الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية

محاضرات في الإدارة المحلية في الجزائر

مطبوعة بيداغوجية مقدمة لطلبة العلوم السياسية:

تخصص إدارة الجماعات المحلية

من إعداد:

د. فارس لونيس

السنة الجامعية

2024/2023

مقدمة

إن استقلال السلطات المحلية بمباشرة اختصاصاتها، لا ينبغي أن ينظر إليه على انه استقلال مطلق بحيث تستقل هذه السلطات المحلية عن السلطة المركزية تماما، وإلا أصبحت اللامركزية المحلية خطرا على وحدة الدولة وسلامة كيانها، فإذا كان مقتضى اللامركزية استقلال الهيئات المحلية بمباشرة اختصاصاتها المقررة، فانه ينبغي التنبه إلى أن هذه الهيئات المحلية تظل ترتبط بالسلطة المركزية التي تملك فرض رقابتها عليها في حدود معينة، للمحافظة على وحدة كيان الدولة وحمايته من التفتت.

ذلك أن اللامركزية الادارية المحلية أو الإقليمية تتميز عن اللامركزية السياسية بأن الأخيرة تتضمن توزيع وظائف الدولة الثلاث من تشريعية وتنفيذية وقضائية بين السلطة المركزية وبين الولايات أو الدويلات، بينما يقتصر مضمون اللامركزية الادارية الإقليمية على توزيع بعض مظاهر الوظيفة الادارية واختصاصاتها بين السلطة المركزية وبين الهيئات المحلية، أي أن اللامركزية المحلية مع اقتصارها على وظيفة واحدة من وظائف الدولة، هي الوظيفة الادارية إلا أنها لا تعني توزيع سائر اختصاصات هذه الوظيفة الادارية بين الهيئات المحلية، وإنما يظل بالضرورة قدرا كبيرا من هذه الاختصاصات، وهي تلك التي تتعلق بالمصالح القومية العامة بين يدي السلطة المركزية.

فإذا كانت الهيئات المحلية تستقل بإدارة ما يدخل في اختصاصها من مصالح محلية، فإن المصالح القومية العامة تبقى تحت سيطرة السلطة المركزية، وهو ما يستتبع بالضرورة أيضا أن تكون ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها في إدارة المرافق المحلية خاضعة لرقابة السلطة المركزية. لأن الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية الإقليمية تعد أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري التي تتبعها الدول عادة في أداء وظائفها لتقديم خدماتها للمواطنين، إذ بموجبها يناط بالإدارة المحلية ممارسة بعض وظائف السلطات المركزية بواسطة إشراك أجهزتها في أداء بعض الوظائف وتقديم الخدمات لمواطني الأقاليم المحلية.

تعتبر الإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة، وبين الهيئات الإدارية المتخصصة على أساس إقليمي لتباشر ما يعهد به إليها تحت رقابة هذه السلطة.

وتوزيع الوظيفة الإدارية بين الدولة والهيئات المحلية، يتغير من وقت لآخر ومن مرحلة لأخرى، فكل دولة تأخذ بالأسلوب الذي يتفق مع ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، لأن الأساليب الإدارية ليست أهدافا بحد ذاتها بقدر ما هي وسائل لتحقيق الأهداف الايجابية للدولة في المجالين السياسي والاقتصادي من ناحية، وضرورة حتمية وفنية لرفع الكفاءة الإدارية والإنتاجية من ناحية أخرى .

ولهذا نجد اليوم أن الإدارة المحلية أصبحت تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي، وتقوم بدور فعال في التنمية القومية لقربها من المواطنين، وهذا القرب يجعلها أقدر على إدراك طبيعة الظروف و الحاجات والأماني المحلية كما يمنحها هذا القرب دعما ضروريا لحشد الطاقات و تعبئة الموارد و يهيئ لها فرص النجاح في تنفيذ السياسات القومية لتصبح واقعا ملموسا يحقق تطلعات الشعب، متى كانت هذه الإدارة الشعبية تمثله، ولتتمكن الإدارة المحلية من الوصول إلى هذا، يجب أن تمتلك مالية محلية تشتمل على على موارد مالية تستطيع بها تغطية النفقات المنجرة على الصلاحيات المخولة لها.

تهدف هذه المحاضرات إلى تزويد الطالب بمعرفة مفهوم ومبادئ ومقومات نجاح الإدارة المحلية ومشكلاتها وتبرز أهميتها من طبيعة التوجه الإداري المعاصر الذي يؤكد على ضرورة الاعتماد على اللامركزية في تطوير المجتمعات المحلية، ودراسة التطور التاريخي لنظام الإدارة المحلية، والمركزية واللامركزية، وعلاقاتهما بالإدارة المحلية، والمبادئ الأساسية التي تقوم عليها نظريتها.

- **الأهداف المعرفية:** هذا المقرر يجعل الطالب قادراً على الاستيعاب الكامل لعناصر الإدارة المحلية، ومعرفة المبادئ الرئيسية التي تقوم عليها نظرية الإدارة المحلية، وكيفية

صنع السياسة المحلية وتنفيذها، وأساليب الرقابة للسلطات المركزية على الوحدات المحلية، وعلاقة تلك الوحدات بالحكومة المحلية.

- **الأهداف العلمية:** قدرة الطالب على تطبيق نظرية الإدارة المحلية على الوحدات المحلية، ووضع بناء هيكلي للإدارات المحلية، ومعرفته بأساليب الرقابة الملائمة في الوحدات المحلية، وإتباع أسلوب الرقابة الحديثة، وعمل دراسة مقارنة بين أنظمة الإدارة المحلية العالمية، وصياغة نظام يجمع محاسن الجميع دون الإخلال بالعادات والتقاليد البيئية.
- **الأهداف الشخصية:** قدرة الطالب على العمل في أجهزة الإدارة المحلية، ومقدرته الفائقة على التعامل مع الأنظمة واللوائح الخاصة بها، وتحمل المسؤولية في حسن سير الأداء، وتطبيق أخلاقيات الوظيفة العامة بكل أمانة.

وعليه ستجيب هذه المحاضرات على **الإشكالية** التي مفادها: **ما هي الجماعات المحلية في الجزائر؟ وما هي اسهاماتها في تحقيق الخدمة المجتمعية؟**

وللإجابة على هذه الإشكالية ستقسم هذه المحاضرات كالتالي:

- ماهية اللامركزية الإدارية
- الأسس العامة للامركزية الإدارية ومقارنتها بالمفاهيم المشابهة
- الإدارة المحلية
- دوافع وأسباب التوجه نحو الإدارة المحلية
- مصادر التمويل المحلي
- التنمية المحلية
- استراتيجيات تجسيد اللامركزية والتنمية المحلية
- تكوين الجماعات المحلية في الجزائر
- الولاية
- البلدية

- التنظيم القانوني للجماعات المحلية في الجزائر
- واقع التنمية المحلية في الجزائر
- دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية في الجزائر

اللامركزية الإدارية.

المبحث الأول: اللامركزية الإدارية.

تعتمد الدول الحديثة في تنظيمها الإداري على نمط يرتكز على دعامتين أساسيتين هما المركزية واللامركزية فهما وجهان لعملة واحدة، حيث تتراوح أساليب التنظيم الإداري في الدول جميعها بين المركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية، وتعتبر المركزية هي الأقدم بينهما[1]. وهذا لا يعن أن الدولة تختار أحدهما لتنظيم السلطة الإدارية فيها، إذ أنه من المسلم به أن الدول المعاصرة لاسيما إن كانت موحدة لا تستطيع أن تأخذ بأحد الأسلوبين على نحو مطلق، إذ الأغلب أن تأخذ كل دولة بقدر من المركزية وأخر من اللامركزية، ومن الجدير بالذكر أنّ الدول كانت قد تمكّنت من بَسط سيطرتها باستخدام المركزيّة الإداريّة على كلّ المناطق التابعة لها، إلّا أنّ التطوُّر الحاصل أظهر الحاجة إلى التخلّي عنها، والانتقال إلى اللامركزيّة التي تهتمّ بتوزيع الوظائف الإداريّة.[2]

ويتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري بظروفها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والجغرافية لكل دولة وبما يحقق مصلحتها وأهدافها المبتغاة عن التنظيم الإداري لها، فمثلا الدولة التي يسودها نظام ديمقراطي نجد أن اللامركزية فيها هي المبدأ المتتبع في التنظيم الإداري، وهو ما لا نجده في التنظيم السياسي الاستبدادي، حيث نجد أن مختلف أجهزة الدولة بما فيها الجهاز الإداري بقبضة سلطة واحدة وهي السلطة المركزية.

أدَت التغيرات المتسارعة المجالات الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، والإداريّة، إلى ظهور قضايا جديدة تستدعي حلولا أكثر فاعلية ممّا توفره المركزية الإدارية. وبالنظر إلى أن جوهر التنمية المحلية يعتمد على الوحدات الإدارية المختلفة، فقد ظهرت الحاجة إلى ضرورة التكامل بين المركزية الإدارية واللامركزية الادارية، لتحقيق التنمية المحلية، بحيث

---

[1]– ربوح، ياسين، **محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر**، ورقلة: جامعة قاصدي مرباح، 2016–2017، ص1.

[2]– **المرجع نفسه**، ص 1.

يتمّ إحداث تغييرات جوهرية على المستويات الثقافية، والسياسية، والاقتصادية، والاجتماعية بشكل يؤدي إلى تحقيق الاستقرار الاجتماعي، والرفاهية الاقتصادية للجميع.

1-تعريف اللامركزية الإدارية:

ورد تعريف اللامركزيّة في قاموس المعجم الوسيط على أنّها: توزيع الوظيفة الإداريّة بين جهاز مركزيّ، وإدارات أخرى، وهي تعني على المستوى العامّ: تحويل السُّلطة إلى الأقاليم، والولايات، وجَعْلها تَتمتَّعُ باستقْلاليَّةٍ في تَسييرِ شُؤونها الخاصَّة عكس المركزيَّة.[3]

ويقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات الجماعات المحلية، ويتم نظام اللامركزية الإدارية بمواكبة الاتجاهات الحديثة التي ترمي إلى تحقيق مزيد من الديمقراطية للشعوب، وذلك لمساهمتها الفعالة في تدبير الشؤون الإدارية، كما يتسم بتعدد الأشخاص المعنوية العامة في الدولة، والتي تتمتع بالاستقلال القانوني والمالي. وبالتالي فاللامركزيّة الإداريّة تعني: عمليّة تنظيميّة إداريّة تتضمّن توزيع السُّلطات على جهات عديدة في المُستويات الدُّنيا من الهيكل الإداريّ، بحيث تكون كلّ جهة فيها مسؤولة بشكل مباشر عن مسؤوليّاتها؛ وذلك بهدف إعطاء العمل شكلاً أكثر تنظيماً، ومرونة، بالإضافة إلى إشراك أكبر عدد من المرؤوسين في عملّية الإدارة.[4]

وتعتبر اللامركزية وسيلة من وسائل تنظيم الإدارة وعلاقة الدولة بالمواطنين، إذ يتعلق الأمر بتمكين هؤلاء من المساهمة في القرار وفي تسيير حياتهم العامة، انطلاقا من مجموعة من المبادئ المتعددة كالديمقراطية وحقوق المواطنين وفعالية التسيير، وغير ذلك من متطلبات المجتمع، نظرا لعجز الدولة عن التواجد في كل مكان وكل وقت وللخصائص المحلية.

---

[3]- شحاذة، يوسف يعقوب، **واقع الإدارة اللامركزيّة لعمداء كُلّيات جامعة بغداد من وجهة نظر مُعاونيهم ورؤساء الأقسام العلميّة**، 2014، ص 362.

[4]- **المرجع نفسه**، ص 164.

وقد عرف الفرنسي آندري دالانبادير اللامركزية بأنها: "اصطلاح وحدة محلية بإدارة نفسها وقيامها بالتصرفات الخاصة بشؤونها"، وعرفها الأستاذ فؤاد العطار بأنها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"، وعرفها الأستاذ سليمان الطاوي بأنها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو تتجسد من خلال إنشاء مجموعات محلية مستقلة عن الدولة لها صلاحيات خاصة بها وموجهة نحو البحث عن الحلول لمشاكل التنمية المحلية. فهي إذن عملية تنظيمية إدارية تتضمن توزيع السُلطات على جهات عديدة في المستويات الدّنيا من الهيكل الإداري، بحيث تكون كل جهة فيها مسؤولة بشكل مباشر عن مسؤولياتها، وذلك بهدف إعطاء العمل شكلا أكثر تنظيما ومرونة، بالإضافة إلى إشراك أكبر عدد من المرؤوسين في عملية الإدارة.[5]

تعتمد الدول الحديثة في تنظيمها الإداري على نمط يرتكز على دعامتين أساسيتين هما المركزية واللامركزية فهما وجهان لعملة واحدة، حيث تتراوح أساليب التنظيم الإداري في الدول جميعها بين المركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية، وتعتبر المركزية هي الأقدم بينهما[6]. وهذا لا يعن أن الدولة تختار أحدهما لتنظيم السلطة الإدارية فيها، إذ أنه من المسلم به أن الدول المعاصرة لاسيما إن كانت موحدة لا تستطيع أن تأخذ بأحد الأسلوبين على نحو مطلق، إذ الأغلب أن تأخذ كل دولة بقدر من المركزية وأخر من اللامركزية، ومن الجدير بالذكر أنّ الدول كانت قد تمكّنت من بَسط سيطرتها باستخدام المركزيّة الإداريّة على كلّ المناطق التابعة لها، إلّا أنّ التطوُّر الحاصل أظهر الحاجة إلى التخلّي عنها، والانتقال إلى اللامركزيّة التي تهتمّ بتوزيع الوظائف الإداريّة.[7]

---

[5]– شحاذة، يوسف يعقوب،**مرجع سابق الذكر**، ص 164.

[6]– ربوح، ياسين، **محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر**، ورقلة: جامعة قاصدي مرباح، 2016–2017، ص1.

[7]– **المرجع نفسه**، ص 1.

ويتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري بظروفها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والجغرافية لكل دولة وبما يحقق مصلحتها وأهدافها المبتغاة عن التنظيم الإداري لها، فمثلا الدولة التي يسودها نظام ديمقراطي نجد أن اللامركزية فيها هي المبدأ المتتبع في التنظيم الإداري، وهو ما لا نجده في التنظيم السياسي الاستبدادي، حيث نجد أن مختلف أجهزة الدولة بما فيها الجهاز الإداري بقبضة سلطة واحدة وهي السلطة المركزية.

إن الثابت تاريخيا أن أسلوب المركزية الإدارية كان الأسبق في الوجود في الدولة الحديثة بعد زوال نظم الإقطاع القديمة، ومع التقدم العلمي والتقني وبروز نظريات الإدارة العلمية ظهرت الحاجة إلى أسلوب حديث يتلازم مع التطورات المستجدة ويقوم على أسس فنية وعلمية سليمة، لاسيما مع تضخم الجهاز الإداري وحاجته الملحة لضمان كفاءة الأداة الوظيفي فيه.

إن أكثر المواضيع جدلاً بين الكتّاب والباحثين العرب يتعلق بمفاهيم الإدارة المحلية، والحكم المحلي، والحكم الذاتي، فبعضهم يجعل الاختلاف جذرياً أساسياً، والبعض الآخر يحاول جهد طاقته أن يجعل هذه المفاهيم تأخذ شكل التدرج في التطبيق، إذ تبدأ بمصطلح عدم التركيز الإداري ثم الإدارة المحلية وبعدها الحكم المحلي وأخيراً الذاتي، أما البعض الآخر فيجعل من مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي مصطلحين مترادفين لا يوجد اختلاف جوهري وأساسي بينهما.

فقد ذهب الرأي الأول إلى الأخذ بوجود اختلاف كبير بين المصطلحين فالأول (الإدارة المحلية) يتعلق باللامركزية الإدارية، في حين أن الثاني (الحكم المحلي) يتعلق باللامركزية السياسية التي نلاحظها في الدول الاتحادية (الفدرالية). والسبب الأساس لهذا التفسير هو وجود كلمة الإدارة في الأول وكلمة الحكم في المصطلح الثاني، وإذا كان هناك اختلاف بين كلمة الإدارة والحكم (الأولى تتعلق بتنفيذ العمليات الإدارية بينما الثانية تتعلق بالسياسة) فإن هناك بطبيعة الحال اختلافاً بين المصطلحين، إذ تم استخدام العامل السياسي أداة للتفريق

بين المصطلحين. فالحكم المحلي يتميز بصلاحيات واسعة واستقلالية من خلال المهام التي يؤديها في ظل سيادة الدولة، هذه الصلاحيات المكتسبة عن طريق تنازل الحكومة المركزية عنها لفائدة المجالس المحلية.[8]

أما الرأي الثاني فقد ذهب إليه بعض الباحثين العرب وهو أن نظام الإدارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي، إذ تبدأ بعض الدول عند محاولتها تطبيق اللامركزية الإدارية (الجغرافية) بتفويض الصلاحية أو تخويلها أولاً من الحكومة لممثليها في المحافظات، ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية بعد ذلك (بإصدار قانون خاص بذلك)، ثم في حالة النجاح تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي، ويعني هذا التطبيق مبدأ التدرج للوصول إلى إدارة أفضل للمناطق الجغرافية. يعتقد أصحاب هذا الرأي بأنه إذا تم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب فإنه يؤمن لنا حكماً محلياً، بينما التعيين لا يخرج عن دائرة الإدارة المحلية. فالحكم المحلي عند بعض الدارسين هو تطور للإدارة المحلية إلىالحكم المحلي والحكم الذاتي، وما الاختلاف بين كل هذه المفاهيم إلا بمدي درجة الاستقلالية واللامركزية، ويرسمون مسار التطور من عدم التركيز الإداري إلى الإدارة المحلية ثم الحكم المحلي ثم الاستقلال الذاتي.[9]

أما الرأي الثالث الذي يميل إليه أكثرية الباحثين، فإنه يدعو إلى عدم التفرقة بين المصطلحين. إذ أنه بالرغم من الإقرار بوجود اختلاف بين الحكم والإدارة بصورة مجردة في المصطلحين (الإدارة المحلية والحكم المحلي)، إلا أنهما (المصطلحان) اللذان أصبح لهما مفهوم خاص ومستقر وبعيد عن مفهوم الكلمات المجردة. كما ولا بد من التأكيد بان النظام الفرنسي يستعمل مصطلح الإدارة المحلية بالرغم من أن كل أعضاء المجالس المحلية

---

[8]- Naji Abdel Nour, **"The Role of Local Administration in Providing Public Services": The Experience of Algerian Municipalities,** Books of Politics and Law, Kasadi University of Merbah, Ouargla, First Issue, June 2009, p. 153.

[9]- Abdul-Razzaq Ibrahim Al-Sheikhly, "**The Relationship Between Central Government and Local Authorities" (Comparative Study),** available at http://www.shatharat.net/vb/showthread.php?t=11690, date of visit 15 April 2010.

(مجالس المديريات والمجالس البلدية) يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب فقط، وفي حين أن النظام الإنكليزي يستعمل مصطلح الحكم المحلي، بالرغم من وجود الرجال الحكماء في المجالس المحلية، والذين يتم تعيينهم بواسطة المجلس المحلي حتى سنة 1974. فالدول الموحدة تعتمد نظام الإدارة المحلية والدول الفدرالية تعتمد نظام الحكم المحلي ،لكن جوهر التسميتين يكمن في عنصرين هامين هما اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية ،فمثلا نجد دولا مثل جنوب أفريقيا تعتمد نظام الحكم المحلي رغم أن دستورها لا ينص صراحة على فيدراليتها، وعليه فمدلول المفهومين واحد، رغم اختلافه من دولة إلى أخرى ،ولا يمكن الاحتجاج هنا بمسألة المجالس المنتخبة ديمقراطيا ،ولا بمدى مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية لأقاليمهم لأن الانتخابات هي ممر إلى التمثيل المحلي في كلا النظامين.[10]

كما نلاحظ في العراق أن مصطلح الإدارة المحلية ساد فترة طويلة من الزمن حتى سنة 1976 عندما تم استحداث وزارة الحكم المحلي، التي اعتبرت المسئولة عن الإشراف والرقابة على الإدارات المحلية والتي لم تتأثر أو تتغير من قريب أو من بعيد، ونلاحظ مثل ذلك بالنسبة لمصر إذ استعمل مصطلح الإدارة المحلية من سنة 1960 لغاية 1979 وتحول إلى الحكم المحلي من 1979 لغاية 1988، إذ أعيد استعمال مصطلح الإدارة المحلية، وبالرغم من كل هذه التعديلات فإن جوهر التعديلات وأسس النظام لم يتغير إلا طفيفاً.

إذن فالإدارة المحلية أو الحكم المحلي ما هي إلا استقلال نسبي لمنطقة جغرافية محددة، في إدارة شؤونها المحلية بواسطة سكانها أو ممثلين تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية. فمتى ما توافرت شروط هذا التعريف فإنه يمكن أن يطلق عليه مصطلح الحكم المحلي أو الإدارة المحلية، ويقصد هنا بالاستقلال النسبي،" حرية التصرف في شؤون الإدارة المحلية المستمدة من قانون الإدارة المحلية مباشرة، وليس من أشخاص الحكومة المركزية."

---

[10]– شايب بشير، **الادارة المحلية والحكم المحلي والفروق بينهما**، المجلة الافريقية للعلوم السياسية، المجلد 4، العدد 1، جوان 2015، ص 17-1.

وأخيراً فإنه مهما كانت درجة الاختلاف بين المصطلحين –إذا كان هناك اختلاف– فإن مدى ما تتمتع به الهيئات المحلية من قدرة في اتخاذ قراراتها بصورة مستقلة وتتمكن من تنفيذها في حدود وحدتها الإدارية، هو الأساس في وجود نظام سليم وقويم بصرف النظر عن التسميات التي تطلق عليه. فنلاحظ مثلاً أن القوانين في البلاد العربية تظهر نظام الإدارة المحلية، بمظهر متقدم من حيث التنظيمات والصلاحيات الممنوحة للسلطات المحلية، وتترك انطباعاً بأن حالة من الديمقراطية السياسية والإدارية تميز هذا النظام أو ذاك، بينما الواقع يظهر خلاف ذلك، إذ أن الأشكال التنظيمية المحلية، من مجالس منتخبة ولجان وهيئات محلية غير فاعلة بما يرقى إلى مستوى نصوص القوانين. إذ يظل القرار الفعلي لدى السلطات المركزية، وتصبح التنظيمات المحلية أدعية بيروقراطية هامشية ومكلفة، وهذا يعود بالطبع إلى رغبة الحكام السياسيين في إظهار الأمر على غير حقيقته أو عدم ملائمة هذه التنظيمات للبيئات المحلية.

أما بالنسبة لنظام الحكم الذاتي فهو نظام أوسع مدى من حيث الصلاحيات والموارد المالية من نظام الإدارة المحلية أو الحكم المحلي، إذ يتم تبنيه نتيجة قرار سياسي لمواجهة وضع طارئ أو ظروف قبلية أو عرقية كما حصل بالنسبة للحكم الذاتي في شمال العراق، استجابة لخاصية الأكراد الثقافية والعرقية أو كما حدث في جنوب السودان، والذي أدى في النهاية إلى تعميم التجربة في جميع أقاليم القطر السوداني خلال التسعينات من القرن الماضي.

2–مقومات الادارة المحلية:

واجه نظام الإدارة المحلية منذ مطلع القرن العشرين تحديات تتصل بالتحولات التي شهدها العالم مؤخرا، وهي تحولات سريعة وكبيرة استطاعت بالفعل ان تغير وتحول مجرى

التاريخ، وان تتحكم في مصير العالم ولمرحلة تاريخية قادمة لم تحدد معالم ابعادها، ومن واهم هذه التحولاتتذكر ما يلي:[11]

– الثورة التكنولوجية وما خلفته من تحولات وما زالت تخلفه

– الثورة الحضرية وتتمثل في الاتجاه الواضح نحو حياة المدينة والهجرة من الريف والقرية إلى المدينة.

– الثورة الإنسانية من أجل تحقيق آمل لحقوق الإنسان.

– الانفجار السكاني وبروز الزيادات الضخمة في عدد السكان، وما تفرضه هذه الزيادات من زيادات موازيه في الحاجات والمتطلبات المختلفة. والأخذ بأنماط جديده من التخطيط الاقتصادي والاجتماعي، مما استدعى احداث تطوير في نظم الإدارة المحلية، وخاصة في الحقبة الاخيرة. ذلك في الدول المتقدمة والنامية على السواء.

هذه المقتضيات دفعت لتبني نظام الإدارة المحلية كأسلوب لتنظيم الإدارة، بمقتضاها يقسم اقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي. تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس محلية منتخبة من ابنائها لإدارة مصالحها تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية، وبالرغم من اختلاف الايدولوجيات التي تصدر عنها الشعوب والتطبيقات المختلفة لنظام الإدارة المحلية في دول العالم المختلفة. فإن الإدارة المحلية تقوم على اركان ثلاثة هي:[12]

– وحدات ادارية مستقلة تمثل مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية.

– قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية.

– استقلال الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية.

---

[11]– الزعبي، خالد سمارة، **العلاقة بين الادارة المركزية والادارة المحلية وأساليب تكاملها**، الملتقى العربي الأول نظم الادارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطة عمان، 18–20 أغسطس 2003، ص21.

[12]– الزعبي، خالد سمارة، **مرجع سابق الذكر**، ص 22.

المركزية الإدارية

1-مفهوم المركزية الإدارية:

يقصد بالمركزية الإدارية حصر مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة بأيدي أعضاء الحكومة وتابعيهم في العاصمة أي في الأقاليم مع خضوعهم جميعا للرقابة الرئاسية التي يمارسها عليهم الوزير أي الوزارة فهي لا تتمتع بشخصيتها المعنوية وإنما تعتبر ممثلة للسلطة الإدارية المركزية وجميع الوزارات تعتبر مرافق عمومية باستثناء وزارة الدولة، بعبارة أخرى فالمركزية تعني أن يعهد بكل المهام والوظائف الإدارية إلى السلطة التنفيذية في العاصمة، التي يعود إليها أمر البث النهائي في القضايا والأمور الإدارية، وقد تفوض بعض الاختصاصات لممثليها ومندوبيها على مستوى العمالات والأقاليم، وبمقتضى هذا يتكلف الوزراء بالوظائف الإدارية للدولة بصفة مباشرة أو غير مباشرة دون أن يشركوا في ذلك هيئات أخرى.[13]ومن هنا فإنّ المركزيّة تعني أن تكون السُّلطة محصورة بيد المستوى الإداريّ الأعلى، بحيث يمكنه وحده اتّخاذ القرارات دون أيّ مشاركة من المستويات الأخرى.[14]

وللمركزية مميزات عديدة، ومن أبرزها السهولة في عمليّة الرقابة وأدائها، وصحّة القرارات التي يتمّ اتّخاذها، وذلك بسبب الاستغلال للخدمات الاستشاريّة المُتخصِّصة. وعدم الازدواجيّة في القرارات من خلال توحيد السياسات والممارسات فيما بين الإدارات المتعددة، بالإضافة إلى سهولة التنسيق بينها، والوصول إلى التشغيل الاقتصادي الأفضل للإمكانيّات المتاحة. مع إكساب الموظَفين في الإدارة المركزيّة الخبرة، والكفاءة العالية في الإدارة، وتعزيز مبدأ تكافؤ الفرص، وتحقيق المساواة، مع تحديد المسؤوليّة بشكل دقيق، والمساعدة على الانضباط.[15]

وبالتالي فالإدارة المركزية تتكون من ثلاث عناصر:

---

[13]– توفيق السعيد، **القانون الإداري**، 2006، ص7.

[14]– محمد جاهين، محمد، **مقدّمة في الإدارة العامّة**، السعودية: جامعة أم القرى، ص 61.

[15]– راشد منصور، رشيد خالد، **المركزية واللامركزية في الإدارة التربوية في فلسطين من وجهة نظر مديري ومديرات المدارس الحكوميّة في محافظات شمال الضفّة الفلسطينيّة**، نابلس، جامعة النجاح الوطنيّة، ص 57.

أ-تركيز السلطة بين أيدي السلطة المركزية: إن تركيز السلطة في أيدي الحكومة المركزية مأخوذة بمعناها الواسع أي رجال السلطة التنفيذية في مدا رجها العليا في العاصمة وعمالها من موظفي المصالح الخارجية لهده السلطة في الأقاليم والعمالات ويتمثل دلك في تركيز ولاية البت النهائي في يد رجال الحكومة المركزية، وكذا تركيز الاختصاصات الفنية في يد أخصائيين في العاصمة حيث أنهم يقومون بدراسة الملفات وإعداد القرارات تمهيدا لرفعها إلى الوزير المختص لا تخاد القرار والتوقيع عليه.

ب-التبعية الهرمية: المقصود بها بالنسبة للسلطة الرئاسية داخل الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية هو التبعية المتدرجة التي تحكم موظفي وأعمال هده الإدارات في علاقاتهم بالسلطة الرئاسية، وتعتبر هده التبعية من لوازم النظام المركزي، وبمقتضاها يخضع الموظفون والمستخدمون لما يصدره رئيسهم من توجيهات وأوامر ملزمة، وتتدرج هده التبعية في سلم إداري إلى أن تصل إلى أدنى درجات الإدارة. ومختلف وحدات هدا الجهاز الإداري المركزي المتماسك لا تتمتع بشخصية معنوية قائمة بذاتها، ولكنها جميعها تنتمي إلى شخص الدولة.

ج-السلطة الرئاسية: السلطة الرئاسية هي جوهر النظام الإداري المركزي وتقتضي خضوع الموظف الأدنى مرتبة لسلطة الموظف الأعلى مرتبة، ويؤكد الفقه على أنها ليست حقا شخصيا ولا مطلقا لصاحبه ولكنها مجرد اختصاص يمارسه الرئيس على مرؤوسه وفق قوانين ونصوص تنظيمية فهي تخول لرئيس حق تعيين مرؤوسه وتخصيصهم لعمل معين، ونقلهم وترقيتهم وتوقيع الجزاء التأديبي عليهم متى وقع منهم إخلال بواجباتهم وله أيضا على أعمال مرؤوسيه سلطات يأخذ بعضها صورة التوعية للمرؤوس لإعانته على تفهم القوانين والأنظمة ويأخذ بعضها الأخر صورة التعقيب لإرجاع تصرفات المرؤوس إلى حكم القانون والأنظمة.

2-صور المركزية الإدارية:

لا يقوم الوزير بتسيير المرفق المناط بوزارته بنفسه في جميع الأمور التفصيلية على حساب ممارسة الأعمال الرئيسية. وذلك لصعوبة تطبيقها حتى في الدول المحدودة المساحة وعدد السكان، بل يستعين بعدد كبير من المستخدمين والفنيين يمثلون القوة البشرية لوزارته ولا تتوقف قدرة الوزارة وكفاءتها على عدد موظفيها بقدر ما تتوقف على مستواهم الفني وحسن توزيعهم، وتتخذ هذه الصلاحيات والاختصاصات التي يمارسها الوزير أحد الشكلين:

أ-التركيز الإداري:

تمثل الصورة البدائية للمركزية الإدارية، ويطلق عليها أيضاً المركزية المتطرفة أو الوزارية أو المكثفة، معناها أن تتركز سلطة اتخاذ القرارات في كل الشؤون الإدارية بيد السلطة الإدارية المركزية و المتمثلة في الوزراء على مستوى العاصمة، بحيث لا يكون لأية سلطة أخرى حق تقرير أي أمر من الأمور، إنما يتعين على كافة الموظفين في الأقاليم الرجوع إلى الإدارة المركزية المختصة لإصدار القرار ،وينحصر دور الموظفين في الجهاز الإداري في تقديم المقترحات والآراء في المسائل المطروحة عليهم، وانتظار ما تقرره الإدارة المركزية بشأنها، وتنفيذ هذه القرارات.[16]

وهذه الصورة من المركزية ينفرد فيها الوزير بممارسة كافة الاختصاصات المنوطة بوزارته فلا يشرك في ممارستها أحد من موظفي الوزارة لا في العاصمة ولا خارجها. فالوزير وحده هو الذي يملك سلطة القرار في كل صغيرة وكبيرة وهذا يعني أن موظفي الوزارة لا يقومون بأي شيء سوى التحضير والدراسة والاقتراح عن طريق رفع تقارير ومذكرات إلى الوزير المختص الذي يتخذ وحده القرار النهائي في شأنها، وبعد مصادقة الوزير على تلك الاقتراحات والتقارير يظهر الموظفين من جديد للقيام بعملية تنفيذ تلك التدابير ومتابعتها. غير أن هذه الصورة لا تكاد تكون موجودةً من الناحية العملية في أي دولة من الدول المعاصرة.

---

[16]– أطلس القانون، **صور المركزية الادارية**، 2023، تاريخ الاطلاع: 2020/02/05، على الرابط:
https://lawdz.online

ولا شك أن هذه الصورة من التركيز الشديد تضر بمصالح الأفراد وتعرقل عمل الإدارة فمن غير المتصور أن تتخذ جهة إدارية واحدة كافة القرارات في كل أنحاء الدولة وتكون هذه القرارات ملائمة ومناسبة لظروف العمل الإداري وتوفر حلا لمشاكل الأفراد، لذلك هجرت أغلب الدول هذه الصورة من المركزية الإدارية نحو الصورة المعتدلة للمركزية الإدارية وهي عدم التركيز الإداري.[17]

- مزايا التركيز الإداري:

تتصف المركزية الإدارية بأنها تقوي السلطة العمومية وتسهل نشر نفوذ الحكومة وهيبتها، كما أن إشراف الحكومة على المرافق العمومية في جميع الأقاليم يؤدي إلى العدالة والمساواة بين الأفراد في الخدمات التي تقوم بها وبالإضافة إلى أن السلطة المركزية بإمكانياتها المالية والفنية تستطيع أن تكفل أداء المرافق العمومية لخدماتها على أتم وجه عن طريق تنظيمها تنظيما موحدا وإخضاعها لإشراف دقيق نتيجة السلطة الرئاسية، وفي الأخير فإن هذا النظام يحقق تجانس النظم الإدارية في الدولة كلها وبالتالي فإن تسهيل الإحاطة بتلك النظم للموظفين يساهم في تحسين تنفيذها على المواطن[18].

كما أن المركزية الإدارية تؤدي إلى الإقلال من النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن نظرا لوحدة مصدر النفقات والرقابة الدقيقة الموحدة المسلطة عليها. وبالنظر لما تتوفر عليه السلطة المركزية من إمكانيات كبيرة ماديا وفنيا، فهي تقوم بإنجازات ضخمة ومختلفة تعجز عنها، الهيئات اللامركزية ذات القدرات المحدودة.[19]

-عيوب التركيز الإداري:

تتصف المركزية الإدارية كذلك بعدة عيوب والتي تتمثل في أنها أسلوب غير ديمقراطي حيت تتركز الاختصاصات الإدارية في أيدي قلة من الوزراء وكبار الموظفين، وتبعد كثيرا

---

[17]- **أطلس القانون**، مرجع سابق الذكر.

[18]- صالح شبر، رافع خضر، **المركزية واللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة**، اطلع عليه بتاريخ 20-11-2020، على الرابط: www.uobabylon.edu.iq

[19]- صالحشبر، **مرجع سابق الذكر**.

من الكفاءات الوطنية عن الإسهام في إدارة المرافق العمومية بالإضافة إلى اتصافها بالبطء والتعقيد والروتين في أداء الخدمات العامة وتلبية احتياجات المواطنين بفعل بعد مركز اتخاذ القرار عن المكان الذي ينفد فيه وخاصة في الأقاليم البعيدة من العاصمة، مما يجعلها غالبا غير ملائمة لمواجهة الاحتياجات المحلية، ويؤدي إلى استئثار العاصمة والمدن الكبرى بمعظم المشروعات والمرافق العمومية ولا يترك للقرى والمناطق البعيدة إلا الشيء القليل، الأمر الذي يؤدي إلى عدم تجانس مستوى النمو الاجتماعي والاقتصادي في الدولة الواحدة.

توجد هذه الصورة المتطرفة من المركزية، في بعض الدول الأفريقية والآسيوية التي نالت استقلالها في أوائل الستينات، خشية الأنظمة السياسية في أن يتحول أي توزيع للسلطة للأقاليم إلى تمزيق جسم الدولة وتهديد وحدتها السياسية، خاصة تلك الأقاليم التي تكثر فيها النعرات القبلية المتحيزة جغرافياً، كما أن ضيق الموارد وضآلة عدد الموظفين عاملان آخران لتركيز السلطة في الرئاسة الإدارية. غير أنه لم تعد هذه الصورة من نظام المركزية الإدارية أمراً يمكن التحقق، وأصبح في حكم المستحيل أن تمتد يد الوزير إلي كل صغيرة وكبيرة في شئون وزاراته في الأقاليم والمصالح المختلفة.[20]

ان المبالغة في المركزية عادة ما تؤدي إلى تعطيل الأعمال والإصرار على هذه المبالغة قد يؤدي بالعمل الإداري ذاته إلى الروتين، إذ أن المرحلة التي يقطعها القرار من أسفل إلى أعلى التنظيم بحثا عن "التصديق " يكون على حساب الكفاءة والكلفة. كما يؤدي إلى ضعف التخطيط والتنسيق، ذلك أن ارتفاع القرارات التفصيلية في السلم الإداري يعطل وقت الإداريين بقضايا تفصيلية ويؤدي إلى إغراقهم في الأعمال التنفيذية على حساب الإدارة الشاملة والتخطيط والتنسيق الكلي. كما إن المركزية المتشددة تؤدي إلى ضياع الفروع المختلفة للوزارات في السعي للحصول على الموافقات والموارد المالية اللازمة.

---

[20]– يسري محمد العصار، يسري محمد، **محاضرات في القانون الإداري**، جامعة القاهرة، 1989، ص 73.

فالمركزية المشددة تؤدي إلى تجاهل الحاجيات المحلية وعدم أخذها بعين الاعتبار مما يضعف قرارات الجهاز الإداري وخططه التنفيذية. وتقوية السلطة المركزية يؤدي إلى تقوية الحكم المطلق وطغيان الاستبداد داخل الدولة. ونظرا لبعد الأقاليم عن العاصمة فإن اتخاذ السلطة المركزية لبعض القرارات قد يجعل هذه الأخيرة غير ملائمة لمواجهة الاحتياجات المحلية، فاستئثار العاصمة والمدن الكبرى بمعظم المرافق والمقاولات العمومية يجعل المناطق النائية تعاني من عدم تجانس النمو الاجتماعي والاقتصادي في الدولة الواحدة. كما أن ضرورة الإصلاح الإداري تستوجب التخفيف عن الوزراء من ناحية حتى يتفرغوا لأمهات المسائل القومية المشتركة بين جميع أقاليم الدولة، لذلك بدأ الفقه الإداري يشعر بالحاجة إلي تكوين الهيئات التي تتولى أمر النشاط الإداري والبت في بعض الأمور الخاصة بالأقاليم بعيداً عن العاصمة وباستقلال عن الوزارات.[21]

ب-عدم التركيز الإداري (اللاتمركز):

يعد أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري، يقضي بتوزيع السلطات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثليها على الصعيد المحلي، بحيث تمنح لهؤلاء بعض الصلاحيات والاختصاصات والسلطات الإدارية مع بقائهم تابعين للحكومة المركزية ومعينين من قبلها، دون أن يترتب على ذلك استقلالهم عنها، إذ يبقون خاضعين لرقابة وإشراف السلطات المركزية، ويمكنهم اتخاذ بعض الأعمال والقرارات، والبث فيها نهائيا دون حاجة إلى طلب المصادقة عليها من طرف الوزير قبل الشروع في تنفيذها. كما أنه أسلوب يقوم على توزيع سلطة البت النهائي في شئون الوظيفة الإدارية بين السلطات التنفيذية المركزية وبين فروعها في الأقاليم، بحيث يكون لبعض وحدات الجهاز الإداري أن تتصرف فيما يقرره لها القانون من اختصاصات، في البت النهائي في بعض الأمور. كما يخول لها القانون سلطات تطبيقية بحتة تنحصر في تنفيذ ما أصدرته السلطات المركزية من قرارات.[22]

---

[21]- فؤاد العطار، **محاضرات في تنظيم الإدارة العامة**، دار النهضة العربية، 1956، ص70

[22]- الجرف، طعيمة، **مبادئ القانون**، القاهرة: دار النهضة العربية، 1962، ص 24

من الجانب المالي لا تتوفر سلطات اللاتركيز الإداري على ميزانية خاصة بها بل ترتبط بميزانية الدولة، وقد تتلقى مصالح اللاتركيز الإداري مسؤولية الأمر بالصرف في بعض الأمور الثانوية فتأخذ صفة آمر بالصرف المساعد. ويتم تحويل الصلاحيات والاختصاصات من السلطات المركزية إلى سلطات اللاتركيز الإداري عن طريق التفويض الذي يأخذ شكلين: تفويض الاختصاص، وتفويض التوقيع، مما يترتب عنه أن تصبح هيئات اللاتركيز الإداري تتمتع باستقلال نسبي.

- مزايا اللاتركيز الإداري:

يسمح هذا الأسلوب للسلطة المحلية أن تتخذ القرارات المستعجلة التي تتطلبها الضرورات المحلية دون الرجوع إلى السلطة المركزية. كما يجعل الممثلين في حالة ممارسة الاختصاصات المحلية خاضعين للسلطة الرئاسية للنظام المركزي وهذا الخضوع يتجلى في احتفاظ السلطة المركزية بسلطة إصدار التعليمات وحقها في تعديل وإلغاء قرارات السلطة المحلية وحقها في أن تحل محلها. ويحقق هذا الأسلوب ميزتين فهو من ناحية يخفف العبء من الوزارات التي اتسعت أنشطتها كثيراً ومن ناحية أخرى يحقق الفعالية والكفاءة في ممارسة الإدارة العامة لنشاطها لأن هذه الهيئات المحلية تكون أكثر خبرة ومعرفة بظروف الأقاليم ومشاكلها.[23]

-عيوب اللاتركيز الإداري:

من عيوب هذا الأسلوب أن ممثل السلطة المركزية قد يجهل المشاكل المحلية، مما يسبب له صعوبة بالغة في تسيير عمل الإدارة المحلية. كما أن تعيين ممثل السلطة المحلية قد لا يكون ديمقراطيا في كثير من الحالات.[24]

يتضح مما سبق من أن للإدارة المركزية العديد من العيوب، ومن أبرزها ما يأتي:[25]

---

[23]- الجرف، طعيمة،**مرجع سابق الذكر**.

[24]- راشد منصور، رشيد خالد، **مرجع سابق الذكر**، ص59.

[25]- **المرجع نفسه**، ص 60.

– قد تؤدي المركزيّة إلى نشوء الاتّكالية لدى الأعضاء الموجودين في المستويات الإدارية الدنيا، مما يساعد على ضياع الأفكار، وتعطيل الابتكارات.

– يؤثر القرار الفاشل على المنظَمة بأكملها، أو قطاع كبير منها.

– قد ينسى متخذ القرار في المستويات العليا بعض العوامل المهمة لدى المستويات الدنيا.

– تؤدي المركزيّة إلى خفض الروح المعنوية لدى الرؤساء في المستويات الأدنى.

– تحد المركزية من تكوين مجموعة بديلة من متخذي القرار في المنظَمة.

– تتسبب المركزية في وجود مشاكل مالية، وروتينية من شأنها تقليل فرص النجاح.

– لا تشجع المركزية على تحقيق الاستقلال الذاتي في الإدارة.

– تدعو المركزية إلى السلبية، ولا تساعد على تحقيق المشاركة الإيجابية بين الإدارات.

2-أنواع اللامركزية الإدارية:

أ-اللامركزية الإقليمية:

يقصد بها تنظيم الإدارة في الدولة على قاعدة تعدد الهيئات الإدارية الإقليمية، وتتحقق بمنح جزء من التراب الوطني للشخصية المعنوية. أي منحه الاستقلال الإداري والمالي في مباشرة الاختصاصات الموكلة إليه بهدف السهر على تحقيق المصالح المحلية تحت إشراف الحكومة ورقابتها، ويدير شؤونها افراد منتخبون. وتقوم هذه الصورة على أساس إقليمي، أي على أساس استقلال مجموعة من السكان بإدارة بعض شؤونهم الإدارية المحلية، حيث يمنح المشرع الشخصية القانونية لأجزاء محددة من إقليم الدولة (المحافظات . والمدن . والبلدان ....إلخ) بكل ما يترتب على ذلك من ممارسة الحقوق المعترف بها للشخص المعنوي وتحمله لبعض الالتزامات.[26]

[26]– نحيلي، سعيد، **اللامركزية الادارية، الموسوعة العربية**، تاريخ الاطلاع: 2020/01/15، على الرابط: https://arab-ency.com.sy/law/details/25612/6

والقصد من هذا الاتجاه التشريعي هو قيام أشخاص اللامركزية بإدارة المرافق المحلية التي يعينها المشرع في النطاق الإقليمي، عن طريق مجالس محلية منتخبة تتمتع بالاستقلال إزاء السلطة المركزية، مع خضوعها لرقابتها وإشرافها في الحدود التي يبينها القانون. وتطبق الكثير من دول العالم المعاصر هذه الصورة من اللامركزية، وترسم أنظمة قانونية متكاملة لتجسيدها بشكل قانوني، ويعبر عنها من الناحية العملية بالإدارة المحلية أو الإدارة الذاتية. كما يلاحظ أن التشريعات الدولية لم تقف موقفا واحدا من ناحية تحديد الاختصاصات التي تعهد به للهيئات الإقليمية، وتحديد اختصاصاتها قد يكون بإحدى صورتين:

- **الصورة الأولى:** تحدد اختصاصات الهيئات الإقليمية البلدية على سبيل الحصر، فلا يمكن لواحدة منها الخروج من تلك الدائرة إلاّ بناءا على تشريع جديد، وتملك هذه الهيئات حرية واسعة في التصرف. وقد أخذت بهذا النمط بريطانيا (ويسمى بأسلوب تعدد الأنماط) حيث تراعى فيه الفوارق الخاصة بكل بيئة.

- **الصورة الثانية:** تحدد اختصاصات الهيئات الإقليمية على سبيل الحصر بوضع نمط يعطي الهيئات الإقليمية اختصاصات عامة، ويحدد الحاجات العامة لسكان الإقليم.وقد اتبعت فرنسا والدول التي تدور في فلكها هذا النمط. وتسمى بأسلوب وحدة النمط.

ب-اللامركزية المرفقية أو المصلحية:

ويقصد بها توزيع العمل طبقا لطبيعة النشاطات ونوع المرافق والمشاريع التي ينصب عليها هذا النشاط، واللامركزية المصلحية هي ما يسمى بالمؤسسات العمومية التي تتولى إدارة نشاط معين يسند اليها بحكم القانون، وتتحقق بمنح المرفق عام سواء أكان وطنيا أو محليا الشخصية المعنوية، يعني منحه الاستقلال الإداري والمالي في تسير شؤونه، إلا أن هذا الاستقلال غير مطلق وإنما هو مقيد بشرط الرقابة أو الوصاية من طرف السلطات المختصة. وارتبط ظهور هذه الصورة من صور اللامركزية الإدارية بتغيير دور الدولة التي أصبحت تتدخل في العديد من الشؤون التي كانت تحجم عن ممارستها سابقاً، فكثرت

المشاريع والمرافق والمصالح العامة وظهرت الحاجة إلى منح بعض المرافق والمشاريع الشخصية المعنوية من أجل إدارة شؤونها على نحو مستقل عن الدولة وبعيداً عن "الروتين" والتعقيدات الحكومية مع خضوعها لإشراف السلطة المركزية.[27]

وتختلف اللامركزية المرفقية عن الإقليمية بكون الشخص العام المرفقي ينشأ لتحقيق غرض محدد ويكون اختصاصه محدودا فيما لا يتجاوز الغرض المحدد الذي أنشئ لتحقيقه، بينما ينشأ الشخص الإداري المحلي لرعاية نشاط يهم مصالح سكان منطقة جغرافية محددة بالقانون او إقليم من أقاليم الدولة.كما يكون للشخص الإداري المحلي وجود من الناحية المادية يسبق وجود القانون. أما الشخص العام المرفقي فلا يكون له وجود قبل إنشاء المرفق ومنحه الشخصية المعنوية إلى درجة يمكن القول إن الشخص الإداري المحلي يعتبر أعلى درجة وأوسع اختصاص وسلطانا من الشخص الإداري المرفقي.

وعلى الرغم من أن كلاً من اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية تعد صورة من صور اللامركزية الإدارية، وتعتمد على جوهر واحد في توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات إداريّة مستقلة، يلاحظ وجود بعض الفروق بينهما، من أهمها:[28]

– أساس نشأة اللامركزية المحلية يكمن في الاعتبارات السياسية التي تسعى إلى مشاركة السكان المحليين في إدارة شؤونهم المحلية توسيعاً للديمقراطية، في حين تعود نشأة اللامركزية المرفقية لاعتبارات فنية تتمثل في الرغبة في حماية نشاط معين من تعقيدات الجهاز الإداري المركزي وترك أهل الخبرة يديرونه بقدر من الحرية والاستقلال.

– الشخص الإداري المحلي ينشأ لرعاية شؤون الأفراد في إقليم محدد، فهو إذاً مجموعة أشخاص منحوا الشخصية المعنوية، أما الشخص الإداري المرفقي فهو مرفق أو مجموعة مرافق منحت الشخصية المعنوية، وهو ينشأ لرعاية مرفق محدَّد بذاته مهما تعدَّدت فروعه إقليمياً.

---

[27]– **نحيلي، سعيد**، مرجع سابق الذكر.

[28]– المرجع نفسه.

إذن إن أساس اللامركزية المحلية إقليمي في حين أن أساس اللامركزية المرفقية فني. وعلى الرغم من أن هناك رأياً في أوساط الفقه ينطلق من أن للامركزية الإدارية صورة واحدة هي صورة اللامركزية الإدارية المحلية، فإن الرأي الغالب ينطلق من الاعتراف بصورتي اللامركزية الإدارية. ومع أن النظامين يقومان على مبادئ عامة مشتركة فإن لكل منهما خصوصيات تميزها من الآخر، مع تسجيل الاهتمام المتزايد باللامركزية المحلية بالنظر إلى ارتباطها بالاعتبارات السياسية والنظر إليها على أنها أسلوب لتطبيق الديمقراطية في المستوى المحلي من خلال انتخاب أعضاء المجالس المحلية، في حين أن اللامركزية المرفقية تدرس عادة في معرض الحديث عن موضوع مهم وشائك ألا وهو طرق إدارة المرافق العامة، واللامركزية المرفقية تعد واحدة من هذه الطرق.[29]

[29]– **نحيلي، سعيد**، مرجع سابق الذكر.

الأسس العامة للامركزية الإدارية

3-الأسس العامة للامركزية الإدارية:

تقوم اللامركزية الإدارية على مجموعة من الأسس، يمكن تفصيلها كالتالي:

أ-الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:

بمعنى أن ثمة مصالح محلية ينبغي ترك مباشرتها والإشراف عليها لمن يهمه الأمر، حتى تتفرغ الحكومة المركزية لمصالح أخرى ذات طابع عام تهم الدولة كلها، فمثلا إذا كانت الدولة تهيمن على المرافق ذات الأهمية الكبرى كمرافق الأمن والدفاع والقضاء والمواصلات عبر التراب الوطني، فان المرافق المحلية كالنقل المحلي وتوزيع الماء والكهرباء، يستحسن تركها لمن يستفيدون منها مباشرة، فهم أدرى باحتياجهم إليها وأقدر على تسييرها فضلا عما في ذلك من تخفيف عبئ إدارتها عن الحكومة المركزية. حيث إنّ اللامركزيّة تتطلَّب ضرورة مشاركة الوحدات في إدارة المصالح الخاصّة بإقليمٍ، ومستوىً مُعيَّن، على اعتبار كفاءتها، واستجابتها لأولويّات الأفراد، وحاجاتهم[30].

ب-أن يعهد بالإشراف على هذه المصالح إلى هيئات منتخبة:

فالإدارة المحلية تسعى بالأساس إلى إسناد المصالح المحلية إلى من يهمهم الأمر وذلك لإشباع حاجياتهم المحلية بأنفسهم، ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أو المدينة أن يقوموا بهده المهمة بأنفسهم مباشرة، فان المشرع قد جعل إسناد هده المصالح المحلية إلى من ينتخبونه نيابة عنهم، ومن ثمة كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة ابناء الإقليم.

ويرى البعض أن استقلال السلطات اللامركزية لا يتحقق إلا إذا كان اختيار أعضاء هذه السلطات بطريق الانتخاب، بمعنى أن انتخاب أعضاء هذه السلطات يعتبر شرطا أساسيا ولا يمكن القول بوجود لا مركزية إدارية تقوم على غير الانتخاب في دولة من الدول.

ج -استقلال المجالس في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية:

[30]- كواشي، عتيقة، **اللامركزيّة الإداريّة في الدُّول المغاربيّة**، ورقلة: جامعة قاصدي مرباح، 2011، ص 37.

استقلال أعضاء السلطة اللامركزية عن السلطة المركزية، بمعنى أن يكون مقررا من المشرع ويخضع لمقتضيات القانون ولا يراد بدلك الاستقلال الفصل المطلق بين المصالح المحلية ودائرة المصلحة الوطنية. كما لا يراد بدلك الاستقلال جعل كل جماعة محلية في معزل عن الأخرى وإنما ثمة صلة تربط تلك الجماعات مع بعضها البعض في إطار مبدأ التعاون والتكامل والتعايش لأنها تؤلف في الواقع جزءا من جماعة أوسع نطاقا وهي المجتمع الوطني. ولكي يتحقق استقلال الهيئات اللامركزيّة عن السُّلطة المركزيّة لا بُدّ من تمتُّع الهيئات اللامركزيّة للسُّلطة المركزيّة بالاستقلاليّة من النواحي الماليّة، والإداريّة، حتى تتمكّن من ممارسة الوظيفة الإداريّة التي تقتضي منها البتّ في بعض الأمور بشكل نهائيّ، بالإضافة إلى سُلطة التقرير.[31]

4-تمييز اللامركزية الإدارية عما يشابهها:

تختلف النظرة إلى مفهوم اللامركزية الإدارية من بلد لآخر نظراً لتباين الاستراتيجيات المتبعة من قبل الدول. وبصفة إجمالية يمكن القول إن اللامركزية الإدارية هي عملية ترمي إلى نقل أنشطة اقتصادية وإدارية وخدمية من منطقة مركزية مسيطرة إلى أقاليم قليلة النمو، ومن خلال تتبع تعريف اللامركزية الإدارية في الفقه الإداري والقانوني، يستنتج أن اللامركزية الإدارية لا تعدو أن تكون فعلاً تقوم الحكومة المركزية عبره بنقل السلطة والمسؤولية رسمياً، إلى فاعلين ومؤسسات على مستوى أدنى.

أ-اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية:

تنقسم الدول عادة من حيث تكوينها إلى دول بسيطة ودول مركبة، ففي الدول البسيطة تكون ممارسة السيادة فيها لسلطة واحدة في العاصمة كما تملك سلطة واحدة لكل من التشريع والتنفيذ كالقضاء سواء أكانت هده الدول تتبع الأسلوب المركزي أو اللامركزي فيما يتعلق بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية كما أن أخد هده الدول بأسلوب الإدارة اللامركزية لا

[31]- كواشي، عتيقة، **مرجع سابق الذكر**، ص 36.

يؤثر في تكوينها السياسي أما في الدول المركبة وهي تلك التي تتكون من عدة دويلات كالولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الألماني فان ممارسة السيادة لا تتركز في الجهاز الاتحادي وبين الولايات.

تقوم اللامركزية السياسية على أساس توزيع الاختصاصات السياسية بين الدولة الاتحادية والولايات، بحيث تتعدد فيها السلطات العامة التقليدية الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، أما اللامركزية الإدارية فتقوم على توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية للدولة والوحدات الإدارية التنظيمية اللامركزية سواء كانت مرفقية أم إقليمية، أي إن اللامركزية الإدارية تقتصر على النواحي الإدارية، وبهذا يمكن أن تجد لها تطبيقاً عملياً سواء في الدول الاتحادية أم في الدول الموحدة (البسيطة). بعبارة أخرى: لا يؤدي شكل الدولة (اتحادي أو بسيط) دوراً مهماً في تحديد الأسلوب الإداري المتبع في تقديم الخدمات العامة وإدارتها. فاللامركزية الإدارية ليست حكراً على الدولة الاتحادية بل يمكن أن توجد أيضاً في الدولة البسيطة[32].

ب-اللامركزية الإدارية واللاتركيز الإداري:

تتشابه اللامركزية الإدارية واللاتركيز الإداري في أن كلا منهما يؤدي إلى توزيع السلطات الإدارية والى عدم تركيزها في جهة واحدة. ويختلفان في أن اللاتركيز الإداري يعتبر صورة من صور المركزية وبالتالي فان استقلال ممثلي السلطة المركزية إنما هو استقلال عارض يجوز للوزير سحبه في أي وقت. كما أن اختصاص هؤلاء الممثلين يخضع لرقابته الرئاسية بكل ما تحمله هده الكلمة من معنى. كما أنه لا يخرج عن مفهوم التنظيم الإداري المركزي النسبي، بل أكثر من ذلك يعد صورة من صور المركزية الإدارية أي جزءاً أساسياً من التنظيم المركزي ويرتبط به عضوياً، أي إن السلطات تنتقل داخل الشخص الاعتباري نفسه من الرئيس الإداري الأعلى في سلم التدرج الإداري إلى من يليه في السلم

[32]- نحيلي، سعيد، **مرجع سابق الذكر**.

الإداري، وهذا يعني أن توزيع السلطة يجري بين أعضاء سلطة إدارية واحدة داخل الشخص المعنوي الواحد نفسه. في حين أن نظام اللامركزية الإدارية يشترط تعدد الأشخاص المعنوية وتخصص كل سلطة بجانب من الوظيفة الإدارية في الدولة، أي إن النظام اللامركزي أعم وأشمل من نظام عدم التركيز الإداري.[33]

بخلاف استقلال الهيئات باختصاصها وفق للأوضاع التي يحددها المشرع. وتتحمل مسؤولية تصرفاتها ولا تملك السلطة المركزية عليها إلا حق الوصاية الإدارية. كما يمكن القول إن اللاتركيز الإداري قد يكون خطوة في سبيل اللامركزية الإدارية لان نقل السلطة إلى يد الهيئات المحلية يكون أحسن مما ادا كانت بيد الوزير مباشرة.فاللامركزية الإدارية ومهما يكن الشكل الذي تتخذه تتميز بقيام كيانات قانونية منتخبة على المستوى المحلي، تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، وإنما تخضع لرقابة السلطة المركزية المحدودة رغم استقلالها عنها إداريا، وفي ضوء العلاقة بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري يمكن القول إن عدم التركيز الإداري يعد محطة على طريق تحقيق اللامركزية التي تتخذ هي الأخرى أنماطاً ومستويات متعددة.[34]

5-تقدير نظام اللامركزية الإدارية:

أ-مزايا اللامركزية الإدارية:

يتصف النظام المركزي بعدة مزايا من اهمها ما يلي:[35]

- تمتاز الإدارة اللامركزية بتخفيف العبء عن السلطة المركزية خاصة بعد أن تعددت واجبات الإدارة وتنوعت إلى درجة أصبح من الصعب تركيزها في يد السلطة المركزية. من خلال عدم انشغال المدراء بالقرارات الفرعيّة، واهتمامهم بما هو مُهمّ منها.
- الهيئات اللامركزية أدرى بشؤونها الإقليمية أو المصلحية.

---

[33]- **المرجع نفسه.**

[34]- نحيلي، سعيد، **مرجع سابق الذكر.**

[35]- شحاذة، يوسف يعقوب، مرجع سابق الذكر، ص 364.

– نظام اللامركزية الإدارية يؤدي إلى السرعة والدقة لصدور القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.

– يحقق النظام اللامركزي نوعا من العدالة في توزيع الضرائب العامة.

– نظام اللامركزية الإدارية أقدر على مواجهة الأزمات. من خلال الحرص على اتِّخاذ أفضل القرارات؛ نظراً لأنّ مَن يُعايش المشكلة يُعَدُّ أكثر مقدرة على اتِّخاذ القرار المناسب بشأنها.

– اللامركزية الإدارية وسيلة هامة لتحقيق مساهمة السكان المحليين في تدبير شؤونهم المحلية.

– ظهور الأفكار المُبتكرة نتيجة رفع حماس أعضاء المستويات الإداريّة المُتعدِّدة، وزيادة اهتمامهم بحلّ ما يواجههم من مشكلات.

–تحقيق التوازن في القرارات، والسُّلطات، حيث يُعتبَر هذا المبدأ من أهمّ مبادئ التنظيم.

– الارتقاء بالروح المعنويّة لدى الرؤساء في المستويات الإداريّة؛ حيث يشعرون بمشاركتهم الإيجابيّة في العمل الإداريّ.

– توزيع المخاطر التي تتعلَّق بالقرارات الضعيفة، حيث يقتصر تأثيرها في قسم واحدة، أو إدارة واحدة، وليس في المُنظَّمة كلّها.

ب–عيوب اللامركزية:

كما أن للامركزية مجموعة من المميزات، فإنها لها كذلك بعض العيوب، نذكر ما أهمها ما يلي:[36]

– التمادي أو المبالغة في تطبيقها بشكل مطلق يمكن أن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة وقوّة وسلطة الإدارة المركزية عندما تعطى الأولوية للمصالح المحلية على حساب مصلحة الدولة، وهذا ما يؤدي إلى زرع النزعة الجهوية وخلق الفرقة في البلد الواحد.

[36]– شحاذة، يوسف يعقوب، **مرجع سابق الذكر**، ص 364.

– تتكون الهيئات الإقليمية من مجالس منتخبة، منها ما ينجح بفعل تأثير الدعاية الحزبية، دون وجود برنامج تسيير ناجح، مما يؤدي إلى ضعف مردودية الجهاز الإداري بسبب عدم الدراية بأساليب العمل الإداري وقواعده.

– انتشار البيروقراطية والمحسوبية.

– تؤدي إلى انتشار الإدارات الجهوية.

– العبء المالي الذي يكلف الدولة.

– تمس الوحدة الإدارية في الدولة بتقسيمها للوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في العاصمة والهيئات اللامركزية في الأقاليم

– تؤدي إلى التناحر بين الهيئات اللامركزية المختلفة لا سيما ادا كانت هده الهيئات من نوع واحد وتمارس ذات الاختصاص

– تؤدي إلى ترجيح المصالح المحلية عن المصلحة الوطنية

– هيئاتها تكون اقل خبرة وأكثر إسرافا من السلطات المركزية ولكن بالرغم من هده العيوب فهي قليلة الأهمية بالنسبة للمزايا التي يثني عليها حتى المنتقدين لهده الطريقة.

في الأخير تعتبر اللامركزية اجراء يهدف الى اشراك المواطنين في تدبير الشأن العام عبر ممثليهم وذلك عن طريق تحويل اختصاصات الدولة الى الجماعات الترابية التي تبقى خاضعة لمراقبة ووصاية السلطات العمومية. فاللامركزية بهذا المعنى، هي اختيار تدبيري لتمايزات وخصوصيات المجتمع في أفق تعزيز وتدعيم السيرورة الديمقراطية لصياغة واتخاذ القرارات تساهم فيها كل الفعاليات والتنظيمات المدنية وجميع المتدخلين.

أما فيما يتعلق باللاتركيز، فيهدف بالأساس الى إعادة توزيع السلط داخل إدارة الدولة من المصالح المركزية الى المصالح الخارجية، بحيث تمارس الأولى رقابة تسلسلية على الثانية.من خلال هذه المقارنة، يتضح ان مفهومي اللامركزية واللاتركيز، وإن كانا يختلفان في الجوهر، فهما يهدفان الى وضع اسس ادارة القرب وتخفيف الأعباء عن المركز.وتعتبر اللامركزية الإدارية احدى أساليب التسيير الأكثر اتباعا في العالم من قبل العديد من الدول

ومنها الجزائر، فبالإضافة الى المظهر الشائع للامركزية المتمثل في نقل بعض اختصاصات الدولة وتحث وصايتها الى وحدات ترابية منتخبة تعرف في الغالب بالجماعات المحلية، هناك مظهر أخر لهذا الأسلوب وهو اللامركزية المرفقية او التقنية او الوظيفية او المتخصصة.

الإدارة المحلية

المبحث الثاني: الإدارة المحلية:

لقد تعددت تعاريف الإدارة المحلية تبعا لوجهات نظر الفقهاء والمفكرين، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى كل مفكر وكيف ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية و القانونية للدولة، فهناك من يعرف الإدارة المحلية على أنها :

– " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر إختصاصاتها تحت إشراف الحكومة و رقابتها." [1]

بذلك فإن الإدارة المحلية هي جزء من النظام العام للدولة تمنح بمقتضاها الحكومة المركزية الشخصية المعنوية للوحدات المحلية التي وجدت من أجل تلبية إحتياجات المواطن المحلي تحت إشراف رقابة الحكومة المركزية.

أو تقاسم المسؤولية الإدارية بين مستويين أحدهما مركزي والآخر لامركزي، ففي حين يتولى الأول تدبير الشأن العام ينهض الثاني بأدوار محلية تلبي حاجات مواطنيه مع بقائه تحت إشراف سلطة المركز.

–هي "ذلك التنظيم الإداري التنفيذي الذي يطلق عليه باللامركزية الإدارية و الخاضع للنظام الإداري للدولة، يقوم على مبدأ الانتخاب للمجالس المحلية الشعبية."[2]

أي هو أسلوب إداري معتمد كتنظيم لإدارة المصالح على المستوى المحلي و الخاضع في عمله للقانون الإداري للدولة بموجب مجالس محلية منتخبة.

إنطلاقا من التعاريف السابقة المقدمة للإدارة المحلية يمكن استخلاص التعريف الإجرائي التالي

– الإدارة المحلية هي عبارة عن أسلوب إداري، يسمح للمواطن أن يشارك بشكل مباشر و فعلي أو عن طريق ممثلين في إدارة شؤونه المحلية، مع خضوعه لرقابة الجهاز المركزي

---

[1] محمد محمود الطعامنة، **نظم الإدارة المحلية (المفهوم ، الفلسفة، الأهداف)**، عمان: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003، ص08.

[2] عبد القادر عكوشي، التنظيم في مؤسسات الإدارة المحلية، **مذكرة ماجستير**، الجزائر : كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، 2004–2005، ص54.

ضمن المبادئ الديمقراطية الكفيلة بضمان مصالح تدبير الشأن العام و المحلي على حد السواء.

ب- التطور التاريخي للإدارة المحلية :

أجمعت مختلف الدراسات أن نظام الإدارة المحلية لم يعرف كتنظيم بالمعنى الحقيقي وبالصورة التي نراها الآن والمتمثلة في إستقلاليته كمنظمة إدارية إلا في نهاية القرن 18 خاصة بعد أن تبلورت الأفكار الداعية إلى تطبيق الديمقراطية ومدى أسسها وأحكامها للوسط الإداري.

وإذا كانت النظم القانونية قد اختلفت فيما سبق بشأن الأساس الفلسفي الذي تعتمد عليه لإقرار حق الشعب في تسيير شؤونه بنفسه عن طريق منتخبيه في المجالس المحلية، فإنها أجمعت على الإستعانة بالإدارة المحلية ففي الدولة التي تبنت الإتجاه الإشتراكي تعتبر الإدارة المحلية صورة من صور إشتراك القوى الإجتماعية في السلطة وخاصة العمال والفلاحين وذلك في المرحلة الانتقالية وصولا إلى المرحلة الأخيرة (تحقيق الشيوعية) وفي ظل النظم الغربية تعتبر الإدارة المحلية عنوانا للديمقراطية وأسلوبا فاعلا للمشاركة في التسيير. [2]

كما يمكن القول أيضا أن التجمعات الإنسانية السائدة في التنظيم الإنساني القديم هي التي سبقت نشأة الدولة وساهمت في وجودها أي كان هناك مجموعة من الأفراد يمارسون وظائف معينة لتسيير نمط حياتهم وذلك يكمن في الحقيقة سوى تعبير عن تنظيم وتسيير محلي لم يرتقي إلى ما هو عليه اليوم قانونيا وإجتماعيا.

التطور التاريخي لنظام الإدارة المحلية:

تعتبر الإدارة المحلية من أبرز التنظيمات السياسية التي عرفتها البشرية والتي كانت تتراوح بين عنصري المركزية واللامركزية مع غلبة أحدهما على الآخر. حيث أن كل تنظيم

---

[2] عمار بوضياف ، **شرح قانون البلدية** ، الجزائر : جسور للنشر و التوزيع، 2002، ص56.

.

اجتماعي يحتوي على سلطة ذات أوامر ويكون السلطة سمة من سمات أي تنظيم فهي قديمة جداً أشكال السلطة ومصادرها تنوعت الظروف المكانية والزمانية وتطورت المجتمعات البشرية، ولعل أبرز التنظيمات السياسية التي عرفتها البشرية خلال تطورها الطويل كان لنظام الحكم المحلي نصيب فيها وهي: التنظيمات القبلية، الحكومات الإقليمية ، الإمبراطوريات ونظام الإقطاع ، نظام الدولة الحديثة.

أ. **التنظيمات القبلية:** تعد القبلية اقدم أشكال النظم السلطوية التي عرفتها البشرية، حيث كانت هذه الحكومة محلية بطبيعتها تمركزت حول المدن والقرى، وقامت سلطتها على أساس:

- رابطة الدم وعلاقات القرابة.
- الجوار وعلاقات المكان.
- العلاقات الاقتصادية.
- التعلق بوثن أو القوى القبيلية الخرافية.

ولم تكن القبيلة كياناً سياسياً فقط بل كياناً اجتماعياً واقتصادياً وإدارياً متكاملاً، ومن أمثلة على الحكومات القبيلية: حكومات المدن المصرية القديمة قبل أن يوحدها الملك في إمبراطورية واحدة، الهند أيضاً عرفت نظام المجالس المحلية، بلاد الإغريق ساد نظام دولة المدينة التي كانت تتمتع باكتفاء ذاتي وتكون وحدة سياسية مستقلة. حيث كانت القبيلة عندهم كانت هي الوحدة الأساسية التي يقوم عليها المجتمع الإنساني. ويكون هذا النظام مثالياً إذا ضمن للمدينة الاكتفاء الذاتي والإدارة الذاتية.

ب. **نظام الدولة–المدينة:** والذي اكتسب أهمية خاصة من حيث كونها يمثل ارتقاءاً للنظام القبلي إلى طور أعلى، ومن أبرز الأنماط التي ميزت هذا النوع: دولة المدن السومرية والبابلية والأشورية، كما ساد هذا النمط في بلاد الاغريق.

ت. الحكومات الإقليمية: والتي تكونت نتيجة ائتلاف عدد من الكيانات المحلية لتأخذ شكل الملكيات، والتي كانت محصلة بسط سلطاتها على كيانات إقليمية أكبر من مجرد القرية أو المدينة ثم تطور نظام الحكم بعد ذلك إلى حكم الإشراف والأرستقراطية ثم إلى الديمقراطية أو حكم العامة. و برغم انتقال نظام الحكم من مفهومه القبلي الضيق إلى مفهومه الإقليمي الأرحب نسبياً فإن حكام الأقاليم الجدد لم يلجئوا إلى المركزية المفرطة لإدارة شئون الكيانات الإقليمية الجديدة، بل أفسحوا مجالاً لأهالي المدن والقرى في أن يديروا شئونهم بأنفسهم، وأن يظلوا محتفظين بنظمهم التقليدية مع بسط سلطان الحكومة المركزية عليهم.

ث. الإمبراطوريات: وبعد ذلك اتسعت الحكومات الإقليمية وتكونت منها الإمبراطوريات سواء في التاريخ القديم أو الوسيط . ففي ظلها كان الأسلوب الإداري يجمع بين المركزية واللامركزية، فالإمبراطورية في بداية نشأتها كانت متجانسة من حيث وحدة العناصر البشرية، لذلك جنحت في باديء الأمر للامركزية الإدارية، ولكن مع اتساع الامبراطورية وانفتاحها على شعوب أخرى قويت فكرة الحكومة المحلية على حساب الإدارة المركزية للإمبراطورية.

ج. نظام الإقطاع: بعد انفتاح الإمبراطوريات القديمة والوسيطة على شعوب ومناطق وأجناس وثقافات متنوعة قويت فكرة الحكومة المحلية على حساب الإمبراطوريات ومع توالي الزمن ودخول الإمبراطوريات مراحل شيخوختها ساد نظام الإقطاعيات والمدن والأقاليم الصغيرة كنظم بديلة للإمبراطوريات، حيث ساد نظام الحكومة الاقطاعية في أوروبا الغربية والذي كان في طبيعته نظاماً محلياً قائماً على الولاء الإقليمي الضيق، وعلى أساس توزيع السلطة بين أمراء الإقطاع، مما أدى إلى أن يكون لكل إقطاعه إقليم مستقل، وإدارة مستقلة، وقوات عسكرية مستقلة.

ح. الدولة القومية: استمر النظام الاقطاعي طوال القرون الوسطى إلى أن برز الشكل القانوني الجديد وهو الدولة القومية، والتي ترجع جذورها إلى الدولتين البريطانية والفرنسية

وسرعان ما انتشرت في العالم المعاصر كوريث لكل من الإمبراطوريات القديمة والإمارات الإقطاعية التي قامت على أنقاضها.

وبنشوء الدولة القومية الحديثة استلزمت الظروف المتعلقة بحداثة نشأة الدولة والرغبة في تأكيد الوحدة السياسية والإدارية فيها إلى اتباع المركزية الإدارية، وقد ساهمت ضآلة الوظائف التي تقدمها الدولة والتي اقتصرت على حفظ الأمن الداخلي والخارجي والفصل في المنازعات، ولذلك أطلق على الدولة في تلك الفترة الدولة الحارسة. وسرعان ما انتشرت في العالم المعاصر لأن الدولة القومية حلاً وسطاً يتناسب مع ظروف التطور الحديثة، وتتميز بكونها أكبر حجماً وأكثر قوة ولكنها أقل مساحة من الإمبراطوريات القديمة .

ويرجع الفضل في نشوء الدولة المعاصرة إلى كثير من العوامل مثل:

- ظهور طائفة من القواد العظام الذين جمعوا مواطنيهم حول رمز موحد للإقليم والتطور الذي حدث في وسائل المواصلات حول رمز موحد للإقليم.
- التطور الذي حدث في وسائل المواصلات.
- ظروف الحروب المستمرة بين الولايات المتجاورة، مما ساعد على بلورة الشعور بالانتماء بين مجموعات من الناس في مواجهة أعدائهم.

أمام ضغط الحاجات وتنوعها واتساع الأقاليم، وازدياد عدد السكان، طرأ تغيير وتحول كبير على مفهوم الدولة الحارسة، نحو دولة الرفاه أو دولة الخدمات، الأمر الذي نجم عنه ظهور نظم تقوم على فكرة إبعاد أو تقليل دور المركز، مما انعكس على بزوغ اللامركزية وعدم التركيز الإداري كفلسفات سياسية وإدارية في نفس الوقت، غير أن هذه النظم لم تأخذ طابعاً واحداً حيث تميز بعضها بالطابع الإداري البحت مثل نظام عدم التركيز الإداري

والإدارة المحلية، بينما تبنت نظم أخرى طابعاً سياسياً مثل نظام الحكم المحلي الذي يميز الأنظمة الفدرالية*.

وفي الأخير يتضح مما سبق أن التطرق لنشأة الإدارة المحاية وتطورها بشكل عام، يبرز أن الإدارة المحلية كفكرة كانت موغلةً بالقدم، وارتبطت مع وجود المجتمعات إلا أنها كنظام قانوني واضح المعالم لم يظهر إلى في القرن التاسع عشر.

دوافع ظهور التسيير المحلي.

تعود الدوافع الرئيسية للأخذ بنظام التسيير المحلي من منطلق منظور الإدارة المحلية و التي ترتبط بالظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية إلى:

الأسباب الإدارية: تتضمن فيما يلي: [1]

- التخفيف من أعباء الإدارة المركزية وإقتصارها على الأعمال الإدارية المهمة فقط.
- التنسيق بين الإدارة المحلية والحكومة المركزية في وضع الخطط والمشروعات والبرامج التي تلائم حاجات السكان في مناطقهم، حسب ظروفهم وتنفيذها بتلك المناطق.
- سعي الإدارة المحلية لخلق روح التنافس بين مختلف الوحدات المحلية الإدارية.
- يعتبر التسيير المحلي الأكثر قدرة على الاستجابة المتطلبات المواطنين المحليين في تقديم السلع والخدمات المحلية مقارنة بالنظام المركزي.
- القضاء على الفساد الإداري الذي تتصف به الإدارة المركزية.

---

* نشأت الفيدرالية مع منظري الثورة الأمريكية ضد الاستعمار البريطاني كتجسيد لرغبة الولايات الأمريكية في الوحدة السياسية مع بقاء بعض مظاهر الاستقلال السياسي بين الولايات، أما الحكم المحلي فقد كان أحدث نسبياً فعلى الرغم من قدمه كظاهرة تاريخية عرفتها الجماعات البشرية قديماً إلا أنه كظاهرة قانونية لا يرجع بتاريخه التشريعي إلى أكثر من القرن التاسع عشر، ففي انجلترا وهي مهد نظام الحكم المحلي لم يكن للمدن مجلس محلية يشترك فيها المواطنون فيما قبل عام 1832 م، أما في فرنسا فلم تنشأ بها المجالس المحلية على أساس تمثيلي إلا في عام 1833م

وفي تراثنا العربي والإسلامي فلقد ساد النظام القبلي في البلاد العربية فيما قبل نشوء الإمبراطورية الإسلامية وبظهور الإمبراطورية الإسلامية برزت الحكومة المركزية في عاصمة الخلافة كشكل جديد من أشكال الحكم والإدارة والبديل للنظام القبيلي.

[1] أيمن عودة المعاني، **الإدارة المحلية**، الأردن :دار وائل للنشر، 2010، ص 19،20.

الأسباب السياسية:

_ تحقيق مشاركة السكان المحليين للسلطة المركزية في العملية السياسية من خلال التزام المواطن بتحقيق أهدافها وإنجازها دون اللجوء لممارسة العنف أوخلق اضطرابات.

– إرساء قواعد الديمقراطية بين المواطنين، لأن عملية الترشح والانتخاب وكذا إحترام الرأي العام تعتبر تدريبا على ممارسة العمل السياسي وإحترامه.

– التفاوت فيما بين أجزاء إقليم الدولة الواحدة فالأقاليم تختلف من الناحية الجغرافية، والمناطق البعيدة عن العاصمة والقريبة منها، هذا ما يفرض بالضرورة الاستعانة بإدارة محلية.

– تجسيد الديمقراطية كون أن الإدارة المحلية وسيلة فعالة لاشتراك أفراد الشعب في ممارسة السلطة وهي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم.[1]

فالإدارة المحلية إنما الغرض من قيامها تحقيق الموازنة بين مختلف المناطق عبر إشتراك المواطن من جهة والتعاون والتنسيق مع الحكومة المركزية من جهة ثانية لضمان ديمقراطية التسيير المحلي.

ج– الأسباب الاقتصادية و التنموية:[2]

– يؤدي نظام التسيير المحلي إلى جدية البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي.

– يؤدي إلى لامركزية التصنيع مما يتيح الفرصة للمناطق المحرومة النهوض صناعيا.

– يوجد نوع من العدالة في توزيع الأعباء الضريبية.

– يعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك بمشاركة الحكومة المركزية أعباء هذه التنمية.

---

[1] عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، الجزائر: دار ريحانة، ب س ن، ص 106.

[2] صفوان المبيضين وآخرون، **المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية**، عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2011، ص 35.

– أن الوحدات المحلية أكثر دراية بمعرفة حاجات ومشاكل المجتمع المحلي، مما يساعد في وضع خطط تنموية فعالة .

من هنا كان لنظام التسيير المحلي في هذا المجال فعالية تبني المشاريع العامة ذات المنافع المشتركة ذات الصبغة الإقتصادية لتكثيف المورد و التنمية المناطق و تمكينها

د– الأسباب الاجتماعية:

–إن الهيئات المحلية هي أعرف باحتياجات المواطن مما يجعلها تؤدي مهامها بشكل أفضل مما تعرفه الإدارة المركزية التي تتواجد بعيدا عن مواقع العمل هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن الهيئات المحلية لها مصالح ذاتية في إدارة شؤونها ومقدرة على إدارتها بكل كفاءة وحرص في إتخاذ القرارات المناسبة.

_ يترتب على قيام الإدارة المحلية علم المواطن بالقرارات المتعلقة بالمرافق الخدمية التي تعنيه كالتعليم والصحة والمرافق العامة.

–تساعد الإدارة المحلية على نشر الوعي الثقافي القانوني لدى المواطنين وذلك نظرا لمشاركتهم في النقاشات التي تتم سواء في المجالس التنفيذية أوالأحزاب السياسية أوالنفايات المهنية.

–يؤدي النظام اللامركزي المحلي إلى نشر الأعمال التطوعية التي تحقق إنجازات كبيرة بأقل تكاليف مالية.

–تعمل الإدارة المحلية على تفعيل و زيادة المشاركة الشعبية. [1]

وهذا ما يجعل من الإدارة المحلية هي مدرسة التنشئة الاجتماعية و الثقافية لتنمية الحس الشعبي و تزكية روح المبادرة والمشاركة معا في سبيل النهوض باحتياجات المواطن وتلبيتها.

---

[1] محمد عبد الله عمر الفلاح، **السلطة من المشاركة إلى الممارسة الشعبية – دراسة مقارنة–** ، بنغازي: دار الكتب الوطنية، 2006، ص ص 253،254.

مصادر التمويل المحلي

مصادر التمويل المحلية

بما أن الجماعات المحلية تحتوي على تنظيم هيكلي ومسيرون من اجل تقديم الخدمات ، إذن لابد لها من موارد تعمل بها في إطار تحريك التنمية ومن بين هذه الموارد نجد:

الضرائب: بحيث تعرف أنها مبلغ من المال تستقطعه الدولة جبرا من اجل تمويل احتياجاتها ، وذلك على الممولين الذين يتمتعون بالشخصية المعنوية أما محليا فتفرضها الإدارة المحلية من اجل تحقيق الصالح العام و من أنواعها نجد : ضرائب العقارية ضريبة المواشي ، ضريبة المحلات .....الخ [1].

الرسوم المحلية : ويعرف الرسم على انه مبلغ نقدي تقبضه الوحدات المحلية جبرا من بعض الأشخاص مقابل ما تقدمه لهم من نفع خاص. بحيث تعمل الإدارة المحلية على تحصيلها من اجل تغطية النفقات .

القروض المحلية : "وهي مبالغ تحصل عليها الوحدات المحلية عن طريق الاتجاه إلى الجمهور أو البنوك أو المؤسسات المتخصصة و ذلك بتعهداتها برد القيمة وفق الشروط المحددة و، وتستخدم الإدارة المحلية القروض في تمويل المشروعات الاستثمارية التي تعجز ميزانيتها عن تغطية نفقاتها " [2].

التبرعات : "وهي التبرعات التي يقدمها المواطن سواء كانت نقدية أو عينية للهيئات المحلية ، بحيث يعكس التبرع مدى القيمة المعنوية للمواطنين المحليين من خلال التعاون و المشاركة من سكان و المجالس المحلية فتزداد الثقة و الانسجام و الرغبة في العمل لتحقيق التنمية "[3].

الإيرادات الاستغلالية : "يقصد بها ما تحصل عليه الوحدة المحلية في صورة ايجا راو ريع لأموالها العقارية أو في صورة ربح من مشروعاتها الاقتصادية "[4].

---

[1] أيمن ، عودة المعاني، مرجع سبق ذكره، ص ص151، 152.

[2] توفيق ، عبد الهادي، وآخرون ، مرجع سبق ذكره ، ص ص 70، 71.

[3] المرجع نفسه، ص 71.

[4] أيمن ، عودة المعاني، مرجع سبق ذكره، ص 155.

لا يمكن حصر هذه المواد في العناصر المتطرق لها بل هناك موارد مختلفة ومتنوعة تختلف من بيئة إلى بيئة أخرى ومن نظام إلى آخر.

مصادر عائدات الإرادات المحلية في بعض أقاليم العالم %

الإقليم	ضرائب	رسوم	عوائد ذاتية	مساعدات حكومية	قروض	أخرى
إفريقيا	54.1	14.3	21.1	23.7	3.5	4.2
الدول العربية	24.4	12.2	7.6	42.6	6.6	6.7
آسيا	50.1	13.6	10.3	11.5	7.3	10.3
الدول الصناعية	30.9	17.7	8.5	30.2	5.6	8.8
أمريكا اللاتينية	35.7	11.8	13.0	31.3	6.3	4.5
دول التحول الاقتصادي	63.1	13.1	3.0	16.4	1.1	6.6
المتوسط العالمي لكل مؤشر	44.0	14.1	9.8	23.4	4.7	6.6

المصدر أيمن ، عودة المعاني، مرجع سبق ذكره، ص155

التنمية الاقتصادية كغاية لاستقلال الجماعات المحلية.

تلعب التنمية الاقتصادية دورا هاما في التأثير على الوحدات المحلية و تحديد مدى استقلاليتها ، ودرجة تبعيتها للمركز، وهذا حسب الأساليب التي تنتهجها الوحدات المحلية في انجاز المشاريع الاقتصادية التي تخلق مصادر تمويل ذاتية محلية.

- **طرق تحقيق التنمية الاقتصادية في الوحدات المحلية:**

1-تحديد الأولويات بعناية من خلال مشاركة المجتمع المحلي ، فعلى الوحدات المحلية ان تضع جدولا تحدد فيه الحاجيات و الطلبات بتدرج وفقا للأولوية مع مراعاة مدى توفر الموارد المالية و البشرية.

2- استدراك كل الأطراف لتحقيق التنمية الاقتصادية من خلال فتح المال للفاعلين المحليين بالقطاع الخاص باعتباره وسيلة لجذب الاستثمار بأنواعه، وتنفيذ المشاريع بجودة و فعالية ، وإدخال المجتمع المدني بمؤسساته لمراقبة عمل الوحدات المحلية من جهة و إبقاء المواطن على اطلاع بمسار التنمية المحلية من جهة أخرى. فتنمى لديه روح العمل الجماعي ليكون فاعلا في تنمية مجتمعه.

3- تحقيق الشراكة الفعالة من خلال علاقة التضامن مع الوحدات المحلية القريبة من تلك الوحدة او التي تشابهها في النشاط الاقتصادي ، مما يشكل دعما قويا للمضي نحو تحقيق اقتصاد محلي قوي ينعكس بدولاره على استقلال مجالسها المحلية و تحقيق رضا المواطنين المحليين[1] .

4- وجود كفاءات مؤهلة فعلى الوحدات المحلية ان تجند الكوادر البشرية القادرة على رسم الخطط التنموية الناجحة وتنفيذها بأقل تكلفة ، وفي أفضل وقت وبجودة عالية مع توفير الموارد المالية و المادية.

---

[1] صهيب خبابة ، **دور المناطق الصناعية في تحقيق التنمية المستدامة في المنطقة الاورو مغاربية** ، رسالة ماجستير تخصص الاقتصاد الدولي و التنمية المستدامة، الجزائر:جامعة فرحات عباس – سطيف - ، 2011-2012، ص ص56،57.

متطلبات استقلال الوحدات المحلية:

في ظل تبني الوحدات المحلية لعملية التنمية الاقتصادية يستوجب الأمر أن تحقق هذه الوحدات ما يلي:

1- القيام بالتخطيط الاستراتيجي ، ففي بعض الأحيان تنشأ الحاجة لإنشاء جهاز تخطيطي في مستوى المحليات ، وبعض مؤسسات الإنتاج أو الخدمات التي تسمح بالاستقلال الذاتي أي لا ترتبط بشبكة أجهزته بأجهزة اكبر منها ، ومن الطبيعي ان يكون نوع التخطيط محلي يضمن كيانات مستقلة بحيث تسعى كل وحدة محلية لبناء خططها و برامجها في ضوء ظروفها الاقتصادية و الاجتماعية.[1]

2- قدرة المحليات على أدائها للصلاحيات الممنوحة لها وذلك من خلال مرونة الحكم المحلي وقدرتها في نقل الخدمات بحيث تسمح للمواطن بإدارة شؤونه عن قرب، وتفعيل الاستثمار الخاص كأساس للتنمية الاقتصادية من خلال قدرة المحليات في البحث عن مصادر التمويل الذاتي مع العمل على إصلاح الخدمات المقدمة[2].

3- وجود مصادر تمويل متنوعة اذ انه لا يمكن الحديث عن وجود تمويل محلي الا بتوفر شرطين هما محلية المورد و ذاتية بصفة مطلقة لصالح الوحدات المحلية، وهذا يتجلى من خلال توفير رأس مال يحقق تنمية اقتصادية تكفل استقلالية الوحدات المحلية[3].

من بين مجموعة الآليات التي تفعل دور وأداء المنتخب المحلي وتضمن نهوضه بالجماعة المحلية التي يمثلها هي:

---

(1) محمود خليفة محروس، **السياسة الاجتماعية في دول العالم الثالث**، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية ، 2003، ص ص 341-342

(2) عبد المطلب غانم، **الإدارة المحلية و التنمية في ظل صياغة دور الدولة**، مصر: مركز الدراسات و استشارات الإدارة العامة، 2007،ص ص50-101

(3) محمد الطاهر عزيز، **آلية تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية** ، رسالة ماجستير، جامعة ورقلة كلية الحقوق و العلوم السياسة،2009- 2010، ص89

- آلية تكفل صياغة نظام قانوني للمنتخب المحلي تحدد حقوقه وتبين واجباته و مسؤولياته خلافا لقانون البلدية و الولاية و المراسيم التطبيقية لهما وقانون الانتخابات. وهذه الاستقلالية القانونية التي تتيحها هذه الآلية ستجعل من المنتخب يشعر بالحرية و الأمان فتدفعه إلى أداء الوظائف الموكلة إليه بفعالية وإبداع ودون جهوية أو تحيز، كذلك العمل على إيجاد نظام خاص بالوظيفة العمومية الإقليمية بدل أن يخضع مستخدمي البلدية لقانون الوظيف العمومي[1].
- آلية تسمح بإيجاد قيادة ديمقراطية ضمن المجالس المحلية تكفل القضاء على الاستبداد و ظاهرة الشخصانية في أعوان و كوادر الإدارة المحلية و تفشي الانضباط في العمل و المعاملة و تسهم في المبادرة و الاقتراح و المنافسة المحلية[2].
- آلية تحد من الفساد المحلي و تسلط المنتخب عن طريق الهيئات القانونية اما عن طريق الرقابة التي يضطلع بها جهاز المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للوظيف العمومي او عن طريق الهيئات الحكومية ، هيئات المجتمع المدني مثل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من خلال التأثير في العمل المحلي

المطلب الثالث: النقاط السلبية المؤثرة على عمل المجالس المحلية

يشكل غياب مجموعة من العناصر مصدرا ضعف المجالس المحلية في أداء أدوارها سواء من الناحية التشريعية او أثناء أدائها لمهامها و تتمثل في:

- **غياب الرقابة:** تغيب في المجالس المحلية الرقابة بأنواعها شعبية كانت او مركزية ، حتى وان وجدت فهي رقابة شكلية فقط ، بحيث نجد من أشكال غيابها ضعف ادوار و أدوات المسائلة لدى المجالس الشعبية المحلية ، فهي تعتبر اكبر تحدي للاتجاه نحو

---

(1) احمد سي يوسف، **تحولات اللامركزية في الجزائر، حصيلة وافاق** ، رسالة ماجستير في القانون ، فرع : تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق ،2013، ص ص85-92

(2) لخضر ميساوي ، **الديمقراطية ونظام المجالس المحلية في الجزائر** ، رسالة ماجستير في القانون ،فرع الادارة والمالية العامة ،جامعة الجزائر ،2005-2006 ، ص ص60،61.

اللامركزية. مع غياب قواعد تكفل خضوع المنتخبين المحليين للمسائلة و توفير فرص التعبير عن أراء المواطنين

- اذ يتجلى فشل المجالس المحلية في اكتفاء بتوجيه أسئلة او طلبات إحالة لرؤساء او أعضاء المجالس المحلية و لا تملك الحق في استجوابها ومن ثمة عزلها و لا حتى تقديم مجرد توصية إلى الحكومة المركزية. لذلك غياب التنسيق بين المجالس المحلية و الرؤساء التنفيذيين لها ، وعدم الاتفاق مما يؤدي في اغلب الأحيان تجميد نشاط المجالس المحلية و الامتناع عن عقد اجتماعات لمساءلة القيادة التنفيذية ، إضافة إلى ذلك نجد ان الرقابة تأخذ طابعا مركزيا ، هذا ما جعل المجالس المحلية تابعة و لها اختصاصات استشارية[1].
- **ضعف الاتصال بين المواطن المحلي و المجالس المحلية:** سبب هذا الضعف هو تهميش الشعب ونزع حقه في كونه مصدرا للسلطة اذ ان المواطن المحلي يغيب عن حضور مداولات المجالس المحلية ،كذلك غياب الدور الفعال للجان الشعبية في الكشف عن انحرافات المجالس المحلية فنجدها لجان مؤقتة و دورها لا يتعدى كونه استشاري فقط[2].

ومن العوامل التي تجعل المجالس المحلية تؤدي ادوار سلبية نجد كذلك: تهميش دور المرأة في المشاركة السياسية من خلال تجاهل النصوص التشريعية اذ نجد انه في مختلف دساتير الدول العربية نصت على المساواة بين الرجل و المرأة ومنها الحقوق السياسية[3].

كما نجد أنها تغيب في معظم قوائم الأحزاب المحلية نتيجة النظرة التشاؤمية للمرأة في إمكانية حصولها على عضوية في الانتخاب.

---

(1) سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سبق ذكره، ص212.

(2) محمد عبد الله ، عمر فلاح، **السلطة من المشاركة إلى الممارسة الشعبية**، ليبيا، دار الكتب الوطنية، بنغازي، 2006،ص.536

(3) هيفاء زنكنة، **المرأة و المشاركة السياسية في الوطن العربي** ، لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية ، 2001، ص14

وكذا الانفصام بين الفئة النسوية في حد ذاتها ، فالمرأة لا تؤمن بحكم المرأة[4].

- **غياب تعميم للمعرفة و تكوين المواطن المحلي:** نجد في المجالس المحلية احتكار للعلم و المعرفة من خلال تباين المستوى العلمي للأعضاء المحليين ، مما يدفع إلى غياب مكون فكريا و علميا يجعل المجلس المحلي ضعيفا وهشا لان التغيير الحقيقي لا يأتي إلا بوجود العناصر البشرية الكفؤة التي تشبعت بروح المسؤولية و لديها الرغبة الجامحة في خدمة مجتمعها الذي حملها مسؤولية السهر على حماية مصالحه وهو يدفع رواتبه[5]

[4] توفيق نصر الله ، سامي صالح ، **قضية الاسبوع الانتخابات البلدية و المرأة قادمة** ، مجلة اسبوعية تصدر عن مؤسسة اليمامة ، 25-06-2015، ص2

[5] لخضر ميساوي ، مرجع سبق ذكره ، ص159-162.

التنمية المحليـــــة

المبحث الثالث: التنمية المحلية

مفهوم التنمية:

التنمية لغة : مصطلح التنمية هو مصطلح حديث وأصله من النماء وهي في اللغة الزيادة من نمى ينمي نميا ونماء أي زاد وكثر والنماء هو الريع ونقول نمى الإنسان أي سمن ولا يخرج معنى النماء عند الفقهاء عن المعنى اللغوي.[37]

التنمية اصطلاحا : هي كافة التغيرات الهيكلية التي تحدث في المجتمع بأبعاد المختلفة من اقتصادية وسياسية واجتماعية وفكرية وتنظيمية من أجل توفير الحياة الكريمة لجميع أفراد المجتمع.[38]

مفهوم مصطلح محلية :

يجد عدة مفاهيم لمصطلح محلية وذلك يرجع إلى زاوية النظر كل باحث

فقد عرفها الباحث كمال التابعي في كتابه تغريب العالم الثالث :دراسة في علم اجتماع التنمية على أنه هو ذلك المجال الترابي الأقرب للسكان أو الإطار الجغرافي الأصغر الذي تعيش فيه جامعة من السكان والذي يمكن أن يكون الوحدات المحلية الناتجة عن تقسيم الإداري كالجمعات المحلية والدوائر كما يمكن أن يكون المجال المعيشي المرتبط بالهوية لجماعة مثل العشيرة والقبيلة.

أما حسب رجل الاقتصاد برنار بيكار فإن المقصود بمفهوم المحلي فهو الفضاء الذي توجد فيه رابطة اجتماعية مكثفة، علاقة بين الأشخاص، تاريخ مشترك، ممارسة ثقافية

---

[37]– سامي الصلاحات، "دور المؤسسة الوقفية في تنمية المجتمعات الإسلامية المعاصرة "، **مجلة جامعة الملك عبد العزيز**، (المملكة العربية السعودية)، 2005، ص05.

[38]– هايل عبد المولى طشطوش، **الموسوعة الحديثة للمصطلحات السياسية والاقتصادية**، الأردن: دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2012،60.

مشتركة،.....إلخ، تكون قادرة على إظهار إرادة حقيقية للتعايش وبالتالي إعداد إستراتيجيات جماعية للتنمية.[39]

تعريف التنمية المحلية :

هناك عدة تعريفات للتنمية المحلية والتي نظر كل باحث من زاوية معينة واعتمادا على معاير ومؤشرات معينة.

إن مفهوم التنمية المحلية يرادف مفهوم تنمية المجتمعات المحلية ومفهوم التنمية الريفية حيث تشير تلك المفاهيم إلى نفس المعنى وتعبر عن المضمون واحد مفاده مجموعة السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مقصود ومرغوب فيه في المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة في تلك المجتمعات وذلك بتحسين نظام توزيع الدخول.[40]

إن مصطلح التنمية المحلية يشير إلى النطاق الجغرافي للتنمية والذي يسود منطقة جغرافية محددة ومعينة وعليه فإن هناك مستويين من التنمية المحلية وهي التنمية الحلية على المستوى الواسع والتنمية المحلية على المستوى الضيق حيث تحدد التنمية المحلية على المستوى الواسع بالإقليم والتقسيمات الإدارية السائدة في الدولة مثل البلدية والولاية والمحافظة أما التنمية المحلية بمفهومها الضيق فهيا تشمل المدن والقرى أو مجتمعات سكانية محدودة .[41]

كما عرفت بأنها عملية إحياء وتطوير حضاري شامل لكل جوانب الحياة في المجتمع يشكل الإنماء الاقتصادي الذي يستهدف تسريع وتيرة حركة تطور القوى الإنتاجية أهم مقوماتها فهي عملية النمو المعجل الذي يجري في مدى زمني محدد عبر تحول جزء من الموارد

---

[39]- رؤوف هوشات، **مرجع سابق ذكره** ،ص37.

[40]– مجموعة من الخبراء، **التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر**، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008، ص49.

[41]–نائل عبد الحافظ العوامله، **إدارة التنمية – الأسس النظريات التطبيقات العملية**، عمان: دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص151.

المالية المتاحة إلى طاقة إنتاجية وهي ليست عملية تلقائية تسير عبر صورة عشوائية وبمعدلات منخفضة بل هي جهد إدارة منظمة يتطلب تدخل الدولة بوضع إستراتيجية معينة للتحول الاقتصادي والاجتماعي تتم ترجمتها إلى سياسات تتضمن الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.[42]

المطلب الثاني: خصائص وأهداف التنمية المحلية

خصائص التنمية المحلية :

تتصف التنمية المحلية بعدة صفات :

- إن التنمية المحلية عملية فرعية وليست حالة عرضية عابرة فهيا عملية تفاعلية حركية ديناميكي مستمر ومتجدد إذ أنها تقتضي حركة مستمرة في الجسد الاجتماعي بأعضائه وأبنيته المتنوعة بغية إشباع الحاجات والمطالب المتجددة للجماعات السياسية من أجل الاقتراب من القيم والمثل العالية لتلك الجماعة.
- التنمية المحلية عملية موجهة ومتعمدة وواعية تستهدف الإقليم الفرعية من الوطن وهذا يعني أنها ليست عشوائية أو تلقائية بل هي عملية إرادية مخططة ويقصد هنا بالتخطيط هنا التدبير والنظر للمستقبل وتحديد القدرات الذاتية بموضوعية والسعي نحو تحقيق أهداف الجماعة السياسية بأقصى قدر من الفاعلية والكفاءة.
- إن كون التنمية المحلية عملية إرادية واعية تتطلب إرادة جماعية شعبية هي إرادة التفكير والتلخيص من التخلف وهذا يقتضي وعي وشعور مختلف والرغبة في التخلص منه من قبل المجتمع المدني ككل المحلي والوطني.
- إن التنمية بصفة عامة عملية متكاملة وغير قابلة للتجزئة والتكامل يعني أن تسير التنمية في جميع القطاعات والمستويات بطريقة متوازنة وتبعا لذلك يكون من

[42]–زبير عياش، وآخرون، الحوكمة الجديدة ودورها في تعزيز التنمية بالجماعات المحلية في الجزائر – دارسة حالة بلديات ولاية أم البواقي، **الملتقى الدولي حول الحوكمة والتنمية المحلية يومي**: ، ديسمبر 2015، ص5.

المستحيل تنمية الصناعة مثلا دون التعليم أو حل مشكلات المدينة دون الإهتمام مماثل بمشكلات الريف وأساس مفهوم التكامل أن المجتمع يشكل كلا عضويا واحدة وهنا تقوم فكرة التكامل والشمول بدور أساسي في تأكيد الاعتماد المتبادل بين جميع أوجه النشاط والتكامل في التنمية.

- التنمية المحلية قائمة على تثمين الاستغلال الأمثل للموارد المحلية لإقليم ما في إطار شراكة وتعاون بين الفاعلين الأساسين داخل المجتمع المحلي. [43]

أهداف التنمية المحلية :

إن التنمية المحلية ليس هدفها الأول والأخير هو إشباع الجانب المادي للإنسان فقط بل أهدافها شاملة وأوسع من ذلك حيث تهدف إلى:

– ضمان الحياة الكريمة للإنسان وإخراجه من المعانات الماضي بكل أشكاله إلى حياة يشعر فيها بالطمأنينة الكاملة ويكون فيها علاقات سلمية على أسس تختلف في شكلها ومضمونها عن العلاقات السابقة.[44]

– صهر المجتمعات المحلية وتحويلها إلى حالة من التماسك والترابط من أجل تحقيق نموا متوازنا مما يجنب المجتمع الكثير من الهزات والانتكاسات من خلال الترابط المشاريع وتكاملها وحتى يكون إحساس دائم بالوحدة الوطنية.

– التخطيط لعملية التغيير الحضاري والتقدير التكاليف والوسائل النتائج اجتماعيا واقتصاديا وثقافيا.[45]

---

[43]–سارة دلالجة، أهمية إصلاح الجباية المحلية في سبيل تحقيق التنمية المحلية، **مجلة إقتصاد المال والأعمال**، المجلد:02، العدد:01، جامعة الشهيد حمة لخضر –الواد، (الجزائر)، جوان 2017، ص30 .

[44]– يوسف سلاوي، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري، **أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص الدولة و المؤسسات العمومية** ، كلية الحقوق، بجامعة الجزائر01 بن يوسف بن خدة، (الجزائر)، 2017-2018، ص33.

[45]– كمال بودانة، أثر الرقابة الإدارية على التنمية المحلية، **مذكرة ماجستير**، قسم علوم إجتماعية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر بسكرة، (الجزائر)، 2013-2014، ص 82.

– تعمل التنمية المحلية على خلق الرأي العام الذي يؤمن بعمليات التحول والتغير والعمل على أن يكون جزء من تلك النشطات الإنسانية اليومية من خلال الشعور الجماعي الذي يسيطر على العقول والسلوك والأفعال مما يضمن لها النجاح.

– تهدف التنمية المحلية إلى تحسين الإطار المعيشي للأفراد في المجتمع المحلي.

– إعادة القادة والرواد المحليين في المجتمع المحلي.

– جذب الصناعات والنشطات الاقتصادية المختلفة لمناطق المجتمع المحلي بتوفير التسهيلات الممكنة مما يساهم في تطوير تلك المناطق ويتيح لأبنائها مزيد من الفرص العمل.[46]

[46]- يوسف سلاوي، **مرجع سابق ذكره**، ص35.

أبعاد وإستراتجيات التنمية المحلية

المطلب الثالث : أبعاد وإستراتجيات التنمية المحلية

أبعاد التنمية المحلية:

البعد الاقتصادي : يربط الكثير من الباحثين مفهوم التنمية المحلية بالمفهوم الاقتصادي ولهذا يعتبر البعد الاقتصادي عنصر مهم في التنمية المحلية فالبعد الاقتصادي للتنمية المحلية يبحث عن مختلف القطاعات التي تتميز بها المنطقة سواء الزراعية والصناعية والحرفية ولهذا نجد أن المناطق التي تحدد نشاطها مسبقا وتخصص في صناعة أو زراعة أو حرفة معينة تكون هذه المنطقة قادرة على النهوض بالتنمية عن طريق امتصاص البطالة وتحقيق قيمة مضافة عن طريق توفير منتجات اقتصادية قابلة للتوزيع والاستهلاك وهذا مما يجعلاه قادرة أيضا على توفر هياكل قاعدية محلية من مطرقات ومستشفيات ومدارس. [47]

البعد الاجتماعي : تعتبر التنمية المحلية أن الإنسان هو أساس التنمية المحلية والتي من أجله وجدة فالتنمية المحلية تهتم على تحقيق العدالة والمساواة ومكافحة الفقر وتوفير خدمات اجتماعية للمواطنين كما تسعى التنمية إلى ضمان تحقيق الديمقراطية من خلال مشاركة كل التيارات والأقليات والمواطن المحلي في عملية صنع القرار بشكل شفاف لتحقيق رضا لدى جميع فيأت المجتمع. [48]

البعد السياسي : تعد التنمية السياسية بعدا مهاما من أبعاد التنمية المحلية وذلك لما تلعب من أدوار حيث تقوم التنمية المحلية بتنمية الأفكار والقيم والمؤسسات والأنشطة السياسة وإنه إذا كان مفهوم التنمية السياسية مفهوم مرتبط بتنمية ومشتق منه فمن الطبيعي أن تأتي نشأة المفهوم الفرعي لاحقة لنشأة المفهوم الأساسي الذي يحتويه ويؤطره وحدث ذلك فعليا بعد أن

---

[47]– زكية آكلي،فريدة كافي، "التنمية المحلية في الجزائر قراءة للنهوض بالمقومات وتجاوز العوائق"، **مجلة اقتصاد المال والأعمال**، مجلد:01 ، العدد:01، جامعة الشهيد حمة لخضر –الواد، (الجزائر)،2017، ص100.

[48]– غربي أحمد، "أبعاد التنمية المحلية وتحدياتها في الجزائر"، **مجلة البحوث والدراسات العلمية**، المجلد:04، العدد:01، جامعة يحي فارس –المدية، (الجزائر)، 2010، ص ص05، 06.

اتضحت الأبعاد السياسية لعملية التنمية وهي معالجة لمشكلات التخلف العامة التي تعاني منها المجتمعات المتخلفة. [49]

البعد البيئي: تمثل التنمية المحلية بعدا بيئيا وهذا من خلال الاهتمام في المخططات التنمية بالجانب البيئي وهذا راجع إلى عنصرين همت أن التنمية المحلية هي عملية شاملة وثانيا هو أن التلوث البيئي الكبير وظهور مشاكل بيئية مثل التصحر والتآكل طبقة الأزون جعل صناع القرار يهتمون بالجانب التنموي للبيئة حيث يركز البعد البيئي للتنمية المحلية على ما يلي :

- مراعاة الحدود البيئية بحيث يكون لكل نظام بيئي حدود لا يمكن تجاوزها من استهلاك واستنزاف.
- وضع حدود أمام الاستهلاك والنمو السكاني وأنماط الإنتاج البيئي واستنزاف المياه وقطع أشجار الغابات والاهتمام بالمحيط البيئي والحفاظ على الطبيعة من التلوث.
- المحافظة على خيارات الطبيعة المتواجدة محليا مثل المياه والغابات.[50]

البعد البشري : يعتبر الإنسان المحور الرئيسي في عملية التنمية حيث هو الذي يقوم بدارسة الخطط التنموية وهو الذي يقع عليه نتائج هذه الخطط التنموية يعني أن التنمية تتحقق بفضل الإنسان ومن أجله أيضا وذلك لن يكون إلا بالاهتمام بالعنصر البشري من خلال التعليم التدريب والتأهيل الذي يضمن تغيرا وتحولا في بعض المتغيرات الحياة مثل التكنولوجيا بالإضافة إلى الاهتمام بالصحة العامة للمجتمع والمستوى التعليمي والمعيشي.[51]

---

[49]–علي عباس مراد، **المجتمع المدني والديمقراطية**، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات وللنشر والتوزيع، لبنان، 2009، ص21.

[50]– زكية آكلي،فريدة كافي، **مرجع سابق ذكره**، ص100.

[51]-كمال بودانة شعباني، **مرجع سابق ذكره**، ص ص 85، 86.

البعد الإداري : هي عملية تغيير مخطط تستخدم فيها طرق عملية تمكن الجهاز الإداري من تحديث الأنماط التنظيمية والسلوكية وإتباع الهياكل الإدارية الملائمة وتكييفها في ضوء المتغيرات البيئية وتدعيمها بالمهارات البشرية الضرورية وفتح مجالات رحبة للتدريب بما بنمي قدورات القوة العاملة وتحديث القوانين والتشريعات المعمول بها وتطوير وتنمية معلومات ومهارات واتجاهات وسلوكيات أفراد المنظمة.[52]

إستراتيجيات التنمية المحلية:

إن التنمية المحلية تقوم على وحدة أو أكثر من السياسات وإن لتحقيق التنمية المحلية ينبغي إن لتحقيق التنمية المحلية ينبغي تباع سياسات منبثقة من البيئة المحيطة بها من خطط وبرامج تنموية حيث أنها لا تأتي من فراغ بل تنطلق من الواقع العلمي وما فيها من خصائص اقتصادية وسياسية واجتماعية وإدارية وغيرها كما أن لكل مجتمع موارده ومدخلاته وخصوصياته وبتالي لابد من تبني الاستراتيجيات التنموية الملائمة للظروف البيئية المحلية والقومية المرتبطة وأهم هذه الإستراتيجيات التي يجب تبنيها هي كالأتي :

إستراتيجية تجسيد مبادئ الحكم المحلي واللامركزية الإدارية :

- إن إتباع أساليب الحكم المحلي يساعدنا على تخطي عقبات كثيرة ويتيح فرص كثيرة والتي من خلالها سوف تساعد في عملية صنع القرار وتسمح لجميع فواعل الحكم المحلي في المشاركة في عملية صنع القرار.
- إن إتباع أساليب الحكم المحلي سوف تسمح لنا بتحقيق العدالة الاجتماعية وتحقيق الشفافية وتكوين جهاز إداري بمختلف مستوياته واختصاصاته جهازا فعال يلبي

[52]- **المرجع نفسه**، ص ص 86، 87.

احتياجات المواطنين ورغباتهم وحتى الوصول إلى أكثر من هذا وهو تحقيق جودة شاملة في تقديم الخدمات.

- إن تفعيل اللامركزية للملكية الموارد واللامركزية السياسية على أدنى مستويات سوف يعزز من الحكم المحلي بما يحقق فاعلية.
- إن الأسلوب المتبع في اتخاذ القرار هو يمثل المحور في بناء الإجماع والبرهان بوجود قدرة لمحاسبة المسؤولين إنها مسألة مشاركة وليس مجرد تبادل للمعلومات إن مشاركة ذوي الشأن في هيكل المنظمة من شأنه أن يساعد على بناء إجماع حول ما هي أولويات التنمية وعلى تحسين المساواة ومستوى الكفاءة في توزيع الموارد وعلى ضمان وجود شفافية ومحاسبة المستولين المحلين واستدامة التدخلات.[53]

إستراتيجية التخطيط اللامركزي وعملية التنفيذ :

- إن تطبيق هذه الإستراتيجية يكون ملائما في المراحل المتقدمة من التنمية القومية الشاملة حيث قد تظهر أسباب عملية وفكرية وسياسية تدعو لذلك فعندما يتعقد المجتمع وينمو ويتطور بدرجة عالية وعندما تتوفر الإمكانات المحلية المناسبة قد يكون مثل هذا التوجه نحو التخطيط اللامركزي عمليا ناجحا.[54]

الإستراتيجية الاقتصادية:

- يعتمد مستقبل التنمية المحلية على ما لديها من قدرات اقتصادية وميزات أفضلية فإستراتيجية تنمية اقتصادية على المستوى المحلي هي ما يدخل في لب إستراتيجية التنمية في المدينة والمجتمع المحلي وتشمل الأولويات تحديد ما هي الأساليب لتحسين أداء المدينة الاقتصادية وكفاءتها بشكل عام

[53]- زكية آكلي،فريدة كافي، **مرجع سابق ذكره**، ص99 .

[54]- نائل عبد الحافظ العواملة، **مرجع سابق ذكره**، ص158.

- فتح باب الاستثمار من أجل خلق مناصب عمل لامتصاص البطلة وكذلك توسيع نطاق الخدمة.
- تشجيع ودعم الاستثمار سواء القطاع العام أو الخاص لتحقيق سوق داخلية تسمح للمدينة بالمنافسة على الصعيد الوطني والدولي.
- إشراك المنشآت الاستثمارية صغيرة الحجم علاوة على القطاع الخاص في عملية بلورة إستراتيجية التنمية وتأمين زيادة مشاركاتهم واستثماراتهم وتحديد ما تلعبه الحكومة من دور مساندة.[55]

إستراتيجية الاجتماعية :

- توفير للموطنين أبسط مستلزمات الحياة من مياه وصحة وكهرباء ونقل وهذا لتفادي هدر طاقات في الوصل إلى هذه الخدمات.
- إن عملية صياغة أي إستراتيجية للتنمية المحلية ينبغي أن ترتكز على ما هي أفضل الوسائل لتقديم خدمات بفاعلية وينبغي أن تشمل ما هي الآليات والأداء لها ومبدأ استعراض التكلفة وما هو الإطار التنظيمي المنظم لها
- إن أي إستراتيجية للتنمية المحلية لابد لها ما تشمل عناصر مدركة على نحو أقل مثل :
- تطبيق مبدأ الشفافية وفي تعزيز قدرة المواطن على الحصول على المعلومة.
- تحقيق عدالة اجتماعية بوضع سياسات لا تخدم طبقة على حساب طبقة أخرى
- إزالة أي عقبات قانونية ربما تعمل على إعاقة إعطاء كل المواطنين فرصة في القدرة على الحصول على خدمات أساسية وللحصول على القروض وفرص العمل.[56]

---

[55]- زكية آكلي،فريدة كافي، **مرجع سابق ذكره**، ص 99 .

[56]- **المرجع نفسه**، ص 99 .

إستراتيجية المشاركة المتوازنة في الجهود التنموية:

وبمختلف مراحل التخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقييم والرقابة المستمرة وقد تكون هذه الإستراتيجية ملائمة في حالة توفر إمكانات محلية جيدة بما فيها القدرات البشرية والوعي الاجتماعي والسياسي وتوفر المصادر المالية وغيرها.[57]

عمل التنظيم الإداري في الدول على الأخذ بصورتين المركزية و اللامركزية باعتبار ظهور الثاني كان نتيجة لإخفاق الأول، فقد وصف بأنه أسلوب تقليدي جامد لا يتماشى و الظروف و التغيرات الحاصلة، و الجزائر ومنذ استقلالها سعت لتجسيد هذا التنظيم الإداري في رؤية شاملة يهدف الى إعادة البناء و التعمير. وكذلك باعتباره عنصر مهم لإحداث التنمية ، إذ نجد في النصوص التشريعية الجزائرية على اعتبار التنظيم اللامركزي هو البلدية و الولاية.

المبحث الرابع:ماهية الجماعات المحلية في الجزائر

حتى يتسنى لكل دولة فرص اكبر لفتح المجال أمام مواطنيها للتعبير عن حاجياتهم و إدارة شؤونهم وحل مشاكلهم ومن ثمة العمل على تسيير المناطق التي يقيمون فيها ، أوجدت ما يعرف بالجماعات المحلية كتنظيم إداري ونسق قانوني يقوم على وجود هيئات محلية منتخبة تعبر عن التعددية السياسية و التداول على السلطة من جهة و توضح معالم الديمقراطية وجودة التسيير المحلي من جهة ثانية.

وهذه الهيئات في الدولة الجزائرية تمثلت في البلدية و الولاية.*

---

[57]- نائل عبد الحافظ العواملة، **مرجع سابق ذكره**، ص158.

(*) نشأة الجماعات المحلية في الجزائر مرت بثلاث مراحل، تمثلت المرحلة الأولى التي كانت في عهد الاستعمار بالاعتبار الجزار ملحقة فرنسا تشكلت من ثلاث ولايات، وهران ، الجزائر و قسنطينة ، أما المرحلة الثانية تمثلت في عهد الاستقلال حيث تشكلت البلاد من محافظات ولكل منها إدارة تمثل هيئتين المتصرف والبلديات الأهلية (للإطلاع أكثر انظر المرجع عبد الناصر صالحي ، **الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية**، رسالة ماجستير في القانون، فرع الدولة مؤسسات العمومية، جامعة الجزائر،ب س ن، ص ص 20-23.أما المرحلة الثالثة التي تعرف بمرحلة التعددية تشكلت إدارة الجماعات المحلية في الجزائر مرحلتين أساسيتين هما البلدية والولاية لكل

تكوين الجماعات المحلية

في الجزائر

منهما هيئة تنفيذية وهيئة مداولة ، للإطلاع أكثر انظر للمرجع ناصر لباد ، القانون الإداري ، ط2،ب ب ن ، ب د ن، 2001، ص ص 30-35.

المطلب الأول: تكوين الجماعات المحلية في الجزائر

تاريخ التقسيم الإداري في الجزائر:

شهدت الجزائر عدة تقسيمات إدارية وذلك في مرحلتين:

أ-التقسيمالإداري خلال المرحلة الاستعمارية:

كانت توجد في الجزائر خلال الفترة الاستعمارية إلى غاية 1956 ثلاثة أنواع من البلديات مهيكلة في ثلاث عمالات هي الجزائر – وهران – قسنطينة.

-البلديات الحضرية وشبه حضرية: كان يتركز فيها المستوطنون الأوربيون، وهي مسيّرة بالنمط الفرنسي نفسه المسير للبلديات. وكانت موزعة عبر الشريط الساحلي والتل.

-البلديات المختلطة: كانت تضم القرى والمداشر المأهولة بالجزائريين.

-بلديات العرب "الأهالي": كانت متواجدة في السهول العليا والصحراء مسيرة تحت الحكم العسكري.

وبعد 1956 أصبحت الجزائر مقسمة إلى 15 عمالة؛ 13 عمالة في شمال البلاد، 2 في الجنوب هي الساورة والواحات[58].

ب **التقسيم الإداري بعد الاستقلال:** أعيد النظر في التقسيم الإداري بالجزائر في ديسمبر 1965، فتقلص عدد الوحدات الإدارية البلدية والولائية في الجزائر إلى 15 ولاية، 91 دائرة، 676 بلدية. وفي سنة 1974 ارتفع عدد الولايات إلى 31 ولاية، وبلغ عدد الدوائر 160 دائرة، فيما كان عدد البلديات 704 بلدية. وفي سنة 1984 حدث تعديل آخر على الخريطة الإدارية للجزائر، ليرفع عدد الولايات إلى 48 ولاية، و1541 بلدية، و742 دائرة.

وفي سنة 1997 عززت الخريطة الإدارية للجزائر بنظام إقليمي جديد هو نظام "المحافظة"، وبذلك تحوّلت الجزائر العاصمة إلى محافظة الجزائر الكبرى، مساحتها 809.19 كم مربع، تضم 28 بلدية حضرية تسمى "الدوائر الحضرية" و29 بلدية عادية،

---

[58]- عادل محمود حمدي، **الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية**، (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي: القاهرة، 1973، ص 237.

بمجموع 57 بلدية. لكن هذا النظام ألغي سنة 1998 بقرار من المجلس الدستوري، حيث تم العودة بالجزائر العاصمة إلى نظام الولاية سنة 2000.

2-التقسيم الإداري الجزائري:

يشمل التقسيم الاداري في الجزائر على 58 ولاية، و 553 دائرة و 1541 بلدية. وكانت الإدارة بالجزائر قبل الاستقلال من «المستعمر الفرنسي» تخضع لنظامين إداريين مختلفين، فقسم منها كان يخضع لجيش الاحتلال الذي كان يتولى السلطة في جنوب البلاد في حين أن القسم الثاني كان يخضع للسلطة المدنية الفرنسية التي كانت تسيطر على الحكم في شمال البلاد.

وبعد الاستقلال، وقع على عاتق الدولة الجزائرية مسؤولية توحيد النظام الإداري على المستوى الوطني، وقد اصطدمت الجزائر بصعوبات عملية، في عملية التوحيد وأهم هذه العوامل، تخلي الإطارات الفرنسية عن مسؤوليتها دون تكوين الإطارات الجزائرية لتحل محلها بالإضافة إلى عوامل اقتصادية واجتماعية أخرى، وفي خضم هذه التحديات كان لابد من التغلب على هذه الصعاب بدأ بتكوين الإطارات والعمل على توحيد العمل الإداري واتّباع سياسة تقسيمات إدارية جديدة، كانت فيها البلديات تمثل القاعدة الأساسية ثم تليها الولايات، وهذا بهدف الاستجابة السريعة للقرارات السياسية ومسايرة سرعة النمو الاقتصادي في البلاد. ويلعب التقسيم الإداري وما صاحبه من هيكلة للأنشطة الاقتصادية وتطوير البنية التحتية والمرافق إضافة إلى إشراك الجماعات المحلية في سلطة اتخاذ القرار، وفي عملية صياغة الصورة المستقبلية للنمو والتطوير دورا حاسما في التنمية الوطنية وفي اللامركزية والديمقراطية وسنحاول في بحثنا هذا التطرق إلى أهم التقسيمات الإدارية بدأ بركائزها وأهدافها ومدى مسايرتها لعملية التنمية وإلى أي مدى وصلت الإدارة الجزائرية.

3-أهمية التقسيم الإداري:

للتقسيم الإداري أهمية رئيسية في التنظيم الوسطي خاصة فيما يتعلق بتكوين الهيكلة الحضرية أو النظام الحضري بصفة عامة في البلدان السائرة في طريق النمو كالجزائر مثلا

أين تعدّ القرارات الإدارية ذات تأثير كبير في توجيه جميع مواقع التجهيزات الاقتصادية والأنشطة البشرية وعلاقتها بحركات السكان وأماكن استيطانهم، كما أن وضع خريطة إدارية لدولة يُبنى على أسس ومعايير يجب الأخذ بها عند أي تقسيم إداري.

4-أسس ومعايير التقسيم الاداري:[59]

ينبغي أن تتوفر وحدات الشبكة الإدارية للشروط والمعايير التالية عند إحداث أي تقسيم إداري وهي:

- أن يكون الإقليم واسعا حتى يتمكن وسطه من استيعاب المشاريع الاقتصادية والتنموية.
- يجب أن يحتوي الإقليم على الأيدي العاملة والإطارات الفنية لتنفيذ المشاريع.
- أن تكون للإقليم منافذ اتصال بالأقاليم المجاورة والعالم الخارجي.
- يساعد عامل الوعي ووحدة الانتماء إلى تواجد نية النهوض بالأقاليم الإدارية الجديدة.

لكن عند تفحص هذه الشروط والمعايير المذكورة مع محاولة معرفة مدى توفرها في الأقاليم الإدارية الجزائرية الحديثة النشأة نلاحظ أن جلها غير معمول به ويتضح ذلك خاصة في الأقاليم الإدارية الداخلية عبر السهول العليا والجنوب.

5-وحدات التقسيم الإداري في الجزائر:

•الولاية: هي جماعة إقليمية محلية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، وهي همزة وصل بين الإدارة المركزية (الدولة) والإدارة المحلية من جهة أخرى تدار بواسطة «المجلس الشعبي الولائي» الذي يضم ممثلين منتخبين من طرف سكان الولاية، ويعدّ الوالي رجل إدارة فهو يمثل السلطة المركزية في الولاية لذلك يحوز سلطة الدولة في الولاية.

[59]– وزارة التهيئة العمرانية والبيئة، **المخطط الوطني لتهيئة الإقليم**، ص 24.

•الدائرة: هي جزء من الولاية تشمل عدد من البلديات وهي ليست إلا قسما إداريا لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا يوجد بها أي هيئة محلية منتخبة وهي عبارة عن جهاز وسيط بين البلدية والولاية.

•البلدية: هي الوحدة الإقليمية الأساسية الأولى في بنيان الدولة وهي لجماعة أولى من جماعات الدولة تباشر أعمال التنمية التي تخصها وحدها ضمن حدودها وذلك بواسطة أجهزتها الخاصة بها في مقدمتها «المجلس الشعبي البلدي».

6-تطور شبكة التقسيم الاداري:

أ-التقسيم الإداري خلال المرحلة الاستعمارية:

كانت توجد في الجزائر خلال الفترة الاستعمارية وإلى غاية 1956 ثلاثة أنواع من البلديات مهيكلة في ثلاثة عمالات «الجزائر – وهران – قسنطينة».

-البلديات الحضرية وشبه حضرية: كان يتركز فيها المستوطنون الأوروبيون وهي مُسيّرة بنفس النمط الفرنسي المسير للبلديات وكانت موزعة عبر الشريط الساحلي والتل.

-البلديات المختلطة: كانت تضم القرى والمداشر المأهولة بالجزائريين.

-بلديات العرب «لاندجان»: كانت متواجدة في السهول العليا والصحراء مسيرة تحت الحكم العسكري بعد 1956 أصبحت الجزائر مقسمة إلى 15 عمالة (13 عمالة في شمال البلاد، 2 في الجنوب الساورة والواحات) كما ارتفع عدد الدوائر إلى 90 دائرة والبلديات 1577 بلدية.

ب-التقسيم الإداري بعد الاستقلال:

أُعيد النظر في التقسيم الإداري بالجزائر في ديسمبر 1965 فتقلص عدد الوحدات الإدارية البلدية والولائية في الجزائر إلى 15 ولاية، 91 دائرة، 676 بلدية. وفي سنة 1974 ارتفع عدد الولايات إلى 31 ولاية وعدد الدوائر إلى 160 دائرة وعدد البلديات إلى 704 بلدية وفي سنة 1984 حدث تعديل آخر على الخريطة الإدارية للجزائر ليرفع عدد الولايات إلى 48 ولاية 1541 بلدية و742 دائرة. وفي 02 أغسطس 1997 عززت الخريطة الإدارية

للجزائر بنظام إقليمي جديد هو نظام المحافظة وبذلك نظمت العاصمة في إطار محافظة الجزائر الكبرى 809,19 كم2 بها 28 بلدية حضرية تسمى الدوائر الحضرية و 29 بلدية عادية. لكن بعد صدور قرار من المجلس الدستوري المؤرخ في 27 فبراير 2000 والمتضمن عدم دستورية الأمر (رقم 15_97) المؤرخ في 31 مايو سنة 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، حيث تم إلغاء هذا النظام بموجب قرار من رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة في الأول من مارس سنة 2000، وبالتالي العودة بالجزائر العاصمة إلى نظام الولاية.

الولايـــــــة

اولا- الولاية : تعتبر الولاية هيئة أو مجموعة إدارية لا مركزية إقليمية في النظام الإداري الجزائري[60]، بمعنى أن الولاية في التنظيم اللامركزي الإداري الجزائري وحدة أساسية في إطار نظام الحكم.

طبقا للمادة 08 من قانون الولاية تقوم الولاية على هيئتين هما :

- **الوالي:** يمثل الوالي جهاز عدم التركيز ويعد من المواطنين السامين للدولة، يعين بموجب مرسوم رئاسي ، فيعتبر الوالي من جهة ممثلا للدولة ومن جهة ثانية ممثلا للولاية.[1]

- **صلاحياته:** وجدت النصوص التي حددت صلاحيات الوالي في قانون الولاية ، وفي المرسوم التنفيذي المتعلق بالتعيين في الوظائف السامية تحت رقم 90-99 و على ضوء هذه النصوص ، فان الوالي يقوم كممثل للدولة بعملية التنسيق و الرقابة بين مصالح الدولة في اداء مهامها المختلفة باختلاف النشاط الممنوح لها.

هذا باستثناء بعض النشاطات لا تدخل في اختصاصات الوالي طبقا للمادة 93 من قانون الولاية :« ينشط الوالي و ينسق ويراقب عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء العمل التربوي و التنظيمي في ميدان التربية و التكوين....ادارة الجمارك». اما كممثل للولاية فيقوم الوالي كرئيس للهيئة التنفيذية بتقديم تقرير عن كل دورات المجلس الشعبي الولائي ، وذلك في مجال التنفيذ و المتابعة للآراء الممنوحة. كما يقوم خلال الفترات ما بين كل دورة بمراعاة مدى استجابة المداولات و الآراء و أفكار أعضاء المجلس ومدى مراعاتها لرغبات أعضائه. كما يقوم الوالي بإعطاء المعلومات الكافية للمجلس الشعبي الولائي و في كل ما يتعلق بتنفيذ المداولة وفيما يخص تسيير المصالح العمومية و إخطار الإدارة المركزية عن كل ما يجري في الولاية ، هذا دون ان ننسى ان الوالي يوقع العقود و يمثل الولاية في القضاء[2] .

---

[60] عمار عوابدي، **القانون الإداري** ،ج1،الجزائر:ديوان المطبوعات الجامعية، ص 115.

[1] محمد الصغير بعلي، مرجع سبق ذكره، ص ص124-125

[2] احمد سي يوسف، **تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة و افاق**، رسالة ماجستير في القانون العام فرع تحولات ،جامعة مولود معمري، تيزي وزو ، الجزائر ، 2013، ص ص81-83

- **المجلس الشعبي الولائي:**

هو جهاز يضم عدد من الأعضاء المنتخبين عن طريق الاقتراع السري المباشر العام، عدد الأعضاء يتراوح ما بين 33-55 عضو حسب عدد سكان الولاية ، ويعمل المجلس الشعبي الولائي في ظل جهاز إداري متشكل من مكتب المجلس الشعبي للولاية الذي يقوم بالتحضير للمداولات و لجان مختلفة حسب مبدأ تخصيص العمل و تقسيمه[1].

- **صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:**

أعطى الدستور الحالي مجموعة من الصلاحيات للمجلس الشعبي الولائي ومنها اختصاصات تقليدية و أخرى ذات طابع اقتصادي و اجتماعي و يمكن تلخيصها فيما يلي:

- دراسة و ضبط الشؤون العامة للولاية.
- النهوض بالمناطق المحرومة ورفع المستوى المعيشي للفقراء و مساعدتهم اقتصاديا.
- القيام بعملية التخطيط و برنامج التنمية لانجازه على المستوى الولائي ، كما يقوم بإعداد وتنفيذ الميزانية.
- إنشاء المرافق العامة و الهيئات العمومية التابعة للولاية و يحدد طريقة سيرها.
- إعداد الأراضي الفلاحية و تجهيزها و حمايتها من الفساد و التلف.[2]

- **رئيس المجلس الشعبي الولائي:**

يتم انتخابه عن طريق الاقتراع السري و بالأغلبية المطلقة و فغي حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة في الدورة الأولى تجرى دورة ثانية ، ويكون الانتخاب بالأغلبية النسبية ، وفي حالة تساوي في الأصوات يختار المترشح الأكبر سنا و بعد انتخابه يقوم باختيار مساعد له أو أكثر من بين المنتخبين ، ويمارس عدة صلاحيات.

---

(1) ناصر لباد ، مرجع سبق ذكره، ص ص142- 145

(2) ناصر قاسمي ، **الصراع التنظيمي و فعالية التسيير الإداري** ، أطروحة دكتوراه دولة في علم الاجتماع التنظيمي ، جامعة الجزائر ، كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية ، 2004- 2005، ص282

كما يقوم بتعيين احد المساعدين لإنابته في حال غيابه . كذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي ديوان يعمل بصورة دائمة يتشكل من موظفين يختارهم الرئيس من موظفي الولاية.

لرئيس المجلس الشعبي الولائي مجموعة حقوق منها : الحق في التعويضات التي تمكنه من التفرغ لأداء مهامه ، وحقه في الحصول على إجازته السنوية ، وكذلك الإجازات الطارئة كالإجازة المرضية ، وعليه مجموعة واجبات هي: تأدية لعمله بدقة و أمانة و تفاني، أن يسعى لتحقيق التنمية المحلية ، ويلتزم بالقوانين و اللوائح و القرارات وان لا يستغل منصبه في أي عمل يذهب إلى المصلحة الخاصة.[1]

[1] فريدة مزياني، ، **المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسة في التشريع الجزائري**، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة منتوري ، قسنطينة، الجزائر ، 2005، ص ص192-196.

البلديـــــــــــة

ثانيا : البلدية: تعتبر البلدية الوحدة الأساسية للحكم والإدارة في الجزائر وتشكل الوسيط بين المواطن والإدارة المركزية خاصو فيما يتعلق بالخدمة العمومية والسياسات العامة للدولة.[2] بمعنى تطلع البلدية باعتبارها وحدة جوهرية للحكم والتسيير الإداري بمجموعة من المهام من بينها تقديم الخدمات للمواطن وتنفيذ السياسات العامة.

تؤكد جل النصوص التشريعية التي تنظم البلدية و هيئاتها التشريعية أنها حجما هي اصغر وحدة إدارية ، ولكن بالنسبة لأهميتها فهي الخلية او المركز الأساسي لانطلاق عملية التنمية و جل النشاطات المحلية.

وتسير هذه الوحدة من قبل هيئتين وهما :

- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يعين من طرف أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد في المجلس الشعبي البلدي، يتم تنصيبه في مدة أقصاها ثمانية أيام تحسب من تاريخ إعلان نتائج الاقتراع ، بعد تشكيله يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية تتراوح ما بيت 2و4 أعضاء[3].

ومن بين صلاحياته نجد انه يقوم بصفته ممثلا للبلدية بتمثيلها و التعبير عن إرادتها في كل التظاهرات الرسمية و كل الاحتفالات ، وأمام القضاء ويحضر اجتماعات المجلس و يحافظ على أموال البلدية و يعد ميزانيتها ، ويتولى تنفيذ ما بعد المصادقة عليها.

وبصفته ممثلا للدولة يقوم بتولي تحت سلطة الوالي بنشر و تنفيذ القوانين على تراب البلدية، و العمل على حسن سير النظام و الأمن العموميين .كذلك السهر على نظافة البلدية و المحافظة على الأمن العام و السكينة العامة و الطمأنينة باعتباره سلطة من سلطات الضبط الإداري.

- المجلس الشعبي البلدي:

---

[2] عبد الكريم ماروك، **المسير في شرح قانون البلدية الجزائرية**، ط1،الجزائر: الوسام العربي للنشر والتوزيع ، 2013، ص 30.

[3] عمر لطرش ، مرجع سبق ذكره، ص ص18-20

عبارة عن هيئة مداولة منتخبة بالاقتراع المباشر و السري من طرف سكان البلدية و يحدد الأعضاء بالنظر إلى عدد السكان.

يجتمع دوريا في جلسة عادية علنية (3 أشهر) و في جلسة استثنائية تبعا للظروف، ويساعده في أداء مهامه لجان مختصة تشكل تسيير ومعالجة القضايا المحلية المختلفة[1].

- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

يقوم بالتصويت على الميزانية ، و الاهتمام بالمصالح المتعلقة بالمحافظة على الأمن العمومي ، التصويت على الهبات و التبرعات ، تأمين ضبط الجنائز و المقابر، وكذلك خصص له القانون عدة مجالات أخرى في المواد 113 حتى 124 تشمل التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز نشاطات البلدية في مجال التربية و الحماية الاجتماعية و الرياضة و الشباب و الثقافة وز التسلية و السياحة[2].

اما عن المجلس التنفيذي البلدي فينتخب من طرف المجلس الشعبي البلدي ويضم رئيسا و عدد من النواب.

المطلب الثالث: أهداف الجماعات المحلية في الجزائر.

تضطلع الجماعات المحلية في الجزائر و التي تناولتها الدراسة في المؤسسة البلدية و الولائية بالعديد من الأهداف و التي تشكل دوما تحقيقها معيار القياس مدى فعاليتها في دعم التنظيم الإداري اللامركزي، و تتنوع هذه الأهداف بتنوع المجالات التي تتدخل فيها الجماعات المحلية منها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الإدارية و يمكن تلخيصها فيما يلي:

---

(1) خديجة عطار، **دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة**، رسالة ماجستير تخصص إدارة الأعمال الإستراتيجية و التنمية المستدامة ،الجزائر:جامعة فرحات عباس، سطيف ،2012- 2013، ص ص28-29

(2) **ج ج د ش ، قانون الجماعات الاقليمية** ، قانون رقم 11-10المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل22 يونيو2011، المتعلق بالبلدية ، الفرع الثاني،ص ص14-15

- **الأهداف السياسية:**

جاء في الفقرة الثانية من المادة الاولى لقانون الولاية : «... وتشكل الولاية بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الاقليمية و الدولة»[1].

هذه الصلاحية المقدمة للولاية تجعلها تقع في مركز مهم تساهم من خلاله في تعزيز الاتصال بين وحدات الدولة من جهة وفاعلا مهما لرسم السياسة العامة و تنفيذها من جهة ثانية.

المساهمة في بناء الدولة في كل الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية والسياسية، وهو ما يبرزه مضمون الفقرة الثالثة من المادة الأولى لقانون الولاية التي جاء فيها:« ... تساهم مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة و كذا حماية و ترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطن»[2]

توسيع قاعدة المشاركة الشعبية و إشراك المواطن المحلي في إدارة شؤونه بمفرده و تجسيد مبدأ المواطنة في نص المادة الثانية من قانون البلدية:« .... البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان لممارسته المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العامة»[1].

تحقيق الديمقراطية وضمان الممارسة الفعلية لها استنادا للمادة 11 من قانون البلدية:« تشكل البلدية الإطار المؤسساتي للممارسة الديمقراطية على مستوى المحلي و التسيير الجواري»[2].

- **الأهداف الإدارية:**

---

[1] **ج ج د ش قانون الجماعات الاقليمية** ، قانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الاول 1433 الموافق ل21 فيراير2012، المتعلق بالولاية ، الباب الاول، ص05

[2] نفس المرجع، المادة الاولى، الفقرة الثالثة ، ص05

[1] **ج ج د ش ،قانون الجماعات الاقليمية** ، قانون رقم 11-10المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل22 فيراير2011، المتعلق بالبلدية ، المادة 02، ص05

[2] نفس المرجع ، المادة 11، ص06.

العمل على تحقيق الكفاءة الإدارية إذ أن وجود الجماعات المحلية يؤدي إلى الجودة في تقديم الخدمات ، وكذلك سرعة الاستجابة للطلبات المتباينة.

تقريب المستهلك من المنتج خدماتي وهو ما يتجلى في عمليات الإنتاج و الإشراف و التقييم وحتى التمويل التي يقوم بها الوحدات المحلية.[3]

كذلك نصت المادة 125 على الهدف المحوري الذي تضطلع به البلدية ، وهو حسن إدارة هذه المؤسسة القاعدية تماشيا مع احتياجات مواطنيها اذ جاء فيها:« للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي و ينشطها الامين العام للبلدية»[4].

في المادة 147 من قانون الولاية توصي بان تكون اهداف الولاية متأقلمة مع الطابع الذي تنتهجه هذه المؤسسة اذ نجد: « تأخذ المؤسسة العمومية الولائية شكل مؤسسة عمومية ذات طابع ادرادي او مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي او تجاري حسب الهدف المرجو منها »[1].

- **الأهداف الاجتماعية و الثقافية:**

نصت المادة 07 من قانون الولاية على ان :« يمكن للولاية انشاء مصالح عمومية للتكفل باحتياجات المواطن و تضمن له الاستمرارية و التساوي في الانتفاع»[2].

---

[3] امير علي فاطمة الزهراء، **الاتصال بين الادارة المحلية و المواطن، رسالة ماجستير في علوم الإعلام و الاتصال**، تخصص علوم الإعلام و الاتصال ، جامعة الجزائر : 2010-2011، ص121

[4] **ج ج د ش ، قانون الجماعات الاقليمية** ، قانون رقم 11-10المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل22 يونيو2011، المتعلق بالبلدية ، المادة 125، ص20

[1] **ج ج د ش ،قانون الجماعات الاقليمية** ، قانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الاول 1433 الموافق ل21 فيراير2012، المتعلق بالولاية ، المادة 147، ص22

[2] نفس المرجع ، المادة 7، ص6

مما جعل الهدف الاجتماعي ضروري وهام، ولكن ليس بطريقة عشوائية ومؤقتة وإنما يكون وفق تخطيط استراتيجي و تماشيا مع مبدأ الاستمرارية .

إحياء التراث الثقافي للوحدة المحلية و المحافظة على رموز الهوية الوطنية و الذي أكدته المادة 121 من قانون البلدية: « تساهم البلدية إلى جانب الدولة في التحضير و الاحتفال بالأعياد الوطنية ، كما هي محددة في التشريع الساري المفعول ، وإحياء ذكرى الأحداث التاريخية و لا سيما منها تلك المخلدة للثورة التحريرية »[3].

الاهتمام بالجانب التعليمي و ترقيته وكذلك النهوض بالقطاع السياحي في المنطقة. وفقا لنص المادة 122 من قانون البلدية: « ... المساهمة في تطوير الهياكل الجوارية الموجهة لنشاطات التسلية و تسيير الفن و القراءة العمومية و التنشيط الثقافي و الحفاظ عليها و صيانتها. حصر الفئات الاجتماعية المحرومة او المهمشة او المعوزة و تنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن و الحماية الاجتماعية... »[4].

- **الأهداف الاقتصادية:**

تعددت الأهداف الاقتصادية التي تؤديها الجماعات المحلية ومنها:

- استغلال الموارد الاقتصادية التي تتوفر عليها الوحدة المحلية[1] ، وقد نص قانون الجماعات الإقليمية بشقيه في القانون البلدي و الولائي على جملة من الأهداف، اذ نجد في قانون البلدية في المادة 117 يشجع الاستثمار الاقتصادي من خلال ما ورد فيها«... تسهر البلدية على الحفاظ على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية و الاستثمار الاقتصادي»[2].

---

[3] **ج ج د ش ،قانون الجماعات الاقليمية** ، قانون رقم 11-10المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل22 يونيو2011، المتعلق بالبلدية ، المادة 121، ص19

[4] نفس المرجع المادة 122، ص19

[1] امير علي فاطمة الزهراء، **الاتصال بين الادارة المحلية و المواطن**، المرجع السابق،ص 212

[2] **ج ج د ش ،قانون الجماعات الاقليمية**، قانون البلدية، مرجع سبق ذكره، المادة 117، ص18

- ترقية تدابير العمل لتحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية على المستوى المحلي و الوطني اذ جاء في المادة 80 من قانون الولاية :« يعد المجلس الشعبي الولائي مخططا للتنمية على المدى المتوسط بين الاهداف و البرامج و الوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة و البرامج البلدية للتنمية ، ويعتمد هذا المخطط كاطار للترقية و العمل من اجل التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للولاية ....»[3].
- البحث عن مصادر اخرى للتمويل إلى جانب التمويل المركزي و ترقية التمويل الذاتي الامر الذيى اكده قانون البلدية في المادة 175: « تحدد البلدية في إطار تسيير ممتلكاتها و سير مصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرفقين تتناسب وطبيعة الخدمة المقدمة و توعيتها»[4].

[3] **ج ج د ش ، قانون الجماعات الاقليمية،** قانون الولاية، مرجع سبق ذكره، المادة 80، ص15

[4] **ج ج د ش ، قانون الجماعات الاقليمية،** قانون البلدية، مرجع سبق ذكره، المادة 175، ص26

التنظيم القانوني للجماعات المحلية

المبحث الخامس: التنظيم القانوني للجماعات المحلية:

في ظل الانفتاح الذي شهدته الجزائر خلال دستور 23 فيفري1989 نتيجة الثورة الشعبية المتمثلة في إحداث 05 أكتوبر 1988 ، عمل المشرع الجزائري على صياغة التنظيم القانوني اللامركزي للجماعات المحلية في الجزائر من خلال مراقبتها وكذا تمويلها.

المطلب الأول: الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر

عبر دستور 1989 عن إرادة واضحة المعالم ورغبة جامحة في التخفيف من حدة الرقابة على الجماعات المحلية من خلال تقليص تدخل السلطة الوصائية في الشؤون المحلية في إطار سياسة الانفتاح السياسي ، ولكن بالمقابل قدم المشرع من خلال قانون 11-10 المتعلق بالبلدية ، و12-07 المتعلق بالولاية نظاما مشددا للرقابة متعدد الآليات، وفي هذا المطلب سيتم التطرق إلى آليات الرقابة، وكذا أثرها على استقلالية الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية.

أولا- آليات الرقابة على مستويات الجماعات المحلية في الجزائر

ان الحديث عن الرقابة هو الحديث عن مجموعة من السلطات المحددة التي يقرها القانون للسلطة المركزية سواء كانت على الأشخاص أو الأعمال من اجل حماية المصلحة العامة ، تقوم بتطبيقها على الوحدات المحلية.

1- الرقابة على المجلس الشعبي الولائي:

تتمثل آليات الرقابة على المجلس الشعبي الولائي في ما يلي:

- **الرقابة على الأعضاء:** لها 03 أشكال: [1].
- **الاستقالة:** تحدث استقالة العضو عند تقديمه لرسالة إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي وتصبح نهائية وذلك منذ تاريخ استلامها من قبل رئيس المجلس الشعبي الولائي او بعد شهر واحد من تاريخ الإرسال.

---

[1] حكيم يحياوي ، **دور المجالس المنتخبة في التنمية المحلية** ، رسالة ماجستير ، إدارة الجماعات المحلية و الاقليمية ،الجزائر : جامعة قاصدي مرباح بورقلة، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2010-2011، ص77

- **الإقصاء** : يحدث الإقصاء حسب المادة 44 من قانون الولاية بسبب الإدانة الجزائية التي ينجم عنها فقدان أهلية الانتخاب.
- **التوقيف:** حسب المادة 45 من قانون الولاية يحدث التوقيف في حالة تعرض العضو في المجلس الشعبي الولائي للمتابعة جزائية تمنع متابعته لمهامه قانونا ، ويتم ذلك بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي ، والإعلان عنها يكون بقرار صادر عن وزير الداخلية حتى يصدر القرار من الجهة القضائية[1].
- **الرقابة على الأعمال:**

تمارس الرقابة على الأعمال و التصرفات من قبل وزارة الداخلية كإدارة وصية و تتمثل في التصديق و الإلغاء.

- **التصديق** : وذلك حسب المادة 52 من قانون الولاية 12-07 التي جاء في مضمونها ان مداولات المجلس الشعبي الولائي تكون سارية المفعول فور قيام الوالي بنشرها و تبليغها إلى جهة المعنية في اجل أقصاه 15 يوما ، وبشرط عدم وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول. ونشمل المواضيع التي يتم التصديق عليها الميزانية و الحسابات إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية.
- **الإلغاء:** جاء مضمون هذه الآلية في نص المادة 53 من قانون الولاية12-07 التي حددت مواضيع الإلغاء و البطلان في حالة خروقها للقانون وهي : المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي، مداولات المجلس الشعبي الولائي الخارجة عن نطاق صلاحياته.

و الأصل في قرار الإلغاء للمداولة يعود إلى وزير الداخلية غير ان قانون الولاية يمنح حق المطالبة للولي بموجب رسالة توجه إلى وزير الداخلية ، والذي يتعين عليه الفصل فيها خلال شهر وإلا اعتبرت المداولة نافذة[1].

---

[1] حكيم يحياوي ، المرجع سبق ذكره ، ص 77

[1] حكيم يحياوي ، **دور المجالس المنتخبة في التنمية المحلية**، المرجع السابق، ص 78

- **الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة:**

ان الرقابة على المجلس كهيئة في حالة توفر الاسباب السابقة تتمثل في الاعلان عن حل المجلس وتحديد تاريخ تجديده بموجب مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء بناء على عرض تقرير محرر من طرف وزير الداخلية الذي بدوره يستند على تقرير معد من طرف الوالي المعني ، وحالات حل المجلس الشعبي الولائي نصت عليها المادة 47 من قانون الولاية.

2- الرقابة على المجلس الشعبي البلدي:

تشمل آليات الرقابة على المجلس الشعبي البلدي على عدة أوجه هي:

- **الرقابة على الأعضاء:** لها ثلاث حالات وهي:

- **التوقيف:** يؤدي قرار التوقيف الصادر عن الوالي إلى حرمان العضو في المجلس الشعبي البلدي من مواصلة مهامه في حالة تعرضه لمتابعة جزائية، وذلك حسب المادة 43 من قانون البلدية.
- **الإقالة:** تحدث إقالة العضو في حالة تنافي شروط وصوله إلى العضوية مع قانون الانتخابات، ويكون قرار الإقالة من قبل الوالي . يتم استخلاف العضو المقال بعضو احتياطي، وهذا حسب المادتين 42-45 من قانون البلدية.
- **الإقصاء:** يتم إسقاط العضوية من المنتخب وذلك في حالة الإدانة الجزائية النهائية من طرف القضاء وحسب نص المادة 44 من قانون البلدية 11-10[2].

- **الرقابة على الأعمال:** ولها 03 أشكال:

- **التصديق:** يأخذ شكلين: التصديق الضمني و التصديق الصريح ، الاول كمبدأ عام تعتبر بمقتضاه مداولات المجلس نافذة بعد مرور شهر من تاريخ ايداعها بالولاية ، اما التصديق الصريح نظرا لأهمية مواضيع بعض المداولات يشترط فيها المصادقة

[2] عمار بوضياف ، **شرح قانون البلدية**، مرجع سبق ذكره، ص ص80-82

الصريحة وهذه الحالات تحددها المادة 57 من قانون البلدية وهي الميزانية والحسابات، قبول الهبات ، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الاملاك العقارية البلدية[1].

- **الالغاء:** يكون الغاء او بطلان مداولات البلدية بالبطلان المطلق او البطلان النسبي. فالالغاء المطلق وفق المادة 59 من قانون البلدية 11-10 والتي حددت حالات بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي و التي هي :
- المداولات التي تكون خارجة عن احكام الدستور.
- المداولات غير محددة باللغة العربية.

و بالرجوع إلى تحليل هذه المادة فان مداولات المجلس الشعبي البلدي تكون باطلة بطلانا مطلقا اذا نصت على عدم الاختصاص الموضوعي او اذا كانت مخالفة للقانون لمفهومه الواسع، او اذا خالفت احد اشكال او إجراءات المداولة ، وقد خول القانون للوالي التصريح بالبطلان بموجب قرار معلل دون التقيد بالمواعيد اما السبب فقد نص قانون البلدية على إمكانية إبطال مداولات المجلس الشعبي البلدي لمن لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة وذلك وفق المادة 60 من نفس القانون في إطار تدعيم الديمقراطية ونزاهة التمثيل الشعبي و شفافية العمل الإداري .

- **الحلول:** الأصل أن الهيئات المحلية تعمل دون تدخل الجهات الوصية الا نادرا، وطبقا للإجراءات التي يحددها القانون و اذا كانت سلطة الحلول تميز السلطة الرئاسية فقد يسمح بها استثناء في نظام الوصاية الادارية، وسلطة الحلول التي تكون للوالي تنص على مواضيع الضبط الاداري في المحافظة على النظام العام ، النظافة و السكينة العمومية، و التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية ، وضبط ميزانية البلدية ، وامتصاص العجز لدى تنفيذها. وذلك وفقا لنص المواد 100-101-102 من قانون البلدية .

---

[1] **ج ج د ش ،قانون الجماعات الاقليمية** ، قانون رقم 11-10المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل22 يونيو2011، المتعلق بالبلدية ، الفرع الخامس، ص11

- **الرقابة على المجلس الشعبي كهيئة:** نص قانون البلدية على حل المجلس الشعبي البلدي وانهاء مهامه بالتراضي حسب المادة 47 من قانون البلدية وحالات حل المجلس البلدي حددتها المادة 46 من نفس القانون و التي تم ذكرها مسبقا.[1]

ثانيا : أثر الرقابة على استقلالية الجماعات المحلية.

تمارس المجالس المحلية من خلال رقابة و إشراف أجهزة مركزية متنوعة من بينها رئاسة الدولة ، ومجلس الوزراء ، أو الحكام الإداريون، بحيث يؤثر هذا التعدد بشكل واقعي وظاهر على سير أعمال المجالس المحلية وكذا حريتها و استقلالها[2].

ومن المعروف و المتفق عليه أن استقلالية الوحدات المحلية جاء كنتيجة حتمية لتخفيف العبء على المستوى المركزي.

ومن المؤكد ايضا انه لا يوجد استقلال مطلق و لا تقييد مطلق و إنما ينبغي أن تعمل الوحدات المحلية مع الحكومة المركزية في علاقة اتصال و تعاون وهو الأمر الذي يبرر وجود الرقابة المركزية حتى لا تخرج هذه الوحدات عن الدولة وتحقق الوحدة الترابية و السيادية[3].

ووجود رقابة مرنة هو سبيل لتحقيق استقلالية اكبر للوحدات المحلية في كل الجوانب المالية والتشريعية، السياسية. وكذا تحقيق الخدمة المحلية مما يؤدي بالتالي إلى كسب ثقة المواطن المحلي بما يعزز المبادرة والابتكار وكذا سرعة الانجاز[1].

---

[1] **ج ج د ش ،قانون الجماعات الاقليمية** ، مرجع سبق ذكره، ص ص19-20.

[2] سمير محمد عبد الوهاب ، مرجع سبق ذكرة، ص17

[3] سهاب شباب، **اشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية،** رسالة ماجستير، فرع تسيير المالية العامة، الجزائر:جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير التجارية، 2011، 2012، ص ص31-32.

[1] سمير عبد الوهاب، مرجع سابق، ص217

تمويل الجماعات المحلية للمشاريع التنموية

المطلب الثاني: تمويل الجماعات المحلية للمشاريع التنموية

إن جوهر استقلال الجماعات المحلية ونقطة قوتها يكمن في تنوع مصادر التمويل المحلي بشقيه الذاتي والخارجي. اذ تسير الجماعات المحلية بقوة نحو تحقيق رفاهية مجمعاتها عندما تكون مستقلة في التمويل. وهذا ما سيتم التطرق له في هذا المطلب بمعرفة أسس التمويل المحلي، إجراءات تفعيل وتدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية، واثر التمويل المحلي في أداء الجماعات المحلية للمشاريع التنموية.

أولا:أسس التمويل المحلي:

تقوم سياسات التمويل المحلي على جملة من القواعد و الشروط سواءا التي تتعلق بطبيعة الموارد المحلية او بالادارة المالية لهذه الموارد المحلية وهي:

01- طبيعة الموارد المحلية: يتطلب التمويل المحلي ما يلي:

- وفرة الموارد المحلية وسرعة تكيفها مع تطور حاجات المجتمع و تعدد الخدمات التي تقدمها الجماعات المحلية فحجم النفاق المحلي يزداد بصورة طردية ومستمرة مع عدد السكان و ارتفاع مستوى معيشتهم.
- وجود أجهزة إدارية محلية قادرة على إدارة الموارد المالية.
- العدالة في توزيع الأعباء المحلية على المواطنين من خلال العدالة الضريبية كتحديد الفئات المستثنية من الضرائب.
- أن تكون الموارد المحلية مستقلة تحصيلا و إنفاقا، وان تعود سلطة التصرف فيها للسلطة المحلية المختصة.

02- وجود إدارة مالية : ويقصد بها مجموعة الوظائف الإدارية للوحدات المحلية التي تنظم الأموال لأجل تحقيق أهداف الهيئة المحلية، وتقوم هذه الإدارة بما يلي :

- **التخطيط المالي:** من خلال دراسته حركة الأموال وضبط تسييرها و إدخالها حيز التنفيذ بكفاءة و فعالية.

- **الرقابة المالية:** يضمان تحقيق الأهداف المرسومة سابقا ولذلك لا بد من ان اداء مهامها من خلال:
- قدرة الإدارة المالية المحلية على القيام بمهامها من كل النواحي التنظيمية و البشرية.
- وتوفر القدرة الفنية للإدارة المالية المحلية بوجود تنظيم محاسبي وتحليل مالي للموارد المحلية .
- موازنة محلية لنشاطات الهيئات المحلية مع وجود الرقابة المالية على الهيئات المحلية لرصد الانحرافات و معالجتها.[1]

ثانيا: إجراءات تفعيل الاستغلال المالي للجماعات المحلية:

إن تزايد الأعباء التي ينبغي على الجماعات المحلية أدائها تشكل ضرورة حتمية لتدعيم هذه الوحدات بموارد تتناسب و الصلاحيات المخولة لها ، وذلك من خلال:

1- **تثمين الموارد المالية المحلية:** الذي يتم بواسطة :

- إشراك البلديات و الولايات في الجباية المحلية: باعتبارها هي الأدرى بالشؤون المحلية و التي منها الجباية المحلية اذ ان تحويل مهمة تحصيل الجباية المحلية يكون افضل اذا كان من اختصاص الوحدات المحلية.

كذلك لابد من تحديد سقف بالنسبة لكل ضريبة او رسم ، اذ نص قانون المالية لسنة 2002 على الاشراك المباشر للمجالس الشعبية البلدية في تحديد تعريفه رسم ازالة القمامات المنزلية .

- تحويل الضرائب و الرسوم ذات القابلية المحلية: وذلك من خلال وضع الدولة لقواعد أكثر موضوعية في توزيع الموارد الجبائية و تخليها عن بعض الضرائب و الرسوم وتحويلها إلى الجماعات المحلية.

---

[1] فريدة مزياني، مرجع سبق ذكره، ص ص 33-34-35 .

- تثمين الثروات و الأملاك المحلية: اذ تعتبر مداخيل الأملاك من الموارد المالية الهامة التي تشكل ضمانة كبيرة للجماعات الإقليمية، حتى تحقق استقلاليتها و تضمن التقليل من تبعيتها للمركز و سيطرته على اختصاصاتها .

2- **الملائمة بين صلاحيات الجماعات المحلية ومواردها المالية:** اذ لابد ان يكون هناك توافق بين حجم الصلاحيات الممنوحة للوحدات المحلية وحجم النفقات الممنوحة لها ، اذ نجد زيادة في النفقات كصيانة الطرق و نفقات التجهيز و الاستثمار و بالمقابل يتم الغاء الرسوم و الضرائب المحلية.

3-**تفعيل الرقابة على الجماعات الإقليمية بدل الرقابة الوصائية:** اذ نجد نوعين من الرقابة على الجماعات الإقليمية ، الرقابة قبلية و الرقابة البعدية، فالاولى تكون من قبل المحاسب العمومي الذي يقوم بمهام القابض البلدي على مستوى البلدية و امين الخزينة على مستوى الولاية ، وكذلك الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها من طرف المراقبين الماليين على مستوى الولاية ، اما الرقابة البعدية فتكون من طرف المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة ، وهذا ما نص عليه قانون البلدية في المادة 176 وفي المادة 155 من قانون الولاية [1].

المطلب الثالث: اثر تمويل الجماعات المحلية على جودة المشاريع التنموية:

يظهر اثر التمويل المحلي للجماعات المحلية في الجزائر في عدة نقاط ومواضيع من بينها مصدر الموارد المالية اذ ان المال هو الذي يقرر نتيجة استقلال الوحدات المحلية، فالاستقلال المالي و الاداري لهذه الوحدات يقاس بمقدار ما تمتلكه من موارد و ثروات ، كذلك تساهم الموارد المالية في تحرير وفك القيود عن الوحدات المحلية وتحقيق الرقابة

[1] عبد الناصر صالحي ، **الجماعات الاقليمية بين الاستقلالية و التبعية** ، رسالة ماجستير في القانون العام فرع الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة الجزائر ، 2009-2010، ص ص67-78

المتشددة عليها من قبل السلطة المركزية، فتكون قادرة على مباشرة مهامها واداء و تنفيذ مشاريعها التي تنبع من احتياجات بيئتها دون التبعية و العودة إلى التمركز[1].

ضف إلى ذلك ان الحديث عن تمويل محلي هو في نفس الوقت الحديث عن توفر شرطين مهمين هما محلية المورد و ذاتية المورد بصفة مطلقة لصالح الوحدة المحلية ، ولكن الشرط الاخير يتنافى و مبادئ الضريبة التي منها العدالة فقي التوزيع ووحدة الضريبة ، اذ نجد المشرع الجزائري لا يسمح للبلدية من تأسيس ضريبة محلية بل يترك ذلك للهيئات التشريعية دون سواها و هذا ما اثر على البلدية في جعلها أكثر تبعية للمركز وحد من سرعة استجابة القادة المحليين لأولويات التنمية نظرا لشح الموارد المحلية. كذلك الأمر الذي تم إغفاله هو عدم وجود معيار موضوعي يتحكم في توزيع المداخل الجبائية بينها و بين الدولة[2].

وهذا الأمر أكده نص قانون البلدية في الجزائر على :« يقوم المجلس الشعبي باسم البلدية و تحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال و الحقوق التي تتكون منهالا ثروة البلدية».

لذلك فان الحرية التي تنالها الجماعات المحلية في إدارة ميزانيتها في حدود ما تمليه السياسة الاقتصادية للدولة سيتيح لها فرصة المساهمة و التأثير في النشاط الاقتصادي باعتبارها القاعدة الرئيسية و نقطة الانطلاق لحل المشاريع التنموية[3].

---

(1) عبد الناصر صالحي ،المرجع سبق ذكره ، ص 58

(2) محمد طاهر عزيز، **آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر**، رسالة ماجستير،الجزائر: جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، كلية العلوم السياسية ، فرع تحولات الدولة ، 2009-2010، ص 87

(3) لخضر مزعاد ، **الايرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر** ، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد السابع، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير ، فيفري 2005، ص03

التنمية المحليـــــــة

في الجزائر

التنمية المحلية في فترة الاستعمار الفرنسي :

تقوم الفلسفة الاستعمارية في الجزائر على مبدأ الإستطاني وحسب مولود قاسم نيات قاسم فقد استبدل كلمة استعمار بمصطلح إستدمار والذي يعني الخراب والاستنزاف والاستبعاد وفلسفة الإستطان كانت تهدف إلى القضاء على حرية الشعوب ومصادرتها وهذا ما يجعلها تقضي على الهوية الجزائرية وثقافته وعاداته وتقاليده وكذلك كان الاستعمار يحاول القضاء على روح الانتماء وثوابت الشعب الجزائري وقد عمل أيضا على امتصاص الضغوط الاجتماعية وإرضاء مستوطنيه عن طريق الترحيل والتهجير إلى الجزائر وإيجاد امتيازات للمستوطنين على حساب الشعوب الأصلية وتحويل ممتلكاتهم إلى المستوطنين من العقارات والأملاك كما سعت الإدارة الفرنسية إلى بناء مشاريع سكنية وإيجاد أحياء خاصة للمستوطنين وإقامة مشاريع تنموية تقضي على البطالة لاسيما ضمن قطاع الزراعة والإدارة وفي المقابل هذا لم يحظى الجزائريون بأي اهتمام من قبل الإدارة الفرنسية التي كانت تستحوذ على ممتلكاتهم ولم تعطي لهم أهمية إلى غاية سنة 1958 أين اقترح أول برنامج تنموي للجزائر وقد جاء نتيجة تخوف الإدارة الفرنسية من الانتفاضة والثورة الجزائرية وكان مخطط أو مشروع قسنطينة أول مشروع فرنسي يتبنى مطالب اجتماعية لتحسين الظروف المادية والإنسانية جاء هذا المشروع مع زيارة الرئيس الفرنسي ديغول للجزائر والذي رد على الحركة الاحتجاجية بهذا البرنامج الجديد والذي يرى أنه كفيل بامتصاص تذمر الأهالي نتيجة البطالة والأمية والتهميش والضغط.[61]

تقييم المرحلة الاستعمارية :

إن تقييم المرحلة الاستعمارية بمثابة قراءة سسيولوجية للتنمية فمن الملاحظ أن الفلسفة الاستعمارية قامت على استعباد الشعوب وذلك من خلال استخدام أدوات التفقير والتجهيل

[61]– محمد بالخير، التنمية المحلية وانعكاساتها الاجتماعية دراسة ميدانية لولاية تمنراست، **مذكرة ماجستير** ، قسم العلوم الاجتماعية،كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، (الجزائر)، 2004-2005، ص58

وعليه فقد قام المستعمر الفرنسي من طمس الثقافة والتاريخ ولغة الشعب الجزائري وهذا ما أوصل الجزائر إلى مستوى غير مرضي أو بالأحرى غي مقبول في مجالات التنمية وقد تركت السياسات الاستعمارية الدمار والخراب في العديد من المجالات ومنه نستنتج أن المستعمر الفرنسي لم يسعى خلال احتلاله للجزائر إلى تبني خطط تنموية وإنما كانت تسعى إلى إيجاد موار جديدة ومساحات لتحقيق التنمية في فرنسا والتنفيس عنها.[62]

التنمية المحلية بعد الاستقلال :

من المنطقي أن الدولة الجزائرية بعد الاستقلال سوف تشهد فراغا كبيرا في مؤسساتها وهذا سوف يكون له أثر كبير على التنمية المحلية في الجزائر وهذا يدل على ان المحتل الفرنسي كان يسيطر على مختلف المؤسسات التي تسير البلاد ويثبت أيضا أن المحتل الفرنسي لم يقوم خلال فترة احتلاله بتنمية تهدف إلى تحسين وتطوير معيشة الشعب الجزائري. وعليه فقد قامت الجزائر نتاج هذه الفترة التي مرت بها إلى تبني إستراتيجيات واعتماد آليات ووسائل لتفعيل التنمية محلية بعد الاستقلال.

منذ تأسيس السلطة الجزائرية بعد القيام بالثورة التحريرية وخروج المحتل الفرنسي سارعت السلطات الجزائرية في مؤتمر طرابلس سنة 1962 إلى تبني النظام الاشتراكي الذي كان لزام ولم تكن لها خيارات كثيرة لأن الدولة الجزائرية كانت لا تملك إطارات لتسير المؤسسات وكذلك لم تملك الجزائر رجال أعمال لديهم ثروة حتى تكون شركات تابعة للقطاع الخاص وهذا ما جعل السلطات تتفق مع فرنسا في اتفاقية إفيان 1962 أن يكون الانسحاب الفرنسي على مراحل من أجل ألا يعيق خروج المحتل الفرنسي من الجزائر فيؤدي إلى توقف المنشآت والهياكل الصناعية كما بقيت الجزائر تعتمد بشكل خاص على الخبرة الفنية والثقافية.

اهتمت الجزائر في هذه الفترة في تحقيق التنمية المحلية وجلب موارد المالية على الصناعات الثقيلة والزراعة والمركبات الصناعية وعليه فقد اعتمدت الجزائر ضمن الإستراتيجية التنموية

---

[62]- **المرجع نفسه**، ص59.

على اعتماد برامج سنوية كبرنامج 1963 الذي أستمد من مخطط قسنطينة ثم برنامج 1964 والذي قامت الجزائر فيه باستثمار 2,919 مليون فرنك فرنسي موزعة على بعض القطاعات منها قطاع الزراعة والصناعة كما سعت الجزائر إلى تأميم الأموال المكتسبة بطريقة غير شرعية بإصدار قانون 26جويلية 1963 وبعده جاء التأميم الثاني مع الأمر الصادر في 27 أوت 1964 الذي جاء فيه على مصادرة أموال الأشخاص المحكوم عليهم بالإساءة إلى الدولة الجزائرية وكذلك عمدت الجزائر في هذا القانون على تأميم العديد من مختلف المؤسسات.[63]

مرت الجزائر بعدة الاستقلال بمرحلتين أساسيتين وهما مرحلة النظام الاشتراكي ومرحلة النظم الليبرالي قد تميزت كل مرحلة ببرامجها ومخططاتها فيما يخص التنمية المحلية وذلك كان حسب المنهج الذي اتبعته في تلك الفترة.

تميزت فترة النظام الاشتراكي بكون التخطيط هو أداة الأساسية في يد الدولة لتحقيق التنمية محلية ومنه تحقيق تنمية شاملة وكان هذا في ظل إطلاق العديد من المخططات التنموية مختلفة المدة شملت عدة مجالات في التنمية المحلية

و في مطلع الثمانيات بدأ التحول نحو الانفتاح على السوق في الجزائر والتي باشر الجزائر من خلالها حملة من الإصلاحات الهيكلية الإدارية والاقتصادية والتي تمثلت في

إعادة تنظيم التراب الوطني برفع عدد الوحدات الإدارية المحلية في سنة 1984

إعادة تنظيم قطاع فلاحي وفق النظام المستثمرات فلاحية في 1986

صدور قانون استقلالية المؤسسات العمومية سنة 1988.[64]

---

[63]- **المرجع نفسه**، ص60.

[64]- سلاي يوسف، **مرجع سابق ذكره**، ص ص 123-126.

المطلب الثاني : التنمية المحلية من منظور القانون الجزائري

تبنت الجزائر فكرة التنمية بشكل عام في ميثاق الوطني سنة 1976 حيث تناول الباب الأول من الاتجاهات الرئيسية للتنمية في حين تناول الباب الثاني منه الأهداف الكبرى للتنمية وقد ذكر الميثاق أنه على البلديات والولايات حل المشاكل الخاصة بها وعلى السلطة المركزية بث في القضايا الوطنية ومن هنا ينبغي للمركزية أن تخول الولايات والبلديات كامل الصلاحيات للنظر في المشاكل ذات المصلحة المحلية ويتبين من هذا أنه لا تنمية محلية دون إشراك الجماعات المحلية لتقوم بدورها المنوط بها.[65]

أما في ما يتعلق بالقوانين فإنه يمكن القول أن التنمية المحلية في الجزائر يقصد بها تكفل الجماعات المحلية بصفة عامة والبلدية بصفة خاصة بترقية وتطوير مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ذات الصلة المباشرة بالمواطن المحلي وذلك ضمن برنامج منسجم ومستدام ذو أمد قصير ومتوسط جاء ذكر هذه الفلسفة في قانون البلدية الصادر بموجب أمر 67-24 المعدل والمتمم.[66]و عليه فقد رأت السلطات أن تقوم سياسة التنمية المحلية على أسس تدخل الدولة وذلك بإعطاء الدور القيادي للدولة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وطنيا ومحليا باعتبارها ممثل للمجتمع والمعبر عن إرادة المواطنين وتعمل على تحقيق طموحاتهم وهذا يعود للأسباب التالية :

الدولة هي الأكثر قدرة على تحقيق أهداف التنمية وهذا لامتلاكها إمكانيات مادية وبشرية وتنظيمية ومالية.

الدولة لها المقدرة والإحاطة الكاملة بمختلف العوامل والمتغيرات الإقليمية والعالمية التي تؤثر على الأهداف والبرامج التنموية.

---

[65]- شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية دراسة حالة البلدية، **مذكرة ماجستير**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010-2011، ص 76.

[66]- **المرجع نفسه**، ص77.

حماية الاقتصاد من المنافسة الأجنبية وتوجه نحو خدمة الأهداف الإستراتيجية للمجتمع.

إن التنمية المحلية تبدأ من الأسفل فهي تنطلق من مجتمعات محلية وتتم داخلاها بمشاركة عدة فاعلين وبالتالي فإنها على علاقة وطيدة بالجماعات المحلية.[67]

المطلب الثالث : تحديا التنمية المحلية في الجزائر

إن إستراتيجية التنمية المحلية في الجزائر أخذت اتجاهين الأول وكانت في ظل نظام التخطيط (1967إلى 1989) والثانية كانت في إطار الإصلاحات 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 المسند أمر تسيرها للولايات والبرامج البلدية للتنمية المسند إلى البلديات وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى حالة لاتوازن والاختلال الجهوي والإقليمي التي تعيشه الجزائر والذي يتوقع تفاقمه مستقبلا ويبرر في مايلي :

تمركز 63.9 % من السكان في الشمال على مساحة قدرها 4% من مساحة الجزائر.

استقرار 27.5 % من السكان في المساحة 9 % وتوطن 8.9% فوق مساحة شاسعة تمثل 83 %من إجمالي مساحة الجزائر.

نزوح والهجرة الريفية مستمرة أدت إلى انخفاض معدل سكان الريف من 68.6 % سنة 1966 إلى 47.8 % سنة 1997.

توطن أغلب المرافق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المدن الكبرى وبالأخص في الشمال والتي تتراوح نسبتها 56 % إلى 91 %.[68]

---

[67]- يوسف سلاوي، **مرجع سابق ذكره**، ص ص42 43.

تضرر نسبة معتبرة من البنى التحتية الذي يرفع من تكاليف إعادة التهيئة.

القدرة المحدودة للشركات المحلية ومؤسسات على إنجاز المشاريع الكبرى.

مشكل العقار الصناعي الذي يشكل عائق رئيسيا للتنمية والاستثمار على المستوى الوطني والمحلي.[69]

[68]– أحمد غربي ، **مرجع سبق ذكره** ، ص 8.

[69]– ناجي حريرش ، مؤشرات التنمية الاقتصادية بولاية سوق أهراس كولاية حدودية ، **اليوم العالمي للجمارك 26 جانفي** ، جامعة محمد الشريف مساعدية سوق أهراس كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير ، 2016 ، ص 10.

فاعلية الجماعات المحلية في الجزائر في تحقيق التنمية الاقتصادية

المبحث السادس: فاعلية الجماعات المحلية في الجزائر في تحقيق التنمية الاقتصادية:

تسعى الجزائر في ظل تبنيها التنمية إلى اشراك الوحدات المحلية بمستوياتها في هذه المسيرة التنموية وجسدته في قانون البلدية والولاية من خلال الصلاحيات الممنوحة للمجالس المنتخبة في مجال التنمية، ولكن الاستثناء الواقع هو حول إمكانية هذه الوحدات في تفعيل عملية التنمية و في مدى قوة مجالسها المنتخبة، وهو ما تطرق إليه هذا المبحث بدراسة دور المجالس المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية ، وعلاقة الجماعات المحلية بالقطاع الخاص والمجتمع المدني مع الوقوف على ايجابيات و نقائص الجماعات في الجزائر.

المطلب الأول: دور المجالس المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية.

تضطلع المجالس المحلية في الجزائر بالعديد من الأدوار مما جعلها قاعدة التنمية الاقتصادية في كون هذه الأخيرة هي السبيل نحو تحقيق تنمية شاملة ومستمرة تضمن رفاهية شعوبها.

فخص المشرع الجزائري الجماعات المحلية بادوار اقتصادية فاعلة في هذه العملية فكانت بمثابة محرك أساسي لها. اذ نجد نص في قانون البلدية و الولاية في العديد من المواد علي هذا الدور ، ففي المادة 80 من قانون الولاية 12-07 خول للمجلس الشعبي الولائي وظيفة إعداد مخطط التنمية على المدى المتوسط، وبالمقابل منح للمجلس الشعبي البلدي في المادة 111 من قانون البلدية 11-10 حق المبادرة في العملية التنموية الاقتصادية التي تسهم في زيادة موارد البلدية.

والتي لا يمكن أن حصرها في المجال الاقتصادي فقط وإنما تتعداها إلى مجالات اجتماعية وثقافية لتحمل مسؤولية تقدير مصير التنمية الاقتصادية باعتبارها أساس نجاح التنمية المحلية[1].

---

[1] حياة اسماعيل، **سياسة التمويل و اثرها على الاقتصاديات و المؤسسات** ، مداخلة بعنوان : **التمويل المحلي للتنمية المحلية نماذج من اقتصاديات الدول النامية** ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير ، 21-22 نوفمبر2006، ص09

أما عن الجانب الإداري فان هذه المجالس تحتل دورا هاما في نظام الحكم الداخلي، وعنصرا فعالا في عملية التنمية باعتباره يعبر عن إرادة ممثليه ، حيث يعمل على بلورة مشاكل وحاجيات المجتمع في شكل حلول ، وهذا مع مراعاة عدة نقاط منها:

- السماح للمجالس المحلية القيام باي نشاط منتج شريطة ان لا يتعارض مع أهداف و مساعي الإنتاج الوطني و ان لا يمس بمخططاته بحيث يرفق بمخطط محلي علمي ودقيق.
- تعزيز مشاركة المجالس المحلية و تضامنها لمواجهة اي عقبات او المساهمة في انجاز اي مشاريع لم تقوى الوحدة المحلية على تنفيذها بمفردها، فدور المجالس المحلية يكمن في إيجاد آلية للتنسيق مع باقي الوحدات المحلية الأخرى.
- تعزيز الاتصال بين المجالس المحلية و المواطنين في شكل أعمال تطوعية تعزيزا للثقة و تعميقا للإحساس بالمواطنة ، مما يدفع المواطن المحلي إلى إدراك قيمة الموارد المالية و المشاريع التنموية وهذا ما يؤدي إلى إيجاد رقابة ذاتية ناجحة.
- حسن إدارة المرفق العام منم قبل رؤساء المجالس المحلية باعتبارها قادرة على تجاوز الصعوبات و تنفيذ وظائفها و الحرص على تطبيق مختلف الإصلاحات و المقترحات من قبل المواطنين او الرؤساء .بتبيين كل الافاق و التطلعات التي من شأنها تحقيق تنمية محلية تقوي وتعزز التنمية الوطنية في إطار شامل و متكامل[1].

ولعل النقطة الجوهرية التي تبرز دور المجالس المحلية و تشكل مركز التنمية الاقتصادية هي قدرتها على تفعيل الاستثمار بمختلف أنواعه. اذ أكدت القيادات السياسية على دور المجالس الشعبية المحلية في تحقيق التنمية الإنتاجية و الخدماتية لكونها تمثل

---

[1] سناء قاسم محمد حسيبا، **واقع و استراتيجية تطوير الادارة المحلية** ، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين:كلية الدراسات العليا، 2006،ص ص28-30

مصدر جذب رأس المال و لان التنمية تتطلب اهتمام و مشاركة أعضاء المجالس المحلية[1].

اذ تعتبر الجماعات المحلية قاعدة الاستثمار و تحدد قوة هذا الأخير بالإمكانيات الطبيعية و البشرية التي تتوفر في كل ولاية وكل بلدية.

فالبلدية هي نقطة الانطلاق في العملية التنموية اذ يقع على عاتق المجلس الشعبي البلدي أثناء إقامته للمشاريع التنموية ان يقوم بحماية الأراضي الزراعية و المساحات الخضراء، كما أنها تقوم بتنفيذ كل إجراء كفيل بتشجيع تدخل المتعاملين في المجال الاقتصادي.

كما تقوم في مجال السكن بالمشاركة باسهم لإنشاء المؤسسات و شركات البناء العقارية طبقا للقانون.

وتنص المادة 109 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية على ان المجلس الشعبي البلدي يقرر بمداولة تخصيص رأسمال على شكل استثمارات كسند إلى صناديق المساهمة التابعة للجماعات المحلية.

ومن جهة ثانية يقرر المجلس الشعبي الولائي عن طريق مداولة النفقات الواجب تخصيصها في شكل رأسمال إلى صناديق المساهمة حسب التشريع و التنظيم المعمول بهما[2].

كذلك تعمل البلدية بالاعتماد دائما على هيئة المجلس الشعبي البلدي على تحقيق التنمية الصناعية المحلية و النهوض بمجال التهيئة العمرانية و التخطيط و التجهيز و النقل العمومي وهذا ما جاء به نص المادة 106 من قانون البلدية 90-08 .

---

[1] عبد المطلب غانم، مرجع سبق ذكره، ص102

[2] يوسف سلاوي، **التنمية في إطار الجماعات المحلية** ، رسالة ماجستير في الحقوق ،فرع الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة الجزائر ، 2011-2012، ص ص 140-141

ويقع عليها الدور كذلك في تدعيم التنمية الصناعية التقليدية و الحديثة، بتشجيع المبادرات الرامية إلى تنشيط وتحسين الصناعات في الدائرة الإدارية للبلدية[1]

المطلب الثاني:علاقة الجماعات المحلية بالمجتمع المدني والقطاع الخاص في الجزائر

التنمية الحقيقة هي التي تقوم على الجمع بين القطاع الخاص و المجتمع المدني و الجماعات المحلية، وهذه العلاقة سميت بالشراكة التي تعني وجود تنظيم تعاقدي بين طرفين او أكثر احدهما يكمل الأخر او يحتاج إليه ، فهي تعبر عن مجال تعاوني بين العناصر الثلاثة.

ففي الجزائر ومع تغير الظروف المختلفة و نتيجة لما حصل و تماشيا مع متطلبات التنمية في إطار تحقيق الديمقراطية و اللجوء إلى اللامركزية كبديل لتحقيق التنمية باعتبارها القاعدة القريبة للميدان، عمل المشرع الجزائري على إدخال فواعل غير رسمية تتعاون مع الجماعات المحلية في مجال تحقيق التنمية الاقتصادية و لذلك فالجماعات المحلية تعمل في إطار تشريعي ، اما الفواعل الأخرى (القطاع الخاص و المجتمع المدني) فيعمل الأول على تهيئة الظروف وجذب العملة و الاستثمار و الثاني يقوم على مراقبة الجماعات المحلية و القطاع الخاص.

أولا: دور القطاع الخاص في عملية التنمية الاقتصادية:

القطاع الخاص او ما يعرف بنظام الخوصصة ، تبنت الجزائر منذ الانفتاح السياسي و دخولها في اقتصاد السوق و هو فتح المجال للمؤسسات غير الحكومية سواء الصغيرة او المتوسطة ، فرصة التدخل في تحسين الظروف ورفع وتيرة التنمية[2].

اتجهت الجزائر إلى تبني نظام الخوصصة لعدة أسباب منها[1]:

---

(1) بسمة عولمي ، **تشخيص نظام الادارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر** ، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا ،كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير ، الجزائر:جامعة باجي مختار، عنابة ، العدد 04، ص264

(2) هارلان كليفلاند، تر: جمال علي الزهران، **ميلاد عالم جديد** ،ط1،القاهرة: المكتبة الاكاديمية ،2000، ص222

(1) صباح المزوار، **دور القطاع الخاص في انشاء المدن الجديدة** ،رسالة ماجستير في علم الاجتماع الحضاري، جامعة منتوري ، الجزائر:كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية ، قسنطينة ، ب س ن ، ص ص194-196

- فشل التخطيط المركزي و الثغرات الاقتصادية و الانفتاح على السوق.
- مساهمة القطاع الخاص بقدر كبير في إنتاج السكن و خاصة في إطار سياسة تحرير السوق العقارية ضمن قانون 90-25 حيث أصبح القطاع السكني قابل للاستثمار.
- العمل على تحقيق الجودة و حسن سير الخدمات.

نتيجة ان الجزائر من الدول الريعية التي تشكل هذا النوع من الاقتصاد عائقا كبيرا في تحقيق مشاركة المواطنين في العملية التنموية تم اللجوء إلى إدراج القطاع الخاص في العملية التنموية[2].الذي يرتكز على رفع عملية المساهمة في الاستثمار بحيث يوجد تحول واضح في الوحدات المحلية نحو الإتباع و الاعتماد على اقتصاد و آليات السوق ، فلقد ادت التأثيرات البيئية المحيطة بالتأثير على وظائف الإدارة المحلية، وكذلك فشل تجارب الإصلاح الإداري وتفاقم دور التنظيم البيروقراطي المعقد الذي يعمل في محيط بيئة تنافسية غير مستقرة و انعكس ذلك على ظهور مداخل حديثة للإدارة العامة و الدخول بالأخذ بنظام إدارة الأعمال و اتجهت إلى تحقيق التنمية الاقتصادية عن طريق القطاع الخاص. الذي يفتح دورا امام الابداع و الابتكار وكذا التنافس الذي يحقق الجودة ، وكذا سير الاعمال و العمل باقصر وقت و اقل تكلفة ، ورفع الدخل الفردي وفتح مؤسسات اقتصادية في المنطقة مما يؤثر على الدخل المحلي ، وجذب العملة و الاعتماد على الاستهلاك المحلي في بيئة اقتصادية ناجحة[3].

كما يعمل القطاع الخاص على تمويل المشاريع الاقتصادية ورفع ميزانية المحليات مما يحقق استقلالية للجهات المحلية ، خاصة اذا كان يعمل في بيئة خارجة عن السلطة المركزية[1].

---

[2] علي خليفة الكوري،**نحو استراتيجية بديلة للتنمية الشاملة،** ط1، بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية ، 2001، ص ص 26-27

[3] عبد المطلب غانم، مرجع سبق ذكره، ص92

[1] صبحي تاروس قريصة، **مذكرات في التنمية الاقتصادية** ، الإسكندرية: دار الجامعية،ب س ن ، ص107

واجهت القطاع الخاص العديد من العراقيل باعتباره مؤسسة غير رسمية تعمل في جو استقلالي خارج عن المركز ومنها[2]:

- بطء الإجراءات الإدارية الحكومية التي تجدها المتعاملون مع الحكومة و بشكل خاص المستثمرون.
- عدم وضوح الأنظمة و القوانين التي تحكم نشاط القطاع الخاص الأمر الذي أدى إلى طول الإجراءات وكذا إعاقة تدفق السلع التي تنعكس سلبا على المنافسة.
- مشكلة التحكم في الاسعار ة تحديدها مما يفقدجه الكفاءة لكثرة ديونه.
- مشكلة التمويل خاصة للمؤسسات الصغيرة و المتوسطة.
- مشكلة تحكم الدولة في اكبر المؤسسات وخاصة سوناطراك مما يجعل القطاع الخاص في حالة تبعية.

ثانيا: دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية الاقتصادية:

ارتبط مفهوم المجتمع المدني بنضال الطبقة العاملة وكذا الدولار الذي يجب على القيادة القيام به ، و العمل على الدفاع عن حقوقهم من خلال تشكيل نقابات وجمعيات ثقافية و حقوقية و أحزاب سياسية التي تعتبر أهم مقومات المجتمع المدني[3].

اذ يعرف على انه وسيلة مساعدة في تشكيل تجمع تطوعي من اجل القيام بمعالجة المشاكل الموجودة في المجتمعات.[1]

---

[2] ابتسام قرقاح ، **دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر** ، رسالة ماجستير في العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة، الجزائر ، 2010-2011،ص ص132-135

[3] حسن قرنفل، **المجتمع المدني و النخبة السياسية** ، بيروت، افريقيا الشروق، 2000، ص ص53-57

[1] جورج اهرنبرغ، تر: علي حاكم صالح، حسن ناظم، **المجتمع المدني التاريخ النقدي للفكرة**، بيروت :مركز دراسات الوحدة العربية ،2008،ط1، ص442

اذ ان دوره خلال العقدين الماضيين ازداد بدرجة كبيرة ، فأصبح أهم عنصر في عملية التنمية وذلك لانتشار النظام الديمقراطي و العولمة ، مع عدم قدرة الدولة على سد احتياجات المجتمع بمفردها ، فكان ضرورة حتمية للمشاركة في العملية التنموية.[2]

تقوم مؤسسات المجتمع المدني بتوفير و توليد الوظائف من اجل المساهمة في تحقيق التنمية، فهي تسهل عملية التفاعل السياسي و الاجتماعي الذي يدفع الجماعات المحلية إلى المشاركة في الأنشطة الاقتصادية و الاجتماعية ورفع مستوى معيشة مجتمعاتها و حماية بيئتها.[3]

كما يعمل المجتمع المدني على تسهيل سبل ارساء ثقافة المال العام في سلوك المواطن اليومي و الملموس حيث يمكنه من مشاهدة ما يجري ومراقبة الإنفاق مباشرة ، ويتمكنون كذلك من الاستفادة من نوعية الحياة التي توفرها الادارة الرشيدة للمال في المجال الحيوي ، كما يقوم بالعمل على تقييد الادراك السائد حول التطور الذهني القائم على ان المال الحكومي هو مال خاص وانما هو مال عام ملك لكل مواطن.

فيكون قادرا على معرفة مصدر المال وقيمته و تحدد طرق صرفه. فدور المواطن بالنسبة للمجتمع المحلي لا يتوقف عند ممارسة حق الانتخاب للمجالس المحلية و إنما يبدأ من هذا التاريخ.

وبعد اختياره لممثليه يكون دوره المسائلة و المحاسبة باعتباره الرقيب الأول على أعمال المجلس ، فهو يشاهد المشاريع قيد التنفيذ ويراقبها وحتى يشارك فيها ويحاسب على حسن أدائها.

كما يعمل على الاطلاع بكافة الوسائل المتاحة على ميزانية البلدية حتى انه بإمكانه الانضمام إلى لجان وهيئات وجمعيات بهدف تحسين إدارة المال العام المحلي وحسن جبايته

---

[2] مرسي مشري، **التحولات السياسية و اشكالية التنمية في الجزائر ، واقع و تحديات**، فرع العلوم القانونية و الادارية ، جامعة الشلف، 2008/08/20 ، ص08

[3] نفس المرجع ، ص10

ومراقبة الجباية و الإنفاق دفاعا عن المواطنين المحليين فيطالب بالشفافية المالية في كلب القضايا المحلية، وفي طرق تسيير المشاريع الاقتصادية . كذلك يقوم بإعلام المواطن بتفاصيل الرسوم المحلية وأسسها القانونية من خلال ملصقات وبيانات ومنشورات واضحة من خلال إعلان[1].

ومثلما كان إيجاد مجتمع مدني أمرا صعبا لم يصل إلى درجة الدقة و الفعالية فقد رافقته العديد من العوائق و الصعوبات منها:

- القيود التي تفرضها النصوص التشريعية بدأ من شروط إنشاء مؤسسات المجتمع المدني وصولا إلى وفضاء عمله.
- وجود مؤسسات للمجتمع المدني تطوعية لمدة مؤقتة وفقا للظروف و المستجدات.
- قلة التمويل وتبعية المجتمع المدني للمركز في تحصيله للموارد المالية.
- غياب روح الفريق و التنافس السلبي بين أعضاء مؤسساته[2].

غير ان الممارسة الفعلية تثني قلة ميادين عمل هذه الفواعل وضعف الاتصال فيما بينها وبين الوحدات المحلية، فرغم ان المجتمع المدني يقوم ببعض المشروعات التنموية مثل جمع القمامة و كفالة اليتيم و القطاع الخاص يمهد الشوارع و الخدمات المعمارية و يقوم بإصلاح المباني الا انه لا تزال هناك حلقة مفقودة بينهم وهي استقلالية كل فاعل في أداء مهامه ووضوح هذه الأخيرة بنصوص تشريعية من جهة و تقوية الروابط التفاعلية مع الجماعات المحلية من جهة ثانية.

---

[1] اسماعيل الشطي ، **الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية**، بيروت :مركز دراسات الوحدة العربية، المعهد السويدي ط1، 2004، ص ص442 - 443-494.

[2] ابتسام قرقاح، مرجع سبق ذكره، ص ص129-132

المطلب الثالث: تقييم دور الجماعات المحلية في رفع مستوى التنمية الاقتصادية في الجزائر

تشكل الجماعات المحلية قاعدة التنظيم الإداري اللامركزي وأي خلل او نقص على مستوى هذه الوحدات سيحسب بطبيعة الحال عيب من عيوب اللامركزية ، وقيدا من قيود تحقيقها للتنمية الاقتصادية لذلك في هذا المطلب سنسعى لعرض اهم سلبيات ومشاكل الجماعات المحلية ، وبالمقابل اقتراح مجموعة من الحلول بعلاجها او القضاء عليها جذريا اما باستدراكها او بالإصلاح المحلي.

اولا: مشاكل الجماعات المحلية في الجزائر:

تواجه الجماعات المحلية في دول نامية كالجزائر العديد من المشاكل اهمها:

1-الاعتماد الكبير ان لم نقل المطلق على الدولة في توفير الاحتياجات وهو ما يتجلى في قلة التمويل الذاتي و ارتفاع نسبة التمويل المركزي مما يجعلها في تبعية مطلقة للمركز.

2-وصول اشخاص لا يفقهون في طريقة اتخاذ القرار مما يجعلهم يصدرون قرارات ادارية خاطئة تكلف البلدية و الولاية خسائر مالية كبيرة، اذا كانت ميزانية ولاية الشلف سنة 2000 مطالبة بتسديد مبلغ 120مليار سنتيم كغرامة مالية ضد مختلف هيئاتها الادارية بموجب احكام قضائية اظهرت خطأ وعدم صحة العديد من القرارات الإدارية الصادرة في مجال نزع الملكية.

3- السيطرة والهيمنة في الرقابة من طرف السلطة العليا.

4- كثرة الأقوال و قلة الأفعال نتيجة التناقض و الجمود في الصلاحيات بين الجانب القانوني و الواقع[1].

---

[1] جمال زيدان، **واقع التنمية المحلية على ضوء الاصلاحات الاقتصادية في الجزائر 1990-2000**، رسالة ماجستير في العلوم السياسية فرع: التنظيم السياسي و الاداري ، جامعة الجزائر ، 2007 ، ص ص228-229

5-تغييب دور المواطن الجزائري في عملية التنمية و النهوض بمجتمعه منذ مرحلة اتخاذ القرار حتى التنفيذ نتيجة ربطها بمراكز خارج الوطن و اعتمادها على التكنولوجيا و المعلومات و الخبرات الاجنبية عوض الذات و القدرات المحلية.

6-في الكثير من المواقف داخل ادارات هذه الوحدات يفسر الاختلاف على انه خيانة وعدم وجود روح الفريق و التواصل مع الاخرين مما ينجر عنه سلوك رفض لتغيير ومحاربته فتكون هذه الوحدات في بيئة معزولة عن التطورات الراهنة و بالمقابل فمتطلبات التنمية هو الاستمرارية و التواصل مع البيئتين الداخلية و الخارجية.

7-النظرة الضيقة لرؤساء المجالس الشعبية البلدية حول تقوية مصادر التمويل الذاتية اذ نجد معظم البلديات تعاني مشكل العجز المالي فوصل عددها عاد 1999 إلى 1472 بلدية عاجزة.

8-التباطؤ في اداء و تنفيذ المشاريع على المستوى البلدي من مجلس لاخر ومن عهدة إلى اخرى مما يفقدها ثقة المواطن لانه يخيب امله في من رأى فيهم منبرا لتمثيله و تحقيق مصالحه .[1]

9-انتشار الفساد و قلة الكفاءة في الأداء و تعقد الإجراءات مما يخلق التنافس السلبي.

10- انتشار العشائرية و القبلية نتيجة ازدواجية الوظيفة التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي كالدارة ومنتخب سياسي في نفس الوقت، مما يدفع بالموظفين إلى البحث عن مكان مستقر لان البلدية تشكل بالنسبة لهم تهديدا لاستقرارهم الوظيفي ، فيكون البديل هو الاتجاه نحو مؤسسات القطاع الخاص.

11- إهمال الجماعات المحلية للجانب السياحي و البيئي وغياب النشاطات الثقافية القيمة التي ترفع مستوى الوعي الثقافي لديهم.

---

[1] سهام، شباب، **اشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية**، رسالة ماجستير، فرع تسيير المالية العامة، الجزائر:جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير التجارية، 2011، 2012، ص ص92-93.

12- انعدام التنافس و التضامن ما بين البلديات حتى وان وجدى فهو لاجل مصلحة سياسية او غيرها.

13- غياب التعاون و الاتصال بين القطاع الخاص و مؤسسات المجتمع المدني و الجماعات المحلية

14- تذبذب مستوى الخدمات المحلية نتيجة الانفجار السكاني الذي ولدته ظاهرتي التمدن و التحضر السريعين.

15- تجاوز العلاقة بين المركز و الأطراف من علاقة استغلال نسبي إلى تبعية وخضوع ، فيتولد عن ذلك روتين وتعقيد في الإجراءات و المعاملات و انتشار المحاباة و المحسوبية[1].

ثانيا: الحلول المقترحة لتفعيل الجماعات المحلية في الجزائر:

1-العمل على تدعيم القدرات المالية الذاتية للوحدات المحلية و ترشيد استخدام الإعانات المركزية[2].

2-الاهتمام بالتنظيم المكاني و ضرورة إعادة النظر فيه بين فترات زمنية مختلفة ليسهم ذلك في نجاح و فعالية العملية التنموية من خلال تسهيل عملية التخطيط التنموية و هذا بتوفير الجانب الكمي المتمثل في الأموال و النوعي الذي يتم فيه تحديد نوع النشاط و كميته و الجانب الزماني الذي يحدد مدة سريان البعدين السابقين[3].

---

[1] نور الدين يوسفي ، **الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر** ، رسالة ماجستير،الجزائر: جامعة احمد بوقرة ، بومرداس ، تخصص اقتصاديات المالية و البنوك ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير التجارية، 2009، 2010، ص ص36-38

[2] محمد عبد الوهاب طه ، **مجلة الديمقراطية ، افاق وتطوير نظام الادارة المحلية**، شوهد يوم: 2016/04/01، في:
RTTP://DEMOCRACY Abran.org.egui/fornt/innerpirnt .aspx ?newsIb=229,22:33h;2014/02/03

[3] ابراهيم مصطفى جليل الزبيدي، **البنية المكانية واثرها على سياسات التنمية**، معهد التخطيط الحضري و الاقليمي للدراسات العليا، ص07

3-العمل على تحقيق التنمية الاقتصادية من خلال التنويع في القطاعات الاقتصادية و إحداث التفاعل فيما بينها من زراعة، وسياحة و الموازنة بين القطاع العام والخاص و كذلك تشجيع الاستثمار المحلي و الأجنبي بعدالة[1].

4-اعتماد رؤية شاملة ومحفزة للتنمية من منطلق "**فكر عالميا ونفذ محليا**"

5-إعادة صياغة سياسات تربط بين النمو الاقتصادي من جهة و التنمية الاجتماعية من جهة ثانية و تفعيلها بإدارة متطورة و فعالة[2].

6-تكوين الوظفين الحليين وتحسين ادائهم من خلال عصرنة التسيير المحلي و ترشيد عملية الانفاق بالاعتماد على طرق كمية علمية في اختيار المشاريع[3].

7-إعادة النظر في النصوص التي قيدت الوحدات المحلية وصياغتها بشكل يمنح لها حرية التصرف في اموالها من خلال تمكينها من منظومة جبائية محلية.

8-وضع قانون خاص بالمنتخبين المحليين في المجاس الشعبية المحلية البلدية و الولائية يضبط واجبهم و حقوقهم[4].

فكلما كان النص القانوني واضحا كلنا اتضحت معه الواجبات و الحقوق و من خلال ذلك يكون هناك تداخل للصلاحيات او تجاوزها.

---

(1) محمد حليم ليمام، **ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر الاسباب والاثار و الاصلاح**،لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، ص ص274-275

(2) كامل محنا، **تفعيل دور المجتمع المدين لتعزيز مشاركته في عملية التنمية، اليات تفعيل دور المجتمع المدني** ، القاهرة:جامعة العربية، الامانة العامة، مفوضية المجتمع المدني، 12-13 مارس 2008، ص09

(3) نصر الدين بن شعيب، مصطفى الشريف، **الجماعات الاقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر**،الجزائر: مجلة الباحث، جامعة تلمسان، عدد2012/10، ص ص167-169

(4) احمد عميروش، **الجماعات المحلية و ديوان الوالي**، رسالة ماجستير، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية، 2001،ص ص10-11

الخاتمة:

إن المتمعن في واقع الجماعات المحلية في الجزائر، سيصل في نهاية المطاف إلى ان الجماعات المحلية في هذه الدولة قد تساهم في نشأتها العديد من الظروف الاقتصادية و الاجتماعية و حتى السياسية.اذ كان تطورها يتغذى من المستجدات الراهنة التي حملتها كل حقبة زمنية هذه الوحدات تتجسد بمستويين هما البلدية والولاية. اللتان تجتمعان في عدة نقاط و تشكل الرقابة الوصائية و الادارية اهم صورها .

هذه الرقابة التي تحدد مدى استقلال الجماعات المحلية و كذلك تحدد فعاليتها في النهوض بالحياة الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية للمجتمع المحلي اولا و الحفاظ على الوحدة الترابية للدولة ثانيا.

و هذه الادوار الملقاة على عاتق الجماعات المحلية، دفعتها إلى اشراك فواعل غير رسمية في إطار السعي لتحقيقها من خلال تنازلها عن جزء من الوظائف لأدائها بجودة وكفاءة، وبمراعات القيم و العادات عبر بوابة القطاع الخاص و المجتمع المدني و كل ذلك تجسيدا للديمقراطية و تحقيقا للمشاركة الشعبية و تفعيلا لمبدا سيادة حكم الشعب.

غير ان هذه الجماعات تواجه العديد من المشاكل المالية و القانونية و الفنية الادارية. و ما على السلطات المعنية سوى العمل من اجل استدراك النقائص عبر القيام بتخطيط استراتيجي يراعي جوانب النقص و يضمن فضاء واسعا للتطور و التقدم خاصة في مجال انتخاب و تكوين رؤساء المجالس المحلية باعتبارها القاعدة الاساسية و منطلق التنمية.

قائمة المراجع:

- ربوح، ياسين، **محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر**، ورقلة: جامعة قاصدي مرباح، 2016-2017،

- شحاذة، يوسف يعقوب، **واقع الإدارة اللامركزيّة لعمداء كُلّيات جامعة بغداد من وجهة نظر مُعاونيهم ورؤساء الأقسام العلميّة**، 2014.

- نحيلي، سعيد، **اللامركزية الادارية، الموسوعة العربية**، تاريخ الاطلاع: 2020/01/15، على الرابط: https://arab-ency.com.sy/law/details/25612/6

- كواشي، عتيقة، **اللامركزيّة الإداريّة في الدُّول المغاربيّة**، ورقلة: جامعة قاصدي مرباح، 2011

- محمد محمود الطعامنة، **نظم الإدارة المحلية (المفهوم ، الفلسفة، الأهداف)**، عمان: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003.

- عبد القادر عكوشي، التنظيم في مؤسسات الإدارة المحلية، **مذكرة ماجستير**، الجزائر : كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، 2004-2005

- عمار بوضياف ، **شرح قانون البلدية** ، الجزائر : جسور للنشر و التوزيع، 2002.

.

- أيمن عودة المعاني، **الإدارة المحلية**، الأردن :دار وائل للنشر، 2010.

- عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، الجزائر: دار ريحانة، ب س ن.

- صفوان المبيضين وآخرون، **المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية**، عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2011.

- محمد عبد الله عمر الفلاح، **السلطة من المشاركة إلى الممارسة الشعبية – دراسة مقارنة**– ، بنغازي: دار الكتب

- صهيب خبابة ، **دور المناطق الصناعية في تحقيق التنمية المستدامة في المنطقة الاورو مغاربية** ، رسالة ماجستير تخصص الاقتصاد الدولي و التنمية المستدامة، الجزائر :جامعة فرحات عباس – سطيف – ، 2011–2012..

- عبد المطلب غانم، **الإدارة المحلية و التنمية في ظل صياغة دور الدولة**، مصر: مركز الدراسات و استشارات الإدارة العامة، 2007.

- محمد الطاهر عزيز، **آلية تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية** ، رسالة ماجستير، جامعة ورقلة كلية الحقوق و العلوم السياسة،2009– 2010.

- احمد سي يوسف، **تحولات اللامركزية في الجزائر، حصيلة وافاق** ، رسالة ماجستير في القانون ، فرع : تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق ،2013.

- لخضر ميساوي ، **الديمقراطية ونظام المجالس المحلية في الجزائر** ، رسالة ماجستير في القانون ،فرع الادارة والمالية العامة ،جامعة الجزائر ،2005.2006.

- محمد عبد الله ، عمر فلاح، **السلطة من المشاركة إلى الممارسة الشعبية**، ليبيا، دار الكتب الوطنية، بنغازي، 2006.

- هيفاء زنكنة، **المرأة و المشاركة السياسية في الوطن العربي** ، لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية ، 2001.

- توفيق نصر الله ، سامي صالح ، **قضية الاسبوع الانتخابات البلدية و المرأة قادمة** ، مجلة اسبوعية تصدر عن مؤسسة اليمامة ، 25–06–2015.

- سامي الصلاحات، "دور المؤسسة الوقفية في تنمية المجتمعات الإسلامية المعاصرة "، **مجلة جامعة الملك عبد العزيز**، (المملكة العربية السعودية)، 2005.

- هايل عبد المولى طشطوش، **الموسوعة الحديثة للمصطلحات السياسية والاقتصادية**، الأردن: دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 60،2012.

– رؤوف هوشات، **مرجع سابق ذكره.**

- مجموعة من الخبراء، **التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر**، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008.

– نائل عبد الحافظ العواملة، **إدارة التنمية – الأسس النظريات التطبيقات العملية**، عمان: دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.

– زبير عياش، وآخرون، الحوكمة الجديدة ودورها في تعزيز التنمية بالجماعات المحلية في الجزائر – دارسة حالة بلديات ولاية أم البواقي، **الملتقى الدولي حول الحوكمة والتنمية المحلية يومي:** ، ديسمبر 2015.

- سارة دلالجة، أهمية إصلاح الجباية المحلية في سبيل تحقيق التنمية المحلية، **مجلة إقتصاد المال والأعمال**، المجلد:02، العدد:01، جامعة الشهيد حمة لخضر –الواد، (الجزائر)، جوان 2017.

- يوسف سلاوي، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري، **أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص الدولة و المؤسسات العمومية** ، كلية الحقوق، بجامعة الجزائر01 بن يوسف بن خدة، (الجزائر)، 2017-2018.

– كمال بودانة، أثر الرقابة الإدارية على التنمية المحلية، **مذكرة ماجستير**، قسم علوم إجتماعية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر بسكرة، (الجزائر)، 2013-2014.

- زكية آكلي،فريدة كافي، "التنمية المحلية في الجزائر قراءة للنهوض بالمقومات وتجاوز العوائق"، **مجلة اقتصاد المال والأعمال**، مجلد:01 ، العدد:01، جامعة الشهيد حمة لخضر –الواد، (الجزائر)،2017.

- غريبي أحمد، "أبعاد التنمية المحلية وتحدياتها في الجزائر"، **مجلة البحوث والدراسات العلمية**، المجلد:04، العدد:01، جامعة يحيى فارس –المدية، (الحزائر)، 2010.

- علي عباس مراد، **المجتمع المدني والديمقراطية**، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات وللنشر والتوزيع، لبنان، 2009.
– ناصر لباد ، القانون الإداري ، ط2،ب ب ن ، ب د ن، 2001
- عمار عوابدي، **القانون الإداري** ،ج1،الجزائر :ديوان المطبوعات الجامعية.
- احمد سي يوسف، **تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة و افاق**، رسالة ماجستير في القانون العام فرع تحولات ،جامعة مولود معمري، تيزي وزو ، الجزائر ، 2013.
- ناصر قاسمي ، **الصراع التنظيمي و فعالية التسيير الإداري** ، أطروحة دكتوراه دولة في علم الاجتماع التنظيمي ، جامعة الجزائر ، كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية ، 2004–2005.
(1) فريدة مزياني، ، **المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسة في التشريع الجزائري**، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة منتوري ، قسنطينة، الجزائر ، 2005.
- عبد الكريم ماروك، **المسير في شرح قانون البلدية الجزائرية**، ط1،الجزائر: الوسام العربي للنشر والتوزيع ، 2013.
- خديجة عطار، **دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة**، رسالة ماجستير تخصص إدارة الأعمال الإستراتيجية و التنمية المستدامة ،الجزائر:جامعة فرحات عباس، سطيف ،2012– 2013.
- **ج ج د ش ، قانون الجماعات الاقليمية** ، قانون رقم 11–10المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل22 يونيو2011، المتعلق بالبلدية ، الفرع الثاني.
- **ج ج د ش قانون الجماعات الاقليمية** ، قانون رقم 12–07 المؤرخ في 28 ربيع الاول 1433 الموافق ل21 فيبراير2012، المتعلق بالولاية ، الباب الاول.
- **ج ج د ش ،قانون الجماعات الاقليمية** ، قانون رقم 11–10المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل22 فيبراير2011، المتعلق بالبلدية ، المادة 02.

- امير علي فاطمة الزهراء، **الاتصال بين الادارة المحلية و المواطن، رسالة ماجستير في علوم الإعلام و الاتصال**، تخصص علوم الإعلام و الاتصال ، جامعة الجزائر : 2010-2011.

- **ج ج د ش ، قانون الجماعات الاقليمية** ، قانون رقم 11-10المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل22 يونيو2011، المتعلق بالبلدية ، المادة 125.

- **ج ج د ش ،قانون الجماعات الاقليمية** ، قانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الاول 1433 الموافق ل21 فيبراير2012، المتعلق بالولاية ، المادة 147.

(3) **ج ج د ش ،قانون الجماعات الاقليمية** ، قانون رقم 11-10المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل22 يونيو2011، المتعلق بالبلدية ، المادة 121

- حكيم يحياوي ، **دور المجالس المنتخبة في التنمية المحلية** ، رسالة ماجستير ، إدارة الجماعات المحلية و الاقليمية ،الجزائر : جامعة قاصدي مرباح بورقلة، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2010-2011.

- **ج ج د ش ،قانون الجماعات الاقليمية** ، قانون رقم 11-10المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل22 يونيو2011، المتعلق بالبلدية ، الفرع الخامس.

- سهاب شباب، **اشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية**، رسالة ماجستير، فرع تسيير المالية العامة، الجزائر:جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير التجارية، 2011، 2012.

- عبد الناصر صالحي ، **الجماعات الاقليمية بين الاستقلالية و التبعية** ، رسالة ماجستير في القانون العام فرع الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة الجزائر ، 2009-2010.

- محمد طاهر عزيز، **آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر**، رسالة ماجستير،الجزائر: جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، كلية العلوم السياسية ، فرع تحولات الدولة ، 2009-2010.

- لخضر مزعاد ، **الايرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر** ، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد السابع، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير ، فيفري 2005.

- حياة اسماعيل، **سياسة التمويل و اثرها على الاقتصاديات و المؤسسات** ، مداخلة بعنوان : **التمويل المحلي للتنمية المحلية نماذج من اقتصاديات الدول النامية** ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير ، 21-22 نوفمبر 2006.

- سناء قاسم محمد حسيبا، **واقع و استراتيجية تطوير الادارة المحلية** ، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين:كلية الدراسات العليا، 2006.

- يوسف سلاوي، **التنمية في إطار الجماعات المحلية** ، رسالة ماجستير في الحقوق ،فرع الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة الجزائر ، 2011-2012.

- بسمة عولمي ، **تشخيص نظام الادارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر** ، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير ، الجزائر:جامعة باجي مختار، عنابة ، العدد 04.

-هارلان كليفلاند، تر: جمال علي الزهران، **ميلاد عالم جديد** ،ط1،القاهرة: المكتبة الاكاديمية ،2000.

- صباح المزوار، **دور القطاع الخاص في انشاء المدن الجديدة** ،رسالة ماجستير في علم الاجتماع الحضاري، جامعة منتوري ، الجزائر:كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية ، قسنطينة ، ب س ن.

- علي خليفة الكوري،**نحو استراتيجية بديلة للتنمية الشاملة**، ط1، بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية ، 2001.

- صبحي تاروس قريصة، **مذكرات في التنمية الاقتصادية** ، الإسكندرية: دار الجامعية،ب س ن.

- ابتسام قرقاح ، **دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر** ، رسالة ماجستير في العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة، الجزائر ، 2010-2011.

- حسن قرنفل، **المجتمع المدني و النخبة السياسية** ، بيروت، افريقيا الشروق، 2000.

- جورج اهرنبرغ، تر: علي حاكم صالح، حسن ناظم، **المجتمع المدني التاريخ النقدي للفكرة**، بيروت :مركز دراسات الوحدة العربية ،2008.

- مرسي مشري، **التحولات السياسية و اشكالية التنمية في الجزائر ، واقع و تحديات**، فرع العلوم القانونية و الادارية ، جامعة الشلف، 2008/08/20.

- اسماعيل الشطي ، **الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية**، بيروت :مركز دراسات الوحدة العربية، المعهد السويدي ط1، 2004.

- جمال زيدان، **واقع التنمية المحلية على ضوء الاصلاحات الاقتصادية في الجزائر 1990-2000**، رسالة ماجستير في العلوم السياسية فرع: التنظيم السياسي و الاداري ، جامعة الجزائر ، 2007.

- سهام، شباب، **اشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية**، رسالة ماجستير، فرع تسيير المالية العامة، الجزائر:جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير التجارية، 2011، 2012.

- نور الدين يوسفي ، **الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر** ، رسالة ماجستير،الجزائر: جامعة احمد بوقرة ، بومرداس ، تخصص اقتصاديات المالية و البنوك ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير التجارية، 2009، 2010.

- محمد عبد الوهاب طه ، **مجلة الديمقراطية ، افاق وتطوير نظام الادارة المحلية**، شوهد يوم: 2016/04/01، في:

RTTP://DEMOCRACY Abran.org.egui/fornt/innerpirnt

.aspx ?newslb=229,22:33h;2014/02/03

- ابراهيم مصطفى جليل الزبيدي، **البنية المكانية واثرها على سياسات التنمية**، معهد التخطيط الحضري و الاقليمي للدراسات العليا.

- محمد حليم ليمام، **ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر الاسباب والاثار و الاصلاح**،لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، ط1.

- كامل مهنا، **تفعيل دور المجتمع المدين لتعزيز مشاركته في عملية التنمية، اليات تفعيل دور المجتمع المدني** ، القاهرة:جامعة العربية، الامانة العامة، مفوضية المجتمع المدني، 12-13 مارس 2008.

- نصر الدين بن شعيب، مصطفى الشريف، **الجماعات الاقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر**،الجزائر: مجلة الباحث، جامعة تلمسان، عدد2012/10.

- احمد عميروش، **الجماعات المحلية و ديوان الوالي**، رسالة ماجستير، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية، 2001.

- محمد بالخير، التنمية المحلية وانعكاساتها الاجتماعية دراسة ميدانية لولاية تمنراست، **مذكرة ماجستير** ، قسم العلوم الاجتماعية،كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، (الجزائر)، 2004-2005.

- شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية دراسة حالة البلدية، **مذكرة ماجستير**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010-2011.

- ناجي حريرش ، مؤشرات التنمية الاقتصادية بولاية سوق أهراس كولاية حدودية ، **اليوم العالمي للجمارك 26 جانفي** ، جامعة محمد الشريف مساعدية سوق أهراس كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير ، 2016 .

مقدمة.....2
اللامركزية الإدارية.....6
المبحث الأول: اللامركزية الإدارية.....7
1-تعريف اللامركزية الإدارية:.....8
2-أنواع اللامركزية الإدارية:.....23
أ-اللامركزية الإقليمية:.....23
ب-اللامركزية المرفقية أو المصلحية:.....24
3-الأسس العامة للامركزية الإدارية:.....28
4-تمييز اللامركزية الإدارية عما يشابهها:.....29
أ-اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية:.....29
ب-اللامركزية الإدارية واللاتركيز الإداري:.....30
5-تقدير نظام اللامركزية الإدارية:.....31
أ-مزايا اللامركزية الإدارية:.....31
ب-عيوب اللامركزية:.....32
المبحث الثاني: الإدارة المحلية:.....36
ب- التطور التاريخي للإدارة المحلية :.....37
دوافع ظهور التسيير المحلي.....41
الأسباب الإدارية: تتضمن فيما يلي:.....41
الأسباب السياسية:.....42
ج- الأسباب الاقتصادية و التنموية:.....42
د- الأسباب الاجتماعية:.....43
مصادر التمويل المحلي.....44
مصادر التمويل المحلية.....45
التنمية الاقتصادية كغاية لاستقلال الجماعات المحلية.....47
متطلبات استقلال الوحدات المحلية:.....48
المطلب الثالث: النقاط السلبية المؤثرة على عمل المجالس المحلية.....49

التنمية المحليـــة 52
المبحث الثالث: التنمية المحلية 53
مفهوم التنمية: 53
مفهوم مصطلح محلية : 53
تعريف التنمية المحلية : 54
المطلب الثاني: خصائص وأهداف التنمية المحلية 55
خصائص التنمية المحلية : 55
أهداف التنمية المحلية : 56
المطلب الثالث : أبعاد وإستراتجيات التنمية المحلية 59
أبعاد التنمية المحلية: 59
إستراتيجيات التنمية المحلية: 61
إستراتيجية تجسيد مبادئ الحكم المحلي واللامركزية الإدارية : 61
إستراتيجية التخطيط اللامركزي وعملية التنفيذ : 62
إستراتيجية المشاركة المتوازنة في الجهود التنموية: 64
المبحث الرابع:ماهية الجماعات المحلية في الجزائر 64
تكوين الجماعات المحلية 65
في الجزائر 65
المطلب الأول: تكوين الجماعات المحلية في الجزائر 66
الولايـــة 71
اولا– الولاية 72
البلديـــــة 75
ثانيا : البلدية 76
المطلب الثالث: أهداف الجماعات المحلية في الجزائر. 77
المبحث الخامس: التنظيم القانوني للجماعات المحلية: 83
المطلب الأول: الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر 83
ثانيا : أثر الرقابة على استقلالية الجماعات المحلية. 87
تمويل الجماعات المحلية للمشاريع التنموية 88

المطلب الثاني: تمويل الجماعات المحلية للمشاريع التنموية 89
المطلب الثالث: اثر تمويل الجماعات المحلية على جودة المشاريع التنموية: 91
التنمية المحليـــة 94
في الجزائر 94
التنمية المحلية في فترة الاستعمار الفرنسي : 95
التنمية المحلية بعد الاستقلال : 96
المطلب الثاني : التنمية المحلية من منظور القانون الجزائري 98
المطلب الثالث : تحديا التنمية المحلية في الجزائر 99
المبحث السادس: فاعلية الجماعات المحلية في الجزائر في تحقيق التنمية الاقتصادية: 102
المطلب الأول: دور المجالس المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية. 102
المطلب الثاني:علاقة الجماعات المحلية بالمجتمع المدني والقطاع الخاص في الجزائر 105
المطلب الثالث: تقييم دور الجماعات المحلية في رفع مستوى التنمية الاقتصادية في الجزائر 110
الخاتمة 103
قائمةالمراجع والمصادر 105
فهرالمحتويات 112