

جامعة الجزائر (3)

كلية العلوم الاقتصادية والتجارة وعلوم التسيير

قسم العلوم الاقتصادية

التنمية المحلية في الجزائر – واقع وآفاق

Le développement local en Algérie
Réalité et perspectives

أطروحة ضمن متطلبات نيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية

تخصص : نقود ومالية

تحت إشراف:

أ.د/ سعدون بوكبوس

من إعداد الطالب :

رجراج الزوهير

أمام لجنة المناقشة المشكلة من :

- أ.د/ كيسرى مسعود..... رئيسا (جامعة الجزائر 3)
- أ.د/ بوكبوس سعدون مشرفا ومقررا (جامعة الجزائر 3)
- أ.د/ زيروني مصطفى عضوا ممتحنا (جامعة الجزائر 3)
- أ.د/ فارس فضيل عضوا ممتحنا (جامعة الجزائر 3)
- أ.د/ كمال رزيق..... عضوا ممتحنا (جامعة البلدية)
- أ.د/ دراوسي مسعود عضوا ممتحنا (جامعة البلدية)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

كلمة شكر وتقدير

أحمد الله حمدا كثيرا على كرم عطائه ، وعلى نعمه التي لا تعد ولا تحصى ، وأحمده على ما سخره لي خلال انجاز هذا البحث .

وامثالاً لقوله صلى الله عليه وسلم : " لا يشكر الله من لا يشكر الناس " فإنني أتقدم بشكري

وإمتناني إلى الدكتور أستاذ التعليم العالي بوكبوس سعدون الذي أشرف على هذا البحث ، فكان خير معين وناصح من خلال توجيهاته وإرشاداته في إعداد هذا البحث ، كما أتقدم بالشكر الجزيل والثناء الخالص والتقدير إلى كل من ساهم من قريب أو من بعيد في إتمام هذا البحث

رجراج الزوهير

الإهداء

أهدي هذا العمل والجهود المتواضعة إلى أمي وأبي منبع
الحب والحنان واللذان لم يبخل عليا بالدعاء طوال فترات
دراستي حفظهم الله وأطال في عمرهم ، إلى روح جدي
وجدي العزيزين رحمة الله تعالى عليهم ، إلى زوجتي
وأبنائي والى أخي وأخواتي ، إلى قرتي مهنية الأخت
الكبرى والى كل من مدى العون في إنجاز هذا
البحث

ملخص :

يعالج هذا البحث واقع التنمية المحلية في الجزائر وآفاق ترقيتها مع التركيز على نظام الحكم المحلي للجماعات المحلية والأدوار التي أوكلت لها في إطار السياسة الوطنية لتنمية الأقاليم . في هذا الإطار،تناول البحث وضعية التنمية المحلية وآفاق تطويرها في ظل الدور المتغير للجماعات المحلية ، وذلك من خلال دراسة المفاهيم الأساسية لموضوع التنمية وأبعادها ثم تحديد القواعد والأسس التي جاءت بها المناهج الفكرية والسياسية عبر العديد من الدراسات والأبحاث الأكاديمية،وتوضيح أهمية الجماعات المحلية والعوامل التي تحدد دورها في تجسيد مستلزمات التنمية المحلية،وفي هذا المجال نقوم باستكشاف مدى قدرة الإدارة المحلية التفاعل مع البرامج والمشاريع التنموية المبرمجة في إطار السياسة العامة للدولة وقدرتها على الاستجابة لمتطلبات وطموحات المجتمع المحلي . وعند تناولنا لوضعية التنمية المحلية ، قمنا بتشخيص هذه الوضعية وقياس حجم استثماراتها وأنماطها ومدى نجاحها و إخفاقاتها، والمشاكل والعوائق التي تحد من فعاليتها ، كما تطرقنا إلى مختلف الوسائل لمعالجة مشكلاتها و إلى التطلعات التنموية في ظل الإصلاحات .

الكلمات المفتاحية: التنمية، الجماعات المحلية،المخططات والبرامج، إقتصاد الأقاليم،الإدارة المحلية

،الإصلاحات،حجم الإستثمارات،المجتمع المحلي،التطلعات التنموية

Résumé :

Cette thèse traite la réalité du développement local en Algérie et ses perspectives en basant sur le système du gouvernement des collectivités locales et le rôle qui lui a été inséré dans le cadre de la politique nationale du développement du territoire. Pour cela ce travail de recherche a traité l'état du développement local et le rôle variable des collectivités locales, et cela par l'étude des concepts fondamentaux du développement et sa tendance, et puis la détermination des facteurs qui ont été déterminés par les différentes études idéologiques et politiques , académiques, en montrant l'importance des collectivités locales et les facteurs qui déterminent son rôle pour concrétiser les exigences du développement local , dans ce contexte on découvre la puissance de l'administration local et son interaction avec les programmes et les projets du développement programmés dans le cadre de la politique générale du gouvernement et sa capacité de répondre aux besoins et les ambitions de la société locale .

Au moment du traitement de l'état du développement local on a fait son diagnostic d'après la valorisation de ces investissements et leurs méthodes d'application ainsi que sa réussite ou son échec ,et les différents problèmes et défis qui s'opposent à son efficacité , on a aussi traité les différents outils pour régulariser les problèmes qui se posent au développement local et ses aspirations dans le cadre des réformes.

فهرس المحتويات

II.....	الشكر
III.....	الإهداء
IV.....	الملخص
X.....	فهرس الجداول
XII.....	فهرس الأشكال
XIII.....	فهرس الملاحق
XV.....	قائمة الرموز والمختصرات الواردة في البحث

المقدمة العامة :

أ.....	تمهيد:
ب.....	الإشكالية الرئيسية والأسئلة الفرعية
ج.....	فرضيات البحث
ج.....	المنهج والأدوات المستخدمة في البحث
د.....	أهمية البحث
د.....	أهداف البحث
ه.....	مبررات ودوافع إختيار الموضوع
و.....	خطة البحث

الفصل الأول: المفاهيم الأساسية للتنمية

02.....	مقدمة الفصل
03.....	المبحث الأول : مفهوم التنمية و أبعادها :
03.....	المطلب الأول : تعاريف التنمية وتطورها التاريخي:
05.....	المطلب الثاني: أبعاد التنمية
13.....	المبحث الثاني: أنواع التنمية و أهدافها
14.....	المطلب الأول : أنواع التنمية والمفاهيم ذات العلاقة
17.....	المطلب الثاني: أهداف التنمية

20.....	المبحث الثالث : عناصر التنمية ،مستلزماتها ومعوقاتها.
21	المطلب الأول: العناصر والمستلزمات
28.....	المطلب الثاني : معوقات التنمية.....
32	خلاصة الفصل :

الفصل الثاني : الأسس العلمية والعملية المحددة للتنمية المحلية و الحكم الراشد المحلي

34	مقدمة الفصل.....
35.....	المبحث الأول : مفهوم التنمية المحلية و العناصر المحددة لها.....
35.....	المطلب الأول: التنمية المحلية ، المفهوم والعناصر و الأهداف
42	المطلب الثاني : محددات التنمية المحلية ومصادر تمويلها.....
48.....	المطلب الثالث : دور المشاركة الشعبية والبحوث العلمية في التنمية المحلية
52	المبحث الثاني : إقتصاديات الأقاليم كوسيلة لقيام ونجاح التنمية المحلية.....
52.....	المطلب الأول : مفهوم الأقاليم وأساليب تحديدها.....
60.....	المطلب الثاني : إقتصاديات الأقاليم ،أهميتها وخصوصيتها كإقتصاديات محلية.....
64	المبحث الثالث :أساليب التخطيط والإستراتيجية للتنمية المحلية،المشكلات والمعوقات.....
65	المطلب الأول : التخطيط والإستراتيجية كوسيلة لتحقيق التنمية المحلية.....
76	المطلب الثاني : أساليب إدارة وتنمية المجتمع المحلي ومعوقاتها.....
84	المطلب الثالث : المشكلات والمعوقات للتنمية المحلية.....
88.....	خلاصة الفصل.....

الفصل الثالث : دور نظام الحكم والمالية المحليين في بناء نموذج تنمية محلية وحكم محلي راشد

90	مقدمة الفصل.....
91.....	المبحث الأول : الدور التنموي للجماعات المحلية.....
91.....	المطلب الأول : نظام التسيير المحلي الخاص بالبلدية
98.....	المطلب الثاني : الولاية وأساليب تسييرها

104.....	المبحث الثاني : تطور نظام المالية المحلية وأهمية التمويل المحلي
104	المطلب الأول : نظام المالية المحلية في الجزائر وقدراته التمويلية
108.....	المطلب الثاني : الإتجاهات الجديدة للمالية المحلية من منظور اقتصاد السوق
122.....	المطلب الثالث: صعوبات الجباية المحلية
128.....	المبحث الثالث : أهمية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية مع الإمام بحالة الجزائر
128	المطلب الأول : ماهية الحكم الراشد ، عناصره وخصائصه
131.....	المطلب الثاني : مقومات الحكم الراشد ومؤشرات قياسه
136.....	المطلب الثالث : واقع الحكم الراشد المحلي في الجزائر
144	خلاصة الفصل

الفصل الرابع : تشخيص وضعية التنمية المحلية في الجزائر

146.....	مقدمة الفصل
147.....	المبحث الأول: مقومات التنمية المحلية في الجزائر
147.....	المطلب الأول : تدخل الدولة والمشاركة الشعبية في تسيير التنمية المحلية
154.....	المطلب الثاني : التخطيط واللامركزية كإستراتيجية للتنمية المحلية
161.....	المطلب الثالث : التوازن الإقليمي والجهوي وتوزيع الموارد
166.....	المبحث الثاني : الإتجاهات العامة لسياسة التنمية المحلية
166	المطلب الأول : أهداف البرامج ومخططات التنمية المحلية
173.....	المطلب الثاني : النماذج التنموية المعتمدة في التنمية المحلية
178.....	المطلب الثالث : خصائص برامج التنمية المحلية ووسائل تنفيذها
187	المبحث الثالث : نتائج تجربة التنمية المحلية في الجزائر
187.....	المطلب الأول : حصيلة التجربة الجزائرية للتنمية المحلية خلال 1963م – 1989م
195.....	المطلب الثاني : تقييم حصيلة تجربة التنمية المحلية بعد 1990م – 2000م
201.....	المطلب الثالث : تقديم حصيلة برامج التنمية المحلية بين 1999م و2011م
218.....	خلاصة الفصل

الفصل الخامس : مشكلات التنمية المحلية والإدارة المحلية في الجزائر وسبل معالجتها في ظل التدابير
الجديدة والرؤى المستقبلية .

220	مقدمة الفصل :
221	المبحث الأول : مشكلات التنمية المحلية والإدارة المحلية في الجزائر.....
221	المطلب الأول : المعوقات التنظيمية والإدارية والفنية.....
227	المطلب الثاني : إشكالية التمويل المحلي وارتفاع الأعباء وعدم تطابقها مع الموارد.....
235	المطلب الثالث : المشكلات الاجتماعية والثقافية وفي تركيبة الموارد البشرية.....
241	المبحث الثاني : متطلبات إصلاح الإدارة المحلية ونجاح التنمية المحلية.....
242	المطلب الأول : أهداف ومواطن الإصلاح في الإدارة المحلية.....
256	المطلب الثاني : شروط نجاح الإصلاحات وتحقيق أهداف التنمية المحلية.....
263	المبحث الثالث : آفاق وتطلعات التنمية المحلية في الجزائر.....
264	المطلب الأول : شرح المبادئ الأساسية لقانون البلدية الجديد وتطلعاته التنموية.....
271	المطلب الثاني : تطلعات التنمية المحلية.....
280	خلاصة الفصل :
282	الخاتمة العامة:
293	قائمة المراجع.....

فهرس الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
14	مقارنة بين النمو و التنمية	01
79	النموذج الكمي في تحديد إحتياجات المجتمع	02
106	الإستثمارات المخططة ما بين 1967م و 1977م	03
113	يتضمن حصيلة الإيرادات الجبائية المحلية والمخصصة كليا للجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية	04
117	حصيلة بعض الإيرادات الجبائية المخصصة جزئيا للجماعات المحلية والصندوق	05
126	تطور عجز البلديات 1986م-2008م	06
158	يبين تطور الإعتمادات التجهيزية المخططة حتى عام 1978م	07
175	المخصصات المالية لبرنامج الإنعاش الاقتصادي للفترة 2001-2004	08
176	توزيع الغلاف المالي لبرنامج دعم النمو 2005-2009 حسب كل قطاع	09
188	التوزيع السكاني حسب عدد البلديات	10
190	تطور عجز البلديات بعد التقسيم الإداري ل 1984	11
192	تركيبة مستخدمين البلديات حتى سنة 1997	12
196	حاجات التمويل المقدمة من طرف البلديات من 1996 - 1999	13
202	توزيع حصص البرامج على البلديات والولايات خلال الفترة 1999 - 2004	14
203	تطور مؤشرات بعض القطاعات من سنة 1999م-2004م	15
205	توزيع الإعتمادات المالية للبرنامج التكميلي لدعم النمو حسب كل قطاع للفترة 2005م-2009م	16
206	عدد المشاريع المنجزة لبرنامج تحسين شروط معيشة السكان خلال الفترة الممتدة من 2005م-2010م	17
229	تطورات معدل الدفع الجزائي للفترة 2001م-2006م	18
229	تطور حصيلة الدفع الجزائي للفترة 2000 م-2006م	19
231	نسب توزيع حصيلة الإيرادات الجبائية حسب قانون المالية 2011م	20
233	الإعتمادات المخصصة من ميزانية الدولة لبعض البرامج خلال الفترة 2005م-	21

	2009م	
239	توزيع الموظفين حسب النشاطات لكل من الدائرة والولاية والبلدية	22
239	توزيع المستخدمين الدائمين على البلديات	23
240	توزيع المستخدمين حسب المستوى التأهيلي لموظفي الجماعات المحلية	24
250	المعايير المعتمدة لعضوية المجالس المحلية البلدية وفقا لعدد السكان	25
276	بعض الدول التي إنتهجت أسلوب دمج الوحدات المحلية	26

فهرس الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
56	مصفوفة تصنيف الأقاليم	01
59	مخطط نموذجي لتحديد الأقاليم وفقا لمؤشر البطالة ومستوى الدخل حسب نموذج	02
83	الإدارة المحلية كأسلوب تنظيم إداري	03
109	الإيرادات التي يمكن أن تساهم في تمويل البلديات والولايات	04
133	الأطراف الفاعلة في المجتمع المحلي لتحقيق أهداف التنمية المحلية	05
256	الفاعلون في الجماعات المحلية لإنجاح الإصلاحات	06
260	مراحل التحول إلى الإدارة المحلية الإلكترونية	07

- 1- **APSSI** :Agence de promotion de soutien et de suivi des investissements
- 2- **ATO** :Arab towns organization
- 3- **ANAT** :Agence nationale d'aménagement du territoire
- 4- **CALPI** :Commission d'aide et promotion d'investissement
- 5- **CeNEAP** :Centre nationale d'étude et d'analyse de la planification
- 6- **CSDCA** :Caisse de solidarité des communes Algérienne
- 7- **FCCL** : **Fonds** commun des collectivités locales
- 8- **OOICC** :Organization of islamic capitals cities
- 9- **PAC** :Plans d'aménagement des communes
- 10- **PAW** : Plans d'aménagement des Wilayas
- 11- **PCD** :Plans communale du développement
- 12- **PSD** :Plans sectorielles du développement
- 13- **PSC** : Plans sectorielles centralisé
- 14- **PMU** :Plan de modernisation Urbaine
- 15- **UNDP** :United nation development program
- 16- **SNAT** :Supervision national d'aménagement du territoires
- 17- **TANC** :Taxe sur l'activité des professions non commerciales
- 18- **TAIC** : Taxe sur l'activité industrielle
- 19- **TAP** : Taxe sur l'activité professionnelles
- 20- **TOB** : Taxe des opérations Bancaire
- 21- **TOL** : Taux d'occupation de logement
- 22- **TVA** : Taxe sur la valeur Ajouté
- 23- **TUGP** : Taxe unique globale à la production
- 24- **TUGPS** : Taxe unique globale sur les prestations de services
- 25- **TF** :Taxe foncière
- 26- **VF** : Versement forfaitaire

المقدمة العامة

يبدو أن جهود بلدان العالم الثالث في سبيل التنمية لم تؤدي إلى الخروج من حالة الركود الاقتصادي وتحقيق التوازن الكلي وتحسين مستويات المعيشة مثلما كان مأمولا عند بداية الطريق ، فقد واجهت تلك الجهود عراقيل وصعوبات مختلفة ، لم تمكن هذا الجزء من العالم توحيد نفسه أو حتى تنسيق المواقف اتجاه الاحتكارات الدولية مما جعل تلك الجهود وكأنها موجهة نحو تنمية الأزمة بدلا من التخفيف من حدتها ، حتى أصبحت بارزة في شتى المجالات .

وباعتبار الجزائر جزء من هذا العالم فقد تأثرت بهذه الأزمة ، ولعل العوامل التي أدت بها إلى هذا الوضع ترجع إلى أسباب داخلية وأخرى خارجية ، وتعمل هذه الأخيرة على تدعيم الأولى .

فأسباب الداخلية يمكن تشخيصها على سبيل المثال وليس الحصر في الانفجار السكاني بعد الإستقلال بشكل سريع ، وفي المقابل لا نجد تنمية إقتصادية تعادل هذه الزيادة ، خاصة في المدن الكبرى ، أما العوامل الخارجية فتتمثل في مخلفات الاستعمار ، الإيديولوجية منها والثقافية والتبعية الإقتصادية والعلمية والتكنولوجية ، والديون الخارجية التي تكون دائما مصحوبة بشروط سياسية وإقتصادية حيث تجعل البلد يخدم الإمبريالية العالمية وعملائها . ولعل موضوع التنمية المحلية الذي نحن بصدد معالجته يعطينا تفسيراً لأهم المشاكل التي تعاني منها بلادنا وأسبابها ، وهذا باعتبار التنمية المحلية عنصراً أساسياً في تطوير إقتصاد دولة ما ، فرجال الإقتصاد يتحدثون عن عدة عناصر لازمة للتنمية الإقتصادية ، من بينها ، رأس المال ، المواد الخام ، درجة التقدم الفني ، اليد العاملة الماهرة... الخ . ولكن يبقى دائما أبرز العناصر المطلوبة للتقدم والرفاهية واستغلال الطاقات المتاحة من موارد بشرية أو طبيعية هو التنمية المحلية ، ومن هنا تكتسي التنمية المحلية أهمية بالغة في التنمية الإقتصادية والاجتماعية . وبناء على هذا فان تطور وتقدم الأمم لا يقاس اليوم بكثرة ثروتها بل بنوعيته وتفوق طاقاتها العلمية والتقنية، ومن ثم يمكن إعتبار أن الثروة التي تتميز بها بلادنا عبر مختلف مناطقها من أغلى الثروات في العالم، حيث تعدت الذهب . وعليه فإن التنمية الحقيقية تقتضي إستثمار هذه المناطق والموارد والطاقات إستثماراً عقلياً . ومن ثم فإن درجة التطور الإقتصادي والاجتماعي ومعدل نمو مستوى التطور في أي بلد كان ، يعتمد بدرجة كبيرة على الإستخدام العقلاني لكل الموارد المتاحة محلياً ، ولا شك أن معدلات التنمية التي حققتها الدول المتقدمة ما كانت تتميز لولا إستخدامها للعلم في مجالات الحياة وفي مجالات تعليم وتدريب أبنائها على المستوى المحلي .

إن الجزائر لم تعتمد في تنمية إقتصادها المحلي إلا على المداحيل الناجمة في الثورة النفطية ، وسرعان ما تأزم الوضع سنة 1986 م، بسبب الإنخفاض الحاد لأسعار البترول والذي أدى إلى إنخفاض عائدات الجباية البترولية إلى 54.18% إنعكس سلباً على المساعدات المخصصة من طرف الدولة للجماعات المحلية. فبدأ التفكير في

إيجاد مصادر أخرى غير الناتجة عن المحروقات كاستثمار المحلي أين تم إصدار سنة 1990 م نصوصا تشريعية وتنظيمية ، لاسيما قانون النقد والقرض وقانون الاستثمار وقانون البلدية والولاية. حيث أدركت الجزائر أن التنمية الشاملة والمتكاملة لا يمكن أن تتحقق أهدافها إلا عن طريق التنمية المحلية التي يكون للجماعات المحلية دورا بارزا فيها، إذ تمثل الجماعات المحلية المركز القاعدي و تعتبر الخلية الأساسية و حجر الزاوية التي تربط المواطن بالدولة، كما أنها الإدارة الأكثر قربا من المواطن، من مشاكله و شكاويه. كما أكد على أهمية هذا المرفق دستور 1989 المعدل، ، فنص في مادته (15) على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"، البلدية هي الجماعة القاعدية ". وأختتمت بتعريف القانون البلدي لسنة 2011 م في مادته الأولى، حيث يعتبر أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون. إن الاعتراف بأهمية هذا المرفق من خلال النصوص التشريعية يدعونا لمعرفة حقيقة التنمية المحلية والأطراف الفاعلة في تحقيق هذه التنمية بشكل متوازن في كل جوانب الحياة للسكان، وكجزء من مفهوم تنمية المجتمع الكلي للأمة .

الإشكالية الرئيسية والأسئلة الفرعية :

وتكمن الإشكالية التي نسعى لمعالجتها في هذا البحث في السؤال الرئيسي التالي :

ما هي وضعية التنمية المحلية في الجزائر؟ وكيف لها أن تساهم في حل مشاكل السكان ورفع مستواهم المعيشي في ظل التطورات والتحولات السريعة؟

يجر بنا هذا السؤال الرئيسي إلى الأسئلة الفرعية التالية التي نوجزها فيما يلي :

1- ماذا نقصد بتنمية المجتمع محليا؟ ولماذا القيام بتنمية محلية؟

2- ما هي القواعد و الأسس التي تقوم عليها عملية تنمية المجتمع محليا في ظل الأبحاث والدراسات العلمية و الأكاديمية؟

3- من الذي يقوم بالتنمية المحلية في الجزائر؟ وما هي المقومات الذي يعتمد عليها

4- هل توجد تنمية محلية في الجزائر؟

5- ما هي مشكلات التنمية المحلية في الجزائر؟ ومعرفة أسبابها وكيفية معالجتها؟

6- ما هو مستقبل التنمية المحلية للدولة الجزائرية في ظل التغيرات و التحولات السريعة التي يشهدها العالم؟

فرضيات البحث :

تكمن الفرضيات التي نعمل على إختبار صحتها فيمايلي:

- 1- تتوقف عملية التنمية المحلية على عملية الاستغلال الأمثل للموارد المادية والبشرية وعلى جهاز إداري مؤهل ومدرب وقوانين وأنظمة مواكبة للعصر لتطوير كافة الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية والسياسية والثقافية والبيئية في المجتمع بتكامل الجهود الرسمية والشعبية كمقومات أساسية، وهذا وفقا لأساليب علمية والخطط الرامية إلى تنمية المجتمع المحلي وحل مشاكله .
- 2- تكتسي الجماعات المحلية في الجزائر أهمية قصوى في عملية التنمية الشاملة .
- 3- يمكن للحماية المحلية أن تساهم في رفع النقص في الموارد المالية وتراكم العجز المالي للجماعات المحلية
- 4- ساهمت المشكلات التي تعاني منها الجماعات المحلية في زيادة حجم المعاناة للسكان وعرقلة مسار التنمية المحلية وتحقيق أهدافها .
- 5- لم تتمكن الجزائر من خلال الإصلاحات المتتالية لنظام الحكم المحلي والمالية المحلية التخفيف من المشاكل التي تعاني الجماعات المحلية والتنمية المحلية.

المنهج والأدوات المستخدمة في البحث :

للإجابة على التساؤلات المطروحة , وإختبار صحة الفرضيات إختارنا إتباع المنهج الوصفي والتحليلي الإستنتاجي والمقرب القانوني ، بحيث :

- إعتد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي للإحاطة بالمفاهيم المتعلقة بالإطار العام للتنمية و التعرف على الدراسات النظرية والعملية لمختلف الأبحاث فيما يخص محددات التنمية المحلية ، وكذلك استعملنا هذا المنهج الوصفي التاريخي من أجل تتبع مسار ووضع التنمية المحلية في الجزائر والهيئات الإدارية التي تقوم بها في إطار الصلاحيات التي أوكلت إليها ، وكذلك في سرد مشكلاتها ، وأسبابها وسبل معالجتها.

- إستعان الباحث كذلك على المقرب القانوني والمنهج التحليلي الإستنتاجي من أجل قراءة وتحليل النصوص القانونية واللوائح والتشريعات التنظيمية لهيئات الإدارة المحلية في الجزائر وأساليب تمويلها وكذلك من أجل تجميع وترتيب وتصنيف الأرقام والبيانات الخاصة بالقوام المادي للبرامج والمشاريع المحلية المنجزة والتي يتوقع إنجازها والنتائج المسجلة للمنجزة منها، للتعرف على إيجابياتها و الحد من سلبياتها.

وقد إستعنا في دراستنا بالأدوات التالية :

- ✓ الإحصاءات المتعلقة بالواقع الاقتصادي والقوام المادي للبرامج والمشروعات التنموية على المستوى المحلي .
- ✓ الجداول المتعلقة بالحصيلة الجبائية للمالية المحلية والمشروعات وبرامج التنمية المحلية بغية قياسها وإستنتاجها لإبراز أهمية الإنجازات المحققة والجهود المبذولة والنتائج المسجلة .
- ✓ القوانين والتشريعات المتعلقة بنظام الحكم المحلي والمالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر .

أهمية البحث :

تمكن أهمية هذا البحث في كون أن التنمية المحلية تشكل الأسلوب الهام الذي تستعمله الدولة لتحقيق أهداف التنمية الشاملة من خلال المحليات أو الإدارات المحلية التي تعد الأطراف الرئيسية في عملية تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية حيث بتطبيق مبدأ اللامركزية في هذه الإدارات فإنه يقع على عاتقها تحمل المسؤولية في توفير الخدمات المختلفة وتطبيق القوانين واللوائح التي تتعلق بمتطلبات التنمية الاقتصادية المحلية إضافة إلى توفير البنى التحتية الأساسية لتعزيز المشاريع التنموية على مستوى الإدارة المحلية، ضف إلى ذلك تشكل الإدارات المحلية الأداة الأساسية في الحد من البيروقراطية الإدارية وتسريع عملية صنع القرار الإداري والتنموي مما يساهم في إيجاد توزيع عادل لمكاسب التنمية، وتحسين المستوى التنموي والخدمي في جميع مناطق البلد، من خلال وصول الموارد والاستثمارات إلى جميع مناطق وأقاليم الدولة وهذا بدوره سيقبل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين أفراد المجتمع، إضافة إلى مسؤوليتها في تقديم تشكيلة واسعة من الخدمات التنظيمية والرقابية للأنشطة الاقتصادية مثل التسجيل والترخيص ، وحتى تساهم التنمية المحلية في رفع مستوى الخدمات وتحسين مستوى المعيشي للمواطنين يقتضي التصدي للمشاكل والعوائق التي تحد من فعاليتها . وبهذا تبرز أهمية البحث في كيفية معالجة إشكالية التنمية المحلية في الجزائر وجعلها ترقى إلى مستوى طموحات ورغبات المواطنين .

أهداف البحث :

يهدف هذا البحث إلى تحقيق مايلي :

- 1- التعريف بالعناصر الأساسية المحددة لنجاح التنمية المحلية والعوامل التي تعمل على عرقلتها .
- 2- الوقوف على تجربة الجزائر في التنمية المحلية .
- 3- التعرف على التشريعات التي ساعدت على التنمية المحلية بالجزائر .
- 4- تناول مقومات التنمية المحلية في الجزائر وأهدافها وتشخيص نظام الحكم المحلي والمالية المحلية و باعتبارهما الأدوات الهامة في تفعيل وتنفيذ البرامج والمشروعات التنموية .
- 5- مكانة التنمية المحلية في إطار التنمية الشاملة .
- 6- بحث العلاقة بين الوحدات الإدارية والسلطة المركزية من خلال التعرف على تشكيل وأدوار الأجهزة المركزية وأجهزة السلطة المحلية؛ بغرض تسليط الضوء على العوامل المعيقة لتحقيق المشاركة الشعبية في تنمية المجتمعات المحلية.

مبررات ودوافع إختيار الموضوع :

توجد عدة أسباب دفعتنا إلى إختيار هذا الموضوع دون غيره ، نجلها فيما يلي :

1- يعتبر موضوع التنمية المحلية من الموضوعات المهمة التي تشغل المجتمعات ، كونه يعالج الجماعات المحلية التي تعتبر المركز القاعدي و الخلية الأساس و حجر الزاوية التي تربط المواطن بالدولة، كما أنها الإدارة الأكثر قربا من المواطن، من مشاكله و شكاويه.

2- الجزائر من الأقطار العربية ذات المساحة الكبيرة التي تحتاج إلى برامج التنمية المحلية .

3- ميل الباحث إلى البحث والدراسة في موضوع التنمية المحلية والوقوف على حقيقتها في الجزائر ، خاصة مع الظروف الخاصة التي عاشتها الجزائر .

الدراسات السابقة للموضوع :

هناك العديد من الدراسات المنشورة في المجلات والدوريات والمقتيات والكتب التي لها علاقة بموضوعنا ، وحسب علمنا تكمن الدراسات الجامعية التي اتصلت بموضوعنا فيما يلي :

1- عبد العزيز علي عبد السيد السوداني ، دور الإعانات المركزية في تنسيق العلاقات المالية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية مع الإشارة إلى تجربة الحكم المحلي في جمهورية مصر العربية، البحث عبارة على أطروحة دكتوراه الفلسفة في الاقتصاد قدمت في جامعة الإسكندرية ، كلية التجارة سنة 1982م .

تدور إشكالية البحث حول مدى كفاءة المحليات في تعهد سياسة مالية محلية لتحقيق الإستقرار الاقتصادي . لقد تناول الباحث الإعانات المالية المركزية ودورها في تحقيق الإستقرار الاقتصادي للهيئات المحلية . إلا أن الدراسة لم تعطي أهمية لدور التمويل الذاتي المحلي كآلية لدعم إستقرار الهيئات المحلية . كما أن الباحث عالج تعارض السياسات المالية فيما بين المحليات والسلطة المركزية .

2- عبد الله محمد محمد قنديل، دور المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار في الحكم المحلي، بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه، جامعة الإسكندرية ، كلية التجارة سنة 1990م . لقد تناول الباحث الإطار النظري والهيكل النظامي للحكم المحلي في شكل دراسة مقارنة مع تجارب بعض البلدان كالصين وماليزيا واليابان . كما قام الباحث بدراسة إختبارية لدور المشاركة الشعبية بمحافظة البحيرة وأساليب الحكم المحلي فيها ، بالإضافة إلى الدور الفعلي للمشاركة في عملية صنع القرار بهذه المحافظة .

3- محمد صلاح النجار ، تنمية إقتصاديات القرية المصرية ، بحث مقدم بجامع عين شمس ، كلية التجارة سنة 1997م ، تناول فيه الباحث المعاناة للقرية المصرية لمختلف جوانب الحياة وتأثير ذلك على قدراتها الإنتاجية ، كما تحدث على دور التنمية القروية في دعم التنمية الاقتصادية في مصر ، وتطرق أيضا إلى أهمية التخطيط

الإقليمي لنجاح برامج التنمية الريفية ، حيث خلصت الدراسة إلى ضرورة دراسة لمعوقات التنمية بالقرية المصرية وإقتراح الوسائل التي تكفل دعم دورها في خدمة أهداف التنمية الاقتصادية ، وضرورة وضع الإستراتيجيات في ضوء المتغيرات الأساسية للتأثير الفعال على المستوى التنموي للقرية المصرية والتي تساعد على وضع مشروع قومي أو إستراتيجية مستقبلية للتنمية الريفية .

4- أحمد شريفي ، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر ، البحث عبارة عن أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، كلية الاقتصاد وعلوم التسيير سنة 2010م ، تدور إشكالية البحث حول وجود حالة من عدم التوازن في توزيع السكان والنشاطات بين الأقاليم ، تعيشها الجزائر حاضرا ويتوقع تفاقمها مستقبلا . لقد تميزت أطروحة الباحث بوجاهة الطرح وجدية التحليل ، حيث تناول الباحث إدارة التنمية المحلية في الجزائر وركز فيها بصورة خاصة على الهيئات المحلية كأداة أساسية للتطلعات والجهود الحكومية والشعبية وفي ميدان التنمية المحلية ، كما قدم مهام الجماعات الإقليمية والأسس العامة للتنمية المحلية وأهدافها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ونمط البرامج التي تتولى تنفيذها ووسائل تدخلها في تنفيذ هذه البرامج . كما قدم الباحث الصعوبات والعراقيل التي تواجه التنمية المحلية و إدارتها.

خطة البحث :

لقد تم تقسيم البحث إلى خمسة فصول . تعرضنا في الفصل الأول للمفاهيم الأساسية لعملية للتنمية بصفة عامة فاعتبرناه إطار نظري وقاعدي يعتمد عليه لتوضيح الفكرية التي جاءت بها مختلف الدراسات والأبحاث النظرية لفكر التنمية ومناهجها وإستراتيجياتها ، مبادئها ومستوياتها أو جوانب الحياة الإنسانية التي تمسها . أما الفصل الثاني فخصصه الباحث لدراسة وتحليل الأسس العلمية والعملية التي تستند إليها عملية التنمية المحلية حسب ما جاءت به المناهج الفكرية والسياسية عبر العديد من الدراسات الأكاديمية هذا للاستعانة بها كأساس نعتمد عليه في بحثنا عبر بقية الفصول، حيث استعرضنا فيه مفهوم التنمية المحلية والتمويل المحلي و أساس قيامهما ، إلى جانب التخطيط و الإستراتيجية في مجال التنمية المحلية و المشكلات و العراقيل التي تقف دون تحقيق أهدافها .

يعالج الفصل الثالث الدور التنموي للجماعات المحلية ومالياتها من خلال دراسة نظام الحكم المحلي والمالية المحلية التي اعتمدت عليه الجزائر لبناء أساس تنموي قاعدي وتفعيل المؤسسات المحلية وبناء الحكم الراشد المحلي، حيث إستعرضنا دراسة تفصيلية لنظام الجماعات المحلية ومالياتها والإصلاحات المتتالية التي حاولت من خلالها الجزائر بناء نموذج تنمية محلية وحكم محلي راشد .

أما الفصل الرابع فقد خصصناه لجهود ومحاولات الحكومة الجزائرية لبناء أساس تنموي مستدام ومدى فعاليته ، وفي هذا المجال إستعرضنا الجهود الحكومية للتنمية على مستوى الأقاليم وتشخيص فعالية البرامج والمشاريع التنموية المحلية عبر مختلف المخططات التنموية وحجم إستثماراتها وأنماطها وحجمها وأهدافها وتحليل نتائجها ومعرفة مدى نجاحها وإخفاقاتها والسلبات التي ما تزال تعرقل مسار التنمية المحلية وتعيقها على الوصول لتحقيق أهدافها .

أما الفصل الخامس والأخير فإنه يعالج مشكلات التنمية المحلية والإدارة المحلية في الجزائر ووسائل معالجتها والتخفيف من حدتها ، وإستعرضنا أيضا الإصلاحات الجديدة لقانون البلدية وأهدافه التنموية . كما حاولنا إستعراض بعض تطلعات وآفاق التنمية المحلية في الجزائر .

الفصل الأول

المفاهيم الأساسية للتنمية

مقدمة الفصل :

تمثل التنمية مبتغى الحكومات والشعوب، حيث تكتسب أهمية كبيرة في حل قضاياها ومشكلاتها، فمنذ نهاية الحرب العالمية الثانية والعالم يتكلم عن التنمية ، خاصة في المحافل الدولية وعبر العديد من المنظمات الدولية والإقليمية وحتى المحلية . وتتبعنا لمسار التنمية ، بداية من نهاية الحرب العالمية الثانية يظهر لنا أن مفهوم التنمية برز بداية في علم الاقتصاد للدلالة على التغيرات الجذرية في مجتمع معين وذلك بغرض اكتسابه القدرة على التطور الذاتي بمعدل يضمن أو يحقق التحسن المتزايد لمستوى المعيشة لأفراد المجتمع ، ثم انتقل مفهوم التنمية ليأخذ بعده السياسي من خلال ممارسة الديمقراطية في تسيير نظام الحكم ، الشيء الذي اعتمده الدول النامية والمتخلفة لإيجاد نظم تعددية على الطريقة الغربية محاولة بذلك تغيير مسار الحكم المركزي ، ثم تطور مفهوم التنمية ليرتبط بالعديد من الحقول المعرفية ، هدفها الإنسان بما يحمله من دلالة . لهذا فان العديد من البلدان تحظى باهتمام متزايد بموضوع التنمية ومختلف أشكاله ووضعه في السياسات الاقتصادية وحتى على مستوى البحوث العلمية والأكاديمية ، حيث تقدم هذه الأشكال كبديل استراتيجي مهم لمعالجة الخلل التنموي الذي تعاني منه والتحكم في عناصره . ولقد جاء هذا الفصل من البحث لمعالجة موضوع التنمية من حيث المفاهيم الأساسية ومدى ارتباطها بالحقول المعرفية الأخرى ، وكذلك من جانب الأبعاد والجوانب التي يمكن أن تمسها التنمية ، عناصرها ، صفاتها وأهدافها ، محاولة منا اعطاء صورة شاملة عن موضوع التنمية والمفاهيم المرتبطة بها.

المبحث الأول : مفهوم التنمية و أبعادها :

يعتبر مفهوم التنمية من المفاهيم التي تسيطر بشكل كبير على عقول البلدان النامية، و هذا باعتبار أنها تريد البحث عن طريقة تتمكن من خلالها الانتقال من مرحلة التخلف إلى مرحلة التقدم، ظنا منها أن التنمية هي بناء المصانع و المعامل الكبرى و المتوسطة سوف يلحق المجتمع بالدول المتقدمة، و في الحقيقة إن التنمية هي أوسع و أشمل من هذا المفهوم الجزئي، حيث أن العديد من المفكرين و الكتاب الغربيين يؤكدون على أن المفهوم الاقتصادي هذا أشمل و لا يمكن أن ينفصل على الجوانب السياسية و الاجتماعية و الثقافية للمجتمع، من خلال هذا المبحث سنحاول إبراز تعدد مفهوم التنمية، أبعاده ومستوياته.

المطلب الأول : تعاريف التنمية وتطورها التاريخي:

1- تطور مفهوم التنمية :

لقد برزت العديد من الكتابات و التعاريف للتنمية، و هذا من خلال تعدد أبعادها و مستوياتها، بالإضافة إلى تشابكها مع مفاهيم أخرى مثل، التقدم، التطور، العصرية، النهضة، و لو تابعنا التطور التاريخي لمفهوم التنمية لوجدنا أنه ظهر بصورة واضحة بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، رغم أنه عبر الفكر الاقتصادي، أستعمل هذا المفهوم للدلالة على التقدم الاقتصادي، حيث أستخدم لتبيان التغيرات التي يمكن إحداثها في مجتمع معين.¹ و قد تم استخدام هذا المفهوم بغرض كسب المجتمع القدرة على التطور الذاتي المستمر، بمعدل يضمن تحسين نوعية الحياة لكافة أفراد المجتمع، أي إمكانية توفير الحاجات الضرورية و المتزايدة للسكان، و إشباع رغباتهم وحاجاتهم بطريقة عقلانية، بمعنى إستغلال الموارد المتاحة و التوزيع العادل للثروات. و عند الستينات أنتقل مفهوم التنمية إلى حقل السياسة، بحيث أصبح يهتم بتطوير بلدان أخرى التي عرفت إستقلالها السياسي والاقتصادي الشامل، و أصبح المفهوم مرتبط بالسياسة، أي التنمية السياسية و التي تعرف بأنها: "عملية تغيير اجتماعي متعدد الجوانب، الغاية منه الالتحاق بمستوى الدول الصناعية"²، و المقصود هنا هو البحث عن حكم سياسي تسوده التعددية الحزبية و الديمقراطية على الطريقة الأوروبية أو الأمريكية، ثم تطور المفهوم ليصبح يرتبط بالعديد من حقول المعرفة، فأصبحنا نسمع بالتنمية السياحية، الثقافية، الإجتماعية، البشرية و التنمية المحلية و البيئية، هذه المفاهيم سوف نعالجها في الفروع القادمة من البحث.

2- تعاريف التنمية :

يبرز لنا مفهوم التنمية من خلال عدة كتابات ، أهمها يمكن أن نقدم مايلي :

¹فؤاد عبد المنعم البكري،"التنمية السياحة في مصر والعالم العربي"،نشر وطباعة عالم الكتب، مصر2004 ص 24 .

²فؤاد عبد المنعم البكري ، نفس المرجع السابق ، ص 25.

- التنمية زيادة محسوسة في الإنتاج و الخدمات شاملة و متكاملة و مرتبطة بحركة المجتمع، تأثيرا و تأثيرا مستخدمة الأساليب العلمية الحديثة في التكنولوجيا و التنظيم و الإدارة¹؛

- التنمية محصلة الجهود العلمية المستخدمة لتنظيم الأنشطة المشتركة الحكومية و الشعبية في مختلف المستويات لتعبئة الموارد الموجودة أو التي يمكن إيجادها لمواجهة الحاجات الضرورية وفقا لخطة مرسومة و في ضوء السياسة العامة للمجتمع²؛

- هي عملية تغيير مقصودة نحو النظام الاجتماعي والاقتصادي الذي تحتاجه الدولة³؛

- وهي العملية المرسومة لتقدم المجتمع كله إجتماعيا و إقتصاديا و ثقافيا و المعتمدة بأكبر قدر ممكن علي مبادرة المجتمع المحلي وإشراكه، واكتشاف لموارد المجتمع وتنميتها والإستخدام الأمثل لها من أجل بناء الطاقة الإنتاجية القادرة على العطاء المستمر⁴؛

- التنمية تعني نقل المجتمعات من حالة أو مستوى إلي حالة مستوى أفضل و من نمط متقدم كما و نوعا⁵؛

- كما يعرف جونار ميردال، التنمية أنها تحرك النظام الاجتماعي كله إلى الأعلى⁶؛

- كما يعرفها آخرون بأنها انبثاق لنمو كل الإمكانيات الموجودة الكامنة في كيان معين بشكل كامل و شامل ومتوازن سواء كان هذا الكيان فردا أو جماعة أو مجتمع؛

و عموما يمكن أن نستخلص من المفاهيم السابقة أن التنمية تختلف اختلافا بينا عن النمو الاقتصادي، إذ يمكن القول على أنها تعبر على التغيير في هيكل النظام الاقتصادي كليا، و أن يمس هذا التغيير كل أنماط العيش التي يحتاجها المجتمع، و في هذه الحالة يصبح المفهوم اشمل و أوسع.

كما عرفته هيئة الأمم المتحدة حيث حددت مفهوم التنمية على أنها : تلك العملية المتكاملة التي تعنى تنمية و تحسين الظروف المادية و المعنوية لأفراد المجتمع، أي القضاء على الفقر، توفير مناصب العمل، محو الأمية، العدالة في توزيع الثروات، الديمقراطية، حرية الرأي.

هذا ما يجعلنا نستخلص أن عملية التنمية تمس جوانب متعددة و أبعاد مختلفة.

³عاطف السيد ،"العولة في ميزان الفكر" ، (دراسة تحليلية) مطبعة الإنتصار ، مصر ، 2001 ، ص 53.

2 Jacque Brasseul, introduction à l'économie du développement, Armond colin édition , paris,1993,page 13.

3 IBID,page 13.

4. عبد العزيز محمد الحر ،" التربية والتنمية والنهضة "شركة المطبوعات والتوزيع والنشر،بيروت لبنان ،2003، ص7.

⁵عاطف السيد : "العولة في نظام الفكر" ،(دراسة تحليلية)، مطبعة الإنتصار ،مصر 2001 ص 53.

⁶ Collectif, Recherche Economique et Sociales ,(économie de développement) Doc Francaise; paris 1997,page28

المطلب الثاني: أبعاد التنمية.

تمثل التنمية مطمح العديد من الشعوب، نظرا لما تكتسبه من أهمية في حل المشاكل التي تعاني منها المجتمعات، خاصة في الدول النامية اعتقادا منهم أن الفرق بين العالم المتقدم و العالم النامي هو نجاح عملية التنمية في الدول المتطورة و عدمه في الدول النامية، هذا الاعتقاد جعل عملية التنمية في الدول المتخلفة هي الشغل الشاغل فأصبحت تهيكّل في أنماطها الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية و غيرها، محاولة الالتحاق بركب الدول المتقدمة، الأمر الذي يجعلنا نستنتج أن للتنمية أبعاد و جوانب متعددة يمكن تقسيمها إلى:

1- الجوانب الرئيسية: يمكن أن نلخص التالي:

1-1) البعد الاقتصادي:

يقوم البعد الاقتصادي للتنمية على الجانب المادي لها، الذي يعني الزيادة في الحجم السلعي و الخدماتي، و حجم استثمار رؤوس الأموال لكافة المجالات الاقتصادية و الزراعية منها و الصناعية و المالية و حتى التجارية وغيرها. بمعدل نمو أكبر من حجم السكان¹. والتنمية الاقتصادية هي أيضا تغيير نظام الإنتاج و الهيكل الاقتصادي للمجتمع، بمعنى الزيادة و التوسيع في الإنتاج و السلع و الخدمات، و تشجيع حركة رؤوس الأموال و التجارة الدولية.

1-2) البعد السياسي:

يقوم البعد السياسي على مبدأ الحرية و الديمقراطية و التعددية، و يقصد به تغيير في الحكم السياسي والتداول عليه بشكل يضمن الشمولية و الاتجاه إلى الديمقراطية و التعددية السياسية و حماية حقوق الإنسان. والتنمية السياسية هي كذلك تغيير نظام الحكم السياسي الذي يمكن أن يوفر ضمانات احترام حقوق الإنسان، ويمكّن أدوات التصحيح و المراجعة بحيث يتبع للشعب تغيير حكامه من خلال انتخابات حرة و نزيهة. كما يدخل ضمن مقومات التنمية السياسية النمو و النشاط الملحوظ للمنظمات الدولية و غير الحكومية التي تركز اهتماماتها على قضايا ذات طابع عالمي، مثل حقوق الإنسان و تحقيق السلام.

1-3) البعد الاجتماعي :

يرتكز البعد الاجتماعي للتنمية على تغيير البناء الاجتماعي، الذي يقصد به تغيير الأوضاع الاجتماعية السائدة و محاولة زرع علاقات اجتماعية تسير العصر متحولة بذلك من مجتمعات أسرية و قبلية إلى تجمعات

¹ عاطف السيد، "المرجع السابق، ص53.

قومية دولية تسودها المساواة و عدم العنصرية. و تقوم التنمية الاجتماعية على مجموعة من العناصر يمكن أن نذكرها فيما يلي:

- إشراك أفراد المجتمع أنفسهم في تحسين معيشتهم و نمو علاقاتهم وتحقيق مستوى أعلى من الرفاهية والحرية¹؛
 - إن الفرد عنصرا مبتكرا للتكنولوجية و مستخدمها يجب أن ينتمي له الإحساس بأن لديه قيمة، و توفر ما يلزم من الخدمات و التقنيات وهذا ما يجعله يبادر ذاتيا في تسخيرها لخدمة المجتمع، والمساهمة الكاملة في تحقيق التقدم على المستوى القومي²؛
 - مراعاة التوازن بين المفهوم الاجتماعي والاقتصادي، و التأكد من ملائمة التنمية لظروف المجتمع و البيئة³؛
- وعلى هذا الضوء يتضح جليا أن البعد الاجتماعي للتنمية يقوم أساسا على تغيير النظام الاجتماعي والاقتصادي للدولة، مما يسهل نمو العلاقات الاجتماعية و جوهرها، أي القيم و المبادئ و المعتقدات والاتجاهات لأفراد المجتمع.

4-1 البعد الثقافي :

يعتبر العديد من المفكرين أن الإنسان هو وسيلة التنمية، و لتحقيقها ضروري أن يكون هو هدفها ليتمكن الوصول إلى أفضل ظروف معيشية، هنا تبرز الثقافة كجانب مهم من حياة الأفراد. هذا ما يجعل البعد الثقافي للتنمية يقوم على ذهنية الفرد وجعله الهدف الرئيسي لتحقيق التنمية من خلال إشراكه في جميع النشاطات وجعله هو(أي الإنسان) من يقوم بالإبداع و الانجازات الفكرية، الأدبية أو الفنية و العلمية، مع الحفاظ على الأصول الرفاهية الخاصة بكل مجتمع.

2- الأبعاد الجديدة للتنمية:

إن تتبع مسار التنمية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية يبرز لنا أن الفكر الإنمائي يركز توجيهه على التنمية الشاملة بأبعادها الأربعة المذكورة سابقا، البعد الاقتصادي و البعد السياسي و البعد الاجتماعي ثم البعد الثقافي، كجزء هام من حياة الأفراد و المجتمع. هذا التطور الفكري الإنمائي يظهر مدى إهتمام دول العالم بإعادة النظر في مفهوم ومسار التنمية، خاصة الدول النامية و لهذا برزت العديد من الكتابات و الانتقادات وتغيرت الشعارات وظهرت أبعاد جديدة للتنمية خاصة منذ تولى الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1997م إنشاء عقد عالمي للتنمية الثقافية.¹ ولقد تم انعقاد عدة مؤتمرات دولية في هذا الشأن من بينها المؤتمر العربي الثاني الذي إنعقد

¹ مدحت القرشي، "التنمية الاقتصادية نظريات وسياسات وموضوعات"، دار وائل للنشر، عمان الأردن، ط1 2007م، ص23.

² ابراهيم عبد الرحمان رجب، "مفاهيم ونماذج تنمية المجتمع المحلي المعاصرة"، مؤسسة الشرق الأدنى، القاهرة، 1998، ص11.

³ فؤاد عبد المنعم البكري، "التنمية السياحية في مصر"، مرجع سبق ذكره 30

بالقاهرة في ماي 2005، وكذلك إهتمام البنك العالمي بمسائل التنمية في الدول النامية، وظهور سياسات وإستراتيجيات كثير من الدول خاصة فيما يخص السياحة و البيئة، الشيء الذي أعطاهما أبعاد جديدة.

إن تتبعنا لمسار التنمية من خلال الاستراتيجيات والسياسات التي تنتهجها العديد من الدول وإلى الدراسات والكتابات و التقارير والمؤتمرات الدولية ، يوصلنا إلى الأبعاد الجديدة و التي يمكن حصرها في :

(1-2) التنمية المستدامة :

يقصد بالتنمية المستدامة هي التنمية التي تلبى احتياجات الحاضر دون الإخلال بقدرات الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتها... إنها عملية تغيير حيث يجري استغلال الموارد وتوجيه الاستثمارات ، وتكييف التنمية التقنية والتطوير المؤسسي بتناسق يعزز الإمكانيات الحاضرة والمستقبلية في تلبية احتياجات البشر وتطلعاتهم.² ويندرج تحت هذا التعريف الموجز عدد من القضايا الهامة وهي:

- أن التنمية المطلوبة لا تسعى لتقدم بشري موصول في أماكن قليلة ولسنوات معدودات، بل للبشرية جمعاء وعلى امتداد المستقبل البعيد؛

- أن هذه التنمية هي تنمية تفي باحتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال القادمة على توفير احتياجاتها؛

- أن مستويات المعيشة التي تتجاوز الحد الأدنى الأساسي من الاحتياجات لا يمكن إدامتها إلا عندما تراعى مستويات الاستهلاك في كل مكان متطلبات الاستدامة على المدى البعيد؛

- أن الاحتياجات كما يتصورها الناس تتحدد اجتماعيا وثقافيا ، ومن ثم فإن التنمية المستدامة تتطلب إنتشار القيم التي تشجع مستويات الاستهلاك التي لا تتخطى حدود الممكن بيئيا؛

إذن فإن التنمية المستدامة هي تعبير عن التنمية التي تتصف بالاستقرار وتمتلك عوامل الاستمرار والتواصل ، وهي ليست واحدة من تلك الأنماط التنموية التي درج العلماء على إبرازها ، مثل التنمية الاقتصادية ، أو التنمية الاجتماعية، أو الثقافية ، بل هي تشمل هذه الأنماط كافة ، فهي تنمية تنهض بالأرض ومواردها ، وتنهض بالموارد البشرية وتقوم بها ، فهي تنمية تأخذ بنظر الاعتبار البعد الزمني وحق الأجيال القادمة في التمتع بالموارد الأرضية . وتتألف التنمية المستدامة من ثلاث عناصر رئيسية هي النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية وحماية البيئة :

¹ عبد القادر محمد عبد القادر ، " اتجاهات حديثة في التنمية " ، الدار الجامعية ، مصر 1999 ، ص58.

² عجيلة محمد، بن نوي مصطفى، " مداخلة بعنوان: "تسيير الجماعات المحلية الواقع و التحديات"، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي المنعقد بجامعة سعد حلب البلدة حول تسيير الجماعات المحلية ، يومي 17 و18 ماي 2010 ص 6 .

أ- **العنصر الاقتصادي:** ويستند إلى المبدأ الذي يقضي بزيادة رفاه المجتمع إلى أقصى حد والقضاء على الفقر من خلال استغلال الموارد الطبيعية على النمو الأمثل وكفاءة مع التركيز على القطاعات الرائدة التي تنتج وفرات الحجم وتكون بمثابة النواة التي تبنى عليها التنمية.¹

ب- **العنصر الاجتماعي ،** ويشير إلى العلاقة بين الطبيعة والبشر ، وإلى النهوض برفاهية الناس ، وتحسين سبل الحصول على الخدمات الصحية والتعليمية الأساسية ، والوفاء بالحد الأدنى من معايير الأمن ، واحترام حقوق الإنسان . كما يشير إلى تنمية الثقافات المختلفة، والتنوع، والتعددية، والمشاركة الفعلية للقواعد الشعبية في صنع القرار.

ج- **العنصر البيئي:** ويتعلق بالحفاظ على قاعدة الموارد المادية والبيولوجية وعلى النظم الايكولوجية والنهوض بها .

وقد اعتنقت العديد من الدول المتقدمة والنامية على السواء مفهوم التنمية المستدامة ، وتطور تصور هذا المفهوم مع مرور الزمن ، إذ أنه كان سابقاً يركز على البعد البيئي وأصبح حالياً يركز على التنمية المستدامة بوصفها عملية تشتمل على أهداف اقتصادية واجتماعية وبيئية.

وقد ركزت التعاريف الحديثة بصورة أوضح على ثلاث ركائز للاستدامة: إقتصادية وبيئية وإجتماعية . وهذه الركائز تبرز الحاجة إلى أن تؤخذ بالحسبان ليس الناحية البيئية للاستدامة ، أو حتى النواحي البيئية والاقتصادية لها ، بل أيضا نواحيها الاجتماعية . والتفكير بشأن الاستدامة الاجتماعية ليس متقدما بعد مثل التفكير بالركيزتين الأخيرتين.

وغني عن البيان فإن تحقيق التنمية المستدامة يتطلب إتباع سياسات عميقة الأثر وإجراء إصلاحات مؤسسية وإنخراط جميع القطاعات فيها على مستوياتها كافة ، ومسؤولية التنمية المستدامة ليست من مسؤولية الحكومة أو قطاع واحد أو قطاعين من قطاعات المجتمع فحسب .

وخلاصة القول فالتنمية المستدامة عملية تراكمية تتأسس على ما هو قائم ، وتحقيقها هو بمثابة عملية بقدر ما هو هدف محدد وهي ليست نشاطا من الأنشطة التي يترك أمر تحقيقها للمدى الطويل بل هي كناية عن مجموعة من الأعمال الطويلة والمتوسطة والطويلة الأجل والأنشطة والممارسات التي تهدف إلى معالجة دواعي القلق الملحة وفي نفس الوقت التطرق للمسائل الطويلة الأجل .

¹ محمد بلقاسم حسن بملول ، "الاستثمار واشكالية التوازن الجهوي"، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر 1990م، ص130.

2-2) التنمية البشرية :

هي من أهم متطلبات التنمية في الفكر الحديث، فهي من اجل الإنسان و للإنسان و بمعنى آخر هي توسيع خيارات الناس للعيش بطريقة كريمة، و أول مرة استعملت هذا المصطلح سنة 1977م و أعلن عنه رسميا سنة 1986 في الأمم المتحدة.

و يمكن استخلاص مفهوم التنمية البشرية هنا بشكل أدق من خلال التعريف الذي جاء في تقرير التنمية البشرية حيث يقوم المفهوم على أن البشر هم الثروة الحقيقية للأمم و أن التنمية الإنسانية هي توسيع خيارات البشر ، أي الحق في العيش الكريم ماديا و معنويا ، جسدا و نفسا و روحا ، و يتفرع عن هذا المنطلق نتيجتان هامتان :

- ترفض التنمية البشرية أي شكل من أشكال التمييز ضد البشر .
- لا يقتصر مفهوم الرفاه الإنساني في التنمية البشرية على التمتع المادي و إنما يتسع للجوانب المعنوية في الحياة الإنسانية الكريمة مثل التمتع بالحرية و اكتساب المعرفة و الكرامة الإنسانية و تحقيق الذات.

بل تتعدى التنمية البشرية إلى نقاط أخرى تشمل الحريات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و توفر فرص الإنتاج و الإبداع.¹

إن العديد من تقارير الهيئات الدولية كالبنك العالمي و منظمة اليونسكو وكذا المؤتمرات التي انعقدت مؤخرا تؤكد على أن الكثير من البلدان نجحت في تحقيق تنمية شاملة عن طريق مقومات التنمية بأبعادها المختلفة و المتعددة، و هذا راجع للإجراءات العملية التي من خلالها تتظافر الجهود المحلية الذاتية و الجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الحضارية، فتفاعل مع برامج التنمية الوطنية و تساهم في فعاليتها و تحسين أدائها، و منه التقدم نحو تحقيق تنمية شاملة للوطن.

2-3) التنمية البيئية:

تمثل في تدعيم التحسين البيئي كعنصر أساسي للتنمية والإستراتيجيات والإجراءات الرامية إلى الحد من الفقر، وتحسين جودة حياة الناس ، و حماية جودة المساحات العامة والإقليمية والعالمية ن وتحسين جودة النمو. وترتبط البيئة ، وجودة الحياة ، والحد من الفقر بشكل عام وثيق في ثلاثة حالات عريضة هي :²

¹ جواد فؤاد، " تحولات السياسة وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات " مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي للتنمية المستدامة بين متطلبات الحكم الراشد و خصوصية الجزائر، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2006 ص4 .

² محمد محمود شهاب ، "النمو المسعول للألفية الجديدة" ، مركز الأهرام للطباعة والترجمة ، والنشر ، مؤسسة الأهرام ، القاهرة 2006، ص 128

أ- تعزيز سبل العيش : يعتمد الفقراء كثيرا في الغالب على إنتاجية الأنظمة البيئية والموارد الطبيعية وخدماتها فيما يبلغ 30% إلى 50% من دخولهم الإجمالية ، وتعتمد قرابة مليار أسرة بصورة مباشرة على خدمات رصيد رأس المال الطبيعي والأنظمة البيئية التي تعتمد على بعضها البعض بصورة وثيقة في تدبير سبل معيشتها اليومية . ومع تناقص توافر وجودة هذه الموارد ، تتعرض سبل العيش هذه للخطر، ويقتضي الأمر أن تعمل الجهود الرامية للحد من الفقر على مساعدة المجتمعات المحلية على إدارة الأراضي ، والمياه، والغابات بصورة مستدامة .

ب- الحماية من المخاطر البيئية على الصحة والتقليل منها : تمثل العوامل البيئية ، مثل المياه غير الآمنة والتلوث الجوي ، إضافات كبيرة للعبء الكلي الأمراض ، وتفرض تكاليف اقتصادية كبيرة ، خاصة على الفقراء . ولكن لن يكون من الممكن تحقيق أهداف الألفية الإنمائية الخاص بالصحة دون الاهتمام بالأسباب الأساسية للعبء الكبير للأمراض المرتبط بمخاطر البيئة على الصحة .

ج- تقليل تعرض الناس للمخاطر البيئية : يتعرض ملايين الفقراء للكوارث الطبيعية والأخطار البيئية ، وسوف يفاقم تغير المناخ من هذا التهديد من زيادة نزوح الناس وتعرضهم للموت ، وتدهور الزراعة ، وتدمير رأس المال الطبيعي ، والاجتماعي ، والمادي ، ومن المتوقع أن تكون الخسائر على أشدها في البلدان الأكثر فقرا . وتقتضي الحلول التي تهدف إلى تحقيق الاستدامة العمل فيما يجاوز البلدان فرادى . فتدهور المساحات العامة الإقليمية والعالمية -مثل تغير المناخ، وتدهور الأراضي والغابات ، وتلوث المياه ، والتنوع الحيوي - يشكل تهديدا لكثير من البلدان النامية ، ومن المتوقع أن تعاني أسوأ آثار تغير المناخ ، رغم أن أكثر من 75% من مجموع انبعاثات الدفئية المتراكمة تصدر من البلدان الصناعية . ويحتاج برنامج العمل البيئي لمحاربة الفقر التركيز على: ¹

- التأكيد على الجوانب المحلية للتحديات البيئية العالمية ؛
- تقييم مدى التعرض للخطر وحاجة البلدان النامية للكيف؛
- تحويل موارد مالية لسد التكاليف الخاصة بتحقيق فوائد بيئية عالمية لا تقابلها فوائد قومية ؛
- تحفيز الأسواق بالنسبة للسلع العامة البيئية العالمية ؛

4-2) التنمية الإلكترونية :

لقد شهد العالم حديثا تطورا هائلا في تكنولوجيا الإعلام والاتصال ، الأمر الذي أدى إلى تفعيلها في العديد من الدول من خلال استخداماتها المتعددة ، وبالأخص في مجال ترقية وتطوير العمل الإداري ، فظهرت على اثر ذلك برامج عدة تهتم بتنمية تعاملات الأفراد والمؤسسات بمختلف تشكيلاتها الكترونيا ، فمن كان يصدق سابقا أنك في بيتك وأمام شاشة الحاسوب تستطيع أن تقضي معاملاتك وتؤدي عملك ،إنها ثورة التقنية وعصر الأنترنت ، ولهذا أصبح العالم اليوم يشهد تطورا هائلا في تكنولوجيا الإعلام و الاتصال ، بما يؤدي إلى تفعيل العديد من

¹ محمد محمود شهاب ، "النمو المسؤل للألفية الجديدة" ، نفس المرجع السابق ،ص129 .

الدول من خلال استخدامها للتكنولوجيا الإلكترونية في جميع مجالات الحياة وفي العمل الحكومي¹، هذا التغيير في منهج الحياة باستخدام وسائل الاتصال الحديثة والإنترنت والإدارة المحلية الإلكترونية هو التنمية الإلكترونية ، ولهذا فان الأعمال الافتراضية والأعمال عن بعد أصبحت اليوم هي أساس التعامل ، الشيء الذي أدركته العديد من الدول فسعت بذلك إلى إرساء قواعد تنظيمية وبنى تحتية مناسبة لضمان تحقيق النجاح في الانتقال من نظم التعاملات التقليدية المباشرة إلى النظم الإلكترونية ، وذلك من خلال اعتماد برامج في مجال تطوير العمل الحكومي ونظام الإدارة المحلية الإلكترونية على وجه الخصوص .

وعليه يمكن ربط مفهوم التنمية الإلكترونية بمفهوم الإدارة المحلية الإلكترونية كإحدى أهم البرامج للتنمية الإلكترونية، فما هو مفهوم الإدارة المحلية الإلكترونية ؟ و ماهي أهدافها ؟ إن الإجابة على هذا التساؤل يكون بدراسة وتحليل العناصر التي يتضمنها مشروع تطوير الإدارة الإلكترونية والبنية التكنولوجية المتوفرة .

(أ) - مفهوم الإدارة المحلية الإلكترونية وعناصر تطويرها :

إن مفهوم مصطلح الإدارة الإلكترونية من المفاهيم الذي اختلف فيها الباحثون، وذلك بسبب حداثتها وتعدد أبعادها ومضامينها ، وعليه من الضروري استعراض بعض التعاريف التي قدمت لهذا المصطلح ، فيرى حسين بن محمد الحسن أنها: " تلك الجهود الإدارية التي تضمن للإدارة المحلية تبادل المعلومات وتقديم الخدمات للمواطنين وقطاع الأعمال بسرعة عالية وتكلفة منخفضة عبر أجهزة الحاسوب و شبكة الأنترنت ، مع ضمان سرية نقل المعلومات المتناقلة ".² أما بيومي حجازي عبد الفتاح فقد عرفها ب : " قدرة الإدارة المحلية بمختلف وحداتها وأجهزتها الإدارية على تقديم وأداء الخدمات ، والمعاملات ، والإجراءات العامة لجمهور المتعاملين معها ، سواء كانوا من الأفراد أو المؤسسات ، بكل سهولة ويسر عبر شبكة الأنترنت ، من أي مكان ، ودون التقييد بزمن معين ".³ أما محمد بن أحمد السديري فيعرفها على أنها : " استعمال الإدارة المحلية بمختلف وحداتها لتقنيات الإعلام والاتصال وخصوصا الأنترنت والشبكات الداخلية بغية تحسين وتسريع تدفق المعلومات والخدمات إلى المواطنين والشركاء التجاريين والمستخدمين ومختلف الهيئات الحكومية ذات الصلة مع الإدارة المحلية ، بشكل

¹ يرقى حسين ، جوال محمد السعيد ، " تجربة بلدية مسقط في تطبيق الإدارة المحلية الإلكترونية والدروس المستفادة منها "، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي حول : تسيير الجماعات المحلية، لجامعة سعد دحلب -البلدية - يومي 17 و18 ماي 2010 م .

² وائل محمد يوسف ، دور البلدية الإلكترونية في تنمية المدينة : " تجربة مدينة الإسكندرية "، مؤتمر الأزهر الهندسي الدولي التاسع ، جامعة الأزهر أفريل 2007.

³ عبد الفتاح بيومي حجازي ، الحكومة الإلكترونية بين الواقع والطموح، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية، 2008، ص:145.

يساعدها على بناء علاقات أفضل بسبب ما توفره التقنية من تناسق وسهولة، بالإضافة إلى السرعة ، مما يؤدي إلى زيادة كفاءة وفعالية أعمال الإدارة المحلية " ¹ .

ومن المفاهيم الأساسية في نظام الإدارة المحلية الإلكترونية نجد ما يسمى بالبلديات الإلكترونية والتي تعرف على أنها : "البلدية التي تستخدم تقنية المعلومات والاتصال في الترابط مع كافة المتعاملين معها سواء كانوا مواطنين أو من القطاع التجاري أو حتى من الدوائر الأجهزة الحكومية الأخرى ، بشكل يضمن أداء أعمال البلدية بشفافية وكفاءة واقتصاد وسرعة " ² ، و بناء على هذا المفهوم يمكن أن نقول أن الإدارة الإلكترونية في إطار منظومة الحكومة الإلكترونية تتفاعل مع جهات هامة عند تقديم خدماتها ، يمكن حصرها في : الخدمات المقدمة إلى المواطنين وإلى القطاع التجاري ، الخدمات المقدمة إلى الأجهزة والهيئات الحكومية الأخرى والخدمات المقدمة إلى الموظفين . هذا وتشير العديد من الدراسات أن الانتقال من الإدارة المحلية الإلكترونية ليس بالأمر البسيط ، بل يتطلب مشروع برنامج ذو إمكانات وكفاءات عالية المستوى ويستخدم فيه تكنولوجيا الإعلام والاتصال ، يتضمن مجموعة من العناصر التي تتكامل فيما بينها لتحقيق الأهداف المرجوة ، وتمثل هذه العناصر فيما يلي : ³

- توفير البنية التكنولوجية الأساسية المتمثلة أساسا في أجهزة الكمبيوتر والشبكات الداخلية والخارجية المساعدة ؛
- إعادة هندسة مختلف العمليات التي تجسد خدمات الإدارة المحلية مع الأخذ بعين الاعتبار متطلبات البرمجيات التي سوف يتم الاعتماد عليها في تقديم الخدمة الكترونيا ؛
- إعداد تطبيقات برمجية لكافة إجراءات أعمال الوحدة المحلية والخدمات المقدمة للجمهور؛
- بناء قواعد المعطيات و إدخال الكم المتراكم من البيانات؛
- تطوير منافذ تقديم الخدمة ، من خلال فتح موقع الكتروني خاص بالوحدة المحلية للتعريف بتا وبالخدمات التي تقدمها مما يسهل تفاعلها مع الجمهور المطلوب ؛
- التدريب والتنمية البشرية وهذا هو التحدي الأساسي ، حيث يجب أن يقتنع الموظف الذي كان يقدم الخدمة تقليديا بأنه أصبح مجبرا على تقديمها الكترونيا وهذا ما يتطلب منه حدا معين من الكفاءة والمهارة في التعامل مع التكنولوجيا الحديثة ؛

¹ بسام بن عزيز الحمادي و وليد بن سليمان الحميضي ، الحكومة الإلكترونية : "الواقع والمعوقات وسبل التطبيق بدول مجلس التعاون الخليجي العربي" ، الندوة الدورية العاشرة ، معهد الإدارة العامة ، الرياض ، مارس ، 2004 .

² محمد بن أحمد السديري، مفاتيح النجاح في تطبيق الحكومة الإلكترونية : أسئلة وأجوبة قبل التطبيق ، المؤتمر الوطني السابع عشر للحاسب الآلي ، جامعة الملك عبد العزيز ، أبريل 2004

³ يرقى حسين ، جوال محمد السعيد ، " تجربة بلدية مسقط في تطبيق الإدارة المحلية الإلكترونية" ، مرجع سبق ذكره ص: 3.

ب)- الأهداف التي تصبوا إليها الإدارة المحلية الإلكترونية :

تسعى العديد من الدول النامية نحو تقديم الخدمات إلى المواطنين وجمهور المتعاملين باستخدام الإدارة المحلية الإلكترونية ، وهذا من أجل تحقيق التطوير والتوظيف الأمثل لتكنولوجيا الإعلام والاتصال ، ومع الإنتشار السريع في استعمال الأنترنت داخل المجتمع ، ازدادت الحاجة إلى مواكبة هذا التطور بما يسمح بتقديم الخدمات بأفضل نوعية وبطريقة سهلة ، وعليه يمكن أن نقول أن الإدارة الإلكترونية اليوم ضروري لأن تواكب هذه النقلة النوعية والكمية في طرق التواصل وتقديم الخدمة ، ولا يكون لها ذلك إلا بتحقيق الأهداف التالية :¹

-زيادة الوقت المتاح لتأدية الخدمة بحيث ضمن مفهوم الإدارة الإلكترونية يصبح بالإمكان الحصول عليها في أي وقت دون انتظار أو التزام بساعات عمل رسمية محددة؛

- تقديم الخدمات للمواطنين بطريقة سهلة وسريعة ومنخفضة التكاليف ، بالإضافة إلى خفض الاحتكاك بين موظفي الهيئات المحلية والمواطنين الذي يتسبب في الكثير من الحالات في الصراع؛

- إتاحة المعلومات عن كافة القوانين واللوائح للمواطنين على شبكة الإنترنت لزيادة معرفتهم بتا وفهمهم لها ،

- تحديد متطلبات الحصول على الخدمة والنماذج المطلوبة لتقديمها بما يمكن من استكمالها قبل الذهاب لمكان أداء الخدمة ، الأمر الذي يؤدي إلى تخفيض الوقت والجهد اللازم لأداء الخدمة ؛

- ترشيد الإنفاق المحلي حيث يتم تخفيض عدد الموظفين ، بالإضافة إلى استبدال استخدام المستندات الورقية والمخازن المتكدسة بالوثائق بالتحويل نحو استخدام الحواسيب الإلكترونية ؛

-التخلص من صور البيروقراطية السلبية ومظاهر الفساد وسوء الإدارة ؛

- تحقيق الشفافية من خلال إتاحة المعلومات بصورة متكافئة لكافة المؤسسات والمواطنين؛

- الترويج للخطط المستقبلية للوحدات المحلية ومشروعاتها التنموية المطلوبة ؛

- رفع كفاءة أداء الوحدات المحلية وإعدادها للإندماج في النظام العالمي لمواكبة نظم المعلومات الحديثة المتبعة ،

- الإرتقاء بثقافة ووعي المواطنين من خلال تشجيعهم على استخدام التكنولوجيا الحديثة،

المبحث الثاني: أنواع التنمية و أهدافها

سبق و أن ذكرنا أن للتنمية جوانب مختلفة و أبعاد متعددة، و عندما نتكلم عن التنمية نقصد بها الشمولية، أي أنها تلمس جوانب الحياة بمختلف تركيباتها، هذا ما توضحه جميع تقارير الهيئات الدولية و التحاليل الفكرية للعديد من الدراسات النظرية والتطبيقية ، مما يجعلنا نخصص هذا المبحث لأنواع التنمية وجوانب التغيير التي تصبوا إليها .

¹ يرقى حسين ،جوال محمد السعيد، نفس المرجع السابق،ص:04 .

المطلب الأول : أنواع التنمية والمفاهيم ذات العلاقة :

التنمية لها جوانب مختلفة وأنواع متعددة تتمثل في:

1- التنمية الاقتصادية:

تعددت مفاهيم التنمية الاقتصادية بتعدد الكتابات و المفكرين و اختلاف المدارس و المذاهب الفكرية التي ينتمون إليها، مما يصعب علينا إعطائها مفهوم موحد و شامل بالإضافة إلى التداخل أو التقارب بين مصطلحات أخرى كالنمو و التقدم و التطور و غيرها. رغم أن التنمية كما سبق الذكر أنها أوسع و أشمل أي أنها تحتوي التنمية الاقتصادية و النمو الاقتصادي، لهذا أرى من الضروري تقديم مفهوم كلاهما ثم التمييز بينهما.

(أ) - النمو الاقتصادي : يقصد بالنمو الزيادة العفوية التي تحدث في إجمالي إنتاج السلع و الخدمات بمعدلات نمو معينة، يمكن أن تكون ضعيفة أو أقوى.

(ب) - التنمية الاقتصادية : تختلف اختلافاً ضمنيًا مع النمو و هذا لأنها تتضمن مجموعة من الإجراءات والخطط و التدابير التي يمكن أن تغير في كيفية و نوعية و نمط الحياة و أساليب الإنتاج أو هيكله في البناء الاجتماعي، و التي يمكن أن تزيد بصفة دائمة و مستمرة في حجم السلع و الخدمات¹

وبناء على هذين المفهومين يمكن التمييز فيما بينهما من خلال الجدول التالي:

جدول رقم(1) : جدول مقارنة بين النمو و التنمية

النمو الاقتصادي	التنمية الاقتصادية
- ظاهرة عفوية غير إرادية و غير هادفة تؤدي إلى الزيادة في مستوى الدخل الفردي الحقيقي.	- عملية منتظمة و منسقة و مبنية على أساس أفراد المجتمع، و استغلال قدراتهم الفكرية و العلمية و تزويدهم بالوسائل المادية لتحسين معيشتهم و زيادة دخلهم.
- غياب الدولة في إحداثه، أي عدم وجود برامج و خطط لذلك.	- الدولة هي التي تخطط و تبرمج و تضع السياسات التنموية و تحدها.
- غير مستمر و غير مستقرة لارتباطه بمعدلات قوية و ضعيفة.	- عملية دائمة و مستمرة بموجبها يتحقق لجميع أفراد المجتمع مستوى من الحياة الكريمة بنفس المعدل.

الجدول من إعداد الباحث

¹ عبد القادر محمد، عبد القادر عطية، اتجاهات حديثة في التنمية، الدار الجامعية للنشر، مصر، 1999م، ص37.

هذا التمييز يجعلنا نستنتج أن التنمية الاقتصادية من أهم الأنواع التي تميز التنمية عن باقي الأنواع الأخرى، هذا لأنها تعتبر الجانب المادي للتنمية، و تشمل مجالات أخرى الزراعة، الصناعة، المالية، التجارة، ... و غيرها، مما يجعلها تحتوي العديد من الجوانب، و عليه يمكن أن تتضمن مايلي: ¹

- تختلف من مجتمع لآخر باختلاف الظروف الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و الثقافية السائدة في كل مجتمع، بل قد تختلف حتى في المجتمع الواحد في فترة زمنية إلى أخرى، هذا ما تؤكد نظريات التخلف والتنمية والانتقادات التي وجهت إليها حول التنمية الاقتصادية؛

- أنها تتضح في نمو الدخل القومي الذي يمثل دليلا جوهريا لتنمية المجتمع؛

- تعتمد على جانب غير اقتصادي مثل الاتجاهات و القيم و النظم الاجتماعية و الثقافية السائدة؛

- أنها تعتمد على متخصصين في التنمية و في اتخاذ القرارات و تحديد الأهداف حين توجه الأعمال لتحقيق الأهداف؛

- لا تسير التنمية الاقتصادية بمعدل واحد فقد تنفذ دون توقف أو قد يحدث العكس أو قد تنفذ ببطء أو تنحرف عن مسارها؛

2- التنمية السياسية

يشهد العالم المعاصر تطورا ملحوظا في تطبيق الديمقراطية بمقوماتها الأساسية الحرة في صورها المتعددة حرة العقيدة و الفكر و التعبير حرة الانضمام إلى التنظيمات السياسية وتشكيل الأحزاب و الانتخابات و حرية الاختيار و المشاركة السياسية للشعوب في تقرير مصيرها. ²

إن بداية انهيار النظم الديكتاتورية و زيادة الاتجاه إلى الديمقراطية و التعددية يوضح لنا بروز جانب جديد للتنمية يعتمد تغيير نظام الحكم و الاتجاه نحو التعديد السياسية واحترام حقوق الإنسان خصوصا عند بعض الدول النامية مما يمكن الشعوب في تقرير مصيرها عن طريق الانتخاب و المشاركة في نظام الحكم و الانتماء إلى أحزاب أو إلى منظمات دولية كمنظمة حقوق الإنسان، ومنه تحدث تغييرات وتحولات تقود المجتمع إلى نظام حكم جديد يحترم مبادئ المجتمع و يحقق الحريات و القيم الإنسانية ومنه التنمية السياسية و التي تتضمن :

¹ فؤاد عبد المنعم البكري ، "التنمية السياحية في مصر" ، مرجع سبق ذكره ص: 29-30 .

² عاطف السيد ، "العولمة في ميزان الفكر" ، مرجع سبق ذكره ، ص: 57 .

- أنها تتضح في الحرية في صورها المتعددة حرية التعبير و الفكر و حرية الانضمام إلى التنظيمات السياسية وتشكيل الأحزاب و الانتخابات و حرية الاختيار؛
- تتجلى التنمية السياسية في درجة المشاركة السياسية للشعوب في تقرير مصيرها؛
- أنها تتخذ أشكالاً متعددة يمكن أن تتباين من دولة إلى أخرى؛
- أن تنمو و تنشط الممارسة الديمقراطية بقدر ما تستطيع حتى يكتب لها النجاح؛

3- التنمية الاجتماعية و الثقافية

- عبارة عن التغيير الذي يلحق بالمجتمع حتى تشبع احتياجاته وزيادة نمو العلاقات الاجتماعية بين أفراد المجتمع مما يجعلهم يبدعون و ينشطون فكرياً أدبياً أو فنياً وحتى عملياً. فالتنمية الاجتماعية تتضمن تغيير الأوضاع الاجتماعية السائدة والتي اكتسبتها المجتمعات لأسباب ما كالحروب و الاستعمار و محاولة مسايرتها مع متطلبات العصر بطرق حديثة بغرض إعداد بنية اجتماعية جديدة و صلبة تقوم على:¹
- إشراك أفراد المجتمع أنفسهم في برامج التنمية لتحسين ظروف معيشتهم؛
 - ملائمة هذه البرامج التنموية مع ظروف المجتمع و البيئة التي ينتمون إليها؛
 - تحقيق التوازن بين المفهوم الاجتماعي و المفهوم الاقتصادي؛

أما التنمية الثقافية فتربط بالمعرفة و المعتقدات و الفنون الأخلاقيات و القوانين و التقاليد و كل العادات لدفع القدرات الإنتاجية للمجتمع حتى تتجاوب مع مستلزماته و طموحاته إما الاقتصادية لزيادة معدل الدخل والاجتماعية كالآداب و الفنون.

4- التنمية السياحية و البيئية

أ) **التنمية السياحية** : تعتبر السياحة إحدى الدعائم الأساسية لتحقيق التنمية الشاملة مما يجعلها محور اهتمام العديد من البلدان نظراً لاحتوائها على عدة أنشطة تساهم بشكل كبير في رفع قدرة البلاد في مواردها المالية وقدراتها الاقتصادية. تركز التنمية السياحية على المنتج السياحي الذي يكون على شكل تقديم الخدمات والارتقاء بها لمقابلة متطلبات و احتياجات السائحين ويتخذ المنتج السياحي عدة أشكال متباينة تتناسب مع نوعية البيئة و الموارد و الهياكل و المراكز السياحية التي تحتويها المنطقة هذا ما يجعلنا نذكر أن السياحة عبارة عن

¹عاطف السيد، نفس المرجع السابق، ص: 59.

نشاط مركب يشمل العديد من القطاعات منها النقل الإيواء الطعام التسلية و غيرها. وهي تؤثر وتتأثر بالمحيط الاجتماعي الثقافي الاقتصادي السياسي التكنولوجي و البيئي.

ب) التنمية البيئية: إن التقدم التكنولوجي يعتبر كذلك ركيزة أساسية للتنمية الشاملة كما انه أحدث نقلة هامة في مستويات المعيشة للمجتمعات غير أن كل الدلائل تشير إلى أن هذا التقدم كان على حساب الطبيعة ومواردها و أن استعمال التكنولوجيا بشكل مفرط و خاطئ زاد من تلوث البيئة وإفقار الأرض وارتفاع التصحر فأصبحت حياة الإنسان مهددة هذا ما أدى إلى الاهتمام أكثر بالبيئة و ظهور شكل جديد للتنمية وهو التنمية البيئية.

إن التنمية البيئية أصبحت محور اهتمام العالم بأسره نظرا لأن البيئة تمثل أهم عناصر التنمية وتتطلب وجود برامج ومخططات تسمح بالحفاظ على الثروات الطبيعية و حمايتها بشكل يؤمن من بقائها و استمرار منافعها للحياة البشرية . من هذا نرى أن تحقيق الغاية المثلى للتنمية البيئية تأتي عن طريق الحفاظ على استمرارية الثروات التي تؤمن حياة الإنسان ، كما يمكن أن تحقق معدلات التنمية في المجتمع وفقا لنموذج امثل تتلخص ملامحه فيما يلي:¹

- أن الإنسان في حالة تفاعل مع البيئة التي يعيش فيها؛
- أن الجوانب البيئية و الاجتماعية يجب أن تؤخذ في الاعتبار بنفس الأهمية التي تؤخذ بها الجوانب الاقتصادية؛
- استغلال موارد المجتمع أحسن استغلال دون التسبب أو الإفراط في استعمالها؛
- الاعتماد على الأسلوب التخطيطي في كل عملية من عمليات التنمية و على كافة المستويات القومية و المحلية؛

المطلب الثاني: أهداف التنمية

1- الأهداف الاقتصادية التقليدية وأسباب إختلاف الأهداف

1-1) أسباب إختلاف الأهداف: إن إختلاف بلدان العالم في مستويات التقدم الفني و المعيشة واكتساب الثروات، و كذلك البيئة الاقتصادية و الاجتماعية التي تنتمي إليها، يجعلنا نفكر عند محاولة تحديد أهداف التنمية الرجوع إلى تعريف التنمية والمراحل التي مرت بها إلى تعدد الآراء والكتابات و وفقا لهذا فان التنمية تحدد أهدافها طبقا للبرامج و المشروعات ونماذج التنمية السائدة في كل دولة والى شدة تعقد عوامل التخلف و تبيانها من دولة

¹ احمد مصطفى خاطر ، "التنمية الاجتماعية"، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، 2002 ص 69 .

إلى أخرى ومن مجتمع إلى آخر بالإضافة إلى اختلاف المذاهب و المدارس الفكرية التي يؤمن بها الباحثون والمفكرون و كذلك التداخل و التقارب بين مصطلح التنمية و مصطلحات أخرى،¹ وعليه يمكن تحديد أهداف التنمية وفقا للاتجاهات التي سارت فيها.

2-1) الأهداف الاقتصادية التقليدية:

إن كتاب ادم سميث "ثروة الأمم" كان له أثر كبير في جعل الشعوب تركز في كيفية إحداث نمو اقتصادي أو ما يسمى بمشكلة التنمية الاقتصادية . عن طريق تقسيم العمل ومدى قدرة العمال على استخدام المعدات والآلات المتخصصة الذي يؤدي بدوره إلى التراكم الرأسمالي و من ثم زيادة نصيب الفرد من الدخل مما يسمح على تحقيق رغبة الأفراد في تخصيص جزء من الموارد الإنتاجية التي يملكونها من اجل إنتاج السلع الإنتاجية بدلا من إنتاج السلع الاستهلاكية ضف إلى ذلك امتداد و توسيع السوق. وقد قام دافيد ريكاردو بتوضيح كيفية ظهور وانتشار الركود في كافة الاقتصاديات. و تصور إمداد السكان المتزايد بالطعام يتزايد مع استمرار عملية التنمية هذا ما يوقف عملية التنمية ثم جاء جون ستيوارت ميل الذي يرى أن الاقتصاد يصل إلى حالة الركود عندما ينطوي بصفة عامة على تقدم كبير على الأحوال التي سادت عصره.²

طبقا لهذا التحليل نستنتج أن التنمية وفقا للنظرية الكلاسيكية و النيوكلاسيكية، تهدف إلى :

- الزيادة في ثروة الأمة عن طريق تقسيم العمل و التخصيص الذي يؤدي إلى التراكم الرأسمالي و توسيع حجم السوق و تحسين مستويات الأجور للعمال، و منه تحسن مستويات المعيشة؛
- إحداث تقدم تكنولوجي باستمرار بطريقة ينتج عنها بروز مشروعات استثمارية ذات عوائد مرتفعة، و أن التنمية هي ثمرة النمو الذي يكون ذات طبيعة تدريجية منسقة، تحقيق طموحات المجتمع و رفع مستوى الحياة في جميع جوانبها بصفة دائمة و وفقا لبرامج و مشروعات متعددة و مختلفة؛

3-1) الأهداف الاقتصادية الجديدة للتنمية

إن تعدد الآراء و الأفكار و البرامج و التوجهات، منذ الماضي إلى وقتنا الحالي، يؤدي بنا استخلاص أهداف أخرى جديدة متعددة للتنمية يمكن ذكرها وفقا للاتجاهات الأربعة التالية :

¹ فؤاد عبد المنعم البكري ، "التنمية السياحية في مصر" ،مرجع سبق ذكره، ص:20 .

² محمد عبد العزيز عجمية ، محمد علي الليثي ، " التنمية الاقتصادية" ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، 2001 ص70

● **الاتجاه الأول :** يرى أصحابه أن أهداف التنمية تركز أساسا على التطور و التقدم الاقتصادي و الاجتماعي، ما دام خطط و برامج التنمية تهدف إلى تحسين مستويات المعيشة للمجتمع باعتباره الوسيلة الأساسية و المصدر الهام لإزدهار الأمة و تقدمها.

● **الاتجاه الثاني:** يرى أصحابه أن عملية التنمية تهدف إلى تغيير الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية القديمة التي تعد مسايرة لروح العصر،¹ و إقامة بناء اقتصادي و اجتماعي جديد تنبثق عنه علاقات جديدة، وقيم مستحدثة و مستويات إنتاج، و مداخيل و ثروات حديثة تسمح لأفراد المجتمع بتحقيق أكبر قدر ممكن من الحاجات و الرغبات لمتطلبات المعيشة الجديدة.

● **الاتجاه الثالث :** يركز أصحابه على قدرات أفراد المجتمع، أي التنمية هدفها هو توسيع القدرات البشرية والانتفاع بها، و تجدر بنا الملاحظة هنا أن التنمية لها جانبان هما : جانب تكوين القدرات، جانب الاستفادة من القدرات.

● **الاتجاه الرابع :** يرى أصحابه أن التنمية عملية كاملة، بحيث كل تغيير يطرأ على احد النظم يحدث تغييرا في بعض النظم الأخرى المكونة للبناء الاجتماعي، هذا الاتجاه هو الذي يتماشى مع تقرير البنك الدولي (W B) سنة 1991 عن التنمية عندما أكد قائلا : " إن التحدي في التنمية هو تحسين جودة الحياة، خاصة في دول العالم الفقيرة، فجودة أفضل، تفضل بشكل عام عن مجرد تحقيق دخول أعلى، ولكنها تستلزم أكثر بكثير من ذلك ، أنها تتناول موضوعات مهمة نسبيا مثل تعليم أفضل، مستويات أعلى من التغذية والصحة، فقر أقل ، بيئة أنقى، توازن أكثر و مساواة في الفرص، حرية شخصية وفردية أكبر و حياة أغنى بالثقافة".²

و عليه نفهم من هذا أن التنمية تهدف إلى :

- تغييرات رئيسية في الهياكل الاجتماعية، أساليب حياتية جديدة ، إلى جانب دفع عجلة النمو الاقتصادي وتحقيق المساواة، و تقليل الفقر حتى محاولة القضاء عليه؛

- يجب أن تمثل سلسلة التغييرات بكاملها و التي من بينها أن يتوافق نظام اجتماعي بأكمله مع رغبات احتياجات الأفراد و الجماعات المتعددة داخل النظام، و ينتقل بعيدا عن شروط الحياة، و الذي يرى بشكل واسع أنه غير مقبول و غير مرضي تجاه موقف أو شرط الحياة و الذي يعد انه أفضل ماديا و روحيا؛³

¹ عبد القادر محمد عبد القادر، اتجاهات حديثة في التنمية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص39 .

² ميشال تودار ، ترجمة محمود حسن حسني، محمد حامد مود ، " التنمية الاقتصادية" ، دار المريخ للنشر، 2006، ص54.

³ ميشال تودار ، نفس المرجع السابق ، ص55.

2- الأهداف الجوهرية العامة للتنمية

- من خلال دراستنا لأهداف التنمية التقليدية والجديدة يمكن القول أن التنمية تهدف في الأساس إلى تحقيق مايلي:
- زيادة في الدخل القومي الحقيقي أو الإنتاج القومي الحقيقي، و كذلك نصيب الفرد منه، هذا ما يساعد على زيادة الادخار مما يدعم التراكم الرأسمالي و التقدم التكنولوجي في المجتمع؛
 - إزالة الفوارق بين مختلف طبقات المجتمع و محاولة تحقيق تكافؤ يمكن من تقوية الروابط و العلاقات الاجتماعية بين أفرادها لئتماسك مع مواصلة أو استمرارية إشباع و تغطية الحاجات الضرورية لأفراده؛
 - العمل على تحقيق التكامل الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي و الاستقرار السياسي حتى لا يطغى جانب على الآخر؛
 - تأكيد التعاون بين الحكومة و الهيئات المحلية لمنع تكرار الخدمات و إزدواجها لتحقيق التكامل في مختلف المجالات أو تنسيق العمل بين الهيئات العاملة في مجال التنمية سواء كانت أهلية أو حكومية، كما تهدف إلى رفع مستوى الخدمات القائمة بالفعل، و تدعيم الهيئات القائمة بها بالمساعدات الفنية و المالية حتى يمكن تحقيق أهدافها¹؛
 - تهدف التنمية على إيجاد توافق بينها و بين المجتمع المحلي عن طريق وضع مشروعات و برامج مسبقة محليا تقوم على تطوير المجتمع ثقافيا و حضاريا، مما يدعم نجاح التنمية على المستوى القومي؛
 - استغلال الموارد البشرية و المالية و الطبيعية التي تجعل المجتمع يستفيد منها باستمرار و بشكل تحقق فيه العدالة الاجتماعية و العيش الكريم و التوزيع العادل للدخل القومي و تثبيت القيم و العلاقات و الأهداف الجماعية؛

المبحث الثالث: عناصر التنمية، مستلزماتها و معوقاتهما

عند دراستنا لأهداف التنمية تبين لنا أنه من المهم التمييز بين التنمية وبين هدفها النهائي الذي هو تحقيق الرفاهية الاقتصادية و الاجتماعية، غير أن الأهداف تتفق في كثير من المجتمعات و تختلف بخصوصية كل مجتمع، يوصلنا هذا إلى حقيقة، و هي أن الاختلافات تتفق على أهداف أساسية تؤكد أن التنمية هي عملية التي تحدث تغيير شامل و مستمر مصحوب بزيادة حقيقية في متوسط الدخل الحقيقي، و تغيير المجتمع من الأسوأ إلى الأحسن تغييرا هيكلي. لا يتحقق هذا إذا لم تركز التنمية على عوامل عديدة، و لم تتوفر على موارد معينة، هذا

¹ فؤاد عبد المنعم البكري، "التنمية السياحية في مصر"، مرجع سبق ذكره، ص 34.

ما سوف نحاول إبرازه في هذا المبحث من خلال الإشارة إلى ركائز التنمية و متطلباتها و العوائق التي تحد من عدم تحقيقها.

المطلب الأول :عناصر التنمية ومستلزماتها:

1-عناصر التنمية:

من خلال المفاهيم السابقة نجد أن التنمية يمكن أن تحقق الأهداف العامة المذكورة باحتوائها على مجموعة من العناصر يمكن سياقها من دراسة العناصر التالية:

1-1)عصر الشمولية ،مستوى المداخل وتخفيف حدة الفقر :

أ) - الشمولية : يقصد بالشمولية هنا التعميم، أي أن التغيير الذي لا يمس فقط الجانب الاقتصادي، بل جميع الجوانب، السياسية، الإجتماعية، الثقافية و الأخلاقية، البيئية، و عليه فإن التنمية تتضمن التجديد والعصرنة الذي يعني ترك العادات و التقاليد السيئة في اتخاذ القرارات و رفع مستوى المعرفة العلمية واستعمالها فيما يفيد المجتمع.

ب) - زيادة مستويات الدخل : يعتبر نصيب الفرد من النتائج القومي، و ما يسمى أيضا بالدخل الحقيقي للفرد، إنه من أهم المؤشرات التي تميز ما بين الدول النامية والدول المتقدمة اقتصاديا .

المقصود هنا، هو حدوث زيادة مستمرة في متوسط الدخل الحقيقي، هذا ما يدل على أن التنمية هي عملية متواصلة لفترة طويلة من الزمن.

ج) - تخفيف حدة الفرق بين المجتمع عن طريق هيكله الإنتاج القومي : إن البيانات الإحصائية التي تصور لنا الاختلافات في مستويات و معدلات الإنتاج و الدخل داخل المجتمع الواحد، تبين لنا تناقص نصيب طبقة الفقراء من معدلات نمو الإنتاج لإجمالي، حيث أثار هذا الشكوك في كيفية استفادة هذه الطبقة من المجتمع من معدلات النمو، و أصبح من الضروري إعادة التركيز على هذه الطبقة العريضة من السكان، لتكون إحدى عناصر التنمية و شروطها الأساسية حتى يصاحب النمو الاقتصادي تحسن في توزيع الدخل لصالحها، هذا من خلال البحث عن الكيفية التي من خلالها يمكن التعرف على حدوث انخفاض في ظاهرة النمو و تحسين توزيع الدخل في صالح هذه الطبقة.

المقصود هنا، هو حدوث زيادة مستمرة في متوسط الدخل الحقيقي، هذا ما يدل على أن التنمية هي عملية متواصلة لفترة طويلة من الزمن.

(د) - نوعية السلع و الخدمات المقدمة: إن نوعية السلع و الخدمات تتطلب خططاً تعمل على سد حاجات أفراد المجتمع بكامل احتياجاته، و بمستوى يؤثر تأثيراً واضحاً في برامج التنمية، و يؤدي إلى زيادة الكفاية الإنتاجية للفرد، فارتفاع المستوى الثقافي و الصحي و التعليمي يزيد من طاقته و قدرته على العمل و إتقانه.

إن مفهوم التنمية يتضمن كذلك ضرورة تدخل الدولة لتتحكم في نوعية السلع و الخدمات المقدمة لأفراد المجتمع، حيث تضمن لهم الحصول على أدنى حد من العناية الصحية و دعم التعليم، و تحسين مستويات الحياة اليومية كخدمات الكهرباء و المياه الصالحة للشرب، الإسكان و المواصلات، و تشير العديد من الدراسات هنا إلى أن ارتفاع درجة الفقر داخل المجتمع ناتج عن سوء نوعية الخدمات المقدمة لأفراد المجتمع.

(هـ) - هيكل الإنتاج: يتمثل هذا العنصر في تغيير هيكل الإنتاج حتى يتضمن توسيع الطاقة الإنتاجية، فهناك الكثير من الدول النامية تتخصص في إنتاج المواد الأولية (البترول و المعادن) و تقوم بتصديرها للدول الصناعية الكبرى التي تحولها إلى منتجات صناعية تستوردها بأبسط الأثمان لتغطية احتياجاتها، هذا ما يعطي الاختلافات في مستويات و معدات نمو الإنتاج و يؤدي إلى استمرار البلدان النامية بالتبعية في حصولها على عناصر التنمية المتمثلة في رأس المال المادي و التكنولوجيا. و لكي تتمكن البلدان النامية التخلص أو التقليل من التبعية، ضروري أن تهيكّل أو تغير نظام الإنتاج و تحاول إحداث تكامل نسبي في تنمية مختلف القطاعات عن طريق المبادئ التالية: ¹

- تحقيق التكامل بين تنمية القطاع الزراعي و تنمية القطاع الصناعي في خطة التنمية الشاملة؛

- تحقيق التكامل بين برنامج التصنيع المحلي و برنامج التصدير؛

(و) - التواصل (الاستمرارية): يقصد بالتواصل هنا استمرارية التنمية أو ما يسمى بالتنمية المستدامة، التي تدل على نمط تنموي يستجيب لحاجيات الأجيال الحالية و تحققها بشكل امثل دون المساس أو إلحاق ضرر في قدرة الأجيال القادمة لحاجتها الذاتية. يمثل هذا العنصر كذلك النشاط الاقتصادي الذي يؤدي إلى الارتقاء بالرفاهية الاجتماعية بأكثر قدر ممكن من الحرص على الموارد الطبيعية المتاحة و بأقل قدر ممكن من الإساءة إلى البيئة. ²

¹ محمد عبد العزيز عجمية، محمد الليثي، نفس المرجع السابق، ص: 29 .

² فؤاد عبد المنعم البكري، التنمية السياحية في مصر، مرجع سبق ذكره ص 168 .

2- مستلزمات التنمية (متطلبات):

تقسم الأهداف المحققة للتنمية إلى نوعين من الأهداف : أهداف نهائية و أهداف وسيطة.¹

تتضمن الأهداف النهائية التحسين الجوهرى لمستوى معيشة السكان جميعا، و بناء اقتصاد قادر على إشباع حاجات الناس المتزايدة أقصى إشباع ممكن، و إقامة نظام اقتصادي يوفر لكل مواطن ازدهار شخصيته و تفتح قدرته. أما الأهداف الوسيطة فتتمثل في تهيئة الإطار الملائم لها ومواجهة العقبات التي تقف في طريقها،وعليه التنمية تتطلب توفر عدة مستلزمات من أبرزها يمكن ذكر مايلي:²

2-1) تجميع رأس المال و وفرة الموارد الطبيعية

1) - تجميع رأس المال: تتطلب عملية تجميع رأس المال توفر حجم مناسب من الإدخارات الحقيقية لدى المجتمع المتمثلة في الموارد الخام و القدرات البشرية و المستلزمات المادية الأخرى اللازمة لإقامة المشاريع، حيث يتم من خلالها توفير الموارد لغرض الاستثمار بدلا من الاستهلاك. هذا القدر من الادخار يجب أن يرافقه وجود أجهزة تمويل قادرة على تعبئة هذه المدخرات لدى المجتمع و الجهات المختلفة، و توفيرها للمستثمرين ولاستخدامها من اجل إقامة الاستثمارات، لتجنب وجود موارد و إدخارات في حالة ركود مما يزيد في حدة التضخم.

إن الأمر المهم في تجميع رأس المال هو استخدامه في إطار برامج التنمية، و تجدر بنا الإشارة هنا أن مشكلة تجميع رأس المال في البلدان النامية تكمن في ارتفاع معدلات نمو السكان و افتقارها إلى الموارد اللازمة لإقامة المشروعات الاستثمارية، و كذلك الحاجة إلى تكوين رأس المال لتوفير البنية التحتية و توسيع استخدامه في المشروعات القائمة لتطورها و توسيعها و زيادة كفاءتها الإنتاجية، و عليه يمكن القول أن الحاجة لتكوين أو تجميع رأس المال يجري تقديرها على أساس المعيار التالي:³

" تقدير معدل نمو السكان و تحديد معدل النمو في الدخل القومي المستهدف، و كذلك تقدير نسبة رأس المال إلى الإنتاج، أي النسبة بين الاستثمار و الإنتاج الإضافي الذي يتم الحصول عليه نتيجة الاستثمار".

ب) - وفرة الموارد الطبيعية:

إن دراستنا لمختلف الآراء والكتابات حول عملية التنمية جعلنا نتردد في الجزم على أهمية وفرة الموارد الطبيعية في إطار عملية التنمية، حيث يؤكد البعض أن الموارد الطبيعية تلعب دورا مهما في عملية التنمية مستدلين بما حققه الدول المتقدمة من نمو نظرا لتوفرها على هذه الموارد مثل : إنجلترا، ألمانيا، أمريكا و فرنسا، بينما يرى آخرون أن

¹ أحمد مصطفى خاطر ، التنمية الاجتماعية ، مرجع سبق ذكره ،ص73.

² فليح حسن خلف ، التنمية الاقتصادية ، دار الكتاب العالمي للنشر ، الأردن ، 2005،ص185.

³ فليح حسن خلف ، المرجع السابق ،ص185.

الموارد الطبيعية لا يمكن أن تكون لوحدها عاملا أساسيا في تحقيق عملية التنمية بل يعتبرونها عنصرا مساعدا لذلك و يربطون بين تحقيق النمو في بعض البلدان التي تفتقر نسبيا إلى الموارد الطبيعية، في الوقت الذي تمتلك فيه العديد من الدول المتخلفة وفرة الموارد و لم تستطع أن تحقق التنمية أو لازالت دون المستوى المطلوب.

عموما تؤكد الكثير من الدراسات و البحوث حاليا أن عملية التنمية يمكن أن تحقق بمعدلات مرتفعة سواء كانت هناك وفرة أو عدم وفرة أو للموارد الطبيعية هذا عملا بالأسباب التالية :

- هناك بعض البلدان لديها الوفرة النسبية للموارد الطبيعية، لكنها لديها القدرة على تعويض النقص في توفير الموارد الطبيعية، و بسبب التقدم التكنولوجي التي حققتة تستطيع تطبيق الإحلال و المبادرة بين عناصر الإنتاج في العملية الإنتاجية، حيث تستبدل العنصر الإنتاجي الوفير محل العنصر الإنتاجي النادر ؛
- أنه توجد بعض الدول المتقدمة منها ترتفع فيها كفاءة العنصر البشري، و بالتالي يمكن أن تعوض عن النقص في الموارد الطبيعية كما أنها متمكنة من إنتاج بدائل صناعية تعوضها عن المنتجات الطبيعية؛
- هنالك بلدان تمتلك المقدرة على تصدير المنتجات الصناعية (اليابان مثلا) بسبب مرونتها، مما يتيح لها التنوع و التوسع في الصادرات، ومنه ترتفع قدراتها على استيراد ما تحتاج من موارد طبيعية غير متوفرة لديها؛

2-2) الموارد البشرية و التكنولوجيا :

أ) - الموارد البشرية :

سبق و أن ذكرنا عند تحديد أهداف التنمية ، أن الموارد البشرية تلعب دورا هاما في عملية التنمية و هذا باعتبار أن الإنسان هو غاية التنمية و وسيلتها، و أن نمو السكان هو الأساس في نمو الموارد البشرية و كذلك التقدم التكنولوجي، مما يجعلنا نشير إلى أن هذه الموارد تعني القدرات و المواهب والمهارات و المعرفة لدى الأفراد و التي يفترض أن تكون قابلة للإستخدام في إنتاج مختلف السلع و الخدمات النافعة، و لذلك فإن عملية التخطيط للتنمية ضروري أن تحتوي تخطيطا للموارد البشرية يمكن أن يوصل إلى تحقيق و حتى ضمان استمرار التوازن بين طلب العمل و عرضه.¹ ولقد ظهر في العديد من التقارير و الملتقيات إهتمام البلدان النامية في مجرى عملية التنمية بأهمية الموارد البشرية و لأهمية الإستثمار في تنمية هذه الموارد و نستدل هنا بما حققته كل من ألمانيا و اليابان و الصين، رغم الدمار الذي لحق بها بعد الحرب العالمية، إلا أنه إستطاعت بواسطة إستغلال وفرة هذا المورد وكفاءته في إحداث المنجزات العلمية و التكنولوجية والاستفادة منها لتحقيق التقدم و التطور، إلا أنه يجب أن نشير هنا اتجاه الدول النامية نحو الاستثمار في تكوين رأس المال المادي دون الاهتمام اللازم والكافي للإستثمار في

¹Colé Marcel ",la gestion de ressources humaines " , édition Vuibert,paris,1977 ,page 98.

الموارد البشرية و السبب في ذلك يعود إلى: ¹

الإنسان هو غاية التنمية و وسيلتها، و أن نمو السكان هو الأساس في نمو الموارد البشرية و كذلك التقدم التكنولوجي، مما يجعلنا نشير إلى أن هذه الموارد تعني القدرات و المواهب والمهارات و المعرفة لدى الأفراد و التي يفترض أن تكون قابلة للإستخدام في إنتاج مختلف السلع و الخدمات النافعة، و لذلك فإن عملية التخطيط للتنمية ضروري أن تحتوي تخطيطا للموارد البشرية يمكن أن يوصل إلى تحقيق و حتى ضمان استمرار التوازن بين طلب العمل و عرضه. ² ولقد ظهر في العديد من التقارير و الملتقيات إهتمام البلدان النامية في مجرى عملية التنمية بأهمية الموارد البشرية و لأهمية الإستثمار في تنمية هذه الموارد و نستدل هنا بما حققته كل من ألمانيا و اليابان و الصين، رغم الدمار الذي لحق بها بعد الحرب العالمية، إلا أنه إستطاعت بواسطة إستغلال وفرة هذا المورد وكفاءته في إحداث المنجزات العلمية و التكنولوجية والاستفادة منها لتحقيق التقدم و التطور، إلا أنه يجب أن نشير هنا اتجاه الدول النامية نحو الاستثمار في تكوين رأس المال المادي دون الإهتمام الكافي للإستثمار في الموارد البشرية و السبب في ذلك يعود إلى: ³

- أن المدة التي تستغرقها عملية الإستثمار في تنمية الموارد البشرية غالبا ما تكون طويلة، حيث لا تظهر نتائج الإستثمار خلال وقت قصير، يصل أحيانا إلى خمسة عشرة (15) سنة أو أكثر؛

- عدم توفر دراسات كافية تشير إلى وجود علاقة كم (أي كمية) مقررّة بين الاستثمار في تنمية الموارد البشرية و الناتج القومي، حيث الإهتمام بهذا الجانب بدأ يبرز مؤخرا و أدى بالتالي القيام ببعض الدراسات التي تربط بين جانب من تنمية الموارد البشرية و الإنتاج كعلاقة التعليم بالإنتاج على سبيل المثال؛

- تركيز معظم الاقتصاديين في دراساتهم حتى وقت قريب على دور رأس المال المادي في عملية التنمية و تبريرهم بأن رأس المال الأكثر حسما في هذه العملية، و أن تجميع أو تكوين رأس المال المادي يرافقه و ينجم عنه تكوين رأس المال البشري،

عموما يمكن الجزم في وقتنا الحالي بأهمية العنصر البشري في عملية التنمية، نظرا للاهتمام الكبير الذي توليه بعض الدول النامية في تكوين رأس المال البشري لمصدر هام لعملية الإنتاج و خلق الثروات و منه تحقيق التنمية الشاملة المستدامة.

¹ فليح حسن خلف ، نفس المرجع السابق ،ص194.

² Colé Marcel ",la gestion de ressources humaines " , édition Vuibert,paris,1977 ,page 98.

³ فليح حسن خلف ، المرجع السابق ،ص194.

2-2-2) التكنولوجيا :

إن احتمالات النمو الاقتصادي و تحقيق التنمية تتوقف بدرجة كبيرة على الوفرة أو الندرة في الموارد المادية والموارد البشرية كما ذكرنا سابقا، و لكن لا يمكن أن نهمّل عنصر التقدم التكنولوجي الذي يعتبره عدد من الاقتصاديين بأنه أهم عنصر لعملية النمو الاقتصادي، و هذا باعتبار انه يحدث أو ينتج في أبسط صورة من الطرق الجديدة و المستحدثة لانجاز المهام التقليدية مثل صنع الملابس، بناء المنازل، زراعة المحاصيل،... الخ. و يرى الكاتب "ميشيل تودار" أن هناك ثلاثة تصنيفات أساسية للتقدم التكنولوجي، وهي:¹

أ) التكنولوجيا المحايدة للتقدم التكنولوجي : يحدث التقدم التكنولوجي فيها عندما يصل إلى مستويات الإنتاج المرتفعة بنفس القدر و توليفة مداخلات عناصر الإنتاج.

ب) التكنولوجيا الموفر للعمل : يكون التقدم التكنولوجي لتوفير عنصر العمل، الذي يعني تحقيق مستويات مرتفعة للناتج بنفس كمية مداخلات العمل أو رأس المال، عندما يتم الارتقاء بجودة و مهارة قوة العمل.

ج) التقدم التكنولوجي الموفر لرأس المال : يعتبر أكثر ندرة بسبب أن معظم البحوث العلمية و التكنولوجية العالمية تتم من طرف الدول المتقدمة. و بالنظر للاهتمام الكبير الذي توليه الدول النامية للتكنولوجية نقول أنه حان الوقت للإهتمام بالتكنولوجية وليس إستخدامها أو نقلها على أساس الفهم لصحيح لمحتواها و كيفية تحقيقها.

وعموما يجري تعريف التكنولوجية على أنها العملية المنظمة الرامية لاستخدام نتائج البحوث العلمية في تحسين وتطوير أساليب أداء العمليات الانتاجية بمعناها الواسع الذي يشمل جميع الأنشطة بغرض الوصول إلى طرق جديدة تعود بالمنفعة للمجتمع، و من خلال هذا المفهوم يمكن أن تتضمن التكنولوجيا العديد من العناصر من بينها:²

- براءات الاختراع و العلاقات التجارية؛

- المعرفة المسجلة أو غير القابلة للتسجيل وفقا للقوانين التي تنظم براءات الاختراع و العلاقات التجارية؛

- المهارات التي لا تنفصل على أشخاص العاملين؛

- المعرفة التكنولوجية المتجسدة في أشياء مادية و بصفة خاصة المعدات؛

¹ محمود حسن حسيني، محمود حامد محمود، "التنمية الاقتصادية"، مرجع سبق ذكره، ص177.

² إسماعيل صبري عبد الله، "مكانة التكنولوجيا في إستراتيجية التنمية"، مصر 1977، ص 577.

3- القضاء على العقبات وتهيئة الإطار الملائم لعملية التنمية:

3-1) القضاء على عقبات التنمية : تتمثل في عقبات اقتصادية و اجتماعية و ديمغرافية و سياسية و إدارية و تشريعية.

أ) - إزالة العقبات الاقتصادية : حتى يتحقق ذلك يجب مواجهة ظاهرة الاقتصاد المزدوج و ندرة رؤوس الأموال، لتمكين إنجاز مختلف الاستثمارات، و توفير الحاجات الضرورية اللازمة لأفراد المجتمع، إلى جانب مواجهة انخفاض الكفاية الإنتاجية لتحسين عوامل الإنتاج المستخدمة في عملية الإنتاج و توفير اليد العاملة الفنية المؤهلة والمدربة باعتبار نجاح التنمية الاقتصادية متوقف على تحرر الإنسان من الجهد و المرض و الفقر.

ب) -إزالة المعوقات الاجتماعية¹: تتمثل في النظرة العقيمة لبعض النشاطات الاقتصادية، و تهميش جهود شرائح من المجتمع و الإسراف في الإنفاق على المستهلك و ضعف الادخار و العمل على تحرير قدرات الإنسان و مساهمته في التنمية و الاستفادة من نتائجها.

ج) - مواجهة الصعوبات الديمغرافية : يعني العمل على التنمية بشكل يحقق التوازن بين زيادة عدد السكان و رفع نمو الإنتاج.

د) - إزالة المعوقات السياسية : المتمثل في تهيئة المناخ السياسي الملائم، حيث التنمية تتطلب قدرا معينا من الاستقرار السياسي و النظام الذي يمكن المجتمع من العمل على خلق الثروات و دفع عجلة النمو.

هـ) - تذليل الصعوبات الإدارية : من أهم عيوب نظم الإدارة المحلية داخل البلدان المتخلفة البيروقراطية و المحسوبة و الاختلاس للأموال العمومية، و الرشوة و الإسراف في الإنفاق على المشاريع غير المنتجة والقضاء على هذه العوائق من شأنه أن يدفع إلى تحقيق التنمية بالمقدار الذي يضمن إشباع حاجاتهم الضرورية.

و) - تذليل الصعوبات التشريعية: نجد أن حكومات دول العالم الثالث يغيب فيها نسيج قانوني ينظم النشاطات و الملكية و العلاقات بين الوحدات الاقتصادية المختلفة.²

3-2) تهيئة الإطار الملائم لعملية التنمية : تتمثل في العناصر التالية :

أ) - إقامة البنية التحتية الأساسية :

¹ العشري حسن درويش ، التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، بيروت ،لبنان،1979،ص99.

² محمود حسن حسني ،محمود حامد محمود،،التنمية الاقتصادية، مرج سبق ذكره،ص:245.

تتمثل في توسيع شبكة النقل و الطرقات، و توفير وسائل النقل والمواصلات و غيرها، بالإضافة إلى وضع منشآت مالية، الاهتمام أكثر بالتعليم وهو الأمية و التدريب والبحوث العلمية إقامة المستشفيات لتحسين المستوى الصحي و كذلك تعليم المرأة و حجم عائلتها.

ب) - تغيير البنيان الاقتصادي:

و يتمثل في وضع أسلوب لتحقيق التنسيق و التكامل المسبق للأفكار والجهود الاقتصادية و السياسية وإعداد القرارات المثلى لتعبئة الموارد البشرية بأعلى مستوى من الفعالية لتحقيق تنمية سريعة ومتوازنة في الحدود التي تعرضها البيئة مع تغير الأهمية النسبية لقطاعات الاقتصاد القومي وتوزيع الإنتاج و رفع المستوى الفني و زيادة معمل التحضير و مواجهة المركزية و الجهوية.¹

ج) - إختيار الطريقة الملائمة لتنفيذ البرامج التنموية : و يعني ذلك إختيار الأساليب المناسبة للظروف و إمكانية التنفيذ الذي يستطيع تجنيد القوى العاملة وتحريك الإدارات الذي يفجر بدوره المبادرات و الإمكانيات وذلك بالكيفية التالية:

- إزدواجية الملكية : أي الاعتماد على القطاع الخاص و العام،

- التفضيل بين المشاريع على أساس الإنتاجية،

- التنوع : بمعنى الاعتماد على القطاع الخاص وترك المجال للقطاع العام في المشاريع التي لا يقدر عليها الخواص أو الأفراد التي تكون ضرورية للمجتمع،

المطلب الثاني: معوقات التنمية:

إن الإنسان هو الهدف الرئيسي للتنمية، وهو في نفس الوقت الوسيلة لتحقيق برامجها و أهدافها، ولذلك يعتبر عنصر إيجابي و سلبي لجميع هذه البرامج، كما أن المشاكل التي تعترض سبيل التنمية مصدرها الإنسان، و بناء على هذا التصور يمكن إعتبار أن الصعوبات و المعوقات التي تعترض برامج التنمية تمكن في سلوكات أفراد المجتمع و تفاعلها، و تؤدي إلى الانحراف عن النموذج المثالي للتنمية، و التحول دون تحقيق الأهداف المبرجة أو الخطط لها و المقصود بالمعوقات هنا، العوامل التي تؤدي إلى الانحراف عن النموذج الحقيقي للتنمية و التي يمكن طرحها في النقاط التالية :²

¹ فليح حسن خلف ، التنمية "والتخطيط الإقتصادي"، مرجع سبق ذكره ، ص 286 .

² أحمد مصطفى خاطر ،"التنمية الإجتماعية"، مرجع سبق ذكره،ص:62.

1- العوامل الاجتماعية الثقافية و الديمغرافية :

1-1) العوامل الاجتماعية :

لقد سبق و أن ذكرنا عند تحديد جوانب التنمية أن البعد الاجتماعي هو التغيير أو التحديد لسلوكيات المجتمع ومحاوله غرس علاقات قوية حديثة، غير أن البناء و القيم الاجتماعية القديمة لا يمكن هجرها تماما، و تظل تحتفظ ببعض الخصوصيات و القيم الاجتماعية القديمة لا يمكن هجرها تماما، و تظل تحتفظ يتفق مع طبيعة و ظروف المجتمع مما يؤدي إلى صراع بين القديم و الجديد الذي يؤثر بدوره على النظم الجديدة و المستحدثة التي تطرأ على المجتمع، و الذي يؤثر سلبا على برنامج التنمية، و عليه يمكن استخلاص أهم الأسباب المعوقة للتنمية إسنادا إلى هذا العامل يمكن ذكرها في النقاط التالية¹:

- طبيعة النظام الاجتماعي السائد؛

- المعتقدات و العادات؛

- المركز الاجتماعي؛

1-2) العوامل الثقافية :

يمكن للتنمية أن تتأثر بهذا العامل، اعتبارا أن إكساب الشعوب ثقافة قديمة مورثة عن الآباء والأجداد يصعب تركها و التوجه نحو بعد ثقافي جديد خاصة في عصر العولمة يصبح أمرا سلبيا، صف إلى ذلك المعتقدات و القيم السائدة التي لها دور فعالا في إعاقه برامج التنمية، فمثلا يذكر في أحد المقالات أن في السودان قام أفراد أحد القبيلة بمقاومة استخدام الجرار الميكانيكية في الحرث اعتقادا منهم أنه يستعمل هذه الآلة في أرض مجارة و تؤدي إلى الوصول رفع إنتاجية الأرض و ربح للوقت.

1-3) العوامل الديمغرافية :

يعتبر النمو الديمغرافي في إحدى العناصر التي تعترض في سبيل التنمية المستدامة للمجتمع، حيث أن نمو السكان بمعدلات مرتفعة و سريعة يؤدي إلى عدم كفاية الإنتاج القومي والدخل، مما يعرقل حتما الجهود التي تبذل من أجل تحقيق التنمية الشاملة، و لا يمكن ذلك إلا إذا تمكنت المجتمعات برفع مستوى الإنتاج و الدخل بمعدل نمو السكان، إن هذا لا يتوافق مع أهداف التنمية التي لا تطمح فقط إلى الزيادة في الإنتاج فحسب بل تحقيق العدالة في توزيع الثروات بصورة متكاملة، و لعل ما بين صحة هذا التصور هو زيادة النمو السكاني بمعدلات

² إسماعيل صبري عبد الله ، "مكانة التكنولوجيا في إستراتيجية التنمية" ، مصر 1977 ، ص 577.

سريعة و كبيرة في الكثير من الدول النامية، و الذي وقف كإحدى العوائق الأساسية في عدم تحقيق خطط التنمية الشاملة فيها.

2- العوامل النفسية، الصحية و التعليمية :

تبين الكثير من الدراسات الحديثة علاقة العامل الصحي و النفسي و التعليمي بالتنمية، حيث النتائج المتوصل إليها تشير إلى تأثير هذه العناصر في مستوى التنمية و معدل نموها و سوف نحاول التعرض إلى نتائج هذه الدراسات بصفة مختصرة فيما يلي :

2-1) التعليم و التنمية :

في إحدى الدراسات أجريت عن ستة (06) دول متقدمة و هي : (اليابان - المملكة المتحدة - السويد - فرنسا - إيطاليا و استراليا)، خلال فترات زمنية مختلفة، و تم اختيار علاقات التبادل بين النمو و التعليم العالي، يبين أن التعليم العالي و التطور فيه كان له تأثير جوهريا و تلقائيا على مستوى التنمية و معدل نموها في الأربعة دول الأولى، و لم يكن كذلك في اثنين منهما¹، هذا ما يجعلنا ندرك أن مستوى التعليم يمكن أن يؤثر سلبيا أو إيجابيا على التنمية.

2-2) الصحة و التنمية :

تتضح مشكلة الصحة كعنصر أساسي في دفع عجلة التنمية، حيث امتلاك الفرد صحة جيدة لها تأثير مباشر على المردودية الإنتاجية له، فإذا كان يتمتع بصحة جيدة تعطيه المقدرة على بذل مجهود أكبر في عمله و لمدة زمنية أطول، و عليه يمكن أن نستخلص بأن توفير المستشفيات ووسائل العلاج الطبية الحديثة و تهيئة الإقليم و الحفاظ على البيئة، تلعب دورا هاما في قدرات الفرد و تحسين الإنتاج و الإنتاجية.

2-3) التغذية و التنمية :

كما يتبين بعض الدراسات أن سوء التغذية تؤدي إلى التدهور الصحي، و الذي بدوره يعوق التنمية البدنية و العقلية للفرد و ترتفع من خلاله عدد الوفيات، بالإضافة إلى ذلك يعتبر التلوث البيئي من أهم العناصر التي تعيق التنمية بسبب الازدحام السكاني و التوسع العمراني و قلة المساحات الخضراء.

2-4) المعتقدات و التنمية :

¹عبد القادر محمد عبد القادر ، " اتجاهات حديثة في التنمية" ، مرجع سبق ذكره ، ص: 89 و 90 .

في كثير من المجتمعات بالخصوص الناحية منها بتمسك الناس بالقديم و بكل ما هو سائد، و قبول أو رفض التجديدات التي تحدث في المجتمعات يعتمد على العوامل النفسية لو إدراك هذا التجديد يتوقف على الثقافة السائدة و درجة الثقة في المشروعات و البرامج، حيث قد يسود الاعتقاد بعدم الثقة في هذه المخططات الحكومية نظرا لاكتسابهم معتقدات قديمة في نفسيتهم تشير إلى عدم نجاح المشروعات السابقة فكيف تنجح هذه، وهكذا تؤثر هذه المعتقدات في سبيل نجاح عدم هذه المشروعات.

3- العوامل التكنولوجية و المادية :

بعد استعراضنا في هذا المبحث في المطلب الأول منه على أن التكنولوجيا كعنصر هام في رفع معدل النمو الاقتصادي و تحقيق عملية التنمية يمكننا الآن أن ننظر بصورة أكثر عمقا و تحليلا لطبيعة عامل التكنولوجيا عندما لا نحسن استعماله يصبح من معوقات التنمية، إن سوء استعمال أو نقل التقنيات الفنية (التكنولوجية) من طرف الدول النامية أصبح في الواقع سبب من الأسباب التي تبطئ التقدم الفني فيها ، و إذا سار التقدم الفني سيرا بطيئا و تضاعفت سرعته في الدول المتقدمة سوف تزيد فجوة التكنولوجيا، الذي يرجعها الخبراء الاقتصاديين إلى قدرة رأس المال، و تعتبر عقبة في سبيل استيعاب الوسائل الفنية، إذا أن إدخال التحسينات الفنية يتطلب استخدام السلعة الرأسمالية ، و فقر المنتجين في الدول النامية يحول دون شرائهم لهذه السلع كما أنه يوجد هناك بعض المشكلات الخاصة بالتقدم الفني في الدول النامية إذ من الضروري ملائمة الوسائل الفنية الجديدة المنقولة من البلاد المتقدمة إلى البلدان النامية أو المتخلفة¹، على العموم الشيء الملاحظ هو أن التقدم التكنولوجي في الدول النامية يسير ببطء بينما يتضاعف في الدول المتقدمة و هذا يمكن إرجاعه للأسباب التالية :

- عدم إستيعاب الأساليب الفنية الحديثة، سواء لحجم تكاليفها أو تعرضها لصعوبات من حيث الإدارة والتسيير، أو لعدم اكتساب مهارات فنية في استخدامها؛

- عدم كفاية رأس المال الذي يعتبر عقبة في سبيل استيعاب الوسائل الفنية الحديثة؛

- عدم ملائمة هذه التكنولوجيا مع بيئة و طبيعة المجتمع؛

- نقص التدريب و انخفاض مستوى التعليم (التخصص) ؛

- لا يتفق برنامج التنمية مع حاجات المجتمع، فكثير من المشروعات تنفذ دون إجراء دراسات سابقة، تتعرض للفشل أو عدم النجاح؛

¹ أحمد مصطفى خاطر ، "تنمية المجتمعات المحلية" ، المكتب الجامعي الحديث ، مصر ، 2005، ص:181.

خلاصة الفصل :

لقد خصصنا هذا الفصل للجانب النظري للتنمية كجزء تمهيدي نعتمد عليه في بحثنا لتحديد الجوانب الفكرية التي جاءت بها مختلف الدراسات والأبحاث النظرية لفكر التنمية ومناهجها واستراتيجياتها ، مبادئها ومستوياتها أو جوانب الحياة الإنسانية التي تمسها . إذ أن في الفكر الاقتصادي القديم استخدم مفهوم التنمية للتعبير على التقدم الاقتصادي ، إظهار التغيرات الكمية التي يمكن إحداثها في المجتمع ، وقد انتقل هذا المفهوم بعد الحرب العالمية الثانية ليصبح تركيزه على الجانب الإنتاجي وزيادة دخل الفرد ورفع مستواه المادي ، وسد احتياجاته الأساسية من السلع والخدمات ، الأمر الذي أدى في زيادة توسع استعمال الموارد الطبيعية في العمليات الصناعية ، مما ألحق أضرار كبيرة بنمط الحياة الاجتماعية والبيئية ، ونقص في كمية الموارد المستعملة ، هذا ما أدى بالبحث عن تطوير فكر التنمية بأبعاده المتعددة ، ليشمل جوانب كثيرة في الحياة الإنسانية ، وهكذا ظهرت مفاهيم وأبعاد جديدة للتنمية تمس جميع جوانب الحياة للمجتمع ، وتحافظ على استمرارية العيش الكريم للفرد وفي ظروف صحية جيدة تليق به، و دون المساس باحتياجات الأجيال القادمة ، ولقد تمثلت هذه المفاهيم أساسا في التنمية البشرية والبيئية والتنمية المستدامة التي تضمن التطوير الشامل للمجتمع ، ونقل مستويات معيشة أفرادها إلى ما يليق به وبأسرته ، والمجتمع ككل ، والوصول إلى ذلك يأتي بتنمية المجتمع محليا ، أو ما يطلق عليه بالتنمية المحلية ، حيث تؤكد الدراسات النظرية والتطبيقية على أن لها تأثيرات وأبعاد على مستوى القومي ، كما تعتبر وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى القطري أيضا ، فالجهود الذاتية والمشاركة الشعبية لا تقل أهمية عن الجهود الحكومية في تحقيق التنمية ، و بهذا نكون في هذا الفصل قد أعطينا صورة عن التنمية و أنواعها، و أهدافها ومتطلباتها، وكذلك معوقاتهما، و نحاول في الفصل الموالي إعطاء صورة عن التنمية المحلية و مفهومها، أهدافها، الأسس والشروط المحددة لها، وكيفية قيامها.

الفصل الثاني

الأسس العلمية والعملية المحددة للتنمية

المحلية

والحكم الراشد المحلي

مقدمة الفصل الثاني :

التنمية المحلية لها أهمية كبيرة في النشاط الاقتصادي على مستوى الاقتصاد الوطني ككل ، بحيث تساهم بشكل فعال و كبير في تحديد و توجيه التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للبلدان ، وذلك باعتبار أنها مجموعة اقتصاديات الأقاليم و التي بدورها تشكل الهيكل الاقتصادي للدولة ، و بالتالي فان تطور هذه الاقتصاديات تؤثر بشكل إيجابي على تطور الاقتصاد الوطني ، و في حالة ضعف الأداء الاقتصادي على المستوى المحلي أو الأقاليم ، سوف يؤثر سلبا على التنمية في مستواها القومي ، هذا ما يجعل توزيع أو تخصيص الموارد على مستوى الأقاليم لا يقل أهمية عن باقي القطاعات أو النشاطات الاقتصادية ويعتبر الإقليم من المفاهيم الشائعة الاستخدام في العديد من الحقول المعرفية الأخرى ، في علوم الاقتصادية والسياسية و الجغرافيا و غيرها ، و إهمال هذا المفهوم في تخصيص الموارد من اجل التنمية سوف يحدث تباين في نمط التوزيع الجغرافي للموارد الاقتصادية ، كما أن نجاح التنمية على مستوى الأقاليم تحتاج إلى أساليب تحليل ، و شروط إدارة تخطيط متناسب و خصائص اقتصاديات بالمجتمع المحلي .

وفي ضوء ما تقدم فان هذا الفصل من البحث يهدف بشكل عام إلى الإلمام بالأسس العلمية للتنمية المحلية و أساليب إدارتها و نجاحها ، وكذلك إعطاء معلومات أساسية لهذا الحقل من المعرفة ابتداء من المفاهيم الأساسية للتنمية المحلية و أساس قيامها ، إلى جانب التخطيط و الإستراتيجية في مجال التنمية المحلية و المشكلات و العراقيل التي تقف دون تحقيق أهدافها ، وذلك من أجل إتخاذ كإساس نعتمد عليه في الفصول القادمة .

المبحث الأول : مفهوم التنمية المحلية و العناصر المحددة لها .

لقد بينت العديد من الدراسات العملية و التطبيقية على ضرورة التركيز على محلية النشاط الاقتصادي ، خاصة بالنسبة للمجتمعات النامية ، و ذلك باعتبارها الوسيلة الهامة لتخطي التخلف و نقل السلطة من المستوى المركزي إلى مستوى المجتمعات محليا ، و من خلال هذا المبحث سنحاول إبراز المفاهيم الأساسية والأفكار والركائز التي يمكن أن تعتمد عليها الدول النامية خاصة ، من أجل بناء مجتمع متماسك قوي يخدم المصلحة العامة و يحقق الأهداف الشاملة للتنمية .

المطلب الأول: التنمية المحلية ، المفهوم ،العناصر و الأهداف

1- المفاهيم الأساسية:

تشير العديد من الكتابات على أن التنمية المحلية هي الخطط و الإجراءات والتدابير التي تغير في هيكل و نمط الحياة ، وأسلوب التسيير للمجتمع محليا بصفة مستمرة من أجل إشباع الحاجات و المطالب المتعددة لأفراد المجتمع. و يختلف مفهوم التنمية المحلية بتعدد التوجهات و الخصائص الاجتماعية و الرقعة الجغرافية لكل مجتمع وعليه يمكن أن يحدد مفهوم التنمية المحلية من خلال عدة وجهات نظر ندرجها فيما يلي :

1-1) من وجهة نظر الاجتماعية :

بالنسبة للأخصائيين الاجتماعيين تعتبر التنمية المحلية على أنها إستراتيجية تنمية المجتمع بطريقة تؤمن زيادة قدرات و إمكانات أفراد المجتمع من خلال عملية المشاركة داخل المجتمع نفسه في كافة مراحل العمل ، كما يرى آخرون أن تنمية المجتمع محليا يعني التنمية البشرية من خلال تحسين البيئة الاجتماعية التي يشاركون فيها . و يعرفها البعض الآخر¹ على أنها عملية التوافق أو التداخل الاجتماعي و أنها مستوى في المعيشة.²

2-1) وجهة نظر الموقع الجغرافي : (الجيوغرافي)

تعتمد وجهة نظر هذه على مكونات تنمية المجتمع المحلي ، من حيث مفهوم المجتمع و التنمية باعتبار أنه يشير إلى منطقة جغرافية معينة و محددة لها تؤثر تأثيرا مباشرة في الأهداف و الأبعاد التي تحاول تحقيقها التنمية كالممارسة ، و لهذا تعرف التنمية استناد إلى هذا المدخل على أنها تلك الجهود الممارسة بواسطة مهنيين بجانب المواطنين و التي تهدف إلى دعم العلاقات الاجتماعية في المجتمع ، وتحفيز المواطنين للمساعدة الذاتية ، وتنمية القيادات الشعبية و تطوير إنشاء منظمات إجتماعية جديدة .³

¹ أحمد مصطفى خاطر ، التنمية الاجتماعية ، مرجع سبق ذكره ، ص 18.

² Brasseul., jacques, introduction à l' économie du développement ,Berti édition 2008 page38 .

³ أحمد مصطفى خاطر ، المرجع السابق ،ص19 .

1-3 (وجهة نظر السياسة :

من المعروف ، أن إختلاف نماذج التنمية في المجتمعات يرجع سببه إلى نماذج الممارسة و نظام الحكم الذي سيود في المجتمع ، كما أشرنا له في الفصل السابق عندما تكلمنا على البعد السياسي للتنمية الذي يشير إلى التعددية الحزبية و الديمقراطية و الحرية و مشاركة المجتمع في الحكم ، هذه الفكرة تجعل المهتمين بالعلوم السياسية يعرفون التنمية المحلية ، على أنها التغيير الذي بواسطته يمكن وضع عتبة أوحد لمستويات المعيشة ، لا ينبغي أن يكون أقل من هذا الحد ، باعتباره حقا من حقوق المواطنين تلتزم به الدولة ، تعززه وتحسن إستخدامه وفقا للإمكانات المتاحة و باشتراك أفراد المجتمع ذاتيا حتى يتم سد جميع الإختلالات و الثغرات المعرقة للتنمية على المستوى المحلي ومنه على المستوى القومي .

1-4 (وجهة نظر الاقتصادية :

ينطوي المفهوم الاقتصادي للتنمية المحلية على الدخل وهيكل الإنتاج ، ونوعية السلع والخدمات المقدمة للأفراد من حيث الكمية التي يحصلون عليها في المتوسط ، من جهة ، ومن حيث النوعية والهيكل من جهة أخرى، ووفقا لهذا التعريف فان التنمية المحلية تتضمن بعدين هما :¹

- حدوث زيادة مستمرة في متوسط دخل الفرد لفترة زمنية طويلة ؛

- حدوث تحسن في توزيع الدخل لصالح الطبقة الفقيرة ؛

وبناء على هذا نستنتج أن مفهوم التنمية المحلية وفقا لوجهة النظر الاقتصادية هو ضمان الحد الأدنى من مستويات المعيشة للفرد أو الأسرة من المآكل والملبس والمسكن والنقل والعلاج وغيرها من الاحتياجات الضرورية ، حيث تأخذ في حسابها إلا الإحتياجات الضرورية لأفراد المجتمع وفقا لثلاثة مداخل هما² :

- مدخل الفقر المطلق .

- مدخل الفقر النسبي .

- مدخل الدخل النسبي .

فالمدخل الأول يعتبر الفرد فقير إذا إنخفض دخله الحقيقي عند حد أدنى معين، و يأخذ في الحسبان الحاجات الضرورية للفرد أو الأسرة .

¹ Collectif, Recherche Economiques et Sociales ,(économie de développement) Document Francaise ; paris 1997

² عبد القادر محمد عبد القادر عطية ، "اتجاهات حديثة في التنمية" ، مرجع سبق ذكره ، ص 16 .

أما المدخل الثاني هو مدخل الفقر النسبي ، فيعتبر الفقر ظاهرة نسبية ، حيث كل المجتمعات يوجد فيها فقراء حتى الغنية منها ، ووفقا لهذا يتم تصنيف أفراد المجتمع تنازليا أو تصاعديا في مجموعات وفقا لمتوسط الدخل بدءا بالمجموعة الأكثر فقرا وطبقا لهذا فان الترتيب عادة ما يكون على أساس الحد الأدنى للأجر .

وفيما يخص المدخل الثالث ، فيشير إلى الزيادة النسبية للدخل الفردي للسكان (الطبقة الفقيرة الخاصة) ونصيبه من الدخل الكلي مقارنة مع نسبة نمو السكان ، فإذا زاد متوسط دخل الطبقة بمعدلات تتناسب مع معدل نمو السكان ونصيب دخل الفرد بالنسبة للدخل الإجمالي فهذا يعني أن ظاهرة الفقر قد زالت نسبيا ، بمعدل أعلى منه من معدل الزيادة في دخل الطبقة الغنية والمتوسطة .

عموما يمكن تحديد مفهوم التنمية المحلية على أنه ذلك الجهد المشترك بين الجهود المحلية الذاتية من (البلديات ، الدوائر ، والولايات أو المحافظات) والجهود الحكومية (الوزارات ومختلف الهيكل الحكومية الأخرى) والمشاركة الشعبية فيها ، عن طريق مجموعة العمليات والمشاريع لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمواطنين محليا ، وإدماج هذه البرامج أو العمليات في برنامج التنمية الشاملة المستدامة لتكون فعالة على دفع عجلة التقدم والنمو على المستوى الوطني .

من خلال هذا المفهوم نستخلص أن عملية التنمية المحلية تتصف أو تتميز ب :

- أنها لا تتوقف ولا تنتهي عند نقطة معينة ، ولكنها مستمرة ومتصاعدة لإشباع الحاجات والمطالب المتجددة للمجتمع المحلي¹ ؛
- تتسم بالتكامل بين الريف والحضر، وبين البناء الاجتماعي ووظائف هذا البناء بين الجوانب المادية ؛
- الشمولية ، حيث تشمل جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية و السياسية و الثقافية و غيرها ؛
- المشاركة الشعبية أمرا ضروريا يدعم مبدأ حق تقرير المسير ؛

2- عناصر ومقومات التنمية المحلية :

2-1) مكونات التنمية المحلية :

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

¹ عبد المطلب عبد الحميد ، " التمويل المحلي " ، الدار الجامعية عين شمس ، مصر ، 2001 ، ص 15 .

- إشراك أعضاء المجتمع المحلي في التفكير ووضع البرامج التنموية عن طريق تطبيق مبدأ الديمقراطية وحرية الرأي للوصول إلى قناعة تامة بمدى ضرورة إكتساب مهارات عمل تؤهلهم على تطبيق أساليب وأنماط جديدة من العادات الاجتماعية و الثقافية والاقتصادية ، التي تمكنهم من تحقيق التكامل الاجتماعي والاقتصادي لمستوى معيشتهم أو كسب الثقة في السلطات المحلية و مدى نجاح المشروعات والبرامج ؛

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

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

2-2) عناصر تحقيق التنمية المحلية :

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

أ) - التغيير الهيكلي :

يقصد بالتغيير الهيكلي ظهور أدوات و تنظيمات إجتماعية جديدة تختلف إختلافا نوعيا عن الأدوار والتنظيمات القائمة في المجتمع ، حيث يتطلب هذا النوع من التغيير حدوث تحويل كبير في الظواهر والنظم والعلاقات السائدة في المجتمع ، بمعنى أن هذا التغيير الذي يحدث في بناء المجتمع يكون في حجمه وفي تركيب أجزائه وشكل تنظيمية الاجتماعي ، هذا ما يجعلنا نقول أن عملية التغيير التي تتم في إطار السياسة العامة ، ترتبط بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية ويصعب أن تحدث في مجتمع متخلف دون تغيير البناء الاجتماعي له ، ويجب أن يكون عليه هيكل التمويل المحلي الأمثل الذي يحقق أكبر معدلات للتنمية المحلية المستدامة .

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

¹ عبد الباسط محمد حسن ، "التنمية الاجتماعية" ، المطبعة الجامعية القاهرة ، مصر ، 1970 ، ص 124 .

ب) - الإستراتيجية الملائمة :

ويقصد بها الإطار العام والخطط العريضة التي ترسمها السياسة التنموية في الانتقال من حالة التخلف إلى حالة النمو الذاتي ، وتختلف الإستراتيجية عن الخطة الذي يعني الاستخدام الصحيح للوسائل المتاحة لتحقيق الهدف¹.

إن صحة إستخدام هذه الوسائل يتطلب توزيعها وفقا لخطة محكمة وجيدة الإعداد من خلالها يتمكن واضع الخطة من أن يستغل جميع الأدوات المتاحة له إستغلالا حسنا . وملائمة الإستراتيجية التنموية في البلدان النامية تتطلب قيامها على أساس تدخل الدولة في جميع الأنشطة حيث تلعب دور الموجه للنشاط الاقتصادي من أجل تحقيق أهداف اجتماعية عادلة والسعي إلى توفير مستوى عالي من الرفاهية والازدهار لكافة المواطنين ، كما أنه يتطلب أيضا أن تقوم إستراتيجية التنمية الاجتماعية على أساس التكامل والتوازن بين كل من التنمية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية .

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

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

ج) - العمل بدفعة قوية ووضع أساس لمستقبل مستدام² :

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

¹ أحمد مصطفى خاطر ، "التنمية الاجتماعية" ، مرجع سبق ذكره ، ص 52 .

² محمد محمود شهاب ، "النمو المسؤول للألفية الجديدة" ، مركز الأهرام للترجمة والنشر ، مصر 2006 ، ص 06 .

إن معدل نمو الاقتصاد العالمي يعادل ما يقارب 135 تريليون دولار أمريكي ، يمثل هذا الحجم مخاطر هائلة للبيئة الطبيعية عالميا ، ويعتبر أخطرها حجما في البلدان النامية ، لهذا يتعين أن تضع قرارات الاستثمار بالدفعة القوية في المستقبل القريب لتلك المخاطر ، وأن توفر بعض الضمانات إزاء المفاجآت غير المرغوبة التي تعرقل التنمية ، والدفعة القوية هنا تتطلب من هذه الدول السير قدما في طريق التنمية، ولهذا الغرض سوف تحتاج مواجهة هذه التحديات إلى إدارة محلية حكيمة للكثير من الأصول الرأسمالية التي تعتمد عليها التنمية والتي هي¹ :

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

- إدارة رأس المال الطبيعي ، بما في ذلك استثمار ريع الموارد القابلة للنفذ ؛

- بناء الصحة ورأس المال البشري ؛

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

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

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

3- مقومات نظام الإدارة المحلية والحكم الراشد :

الإدارة المحلية هي أسلوب لتنظيم الإدارة، بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي ، تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس محلية منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف رقابة الحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون، هذا يدل على أن نظام الإدارة المحلية يقوم على مجموعة من الأركان وهي² :

- وحدات إدارية مستقلة تمثل مصالح محلية متميزة على المصالح القومية ؛

- قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية ؛

- إستقلال الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية ؛

ويمكن إبراز أبعاد هذه المقومات في التحليل التالي³ :

3-1) تقسيم إداري لأقاليم الدولة يحدد نطاق وأحجام الوحدات المحلية المختلفة وربطها بتلك الأقاليم:

¹ محمد محمود شهاب ، نفس المرجع السابق ، ص 7 .

² خالد سمارة الزغبى ، " الفلاحة بين الإدارة المركزية المحلية وأساليب حكمها " ، جامعة عمان ، الأردن ، 2008 ، ص 22 .

³ عبد المطلب عبد الحميد ، " التمويل المحلي " ، مرجع سبق ذكره ، ص 49 .

هذا يدل على ضرورة وجود تقسيم إداري لأقاليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي على الأقل بالنسبة لوحدات المستوى الأدنى ، وتكون الوحدة ذات مفهوم محلي إذا توفر لسكانها وحدة المصلحة ووحدة الانتماء ، فمن شأن هذه لعناصر أن تدعم الروابط بين سكان الوحدة عن طريق القيم والعادات المشتركة .

إن الأصل في هذا التقسيم هو نظام القرية أو المدينة فهي الوحدات الأساسية . أما الوحدات الأعلى مستوى مثل: الدائرة الحضرية أو الولاية أو المحافظة فهي وحدات خاصة يتكون كل منها من مجموعة من القرى والمدن ، وتنشأ أساسا لإدارة الخدمات التي تحتاج إليها مجموع الوحدات التي تتشكل منها المدينة أو المحافظة .

ويتزايد اعتماد الحكومات على السلطات المحلية في تحقيق الأهداف لبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، حيث كلما زادت اختصاصات السلطات المحلية كلما زالت الأعباء المسئولة على الحكومية المركزية وأجهزتها ، مما يؤدي إلى تفرغها لمهامها الأساسية في وضع البرامج أو الخطط التنمية الشاملة المستدامة وحسن تنفيذها .

3-2) قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية :

إن الاتجاه الحضاري لتطوير هيئات الإدارة المحلية لتأخذ دورها في التنمية الشاملة هو تحقيق مبدأ ديمقراطية الإدارة الذي يعني إيجاد مجالس شعبية منتخبة إنتخابا حرا، تستطيع أن تعبر عن رغبات الشعب وتطلعاته من جهة ، وقدرتها على استخدام الطاقات المادية والمعنوية والبشرية المتاحة لتحقيق تنمية محلية توفى بأغراض المجتمع من جهة أخرى .

فالمجالس الشعبية هي الهيئات التي تمثل الإدارة العامة للمجتمعات المحلية وتضطلع بصلاحيات تقريرية ورقابية في إطار اختصاصاتها ، وفي نطاق رقعتها الإقليمية ، لأن الأصل في تشكيل مجالس محلية عن طريق الإنتخاب المباشر هو إنشاء نظام إداري محلي كباعث سياسي قريب من أفراد المجتمع المحلي قريبا ماديا ومعنويا ، ولأن التنمية المحلية للمجتمع تقوم أساسا على المشاركة الشعبية في التخطيط والتمويل والإدارة والتنفيذ ، سوف نتطرق له في المطلب القادم .

3-3) إستقلال الهيئات المحلية :

يقتضي ذلك ضرورة تمتع المجالس المحلية بموارد مالية خاصة منفصلة عن موارد الدولة ، لدعم إستقلالها الإداري ، فيقدر إستقلال الوحدة ماليا يكون استقلالها الإداري وبالتالي تتمتع هيئات بحرية أكبر في إنفاق أموالها ، وهذا لا يعني أن التركيز على أهمية الموارد المحلية الذاتية لعم الاستقلال الإداري للمجالس المحلية أن تعطي أعباءها المحلية بالكامل من هذه الموارد ، بل ضروري أن تقدم الحكومة المركزية إعانات محدودة وإخضاعها للرقابة بالقدر الذي يحقق أدنى مستوى من الخدمات . ومتى تم ذلك أمكن الإدارة المحلية القيام بمهامها على أكمل وجه ، حيث تختص الحكومة المركزية بتأمين المهام القومية التي تهتم البلاد ككل وتترك لهيئات الإدارة المحلية وأجهزتها القيام بالمهام التي تهتم المواطنين في الوحدات الإدارية المختلفة.

المطلب الثاني : محددات التنمية المحلية ومصادر تمويلها

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

1- التمويل المحلي والمركزي للتنمية المحلية :

1-1) تعريف التمويل المحلي :

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

1-2) الشروط المحددة للتمويل المحلي :

تجدر الإشارة إلى أن هناك عدد من الشروط يجب توافرها في المورد المالي المحلي كمصدر أساسي لتمويل الوحدات المحلية ، أهمها محلية الموارد وذاتية الموارد وسهولة إدارة الموارد .²

فمصادر التمويل المحلي التي يطلق عليها الموارد المالية الذاتية للمحليات فتتمثل في الضرائب المحلية والرسوم المحلية وأرباح المشروعات التجارية والصناعية التي تمتلكها الهيئات المحلية والمشاركة الشعبية بالجهود الذاتية وغيرها .³ أما مجموعة المصادر التي تسمى الموارد المالية الخارجية للمحليات فهي الإعانات الحكومية والقروض وغيرها .

1-3) العلاقة بين التمويل المحلي والتنمية المحلية :

يعتبر التمويل المحلي الركيزة الأساسية لاتخاذ القرارات في نظام الإدارة المحلية ، حيث هناك علاقة طردية بين درجة إستقلالية الهيئات المحلية في اتخاذ القرارات بعيدا عن تأثير الإدارة المركزية وبين وفرة مصادر التمويل المالية المحلية ذاتيا بغرض زيادة معدل النمو الداخلي محليا ، هذا يدل على انه كما توفرت المحليات على المزيد من التمويل كلما ازدادت معدلات التنمية المحلية ، كلما إنخفضت مصادر التمويل الذاتية أدى إلى عرقلة التنمية

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

² عبد المطلب عبد الحميد ، نفس المرجع السابق ، ص 22 .

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

ومعدلات نموها . ونجاح الإدارة المحلية في أحداث المزيد من التنمية مرتبط بمدى قدرتها وكفاءتها في تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية والتوزيع العادل لها .

1-4) التمويل المحلي والمركزي للتنمية المحلية :

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

1-5) محددات نجاح نظام التمويل المحلي :

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

- دعوة المواطنين المحليين للمشاركة في الاستثمارات على المستوى المحلي ؛
- إيجاد مؤسسات متخصصة في إقراض السلطات المحلية التي لا يمكنها أن تتوفر على موارد مالية ذاتية ، بمعنى إيجاد أو تعميق النطاق الجغرافي والوظيفي للتمويل المحلي والدليل على ذلك :
- " قيام بنوك الادخار المحلية في ألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية على شكل مؤسسات شعبية تمويلية ، وتبعتها اليابان وغيرها من الدول " .¹
- العمل على خلق منظمات ومؤسسات تساهم في تمويل التنمية المحلية ، كإقامة المشروعات الصغيرة والصناعات التقليدية الأخرى ، وتشجيع القطاع الخاص في تمويل هذه المشروعات ؛

2- مصادر التمويل المحلي :

يقصد بمصادر التمويل المحلية حجم الموارد التمويلية التي توفرها المصادر الوطنية والتي توجه لتكوين الطاقات الإنتاجية ولأصول الرأسمالية الجديدة في المدن والقرى الجديدة ، وتمثل مصادر التمويل المحلية والتي يمكن للاقتصاد القومي تدبيرها لتمويل استثمارات المدن الجديدة في المصادر الستة التالية² :

¹ Daniel ,Francois ;" finances publiques, budget et pouvoir financier", Dalloz ;ed ,paris 1999 page 178.

² طلعت الدمرداش ،" اقتصاديات المدن الجديدة "، مكتبة القدس ، الزقازيق ، مصر ، 2006 ، ص 206 .

- التمويل الذاتي وتمويل الاستثمارات المدن والقوى الجديدة ؛
- التمويل الحكومي العام ؛
- التمويل الخاص ؛
- التمويل المشترك ؛
- التمويل التعاوني ؛
- التمويل التضخمي ؛

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

2-1) التمويل الذاتي وتمويل استثمارات المدن والقرى الجديدة :

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

- حصيلة بيع الأراضي المخصصة للاستخدامات المباشرة للأفراد في المدن والوحدات المحلية كالقرى ، البلديات ، سواء كانت لأغراض الإسكان أو لأغراض الصناعية أو التجارية أو السياحية أو الزراعية؛
- العوائد المتولدة عن استغلال هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة والأجهزة والهيئات التابعة لها ؛
- العوائد المتولدة عن استغلال مختلف الأصول أو القيام بمشاريع مختلفة أو بالمشاركة فيها ، سواء عقارية أو غيرها من طرف هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة للمدن والقرى والأجهزة التابعة لها ؛
- عوائد الإدارة المتولدة عن الرسوم التي يمكن لهيئة المجتمعات العمرانية والأجهزة التابعة لها فرضها في إطار نشاطها ؛

2-2) التمويل الحكومي العام :

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

¹ طلعت الدمرداش ، نفس المرجع السابق ، ص 207 .

² إبراهيم مشورب،"التخلف والتنمية، دراسات إقتصادية "، مرجع سبق ذكره، ص289 .

2-3) التمويل الخاص :

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

2-4) التمويل المشترك :

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

3-5) التمويل التعاوني :²

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

3-6) التمويل التضخمي :

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

- الاستثمار في مشروعات الإسكان ؛

- الاستثمار في مشروعات القاعدة الأساسية ؛

و الاعتماد على هذا النوع من المصادر فيه خطورة على الاقتصاد القومي من حيث مرونة الجهاز الإنتاجي للمجتمع وحجم نوعية الموارد الاقتصادية العاطلة ، ونوعية الاستثمارات التي تستخدم الإصدار النقدي الجديد في تمويلها ، حيث عدم تحويل الموارد العاطلة (المادية و البشرية) إلى طاقات منتجة يصبح يشكل وجود

¹ فتحي السيد عبده ، "الصناعات الصغيرة والمتوسطة ودورها في التنمية" ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، مصر ، 2005م ص 395.

² طلعت الدمرداش ، نفس المرجع السابق ، ص 214 .

أموال بدون مقابل ، مما يرفع التضخم النقدي في البلد ، وعليه ضروري أن يكون هذا الإصدار موردا تمويليا مكملا للموارد الأخرى و لا يعتمد عليه كليا في تمويل المشروعات المحددة ، أو الاستثمارات ببرامج التنمية المحلية .

3- التمويل الخارجي و التنمية المحلية:

في ظل الواقع الاقتصادي الذي تعيشه البلدان الفقيرة و المتخلفة و حتى النامية منها ، والذي يشير إلى نقص الكثير من الخدمات و الحاجة إلى العديد من المشروعات لرفع مستوى معيشة السكان للقرى والأرياف وحتى المدن ، وفي ظل النقص الكمي و النوعي لموارد التمويل المحلية إلى حكومية لها . أصبحت الحاجة لمصادر تمويلية خارجية أمرا محتوما لتعويض هذا النقص ، حيث تزداد أهمية التمويل الخارجي في الدول النامية و الفقيرة ، و هذا بسبب أنها تعاني من ندرة الموارد ، ووجود فجوة ادخارية في الموارد. و هنا يصبح البديل هو مصادر التمويل الخارجي في تمويل إستثمارات الوحدات المحلية ، خاصة فيما يخص المشروعات الكبرى التي تتطلب في مراحلها الأولى موارد تمويلية ضخمة ، سواء المادية أو البشرية عموما يمكن أن تمثل مصادر التحويل الخارجي التي تستخدم في إنجاز المشروعات التنموية المحلية فيما يخص مثلا (السياحة، البيئة وتهيئة الإقليم ، قطاع الخدمات،وقطاع البناء) و يمكن حصرها في ثلاثة أنواع من المصادر،هي:

- الاستثمارات الأجنبية المباشرة و غير المباشرة ؛

- القروض الخارجية؛

- المنح و الهبات و المعونات الأجنبية؛

3-1) إستثمارات الأجنبية ودورها في تنمية المشروعات المحلية¹ :

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

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

¹ فتحي السيد عبده أبو سيد أحمد ،" الصناعات الصغيرة ودورها في التنمية ، المؤسسة شباب الجامعية" ، الإسكندرية مصر ، 2005 ، ص 84.

2-3) القروض الخارجية :

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

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

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

3-3) المنح والهبات والمعونات الأجنبية :

يعتبر من المصادر الضئيلة التي تساهم في بناء المشروعات في الوحدات المحلية وتأتي معظمها من المعونات والمنح الأجنبية ، وقد بدأت تظهر في الفترة الأخيرة في بعض الدول العربية فيما بينها في شكل منح وهبات تقدم لتمويل استثمارات الإسكان على وجه الخصوص ، وفي إطار تطوير العلاقات السياسية بين الدول ، لهذا لا تلعب دوراً هاماً يعول عليه كمصدر أساسي لتمويل الاستثمارات ، ولعل أهم مثال يدعم قولنا هذا تلك المنح المقدمة من دولة المملكة السعودية للحكومة الجزائرية لتمويل إنشاء مجمع سكني في المدينة الجديدة سيدي عبد الله وكذلك حي سكني تم إنجازه غرب العاصمة بالدائرة الإدارية لمدينة الشارقة .

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

المطلب الثالث : دور المشاركة الشعبية والبحوث العلمية في التنمية المحلية

1- المشاركة الشعبية :

في الوقت الراهن أصبح للمشاركة الشعبية دورها في إعطاء ودعم وزيادة نجاح المشروعات والتعجيل بتنفيذها والتوسع فيها على أساس الشعور بالمسؤولية والثقة في الهيئات الحكومية المحلية .

ويقصد بالمشاركة الشعبية في هذا الموضع كل الأعمال والجهود والمساهمات المادية التي يبذلها الأفراد أو الجماعات أو يساهمون بها في إنجاز وتشغيل وإستثمار مشروع دون تحمل الدولة أعباء . كما أنها أيضا الأفكار والقيم التي يمكن أن يساهم بها المواطنون من دراسة للمشروعات والتخطيط لها . على العموم يمكن القول أن المشاركة الشعبية بأي شكل من أشكالها الجهود الذاتية مادية أو عينية ، يمكن لها أن تعزز التمويل الحكومي للمشروعات مما يؤدي إلى تنفيذها بسرعة وتحقيق أهدافها بالصورة التي يطمح لها المجتمع المحلي . وتكمن أهمية المشاركة الشعبية في مدى تنفيذ ونجاح مشروعات التنمية المحلية وتحقيق أهدافها بالصورة وحجم الخدمة الذي يأملها المواطنون باعتبارها أحد أهداف التنمية المحلية وعناصر تركيبها وتنفيذها وتزايد أهمية هذه المشاركة الشعبية في البلدان النامية خاصة التي تعرضت للاستعمار والحروب، حيث بعد إستقلالها تعرضت للتبعية وضخامة الديون الخارجية وإنعدام أو قلة المرافق العمومية و زيادة النمو السكاني وغيرها من المشكلات.

وبناء على هذا فان الشعور بالمسؤولية من المواطنين ومشاركتهم في بناء مجتمع محلي فعال يساهم بشكل كبير في زيادة معدلات التنمية المحلية بأكبر معدلات ممكنة يمكن تنظيمها ، تنشيطها والتخطيط لها بالصور التالية:¹

1-1)تنظيم المشاركة الشعبية :

يعتبر التنظيم هو العنصر الرئيسي الفعال في مجال المشاركة الشعبية حيث يؤدي إلى تحريك المشاعر وإثارتها وتوجيهها وجهة إيجابية وبناءة في الاتجاه المنشود حتى لا تؤدي الفوضى وعدم التنظيم إلى إقامة مشروعات لا تناسب البيئة المحلية أو تجاوز احتياجاتها في مقابل إهمال أو إغفال مشروعات أخرى حيوية قد لا تتحمل التأخير والتأجيل .

ولعل الشيء الذي يثبت ذلك في الجزائر ، وجود مشروعات وبنائات داخل المدن والأرياف بطريقة فوضوية مما إنعكس سلبا على برنامج التنمية المحلية وجعل السلطات المحلية تسعى دائما للحد من هذه المشاريع والبنائات وإهمال جزء كبير من مهامها كهيئة محلية لتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية الشاملة ومن بعض الأشكال التنظيمية التي يمكن أن تقوم عليها المجالس الشعبية المحلية للقيام بها هما يمكن ذكر ما يلي :

¹ عبد المطلب عبد الحميد ، "التمويل المحلي وتنمية المجتمعات المحلية" ، الدار الجامعية ، عين شمس ، مصر ، 2001 ، ص 135 وما بعدها .

- وضع سياسة خاصة وتنظيم محلات التوعية على مستوى كل المجالس الشعبية البلدية والولاية تهدف إلى صيانة المال العام من التخريب والإتلاف التي يمكن أن تشكل قيمة مادية تتمثل في خفض الأعباء العامة وتوجيه الجهود الذاتية بغرض تسجيلها وتنميتها ، ترشيدها للقيام بمتطلبات التنمية والتغيير ؛
- تحديد حجم ونوعية المشاركة الشعبية وتحديد المشروعات التي يمكن تنفيذها عن طريق الجهود الشخصية ، بوضع شروط ومواصفات وأساليب لقيام وتنفيذ هذه المشروعات ؛
- دراسة المشروعات الذاتية في إطار الخطط المحلية المعتمدة ، تمهيد لإقرارها من السلطات المختصة قبل تنفيذها ، تطبيقا لتكامل المشروعات والتنسيق فيما بينها طبقا لاحتياجات المختلفة والأولويات ؛

1-2) التخطيط والبرمجة للمشاركة الشعبية وتنفيذها :

يقصد بالتخطيط والبرمجة في هذا الإطار حصر وتجميع للسلطات المختصة احتياجات الوحدات المحلية في مختلف القطاعات وترجمة هذه الاحتياجات في برامج وخطط تبويب حسب درجة أهميتها وأولوياتها وما يمكن تنفيذه أو دعمه منها بعد مساهمة التمويل الحكومة والتبويب هنا يتضمن تصنيف هذه المشروعات التي تقررها الخطة والبرامج بحسب الاعتبارات التالية :

- أهمية وأولوية المشروع أو المشاريع المراد تنفيذها بالخطة ومدى ارتباطها ؛
- درجة احتياج المجتمع المحلي إلى هذه المشروعات من باب العجلة والإسراع بتحقيقها ؛
- نوعية المشاريع وحجمها والأهداف التي وضعتها الخطة لها ؛
- قيمة مصدر أو مصادر التمويل اللازمة وحجم مساهمة والمحليات والحكومة المركزية لها ؛

1-3) دور و أهمية لمشاركة الشعبية في تنشيط المشروعات المحلية :

تتمثل دور المشاركة الشعبية في هذا السياق من خلال المشاركة الفعلية لتنمية شؤونهم المحلية بمفاهيمها المختلفة ، سواء كانت تنمية إسهام الأشخاص تطوعا في الأعمال بالعمل والتمويل والرأي وإدماجهم في التخطيط والبرمجة والإشراف على تنفيذ سياسات التنمية المحلية جنب إلى جنب مع السلطات المحلية وهنا يأتي دور المجالس الشعبية المحلية في تحفيز وترقية المشاركة الشعبية ومدى أهمية المشاركة الفعلية بمجهودهم الذاتي لتنمية احتياجاتهم المحلية والتأثير على اتخاذ القرارات بالمشروعات المحلية التي ترتبط بصفة مباشرة بمصالحهم والتي تزيد من حماسهم وبالتالي يكون لها تأثيرا على ارتفاع دخلهم وتمس مستواهم المعيشي .

ولقد أصبح مفهوم المشاركة أكثر المفاهيم استقرارا وقبولا بين المخططين والمسيرين للمجتمعات المحلية وبالخصوص في الدول النامية وهذا إيمانا منهم بأهمية وجدوى المشاركة الشعبية في برامج التنمية المحلية ويمكن تحديد

الأهداف العامة لها وفقا للعوامل المحددة أو التي أضعت ودعت الحكومات بأهمية المشاركة الشعبية يمكن تقديمها في العوامل التالية¹ :

أ) - المشاركة وسيلة لتقليل التكلفة :

إن الحكومات والمؤسسات التي تهتم بالإنتاج ضمن مشروعات تستخدم المشاركة لتقليل التكلفة أو تقليل المغامرة في توافر عوامل نجاح المشروع بمعنى انه يمكن للمشاركة أن تساهم في رفع جزء من أعباء المشروعات من خلال التمويل الذاتي أو القيام بالمجهودات الذاتية في المشروعات التنموية .

ب) - المشاركة احد المداخل الأساسية لضمان التأييد السياسي والشعبي للمشروعات :

تظهر المشاركة هنا كوسيلة لتقريب وجهات النظر بين تطلعات المواطنين ومطالبهم للحكومة عن طريق ممثلهم النيابيين ، حيث تجعل القيادات المحلية تلمس بنفسها واقع المجتمع وإمكانياته وأولوياته مما يؤدي إلى التعرف إلى الأهداف والمشكلات الخاصة بالمجتمع من طرف هؤلاء الممثلين ومنه الضغط على الحكومات في دعم المشاريع التنموية .

ج) - المشاركة وسيلة لتحقيق فعالية المشروعات وتوظيف الموارد :

تتجسد من خلال الاستفادة من مشروعات التنمية المحلية بصفة حقيقية للقضاء على البيروقراطية و تحقيق تناسق العلاقات وتحسينها والتعاون المشترك بين مختلف مستويات التنمية بداية من المحليات وصولا إلى الهيئات المركزية.

د) - أداة لتحقيق التوظيف الأمثل للمساعدات لصالح الأسر والمجتمعات المحتاجة :

تكون من خلال القنوات التطوعية أو القائمة على المشاركة الأهلية باعتبارها الوحيدة القادرة على تأمين الإستخدام الأمثل للدعم والمساعدات التي توجه لهم وللفئات التي تستحقها منهم .

2- البحوث العلمية وإستخدامها في التنمية المحلية :

لعل من أبرز خصائص إدارة وتنظيم المجتمعات المحلية في البلدان النامية هو إتباع أسلوب إداري تقليدي إما مستوحى من نظام التسيير الإداري الموروث من طرف المستعمر أو خصوصياته منبثقة من جهاز تنظيمي لبلد أجنبي ، تختلف قيمة عاداته وتقاليده عن مظاهر المجتمع البلد المحلي الأمر الذي يجعل التنمية المحلية في هذه البلدان وإدارتها والتخطيط والبرمجة لها يقف سدا في عدم نجاحها أو عرقلتها وحتى توافقها متطلبات تنمية المجتمع المحلي .

لذلك أصبح من الضروري على الدولة التي تواجه هذا الوضع أن تبحث على وسيلة وأسلوب حديث من أجل مقابلة الظروف المتغيرة لتتلاءم مع ظروف العصر واحتياجات المجتمع المتزايدة ، ومن هنا تبرز قضية البحث العلمي كأداة لوضع الخطط والبرامج التنموية والذي يتضمن بمعناه الواسع الدراسة والتخطيط أو التكتيك في نظام

¹ أحمد مصطفى خاطر ، " تنمية المجتمعات المحلية " ، مرجع سبق ذكره ، ص 230 وما بعدها .

المجمع والبحث عن المنهج أو المناهج في دراسة متطلبات المجتمع وتحديد أهدافه وقوفا على بيانات صادقة وصحيحة والعمل من خلالها لزيادة قدرات عمليات التنمية أو تنظيمها .

2-1) تعريف بحوث العمل في عملية تنمية المجتمع المحلي :

تعتبر بحوث العمل من ضمن الأعمال التي تقدم بيانات ومعلومات تتصف بالصدق والعقلانية عن طريق الدراسة الذاتية للمجتمع وتشخيصه وتقديم بيانات أساسية من البيئة لواقعه ومشكلاته وبالتالي الاعتراف بها واستخدامها .

وبناء على هذا تعتبر بحوث العمل عنصر أساسي في عمليات تنمية المجتمع أو في تصميمها والاستفادة منها في المشروعات المستقبلية ، ويتوقف هذا من حيث النتائج العملية لهذه البحوث وليس مجرد الدراسة النظرية ، ومنه يمكن القول أن المشكلات التي تقف أمام بحوث العمل من حيث كيفية الاستخدام في التطبيق العملي ، وبسبب أن الخبرات في هذا المجال من البحوث يمكن أن نجدها لدى بعض القيادات المهنية التي لا تحمل مؤهلات علمية جامعية بينما الجامعيين يقومون بالدراسات العلمية للحصول على هذه الخبرة ، ونعتقد الحل لهذا الإشكال يكمن في الجمع بين التوجهات الأكاديمية والخبرة للممارسين لتصبح هذه البحوث عملية تصلح لتنفيذها في خطط وبرامج التنمية المحلية .

2-2) إستخدام البحوث العلمية في حل مشكلات المجتمع المحلي :

إن الطرق والأدوات التي يستعملها الباحثين والعلماء لتشخيص الظاهرة موضوع الدراسة متعددة ومختلفة باختلاف تخصص هؤلاء الباحثين ومشكلة البحث المدروسة، فموضوع التنمية المحلية مثلا لديه أبعاد متعددة، فإذا تكلمنا على البعد الاجتماعي والنفسي فالباحث يعتمد على الاستبيان أو المقابلات لتحديد مضمون وطبيعة المشكلة ، بينما إذا أردنا تشخيص موضوع التنمية المحلية والتي هي موضوع بحثنا ببعدها الاقتصادي والاجتماعي أو إلى أبعد من ذلك نعلم على النظريات العلمية على اختلاف إنتمائها وبناء فرضياتها أو المنهج الوصفي والتحليل للوصول إلى أسلوب دراسة الموضوع .

وعليه نقول أن استخدام البحوث العلمية في التنمية المحلية مرتبط بشخصيات وتوجهات الباحثين والممارسين وتجربتهم الميدانية والبحث في مجال التنمية حسب هذه الاختلافات والتوجهات ولتشخيص مشكلات المجتمع المحلي كل حسب اختصاصه ، مما يكون تشخيص أساسي لمشكلة التنمية بأبعادها المختلفة والمتعددة وبطريقة تتصف بالاتساع ، بدءا بالدراسة ومرورا بالتشخيص القائم على التحليل العلمي السليم وتنتهي بعلاج لمشكلات المجتمع في إطار الأهداف المراد تحقيقها في المجتمع .

المبحث الثاني : إقتصاديات الأقاليم كوسيلة لقيام ونجاح التنمية المحلية

إن مفهوم الأقاليم يعتبر من المفاهيم الشائعة الاستخدام في كثير من حقول المعرفة غير أنه يلاحظ وجود تباين واضح بين هذه المعارف في مضامين وإستخدامات هذا المصطلح ، حيث يختلف مفهوم الإقليم باختلاف نوع وحجم المشكلة موضوع البحث .

والجدير بالذكر أن الخصوصية المكانية والخصائص الجغرافية للإقليم تلعب دورا مهما في تحديد مفهوم واضح للإقليم ، فمثلا الخصوصيات المحلية والوطنية والعالمية تقدم لنا مفاهيم متعددة للإقليم ، وسبب ذلك عدم وجود تشابه مطلق في المشاكل والإمكانات بين الأقاليم ، هذا الأمر قد يؤدي الفهم الخاطئ للإقليم وتميزه عن باقي الأقاليم ، مما يؤدي في بعض الأحيان إلى وصف وتحديد التنمية في غير محلها لبعض المناطق وحتى في توزيع الموارد المخصصة لها ، سنحاول في هذا المبحث معالجة مفهوم الأقاليم كإقتصاديات محلية ، وأهميتها الكبيرة في دفع عجلة التنمية الاقتصادية الشاملة و المستدامة .

المطلب الأول : مفهوم الأقاليم وأساليب تحديدها

1- تعريف الأقاليم :

يصعب إيجاد مفهوم جامع للإقليم بين المختصين والمهنيين بهذا المصطلح ، لذلك فقد تعددت المفاهيم والتعاريف المتعلقة به من قبل الباحثين والمتخصصين سنحاول الإلمام بهذه المفاهيم الواردة عند البعض منهم .

1-1) تعريف كيبل Keeble :

يعرف كيبل الإقليم بأنه مساحة معينة من الأرض التي تتوفر فيها صفات خاصة تجعل من السهولة تحديدها ، وتميزها عن باقي الأقاليم ، وهذه الصفات يمكن أن تكون اقتصادية واجتماعية وطبيعية .¹

إن هذا التعريف يستخدم مصطلح الإقليم للتعويض عن حدود الإدارية أو السياسية للمناطق كالمحافظات والولايات ، ووفقا لهذا فقط يغفل في بعض الأحيان إمكانات ومحددات التنمية في المنطقة وعليه لا يمكن الاعتماد على المفهوم في التخطيط والإستراتيجية في مال التنمية المحلية .

2-1) تعريف فلاسون Glasson :

لقد حدد مفهوم الإقليم من خلال وجهتي نظرا يمكن أن نلخصها على النحو التالي²:

¹ علي إحسان شوكت ، " إقتصاديات الأقاليم " ، دار المناهج للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2004، ص20.

² علي حسان شوكت ، " نفس المرجع السابق " ، ص 22 .

وجهة نظر الأولى :

وفيها يعتبر الإقليم على أنه المنطقة المتشابهة في بعض الصفات والنشاطات المختارة بمعنى تشابه الصفات والنشاطات ، ويطلق عليه مصطلح الإقليم المتجانس ، وهذا المفهوم هو شكلي لأن الأنشطة ليس حتماً أن تكون متجانسة بشكل كبير ، فالنشاط الفلاحي على سبيل المثال يمكن أن يكون متجانساً باعتبار الزراعة تمارس على أرض فلاحية ذات خصوصيات معينة ولكن الأسلوب المتبع ونوعية المحصول وطرق الإنتاج والري وتأثيرها على الإنتاجية والإنتاج قد يختلف من منطقة زراعية لأخرى هذا يؤثر بدوره في وسائل التنمية .

وجهة النظر الثانية :

الإقليم يحدد على أساس وظيفي ، بمعنى المنطقة التي تتوفر فيها تماسكا وظيفي وتبادل بين أجزائه وعلى أساس معايير تنموية محددة تستخدم لأغراض تحديد مثل هذه الأقاليم ، ويضم وحدات مختلفة من المدن والبلديات والقرى وترتبط هذه الوحدات بعلاقات وظيفية بينها وعلى سبيل المثال : منطقة معينة تقوم بإنتاج محصول يتم تصنيعه في مدينة قريبة ويتم تسويقه في مدينة ثانية .

1-3) تعريف د يكنسون :

يعرف الإقليم من حيث الخاصية الفردية التي تساهم في توضيح ملامح التربة والمناخ والزراعة والإنسان ، وهذا لتعريف خصوصية المنطقة وتخصصها .

1-4) تعريف الدكتور "علي إحسان شوكت" :

الإقليم هو مساحة جغرافية أو رقعة مكانية له من المقومات والصفات والمشاكل مما يجعله يتميز عن غيره من الأقاليم ، مما يستدعي تحديد اتجاهات وطبيعة تطوره الاقتصادي والاجتماعي والعمري بشكل يؤمن الاستغلال الأمثل لإمكاناته التنموية ومن خلال معالجة المشاكل القائمة والمتوقعة أن تنشأ فيه على أن لا تتناقض الأهداف الموضوعية لتنميته مع الأهداف المحددة لتنمية الأقاليم الأخرى ، أي أن ينظر إلى كل إقليم من منظور التطور التنموي الوطني العام تحقيقاً لمبدأ عدم التعارض في الأهداف التخطيطية¹ .

من خلال ما تقدم يتضح لنا أن مفهوم الإقليم يتعدد بتعدد القواعد والأسس التي بنيت عليها تلك المفاهيم وتبعاً للمشاكل المراد معالجتها من طرف الباحثين والمختصين والقدرات التنموية للمناطق المعنية بالتنمية وعليه يمكن استخلاص تحديد تعريف الإقليم من خلال المميزات التالية :

- إن الإقليم رقعة أو مساحة جغرافية محددة ضمن تراب الدولة .

¹ علي إحسان شوكت ، _ نفس المرجع السابق ، ص 24 .

- يميز الإقليم وفقا للخصائص السكانية والمتغيرات الديمقراطية والتركيبية العمرية للسكان وكذلك التوزيع الجغرافي والى التقاليد والعادات والوفرة النسبية لعوامل الإنتاج .

- التنمية المحلية وحل مشكلاتها هي الميزة الأساسية لتحديد الإقليم ، أي أن الإقليم هو البعد المكاني لعدد من المشكلات التي يراد حلها موقعا .

2- أنواع الأقاليم وطرق تحديدها :

تبوب الأقاليم اعتمادا على عدة أنواع وتبعاً للغرض الذي يتم بموجبه تحديد وتصنيف الأقاليم كما يتم استخدام عدة طرق في تحديدها من أجل تنمية المجتمع محليا ، سوف نحاول في بحثنا هذا الإلمام بأبرز الآراء والمفاهيم في هذا المجال تصنيف البحوث الرائدة في مجال الاقتصادي .

2-1) تبويب فريدمان (Friedman):

حدد "فريدمان" أربعة أصناف من أجل التخطيط والإستراتيجية في مجال التنمية المحلية ، حيث قسمها إلى:

فيما يلي ¹ :

أ) مناطق أو أقاليم ذات القطب :

يتميز هذا النوع بوجود مدينة أو عدة مدن ضمن منطقة متصلة ، وهذه المدن تتميز بأنها ذات نشاط إقتصادي كبير ، ولها قابلية عالية على استقطاب الفعاليات الاقتصادية والسكان من المناطق المجاورة ، ويتم تحديد حدود هذه الأقاليم إستنادا إلى عدد من المعايير يمكن حصرها فيما يلي :

- الفترة الزمنية التي تستغرقها الرحلة اليومية للعمل ؛

- عن طريق أسلوب التوزيع الجغرافي للأنشطة الزراعية أي ووفقا لحدود توزيع المحاصيل الزراعية السريعة التلف

لتلبية إحتياجات سكان المدينة المحيطة بهذه المزارع ؛

والميزة التي تتصف بها هذا النوع من الأقاليم أنها تحقق معدل نمو إقتصادي أكبر من المناطق الأخرى ولها قابلية أكثر مرونة على السكان المهاجرين من الأقاليم الأخرى ؛

ب) المناطق الانتقالية ذات النشاط الاقتصادي (upward transitional areas)

¹ علي إحسان شوكت ، نفس المصدر السابق ، ص 25 .

تتميز هذه الأقاليم بموقع ملائم للتنمية ، حيث تحتل شبكات الطرق الرئيسية بين أقطاب النمو مع إحتوائها على موارد اقتصادية غنية ، وبهذا فهي تنمو على شكل محاور تمتد باتجاهات مختلفة وصولا إلى مراكز أقطاب النمو ، هذا النوع من المناطق له إمكانية استغلال كبير للموارد لتحقيق التنمية السريعة ، كما أنها تتميز باقتصاد متنوع المصادر والأنشطة ، غير أن معدل نمو الاقتصادي والكثافة السكانية هي أقل نوعا ما، مقارنة بالأقاليم ذات القطب .

(ج - أقاليم الثورات النائبة : (Resource frontion Région)

تعتبر هذه الأقاليم مناطق نائية لم يتم بعد إعمارها وعليه يمكن تشكل مناطق صالحة للاستيطان والاستثمار الاقتصادي وكما تحتوي هذه الأقاليم على ثروات طبيعية وموارد اقتصادية غير مستقلة وبالتالي فهي ذات قابلية على تحقيق معدلات عالية للنمو الاقتصادي إذا أستغلت هذه المواد بشكل كثيف وعقلانية.

(د - أقاليم التدهور الاقتصادي : (Down Ward transitional régions)

هي مناطق بطيئة في تطورها الاقتصادي والاجتماعي وتحتوي على تجمعات سكانية ذات اقتصاديات تعاني من الكساد والركود الاقتصادي ومناطق ريفية ذات أنشطة زراعية مختلفة تعتمد على وسائل بدائية ، وتضم قاعدة صناعية قديمة ، ومواردها ضعيفة وهي مناطق تعاني من مشاكل البطالة ويميل سكانها إلى الهجرة إلى مناطق أخرى أكثر نموا وغالبا ما تكون أقاليم ذات القطب .

(2-2-) تصنيف ريتشاردسون: ¹ (Richardson*)

يصنف الأقاليم اعتمادا على طبيعة نشاط الإقليم وعلاقته بالعملية التخطيطية وذلك حسب الآتي:

(أ - الأقاليم الإدارية :

هنا التصنيف يعتمد على الوحدات الإدارية القائمة للأقاليم والتي تلي احتياجات الإدارة المحلية لشؤون هذه الوحدات ، والتي تستخدم أيضا لأغراض تخطيط لأقاليم خصوصا في المناطق النامية .

هذا النموذج في تحديد الأقاليم لا يتوخى الدقة في تلبية متطلبات التخطيط الموضوعي للتنمية الاقتصادية و الأجر على صعيد الأقاليم ، ولكنه يسهل عملية توفير البيانات والمعلومات الدقيقة التي تحتاجها عملية التخطيط الإقليمي بالإضافة إلى انسجامه مع إدارة نظام الخدمات والتنظيمات المالية والإدارية للوحدات كما يعتبر هذا الأسلوب الأساس القاعدي التي بموجبه يتم اختيار مدى صلاحية الوحدات الإدارية القائمة لأغراض التخطيط الإقليمي وإمكانية إجراء تغييرات في حدود الإدارية لهذه الوحدات بما ينسجم ومتطلبات التنمية المحلية .

¹ Fauchaux ,Noel,Jean ,Francois:" Economie de ressources naturelles et de l'environnement , Arnaud Colin edition ;paris 1997;page28.

* Richardson أستاذ باحث وخبير في اقتصاديات الأقاليم بجامعة لندن .

ب) - الأقاليم التخطيطية :

هذه الأقاليم يتم تحديدها بغرض إعداد وتنفيذ برامج التنمية المحلية في ظل عدد من المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية ، حيث تكون هذه المناطق مكانا يصلح للأغراض والسياسات التخطيطية لتنفيذ ومتابعة القرارات الاقتصادية وممارسة خطط وبرامج معينة للتنمية الاجتماعية ، كما أنه يفتح مجال التخصص الإقليمي وتنفيذ برامج التنمية بكفاءة عالية لأنها أقاليم حددت وفقا لخطط وقواعد موضوعية ولأهداف محددة.

ج) - أقاليم المشكلات :

تتميز هذه المناطق بالمشاكل كالركود والكساد الاقتصادي وإرتفاع معدل البطالة وتلوث البيئة والجفاف والفساد الاجتماعي وسوء توزيع الموارد المتاحة وغيرها من المشاكل ، وبهذا فمثل هذه الأقاليم تتطلب وضع وتنفيذ مخططات واستراتيجيات محددة تعالج بصفة سريعة وبأفضل السبل للمشاكل الموجودة ويمكن أن نجد هذه الأقاليم في البلدان الصناعية الكبرى والتي تتميز أقاليمها بكثافة سكانية كبيرة ، كما يمكن أن نجد في بعض البلدان النامية نتيجة العمليات الصناعية الكبرى والسريعة ولعدم وجود سياسات كفؤة للتنمية على المستوى المحلي ينجر عنها عدد من المشاكل كالتلوث البيئي والتفاوت المكاني في مستويات التنمية لمناطق البلد الواحد .

3-2) تصنيف قلاسون :

حدد قلاسون في هذا التصنيف الأقاليم على أساس الدخل حيث قارن مستويات الدخل الخاصة بكل إقليم مع الدخل الوطني لنفس السنة ومعدل الزيادة المتوقع في الدخل الإقليمي مع معدل لنمو الدخل الوطني حيث وضح تصنيفه للأقاليم من خلال المصفوفة التالية ¹ :

شكل رقم (01) : مصفوفة تصنيف الأقاليم حسب نموذج قلاسون

		مستوى الدخل الإقليمي بالمقارنة مع مستوى الدخل القومي معدل الزيادة في الدخل الإقليمي (بالمقارنة مع نمو الدخل القومي)
$1 >$	$1 <$	
منطقة فقيرة قابلة للتنمية (إقليم أقل تقدما)	منطقة غنية (إقليم منعدم)	$1 <$
منطقة فقيرة (إقليم متخلف)	منطقة محتمل تخلفها (إقليم الفرص الجديدة)	$1 >$

المصدر : علي إحسان شوكت ، إقتصاديات الأقاليم ، دار المناهج ، الأردن ، 2004 ص 29 .

¹ علي إحسان شوكت ، إقتصاديات الأقاليم ، دار المناهج ، الأردن ، ص 29 ، 2004 .

يتضح لنا من خلال الشكل وجود أربعة أنواع لتحديد الأقاليم حيث إذا كان معدل الزيادة في الدخل الإقليمي بالنسبة للدخل القومي أكبر من الواحد ومستوى الدخل الإقليمي مقارنة مع نمو الدخل القومي لنفس السنة أكبر من الواحد ، يعتبر إقليم غني ومتقدم ، أما إذا حدث العكس أي معدل الزيادة في الدخل الإقليمي بالنسبة للدخل القومي أكبر من الواحد ومعدل الدخل الإقليمي أقل من الواحد ، فهذا يحدد لنا نوع آخر من الأقاليم يتميز بالفقر والتخلف ولكنه قابل للتقدم ، وإذا قارنا معدل الزيادة في مستوى الدخل الإقليمي بالدخل القومي عندما يكون أقل من الواحد و مستوى الدخل الإقليمي أكبر من الواحد يمثل إقليم الفرص الجديدة أي منطقة محتمل تخلفها، أما إذا كان معدل الزيادة في الدخل الإقليمي بالنسبة للدخل القومي أقل من الواحد ومعدل مستوى الدخل الإقليمي بالنسبة للدخل القومي أقل من الواحد فهي منطقة متخلفة .

وبناء على ما سبق فإن تحليل قلا سون إستنتج أنواع حديثة لتحديد الأقاليم يمكن حصرها فيما يلي :

أ) الأقاليم المتقدمة (الغنية) :

تتميز بتراكم الأنشطة الاقتصادية و هذه الميزة تعتبر مشكلة حيث تتراكم الأنشطة فيها بشكل كبير جدا خصوصا في المدن الكبرى ومما يخلق تلوث بيئي والازدحام وارتفاع قيمة الموارد وعوامل الإنتاج والذي يؤدي إلى ارتفاع تكاليف المشاريع فيها وعليه سوف تحتاج إلى الدقة في التنظيم واستعمال الموارد في إطار عملية التخطيط الإقليمي ، ولكن مع كل ذلك فهي لا تحتاج إلى جهود واستثمارات حكومية لغرض تطويرها.

ب) الأقاليم الفقيرة والقابلة للتنمية :

هي مناطق بحاجة إلى موارد تدعمها إجراءات محددة من أجل قيام التنمية فيها بشكل جيد ويمكن تحديد كذلك خطوط واضحة للتنمية فيها باعتبار أنها تتوفر على كل مستلزمات التنمية المحلية .

ج) الأقاليم المحتمل تخلفها :

هذا النوع من المناطق يواجه مشاكل اقتصادية في المستقبل القريب نظرا لانخفاض معدل الزيادة في الدخل على المستوى المحلي بالنسبة للدخل القومي .

ولتفادي التخلف في المستقبل ضروري إتباع سياسة موحدة للتنمية تعتمد على إجراءات عملية وإعادة تجهيز الأنشطة التي أصيبت بالتخلف في بداية مواجهتها للتخلف لتسهيل عملية تنميتها بأقل الأضرار والتكاليف .

د) الأقاليم المتخلفة والفقيرة :

تمثل عادة في المناطق النائية والمناطق التي تتطلب إعادة بناءها بشكل كامل ، حيث لا تتوفر على أنشطة اقتصادية يمكن الاعتماد عليها لقيام التنمية المحلية ، كما يفتقد إلى الأسس والقواعد الفعالة لبناء وقيام

الأنشطة فيها وتحتاج إلى تخصيص موارد كبيرة لانطلاق التنمية فيها وبالتالي فنجاحها احتمالها ضعيف وغير واضح ، والإقدام على التنمية في مثل هذه الأقاليم يتميز بالمخاطرة وإمكانية الفشل .

وهكذا يتضح لنا من خلال هذا التصنيف أن الباحث " كلا سون " يريد أن يبين لنا بأن نجاح الحكومات في سياسة التنمية المستدامة مرتبط بنوع معين من الأقاليم وهي الأقاليم التي يكون فيها معدل نمو الدخل الوطني يتناسب مع معدل نمو الدخل على مستوى الأقاليم .

3- طرق تحديد الأقاليم في وضع خطط التنمية :

إن تحديد الأقاليم من الأمور الضرورية لنجاح التنمية المحلية حيث وضع البرامج والسياسات لتنفيذ خططها يتطلب تحديد الموقع الجغرافي للمنطقة أو الإقليم المراد تطويره أو تنمية ونظرا لتشابك الأقاليم في خصوصيتها العمرانية والاجتماعية والاقتصادية ، فقد تعدد الطرق والأساليب وحتى الوسائل التي تستخدم لتحديد الأقاليم وأهداف التخطيط ، ولكن على العموم وحسب المعلومات التي أشار إليها معظم الباحثين في هذا المجال فهناك طريقتين مهمتين لتحديد الأقاليم وهما :

- تحديد الأقاليم وفقا لمعيار التجانس؛

- تحديد الأقاليم وفقا للمعيار الوظيفي ؛

3-1) أسلوب تحديد الأقاليم وفقا لمعيار التجانس :

يعتمد هذا الأسلوب على تحديد المناطق المتخلفة وتميزها عن الأقاليم المتقدمة بغرض وضع خطط للتنمية المحلية الإقليمية ، لتشخيص ومعالجة المشاكل التي تعاني منها المناطق المتخلفة ، وتقليل التفاوت بينهما وبين المناطق الأخرى المقدمة ، ومن أهم الأساليب التي تعتمد في هذه الطريقة نجد مايلي :

أ- طريقة الرقم القياسي الترجيحي :

هي طريقة إحصائية تعتمد على اختيار مؤشرات معينة مثل معدل الدخل ونسبة البطالة ويتم بعدها تحديد أوزانها بغرض تقييم مدى تجانس المناطق أو إختلافها وذلك بأخذ مجموع النقاط التي تحصل عليها كل منطقة وبعد تقدير الأوزان يتم ترجيح هذه الأوزان بضرب المؤشرات بقيمة الترجيح للحصول على وزن ترجيحي لكل منها ، سوف ينتج لنا معدل تباين بين الأقاليم ، يعبر عنه بمدى التخلف أو التقدم الاقتصادي لكل إقليم . ومنه يمكن الاعتماد عليه في تحديد الأقاليم ووضع خطط وإستراتيجيات التنمية فلكل صنف إقليم .

والشكل التالي يبين حالة إفتراضية لنموذج توزيع نسبة الدخل ومستوى البطالة لدولة معينة .

الشكل رقم (02) : مخطط نموذجي لتحديد الأقاليم وفقا لمؤشر البطالة ومستوى الدخل حسب نموذج إفتراضي

<p><u>الإقليم الأول :</u></p> <p>معدل الدخل = 600 وحدة نقدية</p> <p>معدل البطالة : 5 %</p>	<p><u>الإقليم الخامس :</u></p> <p>معدل الدخل : 780 وحدة نقدية</p> <p>معدل البطالة : 2 %</p>
<p><u>الإقليم الثاني :</u></p> <p>معدل الدخل : 450 وحدة نقدية</p> <p>معدل البطالة : 6 %</p>	<p><u>الإقليم السادس :</u></p> <p>معدل الدخل : 700 وحدة نقدية</p> <p>معدل البطالة : 2,5 %</p>
<p><u>الإقليم الثالث :</u></p> <p>معدل الدخل : 300 وحدة نقدية</p> <p>معدل البطالة : 8 %</p>	<p><u>الإقليم السابع :</u></p> <p>معدل الدخل : 750 وحدة نقدية</p> <p>معدل البطالة : 1.5 %</p>
<p><u>الإقليم الرابع :</u></p> <p>مستوى الدخل : 500 وحدة نقدية</p> <p>معدل البطالة : 7 %</p>	<p><u>الإقليم الثامن :</u></p> <p>معدل الدخل : 650 وحدة نقدية</p> <p>معدل البطالة : 3 %</p>

المصدر : إعداد الباحث بالإعتماد على وحدات نقدية إفتراضية

وهكذا يتم تحديد معدل الدخل ومعدل البطالة لجميع الأقاليم ويتم تحديد أوزان في شكل نقاط لكل منطقة (مدى تجانس المناطق أو إختلافها)، ويتم تقديرها بحساب مجموع النقاط لكل إقليم ، ثم يتم ضرب هذه الأوزان مع مستوى الدخل أو معدل البطالة للحصول على معدل التباين (الإختلاف) بين الأقاليم ، الذي يعتمد عليه في تصنيف هذه الأقاليم ووضع خططها التنموية وفقا لمعدل البطالة أو مستوى الدخل كما هو موضح في الشكل .

(ب) -طريقة تحليل العوامل¹ :

تعتمد هذه الطريقة على تحليل مجموعة كبيرة من المتغيرات الاقتصادية والإجتماعية كنمط الاستهلاك والخدمات وتركيب السكان ومستوى الدخل غيرها من مؤشرات ، بالإضافة إلى بعض المؤشرات المكانية مثل

¹ إحسان علي شوكت ، "إقتصاديات الأقاليم" ، مرجع سبق ذكره ، ص 76 .

هيكل المستوطنات وعلى أساس النتائج التي تحصل عليها من تحليل واقع المتغيرات المشار إليها من قبل ، ثم تحديد الأقاليم .وبالتالي فهي أسلوب يقدم لنا صورة عن مدى التجانس والاختلاف في مستويات التنمية الاقتصادية والإجتماعية للأقاليم ،ويمكن بذلك تميز المناطق المتخلفة عن المتقدمة .

2-3) أسلوب تحديد الأقاليم حسب المعيار الوظيفي :

تعتمد هذه الطريقة على حجم وكمية النفقات التي تحصل بين الأقاليم بعضها مع البعض الآخر أو بين أجزاء الأقاليم الواحد ، ويتم تحديد المراكز الرئيسية والثانوية والفرعية حسب النفقات الصادرة والواردة من كل إقليم أو جزء الإقليم إلى الأخرى ، بالإضافة أنها تعتمد على تحليل التجاذب إستنادا إلى قانون الجاذبية العام ، الذي يبين لنا العلاقة الطردية بين نقطتين معينتين لحجم التمرکز السكاني والمسافة بين كل تمرکز، وكلما كانت حجم التمرکز مثلا عالي والمسافة غير بعيدة يدل على وجود تفاعل كبير بين الإقليمين ، ويمكن إستعمال عدة معايير في تطبيق هذه الطريقة مثل حجم النفقات السلعية وعدد المسافرين من و إلى كل إقليم من الأقاليم موضوع الدراسة .

ويمكن أن تستند هذه الطريقة على عدة مؤشرات في تحليل العلاقات بين الأقاليم (العلاقات الوظيفية) يمكن ذكرها على سبيل المثال وليس الحصر فيما يلي :

بالنسبة للنفقات : يمكن ذكر مايلي:

- كميات النفقات السلعية والخدمية الواردة والصادرة لكل إقليم من والى الأقاليم الأخرى .

بالنسبة لتحليل التجاذب : عدد الأقاليم ومربع المسافة بين الإقليمين .

المطلب الثاني : إقتصاديات الأقاليم ، وأهميتها وخصوصياتها كإقتصاديات محلية

تعتبر الجماعات المحلية كإقتصاديات مهمة ، حيث تلعب دورا كبيرا وفعالا في إنجاح والتنمية على صعيد الإقتصاد الوطني ومن ناحية أخرى تتميز عملية التنمية المحلية بالتكامل بين الريف والحضر وبين البناء الاجتماعي ووظائف هذا البناء والجوانب المادية والجوانب المعنوية ، كما أنها تتسم بالشمولية حيث تشمل جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية وغيرها ، والشمول يعني أيضا أن الأقاليم كإقتصاديات محلية تشمل لكل قطاعات المجتمع المحلي تحقيقا للعدالة وتكافؤ الفرص وإرضاء لجميع المواطنين فليس من المعقول أن تستفيد

فئة من المجتمع بعائد برامج التنمية المحلية ، بينما تحرم منه فئة أخرى ، هذا ما يؤكد لنا أهمية اقتصاديات الأقاليم كإقتصاديات محلية¹ .

إضافة إلى ما تقدم ظهرت عوامل أخرى ساهمت في زيادة الاهتمام بإقتصاديات الأقاليم مثل اتساع الفجوة في مستويات التنمية بين المناطق الحضرية والريفية .

وبناء على ما تقدم يمكن تحديد أبرز الأسباب التي أدت إلى الاهتمام بإقتصاديات الأقاليم² .

1- أسباب الاهتمام بإقتصاديات الأقاليم :

1-1) التباين في نمط التوزيع الجغرافي للموارد الاقتصادية :

إن مشكلة الفروقات الإقليمية ضمن القطر الواحد في مستويات التنمية يعتبر السبب الرئيسي لانعدام التوزيع المتوازن للأنشطة فيه ، وبحيث التفاوت وسوء التنسيق في التوزيع الموارد بين الأقاليم المختلفة يؤدي إلى التداخل والتشابك بين هذه الأنشطة التي تحدد الهيكل الاقتصادي للحيز المكاني للدولة والذي عادة ما يتغير بتغير شكل الطلب وهيكل الإنتاج ومستوى التكنولوجيا ، فكلما تغير حجم الطلب كلما تأثر مستوى النشاط الاقتصادي الذي تكون له انعكاسات متباينة على مختلف المناطق نظرا لاختلاف مستوى الطلب من مكان لآخر ، هذا ما يؤدي بتطورات سريعة في هيكل الإنتاج ومستوى التكنولوجيا الذي قد يحدث فروقات متباينة بين منطقة وأخرى . بالإضافة إلى ذلك هناك عوامل أخرى تؤدي إلى وجود تقارب في مستويات التنمية بين الأقاليم نذكر منها على سبيل المثال وليس الحصر ما يلي :

- الفروقات الناتجة عن نمط التوزيع الجغرافي للموارد الطبيعية في إقليم معين دون الأقاليم الأخرى للدولة ؛

- المميزات المكانية الأخرى كالموقع الجغرافي وتسهيلات النقل والمواصلات والأسواق وغيرها ؛

- القرارات السياسية التي عادة ما تحمل المبررات الاقتصادية ، حيث تلعب دورا هاما في تطوير بعض

الأقاليم دون الأخرى عن طريق القرارات السياسية العليا ؛

ولكن علاوة على ما تقدم توجد أساليب أخرى متعددة لمعالجة مشكلة الفروقات الإقليمية ، سبق وأن ذكرناها من خلال المطلب الأول من هذا البحث عندما تكلمنا عن طرق تصنيف الأقاليم مثل ما ذكر في تصنيف " Richardson ريتشارسون " عن أسلوب التخطيط الإقليمي الذي يهدف إلى رفع كفاءة تنظيم الاقتصاد المكاني وتوزيع قوي الإنتاج بشكل متكافئ اعتمادا على الرقعة الجغرافية للأقاليم .

¹ عبد المطلب عبد الحميد ، " التمويل المحلي " ، مرجع سبق ذكره ، ص 15 .

² علي إحسان شوكت ، " إقتصاد الأقاليم " ، مرجع سبق ذكره ، ص 47 ، 56 .

وعلى ضوء هذا التحليل يتبين لنا غياب التخطيط الإقليمي والاعتماد على آليات السوق يؤدي حتما إلى بروز الفروقات الكبيرة في مستويات التنمية بين أقاليم الوطن الواحد الذي يؤدي إلى ظهور العديد من المشاكل التي تؤثر سلبا على التنمية المستدامة¹.

مثل تشكل التعاون في توزيع الموارد الاقتصادية التي تؤدي إلى زيادة تركيز السكان والفعاليات الاقتصادية في المناطق التي تتوفر فيها الموارد ، بشكل كثيف وغير متكافئ مما يحدث فجوة وحالة عدم الكفاءة في التفاعل مع الموارد الاقتصادية والتي تؤدي حتما إلى حدوث مشاكل اقتصادية وإجتماعية وبيئية وإرتفاع تكاليف معالجتها.

1-2) معالجة مشكلة استخدام الموارد المتاحة وترشيد النفقات :

إن فهم اقتصاديات الأقاليم يساهم في ترشيد استخدام الموارد سواء عند محاولة تنمية المناطق الفقيرة والمتخلفة أو المناطق المتقدمة ، فكلما نظمت الأقاليم بشكل يسمح بتوزيع الموارد وفق لمعايير موضوعية ولأهداف محددة ، كلما أدى إلى ترشيد وفعالية هذه الموارد والإسراع بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وخلق نوع من التوازن بين المناطق البلد الواحد، والتوازن هنا لا ينحصر فقط على هذين الجانبين وإنما يشمل التنمية الشاملة والمستدامة وتخصيص الموارد هنا تكون أقل ضررا وتكلفة ويمكن من تحقيق الظروف المثلى لنمو الاقتصاد الوطني بشكل متوازن².

2- مميزات الاهتمام باقتصاديات محلية :

تشكل الاقتصاديات الأقاليم أهمية كبيرة لنجاح التنمية على المستوى المحلي ومنه على المستوى الكلي وذلك لأنها تعتمد على الأساليب التحليلية لسلوكيات المتغيرات الاقتصادية ضمن الحيز الجغرافي للأقاليم والذي يسمح بتحقيق الأهداف التنموية الشاملة بشكل فعال وكفؤ بالإضافة إلى أن الأساليب والأدوات المتاحة لتنفيذ خطط التنمية تكون واضحة ومتباينة بين مستوى الاقتصاد الكلي والاقتصاد الإقليمي .

وبناء على ما ذكر فإن اقتصاديات الأقاليم تتسم بمجموعة من الخصائص يمكن تلخيصها على النحو التالي:

1-2) الخاصية المكانية :

يقصد بها التحليلات المكانية للظواهر الاقتصادية حيث تنسجم مع واقع المتغيرات الجغرافية وتتأثر بها، كما تمكن من فهم النشاطات الاقتصادية ضمن النطاق المحلي الذي هو ميدان الدراسة ضمن العديد من الحقول المعرفية ، مما يساهم في تنوع بشكل واسع للمشاكل التي يتعرض لها هذا التنوع من الدراسات حتى لا يكون

¹ محمد محمود شهاب ، "النمو المسعول للألفية الجديدة" ، مرجع سبق ذكره ، ص 10 .

² طلعت الدمرداش ، "اقتصاديات المدن الجديدة" ، مرجع سبق ذكره ، مصر ، 2006 ، ص 260 .

حكما على أي من هذه الحقول مثل الجغرافيا ، الجيولوجيا ، علم النباتات والتربة وغيرها ، وحتى لا يكون تباين في الخصائص الجغرافية للمناطق المختلفة وتأثيرها على الأداء الاقتصادي للمنشآت القائمة فيها وتطويرها هذه الميزة أدت بدورها بتطوير بشكل سريع للإطار النظري لاقتصاديات الأقاليم، وأن هذا التطور السريع قد يساهم فيه الكثير من حقول المعرفة ذات العلاقة كالجغرافيا والاقتصاد التخطيط الحضري والإقليمي وما شابه ذلك.

إذ أن الكثير من الأساليب والأسس النظرية لاقتصاديات الأقاليم لها علاقة بهذه الحقول من المعرفة ، لذلك فإن الأطر النظرية لهذا العلم قدم تطويرها وإجراء التغييرات عليها وإضافة أبعاد مكانية لها بما يتناسب وأهداف إقتصاديات الأقاليم ، وهذا يفسر إلى حد كبير التطور السريع الذي شهدته هذه الاقتصاديات حيث إن هذا التفاعل الذي تم بينها وبين هذه العلوم قدم تطورها خلال فترة قصيرة نسبيا ووضعها في إطار جديد ينسجم مع متطلبات هذا الحقل في الاقتصاد ¹.

2-2) الخاصية الزمنية :

تعرف أيضا بالمنظور الزمني ويقصد بها اهتمام اقتصاديات الأقاليم بتحليل العلاقات الاقتصادية المستقبلية من منظور زمني والمكاني ، حيث تبرز أهميته في التحليلات التي تم اعتبارها في هذا النوع من الدراسات في التوقعات المستقبلية للمتغيرات الاقتصادية وفق الاتجاهات القائمة سابقا ، وتحديد البدائل مثلا اعتماد طريقة المعيارية في تحديد المتغيرات الاقتصادية في المستقبل في إطار خطط وسياسات محددة بالكيفية التي يجب أن تكون عليها المتغيرات في المستقبل للوصول إلى الأهداف المسطرة والمرجوة في إطار هذه البرامج والخطط .

2-3) الانفتاح والتباين الاقتصادي :

أ) - الانفتاح :

تتميز اقتصاديات الأقاليم بكونها اقتصاديات مفتوحة أي أن عناصر الإنتاج تنتقل بحرية من إقليم لأخر وهذه الخاصية تؤدي بالضرورة على تحديد الشكل النهائي للقطاعات الاقتصادية خاصة إذا تعلق الأمر بوجود سكان إقليم أو مدينة تعمل خارج إقليمها وتسكن خارجه ، وفي حالة العكس كذلك ووجود مجموعة ثالثة أخرى تقطن بالأقاليم نفسه وتملك موارد في أقاليم أخرى ، وهذا يؤدي حتما إلى انتقال الفوائد والأرباح من تلك الأقاليم إلى هذا الإقليم والعكس صحيح أيضا ، هذا الأمر يترتب عليه صفقات متعددة وعليه ينتج عن عمليات التحركات المختلفة لهذه العوائد والمداخل في إطار النشاط الاقتصادي ، وناتج يتسرب من إقليم إلى آخر ويتسم من كل هذا قدرة معالجة حقيقية لهذه الاقتصاديات عوض الاعتماد على تحليلات اقتصادية بصفة عامة لا تأخذ بعين الاعتبار الواقع .

¹ علي إحسان شوكت ، "إقتصاديات الأقاليم" ، مرجع سبق ذكره ، ص 59 .

(ب) - خاصية التباين :

تتميز اقتصاديات الأقاليم بأنها تحدد الفجوة المترتبة من السياسات والخطط التنموية ، حيث تمكن واضعو هذه السياسات من إيجاد بدائل لهذا التباين في درجة الاستفادة من البرامج التنموية لفئة من المجتمع على حساب فئة أخرى أو قطاع بالنسبة لقطاع أو قطاعات أخرى أو منطقة مقارنة بمناطق أخرى . ويظهر التباين من خلال الاستراتيجيات والسياسات التنموية التي يتم إتباعها على صعيد المناطق ، بحيث قد يؤدي تطبيق سياسة تنموية معينة لصالح إقليم معين وعلى حساب الأقاليم الأخرى ، وهنا تظهر الفجوة ولكن تحديد مفهوم صحيح لاقتصاديات إقليم معين قد يجعل الدولة تضع إستراتيجية مناسبة في تخصيص الموارد لأغراض تنمية الأقاليم المتخلفة ، ومنه تقليل الفجوة التنموية بين المناطق المتأخرة والمتقدمة .

المبحث الثالث : أساليب التخطيط والإستراتيجية للتنمية المحلية ،المشكلات والمعوقات

يعتبر التخطيط الوسيلة العلمية الوحيدة التي تضمن استخدام الموارد القومية بطريقة علمية وإنسانية، تهدف إلى خير الجميع ورفاهية الشعب ، كما أنه وسيلة التحكم بمجرى التغير الاجتماعي وأداة القيادة وأسلوب إداري لنقل المجتمع من التأخر والركود إلى الازدهار والحضارة . ويمكن تشبيه التخطيط الاقتصادي بعملية تصميم خريطة ثرينا أفضل المسالك لتطوير الحياة الاقتصادية والاجتماعية من أوضاعها الحالية إلى الأوضاع التي تهدف إلى تحقيقها السياسية الإنمائية . ولا ينبغي الخلط بين مفهومي التخطيط كأسلوب للعمل ونظريات التنمية كإطارات تحليلية تجريدية، فالتخطيط هو أسلوب لتنظيم عملية التطوير والتنمية بقصد بلوغ أهداف معينة ومحددة سلفا . وفي الواقع هو فن تطبيقي يحاول الاهتداء بالنظريات الاقتصادية للوصول إلى أفضل الطرق الإعمارية أما نظريات التنمية فهي إطارات منطقية تفسيرية ، تشرح طبيعة عناصر التنمية في الاقتصاد وتحلل سلوك هذه العناصر ، ودور كل منها في التنمية ومن ثم ينبغي على العاملين في التخطيط أن يحيطوا بمختلف نظريات التنمية لكي يكونوا قادرين على ممارسة التخطيط بصورة ناجحة .

وفي تقرير الأمم المتحدة يؤكد أن أسلوب التخطيط الإقليمي أنه هو وحده القادرة على معالجة مشكلات التنمية نظرا لما يقدمه من وسائل علمية لتحقيق التنمية المحلية المتوازنة للمناطق الريفية والحضرية في البلاد.¹

وفي ضوء الاعتبارات السابقة وزعنا مطالب المبحث لتتضمن أساليب التخطيط والإستراتيجية كحل لمشكلات التنمية ومعوقاتها ، ولنتناول في آخر المبحث وصف وتحليل هذه المشكلات والمعوقات .

¹ صفوح خير ، " التنمية والتخطيط الإقليميين" ، منشورات وزارة الثقافة ، عمان ، الأردن ، 2001 ، ص 17 .

المطلب الأول : التخطيط والإستراتيجية كوسيلة لتحقيق التنمية

التخطيط إحدى المفاتيح المهمة لفهم الإستراتيجية الإقليمية والمؤشر السليم لوضع سياسة تخطيطية متوازنة وتحقيق الغاية لكل دراسة لتنمية المجتمع محليا ، وهو كذلك عملية انتقال من حالة إلى حالة في شكل خطط متتابعة ومتراطة ومستمرة ، حيث لا يمكن فهم المراحل دون الإحاطة الكافية بكل مراحل الخطة . إن التخطيط الاقتصادي هو الأداة التي يمكن أن تساهم بشكل فعال عند حسن إستخدامه في إحداث التنمية وتحقيق أهدافها .

وبناء على هذا سنحاول في هذا الجزء من البحث التطرق للمفاهيم الأساسية للتخطيط والإستراتيجية في مجال التنمية المحلية والأساليب المحددة لها .

1- التخطيط الاقتصادي مبرراته ومتطلباته :

1-1) التعريف بالتخطيط الاقتصادي للتنمية المحلية :

صعب علينا تحديد تعريف للتخطيط الاقتصادي لأنه لا يوجد اتفاق على تعريف محدد للتخطيط وهذا نظرا لوجود اختلافات كبيرة بين الباحثين في هذا المجال ، وكذلك اختلاف عند تحديد مفهومه عند العديد من المنظمات والهيئات العالمية والإقليمية ، لهذا الغرض تعددت وجهات النظر والزوايا التي يظهر فيها مفهوم التخطيط . سوف نحاول إدراجها من خلال التعاريف المتعددة التالية :

أ) - تعريف فليح حسن خلف :

يعرف التخطيط على أنه مجموعة من الإجراءات والمؤسسات الكفيلة بتحديد أهداف معينة للمستقبل واتخاذ الأهداف والأساليب التي يمكنها من تحقيق الأهداف الموضوعية على مستوى الاقتصاد القومي بمجموعه¹ . يشير هذا التعريف إلى أهداف التخطيط التي تضعها المؤسسات والتي تحدد بموجبها الوسائل والطرق والإجراءات التي من خلالها يمكن الوصول إلى الأهداف المحددة ، دون الإلتفات أو الإشارة إلى الإمكانيات والمصادر التي تستعمل لتحقيق عملية التخطيط .

ب) - تعريف فوزي عبد المنعم² :

التخطيط هو أسلوب لتحقيق التنسيق والتكامل المسبق للأفكار والجهود الاقتصادية والسياسية وإعداد القرارات المثلى لتعبئة الموارد البشرية بأعلى مستوى من الفعالية ، لتحقيق تنمية سريعة ومتوازنة في الحدود التي تفرضها البيئة .

¹ فليح حسن خلف ، "التنمية والتخطيط الاقتصادي" ، دار الكتاب العالمي ، الأردن ، 2006 ، ص 285 .

² فوزي عبد المنعم ، "التخطيط الاقتصادي في المجتمعات" ، المكتب الثقافي ، مصر ، 1980 ، ص 4 .

يتطرق هذا التعريف إلى استخدام الموارد البشرية كإحدى الوسائل المهمة في إحداث التنمية ، وضرورة تعبئتها لتحقيق التنمية بصفة متوازنة وسريعة وبالتالي يهمل الموارد الأخرى التي لها أهميتها في تسريع وتحقيق التنمية .

(ج) - تعريف صفوح خير¹ :

يعرف التخطيط على أنه الأداة أو الوسيلة التي يتم بموجبها نقل المجتمع من وضع إلى آخر أو الطريقة التي تنظم عملية نقل المجتمع من حال إلى حال .

وحسب هذا التعريف يتأكد لنا أن التخطيط هو الأداة للوصول إلى تحقيق الأهداف المبرجة وأسلوب عمل وفق برنامج محدد مسبقا من اجل تنفيذ وتحقيق غاية بأقل تكلفة ممكنة وبدون أخطار مع مراعاة الوقت أو الزمن .

(د) - تعاريف أخرى :

وردت هذه التعاريف في كتاب صفوح خير ، وتطرق إلى ثلاث وجهات نظر وهي :

وجهة النظر الأولى :

التخطيط هو تحديد جهة الأشياء في الحركة والسكون لأفراد المجتمع وفق رغباتهم مع تخصيص مكان معين لكل واحد في مخطط مرسوم .

إن هذا المفهوم يختلف تماما على المفاهيم السابقة ، حيث يشير إلى عملية التخطيط والبرجة المسبقة لأحداث المستقبل وسلوكيات الأفراد المجتمع في ممارسة أنشطتهم طبقا لبرنامج يتم إعداده مسبقا لضمان نجاحه .

وجهة النظر الثانية :

التخطيط هو السلوك المقيّد بتقدير واع لأحداث المستقبل، بمعنى أن التخطيط هو العملية التي تعتمد على تقدير الأحداث اللاحقة والوعي المرتبط بمعرفة المستقبل وما يستحق فيه .

هذا التعريف لا يشير إلى العمل على تصميم ورسم الأهداف وتحديد مسبقا والعمل على إنجازها لاحقا ، وبالتالي فهو مفهوم يعتمد فقط على تقدير الأحداث وليس التخطيط لها .

وجهة النظر الثالثة :

التخطيط هو الطريقة المقصودة لتحقيق العلاقة بين الوسائل والأهداف ومحاولة تحكيم مقصود بمعالم نظام معينة، حيث يمكن عن طريقها تحقيق تغيرات مرغوبة في طريقة أداة النظام الاقتصادي .

¹ صفوح خير ، " التنمية والتخطيط الإقليميين " ، منشورات وزارة الثقافة ، عمان ، الأردن ، 2001 ، ص 11 .

هـ) - تعريف البنك الدولي :

يعرف البنك الدولي تخطيط التنمية الاقتصادية المحلية على أنها عملية تخطيط إستراتيجي ذات خمس مراحل¹:

المرحلة الأولى : تنظيم الجهود من خلال تطوير فريق إدارة شبكة لربط الشركاء المعنيين .

والمقصود بها أن نجاح التنمية الاقتصادية المحلية يعتمد على وجود جهود للقطاعات العامة الحكومية ولقطاع نشاطات الأعمال (الخاصة) ، ولقطاع منظمات غير الحكومية .

المرحلة الثانية : إجراء التقييم لمدى القدرة على المنافسة ، و يعتمد التقييم على استخدام ما تتوفر من معرفة كمية ونوعية ومهارات وغيرها من الموارد لتساعد تحديد الاتجاه الاستراتيجي الذي ينبغي أن يسلكه الاقتصاد المحلي ، وهذه المعلومات سترشد إلى إيجاد مشروعات وبرامج التي من شأنها أن تبني قدرة المنطقة المحلية على المنافسة .

المرحلة الثالثة : إيجاد إستراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية، وتعني تحقيق منهجية شمولية لتحقيق التنمية المحلية من خلال وضع خطط إستراتيجية شاملة الغاية منها تنمية إقتصادية محلية .

المرحلة الرابعة : تنفيذ الإستراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية، ويقصد بها وجود خطة واسعة تنفيذية التي بدورها تسيرها خطط عمل مشروعات منفردة وتبين خطة التنفيذ ما هي الدلالات بالنسبة للموازنة والموارد البشرية والدلالات المؤسسية والإجرائية .

المرحلة الخامسة : مراجعة إستراتيجية التنمية المحلية . ضروري أن تجرى مراجعة لإستراتيجية التنمية المحلية على الأقل مرة واحدة في السنة وأن تستخدم مؤشرات متابعة وتقييم مثبتة وسابقة للاقتصاد المحلي وللموارد المتاحة في جهود تنفيذ الإستراتيجية .

هذه التعاريف تؤكد على وجوانب مهمة في عملية التخطيط وحسب وجهات نظر معينة ، وهو دليل على الاختلاف والتعدد في تحديد تعريف تخطيط التنمية الاقتصادية المحلية .

والواقع يبين لنا أن التخطيط يجب أن يشمل على مفهوم واسع ، يقوم على مجموعة من العناصر ويشمل العديد من الصفات ، بالنسبة للعناصر يمكن حصرها فيما يلي² :

¹ تقرير التنمية الاقتصادية المحلية للبنك الدولي ، وحدة التنمية الاقتصادية ، واشنطن ، أكتوبر 2001 ، ص 07 .

² فليح خلف ، "التنمية والتخطيط الاقتصادي" ، مرجع سبق ذكره ، ص 291 .

- التحديد العلمي الدقيق لكافة موارد المجتمع وإمكاناته البشرية والمادية والمالية خلال فترة الخطة وبوسائل علمية تعتمد في الخطة من أجل زيادة القدر المتاح من هذه الموارد والإمكانات ؛
 - التحديد الدقيق والواضح للأهداف التي يراد للاقتصاد تحقيقها خلال فترة الخطة ؛
 - اختيار الوسائل والإجراءات التي تتمم خلالها استخدام الموارد المتاحة أو التي يمكن أن تتوفر للاقتصاد خلال فترة الخطة والتي تسمح بتحقيق أهداف الخطة ؛
- هذه العناصر تجعلنا نستنتج أن التخطيط يقوم بمعنى أدق على تعيين الأهداف ، ثم تحديد الوسائل لتحقيق الأهداف .

أما فيما يخص الصفات يمكن أن نجملها في العناصر التالية¹ :

- التخطيط أسلوب علمي يستند إلى أسس ومبادئ علمية مقررّة ، ويتطلب معرفة ودراية وخبرة لإعداده وتنفيذه ؛
- على أنه شامل لجميع النشاطات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع ؛
- يركز التخطيط على فلسفة معينة وعقيدة محددة للمجتمع حتى يمكن تنفيذه بشكل صحيح في تحقيق الأهداف .

- ضرورة وجود هيئات إدارية تتولى عملية رسم الخطة وتنفيذ ومتابعة إنجازها ؛
- وبناء على ما سبق يمكن اعتبار أن التخطيط الاقتصادي هو أداة لإحداث التنمية الاقتصادية ، ويتضمن تحديد كمية ونوعية ملزمة، خاصة في الدول النامية ، بمعنى وضع خطة التنمية وتنفيذها يجب أن تتضمن الزيادة الكمية في الدخل وتغيرات واسعة وجذرية وعميقة في كافة جوانب الحياة .

1-2) أنواع التخطيط المحلي وخصائصه :

يمثل التخطيط المحلي وسيلة مهمة وأساسية للتنسيق بين أهداف خطط التنمية الحضرية والريفية في أي إقليم من أقاليم الدولة وأي إهمال بأحدهما سوف يؤثر على الآخر ، بمعنى أي دولة تهدف إلى تحقيق التوازن بين خطط التنمية الحضرية والريفية ، وتنظم العلاقة بين الإنسان وبيئته ، فلا بد لها من وضع خطة لتوزيع المراكز العمرانية التي يعيش فيها الإنسان من حيث أبعادها ووظائفها وأحجامها ، وأي إخلال أو إهمال في وضع خطة للمراكز العمرانية قد ينجر عنه عراقيل ومشكلات متعددة ، أبرزها اختلال التوازن بين سكان الريف والمدينة مما يؤدي إلى ارتكاز معظم السكان المدينة ما ينشأ عنها نقص في المرافق والخدمات العامة وإنخفاض الكفاية الإنتاجية

¹ عبد المنعم فوزي ، " التخطيط الاقتصادي في المجتمعات " ، مرجع سبق ذكره ، ص 04 .

وارتفاع معدل البطالة وغيرها . هذا المفهوم يجعلنا نؤكد على أن تحديد مفهوم التخطيط المحلي مرتبط بمفهومين هما:

التخطيط الريفي والتخطيط الحضري ، إذ يعتبران وجهان لخطوة واحدة ، وإهمال أحدهما يؤثر عكسيا على الآخر ، مما يفقد الخطة العامة (الخطة المحلية) توازنها ، وعليه يمكن تحديد تعريف التخطيط المحلي على هذا الأساس، أي التعرف على مفهوم التخطيط الحضري والتخطيط الريفي من حيث الأهمية الإستخدام والإستراتيجية وكذلك الأساليب المستقلة في تحديد الخطة من خلال ما يلي :

أ) - التخطيط الحضري :

أ-1) - مفهوم وأهمية التخطيط الحضري :

إن محاولة إعطاء تعريف محدد للتخطيط الحضري يصعب علينا ، نظر لما قيل حوله ، ونظرا للارتباط الوثيق بينه وبين التخطيط الإقليمي ، فالمدينة هي القطب أو المحور الحيوي في التنظيم الإقليمي وضمان شبكة من القيم الحضارية المتكافئة في جميع أجزاء الدولة يتطلب توزيع أثقال المدينة على مساحة الدولة بعدالة من أحجام معقولة شكل القواعد الحضارية لأقاليم الدولة المختلفة ولقد ارتبطت نشأة المدن على العموم بوجود مصادر العيش والاتصال ، وتوافر لها إمكانية الحصول على الموارد و المنتجات التي يحتاجها السكان المقيمين بها ، وتنوع الأغراض التي من أجلها أنشئت المدينة ، فمنها من كانت نشأتها لأغراض تجارية أو صناعية أو حربية أو دينية أو سياسية ، وقد تقوم المدينة على أساس مدروس ووفق مخطط شامل يحدد معالمها وتكوين وإحتمالات نموها والتوسعات التي تنشأ في المستقبل ، وهناك مدن تنشأ دون الخضوع لفلسفة أو فكر تخطيطي بأي شكل من الأشكال ¹ .

إن هذا العرض يؤدي بنا إلى القول حسب ما قيل في هذا الغرض أن التخطيط الحضري هو تطبيق رؤية معينة من أجل تحقيق أهداف محددة ترتبط بنمو وتنمية المناطق الحضرية ، بمعنى إعادة توجيه وتوزيع للسكان والأعمال والخدمات في المناطق الحضرية ، لتحقيق التوازن بين مختلف أقاليم الدولة .

ومن خلال هذا التعريف يمكن أن نبين أهمية ومكانة التخطيط الحضري نلخصها في النقاط التالية : ²

- أن النمو الحضري السريع ، واتساع نطاق البيئات الحضرية ، وتزايد كثافتها يجعل مهمة الوفاء بالمتطلبات الاجتماعية والاقتصادية لهذا الحشد الكثيف ، مسألة صعبة يجب التخطيط لها ؛

- يعتبر عملية تهم بتنظيم المكان حيث تتكاثر بطبيعة المكان الذي تقوم عليه حركة العمران سواء في البلدان المتقدمة أو البلدان النامية ، ومنه يمكن وضع تصورات للكيفية التي يمكن بواسطتها ضبط هذه الظاهرة وتوجيهها

¹ طلعت الدمرداش ، "اقتصاديات المدن" ، مرجع سبق ذكره ، ص 19 .

² صفوح خير ، " التنمية والتخطيط" ، مرجع سبق ذكره ، ص 239 .

في ضوء برجة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية المطلوبة من حيث مقاديرها واتجاهاتها لتكون بذلك إستراتيجية تنموية شاملة تهدف إلى تحقيق التوازن الكمي والنوعي في العلاقات التي تشد حركة التحضر بالتوزيع السكاني ؛

أ-2) - أساليب وإستراتيجية التنمية الحضرية :

إن عملية التنمية الحضرية تستلزم مجموعة من الخطوات يعتمد عليها في وضع إستراتيجية عامة يمكن تلخيص هذه المتطلبات في النقاط الأساسية التالية :

• تشكيل الإطار العام لخطة التنمية الحضرية :

والنقاط التي يمكن تساهم في تصور هذا الإطار يمكن أن تكون في :

- دراسة التنظيم السكاني الموجود بشكل مفصل من حيث العدد والكثافة والتوزيع ومعدل النمو ، كما يمكن أيضا أخذ الهجرة كعامل فعال يؤثر في اتجاه النمو الحضري وعملية التنمية الحضرية ؛

- الاهتمام بتوفير الخدمات الرئيسية والهياكل الأساسية للمشروعات بشكل يتناسب مع حجم السكان وتوزيعهم ، مع تحديد المواقع المثلى للمشروعات وإجراء تحسينات الضرورية للمنطقة الحضرية ؛

• تحديد اتجاهات النمو الحضري وتوزيعاته :

ويمكن الاعتماد في هذا التصور على مجموعة من الاعتبارات لذلك، تتمحور فيما يلي :

- التحديد الأمثل للمواقع الجغرافية للمركز الحضرية ، ودراسة كافة التقسيمات الإدارية الحالية ومدى تطابقها للوضع المخطط له ؛

- التعرف على الأماكن توافر المصادر الاقتصادية المتاحة والمستخدمة وتحديد قيمتها المستغلة وكيفية رفعها إلى المستوى الأمثل ؛

أما بالنسبة للإستراتيجيات أو النماذج التي يمكن تصورها للتنمية الحضرية وتوزيعاته والتي سبق وأن تطرقنا لها في المبحث الثاني في اقتصاديات الأقاليم ولا بأس أن نذكرها في هذا المقام، الحضرية، وهذا من خلال ثلاثة أنواع من الإستراتيجيات وهي :

• إستراتيجية الانتشار :

تعتمد عملية التنمية هنا على توزيع العنصر البشري والمشروعات اعتمادا على حجم السكان وترتيباته ووجود بيانات كافية وصحيحة عن الهيكل الاقتصادي أو ما يسمى بتخطيط المشروعات .

• إستراتيجية التركيز :

وفيها يتم إعتقاد إستراتيجية إقامة البرامج المركزة في قطاعات معينة وفي مناطق محدودة من الدولة طبقا للأنشطة السائدة والمنتشرة وطاقت التنمية الموجودة وتطبق مثل هذه الإستراتيجية في البلدان المحدودة الموارد(تطبق هذه الإستراتيجية في الجزائر تحت اسم المخططات البلدية للتنمية (PCD) .

• إستراتيجية الانتشار بطريقة مركزة :

وتعتمد هذه الإستراتيجية على إستراتيجية التركيز والانتشار نظرا لعدم إمكانية الاستفادة منهما بتطبيقهما بصفة مستقلة وترتكز هذه الإستراتيجية على نموذج ونظرية أقطاب النمو لأن إختيار مواقع ونقاط للنمو إعتقادا على وجود إقليم أو أقاليم تتمتع بميزات معينة ، تجعلها محورا للتنمية بالنسبة للمناطق الأخرى¹ وتؤثر فيها أي تجعلها تتجه نحوها باستمرار .

(ب) - التخطيط الريفي²:

حينما نتحدث عن التخطيط والتنمية الريفية ، نفهم من ذلك جانب معين من سكان الأقاليم ، وهم سكان البدو والأرياف ولكن الحقيقة غير ذلك ، لأن التخطيط الريفي والحضري وجهان لعملة واحدة ، حيث إهمال لأحدهما يؤثر عكسيا في الوجه الآخر ، وهذا يفقد الخطة توازنها والتنمية المتوازنة هي تلك التي تحقق التوازن بين التنمية الريفية والحضرية في أي منطقة من أقاليم البلد .

• المفهوم الواسع للتنمية الفلاحية :

يقصد به تنمية موارد البيئة خارج المناطق الحضرية ومن ثم فهي تتضمن مجموعة من الأنشطة المختلفة تتمثل في الاستخدامات العمرانية المتمثلة في المستوطنات الريفية وشبكة الطرق الزراعية .

أما التخطيط الريفي فهو ترجمة مرحلية لإستراتيجية التنمية في البيئة الريفية ، بشقيها الإنتاجي والاجتماعي ، وبذلك تدخل في اختصاص الجغرافيا الزراعية من فروع الجغرافيا الاقتصادية ، وجغرافية العمران الريفي من فروع الجغرافية الاجتماعية .

ومن هنا تبرز أهمية التنمية والتخطيط الريفي كأحدى العناصر اللازمة لنجاح تخطيط التنمية الريفية والوجه الأخر لتوازن الخطة العامة للتنمية .

¹ Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement"Aménagement du territoire et pôles de compétitivité et d'Excellence ,document interne,2008,

² صفوح خير ، نفس المرجع السابق ، ص 365 .

ب-1) أهمية إستخدام وتخطيط الريف في التنمية :

في وقتنا الحالي أصبح من الضروري اتخاذ أسلوب التخطيط العلمي بهدف الاستفادة الكاملة من موارد الأرض المحدودة أو استخدام الأمثل والعقلاني ، ولا شك أن التعرف على استخدام الأرض وتحليل نماذج هذا الاستخدام يعتبر أن الأساس السليم لأي تخطيط، وتخطيط الأرض في جوهره عبارة عن توزيع الأرض توزيعا صحيحا ومتوازنا بين مطالب متباينة خاصة في المناطق التي تعاني من تزاخم السكان وندرة المكان ففي مثل هذه الحالات لا وجود لأرض محبوسة (باثرة) فكل جزء يجب أن يقدم وظيفة ما في الاقتصاد الوطني ، وهنا تأتي مهمة التخطيط في تحديد الاستخدام الأمثل لكل متر من الأرض في ضوء المصلحة الوطنية .

ويتطلب إعداد خريطة إستخدام الأرض الكثير من الدقة والخبرة والجهد حتى نميز بين الأرض الزراعية ومناطق الغابات والأراضي التي تصلح للبناء . وعملية المسح يجب أن تكون أكثر تفصيلا ، فنحدد مثلا بين الأراضي التي تزرع لمحاصيل الأعلاف والأراضي التي تزرع بالحبوب الغذائية وهكذا... وبعد إنتشار فكرة دراسة نماذج إستخدام الأرض في العالم وثبوت نجاحها في عدة دول كإنجلترا وهولندا وسويسرا . في عام 1960م قررت الأمم المتحدة بإقتراح من هيئة اليونسكو إختيار تصنيف موحد لعملية مسح استخدام الأرض العالمي على النحو التالي ¹ :

- مراكز العمران وما يتصل بها من أراضي غير زراعية ؛

- حدائق الخضروات؛

- المحاصيل الشجرية والمحاصيل الدائمة الأخرى ؛

- المحاصيل الزراعية والتي تنقسم إلى المحاصيل الدائمة ومحاصيل الدورة الزراعية ؛

- المراعي الدائمة المحسنة والتي تشمل المراعي الواسعة ؛

- الغابات ؛

وبناء على هذا يتبين لنا أن تخطيط الأرض يشكل المحور الأساسي لتخطيط التنمية المحلية ، وهنا تظهر الأهمية الكبرى للتخطيط الريفي ، يمكن أن نلخصها في النقاط التالية :

- يشكل الريف المصدر الأساسي الذي يمد الحضر أو المدينة بالغذاء والمواد الخام ومعظم سلع الصادرات.

- تعاني العديد من الدول ،خاصة النامية منها تزايد سريعا في سكانها ، ولهذا الأمر أصبحت إنتاجية

الغذاء عاجزة عن ملاحقة نمو السكان .

¹Xavier greffe"demain l'Algérie"-L'état du territoire-La reconquête du territoire-Les dossiers de l'aménagement du territoire"Politique économique-(programme,instruments,perspectives); Edition OPU,1995 page 98.

- كما تظهر أهمية التنمية الريفية في تحقيق درجة من التوازن السكاني بين الريف والحضر ، وخاصة في الدول النامية التي شهدت ولا زالت تشهد نزوح ريفي، وهنا تصبح التنمية الريفية مكملة للتنمية الحضرية ، حيث تعمل على إنقاص وحتى وقف هذا الزحف نحو المدينة ؛

- تساعد التنمية الريفية في تحسين النظام البيئي ؛

ب-2) أساليب التنمية الريفية في تحسين النظام البيئي :

إن التنمية الريفية تمثل الدافع القوي ومعيارا مهم لقياس فعالية الخطة الإقليمية وفعاليتها ، وهي بذلك ترمي إلى تغيير البنية الاقتصادية والاجتماعية، ولا يتحقق ذلك إلا إذا إقترنت بالتخطيط كأسلوب تنظيم عملية التنمية الريفية بشقيها الإنتاجي والاجتماعي ، أي التخطيط الريفي من جانبه الإنتاجي والتخطيط الريفي من جانبه العمراني ، واللذان يعتبران الأسلوبين الأساسيين لتحقيق التنمية الريفية ، سوف نحاول دراسة كل أسلوب على حدى .

• الجانب الإنتاجي للتخطيط الريفي :

والمقصود بذلك هو أن التخطيط الريفي يمثل القاعدة الأساسية في الاقتصاد خصوصا في الدول النامية ، حيث تمثل الزراعة المحرك الأول للاقتصاد رغم تفوق الصناعة الطفيف في مساهمتها في الدخل القومي، والمقصود بالتخطيط الريفي هنا هو استخدامات الأرض في مجال الإنتاج الزراعي بصورة خاصة وما يتبعه من أنشطة مكملية ومتداخلة ، لتحقيق التوازن الاقتصادي في حياة سكان المناطق الريفية وهذا يعني أن أي تطوير لاقتصاديات الريف لا بد أن يتناول الأرض وإنتاجها ومحاوله توجيه الإمكانيات المترتبة على الفائض الزراعي لاستغلال مواردها الأخرى للحصول على طاقات إنتاجية جديدة بخلاف الأرض .

• التخطيط الريفي لجانب العمراني :

ويقصد به الاهتمام بالعمران الريفي وأتماط توزيعه في مناطق التي يمارس فيها الأنشطة من أجل عملية تعمير الأرض ، والأشكال الذي يأخذها العمران ، ونماذج توزيعه باعتبار السكن أو المناطق المبنية الريفية هي محور الاهتمام بجغرافية العمران الريفي والتي تختص بوصف وتحليل توزيع المساكن الريفية التي يقيمها السكان للاستقرار في المناطق التي تمارس فيها أنشطتهم .

وظاهرة العمران الريفي تتمثل في ثوابت حضارية ، تبدأ من القرية وتنتهي إلى المساكن المنفردة مرورا بالتجمعات البيئية بمختلف تسمياتها ، ودراسة هذه المستوطنات الريفية تتطلب تحليل عناصرها الخارجية والداخلية ، وتفسر

كل عنصر من هذه العناصر بعوامل الجغرافية ، ثم إعادة تركيب تلك العناصر في أنماط جغرافية عمرانية تتمثل هذه العناصر فيما يلي ¹ :

● بالنسبة للعناصر الخارجية للعمارة الريفي فتتمثل في :

- التوزيع سواء كان توزيعا نقطيا يتعلق أساسا بظروف الموضوع أو توزيعا بنصل بظروف الموقع؛

- العلاقات بين مركز العمران بتدرجها الحجمي ، وترتيبها الوظيفي ، وارتباطها الإقليمي ؛

● أما العناصر الداخلية للعمارة الريفي فتتمثل في :

- الحجم بعناصره المساحية والسكنية والسكانية ؛

- الشكل الذي يعكس صورة الكتلة المبنية وامتداداتها المختلفة ، أو ما يعرف بالمورفولوجيا بعد إضافة الخطة الداخلية .

- الاستخدام العمراني والوظيفي داخل المستوطنة الريفية ؛

- المسكن الريفي ، من حيث مادة بنائه وشكله وتركيبه... الخ ؛

2- نماذج ومداخل إستراتيجية التنمية المحلية :

يقصد بها الإجراءات التي يمكن الأخذ بها كإستراتيجية أساسية لأحداث التنمية المجتمعية المحلي والتوازن بين التنمية الاقتصادية والاجتماعي وتضامن الجهود الحكومية والمحلية دون المساس بالأولويات التنموية في ضوء الإطار العام للأهداف الوطنية .

وتستمد إستراتيجية تنمية المجتمع المحلي جذورها من خلال التنمية الريفية كإستراتيجية ذو أبعاد متعددة والتي يمكن حصرها فيما يلي ² :

- أنها وسيلة العالم الثالث لعلاج الفقر والتخلف في الإنتاج ومشكلات المجتمعات الريفية بسبب انتشار الأمية والنظرة التقليدية للمياه وانخفاض معدلات الرعاية الصحية والإسكان ؛

- معالجة عدم التكيف مع معطيات التغير وخاصة في المجتمعات التي تتجه للصناعة ، مع زيادة الإحساس بالفردية والاعتماد الجهود الحكومية دون غيرها ؛

- مقابلة الندرة في المشاركة نتيجة عدم اللامبالاة للمواطنين فيما عدا ما يخصهم من أمور؛

¹ صفوح خير ، "التنمية والتخطيط الإقليمي" ، مرجع سبق ذكر ، ص 294 .

² احمد مصطفى خاطر ، "تنمية المجتمعات المحلية" ، مرجع سبق ذكر ، ص 215 .

ويمكن تصور عدة استراتيجيات علمية للتفاعل مع المجتمع، يشترط أن تتضمن أسلوب أو طريقة علمية تتفاعل مع المجتمع من أجل تحقيق الأهداف الخاصة بالمجتمع ، هذا التصور يمكن أن يندرج معه جميع المحاولات لصياغة مداخل وخطوات خاصة بإحداث التنمية التي تناسب وكافة المجتمعات التي تنفذ فيها برامج ومشروعات تنمية المجتمع المحلي .

وبناء على هذا ضروري أن نعتبر الهدف الجوهرى للتنمية هو إحداث التغيير الاجتماعى المنشود وعلى ضوءه تتحدد الإستراتيجية التي يمكن إستخدامها لتحقيق الأهداف الفرعية للتغيير .

2-1) النماذج و الإستراتيجية الملائمة لتحقيق التنمية المحلية :

في ظل محاولة العديد من البلدان لوضع برامج التنمية المحلية محاولة التغيير الاجتماعى المطلوب ، يمكن تحديد نموذجين لذلك يعتبره العديد من الباحثين الاقتصاديين كنماذج ملائمة وقادرة على تحقيق التغيير الاجتماعى المقصود في ضوء برامج التنمية المحلية وتمثل في :¹

أ) - الإستراتيجية المحافظة :

وتقوم على إعادة صياغة المعايير، وتعطي هذه الإستراتيجية الأهمية القصوى لعملية التنشئة الاجتماعية والتفاعل مع الآخرين ومن خلال ذلك يمكن تغيير أسلوب الحياة ، والمقصود بعملية التنشئة الاجتماعية: العملية التي يتعلم بواسطتها الإنسان معلومات واتجاهات وسلوكات جديدة لكي يتوافق مع البيئة المحيطة ، وتحتاج هذه العملية إلى أجيال للتغيير ، وتعديل معطيات التنشئة القديمة بواسطة الإحلال أو الإضافة لمعلومات أو اتجاهات جديدة من خلالها يستطيع الإنسان أو يواكب التغيرات السريعة ، وبذلك يمكن تحقيق زيادة في معدل النمو لدى الإنسان وإحداث تغيير في نسق الاختيار لديه .

ب) - الإستراتيجية الثورية :

المبدأ التي تقوم عليه هذه الإستراتيجية هي الأهداف النهائية لبرامج التنمية ، دون النظر إلى التوازن الاجتماعى أو الحفاظ عليه ، وهذا باعتبار أن النظم الاجتماعية السائدة ليست بالمناخ المناسب للتغيير ويجب أن تتخطى برامج التنمية المعطيات المتاحة عن طريق النضال والكفاح ، من أجل إحداث التغيير في المجتمعات، ومهما تعددت الاستراتيجيات والمداخل لأحداث هذا التغيير المقصود ، يجب الاهتمام بنماذج الممارسة في العمل مع المجتمع والأساليب والوسائل والبرامج المناسبة لتحقيق أهداف التنمية .

¹ أحمد مصطفى خاطر ، "نفس المرجع السابق" ، ص 218 .

2-2) مداخل التنمية المحلية :

ويقصد بها مختلف الممارسات والأنشطة التي يمكن أن يستفيد منها المجتمع المحلي لأحداث التنمية الريفية ونجد منها مايلي¹ :

أ) - مدخل الحزمة الدنيا :

توجه الأنشطة تبعا لهذا المدخل خدمة فئات معينة للسكان الريفيين وهم أساسا صغار الملاك الزراعيين والذين يستفيدون مباشرة من قبل هذه الأنشطة .

ب) - المدخل الوظيفي :

ويرتكز هذا المدخل على تعداد المشروعات التي تهدف إلى خدمة مختلف السكان الريفيين بما في ذلك المزارعين والمستأجرين .

ج) - مدخل التنمية الريفية المتكاملة :

- ووفقا لهذا المدخل توجه التنمية الريفية إلى غالبية السكان الريفيين الفقراء ، ومقابلة الحاجات الأساسية ؛

- ضرورة التركيز على رفع مستوى معيشة السكان الريفيين عن طريق زيادة إنتاجهم ، وتحقيق مشاركتهم في عملية التنمية الريفية ؛

ومهما تنوعت مداخل إحداث التغيير الاجتماعي من خلال برامج التنمية المحلية ، إلا أن معظم البحوث والدراسات تؤكد على العلاقة الوثيقة بين التنمية المحلية والتنمية الشاملة ، والتي يجب أن تأخذ شكل يتناسب بما يحقق الأهداف المحلية دون إعتراض أو إهمال التنمية الشاملة .

المطلب الثاني : أساليب إدارة وتنمية المجتمع المحلي ومعوقاتها

إن الهدف من هذه الدراسة هو عرض نماذج تنظيم وإمءاء المحليات من خلال الخطط العريضة التي ترسمها السياسية التنموية في الإنتقال من حالة التخلف إلى حالة النمو الذاتي .

1 - الأساليب النموذجية المحددة للتنمية المحلية :

يصنف المهتمون بقضايا التنمية أهم النماذج الإنمائية في ثلاث نماذج رئيسية هي² :

¹ أحمد مصطفى خاطر ، "المرجع السابق" ، ص 221 .

² أحمد مصطفى خاطر ، "مرجع سبق ذكره" ، ص 54 .

1-1) النموذج التكاملي : (intégration type)

يتمثل هذا النموذج في مجموعة البرامج التي تنطبق على المستوى القومي والتي تشمل كافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية وكذلك تشمل جميع الأقاليم في الدولة ، وهذا معناه أن البرامج التنموية يجب أن تشمل جميع القطاعات والمناطق أي أن النموذج التكاملي هو الذي يشمل خطط وبرامج تحقيق توازن إنمائي على مستوى المناطق ، والقطاعات ، والتي أيضا على التنسيق والتعاون بين الجهود الحكومية المخططة ، والجهود الشعبية المشاركة ، حيث يقوم هذا النموذج على أساس استحداث وحدات إدارية وتنظيمية جديدة بهدف توفير مؤسسات التنموية داخل المجتمعات المحلية والتي يشرف عليها جهاز مركزي منفصل عن الأجهزة الوظيفية القائمة على المستويات الإدارية مثل "وزارة تهيئة الإقليم والبيئة" ، "وزارة الداخلية والجماعات المحلية" في الجمهورية الجزائرية. ونجاح هذا النموذج مرتبط بتوافر شكل من أشكال الاتصال المزدوج خلال قنوات ثابتة دائمة بين الهيئة العليا المركزية والهيئات الأخرى المنشقة عنها (شكل الولاية والدائرة والبلدية في الجزائر) ، كما يتطلب أيضا هذا النموذج توافر شكل من أشكال التسلسل في المستويات الإدارية والتنظيمية عن إدارة التنموية ويتطلب أيضا توافر قدر من الاستقلالية في اتخاذ القرارات والتنفيذ في إطار برنامج الخطة العامة للدولة .

2-1) النموذج التكييفي : (Adopstive type)

يرتكز هذا النموذج نفس أسس النموذج التكاملي من حيث إعداد الخطة العامة للتنمية ، أي النموذج التكميلي من حيث إعداد الخطة العامة للتنمية ، أي أن البرامج والخطط التنموية تنبثق من السلطة المركزية ، غير أنه يركز على عمليات تنمية المجتمع المحلي وإشراك الجهود الذاتية ، والتنظيمات الشعبية في تنفيذ برامج التنمية ، وقد سمي بالنموذج التكييفي لأنه يتطلب استحداث تغيير في التنظيم الإداري القائم كما هو الحال بالنسبة للنموذج السابق ، هذا باعتبار أن برامج هذا النموذج يمكن أن تنفذ في ظل أي نوع من التنظيمات الإدارية القائمة ، ويمكنه أن يلحق الجهاز التنظيمي المشرف على تنفيذ الخطط والبرامج بأي جهاز إداري قائم بمخططاتها الإنمائية ، ولجأت العديد من الدول لهذا النموذج الإنمائي في بداية مخططاتها الإنمائية ، خاصة منها التي لا تتوفر على العناصر المادية والتقنية ، ولكن عادة ما تنتهي بتطبيقه واللجوء إلى النموذج التكاملي وهذا لأنه يعتبر النموذج الذي يستطيع تحقيق الأهداف القومية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية .

3-1) نموذج المشروع : (Projet type)

لا يتطابق هذا النموذج مع النموذجين السابقين ، وهذا باعتبار أنه يطبق في رقعة جغرافية محددة تتوفر فيها ظروف خاصة مثل مشروعات توطين البدو في المناطق الصحراوية الكبرى وتعني المناطق الداخلية النائية من أجل إحداث تغيير في نمط المعيشة وجعل هذه المستوطنات تساهم في بناء التنمية الريفية ومنه التنمية المحلية ، وهذا النموذج هو في الأصل هو متعدد الأغراض ولكن في منطقة جغرافية معينة ، حيث يهدف إلى تحقيق التوازن

والتناسق والتعاون بين الجهود الحكومية المبرمجة والجهود الشعبية لهذه المنطقة بغية توفير مؤسسات التنمية داخل هذه المجتمعات وتحت إشراف جهاز مركزي .

وبغرض خلق شكل من أشكال الاتصال الدائم بين مختلف الهيئات العليا والمركزية والوظيفية لتنفيذ الخطة العامة للتنمية المحلية، يجمع الكثير من المهتمين بقضية التنمية أن هذا النموذج يصلح لأن يكون أسلوب تجريبي أو استطلاعي فقط ، إذا نجح في المنطقة الجغرافية المحددة يمكن تطبيقه على مستوى الخطة القومية .

وبهذا يمكن الحكم حسب العديد من الممارسات التنموية في العالم أن النموذج التكاملي هو أحسن النماذج لتطبيق خطط التنمية ، نظرا لأنه متعدد الأغراض ويطبق على المستوى المجتمعي بأكمله ، أي البرامج التي تشمل كافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية وكذلك جميع المناطق الجغرافية الريفية منها أو الحضرية والصحراوية .

2- أساليب قياس وتحديد حاجات المجتمع المحلي :

إن تحديد حاجات المجتمع لا بد وان تأخذ في الاعتبار الأبعاد السياسية والتكنولوجية في المجتمع فبالنسبة للبعد السياسي تحدد فيه حاجات المجتمع بطريقة موضوعية تتفق والتوجهات السياسية ، ولتحقيق الموضوعية ضروري أن يشارك في تحديد هذه الحاجات أصحاب المشكلات أنفسهم أي المواطنين أو أفراد المجتمع الذين يتأثرون ويستفيدون من البرامج والخدمات التنموية ، كما أنه من الضروري أيضا أنهم أصحاب القرار تعديل هذه المشروعات وحتى الذين يقومون بتنفيذ البرامج والمخططات ويستفيدون في نفس الوقت من البرامج والأنشطة الخاصة بمقابلة إحتياجات المجتمع ، وتحقيق ذلك يراه العديد من الباحثين والمهتمين بشؤون المجتمع يكون عن طريق تحديد حاجات المجتمع من حيث الكمية والكيفية والتي من خلالها يمكن اكتشاف تأثير هذه الحاجات على المجتمع، يمكن حصرهما على النحو التالي¹ :

2-1) الأسلوب الكمي :

تركز هذه الطريقة على أسلوب الحصر أو المؤشرات العددية للحاجات والمواقف الاجتماعية وذلك بتقسيم حاجات المجتمع في ثلاثة أبعاد :

- أسلوب تحديد دليل المشكلات ؛

- أسلوب المسح الاجتماعي ؛

- أسلوب الاستعانة بجماعات المجتمع في إبداء الرأي ؛

والجدول التالي يوضح لنا النموذج الكمي في تحديد إحتياجات المجتمع ؛

¹ أحمد مصطفى خاطر، " مرجع سبق ذكره "، ص 137 .

جدول رقم (02) : النموذج الكمي في تحديد إحتياجات المجتمع

الأسلوب	المتطلبات	المشاركون	الجهة المنفذة	مصدر المعلومات	توظيف المعلومات	الحاجة لتدخل الخبراء	مدى الحاجة للمزيد من الموارد والزمن والمناخ
مدخل المؤشرات المجتمعية	تحليل المؤشرات الخاصة بالرعاية والخدمات	المؤسسات الحكومية والأهلية	المجتمعات المحلية والمسؤولون عن تخطيط الرعاية المحلية	الوثائق والسجلات ومؤسسات تخطيط البرامج	تنويع وتعديل البيانات السابقة عن المجتمع	متوسط إلى مرتفع	متوسط أو مكثف
مدخل المسح الاجتماعي	تحديد الخدمات والبرامج المطلوبة	مؤسسة الرعاية والخدمات	المؤسسات المحلية	السجلات العامة	تعديل المعلومات السابقة	متوسط	متوسط
	تحليل لخدمات القائمة	المخططون	المخططون المحليون	التسجيلات والبحوث	توفير معلومات حديثة	منخفض	متوسط
	الموارد المتاحة الوقوف على رأي المواطنين	المتطوعون	المشرفون المحليون	مقابلات أو استبيانات	توفير بيانات جديدة وصحيحة	مرتفع	مكثف
مدخل جماعات المجتمع	مناقشة آراء الجماهير	المتطوعون والعملاء	المؤسسات المحلية	الاجتماعات والندوات	//////////	منخفض	متوسط
	تحديد أسلوب مناسب لجماعات المجتمع بالنسبة للخدمات	مخططو البرامج، المنفذون المتطوعون	كافة المستويات	المشروعات المحلية	التكامل بين المعلومات، توفير بيانات جديدة	متوسط	نادر

متوسط	متوسط	تنمية وتكامل نسق المعلومات	المشروعات المحلية	كافة المستويات	الخبراء	إستخدام أسلوب في اتخاذ القرار
نادر	متوسط		المشروعات المحلية	المؤسسات المحلية والمخططون	المواطنون الإخباريون العملاء	انطباع أو ردود فعل المجتمع

المصدر : أحمد مصطفى خاطر ، مرجع سبق ذكره ، ص 137 .

يتضح لنا من خلال الجدول أن إستخدام الأسلوب الكمي يمكن من تحديد الإحتياجات للمجتمع في جميع المجالات خاصة في مجال الرعاية الاجتماعية والصحية أين تتوفر لها مؤشرات حصر الحاجات والموارد المتاحة ، وعن طريق استخدام طريقة التعداد أو أسلوب المسح الاجتماعي الذي يقوم بتحليل متطلبات الرعاية ومنه يمكن للمؤسسات في تحديد الإحتياجات أو العجز في الإمكانيات من خلال عدة أبعاد كالمقابلات أو الإستبيان الخاص بالعملاء أو الممارسين في الجدول .

كما يتضح لنا أيضا أسلوب جماعات المجتمع وكيفية تحديد هذه الجماعات بأسلوب علمي يضمن الصدق والثقة في النتائج المحصل عليها حيث يأخذ رأي هذه الجماعات في الاعتبار مدى توفر الخدمات وتحديد الوفرة أو الندرة في بعضها ، ومنه وضع البرامج وتنفيذها بنجاح في كافة المستويات بطريقة متكاملة ومتناسقة .

2-2) الأسلوب الكيفي :

تعتمد هذه الطريقة في قياس وتحديد حاجات المجتمع باستخدام أدوات وأساليب جمع البيانات والمشكلات لظروف المجتمع عن طريق الملاحظة بالمشاركة وسبر الآراء وغيرها من الوسائل الإحصائية نجح المعلومات حول ظروف المجتمع ، ومن الأدوات أو الأساليب التي تستخدم في هذه الطريقة نذكر مايلي :

أ) - التجمعات العامة : (Meeting)

وتعرف باسم الاجتماعات العامة ، وهي إجتماعات مفتوحة ومنظمة يحضرها المهتمون بالتنمية المحلية ، كالجسميات والتنظيمات الرسمية الحكومية وغير الحكومية وهدفها هو جمع الآراء والمقترحات وتحديد البدائل لمقابلة مشكلات المجتمع ، ومدى اختلاف واتفاق وجهات النظر في المواقف في إطار منظم ومنضبط دون تصادم الآراء أو إنفعالات تؤثر على الهدف الأساسي من هذا الاجتماع ، ومنه الخروج بوجهات نظر متعددة الآراء تحدد البدائل لمشكلات المجتمع المحلي .

(ب) - جماعات الأوامر الممثلة لمجتمع المشكلة :

تتكون من جماعات تضم أشخاص ذوي النفوذ قيادية وشعبية ، وجماعة يتم اختيارها نظرا لوزنها في المجتمع، لتمثل وجهة نظر لها دور في قياس ردود فعل المجتمع بالنسبة لأية حلول أو مداخل لتناول مشكلات المجتمع و إحتياجاته، ونظرا لأنها تتميز بالمصداقية والفاعلية للقيام بمسؤولياتها يطلق عليها اسم جماعات الأوامر، والجماعات الممثلة لمجتمع المشكلة فهي جزء من جماعات الأوامر ، والتي تمثل وجهة نظر المتأثرون بمشكلات معينة في المجتمع ويتخذونها الباحثون كمرجع في تأكيد صحة البيانات والمعلومات المجمعة لتنفيذ برامج التنمية المحلية .

3- أساليب تنظيم الإدارة المحلية ومستوياتها :

إن علاقة الإنسان بمدينته هي علاقة مميزة وهدفها الأساسي هو رفع المستوى الحضاري لناحية المعيشة والبيئة

وتطوير التنمية البشرية باعتماد برامج تنظيمية وإدارية هدفها الإنسان .

إن أي نظام حكم في أي بلد كان ينجح في تحقيق التنمية لو سمح لسكانه بممارسة الديمقراطية بدون مقاطعة وكذلك فسخ المجال أمام المواطنين لإدارة شؤونهم بأنفسهم عبر المؤسسات المحلية .

وبناء على هذا هناك العديد من الأساليب التنظيمية للإدارة المحلية في العالم لا يسعنا في هذا البحث ذكرها نظرا للتشابك الكبير والصور المتعددة والمختلفة للحكم المحلي والإدارة المحلية في العالم ، إلا أنه يلاحظ الغالبية الكبيرة هي للحكم المركزي في أغلبية البلدان النامية ، حيث تتخذ المركزية صوراً تختلف بمقدار أو بأخر عما هي عليه في كل دولة ، حسب ما تختلف هذه عن سواها في أوضاعها وخصائصها .

ونميز هنا بين شكلين أساسيين في هذا المجال¹ : الحكم المحلي أو الإدارة المحلية ، والفوارق متعددة بين الاثنين ولكن المعيار الأساس في التمييز بينهما هو السند الذي يمارس بموجبه الإدارة المحلية اختصاصاتها وصلاحياتها .

فإذا كانت منظمة بالدستور أخذت طبيعة الحكم المحلي وإذا كانت منطقة بالقوانين الوضعية أعتبرت إدارة محلية حتى ولو أجزى لها جمع بعض الرسوم والضرائب المحلية .

ويمكن للإدارة المحلية أن تكون على مستوى واحد أو أكثر حتى ولو توفرت لها العناصر الأساسية وهذه تكون عبر ما يعرف بالبلديات وتكون على مستوى واحد ، كما يمكن أن تتوفر هذه العناصر ما يسمى بالمحافظات وبذلك تكون على مستويين .

ومن هذا المنطلق يمكن إجراء تحليل بسيط يوضح لنا أسلوب نظام الإدارة المحلية² .

¹ محرز نور أكرم صوفي ، "الملتقى العربي الأول ، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي ، أوت 2003 ، عمان ، ص 56 .

² عبد المطلب عبد الحميد ، التمويل المحلي والتنمية المحلية ، الدار الجامعية ، مصر ، 2001 ، ص 38 .

3-1) أسلوب تطور نظام الإدارة المحلية في العالم :

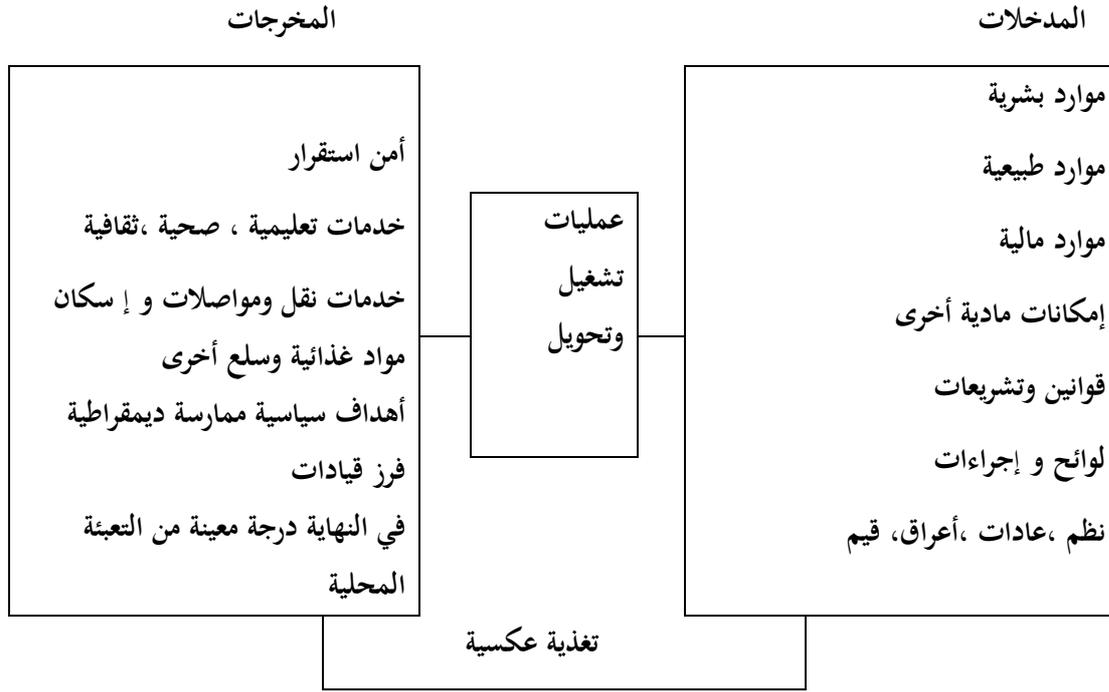
انتشرت فكرة الديمقراطية والاشتراكية بشكل واسع في العديد من الدول وعلى اختلاف إيديولوجياتها حتى أصبحت تتجه نحو اتجاهات حديثة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية لشعوبها، وتغير هدف الدولة من المحافظة على الوضع القائم إلى المبادرة في التغيير للوضع الاقتصادي والاجتماعي ، مما أدى إلى تشعب وظائف الدولة واتساع مجالات نشاطاتها ، وهكذا اتسع نطاق إشرافها وتوجيهها وإدارتها وإرسائها لقواعد العمل والنشاط وتهيئة المناخ الذي يجب أن يعمل فيه أصحاب الأعمال ومن يقومون بالأداء الاقتصادي والاجتماعي داخل الدولة حتى أصبحت المنظم والضابط لإيقاع النشاط في أي مجتمع .

وبناء على هذا اتجهت الكثير من الدول نحو التوسع في تقسيم السلطات والاختصاصات في مجال الدولة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية لاختيار أفضل أساليب التنظيم الإداري التي تؤدي به الدولة مختلف اختصاصاتها ، محاولة حل مشكلة تحقيق التوازن بين اختصاصات الحكومة المركزية وإختصاصات الهيئات المحلية وبشكل يحافظ على وحدة البناء الإداري للدولة .

و في البلدان النامية على وجه الخصوص حاولت الكثير من الدول اختيار أسلوب المحليات لتأمين مساهمة الشعب على المستوى المحلي في متطلبات التنمية المحلية وقد تطلب ذلك إرساء قواعد اللامركزية وتحويل الإدارة فيها إلى نوع من السلطات المحلية ، على أساس تشريعي لتطبيق نظام معين للإدارة المحلية ومن هذا المنظور فإن نظام الإدارة المحلية في هذه البلدان هو نظام يتولى المهام التي تحوّلها له الحكومة المركزية والقانون المنظم له ، أي أنه لا يزيد عن كونه جزءا من الجهاز الإداري للدولة ينفذ عمله في حدود الضوابط التي يقرها قانون إنشائه الذي يصدر عن السلطة التشريعية للدولة وبالتالي يكون لها في تعديل القانون توسيع صلاحيات المحليات أو الحد منها ، وزيادة الموارد المحلية أو التقليل منها ، وحتى تمديد الاستقلال المحلي أو تقليصه وفي بعض الحالات إلغاء النظام كله في حدود ما يسمح به الدستور ، كما هو الحال في بلادنا .

ووفقا لما سبق نستخلص أن نظام الإدارة المحلية يتبع أسلوب اللامركزية الإدارية ، ويتطلب توافر الخصائص المحلية في الوحدات التي يقسم إليها إقليم الدولة ، وتشكيل هيئات شعبية في هذه الوحدات لتمثيل الإدارة العامة لسكانها ، والشكل التالي يوضح الأسلوب الذي يمكن أن يقوم عليه نظام الإدارة المحلية .

الشكل رقم (03) : الإدارة المحلية كأسلوب تنظيم إداري



المصدر : عبد المطلب عبد الحميد ، التمويل المحلي ، مرجع سبق ذكره ، ص 4

شرح الشكل :

يتضح من الشكل أن الوحدات المحلية هي نظام مفتوح يتوفر على مجموعة من العناصر يتحصل عليها أو يستمدّها من المحيط الاجتماعي والاقتصادي والسياسي ، تتمثل هذه العناصر في المدخلات يقوم بتحويلها وتشغيلها في إطار التشريعات والنظم القائمة لتتجسد في شكل مخرجات .

كما يتضح لنا من خلال الشكل أن الموارد البشرية والطبيعية والمالية مدخل هام من مدخلات الإدارة المحلية كنظام ، وتقوم الإدارة من خلال مجالسها المحلية التعرف عن مواردها وإمكاناتها ودراسة المشكلات التي تواجهها من وضع الحلول الملائمة لكي تحقق العديد من الأهداف ومنه الوصول إلى مفهوم التنمية المحلية .

ونشير هنا، أن كفاءة النظام وقدرته وحداته المحلية يتوقف على ما تحقّقه من مخرجات كأهداف ومدخلات ، كموارد متاحة في إطار نظام الحكم السياسي والاقتصادي والاجتماعي القائم .

المطلب الثالث : المشكلات والمعوقات للتنمية المحلية

لقد اعتبرنا سابقا أن تنمية المجتمع المحلي إستراتيجية أساسية لإحداث التغيير الاجتماعي المستهدف، تقوم على تضافر الجهود الحكومية والشعبية مع الاحترام الكامل لحرية المجتمع في تحديد أولوياته في إطار برنامج التنمية المحلية ، إلى جانب توافر مقدار كافي من التمويل المحلي ، وكذلك استخدام البحوث العلمية والعملية في تشخيص وتنمية المجتمع ، وأي إخلال بهذه المقومات سوف يؤدي إلى عرقلة مسار التنمية ككل سنحاول في هذا التحليل الإلمام بالمشاكل والعراقيل التي يمكن أن تواجه مسار التنمية المحلية .

1- معوقات التخطيط الإقليمي والمحلي :

عند محاولتنا إظهار التخطيط كوسيلة أساسية لإحداث التنمية المحلية تبين لنا انه يمكن أن يساهم بشكل فعال في منع استمرار تدهور البيئة الطبيعية وضع الحلول لكثير من المشكلات البيئية القائمة من جهة ، وكيف يستطيع أن يؤثر في جميع القرارات الخاصة بالتنمية المقترحة لتكون تنمية مستدامة من خلال اختيار موقع التنمية ومستواها ونوعها ووقتها من جهة أخرى .

ويستطيع التخطيط المحلي أن يساهم بشكل فعال في استخدام الأرض من حيث خصائصها وأنواعها وتشكيلاتها السكانية والنشاطات الاقتصادية المختلفة ، سواء عن الجوانب البيئية وخدماتها أو البنية التحتية بأنواعها .

إن الإهتمام بالتخطيط على المستوى الكلي والمدن الحضرية فقط قد يؤدي إلى عدم نجاح التنمية الشاملة المستدامة وهذا نظرا للدور الأساسي الذي تلعبه الجماعات المحلية في نجاح المشروعات على مستوى القومي، وترجع العديد من الدراسات والأبحاث عدم نجاح وفعالية المجالس المحلية في إحداث التنمية بسبب الإهتمام بالتخطيط والإستراتيجية على المستوى الإدارة المركزية على حساب الإدارة المحلية ، وفي هذا الإطار يمكن ذكر مجموعة من المعوقات التي تواجه التخطيط المحلي ¹ :

- عدم توافر الإطارات الفنية المؤهلة والمدربة للإعداد الخطط الإقليمية على المستوى المحلي مع عدم وجود علاقة تنظيمية بين التخطيط المركزي والإدارة المحلية والوزارات المركزية ؛
- عدم توافر الهياكل التنظيمية الضرورية والتي تربط الوحدات المركزية بالوحدات المحلية وضعف الوعي التخطيطي لدى المجالس الشعبية المحلية ؛
- عدم إشراك الهيئات المحلية في وضع الخطط والبرامج المعدة من الجهاز المركزي ، حيث لا يظهر بوضوح دورها في العمليات التخطيطية وتنفيذها ؛

¹ محمد نظير بسيوني ، بحث ، " بعنوان تنمية اقتصاديات المركزية ، المصرية" ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، مصر ، 1998 ، ص 293 .

- عدم توافر البيانات والمعلومات بالتفصيل بالكمية والنوعية التي تسمح بإعداد خطة محلية خاصة بالمتغيرات الاقتصادية ، وهذا المستوى المنخفض من الإحصاءات يعرقل عملية إعداد نماذج للحسابات الإقليمية المحلية ؛

- عدم إشراك السكان المحليين في تحديد أهداف التنمية ما يؤدي إلى صعوبة تنفيذ الخطة وتحقيق أهدافها ، بالإضافة إلى كونهم الأداة المحركة لبرامج التنمية المحلية ؛

2- معوقات المشاركة الشعبية :

تحتاج التنمية المحلية جهود الأفراد لاستكمال التقدم الاقتصادي ودفعه لتحقيق المستوى المطلوب وهذا من خلال إشراكهم في إعداد خطط التنمية ، هذا يجعلهم يشعرون بالمسؤولية المشتركة لانجاز وتنفيذ هذه الخطط إلى جانب الجهود الحكومية عن طريق المجالس الشعبية المحلية التي يكون لها دور أساسي في تنشيط واستثمار الجهود الذاتية والمشاركة الشعبية من خلال تحفيزها في تنمية الوعي وزيادة الحماس والاهتمام بمدى أهمية مشاركتهم بجهودهم الذاتية لتنمية شؤونهم المحلية مع إظهار الفرص والوسائل التي يمكن المد لأفراد المجتمع عن طريقها أن يساهموا في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمشروعات المحلية بمصالحهم بصفة مباشرة .

ومن هنا يتضح لنا أهمية المشاركة الشعبية والموارد المحلية في الإسراع ونجاح عملية التنمية المحلية وأي إخلال وضعف في الموارد المحلية وعدم الإشراف المواطنين في إعداد وتنفيذ البرامج التنمية المحلية يكون له تأثير كبير في عملية تنفيذ ونجاح أهدافها ويمكن تلخيص المعوقات المشاركة الشعبية في العناصر التالية ¹ :

- ضعف الموارد المالية للمحليات وعجزها عن الوفاء بمسؤولياتها وواجباتها تجاه المواطنين مما يضعف التأيد الشعبي للسلطة المحلية ويفقد المواطنين ثقتهم في الإدارة المحلية ؛

- عدم وضوح المجالات التي يشارك فيها المواطنون مما يحد من دور المشاركة الشعبية ؛

- عدم توافر الوعي لدى المواطنين وخاصة في المناطق الريفية مما يحد من إسهامهم؛

- جحود الإدارة وإنتشار البيروقراطية مما يشكل عائق في عرقلة سير نظام الإدارة المحلية ، وعدم ثقة المواطنين في مصداقيتها ؛

- إنتشار الأمية والقيم والعادات والتقاليد السلبية والتي تحد من فعالية المشاركة ؛

3- مشاكل ومعوقات في هيكل التمويل المحلي :

تعتبر الموازنة المحلية الوثيقة المحلية المعتمدة التي تتضمن تقدير الموارد المالية والنفقات المتوقعة للوحدات المحلية لفترة زمنية معينة ، وهي بذلك أحد المكونات الأساسية للموازنة العامة للدولة ، وأحد الأدوات الرئيسية

¹ محمد نظير بسبوني ، " نفس المرجع السابق " ، ص 461 .

لتحقيق أهداف التنمية ، ولا شك أن الموازنات المحلية تم إعدادها على أسس وآليات يعمل بها هيكل الموارد المالية في المحليات والاختلال فيها يؤثر سلبا على أداء الهيكل فيما يتعلق بتحويل التنمية المحلية ، أي تمثل مشاكل ومعوقات تحول دون إمكانية زيادة وتعبئة المزيد من الموارد المحلية في هذا المجال .

وبناء على هذا يمكن تحديد مجموعة من الإختلالات يمكن اعتبارها المشكل والمعوق في تمويل المحليات وتحقيق معدل تنمية محلية أكثر كفاءة وفعالية في إطار الخطة العامة للدولة نذكرها في النقاط التالية :

3-1- إختلال الهيكل الإجمالي للموارد المالية في المحليات :

ويتضح هذا الاختلال من خلال النقاط التالية ¹ :

- أن الموارد المالية الجارية للمحليات تمثل نسبة الأغلبية في إجمالي الموارد المالية المتاحة للمحليات ، وبالتالي فإن المحليات تعاني من ضعف القدرة على تخصيص المزيد من الموارد وتعبئتها للاستثمار ، ويؤثر ذلك سلبا على معدلات التنمية المحلية ، إلا إذا كان الاعتماد الأكبر في هذا المجال على موارد الحكومة المركزية، الأمر الذي يجعلنا نعتبر التمويل المركزي إحدى المقومات الأساسية في التنمية المحلية لبعض البلدان التي تفتقر للموارد المحلية كمصدر لتمويل مشروعات التنمية المحلية .

- إنخفاض الموارد الرأسمالية المتاحة للاستثمار في هيكل التمويل المحلي، يجعل معدلات التنمية المحلية متواضعة ولا تتناسب مع الحجم المخصص للاستثمار على مستوى القومي، وهذا النقص النسبي للموارد المالية المتاحة للمحليات هو دليل على تقليص قدرة إمكانية المحليات القيام بجهود التنمية المحلية ؛

- عند بحث تناسب هيكل الموارد المالية مع أوجه الإنفاق المختلفة ، يمكن أن نجد النفقات العامة كأجور يمثل النسبة الأكبر من هذا الهيكل ، وهذا دليل إختلال كبير وبدرجة عالية ، في تخصيص الموارد وبالتالي تصبح الحكومة مجبرة على تعبئة الموارد في شكل إعانات حكومية لكل مرة دون وجود تنمية حقيقية محلية بالمعنى المطلوب ، وهذا دليل كافي يشير إلى آلية تقرير وتقديم إعانة الحكومية المركزية ليس لها قواعد ثابتة منظمة تعادل بين الإيرادات والنفقات ؛

3-2 (إختلالات الناتجة عن نظام الإدارة المحلية :

هناك العديد من الإختلالات تؤكد ارتباط هيكل الموارد المالية في المحليات وعدم كفايتها ناتجة عن سوء تسيير وتخصيص تعبئة هذه الموارد لمتطلبات التنمية المحلية ، يمكن إرجاعها للأسباب التالية : ²

¹ عبد المطلب عبد الحميد ، "التمويل المحلي والتنمية المحلية" ، مرجع سبق ذكره ، ص 288 .

²Yaker. A : « La Redistribution des ressources fiscales au niveau des collectivités . locales » , Etude réalisé pour la commission de la reforme fiscale en 1988 .

- نقص الإطارات المدربة على التحصيل في الحاجيات ومباشرة ومتابعة عمليات التحصيل والتسجيل وإمسك الدفاتر اللازمة لذلك ، أي نقص وحدات حسابية مستقلة ؛

- عدم الدقة في وضع تقديرات الإيرادات وقيام ذلك في أغلب الحالات على الأسس غير موضوعية

- عدم كفاءة نظام التحصيل للموارد المالية المحلية ؛

3-3) نقص العوامل الملائمة لنجاح التنمية المحلية :

تشير العديد من الدراسات والأبحاث ، أن نجاح المشاريع التنموية المحلية لا يرتبط فقط بالعوامل المادية والبشرية ، بل هناك عوامل أخرى تعتبر وسيلة فعالية في تقوية النظام الاقتصادي الذي تقوم عليه تنمية المجتمعات المحلية وهي وجود نظام بنكي ومالي يتناسب مع حجم وبرامج خطط التنمية المحلية وعدم ترقية هذا النظام يؤدي إلى عرقلة وحتى فشل المشروع أو مجموعة المشاريع المبرمجة ، سواء على المستوى الكلي أو المحلي ، لأن التنمية المحلية هي امتداد لنجاح التنمية على المستوى القومي وتلعب البنوك دور المحرك ومصدر الموارد المالية التي تحتاجها هذه المشاريع¹ .

ومن جملة الأسباب التي تؤدي إلى عرقلة فعالية نجاح دور البنوك نذكر ما يلي² :

- عدم توافق النظام البنكي والمالي مع حجم و نوعية المشاريع الاستثمارية لبرامج التنمية المحلية ؛

- غياب إدارة مراقبة فعلية لدى البنوك لفحص هيكل تمويل المشروعات ، مما يؤدي إلى تمويل بطريقة غير موضوعية وبدون فاعلية ؛

- وجود نظام بنكي ومالي يتميز بالتخطيط المركزي ؛

- عدم اختلاف موازين الخدمات في التمويل أو التسيير أو التوجيه من بنك لأخر الذي يؤدي إلى اختلاف وتنوع النشاطات البنكية التي تعتبر من الفعاليات الجديدة للأنظمة المصرفية في العالم والتي تعني تنوع نشاطات البنوك وطرق تمويلها للمشاريع ، إلى جانب قنوات التوزيع وشبكات الخدمات البنكية ؛

¹ Salah Mouloud , l'Algérie à l' épreuve des réformes économiques , OPU, Alger ,1998 , page 33 .

² IBID , page 34.

خلاصة الفصل :

لقد تم تخصيص هذا الفصل لدراسة وتحليل الأسس العلمية والعملية التي تستند إليها عملية التنمية المحلية وحسب ما جاءت به المناهج الفكرية والسياسية عبر العديد من الدراسات هذا للاستعانة بها كأساس نعتمد عليه في بحثنا عبر بقية الفصول من أجل دراسة وتحليل واقع التنمية المحلية في الجزائر وأفاق تطويرها وذلك باعتبار أن عملية التنمية المحلية في بلادنا مرت بعدة مراحل واعتمدت العديد من السياسات والمناهج والأساليب والاستراتيجيات التنموية محاولة بذلك رفع مستوى معيشة المواطنين وبناء دولة قوية يتمتع أفرادها بالعيش الكريم وفي ظروف خالية من المشاكل والأخطار وهذا بالاعتماد على حكم إداري محلي مركزي في بداية عملية التنمية ، ثم اللامركزية في التسيير بعد عملية الإصلاحات .

ولقد عرفت عملية التنمية المحلية في الجزائر عدة تطورات ، فبعد الاستقلال كانت مظاهر النشاط الإداري تظهر بصورة ما يسمى بالتركيز الإداري (concentration Administratif) وهو نظام يضمن للدولة وحدتها وسلطتها من أجل القيام بوظائفها ، حيث كانت الجزائر بحاجة لذلك لتوحيد الإدارة وتجانس الأساليب في جميع أرجاء الدولة وتوجيه مواردها بشكل أمثل أو إقامة المرافق العامة وتحقيق المساواة بين سكان الدولة في الحصول على الخدمات ، ومع الزيادة السريعة والمستمرة للمرافق والخدمات زادت صعوبات الإدارة المركزية ، ولهذا إعتمدت الجزائر على اللامركزية كإجراء تصحيحي وبناء دولة حديثة وقوية قادرة على تلبية الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية للسكان ، وذلك من خلال توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تمارس نشاطها في إطار التنظيم الإداري القائم على وجود مصالح محلية قادرة على فهم احتياجات المواطن ، تحمله المسؤوليات والأعباء وتعطيه مبادرة التصرف في تسيير شؤونه بذاته ، وتراعي حاجات السكان المحليين حسب ظروف مناطقهم الخاصة ، وكذلك تخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية .

ورغم التطور الذي عرفته عملية التنمية المحلية في الجزائر عبر العديد من البرامج والمشاريع التنموية، لا تزال تعمل من أجل التطوير الشامل للمجتمع والانتقال بأفراده نحو مستويات أفضل وهي برامج لا يمكن تحقيق أهدافها إلا من خلال خطط إستراتيجية واضحة المعاني والأهداف ، ووفرة الموارد المالية والبشرية ودون اللجوء إلى الأعباء الإضافية مع مراعاة الزمن ، ووجود هيئات محلية تنوب عن الحكومة (كسلطة مركزية) في التسيير وتنفيذ البرامج والمشاريع ، ولهذا سوف نخصص الفصل الموالي (الثالث) من هذا البحث إلى دراسة نظام الحكم المحلي والمالية في الجزائر وقدرتهما على تجسيد متطلبات التنمية المحلية .

الفصل الثالث

دور نظام الحكم المحلي والمالية المحليين في
بناء نموذج تنمية محلية وحكم محلي راشد

مقدمة الفصل :

أصبحت التنمية المحلية موضوع اهتمام كبير في بلادنا ، سواء على مستوى الدراسات والأبحاث العلمية أو الأكاديمية ، أو على مستوى السياسات والبرامج الاقتصادية ، وهذا من أجل إيجاد حل ذو بعد إستراتيجي لمعالجة المشكلات التنموية والأسباب المعرّقة لمسار التنمية بمختلف أبعادها ، وهو المشكل الذي تعاني منه العديد من الدول النامية ، لاسيما في ظل التغييرات للأنظمة الاقتصادية من طرف هذه البلدان ، واتجاهها نحو تغيير أنظمتها التسييرية نحو النظام اللامركزي واقتصاد السوق .

لقد تزايد وعي الهيئات الدولية والحكومية التعامل مع هذه المشكلات ، وأصبحت تقوم التنمية في أي بلد على ما يمتلكه من قدرات فكرية وبشرية ومادية ، إلى جانب الرقعة الجغرافية والبناء الاقتصادي كما ترتبط أيضا بشكل أساسي بالعوامل الداخلية والشروط الاقتصادية وغير الاقتصادية التي تشكل الإطار المناسب لتفعيل عملية التنمية والتحكم فيها إلى حد كبير .

وفي الحقيقة ، إذا نظرنا إلى الوضعية الحالية للاقتصاد الوطني والأساليب التي تدير بها الجماعات المحلية ، نرى أنه يتطلب بذل جهود أكبر من السابق للوصول إلى الحكم الراشد ، وتحقيق استغلال أفضل للموارد ، وتحقيق التوازن الإقليمي ، مع الحفاظ على الخصوصيات المحلية ، هذا الاختلاف في تنظيم ونشأة نموذج تنمية محلية يفرض على الدولة إعادة صياغة المناهج وبرامج التنمية المتبعة والقائمة على الحكم المركزي ، إذ تبين مع مرور الزمن أنها لا تناسب وخصوصية المجتمعات المحلية في مختلف مناطق بلادنا .

وبناء على هذا سوف نحاول في هذا الفصل تحليل ودراسة مجموعة من الجهود والتدابير والإجراءات العملية وحتى القانونية للدولة الجزائرية في مجال التنمية المحلية ، من أجل تفعيل المؤسسات المحلية ولتحقيق استغلال أفضل للموارد المحلية المتاحة ، والوصول إلى الدور المنتظر منها وتحقيق التوازن ، وذلك بدراسة تفصيلية لنظام الجماعات المحلية والمالية المحلية وتشخيص العمليات التي تتجسد منها عملية التنمية الاقتصادية المحلية .

المبحث الأول : الدور التنموي للجماعات المحلية

تلعب الجماعات المحلية دورا أساسيا في تفعيل التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، حيث لا يمكن للدولة من دونها التسيير والإشراف بنجاح على تنفيذ سياسة تنموية ، فيما يخص التهيئة العمرانية والبيئية والتشغيل ومحاربة الفقر والفساد الاجتماعي والفوارق الاقتصادية بمختلف أشكالها ، وبهذه الصفة يتبين أن الجماعات المحلية تتميز مجال نشاطها في توسع متزايد وهي بذلك بحاجة إلى تطبيق طرق تسيير وجهود تنظيم متعدد الجوانب مؤسساتي ، مالي ، إقليمي ، إجتماعي ، إقتصادي ، دولي تنصب جميعها في كتلة واحدة لإعادة صياغة السياسة العمومية المحلية .

والجزائر منذ عدة سنوات حاولت إرساء مبدأ اللامركزية كوسيلة لتحقيق التنمية المحلية ، وهذا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية عبر مختلف الإصلاحات في السابق، والإصلاحات الجارية في إطار التوجه لنظام اقتصاد السوق ، وهذا الذي جعلنا نحاول في هذا المبحث التعرف على واقع نظام الجماعات المحلية وتطوره في إطار الإصلاحات .

إن تنظيم الجماعات المحلية في الجزائر يظهر من خلال التشريعات الجديدة لقانون رقم 11-10 الصادر في 2011/07/03م ويتعلق بالبلدية، القانون 12-06 المتعلق بالولاية الصادر بتاريخ 2012/04/29م.

يعبر هذان القانونين الواسعتين الأساسيتين للتنظيم الإداري المحلي في بلادنا من خلال إشراك المواطن في إدارة شؤونه العامة عن طريق المجالس الشعبية المنتخبة ، سواء البلدية أو الولائية ، ويدخل هذا في إطار الإصلاحات .

التي باشرت بها الحكومة للخروج بقانون مهمته توفير حاجات المواطنين اليومية في اتصالاته مع السلطات العمومية وفي التعبير السليم عن احتياجاته وتطلعاته الحقيقية ، وتقديم مطالبه المشروعة من خلال المجالس الشعبية البلدية ومنه إلى الولائية .

وبناء على هذا أولينا اهتماما بهذا الجانب للتعرف على اختصاصات السلطات المحلية وإجراءات عملها وتدخلها ، ولبغية التحديد الدقيق لسريان قواعد المسؤوليات القانونية الخاصة بتدخل لكل واحد منها محليا ومنه اتخاذ القرار في كامل الشؤون التي ترتبط بالجماعة المحلية ، وكذلك وظائف هذين الجهازين التنفيذيين وصلاحيتهما من جانب اتخاذ القرارات التي ضروري أن تتميز بالشفافية والرقابة الايجابية التامة وتمكين المواطنين من حق اختيار الاستراتيجيات والبرامج التي تناسبهم وإحتياجاتهم ونمط معيشتهم .

وتتضح لنا صلاحيات الجماعات المحلية وترشيدها وتعزيز سلطات المنتخبين المحليين واختصاصاتهم وتنظيم وتسيير ورقابة الهيئة الناجبة ، من خلال إقامة أجهزة تنفيذية ميدانية للتكفل بتطلعات واحتياجات المواطنين، على أحسن وجه والمتمثلة في البلدية والولاية ، سنحاول في هذا الموضوع من البحث إبراز كل منهما في المطالب التالية :

المطلب الأول : نظام التسيير المحلي الخاص بالبلدية

1- تعريف البلدية وتنظيمها :

صعب علينا تحديد تعريف محدد وشامل للبلدية ، وهذا نظرا لأنه موضوع شائك ومعقد ، البلدية واقع متشعب يصعب ضبطها ، إلى جانب تعدد الأفكار والمفاهيم للكثير من المهتمين والمتخصصين بهذا النوع من التنظيمات الإقليمية ، ومع هذا فهي لا تخلو من المبدئين الأساسيين وهما : أن البلدية هي الخلية الأساسية للشعب والثورة .¹

وحسب قانون 08-90 المؤرخ في 17 أفريل 1990 والقانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011م، تعرف البلدية بأنها الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون والبلدية إقليم واسم ومركز ، يديرها مجلس منتخب هو المجلس البلدي وهيئة تنفيذية يتحدد عمل المجلس وفق الاجتماعات الدورية العادية للجان المكون منها وهذا من أجل دراسة القضايا التي تهم البلدية في المجالات التالية :

- الاقتصادية والمالية ؛

- التهيئة العمرانية والتعمير ؛

- الشؤون الاجتماعية والثقافية ؛

وأما فيما يخص الهيئة التنفيذية فتتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي ويمكن أن يساعده في ذلك نائب أو أكثر ، حيث تكلف هذه الهيئة بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي. أما إختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي يمكن تحديدهما في مجالين هما ² :

أ) - في مجال تمثيل البلدية : يمثل البلدية في كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات وفي كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفقا للأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها ، حيث يقوم باسم البلدية وتحت رقابة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإدارتها وخاصة ما يأتي :

- تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق ومتابعة تطور مالية البلدية ؛

¹ موسى رحمان ، السبتي وسيلة ، "واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية" مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة بسكرة ، 2003 ، ص 4 .

² ، قانون 08-90 المؤرخ في 17 أفريل 1990 الخاص بالبلدية والقانون 11-10 الصادر في 22/جوان/2011م. الجريدة الرسمية العدد 15 لسنة 1990 م والعدد 37 لسنة 2011م.

- إبرام عقود إقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهيئات والوصايا والصفقات أو الإيجارات ؛
- إبرام المناقصات أو المزايدات الخاصة بأشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها ؛
- إتخاذ كل القرارات المرفقة للتقادم والإسقاط ؛
- رفع الدعاوى لدى القضاء باسم البلدية ولفائدتها ؛
- المحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية ؛
- توظيف عمال البلدية وتعيينهم وتسييرهم وفقا للشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها؛
- إتخاذ الإجراءات المتعلقة بالطرق البلدية والسهر على صيانة المحفوظات ؛

(ب) - فيما يخص تمثيل الدولة :

يمثل رئيس المجلس البلدي الدولة على مستوى البلدية ، بصفة ضابط الحالة المدنية وضابط الشرطة القضائية وكما يتولى وتحت سلطة الوالي ماييلي :

- نشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية وتنفيذها ؛
- السهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومية وتنفيذ إجراءات الاحتياط والوقاية والتدخل فيما يخص الإسعافات ؛

وبهذا يتضح لنا أن البلدية تقوم بدور مهم وكبير في تنمية تسيير وتنظيم المجتمع محليا ، عن طريق ترك مسؤولية إتخاذ التدابير والقرارات وإيجاد الحلول للمشاكل التي يعاني منها المجتمع بالإضافة أنها تشكل إطار التعبير عن الديمقراطية محليا وتمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية .

2- صلاحيات البلدية ودورها في التنمية المحلية :

إن للبلدية دور كبير في تنمية المجتمع في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وحتى البيئية ، وذلك عن طرق الصلاحيات التي منحت لها ، الشيء الذي جعل منها أداة لخدمة المواطن من خلال السياسة التنموية المحلية المنتهجة في ميدان التجهيز وتلبية الاحتياجات الاجتماعية المختلفة وهذا على ضوء الأهداف الوطنية الكبرى المبرجة ، سنحاول في هذا الجزء من الدراسة إظهار هذه الصلاحيات وأهميتها في تنمية المجتمع المحلي .

لقد قامت الجزائر بتكريس اللامركزية كمبدأ أساسي للتنظيم الإداري للبلاد وقد منحت للجماعات المحلية دورا أساسيا في مجال التهيئة والتعمير حيث يمكن للدولة من خلالها الإشراف وبنجاح على تنفيذ هذه السياسة المعقدة على حد تعبير العديد من الاختصاصيين في هذا المجال ، وقد حدد القانون مساهمة وصلاحيات البلدية في التهيئة والتعمير على النحو التالي :

2-1) في مجال التهيئة :

تقوم البلدية بإعداد مخططها التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى ، وتسهر على تنفيذه وبانسجام مع مخطط الولاية وأهداف التهيئة العمرانية ، حيث تشارك في الإجراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية من خلال المبادرة وإقتراح آراء وقرارات عمل تنظيم وتطوير كل الأنشطة الاقتصادي التي تتماشى مع طاقاتها ومخططها التنموي ، كما تقوم بالكفل بالفئات المحرومة ومساعدتها خاصة في مجال الصحة والشغل والإسكان .

2-2) في مجال التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز :

تقوم البلدية بإعداد الأعمال المتعلقة بأشغال تهيئة الهياكل القاعدية والأجهزة الخاصة ، وتختص بانجاز مؤسسات التعليم الأساسي وجمع الأجهزة الاجتماعية والجماعية والسكن ، مثل انجاز مؤسسات التعليم الابتدائي والمراكز الصحية ، إلى جانب مساهمتها في اتخاذ تدابير من شأنها تشجع وتوسع قدراتها السياحية والترقية العقارية ، وحفظ الصحة والنظافة وحماية البيئة لاسيما في مجال :

- توزيع المياه الصالحة للشرب ؛
- صرف ومعالجة المياه القذرة والنفايات ؛
- نظافة الأغذية والأماكن والمؤسسات التي تستقبل الجمهور ؛
- مكافحة التلوث وحماية البيئة ؛
- إنشاء وتوسيع وصيانة المساحات الخضراء ؛
- حماية التربة والموارد المائية وتساهم في استعمالها ؛

3-1) أساليب إدارة وتسيير البلدية :

لقد حدد المشرع الجزائري في قانون البلدية أحكام عامة يستخدم كإطار قانوني ويبين تنظيم وإكساب الممتلكات وتسييرها من أجل خدمة المواطن وتحسين مستوى المعيشي ويمكن تحديد هذا الإطار على النحو التالي:

أ) - أحكام عامة مطبقة على إدارة البلدية :

أ-1) فيما يخص الممتلكات :

تكتسب البلدية والمؤسسات العمومية التابعة لها الأملاك العقارية وتتصرف فيها على حسب التنظيم المعمول به، كما تقوم بتنظيم وتسيير الأسواق البلدية والأسواق المتنقلة ومراقبتها .

أ-2) الهبات والوصايا : يمكن للبلدية أن تستفيد من الهبات والوصايا الممنوحة لها وتستخدمها لفائدة المجتمع كإنجاز مشاريع ذات طابع اجتماعي .

أ-3) المناقصات والصفقات : من صلاحيات البلدية إبرام الصفقات الخاصة بالأشغال والخدمات والتوريد ذات الطابع الإداري طبقا للتشريع الخاص بالصفقات العمومية .

أ-4) تنظيم المصالح، العمل ، التكوين : عندما يتغير التنظيم الإداري للبلدية تتولى توظيف العمال الضروريين لسير مصالحها وفق التشريع والتنظيم المعمول بهما وتبعا للوسائل والحاجيات ، ويمكن أن يستفيد عمال المصالح من أنشطة التكوين أو تلجأ لتوظيف خبراء ومختصين عن طريق التعاقد من اجل إدارة وتنفيذ خطط وبرامج التنمية.

ب) - أحكام عامة تخص المصالح العمومية :

يمكن للبلدية إنشاء أو استحداث مصالح عمومية لتوفير الحاجات الجماعية للمواطنين ولاسيما في مجال ما يأتي :

- المياه الصالحة للشرب والتنظيف والمياه القذرة .
- القمامات المنزلية وغيرها من الفضلات .
- الأسواق المغطاة والأوزان والمكاييل العمومية .
- التوقف والنقل العمومي .
- المقابر والمصالح الجنائزية .

حيث يمكن أن يتغير عدد هذه المصالح وحجمها حسب احتياجات كل بلدية ووسائلها وقدراتها ، كما يمكن تسيير هذه المصالح مباشرة أو في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسات عمومية بلدية أو في شكل امتياز يعطى للغير ، وهذا حسب التشريع المعمول به¹ .

4-1) مصادر تمويل وتسيير مالية البلدية :

يعتبر المشرع الجزائري البلدية هي المسؤولة عن تسيير المالية الخاصة فيما يخص :

- حصيلة الموارد الجبائية والرسوم ؛

- مداخيل ممتلكاتها؛

- الإعانات والاقتراضات ؛

وهي المسؤولة عن التعبئة حصيلة هذه الموارد .

¹ قانون 90-08 الخاص بالبلدية ، نفس المرجع السابق الصفحة 4.

أما بالنسبة لمصادر التمويل فيمكن التمييز بين نوعين هما :

● **التمويل المركزي :** والمقصود بها الإعانات التي تقدمها الدولة لتغطية النفقات اللازمة والاحتياجات الخاصة ببرامج التجهيز ، والمتمثلة في توفير الحاجات الضرورية للمواطنين ودعمها للقاعدة الاقتصادية التي تشمل التجهيزات الفلاحية والقاعدية وتجهيزات الانجاز والتجهيزات التجارية ، مع مراعاة مايلي :

- التفاوت في مداخيل البلديات ؛

- النقص في تغطية النفقات اللازمة ؛

● **الصناديق البلدية للضمان والتضامن :**

وهما صندوقين تتوفر عليهم البلدية الأول يسمى الصندوق البلدي للتضامن ويتولى الدفع للبلديات أموالا من حصيلة الموارد الجبائية والرسوم والتي تم عن طريق تخصيص سنوي موزعا توزيعا نسبيا من الضرائب المعنية لقسم تسيير الميزانية البلدية ، وتخصيصات مالية التجهيز ، تخصص لقسم التجهيز والاستثمار من الميزانية البلدية ، وكذلك تخصيصات مالية استثنائية للبلديات التي يعرف وضعها المالي صعوبة خاصة يتوجب عليها أن تواجه كوارث وأحداث غير متوقعة .

على العموم يمكن اعتبار أن تنظيم وتسيير مالية البلدية يكون وفق لجدول الميزانية الذي يحتوي على التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية ، يحدد شكلها وموضوعها مسبقا أي قبل بدء السنة المالية ويتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية طبقا لنتائج السنة المالية السابقة بواسطة ميزانية إضافية وتشمل ميزانية البلدية قسمين :

- قسم التسيير ؛

- قسم التجهيز ولاستثمار؛

وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات تتوازن وجوبا ، وإذا حدث اختلال في التوازن أي عجزا يتعين على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع وتأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية وإذا لم يستطع ضبطها يجوز للوالي اتخاذ التدابير لذلك على مدى سنتين مائتين على الأكثر .

يشمل قسم التسيير النفقات والتي تحتوي على ¹ :

- نفقات أجور وتكاليف موظفي البلدية ؛

- المساهمات المقررة في القوانين على أمور البلديات ؛

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، " التشريعات الجديدة لتنظيم الإدارة المحلية " ، الأمانة العامة للحكومة ، مديرية الجرائد الرسمية ، أفريل 1990 ، صفحة 41 .

- نفقات صيانة الأموال المنقولة والعقارية ونفقات صيانة الطرقات البلدية ؛

- الحصص والأقساط المترتبة على البلديات ؛

- نفقات تسيير المصالح البلدية ؛

- فوائد الديون ؛

- الاقتطاع لنفقات التجهيز ؛

- الاقتطاع لنفقات الاستثمار ؛

ويحتوي قسم التجهيز والاستثمار على الأعباء التالية :

- الأعباء الخاصة باستهلاك الدين ؛

- نفقات التجهيز العمومي ؛

- نفقات المساهمة برأسمال على سبيل الاستثمار ؛

أما قسم تسيير الإيرادات فيشمل على: ¹

- محاصيل الموارد الجبائية التي يسمح بنبضها لصالح البلديات ؛

- المساهمات ومبالغ التسيير التي تمنحها الدولة والجماعات والمؤسسات العمومية ؛

- رسوم وحقوق وأجور الخدمات التي أنجزت حسب القوانين والتنظيمات المعمول بها ؛

- محاصيل ومداخيل الأملاك البلدية وهذا القسم من الإيرادات يخصص لتغطية جزء من نفقات التجهيز ؛

ولقد قدم المشرع الجزائري كتجربة جديدة تدخل ضمن الإصلاحات الجديدة للحكم الإداري وتنظيم الجماعات المحلية ، أحكام خاصة تتمثل في تقسيم ولاية الجزائر إلى محافظات حيث تم اعتماد تنظيم بلديات ولاية الجزائر في شكل مجالس تنسيق بين البلديات سميت بمجالس " تنسيق حضرية " وكل البلديات التي تضم أكثر من 150.000 نسمة إلى قطاعات حضرية .

يحدد عدد هذه المجالس والبلديات المكونة لها عن طريق التنظيم ، ويتولى تسيير مجلس التنسيق الحضري مجلس بلدي يتشكل من مجموع رؤساء المجالس الشعبية البلدية ، ينتخب المجلس رئيسا من بين أعضائه ويصادق على نظامه الداخلي .

¹ التشريعات الجديدة لتنظيم الإدارة المحلية ، نفس المصدر السابق ، ص 43 .

ومن جملة إختصاصات هذا المجلس الجديد التنسيق الحضري للمسائل المشتركة بين بلديات التجمع في ميادين التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتي يمكن حصرها في النقاط التالية :

- الأملاك والتجهيزات المشتركة ؛

- التهيئة والتعمير والإنارة العمومية ؛

- النظافة المدينة ، مياه الشرب ، وصرف المياه وشبكاتها ؛

- الطرق والنقل العمومي ؛

وبناء على هذا التشريع الجديد التي قامت بها الدولة يظهر جليا أن للبلدية دورا هاما في مجال التنمية المحلية ، فقد منحت لها صلاحيات جعلت منها أداة لخدمة مصالح الوطن ، ولن يكون هذا إلا إذا كانت البلدية متكاملة من حيث مواردها المادية والبشرية التي أصبحت أكثر من ضرورة لتمويل وتنفيذ برامج التنمية المحلية ، هذه الأخيرة تعتبر أسلوب تطبيق سياسة التنمية الشاملة والمستدامة التي تنتهجها الجزائر .

كما لا ننسى أن نشير إلى المشروع الجديد التي هو محل نقاش وإحدى الإشكاليات المعاصرة التي تصب الاهتمام حول الأدوار الحقيقية والمسؤوليات التي يجب أن تقوم بها الدولة من خلال الجماعات المحلية وكيفية تنظيمها بوجه جديد يمكنها من توسيع مجال نشاطها وإختصاصاتها وصلاحياتها وزيادة مواردها التي نركز عليها وهذا لأنها تعتبر ضرورة لتمويل مشاريع التنمية المحلية .

المطلب الثاني : الولاية وأساليب تسييرها

إن ممارسة التنمية الاقتصادية محلية هو ما يعنى العمل على بناء قوة اقتصادية لمنطقة ما محلية وهذا بهدف تحسين مستقبلها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والبيئي ، وصعوبة هذا الأمر يتطلب العمل على وضع الأولويات للاقتصاد المحلي وإيجاد الكيفية التي تجعل المجتمعات المحلية قادرة على المنافسة في هذا العالم المتطور بسرعة والبيئة المتغيرة بسرعة والتميز بوجود أسواق تتزايد المنافسة فيها ، إلى جانب تحديد من الذي يقوم بعملية التنمية المحلية ويكون له دورا أساسيا في خلق البيئات المواتية لنجاح نشاطات الأعمال وخلق فرص العمل¹ . إذا فالتنمية الاقتصادية المحلية هي عبارة عن شراكة فيما بين الحكومات المحلية ونشاطات الأعمال ومصالح المجتمع ومع إزدياد وظائف ومهام السلطة المركزية أسندت مهمة إدارة المرافق المحلية إلى سلطات محلية منتخبة تمثلت في البلدية كخلفية أساسية للشعب والولاية كجماعة لامركزية تنظم وفق عدة أساليب ونماذج سوف نحاول دراستها في هذا الجزء من البحث .

¹ تقرير البنك الدولي ، لوحدة التنمية الاقتصادية ، بعنوان : التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي لسنة 2001 ، واشنطن ، صفحة ، 03 .

1- تعريف الولاية وتنظيمها :

تعرف الولاية بأنها جماعة لامركزية ودائرة حائزة على السلطات المتفرقة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل وتعتبر على مطامح سكانها ، لها هيئات خاصة أي مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة¹ .

أما في قانون 09/90/ المؤرخ في 17 أفريل 1990م فيعرف الولاية بأنها جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تشكل مقاطعة إدارية للدولة ، وللولاية إسم ومقر يتحددان بمرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية بإقتراح من المجلس الشعبي الولائي، ويطلق إقليمها أقاليم البلديات المتكونة منها.² وهو نفس التعريف الوارد في القانون رقم 06-12 الصادر في 26/04/2012م، وبم إنشاء الولاية لثلاث مراحل هي :

- **مرحلة التقرير** : يتم فيها اتخاذ القرار النهائي المتعلق بإنشاء الولاية .

- **مرحلة التحضير** : يتم فيها تحضير كل الوسائل المادية والبشرية لتنفيذ قانون إنشاء الولاية .

- **مرحلة التنفيذ** : وهي المرحلة العملية ، حيث تدخل حيز التنفيذ والتطبيق التي تتصف بالاستمرارية لهذا يجب أن تكون هناك متابعة ورقابة مستمرة لوسائل التنفيذ لكي يتم تحقيق الأهداف المرجوة من إنشاء الولاية.³

ويتحدد نشاط عمل الولاية من خلال هيئتان هما :

المجلس الشعبي الولائي والوالي ، يعملان على تحقيق التنسيق والتعاون بين وظائف اختصاصات البلديات وبين مهام السلطة المركزية في الدولة ويقومان بتحقيق التوازن بين المصلحة المحلية الإقليمية والمصلحة العامة في الدولة⁴ .

2- نشاط عمل وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي :

يتكون المجلس الشعبي الولائي من لجان دائمة ولجان مؤقتة يرأس كل واحد منها رئيس منتخب ، حيث يعقد المجلس الشعبي الولائي (04) أربعة دورات عادية في السنة مدة كل دورة منها (15) عشرة يوما على الأكثر ، ويمكن تمديدتها عند الضرورة بقرار من أغلبية أعضائه لمدة لا تتجاوز (7) سبعة أيام أو بطلب من الوالي ، يتمثل عمل اللجنة الدائمة في دراسة القضايا التالية :

- الاقتصاد والمالية ؛

- التهيئة العمرانية والتجهيز ؛

- الشؤون الاجتماعية والثقافية ؛

¹ موسى رحمان ، سبتي وسيلة ، مداخلة الملتقى الدولي ، مرجع سابق ذكره ، ص 03 .

² التشريعات الجديدة لتنظيم الإدارة المحلية ، مرجع سبق ذكره ، ص 52 .

³ موسى رحمان ، سبتي وسيلة ، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية ، مرجع سبق ذكره ، ص 3 و4.

⁴ Rahal Benamar : La concession des services publics en droit Algérien, Revue , 1994page54.

أما اللجنة المؤقتة فتشكل لدراسة المسائل التي تهم الولاية ،ومن ضمن إختصاصات المجلس الشعبي الولائي وصلاحياته يمكن ذكر :

2-1) التخطيط والبرمجة :

يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الأعمال الخاصة بتخطيط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة وترقية متحصلاتها النوعية ، بالتنسيق مع الأعمال التي تقدم بها الجماعات الإقليمية، كما يمكن أن يقدم الآراء والاقتراحات أو الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية والتي يرسلها الوالي للوزير المختص مرفقة برأيه ، ويمكن أن يعلم وزير الداخلية عن طريق رئيسه بكل القضايا المتعلقة بسير المصالح اللامركزية التابعة للدولة إلى جانب أنه يمكن أن يقوم بالتحقيق حول القضايا المرتبطة بتسيير الولاية وتنميتها ، ويقدم نتائج هذا التحقيق للوالي أو وزير الداخلية لاتخاذ التدابير والإجراءات التي من شأنها تعمل على تحقيق أهداف التنمية المحلية ومخططاتها .

ومن ضمن الاختصاصات التي تجعل من المجلس الشعبي الولائي المرآة التي تبين واقع التنمية في الولاية ، هو وضعه لمخطط الولاية في المدى المتوسط ، البرامج والوسائل والأهداف المحددة بصفة تعاقدية بين الدولة والجماعات المحلية قصد ضمان التنمية للولاية ، و من أجل ذلك ينشأ على مستوى كل ولاية بنك معلومات لجمع كافة الدراسات والمعلومات الإحصائية الاجتماعية والعملية المتعلقة بالولاية ، ويتم وضع مخطط الولاية ومحتواها خاصة فيما يتعلق بمخطط التهيئة العمرانية ويراقب تنفيذه ، وبهذه الصفة يشارك في إجراءات التخطيط والبرمجة ومراقبة تنفيذها .

2-2) الفلاحة والري :

إن الزراعة هي إحدى الأهداف الرئيسية للتنمية ، وسبب ذلك أنها تمثل مصدرا أساسيا للموارد الغذائية في المجتمع ، وعليه فان توجيه الاهتمام إلى هذا القطاع يقتضي أن تكون تنمية الاقتصاد الوطني في اتجاه تنمية الزراعة¹ ، ولقد تم تحديد في قانون 90-09 لأفريل من سنة 1990 العمليات والصلاحيات التي يمكن أن يقوم ويبادر بها المجلس الشعبي الولائي في تنمية هذا القطاع الحساس والهام يمكن أن نذكرها في النقاط التالية :

- يبادر ويجسد العمليات التي ترمي إلى حماية وتوسيع الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز القروي وترقية الأراضي الفلاحية ، كما يبادر بكل عمل يرمي إلى تنمية الأملاك الغابية وحمايتها مثل حملات التشجير وحماية التربة ؛
- يبادر ويعمل على تطوير الري وأعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة وأشغال التهيئة والتطهير وتنقية مجاري المياه؛
- يساعد تقنيا وماليا البلديات في مشاريع التموين بالمياه الصالحة للشرب وتطهير المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية وإعادة استعمالها ؛

¹ محمد بلقاسم حسن بملول ، "تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر" ، ديوان المطبوعات الجامعية. الجزء الثاني ، 1999 ، ص 26 .

3-2) الهياكل الأساسية الاقتصادية والتجهيزات المهنية:

إن تنمية قطاع الهياكل الأساسية من الاستثمارات المهمة ، والتي أعطت لها الجزائر اهتماما كبيرا في مخططاتها التنموية منذ الاستقلال ، حيث بلغت استثمارات البنية التحتية الاقتصادية في المخطط الخماسي الأول حوالي 216.69 مليار دج تمثل نسبة 38.7 ٪ من مجموع تكاليف البرامج الاستثمارية للمخطط¹ . وتشير أرقام تقرير المخطط الرباعي الأولى لتنمية قطاع البنية التحتية الاجتماعية إلى مبلغ 7.393 مليار دج² ، هذه الأرقام تدل على الاهتمام بشكل واضح لتطوير هذا القطاع ، وفي التشريعات الجديدة لتنظيم الإدارة المحلية لسنة 2012م ، أعطت الدولة صلاحيات متعددة للمجالس الشعبية الولائية لترقية هذا القطاع والحفاظ على هياكله ، حيث حدد في المواد هذا القانون العمليات التي يبادر بها فيما يلي :

- يبادر بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق الولائية وصيانتها كما يقوم بتصنيفها ؛
- يبادر بكل عملية من شأنها تنمية الريف مثل الإنارة وفك العزلة ؛
- يبادر بالأعمال المتعلقة بترقية هياكل استقبال الأنشطة وتنميتها ؛
- تتولى الولاية إنجاز مؤسسات التعليم وصيانتها العناية بها ، وإنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات كما تتولى بجميع الأنشطة الاجتماعية مثل مساهمة في البرامج ترقية التشغيل إنشاء منشآت ثقافية ورياضية وترفيهية .
- يتخذ في مجال السياحة كل إجراء من شأنه أن يساعد في استغلال القدرات السياحية للولاية ويشجع كل استثمار في هذا المجال ؛

* في مجال السكن تدعم البلديات فيما يخص تطبيق برامج الإسكانية حيث يقوم :

- يقوم خصوصا مساهمات لإنشاء المؤسسات وشركات البناء العقاري ؛
- يشجع تنمية حركة التعاونية في ميدان السكن ؛
- يبادر ويشارك في ترقية برامج السكن المخصص للإيجار؛
- سيقوم بعمليات الإصلاح وإعادة البناء ؛

¹ محمد بلقاسم ، حسن بهلول ، نفس المرجع سابق ، الجزء الأول ، ص 52 .

² نفس المرجع السابق ، الجزء الثاني ، ص 226 .

3- نشاط عمل الوالي وصلاحياته :

الوالي هو الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي ، حيث يقوم بتنفيذ قرارات التي تسفرها مداوالات المجلس الشعبي الولائي ، ويقدم تقرير حول حالة تنفيذ المداوالات وكذا متابعة الآراء والمقترحات التي أيدتها المجلس ، كما تعبر السلطة الممثلة للدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية ، ويتخذ قرارات الحكومة بالإضافة إلى التعليمات التي يتلقاها عن الوزراء¹ .

وتنص المادة 3 و 9 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية أن الوالي ينشط وينسق ويراقب عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية بإستثناء :

- العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية والتكوين .

- وعاء الضريبة وتحصيلها ؛

- الرقابة المالية للنفقات العمومية وتصفياتها ؛

- إدارة الجمارك ؛

- متفشية العمل والوظيف العمومي ؛

وللولاية إدارة توضيح تحت الإدارة السلمية للوالي ، وتكلف بتنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة ، والوالي هو الذي يتولى التنسيق العام للإدارة ومن أجل تلبية الاحتياجات الجماعية للسكان يمكن للولاية إنشاء مصالح عمومية ولائية في الميادين التالية :

- الطرقات والشبكات المختلفة ؛

- النقل العمومي داخل الولاية ؛

- حفظ الصحة ومراقبة النوعية ؛

- مساعدة الأشخاص المسنين والمعوقين ورعايتهم ؛

وتكون طريقة تسيير هذه المصالح في شكل الاستغلال المباشر وإذا تعذر ذلك يمكن للمجلس الشعبي الولائي ترخيص باستغلالها عن طريق الامتياز .

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الجريدة الرسمية ، العدد 15، قانون 90-09 - 7 أفريل 1990 م.

4- مالية الولاية ووسائل تسييرها :

لقد حددت المادة 132 من قانون 90-09 المتعلق بولاية على أن الولاية هي المسئولة على تسيير وسائلها المالية والتي تتكون من :

- حصيلة الجبائية للرسوم ؛

- مداخيل ممتلكاتها ؛

- الإعانات والإقتراضات ؛

كما حدد المادة 135 من نفس القانون على أن ميزانية الولاية عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية كما هي قرار بالترخيص والإدارة ، يسمح بحسن سير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها الخاص بالتجهيز والاستثمار ، وتشمل الميزانية قسمين متوازيين للإيرادات والنفقات هما قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار ، ويحدد شكل الميزانية ومحتواها عن طريق التنظيم والمجلس الشعبي الولائي هو الذي يصوت عليها ويضبطها وفقا لما ينص عليه القانون .

وتتوفر الولايات على صندوقين لمصادر التمويل وإقامة التضامن منها :

- صندوق التضامن الولائي ؛

- صندوق الضمان الولائي ؛

فيما يخص صندوق التضامن للولايات : يقوم بدفع للولايات تخصيصات مالية سنوية تتكون أساسا من :

- تخصيصا مالي سنوي للتساوي بوجه لقسم تسيير ميزانية الولاية ؛

- تخصيص مالي موجه لقسم التجهيز واستثمار ميزانية لولاية ؛

- تخصيص استثنائي للولايات التي تعاني وضعية مالية صعبة أو التي تواجه كوارث أو حوادث غير متوقعة ؛

- إعانات تشجيعية للبحث والاتصال ؛

- اعتمادات موجهة لتنمية المناطق المزرح ترقيتها ؛

المبحث الثاني : تطور نظام المالية المحلية وأهمية التمويل المحلي

تعتبر الجماعات المحلية عصب التنمية المحلية والهيئة التي من خلالها تتجسد مطالب الشعب واحتياجاتهم الاجتماعية المختلفة ، وعلى هذا التصور أصبح من الأولويات أن تشارك بشدة أكبر في البرامج التنموية المحلية وبهذه الصفة لا يمكن لمطالبها المشروعة فيما يخص زيادة وسائلها المالية وتوسع نشاطها وتطبيق اللامركزية البقاء على حاله أو يؤجل إلى زمن بعيد ولهذا الغرض سوف نحاول معالجته في هذا الجزء من البحث لنظام المالية المحلية وتطوره في ظل الإصلاحات وفق متطلبات لنظام اقتصاد السوق ، محاولة منا إبراز تطور نظام المالية المحلية في الجزائر وكيفية الاستفادة من تجارب بعض البلدان من اجل تغييره وفق متطلبات التسيير الحالية .

المطلب الأول : نظام المالية المحلية في الجزائر وقدراته التمويلية

إن عملية تشخيص موارد الجماعات المحلية تبين لنا مواطن القوة والضعف فيما يخص مراحل تسيير منظومة المالية المحلية في الجزائر بعد الاستقلال والى غاية الإصلاحات الجديدة 2011 م ، وهذا في ومحاولة تحسين تسيير المالية المحلية بشكل معتبر وعقلاني يخدم مصالح الوطن وبشكل عام والجماعات المحلية على وجه الخصوص . وللإلمام الجيد بهذه المسألة نرى من الضروري إجراء وصف للكيفية التي نظمت بها وتنظم بها المالية المحلية منذ حصول الجزائر على الاستقلال وهذا من خلال مايلي :

1- تنظيم المالية المحلية قبل 1990م وآثارها على التنمية المحلية :

عندما إستقلت الجزائر ، كانت الجماعات المحلية تسيير طبقا للقوانين الموروثة عن النظام الاستعماري ، وكانت الوضعية متدهورة جدا إثر الرحيل الجماعي لموظفي البلديات ، والذي كان معظمهم أجنب ، وسجلت مالية البلديات إنخفاض كبير في الموارد ، رافقه إرتفاع محسوس في النفقات ، وهكذا إنخفضت الموارد بسبب الصعوبات الناجمة عن تحصيل الضرائب خلال تلك الفترة وتعقيد نظام الضرائب المحلية وتباطؤ النشاط الاقتصادي و إختلال في مداخيل البلديات ، وعرفت المقاطعات الموروثة عن الاستعمار نفس الإختلال ، حيث كان النظام الإداري الموروث لا يتناسب مع الاختيارات الأساسية لبرامج التجهيز الوطنية ، وفي عام 1962م تم إلغاء المجالس العامة وتنصيب لجان التدخل الاقتصادي والاجتماعي وكلفت بمهمة إعادة تنظيم المقاطعات ، وفيما بعد أنشئت المجالس الشعبية البلدية والمجالس الاقتصادية والاجتماعية للمقاطعات التي كانت تمثل المجالس الشعبية الولائية .

ولقد تم تقليص البلديات الموروثة من 1535 بلدية إلى 676 بلدية بموجب الأمر رقم 63- 420 الموافق ل 28 أكتوبر 1963م، بغية مواجهة الوضعية بعد الاستقلال¹ .

¹ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، مشروع دراسة حول " التطور الذي يجب إضافؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق " ، جويلية 2001 ، ص 13 .

وفي تلك الفترة كان الهدف من هذا التغيير هو تجميع الوسائل المادية والمالية والبشرية لتحقيق فعالية أكبر من أجل التحكم بالحاجات الكبيرة والمتعددة بعد الحرب ، والمتعلقة بتسيير الجماعات المحلية وحاجات السكان بأشكالها المتعددة ، وتم تعيين المندوبيات الخاصة بقرارات من حكام المقاطعات وتنصيبها بواسطة تدخل الدولة بشكل منظم لإعداد ميزانيات البلديات للتخفيف من تكاليفها على السلطة العمومية وضمان الحد الأدنى في تسيير المصالح المحلية ، وفي 19 جوان 1965 وبعد التصحيح الثوري قام مجلس الثورة باتخاذ تدابير جديدة فيما يخص تسيير المؤسسات البلاد وتمثلت في إصلاحات البلدية والولاية بموجب أمر رقم 67 - 24 الموافق ل 18 جانفي 1967م . يمكن تشخيصها فيما يلي :

1-1) الإصلاحات المالية والتنظيمية للجماعات المحلية ما بين 1967 م - 1969 م :

أ) - إصلاح البلدية :

حسب قانون 67 - 24 المؤرخ في 18 جانفي 1967م ، عرفت البلدية على أنها الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية مهمتها إعداد برنامجها الخاص بالتجهيز المحلي طبقا للمخطط الوطني للتنمية في إطار صلاحياتها وفي حدود مواردها والوسائل الموضوعة تحت تصرفها .

لقد حددت طبقا لهذا القانون مهام جديدة على عاتق البلدية تتمثل في تنظيم البلدية وفقا للأسس التالية :

- إنشاء صندوق بلدي للتضامن قصد السماح للبلديات بتجنب الإختلالات في المداخيل الجبائية ؛
- تحديد طبيعة الموارد والنفقات وتوضيح شروط إعداد الميزانية والمحاسبة البلدية ؛
- إنشاء الصندوق بلدي للتضامن يكلف بتقديم تخصيصات وإعانات لتجهيز البلديات المحرومة ؛

هذا الإصلاح يجعلنا نفهم أن الدولة تريد ترشيد من خلال الهياكل الإدارية قصد تجاوزها بشكل أفضل مع واقع البلاد من خلال اللامركزية للسلطات مما يسمح للهياكل الإدارة المحلية في تسيير شؤونها بأكثر حرية وفقا لمتطلبات حاجيات المواطن والإقليم الذي يعيش فيه .

ب) - إصلاح الولاية :

يعرف قانون رقم 69 - 38 المؤرخ في 23 ماي 1969م الولاية على أنها جماعة لامركزية ومقاطعة خفيفة ولا مركزية للدولة ، تتضمن جهاز تنظيم وجهاز تنفيذي حيث يقوم الأول بتنظيم شؤون الولاية عن طريق مداولاته وجهاز تنفيذي يشبه حكومة محلية .

إن هذه الصلاحيات الجديدة للمجلس الشعبي كان هدفها إعطاء الولاية اللامركزية في التسيير وتوزيع السلطات وتوسيع لصلاحياتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قصد تحويل الدولة بعض الوظائف إلى الولاية . لأن

اللامركزية وتوزيع السلطات أدى إلى تثقل أعباء الولاية وفي نفس الوقت توسيع صلاحياتها وممارسة هذه الصلاحيات كان يستلزم موارد مالية معتبرة وفي مستوى الحاجات ، ولذلك فإن تحويل بعض الوظائف إلى الولاية كان يتطلب تحويل الموارد اللازمة لتغطيتها ، حيث كان قانون الولاية ينص في مادته 112 على أن المجلس الشعبي الولائي يصادق على الضرائب والرسوم التي كانت يجوز للولاية قانونا تحصيلها من أجل تمويل ميزانيتها . وفي المادة 114 يقوم المجلس بالتصويت على القروض الضرورية لانجاز المشاريع ، وعلى غرار البلديات ، كانت تتوفر الولايات على صندوق للتضامن و كان التكفل بعمليات التجهيز يتم في إطار برامج التجهيز المحلي، وتبين فيما بعد أنها عمليات ظرفية بدون انعكاسات على الحياة الاقتصادية والاجتماعية للجماعات المحلية .

1-2) إصلاحات ما بين 1970 و 1984 :

لم تعرف بداية السبعينات إنتعاش كبير فيما يخص التنمية المحلية ، حيث كانت المهمة الكبرى متمثلة في إعادة تنظيم المجتمع الجزائري والعلاقات الاجتماعية وكذلك تحديد نماذج تنظيمية ترتبط بإستراتيجية التنمية التي اختارها البلاد والتي كانت تهدف إلى إخراجها من الاقتصاد المتخلف ، وإدخالها في طور اقتصاد عصري ، وكان الاهتمام أكثر بالاستثمارات الصناعية وهذا ما نلاحظه عند دراسة التخصصات الاستثمارية لعدد من المخططات والجدول التالي يبين الاستثمارات لهذه المخططات .

جدول رقم (03) : يوضح الاستثمارات المخططة ما بين 1967م و1977م (بالملايين الدنانير)

المخطط الثاني	المخطط الرباعي الأول	المخطط الثلاثي	القطاع
48000	12400	5460	الصناعة
16600	140	1869	الزراعة
15251	2307	1074	المرافق الأساسية
6490	000	-	التعليم والتكوين والنقل
14600	3206	708	التجهيزات الاجتماعية
1500	700	285	السياحة
2250	-	441	التجهيز الإداري
2250	-	251	قطاعات أخرى
116667	27740	11081	المجموع

المصدر : عبد العزيز وظبان ، "الاقتصاد الجزائري ماضيه وحاضره" ، مكتب العمل العربي الجزائر، صفحة، 175 بدون تاريخ.

يوضح لنا هذا الجدول الاهتمام الكبير لقطاع الصناعة خلال تلك الفترة حيث يمثل أكبر نسبة مقارنة بالقطاعات الأخرى ، ورغم التكفل بعمليات التجهيز في إطار برامج التجهيز المحلي التي كانت مقررة في سنة 1970م إلا أنه سرعان ما تبين أن تأثيرها لم يكن كاف على الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

ومن جهة أخرى قامت الدولة بمشاريع مهمة في إطار المخططات الأولى للتنمية وخاصة بالمناطق المتخلفة. وفي إطار الإصلاحات دائما قامت الدولة بتعزيز شبكة البلديات ودعمها بأعمال مرافقة ترتبط بإصلاحات إدارية ومحاسبية ومالية ، ومن جهة أخرى قامت الدولة بمشاريع هامة ومنح مبالغ معتبرة لفائدة بعض الولايات ، كما أعيد النظر في عدد ولايات الوطن وهيكلتها جميعها ورفع عددها من 15 ولاية إلى 31 ، هذا التغيير كان له وقع كبير على تمويل الجماعات المحلية ورافقه تعديلات عميقة يمكن أن نلخصها فيما يلي ¹ :

- إنشاء المخططات البلدية للتنمية (PCD) ، ومخططات التحديث الحضري (PNU) ، هدفها الرئيسي إنشاء قاعدة مادية للبلديات وإيجاد حل فعال لمشاركة تنمية الجماعات المحلية ؛

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي كان تابعا للصندوق الوطني لتوفير والاحتياط ألحق بوزارة الداخلية ؛
إن تنفيذ المخططات البلدية للتنمية بإشراك تدخلات الصندوق المشترك للجماعات المحلية وكذا البرامج القطاعية للتنمية والخبرة المتكسبة من طرف الجماعات المحلية في ميدان الانجاز والتحكم التدريجي في مشاكلها ، كان له انعكاسات على شكل الولايات والبلديات وكان من المفروض أن يدفع إلى إجراء بحث عميق لتلبية المتطلبات الجديدة للتهيئة العمرانية بأكثر واقعية وفعالية .

1-3 إصلاحات ما بين 1984م-1989م:

بعد عشرة سنوات من الإصلاحات والتغيرات في تسيير وتنظيم الجماعات المحلية وموارد تمويلها ، لم يتم إستيعاب جميع هذه التغيرات التي أدرجت ، كما لم يتم التحكم بشكل جيد لإنجاح عمليات التنمية المحلية ، ولهذا في سنة 1984 قررت السلطات العمومية إعادة تنظيم جذري للإقليم الوطني ليصبح عدد الولايات 48 ولاية وعدد البلديات 1541 بلدية ، وخصصت مساعدات مالية هامة في شكل إعانات التجهيز للتنصيب الأولي لصالح الجماعات المحلية الجديدة ، حيث خصص الصندوق المشترك للجماعات المحلية 319.180.000 دينار ، وفيما يخص الولايات 17 الجديدة فقد تم تحديد كحد أقصى للمساعدات المالية للصندوق المشترك للجماعات المحلية مبلغ 4 ملايين دينار ، وأكثر من ذلك بالنسبة لولايات أقصى الجنوب ² .

وخلال الفترة الممتدة بين 1984م و 1988م ، كان الصندوق المشترك للجماعات المحلية والمخططات البلدية للتنمية يساهمان في إنشاء قدرات تجهيز للهيئات الإدارية الجديدة ، والبرامج القطاعية التي سمحت بتنفيذ مشاريع

¹ المجلس الوطني الاقتصادي ، مرجع سبق ذكره ، ص 17 .

² نفس المرجع السابق ، ص 18 .

تنموية كبرى في مختلف المجالات ، خصوصا في مجال الري والتنمية الصناعية والفلاحية والهياكل القاعدية والسكن الريفية والحضري ، التكوين ، التربية والصحة . و بين 1988م وحتى 1990م، وبعد ظهور التعددية الحزبية وديمقراطية التسيير والشروع في الإصلاحات الاقتصادية ، كان لها إنعكاس مباشر على نظام التخطيط وإدخال علاقات جديدة بين المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين والإداريين ، تركز على توزيع المهام والصلاحيات بين الدولة والجماعات المحلية وذلك بإعطاء الأفضلية لروابط التخطيط على أساس التعاقد ويقوم تجسيد هذا النظام الجديد على ثلاثة شروط أساسية هي :

- منح الجماعات المحلية سلطة القرار في مجال التنمية ؛

- إزالة الضغوط التي يعرقل تنفيذ المخططات المحلية وحرية اللامركزية الفعلية ؛

- إضفاء الطابع المؤسسي على مخطط الولاية ؛

إن هذا المسعى مهما كان منسجما لم يكن ليحقق نجاحه إلا بفضل تعبئة الموارد المالية المحلية واتجاه مختلف أنواع تمويل الاستثمارات والتجهيزات، والتي تستلزم الأخذ في الحسبان مبدأ أساسي وهو إصلاح المالية المحلية وفي هذا الإطار تمت إجراءات جديدة لتنفيذ البرامج المتعلقة بالمخططات البلدية الولائية .

المطلب الثاني : الاتجاهات الجديدة للمالية المحلية في منظور اقتصاد السوق

إن الفترة الممتدة من ماي 1990م إلى غاية اليوم تتطلب دراسة خاصة نظرا للتغيير الذي طرأ على نظام الحكم في بلادنا محاولة الدخول في نظام اقتصاد السوق . وقد فرضت هذه الوضعية بداية من 1992م لإنعكاسات أزمة وطنية داخلية ، ميزها التخريب والعنف والإرهاب ، مما ترتب عنه عواقب وخيمة على تسيير الجماعات المحلية ، وفي إطار القوانين المعمول بها المتعلقة بالبلدية والولاية في تلك الفترة ، بحيث يمكن تقدير الموارد البلدية الولائية بشكل مغاير بالنسبة للفترات السابقة.

وكان الغرض من القانونين هو تعزيز صلاحيات الجماعات الإقليمية وترشيدها وتوضيحها ودعم السلطات والمنتخبين لمحليين وصلاحياتهم وترك الاختيار فيما يخص نوع الاستثمار ومستوى والتسيير التابع للهيئات المحددة من طرف صناديق المساهمة وأعاون المحاسبة ومسييري المحافظات وتكريس مساهمة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية¹ .

ويؤكد القانون المؤرخ في 07 ماي 1990م المتعلق بالبلدية في مادته 146 والقانون المتعلق بالولاية في مادته 132 ، أن البلدية والولاية مسؤولتان عن تسيير وسائلهما المالية الخاصة، وهو نفسه التعريف الوارد في القانون

الجديد 10_11 المؤرخ في 22 جوان 2011م المتعلق بالبلدية ، والقانون 06_12 المؤرخ في 12 جانفي

2012م المتعلق بالولاية ، والتي تتألف من :

¹ المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، مصدر سبق ذكره ، ص 19 .

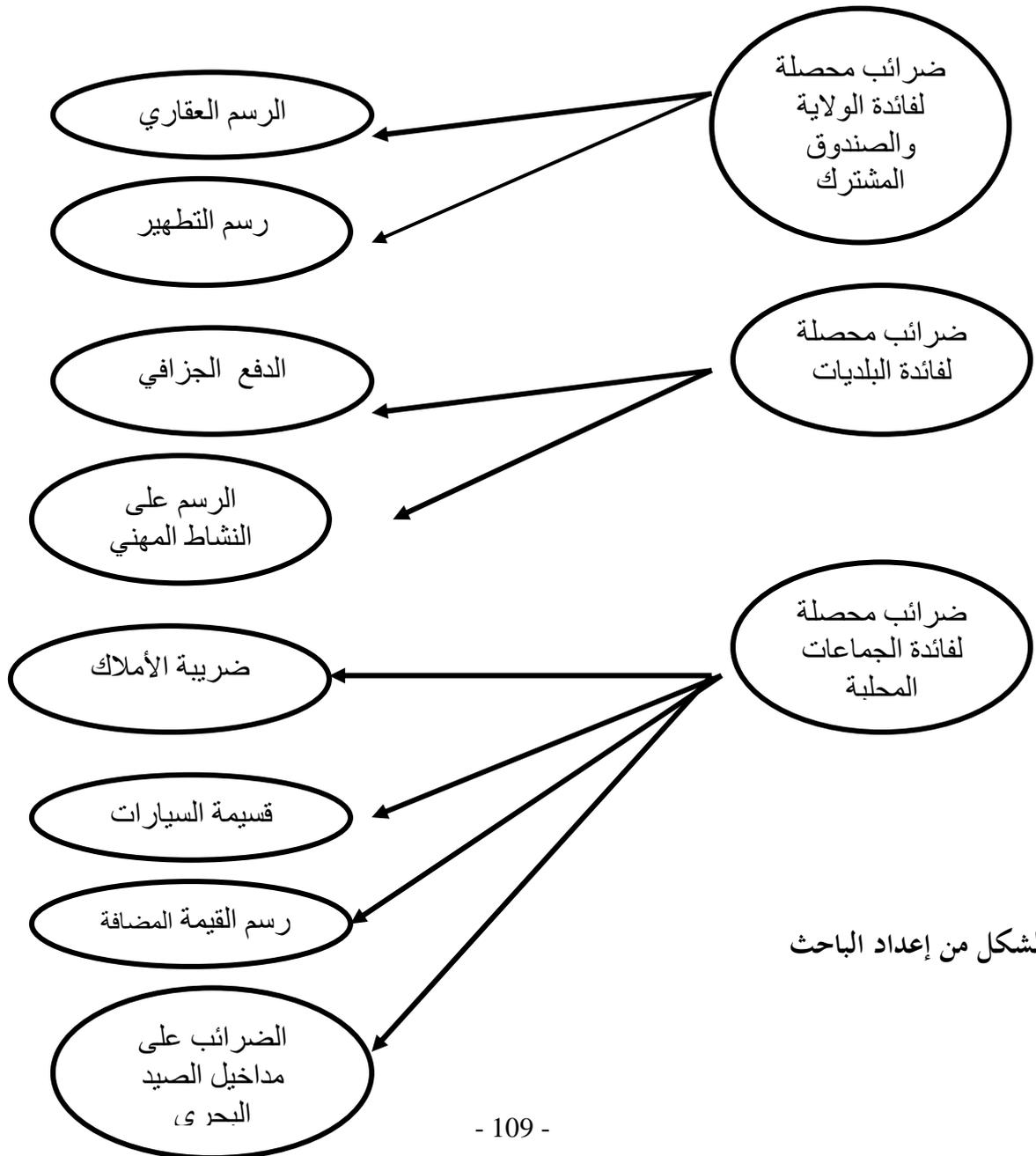
- مداخيل الجباية والرسوم ؛ مداخيل ممتلكاتهما؛ الإعانات والقروض.

إن هذين القانونين يبينان حجم التدخل والصلاحيات في تسيير المالية المحلية للجماعات المحلية ، ويظهرن مكونات المالية المحلية في بلادنا سوف نحاول دراستها بالتفصيل .

1- الوسائل المالية للجماعات المحلية :

إن دراسة مالية الجماعات المحلية من شأنه أن يحدد لنا أهمية الوسائل المالية في تنمية المجتمع محليا وكذلك تقديم توضيحات لمكانة هذه الوسائل فيما يتعلق بحجم الموارد والنفقات التي تقوم عليها وفي الجزائر تظهر الموارد الجبائية كأساس لتمويل الجماعات المحلية ويبين الشكل أدناه أن تمويل البلديات والولايات يقوم على مواد ناجمة عن الجباية وبشكل ثانوي على موارد ناجمة عن الممتلكات .

شكل رقم (04) : الإيرادات التي يمكن أن تساهم في تمويل البلديات والولايات



يتضح من الشكل أن الجباية المحلية قد تتضمن الضرائب والرسوم المحصلة وتشكل المورد الرئيسي لمداخيل الجماعات المحلية وأهم مكوناتها هي :

- الضرائب المحصلة لفائدة البلديات وهي إيرادات لا يشترك معها في الاستفادة لا الولاية ولا الصندوق المشترك للجماعات المحلية ؛

- الضرائب المحصلة لفائدة الولايات ، البلديات والصناديق المشتركة للجماعات المحلية ؛

- الضرائب المحصلة جزئيا لفائدة الجماعات المحلية ؛

وتتشكل هذه الموارد الجبائية من مداخيل الضرائب والحقوق والرسوم المخصصة كلها أو جزئيا إلى الجماعات المحلية وإلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية أو تمثل أكثر من 90 ٪ من موارد ميزانيات البلديات .

1-1) الإيرادات المخصصة كليا للجماعات المحلية وللصندوق المشترك للجماعات المحلية :

وتتكون من :

(أ) - الرسم على النشاط المهني : (TAP)

لقد أحدث هذا الرسم بموجب أحكام قانون المالية لسنة 1996م حل محل الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (TAIC) والرسم على النشاط غير التجاري (TANC) ، وهو مستحق بواقع رقم الأعمال المحقق في الجزائر ، ويطبق سواء على المكلفين بالضريبة الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو على أولئك الذين يزولون نشاط غير تجاري ¹ .

ويحصل هذا الرسم بنسبة 2.55 ٪ ويوزع مدخوله على إبتداء من سنة 2001م على النحو التالي :

- بالنسبة للولاية 0.75 ٪

- البلدية 1.66 ٪

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 0.14 ٪

وتقدر الحصيلة السنوية لهذا الرسم بحوالي 40 إلى 50 مليار دينار .

(ب) - الدفع الجزافي : (VF)

يقوم بدفعه لأشخاص الطبيعيين والمعنويين والمؤسسات المستثمرة في الجزائر أو التي تمارس نشاطا وتدفع مرتبات وأجورا وتعويضات وأتعاب ، وكانت تحسب بنسبة 6 ٪ على كتلة الأجر ويجلب نحو 20 مليار دينار ،

¹ اللجنة الخاصة بالمالية المحلية ، المجلس الاقتصادي والاجتماعي الدورة 18 سنة 2001 ، ص 23 .

ثم أصبح يقتطع بنسبة 1 % إبتداءا من 01 جانفي 2005م وفي قانون المالية لسنة 2006م تم إلغاؤه علما أن حصيلة هذا الرسم كانت توزع كما يلي :

- نسبة 70 % لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية ؛

- 30 % تخصص للبلديات ؛

على أن يتم توزيع نصيب الصندوق المشترك للجماعات المحلية كالتالي :

- 70 % لفائدة البلديات ؛

- 20 % لفائدة الولايات ؛

- 10 % لفائدة الصندوق المشترك للتضامن ؛

(ج) - الرسم العقاري :

أسس سنة 1967م وتم تعديله بموجب قانون 91-25 ، المؤرخ في 18 ديسمبر 1992م،¹ تعويض لبعض الرسوم التي تخص العقار ، وهو ضريبة سنوية تخص العقارات المبنية وغير المبنية الموجودة على التراب الوطني والمصرح بها ، ويمكن توضيح الكيفية التي يتم تحديدها ومنابها هذين الرسمين كما يلي :

• الرسم العقاري بالنسبة للملكيات المبنية :

يفرض على جميع العقارات المبنية مهما كان طبيعتها ونوعية المواد التي أستعملت في إنجازها أو مكان وجودها ، وحتى الأراضي التي تحيط بالأبنية التي تشكل مرفقات ، ويتم حسابها على أساس ضرب القيمة الايجارية الجبائية لكل متر مربع للملكية المبنية في المساحة الخاضعة للضريبة ، وهذا بعد طرح مبلغ تخفيض معدل 2 % على كل سنة أقدمية كتعويض عن فتح المبنى بشرط أن لا يتعدى التخفيض معدل 40 % فيما يخص المصانع يقدر الحد الأقصى للتخفيض 50%.

أما بالنسبة للأراضي المحيطة بالمبنى هو 3% فيمكن التمييز بين ثلاثة معدلات وهما :

- إذا كانت مساحة المرفقات أقل أو تساوي 500م² فالمعدل هو 5 % ؛

- إذا كانت مساحة المرفقات تزيد عن 500 م² وتقل وسواي 1000 م² فالمعدل هو 7 % ؛

- إذا كانت مساحة المرفقات تزيد عن 1000 م² فالمعدل هو 10 % ؛

¹ جمال يرقى، "أساسيات في المالية العامة وإشكالية التوازن في ميزانية البلدية" رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2002م ص 104 .

• الرسم العقاري الملكيات غير المبنية :

يفرض بالنسبة للأراضي المتواجدة داخل القطاع العمراني للتعمير أو القابلة للتعمير ، والمحاجر ومواقع إستخراج الرمل والمناجم الملح والأراضي الفلاحية¹ .

وطريقة حساب هذا الرسم تكون بضرب مبالغ الإيجار الجبائية للمتر في مساحة العقار بالنسبة المئوية الخاصة بالعقار المحدد حسب المتر المربع والمقدرة بالنسب المتفاوتة التالية :

-3 % بالنسبة للأراضي الفلاحية ؛

- إذا كانت مساحتها لا تزيد عن 500 م النسبة هي 5 % ؛

- إذا كانت مساحتها تفوق 500م ولا تتجاوز 1000 م² النسبة هي 7% ؛

- إذا كانت مساحتها تفوق 1000 م² النسبة هي 10 % ؛

يسمح هذا الرسم بجلب حوالي مليار دينار وهو الضريبة المثالية للبلدية ، ولكن مساهمته الضئيلة تكشف عن عجز التنظيم الإداري وعدم التحكم في الحظيرة العقارية ومدى تطورها إذا تعتبر نسبة تحصيل هذا الرسم ضعيفة جدا بالنسبة لمجموع إيرادات الجبائية المحلية .

(د) - رسم التطهير :

تم إنشاء رسم التطهير خاص بإزالة القمامات المنزلية لصالح البلديات التي تتوفر على مصالح لإزالة هذه القمامات² ويخص هذا الرسم الملكيات المبنية ويتم تحصيله سنويا من الملاك أو المنتفعين ويحدد مبلغ هذا الرسم كما يلي³ :

- 375 دج عن كل أسرة في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 50.000 ساكن ؛

- 500 دج كل أسرة في البلديات التي يفوق عدد سكانها عن 50.000 ساكن ؛

- 1000 دج عن كل محل تجاري حربي غير تجاري أو ما شابه ويقع في بلدية يقل عدد سكانها عن 50000 نسمة ؛

- 1250 دج عن كل محل تجاري حربي غير تجاري ، أو ما شبهه ويتجاوز عدد سكانها 50000 ساكن ؛

¹ حميد بوزيدة، "تحديات الجباية المحلية في الجزائر" ، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير ، جامعة الجزائر العدد 15 ، 2006 ، ص 55 .

² جمال يرقى ، "أساسيات في المالية المحلية العامة وإشكالية التوازن في ميزانية البلدية" مرجع سبق ذكره.

³ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، مرجع سبق ذكره ، ص 24 .

وبخصوص المحلات الصناعية والتجارية والحرفية وما شابهها والتي تفرز كميات أكبر من القمامات بالنسبة للفئات المذكورة أعلاه ، يحدد مبلغ الرسم بقرار يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد المداولة وموافقة السلطة الوصية عليه ، حسب مبلغ يتراوح بين 2500 و 50.000 دج ويدفع محصول هذا الرسم كلية للبلدية .

(هـ) - رسم الإقامة :

لقد أعيد تأسيس هذا الرسم في سنة 1996م لمصلحة البلديات المصنفة كمعالم سياحية ومناخية والحمامات المعدنية والبحرية أو المختلفة حيث يفرض على الأشخاص الذين لا يقيمون في البلدية ولا يملكون فيها إقامة خاضعة للرسم العقاري .

ويتم حساب هذا الرسم عن كل شخص وعن كل يوم ، على أن لا يتعدى 20 دج ولا يقل عن 10 دج في اليوم ، ودون أن يتجاوز 50 دج للأسرة الواحدة ، وطريقة تحصيله تكون بواسطة أصحاب الفنادق أو أصحاب المحلات المستعملة لإيواء المعالجين السواح ، ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قبضة الضرائب تحت اسم الجباية المحلية للبلدية .

والجدول التالي يبين لنا تطور حصيلة هذه الإيرادات خلال الفترة الممتدة من 2000م - 2010م .

الجدول رقم (04) : يتضمن حصيلة الإيرادات الجبائية المحلية والمخصصة كليا للجماعات المحلية

والصندوق المشترك للجماعات المحلية (الوحدة : مليار دينار)

نوع الرسوم / السنوات	الرسم على النشاط المهني	الدفع الجزافي	الرسم العقاري ورسم التطهير	رسم الإقامة
2000	43.931	22.636	20.45	///////
2001	44.370	24.700	17.73	///////
2002	44.758	18.899	18.37	///////
2003	47.969	15.824	14.47	///////
2004	57.155	12.824	12.77	1868
2005	65.964	8.339	11.05	1411
2006	74.203	13.87	11.53	1486
2007	90.139	ألغي	16.26	1775
2008	113.893	ألغي	7.52	1755

1804	12.57	ألغي	130.822	2009
1911	10.30	ألغي	136.277	2010
120.10	153.02	57.273	849.481	المجموع

المصدر : من إعداد الباحث بالإعتماد على تقارير وزارة المالية ، مديرية الضرائب.

يظهر الجدول التطور الكبير لحصيلة الرسم على النشاط المهني مقارنة بالرسوم الأخرى ، وهذا يدل على أهمية هذا الرسم لموارد الجباية المحلية ، فقد إنتقل من 43931 مليون دينار سنة 2000م إلى 136277 مليون دينار سنة 2010م ، مما يرفع حصيلة المداخل التي توزع على الجماعات المحلية والصندوق المشترك ، وذلك بنسب متفاوتة تغلب عليها الحصة الموجهة للبلديات بنسبة 65 % ، ما يعادل 8850.50 مليون دينار سنة 2010م (0,65x136277) ، لتكون مجموع المبالغ الموجهة للبلديات من خلال رسم النشاط المهني خلال العشر سنوات يساوي 552162.656 مليون دينار (0,65 x 849481) ، تليها الحصة الموجهة للولايات بنسبة 29,5 % ، والذي وصل سنة 2010م مبلغ 40201.71 مليون دينار ، تكون حصة الولاية فيه 250596 مليون دينار من مجموع حصيلة (10) عشرة سنوات (0,295 x 849481) ، ويرجع سبب هذا الإرتفاع حسب رأينا إلى حجم المشاريع الاستثمارية والتي بدورها تؤدي إلى زيادة مناصب الشغل خاصة في القطاع البناء وتهيئة الإقليم والطرق وغيرها ،... ، و إلى زيادة كتلة الأجور بداية من سنة 2008م.

1-2) الإيرادات المخصصة جزئيا إلى الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية :

أ) - الرسم على القيمة المضافة :

يطبق على عمليات بيع الأشغال العقارية وعلى الخدمات من غير تلك التي تخضع إلى الرسوم الخاصة ، وقد حل هذا الرسم محل رسم TUGPS¹ و TUG² الذي كان مطبقين قبل أول جانفي 1992 . إن الرسم على القيمة المضافة تأسس بموجب قانون للمالية لسنة 1999 وبدأ التطبيق الفعلي للرسم ابتداء من أفريل 1992 ، وذلك بتطبيق أربعة معدلات هي : المعدل الزائد ، المعدل العادي ، المعدل المنخفض والمعدل المنخفض الخاص ، ثم تم تقليصهما إلى ثلاثة معدلات هي المعدل العادي بنسبة 21 % ، المعدل بنسبة 13 % ، والمعدل المنخفض الخاص بالنسبة 7 % ، ثم تم رفع المعدل المنخفض إلى 14 % . ابتداء من جانفي 1997 ، ولم

¹ TUGP : الرسم الوحيد على الإنتاج .

² TUGPS : الرسم الوحيد على تأدية الخدمات .

يحتفظ قانون المالية لسنة 2001 إلا بنسبتين 17 % و 7 % ، وفي قانون المالية التكميلي لسنة 2001 تم إلغاء الرسم على القيمة المضافة بنسبة 7 % على صغار التجار الخاضعين للنظام الجزائي والذين لا يتجاوز رقم أعمالهم 1.5 مليون دينار .

يعتبر الرسم على القيمة المضافة ذا مردودية كبيرة ويشكل المورد الجبائي الأهم في جميع البلديات ويخصص محصوله الإجمالي لميزانية الدولة ، حيث يتم توزيعه كما يلي :

- الدولة : 85 % ، البلدية : 06 % ، الصندوق المشترك للجماعات المحلية : 09 % ؛

وتجدر الإشارة هنا أن عمليات البنوك والتأمينات التي تخضع إلى الرسم على هذه العمليات (TOBA) أصبحت من جانفي 1995م تخضع إلى الرسم على القيمة المضافة ، وهذا أدى إلى خسارة قدرت بحوالي 6 ملايين دينار غير معوضة من طرف الدولة ، لأن (TOB) كانت قبل 1995م تدفع كاملة إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، كما أنه تم تخفيض الرسم على القيمة المضافة لفائدة الجماعات المحلية من 17 إلى 14 % مما أدى إلى خسارة قدرت بحوالي 02.5 مليار دينار ، وتشير بعض الإحصائيات إلا أن عدد البلديات العاجزة في نهاية 1999م بلغ 1000 بلدية وهذا بسبب الخسارة الناتجة عن تطبيق الرسم على عمليات البنوك والتأمينات في الرسم على القيمة المضافة ، وكذلك تخفيض الرسم على القيمة المضافة على الجماعات المحلية دون تعويض من طرف ميزانية الدولة ، والى كثرة الإعفاءات الاستثنائية .

(ب) - الرسم على الذبح والضريبة على الممتلكات :

إن الرسم على الذبح تحصله البلديات بمناسبة ذبح الحيوانات ويتم حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات التي يتم ذبحها وبمعدل 5 دج للكيلوغرام ويتوزع كما يلي :

- البلدية 3.3 دج على الكلغ؛

- الصندوق الخاص : المعروف بالصندوق حماية الصحة الحيوانية 1.5 دج للكلغ ؛

أما بالنسبة للضريبة على الممتلكات فيخضع لها الأشخاص الذين إختاروا موطنهم الجبائي في الجزائر نظرا لأملاكهم الموجودة في الجزائر أو خارجها ، وهي ما تحصل عليه الجماعات المحلية في شكل إيجار أو بيع لأموالها العقارية.¹ ويتشكل الأساس الضريبي من القيمة الصافية لجميع ممتلكات والحقوق والقيم الخاضعة للضريبة في أول جانفي من السنة المعتبرة ، ويتم تحديدها بتطبيق جدول تدريجي على جميع الممتلكات بمعد حدي أعلى بنسبة 2.5 % بالنسبة للأساس الضريبي الأعلى المقدر ب 50 مليون دينار .

¹ أحمد بوعشيب ، "المالية المحلية في الجزائر ومساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية" رسالة ماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر ، 1991م، ص76.

وتوزع حصيلته على النحو التالي :¹

- 60 % على ميزانية الدولة ؛

- 20 % على ميزانيات البلديات ؛

- 20 % على الحساب الخاص رقم ب 05-302 تحت عنوان الصندوق الوطني للسكن ؛

وتمثل الموارد الناجمة عن الممتلكات نسبة 8% من هيكل موارد البلديات وهي نسبة ضعيفة مقارنة بالإيرادات الجبائية ويعود هذا الضعف إلى التنازل على أغلب الممتلكات المدرة للمداخيل في إطار قانون سنة 1981م² والسبب كذلك في عدم ضبط مستهلكات ممتلكات معظم البلديات .

ج- قسيمة السيارات وضريبة مداخيل الصيد البحري :

ظهرت ضريبة قسيمة السيارات في قانون المالية لسنة 1996م، يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة وتتوزع كما يلي :

- الدولة 20 % ؛

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 80 % ؛

إن هذه التعريفية تحدد حسب سن السيارة وحمولتها بالنسبة لكل نوع ، نفعية واستغلالية ، نقل المسافرين وكذلك سياحة وسيارات مهيئة حسب قوة السيارة وتعفى من هذه القسيمة السيارات التالية :

- التابعة للدولة والجماعات المحلية ؛

- التي يتمتع أصحابها بالامتيازات الدبلوماسية أو القنصلية ؛

- المجهزة بعناد مكافحة الحرائق ؛

- السيارات الخاصة بالمعوقين ؛

وفيما يخص ضريبة مداخيل الصيد البحري فهي تقع على عاتق البحارة والصيادين وأصحاب المهن الصغيرة في الصيد البحري وتوزع حصيلتها لصالح الدولة والبلدية بالتساوي وتحدد قيمتها بقيمة 900 دج لمستغلي المهن الحرة.

- قيمة 2000 دج النسبة للصيادين ؛

¹ المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، مشروع دراسة حول " التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق ، مرجع سبق ذكره ، ص 27

² أحمد بوعشبية " المالية المحلية في الجزائر ومساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية "، مرجع سبق ذكره ص78.

- قيمة 2000 دج بالنسبة للبحارة ؛

ويمكن تلخيص حصيلة هذه الإيرادات من خلال الجدول التالي الذي يبين لنا قيمة الإيرادات للفترة الممتدة من 2003م-2007م.

جدول رقم (05) : حصيلة بعض الإيرادات الجبائية المخصصة جزئيا للجماعات المحلية والصندوق

المشترك للفترة الممتدة 2003-2010 الوحدة : (مليار دينار)

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	المجموع
الرسم طبيعة الرسم	30.36	37.04	42.296	46.942	64.142	80.517	91.373	94.479	423.007
الرسم TVA	29.02	29.60	33.33	36.85	40.84	50.31	58.08	67.75	739.767
قسمة السيارات	غير موجود	19.68	14.11	14.86	17.75	17.55	18.04	19.11	85ت.138
الرسم على الإسكان	5.5	10	10.5	8.5	8.5	9	48.5	26	116.5
الضريبة على الأموال									

المصدر : وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب 2011م

من خلال الجدول يظهر التطور المستمر لحصيلة الرسم على القيمة المضافة إذ بلغ سنة 2003م مبلغ 30.36 مليون دينار ليصل نحو 64.479 مليون سنة 2010م وهذا يبين زيادة حركة التجارة خاصة في الأسواق الداخلية

أما بالنسبة لقسيمة السيارات ، فظهرها أعطى دعماً لحصيلة هذه الإيرادات والجدول يشير إلى تطور حصيلة هذه القسيمة من 29.02 مليون إلى 67.75 مليون دج سنة 2010م و يتوقع أن تصل سنة 2012م إلى أكثر من 80 مليون دج ، هذا دليل على تطور حظيرة السيارات في الجزائر منذ 2003م، حيث كانت تتراوح حوالي 04 مليون سيارة إلى لتصبح حوالي 10 ملايين سيارة كحظيرة سنة 2012م¹ .

إن هذه المبالغ المهمة في تمويل الجماعات المحلية الناتجة عن ارتفاع كبير محسوس في حظيرة السيارات يساهم في تحسين القدرات التمويلية لها ، ولكن في نفس الوقت يمكن أن يكون لها تأثير على البيئة وحركة المرور الداخلية مما زيادة حوادث المرور وكلها عوامل سلبية على المجتمع من الممكن أن تؤدي إلى عدم تفاعله من البرامج التموينية المحلية وحيث تشير العديد من الدراسات فعالية المشاركة الشعبية والمجتمع المدني في نجاح هذه البرامج والمشروعات.

أما فيما يخص الرسم على الإسكان فقد أسس سنة 2004م بموجب قانون المالية ، هذا الرسم توجه مداخله بنسبة 100% إلى ميزانية البلديات ، حيث تقوم مؤسسة سونلغاز بتحصيل إيراده عن طريق فاتورة الكهرباء والغاز ، وقد اختلفت مداخل هذا الرسم كما يتضح لنا في الجدول ، ففي بداية تطبيق هذا الرسم كانت مداخله 1968 مليون دينار ، لتبدأ في الإنخفاض ابتداءً من سنة 2005 م و2006م على التوالي ، ثم بدأت ترتفع نسبته تدريجياً لتصل سنة 2010م 1911 مليون دينار ، بنسبة 15,91 من مجموع متحصلات الرسم خلال السبع سنوات .

وفيما يخص الضريبة على الأملاك ، فتظهر حصيلتها بدرجة ضعيفة مقارنة بالأنواع السابقة ، حيث كانت حصيلتها خلال ثمانية (08) سنوات تعادل مبلغ 1165 مليون دينار ، تحول نسبة 60% لخزينة الدولة ، والباقي للجماعات المحلية توزع بالتساوي بين البلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية ، أي 20% لكليهما ، ما يعادل : 233 مليون دينار، وهو مبلغ ضعيف مقارنة بأغلب الضرائب والرسوم ، وترجع أسباب هذا الضعف إلى :

✓ صعوبة تحديد وعاء هذه الضريبة من طرف مصالح الجباية ؛

✓ ارتفاع الحد الأدنى الخاضع من فترة إلى أخرى

✓ التهرب من دفع الضريبة من طرف المالكين وتسجيل معظم ممتلكاتهم المنقولة والعقارية بأسماء العائلة ؛

✓ انتشار استعمال الشيكات ووسائل الدفع البنكية في التعامل بين الأفراد ، مما يصعب تتبع هذه المعاملات ؛

2- أهمية الصندوق المشترك للجماعات لمحلية في إغاثة الجماعات المحلية:

يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة مالية موضوعة في خدمة الجماعات المحلية ويقدم مساعدات كبيرة تجهيز البلديات ومخططاتها ، ولهذا الغرض رأينا من الضروري تخصيص هذا الجزء الصغير من

¹ وزارة النقل ، تصريحات ، وزير النقل ، منتدى التلفزيون الجزائري ، 2012 م .

البحث للإشارة إلى هذه المؤسسة المالية ، تطورها وتنظيمها وكيفية توزيع موارد للجماعات المحلية والتحديات

2-1) تنظيم الصندوق المشترك للجماعات محلية وتسييره :

أ) - نشأة وتطور الصندوق المشترك :

لقد تطور الصندوق المشترك عبر عدة مراحل وهي :

المرحلة الأولى : بعد الاستقلال كان يسمى صندوق تضامن العمالات والبلديات الجزائرية (CSDCA) وفي إصلاحات أوت 1964 تم إلغاؤه وحولت أمواله إلى الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط يتم تنظيم وتسيير هذا الصندوق من طرف وزارة الاقتصاد الوطني كوزارة الوصاية المالية ، بينما التسيير يكون من قبل وزارة الداخلية .

المرحلة الثانية : إمتدت من 1967م إلى غاية صدور قانون المالية 1973م ، حيث تم صدور القانون البلدي وبعده بسنتين قانون الولاية وأعيد تنظيم هيكل الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط ومهامه من خلال إنشاء صندوق تضامن البلديات والولايات وكان دورهما يتمثل في منح إعانات مالية إجتنابا للقروض والسلفيات التي قد تؤدي بها إلى الاستدانة وعدم قابلية تسديدها .

المرحلة الثالثة : امتدت من 1973م إلى 1988م ، حيث كان ينص قانون المالية في مادته 27 من قانون رقم 73-134 المؤرخ في أوت 1973 على تحويل الصلاحيات التي كانت محولة سابقا للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، وذلك بإنشاء هيئة تسمى مصالح الأموال المشتركة للجماعات المحلية¹ .

ولم يكن بالإمكان تنفيذ مداورات مجلس التسيير إلا بمصادقة وزير الداخلية الذي يرأس شخصيا هذا المجلس.

وكانت هذه الهيئة تتميز بنظام قانوني مركب يخضع للقانون الأساسي للمديرية الإدارية المركزية وإلى القانون الأساسي للمؤسسة العمومية² .

وفي سنة 1986م حولت هذه الهيئة إلى مؤسسة عمومية ذات طابع إداري وتحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، وفي 25 جانفي 1988م، و في إطار التعليمات الوزارية الصادرة عن وزارة الداخلية جعلت مهام الصندوق المشترك للجماعات المحلية لامركزية في التسيير في مجال التجهيز والاستثمار وذلك بمنح تخصيصات إجمالية للولاية والذين يقومون بتوزيعها على البلديات .

2-2) أسلوب تنظيم الصندوق المشترك وموارده :

أ) - تسيير الصندوق :

¹ عمار بوضياف ، "الوجيز في القانون الإداري ، دار ريجان للنشر ، الجزائر، 2002م ، ص 68.

² المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، مرجع سبق ذكره ، ص 35 .

يسير الصندوق المشترك للجماعات المحلية من طرف مجلس للتوجيه يرأسه وزير الداخلية ويضم 14 عضو ، منهم سبعة (07) أعضاء منتخبين :

إثنين منتخبين من رؤساء المجالس الشعبية الولائية من طرف نظرائهم ، يمثل كل واحد منهما قسما من التراب الوطني ، واحد يمثل منطقة الوسط الشرقي وآخر منطقة الوسط الغربي .

و(05) خمسة رؤساء بلديات منتخبين من طرف نظرائهم يمثل كل واحد منهم منطقة من البلاد .
ومنهم سبعة (07) أعضاء معينين :

واحد يعينه وزير الداخلية ويكون والي (01) واحد وممثل عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية ثلاثة (03) ممثلين عن وزارة المالية واحد من المديرية العامة للميزانية والآخر من المديرية العامة للضرائب بالإضافة إلى مديرين (02) عاميين ، واحد من الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية وآخر من بنك التنمية المحلية .

ومن بين أعمال مجلس التوجيه القيم بتقرير :

- البرامج السنوية للصندوق ؛

- الميزانية والحسابات ؛

- المتحصلات وكل القضايا المتعلقة بالصندوق ؛

ويكلف مدير الصندوق بضمان تسيير هذه المؤسسة وفق التقارير المذكورة أنفا .

(ب) - موارد الصندوق :

تتكون موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية من حصيلة الضرائب والرسوم المحددة في إطار القوانين الجبائية المعمول بها أو المعدلة في قانون المالية وتمثل الموارد الحالية لهذا الصندوق حسب قانون المالية لسنة 2009 من :

- الرسم على النشاط المهني ؛

- الرسم على القيمة المضافة ؛

- ضريبة قسيمة السيارات السنوية ورسوم السيارات الجديدة ؛

- الضريبة على الأملاك ؛

(ج) - توزيع موارد الصندوق المشترك :

تسير موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية بواسطة صندوقين هما :

ج-1) صندوق التضامن للجماعات المحلية :

هناك نوعان من العمليات توجه نحو الميزانية المحلية لتوزيع موارد الصندوق هما :

العملية الأولى : تخصيص التوزيع العادل : هي في الحقيقة تخصيص لتسيير الجماعات المحلية وتستجيب طريقة توزيعها إلى التخفيف من الفوارق والتفاوتات في الموارد المالية الموجودة بين البلديات وبين الولايات ، ولتوزيع هذا التخصيص يؤخذ بعين الاعتبار عدد السكان والوضعية المالية لجماعة المحلية .

العملية الثانية : الإعانات الاستثنائية وإعانات لتجهيز :

بالنسبة لإعانات الاستثنائية : ينص المرسوم المتعلق بالصندوق المشترك على نوعين من إعانات يخصص لكل منها نسبة 5 ٪ من ميزانية صندوق التضامن المحلي هما ¹ :

- الإعانات الاستثنائية للتوازن المخصصة للجماعات المحلية التي تواجه وضعاً مالياً صعباً ، والتي لا تسمح لها مواردها من تغطية النفقات الضرورية كأعباء الأجر ، الماء والغاز ؛

- إعانات استثنائية بسبب الكوارث أو الحوادث الطارئة في إطار الإسعافات الأولية ، فقط على أن تقوم الدولة فيما بعد بوضع جهاز لمساعدة الجماعات المحلية التي تعرضت لهذه الحوادث أو الكوارث ؛

أما إعانات التجهيز فهي تعتبر مساعدة من الصندوق المشترك وهي مخصصة للتجهيز والاستثمار المحليين وتمثل حوالي 40 ٪ من باقي الميزانية المخصصة للتضامن حيث تقدم هذه المساعدة لتمويل الكلي أو الجزئي لمشاريع التجهيز الحساسة مثل مياه الشرب والتطهير والصحة ومختلف أنواع التهيئة والصيغة .

ج-2) صندوق الضمان :

منذ 1995 قوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية تسيير صندوق الضمان للبلديات والولايات وهما صندوقان تم إمساحهم بغرض تعويض نقص القيم الجبائية المسجلة لدى الجماعات المحلية والمتمثلة في الفارق بين التقديرات والانجازات ، حيث تأتي إيرادات هذين الصندوقين من المساهمة الإلزامية المحددة سنوياً بنسبة معينة من التقديرات الجبائية .

إن الواقع المالي للجماعات المحلية في الجزائر يظهر التفاوت الكبير لمستويات الثراء فيما بينها ، وتشير بعض البيانات الإحصائية لوزارة المالية أن مستويات الثراء تمتد من البلديات الأكثر غنى التي تتجاوز نسبتها حوالي 1800 دج لكل ساكن مثال بلدية الرويبة ولاية الجزائر ، وأرزو ولاية وهران إلى البلديات الأكثر فقراً والتي يقل مؤشر ثرائها عن حوالي 200 دج لكل ساكن .

¹ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، مرجع سبق ذكره ، ص 39 .

كما تبين بعض الدراسات أن إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية لا تخصص لبلديات الأكثر فقراً، وعليه فإن التباين في الثراء يتم التكفل به جزئياً من خلال التوزيع العادل لمداخيل الضرائب ، وتكييف الوسائل المالية والبشرية مع المهام المنوطة بالجماعات المحلية ، وكذلك مراجعة التوزيع الحالي غير عادل للجباية بين الدولة والجماعات المحلية وكذا تنويع مصادر دخل هذه الأخيرة .

المطلب الثالث : صعوبات الجباية المحلية

إن الصعوبات التي تواجهها الجباية المحلية تمثل في ضعف مواردها ، وزادت حدة هذه الضعف في الوضعية التي عرفت بها البلاد في العشرية السوداء ، حيث دفعت بالدولة إلى إعادة توجيه إيرادات الصندوق المشترك للجماعات المحلية لتكفل بأجور الحرس البلدي من جهة وبالعجز المالي المتزايد للبلديات من جهة أخرى .

إذ كلف الصندوق المشترك للجماعات المحلية منذ 1995 بمنح مساعدات سنوية لفائدة الحرس البلدي لتلبية نفقاته في مجال التسيير، حيث قدرت النفقات حتى نهاية سنة 2001 بمبلغ 31.5 مليار دج تساهم ميزانية الدولة فيها بحوالي 50 % . كما تخصص نسبة 5 % من موارده لتغطية عجز البلديات .

على العموم تتمثل الصعوبات التي تواجهها المالية المحلية في نقص الموارد وضعف الجباية المحلية والتفاوت في الثراء فيما بين البلديات ، ويمكن إرجاع ذلك التدهور في الأسباب التالية :

1- التوزيع الحقيقي لموارد الصندوق المشترك :

إن الوضعية التي عرفت بها البلاد ، دفعت بالصندوق المشترك إلى إعادة توجيه تدخلاته قصد المشاركة والمساهمة في الحرس البلدي على حساب عمل التنمية المحلية إذ أن أهمية تدخله في اتجاه الحرس البلدي جعلته يجمد حوالي 5 ملايين دينار من مبلغ منحة التوزيع العادل للضرائب .

كما أن العجز المالي للبلديات دفع بالصندوق المشترك للجماعات المحلية أن يخصص نسبة 5 % من موارده لتغطية عجز ميزانيات الجماعات المحلية ، غير أن ضخامة العجز المالي للبلديات جعل هذه النسبة من الموارد لا تغطي نسبة 6 % من هذا العجز .

وقد دفعت هذه الوضعية الخطيرة ، مجلس التوجيه (التوزيع) إلى عدم تطبيق التوزيع المحدد في النصوص وتخصيص جميع موارد الصندوق التضامن لهذين النوعين من النفقات وبهذا التوجه أدى إلى تخصيص حوالي مبلغ قدره 9 ملايين دينار للإعانات الاستثنائية للتوازن سنة 2002 ، وهذا لا يغطي إلا نسبة 58 % من الحاجات الحقيقية للبلديات ، وتوزع إعانة التوازن حسب مقاييس التضامن الآتية ¹ :

- نسبة ثراء البلدية ؛

¹ المجلس الوطني الاقتصادي ، نفس المرجع السابق ، صفحة ، 43 .

- المنطقة الجغرافية ؛

- عدد السكان ؛

- طول الطرق ؛

- قنوات التطهير ؛

- شبكات الكهرباء ؛

وتجدر الإشارة هنا أن ديون البلديات تمثل المديونية في المالية العامة ونفقات الدولة الإلزامية الواردة في الاعتمادات التقديرية ،أي أنه في حالة نقص الاعتمادات يمكن تسديد هذه النفقات بتجاوز الإعتمادات وأن الفرق الموجود بين الديون والعجز يمكن أن يمدد الديون إلى عدة سنوات¹ ، التراكم العجز الذي لا يمكن تداركه كل سنة ولعل الأسباب ظهور هذه الديون يمكن إدراجها فيما يلي :

- سوء تقدير المشاريع أو وضعية ظرفية تتطلب نفقات طارئة (مثلا الوضع الأمني ، الكوارث) ؛

- ضعف لموارد الميزانية المحلية ؛

- تأثير الإصلاحات الاقتصادية المتتالية ؛

- نقص الموارد أو الإطار المؤهلة في المسائل المالية ؛

- تدخل البلديات في جميع الميادين تقريبا ؛

- القانون الذي ينظم البلدية حيث يلزم البلدية المصادقة على ميزانية متوازنة وفي حالة العجز على البلديات تحمل أو تدارك هذا العجز من مواردها الخاصة ؛

2- التهرب الضريبي :

يقصد به التخلص المكلف من دفع الضريبة الواجبة عليه كليا أو جزئيا دون أن يعكس عبئها على الغير ، ويتم التمييز في هذا الإطار بين نوعين من التهرب الضريبي هما :

1-2) التهرب المشروع أو التجنب الضريبي : والذي يقصد به التخلص المكلف القانوني من دفع الضريبة دون مخالفة أحكام التشريع الضريبي القائم ، حيث نميز هنا ثلاث حالات لهذا التهرب هي² :

¹ مقدم عبيدات ، "التهرب الضريبي أسبابه ، آثاره وطرق مكافحته" ، مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة ، جامعة الجزائر ، العدد 17 ، المجلد 1 ، 2008 ، ص 192 .

² GRABA Hachemi : « Les ressources fiscales des collectivités locales »ENAG – Alger 2000,page 58.

- تهرب ضريبي ناتج عن تغيير سلوك المكلف مثل الامتناع عن استهلاك أو إنتاج السلع التي تفرض عليها ضريبة مرتفعة كتفادي دفعها ، أو ترك النشاط الإنتاجي الذي يخضع لضريبة مرتفعة والانتقال لنشاط آخر خاضع لضريبة أقل ؛

- تهرب ضريبي ينظمه التشريع الضريبي : وهو أن ينظم المشرع أسلوب دفع ضريبة من أجل تحقيق أهداف إجتماعية ومالية مثل : إخضاع الأرباح المعاد استثمارها بالنسبة للشركات إلى معدل مخفض ؛

- تهرب ضريبي ناتج عن إهمال المشرع الضريبي : ينتج عن إهمال المشرع سبب وجود ثغرات في القانون الضريبي حيث يقوم المكلف باستغلال ثغرات التشريع الضريبي يستعين المكلف بأهل الخبرة والاختصاص لاكتشاف تلك الثغرات .

2-2) الغش الضريبي :

يشير الغش الضريبي إلى المخالفات التي يصاحبها خداع إجرامي مثل عدم التصريح بالكلف بالتحصيل الضريبي عن عمله التجاري أو الامتناع عن تقديم تصريحات حقيقية عن أرباحه أو بتقديم تصريحات ناقصة أو كاذبة¹ . ويتخذ الغش الضريبي صورا وأشكالاً مختلفة يصعب تحديدها غير أن المشرع الجزائري صنف أشكال الغش إلى خمسة طرق يمكن الاحتيال أو التهرب من دفع الضريبة، يمكن أن نذكرها على سبيل المثال وليس الحصر: إخفاء أو محاولة إخفاء المبالغ أو المنتوجات التي تطبق عليها الرسوم على القيمة المضافة في فواتير البيع .

إن هذا المشكل يؤثر على التحصيل الضريبي للدولة والجماعات المحلية حيث تنعكس آثاره على مداخيل الجماعات المحلية وحرمانها من إيرادات جبائية ، مما يؤدي إلى القصور في الإنفاق العام الذي يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة² .

وتظهر حدة التهرب الضريبي من خلال النتائج التي ظهرت بالتحقيق والرقابة الجبائية التي بدأت تباشرها الجزائر منذ سنة 2001م، حيث أدى التحقيق المحاسبي المعمق حول الوضعية الجبائية إلى الوصول إلى أرقام كبيرة ، حيث تشير إحصائيات مديرية العمليات الجبائية إلى مبلغ 13.178 مليار دج سنة 2001 لتصل إلى حوالي 27.67 مليار دج سنة 2009م، وبمعدل زيادة سنوي يتراوح بين 35% و 4% سنويا .

3- إنعكاسات نقص التحصيل الضريبي :

إن هيمنة التحصيل الجبائي على موارد المالية للبلديات يعتبر مشكلا في الحفاظ على التوازن الميزانية،¹ ولهذا فارتكاز مالية البلديات بشكل أساس على المداخيل الجبائية سوف يعرضها إلى الاختلال في التوازن مما يجعل من

¹ مقدم عبيدات ، نفس المرجع السابق ، ص 194 .

² حميد بوزيدة ، "تحديات الجبائية المحلية" ، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير التجاري ، جامعة الجزائر ، العدد 15 ، 2006 ، ص 67 .

الصعب على البلدية تفادي أي خلل مالي يكون سببه نقص في التحصيل الجبائي إذ يؤدي التحصيل دور المحرك للنظام الجبائي وتؤثر فيه عدة عوامل مثل كثرة الإعفاءات والتهرب الضريبي .

فالارتكاز المطلق على مصادر من صنف معين يجعل من الصعب على البلدية تفادي أي فعل مالي يكون سببه ضعف في تحصيل جبائي وهذا الاستثناء شبه المطلق على الموارد الجبائية يمثل أشكالا كبيرا في تكوين المصادر المالية لمواجهة الأعباء من حيث أن القانون قد أجبر الجماعات المحلية على إحترام مبدأ توازن الميزانية، ففي حالة حدوث خلل أو نقص في التحصيل تحدث هناك عواقب وخيمة على إعادة توازن الميزانية لولا تدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، فمبدأ الاستقلالية بغرض إراء قاعدة التوازن على إعتبار العجز المحقق لا يمكن مواجهته عن طريق الزيادة في معدلات الضرائب أو الرسوم أو اللجوء إلى عملية الاقتراض على غرار ميزانية الدولة².

وتتجه سياسة الجزائر في التحصيل الضريبي على تبعية النظام الجبائي للدولة ، أي عدم وجود سلطة جبائية للجماعات المحلية فلا ضريبة إلا بموجب قانون حيث تنفرد الدولة بقرار إنشاء أو إلغاء الضرائب والرسوم تحديد الوعاء والمعدلات ، كما تقرر أيضا عملية تحصيل هذه الضرائب بمصالحها الخاصة وتحصل بذلك على حصة الأسد من قيم التحصيل الجبائي .

إن هذه الهيمنة المصادر الجبائية كل مجموع الموارد للبلديات يمكن أن يحدث إختلالات في هيكل النظام المالي للجماعات المحلية في شكل عجز في ميزانية الجماعات المحلية وعلى مستوى الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

3-1) العجز المالي للبلديات :

من الناحية القانونية الجماعات المحلية مجبرة على إحترام مبدأ توازن الميزانية ففي حال وجود نقص في التحصيل الجبائي على الصندوق المشترك أن يخصص نسبة من موارد لتغطية عجز ميزانيات الجماعات المحلية، إلا أن ضخامة العجز المالي للبلديات يجعل هذه النسبة لا تغطي هذا العجز هذا نظرا للأسباب التالية³ :

- العدد المتزايد والكبير للبلديات العاجزة ؛
- تكليف الصندوق بدفع إعانات تسيير الحرس البلدي غالبا ما تكون 50 % من ميزانيته ؛
- إلغاء ضريبة الدفع الجزائي سنة 2006م حيث كان سيتأثر بحصة الأسد (70%) في مداخيل البلديات ؛

¹ محمد حسن دخيل، " إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة"، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص276.

² بن شعيب نصر الدين ، طيبي بومدين ، "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية"، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي حو: تسيير الجماعات المحلية - الواقع والتحديات، جامعة البلدة كلية الاقتصاد 2010، ص05 .

³ نفس المرجع السابق، ص06.

هذه الوضعية دفعت مجلس التوجيه إلى عدم تطبيق التوزيع المحدد في النصوص وتخصيص جميع موارد صندوق التضامن لهذين النوعين من النفقات .

وهكذا فإن مجلس التوجيه للصندوق المشترك للجماعات المحلية يخصص سنويا مبلغ يتراوح ما بين 9 و 10 مليار دينار بإعانة استثنائية للتوازن حسب مقاييس التضامن الآتية¹ :

- نسبة ثراء البلدية ؛
- المنطقة الجغرافية ؛
- عدد السكان ؛
- طول الطرق ؛
- قنوات التطهير ؛
- شبكات الكهرباء ؛

وتجدر الإشارة هنا إلا أن هذا المبلغ المخصص للإعانات أصبح لا يغطي الحاجات الحقيقية للبلديات نظرا لزيادة عدد البلديات العاجزة وفيما يلي جدول يبين لنا تطور عجز البلديات خلال الفترة الممتدة 1986م-2008م

الجدول رقم (06) : تطور عجز ميزانيات البلديات (الوحدة بملايين الدينانير)

السنوات	عدد البلديات العاجزة	العجز بعد مراقبة مصالح الولاية	مبلغ اعانة التوازن الممنوحة من الصندوق المشترك للجماعات المحلية	نسبة التغطية %
1986	52	31	31	100
1987	63	76	76	100
1988	96	108	108	100
1995	889	5.119	4.761	93
1996	1090	8.730	6.615	75
1997	1159	11.596	7.728	66
1998	1249	16.173	8.968	55
1999	1207	15.613	8.824	57
2000	1280	22	14	63.6
2004	1130	18.2	10.8	59.34
2006	1130	20	10.05	52.5
2008	793	22.03	08.2	37.22

المصدر : وزارة الداخلية والجماعات المحلية (بتصرف)

¹ المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، " مشروع دراسة حول المالية المحلية " سنة 2000م ، مرجع سبق ذكره، 43 .

إن مشكل العجز هذا في ميزانيات البلديات لم يكن مطروحا بمحدة قبل 1995م ، حيث لم يكن عدد البلديات العاجزة يتجاوز 100 بلدية ، غير أنه سرعان ما ارتفع العجز كثيرا خلال بعد 1995م ، فانتقل من 96 بلدية سنة 1988م إلى 1280 بلدية سنة 2000م ، وتراجع نسبيا سنة 2008م ، ليصل إلى 793 بلدية. ويمكن إرجاع سبب العجز الدائم للبلديات إلى مجموعة من العوامل يمكن ذكر أهمها فيما يلي :¹

- القيود الدستورية والتشريعية التي تفرضها الأنظمة في الدول المختلفة في مجال فرض الضرائب والاقتراض ونحوهما؛

- صغر الرقعة الترابية لبعض الجماعات مما يحول دون الحصول على الموارد الكافية ذاتيا؛
- صعوبة تحديد وتحصيل الموارد المحلية ؛
- احتكار السلطات المركزية لأهم مصادر التمويل خاصة الموارد الجبائية، مثل الرسم على القيمة المضافة والضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات؛
- معظم المرافق المحلية التي تمول عن طريق الرسوم المحلية لا تكاد تغطي نفقاتها، مما يتعذر على الجماعات المحلية الحصول على موارد مالية جديدة؛
- تشكل القروض المحلية التي تمول بها بعض المشروعات عبئا على ميزانيات الجماعات المحلية ؛
- أن إعانات الحكومات المركزية للسلطات المحلية تتضمن بعض الشروط التي تقيد حرية واستقلال الجماعات المحلية في التصرف هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تؤدي إلى قيام نوع من الإدارة المشتركة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية مما يضعها تحت سيطرة الحكومة المركزية؛

3-2) ديون البلديات :

المديونية ظاهرة إقتصادية مالية تشكل للدولة أعباء إلزامية واردة في الإعتمادات التقديرية ، أي أنه في حالة ما إذا نقصت الإعتمادات يمكن تسديد الزيادة في النفقات العامة بزيادة الإعتمادات وفي حالة وجود عجز في ميزانية الجماعات المحلية يمكن تداركه بواسطة الصندوق المشترك ، غير أنه إذا إستمر العجز لعدة سنوات مثالية وبمبالغ ضخمة ، يمكن أن يؤدي إلى ظهور الديون والناجئة عن تراكم العجز الذي لا يتم تداركه كل سنة وهناك مجموعة من الأسباب لظهور الديون نلخصها فيما يلي :

- ضعف موارد الميزانية نظر لنقص التحصيل الضريبي ؛
- سوء تقدير المشاريع أو وضعية ظرفية تتطلب مصاريف طارئة ؛

¹ أحمد بوجلال، ميلود زيدالحير: " المالية المحلية و آليات الرقابة عليها " مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الدولي ، حول: تسيير الجماعات المحلية ، جامعة البلدة ، يومي 17 و18 ماي 2010م .

- عدم تطابق الموارد مع الأعباء ؛

- ضعف الموارد البشرية الناتجة عن تربية وأعباء المستخدمين ؛

وعدم وجود إشارات مؤهلين في المسائل المالية .

- الوضع الأمني (حالة ظرفية بين 1990م-1999م) :

إن الديون المفرطة التي كانت تقدر خلال نهاية العشرية السوداء بمبلغ 26 مليار دينار أصبحت الآن نسبية مقارنة بمتلكات الجماعات المحلية وقيمة الممتلكات الموجودة .

المبحث الثالث : أهمية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية مع الإلمام لحالة الجزائر

نتناول في هذا المبحث إلى ماهية الحكم الراشد في المحليات وعناصره وخصوصياته والفاعلون في الجماعات المحلية وواقع تجارب دولية رائدة في ترشيد الحكم الراشد للجماعات المحلية .

المطلب الأول : ماهية الحكم الراشد ، عناصره وخصائصه

1- مفهوم الحكم الراشد وأهدافه :

ظهر مصطلح الراشد والحكم الجيد في القرن الثالث عشر كمرادف لمصطلح " الحكومة " ، الذي أستعمل بمصطلح قانوني ليستعمل بعد ذلك في نطاق واسع معبرا عن تكاليف التسيير ، ومع تنامي ظاهرة العولمة في الوقت الحالي فإن استعمال مفهوم الحكم الصالح أو الجيد أصبح له عدة مصطلحات ترتبط أساسا بالمؤسسات الدولية ، فبرزت للوجود عدة مصطلحات منها :

الحكمة، الحكمانية، الحكومية ، الحكم الشراكي.¹

وتتعدد تعاريف الحكم الراشد بين الأكاديميين والمؤسسات الدولية، وإعتقادا على تقرير البنك الدولي ، فيعتمد على فكرة الإدارة الرشيدة بدلالة النمو الاقتصادي أي العمليات والمؤسسات التي تحدد كيفية ممارسة السلطة والرقابة وإدارة الموارد وذلك لأجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية² . كما يعرفه في موضع آخر على أنه ممارسة السلطة السياسية واستخدام الموارد المؤسسة لإدارة مشاكل المجتمع وشؤونه ، كما عرفه تقرير التنمية الإنسانية العربية بأنه الإدارة الشفافة والقابلة للمحاسبة للموارد البشرية والطبيعية الاقتصادية والمالية لغرض التنمية

¹ عبد القادر خليل ، بوفاسة سليمان ، "عصرنة البلديات في الجزائر" ، مداخلة مقدمة في إطار ملتقى دولي حول تسيير الجماعات المحلية في الجزائر دراسة تجارب البلدان ، جامعة البليدة ، 17 ، 18 ماي 2010 ، ص 10 .

² المرجع نفسه ، ص 11 .

القانون. ¹

والاطلاع على تقارير هيئات ومنظمات دولية أخرى كمنظمة التعاون الاقتصادي، المفوضية الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، صندوق النقد الدولي، الإدارة الدولية للتنمية في بريطانيا، إدارة التنمية الاقتصادية للولايات المتحدة الأمريكية، وإدارة التنمية الدولية التابعة للحكومة البريطانية، نجد أن هذه الهيئات والوكالات تركز على بعض الجوانب لتحديد متطلبات الحكم الراشد وهي كالتالي:

***شفافية الحكومة:** وتعني التدفق الحر للمعلومات وسهولة الحصول عليها لكل الأطراف المعنية في المجتمع المحلي دون تمييز ². بحيث على الدولة إعلام المواطن بالقرارات التي تصدرها وتبررها سواء بطرق مباشرة لوسائل الإعلام المرئية المسموعة والمكتوبة أو بطرق غير مباشرة وذلك عن طريق الممثلين الرسميين للشعب مثل أعضاء البرلمان ومن خلال المجالس الشعبية الولائية والبلدية.

***المسؤولية وممارسة الفساد:** ونعني بها مدى توفر روح المسؤولية لدى القائمين والفاعلين في الأجهزة المحلية للأعمال التي يقومون بها وقدرة هذه الأجهزة على تمويل الموارد المحلية إلى برامج ومشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين، وتعظم الاستفادة من الموارد المتاحة محاربة الفساد من أجل تطوير المؤسسات والقضاء على جميع المظاهر السلبية.

***استقلال النظام القضائي:** يعتبر جانب مهم لتجسيد فعالية النظام القضائي في محاربة جميع أشكال الفساد وإجبار الموظفين العموميين أن يتحملوا جانب من المسؤولية للأعمال التي يقومون بها ومعاقبتهم على الأخطاء الذي يقومون بها عند حدوثها خوفا من تكرارها، وفي هذا الإطار يجب أن يتوفر نظام قضائي مستقل وغير خاضع إلى أي قوة يمكن أن تضعف أحكامه وتؤثر على مصداقية قراراته ومثل القوى السياسية أو المنظمات.

***الحرية الفردية والتعبير الجماعي:** في هذا الإطار يجب توفر في البلد صحافة حرة واعية ومسؤولة وتحمم بالقضايا التي تهم المجتمع المحلي وتعطيه رؤية حقيقية عن الواقع، كما يجب أن يكون للفرد الحرية المكفولة في المواثيق الدولية لحقوق الإنسان.

وفي نهاية جوان 2009 أصدر البنك العالمي تقرير سنوي تضمن أبعاد أساسية لتحديد إستراتيجية للتنمية الحضرية والحكم المحلي الراشد وتشمل هذه الإستراتيجية مايلي ³:

- جودة الأحوال المعيشية؛

¹ بن الحسن هواري وحمادي محمد، "التنمية من خلال الحكم الراشد محاربة الفساد"، مداخلة ملتقى الدولي نحو تنمية واقعية في الجزائر بين الممارسة والفكر المنتج، جامعة عنابة، أيام 4 و5 نوفمبر 2006.

² عبد القادر خليل وبوفاسة سليمان، "عصرنة البلديات في الجزائر"، مرجع سابق، ص 13.

³ البنك العالمي، مذكرة التصورات، من ورقة إستراتيجية التنمية الحضرية والحكم المحلي ل 15 أبريل 2009، الموقع: www.Word Bank.org

- حسن الإدارة ونظام الإدارة العامة ؛

- القدرة على المنافسة ؛

- إمكانية التمويل ؛

وبناء على هذا فإن الحكم الراشد هو أسلوب للإدارة والتسيير الجيد ، يتضمن الهياكل ، الوظائف ، العمليات والتقاليد المؤسسية التي تستخدمها الإدارة العليا للمؤسسة للوصول إلى نتائج الأهداف المسطرة و تحقيق التنمية المستدامة .

وحسب تقارير الأمم المتحدة، فإن للحكم الراشد الجيد أهدافا كثيرة تتمحور في عناصر أساسية تشمل مايلي:¹

- تحقيق الانسجام والعدالة الاجتماعية ؛

- تحقيق وإدامة حالة من الشرعية في المجتمع ؛

- الكفاية في تحقيق تنمية إقتصادية وفي تخصيص وإستغلال الموارد المالية ؛

عموما يمكن تعريف الحكم الراشد على أنه الطريقة التي بواسطتها تسيير السلطة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لخدمة التنمية وذلك باستخدام طرق فعالة في التسيير بأقل التكاليف وتحقيق أكبر المنافع ، وذلك من خلال زيادة الشفافية ، تأسيس وحماية حرية الإعلام ، زيادة المشاركة العامة في صنع القرار، الشرعية "سيادة القانون" ، الاستجابة ، والتي تعني سعي الأجهزة المحلية لخدمة كافة الأطراف المعنية والاستجابة لمطالبها.

2- عناصر الحكم الراشد وخصائصه ومؤشرات قياسه :

حتى يتسنى للإدارة المحلية القيام بجميع أعمال الموكلة إليها وتحسينها يجب أن تلتزم ببعض العناصر التي من خلالها يمكن أن تصل إلى تحسين مبادئ الحكم الراشد . يمكن حصر هذه العناصر فيما يلي :²

- نقل مسؤولية الأنشطة العامة من المستويات العليا (الحكومة) إلى المستويات الدنيا (الجماعات المحلية) ، بموجب تشريعات ملائمة ؛

- اللامركزية المالية ، مع موارد كافية تسمح للبلديات بالقيام بأنشطتها ؛

- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرارات المحلية ؛

¹ عبد القادر خليل وبوفاسة سليمان ، نفس المرجع السابق ، ص 11 .

² طاشة بومدين ، الحكم الراشد مشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر الموقع :

- توفير الظروف الملائمة لخصوصية الاقتصاد المحلي ؛

وإستنادا لهذه العناصر يمكن تمييز الحكم الراشد بمجموعة من الخصائص والمقومات أهمها :

- قدرة الحكومات على إدارة الموارد بكفاءة وتحويلها إلى برامج ومشاريع تلبي إحتياجات المواطنين المحليين وتعظم الاستفادة من الموارد المتاحة .

- توفير الظروف والآليات المناسبة لإشراك المواطنين المحليين في عمليات صنع القرارات المحلية بشكل مباشر عن طريق المجالس المنتخبة أو غير مباشرة بواسطة منح الثقة وقبول القرارات .

- المساءلة : ويقصد بها خضوع صانعي القرار على مستوى المحلي لمساءلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات الصلة دون تمييز ، أي وجود نوعين من العلاقات : أفقية وعمودية .¹

- الشرعية : والذي تعني قبول المواطنين المحليين لسلطة أصحاب القرار والذي يمارسونها ضمن القوائم والعمليات لحكم القانون والعدالة .

- التدفق الحر للمعلومات وسهولة الحصول عليها لكل أطراف المجتمع دون تمييز أي ما يسمى بالشفافية .

المطلب الثاني : مقومات الحكم الراشد ومؤشرات قياسه

يوجد العديد من الأطراف الفاعلة في الجماعات المحلية فهناك الولاية والبلدية والمجتمع المدني للقطاع الخاص والأجهزة المحلية والهيئات العالمية المانحة ، تشكل هذه الأطراف مقومات الحكم الراشد والفاعلون في الجماعات المحلية ، كما هناك مجموعة من المؤشرات تستخدم لقياس مدى إلتزام الحكومات المحلية بإجراءات وتدابير الحكم الراشد ، نوضح ذلك من خلال هذا المطلب .

1- مقومات الحكم الراشد :

لقيام الإدارة المحلية بمختلف أعمالها يجب عليها التقيد بمبادئ الحكم الراشد الذي يتطلب العديد من الأطراف الفاعلة على المستوى المحلي² تتمثل في :

***الحكومة** : تمثل العنصر الأول في النظام وطره الأول إذا تعتبر جهاز تنفيذي للدولة التي تعتمد نظام الانتخابات في تشكيل حكومتها ، وهي معنية بالبعد الاجتماعي للمواطنين بالإضافة إلى ممارسة وظيفية الحكم والرقابة ومحاربة الفساد وتوفير الإطار التنظيمي لممارسة الأنشطة الاقتصادية .¹

¹ عبد القادر خليل وبوفاسة سليمان ، "عصرنة البلديات في الجزائر" ، مرجع سابق ، ص 12 .

² أحمد رشيد ، " التنمية المحلية " ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، جمهورية مصر العربية 1986 م ، ص 321 .

***المجتمع المدني :** يمثل المجتمع المدني أحد أهم الأطراف والعناصر الأساسية والفاعلة للحكومة ، إذ يتضمن مؤسسات الإعلام والاتصال ، الجمعيات بأنواعها الاتحادات المحلية ، جمعيات قطاع الأعمال الخاص ، الاتحادات الطلابية ، المهنية وغيرها من المؤسسات والتنظيمات. ومهمتها الأساسية هي العمل على إشراك أفراد المجتمع في جميع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتأثير على السياسات المحلية من أجل تحقيق مايلي :

- تعبئة الجهود وجمع موارد محلية أكثر للمحليات لإستخدامها في أفضل السبل من أجل تغطية حاجات السكان²؛

- تعميق شفافية الحكومة وبساطة الإجراءات ؛

- التأثير على التوجه العام لبرامج التنمية المحلية خاصة البرامج البلدية الإنمائية ؛

- مساعدة المواطنين من تعسف السلطة وتحقيق العدالة والمساواة ؛

- مساعدة البلدية على العمل المباشر والتمويل لأداء أفضل للخدمات العامة وتحقيق رضا المواطنين ؛

- ترسيخ روح المسؤولية لمواطنين وتربيته على ثقافة ديمقراطية لقبول الآخر الحوار ، المساءلة المشاركة والفاعلية ، ولعل النشاط الأساسي لمجتمع المدني هو تقوية الروابط لاجتماعية وزيادة إشراك المواطنين (أفراد وجماعات) صنع القرارات المحلية عن طريق مساهمتهم في التمويل والانتخابات الشيء الذي سوف يؤثر على نوعية الحكم ؛

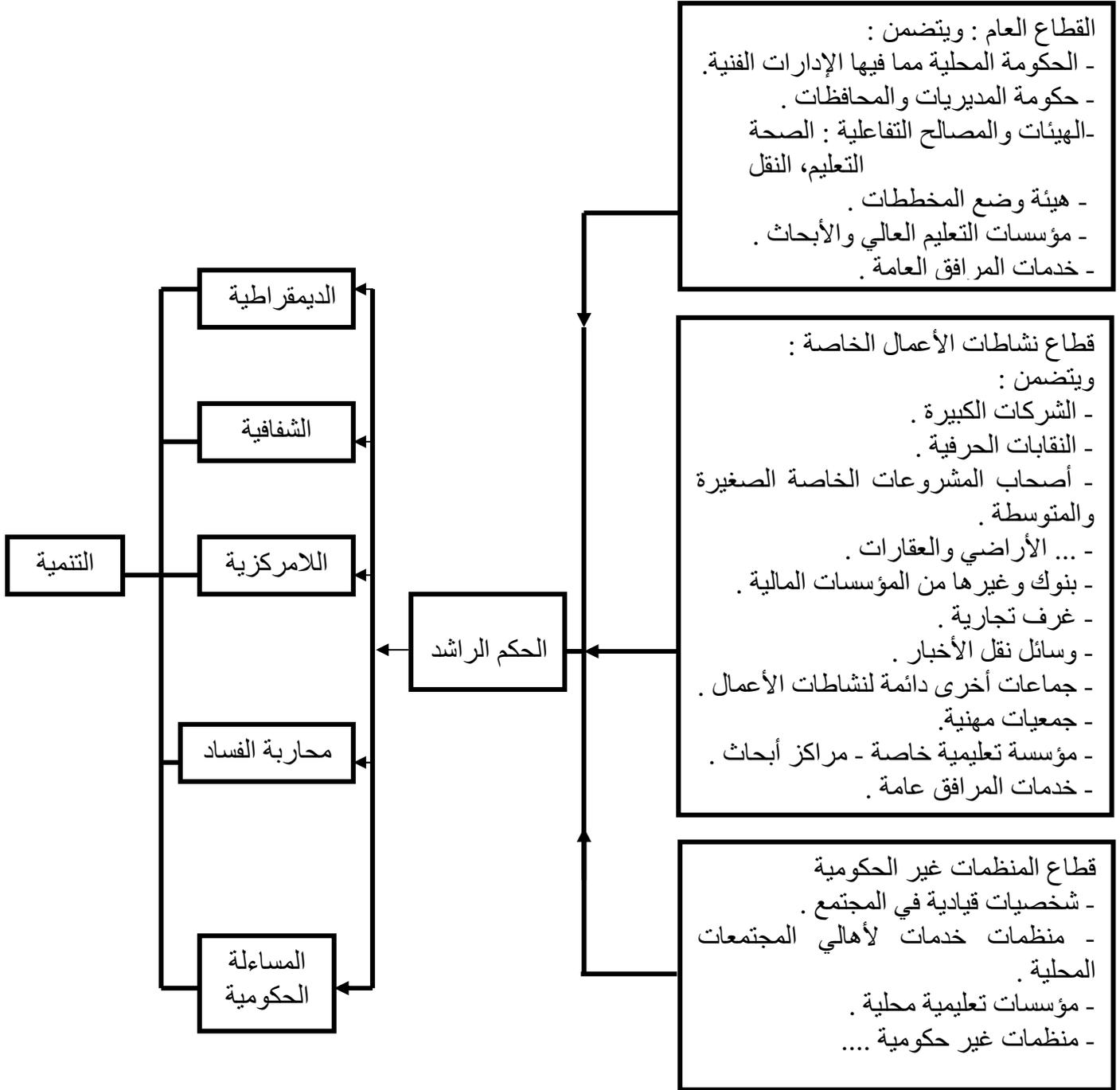
*** قطاع الخواص :** إن إسهام القطاع الخاص في ترقية وتطوير الحكم الراشد للجماعات المحلية يكون بواسطة مساهمة القطاع الخاص في المشاريع وتطويرها ، ولا يكون ذلك إلا بواسطة توفير الشروط الملائمة كخلق بيئة إقتصادية مستقرة وخلق فرص عمل بمساهمة القطاع الخاص ، من خلال منح تسهيلات ، ووضع قوانين ملائمة للاستثمار في مختلف مشاريع .

ولتوضيح الأطراف الفاعلة في الحكم الراشد محلي نستعين بالمنحط التالي :

¹ عبد القادر خليل وبوفاسة سليمان ، "عصرنة البلديات في الجزائر" المرجع السابق ، ص 14 .

² عادل أحمد حشيش، "أساسيات المالية العامة"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006م.

الشكل رقم (05) : الأطراف الفاعلة في المجتمع المحلي لتحقيق أهداف التنمية المحلية



المصدر : بلغروز بن علي وعبد العزيز طيبة ، متطلبات الحكم الراشد لتحقيق أهداف التنمية في الجزائر ملتقى دولي حول التنمية ، جامعة باتنة

، 2004 (بتصرف)

2- مؤشرات قياس الحكم الراشد :

حسب تقرير البنك الدولي هناك مجموعة من المؤشرات تستخدم لقياس مدى إلتزام الحكومات بإجراء ات وتدابير الحكم الراشد ، ووضع 22 مؤشر لإختيار وتحقيق الحكم الصالح تتوزع على 15 مؤشر تخص المساءلة العامة و 07 يخص جودة الإدارة ويتم ترتيب الدول حسب موقعها من هذه المقاييس على سلم يتكون من 173 رتبة بحسب عدد الدول المعنية ، وبحيث تحدد العلاقة للدولة حسب درجة صلاح الحكم بإعطاء علامة من 0 إلى 100 ، ويمكن حصر القياس هذه فيما يلي¹ :

● مؤشر المساءلة العامة :

وتقصد بها خضوع صانعي القرار على المستوى المحلي لمساءلة مواطنين والأطراف الأخرى ذات الصلة دون تمييز ويخص هذا المؤشر مجالات هي :

- درجة إنفتاح المؤسسات السياسية في البلد ، ودرجة المشاركة السياسية ونوعيتها بالإضافة إلى درجة الشفافية ومدى القبول الذي تحظى به الحكومة لدى الشعب ؛
- الحقوق السياسية للأفراد والحريات المدنية ، حرية الصحافة ؛
- الأداء السياسي والتوظيف لدى الجهاز التنفيذي ؛
- تنافس التوظيف ، المشاركة في التوظيف وانفتاح التوظيف ؛
- الشفافية والمساءلة الديمقراطية ؛

● مؤشر جودة الإدارة :

هذا المؤشر يقوم بقياس حدود الفساد في مجال إدارة الموارد المتاحة وتخصيصها وتطبيق الحكومة وإحترامها للقوانين ، حيث يشمل الجوانب التالية :

- نوعية الإدارة ودرجة الفساد ؛
- الإدارة المالية وتخصيص الموارد ؛
- حقوق الملكية ومدى احترام وتطبيق القانون ؛
- السوق الموازي .

3- متطلبات الحكم الراشد وعلاقته بالتنمية :

¹ مصطفى بشير ، "الأداء المتميز للحكومات من خلال الحكم الصالح والإدارة الراشدة" ، مداخلة في إطار ملتقى العالمي للأداء المتميز للمنظمات والحكومات ، جامعة ورقلة يوم 09 مارس 2005 ، ص 26-28 .

عند تناولنا في هذا المبحث لمفهوم الحكم الراشد أشرنا إلى تعاريف بعض الهيئات الدولية وإستخلصنا أن مجمل التعاريف إشتكت في أربع سمات وهي المسؤولية ومحاربة الفساد (تحسين الإدارة العامة) ، الشفافية الحكومية ، إستقلال النظام القضائي (سيادة القانون) ، الحرية الفردية والتعبير الجماعي (ديمقراطية أنظمة الحكم) إن هذه الصفات يمكن أن تصنف ضمن متطلبات الحكم الراشد ومن خلالها نستطيع تحديد أهمية كل عنصر وتوضيح العلاقة بينه والتنمية بالحكم الراشد .

3-1) الشفافية في الإدارة والتنمية :

يتطلب الحكم الراشد الشفافية في التسيير الإداري خاصة فيما يتعلق بالمشروعات العامة وطريقة تسييرها وهي لا تتوقف عن هذا الحد ، بل تشمل المؤسسات التي يمكن أن تساهم في تحقيق التنمية وتتقاطع الشفافية مع المتطلبات الأخرى للحكم الراشد إلى درجة لا يمكن معها التعرف بين المساءلة والشفافية ومكافحة الفساد والشفافية وتعني الشفافية هنا التدفق الحر للمعلومات وسهولة الحصول عليها لكل الأطراف المعنية في المجتمع الداخلي دون تمييز وهذا من شأنه توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية السلطات المحلية ، كما يعزز شدة المواطن المحلي على المشاركة ، وتسهيل عملية المساءلة ، فهي بذلك تسبق عملية مكافحة الفساد ، ونخلق طريقة للتعامل والترابط والتفاوض لممارسة الأداء الإداري وفق قواعد مضبوطة مسبقا .

3-2) ديمقراطية نظام الحكم :

لم تعد الديمقراطية الحديثة تعني فقط بالجانب السياسي، بل إمتدت لتشمل الجانب الاقتصادي والاجتماعي وفي هذا الإطار يجب أن يكون للديمقراطية غاية إجتماعية تتمثل في تحرير الإنسان من القيود واللامساواة الاقتصادية ويتم توجيه الاقتصاد من أجل توزيع أفضل للموارد المتاحة وإشراك جميع شرائح المجتمع في تسيير المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية لكل حسب مستواه إلى جانب قيام الدولة بوفير أدنى مستويات المعيشة لكافة المواطنين وخاصة ذوي الدخل الضعيف أو المحتاجة أو عديمة الدخل ، وهذا بغرض تحقيق وضمان المشاركة لجميع فئات المجتمع في الحياة السياسية وتوضح العلاقة بين التنمية والديمقراطية في المجتمعات الرأسمالية كدليل يثبت وجود علاقة قوية بين التطور الاقتصادي والديمقراطية والاستقرار الاجتماعي وهذا من خلال وجود روابط إجتماعية إيجابية قوية بين معدلات التسامح، الاستجابة الكفاءة والفعالية ، الثقة ، القناعة الذاتية والرؤية الإستراتيجية ومعدلات نمو الدخل القومي للفرد .

3-3) اللامركزية في الحكم الإداري المحلي :

إن اللامركزية أحد مواطن القوة الواجب ترقيتها ضمن المسعى الديمقراطي وسباق إقتصاد السوق فهي تدعم فرص مشاركة المجتمع في تسيير شؤونه وتسمح بالتقدير الحقيقي لحاجات المجتمع الواجب تلبيتها ، وتفتح المجال للمنافسة وبالتالي الفعالية وجلب الاستثمار وترقية التنمية وعليه من اجل تنشيط الإدارة المحلية وتحسين الإدارة

المحلية يستلزم تحرير الطاقات الفردية والجماعية والتنافس ومنه تكييف الجماعات المحلية مع المحيط الاقتصادي والاجتماعي .

3-4) الخضوع للمساءلة ومحاربة الفساد :

لا تقل المساءلة أهمية عن باقي المتطلبات الأخرى ، فهي تعمل بالتوازن معها وتتضمن خضوع أصحاب القرار على مستوى الإدارة المحلية لمساءلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات الصلة دون تمييز ، أي الموازنة بين مساء لتهم أمام الناخبين من جهة ، والمساءلة أمام المستويات الحكومية من جهة أخرى .¹ وتمثل الهيئة التشريعية وفقا لدساتير أغلب البلدان المؤسسة المفوضة بإخضاع الحكومات للمساءلة عن تحقيق الأهداف المعدة لأي إستراتيجية تأخذها الدول في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية .

ويأتي مكافحة الفساد ضمن الأهداف التي ترمي إليها الحكومات لتقوية الخضوع للمساءلة إذ يشمل جميع أنواع الرشاوي للمسؤولين المحليين أو الموظفين والبحث عن كيفية تفعيل الجهود لمكافحة، يتطلب البدء أولا برفع الوعي كمرحلة أولى ثم إجراء تغييرات لجعل الحكومات أقل قابلية للفساد ثم التصدي لمشكلة الأنظمة الفاسدة لمرحلة أخيرة وفي الوقت الراهن أصبح الفساد المحلي من المواضيع التي يقلق بشأنها ومن الضروري التفكير في أساليب جديدة للعمل على القضاء عليه والتقليل من حدته

من خلال ماسبق يتضح لنا جليا أن تحقيق التنمية مرتبط بمدى توفر متطلبات الحكم الراشد، ويتعلق الأمر ب :

- اللامركزية في الحكم المحلي والمالية المحلية ؛

- الشفافية والمشاركة الشعبية ؛

- سيادة القانون ؛

- الرؤية الإستراتيجية (تتمتع صناعات القرار برؤية بعيدة المدى تركز على تحليل الواقع والاستفادة من الفرص

المتاحة ومواجهة التحديات) ؛

المطلب الثالث : واقع الحكم الراشد المحلي في الجزائر

مثل العديد من الدول النامية قامت الجزائر بتكريس الديمقراطية في الحكم المحلي والاتجاه نحو إقتصاد السوق بداية، وهذا من خلال دستور 1989م والخاص بالتعددية الحزبية ، وتم تعزيزه بقانون البلدية والولاية لتأكيد نية الجزائر في تكريس متطلبات الحكم الراشد ، غير أنه إستطدم بإنعكاسات أزمة وطنية طبعها العنف والإرهاب ترتب عنها عواقب وخيمة على تسير الجماعات المحلية والعديد من القطاعات ، وأصبحت المعالجة الفعلية لهذا

¹ عبد القادر خليل ، بوفاسة سليمان ، " عصرنة البلديات في الجزائر" ، مرجع سبق ذكره ، ص 12 .

الواقع مرهون بعدة عوامل منها : الاستقرار والأمن ، توفير الموارد الكافية والتسيير العقلاني للأحوال ، الأمر الذي إستدعى الإدارة المحلية (البلدية والولاية) المطالبة بتسيير شؤونها وفق طرق حديثة تتميز بمواصفات الحكم الراشد وذلك بغية تمكينها من تجسيد الخيارات الإدارية اللامركزية ورؤية إستراتيجية تواجه الصعوبات والتحديات التي واجهتها أو يمكن أن تواجهها في المستقبل ، أو التقليل من حدتها ، سوف نحاول تحليل ذلك حسب المعلومات والإحصائيات المتوفرة على النحو التالي :

1- التنمية الاقتصادية المحلية ومستويات المشاركة للشركاء المعنيين :

يعتمد تحقيق نجاح عملية التنمية الاقتصادية المحلية على وجود جهود جماعية للقطاعات العامة (الحكومية) والقطاع نشاطات الأعمال (الخاصة) والقطاعات منظمات غير حكومية (منظمات تركز على قاعدة أهالي المجتمعات المحلية النقابات الحرفية ، وجمعيات اجتماعية ومدنية ودينية ومنظمات مهنية خاصة ، ومراكز أبحاث ومؤسسات تدريب وغيرها من لجماعات التي لها مصالح معهودة في الاقتصاد المحلي.¹

وسوف نتناول المشاركة السياسية ، مشاركة المجتمع المدني ، ومشاركة القطاع الخاص ومشاركة المرأة .

1-1 المشاركة السياسية :

إن الفترة الممتدة من ماي 1990م إلى غاية اليوم تستحق دراسة خاصة لسببين رئيسيين هما :

- يتعلق الأمر بحلول التعددية الحزبية ؛

- يتعلق الأمر بالإرادة السياسية للبلاد بالدخول في اقتصاد السوق؛

وقد فرضت هاتان الوضعيتان بداية من سنة 1992م لإنعكاسات أزمة وطنية ، ما ترتب عنه عواقب وخيمة على تنظيم والتسيير الجماعات المحلية واقتصادياتها ، وعلى ضوء هذين السببين يمكن تقدير التنمية الاقتصادية المحلية للبلدية والولاية بشكل مغاير للفترات السابقة ، حيث تتم مشاركة كل أفراد المجتمع في ممارسة الحق السياسي مع قيود تتعلق بحالة الطوارئ المعلنة سنة 1992م والتي كانت تحد ممارسة العديد من الحقوق المدنية والسياسية للمواطنين، وإنعكست بإنخفاض نسبة المشاركة في الانتخابات المحلية سواء للمجالس الشعبية البلدية أو الولائية ، وهو ما يطرح تساؤلا حول جدوى المشاركة السياسية إذا كانت نسبة المشاركة في الانتخابات ضعيفة جدا مقارنة بعدد الناخبين ، مما يفسر ضعف مشاركة أفراد المجتمع في ممارسة الحق السياسي، وتتميز إحصائيات الخاصة بالانتخابات المحلية لتاريخ 2007/11/29م على أن نسبة المشاركة بلغت حوالي 44.09 % بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية و 43.47 % بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية.

2-1 مشاركة المجتمع المدني ومشاركة المرأة :

¹ الدليل السريع ، وحدة التنمية الاقتصادية ، البنك الدولي أكتوبر 2001 .

إن مشاركة المجتمع المدني تشمل الجمعيات الشعبية غير الحكومية وغير الربحية ، وتمثل في الجمعيات الثقافية والجمعيات الخيرية والتطوعية وحماية البيئة، وينصب إهتمامها حول تقديم خدمات لأهالي المجتمعات المحلية المحرومة وذوي الدخل الضعيف ، وجماعات تمثل الأقليات والمكفوفين وغيرهم من السكان المحرومين أو قضايا حماية البيئة والمصالح الثقافية والفنية والتاريخية وغيرها .

وفي الجزائر تشير الإحصائيات لعام 2008 وجود 948 جمعية¹ ، أكثرها عددا هي الجمعيات المهنية ب 110 ، وجمعيات الصحة والطب 127 ، والجمعيات الثقافية والفنية والتربوية والتكوين 112 ، إن معظم هذه الجمعيات تنشطها وتديرها شخصيات قيادية في المجتمع ولهذا يمكن إعتبارها جمعيات لا تخدم المجتمع قدر ما تخدم مصالح هذه القادات. وفيما يخص الجمعيات المحلية المعتمدة لغاية 2008م فبلغ عددها 7828 جمعية 13328 جمعيات أولياء التلاميذ و13113 جمعيات الرياضية والتربية البدنية² ، والباقي عبارة عن جمعيات محلية غير حكومية مثل : جماعات حماية البيئة والثقافة والفن، جمعيات تاريخية ، المكفوفين ، النقل ، وبعض الجمعيات الصحية .

إن هذا العدد الكبير من المنظمات والجمعيات إزداد انتشارا في الوقت الراهن بشكل كبير ، ورغم هذه الكثرة ، فمشاركتها في خدمة المجتمع محدود ولا يمس شريحة كبيرة من المجتمع ، نظرا لإمتدادتها الأجنبية ، واستفادتها من تمويل أجنبي ، أو من خلال طريقة تمويلها وإستخدامها لأوقات ومواسم محددة أو عند الحاجة ، ما يجعلها لا تخدم المجتمع المتواجدة فيه ، ورغم هذه الانتقادات التي طالتها ، لا يجب نسيان الدور التنموي الذي تلعبه بعض المنظمات والجمعيات الخيرية في ترقية المجتمع وخدمة السكان المحليين ، ومدى مساهمتها في رفع مستويات المشاركة في الحكم الراشد داخل المجتمع المحلي .

أما فيما يخص مشاركة المرأة فتشير مختلف تقارير التنمية البشرية المستدامة الصادرة من الهيئات الدولية السابقة للأمم المتحدة عن ضعف مشاركة المرأة في التنمية ، وفي المساهمة السياسية ، كما يشير تقرير " النيباد " العام 2008 ، النمو في الحقوق السياسية للمرأة من خلال ارتفاع حصتها في التمثيل الشعبي³ . وقد أعطيت لمشاركة المرأة في الجزائر دفعة قوية ابتداءا من انتخابات المجلس الوطني الشعبي التي جرت في 2012 م ، وهذا يدل على ارتفاع مستويات المساهمة السياسية الكبيرة للمرأة داخل المجتمع .

¹ وزارة الداخلية المحلية الجزائرية الموقع : www.intérieur.gov.dz تاريخ الإطلاع: جانفي 2010

² وزارة الداخلية ، نفس المرجع السابق .

³ عبد القادر خليل ، وبوفاة سليمان ، " عصرنة البلديات في الجزائر " ، مرجع سبق ذكره ، ص 16 .

1-3) مشاركة القطاع الخاص :

ويشمل قطاع النشاطات الأعمال الخاصة التي يمكن أن تطور الحكم الراشد المحلي من خلال المشاريع الخاصة لتصبح أكثر تنافسية في الأسواق المحلية والدولية ويمكن تطوير القطاع الخاص وإدامته من خلال توفر الشروط التالية:¹

- خلق بيئة اقتصادية مستقرة وملائمة والبلدية تلعب دورا أساسيا في ذلك ؛
 - إدامة التنافسية في الأسواق بتدخل الأجهزة المحلية (البلدية الولائية) ؛
 - تعزيز المشاريع التي تخلق فرص العمل ، بمساهمة القطاع الخاص وكل الفاعلين في إنجاح هذه السياسة
 - المحافظة على البيئة والموارد البشرية وتوفير القوانين الملائمة والسهر على تنظيمها ؛
- ويعرض تقرير البنك الدولي لعام 2001م عملية تنظيم الجهود من خلال تطوير فريق إدارة شبكية لربط الشركاء المعنيين بين ثلاث قطاعات هم :القطاع العام ، قطاع نشاطات الأعمال الخاصة وقطاع المنظمات غير الحكومية ، حيث يشمل قطاع الخاص المؤسسات التالية :²
- الشركات الكبيرة وأصحاب المشروعات الخاصة صغيرة وموسطة وأصغر الحجم ؛
 - النقابات الحرفية والجمعيات المهنية ؛
 - مطوري الأراضي والعقارات ؛
 - بنوك وغيرها من المؤسسات المالية ؛
 - غرف تجارية ؛
 - وسائل نقل الأخبار ؛
 - جماعات أخرى داعمة لنشاطات الأعمال ؛
 - خدمات مرافق عامة ؛
 - مؤسسات تعليمية خاصة ومراكز أبحاث ؛

والملاحظ في الجزائر غياب القطاع الخاص وإسهامه في تطوير الحكم الراشد كل من البلدية والولاية خلال سنوات سابقة ولذلك الحكومة الجزائرية في الوقت الراهن أصبحت تشجع المشاريع الخاصة وتطورها لتصبح أكثر فاعلية في

¹ عبد القادر خليل ،بوفاسة سليمان، نفس المرجع السابق ، ص 14 .

² الدليل الإرشادي السريع، تقرير البنك الدولي ، مرجع سبق ذكره ، ص 07 .

بناء المجتمع المحلي وهذا من خلال محاولة خلق بيئة إقتصادية مستقرة وملائمة وتقرير المشاريع والبرامج التنموية التي تخلق مناصب الشغل ، ومحاولة خلق قوانين ملائمة وتنظيمها وفق متطلبات التنمية المحلية في البلاد .

2- ملامح الحكم الراشد المحلي في الجزائر :

لقد بدأ إستخدام مصطلح الحكم الراشد في الجزائر والتعبير عنه منذ الدخول في التعددية الحزبية وأستخدمت المقاربة التشاركية على المستوى المحلي أو الديمقراطية التشاركية تعبيرا عن المشاركة ، كمؤشر لقياس الحكم الراشد ، وقد طورت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بالجزائر مقاربة تشاركية جديدة على المستوى المحلي من خلال :¹

- إدماج المقاربة التشاركية في برامج التنمية المحلية ؛

- تكوين إطارات في المقاربة التشاركية على المستوى المحلي مع تنظيم ندوات ولقاءات حول ترقية المقاربة الإقليمية والتشاركية ؛

- إستكمال برامج التنمية المدججة على البلديات المختارة كنموذج تطبيقي (سطيف ، ميله ، خنشلة تيبازة باتنة ، أم البواقي) في انتظار تعميم التجربة على باقي الولايات ؛

والشيء الملاحظ على الحكم الراشد المحلي في الجزائر هو التباين في مستوى الحكم الراشد من منطقة إلى أخرى ، وعدم الوعي الجماهيري والإدارة المحلية بأهمية هذا الحكم ، ورغم أن الجزائر دخلت التعددية منذ حوالي 22 سنة ، ونحس أنه مازال في بدايته رغم أن الدستور كرس سياسة التوجه نحو اقتصاد السوق ، وما يؤكد قانون البلدية والولاية 8-90 و 9-90 وقانون البلدية الجديد رقم 11-10 لسنة 2011م ، كما أن قانون الاستثمار الصادر في 1993/10/05م يحدد طبيعة ونطاق الحوافز والتشجيعات المتعلقة بالنظام العام والنظام الخاص للاستثمارات ، إذ يعني هذا النص التشريعي بحرية الاستثمار وفتح الاقتصاد الوطني على رؤوس الأموال الأجنبية.

وفي إطار هذا الاتجاه أصبح التركيز الفعلي لهذا الواقع مرهون بتوفير الموارد المالية والبشرية الكافية والتسيير العقلاني لهذه الموارد وهو ما أدى بالجماعات المحلية أن تكون مطالبة بتسييرها وفق منهجية مختلفة عن سابقتها ، ووفق طرق عصرية تلتزم بمبادئ الحكم الراشد ، وهذا حتى تستطيع الجماعات المحلية من تجسيد الخيارات الإدارية اللامركزية وتستجيب للتحديات في ظل الاقتصاد الحر ، وجعلها قادرة على مواجهة التغيرات المقترحة أو المسطرة ، وستناول في هذا الصدد مستوى مؤسسات الحكم الراشد المحلي في الجزائر اعتمادا على دراسة لمؤشرات تجميعية للحكم الراشد ومتطلباته وذلك من خلال العناصر التالية :

¹ عبد القادر خليل وبوفاسة ، عصرنة البلديات في الجزائر" مرجع سبق ذكره ، ص 17 .

2-1) المجالس البلدية الولائية وقدرتها على إعداد وتنفيذ البرامج بطريقة سليمة وفعالة :

نلاحظ عدم جدوى هذه المجالس في إعداد البرامج وتنفيذها وهذا نظرا لنوعية الموارد البشرية المكلفة بتنشيط المؤسسات حيث أغلبية المجالس تمتلك أفراد ضعيفة الكفاءة لعدة أسباب منها : محدودية التأهيل الدراسي والعلمي لهذه المجالس ونواهم مع ضعف التدريب الإداري والتكوين أو عدم إنتظامه ، تسييس الفاعلين المحليين، كما أن الأشخاص المكلفون بتجسيد هذه البرامج وتنفيذها لا يتمتعون بالقدرات الضرورية ولا بالحوافز اللازمة لممارسة مسؤولياتهم ، الأمر الذي أدى إلى عدم إهتمامهم بتنمية قدراتهم ومعارفهم الإدارية والاعتماد على الحلول المقترحة والمعدة عن الحكومة المركزية ، وتقبلها دون مراجعة أو تغيير، فضلا عن ذلك فإن التبعية المالية الكبيرة للجماعات المحلية إزاء مساعدات الدولة تحد من نشاطها وجعل منها هيئات مسعفة مما يقيد حرية المبادرة وجهود المنتخبين المحليين في البحث والمشاركة مباشرة في الأعمال التي من شأنها أن تولد الثروات . كما أنه في المجال المالي ، هناك عدة أحكام قانونية تتعلق بالبلدية والولاية تنظم وصاية ثقيلة فيما يتعلق بالمصادقة المسعفة على المداوات أو بصلاحيية الحلول محل الوصاية (الوصاية الإدارية) ، أين تخضع أنشطة الجماعات المحلية إلى المراقبة ، وتمارس الوصاية في هذه الحالة في ظروف سيئة لأن نقص المستخدمين المتخصصين في المسائل المالية لدى المكاتب الولائية لا يسمح للسلطات الوصية بأداء مهامها على أحسن وجه وبغرض تحرير الجماعات المحلية من بضة الوصاية ومواجهة التغيرات المقترحة أو المسطرة ، يتم حاليا اعتماد تدابير جديدة قبل تنفيذ أي نشاط نلخصها في التدابير التالية :¹

- التسيير المشترك أو الإدارة المشتركة للجماعة المحلية ؛
- نوعية الموارد البشرية قصد التصدي لمشكلة التأطير (أتخذت إجراءات بفتح مناصب مالية على سبيل المثال في قانون المالية ل 2008م أين تم فتح بها 3200 منصب مالي) ؛
- أساليب جديدة للتسيير العمومي من أجل عقلنة تسيير الجماعات المحلية وعصرته ؛
- تعديل النصوص : من حيث القانونين الصادرين في 1990م المتعلقان بالبلدية والولاية لم تعد تطابق الواقع الجديد الذي أفرزته التعددية الحزبية والانتقال إلى إقتصاد السوق ؛
- التنظيم الإقليمي : الجزائر أصبحت تدرك الضعف المزمن للإدارة المحلية وتشتت الوسائل البشرية والمالية للجماعات المحلية والأزمة المالية التي تعاني منها أكثر من ألف بلدية نظرا للتسيير الإقليمي لسنة 1984 ، ولهذا هناك مشروع دراسة حول إعادة التنظيم الإقليمي للجماعات المحلية ؛
- إصلاح الصندوق المشترك للجماعة المحلية ؛

¹ المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، مرجع سبق ذكره ، ص 85 ، 94 .

- ديمقراطية المشاركة : أي الديمقراطية التي تقوم على المشاركة بتحديث النظام المحلي ؛

- رشاد الحكم المحلي : تطوير مشاركة المواطنين في النشاط المحلي والإطلاع على الميزانية مثل سندا قويا ترقية المجتمع المدني ، وتطوير الحركة الجمعوية التي من شأنها أن تحقق أحسن الحس المدني وتعزيز روح التضامن ؛

2-2) إحترام الدولة والمواطنين للمؤسسات التي تحكم التفاعل الاقتصادي والاجتماعي :

تعني قبول المواطنين لسلطة أصحاب القرار الذين يمارسونها ضمن إطار قواعد وعمليات وإجراءات مقبولة وأن تستند إلى حكم القانون والعدالة بتوفير فرص متساوية لجميع أفراد المجتمع من جهة ، ومن جهة أخرى يجب أن يتمتع صانعو القرارات المحلية برؤية إستراتيجية حول الحكم الراشد وعلاقته بالتنمية وخضوعهم لمساءلة المواطنين أمام المستويات الحكومية المجالس الشعبية المنتخبة من جانب آخر ، ويتأتى ذلك من خلال تحكيم القانون والعدالة ونلاحظ في هذا الإطار أن الجزائر قامت بإصلاحات عديدة لقطاع العدالة كان له تأثير على سير نظام الحكم المحلي ، غير أنه لم يكن بالقدر الذي يتماشى وحجم التغيرات المجتمعية والإدارية العالمية فنلاحظ بطى في حركة القوانين والتشريعات ، رغم أن الجزائر دخلت مرحلة اقتصاد السوق منذ زمن دون أن يواكبها تغيرا على مستوى أداء الجماعات المحلية ، من حيث تشجيع القطاع الخاص ، وإشراك الفاعلين في عملية صنع القرار .¹

3-2- الفساد والتسيب الإداري ومدى إنتشاره بين الفاعلين المحليين :

تظهر ملامح الفساد عند إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص ، أو عندما يقوم الموظف بقبول أو طلب وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشاي للإستفادة من سياسات أو إجراءات للتغلب على منافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين ، ويعرف الفساد حسب البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بأنه إساءة إستعمال القوة العمومية أو المنصب أو السلطة للمنفعة الخاصة سواء عن طريق الرشوة أو الإبتزاز أو إستغلال النفوذ والمحسوبية أو الغش وتقديم إكراميات للتعجيل بالخدمات أو عن طريق الاختلاس.²

وواحد تعريفات الأكثر تفصيلا هو إستخدام المنصب العمومي لتقنين مكاسب خاصة ويشمل ذلك الرشوة والإبتزاز وهما ينطويان بالضرورة على مشاركة طرفين على الأقل ويشمل أيضا أنواعا أخرى من إرتكاب الأعمال الخطورة التي يستطيع المسؤول العمومي القيام بها بمفرده ومن بينها الاحتيال والاختلاس.³

أما التسيب الإداري فهو إهمال الموظف للواجبات المنوطة به والمنصوص عليها في القوانين واللوائح والقرارات التي تنظم الوظيفة بشكل يؤدي إلى مردود سلبي على الإنتاجية وسير العمل.¹

¹ بوفاسة سليمان وخليل عبد القادر ، "عصرنة البلديات في الجزائر" ، مرجع سبق ذكره ، ص 17 .

² محمد عبد الفضيل ، " مفهوم الفساد ومعايره ، مجلة المستقبل " ، مركز دراسات الوحدة العربية العدد 309 .

³ نوري منير ، " الإصلاح الإداري وفعالته في القضاء على الفساد والتسيب الإداري " مداخلة ضمن الملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلية جامعة البليدة ، ماي 2010 ، ص 03 .

إن مدى انتشار الفساد والتسيب بكامل أنواعهما في منظومة الفاعلين المحليين يتجلى من خلال عدم القدرة على تغيير السلوك نتيجة وجود قوى مقاومة للتغيير ، الأمر الذي أدى لوجود الرشوة ، وغالبية المصالح الشخصية على المصالح العامة ، وإخفاء حقيقة الجهود المحلية للتنمية وعدم البوح بها للرأي العام وإنكسار الوازع الأخلاقي ، وانتشار مظاهر الإتكال والتهرب من المسؤوليات وإنعدام روح المبادرة والابتكار .²

ومواجهة هذه الظواهر يتطلب تفعيل عدة آليات للحد منها أو تقليلها ، وذلك من خلال ما يلي :

- الشفافية والعلانية في مؤسسات لدولة ؛

- المساءلة القانونية الصارمة للقائمين على إدارة شؤون الدولة ؛

- وضع استراتيجيات عملية واضحة المعالم ولا تتعاطى مع فساد المجالس البلدية الولائية بصورة رد فعل ، بل بصورة إستباقية لمعالجة الأسباب وللوصول إلى ترشيد تصرفات مسؤوليتها ؛

وفي إطار محاولة مواجهة الفساد والتسيب قامت الجزائر ببذل مجهودات معتبرة للحد من الظاهرة من بينها :

التشريع الجديد المتعلق بمكافحة الرشوة الصادر في فيفري 2006 ، وضع خطة لتعزيز المشاركة سميت بالمقابلة التشاركية والتي تقوم على :³

- إدماج المقاربة التشاركية في برامج التنمية المحلية ؛

- استكمال العملية لنموذجية لإدماج المقاربة التشاركية في إعداد عمليات التدقيق الحسابي الاجتماعي والاقتصادي على مستوى 25 بلدية ؛

- تكوين حاملي الشهادات على المستوى المحلي على المقاربة التشاركية ؛

- استكمال برامج دعم التنمية المحلية المدججة على مستوى الولايات النموذجية ؛

- تنظيم ندوات ولقاءات حول ترقية المقاربة الإقليمية والتشاركية ؛

¹ نوري منير ، نفس المرجع سابق ، ص 04 .

² عبد القادر خليل وبوفاسة ، "عصرنة البلديات في الجزائر" مرجع سبق ذكره ، ص 17 .

³ سعودي كمال ، عامر كمال ، " آليات استخدام إستراتيجية النهج التشاركي في خطط التنمية المحلية " ، مداخلة للملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلية ، جامعة البليدة ، ماي 2010 .

خلاصة الفصل :

تشكل الجماعات المحلية عصب التنمية وبحيث لا يمكن للدولة من خلالها تجسيد البرامج المتعلقة بالبنية الأساسية، كالتهيئة العمرانية وحماية البيئة ومحاربة البطالة والفقر والصحة والإسكان، كما تشكل الإدارة الجوارية التي تؤدي يوميا لفائدة المواطنين مهام الخدمة العمومية والمنفعة العامة .

والجزائر ككل البلدان النامية كرس في دستورها اللامركزية كمبدأ أساسي للتنظيم الإداري للبلاد، الذي منح للجماعات المحلية دورا أساسيا في تطوير عناصر البنية التحتية ، والتكفل بالخدمات الاجتماعية مثل الصحة ، السكن ، التربية ، التعليم ، الثقافة ، الرياضة ، وحماية البيئة ، وغير ذلك . وكذلك دور الإنتاجي يتمثل في المشروعات التي يمكن أن تدر دخلا لها ويرفع من مواردها .

إن الممارسة الفعلية لهذه المهام ذات الخدمة العمومية يجب أن يتركز على إدارة عصنة ومسيرة بكيفية جيدة واعتمادا على مقاييس عملية وتقدير التسيير المحلي وفق متطلبات الحكم الراشد .

ونستخلص من دراستنا لهذا الجزء من البحث ، أن الجماعات المحلية تتمتع الشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، وهو ما جعلها تبحث باستمرار على موارد مالية لأجل تغطية النفقات المتزايدة التي تشمل إيرادات التسيير وإيرادات التجهيز والاستثمار ، ويمثل تطوير المصادر الذاتية دعما للاستقلالية تسييرها غير أن الواقع يبين أن معظم البلديات تعاني من عدم كفاية مواردها المالية لتأدية المهام المنوطة بها فالعديد من البلديات والولايات تعاني ميزانياتها من العجز المالي ، وقد بلغ مستوى عجز البلديات إلى 1245 بلدية عاجزة حتى بلغ درجة أصبح الصندوق المشترك للجماعات المحلية غير قادر على تغطية نسبة 57 % من الطلب المعبر عنه سنة 2000م ويرجع ذلك كمجموعة من الأسباب سبق ذكرها في المطلب الثاني عن هذا الفصل .

ورغم خضوع الجماعات المحلية لعدة إصلاحات لا تزال تعاني في كثير الحالات من عدم التوازن بين إيراداتها ومتطلباتها ، ولا تزال تعتمد على الموارد الخارجية وهو ما يؤكد التبعية إلى المستوى المركزي ،ومن وجهة نظرنا نقول أن الإصلاح لا يمكن أن ينحصر في الجباية المحلية لمواجهة التحديات والتغيرات التي تواجهها الجماعات المحلية بل يجب مراجعة جميع النماذج التنظيمية المحلية و إنتهاج أسلوب الحكم الراشد قصد تلبية حاجات المجتمع المحلي والتنمية الشاملة المستدامة .

الفصل الرابع

تشخيص لوضعية التنمية المحلية في الجزائر

مقدمة الفصل :

لقد بدأ الشعور بضرورة تنشيط الوضع الاقتصادي في الجزائر منذ الاستقلال ، حيث كانت الجهود منصبة في البداية على تغطية حاجيات التجهيز لقطاعات الزراعة والصناعية والتجارية ونظر للتنظيف في الرؤوس الأموال خارج الجزائر وقيمة الديون التي تركها المستعمر، الأمر الذي أدى إلى إنخفاض في الودائع لدى البنوك والحسابات البريدية .

هذا الوضع تطلب القيام بمجهودات أكثر في السنوات الأولى من الاستقلال والعمل نحو إعادة بناء وتطوير القطاع الصناعي والزراعي وإلغاء ميكانيزم التبعية الاقتصادية الموروثة وذلك بإنشاء شركات وطنية مهمتها تطوير القطاع العام المؤمم وتسيير الشؤون العامة للبلاد وبداية من سنة 1967م تظهر أهم مقومات التنمية في الجزائر من خلال المخططات التالية : **المخطط الثلاثي الأول 1967م - 1969م**، فجاء هذا المخطط لتشكيل برامج وطنية لا مركزية هدفها استرجاع الثروات الوطنية أو إقامة صناعة ثقيلة وتدعيم القطاعات الأخرى كالزراعة والري والمنشآت القاعدية والهياكل الاجتماعية والتربوية . ثم دعم هذا المخطط **بمخطط ثاني (1972م - 1973م)** ، أين أسندت للبلدية إعداد برنامجها الخاص بالتجهيز المحلي وتنظيم ماليتها على أسس جديدة ومنح الولاية تسيير شؤونها من خلال إعتبارها جماعة لا مركزية ومقاطعة خفيفة ولا متركزة للدولة تضم الأجهزة التالية : مخطط شعبي ينظم شؤون الولاية عن طريق مداولاته وجهاز تنفيذي يشبه حكومة محلية، ومع حلول **المخطط الرباعي الثاني**

(**1974م - 1977م**) ، تم إنشاء المخططات البلدية لتنمية (PCD) ومخططات التحديث الحضري

(PMU) ، وكانت من أهدافه الأساسية إنشاء قاعدة مادية للبلديات وإيجاد حل فعال لمشاركة تنمية الجماعات المحلية، وكذلك إنشاء مخطط آخر قطاعي يتم على مستوى الولاية (PSD) وهو المخطط القطاعي للتنمية وتدخل فيه جميع استثمارات الولاية والمؤسسات العامة التي تكون تحت وصايتها .

إن تنفيذ هذه المخططات كان له انعكاسات على شكل الولايات والبلديات في ميدان الانجاز والتحكم التدريجي في مشاكلها ، غير أنه لم يتم إستيعاب جميع التغيرات التي أدرجت ولم يتم التحكم جيدا في تأثيراتها المتعددة ، ولهذا قررت الجزائر إعادة تنظيم للإقليم الوطني في 1984 بتجهيزه ب 48 ولاية و 1541 بلدية ، وخصصت مساعدات مالية هامة في شكل إعانات التجهيز وهذا من أجل خلق نوع من التوازن الجهوي وإستقرار السكان في مناطقهم وضمان إستمرارية المرافق العامة وتقديم الخدمات والاحتياجات المحلية للمواطنين في مدتهم وقراهم .

إن هذا المسعى مهما كان منسجما لم يستطع الوصول إلى الطموحات والمجهودات الكبيرة المبذولة وحجم الأموال المخططة وهذا بسبب الأزمة المالية وتراجع سعر النفط وكذلك لأسباب تسييرية تنظيمية. ووعي الدولة الجزائرية بضرورة إعادة مراجعة الوضع قامت بداية من 1990م في تعزيز صلاحيات الجماعات الإقليمية وترشيدها

ودعمها وتكريس مساهمة المواطنين في تسيير الشؤون العامة وفق متطلبات اقتصاد السوق .

ولقد تعرضت الفترة الممتدة 1990م إلى غاية 2000م لإنعكاسات أزمة وطنية طبعتها التوترات السياسية والاجتماعية والعنف والإرهاب، نشأت عنها إختلالات إقتصادية وإجتماعية في مستوى الحياة، ونظرا لتراكم سلبيات هذه الفترة قامت الحكومة الجزائرية بمجموعة من الإصلاحات الوطنية والمحلية الغرض منها الخروج عن أزمة عويصة وصعبة والعودة بالشرعية وتحقيق الاستقرار على جميع المستويات وذلك من خلال محاولة تجسيد برنامج إنتعاش اقتصادي للفترة (2001م - 2004م) . لقد تم تشخيص هذه الفترة بالتباين لأنه من جهة توفرت الجزائر على موارد مالية معتبرة جراء إرتفاع أسعار البترول ، ومن جهة أخرى تم تسجيل تناقضات بين مؤشرات الاقتصادية الكلية والمؤشرات الاجتماعية تميزت بإنخفاض القدرة الشرائية وإرتفاع البطالة ، وغيرها من الفوارق الاجتماعية .

ولللخروج من هنا تم الشروع في سياسات جديدة تم من خلالها الرجوع إلى العمل على المستوى المحلي بإشراك البلدية والولاية في إعداد وتنفيذ مجموعة كبيرة من المشاريع والمخططات الخاصة بها في إطار مخطط خماسي أول 2004م-2009م، ومخطط خماسي آخر يتم محاولة تجسيده للفترة 2010م-2014م ، إلى جانب عملها الأساسي وهو تقديم خدمات عمومية لمواطنين وإحتياجاتهم المحلية وهذا العمل الجديد يمكن لها من تحقيق وتلبية الحاجات المحلية للمواطنين وتحسين مستواهم المعيشي وفق طموحاتهم

المبحث الأول : مقومات التنمية المحلية في الجزائر

تظهر سياسة الجزائر في تنمية المجتمع المحلي من خلال المخططات التنموية التي قامت بها والتي كان هدفها هو إشباع الحاجات العمومية ، وإيصال ثمار جهودها إلى كافة المستويات الاجتماعية والوصول إلى تجسيد أهداف وأبعاد التنمية الشاملة المستدامة على أرض الواقع ، لقد كانت تمثل التنمية المحلية ذلك البعد الاستراتيجي للتنمية الوطنية في الجزائر ، ولا تزال كذلك حتى تتمكن من بلوغ أهدافها وأبعادها المتعددة ، وتبين لنا ذلك من خلال الجهود والقواعد التي أستندت عليها عملية التنمية المحلية في الجزائر وذلك من خلال مجموعة من العناصر يمكن إظهارها في المطالب الآتية :

المطلب الأول : تدخل الدولة والمشاركة الشعبية في تسيير التنمية المحلية

1- التدخل الحكومي

تعتبر الإدارة المحلية من الأطراف الرئيسية في عملية تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية ، ولهذا يمكن إعتبار تدخل الدولة في عملية التنمية يمكن أن يكون من خلال هذه الجماعات الإقليمية التي تعتبر إمتداد للنظام الحكومي للدولة ، وبتطبيق مبدأ اللامركزية في هذه الإدارات فإنه يقع على عاتقها تحمل المسؤولية في توفير

الخدمات المختلفة وتطبيق القوانين واللوائح التي تتعلق بمتطلبات التنمية الاقتصادية المحلية ، إلى جانب مهمة توفير البنية التحتية الأساسية لتعزيز المشاريع التنموية على المستوى الوطني .

إن المتبع لتطور الفكر الاقتصادي والظروف والأحداث الاقتصادية السائدة تبين له تطور دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي وأهمية التدخل الحكومي في إعادة ترتيب النشاط الاقتصادي وتحقيق التوازنات ومعالجة الأزمات والنزاعات الإجتماعية وجميع المشاكل الاقتصادية والسياسية المتتالية وغير المتناهية ، وفي إطار هذا التصور والاتجاه ، قدمت عدت مبررات لإبراز أهمية التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي والاجتماعي أهمها يمكن ذكر مايلي :

1-1) الجماعات المحلية إمتداد لتدخل الدولة على المستوى الأقاليم :

بما أن الدولة هي عبارة عن مجموعة من العناصر والمكونات المتجانسة والمتداخلة ونظام سياسي وإداري إقتصادي وإجتماعي مهمته تجسيد مشروع مشترك بين القطاع الأهلي والحكومي ، فإن الجماعات المحلية هي فرع ممتد لهذا النظام ويمارس نفس العمل والدور ، لكن على المستوى الجزئي والمحلي ومن خلال الولاية والبلدية لتنظيمات إقليمية محلية .

1-2) التخطيط القومي هو خطة قطاعية :

يعمل التخطيط القومي على تحقيق أهدافه عن طريق القطاعات الإنتاجية والخدمة ذات العلاقة الرأسية باعتبار أن الخطة القومية خطة قطاعية ويتم إشتقاق جميع السياسات الاقتصادية والاجتماعية المحلية على هذا المستوى (على مستوى الخطة القومية) فكثير من المشروعات التي أقيمت محليا كانت تتميز بالمركزية الشديدة.

1-3) توفير الاحتياجات العامة وإشباعها :

عندما يفشل السوق المحلي على إشباع الحاجات العامة عن السلع والخدمات تلجأ الحكومة إلى التدخل لتوفير تلك الاحتياجات العامة من أجل إحلال التوازن .

1-4) تحقيق الاستقرار والعدالة في توزيع الدخل والتوازن الاقتصادي ورفع معدلات النمو الاقتصادي والتكامل بين القطاعات :

تعاني الكثير من البلدان من تفاوت التنمية بين الأقاليم الحضرية والريفية ، ومازالت هناك فجوة إقتصادية وإجتماعية بينهما ، مما يعني ضرورة الاهتمام بالتنمية الإقليمية لوصول إلى أفضل نموذج للنمو المتوازن للمجتمع ككل ويكون ذلك خلال تدخل الدولة في تحقيق النمو والتقدم الاقتصادي والاجتماعي والمتوازن لسكان الأقاليم المختلفة ، وتحقيق التغيرات الهيكلية الإقليمية والاقتصادية والاجتماعية وتطبيق خطة على الحيز القومي تحاذ بعين الاعتبار التفاوتات الإقليمية والعدالة في توزيع الموارد بينها .

بالنسبة لعملية التنمية في الجزائر فيظهر الدور القيادي لدولة كأحد العناصر الأساسية لذلك ، وهذا بإعتبار أن الحكومة هي الممثل الراعي للمجتمع والمعبر عن إرادة المواطنين ، حيث تعمل الحكومة كهيئة نظامية للدولة يتمثل دورها في تحقيق متطلبات الحياة الاقتصادية والاجتماعية وترقيتها وتطويرها على أحسن وجه وعلى إعتبار أنها تمتلك الشروط اللازمة لذلك ، وهذا لمجموعة من الاعتبارات التالية :¹

- تمثل الدولة السلطة القانونية والتنفيذية المهلة والقادرة على إجراء التغييرات الاجتماعية الضرورية لضمان التنمية المتوازنة ؛

- الأداة الوحيدة القادرة على تعبئة الموارد البشرية والمالية والطبيعية وتوجيهها نحو خدمة أهداف التنمية المستدامة .

- حداثة الدولة الجزائرية وضعف القطاع الخاص غداة الاستقلال وعدم توفره على الإمكانيات اللازمة لقيادة التنمية ، مثل الإمكانيات البشرية أو مستوى المعرفة الفنية ؛

- الاختيار الإشتراكي الذي إعتدته الدولة وتولد عنه قطاع عمومي كبير يصعب التفريط فيه بسهولة ؛

- الشروط الاجتماعية والاقتصادية والتشريعية والإدارية والمؤسسية والتنظيمية التي يتطلبها التحول لإقتصاد السوق ، نصيب لا يقدر على تحقيقها صعوباتها إلا الدولة ؛

- ضخامة الاستثمار في مشاريع البنية الأساسية والتي لا يجذبها القطاع الخاص ، ودورها الحاسم في توفير المناخ المناسب للاستثمار ؛

- إعتبارات البعد البيئي والتنمية الشاملة المستدامة والرشادة في إستغلال الموارد والموازنة بين مصالح وحقوق الأجيال الحاضرة واللاحقة في الثروة ؛

- الشراكة مع الاتحاد الأوروبي وغيرها من التكتلات وهي أمور لا يمكن أن تبرم إلا مع الحكومة التي تعطي ضمانات حول سير هذه العملية ؛

- إن هذه الاعتبارات تمثل حجج كافية لتدخل الدولة وقيادتها لعملية تخطيط التنمية على المستوى المحلي والوطني سواء من خلال دور بعض الأجهزة والوزارات في التنمية ، ومن خلال الجماعات المحلية التي تمثل إمتداد الحكومة الدولة ، وفرعا من فروعها ، يمارس سلطته على المستوى الجزئي والمحلي ؛

2- المشاركة الشعبية

لقد كان لإحتلال الجزائر من طرف المستعمر الفرنسي أثر كبير في نشر التخلف والحرمان بسبب تعسف

¹ أحمد شريفي ، " دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر" ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، 2009م ، ص 142 .

السلطات الفرنسية والأساليب الفاشية التي اتبعتها ضد المواطنين مما جعله يخوض مسيرة بطولية مكافحة من أجل حريته وإستقلاله وغداة الاستقلال بدأ الشعور بالتطلع إلى مجتمع يسوده الاستقرار والأمان العدالة والمساواة والحرية والديمقراطية ، والمساهمة في العملية التنموية ويظهر ذلك من خلال تبني الجزائر على أساليب تسيير جماعية متعددة تقوم على المشاركة الشعبية والجهود الحكومية لهذا برزت مجموعة من المراسيم عند الاستقلال تنظم أسلوب التسيير الجماعي نذكر منها مايلي :

• إنتشار لجان التدخل الاقتصادي والاجتماعي :

لقد تم تنصيبها بعد إلغاء المجالس العامة وهذا بغرض مساعدة حكام المقاطعات لإعادة تنظيم المقاطعات وفي إعداد برامج التجهيز العمومية ، وأنشئت فيما بعد مجالس شعبية بلدية وولاية ، وتم تقليص عدد البلديات إلى 676 بلدية بموجب قرار رقم 63-421 المؤرخ في 28 / 10 / 1963م ، وكان الهدف المنشود هو تجميع الوسائل البشرية والمادية والمالية من أجل تحقيق نجاعة أكبر في التكفل بالحاجات الضرورية المرتبطة بتسيير الجماعات المحلية وحاجات المواطنين حيث تم تعيين "المندوبيات الخاصة" بقرارات من حكام المقاطعات وتنصيبها بواسطة تدخل الدولة وإعداد ميزانيات البلديات.¹

• أسلوب التسيير الذاتي والتعاوني :

لقد برز قطاع التسيير الذاتي في الزراعة كأسلوب جديد على واقع الزراعة الجزائرية في 22 مارس 1963م، كضرورة حتمية في كل الفترة ثم تم إصلاحه بنظام تسيير الذاتي للإصلاح الزراعي وتطبيق نظام اللامركزية حيث وكلت الدولة لجماعات المال إستغلال وتنشيط القطاع تحت إشراف مسؤولين وتنظيمات هي :²

- الجمعية العامة للعمال ؛

- مجلس العمال (في بعض الحالات) ؛

- الرئيس والمدير ؛

إن أسلوب التسيير الذاتي رغم أهميته في تلك الفترة في تسيير شؤون القطاع إلا لم يعرف نجاحا كبيرا يقدر على تأدية رسالته بالشكل المطلوب وهذا لعدة أسباب ، منها على سبيل المثال ولا الحصر: (-عدم التكافؤ في ترتيب نسبة المؤسسات المسيرة ذاتيا - تعرضها المؤسسات لقيود بيروقراطية شلت فعاليتها مع ضعف التنظيم- وأصبحت غير مربحة). ورغم مرور عدة سنوات على تطبيق هذا الأسلوب بقي يعاني للمؤسسات من مشاكل عدة .

¹ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، الدورة الثامنة عشر ، مرجع سبق ذكره ، ص 13 .

² عبد العزيز وظبان، "الاقتصاد الجزائري ماضيه وحاضره" ، مرجع سبق ذكره ، ص 49 .

● أسلوب التسيير الإشتراكي : صدر في 16/11/1971م في إطار المرسوم 71-74 المتعلق بالتسيير الإشتراكي كان الهدف منه تنظيم وتسيير المؤسسات الوطنية التي تمارس نشاطات اقتصادية ، وإجتماعية وثقافية وفق نظام التسيير الإشتراكي ، بإستثناء القطاع الفلاحي المسير ذاتيا والقطاع التعاوني .

● إصلاحات البلدية وإصلاحات الولاية في 1967م و 1969م: في هذا الإطار ، صدر أول قانون رقم 67-24 المؤرخ في 22 جانفي 1967م يتضمن قانون البلدية ويعرفها على أنها الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية ، وأسند لها مهمة إعداد برنامجها الخاص بالتجهيز المحلي طبقا للمخطط الوطني لتنمية ، وهذا في إطار صلاحياتها وفي حدود إمكانياتها.

إن هذا القانون يبرز عملية اللامركزية التي شرعت في تجسيدها الحكومة الجزائرية من أجل تجاوز المشاكل الناتجة للمقطاعات وإعادة تنظيم البلدية على أسس جديدة تمكن من ترشيد الهياكل الإدارية وملاءمتها مع واقع البلاد تمثلت هذه الأسس فيما يلي :

- توضيح شروط إعداد الميزانية والمحاسبة البلدية وتحديد طبيعة الموارد والنفقات ؛

- إنشاء صندوق بلدي للضمان قصد السماح للبلديات بتجنب عوارض عدم استقرار المداخيل الجبائية ؛

- إنشاء صندوق بلدي للتضامن ، مهمته تقديم مخصصات وإعانات مالية لتجهيز البلديات المحرومة خاصة منها بلديات الجنوب ؛

ولقد عزز هذا القانون بقانون ثاني ، صدر بأمر رقم 69-38 في 23 ماي 1969م تضمن قانون الولاية وإعتبرها كجماعة لا مركزية ومقاطعة خفيفة ولا مركزية للدولة ، ومنح لها جهاز تشريعي ينظم شؤون الولاية عن طريق المداولات ، وجهاز تنفيذي يشبه حكومة محلية .

إن هذا التنظيم الجديد للأقاليم منح صلاحيات جديدة للولاية وعزز المشاركة الشعبية في تسيير شؤون البلاد من خلال اللامركزية التي منحت للولاية ممارسة وظائفها والتي تمثلت أساسا في الأعمال التالية:¹

- المجلس الشعبي يصادق على الضرائب والرسوم وسيجوز للولاية تحصيلها للتمويل مميزاتها ؛

- يصوت المجلس الشعبي الولائي على القروض الضرورية لانجاز المشاريع ؛

- على غرار البلديات تتوفر الولايات على صندوق للتضامن ؛

● الإصلاحات 1970م-1984م:

تميزت هذه الفترة بتدخل الدولة بشكل كبير، تمثل في التكفل بعملية التجهيز المحلي المقررة في سنة 1970م وتعزيز

¹ قانون رقم 69-38 المؤرخ في 23 مارس 1969 ، المادة 113 ، المادة 114 .

شبكة البلديات ودعمها بأعمال مرافقة بإصلاحات إدارية ومحاسبة ومالية ، ومنحت مبالغ معتبرة لفائدة الولايات ونظرا للتحويلات الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن النزوح الريفي والنمو الديمغرافي والحضري ، لم تتمكن الجماعات المحلية من مواكبة التغيرات السريعة والتحكم بشكل جيد تأثيراتها ، فقررت الدولة إعادة تنظيم للأقاليم الوطني بتجهيزه ب 48 ولاية و 1541 بلدية ، بموجب قانون رقم 89 - 09 المؤرخ في 4 فيفري 1984م ، وفي إطار أحكام هذا القانون ، صدرت مراسيم تنظم المشاركة الشعبية عن طريق انتخابات وتشكيل المجالس الوطنية والمحلية .

• **إصلاحات 1989م:** تجسدت في دستور 1989م الذي كان له انعكاس مباشر على نظام التخطيط وإدخال علاقات جديدة بين المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين والإداريين ، تركز على توزيع للصلاحيات بين الدولة والجماعات المحلية يقوم على مايلي :¹

- منح الجماعات المحلية سلطة القرار في مجال التنمية ؛

- إزالة الضغوط التي تعرقل تنفيذ المخططات المحلية وحركية اللامركزية الفعلية ؛

- إضفاء الطابع المؤسسي على مخطط الولاية ؛

إن هذا الإصلاح فسح المجال بتشكيل الأحزاب والجمعيات ذات الطابع غير السياسي ، وحرية الصحافة الأمر الذي منح الشعب الجزائري التعبير عن رأيه والمساهمة والمشاركة المباشرة وغير المباشرة في عملية التنمية على المستوى الوطني والمحلي .

• **إصلاحات 1990م وما بعدها :**

تميزت بصدور قانون البلدية الولائية الجديدين وذلك بغرض تعزيز صلاحيات الجماعات الإقليمية وترشيدها ودعم سلطات المنتخبين المحليين وصلاحياتهم و، وترك لهم الاختيار فيما يخص نوع الاستثمار ومستواه وتكريس مساهمة المواطنين في تسيير الشؤون العامة ، تعزز بإجراء أول إنتخابات تعددية في 12 جوان 1990م والتمهيد لدخول في إقتصاد سوق ، غير أنه سرعان ما تعرضت هاتين الوضعيتان ابتداء من 1992م لإنعكاسات أزمة وطنية طبعها العنف وعدم الاستقرار أستمروا إلى نهاية التسعينات الأمر الذي أدى إلى غياب شبه كلي للمشاركة الشعبية في عملية التنمية وإحصارها فقط في مجال الانتخابات وبعض الأعمال الخيرية لبعض الجمعيات .

وبعد عودة الإستقرار والانتعاش الاقتصادي بداية بدأت تظهر بوادر المشاركة الشعبية من خلال الإستفتاء الخاص بقانون المصالحة الوطنية وتدابير الوثام المدني ، وظهور عدد كبير من الجمعيات بلغت وفقا لإحصائيات وزارة الداخلية ، 77361 جمعية ، منها 17059 لجان أحياء بالإضافة إلى الخطة التي وضعتها وزارة الداخلية

¹ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، مرجع سبق ذكره ، ص 18 .

والجماعات المحلية لتعزيز النهج التشاركي سميت بالمقاربة التشاركية وتقوم هذه الخطة على العناصر التالية : ¹

- إدماج المقاربة التشاركية في برامج التنمية المحلية ؛
 - إستكمال العملية النموذجية لإدماج المراقبة التشاركية في إعداد عمليات التدقيق الحسابي الاجتماعي والاقتصادي على مستوى 25 بلدية ؛
 - تكوين حاملي شهادات على المستوى المحلي على المقاربة التشاركية ؛
 - إستكمال برامج دعم التنمية المحلية المدججة على مستوى الولايات النموذجية هي (سطيف ، خنشلة ميلة، تيبازة ، وباتنة وأم البواقي) في انتظار تعميمها على باقي الولايات ؛
 - تنظيم ندوات ولقاءات حول ترقية المقاربة الإقليمية والتشاركية ؛
- وبصفة عامة يمكن القول أن مسار التنمية المحلية في الجزائر كان تدخل الدولة فيه بارز بشكل كبير ولا زال كذلك إلى يومنا هذا رغم الإجراءات والتدابير المتعددة والمرافقة للإصلاحات على القطاع ، وهذا لمجموعة من الاعتبارات يمكن تذكرها فيما يلي :
- أن اللامركزية التي تتعلق بالبرامج البلدية والبرامج القطاعية ، تعتبر لامركزية جزئية لأنها مازالت تنحصر في أعمال التسيير وتستثنى بعض العمليات ذات التأثير المباشر على التنمية المحلية ؛
 - تعتبر البلدية من الناحية القانونية صاحبة المشروع لكن في كثير من الأحيان توجد سلطة إتخاذ القرار في مكان آخر، ففي غالب الأحيان يصبح رئيس المجلس الشعبي البلدي كأنه وسيط مكلف لحساب الإدارات المركزية بتنفيذ مختلف العمليات المسجلة في المخططات البلدية ؛
 - إرتباط الجهاز المالي المحلي بالدولة ، إذا يتم سنويا تعديل قانون المالية ثم قانون تكميلي لسد الثغرات والتدقيق ، كما تمارس الدولة تأثيرات متنوعة على المالية المحلية حيث منها :
- ✓ تضع شروط لتدفق أموال الجباية المحلية ؛
 - ✓ تتحمل تحديد قاعدة فرض الضرائب المحلية المباشرة وغير المباشرة وطرق تحصيلها ؛
 - ✓ تتضمن الدولة التوازنات الوطنية الكبرى ، وتساعد على تغطية العجز المستمر للبلديات ؛

¹ مسعود محمد ، " آليات استخدام إستراتيجية النهج التشاركي في خطط التنمية المحلية " ، مداخله ضمن ملتقى دولي حول تسيير الجماعات المحلية الواقع والتحديات ، جامعة البليدة ، يوم 17 و18 ماي 2010 .

المطلب الثاني : التخطيط واللامركزية كإستراتيجية للتنمية المحلية

غداة الاستقلال الجزائر ، كانت الجماعات المحلية تسيير وفق للقوانين الموروثة على النظام الفرنسي وكان تسيير البلديات الـ1535 أمر صعب على الدولة ، نظرا للرحيل موظفي البلديات الأجنيين بصفة جماعية، وأصبحت الإدارة المحلية تتطلب إمكانيات بشرية ومادية لتسييرها ، ولهذا سجلت الجماعات المحلية إنخفاض في الموارد ، رافقه إرتفاع في النفقات ، وإنخفضت بذلك مداخيل الرسوم على النشاط المهني بنسبة 50 ٪ نتيجة شبه الغياب الكامل للموارد الجبائية الخاضعة للضريبة.¹

كما عرفت المقاطعات الموروثة عن الاستعمار إحتلال في تسيير البلديات ومداخلها ، نظرا لعدم توافق النظام الإداري الموروث مع الإختبارات الأساسية ، مما إنعكس سلبا على أول برامج التجهيز الوطنية.

وعلى إثر هذه الوضعية بدأ التفكير في حل سريع لإعادة تنظيم الجماعات المحلية ، وفق متطلبات الوضعية ، وتم فعلا البدء بأولى الإصلاحات بإلغاء المجالس العامة وتنصيب لجان التدخل الاقتصادي والاجتماعي ، مهمتها مساعدة حكام المقاطعات في إعادة تنظيم وإعداد برامج التجهيز العمومية للمقاطعات ، مجالس الشعبية البلدية ومجالس إقتصادية واجتماعية ، وفي عام 1963م تم تقليص عدد البلديات وذلك من أجل تجميع الوسائل البشرية والمادية والمالية للبلديات والتكفل بالحاجات الأساسية المرتبطة بتسيير الجماعات المحلية والحاجات المتعددة للمواطنين .

ومن أجل تدارك النقائص وضمان السير الحسن للمصالح المحلية ومنه المصلحة الوطنية بدأ التفكير في نمط جديد يهدف إلى دراسة وإنجاز هذه المهام التي تقع على عاتق الدولة ، إختارت الدولة الجزائرية التخطيط واللامركزية كأحد الركائز الأساسية لقيام التنمية الشاملة طبقا للمخطط الوطني للتنمية.²

1- التخطيط :

يعرف التخطيط على أنه " أسلوب ومنهج يهدف إلى دراسة وحصر وحشد جميع الموارد والإمكانيات المتاحة في المنطقة أو الإقليم والدولة ومن ثم استخدامها بما يتماشى واحتياجات وتطلعات المجتمع".³

وطبقا للمراسيم المتتالية للدولة الجزائرية فإنه تم إعتقاد التخطيط كإستراتيجية لتنفيذ برامج التنمية المحلية حيث تم صدور أول مخطط وطني سنة 1967م لمدة ثلاثة سنوات (1967م-1969 م) ينص على :

- التخطيط هو الأداة المثالية لتوجيه الاقتصاد الوطني والسير به في طريق الديمقراطية ؛

¹ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مرجع سبق ذكره ، ص 13 .

² المادة 135 من قانون 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 م .

³ خميس موسى ، "مدخل إلى التخطيط" ، الشروق للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 1996 ، ص 13 .

- التخطيط هو الوسيلة الفعالة لتوزيع عادل لثمار التنمية وتكاليها ؛
- ثم صممت بعد ذلك وإلى غاية اليوم عدة مخططات وطنية وبرامج حكومية وبرامج مدعمة للإصلاحات تمثلت فيما يلي :
- المخططات الوطنية للتنمية (1970م- 1989م) ؛
- برنامج الإصلاحات وإعادة الهيكلة (1990م - 2000 م) ؛
- برنامج الإنعاش الاقتصادي (2001م - 2004م) ؛
- البرامج القطاعية والمحلية (2005م-2009م) ؛
- المخطط الخماسي الأول 2005-2009 الذي يحتوي على مايسمى برنامج دعم النمو ؛
- المخطط الخماسي الثاني (2010م- 2014م) ؛

إن هذه المخططات تعتبر أهم الترتيبات والتنظيمات والسياسات التي تم تحديدها والإنفاق عليها لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع الجزائري ، وعليه يمكن الحكم على أن الدولة الجزائرية مثل العديد من دول العالم المتقدمة منها والمتخلفة إعتمدت على التخطيط كإستراتيجية لإحداث التنمية ودفع عجلة النمو الاقتصادي ، ومرجع ذلك إلى أهمية التحكم في البرامج والمشروعات على المستوى الإقليمي والنهوض به وخاصة الأجزاء المتخلفة داخله ، ولهذا الجزائر حاولت ممارسة التخطيط بجميع مستوياته الجغرافية لتحقيق العدالة وتكافؤ الفرص بين المواطنين في مختلف الأقاليم للدولة ومحاولة الإسراع بعملية التنمية وزيادة معدل النمو الاقتصادي واتجاه التنمية في شكل توازن كلي للاقتصاد .

يمكن ذكر هذه المستويات ومبرراتها في النقطة التالية :

1-1)الخطة العامة : ويقصد بها التخطيط على المستوى الوطني ، ليشمل جميع أجزاء البلد والمجتمع ، في شكل خطة عامة للدولة بصفة مميزة مع الوزارات والهيئات المختلفة وفق للمؤشرات السياسية وإحتياجات القطاعات ولا تأخذ في الاعتبار البعد الإقليمي ، والجزائر ورثت منظومة إقتصادية ضعيفة ،لهذا ظهرت عدة نظمات في الوحدات الاقتصادية وتم خلق إستراتيجية تنموية تمكن في الإنشاء شركات عمومية وطنية تمتلكها الدولة .

كان الوضع الذي واجهته الحكومة الأولى سنة 1962م وضعاً مؤلماً حيث بعد رحيل المستعمرين وتركهم لوظائفهم وأخذهم لمدخراتهم ورؤوس أموالهم الذي أضعف موارد الخليات التي يتطلب التخطيط لها وتوفير موارد مالية كبيرة ، بالإضافة إلى الموارد البشرية ووسائل تطويرها .

1-2) التخطيط الإقليمي : يعتبر التخطيط الإقليمي أحد المقومات الرئيسية ضمن مستويات التخطيط، والقاعدة الأساسية التي يبنى عليها التخطيط الإقليمي ، ونجد أنه ليس هناك مفهوم محدد وثابت فالأقاليم بمعناه العام مساحة من المكان يمكن تحديدها جغرافيا ، سكانيا بطريقة ما ، حيث يمكن تحديد حدوده وفق ل :

- جغرافيا بمعنى المكان الذي وجد فيه الأقاليم ؛

- سكانيا بمعنى حجم السكان ومميزاته الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعرضية والدينية ؛

- إداريا بمعنى أن يكون له وظيفة إقتصادية وإجتماعية معينة ؛

كما يمكن توافر مجموعة من المعايير والشروط عند تحديد الأقاليم التخطيطي نوضحها فيما يلي ¹ :

***شروط التجانس الاقتصادي :** بمعنى أن تكون أجزاء الأقاليم الواحد بقدر الإمكانيات والهياكل الاقتصادية المتوفرة لديه مع وجود الترابط الشديد بين الأقاليم بعضها البعض في نفس الوقت .

***حجم الإقليم :** ويتعلق الأمر بعدة معايير : مثل المساحة ، حجم السكان ، حجم السوق ، حجم الإنتاج .

***النواحي الجغرافية والتضاريس :** حيث يفضل ألا يكون هناك فاضل طبيعي بين أجزاء الإقليم الواحد مثل نهر غير مقام عليه وسائل العبور .

***الحدود الإدارية :** يفضل أن تتفق مع حدود الأقاليم التخطيطية من حيث الخبرة الفنية المرتبطة بالحدود الإدارية .

وفي ضوء ما سبق يمكن القول أن التخطيط الإقليمي هو الوسيلة لتحقيق العدالة وتكافؤ الفرص بين المواطنين في مختلف الأقاليم للدولة الواحدة ، وبواسطته يمكن الإسراع بعملية التنمية في الأقاليم المتخلفة عن الأقاليم المتقدمة ، ومن ثم تقريب الفوارق والتعاون بين هذه الأقاليم ² .

وفيما يتعلق بالجزائر ، فنجد أنها إستعملت أسلوب التخطيط على مستوى الأقاليم وشمل قطاع الزراعة والصناعة كمرحلة أولى وهذا لإعداد إستراتيجية تنموية مكمزة على المزارع والوحدات الصناعية التي تركها المعمرون ، ثم إستراتيجية إقتصادية على المدى البعيد مكمزة على تقويم المحروقات وإعادة تنظيم النشاط على شكل مؤسسات وطنية وإحتكرت الدولة معظم النشاطات ، وبداية من سنة 1967م وإلى غاية اليوم أصبح التخطيط الإقليمي من المقومات الأساسية لتنمية المجتمع حيث ركزت معظم المواثيق والسياسات على مجموعة من المخططات التنموية شملت إقليم واحد أو أكثر مثل : برنامج الجنوب وبرنامج الهضاب العليا والمخطط القطاعي الخاص بالولايات .

¹ محمد صلاح النجار ، "تنمية اقتصاديات القرية المصرية" كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، 1998م، ص 290 .

² محمد صلاح النجار ، نفس المرجع السابق، ص 289 .

ومبررات هذا النوع من التخطيط هي :

- حل مشكلة الفوارق الإقليمية ، بحيث يعتبر الوسيلة الفعالة لتحقيق العدالة وتكافؤ الفرص بين المواطنين في مختلف أقاليم الدولة الواحدة ؛
- التوزيع الأمثل للأنشطة الاقتصادية وتحقيق الاستقرار السياسي ومنه خلق الظروف المناسبة لعملية التنمية، وتحقيق أقصى إشباع لاحتياجات السكان والذي يتوقف على توزيع الدخل بين الاستثمار والاستهلاك ويبين طبقات المجتمع وفق لموقعهم على الخريطة الجغرافية ؛
- يمكن من زيادة الإنتاج ومن ثم زيادة الدخل بما ينتجه كل إقليم وتوطين المشروعات وإختيار مواقعها المناسبة ومن تم تنويع الإنتاج ؛
- يحل مشاكل الاقتصاد القومي مثل البطالة وذلك بخلق فرص عمل جديدة نتيجة الاهتمام بتوطين المشروعات؛

1-3) التخطيط المحلي :

يشمل المجالس المحلية البلدية ، حيث يتم إعداد الخطة التنموية الخاص بكل بلدية والجزائر شرعت من خلال الإصلاحات التي قامت بها على إدخال نظام التخطيط وإدخال علاقات جديدة بين المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين والإداريين ، تركز على وضوح أكبر وتوزيع محكم للصلاحيات بين الدولة والجماعات المحلية ، وإعطاء الأفضلية لروابط التخطيط المحلي على أساس التعاقد ، ويقوم تجسيد هذا النظام الجديد على الشروط التالية :¹

- منح الجماعات المحلية سلطة القرار في مجال التنمية ؛
 - إزالة الضغوط التي تعرقل تنفيذ المخططات المحلية وحركية اللامركزية الفعلية ؛
 - إضفاء الطابع المؤسسي على مخطط الولاية ؛
- والجزائر بدأت فعلا في تطبيق نمط التخطيط المحلي في إعداد وتنفيذ برامجها التنموية خلال المخطط التوجيهي لتنمية العمرانية والمخططات البلدية للتنمية .

ومبررات هذا التخطيط هي :

- تقليص قائمة المخططات البلدية للتنمية المخصصة أساسا لتمويل القطاعات الأساسية ذات الأولوية ؛
- السماح للولاية بالقيام ببعض أعمال التسيير التي كانت في السابق من إختصاص جهاز التخطيط المركزي ؛

¹ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، مرجع سبق ذكره ، ص 18 .

- إشراك الجماعات المحلية في التنمية المحلية بشكل ، قوي وتحسين الإطار المعيشي لمواطني ، وزيادة حجم الاستثمارات المتعلقة بالإنتاج والخدمات ، ومن ثم التخفيف من حدة البطالة وزيادة معدلات النمو والدخل؛

2- اللامركزية

لتحرير الطاقات الفردية والجماعية وخلق المنافسة والتنافس و تكييف الجماعات المحلية مع تغيرات المحيط الاقتصادي والاجتماعي يستلزم إستخدام اللامركزية كإستراتيجية لتنمية المجتمع ورفع قدراته .

وبهذا الصدد تؤكد المراسيم والقوانين المتتالية التي جاء بها المشرع الجزائري فيما يخص الحكم المحلي والمالية المحلية منذ 1967م وحتى قانون 1990م الخاص بالبلدية والولاية وقانون 2011م الخاص بالبلدية ، على مبدأ اللامركزية كمواطن القوة الواجب ترقيتها ضمن المسعى الديمقراطي وسياق اقتصاد السوق ، فهي تدعم مشاركة المجتمع في تسيير شؤونه وتسمح بالتقدير الفعلي لإحتياجات المجتمع الواجب تلبيتها ، وتفتح المجال للمنافسة الشريفة وجلب الاستثمار وترقية المجتمع. والركيزة الأساسية التي إعتمدت عليها الجزائر وإختارتها لتكون الأداة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية للنهوض بالتخلف وتطوير المجتمع هي المخططات التنموية الإنمائية غير الممركزة القطاعية (PSD) ومخططات التنمية البلدية (PSD) ومخططات التحديث الحضري (PMU) ، وكذلك تنمية المناطق المحرومة وبعض المشاريع الخاصة بالتهيئة العمرانية ومتطلبات الحياة اليومية مثل تلك المتعلقة بالصحة والماء الشروب والمدارس وغيرها من مستلزمات الحياة وتشير بعض الإحصائيات الخاصة بمعدلات تنفيذ هذه المخططات كان له إنعكاسات إيجابية في انجاز والتحكم التدريجي في مشاكل الجماعات المحلية ، حيث تجاوزت بعض الأحيان معدلات تفوق 100 % وفي البعض الآخر تقل عن ذلك بنسبة اقل من 56 % في بعض المشاريع وهذا بسبب عدم إستيعاب التغيرات المدرجة وعدم التحكم في تأثيراتها المتعددة ، وإستمر العمل بنفس الأسلوب إلى غاية إعادة تنظيم الإقليم الوطني عام 1984 ، والجدول التالي يبين الإعتمادات المعدة للتجهيز في المخططات حتى عام 1978م والتفاوت في الانجاز خلال نفس الفترة .

جدول رقم (07) : يبين تطور الاعتمادات التجهيزية المخططة (الوحدة : مليون دينار جزائري)

المخططات		الاعتمادات لفترة الخيط		الاعتمادات السنوية	
		المخصصة	المستهلكة	المخصصة	المستهلكة
المخطط الثلاثي 67 و 69		300	330	100	110
المخطط الرباعي الأول 70-74		152	250	38	62.5
المخطط الرباعي الثاني 74-78		51	131	13	33
سنة 1978		-	-	-	94
المجموع		502	710	151	299.5

المصدر : عبد العزيز وطلبان ، الاقتصاد الجزائري ماضيه وحضره 1830م-1985م ، مرجع سبق ذكره، ص 64.

يلاحظ من الجدول إستهلاك أكثر من الإعتمادات المخصصة سواء من حيث المجموع أو كل مخطط على حدى أو في مجموع فترة التخطيط أو الإعتمادات السنوية ، وهذا يدل على :

- أن الإعتمادات المخصصة لم يتم التخطيط والتقدير لها بشكل جيد يتناسب مع إحتياجات المجتمع ، أو زيادة الإحتياجات وإرتفاع تكاليف إنجاز المشاريع المنجزة ؛

- عدم إحترام الأهداف المبرمجة ولم تؤدي الأعمال المنتظرة من هذه المشاريع .

وجاءت بعد ذلك مجموعة من المراسيم والمخططات ، لتجسيد أكثر اللامركزية تصبح البلدية والولاية الأداة الإدارية والاقتصادية لتطبيقها وهذا من خلال الإصلاحات التالية :

* إعادة تنظيم الإقليم الوطني: وذلك برفع عدد الولايات 31 إلى 48 ولاية وزيادة عدد البلديات لتصبح 1541 ، والهدف منه تحقيق أكثر مرونة في التسيير وإعادة تعزيز صلاحيات الجماعات المحلية وجعلها مسؤولة عن إعداد برامجها وخططها التنموية وتنشيط مالىتها وتحسين طاقاتها :

* تعديل النصوص: من خلال القانونيين الصادرين في سنة 1990 والمتعلقين بالبلدية والولاية يتضمنان حجما معتبرا من مهام التدخل والصلاحيات المنصوص عليها خاصة فيما يخص المالية المحلية والتحصيل الجبائي

* قانون الانتخابات والتعددية الحزبية: المنبثقة عن الواقع الجديد ومبدأ تداول الأحزاب على السلطة الذي يتطلب أن يكون المسؤولون المحليون منتخبين على أساس انتمائهم السياسي والبرنامج الاقتصادي والاجتماعي الذي يهدفون إلى تجسيده وتحقيقه .¹

* المصادقة على برنامج حكومي في 22 ماي 2004: يتضمن تدابير جديدة تدل على أن اللامركزية هي أحد الخيارات الإستراتيجية الذي يمكن الاعتماد عليها مستقبلا لتحرير الطاقات الوطنية وزيادة تفعيلها.

وقصد دعم هذا الاختيار أتخذت مجموعة من التدابير المدعمة للإصلاحات لزيادة قدرات الجماعات المحلية.

2-1) التعديلات القانونية :

تمثلت في مجموعة من التعديلات تمثلت في:²

- تدعيم قانون رقم 94-215 المؤرخ في 23 جوان 1994 ، وذلك بمشروع تعليمة تعزز سلطة الوالي في تعيين أعضاء مجلس الولاية .

- إستكمال مراجعة قانون الولاية والبلدية وتعديل قانون الانتخابات في سبتمبر 2007 ؛

¹ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، مرجع سبق ذكره ، ص 91 .

² أحمد شريفي، "دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر"، مرجع سبق ذكره ، ص 148 .

- إصلاح الجباية المحلية عن طريق إصدار قانون مدعم للإصلاحات قوانين المالية فمثلا قانون المالية التكميلي لسنة 2001 يقترح إلغاء تطبيق الرسم على القيمة المضافة بنسبة 7 ٪ على صغار التجار في ضعف للنظام الجزائي والذين لا يتجاوز رقم أعمالهم واحد مليون دينار.

- إصدار قانون جديد للبلدية يتضمن مهام التدخل والصلاحيات المنصوص عليها خاصة فيما يخص المالية المحلية والتحصيل الجبائي والمشاركة الشعبية والمراقبة وحماية البيئة وغيرها ، سوف يتم التطرق لها في الفصل الموالي .

2-2) البرامج والتقارير الحكومية :

لقد جاء برنامج الحكومة المصادق عليه في 22 ماي 2004م يؤكد على عزم الدولة الجزائرية على اللامركزية كموطن قوة لا بديل له في تحقيق متطلبات التنمية ، وتحرير الطاقات في البلاد ، ويجب دعمه باستمرار من أجل الوصول إلى إشراك كل فئات المجتمع في تفجير إمكانياتهم لإستمرار المكسب الديمقراطي وضمان مستوى معيشي أحسن لأفراد المجتمع ، وقصد دعم هذا الخيار جاءت مجموعة من التدابير التي تحسن المشاريع والبرامج التنموية المحلية والسهر على دعم وسائلها وإمكاناتها لاسيما فيما يخص :

- إنشاء نظام جبائي جديد للجباية المحلية من أجل تزويد الجماعات المحلية بالموارد المرتبطة بتطور مهامها الإنمائية والترخيص لها بتشريع بعض الرسوم والضرائب وتحصيلها ؛¹

- تكييف التقسيم الإقليمي بشكل عقلاي بعد أكثر من 23 سنة عن وضع التقسيم الحالي بهدف تقريب الإدارة والخدمة والمرافق وملائمة التطور الاجتماعي والنمو الديمغرافي؛²

- إعادة النظر في وظائف الجماعات المحلية ومسؤولياتها من اجل تنشيط المالية المحلية ؛³

- عصرنه الجباية المحلية وتوزيع أفضل للموارد ، قصد جعلها أكثر فعالية ومولدة للموارد والسماح للجماعات المحلية التوفيق بين حجم الموارد وتيرة إنجاز المشاريع ؛

2-3) مبررات نجاح اللامركزية :

إن اعتماد الجزائر لهذه الإستراتيجية التنموية يمكن تبريرها بمجموعة من الأهداف التي يمكن الوصول لها إذا تم تجسيدها بصدق وواقعية ووفق مشكلات وطموحات كل إقليم بلدي أو ولائي ، تتمثل هذه الأهداف في العناصر التالية :

¹ أحمد شريفي ، " دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر " ، مرجع سبق ذكره ، ص 149 .

² نفس المرجع السابق ، ص 149 .

³ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، مرجع سبق ذكره ص 61 .

- التحديد الدقيق والشامل لحجم ونوع الاحتياجات الخاصة بكل إقليم وبالتالي المساهمة في تحديد الجهد الوطني المطلوب؛¹

- تمكين البلديات المشاركة في الأنشطة الاقتصادية وتقديم الخدمات المكتسبة التي تسمح لها بتحقيق مداخيل خاصة وتفعيل الإمكانيات المحلية ؛

- إزالة الفوارق وخلق نوع من التوازن الجهوي وتحقيق العدالة الاجتماعية عندما يصبح السكان المحليون يعبرون عن حاجاتهم المحلية رفق طموحاتهم ؛

إن الجزائر أعطت أهمية بالغة للامركزية كأسلوب تسيير حضاري للمجتمع المحلي فيواسطتها تكتسب عملية التنمية بعدها الاقتصادي والإجتماعي والسياسي والثقافي والبيئي. و اللامركزية التي يتم تكريسها في الدساتير المتتالية لا يمكن تصورهما بصفة محصورة، بل يجب تقديمها بطريقة مختلفة وحسب الفترات فالنظام القديم كان يقوم على مجالس منبثقة عن الحزب الواحد والآن قد حل محله الشكل الجديد الذي يهدف إلى مراعاة الاختيارات الشعبية بشكل أفضل ، هذان الحالتان أظهرت آليات اللامركزية بشكل غير متوازن تعود إلى نقائص في المنهجيات المؤسساتية .2

وعليه أصبح الآن من الواجب التفكير في تشكيل وسائل جديدة لتعزيز اللامركزية ورفض آليات وتقنية ومالية جد محكمة تكون فيه حقوق كل متدخل وواجباته موزعة بشكل منسجم ومتوازن ومستمر .

وبهذا يمكن القول أن اللامركزية في الجزائر أصبحت تشكل عنصر مهم في تنظيم الجماعات المحلية واحد مقوماتها الأساسية لتنفيذ البرامج التنموية وتحقيق طموحات المجتمع المحلي .

المطلب الثالث : التوازن الإقليمي والجهوي وتوزيع الموارد:

تتهدم اقتصاديات التنمية بمشكلات الفقر والتخلف وقد تزايد مع الزمن وعي الدولة والحكومات في البلدان المختلفة في التعامل معها ومحاولة القيام عمليا بتنمية المجتمع المحلي وفق ما يمتلكه البلد بالإضافة إلى الرقعة الجغرافية والبناء الاقتصادي من موارد بشرية ، طبيعية ومالية والجزائر ككل البلدان حاولت جاهدة القيام بعملية التنمية حسب مسار جديد من شأنه أن يدمج النمو الاقتصادي مع المسؤولية البيئية والعدالة الاجتماعية لكافة أجزاء الوطن وفي هذا الصدد سنحاول تشخيص الأسس التي اعتمدت لبناء تنمية متوازنة إقليميا وجهويا رفق الإمكانيات المتوفرة أساسها الإنسان وهدفها تحسين مستوى معيشة ومختلف مصالحه .

¹ أحمد شريفي ، " دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر " ، مرجع سبق ذكره ، ص 150 .

² CNES , rapport sur la ville ALGERINNE on le Devenir urbain 2001 .

1- التنمية بواسطة التوازن الجهوي والإقليمي :

من أهم مميزات عملية التنمية المحلية هو التكامل بين الريف والحضر وبين البناء الاجتماعي ووظائف هذا البناء ، بالإضافة إلى العدالة وتكافؤ الفرص ومن غير المعقول أن نتصور إستفادة فئة من المجتمع عائد من برامج التنمية المحلية دون أخرى ، أو إستفادة منطقة دون سواها من المناطق . وبناء على هذا فإن التقدم الاجتماعي يحدث عند قيام نمو كافة أجزاء البناء الاجتماعي وعبر مختلف جهات البلد بمعدلات متوازنة ومتزامنة أو بمعدلات متقاربة ، وإذا لم يتم احترام هذا المبدأ المهم في سياسة التنمية الجتمع محليا سوف يخلق اختلال وفجوة كبيرتين في البناء الاجتماعي والتوازن الإقليمي بين مختلف مناطق الوطن .

إن سياسة الجزائر أفرزت في سنوات الثمانينات إختلالات كبيرة بين أرجاء البلاد ، رغم أن هذه السياسة ركزت في بدايتها على التوازن الجهوي ومعالجة التفاوت الذي تعرفه مناطق البلاد إثر مخلفات الاستعمار وظهرت التهيئة العمرانية لأول مرة ضمن صلاحيات وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية في سنة 1979م ، وكان الغرض منها تأطير أهداف المخطط الخماسي الأول (1990م - 1995م) الذي ينص في أحد بنوده على تنمية المناطق الداخلية للبلاد وإعادة هيكلة القطاع الصناعي وكذلك وضع سياسات للتهيئة من شأنها تغيير الأوضاع السائدة ، وفي سنة 1981م تأسست الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية (ANAT) للقيام بإعداد مخطط وطني للتهيئة العمرانية (SNAT) والذي تندرج تحته مخططات جهوية للتهيئة العمرانية (SNAT)، وعززت في نفس السنة بقانونين لتدعيم صلاحيات الجماعات المحلية في التهيئة ويتمثلان في: المخطط البلدي للتهيئة (PAC) والمخطط الولائي للتهيئة (PAW) ، ومن أجل التخطيط النمو على مستوى كل الوحدات الإدارية والتحكم أكثر في عمليات التهيئة على المستوى المحلي وإستحداث الوسائل لذلك تم إستحداث تقسيم إداري جديد سنة 1984م (48 ولاية و1541 بلدية) وبالتالي أصبحت الولايات الجزائرية تمثل كيانات عمرانية ووظيفة منسجمة ومتقاربة من حيث الإمكانيات والموارد¹ ، وقد تم إحترام في هذا التقسيم مبدأ التي ركزت عليه أدبيات التنمية المحلية والمتمثل في البلد المكاني والقطاعي والإقليمي المحلي المنسجم مع نشاطاتها وأعمالها المرتبطة بالمجال وحاجة المجتمع .2

وكان لهذا التقسيم الجديد عدة إيجابيات نذكرها فيما يلي :

- أدى ظهور عواصم إدارية جديدة للولايات خاصة داخل المناطق الداخلية للبلاد ؛
- خلق تكافؤ من حيث شبكة العمران والاستيطان البشري ، وعمل على تحقيق نوع من التوازن في العلاقات بين

¹ بوعايدة حسان ، العويجي عبد الله ، " دور الجماعات المحلية في إعداد مخططات التهيئة والتعمير " ، للملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلية جامعة البليدة 17 ، 18 ماي 2010 .

² أحمد شريفي ، " دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر " ، مرجع سبق ذكره ، ص 151.

الأقاليم بفضل الاستفادة من الإجراءات الجديدة في المجال الاقتصادي والاستثمارات في الهياكل القاعدية والأساسية ؛

- توجيه التنمية نحو المناطق الداخلية للبلاد خاصة الصحراوية مما أدى إلى كبح النزوح الريفي ولكن بمعدلات ضعيفة ؛

إن سياسة التوازن الجهوي الذي إعتدتها الجزائر من خلال المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لم يعمل إلى التوجيهات الأساسية للسياسة العمرانية ومعالجة التفاوت الذي عرفته الأقاليم الوطنية ، حيث تظهر عدة مؤشرات اختلال في الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للبلاد والتعاون الإقليمي تؤكدتها الأرقام التالية :¹

- إستقرار 9.55 ٪ من سكان البلاد على مساحة تمثل 87 ٪ من إجمالي القطر ؛

- ضف عدد سكان الجزائر يقطنون مساحة 4٪ من إجمالي التراب الوطني والباقي موزع على المناطق الأخرى؛

- يستحوذ الشريط الساحلي على المنشآت الاقتصادية والاجتماعية والنشاطات الإنتاجية ، حيث أكثر من 90 ٪ منها تم إنشائه في هذه الأقاليم ؛

إن هذه الوضعية توحى بالاختلال والتفاوت في توزيع الدخل والثروات للسكان البلاد ، والذي أدى إلى تمركز أغلبية سكان البلاد على الشريط الساحلي ولمواجهة هذا الوضع والتخفيف من حدته ضروري القيام بوضع خطة تنمية تركز على تحقيق الأهداف التالية :

- كبح التمركز السكاني في المناطق الساحلية ذات الكثافة السكانية العالية والمهددة بالمخاطر الطبيعية بمختلف أشكالها الفيضانات ، زلازل والمخاطر البيئية الناتجة عن المناطق الصناعية والمجاري الصحية وغيرها ؛

- تحقيق استقرار السكان وخاصة في المناطق الداخلية والجنوبية وعكس تيار الهجرة الداخلية نحوها عبر نشر وتعزيز مختلف المؤسسات الإنتاجية والمرافق الخدمية ؛²

- تخفيف التمركز الصناعي في المناطق الساحلية والقريبة من المدن والتجمعات السكانية الكثيفة بالسكان وتنظيم فضاءات ريفية وحضرية والحفاظ على الأراضي الزراعية ؛

- تشجيع استثمارات القطاع العمومي والخاص المحلي والأجنبي عبر مختلف الأقاليم وذلك بسن قوانين وتشريعات محفزة للمشاركة في المشاريع الخاصة بالبنية التحتية والاستثمار في القطاعات الضرورية للحياة الاجتماعية كالحدمات ؛

¹ONS, statistiques d'habitats Algérie décembre 2008 .

² جحنيط مريم ، "الدور الإيجابي للجماعات المحلية في عملية التنمية" ، مداخلة ضمن ملتقى دولي حول تسيير الجماعات المحلية ، جامعة البليدة ، يوم 18 ، 18 ماي 2010 ، ص 8 .

2- التنمية والترقية الاجتماعية والثقافية للسكان المحليين:

لقد أعطت النظرية الاقتصادية إهتمام كبير بتطوير وترقية الرأسمال البشري وإعتبرته من الأسس العامة التي تقوم عليها ، نظرا لكونه غايتها والحلقة الأساسية في تنفيذها وتحقيقها ،حيث لا يمكن أن تتحقق التنمية على النحو المرغوب فيه وتصل إلى أهدافها بدون أن يشكل الرأسمال العنصر الأساسي فيها،و المتمثل في البحوث والدراسات والابتكار والتجديد الذي تؤديه العناصر البشرية المدربة والمؤهلة المالكة للمهارات والقدرات . وبإعتبار كذلك الدور الحاكم والحاسم في نجاح أو فشل جهود التنمية أصبح يشكل حاليا محور إهتمام الدول والمنظمات الدولية ومراكز البحوث وأغلبية التخصصات المهمة بالتنمية البشرية .

ولعل التجربة الألمانية واليابانية خير دليل على التجربة الناجحة في الاهتمام بالعنصر البشري الذي بواسطته تم الوصول إلى أعلى درجات التقدم والرقي بفضل ماتملكه من موارد بشرية رغم إفتقارها إلى الموارد الطبيعية في حين العديد من الدول تملك الثروات المادية والبشرية والطبيعية ومازالت تعاني ضعف في إقتصادياتها.

وبناء على هذا فإن الجزائر أعطت أولوية تقوى وتحاول بإستمرار ترقية الإنسان الجزائري وتحسين مستوى معيشته ، وذلك من خلال حجم الأموال والاستثمارات التي وجهت للتكفل بإحتياجاته الأساسية عبر برامج البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية¹ ، وهذا سعيا منها بناء الإنسان الجزائري المتكامل علميا بدنيا، روحيا وماديا من خلال إقرار إلزامية ومجانية التعليم والخدمات الصحية ومحاولة توفير السكن ومكافحة البطالة والفقر وتوفير كل الحاجات الاجتماعية والاقتصادية التي تشكل الإطار العام لتحسين مستوى معيشة المواطن بالتنمية التي تنتج وتستلزم هي التي يكون فيها الإنسان يشعر بالسعادة والإستقرار والعدل وهي التي تلي إحتياجاته ورغباته وتضمن له معيشة كريمة وتجعله في حالة من التغير الاقتصادي والاجتماعي نحو الأفضل والانفتاح والاستفادة بكل ما توجد به المعرفة الإنسانية وما يحتوي العصر من مستجدات وإبتكارات مع الحفاظ على ماهو موجود من مكتسبات للأجيال القادمة.

3-الاعتماد على الإمكانيات الذاتية والدولية

إن المصدر الداخلي لتمويل التنمية الاقتصادية ،هو المدخرات الوطنية الاختيارية والاعتماد على الإمكانيات والجهود الذاتية التي تعتبر العنصر الأساسي لنجاح وتنفيذ أهداف التنمية واستمرارها وهي الركيزة التي تسمح بالاستقرار والاستقلالية السياسية والاستقلالية للدولة² ، والاعتماد الكلي أو شبه المطلق على المعونة الأجنبية فيشكل خطر التبعية الاقتصادية والسياسية ويرهن مستقبل البلد ويجلب الأزمات ، وعلى الوضعية التي عرفتتها العديد من الدول مع مطلع الثمانيات، والجزائر مثل العديد من هذه البلدان لجأت إلى الاقتراض الأجنبي

¹ جحنيط مريم ، نفس المرجع السابق ، ص 09 .

² إبراهيم بن داود،"الرقابة المالية على النفقات العامة"دار الكتاب الحديث ،القاهرة،مصر،2004،ص201.

الأمر الذي ترتب عنه شروط إلزامية بتنفيذ سياسات التعديل الهيكلي والذي أفرغ الجهود التنموية وبرامجها من محتواها وبعدها الاستراتيجي وخصوصياتها الوطنية وما عاشت الجزائر فترة صعبة أولد لديها فكرة الاعتماد على الوسائل الذاتية بدرجة أولى ثم محاولة الاستفادة من الموارد المنتجة وإبرام صفقات في شكل شراكة .

وعموما يمكن القول أن الاتجاهات الرئيسية لسياسة التنمية المحلية في الجزائر اعتمدت على الوسائل التالية :

أ) العمل على خلق وتنمية الموارد التي توفر التراكم : وذلك بمحاولة إيجاد الوسائل الكفيلة بخلق الموارد المالية الضخمة هدفا رئيسيا له، الأولوية في السياسة الاقتصادية للثورة وفقا لمصادر التراكم التي يجب العمل على تنميتها والمتمثلة في :

- الثروات المعدنية أو المحروقات بدرجة أولى ؛
- الصناعة هي الأخرى تمثل مصدرا للتراكم ؛
- الزراعة والتي تشكل مع الثروات المعدنية والصناعات التحويلية الركيزة الأساسية للقطاع الإنتاجي وإنها مصدر هام للتراكم¹؛

ب) ضمان توازن المبادلات مع الخارج : أي السعي إلى بلوغ الوضعية المناسبة الدائمة حيث المدفوعات الخارجية ميزانا تجاريا متوازنا وذلك عن طريق :

- تحديث الصناعة وإنجاز موارد هائلة من العملات الصعبة ؛
- تحديث الزراعة والتوسيع فيها وتصنيعها أيضا ؛
- رفع قيمة الموارد المصدرة وتنويعها بفعل الزراعة الحديثة ؛
- إنشاء وسائل وطنية في قطاعات النقل البحري والجوي وفي باقي الخدمات؛

ج) ضمان الاستقلال المالي من اجل تدعيم التحرر الاقتصادي : إن الاستقلال المالي للدولة هو الذي يكفل ضمان الشغل واستمرار التنمية الاقتصادية والاج وعندما تكون الدولة قادرة على تمويل مشاريعها الإنمائية بوادرها الخاصة يكون تحرر الاقتصاد الجزائري ويمكن ممارسة الفعلية للسلطة النقدية² .

د) السوق الوطنية قاعدة ضمان التنمية الاقتصادية المالية : إن السوق الوطنية هي التي تجعل الاقتصاد في مأمن من تقلبات الظروف الدولية ، ويدعم إنطلاقة الصناعة الوطنية وهذا بواسطة رفع مستوى حياة السكان المحليين بغية تحويل أثار التزايد السكاني إلى عامل من عوامل النمو الاقتصادي .

¹ عدي قصور ، "مشكلات التنمية ومعوقات التكامل"، OPU، الجزائر 1983 ، ص 38 .

² عدي قصور ، المرجع السابق ذكره ، ص 38

المبحث الثاني : الاتجاهات العامة لسياسة التنمية المحلية

ترتبط التنمية المحلية كهدف رئيسي لنظام الإدارة المحلية بضرورة تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية والتي تهدف إلى إشباع الحاجات الأساسية للسكان ، وحتى تتمكن من ذلك ضروري أن تشمل أهدافها أبعاد مختلفة وأن تتضمن برامج متعددة وفق خصوصية كل مجتمع أو بلد وبرامج ومخططات التنمية .

المطلب الأول : أهداف البرامج ومخططات التنمية المحلية

لقد شملت التنمية المحلية في الجزائر عدة مخططات وبرامج الهدف منها هو تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان وتحسين ظروفهم المعيشية وبناء هيكل إقتصادي قوي مستدام قادر على مواجهة التحديات والمشاكل المستقبلية ، ولهذا من الضروري أن تكون أهداف هذه التنمية ذات أبعاد مختلفة وتشمل مجالات متعددة والجزائر قامت بمجموعة من المحاولات في شكل خطط وبرامج تنموية من أجل تحقيق الأهداف الكبرى للتنمية المحلية شملت المجالات التالية :

1- الأهداف التقليدية للتنمية المحلية :

1-1) الأهداف الاقتصادية :

تسعى الأهداف الاقتصادية إلى رفع مستوى معيشة الأفراد من خلال إقامة المشروعات الاقتصادية والخدمات التي تؤدي إلى توفير السلع والخدمات على المستوى المحلي ، كما تسعى أيضا إلى تقريب الفوارق الاقتصادية والاجتماعية وكل هذا يتطلب المزيد من الموارد المالية في إطار تتلاحم فيه أهداف التنمية المحلية مع أهداف التنمية الشاملة ولتحقيق ذلك سعت الجزائر إلى تحقيق مايلي :

أ) - تحديث الزراعة وتوسيعها :

وكان الهدف منها تأمين الإكتفاء الذاتي للبلاد بالمنتجات الزراعية بالاعتماد على تطبيق التدابير التالية :

- تحديث الهياكل التنظيمية والتنسيق بينهما ؛
- تحديث الوسائل الزراعية بالاعتماد على أكثر التنظيمات تقدما ؛
- إدراج القطاع الخاص في خط التحديث والتنمية العامة للفلاحة ؛
- تحويل الزراعات القديمة وإدخال أنواع جديدة أخرى ؛
- صيانة الأراضي وضبط سياسة رشيدة لاستخدامها ؛
- توسيع المساحة الفلاحية عبر التراب خاصة في السهول والهضاب والمناطق الصحراوية ؛
- تنظيم العلاقات بين الفلاحة والصناعة ؛

ب) - البنية التحتية :

وكان الغرض منها خدمة السكان المحليين وتوفير لهم جميع مستلزمات الحياة ، وتوفير مختلف الخدمات والمرافق الاجتماعية الأساسية في المناطق الريفية والحضرية وهذا عن طريق الاستثمار في الأعمال الضخمة سعيا للوصول إلى :

- تحديث شبكة السكك الحديدية وتوسيعها وتطوير شبكة الطرقات البرية ؛
- تدعيم التجهيزات المرفئية والجوية للبلاد ؛
- توسيع وتدعيم إنتاج الطاقة وتوزيعها ؛
- تجهيز البلاد بأسطول بحري يكون سندا أساسيا للوسع في التجارة ؛
- بناء المرافق الصحية والمستشفيات لتحسين الخدمات الصحية ؛
- توسيع وتطوير شبكة المياه من خلال بناء سدود جديدة ومحطات مياه جديدة ؛
- تطوير المدن الداخلية وأقطاب اقتصادية كبيرة .

ج) التصنيع :

سيكون التصنيع من أبرز الظواهر التي تطبع الوجه الاقتصادي للجزائر وتعميمها على انتهاج طريق خاص بها يتعلق بالتنمية المحلية وعزمها على أن تعطي مضمونا محسوسا لفكرة الاستقلال الاقتصادي يتجلى هذا الطريق الخطوات التالية :

- إقامة الصناعات الأساسية التي تشكل الدعامة التي يقام عليها دعما حاسما في مجال إنشاء وظائف جديدة .
- توفير كل الإمكانيات التي تتيح إنشاء صناعات خفيفة ؛
- توفير الظروف اللازمة لاستقلال الاقتصاد تقنيا عن طريق التفاف تدريجيا إلى أعلى مستويات الثقافة ؛

إن هذه المساعي الكبرى لسياسة التنمية الاقتصادية المحلية في الجزائر كان الغرض منها ، حشد وتثمين الموارد البشرية والطبيعية والأموال المحلية والوطنية وترشيد إستخدامها ، ودعم الأنشطة المنتجة والتخفيف من الفوارق التنموية لمختلف الأقاليم ومناطق البلاد وكذلك مواجهة مشكلة البطالة والتخفيف من حدتها من خلال تشغيل اليد العاملة المحلية عن طريق تشجيع الاستثمار العمومي والخاص وانتماء المقاولات والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والأنشطة المنتجة للثروات وعليه يتم محاربة الفقر والإقصاء وجميع الفوارق الاجتماعية والتهميش والعدالة في توزيع الموارد.¹

¹ وزارة الداخلية والجماعات ، تقرير حصيلة برامج تنمية المحلية ، لقاء الولاية والحكومة ، نادي الصنوبر ، الجزائر يوم 25 جوان 2006 ، ص 02-04

1-2) الأهداف الاجتماعية والثقافية :

لقد سعت الجزائر تغيير الأوضاع الاجتماعية التي إكتسبتها جراء الاستعمار ، ومحاولة مسايرتها مع خصوصية البيئة الداخلية والإقليمية والتركيبية الاجتماعية بغرض إعداد بنية إجتماعية جديدة وصلبة تقوم على إشراك السكان المحليين أنفسهم في تنفيذ برامج التنمية وتحسين ظروف معيشتهم ، مع مراعاة ملائمة هذه البرامج مع ظروف المجتمع وبيئتهم وتحقيق التوازن بين المفهوم الاقتصادي والاجتماعي. كما سعت إلى تغيير الثقافة المكتسبة من خلال بناء مجتمع ينشط فكريا أدبيا وفنيا ، أي إكتساب ثقافة تنموية ترتبط بالمعرفة والمعتقدات وفنون والأخلاقيات والقوانين وكل التقاليد والعادات التي تدفع القدرات الإنتاجية للمجتمع وتجعلها تتجاوب مع رغباته وطموحاته ولذلك كانت ومازال البعد الاجتماعي والثقافي للتنمية في الجزائر بدرجة كبيرة يهدف إلى مايلي:

- تحسين وتطوير البنية التحتية من توفير خدمات ومرافق إجتماعية لجميع مناطق البلاد بغرض تحسين الظروف المعيشية للمواطنين في مختلف مجالات الحياة وبهدف :

✓ خلق شروط الإستقرار السكاني والتخفيف أو الحد من الهجرة الداخلية التي تغير من مشاكل الاجتماعية المعقدة المطروحة على المجتمع وما ينتج عنه من إضطرابات اجتماعية.¹

✓ خلق شروط التشغيل وترقية الأنشطة المنتجة للثروات اللازمة لبعض الحيوية والنشاط في جسم الهيكل الاقتصادي للريف من أجل رفع مستوى الدخل الفردي الحقيقي في هذه الجهات وهو ما يمثل هدفا أساسيا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.²

✓ تنمية لموارد البشرية لهدف أساسي من خلال رفع في مستوى الأجور لكي يتناسب مع مستوى المعيشة وتأهيل وتكوين الإطارات حتى يصبح نشيط فكريا وكذلك تشجيع المشاركة في جميع النشاطات وجعل الإنسان هو من يقوم بالإبداع والانجازات الفكرية الأدبية والفنية والعلمية والعملية.

1-3) الأهداف التنظيمية والمؤسسية :

ويقصد بها إحداث تغييرات في نظام الحكم المحلي والمؤسسي الذي يضمن إحترام مبادئ المجتمع ومتطلبات الحكم الراشد المحلي وذلك بإستخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع في إطار ما يسمى بإستراتيجية الإدارية التي تمكن الجماعات المحلية من تحديد رؤية واضحة لاتجاه أهدافها ، بما يضمن وضع خيارات وبدائل لتحقيق أقصى إشباع في إطار عادل وشفاف³ ، وهو ما يسمح بتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية ،

¹ وزارة الداخلية والجماعات ، المرجع السابق ، ص 05 .

² أحمد شريفي ، " دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر " ، مرجع سبق ذكره ، ص 157 .

³ www. aleqt .com du 16/04/2006 .

ويحدث هذا من خلال:

- الإدارة المحلية من تنشيط عملية التنمية وحل المشاكل العاجلة بإتخاذ المبادرات الضرورية وفي إطار الخطة الوطنية من خلال تزويدها بالشروط والوسائل الضرورية لأداء مسؤولياتها ؛
- تحقيق الانسجام والعدالة الاجتماعية من خلال التقليل من البيروقراطية التي توصل إلى تحقيق وديمومة حالة من الشرعية في المجتمع وإذا كان روح المسؤولية لدى الإطارات المحلية الوطنية ؛
- الكفاية في تحقيق تنمية اقتصادية وفي تخصيص واستغلال الموارد المالية العامة التي تعزز القدرات الإدارية والفنية لأجهزة الإدارة المحلية ومختلف الهيئات الحكومية المحلية ومنظمات المجتمع المدني لتمكينها من تنفيذ بارتياح البرامج التنموية .

- تكريس العمل المؤسساتي وتعليبه على العمل الشخصي من خلال توحيد التصور ووضوح الأهداف والوسائل والغايات؛¹

- نقل مسؤولية الأنشطة العامة من المستويات العليا (الحكومة) إلى المستويات الدنيا (البلديات) بموجب تشريعات ملائمة،² والتي تعزز استقلالية المؤسسات وتقريب سلطة القرار من المواطن لكي تستجيب إلى إحتياجاته المستعملة وتطلعاته المستقبلية ؛

2- الأهداف الجديدة والجانبية للألفية الجديدة :

النمو أمرا ضروريا للحد من الفقر والوصول إلى تحقيقالأهداف الإنمائية ، ولكن النمو بأي ثمن ليس إنجازا مستداما .

فالنمو المسئول مطلوب لإستمرار الزيادات المتوقعة في الرفاهية البشرية في الاستهلاك ، وفي الصحة وفي المهارات البشرية وفي العدالة الاجتماعية، وإذا إستمر الفكر الإنمائي يتوجه نحو التنمية بأبعادها الأساسية البعد الاقتصادي ، البعد الاجتماعي والثقافي ، البعد السياسي ، فإننا نتوقع حدوث دمار شديد للبيئة وقدرتها على تحقيق إستدامة النمو ، وستكون هناك حاجة لحدوث تحول كبير ، يبدأ في العالم الغني من أجل فصل النمو عن التأثيرات البيئية وإحداث تغيير جذري في تكوين إنتاج العالم من أجل رفع كفاءة المدخلات والمسؤولية البيئية .³ ويتعين أن تصبح أنماط التنمية البيئية في المستقبل جزءا من السياسة العامة للبلد .

¹ تقرير حصيلة برمج التنمية المحلية ، مرجع سبق ذكره ، ص 03 .

² عبد القادر خليل ، " بوفاسة سليمان ، عصرنة البلديات في الجزائر " ، مرجع سبق ذكره ، ص 12 .

³ محمد محمود شهاب ، النمو المسئول للألفية الجديدة ، مرجع سبق ذكره ، ص 02 .

وعلى هذا الأساس أصبحت الدول ، خاصة النامية منها ، تولي إهتماما كبيرا بالبيئة وتهيئة الإقليم كأهداف جديدة أساسية لتحقيق تنمية شاملة ومستدامة تتمثل فيما يلي :

2-1) أهداف التنمية البيئية والإقليمية :

إن الاستغلال المفرط والخاطئ للتكنولوجيا وما تحتويه الأرض من موارد طبيعية ، زاد من تلوث البيئة وإفقار الأرض وإرتفاع التصحر كما جعل التخطيط القومي على تحقيق أهدافه عن طريق قطاعات إنتاجية وخدمته ذات علاقة راسية عبر فترة زمنية بغض النظر عن أثر الموقع الذي تتوطن فيه مشروعات التنمية . كذلك وجد تعارض في كثير من الحالات بين المشروعات التي أقيمت في المدن والبيئة المحلية فأهملت الخطة الكثير من المعايير، منها المكان والموقع نتيجة للمركزية الشديدة، وترتيب على ذلك وجود تفاوت بين الأقاليم الحضرية والريفية. لهذه الأسباب أصبحت التنمية البيئية والإقليمية محور إهتمام الدولة الجزائرية حيث أصبحت إحدى العناصر والمقومات التي تشهد عليها سياسة التنمية المحلية وذلك بغرض تحقيق الأهداف التالية :

- محاولة تحقيق التنمية المتوازنة بين الريف والحضر وخاصة فيما يتعلق بتوزيع المنشآت الاقتصادية بواسطة تمكين الموارد الطبيعية والبشرية للريف ورفع قدراته على الاستقطاب والمنافسة والتكامل مع القطاعات الحضرية .
- دعم القطاع الزراعي الذي يعتبر المورد الرئيسي للموارد الغذائية والكثير من الخدمات الصناعية ، كما تعتبر مكونا أصيلا ورئيسيا في الاقتصاد الريفي.¹
- وضع إستراتيجية سليمة للتنمية الإقليمية تسمح بتحقيق النمو والتقدم الاقتصادي المتوازن وتأخذ في إعتبارها الموارد المتاحة لكل إقليم سواء كانت مادية أو بشرية .
- الحماية من المخاطر البيئية على الصحة والتقليل منها ، حيث تمثل العوامل البيئية مثل المياه غير الآمنة والتلوث الجوي ، إضافات كبيرة للعبء الكلي للأمراض وتعرض تكاليف إقتصادية كبيرة خاصة الفقراء ولكن لن يكون الممكن تحقيق هدف الألفية الإنمائية الخاصة بالصحة دون الاهتمام بالأسباب الأساسية للعبء الكبير للأمراض المرتبط بمخاطر البيئة على الصحة.²
- المحافظة على نظافة الوسط الريفي والحضري بتكثيف برامج التجميل والحفاظ على المساحات الخضراء والطابع الجمالي وحماية الأراضي الزراعية والثروات المائية ، وألزم مقاولات الانجاز أخذه بعين الاعتبار ، والتكفل التام بمختلف المخلفات العائلية والصناعية والتجارية وحسن التعامل معها بما لا يضر بالبيئة

¹ اللجنة الوطنية للتنمية الريفية ، "سياسة التجديد الريفي" ، تقرير سنوي ، الوزير المنتدب المكلف بالتنمية الريفية الجزائر ، أوت 2006 ، ص 49.

² محمد محمود شهاب ، "النمو المسؤول للألفية الجديدة" ، مرجع سبق ذكره ، ص 128 .

وصحة الإنسان بإقامة مفرغات عصرية خاضعة للرقابة والقضاء على جميع المفرغات غير الشرعية لمبدأ من يلوث يدفع أكثر.¹

● القضاء على البناء غير اللائق عبر توسيع برامج السكن الاجتماعي الموجه للفئات الضعيفة الدخل وتطوير مراكز الحياة وترقية نوعية الخدمات الجوارية وتحسين فاعلية البرامج والأجهزة الاجتماعية لضمان الاستقرار الاجتماعي وتثبيت السكان بالأخص في المناطق الريفية.²

2-2) أهداف تنمية السياحة المحلية :

إنتهت جميع التظاهرات العلمية والمهنية المتعلقة بقطاع السياحة في العالم إلى ضرورة إدماجه ضمن إستراتيجية مستدامة شاملة للبعدين الاجتماعي والثقافي والاقتصادي ، تحافظ على توازن متواصل بينهما داخل المحيط الطبيعي الذي يحويهما ويتوقف هذا التوازن على نظام ترابطين محكم وعادل بين تطلعات المجتمعات المحلية ، الاجتماعية والاقتصادية والبيئية .

وفي الجزائر أصبحت تسمية القطاع السياحي تشكل أولوية من أولويات الدولة بحيث كل المخططات والبرامج التنفيذية لسياسة التنمية المستدامة تشمل خطة إستراتيجية تركز على ترقية عدة أقطاب سياحية وابتداء من بيئة الاستقرار والأمن والانتعاش الاقتصادي بسياسة تنمية شاملة تتكفل بها الدولة بالتعاون مع المجتمع المدني بغرض الوصول إلى منتج سياحي تنافسي من وإلى الحفاظ على التراث الطبيعي والثقافي وتحسين الظروف المعيشية المحلية وفي هذا الإطار يتم وضع مخطط وطني للتهيئة السياحية يهدف إلى تلبية حاجيات وتطلعات الفئة الشابة من السكان خاصة ، والحفاظ على المحيط الطبيعي والثقافي وكذلك تنمية القطاع السياحي لكونه يسمح بتجنيد الأموال بالعملة الصعبة وبإنشاء مناصب شغل كثيرة كل هذا وفق برنامج عملي تمت المصادقة عليه حديثا في أفق 2015 يركز على أربعة و محاور هي :

- تغطية العجز في مجال استقبال السواح ؛

- رفع مستوى الخدمات السياحية إلى المعايير المعمول بها دوليا ؛

- التكوين ، الترويج والإعلام كأولويات بالنسبة للقطاع ؛

وبالنظر إلى إمكانياتها ومؤهلاتها المحلية ، وضعت الجزائر إستراتيجية طموحة على المدى المتوسط والبعيد تنص على ضرورة تنمية بعض المجالات السياحية حسب نسبة الطلب الداخلي والخارجي وتحديد مستويات النوعية والكمية التي يجب بلوغها ووضع مخطط استثماري تطبيقي عملي وذلك حتى تحقق السياسة الوطنية في المجال السياحي الأهداف التالية :

¹ أحمد شريفي ، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية ، مرجع سبق ذكره .

² جحنيط مريم ، " الدور الإيجابي للجماعات المحلية في عملية التنمية" ، مرجع سبق ذكره . ص 12 .

- زيادة عدد مناصب الشغل الدائمة خاصة على مستوى الجماعات المحلية تساهم بشكل فعال ومباشر في التوازن والتنسيق الجهوي ؛

- تجنيد الأموال وترقية نشاط سياحي تنافسي من خلال تشكيل أقطاب سياحية من سلسلة مواقع سياحية مثل : شرشال ، تيبازة ، الجزائر العاصمة ومنطقة القبائل لقطب شمالي وسطي ، تميمون وغرداية الطاسلي والمقار ، وغيرها من أقطاب ؛

- إعادة الاعتبار إلى المؤسسات الفندقية قصد رفع قدراتها الايوائية حتى تتحسن نوعيته حسب المعيار العالمي .

- توفير العرض السياحي وكذا تطوير وبعث أشكال جديدة للأنشطة والسياحة تلي السواح .

- ترقية المؤهلات الطبيعية والثقافية والحضارية والحفاظ عليها في نفس الوقت ، بهذا تكون الأهداف التنموية المعلنة هي زيادة إمكانيات الاستضافة وترقية الفنادق الموجودة وتنوع العرض السياحي وتحسين الصورة السياحية وزيادة عدد السواح وإنشاء مناصب شغل ؛

2-3 أهداف التنمية الصحية :

يعتبر القطاع الصحي من أكثر القطاعات الحساسة وأهمية وذلك بإعتباره يمس كل القطاعات بمختلف شرائحها ، ودخول الجزائر في مرحلة اقتصاد السوق يحتم عليها تطبيق تقنيات هذا الاقتصاد، إذ مازال القطاع الصحي في الجزائر يعيش حالة من النقص والفراغ في الهياكل والإطارات ، ولم تعد الدولة قادرة على تمويله ، وتقديم الدعم المادي كلما إحتاج إلى ذلك ، نظرا لمجموعة من المشاكل الاجتماعية والاقتصادية للسكان ، لذا تبحث الجزائر على وسائل أخرى للحد من النفقات الصحية وتحسين المستوى الصحي عن طريق توفير كل الوسائل الملائمة للحد من الأمراض والأوبئة وقد سطرت لذلك مجموعة من البرامج إذ يوجد حاليا حوالي 17 برنامج وضع من طرف مديرية الرقابة من بينها برنامج صحة الأمومة والطفولة ، برامج صحة العمل ، برامج الصحة المدرسية البرنامج الصحة والمحيط ، وبرامج الوقاية العامة مثل (برنامج لمواجهة مرض السل ، السيدا) ، كل هذه البرامج تطمح من خلالها الدولة الوصول إلى الأهداف التالية :

- تحسين الوضع الصحي في البلديات المرهون بتوفير المرافق الضرورية من مدارس ، مراكز تكوين مراكز صحية وعيادات ، وتنظيف الأحياء والشوارع محافظة على نظافة المحيط ؛

- تطوير خدمات القطاع الصحي من خلال تجهيزه بمعدات والأجهزة الضرورية لتحسين تقديم الخدمات الصحية ؛

- خلق التوازن الجهوي والإقليمي للخدمات الصحية من خلال تدخل الدولة ضمن الأنشطة الصحية ضمنا لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين أفراد المجتمع والتوزيع العادل للوسائل المالية والبشرية ؛¹

هذا ويبقى تحسين الوضع الصحي في البلديات مرهون بتحقيق أهدافها المرجوة وتعتبر البلدية مسؤولة عن نجاعة تطبيق البرامج الصحية المسطرة من طرف الدولة والذي يتطلب :²

✓ تحسيس جيد للسكان عن طريق الإعلام ؛

✓ متابعة مستمرة للبرامج ومحاولة حصر الأمراض والقضاء عليها ؛

✓ التكفل الكامل من طرف الدولة بالأشخاص المصابين ؛

المطلب الثاني : النماذج التنموية المعتمدة في التنمية المحلية

إعتمدت الجزائر في سياساتها التنموية على مجموعة من الأساليب الإنمائية ، كان الغرض منها الانتقال من حالة التخلف إلى حالة النمو الذاتي ، حيث تضمنت هذه السياسة برامج متعددة ، طبقت وفق أنماط متنوعة نذكرها فيما يلي :

1- نموذج التجهيز العمومي (النموذج التكاملي)

يطبق على المستوى القومي ، حيث يشمل كافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية ، وكذلك جميع الأقاليم في الدولة وتعلق بتجهيز مشاريع ممولة بصفة كاملة من طرف الدولة ،³ ومن بين هذه البرامج نذكر مايلي :

1-1)المشاريع القطاعية الممركزة :

هي مشاريع كبيرة وذات بعد وطني أو جهوي الغرض من إعدادها وإنجازها هو تهيئة الإقليم ، وتشمل أبعاد جغرافية تتجاوز المستوى المحلي وتشمله ومن شأنها أن تشكل محاور للتشغيل والنشاط بمثابة حاجات ومستلزمات الوطن ككل وذلك من أجل تحقيق أعلى مستويات التقدم والرقي للمجتمع لفترة طويلة وتشمل المشاريع الكبرى ذات البعد الوطني مثل المطارات والموانئ ، بناء السدود ومحطات تحلية مياه البحر، الطرقات والطريق السيار شرق غرب ، وغيرها من المشاريع ذات بعد استراتيجي وطني .

¹ بومدين حوالفا رحيمة ، "دور البلديات في رفع المستوى الصحي للسكان ، وتحقيق التنمية (التجربة الجزائرية)" مؤتمر العمل البلدي مركز البحرين 27-28 مارس 2006 ، ص 06 .

² بومدين حوالفا رحيمة ، نفس المرجع السابق ، ص 13 .

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الجريدة الرسمية ، مرسوم تنفيذي رقم 277/98 الموافق ل 13 جويلية 1998م.

1-2) المشاريع غير الممركزة القطاعية :

تحتوي برامج تفوق إمكانات المجتمع المحلي إعدادا وتأطير ودراسة وتمويلا ، كما تشمل إقليميا يتميز بخصائص سكانية وبيئية متقاربة قد تكون ولاية أو أكثر أو عدة دوائر داخل الولاية الواحدة وعدة بلديات وتلعب دورا أساسيا في التوازن الجهوي مثل الطرق الولائية والآبار لتزويد السكان بالماء الصالح للشرب أو قنوات الصرف الصحي والكهرباء الريفية والإنارة العمومية وغاز المدينة ومحطات النقل البري وكل ما يدخل في إختصاصات الولاية.¹

إن مثل هذه البرامج لها أهمية كبيرة في خلق التوازن بين مختلف الأقاليم كما تسمح للولاية القيام بتسيير الأعمال بنوع من الاستقلالية وإشراك الجماعات المحلية في عملية التنمية بشكل أقوى حيث تسجل المشاريع والبرامج بإسم الوالي الذي يعتبر حسب نظام الإدارة المحلية في الجزائر هو الأمر بالصرف الوحيد ، كما تقوم البلدية بإعداد مخططها التنموي القصير والطويل والمتوسط المدى ويسهل تنفيذه بالانسجام مع مخطط الولاية وأهداف مخططات التهيئة العمرانية التي هي أكثر البرامج تمويلا وتسجيلا .

إن هذين النوعين من البرامج يتم تجسيدهما من خلال نوعين من المخططات تقوم بها الجماعات المحلية في مجال التنمية احدهما بلدي يتم على مستوى البلدي PCD ، والآخر قطاعي يتم على مستوى PSD² نوضح كلاهما فيما يلي :

* **المخطط البلدي للتنمية** : هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية وهو أكثر تجسيدها للمركزية على مستوى الجماعات المحلية ومهمته توفير الحاجات الضرورية للمواطنين ودعمها للقاعدة الاقتصادية، ومحتوى المخطط عادة يشمل التجهيزات الفلاحية والقاعدية وتجهيزات الإنجاز والتجهيزات التجارية وتنص المادة 86 من قانون رقم 08/90 على أنه على البلدية إعداد مخططاتها والسهر على تنفيذها حسب تسجيل المخطط البلدي الوطني للتنمية يكون متماشيا مع المخطط القطاعي للتنمية وكذا المخطط الوطني للتنمية.³

* **المخطط القطاعي للتنمية** : هو مخطط ذو طابع وطني حيث تدخل ضمنه كل إستثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها ويتم تسجيل هذا المخطط بإسم الوالي الذي يسهر على تنفيذه ويكون تحضير

¹ أحمد شريفي ، " دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر "، مرجع سبق ذكره ، ص 159 .

² المادة 05 من المرسوم رقم 380/81 المؤرخ في عام 1970م.

³ موسى رحمان سبي وسيلة ، " واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية "، مرجع سبق ذكره ، ص 08 .

المخطط القطاعي للتنمية بدراسة إقتراحات مشاريعه في المجلس الشعبي الولائي والذي يصادق عليه بعد ذلك ثم تكون دراسة الجوانب التقنية من طرف الهيئة المختصة بعد إرسال المخططات لها.¹

2- البرامج المرافقة والمدعمة للإصلاحات الاقتصادية

هي برامج تستجيب لوضعيات معينة وتكون موضوع رخصة برنامج عام وهي برنامج ذات بعد محلي تتضمن أبعادا متعددة أهم هذه البرامج :

2-1) برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي :

هو برنامج بادر به رئيس الجمهورية يمتد على مدى أربع سنوات (2001م-2004م) ويتمحور حول الأنشطة المخصصة لدعم المؤسسات والأنشطة الزراعية المنتجة وغيرها وإلى تعزيز المرافق العمومية في ميدان الري والمنشآت القاعدية وتحسين ظروف المعيشة وتنمية الموارد البشرية ، حيث تم تخصيص له غلاف مالي بلغ 525 مليار دينار تم توجيهه على النحو التالي :

جدول رقم (08) : المخصصات المالية لبرنامج الإنعاش الاقتصادي للفترة الممتدة 2001م-2004م

توجيه التخصيصات	مليار دينار	%
الإصلاحات	45 مليار	8.6
إنعاش الإنتاج الفلاحي.	155.9	10.64
إنعاش الصيد البحري .	9.5 مليار	1.8
التنمية المحلية .	114 مليار	21.7
تدعيم الخدمات العامة وتحسين المعيشة .	210.5 مليار	40.1
تنمية الموارد البشرية .	90.2 مليار	17.2

Source : programme de soutien a la relance économique ,a court et moyentermes 2001-2004 Ministère de Finances .

إن حصة الإيرادات المخصصة لبرامج التنمية المحلية هي جد معتبرة إذا تم مقارنتها بالتخصيصات الموجهة للخدمات العامة وتحسين مستوى المعيشة والغرض من ذلك هو إعطاء البرامج القطاعية غير الممركزة ومخططات البلدية للتنمية أساس وقاعدة مالية قوية تمكنها من تحقيق الأهداف التالية :

¹ موسى رحمان سيبي وسيلة ، نفس المرجع السابق ، ص 08 .

- مكافحة الفقر وخلق مناصب شغل جديدة لامتناس البطالة ؛
- بناء هياكل قاعدية وتوفير الحاجات الضرورية للمواطنين ودعم للقاعدة الاقتصادية ؛
- تحقيق التوازن الجهوي والحد من الهجرة الداخلية وتعمير هذه المناطق ؛

2-2) البرنامج التكميلي لدعم النمو (2005م-2009م) :

جاء هذا البرنامج لدعم الجهود المبذولة في الفترات السابقة وهو برنامج كبير جدا سواء من حيث التخصيصات المالية الإجمالية المقدرة ب 4202.7 مليار دينار جزائري أو من حيث توزيع البرنامج حسب كل قطاع¹.

الهدف الأساسي لهذا البرنامج هو تحقيق مايلي :

- تحسين ظروف معيشة السكان ؛
- تطوير المنشآت الأساسية ؛
- دعم التنمية الاقتصادية ؛
- تطوير الخدمات العمومية وتحديثها ؛

وقد تم توزيع الاعتمادات المالية للبرنامج حسب كل قطاع من أجل الارتقاء به على الشكل التالي :

الجدول رقم (09) : توزيع الغلاف المالي لبرنامج دعم النمو 2005م-2009م حسب كل قطاع

القطاعات	المبالغ بالملايير من الدينانير	%
برنامج تحسين ظروف معيشة السكان .	1908.05	45.5%
برنامج تطوير المنشآت الأساسية .	1703.1	40.5%
برنامج دعم التنمية الاقتصادية .	337.2	8%
برنامج تطوير الخدمة العمومية وتحديثها .	50.0	4.8%
برنامج تطوير التكنولوجيات الجديدة للاتصال .		1.1%
المجموع	4207.7	100%

المصدر : وزارة المالية ، برنامج دعم النمو الجزائر ، 2005 ، ص 07 .

¹ البرنامج التكميلي لدعم النمو ، أفريل 2005 ، ص 07 .

يلاحظ من خلال الجدول الحصص الكبيرة التي تم تخصيصها لبرنامج تحسين ظروف معيشة السكان ب 1908.5 مليار دينار وتطوير المنشآت الأساسية ب 1703.1 مليار دينار ، في شكل برامج قطاعية غير متركزة ومخططات بلدية للتنمية إستفاد منها قطاع السكن ب 555 مليار دينار وبرامج بلدية للتنمية 200 مليار ، تنمية مناطق الجنوب 100 مليار والهضاب العليا 150 مليار ، أما قطاع النقل والأشغال العمومية والماء 1613 مليار دينار.¹

تمثل هذه المبالغ نسبة 45.5٪ لتحسين ظروف معيشة السكان و40.5٪ للهياكل الأساسية القاعدية هذا يدل على إهتمام الدولة بتعميق الجهود المبذولة في الفترات السابقة وإعطاء دفعة قوية للجماعات المحلية في تحسين ظروف معيشة مواطنيها والارتقاء بهم لمستوى متطلباتهم وطموحاتهم .

2-3) برنامج الاستدراك :

إن هذا البرنامج هو برنامج جوارى ، الغرض وكان الغرض من إنشائه تقديم بعض الحلول للفوارق الاجتماعية والاقتصادية المحلية من أجل تلبية الحاجيات الأكثر إلحاحا وإستعجالا وفيما يخص التعمير والتهيئة الري والسكن الريفي ، الصحة والتربية الصحية والشباب وقد خصص غلاف مالي لهذا البرنامج قدر ب 60 مليار دج.²

2-4) الصناديق الخاصة :

إن الهدف من هذه الصناديق هو التكفل بالعجز في ميدان التجهيزات عبر ولايات الوطن المتخلفة بالمقارنة مع ولايات أخرى في إطار محاربة الفوارق الجهوية .

بالإضافة إلى صناديق أخرى منها : الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية من أجل دعم وتنمية قطاع الفلاحة وصندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وكذلك الصندوق الاجتماعي للتنمية الموجه لإنشاء المؤسسات الصغيرة ودعم الشبكة الاجتماعية .

3-) برنامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2010م

هو برنامج عمومي جديد للتنمية ، خصص له غلاف مالي يزيد عن 11000 مليار دينار (أي مايعادل 155 مليار دولار) ،³ وجاء من أجل تلبية حاجات البلاد إلى التنمية خاصة فيما يخص :

3-1) تهيئة الأقاليم وتنميته :

¹ وزارة المالية ، "البرنامج التكميلي لدعم النمو" ، الجزائر ، أبريل 2005 ، ص 06 .

² وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، لقاء الحكومة والولاية / قصر الأمم ، الجزائر ، ديسمبر 2006 ، ص 04 .

³ Premier ministre , [http : // www - premier - ministre - gov - dz](http://www-premier-ministre-gov-dz) . Déclaration politique générale du gouvernement Algérienne . octobre 2010.

بغرض تمكين المواطنين في الرفاهية والحد من الفوارق الاجتماعية في جميع أنحاء الوطن فيما يخص :

- المنشآت النقل الأساسية من خلال تهيئة مبلغ 2806 مليار دينار لتوسيع وتحديث شبكة الطرقات من أجل تحسين ظروف تنقل المواطنين وحركة البضائع والسكك الحديدية وإنجاز خطوط أساسية جيدة عبر الهضاب العليا والجنوب ؛

- شبكة الطرقات : السهر على صيانة الشبكة التي تتوفر عليها البلاد وإعادة تأهيلها وإنجاز منشآت فنية وطرق جديدة ؛

- وفرة الموارد المائية : حيث تعتبر توفير المياه هذه ضمن متطلبات تهيئة الإقليم وتنميته ؛

- تحسين ظروف العيش في العالم الريفي من أجل الحد من النزوح نحو المدن ولاسيما نحو الشريط الساحلي؛

3-2- دعم التنمية البشرية في خدمة التنمية الاقتصادية :

وهو خيار إنبثق من الأهمية التي أصبحت توليها الدولة لرفاهية سكانها في ظل إحترام قواعد العدالة الاجتماعية ، كما إنبثق من ضرورة تعزيز التماسك الوطني المستعاد على إثر المأساة الوطنية ، والهدف منه هو تزويد البلاد بموارد بشرية مؤهلة وتنمية إقتصادية وإجتماعية من أجل الوصول إلى :

- تحسين مؤشرات التنمية البشرية في مجال التعليم والصحة الطاقة والموارد المالية ، الشباب والرياضة ؛

- تعزيز تماسك الأمة حول هويتها وشخصيتها الوطنيتين ؛

- ترقية إقتصاد المعرفة ؛

المطلب الثالث : خصائص برامج التنمية المحلية ووسائل تنفيذها

حتى يكون التسيير المحلي أكثر نجاعة ومسؤولية ومرونة ، ضروري إدراج المناهج العصرية للتسيير في الجماعات المحلية ، مما يسمح بتقدير طرق التسيير المحلي وقدرتها على التحكم في الموارد الموضوعية تحت تصرفها وحسن إستعمالها ، وكذلك في تحديد الصلاحيات وضبطها فيما يخص أدوار البلديات والولايات والإدارات المركزية حتى تتمكن الجماعات المحلية ممارسة مسؤولياتها بصفة موضوعية وفق إختصاصاتها، لهذا يجب أن تكون التنمية المحلية تطبق بكيفيات محددة وأن تتميز بخصائص معينة . البعض منها أدى إلى تعطيل الحركة وتنفيذ البرامج في تلبية إحتياجات المواطنين المتعددة ، ومنها من إستجاب لأبعاد التنمية .

1- خصائص البرامج

تميزت برامج التنمية المحلية في الجزائر منذ بداية تنفيذها عبر جميع المخططات التنموية بالخصائص التالية :

1-1) المركزية والوصاية :

هناك عدة أحكام قانونية تتعلق بالبلدية والولاية تنظم وصاية ثقيلة فيما يتعلق بالمصادقة المسبقة على المداولات أو بصلاحيات الحلول محل الوصاية ، حيث تخضع أنشطة الجماعات المحلية إلى مراجعة دقيقة ، كما أن في المجال المالي تشترط السلطات المركزية (السلطات الوصية) أن تتم المصادقة على ميزانية متوازنة بصفة حقيقية دون وجود توازن حقيقي وغالبا ما يتم اللجوء إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية لتغطية العجز وخلق التوازن الحقيقي أو إلى التمويل المركزي (مساعدة الدولة) وبما أن هذه الوصاية والتبعية المالية تشكلان عائقا وعاملي تجسيد ، فهما يضعفان المبادرات المحلية فضلا عن ذلك فإن التبعية المالية الكبيرة للجماعات المحلية إزاء المساعدات المركزية تحد من نشاطها وتجعل منها هيئات مسعفة ، الأمر الذي يفيد حرية المبادرة وجود المنتخبين المحليين في المشاركة ومباشرة الأعمال التي من شأنها أن تولد الثروات وتلبي إحتياجات المواطنين وكذلك تنفيذ البرامج بالكيفيات المطلوبة .

1-2) اللامركزية كموطن قوة :

الجزائر فكرت في تجسيد اللامركزية كموطن قوة ، وتحرير الجماعات المحلية من قبضة الوصاية لكي تتمكن من إدراج عملها في حركة اقتصاد السوق ، حيث أصبحت الوصاية ترمي إلى تحرير المبادرات وفعالية نظام تسيير الجماعات المحلية الذي يمكن من الكشف عن الإختلالات في الوقت المناسب ويقوم بتصحيحها والاستفادة من الحالات الايجابية لتشجيعها والاقتراء بها .

1-3) الشمولية والعموم :

التنمية بصفة عامة هي عملية شمولية لا تقبل التجزئ ، وتتلخص أهدافها في خلق الشروط والظروف المساعدة على مواجهة مشاكل السكان من خلال إيجاد التوازن بين الموارد والسكان ، ومساعدة هؤلاء على التحكم أكثر في أوساطهم الطبيعية ، وذلك بغية رفع من مستوى عيشهم ماديا ومعنويا وتوفير حاجياتهم الأساسية في جميع القطاعات،¹ أي جميع جوانب الحياة المحلية المادية والمعنوية وبالمقابل يجب أن تكون تتميز بالعموم، أي أن تكون موجهة لكافة الأقاليم والمناطق دون تمييز جهة أو منطقة على أخرى أو فئات معينة من المجتمع .

1-4) المرونة والملائمة :

إن البرامج التنموية يجب أن تأخذ عامل التطور والتغير وعنصر الزمن في الحسبان وإختلاف الحالات والأوضاع بعين الاعتبار ، كما أن النشاطات ليست متشابهة ولهذا ضروري أن تكون البرامج تتلائم وطبيعة إحتياجات المواطنين وخصوصية المجتمع المحلي في الجزائر، هناك بعض المشاريع والبرامج مثل مخططات التنمية البلدية

¹ أحمد شريفي "دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر"، مرجع سبق ذكره، ص 162

للتنمية PCD والمخططات لقطاعية PSD كانت تتميز بالمرونة والملاحقة باعتبار إستجابتها لأولويات الجماعات المحلية المختلفة والمتنوعة وأخذها في الحسبان الاحتياجات الفعلية والضرورية للمجتمع والأوضاع، والتي تختلف أهميتها وأولويتها من إقليم إلى آخر . أما البعض من هذه البرامج والمشاريع فكانت لا تعبر عن إحتياجات الجماعة المحلية ولا تتلائم مع واقع المجتمع ، مثل البرامج المدعمة وبرامج الاستدراك التي تستجيب لوضعيات معينة وجهات محددة دون أن تستفيد منها جميع القطاعات .

1-5) التكامل والتناسق والتراكم :

أي المشاريع والبرامج التنموية يجب أن تتميز بالرشادة والعقلانية في التسيير والاستمرارية ، وأن تقوم على مبدأ التشاور والتفكير بين جميع الأطراف المعنية في إعدادها وتنفيذها والمستفيدين منها بما يحقق تامين الجهود المبذولة والأعمال المنجزة سابقا والبناء عليها ويضمن تكاملها وتراكميتها¹.

1-6) البعد الجوّاري والتوازن القطاعي والجغرافي :

البعد الجوّاري هو الميزة التي تمكن المواطن وتجعله يستفيد ويحس بواقعية البرامج والمشاريع ويلمسها في حياته اليومية ، أما التوازن فهو عدم التركيز على جانب معين في الحياة أو جهة معينة في إقليم البلدية والولاية وإهمال باقي جوانب الحياة ، مثل الاهتمام بالجانب الاقتصادي وإهمال جزء من متطلبات الحياة الاجتماعية أو إهمال الجانب البيئي وغيرها من مستلزمات الحياة ، في الجزائر هناك العديد من المشاريع لم تتسم بهذه الخصائص وجاءت المشاريع إستجابة لظروف معينة ترقيعية دون أن تلمس جميع جوانب الحياة وتجعل المواطن يلتمس نتائجها مباشرة ونذكر على سبيل المثال برامج التمويل الذاتي التي تقوم بها البلديات وبرامج إنجاز مكاتب

وقاعات للمطالعة على مستوى البلديات، وتم إعتقاد مشروع إنجاز 1176 مكتبة وقاعة للمطالعة في 1115 بلدية بتكلفة إجمالية قدرها 15 مليار دج .

1-7) النضج :

إن برامج ومخططات التنمية المحلية منذ الإستقلال وإلى غاية اليوم إحتوت ولازالت تحتوي على مجموعة من المشاريع والأنشطة المعتبرة وذات أهمية الكبيرة والأولوية في التنفيذ والإيجاز، ورغم التخصيصات المالية الكبيرة والأولوية والأهمية في تجسيدها على الواقع ، لم تنضج إلى المستوى المطلوب في الانجاز وهذا مجموعة من الاعتبارات التي يجب توفرها في البرامج حتى يمكن القول أنها ناجعة وناضجة ، نذكر منها مايلي:²

- معرفة المحيط البشري والمادي على أساس بنك معلوماتي وإحصائي وإقتصادي ؛

¹ Brasseur., jacques, introduction à l' économie du développement ,Berti édition 2008 page27 .

² بوفاسة سليمان، عبد القادر خليل، "عصرنة البلديات في الجزائر"، مرجع سبق ذكره، ص09.

- توفر العقار الضروري لتجسيد المشروع طبقاً لأدوات التعمير والتخطيط الجغرافي ؛
- ضبط قائمة المشاريع المقترحة ؛
- مشاركة المصالح التقنية البلدية الولائية لضمان تحقيق وحسن سير المشروع عند إنجازها .
- وجود الدراسات التقنية والفنية للمشروع ؛
- تحكيم الاقتراحات على مستوى لجان الدائرة والولاية والوزارة ؛
- تقديم البرنامج للمجلس الولائي لضمان التكامل مع باقي البرامج ؛
- إعداد البطاقات التقنية للمشاريع المقبولة ؛
- تسجيل المشاريع من طرف مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية وتبليغها عن طريق الوالي إلى البلديات ؛

1-8) قدرة البرامج على التنفيذ على الواقع :

يجب أن تتميز المشاريع المراد تنفيذها أو الذي يتم إعدادها القدرة على تجسيدها في الواقع ، ولا يتم ذلك إلا من خلال إعدادها بصورة جيدة تتلائم مع طبيعة الأنشطة المراد إنجازها ، ثم تنفيذها ومتابعتها على أرض الواقع بإستعمال عناصر الرقابة الكفؤة والفعالة .

2- خصائص وسائل تنفيذ البرامج المحلية

إن التنمية المحلية مفهوم يتميز بإقليمية الأعمال والتي تنحصر في البلدية والولاية بإعتبارها جماعات محلية لا مركزية تنسجم مع الخطوات التوجيهية للسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم ، ومن اجل المقاربة الجديدة للتنمية المحلية ، ينبغي أن تكون الأعمال المطلوب القيام بها منبثقة من إستراتيجية تنمية محلية مستدامة ، وتنفيذ بأسس سليمة تنطوي على الأبعاد التالية :¹

- اللامركزية في إطار محلي لاستقلالية القرار ؛
- الإقليمية: برامج نشاطات متعددة ومندمجة تأخذ في الحسبان الخصائص المحلية والاحتياجات الحقيقية للسكان؛
- المساهمة : إقحام ومشاركة المتعاملين المحليين سيما الشركاء الاجتماعيين والاقتصاديين من أجل إعداد تصور وتنفيذ المبادرات المحلية وتنشيط وإدماج الإمكانيات والموارد المحلية ؛

¹ وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، لقاء الحكومة والولاية ، قصر الأمم ، الجزائر ، 2006 ، ص 18 .

- التكامل والتنسيق : من خلال التنسيق والتكامل بين القطاعات إلى ضمان فاعلية وجدوى لسياسة التنمية المحلية ؛

ولكي تؤدي التنمية المحلية الأهداف الأساسية بأبعادها المختلفة ضروري أن تؤدي أعمالها وفقا لما تحتاج من الوسائل الضرورية من الموارد البشرية و الإدارية والفنية والوسائل المالية المتعددة وأعمال وإجراءات مرافقة نذكرها على النحو التالي :

2-1) الوسائل المالية لتدخل الجماعات المحلية :

يعتبر التمويل المحلي من أهم الأسس التي تقوم عليها الإدارة المحلية والوسيلة التي بواسطتها تستطيع القيام بمهامها المتعددة في مجال تسيير مصالحها وتنفيذ إستراتيجياتها التنموية ، كما يشكل ركيزة لدعم وتقرير إستقلالية وحرية مبادراتها والعناصر المكونة للمالية المحلية تختلف من دولة إلى أخرى وتشابه في جوانب أخرى من حيث الحجم والنوع والمصدر وطريقة فرضها أو تحصيلها ، ومن خلال عرضنا لمكونات المالية المحلية في الفصل السابق إتضح لنا أن المالية المحلية في الجزائر تتميز بمحدودية الموارد ولا تغطي حتى النفقات الخاصة والخدمات الأساسية حيث تشير الإحصائيات إلى أن أكثر من نسبة 50 ٪ من موارد الجماعات المحلية توجه لتغطية نفقات التسيير في سنة 2000 ، وتمثل نفقات التجهيز نسب متواضعة بين 20 ٪ و 28 ٪ من 1995م إلى غاية عام 2001م¹، وينتقل جزء من الموارد البلدية الولائية في مواجهة نفقات التسيير و نفقات المستخدمين ، وجزء آخر لمواجهة نفقات التجهيز ، ومازال هذا الوضع مستمر إلى غاية اليوم رغم شروع الحكومة الجزائرية في عدة إصلاحات إدارية في تسيير مالية الجماعات المحلية لمحاولة إعطاء أكثر حرية واستقلالية للبلدية والولاية في تسيير شؤونها. بحيث مازالت الجماعات المحلية تعتمد اعتمادا كليا على مساعدات الدولة في ميزان التجهيز (PCD) و (PSD) ، ومن خلال إستعراضنا في الفصل السابق لمفهوم الخصائص المالية المحلية ومكوناتها في الجزائر ، يمكن القول أن أهم الوسائل التي اعتمدها لتنفيذ البرامج المحلية .

أ) - الوسائل المالية الذاتية :

يشكل المقصود بهذا هو أن تكون للجماعات المحلية نظام جباية مخصص ومنفصل عن النظام الجبايي للدولة ، تخصص إيراداته وتوزع حصص معينة بين الولاية والبلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية وفي النظام الحالي، السلطة الجباية للبلدية حصتها محدودة من الإيرادات النظام الوطني العام للضرائب ، حيث أن حصتها لا تشكل في المتوسط سنوي 26 ٪ من مجموع الإيرادات الجباية العادية الوطنية وتنخفض هذه النسبة إلى حدود 10 ٪ بعد إضافة الجباية البترولية²، وعليه يتضح لنا أن النظام الجبايي يتصف بالمحدودية وهيمنة الدولة على

¹ المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، الدورة الثامنة عشرة ، مرجع سبق ذكره ، ص 31 ، 32 .

² Bouzid . A « l'essor des collectivités locales dépend de la réforme publiques en la TRIBUNE de l'économie 2000, p 11 .

أساس أنه تابع ويعتبر موضوع إصلاح المنظومة الجبائية من ضمن إهتمامات الدولة حاليا ، وأصبحت تدرك بأنها تمثل اللبنة الأساسية للمصادر المالية وعلى أساس أن تستوجب الظروف والمال إستحداث منظومة جباية محلية وإعطاء سلطة أكبر للمنتخبين المحليين .

ب) - الوسائل المالية الخارجية :

إن قلة أو ضعف الموارد الذاتية للجماعات المحلية دفعها بالبحث عن مصادر خارجية لسد الاختلال وضمان سير مصالحها العامة وتقديم الخدمات الأساسية للمجتمع تمثلت هذه أساسا في المساعدات المركزية ورقابتها للسلطة المحلية وهذا من أجل تحقيق مجموعة من الأهداف منها على سبيل المثال لا الحصر تمويل المخططات البلديات للتنمية ، ومواجهة التفاوت في الموارد والإمكانيات بين المحليات وكصندوق الجنوب وغيرها .

ج) - الوسائل الاقتصادية :

تقوم المجالس المحلية بتقديم العديد من الخدمات المحلية والتي تتطلب كثيرا من الأموال ، كما أن تلك المشاريع والخدمات بحاجة لكفاءات بشرية مدربة ومؤهلة تعمل على تحقيقها ومع التطور المستمر لوظائف الجماعات المحلية في جميع المجالات ، لم يعد من الممكن أن تقوم بتنفيذ برامجها وإقامة مشروعاتها والإشراف على إدارة مرافقها العامة بالأساليب القديمة ، بل أصبح من الضروري اللجوء إلى استخدام طرق جديدة تمكنها من توفير الأموال وتقويم مواردها الذاتية والاعتماد عليها بدلا من إعتماها على الإعانات الحكومية والقروض ومصادر التمويل الخارجية الأخرى ، و مثل هذه الأساليب الجديدة إبرام الصفقات ومنح الإمتياز أو الشراكة والمساهمة ، وهي صيغ تتماشى مع متطلبات الاقتصاد الحر وتأثرت بذلك الجماعات المحلية بإعتبارها فرعا مهما من كيان الدولة .¹

وحسب المشرع الجزائري تعتبر الهيئات المحلية ذات إستقلال مالي وإداري ويؤهل لها حرية تسيير مرافقها وتنفيذ مشاريعها باللجوء إلى إبرام عقود إدارية على شكل صفقات سواء مع متعاملين أجنبان أو جزائريين على أن تقدم ضمانات ذات طابع حكومي و ضمانات حسن التنفيذ مع إعطاء أفضلية 15 % للمنتج ذوي الأصل الجزائري.²

ويتم إبرام الصفقات على أساس جملة من القيود ذلك أن التعاقد هدفه المصلحة العامة والخاصة من حيث هذه القيود نذكر مايلي :

¹ أحمد شريفي ، " دور الجماعات الإقليمية في تخصيص التنمية المحلية في الجزائر " ، مرجع سبق ذكره ، ص 271.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تأسيسي رقم 02-210 مؤرخ في 13 جمادى 1423 الموافق 2002/8/24 ، المادة 4.

● طلب رأي الجهة المختصة :

تنص المادة 07 من المرسوم الرئاسي 02-250 بأنه لا تصبح الصفقات ولا تكون نهائية إلا إذا وافقت عليها السلطة المختصة المتمثلة في :

- ✓ الوالي إذا تعلق الأمر بصفقات الولائية .
- ✓ رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يتعلق بصفقات البلدية .
- ✓ المصادقة على العقد عن الوصاية (الوالي أو الوزير) .

● كتابة الصفقات :

وتنص المادة 03 من المرسوم الرئاسي السابق على وجوب كتابة الصفقات قبل الشروع في تنفيذ الخدمات

● احترام قواعد الاختصاص : وتنص المادة 121 من نفس المرسوم على أن تخصص اللجنة الولائية

للصفقات البث في الصفقات التي تساوي مبلغها المستويات المحددة في المادة 130 أو يقل عنها وهي مائتي مليون دينار جزائري (200.000.000 دج) لصفقات الدراسات والخدمات أو أكثر . أما الصفقات التي تبرمجها البلدية ومؤسساتها ذات الطابع الإداري والتي يساوي مبلغها خمسون مليون (50.000.000 دج) أو يزيد عنه فيما يخص صفقات إنجاز الأشغال وإقتناء اللوازم أو عشرين مليون دينار جزائري (20.000.000 دج) فيما يخص صفقات الدراسات والخدمات .

● عدم حرية إختيار المتعاقد معها : وهذا من أجل إختيار المتعامل الذي يقوم أفضل الشروط المالية والفنية للمصلحة المتعاقدة .

● الإدارة ليست حرة في صياغة شروط عقودها : ذلك أن الإدارة تلزم بالأخذ بالعقود النموذجية

المطبوعة سلفا ومحددة شروطها مسبقا (المادة 09 من المرسوم السابق) .

2-2 (الأعمال والإجراءات المرافقة :

من أجل تدعيم المقاربة الجديدة للتنمية المحلية ضروري أن تكون الأعمال المطلوب القيام بها منبثقة من إستراتيجية تنمية محلية مستدامة ووفق إجراءات وأعمال تتمحور أساسا حول الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية على هذا الأساس حاولت الحكومة الجزائرية أن تدل على تحقيق أعمال التنمية المحلية على النحو التالي :

أ)- تحسين إطار حياة المواطنين ودعم الفئات الهشة : حيث ارتكزت الجهود أساسا على الأعمال التالية¹.

¹ وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، لقاء الولاية الحكومة ، قصر الأمم 25 جوان 2008 ، تقرير التنمية المحلية ، ص 12 .

- وتحسين ظروف العيش والاستفادة من التجهيزات الأساسية (الماء ، الغاز ، الكهرباء ، التجهيز) عن طريق انجاز وتحسين المنشآت القاعدية .

- إعداد برامج إعادة تأهيل ، تجديد وإعادة هيكلة للأحياء والمناطق الريفية المحرومة ومحاربة السكنات المهنية وغير اللائقة ؛

- تدعيم نظام الإصغاء الاجتماعي (خلايا الحوار ، خلايا التنشيط الريفي وغيرها ...) ؛

- إحكام استهداف الشرائح المعوزة عن طريق وضع نظام إعلامي إحصائي محلي ؛

- تحديث وتدعيم المرافق الاجتماعية المحلية عبر تكوين وتوظيف أعوان مختصين ؛

- وضع نظام دائم للإعلام والتربية والتوعية حول قضايا الصحة العمومية ؛

- تطوير النقل والمطاعم المدرسية خاصة في الوسط الريفي ، ضمن الأجهزة المحلية المتوترة ؛

- إعداد خريطة اجتماعية للولاية (الشغل ، البطالة ، الصحة ، التربية ، التكوين ، الفقر ...) ؛

- تدعيم برامج المساعدة والدعم للعائلات المهشة والأشخاص المسنين والشباب ذوي الأوضاع الصعبة ؛

- تدعيم وإعادة الاعتبار لهياكل التشغيل وإدماج الشباب ؛

- إحداث جهاز تقني ومالي من اجل التكفل بالعمليات ذات الأولوية ، بالخصوص في مجال صيانة الطرق البلدية والمسالك الحضرية؛

- تدعيم وتنشيط المبادرات الجموعية ومراكز الدعم المدرسي ونحو الأمية والتكوين والتمهين ؛

ب) - دعم التنمية الاقتصادية المحلية : وهذا عن طريق مجموعة من الإجراءات تمس الجانب الاقتصادي للتنمية وذلك بواسطة:¹

- إعداد وإستيفاء خطط ومخططات التنمية الاقتصادية للولاية والبلدية على أساس تميمين الإمكانيات المحلية ؛

- مرافقية الأعوان والشركاء المحليين عن طريق :

✓ تكوين وتحديد حافظة عقارية اقتصادية على مستوى الولاية وتكوين خلايا تنمية مكلفة تنشيط ومرافقة الاستثمار .

✓ تأهيل نظام للإعلام الإحصائي ومرافقة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أثناء مراحل انجازها ونموها .

¹ لقاء الحكومة والولاية ، قصر الأمم ، مرجع سبق ذكره ، ص 14 .

✓ إعادة نشر الهياكل المكلفة بأجهزة التشغيل وإنشاء المؤسسات عبر إحداث هيكل لتنسيق الأجهزة المختلفة .

✓ توفير أدوات للإعلام الإقتصادي والإستشارة والمساعدة للمستثمرين ، عن طريق إعداد دليل المستثمر والنشرات وبنك المعلومات الاقتصادية .

✓ تطوير عمليات الجذب وإستقبال الأنشطة بحسب القدرات المحلية ، وذلك بتوفير الإجراءات التحفيزية .

✓ الإقحام بواسطة أجهزة خاصة للتنظيمات الاقتصادية والمهنية المحلية (غرف قنصلية ، جمعيات مهنية مجموعات المصالح المشتركة ، نقابات المبادرة) .

(ج) - دعم تنفيذ إستراتيجية التنمية الريفية المستدامة :

والهدف من هذه الأعمال هو ضمان وتدعيم الإستراتيجية المحلية بشكل دائم بحيث يمكن أن تقوم بتحقيق الأهداف التالية :

- تطوير البرامج الدعم بكل بلدية ريفية ، ونظام الإعلام المحلي المرتكز على منهج مؤشرات التنمية الريفية.

- ترقية وتعزيز أدوات التخطيط والبرمجة القاعدية ؛

- الإعداد والتشجيع على وضع برامج جوارية للتنمية الريفية فيما بين القطاعات بالتنسيق مع مجموع الشركاء المحليين ؛

- تنفيذ وإستيفاء النظام التقسيمي لمؤشرات التنمية الريفية ؛

- تقسيم قدرات وأفاق تنمية المناطق الريفية وتشجيع الأنشطة التسوية ؛

- حصر وتحديد المطالب والحاجات الأولوية لسكان الأرياف والأعوان المحليين ، من خلال ترقية اطر الإصغاء والمساهمة ؛

- تحديد البرامج بحسب الأهداف وتعبئة أجهزة التمويل ؛

- تشجيع عودة وإستقرار سكان الأرياف عن طريق إعادة الحيوية للأقاليم وتحسين المعيشة لسكان الريف ؛

المبحث الثالث : نتائج حصيلة تجربة التنمية المحلية في الجزائر :

لقد إختارت الجزائر عشية الإستقلال الوطني نموذجية وطموحا بغية الخروج من الركود الاقتصادي وبناء قاعدة تنموية متينة وإختارت لذلك النموذج الشائع خلال الستينات والمعتمدة على الصناعات المصنعة، كما إختارت المؤسسة العمومية كأداة لتنفيذ هذا النموذج ، ولقد تم تنفيذ هذه السياسة بواسطة الاستثمارات الضخمة في كل من صناعة الحديد والصلب والصناعات الطاقوية والمحروقات والبتروكيماوية لما لها من تأثير في باقي القطاعات الأخرى ، وتم إنجاز الجزء الكثير من هذا الجهد التنموي المتمثل في إقامة مؤسسات وطنية عملاقة سخرت لإنجازها إمكانات مالية ضخمة ، تجاوزت 180 مليار للفترة الممتدة بين 1956م و1991م كل هذا على حساب التنمية المحلية والتي عرفت تأخر في تجسيد برامجها وتحقيق أهدافها مما شكل تحديا أصرت الدولة على رفعه بداية من 1999م وذلك عن طريق اللامركزية لعدد كبير من البرامج والمشاريع الذي تم تسليمها خلال هذه الفترة كان له أثر حقيقي على تحسين ظروف معيشة المواطنين لهذا سنحاول في هذا المبحث تقييم حصيلة الجهود وتأثيراتها على مسار التنمية وعلى الواقع المعيشي للمواطنين وذلك من خلال ثلاثة فترات ، وهذا لخصوصية كل فترة وتأثيرها على مستوى معيشة المواطنين وهذا لخصوصية كل فترة من هذه الفترات .

المطلب الأول : حصيلة التجربة الجزائرية للتنمية المحلية خلال 1963م - 1989م

لقد تميزت الفترة الاستيعالية (1963م-1966م) بضعف كبير وهذا للأسباب التالية :

- نقص الإمكانيات المادية والبشرية ؛

- عدم إكتمال بشكل واضح معالم وأبعاد نموذج التنمية في تلك الفترة ؛

- الإنشغال الكبير للسلطات العمومية بمشاكل التنظيم الإداري ؛

لهذا فإن المخطط الثلاثي الأول : (67-69) كان الهدف منه هو تحضير الوسائل المادية والبشرية لإنجاز المخططات المستقبلية بحيث أعطيت في هذا المخطط الأفضلية الكاملة إلى الصناعات القاعدية والمحروقات ، وبالفعل إنتقل الناتج الداخلي الخام في قطاع المحروقات من 13 ٪ عام 1963م إلى 18.2 ٪ عام 1976م.¹

أما المخطط الرباعي الأول والثاني فحددت فيه إتجاهات التخطيط الموجه ، وأعطيت الصناعات الثقيلة وقطاع الزراعة الحيز الأكبر من التمويل وبالتالي أثر ذلك في الدور التنموي للجماعات المحلية، ولقد ذكر ميثاق طرابلس في حديثه عن البلدية أن أجهزتها ستختار بطريقة الإنتخاب وأنه سيكون لها صلاحيات خاصة يمارسها في ظل وصاية السلطة المركزية وعليه خصت البلدية بجملة من الصلاحيات في محاولات التنمية وذلك منذ إعتقاد

¹ أحمد هني، الاقتصاد الجزائري ماضيه حاضره، مرجع سبق ذره ص181.

أول قانون لها سنة 1967م . وجاء القانون البلدي الجديد على اثر التعديل الدستوري 1989م والذي نص على التوجه نحو إقتصاد السوق وإعتماد التعددية الحزبية وخصص هذا القانون الجديد جملة من الصلاحيات المحددة أدرجت ضمن باب يسمى ب : صلاحيات البلدية وتمثلت في:

- التهيئة والتنمية المحلية ؛
- التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز ؛
- التعليم الأساسي وما قبل المدرسي ؛
- التجهيز الاجتماعي والسكن ، حفظ الصحة والنظافة والمحيط ؛
- الاستثمارات الاقتصادية ؛

من خلال السرد المختصر لإختصاصات البلدية في مجال التنمية يمكن القول حسب وجهة نظرنا أن هناك عناصر عرقلة مسار التنمية المحلية في الجزائر وكان لها دور سلبي في ذلك ، هذه الفترة يمكن حصرها في التقسيمات الإدارية الفساد الإداري وضعف الموارد البشرية ، الرقابة الإدارية .

1- التقسيمات الإقليمية وتأثيراتها على التنمية المحلية والمالية :

لقد ورثت الجزائر عن التقسيم الإصطناعي للسلطات الفرنسية 1535 بلدية ، لم يكن لها أي تجانس وفي ماي 1963م و بعد صدور مرسوم تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات ، أدى إلى تخفيض عددها إلى 676 بلدية ، وتم تجميعها حسب توزيع عدد سكاني قدر ب 18000 ثمانية عشرة ألف ساكن في البلدية الواحدة لمتوسط عدد السكان ، حيث يكون التوزيع السكاني حسب عدد البلديات ، يتضح ذلك من خلال الجدول التالي : **جدول رقم (10) : التوزيع السكاني حسب عدد البلديات**

عدد البلديات	عدد السكان
38 بلدية	من 0 إلى 5000 ساكن
209 بلدية	من 5000 إلى 10.000 ساكن
275 بلدية	من 1000 إلى 20.000 ساكن
131 بلدية	من 20000 إلى 40.000
34 بلدية	من 40000 إلى 100.000
7 بلدية	+1000
676 بلدية	المجموع

المصدر : بن شعيب نصر الدين ، تسيير الجماعات المحلية الواقع والتحديات مرجع سبق ذكره، ص02.

إن تخفيض عدد البلديات وتجميعها إلى 676 بلدية ، كان له أثر إيجابي ، حيث أدى إلى تحقيق إلى حد ما أعباء البلديات وإقامة فيها أساس مالي وبشري أكثر فعالية ونفعا في تجسيد وإشباع الحاجات العامة والتجسيد الأمثل للأهداف المركزية ، كما كان هذا التقسيم الإقليمي الجديد بمثابة الأداة التي بواسطتها يمكن للدولة رد الاعتبار لأجهزتها القاعدية بتحسين سيرها ، وتمكينها من إسترجاع الصلاحيات التي إفتقدتها خلال المراحل الأولى من الإستقلال بغرض تجميع الوسائل البشرية والمادية والمالية من أجل تحقيق نجاعة أكبر في التكفل بالحاجات الهائلة بعد الحرب ، والمرتبطة بتسيير الجماعات المحلية وحاجات المواطنين المتعددة الأشكال ، وبالنظر إلى التحولات الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن النزوح الريفي والنمو الديمغرافي والحضري ، فإن إصلاح التنظيم الإقليمي قد رفع عدد الولايات من 15 إلى 31 ولاية ، وكان لهذه التغييرات أثر كبير على تمويل الجماعات المحلية ، واكبتها تعديلات عديدة تمثلت فيما يلي :¹

- إلقاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية بوزارة الداخلية ؛

- إنشاء المخططات البلدية للتنمية (PCD) ، ومخططات التحديث الحضري (PMU) .

- إشراك الصندوق المشترك في تنفيذ المخططات البلدية للتنمية وذلك من خلال منحه إعانات مالية لكل من البلدية والولاية ؛

- إعادة هيكلة الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط ومهامه ، من خلال إنشاء صندوق تضامن البلديات والولايات ؛

في سنة 1984م جاء التقسيم الإداري الجديد بموجب المرسوم 09/84 ، حيث أضاف هذا التقسيم الجديد عدد هي الولايات والبلديات ، فارتفع عدد الولايات من 31 إلى 48 وعدد البلديات من 704 إلى 1541 ، إتخذت هذه الخطوة في وقت كان سعر البترول يتجاوز 38 دولار للبرميل فساد الاعتقاد أن أي نقص في التمويل للجباية العادية سوف يتم تعويضها بواسطة الجباية البترولية،² ولكن سرعان ما أدى هذا التقسيم إلى مشاكل وتعقيدات في التمويل كان لها تأثيرا سلبي على نشاطات الجماعات المحلية وتسييرها نلخصها فيما يلي :

¹ المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، "مشروع دراسة حول المالية المحلية " ، اللجنة الخاصة الدورة 18 جويلية 2001 ، ص 17 .

² HACHEMI GRABA , « les ressources fiscales des collectivités » , ENAG édition , Alger , 2000.page53.

- سوء ترشيد الهياكل الإدارية وعدم ملاءمتها مع واقع البلاد وبالكيفية التي تسمح بتصحيح النقائص والتخلف الإداري ؛

- بالنسبة للبلديات الـ 837 الجديدة ، فقد نجم عن ذلك زيادة حاجتها إلى الوسائل المادية والمالية لتجهيزها ، خاصة بالنسبة لولايات أقصى الجنوب التي لا تتوفر مدتها على مقرات وهيكل قاعدية ، فإن المساعدة الممنوحة تزيد في إرتفاع نفقاتها وهذا إنجر عنه ظهور أكثر من 600 بلدية اصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد¹ ؛

- إزدياد عدد البلديات القروية عديمة الدخل ، وزيادة عدد الموظفين الذي يتطلب مضاعفة ميزانيات التسيير دون أي مورد مالي لمواجهة تقل الأعباء الإضافية ؛

- عدم كفاية حصيلة الجبائية لتغطية النفقات ، حيث تشتت الحصيلة وأصبحت توزع على 1541 بلدية و48 ولاية ، بدلا من 704 بلدية ، و31 ولاية ، أي زيادة التوزيع الحصيلة إلى أكثر من 50٪ بالنسبة للولايات ، هذه الإجراءات أدت كذلك إلى خلق جملة من البلديات الجديدة لم يصاحبها تطور في الموارد المالية للقيام بمهامها الإدارية والاقتصادية ، الاجتماعية والثقافية وحتى البيئية ، التي أوكلت إليها ، مما أدى إلى ظهور عدد كبير من البلديات العاجزة منذ 1988م من 1990م حسب الجدول أدناه ؛

جدول رقم (11) : تطور عجز البلديات بعد التقسيم الإداري لـ 1984 (المبالغ بالملايين الديناري)

السنوات	عدد البلديات العاجزة	العجز بعد مراقبة مصالح الولاية	مبلغ الإعانات
1986	52 بلدية	51 دج	31227563
1987	63 بلدية	76	76.634387
1988	96	108	108.545676
1989	-	-	-
1990	-	-	0.250
1991	164	-	-
المجموع	620	235	1.963510 دج

المصدر : المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، اللجنة الخاصة ، المالية المحلية ، 18 جويلية 2001 ص 45 .

¹ بن شعيب نصر الدين ، "تسيير الجماعات المحلية والبلديات" ، مرجع سبق ذكره ، ص 03 .

وهكذا بلغ عجز البلديات مستوى مقبول حتى سنة 1988م، حيث لم يكن يتجاوز 100 ميزانية ومع إستمرارية هذا الوضع من سنة إلى أخرى أدى بتفاقم الوضع ، حيث بلغ مستوى عجز البلديات درجة أصبح الصندوق المشترك فيها غير قادر على تغطية نسبة 57٪ من العجز ، وقد نجم عن ذلك تراكم أوضاع لم تسوى بشكل كاف، ووجود ضمن الجماعات المحلية حديثة النشأة بقايا مشاكل حادة ، أدى إستمرارها إلى إلحاق الضرر بالجهاز الإداري ككل .

أن التقسيم الإداري الجديد ، إنجر عنه عدد كبير من البلديات العاجزة منذ نشأتها ، ولا تستند إلى مورد مالي أو نشاط إقتصادي، فكان الهدف سياسيا بحت أكثر منه إقتصادي ، وهو توسيع أجهزة تواجد الدولة على مستوى التراب الوطني ، حيث يشعر المواطن أنه قريب من الإدارة . و تحسيسه بقرب السلطات من انشغالاته ولو كان موجود في أقصى الجنوب من الوطن .

هذه الإهتمامات بقدر ما كانت ذات أهداف نبيلة تحتوي على فكرة خدمة المواطن وتلبية إحتياجاته الأساسية بقدر ما كانت أفكار تخدم أهداف إيديولوجية، فكيف نفسر إنشاء بلديات في مناطق معزولة تفتقر إلى موارد مالية وأخرى تفتقد إلى الحياة الاقتصادية .

2- الآثار الناجمة عن ضعف الموارد البشرية والفساد الإداري

غداة الإستقلال كانت الجماعات المحلية تسير وفقا للقوانين الموروثة عن النظام الاستعماري وأصبحت البلديات الـ 1535 تعاني كثيرا إثر رحيل موظفي البلديات الأوروبيين بصفة جماعية. وعليه كان لا بد من مواجهة الصعوبات الناجمة عن ذلك ، وهكذا تم تنصيب لجان التدخل الاقتصادي والاجتماعي وتكليفها بمساعدة حكام المقاطعات في مهام إعادة تنظيم المقاطعات وفي إعداد برامج التجهيز العمومية وأنشئت فيما بعد أي عقب تنصيب المجالس الشعبية البلدية ، المجالس الاقتصادية والاجتماعية للمقاطعات التي كانت تمثل مسبقا المجالس الشعبية الولائية ، وكان الهدف المنشود هو تجميع الوسائل البشرية والمادية والمالية من أجل تحقيق نجاعة أكبر في التكفل بتسيير الجماعات المحلية وحاجات المواطنين المتعددة الأشكال ، وقد تم تعيين المنديويات الخاصة بقرارات من حكام المقاطعات وتنصيبها بواسطة تدخل الدولة بشكل منظم وفي إطار إعداد ميزانيات البلديات، وذلك في ظل حرص السلطات العمومية والتخفيف من أعباء البلديات وضمان الحد الأدنى لتسيير المصالح المحلية.

إن إستمرارية تدخل الدولة في تعيين مستخدمي الجماعات المحلية ، أثر سلبا في تركيبة المستخدمين وفي أداء مهامها الأساسية ، حيث تتميز الجماعات المحلية عن سائر المؤسسات الأخرى في كونها تتكون من جهاز إداري يتم تعيينه عن طريق التوظيف العادي الإعلان والمسابقة والتعيين وجهاز تسييري يتم بواسطة الإقتراع والإنتخاب ، غير أن هذه التركيبة في الجزائر كانت مميّزتها سوء التكوين وقلة الكفاءات وغالبا ما يحول دون تقديم الخدمات بالشكل الجيد والفعال ، ضف لذلك ثقل أعباء المستخدمين لهذه الشريحة .

وحسب وجهة نظرنا يعود ذلك إلى : تركيبة مستخدمي البلديات وإرتفاع أعبائهم وهيمنة التسيير البيروقراطي المركزي .

1-2) تركيبة مستخدمي البلديات وثقل أجورهم :

إن تركيبة مستخدمي البلديات في الجزائر كانت تتكون من ثلاث أصناف هم على التوالي : ¹ أعوان التنفيذ أعوان التحكم ، الإطارات . و هذه التركيبة كانت تتكون من 146665 موظف دائم موزعة حسب الأصناف المذكورة كما يلي :

جدول رقم (12) : تركيبة مستخدمي البلديات حتى سنة 1997م

الترتيب	الصنف	عدد المستخدمين	نسبة المستخدمين
1	الإطارات	7654	05.22%
2	أعوان التحكم	18124	12.36%
3	أعوان التنفيذ	120887	82.42%
	المجموع	14665	100%

Sources : centre national d'étude et d'analyse et de planification (CENEAP) . "études statistiques financières des communes" , Alger 1997 .p 19

إن توزيع عدد المستخدمين من خلال هذا الجدول يستوجب منا التوقف والتأمل في نسبة هذا العدد إلى مجموع البلديات المكونة من 1541 بلدية ، يمكننا أن نستنتج أن هناك 7654 إطار يسير شؤون بلدية ، فإذا ذهبنا إلى أبعد من ذلك ، فإن 31 مليون نسمة من إجمالي سكان الإقليم الوطني ، يسيرها 7654 إطار أي كإطار يسير شؤون 4050 فرد ($4050 = 7654 / 31000.000$) . وعليه نقول أن التأطير بقي بعيدا كل البعد عن مقياس النجاعة بالإضافة إلى ذلك نلاحظ دائما من خلال الجدول أن 12 % فقط هم من أعوان

¹ بن شعيب نصر الدين ، طيبي بومدين ، "تسيير الجماعات المحلية والبلديات" مرجع سبق ذكره ، ص 09 .

التحكم و82% لا يتمتعون بأي كفاءات مهنية وهذا دليل على وجود خلل كبير في تركيبة المستخدمين للجماعات المحلية وبالتالي يكون لها تأثير سلبي في الاستجابة للمتطلبات العمومية .

أما بالنسبة لكتلة الأعباء وثقل حجمها ، فنقول أن هذه الشرائح الثلاثة بتركيبها المتباينة إستنزفت 80 % من ميزانية التسيير ، مما شكل عبئا ثقيلا على ميزانية البلديات ، خاصة البلديات الضعيفة والمتوسطة الموارد ، والتي غالبا ما تعجز عن تسديدها إلا باللجوء إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، وهذا دليل آخر على ثقل هذه المصاريف على الموارد المالية للبلديات ومؤشر عن طبيعة تسيير البلديات وعلى محدودية القدرة الادخارية لها .

2-2) هيمنة التسيير البيروقراطي المركزي :

تعاني كل من البلدية والولاية في الجزائر من هيمنة البيروقراطية المركزية في التسيير الإداري والاقتصادي والاجتماعي لها ، وسلب منها وقتها التنموي ورعاية شؤون المواطنين المنوط بها في إطار القوانين المعمول بها ، الأمر الذي أدى إلى تراجع التفاعل بينهما وبين البيئة المجتمعية المحيط بها وأصبحت تمثل أداة تنفيذية للتعليمات والتوجيهات الفوقية ، مما زاد في الحد من المبادرة والإبداع وإلى نقص مصداقيتها ومشروعيتها ، وفقدان الثقة فيها إلى المواطنين ، ونستدل هذا الشأن بالمظاهر التالية :

- إرتفاع نسبة الاحتجاجات والشكاوي والتظلمات الشعبية ؛

- إنتشار المحسوبية وظهور بعض الانحرافات في ممارسة المنتخبين على سبيل المثال : تبذير الأموال الإختلاسات وإستعمال التزوير والصفقات غير القانونية ؛

- يشغل كل من تقلد منصبا سياسيا وإداريا إلى تقرير برامجه في دائرته الانتخابية وخدمة المصالح الشخصية، مما أدى إلى إرتفاع ظاهرة الزبونية والرشوة على مستوى الجماعات المحلية¹؛

3- الرقابة الإدارية والمالية وتأثيراتها :

رغم تمتع البلدية بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي ، لا يزال عملها مرتبط بمؤسسات وأجهزة الدولة ويخضع للرقابة ، تمس بعض أعمال أعضاء المجلس الشعبي البلدي وأنشطته ، وكذلك على المالية المحلية ، قمنا بحصرها في النقاط التالية :

3-1) تبعية النظام الجبائي للدولة :

¹ نايرين رقية فتحية ، "تسيير الجماعات المحلية الواقع والتحديات" ، مداخلة مقدمة ضمن ملتقى دولي ، لجامعة سعد دحلب ، يوم 17 و18 ماي 2010 ، ص 05 .

تبت السلطات الجزائرية نظام جبائي لا يعترف بوجود سلطة جبائية للجماعات المحلية¹ ، حيث تنفرد الدولة بقرار إنشاء أو إلغاء الضرائب والرسوم ، تحديد الوعاء والمعدلات الخاصة بالتحصيل الضريبي وليس للجماعات المحلية أي دخل في هذه العملية سوى إستلام حصصها سنويا من مديريات الضرائب كما يتم عملية توزيع الموارد الجبائية على مختلف البلديات عن طريق المصالح الضريبية التابعة مباشرة لوزارة المالية، وليس للجماعات المحلية أي سلطة على الطعن أو رفض حصتها من التحصيل الجبائي وبهذه الإجراءات أصبحت الدولة هي المهيمنة على المصادر الجبائية ، بدليل أن التقرير النهائي للجنة الوطنية للإصلاح الجبائي نهاية 1998م ، يؤكد على أن نسبة التحصيل الجبائي العائد للدولة هو 75 ٪ بينما 25 ٪ منه يخصص للجماعات المحلية وعليه نستخلص أن هناك تناقض بين النصوص التي تسيّر الجماعات المحلية والواقع الملموس المتميز بالممارسات الهيمنة والسيطرة والتحكم في التسيير من طرف السلطات المركزية .

3-2) الرقابة على المجالس الشعبية كهيئة مستقلة وأعمال البلدية :

تخضع القرارات المجلس الشعبي في الجزائر حسب علمنا إلى سلطة الوالي الذي يعين من طرف رئيس الجمهورية ، حيث يتمتع الوالي بحق حل رؤساء المجالس الشعبية البلدية وفي الواقع هو هيمنة منتخبة من طرف الشعب ، كما تخضع كل قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى سلطة الوالي وسلطة رئيس الدائرة ، ويمكن له أيضا إتخاذ الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام في إقليم البلدية . كما له الحق في الرقابة على أعمال البلدية، فالوالي له الحق في التصديق على المداولات الخاصة بالميزانيات والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية ، إبطال أو إلغاء المداولات .

إن مثل هذه الصلاحيات التي يتمتع بها الوالي جعلت البلدية سلطة تابعة ، وتوجه لها دوما أصابع الإتهام من طرف السكان ووسائل الإعلام ، بأنها تنحرف عن إنشغالات المواطنين ودورها التنموي المنوط به خاصة فيما يتعلق بإنجاز توزيع السكن والمخيمات التجارية وقطع الأراضي وغيرها من مستلزمات الحياة الأساسية .

3-3) الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية وعلى خطط ومشاريع التنمية :

تقوم كل من البلدية والولاية بإعداد موازنتها المحلية والمصادقة عليها من قبل مجالسها المنتخبة ويتم مناقشتها و إقتراح التعديلات إذا وجدت ، حيث تعتبر هذه الموازنة عن التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها، غير أنه لا يتم مباشرة تنفيذ الموازنة المحلية إلا بعد إعتمادها من طرف الجهات الوصية سواء من طرف الوالي بالنسبة للبلدية ، أو وزارة الداخلية والجماعات المحلية بالنسبة للولايات ، وبالتالي فإن البلدية والولاية ليست لها السلطة على أموالها ، بالإضافة إلى ذلك تعمل السلطة المركزية على مساعدة البلدية في إعداد خططها التنموية حتى لا

¹ بن شعيب نصر الدين ، طيبي يومدين ، "تسيير الجماعات المحلية والقرى والتحديات" مرجع سبق ذكره ، ص10.

تعارض مع الخطط الوطنية وذلك من خلال تقديم الإعانات المالية ومراقبة عملية الإنفاق من طرف الوالي الذي يأمر بالصرف وتسيير ميزانية التجهيز في مختلف القطاعات والبرامج البلدية للتنمية ، وتجدر الإشارة هنا إلى أن التوازن في ميزانيات الجماعات المحلية لا يعكس النقص الحقيقية المرتبطة أساسا بالخدمة العمومية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين الجزائريين .

المطلب الثاني : تقييم حصيلة تجربة التنمية المحلية بعد 1990م - 2000م

إن الفترة الممتدة من جوان 1990م إلى غاية 2000م تستحق دراسة خاصة حسب وجهة نظرنا وهذا بسبب :

- صدور قوانين جديدة تتعلق بالبلدية والولاية والتي تؤكد توسيع قاعدة الحكم المحلي والمشاركة الشعبية والديمقراطية من خلال اعتماد قانون الانتخابات المبني على مبدأ القائمة الانتخابية النسبية والذي يقلل من إحتكار التشكيلية السياسية المعينة للمجلس الولائي والبلدي والإفراد بالحكم ؛
- حلول التعددية الحزبية والإرادة السياسية للبلاد بالدخول إلى إقتصاد السوق ؛
- تعرض الجزائر إلى وضعية صعبة إبتداء من سنة 1991م ، كان لها إنعكاس أزمة وطنية طبعها العنف والإرهاب والتخريب مما تسبب في عرقلة المسار الديمقراطي ، وفي تسيير جميع القطاعات وعلى وجه الخصوص التنمية المحلية ؛

1- الانعكاسات الأزمة على مهام الجماعات المحلية

بعد صدور قانون البلدية والولاية عام 1990م أعطى للجماعات المحلية مجال إختصاصات كبيرة فيما يخص وسائلها المالية وإعداد برامج ومخططات التنمية وتنفيذها ، وبعد إصدارها بشهرين جاءت الإنتخابات التعددية الأولى في الجزائر يوم 12 جوان 1990م لتضع هذين القانونين تحت المحك وتصبح الدولة منشغلة بالأحداث ، وتفقد المخططات والبرامج جوهرها وسدادها وأفرزت مظاهر عدم الإستقرار، تحمل تسيير الجماعات المحلية عواقب الممارسات الجديدة وطرق العمل التي فرضت المسؤولين المحليين تجاوز القانونين والإهتمام أكثر بالاستقرار والأمن وخطط النظام العام .

وهكذا أصبحت الجماعات المحلية عاجزة عن أداء مهامها الحقيقية بشكل جيد فكانت النتيجة التباين والتفاوت وتفاقم الوضع وذلك من خلال العجز المستمر على مستوى البلديات ، ضعف التمويل ، وثقل الأعباء . سوف نحاول دراستها بالتفصيل .

1-1) مشكلة التمويل المحلي :

تكمن مشكلة الجماعات المحلية في الجزائر إلى عدم كفاية مواردها المالية ، وهذا للتقسيم الإداري لسنة 1984م الذي أحدث بلديات جديدة عاجزة ، بلديات لا تستمد إلى مورد مالي أو نشاط إقتصادي ، حيث الانهيار الحاد لأسعار البترول بداية سنة 1986م أدى إلى إنخفاض عائدات الجبائية البترولية إلى حوالي 50 % ، إنعكس سلبا على المساعدات المخصصة من طرف الدولة للجماعات المحلية .

وهكذا بدأ العجز يتراكم وأعباء الدولة تتزايد لمحاولتها تخفيف العجز وتقليصه ولكن دون جدوى فأسباب العجز لا تزال قائمة وتتضاعف من عام إلى آخر ، أثرت سلبا على مجهودات الدولة في معالجة الأزمة أو التخفيف عن حدتها ، والجدول رقم (06) الوارد في البحث من الصفحة 124 يظهر بوضوح إرتفاع عدد البلديات العاجزة خلال السنوات المذكورة ، حيث إنتقل في سنة 1990م إلى 889 سنة 1995م ، ثم إلى 1249 سنة 2000م ، أي أن عدد البلديات العجزة تضاعف بحوالي 05 مرات بينما في نفس الفترة تضاعف مبلغ العجز بمقدار 22 مرة ، هذا العجز كان له تأثير بدرجة كبيرة على سير الصندوق المشترك لدرجة أنه أصبح عاجز عن تغطية نسبة العجز والتي تجاوزت 57 % من الطلب المعبر عنه .

1-2) عدم تطابق الموارد مع الأعباء :

بعد صدور قانون البلدية والولاية لعام 1990م ، أسندت لهما عدة صلاحيات فيما يخص التنمية في مختلف المجالات كالاقتصاد والتعمير والسكن ، التعليم والثقافة ، حماية البيئة ، وهذا على غرار إختصاصاتها التقليدية من إنشاء وتسيير وتنظيم المصالح العمومية الإجبارية .

إن كل هذه النشاطات تحتاج إلى مصادر مالية ضخمة للقيام بها على أحسن وجه ، ومن أجل تقدير الإعتمادات الواجب توفيرها لتحسيد كل هذه الصلاحيات تم سنة 1999م إعداد بطاقة فنية حول حاجات التمويل المقدمة من طرف البلديات والاعتمادات المخصصة من مواردها المالية الذاتية فأعطت النتائج التالية :

جدول رقم (13) : حاجات التمويل المقدمة من طرف البلديات من 1996م - 1999م (المبالغ بملايين الدينانير)

السنوات	1996	1997	1998	1999	المجموع
التعليم	3892	5695	3811	6312	19710
الطرق والإنارة العمومية	2124	4415	3405	6404	16428
اللوازم المدرسية	22	373	57	-	452
صيانة قنوات التطهير	996	1574	1346	1825	5741

6406	1583	1530	2086	1207	الشباب والرياضة والثقافة
29921	1622	1906	1580	9813	قطاعات أخرى قاعة علاج ..

المصدر : من إعداد الباحث اعتماداً على بيانات ، تقرير اللجنة الخاصة المالية المحلية، جويلية 2001م

تمثل حاجات التمويل المقدمة من طرف البلديات الفرق بين مبلغ النفقات المنجزة من طرف البلديات وبين مبلغ النفقات الضرورية للتكفل المنتظم بحاجاتها ومن خلال هذا الجدول يبرز لنا أن القطاعات المسندة مسؤوليتها إلى البلديات تحتاج إلى مبالغ أكثر من الإعتمادات المتوفرة لديها ، ولضمان السير الحسن لأي قطاع ومواجهة الأعباء الخاصة به يحتاج إلى مساعدات كبيرة من الدولة ، فعلى سبيل المثال تحتاج البلديات لإنجاز الأعمال لقطاع التعليم في سنة 1996م خلال أربعة سنوات إلى 19710 مليون دينار وهو مبلغ ضخمة يتعارض بين أعباء البلديات ومواردها المتاحة ، وعليه يتضح جليا أنه مهما كانت البلدية تتمتع بصحة مالية جيدة إلا أن أعباء ومطالب القطاعات تزداد من سنة إلى آخر وهذا يجعلها دائما في عجز عن مواجهة كل الأعباء والصلاحيات بشكل سليم ، وتأخر في تجسيد كل الأهداف المرجحة بالإضافة إلى المطالب الطارئة للمواطنين .

1-3) ثقل أعباء المستخدمين :

تشكل مصاريف المستخدمين عبئا ثقيلا على ميزانية البلديات حيث كانت تشكل أكثر نسبة من إعتماداتها وقد ارتفعت كل النسبة مع الوضعية التي عرفتتها البلاد خلال العشرية السوداء ، لاسيما من ناحية التوزيع الفعلي لموارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية . حيث كلف هذا الأخير منذ 1995م ، بمنح مساعدة سنوية لفائدة الحرس البلدي لتلبية نفقاته في مجال التسيير ، فقدرت الحاجات في تلك الفترة بحوالي 31.1 مليار دج تساهم ميزانية الدولة فيها بنسبة 50٪¹،

ويتم هذا التدخل على حساب عمل التنمية المحلية خاصة وأن البلديات كانت تعاني من وضع مالي غير مستقر كما سبق الإشارة إليه سابقا .

فهذه النسبة إذن وحجم المبالغ التي تمثلها ، تشكل عبئا كبيرا على البلديات الضعيفة والمتوسطة الموارد التي غالبا ما تعجز عن تسديدها إلا باللجوء إلى الصندوق المشترك ، والذي قدم ما يعادل أكثر من 8824 مليون دينار ل 1207 بلدية عاجزة سنة 1999م.²

¹ المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، تقرير التنمية المحلية الدورة 18 جويلية 2001م، مرجع سبق ذكره ، ص 42 .

² بن شعيب نصر الدين ، "الجماعات الإقليمية ومفارقة التنمية" ، مرجع سبق ذكره ، ص 09 .

لقد دفعت هذه الوضعية إلى التدخل في طرق مجلس التوجيه التابع إلى وزارة الداخلية إلى عدم تطبيق التوزيع المحدد في النصوص وتخصيص جميع موارد صندوق التضامن إلى تسيير الحرس البلدي ، وتغطية العجز المالي للبلديات ، وهكذا أصبح مجلس التوجيه للصندوق المشترك للجماعات المحلية يخصص سنويا مبلغ قدره 09 ملايين دينار كإعانات إستثنائية للتوازن ، وهذا لا يغطي إلا نسبة 58٪ من الحاجات الحقيقية للبلديات . إن ثقل هذه الأعباء انعكس سلبا على نشاط الجماعات المحلية والذي هو أساس النفع المحلي ومن الصلاحيات التقليدية التي من أجلها وجدت البلدية والولاية .

2- انعكاسات الأزمة على التنمية المحلية :

لقد تميز الوضع الاقتصادي في بداية التسعينات بتراجع النمو الاقتصادي بحوالي 2 ٪ وإرتفاع التضخم إلى 20.5 ٪ ، بالإضافة إلى إرتفاع معدل البطالة بشكل كبير و إستمر تدهور ميزان المدفوعات مع إنعدام إمكانية اللجوء إلى الأسواق المالية العالمية مع الإنخفاض الكبير في إحتياطيات الجزائر من العملة الصعبة حيث أصبحت لا تغطي أكثر من شهرين من حاجياتنا في الإستيراد ، الأمر الذي أثر على إعانات الدولة للجماعات المحلية والمتمثلة في حصتها من الربح البترولي والمساعدة في تمويل المخططات والمشاريع الكبرى داخل الولاية .

إن الوضعية التي عرفتها البلاد خلال العشرية السوداء لاسيما ن الناحية الأمنية ، قد دفعت بالصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى إعادة توجيه تداعياته قصد المشاركة في التكفل المالي بأجور الحرس البلدي من جهة وبالعجز المالي المتزايد للبلديات من جهة أخرى ، حيث يتم هذا التدخل على حساب عمل التنمية المحلية ، خاصة وأن البلديات كانت تعاني من وضع مالي غير مستقر ومستمر في الموازنة العامة للجماعات المحلية والنتائج عن مجموعة من الأسباب ترجع أساسا إلى :

- إنعدام الفعالية في تطبيق التشريعات الجبائية بسبب غياب التنسيق بين الجماعات المحلية والإدارة الجبائية في تطبيق الضرائب وتفادي التهرب والغش الجبائي نتيجة ممارسة أنشطة غير رسمية وإتساع رقعة الاقتصاد الموازي؛¹
- زيادة الإنحراف بين الأوعية الجبائية والتي تشكل الأساس الخاضع للضريبة والنشاط الحقيقي للأفراد مثلا: نشاط حقيقي 600.000 دج بينما الوعاء الجبائي المقدر هو مبلغ 240.000 دج ، وهذا بسبب غياب الرقابة على البلديات الاقتصادية من قبل الإدارة الجبائية أو عدم إستخدام أساليب جد دقيقة في قياس مستوى النشاط وبسبب وجود الفساد والتسيب داخل الإدارات المكلفة بهذه العمليات الجبائية والخيرية ؛
- عدم تحصيل الضرائب في آجالها المحددة حتى تسمح بتمويل النفقات المبرمجة والتابعة لها؛²

¹ بن كاملة محمد عبد العزيز ، إشكالية ترقية مصادر تمويل الجماعات المحلية "الملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلي ، جامعة البليدة، 18/17 ماي 2010م. ص 01 .

² بن كاملة محمد عبد العزيز ، نفس المرجع السابق ، ص 02 .

- هناك بلديات وولايات غنية بالثروات الزراعية المهمة تنعدم فيها الضرائب على محاصيلها الزراعية مما يؤثر على الوعاء الضريبي للجماعات المحلية ؛

- تصفية المؤسسات العمومية وخصوصيتها في إطار برنامج التصحيح الهيكلي الاقتصادي 31 مارس 1995م ، فكان سببا في عجز البلديات والولايات نتيجة نقص إعمادات مداخيل الضرائب لهذه المؤسسات؛

- عدم وجود معيار جديد للإيرادات بسبب انعدام التخطيط ولانحاز مشاريع جديدة مثل بناء السكنات والمحلات التجارية والتي قدر مبالغ الإيجار ودفع الضرائب ؛

- إنتشار التبذير والفساد بشتى أنواعها بسبب نقص الكفاءات في التسيير وتجاهل لمعنى المسؤولية وأبعادها مما زاد في إنتشار التبذير والرشوة وإنفاق المال العام ؛

إن هذه الأسباب المذكورة تسببت في إستمرارية العجز في الموازنة العامة للجماعات المحلية ، إنعكس سلبا على تنميتها ، وجعلتها بعيدة كل البعد عن مهامها الحقيقية وإلى إنتشار مجموعة من المظاهر المعرقة لعملية التنمية على المستوى المحلي نذكر منها :

✓ إرتفاع النزوح السكاني نحو البلديات والولايات الغنية وبحثا عن الإستقرار الأمني ، مما خلق حالة اللاتوازن للتوزيع السكاني .

✓ تدهور الحالة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمنية للجماعات المحلية خاصة الموجودة في المناطق الداخلية والجبليية .

✓ زيادة العبء في الميزانية العامة للدولة بفعل إعانتها للولايات والبلديات ذات العجز .

✓ نقص في إنجاز المرافق العامة والضرورية للسكان مثل بناء المدارس المراكز الصحية والصرف الصحي ، الماء الشروب وغيرها ...

رغم الجهود المبذولة من طرف السلطات المحلية والوطنية بمختلف شرائحها إلا أن التنمية المحلية بقيت بعيدة كل البعد عن المفهوم العلمي ، فقد إهتمت الدولة خلال هذه المرحلة بالجانب الأمني وإعادة الاستقرار ، حيث عانت البلديات وسكانها، خاصة النائية والمنعزلة من ويلات الإرهاب ، فأصبحت البلديات تحصي موتها والضحايا من أرامل ویتامی وٹکلی، بالإضافة إلى أن العديد من البلديات عرفت مجازر جماعية حرق الممتلكات الخاصة والعامة التدمير ، تخريب ... الخ ، عشرية دامية وسوداء عايشتها البلديات وسكانها تسببت في وفاة أكثر من 1500 ألف شخص وكذا خسارة حوالي 30 مليار دولار وتجنيد لمختلف القطاعات من بينها قطاع الأمن والقطاع الصحي والذي تزايد الضغط عليهما بفعل العمل الإجرامي ، هذه الأرقام سميت في تراجع الاقتصاد المحلي والوطني على حد سواء لهذا إتخذت الدولة الجزائرية العديد من الإجراءات للقضاء على هذه الظاهرة من

بينها قانون الوثام المدني وقانون الرحمة المصالحة الوطنية كأخر قانون. إجراءات أتخذت كلها بغرض ترسيخ الأمن والاستقرار.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن عدم الإستقرار وغياب الأمن ليس مبررا كافيا لإنعكاس أزمة وطنية في عرقلة مسار التنمية المحلية ، بل هناك عامل آخر وهذا حسب وجهة نظرنا يتمثل في وجود نقائص حاصلة في تسيير شؤون الجماعات المحلية مما أفرز ممارسات سلبية فتطورت لتصبح قاعدة عامة بالنسبة للنقائص الحاصلة في تسيير الجماعات المحلية تمثل أساسا في العناصر التالية :

- عدم إستطاعة كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والولائي تجاوز رؤيتهم الضيقة لمفهوم التمثيل الشعبي وتمثيل الدولة ، هذا لأنهم يهتمون فقط بدورهم كمثلين للدولة على حساب مهمتهم كمثلين للشعب الأمر الذي أعطى تناقضات وتضاربات ؛

- إن التعددية داخل المجالس المنتخبة كانت شكلية متحيزة ومضرة بمصلحة المواطنين نظرا لانعدام التكوين المتخصص وقلة الوعي في طرح القضايا وحلها . في معظم الحالات يصل على رأس المجالس الشعبية المحلية عن طريق الإنتخاب ، وتعيين أشخاص مختلفة يمثلون وزنا شعبيا بدون ثقافة ولا دارية بمعالم الجماعات المحلية ، أشخاص يمثلون وزنا شعبيا ويملكون تكوينا عاليا وثقافة عامة ولكنهم لا يفهمون في عالم التسيير ، وقليل جدا ما نصادف شخصا أصبح رئيسا للمجلس الشعبي البلدي والولائي صاحب وزن شعبي وتكوين عالي ويملك برنامجا يتماشى وواقع الجماعات المحلية ومهامها¹؛

- فالشعبية والمحسوبية تحل محل البرامج والإخلاص يحل محل العلم والأخلاق تحل محل القدرة والكذب يحل محل المصداقية والأمانة وكأن المجالس المحلية أصبحت منصة يصل إليها من هو أكثر الناس شعبية عروشية وإخلاصا وأخلاقا وليس من هو أقدرهم وأعلمهم وأملكهم لإستيعاب البعد الحقيقي لوظيفة الجماعات المحلية²؛

أما بالنسبة للممارسات السلبية فمن أبرزها نذكر مايلي :

- عجز الجماعات المحلية عن حل مشاكل المواطنين بسبب منتخبيتها الذين لا يقومون بأي دراسة ولا جرد للإمكانيات والاحتياجات؛

¹ بومدين حوالم رحيمة، "دور البلديات في رفع المستوى الصحي للسكان وتحقيق التنمية"، مؤتمر العمل البلدي الأول ، مركز البحرين للمؤتمرات ، يوم 26 ، 27 مارس 2006 ، ص 07 .

² بومدين حوالم رحمة ، نفس المرجع السابق ، ص 07 .

- إهتمام المسؤولين على الجماعات المحلية بالمدفوعات على حساب تقوية الإيرادات ، حيث أشرنا سابقا أن الجماعات المحلية تعيش عجزا ماليا وهي تطالب دائما بتسجيل مشاريع جديدة وهي غير قادرة على تصفية رزنامة المشاريع المسجلة ؛

- تعيش الجماعات المحلية صراعات رهيبية بسبب أن منتخبيها لا يميزون بين إلزامية تمثيلهم للشعب وللدولة ولا على حل مشاكل المواطنين مما أدى إلى سحب الثقة في الكثير من رؤساء المجالس ؛

- لا تسير الجماعات نحو التنمية المحلية في الكثير من الحالات ، لأن مؤسساتها تعرضت للتلاعبات والإستفزازات والنهب واللامبالاة من طرف مسؤوليها ؛

- كيف يتطور التضامن المحلي بين البلديات ومختلف فئات المجتمع المدني ، وتقديم المساعدات الاجتماعية يتم وفقا لحسابات سياسية أو إعتبرات شخصية أو المحسوبية ورد الجميل ؛

هذا هو الواقع وحقيقة الأمر ، ولا يمكن نكرانه أو تجاهله ، بل يجب العمل على إيجاد نظرة تساهم على جعل كل من البلدية والولاية إطارا محليا لتقديم المبادرات الفردية والجماعية وإبراز المؤهلات والمواهب والتعاون ، وذلك بوضع نشاط عمل يقوم وفق مبادئ وطنية وأسس علمية وفي إطار منهج جديد للتسيير واضح الأهداف والوسائل ينفذه كل منتخب أو مسؤول مهما كانت توجيهاته من أجل تقديم الخدمات للمواطنين في أحسن الظروف وبما يتماشى والسياسة العامة للدولة وحسب خصوصية المجتمع المحلي وواقعه.

المطلب الثالث : تقديم حصيلة برامج التنمية المحلية بين 1999م و2011م

إن العراقيل والتأخر المسجلات خلال فترة المأساة الوطنية قد شكلا تحديا كان من الواجب على الدولة الجزائرية رفعه منذ سنة 1999م، حيث شرعت في تجسيد مختلف برامج التنمية ، كان الهدف منها هو التكفل بحاجيات المواطنين والمساهمة في إنعاش النمو الاقتصادي، وتم فعلا لامركزية العديد من البرامج على المستوى الولاية وأسند العديد من المشاريع والاستثمارات الكبرى إلى الولايات بين 1999م و2011م كان لها أثر حقيقي على تحسين ظروف معيشة المواطنين كما سوف نبينه في هذه الورقة البحثية .

1- ضبط وتحليل النتائج المسجلة لبرامج التنمية من سنة 1999م إلى 2004م

إن تحليل وضبط النتائج المسجلة خلال هذه الفترة يسمح لنا باستخلاص تأثير برامج التنمية على دعم التنمية الوطنية ، وتحسين مستوى تقديم الخدمة العمومية وتحسين الظروف المعيشية للمواطنين .

1-1) الوسائل المالية والمادية المستعملة في البرنامج وإنعكاسها على ظروف المعيشية للمواطنين :

لقد خصصت الدولة الجزائرية خلال الفترة الممتدة في 1999م إلى 2004م مبلغ مالي قدره 550 مليار دينار للولايات ، 78 ٪ منه وجهه للبرامج القطاعية غير الممركزة ،¹ وهذا لأنها برامج تطور في إمكانيات المجتمع المحلي إعدادا وتأطيرا، دراسة وتمويلا ولها دور مهم جدا في خلق التوازن الجهوي للأقاليم خاصة فيما يخص الطرق الولائية والتزويد بالماء الصالح للشرب أو الصرف الصحي ، الكهرباء والغاز ومحطات النقل البري . أما 22 ٪ الباقية فخصصت المخططات البلدية للتنمية التي هي برامج ذات بعد محلي .

إن هذا المبلغ المالي تجسد على أرض الواقع وذلك بتسجيل 70491 مشروع في مختلف القطاعات، حيث تشير التقارير الخاصة ، برنامج الإنعاش الاقتصادي المنفذ خلال (2001-2004م) ، الموجهة للتنمية المحلية أن 63756 مشروع قد تم إنجازها، أي بمبلغ قدر ب 776 مليار دج ، وزع على مختلف القطاعات كما بينه الجدولين التاليين : نلاحظ من خلال الجدول

جدول رقم (14) : توزيع حصص البرامج على البلديات والولايات خلال الفترة 1999 – 2004

(المبالغ بالمليار الدنانير)

السنوات	1999	2000	2001	2002	2003	2004
البرامج البلدية للتنمية PCD	18.2	35.5	39.9	41.8	45.5	26.0
البرامج القطاعية PSD	29.4	49.2	80.9	154.8	245.5	188.5
المجموع	42.52	84.7	120.8	196.6	291.0	114.85

المصدر : من إعداد الباحث اعتمادا على بيانات وزارة المالية ، المديرية العامة للموازنة .

يبين الجدول أعلاه مخصصات رخص البرامج لكل من البرامج البلدية للتنمية والبرامج القطاعية غير ممركرة ، ونلاحظ هيمنة هذه الأخيرة على التخصيصات الموزعة في كل السنوات ويرجع ذلك حسب وجهة نظرنا إلى الأسباب التالية :

¹ وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، تقرير نهائي حول حصيلة برامج التنمية المحلية ، لقاء الحكومة والولاية قصر الأمم ، 25 جوان 2006ص6.

إن هذا النوع من البرامج مشاريعه كبيرة وذات بعد وطني أو جهوي هدفها تهيئة الإقليم وتحتوي على أبعاد جغرافية تتجاوز المستوى المحلي وتشمله مثل : الطريق السيار غرب شرق ، ومشاريع السكك الحديدية والموانئ وغيرها ... تأخذ بعين الاعتبار جميع حاجات ومتطلبات البلاد كوحدة واحدة ، وتستهدف الوصول بالمجتمع إلى أعلى مستويات الرفاهية من خلال خطة كاملة تمتد إلى عدة سنوات مثل برنامج الإنعاش الاقتصادي .

1-2) إنعكاسات البرامج على ظروف المعيشية للمواطنين :

يمكن إبراز الانعكاسات التي طرأت على معيشة المواطنين من خلال البرامج المنجزة وبعض المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية ، حيث تجدر الإشارة هنا إلى أن بداية من سنة 1999م إلى 2004م شهدت عودة الإستقرار السياسي والإنتهاء من تنفيذ برنامج التصحيح الهيكلي وتحسين الموارد المالية نظرا لارتفاع أسعار النفط وإستقرارها عند مستويات فاقت 100 دولا للبرميل ، مما أدى إلى الإستقرار المالي للاقتصاد ، وتنفيذ سياسة برامج وطنية شاملة وكبيرة ، بالإضافة إلى البرامج الأخرى العادية والخاصة والمكملة ، الأمر الذي شكل أرضية ومناخ مناسبين لعودة الاستثمارات العمومية على المستوى الوطني والمحلي ، والسماح بالتطور الإيجابي نسبيا على العديد من القطاعات الإستراتيجية ذات البعد الوطني والمحلي و ما لها من إنعكاسات على الظروف المعيشية للمواطنين ويمكن إبراز ذلك من بعض المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية التالية :

جدول رقم (15) : تطور مؤشرات بعض القطاعات من سنة 1999 – 2004

القطاعات	نسبة سنة 1998م	نسبة سنة 2004م
الإيصال بالكهرباء	84.58 %	95 %
الإيصال بالغاز	30.23 %	34 %
الإيصال بالمياه الشروب	78 %	89 %
الصرف الصحي	71 %	85 %

المصدر : إعداد الباحث اعتماد على تقرير وزارة الداخلية(لقاء الولاية والحكومة) ، قصر الأمم 25 جوان 2006 ، ص03.

و3675 من مدارس إبتدائية وثانوية وإكالمية¹ ، كما تشير نفس التقرير إلى انجاز 6755 كلم من الطرق خلال نفس الفترة وانجاز 810417 مسكن و376 مؤسسة في مجال التكوين المهني .

¹ قائمة مستخلصة من حصيلة المنجزات الاقتصادية والاجتماعية ،تقرير الوزارة الأولى، جوان 2008 .

إن هذه الأرقام والنسب تدل على الجهود التي قامت بها الدولة في مجال الإعتمادات الممنوحة للولايات والبلديات والتي أعطت دعماً للجماعات المحلية وأيضاً حدوث تطور نسبي في هذه القطاعات وما لذلك من انعكاسات على ظروف معيشية المواطنين والاستفادة من التجهيزات الأساسية (الماء ، الغاز الكهربائي، التطهير ...) .

وبالرغم من الاستثمارات الضخمة التي وجهتها الدولة إلى التنمية المحلية خلال هذه الفترة ، والإنجازات الكبيرة نسبياً ، إلا أنها عرفت إخفاقات وسلبيات لا تزال تعترض طريق التنمية وتمنعها من تحقيق أهدافها على الوجه المقبول ، إرتبطت بالأوجه التالية :

- المبالغة في مركزية القرار ومركزية تسيير البرامج؛¹

- غياب مؤشرات مستوفية التي تسمح بتحديد وترتيب الحاجات الاجتماعية والاقتصادية للسكان ، فالتنمية المحلية لا تتطلب مبالغ مالية ضخمة فقط لتحقيق أهدافها وإنما تتطلب إلى جانب ذلك إدارة كفؤة وفعالة وجهاز فني مؤهل ومدرب ومساندة حكومية وشعبية واعية ومخلصة؛²

- عدم كفاية وسائل الدراسة والإنجاز ، وأيضاً أجهزة المتابعة والتعميم لتسيير البرامج ؛

- الجهود الحكومية لوحدها غير قادرة على بلوغ أهدافها التنموية الشاملة والمتوازنة ، ما لم تكن مدعومة بالمبادرات الخاصة والمشاركة الشعبية من جانب التمويل والإعداد التقويم والتنفيذ ؛

وفي إطار المساعي والجهود الحكومية في التكفل بالاحتياجات المحلية الخاصة ، يمكن القول أن عدة عوامل تفرض علينا توجيه سياسة التنمية المحلية في إطار مسعى متكامل ومتناسق ومستديم والذي سيمكن لمخالة من وضع حد لأساليب التسيير المنتهجة في السابق وتمهيد الطريق لوضع برامج أخرى أكثر ضخامة وأهمية تتماشى ومقتضيات التسيير الحديث .

2- حصيلة البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي إلى غاية 2009م والإنجازات حتى 2011م:

إن التحليل الموضوعي لحصيلة التنمية 2005م إلى 2011م يبرز من مدى التوافق بين الجهود المبذولة من طرف الدولة في مجال التمويل وتحسين الظروف المعيشية للمواطنين، سوف نحاول توضيح هذا التطور وتأثيره على المجتمع يوضحه التطور المحسوس للمؤشرات الاجتماعية والاقتصادية

2-1) تطور المشاريع وحصيلة الانجازات :

¹ وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، التنمية المحلية بالتعريف والأهداف ، لقاء الحكومة والولاية ، قصر الأمم ، الجزائر ، يوم 25 جوان 2010 الورشة 3 ، ص 06 .

² عجلية محمد ، بن نوي مصطفى ، "تسيير الجماعات المحلية الواقع والتحديات" ، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي ، لجامعة سعد دحلب البليدة ، يوم 17 و18 ماي ، 2010 ، ص 08 .

إن نتائج برامج التنمية المحلية خلال الفترة السابقة سمح بالوقوف على حجم الجهود المبذولة وإستدراك تعويض الإخفاقات التي شهدتها برامج التنمية المحلية ، والصعوبات التي واجهتها لتجسيد المشاريع على أكمل وجه، لهذا تم التوجه نحو برنامج تكميلي لدعم النمو الاقتصادي والمقدر ب 4202.7 مليار دينار جزائري ، وأضيف له برنامج خاص بالهضاب العليا والبرنامج الخاص بالجنوب بمبلغ 1127 مليار دينار وكذا مشاريع أخرى مهيكله مثل إنجاز المدن الجديدة والتحويلات الكبرى للمياه وهذا بغلاف مالي قدر ب 9000 مليار دج ، وبالوقوف عند نتائج هذا البرنامج الطموح وإنعكاساته على بعض القطاعات ومستوى معيشة المواطنين الجزائريين نستعين بتحليل الغلاف المالي لهذا البرنامج والقطاعات المستفيدة منه وعدد المشاريع المنجزة وهذا من خلال الجداول التالية :

الجدول رقم 16) : توزيع الاعتمادات المالية لبرنامج التكميلي لدعم النمو حسب كل قطاع 2005م- 2009 م

النسبة %	المبالغ بالملايير الدنانير	القطاعات
45.42%	1908.5 دج	1- برنامج تحسين ظروف معيشة .
40.53%	1708.1	2- برنامج تطوير المنشآت الأساسية .
08.03%	337.2	3- برنامج دعم التنمية الاقتصادية .
2.84%	203.9	4- تطوير الخدمة العمومية وتحسينها .
1.18%	50.0	5- برنامج تطوير التكنولوجيات الحديثة للاتصال
100%	4202.7	المجموع

المصدر : وزارة المالية برنامج دعم النمو 2005 – 2009 ، ص 06 .

يجدر التذكير أن البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي بمختلف قطاعاته قدر ب 9000 مليار دج، بحيث يتضمن 1908.5 مليار دج منها 1708.5 مليار دج خصصت لفائدة الولايات بعنوان المخططات القطاعية غير المرمزة PSD ، و 200 مليار دج للمخططات البلدية للتنمية PCD ، أي مايعادل 16.66 % ، أن هذا الجهود التنموي لم يسبق أن تحقق منذ الاستقلال ، فقد بلغ عدد المشاريع المسجلة خلال سنتين 2005 و 2006 فقط 24930 مشروع منها 18880 يخص المخططات البلدية للتنمية أي مايعادل 76%.¹

¹ وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، حصيلة برامج التنمية ، لقاء الحكومة والولاية ، قصر الأمم بالجزائر ، الوثيقة رقم 01 يوم 25 جوان 2006 ص 05 .

أيضا يدل على أن البرامج تميزت باللامركزية وكان تركيزها على القطاعات ذات الصلة بتحسين شروط معيشة السكان وهذا ما تدل عليه الإحصائيات الخاصة بهذه الفترة وحدد لعدد المشاريع بهذا القطاع خلال 2005-2010 بالبيانات التالية :

جدول رقم (17) : عدد المشاريع المنجزة لبرنامج تحسين شروط معيشة السكان خلال الفترة الممتدة من 2005 - 2010

الإجمالي	معدل الانجازات حتى 2010م	المبرمج من 2005م-2009م	القطاع
1073734	28465 وحدة	1045269 وحدة	السكنات
6306	248 وحدة	6058 وحدة	التربية الوطنية
149	149 وحدة	388 وحدة	التكوين المهني
471560	120550 مقعد	351010 مقعد	مقعدتكوين.....
267001	64147 مركز إيواء	202854 إيواء	الإيواء.....
179	30 مطعم	149 مطعم	المطاعم.....
2511	742 وحدة	1769 وحدة	الشباب والرياضة
391	159 مركز	23	المستشفيات
		83	عيادات
		126	مراكز صحية
		—	عيادات الولادة
516	185 مركز	331 وحدة	الثقافة

المصدر : مصالح الوزير الأول ، وضعية التنمية الوطنية ملحق بيان السياسة العامة أكتوبر 2010 ص 75-77 من خلال الموقع :

Source : <http://www.Premier-ministère.gov.dz> portail du Premier ministre. (بتصرف)

إن الفحص والتدقيق في أرقام هذه البرامج تظهر لنا أن قطاع السكنات كان من المهام ذات الأولوية في البرنامج ، وهذا بإعتبار أن البرامج الاجتماعية تساهم في علاج المشاكل والنقائص الناجمة عن عدم الاكتظاظ وما يترتب عنه من مشاكل إجتماعية وإنتشار العادات والتقاليد السيئة والنزاعات العائلية وغيرها من الآفات الاجتماعية ،

ولهذا يمكن أن تلعب البرامج الاجتماعية دورا اجتماعيا وثقافيا يتمثل في صلاحية التغيير نحو الأفضل ، وتخليص المجتمع من العادات والتقاليد السلبية والحد من مقاومة السكان المحليين للتغيير الايجابي البناء ، وزيادة قدرتهم على إستيعاب المتغيرات المتسارعة التي تصاحب خطط التنمية والتطوير،¹ وتوعية السكان وترقيتهم في عملية المشاركة لضمان مساهمتهم في تنمية مجتمعهم المحلي ، كما نلاحظ أيضا الانجازات المعتمدة التي حظي قطاع التربية والتكوين والتعليم العالي والصحة العمومية ، حيث تشير تفاصيل المنشآت الاقتصادية والاجتماعية المنجزة من 1999م إلى جوان 2010م:²

- إنجاز 4592 مدرسة إبتدائية و1700 إكمالية و666 ثانوية ؛
 - إنجاز 22 معهد لتكوين مهني و172 مركز تكوين مهني وتمهين ؛
 - إنجاز 672978 مقعد بيداغوجي و334368 مكان إيواء و170 مطعم ؛
 - إنجاز 36 مستشفى و133 عيادة متعددة الاختصاصات و262 مراكز صحية و1096 قاعة علاج ؛
 - إنجاز 24 ملعب متعدد الرياضيات و375 مركب رياضي جوارى 118 قاعة متعددة الرياضات و1964 مساحات رياضية جوارية بفضاءات اللعب ؛
 - إنجاز 223 مكتبة و27 دور ثقافة و20 مركز ثقافي وتهيئة وإعادة تأهيل 1580 منشأة قاعدية ثقافية ؛
- إن توافر هذه البنيات من شأنها أن تمكن مقومات الإدارة المحلية من النهوض بدورها في تنمية المجتمع المحلي وإنجاز الواجبات الكثيرة الملقاة على عاتقها في شتى مجالات التنظيمية والصحة والاجتماعية والثقافية والاقتصادية والتنموية ، ولعل أهم الأدوار التي يمكن أن تلعبها المجالس المحلية في خدمة مجتمعاتها المحلية تكمن في الأدوار التالية :

2-1-1) الدور الخدمي والإنتاجي :

يمثل الدور الخدمي المشروعات الأساسية والضرورية لإشباع حاجات السكان مثل إنشاء الطرق والأرصفة والحدائق وتوفير المياه والكهرباء ومخططات تنظيم المواقع والأراضي وخدمات النظافة وغيرها .

أما الدور الإنتاجي فيتمثل في المشروعات التي يمكن أن تدر دخلا على المجالس المحلية مثل إقامة المشروعات الاقتصادية ودعم الصناعات الحرفية الصغيرة والتوسع فيها ، والعمل على تأمين خدمات النقل العام ، وإنشاء الأسواق التجارية وأسواق الخضار والفواكه ومرافق المركبات وغيرها من المنشآت التي يمكن تأجيرها

¹ أيمن عودة ، المعاني " الإدارة المحلية" ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2009 ، ص 145 .

² مصالح الوزير الأول ، "وضعية التنمية الوطنية" ملحق ببيان السياسة العامة أكتوبر 2010 ، ص 75 .

للمواطنين ، بحيث تدر دخلا للجماعات المحلية بغرض تعزيز قدراتها المالية والمساعدة في تطوير أنواع جديدة من الأنشطة .

2-1-2) الدور الاجتماعي والتثقيفي :

ويتمثل هذا الدور في تخليص المجتمع من العادات والتقاليد السيئة والحد من الآفات الاجتماعية ، وزيادة قدرات السكان المحليين على إستيعاب المتغيرات المتسارعة التي تصاحب خطط التنمية والتطوير وتوعيتهم في عملية المشاركة لضمان مساهمتهم في التنمية المحلية للمجتمع .

2-1-3) الدور الإداري والسياسي :

ويتمثل هذا الدور في توفير الخدمة للمواطن حيثما تواجد ضمن مبادئ الكفاية والفاعلية،¹ والحد من المماثلة في اتخاذ الإجراءات أو إشراك السكان في تخطيط المشروعات وتنفيذها أو تدريبهم على العمل الإنتخابي وتوعيتهم لممارسة الحوار البناء وتفهم وجهات النظر ، وكذلك الحد من الصراعات والاضطرابات والفوضى التي تخل بالنظام العام وبمبدأ التعاون الاجتماعي .

2-1-4) الدور البيئي :

إن زيادة حجم المشاريع المنجزة من سكنات وحدات إجتماعية وصناعية ، وزيادة الاستهلاك الناتج عن تزايد حجم السكان وتحسين مستواهم المعيشي وما ينجر عن ذلك كله من نفايات يعتبر تهديدا للبيئة وسببا في تلوثها ، ولهذا تعتبر المحافظة على البيئة ونظافتها وحسن تنظيمها من الأدوار الأساسية والمهمة التي يتوجب على الجماعات المحلية النهوض بها حفاظا على الحياة ، حيث تكون على عاتقها مهمة جمع النفايات والتخلص منها ، بطرق حديثة تضمن التقليل من أخطارها وكذلك إختيار المناطق المناسبة لذلك والتوسيع في موضوع خلق المساحات الخضراء وإنشاء الحدائق العمومية .

إن المهام التي تطلع بها الجماعات المحلية الممركزة هي مهام تكمل بعضها البعض ، وينتج عنها نجاح الإدارة المحلية في إيجاد مجتمع محلي متكافل متعاون ، واع متفهم لمتطلبات التنمية والتغيير، عنصر منتج يتحمل المسؤولية ويسهم في الإنجاز ويحافظ على المكتسبات ، ولذا فإن المجتمع المحلي إذا ما توافرت له المنشآت الاجتماعية والاقتصادية ومستوى تحسين ظروف المعيشية لا محال تشر لديه الوعي لتقبل المتغيرات والتطورات وعدم مناهضتهم لها .

¹ أيمن عودة ، " الإدارة المحلية " ، مرجع سبق ذكره ، ص 146 .

2-2) تطور إستثمارات البرامج وإنعكاساتها على بعض القطاعات:

لقد أثبتت الدراسات والبحوث الأكاديمية والتجارب التنموية الرائدة في العالم أن إحداث التنمية سيتوجب تغييرات جوهرية في النظام الاجتماعي والاقتصادي ، وهذا بإعتبار أن تحسين ظروف معيشة المواطنين وإرتفاع مستوى الهيكل الاجتماعي لهم من أبرز العوامل للتنمية ، وهنا برزت أهمية وضرورة التنمية الاجتماعية التي تتحقق بواسطة البرامج والمشاريع الاجتماعية التي تتولى الهيئات المحلية والمركزية في إعدادها وإنجازها وذلك لدعم من موازنة الدولة في أغلب الأحيان مثل ما يحدث في الجزائر، وتهدف هذه البرامج إلى تحقيق أهداف اجتماعية كالمساعدة والرعاية الاجتماعية للمحتاجين والفقراء ، وتوصيل الكهرباء والغاز والماء الشروب والصرف الصحي وغيرها

إن ضبط وتحليل النتائج المسجلة خلال هذه الفترة على مستوى مجمل الولايات يسمح بإستخلاص آثار حصيلية هذه الاستثمارات في أغلب القطاعات كما يلي :

2-2-1) في قطاع التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي :

لقد شهدت التربية الوطنية تطورا متواصلا لقدراتها وتعميقا لإصلاحاتها ، وقد تأكدت هذه النتائج من خلال العديد من الانجازات حتى نهاية سنة 2011م ، حيث تم تشغيل 873 مدرسة إبتدائية ، 560 إكمالية 237 ثانوية¹ ، وعصرنة التجهيزات التعليمية بما فيها تدريس الإعلام الآلي، وصاحب هذه الانجازات عدة إجراءات مدعمة لتحسين وتطوير المنظومة التربوية حيث تم في نفس الفترة القيام بما يلي :

- مراجعة الكتب المدرسية وتصديقها ، وتخصيص 33 برنامجا مدرسيا وإعادة تنظيم السنة الدراسية وتقليص الحجم الساعي في الطور الابتدائي ؛
- تعزيز تعداد الأساتذة من خلال عمليات توظيف هامة ، ورسكلة الأساتذة العاملين ، حيث إستفاد من هذه العملية إبتداء من 2005م وإلى غاية م2011م، حوالي 8900 أستاذ في الطور الابتدائي ، 44000 أستاذ في الطورين المتوسط والثانوي ، فضلا عن ذلك فقد عرفت الظروف الاجتماعية والمهنية لسلك الأساتذة تحسنا واضحا بتطبيق القوانين الأساسية وأنظمة التعويضات الجديدة؛
- دفع منحة التمدرس بحوالي 3 ملايين تلميذ ومنح اللوازم المدرسية لقرابة 2.5 مليون طفل ، وتوزيع كتب مدرسية مجانا لحوالي 4 ملايين تلميذ ، وضمان إطعام 78 ٪ من الأطفال المتدربين عبر الوطن وتسخير 400 حافلة للنقل المدرسي ؛

¹ Portail du premier ministre , <http://www.Premier ministre.gov.dz> .la politique Général développement , octobre 2011 , page : 14-18 .

- تغطية صحية للتلاميذ وصلت نسبتها إلى 69 ٪ ، وهذا بتشغيل 3000 طبيب و200 عون شبه طبي يعملون في 1400 وحدة للكشف الصحي المبكر ، مما يسمح بالمراقبة الطبية ؛

وقد إنعكست هذه الجهود بإحراز تقدم محسوس في مؤشرات التربية الوطنية نذكر منها على وجه الخصوص:

* تطور نسبة التمدرس للأطفال البالغين 6 سنوات إلى 15 سنة وذلك من خلال إنتقال النسبة من 93.28 ٪ سنة 2009م إلى 96.08 سنة 2011م.

* تحسين الظروف البيداغوجية ، في بعض المناطق، حيث قدرت النسبة الوطنية لشغل الأقسام ب 35 تلميذ نسبة تأطير 28 تلميذ لكل أستاذ في الطور الابتدائي و33 تلميذ لكل أستاذ في الطور الثانوي .

* تقدم في نتائج الإمتحانات نهاية الطور ، فقد وصلت نسبة النجاح من السنة الأولى متوسط من 53،5 ٪ سنة 2001م إلى 97.4 ٪ سنة 2005م و93.0 سنة 2010 ، وإنتقلت نسبة النجاح في إمتحان شهادة التعليم المتوسط من 41.7 ٪ سنة 2005م إلى 67.3 ٪ سنة 2011م، في حين ٪ إنتقلت النسبة بشهادة البكالوريا من 37.2 ٪ سنة 2005م إلى 64.2 ٪ سنة 2011م.¹

وبالنسبة للتكوين والتعليم المهنيين ، فقد تم إستلام إلى غاية نهاية 2010م حوالي 97 مؤسسة تكون جديدة و52 داخلية ، وقد بلغ عدد التلاميذ المتربصين 657000 فردا منهم 225000 في التكوين بالتمهين في حين بلغ عددها على الشهادات 198000 خريج سنة 2010م، وموازية مع ذلك فإن الحكومة بادرت إلى تحسين مستوى عمال المؤسسات ، حيث وضعت تحت تصرفهم قدرات التكوين المهني الذي رفع عدد فروعه المكيفة لإعادة تأهيل اليد العاملة إلى 155 فرعا سنة 2010 من إبرام 305 إتفاقية مع مؤسسات لفائدة 23000 عامل متكفل به ولتشجيع الشباب التوجه نحو التكوين المهني بادرت الدولة إلى زيادة منح التعليم والتكوين المهنيين ، وإدماج حاملي شهادة التكوين في الحياة العملية وذلك بالتكفل الجزئي برواتب المتربصين مع إعفاء المستخدمين من الأعباء الخاصة بأرباب العمل ، وتقديم منحة شهرية للمتربصين لدى المستخدم الجزئي .

أما بالنسبة للتعليم العالي والبحث العلمي فكانت الجامعة خلال العشرية المنصرفة في سباق حقيقي مع الزمن لإنجاز إصلاحها البيداغوجي الخاص وإستقبال الأعداد الكبيرة من الطلبة الجدد وتحسين مستواهم العلمي، ولمواجهة هذا التحدي ، فقد تزايدت حظيرة المقاعد البيداغوجية بنسبة 29 ٪ ، مايعادل 1.230 مليون مقعد في سبتمبر 2010م، وإستلام 86000 سرير جديد للإيواء ، وفتح مراكز جامعية جديدة ، و3 مدارس وطنية و4 مدارس تحضيرية ، ويرافق هذه الانجازات توطيد سلك الأساتذة الجامعين ب41000 خلال الدخول الجامعي 2011م ، وتطوير سلك الأساتذة بتأهيل 57 مدرسة دكتوراه ، بما يمكن من إستقبال مجموع 5900

¹ مصالح الوزير الأول، "وضعية التنمية الوطنية" ملحق بيان السياسة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 11 .

طالب في مرحلة ما بعد التدرج ، كما تعرف الجامعة نمو لوسائلها في مجال التكنولوجيات الجديدة للإعلام والاتصال.¹ و موازاة مع ذلك ومن أجل تأطير البحث العلمي و زيادة إمكانياته تم إعتقاد مايلي:

وزيادة إمكانيات تم اعتماد وإنجاز مايلي :

- تنصيب مجلس وطني للبحث العلمي ، وإقامة عشرة لجان قطاعية مشتركة لترقية وبرمجة وتقسيم البحث العلمي والتقني مكلفة بتحديد البرامج الوطنية للبحث وتحديد اللجان القطاعية الدائمة ؛

- إعتقاد 105 محابر جديدة داخل الجامعات ووضع شبكات لتنسيق وترشيد الإمكانيات ، وتحويل 6 شبكات إلى أقطاب إمتياز في علوم الموارد والكيمياء والإعلام الآلي والفيزياء والرياضيات والهندسة ؛

- إنطلاق المركز الوطني للبحث في علوم تكنولوجيا الأحياء ، وإستلام مركز للبحث في الانثروبيولوجيا الاجتماعية والثقافية ومركز التكنولوجيات الصناعة ووحدة البحث حول المكونات الالكترونية وكذا حدة للبحث في الضوئيات ؛

ومواصلة للجهود السابقة سوف يشرع مستقبلا بفضل المشاريع الجديدة والتي هي قيد الإنجاز ، والمتمثلة في إنجاز مركزين للابتكار ونقل التكنولوجيا ، وتسعة (09) مراكز للبحث في العلوم هندسة الموارد والطب والمناجم ، والحديد والصلب ، والموارد المائية ، والمواد الزراعية الغذائية ، مع تسجيل إنطلاق في أفاق 2013م ، حوالي 34 برنامج جديد للبحث وكذلك دراسة وإنجاز 355 مخبر .

ولقد توجت هذه الجهود والمشاريع بتسجيل في نهاية 2009م بعد إيداع 2110 براءة إختراع ، و 2970 نشرية .

2-2-2 (في قطاع الصحة العمومية :

لقد تميزت الفترة 2005م-2011م بتوسيع هام لشبكة الصحة العمومية ، حيث تم إستلام 43 عيادة متعددة الإختصاصات و 79 مركزا صحيا و 08 مركبات للأمومة والطفولة وعدد كبير من قاعات العلاج بالإضافة إلى 02 مستشفيات .²

وقد تم أيضا إستكمال شبكة الصحة العمومية بالعديد من منشآت الضمان الاجتماعي حيث تم في بداية 2010م إستلام 04 مراكز للتصوير بالأشعة ، وتحديث المصالح الخاصة بأمراض القلب لدى الأطفال علاوة على ذلك فإن الضمان الاجتماعي قد وسع عمليات التعاقد بموجب إتفاقيات مع عيادات خاصة وإشراك هذه الأخيرة في علاج المؤمنين ، لاسيما في مجال تصفية الدم وجراحة القلب ، وقد رافق هذه الإنجازات تطوير

¹ مصالح الوزير الأول ، نفس المرجع السابق ، ص 13 .

² Portail du premier ministre. la politique Général du développement, octobre 2011 , page : 14 .

التأطير الطبي ليصل في نفس الفترة إلى تغطية ما يقارب طبيا عاما لكل 1457 نسمة وطبيا مختصا لكل 2052 نسمة ، وجراح أسنان لكل 3241 نسمة ، وتقني وشبه طبي لكل 370 نسمة ،¹ أما التغطية الصحية لبعض الفئات الهشة من السكان ، فهي مدعمة بتراتيب خاصة مثل نظام الدفع من قبل الغير ، بما يتضمن تمكين ذوي الأمراض المزمنة من الدواء ، والفحوص الطبية المجانية .

وتجدر الإشارة هنا إلى أن تطوير الصناعة المحلية للأدوية سجل وثبة جديدة بفضل الإجراءات المتخذة منذ 2008م، للحفاظ على سوق الأدوية المحلية المتوفرة ، والزام الموزعين على الإلتزام بالإنتاج ، وترقية اللجوء إلى الأدوية المتجانسة ، حيث قلصت هذه الإجراءات فاتورة الأدوية المستوردة بشكل محسوس خلال سنتي 2009م و2011م ، حيث كانت النفقات العمومية لسير مصالح الصحة التي كانت تقدر بمبلغ 60 مليار دينار في سنة 2000 ، قد بلغت 233 مليار دينار في 2010 م .

إن هذه الانجازات والجهود المبذولة من طرف الدولة تجد إنعكاساتها في بعض المؤشرات الوطنية للصحة العمومية والمتمثلة خصوصا في:²

- إنتقال مؤشر الأمل في الحياة عند الولادة بإعتباره معيار أساسي في قياس مؤشرات التنمية البشرية والحالة الصحية للسكان ، من 704 سنة 1995 م إلى 0.880 سنة 2011 م ، أي نسبة إرتفاع قدرها 23 % بمعدل سنوي يفوق 1 % ، أي الأمل في الحياة بما يقارب 76 في سنة 2011 م ، الأمر الذي أعطى للجزائر مكانة بين الدول ذات التنمية البشرية المرتفعة؛¹

- نسبة وفيات لدى الأطفال تقدر ب 24.8 حالة لكل 1000 حالة ونسبة وفيات لدى الأمهات تقدر ب 81.4 حالة في كل 100.000 حالة ؛

- تغطية بنسبة 100 % لعمليات التلقيح بالنسبة ل (BCG) ، و 95 % بالنسبة (DTCH) ، و 94% بالنسبة لالتهاب الكبد الفيروسي من الفئة "ب"؛³

- التطور الملحوظ في مجال محاربة الأمراض المتنقلة أنشطة الصحة العمومية التي وضعتها الحكومة وتقوم بتنفيذها الجماعات الإقليمية ، حيث أعطت نتائج مرضية ، منها إنخفاض الأمراض المتنقلة بواسطة المياه ، وتراجع إنتشار مرض السل والملاريا ، ونقص المناعة المكتسبة ؛

ورغم الجهود المبذولة من طرف الدولة لا يزال القطاع يحتاج إلى إجراءات جديدة من شأنها أن تطور وترقي قطاع الصحة حيث تعيد التقارير التنمية الصحية في بلادنا على وجود عدة نقائص يعاني منها السكان المحليين نذكر منها على سبيل المثال وليس الحصر مايلي :

¹ IBID , page 14.

²IBID, page : 15 .

³ Portail du premier ministre . IBID , page 16 .

*نقص التجهيزات الطبية المدعمة للمناطق الداخلية والصحراوية والمصالح الصحية الحوارية .

* إزدحام المستشفيات خاصة للمدن الكبيرة ، نظر لتنقل العدد الكبير من المرض إلى هذه المناطق ، إما بسبب عدم وجود أطباء مختصين تلك المناطق أو لغياب التجهيزات الطبية الضرورية المدعمة للنشاطات الصحي بها ، مما يسبب إزدحام مصالح المستشفيات .

ولتجاوز النقائص التي يعاني منها القطاع وتطوير الرعاية الصحية للسكان تعمل الجزائر حاليا على محاولة تسيير منشآت الصحة العمومية وفقا لمناهج عصرية ، مثل العملية الجارية لإدخال المحاسبة التحليلية ، والإرتكاز على كفاءات التسيير الحديثة التي سوف يتم تكوينها في المدرسة الوطنية لتسيير مصالح الصحة وتزويد المستشفيات بالأدوية والتجهيزات اللازمة ، مع رد الاعتبار للصيدلية المركزية للمستشفيات ووضع شبكة جديدة لعمليات التمويل العمومية ، كما سوف يتم التحكم في تكاليف الصحة العمومية بفضل إبرام عقود تنظيم العلاقات بين منظومة الضمان الاجتماعي والهياكل الإستشفائية .

2-2-3) في قطاع السكن والعمران :

لقد سجلت الفترة الممتدة من 2005م إلى 2010م تسليم 1329919 مليون سكن ،¹ ورغم هذا العدد من السكنات المنجزة والمستلمة ، فإن النسبة الوطنية لشغل المساكن قد إنخفضت من 5,79% سنة 1998م إلى 4.89% في بداية السداسي الأول من سنة 2010م ، ومن حيث تفيد التقارير التنموية الصحية مقارنة بالدول التي هي في نفس مستوى التطور على وجود عدة نقائص .

وقد عرف سنة 2009م في مجال ضبط العمران ، إنجاز 150 مخططا للتهيئة الحضرية (PDAU) وإتمام مخطط لشغل الأراضي (POS) ، كما شهدت سنة 2010م إتمام حوالي 600 مخططا للتهيئة الحضرية ، وإستكمال 600 مخطط لشغل الأراضي . وتجدر الإشارة هنا على صدور نصوص قانونية للتشريع المتعلق بالسكن والعمران ، إستحداث وكالة وطنية للتعمير بهدف توحيد الوسائل التقنية المتوفرة وهذا لدعم البلديات في ممارسة مسؤولياتها في هذا المجال ، أما بالنسبة للسكنات المهشة فهو الآن محل برنامج خاص ، حيث تشير الإحصائيات التي أجريت نهاية 2010م إلى تجديد 375000 سكنا غير صحي يجب القضاء عليه ، و182000 آخر ينبغي ترميمها كما تم إعتقاد مبالغ هامة من أجل المساعدة العمومية على ترميم المساكن في القصور والمضاب العليا ، وفي هذا السياق تم في الفترة مابين 1999م و2009م بهدم حوالي 85000 سكنا هشا ، وإعادة إسكان أزيد من 145000 أسرة ، منها حوالي 40.000 في سنة 2009م فقط وهو ما يبين الجهود التي تبذلها الدولة الجزائرية في محاربة السكن المهش والقضاء على البيوت القصديرية ، ومحاوله إعطاء مساكن لائقة لكل مواطن جزائري ، رغم هذا القصور الكبير في الإنجازات لا يزال معدل شغل السكن (TOL)

¹ مصالح الوزير الأول ، "وضعية التنمية الوطنية" ملحق بيان السياسة العامة للتنمية أكتوبر 2010 ، ص 77 .

منخفض نسبيا مقارنة بعدد المساكن المنجزة إلى غاية يومنا ، حيث إنتقل من 5.82 سنة إلى 4.49 نهاية 2009م بفضل إنجاز 1.329 مليون مسكن .

2-2-4) في قطاع الماء والتطهير والكهرباء والغاز :

لقد سجل التزويد بالماء الشروب تحسنا جديدا منذ مطلع سنة 2009م بفضل إستلام سدود بطاقة 590 مليون متر مكعب و إنجاز أكثر من 170 عملية حفر وتشغيل عدة محطات تحلية مياه البحر في كل من تيبازة ، سكيكدة ، عين تموشنت ، وإنجاز 3 عمليات تحويل مياه من مستغام ووهران وكذا في المتيجة وبين عين صالح وتمنراست ، في حين يتقدم فيه عملية التحويلية من الشط الغربي نحو بلديات ولاية النعامة والبيض وتلمسان ، وقد تم أيضا إنجاز أكثر من 350 عملية تحلية على شبكات التزويد بالماء الشروب ، وعليه فأن نسبة الإيصال السكان بالشبكات قد بلغ 93 % سنة 2009م مقابل 89 % سنة 2004م وهذا بمعدل 168 لتر لكل ساكن مقابل 165 سنة 2008¹ ، وفي مجال التطهير سجلت إرتفاع نسبة ربط السكان بشبكات التطهير حتى نهاية 2010م ب 86 % بمقارنة ب 71 % سنة 1998م و 85 % سنة 2004م ، وهذا بفضل إنجاز 07 محطات تصفية جديدة ، و 18 محطة لتجميع مياه البحيرات وكذلك إنجاز 540 عملية تطوير وتحسين الشبكات وقد أصبحت الآن نسبة ربط السكان بشبكات التطهير تقدر بحوالي 89 % .

أما بالنسبة للطاقة فقد أصبح توصيل السكنات الريفية شبكة الكهرباء على وشك التعميم ، فمنذ بداية 2009م إستفاد أكثر من 40.000 بيت جديد من الكهرباء ، مما جعل نسبة التوصيل في الوسط الريفي تبلغ 98.5 % نهاية 2009م مقابل 890 سنة 2000م و 96.4 % سنة 2005م ، وسوف يتم ربط 220.0000 سكن ريفي جديد قبل نهاية سنة 2014م التي تشهد تحقيق نسبة 100 % ، وقصد ضمان تزويد السكان والنشاط الإقتصادي بالطاقة الكهربائية تم إستلام 09 محطات جديدة نهاية 2009م ، بطاقة إجمالية تقدر ب 3150 ميغاواط ، وتشغيل وحدة جديدة في نهاية 2010م بكافة 1220 ميغاواط ، ومن أجل تعزيز الأمن الشامل لشبكة الكهرباء يجري حاليا إستكمال خط بقوه 400 كيلو فولت ، تمتد على مسافة 2400 كلم .

أما التزويد بالغاز الطبيعي فقد شهد هو الآخر تطورا جيدا بعد أن تم ربط مايقرب 200.000 مستفيدا جديدا منذ شهر جانفي 2009م وبهذا يكون ربط البيوت بالغاز الطبيعي قد بلغ نسبة 44 % في 2009م هيكل 31 % فقط سنة 2000 ليصل سنة 2010 إلى 47 % .

2-2-5) في قطاع النقل الحضري والاتصال:²

¹ الإحصائيات مأخوذة عن مصالح الوزير الأول ، ملحق بيان السياسة العامة ، أكتوبر 2010 ، ص 16 .

² الإحصائيات مأخوذة عن مصالح الوزير الأول ، ملحق بيان السياسة العامة ، أكتوبر 2010 ، ص 18 .

بالنسبة للنقل البري ما بين المدن فقد تم منذ شهر جانفي 2009م إستلام محطتين بريتين كبيرتين ، في حين دخلت في الخدمة نهاية 2010م حوالي 11محطة وستدخل 19 محطة أخرى هي قيد الإنجاز في آفاق 2013م ، كما تم إنشاء مؤسسة عمومية جديدة للنقل الحضري لفائدة المسافرين في ولايات الجنوب والهضاب العليا على الخصوص.

وبخصوص النقل البري الحضري فقد تم تشغيل في السنوات الأخيرة حوالي 31 مؤسسة نقل بري حضري من حوالي 14 مؤسسة في عواصم بعض الولايات ، إن مثل هذه الانجازات من شأنها فك العزلة لبعض المناطق وتسهل عملية نقل الأشخاص لقضاء مصالحهم دون مشاكل أو تأخرات عن المواعيد ، ورغم هذا لا يزال النقل الحضري والبري بعض المشاكل مثل صغر حجم المحطات البرية والحضرية ، وإنعدام الأمن ، وسوء التسيير وإرتفاع أسعار النقل والسرقات وغيرها

أما بالنسبة للاتصال فخلال سنة 2009م تم فتح 50 مكتبا بريديا جديدا ليصل عددها إلى 341 مركزا يسير 16 مليون حساب بريدي وتوفيري ، في حين بلغ عدد البطاقات النقدية المتداولة للشبكة البريدية 7.5 مليون بطاقة ، وفي مجال الهاتف وشبكة الانترنت قدر عدد الزبائن بحوالي 3 ملايين مشترك بشبكات الهاتف الثابت و33.5 مليون مشترك بالهاتف المحمول مقابل 27 مليون مشترك سنة 2008م ، 711000 إشتراك سنة 2008م مقابل 2 مليون سنة 2010م بالنسبة لشبكة الانترنت .

ومن المنتظر أن تشهد التكنولوجيات الجديدة للإعلام والاتصال تطورات هامة يفضل توفير أزيد من 60.000 كلم من الألياف البصرية على مستوى التراب الوطني وكذا أكثر من 50.000 كلم من الجزائرالرقمية ، وفضلا عن ذلك فإن الدولة الجزائرية عازمة على الاتجاه نحو التكنولوجيات الأكثر تجديدا لاسيما في استغلال اتصالات هاتفية من الجيل الثالث والجيل الرابع في غضون نهاية 2014 م.¹

إن لهذه الشبكية الاتصالية تأثيرا أكيدا على التنمية الاقتصادية ، حيث يساهم في تحسين مختلف الخدمات المقدمة للمواطنين وذلك في المجالات التالية :

- المجال الطبي من حيث الإستيطاب عن بعد ؛
- في ميدان التعليم من حيث إلقاء محاضرات بواسطة الفيديو ؛
- في مجال تسيير شؤون المرافق الإدارية كما هو الحال بالنسبة للحالة المدنية للبلديات فقد تم تشغيل في الفترة الأخيرة 34 مؤسسة و14 منها في عواصم بعض الولايات ؛

¹ الإحصائيات مأخوذة عن مصالح الوزير الأول ، ملحق بيان السياسة العامة ، نفس المرجع السابق ، ص 18 .

2-2-6) في مجال الثقافة والشباب والرياضة :

الثقافة والرياضة يلعبان دور قيادي في عملية التغيير نحو الأفضل وتخليص المجتمع من العادات والتقاليد السلبية والحد من مقاومة السكان المحليين للتغيير الايجابي البناء ،¹ وزيادة قدرتهم على إستيعاب المتغيرات المتسارعة التي تصاحب خطط التنمية والتطوير ، ولقد عملت الجزائر خلال العشرية السابقة على توعية السكان وترغيبهم في عملية المشاركة لضمان مساهمتهم في تنمية مجتمعهم المحلي في شكل تنظيم إحداث ثقافية باستمرار وإقامة برامج ثقافية ورياضية تمثلت أساسا فيما يلي:²

- إستعدادت حوالي 5 ملايين شاب في شكل برامج تبادل بين مناطق البلاد ، وإقامات ترفيهية أو نشاطات سنوية ؛

- برامج للإصغاء إلى الشباب في وضعية صعبة ، ودعم أكثر من 1500 جمعية شبانية ؛

وقد تعززت هذه الجهودات بإستيلام 73 دور ونزل جديد للشباب منذ شهر نهاية سنة 2010م؛

- سلسلة الأحداث الثقافية الكبرى التي نظمت باستمرار ، إنطلاق من سنة الثقافية الجزائرية بفرنسا في سنة 2003م إلى تظاهرة الجزائر عاصمة الثقافة العربية سنة 2007م، ثم الطبعة الثانية للمهرجان الإفريقي سنة 2009م وبعدها تلمسان عاصمة للثقافة الإسلامية سنة 2011م؛

- حماية التراث الثقافي وذلك بتحسين بنك معلوماتي للأملاك الثقافية غير المادية وإعداد جرد عام للأملاك الثقافية وتصنيف حوالي 100 ملك منقول وإجراء عمليات بحث عن الآثار في 50 موقع ، وترميم أكثر من 200 ملك ثقافي ، ووضع مخطط لحماية 12 موقع ثقافي ؛

- مكافحة أعمال المساس بالتراث الذي يسمح باسترجاع 2119 قطعة في 2009 و4365 قطعة أخرى في 2010 ؛

- تأهيل التراث الثقافي لمختلف مناطق البلاد ، وذلك بتأسيس أكثر من 70 مهرجان ثقافي محليا و30 مهرجانا وطنيا ؛

- الدعم العمومي ل 350 جمعية لترقية المسرح ، وإنجاز 58 مسرحية وتنظيم 1300 غرض وإنشاء 06 مسارح جهوية ؛

¹ أيمن عودة المعاني ، الإدارة المحلية ، مرجع سبق ذكره ، ص 145 .

² مصالح الوزير الأول ، وضعية التنمية الوطنية ، مرجع سبق ذكره ، ص 22 .

- ومن أجل ترقية المطالعة والكتاب ، تم فتح حوالي 150 مكتبة جديدة منذ 2009م ، وتشغيل 22 مكتبة متنقلة ، وتخصيص مساعدة لنشر قرابة 1000 عنوان ؛

- إنشاء مؤسستين مكلفتين بقطاع السينما والإنطلاق في إعادة إنتاج التراث السينمائي ورقمته ، ودعم إنتاج 60 فيلما ، وإعادة تأهيل 10 قاعات للعرض السينمائي ؛

وتظل ترقية الرياضة تحظى هي الأخرى إهتمام الدولة الجزائرية ، حيث عرفت السنوات الأخيرة بعض التطورات منها :

✓ إنشاء الهياكل الرياضية المختلفة من ملاعب ومركبات ومساح وقاعات الرياضية والميادين والفضاءات الجوارية ، حيث تم إستيلاء خلال سنة 2010م ، حوالي 04 ملاعب متعددة الرياضات و62 مركب رياضي جوارى وحوالي 600 ملعب ومساحات للعب و10 مساح وأحواض للسباحة وكذا 09 قاعات متعددة الرياضات.¹

✓ تعميم ممارسة رياضة الهواة على مستوى النوادي وفي مختلف التخصصات التي تحظى بدعم مالي عمومي تقدمه ميزانية الدولة والجماعات المحلية وتستفيد من تعزيزات دائمة من حيث المنشآت الأساسية مالية في غاية الأهمية .

ومن أجل تدعيم المكانة والدور الذي تلعبه البرامج الاجتماعية والرياضية ، تواصل الدولة الجزائرية دعمها وإهتمامها المتواصل لهذا القطاع وذلك من خلال تخصيص مبالغ مالية في غاية الأهمية في المخطط الخماسي 2010م-2014موهكذا بغية تحديث وتنمية المجتمع ورفع المكانة الاجتماعية المواطن الجزائري وتحقيق التنمية التي تنمي الارتقاء المادي والمعنوي والتفاعل الاجتماعي .

¹ مصالح الوزير الأول ، وضعية التنمية الوطنية ، نفس المرجع السابق ، ص 23 .

خلاصة الفصل :

تمثل برامج التنمية المحلية جوهر التنمية الشاملة ، لأنها تسعى وتهدف إلى تحقيق التوازن التنموي من خلال الإهتمام بالمناطق الحضرية والريفية للدولة ، وذلك من أجل تضييق الفجوة التنموية بين هذه المناطق ، لهذا تشكل برامج التنمية المحلية التي تبنها الدولة وتتولى الجماعات الإقليمية أمر إعدادها وتنفيذها عنصرا أساسيا لتحقيق التغيير المستمر والشامل لجميع السياسات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية ، والبحث عن كيفية تطوير المناطق الأكثر تخلفا في الدولة وتعزيز التوازن الجهوي والقضاء على الفوارق الإقليمية ، وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين ورفع مستواه ، ولقد حاولنا في هذا الفصل تتبع مسار التنمية المحلية من خلال مجموعة البرامج التي كلفها الجماعات المحلية بإعدادها وتنفيذها وفقا للسياسة العامة للدولة ، والتي تميزت بالمخصصات المالية الضخمة المدعومة من طرف ميزانية الدولة ، كما حاولنا إبراز أنماط هذه البرامج وحجمها وأهدافها والعناصر التي إعتمدت عليها الحكومة والمتمثلة أساسا في الإدارة المحلية والدور القيادي للدولة ، المشاركة الشعبية ، التخطيط اللامركزية ، التوزيع العادل للنمو (التوازن الجهوي) ، وكذلك الترقية الاجتماعية والثقافية للسكان والإعتماد على الإمكانيات الوطنية والدولية . وقد بينا أيضا أهم برامج التنمية المحلية التي تم إعدادها وتنفيذها خلال الإصلاحات الاقتصادية التي قامت بها الدولة الجزائرية مثل البرامج المرافقة والمدعومة للإصلاحات والمتمثلة أساسا في برامج التجهيز العمومي ، برنامج الإنعاش الاقتصادي 2000م-2004م ، البرنامج التكميلي 2005م-2009م ، برنامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2010م . كما أبرزنا حجم الاستثمارات لهذه البرامج آثارها على بعض القطاعات الحيوية في البلاد خصوصا في قطاع السكن والعمران ، والتعليم والصحة العمومية ، والماء والكهرباء والغاز، النقل والاتصال والتي تساهم بشكل كبير في تلبية الاحتياجات المحلية للسكان وتحسين مستواهم المعيشي .

ورغم الاستثمارات الضخمة التي وجهتها الدولة إلى التنمية المحلية وكانت إنجازاتها كبيرة نسبيا ، إلا أنها عرفت نجاحات وإخفاقات وسلبات لا تزال تعرقل مسار التنمية المحلية وتعيقها على الوصول إلى أهدافها، لهذا ما تزال الدولة الجزائرية تعمل إلى الحد من المشاكل من خلال تخصيصها لبرنامج خماسي لأفاق 2014م تسعى من خلاله التقليل من النقائص وحل المشاكل خاصة تلك المتعلقة بقطاع السكن والتعمير ، النقل والتعليم والتكوين المهني ، الصحة العمومية ، الماء الصالح للشرب ، والغاز والكهرباء ، البيئة ، الثقافة والرياضة ، وغيرها من القطاعات الحيوية في البلاد .

فما هي المشكلات والمعوقات التي تواجهها التنمية المحلية ؟ وكيف هو السبيل إلى التخلص منها أو التقليل من حدتها ؟ وما هو مستقبل التنمية المحلية في الجزائر ؟

إن الجواب على هذه التساؤلات سوف يتضمنها الفصل الموالي .

الفصل الخامس

مشكلات التنمية المحلية في الجزائر وسبل
معالجتها في ظل الإجراءات والتدابير الجديدة
رؤية مستقبلية

مقدمة الفصل:

يواجه الحكم المحلي في البلدان النامية مشاكل تحد من فاعليته و تؤثر في العمل الموكل إليه، و المتمثل خصوصا في تحقيق التنمية و خدمة المجتمع، و من هذه المشكلات ما يجعل الإدارة المحلية تواجه صعوبات متداخلة تتفاعل و تتساند مع بعضها البعض، و تمنعها من القيام بمهامها بشكل عادي و في مستوى مناسب من الأداء، كما تحول دون تحقيقها أهدافها و الوصول إلى مستوى معين من الكفاية في إنجاز الموكلة إليها.

و باعتبار الجزائر ضمن الدول النامية التي يقوم نظام حكمها المحلي على أساس اللامركزية في التسيير كأسلوب من أساليب التخفيف من أعباء الحكومة المركزية و فرض مساهمة الوحدات المحلية في التنمية الشاملة ما تزال تواجه إدراكها المحلية عقبات و مشاكل متعددة، تعرقل مسيرتها و تحد من سرعة إنجاز المصالح القومية بكفاءة و فاعلية، رغم الإصلاحات و التغييرات المتتالية التي عرفتها التنمية عبر مختلف البرامج و المخططات التنموية منذ الاستقلال، و من أجل الوقوف عند أسلوب هذه المشاكل و معرفة مصيرها و طبيعتها و سبل إصلاحها مما يجعل مواجهته عقباتها، و قيام التنمية المحلية على أكمل وجه في ظروف عادية خالية من الأخطاء و الأعباء الإضافية و بما يخدم المواطن و يرفع من مستواه الاقتصادي و الاجتماعي، حاولنا في هذه الورقة البحثية دراسة و تحليل طبيعة و نوعية المشاكل التي تعاني منها الإدارة المهنية و التي تشكل عقبات و تحديات التنمية المحلية في الجزائر، و حاولنا أيضا الوقوف عند الجهود الحكومية الجزائرية في إصلاح الإدارة المحلية بما يوفر لها الدرجة العالية من الكفاءة و الفعالية في إنجاز مهامها، مع الإشارة إلى التطورات التنموية في آفاق 2014 .

المبحث الأول: مشكلات التنمية المحلية في الجزائر

يواجه نظام الإدارة المحلية في الجزائر من المشاكل ما يجد من قيامه بمهامه الأساسية و المتمثلة في الأعمال التنظيمية و الرقابية و الخدمات الأساسية المحدودة، ما يجد أيضا من مساهمته الحقيقية في التنمية، كالقيام بالخدمات الضرورية لمشروعات التنمية المحلية و الوطنية مثل شق الطرقات و المواصلات و الإسكان، و بناء المدارس و غيرها من المشروعات التي تدخل ضمن مناطقها المحلية، و من وجهة نظرنا يمكن حصر جملة العراقيل في المطالب التالية:

المطلب الأول: المعوقات التنظيمية و الإدارية و الفنية

1- المعوقات التنظيمية:

تعتبر الوحدات المحلية صنيغة تشريعات قانونية، فهي تنشأ و تلغى و تحدد إختصاصاتها بموجب هذه التشريعات، و من المفروض أن تمارس نشاطاتها وفقا لهذه القوانين، غير أنه أصبحت تشكل المشكل الرئيسي الذي يواجه الإدارة المحلية وسط جدل و تجاذب بين أطراف الحكومة و الأحزاب السياسية و المجتمع المدني، ويظهر ذلك من خلال العديد من الاجتماعات لمجلس الحكومة حول القراءة الأولية للمشروع التمهيدي لقانون البلدية و الولاية، و التحفظات عن بعض مواد التي بقيت عالقة نتيجة للتنازع الحاصل في المواد المتعلقة بتفويض الصلاحيات و توزيعها بين المنتخبين و الإدارة الوصية، و كذلك المطالبة بتقاسم صلاحيات التسيير و الاحتفاظ بالهامش الأكبر من صلاحيات التدخل للوصاية المتمثلة في سلطة الولاية و رؤساء الدوائر. كما يتجلى ذلك في المطالبة الملحة لجميع الأطراف السياسية الحكومية و غير الحكومية بإعادة النظر في قانون البلدية و الولاية القائمين حاليا على طرق تسييرية لا تتماشى و تطورات العصر و إستبدالها بقوانين تضمن تسيير محلي من شأنه إيجاد الحلول للمشاكل التي تتعرض تسيير الجماعات المحلية و إشراك المواطن في إتخاذ القرارات من خلال إمكانية حضوره في الجمعيات العامة للمجالس البلدية، و يمكن ذكر هذه المشكلات في النقاط التالية:

1-1) مشكلة الصلاحيات بين الإدارة و رؤساء المجالس:

لقد كلفت الجماعات المحلية بعدة صلاحيات تفوق إمكاناتها المادية البشرية و المالية لمعظمها، مع الوجود من العديد و النصوص التنظيمية التي تجعل الجماعات المحلية شريكا أو طرفا مع قطاعات أخرى الأمر الذي يجبر الهيئات المحلية العمل تحت إشراف و رعاية القطاعات الأخرى، فمثلا إذا تعلق الأمر بتهيئة الإقليم، المرجع هو وزارة تهيئة الإقليم و البيئة، و إذا تعلق الأمر بالأشغال العمومية، فالمرجعية هي وزارة الأشغال العمومية، و هكذا.... الأمر الذي نشأ عنه صعوبات كبيرة في تنفيذ المهام الأساسية المحددة في التشريع، وإحداث خلل في الجهود و التي تبذل لأحداث التنمية.

1-2 (مشكلة تسيير الإدارة المحلية:

يبدو لنا أن الجماعات المحلية ما زالت متأخرة بنموذج التسيير الإداري الموروث منذ الاستقلال، فبرغم الانفتاح السياسي مازالت الإدارة متمسكة بتقاليد المعهودة، ثم أن خصائص التنظيمات الإدارية التي منها عدم وجود الربحية ضمن أهدافها يجعل من الصعب تقييم أدائها وخدماتها المختلفة، و تكون المقاييس الموضوعية مفتقدة إلى الكثير من الموضوعية خاصة و أنها مرتبطة بالسوق أي أنها لا تعتمد على زبائنها في تأمين مداخيلها ولتمويل مشاريعها فيما بعد، إنما هي تنظيمات تعيش من إعانات الدولة و من خزينتها، ثم إن عدم وجود مقاييس للربح في المؤسسات العمومية الإدارية و تدخل مختلف العوامل الاقتصادية و الاجتماعية والسياسية وتقاليد التسيير المتبعة التي تضيق على حرية الإدارة ضمن نظام مركزي محكم، و إحتكار المعلومات و المعارف وغياب التنافس بسبب الحماية القانونية و تضخم عدد الموظفين الذي يشجع على الإتكال والتباطؤ في التسيير والتقليل من أهمية عنصر الوقت و الرقابة الرئاسية التي تشدد على الشكل و تحمل الفعالية و تداخل المهام وصعوبة تحديد المسؤوليات كل ذلك أثر في العلاقات الداخلية و في فعالية النظام التعاوني و تشجيع أكثر على الجمود وقلل من فعالية هذه المؤسسات و جعلها من أهم عوائق إدخال مناهج تسيير أكثر فعالية.¹

إن الاستمرار في الجدل حول نظام تسيير الإدارة المحلية لتحقيق الفعالية يجعل النقاش صعبا في مجتمع مثل المجتمع الجزائري، حيث لم تأخذ في الحسبان الخصوصيات الثقافية للمجتمع حتى نستخلص منها العناصر الأكثر واقعية التي تحكم سلوك المجتمع الجزائري. إذ أن الإدارة المحلية في المجتمع الجزائري تحتاج إلى دفع تنموي قوي لا يكون إلا من خلال إعطاء أدوار أساسية للإدارة المحلية تخرجها من الدور التقليدي الموروث و يكون ذلك من خلال وضع مشروع إدارة محلية نموذجية لها دراية بمختلف المهام، و تقوم على إسترجاع ثقة الشعب و ضمان إشراكهم في التنمية المحلية و في وضع البراعم و المخططات التنموية التي هم أدري بمدى مساهمتها في تلبية حاجياتهم و تطلعاتهم، ثم يأتي بعد ذلك إسناد مهام الاستشارة و التخطيط و التسيير لأشخاص ذوي كفاءات في التسيير.

1-3 (مشكلة اللوائح و القوانين المعمول بها:

إن القوانين المعمول بها في الإدارة المحلية إلى غاية كتابة هذه الأسطر لا يزال يميزها الجمود و عدم مواكبتها التطورات الحاصلة، إذا جاءتها القوانين في ظروف إجتماعية و سياسة خاصة بعد موجة من الإحتجاجات الشعبية على الوضع الاجتماعي، و بروز بعدها بفترة قصيرة تشكيلات حزبية جديدة، مما أدى إلى الإسراع بإصدار قوانين

¹ ناصر قاسمي، "تسيير الجماعات المحلية في الجزائر و عوامل الجمود"، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الدولي لجامعة سعد دحلب البليدة، يومي 17 و

18 ماي 2010.

جديدة تتعلق بالانتخابات، و تنظيم الجماعات المحلية، الأمر الذي أدى إلى عمومية و غموض بعض مواد قانون الإدارة المحلية، خاصة فيما يتعلق بتحديد الإختصاصات و الصلاحيات الواجب ممارستها فعليا بشكل دقيق.¹ فعند قراءة المواد و القوانين الخاصة بكل من البلدية و الولاية نجد العديد منها تشير إلى إختصاصات المجالس البلدية و الولائية ، إنطوى عليها عبارات التعميم مثل: (تشكل، تنظم، تبادر، تقوم، دعم النشاطات)، دون تحديد الميكانيزمات و آليات التطوير مثلا. و هذا ما يجعل صلاحيات و إختصاصات الجماعات المحلية يميزها الغموض و التعميم، و قابلية تأويلها حسب عدة مفاهيم، كما تفسح المجال للتهرب المسؤولين من إتمام واجباتهم، و غيرها من المظاهر السلبية للتسبب الإداري و التهرب من المهام و عدم تحمل المسؤولية الكاملة. ضف إلى ذلك اللوائح و التعليمات و القواعد المنظمة لشؤون الإدارة المحلية يتم تواليها مع المناسبات المختلفة و حسب تطور الأحداث، كوارث طبيعية أو إحتجاجات المواطنين على توزيع السكنات الإجتماعية مثلا، و هي كلها دلائل على الإدارة المحلية مع التطورات السريعة التي يشهدها العالم في جميع مجالات الحياة.

2- المعوقات الإدارية و الفنية:

إن من الأسباب الأساسية لظهور الإدارة المحلية كتنظيم عام للدولة هو محاولة التخفيف من أعباء موظفي الإدارات المركزية و قهرها على الأعمال الإدارية المهمة، وكذلك التنسيق فيما بين الإدارة المحلية والحكومة المركزية لوضع الخطط والمشروعات التي تلائم حاجات السكان في مناطقهم و حسب ظروفهم وتنفيذها في تلك المناطق،² وذلك وفق للتخطيط الجيد و العمل بالأسس العلمية و العملية الحديثة والمحددة للتنمية المحلية كما سبق ذكره في الفصل الثاني من هذا البحث.

إن عدم العمل بهذه القواعد، و سوء التخطيط سوف يؤدي لا محال إلى إهدار المال و الوقت و يزيد في حدة الأزمات. لذلك يشكل تأطير الجماعات المحلية وتزويدها بوسائل العمل البشرية الإدارية و الفنية و المواد المادية و المالية ضرورة لا بد منها لتمكينها من أداء مهامها التنموية على أكمل وجه،³ و ضعف أو نقص في هذه الإمكانيات و المواد و خصوصا الفنية منها كالقيادات المحلية القادرة على الإدارة الكفؤ، و التي تتفوق في ممارسة أعمالها سواء في المجالس المحلية أو النيابية في الدولة، مثل المهندسين ذوي الكفاءة و الخبرة و ذوي الإختصاص في مجال الإدارة و الذين يمتلكون مؤهلات علمية في التسيير الإداري. فبدونها لا يمكن للدولة على مواجهة الظروف الطارئة و لا تستطيع مراعاة حاجات السكان المحليين و رغباتهم حسب ظروف مناطقهم الخاصة و التخطيط للمشروعات و تنفيذها، و تتجلى صورة هذه المشكلة في الجزائر من خلال الإحتجاجات الدائمة للمواطنين، عدم إكتمال المشاريع المبرجة في أجالها و زيادة تكاليف إنجازها عن الحصيلة المخصصة في بداية المشروعات، فلقد

¹ أحمد شريفي، "دور الأقاليم في التنمية المحلية" مرجع سبق ذكره، ص 238.

² أيمن عودة المعاني، "الإدارة المحلية"، مرجع سبق ذكره، ص 19.

³ أحمد شريفي، "دور الجماعات الإقليمية في التنمية المحلية" مرجع سبق ذكره، ص 240.

أظهرت التقارير السنوية لمجلس الحكومة العديد من المشاكل والعراقيل التي تحد من قيام البلديات و الولايات القيام بمهامها على أكمل وجه، يمكن أن نبرزها في ما يلي:

1-2) المشكلات الإدارية: تنطوي هذه المشكلات في النقاط التالية:

- ضعف مستوى أداء و إنتاج الموظفين للإدارات المحلية و عدم قدرتهم على متابعة المشاريع و تنفيذها بالشكل المطلوب و ذلك بسبب:
 - نقص الإمكانيات المادية و البشرية و إقتصار دور هذه الإدارات على بعض الدعم الهامشية والدعائية؛
 - الصراعات و النزاعات نتيجة لقلّة الوعي لدى الموظفين مما يثير الشقاق و النزاعات التي تحد من التعاون والمشاركة؛
 - محدودية التوظيف و التي تحرم الهيئات المستخدمة من التوفر على الموارد البشرية المؤهلة و القادرة على المتابعة و إنجاز المشاريع بسبب تأثيره الوصاية أو التوظيف العمومي.¹
 - تصدر القرارات الإدارية و تبرم العقود في ظل عدم التركيز الإداري باسم الدولة بينما تصدر القرارات الإدارية و تبرم العقود في ظل الإدارة المحلية باسمها؛²
 - عدم الإستعانة بذوي الكفاءات و الكوادر الفنية و الإدارية المتخصصة من خارج إطار المجالس المحلية ، كالإستعانة بمكاتب دراسات معروفة بمستوى أدائها الفني على المستوى الوطني.
- ضعف التخطيط و الإستراتيجية على مستوى الإدارة المحلية و مما يؤدي إلى ضعف عمليات التخطيط، خاصة على مستوى المجالس المحلية البلدية و هذا للأسباب التالية:
 - عدم إشراك الهيئات المحلية في وضع الخطط و البرامج المعدة من طرف الجهاز المركزي، حيث لا يظهر بشكل واضح دورها في العمليات التخطيطية؛
 - ضعف الوعي التخطيطي لدى المجالس الشعبية المحلية خاصة لبليدة بسبب عدم توفر نسق كفاء من المعلومات و الإطارات و الكفاءات و الخبرات البشرية ذات المؤهلات و التكوين العلمي العالي والمتخصصين؛
 - عدم توافر البيانات و المعلومات بالتفصيل و بالكمية و النوعية التي تسمح بإعداد خطة فعلية خاصة بالمتغيرات الاقتصادية كمستوى الدخل، و هذا النقص في الإحصائيات و البيانات يعرقل عملية إعداد نماذج للحسابات الإقليمية المحلية؛

¹ أحمد شريف، مرجع سبق ذكره، ص 242.

² شنتاوي علي، "الإدارة المحلية"، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص 32.

- عدم توفر الإطارات الفنية المؤهلة و المدرية لإعداد الخطط و البرامج الإقليمية على المستوى المحلي مع عدم وجود علاقة تنظيمية بين هيئات التخطيط المركزي و الإدارة المحلية و الوزارات المركزية؛

• مشاكل ناتجة عن التقسيم الإقليمي لسنة 1984م:

وقع التقسيم الإداري الجديد بموجب المرسوم رقم 09/84 المؤرخ في 04 فبراير 1984م، حيث تم إضافة إلى تلك الموجودة سابقا، فأصبح عدد الولايات 48 ولاية و عدد البلديات من 704 إلى 1541 أي بإضافة 837 بلدية جديدة، و هذا بدعوى تقرب الإدارة من المواطن و رد الاعتبار إلى أجهزتها القاعدية بتحسين سيرها وتمكينها من صلاحيات جديدة من أجل التجسيد الأمثل للأهداف المركزية و إشباع الحاجات العامة للمواطنين، غير أنه سرعان ما إصطدم هذا بواقع، يؤخذ في الحسبان و هو الاعتقاد الذي كان سائدا آنذاك بتعويض نقص الجباية العادية عن طريق الجباية البترولية¹، مما أفرز عدد من السلبيات، نبرزها في النقاط التالية:

- ظهور أكثر من 600 بلدية جديدة تحتاج إلى توظيف جديد²؛
- إرتفاع في عدد البلديات القروية، البعض منها ضعيفة الدخل و الأخرى عديمة الدخل لا تتركز على أية حياض مالي أو إقتصادي، مما يجبر الدولة على تمويلها؛
- الزيادة في عدد الموظفين الذي إستلزم مضاعفة ميزانية التسيير دون وجود موارد مالية تعويضية لتغطية ذلك؛
- إنخفاض عائدات الجباية البترولية إبتداء من 1986م نظرا للإخفاض الحاد لأسعار البترول، مما أدى إلى نقص كبير في مداخيل الجباية البترولية قدرت بنسبة 54%؛
- تشتت الحصيلة الجبائية، حيث أن الحصيلة كانت توزع عبر 704 بلدية و 31 ولاية أصبحت تشارك فيها 1541 بلدية و 48 ولاية؛

إن مثل هذه الإجراءات من شأنها أن تخلق أقاليم محلية لا يمكن أن يصاحبها وفرة في الموارد المالية و البشرية اللازمة للقيام بمهامها الجديدة على أحسن وجه، و يؤدي إلى ظهور بلديات عاجزة بإستمرار، و الجدول رقم (06) يؤكد لنا ذلك.

إن تزايد عدد البلديات العاجزة ما كان ليحدث بهذه الحدة لولا هذا التقسيم الإداري 1984 و الذي بقي على هذه الحالة إلى يومنا هذا، رغم إستمرارية العجز للعديد من البلديات كما لاحظنا في الجدول السابق، حيث أحدثت بلديات جديدة عاجزة بالنشأة، لا تستند إلى مورد مالي أو نشاط إقتصادي. فهذا يدل حسب إعتقادنا

¹GRABA Hachemi : « Les ressources fiscales des collectivités locales » ed ENAG, Alger, 2000, P 53.

² بن شعب نصر الدين، طيبي بومدين، "الجماعات المحلية، مفارقات التنمية المحلية"، مداخلة مهدفة ضمن الملتقى الدولي لجامعة سعد دحلب البلدية،

يومي 18 و 19 ماي 2010 ص 04.

على وجود أهداف سياسية أكثر منها إقتصادية، بالرغم أن النية كانت حسنة و هدفها تقريب الإدارة و الخدمة العمومية من المواطن، و تحسيسه بقرب السلطات من إهتماماته و إنشغالاته الخاصة، حتى وإن وجد في مناطق معزولة من الوطن.¹

و هكذا أصبحت هناك بلديات عاجزة و شبه مشلولة عن أداء مهامها المتعلقة خاصة بالتنمية المحلية.

2-2) المشكلات الفنية:

يمكن إبراز المشكلات الفنية فيما يلي:

المديريات التقنية و المصالح المالية تواجه صعوبات حقيقية في تأطير المشاريع و التحكم في التكاليف و الآجال و نوعية المنشآت و هذا بسبب:²

- عدم تلاؤم الوسائل و الموارد البشرية مع الأهداف المسطرة؛
 - غياب الحوافز المادية و المالية للإطارات المكلفة بالمتابعة للمشاريع الكبرى؛
 - قلة الوسائل المادية و بالأخص وسائل النقل و أدوات العمل؛
 - عدم كفاية بعض أبواب ميزانية و التسيير بالنسبة لاحتياجات المديريات التقنية؛
 - المحدودية في مجال التوظيف لا تمكن الهيئات المستخدمة من التوفر على موارد بشرية مؤهلة و قادرة على المتابعة و إنجاز المشاريع، خاصة في المناطق الداخلية و الجنوبية؛
- و حسب التقرير السنوي لمجلس الحكومة نهاية 2006م، تظهر الأرقام التالية النقص في الهياكل و التأطير على مستوى بعض الأقسام الفرعية حيث أنه:

● 71 دائرة غير مزودة بأجهزة الرقابة و الهياكل بالنسبة لقطاع السكن مما يعاني بنسبة 12.95 ليس لها مقر نوعي.

● 142 دائرة غير مزودة و كذلك بالنسبة لقطاع الري ما يعادل 25.31 %.

● 283 دائرة غير مزودة أي ما يعادل 51.64 % بالنسبة لقطاع الأشغال العمومية.

إن مثل هذه الفجوة في متابعة و إنجاز المشاريع في هذه القطاعات الإستراتيجية سوف يشكل خلافا كبيرا في تنفيذ المشاريع بالشكل المطلوب و في الآجال المحددة و بتكاليف إضافية، مما يعيق بعض المشاريع في التمويل المنتظم بالمواد الضرورية مثل الإسمنت و الحديد. و مختلف المواد التي تتطلبها مقل هذه القطاعات، خاصة قطاع السكن و التعمير، الري و الأشغال العمومية.

● مشكلة في وسائل الإنجاز، تأهيل المقاولات و مكاتب الدراسات:

نستطيع القول بكل موضوعية أن سبب هذه المشكلة يرجع إلى:

¹ بن شعب نصر الدين، طيبي بومدين، "الجماعات المحلية و مفارقات التنمية المحلية"، مرجع سبق ذكره، ص 5.

² وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، لقاء الحكومة و الولاية، قصر الأمم، ديسمبر 2006.

- عدم قدرة المؤسسات الجزائرية في التكيف مع التحولات التي عرفتتها البلاد، حيث أن الكثير منها لا تتوفر فيها شروط التأهيل، إما بقلّة إمكاناتها المادية و البشرية و المالية أو لنقص وسائل الإنجاز؛¹
- ضعف مستوى أداء مكاتب الدراسات سواء على صعيد التصور الهندسي أو التحكم في الدراسات التقنية للتنفيذ، مما ينعكس في أصبح عائقا لتجسيد المشاريع من حيث النوعية و التكلفة و الآجال؛

المطلب الثاني: إشكالية التمويل المحلي و إرتفاع الأعباء و عدم تطابقها مع الموارد

تعتبر مشاكل التمويل، أولى العقبات التي تواجه الجماعات المحلية منذ بداية نشأتها في دستور 1963م إلى الآن، حيث يعرف التمويل المحلي على أنه "كل الموارد المالية المتاحة و التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحت أكبر معدلات للتنمية عبر الزمن، تعظم استقلالية الخليات عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة.² و عليه فإن الرهانات المطروحة على الجماعات المحلية هي متعددة، و التحديات التي تجابهها في تزايد مستمر، و لعل من أهم التحديات زيادة الخدمات و المرافق التي من الضروري توفيرها دون أن يتبع ذلك زيادة الميزانية المخصصة لذلك، الأمر الذي يتطلب توفير موارد مالية خاصة بالجماعات المحلية حتى تتمكنها من تنفيذ الاختصاصات الموكلة إليها و إشباع حاجات المواطنين. و رغم الإصلاحات الجبائية المتوالية فإن الجماعات المحلية لم تصل بعد مرحلة تحقيق الإستقلال المالي الذي يمكنها من التدخلات الاقتصادية، بل لا تزال تعتمد بشكل كبير من ميزانية الدولة و من الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL)، و هو دليل كافي على أن هذه الأخيرة ما تزال تعاني مشاكل في عدم كفاية مواردها المالية وإرتفاع أعبائها و عدم تطابقها مع الموارد، مما أثر سلبيا على أداء مهامها على أكمل وجه. و عليه يمكن أن يرجع السبب حسب رأينا إلى:

1- مشاكل في النظام الجبائي:

تتحدد أهمية إشكالية النظام الجبائي بحجم نسبة الموارد إلى ميزانية البلدية، و هذا لأن مالية البلديات تتركز بشكل أساسي على المداخل الجبائية، حيث أن هذه الأخيرة تشكل أكثر من 90 % من ميزانية البلديات، بينما لا تتعدى إيرادات أملاكها نسبة 10 %،³ فالإعتماد على أكبر نسبة من مصدر خارجي سوف يشكل الأساس و هذا بحد ذاته إختلال في هيكل التمويل، حيث يتفق المختصين و علماء الاقتصاد على ضرورة هيمنة المصادر الجبائية على مجموع الموارد المالية للبلديات من حيث هيكل النظام المالي، فالإرتكاز على مصادر من صنف معين

¹ وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، لقاء الحكومة و الولاية، قصر الأمم، ديسمبر 2006.

² ميلود زيد الخير، أحمد بوجلال، "المالية المحلية و آليات الرقابة عليها"، مداخلة ضمن الملتقى الدولي لجامعة البليدة يومي 17 و 18 ماي 2010.

⁽³⁾ Akli Hocine : « cours des finances locales » école nationale d'administration, Alger 1998, Page 15 non publié.

بصفة مطلقة من شأنه أن يحدث خللا ماليا في ميزانية البلدية إذا نقصت متحصلات هذه المصادر، و بالتالي سوف يكون له إنعكاسات في نقص التحصيل الجبائي و عليه يكون سببا في إحداث:

1-1) العجز على مستوى الجماعات المحلية: إن لهيمنة المصادر الجبائية على النظام المالي على مجموع الموارد المالية للبلديات يشكل عنصرا بالغ الأهمية من حيث هيكل النظام المالي، فالإرتكاز المطلق على مصادر كما سبق الذكر، يجعل من الصعب على البلدية تفادي أي خلل مالي يكون سببه ضعف الإيرادات الجبائية. و هذا الاستناد الدائم على الموارد الجبائية يمثل إشكالا كبيرا في تكوين المصادر المالية لمواجهة الأعباء، من حيث أن القانون قد أجبر الجماعات المحلية على إحترام مبدأ توازن الميزانية، ففي حالة حدوث خلل، و نقص في التحصيل سوف ينشأ العجز و يكون له عواقب وخيمة لولا إعادة التوازن بواسطة الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL).¹

1-2) العجز على مستوى الصندوق المشترك للجماعات المحلية: لقد أوكلت مهمة إعادة التوازن لميزانيات الجماعات المحلية للصندوق المشترك للجماعات المحلية الممول من بعض حصص الضرائب و الرسوم المحددة حسب قوانين الجباية المحلية و المعدلة عند الاقتضاء من قبل قوانين المالية، و تتمثل أساسا في رسوم النشاط المهني، الرسم على القيمة المضافة و قسيمات السيارات، و الدفع الجزائي و التي تم إلغائها ابتداء من 2006م، إلا أن هذا الصندوق بدأ يعرف هو أيضا بعض العجز حتى أصبح غير قادر على تغطية الفوارق و التفاوت في الموارد المالية الموجودة و يرجع ذلك للأسباب التالية:

- الدعم المستمر للصندوق المشترك للجماعات المحلية تقدم إعانات إستثنائية للتوازن المخصصة للجماعات المحلية التي تواجه وضعاً مالياً صعباً، و التي لا تسمح مواردها الإجمالية من تغطية النفقات الإلزامية كالأجور، مصاريف البريد و الموصلات، الماء؛
- الإعانات الاستثنائية للجماعات المحلية بسبب الكوارث أو الحوادث الطارئة مثل الفيضانات، و ذلك في إطار الإسعافات الأولية في إنتظار ما تقوم به الدولة بوضع جهاز المساعدة للجماعات التي تتعرض لهذا النوع من الكوارث؛
- تكليف الصندوق بدفع إعانات تسيير الحرس البلدي لتلبية نفقاته في مجال التسيير، حيث قدرت الحاجات خلال الفترة الممتدة ما بين 1993م و 2001م بمبلغ 31.5 مليار دج سنويا أي ما يعادل نسبة 50 % من ميزانية الصندوق؛²

¹ بن شعب نصر الدين، "طبي بومدين، الجماعات المحلية و مفارقات التنمية المحلية"، مداخلة مرجع سبق ذكره، ص 5.

² المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، مشروع دراسة حول المالية المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 42.

- إلغاء ضريبة الدفع الجزائي و التي كانت تخصص قبل 1996م إلى الجماعات المحلية، حيث كانت توزع مداخيل هذه الضريبة على النحو التالي:

- 10/7 منها، يتم توزيعها بنسبة 60 % للبلديات و 20 % للولايات، و 20% للصندوق المشترك للجماعات المحلية.
- 10/3 تدفع مباشرة إلى البلديات.

إن إلغاء هذه الضريبة كان له أثرا واضحا في تعزيز أعمال التضامن المالي بين الجماعات المحلية و خاصة في إطار التعويضات المقدمة للجماعات المحلية. إذ كان معدل الاقتطاع سنة 2001 م يقدر بـ 6 % من الأجر الخاضع للضريبة للأشخاص الطبيعيين و المعنويين و الهيآت المقيمة في الجزائر.¹

الجدول رقم: (18) تطورات معدل الدفع الجزائي للفترة (2001م-2006م)

المعدل	الفترة
6%	من 2001/01/01 إلى 2001/06/30
5 %	من 2001/07/01 إلى 2001/12/31
4%	سنة 2002
3%	سنة 2003
2%	سنة 2004
1%	سنة 2005
ألغي	سنة 2006

المصدر: حميد بوزيدة، تحديات الجباية المحلية في الجزائر، مجلة علوم الاقتصاد و التسيير و التجارة، جامعة الجزائر، العدد 15، 2006، ص 58.

الجدول رقم 19: تطور حصيلة الدفع الجزائي للفترة 2000م-2006م

السنوات	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
المبلغ	22.63	24.70	18.90	15.82	12.82	08.33	13.88	ألغي

المصدر: وزارة المالية، المدير العامة للضرائب.

إن هذا الرسم يعتبر ضريبة تصريحية على المداخيل و قد تم إلغاءه بموجب قانون المالية لسنة 2006م، مما كان لها تأثيرا على حصيلة الجماعات المحلية، خاصة تلك التي أنشأت في أقاليم بعض المناطق الصناعية في شكل مؤسسات صغيرة أو متناهية الصغر، و قد عوض الدفع الجزائي.

(1) وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

بالضريبة الجزائرية الوحيدة IFU، و هي ضريبة سنوية تعرض على رقم الأعمال السنوي للأشخاص الطبيعيين الذين يمارسون أنشطة تجارية بالتجزئة و لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي مبلغ 5000.000 دجو تعرض كذلك على أشخاص الذين يمارسون عمليات أداء خدمات و لا يتجاوز حجم رقم أعمالهم السنوي 3000.000 دج،¹ و تعود حصيلة هذه الضريبة لخزينة الجماعات المحلية و خزينة الدولة بالنسب التالية:

- 48.50 % لخزينة الدولة.

- 5 % للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

- 40 % لخزينة البلدية.

- 5 % لخزينة الولاية.

2- تبعية النظام الجبائي للدولة و هيمنتها على المصادر الجبائية:

لقد إعتمدت الجزائر مثل العديد من الدول على مركزية التشريع الضريبي،² غير أن الدولة تنفرد بقرار إنشاء أو إلغاء الضرائب و الرسوم، تحديد الرعاء و المعدلات، كما تقرر أيضا عملية تحصيل هذه الضرائب بمصالحها الخاصة (مديرية الضرائب و التابعة مباشرة لوزارة المالية)، كما أن عملية تحصيل مختلف الضرائب و الرسوم هي صلاحية من صلاحيات الدولة ليس للبلديات أي دخل في هذه العملية سوى إستلام حصصها سنويا من مديريات الضرائب و من ثم يتم توزيعها (الموارد الجبائية) على مختلف البلديات عن طريق هذه المصالح، و لا يمكن لهذه البلديات رفض و الطعن في حصص التوزيع، و هكذا يتم إستلام حصصها دون أدنى مراجعة للحسابات أو إعادة التقييم، و هذا ما يبين لنا بالنسبة للبلدية على وجه الخصوص، مدى العبء الذي يجب أن تتحمله لضالة الوسائل المالية.

إن القانون الصادر في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، يعطي لها مسؤولية تسيير وسائلها المالية الخاصة والتي تتألف أساس من:³

- حصيلة الجباية؛

- مداخيل ممتلكاتها؛

- مداخيل أملاك البلدية؛

- الإعانات و المخصصات؛

- ناتج الهبات و الوصايا؛

- القروض؛

¹ قانون المالية لسنة 2010م.

² قانون البلدية و الولاية المؤرخ في 07 ماي 1990م، المادة 147 و المادة 132.

³ قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المادة 169، المادة 170.

- ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية؛

- ناتج حق الإعتبار للفضاءات العمومية التي فيها الفضاءات الإشهارية؛

- الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات؛

إلا أن ما يلاحظ على هذا القانون إصطدامه بالواقع الملموس و المتميز بالتحويلات العديدة و الممارسات المضاربة المسجلة عبر السنوات الماضية و التي كشفت عن تسيير معرقل للمالية المحلية، و التفاوت الكبير في الموارد بين الأقاليم، ذلك أن هناك مناطق تتميز بأنشطة اقتصادية تجارية تسمح بمد ميزانية الجماعات المحلية بإيرادات وفيرة، و في الوقت ذاته توجه مناطق محرومة وقائية تقل فيها الأنشطة الاقتصادية و التجارية مما يحرمها من مداخيل جبائية تعينها في تنمية إقليمها، و في ضوء هذا تلجأ المناطق الضعيفة إلى العائد الجبائي للدولة،¹ مما يجعلها تابعة للاعتمادات المالية المتأنيمة من الدولة و بالتالي التأثير المباشر على مبدأ استقلاليتها المالية.

جدول رقم(20) نسب توزيع حصيلة الإيرادات الجبائية

نسب توزيع حصيلتها	1- الضرائب و الرسوم التي ترجع كليا للجماعات المحلية * الرسم على النشاط المهني (يحصّل بنسبة 2%) 29.5 % لصالح الولاية 65. % لصالح البلدية 5.5 % للصندوق المشترك (FCCL).
	* رسم التطهير (ضريبة قيمة)..... * رسم الإقامة..... * الرسم العقاري.....
	2- محاصيل الضرائب و الرسوم التي ترجع جزئيا للجماعات المحلية * الرسم على القيمة المضافة (نسبة 7-10.....) 85 % لصالح الدولة 05 % لصالح البلدية 10 % لصالح الصندوق المشترك (FCCL) * الرسم على الذبح (على أساس وزن اللحوم) 0.5 دج للكلغ 3.5 دج/ للكلغ لصالح البلدية 1.5 دج/ كلغ لصالح الصندوق الحاجب بحماية الصحة الحيوانية.

(1) للمادة 172 القانون السابق.

<p>* الضريبة على الممتلكات (معدل تدرجي أعلى بـ 2.5%)</p> <p>60 % لصالح الدولة</p> <p>20 % لصالح البلديات</p> <p>20 % لصالح الصندوق الوطني للسكن.</p>	
<p>* قسيمة السيارات:.....</p> <p>20 % لصالح الدولة.</p> <p>80 % لصالح (FCCL)</p>	
<p>* الرسوم البيئية (قيمة).....</p> <p>10 % للصندوق الوطني للتراث الثقافي.</p> <p>40 % لفائدة البلديات</p> <p>50 % للصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.</p>	

المصدر: من إعداد الباحث اعتماد على قوانين المالية 2010م-2011م

من خلال هذا الجدول يتجلى لنا الضعف و النقص للإيراد المحلية، و سيطرة الحكومة المركزية على حصيلتها، ويظهر ذلك جليا من خلال الخاصتين المميزتين للإيرادات الجبائية المحلية و التي يمكن أن نستعرضها فيما يلي:

- معظم مداخيل الجماعات المحلية متأتية من إيرادات الموارد الجبائية، و هو ما يعكس سيطرة هذه الأخيرة في تكوين الضرائب و الرسوم المخصصة كليا أو جزئيا للجماعات المحلية إذ تمثل أكثر من 90 %؛

- محدودية الضرائب العائدة للجماعات المحلية و استقرار معدلاتها و أوعيتها منذ عدة سنوات؛

3- عدم تطابق الموارد مع الأعباء:

لقد نصت المادة 04 من قانون البلدية على أن تقوم هذه الأخيرة التأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء و المهام المخولة لها قانونا في كل ميدان،¹ هذا الميدان الذي تم سرد كل إختصاصاته سابقا فيما يخص التنمية و الذي يتجاوز حدود المجال الواحد، فزيادة على إختصاصات البلدية التقليدية من إنشاء و تسيير و تنظيم المصالح العمومية الإجبارية كإصلاح الطرق و الأرصفة و جمع النفايات، إقتناء و التسيير في الممتلكات، أسندت للبلديات عدة صلاحيات في مختلف المجالات، كالتهيئة و التنمية، التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز، نشاطات في مجال التربية و الحماية الاجتماعية و الرياضية و الشباب، الثقافة و التسلية والسياحة، النظافة و حفظ الصحة و الطرقات.²

إن كل هذه الإختصاصات تحتاج إلى مصادر مالية ضخمة للقيام بها على أحسن قيام و لأجل تقدير الإعتمادات الواجب توفيرها لتحسيد كل هذه الإختصاصات و الصلاحيات، من الضروري القيام بإعداد بطاقة فنية

(1) المادة 04 من قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011.

(2) علاء الدين عشمي، "شرح قانون البلدية"، دار الهدى للنشر، عين ميلة، الجزائر، 2011، ص 87 إلى 92.

إستفسارية تخص البلديات، تظهر فيها المبالغ المخصصة لكل نشاط من مواردها المالية الذاتية والإحتياجات الحقيقية لكل نشاط منها، ثم إعداد الفرق بين الإعتمادات المخصصة و الإحتياجات الحقيقية بكل نشاط. ولقد تم فعلا في نهاية 1989 بإنشاء لجنة مشتركة وزارية لأجل إصلاح الجباة المالية المحلية،¹ وقد تم إعداد بطاقات إستفسارية فنية حول الإنحراف بين الإعتمادات و الإحتياجات الحقيقية و تم التوصل إلى النتيجة التالية:²

- تحتاج البلديات لإنجاز الهياكل الأساسية إلى أربعة (04) أضعاف الإعتمادات المتوفرة لديها من طرف الدولة لتأمين السير الحسن لأي قطاع و مواجهة أعبائه، و هذا بسبب الإنحراف الكبير الموجود بين الإعتمادات المخصصة لمشاريع المبرجة في الخطط و نفقات إنجازها الحقيقية، فعلى سبيل المثال لا الحصر، فإن من مجموع 6610 مليار دج التي تمثل مجموع الإعتمادات المتوفرة لمواجهة أعباء كل القطاعات خلال 1989 م، كان على الدولة تغطية ما يفوق عن 3267 مليار دج. و رغم الإصلاحات المالية المتعددة عبر السنوات لا تزال الدولة الممول الكبير لهذه القطاعات و هذا ما سوف نحاول إظهاره من خلال الجدول التالي:

جدول رقم(21): الإعتمادات المخصصة من ميزانية الدولة خلال الفترة 2005م – 2009م

البرامج	الاعتمادات المقررة
- السكن و العمران	555 مليار دينار
- التعليم	200 مليار دينار
- التكوين و التعليم المهني	58.5 مليار دينار
- الصحة و السكان	85 مليار دينار
- الموارد المائية	127 مليار دينار
- الشباب و الرياضة و الثقافة	72 مليار دينار
- الطاقة	95 مليار دينار
- الاتصال	19.1 مليار دينار
- الشؤون الدينية	10 مليار دينار
- تهيئة الإقليم و البيئة	36.5 مليار دينار
- البرامج البلدية للتنمية	200 مليار دينار

المصدر: ملحق بيان السياسة العامة أكتوبر 2010. من الموقع :

[Http://www.premier-ministre.gov.dz](http://www.premier-ministre.gov.dz) le 10/03 /2011

¹ بن شعيب نصر الدين، طيب بومدين، " الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية"، مرجع سبق ذكره، ص 07.

² علاء الدين عشمي، شرح قانون البلدية، مرجع سبق ذكره، ص 87 إلى 92.

من خلال هذه البيانات يتضح أنه مهما كانت البلدية تتمتع بصحة مالية جيدة إلا أن أعباء و مطالب القطاعات تزداد بزيادة السكان و أهمية المدينة تجاريا و صناعيا و إجتماعيا و ثقافيا، حيث الفترة من 2005م إلى 2009م كان يلزم على الدول تمويل قطاع السكن و العمران بـ 555 مليار دينار حتى تلي الطلب الكبير و المتزايد لمثل هذا المرفق الضروري لحياة الإنسان، و نجد نفس الفترة تم تمويل البلديات فيما يخص ببرامج التنمية بـ 200 مليار دينار، و هذا لكي تقوم بمواجهة جميع إحتياجاتها بشكل سليم. وهذا دليل لآخر على عجز الجماعات المحلية في مواجهة كل الأعباء و الصلاحيات بشكل سليم، وتأخرها في تجسيد كل الأهداف المبرجة بالإضافة إلى المطالب الطارئة للمواطنين.

4- إزدیاد الأعباء الناجمة عن التقدم الاقتصادي و التكنولوجي و التحضر السريع:

إن إزدیاد الأعباء التي تنتج عن التقدم الاقتصادي و التكنولوجي عادة ما تكون ناجمة لزيادة حجم الاستهلاك و ما ينجم عنه من مشكلات مثل التلوث البيئي الذي يعتبر من أكبر المشاكل التي تهدد السكان و الكائنات الحية الأخرى، و يعرف التلوث بأنه إفساد مباشر للخصائص العضوية و الحرارية أو البيولوجية و الإشعاعية لأي جزء من البيئة. و يعرف أيضا على أنه: "التدهور المتزايد للعناصر الطبيعية بتفريغ النفايات من كل نوع و التي تؤثر على التربة و البحر و الجو و المياه على نحو يجعلها غير قادرة على أداء دورها، و يمكن تقسيم التلوث بناء على نوع البيئة فنقول تلوث الهواء، الماء، التربة أو على أساس الملوث المسبب لذلك فنقول التلوث بغاز أكسيد الكربون، أو مبيدات كيميائية لمكافحة الآفات، أو بالفضلات الطبية¹ و به فلقات المصانع و غيرها.²

و تختص الجماعات المحلية لاسيما البلديات بمحاربة التلوث الناشئ عن النفايات المنزلية و الصناعية و تعمل على عدم إنتشارها أو تراكمها بما يشكل تهديدا للبيئة أو تلحق أضرار بأحد العناصر الطبيعية كالمياه أو الجو و التي تضر بصحة الإنسان و النباتات أو الحيوان....

و عليه تعد الجماعات المحلية (البلدية خاصة) صاحبة الإختصاص الأصيل في مجال حفظ الصحة و المحافظة على النظافة العمومية لاسيما فيما يتعلق بـ:

- توزيع المياه الصالحة للشرب؛

- مكافحة ناقلات الأوبئة المعدية؛

- مكافحة التلوث و حماية البيئة؛

- صرف و معالجة المياه القذرة و النفايات؛

و تكون البلدية و الولاية هنا مسؤولتان مسؤولية كاملة في إتخاذ كامل الإجراءات القانونية و التنفيذية و العملية أجل إحتبار و إقامة و تسيير المواقع المخصصة لجمع و تخزين النفايات و معالجتها من أجل حماية البيئة. و قد

¹ أحمد عبد الكريم سلامة، "قانون حماية البيئة (مكافحات التلوث، تنمية الموارد البشرية)"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003، ص 68.

² أيمن عودة المعاني، "الإدارة المحلية"، مرجع سبق ذكره، ص 188.

عرف التدخل البيئي محدودية كبيرة في مواجهة مختلف المشاكل البيئية المتفاقمة من جراء تأخر و تأثر القواعد المنظمة لإختصاص الجماعات المحلية، مما أثر سلبا على طريقة توزيع هذه القواعد و على فعالية التدخل المحلي. أما فيما يخص إزدياد الأعباء الناجمة عن التحضر السريع فترجع إلى تزايد نسبة الناس للعيش في المدن الرئيسية والواقعة على الشريط الساحلي للجمهورية، حيث إزدادت من 49% عام 1970م إلى 7.8 % عام 2000م، و ظهرت التجمعات السكانية الفوضوية على ضفاف المدن الحضرية، و يتوقع أن تزيد إذا لم يتم تداركها.

و هكذا نجد أن 3/2 من السكان في الجزائر يعيش في المدن.

و نتيجة للزيادة الهائلة في عدد السكان و التوسع العمراني غير المخطط في أغلب الأحيان تتعدد المشكلات التي تواجه الإدارات المحلية و من أهمها¹:

- نقص الموارد المالية و البشرية اللازمة لمواجهة الزيادات السريعة في أحجام المدن؛

- قصور الإدارات المحلية عن توفير الخدمات المناسبة و إجراء التخطيط السليم و ما نجم عنه من عشوائية، إذ تشير الإحصائيات إلى:

✓ أن نسبة السكن العشوائي في المدن العربية ما يقارب ب 24 % من المساكن،

✓ في كثير من المدن التي إفتقرت إلى البنية التحتية المناسبة و الخدمات الاجتماعية التي تحقق العدالة الاجتماعية و الإرتقاء بالإنسان إلى المستوى الإنتاجي الذي تتطلبه التنمية الوطنية الشاملة.

المطلب الثالث: المشكلات الاجتماعية و الثقافية و في تركيبة الموارد البشرية

إن الحياة الديمقراطية السليمة تركز على إشراك المواطنين في مسؤوليات التفكير و العمل من أجل مجتمعهم وهي وسيلة تجعل هؤلاء يشعرون بأهمية المشاركة و يمارسون طرقها و أساليبها، و تتجذر فيهم عاداتها و تصبح جزءا من سلوكياتهم و ثقافتهم²، كما أن إمتلاك المنتخبين للكفاءة المهنية، بالإضافة إلى تركيبة مستخدمي البلديات يجعل الجماعات المحلية تملك أداة حقيقية و فعالة في تحقيق التنمية، و لهذا هناك شبه إتفاق عند المختصين وعلماء الإقتصاد و المهتمين بإقتصاديات الجماعات المحلية على أن المشاركة الشعبية و تركيبة مستخدمي الإدارات المحلية من المقومات الأساسية في تجسيد التنمية، لما لها من دور بارز في إستغلال طاقات المجتمع المحلي، و الجزائر لديها من الطاقات البشرية و المادية ما يجعلها قادرة على بناء المجتمع المحلي متحضر يساهم بشكل كبير في عمليات التنمية المحلية.

غير أن دراستنا لواقع التنمية المحلية في الجزائر في الفصول السابقة جعلنا نستخلص عكس ذلك، إذ تواجه المجالس

(1) أمين عودة المعاني، نفس المرجع السابق، ص 192.

(2) أحمد يراح: "إشراك الجمعيات الحضرية في تسيير الجماعات المحلية"، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الدولي لجامعة سعد دحلب بالبلدية، يومي 17 و

18 ماي 2010، ص 07.

المحلية في الجزائر من المشاكل الاجتماعية و في شبكته مستخدمى الإدارات المحلية جعلها سببا رئيسيا في عرقلة حركة التنمية المحلية المستدامة، يمكن حصر هذه المشاكل في:

1- ضعف المشاركة الشعبية:

تتعدد أسباب العزوف عن المشاركة بتعدد المشاكل سواء كانت إجتماعية أو إقتصادية أو سياسية و حتى ثقافية، ففي بعض المجتمعات لا يشعر الأفراد بإنتماء حقيقي للمجتمع، و أن المشاركة لا طائل من ورائها، وأن هناك فجوة بين القول و الفعل في المجتمع مما يدفع إلى الإبتعاد عن المشاركة، و يمكن القول هنا أن المشاركة الشعبية في الجزائر ضعيفة.

بحيث تواجه معظم المجالس المحلية المنتخبة أزمة ثقة العملية الانتخابية لهذه المجالس، و في قلة الإهتمام بهذه المجالس و متابعة أعمالها و ضعف الرقابة الشعبية عليها، و في تهرب الكثير منهم عن دفع الضرائب و الرسوم المستحقة عليهم. و عليه لا تتحقق التنمية المحلية، إلا إذا كان المجلس الشعبي البلدي منتخبا معبرا عن إرادة مواطني البلدية، و هذا يعني وجود ديمقراطية حقيقية بمفهومها الإقتصادي و الإجتماعي و الثقافي و السياسي، بالإضافة إلى الجانب الإنتخابي الذي يعتبر أساس الديمقراطية، فالعامل الديمقراطي هو أحد العوائق التي تعرقل التنمية المحلية، فإذا كان المجلس البلدي المنتخبا صادرا عن إرادة المواطنين فإنه سيعمل على توظيف خبراته لصالح المواطنين، أما إذا كان عكس ذلك فإنه سيسعى إلى نهب خيرات البلدية، و هو ما يؤكد واقع الحال البلديات في الجزائر، إذ العديد رؤساء البلدية تمت إحالتهم إلى العدالة في الآونة الأخيرة و إصدار أحكام في حقهم، و هو دليل على الممارسات المخالفة لقانون الجماعات المحلية و في حق المواطنين، و يمكن إرجاع سبب ذلك إلى العوامل الاجتماعية التالية:

1-1) ضعف الثقة بين السلطة و الفرد:

و هي ناتجة عن عوامل كثيرة مثل الوعود الكثيرة أثناء الحملة الانتخابية للمرشح و حين ينجح في الإنتخابات، لا يوفي بوائه و هذا بسبب نقص الكفاءة لدى الكثير من الأعضاء المنتخبين،¹ و أن الترشح عادة ما يقوم على أساس الولاء و شعبية المرشح، مما يؤدي إلى إختيار أشخاص من ذوي الفئات الدنيا، و لعل لهذه المشكلة جذورا قديمة ترسد عبر السنين من خلال الوعود الكاذبة و عدم مصارحة المواطنين بالحقائق و التراخي في تنفيذ المشروعات في جميع العهود الانتخابية، الشيء الذي أدى إلى إنخفاض نسبة الحضور في الإنتخابات المحلية و تكاسل الجمهور المحلي و عدم إهتمامه بالبحث عن أسماء المرشحين و مواعيد الانتخابات المحلية و البرامج المطروحة، فأصبح متوسط إقبال الناخبين للإدلاء بأصواتهم في الانتخابات المحلية في الجزائر لا يتعدى نسبة 45% من مجموع المسجلين في القوائم الانتخابية، حيث بلغت نسبة المشاركة في الانتخابات المحلية المنظمة بتاريخ

¹ منال طلعت محمود، "الموارد البشرية و تنمية المجتمع المحلي"، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2003، ص 321.

2007/11/29، حوالي 44.09% للمجالس الشعبية البلدية، و 43.47% للمجالس الولائية

1-2) إختلال في التوازن بين مفهوم الحق و الواجب:

في أغلب الأحيان يعزف ذوي المستويات التعليمية المرتفعة الترشيح للعضوية في المجالس الشعبية البلدية أو الولائية و هو نوع من التراخي في تقديم واجب إتجاه المجتمع خاصة إذا كانوا ذو كفاءات عالية و قادرين على تسيير الشؤون المحلية، و لديهم القدرة على التفكير في إنجاز المشاريع التي تحقق إضافة للموارد المتاحة، ضف إلى ذلك الإسراف في بعض الأحيان لأفراد المجتمع المطالبة بالحقوق و التراخي عن تأدية واجباتهم.

1-3) إهتزاز هيبة القانون:

في كثير من الأحيان، حيث يتم التحايل على القانون من طرف رؤساء المجالس، وهذا يجعل المال العام عرضة للتبذير و النهب، حتى أصبحت مخالفة القوانين و النظم أمرا مستساغا يدعو إلى المباهاة و التفاخر أحيانا، و يكون سببا من أسباب عدم قبول المواطنين لسلطة أصحاب القرار، الذين يمارسونها ضمن إطار قواعد و عمليات و إجراءات مقبولة، و هكذا عوضا أن تصبح المشاركة الشعبية طرفا فاعلا على المستوى المحلي و إحدى مقوماته، تصبح إحدى عوامل إهتزازه.

1-4) المظاهر السلبية للأفراد و التي تقف بينهم و بين المشاركة الشعبية و منها يمكن ذكر ما يلي:¹

- الفردية و اللامبالاة: و تتمثل في عدم إهتمام الفرد بغيره أو بالظواهر و المواقف في المجتمع بصفة عامة؛
- الشك في مجال التحرك السياسي: و يتمثل الشك في أحوال و أقوال المجتمع خاصة الطبقة السياسية القيادية فيه، و الشعور بأن العمل غير مجد و غير محدد؛
- الاغتراب: و يقصد به شعور الفرد بأن المجتمع و السلطة فيه لا يشعران به و لا يعنيهما أمره، و بأنه لا قيمة له في هذا المجتمع، و من ثم يفقد الدافع للمشاركة الفعالة في الحياة العامة؛
- الإتكال على الدولة: أصبح الميل إلى بذل أجل جهد ممكن في العمل، مع المطالبة بأكبر كسب مستطاع، و هو ما يفسر مثلا بغياب الحملات التطوعية، و عزوف بعض الجمعيات عن المشاركة في الأنشطة الاقتصادية و الاجتماعية.
- هناك عوامل اقتصادية مهمة: ضعف الدخل الفردي، و بالتالي إنخفاض مستوى المعيشة، بالإضافة إلى إستفحال ظاهرة البطالة؛
- إنتشار الأمية و القيم و العادات و التقاليد السلبية و التي تحد من فاعلية المشاركة؛²

¹ أحمد يراح "آليات استخدام النهج التشاركي"، مرجع سبق ذكره، ص 08.

² محمد صلاح النجار، تنمية اقتصاديات القرية المصرية، مرجع سبق ذكره، ص 487.

- عدم وضوح المجالات التي يشارك فيها المواطنون.

2- نوعية الموارد البشرية:

لقد أقرت الحكومة الجزائرية منذ الإستقلال إلى يومنا هذا العديد من الإصلاحات فيما يخص نظام الحكم المحلي و أساليب تسييره، و ذلك من أجل تجسيد مبدأ اللامركزية في الإدارات المحلية، و تتبعه تدابير أخرى جديدة تتعلق بعصرنة المالية و الحماية المحليين و تنشيط المؤسسات في التسيير العمومي بدخول القطاع الخاص في تسيير الخدمات العمومية. و نظرا للوضع السياسي و القانوني القائم، عمد المشرع إلى وجوب وضع تقنين يتماشى وهذه المعطيات، و هو ما يجسده بموجب القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011م و الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية بتاريخ 03 جويلية 2011م، و المتضمن 240 مادة تعطي للبلدية صلاحيات جديدة يجعلها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية و الاستقلال المالي، و هي الإطار المؤسسي لمشاركة المواطنين في التسيير.¹

و لكن ما الجدوى من كل هذه الإصلاحات و تحويلها نحو الجماعات المحلية، إذا كان الأشخاص المكلفين بتجسيدها لا يتمتعون بالقدرات الضرورية و لا بالحوافز اللازمة، و هم بذلك سوف يصبحون عائقا في تحقيق الأهداف الأساسية لهذه الإصلاحات، و حتى نعرف مدى التحدي التي تواجهه الجماعات المحلية، فيما يخص تركيبة مستخدميها ضروري أن نقوم بدراسة تحليلية لواقع هذه التركيبة و مستواها التأهيلي.

2-1) تركيبة مستخدمي الجماعات المحلية

تتميز الجماعات المحلية عن سائر المؤسسات الأخرى في كونها تتكون من جهاز إداري يتم تعيينه بالتوظيف العادي، الإعلان و المسابقات و التعيين، و جهاز إداري يتم بطرق الاقتراع أو الانتخاب العام،² كما تتكون تركيبة مستخدمي البلديات من ثلاثة أصناف:³

- أعوان التنفيذ: يتشكلون من الأعوان الذين يمارسون نشاطات جزئية لا تتطلب أية كفاءة و هي بعض الأحيان مجرد تمهين على المدى القصير؛

- أعوان التحكم: و هم الموظفين المؤهلين الحاملين لدرجات معاونين الإداريين و تقنيين سامين؛

- الإطارات: و هم جملة الموظفين الحاملين لشهادات عالية أو ما يعادلها من شهادات الكفاءة و الذين لهم القدرة على التطور، فهم النصوص و تفسيرها؛

¹ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، مرجع سبق ذكره، ص 05.

² بن شعيب نصر الدين، طيبي بومدين، الجماعات الإقليمية، مفارقات التنمية، مرجع سبق ذكره ص 09.

³ بن شعيب نصر الدين، نفس المرجع السابق، ص 09.

و حسب الدراسة التي أجراها المركز الوطني للدراسات و التحليل الخاصة بالتخطيط في جويلية 2008م، دراسة حول تأطير الولاية و الدائرة و البلدية، إن 26.40 % من الموظفين ينشطون في المصالح الإدارية، 50.62 % في المصالح التقنية و 22.98 % منهم في الحالة المدنية و المصالح الأخرى، موزعة بالشكل التالي:

المصالح الإدارية	%	المصالح التقنية	%	مصالح أخرى	%
الإدارة العامة	16.21	الإدارة	04.56	الحالة المدنية	10.69
المالية	05.34	الدراسات و العمران	40.04	الرياضة و الخدمات	04.36
ديوان	01.21	الطرق و الصيانة	06.02	الاجتماعية	07.93
الأمانة العامة	03.63	البيئة	/	مصالح اخرى	
المجموع	26.40	المجموع	50.62	المجموع	22.98

المصدر:

CeNEAP :« Etude sur l'encadrement de la wilaya de la Daira et de la commune », Juillet 2008.

الجدول رقم(23) توزيع المستخدمين الدائمين على البلديات

تركيبية المستخدمين	العدد	النسبة
أعوان التنفيذ	1024552	82.42 %
أعوان التحكم	15364	12.36 %
الإطارات	64887	5.22 %
المجموع	124305	100 %

المصدر: الجدول من إعداد الباحث اعتمادا على بيانات CeNEAP المركز الوطني للدراسات و التحليل من أجل التخطيط (بتصرف)

من خلال هذا الجدول يتضح لنا ضعف التأطير بالنسبة لتركيبية مستخدمي البلديات، فهو لا يمثل مستوى 05.48 % مقابل تضخم في أعوان التنفيذ و الذي يمثل تقريبا 80 % دون أن ننسى بأن التركيبة تتكون من أعوان دائمين فقط، و إذا تم حساب الأعوان الذين ينشطون بصفة متعاقدين فإن لاشك أن النسبة تكون أكبر بكثير، و هكذا سوف تصبح مصاريف المستخدمين تشكل عبئا ثقيلا على ميزانية البلديات من حيث أنها تشكل أكبر نسبة من اعتماداتها، كما أن تركيبة هذه الشريحة من حيث سوء التكوين و قلة الكفاءات غالبا ما يحول دون تقديم الخدمات بالشكل الجيد و الفعال.

إن ضعف التأطير هذا لا يمكنه أن يستجيب للمتطلبات العمومية، و هذا ما يمثل الإشكال الأول للبلديات، فهذه الأخيرة التي عليها أن تواجه الطلبات العمومية العاجلة و الآجلة للمواطنين تعاني في ضعف كبير في التأطير، فعلة مستوى 1541 بلدية هناك حوالي 10736 إطار، فبعملية حسابية بسيطة نجد 07 إطارا في كل بلدية تقوم بتسيير الشؤون العامة لحوالي 40 مليون مواطن جزائري، فبحسبان بسيط آخر يمكننا إستنتاج إطار واحد يقوم بتسيير مصالح عامة لحوالي 22000 مواطن في بلدية، و عليه يبقى التأطير بعيدا كل البعد عن مقاييس النجاعة، حتى لو أضفنا أعوان التحكم الذين يمثلون 14.74 % من مجموع الموظفين.

و هكذا ينخفض مستوى الأداء و الإنتاجية لدى الموظفين و عدم القدرة على تأطير المشاريع و التحكم في التكاليف و الآجال و نوعية الخدمات.

2-2) المستوى التأهيلي:

إن الشرائح الثلاث التي تتكون منها تركيبة المستخدمين للجماعات المحلية تستوجب منا التوقف و التأمل في مستويات التأهيلية لمعرفة سبب التدهور الكبير لأداء الخدمات العمومية، فالإدارة المحلية، و ضعف القدرة في تجسيد المشاريع من حيث النوعية و التكلفة و الآجال¹، كما أن المستوى الدراسي لمستخدمي الجماعات المحلية يبرز بوضوح هذا التدهور.

جدول رقم (24): توزيع المستخدمين حسب المستوى التأهيلي لموظفي الجماعات المحلية (الولايات والدوائر، البلديات)

الرقم	المستوى الدراسي	الولايات		الدوائر		البلديات		المجموع
		عدد الموظفين	%	عدد الموظفين	%	عدد الموظفين	%	
1	لا يعرف القراءة و الكتابة	2817	33.85	1474	33.85	47859	33.85	52150
2	المستوى الابتدائي والمتوسط	7502	43.31	4864	43.31	54045	43.31	66411
3	المستوى الثانوي	5146	15.85	3869	15.85	15406	15.85	24421
4	تقني و تقني سامي	361	1.09	153	1.09	2232	1.09	2746
5	مهندس تطبيقي	96	3.20	36	3.20	1551	3.20	1683
6	شهادة ليسانس	761	0.56	1234	0.56	1937	0.56	4932
7	مهندس دولة	161		56		657		874
8	مهندس معماري	23	0.19	06	0.19	271	0.19	300
9	طبيب بيطري	01	0.04	00	0.04	74	0.04	75
10	آخرون	121	0.28	43	0.28	273	0.28	437
	المجموع	17989	100	10445	100	124305	100	154029

المصدر: من إعداد الباحث اعتمادا على بيانات المركز الوطني للدراسات و التحاليل الخاصة بالتخطيط، دراسة حول تأطير الجماعات المحلية 2008م. (بتصرف).

¹ أحمد شريف، "دور الأقاليم في التنمية المحلية" مرجع سبق ذكره ص 243.

من خلال قراءتنا للجدول يبرز لنا الحجم الضئيل الذي يمثله أصحاب الشهادات مقارنة بحجم المستويات رقم 1 و 2 و 3 في الجدول أعلاه، حيث تشكل هذه الأخيرة نسبة 93.01 %، و باعتبار أن أصحاب المستويات الدنيا هم من أعوان التنفيذ، فذلك يفسر عامل تدني الأداء في الخدمات العمومية و خاصة إذا تعلق الأمر بالأمر التي تتطلب نوع من التأهيل. و رغم وجود هذا التفاوت و التباين في المستويات لم تكن تستفيد هذه الشريحة من الدورات التكوينية لرفع مؤهلاتها، حيث جاء في تقرير المركز الوطني للدراسات التطبيقية من أجل التخطيط (CeNEAP) أن العدد الأكبر من أعوان التحكم و أعوان التنفيذ لم يستفيدوا من أدنى تكوين، بحيث أن:¹

- 90 % منهم لم يستفيدوا من دورات تكوينية؛

- 10 % منهم فقط من أستفادوا من دورات تكوينية في مجالات التقنيات الإدارية، كالعمران، المالية، الصفقات العمومية، الإعلام الآلي، المنازعات، الأرشيف، الحالة المدنية و غيرها؛

و على غرار الموظفين كأعوان التنفيذ أشار نفس التقرير إلى سوء التحكم في الوظائف من طرف الإطارات و أعوان التحكم أيضا بديل أن:²

- 49 % منهم يشغلون في القطاع الإداري يتحكمون في النصوص القانونية؛

- 69.77 % منهم يشغلون في القطاع التقني و لا يختصون لدورات تكوينية؛

- 3.18 % منهم يعملون في أشغال و أخرى، معظمها أشكال روتينية؛

زيادة على هذا يشير التقرير أيضا أن على مستوى البلديات هناك عدد محدود من الكتاب إستفادوا من الدورات التكوينية، إلى جانب أيضا رؤساء المجالس، و لكن لم يستفيدوا من الدورات التأهيلية و التكوين الذي أقرته الحكومة سنة 2009 م.

و هكذا يتضح جليا أنه لأجل أن تقوم الجماعات المحلية بأدوار جدية في التنمية يجب أن تكون مواردها المالية و البشرية في نفس مستوى التطور حتى يمكن التوظيف بين ما هو متاح و ما هو مطلوب و حتى تتكامل برامج التنمية و تنفق الأموال المخصصة لها وفق الأهداف مع مراعاة التكلفة و الزمن.

المبحث الثاني : متطلبات إصلاح الإدارة المحلية ونجاح التنمية المحلية :

إن النصوص التنظيمية الغير مرنة كبلت البلديات ولم تترك لها فجوة المناورة بحسب إمكانياتها المتاحة ، الشيء الذي إنعكس سلبا وأدى إلى عدم تحقيق التنمية غاياتها والمتمثلة أساسا في تهيئ و تحديث إطار حياة الفرد بدرجة عالية من الكفاءة والفعالية .ولهذا ماتزال الدولة تسعى للتخفيف من حدة المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية من خلال القوانين المالية المتتالية كإجراءات و تدابير ظرفية ،الهدف منها التخفيف من حدة

¹ بن شعيب نصر الدين، طيبي بومدين، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية، مرجع سبق ذكره، ص 11.

² CeNEAP: «Evaluation des besoins en formation des collectivités locales», rapport d'état n°11 ,document non publié 2010.

المديونية وتدعيم مداخيل ممتلكاتها. غير أن هذه تبقى ظرفية وغير فعالة بسبب إستمرارية وقوع المشاكل المحلية دون معالجة حقيقية للظاهرة أو المشكلة ، بحيث لا تكاد أن تعالج مشكلة فتظهر أخرى أكثر حدة ، أوقعت المصالح الإدارية المحلية في مصاعب وأوصلها إلى نتائج سلبية لا تكاد تخرج منها. وعلى هذا التصور يجب مراجعة وإصلاح الإدارة المحلية وفقا لآليات جديدة تتماشى مع التطورات والتغيرات الحاصلة في جميع مناحي الحياة ، ولتحقيق ذلك ضروري البحث عن أسباب المشاكل ومن ثم الوسائل للإصلاح ومواطن الإصلاح .

المطلب الأول : أهداف ومواطن الإصلاح في الإدارة المحلية :

قبل الخوض في مواطن الإصلاح وأهدافه ضروري التعرف مفهوم وأسباب الإصلاح.

1- مفهوم وأسباب الإصلاح في الإدارة المحلية :

1-1) مفهوم إصلاح الإدارة المحلية :

يعرف إصلاح الإدارة المحلية بأنه "كل عمل مقصود على المستوى القومي يؤدي إلى إنشاء نظم جديدة أو تعديل النظم القائمة للإدارة المحلية ، أو إتخاذ إجراءات هامة لإعادة توزيع مسؤولية بعض وظائف التنمية الرئيسية بين الحكومة القومية ووحدات الإدارة المحلية أو زيادة الإسهام والمشاركة الشعبية في صنع السياسة والعمل على المستوى المحلي " ¹.

كما يعرفها المومني بأنها "الجهد السياسي والإداري والإقتصادي والإجتماعي والثقافي الذي يهدف إلى إحداث تغيرات إيجابية أساسية في السلوك والتنظيم والعلاقات والأساليب والأدوات بما يوفر للمجالس المحلية درجة عالية من الكفاءة والفعالية في انجاز جميع أهدافها " ².

وقد أصبح الإصلاح الإداري متطلبا ملحا للقضاء على الفساد الإداري والتسيب الإداري في بلادنا بسبب تضاعف المؤسسات العامة وعدد الوظائف والموظفين ، فيقوم هؤلاء الموظفين بالإخلال بواجباتهم حيال المجتمع الذي يمثاه وتظهر عليه الصلة بين الوعد بالمنحة والإخلال بالواجبات . ³ وقد يكون الإصلاح شاملا لنظام الإدارة المحلية برمته ، وقد يركز منصبا على بعض اللوائح التنظيمية والتشريعية فقط ، كما حدث في الجزائر قبل التدابير والإجراءات الجديدة (مثل قانون رقم 11-10 المؤرخ في جوان 2011م والمتعلق بالبلدية) . ويبقى المهم هو أن

¹ أيمن عودة المعاني ، "الإدارة المحلية " مرجع سبق ذكره ، ص 203 .

² أيمن عودة المعاني ، نفس المرجع السابق ، ص 203 .

³ نوري منير ، "الإصلاح الإداري وفعاليته في القضاء على الفساد والتسيب الإداريين " مداخلة ضمن الملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلية ، المنعقد بجامعة سعد دحلب - البلدة بموي 17 و18 ماي 2010م .

يكون الإصلاح مخططاً له ويتماشى مع طبيعة وخصوصية المجتمع المحلي والمتميز بسرعة التغير وكثرة الطلبات على مستلزمات الحياة من سكن، صحة، تعليم والخدمات العمومية الأخرى .
وعلى ضوء هذا يمكن القول أن إصلاح الإدارة المحلية والإصلاح الاقتصادي عملية متواصلة ومستمرة تنمليها متغيرات الحياة ، وأن تكون الجهود الإصلاحية محصورة ضمن إطار معين له ميزاته ومعايره الخاصة يمكن إبرازها في المعايير الإستراتيجية العامة التالية:

- بناء البنية التحتية الأساسية اللازمة من أجل تنشيط الاستثمار وتفعيل معدلات النمو ، وهو معيار أساسي ، إذ يعتبر المحرك الفضل لعملية البناء والتطوير . فقد تكون المشاريع خاسرة مثل مشاريع النقل الداخلي ، أو قد لا توفر الكثير من فرص العمل مثل مراكز البحث المختصة ، لكنها ضرورية لا غنى عنها لتنشيط معدلات التنمية الاقتصادية .¹

- الإرادة السياسية والإستقرار السياسي ، فالعوامل السياسية لها دورا بارزا في تشكيل النظام السياسي والإداري لأي دولة ، ونظام الإدارة المحلية الذي يطبق في هذه الأخيرة يقرر بمقتضى أداة قانونية دستورا كان أو قانونا أو مرسوما أو قرار يصدر عن الجهة التي تباشر العمل السياسي في الدولة ، كما أن الإستقرار السياسي أمر ضروري لإنشاء الإدارة المحلية ودعمها لتحقيق أهدافها . ومن المستحيل على إدارة التنمية أن تنمو في ظل نظام سياسي غير مستقر .²

- الإبتعاد عن المشاريع الاقتصادية العادية ، حتى عندما تكون تلك المشاريع رابحة (صناعات الكترونية -غذائية (والتركيز على المشاريع الإستراتيجية الضخمة الحيوية (تحلية مياه البحر ،بناء السدود ،الطرق) والتي قد لا تغري القطاع الخاص كثيرا لكلفتها العالية .

- رفع المستوى المعيشي لعاملي الإدارات المحلية وتحديث موجوداتها ، حيث تقع على كاهلها مسؤوليات مضاعفة لكونها تمثل الدولة ومصادقتها الإجتماعية ، لهذا ضروري أن يهتم الإصلاح بالتنوع بدلا من الكم حيث يتعلق الأمر بشؤون الأفراد وفرص العمل والمحافظة على الموجودات وأصولها وطرق تطويرها .فعوضا عن ضخ الأموال في مشاريع جديدة تزيد من الأعباء المالية والإدارية وتضاعف حجم المشكلات الموجودة ، تضخ هذه الأموال في المشاريع الموجودة أصلا لتضاعف الرواتب وتزيد الحوافز وتمول أنشطة التدريب المهني والتأهيل وتقلص حجم البطالة المقنعة وتعيد الحياة إلى الصيانة الدورية وتدعم عمليات التحديث الداخلي كافة .³

¹ نوري منير ، نفس المرجع السابق ،ص 6 .

² أحمد شريفي ،"دورالجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية" مرجع سبق ذكره ،ص 258.

³ نوري منير ،الإصلاح الإداري وفعاليته في القضاء على الفساد والتسيب الإداريين ،مرجع سبق ذكره ص 7.

1-2) الأسباب الداعية لإصلاح الإدارة المحلية :

من الأسباب الداعية لإصلاح الإدارة المحلية يمكن ذكر مايلي :

أ)- عدم الكفاءة والفعالية: (**Efficiency and Effectiveness**) وهو يعبر عن البعد الفني لأسلوب النظام المحلي ، فإذا كانت الأجهزة المحلية غير قادرة على تحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشاريع تلي احتياجات المواطنين المحليين وتعبر عن أولوياتهم ، فهذا يعني هناك احتياجات المواطنين المحليين وتعبر عن أولوياتهم ، فهذا يعني هناك عدم وجود استجابة (**responsiveness**) . وعليه يستلزم البحث عن إدارة كفؤة ومسئولة تزيد من مرونة الدولة في تجاوزها مع الأزمات الاقتصادية .

ب)- مواكبة التطور والتغير في جميع مناحي الحياة ، فالتطورات العلمية والتكنولوجية وزيادة المخترعات كلها تستوجب إدخال الإصلاحات اللازمة لتلك الأجهزة ، كما أن الزيادة الكبيرة في عدد السكان وزيادة المشكلات وطلب الخدمات أضاف على الهيئات المحلية التزامات لم تستطيع الوفاء بها .¹

ج)- نتيجة تضاعف مستوى أداء الموظفين المحليين أصبح الجهاز الإداري يواجه الكثير من المشكلات التخطيطية والتنظيمية والتنفيذية مما جعل هذا الجهاز غير قادر على تلبية مستلزمات التطور الجديد ومتطلبات التنمية الاقتصادية المحلية ، وبرزت إثر ذلك عوامل تستدعي الإصلاح الإداري منها نذكر :

• إنتشار الفساد والتسيب الإداريين .

• تراجع المستوى المعيشي للمواطنين .

• قصور الأداء الحكومي في تحديث الإدارة .

• عدم الإنسجام والتوافق بين القوانين والأنظمة المستحدثة التي صدرت لمعالجة متطلبات التطورات الاقتصادية

الحالية .

د)- تغير أساليب الإدارة ووسائلها نتيجة لتوسع الخدمات العامة وارتفاع تكاليف إنجازها ، ومطالبة السكان بتحسين مستواها بالرغم من قلة الموارد المالية ، فالواقع يقتضي إدخال الإصلاحات اللازمة على أساليب الإدارة ووسائلها لتمكينها من النهوض بالمتطلبات المتزايدة ورفع مستوى الأداء .²

ه)- تزايد مطالبة المجتمع المدني بالمشاركة وتفعيل دوره ، فالإدارة المحلية تسهم بشكل كبير في جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية ومن الضروري زيادة المشاركة الشعبية في تحديد أهداف التنمية وفي وضع القرارات

¹ أيمن عودة المعاني "الإدارة المحلية ، مرجع سبق ذكره ص 203.

² أيمن عودة المعاني ، نفس المرجع السابق ، ص 204 .

التي تؤثر على حياتهم بشكل مباشر ويتطلب ذلك إيجاد المشاريع والبرامج المناسبة التي من شأنها تفعيل المشاركة الشعبية وتوجيهها وتحديد مجال تدخلاتها .

(و) - تفشي ظاهرة الفساد الإداري و السياسي نتيجة سوء التسيير الذي تشهده الجماعات المحلية وانتشار الهيمنة البيروقراطية المركزية وتزامنه مع تفشي ظاهرة الفساد الإداري والسياسي الذي أثار الكثير من الجدل ، فأصبحت التوجهات السياسية تطالب في خطاباتها الرسمية وغير الرسمية في العديد من المناسبات ،الحد من الظاهرة لأنها إستفحلت بشكل خطير وبمعدلات عالية في وسط الإدارات المحلية وحتى أصبحت تحمل معاني متعددة كالرشوة والمحسوبية وإختلاس الأموال العامة وإستغلال النفوذ والتسيب الإداري .

2- أهداف ومواطن الإصلاح في الإدارة المحلية لإنجاح التنمية :

2-1) أهداف الإصلاح وعوامل نجاحه : لقد أصبح من الأمور المؤكدة أن الإدارة المحلية تلعب دورا أساسيا في عملية التنمية الشاملة التي لا توجد دولة إلا ويدفعها الطموح أن تقطع أشواطا ملموسة على مسارها التنموي ، ومن أجل ذلك فإن حتمية التطوير الإداري تصبح حتمية أولى على جدول أولويات المجتمع الإنمائية.فالتطور الإداري هو الذي يستهدف عملية الإصلاح في الإدارة المحلية في الأمور التالية:

أ) - تعزيز وزيادة جهود الإدارة المحلية في إحداث التنمية :

إن بناء نظام متطور للإدارة المحلية لا يأتي بمجرد إصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك وإنما لابد من الإنسجام بين ما تقدمه القوانين وبين ظروف ومقتضيات التطور.¹ كما هو ضروري أيضا من عدم حصر مهام الإدارة المحلية في الأعمال التنظيمية والرقابة والخدمات الأساسية المحدودة فحسب بل المساهمة في الدور التنموي الحقيقي كالقيام بالخدمات الضرورية لمشروعات التنمية المحلية والوطنية مثل شق الطرق ، المواصلات والإسكان وتدريب القوى العاملة والمشاركة في إعداد خطط التنمية في شتى مجالاتها كتوفير المعلومات اللازمة عن الحاجات والمقترحات وكذلك في القيام بتنفيذ المشروعات التنموية التي تدخل ضمن مناطقها.² ومن هنا تنبع أهمية تعزيز وزيادة جهود الإدارة المحلية في إحداث التنمية ،حيث تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي ، كما تقوم بدور فعال في التنمية القومية ، وتتميز بأنها قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب . ومما لا يخفى علينا أن نظام الإدارة المحلية قد واجه منذ مطلع القرن العشرين تحديات تتصل بالتحويلات التي شهدها العالم مؤخرا ، وهي تحولات سريعة وكبيرة إستطاعت فعلا أن تغير وتحول مجرى التاريخ وأن تتحكم في مصير العالم ،ولمرحلة تاريخية قادمة لم تحدد معالم أبعادها، وأهم هذه التحويلات نجد مايلي³:

¹ خالد سمارة الرغبي " العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأساليب استكمالها "الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي ، عمان ،الأردن ، سبتمبر 2003 ،ص20 .

² القريوي محمد " رفع الكفاية الإدارية للمجالس المحلية في الأردن " مجلة تنمية الرافدين ،العدد17 ،الأردن 1989ص78.

³ القريوي محمد ، نفس المرجع السابق ص81.

- الثورة التكنولوجية وما خلفته من تحولات ومازالت تخلفه ؛

- الثورة الحضرية والمتمثلة في الاتجاه الواضح نحو حياة المدينة والمجرة من الريف والقرية إلى المدينة ؛

- الانفجار السكاني وبروز الزيادات الضخمة في عدد السكان . وما تفرضه هذه الزيادات من زيادات موازية في الحاجات والمتطلبات المختلفة والأخذ بأتماط جديدة من التخطيط الاقتصادي والاجتماعي ، مما يستدعي إحداث زيادة وتطوير في جهود نظم الإدارة المحلية ؛

ولقد أصبح من غير المقدر على أي مجتمع من المجتمعات الآن أن يقف إزاء هذه التغيرات السريعة والجادة موقف المتفرج . الأمر الذي يفرض على الدول النامية حتميات هائلة وكبيرة ومن أبرزها حتمية زيادة جهود الإدارة المحلية والالتزام بسياسة حاسمة للتنمية بمفهومها الواسع .

(ب) - تقوية القدرات الإدارية للجماعات المحلية (خاصة البلدية) :

يتزايد اعتماد الحكومات على السلطات المحلية في تحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وكلما زادت إختصاصات السلطة المحلية كلما خفت عن كاهل الحكومات المركزية وأجهزتها بعض المسؤوليات والأعباء، ومنحت لها الفرصة للتفرغ لمهمتها الأساسية في وضع خطط وبرامج التنمية الشاملة ومتابعة تنفيذها . وحتى تتمكن المجالس المحلية من القيام بما يوكل إليها من واجبات وتقديم خدماتها بكفاية وفاعلية فلا بد من رفع مستوى أداء أجهزتها المحلية التي تقوم بتقديم هذه الخدمات وتسهم في العملية التنموية الشاملة ، وزيادة قدرة هذه المجالس على استقطاب الكفاءات والاحتفاظ بتأهيلها والاستمرار في تدريبها ورفع مستواها .¹

وهكذا فإن الاتجاه الحضاري التقليدي ، هو في تطوير هيئات الإدارة المحلية لتأخذ دورها في التنمية الشاملة ويتم ذلك بتحقيق أمرين أساسيين هما :²

- ديمقراطية الإدارة عن طريق إيجاد مجالس شعبية منتخبة إنتخابا حرا تستطيع أن تعبر عن رغبات الشعب وطموحاته من جهة ، كما تستطيع أن تجند كل طاقاته البشرية والمادية والمعنوية لتحقيق أغراض التنمية من جهة ثانية ؛

- كفاءة الإدارة عن طريق دعم الهيئات المحلية للأجهزة الإدارية والفنية التي تستطيع القيام بالمهام المعهودة بتا على أفضل وجه ، وبالتجهيزات المادية التي تساهم في التطور التقني ، وبالمعلومات والمعارف المختلفة ولاسيما في مجال العلوم التقنية التي تساعد على مسايرة ركب الحضارة الذي يتطور باستمرار ؛

وعند التمكن من تقوية القدرات الإدارية للسلطات المحلية ، أمكن الإطمئنان إلى قيام الإدارة المحلية بمهمتها على أفضل وجه ، بحيث تحتص الحكومة المركزية بتأمين المهام القومية التي تم البلاد ككل وتترك لهيئات الإدارة المحلية

¹ أيمن عودة المعاني " الإدارة المحلية " مرجع سبق ذكره ص22.

² خالد السمارة الزغي "العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية ، مرجع سبق ذكره ص22.

وأجهزتها القيام بالمهام التي تهم المواطنين في الوحدات المحلية المختلفة .

(ج) - تثمين وتوسيع نطاق المشاركة الشعبية :

الحياة الديمقراطية السليمة تركز على إشراك المواطنين في مسؤوليات التفكير والعمل من أجل مجتمعهم ، وهي وسيلة تجعل هؤلاء يتذوقون أهمية المشاركة ويمارسون طرقها وأساليبها ، وتتأصل فيهم عاداتها ، وتصبح جزءا من سلوكهم وثقافتهم ¹ . ولهذا فان زيادة المشاركة الشعبية في الإدارة المحلية وعملية التنمية تحقق تعبئة الموارد الإنسانية والمادية التي تسهم في إنجاز الأهداف التي تسعى خطط التنمية لتحقيقها . ومشاركة المنتفعين المباشرين والغير المباشرين على المستوى المحلي في إعداد خطط العمل المحلية الخاصة بهم والتي يجب أن تقدم رؤية مستقبلية لمجتمعهم تحدد القضايا التي ينبغي حلها لتحويل هذه الرؤية إلى واقع ملموس وذلك بتقديم الإرشاد والتوجيه من خلال مجموعة من الأهداف والسياسات والإستراتيجيات وبرامج التنمية إلى العديد من هيئات ومنظمات المجتمع المدني والأفراد والذين سيعملون على تحقيق هذه الرؤية ، ولكي تنجح عملية المشاركة وتوسع نطاق مشاركتها لا بد أن يسبقها ويلازمها الحوار وهنا تظهر قضايا هامة في هذا الشأن مثل ² :

- من الذي يبادر بالدعوة إلى المشاركة ؛
 - ضروري شعور الأطراف المعنية بأهمية الشراكة بالنسبة لها ؛
 - إتاحة الوقت والموارد الكافية للتخطيط وإيجاد المعلومات الصحيحة ؛
 - وجود آلية واضحة وتفصيلية للشراكة وكذلك القاعدة المؤسسية للمتابعة والتنفيذ ؛
 - توافر المواد اللازمة للتنفيذ ؛
 - تشريعات تقن وتنظم أسلوب المشاركة ومهام الشركاء ؛
- كما تتوقف فعالية المشاركة الشعبية وتوسيع نطاق مشاركتها على العوامل التالية ³ :
- المناخ الثقافي السائد والحالة الراهنة للثقافة الشعبية والثقافة السياسية .
 - مستوى التطور الديمقراطي واحتمالات توسيع الهامش النقدي ؛
 - الأطر الاقتصادية والاجتماعية السائدة في البلاد ؛
 - مدى قوة وتطور العمل التطوعي وقدرة الإدراك بالمسؤولية اتجاه المجتمع من طرف الأفراد ، وقدراتهم المعرفية والتنظيمية ومدى إستيعابهم لثقافة بناء المؤسسات ؛

(د) - رفع القدرات المالية الذاتية وزيادة حجمها:

¹ سميرة كامل محمد كامل "التنمية الإجتماعية، مفهومات أساسية رؤية واقعية" المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 1984م، ص129.

² عطوة حسين عطوة "إعداد وتنفيذ استراتيجيات الإدارة البيئية والمحلية المتكاملة" المؤتمر العربي الثاني حول "الإدارة البيئية في نظم الإدارة المحلية" الإمارات العربية المتحدة أيام 21 و22 و23 يناير 2003، ص240 .

³ أحمد عبد الحميد ثابت "الدور السياسي والثقافي للقطاع الأهلي" مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية ، القاهرة، 1999م، ص124.

إن إستقلال المجالس المحلية من الناحية المالية والإدارية يعتبر ركنا أساسيا يستند إليه نظام الإدارة المحلية وللمحافظة على هذا الاستقلال فلا بد أن يكون للمجالس المحلية مواردها الذاتية الكفيلة بانجاز مشاريعها وما

يطلب منها من خدمات ورفع مستواها وعدم إعتماها على القروض والمساعدات الحكومية .¹

ولقد جاء القانون المؤرخ في 22 جوان 2011م والمتعلق بالبلدية في مادته 169 على هذه الاستقلالية المالية والإدارية بالنسبة للبلديات الجزائرية ، حيث يعطي للبلدية مسؤولية تسيير مواردها المالية الخاصة وتعبئتها ، وهذا ما يمنح للبلديات التي تتوفر على وسائل مالية إضافية صلاحيات واسعة وتوسيع قدراتها على العمل حتى أصبح الحديث عن حتمية الإرتفاع القوي للمالية المحلية حتى تتمكن من تحقيق إستقلال مالي يمكنها من التدخلات الاقتصادية .² ولزيادة تعبئة الموارد للجماعات المحلية اعتمدت الجزائر على مزايا التشريعات المالية المحلية النافذة في معظم الدول المتقدمة في ودول الإتحاد الأوروبي كفرنسا .ومن بين تدابير هذه الدول نذكر النقاط التالية :

- تخصيص نسبة من الموارد العامة لصالح الجماعات المحلية ؛
 - نظام الإيرادات الجنائية المشتركة ، وهو نموذج فرنسي أعتمد ضمن المخطط العام للجنة الخاصة المتعلقة بمستقبل اللامركزية لعام 2015م والذي يهدف إلى تعميم العمل المشترك بين البلديات (**intercommunalité**) وتعزيز الاستقلالية الجبائية للجماعات المحلية ، وتمكين المواطنين من مراقبة أحسن ، فيما يخص استعمال ضرائبهم ؛³
 - إقرار رسوم وضرائب لصالح البلديات ؛
 - الدعم عن طريق المنح والإعانات ؛
 - منح سلطة فرض معدلات بعض الرسوم ذات الطابع المحلي للسلطات المحلية؛
 - اللجوء إلى الاقتراض ؛
- وبهذه التعبئة تصبح الجماعات المحلية كشريك للدولة ، تساهم بأدوار كبيرة ومتنوعة على جميع المستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وبالتالي توفير موارد مالية خاصة تمكنها من تنفيذ الاختصاصات الموكلة إليها وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها .

2-2) مواطن الإصلاح في الإدارة المحلية :

تعد البلدية الخلية الأساسية لكل مركزية ، فهي تقوم بدور هام في التكفل المباشر بحاجيات المواطنين، وتعتبر

¹ Marie pière perettiz et dominiques honnens "les collectivités locales et l'emprunt et politiques locales" ed DALLOZ ;paris ; 2006 page 256

² ميلود زيد الخير ، أحمد بوجلال "المالية المحلية وآليات الرقابة عليها" مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الدولي بجامع سعد دحلب -البلدية -يومي 17 و18 ماي 2010 ص 5.

³ pière Maurois " politiques des collectivités locales rapport officiel de l'état ;paris 2000.

الولاية الوحدة الإدارية التي تمثل جميع وحدات الدولة ، ولهذا كلاهما يقع على عاتقهما تحمل المسؤولية في توفير الخدمات المختلفة وتطبيق القوانين واللوائح التي تتعلق بمتطلبات التنمية الاقتصادية المحلية ، إضافة إلى توفير البنى التحتية الأساسية لتعزيز المشاريع التنموية على المستوى الإدارة المحلية . ولكي يتم ذلك ضروري إصلاح الإدارة المحلية في الأمور التالية :

2-2-1) إصلاح المجالس المحلية :

في الجزائر تشكل المجالس المحلية من المجلس الشعبي البلدي و الولائي ، حيث جعلهما الدستور الجزائري الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية ،¹ كما جعلهما القاعدة اللامركزية (البلدية) واللامركزية (الولاية) لأجهزة الدولة في تسيير الشؤون العمومية .² وهنا يمكن أن نتصور الإصلاح الذي يركز على الأمور التالية :³

- **إصلاح في حجم المجلس :** حيث يكون عدد أعضاء المجلس المحلي كافيا للعمل المطلوب إليه إنجاز ، وممثلا مناسباً للسكان ، يضمن تحقيق التوازنات بين الكفاية الإدارية والسياسية .
- **إصلاحات في تشكيلة المجالس المحلية :** يتفق معظم الباحثين في هذا المجال على أن أسلوب الإنتخاب المباشر هو الأمثل لإختيار رئيس وأعضاء المجالس المحلية . فمن شأن هذا الأسلوب منح المواطنين حق اختيار ممثليهم بارادتهم الحرة .
- **تحديد مدة العضوية في المجالس المحلية :** من الضروري تحديد مدة معقولة لأعضاء المجلس المحلي (في الجزائر 05 سنوات) فهذه المدة كفيلة بأن تمنحهم الإستقرار الذي يمكنهم من أداء الخدمات العامة وتخطيط المشروعات ومتابعة تنفيذها والإشراف عليها .
- **تقرير رواتب وتعويضات مالية محفزة :** بهذا يمكن القضاء على التسيب الإداري والفساد واختلاس الأموال العمومية ، وضمان عدم العزوف على القادرين على الخدمة (ذوي الكفاءات والمؤهلات) من ترشيح أنفسهم ، وتكريس الوقت الكافي في سبيل العمل لمصلحة المجتمع المحلي الذي يخدمونه .
- **وضع شروط الكفاءة والأهلية للترشح للمجالس المحلية :** وهو إلزامية تحسين الشروط الواجب توفرها في المترشح لعضويته في المجالس والتي تضمن مستوى ملائما من الكفاءة مثل المؤهلات العلمية والخبرة العلمية في مجال محدد . هذا ما يضمن الإرتقاء بمستوى أعضاء المجالس المحلية الذي ينعكس ايجابيا على أدائهم .

2-2-2) إصلاح في حجم الوحدة المحلية :

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المادة 14 فقرة 2 ، والمادة 16 من الدستور .

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الجريدة الرسمية رقم 09 معدل القانون العضوي رقم 04-01 لسنة 2004 م .

³ أيمن عودة المعاني "الإدارة المحلية " مرجع سبق ذكره ، ص 207، 208 .

حتى تتمكن الإدارة المحلية من إنجاح الإصلاحات يشترط أن تكون المساحة الجغرافية مناسبة ، وعدد السكان كاف لضمان زيادة الموارد المالية الذاتية وزيادة قدراتها على استقطاب الكفاءات البشرية القادرة المتمكنة وتقليص الإعتماد على الإعانات الخارجية ، وبذلك يمكن أن تمويل نفسها بنفسها وتحقق نوع من الاستقلالية المالية . ولهذا المر يتطلب الإلتزام بالحد الأدنى المناسب لعدد السكان، بحيث هناك شبه اتفاق عند المختصين والباحثين على أن لا يقل عدد السكان في الوحدة المحلية الواحدة عن خمسة آلاف (5000) نسمة ، مع العمل على إدماج الوحدات المحلية الصغيرة والمتجاورة لزيادة رقعتها الجغرافية وعدد سكانها.¹ فالالاتجاه العالمي في الوقت الراهن يعمل على تقليص عدد الوحدات المحلية عن طريق دمج الوحدات الصغيرة معا ، حيث يشير الباحثين البريطانيين (Henri et larsen) في دراستهما للتنمية المحلية للإدارة المحلية على العلاقة الموجودة بين حجم الوحدة المحلية والكفاية الاقتصادية وبين الحجم والديمقراطية. فهي علاقة طردية في الأولى وعكسية في الثانية ، فإذا زاد حجم الوحدة المحلية مساحة وفي عدد السكان زادت قدراتها المادية ويمكن لها تحقيق وفرات الحجم . وكلما نقص عدد سكان الوحدة المحلية كلما كان مجلسها أكثر تمثيلا للمواطنين المحليين.² ولهذا الغرض فان وجود وحدات محلية (بلديات) ذات الحجم الملائم لعدد سكانها يوفر لها عدد مناسب في العضوية للمجالس المحلية مما يرفع نسبة تمثيلها في المجالس المحلية المنتخبة . في الجزائر تم اعتماد معيار التعداد السكاني لتحديد عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي في كل بلدية ، بحيث يتم نجاح عدد من أعضاء القائمة تناسبها مع عدد الأصوات التي تحصلت عليها وذلك وفقا لما يلي :

الجدول رقم : (25) المعايير المعتمدة لعضوية المجالس المحلية البلدية وفقا لعدد سكانها

حجم السكان المطلوب لكل عدد	عدد الأعضاء الممثلة للمجالس البلدية
البلديات التي لا يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة	(07) سبعة أعضاء
البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و 20000 نسمة	(09) تسعة أعضاء
البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و 50000 نسمة	(11) إحدى عشرة عضوا
البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و 100000 نسمة	(15) خمسة عشرة عضوا
البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و 200000 نسمة	(23) ثلاثة وعشرون عضوا
البلديات التي يساوي عدد سكانها 200001 نسمة	(33) ثلاثة وثلاثون عضوا

الجدول من إعداد الباحث بالإعتماد على قانون الإنتخابات ، الجريدة الرسمية ، العدد : 09-2012م، المادة 97

¹ أيمن عودة المعاني، نفس المرجع السابق ص 206.

² الموقع أطلع عليه يوم 2011/10/18 <http://www.or.wikipedia.org/Economics of scale> 2010

وبهذه المعايير تكون الجزائر قد إعتمدت الإتجاه العالمي الذي يعمل على إحداث العلاقة بين الحجم والديمقراطية ،فهي علاقة عكسية بحيث كلما قل عدد السكان في البلدية كلما كان مجلسها أكثر تمثيلاً للمواطنين المحليين . ولكن يجب الإشارة هنا إلى أن هذا الاتجاه العالمي يركز بدرجة كبيرة إلى العلاقة بين الحجم والكفاية الاقتصادية وبين الحجم والديمقراطية.فهي علاقة طردية في الأولى ، وهي عكسية في الثانية ، ولهذا ضروري التوفيق في العلاقة الأولى ، أي زيادة في حجم الوحدة المحلية مساحة وسكان مما يزيد في قدراتها المادية وأمكنها تحقيق وفرات الحجم الكبير .

2-2-3) إصلاح في تركيبة المستخدمين :

ويرتكز الإصلاح في هذا المجال في تحسين قدرة الجماعات المحلية فيما يخص التأطير وتوزيع المستخدمين على الإدارات المحلية ،وكذلك مستوى الأجور . فلقد رأينا سابقاً أن المشكل الأول للبلديات في الجزائر هو ضعف الموارد البشرية .فهو من المؤشرات الأساسية لتحقيق التنمية ، فلمعرفة مستويات الإنجاز والتنمية المحققة من طرف المجتمع المحلي ومؤسساته ، وضع الباحثون مجموعة من المعايير التي يمكن بواسطتها قياس درجة التقدم ومستوى الإنجاز المحقق، ومن بين هذه المعايير (مستوى الدخل الفردي ، معيار الرفاهية الإجتماعية ومؤشرات التنمية البشرية)، حيث بدأ العمل بهذا المؤشر الأخير بداية من سنة 1990م من طرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ، الذي تعتمد عليه في إعداد تقاريرها السنوية المتعلقة بالتنمية البشرية وترتيب الدول من حيث مستويات التنمية المنجزة ، وهو معيار مركب يحتوي على ثلاثة (03) مؤشرات جزئية وهي :¹

أ) مؤشر التحصيل العلمي : وهو يحتوي بدوره على معيارين جزئيين لقياس التحصيل العلمي وهما :

• مؤشر معرفة القراءة والكتابة : ويقاس على أساس وزن نسبي بمعدل $3/2$ ويحسب بواسطة القاعدة التالية:

معرفة القراءة والكتابة في الدولة - الحد الأدنى لمعرفة القراءة والكتابة في العالم
الحد الأقصى لعدد سنوات الدراسة في العالم - الحد الأدنى لعدد سنوات الدراسة في العالم

• مؤشر متوسط عدد سنوات الدراسة : ويعطي له وزن نسبي $3/1$ ويساوي :

عدد سنوات الدراسة في الدولة - الحد الأدنى بعدد سنوات الدراسة في العالم
الحد الأقصى لعدد سنوات الدراسة في العالم - الحد الأدنى لعدد سنوات الدراسة في العالم

¹ مدحت القرشي "التنمية الاقتصادية ، نظريات وسياسات وموضوعات " دار وائل للنشر ، عمان ،الأردن "ط1 2007م ،ص25+24.

وعليه مؤشر التحصيل العلمي في الدولة هو :

$$\frac{(\text{مؤشر معرفة القراءة والكتابة } 2X) + (\text{مؤشر متوسط عدد سنوات الدراسة } 1X)}{3}$$

ب) **مؤشر متوسط دخل الفرد** : وهو يقيس نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي وتكافؤ القدرة الشرائية ، مع الأخذ في الحسبان مستويات الأسعار الحقيقية بين الدول ، وهذا وفق المعادلة التالية :

$$\frac{\text{متوسط الدخل الحقيقي في الدولة} - \text{الحد الأدنى لمتوسط الدخل في العالم}}{\text{الحد الأقصى لمتوسط الدخل في العالم} - \text{الحد الأدنى لمتوسط الدخل في العالم}}$$

ج) **معيار العمر المتوقع عند البلاد** : وهو معيار يقيس مدى التقدم المحقق في مجال الصحة والرعاية وحالة أفراد المجتمع الصحية . ويتم قياسه على أساس متوسط العمر والحد الأدنى للعمر المتوقع وهذا عن طريق العلاقة التالية:

$$\frac{\text{متوسط العمر المتوقع في الدولة} - \text{الحد الأدنى للعمر المتوقع في الدولة}}{\text{الحد الأقصى للعمر المتوقع في العالم} - \text{الحد الأدنى للعمر المتوقع في العالم}}$$

وهكذا يتم حساب دليل التنمية البشرية في الدولة بواسطة هذه المعايير الثلاث المذكورة عن طريق المتوسط الحسابي البسيط وفقاً لـ :

$$\frac{\text{مؤشر مستوى التعليم} + \text{الناتج الداخلي الخام الحقيقي} + \text{دليل العمر المتوقع}}{3}$$

ويتراوح معامل أو دليل التنمية البشرية في الدولة بين (0-1) وترتب الدول تنازلياً في أربعة مجموعات متتالية وهي:¹
المجموعة الأولى : ويكون الدليل فيها أكبر من 0,9 وبذلك تعتبر من الدول ذات تنمية بشرية مرتفعة .

¹ تقرير التنمية البشرية ، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ، سنة 2010 م من الموقع:

المجموعة الثانية : وهي الدول التي يكون دليل التنمية البشرية فيها يتراوح بين (0,8-0,9) ، وهي الدول ذات تنمية بشرية مرتفعة .

المجموعة الثالثة : وتتحصل على معدل يتراوح بين (0,5-0,8) وتعتبر من الدول ذات تنمية بشرية متوسطة .
المجموعة الرابعة : تضم الدول التي يقل دليل التنمية البشرية فيها عن 0,5 وهي دول منخفضة التنمية .

وحسب التقرير السنوي للأمم المتحدة سنة 2010 م ، الجزائر من ضمن هذه المجموعة الثالثة . وبهذا يمكن القول أنها لم تصل بعد إلى المستوى المطلوب من التنمية ، رغم الإصلاحات المتتالية والمشاريع الضخمة التي ضخت من أجلها أكثر من 150 مليار دولار في البرنامج الخماسي 2010م-2014م من أجل تحسين مستوى معيشة المواطن الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . ولهذا تتحسن الظروف المعيشية وترتقي إلى مستوى المجموعة الأولى لا بد من عملية الاستغلال الأمثل للموارد المادية والبشرية لتطوير كافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والبيئية في المجتمع بتكامل الجهود الرسمية والشعبية .

2-2-4) تحسين العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية :

في كل المراحل التي مرت بها الإدارة الجزائرية كان تسيير الإدارة المحلية أحد أهم محاور النقاش وإهتمام المسيرين ، لكنها المسألة التي بقيت محتفظة بتعقيدها وبكل صعوباتها الميدانية ، فحتى الآن مازالت الجماعات المحلية متأثرة بقوة تدرج الهياكل الإدارية ، إذ لا يتم التصرف إلا بالأوامر الفوقية . و إذا كانت البلديات تعاني من التبعية للولاية فإن هذه الأخيرة أيضا تعاني من المركزية الصادرة عن الوزارة الوصية (وزارة الداخلية والجماعات المحلية) التي ترتبط هي الأخرى ببرنامج حكومتها ، وهذا التسلسل في السلطات يأخذ وقتا طويلا في الإجراءات المعقدة خاصة إذا أخذنا في الاعتبار نقص المرونة والفهم المختلف للنصوص والإجراءات من قبل المنفذين مما ينعكس سلبا على تنمية الجماعات المحلية .¹

وباعتبار هذه العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية ضروري أن يركز الإصلاح في هذه العلاقة على المجالات التالية :²

- زيادة الاختصاصات التي تقوم بتا الإدارة المحلية بشكل تدريجي لتشمل كافة شؤون السكان المحليين ؛
- مساعدة الإدارة المحلية في الأمور التي تحتاجها مثل دراسة خطط التنمية المحلية وربطها بالخطط الوطنية الشاملة ، ومشاركتها في دراسة تنمية مواردها المحلية والمشاركة في تنفيذ المشروعات التي لا تقوى الإدارة المحلية وحدها على إنجازها ؛

¹ ناصر قاسمي "تسيير الإدارة المحلية في الجزائر وعوامل الجمود " مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الدولي لجامعة سعد دحلب-البليدة -يومي 18/17 ماي، 2010م ص02 .

² أيمن عودة المعاني " الإدارة المحلية ، مرجع سبق ذكره ، ص 209 .

- تقليص الرقابة المركزية المفروضة على أشخاص وأعمال المجالس المحلية وتدعيم إستقلالها ؛

2-2-5) إشراك المواطنين في أعمال الإدارة المحلية : (المشاركة الشعبية)

الحياة الديمقراطية السليمة تركز على إشراك المواطنين في مسؤوليات التفكير والعمل من أجل مجتمعهم ، وهي وسيلة تجعل هؤلاء يتذوقون أهمية المشاركة ، ويمارسون طرقها و أساليبها وتتأصل فيهم عاداتها وتصبح جزءا من سلوكهم وثقافتهم .¹ لهذا يشير العديد من الباحثين إلى قضايا ذات أهمية قصوى لنجاح التنمية المحلية وعلى رأسها الاهتمام بالمشاركة الجماهيرية والمتمثلة في " إرادتها ووعيتها " إذ أن الوعي الحقيقي بالتخلف وأهمية التنمية يعد مقدمة ضرورية لدفع عملية المشاركة ، وهذا لكون مشاركة الجماهير في عملية التغيير خلال المرحلة الراهنة قد أصبحت من أهم الركائز التي تعتمد عليها عملية تنمية مجتمعنا ، لا لأن المشاركة تدعم الجهود الحكومية فحسب ، لكن لأن لها في نفس الوقت أثرها في إعادة التنظيم الاجتماعي والربط بين الفرد والمجتمع ، وتعميق الممارسة الديمقراطية ، إذ أن الحياة الديمقراطية السليمة تركز على إشراك المواطنين في تحمل مسؤوليات التفكير والعمل من أجل مجتمعهم.² فلا بد من الاهتمام بتنمية هذه المشاركة ومحاولة إزالة الفجوة بين المواطن والمجالس التي تمثله وذلك من خلال العمل على :

أ) إنشاء جهاز للعلاقات العامة في المجالس المحلية: حيث يركز عمله على الأعمال التالية :³

- الوقوف على الحاجات السكانية واستطلاع الرأي العام و استفتائه بأساليب متعددة كالتجمعات الثقافية واللقاءات في ندوات ودوريات ... وغيرها ؛

- إعداد وأنجاز برامج توعية للجماهير عبر وسائل الإعلام المختلفة لإظهار وشرح مزايا المشروعات التي يتقرر إنجازها في المستقبل والاستفادة من آرائهم مما يسمح على كسب ثقتهم وتأييدهم لهذه المشروعات والمحافظة عليها مستقبلا ؛

- التوسع في إنشاء صناديق الإقتراحات و إصدار النشرات الدورية وعقد اللقاءات لتحقيق التواصل بين المجالس الشعبية المحلية والسكان ، وكذلك النقابات ومنظمات القطاع الخاص والجمعيات الخيرية لضمان مبدأ التعاون والتشارك الدائم ؛

ب) إيجاد تشريعات تحث على المشاركة الشعبية : لقد وضعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية في الجزائر خطة لتعزيز النهج التشاركي سميتها "المقاربة التشاركية " ، حيث تقوم على مايلي :

¹ سميرة كامل محمد "التنمية الاجتماعية ، مفهومات أساسية رؤية واقعية " المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، مصر ، 1984، ص 129 .

² سعودي محمد "آليات استخدام النهج التشاركي في خطط التنمية " مداخلة مقدمة ضمن المنتدى الدولي حول : تسيير الجماعات المحلية " جامع البلدة ، يومي 18/17 ماي 2010 م .

³ أيمن عودة المعاني " الإدارة المحلية " مرجع سبق ذكره " ص 210 .

- إدماج المقاربة التشاركية في برامج التنمية المحلية¹؛
 - استكمال العملية النموذجية لإدماج المقاربة التشاركية في إعداد عمليات التدقيق الحسابي الاجتماعي الاقتصادي على مستوى 25 بلدية كتجربة أولية ؛
 - تكوين حاملي الشهادات على المستوى المحلي على المقاربة التشاركية ؛
 - استكمال برامج دعم التنمية المحلية المدججة على مستوى الولايات النموذجية (سطيف ،ميلة ،وخنشلة وتيبازة وباتنة أم البواقي ، في انتظار تعميم العملية)؛
 - تنظيم ندوات ولقاءات حول ترقية المقاربة الإقليمية والتشاركية؛
- ورغم هذه المبادرة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، لا تزال سطحية وتفتقر للجدية وإلى عنصر المواصلة والعمل التطوعي وتوفير المعلومات الأساسية ، والعناصر القيادية التي تدعم سياسات منظمات التنمية المحلية ، على اعتبار عدم إشراك بعض التيارات قد يؤدي إلى عدم إمكانية التغلب على بعض المشكلات المعيقة لمشروعات التنمية المحلية في المجتمع .

ج) التعاون فيما بين الوحدات المحلية : تشير العديد من التقارير والأبحاث على أهمية التعاون فيما بين المجالس المحلية والتنسيق فيما بينهم ، لرفع مستوى الأداء لكلاهما وكذلك تحسين الخدمات المقدمة للسكان ، وقد يكون التعاون داخليا بين المجالس المحلية ضمن إطار الدولة الواحدة وقد يكون التعاون تعاوناً إقليمياً دولياً . فالنسبة للتعاون الداخلي يمكن أن يقوم من خلال :

- إنشاء مشروعات تنموية مشتركة لعدد من الوحدات المحلية المتقاربة ؛
 - إنشاء مجالس الخدمات المشتركة التي تتعاون في تقديم الخدمات ؛
 - إنشاء إتحادات تضم في عضويتها مجالس محلية ضمن إطار الدولة الواحدة ؛
- أما فيما يخص التعاون الإقليمي الدولي فهو يضمن التعاون بين الوحدات المحلية في دول العالم المختلفة عن طريق تبادل الخبرات والمعلومات والدراسات الخاصة بالإدارة المحلية بين أعضاء هذه الاتحادات والمنظمات الإقليمية الدولية .² نذكر هنا على سبيل المثال " الاتحاد الدولي للسلطات المحلية (أيلول) ، منظمات المدن والحكومات المحلية المتحدة الإفريقية .

د) مراجعة القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية : لأنه من الضروري تحديث القوانين والتنظيمات التي تحكم شؤون الإدارة المحلية وجعلها تواكب التطورات السريعة التي يشهدها العالم في جميع مجالات الحياة . ولقد تم مؤخرا إعادة

¹ سعودي محمد " آليات استخدام نهج التشارك في خطط التنمية ، " مرجع سبق ذكره ص14 .

²Conférence Ministérielle; Kigali , RWANDA; Le role des collectivités Territoriales dans le Développement local (F E N U) Juin 2005.page

هـ) **مراجعة القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية** : لأنه من الضروري تحديث القوانين والتنظيمات التي تحكم شؤون الإدارة المحلية وجعلها تواكب التطورات السريعة التي يشهدها العالم في جميع مجالات الحياة . ولقد تم مؤخرا إعادة تشريعات بعض القوانين الخاصة بالبلدية في الجزائر تتماشى مع الوضع السياسي والقانوني وذلك من أجل:¹

- تكييف الإدارة المحلية مع واقع التعددية السياسية مع الحفاظ على مستلزمات الحياد والشفافية وديمومة المرفق العام ؛

- تعزيز الإدارة المحلية كفضاء لممارسة الصفة التمثيلية والديمقراطية وكإطار لتأكيد مصداقية الدولة .

- تأكيد مكانة اللامركزية في مسار التنمية الوطنية ؛

- ترقية ممارسة الرقابة كوسيلة لحماية أعوان الإدارة وضمان شرعية أعمالهم ؛

وبالفعل تم تجسيد ذلك بموجب قانون رقم 10-11 مؤرخ في 03/جويلية/2011م ، والذي تضمن 240 مادة ، وأحال في 36 مسألة منه للتنظيم في انتظار التنظيمات التي قد تصدر بشأنه بعد الإنتخابات المحلية في 29/نوفمبر/2012م .

المطلب الثاني : شروط إنجاح الإصلاحات وتحقيق أهداف التنمية المحلية :

تكمن أهمية التنمية المحلية في أنها تنمية مستدامة ، وباعتبارها تنمية إلى التغيير المستمر والشامل لجميع السياسات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية . والبحث عن كيفية تطوير المناطق الأكثر تخلفا في الدولة وذلك لأن التنمية المحلية محدودة المكان والسكان وتسعى لإشباع الحاجات العامة والمحلية التي تعتبر من أهم الأساسيات التي تقوم بتأ المجتمعات في مختلف الميادين وذلك حسب الوسائل المحلية المتاحة وإستغلالها إستغلالا أمثلا بكفاءة وفعالية.² ولتحقيق ذلك لابد من توافر مجموعة من الشروط يمكن ذكرها فيما يلي :

1- القضاء على الفساد والتسيب الإداريين : لقد أصبح الإصلاح الإداري من المستلزمات الضرورية للقضاء على الفساد والتسيب الإداري وبالتالي تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة ، بالخصوص في البلدان النامية الغنية بالثروات والتي تعاني من الكثير من المشاكل التي يمكن أن تعرقل من عمل الإدارة المحلية في تنمية المجتمع المحلي . ولنجاح الإصلاح الإداري للقطاع العام وأهميته في تحقيق التنمية وتقليص حجم الفساد الذي تعيشه هذه الإدارة يمكن تحديد مجموعة من الخطوات والشروط الأساسية نذكر منها :

¹ Programme du gouvernement , [http// www.fonction publique.gouv.fr](http://www.fonction publique.gouv.fr) م 2011/11/17 الموقع أطلع عليه يوم

² عجيلة محمد ، بن نوي مصطفى " التنمية المحلية والإدارة المحلية ، مرجع سبق ذكره ص 03 .

- التزام القيادة السياسية بمحاربة الفساد في جميع الأجهزة التنفيذية والتشريعية والقضائية وبجميع صورته وأشكاله لأن الإدارة المحلية فرع من كل¹؛
- تغيير الشكل القانوني القديم تغييرا جوهريا لفصل الإدارة عن الملكية وتحقيق حد مقبول من الاستقلالية الإدارية المرنة²؛
- تحديد جذور الفساد وأسبابه وبواعثه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية والشخصية ووضع العلاج المناسب لذلك ، وليس القيام بعمليات ترقيع واستدراك أو الإقتصار على الجوانب القانونية والهيكيلية والوظيفية³؛
- ولوج مؤسسات المجتمع المدني والجمعيات والنقابات ووسائل الإعلام والأحزاب السياسية في مراقبة التسبب الإداري ومحاربة الفساد ونشر الحقائق وعدم التواطؤ والتعتيم على جرائم المفسدين والفاستدين أينما كانوا وأيما كان مركزهم أو مستواهم في المجتمع ؛
- الموضوعية في الفكر والتطبيق ، أي ضرورة الابتعاد عن القيود الحزبية ونبذ المغالطات الفكرية والإدعاءات الكاذبة وعدم التمسك بالنظريات المعلبة الجاهزة والأفكار المستوردة الغربية عن ثقافتنا وحضارتنا ، مما يولد الوعي الجماهيري بخطورة الفساد وضرورة محاربتة في جميع المستويات ؛
- العمل على تفعيل دور الرقابة بمختلف صورها وأشكالها الإدارية ، السياسية ، القوانين والأنظمة المستحدثة ، جهاز العدالة . وهذا من أجل الحد من الفساد والانحراف عن القوانين وتكريس مبدأ المساواة والعدالة وتوفير بيئة إجتماعية تحترم القوانين ولا تبدد المال العام ؛
- الشفافية والعلانية في عمل مؤسسات الدولة ، والمساءلة القانونية الصارمة للقائمين على إدارة شؤون الدولة على المستوى المحلي ؛

2- الحوكمة في إدارة الجماعات المحلية (خاصة لبلديات):

تمثل حوكمة البلديات محددًا أساسيًا للاستخدام الأمثل والمستدام لموارد الجماعات المحلية ، الشيء الذي يسمح لها من تحقيق رضا مواطنيها وتكوين ثروة كافية وقادرة على رفع أدائها وتقوية دورها في التنمية الاقتصادية . الحوكمة هي مفهوم حديث شاع استخدامه منذ تسعينيات القرن العشرين ، ولقد ارتبط مفهوم الحوكمة أساسًا بالمؤسسات الدولية ، خاصة عند اتجه الاقتصاد العالمي نحو العولمة والاندماج الاقتصادي ، وبرزت عدة مصطلحات لهذا المفهوم ، فهناك من يطلق عليه اسم " الحكم الرشيد ، الحكم الرشيد " ، وهناك ما يسميه " الحوكمة " ، وآخرون الحكم الشراكي والحكمة " . ولهذا تعددت التعاريف بين الأكاديميين والمنظمات الدولية. وقد سبق أن أشرنا إلى ذلك في الفصل الثالث من هذا البحث ، ونكتفي في هذا المقام إلى ذكر الفاعلون في البلديات حتى

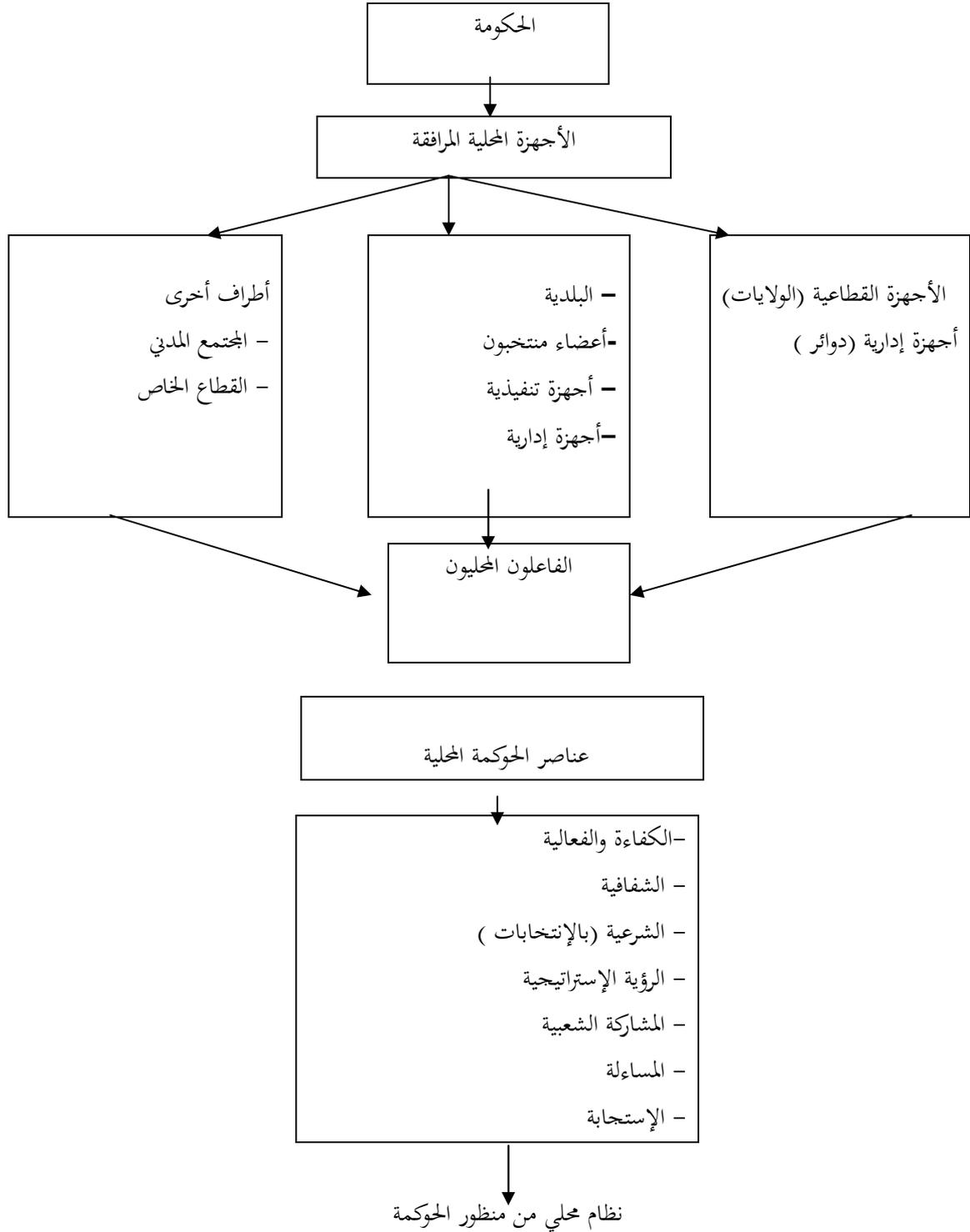
¹ نوري منير "الإصلاح الإداري وفعاليته في القضاء على الفساد والتسيب الإداريين وتحقيق التنمية الاقتصادية" مرجع سبق ذكره ص 06.

² عجيلة محمد ، بن نوي مصطفى " التنمية المحلية والإدارة المحلية ، مرجع سبق ذكره ص 03 .

³ أحمد شريف " دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر" مرجع سبق ذكره ، ص 281.

نوضح مقومات الحوكمة كشرط ضروري لنجاح الإصلاحات وتحقيق التنمية المحلية المتوازنة على مستوى البلديات في الجزائر .

الشكل رقم (06) الفاعلون في الجماعات المحلية لإنجاح الإصلاحات



المصدر: الشكل من إعداد الباحث

يلاحظ من خلال الشكل أن الحكومة هي جزء من مجموعة الفاعلين في الجماعات المحلية وتشكل من حكومة منتخبة وجهاز تنفيذي، يتمثل في مجموعة الفاعلين في البلديات، وهي معنية بالبعد الاجتماعي للمواطنين بالإضافة للممارسة وظيفة الحكم والرقابة ومحاربة الفساد، وتوفير الإطار التنظيمي للممارسة لمختلف الأنشطة، يمثل المجتمع المدني أيضا أحد العناصر الأساسية للحكومة وتتضمن المؤسسات الإعلامية، الجمعيات، الإتحادات المحلية للسكان، جمعيات قطاع الأعمال للخواص، وغيرها من المؤسسات غير العمومية.¹ وتعمل كلها على إشراك أفراد المجتمع في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهناك عنصر آخر فاعل وهو القطاع الخاص الذي يساهم في تطوير حوكمة الجماعات المحلية، ولهذا يتم إسهامه في إنجاز بعض المشاريع الخاصة وتطويرها من خلال توفير بيئة اقتصادية مستقرة ملائمة، وتعزيز المشاريع التي تخلف فرص عمل.² وهكذا يمكن استخلاص أن هناك عدد من الأطراف الفاعلة على مستوى البلديات، فهناك المجالس المنتخبة والمجتمع المدني، والولاية والدائرة والقطاع الخاص وهي تشكل الأطراف الفاعلة فيما يسمى بمقومات الحوكمة في الجماعات المحلية.

3- دعم الحوار وتطوير وسائل الاتصال على مستوى الجماعات المحلية:

أصبح الإعلام والاتصال يشكل أحد السلطات في بناء هيكل الدولة، والمنبر الذي من خلاله يعبر الرأي العام عن تطلعاته ونظراته للأمور وموقفه من الأحداث والمؤسسات والحكم على الأشخاص وتقييم أوضاع الجهاز التنفيذي ومواطن الخلل فيه، وهو دعم لجهود إصلاح هيكل الدولة.³ ومن أجل تطوير وسائل الاتصال داخل الجماعات المحلية قامت الجزائر بداية من سنة 2010م في إنشاء مشروع الإدارة المحلية الإلكترونية على مستوى الجماعات المحلية، الهدف منه مكافحة الإرهاب والحد من الجريمة وإنهاء عمليات تزوير وثائق الهوية، إضافة إلى تقريب مختلف الخدمات الحكومية وتسهيلها بشكل كبير إلى المواطن الجزائري. وتتضمن بطاقة التعريف وجواز السفر على شريحة الكترونية يتم شحنها بالمعلومات الشخصية لصاحب البطاقة، ولقد جاء انطلاق هذا المشروع الحساس في سياق تنفيذ الالتزامات الدولية فيما يتعلق بإصدار ومراقبة وثائق الهوية والسفر، وكذا تنفيذا لتوصيات المنظمة العالمية للطيران بشأن بدء المشروع ابتداء من الفاتح أفريل من سنة 2010م. قبل السحب النهائي لجواز السفر العادي في 2015م. حيث بدأ إصدار جوازات السفر وبطاقات التعريف الجديدة خلال الثلاثي الأول من سنة 2010م، على أن تبقى

¹ زهير عبد الكريم الكايد "الحكمانية قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2003م، ص 45.

² المرجع السابق، ص 28.

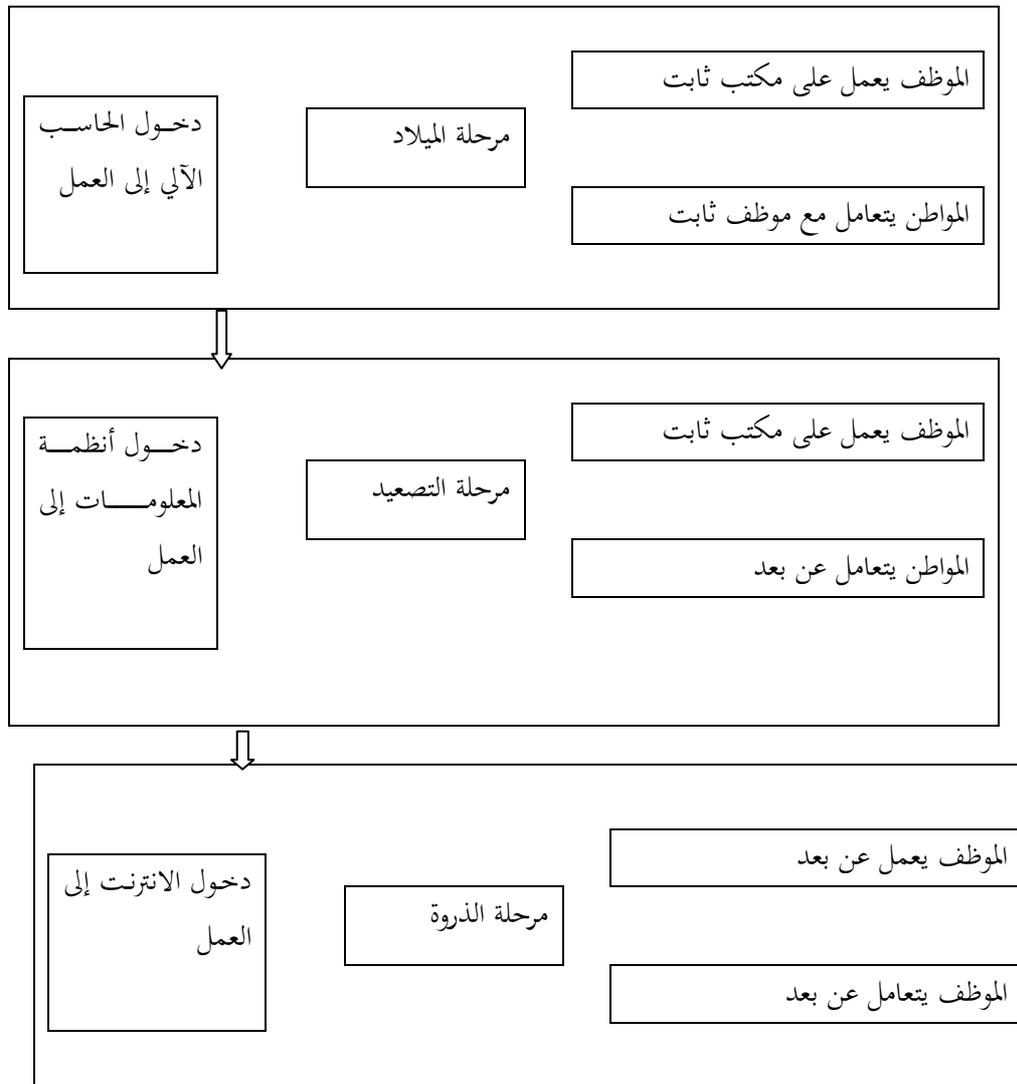
³ بودي عبد القادر "الحكم الراشد كآلية لتفعيل تسيير الجماعات المحلية" مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلية، جامعة البليدة، يومي 17 و18 ماي 2010م، ص 08.

جوازات التي إنتهت صلاحيتها مستعملة إلى غاية إصدار أخرى جديدة. وقد تم وضع عرض تجربة تقنية بالدائرة الإدارية لحسين داي في انتظار تعميمها على باقي الدوائر .

كما تحرص الحكومة على ترقية الحوار والتشاور من خلال الإدارات والجماعات المحلية بهدف تعزيز الديمقراطية التساهمية وإشراك السكان في تسيير المشاريع التنموية ، مع تشجيعا لازدهار قطاع الاتصال ، حيث تتضمن العمليات المقرر استكمالها في هذا الإطار فتح المطبعة الجديدة ببشار ومواصلة تحديث وكالة الأنباء الجزائرية والإذاعة والتلفزيون ، لاسيما من خلال فتح محطات إذاعية على مستوى كل ولاية(بدأ مع الفاتح جوان 2010م) ، وإقامة 30 جهاز للبث و 380 من نوع "أف أم " ، علاوة على دعم القنوات البث التلفزيوني والإذاعي والتصريح لفتح قناة تلفزيونية خاصة .

وتجدر الإشارة في هذا المقام من البحث على حتمية التدرج في تطبيق الإدارة المحلية الإلكترونية للوصول إلى إدارة الكترونية كاملة ، والتي تتطلب مجموعة من المراحل المتكاملة يمكن إبرازها من خلال الشكل التالي :

الشكل رقم: (07) مراحل التحول إلى الإدارة المحلية الإلكترونية



المصدر: يرقى حسين، جوال محمد السعيد "تجربة بلدية مسقط في تطبيق الإدارة المحلية الإلكترونية والدروس المستفادة منها، مرجع سبق ذكره، ص5

من خلال هذا الشكل يمكن إستنتاج أن تطبيق الإدارة المحلية الإلكترونية يتطلب ثلاثة مراحل أساسية يتم التدرج من خلالها للوصول إلى إدارة محلية الكترونية كاملة يمكن إبرازها في المراحل التالية :

• **مرحلة الميلاء** : ويتم فيها تطوير أنظمة العمل الإداري بواسطة العمل على إستحداث تطبيقات وبرامج معلوماتية متخصصة بهدف إعانة الموظف المحلي على تأدية عمله بكفاءة وسرعة ، مما يعطي بداية الإحساس بالرضا والنفذ لدى المواطن .

• **مرحلة التصعيد** : وهي مرحلة مهمة من حيث التطبيق ، إذ يدخل فيها بداية تطوير بعض الأعمال المحلية وجعلها تتم عن بعد دون الحاجة إلى التنقل من المواطن ، مثل خدمات الاستعلام وإستخراج وثائق الحالة المدنية وذلك بواسطة تصاميم وأنظمة معلوماتية متخصصة .

• **مرحلة الذروة** : وهي آخر مرحلة من التطبيق الفعلي للإدارة الإلكترونية ، وفيها من المفروض أن تصبح الإدارة الإلكترونية قد وصلت إلى تعميم عملية التطبيق ، وتصبح تقدم بحمل خدماتها أو أهمها إلى المتعاملين معها تقنيا دون الحاجة إلى التفاعل المباشر ، وهذا بواسطة إستعمال شبكة الأنترنت ، مما يسهل عمل الموظفين وأعضاء الهيئات المحلية ، بالإضافة إلى أنه يوفر الخدمة بجودة عالية إلى المتعاملين في وقت قصير دون الحاجة إلى التنقل المباشر .

وعليه يمكن القول أن الإدارة المحلية أصبحت ضرورة حتمية بسبب ما توفره من جودة وسرعة في تقديم الخدمات وحفظ للمعلومات وعدم ضياعها ، وهو أمر تفتقده الإدارة المحلية التقليدية ويؤثر سلبا على أدائها وفعالية دوائرها .

4- التخطيط :

يمثل نهجا عمليا وأداة فعالة وحيادية يمكن تطبيقه على المستوى الوطني والمحلي مهما كانت طبيعة النظام الاقتصادي المعتمد أو المنهج السياسي المتبع فهو عملية تغيير إجتماعي وتوجيه إستثمار طاقات المجتمع وموارده عن طريق مجموعة من القرارات الرشيدة التي يشترك في إتخاذها الخبراء وأفراد الشعب وقادتهم السياسيين لتحقيق وضع إجتماعي أفضل للمجتمع على كافة مستوياته كنسق في فترة زمنية وفي ضوء الأيديولوجية والحقائق العالمية والقيم التي يمكن إستخدامها وتوظيفها في إحداث التغيير المطلوب¹ . لذلك وقع إختيار الجزائر على مبدأ التخطيط لبناء وتنفيذ البرامج التنموية وطنيا ومحليا من خلال تطبيق التخطيط المركزي في صورة برامج مكمزة (PSC) والتخطيط الإقليمي في شكل برامج قطاعية غير مكمزة (PSD) والمخططات البلدية للتنمية (PCD) . غير أن هذه المخططات لم تفلح في تحقيق التوازن الجهوي بالصورة والهدف المطلوبين ، ولهذا يرجع الباحثون إلى أهمية التخطيط الإقليمي من خلال مايلي:

¹ جحيظ مرم " الدور الإيجابي للجماعات المحلية في عملية التنمية "مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الدولي حول :تسير الجماعات المحلية -الواقع والتحديات- جامعة البلدة ، يومي 17 و18 ماي 2010م ص06 .

• يدفع عملية التنمية من خلال تشجيع الإستثمارات وتوجيهها إلى المجالات الأكثر طلبا و إلحاحا في القطاعات المختلفة والأكثر نفعاً وتجاوبا مع تطلعات السكان المحليين ، كما يعمل التخطيط الإقليمي على تدعيم التخطيط القومي ويتكامل معه بما يوفره من معطيات وبيانات عن نوع وحجم المطالب والموارد الإنتاجية لكل إقليم بما يضمن زيادة إمكانياتها .¹

• يؤدي إلى توافر المعروض من الإسكان والمواقع الصناعية وعرض العمل وكذلك توافر تسهيلات البنية الأساسية الداخلية والخارجية من النقل والاتصالات وعرض الخدمات الخاصة والعامة الثقافية والاجتماعية والاقتصادية ، إلى جذب السكان والأنشطة الاقتصادية للتوطن بالقرب من تلك الأقاليم .²

• ضبط وتصحيح النمو الزائد لمدينة قائمة ، وذلك لتخفيف من تفاقم عدم التوازن فيما بين متطلبات الحياة اليومية للسكان وقدرة هيكل المدينة على إشباعها ، حيث تعاني المدن القائمة -خاصة الكبرى - من مشاكل عديدة تتمثل في إرتفاع أسعار الأرض ، ونقص الإسكان ، وإنتشار الأحياء المختلفة ، وإمتداد المدن خارج حدودها إمتدادا عشوائيا والزحف العمراني على المساحات الخضراء والأراضي الزراعية ونقص الخدمات والمرافق العامة ، وتداخل إستخدامات الأرض وتلوث الهواء والماء والضوضاء ، والمشاكل الاجتماعية الأخلاقية والبطالة وإنتشار الأعمال الهامشية .

• تحقيق التوزيع المتوازن للصناعة والاستثمارات على مختلف الأقاليم في الدولة من خلال التخطيط لإنشاء أقاليم جديدة بدافع تنمية مناطق جديدة ، وذلك لتشجيع التنمية الإقليمية وخلق فرص جديدة للإستثمار عن طريق جذب القطاع الخاص إلى تلك المناطق ، وتقليص الضغط على الأقاليم القديمة .

إن سياسة الجزائر التخطيطية في الوقت الحالي تتجه إلى إقامة مراكز جديدة لتخفيف العبء على المدن وبالتالي توزيع السكان والأنشطة الاقتصادية على مسح جغرافي يسمى "مناطق التوسع في المدن الجديدة". ولقد تم وضع مخطط تهيئة عمرانية يضم ستة (06) أقطاب جديدة في المستقبل في شكل صنفين من الأقطاب وهي :³

• **الفضاءات الجديدة للنمو:** (les nouveaux espaces de croissances) وهي أقطاب يكون دورها الأساسي إعادة تجديد وتوظيف النسيج العمراني والصناعي لتقوية هيئتها وحسن جمالها وجاذبيتها .

• **أقطاب المنافسة والتميز :** (pôles de compétitivité et d'exéllence) وهي أقطاب تكون مهمتها تطوير البحث العلمي والتعليم وتقوية وإستمرارية النسيج الصناعي .
ولقد حددت هذه الأقطاب وفقا للأقاليم التالية:

¹ أحمد شرفي " دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية " مرجع سبق ذكره ص274.

² طلعت الدرمداش "اقتصاديات المدن الجديدة ، مرجع سبق ذكره ،ص06 .

³Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement , " Aménagement du territoire et pôles de compétitivité et d'Exéllence ,Document interne.

- سيدي عبد الله و بينان (وتكون على المدى القصير)؛

- وهران ،سيدي بلعباس ، تلمسان (على المدى المتوسط)؛

- قسنطينة ، عنابة ،سكيكدة(المدى المتوسط)؛

- سطيف ، بجاية ، برج بوعرييج (المدى المتوسط)؛

- ورقلة حاسي مسعود ،غرداية (المدى المتوسط) ؛

- بوقرول ، المدية ، الأغواط (المدى الطويل والمتوسط)؛

وبناء على هذه السياسة التخطيطية لإنشاء مناطق التوسع في المدن الجديدة ، وفي ضوء الحالة الحاضرة للاقتصاد الوطني الجزائري. فإن الاتجاه لإنشاء مناطق النمو الإقليمي قد يكون تأثير سلمي على نمو وتطور الأقاليم القديمة التي ما تزال تعاني من مشكلات عديدة . وهذا لأن إنشاء مناطق جديدة يرتبط بعدة إعتبارات لها تأثيرها الإستراتيجي على السياسة الاقتصادية الوطنية ، هذه الإعتبارات تتصل بطبيعة إستثمارات المناطق الجديدة ، حيث إن قرار إنشائها ينطوي على تكاليف كبيرة ،ويتحمل الاقتصاد الوطني من أجلها رؤوس أموال كثيرة ممثلة في تكاليف الدراسات التخطيطية والدراسات الخاصة بالموقع وتمهيد الأرض وإعدادها وتكاليف البنية الأساسية... الخ. إضافة إلى الآثار الأخرى التي تترتب على هذه الأعباء وعلى عدم تحقيق الأهداف المرسومة .

كما أن كبر حجم مشروع المناطق الجديدة ، وبالتالي حجم الإستثمارات اللازمة لتنفيذه ، قد يؤدي إلى تأثيرها بالأوضاع والعوامل الجارية في الاقتصاد الوطني . وفي ضوء هذا التحليل فإنه يكون من الضروري ، وأن يتم التخطيط المالي لمشروع المناطق الجديدة في إطار المدة الطبيعية لتنفيذ المشروع ، و إذا اختلفت المدة في تنفيذ المشروع عن المدة الطبيعية يجب التخطيط لتوفير موارد تمويل إضافية لمواجهة الزيادة في التكاليف مسبقا ، وذلك حتى يمكن تحقيق هدف المشروع دون أية معوقات .

المبحث الثالث :آفاق وتطلعات التنمية المحلية في الجزائر :

رغم المشاكل والعوائق التي تحول دون تحقيق أهداف التنمية المحلية والناجحة أساسا عن المشاكل الإدارية والتنظيمية وفي العلاقة التي تربط بين الجماعات المحلية .البلدية -خاصة والدولة ، إلا أن كل ذلك يمكن تداركه و إصلاحه في إطار التدابير والإصلاحات الجذرية التي تتدخل فيها البلدية كوحدات إقليمية قاعدية للتنمية المحلية بشكل يفتح آفاقا وتطلعات جديدة لإنعاش الاقتصاد المحلي والذي يساهم بدوره في ترقية وتقوية التنمية الشاملة للبلد من خلال تدعيم الاستثمار المحلي وتشجيع مساهمة القطاع الخاص في إنجاز المشروعات المحلية ، وتدعيم المشاركة الشعبية والتعاون فيما بين الوحدات المحلية وكذلك دمج الوحدات المحلية الصغيرة والكبيرة . ولقد رافقت هذه التطلعات إصدار قانون جديد للبلدية وإعداد برنامج تنمية طموح في آفاق 2014م.

المطلب الأول: شرح المبادئ الأساسية لقانون البلدية الجديد وتطلعاته التنموية

إن الهدف الأول والأساسي للتنمية المحلية يتمثل في رفع وتحسين وترقية المستوى المعيشي للمواطن ، ولن يحدث هذا إلا بوجود آفاق وتطلعات تنموية على المستوى المحلي ، تمثل في تدعيم البلديات بقانون جديد من أهم محاوره إتجاه نحو البحث عن إيجاد إستثمارات تضمن تمويلها كمؤسسة قائمة بذاتها وتفعيل دور المواطنين في التنمية المحلية وذلك بإشراكهم في إتخاذ القرارات من خلال تمكينهم من حضور الجمعيات العامة للمجالس البلدية . وكذلك تجسيد مبدأ استقلالية الذمة المالية للبلدية كهيئات قائمة بذاتها لعلاج مشكل البلديات الفقيرة وضمان موارد تمويلية جديدة تغنيها عن التمويل الكلي من ميزانية الدولة .

1- أحكام القانون الجديد للبلدية ومبادئه الأساسية :

نظرا للوضع السياسي والقانوني القائم حاليا في الجزائر، قامت بإصدار قانون للبلدية يتماشى مع هذا الوضع الجديد وذلك بموجب قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011م . ويتضمن القانون 240 مادة وآجال في 36 مسألة منه للتنظيم ، وسعيا منا إبراز أهم المسائل منه التي تساعدنا في إتمام بحثنا هذا قمنا بشرح أهم القواعد والأحكام الواردة في هذا القانون ، أهدافه وطموحاته .

1-1) قواعد وأحكام قانون البلدية الجديد :

إن المبادئ الأساسية لهذا القانون تتمحور في جعل البلدية الجوهرية الأساسية للتنمية الشاملة لأنها تهتم وتسعى إلى تحقيق التوازن التنموي من خلال الاهتمام بالمناطق الحضرية والريفية للدولة وذلك من أجل تضيق الهوة التنموية بينها ، لذلك نجد برامج التنمية المحلية التي تبنيها الدولة تمثلت أساسا في المخطط البلدي للتنمية والمخطط القطاعي للتنمية . ولتحريك وتنفيذ هذه البرامج والمخططات وتجسيدها في الواقع لابد لها من مقومات وأسس تقوم عليها ، ومن بينها الإدارة المحلية التي تمثل الدولة على المستوى المحلي . وقد جاء قانون 11-10 لينظم ويحكم هذه الإدارة ويحدد مجال إختصاصاتها ودورها في التنمية المحلية وفقا للمبادئ والأسس التالية:

أ) في مجال نظام الحكم والتنظيم العام : البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة ، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة،¹ ولها اسم ومركز وإقليم،² ويديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011م العدد 37 ، المادة 1 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية .

² المادة 06 من نفس القانون السابق .

البلدي¹. وينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهدة الانتخابية لأحكام قانون الانتخابات ويمارس سلطته بإسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها وباسم الدولة وفي الحالات الإستثنائية .

وتجدر الإشارة هنا أن من أحكام هذا القانون مقارنة بالقانون السابق 90-08 المتعلق بالبلدية لسنة 1990م ، صدور قانون أساسي خاص برئيس المجلس الشعبي البلدي ، إذ يعزز صلاحياته في تسير شؤون البلدية وذلك في شكل أحكام تضم ثلاثة (03) فروع وهي:²

الفرع الأول : ويتعلق الأمر بالقانون الأساسي الخاص برئيس المجلس الشعبي البلدي ، والذي يتضمن كيفية التنصيب و المنح والتعويضات والإستخلاف .

الفرع الثاني : يحدد فيه صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة.

الفرع الثالث : يتعلق الأمر بالقرارات الذي يتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار صلاحياته فيما يخص التدابير المحلية ، لاسيما المتعلقة بالتنظيمات الخاصة بالضبطية وتفويض إمضائه .

وبهذا تشكل البلدية الإطار القانوني المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري . كما يتخذ المجلس الشعبي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم وإستشاراتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، ويمكن في هذا المجال إستعمال الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة ، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين .³ وبغية تجسيد أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري هذا يمكن للمجلس الشعبي البلدي وضع الإطار الملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم وذلك بواسطة:⁴

— الاستعانة بصفة إستشارية ، بكل شخصية محلية وكل خبير أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة ، وكل ما من شأنه أن يقدم مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم ؛

— الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية ، ويمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته ؛

— يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة للمشاكل التابعة لمجال إختصاصاته لاسيما فيما يخص :

✓ الاقتصاد والمالية والاستثمار .

✓ الصحة والنظافة وحماية البيئة .

¹ المادة 11 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

² علاء الدين عشي ، شرح قانون البلدية ، مرجع سبق ذكره ، ص75-86 .

³ المادة 13 و14 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

⁴ المادة 31 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

- ✓ تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.
- ✓ الري الفلاحة والصيد البحري .
- ✓ الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضة والشباب .

(ب) في مجال التهيئة والتنمية : يشكل المجلس الشعبي البلدي حسب هذا القانون الإطار العام للتعبير عن الديمقراطية ، ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ،¹ كما يقوم بإعداد برامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويسهر على تنفيذها بما يتماشى مع الصلاحيات المخولة له قانونا وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية ، حيث يكون إختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية (PCD) من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي .² وضمن الصلاحيات البلدية يمكن ذكر مايلي :³

- المشاركة في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها ؛
- كل مشروع إستثمار أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية (PCD) يقرر انجازه يخضع للرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي وخاصة فيما يتعلق بحماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة ؛
- تسهر البلدية على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء و لاسيما عند إقامة المشاريع على إقليم البلدية ؛
- تبادر البلدية بكل عملية وتتخذ كل إجراء من شأنه تحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي ؛
- تساهم البلدية في حماية التربة والموارد المائية وتسهر على الاستغلال الأفضل لهما ؛

(ج) في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز : ويكون ذلك من خلال مكاييلي :

- التزود بوسائل التعمير وإحترام تخصيصات الأراضي المعدة للبناء وقواعد إستعمالها وكذلك المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن ؛⁴
- تقوم البلدية بالمساهمة مع المصالح التقنية المؤهلة ، المحافظة وحماية الأملاك العقارية الثقافية والحفاظ على الإنسجام الهندسي للتجمعات السكنية ، ووعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات

¹ المادة 103 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

² المادة 107 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

³ المادة 108، 109، 110، 111، 112 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

⁴ المواد من 113 إلى 115 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

العمومية والاستثمار الاقتصادي ؛¹

- تبادر البلدية بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لإختصاصاتها وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها . ويمكن أيضا القيام أو المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لإحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدمائية؛

- تقوم البلدية بتوفير في مجال السكن بالشروط التحفيزية للترقية العقارية ، كما تبادر أو تساهم في ترقية برامج السكن ، وتشجع وتنظم بصفة خاصة كل جمعية سكان تهدف إلى حماية وصيانة وترميم المباني أو الأحياء ؛²

(د) في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة :

تتخذ البلدية كافة الإجراءات في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة كما يلي:³

- إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وإنجاز المطاعم المدرسية والسهر على توفير وسائل النقل للتلاميذ و إنشاء حدائق الأطفال والتعليم الثقافي والفني ؛

- المساهمة في إنجاز الهياكل الأساسية البلدية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسليّة ؛

- حصر الفئات الاجتماعية المحرومة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية ؛

- التأكد من إحترام تخصيصات الأراضي والمراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناءات ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن .

- السهر على المحافظة وحماية الأملاك العقارية الثقافية والحفاظ على الإنسجام الهندسي للتجمعات السكنية .

- المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية الموجودة على ترابها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة ؛

- تشجيع ترقية الحركة الجموعية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسليّة وثقافة النظافة والصحة والمساعدة للفئات الاجتماعية المحرومة لاسيما منهم ذوي الاحتياجات الخاصة ؛

(هـ) في مجال حفظ الصحة والطرق البلدية : تتكفل البلدية بإنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وصيانتها طبقا للمقاييس الوطنية وإحترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية لاسيما في مجالات :¹

¹ المادة 116 و 117 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

² المادة 119 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

³ المادة 122 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

- توزيع المياه الصالحة للشرب ؛
 - صرف المياه المستعملة ومعالجتها ؛
 - جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها ؛
 - مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة ؛
 - المحافظة على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور ؛
 - صيانة طرقات البلدية ؛
- كما تتكفل البلدية في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن من خلال تهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري وتساوم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ .

(و) في مجال تسيير المالية المحلية للبلديات : لقد منح المشرع الجزائري للبلدية مسؤولية تسيير مواردها المالية

الخاصة بها وتعبئة مواردها ، حيث تتكون موارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة مما يأتي:²

- حصيلة الجباية ومداخيل ممتلكاتها ؛
 - الإعانات والمخصصات ؛
 - ناتج الهبات والوصايا والقروض ؛
 - ناتج حق الإمتياز للفضاءات العمومية ، بما فيها الفضاءات الإشهارية ؛
 - الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات ؛
- وتتلقى البلدية الإعانات والمخصصات لتسيير شؤونها في الحالات التالية :
- عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في القانون ؛
 - عدم التغطية المالية للنفقات الإجبارية ؛
 - التبعات المرتبطة بالتكفل لحالات القوة القاهرة ولاسيما منها الكوارث الطبيعية والنكبات ؛
 - نقص القيمة للإيرادات الجنائية ، في إطار تشجيع الاستثمار ؛

ويحتفظ هذا القانون الجديد عموما بحجم معتبر من نفقات التدخل بالنسبة للبلدية ، ويدل مجال الاختصاصات المفتوح تقريبا على معظم ميادين النشاطات على ضخامة الانعكاسات المالية ومدى العبء الذي يجب أن تتحمله البلدية نظرا لنقص الوسائل المالية والبشرية التي تتوفر عليها . وحتى تتمكن من تحسين الطاقات المالية والعمل بالشكل والمكانة والدور المحدد لها في القانون المذكور ، شرع القانون الجديد أحكاما تنص على:³

¹ المادة 123 و124 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

² المادة 123 و124 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

³ المادة 211 إلى 217 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

أولاً: التضامن المالي بين البلديات: بغرض تجسيد التضامن المالي ما بين البلديات وضمان المداخيل الجبائية، تتوفر البلديات على صندوقين هما :

الصندوق البلدي للتضامن : ويقوم بدفع للبلدية مخصصات مالية سنوية بالمعادلة توجه لقسم التسيير في ميزانية البلدية لتغطية النفقات الإجبارية كأولوية ، كما يمنح إعانات للتجهيز الموجهة لقسم الاستثمار والتجهيز والاستثمار لميزانية البلدية و إعانات توازن البلديات التي تواجه وضعية مالية صعبة أو غير متوقعة .

صندوق الجماعات المحلية للضمان : وهو صندوق يعوض نقص الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله من الإيرادات .

ثانياً : التعاون المشترك بين البلديات: يقوم التعاون المشترك بين البلديات بترقية فضاء الشراكة والتضامن بين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الإقليم (الولاية) أو لعدة أقاليم ، وذلك قصد الاشتراك في التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية . كما يسمح هذا القانون التعاون والتعاقد فيما بين الوسائل وإنشاء المصالح والمؤسسات العمومية المشتركة .

ووفقاً لهذه الإجراءات والتدابير الجديدة فيما يخص التمويل المحلي للبلديات في الجزائر يمكن القول أن التمويل المتواصل والشامل والمنتظم للبلديات أستبدل بالتمويل غير المنتظم ، وهكذا سوف تحرر الإدارة المركزية (الحكومة) من التسيير المتشدد والمسبب للعراقيل وتعطى للبلدية اللامركزية في التسيير كمبدأ أساسي للتنظيم الإداري في البلاد والإدارة الجوارية التي تؤدي يومياً لفائدة المواطنين مهام الخدمة العمومية والمنفعة العامة .

2- أهداف وطموحات الإجراءات الجديدة لقانون البلدية :

أهداف التخطيط بالواقعية ، بحيث تكون الأهداف قابلة للتحقيق فعلاً ، إذ لا يكفي مجرد توافر الهدف المراد تحقيقه في المستقبل ، بل يتعين أن يتسم الهدف بالواقعية والقابلية للتحقيق .ولهذا فإن التخطيط يفترض بالضرورة مشاكل الماضي ويدرسها إستعداداً للمستقبل مع حصر كل الموارد والإمكانات المتاحة لهذا المستقبل.¹

ولقد أدى التغيير الذي حدث في المجتمع الجزائري إلى إعادة النظر في الدور الذي تقوم به الوحدات المحلية (البلدية خاصة) . وقد حددت قوانين الإدارة المحلية الجزائرية إختصاصات البلدية ثم تركت التفصيل فيها إلى اللوائح التنفيذية،² حيث أصبحت البلدية تلعب دوراً هاماً في التنمية الشاملة .ولهذا فإن في حالة ما إذا وجد

¹ عجيلة محمد ، بن نوي مصطفى " دور التنمية المحلية والإدارة العمومية في تحقيق التنمية المستدامة " .مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الدولي حول : تسيير الجماعات المحلية -جامعة البليدة - كلية الاقتصاد ، يومي 17 و18 ماي 2010م .

² حميدوش علي " من التنمية الوطنية إلى التنمية المحلية " "مرجع سبق ذكره ،ص12 .

مجلس جماعي تم إنتخاب أعضائه إعتقادا على الإختيار الحر والنزبه فإن هذا المجلس سيسعى إلى إحداث تنمية في المجالات التالية :

(أ) في المجال الاقتصادي : سنجد أنه يعمل بغرض الوصول إلى :

- تنمية الموارد الجماعية بالشكل الذي يحافظ فيه على ممتلكات الجماعة ، وجعل تلك الممتلكات أكثر مردودية مع الحرص على عدم إئقال كاهل المواطنين بالضرائب المباشرة وغير المباشرة ؛

- ترشيد صرف تلك الموارد لخدمة مصالح المواطنين في مجالات السكن والصحة والتعليم وتوفير البنيات التحتية الأساسية التي تعتبر ضرورة لسير الحياة العادية بالإضافة إلى إستثمار المتوفر منها لإحداث مقاولات جديدة تساهم في الحد من البطالة من جهة ، وفي تنمية الموارد الجماعية من جهة أخرى ؛¹

- ترقية الأنشطة الإقتصادية الملائمة لكل إقليم من خلال مراعاة الخصوصية التي تميز كل جهة ؛
- تنمية التهيئة الحضريّة عن طريق تشجيع الإستثمار العمومي والخاص ، الوطني والأجنبي ؛
- السعي لوضع سياسة إقتصادية جوارية وتفعيلها لتتوافق معها مختلف النشاطات القطاعية الاقتصادية والاجتماعية ؛

- العمل على إقحام المواطنين في تحديد الاحتياجات و إشراكهم في الأعمال المراد القيام بها ؛

(ب) في الميدان الاجتماعي : تعد البلدية المحور الرئيسي للنشاط الاجتماعي ونواة تغيير محلية ، تقدم خدمة كبيرة للعائلة والفرد في الميدان الاجتماعي ، لهذا أعطى لها التشريع بموجب أحكام قانون البلدية حق المبادرة بإتباع كل الإجراءات التي من شأنها تقديم الخدمات والرعاية الاجتماعية والتي تهدف إلى :

- السعي إلى معرفة حاجيات السكان في التعليم والصحة والسكن والشغل ، والعمل على بناء المدارس والمستوصفات الصحية ؛

- مساعدة المحتاجين ، التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ، إعانة العاطلين عن العمل والمساعدة على التشغيل ؛
- تقوم البلدية بدور رئيسي في مسائل السكن التي هي شرط أساسي للحياة العائلية ، فالبلدية تحدد في هذا الميدان حاجة المواطنين والإختيارات في إطار التخطيط وتنفيذ البرامج التي يتم تنسيقها بمساعدة المصالح المختصة بالسكن ؛

- تقوم البلدية بتشجيع كل مبادرة تستهدف الترقية العقارية على مستوى البلدية ، ومن هنا أجاز لها المشرع

¹حميدوش علي، نفس المرجع السابق، ص17 .

- الاشتراك في إنشاء المؤسسات العقارية وتشجيع التعاونيات في المجال العقاري ؛
- تسعى البلدية إلى تكوين الفرد ونشر الثقافة والتعليم ومحو الأمية ؛
- تشجيع إنشاء المراكز والهياكل الثقافية وصيانة المساجد والمدارس القرآنية إنشاء المكتبات وقاعات المطالعة ؛

(ب) في الميدان الثقافي والتعليمي : ويمكن للبلدية في هذا الشأن أن تقوم بما يلي :

- تستعمل البلدية على إنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها وتشجيع كل إجراء من شأنه ترقية النقل المدرسي والتعليم ما قبل المدرسي . وستعمل على دعم الجمعيات الثقافية الجادة عن طريق إيجاد البنيات التحتية الضرورية لقيام أنشطة ثقافية التي تخلق القيم الإيجابية الهادفة والمساعدة في القضاء على مختلف الآفات الاجتماعية بالإضافة إلى تقديم الدعم المادي والمعنوي لتلك الجمعيات حتى يمكن لها التغلب على الصعوبات ؛
- تقوم بحماية التراث والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف ، وكل شيء ينطوي على قيمة تراثية تاريخية جمالية ؛¹
- تقوم بتسيير وإدارة المرافق الخاصة بالسينما والفن والقيام بالمهام الثقافية ذات الصالح العام ؛
- ترقية المواقع السياحية والترفيهية وحماية الآثار التاريخية وترميمها وحفظ المواقع الطبيعية ؛

المطلب الثاني : تطلعات التنمية المحلية

بالرغم من الصعوبات والعوائق التي تحيل الجماعات المحلية (البلدية خاصة) عن تجسيد متطلبات و أهداف التنمية ، إلا أن ذلك يمكن إستدراكه في ظل إستراتيجية الإصلاحات الجذرية الجديدة ، التي تكشف على وجود آفاق وتطلعات تنموية تتمثل في جعل البلدية (كقطب قاعدي للتنمية المحلية) تتجه نحو البحث عن إيجاد استثمارات تضمن تمويلها كمؤسسة قائمة بذاتها،² وتفعيل دور المواطنين في التنمية المحلية ، حيث تفرض أحكام القانون الجديد إشراك المواطن في إتخاذ القرارات من خلال تمكينه من حضور الجمعيات العامة للمجالس البلدية . كما جسد هذا القانون مبدأ استقلالية الذمة المالية للبلديات كهيئات قائمة بذاتها لعلاج مشكل البلديات الفقيرة وضمان موارد تمويلية جديدة تمكنها من تسيير شؤونها عن طريق مواردها الخاصة،³ وسياسة مسح ديونها وإحتلال هيكلها التمويلي ومراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية وتطهير حسابات التسيير الخاصة من طرف مجلس المحاسبة . ضف إلى ذلك التضامن المالي ما بين البلديات وضمان المداخيل الجبائية،⁴ وكذا التعاون المشترك بين البلديات

¹ عجيلة محمد ، بن نوي مصطفى "دور التنمية المحلية والإدارة المحلية في تحقيق التنمية المستدامة ، المرجع السابق ،ص10 .

² المادة 153 و154 من قانون البلدية رقم 11-10 الصادر بتاريخ 03 جويلية 2011 م .

³ المادة 169 و170 من قانون البلدية رقم 11-10 الصادر بتاريخ 03 جويلية 2011 م .

⁴ المادة 211 و212 من قانون البلدية رقم 11-10 الصادر بتاريخ 03 جويلية 2011 م .

قصد التهيئة والتنمية المشتركة لأقاليمها وتسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية تخدم المصلحة العامة للبلديات المشتركة .

1- تدعيم الإستثمار المحلي وتحسين المحيط المالي للمؤسسة :

يعتبر الإستثمار المباشر أحد أشكال الاستثمار المحلي ويهدف هذا الإستثمار إلى تراكم الثروات وخلق فرص أكثر من مناصب العمل ويرتبط هذا النوع من الاستثمار بميادين متعددة منها الاستثمار المالي والأسواق المالية والتي تتعلق بشراء عدد من السندات بنسبة فائدة مضمونة.¹

في الجزائر لم تطبق بعد تجربة الاستثمار المالي للجماعات المحلية بسبب نقص الخبرات والتجارب في مثل هذا الميدان . غير أن الإصلاحات الجارية وبرنامج الاستثمارات العمومية 2010م-2014م قد يمكن الدخول في هذا النوع من الإستثمارات بشكل مباشر إيجابي وفعال يخدم أهداف التنمية ويرقيها . وبالفعل أدخلت مؤخرا تصحيحات وأخرى يجري تعزيزها من أجل التصدي لمشكلة مصادر التمويل ويتعلق الأمر بما يلي:²

أ) إنشاء الصندوق الوطني للاستثمار : وهي وسيلة جديدة سوف تمكن الدولة من تعبئة الإدخار العمومي وفق قواعد اقتصادية ، وفي بداية سنة 2011م كان مزود برأس مال يقدر ب 150 مليار دينار وبإمكانه تعبئة من 1500 مليار دينار من القروض .

ب) إستحداث صندوق الاستثمار المحلي على مستوى كل ولاية : هذا الصندوق هو مزود ب (1) مليار دينار، حيث أوكلت مهام تسيير الصناديق إلى البنوك ويجب أن تيسر تعبئة رأس مال المؤسسات الصغيرة والمتوسطة عن طريق المساهمة المؤقتة .

ج) إنشاء شركات رأس مال الاستثمار وشركات الاستئجار من قبل البنوك العمومية: ويتعلق الأمر بإنشاء شركات رأس مال الإستثمار مع شركاء أجنبى ذوي مؤهلات ، وستتولى هذه الشركات تسيير صناديق الاستثمارات الولائية ، وذلك من خلال فروع محلية .

في الواقع تم إنشاء فعلا (03) ثلاثة شركات للاستئجار من أجل مرافقة تسويق المنتجات المحلية وتيسيره مع شركاء أجنبى، وسيتم تعميم هذه المقاربة على كل البنوك العمومية ونشرها عبر كامل التراب الوطني في آفاق 2014م. وسيتم قريبا تعميم تجنيد خبرات أجنبية ذات كفاءة لمرافقة عصرنة البنوك العمومية ، كما سيتم تكثيف شبكة وكالات البنك العمومية بما يمكنها من أداء دورها كاملا كمتعاملين تاريخين مقارنة بالفروع المحلية للبنوك الأجنبية .

¹ موسى رحمانى ، وسيلة السبتي " تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية ، مرجع سبق ذكره ص 10 .

² Httpp://www.premier.ministre.gov.dz. 37 بيان السياسة العامة للحكومة أكتوبر 2010م الموقع أطلع عليه يوم 20 جانفي 2011م

د) إعطاء الاستثمار المحلي دورا هاما في تحقيق التنمية من خلال قانون الاستثمار (93-12): ويتجلى ذلك من خلال إنشاء هيئات مختصة في تقديم الدعم المالي للمستثمرين المحليين (فئة الشباب خاصة) ، مثل لجنة المساعدة من أجل ترقية وتحديد الاستثمار (CALPI) ، والوكالة الوطنية لترقية الاستثمار على المستوى الوطني (APSSI).

هـ) رصد مساهمة أخرى للمورد العمومي :¹ وذلك من أجل :

- منح ضمان الخزينة لتدخلات صندوق ضمان القروض للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة مع رفع سقف القروض المضمونة من 50 إلى 250 مليون دينار ؛
- وضع مبلغ 100 مليار دينار من الموارد على المدى الطويل في متناول البنوك العمومية ، قابلة للتجديد عند الحاجة من أجل تحسين قدرة البنوك على الاستجابة لطلبات القروض على المدى الطويل ؛
- قيام الخزينة العمومية بتخفيض فوائد القروض الموجهة للاستثمار لاستحداث أو توسيع مؤسسة في حدود 0,25 % في ولايات : الجزائر ، وهران ، عنابة، بإعتبار توفرها على قدرات كبيرة لجلب الاستثمارات ، و 1,50 % في ولايات الجنوب والهضاب العليا ، و 1 % في كل الولايات الأخرى عبر الوطن .
- تقديم الدعم المالي أكبر لاستثمارات المؤسسات المصغرة وذلك ب :
 - رفع سقف القروض بدون فوائد حسب فروع الاستثمار والمناطق الجغرافية يمكن أن تصل إلى 25 %.
 - تعزيز التخفيضات العمومية لفوائد القروض البنكية ، الذي يعتمد على نفس المقاربة الخاصة بالفروع والمناطق والذي يمكن أن يصل إلى 95 % من قيمة القرض البنكي .
- ومن أجل تدعيم الاستثمار المحلي بإمكان الجماعات المحلية الدخول في شراكة مع متعاملين آخرين عموميين كانوا أم خواص وذلك في إطار مشروع تحدد فيه واجبات والتزامات كل طرف في شكل عقد شراكة على أساس دفتر الشروط أو الأعباء ،² بحيث يمكن للبلدية أن تفوض تسيير المصالح العمومية عن طريق عقد برنامج أو صفقة .
- وبهذا يمكن القول أن الاستثمار المحلي يعتبر أحد دعائم التنمية المحلية حينما تعمل الجماعات في تدعيمه وترقيته بالشكل الذي يعود بالمنفعة في تحسين ظروف و إطار حياة المواطنين وضمان الإستقرار الإجتماعي وتثبيت السكان وزيادة ثرواتهم .

2- تفعيل القاعدة في التنمية المحلية من خلال المشاركة الشعبية :

يعتبر إهتمام المواطنين و إشراكهم في أعمال الإدارة المحلية أمرا حتميا لنجاح برامج التنمية ومشروعاتها فالمشاركة الشعبية يمكن توفير الدعم المادي والمعنوي للمشاريع وتوفير سبل نجاحها.³ ولكي تتحقق التنمية المحلية

¹IBID page 43 ..

² المادة 155 والمادة 156 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية

³أيمن عودة المعاني " الإدارة المحلية" مرجع سبق ذكره، ص 210.

وبالتالي التنمية الشاملة للوطن لا بد من المرور الحتمي بالقاعدة وذلك بالتقرب من المواطن والتعرف أكثر على تطلعاته واحتياجاته وهذا يقتضي الاهتمام أكثر بتنمية المشاركة الشعبية ومحاولة إزالة الهوة فيما بين المواطن والمجلس الذي يمثله. ويقتضي هذا مايلي :¹

- الاهتمام بآراء المواطنين ومقترحاتهم بصفة مستمرة ؛
- توفير المناخ الملائم لممارسة المشاركة بطريقة تكافؤ الفرص ، سيادة القانون، الشعور بالاطمئنان، تدعيم أجهزة المشاركة عبر وسائل الإعلام المناسبة ، تطوير قوانين ولوائح العمل ، الإهتمام بالتعاون والتنسيق ؛
- الإلتجاء نحو اللامركزية لرفع مستوى المشاركة الشعبية ؛
- تنشئة جيل مسؤول وواعي بالمشاركة ، الديمقراطية ولديه أيضا القدرة على المساهمة في العمل الجماعي ؛
والتمتع بالقدرة على الإقناع والشعور بالمسؤولية الاجتماعية اتجاه المجتمع .
- إنشاء مراكز لتدريب القيادات والمواطنين على مهارات المشاركة وتدريبهم على كيفية اتخاذ القرار ؛
- العمل على استحداث وتجريب مداخل جديدة للتنمية يكون أساسها المشاركة ، ثم متابعتها وتقييمها تمهيدا لتعميمها ؛

- تشجيع البحوث العلمية المتعلقة بالمشاركة في شتى جوانبها ، وصولا إلى الخيارات والتوصيات التي تزيد من فعالية المشاركة؛

- التوسع في إنشاء صناديق للإقتراحات وإستطلاع الرأي العام وإصدار المنشورات والقيام بدوريات ولقاءات لتحقيق الإتصال ما بين السكان المحليين والمجالس المحلية وكذلك الجمعيات والنقابات ومنظمات القطاع الخاص والعام من أجل تجسيد مبدأ التشارك والتعاون الفاعلين؛

ومن أجل تحقيق كل هذا نرى أنه لا بد من تكثيف سياسة الإتصال مع المواطنين وإشراكهم في القرار المحلي ،² كما هو ضروري أيضا أن تمنح الجماعات المحلية إمكانيات حقيقية لإستعمال قدراتها وإحتياجاتها وإمكانيات المواطنين قصد إشراكهم في الأعمال المسطرة³ والمبرمجة .

وهكذا يمكن التفكير مستقبلا في جعل كل من البلدية والولاية عبارة عن هيئة عمومية في شكل مؤسسات يرأسها رئيس مجلس وأعضاء منتخبين ويسيرها ويؤطرها موظفون بالاشتراك مع المواطنين ، يكون هدفها تحقيق رغبات المواطنين المحليين بالتعاون والتنسيق الجماعي من أجل تحقيق أهداف مشتركة تنصب كلها في إطار المصلحة العامة .

3- التعاون والتضامن المالي بين الإدارات المحلية :

لقد أدركت الجزائر على أهمية التعاون فأولته اهتماما في الآونة الأخيرة وهذا بصدور قانون يفرض على

¹ عبد المنعم شوقي ، "مشاركة المواطنين في التنمية الريفية" ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، مصر 1993م، ص67 و68.

² المادة 13 و14 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 22 جوان 2011 م .

³ الطيب ماتلو ، " التنمية المحلية آفاق ومعاينات " مجلة الفكر البرلماني ، الجزائر ، العدد 04 ، أكتوبر 2003 /، ص127 .

البلديات التضامن المالي والتعاون المشترك فيما بينها¹، حيث يطمح هذا القانون إلى إنشاء ما يسمى بروابط السلطات المحلية التي تهدف إلى تنفيذ بعض الخدمات والمشاريع المشتركة فيما بين البلديات والمدن وتحسين المصالح العامة وحمايتها ، وذلك بتعاقد وسائلها و إنشاء مصالح ومؤسسات مشتركة²، كما يهدف القانون ضمان تجسيد المداخيل الجنائية للبلديات بواسطة صندوقين للتضامن المالي هما : (الصندوق البلدي للتضامن وصندوق الجماعات المحلية للضمان) ، وهذا من أجل³ :

- منح إعانات التجهيز موجهة لقسم التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية ؛

- منح إعانات توازن للبلديات التي تواجه وضعية مالية صعبة ؛

- منح إعانات استثنائية للبلديات التي تواجه وضعية غير متوقعة ؛

إن تجربة التعاون بين الإدارات المحلية في الجزائر لم ترقى إلى المستوى الذي يؤثر في حياة الناس إيجابيا فيستفيد الناس من مزاياها وخصائصها ومنافعها ، خاصة مع التغير السريع في شتى المناحي التقنية والفنية والثقافية والإدارية وسائر الخدمات التي أجبرت الأجهزة الحكومية (البلديات خاصة) السعي لتأمين مجتمعاتها وضرورة سعيها وتعاونها لتأمين مجتمعاتها المحلية . وفي هذا الجانب من موضوع بحثنا عن التعاون بين الإدارات نجد من أبرز الأمور لنجاح التعاون يكون من خلال :

- دراسة المشاكل التي تواجه الإدارات المحلية والأمور والقضايا التي تستوجب معالجتها والتعاون فيها لإيجاد الحلول المناسبة لها؛

- تقديم الخدمات الإستشارية لأعضاء المجالس المحلية في جميع المجالات المحلية وخاصة تلك التي تحتاج إلى خبرات فنية ومؤهلات علمية؛

- تنفيذ المشروعات المشتركة بين الإدارات المحلية التي هي في نفس الحدود الجغرافية خاصة ما يتعلق بالبنية الأساسية والمنشآت الفنية كالسدود والطرق ؛

- القيام بالدراسات النظرية والتطبيقية للعاملين في المجالس المحلية لإعداد كوادر مؤهلة قادرة على القيام بواجباتها بكفاءة في كافة المجالات المحلية لرفع مستوى العمل في الإدارات المحلية ؛

- تبادل الخبرات والمعارف والتجارب والمساهمة في أعمال التخطيط العمراني والحضري فيما بين الإدارات المحلية المختلفة خاصة المتجاورة ؛

- تشجيع المشاركة الشعبية بمختلف أنواعها ومستوياتها من أجل تكثيف مشاركة المواطنين وانخراطهم في شؤون إدارتهم المحلية من خلال إنشاء ما يسمى بروابط السلطات المحلية التي تهدف إلى تنفيذ بعض الخدمات والمشاريع المشتركة فيما بين البلديات والمدن وتحسين المصالح العامة والحفاظ عليها ؛

¹ المواد 211 إلى 217 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22 جوان 2011 م .

² المادة 215 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22 جوان 2011 م .

³ المادة 212 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22 جوان 2011 م .

4- دمج الوحدات المحلية الصغيرة والمتجاورة :

ويكون ذلك من خلال العمل على إعادة تجميع الشتات الكبير من 1541 بلدية ، لتقليص الهوة بين الصغيرة منها والكبيرة والبحث في صيغ أخرى لتقريب الإدارة من المواطن ، كإنشاء وحدات محلية ذات مساحة جغرافية مناسبة وعدد كاف من السكان لضمان زيادة الموارد المالية الذاتية وزيادة قدرتها على إستقطاب الكفاءات البشرية القادرة المتمكنة وتقليص الإعتماد على المعونات الحكومية . وهذا الأمر يتطلب الالتزام بالحد الأدنى المناسب لعدد السكان الذي يرى بعض الباحثين أن لا يقل عن (5000) خمسة آلاف نسمة . وكذلك العمل على دمج الوحدات المحلية الصغيرة والمتجاورة لزيادة رقعته الجغرافية وعدد سكانها . فهناك اتجاه عالمي الآن نحو تقليص عدد الوحدات المحلية بواسطة دمج الوحدات الصغيرة معا لإيجاد وحدات محلية مناسبة الحجم مساحة وسكانا مما يرفع عدد أعضاء مجالسها المحلية وتحقيق تمثيل أكبر وأحسن للسكان المحليين في مجالسهم المحلية ، الأمر الذي يخلق نوع من التوازن وزيادة قدراتها المادية .

الجدول رقم (26) : بعض الدول التي إنتهجت أسلوب دمج الوحدات المحلية

الدولة	عدد البلديات قبل الدمج	عدد البلديات بعد الدمج	الدولة	عدد البلديات قبل الدمج	عدد البلديات بعد الدمج
الأردن	328	93	بريطانيا	1288	521
فرنسا	37708	36500	الدنمارك	1387	213
اليابان	9868	2495	هولندا	994	483
النمسا	3183	2417	سويسرا	3203	2899
بلجيكا	2663	589	النرويج	744	454
ألمانيا	24282	8514	السويد	848	290

المصدر : أيمن عودة المعاني " الإدارة المحلية ، مرجع سبق ذكره ، ص 206 .

إن إتجاه الدول المذكورة في الجدول عملت على تقليص عدد البلديات بواسطة الدمج ، وذلك بغية زيادة حجم الوحدة المحلية مساحة وسكانا مما يرفع قدراتها المادية وأمكنها تحقيق وفورات الحجم الكبير (Economies of Scale) حيث نلاحظ أن أغلبها إتجه إلى دمج البلديات إلى أكثر من النصف ، فبريطانيا مثلا تم دمج 767 بلدية (1288 - 521 = 767) ، السويد تم دمج 558 أي (848 - 290 = 550) .

بالنسبة للجزائر كان التقسيم الإقليمي لسنة 1963م أكبر نتيجة إيجابية تحققت السلطات المركزية على المستوى الإداري ، حيث تبنت أسلوب الدمج للوحدات المحلية وذلك بتخفيض عدد البلديات وتجميعها في حدود 676

بلدية بعدما كانت 1535 بلدية إصطنعها الإحتلال الفرنسي¹. إن هذا الأمر أدى إلى تخفيف وبصورة محسوسة من أعباء التسيير للبلديات ، كما أقام لها أساسا ماليا وبشريا أكثر نفعا . فإستطاعت الدولة رد الإعتبار لأجهزتها القاعدية وتمكينها من تأدية دورها التنموي وضبط مواردها البشرية وحسن تسخيرها للمهام والوظائف . غير أنه سرعان ما تلاشت هذه الطموحات عندما قررت الجزائر إعادة تقسيم الإدارات المحلية من جديد لتصبح 1541 بلدية و48 ولاية ، نتج عنه زيادة في عدد البلديات القروية عديمة الدخل لا تركز على أية حياد إقتصادية ومالية ، حيث ساد الإعتقاد أن نقص في الحماية المحلية يعوض عن طريق الحماية البترولية². وإعتبارا لهذه الوضعية كانت ندرة الموارد المالية سيدة الموقف، وإضطرت الدولة والظروف هذه الإعتراض بوجود فروق بين ندرة الموارد وحجم الأعباء الملقاة على عاتقها، و بالرغم من إصلاحات القانون البلدي لسنة 1990م، إلا إن الأوضاع زادت تدهورا، فحتى البلديات غير العاجزة لم تسلم من هذه الظاهرة³، فإضطرت الدولة إلى تغطية العجز وهذا على حساب التنمية المحلية.

ولهذا يجب على البلديات القيام بأداء سليم لصلاحياتها، بحيث أضحت الظروف والمشاكل التي تتخبط فيها البلديات على وجه الخصوص تملئ على السلطات المركزية إعادة النظر في النصوص التي كبلتها بها وإعادة صياغتها بالشكل الذي يضمن لها حرية التصرف في أموالها من خلال تمكينها من منظومة جبائية محلية، وبنفس الوقت التخفيف من تلك الصلاحيات التي تعود بالأساس إلى الجهات الوصية المركزية المعنية، كما يجب العمل على إعادة دمج 1541 بلدية، لتقليص الهوة بين الصغيرة منها والكبيرة، والبحث في صيغ أخرى لتقريب الإدارة من المواطن، كإنشاء الملحقات و الفروع، و التي لا تكلف ما يكلفه إنشاء بلدية بأكملها⁴.

5- التعاون الإقليمي فيما بين الإدارات المحلية والمدن :

إن التجربة الجزائرية في هذا الشأن لم تتلقى الدعم المطلوب ولم ترقى إلى المستوى الذي يسمح بتكوين علاقات تعاون فيما بين الإدارات المحلية والمدن ضمن الإطار الإقليمي مع الدول المتفوقة في هذا المجال من أجل الإستفادة من التعاون الإقليمي والإنتفاع بالخبرات الدولية في هذا الشأن بغية تطوير نظام إدارتها المحلي وإيجاد الحلول الناجحة للمشكلات والتصدي للعقبات . نرى أنه من الواجب إنشاء تعاون ضمن الإطار الإقليمي ، يشارك في عضويته العديد من الإدارات المحلية والمدن وهذا وفقا لأسس جغرافية أو حضارية أو دينية وتاريخية ، يكون هدفها تعميق وتوثيق الصداقة والتعاون فيما بين الأعضاء وتبادل الخبرات والمنافع من أجل ترقية وتطوير

¹Centre National d'étude d'application et planification " étude statistiques financière des communes " document interne .non publié,Alger,2000,page 15.

²بن شعيب نصر الدين ، طيبي بومدين " تسيير الجماعات المحلية - الواقع والتحديات "مرجع سبق ذكره ،ص03 ..

³.TAIB benssaid : « Note sur les problèmes de gestion de la commune » Bulletin de CDRA, ENA. Alger N° 1 – 1990.

⁴ بن شعيب نصر الدين ، طيبي بومدين، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية،مرجع سبق ذكره ،ص 18.

أساليب التسيير الإداري و إيجاد الحلول للمشكلات التي تعاني منها النظم الإدارية المحلية ، ويمكن أن نذكر في هذا الشأن بعض منظمات التعاون الإقليمي على سبيل المثال ولا الحصر مايلي¹ :

- **منظمة المدن العربية (Arab Towns Organization (ATO)** : هي منظمة إقليمية غير حكومية مختصة في شؤون البلديات والمدن في الوطن العربي وليس لها نشاط سياسي أو إرتباط عقائدي ، فهي لا تهتم ولا تتدخل في الأمور السياسية لأية دولة . وتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري وتعتبر ذات طبيعة خدمية غير ربحية ، تأسست عام 1967م ومقرها الرئيسي مدينة الكويت ، ومن أبرز أهدافها :
 - رفع مستوى الخدمات والمرافق البلدية في المدن العربية .
 - رعاية التعاون بين المدن العربية وتبادل الخبرات فيما بينها .
 - معاونة بلديات مدن الأعضاء على تحقيق مشروعاتها الإنمائية بمدى بقروض ميسرة .

- **منظمة العواصم والمدن الإسلامية (OICC) Organization of Islamic capitals Cities** : تم تأسيسها سنة 1980م ، وهي منظمة إسلامية تقبل في عضويتها الإدارات المحلية لجميع عواصم ومدن الأقطار الإسلامية في العالم ، وليس للمنظمة أي نشاط أو إرتباط سياسي و لا تتدخل في الشؤون السياسية لأية دولة من دول الأعضاء ويوجد مقرها في مدينة مكة المكرمة في المملكة العربية السعودية ، وتسعى بالدرجة الأولى إلى تحقيق مايلي :

- تنشيط وتطوير التعاون بين العواصم والمدن للأعضاء وتوسيع نطاقه ؛
 - العمل على رفع مستوى التنمية والخدمات والمرافق العامة والحفاظ على بيئة مزدهرة في العواصم والمدن للأعضاء ؛
 - تعزيز وتطوير برامج بناء القدرات للعواصم والمدن للأعضاء ؛
 - توثيق المودة والصداقة والإخاء بين العواصم والمدن للأعضاء ؛
- ونرى في هذا الشأن أن تقوم الجزائر مستقبلا بإنشاء إتحادات بين المدن داخل أقاليمها ودوليا يكون الهدف منها إنشاء المشروعات التنموية المشتركة في نشاطات الإنتاج والخدمات من أجل تخفيض تكاليف إنجاز هذه المشروعات وإمداد الأجهزة المحلية بالمعلومات والخبرات المتخصصة في كافة المجالات الفنية والتنظيمية والإدارية والمالية ، عن طريق تبادل الزيارات والخبرات والمعلومات والدراسات الخاصة بالإدارة المحلية . فهناك العديد من الدول في العالم قامت بهذه الخطوة وكان لها نجاحا فعلا لتنفيذ المشاريع المشتركة وتبادل الخبرات والمنافع وتحسين مستوى الخدمات المقدمة وتقليص كلفتها ، ونذكر هنا على سبيل المثال² :

¹ أيمن عودة المعاني ، "الإدارة المحلية" ، مرجع سبق ذكره ، ص 242.

² أيمن عودة المعاني ، المرجع السابق ذكره ، ص 232.

• **إتحاد المدن التركية الواقعة في منطقة مرمره** : يضم في عضويته بلديات المدن الواقعة في منطقة مرمره التركية وهدفه إيجاد التعاون وتبادل المعلومات والخبرات فيما بينها .

• **إتحاد المدن الإسبانية** : والذي يضم حوالي (5000) خمسة آلاف بلدية ومدينة ، الهدف من ذلك التنسيق بين الأقاليم وتبادل الخبرات وتنفيذ المشاريع بالشراكة في نشاطات الإنتاج والخدمات على وجه الخصوص.

• **الإتحادات القطرية لرعاية التعاون والتنسيق** : وهي إتحادات فيما بين المدن داخل الدولة الواحدة من أجل تنفيذ المشروعات المشتركة وتبادل الخبرات والمنافع وزيادة مستوى تأدية الخدمات داخل هذه المدن وتخفيض تكاليف إنجاز المشروعات فيها .

• **تجمع رؤساء البلديات في الولايات المتحدة الأمريكية** : وهي هيئة غير سياسية أو ربحية ، هدفها معالجة المشكلات بين المدن والأعضاء

وبهذا يمكن القول أن الجزائر تحتاج في المستقبل إلى تأسيس اتحادات بين الإدارات المحلية والمدن على المستوى الإقليمي وعلى المستوى الدولي يكون لها دور ايجابي في الارتقاء بالمدن إلى مستوى التطور الذي ينعكس بالفائدة عليها وعلى مواطنيها .

خلاصة الفصل :

تعاين التنمية المحلية والجماعات المحلية كهيئة إدارية أسندت لها مهمة إدارة المرافق المحلية من الصعاب والعوائق التي تعترضها في تنفيذ وظائفها وتحد من فاعليتها وتؤثر فيما أوكل إليها من واجبات، منها المشكلات المالية الناتجة أساسا من تراكم العجز المالي والاعتماد في الغالبية العظمى على الإيرادات الممولة لها من الحكومة المركزية أو ضعف الإيرادات الذاتية، أو ناتجة عن ضعف القدرات الإدارية والفنية وسوء استخدام الموارد المحلية، ومشكلات ناجمة عن إزدياد الأعباء نتيجة التحضر السريع وكذلك ضعف المشاركة الشعبية وغيرها من المشاكل الأخرى لاسيما الاجتماعية منها والثقافية والإدارية والسياسية والتنظيمية .

إن وجود مثل هذه المشاكل من شأنه أن يعرقل مسار التنمية ويحد من فعالية البرامج والمشاريع التنموية المقرر إنجازها . لذلك إستنتج المشكلات الأساسية التي تعاني منها الإدارات المحلية ومعها التنمية المحلية ، وتحديد درجة تأثيرها وطبيعتها وأسبابها أصبح ضرورة حتمية لمعالجتها أو التقليل من حدتها . ومواجهة هذه المشكلات يتطلب إصلاحا شاملا لنظام الإدارة المحلية برمته وأن يكون مخططا له ومتتاليا ليطامشى مع طبيعة العصر المتميز بسرعة التغيير ، كما يستلزم توفر جملة من الوسائل والشروط أبرزها الإستقرار والأمن وتغيير الشروط القائمة بشروط تجسد الممارسة الديمقراطية الحقيقية التي تساهم في جعل سكان الجماعات المحلية يشاركون من يمثلهم في المجالس الشعبية إختيارا حرا ونزيها ، بعيدا عن كل الأشكال التي تلي المتطلبات الديمقراطية ، من صراعات سياسية وتنازعات على المسؤوليات التي تؤثر سلبا على أداء المجالس وإستقرارها وينعكس ذلك على التنمية ومصالح المجتمع . كما يشترط الإصلاح أن يكون حجم الوحدة المحلية مناسبا لعدد السكان لضمان زيادة الموارد المالية الذاتية وزيادة قدراتها على استقطاب الكفاءات البشرية القادرة والتمكنة . بالإضافة إلى التخطيط المنهجي العلمي الذي يعتبر أداة فعالة يمكن تطبيقها في جميع المستويات ومهما كانت طبيعة النظام الاقتصادي المعتمد أو المنهج السياسي المتبع ، فهو يدفع عملية التنمية من خلال تشجيع الاستثمارات وتوجيهها إلى المجالات الأكثر طلبا وإلحاحا والأكثر نفعا وتجاوبا مع تطلعات السكان . وهناك أيضا دور المواطنين على مستوى القاعدة من خلال تنفيذ نهج التشارك في عملية التنمية ، حيث تعتبر المشاركة الشعبية في التنمية المحلية إحدى دعائم النظم الفعلية في تحقيق أهدافها ، فهي تعبر عن إحساس الجماهير بمشاكلهم ، ثم العمل على إشراكهم في تنفيذ خطط وبرامج تنموية ، مما يجعلهم أكثر حرصا على الحفاظ على نتائج الأعمال التي ساهموا فيها .

إن الجماعات المحلية كهيئة إدارية بإمكانها تجاوز كل المشاكل والعوائق التي تعترضها في القيام بوظائفها ودورها التنموي وذلك بالحرص على تطبيق مختلف الإصلاحات والمقترحات التي تطرقنا إليها وبتفعيل دور المواطنين على المستوى القاعدي باستخدام مختلف الآليات والوسائل الممكنة ، وتبني كل الآفاق والتطلعات المشار إليها والتي من شأنها تحقيق تنمية محلية تعزز وتقوي التنمية الوطنية الشاملة والمتكاملة.

الخاتمة العامة

الخاتمة

لقد حاولنا من خلال هذا البحث دراسة التنمية المحلية في الجزائر وكيفية ممارستها حتى تساهم في حل مشاكل السكان وبناء القوة الاقتصادية لمنطقة ما محلية وذلك بغية تحسين مستقبلها الاقتصادي ومستوى نوعية الحياة للسكان لتلك المنطقة. وذلك لأن لكل مجتمع محلي ظروفه الخاصة التي يمكن أن تساعد على تحقيق التنمية الاقتصادية أو تعيقه عن ذلك. ولقد أصبحت التنمية المحلية تشكل إحدى الاهتمامات الرئيسية لدى صانعي القرار في السياسة العامة للبلاد. هذا الأمر قادنا إلى معالجة إشكالية التنمية المحلية في الجزائر من خلال محاولة التعرف على معنى ممارسة تنمية اقتصادية محلية ومن الذي يقوم بعملية التنمية والقواعد والأسس الذي يتم الإعتماد عليها لبناء نموذج تنمية محلية قادرة على تلبية احتياجات ومتطلبات السكان المحليين ورفع مستواهم المعيشي، بالإضافة إلى إبراز دور وأهمية الإدارة المحلية ومهامها التنموية خدمة للمجتمع ومساهمتها في خلق البيئات المواتية لنجاح نشاطات الأعمال وخلق فرص العمل من أجل إحداث التطور الاقتصادي والاجتماعي وإحداث التوازن الإقليمي والجهوي للبلاد، وكذلك الوصول إلى فهم حول المعوقات للنمو وزيادة الاستثمار من خلال التخطيط الإستراتيجي للبرامج والمشروعات بغية التخلص من العوائق وتحقيق النمو لقاعدتها الاقتصادية ومواجهة التحديات، و لقد توصلنا في بحثنا هذا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نذكرها فيما يلي:

أولاً: النتائج

- 1-** لكل مجتمع محلي ظروفه الخاصة التي يمكن أن تساعد على تحقيق التنمية المحلية أو تعيقه عن ذلك، وهذه الخصائص المحلية هي التي ستشكل البذور التي منها يمكن أن يتم تطوير إستراتيجية التنمية المحلية بغية خلق فرص النمو على المستوى المحلي وبناء القدرة على فهم نقاط الضعف والمخاطر المهددة له، وبعد ذلك سيعمل على جعل منطقته المحلية قادرة على إقامة نشاطات وأعمال تستجيب لمتطلبات المجتمع .
- 2-** إن سوء إستغلال للموارد البشرية والمادية والاعتماد على جهاز إدارة محلية غير مؤهل وغير مدرب يؤدي إلى عرقلة مسار التنمية ومستوى الأداء داخل الوحدات المحلية، والذي يقتضي بدوره تسيير هذه الوحدات بامتلاك موارد بشرية ذات مؤهلات إدارية وفنية لديها القدرة والبراعة على التكيف مع التسيير المعاصر والمحيط الداخلي والخارجي، وكذلك القدرة على تحويل الموارد المحلية إلى برامج ومشاريع تلبي إحتياجات المواطنين المحليين وتعظم الإستفادة من الموارد المتاحة، وإمتلاك موارد مالية تمكنها من تغطية نفقاتها المتزايدة وتدعيم إستغلالها وفقاً للأنشطة والأعمال الموكلة إليها، وليس في إهدار المال العام وإنفاقه لأغراض ليس لها علاقة بالبرامج والأنشطة التي أوكلت بها، وهو ما يؤكد الفرضية الأولى

3- تعتبر التنمية المحلية إنعكاسا للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية والسياسة للدولة، لهذا فهي حجر الأساس للتنمية المستدامة والشاملة لخدمة المجتمع. بحيث أن الجماعات المحلية تعد الوعاء الأمثل لإحتضان مواطنيها والتواصل معهم بشكل فعال، وهي مؤسسات للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وضعتها السلطة المركزية بتوفير الشروط الدستورية والقانونية والاقتصادية من أجل قيامها بدورها التنموي المحلي المنوط بها لتجسيد المخطط التنموي في صورة برامج مركزية وتخطيط إقليمي في شكل برامج قطاعية غير متركزة في إطار المخطط العام للحكومة المركزية، وهو ما يؤكد الفرضية الثانية.

4- تعاني معظم البلديات في الجزائر من عدم كفاية مواردها المالية لتأدية الأنشطة والأعمال المنوطة بها، فأغلبية المداخيل من إيرادات الولايات والبلديات توجه لتغطية نفقات المستخدمين، حيث تشكل عبئا ثقيلًا على ميزانية البلديات من حيث أنها تشكل أكبر نسبة من اعتماداتها المخصصة لأجور ومرتبوات الموظفين الدائمين، بحيث هذه المخصصات تمثل أكثر من 70% من ميزانية التسيير، وبهذا يكون حجم المبالغ التي تمثلها عبئا كبيرا على البلديات الضعيفة والمتوسطة الموارد والتي غالبا ما تلجأ إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية لتغطية العجز.

5- إن ضعف التخطيط الإقليمي للبرامج والمشاريع والتقسيمات الإقليمية التي مرت بها الجماعات المحلية في الجزائر أثار إنعكاسات متباينة على تمويلها وتجسيدها لإشباع الحاجات العامة. فالتخطيط منها علميا وأداة فعالة وحيادية يمكن تطبيقه على المستوى الوطني والمحلي مهما كانت طبيعة النظام الاقتصادي المعتمد أو المنهج السياسي المتبع، فهو عملية تغيير إجتماعي وتوجيه وإستثمار طاقات المجتمع وموارده عن طريق مجموعة من القدرات الرشيدة التي يشترك في اتخاذها الخبراء وأفراد الشعب وقادتهم السياسيين لتحقيق وضع إجتماعي أفضل للمجتمع على كافة مستوياته كنسق في فترة زمنية في ضوء الإيديولوجية والحقائق العالمية والقيم التي يمكن إستخدامها وتوظيفها في إحداث التغيير المطلوب. والجزائر لا تزال تعتمد على التقسيم الإداري لسنة 1984م، وهو حسب رأينا لا يتناسب مع التغيرات الاجتماعية والتوجهات السياسية التي تفرض نسق جديد لإحداث التنمية المحلية بأبعادها المختلفة وليس ببعده واحد وهو تقريب الإدارة من المواطن.

6- لم تصل الجماعات المحلية في الجزائر إلى تحقيق الإستقلال المالي الذي يمكنها من التدخلات الاقتصادية، رغم أن قانون البلدية والولاية يعطي لهما الشخصية المعنوية و الإستقلال المالي، وهذا لأهمها ما يزلان مرتبطان بشكل كبير بميزانية الدولة، عن طريق تلقي موارد مالية تارة في شكل إقتسام بعض الضرائب بين الدولة، مثل الرسم على القيمة المضافة، وتارة في شكل إعانات مباشرة مثل الإعانات التي يمنحها الصندوق المشترك للجماعات المحلية لتغطية العجز بالإضافة إلى المخصصات المالية الضخمة التي خصصت لبرامج التنمية المحلية في إطار السياسة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، فمثلا في البرنامج الخماسي 2010م-2014م تم تخصيص مبلغ 6448 مليار دج للمنشآت الأساسية، و1666 مليار دينار محور يتعلق بتحسين الخدمة العمومية. وهو ما يؤكد صحة الفرضية الثالثة.

7- من خلال دراستنا لواقع التمويل المحلي في الجزائر من حيث طبيعتها، نسبها وكيفية توزيعها ، تبين لنا أن الحماية المحلية تلعب دورا مهما في تمويل ميزانية الجماعات المحلية ، غير أن هذه الأخيرة لا تزال تعاني من مشاكل التمويل ، منها ما يتعلق بالقوانين الجبائية ووعائها والمسؤولين عن تطبيقها ، ومنها ما يتعلق بالمكلفين بدفعها وما نتج عنه من تهرب ضريبي ، بالإضافة إلى طريقة توزيعها التي تبرز هيمنة الدولة على أكبر حصة منها ، على أساس أنه تابع لها . ففي النظام الحالي السلطة الجبائية للبلدية محدودة بحصتها من إيرادات النظام الوطني العام للضرائب ، حيث أن حصتها لا تشكل في المتوسط سوى 25% من مجموع إيرادات الحماية العادية الوطنية ، وهي نسبة منخفضة لتمويل 48 ولاية و 1541 بلدية .

8- عند دراستنا لتجربة التنمية المحلية في الجزائر ، برز لنا وجود إستثمارات ضخمة وجهتها الدولة إلى التنمية المحلية ، كانت إنجازاتها كبيرة نسبيا ، بحيث مستويات التنمية كانت أقل من المستوى المنشود الذي كان يمكن تحقيقه ، بالنظر إلى حجم الإستثمارات والأموال التي صرفت من أجل ذلك ، فالمشاكل ما تزال تعترض طريق التنمية وتمنعها من تحقيق أهدافها على الوجه المقبول ، وهي عديدة ، منها مشكلات في الإدارة المحلية وفي الإطار التشريعي والتنظيمي والمالي ، مشكلات فنية ، إجتماعية وإقتصادية ، خاصة في ظل الاعتماد شبه الكلي على الحماية البترولية .

9- التنمية المحلية لا تتطلب مبالغ مالية ضخمة فقط للوصول إلى تحقق الأهداف ، وإنما تتطلب إلى جانب ذلك ، العملية التشاركية بين جميع مكونات المجتمع من إدارة كفوّة وفعالة وجهاز فني مؤهل والمجتمع المدني وقطاع الأعمال الخاص والعام ومساندة حكومية وشعبية واعية ومخلصة ، تمويلا وإعدادا وتنفيذا وتقويما ، فبدون هذه العملية التشاركية لا يمكن تحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة ما لم تكن مدعومة بالمبادرات والمشاركة الشعبية ومصحوبة ببرامج محلية يتم الإعداد لها والتخطيط لها وتنفيذها محليا .

10- تعاني البلديات في الجزائر في أغلب المدن من التخلف في العديد من جوانب الحياة ، الأمر الذي يؤثر على قدراتها الإنتاجية ودورها في مجال دعم التنمية الاقتصادية ، وزاد في تلك المعاناة المشكلات التي تعاني منها الجماعات المحلية خاصة التشريعية منها والإدارية والفنية والمالية والهيكلية والتنظيمية . وهو ما يؤكد الفرضية الرابعة .

11- لا يمكن للإدارة المحلية وحدها التأثير في تنمية البلدية ، لتعدد الأنشطة وقلّة خبرتها في مجالات تنمية الأقاليم .

12- أن التناول الجزئي لمشكلات الجماعات المحلية في الجزائر لن يساعد على حل المشاكل بالشكل المنشود لما بينها من تداخل وتشابك .

13- عند عرضنا وتحليلنا لمظاهر التجربة الجزائرية في الإدارة المحلية من حيث الهيكل التنظيمي والإدارة المركزية وعلاقتها بالإدارة المحلية والأداء المؤسسي ، إستخلصنا ما يلي :

- أن ما تقوم به الدولة الجزائرية من مجهودات على مختلف الأصعدة المؤسساتية والتشريعية والفنية ، ضمن التهيئة العمرانية وتشجيع الإدارة المحلية من أجل تحقيق التنمية المحلية ، هو من أفضل التجارب المحلية من حيث

تسخير الدولة الجزائرية لكل جهودها لخدمة المواطن ورصدها لميزانيات ضخمة للتنمية المحلية خاصة في البرنامج الاقتصادي والاجتماعي للفترة 2005م-2009م والفترة 2010م-2014م .

- طورت الحكومة من قوانينها وتشريعاتها كي تعتمد الجماعات المحلية على ذاتها في سياق ما تقوم به الدولة من دور رائد لتقديم الخدمات الأساسية للمواطن المحلي . وقد إنعكس هذا الدور في القوانين والتشريعات المتعاقبة بهذا الصدد، وتطوير آليات سوق العمل وزيادة مساهمة القطاع الخاص في إستثماراته والنهج التشاركي للمواطنين والعمل على تنوع إقتصاديات المناطق مع الإستغلال الأمثل لمميزاتها النسبية وبما يعزز التكامل بينها.

14- بالرغم من وجود نصوص قانونية في التشريع الجزائري يمنع التضارب في المصالح، ويلزم الإبلاغ عن التجاوزات والمخالفات، و إعداد التقارير من أجل الرقابة على أداء الهيئات المحلية، ورغم صدور بعض الأنظمة المالية والإدارية عن مجلس الوزراء و وزارة الداخلية والجماعات المحلية، إلا أن الإطار القانوني بشكل عام ما زال لم يؤسس بعد الشفافية والنزاهة ؛ فالنصوص المتعلقة بتضارب المصالح لا تزال غير كافية، ومبادئ الشفافية تكاد تكون غائبة عن النصوص القانونية، فحق الحصول على المعلومات، وعلنية القرارات والجلسات والإفتتاح على الجمهور والمؤسسات، كلها تخلو منها النصوص القانونية، ونظم الرقابة تكاد تقتصر على رقابة مفتشية الوزارة المعنية أو وزارة الداخلية أو وزارة المالية أو مجلس المحاسبة على الهيئات المحلية، حيث تفتقد النصوص القانونية لآليات تعزز رقابة الجمهور وتحدد آليات لمعالجة شكاوى المواطنين.

15- تمنح النصوص القانونية الجديدة الخاصة بالبلدية سلطات وصلاحيات واسعة في مجالات تدخلاتها . غير أن لاتزال قرارات المجالس البلدية تتطلب العديد من موافقة الوالي عليها . ورغم أهمية رقابة الوزارة على الهيئات المحلية، إلا أن هذا التوجه يفرض قيودا على هذه الهيئات ويحد من المضي نحو اللامركزية في التسيير ، ويقلل من مقوماتها . ومن ناحية أخرى يجعل هذا التوجه رقابة السلطة المركزية (وزارة الداخلية) أهم وأولى من رقابة الجمهور الذي إختار هذه الهيئات عن طريق الإنتخاب .

16- لا توجد ميكانيزمات واضحة و محددة للتعامل مع المناقصات المتعلقة ببعض المشاريع والمشتريات، فالرغم من وجو غطاء قانوني ينظم هذه المسألة والتزام الهيئات المحلية بالإجراءات القانونية إلا أن ذلك قد يتم من خلال لجنة المناقصات البلدية حيث قد يترك الأمر للمجلس البلدي يعالج كل مناقصة على حدة . الأمر الذي قد يفتح مداخل غير مرغوبة .

17- لا تنتهج الهيئات المحلية نهجا للإفصاح عن الذمة المالية لرئيس وأعضاء الهيئات المحلية، وأي تضارب للمصالح قد ينشأ بين مصالحهم الخاصة وبين مواقعهم الوظيفية، الأمر الذي يعرض مبدأ منع تضارب المصالح لإختراقات محتملة .

18- لا تنشر الجماعات المحلية، في الغالب، تقارير ومعلومات حول المشاريع التي تنفذها ولا الموازنات السنوية والحسابات الختامية للجمهور، وتكتفي برفعها إلى وزارة الداخلية وفي كثير من الأحيان والحالات يتم ذلك في أوقات متأخرة عن بداية السنة المالية .

19- لم نرى حضور بعض الفنيين أو المعنيين أو ممثلي المجتمع المدني لجلسات المجلس في الكثير من الأحيان الجماعات المحلية ، والذي يكون عادة بدعوى من المجلس نفسه، إلا أن ذلك يُحاط عادة بنوع من التشدد الذي يقصر الجلسة في الغالب على أعضاء المجلس المحلي، ويجول دون توجه نحو سياسة علنية للجلسات كما ينص عليه القانون.

20- لا تنشر الجماعات المحلية قراراتها بشكل جماعي عقب كل جلسة من جلسات المجلس وإنما تكتفي بتوجيه كل قرار إلى الجهة أو القسم المعني بتنفيذ القرار، مما يجول دون الإطلاع على هذه القرارات بصورة موحدة، ويصعب عملية حصول المواطن على القرار الذي يهمه. وبالتأكيد لا تنشر الهيئات المحلية آليات التصويت على القرارات وتنتهجها أمام الجمهور.

21- لا توجد مواقع إلكترونية للعديد من الوحدات المحلية ، وإن وجدت لا تشمل على معلومات واسعة عن الكثير من الأمور المتعلقة بالبلدية ولا شك أن هذه المواقع الإلكترونية وما يُنشر عليها من معلومات تمثل شفافية نحو الجمهور، وتندرج في إطار تسهيل حق الحصول على المعلومات.

22- تقدم معظم الجماعات المحلية الموازنات السنوية والحسابات الختامية إلى وزارة الداخلية ، وإن كانت في غير مواعيدها القانونية، ولهذا سوف تقتصر الرقابة فقط على المراجعة الحسابية و المستخدمة جميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية التي أرتكبت، وقد لا تمتد لتشمل بحث مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة.

23- غياب مناهج واضحة ومحددة في موضوع شكاوى المواطنين. فليست هناك هيئات محلية لاستقبال الشكاوى، ولا آليات ومناهج محددة لمتابعتها والرد عليها، ففي بعض الأحيان يلجأ المواطن إلى الإحتجاجات أو التجمهر أمام الهيئات المحلية و مراسلة الجرائد أو عبر قنوات تلفزيونية. ويؤدي هذا الواقع عدم فهم انشغالات المواطن واللجوء إلى حلول ظرفية.

ثانيا: توصيات وإقتراحات:

بالنظر إلى النتائج المتوصل إليها سابقا فإن الباحث يضع بعض التوصيات والإقتراحات التي تعمل على حل المشاكل التي تعاني منها التنمية المحلية والإدارة المحلية نلخصها فيما يلي:

أ) فيما يخص عمل الإدارة المحلية وهيكلها :

1- ضرورة إصلاح نظام الإدارة المحلية بإنشاء نظم جديدة أو تعديل النظم القائمة ،على أساس أن يكون الإصلاح مخطط له ومتاليا ليطماشى مع طبيعة العصر المتميز بسرعة التغير في جميع نواحي الحياة ،فالتطورات العلمية والتكنولوجية وزيادة المخترعات كلها تستوجب إدخال الإصلاحات اللازمة لأجهزة الإدارة المحلية ، كما أن

الزيادة الكبيرة لعدد السكان وزيادة المشكلات وطلب الخدمات أضاف لتلك الأجهزة إلتزامات لم تعد تقوى على النهوض بها .

2- عدم حصر مهام الإدارة المحلية على الأعمال التنظيمية والرقابية والخدمات الأساسية فحسب بل المساهمة في الدور التنموي الحقيقي كالقيام بالخدمات الضرورية لمشروعات التنمية المحلية والتي يكون لها تأثير على مستوى التنمية الوطنية، مثل الطرقات، المواصلات والإسكان والإعداد لخطط التنمية في جميع مجالات الحياة، والمساهمة أيضا في تنفيذ المشروعات التنموية التي تدخل ضمن أقاليمها.

3- تقوية القدرات الإدارية للسلطات المحلية، وذلك برفع مستوى أداء أجهزتها المحلية بواسطة إستقطاب الكفاءات والإحتفاظ بها والإستمرار في تدريبها ورفع مستواها المعيشي.

4- إصلاح المجالس المحلية البلدية والولائية، وذلك بالتركيز على الأمور التالية :

- تشكيل المجالس المحلية على أساس الإنتخاب الحر والنزيه وليس على أساس الولاء الحزبي والمصلحي .
- إعادة النظر في حجم المجالس حتى يكون عدد أعضائه كافيا للعمل المطلوب إليه إنجازه، وممثلا للسكان المحليين حتى يضمن تحقيق التوازن بين الكفاءات الإدارية والسياسية .
- أن تكون التعويضات المالية لأعضاء المجالس معتبرة حتى يتفرغون للعمل وعدم عزوف القادرين على الخدمة من ترشيح أنفسهم .
- وضع شروط للترشح للعضوية مثل المستوى الملائم من الكفاءة بإحتساب مؤهلات علمية والخبرة العملية في مجال محدد، وهذا من شأنه أن يضمن الإرتقاء بمستوى أعضاء المجالس المحلية وينعكس إيجابيا على مستوى أدائهم .

في الجزائر نلاحظ ضعف كفاءة هذه المجالس في إعداد البرامج وتنفيذها بفعالية بسبب محدودية التأهيل الدراسي والعلمي لعدد كبير من رؤساء البلديات ومساعدتهم فمعظمهم معلمون و ذو مستويات مهنية متدنية، مع ضعف التدريب الإداري و التكوين أو عدم إنتظامه.

5- تنظيم العمل الإداري للمجالس المحلية حتى يكون فعالا وقادرا على تطبيق أهداف الإدارة المحلية ورغبات

السكان المحليين في الحصول على الخدمات العامة المحلية، ويقتضي هذا العمل على مايلي :

- تنظيم العمل وتبسيط إجراءات إنجازه
- تطبيق الأساليب الحديثة في الإدارة لتحسين إنتاجيتها وتطوير مستوى أدائها، ومن أبرز هذه الأساليب الإدارة بالنتائج وهي وسيلة لتحسين الكفاءة ومسؤولية إدارة الشؤون عن طريق إشراك أصحاب المصلحة الرئيسيين في تحديد النتائج المتوقعة، مع تقديم المخاطر ورصد التقدم المحرز في تحقيق هذه

النتائج، مع إدراج الدروس المستفادة من التطبيق في القرارات التسييرية وتقديم التقارير اللازمة على الأداء.¹

• التحول التدريجي من الإدارة المحلية التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية، وهذا بتقديم الخدمات العامة الممكن تنفيذها إلكترونيا .

6- وضع هياكل جديدة للبلديات تتناسب مع صلاحياتها الجديدة وحجمها وأهدافها وطبيعة النشاطات الاقتصادية التي تمارسها، وكذلك إدخال أساليب التكنولوجيا الحديثة في أعمالها.

ب) فيما يخص الجانب المالي:

1- وضع حد للديون المترتبة على البلديات العاجزة والضعيفة الدخل، وذلك من خلال دعم الحكومة المركزية لتستطيع أن تبدأ من جديد بتحمل مسؤولياتها، على أن يكون الدعم لفترة قصيرة حتى تتمكن من زيادة دخلها معتمدة على إستثماراتها ومن ثم يمكن تقليص الدعم المركزي تدريجيا لزيادة الإعتماد على مواردها الذاتية ودعم الإستقلال المالي لها .

2- وضع خطة شاملة لمعالجة التهرب الضريبي والهدر المالي في البلديات وذلك بإصلاح نظم المساءلة والرقابة بكل أنواعها والتأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الإنفاق وحدود الإعتمادات المقررة مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية للصرف والتأكد من صحتها، بالإضافة إلى عملية التفتيش المالي من طرف جهاز محاسبي يكون تابع لوزارة المالية .

3- تنويع الموارد المالية للجماعات المحلية خاصة المولدة للدخل من خلال إمتلاك مشروعات صناعية أو زراعية أو تجارية أو أراضي بناء، فيمكن لهذه الأنشطة أن توفر أموال إضافية تستند عليها لتدعيم مشاريعها وما يطلب إليها من خدمات ورفع مستواها وعدم الإعتماد على القروض أو المساعدات الحكومية .

4- تشجيع التبرعات والعمل التطوعي في المحليات ، بحيث يمكن أن تشكل التبرعات والعمل التطوعي مصدرا هاما من مصادر الدخل، وبكون هذا بواسطة زيادة المشاركة الشعبية وقطاع الأعمال الخاص والجمعيات في الإدارة المحلية .

5- إستقطاب الاقتصاد غير الرسمي، حيث بإمكان الجماعات المحلية تمييز مواردها الخاصة وذلك بإستقطاب نسبة معتبرة من الاقتصاد غير الرسمي والذي ينشط في المناطق الحضرية أو ضواحيها.

6- تخلي الدولة عن بعض الضرائب وتحويلها إلى صالح الجماعات المحلية ، فهذا من شأنه تحسين وضعيتها المالية، وبالمقابل يمكن للدولة أن تقلل من تقديم الإعانات الخاصة بالتسيير والتجهيز التي تقدم كل سنة .

¹Cité in;<< la gestion participative des projets de développement rural.Outils et méthode d'intervention.>> HTTP://www.membres.lycos.fr/sousar brea palare/mémoire /chapitre2 .5htm.

7- إنشاء مجالس الخدمات المشتركة فيما بين المناطق المحلية لإيجاد نوع من التوازن فيما بين المناطق المحلية، خاصة فيما يخص تقديم المشاريع المشتركة والخدمات العامة بكفاءة وفعالية لتحقيق وفورات الإنتاج، فتقل تكاليف العمل والتشغيل لكي يزداد حجم المنتج، وهكذا يمكن تخفيض التكاليف عند إنشاء مشروع مشترك لا تقوى الوحدة على تحقيقه .

ج) من منظور الموارد البشرية

- 1-** إعادة النظر في سياسة التوظيف المتبعة في الإدارات المحلية، وذلك بأن يستند التوظيف إلى إحتياجات الجماعات المحلية أولاً ، ويتم بناء على الكفاءة والخبرة وليس الوساطة أو المحسوبية أو الإنتماء الحزبي .
- 2-** تحديد وقت العمل الذي يستهلكه أعضاء المجالس المحلية حتى لا تؤثر على إرتباطاته الأسرية وحياته الإجتماعية، ولا تؤثر على الجهود الذهنية والجسدية التي يتطلبها العمل في المجلس المحلي . مع الحرص على زيادة دخله حتى يتفرغ ويتحضر لتأدية إلتزاماته ومهامه في ظروف ملائمة، وتتوافر له حياة كريمة تنأى به عن الإنحراف وتقضي على أسباب التقاعس .
- 3-** أن تتأزر الجهود الشعبية المحلية مع الجهود الحكومية، بحيث لا تنشأ أزمة ثقة فيما بينهما، وذلك من خلال سعي الجماعات المحلية نحو وضع سياسة مكتوبة و واضحة حول علنية جلسات المجلس بما يسمح به القانون و لا تؤثر على خصوصية المواطن والمجلس، وهذا من أجل تحقيق الإنفتاح نحو الجمهور وتمكينه من الوصول إلى القرار الذي يهمله بسهولة، وتفعيل المشاركة المجتمعية في إختيار المشاريع التنموية وذلك بواسطة دعوة المواطنين والمؤسسات إلى تقديم مطالبهم و رؤيتهم حسب خصوصية مناطقهم وأحيائهم السكنية .
- 4-** توسيع نطاق المشاركة المحلية، بحيث يشمل معظم السكان في المحليات مع الأخذ في الاعتبار القيم الإجتماعية السائدة ، وتشجيع مشاركة المرأة في التنمية المحلية من خلال إيجاد قاعدة بيانات ومعلومات عن أنشطة المرأة والمعوقات التي تقف حاجزا أمام تطور تلك الأنشطة حتى يمكن إستخدام مثل هذه البيانات كأداة عند صانعي السياسات من أجل تخطيط أفضل، يسمح بدعم دور المرأة في مجال الأنشطة الاقتصادية المختلفة، خاصة في الهضاب العليا و المناطق الجنوبية المعروفة بالصناعات الحرفية .

د) فيما يخص التخطيط الإقليمي:

- 1-** ضرورة الأخذ بالتخطيط الإقليمي لأنه يمثل الإستغلال الأكفأ لموارد المجتمع وخصوصية المجتمع المحلي .
- 2-** ضرورة توافر البيانات الأساسية التي تتطلبها عمليات التخطيط الإقليمي، فإيجاد قاعدة بيانات ومعلومات عن أنشطة الأقاليم واحتياجاتها من شأنه أن يكون أداة لصانعي السياسات من أجل تخطيط أفضل يسمح بدعم دور الأقاليم في مجال النشطة الاقتصادية المختلفة .

- 3- ضرورة توافر الهياكل التنظيمية والمؤسسية اللازمة للقيام بعملية التخطيط .
- 4- تحقيق التوازن والتكامل بين الخطط الوطنية والإقليمية بما يكفل الإستخدام الأمثل للإمكانيات المتاحة على مستوى الوحدات المحلية ، مع توفير مشاركة أجهزة البحث العلمي للتصدي للمشكلات التي تواجه الجماعات المحلية .
- 5- وضع إستراتيجية للتنمية المحلية وقيام الجماعات المحلية بدراسة جدوى المشروعات التي تقام على أراضيها .
- 6- دراسة لظروف وإمكانيات كل وحدة محلية والتعرف على المشاكل التي تواجهها وتحديد أولوياتها مع توفير نظام متكامل للتمويل يشارك في التنمية المحلية بالموارد الذاتية والجهود الحكومية وقطاع الأعمال الخواص والمواطنين .

هـ) توصيات أخرى:

- 1- دراسة المشكلات التي تواجه الإدارات المحلية والتنمية المحلية ، خاصة في القضايا الأساسية التي تتعلق بالخدمة العمومية والهياكل الصحية والإسكان والطرق وتهيئة الإقليم وغيرها .
- 2- مراجعة الجانب القانوني المنظم لعمل الجماعات المحلية لتأكيد التوازن في العلاقة مع وزارة الداخلية من جهة والجمهور من ناحية ، بحيث يتم تأكيد نصوص قانونية تمنح الجماعات المحلية حريات أوسع وتمنح رقابة أوسع .
- 3- وضع إطار قانوني واضح يحدد معالم وآليات مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات إلى جانب المسؤولين .
- 4- الإسراع في الإحالة في القوانين التي لم تصدر بعد فيما يخص تنظيم وتسيير الجماعات المحلية ، خاصة البلدية التي لم يفصل بعد في ستة و ثلاثين (36) مسألة منها تتعلق بالتنظيم والتسيير رغم مرور أكثر من سنة ونصف على صدور قانون البلدية . كما هناك مجموعة من القوانين تتعلق بالولاية هي محل جدل ونقاش وتجادب بين الرأي الرافض والمؤيد لهذه القوانين ، فمثلا المواد المتعلقة بتفويض الصلاحيات وتوزيعها بين المنتخبين والإدارة الوصية حول تقاسم صلاحيات التسيير والإحتفاظ بالهامش الأكبر لسلطة الولاية ورؤساء الدوائر ، (حق التدخل مثلا لتسيير أي مجلس بلدي أو ولائي على مستوى أي مجلس يعاني الإنسداد لسيرورة شؤون المواطنين التي تبقى عالقة بسبب نزاعات أعضاء المجالس الخاضعين لحسابات سياسية حزبية) .
- 5- ضرورة رفع مستوى الأجهزة للجماعات المحلية في تقديم الخدمات وإحداث وتفعيل المواقع الإلكترونية وإستخدامها والمضي نحو تحقيق البلدية والولاية الإلكترونية من أجل التسهيل على المواطنين معاملاتهم والحصول على المعلومات التي يحتاجونها .
- 6- إصلاحات تمس حجم الوحدات المحلية خاصة في المدن الكبرى التي تعاني زيادة كبيرة في عدد السكان حتى تكون الوحدات المحلية ذات مساحة جغرافية مناسبة لعدد كاف من السكان من أجل ضمان زيادة الموارد المالية الذاتية وتطوير الخدمات وإستقطاب الكفاءات البشرية القادرة ، المتمكنة ، فمنذ التقسيم الإقليمي لسنة 1984م لم تنتهج الجزائر أسلوب واضح لإعادة التوزيع المتوازن للسكان على الأقاليم .

7- تحسين العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية وذلك بزيادة الإختصاصات التي تقوم بها الإدارة المحلية بشكل تدريجي لتشمل كافة شؤون السكان المحليين، ومساعدة البلديات في الأمور التي تحتاجها خاصة فيما يتعلق بخطط التنمية المحلية وربطها بالخطط على المستوى الوطني وتوزيع المنشآت الاقتصادية بما يحقق التنمية المتوازنة بين الريف والحضر .

8- الإهتمام أكثر بتنمية المشاركة الشعبية وذلك لإزالة الفجوة فيما بين المواطنين والمجلس الذي يمثلها، وذلك من خلال إنشاء جهاز للعلاقات العامة يقوم بتوعية المواطنين عبر وسائل الإعلام المناسبة لشرح مزايا المشاريع والوقوف على حاجيات السكان وإستطلاع الرأي العام بنشر قرارات الجماعات المحلية بشكل موحد وتمكين الجمهور الإطلاع عليها، وكذلك ترجمة سياسة الباب المفتوح عمليا وبشكل جدي، حيث يتم تحديد ساعات معينة تمكن المواطنين من مقابلة المسؤولين المحليين وأعضاء المجالس وعرض مطالبهم وشكاويهم .

ثالثا: آفاق البحث:

لقد حاولنا من خلال هذه الأطروحة معالجة موضوع واقع وآفاق التنمية المحلية في الجزائر بالإستناد إلى نظام الحكم المحلي للجماعات المحلية والمناهج والأساليب التي اعتمدها الجزائر من خلال هذه الوحدات المحلية لبناء نموذج تنمية محلية يلبي متطلبات السكان المحليين، بالإضافة إلى تشخيص وضعية التنمية المحلية وتطلعاتها المستقبلية في إطار السياسة العامة للبلاد و إلى المشكلات التي تحد من قيام التنمية المحلية وسبل معالجتها، وهذا دون تناول دور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وحتى المتناهية الصغر في التنمية المحلية، بالإضافة إلى عدم تناول قطاع السياحة الذي يأتي كنموذج لإعطاء فرصة للجماعات المحلية لنمو نفسها بنفسها وحتى تصبح مقصد سياحيا ذا مكانة عالمية وإقليمية عالية تنمو بشكل مستدام . وعليه يمكن أن تكون هذه الجوانب منطلقا لموضوعات أخرى. وفي الأخير نأمل أن نكون قد وفقنا في إختيار الموضوع ومعالجته ، فإن أصبنا فهذا توفيق من الله سبحانه وتعالى .

تم بعون الله وحمده

قائمة المراجع

كتب بالغة العربية :

1. إبراهيم بن داود ،"الرقابة المالية على النفقات العامة"، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2009 م
2. إبراهيم مشورب،"التخلف والتنمية ،دراسات اقتصادية "، دار المنهل اللبناني، بيروت . 2002
3. أحمد رشيد ،" التنمية المحلية "، دار النهضة العربية ، القاهرة، جمهورية مصر العربية 1986 م.
4. أحمد عبد الحميد ثابت "الدور السياسي والثقافي للقطاع الأهلي "مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية ، القاهرة، 1999م
5. أحمد مصطفى خاطر ، "التنمية الإجتماعية"، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، 2002.
6. إسماعيل صبري عبد الله ، "مكانة التكنولوجيا في إستراتيجية التنمية" ، مصر 1977م.
7. أسامة عبد الرحمان،"تنمية التخلف وإدارة التنمية"، ط2، مركز الوحدة العربية، لبنان، ، 2004 م.
8. أيمن عودة ، المعاني " الإدارة المحلية" ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2009 م.
9. العشري حسن درويش ، التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، بيروت ، لبنان 1979م.
10. براهيم عبد الرحمان رجب ،"مفاهيم ونماذج تنمية المجتمع المحلي المعاصرة "، مؤسسة الشرق الأدنى، القاهرة، 1998
11. حمد عبد الكريم سلامة، "قانون حماية البيئة (مكافحات التلوث، تنمية الموارد البشرية)"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003
12. حمدي عبد العظيم ،"عملة الفساد وفساد العمولة"،الدار الجامعية ،الإسكندرية مصر، 2008م.
13. حسين درويش عبد الحميد،"الأنسان المصري ودوره في التنمية"،الهيئة المصرية العامة للكتب، القاهرة ،مصر، 1998م.
14. حسن خليل ،"محاضرات في التنمية الاقتصادية "، منشورات حلبي الحقوقية ، بيروت، لبنان، 2006م.
15. خالد سماره الزغبي ، " الفلاحة بين الإدارة المركزية المحلية وأساليب حكمها "، جامعة عمان ، الأردن ، 2008.
16. خميس موسى ، "مدخل إلى التخطيط "، الشروق للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 1996
17. طلعت الدمرداش ،" اقتصاديات المدن الجديدة "، مكتبة القدس ، الزقازيق ، مصر ، 2006.
18. ضياء مجيد الموسي ،" الحداثة والهيمنة الاقتصادية ومعوقات التنمية "، OPU، الجزائر، 2004 م.
19. صفوح خير،"التنمية والتخطيط الإقليمي"، منشورات وزارة الثقافة ، عمان ، الأردن، 2001م.
20. زهير عبد الكريم الكايد "الحكمانية قضايا وتطبيقات ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، 2003م

21. سميرة كامل محمد كامل "التنمية الإجتماعية ، مفهومات أساسية رؤية واقعية " المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، مصر ، 1984م .
22. سيد عطية عبد الواحد ، " دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، جمهورية مصر ،
23. سميرة كامل محمد "التنمية الاجتماعية ، مفهومات أساسية رؤية واقعية " المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، مصر ، 1984 .
24. سيد أحمد عبد الخالق ، "مدخل إلى دراسة التنمية الاقتصادية ، دار النهضة العربية ، بيروت ، لبنان ، 1996م .
25. سيد عطية عبد الواحد ، " دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية " الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، مصر ، 1992م .
26. شنطاوي علي ، " الإدارة المحلية " ، دار وائل للنشر و التوزيع ، عمان ، الأردن ، 2007
27. فتحي السيد عبده ، "الصناعات الصغيرة والمتوسطة ودورها في التنمية " ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، مصر ، 2005م .
28. فؤاد عبد المنعم البكري ، "التنمية السياحة في مصر والعالم العربي " ، نشر وطباعة عالم الكتب المصرية ، القاهرة ، مصر ، 2004م .
29. فليح حسن خلف ، " التنمية والتخطيط الاقتصادي " ، دار الكتاب العالمي ، الأردن ، 2006
30. فليح حسن خلف ، التنمية الاقتصادية ، دار الكتاب العالمي للنشر ، الأردن ، 2005
31. فتحي السيد عبده أبو سيد أحمد ، " الصناعات الصغيرة ودورها في التنمية ، المؤسسة شباب الجامعة " ، الإسكندرية ، مصر ، 2005م .
32. فوزي عبد المنعم ، " التخطيط الاقتصادي في المجتمعات " ، المكتب الثقافي ، مصر ، 1980م .
33. عاطف السيد ، " العولمة في ميزان الفكر " ، (دراسة تحليلية) مطبعة الإنتصار ، مصر ، 2001
34. عادل أحمد حشيش ، "أساسيات المالية العامة" ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2006م .
35. عاطف السيد : "العولمة في نظام الفكر " ، (دراسة تحليلية) ، مطبعة الإنتصار ، القاهرة ، مصر ، 2001م .
36. عبد القادر محمد ، عبد القادر عطية ، اتجاهات حديثة في التنمية ، الدار الجامعية للنشر ، مصر ، 1999م .
37. عبد القادر محمد عبد القادر ، اتجاهات حديثة في التنمية ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، 2003م .
38. عبد المطلب عبد الحميد ، " التمويل المحلي وتنمية المجتمعات المحلية " ، الدار الجامعية ، عين شمس ، مصر ، 2001
39. عبد الفتاح بيومي حجازي ، الحكومة الإلكترونية بين الواقع والطموح ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2008م .

40. عبد المطلب عبد الحميد ، " التمويل المحلي وتنمية المجتمعات المحلية " ، الدار الجامعية ، عين شمس ، مصر ، 2001
41. عبد الباسط محمد حسن ، " التنمية الاجتماعية " ، المطبعة الجامعية القاهرة ، مصر ، 1970م.
42. علي إحسان شوكت ، " اقتصاديات الأقاليم " ، دار المناهج للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2004م.
43. عبد العزيز وظبان ، " الاقتصاد الجزائري ماضيه وحاضره " ، مكتب العمل العربي الجزائر ، بدون تاريخ.
44. عبد الله العطوي ، " السكان والتنمية البشرية " ، دار النهضة العربية ، بيروت ، لبنان ، 2004م.
45. علاء الدين عشمي ، " شرح قانون البلدية " ، دار الهدى للنشر ، عين ميله ، الجزائر ، 2011
46. عبد المنعم شوقي ، " مشاركة المواطنين في التنمية الريفية " ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، مصر 1993م
47. عبد الرزاق ابراهيم الشيخلي ، " الإدارة المحلية ، دراسة مقارنة " ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، الأردن ، 2001م.
48. عمار بوضياف ، " الوجيز في القانون الإداري " ، دار ريجان للنشر ، الجزائر ، 2002م
49. عمار عوايدي ، " القانون الإداري " الجزء الأول ، OPU ، بن عكنون ، الجزائر ، 2008م.
50. عدي قصور ، " مشكلات التنمية ومعوقات التكامل " ، OPU ، الجزائر 1983.
51. محمد محمود شهاب ، " النمو المسئول للألفية الجديدة " ، مركز الأهرام للطباعة والترجمة ، والنشر ، مؤسسة الأهرام ، القاهرة 2006
52. محمود حسن حسيني ، محمود حامد محمود ، " التنمية الاقتصادية " ،
53. محمد محمود شهاب ، " النمو المسئول للألفية الجديدة " ، مركز الأهرام للترجمة والنشر ، مصر . 2006
54. محمد فايز أسعد ، " مشاكل التنمية في العالم الثالث " ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، مصر 1998
55. محرز نور أكرم صوفي ، " الملتقى العربي الأول ، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي " ، عمان ، الأردن ، أوت 2003
56. محمد عبد العزيز عجمية ، محمد علي الليثي ، " التنمية الاقتصادية " ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، 2001
57. محمد نظير بسيوني ، بحث ، " بعنوان تنمية اقتصاديات القرية المصرية " ، كلية التجارة ، عين شمس ، مصر ، 1998م.
58. محمد بلقاسم حسن بهلول ، " تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر " ، ديوان المطبوعات الجامعية . الجزء الثاني ، 1999
59. محمد حسن دخيل ، " إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة " ، ط ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2009 م .
60. محي الدين صابر ، " الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية " ، المكتبة العربية ، بيروت ، لبنان 2001م .
61. منال طلعت محمود ، " الموارد البشرية و تنمية المجتمع المحلي " ، المكتب الجامعي الحديث ، القاهرة ، 2003

62. مدحت القرشي "التنمية الاقتصادية ، نظريات وسياسات وموضوعات " دار وائل للنشر ، عمان ،الأردن "ط 1 2007م
63. محمد عبد العزيز محمد الحر ، " التربية والتنمية والنهضة "شركة المطبوعات للنشر والتوزيع ، بيروت 2003
64. محمد عباس محززي،اقتصاديات الجباية والضرائب ،ط2 ،دار هومة للطباعة والنشر،2008 م .
65. محمد الصغير بعلي،"القانون الإداري "(التنظيم الإداري) ،دار العلوم للنشر والتوزيع ،عنابة 2002 م
66. منال طلعت محمود ،"التنمية والمجتمع " المكتب الجامعي الحديث ،الإسكندرية ،مصر،2001 م.
67. مدحت محمد العقاد ،"مقدمة في التنمية والتخطيط "،دار النهضة العربية ،بيروت ،لبنان،1980م.
68. محمد بلقاسم بهلول ،"الاستثمار وإشكالية التوازن الجهوي"،المؤسسة الوطنية للكتاب ،الجزائر 1990م
69. مراد حلمي ،"مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية "،معهد الدراسات العربية ،القاهرة ،جمهورية مصر ،1998.
70. محمد جاسم محمد علب العاني،"الإقليم والتخطيط الإقليمي"، دارصفاء للنشر والتوزيع،عمان الأردن،الطبعة الأولى،2007م.
71. محمد عبد العزيز عجميةوعبد الرحمان يسري أحمد ،"التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشكلاتها"،الدار الجامعية،الإسكندرية،مصر،1999م.
72. محمد عبد العزيز عجمية ،"التنمية الاقتصادية بين النظرية والتطبيق"،الدار الجامعية،الإسكندرية،مصر 2007
73. محمد بلقاسم بهلول،"سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر"،OPU،الجزائر1999م
74. محمد الصغير بعلي،" الإدارة المحلية الجزائرية"، دار العلوم للنشر والتوزيع،عنابة،الجزائر،2004م.
75. مدحت القرشي ،"التنمية الاقتصادية نظريات وسياسات وموضوعات"،دار وائل للنشر، عمان الأردن،ط1 2007م
76. موسى خميس ،"مدخل إلى التخطيط ،دار الشروق للنشر والتوزيع،عمان الأردن ،1999م.
77. ميسون بيومي ،"التنمية المستدامة وتحديات البيئة"،مكتب أمواج للخدمات الجامعية،حلب ،سوريا،2002م.
78. مصطفى محمود أبو بكر،"الإدارة العامة"،الدار الجامعية ،الإسكندرية،مصر،2005م.
79. ميشال تودار ، ترجمة محمود حسن حسني ،محمد حامد محمود ،" التنمية الاقتصادية"، دار المريخ للنشر ،2006.
80. هشام مصطفى الجمل ،"دور السياسة المالية في تحقيق التنمية"،دار الفكر الجامعي،الإسكندرية،مصر،2006م.

81. هلال محمد، "إدارة وحماية البيئة"، مركز تطوير الأداء والتنمية"، القاهرة، مصر، 2005م.

الرسائل والأطروحات:

82. أحمد بوعشيب، "المالية المحلية في الجزائر ومساهماتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية"، رسالة ماجستير، معهد العلوم الاقتصادية، الجزائر، 1991م

83. محمد صلاح النجار، "تنمية اقتصاديات القرية المصرية" كلية التجارة، رسالة ماجستير جامعة عين شمس، القاهرة، 1998م.

84. جمال يرقى، "أساسيات في المالية العامة وإشكالية التوازن في ميزانية البلدية"، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2002.

85. عبد العزيز علي عبد السيد السوداني، "دور الإعانات المركزية في تنسيق العلاقات المالية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية مع الإشارة إلى تجربة الحكم المحلي في جمهورية مصر العربية"، أطروحة دكتوراه الفلسفة في الاقتصاد، جامعة الإسكندرية، كلية التجارة سنة 1982م.

86. عبد الله محمد محمد قنديل، "دور المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار في الحكم المحلي"، بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه، جامعة الإسكندرية، كلية التجارة سنة 1990م.

87. أحمد شريف، "دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، 2010م.

الدوريات والمجلات والملتقيات :

88. تقرير التنمية الاقتصادية المحلية للبنك الدولي، وحدة التنمية الاقتصادية، واشنطن، أكتوبر 2001م

89. تقرير البنك الدولي، لوحدة التنمية الاقتصادية، بعنوان: التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي لسنة 2001م، واشنطن.

90. المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مشروع دراسة حول "التطور الذي يجب إضافؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق"، جويلية 2001م.

91. اللجنة الخاصة بالمالية المحلية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي الدورة 18 سنة 2001م.

92. البنك العالمي، مذكرة التصورات، من ورقة إستراتيجية التنمية الحضرية والحكم المحلي ل 15 أبريل 2009م.

93. تقرير التنمية البشرية، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، سنة 2010م.

94. وزارة الداخلية والجماعات ، تقرير حصيلة برامج تنمية المحلية ، لقاء الولاية والحكومة ، نادي الصنوبر ، الجزائر يوم 25 جوان 2006
95. اللجنة الوطنية للتنمية الريفية ، "سياسة التجديد الريفي" ، تقرير سنوي ، الوزير المنتدب المكلف بالتنمية الريفية الجزائر ، أوت 2006
96. وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، تقرير نهائي حول حصيلة برامج التنمية المحلية ، لقاء الحكومة والولاية قصر الأمم ، 25 جوان 2006م.
97. وزارة المالية ، "البرنامج التكميلي لدعم النمو" ، الجزائر ، أفريل 2005م.
98. مصالح الوزير الأول ، وضعية التنمية الوطنية ملحق بيان السياسة العامة أكتوبر 2010 م.
99. الدليل السريع ، وحدة التنمية الاقتصادية ، البنك الدولي أكتوبر 2001 م.
100. حميد بوزيدة، "تحديات الجباية المحلية في الجزائر" ، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير ، جامعة الجزائر العدد 15 ، 2006م.
101. مقدم عبيدات ، "التهرب الضريبي أسبابه ، آثاره وطرق مكافحته" ، مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة ، جامعة الجزائر ، العدد 17 ، المجلد 1 ، 2008
102. حمد عبد الفضيل ، "مفهوم الفساد ومعايير ، مجلة المستقبل" ، مركز دراسات الوحدة العربية العدد 309 سنة 2006م.
103. الطيب ماتلو ، "التنمية المحلية آفاق ومعاينات" مجلة الفكر البرلماني ، الجزائر ، العدد 04 ، أكتوبر 2003م.
104. لقريوي محمد "رفع الكفاية الإدارية للمجالس المحلية في الأردن" مجلة تنمية الرافدين ، العدد 17 ، الأردن 1989م.
105. أحمد بوجلال ، ميلود زيدالحير: "المالية المحلية و آليات الرقابة عليها" مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الدولي ، حول: تسيير الجماعات المحلية ، جامعة البليدة ، يومي 17 و18 ماي 2010 م .
106. أحمد يراح: "إشراك الجمعيات الحضرية في تسيير الجماعات المحلية" ، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الدولي لجامعة سعد دحلب بالبليدة، يومي 17 و 18 ماي 2010 م.
107. بومدين حوالفا رحيمة ، "دور البلديات في رفع المستوى الصحي للسكان ، وتحقيق التنمية (التجربة الجزائرية)" مؤتمر العمل البلدي مركز البحرين 26-27 مارس 2006م.
108. بسام بن عزيز الحمادي و وليد بن سليمان الحميضي ، الحكومة الإلكترونية: "الواقع والمعوقات وسبل التطبيق بدول مجلس التعاون الخليجي العربي" ، الندوة الدورية العاشرة ، معهد الإدارة العامة ، الرياض ، مارس ، 2004 م .

109. بن شعيب نصر الدين ، طيبي بومدين ، "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية" ،مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي حول:تسيير الجماعات المحلية –الواقع والتحديات، جامعة البليدة كلية الاقتصاد 2010 م.
110. بن لحسن هواري وحمداني محمد، " التنمية من خلال الحكم الراشد محاربة الفساد " ، مداخلة ملتقى الدولي نحو تنمية واقعية في الجزائر بين الممارسة والفكر المنتج" ،جامعة عنابة ، أيام 4و5 نوفمبر 2006 م.
111. بلغروز بن علي وعبد العزيز طيبة ، متطلبات الحكم الراشد لتحقيق أهداف التنمية في الجزائر ملتقى دولي حول التنمية ،جامعة باتنة ،2004 م.
112. بوبعابة حسان ، العويجي عبد الله ، " دور الجماعات المحلية في إعداد مخططات التهيئة والتعمير " ، للملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلية جامعة البليدة 17 ، 18 ماي 2010 م .
113. بن كاملة محمد عبد العزيز ، إشكالية ترقية مصادر تمويل الجماعات المحلية "الملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلي ،جامعة البليدة،17/18ماي2010م.
114. خالد سمارة الزغبي " العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأساليب استكمالها "الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي ، عمان ،الأردن ، سبتمبر 2003م.
115. جحنيط مريم ، "الدور الايجابي للجماعات المحلية في عملية التنمية" ، مداخلة ضمن ملتقى دولي حول تسيير الجماعات المحلية ، جامعة البليدة ، يوم 17 ، 18 ماي 2010 م.
116. جواد فؤاد ، " تحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات " مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي التنمية المستدامة بين متطلبات الحكم الراشد و خصوصية الجزائر ،جامعة محمد خيضر بسكرة،2006م.
117. عبد القادر خليل ، بوفاسة سليمان ، "عصرنة البلديات في الجزائر" ، مداخلة مقدمة في إطار ملتقى دولي حول تسيير الجماعات المحلية في الجزائر دراسة تجارب البلدان ، جامعة البليدة ، 17 ، 18 ماي 2010 م.
118. عجيلة محمد، بن نوي مصطفى، " مداخلة بعنوان: "تسيير الجماعات المحلية الواقع و التحديات" ،مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي المنعقد بجامعة سعد حلب البليدة حول تسيير الجماعات المحلية ،يومي 17و18 ماي 2010 م.
119. عجلية محمد ، بن نوي مصطفى ، "تسيير الجماعات المحلية الواقع والتحديات" ، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي ، لجامعة سعد دحلب البليدة ، يوم 17و18 ماي ، 2010م.
120. عطوة حسين عطوة "إعداد وتنفيذ استراتيجيات الإدارة البيئية والمحلية المتكاملة " المؤتمر العربي الثاني حول "الإدارة البيئية في نظم الإدارة المحلية " الإمارات العربية المتحدة أيام 21و22و23 يناير 2003م.
121. بودي عبد القادر "الحكم الراشد كآلية لتفعيل تسيير الجماعات المحلية " مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلية ، جامعة البليدة ، يومي 17و18 ماي 2010م

- 122.** سعودي محمد "آليات استخدام النهج التشاركي في خطط التنمية" مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الدولي حول : تسيير الجماعات المحلية " جامع البليدة ، يومي 18/17 ماي 2010م .
- 123.** سعودي كمال ، عامر كمال ، " آليات استخدام إستراتيجية النهج التشاركي في خطط التنمية المحلية " ، مداخلة للملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلية ، جامعة البليدة ، ماي 2010 .
- 124.** محمد بن أحمد السديري، مفاتيح النجاح في تطبيق الحكومة الإلكترونية : أسئلة وأجوبة قبل التطبيق، المؤتمر الوطني السابع عشر للحاسب الآلي ، جامعة الملك عبد العزيز ، أبريل 2004
- 125.** موسى رحمانى ، السبتي وسيلة ، "واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية" مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة بسكرة ،
2003
- 126.** مصطفى بشير ، "الأداء المتميز للحكومات من خلال الحكم الصالح والإدارة الرشيدة" ، مداخلة في إطار ملتقى العالمي للأداء المتميز للمنظمات والحكومات ، جامعة ورقلة يوم 09 مارس 2005
- 127.** مسعود محمد ، " آليات استخدام إستراتيجية النهج التشاركي في خطط التنمية المحلية " ، مداخلة ضمن ملتقى دولي حول تسيير الجماعات المحلية والواقع والتحديات ، جامعة البليدة ، يوم 17 و18 ماي 2010
- 128.** ميلود زيد الخير، أحمد بوجلال، "المالية المحلية و آليات الرقابة عليها"، مداخلة ضمن الملتقى الدولي لجامعة البليدة يومي 17 و 18 ماي 2010
- 129.** ناصر قاسيمي، "تسيير الجماعات المحلية في الجزائر و عوامل الجمود"، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الدولي لجامعة سعد دحلب البليدة، يومي 17 و 18 ماي 2010
- 130.** نوري منير ، "الإصلاح الإداري وفعاليته في القضاء على الفساد والتسيب الإداري" مداخلة ضمن الملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلية جامعة البليدة ، ماي 2010م.
- 131.** نايرين رقية فتحية ، "تسيير الجماعات المحلية والواقع والتحديات" ، مداخلة مقدمة ضمن ملتقى دولي ، لجامعة سعد دحلب ، يوم 17 و18 ماي 2010م.
- 132.** نوري منير ، "الإصلاح الإداري وفعاليته في القضاء على الفساد والتسيب الإداريين " مداخلة ضمن الملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلية ، المنعقد بجامعة سعد دحلب - البليدة يومي 17 و18 ماي 2010م.
- 133.** وائل محمد يوسف ، دور البلدية الإلكترونية في تنمية المدينة : " تجربة مدينة الإسكندرية " ، مؤتمر الأزهر الهندسي الدولي التاسع ، جامعة الأزهر أبريل 2007 م.
- 134.** يرقى حسين ، جوال محمد السعيد ، "تجربة بلدية مسقط في تطبيق الإدارة المحلية الإلكترونية والدروس المستفادة منها" ، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي حول : تسيير الجماعات المحلية، لجامعة سعد دحلب -البليدة -
يومي 17 و18 ماي 2010م .

المراجع القانونية :

135. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 63-421 المؤرخ في 28/10/1963م.
136. لجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18/جانفي/1967م.
137. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18/جانفي/1967م.
138. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 73-134 المؤرخ في 09/أوت/1973م.
139. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 73-134 المؤرخ في 09/أوت/1973م.
140. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23/ماي/1969م
141. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية قانون المالية لسنة 2006م.
142. وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، تقرير برامج التنمية المحلية ، لقاء الحكومة والولاية ، نادي الصنوبر، الجزائر 2006م.
143. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، " التشريعات الجديدة لتنظيم الإدارة المحلية " ، الأمانة العامة للحكومة ، مديرية الجزائر الرسمية ، أفريل 1990م.
144. لجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الجريدة الرسمية ، مرسوم تنفيذي رقم 277/98 الموافق ل 13 جويلية 1998م
145. لجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الجريدة الرسمية، العدد 05 ،الصادرة بتاريخ 29/يناير/2006م.
146. لجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الجريدة الرسمية، العدد 09الصادرة بتاريخ 04/فبراير 2007م.
147. لجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الجريدة الرسمية، العدد 08الصادرة بتاريخ 04/فبراير/ 2009م
148. لجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الجريدة الرسمية العدد 85 قانون المالية لسنة 2008م، الصادر بتاريخ 04/جانفي.
149. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تأسيسي رقم 02-210 مؤرخ في 13 جمادى 1423 الموافق 2002/8/24
150. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 09 معدل القانون العضوي رقم 04-01لسنة 2004م
151. قانون المالية لسنة 2010م.
152. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011م العدد 37 ، قانون 10-11 المتعلق بالبلدية .
153. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 37 ،قانون الولاية رقم 12-06 المؤرخ في 03/07/2012م.

- 154.** Akli Hocine : « cours des finances locales » école nationale d'administration, Alger 1998, non publié.
- 155.** Brasseur., Jacques, introduction à l' économie du développement ,Berti édition, paris, 2008.
- 156.** Bouzid . A « l'essor des collectivités locales dépend de la réforme publiques en la TRIBUNE de l'économie 2000.
- 157.** Colé Marcel ,la gestion de ressources humaines , édition Vuibert,paris,1999.
- 158.** Daniel ,Francois ;" finances publiques, budget et pouvoir financier", Dalloz ;ed ,paris 1999.
- 159.** Fauchaux ,Noel,Jean ,Francois:" Economie de ressources naturelles et de l'environnement , Arnaud Colin edition ;paris 1997;
- 160.** GRABA Hachemi : « Les ressources fiscales des collectivités locales »ENAG – Alger 2000.
- 161.** Michel Drouin, le financement du développement,Arnaud Colin édition,paris,1998
- 176.** Marie père perettiz et dominiques honnens"les collectivités locales et l'emprunt et politiques locales" ed DALLOZ ;paris ; 2006
- 162.** Rahal Benamar : La concession des services publics en droit Algérien, Revue , 1994
- 163.** père Maurois " politiques des collectivités locales rapport officiel de l'état ;paris 2000.
- 164.** Salah Mouloud , l'Algérie à l' épreuve des réformes économiques , OPU, Alger 1998.
- 165.** Yaker. A : « La Redistribution des ressources fiscales au niveau des collectivités locales », Etude réalisé pour la commission de la reforme fiscale en 1988
- 166.** TAIB benssaid : « Note sur les problèmes de gestion de la commune » Bulletin de CDRA, ENA. Alger N° 1 – 1990.
- 167.** Demain l'Algérie"-L'état du territoire-La reconquête du territoire-Les dossiers de l'aménagement du territoire"édition OPU,1995.
- 168.** CeNEAP :« Etude sur l'encadrement de la wilaya de la Daira et de la commune » , Juillet 2008
- 169.** CeNEAP: «Evaluation des besoins en formation des collectivités locales»,rapport d'état n°11 ,document non publié 2010.
- 170.** CNES , rapport sur la ville ALGERINNE on le Devenir urbain 2001.
- 171.** Conférence Ministériel; Kigali , RWANDA; Le rôle des collectivités Territoriales dans le Développement local (F E N U) Juin 2005
- 172.** centre national d'étude et d'analyse et de planification (ENAP) . "études statistiques financières des communes" , Alger 1997et2000
- 173.** Collectif, Recherche Economique et Sociales ,(économie de développem) Document Francaise; paris 1997

174. Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement" Aménagement du territoire et pôles de compétitivité et d'Excellence ,document interne,2008,

175. Portail du Premier ministre Déclaration politique général du gouvernement Algérienne . octobre 2010.

176. Ministère de Finances, programme de soutien a la relance économique ,a court et moyen termes 2001-2004.

177. ONS, statistiques d'habitats Algérie décembre 2008 .

178. Cité in;<< la gestion participative des projets de développement rural.Outils et méthode d'intervention.>> HTTP://www.membres.lycos.fr/sousar brea palare/mémoire /chapitre2 .5htm

المراجع الإلكترونية:

179. www. Word Bank . org

180. [www.scienjuridiquesahlanontadu.net / montada](http://www.scienjuridiquesahlanontadu.net/montada).

181. www . interieur . gov . dz

182. www. Scienes juridiques ahlamontada . net / Montada.du 15/11/2011

183. http : // www- premier - ministre – gov – dz.

184. http / www. Premier –ministère . gov .dz" portail du Premier ministre".

185. http://www.or.wikipedia.org/Economics of scale 2010

186. swear.com/vb/archive/index.pht/t-2642.html http://www.ta swear.com

187. http// www.fonctionpublique.gouv.fr" Programme du gouvernement" .