركزية المؤسسية المجتمعية على بعض النماذج التجريبية من خلال التفويض من السلطة المركزية إلى السلطات المحلية.

اختيار احد المحافظات والطويل: من تطبيق نموذج اللامركزية المجتمعية من خلال إصدار قانون تجريبي للمركزية بها يتضمن حدود مثلى للامركزية المجتمعية وتمكينها من مواردها المالية وبما يحقق تمكين مجتمعها المحلي من تحقيق أهداف التنمية المستدامة بها.

ب - مقترحات على المدى الطويل:

- إلغاء قانون الإدارة المحلية الحالي وتعديله، وإصدار تشريع جديد يتضمن تطبيق مفهوم اللامركزية على نحو صحيح.

- فصل مديريات الخدمات والإدارات التابعة لها عن الوزارات المركزية وتتبعها للسلطات المحلية بالمحافظات كإدارات تنظيمية وتنفيذية محلية.

- إعطاء المحافظ مرونة أكبر في تحديد احتياجاتها التنموية والمشاركة في إعداد الموازنة العامة للدولة وتوكيلها في إدارة الإنفاق من بعض بنود الموازنة المرتبطة بالتشغيل والصيانة والخدمات.

- التمكين المالي للمحليات بالاستقلال عن الوزارات المركزية وترحيل الفائض في موازنة المحليات من سنة إلى أخرى.

- تفعيل دور المجالس الشعبية المحلية في الرقابة وتحقيق التوازن بينها وبين المجالس التنفيذية وإعطائها مساحة أكبر من المشاركة في إعداد الخطط ومراقبة تنفيذها.

- دعم نظم الشفافية والمساءلة في منظمات الإدارة المحلية ومنظمات المجتمع المدني المحلي إدارة الخدمات المحلية وفق مفهوم اللامركزية المؤسسية المجتمعية.

- إنشاء " أمبودسمان شعبي (مفوض شعبي) على مستوى المحافظة".

- تمكين السلطات المحلية والشعبية من حوكمة الشركات ومنظمات المجتمع المدني العاملة في المجتمع المحلي.

¹ وزارة الإدارة المحلية اليمنية، نفس المرجع، ص ص (26-28).

إعداد مشروع " قانون حرية المعلومات والشفافية في إدارة الشؤون العامة ومنظمات المجتمع المدني " يشمل المستوى المركزي والمحلى كما يشمل كافة القطاعات على المستويين المركزي والمحلى.¹

¹ إتحاد جمعيات التنمية الإقتصادية وتنمية الدخل، المرجع السابق، ص ص(10-16).

المبحث الرابع: صور اللامركزية الإدارية:

إنّ اللامركزية مكوّن يزداد أهميّة في عمليّة إحلال الديمقراطية في أنحاء كثيرة من العالم. وهو عمليّة قوامها نقل السلطة والمسؤوليّة من الحكومة المركزيّة إلى مستويات إقليميّة ومحليّة. وتواصل البلدان العمل على تطبيق اللامركزية لأسباب مختلفة، بما في ذلك الرغبة في جعل الحكومة أكثر تقبلاً وانفتاحاً وأكثر مسؤوليّة حيال حاجات شعبها.

واللامركزية تقوم على مفهوم أنّ الحكومة، بتنوّع مستوياتها، تتمتع بخبرات وقدرات مختلفة لمواجهة المشاكل. فشؤون الدفاع الوطني والسياسة النقديّة مثلاً تسير بشكل أفضل على المستوى الوطني، أمّا السياسات الخاصّة بالمدارس، والأمن المحلي، وبعض الخدمات العامّة، فهي غالباً ما تتحدّد بشكل أفضل على المستوى المحلي، بدعم المجتمع المحلي لها.¹ وهكذا فإن تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية يتطلب إيجاد وحدات محلية إدارية ذات استقلال مالي وإداري لتستطيع ممارسة واجباتها بكل اقتدار. ولكن هذه الاستقلالية لا تعني إعفاء تلك المحليات ولا بأي صورة من الصور من ممارسة الحكومة المركزية لنشاط الرقابة والإشراف عليها.²

وقد ازداد الاهتمام بمفهوم اللامركزية منذ أواخر القرن العشرين نتيجة للمتغيرات السياسية والاقتصادية والتكنولوجية التي شهدتها العالم واللامركزية لا تعد هدفاً في حد ذاتها وإنما هي فلسفة وأداة تنموية تمكن البشر من المشاركة في صنع واتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية مجتمعاتهم بما يعود عليهم بالفائدة، فاللامركزية معنية أساساً بنقل السلطات والصلاحيات من المستويات المركزية الأعلى إلى المستويات المحلية الأدنى.

ويتمثل ذلك في تفويض بعض موظفي المستويات الأدنى في العاصمة أو الأقاليم سلطة البت النهائي في بعض الأمور دون الحاجة إلى الرجوع إلى المسؤول الأكبر (الوزير مثلاً) حتى تتحقق السرعة التي لا غنى عنها في إنجاز الوظيفة الإدارية لاسيما في الأماكن النائية عن العاصمة، ولكن سلطة البت هذه لا تتم بالاستقلال عن الوزارة بل يمارس الموظف سلطته تحت إشراف الوزير المختص.³

1 - أنواع اللامركزية الإدارية:

إن فكرة اللامركزية الإدارية تدور حول مسألة إعطاء بعض مظاهر النشاط الإداري لهيئات مستقلة عن الحكومة المركزية، ويتحدد اختصاص مثل هذه الهيئات إما على أساس إقليمي (وهذا ما يسمى باللامركزية الإقليمية) بحيث يكون للهيئة اختصاصاتها المتعلقة بسكان إقليم معين من أقاليم الدولة وهذا هو موضوع الإدارة المحلية، أو على أساس مرفقي

¹ بدون مؤلف، الديمقراطية والحكم، مقال غير منشور، ص 03.

² محمد محمود الطعمنة، مرجع سابق، ص 05.

³ مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية، مرجع سابق، ص 17.

(وهذا ما يسمى باللامركزية المرفقية) بحيث تتولى هيئة متخصصة إدارة أحد المرافق العامة في الدولة دون التقيد بإقليم معين من أقاليمها.¹

أ – اللامركزية الإقليمية: **Décentralisation Territoriale**

جاء في معجم المصطلحات القانونية: "هي اللامركزية التي تبنى على المصلحة المحلية والتي تنشئ جماعات عامة متميزة عن الدولة (إقليم ، محافظة ، دسكرة) يضمن القانون وجودها وإدارتها الحرة من قبل مجالس منتخبة ينص الدستور عليها، وهذه الجماعات، المزودة بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية والأجهزة التداولية والتنفيذية الخاصة، تناط بها، تحت رقابة المحاكم الإدارية والغرف الإقليمية للحسابات، إدارة الأموال والمرافق المتميزة عن أموال الدولة ومرافقها".²

أما محمد علي الخلايلة فيرى أن اللامركزية الإقليمية تعني: "تنظيم الجهاز الإداري في الدولة على نحو يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، وذلك بأن يتخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة جهاز إداري يكون أكثر اتصالاً بالجمهور وفي أغلب الأحيان منتخبا من قبل الأفراد أنفسهم، ويتمتع بنوع من الاستقلال الإداري والمالي مع خضوعه لإشراف ورقابة الحكومة المركزية في إطار ما يسمى بالوصاية الإدارية".

واللامركزية الإقليمية بهذا المعنى هي الأقدم ظهوراً بين صور اللامركزية الإدارية وكما تشير إلى ذلك الدراسات القانونية المتخصصة. فقد عرفت الدولة الرومانية منذ زمن بعيد ما يمكن تسميته بالمجالس البلدية والتي كان الهدف من تشكيلها التخفيف من الأعباء الكثيرة الملقاة على عاتق السلطات المركزية وبنفس الوقت إعطاء المواطنين الفرصة لانتخاب من يمثلهم على المستوى المحلي... وقد تأثرت فرنسا فيما بعد بالتنظيم المحلي الذي كان سائداً في المدن الرومانية القديمة واعتمده عند إنشاء مجالسها المحلية بعد قيام الثورة الفرنسية سنة 1789.

وفي العصور الحديثة تعتبر المملكة المتحدة هي مهد النظام اللامركزي المحلي (اللامركزية الإقليمية) حيث أن نظام الإدارة المحلية هناك يعتبر أسبق في الظهور من الحكومة المركزية ومن البرلمان.³

ب – اللامركزية المرفقية (التقنية) :

Décentralisation Technique ou Parservice :

حسب معجم المصطلحات القانونية فإن اللامركزية المرفقية هي: "اللامركزية القاضية، في إطار جماعة عامة إقليمية (دولة، إقليم، محافظة)، بإعطاء نوع من الإستقلالية لهذا المرفق العام أو ذاك وإناطة الإدارة بشخص إداري متخصص هو المؤسسة العامة".⁴

¹ محمد علي الخلايلة الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة، 2009، ص40.

² معجم المصطلحات القانونية، المرجع السابق، ص 1336.

³ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 40 ، 41.

⁴ معجم المصطلحات القانونية، المرجع السابق، ص 1336.

يجد المشرع في أحيان كثيرة أنه من الضروري أن يمنح بعض المشاريع والمرافق والمصالح العامة الشخصية الاعتبارية وقدّر من الاستقلال عن الجهات الإدارية المركزية مع خضوعها لإشرافها، كمرفق الماء والغاز والكهرباء والنقل، لتسهيل ممارستها لنشاطاتها بعيدا عن التعقيدات الإدارية.

ولاستند هذا الأسلوب على الديمقراطية إنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق وعلى ذلك ليس من حاجة للأخذ بأسلوب الانتخابات في اختيار رؤساء أو أعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العمومية، بل نجد أنه يعتمد أسلوب التعيين.¹

كما أن اللامركزية المرفقية أو المصلحية تعني: " الاعتراف بالشخصية المعنوية لأحد المرافق العامة في الدولة حتى يتمكن من إدارة شؤونه بحرية ويتبع الأساليب التي تتفق مع طبيعة نشاطه لكي ترتفع كفاءته الإدارية ". ولم تظهر صورة اللامركزية المرفقية- بالمقارنة مع صورتها الإقليمية – إلا مع نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين وعلى ضوء إتساع نشاط الدولة وتغير دورها على حفظ الأمن والدفاع وإقامة العدل إلى دولة متدخلة تعمل على تحقيق الرفاهية لمواطنيها من خلال تدخلها في مختلف المجالات.

هذا التطور في دور الدولة كان معناه زيادة الأعباء الملقاة على السلطات العامة فيها، مما إستلزم بالضرورة توزيع الإختصاصات الإدارية على أساس آخر(إلى جانب الأساس الجغرافي) وهو طبيعة النشاط وخصوصية حاجات المواطنين المطلوب من الدولة إشباعها، مجموعة فهناك مجموعة من المشاريع العامة التي – بسبب طبيعتها الخاصة – لايلائنها أن تديرها الأشخاص الإدارية المركزية وبالطريقة التقليدية بل يلزم أن تتولى إدارتها أجهزة إدارية متخصصة ومستقلة نسبيا عن الحكومة المركزية.

2 - أهم الفروق بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية:

بالمقارنة ما بين اللامركزية بصورتها الإقليمية واللامركزية المرفقية يتضح أن هناك مجموعة من الفوارق بينهما والتي يمكن أن نجملها بما يلي:

أولا : الهيئات اللامركزية المرفقية – وهي ما تسمى عادة بالمؤسسات العامة – تمارس نشاطا محددًا يتمثل في إدارة مرفق معين، في حين أن الهيئات اللامركزية الإقليمية – وهي ما تسمى بالمجالس المحلية – تمارس أنشطة مختلفة ومتنوعة في جزء من إقليم الدولة. ففي الأردن مثلا تمارس كل مؤسسة عامة عملا محددًا يتعلق إما بالتعليم كما هو حال الجامعات أو بالاتصالات أو بالإعلام أو بالرعاية الإجتماعية.... وهكذا، في حين تمارس جميع المجالس البلدية إختصاصات متشابهة حسب ما حدده قانون البلديات.²

ثانيا: أن الهيئات اللامركزية الإقليمية تنشأ من حيث المبدأ لاعتبارات سياسية تتعلق بترسيخ النهج الديمقراطي وتعزيز مشاركة المواطنين في الحكم على المستوى المحلي، في

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزائر (عين مليلة)، دار الهدى، 2012، ص 81.

² محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 41.

حين تنشأ الأشخاص المرفقية أو المصلحية لاعتبارات فنية تخصصية تستهدف بالمقام الأول تقديم خدمة أفضل وإنتاجية أكبر.

ثالثاً: أن هيئات اللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة) لاتخضع لنظام قانوني واحد بل ينطبق على كل واحد منها أحكام القانون الخاص بها وفقاً لطبيعة النشاط الذي تقوم به، فالقانون الذي يحكم المؤسسات التعليمية كالجوامع يختلف عن القانون الذي يحكم المؤسسات الإجتماعية كمؤسسة الضمان الإجتماعي وغيرها أما فيما يتعلق بالهيئات اللامركزية الإقليمية (المجالس المحلية) فإن الأمر يختلف¹.

3 – أركان اللامركزية الإدارية:

يقوم النظام اللامركزي على ثلاثة أركان:

أ – الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:

ترتكز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة، فتتولى الأجهزة المركزية القيام بمهام معينة أصطلح على تسميتها بالمهام الوطنية، كشؤون الدفاع والأمن والشؤون الخارجية، ورسم السياسة العامة في المجال التربوي والإقتصادي والتعليم العالي.

أما الأجهزة المحلية (البلديات والولايات) فتتولى النظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية مثل بعض الأعمال كالنقل وتوزيع المياه ونظافة المدينة والصحة وغيرها، وهذا من خلال إيجاد حلول لها لأن أبناء المنطقة هم أعلم بشؤون إقليمهم، غير أن الفقه وجد صعوبة كبيرة في إيجاد معيار فاصل بين المهام الوطنية والمهام المحلية، فقبل أنه متى اتصلت مهام بإقليم واحد كنا أمام شؤون محلية، ومتى كانت تخص مجموع المواطنين وكل المناطق فهي شأن من شؤون السلطة المركزية، ونتيجة هذا التنوع برز على المستوى الفقهي مصطلح الشؤون البلدية والشؤون الإقليمية والشؤون الوطنية.

ب – الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحية أو مرفقية مستقلة:

ويقصد بهذا الركن أن هذه الهيئات المحلية مستقلة عن السلطة المركزية، فهذا الإستقلال يخولها حق اتخاذ القرارات الإدارية وتسيير شؤونها دون تدخل الجهاز المركزي، عن طريق الاعتراف لها بالشخصية المعنوية والإعلان الرسمي لفصلها عن الدولة، كما يخولها أيضاً القدرة الذاتية على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

وعليه لايتحقق استقلال هذه الهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية عن السلطة الإدارية المركزية، إلا بالاعتماد على أسلوب الانتخاب في اختيار الأعضاء المسيرة للإدارة اللامركزية، من أجل تحقيق مبدأ الديمقراطية ومبدأ مشاركة الشعب في تسيير الشؤون المحلية².

¹ محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص ص 42، 43.

² نسرين شريقي، مريم عمارة، سعيد بوعلي، القانون الإداري – النشاط الإداري، الجزائر، دار بلقيس، (د.س.ن)، ص ص 71، 72.

ج - خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية:

بما أن أسلوب النظام الإداري اللامركزي، هو مجرد وسيلة فنية وقانونية وإدارية لتقنين وتوزيع سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية، وفقا لنطاق مبدأ وحدة الدولة دستوريا و سياسيا ووطنيا، فإن الأمر يستلزم قيام علاقة بين الإدارة المركزية ووحدات الإدارة اللامركزية في صورة رقابة أو وصاية إدارية تختلف في جوهرها عن السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس والمرؤوس في ظل النظام المركزي.

ويقصد بالوصاية الإدارية، مجموع السلطات التي يقررها قانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة، ومن هنا فإن نظام الوصاية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية.¹

4- مزايا و عيوب اللامركزية الإدارية:**1 - مزايا اللامركزية الإدارية:**

يمكن حصر مجالات اللامركزية في مجالات ثلاث:

أ - من الناحية الاجتماعية: يترتب على النظام اللامركزي من الناحية الاجتماعية ظهور نوع من التضامن والتعاون فيما بين أفراد الجماعة الواحدة فنتضافر جهودهم من أجل بلوغ هدف واحد منشود. فالمجالس المنتخبة على المستوى المحلي تضم أشخاصا يقيمون في مكان واحد ويحملون مؤهلات مختلفة وينتمون ربما إلى طبقات وتمثيلات سياسية ورغم هذا جهدهم اتحد من أجل التنمية المحلية.

ب - من الناحية السياسية: يكرس النظام اللامركزي مبدأ الديمقراطية بتمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة. فاللامركزية أداة فعالة لتجسيد فكرة الديمقراطية بل هناك من قال إن الديمقراطية من الناحية السياسية تظل نظاما أجوفًا إذا لم تلازمها ديمقراطية إدارية. والحقيقة أن هناك من اعتبر هذه الميزة عيبا فقيل اللامركزية تتيح استقلالية للوحدات الادارية المختلفة وهو ما من شأنه أن يشكل خطرا على وحدة الدولة وتماسكها.²

والذي لا ريب فيه أن هذه الانتقادات تفقد معناها إذا طبق النظام اللامركزي على أفضل صورة ووجه. فما كانت اللامركزية يوما خطرا على الدولة لأن المقصود بها هو الاعتراف للوحدات الإدارية بالاستقلال الإداري وليس بالاستقلال السياسي. فتظل وبوجود النظام اللامركزي الهيئة المستقلة خاضعة لقوانين الدولة، وتنظيماتها المختلفة، ولا علاقة للإدارة المحلية بالشؤون السياسية والنشاط التشريعي، ولا علاقة لها بالسلطة القضائية وعملها. فأين

¹ نسرين شريقي، مريم عمارة، سعيد بوعلوي، نفس المرجع، ص 73.

²² عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر - بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، الجزائر، جسر للنشر والتوزيع، 2010، ص 42.

تكمُن خطورتها؟ ثم إنه ما يقلل من هذه المخاوف أن إستقلال الهيئات المحلية ليس استقلالاً تاماً مطلقاً بل تظل تابعة للجهاز المركزي في مسائل حددها القانون. ومن الناحية السياسية يشفع للنظام اللامركزي أنه الأقوى على تحمل ومواجهة الأزمات ذلك أنه ثبت بالتجربة في أوقات الحرب، وعند اعتماد النظام المركزي، أن احتلال العاصمة وحده كاف للتأثير على بقية أجزاء الإقليم. وعلى خلاف الوضع وعن اعتماد وتطبيق اللامركزية الإدارية، فإن كل جزء من الإقليم، يتمكن من الإشراف على تسيير شؤونه المحلية بمعزل عن العاصمة وذلك بحكم استقلالية التسيير التي تعود عليها أهالي المنطقة.

ج- من الناحية الإدارية: يضمن النظام اللامركزي تطبيق مبدأ تقريب الإدارة من الجمهور كما يكفل تبسيط الإجراءات بحكم إمكانية البت في كثير من القرارات على المستوى المحلي (الولاية أو البلدية) وعلى هذا النحو فاللامركزية تعني التخفيف من أعباء السلطة المركزية. إذا كان قد قيل عن اللامركزية أنها تعني المرونة والحركة والنشاط والمشاركة في اتخاذ القرار. فاللامركزية تحصر سائر أوجه النشاط في العاصمة سواء الشؤون الاجتماعية أو الثقافية أو الاقتصادية وغيرها وتخول للإدارة المركزية أمر الفصل فيها دون الأخذ بعين الاعتبار المعطيات المحلية، فضلاً عما ستأخذ عملية الفصل من زمن طويل. وكل هذه المساوئ يتم القضاء عليها بتطبيق النظام اللامركزي أين تتحول سلطة القرار من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي وأين يتم التخفيف من حدة الإجراءات. ومن الناحية الإدارية يكفل النظام اللامركزي للمنتخبين فرصة للتدريب على العمل الإداري والمشاركة في دراسة الشؤون المحلية واتخاذ القرار ويمكن هؤلاء من الارتقاء لمهام القيادة الإدارية.¹

2 – عيوب اللامركزية الإدارية:

يمكن حصر الانتقالات السياسية: هة للنظام اللامركزي في جوانب ثلاث:

أ – **من الناحية السياسية:** إذا كان النظام المركزي يكفل وحدة الدولة ويضمن نفوذ وهيمنة السلطة المركزية. فقد عاب البعض على النظام اللامركزي أنه يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة من جراء توزيع الوظائف والاعتراف باستقلالية بعض أجزاء الإقليم عن الدولة وتمتعها بالشخصية المعنوية. غير أن هذه الاستقلالية كما رأينا لا تعطي للهيئة المحلية المستقلة حق الانفصال عن الدولة أو أن يعترف لها بسلطة التشريع مثلاً، بل تظل تابعة للدولة الأم في كثير من المسائل ولا تستطيع فقط إلا أن تدير شؤون الإقليم والحاجات المحلية تاركة المسائل الوطنية للسلطات المركزية.²

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 43، 44.

² نفس المرجع، ص 44.

ويجب أن لا يغيب عن بالنا أيضا أن الموارد المالية للهيئات المحلية تعتمد عليها وتمنحها السلطة المركزية. ومن ثم فإننا نرى أن هذه الآلية لا يمكن أن تشكل أي خطر من الناحية السياسية.

ب – من الناحية الإدارية: عاب بعض الفقهاء على النظام اللامركزي كونه يؤدي إلى ظاهرة عدم التجانس في القيام بالعمل الإداري وذلك بسبب لجوء ممثلي الإدارة المحلية خاصة المنتخبين منهم إلى تفضيل الشؤون المحلية على الوطنية.

وإذا كنا مقتنعين من أن النظام المركزي يكفل عدالة أكثر من الناحية الإدارية، ويضمن تجانسا للعمل الإداري بحكم وحدة الجهة المختصة بالفصل في الملفات وإصدار القرار، وبحكم وحدة التصور والمنهج والإجراءات، فإن ذلك لا يعني العمل بالنظام المركزي تحت هذه الحجج الإدارية، بل إن هذه العدالة التي تسعى النظم القانونية إلى تحقيقها يمكن توفيرها عن طريق وضوح التشريعات عامة والتشريعات المتعلقة بالإدارة المحلية خاصة، كما يمكن تحقيقها بتفعيل أجهزة الرقابة ومنها الرقابة الوصائية، وكذلك عقد لقاءات بين الفترة والأخرى تضم المنتخبين المحليين لتكون بمثابة فرصة ومنبر لطرح بعض الحلول بهدف ضمان التجانس في أداء العمل الإداري بين الهيئات المحلية المستقلة ودرء مخاطر الاختلاف وانعكاساته.

ج – من الناحية المالية : لعل أهم نقد وجه للنظام اللامركزي أن تطبيقه في الوسط الإداري ينجم عنه ظاهرة تبديد النفقات العامة، ذلك أن الاعتراف للأجهزة المحلية والمرافق العامة على اختلاف أنواعها بالاستقلال المالي سيتبعه دون شك تحمل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة سنويا ونفقات كثيرة.¹

ولقد مر بنا مقولة "شارل بران" من أن : "النظام المركزي يؤدي إلى اقتصاد في النفقات..." وذلك بحكم التقليل من عدد الأمرين بالصرف وهم ممثلي السلطة المركزية، إذ أن استقلالية الإقليم من الناحية القانونية وكذلك استقلالية المرفق تفرض الاعتراف له بذمة مالية مستقلة من الناحية القانونية عن الدولة كما سبق البيان، وهو ما ينقل في النهاية سلطة الأمر بالصرف من علو درجة الهرم إلى مستويات أخرى كثيرة (ولاية، بلدية، مؤسسة) ويفترض أن ينجم عن تعدد الأمرين بالصرف ظاهرة سلبية هي المبالغة أو الإفراط في صرف النفقات العامة وهو ما سجل عمليا على مستوى الكثير من الإدارات.

وباعتقادنا يمكن التقليل من حدة هذه المخاطر بتحريك أدوات الرقابة. سواء تلك التي تمارسها سلطة الوصاية أو الأجهزة المختصة ذات الطابع المالي كمجلس المحاسبة عندنا في الجزائر، كما ينبغي من وجهة نظرنا الإكثار من النصوص واللقاءات الداعية إلى كيفية استغلال الموارد المالية.²

¹ نفس المرجع، ص 45.

² نفس المرجع، ص 45، 46.

6 - اللامركزية ودعم الحكم المحلي:

إن إضفاء اللامركزية على الحكم - من المستوى الوطني إلى الأقاليم والمناطق والبلديات والمناطق الريفية والمستوطنات والمجتمعات المحلية - تمكن الناس من المشاركة على نحو أكثر مباشرة في عمليات الحكم، ويمكن أن يساعد في تمكين الناس الذين كانوا مستبعدين قبل من عملية صنع القرار. وبهذا الشكل، يمكن لبلد من البلدان أن يوفر فرصا عادلة مستدامة لكل أفراد شعبه. كما أن توثيق الاتصال بين المسؤولين الحكوميين والمجتمعات والمنظمات المحلية يشجع على تبادل المعلومات التي يمكن أن تستخدم في صياغة برامج إنمائية تصمم خصيصا بحيث تلبى الاحتياجات والأولويات المحلية؛ وتكون بالتالي أكثر فعالية واستدامة.

وقد روج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيره من وكالات الأمم المتحدة للمركزية على نطاق واسع. واكتسبوا خلال ذلك خبرة واسعة في هذا الصدد. ويدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي العديد من برامج إصلاح الإدارة العامة التي تركز على الأخذ باللامركزية وتقوية المؤسسات المحلية. ومن بين الأمثلة البارزة على ذلك مرفق المبادرة المحلية من أجل البيئة الحضرية، الذي أنشئ لتشجيع الحوار فيما بين البلديات والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي من أجل تحسين نوعية البيئات الحضرية في المناطق السكنية ذات الدخل المنخفض.¹

ويقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي خدمات عديدة على الصعيد القطري والإقليمي والعالمي لمساعدة الدول على بناء القدرات اللازمة للحكم اللامركزي. وتشمل هذه الخدمات التحليل الهيكلي للمؤسسات ووضع سياسة اللامركزية، وتدعيم السلطات المحلية، وتقديم الدعم المباشر لمنظمات المجتمع المدني المعنية بقضايا الحكم المحلي، ودعم المؤسسات الريفية والإدارة الريفية، وتنفيذ مشاريع محلية تجريبية، وتقييم وتوثيق ونشر تجارب اللامركزية. ومن أمثلة هذا الدعم على الصعيد العالمي برنامج الحكم اللامركزي.

وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يساعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تحسين الحكم والإدارة بطرق لا تكفل فحسب التنسيق فيما بين الأجهزة، بل وتشجع أيضا الشركات بين المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية والسلطات المسؤولة عن المناطق الحضرية من أجل الإستجابة للمشاكل التي تواجه سكان الحضر.²

¹ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، يناير 1997، ص 23.

² برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نفس المرجع، نفس الصفحة.

خلاصة:

من خلال معالجة هذا الفصل حاولنا في المبحث الأول ضبط مفهوم اللامركزية الإدارية باعتبارها مصطلح متشعب والتفريق بينها وبين الأنواع الأخرى من اللامركزية، والتفريق بينها وبين المصطلحات المشابهة لها. وفي المبحث الثاني تطرقنا إلى مبررات الأخذ بالامركزية الإدارية ومن خلالها عرّجنا على العوامل المؤثرة على اللامركزية، إضافة إلى مقترحات تطبيقها والفرص المواتية لنجاحها وتحدياتها. وفي الأخير وفي المبحث الرابع تطرقنا إلى صور اللامركزية الإدارية وفيها عرضنا أنواعها والفرق بينهم، كما استعرضنا مزايا وعيوب اللامركزية الإدارية.

الفصل الثاني:

الإطار النظري

للتنمية المحلية

تمهيد:

يعتبر موضوع التنمية من الموضوعات التي تشغل بال الحكومات على مر العصور نظرا لما لها من أثر عميق على أحوال الشعوب السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وقد برز مفهوم التنمية بصورة أساسية منذ الحرب العالمية الثانية، حيث لم يستعمل هذا المفهوم منذ ظهوره في الربع الأخير من القرن الثامن عشر وحتى الحرب العالمية الثانية، إلا على سبيل الاستثناء، حيث غالبا ما كان يستعمل مصطلحي التقدم المادي أو التقدم الإقتصادي.

وقد استخدم المفهوم بداية في علم الإقتصاد للدلالة على عملية إحداث مجموعة من التغييرات الجذرية في مجتمع معين، بهدف إكساب ذلك المجتمع القدرة على التطور الذاتي المستمر بمعدل يضمن التحسن المتزايد في نوعية الحياة لكل أفراد، بمعنى زيادة قدرة المجتمع على الإستجابة للحاجات الأساسية والحاجات المتزايدة لأعضائه بالصورة التي تكفل زيادة درجة إشباع تلك الحاجات عن طريق الترشيح المستمر لإستغلال الموارد الإقتصادية المتاحة، وحسن توزيع عائد ذلك الاستغلال.¹

¹ صليحة مقاوسي، هند جمعوني، نحو مقاربات نظرية حديثة لدراسة التنمية الإقتصادية، ملتقى بجامعة الحاج لخضر باتنة، 2010، ص 01.

المبحث الأول: مفهوم التنمية المحلية:

وقد تطور مفهوم ومجال التنمية كثيرا خلال العقود الأخيرة، وهكذا ظهرت إلى جانب مصطلح التنمية الاقتصادية عدة مسميات كالتنمية الاجتماعية، التنمية البشرية المستدامة والتنمية الإنسانية. كما عرف الخطاب التنموي بروز عدة مفاهيم تعنى بتحديد نطاق التنمية من قبيل التنمية الوطنية، التنمية الجهوية والتنمية المحلية التي هي محور موضوعنا، وهي كما نلاحظ ما فتئت تسعى إلى حصر مجال التنمية أو نطاقها في حدود ومجالات ترابية أصغر.

فمنذ فترة مابعد الحرب العالمية الثانية ونظرا للتحويلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، تصدرت مسألة التنمية المحلية الاهتمام كقضية مركزية خاصة بالنسبة للدول النامية، وذلك جاء كرد فعل على الممارسات الفوقية لتهيئة التراب الوطني المرتكزة على النظريات القطاعية لكل مصلحة، حيث تقترح التركيز على إحساس الانتماء للسكان إلى مكان عيشهم الأخذ بعين الاعتبار تطلعاتهم ودفعهم إلى القيام بمبادرات في جميع الميادين التي من شأنها أن تساهم في ضمان تنمية سوسيواقتصادية متناسقة.

وإذا كانت فترتي الستينات والسبعينات تميزت بهاجس الإنخراط في ركب التنمية، فإنه منذ الثمانينات أصبحت الأضواء تسلط على التنمية المحلية من طرف الباحثين، وبدأت تصدر اهتمامات المسؤولين نظرا للفوارق المجالية الصارخة خاصة بين المركز والهامش، ذلك أن التنمية لا تتحقق إلا بالنسبة للجماعات التي تتوفر على مؤهلات وقادرة على استقطاب المشاريع الإنمائية، وحيث تكون فرص الاستثمار والربح أسرع.¹

1 – تعريف التنمية:

قبل الخوض في مفهوم التنمية المحلية سنخرج على مفهوم التنمية بشكل عام وسنعمل على محاولة ضبط المفاهيم لأن ضبط المفاهيم من أهم الأمور في المسائل البحثية. ولذلك تتفاوت مقاييس التنمية من مجال بحث علمي إلى مجال آخر، بحيث أصبحت هذه التنمية تعرف في ضوء تعدد مفاهيمها من المقاييس الدالة عليها أكثر من تعريفها بواسطة تعريفاتها.

أ – تعريفها لغة:

التنمية: في اللغة مأخوذة من الفعل: **نَمِيَ**: نماءً: بمعنى زاد وكثر "نما ماله" ارتفع وغلا "نمى السعر".

نَمِيَ: بمعنى كثر الإنتاج، ويقال "زاد الوقود: أي"نمى ناراً".

نَمِيَ شخصية: عمل على إكمال إدراكه ونضج تفكيره.

تنمية: إنماء أي إنعاش بمعنى "بلد في طريق التنمية"، "تنمية إقتصادية": أي رفع مستوى الدخل القومي بزيادة الإنتاج وتحسينه.²

نما: ينمو نموًا: أي زاد وارتفع.

¹ صليحة مفاوسي، هند جمعوني، نفس المرجع، ص ص 01، 02.

² المنجد في اللغة العربية المعاصرة، إشراف صبحي حمودي، الطبعة الثانية، بيروت، دار المشرق، 2001، ص 1455.

النمو: هو إزدياد حجم الجسم بما ينظم إليه ويداخله في جميع الأقطار نسبة طبيعية بخلاف السمن والورم.¹

ب - تعريفها اصطلاحاً:

التنمية: سياسة تلجأ إليها الدول النامية لكي تتخلص من التبعية الإقتصادية للأجنبي، وتتحول من الإنتاج البدائي إلى الإنتاج التصنيعي.²

ويعرفها تودارو: "هي عملية تطوير جودة كل الحياة الإنسانية. حيث يركز على ثلاثة جوانب مهمة من التنمية هي:

- 1 - الرفع من مستويات عيش البشر من خلال عمليات نمو اقتصادية ملائمة.
- 2 - إحداث ظروف تفضي إلى نمو احترام الذات عند الناس من خلال إنشاء المؤسسات التي تعزز الكرامة الإنسانية والاحترام.
- 3 - تنمية حرية الناس بتوسيع اختياراتهم المتغيرة.³

ويعرفها نور الدين حاروش على أنها: "عملية ديناميية تتكون من سلسلة من المتغيرات الهيكلية والوظيفية في المجتمع، وتحدث نتيجة للتدخل في توجيه حجم ونوعية الموارد المتاحة للمجتمع، وذلك كرفع مستوى رفاهية الغالبية من أفراد المجتمع عن طريق زيادة فعالية الأفراد في استثمار طاقات المجتمع إلى الحد الأقصى... وهي عملية مستمرة يشارك فيها أفراد المجتمع للعمل على نقل مجتمعهم من الحالة السلبية إلى الحالة الإيجابية عن طريق إحداث بعض التغييرات الإيجابية في قطاعات المجتمع المختلفة والتي تؤدي إلى زيادة تحسين في مستوى معيشة الأفراد... وهي عملية حضارية متكاملة تعنى بدفع كفاءة القوى المنتجة بما ينمي الثروة القومية ويولد الفائض الاقتصادي اللازم للتوسع المطرد في الاستثمار كما تعنى التنمية بتوفير الخدمات الأساسية للأفراد المنتجين كتوفير الشروط الموضوعية للوصول إلى مستوى التطوير التكنولوجي المطلوب.⁴

المفهوم الشامل للتنمية: "إن التنمية في حقيقتها عملية حضارية شاملة لكونها تشمل مختلف أوجه النشاط في المجتمع من جوانب إقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية، بما يحقق رفاهية الإنسان وكرامته، وهي أيضا بناء للإنسان وتحرير له، وتطوير لكفاءته وبذلك أصبح الإنسان يمثل الغاية والوسيلة لها بكل عناصره ومقوماته الإقتصادية والاجتماعية والثقافية والفكرية والبيئية، وأصبحت هذه المفاهيم والمصطلحات شائعة ومتداولة في الهيئات والمؤتمرات العالمية".

¹ المنجد في اللغة والإعلام، الطبعة الثلاثين، بيروت، دار المشرق، 1988، ص 840.

² الموسوعة السياسية، المرجع السابق، الجزء الأول، ص 795.

³ ورويك موراي، جغرافيا العولمة - قراءة في تحديات العولمة الاقتصادية والسياسية والثقافية، ترجمة: سعيد منتاق، عالم المعرفة، 2013، ص 315.

⁴ نور الدين حاروش، إدارة الموارد البشرية، الطبعة الأولى، الجزائر، دار الأمة للطباعة والتوزيع، 2011، ص ص 254، 255.

تعريف التنمية انطلاقاً من معيار الدخل: "هي عمليات إستخدام الموارد الإقتصادية المتاحة للمجتمع في تحقيق زيادات مستمرة في الدخل القومي تفوق معدلات النمو السكاني بما يؤدي إلى زيادات حقيقية في متوسط نصيب الفرد من الدخل".¹

تعريف التنمية باعتبارها عملية حضارية: "وتعني التنمية من الناحية الحضارية تغيراً أساسياً في كل أنماط الحياة السائدة. ويتبع هذا تغيير نوعي وكمي في صور العلاقات الإجتماعية في كافة مجالات النشاط البشري في المجتمع...الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية والإدارية...إلخ. ولهذا يعرف روجرز التنمية بأنها: "عملية تغيير مقصود نحو النظام الاجتماعي والاقتصادي الذي تحتاجه الدولة".²

2 - الفرق بين مفهوم التنمية وبعض المفاهيم المشابهة لها:

إن الكثير من الباحثين والأكاديميين والمنتبعين لموضوع التنمية يقعون في مغالطات وأخطاء هذا المصطلح أو المفهوم حيث يخلطون بينه وبين مجموعة من المصطلحات المشابهة له سواء من حيث التقارب اللغوي كمصطلح "النمو" أو من حيث التشابه في المدلول كمصطلح التحديث أو التطور وغيرهم من المصطلحات المتقاربة لهذا المصطلح. وأهم الفروقات بين مفهوم التنمية وبقية المصطلحات تتمثل فيما يلي:

إن اصطلاح النمو يشير إلى عملية الزيادة الثابتة أو المستمرة التي تحدث في جانب معين من جوانب الحياة، أما التنمية فهي عبارة عن تحقيق زيادة سريعة تراكمية ودائمة خلال فترة من الزمن والنمو يحدث في الغالب عن طريق التطور البطيء والتحول التدريجي، من التنمية والتخلف إلى حالة التقدم والنمو.

الفرق بين التنمية والتغير: إن التغير لا يؤدي بالضرورة إلى التقدم والارتقاء والازدهار، فقد يتغير الشيء إلى السالب بينما هدف التنمية هو التغير نحو الأفضل بوتيرة متصاعدة ومتقدمة.

الفرق بين التنمية و التطور: إن التطور مفهوم يعتمد بالأساس على التصور الذي يفترض أن كل المجتمعات تمر خلال مراحل محددة ثابتة في مسلك يندرج من أبسط الأشكال إلى أعقدها.

التقدم: مصطلح يأتي كمرحلة أخيرة ونهائية بعد حدوث التنمية والتنمية الشاملة. **التنمية والتحديث:** كثيراً ما يكون الخلط بين مفهوم التنمية ومفهوم التحديث، فالأول يعني بالإضافة إلى ما رأيناه سابقاً في التعاريف الزيادة في القدرة الإنتاجية بشكل يرفع مستوى المعيشة مادياً وثقافياً وروحياً مصحوباً بقدرة ذاتية متزايدة على حل مشاكل التنمية، أما التحديث فهو جلب رموز الحضارة الحديثة وأدوات الحياة العصرية مثل التجهيزات التكنولوجية والمعدات الآلية والسلع الاستهلاكية، ولم تصمد نظريات التحديث أمام الانتقادات لسبب بسيط جداً وهو أنها تجاهلت الخصائص النوعية للعالم الثالث أو المتخلف، ووقوع

¹ عبد الله خبابة، تطور نظريات واستراتيجيات التنمية الاقتصادية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2014، ص ص 22 ، 23.

² الموسوعة الإعلامية، محمد منير حجاب، المجلد الثاني، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2003، ص 837.

هذه النظريات التحديثية أسيرة للنموذج الغربي، لأنها لم تهتم بحقيقة النمو الاجتماعي والإمكانات الذاتية للعالم الثالث.¹

التمدن: ويختلف مصطلح التنمية عن مصطلح التمدن، فالتمدن هو عملية تغيير يتقدم بمقتضاها الأسلوب التقليدي القديم لحياة الأفراد في المجتمع إلى أسلوب آخر أكثر حداثة، ولذا يمكن اعتبار مفهوم التمدن متحولاً حيث يحتوي بداخله على اتجاه التحول مما هو تقليدي إلى ما هو أحدث وأكثر معاصرة.²

3 - خصائص ونظريات التنمية:

أ- خصائص التنمية:

التنمية عملية مقصودة وعملية ضرورية للتغيير المنظم وهي عملية كلية وشاملة. فقد تكون عملية داخلية ذاتية وعملية مستمرة، تبرز فيها أهمية المشاركة الشعبية في جميع مراحل العمل التنموي، وأهمية العدالة في جميع مراحل وإجراءات التنمية وضرورة توفير التركيبات المؤسسة التي تساعد على نمو الأفكار الذاتية إلى حدودها المثلى وضرورة إزاحة المعوقات ومراعاة البعد البيئي في جميع مشاريع التنمية وتخص جميع الأنواع والمجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ولها مستويات جغرافية محلية وطنية وإقليمية ودولية ولا بد أن تكون مستدامة.³

ب- نظريات التنمية:

ولقد ميز "ساندروز" (Sandres) بين المعاني النظرية المختلفة للتنمية على النحو التالي :

أ- التنمية كعملية: (En tant que Processus):

يكون التركيز من خلال هذا المدخل على الخطوات المتعاقبة التي ينتقل من خلالها المجتمع من النمط البسيط إلى الأكثر تعقيداً، كما يعني الانتقال التدريجي من الحالة التي تقرر فيها الأقلية شؤون المجتمع المحلي الذي يعيشون فيه نيابة عن البقية إلى الحالة التي يقرر فيها أفراد المجتمع ككل مصيره، ويعملون معاً على تنظيمه وتوجيهه، وهي بذلك تؤكد الآثار الاجتماعية والنفسية على الأفراد.

ب- التنمية كمنهج: (En tant que Méthode):

وهنا يكون التركيز على التنمية كمدخل موجه للعمل ويظل الاهتمام في هذا البعد بالتنمية كعملية قائمة، ولكن الاختلاف في نقاط التركيز على المنجزات أكثر من التركيز على العمليات المتعاقبة، وبهذا المعنى تصبح حركة التنمية وسيلة لغاية أو طريقة عمل تستهدف منجزات بعينها، وفي هذا الإطار توجه العملية لخدمة الهدف، من هذا المدخل يمكن القول أن التنمية المحلية تستخدم كمنهج للوصول إلى الرفاهية الاجتماعية عن طريق العمل في مختلف المجالات الاجتماعية مثل: برنامج التعليم، برنامج الصحة... الخ.

¹ صليحة مقاوسي، هند جمعوني، المرجع السابق، ص ص 04، 05.

² جميل أحمد الجويد، دور القيادة في التنمية المحلية وأثرها في تفعيل نظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية الفترة (2005 - 2010)، رسالة دكتوراه (غير منشورة) في العلوم السياسية، جامعة الجزائر 3، 2010 - 2011، ص 21.

³ نور الدين حاروش، المرجع السابق، ص ص 255، 256.

ج - التنمية كبرنامج: (Comme un Programme):

ويمكن التركيز هنا على مجموعة الأنشطة، ويصبح البرنامج ذاته هو الهدف ويذهب "ساندرو" إلى أن المنهج هنا يصبح مجموعة من الإجراءات أما المضمون فيحتوي على قائمة الأنشطة، ويكوف الغرض الموجه هنا هو تحقيق مجموعة من الأنشطة مع التركيز على البرنامج وليس على الجماهير.

د - التنمية كحركة: (En tant que Mouvement):

على خلاف المدخل السابق، فإن هذا المدخل لا يركز على البرنامج وإنما على الارتباط الجماهيري، وعلى الشحنة الوجدانية التي يجب أن يزود بها المواطنون حتى يتحولوا إلى عنصر إيجابي في الموقف الإنمائي، وذلك من خلال الإيمان بقضية التنمية والتقدم.¹

4 - تعريف التنمية المحلية:

ظهر هذا المفهوم في بحر الستينيات على إثر النقاشات التي تعالت حول تهيئة و إعداد التراب، و ذلك من أجل الاختلالات بين الجهات، و لقد كان العالم القروي الحقل الأول لتطبيق المفهوم، لكنه اليوم تجاوز حدود القرية إلى المدن خصوصا في الأحياء .
والتنمية المحلية عملية يمكن بواسطتها تحقيق التعاون الفعال بين المجهود الشعبي والحكومي للارتقاء بمستوى التجمعات والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة.

وقبل التطرق إلى تعريف التنمية المحلية سنحاول شرح مصطلح "المحلية".

ماهية مفهوم المحلية (LE CONCEPT DU LOCAL):

إن مفهوم المحلي يركز على مفهوم الأقاليم (الفضاءات) الذي يعتمد على عدة عناصر ومنها:

- **العنصر الجغرافي:** ويعني أي منطقة أو مدينة محددة جغرافيا بجبال ، وديان ، وغيرها.
- **عنصر الهوية أو الإلتماء (IDENTITE):** و الذي قد يتعارض مع الواقع الجغرافي.
- توفر مجال (فضاء) ملائم تتداخل فيه مجموعة من العوامل و العناصر المتكاملة.
- عنصر إداري يعتمد على تقسيم إداري تقررره الدول والحكومات والذي يكون في بعض الأحيان غير عادل لأنه يبنى على اعتبارات غير موضوعية (سياسية، جهوي...).

من خلال هذه العناصر يمكننا أن نعطي مفهوما للمحلية بأنها تلك الفضاءات التي توجد بها رابطة اجتماعية مكثفة (علاقات بين أشخاص، ممارسات ثقافية... إلخ)، تسمح هذه الرابطة بالتعايش المشترك وبالتالي إعداد استراتيجيات جماعية للتنمية، يقول الاقتصادي برنارد بيكور إن "مصطلح الأقاليم مصطلح مناسب لوصف هذه الفضاءات التي توجد بها تعاونيات و هي فضاءات يتطور فيها الوعي الجماعي بالوحدة و التماسك".²

¹ فوزي بن عبد الحق، دور المجالس المحلية المنتخبة في التنمية المحلية - دراسة حالة المجلس الشعبي الولائي لولاية بجاية "2007-2012"، رسالة ماجستير (غير منشورة)، تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة الجزائر3، جوان 2014 ، ص ص 68، 69.

² خيضر خنفر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق، أطروحة دكتوراه (غير منشورة)، فرع التحليل الاقتصادي، جامعة الجزائر3، 2010 - 2011، ص 11.

ويعرف معجم مصطلحات التنمية الاجتماعية المجتمع المحلي بأنه: "مجموعة من الناس الذين يقيمون غالبا على رقعة من الأرض وتربطهم علاقات دائمة نسبيا وليست من النوع العارض المؤقت ولهم نشاط منظم وفق قواعد وأساليب وأنماط متعارف عليها وتسود بينهم روح جمعية تشعرهم بأن كلاً منهم ينتمي لهذا المجتمع".¹

التنمية المحلية: رغم الاختلاف وتباين وجهات النظر حول مفهوم التنمية المحلية إلا أننا نجد أحمد رشيد يعرفها بأنها:

" السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مرغوب فيه في

المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة وتحسين نظام توزيع الدخل".²

ويتضح أن القاعدة الأساسية لنجاح التنمية المحلية تكون بالمشاركة، فنجاح تجربة أي دولة في النمو أو التنمية يرجع إلى اعتمادها على مواردها المحلية وأثمن هذه الموارد هو العنصر البشري وإذا ما تجاهلت الدولة هذا العنصر وركزت على عناصر أخرى فإنها ستخلق عبء مستمر على التنمية وهو وجود عنصر بشري يزداد عددا ويقل كفاءة دون أن يقدر على تقديم جهد متزايد لخدمة التنمية.³

تعريف الدكتور فاروق زكي: التنمية المحلية هي تلك العمليات التي توحد جهود الأهالي وجهود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية للمجتمعات المحلية وتحقيق تكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة ومساعدتها على المساهمة التامة في التقدم القومي، وتقوم هذه العمليات على عاملين أساسيين هما مساهمة الأهالي أنفسهم في الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم، وكذا توفير ما يلزم من الخدمات الفنية وغيرها بطريقة من شأنها تشجيع المبادرة والمساعدة الذاتية والمتبادلة بين عناصر المجتمع وجعل هذه العناصر أكثر فعالية.⁴

لا يمكن تحقيق التنمية المحلية ما لم تتوفر الرغبة و الإيمان لدى أفراد المجتمع المحلي من أجل التغيير نحو الأحسن، وهذا إلى جانب الجهود التي تسخرها الحكومة في جميع الميادين.

كما يعرفها الأستاذ "عبد المطلب عبد الحميد" بأنها: "العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتقاء بمستويات المجتمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا وثقافيا وحضريا من منظور تحسين الحياة لسكان تلك التجمعات في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية وفي منظومة شاملة ومتكاملة"⁵

¹ مسعد الفاروق حمودة، منال طلعت محمود، التنمية والمجتمع مدخل نظري لدراسة المحلية، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2001، ص 05.

² أحمد رشيد، نظام الحكم والإدارة، الإسكندرية، دار المعارف، 1989، ص 32.

³ بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مقال غير منشور، ص 02.

⁴ مصطفى الجندي، الإدارة المحلية وإستراتيجياتها، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1987، ص 49.

⁵ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، مصر، الدار الجامعية، 2001، ص 13.

إذا فالتنمية المحلية هي عملية التغيير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية، تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية، وذلك من خلال القيادات المحلية القادرة على استخدام واستغلال الموارد المتاحة، وإقناع المواطنين المحليين بالمشاركة دون الاستغناء عن الدعم المادي والمعنوي للحكومة، وذلك من أجل رفع مستوى المعيشة للأفراد في كافة المجالات.¹ وعرفت الأمم المتحدة التنمية المحلية سنة 1963: "بأنها تلك العملية التي بواسطتها يتم توحيد جهود المواطنين أنفسهم مع جهود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية وإدماج هذه المجتمعات المحلية في حياة الأمة وتمكينها من المساهمة الكاملة في تحقيق التقدم على المستوى القومي".²

وجاء في تقرير التنمية البشرية لسنة 2003 أنها: "إنجاز عمليات كمية أو نوعية هادفة إلى تحسين مستديم للظروف المعيشية لسكان مقيمين في مجال محدد على الأصعدة المؤسساتية والجغرافية أو الثقافية، إنه مسلسل تشاركي وديناميكي للتنمية الاجتماعية والاقتصادية الجماعية، يعتمد على تعبئة ومسؤولية تجمع سكاني محلي منظم ومدعم من خلال عمليات قطاعية منسقة، ويندرج إنجاز التنمية المحلية ضمن منطلق عمل ينطلق مما هو محلي، مرتكز على الإمكانيات الداخلية لمجال معين، ومدمج لفاعلين قطاعيين ومحليين في إعداد برامج ومخططات التنمية المحلية".³

إن هذا التعريف يشير إلى أن التنمية المحلية عملية شاملة تهدف إلى تحسين ظروف المجتمعات المحلية في جميع مجالات الحياة من خلال الجهود المشتركة بين المواطنين والسلطات الحكومية المحلية والمركزية، لكنه لم يشر إلى الوسائل والآليات التي يمكن بفضلها تحقيق هذه العملية التشاركية والأطر التي تنتظم الجهود الحكومية والجهود الشعبية وحدود كل طرف ومجال تدخله.⁴

وعرفه آرثر دينهام "تنمية المجتمع المحلي هي الجهود التي يبذلها المواطنون لتحسين أوضاع مجتمعاتهم وزيادة طاقة الأهالي على المشاركة والتسيير الذاتي وتكامل الجهود فيما يتصل بشؤون المجتمع المحلي".⁵

وعرفت التنمية المحلية على أنها: "عملية يمكن بواسطتها تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبي والحكومي للإرتقاء بمستوى الجماعات والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك الجماعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة".⁶

¹ كريم بريقي، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر- دراسة حالة ولاية المدية، رسالة ماجستير (غير منشورة)، تخصص علوم التسيير، جامعة يحي فارس بالمدية، 2009 - 2010، ص 06.

² أحمد شريفي، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، رسالة دكتوراه (غير منشورة)، تخصص علوم اقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2009 - 2010، ص 11.

³ أحمد شريفي، نفس المرجع، ص 11.

⁴ نفس المرجع، نفس الصفحة.

⁵ ARTUR DUNHAM, THE NEW COMMUNITY ORGANISATION, NEW YORK, CROMELL, 1970, p140.

⁶ Cahiers de recherché, le développement local, contexte et définition, Montreal, 2003, p.

5 - المفاهيم المرافقة للتنمية المحلية:

يبدو من الواضح أن التنمية المحلية هي العملية التي تتم على مستوى إقليم معين، ونعني هنا المستوى المحلي، لكن في حقيقة الأمر الظاهرة معقدة جدا، لأن التنمية المحلية هي مصطلح جديد نوعا ما، ولكي نفهم جيدا أبعادها والفوائد الناتجة عنها، يجب توضيح بعض المفاهيم الجديدة المرافقة لها والمكونة لها : المجتمع المحلي، السلطة المحلية، البعد البشري.

أ - المجتمع المحلي:

ليس من السهل تعريف مجتمع محلي، لأنه يحتوي مفاهيم تدرج خلالها عناصر عديدة، جغرافية، تاريخية، ثقافية، إدارية، اقتصادية واجتماعية.

يمكن أن نعرف مجتمع محلي كتجمع منظم على إقليم طبيعي وتاريخي مكون من قيم، أشخاص، هيئات، مؤسسات، نشاطات وموارد، ويمكن أن نضيف تماسك (ترابط) اقتصادي واجتماعي.

المجتمع المحلي قادر على أن يحول أهدافه الخاصة إلى مشاريع خاصة به تفرقه على المستوى الجهوي والوطني والمجتمعات الأخرى.

وفي الحقيقة إن التقسيم الإقليمي للبلاد وهو الذي يعبر عن وجود مجتمع محلي معين، حيث أن الإقليم الإداري (الجماعة المحلية الإدارية) هي الأقرب إلى مفهوم المجتمع المحلي، كما أنه في المدن الكبرى مثل مونتريال " هذا المفهوم يمكن أن يطبق حتى على الأحياء.¹ ومفهوم المجتمع المحلي يحيلنا إلى البحث عن مفهوم المستوى المحلي.

ب - المستوى المحلي (الإقليم):

إن مفهوم الإقليم في كندا مثلا ليس موحدًا، لأن كل قطاع وزاري يعتمد على تقسيم إقليمي خاص به، بالإضافة إلى تقسيم الدولة الفدرالية، إذن فالمستوى المحلي حقيقة هو الأقرب إلى المواطن، إذن هو المكان الذي تحدد فيه حاجيات المواطن ويقيم نشاطاته عليه، في حين أن المستوى الجهوي فهو أبعد نوعا ما عن المواطن فهناك يتم التحدث عن البرامج والتشاور حول استراتيجيات التنمية المحلية، والتشاور حول السياسات الحكومية ذات البعد الجهوي. المستوى المحلي يعني مجموعة من الفاعلين العموميين والخواص يقدمون موارد بشرية ومالية ومادية، ومنشآت قاعدية تعليمية وهيكل تساعد على حشد (تعبئة) وتثمين إيجاد أفكار ومشاريع تنموية.

ج - السلطة المحلية:

المستوى المحلي يتميز أيضا بوجود سلطات محلية، هي عبارة عن سلطات سياسية مسؤولة أمام الشعب ومنتخبة من قبله، سلطات مؤطرة من قبل مستويات سياسية عليا (السلطات العليا) يمكنها وضع رسوم وخلق نشاطات أصيلة (خاصة) على مستوى المجتمعات المحلية.

¹ يوسف سلاوي، التنمية في إطار الجماعات المحلية ، رسالة ماجستير (غير منشورة)، تخصص حقوق فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2011 - 2012، ص 11.

فمثلا في كندا - كيبك خاصة- السلطات المحلية ليست كثيرة وإنما تتمثل في اللجان المدرسية، والحكومات البلدية حيث أن المنتخبين المحليين يتمتعون بشرعية تسمح لهم بلعب دور مهم في تنمية مجتمعهم المحلي، ونجد في فرنسا البلديات والمحافظات والجهات، أما في الجزائر فنجد على المستوى المحلي البلديات والولايات (الدوائر كعدم التركيز).

د- البعد البشري:

هناك جانب مهم للمستوى المحلي وهو البعد البشري في تنظيمه ومبادراته ونشاطاته. إن التجمعات المحلية ليست بتجمعات كبيرة بما فيه الكفاية لكي تطبق عليها العموميات أو برنامج تنموي واحد عام خاص بكل الوطن، وإنما هي تتمتع بخصوصيات في كل شيء، وهذا لأن التنمية المحلية ليست مسار ميكانيكي (عملية ميكانيكية) وإنما يوجد هناك فاعلين يتدخلون في العملية، يجب أن نأخذهم في الحسبان ونقوم بضمان مشاركتهم للحصول على طاقات إبداعية تكون لها نتائج على التنمية، إن التنمية المحلية قبل كل شيء هي ظاهرة إنسانية (بشرية).¹

هـ- البعد الاقتصادي:

ويقصد به إعادة تشغيل مجموعة النشاطات الإنتاجية وعملية بيع السلع والخدمات.²

6 – أهداف التنمية المحلية:

على مستوى الأهداف، ينبغي على التنمية المحلية أن تستهدف على وجه الخصوص تحسين ظروف معيشة السكان.

ولذلك يتعلق الأمر على مستوى التجمعات السكانية، بتفضيل الأعمال الرامية إلى إعادة تنظيم الحياة في الجمعيات التي يفترض فيها تواجد تضامن الجوار.

وفي هذا الإطار، يجب الشروع في مكافحة المشاكل المتعددة المتولدة عن الحياة المشتركة من أجل تحسين ظروف معيشة الفئات الاجتماعية الأكثر حرمانا، علما أن العمل الاجتماعي المحلي هو التزام مجتمعي.

وفيما يتعلق بالمناطق الريفية، فإنه يجب صياغة برنامج تنمية ريفية مكتملة، ولا ينبغي أن يطرح تنفيذه مشاكل، كما أنه لا ينبغي أن يتطلب مجهودات مالية كبرى مقارنة بما يقام به بطريقة عادية.

ولا يتعلق الأمر هنا سوى بإدراج الأعمال المسطرة سنويا في نفس البرنامج بعنوان مختلف، كالمخططات القطاعية، والسعي بهاتوازيا في إطار تكامل بعضها البعض، مع الحرص على ضمان تجانس وتكامل وظيفي لها.

كما يتعين في هذا الميدان التأكيد على ضرورة تفضيل إدراج أعمال لصالح تنمية الفلاحة والاعمال المتعلقة بتحسين ظروف معيشة سكان الأرياف (بناء سكنات، مدارس، مراكز صحية، فك العزلة، التزويد بالكهرباء، تطهير، التزويد بالمياه الصالحة للشرب)، وهذا ممكن

¹ يوسف سلاوي، نفس المرجع، ص ص 11 ، 12.

² نفس المرجع، ص ص 12، 13 .

جدا، وسيسمح بدون شك بمكوث السكان في أراضيهم، وكذا تشجيعهم على ممارسة النشاط الزراعي الخاص بكل منطقة.

ومن جهة أخرى، وفي مادة برمجة أعمال التنمية المحلية، يتمحور الهدف الذي تلتقي فيه الاقتراحات والتوصيات المسجلة في ظل التجارب المعاشة حول الإستعمال المكثف والفعال للطاقة البشرية الوطنية، والتعبئة الواسعة للموارد وكذا تخصيصها العقلاني.¹

وفي هذا المنظور يمكن إقتراح:

- الإستعمال العقلاني للوسائل البشرية، وذلك من خلال إدراج القواعد ونسب العمل، وكذا التعليم المتواصل.

- التركيز والتكيف بين حجم الإستثمارات المحتفظ به وبين قدرات الإنجاز الحقيقية.

- التحكم في مسار التخطيط والإنجاز في مختلف مراحل (تصور، تقييم، قرار الإنجاز، متابعة ومراقبة التنفيذ).

- الإسراع في مسار لامركزية الإجراءات المساهمة في تصور البرامج وإنجازها.

- رفع الضغوطات في مادة التمويل، لاسيما تلك المنجزة عن استمرار عدم ملائمة الإجراءات المالية المالية المعمول بها مع السلطات والمهام والمسؤوليات المعترف بها لدى المتعاملين.

- تعزيز قدرات التسيير المالي بفضل مراجعة المالية المحلية، والتي من شأنها أن تؤدي إلى تكييف موارد الجماعات المحلية مع المهام المنوطة بها.

- بذل الجهود المضنية من أجل تذليل وإزالة العقبات في مجال الحصول على قطع أرض من شأنها أن تستخدم كعقار لانطلاق مشاريع التجهيز والاستثمارات المحلية.

- إشراك المواطنين في اختيار وإنجاز برامج التنمية، وذلك من خلال أعمال المشاركة على مستوى الحي أولاً، ثم على مستوى البلدية في الميدان الاجتماعي والثقافي والرياضي.²

7- مبادئ ومقومات التنمية المحلية:

أ - مبادئ التنمية المحلية:

تكشف الدراسات المختلفة في مجال التنمية المحلية عن بروز مجموعة من المبادئ الأساسية التي يجب الأخذ بها عند التخطيط لتنمية المجتمعات المحلية، وقد طور دارسو التنمية في الأمم المتحدة مجموعة من المبادئ، ومنها ما يتعلق بالتنمية المحلية وتتضمن هذه المبادئ مايلي:

أ - قيام عملية التنمية المحلية على أساس التوازن في كافة المجالات الوظيفية المختلفة، وهذا يتطلب تبني خطة للتنمية على المستوى الوطني.

ب - يجب أن تعبر برامج التنمية المحلية عن الحاجات الأساسية للمجتمع المحلي وهنا يجب أن نميز بين الحاجات والمصالح ولذا يجب استشارة مشاركة السكان المحليين واهتمامهم ببرامج التنمية المحلية.

¹ الطيب ماتلو، التنمية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع، أكتوبر 2003، ص ص 121 ، 122.

² الطيب ماتلو، نفس المرجع، ص ص 122 ، 123.

ج - يجب أن تستهدف برامج التنمية المحلية زيادة فعالية مشاركة السكان المحليين في تنظيم وتسيير شؤون المجتمع المحلي عن طريق إحياء نظام الحكم المحلي أو اللامركزي.

د - تكوين وتدريب القيادات الشعبية المحلية لأن عملية التنمية المحلية لا يمكن أن تتحقق من خلال القيادات الوظيفية المأجورة فحسب.

هـ - يجب التوصل إلى أحسن استخدام ممكن للتنظيمات والجمعيات بشتى أنواعها على مستوى الوحدة الإدارية - الولاية والبلدية - وتوظيفها في خدمة أهداف خطة التنمية المحلية¹.

ب - مقومات التنمية المحلية:

هناك مجموعة من الإجراءات الأساسية والجوهرية لا بد أن تتوفر حتى يمكن إطلاق حركة فعالة ومؤثرة للتنمية المحلية وسوف نتطرق إلى عنصرين مهمين يمكن اعتبارهما أهم مقومات التنمية على المستوى المحلي وهما مايلي:

1 - الجانب البشري: ويتمثل في الموارد البشرية حيث أن التسيير المحكم لهذا العنصر يتطلب معرفة للإمكانيات واستغلالها استغلالاً محكماً وعقلانياً، ووضع تنظيم يوافق الأهداف المراد تحقيقها، وإضافة أسلوب عمل يأخذ بعين الاعتبار المحاور التالية:

أ - العمل على وضع أحكام خاصة بالموظفين تحقق لهم مايلي:

- حمايتهم في إطار شغل المنصب وأداء الوظيفة.
- ربط العمل بالوظيفة وكيفية أداء المهام المنوطة بهم.
- إشراكهم في مختلف القرارات والاستماع لانشغالاتهم.
- التحفيز المستمر والمنسجم مع تطلعاتهم.

ب - القيام بتعداد وإحصاء دقيقين للمستخدمين المتواجدين في الإدارة المحلية قصد التوصل إلى الاحتياجات وكيفية تحسين المردودية.

ج - وضع خطة تتعلق بالتكوين المستمر للأعوان عن طريق التكوين المتخصص، كما يجب تشجيع المبادلات بين الإدارة المحلية ومختلف الهيئات العلمية والجامعية في شتى جوانب العلوم والاختصاصات.

د - تدعيم الإدارة المحلية عن طريق توظيف أصحاب الشهادات الجامعية في شتى الاختصاصات العلمية والتقنية كون الإدارة المحلية على مستوى البلدية تهتم بكل جوانب الحياة العامة من صحة عمومية، وإعلام واتصال، وبيطرة، وعمران... إلخ.

هـ - التكفل بالخدمات الاجتماعية لمستخدمي الإدارة المحلية كالنقل، والاطعام...

و - تحديث وسائل العمل بالإدارة المحلية وإدخال التكنولوجيا الحديثة كإعلام الآلي والانترنت...

¹ عبد السلام ريان ريان، إشكالية التنمية المحلية، ومدى فعالية البرامج البلدية للتنمية بولاية الأغواط، رسالة ماجستير في الجغرافيا (غير منشورة)، جامعة هواري بومدين، 2005، 2006، ص 11.

2 – الجانب التنظيمي: على الإدارة المحلية أن تسهر على ضمان إستمرارية ثلاث وظائف أساسية وهي:

أ – وظيفة التسيير: وهنا يجب أن يكون التسيير غير ممرکز بالنسبة للولاية ولا ممرکز بالنسبة للإدارة المحلية أي البلدية، وفي هذا الإطار يجب الأخذ بعين الإعتبار مايلي:

- وضع هيكل تنظيمي يتناسب مع طبيعة كل بلدية وخصوصياتها، وكذا المشاكل التي تعاني منها.
- تقنين شروط عمل البلدية فيما يخص تدخلاتها كما بالنسبة لتسيير الأملاك العقارية وغيرها.
- توضيح الإطار المالي المناسب لمهام الإدارة المحلية مع الأخذ بعين الاعتبار الواقع الاقتصادي.
- التنسيق بين وحدات الإدارة المحلية (الولاية، البلدية، المديرية التنفيذية) قصد تجسيد قرارات ومداومات المجالس الشعبية.¹

ب – وظيفة التنسيق: وهي ذات أهمية بالغة في دفع عجلة التنمية المحلية وتتجلى في عمليات التنسيق لبعض القطاعات ونذكر منها:

- التنسيق في عمليات الاستثمار العمومي لقطاعي الري والفلحة.
- التنسيق في عمليات الاستثمار لقطاعي الصحة والسكان والتضامن الاجتماعي.
- التنسيق في عمليات الاستثمار لقطاعي الهياكل العمومية والنقل.
- التنظيم والتنشيط المحلي والوسائل العامة.

ج – وظيفة الرقابة: تمارس الدولة عملية الرقابة على الجماعات المحلية بصفتها صاحبة الوصاية عليها، بالإضافة إلى ذلك يوجد نوعين من الرقابة آخرين من الرقابة المنظمة على المستوى المحلي:

- رقابة إدارية عن طريق هياكل وهيئات منشأة لهذا الغرض، كالمستشفيات العامة المخول لها مراقبة نشاطات الولاية وكل التنظيمات التي تكون تحت وصايتها.
- رقابة شعبية تتمثل في المجالس المحلية المنتخبة.²

¹ عبد السلام ريان ريان، المرجع السابق، ص 12.

² نفس المرجع، ص 13.

المبحث الثاني: مرتكزات التنمية المحلية:

تعتبر التنمية المحلية عملية متعددة الأبعاد والجوانب تنطوي على تغييرات جذرية في الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، هذه التنمية التي لا يمكن أن تتحقق دون توفر الأدوات الضرورية لذلك.

حيث يلقي موضوع التنمية المحلية اهتماما بالغا من طرف المسؤولين والباحثين الاقتصاديين في كل أنحاء العالم، وذلك لأن الإنسان بطبعه يسعى إلى تذليل العقبات التي تواجهه في حياته وتحقيق أكبر قدر من الرفاهية.

1- خلفيات الوعي بالتنمية المحلية:

لم يظهر الاهتمام بقضايا التنمية المحلية إلا في أواخر العشرينات والثلاثينات من القرن الحالي. إلا أن الطابع العمومي هو الذي ظل يغلب عليها بدون أي ترابط فيما بين عناصرها. ومنذ فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية ونظرا للتحويلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، تصدرت مسألة التنمية المحلية الاهتمام كقضية مركزية خاصة بالنسبة للدول النامية. وإذا كانت فترتي الستينات والسبعينات تميزت بهاجس الانخراط في ركب التنمية، فإنه منذ الثمانينات أصبحت الأضواء تسلط على التنمية من طرف الباحثين وبدأت تتصدر اهتمامات المسؤولين نظرا للفوارق المجالية الصارخة، وخاصة بين المركز والهامش (الجماعات المحلية والحكومة)، ذلك أن التنمية لا تتحقق إلا بالنسبة للجماعات التي تتوفر على مؤهلات وقادرة على استقطاب المشاريع الإنمائية وحيث تكون فرص الاستثمار والربح أسرع.¹

بالإضافة إلى ذلك، أدت التقلبات الجيوسياسية لعقد الثمانينات إلى مراجعات نموذج التنمية بارتباط مع التغيير الحاصل على مستوى المعرفة التنموية وتوجهاتها، حيث ركز الباحثون على ضرورة تجاوز المعرفة التنموية التقليدية، ومعالجة التنمية من زاوية دينامية مع التعمق في خصائص الظاهرة انطلاقا من حالة كل مجتمع من مجتمعات العالم الثالث على حدى. مما يعني ضرورة الانطلاق من الخصائص المحلية في كل عملية تنموية.

إن الوعي بهذا التصور يرجع إلى بداية السبعينات فيما يسمى بالتنمية بالمشاركة. وقد شكل هذا التصور نقلة نوعية على صعيد التصورات التنموية، ذلك أن التنمية لم تعد تملى من الأعلى أو من الخارج، بل أصبحت عملية قاعدية تستلزم مشاركة فعلية للسكان كتعبير عن الحياة الديمقراطية. لم يعد إذن مفهوم التنمية من الأعلى مستساغا ولا مقبولا، ولم تعد للدولة وسائل الاحتفاظ بالاحتكار. في هذا الاتجاه، تم العمل باللامركزية وتحميل المسؤولية للجماعات المحلية خاصة وأن النظريات الاقتصادية الحديثة أصبحت تأخذ بعين الاعتبار الإطار الاقتصادي المحلي كعنصر أساسي في التحليل الاقتصادي.²

¹ عبد الحق الصديقي، يوم تكويني لفائدة منتخبي وأطر الجماعة الحضرية لويسلان في موضوع مقاربات التنمية المجالية والمحلية، الشركة الجموعية للتنمية التشاركية، المغرب (مكناس)، ص 02.
² عبد الحق الصديقي، نفس المرجع، ص ص 02:03.

وعلى العموم، يمكن تلخيص دوافع العودة إلى التنمية المحلية في العناصر التالية:

أ - **التحولات العالمية:** والتي تجلت في بزوغ وعي جديد وقيم جديدة تتمحور حول الديمقراطية وحقوق الإنسان، الحرية، حقوق الجماعات والأقليات، والتي أدت إلى أفول بعض القيم التقليدية كالدينام والتوازن...

ب - **الأزمة الاقتصادية:** والتي تمثلت في خضوع الدولة لسياسة التقويم الهيكلي مما أدى إلى تقلص الموارد العمومية وتزايد الطلب على الاقتصاد الاجتماعي وهذا ما أصبح جليا في كل الخطابات الرسمية وقوانين المالية.

ج - **التعديل في الأولويات السياسية:** ويظهر في فسخ المجال لمشاركة المجتمع المدني بارتباط مع التطور الحاصل على مستوى وظيفة الدولة في ظل سياسة التقويم الهيكلي، خاصة بعد عجزها عن إيجاد مساعدة ممرضة ومععمة وأجوبة فعالة للمشاكل الاجتماعية، حيث وجدت الدولة نفسها مجبرة لنقل بعض صلاحياتها من المركز نحو الهامش، إنه قدوم اللامركزية الذي تزامن مع أزمة الدولة، وفي هذا السياق ستشكل البنيات المحلية والتحت-دولتية إطارا ملائما لتفويض بعض الوظائف خارج هياكل الدولة، وبالتالي سيصبح المحلي بديلا أحيانا عن غياب الدولة، ومن هنا يمكن فهم خلفيات التقطيع الترابي الجديد.

د - **تطور فكر تسييري:** لقد فتح تأثير تقنيات التشارك على المجال الاجتماعي بروز مقاربات جديدة للتسيير المحلي، وذلك ارتباطا مع شيوع تصورات نظرية جديدة (الفعالية، التجديد، التدبير المعقلن، ترشيد الإنفاق،...)، حيث تم تسجيل على ما يبدو مراجعة سلطة الدولة بعد الإقرار بالسلطة المحلية "المستقلة ذاتيا". وعلى هذا الأساس فعودة الدولة للمحلي لم تكن صدفة، بل إن لها علاقة صميمية برهان مزدوج: ديمقراطية السلطة وإنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

إلا أن انتشار أفكار التنمية المحلية تزامن مع تداعيات الأزمة الاقتصادية والاجتماعية وتنامي الفوارق المجالية بتعاظم هجرة القرويين نحو المدن التي شهدت بدورها نمو أحياء السكن غير اللائق مع ما يطرح ذلك من مشاكل اقتصادية واجتماعية وسياسية (التشغيل، الجريمة، والاحتجاجات الشعبية...) ولمواجهة هذه التحديات، يبدو أن تقرب المجتمع من نفسه هو الدواء الملائم لمواجهة انخفاض فعالية الدولة.

لا يتوفر مفهوم المحلي على تعريف دقيق ومتناسك، ويستعمل القانون والعلم الإداري هذا المفهوم استعمالا بسيطا لتأويل اللامركزية والاستراتيجيات التي تنحو نحو تقويم علاقة المجال بالدولة في ممارسات ترابية متنوعة ومتناقضة. وعلى العموم فالسلطة هي التي تحدد تعريفه، ومن ثمة تحد من مجال فعله وتدخله. ومع ذلك، يبقى المحلي مجالاً لقيام التوازنات السياسية والوساطات المتنوعة، سواء مع الدولة، أو مع الفاعلين المحليين أنفسهم.¹

ركز فيها الباحثون على تحديد معايير ومقاييس التخلف وأسبابه داخل مجتمعات الدول المتخلفة. وهو ما أشار إليه "أندري جوندري فرانك بأن المعرفة التنموية وفي مقدمتها

¹ نفس المرجع، ص ص 03، 04.

سوسيولوجيا التنمية بدراستها لموضوع التخلف تحولت بدورها إلى علم متخلف وغير ملائم لأسباب امبريقية ونظرية وسياسية" شكل هذا التصور نقلة نوعية على صعيد التصورات التنموية. فقد أضحت عملية التنمية لا تقتصر على نخبة بمفردها أو جهاز الدولة، بل أصبحت عملية تحتية تتطلب مساندة السكان المعنيين بالتنمية ومشاركتهم في إنجازها.¹

2- جوانب وأبعاد التنمية المحلية:

أ - جوانب التنمية المحلية:

- **الجانب المؤسسي:** ويهم طبيعة التنظيم الإداري والسياسي للبلاد: أقاليم، جهات، ولايات، وجماعات. فمثلا، يتم الحديث عن المحلي على صعيد الجماعات المحلية.

- **جانب الإمكانيات والمؤهلات:** سواء منها الطبيعية أو كل ما يتعلق بالخصائص والموارد الجغرافية والاقتصادية لجماعة محلية ما. لأن هذه المؤهلات هي التي تعطي للجماعات شخصيتها، وعلى أساسها يمكن التمييز بين جماعة قروية وجماعة حضرية.

- **الجانب التاريخي:** ويتعلق بالعناصر المشتركة: التقاليد، الأعراف، الثقافة والهوية الاجتماعية لجماعة محلية ما.

وعلى هذا الأساس يستدعي الحديث عن التنمية المحلية مقاربة شمولية متعددة الاختصاصات ومن زوايا مختلفة.

ونظرا للتمايز الحاصل في إمكانيات الجماعات المحلية فقد أجمع الباحثون على التمييز بين ثلاثة أنواع من التنمية المحلية:

أ - **التنمية المحلية الداخلية:** وتهدف إلى استغلال كل الموارد الذاتية الممكنة وتعبئتها من أجل تحقيق تنمية ذاتية وإقلاع محلي.

ب - **التنمية المحلية القائمة على التضامن:** نظرا للفتاوت الحاصل ما بين الجماعات المحلية من حيث المؤهلات، ينطلق هذا النوع من التنمية المحلية من تصور مفاده أن عملية الإقلاع الاقتصادي والاجتماعي لا يتم إلا عبر مقاربة تشاركية كمدخل ضروري للتفاعل والاندماج ما بين الجماعات المجاورة.

ج - **التنمية المحلية المندمجة:** تتوخى تجاوز الرؤية التقليدية للتنمية التي اختزلت العنصر البشري كوحدة إحصائية وظل هاجسها هو البعد الاقتصادي. وهذه المقاربة تعيد الاعتبار للموارد البشرية لأنه لا تنمية بدون تنمية اجتماعية.

كما أنها تتميز بكونها ترمي إلى تحقيق الحاجات الإنسانية واستغلالها بشكل يضمن للأجيال اللاحقة حقها في التمتع بهذه الخيرات.²

ب- أبعاد التنمية المحلية:

أ- **البعد الإقتصادي:** تراعي التنمية المحلية البعد الإقتصادي من أجل تنمية الإقليم المحلي إقتصاديا.

¹ نفس المرجع، ص 04.

² نفس المرجع، ص 02.

وذلك عن طريق البحث عن القطاع أو القطاعات الإقتصادية التي يمكن أن تتميز بها المنطقة، سواء عن طريق النشاط الزراعي أو الصناعي أو الحرفي. ولهذا فنجد أن المنطقة التي تحدد مميزاتا مسبقا تكون قادرة على النهوض بالنشاط الإقتصادي المناسب لها من أجل توفير فائض القيمة عن طريق المنتوجات المحققة بالإضافة إلى ذلك يمكن لها أن تدمج أفراد المجتمع الباحثين عن فرص العمل في النشاط الإقتصادي، ولهذا تصبح التنمية المحلية تحقق البعد الإقتصادي عن طريق امتصاص البطالة من جهة وعن طريق توفير المنتوجات الإقتصادية التي تتميز بها المنطقة من جهة أخرى سواء للاستهلاك المحلي أو للتوزيع إلى الأقاليم الأخرى، وكذلك تعتمد التنمية المحلية على بناء الهياكل القاعدة المحلية من الطرقات والمستشفيات ومدارس... إلخ. هذه الهياكل القاعدة بالإضافة إلى كونها تسمح بدمج طالبي العمل فانها تمهد الطريق نحو الجو المناسب لافراد المجتمع القاطنين بذلك الاقليم، وتستقطب أصحاب رؤوس الأموال المتواجدين في الاقاليم الاخرى من أجل الاستثمار بهذه المنطقة.

ب - البعد الاجتماعي: يركز البعد الاجتماعي للتنمية المحلية أن الانسان يشكل جوهر التنمية وهدفها النهائي من خلال العدالة الاجتماعية، ومكافحة الفقر وتوفير الخدمات الاجتماعية لجميع أفراد المجتمع، بالإضافة إلى ضمان الديمقراطية من خلال مشاركة الشعوب في إتخاذ القرار بكل شفافية.

ولهذا نجد البعد الاجتماعي للتنمية المحلية يمثل حيز الزاوية لأن توفر الحياة الاجتماعية المتطورة من شأنها أن تدمج كل طاقات المجتمع لتطوير الثروة وزيادة القيمة المضافة، وعليه أن نجد تسخير التنمية المحلية خدمة المجتمع أن تقدم لنا مجتمع يتصف بالنبل و ينبذ الجريمة ومحبا لوطنه و منطقتة.

وهناك ميادين مختلفة تشملها التنمية المحلية لها علاقة وطيدة بالبعد الاجتماعي. مثل : التعليم والصحة والأمن والاسكان... إلخ. كل إهتمامات التنمية المحلية بهذه الجوانب له أثره المباشر على شرائح المجتمع إيجابا أو سلبا¹

ج- البعد البيئي: أدى التدهور في الوضع البيئي على المستوى العالمي ممثلا بالاحتباس الحراري وفقدان طبقة الأوزون ونقص المساحات الخضراء والأمطار الحمضية، وفقدان التنوع البيولوجي وإتساع النطاق التصحر وما إلى ذلك من مشاكل بيئية تتعدى الحدود الجغرافية للدول إلى الدعوة إلى دمج البعد البيئي في التخطيط الإنمائي لدول العالم ، وعلى أثر ذلك عقدت الأمم المتحدة مؤتمرا حول البيئة و التنمية (مؤتمر الأرض) في ريودي جانيرو بالبرازيل سنة 1992. ومن الأهداف الرئيسية للمؤتمر الدعوة إلى دمج الإهتمامات الاقتصادية والبيئية والاجتماعية على المستوى الدولي. وقد كانت أحد أهم المسائل الرئيسية

¹ أحمد غريبي، أبعاد التنمية المحلية وتحدياتها في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات العلمية - جامعة يحي فارس المدية، العدد الرابع، أكتوبر 2010، ص 77.

التي تطرق إليها المؤتمر هي وضع وتقييد إستراتيجيات وإجراءات لتحقيق التنمية المستدامة.

3 - معايير التنمية المحلية:

أ - المعايير الاجتماعية:

- تحسن جودة الحياة.

- تخفيض وطأة الفقر.

- تحقيق العدالة والمساواة.

ب - المعايير الاقتصادية:

- تزويد الكيانات المحلية بعوائد مالية.

- الإنتاج من أجل الأثر الإيجابي على ميزان المدفوعات.

- نقل التكنولوجيا الجديدة.

ج - المعايير البيئية:

- تقليص انبعاثات غازات التدفئة.

- الحفاظ على الموارد المحلية.

- توفير منافع الصحة المحسنة والمنافع البيئية الأخرى.

- المحافظة على محفظة الطاقة المتعددة المحلية.¹

4 - العوامل المؤثرة في التنمية المحلية:

هناك عوامل منفردة تؤثر في عملية التنمية المحلية، يمكن حصرها في عامل البيئة، هنا والمتمثلة في الموقع الجغرافي والسكان والعادات والتقاليد، وأيضا في الفاعلية وكذلك الهيكل التنظيمي لإدارة التنمية المحلية:

أ - عامل البيئة:

يعتبر العامل البيئي من العوامل الرئيسية في عملية التأثير على عملية التنمية المحلية وذلك انطلاقا من التطور المنهجي مثل التحليل البيئي أو المعروف بالتحليل الايكولوجي منهج عام في إدارة برامج التنمية المحلية، على اعتبار أنه على البيئة التي تقام عليها التنمية المحلية لغرض الأخذ كافة الظروف الاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية، وحتى التكنولوجية، والدينية، بشكل عام، وما تظمه من عناصر مترابطة ذات علاقات تأثير على التنمية المحلية وهي²:

الموقع الجغرافي:

ويعني الحيز والموقع الجغرافي الذي يقع فيه أفراد المجتمع المحلي والمتمثل في القرية، المدينة والبلدية .. الخ، التي تشكل أماكن محددة نطاقها وفقا لنصوص تنظيمية وتتضمن

¹ أحمد غريبي، المرجع السابق، ص 77، 78.

² جميل أحمد الجويد، المرجع السابق، ص 30.

الأماكن ومختلف المرافق الضرورية لحياة الفرد لكل من الموجبات العمومية والمراكز الصحية، المدارس، جامعات، مواصلات، مستشفيات وغيرها من المرافق العامة للدولة.

❖ السكان:

يعتبر هذا العامل عنصراً رئيساً لوجود المجتمع المحلي فهو يعد نواة المجتمع، ومن غير المعقول تصور جماعة محلية ذات نطاق خالية من الأفراد، إن المجتمع المحلي مرتبط بوجود مجموعة أفراد تربط بينهم علاقات اجتماعية تأخذ في الغالب طابعاً تكاملياً.

❖ الدين العادات والتقاليد:

وهذا العامل له دور وتأثير ملموس على أحوال الأفراد وموقفهم واتجاههم من عملية التنمية المحلية فقد تكون العادات مواقف إيجابية تؤيد أي مبادرة، ويعتبر ذلك نجاحاً للمسار المحلي، كما يمكن أن تكون عوامل مضادة ورافضة لكل المسار مما يؤدي إلى فشل التنمية المحلية.

ب – الفاعلون : ويقصد بهم في المقام الأول القيادات المحلية والتي تقع عليها مسؤولية قيادة التنمية المحلية، مع التمييز بين القيادات المحلية المنتخبة، وأخرى منصبة من السلطة المركزية. ويتضح دور القيادات المحلية المنتخبة اللذين تقع على عاتقهم المسؤولية الكبيرة في تنمية الإقليم الذي اختاره أفرادهم في مرحلتين: من خلال اختيار الأجهزة والقيادات الإدارية اللازمة للتنفيذ، والتأكد من توافر الإمكانيات والموارد المطلوبة لإتمام الخطة وإنجازها، وتشجيع الجهود الذاتية والمثالية المستمرة للتنفيذ وإعلام المواطنين بما يتم إنجازه أول بأول، وكذلك من خلال دور القيادة في التقسيم، وتهدف هذه المرحلة إلى قياس وتقدير حجم ما تم إنجازه من أهداف لتشغيل خطة التنمية المحلية، وهذه ليست مجرد مرحلة بل إنها في الحقيقة مواكبة ومتزامنة مع كافة المراحل السابقة¹.

ج – الهيكل التنظيمي لإدارة التنمية المحلية:

يعتبر هذا العامل أحد الجوانب اللازمة والرئيسية لكل تنمية محلية شاملة، وذلك لأن التنظيم الهيكلي يشكل الركيزة الأساسية لإنجاز المشاريع التنموية، إذ أنه يساهم في توزيع الصلاحيات والمسؤوليات ويعزز الاتصالات الفعالة في هذه النقطة إلى محددات لا بد من توفرها في الهيكل التنظيمي، الذي تركز عليه عملية تحقيق التنمية المحلية من خلال :

- القدرة على تنمية المجتمع الداخلي.
 - استخدام المهارات التكنولوجية الحديثة.
 - المرونة والاستعداد التام لنقل أفكار جديدة والقدرة على استعمالها وتوظيفها.
 - الإلمام بطرق الإدارة الحديثة والاستعداد والقدرة على تطبيقها.
 - القدرة على التكيف مع البيئة الداخلية والخارجية.
- إن التنمية المحلية لها صلة وعلاقة وثيقة بالتنمية الوطنية، وطبيعة هذه العلاقة بينهما

¹ جميل أحمد الجويد، نفس المرجع، ص ص 30، 31.

هي علاقة الكل بالجزء، على اعتبار أن التنمية المحلية والوطنية وجهان لعملة واحدة، فلا وجود لأحدهما دون الآخر، هذا كله في إطار محكم يسمح بتقييم المسؤوليات والمهام على الهيئات المحلية والسلطة المركزية، ومن هذا المنطلق ونظرا لما يمثله التنظيم بصفة عامة والتنظيم الإداري بصفة خاصة، من أهمية في التأثير على مسار التنمية المحلية والوطنية على حد سواء.¹

5- الدعام الأساسية للتنمية المحلية:

مع التطور الحاصل في مفهوم التنمية والذي لم يعد يركز على جانب معين وإنما أصبح يعني عملية متعددة الأبعاد والجوانب تسعى لإحداث تغييرات جذرية وتحقيق أكبر قدر ممكن من التقدم سواء في الجوانب الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والسياسية... الخ، أمام هذا التقدم في فكر التنمية، لم تكن التنمية المحلية بمنأى عن هذه القفزة النوعية في هذا المجال، خاصة بعد الحرب العالمية الثانية أين حظيت المجتمعات المحلية باهتمام معظم الدول بما فيها الدول النامية سعيا منها لتحقيق تنمية شاملة سواء على المستوى المحلي أو الوطني، ويبقى الهدف الرئيسي لها تطوير المجتمعات المحلية في هذا الإطار لا يمكن إغفال الجهود الذاتية المجسدة و المتمثلة في المشاركة الشعبية إلى جانب الجهود الحكومية من أجل تحقيق التنمية المحلية، كما أن القاعدة الأساسية لنجاح التنمية المحلية تكون بالمشاركة فنجاح تجربة أي دولة في النمو يرجع إلى اعتمادها على مواردها المحلية وأثن هذه الموارد هو العنصر البشري، وإذا ما تجاهلت الدولة هذا العنصر وركزت على عناصر أخرى فإنها ستخلق عبء مستمر على التنمية وهو وجود عنصر بشري يزداد عددا ويقل كفاءة دون أن يقدر على تقديم جهد متزايد لخدمة التنمية، وعليه فان تحقيق التنمية المحلية رهين بالاعتماد على تفعيل العناصر التالية:

- أ - تشجيع وتعميق الشراكة الشعبية: أي دعم الجهود المبذولة من قبل الأفراد والأهالي أنفسهم للنهوض بالتنمية وتحسين مستوى معيشتهم والرقى بنوعية حياتهم، وذلك عن طريق:
 - تنظيم آلية موحدة للمشاركة الشعبية في التنمية على مستوى الوحدات المحلية بمشاركة المجالس الشعبية والقيادات التنفيذية².
 - تشجيع المبادرات الشعبية من خلال آليات المشاركة الشعبية المحلية للإسهام في التكاليف الإستثمارية للمشروعات وفق الأولويات والإحتياجات الجماهيرية.
 - تشجيع منظمات المجتمع المدني كالجمعيات للقيام بمهام إدارة وتشغيل وصيانة مشروعات الخدمات العامة بالوحدات المحلية كأعمال النظافة مثلا تحت إشراف الجهات الرسمية.
 - التدريب المستمر للقيادات الشعبية المحلية بكافة مستوياتها وفئاتها للإرتقاء بقدراتهم على القيام بهمهم في المشاركة الشعبية وتشجيع فرص تبادل الخبرات التنموية ونماذج المشاركة فيما بين القيادات الشعبية.

¹ جميل أحمد الجويد، نفس المرجع، ص ص 31، 32.

² حسين عبد القادر، الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية، رسالة ماجستير (غير منشورة) في العلوم السياسية تخصص: دراسات أورو متوسطية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2011 - 2012، ص 61.

- تكثيف سياسة الاتصال مع المواطنين وإشراكهم في القرار المحلي، كما يجب أن تمنح الجماعات المحلية إمكانيات حقيقية لاستعمال قدراتها واحتياجاتها وإمكانيات المواطنين قصد إشراكهم في الأعمال المسطرة.

وهكذا فإن غياب المشاركة المحلية الفعالة يعيق خطط تنمية المجتمعات المحلية حتى ولو كانت معدة إعدادا جيدا ومزودة بالموارد التكنولوجية والمالية اللازمة، إذ تضمن المشاركة المحلية استمرارية مشروعات التنمية والتخفيض من تكاليفها فضلا عن أنها تؤدي إلى رفع كفاءة الجهاز الإداري المختص بعملية التنمية، كما يؤدي إلى إحداث تغيير في نسق القيم الاجتماعية السائد لدى سكان المجتمعات المحلية بشكل يعزز من عملية التنمية.

ب - اللامركزية الإدارية والمالية: يهدف تطبيق أسلوب اللامركزية المالية إلى إعطاء المحليات المرونة الكافية في توزيع استثماراتها المخصصة لكل منطقة على الأنشطة والمشروعات الاستثمارية اللازمة لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفقا لأولوياتها واحتياجاتها الفعلية وبما يتفق مع ظروف وإمكانات كل منطقة، ويكون تفعيل اللامركزية باتخاذ الإجراءات التالية:

- إتباع أسلوب لامركزية القرار في ظل مركزية السياسات.
- العمل على تدعيم التمويل الذاتي لوحدات الإدارة المحلية.
- البحث عن إعداد تعديلات جذرية في قانون الإدارة المحلية بما يحقق طموحات المجتمعات المحلية نحو اللامركزية، مع إعطاء صلاحيات أوسع لرؤساء المجالس الشعبية، بما يؤكد اقتراب سلطة القرار من المواطن صاحب الحاجة أو المصلحة ويرفع من كفاءة الإدارة المحلية في تحمل مسؤولياتها اتجاه الجماهير¹.

ج - تفعيل سياسات التنمية الحضرية والريفية: نشير إلى أن سياسات التنمية الحضرية تشمل إقامة مدن ومجتمعات عمرانية جديدة بالمناطق الصحراوية وتنمية المدن الحضرية للإرتقاء بها وتحسين مستوى معيشة الأفراد بها من خلال إتباع إستراتيجية الانتشار المركز لتحقيق الإستفادة القصوى من موارد التنمية المتاحة في الحيز المأهول حاليا كمرحلة أولى ثم الخروج إل الصحراء في المرحلة الثانية، أما أبعاد التنمية الريفية: المتكاملة فتنتمثل في الأتي:

- تنويع مصادر الدخل في المناطق الريفية، بحيث يتم تدبير فرص عمل ذات مردود مادي في مشروعات وأنشطة متنوعة بجانب النشاط الزراعي الرئيسي.
- استغلال الطاقات البشرية خاصة المرأة الريفية وفئة الشباب في إقامة مشروعات صغيرة تتوافق وإمكانيات المجتمع الريفي، من أجل دفع عجلة التنمية.
- مد شبكات المرافق العامة إل المناطق الصحراوية والتجمعات الريفية.
د - رفع كفاءة إدارة المجتمع المحلي: من خلال تيسير الإجراءات الحكومية وتبسيطها (الحكومة الإلكترونية محليا)، من أجل تحقيق الشفافية والمصداقية وتوفير الخدمات

¹ حسين عبد القادر، المرجع السابق، ص ص 62، 63.

للمواطنين في سهولة ويسر وكذا تطوير نظام تحصيل الضرائب من أجل زيادة موارد البلديات إضافة إلى:

- تشجيع مبادرات البلديات في تبني نماذج متميزة في العمل والإنجاز التنموي (كمبادرة محور الأمية ومبادرات تنظيم الأسرة... الخ).

- بحث إمكانية إصدار تقارير التنمية البشرية للوحدات المحلية في إطار منظومة تنموية شاملة تترجم إل خطة إنمائية متكاملة تدعما لنظام اللامركزية المحلية.

هـ - دور الجهات الحكومية: المتمثلة خاصة في توفير مختلف الخدمات والمشروعات المتعلقة بالتنمية المحلية وإعطاء الدعم الكافي وتشجيع المبادرات الفردية وتفعيل المشاركة وتشجيع الاستثمار¹.

5- نماذج و استراتيجيات التنمية المحلية:

تعتمد التنمية المحلية جملة من النماذج والاستراتيجيات لإحقاق مختلف البرامج والمشروعات التنموية المحلية.

أ - نماذج التنمية المحلية:

يصنف المهتمون بقضايا التنمية أهم النماذج الإنمائية في ثلاثة نماذج رئيسية هي:

أ - النموذج التكاملي: يتكون هذا النموذج من مجموعة البرامج التي تنطلق من المستوى القومي والتي تشمل كافة القطاعات الفرعية (الاقتصادية و الاجتماعية) وكذلك يشمل كافة القطاعات الفرعية (ريف، حضر، مناطق صحراوية) فالنموذج التكاملي هو الذي يشمل البرامج التي تحقق التوازن الإنمائي على المستويين القطاعي والجغرافي والتي تحقق أيضا التنسيق والتعاون بين الجهود الحكومية المخططة و الشعبية المستثارة. ويقوم هذا النموذج على أساس استحداث وحدات إدارية وتنظيمية جديدة بهدف توفير مؤسسات التنمية داخل المجتمعات المحلية و التي يشرف عليها جهاز مركزي منفصل عن الأجهزة الإدارية القائمة.

يشترط لنجاح هذا النموذج توافر شكل من أشكال الانفصال المزدوج خلال قنوات ثابتة ومستمرة بين الهيئة العليا المركزية و الهيئات الفرعية الوظيفية من خلال لجان دائمة ومشتركة كما يتطلب توافر قدر من لا مركزية اتخاذ القرارات والتنفيذ في إطار الخطة العامة للدولة.²

ب - النموذج التكيفي: **Adoptive type**: يتفق هذا النموذج مع النموذج السابق في كونه ينبثق عن المستوى المركزي إلا أنه يختلف عنه في كونه يركز على عمليات تنمية المجتمع المحلي و الاعتماد على التنظيمات الشعبية، و سمي هذا النموذج بالتكيفي لأنه لا يتطلب استحداث تغيير في التنظيم الإداري القائم أي أن برامج هذا النموذج يمكن أن تنفذ في ظل أي نوع من التنظيمات الإدارية.

¹ حسين عبد القادر، نفس المرجع، ص ص 63، 64.

² وسيلة السبتي، تمويل التنمية المحلية في إطار صندوق الجنوب - دراسة واقع المشاريع التنموية في ولاية بسكرة، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2004 - 2005، ص ص 29، 30.

و عادة تلجأ الدول المستقلة حديثا إلى هذا النوع من النماذج نظرا لندرة العوامل المادية والفنية بهذه المجتمعات ولكن سرعان ما تنتهي بتطبيق النموذج التكاملي حيث أنه هو القادر على تحقيق الأهداف القومية للتنمية.

ج - نموذج المشروع: Projet Type: يطبق هذا النموذج في منطقة جغرافية معينة تتوفر فيها ظروف خاصة و من هنا جاء الاختلاف بينه و بين النموذجين السابقين. يتفق هذا النموذج مع النموذج التكاملي في أنه نموذج متعدد الأغراض و لكن يطبق في منطقة جغرافية معينة حيث أن النموذج التكاملي يطبق على مستوى المجتمع ككل. يعتقد بعض المهتمين بقضايا التنمية أن هذا النموذج يمكن أن يكون بمثابة نموذجا تجريبيا أو استطلاعيا يطبق على المستوى القومي إذا ما ثبت نجاحه و فعاليته في المناطق التجريبية.¹

ب- إستراتيجية التنمية المحلية وسياساتها:

إن رسم أي إستراتيجية لتنمية المجتمع المحلي يتطلب تصورا واضحا لطبيعة الأهداف المطلوبة، حتى يمكن رسم السياسات التي تتلاءم معها، وهذا لا يتأتى إلا إذا كان لدينا تصورا واضحا لطبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي ككل، ونوع العلاقات وأنماط الاستهلاك، ونماذج السلوك والاتجاهات وطبيعة المؤسسات الاجتماعية... الخ ، ذلك لأن تنمية المجتمع المحلي هي جزء متكامل مع التنمية الاجتماعية الشاملة لأن أي انفصال أو ابتعاد عن المبادئ والأهداف يمكن أن يؤدي إلى تنمية غير متوازنة تخلق مشاكل على المدى الطويل أكثر مما "تنتهي المشاكل". ولعل هذا هو الذي يفرق بين التصور المنهجي المتكامل لعلم الاجتماع، والتصور الجزئي المنعزل الذي يفتقد "النظرية والمنهج" في مواجهة قضايا المجتمع، والذي يمكن أن يكون هو علامة "رؤى مهنية اجتماعية ضيقة الأفق"، توصف أحيانا بأنها الخدمة الاجتماعية، والتي يكمن دورها في تنفيذ أو المعاونة على تنفيذ تفاصيل مشروعات السياسات التنموية العامة أو المحلية وهي المشروعات المبرمجة التي تخصص أدوارا معينة للعاملين في ميدانها. ولهذا يستحسن أن نشير إلى ما يلي:²

1- أن أي غموض للتصور يمكن أن يترتب عليه تخبط في رسم وتوجيه كثير من سياسات التنمية، وهو الأمر الذي ينعكس على رسم سياسات التنمية لانتناسب وحاجات المجتمع المحلي، والمحصلة النهائية لذلك فشل في التعبئة الجماهيرية والمشاركة في إحداث التغيير المستهدف. ومعنى ذلك أن أي إستراتيجية لتنمية المجتمع المحلي، ينبغي أن تراعي التكامل بين جوانب التنمية المختلفة الاقتصادية الاجتماعية والثقافية في المجتمع ككل، وهذا يعني تدخل الدولة وتوجيهها المستمر.

¹وسيلة السبتي، المرجع السابق، ص 30.

² مريم أحمد مصطفى، التنمية بين النظرية وواقع العالم الثالث، الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية، 1997، ص ص 237، 238.

- 2- أن أي إستراتيجية للتنمية المحلية لابد وأن تضع في اعتبارها مسألة الخصوصية الثقافية، والاجتماعية لكل مجتمع محلي، والابعاد الوظيفية التي تربطه بالمجتمع الكبير، فضلا عن وضوح دور الحكومة وسلطات المجتمع المحلي في عملية التنمية المحلية.
- 3- وقد يترتب على غياب إستراتيجية واضحة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية نتيجتان أساسيتان، الأولى: تناقض سياسات التنمية، الثانية: أن تظل عمليات التنمية بعيدة عن الإقتناع الجماهيري أو متخلفة عن المطالب الحيوية الأساسية لإحداث التغيير والتجديد في المجتمع المحلي ككل، مع إحتمال وقوع مشروعات التنمية في "شراك" المظهرية التنموية، دون مواجهة المشاكل ذات الطابع الجماهيري. ولهذا لابد أن تكون للتنمية المحلية، رؤية علمية تبدأ من العموميات أولاً، وتنتهي إلى الجزئيات، ومن الملائم أن يعلم مخطوط التنمية، أن إنهاء المشاكل الكبرى سيؤدي ألياً في كثير من الأحيان إلى إنهاء الكثير من المشاكل الصغرى، التي كانت نتاجاً هامشياً لها.
- 4- ضرورة الإعتماد على الذات في كثير من جوانب التنمية، وقد يكون هذا صحيحاً في رؤية "الدولة" ولكن في المجتمع المحلي، لابد من أن تأخذ السلطات المحلية للتنمية بنفس مبادئ الاعتماد على الذات ولكن من خلال "المعونة والدعم الحكومي"، ولهذا كان من الضروري حشد كافة الامكانيات للاستخدام الأمثل لكافة للموارد الطبيعية والبشرية المتاحة. إن حجر الزاوية في الاعتماد الجماعي على الذات هو في استخدام تكنولوجيا ملائمة، وتبسيط العملية الإنتاجية وتخفيض تكلفة الإنتاج، وكلها عوامل فعالة في تعزيز القدرة الذاتية المحلية، التي يمكن أن تنعكس بل ويمكن أن تتساند مع مصداقية مبدأ الاعتماد على الذات الشمولي¹.

¹ مريم أحمد مصطفى، المرجع السابق، ص ص 238، 239.

المبحث الثالث: شركاء التنمية المحلية:

إن بناء الشراكة الفاعلة بين أطراف المجتمع بمختلف تكويناته المتمثلة في القطاع الحكومي ومنظمات المجتمع المدني يمثل واحدا من أهم متطلبات التنمية المحلية. والتي هي عبارة عن شراكة بين الحكومات المحلية، ومنظمات الأعمال ومصالح المجتمع المحلي ولذلك فإن بناء إستراتيجية للشراكة تهتم بالخطط الامنة والمرحلية والتنفيذية وتساهم في تأسيس شراكة قائمة على المعرفة والمهارة والخبرة والتغير القيمي.

كما أن توضيح مفهوم الشراكة ووضع هيكلها وتحديد مؤسساتها ووضع لوائحها التنفيذية يحدد الإطار الذي تتفاعل داخله مجموع الفعاليات الرسمية والمجتمعية ذات المصلحة المشتركة في التنمية المحلية.

بالإضافة إلى أن توفير الدعم والتأييد إستثمار الوقت والجهد وإصدار الأنظمة واللوائح التنظيمية وتقديم الإستشارات القانونية والفنية والإهتمام بالتأهيل والتدريب والتوعية والتثقيف مع التحفيز والتشجيع وتوفير التمويل يمثل الأساس لتحقيق الشراكة الحقيقية الفاعلة. وتشير الممارسات السليمة إلى أنه ينبغي أن تبدأ عملية التنمية الاقتصادية المحلية ببلورة إستراتيجية تعتبر من المكونات الهامة في أي عملية لتخطيط التنمية في المجتمعات المحلية، حيث أن أي إستراتيجية للشراكة المحلية لا بد أن تشكل إحدى مكونات الخطة الإستراتيجية الشاملة على نطاق المجتمع المحلي. وإشراك الجماعات ذات الشأن من أصحاب المهارات والموارد وتمثل القاعدة الأساسية في الإستراتيجية¹.

تعريف الشراكة:

هي اتفاقية يلتزم بمقتضاها شخصان طبيعيان أو معنويان أو أكثر على المساهمة في مشروع مشترك بتقديم حصة من عمل أو مال بهدف اقتسام الربح الذي ينتج عنها أو بلوغ هدف اقتصادي ذي منفعة مشتركة كإحتكار السوق أو رفع مستوى المبيعات ومن خلال هذا التعريف نستطيع استخلاص عناصر الشراكة كما يلي:

- الشراكة عبارة عن عقد يستلزم اشتراك شريكين على الأقل سواء كان الشريك طبيعيا أو معنوياً.
- تتطلب الشراكة المساهمة بحصة من مال أو عمل حسب ما يتفق عليه الشريكين عند كتابة العقد.
- كذلك عنصر المساهمة في نتائج المشروع من أرباح أو خسائر حسب ما يتفق عليه الطرفين الشريكين.²

¹ الأمين العوض حاج أحمد، حسن كمال الطاهر، رباب المحينة، ورقة بعنوان: الأطر المؤسسية للمجتمع المحلي والشراكة في تحقيق التنمية، أوت 2007، ص ص 29، 30.

² عبد الرزاق بن حبيب، رحيمة حوالف بومدين(م)، الشراكة ودورها في جلب الاستثمارات الأجنبية، الملتقى الوطني الأول حول الإقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة، جامعة سعد دحلب بالبلدية، 21 - 22 ماي 2002، ص ص 04، 05.

1- المجتمع المدني والتنمية المحلية:

أ - تعريف المجتمع المدني: هناك تعريفات متعددة للمجتمع المدني ومن بينها تعريف غرامشي الذي يعرفه على أنه: "مجتمع أو مؤسسات تقوم ما بين الواقع الاقتصادي المباشر وبين آليات الدولة القمعية، وتضم مؤسسات سياسية، ثقافية، تربوية، نقابية، تقوم الطبقات السائدة من خلالها بممارسة الهيمنة أو فرض القبول على الطبقات المسودة"¹.

ب - دور المجتمع المدني ووظائفه:

إن جوهر دور المجتمع المدني هو تنظيم وتفعيل مشاركة الناس في تقرير مصائرهم، ومواجهة السياسات التي تؤثر في معيشتهم وتزيد من افقارهم، وما تقوم به من دور في نشر ثقافة خلق المبادرة الذاتية، ثقافة بناء المؤسسات، والتأكيد على إرادة المواطنين في الفعل التاريخي، وجذبهم الى ساحة الفعل التاريخي، والمساهمة الفعالة في تحقيق التحولات الكبرى حتى لا تترك حكرا على النخب الحاكمة.

وارتباطا بهذا الدور تتبلور خمس وظائف تقوم بها مؤسسات المجتمع المدني هي:

- 1- وظيفة تجميع المصالح.
- 2- وظيفة حسم وحل الصراعات.
- 3- زيادة الثروة وتحسين الاوضاع.
- 4- افراز القيادات الجديدة.
- 5- إشاعة ثقافة ديمقراطية.²

ج - دور المجتمع المدني في دفع عجلة التنمية:

خلال العقدين الماضيين، أصبح للمجتمع المدني دورا هاما في التنمية، ويرجع ازدياد قوة المجتمع المدني إلى انتشار النظام الديمقراطي والعولمة، ذلك إلى جانب عدم قدرة الدولة وحدها على سد احتياجات المجتمع مما أسفر عن ظهور أهمية المجتمع المدني أو القطاع الثالث في المشاركة الفعلية في العملية التنموية، وقد أوضحت الإحصاءات زيادة عدد منظمات المجتمع المدني الدولية من 6000 منظمة في عام 1990 إلى 26000 منظمة في عام 1999. وقد أصبح دور منظمات المجتمع المدني بارزا في مساندة التنمية علي مستوى العالم. وأتضح ذلك من خلال إحصائية صدرت عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) موضحة أن مساهمات منظمات المجتمع المدني تتراوح ما بين 6 و7 ملايين دولار سنويًا في أواخر القرن العشرين، كما أن تأثير المجتمع المدني في تشكيل السياسات العامة العالمية ظهر واضحا في الآونة الأخيرة من خلال حملات الدعوة الناجحة و التي تخص موضوعات متعددة منها حظر زرع الألغام الأرضية، وإلغاء الديون، وحماية

¹ ستيفن دليو، التفكير السياسي والنظرية السياسية والمجتمع المدني، ترجمة: ربيع وهبة، 2000، ص 22.

² صالح ياسر، المجتمع المدني والديمقراطية، مقال غير منشور، ص 09.

البيئة. وقد استطاعت هذه الحملات أن تنمي الوعي عند الملايين في العالم وتستقطب تأييدهم ومساعدتهم العملية.¹

ومن الملاحظ أن هناك اختلاف أو لبس في فهم دور المنظمات غير الحكومية في التنمية ومصدر هذا اللبس هو تأييدها من تيارات فكرية وأيديولوجيا مختلفة، فالهيئات الدولية المؤيدة للخصوصية تنظر إليها كجزء من إستراتيجية تقليص البيروقراطيات الحكومية والارتقاء بدور القطاع الخاص، بينما يعتبرها آخرون وخاصة الحكومات وسيلة لزيادة طابع المشاركة والشفافية في عملية التنمية.

"في كتاب صدر للعالم الأمريكي" روبرت بوتنام (Robert.D.Putnam) بعنوان "جعل الديمقراطية تعمل: التقاليد المدنية في إيطاليا الحديثة" يعتبر فيه المجتمع المدني بمثابة "رأس المال الاجتماعي"، وقد وجد الأستاذ روبرت بوتنام من دراساته الميدانية، التي استمرت حوالي عشرين عاما أن معدلات التنمية الاقتصادية قد ارتبطت ارتباطا وثيقا برأس المال الاجتماعي "أي بقوة المجتمع المدني، فمنظمات المجتمع المدني تمنح أعضائها مجموعة كبيرة من المهارات، وشبكة واسعة من الاتصالات، تتيح لهم فرصا عديدة لبدء المشروعات الاقتصادية، من مختلف الأحجام، والنجاح في إدارتها، والتغلب على المشكلات التي تواجهها، بل يذهب الباحث إلى أن ما هو شائع في القرى والأحياء الشعبية المصرية من ممارسات "جمعيات الادخار" هي نموذج لأصغر تكوينات المجتمع المدني.

وقد وجد "بوتنام" أن هذه الطريقة هي التي بدأت بها معظم المشروعات الصغيرة في شمال إيطاليا، منذ نهاية القرن الماضي، والتي تطور بعضها ليصبح عملاقا مع نهاية هذا القرن، وتقوم "جمعيات الادخار الدوارة" على نفس المبدأ العام الذي يحكم المجتمع المدني عموما كالإرادة الحرة في المشاركة، والإقرار بحق الآخر في أن يرعى مصالحه، والثقة المتبادلة بين الأعضاء حتى وإن لم تجمعهم علاقة قرابة.²

لقد أصبحت منظمات المجتمع المدني شريكا اقتصاديا واجتماعيا هاما للدول على اختلاف أنظمتها، فالانفتاح الديمقراطي فرض على الدولة استشارة مؤسسات المجتمع المدني وطلب مساعدتها في بعث التنمية خاصة على المستوى الاجتماعي الإنساني، ويبرز ذلك جليا في فترة الأزمات واشتداد المشاكل. إن الطابع التطوعي غير الرسمي لمنظمات المجتمع المدني سهل عليها عملية تأطير النشاط الاجتماعي لأفراد المجتمع، فنجدها تنظم حملات تحسيس وتوعية ضد أخطار حوادث المرور وأخطار المخدرات إلى غير ذلك من المواضيع ذات الاهتمام المشترك بين الدولة والمجتمع، سواء في المناسبات كالاحتفال باليوم العالمي للمخدرات أو في غيرها من الأيام، إذ يكلف محاربة تلك المخاطر أموال طائلة من ميزانية الدولة، وبالتالي فمن خلال مساهمتها في تربية المواطن وتوجيهه في حياته اليومية العادية أو المهنية فإن جمعيات المجتمع المدني تساهم في الحفاظ على الثروة البشرية التي تعد من أهم

¹ مرسى مشري، التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات (المجتمع المدني في الجزائر: دراسة في آلية تفعيله)، مداخلة في ملتقى، الجزائر، 20 أوت 2008، ص 09.

² مرسى مشري، نفس المرجع، ص ص 09، 10.

دعائم التنمية بشتى أنواعها، خاصة ونحن نشهد في السنوات الأخيرة تزايد الاهتمام الدولي بالتنمية البشرية.¹

د - آليات تفعيل دور المجتمع المدني في التنمية المحلية:

حتى تتمكن منظمات المجتمع المدني من القيام بدورها المطلوب، كشريك فاعل وقوي في عملية التنمية، لا بد من العمل على مواجهة التحديات سابقة الذكر، حيث تعتبر منظمات المجتمع المدني شريكا أساسيا في تحقيق التنمية لاسيما بعدما أصبحت الدولة غير قادرة على الإيفاء بالاحتياجات الأساسية للمواطنين كما ونوعا وفي الوصول الى كافة الفئات المحتاجة. كما وأن تنامي دور آليات اقتصاد السوق نتيجة العولمة والتبادل الحر قد زادت من التحديات الاقتصادية والاجتماعية وبالتالي زادت من الحاجة الى توفير خدمات أكثر.

بيد ان النظرة للمجتمع المدني تعتبرها العديد من الملاحظات التي لا بد من توضيحها. فالسلطة تنظر اليه بريية وتخوف شديدين لاسيما لجهة مصادر التمويل التي قد تحصل عليها والادوار التي تقوم بها. ان توفير الموارد البشرية والمالية اساسي لضمان الكفاءة والمهنية في التنفيذ وفي اوصول الخدمات الى محتاجيها، وبالتالي على الجهات المعنية في السلطة، فيما لو كانت تعتبر المجتمع المدني شريكا، ان تساهم في رسم آليات مشاركته الفاعلة ومساعدته على توفير بعضا من موارده من غير ان تؤثر في رؤيته واستقلالته الادارية والتنظيمية.

إن التطلع الى مجتمع أكثر مساواة وأكثر مشاركة وأكثر تمثيلية وعدالة واكل اغترابا وتشتتاً تمثل اهم اهداف المجتمع المدني ومؤسساته فهذا المجتمع يعمل على بناء قناة اضافية للمجتمع مع السلطة يحمل ويعكس اهداف افراد المجتمع ويحد من السلطة المطلقة حيال المجتمع في سبيل عكس واضح لمصالح العامة لمختلف الشرائح، والترابط وثيق بين المجتمع المدني ومؤسساته وبين بناء الديمقراطية فتجربة اوربا الشرقية عكست محاولة مهمة الا وهي وجود علاقة عكسية بين الدكتاتورية والوحدانية في السلطة مع وجود مجتمع مدني فاعل، فلا مجتمع مدني فاعل مع دكتاتورية ولا دكتاتورية يمكن ان تخلق مجتمعا مدنيا يمارس دوره بشكل جيد. اذ لا يمكن ان يتطور المجتمع المدني مع تدخل الحكومة او السلطة فالمجتمع المدني منذ نشأته الاولى خارج السلطة السياسية بل هو عين المجتمع عليها.

إن استقلالية منظمات المجتمع المدني هي مكن قوتها، ورؤيتها هي ضمانة لنجاحها، واستراتيجياتها هي في اساس فاعليتها، وبرامجها هي وسيلتها للوصول الى المواطنين. وبقدر ما تتمكن منظمات المجتمع المدني من وضع آليات فاعلة لعملها وهيكلية تنظيمية واضحة وأنظمة ادارية شفافة ومرنة بقدر ما يصبح دورها أكبر وأكثر فاعلية وتأثيرا في عملية التنمية.²

كما ان تنوع منظمات المجتمع المدني من حيث الخبرة والاختصاص يشكل مصدر غنى

¹ مرسى مشري، نفس المرجع، ص 10.

² خالد الشقران، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية: الحالة الأردنية، مركز الرأي للدراسات، 2010، ص 01.

يؤدي الى التكامل، وهو بذلك يحتاج الى تفعيل آليات التنسيق والتشبيك والتعاون بين مختلف مكونات المجتمع المدني، وبينها وبين الجهات الرسمية والقطاع الخاص. بيد ان التنمية تحتاج الى رؤية تنموية شاملة واستراتيجيات وطنية وقطاعية وآليات للتدخل على المستويين الوطني والمحلي، وتكون مرجعيتها الاساسية الدولة كناظم وحام لحقوق المواطنين، الا انها تحتاج ايضا الى تعاون وتنسيق بين الجهات الاساسية الفاعلة، لاسيما بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص. ومن غير هذا التعاون لا تكون العملية التنموية مكتملة وبالتالي يصعب ان يكتب لها النجاح.

ولتعزيز المشاركة المجتمعية والذي يعتبر من اهم الادوار التي يقوم بها ينبغي على المجتمع المدني العمل على زيادة درجة وعي المواطنين بشأن معرفة حقوقهم وواجباتهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ودرجة متابعة الأفراد لما يجري على الساحة المحلية، وفهم التشريعات والقوانين التي تنظم الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمع، والتأثير بالتعاون مع وسائل الاعلام على تكوين باتجاهات الأفراد وآرائهم في البيئة المحيطة. اضافة الى تعزيز السلوك المتعلق بالمشاركة لديهم مثل المشاركة بالتصويت في الانتخابات، والمشاركة في عضوية الأحزاب السياسية والنقابات المهنية والعمالية والمنظمات غير الحكومية، والترشيح للانتخابات المختلفة، والمشاركة في صنع السياسة العامة، ومخاطبة وسائل الإعلام، خاصة وان ضعف المشاركة لدى المواطن تعتبر واحدة من المشكلات الظاهرة والأكثر وضوحاً في المجتمع، وتصبح هذه المشكلة أكثر وضوحاً لدى المرأة على مستوى الترشيح للانتخابات وعضوية المجالس التشريعية والمشاركة في صنع القرار. وكذلك تتعدد التحديات التي تحول دون مشاركة فاعلة للمرأة العربية في الحياة السياسية، ويأتي في مقدمتها التحديات الثقافية والاجتماعية، وتشمل ضعف الوعي العام لدى المرأة بحقوقها وواجباتها السياسية، والنظرة الثقافية والاجتماعية التقليدية السائدة في المجتمع نحو المرأة، وقصور دور النظام التعليمي في التنقيف السياسي، وتواضع تأثير دور الإعلام في تحفيز المرأة للمشاركة السياسية.¹

هـ - العمل الجمعي وتفعيل التنمية المحلية لإحلال الديمقراطية المشاركة:

يعد مفهوم المشاركة أو التشاركية مفهوما مرتبطا بالمجتمع المفتوح الديمقراطي، وهو مكون أساسي من مكونات التنمية البشرية كما يفهمها ويسعى من أجل تحقيقها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. إنها تعنى بشكل مبسط أن يكون للمواطنين دوراً ورأياً في صناعة القرارات التي تؤثر في حياتهم سواء بشكل مباشر، أو من خلال مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم. ويقوم هذا النوع من المشاركة الواسعة على حرية التنظيم وحرية التعبير، وأيضا على قدرات المشاركة البناءة. ويعد مبدأ المشاركة حالياً من الهواجس التي تؤرق بال مختلف المجتمعات والدول وكذا المنظمات الدولية، لاسيما وأن تقارير التنمية البشرية الصادرة عن منظمة الأمم المتحدة تشير إلى أرقام جد مرتفعة فيما يتعلق بسكان العالم الذين

¹ خالد الشقران، نفس المرجع، ص01.

يعجزون في فرض أي تأثير حقيقي على الأداء الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمعات التي يعيشون فيها.

تؤكد معظم الأدبيات السياسية والاجتماعية بدورها في الوقت الحاضر على محورية مفهوم المقاربة التشاركية كطريق لإشراك الحركة الجموعية في تدبير الشأن المحلي. ويتم تعريفها على أنها إحدى منهجيات العمل المرتبطة بتدبير الشأن المحلي والوطني ضمن مسلسل تواصل يمكن الأفراد والأطراف المعنية من تحديد احتياجاتهم وأهدافهم والتزاماتهم، ويؤدي إلى قرارات مركزة تأخذ في الاعتبار حسب الإمكان آراء وتطلعات كل المجموعات والأطراف المعنية¹.

تتميز المقاربة التشاركية بعدة مزايا تساهم في ترقية وتنشيط العمل الجموعي في ميدان التنمية المحلية وذلك بحكم أنها تساهم في تحديد الاحتياجات الحقيقية للسكان وكذا المشاريع التي ينبغي الاهتمام بها وتساعد في تفادي التصادم الذي ينجم أحيانا عندما تتعارض مقترحات ومشاريع الجهات الرسمية مع طموحات وتطلعات السكان على المستوى المحلي، إضافة على أنها تمد الخبراء بجدوى وأهمية المشاريع المقترحة وكذا فعاليتها.

يمكن للعمل الجموعي الحالي في الجزائر أن يحقق العديد من الطموحات التنموية وعلى رأسها التنمية السياسية، وأن يكون قاطرة أساسية لتحقيق الأهداف التنموية على المستوى المحلي بحكم احتلاله لمكانة مهمة في تأطير وتعبئة العديد من الفئات الاجتماعية لاسيما الشبانية منها. فعن طريق العمل الجموعي، يمكن المساهمة في تأطير ركن أساسي من أركان التنمية ألا وهو العنصر البشري. فالعمل الجموعي بما يحمله من قيم يعد حقا خصباً يساهم في ترسيخ الكثير من القيم الاجتماعية الهادفة والجادة وعلى رأسها زرع روح تحمل المسؤولية بشكل جماعي والدفع بالعديد من الفئات الاجتماعية لاسيما الشبانية منها بتحرير إبداعاتها وتحقيق ذواتها، وبالتالي التمهيد لإحلال الديمقراطية المشاركة².

رغم مركزية العمل الجموعي في عملية التنمية المحلية إلا أن الدارس والمهتم بعمل الكثير من الجمعيات يلاحظ أن النشاط الجموعي في الجزائر يعاني من عوائق عديدة، ابتداء من عدم احترام الرسالة الحقيقية للعمل الجموعي وأهدافها، وذلك من خلال محاولة العديد من أجهزة السلطة وكذا العديد من الأحزاب السياسية احتواء وتوجيه نشاط الجمعيات لأغراض تكون في بعض الأحيان زائلة بجعل هذه الجمعيات مكاتب خدمات ودعاية. وكذلك وجود الكثير من الاكراهات والعوائق الإدارية والقانونية، ونقص احترافية العاملين في العمل الجموعي وقلة الوسائل وشح الموارد والأطر، وانحصاره في فئات اجتماعية معينة، وقلة انتشاره في المناطق الريفية وغيرها³.

¹ صالح زباني، تفعيل العمل الجموعي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر، مجلة المفكر، العدد الرابع، جامعة بسكرة، ص 58.

² صالح زباني، نفس المرجع، ص ص 59.

³ نفس المرجع، نفس الصفحة.

و - المجتمع المدني والأهداف التنموية للألفية:

تضمنت وثيقة الأهداف الإنمائية للألفية، والتي وقعت عليها دول العالم، تحديات أساسية على العالم مواجهتها حتى عام 2015، ويأتي في مقدمتها مكافحة الفقر، وتطوير التعليم وسد الفجوة النوعية، وتمكين المرأة وتعزيز المساواة بين الجنسين، وتطوير الخدمات الصحية والصحة الإنجابية. وغيرها من غايات أساسية، ومؤشرات لقياس مدى التقدم المحرز.

وتمثل هذه الأهداف وضرورة تحقيقها أساساً قويا لأهمية مشاركة المجتمع المدني في التنمية الوطنية والمحلية، ومن المهم هنا الإشارة إلى أفكار ثلاثة أساسية عن المجتمع المدني، تضمنتها وثيقة الأهداف الإنمائية للألفية:

الفكرة الأولى: التأكيد على مفهوم المجتمع المدني القوي، بمعنى الفعالية والكفاءة في تحقيق الأهداف والوصول إلى الفئات المستهدفة، وليس مجرد توافر بنية أساسية يكفل لنا القول بأن هناك مجتمعاً مدنياً، ولا الاعتماد على الأرقام كأن نشير مثلاً إلى زيادة عدد الجمعيات في بلد من البلدان أو محافظة من المحافظات، فهذا وحده لا ينطوي على مؤشرات لقوة المجتمع المدني.

الفكرة الثانية: التأكيد على قيمة الشراكة Partnership، وهي فكرة برزت في التسعينات من القرن العشرين، ونصت عليها الميثاق العالمية بدءاً من مؤتمر القاهرة للسكان والتنمية عام 1994. بمعنى أن إسناد الحكومة لمشروعات تنفذها الجمعيات الأهلية ليس علاقة شراكة.

الفكرة الثالثة: المشاركة الشعبية القاعدية، بمعنى تحريك همم وطاقت المواطنين في المجتمع المحلي للإسهام في مواجهة تحديات التنمية البشرية، وهو ما يشير إلى أهمية الدور الذي يلعبه المجتمع المدني لحفز الطاقات وتعبئة العمل التطوعي. وتثير هذه الفكرة مفهوم الثقافة السياسية وطبيعتها (إذا كانت تشجع على المبادرات والمشاركة من عدمه) كما تشير فكرة ثقافة العمل التطوعي (بمعنى توافر قيم واتجاهات إيجابية تشجع على المبادرة الشخصية).

وتكشف هذه الأفكار الثلاثة التي تواضعت عليها الجهات الدولية ووكالات الأمم المتحدة أهمية تضمين المجتمع المدني في خطط التنمية المحلية وأهمية إقامة شراكة حقيقية وفاعلة بين هذه المنظمات من جهة والجهات التنفيذية والسلطات المحلية من جهة ثانية، والتنظيمات الشعبية المحلية المنتخبة من جهة ثالثة.¹

2- القطاع الخاص والتنمية المحلية:

شهد هذا القطاع دعماً متواصلاً بشكل مباشر وغير مباشر من قبل الدولة لكي يمارس دوره في التنمية، وفي الحدود المرسومة له، وذلك إيماناً من الدولة بضرورة مشاركة المواطنين في عمليات البناء، لأن مساهمة القطاع الخاص في برامج التنمية المحلية أمر

¹ مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية، المرجع السابق، ص 91، 92.

ضروري، فعلى الدولة أن تشجعه وتوفر له كل مستلزمات النجاح وضماناته مع التركيز على تصفية عوامل التخلف بهدف التشجيع في وتائر النمو لاقتصادي وتوزيع ثماره توزيعاً منسقا بين فيئات الشعب ومناطق القطر وتقليل التفاوت بينها اجتماعيا واقتصاديا.¹

أ - تعريف القطاع الخاص: ويتمثل في الجزء من الاقتصاد الوطني الذي تديره أو تملكه شركات الأشخاص وشركات الأموال والأفراد.²

كما يعرف كذلك بأنه القطاع الذي يدار بمعرفة الأفراد و وحدات الأعمال، وتتولى آليات السوق توجيه دفة الأمور بالنسبة للأنشطة الاقتصادية الخاصة وهي تسعى بالتالي إلى تحقيق أقصى ربح ممكن.³

ب - تشجيع سياسة الخصخصة:

إن التحول إلى اقتصاد السوق، حسب تبريرات بعض القيايين في القطاع العام، قد جاء نتيجة لقناعة المسؤولين في الدولة بأن عصر العولمة يفرض على الدولة أن تولي اهتماما أكبر للقطاع الخاص. إنه الوسيلة الملائمة لتحقيق تنمية مستدامة وشاملة. وبعبارة أخرى، إنه لم يعد في الإمكان بناء اقتصاد وطني يتميز بالفعالية والكفاءة الاقتصادية والرشادة الإدارية دون مشاركة رجال الأعمال وأصحاب الخبرة والكفاءة لأن تدخل الدولة بمفردها وسيطرتها على كل شيء، أدى إلى تجميد كل أنماط التجديد والابتكار وتحسين مستوى الإنتاج.

وتأسيسا على ما تقدم، يمكن القول أن الحكومة تسعى إلى تدعيم الخصخصة وذلك لتحقيق الأهداف التالية:⁴

1- في إطار تفرغ مؤسسات الدولة للمهام الرئيسية مثل الدفاع الوطني، العدل، والشؤون الخارجية، يتولى القطاع الخاص إنجاز الأعمال المرتبطة به كمتعاقد كمشتر، وبالتالي، فهو الذي يتحمل عبء الوظيفة الإنتاجية والاستثمارية بما يملك من مؤهلات بشرية ومادية لا تتوفر في القطاع العام.

2 - بما أن القطاع العام يخضع لقوانين رسمية فيها الكثير من التعقيد، فإن القطاع الخاص يستطيع بقراراته الداخلية المرنة أن يتحكم في عناصر الإنتاج. والظروف المحيطة بها، وبذلك يمكن اعتباره دعامة أساسية لتحسين معدلات الإنتاج كما أنه يعتبر وسيلة هامة لترشيد القرارات على مستوى المؤسسات أو على مستوى الاقتصاد الوطني ككل.

3 - التخفيف من الأعباء المالية التي تتحملها الدولة في مشاريع التنمية وإيجاد فرص عمل جديدة.

4 - إعفاء الدولة من الإعانات والمساعدات التي تقدمها لبعض السلع والخدمات.

¹ رابطة المعاهد والمراكز العربية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، دور القطاع العام في التنمية، أوراق ومناقشات ندوة، تونس 23 - 25 أبريل 1986، ص 85.

² الموسوعة الاقتصادية، مسعود سميح، الطبعة الثانية، بيروت، شركة المطبوعات للنشر والتوزيع، 1997، ص 126.

³ خليل خميس، مساهمة القطاع العام والقطاع الخاص في التنمية الوطنية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد 09، 2011، ص 205.

⁴ عمار بوحوش، الشراكة بين مؤسسات القطاع العام ومؤسسات القطاع الخاص في التنمية الوطنية بين التنافس والتكامل، مقال غير منشور، ص 09.

5 - إجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية والاستفادة من عوائدها ومن الوسائل التكنولوجية المتطورة.

6 - خلق الثقة في المستثمر الوطني والاعتماد على القطاع الخاص في استجتذاب رؤوس الأموال الموجودة بالخارج واستثمارها داخل الدولة، وبذلك يستفيد منها المجتمع في شكل مشاريع توظيف الأيدي العاملة وتخفيف مشاكل البطالة والفقر.

وباختصار شديد، فإن سياسة الخصخصة تحتاج إلى دعم حكومي وذلك لما يتميز به القطاع الخاص من فوائد كبيرة يمكن إيجازها فيما يلي:

- رفع الكفاءة الإنتاجية.
- تحسين النوعية والجودة.
- توسيع دائرة الملكية.
- زيادة العائدات المالية للدولة.
- توفير فرص أكثر للعمل.
- تطوير وتنمية أسواق رؤوس الأموال.¹

ج - العوامل المساعدة على تشجيع دور القطاع الخاص محليا:

تواجه المدن اليوم عدة مشاكل تتطلب أن يكون لها وضع خاص في إدارتها بما يمنحها القدرة على مواجهة هذه المشاكل، ومن أهم هذه المشاكل مشكلة النمو الحضري الذي تشير إلى زيادة نسبة سكان المدن في مقابل انخفاض نسبة سكان الريف. وتفرض هذه الزيادة على الحكومة أعباء إضافية في توفير الخدمات للمواطنين، لذلك يصبح من الصعب إدارتها من خلال الحكومة المركزية، ولا بد من فتح باب المشاركة للمجتمع المدني والقطاع الخاص فيما يعرف باللامركزية، والذي يشير إلى تحول وانتقال المسؤولية من الدولة إلى الوحدات المحلية والقطاعات الخاصة والمجتمع المدني.

ووفقا لدراسات مقارنة فرنسية - سويسرية فإن مفهوم الحكومة البلدية لم يعد مقتصرًا على المؤسسات السياسية والإدارية للمدينة، بل أصبح يشمل أربعة أبعاد بينها تداخل كبير واعتماد متبادل، البعد الأول سياسي والثاني إداري، أما الثالث فيتعلق بالمجتمع الحضري وأما الرابع فيتعلق بالإطار المؤسسي والمالي.²

وإلى جانب الانتقال من مفهوم الإدارة المحلية إلى مفهوم الحكم المحلي، هناك تحول في طريقة تنظيم وإدارة الخدمات العامة.

وقد اهتمت كثير من السلطات المحلية بأفكار الإدارة العامة الجديدة، وأخذ بذلك كثير من عمد المدن في الولايات المتحدة الأمريكية، كما قررت مؤسسة (Bertelsmann) الألمانية أن تكون جائزتها لعام 1993 في موضوع "الديمقراطية والكفاءة في الحكم المحلي"، بحيث

¹ عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 10.

² حليلة بومزبر، الديمقراطية المحلية ودورها في تعزيز الحكم الراشد - إسقاط على التجربة الجزائرية، رسالة ماجستير في العلوم السياسية (غير منشورة)، جامعة منتوري بقسنطينة، 2009 - 2010، ص 111.

تمنح هذه الجائزة للسلطة المحلية التي تركز على الزبون والتي تكون لديها القدرة على الابتكار والتطوير والمنافسة والجودة في تقديم الخدمات.

وفي العام 1998 تم وضع "ميثاق المواطنين" في بريطانيا، بحيث يتم منح علامة الميثاق للمنظمات التي تقدم الخدمات العامة والتي تتميز بتحسين مستوى أدائها وجودة خدماتها المقدمة للمواطنين، وتمنح علامة الميثاق للمنظمات العاملة في التعليم أو الصحة أو خدمات السلطات المحلية أو خدمات الطوارئ. ويعد الانفتاح والمعلومات ركنين مهمين من الأركان التي تقوم عليها مواثيق المواطنين حيث تتاح لهم المعلومات الكاملة والواضحة والدقيقة فيها يتعلق بجوانب الخدمة المختلفة ومستوى الأداء الفعلي.¹

وإذا كانت الإدارة العامة الجديدة تشير إلى مجموعة الأفكار والممارسات التي تركز في جوهرها على استخدام مناهج القطاع الخاص والأعمال في الإدارة العامة، حيث يطلق هاملتون (Hamelton) "مصطلح الإدارة الجديدة للمدن" (New city Management) للتعبير عن التطورات التي حدثت في مجال إدارة المدن في ظل الحكم الجيد، مثل صنع القرار الموجه للعميل، ونظم قياس الأداء والتعاقد على الخدمات العامة مع الشركات الخاصة.

إن الشراكة مع القطاع الخاص مثلما تدفعها ضرورات تنظيمية تتعلق بأسلوب الإدارة تدفعها أيضا ضرورات ترتبط بالقوة التي اكتسبها الرأي العام بفعل المعلوماتية وتطور وسائل الإعلام والاتصال الأمر الذي فرض على الوحدات المحلية أن تكون أكثر انفتاحا واستجابة ومساءلة، كما أن قوى العولمة وضعت الكثير من القيود والضغوط على السلطات المحلية مست قضية مشروعية هذه السلطات، وأصبح التحدي الأساسي هو كيف تحافظ السلطات المحلية على مشروعيتها في بيئة الحكم الجديدة.²

د - أهمية القطاع الخاص في تحقيق التنمية المحلية:

تشكل الدولة بمختلف أجهزتها أكبر قوة لتحقيق التنمية، غير أنها ليست بمفردها في هذا المجال، فهناك تحول واضح في أغلب دول العالم نحو الاعتماد على القطاع الخاص واقتصاديات السوق، من أجل أن يكون للقطاع الخاص دور في تحقيق التنمية، فأصبحت بذلك معظم الدول تعول عليه في المساهمة في تنمية المجتمع ورفع مستوى المعيشة للمواطنين.

ومن هنا أصبح للقطاع الخاص دور فعال في المشاركة في عملية التنمية بجانب الحكومة والمجتمع المدني، غير أن الجدير بالذكر أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية لا يمكن تحقيقها في ظل غياب حكومة فاعلة تدعم وتطور القطاع الخاص وتعمل على استمرار يته في المشاركة في عملية التنمية من خلال:³

¹ حليلة بومزبر، المرجع السابق، ص ص 111، 112.

² نفس المرجع، ص 112.

³ وفاء معاوي، الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير في العلوم السياسية (غير منشورة)، تخصص سياسات عامة وحكومات مقارنة، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2009 - 2010، ص 145.

- خلق البيئة الاقتصادية الكلية المستقرة.
- إدامة التنافسية في الأسواق.
- توفير فرص متساوية أمام الجميع – خاصة الفقراء والفئات ذات الفرص والإمكانيات البسيطة – في الحصول على التسهيلات المالية والفنية للمساهمة الإنتاجية في المجتمع وتحسين مستوى دخلهم ومعيشتهم.
- تعزيز المشاريع التي تتيح وتخلق فرص العمل.
- استقطاب الاستثمارات والمساعدة في نقل المعرفة والتكنولوجيا للطبقات الفقيرة بشكل خاص.

- تنفيذ القوانين والالتزام بها.
 - التحفيز المستمر لتنمية الموارد البشرية.
- وبذلك يتضح أن الحكومة تعطي دورا كبيرا للقطاع الخاص في إحداث النقلة النوعية على نطاق المجتمع ككل، وذلك من خلال التفاعل والتكامل بين دور الحكومة ودور المجتمع المدني والقطاع الخاص بشكل متكامل.¹

إنه وفي ظل التوجه نحو اللامركزية وزيادة مستوى المشاركة الشعبية في عملية اتخاذ القرار، وفي ذات الوقت منح القطاع الخاص دورا أكبر في الاقتصاد الوطني تظهر أهمية وضع إستراتيجية للتنمية المحلية تقوم على الشراكة بين القطاعين العام والخاص، خاصة وأن القطاعين أكثر علاقة على المستوى المحلي منه على المستوى الوطني. فصيافة إستراتيجية اقتصادية محلية تكون بمثابة الإطار والخريطة الاقتصادية التي تستدل بها جميع القطاعات نحو تحقيق التنمية.

وما تجدر الإشارة إليه أن القطاع الخاص له دور رئيسي في عملية اللامركزية من خلال تشجيع الأعمال الخاصة ودعم عمليات الادخار والاستثمار والتوظيف والصادرات، ويجب أن يصبح منتجوا القطاع الخاص على المستوى المحلي من أصحاب المصلحة الرئيسيين في تحقيق توازن بين قوى السوق وقيام الحكومة بتقديم الخدمات العامة.

وإذا كانت الدولة هي الفاعل الأساسي في عملية التنمية فلقد أدركت العديد من الدول أهمية القطاع الخاص في المساهمة في التنمية المحلية، ورفع مستوى معيشة المواطنين، وتوفير فرص العمل، وتحسين مستوى الخدمات لهم، خاصة وأن القطاع الخاص يتميز بالقدرة على الابتكار والتجديد وتقديم الخدمات بالموصفات المطلوبة.²

نظرا للأهمية التي يتمتع بها القطاع الخاص، فقد استمر دوره في التزايد، وأصبح بالفعل القوة الرئيسية المحركة للتنمية الاقتصادية والحد من الفقر في معظم الدول النامية.

وترتبط أهمية دور القطاع الخاص بالتنمية المحلية بمدى إسهامه في معالجة القضايا والموضوعات الاقتصادية والاجتماعية المحلية، والتي يأتي على رأسها البطالة ومستوى

¹ وفاء معاوي، المرجع السابق، ص 146.

² نفس المرجع، ص 147.

الدخل والتلوث... ولا يمكن لأي مجتمع مواجهة هذه التحديات بالاعتماد على قطاع دون الآخر، بل إن ذلك مرهون بتعاون كل من القطاعين العام والخاص.

وبذلك فإن تحديد مسار الاقتصاد المحلي نحو الاتجاه الصحيح يبدأ بالرؤية المستقبلية والمصلحة المشتركة بين القطاعين العام والخاص والاقتناع والإيمان التام بأن هذه الشراكة هي منطلق التنمية الحقيقية في المجتمعات المحلية، وهي تستلزم من كلا الطرفين أن يؤدي الدور المطلوب بالمستوى المطلوب لتحقيق التكامل المطلوب.

إن إقامة وتعزيز شراكة متينة بين القطاعين العام والخاص على المستوى المحلي، من شأنها أن تخلق مشروعات تعاونية لتوفير التجهيزات الأساسية، الكفيلة بتشجيع روح المبادرة الحرة وخلق المقاولات، بناء على خبرة كلا الشريكين، بما يلي الاحتياجات عبر التخصيص المناسب للموارد ومواجهة المخاطر ورصد المكافآت، والشراكة بين القطاعين العام والخاص تتيح تعاوننا منتظما بينهما، كما تتيح النهوض باللامركزية التي من شأنها حفز القدرات والبيئة المواتية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والجدير بالذكر أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص في معظم البلدان النامية بوجه عام، ومن بين أسباب ذلك ضعف المؤسسات والآليات الكفيلة بجعل هذه الشراكة فعالة، وكون القطاع الخاص مازال ضعيفا ويفتقر إلى القدرة والتجربة والمهارات التحليلية لكي يصبح شريكا فعالا للقطاع العام.

وبذلك فثمة حاجة لإحداث تغييرات في مواقف ومنظوريات المقاولين، حتى يتسنى لهم البدء في النظر إلى أبعد من مجرد مصالحهم الضيقة نحو ما هو جيد للاقتصاد ككل.

كما أن التطور المؤسسي وبناء القدرات في القطاع الخاص من الأمور الأساسية لبناء الوحدة بين المقاولين، وتمكينهم من القيام بالعمل التحليلي المطلوب للانخراط في حوار هادف مع القطاع العام. وثمة حاجة ملحة لكي يسود الانفتاح والشفافية ومبدأ المساءلة حتى تتسنى تحقيق شراكة ناجحة.¹

3- المواطن والتنمية المحلية:

مع زيادة الضغوط على الموارد المحدودة يصبح لامناص من التطور نحو تبني توجهات المشاركة التي تمثل الآن أداة للتنمية وأداة للحفاظ على النظام الديمقراطي. فالمشاركة هي عقيدة التنمية وهي عقيدة ضمان الإستمرارية للنظام المحلي وللتنمية بشكل عام. وسوف تزداد فعالية المشاركة كلما كان هناك ما يثير اهتمام المواطن المحلي وكلما كانت أفكار التنمية مستوحاة من واقع هذا المواطن. ومن ثم كلما كانت تيارات الدعم والتأييد موجهة جميعا لمساندة هذا المواطن على وضع تصورات في شكل خطط وبرامج للتنمية المحلية، وكلما توجهت المساعدات الفنية والإدارية لمعاونة هذا المواطن على تحمل المزيد من مسؤوليات التخطيط والإدارة والتمويل والتملك.²

¹ وفاء معاوي، نفس المرجع، ص ص 147، 148.

² محمد صافو، المرجع السابق، ص 87.

وهنا ينبغي أن تكون البرامج الموجهة إلى المستوى المحلي نابغة من الواقع المحلي، حتى تثير اهتمام المواطن وتحفزه على العمل من أجل دعمها وإنجاحها فالنظم المحلية هي أهم مجالات تحقيق المشاركة، إذ كلما نجحت النظم المحلية في تحقيق قدر أكبر من المشاركة الفعلية، كلما ارتفعت كفاءتها في إنجاز غاياتها، فهناك ثلاثية مترابطة تؤدي في النهاية إلى نظام اجتماعي مستقر.

مشاركة فعلية = تنظيم محلي متطور = تنمية محلية ناجحة = نظام مستقر.¹

أ- مشاركة أفراد المجتمع المحلي:

إن مشاركة أفراد المجتمع المحلي في التنمية المحلية يعتبر مبدأ من أهم مبادئ التنمية حيث يستوجب إثارة وعي أفراد المجتمع المحلي وتحسيسهم بضرورة العمل من أجل تحسين مستوى حياتهم الاقتصادية والاجتماعية، كما يتطلب العمل على إقناعهم بالحاجات الجديدة وتدريبهم على استعمال الوسائل الحديثة في الإنتاج وتعويدهم على أنماط جديدة من العادات الاقتصادية، خاصة في مجال الادخار والتوفير والاستهلاك.

فعن طريق إشراك أفراد المجتمع المحلي في عمليات التنمية، يحدث التحقيق الأمثل للأهداف المرجوة من التنمية المحلية وذلك لأن اقتناع أفراد المجتمع المحلي بالتغيير ينتج عنه اتجاهات إيجابية نحو المشروعات التنموية الجديدة وبالتالي يتم تجنب ردود الفعل الضارة، التي من شأنها أن تشكل عائقاً أمام هذه المشروعات. كما أن مشاركة هؤلاء الأفراد في ممارسة التفكير والتنفيذ تجعلهم أكثر قدرة وقابلية لتحمل المسؤولية، مما يؤهلهم للعمل في الإدارة المحلية ومختلف التنظيمات، التي تعمل على تنمية مجتمعهم فالمشاركة تجند طاقات المجتمع وتقلل من نفقات الإنجاز وتزيد من شعور الأفراد بالانتماء إلى مجتمعهم المحلي، مما يعود بالفائدة على نجاح وحسن سير المشروعات التنموية وتحقيق الأهداف المرجوة منها.

وهكذا نجد أن مشاركة أفراد المجتمع المحلي في إحداث التنمية المحلية، يشكل القاعدة الأساسية التي يجب أن تبنى عليها جميع الخطط والسياسات التنموية في المجتمع، للقضاء على ضعف استجابة الأفراد لمشروعات التنمية المحلية، خاصة في المجتمعات التقليدية التي يشكل فيها جمود التراكيب الاجتماعية والاقتصادية من خلال القيم والتقاليد الراسخة في هذه المجتمعات، أهم عائق أمام التجديدات والمشروعات التنموية القائمة في المجتمع.²

ب - تفعيل المشاركة الشعبية:

إشراك المواطنين في تسير شؤونهم يعتبر أحد القواعد الأساسية لنجاح التنمية المحلية، فنجاح تجربة أي دولة في النمو يرجع إلى اعتمادها على مواردها وأثمن هذه الموارد هي الموارد البشرية. فإذا اعتبرنا المواطن هو الأدرى باحتياجاتهم على المستوى المحلي؛ فإن إشراكه في إدارة شؤونه أمر حتمي.

¹ محمد صافو، المرجع السابق، ص 87.

² محمد خشمون، المرجع السابق، ص ص 102، 103.

يتحقق هذا المبدأ عن طريق إشراك أكبر قدر ممكن من المواطنين من أصحاب التخصص ونوعي الكفاءات والفنيين الفاعلين في المجتمع في إدارة التنمية المحلية، و إيجاد الآليات الكفيلة بضمان هذه المشاركة حيث يتم تحفيز المواطنين على المشاركة في التنمية المحلية، عن طريق تقديم الدعم المادي والمعنوي له، وتذكيره بأنه عنصر مهم وفعال في مجتمعه. حيث نجد قانون البلدية في الجزائر 11/ 10 خصص الباب الثالث منه لهذا الغرض، عنونه بمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية و نظمها في المواد من 11 إلى 14 ، هذا الاتجاه الحديث الذي تبناه المشرع في قانون البلدية الجديد، يعكس توجه المشرع إلى تفعيل دور المواطن في التسيير المحلي.¹

حيث نص في المادة 11 من نفس القانون خاصة الفقرة الثانية منها على أنه: " .. يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حسب الشروط المحددة في هذا القانون ..."

بالإضافة إلى تشجيع منظمات المجتمع المدني على القيام بمهام إدارة و صيانة مشروعات الخدمات العامة ذات الصلة بالوحدات المحلية وهو ما جاء في نص المادة 13 من نفس القانون، وكذلك التدريب المستمر للقيادات الشعبية المحلية بكافة مستوياتها والتشجيع على تبادل الخبرات التنموية ونماذج المشاركة فيها بين القيادات الشعبية. وبالتالي فغياب مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم من شأنه أن يعرقل سير التنمية المحلية. في حين أن الأخذ بهذا المبدأ يضمن استمرارية مشروعات التنمية و تحقيق الشفافية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يؤدي إلى رفع كفاءة الجهاز الإداري المختص بعملية التنمية.

وبالتالي توفر هذه العناصر مجتمعة تساعد البلدية على الظفر بالتنمية، وتعتبر المقاربة الجديدة للتسيير الإداري -التسيير وفق مبادئ الحكم الراشد من مسائلة، محاسبة، مشاركة والشفافية - من العوامل ذات الأهمية خاصة في الوقت الحالي، التي تمكن من تحقيق التنمية المحلية.²

¹ بلعربي نادية، دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد، مذكرة ماستر في القانون الإداري (غير منشورة)، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012 - 2013 ، ص ص 24، 25.
² بلعربي نادية، نفس المرجع، ص 25.

المبحث الرابع: نظريات التنمية المحلية:

تشكل عملية التنمية على المستوى الوطني العام والمستوى المحلي، منظومة دائرية ومتفاعلة مع المحيط من حولها – فهي إذن تمثل "دائرة مفتوحة"، وذات "قلب" داخلي متين. ولذلك تراوحت نظريات النمو والتنمية "المنظومية" بين طرفين: * الطرف الأول اعتبر أن قوة الدفع المحركة للعملية التنموية تتدفق من حواف المحيط، (خارج النظام)، بصفة أساسية، بينما اعتبر الطرف الثاني أن التنمية تتلقى قوة دفعها من داخلها بالذات.

ظهر الاتجاه المعبر عن الطرف الأول منذ وقت مبكر، من خلال المفهوم النيوكلاسيكي لدالة الانتاج، حيث يمثل كل من السكان والتقدم التكنولوجي عاملين محددين لأداء الدالة. وبدا نفس التوجه من خلال المفهوم "الكينزي" المدفوع بعامل "الطلب الفعلي"، في دراسات الاقتصاد الكلي، والذي يتوسل بقوة الدولة من خارج (نظام المشروع)، لتمثل بينته الداعمة. حيث دارت المحاولات النظرية في (الاقتصاد لإقليمي) ولكن بصورة تعاقبية – تسلسلية. أكثر منها "تزامنية" – آنية. فقد سادت مفاهيم النمو والتنمية (من الخارج) ساحة الفكر الاقتصادي الرأسمالي لثلاثة عقود تقريبا، حتى أخذت مفاهيم النمو والتنمية (من الداخل) تتغلغل في أعقابها على تلك الساحة عبر ثمانينات القرن الماضي.

وقد انعكس تراحم التيارين الفكريين على مفاهيم التنمية والتنافسية المحلية والمناطقية خلال العقدين الأخيرين بالذات، وتبلورت الإتجاهات الفكرية حول التنمية، من "الخارج" ومن "الداخل"، بصورة تجعلهما متكاملين أكثر من كونهما متنافرين.¹

1 – التنمية المحلية ونظريات الدفع الخارجي:

أ – نظرية أقطاب النمو: ²Les poles de croissance.

حيث تميزت مرحلة الستينات ببروز نظرية أقطاب النمو، ويمثل هذه النظرية كل من: "فرانسوا بيرو"، "بودفيل"، "هيرشمان" وغيرهم.

حيث عرف "فيليب أيدلو" هذه النظرية: "بأنها نظرية للنمو القطاعي غير المتوازن وفي أن واحد كنظرية نمو جهوية غير متوازنة...، إنها بالنسبة لنا تمثل نظرية تنمية المناطق والنظرية التي تأخذ بعين الاعتبار عدم التساوي بين الفضاءات".³

إذ قام "فرانسوا بيرو" عام 1956 بصياغة نظرية أقطاب النمو في صورتها الأولى، متجاوزا المفهوم التقليدي للمكان: (المكان المتمائل- المتجانس والمسطح) ومبرزا المفهوم الناشئ: (المكان المتنوع والتفاعلي، وغير المتجانس). ووفقا لكلماته فإن التنمية لا تظهر في كل مكان في نفس الوقت. بل تتجسد فوق نقاط أو أقطاب معينة للتنمية، بكثافات متباينة؛ وتكون لها آثار متفاوتة على الاقتصاد ككل.

¹ محمد عبد الشفيق عيسى، دراسة عن مفهوم ومضمون التنمية المحلية، مجلة بحوث عربية اقتصادية، العددان 43-44 القاهرة، خريف 2008، ص ص 14، 15.

² ANDRE JOYAL, LE DEVELOPPEMENT LOCAL, EDITION DE L'IQRC, PARIS, 2002, P 16.

³ خنصري خيضر، المرجع السابق، ص ص 13، 14.
*الإتجاه الأول: نظرية "سولو" في التنمية 1956 اعتبرت أن التقدم التكنولوجي غير قابل للتملك الخاص. الإتجاه الثاني: ظهر في ثمانينات القرن العشرين واعتبر أن التكنولوجيا قابلة للتملك.

وقد اعتمد "فرنسوا بيرو" على المنشأة أو الشركة الكبيرة الرائدة كمحفز للنمو على مستوى "المنطقة أو القطب"، من خلال علاقات المدخلات والمخرجات. ومع ذلك فهو لم يبرز بالقدر الكافي دور المواطن أو الموقع المحلي المحدد من خلال علاقة القرب الجغرافي والاقتصادي (Proximity) في العملية التفاعلية والتراكمية لتكوين "قطب النمو". ولذلك قيل إن المجال الجغرافي والاقتصادي عنده لا يلتقيان.

وقد قام "بودفي" (Boudeville) فيما بعد ببلورة العلاقة التفاعلية بين المجالين في إطار الاستقطاب المحلي للعملية الإنمائية، وذلك من خلال توضيح الحدود والقيود الجغرافية المؤثرة على الحركة الاقتصادية المحلية لأقطاب النمو.¹

أما "فرنسوا بيرو" فيحلل في نفس الإطار الإمكانيات والبدائل، فيما يتعلق بالأقطاب المحركة للنمو، فالتاريخ الاقتصادي للنمو قد بين أن قطاعات كثيرة كانت مصدرا للنمو، حسب طبيعة وشكل التنظيم الاقتصادي السائد. بينما حاول "بيرنيس" التدقيق في بحث علاقات التشابك القطاعي، من خلال منح الأولوية لصناعات تنشأ في قطاعات محددة بذاتها.²

كما برزت اجتهادات نظرية مهمة في السبعينات توضح آثار الشركات عابرة الجنسيات على التنمية في المناطق المحلية، بجوانبها الإيجابية والسلبية، وإنطلاقا من تحليل "بيرو" لدور الشركات الكبيرة. والأمر الجديد والمهم في هذه الاجتهادات، هو تصحيح النظرة "المغرقة في التفاعل" لبيرو والتي ركزت على إيجابيات الشركات الكبيرة فقط، اتساقا مع وجهة نظره المستمدة من المفهوم النيوكلاسيكي: حيث الحركة الحرة لرأس المال، بين الفروع الإنتاجية والمناطق الجغرافية المختلفة، حتى الوصول إلى نقطة التعادل في معدلات العائد فيما بينها، والتي من شأنها تحقيق التقارب (Convergence) بصفة تلقائية، بين مختلف الأقاليم في الدولة، وداخل الإقليم الواحد.³

ب - نظرية الانتشار الجغرافي "أو الحيزي Spatial" للابتكار:

قام الاقتصادي السويدي هاجر شتاند (Hagerstand) بوضع نموذج يقوم على أن الابتكارات تنبع من خارج المناطق المحلية لتصب في داخلها، عبر مسالك أو قنوات للانتقال والانتشار بين المناطق (Territorial routes). ويرجع ذلك إلى تفاوت الأقاليم والمناطق من حيث القدرة على النمو، والاختلاف بينها في مستوى الابتكار، ولذلك تنتقل الابتكارات من المناطق ذات القدرة الأعلى إلى المناطق ذات القدرة الأدنى.⁴

مرة أخرى، يتم هنا تجاوز المفهوم النيوكلاسيكي للابتكار بوصفه هبة من السماء، وانتقاله وانتشاره حرا وتلقائيا بين الفروع والمناطق، كما أشرنا. وقد كان للإتجاه الكنزي دور في هذا التحول، من حيث تباين دور الطابع التراكمي لعملية جذب الموارد في مناطق

¹ محمد عبد الشفيق عيسى، المرجع السابق، ص 15.

² سعدون بوكبوس، الاقتصاد الجزائري: محاولتان من أجل التنمية 1962-1989، 1990-2005، الطبعة الأولى، القاهرة، دار الكتاب الحديث، 2013، ص 111.

³ محمد عبد الشفيق عيسى، المرجع السابق، ص 16.

⁴ نفس المرجع، نفس الصفحة.

بعينها، إلى نشوء وتعاضم التباينات فيما بينها، وهو ما يسمى بعملية التفارق أو التباعد .Gonvergenous.

وغني عن البيان أن الابتكار قد أخذ فيما بعد طابعا داخليا Endogenous بصفة أساسية، كما سنرى.¹

ج - نظرية دورة حياة المنتج ودورة حياة الأقاليم:

كما أن الانتشار "الحيزي" للابتكار هو عملية مستمرة في المكان، كما رأينا في النظرية السابقة، فإنه عملية مستمرة في الزمان أيضا، وهذا ما أبرزته نظرية دورة حياة الإقليم عند "نورتون/ وريس" (Rees) المستمدة من النظرية الأصلية لدورة حياة المنتج عند ريموند فيرنون. وعند نورتون وريس فإن الاختلاف بين الأقاليم والمناطق ينبع من اختلاف المرحلة التي يمر بها كل إقليم على مسار التطور التكنولوجي للمنتجات، والذي يتكون من ثلاث مراحل: إطلاق منتج جديد، ونضوج المنتج، ثم الدخول أخيرا في مرحلة الإنتاج النمطي. وينتقل الابتكار من المناطق القوية إلى المناطق الضعيفة على السلم السابق.²

د - دور البنية الأساسية:

تتفق نظريات النمو والتنمية على الدور الخاص للبنية الأساسية في تمهيد الطريق إلى التنمية. لذلك قامت اجتهادات ومحاولات نظرية متعددة تعالج دور هياكل البنية الأساسية في سياق التنمية المحلية، من زاوية الدفع الخارجي. والأمر المهم هنا أن قوة عملية الجذب المحلي لمنطقة دون أخرى تتوقف، من بين عوامل أساسية، على مدى توفر وكفاءة شبكة البنية الأساسية في الأقاليم المختلفة، وهو ما تبرهن عليه المشاهدات العملية في كل حال.³

هـ - تكنولوجيا الاتصالات الجديدة:

يتمثل الاتجاه الأخير في الفكر النظري المتعلق بقوى الدفع الخارجي لتنمية المناطق المحلية في الدور المنوط بالتكنولوجيا الجديدة للمعلومات والاتصالات. ويتمثل ذلك في استخدام شبكة الانترنت، للتواصل على مستويات مختلفة، من أجل العمل في تصميم المنتجات، وتوزيع أو تقسيم العمل داخل الشركة على النطاق العالمي والإقليمي لإنتاج منتج معين أو "تشكيله" من المنتجات، بالإضافة إلى عمليات التوريد، "واسناد التشغيل إلى الغير" Out – Sourcing وكذا التسويق والتجارة الإلكترونية بالإضافة إلى تسليم منتجات خدمية ذات طابع خاص مثل البرمجيات الحاسوبية، كما في مدينة بنجالور الهندية.⁴

2 - التنمية المحلية وقوة الدفع الداخلي Endogenous:

شهد مفهوم المكان تغيرا جوهريا، إذ لم يعد المكان مجرد حاجز فيزيقي أو فاصل طبيعي، كما كان عليه الحال في نظرية التوطن التقليدية، تمارس عليه عملية اختيار موقع النشاط

¹ محمد عبد الشفيق عيسى، نفس المرجع، ص 16.

² نفس المرجع، ص 17.

³ نفس المرجع، ص 17.

⁴ نفس المرجع، ص 17.

وكفى؛ ولم يعد منطقة جغرافية بسيطة متماثلة التضاريس الاقتصادية إلى حد كبير، كما كان عليه الحال في الإتجاهات المبكرة لنظرية النمو الإقليمي.

وأصبح المكان في نظرية التنمية المحلية الجديدة، بمثابة عامل إنتاجي مستقل، أو مورد إنتاجي. إن المكان الجديد متنوع ولا تتوزع الأنشطة فيه بالتساوي، بل تتوزع بصورة متباينة، من منطقة إلى أخرى، انطلاقاً من تطوير المفهوم الكلاسيكي في نظرية التوطن. ومفهوم التجمع Agglomeration الذي يخلق الوفورات المحلية ذات الطابع الإيجابي. حيث المكان يصنع هويته الاقتصادية الخاصة على كل مستوى، بفعل آليات نموه الذاتي. فالمنطقة تتراكم فيها عوامل قوتها أو ضعفها؛ وعوامل القوة والضعف بالأساس عوامل غير ملموسة وخاصة: المعرفة والتعلم وخبرة العمل الجماعي بقدراته التنظيمية والمؤسسية، فهذه العوامل تتجاوز الملموس من معطيات الموارد المادية وقوة العمل التقليدية ذات الطابع العضلي أو شبه العضلي، وترقى إلى أفاق "القوة الناعمة" المحلية.¹

فالمكان الجديد ينمو بفعل كونه مولداً للكفاءة، سواء منها الكفاءة الاستاتيكية أو الكفاءة الديناميكية، أو السكونية والحركية.

وطبقاً لهذا المفهوم الجديد للمكان والمنطقة والتنمية المحلية ظهرت مجموعة من الإتجاهات النظرية منذ أوائل السبعينات. ويعزو الباحث الإيطالي "روبرتو كابللو" بروز هذه الإتجاهات إلى الواقع الذي شهدته إيطاليا، من حيث النمو المحلي، السريع والفجائي، الذي حدث في بعض أقاليم إيطاليا في تلك الفترة، وبالتحديد في شمالها الشرقي. إن مناخ الأزمة الذي كان يخيم على الدول الصناعية في السبعينات جعل من الصعب تفسير النمو المحلي بالطريقة النيو كلاسيكية القائمة على حرية الحركة لعنصر رأس المال بين الأقاليم. ففي الحقيقة لقد تناقص معدل انتقال رأس المال في تلك الفترة. كما كان من الصعب تفسيره بمنظور فرونسوا بيرو حول أثر المنشأة الكبيرة، أو بالمنظور الكينيزي القائم على قوة الطلب الفعلي الخارجي.

لذلك كان لابد من البحث عن أطر تفسيرية جديدة، وظهر إطاران رئيسيان: الأول مستمد من ألفرد مارشال فيقال له الاتجاه "المارشالي" الجديد، والثاني مستمد من شومبيتر فيقال له اتجاه "الشومبيتريين الجدد". وكان الاتجاه الأول يفسر نمو المنطقة المحلية بتحولها إلى منطقة صناعية Industrial District بينما يفسر الاتجاه الثاني النمو المحلي بقوة الابتكار. وتفرعت من هاذين الرافدين الإتجاهات النظرية الأتية:²

أ – الكفاءة السكونية للمكان أو المنطقة الصناعية من وجهة النظر "المارشالية الجديدة": تولد المنطقة الصناعية وفورات خارجية محلية، يكون من شأنها زيادة الإيرادات وخفض النفقات، فيما يعتبر من قبيل الكفاءة الاستاتيكية. وتحدث الوفورات بفعل تجمع نشاط صناعي ذي طابع عنقودي. وفيما يلي الشروط التي تجعل من منطقة جغرافية معينة منطقة صناعية:

¹ نفس المرجع، ص 18.
² نفس المرجع، ص 18، 19.

- التقارب الجغرافي بين المنشآت في المنطقة المحلية.

- التقارب الاجتماعي.

- تركيز المنشآت الصغيرة.

- التخصص في المراحل المختلفة للسلسلة الصناعية، من التصميم إلى التسويق الدولي.¹

ب – نظرية الكفاءة الديناميكية من وجهة النظر "الشومبيترية":

تتمثل الكفاءة الديناميكية في الأثر الذي يولده المكان من خلال تنامي القدرة الابتكارية والإبداعية للمنشآت، عبر الزمن. وفيما يلي الشروط التي تجعل من منطقة محلية منطقة ذات كفاءة ديناميكية:

- أنشطة البحث والتطوير.

- توفر الخدمات المتقدمة.

- قوة العمل الماهر.

- رأس المال الاجتماعي المتمثل في القدرة على العمل المشترك بروح التعاون وتبادل المعارف والخبرات.²

ج – الآثار الانتشارية للمعرفة ودور المناطق الحضرية والمدن:

يؤكد هذا الإتجاه ما يقول إنه قد ثبت من الدراسات التجريبية، وهو أن النشاط المعرفي والابتكاري يميل إلى التركيز في المكان، سواء تم قياس هذا النشاط بمؤشرات المدخلات كالإنفاق على البحث والتطوير أو بمؤشرات المخرجات كعدد براءات الاختراع.

و يركز هذا الإتجاه على ما أسفرت عنه الدراسات الميدانية حول نمط توطن المنشآت عالية التكنولوجيا "هاي تك"، حيث تؤكد ميل الشركات المعنية لتفضيل العمل في المواقع المحورية ذات القدرة على التخصص القطاعي، وخاصة في المناطق المدينية الأكثر تطوراً. وتتولد من هذا الميل آثار استقطابية للنشاط الابتكاري بين المناطق وفي داخلها: Polarization Effects.³

د – نظرية التعلم الجماعي : **Collective Learning**:

تنقسم هذه النظرية إلى تيارين :

1- الوسط الابتكاري: **Milieu Innovateur**: ويتعلق هذا التيار بالمنشآت الصغيرة، حيث ترتفع قدرتها الابتكارية من واقع تركزها في منطقة محلية مشتركة، وتجمعها في المكان، مما يزيد من إمكانيات العمل الجماعي، عبر كثافة التفاعل الاجتماعي والتلاحم الشخصي.

¹ نفس المرجع ، ص 19.

² نفس المرجع، نفس الصفحة.

³ نفس المرجع، ص 20.

2- **القرب المؤسسي: Institutional Proximity**: حيث تقوم القدرة الابتكارية المحلية على تعلم تقاليد الممارسة المؤسسية، وخاصة عبر إتقان شفرة السلوك للمنطقة المحلية، من حيث قواعد العمل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.¹

هـ - الهيكل الحضري للتنمية المحلية:

يركز هذا الاتجاه النظري على الأهمية المحورية للمناطق الحضرية والمدينية في تركيز القدرات الابتكارية وفي تراكم رأس المال المعرفي ورأس المال الاجتماعي. وتكمن أهمية المدينة وفق هذا الاتجاه في كونها المكان المفضل لشركات التكنولوجيا العالية وللوظائف الابتكارية. والأكثر أهمية من ذلك هو أن تدرج المدينة في منظومة مدينية قادرة على التطور بطريقة منسجمة ومتوازنة، من خلال تشكيلة مترابطة ومتناغمة للمراكز الحضرية التي تتمتع بنظام للوصل والتواصل الجيد فيما بينها. باختصار، إن التنمية المحلية، وفق هذا المنظور، تجد منتهى كمالها في التنمية الحضرية. وأن المنطقة المحلية الحقيقية، من وجهة نظر النمو الداخلي والتنمية القائمة على المعرفة والابتكار، هي المنطقة المدينية.²

¹ نفس المرجع، ص 20.

² نفس المرجع، ص 21.

خلاصة:

من خلال معالجة هذا الفصل حاولنا في المبحث الأول التفريق بين مفهوم التنمية بشكل عام ومفهوم التنمية المحلية وبين مفهوم التنمية والمفاهيم المشابهة لها، وتحديد مفهوم التنمية المحلية والمفاهيم المرافقة لها. أما المبحث الثاني والذي استعرضنا من خلاله العديد من النقاط المهمة كخلفيات الوعي بعملية التنمية وأبعادها، إضافة إلى النماذج والإستراتيجيات المهمة لها وحاولنا إبراز العوامل المؤثرة في عملية التنمية المحلية والأسس التي تقوم عليها. بعدها وفي المبحث الموالي عرجنا على شركاء التنمية وكيفية تفعيل دور هؤلاء الشركاء من أجل تسريع عملية التنمية المحلية، وفي الأخير تطرقنا إلى نظريات التنمية المحلية ودورها في التنمية.

الفصل الثالث:

دور اللامركزية في

تحقيق التنمية

المحلية

تمهيد:

إن التنمية المحلية هي نوع من تقسيم العمل في إطار السياسة العامة للتنمية الشاملة للمجتمع ككل، وخصوصا إذا كان المجتمع مترامي الأطراف، يتميز بتعدد الأقاليم الجغرافية ذات الموارد والامكانيات المختلفة. وليس معنى ذلك أن التنمية المحلية ينظر إليها من خلال منظور جزء منعزل عن إستراتيجية التنمية في البلد والمجتمع بوجه عام، ولكن مشروعية هذه التنمية تنبع من إسهامها المتميز في المعاونة على مواجهة مشاكل المجتمع الكبير، فضلا عن مواجهة مشاكلها الإقليمية أو المحلية. ويلاحظ أنه مع تقدم الفهم العلمي للسياسات التنموية، تبين أن الخطة العامة يمكن أن تشمل على المبادئ العامة المنوطة بالمشروعات والبرامج ويمكن أن تترك التطبيقات المحلية للمحليات. ولهذا فإن تقسيم المجتمع إلى أقاليم أو قطاعات أو محليات لا يمكن أن يكون تفتيتا للسياسة العامة، وإنما هو نوع من بث الفعالية والقدرة على الانجاز في دوائر أقدر على المواجهة والتطبيق. ومن هذه الزاوية تحرص كثير من الدول النامية على تمكين اللامركزية، من أجل التوصل إلى الفعاليات المباشرة لتنفيذ المشروعات في ضوء الإمكانيات، وتحت مظلة المبادئ العامة التي تشكل توجهات التخطيط الشاملة. ومعنى ذلك أن التنمية المحلية هي جزء من كل، وهي بذلك تتفاعل مع كل العوامل المؤثرة في مسار المجتمع النامي، وتترجم عن أهدافه.¹

¹ مريم أحمد مصطفى، المرجع السابق، ص ص 115 ، 116.

المبحث الأول: التخطيط للتنمية المحلية:

تعتبر عملية تخطيط وتنسيق القرارات من المهام الجوهرية لنجاح برامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية، ويعد التخطيط هو المحاولة الأساسية لنجاح هذه البرامج وحل هذه المشكلات، وينصب الاهتمام على ذلك النوع الذي تمارسه بعض الدول أو بعض الهيئات والأجهزة الأخرى للوصول إلى غايات اقتصادية واجتماعية عامة، ويطلق على هذا النوع من التخطيط "التخطيط التنموي" وتمارسه حكومات الدول النامية في محاولاتها الواعية والمستمرة لرفع معدلاتها الاقتصادية والاجتماعية ومواجهة أي معوقات تحد من هدفها الأساسي.

ويمارس التخطيط على مستويات متعددة، فهناك تخطيط قومي شامل على مستوى الدولة كلها، حيث تنصب الخطط القومية على المجتمع بأسره، وتخطيط إقليمي، ويتم على مستوى أقاليم الدولة والتي تتميز بمناخ طبيعي واقتصادي واجتماعي وقوى عاملة كأسلوب فعال لإيجاد قدر من التوازن في النمو بين الأقاليم المختلفة توجيه الموارد وفقاً للاحتياجات المحلية، وتخطيط محلي، ويتم على المستويات المحلية بغرض النهوض بهذه المجتمعات وتراعي فيه الاحتياجات المحلية وتنوعها، ويرتبط هذا النوع بتنظيمات الإدارة المحلية وكثيراً ما تستمد الخطط المحلية اتجاهاتها من الخطط العامة للدولة مع مراعاة الاحتياجات والإمكانيات المحلية.¹

1- تعريف التخطيط وأهدافه:

عرف التخطيط بأنه «التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفاً لتحقيق أهداف محددة»، ويعد التخطيط من أهم وظائف الإدارة العامة، وهو الفكرة التمهيدية السابقة لتنفيذ أي عمل من الأعمال. ومن خلال التخطيط يستطيع القائد الإداري تحديد الهدف المنشود والوسائل الكفيلة بتحقيقه بأقل تكلفة ممكنة وفي الوقت المناسب، وهو عملية تنظر إلى المستقبل وتتنبأ به²، وعادة ما ترمي عملية التخطيط إلى تحقيق الأهداف التالية:

- زيادة الإنتاج أو الخدمات من الناحية الكمية وتحسينه والارتقاء به من الناحية النوعية.
- زيادة درجة الاكتفاء الذاتي للمجتمع.
- الإقلال بقدر الإمكان من الإسراف في استخدام عناصر الإنتاج المختلفة من مواد أولية أو قوى عاملة أو من رأس المال، حتى تنخفض تكاليف الإنتاج فتتخف أسعار السلع أو الخدمات، وبالتالي يزيد الادخار، وترتفع مستويات المعيشة.³

¹ مسعد الفاروق حمودة، منال طلعت محمود، المرجع السابق، ص 226.

² <http://www.hrdiscussion.com/hr56299.html#> ، 07-04-2015 ، 11:11

³ فؤاد حيدر، التنمية والتخلف في العالم العربي - طروحات تنموية للتخلف، الطبعة الأولى، بيروت، دار الفكر العربي، 1990، ص 25.

2- مبادئ التخطيط:

- أ. **الواقعية:** إذ لا بد أن توضع الخطة على أساس من المعرفة الواقعية بصورة المجتمع والحقائق الاقتصادية القائمة فيه. وأن توضع الغايات لتتلاءم مع حقيقة هذا الوضع القائم. وبالتالي يمكن اختيار الأساليب الواقعية للوصول إلى الأهداف المنشودة.¹
- ب. **الشمول:** ويعني مبدأ شمول الخطة أن يكون للخطة السيطرة والتوجيه على كافة موارد المجتمع المتاحة. فلا تقتصر الخطة على نشاط دون نشاط ولا تؤثر في متغير دون آخر.²
- ت. **تناسق الخطة:** ونعني بالتناسق، وهو العمود الفقري لأسلوب التخطيط، أي أن تكون أجزاء الخطة المختلفة كلا متكاملًا متناسقًا متناسقًا منطقيًا. ويجب أن يتحقق التناسق على مستوى الأهداف ومستوى الوسائل لتحقيق هذه الأهداف.
- ث. **مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ:** وتعني مركزية التخطيط هنا أن يقوم الجهاز المركزي باتخاذ القرارات الأساسية في وضع الخطة. أما فيما يتعلق بالتنفيذ فيترك مجال كبير للوحدات المحلية ويتسع نطاق الحرية الممنوحة لها في التصرف.
- ج. **مرونة الخطة:** يعني مبدأ المرونة أن تكون الخطة قابلة للاستجابة للظروف الطارئة أي قابلة للتغيير والتعديل حتى تتمكن من مواجهة الظروف الجديدة الطارئة التي يواجهها المجتمع أثناء تنفيذ الخطة. ولا يتنافى مع مبدأ المرونة مبدأ إلزامية الخطة، فلا يعني الإلزام أن تكون الخطة جامدة.³
- ح. **الإلزام:** هي برنامج عمل تلزم به كافة الوحدات الإنتاجية في الاقتصاد القومي وكافة الأفراد في المجتمع على جميع المستويات. وبدون هذا الإلزام لن يكون في استطاعتنا ضمان حد أدنى من التنفيذ للخطة.⁴
- خ. **الاستمرار:** إن مبادئ الواقعية والشمول والاتساق والمرونة والديمقراطية كلها تساعد على تأمين هذا النسق المتناسق بين جميع أجزاء الخطة واستمرارية العملية التخطيطية. إذ أن العملية التخطيطية لا بد وأن تكون عملية مستمرة.
- د. **توفير الكوادر التخطيطية:** لا بد من توفير الكوادر التخطيطية وتدريبها أولاً لضمان نجاح العملية التخطيطية.⁵

3- السلطات المشاركة في التخطيط:

إذا نظرنا إلى التخطيط من حيث السلطات المشاركة فيه، إعدادًا وإقرارًا يمكن تقسيمه إلى تخطيط مركزي وآخر لا مركزي وتخطيط إقليمي.

¹ أحمد عارف العساف، محمود حسين الوادي، التخطيط والتنمية الاقتصادية، الطبعة الأولى، عمان، دار الميسرة، 2011، ص 237.

² عمرو محي الدين، التنمية والتخطيط الاقتصادي، بيروت، دار النهضة العربية، (د س ن)، ص 274.

³ نفس المرجع، ص ص 276، 278 و ص 280.

⁴ أحمد عارف العساف، محمود حسين الوادي، المرجع السابق، ص 238.

⁵ نفس المرجع، ص 238.

أولاً: التخطيط المركزي: يعني هذا الأسلوب في التخطيط أن عملية التخطيط، برمتها أي بمراحلها الإعداد والإقرار، تتولاها أجهزة مركزية ولا تتدخل فيها أجهزة لامركزية محلية (كالمحافظة والمدينة والقرية) كانت أم مرفقية (كالهيئة العامة) حتى وإن كانت هذه الأجهزة هي التي يقع على عاتقها تنفيذ الخطة.

وفي معنى أقل حدة، قد يقصد بالتخطيط المركزي أن مختلف الخطط التي يتم إعدادها على مستوى الوحدات الإدارية التنفيذية، إنتاجية كانت أم خدمية، تتبلور في نهاية المطاف في خطة عامة واحدة تقرر السلطة التنفيذية مشروعها، ثم يصدرها البرلمان بقانون، كما هو الحال، في ظل الدستور الحالي.¹

ثانياً: التخطيط اللامركزي: من المتصور الأخذ بهذا الأسلوب في التخطيط في تلك الدول التي يقوم نظامها الإداري على اللامركزية، حيث تتمتع الوحدات المحلية، وكثير من المرافق العامة، بالشخصية المعنوية بما يتضمنه ذلك من استقلال مالي وإداري، مما يتيح لها فرصة المشاركة الايجابية والفعالة في تحديد أهداف الخطة وبرامجها، وذلك عن طريق إقترح المشروعات التي يرى كل منها تنفيذها، وحيث يقتصر دور سلطة التخطيط المركزي على مجرد التنسيق بين مختلف المشروعات المكونة للخطة، إزالة لما قد يكون بينها من تعارض. وقد يتحقق التخطيط اللامركزي في صورة أكثر قوة من الصورة الأولى، وذلك حينما يعترف المشرع للأجهزة المحلية والمرفقية بسلطات في إدارة شؤونها الخاصة تكون من الاتساع بحيث تشمل على اختصاصها في وضع الخطط الخاصة بها دون حاجة إلى اعتماد أو موافقة السلطة المركزية في العاصمة.²

ثالثاً: التخطيط الإقليمي: يتعلق التخطيط الإقليمي بتنمية جزء معين من إقليم الدولة ويهدف إلى تحقيق النمو المتوازن داخل هذا الإقليم من ناحية وبينه وبين غيره من المناطق الجغرافية داخل الدولة.

ذلك أن التخطيط الإقليمي يستخدم كأداة لتقريب الفوارق بين مختلف المناطق المكونة لإقليم الدولة، وذلك إذا تفاوتت في نصيبها من الموارد الاقتصادية أو تفاوتت في درجة التقدم، حتى لا تتواجد داخل الدولة، وفي ذات الوقت مناطق غنية متقدمة ومناطق فقيرة متخلفة.

ويلاحظ أنه كلما زادت درجة الاستقلال التي تتمتع بها الوحدات اللامركزية في مواجهة السلطة المركزية في العاصمة، فإن أهمية التخطيط تزداد، فالسلطات اللامركزية معنية تماماً- بتنمية المناطق الخاضعة لإدارته، ووسيلتها في ذلك وضع خطط تمويل ذاتيا من الموارد المحلية، وتدعم مالياً، عند الضرورة، من الحكومة المركزية.³

¹ حسين عثمان محمد عثمان، أصول علم الإدارة العامة، الطبعة الأولى، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص ص 217، 218.

² نفس المرجع، ص 218.

³ نفس المرجع، ص ص 226، 227.

4- مراحل برامج التنمية المحلية في الجزائر في العهد الاشتراكي:

إن إستراتيجية التنمية المحلية في الجزائر أخذت إتجاهين الأول وكانت في ظل نظام التخطيط (1967-1989). والثانية كانت في إطار الاصطلاحات الاقتصادية والانتقال إلى اقتصاد السوق الذي شرعت فيه الدولة الجزائرية منذ عام 1990. وتتمثل البرامج التي اعتمدها الدولة في كلتا المرحلتين على البرامج القطاعية غير الممركزة (P.S.D) المسند أمر تسييرها إلى الولايات، والبرامج البلدية للتنمية (P.C.D) المسندة للبلديات. لقد مرت التنمية المحلية في الجزائر بمرحلتين يمكن الإشارة إليها فيما يلي:

أ- مرحلة التخطيط: (1967 – 1989):

تعتبر سنة 1967 بداية جديدة في تنظيم الاقتصاد الوطني بعد الاستقلال لأنها سنة البدء في التخطيط واختيار الجزائر العمل بالمخططات لأنها تمكنها من:
- حصر الإمكانيات البشرية والمادية التي تمكن من خلق قدرات عمل جديدة في آجال معينة.

- استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام.

- تحديد مجال زمني معين يلتزم به لتحقيق الاستثمارات المبرمجة.

وقد باشرت ذلك فعلا بتطبيق مجموعة من المخططات ذات البعد الزمني المتدرج والحجم

الاستثماري المتزايد كما يلي:¹

1 – المخطط الثلاثي: (1967 – 1969):

المخطط الثلاثي هو أول مخطط بدأت به الدولة الجزائرية الفتية عهد التخطيط، وكان الحجم الاستثماري المستهدف تحقيقه هو 9.06 مليار دينار جزائري:² حيث عرف الاقتصاد الجزائري أولى بدايات عهده بالتخطيط الشامل سنة 1967، فالقيادة السياسية، التي تولت زمام الأمور ابتداء من 19 جوان 1965، كان هدفها إعادة الاعتبار لسلطة الدولة، ووضع جهاز إداري فعال، يكون قادرا على تسيير البرامج والخطط، التي تضعها القيادة، بغرض بناء اقتصاد وطني مستقل ومندمج.

إن عملية التصنيع تعد مفتاح الاندماج الاقتصادي – بين القطاعات والفروع المختلفة – واستقلال الاقتصاد الوطني، والقاعدة الأساسية لانطلاق عملية تنمية شاملة، وتحقيق نمو سريع، إلى إحداث تحولات جذرية في عالم الريف، والتصنيع هو: الوسيلة الوحيدة التي يمكن بواسطتها تحقيق تنمية شاملة وسريعة.

إن تحقيق هذه العملية المتداخلة، سوف يحدث نقلة نوعية من خلال تحويل العمل شيئا فشيئا، من القطاع الزراعي التقليدي، باعتباره القطاع الذي يتوفر على فائض من الأيدي العاملة الزراعية، إلى القطاع الصناعي بمختلف فروعه.³

¹ أحمد غريبي، المرجع السابق، ص 80.

² محمد بلقاسم حسن بهلول، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر، الجزء الأول، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1999، ص 166.

³ سعدون بوكبوس، المرجع السابق، ص ص 148، 149.

فالنموذج المتبع خلال هذه الفترة، هو نموذج يعبر عنه في أدبيات التنمية الاقتصادية، "بإستراتيجية النمو غير المتوازن" ليس بمفهوم نمو جميع قطاعات النشاط الاقتصادي في نفس الوقت، إنما بتحقيق النمو بقيادة قطاع نشاط اقتصادي، محرك لبقية قطاعات النشاط الأخرى، كما هو الحال بالنسبة للاقتصاد الجزائري، حيث اعتمدت الصناعات القاعدية في أداء دور القيادة، وهي الصناعات المعبر عنها بالتفصيل في الإستراتيجية حسب قطاعات النشاطات المحددة.

وتحتل مفاهيم: قطاع قائد، أو أقطاب النمو أو مراكز النمو مركزا أساسيا في إستراتيجية النمو غير المتوازن، التي تحمل مفهوما، يتمثل في تخصيص الموارد الاستثمارية، وتركيزها في عدد محدود من فروع النشاط؛ يتم اختيارها حسب مضمون المفاهيم المستخدمة، إما فروعاً قائمة للنشاط الاقتصادي، أو أقطاباً للنمو، أو مراكز نمو، لكنها تؤدي تقريبا نفس المعنى أو نفس الغرض وهو تحقيق نمو اقتصادي بكيفية غير متوازنة، حيث يترتب على توسع ونمو القطاع القائد، توسع ونمو بقية قطاعات الاقتصاد الوطني.

يتم اختيار نوع محدد من الصناعات، بحيث إن تطوير هذه الصناعات على نطاق واسع، من شأنه أن يحدث تسارعا عفويا لنمو الاقتصاد الوطني، أما تنمية القطاع الفلاحي، فتتم عن طريق النمو الصناعي، حيث يتطلب القطاع تحضيراً مسبقاً وإعداداً لامتناس عملية النمو من الناحية المؤسساتية، وكذلك من حيث البناء التحتي.¹

فالمخطط الثلاثي (1967-1969): تضمن توجيه برنامج الاستثمار نحو استحداث قطاع صناعي، يتميز بتوازن نسبي، للمعامل المتوسط لرأس المال، وهو يعبر عن المعامل القطاعي لرأس المال حيث نجد:

أ- أن الصناعات القاعدية، كان نصيبها من حجم الاستثمار، أكبر بقليل، من نصيب الصناعات المنتجة لسلع الاستهلاك (1.4 مليار دينار/1.0 مليار د.ج).

ب- بينما كان نصيب الزراعة وقطاع الري عموماً، أقل بكثير، من نصيب قطاع المحروقات (1.9 مليار دينار/2.3 مليار د.ج).²

2- المخطط الرباعي الأول: (1970 – 1973):

في التقرير العام للمخطط الرباعي الأول لم تكن هناك سياسة صريحة وواضحة للتنمية المحلية من خلال التهيئة العمرانية، وإنما كان هناك تدخل ضمنياً في مختلف سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهذا راجع إلى غياب الإطار ذات الكفاءات المتخصصة في هذا الميدان، وكذلك ضعف الإطار التنفيذي على مستوى الهيئات المحلية، ولكن هذا لا يعني أن التنمية الجهوية والمحلية لم تكن من الأولويات بل العكس فإن هذا المخطط حاول أن يعطي من خلال أهدافه النظرية، مختلف جهات الوطن حظوظاً متساوية في التنمية ومحاولة القضاء على الاختلال الجهوي بين مختلف الأقاليم وتجسيد ذلك في ميدانين:

¹ سعدون بوكبوس، المرجع السابق، ص ص 149، 150.

² نفس المرجع، ص 150.

- توسيع ميدان تطبيق البرامج الخاصة للتنمية إلى ولايات أخرى.
 - توزيع الاستثمارات على كامل التراب الوطني.
 ويتضح بأن حجم الاستثمارات لهذا المخطط هي أعلى بكثير من المخطط السابق، إذ تزيد عنه بأكثر من ثلاث مرات حيث بلغ 27.75 مليار دج.
 وفي أواخر هذا المخطط وبالضبط في صائفة 1973 صدر مرسوم خاص بالبرامج التنموية البلدية والتحديث العمراني (P.C.D-P.M.U) بحيث يمكن اعتبار ذلك الانطلاقة الحقيقية للإهتمام بالتنمية المحلية¹، إن الإهتمام بالبلديات المحرومة يندرج في سياسة محو الفوارق الجهوية التي هي ظاهرة بارزة في البلدان المتخلفة، ونتيجة علاقة الاستثمار كنظام إقتصادي إجتماعي للاستغلال الدولي. فإقرار هذا النوع من البرامج الاستثمارية هو سياسة جديدة لمعالجة تخلف المناطق الفقيرة ولتدعيم سياسة البرامج الخاصة للمناطق المحرومة التي شرع في تطبيقها سنة 1966، أو طريقة جديدة لمعالجة مشكل تخلف هذه المناطق.
 وأنواع الاستثمارات التي قررها المخطط الرباعي الأول لفائدة الجماعات المحلية، ولفائدة البلديات على سبيل التحديد هي التالية:

- التموين بالمياه الصالحة للشرب.
- إنجاز شبكات تصريف المياه القذرة أو المستعملة.
- الإستصلاحات.
- التجهيز الاجتماعي.
- التجهيز الإداري.

إن إقرار هذه البرامج البلدية هو خطوة في طريق لامركزية البرامج التنموية التي تستغرق تدعيما لها في إطار تطبيق المخطط الرباعي الثاني (1974 - 1977) في شكل ما يعرف ببرامج التنمية المحلية².

3 - المخطط الرباعي الثاني: (1974 - 1977):

المخطط الرباعي الثاني هو ثالث مخطط أعدته الدولة منذ الاستقلال. وقد كان حجمه الاستثماري المرخص به، حسب المادة 7 من الأمر رقم 68/74 المتعلق به، مقدار 110 مليار من الدينارات الجزائرية. ويزيد هذا الحجم عن حجم الاستثمار التقديري للمخطط الرباعي الأول بعدد أربع مرات.

ويقدر ارتفاع حجم استثمارات المخطط الرباعي الثاني عن المخططين السابقين بقدر ما كانت مهامه واسعة ومتنوعة. ويبدو ذلك من الاتجاهات العامة التي حددها الأمر المتضمن له أو التي حددتها خلاصة مداوات مجلس الثورة والحكومة من 15 جانفي إلى فيفري 1974 ثم 14 ماي من نفس السنة.

¹ عبد السلام ريان ريان، المرجع السابق، ص 28.

² محمد بلقاسم حسن بهلول، المرجع السابق، الجزء الأول، ص 236، 237.

تتلخص أهم الاتجاهات السياسية العامة للمخطط الرباعي الثاني في هذه المحاور الرئيسية:

- 1- تدعيم وتوسيع التغييرات الاجتماعية.
- 2- تطوير القاعدة المادية للمجتمع.
- 3- تطوير علاقات التعاون الاقتصادي بين دول العالم الثالث. (نظرة واسعة اهتمت بوضع المخطط الرباعي الثاني في إطار شامل للنظام الاقتصادي والاجتماعي الوطني والدولي).
- 4- اعتماد مبدأ اللامركزية لتحقيق التوازن الجهوي.

حيث اعتبرت اللامركزية السياسة الناجعة لتحقيق هدف التنمية في المناطق الفقيرة أو المتخلفة والارتقاء بها بمعدلات نمو سريعة إلى مستوى تطور المناطق لأخرى الأكثر تطورا في المجتمع، والطريقة التي اعتمدها سياسة هذا المخطط في تطبيق اللامركزية هي أسلوب المخططات الإنمائية البلدية، حيث جاء في المادة 6 من الأمر المتضمن موضوعها مايلي:

"يجب أن يسمح التخطيط الجغرافي في إطار تطبيق سياسة اللامركزية، خصوصا عبر تطبيق المخططات البلدية، بتحقيق سياسة التوازن الجهوي عن طريق البحث عن الاستعمال الكامل للطاقات البشرية وموارد البلاد.¹

وبالفعل توجد علاقة مباشرة بين اللامركزية والتنمية المحلية لأن السياسة التي يمكن أن تعكس بصدق وواقعية أكثر مشكلات التخلف المحلية في كل بلدية أو ولاية هي السياسة اللامركزية التي تعبر عن العلاقة بين الحاجات المحلية المطلوبة من طرف السكان وقرارات السياسة المطبقة ويكون تطبيق اللامركزية كلما كانت هذه العلاقة قوية، وكلما تجاوبت هذه القرارات مع الحاجات المعبر عنها في شكل مطالب أو اقتراحات.²

وإذا كانت البلدية هي الخلية القاعدية في تنظيم هيكل الدولة، والخلية التي تجسد التنظيم الديمقراطي للدولة – وبالتالي اللامركزية – عن طريق مجلسها الشعبي فإن الوحدة الاقتصادية – المؤسسة – تمثل أيضا الخلية القاعدية في هيكل التنظيم الاقتصادي للمجتمع، وقد أقرت الدولة في 16 نوفمبر 1971 الأمر رقم 74/71 المتضمن ادخال التسيير الاشتراكي للمؤسسات إلى جانب النظام التعاوني والتسيير الذاتي قبل ذلك. حرصا على تعميم تطبيق هذا التسيير الاشتراكي وأصدرت الدولة سنة 1974 عدة مراسيم متعلقة بتشكيل اللجان الدائمة وصلاحياتها، وبطرق تدخل الأشخاص الممكن لهم إفادة مجلس العمال بالتوضيحات اللازمة إلى آخره.

كما أصدرت الدولة في 29 أبريل 1975 الأمر رقم 23/75 المتضمن :

القانون النموذجي للمؤسسات الاشتراكية: إن مجلس عمال الوحدة الاقتصادية يشكل الهيئة المنتخبة العليا من طرف العمال التي لها دور محاسبة الهيئة المديرة، ومناقشة السياسة

¹ محمد بلقاسم حسن بهلول، المرجع السابق، الجزء الأول، ص 257، 258 و ص 261 .
² نفس المرجع، الجزء الأول، ص 262.

الاستثمارية، ومخطط الوحدة التي تعبر هذه الصفة أيضا عن الطابع اللامركزي الذي أكدت عليه المادة 10 من الأمر المتضمن تطبيق المخطط الرباعي الثاني.

وهكذا يمكن القول بأن إحدى المبادئ الأساسية التي جاء بها هذا المخطط هو تطبيق اللامركزية. التي تسمح بإعطاء الهيئات القاعدية حق اقتراح مخططات التنمية، وخاصة مخططات التنمية البلدية واعتبارها طريقة لمعالجة مشكلات التخلف المحلية، وتجنيد الإمكانيات المحلية بفاعلية أكثر، وتحقيق التوازن الجهوي في الأمد الطويل كهدف اجتماعي إقليمي لتصحيح الوضع الذي خلقه أسلوب الإنتاج الرأسمالي الاستعماري.¹

4- المخطط الخماسي الأول: (1980 – 1984):

من أهداف المخطط الخماسي الأول هو تحقيق التوازن بين الموارد والاستخدامات ويعبر عنه عادة بالتوازن المالي. ويتجسد في ثلاثة محاور كبرى هي:

1 - التوازن بين الإنتاج والاستهلاك النهائي أو الإنتاجي.

2 - التوازن بين الادخار الوطني والاستثمار.

3 - التوازن بين الصادرات والواردات.²

لقد أولى المخطط الخماسي، اهتماما أكبر لمسألة تنظيم الاقتصاد، فحدد عددا من الأهداف، منها على وجه الخصوص، تدعيم التخطيط إعادة تنظيم القطاع الاشتراكي، واندماج القطاع الخاص في السياسة التنموية، تهدف عملية إعادة التنظيم هاته، إلى تجاوز القيود الملاحظة، عشية المخطط الخماسي، وتحسين فعالية الاقتصاد الوطني.³

حيث ساهمت الخطة الخماسية في تحديد الإطار الذي تتم ضمنه حركة التنمية والإجراءات التنظيمية المتعلقة بالنشاط الاقتصادي والاجتماعي، لقد اعتمد المخطط السنوي كأداة هامة لإنجاز الخطة في الأجل المتوسط، وتكوين إطار شامل للأعوان العموميين، في نفس الوقت أعطيت مكانة هامة، للمخططات الولائية بالتنسيق مع السياسة اللامركزية وتشجيع المبادرة المحلية.

لقد تمركز "مجهود التخطيط المحلي" على عدد من الإجراءات، منها على وجه الخصوص، توسيع الكفاءات الاقتصادية للولايات والبلديات، لامركزية بعض الطرق الخاصة بالتسجيل وتمويل البرامج الولائية، تخفيف طريقة المراقبة المسبقة لبعض المصاريف التجهيزية، استحداث مديريات التخطيط والولائية، تواجد أكبر للهيئات المالية.

لقد ساهمت هذه الإجراءات في التأكيد، بأن الولاية هي سلم التخطيط وهي أيضا كيان مشارك في عملية التخطيط الوطني، فقد ساهمت هذه الإجراءات في التحكم أكثر، في عملية التنمية على مستوى الولاية، من خلال تحسين التنسيق بين البرامج والمشروعات الموجودة على تراب الولاية.⁴

¹ محمد بلقاسم حسن بهلول، نفس المرجع، الجزء الأول، ص ص 262، 263.

² محمد بلقاسم حسن بهلول، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر، الجزء الثاني، الجزائر، ديوان المطبوعات الجماعية، 1999، ص 123.

³ سعدون بوكبوس، المرجع السابق، ص 182.

⁴ نفس المرجع، نفس الصفحة.

وأهم عملية عرفتها الخطة الخماسية في مجال تنظيم الاقتصاد هي إعادة هيكلة المؤسسات العمومية، التي اعتبرها المخطط إجراء تنظيمي جوهري ضمن الخطة، يهدف إلى تدعيم القطاع العمومي، لقد تطلب إنجاز هذا التنظيم تجنيد وسائل هامة وبذل مجهودات كبيرة في مستوى وزن وأهمية القطاع العمومي في الجزائر، ودوره المحرك والجوهري في إستراتيجية التنمية.

وتهدف عملية إعادة هيكلة المؤسسات العمومية إلى تحقيق ثلاث أهداف أساسية:

أ - توطيد دعائم التنمية الاشتراكية للاقتصاد بواسطة تحسين الشروط التي تسمح بالتطبيق الفعلي لمبادئ اللامركزية والديمقراطية.

ب - تدعيم فعالية المؤسسات العمومية بالبحث عن تحكم أكبر في جهاز الإنتاج، واستعمال عقلاني للكفاءات والموارد المادية.

ج - التوزيع بكيفية متوازنة للنشاطات عبر التراب الوطني بواسطة توطين مجالي أحسن، لمراكز القرار والوسائل البشرية والمادية الضرورية لتأديتها.

أما مبادئ إعادة الهيكلة فيمكن تحديدها فيما يلي:

1 - التبسيط والتعريف بوضوح لمهمة كل مؤسسة.

2 - تكييف حقل نشاط المؤسسة مع أهدافها.

3 - التكفل بوظائف الإنتاج، والتطوير والتنسيق، من طرف هيكل متخصصة وتمييزة.

4 - لامركزية وتدعيم وسائل الإنجاز.

5 - تحسين انتشار الكفاءات فيما يخص التجارة والتوزيع بين مختلف الأعوان الذين يزاولون نشاطات على المستوى الوطني.

6 - تحميل المسؤولية للمجموعات العمالية في إنجاز الأهداف التعاقدية المحددة والمخططة.

7 - مسؤولية الجماعات المحلية في عملية التنمية الوطنية بصفقتها شريك القطاعات وبصفقتها باعث النشاطات الاقتصادية ذات الطابع المحلي.¹

ومن الضروري، أن تحرص الدولة على دعم الجماعات المحلية بالشروط الضرورية لأداء المهام المنوطة بها، حتى لا يترتب عن اللامركزية تعطل في الإنجاز.²

5 - المخطط الخماسي الثاني : (1985 - 1989):

يعتبر المخطط أن الخطة الخماسية الثانية قد شكلت مرحلة هامة في مسيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد. ولذلك فقد حددت لهذا المخطط غايتان كان ينبغي بلوغهما وهما:

1- تنظيم مختلف الأنشطة التنموية، مع مراعاة القيود الخاصة بالمرحلة، والوسائل الممكن تعبئتها.

¹ سعدون بوكبوس، نفس المرجع، ص ص 183، 184.

² محمد بلقاسم حسن بهلول، نفس المرجع السابق، الجزء الثاني، ص ص 108، 109.

2 - إدراج المخطط، ضمن منظور تنموي طويل الأمد، وعليه فالتوازنات العامة للاقتصاد الجزائري في فترة المخطط تتحقق من خلال:

- أ - تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان.
- ب - مواصلة النمو بالنسبة للإنتاج والاستثمارات.
- ج - المحافظة على الاستقلال الاقتصادي، واستقلالية قرار الدولة لاسيما بالتحكم في التوازنات المالية الخارجية.¹

وفي إطار التوزيع الجغرافي للبرامج الجديدة نحو المناطق المحرومة. ومن ذلك على سبيل المثال توظيف البرامج ذات الحجم الكبير في مناطق الهضاب العليا ومناطق الصحراء لأنها مناطق تغلب عليها التربة الرطبة وقليلة الخصوبة، ولأن طرق استغلال هذه البرامج تعتمد بدرجة كبيرة على معدل كثافة رأس المال أكثر بكثير من العمل، في حين يكون توجيه البرامج الصناعية الصغيرة والمتوسطة نحو مناطق الجبال ومناطق الحدود أين توجد كثافة سكانية أعلى نسبياً، ويتميز سطح الأرض بالانحدار....

إن تصنيع المناطق المحرومة يجب إحدائه، على أساس تطبيق ثلاثة إجراءات هي:

- أ- توجيه البرامج الصناعية الجديدة بصفة أولوية نحو المناطق المحرومة.
- ب- تنمية الصناعات المحلية التابعة للبلديات للوصول إلى هدف تدعيم كل بلدية بمصنع واحد على الأقل.

ج- تشجيع رأس المال الخاص الوطني على الاستثمار في النشاطات الصناعية بالمناطق المحرومة. وقد وضعت الدولة قانوناً خاصاً صادراً في صيف عام 1988 لتنظيم هذا العمل. فمن الناحية الاجتماعية يتمثل الهدف في تعمير المناطق المتخلفة والأقل كثافة سكانية، وتخفيف الضغط البشري على المناطق المكتظة، أما من الناحية الاقتصادية فالغاية المرجوة هي تنمية النشاطات الاقتصادية للمناطق المتخلفة وتنويعها بشكل يسمح بإحداث استقرار سكاني بها وتوقيف حركة النزوح نحو المناطق التي تشكو حالياً من الازدحام.²

تدعيم اللامركزية في إطار المخطط الخماسي الثاني: إن إعادة تنظيم التراب الوطني عمل تمهيدي لخلق الشروط الأولية لتدعيم سياسة اللامركزية لمفهومها الاقتصادي الذي يتضمن المرونة في التسيير، والاستجابة السريعة لحاجات النمو المحلي، وتنمية روح مبادرة المسؤولين في القاعدة المتعلقة بحل المشاكل التي تعوق سير التقدم الاقتصادي والاجتماعي. اللامركزية مفهوم يتضمن استقصاء اهتمامات الجمهور المعني بالعملية الاقتصادية، وتجسيد طموحاته في المجال التطبيقي، ويفترض ذلك إذن تقريب هذا الجمهور من الإدارة التي يتعلق بها أمر الاهتمام بتلك الطموحات كإطار منظم يستخدم الوسائل المتاحة لديه، وصلاحيته الإدارية والسياسية لتجميع الأفكار المختلفة التي يعبر عنها مختلف الأفراد.

¹ سعدون بوكبوس، المرجع السابق، ص ص 186 ، 187.

² محمد بلقاسم حسن بهلول، المرجع السابق، الجزء الثاني، ص ص 159، 160.

وهكذا يكون تقريب الإدارة من العامل أو المواطن شرطا ضروريا لتدعيم اللامركزية. ومن هنا جاءت عملية إعادة هيكلة المؤسسات ودمجها مع وسط نشاطاتها الرئيسية، وجاءت أيضا عملية التقسيم الإداري الجديد الذي ترتب عنه خلق 17 ولاية جديدة و837 بلدية إضافية، جزء كبير منها يوجد في المناطق الأكثر تخلفا، والذي راعى متطلبات التهيئة الإقليمية والتوازن الجهوي.

واللامركزية تعني بها التكفل بالمصالح الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية للمواطنين. ومن الصعب جدا تحقيق هذا التكفل بعيدا عن مشاركتهم في صنع القرار الذي ينتظر أن يطبق عليهم.¹

¹ محمد بلقاسم حسن بهلول، نفس المرجع، الجزء الثاني ص 175، 176 و ص 184.

المبحث الثاني: مجال تدخل الجماعات المحلية في التنمية:

لقد كرست دساتير الجزائر مدى الأهمية التي يوليها المجتمع الجزائري لمسألة اللامركزية الإدارية، وللممارسة الديمقراطية في تسيير الشؤون المحلية، تسييرا مباشرا. فنظام الجماعات المحلية له أصول عميقة في الجزائر، بحيث أن فكرة المجالس الشعبية المنتخبة ظهرت في بعض أدبيات الثورة، وبقي هذا النظام محل اهتمام بالغ منذ الاستقلال حتى اليوم.

وظهرت اللامركزية لحل مسألة الديمقراطية في الدولة وتجسيد مبدأ حكم المواطنين أنفسهم بأنفسهم في الشؤون المحلية التي تهمهم مباشرة ولذلك تسمى في كثير من البلدان "بالحكم المحلي" إذا لم تعد الانتخابات الرئاسية والبرلمانية وحدها كافية لتحقيق المطالب الديمقراطية المتزايدة.¹

بالإضافة إلى ذلك، فإن ازدياد وظائف الدولة، وازدياد تعقدها تنوعها واختلافها، باختلاف المناطق الجغرافية، خاصة في الدولة الفسيحة الأقاليم، جعل من الأخذ بنظام الجماعات المحلية أمرا محتوما.

إلى جانب ذلك فإن مدى شرعية السلطة السياسية في الدولة ومدى مصداقيتها أصبح مرهونا بما تقدمه للمواطن من خدمات مختلفة، بشكل سريع ومضطرد ودائم ومرضي، ومن أجل ذلك، فقد تجلّى أن الجماعات المحلية وخاصة القاعدية (البلدية) تشكل المكان الأول الذي يلتقي فيه المواطن بالدولة وهي نقطة الاحتكاك الأولى في علاقته بها، وهي كذلك القناة أو الجسر الأول الذي من خلاله تقدم الدولة خدماتها للمواطن، وهي أيضا الإطار أو المجال الأول الذي من خلاله يعبر المواطن عن مواطنته وتحقق الاستجابة لانشغالاته.

إن اللامركزية تسمح بإنشاء جماعة إقليمية ومؤسسات عمومية ذات طابع إداري وتتكفل بالأمور الاقتصادية والاجتماعية والتقنية، ولها دور استشاري وتنشيطي على المستوى المحلي الولائي والإقليمي (الناحية).

وبالنسبة للتجربة الجزائرية بصفة خاصة، فقد اعتبرت الجماعات المحلية وخاصة البلدية "الخلية القاعدية للأمة" وشكلت منذ 1967 حجر الزاوية في بناء الدولة والنظام السياسي الجزائري، تطبيقا لمبدأ (بناء الدولة من القاعدة للقمة).²

1- دور الجماعات المحلية في التنمية:

تحتل الجماعات المحلية المركز القاعدي وتعتبر الخلية الأساس وحجر الزاوية التي تربط المواطن بالدولة، كما أنها الإدارة الأكثر قربا من المواطن، من مشاكله وشكاويه. لقد ذكر ميثاق طرابلس في حديثه عن البلدية أن أجهزتها ستختار بطريقة الانتخاب وإنه ستكون لها صلاحيات خاصة تمارسها في ظل وصاية السلطة المركزية.³

¹ مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، العدد الأول، ص 44.

² مصطفى دريوش، نفس المرجع، ص 45.

³ نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد 10، 201، ص 161.

أ - **تعريف البلدية:** جاء في المادة 9 من دستور 1963: «تتضمن الجمهورية مجموعات إدارية تتحدد اختصاصاتها بالقانون. البلدية هي الجماعة القاعدية الإقليمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية».

أما دستور 1976 فقد جاء في المادة 36 منه: «المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية. البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة. التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون».

وجاء في المادتين 15 و16 من دستور 1989: «الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية»، «يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية»، وهو نفس ما تضمنته المادتين نفسيهما (15 و16) في دستور 1996.

ما يعني أن كل دساتير الجمهورية على ما فيها من اختلافات جوهرية في الإيديولوجية والفلسفة السياسية المنتهجة، قد اتفقت على اعتبار البلدية بأنها المجموعة الإقليمية القاعدية والأساسية للدولة، فهي من يجسد الدولة على المستوى الإقليمي المحلي.

أما عن قوانين البلدية المتعاقبة فقد جاء في المادة الأولى من الأمر رقم 67-42 المؤرخ في 18 جانفي 1976 المتضمن القانون البلدي تعريف البلدية على أنها: «الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية، وتحدث البلدية بموجب قانون»، وجاء في مادته الثانية: «للبلدية اسم ومركز ويديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي المكون من نواب بلديين».¹

وقد عرفتها المادة الأولى من القانون 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية بأنها: «الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون» وجاء في المادتين الثانية والثالثة منه: «للبلدية إقليم واسم ومركز» وأن يديرها «مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية».

وهو تقريبا ما ذهب إليه القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2010 المتعلق بالبلدية الذي جاء تعريف البلدية في مادته الأولى على النحو التالي: «البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وتحدث بموجب القانون»، وجاء في مادته الثانية: «البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية».²

ب - **تعريف الولاية:** حسب دستور 1976 المادة 36 فإن المجموعات الإقليمية هي: الولاية والبلدية. أما المادة 15 من دستور 1989 ودستور 1996 المعدل في نوفمبر 2008 فإن الجماعات الإقليمية للدولة هي: البلدية والولاية.

¹ منصور لخضاري، الجماعات المحلية في الجزائر، ملتقى بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة، 2012، ص 09.

² منصور لخضاري، نفس المرجع، ص 10.

حيث جاء في المادة الأولى من قانون الولاية 09/90 أن الولاية هي: "جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وتتأسس بموجب قانون"¹. وفي القانون الجديد للولاية 07/12 الذي ينص في مادته الأولى والثالثة على أن: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وهي جماعة إقليمية لامركزية"².

لقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للبلدية والولاية باعتبارهما قاعدة اللامركزية وهذا ما ورد في المادة (09) من دستور 1963 والمادة (36) من دستور 1976 والمادة (15) من دستور 1989 والمادة (15) من دستور 1996. والمادة الثانية من القانون الجديد للبلدية 10/11 (بالنسبة للبلدية).

إن الاعتراف بأهمية هاذين المرفقين من خلال النصوص التشريعية يدعونا لمعرفة مدى الصلاحيات التي خصت بها في مجالات التنمية.

البلدية ومجالات التنمية: خصت البلدية بجملة من الصلاحيات في مجالات التنمية وذلك منذ اعتماد أول قانون لها سنة 1967، ثم جاء القانون البلدي الجديد على إثر التعديل الدستوري لسنة 1989، والذي نص على التوجه نحو اقتصاد السوق واعتماد التعددية الحزبية. وخصص القانون المذكور لهذا المرفق جملة من الصلاحيات المحددة أدرجت ضمن باب مستقل تحت عنوان: "صلاحيات البلدية" والمتمثلة في:

التهيئة والتنمية المحلية، التعمير والهيكل الأساسية والتجهيز، التعليم الأساسي وما قبل المدرسي، الأجهزة الاجتماعية والجماعية؛ السكن، حفظ الصحة والنظافة والمحيط والاستثمارات الاقتصادية.

من خلال هذا السرد الوجيز لاختصاصات البلدية في مجال التنمية، يمكن استخلاص مدى أهمية هذه المؤسسة³.

ج - الولاية و مجالات التنمية: اعتبرت الولاية منذ نشأتها جماعة عمومية إقليمية ولها اختصاصات سياسية اقتصادية اجتماعية وثقافية وهي أيضا منطقة إدارية للدولة، ثم عزز بقانون 1990 الذي رسخ أهمية التنمية المحلية لهذه الجماعة العمومية في بابه الثالث -اختصاصات المجلس الشعبي الولائي: "يتخذ المجلس الشعبي الولائي كل إجراء من شأنه ضمان تنمية الولاية حسب القدرات والمميزات الخاصة بكل ولاية"، ولاسيما: الفلاحة والري، الهياكل الأساسية الاقتصادية، التجهيزات التربوية وتجهيزات التكوين المهني النشاط الاجتماعي والسكن. ومختصر القول أن للجماعات المحلية الدور المركزي والمحوري في عملية تنمية الإقليم، بما يتناسب ويكمل التنمية الشاملة للوطن ككل. كما استفادت من الاستقلالية المالية والشخصية الاعتبارية لأجل تجسيد هذه المهام والصلاحيات

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون الولاية 09/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 7 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15، 11 أبريل 1990، ص 504.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون الولاية 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، 29 فبراير 2012، ص ص 08، 09.

³ نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، نفس المرجع، ص 162.

برامج على أرض الميدان.¹

2 - المخططات التنموية للجماعات المحلية:

حسب ما قضت به المادة 05 من المرسوم رقم 380/81 هناك نوعين من المخططات تقوم بها الجماعات المحلية في مجال التنمية احدهما بلدي يتم على مستوى البلدية (P.C.D)، والآخر قطاعي يتم على مستوى الولاية (P.S.D) وهما كالتالي:

أولاً: المخطط البلدي للتنمية: هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية وهو الأكثر تجسيدا للامركزية على مستوى الجماعات المحلية ومهمته توفير الحاجات الضرورية للمواطنين ودعمًا للقاعدة الاقتصادية، وتنص المادة 108 من القانون 10/11 أنه على البلدية إعداد مخططاتها والسهر على تنفيذها، ويسجل المخطط البلدي للتنمية باسم الوالي بينما يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي السهر على تنفيذه ويشترط في هذا المخطط القطاعي للتنمية وكذا المخطط الوطني للتنمية.²

1- مراحل إعداد المخطط البلدية للتنمية:

أ - المرحلة التحضيرية: تشمل أساسا تطوير مبادرة التخطيط بأن يتحمل المجلس البلدي مسؤولية قرار البدء في عملية التحضير للمخطط البلدي للتنمية المتخذ بموجب مداولة، وكذا تشكيل فريق التخطيط المتكون عادة من مختلف الفعاليات المحلية (اللجان المؤقتة، المجتمع المدني، مكتب الدراسات).

ب - مرحلة الانطلاق: تتضمن تنظيم حملة التوعية والإعلام تحت مسؤولية اللجان المؤقتة من خلال استعمال جميع وسائل الاتصال المتاحة وفي حدود الإمكانيات المالية المتوفرة، وكذا عقد اجتماع تأسيسي يضم المجلس البلدي ومكتب الدراسات تحضيراً لانعقاد ورشة الانطلاق الرسمي لعملية التحضير للمخطط، تحت رئاسة رئيس المجلس وتنشيط مكتب الدراسات والتي يشارك فيها كل أعضاء المجلس، أعضاء اللجان المؤقتة.³

ج - مرحلة التشخيص: تشكل المنعرج المفتاحي لعملية التحضير لمخطط التنمية المحلية، يتمثل هدفها الأساسي في توجيه المجلس البلدي والمواطنين على وجه الخصوص إلى التحديد الدقيق لمجمل الإمكانيات والعوائق الموجودة في وسطهم المحلي، وتسمح لهم بالحصول على رؤية جديدة لجماعتهم التي تدفعهم إلى العمل. وتتحقق عملية التشخيص تحت رعاية المجلس البلدي بالتشاور مع مجمل سكان البلدية وفعاليات المجتمع المحلي، التي تسمح بإشراك عدد كبير من سكان البلدية المكونين لمختلف الفئات الاجتماعية والعمرية. كما أنه من بين الفواعل الهامة في هذه المرحلة هي المؤسسة البلدية التي تلعب دوراً رئيساً في تحديد طبيعة مشاريع التنمية المحلية، من خلال سير أعمال المجلس، نوعية عمل الإدارة

¹ نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، نفس المرجع، ص 162.

² خالد غرايسة، مكانة الوالي في التنظيم الإداري وفق قانون الولاية 07/12 وعلاقته بالتنمية المحلية (دراسة حالة ورقلة) 2010-2013، مذكرة ماستر أكاديمي (غير منشورة)، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة ورقلة، 2013، ص 29.

³ منصور لخضاري، إدارة الجماعات المحلية، محاضرات أقيمت على طلبة الماستر (السداسي الثالث) في مقياس إدارة الجماعات المحلية، تخصص إدارة وحكومة محلية، جامعة المسيلة، 2012 - 2013، ص ص 14، 15.

البلدية، مستوى وتنوع المالية البلدية وكذا تطور ميزانية البلدية، أما الدور التقني لعملية التشخيص فيعود للمصالح التقنية ومكاتب الدراسات.

د - مرحلة التخطيط وتحضير وصياغة المخطط البلدي للتنمية: يعتبر المجلس البلدي المسؤول الأول على مرحلة التخطيط وتحضير وصياغة المخطط البلدي للتنمية بمساعدة اللجان المؤقتة، المجتمع المدني، مكتب الدراسات المكلف بقيادة وتنشيط مختلف مراحل التخطيط. حيث تتكفل اللجان المؤقتة وفعاليات المجتمع المدني بتعبئة السكان وتنظيم مختلف اللقاءات التشاورية التي تخدم تحضير المخطط على أساس تشاركي بمساهمة جميع السكان.

هـ - مرحلة المصادقة على المخطط البلدي للتنمية: تتضمن خطوتين أساسيتين:

• **المصادقة على المخطط من طرف المجلس البلدي:** وتشمل المناقشة والمصادقة والرقابة على التنفيذ، عن طريق مداورات يتضمن جدول أعمالها المصادقة على المخطط البلدي للتنمية.

• **الترخيص بالتنفيذ من طرف السلطة الوصية:** بعد المصادقة على المخطط، ترسل الوثيقة المتضمنة للمخطط إلى الوصاية للترخيص المسبق والمكتوب.¹

2- التمويل المالي لبرامج ومخططات التنمية بالبلدية:

تعتبر الإدارة المحلية أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري اللامركزية، يتم بموجبه منح الوحدات المحلية - البلديات - اختصاصات ذات طابع محلي، تتمكن بمقتضاه من تقديم خدمات محلية ضمن نطاقها الإقليمي بواسطة مجالسها المحلية المنتخبة، لإفساح المجال أمام المواطنين المحليين للمساهمة والمشاركة في إدارة شؤونهم المحلية، بواسطة ممثلهم في هذه المجالس المنتخبة.

تحتاج المجالس الشعبية البلدية من أجل تنفيذ برامج ومخططات التنمية المحلية إلى موارد بشرية وموارد مالية، حتى تتمكن من القيام بأعمالها، حيث يشكل المال عصب النشاط الاقتصادي والتنموي بشكل عام، لاسيما على المستوى المحلي للبلدية ويمكن تقسيم الموارد المالية للبلديات إلى قسمين:

أ- الموارد المالية المحلية:

تشكل الموارد المالية المحلية للبلدية بشكل أساسي في الضرائب المباشرة وغير المباشرة والرسوم والخدمات ومحاصيل الأملاك ومداخيلها والهبات والوصايا والقروض... ورغم ما يظهر من تنوع نظري في مصادر التمويل المحلي للبلدية غير أنه يبقى غير كافي، حيث يخصص في معظمه لقسم التسيير، الذي تزداد نفقاته بشكل دائم، خاصة بالنسبة للنفقات الإلزامية كأجور ومرتببات المستخدمين ونفقات صيانة الطرق البلدية ونفقات صيانة الأموال المنقولة والعقارية وتسديد الحصص والأقساط المترتبة على البلديات ونفقات تسيير المصالح البلدية وفوائد الديون²...

¹ منصور لخضاري، إدارة الجماعات المحلية، نفس المرجع، ص 15.

² محمد خشمون، مرجع سابق، ص 110.

بينما يبقى قسم التجهيز والاستثمار الذي يرتبط مباشرة بالتنمية المحلية في البلدية، يعاني من ضعف الإيرادات، مما يدفع بالمجلس الشعبي البلدي إلى طلب المعونات الخارجية من الدولة أو الولاية بشكل خاص وهذا يعني زيادة المراقبة الحكومية على طريقة صرف الأموال التي تقدمها إلى الحد الذي يمكن أن يصل حتى إلى تدخلها في نشاطات المجالس الشعبية البلدية وإعاقتها أو إفشالها في تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها؛ وهذا يعني أن نقص الموارد المحلية يبقى المجالس الشعبية البلدية، دائما تحت رحمة السلطة المركزية بحكم تمويلها المالي لمشروعات التنمية المحلية بالبلدية.¹

ب- مصادر التمويل المالي المركزي:

فضلا عن الأشكال القديمة لمساعدات الدولة المالية للمجموعات المحلية، لاسيما البلدية انتشر نوع من المساعدات يتمثل في الصناديق الخاصة، التي أنشأت بموجب أحكام مختلفة لقوانين المالية قصد التكفل بالمشروعات التنموية على مستوى البلدي وتغطية عجزها وتتمثل أهم هذه الصناديق الخاصة فيما يلي:

أ - الصندوق المشترك للجماعات المحلية : (F.C.C.L):

يعد الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويخضع لوصاية وزارة الداخلية ويتولى هذا الصندوق تسيير صناديق الضمان والتضامن للبلديات والولايات.

يقوم هذا الصندوق البلدي للضمان بتغطية العجز الناجم عن نقص حصيلة الضرائب المتوقعة للبلدية وتغطية كل ما يتعلق بقسم التسيير، في حين يتولى صندوق التضامن البلدي تغطية قسم التجهيز والاستثمار ومنح الإعانات الاستثنائية وتخصيصات الخدمة العمومية الإلزامية. وهذا كله لتدعيم برامج التنمية المحلية في البلديات، التي يعرف وضعها المالي صعوبة جراء كوارث طبيعية أو أحداث غير متوقعة ويتمثل الشيء الأساسي الذي يجعل من إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية- الذي يعتبر أهم الصناديق- إعانة مركزية مشروطة، هو الإجراءات المرتبطة بمنح هذه الإعانة، حيث تؤخذ العديد من الاعتبارات عند منح هذه الإعانات كمساحة البلدية ومعدل نموها ومدى تماشي مخططها التنموي مع أولويات المخطط الوطني وغيرها من الشروط.

وأخيرا ترتبط هذه الإعانة بموافقة الوالي، الذي يتولى بنفسه تحديد مضمون المشروع وغلافه المالي.²

ب - الصندوق الاجتماعي للتنمية:

يوجه هذا الصندوق بشكل خاص إلى تشجيع المبادرات الخاصة بإنشاء المؤسسات الصغرى للشباب وتوفير مناصب الشغل والشبكة الاجتماعية والقروض الصغرى لتمويل النشاطات

¹ محمد خشمون، نفس المرجع، ص ص 210 ، 211.

² نفس المرجع، ص 211.

الصغيرة... وتتولى وكالة التنمية الاجتماعية تنفيذ عمليات هذا الصندوق فهي بمثابة أداة تنفيذ له طبقاً لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 96 / 232 المؤرخ في 29 جوان 1996.

ج - الصندوق الوطني للتنظيم والتنمية الفلاحية:

يهتم هذا الصندوق خاصة بدعم مختلف النشاطات وبرامج التنمية الفلاحية، خاصة في المناطق الريفية، التي تعاني عجز في مصادر التمويل المحلي.¹

د - صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى:

لقد أنشأ هذا الصندوق بموجب المرسوم رقم 90 / 402 المؤرخ في 15 ديسمبر 1990، حيث يعتبر الوزير المنتدب المكلف بالجماعات المحلية هو الأمر الوحيد بالصرف. ويهتم هذا الصندوق بتسيير الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى، التي تتعرض لها البلدية وذلك حرصاً على الأمن المدني الذي له تأثير مباشر على الأشخاص والممتلكات.

هـ - الصندوق الخاص بتنمية الجنوب:

لقد أنشأ هذا الصندوق بموجب قانون المالية لسنة 1998 ويخضع للمرسوم رقم 242 - 2000 المؤرخ في 16 أوت 2000 ويتكفل هذا الصندوق بشكل خاص بتدعيم مشروعات التنمية المحلية في المناطق الجنوبية، خاصة البلديات التي تعاني من العزلة ونقص الموارد المحلية أو انعدامها في بعض الأحيان.²

المخطط القطاعي للتنمية: هو مخطط ذو طابع وطني حيث تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها ويتم تسجيل هذا المخطط باسم الوالي و الذي يسهر على تنفيذه كذلك. و يكون تحضير المخطط القطاعي للتنمية بدراسة اقتراحات مشاريعه في المجلس الشعبي الولائي و الذي يصادق عليه بعد ذلك، ثم تكون دراسة الجوانب التقنية من طرف الهيئة التقنية بعد إرسال المخططات لها.³

البرامج والصناديق المرافقة والمدعمة للإصلاحات الاقتصادية:

هي برامج تستجيب لوضعيات معينة، فهي بذلك ترمي إلى التكفل بتلك الوضعيات الظرفية لتجاوزها، لاسيما في مجال خلق مناصب شغل على المستوى المحلي موسمية تتماشى حسب طبيعة البرنامج والجهة الموجهة إليها، من أهم هذه البرامج:

برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي:

أنشئ هذا البرنامج سنة 2001 ، ويهدف إلى إنعاش الاستثمار العمومي بواسطة مشاريع مسجلة ضمن مختلف برامج التجهيز العمومي للدولة (المركزي، القطاعي غير الممركز، المخططات البلدية للتنمية).

¹ محمد خشمون، نفس المرجع، ص ص 211 ، 212 .

² نفس المرجع، ص 213 .

³ موسى رحمانى، وسيلة السبتي، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، بجامعة باتنة، 2004، ص 05.

هذا البرنامج بادر به رئيس الجمهورية يمتد على مدى أربع سنوات (2001-2004) ويتمحور حول الأنشطة المخصصة لدعم المؤسسات والأنشطة الزراعية المنتجة وغيرها، وإلى تعزيز المرافق العمومية في ميدان الري والنقل والمنشآت القاعدية، وتحسين ظروف المعيشة والتنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية.

يخضع هذا البرنامج لنفس قواعد التسيير الخاصة بالبرنامج العادي، إلا أنه يوجد اختلاف وحيد يكمن في أن اعتمادات الدفع التي تلغى بانتهاء السنة، وإنما توضع على مستوى الحساب الخاص رقم 322001 المفتوح لدى أمين الخزينة للولاية¹.

الأنظمة الخاصة بالتضامن والنشاط الاجتماعي:

في إطار ضمان مصداقية البلديات وتقريبها أكثر من المواطن عن طريق المساعدات التي يمكن تقديمها للفئات المحرومة والعاجزة، أنشأت الدولة في هذا الإطار أنظمة خاصة للبلديات تستفيد منها عن طريق مديرية النشاط الاجتماعي وممولة من طرف وكالة التنمية الاجتماعية وتتمثل فيما يلي:

لقد أنشأت وكالة التنمية الاجتماعية منذ سنة 1996 برنامجا خاصا بمشاريع جماعية لفائدة البلديات، تأتي لدعم هذه الأخيرة وتدخل هذه المشاريع في سياسة مكافحة الفقر وتنمية الأحياء والقوى النائية والمعزولة.

فيما يخص إعداد مشاريعها، تقترح كل بلدية عددا من المشاريع التي تفوق مبلغها 4000.000.00 دج وتقدم إلى لجنة خاصة على مستوى مديرية النشاط الاجتماعي لدراستها وترتيبها، ثم ترسل إلى وكالة التنمية الاجتماعية للبت فيها، بحيث ترسل هذه الأخيرة بالقائمة النهائية للمشاريع المقبولة خلال السنة إلى السيد الوالي مع نسخة منها إلى مديرية النشاط الاجتماعي.

تمول هذه الوكالة 90 % من المشروع وتتكفل بدورها البلدية المعنية بـ 10 % عن طريق مداولة تؤخذ في هذا الشأن عند الانتهاء من كل مشروع، يقوم ممثل الوكالة الجهوية للتنمية بالتنسيق مع ممثل مديرية النشاط الاجتماعي بصحبة رئيس البلدية أو ممثله بمعاينة المشروع في إطار التسليم المؤقت، بحيث يكون التسليم النهائي سنة بعد ذلك.

وهنا يجب على كل رئيس بلدية أن يراعي عدم تكرار تسجيل نفس المشروع مرتين، أي تسجيله في قائمة المشاريع الجماعية وفي مشاريع تنمية البلدية (P.C.D).²

مشروع الجزائر البيضاء:

حفاظا على نظافة المدن والقرى، وتفاديا لمشكلة الأوساخ التي عمت كافة الشوارع والأحياء، بادرت وزارة التضامن بهذا البرنامج بهدف تحسين الإطار المعيشي للمواطن بمبادرة مشروع إنشاء مؤسسات مصغرة للتضامن من أجل النظافة والمحافظة على المساحات الخضراء.

¹ بن عثمان شويح، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية - دراسة حالة البلدية، رسالة ماجستير في القانون العام غير منشورة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2010 - 2011، ص 130.

² بن عثمان شويح، نفس المرجع، نفس الصفحة.

يستفيد من هذا المشروع البلديات في شكل ورشات، كل ورشة مكونة من 8 أفراد حيث يتم تعيين رئيس الورشة من بين هؤلاء الأفراد، ومن طرف رئيس البلدية، هذه الورشات تعمل في إطار بلدي تحت إشراف مديرية النشاط الاجتماعي، يتم التمويل من طرف وكالة التنمية الاجتماعية¹.

الصناديق الخاصة: تهدف هذه الصناديق إلى التكفل بالعجز في ميدان التجهيزات عبر ولايات الوطن المختلفة بالمقارنة مع ولايات أخرى في إطار محاربة الفوارق الجهوية بالإضافة إلى صناديق أخرى نذكر منها: الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية، وصندوق الكوارث الطبيعية،... الخ.²

مفهوم عقد الامتياز في التشريع الجزائري:

لم تختلف نظرة المشرع الجزائري كثيرا لعقد الامتياز عما متعارف عليه فقها. و إن تجنب التعريف المباشر له.

ويعرف عقد الامتياز من الناحية الفقهية حسب "سليمان الطماوي": " بأنه تعهد الإدارة (الدولة والجماعات المحلية) إلى أحد الأفراد أو الشركات بإدارة مرفق عام واستغلاله لمدة محددة مقابل تقاضي رسوم من المنتفعين بهذا المرفق العام ". كما يعرف على أنه: "اتفاق يجمع بين الإدارة المعنية والملتزم، يتعهد بمقتضاه هذا الأخير - فرد أو شركة- بإدارة مرفق اقتصادي واستغلاله مقابل رسوم يتقاضاها من المستفيدين".

فهو عقد إداري ذو علاقة خاصة - تكلف بموجبه الدولة أو أحد أشخاصها الاعتبارية (الولاية والبلدية) شخصا طبيعيا أو معنويا، خاصا أو عاما يسمى صاحب الامتياز - بتسيير وإدارة المرفق العام لمدة محددة متفق عليها قبل إبرام العقد مقابل حصول صاحب الامتياز على العائدات المالية للمنتفعين هذا المرفق. كما أنه عقد ذو طبيعة خاصة نظرا لإمكانية تضمينه شروط تنظيمية بما أن الإدارة طرفا فيه كصاحبة السلطة التي بإمكانها التدخل في فرض بنود العقد أو تعديلها بما أنه لا يشكل تنازل الإدارة عن المرفق، العام وأخرى تعاقدية تخضع للقواعد العامة للعقود المدنية حيث يمكن للطرف المتعاقد مناقشتها.

وهو أقرب لعقود البوت (BOT) إذا تم بناء وإنشاء المرفق العام من طرف المتعاقد معه - وهو يختلف عن عقد الإيجار في كونه يضم أيضا الأموال والاستثمارات التي تساهم في استغلال المرفق العام ويختلف عن الاستغلال عن طريق المؤسسات العمومية بما أنه يشكل تخلي الإدارة عن تسيير المرفق العام.³

أما المشرع الجزائري فتجنب تعريف عقد الامتياز في قانون البلدية لكنه تعرض للتعريف من خلال قانون المياه رقم 13/96 في مادته الرابعة بأنه " يقصد بالامتياز بمفهوم هذا القانون عقد من عقود القانون العام، تكلف الإدارة بموجبه شخصا اعتباريا عاما أو خاصا،

¹ بن عثمان شويح، نفس المرجع، ص ص 130، 131.

² الصالح ساكري، المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية - دراسة ميدانية بولاية باتنة - رسالة ماجستير في علم الاجتماع (غير منشورة)، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2007 - 2008، ص 213.

³ محمد الطاهر غزير، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، رسالة ماجستير في الحقوق (غير منشورة)، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011، ص ص 54، 55.

قصد ضمان أداء خدمة ذات منفعة عمومية "كما أشارت المادة 33 من القانون المتعلق بتسيير النفايات بأنه يمكن للبلدية أن تعهد وفق دفتر نموذجي لأشخاص طبيعيين أو اعتباريين خاصة أو عامة لإدارة هذا المرفق. وقد أكد ذلك مجلس الدولة باعتبار عقد الامتياز عقد إداري بحت ويخضع للقانون العام بما يخول للإدارة إمكانية التراجع عنه (بموجب القرار الصادر في: 09 / 03 / 2004 قضية رقم: 11950).

نستنتج من هذا التعريف نظرة المشرع لعقد الامتياز من كونه عقد إداري طرفه سلطة إدارية تابعة للدولة وتتمتع فيه الإدارة بوضع خاص كشخص من أشخاص القانون العام بغرض حماية المرفق العام وضمان انتفاع الجمهور به. كما يتحمل الملتزم نفقات تسيير المشروع لمنشئ المرفق العام مقابل استفادته من رسوم خدمات هذا المرفق. ويتم إبرام هذا العقد بموجب دفتر شروط معد مسبقا من طرف الإدارة وما على الملتزم الا الإذعان والموافقة على هذه الشروط مع إمكانية طلب التعويض في حالة تضرره جراء تصرف الدولة نفسها اتجاه هذا العقد ضمن القواعد العامة.

وما يميز عقد الامتياز عن صورة التعاقد عن طريق الصفقات هو مدة عقد الامتياز التي تكون عادة طويلة مقارنة بالصورة الأولى، إذ يمكن أن يمتد عقد الامتياز إلى أكثر من 50 سنة طبقا للقواعد العامة للامتياز حتى يعود المرفق العام لصالح البلدية. وان لم يحدد قانون البلدية مدة الامتياز سواء في حده الأدنى أو الأقصى.¹

برنامج التنمية الخماسي: 2010 – 2014:

خصصت الجزائر خلال السنوات الخمس الماضية 2010-2014 غلafa ماليا لم يسبق لبلد سائر بطريق النمو إن خصصه حتى الآن والمقدر بحوالي 286 مليار دولار والذي من شأنه تعزيز الجهود التي شرع فيها منذ عشر سنوات في دعم هندسة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأمة.

وتعكس قيمة الاستثمارات العمومية للبرنامج الخماسي 2010-2014 (21.214 مليار دج) إرادة السلطات العمومية في المحافظة على "هذه الدينامية الخاصة" التي تشمل جميع قطاعات النشاط سيما بالنسبة لمنشآت الطرق والنقل بالسكك الحديدية والصحة وإدخال الكهرباء الريفية أو التزويد بالمياه الصالحة للشرب حتى في المناطق الريفية الأكثر عزلة وبعدا.

ويرى خبراء أن مبلغ الالتزامات المالية التي أقرها رئيس الجمهورية خلال البرنامج الخماسي يترجم "إرادة السلطات العمومية في الاستفادة من الصحة المالية للخزينة الوطنية من أجل تسريع وتعزيز مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية"².

¹ محمد الطاهر غزير، نفس المرجع، ص 55.

² مجلس الوزراء، بيان اجتماع مجلس الوزراء، الجزائر، الإثنين 24 ماي 2010، ص 07.

كما يشير ملاحظون آخرون إلى ان "المبالغ التي إستثمرها الدولة الجزائرية للبرنامج الخماسي 2010-2014 يساوي تقريبا نصف ما قرره الزعماء الأوروبيون من اجل انقاذ اليونان من الإفلاس والوقاية من كارثة مالية كبيرة في القارة العجوز". ويرى مختص آخر ان الجزائر لم يسبق لها في واقع الأمر ان خصصت مثل هذا الغلاف المالي لبرنامج تنموي" حيث ان الظروف ملائمة لهذا الالتزام المتميز للسلطات العمومية من اجل تسريع انجاز مشاريع اجتماعية واقتصادية مهيكله".

ودعم ذات المختص رؤيته بالقول " بتوفر تسيير جيد لمداخل المحروقات التي تتراوح منذ سنوات في حدود 55 مليار دولار سنويا وتحكم في التضخم بين (4-3 بالمائة) ونسبة نمو بين 4-5 بالمائة سنويا رغم الأزمة المالية العالمية ومؤشرات اقتصادية جيدة علاوة على ان الجزائر قد تخلصت تقريبا من مديونيتها مع احتياطات صرف معتبرة"¹.

الجزائر التي استثمرت أكثر من 150 مليار دولار في آخر برنامج خماسي في أوج الأزمة المالية التي ضربت اقتصادات محضرة بشكل أكبر للصدمات المالية تؤكد أنها تعترم تخصيص أفضل عائداتها من صادرات المحروقات "لرفاهيتها الاجتماعية وتلبية الاحتياجات الاجتماعية لسكانها".

ومن ثم تقسيم قيمة 286 مليار دولار التي تعترم السلطات العمومية استثمارها بين سنتي 2010 و2014 إلى برنامجين هامين :استكمال المشاريع الموجودة قيد الإنجاز(سكك حديدية وطرق سريعة والتزويد بالماء الشروب...) بغلاف مالي قيمته 130 مليار دولار (9700 مليار دج). كما سيخصص مبلغ 156 مليار دولار (11.534 مليار دج) للمشاريع الجديدة. إجمالاً ستوجه أكثر من 40 بالمائة من الاستثمارات العمومية المكرسة لهذا المخطط نحو تحسين الظروف الاجتماعية للجزائريين بهدف تعزيز التنمية.

وأشار الملاحظون إلى ان الميزانية الثقيلة التي خصصت لهذه المشاريع المتعددة في مجملها تستلزم" من الجميع الصرامة والمتابعة والمراقبة لضمان نجاح تام لهذا المشروع الكبير الذي يأتي لصالح الجزائريين والجزائريات".

وأكد رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة خلال تدخله في مجلس الوزراء² يقول "أنا سنرافق هذا الإنفاق العمومي الهام لصالح التنمية بما يلزم من الصرامة لكي نقضي على أي إفراط وأكثر من ذلك على أي تبذير في تسيير الدولة والجماعات المحلية". وأضاف يقول " موازاة مع ذلك سيتعين على آليات الرقابة أن تؤدي دورها كاملاً كما سبق لي وأن أمرت به في تعليمتي الأخيرة".

كما أمر رئيس الجمهورية أن "يسهر كل قطاع على الإعداد الجيد للمشاريع من أجل تجنب إعادة تقويم التكاليف "مؤكداً أن" كل قطاع سيعرض على رأس كل سنة مدى تقدمه في تنفيذ برنامجه"³.

¹ بيان اجتماع مجلس الوزراء، نفس المرجع، ص 07.

² نفس المرجع، نفس الصفحة.

³ نفس المرجع، نفس الصفحة.

وإذا توجب على الحكومة تجسيد هذا البرنامج فقد دعا رئيس الدولة " كافة المواطنين لكي يتجنّدوا ويجعلوا منه أداة قوية للنمو ولإنشاء مناصب الشغل وتحديث البلاد". يتضمن البرنامج الخماسي هذه المشاريع المبرمجة للإنجاز وفقا للمؤشرات الرقمية المتضمنة في البيان الاخير لمجلس الوزراء.¹

ويتضمن البرنامج إنجاز أزيد من 3000 مدرسة ابتدائية وأكثر من 1000 إكمالية وحوالي 850 ثانوية وكذا أزيد من 2000 وحدة بين داخليات و مطاعم ونصف داخليات والتي أوكلت مهمة إنجازها لوزارة التربية الوطنية التي تستفيد من ميزانية تقدر ب 852 مليار دينار. كما تم تخصيص غلاف مالي قدره 868 مليار دينار للتعليم العالي لاسيما من اجل توفير 600.000 مقعد بيداغوجي و 400.000 سرير و 44 مطعما جامعييا و غلاف مالي بحوالي 178 مليار دينار للتكوين والتعليم المهنيين موجهة خصوصا لإنجاز 220 معهدا و 82 مركزا للتكوين و 58 داخلية.

وفي قطاع الصحة فقد تم رصد مبلغ 619 مليار دج موجه لإنجاز 172 مستشفى و 45 مركبا صحيا متخصصا و 377 عيادة متعددة الاختصاصات و 1000 قاعة للعلاج و 17 مدرسة للتكوين شبه الطبي.

وبالنسبة لقطاع السكن فقد تم تخصيص أزيد من 3700 مليار دينار من اجل إعادة تأهيل النسيج الحضري وإنجاز مليوني (02) مسكن منها 500.000 إيجاري و 500.000 ترقوي و 300.000 لامتصاص السكن الهش و 700.000 سكن ريفي.

وبخصوص قطاع المياه فقد تم تخصيص أكثر من 2000 مليار دينار قصد إنجاز 35 سدا و 25 عملية تحويل للمياه و 34 محطة للتصفية وأزيد من 3000 عملية تزويد بالماء الشروب وتطهير وحماية بعض المدن من الفيضانات.

ويضاف إلى هذا مبلغ 60 مليار دينار ستتم تعبئته في السوق المالية من اجل استكمال أو إنجاز 8 محطات جديدة لتحلية مياه البحر.

وفي مجال الطاقة فقد تم رصد أزيد من 350 مليار دينار لهذا القطاع لاسيما من اجل ربط حوالي مليون (01) بيت بشبكة الغاز الطبيعي و 220.000 بيتا ريفيا بشبكة الكهرباء .

كما استفاد قطاع الشباب والرياضة من خلال هذا البرنامج من أزيد من 1130 مليار دينار من اجل إنجاز 80 ملعبا لكرة القدم و 750 مركبا للرياضة الجوارية و 160 قاعة متعددة الرياضات و اكثر من 400 مسبح وأزيد من 3500 فضاء للألعاب و 230 بيتا ودورا للشباب وكذا أكثر من 150 مركزا للتسلية العلمية للشباب.²

كما استفاد قطاع الثقافة من أزيد من 140 مليار دج قصد إنجاز 40 دارا ومركبا ثقافيا و 340 مكتبة و 44 مسرحا و 12 معهدا موسيقيا ومدارس للفنون الجميلة وكذا 156 مركزا للتسلية العلمية.

¹ نفس المرجع، ص ص 07، 08.

² نفس المرجع، ص 09.

أما قطاع الاتصال فقد رصد له مبلغ يفوق 106 ملايين دينار من أجل تحسين التجهيزات الإذاعية والتلفزيونية وتجويد شبكات بثها.

وتم رصد أيضا أزيد من 120 مليار دج لقطاع الشؤون الدينية من أجل إنجاز مسجد الجزائر الأعظم و80 مسجداً آخر ومراكز ثقافية إسلامية و 17 مدرسة قرآنية وكذا ترميم 17 مسجداً تاريخياً.

كما رصد البرنامج لقطاع التضامن الوطني غلاف مالي بأزيد من 40 مليار دينار سيسمح خصوصاً بإنجاز أكثر من 70 مؤسسة متخصصة في فائدة المعوقين وحوالي 40 منشأة خاصة بالأشخاص في شدة.

أما بالنسبة لقطاع المجاهدين قد تم رصد له أزيد من 19 مليار دينار ولاسيما من أجل إنجاز 9 مراكز للراحة وقاعات للعلاج وإعادة التربية و 17 متحفاً ومركباً تاريخياً وكذا تأهيل 34 موقعاً تاريخياً وتهيئة أكثر من 40 مقبرة للشهداء.^{1*}

¹ نفس المرجع، ص 10.

* كل الأرقام الواردة في البرنامج الخماسي (2010-2014) مصدرها بيان مجلس الوزراء.

المبحث الثالث: العوامل المساعدة على تحقيق التنمية المحلية:

حاولت الجزائر ومنذ الاستقلال إرساء مبدأ اللامركزية الذي يعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية سواء على المستوى المحلي أو الوطني، وهذا يتضح جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية -الولاية والبلدية- عبر النصوص القانونية المختلفة التي نظمت اللامركزية في الجزائر، وذلك في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، وغيرها من إصلاحات اللامركزية في إطار التحول إلى اقتصاد السوق.

لكن بالرغم من ههذه الصلاحيات الواسعة المسندة للجماعات المحلية في ميدان التنمية المحلية، إلا أننا في الجزائر يبقى مشكل ضعف واختلال التنمية المحلية مطروحا بحدّة في النقاشات والتدخلات والخطابات السياسية، الأمر الذي يجعلنا نبحث عن أسباب هذا العجز في تحقيق التنمية المحلية.¹

1- التمويل المحلي ومصادره:

أ- تعريف التمويل المحلي:

يعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات للتنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية الجماعات المحلية عن السلطة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة.²

من خلال هذا التعريف تتضح العلاقة الطردية بين التنمية المحلية والتمويل المحلي فكلما زاد التمويل المحلي زادت معدلات التنمية هذا من جهة، وكلما زاد التمويل المحلي زادت درجة استقلالية الإدارة المحلية من جهة ثانية، وبالتالي يمكن أن يلاحظ من هذه العلاقة الطردية أن التمويل المحلي الذاتي قد تقاس به درجة الاستقلالية المالية.³

ب- مصادر التمويل المحلي:

وهذا حسب التقسيم الكلاسيكي فإن مصادر التمويل المحلي تنقسم إلى:

- موارد مالية ذاتية نذكر منها:

- الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم (مداخيل الجباية والرسوم).
- الموارد والقروض. الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية (مداخيل الممتلكات).

- الإعانات والقروض.

- موارد مالية خارجية (تمويل خارجي).

- إعانات الدولة.

¹ يوسف سلاوي، المرجع السابق، ص 07.

² عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 23.

³ رابح بوقرة، نبيلة جعيجع، دور المؤسسات المالية في تمويل التنمية المحلية حالة الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب (مقال غير منشور)، جامعة المسيلة، ص 03.

- القروض المحلية.

- موارد أخرى.

- إن مدى حاجة التنمية المحلية للتمويل المحلي: لكي تتحقق التنمية المحلية بمعدلات مرتفعة وبأفضل صورة ممكنة فإنها تكون بالضرورة بحاجة إلى تدفقات للموارد المالية بشكل مستمر ومنتزاد في نفس الوقت، وهذا يرجع إلى عدة عوامل:

- إن توافر الموارد المالية يعتمد أساسا على العنصر المالي ذو الأهمية البالغة في اتخاذ القرارات اللازمة لتنمية المجتمعات المحلية.

- ارتفاع تكلفة تقديم الخدمات وإقامة مشروعات التنمية المحلية.

- تزايد الاتجاه إلى الاعتماد الذاتي في تمويل التنمية المحلية؛ إذ أن نجاح الإدارة المالية المحلية في أداء دورها في تعبئة المزيد من الموارد المحلية والتقليل من حجم الإعانات الحكومية، يدفع المواطنين المحليين إلى كسب الثقة وبالتالي التطلع إلى المزيد من المساهمة في تمويل احتياجاتهم.

- تزايد الحاجة إلى الإسراع بمعدلات التنمية المحلية.

من هنا يمكن القول بان التمويل المحلي له دور فعال في تقوية تمويل التنمية المحلية، ثم خلق قواعد وروابط بين المواطنين المحليين من أجل النهوض باقتصادياتهم المحلية وهذا عن طريق التكتلات أو العمل الفردي.¹

ثانيا: دور المؤسسات المصرفية في تمويل التنمية المحلية:

1 - مكونات الجهاز المصرفي:

الجهاز المصرفي لاقتصاد ما بالمعنى الواسع يتكون من البنك المركزي، البنوك التجارية، بنوك الأعمال، بنوك التنمية، البنوك الاجتماعية، البنوك الزراعية والعقارية، صناديق التوفير وشركات التأمين وغيرها من المؤسسات النقدية والمالية، ويحتل البنك المركزي بحكم وظائفه وعلاقاته قمة هذا الجهاز، أما البنوك التجارية فهي مؤسسات متعددة الأغراض والوظائف، تحتل مرتبة أدنى من حيث المركز القانوني ومرتبة عظمى من حيث المركز الفعلي بالنسبة للنشاط النقدي والتمويلي وخاصة كونها تنشط كثيرا في تحقيق الودائع والائتمان المصرفي، يقابل ذلك بقية المؤسسات المتخصصة والتي تقدم نوعيات متميزة من الائتمان والتمويل المخصص لقطاعات أو أنشطة اقتصادية محددة. وبصفة عامة فإن خصائص ووظائف الجهاز المصرفي في مجموعه يختلف من بلد لآخر تبعا لاختلاف الظروف التي أحاطت بنشأته والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها مستقبلا.²

2- دور المؤسسات المصرفية في تمويل التنمية المحلية:

يمكن القول أنه كلما اتسعت حدود التنمية كلما زادت الحاجة إلى جهاز مصرفي أكثر تطورا وأوسع خدمات، وهذا يعني أن هناك ترابط بين الجهاز المصرفي وعملية التنمية

¹ عبد الحميد عبد المطلب، المرجع السابق، ص 28.

² رابع بوقرة، نبيلة جعيجع، المرجع السابق، ص ص 03 ، 04.

ذاتها، وهذا استعراض لدور كل من مؤسسات النظام المصرفي في عملية التنمية، إذ أنه لم يكن هناك مجال للشك حول أهمية هذا النظام في عملية التنمية وقد تأكد هذا الدور من خلال ما قدمه النظام المصرفي من خدمات أصبحت واحدة من أهم دعائم التنمية المحلية.

أ- دور البنك المركزي في عملية التنمية:

يبرز هذا الدور من خلال تمويله المباشر وغير المباشر لعملية التنمية، ومن خلال عمله على إقامة الهيكل المالي الأساسي للعملية التنموية، وقد اقتصر الحديث في أغلبية الدراسات عن دوره في رسم السياسة النقدية والرقابة المصرفية والإصدار النقدي، رغم أن دوره في تطوير النظام المالي سبق دوره في الرقابة. ومن هذا المنطلق ينبغي أن يكون الهدف الرئيسي للبنك المركزي في الاقتصاد النامي، هو أخذ المبادرة في إقامة هيكل مالي سليم (مؤسسات مالية، أوراق مالية... الخ) يتمثل في إقامة سوق نقدية وسوق رأس المال تفي بطلبات التنمية المحلية وإشراف رقابي فعال على النظام المصرفي، وخاصة فيما يخص تصريف الائتمان حتى لا تقع البنوك في انزلاقات خطيرة مثل ما هو واقع الآن حول الأزمة المالية التي كان أحد أسبابها توجيه القروض للرهن العقاري بكثافة، ثم الإصدار المفرط لبطاقات الائتمان المصرفي، مما أدى إلى إحداث خلل في التوازن المالي وبالتالي حدوث الأزمة.¹

ب- دور المصارف التجارية في عملية التنمية المحلية:

تلعب المصارف التجارية دورا هاما في عملية التنمية، وهي تسعى للنهوض بها من أجل زيادة معدلاتها، وتفرض هذا الوضع على المصارف التجارية أن تمتلك نوعين من الموجودات ممثلة في الاستثمارات والقروض، وتعتبر البنوك التجارية الركيزة الأساسية في عملية التنمية المحلية فهي تقوم بتجميع الودائع ثم إعادة توجيهها مما يخدم الاقتصاديات المحلية سواء في شكل قروض أو في شكل استثمارات، كما أن للبنوك التجارية دور استشاري فيما يخص التنمية المحلية من حيث خلق فرص استثمارية جديدة وتقديم خبرات واستشارات كلها تخدم التنمية المحلية.

ج- دور البنوك المتخصصة في عملية التنمية المحلية:

نظرا لأهمية المصارف المتخصصة في عملية التنمية، أنشأت الكثير من الدول العديد منها تطلعا لتقديم المزيد من التمويل المتوسط والطويل الأجل، وبما يخدم احتياجات التنمية المحلية، وتكمن أهميتها في عملية التنمية من خلال ارتباطها المباشر بتمويل الحاجات الاستثمارية طويلة الأجل للقطاعات الاقتصادية المختلفة، أكثر من التمويل الجاري لرأس المال، ونظرا لأهميتها سميت كذلك بمصارف التنمية.²

وتعتمد هذه المصارف على ما تقتضيه من السوق المالية، ومن أهم المشاكل التي تواجهها هو ارتباط مستقبل المصرف بمستقبل النشاط الذي تخصص فيه.

¹ رابح بوقرة، نبيلة جعيجع، المرجع السابق، ص ص 04 ، 05.

² نفس المرجع، ص 05.

ثالثاً: دور الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب في تمويل التنمية المحلية:

قبل التطرق إلى تعريف الوكالة ودورها في تمويل التنمية المحلية لا بأس أن نتعرف على أهم الوكالات التي خصصتها الجزائر لقطاع التشغيل، حيث تتمحور أهدافها الإستراتيجية حول تخفيف الضغط على سوق الشغل من خلال تطبيق أجهزة وبرامج ترقية الشغل التي تمولها الدولة، والتي تعتبر إحدى ركائز المساعي الرامية إلى محاربة البطالة والتشجيع على الإدماج المهني وتتمثل في:

- الوكالة الوطنية للتشغيل.
- الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب.
- وكالة التنمية الاجتماعية.
- الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر.
- كما تم إنشاء المرصد الوطني للتشغيل ومكافحة الفقر.¹

2- مساهمة القيادة المحلية في برامج التنمية:

تعمل القيادات المحلية من خلال مستويات متعددة وفي مجالات مختلفة ومن أهم هذه المجالات، المجال التنموي من خلال القيام بالمشروعات التنموية التي تعمل على سد إحتياجات المجتمع، والقادة هنا يعبرون عن حاجات هؤلاء الناس إلى مزيد من المشروعات التنموية سواء كانت إنتاجية أو خدمية، وهؤلاء القادة لا يمكنهم الوصول إلى مرحلة الإنكفاء والإنعاش المادي والإنساني ما لم يكن هناك قنوات اتصال جمعية بينهم وبين المجموع وذلك لأن الكل يشتركون في هدف واحد وهو تنمية المجتمع وتغيير الأوضاع المختلفة وصولاً لمرحلة التقدم، وبهذا تكون سلطة القائد المحلي تعبيراً صادقاً عن المجتمع المحلي ويكون القادة المحليون سواء شعبيون أو رسميون بحكم وظائفهم وبحكم إحساسهم العميق بحجم مشكلات مجتمعهم ورغبتهم في تطوير المجتمع المتخلف متفاعلين مع المجموع صاحب المصلحة الحقيقية في عملية التنفيذ.

- ومن المعروف ان القيادات المحلية تؤدي دورها التنموي في مجتمع له بناء اجتماعي يحتوي على مكونات قد تساعد على عملية التنمية وقد تعوقها ولهذا فهناك مجموعة من المؤشرات التي لها دور حيوي في توجيه مسار حركة التنمية المحلية ومنها بعض المؤشرات الاجتماعية والثقافية التي تلعب دوراً في توجيه مسار حركة التنمية المحلية منها:

أ- الثقافة والتحضر: فالأنماط الثقافية الجديدة الواردة مع حركة التنمية قد تسهم في إبراز دور التعاون بين المواطنين وقد يخلف نوعاً من الصراع بينهم لهذا يجب التعرف على طبيعة الثقافة القائمة وقيم المجتمع الأساسية.²

¹ رابح بوقرة، نبيلة جعيجع، المرجع السابق، ص 06.

² مسعد الفاروق حمودة، مثال طلعت محمود، المرجع السابق، ص ص 187، 188.

ب- السلوك المجتمعي: ان العمل التنموي لا يتم إلا من خلال تواصل جماعي والسلوك الجمعي يكون محكوما بوجهات ثقافية تساعد على انجاز التنمية أو إعاقته بمقدار فهم الناس لمتطلبات حركة التنمية المحلية والجهد الذي يبذل ويتحدد بدرجة تحقيق أهداف التنمية.

ج- الأدوار المتكاملة: من الضروري عند نجاح التنمية ان يكون هناك تكامل بين الأدوار للقيادات المحلية والقاعدة العريضة المتغيرة بين كافة المشروعات التنموية.

د- الوضع الطبقي: فمن الضروري ان يراعي القادة المحليون في مجال التنمية ظروف عدم المساواة التي قد تسود المجتمع المحلي، والتي قد تكون معوقا خطيرا للتنمية.

-ومما لا شك فيه ان نمط القيادة في المجتمع يؤثر إلى حد كبير على طريقة رد فعله لتحديات ومعالجة الأمور وحل المشاكل واتخاذ القرارات والتي قد تساعدنا لتحقيق مجتمع الكفاية والعدل.¹

- وبالإضافة إلى هذه المؤثرات الهامة، نجد ان هناك اعتبارات هامة عند قيادة التنمية في الدول النامية ونعرضها بصورة موجزة فيما يلي:

- أن النجاح والفشل في إدارة التنمية مرتبط إلى حد كبير بالنجاح أو الفشل في تحقيق الأهداف العامة للدولة، حيث أنه من نتائج العمل الحكومي في المجتمعات النامية ان لا يرتبط بالمنظمة أو الجهاز الحكومي وحده وإنما يمتد للنظام بأسره.

- إن خطط ومشروعات التنمية الاجتماعية والاقتصادية ترتبط ببعضها البعض، و ان أي إخفاق في إحداها يؤثر بالضرورة على غيرها و يعوق سير التنمية ، وهنا تبرز مسؤولية القادة المحليين في دراسة جيدة ويقترحون البدائل لمواجهتها، واختيار الأنسب لوضعه موضع التطبيق حيث تقع مسؤولية اتخاذ القرار في المقام الأول على القادة، كما يجب ان يكون على القادة الاستعداد للاستفادة من الخبرات والعمل في المنظمات الشعبية وتكون لديه المهارة في العمل الجماعي وتطوير الإمكانيات، كما تلزمه النظرة المتعمقة في تنظيم جهود البشر، والمثابرة والقوة الدافعة لإصدار القرار السليم وتحقيق النتائج المتوقعة.

- إن إدارة التنمية تقوم بتنفيذ مشروعات حجم الإنفاق فيها ضخم والخسائر التي تترتب على سوء الإدارة تعتبر، فادحة حيث ان إدارة التنمية تتطلب التركيز الكامل على تحقيق الأهداف والاهتمام بالحصول على النتائج دون ضياع للجهود أو عرقلتها في بحث ودراسة الوسائل وبجعل القادة خلال عملية التنمية يقبلون على جميع المخاطر المتعلقة بعملية التنمية وهذه المخاطر تتعلق بعدم التقيد بحرفية القوانين أو المسائل الفنية وتأتي هنا مهمة القائد وقدرته على الحركة والثورة على القديم وتغييره.²

3- دور المنتخب في التنمية الوطنية:

أ- مناقشة برنامج التنمية في البرلمان بما أنه يندرج في قانون المالية.

¹ مسعد الفاروق حمودة، مثال طلعت محمود، المرجع السابق، ص ص 188، 189.

² نفس المرجع، ص ص 189، 190.

ب - الاهتمام بمدى تنفيذ البرنامج من طرف الحكومة عن طريق المعاينة الميدانية وتوجيه الأسئلة الشفوية أو الكتابية إلى أعضاء الحكومة والاستماع إليهم في جلسات خاصة ينظمها البرلمان بغرفتيه، كلما اقتضى الأمر ذلك في نطاق عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

ج - يتطلع ويتحسس البرلمان انشغالات المواطنين وإهتمامتهم قصد تسليط العقود على واقع التنمية المحلية.¹

دور المنتخب في التنمية المحلية على مستوى الولاية:

يشارك المنتخب في مناقشة مخطط تهيئة الإقليم - يناقش مخططات تنمية الولاية- يتابع مدى انجاز برنامج التنمية وتقديم ملاحظات عند الضرورة.

- وبما ان القانون يلزم اشتراك عضوين من المجلس الشعبي الولائي في لجنة الصفقات، من البديهي ان يتمكن المنتخب من الاطلاع على أوضاع برامج التنمية التي تنجز في الولاية ويتدخل في كل ما من شأنه ان يعود بالفائدة.

دور المنتخب في التنمية المحلية على مستوى البلدية:

1- يساهم المنتخب في وضع إجراءات تطبيق عمليات التهيئة العمرانية.

2 - يشارك في إعداد مخطط تنمية البلدية والمصادقة عليه.

3 - أخذ آراء المواطنين فيما يخص الاحتياجات واختيار العمليات المطلوب انجازها في مجال التجهيزات الاجتماعية التربوية والاقتصادية.

4 - يتابع ميدانيا ظروف انجاز مختلف البرامج التنموية في البلدية وتقديم ملاحظاته إلى السلطة الوصية الإدارية والسياسية.

وبغية تفعيل دور المنتخب ومرودية أعماله، يستحسن توطيد العلاقة بين المنتخب البرلماني والمنتخب المحلي على مستوى الولاية وفي البلدية والتنسيق فيما بينهما.²

4- تقوية وتوسيع اللامركزية:

اللامركزية طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصاتها في هذا المجال تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية.

إن التطور الحاصل في مختلف الميادين أفرز نتيجة حتمية تتمثل في تكامل المصالح الوطنية مع المصالح المحلية للجماعات الإقليمية للدولة، فظهرت حتمية تدعو إلى الاعتراف بهذه المصالح وإسناد مهمة إنجازها لهيئة محلية منتخبة من طرف الشعب مع بقائها خاضعة لوصاية السلطة المركزية.³

¹ الطيب ماتلو، دور المنتخب في التنمية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 12، أبريل 2006، ص 128.

² الطيب ماتلو، نفس المرجع، ص 128، 129.

³ حلقة دراسية حول: الرهانات الجديدة للتنمية المحلية، طلبة فرع الإدارة المحلية، الدورة التاسعة والثلاثون، المدرسة الوطنية للإدارة، 2005 - 2006، ص 08.

يعتمد على هذا الأسلوب كوسيلة لتسيير الجماعات الإقليمية أي البلدية والولاية ومنذ استقلالها تسعى الجزائر جاهدة لتكييف نصوصها القانونية المنظمة للجماعات الإقليمية بحسب ما تمليه عليها التطورات الاقتصادية والاجتماعية.

ولابد أن هاتين الجماعتين الإقليميتين تمثلان المكان الفعال في ممارسة اللامركزية وتكريسها من خلال مختلف الهيئات المكونة لها سواء التنفيذية أو التداولية، تلك اللامركزية التي تعتبر التقنية الفعالة في إرساء التنمية المحلية.

لكن وللأسف التطبيق الواقعي سلبها عدة خصائص امتازت بها لأن هناك تباين واضح بين الأسس التي تبنى عليها اللامركزية عموما وتطبيقاتها على مستوى الواقع وهذا ما أعاق نشاط محركات التنمية المحلية.

لذا بات من الضروري أن يعاد النظر في تطبيق اللامركزية إعادة تقويتها وتوسيعها إلى حد يجعل منها الأداة التي يعالج بها الانسداد الحاصل بين الدولة كسلطة مركزية والدولة.¹

5- الاستثمار والتنمية المحلية:

بذل المشرع الجزائري جهدا في تنظيم حقل الاستثمار في الجزائر منذ العام 1982 تاريخ بدأ التحول نحو الإصلاحات الاقتصادية والشروع في إعادة هيكلة المؤسسات، وبسبب طبيعة التحول والذي لم يكن خاضعا لرؤية إستراتيجية واضحة بل كان نتيجة لرؤية سياسية بحتة فإن الذي ميز قوانين الاستثمار في الجزائر هو عدم الاستقرار أو التغيير المتواصل كرد فعل للملاحظات السلبية التي مازال واضعو السياسات في الجزائر يقدمونها كتفسير لهذا الوضع.²

ويؤدي الاستثمار المحلي إلى تشغيل الطاقة الإنتاجية والمواد البشرية ويعمل على زيادة الدخل الوطني وزيادة معدل النمو الاقتصادي بعد الاستقلال سعت الجزائر لتحسين أوضاعها وإيجاد مكان لها بين الدول المتقدمة تبنت سياسات تنموية ولم تظهر كفاءتها تحقيق شروط التقدم وأثبتت محدوديتها وتردي المؤشرات الاقتصادية مع تفاقم المديونية ولم تستطع الوفاء بأعباء ديونها خاصة الجزائر والمغرب وأزمة ميزان المدفوعات في منتصف الثمانينات من القرن العشرين في تونس لذا اتجهت هذه الدول للتقليل من تدخل الدولة في المجال الاقتصادي في ظل التحولات الاقتصادية في الجزائر والتحول إلى إقتصاد السوق عملت على خوصصة القطاع العام وتشجيع القطاع الخاص لجعله قطاع رائد في التنمية الاقتصادية بوضع إستراتيجية توجه القطاع الخاص للاستثمار ومن ثم صدرت عدة قوانين للاستثمار تتماشى مع الاصطلاحات التي تستهدفها لإقامة قطاع خاص قوي يحمل أعباء التنمية وذلك بتقليل دور القطاع العام والعمل على جعل القطاع الخاص رائد في مجال التنمية الاقتصادية بمنحه امتيازات خاصة للاستثمار.³

¹ طلبية فرع الإدارة المحلية، نفس المرجع، ص 08.

² بشير مصيطفي، الإصلاحات التي نريد - مقالات في الاقتصاد الجزائري - الطبعة الأولى، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص 172.

³ فريدة مزياي، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، الملتقى الدولي الخامس حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 04/03 ماي 2009، ص 54.

صدر قانون الاستثمار رقم 82-11 في 21 أوت 1982 منح أهمية كبيرة للقطاع الخاص واشتراكه في التنمية الاقتصادية من أجل تحقيق الأهداف التالية:

- إنشاء مناصب عمل.
 - المساهمة في توسيع القدرات الإنتاجية.
 - ترقية التكامل بتن القطاع العام والخاص.
 - المشاركة في تحقيق سياسة التنمية الجهوية والحد من النزوح الريفي.
- ثم صدر قانون الاستثمار رقم 88-25 بتاريخ 12 جويلية 1988 وصدر قانون المتعلق بترقية الاستثمار سنة 1993 تضمن سياسة جديدة كترقية الاستثمار وتتمثل في:
- حق الاستثمار بكل حرية.
 - المساوات أمام القانون للمستثمرين الوطنيين الخواص أو الأجانب.
 - تدخل السلطات العمومية يتجدد بمنع التشجيع أو الدفع للاستثمارات
 - إنشاء وكالة للترقية وتدعيم ومتابعة الاستثمارات.

ان قانون الاستثمار سنة 1993 سمح للبلديات ان تمنح تسهيلات واستخدام مساعدات الدولة يهدف تحفيز المستثمرين على انجاز أو تمويل مشاريع استثمارية في إقليم البلدية إذ كان لهذه المشاريع مردودية مالية وتوفر مناصب شغل.¹

أ- **تدعيم الاستثمار المحلي:** يعد الاستثمار المباشر أحد أشكال الاستثمار المحلي و يهدف هذا الاستثمار إلى تراكم الثروات وخلق فرص أكثر من مناصب العمل و يرتبط هذا النوع من الاستثمار بميادين متعددة منها الاستثمار المالي والأسواق المالية والتي تتعلق بشراء عدد من السندات بنسبة فائدة مضمونة.

إن تجربة الاستثمار المالي للجماعات المحلية لم تطبق في الجزائر بسبب نقص الخبرات والتجارب في هذا الميدان، إلا أنه في ظل الإصلاحات الجارية والتي تمس القطاع المصرفي ومع تبادل الخبرات الدولية فإنه يمكن الدخول في هذا النوع من الاستثمار بشكل مباشر ايجابي وفعال يخدم أهداف التنمية ويرقيها يحقق مكاسب وموارد مالية تمكن الجماعات المحلية من تحقيق مختلف البرامج التنموية كذلك بإمكان الجماعات المحلية الدخول في شراكة مع متعاملين آخرين عموميين كانوا أم خواص وذلك في إطار مشروع تحدد فيه حقوق وواجبات كل طرف في عقد الشراكة على أساس دفتر الشروط أو الأعباء. كما يمكنها إنشاء شركة تكون فيها هي المسير والمالك الوحيد وتتحمل جميع المسؤوليات والأعباء والمخاطر التي تلقى على عاتقها، كما يمكن أن تكون الجماعات المحلية مساهما في شركة ما سواء عند تأسيسها أو عند افتتاح رأسمالها للجمهور وفي هذه الحالة فان الجماعة المحلية تصبح مسؤولة بحسب أهمية الأسهم التي ساهمت بها في رأسمال الشركة.²

إن قانون الاستثمار 93-12 أعطى للاستثمار المحلي دورا هاما في تحقيق التنمية المحلية

¹ فريدة مزباني، نفس المرجع، ص ص 54 ، 55.

² موسى رحمانى، وسيلة السبتي، المرجع السابق، ص 07.

ويتجلى ذلك من خلال إنشاء هيئات مختصة مثل لجنة المساعدة من أجل ترقية وتحديد الاستثمارات CALPI على المستوى المحلي والوكالة الوطنية لترقية الاستثمارات على المستوى الوطني APSI حيث تتكفل هاتين الهيئتين بما يلي:

- تشجيع ومساعدة المستثمرين في تنفيذ مشاريعهم الاستثمارية.
- ضمان ترقية الاستثمارات.

- توفير وإحاطة المستثمرين بمختلف المعلومات الضرورية "الاقتصادية، التقنية، التشريعية، التنظيمية" والمتعلقة بمجال استثماراتهم وطرق استفادتهم من التسهيلات المتوفرة.

- تحديد المشاريع التي تعود بالفائدة على الاقتصاد الوطني أو المحلي. إن الاستثمار المحلي يعد أحد دعائم التنمية المحلية في حالة ما إذا تدخلت الجماعات المحلية في تربيته وتدعيمه بشكل فعال وناجح وفي ظل ما تقتضيه متغيرات اقتصاد السوق والعولمة وحرية التجارة والمنافسة الاقتصادية.

ب- تفعيل القاعدة في التنمية المحلية: لكي تتحقق التنمية المحلية وبالتالي التنمية الشاملة للوطن لا بد من المرور الحتمي بالقاعدة وذلك بالقرب من المواطن والتعرف أكثر على تطلعاته وحاجاته.

تحتاج الدول النامية دعماً لاقتصاديات التنمية الاقتصادية إن تساهم جهود الأفراد لاستكمال التقدم الاقتصادي ودفعه لتحقيق المستوى المطلوب الوصول إليه لهذا لا بد من تكثيف سياسة الاتصال مع المواطنين وإشراكهم في القرار المحلي، كما يجب أن تمنح الجماعات المحلية إمكانيات حقيقية لاستعمال قدراتها واحتياجاتها وإمكانيات المواطنين قصد إشراكهم في الأعمال المسطرة.

ومن ثمة فإنه يمكن التفكير مستقبلاً في جعل الجماعات المحلية و بالخصوص البلديات عبارة عن مؤسسات يترأسها رئيس مجلس شعبي بلدي والذي يعكس رغبات المواطنين فيها ويقوم بتسييرها موظفوها بالاشتراك مع مواطنيها. بحيث يسعون كلهم وجماعياً إلى تحقيق أهداف مشتركة تصبوا كلها إلى تحقيق الصالح العام وتلبية حاجات المواطن.¹

6- ضرورة الجهة كمحرك للتنمية المحلية ومدعم للامركزية:

إن السعي وراء تحقيق تنمية محلية من خلال تقوية اللامركزية يحتم على الجزائر إعادة النظر في الطرح المؤسساتي تماشياً مع التحديات الجديدة والمشاكل المختلفة التي تعاني منها كل المجالات فيها وأيضاً التغيرات التي شهدتها الدولة، فمن خلال هذا يمكن القول إن التسيير الفعال المحلي لن يعرف تطبيقاته إلا من خلال إصلاح مؤسساتي الذي يأخذ بعين الاعتبار الجوانب الإدارية والمنطق الاقتصادي التي تجعل القرارات المتخذة تخلق مشاريع التنمية سواء في الآجال القصيرة، المتوسطة أو الطويلة حسب ما تقتضيه الحاجة.²

¹ موسى رحمانى، وسيلة السبتي، نفس المرجع، ص 07.

² طلبة فرع الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 42.

ففي التنظيم الإداري الجزائري والذي وإن نجده منبثق ومشتق من التنظيم الفرنسي والموروث عنه إلا انه لا يعطي للجهة نفس الأهمية رغم أن الواقع الإقليمي، التاريخي، الاجتماعي، الاقتصادي والثقافي خاصة لا يمكن تجاهله حيث إذا ما أردنا تفعيل اللامركزية لابد من تقوية عدم التركيز أي الجهة والتي بواسطتها لن تكون اللامركزية مجبرة كل مرة إلى العودة إلى السلطة المركزية لمعالجة مشاكل محلية أو جهوية فهي تساعدها و تسهل مهامها في اتخاذ القرارات وضع حلول تتناسب مع خصوصيات كل إقليم.¹

كما أن الجهة تسمح بجمع ومعالجة المعلومات بسرعة وتضمن تنسيق أفضل على المستوى المحلي فمن هنا يمكننا أن نأخذ اتجاهها أوسع من اعتبار الجهة كتدعيم للامركزية فتظهر أهمية خلق الجهة كجماعة إقليمية وإن كان هذا مبالغ فيه إلا أنه لابد من منحها أكثر اهتماما من كل الجوانب وجعلها خاصة وسيط بين الإدارة المركزية واللامركزية والجهاز الذي يعمل لصالح كلا المستويين فمن الأحسن والأسهل مثلا للإدارة المركزية الاتصال ب10 سلطات جهوية تحتوي كل الولايات على أن تتصل ب48 ولاية.

كما أنه من الأفضل للإدارة اللامركزية إن تجد استجابة لطلباتها على المستوى الجهوي دون انتظار حصول هذه الأخيرة على موافقة السلطة المركزية.

كما أن الجهة كمستوى للتسيير الإداري تخفف وتساعد الوالي والإدارة المركزية في إنجاز المهام الكثيرة المخولة لهما وبالتالي تخفف من التسيير البيروقراطي في تطبيق الإجراءات وإعطاء الأوامر كما تسمح بالتنسيق بين مختلف المصالح الخارجية للدولة. إلى جانب ما سبق فإن للجهة دور في تنمية التضامن المحلي بناء على الهوية والخصوصيات المحلية فالجهة تضع سياسات عمومية مدمجة خاصة الاقتصادية والثقافية التي تتجاوز الإطار الضيق للولاية والبلدية.

ومن أجل كل ما سبق يجب أن تتمتع الجهة بالإضافة إلى الصلاحيات المخولة للجماعات الإقليمية بالعمل على المساهمة في التنمية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية للجماعة الجهوية وبالتعاون مع الدولة والجهات الأخرى إن اقتضى الأمر ذلك إعداد مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهة في إطار المخططات الوطنية وإعادة التخطيط الجهوي لتهيئة الإقليم وفقا للتوجهات المعتمدة على المستوى الوطني.

في الأخير نصل إلى القول أن الجهة لابد أن تخضع لمقاييس علمية تأخذ بعين الاعتبار كل الجوانب الاقتصادية والإقليمية خاصة لتكون فعلا عاملا للتنمية المحلية.²

كما أن تحقيق التنمية المحلية يتطلب تدعيم اللامركزية وإعادة النظر في طرق تسييرها ومنحها أكثر استقلالية تجعلها أكثر مسؤولية عن كل الأعمال التي تقوم بها ولا بد أيضا من الاهتمام بعدم التركيز وجعل الجهة كعامل أساسي في التطوير الاقتصادي، الاجتماعي والثقافي والحد من اعتبارها خطر على وحدة الدولة بل إعطائها تصور جديد يجعلها الجهاز

¹ طلبية فرع الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 43.

² نفس المرجع، ص 43 ، 44.

المجسد لأهم خصائص الدولة الحديثة: اللامركزية، الديمقراطية والمتمثلة في الجوارية والوساطة بين القاعدة والقمة، في ظل إحترام مبدأ التفويض والاختصاص.¹

المبحث الرابع: معوقات التنمية المحلية في الجزائر:

تحظى عملية التنمية على المستوى المحلي باهتمام خاص من قبل جميع الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، نظرا لما يترتب عليها من نهوض بالمجتمعات المحلية ورفع لمستوى الدخل والمعيشة للمواطنين، غير أن هذه التنمية المحلية تواجه معوقات تحد من كفاءتها وفعاليتها، وتحد من قدراتها للوصول إلى أهدافها.²

حيث لا تزال تعترض طريق المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر عدة مشكلات وعقبات، تعيق بشكل أو بآخر أداء مهامها التنموية على الوجه المقبول ودورها على مستوى ما تقدمه من خدمات للسكان، ومن هذه المعوقات والعقبات الذاتية، الإدارية والتنظيمية والهيكلية، الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.³

1 - خلفيات وعواقب الفساد على عملية التنمية المحلية بالجزائر:

مما يدل على الآثار السلبية التي يخلفها الانتشار الكبير للفساد في الجزائر، التقرير الذي أصدرته "منظمة النزاهة الدولية" مطلع 2011 ، والذي يتضمن أرقام خيالية، فالرشوة والفساد والتهرب الضريبي إلى جانب العمليات المالية غير المشروعة، كلفت الجزائر فاتورة خيالية، حيث تمكنت شبكات الفساد من تهريب 13.6 مليار دولار (ما يعادل 97920 مليار سنتيم) خلال الفترة الممتدة من 2000 إلى 2008، بمعدل 1.7 مليار دولار سنويا. وأكدت المنظمة، أن الجزائر تتكبد خسائر بسبب الفساد والرشوة، فضلا عن الخسائر غير المباشرة في مجال مناخ الأعمال وتعطيل الوصول العادل للتمويلات البنكية والتقاسم العادل للثروة. وبالحسابات الاقتصادية، فإن المبلغ المقدر بـ 13.6 مليار دولار، والذي تم تهريبه بين 2000 و2008، يسمح في حال تمت المحافظة عليه واستثماره محليا ببناء 652800 مسكن على أساس سعر متوسط في حدود 150 مليون سنتيم للمسكن الواحد حسب أسعار التكلفة الرسمية المعتمدة من طرف الحكومة للسكنات الاجتماعية، وفي حال تمكنت الحكومة من التحكم الجيد في أسعار الإنجاز وتخفيضها إلى 100 مليون للمسكن الواحد، فإن المبلغ يسمح لها ببناء 979200 مسكن وبالتالي يمكنها حل أزمة السكن التي أصبحت من أسباب عدم الاستقرار الاجتماعي والسياسي في الجزائر.⁴

¹ نفس المرجع، ص 43 ، 44.

² بسمة لعور، التنظيم القانوني للجماعات المحلية وأثره في تحقيق التنمية، رسالة ماجستير في القانون (غير منشورة)، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012، 2013، ص 143.

³ فوزي بن عبد الحق، المرجع السابق، ص 208.

⁴ بلال خروفي. نقلا عن الموقع الإلكتروني: <http://www.el-hourria.com/index.php/etudes/item/2585-02> الفساد في-

وأشار التقرير، إلى أن هذه المبالغ التي تم تهريبها من الجزائر، لا تتضمن الرشاوى التي تدفع في الخارج من طرف الشركات الأجنبية لبعض المسؤولين في مقابل الحصول على صفقات عمومية، أو المبالغ التي يتفق بشأنها قبل فواترة السلع والخدمات المستوردة من الخارج، مما يتسبب في تهريب المال العام تحت غطاء شبه شرعي وهو عمليات الاستيراد، والتي تقدر حسب الخبير المالي الجزائري نورالدين لغيل، بحوالي 20 بالمائة من فاتورة الواردات السنوية، كما لا يتضمن المبلغ أيضا قيمة التحويلات السنوية التي تقوم بها الشركات الأجنبية العاملة بالجزائر، في شكل أرباح سنوية، والتي تجاوزت السنة الماضية 11 مليار دولار.

وحذرت المنظمة الحكومة التي تعاني من الظاهرة، من عواقب التكلفة الاقتصادية والاجتماعية المزدوجة التي تتحملها الخزينة العمومية والشرائح الأكثر فقرا وهشاشة، مشددة على أن حوالي 65 بالمائة من تلك الأموال المهربة إلى الخارج، من التلاعب والغش الضريبي وتضخيم عمليات الفواترة في المعاملات التجارية الدولية، ما ينجم عنه أيضا خسائر في المداخيل الجبائية.¹

أسباب انتشار الفساد وطنيا ومحليا: عند مجيء الرئيس الحالي للجزائر إلى الحكم اعترف بتفشي الفساد في المجتمع ومختلف أركان الدولة ولخص ذلك في خطاب طويل وجهه للمواطنين الجزائريين يوم 27 أبريل 1999م إذ قال: "إن الجزائر دولة مريضة بالفساد فهي مريضة في إدارتها ومريضة بالمحاسبة ومريضة بالمحسوبية والتعسف بالنفوذ والسلطة وعدم جدوى الطعون. والتنظيمات مريضة بالامتيازات التي لا رقيب لها ولا حسيب، مريضة بنهبها للموارد العامة بلا ناه ولا رادع". وليس هناك ابلغ من هذا الوصف حيث لاحظ الرئيس الجديد آنذاك أن هذه الأعراض أضعفت الروح المدنية وأبعدت القدرات وهجرت الكفاءات ونفرت أصحاب الضمير وشوهت مفهوم الدولة وغاية الخدمة العمومية، ويضيف الرئيس الجزائري: " هل هناك كارثة أكثر من ذلك؟"

من الملاحظ أن جميع الدراسات التي تناولت ظاهرة الفساد في الجزائر تركز على وجود محيط اجتماعي وسياسي واقتصادي وقيمي يشجع ممارسة مختلف مظاهر وأنواع الفساد. **أسباب متعلقة بالبيئة العامة:** والمقصود بها، مجموع العوامل التي تؤدي إلى انتشار الفساد وتؤثر على مختلف الفواعل الاجتماعية بشكل عام، أي أن هذه الأسباب تمثل عاملا مشتركا بين مختلف الأطراف التي تمارس أفعالا فاسدة. ففي حالة الجزائر مثلا، فالأسباب المتعلقة بالبيئة العامة، هي العوامل التي أدت إلى انتشار الفساد وطنيا وليس في المجالس المحلية وحدها.² وأهمها:

¹ بلال خروفي، نفس المرجع.

² نفس المرجع.

أ - الأسباب الاجتماعية: ضعف المستوى المعيشي للأفراد يدفعهم للتورط في أفعال وممارسات فاسدة لتحسين أوضاعهم الاجتماعية، كما أن سيطرة القيم الثقافية السلبية كالمحاباة وقيم العائلة الممتدة تشجع الفساد، كما تشجع البنية القبلية التي يتميز بها المجتمع الجزائري على انتشار مظاهر الفساد في إطار تبادل الفساد الاجتماعي، حيث كثيرا ما بُنيت شبكات الفساد على العلاقات العائلية التي تربط الأشخاص في عدة قطاعات، مما جعل الفساد الصغير امرا منتظما وجيدا بالنسبة للمواطن الجزائري.¹

ب - الأسباب الاقتصادية: إن لجوء السلطة إلى سياسات تصنيعية مكلفة وسريعة واستيراد الجزائر للتقنيات المتطورة بكثرة أدى إلى توجيه التبادلات التجارية نحو سوق أجنبية محددة، مما يزيد من فرص حدوث الفساد خاصة من طرف الشركات الأجنبية التي تحاول الحصول على صفقات في الجزائر. كما أن اللجوء الزائد لتعاون التقني الأجنبي أدى إلى عملية تراكمية للنفقات غير المبررة. ففي فترة التصنيع الهائلة التي امتدت بين 1973 و1978م وقعت الجزائر 4912 عقدا للتعاون التقني الأجنبي مقابل 18 مليار دولار. كما الطابع الربيعي للاقتصاد الجزائري أدى إلى بروز ما يعرف بالتماس الربيع RentSeeking كما أن الخيار الاشتراكي الذي اتبعته الجزائر أدى إلى بروز الدولة المقاوله التي تقوم بالاستثمار في مشاريع عمومية بدون رقابة ولا ضوابط للإنفاق العام.

ج - بروز ظاهرة التفاوت الطبقي أو اللامساواة والفقير: والتي تبرز من خلال انخفاض أجور الموظف الحكومي والضغط المادية والنفسية التي تعاني منها الطبقة الدنيا، وما يقابل ذلك من مستوى اجتماعي فاحش يعيشه أفراد الطبقة العليا، وهو ما يدفع إلى القيام بعمل إضافي أو غير مشروع كالرشوة والاختلاس لتحسين المستوى المعيشي.

د - الأسباب السياسية: كتورط الكثير من السياسيين في قضايا الفساد، وعدم تنفيذ القوانين أو انتهاكها، إضافة إلى فساد القمة واستغلال المناصب العليا لتحقيق مآرب شخصية واستغلال النفوذ للحصول على المال العام. فقطاع العدالة مازال يعاني من اختلالات خطيرة، بفعل التبعية للسلطة السياسية وغياب منظومة قانونية متكاملة وفعالة بإمكانها فرض احترام القانون على الجميع. فضلا عن ذلك، فإن قصور وضعف المؤسسات السياسية والإدارية أثر سلبا على المواطنين، الذين أصبحوا يقدمون الرشاوى ويلجؤون للوساطة والمحاباة للحصول على خدمات هي في الأصل حقوق مكفولة دستوريا.²

2 - عدم فاعلية التمويل الذاتي للبلدية في تحقيق التنمية المحلية:

رغم هذا التنوع والوفرة في المصادر الذاتية لتمويل البلدية، إلا أنها تبقى عاجزة عن تحقيق التنمية المحلية ومرد ذلك، عدم تمكن البلدية من التحكم في مواردها المالية. حيث

¹ خروفي بلال، نفس المرجع.

² نفس المرجع.

توجد عدة عوامل تؤدي إلى عدم نجاعة التمويل المحلي، فمنها ما هو مرتبط بالتمويل المحلي في حد ذاته (أولاً)، ومنها ما هو مرتبط بالتسيير المحلي (ثانياً).¹

أولاً: عوامل مرتبطة بالتمويل المحلي: يعد احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية السبب المباشر في فشل التمويل المحلي في تحقيق التنمية المحلية، وذلك لأن بعض الموارد بالرغم من أنها موجهة للجماعات المحلية إلا أن الدولة تحتكر النسب الكبيرة منها، و مثال ذلك في الرسم على القيمة المضافة حيث تأخذ الدولة ما نسبته 85% من عائداته، ليتم توزيع الباقي بنسب متفاوتة بين البلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية. فإذا كانت هذه النسبة قليلة بالنسبة للبلديات التي يوجد بها نشاطات اقتصادية، فإن الوضع أقرب إلى الكارثي بالنسبة للأخرى التي ينعدم فيها النشاط الاقتصادي.

بالرغم من التأثير الناتج عن احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية في عدم نجاعة التمويل المحلي؛ إلا أن الدولة تملك أيضاً اختصاص توزيع الموارد الجبائية، هذا التوزيع كان و لمدة طويلة يطبق على كافة البلديات و بنفس القيم و النسب. لكن التغييرات الاقتصادية التي تعرفها مختلف الدول أثرت سلباً على مالية البلديات، مما استلزم وضع معايير أكثر عدالة و ليونة في توزيع الموارد الجبائية.

ثانياً: عوامل مرتبطة بالتسيير المحلي: هذه العوامل تتجسد في عدم ملائمة التنظيمي الإقليمي للبلاد، فتوجه الدولة نحو زيادة عدد البلديات دون توفير التأطير البشري اللازم أثر سلباً على هذه البلديات وجعلها تعاني من جمود شبه تام، الأمر الذي حتم على هذه الأخيرة الاعتماد كلياً على الإعانات الممنوحة لها من طرف الدولة.

من ناحية أخرى فإن السبب الآخر الذي كان له التأثير السلبي على فاعلية التمويل المحلي، وهو محدودية الوسائل البشرية لهذه البلديات، فمعظمها تعاني نقص فادح في الإطارات المسيرة لها وإن لم يكن في العدد فإنه في مستوى التأهيل وهو ما يؤدي إلى سوء استغلال الموارد المالية للبلدية.²

3- أسباب متعلقة بالمجالس المحلية المنتخبة: كما تم توضيحه، فالبيئة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية بالجزائر تشجع على تورط المسؤول والمواطن معا في الممارسات الفاسدة، لكن في نفس الوقت هناك بعض العوامل الأخرى التي تشجع المنتخبين المحليين خصوصا على القيام بسلوكيات فاسدة، أهمها:

- ضخامة وتعدد وتعقد الاختصاصات الموكلة للمنتخبين المحليين.

¹ بلعربي نادية، المرجع السابق، ص 50.

² بلعربي نادية، نفس المرجع السابق، ص ص 50، 51.

- إمكانية الترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة لجميع المواطنين، حيث أن الدستور والقانون العضوي للانتخابات سمح لأي مواطن جزائري بالترشح لعضوية المجالس البلدية والولاية بدون شروط تتعلق بالمعرفة بقواعد التسيير ونظمه.¹

- نقص تجربة المنتخبين المحليين فعلى سبيل المثال، من بين 1541 بلدية بالجزائر، هناك فقط 62 رئيسا للبلدية ينتخب للمرة الثانية على التوالي و256 منهم يشغلون المنصب لعهدة ثانية غير متتالية.

- نقص الرقابة السياسية من طرف الأحزاب السياسية التي ينتمي إليها المنتخبون المحليون.
- ضعف المستوى التعليمي للمنتخبين المحليين، حيث أنه يوجد 39 % فقط من المنتخبين المحليين يتمتعون بمستوى تعليمي عالي، وهو ما يؤدي إلى تورطهم في قضايا الفساد بفعل الجهل بالقوانين المنظمة.

- **ضعف الأجور الموجهة للمنتخبين المحليين مع ضخامة المبالغ المالية التي يشرفون على إنفاقها:** إذ يتقاضى رؤساء البلديات حاليا رواتب جد ضعيفة لا تتجاوز 15 ألف دينار كراتب قاعدي وتصل حوالي 17 ألف دينار مع احتساب المنح العائلية بالنسبة للمنتخبين الذين كانوا بطالين قبل الانتخابات. في حين يتقاضى أعضاء المجلس 12 ألف دينار فقط. أما رؤساء البلديات الذين كانوا يشغلون مناصب قبل الانتخابات فيتقاضون نفس رواتبهم في المؤسسات التي كانوا يشتغلون بها عن طريق الانتداب، إضافة إلى منحة التمثيل التي لا تتعدى 2270 دينار فقط، مع عدم استفادتهم من بعض المنح (النقل والقفّة).

- **غياب حماية قانونية:** فالمنتخبون المحليون عادة ما يطالبون بحصانة قانونية كتلك التي يتمتع بها نواب البرلمان تحميهم وتمكنهم من مواجهة شبكات الإجرام المنظم، وقد طالب منتدى اميار الجزائر بنظام أساسي للمنتخب المحلي يحدد حقوق وواجبات هذه الفئة.

نحو تطوير إستراتيجية عمل جماعي لمكافحة الفساد وتفعيل التنمية المحلية:

يرى دانيال كوفمان أن هناك مجموعة من الأخطاء الإجرائية في سياسات مكافحة الفساد أدت إلى فشلها في مختلف الدول وعلى رأسها الجزائر ومن بينها:

- **نزعة معالجة الأعراض (بدل تحديد الأسباب الأساسية الدفينة):** كإلقاء القبض على عدد من المتورطين في قضايا الفساد والدعوة إلى سن قانون لمكافحة الفساد بدل الاهتمام بالقضاء على أسبابه.²

¹ <http://www.el-hourria.com/index.php/etudes/item/2585-02> الفساد في المجالس المنتخبة كعقبة في وجه التنمية المحلية في الجزائر

² <http://www.el-hourria.com/index.php/etudes/item/2587> الفساد في المجالس المنتخبة كعقبة في وجه التنمية المحلية في الجزائر
20 - 05 - 2015

- **النزعة البعدية (بدل النزعة القبلية):** وتهدف إلى تحقيق مكاسب سياسية في أغلب الأحيان بتركيزها المفرط على نهج الإنفاذ المؤسسي والقانوني تغفل دور التغييرات الشاملة في الحوافز القبلية التي تدفع إلى الأنشطة الفاسدة.

- **نزعة الحلول السريعة (بدل أهمية الآثار غير المباشرة):** بالتركيز على التدابير السريعة وحتى وان كانت نتائجها غير مستديمة بدل التركيز على محاربة محددات الفساد الأكثر حسماً.

- **نزعة الحل الترقيعي (بدل تغيير المناخ العام):** باللجوء إلى استحداث هيئات حكومية ومنظومة قانونية بدل إصلاح المناخ العام الذي يشجع الفساد.¹

- **النزعة الخطابية (بدل الاستخدام العميق للأدلة الملموسة):** وذلك بإلقاء المسؤولين للخطب والإسهاب في التصريحات بدل العمل على تطبيق القوانين فعلياً على الأقل.

نزعة الحلول الجاهزة (مقابل تصميم حلول وفق خصوصيات البيئة المحلية): لأن محددات الفساد تختلف من دولة ومجتمع إلى آخر في النوع والحدة وتختلف بذلك البرامج.

❖ **تفعيل مبادئ الحوكمة على المستوى المحلي:** خطوة نحو الأمام مما سبق تأكد وجود بيئة ملائمة لتفشي الفساد وغياب إستراتيجية متكاملة للوقاية منه، وإنما مجموعة من الآليات والإجراءات غير المترابطة وغير المتناسقة، وبالرجوع إلى البيئة العامة التي تمارس في إطارها الجماعات المحلية المنتخبة مهامها وتباشر صلاحياتها عبرها، نجد أنها تجسد ما يعرف بالحكم الرديء (Bad Governance) في ظل غياب قيم المساءلة والشفافية وحكم القانون والمشاركة المجتمعية في تسيير الشؤون المحلية، وعليه فالقضاء على هذا السرطان لن يتأتى إلا بالاعتماد على مبادئ الحوكمة المحلية (Local Governance)، كالآتي:

أ- **شفافية تسيير الجماعات المحلية:** وتكون باتخاذ التدابير اللازمة التي من شأنها زيادة درجة إطلاع المواطن على كيفية اتخاذ القرار على مستوى البلدية والولاية وتسهيل وصوله إلى المعلومات المتعلقة بتسيير الشؤون المحلية.²

ب - **تأمين مشاركة المواطن المحلي في اتخاذ القرار:** بجعل دور الجمعيات الأهلية لا يقتصر على الطابع الاستشاري وإلزام المنتخبين المحليين بالرجوع إليها عند اللزوم نظراً لكونها قناة تمثيلية دائمة للمواطن، وتكريساً للديمقراطية التشاركية وضمناً لإيصال صوته دون وسائط قد تحرف مطالبه حسب مصالحها كالأحزاب السياسية.

ج - **تطوير وسائل المساءلة دون إعاقه التسيير الجيد محلياً:** فالمساءلة يجب أن تكون من طرف المواطنين والجمعيات الأهلية إضافة إلى الهيئات الحكومية التي تصبح مطالبة

¹ نفس الموقع الإلكتروني.

² نفس المرجع الإلكتروني السابق.

بممارسة وظيفتها الرقابية بشكل أفضل وبالتنسيق مع الهيئات الأخرى غير الحكومية بما يضمن تكاملا للأدوار بينها.

د - تحديث منظومة الموارد البشرية: إن استغلال الموارد والكفاءات البشرية التي تتمتع بها الجزائر على مستوى الهيئات المحلية يتطلب اعتماد أنظمة شفافة في التوظيف والترقية والتقاعد والانتخاب مع تخصيص أجور محترمة وحوافز مادية للموظفين في مناصب حساسة كالمنتخبين المحليين مع إخضاعهم لبرامج تكوينية نوعية ودورية لرفع مستوى تأهيلهم وقدرتهم على تسيير الجماعات المحلية وتعزيز نزاهتهم ومستوى تفكيرهم.¹

4 - مشكلة التمويل و الموارد المالية المحلية:

تواجه الوحدات المحلية في تحقيق برامج التنمية المحلية على مستوى وحداتها مشكلة التمويل، وضعف الموارد المالية المحلية المخصصة لأغراض التنمية، وبذلك يصعب على هذه الوحدات تنفيذ كافة أو بعض البرامج التنموية الضرورية لسكان الوحدات المحلية. إن هذه المشكلة تخص الاستقلال الفعلي والحقيقي للوحدات المحلية في الحصول على الموارد المالية حيث تتقيد حريتها برقابة السلطة المركزية في فرض الضرائب والرسوم المحلية وعلى الاقتراض، كما تتقيد كذلك حريتها بالرقابة على ميزانيتها، وعلى أوجه الصرف الخاص بإيراداتها المختلفة، غير أن عدم كفاية الموارد المالية المحلية لا يعود فقط إلى القيود التي تمارسها السلطة المركزية وإنما يعود كذلك إلى صغر حجم الوحدات المحلية التي لا يمكنها الحصول على الموارد الذاتية الكافية، وذلك لوجود علاقة قوية بين مساحة الوحدة المحلية ومواردها المالية، حيث أن القدرة التمويلية غالبا ما تتناسب عكسيا مع كبر الوحدات المحلية وكثافتها السكانية ودرجة تقدمها الحضاري.

ولتنمية الموارد المالية المحلية يجب مراعاة:

- 1- تحقيق اللامركزية في الإنفاق وترشيد الإنفاق العام.
- 2- تطوير القدرات الفنية والاقتصادية للمشروعات وإعداد الدراسات الفنية.
- 3- التخلص من المخزونات الراكدة أو إفادة وحدات محلية أخرى بها.
- 4- تهيئة المناخ المناسب للاستثمار.
- 5- تشجيع وتنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالأفراد ورجال الأعمال وإسناد بعض الخدمات إلى شركات خاصة والتنسيق بين المؤسسات والبنوك المتخصصة.
- 6- الاهتمام بالسياحة كمصدر للتمويل الذاتي.
- 7- تفعيل آليات المشاركة الشعبية في المشروعات والوحدات المحلية.²

¹ حياة بن سماعيل، وسيلة السبتي، التمويل المحلي للتنمية المحلية: نماذج من اقتصاديات الدول النامية، ورقة مقدمة في الملتقى الدولي: سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات دراسة حالة الجزائر والدول النامية، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 21 و 22 نوفمبر 2006، ص 03.

² حياة بن سماعيل، وسيلة السبتي، نفس المرجع، ص 03.

5 - الصراع على السلطة داخل المجتمع المحلي: بين السلطة التقليدية وبين الإدارة القائمة على تنفيذ وتخطيط مشروعات التنمية المحلية، مما يؤدي إلى ظهور نوع من النزاع والشقاق الذي يجعلهم يحدون عن الهدف الرئيس الذي، يفترض أن يكون تنمية للمجتمع المحلي وتحسين الحالة المعيشية لأفراده، وترقية نوعية حياتهم.¹

6- العوامل النفسية: ترتبط هذه العوامل أساسا بقبول التجديدات أو رفضها الشيء الذي يرجع إلى مسائل نفسية، تتمثل في إدراك الجديد وطريقة النظر إلى القديم. فكثيرا ما لاقت مشروعات التنمية المحلية، سواء في المناطق الحضرية أو الريفية أو الصحراوية الكثير من الاعتراض والمقاومة من طرف الأفراد، نتيجة لظهور اتجاهات نفسية بينهم تتمثل في عدم ثقتهم في الأجهزة الحكومية التي تشرف على إنجاز المشروعات، وذلك لاعتقادهم أن الحكومة لا تهتم بمصلحة المواطنين بقدر ما تهتم بتحصيل الضرائب وتجنيد الشباب إجباريا... كما أن عدم تحقيق النتائج المرجوة من المشروعات التنموية في المجتمع المحلي أو تأخرها، يولد إحساسا أو شعورا بعدم الرضا لدى السكان، مما يزيد من فقدانهم للثقة في الهيئات الحكومية المشرفة وتقاوسهم عن المساهمة مرة أخرى في تلك المشروعات، فالعوامل النفسية جد مهمة في تحقيق وإنجاح التنمية المحلية، لذا يجب أخذها بعين الاعتبار عند القيام بأي مشروع تنموي لأنها من الممكن أن تشكل عائقا كبيرا في وجه تنمية المجتمع المحلي.²

7- مشكلة العقار: يشكل العقار المشكل العويص الأساسي للجزء الأكبر من حقيبة أعمال التنمية المحتفظ بها.

- وهنا أيضا ينبغي ضرورة القيام ببذل مجهود بالمعنى التشريعي والقانوني والتنظيمي، وذلك يرفع العراقيل التي تمنع أو تعرقل تنفيذ مشاريع الاستثمار والتجهيز في مجال الهياكل القاعدية الاجتماعية والاقتصادية وهذا بسبب عدم تخصيص قطع أرضية لذلك.

- إنه لمن المستعجل جدا استئصال المصاعب التي يواجهها هذا الميدان، مما يستوجب تحديد السبل والوسائل الكفيلة بتجنب الإشارة المتعددة للنظام البيروقراطي، وتفادي مضيعة الوقت التي تنال من اقتصادنا.

❖ ولهذا الغرض يبدو ملائما تقديم بعض المقترحات، وهي كالتالي:

- التخفيف من الإجراءات الإدارية للحصول على أراضي خاصة بالبناء مع تحديد أسعار اقتنائها من قبل البلديات، وفي ذات الوقت السماح لها بالتنازل عنها بعد تزويدها بالمرفق، وبعبارة أخرى يتعلق الأمر بتزويد البلدية بوظيفة "مهينة". وذلك بوضع آلية مستوحاة من أحكام قانون البلديات المخصصة للإستثمار.

- توسيع، تطبيقات القانون الذي ينظمها، وإمكانية اللجوء إلى البنكية لتجسيد هذا النوع من العمليات.

¹ محمد خشمون، المرجع السابق، ص 15.

² محمد خشمون، نفس المرجع، ص 16.

- إنشاء صندوق خاص للتعويض، ويهدف إلى إعادة تشكيل الأراضي الفلاحية الموجودة في المناطق القابلة لل عمران، والتي ينبغي أن تستخرج من العقار الزراعي لاستخدامها كأرض تقام عليها مشاريع استثمارية اجتماعية أو اقتصادية؛ ثم إن إعادة تشكيل الأراضي الفلاحية غير المخصصة يمكن أن يكون هو الآخر منجزا ببساطة بفضل وسيلة استصلاح الأراضي البور المتواجدة هنا وهناك في البلاد وخاصة في الجزء الشمالي.¹

8 - الطريق نحو محاصرة الفساد في المحليات:

تتطلب محاصرة الفساد في المحليات إعادة تنظيم الإدارة المحلية وفوالقرى. يدة تكفل تحويل الإدارة المحلية إلى نظام حكم محلي شعبي حقيقي يقوم على اللامركزية التي تتطلب نقل السلطة فيما يختص بالتنمية المحلية والمرافق العامة والخدمات من السلطة المركزية إلى سلطة الحكم المحلي والتي تتشكل بالأساس من مجالس شعبية في كل مستوى من مستويات الحكم المحلي وذلك تأكيداً لحق السكان في مجتمعاتهم المحلية في إدارة شئونهم المحلية بأنفسهم ويتحقق الحكم المحلي الشعبي الحقيقي بهذا المفهوم من خلال:

- 1 - انتخاب كافة مجالس الحكم المحلي الشعبية بالانتخاب العام المباشر.
- 2 - الانتخاب المباشر للمحافظين ورؤساء المراكز والأحياء والمدن والقرى.
- 3- إحكام رقابة المجالس الشعبية المحلية المنتخبة على الأجهزة التنفيذية المقابلة لها ودعم سلطتها عليها بأن تكون قراراتها ملزمة لهذه الأجهزة.
- 4 - للمجالس الشعبية المنتخبة حق مراقبة ومحاسبة ومساءلة الأجهزة التنفيذية والمسؤولين عنها بما في ذلك حق سحب الثقة عنها.
- 5 - إلغاء الحق الممنوح لرئيس الوزراء والوزير المختص والمحافظ في الاعتراض على قرارات المجالس الشعبية المنتخبة.
- 6 - إلغاء حق السلطة التنفيذية في حل المجالس الشعبية المنتخبة.
- 7 - حق المجالس الشعبية المحلية المنتخبة في توزيع الميزانية على بنود الصرف المختلفة طبقاً لاحتياجات كل توقع.
- 8 - تأكيد علنية جلسات المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.
- 9 - إعادة النظر في نظام المعلومات بالحكم المحلي وتنظيم الإعلان عن كل ما يتصل بنشاطها بوسائل مناسبة.
- 10 - تطوير نظام المناقصات والعطاءات بما يضمن العدالة وتكافؤ المنافسة.
- 11 - إلغاء نظام الصناديق الخاصة وإدماجها بالموازنة العامة.
- 12 - إعادة النظر في مرتبات وأجور العاملين بالمحليات بما يضمن حياة كريمة لهم.²

¹ الطيب ماتلو، المرجع السابق، ص ص 127 ، 128.

² عبد الغفار شكر، الشفافية والفساد والعلاقة بتنظيم المحليات، ورقة مقدمة في مؤتمر: نحو تدعيم الشفافية في المحليات.. من أجل مجتمع أعمال أفضل، مركز المشروعات الدولية الخاصة وجريدة المصري اليوم واتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية، القاهرة 10 يوليو 2007، ص ص 10، 11.

9 – تسيير التنمية المحلية:

لا يمكن التطرق إلى التنمية المحلية دون الرجوع إلى تسييرها. حيث لا يمكن القيام بهذا التسيير بالإستغناء على الصعيد المحلي، ولذلك يتعين ضرورة إتمام الجهاز القانوني الذي ينظم التنمية المحلية بفضل كفاءات تهدف إلى إعطاء الجماعات المحلية المعنية الوسائل البشرية والمادية، وكذا مسؤولية ترقية نفسها بتكامل الجهود التي تبذلها الدولة، وهذا الأمر يعني التدخل المباشر والشامل في البرنامج المسطر.

- إن مثل هذا التدخل يدخل في إطار تعزيز المؤسسات المحلية التي يسند إليها الدور الرئيسي في مجال تسيير العمل التنموي.

- وعلاوة على ذلك، فإنه يفسر الحرص على منح البعد الحقيقي لمفهوم اللامركزية المشار إليها في الدستور. ألا يجب تجسيد سياسة اللامركزية هذه على المستوى المؤسسي بفضل إصلاح نصوص تنظيم البلدية والولاية ونفقات تجهيز الدولة "البرامج القطاعية للتنمية"، وفي الميدان من خلال الممارسة اليومية بفضل إزالة الفوارق الموجودة بين النصوص وواقع سير اللامركزية؟¹

¹ الطيب ماتلو، مرجع سابق، ص ص 126، 127.

خلاصة:

تعرضنا من خلال هذه الدراسة إلى العديد من النقاط حيث تطرقنا في المبحث الأول إلى مسألة التخطيط وركزنا من خلالها على التخطيط في الهد الإشتراكي (الأحادية)، ومرحلة الاقتصاد الموجه والمركزية الشديدة في التخطيط والتنفيذ. أما المبحث الثاني فحاولنا من خلاله التعرف لمرحلة التعددية ومدى مسؤولية الجماعات المحلية على تحقيق التنمية المحلية عن طريق الصلاحيات الممنوحة لها في هذا الإطار وهذا من خلال المخططات البلدية للتنمية والبرامج والصناديق المختلفة التي تعنى بالتنمية المحلية. وفي المبحث الثالث تم تبيان أهم العوامل المساعدة على تحقيق التنمية المحلية.

وفي الأخير ومن خلال المبحث الرابع قمنا بالتعريح على أهم الصعوبات والمعوقات التي تواجه التنمية المحلية، وأخيرا حاولنا وضع بعض الحلول لهذه المشاكل والصعوبات التي تواجه عملية التنمية المحلية.

وبعد إستعراضنا لهذه النقاط تبين لنا أن عملية التنمية المحلية تعاني من الكثير من المشاكل من بينها مركزية التخطيط والتوجيه إضافة إلى الرقابة المفروضة على الجماعات المحلية لذلك وجب العمل بأكثر حزم من أجل إصلاح الأوضاع وتحقيق التنمية المحلية.

الختمة

تملك الجزائر تجربة تنموية رائدة ومشهورة بين دول العالم الثالث نظراً لما عرفته من نجاحات وإخفاقات وحجم الاستثمارات والجهود التي بذلت وسخرت لتنفيذها من جانب وإلى طول الفترة الزمنية التي استغرقتها على مدى أكثر من خمسين سنة الماضية من العمل المتواصل من جانب آخر.

لذلك فإن دراسة التجربة الجزائرية والوقوف على إنجازاتها وسلبياتها والصعوبات التي واجهتها يعتبر أكثر من ضرورة من أجل تثمين الإيجابيات ومعالجة السلبيات وتذليل الصعوبات، وقد ركزنا في بحثنا عن جزء مهم من التجربة الجزائرية تمس التنمية المحلية ممثلة في البرامج والمخططات المخصصة للتنمية، هذه البرامج لعبت دوراً مهماً في تلبية الاحتياجات المحلية للسكان بدرجة مقبولة نسبياً وكان لها الفضل في سد النقائص التي تضمنتها البرامج ذات البعد الوطني التي تتجاوز الحاجات الخاصة بكل إقليم.

حيث توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى أن اللامركزية الإدارية: "هي توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة، تباشر اختصاصاتها في هذا المجال، تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية، لكن مع إحتفاظها التام بالاستقلالية الكاملة في إدارة الشؤون المحلية". واللامركزية لها العديد من الأنواع والصور، وتؤثر عليه العديد من العوامل ولها العديد من المزايا والعيوب.

وتجمع التنمية المحلية بين الجهود المحلية والجهود الحكومية وذلك بالاعتماد على الاستراتيجيات والخطط وذلك ما يجعلها تحقق اكتفاءها الذاتي. مرتكزة على مجموعة من المبادئ فيما يخص شمولها وتكامل خططها، وهي تهدف إلى تحقيق أهداف رشيدة تخدم المواطن المحلي.

فاللامركزية الإدارية توفر الأرضية المناسبة لخدمة مجالات التنمية المحلية وذلك برفع القدرة الاقتصادية في الوحدة المحلية بتوفير المناخ المناسب للاستثمار ودعم وفتح المجال لمساهمة القطاع الخاص والمجتمع المدني في إنجاز المشاريع سواء بالاستثمارات المحلية أو الأجنبية حيث توفر هذه المؤسسات مناصب شغل مما يخفف من ظاهرة البطالة، أيضاً توفر اللامركزية الإدارية الخدمات الاجتماعية للمواطنين المحلية وذلك لأنها أقرب إدارة لهم وأدرى بمشاكلهم.

وقد اعتمدت الجزائر منذ الستينات على سياسة تنموية مبرمجة من طرف السلطات المركزية لكن رغم تغير النظام السياسي مع أواخر الثمانيات وبالظبط مع دستور 1989 من اقتصاد موجة تحكمه مبادئ الفلسفة الاشتراكية الى اقتصاد تحكمه الفلسفة الليبرالية، بقيت الجماعات الاقليمية الى يومنا هذا تعاني التبعية من حيث التمويل ووضع السياسات التنموية المحلية، اضافة الى ذلك فهي تعاني مشاكل مختلفة من بينها: ضعف التأطير، عدم التحكم في تقنيات التسيير، محدودية الإطار القانوني المجسد لعدم التركيز على حساب اللامركزية.

إن إعادة بعث التنمية المحلية ليست بالمسألة السهلة والتي يمكن معالجتها عن طريق تدخل الدولة من خلال المخططات فقط، بل لابد من رسم استراتيجية جديدة للتنمية المحلية تنطلق من الاقليم المحلي وتكون تصوراتها ومحتواها محددا من طرف الجماعات الاقليمية. وهذا حتى يتناسب ذلك مع خصوصياتها المختلفة والاحتياجات اليومية للمواطن، لأن السلطات المحلية هي التي يمكنها حقيقة أن تعبر عن احتياجات الاقليم والمواطن، بحكم كونها "الجسر الوحيد الذي يتم من خلاله الاستجابة لمطالبات المواطنين من طرف الدولة.

وفي هذا الإطار قمنا بتحديد التصورات التي يجب أن تركز عليها عملية إعادة بعث التنمية المحلية والتي تقوم أساسا على تعزيز وتدعيم اللامركزية التي لا يمكن الوصول من دونها إلى التنمية، سواء على مستوى الولاية أو البلدية، هذا فيما يخص اللامركزية، أما فيما يخص تدعيمها فإن تصورنا يكمن في إدخال حركية على التنظيم الاقليمي للبلاد، من خلال استحداث الجهة التي تعتبر مدعم للتنمية المحلية وأداة لتكريس الإنسجام، إضافة لدعم الاستثمار المحلي وكذا المنتخبين المحليين والإدارة المحلية، والاهتمام بموضوع القيادة المحلية والتمويل والدور البارز لهم في عملية التنمية المحلية.

ومن خلال هذه الدراسة يمكن التوصل للنتائج التالية:

إن اللامركزية ليست فقط منح الحق في اتخاذ القرار، وإنما كذلك منح سلطة التقرير والبت في المسائل بالقدرة على التنفيذ، ومن هذا المنطلق يمكن القول أن لا مركزية البلدية هي لامركزية موضوع دون أن تكون لامركزية تنفيذ، وهذا ما يجعل الواقع والقانون يفترقان من جديد، ومن التناقضات التي يحملها القانون، اعترافه بلامركزية البلدية من جهة، وفي المقابل سماحه للوصاية في أن تحل محلها في تنفيذ بعض الصلاحيات التي تأخر في تنفيذها رئيس المجلس الشعبي البلدي، فمن المفروض أن يقابل كل تهاون أو تماطل في الإنجاز بعقوبة يحددها المجلس المنتخب.

في الواقع أن اللامركزية لا يعيها فقط كثافة الرقابة المسطرة عليها، بل أصبحت تعاني من جهل الممارسين لها بمفهومها وفحواها، فجهلهم لمعنى الاستقلالية النسبية في تسيير الشؤون المحلية جعل البعض منهم يحولون المجالس المنتخبة من مجالس تهدف لتحقيق المنفعة العامة إلى مجالس لا تهتم إلا بتحقيق المنافع الشخصية لأعضائها وذويهم.

إن إعادة الاعتبار للمنتخب المحلي أمر أساسي لإعادة بعث أو اصر اللامركزية، من أجل أن يكون تطبيقها بناء، فعجز المنتخبين المحليين في الدفاع عن برامجهم أمام السلطة خلال المداولات يضعف من تطبيق أدوات اللامركزية وتدعيم ركائزها.

أما عن المشاركة المباشرة، فتتمثل أساسا في مدى مشاركة المجتمع المدني، وحضوره مداولات المجلس المنتخب بصفة ملاحظ. وهذا تكريس صريح للديمقراطية المحلية يجب تطبيقه في الواقع.

تنشيط التنمية المحلية وذلك بمراقبة وتنشيط البلديات والمؤسسات العمومية لإنجاز وتطبيق برامج التنمية المحلية وخاصة منها المخططات البلدية للتنمية.

وما يمكن الإشارة إليه أنه على الدولة وضع استراتيجية تركز على اللامركزية من جهة وكذا إعطاء أهمية لعدم التركيز كأداة فعالة لتحقيق التنمية على المستوى المحلي من خلال ترك هامش المبادرة للإدارات المحلية والإبقاء على المهام ذات الأولوية الوطنية لصالح الدولة وهذا حتى تتماشى القرارات المتخذة على المستوى المحلي مع الخصائص الاجتماعية والجغرافية لكل منطقة.

وما يمكن قوله في الأخير أن انتهاج اللامركزية الإدارية في الجزائر بطريقة سلمية سيساهم في دفع عجلة التنمية المحلية، حيث أن تحقيق الحاجيات الضرورية والكمالية للسكان يجعل تفكيرهم يرتقي للمشاركة السياسية والمشاركة في صنع القرار، والاكتفاء من كل الجوانب بفعل منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص مما يجعلنا ننتقل من اللامركزية الإدارية نحو الحكم المحلي الرشيد مما يتيح إمكانية كبيرة للتحكم في مسار التنمية المحلية.

قائمة المصادر

والمراجع

أولاً: المصادر والمراجع باللغة العربية:

1- الدساتير:

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1963.
2. _____ ، دستور 1976.
3. _____ ، دستور 1989.
4. _____ ، دستور 1996.

2- القوانين والأوامر:

- 5- الأمر رقم: 42/67 المؤرخ في 18 جانفي 1976.
- 6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون الولاية 09/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 7 أبريل 1990 المتعلق بالولاية ، **الجريدة الرسمية**، العدد 15 ، 11 أبريل 1990.
- 7- المرسوم رقم: 402/ 90 المؤرخ في 15 ديسمبر 1990.
- 8- المرسوم التنفيذي رقم: 96 / 232 المؤرخ في 29 جوان 1996.
- 9 - المرسوم رقم: 242 / 2000 المؤرخ في 16 أوت 2000.
- 10- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون البلدية 11 / 10 المؤرخ في 20 رجب الموافق ل 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية** العدد 37 ، 3 يوليو 2011.
- 11- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون الولاية 12 / 07 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 يناير 2012 المتعلق بالولاية، **الجريدة الرسمية**، العدد 12، 29 فبراير 2012.

3- القواميس والمعاجم:

- 12- **المنجد الأبجدي**، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، الطبعة الثامنة، بيروت، دار المشرق.
- 13- **المنجد في اللغة والإعلام**، الطبعة الثلاثين، بيروت، دار المشرق، 1988.
- 14- الكيالي عبد الوهاب وآخرون، **الموسوعة السياسية**، الجزء الخامس، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر.
- 15- بن هادية علي وآخرون **القاموس الجديد للطلاب**، الطبعة السابعة، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1991.
- 16- جرجس جرجس، **معجم المصطلحات الفقهية والقانونية**، الطبعة الأولى، بيروت، الشركة العالمية للكتاب، 1996.
- 17- حجاب محمد منير، **الموسوعة الإعلامية**، المجلد الثاني، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2003.
- 18- حمودي صبحي(مشرف)، **المنجد في اللغة العربية المعاصرة**، الطبعة الثانية، بيروت، دار المشرق، 2001.

- 19- كورنوجيرار، معجم المصطلحات القانونية، المجلد الثالث، ترجمة: منصور القاضي، الطبعة الأولى، بيروت، 1998.
- 20- نخلة موريس وآخرون، القاموس القانوني الثلاثي، الطبعة الأولى، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002.
- 21- سميح مسعود، الموسوعة الاقتصادية، الطبعة الثانية، بيروت، شركة المطبوعات للنشر والتوزيع، 1997.
- 22- خليل أحمد خليل، معجم المصطلحات السياسية و الدبلوماسية، الطبعة الأولى، بيروت، دار الفكر البنائي، 1999.

4- الكتب:

- 23- أحمد مصطفى مريم، التنمية بين النظرية وواقع العالم الثالث، الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية.
- 24- الجندي مصطفى، الإدارة المحلية واستراتيجياتها، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1987.
- 25- الطهاوي هاني علي، قانون الإدارة المحلية -الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا -الاصدار الأول، عمان، دار الثقافة، 2004.
- 26- الطماوي سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، 1980.
- 27- الكايد زهير عبد الكريم، الحكمانية - قضايا وتطبيقات، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003.
- 28- العساف عارف أحمد، الوادي حسين محمود، التخطيط والتنمية الاقتصادية، الطبعة الأولى، عمان، دار الميسرة، 2011.
- 29- الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة، 2009.
- 30- بهلول محمد بلقاسم حسن، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر، الجزء الأول، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1999.
- 31- (__ ، __) ، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر، الجزء الثاني، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1999.
- 32- بوكبوس سعدون، الاقتصاد الجزائري: محاولتان من أجل التنمية 1962-1989 ، 1990-2005، الطبعة الأولى، القاهرة، دار الكتاب الحديث، 2013.
- 33- بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر - بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2010.
- 34- بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 35- دليو ستيفن، التفكير السياسي والنظرية السياسية والمجتمع المدني، ترجمة: ربيع وهبة، 2000.
- 36- حاروش نور الدين، إدارة الموارد البشرية، الطبعة الأولى، الجزائر، دار الأمة للطباعة والتوزيع، 2011.
- 37- حيدر فؤاد، التنمية والتخلف في العالم العربي - طروحات تنموية للتخلف، الطبعة الأولى، بيروت، دار الفكر العربي، 1990.
- 38- حمودة مسعد الفاروق، طلعت محمود منال، التنمية والمجتمع مدخل نظري لدراسة المحلية، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2001.

- 39- رشيد أحمد، نظام الحكم والإدارة، الإسكندرية، دار المعارف، 1989.
- 40- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية – التنظيم الإداري – النشاط الإداري – دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، الجزائر، دار الخلدونية، 2012.
- 41- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2006.
- 42- موراي ورويك، جغرافيا العولمة – قراءة في تحديات العولمة الاقتصادية والسياسية والثقافية، ترجمة: سعيد منتاق، عالم المعرفة، 2013.
- 43- محمد عثمان حسين عثمان، أصول علم الإدارة العامة، الطبعة الأولى، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007.
- 44- مصيطفى بشير، الإصلاحات التي نريد – مقالات في الاقتصاد الجزائري، الطبعة الأولى، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2012.
- 45- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001.
- 46- عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، الجزائر (عين مليلة)، دار الهدى، 2012.
- 47- شريقي نسرين، عمارة مريم، بوعلي سعيد، القانون الإداري – النشاط الإداري، الجزائر، دار بلقيس، (د.س.ن).
- 48- خبايا عبد الله، تطور نظريات واستراتيجيات التنمية الاقتصادية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2014.

5- الرسائل والمذكرات:

- 49- أيمن عبد القادر عبد الرحيم راضي، دور اللامركزية في فاعلية إدارة الصراع التنظيمي في وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية – قطاع غزة، رسالة ماجستير (غير منشورة)، الجامعة الإسلامية بغزة، 2010.
- 50- الجويد جميل أحمد، دور القيادة في التنمية المحلية وأثرها في تفعيل نظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية الفترة (2005 - 2010)، رسالة دكتوراه (غير منشورة) في العلوم السياسية، جامعة الجزائر 3، 2010-2011.
- 51- السبتي وسيلة، تمويل التنمية المحلية في إطار صندوق الجنوب - دراسة واقع المشاريع التنموية في ولاية بسكرة، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2004.
- 52- بومزير حليلة، الديمقراطية المحلية ودورها في تعزيز الحكم الرشيد – إسقاط على التجربة الجزائرية، رسالة ماجستير في العلوم السياسية (غير منشورة)، جامعة منتوري قسنطينة، 2009 - 2010.
- 53- بلعربي نادية، دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد، مذكرة ماستر في القانون الإداري (غير منشورة)، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012 - 2013.
- 54- بن عبد الحق فوزي، دور المجالس المحلية المنتخبة في التنمية المحلية – دراسة حالة المجلس الشعبي الولائي لولاية بجاية "2007 - 2012"، رسالة ماجستير (غير منشورة)، تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة الجزائر 3، جوان 2014.
- 55- يرفي كريم، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر- دراسة حالة ولاية المدية، رسالة (غير منشورة)، تخصص علوم التسيير، جامعة يحي فارس بالمدية، 2009 - 2010.
- 56- لعور بسمة، التنظيم القانوني للجماعات المحلية وأثره في تحقيق التنمية، رسالة ماجستير في القانون (غير منشورة)، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012 ، 2013.

- 57- معاوي وفاء، **الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر**، رسالة ماجستير في العلوم السياسية (غير منشورة)، تخصص سياسات عامة وحكومات مقارنة، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2009 – 2010.
- 58- ساكري الصالح، **المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية – دراسة ميدانية بولاية باتنة** – رسالة ماجستير في علم الاجتماع (غير منشورة)، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2007.
- 59- سي يوسف أحمد، **تحولات اللامركزية في الجزائر - حصيلة وأفاق**، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.
- 60- سلاوي يوسف، **التنمية في إطار الجماعات المحلية**، رسالة ماجستير (غير منشورة)، تخصص حقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2011 - 2012.
- 61- عثمان صفاء، **دور اللامركزية الإدارية في التنمية المحلية: دراسة مقارنة بين بلدية بسكرة وبلدية عنابة**، مذكرة ماستر (غير منشورة)، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010.
- 62- عبد القادر حسين، **الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية**، رسالة ماجستير (غير منشورة) في العلوم السياسية تخصص: دراسات أرومتوسطية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2011 – 2012.
- 63- صالح عبد الناصر، **الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية**، مذكرة ماجستير (غير منشورة) في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، 2009، 2010.
- 64- صافو محمد، **المجالس المحلية المنتخبة ودورها في تحقيق التنمية الشاملة – دراسة حالة: ولاية تيسمسيلت (1997-2002)**، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2002.
- 65- ريان عبد السلام ريان، **إشكالية التنمية المحلية ومدى فعالية البرامج البلدية للتنمية بولاية الأغواط**، رسالة ماجستير في الجغرافيا (غير منشورة)، جامعة هواري بومدين، 2005 ، 2006.
- 66- شويح بن عثمان، **دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية – دراسة حالة البلدية**، رسالة ماجستير في القانون العام (غير منشورة)، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2010 – 2011.
- 67- شريفي أحمد، **دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر**، رسالة دكتوراه (غير منشورة)، تخصص علوم اقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2009 – 2010.
- 68- خنفري خيضر، **تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق**، أطروحة دكتوراه (غير منشورة)، فرع التحليل الاقتصادي، جامعة الجزائر 3، 2010 - 2011.
- 69- خشمون محمد، **مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية – دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة** – رسالة دكتوراه (غير منشورة)، تخصص علم اجتماع التنمية، 2011.
- 70- محمد الطاهر عزيز، **آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر**، رسالة ماجستير في الحقوق (غير منشورة)، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011.
- 71- غرايسة خالد ، **مكانة الوالي في التنظيم الإداري وفق قانون الولاية 07/12 وعلاقته بالتنمية المحلية (دراسة حالة ورقلة) 2010-2013** ، مذكرة ماستر أكاديمي (غير منشورة)، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، 2013.

6- الملتيقيات والمداخلات:

- 72- الطوخي محمد سامي، اللامركزية المجتمعية مدخل للتمكين والتنمية المحلية المستدامة، مقال غير منشور.
- 73- الطعمانة محمود محمد، نظم الإدارة المحلية-المفهوم والفلسفة والأهداف، الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، من 18 إلى 20 أغسطس.
- 74- الصديقي عبد الحق، يوم تكويني لفائدة منتخب وأطر الجماعة الحضرية لويسلان في موضوع مقاربات التنمية المجالية والمحلية، الشركة الجموعية للتنمية التشاركية، المغرب (مكناس).
- 75- بوحوش عمار، الشراكة بين مؤسسات القطاع العام ومؤسسات القطاع الخاص في التنمية الوطنية بين التنافس والتكامل، مقال غير منشور.
- 76- بوقرة رابح، ججيع نبيلة، دور المؤسسات المالية في تمويل التنمية المحلية حالة الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب، مقال غير منشور، جامعة المسيلة.
- 77- بن حبيب عبد الرزاق، حوالف بومدين رحيمة، الشراكة ودورها في جلب الاستثمارات الأجنبية، الملتقى الوطني الأول حول الإقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة، جامعة سعد دحلب بالبلدية، 21 - 22 ماي 2002.
- 78- بن سماعيل حياة، السبتي وسيلة، التمويل المحلي للتنمية المحلية: نماذج من اقتصاديات الدول النامية، ورقة مقدمة في الملتقى الدولي: سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات دراسة حالة الجزائر والدول النامية، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 21 و 22 نوفمبر 2006.
- 79- طاشمة بومدين، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مقال غير منشور.
- 80- ياسر صالح، المجتمع المدني والديمقراطية، مقال غير منشور.
- 81- لخضاري منصور، الجماعات المحلية في الجزائر، ملتقى بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة، 2012.
- 82- مزياني فريدة، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، الملتقى الدولي الخامس حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 03/04 ماي 2009.
- 83- مقاوسي صليحة، جمعوني هند، الإقتصاد الجزائري: قراءات حديثة في التنمية، ملتقى: نحو مقاربات نظرية حديثة لدراسة التنمية الاقتصادية، ملتقى بجامعة الحاج لخضر باتنة، 2009، 2010.
- 84- مشري مرسي، التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات (المجتمع المدني في الجزائر: دراسة في آلية تفعيله)، مداخلة في ملتقى، الجزائر، 20 أوت 2008.
- 85- رحمانى موسى، السبتي وسيلة، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، بجامعة باتنة، 2004.
- 86- شكر عبد الغفار، الشفافية والفساد والعلاقة بتنظيم المحليات، ورقة مقدمة في مؤتمر: نحو تدعيم الشفافية في المحليات.. من أجل مجتمع أعمال أفضل، مركز المشروعات الدولية الخاصة وجريدة المصري اليوم واتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية، القاهرة 10 يوليو 2007.
- 87- رابطة المعاهد والمراكز العربية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، دور القطاع العام في التنمية، أوراق ومناقشات ندوة، تونس 23 - 25 أبريل 1986.
- 88- بدون مؤلف، الديمقراطية والحكم، مقال غير منشور.

7- المجلات:

- 89- بن شعيب نصر الدين، مصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد 10، 2010.

- 90- دريوش مصطفى، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، العدد الأول.
- 91- زياتي صالح، تفعيل العمل الجماعي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، العدد الرابع.
- 92- ماتلو الطيب، التنمية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع، أكتوبر 2003.
- 93- (__، __)، دور المنتخب في التنمية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 12، أبريل 2006.
- 94- عبد الشفيق عيسى محمد، دراسة عن مفهوم ومضمون التنمية المحلية، مجلة بحوث عربية اقتصادية، العددان 43-44 القاهرة، خريف 2008.
- 95- عولمي بسمه، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 4.
- 96- خميس خليل، مساهمة القطاع العام والقطاع الخاص في التنمية الوطنية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد 09، 2011.
- 97- غريبي أحمد، أبعاد التنمية المحلية وتحدياتها في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات العلمية، جامعة يحي فارس المدية، العدد الرابع، أكتوبر 2010.

8- الدراسات والتقارير:

- 98- أحمد عبد الجبار، الفدرالية واللامركزية في العراق، العراق، مؤسسة فريد ريش، تشرين 2013.
- 99- المجلس الوطني التأسيسي التونسي، تقرير لجنة الجماعات العمومية الجهوية والمحلية حول مشروع الفصول المتعلقة بباب السلطة المحلية، باردو، 01 أكتوبر 2012.
- 100- الشقران خالد، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية: الحالة الأردنية، مركز الرأي للدراسات، 2010.
- 101- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، يناير 1997.
- 102- وزارة الإدارة المحلية اليمنية، مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي (2015)، أغسطس 2008.
- 103- طارق طوقان، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، تقرير حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين، سلسلة التقارير القانونية (22)، رام الله، 2001.
- 104- مجلس الوزراء، بيان اجتماع مجلس الوزراء، الجزائر، الإثنين 24 ماي 2010.
- 105- مؤسسة فريد ريش إيبرت، تقرير عبد الجبار أحمد، بغداد، تشرين الثاني 2013.
- 106- مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية، المجالس الشعبية المحلية الواقع... المشكلة... الحل...، ترجمة: محمد عبد السميع، تحرير أيمن عقيل وآخرون، مؤسسة المستقبل. **البلد والسنة**

9- البحوث :

- 107- الأمين العوض حاج أحمد، حسن كمال الطاهر، رباب المحينة، ورقة بعنوان: الأطر المؤسسية للمجتمع المحلي والشراكة في تحقيق التنمية، أوت 2007.
- 108- إتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية وتنمية الدخل، ورقة بحث عن مجموعة السياسات والاستراتيجيات والإجراءات الخاصة باللامركزية، ماي 2002.
- 109- أثير أحمد أبو عمر وآخرون، اللامركزية الإدارية وأثرها في كفاءة وفاعلية المؤسسات العامة العاملة في مدينة نابلس، بحث غير منشور، جامعة النجاح الوطنية نابلس كاية الإقتصاد والعلوم الإدارية، 2010 ، 2011.

10- المحاضرات والدروس:

110- منصور لخضاري، إدارة الجماعات المحلية، محاضرات (غير منشورة) أقيمت على طلبه الماستر (السداسي الثالث)، في مقياس إدارة الجماعات المحلية، تخصص إدارة وحكامه محلية، جامعة المسيلة، 2012 ، 2013.

111 - حلقة دراسية حول: الرهانات الجديدة للتنمية المحلية، طلبة فرع الإدارة المحلية، الدورة التاسعة والثلاثون، المدرسة الوطنية للإدارة، 2005، 2006.

11- المواقع الإلكترونية:

112- بلال خروفي. نقلا عن الموقع الإلكتروني:

- الفساد-في-المجالس-112-2587-<http://www.el-hourria.com/index.php/etudes/item/2587-112> -
30: 17 , 31/05/2015 , المنتخبة-كعقبة-في-وجه-التنمية-المحلية-ف

113- محمد رضا رجب ، نظم الإدارة المحلية في مصر - الواقع وأفاق المستقبل.

نقلا عن الموقع الإلكتروني:

https://www.google.dz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0OCBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.pidegypt.org%2Fdownload%2FLocal-election%2Fdr%2520reda%2520ragab.pdf&ei=YRdyVbGwEYfjUbWtgOAN&usg=AFQjCNGRm-fjUClw52vXIC_loeVgS3W_Ew&bvm=bv.95039771,d.ZGU_07/03/2015,22:11.

114- رحمان ياسين، التنظيم الإداري والمؤسساتي.

نقلا عن الموقع الإلكتروني:

https://www.google.dz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0OCBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ecampus.ufc.dz%2Fcours%2Fagent_administration%2Forganisation_admini_institutionnelle%2Fcours_Droit.pdf&ei=yRZyVZHqDYrtUtTZgdAP&usg=AFQjCNFYHxSbsJ9grwGzU_3nrS6RAg_ctQ&bvm=bv.95039771,d.ZGU_17/05/2015,12:40.

115- <http://www.hrdiscussion.com/hr56299.html#> ، 07-04-2015 ، 11:11

http://www.el-hourria.com/index.php/etudes/item/2587-116-الفساد-في-المجالس-116 -
المنتخبة-كعقبة-في-وجه-التنمية-المحلية-ف

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية:

116- ARTUR DUNHAM, **THE NEW COMMUNITY ORGANISATION** ,
NEW YORK, CROMELL, 1970.

117 - Cahiers de recherche, **le développement local**, contexte et définition,
Montréal.

118-ANDRE JOYAL, **LE DEVELOPPEMENT LOCAL**,EDITION DE
L'IQRC, PARIS, 2002.

119 -Lakhdar Abid, **L'organisation Administrative Des Collectivités Locales**,
Alger, Office Des Publications Universitaires.

الفهرس

الفصل الأول: الإطار النظري للامركزية

11	تمهيد
12	المبحث الأول: مفهوم اللامركزية
32	المبحث الثاني: الفرق بين المركزية و اللامركزية
38	المبحث الثالث: مبررات الأخذ باللامركزية
45	المبحث الرابع: صور اللامركزية الإدارية
53	خلاصة

الفصل الثاني: الإطار النظري للتنمية المحلية

55	تمهيد
56	المبحث الأول: مفهوم التنمية المحلية
68	المبحث الثاني: مرتكزات التنمية المحلية
79	المبحث الثالث: شركاء التنمية المحلية
93	المبحث الرابع: شركاء التنمية المحلية
99	خلاصة

الفصل الثالث: دور اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية

101	تمهيد
102	المبحث الأول: التخطيط للتنمية المحلية
113	المبحث الثاني: مجال تدخل الجماعات المحلية في التنمية
126	المبحث الثالث: العوامل المساعدة على تحقيق التنمية المحلية
136	المبحث الرابع: معوقات التنمية المحلية
146	خلاصة
147	الخاتمة
151	قائمة المصادر والمراجع