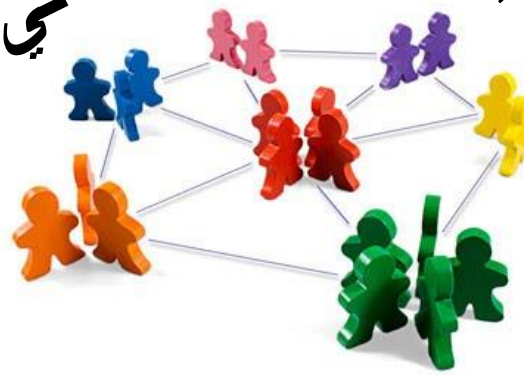
الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة د. مولاي طاهر – سعيدة
كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الجماعات المحلية ودورها في التنمية



مذكرة تخرج لاستكمال متطلبات نيل شهادة ليسانس
في العلوم القانونية والإدارية

من اعدد الطلبة
سليماني سليمان
سعيدي عبدالقادر

تحت إشراف الأستاذة:
بن عودة حورية

السنة الدراسية: 2011م / 1432هـ

مقدمة:

يحتل موضوع التنمية المحلية مركزاً مهماً بين مواضيع التنمية في الفكر الاقتصادي والدراسات الاجتماعية والسياسات الحكومية وبرامج المنظمات الدولية والإقليمية والحركات الاجتماعية، ذلك أنها عملية ومنهجاً ومدخلاً وحركة يمكن من خلالها الانتقال بالمجتمع من حالة التخلف والركود إلى وضع التقدم والقوة والسير في طريق النمو والارتقاء إلى ما هو أفضل وسد وتلبية الاحتياجات الأساسية للسكان المحليين بجهودهم الذاتية وبمساندة من الهيئات الحكومية[1] وتعتبر أفضل مدخل لتحقيق التوازن بين الأقاليم المختلفة وداخلها، وتوفير المناخ والأرضية الملائمة للتنمية القومية على مستوى القطر ككل.

إن هذه المكانة المتميزة للتنمية المحلية جعلتها تحتل موقعاً بارزا في إستراتيجية وسياسة التنمية بالجزائر في جميع مراحلها ومحطاتها، سواء في ظل نظام التخطيط (1967-1989م) أوفي إطار الإصلاحات والتحول نحو اقتصاد السوق الذي شرعت فيه منذ 1990م، ويتجلى ذلك في نوع البرامج التي وجهتها الدولة لها والمتمثلة في البرامج القطاعية غير المركزة de deconcentre devloppement plans sectorieles (PSD) الموكل أمر تسييرها للولايات (المحافظات) والبرامج البلدية للتنمية Plans commneux de devloppement (PCD) المناط إدارتها بالبلديات وحجم الاستثمارات المنفذة التي تجاوزت 3687.742 مليار[(1)]، وأسهمت إلى حد كبير في تلبية الاحتياجات الآنية المحلية للسكان.

حيث تعتبر التنمية هدفا رئيسيا تسعى كل الدول لبلوغه, وهذا عن طريق رسم سياسة اقتصادية ومالية ترتكز عليه لاستخدام الأمثل للموارد المالية والاقتصادية والبشرية المتوفرة, حيث انه لا يمكن إحداث تنمية شاملة ما لم تهتم بالتنمية المحلية.

وتعد الجزائر من بين الدول التي حاولت إرساء مبدأ اللامركزية، وذلك منذ مدة، هذا المبدأ الذي يعتبر عنصرا هاما في إحداث التنمية المحلية ويتضح هذا جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية عبر الإصلاحات المستمرة للنهوض بمشاريع التنمية كهيئة لامركزية أسندت لها مهمة إدارة المرافق العامة على المستوى المحلي، و ذلك في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية.

---

[1]-أنظر: موسى رحماني ووسيلة السبتي، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية، مداخلة مقدمة للمشاركة في الملتقى الوطني حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الإقتصادية، جامعة باتنة، 01-02 ديسمبر 2004، ص 06. منشورة على الموقع **http://www.univbatna.dz**

جلاء لما سبق ذكره، تأتي الإشكالية العلمية محصورة في مايلي:

ما مدى تحقيق التنمية عن طريق الجماعات المحلية ؟

وهكذا يتضح من خلال هذه الدراسة العلمية أن الأمر يتعدى موضوع الوصف والتحليل، ذلك أن المسألة ليست تحديد مفهوم التنمية المحلية في إطارها التقليدي بقدر ما ينصب على آليات تمويلها التي تلعب الأساس الذي تقوم عليه و تفعل في إطار تطبيقي ،خاصة و أن مصادر التمويل المحلية منعدمة في غالب الأحيان، و فقدان آليات التفعيل في ظل الممارسات التطبيقية الميدانية، ومن هنا يمكن أن نذكر بعض التساؤلات الفرعية التي تصب في الموضوع أهمها:

- ماهي الإدارة المحلية و ما هو الأساس القانوني الذي تمارس في إطاره صلاحياتها؟
- ماهي التنمية المحلية و ما علاقتها بالجماعات المحلية ؟
- ما مصادر التمويل المحلية و الخارجية للجماعات المحلية ؟
- ما دور الجماعات المحلية في تحريك التنمية في ظل العراقيل التي تواجهها؟
- مدى القدرة على تفعيل آليات التنمية المحلية ؟

أهمية الموضوع:

وتكمن أهمية الموضوع في كون أن التنمية المحلية هي محل دراسات و بحوث متنوعة في جميع التخصصات كون أنها تمثل الهدف الأول و الأساسي للامركزية الإدارية لأجل وضع أكثر ديناميكية نحو تحقيقا للتنمية في جميع المجالات كما أن المجالس المنتخبة التي تمثل القاعدة الأساسية والتطبيق العملي للامركزية الإدارية تمثل الإطار الإداري والوظيفي لممارسة العمل التنموي وفق اطارقانوني يحدد اختصاصاتها.

فوضع عرض حال لمعوقات التنمية يؤدي لا محالة إلى محاولة تحليل عناصر موضوعنا و الخروج بإستراتجية لتفعيل التنمية المحلية وفق اطر و أشكال تتناسب مع التطورات الميدانية.

أسباب اختيار الموضوع:

ولما كانت الدراسة لهذا الموضوع و البحث تقتضي ذلك فإن دوافعنا التي كانت وراء ذلك تتمحور حول أسباب موضوعية وأخرى ذاتية و نوجزها كالأتي:

أما **الدوافع الذاتية** فهي أنني ارتأيت أن أبحث في هذا الموضوع كون أن التنمية المحلية تعتبر محل جدل في أوساط المواطنين خاصة و كون أن العلاقة بين الإدارات اللامركزية و

سواء المجالس المنتخبة أو الهيئات اللامركزية كالمصالح غير الممركزة تثبر أكثر احتكاكا بشكل مباشر مع المواطن الذي يرغب في رؤية التنمية المحلية تمسه في كل المجالات.

أما **الدوافع الموضوعية** فهي كمايلي:

- على الرغم من أن موضوع التنمية المحلية يأخذ أبعادا سياسية و اقتصادية إلا أن دراسته تتنوع وفق مجلات مختلفة حسب كل تخصص مما يجعل وضع و ضبط نقطة الدراسة من الوصول إلى نتائج مرجوة.
- إن التنمية المحلية وان كان بعدها لا يظهر بشكل مباشر كون أنها آلياتها تضيق و تتوسع حسب كل جهة إلا أن جميع الدراسات إما تركز على الجانب الاقتصادي أو القانوني كل عن حدة رغم التداخل بينهما.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى إبراز للامركزية الإدارية كإطار تمارس من خلاله التسيير الإقليمي على مستوى الدولة في إطار توزيع السلطات بين الهيئات المركزية و اللامركزية ، و يكون ذلك من خلال الجماعات المحلية التي تشكل المجالس المنتخبة نواته في إطار متنوع بين عملية الانتخاب و التعيين على حد السواء، كما أن التنمية المحلية تعد احد الأسس التي تقوم عليها الجماعات المحلية في إطار اختصاصاتها التي يخولها القانون لديها من خلال مصادر التمويل المتنوعة و الصلاحيات الممنوحة في ذلك من خلال التشريعات المختلفة من اجل تفعيل التنمية في جميع المجالات(سياسية،اقتصادية،اجتماعية،...)، خاصة وان آفاق التنمية المحلية تشكل إرهاصا للدولة في ظل وجود العراقيل التي تحول دون تحقيق للأهداف المرجوة منها كإطار لا مركزي، واهم أهداف الدراسة تكمن في :

- الكشف عن مساهمة ودور الجماعات المحلية في التنمية.
- توضع الإطار العام لامركزية الإدارية كإطار للتمنية المحلية من خلال الجماعات المحلية.
- إبراز ماهية التنمية المحلية ومصادر التمويل التي تجعلها تقوم باختصاصات المخولة في إطار التشريعات التي تنظم ذلك
- إبراز العراقيل التي تحول دون تحقيق التنمية المحلية
- إبراز مدي القدرة على تفعيل آليات التمنية في ظل الإصلاحات الاقتصادية والقانونية.
-

صعوبات البحث :

ولم يخل البحث من بعض الصعوبات وهي إجمالا كالأتي:

- الاختلاف والتفاوت في مجال الدراسات المقدمة من الباحثين في العناصر المعتمدة لكل دراسة مستقلة، وعدم تركيزها على الممارسات الاقتصادية للجماعات المحلية في مجال التنمية
- اختلاف الدراسات القانونية عن السياسية والاقتصادية خاصة في طرح الأفكار وعناصر الموضوع وطريقة التحليل غير المتجانسة فيما بين الطرح القانوني والاقتصادي والسياسي.
- الطابع المختلط للموضوع في شقه السياسي و القانوني و الاقتصادي يجعل التنسيق بين مختلف الأفكار صعب و غير دقيق.
- ضيق الوقت الذي لا يف بالعناية الكافية بالموضوع خاصة و أن التدخل الدولي موضوع حساس في التنمية المحلية و يعتمد على المراجع الكثيرة التي تشح في المكتبة.

- منهج الدراسة:

وللإلمام بالبحث تم اتخاذ المنهج الوصفي التحليلي أداة للتحليل لغرض الوقوف على الجوانب النظرية لموضوع البحث المتمثلة في تحديد تعريف للامركزية الإدارية من خلال إبراز الإطار الوظيفي للجماعات المحلية في الجزائر المتمثلة في المجالس المنتخبة و التي تشكل إطار التنمية المحلية وذلك بتحليل دورها و اختصاصاتها في ظل القانون البلدية و الولاية الذي يحكم اختصصات كل هيئة وإبراز مجلات التنمية المحلية

لنقوم بعد ذلك بتحليل مصادر التمويل بشقيها الداخلية و الخارجية ، كما أبرزنا أفاق التنمية المحلية وأوضحنا العراقيل التي تحووا دون ذلك لنقوم في الأخير بتخليل آليات التفعيل في ظل الإصلاحات المختلفة التي تباشرها الدولة من اجل خلق التوازن في إطار التنمية المحلية .

شرح خطة البحث:

قسمنا بحثنا فصلين بالإضافة إلى افتتاحه بمقدمة وخاتمة.

حيث قسمنا كل فصل إلى مبحثين فتناولنا في الفصل الأول نظام الإدارة المحلية والذي أدرجنا من خلاله مبحثين تنولنا في الأول أهمية الإدارة اللامركزية وعلاقتها بالإدارة اللامركزية ،لنبرز إطار المتمثل في المجالس المنتخبة و تحديد إطارها الوظيفي الذي تمارس من خلاله صلاحيتها، أما المبحث الثاني فتناولنا فيه مفهوم التنمية المحلية ومصادر تمويلها الداخلية و الخارجية .

أما الفصل الثاني الذي تناول فيه دور الجماعات المحلية في التنمية قسمناه إلى مبحثين تناولنا في الأول مجالات التنمية (سياسية، اقتصادية، اجتماعية ...)، أما المبحث الثاني فتناولنا فيه أفاق التنمية من خلال إبراز عراقيلها و رسم استراتيجية للتنمية المحلية في ظل مقاربات تعكس الواقع.

الفصل الأول: نظام الإدارة المحلية

شهدت هذه السنوات اهتماما متزايدا بموضوع الإدارة المحلية، وقد جاء هذا الاهتمام في إطار الاتجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في عملية الحكم، وتقليص أدوار الدولة ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دورا أكبر في عملية التنمية.

لذا فإن الإدارة المحلية تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي، كما تقوم بدور فعال في التنمية الوطنية، وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب.

ولأن الإدارة المحلية نابعة من صميم الشعب فهي وحدها التي تستطيع تأكيد وحدة المجتمع باستثارة الرأي العام المحلي للاهتمام بإشراك المواطن في الوصول إلى حلول لمشاكله. فالمساهمة الشعبية هي روح الإدارة المحلية، والمحور الذي ترتكز عليه، ولقد أصبح من الأمور المؤكدة أن على الإدارة أن تلعب دورا أساسيا في عملية التنمية الشاملة التي لا توجد دولة إلا ويدفعها الطموح أن تقطع أشواطا ملموسة على طريقها.

ومن هنا فإن هذه الدراسة تتبع أهميتها من الناحية العلمية في إلقاء الضوء على بعض المفاهيم والأفكار التي تكاد تختلط ببعضها على نحو يصعب معه تميزها. أما من الناحية العملية فأهمية هذه الدراسة تنصب مباشرة على الوسائل الكفيلة لترشيد وتفعيل الإدارة المحلية. والبحث عن الآليات الكفيلة لحشد جهود المجتمع المحلية لرفع مستوى أداء وقدرات الإدارة المحلية.

المبحث الأول:

ماهية الإدارة المحلية.

الإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم المحلي، يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة وتمارس ما يناط إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية.

ويعبر مصطلح الإدارة المحلية عن ذلك التنظيم الإداري التنفيذي البحت الذي لا صلة له بسيادة الدولة ، وإنما يحقق في الواقع ما يسمى باللامركزية الإدارية.

فجوهر الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم من خلال هيئة يتم انتخابها .لاشك أن الفقهاء قد انقسموا في آرائهم إلى فريقين، الفريق الأول يدعم فكرة قيام المجالس المحلية على أساس الانتخاب، وحجتهم بذلك هو تكريس معنى استقلال المجالس المحلية، والأمر الآخر هو تلاءم نظام الانتخاب مع مبدأ الديمقراطية الذي يؤيد الأخذ بنظام الانتخاب[2].

وهناك فريق آخر يرى أن مسألة الانتخاب في حالة تطبيق نظام اللامركزية المحلية لا يعتبر شرطًا لازمًا ويمكن أن يتم ذلك من خلال التعيين. ونحن نرى أن هذا الرأي بكل مبرراته قد يمثل خرقًا للهدف السياسي للإدارة المحلية بشكل عام، حيث يسلب الجانب الاستقلالي وحرية اختيار المجتمعات المحلية ويبقيها في دائرة القاصر غير القادر على إفراز قيادات محلية تمثله وتنوب عنه كحالة أساسية من حالات الديمقراطية الواجب تعزيزها في نهج الإدارة المحلية.

وبذلك من خلال هذا المبحث سنتعرض إلى التعريف بالإدارة المحلية وأهميتها وأسباب الاعتماد عليها بالإضافة إلى علاقتها بالإدارة اللامركزية مع إظهار صور وجودها في الجزائر.

المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية وأهميتها.

يعد وجود إدارة محلية إلى جوار إدارة مركزية ضروري ومن شأنه أن يفرز عن نتائج تتوسع فيها صلاحيات الإدارة المركزية على حساب الإدارة المحلية، فالهدف من نظام الإدارة

---

[2]-أنظر : عمار عوابدي: القانون الإداري، ج1، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، ط 2002، ص 279.

المحلية هو إدارة مرفق محلي ذو نفع عام وتزداد أهميتها كلما اقتربت من المواطن كما تعتمد الإدارة المحلية على أسس ومقومات تدعمها وتلهمها سبل التسيير الحسن ولهذا من الضروري التعرف على أهميتها وأسباب الاعتماد عليها.

الفرع الأول:تعريف الإدارة المحلية وأسباب الاعتماد عليها .

1-تعريف الإدارة المحلية:

لقد اهتم الكثير من الباحثين بالإدارة المحلية نظرا لأهميتها [3]: كل حسب مجال تخصصه بالإدارة المحلية أشد الاهتمام، فعلماء الاجتماع اهتموا بها من منطلق أنها تشكل صورة من صور التضامن الاجتماعي، كما أن الإدارة المحلية تقوم على فكرة تقسيم العمل وهو ما يجعلها موضع اهتمام هذه الفئة من الباحثين.

كما يمكن النظر أيضا إلى الإدارة المحلية من زاوية سياسية على اعتبار أن المجالس المحلية تمثل قاعدة اللامركزية يتمكن من خلالها المنتخبون على مستوى الولاية أو البلدية من المشاركة في صنع القرار مما يجسد فعلا فكرة الديمقراطية، أيضا اهتم علماء الإدارة بهذا النوع من الإدارة نظرا لما تشكله من أهمية كبرى في نظرية التنظيم فلا يمكن تجسيد فكرة التنظيم في الإدارة العامة دون التركيز على نظام الإدارة المحلية.

2-أسباب الاعتماد على نظام الإدارة المحلية:

تعتبر الأسباب الداعية لاعتماد نظام الإدارة المحلية موحدة تقريبا في كل الدول، يمكن حصرها في ما يلي:

-تزايد مهام الدولة،

-التفاوت فيما بين أجزاء إقليم الدولة،

-تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي.

أ-تزايد مهام الدولة: كانت مهام الدولة فيما سبق تتمثل في الأمن والعدالة والدفاع فتطورت فيما بعد إلى دولة متدخلة تعتني بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية الثقافية وغيرها، هذا التنوع في النشاط والتعدد في المهام فرض إنشاء هياكل لمساعدة الدولة في الدور المنوط بها والمتمثلة في الإدارة المحلية (الجماعات المحلية)، فقد أصبح العمل بالمركزية الإدارية لا يجدي نفعا مع تطور عدد البلديات وتزايد المشاريع التنموية والمنشآت القاعدية.

---

[3]-أنظر : عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، 2002، ص 104-105.

ب-التفاوت فيما بين أجزاء إقليم الدولة: تختلف الأقاليم من الناحية الجغرافية، فهناك المناطق الساحلية والمناطق القريبة من العاصمة والمناطق البعيدة عنها، كما تختلف من حيث تعداد السكان. إلى جانب وجود المدن المكتظة بالسكان، مدن قليلة السكان، مناطق تزخر بالإمكانات السياحية ومناطق لا تتوفر على هذا العامل ... الخ

هذا الاختلاف بين منطقة وأخرى من مناطق الدولة الواحدة في العامل الجغرافي والسكاني إلى جانب العامل المالي، يفرض بالضرورة الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم، ذلك أنه لا يمكن تصور تسيير كل المناطق على اختلاف عواملها وإمكانياتها وموقعها بجهاز مركزي واحد مقره العاصمة، وكلما كان مقر المسير قريبا من مشاكل الإقليم ومواكب لتطورات التنمية الإقليمية كلما كان التسيير أحسن.

ج-تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي: تعبر الإدارة المحلية عن التسيير الذاتي وهو وسيلة فعالة لاشتراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة وهي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم، كلما استعانت السلطة المركزية بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشرا على الديمقراطية[4]، ومنه فالإدارة المحلية لا تخلو من الأهمية كونها أكثر النظم الإدارية فعالية وديناميكية لأنها أقرب إلى المجتمع المحلي، ولا يكتمل عمل نظام الإدارة المحلية إلا إذا توفرت على أساليب تسيير وقواعد تحكم عملها ويعد أسلوب اللامركزية الإدارية أحسن الأساليب في تسيير نظام الإدارة المحلية.

الفرع الثاني:علاقة الإدارة المحلية بالإدارة اللامركزية.

تعتبر اللامركزية الإدارية أسلوبا جديدا ظهر منذ القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، أين ارتبط مفهوم اللامركزية بالإدارة المحلية والهيئات القائمة على هذا المفهوم ألا وهي الجماعات المحلية، فاللامركزية الإدارية تعمل على جعل الإدارة المحلية أكثر فعالية في تسيير شؤون الجماعات المحلية.

1-ماهية اللامركزية الإدارية: تعتبر اللامركزية الإدارية من أهم الأساليب المعتمدة في تسيير الإدارة المحلية، وهذا الأسلوب تحكمه قواعد واعتبارات عديدة تجعله أنجع الأساليب في إدارة المحليات.

---

[4]-أنظر : جعفر أنس قاسم،أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1988، ص 03.

أ-تعريف اللامركزية الإدارية: اللامركزية الإدارية هي ذلك النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية والوحدات الإدارية الإقليمية الأخرى والمستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمجرد اكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة جزئيا لرقابة الإدارة المركزية[5].

يشمل هذا التعريف جانبين: **جانب سياسي** ويتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من تسيير شؤونها بنفسها مما يرسخ مبدأ الديمقراطية الإدارية، أما **الجانب القانوني** فيتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والمحلية من جهة، وبين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي من جهة أخرى.

ب-اعتبارات تجسيد اللامركزية الإدارية: يفرض تجسيد اللامركزية الإدارية على الدولة مراعاة العديد من الاعتبارات منها:

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

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

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

ج-أركان اللامركزية الإدارية: يقوم النظام اللامركزي على ثلاثة أركان، إذ يعترف بوجود مصالح محلية متميزة وبوجود هيئات محلية مستقلة، يربط هذه الأجهزة بالسلطة المركزية التي تقوم بالرقابة عليها.

-**المصالح المحلية المتميزة**[6]: يرتكز نظام اللامركزية الإدارية على المصالح المحلية التي تتكفل بالإشراف والتسيير من قبل الأشخاص المعينين والمنتخبين من قبل الشعب حتى يتسنى للسلطة المركزية إدارة المصالح العامة التي تهم الدولة ككل، فالدولة تسيطر على مرافق الأمن والقضاء

---

[5]-أنظر : محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 05.

[6]-أنظر : المادة 04 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 17 أفريل 1990.

والمواصلات بين الولايات والبلديات عبر الوطن أما الوظائف الأخرى كالصحة والتعليم والكهرباء والماء ... تعني بإدارتها المصالح المحلية لأن هذه الأخيرة أدرى بحاجة المجتمع إليها وبالتالي تتحمل هي مسؤولية إشباعها. فالمصالح المحلية في الجزائر وتحديدها يعد من اختصاص المشرع إذ يتبع هذا الأخير طريقتين هما:

***الطريقة الأولى:** يحدد فيها المشرع اختصاص السلطة اللامركزية وما يتبقى يكون من اختصاص السلطة المركزية وبالتالي لا يمكن ممارسة أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل حتى ولو توفر لديها كل الإمكانيات لممارسة هذا النشاط.

***الطريقة الثانية:** يحدد فيها المشرع اختصاصات السلطة اللامركزية دون حصرها بقواعد عامة محددة إلا ما استثني بنص خاص كالدفاع والعدالة والتمثيل الخارجي لأن هذه المرافق تتعارض في طبيعتها ومبدأ فصلها عن السلطة المركزية.

-**الهيئات المحلية المسيرة:** لا يكفي أن يعترف المشرع بأن هناك مصالح محلية متميزة فحسب، بل يلزم عليه أن يوكل إدارة وتسيير هذه المصالح لذوي الشأن أنفسهم ولما كان من المستحيل على جميع السكان المحليين أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فمن الضروري أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم أو بتعيين من السلطة المركزية.

-**رقابة السلطة المركزية:** الرقابة تعني وجود أجهزة رقابية مركزية على الهيئات أو الوحدات المحلية والعاملين بها، فقد اصطلح على الرقابة المركزية بالوصاية الإدارية لدى رجال القانون إلا أنها لا تعبر عن المقصود بها، لهذا لابد أن تحل محلها الرقابة الإدارية نظرا للفوارق الآتية:

-يؤخذ بمبدأ الوصاية الإدارية في القانون المدني نظرا لانعدام الأهلية لكن الإدارة المحلية تتمتع بكامل الأهلية في ممارسة كل التصرفات القانونية المنوطة بها.

-الوصاية الإدارية تقوم على فكرة إحلال شخص محل شخص آخر فاقد الأهلية أو ناقص الأهلية في رعاية شؤونه وإدارة أمواله.

ففي نظام اللامركزية الإدارية لا يكفي أن تقوم الجماعات المحلية بالدور المنوط بها فحسب، بل تتعدى إلى قياس مدى نجاح السلطات المحلية في تمتعها باستقلالية مالية واسعة.

ترتكز سياسية اللامركزية على توزيع الصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية ضمن وحدة الدولة بين وحدات الإدارة المحلية (البلدية والولاية). وبالتالي تمثل البلدية والولاية تطبيقات الإدارة المحلية في القانون الإداري الجزائري.

المطلب الثاني: تجسيد الإدارة المحلية في الجزائر.

تمثل تطبيقات الإدارة المحلية في الجزائر صور اللامركزية الإدارية مثل الهيئات الإقليمية: البلدية والولاية، والهيئات التقنية والمصلحية: المؤسسات العامة الإدارية، الشركات الوطنية والتعاونيات والدواوين العامة...الخ. من الضروري التعرف على الخليتين الأساسيتين في المجتمع المحلي ألا وهما البلدية والولاية من الناحية القانونية والوظيفية.

الفرع الأول: البلدية.

-الإطار القانوني والوظيفي للبلدية: تعتبر البلدية خلية أساسية في التنظيم الإداري المحلي في الجزائر كونها تشكل قاعدة المجتمع، وقد حظيت باهتمام السلطات المركزية من خلال النصوص القانونية والدساتير التي بينت الإطار القانوني والوظيفي للبلدية. وقد صدر أول قانون بموجب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967.

أ-إنشاء البلدية: يتم إنشاء البلدية وتعيين حدودها الإدارية بموجب مرسوم يصدر من طرف رئيس الجمهورية بناء على قرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية. كما أن "تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها أو تحويله يتم بموجب مرسوم يتخذ بناء على قرار من وزير الداخلية وبعد استطلاع رأي الوالي، وباقتراح من المجلس الشعبي البلدي"[7].

فيما يخص ضم أو فصل بلدية أو عدة بلديات عن بلدية واحد يتم بناء على قرار من وزير الداخلية بالإجماع مع والي الولاية والمجالس الشعبية البلدية، بالإضافة إلى هذا فإن حقوق والتزام البلديات المنضمة تحول كلها إلى البلدية التي ضمت إليها، والشيء نفسه عند فصل جزء عن البلدية أو عدة بلديات فإن كل بلية تأخذ حقوقها وتتحمل الالتزامات التي عليها[8].

ب-هيئات تسيير البلدية: نصت المادة 13 من القانون البلدي على أن "هيئتا البلدية هما: المجلس الشعبي البلدي، رئيس المجلس الشعبي البلدي"

-المجلس الشعبي البلدي وصلاحياته: يعتبر المجلس الشعبي البلدي أهم خلية في التنظيم البلدي نظرا لحساسية وضعه والأعضاء المشكلة له والتي تباشر مهامها عن طريق الاقتراع العام المباشر

---

[7]-أنظر : عمار بوضياف، مرجع سابق، 2002، ص 135.

[8]-أنظر : المادتين 16 و17 من القانون البلدي رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990.

والسري وتدوم مدة عضوية المجلس الشعبي البلدي خمس سنوات، إذ قسم المشرع عدد الأعضاء في المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكان لكل بلدية[9].

***تسيير المجلس الشعبي البلدي**[10]: يعقد المجلس الشعبي البلدي عدة دورات يجري من خلالها مداولات بالإضافة للجان المتخصصة، حيث يقوم بعقد دورات عادية وأخرى غير عادية.

فالدورات العادية تعقد كل ثلاثة أشهر خلال السنة. أما الدورات غير العادية فالمجس الشعبي البلدي له الحق على الأقل في عقد دورة واحدة في السنة حسب ما تقتضيه شؤون البلدية وذلك بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ثلث (3/1) أعضائه أو الوالي. لكن يشترط في صحة عقد الدورة غير العادية أن يكون الحضور بأغلبية الأعضاء بناء على استدعاءات كتابية توجه من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الأعضاء قبل (10) أيام من مواعيد الاجتماع.

***اختصاصات المجلس الشعبي البلدي:** حدد القانون البلدي صلاحيات البلدية كخلية أساسية في المجتمع الجزائري، تلك الصلاحيات يمارسها المجلس الشعبي البلدي من خلال المداولات حسب المجالات التالية:

-**الوظائف الاقتصادية والمالية:** تعمل البلدية عن طريق المجلس الشعبي البلدي على تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وتشجيع المتعاملين الاقتصاديين، كما أجاز قانون البلدية للمجالس إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية[11].

كما يقوم المجلس الشعبي البلدي بالتجهيز المحلي في حدود ما نص عليه القانون، ويعمل على توجيه وتنسيق ومراقبة الأنشطة المحلية. وبالتعاون مع الهيئة التنفيذية للبلدية، يطالب المجلس بإحداث تعاونيات إنتاجية وأجهزة التنسيق والتسويق للإنتاج الفلاحي وتشجيع الاستثمارات الفلاحية، كما يشارك المجلس في العمليات المتعلقة بتعديل النظام الزراعي للأراضي الواقعة في نطاق الدائرة الإدارية لبلديته.

بالإضافة إلى الوظائف التقليدية فإن المجلس الشعبي البلدي الموسع يقوم بالتعاون مع اللجنة التنفيذية الفنية والتعاونيات البلدية المتعددة الخدمات على تحضير وإعداد برامج إنعاش المنتجات الفلاحية، المساعدة في تموين أعضاء التعاونية بالتجهيزات والخبرات والمواد اللازمة

---

[9]-لم يترك المشرع الجزائري أي ثغرة فيما يخص الفئة القابلة للترشح للعضوية في المجلس الشعبي البلدي، وحدد في هذا الإطار عينة من الأشخاص المحرومين من الترشح لانتخابات المجلس الشعبي البلدي نص عليها في المادة 98 من قانون الانتخاب رقم 80-03 الصادر في 25 أكتوبر 1980 أ وهم: الولاة، رؤساء الدوائر، الكتاب العامين للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفي أسلاك الأمن، محاسبي الأموال البلدية ومسؤولي المصالح البلدية.

[10]-أنظر : المادة 36 من قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 17 أفريل 1990.

[11]-أنظر : عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 293-296.

للإنتاج الزراعي ومساعدة أعضاء التعاونية على تحسين ظروفهم الصحية والسكنية والثقافية ...الخ[12].

فيما يخص الجانب المالي يتولى المجلس الشعبي البلدي المصادقة سنويا على ميزانية البلدية سواء الأولية وذلك قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة من المعنية وتتم المصادقة على الاعتمادات المالية مادة بمادة وبابا بباب[13].

وفي هذا الإطار اتضح مؤخرا أن عددا هائلا من البلديات في الجزائر تعاني من الديون مما أدى بالدولة إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة والتي تجلت في إحصاء البلديات من قبل وزير الداخلية وجرد ديونها حسب طبيعتها ومعرفة المؤسسات صاحبة هذه المستحقات[14].

-**الوظائف الاجتماعية والثقافية:** لم يغفل قانون البلدية عن الواجبات الاجتماعية للمجلس الشعبي البلدي حيال المواطنين وخصص المادة 89 من قانون البلدية ليوضح فيها حق المجلس في المبادرة باتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومد يد المساعدة إليها في مجال الصحة والتشغيل والسكن، كما خول للبلدية بناء مراكز صحية وقاعات للعلاج وذلك في حدود قدراتها المالية. كما ألزمها المشرع بإنجاز المؤسسات التعليمية وفقا للبرنامج المسطر واتخاذ كل إجراء من شأنه تسهيل عملية النقل المدرسي وها وفق المادة 99 من قانون البلدية 90-08.

يضطلع المجلس الشعبي البلدي بإنعاش وتحقيق الحماية المدنية على مستوى البلدية وهذا من خلال تنمية روح التضامن الجماعي لدرء ودفع الأخطار والكوارث المحدقة بالبلدية[15].

ثقافيا، تعني البلدية بالسهر على تطبيق القوانين والأنظمة التي تستهدف تنمية النشاط السياحي في الدولة وللمجلس الشعبي البلدي حق إنشاء المقاولات والهيئات المحلية ذات الطابع السياحي، كذلك المحافظة على المعالم السياحية في البلدية والعمل على استثمارها[16].

-**الوظائف الأخرى للبلدية:** بالاعتماد دائما على هيئة المجلس الشعبي البلدي، تعمل البلدية على تحقيق التنمية الصناعية على المستوى المحلي، تطوير مجال التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز والمساهمة في النقل العمومي والإسكان وفق المادة 106 من القانون 90-08. وفيما يخص

---

[12]-أنظر : المواد 152 إلى 159 من قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 17 أفريل 1990

[13]-أنظر : عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 302.

[14]-أنظر : المواد 167 إلى 170 من قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 17 أفريل 1990.

[15]-أنظر : عمار عوابدي، مرجع سابق، ص297.

[16]-أنظر : المواد 90 إلى 146 من قانون البلدية 90-08.

التنمية الصناعية التقليدية والحديثة يعمل المجلس على إنشاء الأجهزة والمؤسسات الصناعية، كما يشجع المجلس المبادرات الخاصة التي تهدف إلى تنشيط وتحسين الصناعات في الدائرة للبلدية[17]. ويمتد عمل المجلس الشعبي البلدي حتى إلى مجال النقل إذ يعمل على توزيع شبكات وخطوط التموين والتوزيع المتعلقة بالمنتجات الضرورية وتسويقها بإنشاء وسائل النقل والتخزين والتوزيع، كما يقوم المجلس أيضا باستغلال مصالح عمومية لنقل المسافرين واستعمال خطوط الطرق الممتدة داخل حدود البلدية ويشارك لحساب البلدية في رأسمال مقاولات النقل العمومي[18].

-**رئيس المجلس الشعبي البلدي واختصاصاته:** يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم هيئة في تسيير الولاية نظرا لحساسية منصبه وكونه حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية.

***تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي:** نصت المادة 48 من قانون البلدية على أنه يتم تعين رئيس المجلس الشعبي البلد من خلال الاقتراع العام والسري للقائمة التي تتناول أغلبية المقاعد ويكون الرئيس على رأس القائمة وينصب خلال مدة لا تتعدى ثمانية أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع. بعد تعيينه يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من النواب ما بين 02 نائبين إلى 06 نواب حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وتدوم مدة عهدة الرئاسة 05 سنوات وتنتهي مهام الرئيس عند توافر أحد الأسباب التالية: الاستقالة، الإقالة، الإقصاء والوفاة.

***اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي:** قد خصص المشرع صلاحيات لرئيس المجلس الشعبي البلدي تختلف باختلاف وضعه كممثل للدولة من جهة، باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي وممثلا للبلدية من جهة أخرى وفيما يلي يتم التطرق إلى كافة صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

***رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة:** تعددت القوانين الصادرة بهذا الشأن منها قانون الحالة المدنية، قانون الإجراءات الجزائية، قانون الانتخابات وقوانين أخرى أوضحت صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة وهي كما يلي:

-يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابطا للحالة المدنية كما يجوز له أن يفوض هذا الاختصاص إلى نوابه أو إلى أحد الإداريين مع إبلاغ النائب العام والوالي بذلك[19].

-يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية طبقا لقواعد قانون الإجراءات الجزائية في حدود الرقعة الجغرافية ومجال الاختصاص[20].

---

[17]-أنظر : المواد 90 إلى 146 من قانون البلدية 90-08.

[18]-أنظر : المادة 01، الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فيفري 1970 المتضمن الحالة المدنية.

[19]-أنظر : المادة 67 من قانون البلدية رقم 90-08.

–يصادق رئيس المجلس الشعبي البلدي على الوثائق ويجوز له نقل الاختصاص لأحد نوابه أو المصالح الإدارية، ويتولى نشر القوانين والتنظيمات واتخاذ الإجراءات اللازمة في حدود إقليم البلدية[21].

–يعهد إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مهمة الحفاظ على النظام العام، الصحة العامة والأمن العام في الحدود الإقليمية للبلدية، في هذا الشأن أجاز قانون البلدية للرئيس بالاستعانة في تحقيق الأمن العام إلى الحرس البلدي. المادة 139 من قانون البلدية لسنة 1990 أفصحت عن مسؤولية البلدية عن الخسائر والأضرار التي تحلق بالأشخاص والممتلكات الناجمة عن الجنايات والجنح.

–يقوم سنويا بإحصاء الأشخاص المعنيين بالخدمة الوطنية.

–صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية للمجلس: تقوم الهيئة التنفيذية بجملة من الاختصاصات المحلية عن طريق رئيس المجلس الشعبي البلدي[22].

–تحت إشراف الرئيس تقوم الهيئة التنفيذية بالعمل على إنعاش وتحريك وتسيير وتنسيق أعمال المجلس الشعبي البلدي، فيقوم رئيس المجلس الشعبي البلد باستدعاء الأعضاء للانعقاد وتحديد الموضوعات محل الدراسة وتحضير جدول جلسات واجتماعات المجلس.

–باعتباره رئيسا للهيئة التنفيذية يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنصيب اللجان البلدية والإشراف على حسن سيرها، كما يقوم بإعداد وتحضير ميزانية البلدية. وقد حدد المشرع في المادة 50 من القانون 90–08 عدد أعضاء الهيئة التنفيذية المتمثلين في النواب وعددهم يتراوح بين 2 إلى 6 أعضاء حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

–رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية: باعتباره ممثلا للبلدية يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي ببعض الصلاحيات في حدود القانون تتمثل في الآتي[23]:

–يمثل البلدية في كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات، في الحياة المدنية والإدارية وفقا للشروط المنصوص عليها في التنظيمات.

–يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي على تسيير إيرادات البلدية ومتابعة تطور مالية البلدية، بالإضافة إلى الحفاظ على الحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية.

---

[20]-أنظر : المادة 78 من قانون البلدية رقم 90-08.

[21]-أنظر : المواد من 221 إلى 223 من قانون البلدية 90-08.

[22]-أنظر : عبدالحفيظ نقادي، دور الهيئات اللامركزية في التنمية المحلية، ملتقى وطني حول الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء الإصلاحات، المركز الجامعي د.مولاي الطاهر، سعيدة، 08-09 ديسمبر 2003.

[23]-أنظر : جعفر أنس قاسم، مرجع سابق، ص50.

-يتولى إبرام عقود واقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهبات والوصايا، وإبرام المناقصات والمزادات الخاصة بأشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.

-يعمل على توظيف عمال البلدية وتعيينهم وفقا للشروط المنصوص عليها في التنظيمات المعمول بها واتخاذ الإجراءات المتعلقة بطرقات البلدية.

-بصفته رئيسا للمجلس الشعبي البلدي يقوم بتحضير جدول الأعمال الخاص بأشغاله ويقدم تقريرا منتظما حول الوضعية العامة للبلدية ومدى تنفيذ المداولات.

-**مهام اللجان البلدية**[24]: تتكون اللجان البلدية من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي كما تعمل على دراسة المشاكل والمسائل المتعلقة بالإدارة العامة للبلدية، الشؤون المالية والاقتصادية، التجهيز والأشغال العامة والإسكان والشؤون الاجتماعية والثقافية.

وتنقسم اللجان البلدية إلى لجان مؤقتة وأخرى دائمة وذلك لمساعدة المجالس الشعبية البلدية على أداء مهامها، فالمادة 24 من قانون البلدية أوضحت مختلف المهام للجان الدائمة والمؤقتة. تتمثل اللجان الدائمة في لجنة الاقتصاد والمالية، لجنة التهيئة العمرانية والتعمير ولجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية. كما خول القانون لأعضاء المجلس الشعبي البلدي إنشاء لجنة مؤقتة تقوم بمهمة التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة بلدية أو تجاوزات ما على مستوى مصلحة تابعة للبلدية.

الفرع الثاني:الولاية.

2-الإطار القانوني والوظيفي للولاية: تعتبر الولاية كوحدة إدارية لامركزية تتوفر فيها مقومات اللامركزية الإدارية وهي تمثل السلطة الوصية على البلدية، ويتطلب هذا دراسة الجانب القانوني والوظيفي للولاية.

أ-إنشاء الولاية: صدر ميثاق الولاية في 26 مارس 1969 وتبعه قانون الولاية بالأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 أفريل 1969، حيث اعتبر الولاية كوحدة تصل بين الدولة والبلديات فهي لا تعد خلية لا مركزية فحسب بل هي أيضا دائرة إدارية تعكس نشاط الإدارات المركزية[25].

تتمتع الولاية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتقوم بنشاطات سياسية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية تحت رقابة السلطة المركزية ويتولى إدارة الولاية كل من الوالي والمجلس الشعبي

---

[24]-أنظر : أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د.محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة 05، 2009 ، ص 206.

[25]-أنظر : عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، 111.

الـولائي. بالإضـافة إلـى أجهـزة الإدارة العامـة للولايـة، فبموجـب المرسـوم التنفيـذي رقـم 94-215 المؤرخ فـي 23 جويليـة 1994 أصـبحت الإدارة العامـة للولايـة تقوم علـى: الأمانـة العامـة، المفتشـية العامـة، الـديوان، رئـيس الـديوان ورئـيس الـدائرة. فالولايـة يـتم إنشـاؤها بواسـطة قـانون يحـدد إسـمها ومركزها الإداري والحدود الإدارية لها.

ب-هيئـات تسـيري الولايـة: طبقـا للمـادة 08 من قـانون الولايـة فـإن الولايـة تقوم علـى هيئتين همـا: المجلس الشعبي الولائي والوالي، إلى جانب هياكل الإدارية العامة للولاية.

-**المجلس الشعبي الولائي واختصاصاته:** يعرف المجلس الشعبي الولائي علـى أنـه جهاز مداولـة علـى مسـتوى الولايـة ويعتبـر الأسـلوب الأمثـل للقيـادة الجماعيـة والصـورة الحقيقيـة التـي بموجبهـا يمـارس سكان الإقليم حقهم فـي تسييره ورعايـة مصـالحه[26]. فـالمجلس الشـعبي الـولائي يعتبـر هيئـة أساسية في تشكيل جهاز تسيير الولاية باعتبارها مجموعة إدارية لامركزية إقليمية.

***تسيير المجلـس الشـعبي الـولائي:** طبقـا للمـادة 99 من قـانون الانتخـاب يتكون المجلس الشـعبي الولائيـة من 35 إلـى 55 عضـوا علـى أن تكون كل دائرة انتخابيـة ممثلـة بعضـو واحد علـى الأقل. وخلافا للوضـع بالنسبة لرئيس المجلس الشـعبي البلدي فإن رئيس المجلس الشـعبي الـولائي ينتخب للفترة الانتخابيـة من طـرف جميـع الأعضـاء بـالاقتراع السـري والأغلبيـة المطلقـة فـي الـدورة الأولـى، أما الدورة الثانية فيتم الانتخاب بالأغلبية النسبية ويكون اختيار الرئيس الأكبر سنا فـي حالـة تسـاوي الأصوات.

فـي تسـيير شـؤون يقـوم المجلـس الشـعبي الـولائي بعقـد دورات ومـداولات إلـى جانـب تشـكيل لجان متخصصة:

-**الـدورات:** يعقـد المجلـس الشـعبي الـولائي دورات عاديـة وأخـرى استثنائية، حيـث يعقـد أربـع (04) دورات عاديـة فـي السـنة مـدة كـل دورة لا تقـل عـن 15 يومـا، وقـد حـدد المشـرع الأشـهر التاليـة: مـارس، جـوان، سـبتمبر، ديسـمبر، لعقـد الـدورات العاديـة وخـلاف ذلـك تعـد باطلـة. أمـا الـدورات الاستثنائية يكون عقدها حسب الحاجة إلى ذلك سواء بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث (3/1) أعضاء المجلس الولائي.

-**المـداولات:** خـلال دوراتـه العاديـة أو غيـر العاديـة يجـري المجلـس الشـعبي الـولائي مـداولات مضمونها إحدى صلاحياته.

---

[26]-أنظر : المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، الدورة 18، جويلية 2001.

-**تنصيب اللجان:** خول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية في مجال الاقتصاد والمالية، التهيئة العمرانية والشؤون الاجتماعية والثقافية.

***اختصاصات المجلس الشعبي الولائي:** حدد دستور 1989 معالم اختصاصات المجلس الشعبي الولائي وطبقا للمواد 55 إلى غاية 82 من قانون الولاية فإن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي تشمل:

-ترقية الفلاحة، الوقاية من الآفات الطبيعية، التشجير وحماية البيئة والغابات، المياه الصالحة للشرب وتطهير المياه وكذا الصحة الحيوانية.

-تهيئة طرق الولاية وصيانتها، ترقية هياكل استقبال الأنشطة، الإنارة الريفية وفك العزلة عن المناطق النائية.

-إنجاز وصيانة مؤسسات التعليم الثانوي والتقني ومراكز التكوين المهني.

-إنجاز هياكل الصحة العمومية، الوقاية الصحية، تقديم يد المساعدة لفئة المعوقين والمسنين، كما يعمل المجلس على إنشاء المؤسسات الثقافية والرياضية وتنمية النشاطات السياحية[27].

-**تعيين الوالي واختصاصاته:** طبقا للمرسوم الرئاسي رقم: 89-44 الصادر بتاريخ: 10 أفريل 1989 والمرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا للإدارة المحلية، فإنه يعهد اختصاص تعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية والجماعات المحلية.

وقد حددت المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 الأشخاص المؤهلين للتعيين في منصب الوالي وهم: الكتاب العامين للولايات ورؤساء الدوائر، فيما يخص إنهاء مهام الوالي فهذا الإجراء لا يتم إلا بموجب مرسوم رئاسي وهو مطابق لإجراءات تعيينه.

كما يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، حيث يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي ويمارس سلطات أخرى كممثل للدولة.

***اختصاصات الوالي كهيئة تنفيذية:** أوكلت للوالي ممارسة صلاحيات عديدة متمثلة في:

-تنفيذ المداولات القائمة على مستوى المجلس الشعبي الولائي وذلك بموجب إصدار قرارات ولائي بعد المصادقة عليها من قبل المجلس الشعبي الولائي.

---

[27]-أنظر : أحمد محيو، المرجع السابق، ص 252.

-يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة إطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية نشاطات الولاية خلال الدورات المنعقدة وتقديم بيان سنوي للمجلس يتضمن نشاطات مصالح الولاية من جهة ونشاطات مصالح الدولة في الولاية من جهة أخرى.

-خلافا للبلدية فإن تمثيل الولاية مسند إلى الوالي وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي.

***اختصاصات الوالي كممثل للدولة:** يمثل الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري نظرا للصلاحيات المسندة إليه، فصفة ممثل الدولة تمنح الوالي الصلاحيات التالية:

-وفق المادة 92 الفقرة الأولى من قانون الولاية يعد الوالي ممثلا للدولة ومندوبا للحكومة على مستوى الولاية كما يمثل مختلف الوزراء من خلال تنفيذه التعليمات الصادرة عن كل وزير مختص.

-يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات والأوامر الصادرة عن السلطة التشريعية وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية.

-يتمتع الوالي بسلطة الضبط الإداري (الشرطة الإدارية) وفقا لما جاءت به المادة 96 من قانون الولاية، حيث يعد الوالي مسؤولا عن حماية النظام والحفاظ على أمن وسلامة السكان. كما أوكل قانون الإجراءات الجزائية إلى الوالي سلطة الضبط القضائي وفق المادة 28 منه، حيث يتدخل الوالي كسلطة ضابط قضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة. [28]

أضاف المشرع الجزائري خلية أخرى إلى جانب الولاية والبلدية ألا وهي: الدائرة والتي تلعب دور الوسيط بين البلدية والولاية، فهي تعتبر مقاطعة إدارية تنشأ وتعين حدودها وفق القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981 المتمم لقانون الولاية 1969. كما تتولى الدائرة المصادقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنشيط متابعة عمل البلديات وإنشاء المؤسسات لغرض تحقيق التنمية المحلية.

---

[28]-أنظر : أحمد محيو، المرجع السابق، ص 273.

المبحث الثاني:

التنمية المحلية ومصادر تمويلها

تشكل التنمية المحلية احد أهم أوليات الدولية على المستوى المركزي إلا أن تجسيدها على المستوى اللامركزية يتطلب وضع الأسس والآليات المرافقة لها من اجل ضمان تطبيقها وفق إستراتجية ترسمها لهذا الغرض.

وتشكل الجماعات المحلية الإطار الأنسب لتجسيد التنمية المحلية باعتبار أن هذه الأخيرة تجسد اللامركزية الإدارية المعنية مباشرة بالتسيير المحلي الذي يقوم على تطبيق البرامج التنموية و يعطى لها أكثر تفعيلا.

إلا أن التنمية المحلية تحتاج إلى مصادر تمويل متنوعة من اجل زيادة المصادر والموارد المالية لكمي يتم إعطاء دفع للتنمية خاصة في القطاعات ذات البعد الاستراتيجي كالمياه و الفلاحة ولا يتأتى ذلك إلا من خلال الموارد المالية الداخلية التي تقوم الجماعات المحلية بشقيها الولاية والبلدية بجمعها عمن طريق الآليات القانونية التي تجسد إطارها القانوني.

ومنه فان مبحثنا هذا سنتطرق إلى مصادر التنمية المحلية والمجالات التي تتجسد فيها.

المطلب الأول : ماهية التنمية المحلية.

لقد حظيت التنمية المحلية باهتمام كبير من الباحثين خاصة في عصرنا نظرا لأهميتها والدور الذي تلعبه في تنمية المجتمع ككل حيث أطلق عليها في البداية مصطلح تنمية المجتمع ثم تطور إلى أن أصبح التنمية الريفية وبالتالي أصبح هناك مفهوم جديد للتنمية لا يشمل المناطق الريفية فقط وإنما المناطق الحضرة وهذه التنمية تمس مختلف المجالات الاقتصادية الاجتماعية والسياسية لتحقيق أهداف معينة.

الفرع الأول: مفهوم التنمية المحلية.

تعرف التنمية المحلية على أنها "العملة التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للإرتفاع بمستوى التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا وإدماجها في منظومة التنمية القومية بأكملها لكي تشارك مشاركة فعالة في التقدم على المستوى القومي".[29]

كما عرفها الأستاذ محي الدين صابر على أنها " مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاقتصادية والاجتماعية وهذا الأسلوب يقوم على أحداث تغير حضاري في طريقة تفكير والعمل والحياة عن إثارة وعن البيئة المحلة وأن يكون ذلك الرعي قائما على أسس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعا في كل المستويات عمليا وإداريا". [30]

كما تعرف التنمية المحلية على أنها "تحقيق الزيادة التنموية في كافة القطاعات على المستوى المحلي للوصول إلى مراحل متقدمة من التنمية والنمو والتحقيق المستوى الإنساني الذي تحدده مثاليات التفكير الاجتماعي المعاصر وإمكانياته على السواء".[31]

"لعل من شأن توفير المناخ الملائم للتنمية المحلية من خلال توظيف الإمكانيات المتوفرة فيما هو ايجابي وهادف إلى النهوض بالمهام المستعجلة. للدفع بعجلة التنمية إلى الأمام وامتصاص الضغوط والأزمات وحتى النزاعات وخوض رهان التنمية بمناهضة جميع أشكال التخلف".[32]

---

[29]-أنظر: عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دار النشر الثقافية الإسكندرية، 2001، ص 13.

[30]-أنظر: كمال التابعي، تغريب العالم الثالث دراسة نقدية في علم اجتماع التنمية، دار المعارف، القاهرة، مصر، 1993، ص23.

[31]-أنظر : كمال التابعي، مرجع سابق، ص 30.

[32]-أنظر : عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص 32

"التنمية المحلية وسيلتها وهدفها هو الإنسان المتواجد على تراب الجماعة فيجب أن تستند الأعمال أساسا على تعبئة البطاقات البشرية المستهدفة بالتنمية".[33]

ومن التعارف والمداخلات التالية يمكن استخلاص التعريف التالي:

التنمية المحلية هي عملية تفسير تتم يشكل مستمر لا تنتهي ولاتتوقف عند نقطة معينة ولكنها مستمرة ومتصاعدة لإشباع الحاجات والمطالب المتجددة للمجتمع المحلي ومن ناحية أخرى تتم عملية التنمية المحلية بالتكامل بين الريف والحضر.

الفرع الثاني : علاقة التنمية المحلية بالتمويل المحلي.

يقصد بالتمويل المحلي في أبسط صورة "بأنه كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق المحلية المنشودة".[34]

كما يعتبر التمويل المحلي أداة تحقيق التنمية المحلية وتسيير مصالح الإدارة المحلية في المقاطعات الإقليمية في الجزائر. فالتمويل المحلي يمثل كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل المشاريع التنموية على المستوى المحلي. وفق القانون الجزائري أكدت المادة رقم 146 من قانون البلدية المؤرخ في 07 أفريل 1990، على أن البلدية والولاية مسؤولتان عن تسير وسائلهما المالية الخاصة والتي تتألف من:

مصادر أو الموارد المالية الذاتية للمحليات وتتمثل:

* الضرائب المحلية.
* الرسوم المحلية.
* أرباح المشروعات التجارية والصناعية المملوكة للمحليات.
* المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية.

– مصادر التمويل التي يطلق عليه الموارد المالية الخارجية للمحليات:

* الإعانات الحكومية.
* القروض.

---

[33]-أنظر : كمال التابعي، مرجع سابق، ص 42

[34]-أنظر : الطيب ماتلو، التنمية المحلية آفاق ومعاينات، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع، أكتوبر 2003، الجزائر، ص 127

المطلب الثاني: مصادر المالية المحلية

تستند المالية المحلية **سواء تعلقت بالموارد الداخلية أوالخارجية للجماعات المحلية**[35] إلى نفقات قسم التسيير ونفقات قسم التجهيز والاستثمار في ميزانية البلدية وتمول ميزانية التسيير من إيرادات الجباية وإعانات التسيير التي تقدمها الدولة وإيرادات الممتلكات التابعة للجماعات المحلية مثل الحقوق، الإتاوات، الخدمات المقدمة والغرامات. وتصنف الموارد المالية حسب المصدر إلى موارد ذاتية (داخلية) وموارد خارجية.

الفرع الأول:المصادر الداخلية .

تعد الجباية المحلية المورد الرئيسي في ميزانية الجماعات المحلية، كونها تمثل 4/3 من الإيرادات المالية المحلية. وقد حدد المشرع الجبائي أصناف الضرائب العائدة للجماعات المحلية طبقا لما جاء به قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 1992 في مادته 197، حيث ميز بين الضرائب العائدة كليا للجماعات المحلية والعائدة جزئيا.

-**الضرائب والرسوم الموجهة كليا إلى الجماعات المحلية**[36]: تتمثل الضرائب المحلية الموجهة كليا للجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL في:

***الرسم على النشاط المهني** الذي أحدث بموجب قانون المالية لسنة 1996 ويحصل الرسم على النشاط المهني وفق المعدل 2% حسب قانون المالية 2002، حيث توزع على الولاية بنسبة 0,59%، البلدية 1,30%، الصندوق المشترك للجماعات المحلية 0,11%.

***الدفع الجزافي** الذي يقوم بدفعه الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والمؤسسات الأجنبية المستقرة بالجزائر وتقوم بدفع أجور ومرتبات وتعويضات وأتعاب.

إلى غاية 31 ديسمبر 2005 كان الدفع الجزافي يمثل موردا هاما في ميزانية البلدية ولا يقل أهمية عن الرسم على النشاط المهني، فحصيلة الدفع الجزافي تخصص كلية للجماعات المحلية وتوزع بنسبة مختلفة بين البلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث تعود نسبة 30% إلى البلدية والباقي 70% تعود إلى الصندوق والتي توزع بدورها على البلدية 60%، والولاية 20%، صندوق التضامن 20%. يلاحظ من خلال النسب الموزعة أن حصة الأسد تعود إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية فق ما نصت عليه التعليمة الوزارية رقم 94-51 المؤرخة في 21

---

[35]-أنظر: مالكولم جيلز، دوايت بيركنز، مايكل رومر، دونالد سودجراس، اقتصاديات التنمية، دار المريخ، الرياض ص534 وما يليها.

[36]-أنظر: هيثم محمد الزغبي، الإدارة والتحليل المالي، الأردن، دار الفكر، ط1 ، 2000، ص77

جانفي 1995 بخصوص توزيع حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية. لكن منذ 01 فيفري 2006 لم يعد للدفع الجزافي أي دور في ميزانية البلدية لأن المعدل أصبح 0% بدلا من 1%.

***الرسم العقاري:** والذي يمثل ضريبة سنوية على الممتلكات العقارية وقد تأسست بموجب الأمر 67-83 المؤرخ في 02 جوان 1967 ويؤسس هذا الرسم على الملكيات المبنية وغير المبنية المتواجدة على تراب الوطن. فالرسم العقاري على الملكيات المبنية يحسب على أساس القيمة الإيجارية الجبائية للمساحة المتواجد فيها الملكيات المبنية وهي محددة حسب التنظيم المعمول به لكل متر مربع (م2)، أما الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية[37] فيحسب على الملكيات غير المبنية على أساس القيمة الإيجارية والمحددة بالمتر المربع (م2) للأراضي غير الزراعية والهكتار للأراضي الزراعية.

***رسم التطهير:** ويؤسس سنويا على الملكيات المبنية المتواجدة بالبلديات والتي تتوفر على مصالح لإزالة القمامات المنزلية، حيث اصطلح عليه برسم رفع القمامات المنزلية وفق قانون المالية لسنة 2002 يفرض على الملاك المستأجرين للملك ويؤسس لفائدة البلديات التي تعمل بها مصلحة رفع القمامات المنزلية ويتحدد هذا الرسم من خلال مصادقة السلطة الوصية على مداولات المجلس الشعبي بقرار من رئيسه مهما كان عدد سكان البلدية المعنية.

***رسم الإقامة:** وأعيد تأسيسه في سنة 1996 لصالح البلديات المصنفة كمناطق سياحية والحمامات المعدنية والبحرية، يفرض هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين بالبلدية ولا يملكون فيها إقامة دائمة خاضعة للرسم العقاري ويتم حسابه عن كل شخص ولكل يوم على أن يقل عن 10دج ولا يتعدى 20دج لليوم الواحد وكما يتم تحصيله عن طريق أصحاب الفنادق والمحلات المستعملة لإيواء السواح أو المعالجين بالحمامات المعدنية يدفع تحت مسؤوليتهم إلى قباضة الضرائب (خزينة البلدية حاليا) بعنوان مداخيل الجباية المحلية البلدية.

-**الضرائب والرسوم المحلية الموجهة جزئيا إلى الجماعات المحلية:** تتمثل مختلف الضرائب والرسوم المحلية المخصصة جزئيا للجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) في ما يلي:

***الرسم على القيمة المضافة:** ويطبق على عمليات بيع الأشغال العقارية والخدمات وقد تم تعديل معدلات الرسم على القيمة المضافة وفق قانون المالية لسنة 2002 وأصبح المعدل العادي 17% والمعدل المخفض 7%. يمثل الرسم على القيمة المضافة نسبة 85% من الموارد الجبائية في

---

[37]-أنظر : محمد عبد العزيز عجمية، التنمية الاقتصادية ومشكلاتها، الدار الجامعية، الإسكندرية، ط1، 1999، ص22.

ميزانية الدولة ويعد ثاني مورد بعد الجباية البترولية أما النسبة الباقية 15% توزع بين البلدية 5% والصندوق المشترك للجماعات المحلية 10% وهذا عندما يتعلق الأمر بالعمليات المنجزة عند الاستيراد، أما العمليات في الداخل فإن النسبة 15% تخصص كاملة للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

***رسم الذبح:** تحصله البلديات بمناسبة ذبح الحيوانات ويكون حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات المذبوحة بمعدل 5دج للكيلوغرام ويتوزع بين البلدي بمعدل 3,5دج/كغ والصندوق الخاص رقم 30270 والمعروف بصندوق حماية الصحة الحيوانية بمعدل 1,5دج/كغ.

***الضريبة على الممتلكات:** ويخضع لها الأشخاص الطبيعيين الذين اختاروا موطنهم الجبائي في الجزائر على اعتبار أملاكهم الموجودة بالجزائر وخارج الجزائر وتحدد الضريبة بتطبيق جدول تدريجي على جميع الممتلكات وكما يتم توزيع حصيلة ضريبة الممتلكات 100% على ميزانية الدولة بمعدل 60%، ميزانية البلدية 20% والنسبة الباقية على الحساب الخاص رقم 050-302 تحت عنوان الصندوق الوطني للسكن. لكن حصيلة الضريبة على الممتلكات لا تشكل إلا نسبة 8% من موارد البلديات.

***قسيمة السيارات:** يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة وتتوزع حصيلة القسيمة بين الدولة بنسبة 20% والصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 80%.

إلى جانب الموارد المالية الداخلية للجماعات المحلية فإن الموارد المالية الخارجية والمتمثلة في القروض والإعانات المالية تلعب دورا في تمويل ميزانية البلدية.

الفرع الثاني: المصادر الخارجية [38].

تأتي عملية الاعتماد على الموارد الخارجية كمرحلة ثانية أو استثنائية تلجأ إليها السلطات المحلية عند الضرورة إذا كانت الموارد الداخلية لا تكفي لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار في الميزانية المحلية، فالموارد الخارجية الأساسية وفق التنظيم المعمول به في الجزائر تتمثل فيما يلي:

***القروض:** وتمثل مورد آخر لتمويل مشاريع التنمية المحلية، حيث تسدد أشغال التجهيز والإنجاز والدراسات من ميزانية التجهيز والاستثمار وإذا اقترضت البلدية يتم تسديد رأسمال الدين بفضل إيراداتها من الاستثمار والمتمثلة في:

-مساهمات المتعهدين في نفقات التجهيز العمومية عن طريق رسوم محلية للتجهيز التي تتراوح بين 1% إلى 5% من قيمة العقار والأرض المعدة للبناء.

---

[38]-أنظر : : هيثم محمد الزغبي، مرجع سابق، ص82.

-إعانات الدولة عن طريق تقديم مساعدات نهائية.

-الاقتطاعات من ميزانية التسيير.

-القروض المحتملة لدى مؤسسات مالية من الدولة عن طريق مساعدات مؤقتة.

عموما يكون القرض المحصول عليه من قبل البلدية يمثل القرض الإيجاري مما يساعد البلدية على تخصيص هذه الأموال للعمليات التي تحقق إيرادات من أجل تسديد الديون.

***الإعانات الحكومية:** وتهدف إلى تكملة الموارد المالية المتاحة للهيئات المحلية وتقليص الفوارق بينها لتحقيق التوازن، كما تنقسم الإعانات الحكومية إلى الإعانات التي تمنحها الدولة وتلك التي يمنحها الصندوق المشترك للجماعات المحلية. فالبلديات تستفيد من إيرادات غير مباشرة عن طريق المخططات البلدية للتنمية، حيث تمنح لها في ميزانية التجهيز وقد توقف الصندوق المشترك للجماعات المحلية[39] عن تقديم الإعانات في سنة 1995 نظرا للعبء الثقيل لتسيير الحرس البلدي المفروض على عاتقه.

يلاحظ مما سبق أنه على الرغم من تعدد مصادر تمويل الجماعات المحلية (داخلية وخارجية) واختلاف أصناف الموارد المالية بحسب طبيعتها إلا أن الوضع المالي المحلي في الجزائر يشهد تدهورا كبيرا أمام عجز العديد من البلديات. ويعود ذلك لأسباب عديدة.

---

[39]-أنظر : جمال يرقى، الجباية المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في الجزائر ودورهما في التنمية المحلية، مجلة دراسات إفريقية، العدد 44، السودان، أكتوبر 2010.

الفصل الثاني: دور الإدارة المحلية الجزائرية في التنمية وآفاق تفعيلها

تلعب الجماعات المحلية دورا بارزا في مجال التنمية باعتبار أنها تختص بجملة من الوظائف التي يخولها لها القانون لأجل ذلك.

وعلى اعتبار أنها تشكل الإطار اللامركزي للتسيير الإداري فان مجالات تجسيد ذلك تتنوع من الجانب السياسي المتمثل أساسا في التنمية السياسية المجسدة في الانتخابات المحلية و مشاركة المواطن في الرقابة عل أدائها في مجال التنمية إلى الجوانب الأخرى الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية التي تمس المواطن بشكل مباشر في حياته اليومية .ومنه فان الجماعات المحلية يبرز دورها الفعال في إطار خلق نوع من التوازن بين الإدارة المركزية التي تسن القوانين و تشكل أداة لتوجيه السياسات العامة في جانبها المحلي و بين الجماعات المحلية الممثلة في المجالس المنتخبة التي تقوم بتطبيق البرامج التنموية على المستوى المحلي بالتوافق مع الآليات القانونية المنوحة لها في إطار التشريعات السارية المفعول.

إن تفعيل الدور الأساسي للجماعات المحلية لا يكون إلا من خلال إبراز العوائق التي تحول دون تحقيقها لذلك خاصة في جانبها المالي و التي يتقلص إطاره في المناطق النائية و يتوسع في المناطق الحضرية التي لها موارد متنوعة تبعا لموقعها بالإضافة لأطر أخرى توفر الموارد المالية

إن تجسيد التنمية المحلية عن طريق الجماعات المحلية يجب أن يكون وفق بناء إستراتجية تقوم على أساس وضيع العلاقة مع الإدارة المركزية و تسهيل آليات التسيير المحلي والاهتمام بالقطاعات الأساسية تجسيد الاستثمار المحلي خاصة في الموارد البشرية.

المبحث الأول: مجالات التنمية المحلية وأهدافها.

من خلال تعريفنا للتنمية بصفة عامة لاحظنا اتساع مجالات ونطاق التنمية كتخصص ليصل إلى معظم العلوم الإنسانية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية وكذلك الإدارة حيث تم طرح التنمية كمفهوم له روابط واتصالات قوية بالعلوم الأخرى مما أدى إلى بروز مجالات تنموية.[40]

حيث تلعب المشاركة الجماعية دورا كبيرا في تحديد الأهداف على أن يراعي أن تكون هذه الأهداف ذات طبيعة كيفية كلما كان ذلك ممكنا حتى بين المستويات المستهدف تحقيقها حتى يكون هناك إطار ملموس يشعر المجتمع بالتقدم الذي تم إحداثه من خلال مشاركتهم وجهودهم في مجالات التنمية المحلية[41]:

المطلب الأول: مجالات التنمية المحلية

إن اختلاف الموارد الطبيعية واختلاف توزيعها على المناطق الإقليمية يؤدي إلى اختلاف درجات وطبيعة التنمية واختلاف مستوياتها ومجالاتها كما يلي:

* فبالنسبة لمجالات التنمية نميز بين: التنمية الوطنية والتي تعتبر عملية يتم فيها تشغيل جميع القطاعات واستغلال كل الموارد والإمكانات المتاحة، وهي عملية تقتضي وجود تخصص وتناسق بين الوحدات الإنتاجية ووجود شبكة إنتاجية واسعة تشمل كل القطاعات والأقاليم عبر الوطن[42].

التنمية المحلية: وتعرف بأنها << مجموعة من العمليات تتوحد فيها جهود الأهالي مع السلطات الرسمية بهدف تحسين الأحوال الاجتماعية والثقافية والاقتصادية للمجتمعات المحلية وتمكينها من المساهمة بدرجة قصوى في تقدم الوطن ككل >>[43].

* أما بالنسبة لمجالات التنمية فنميز بين العديد من المجالات كمايلي:

---

[40]-أنظر: محمد عبد العزيز عجمية، مرجع سابق، ص 18.

[41]-أنظر: كمال التابعي، مرجع سابق، ص23.

[42]-أنظر: السبتي وسيلة، تمويل التنمية المحلية في إطار صندوق الجنوب (دراسة واقع المشاريع التنموية في ولاية بسكرة)، مذكرة ماجستير في الاقتصاد غير منشورة، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2004-2005، ص32.

[43]-أنظر: عبد المطلب عبد الحميد، ص 23.

الفرع الأول:المجال السياسي والاقتصادي:

- **التنمية السياسية:**

التنمية السياسية تعتبر من إحدى الجوانب الرئيسية للتنمية باعتبارها الأساس في تحقيق العمل التنموي، ولهذا تسعى الدول إلى إقامة نظام سياسي قادر على التعبير عن أراء القطاعات العريضة من أبناء المجتمع، بحيث يعتمد على الديمقراطية منهجا وتحفيز المشاركة في حل المشكلات. [44]

- **التنمية الاقتصادية:**

يقصد بها تحريك وتنشيط الاقتصاد القومي من خلال زيادة القدرة الاقتصادية مع ضرورة استخدام كافة الموارد بهدف تشجيع الاستثمار وهنا علينا إبراز الفرق بين النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية فالأول يعني زيادة في شبه الدخل القومي الحقيقي التي تحدث بمرور الزمن أما التنمية الاقتصادية فتشير إلى قيام الدولة بتغير هيكل الإنتاج وهيكل توزيع الدخل لصالح الأفراد. [45]

الفرع الثاني : المجال الاجتماعي والثقافي :

- **التنمية الاجتماعية:**

يقصد بها الارتفاع في الجانب الاجتماعي من خلال تبني سياسات اجتماعية تساعد على تحسين المستويات المعيشية والحد من الفقر وخاصة في المجتمعات المحلية من خلال خلق فرص عمل والقيام بأنشطة لتنمية المجتمع وهذا ما يؤدي إلى تخفيض معدلات البطالة والحد من انتشار الآفات الاجتماعية كالسرقة، الجرائم ... الخ. [46]

كما تطمح التنمية الاجتماعية إلى تحسين نوعية الخدمات المقدمة على مستوى المجتمع في المناطق التي تعاني من الفقر من خلال القيام ببرامج تنموية مختلفة تشمل قطاع التعليم، الصحة، البيئة ... الخ[47].

---

[44]-أنظر: عقون محسن، ماهية التنمية وأبعادها، مجلة الحقيقة، مجلة نصف سنوية تصدر عن جامعة أدرار، العدد الأول، أكتوبر2002، ص 225.

[45]-أنظر: موسى اللوزي، التنمية الإدارية (المفاهيم، الأسس، التطبيقات)، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص 28.

[46]-أنظر : موسى اللوزي، مرجع سابق، ص 29.

[47]-أنظر : محمد خشمون، المشاركة الاجتماعية في التنمية المحلية، مجلة الباحث الاجتماعي، مجلة دورية تصدر عن قسم علم الاجتماع، جامعة منتوري، قسنطينة الجزائر، العدد 10، سبتمبر 2010.

-التنمية الثقافية:

تعتمد على تزايد عدد العلماء والمثقفين والمفكرين وعدد الطلبة في الجامعات وبالتالي فهي أساس وركيزة في ظهور تنمية اقتصادية واجتماعية، وبالتالي كلما ارتفع المستوى العلمي وحجم الوعي ونسبة البحث العلمي في المجتمع كلما أدى ذلك تزايد حظوظ عدد نجاح التنمية الشاملة[48].

المطلب الثاني: أهداف التنمية المحلية.

من التعاريف السابقة يتضح لنا أن التنمية المحلية الناجحة هي التي تبنى وتعد برامجها على أساس التخطيط العلمي الواعي الهادف إلى إشباع الاحتياجات الأساسية للسكان ذات المنفعة العامة وتحسين ظروفهم وإطار معيشتهم لذلك يجب أن تكون أهدافها بالضرورة ذات أبعاد في مختلف النواحي الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية والحضارية.

الفرع الأول:أهداف اقتصادية واجتماعية

تلعب التنمية المحلية دورا بارزا في الإطار الاقتصادي يمكن اجازه في :

-تنمية المؤسسات الاقتصادية والاهتمام بجميع النشاطات الاقتصادية. [49]

-إقامة الصناعات الأساسية التي تشكل الدعامة التي يقام عليها التصنيع.

-زيادة المداخيل الجبائية المحلية بما يكفل إمكانية تحسين وزيادة الخدمات المقدمة لأفراد المجتمع المحلي. [50]

-توفير الإمكانيات التي تتيح إنشاء وظائف حقيقية.

-تعمل على زيادة أسواق واختراقها واضافة أسواق جديدة محلية.

أما على المستوى الاجتماعي فتتمثل أهداف التنمية المحلية في مايلي:

-تنمية المجتمع المحلي وتوفير وتطوير الخدمات المقدمة لهم.

-تلبية وتزويد الخدمات بشكل سريع ونوعي لكل من يطلبها.

-الحصول على رضا أفراد المجتمع المحلي.

-زيادة درجة الاكتفاء الذاتي بالنسبة للمجتمع المحلي وخاصة في مجال (السكن، الصحة، الشغل، التعليم).

-ربط علاقة ثقة وتعاون بين السكان.

---

[48]-أنظر : التقرير العربي الثالث للتنمية الثقافية، ط1، مؤسسة الفكر العربي، بيروت، لبنان، 2010 ، ص 16.

[49]-أنظر : سيد علي ميهوبي، الجباية المحلية وأثرها على التنمية المحلية، مذكرة ليسانس، معهد علوم التسيير، المركز الجامعي بالمدية، 2006، ص105 .

[50]-أنظر : سيد علي ميهوبي، المرجع السابق، ص108 .

–القضاء على معانات الفقراء والمحرومين. [51]

الفرع الثاني:أهداف ثقافية وحضارية

تهدف التنمية المحلية في جانبها الثقافي إلى:

– اكتساب ثقافة مالية محلية تؤدي إلى ترشيد استخدام الأموال العمومية.

–تعزيز وحدة التصور الثقافي والقيادة لضمان الانضباط الضروري بشكل منظم وتعزيز الديمقراطية المحلية.

–التخلص من مظاهر الضعف الإداري وسوء الانتماء أو مظاهر الفساد.

–إحياء النشاط والجمعيات الثقافية مما يؤدي إلى اهتمام بالإطارات الفنية.

أما الجانب الحضاري للتنمية المحلية فيتمثل في:

– تطوير المدن بما يجعل منها رمز للسيادة الوطنية.

–رفع المستوى الحضري بحيث يخلق ظروف مماثلة للرقي الاجتماعي عبر سائر المستوى المحلي.

–إعطاء القيمة الحقيقية للطاقات البشرية والمالية ولو لمدة مؤقتة.

–زيادة المشاريع التطويرية بالإضافة إلى مجالات جديدة وفق خطة أولويات من شأنها أن تنهض بالمجتمع المحلي نحو أفق أفضل[52].

المبحث الثاني : أفاق تفعيل دور الجماعات المحلية في مجال التنمية

ترتكز آليات تفعيل دور الجماعات المحلية في مجال التنمية على توضيح العوائق التي تحول دون تحقيقها لذلك خاصة و أن من وظائفها الأساسية هو تجسيد التنمية على مستوى المحلى وفق آليات تتعلق أساسا بالنشاط الموجه إلى المواطن بشكل مباشر ، وباعتبار أن الموارد المالية تعتبر لب التنمية المحلية فإنها تشكل اكبر عائق لتجسيدها كون أن المصادر المالية العادية التي تمل الجماعات المحلية لا تعد أن تكون مساعدات تقدمها الدولية في إطار الميزانية العامة و التي لا يمكنها أن تفي بالغرض اللازم للتنمية نظرا للاحتياجات الكبير ة للمواطنين على المستوى المحلية و تنوع مجالاتها.

51-أنظر : مباركي جميلة، المالية المحلية ودورها في تحقيق التنمية، مذكرة ليسانس، معهد العلوم الاقتصادية، المركز الجامعي المدية، 2006، ص 14.

52-أنظر : أحمد مصطفى خاطر، تنمية المجتمع المحلي، الاتجاهات المعاصرة، ط2، المكتبة الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص231.

إن تجسيد التنمية المحلية لا بد أن يكون وفق إستراتجية ترسمها الهيئات المركزية بناءا على المشاورات مع الجماعات المحلية التي تعتبر صاحبة الاختصاص الأصيل في ذلك وبالنظر إلى نوعية المشاريع إلى يمكن تجسيدها وفق نمط كل جهة إقليمية ولهذا فان وضع إصلاحات مالية للجماعات المحلية الاهتمام بالقطاعات الأساسية يعتبر من بين الآليات التي يمكن أن تؤدي إلى تفعيل دور الجماعات المحلية على المدى البعيد في ظل التطورات السياسية و الاقتصادية للبلاد.

المطلب الأول: العراقيل التي تواجه التنمية المحلية

رغم الإصلاحات التي عرفها النظام الجبائي منذ الاستقلال إلا أن الجماعات المحلية لازالت تواجه عقبات وخاصة فكرة التميز بين الضريبة المحلية وضريبة الدولة ظلت الأساس الذي يقوم عليه النظام الجبائي. هاته الفكرة التي انجر عنها احتكار الدولة للضرائب ذات المردود المرتفع وترك الضرائب ذات المردود المنخفض لفائدة الجماعات المحلية[53].

الفرع الأول: تدهور الوضع المالي المحلي

إن تمركز السلطات الجبائية بيد المركزية أدى انتقال النظام الجبائي وتجريد الجماعات المحلية من مصدرها وجعلها دائما في تبعية للسلطات المركزية.

1-نقص عوائد الضرائب المحلية:

إن ضعف الفوائد الجبائية يعتبر من أكبر المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية نظرا للدور الكبير الذي تلعبه الجباية في تمويل الميزانية المحلية ويرجع سبب ضعف المصادر الجبائية المحلية إلى سببين رئيسيين:

1- كثرة الإعفاءات التي تمس الجباية وخاصة التي تستفيد منها الجماعات.

2- أغلبية الضرائب غير منتجة.

53-أنظر : محمد شكرين ومحمد بالهادي، « إصلاح الجباية المحلية وآثاره المرتقبة على التنمية المحلية »، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول: « التنمية المحلية في الجزائر: واقع وآفاق » الذي نظمه المركز الجامعي برج بوعريريج يومي 14-15 أفريل 2008، ص 5.

2-تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة:

على الرغم من أن الجماعات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي المعترف به من خلال التنظيم الإداري اللامركزي، إلا أنها لا تملك أي سلطة جبائية حيث أن هذه الأخيرة وباعتبارها قضية جعلت من اختصاص الدولة[54].

والسؤال الذي يطرح هو على أي أساس يتم توزيع الضرائب بين الدولة والجماعات المحلية؟ أو هل يؤخذ معيار معين ومحدد تنتهجه السلطات المختصة في توزيعها للضرائب والرسم بين الدولة والجماعات المحلية؟

وتستفيد الدولة من الحصة الكبيرة على حساب الجماعات المحلية ، ولهذا فإنه من الضروري رفع الالتباس الذي يكتفي بتوزيع العائدات الجبائية وبالتالي وضع أسس منطقية وموضوعية لتوزيع الموارد الجبائية،" لأنه ليس من العدل أبدا أن نستأثر الدولة بالضرائب الأكثر مردودية وتترك العقيمة للجماعات المحلية".[55]

3-عدم تساوي الموارد الجبائية بين الجماعات المحلية.

قد تظهر للعام والخاص عند تصفحه للقوانين في الجزائر وجود توازن جبائي لكن في الحقيقة هذا التوازن ينحصر في المجال القانوني فقط، حيث تستفيد الجماعات المحلية من نفس الضرائب والرسوم بنفس السلطة الجبائية.

أما من حيث مداخيل هذه الضرائب والرسوم فإنها تتفاوت من جماعة إلى آخرى مما يؤدي إلى ظهور مجموعتين مجموعة تعرف بيسرها المالي نتيجة استفادتها من عائدات جبائية ضخمة جعلت منها جماعات غنية، في حين تعاني المجموعة الثانية من صعوبات مالية حادة نتيجة لحصتها الضئيلة من الموارد الجبائية وهي تعرف بالجماعات الفقيرة. وهنا يتدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية لتقليص الفوارق في الموارد المحلية حيث يتم توزيع الموارد المجمعة في هذا الصندوق على الجماعات المحلية ذات الموارد المالية الضئيلة.

هذا التفاوت يرجع إلى تمركز النشاطات الاقتصادية والتجارية، فكلما كان تمركز النشاطات الصناعية والتجارية. تعرف الضرائب مردودا مرتفعا والعكس صحيح، فالمناطق التي تعرف كثافة في النشاطات تعرف الجماعات المحلية يسرا ماليا نظرا لحجم العائدات المعتبرة التي تستفيد منها.

54-أنظر : بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد 4، 2006، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الجزائر، ص 276.

55-أنظر : عبد الله نعيمة، الجهاز الجبائي ودوره في تمويل الجماعات المحلية، مذكرة ليسانس، معهد علوم تجارية، المركز الجامعي يحي فارس، 2004، ص 19.

أما المناطق الفقرة التي لاتوجد بها نشاطات صناعية وتجارية فإنها تعرف صعوبات مالية حادة نتيجة لعدم توفرها على نشاطات فإنها تستفيد من إعفاءات وتخفيضات "وهاته الإعفاءات والتخفيضات تشجع الاستثمارات من جهة إلا أنها من جهة أخرى تزيد من حدة الأزمة المالية لهذه المناطق"[56]، اضافة إلى حل المؤسسات العمومية المحلية وتصفيتها التي كانت تساهم في ميزانية الجماعات المحلية قبل وصولها إلى حالة إفلاس.

4-عدم توازن بين الأعباء والمصادر.

في العشرية الأخيرة ومع تعديل قانون الولاية والبلدية 1990 ظهر تزايد مستمر للأعباء على الجماعات المحلية، ظهرت لكل جهة مشاكلها ومطالبها. وهذه المشاكل تمثلت في النمو الديمغرافي وتنوع احتياجات بالإضافة إلى غلاء الأسعار وزيادة التكاليف .

إن الأعباء التي هي على عاتق الجماعات المحلية في تزايد مستمر عكس المداخيل التي لاتستطيع مواكبة ومسايرة هذا التطور، فهذا الانعدام في التوازن ينجر عنه بطبيعة الحال آثار على الجماعات المحلية.

- التطور السريع للنفقات.

إن تزايد الأعباء العمومية مشكل معروف على المستوى الوطني وحتى الدولي إذ يعتبر ظاهرة عالمية يفسرها التدخل المستمر والمتزايد للجماعات المحلية في الحياة الاقتصادية، الاجتماعية والثقافة ففي نهاية القرن التاسع عشر كانت الميزانيات المحلية تضم مجموعة من النفقات المحلية ذات الجانب الاقتصادي الواسع.

مما أدى على ضرورة توافر الخدمات الإدارية كإنشاء شبكات توزيع المياه وإنشاء الأسواق المغطاة.

- ضعف تطور العائدات الجبائية.

من المعروف أن العائدات الجبائية المحلية تشكل المصدر الأول لتنمية المحلية إذ تستحوذ على 90 % من العائدات الإجمالية للجماعات المحلية ولهذا كان الاعتماد عليها كثيرا.

إن عملية تمويل المشاريع والبرامج وتغطية أغلب النفقات وذلك منذ الاستقلال إلا أن هذه الموارد لم تستطع مواكبة النفقات والأعباء نظرا لتطورها البطيء.

---

[56]-أنظر : بن عبد الله نعيمة، مرجع سابق، ص 24.

- آثار انعدام التوازن بين الأعباء والمداخيل المحلية[57].

إن انعدام التكافؤ بين المصادر وأعباء الجماعات المحلية في السنوات الأخيرة انجر عنه عدة آثار سلبية نذكر منها:

القصور في التكفل الملائم بمهام الخدمة العمومية القاعدية مثل التطهير، صيانة الممتلكات العمومية... الخ.

تراكم ديون الجماعات المحلية اقتضى الاستعانة بموارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

كما يمكن أن نلخص الأسباب الرئيسية لعدم التوازن في الميزانية.

الاعتبار الأول هو ارتفاع الأسعار.

التطور الكبير لكتلة الأجور والنفقات الكلية لسير البلديات.

5-ارتفاع تكلفة تقديم الخدمات وإقامة مشروعات التنمية المحلية.

تشير الدلائل والمؤشرات إلى ارتفاع تكلفة تقديم الخدمات المحلية وارتفاع تكلفة إقامة مشروعات التنمية المحلية في الكثير من أنظمة الإدارة المحلية المطبقة في مختلف دول العالم.

ويمكن تقسيم الأسباب وراء ارتفاع معدلات تكلفة تقديم الخدمات وإقامة مشروعات التنمية المحلية إلى أسباب وعوامل داخلية تخص البيئة الداخلية للتنمية المحلية على مستوى المحليات وتنحصر أساسا في زيادة الأجور وارتفاع أسعار الخدمات ومستلزمات تقديم الخدمة.

"وهناك عوامل خارجية وتنقسم تلك العوامل بدورها إلى عوامل تخص السياسات الاقتصادية والسياسات العامة التي تشير إلى أن الحكومات المركزية في الكثير من دول العالم تبني سياسات إصلاحية وتشمل هذه السياسات على مجموعة من العوامل أو المتغيرات الاقتصادية التي تؤدي إلى تكلفة تقديم الخدمات وإقامة المشروعات الخاصة بالتنمية. مثل: زيادة أسعار الفائدة على القروض المقدمة للمحليات، والتي بدورها تؤدي إلى ارتفاع تكلفة المشروعات التنموية".[58]

ويضاف إلى كل ذلك اتساع نطاق الخدمات المحلية وتزايد أحجام المشروعات المحلية يؤدي بصورة آلية إلى تزايد تكلفة التنمية تلقائيا. ولا شك أن هذا الاتجاه يلقى بعبء كبير على القائمين بالإدارة المحلية وبذلك أقصى جهود لتعبئة المزيد من الموارد المالية المحلية لإحداث

57-أنظر : مباركي جميلة، المرجع السابق، ص 38.

58-أنظر : عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص30.

المزيد من التنمية المحلية والبحث عن أفضل السبل لتعبئة تلك الموارد والبحث أيضا في حسن استخدامها.

6-تزايد الاتجاه إلى الاعتماد الذاتي في تمويل التنمية المحلية.

إن عملية تزايد اعتماد المحليات على الإعانات الحكومية في تقديم الخدمات المحلية والمشروعات الخاصة بتنمية المجتمعات المحلية، ويؤدي إلى قبول الإدارة المحلية بالمزيد من الرقابة الحكومية، ولذا لابد على الإدارة المحلية تضع نصب عينها للحصول على الموارد المالية لمواجهة تقلبات التنمية المحلية دون الإخلال بمبدأ استقلالية مالية محلية.

"ولاشك أن نجاح الإدارة المحلية المالية في الحصول على أكبر منفعة من استخدام الموارد المحلية المتاحة يؤدي إلى تدعيم كيان نظام الإدارة المحلية".[59]

وهناك اتجاه آخر يشير إلى أنه في الكثير من البلدان أصبح هناك رغبة متزايدة في تحميل المحليات المزيد من أعباء تمويل التنمية المحلية، والتي يعتبرونها جزء من التنمية القومية الشاملة.

ومن هذا المنطلق يمكن استنتاج أن التنمية المحلية تحتاج إلى المزيد من الموارد المالية و التي يمكن أن تحد من معدلات التنمية المحلية المطلوبة وإذ رغبت الإدارة المحلية في تسريع عملية التنمية المحلية فإنها في هذه الحالة مطالبة بتعبئة المزيد من الموارد المالية المحلية بكل الوسائل الممكنة.

الفرع الثاني:رقابة الإدارة المركزية على الإدارة المحلية.

إن الرقابة المفروضة على المجالس المنتخبة وعلى أعمالها تبقى عاملا معرقلا لنشاط الجماعات المحلية و حرية مبادرتها، و لعل هذا ناتج و بشكل أساسي من التصور القائم لدى السلطات المركزية على عجز الجماعات المحلية عن تحقيق التنمية المنشودة و لذلك يستوجب أن تبقى السلطة الوصية على دراية بكل نشاطات الجماعات المحلية لمنع أي تجاوز قد يرتكبه النواب المنتخبون المحليون و قمع كل محاولة تتجاوز الحدود المنصوص عليها في القانون ,لهذا تبقى الرقابة بنمطها التقليدي و بأسلوبها الكلاسيكي أنجع طريقة لحماية الإدارة المحلية من نفسها و لفرض حضور قوي ودائم للدولة[60].

---

[59]-أنظر : عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص 32.

60-أنظر : نصر الدين بن طيفور، (أي استقلالية للجماعات المحلية)، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، مركز التوثيق والبحوث، المجلد 11، العدد 2-2001، ص 52.

نظام الوصاية الإدارية هو انعكاس لطبيعة النظام الممارس في الدولة(هل يغلب عليها الطابع المركزي أو اللامركزي؟) و كذلك هو انعكاس لدور هذه الأخيرة في المجال الاقتصادي و الاجتماعي، ومن ثم فهو يعكس مدى استقلالية أو تبعية الجماعات المحلية إلى السلطات المركزية في ممارسة صلاحياتها، وفي هذا الإطار فإن التنظيم الإداري في ظل التوجهات الاقتصادية والاجتماعية للدولة يحاول أن يجمع بين التمثيل الشعبي الذي ينعكس على المستوى القانوني في شغل أجهزة تسيير الجماعات المحلية عن طريق الانتخاب وبشكل عام في تقوية سلطة الدولة القائمة أصلا على مبدأ المركزية والتي يجسدها الدور الفاعل لنظام الوصاية الإدارية.

ونظام الوصاية المطبق في الجزائر هو الذي يفسر تردد المشرع في مختلف القوانين التي تحكم سير الجماعات المحلية بالإقرار بالاستقلال الإداري و المالي الذي تقتضيه مبادئ النظام اللامركزي، إذ رغم تأكيده على مبدأ التمثيل الشعبي و التوسيع في مجال التدخل إلا أنه عمل على تدعيم سلطة الجهات الوصية (وزير الداخلية بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي والوالي بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي) وهذا الوضع يبرز هيمنة السلطة الوصية على تسيير الشؤون المحلية التي هي من اختصاص الجماعات المحلية و هذا من شأنه أن يترك آثارا على أسلوب تسيير الجماعات المحلية، فبالإضافة إلى اعتبار الوالي جهة وصائية على البلديات قد أسندت له كل قوانين الولاية المتعاقبة و حتى القانون 09/90 مهمة التنفيذ على مستوى الولاية و هذا لا يتماشى و مبادئ الاستقلال الإداري و المالي مما يجعل الولاية صورة من صور اللامركزية الناقصة أو غير المكتملة.

يبدو أن هناك تفاوت بين الرقابة على المجالس المنتخبة وعلى أعمالها بحيث عرفت الرقابة على المجالس المنتخبة تطورا نوعيا في تنظيمها من خلال تخفيف الضغط الذي كانت تمارسه جهات الوصاية على المجالس المنتخبة بينما بقيت الرقابة على أعمالها تقريبا على حالها كما كانت عليه في ظل القوانين السابقة . و يمكن أن نلمس هذا التطور من خلال أحكام كل من القانون 08/90 و 09/90 المتعلقين بالبلدية و الولاية ،بحيث تم التقييد من سلطة الجهة الوصية في الرقابة على أعضاء المجالس (الإقالة، التوقيف، الإقصاء) أو على المجالس ككل (حل المجالس المنتخبة) و هذا لتسهيل عمل المنتخبين و إعطائهم نوعا من الضمانات القانونية لممارسة الاختصاصات والمهام المسندة لهم و لا يسمح باللجوء إلى حل المجالس المنتخبة إلا في حالات حددت على سبيل الحصر في قانوني الجماعات المحلية ووفق أداة قانونية متميزة (مرسوم على مستوى مجلس الوزراء)، أما في مجال الرقابة على الأعمال فإنه رغم أ ن المادة 41 من قانون البلدية 08/90 التي تؤكد على المبدأ العام الذي يحكم نظام الوصاية على أعمال المجالس المنتخبة القاضي بنفاذ

مداولات المجلس الشعبي البلدي كأصل عام بمرور 15 يوم على إيداعها لدى الولاية إلا أن التحفظ الذي أعلنته المادة نفسها والمتمثل في إقرار الوالي بالإدلاء برأيه خلال فترة 15 يوم مع الإقرار له بسلطة إلغاء هذه المداولات بصفة مباشرة من شأنه أن يجعل قاعدة النفاذ المباشر لمداولات الجماعات المحلية تفتقد أي قيمة عملية، و نفس هذه الانتقادات يمكن تقديمها بالنسبة للولاية طالما أن نظام الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي يخضع لنفس المبادئ ويضيف الأحكام التي تنظم الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي، غير أن قانون الولاية الحالي 09/90 عاملا آخر يعرقل بدوره استقلاليتها كشخصية معنوية و يتمثل في تكريسه للدور المهيمن للوالي على الولاية الذي يعتبر الوالي الهيئة التنفيذية حين مدد العمل بالنظام الذي يكرسه قانون الولاية القديم الأمر 38/69 للمجلس المنتخب و هذا ما يمس بمصداقية الولاية كشخصية معنوية لامركزية. [61]

رغم أن كل من قانون الولاية و البلدية يجيز لرئيس المجلس المنتخب اللجوء إلى القضاء المختص للطعن في كل القرارات التي تتخذها السلطة الوصية و القاضية ببطلان أي مداولة أو المعلن عن إبطالها أو الرافضة للتصديق عليها إلا أن هذه الإمكانية القانونية تبقى في نظرنا ذات أثر محدود لصيانة استقلالية الجماعات المحلية لاعتبارات كثيرة منها ما يتعلق بطبيعة الطعن بالإلغاء في حد ذاته الذي يترتب عليه وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة عن جهة الوصاية بمقتضى القانون ونظرا لطول إجراءات التقاضي التي تزيد من الفترة التي تظهر فيها نتيجة الطعن، و هذا ما يشكل حاجزا عمليا للجوء ممثلي الجماعات المحلية لهذا الطريق للحصول على إلغاء تصرفات جهات الوصاية، ومنها ما يتعلق بنقص الممارسة الديمقراطية وضعف الدور البيداغوجي للأحزاب السياسية لاسيما في ما يتعلق بمتابعة تطبيق منتخبيها للبرامج الاقتصادية و الاجتماعية التي كانت فيما سبق موضوع للحملة الانتخابية التي انتخبوا على أساسها لشغل هذه الوظائف المحلية.

وأهم عائق قانوني لتصرفات الجماعات المحلية و ممارستها لوظائفها يتمثل أساسا في سلطة الإلغاء المباشر الممارس من قبل الهيئات الوصية و هذا يتنافى من حيث المبدأ مع الاستقلال المقرر لها قانونا و يحتم ضرورة إعادة التفكير في نظام الوصاية الممارس على الجماعات المحلية[62].

المطلب الثاني: آليات تفعيل التنمية المحلية.

تمثل الموارد المالية أساس قيام الإدارة المحلية؛ بحيث يقوم عليها تيُسيِّر المرافق، وتوسِّع الخدمات، وتحوِّل القرارات الإستراتيجية من حبرٍ على ورق إلى واقعٍ عملي ملموس وحيٍّ متدفِّق، وهي سلاحٌ ذو حدين بيد الإدارة المركزية: تستعمله لتنشيط المجتمعات المحلية ونقلها من

61-أنظر : نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 78.
62-أنظر : نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 79.

الحياة التقليدية شبه الجامدة إلى الحياة العصرية التي أساسها العقل والعلم، أو تستخدمها للتضييق على نشاط الإدارة اللامركزية.

إن التمويل المركزي للإدارة المحلية يرفع من درجة تدخُّل السلطات المركزية في القرارات التمويلية المحلية تخطيطاً وتنفيذاً؛ فغالباً ما يكون التمويل المركزي مرفوقًا بشروطٍ مسبَّقة تُوجِّه كيفية الإنفاق وتحُدُّ منه، وقد يتعارض هذا مع متطلبات التنمية المحلية؛ ذلك أن تقديم الخدمات من قبل الجهاز الإداري الأقرب إلى الجمهور، يسمح بتحقيق أكبر قدرٍ من الفعالية. وبالمقابل، فإن المسئولين المحليين يتمتَّعون بالقدرة على توفير أحسن المعلومات حول الطلب المحلي أو الاحتياجات المحلية للخدمات العامة، وإلقاء المزيد من المسؤولية على السلطات المحلية في تقديم الخدمات العامة للمواطن. وإن كان هذا في ظاهره يزيد من استقلالية السلطات المحلية، فإن هذه الأخيرة ستكون عاجزةً عن ممارسة صلاحياتها وتقديم هذه الخدمات في غياب التمويل اللازم[63].

وإذا كانت السلطات المحلية تعتمد على الإعانات والتحويلات من الإدارة المركزية، فإن هذا يجعل من اللامركزية والاستقلالية الممنوحة لها شكلية فقط. وللحفاظ على الاستقلالية المالية للإدارة المحلية فإنه يتعيَّن مراعاة المعايير الاقتصادية عند إنشاء هذه الإدارات المحلية؛ من أجل عدم خلق هيئاتٍ عاجزة مالياً لتعتمد بعد ذلك على الإعانات الحكومية. كما يتعيَّن عند تحديد اختصاصات أو صلاحيات السلطات المحلية أن تُحدَّد مصادر تمويل هذه الاختصاصات بشكلٍ يضمن الاستقلالية المالية للسلطات المحلية؛ ذلك أن النظم اللامركزية الأكثر فعالية هي التي تتمتَّع فيها السلطات المحلية بتوفير الموارد المالية الذاتية لتمويل احتياجاتها، أي استقلالية التمويل المحلي. وتختلف درجة تحويل الصلاحيات المالية إلى الإدارات المحلية من دولةٍ إلى أخرى، وغالباً ما تعكس العلاقة بين القوى السياسية والمؤسسية.

الفرع الأول :**الإصلاحات المالية**.

إن أهم الإصلاحات المالية التي عرفتها الجماعات المحلية تمثلت في : تجديد الجباية المحلية ، إصلاح مداخيل الأملاك ،إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية...الخ

1-تجديد الجباية:

63-أنظر : فايدة رزق، التنظيم القانوني للمجالس المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس 1994.

تمثل الجباية الأداة الأساسية لتمويل التنمية المحلية، مما يستوجب إعادة الإعتبار لموارد الجباية المحلية وهذا التجديد يكون عن طريق إشراك البلديات في الجباية المحلية بغرض رفع مرد ودية الضرائب الموجودة عن طريق إشراك الجماعات المحلية في تحديد وعائها ونسبها وكيفية تغطيتها.

إن منح هذه الصلاحيات للجماعات المحلية يهدف إلى تقريب إدارة الجباية من المواطن للوصول إلى رفع مردودية الضرائب، وباعتبار أن الجماعات المحلية هي المستفيد الأول من الجباية المحلية وهي بحاجة إلى الموارد المالية وجب عليها البحث عنها وتحصيلها.

كما يمكن للدولة التخلي عن بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية إذا كانت تؤدي إلى تحسين الوضعية المالية للبلديات و الولايات وتعفى بذلك من منح إعانات التسيير والتجهيز لهذه الهيئات.

2-إصلاح مداخيل الأملاك:

تعتبر هذه المداخيل ضعيفة بالنسبة للبلديات لهذا وجب إعادة الإعتبار لها وذلك بالتحكم في تسييرها

فالجماعات المحلية تتوفر على أملاك عقارية ومنقولة معتبرة يمثل استعمالها من طرف الجهات الأخرى مصدرا ماليا مهما يجب تثمينه والرفع من مردوده.

3-العقود البلدية للنجاعة: [64]

يبرم العقد البلدي للنجاعة بين البلدية ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي وممثل عن الإدارة المركزية وممثل المجلس الوطني للتخطيط وممثل عن أحد البنوك (بنك التنمية المحلية مثلا)،وهدف هذه العقود إلى إعادة تأهيل البلدية بتشخيص واقعها ووضع برامج تصحيحية على المديين القصير والمتوسط تسمح لها بتحسين قدراتها في التسيير والتحكم الحسن في المشاكل المتعلقة بها والهدف من ذالك هو تحقيق التوازن المالي للبلدية،يحدد عقد النجاعة إجراءات داخلية و أخرى خارجية:

-الإجراءات الداخلية فهدف إلى تحسين قدرات البلدية بواسطة التحكم في تنظيم وتسيير الموارد البشرية و المادية.

-الإجراءات الخارجية تسمح بتدعيم العمليات التصحيحية بمساعدات مالية سواء من قبل الدولة أو البنوك.

64-أنظر : عبد المطلب عبدالحميد، مرجع سابق، ص184.

4-المعاهدات البلدية:

تتضمن هذه المعاهدات إنجاز مشاريع تتجاوز بلدية واحدة وتحمل منفعة لعدة بلديات متجاورة، ويتمثل دور هذه المعاهدات في توزيع الأعباء بين البلديات و بالمقابل تحقيق التنمية ويتمثل هدفها في:

-تطوير الإستثمار المحلي.

-إدماج الجماعات المحلية في نسق التنمية المحلية.

- تنسيق المجهودات بين البلديات لإنجاز عدد من المشاريع والتجهيزات وتحسين الخدمات المقدمة للمجتمع.

ويمكن القول أنه أمام الوضعية المالية المتدنية للبلديات تمثل المعاهدات البلدية حلا ناجعا للإستجابة لحاجيات السكان والمجتمع.

5-تجديد الإقتراض المصرفي:

إن إعادة النضر في شروط الإقتراض المصرفي يستدعي تحرير النظام القانوني في هذا المجال والاعتراف للجماعات المحلية بحق المبادرة بطلب قروض بنكية حسب قدراتها المالية شريطة أن تكون القروض طويلة المدى وتتشكل ضماناتها من موارد دائمة وبذلك يصبح القرض المصرفي وسيلة فعالة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية بتجنيد الادخار المحلي وتسهيل إدماج الجماعات المحلية في البرامج الوطنية للتنمية[65].

6-الشركات المختلطة:

هي شركات تساهم فيها الجماعات المحلية بأغلبية تفوق % 50 أما النسبة الباقية فقد تكون من طرف متعاملين خواص أو عموميين كغرف التجارة والصناعة....الخ، وتهتم هذه الشركات ب:

-ترقية نشاطات البناء والتسيير العقاري.

-ترقية استغلال المرافق العمومية.

إن من أهم مبررات اللجوء إلى مثل هذا النوع من الشركات هو التحول نحو اقتصاد السوق وتلاشي التفرقة بين القطاعين العام والخاص[66].

65-أنظر :رابح غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة المالية، كلية الحقوق بن عكنون، 2002، ص98.

66-أنظر : دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية "تجربة البلدية الجزائرية"، مجلة النهضة مجلة فصلية محكمة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، العدد 4، أكتوبر 2009، ص 97-120 .

7-إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

نضرا للنقائص التي أظهرها سير الصندوق هناك العديد من الاقتراحات التي يمكن تقديمها لإعادة تنظيم هذا الصندوق منها تحويله إلى بورصة الجماعات المحلية بتم في هذه البورصة تداول القيم العقارية ،الأسهم والسندات التي تصدرها الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية.

تهدف هذه البورصة إلى:

-توجيه الإدخار الحلي لتوجيه التجهيزات واستثمارات الجماعات المحلية لاستجابة أمثل للتنمية المحلية.

-السماح للجماعات المحلية بإيجاد رؤوس الأموال اللازمة لتحقيق تنميتها.

أما بالنسبة لموضوع عمليات بورصة الجماعات المحلية يتمثل في:

-الأسهم : هي قيم بعوائد متغيرة تجعل صاحبها وكيلا في المرافق العمومية أومالكا في حالة الشركات المختلطة.

-السندات :هي قيم بفوائد ثابتة تمثل ديونا على الجماعات المحلية تعطي الحق في الحصول على نسبة فائدة محددة مسبقا في عقد الإصدار.

-تدعيم الاستثمار المحلي[67].

يعد الاستثمار المحلي أحد دعائم التنمية المحلية في حالة ما إذا تدخلت الجماعات المحلية في ترقيته وتدعيمه بشكل فعال وناجح في ضل ما تقتضيه متغيرات اقتصاد السوق والعولمة وحرية التجارة والنافسة الاقتصادية.

إن تجربة الاستثمار المحلي للجماعات المحلية لم تطبق في الجزائر بسبب نقص الخبرات والتجارب في هذا الميدان إلا أنه في ضل الإصلاحات الجارية التي تمس القطاع المصرفي ومع تبادل الخبرات الدولية فإنه يمكن الدخول في هذا النوع من الاستثمار بشكل مباشر إيجابي وفعال يخدم أهداف التنمية ويرقيها ويحقق مكاسب مالية تمكن الجماعات المحلية من تحقيق مختلف البرامج التنموية، كذلك بإمكان الجماعات المحلية الدخول في شراكة مع متعاملين آخرين عموميين كانوا أم خواص وذلك في إطار مشروع تحدد فيه حقوق وواجبات كل طرف في عقد الشراكة على أساس دفتر الشروط والأعباء.

67-أنظر : محمد الهادي مباركي، المؤسسة المصغرة ودورها في التنمية، مجمع الأعمال: الملتقي الوطني الأول حول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ودورها في التنمية، الاغواط الجزائر، 8-9 افريل 2002.

كما يمكن للجماعات المحلية إنشاء شركة تكون فيها هي المسير والمالك الوحيد وتتحمل جميع المسؤوليات والأعباء والمخاطر التي تلقى على عاتقها، كما يمكن أن تكون الجماعات المحلية مساهما في شركة ما سواء عند تأسيسها أو عند افتتاح رأس مالها للجمهور وفي هذه الحالة فإن الجماعة المحلية بحسب أهمية الأسهم التي ساهمت بها في رأس مال الشركة.

إن قانون الاستثمار أعطى للاستثمار المحلي دورا هاما في تحقيق التنمية المحلية ويتجلى ذلك من خلال إنشاء هيئات مختصة مثل لجنة المساعدة من أجل ترقية وتحديد الاستثمارات C A L P I على المستوى المحلي، والوكالة الوطنية لترقية الاستثمارات على المستوى الوطنيAPSI حيث تتكفل هاتين الهيئتين بما يلي:

- تشجيع ومساعدة المستثمرين في تنفيذ مشاريعهم.
- ضمان ترقية الاستثمارات.
- توفير وإحاطة المستثمرين بمختلف المعلومات الضرورية" الاقتصادية التقنية والتشريعية والتنظيمية" المتعلقة بمجال الاستثمارات وطرق استفادتهم من التسهيلات المتوفرة.
- تحديد المشاريع التي تعود بالفائدة على الاقتصاد الوطني والمحلي.

الفرع الثاني: إستراتجية تفعيل التنمية المحلية.

أولا: تحسين طرق التسيير على مستوى الجماعات المحلية.

إن عملية إحداث تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية تعود على الجماعات المحلية بالفائدة الكبيرة في مختلف المجالات يكون من خلال توفير مايلي[68]:

1-إن من أهم شروط قيام التنمية في الجماعات المحلية هو أن تكون المجالس المسيرة تعبر عن إرادة الناخبين بصفة خاصة، أي أن ديمقراطية من الشعب وإلى الشعب يجب أن تكون ديمقراطية حقيقية وبمضمون اقتصادي ,اجتماعي, ثقافي وسياسي إلى جانب المضمون الإنتخابي.

2-تقويم الإختلال القائم في القوانين والتنظيمات المسيرة للجماعات المحلية حتى تملك المجالس المحلية استقلاليتها عن السلطة الوصية فيما يخص تدبير الشأن الجماعي على مستوى التسيير والتقرير وعلى مستوى البحث عن موارد جديدة بعيدا عن إثقال كاهل المواطنين ، والقيام بتنمية اقتصادية اجتماعية وثقافية لتوفير شروط حياة أحسن لمواطني الجماعة.

68-أنظر : الطيب ماتلو، مرجع سابق، ص127 .

3-شروط الكفاءة العلمية والأدبية والقانونية في الترشح لشغل عضوية المجالس المحلية، حتى لا تسقط الجماعة بين أيدي مجلس يتكون من أعضاء يفتقدون الكفاءة والقدرة على تدبير الشأن الجماعي مما يبرر قيام السلطة المركزية بفرض وصايتها على هذه المجالس.

4-وضع حد للممارسات الإنتهازية التي تطبع سلوك الأعضاء عن طريق المراقبة والمحاسبة الفردية والجماعية من قبل الهيئة الناخبة ومن الحزب الذي ينتمي إليه العضو الإنتهازي حتى تتطهر الجماعات المحلية من كل أش كال الفساد التي لاتثمر إلا برجوازية هجينة ومتخلفة.

5-وضع حد للتحايل على القانون عن طريق التدقيق في كل القوانين الجماعية وهذا لسد الطريق أمام الممارسات الإنتهازية التي تمارس التحايل على القانون.

6-جعل السلطة بيد المجلس واعتبار المكتب مجرد منفذ لما يفرزه المجلس من أجل وضع حد لكل أشكال السلطة المطلقة التي لاتنتج إلا الاستبداد الذي يتناقض جملة وتفصيلا مع العمل الديمقراطي.

7-وضع حد لسلطة الوصاية حتى تتمكن الجماعات المحلية من تقرير وتنفيذ ما تراه مناسبا لها على جميع المستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية لأن دور سلطة الوصاية بالنسبة للجماعات المحلية هو دور معرقل في أغلب الأحيان ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن يساعد على تسريع وتيرة التنمية.

8-العمل على أن تكون للجماعات المحلية موارد مضمونة وأن تنمو تلك الموارد نموا متناسبا مع حاجيات الجماعة المتزايدة باستمرار من أجل رفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للجماعة حتى تساهم في التنمية على المستوى الوطني.

9-تجنب إثقال كاهل الجماعات المحلية بالديون التي ستتحول إلى وسيلة لاستنزاف موارد الجماعة حتى تتمكن الجماعة من التغلب على الديون التي اضطرت إلى اقتراضها لضمان إيجاد بنايات تحتية تمكن المواطنين من ممارسة حياتهم العادية بشكل راق ومتطور[69].

إن دور الجماعات المحلية في مجال تشجيع الاستثمار في قطاع الصناعة الزراعية لم يعد ثانويا بل إنه دور جوهري لأن الكثير من المشاريع الاستثمارية المهمة التي تحاول الاستثمار في هذا القطاع في الجزائر تصطدم دائما مع العوائق والحواجز وعدم التكيف الذي تضعه هذه الجماعات المحلية في عملية التسيير وذلك لقلة خبرتها

وانعدامها في بعض الحالات في ميدان ابتكار خيارات استثمارية جديدة.

69-أنظر : عبدالحق المرجاني، حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 2-3، يناير-يونيو، 1999،الرباط، المغرب، ص 74.

إن تحقيق التنمية الاقتصادية في ضل اقتصاد السوق لا يكون إلا بوجود تسيير محلي قادر على التكيف مع آليات تسيير اقتصاديات السوق.

ثانيا: تفعيل القاعدة في التنمية

لكي تتحقق التمنية المحلية وبالتالي التنمية الشاملة للوطن لابد من الخروج الحتمي إلى القاعدة وذلك بالتقرب من المواطن والتعرف أكثر على تطلعاته وحاجاته. [70]

تحتاج الدول النامية دعما لاقتصاديات التنمية الاقتصادية أن تساهم جهود الأفراد لاستكمال التقدم الاقتصادي ودفعه لتحقيق المستوى المطلوب الوصول إليه.

ولهذا لابد من تكثيف سياسة الاتصال مع المواطنين وإشراكهم في القرار المحلي كما يجب أن تمنح الجماعات المحلية إمكانيات حقيقية لاستعمال قدراتها واحتياطاتها وإمكانيات المواطنين قصد إشراكهم في الأعمال المسطرة.

ومن ثم فإنه يمكن التفكير مستقبلا في جعل الجماعات المحلية وبالخصوص البلديات عبارة عن مؤسسات يترأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي والذي يعكس رغبات المواطنين فيها ويقوم بتسييرها موظفوها بالاشتراك مع مواطنيها. بحيث يسعون كلهم وجماعيا إلى تحقيق أهداف مشتركة تصبو كلها إلى تحقيق الصالح العام وتلبية حاجات المواطن.

ولما كان القطاع الزراعي احد البدائل التي يمكن أن يعتمد عليها الاقتصادي الوطني و المحلي باعتباره جزءا منها فان تنمية القطاع الزراعي أصبحت ضرورة و إستراتيجية يجب أن تعتمد عليها الجماعات المحلية في تطوير التنمية المحلي خاصة و أن معظم البلديات ذات طابع سهبي ريفي ويمكن في هذا المجال أن نقوم باليات لهذا الغرض تتمثل أساسا في:

-العمل على رفع الإنتاج من خلال استخدام الطرق الحديثة.

-الاستغلال الأمثل للإمكانيات الطبيعية (أراضي، مياه،.... الخ)

-تدريب اليد العاملة والرفع من خبرة الأفراد العاملين في القطاع.

-المساهمة في توفير السلع الزراعية ذات النوعية الجيدة وبأسعار مناسبة.

-تبني التقنيات الحديثة في الإنتاج.

-توجيه الإنتاج لتلبية متطلبات الأسواق المحلية.

-تشجيع الإنتاج التعاقدي مع المزارعين.

-توفير الدراسات والمعلومات التسويقية للمنتجين.

70-أنظر : الطيب ماتلو، مرجع سابق، ص127 .

-توفير الخدمات التنظيمية وخدمات البنية التحتية مثل إنشاء مخابر التأكد من النوعية والمحاجر الزراعية والبيطرية.

-اعتماد مواصفات ومقاييس الإنتاج الزراعي.

-إصدار التشريعات اللازمة بما يتلاءم مع التشريعات الدولية والإقليمية والظروف المحلية.

-تنظيم العمل والرقابة في كافة الأسواق.

-توفير خدمات التخزين التبريد والنقل.

-إنشاء وتوفير نظام للمعلومات والخدمات التسويقية.

-تسهيل حركة التجارة الزراعية ودراسة الإمكانيات التصديرية المستقبلية حسب السلعة والسوق.

-الحد من القيود والإجراءات البيروقراطية وغير الفنية على التجارة الزراعية.

-تشجيع ودعم الصادرات الزراعية والزراعات الجديدة والعمل على فتح أسواق جديدة.

–السعي الحثيث للاستفادة من الاتفاقيات التجارية المبرمة مع المنظمات الدولية.

–توفير مناخ ملائم لقيام التحالفات الإستراتيجية والشراكة بين المؤسسات المحلية والأجنبية في قطاع الصناعة الزراعية لأنه أمر يسمح باكتساب قدرات أداء وتكنولوجيات في زمن قياسي.

كما أن تنمية المجال الاقتصادي [71] إن الهدف الأول والأساسي للتنمية المحلية ويتمثل في رفع وترقية الاستثمار المحلي الذي يهدف إلى تراكم الثروات وخلق فرص أكثر من مناصب العمل إلا أن هذا الاستثمار للجمعيات المحلية لم يطبق في الجزائر بسبب نقص الخيرات والتجارب وعليه يمكن للجماعات المحلية الدخول في شراكة مع متعاملين آخرين عموميين كانوا أو خواص وذلك في إطار مشروع تحدد فيه حقوق و واجبات كل طرف في عقد الشراكة على أساس دفتر شروط والأعباء ومن أمثلة ذلك دخول المتعاملين في شراكة بالنسبة الأشواق مع البلدية غير أن هذه الأخيرة عليها توفير بعض الصلاحيات لدخول عدد كبير من المتعاملين في شراكة معها و منها :

– تهيئة الأسواق الأسبوعية للمدن.

– انجاز قاعات كبيرة للمعارض.

– تدعيم وتوفير تجهيزات الإنارة العمومية و صيانتها.

– تعميد الطرقات خاصة بين الأحياء.

– تهيئة مواقف السيارات بالأسواق الأسبوعية.

---

[71] محمد عبد العزيز عجمية، محمد علي الليثي، مرجع سابق، ص89.

كما أن مراعاة المجال الإجتماعي والثقافي في اطر التنمية المحلية يمكن أن يشكل جزءا كبيرا من ذلك فالهدف العام الذي تهدف إليه التنمية الإجتماعية هو الوصول بالمجتمع إلى أقصى درجة ممكنة من الرفاهية الإجتماعية وذلك من خلال التوافق بين برامج التنمية والحاجات الأساسية التي يعبر منها الأفراد باعتبار أن الفرد هو القادر على تحديد احتياجاته ومطالبه.

فالتنمية الإجتماعية هي عملية توجيه طاقات الفرد وترشيدها لخدمة المجتمع وتطويره عن طريق تزويد الأفراد بقدر من الخدمات الإجتماعية العامة كالصحة، التعليم النقل....الخ وذلك لتحقيق الأهداف الإجتماعية المنشودة.

- إن استخدام الموارد المادية والبشرية المحلية والوطنية يؤدي إلى إحداث تغيرات اجتماعية بقصد وضع المجتمع في أحسن حال من خلال رفع مستوى معيشة الأفراد اقتصاديا واجتماعيا ورضا أفراد المجتمع المحلي وتطوير الخدمات المقدمة لهم.

ولتحقيق هذه الأهداف يجب أن يكون هناك هيئات أو جمعيات تسهر على تلبية وتحقيق هذه الرغبات للمواطنين ، وهنا يأتي دور الجماعات المحلية التي تقوم بوضع مخططات البرامج والمشروعات التي توصلها إلى اتخاذ قرارات رشيدة لتحقيق التغيرات الإجتماعية.

ولنجاح هذه البرامج يجب تحقق ما يلي:

1 - وجود جهاز محلي قادر على خدمة المواطنين والذي يعمل على:

ا - تحسين المستوى الصحي للأفراد وذلك بمسايرة التقدم التكنولوجي في هذا المجال ,وإقامة مراكز صحية بالمناطق النائية والسهر على نظافة المحيط ومراقبة المياه الصالحة للشرب إلى غير ذلك من التدابير الصحية.

ب - رفع المستوى الثقافي للأفراد ويتم هذا بإنشاء المكتبات والمراكز الثقافية والرياضية ودعم الجمعيات النشطة في هذا المجال.

2- وجود موارد مالية دائمة تسمح بوضع خطة تنمية تعمل على تحقيق الأهداف المحددة.

خاتمة:

تشكل الجماعات المحلية الإطار الذي تتجسد فيه اللامركزية الإدارية و التي تعتبر أهم أسس التنظيم الإداري الحديث ، و لما كانت كذلك فان الدول تتجه نحول وضع أسس قانونية تقوم عليها التقسيمات الإقليمية في المجال الإداري من اجل خلق التوازن في التسيير وتخفيف العبء على السلطات المركزية حتى تسهل عملية التسيير الإداري و تحقق الغاية من الإدارة .

لقد أصبحت الجماعات المحلية تشكل أساس قيام العلاقة بين الدولة و المواطن خاصة، وأنها على تماس مباشر مع المواطن في جميع الميادين مما أهلها لتلعب دورا بارزا في مجال تحقيق التنمية وتجسيد الأطر العامة للحياة عند المواطنين .

وتعتبر التنمية أهم المهام الرئيسية الموكلة للجماعات المحلية من خلال التشريعات السارية المفعول كقانون البلدية و الولاية الذي يضع الأطر و الأشكال القانونية التي تمارس من خلالها هذه الأخيرة صلاحياتها وفق الاتجاهات العامة للسياسة العامة التي تضعها الدولة في هذا الإطار، وتتنوع المجالات التي تختص بها من مجالات سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية .

تشكل المصادر المالية، أهم مورد للتنمية المحلية التي تجسدها الدولة من خلال المساعدات التي تقرها للجماعات المحلية في إطار الميزانية العامة للدولة، بالإضافة إلى المصادر التمويلية الذاتية التي تختلف من منطقة لأخرى وفق الظروف و الموقع الجغرافي والأهمية الاقتصادية، إلا أنها تبقى غي كافية في ظل التطورات الاقتصادية و عجز الجماعات المحلية على تلبية احتياجات المواطن التنموية في ظل غياب الموارد المالية وضعف آليات التسيير المحلي .

إن تفعيل أداء الجماعات المحلية التنموي لا يأتي إلا من خلال التغلب على العراقيل التي تشكل إرهاصا للجماعات المحلية لتجسيد التنمية ،و الذي في مقدمته العلاقة بين السلطة المركزية التي تشدد الرقابة على آليات التسيير التي هي أصلا مقلصة في إطار القوانين السارية و لا يمكن أن تفعل إلا من خلال وضع اسراتجية واضحة، تركز على استقلالية الجماعات المحلية في مجال التسيير، وتعتمد على الموارد المالية الذاتية التي يمكن من خلالها وضع البرامج التنموية وفق متطلبات كل منطقة.

ومنه فإننا نقوم بوضع توصيات نرى بأنها تؤدي إلى تفعيل دور الجماعات المحلية في مجال التنمية بمختلف مجالاتها :

– توسيع صلاحيات الجماعات المحلية من خلال إصلاح القوانين المنظمة للولاية و البلدية و التي يمكن أن تحد من الرقابة الشديدة للسلطة المركزية على الجماعات المحلية .

– إبراز العلاقة بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية من خلال زيادة استقلالية هذه الأخيرة مما يؤهلها للعب ور فعال في مجال التنمية.

– وضع إطار قانوني يتمثل في الآليات التي يترك في إطار الجماعات المحلية لكي تجسد التنمية المطلوبة وفق احتياجات المواطنين.

– وضع إستراتجية بعيدة المدى تتجسد في الإصلاحات خاصة منها المالية من خلال وضع موارد مالية جديدة للجماعات المحلية، وتقليص عبء الديون عليها وترك المجال واسع في اختيار البرامج التنموية ووضع آليات للرقابة الذاتية من طرف هيئات غير مركزية.

– إصلاح منظومة الموارد البشرية على مستوى الجماعات المحلية من خلال التأهيل الميداني و تكريس مبدأ الكفاءات في مجال التسيير.

– تطبيق معايير الحكم الراشد في مجال التنمية بشقيها السياسي و الاقتصادي

قائـمة المراجـع

أولا: الكتب.

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د.محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة 05، 2009.
- أحمد مصطفى خاطر، تنمية المجتمع المحلي، الاتجاهات المعاصرة، ط2، المكتبة الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص231.
- جعفر أنس قاسم،أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1988.
- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دار النشر الثقافية الإسكندرية، 2001.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، 2002.
- عمار عوابدي: القانون الإداري، ج1، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، ط 2002.
- كمال التابعي، تعريف العالم الثالث (دراسة نقدية في علم الاجتماع)، القاهرة دار المعارف، 1993.
- مالكولم جيلز، دوايت بيركنز، مايكل رومر، دونالد سودجراس، اقتصاديات التنمية، دار المريخ، الرياض ص534 وما يليها
- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- محمد عبد العزيز عجمية، التنمية الاقتصادية ومشكلاتها، الدار الجامعية، الإسكندرية، ط1، 1999.
- موسى اللوزي، التنمية الإدارية (المفاهيم، الأسس، التطبيقات)، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص 28.
- هيثم محمد الزغبي، الإدارة والتحليل المالي، الأردن، دار الفكر، ط1 ، 2000.

ثانيا: الرسائل الجامعية.

- السبتي وسيلة، تمويل التنمية المحلية في إطار صندوق الجنوب (دراسة واقع المشاريع التنموية في ولاية بسكرة)، مذكرة ماجستير في الاقتصاد غير منشورة، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2004-2005.
- رابح غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة المالية، كلية الحقوق بن عكنون، 2002.
- سيد علي ميهوبي، الجباية المحلية وأثرها على التنمية المحلية، مذكرة ليسانس، معهد علوم التسيير،المركز الجامعي بالمدية، 2006.
- عبد الله نعيمة، الجهاز الجبائي ودوره في تمويل الجماعات المحلية، مذكرة ليسانس، معهد علوم تجارية، المركز الجامعي يحي فارس،2004.
- فايدة رزق، التنظيم القانوني للمجالس المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة جيلالي اليابس- سيدي بلعباس، 1994.
- مباركي جميلة، المالية المحلية ودورها في تحقيق التنمية، مذكرة ليسانس، معهد العلوم الاقتصادية، المركز الجامعي المدية، 2006.

ثالثا: المداخلات.

- عبدالحفيظ نقادي، دور الهيئات اللامركزية في التنمية المحلية، ملتقى وطني حول الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء الإصلاحات، المركز الجامعي د.مولاي الطاهر، سعيدة، 08-09 ديسمبر 2003.
- محمد الهادي مباركي، المؤسسة المصغرة ودورها في التنمية، مجمع الأعمال: الملتقى الوطني الأول حول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ودورها في التنمية، الاغواط الجزائر، 8-9 افريل 2002.
- محمد شكرين ومحمد بالهادي، « إصلاح الجباية المحلية وآثاره المرتقبة على التنمية المحلية »، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول: « التنمية المحلية في الجزائر: واقع وآفاق » الذي نظمه المركز الجامعي برج بوعريريج يومي 14-15 أفريل 2008.

رابعا: المجلات.

- الطيب ماتلو، التنمية المحلية آفاق ومعاينات، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع، أكتوبر 2003، الجزائر.
- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، الدورة 18، جويلية 2001.
- بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد 4، 2006، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الجزائر.
- جمال يرقى، الجباية المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في الجزائر ودورهما في التنمية المحلية، مجلة دراسات إفريقية، العدد 44، السودان، أكتوبر 2010.
- دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية "تجربة البلدية الجزائرية"، مجلة النهضة مجلة فصلية محكمة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، العدد 4، أكتوبر 2009.
- عبدالحق المرجاني، حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 2-3، يناير-يونيو، 1999،الرباط، المغرب.
- عقون محسن، ماهية التنمية وأبعادها، مجلة الحقيقة، مجلة نصف سنوية تصدر عن جامعة أدرار، العدد الأول، أكتوبر 2002.
- محمد خشمون، المشاركة الاجتماعية في التنمية المحلية، مجلة الباحث الاجتماعي، مجلة دورية تصدر عن قسم علم الاجتماع، جامعة منتوري، قسنطينة الجزائر، العدد 10، سبتمبر 2010.

- نصر الدين بن طيفور، (أي استقلالية للجماعات المحلية)، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، مركز التوثيق والبحوث، المجلد 11، العدد 2–2001، ص 52.

خامسا: القوانين.

- الأمر رقم 70–20 المؤرخ في 19 فيفري 1970 المتضمن الحالة المدنية.
- القانون 90–08 ، المؤرخ في 17 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية.

الصفحة	الموضـــــــوع:	
أ-هـ	.....	**مـقدمــة:**
	الفصل الأول: نظام الإدارة المحلية	
2	ماهية الإدارة المحلية	**المبحث الأول:**
3	تعريف الإدارة المحلية وأهميتها	**المطلب الأول:**
3	تعريف الإدارة المحلية وأسباب الاعتماد عليها	**الفرع الأول :**
5	علاقة الإدارة المحلية بالإدارة المركزية.....	**الفرع الثاني :**
7	تجسيد الإدارة المحلية في الجزائر	**المطلب الثاني:**
7	البلدية	**الفرع الأول :**
14	الولاية	**الفرع الثاني :**
18	المحلية ومصادر تمويلها	**المبحث الثاني:**
19	ماهية التنمية المحلية	**المطلب الأول:**
19	مفهوم التنمية المحلية	**الفرع الأول :**
20	علاقة التنمية المحلية بالتمويل المحلي	**الفرع الثاني :**
21	مصادر المالية المحلية	**المطلب الثاني:**
21	المصادر الداخلية	**الفرع الأول:**
24	المصادر الخارجية	**الفرع الثاني:**
	الفصل الثاني: دور الإدارة المحلية الجزائرية في التنمية وآفاق وتفعيلها	
28	مجالات التنمية المحلية وأهدافها	**المبحث الأول:**
28	مجالات التنمية المحلية	**المطلب الأول:**
29	المجال السياسي والاقتصادي	**الفرع الأول:**
29	المجال الاجتماعي والثقافي	**الفرع الثاني:**
30	أهداف التنمية المحلية	**المطلب الثاني:**
30	أهداف اقتصادية واجتماعية	**الفرع الأول:**
31	أهداف ثقافية وحضارية	**الفرع الثاني:**
32	آفاق تفعيل دور الجماعات المحلية في مجال التنمية	**المبحث الثاني:**
33	العراقيل التي تواجه التنمية المحلية	**المطلب الأول:**
33	تدهور الوضع المالي المحلي	**الفرع الأول:**
37	رقابة الإدارة المركزية على الإدارة المحلية	**الفرع الثاني:**
40	آليات تفعيل التنمية المحلية	**المطلب الثاني:**
41	الإصلاحات المالية	**الفرع الأول:**
45	إستراتيجية تفعيل التنمية المحلية	**الفرع الثاني:**
50	.....	**خـاتـمــة:**
52	.....	**قائمـة المراجـع:**