مجلة ضياء للدراسات القانونية ISSN 2710-7930 EISSN: 2800-0811
المجلد: 03 العدد: 02 السنة: 2021 الصفحات: 29-55

أساليب التنظيم الإداري ودورها في تحقيق التنمية المحلية

Methods of administrative organization and their role in achieving local development

د/ مزياني حميد *

Meziani hamid

جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر

Mouloud Mammeri University of Tizi-Ouzou, Algeria

hamid.meziani@ummto.dz

تاريخ الاستلام:2021/11/29 تاريخ القبول: 2021/12/19 تاريخ النشر: 2021/12/30

ملخص:

يعد نظام اللامركزية الإدارية إحدى أهم الأساليب الإدارية التي تهدف إلى تحقيق تنمية محلية حقيقية، غير أن ذلكيبقى صعب المنال بسبب وجود عراقيل كثيرة، خصوصا في ظل التبعية المستمرة للمجالس المحلية المنتخبة تجاه السلطات المركزية.

وبالإضافة إلى ذلك، فإذا كانت الغرض من تأسيس الجماعات المحلية (الولاية والبلدية) هو جعلها القاطرة الأمامية لتحقيق كل تنمية محلية، إلا أن مساهمة الحكومة في هذه العملية بات ضروريا، خاصة في المناطق والمجتمعات المحلية التي تفتقر لأدنى شروط التنمية.

يشكل المواطن الحلقة الأساسية في التنمية المحلية كونه أكثر دراية بانشغالاته على مستوى مجتمعه المحلي، لذا يبقى دوره حاسما إلى جانب السلطات المحلية من أجل التكفل بها على نحو أنجع، خصوصا مع تكريس مبدأ المشاركة الشعبية، في إطار ما يعرف بالديمقراطية التشاركية.

كلمات مفتاحية: المركزية؛ اللامركزية؛ الجماعات المحلية؛ التنمية المحلية؛ المجالس المحلية المنتخبة؛ الديمقراطية التشاركية؛ الوصاية الإدارية.

Abstract:

Decentralization is one of the administrative methods that aims to achieve true local development. However, this remains difficult to achieve because of many obstacles, especially with the subordination of the elected local councils to the central authorities.

In addition, if the purpose of establishing local communities (state and municipality) is to make them the front locomotive for all local development, the government's contribution to this task has become necessary, especially in areas that lack development conditions.

The citizen is an essential link in local development for he is more aware of his

* المؤلف المرسل: د/ مزياني حميد

concerns at the level of his community. Therefore, he fulfills his decisive role alongside the local authorities, particularly with consecration of the principle of popular participation in the framework of what is known as participatory democracy.

Keywords: Centralization; decentralization; local communities; local development; elected local assemblies; participative democracy; administrative supervision.

مقدمـــة:

يرتكز التنظيم الإداري في أية دولة على نظامين رئيسيين يتمثلان في المركزية واللامركزية، وذلك راجع إلى كون أن هذين النظامين يحددان النظام السياسي في الدولة، خاصة إذا تعلق الأمر بتطبيق الديمقراطية الذي لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال اللامركزية الإدارية المتمثلة في الهيئات الإقليمية اللامركزية، وهو ما دفع بالعديد من الدول إلى إحداث ثورة في نظام إدارتها اللامركزية محاولة منها لربط النشاط والتنظيم الإداري بالديمقراطية، مما أدى بدوره إلى ظهور مفهوم الإدارة المحلية التي تساهم في تحقيق وتلبية الرغبات والطموحات المتزايدة للمجتمع المحلي.

وقد اهتمت معظم الدول النامية بشكل كبير بالجماعات المحلية على أساس أنها تشكل الوسيلة المثلى التي تؤدي إلى تحقيق التنمية الشاملة على المستوى الوطني، وقد تزامن ذلك مع تطور مفهوم التنمية المحلية الذي شهدت من خلاله العديد من الدول النامية على غرار الدول المتقدمة برامج ومشاريع تنموية متعددة بهدف تطوير الريف، حيث كانت بداية التنمية المحلية في الأرياف والقرى لتمتد بعد ذلك إلى سائر المناطق الحضرية[1].

إن صعوبة إلمام السلطات المركزية في الدولة بكل القضايا على المستوى الوطني نتيجة اتباعها لأسلوب المركزية الإدارية، وما يستتبع ذلك في غالب الأحوال

(1) – دوداح أمال، مشري نبيلة: "قانون البلدية الجديد وأثره على التنمية المحلية، دراسة حالة بلدية يسر 2011-2016"، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص "إدارة الجماعات المحلية"، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، دفعة جوان 2016، ص01.

من استحالة شبه تامة في إشباع جميع حاجات الأفراد، يفرض على الدولة الاعتماد على نمط آخر من التنظيم الإداري يسمح لها بالوصول إلى إدراك شؤون السكان في كل منطقة من إقليمها، وهو ما يطلق عليه نظام اللامركزية الإدارية.

تعتبر الجزائر من بين الدول التي اهتمت بالتنمية المحلية، وهو ما يظهر من خلال منح هذه الأخيرة مكانة بارزة في سياسات واستراتيجيات التنمية، عن طريق وضع جملة من النصوص التشريعية والتنظيمية بغرض تأطير هذه العملية، بهدف تحقيق التكامل بين مختلف النشاطات والقطاعات لخلق التوازن الجهوي والإقليمي.

تعد الجماعات المحلية من أبرز الهيئات الإقليمية التي ما فتئت تلعب دورا متزايدا في تحقيق التنمية المحلية. فإذا كانت هذه الجماعات تشكلالقاعدة الأساسية التي ينطلق منها كل تطور اقتصادي أو اجتماعي، إلا أن أهم ما يتميز به التنظيم الاداري المحلي في بلادنا هو أن الهيئات اللامركزية المتمثلة أساسا في البلدية والولاية، لاتتمتع باستقلالية كافية تسمح لها بتحقيق أهداف التنمية على المستوى المحلي، خصوصا في ظل استمرارية الرقابة المفروضة عليها من طرف السلطات المركزية، وكذا افتقارها للموارد والمقومات الضرورية التي تسمح لها بتحقيق التنمية المرجوة.

وعلى ضوء كل هذه المعطيات، فإن الإشكالية التي تطرح بخصوص هذا الموضوع تتمثل في: **ما هي أهمالأساليب المعروفة في التنظيم الإداري؟ وما هي سبل تحقيق تنمية محلية حقيقية؟**

تتطلب الإجابة على هذه الإشكالية أن نتطرق إلى تحديد مختلف الأساليب المعتمدة في مجال تنظيم النشاط الإداري **(المبحث الأول)** مع إبراز ماهية التنمية المحلية **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول: أساليب التنظيم الإداري (المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية)

تعتبر كل من المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية أنماطا من التنظيم في مجال ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة، لكن رغم ذلك إلا أن لكل من النظامين مفهومخاص بهوومميزات خاصة يستأثر بها.

المطلب الأول: مفهوم المركزية الإدارية (La centralisation administrative)

يرتكز الإلمام بمفهوم نظام المركزية الإدارية على تحديد تعريفها**(الفرع الأول)** ثم تقدير مدى نجاعة هذا النظام الإداري**(الفرع الثاني)** مع ضرورة تمييزها عما يسمى بعدم التركيز الإداري **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية

تعد المركزية الإدارية من أقدم الأساليب المستعملة في التنظيم الإداري، ويتحقق هذا النظام إذا تم تركيز الوظيفة الإدارية في الدولة في يد السلطة المركزية المتواجدة في العاصمة، حيث تمارسها بنفسها أو بواسطة ممثلين تابعين لها تبعية تسلسلية في عاصمة الدولة، ويخضعون لسلطتها الإدارية مباشرة، مع عدم منح أية اختصاصات أو سلطات مستقلة لمؤسسات إدارية مصلحية (مرفقية) أو محلية.

وبناء على ذلك، يمكن تعريف المركزية الإدارية على أنها سلطة اتخاذ القرارات الإدارية من طرف السلطة المركزية المتواجدة على مستوى العاصمة دون أن تشاركها في ذلك أية جهة إدارية أخرى كانت مصلحية أو مرفقية، وبالتالي فإن القرارات التي تتخذها السلطة المركزية تكون نافذة على كل إقليم الدولة وعلى جميع المخاطبين بها. كما تعني المركزية الإدارية استقطاب جميع السلطات الإدارية وحصرها في يد أجهزة مركزية، مع الإقرار بوجود وحدات معاونة ومنتشرة على مستوى الإقليم العام للدولة، حيث تعمل هذه الأجهزة تحت السلطة المباشرة للسلطات المركزية[1].

وبتعبير آخر، يقصد بالمركزية الإدارية أن تنفرد الحكومة المركزية على مستوى العاصمة أو عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة، بسلطة الفصل النهائي في جميع الاختصاصات التي تدخل ضمن الوظيفة الإدارية، بحيث يؤدي هذا التركيز للسلطة الإدارية إلى وحدة أسلوب النظام الإداري في الدولة، وإلى إقامة وبناء هيكل النظام الإداري في الدولة على شكل تدرجي فيما يعرف بالتدرج الإداري أو السلم الإداري (La hiérarchie administrative).

---

(1) – بوعمران عادل: "البلدية في التشريع الجزائري"، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص09.

الفرع الثاني: تقدير نظام المركزية الإدارية

إذا كان نظام المركزية الإدارية يحقق العديد من المزايا الإيجابية في التنظيم الإداري للدولة **(أولا)** إلا أنه من جانب آخر لا يخلو من بعض السلبيات والانتقادات الموجهة إليه **(ثانيا)**.

أولا: مزايا المركزية الإدارية

يمكن حصر المزايا التي يتمتع بها نظام المركزية الإدارية فيما يلي:

- المحافظة على الوحدة الوطنية من خلال وحدة مصدر اتخاذ القرارات الإدارية.
- تخفيف النفقات والتكاليف على الدولة، خصوصا في الدول ذات الأقاليم الشاسعة.
- إتاحة الفرصة لموظفي الإدارة المركزية لاكتساب المزيد من الخبرة والكفاءة العالية في تنظيم الشؤون الإدارية للدولة.
- السرعة في إنجاز ووضع القرارات المتخذة في مجال الوظيفة الإدارية حيز التنفيذ.
- تقوية نفوذ السلطة المركزية من الناحية السياسية.
- هيمنة السلطة المركزية على مختلف أجزاء إقليمها.
- تحكم السلطة المركزية في زمام الأمور.

ثانيا: عيوب المركزية الإدارية

تعرض نظام المركزية الإدارية لجملة من الانتقادات نلخصها فيما يلي:

- ظهور ما يسمى بالاختناق في الوسط الإداري المركزي بسبب تعدد الإجراءات وكثرة الملفات.
- انتشار البيروقراطية بالمفهوم السلبي.
- إن نظام المركزية الإدارية غالبا ما يخلف حالة من التجاهل التام للحقائق والمعطيات المحلية.
- عدم منح أية فرصة للمنتخبين المحليين لتنظيم شؤونهم، خاصة أنهم أدرى بها مقارنة بالسلطة المركزية.

الفرع الثالث: نظام عدم التركيز الإداري (La déconcentration (administrative

بغرض تفادي أي شلل إداري وسياسي قد يترتب عن الاعتماد المطلق على نظام المركزية الإدارية، أصبح من الضروري على الدول المركزية أن تعترفبأن القرارات الإدارية الخاصة بالمصلحة المحلية يجب أن تؤخذ على المستوى المحلي، وهو الأمر الذي يدفعها بالتالي إلى اعتماد نظام إداري آخر يهدف إلى التخفيف من حدة تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية، وهو ما يدعى بنظام "**عدم التركيز الإداري**"[1].

وإذا كان المقصود بالتركيز الإداري هو جمع سلطة البت والتقرير في يد الرئيس الإداري في جميع المسائل التي تدخل ضمن اختصاصه، وبتعبير آخر حصر وجمع كل مظاهر إدارة وتسيير النشاط الإداري، سواء في عمومياته أو جزئياته، بيد الوزراء أو القابضين بالسلطة في العاصمة، فإن عدم التركيز الإداري يعني قيام الرئيس الإداري بنقل سلطة اتخاذ القرارات في بعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه. ومن أبرز مظاهر نظام عدم التركيز الإداري في الجزائر الولاة ورؤساء الدوائر.

تجدر الإشارة إلى أن نظام عدم التركيز الإداري يتخذ شكلين، فقد يكون نظام عدم التركيز داخليا **(أولا)** كما قد يكون نظام عدم التركيز خارجيا**(ثانيا)**.

أولا: عدم التركيز الإداري الداخلي

يكون نظام عدم التركيز الإداري داخليا عندما يتم نقل سلطة اتخاذ القرارات الإدارية في بعض الاختصاصات من وزير معين إلى بعض كبار موظفي الوزارة في مقرها بالعاصمة.

ثانيا: عدم التركيز الإداري الخارجي

(1)- يجب التنويه بأن عدم التركيز الإداري لا يقلل من الطبيعة المركزية للدولة، ولذلك فقد عبر أحد النواب الفرنسيين سنة 1848 قائلا :

« C’est toujours le même marteau qui frappe, seulement on a raccourci le manche ». In(M - H) Barques, (H) Rey et (Y) Syntones, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l’action publique », in extrait d’un ouvrage collectif, « Démocratie participative et gestion de proximité », Paris, la découverte, 2004. P237.

يكون نظام عدم التركيز الإداري خارجيا في حالة انتقال سلطة التقرير في جانب معين من الشؤون الإدارية إلى بعض موظفي الوزارة المتواجدين خارج العاصمة.

المطلب الثاني: مفهوم اللامركزية الإدارية (La décentralisation administrative)

تتطلب دراسة مفهوم اللامركزية الإدارية أن نحدد تعريفها **(الفرع الأول)** ونبين مختلف أنماط وأشكال الوصاية الإدارية **(الفرع الثاني)** مع ضرورة التمييز بين السلطة الوصائية والسلطة الرئاسية **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

يقصد بالنظام الإداري اللامركزي ذلك النظام الذي يسمح بتوزيع الاختصاصات الإدارية بين الجهاز المركزي للدولة والهيئات الإدارية المرفقية أو المحلية فيها (Décentralisation fonctionnelle ou territoriale).

تقتضي اللامركزية الإدارية أن تمنح للوحدات الإدارية المحلية والمرفقية سلطة البت والتقرير بكل استقلالية فيما يخص الاختصاصات التي خولها إياها القانون، لكن شريطة أن تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية في إطار ما يسمى بالوصاية الإدارية (La tutelle administrative)، وذلك بقصد الحفاظ على المصلحة العامة[1].

يتمثل الهدف من فرض الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية في الحفاظ على الوحدة الإدارية للدولة، لأنه لو استقلت هذه الهيئات المصلحية أو المرفقية استقلالا تاما وكاملا وتخلصت من وصاية السلطة المركزية عليها، سوف تتحول اللامركزية الإدارية إلى لامركزية سياسية (La décentralisation politique) [2].

---

(1)– سليمان حمدي القبيلات: "مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية"، دار وائل للنشر والتوزيع، 2010، ص48.

(2) – إن اللامركزية السياسية أو ما يسمى بالإقليمية السياسية هي ذلك الشكل من التنظيم السياسي والإداري للإقليم في بعض الدول البسيطة، ويقصد بها تمتع الأقاليم، ليس بالاستقلال الإداري فحسب، وإنما كذلك بالاستقلال السياسي الذاتي، وهو ما يعني أن هذه الأقاليم تستفيد من نظام يجعلها تحتل مركزا وسطا بين الهيئات الإدارية اللامركزية في الدولة الموحدة والدويلات في الدولة الفيدرالية، ذلك

يرى الفقيه "موريس هوريو" بأن "مبررات اللامركزية الإقليمية ليست ذات طبيعة إدارية وإنما ذات طبيعة دستورية وسياسية، فلو تعلق الأمر بالجانب الإداري، فإن عدم التركيز الإداري يضمن للدولة إدارة أكثر نجاعة وأكثر اقتصادا من اللامركزية، غير أن الدولة الحديثة ليست بحاجة إلى إدارة ناجعة فقط، بل هي في حاجة إلى حرية سياسية"[1].

يشترط في اللامركزية الإقليمية أن يتم انتخاب الممثلين من طرف الشعب، وأن تتمتع الهيئات المستقلة بالشخصية المعنوية، أما اللامركزية المصلحية فهي تتحقق عندما تمنح لمرفق عام محلي أو وطني الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري لكي يباشر نشاطه على قدر من الاستقلالية، لكن تحت إشراف السلطة المركزية.

لأنه توجد في هذه الأقاليم مجالس منتخبة من طرف الشعب مباشرة تعبر عما يسمى بالسلطة المحلية. أما عن الأسباب التي تدفع بعض الدول إلى اعتناق مثل هذا التنظيم، فهي غالبا ما تكون تاريخية وثقافية واجتماعية، بحيث تمنح الدولة المناطق التي تشكل وحدات أو مجموعات ثقافية واجتماعية استقلالا سياسيا ذاتيا في إطار الدولة الموحدة. ومن مظاهر الاستقلال الذاتي لهذه الأقاليم تمتعها ببرلمان وحكومة محليين، تحدد اختصاصاتها في الدستور الذي عادة ما يكون جامدا يصعب تعديله باعتباره الضامن الأساسي لهذه الأقاليم.

ومن أمثلة الدول الأوروبية التي اعتنقت اللامركزية السياسية، نذكر كل من إيطاليا وإسبانيا، فالمادة 05 من دستور إيطاليا لسنة 1947 تنص على وحدة الجمهورية وعدم قابليتها للتجزئة، وفي نفس الوقت تنص على ضرورة منح الأقاليم استقلالها المحلي، وعلى هذا الأساس يوجد في إيطاليا 20 إقليما تتمتع كلها بالاستقلال السياسي الذاتي. أما في إسبانيا، فبموجب المادة 02 من دستورها لسنة 1987، فقد تحصلت ثلاثة أقاليم على الاستقلال السياسي الذاتي، تتمثل في كل من إقليم "كتالونية" وإقليم "قليس" وإقليم "الباسك". أنظر :

Jean –Louis Austin et C Ribot ;« Droit administratif général», 02éme édition, Litec, Paris, 2003, p78 et s.

(3) – عزالدين عيساوي: "الديمقراطية المحلية، من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 2015/02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص212 وص213. نقلا عن:

(R) Campus : « Droit administratif général », Tome 01, 15ème édition, Montchrestien, Paris, 2006, p406.

ونذكر من أمثلة الأشخاص اللامركزية الإقليمية في الجزائر كل من المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية[1]. أما اللامركزية المرفقية التي تقوم لمصلحة أشخاص معنوية إدارية ذات تخصص في نشاط محدد، فهي تأخذ شكل المؤسسات العمومية كالجامعات والمستشفيات مثلا.

الفرع الثاني: أشكال الوصاية الإدارية

تأخذ الوصاية الإدارية عدة أشكال، فقد تكون على الأشخاص **(أولا)** أو الهيئات **(ثانيا)** أو الأعمال **(ثالثا)**.

أولا: الوصاية الإدارية على الأشخاص (المنتخبين المحليين)

تسمح الوصاية الإدارية على الأشخاص للسلطة الوصية بإقصاء المنتخبين المحليين من المجالس المحلية المنتخبة كالمجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي، لكن وفقا للإجراءات المحددة قانونا.

ثانيا: الوصاية الإدارية على الهيئات (المجالس الشعبية المنتخبة)

تسمح الوصاية الإدارية على الهيئات للسلطة الوصية بحل المجلس المحلي المنتخب، وفقا للإجراءات المنصوص عليها قانونا.

ثالثا: الوصاية الإدارية على الأعمال

---

(1)– تنص المادة 16 فقرة 01 و02 من الدستور الجزائري لسنة 1996، منشور بموجب المرسوم رقم 96–436 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، مصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76 مؤرخ في 08 ديسمبر 1996 (معدل ومتمم) على: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي، والفصل بين السلطات، وضمان الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية. المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية. تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني". وتنص المادة 17 فقرة 01 و02 من نفس هذا الدستور على أن: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية". بينما تنص المادة 19 منه على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".
وبغرض تنظيم الجماعات المحلية في الجزائر صدرت عدة نصوص تشريعية وتنظيمية، آخرها كل من: القانون رقم 11–10 مؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37 مؤرخ في 03 جويلية 2011؛ القانون رقم 12–07 مؤرخ في 21 فيفري 2012 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 12 مؤرخ في 29 فيفري 2012.

تسمح الوصاية الإدارية على الأعماللسلطة الوصية بالمصادقة على أعمال الهيئات المحلية المنتخبة أو الحلول أو الإلغاء، خاصة ما يتعلق بمداولاتها.

الفرع الثالث: تمييز السلطة الوصائية عن السلطة الرئاسية

تختلف السلطة الوصائية عن السلطة الرئاسية الهرمية أو التسلسلية في عدة جوانب، فالسلطة الرئاسية هي تلقائية لا تحتاج إلى أي نص قانوني يقر بممارستها من طرف الرئيس على المرؤوس، وهي تخول للسلطة المركزية حق إعطاء الأوامر والتعليمات إلى مرؤوسيها، ومباشرة سلطات التنظيم والتأديب، كما تمنح هذه السلطة للرئيس أيضا حق سحب وإلغاء وتعديل أعمال وتصرفات المرؤوس، بالإضافة إلى سلطة الإشراف والتوجيه.

وعلى خلال السلطة الرئاسية فإن السلطة الوصائية محددة ومنصوص عليها في القانون، إذ أنه لا وصاية بدون قانون لأن القانون هو الذي ينظم اللامركزية عن طريق تحديد كل الاختصاصات والإجراءات، فإذا تجاوزت السلطة الوصية صلاحياتها المحددة قانونا، جاز للهيئات اللامركزية مقاضاتها أمام الجهات القضائية المختصة التي يمكن لها أن تلغي قرارات السلطة الوصية إذا كانت مخالفة للقانون. أما الموظفون المرؤوسون كرؤساء الدوائر والولاة مثلا، فليس باستطاعتهم مقاضاة السلطة المركزية، بل يقع عليهم واجب الخضوع للأوامر التي يصدرها إليهم رؤساؤهم المركزيون[1].

المبحث الثاني: ماهية التنمية المحلية (Le développement local)

لم تعد عملية التنمية قاصرة على الدولة وحدها، بل أ صبحت مهمة تقع كذلك على عاتق المواطنين، إذ لا يمكن بلوغ تنمية شاملة دون تحقيق تنمية محلية فعالة ترتكز على المواطن كشريك أساسي فيها، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال الجماعات المحلية التي تعد بمثابة الوسيلة الأكثر فعالية لتلبية احتياجات وتطلعات السكان.

(1) – بوضياف عمار: "الوجيز في القانون الإداري"، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2007، ص67 وما يليها. لباد ناصر: "القانون الإداري"، الجزء الأول، "التنظيم الإداري"، الطبعة الثالثة، لباد للنشر، الجزائر، 2005، ص76 وص77.

يتطلب الإلمام بماهية التنمية المحلية تحديد مفهومها **(المطلب الأول)** وتوضيح مبادئها وأهدافها**(المطلب الثاني)** والوقوف على شروط تحقيقها مع إبراز أهم المعوقات التي قد تحول دون تجسيد ذلك **(المطلب الثالث)**.

المطلب الأول: مفهوم التنمية المحلية

يرتكز مفهوم التنمية المحلية على تعريفها**(الفرع الأول)** وإبراز الخصائص التي تتمتع بها **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: تعريف التنمية المحلية

يقصد بالتنمية المحلية تلك العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية بغية الارتقاء بمستويات التجمعات المحلية، اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا، بهدف تحسين نوعية الحياة لسكان التجمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في إطار منظومة شاملة ومتكاملة[1].

وفي هذا السياق يرى جانب من الفقه بأن التنمية المحلية تتجسد في تلك العمليات التي يمكن من خلالها تنسيق وتوحيد جهود سكان الجماعات المحلية مع السلطات الحكومية، بهدف تحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية لتلك المجتمعات المحلية والإسهام في تنميتها وتقدمها القومي[2].

ويرى جانب آخر من الفقه بأن التنمية المحلية هي عملية شاملة تضطلع إلى تغيير المجتمع بشكل شامل، حيث أنها تهدف إلى تحقيق النمو في مختلف القطاعات والمجالات، كما أنها تتعامل مع المجتمع المحلي كنظام متكامل، وبالتالي فهي عملية واسعة تشمل كافة فعاليات ونشاطات وموارد المجتمع المحلي، وتتناول بالتغيير جميع الأطر الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والإدارية فيه[3].

---

(2) – مزاري محمد: "إشكالية تمويل ميزانية البلدية وانعكاساتها على التنمية المحلية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2013، ص28.

(3) – شفيق محمد: "التنمية والمشكلات الاجتماعية"، مكتب الجامعة الحديث، الإسكندرية، 1999، ص18.

(4) – بوسمهين أحمد: "الاستثمار في المؤسسات المصغرة ودورها في التنمية المحلية بمنطقة الجنوب الغربي الجزائري"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2011، ص116.

يمكن القول بأن التنمية المحلية هي كل ما تقوم به الجماعات المحلية والإقليمية من أنشطةوإنجازات في مختلف الميادين والمجالات بمساعدة المصالح الحكومية، بهدف الرفع والرقي بالمستوى المعيشي للمواطنين، خصوصا ما يتعلق بالحاجات الاجتماعية منها.

وبناء على ذلك، فإن التنمية المحلية ليست استثمارا اقتصاديا يهدف إلى تحقيق الربح وخلق الثروة، بل هي عملية تهدف أساسا إلى تلبية رغبات وحاجات اجتماعية، كما تهدف كذلك إلى تسهيل الحياة اليومية للأفراد، عن طريق توفير كل الحاجات الضرورية، كالماء الشروب والطرقات والتعليم والكهرباء والغاز وغيرها[1].

الفرع الثاني: خصائص التنمية المحلية

تتمتع التنمية المحلية بخصائص محددة، إذ هي عملية عامة وارتقائية **(أولا)** وشاملة ومتكاملة **(ثانيا)** كما أنها عملية مخططة وتساهمية **(ثالثا)** إلى جانب أنها عملية تشاركية وديمقراطية **(رابعا)**.

أولا: التنمية المحلية عملية عامة وارتقائية

يقصد بأن التنمية المحلية عملية عامة أنها تجمع بين النخبوية والعمومية في التخطيط والاعداد والتنفيذ، أي أن برامجها ومشاريعها تخص جميع السكان ولفائدة جميع المواطنين دون أي إقصاء.

ونعني بارتقائية التنمية المحلية أنها عملية تتطلع بصفة مستمرة لتحقيق ما هو أفضل للأفراد، وهو ما يفرض استدامة واتساع مجال التنمية لصالح الجيل الراهن والأجيال المستقبلية.

ثانيا: التنمية المحلية عملية شاملة ومتكاملة

يقصد بشمولية عملية التنمية إلمامها بجميع الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأفراد المجتمع المحلي، كما تعني شموليتها كذلك عدم اقتصارها على قطاع معين وإنما تمتد إلى كافة القطاعات تحقيقا للعدالة الاجتماعية، عن طريق جعل عملية التنمية تمس جميع الطبقات والشرائح المختلفة للمجتمع.

(1) – طيبي سعاد: "المالية المحلية ودورها في عملية التنمية"، أطروحة لنيل الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009، ص195.

ونعني بتكامل عملية التنمية المحلية وجود تعاون وانسجام تام بين النظم والقطاعات المختلفة، على اعتبار أن هذا التكامل هو الضامن الأساسي لنجاعة التنمية وتعميم فائدتها على الجميع.

ثالثا: التنمية المحلية عملية مبرمجة وتساهمية

تعتبر عملية التنمية المحلية عملية مخططة ومبرمجة كونها مدروسة بدقة وليستعشوائية، فهي مبنية على برامج عملية تراعي اعتبارات القدرة على تنفيذها وإنجازها. ولهذه الاعتبارات لا يمكنللتنمية المحلية أن تحقق أهدافها دون أن تتدخل الحكومة عن طريق أجهزتها المختلفة لتقديم مساعداتها لجهود المواطنين، وبالتالي يجب أن تكون العملية مترابطة ومتكاملة فيما بينها على نحو يساهم في تعميق اللامركزية تخطيطا وتنفيذا[1].

ويقصد بأن عملية التنمية المحلية عملية تساهمية، قيامها على جهور الأفراد،من خلال إشراكهم كل حسب نشاطه وموقعه، في إعداد خطط وبرامج التنمية الخاصة بمناطقهم المحلية، والعمل على تنفيذها باتباع أساليب عملية في وضع السياسات والاستراتيجيات التي ترمي إلى تنمية المجتمع المحلي وحل مشاكله المختلفة.

رابعا: التنمية المحلية عملية تشاركية وديمقراطية

يظهر الطابع التشاركي والديمقراطي لعملية التنمية المحلية من خلال إشراك المواطنين وتمكين السكان المحليين من تجسيد أفكارهم، والتحكم في انشغالات مجتمعاتهم المحلية على نطاق واسع، وإتاحة الفرصة لهم لتنظيم شؤونهم بكل حرية من خلال التجسيدالفعلي لنظام اللامركزية الإدارية عن طريق ما يسمى "**الديمقراطية التشاركية**"[2].

(2) – منال طلعت محمود: "التنمية والمجتمع"، مكتب الجامعة الحديث، الإسكندرية، 2011، ص17.

(1) – تعتبر المشاركة في التسيير المحلي استجابة لحل أزمة التمثيل النسبي، إذ هناك العديد من المصطلحات تستعمل عادة للإشارة إلى التطور الحاصل، ونذكر منها مثلا: التسيير الجواري، التسيير العمومي الجديد والديمقراطية التشاركية. وهي توحي في نجملها إلى التحولات الحاصلة في العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لتسمح بالدخول في حلقات جديدة، كما تسمح برسم نماذج جديدة

المطلب الثاني: مبادئ وأهداف التنمية المحلية

تقوم التنمية المحلية على مجموعة من المبادئ**(الفرع الأول)** وترمي إلى تحقيق أهداف معينة **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: مبادئ وأسس التنمية المحلية

ترتكز عملية التنمية المحلية على مجموعة من المبادئ والأسس، تتمثل فيما يلي:

أولا: مشاركة أفراد المجتمع المحلي في التنمية المحلية

يتجسد مبدأ مشاركة أفراد المجتمع المحلي ومساهمتهم في التنمية من خلال إثارةوعيهم بضرورة العمل وبذل المجهودات من أجل تحسين حياتهم الاقتصادية والاجتماعية. فإقناع أفراد المجتمع المحلي بضرورة التغيير تنتج عنه اتجاهات إيجابية نحو المشاريع التنموية الجديدة، إضافة إلى أن مشاركتهم في التفكير والتنفيذ تجعلهم أكثر قوة وقابلية لتحمل المسؤوليات، وهو ما يجعلهم مؤهلين أكثر للعمل في الإدارة المحلية والتنظيمات المختلفة[1].

ثانيا: التوفيق بين المجهودات التنموية والحاجات الأساسية للمجتمع المحلي

إن المشاريع التي تهم الأفراد في حياتهم اليومية، والتي توضع من أجل تلبية حاجاتهم المستعجلة، غالبا ما تحظى بالأولوية والأهمية القصوى، وذلك على اعتبار أن عملية إشباع هذه الحاجات المتزايدة ستزيد من قوة وثقة الأفراد وتحفزهم أكثر للعمل والتعاون، عن طريق بذل المزيد من المجهودات في سبيل إنجاح هذه المشاريع التنموية، وبالتالي فإن كسب ثقة الفرد تعتبر بمثابة العمود الفقري أو الرأسمال الحقيقي لأي عمل تنموي في المجتمع[2].

ثالثا: الاعتماد على الموارد المحلية المتاحة

للسياسات العمومية، من خلال إعادة النظر في تمركز وتموقع الدولة. عز الدين عيساوي: "الديمقراطية المحلية، ...، مرجع سابق، ص220.

(2)– (E)Taib ; « La participation locale », in Colloque National sur « Les collectivités territoriales », Université Abed Errahmane Mira, Bejaia, novembre 2007, p90 et s.

(3) – دوداح أمال، مشري نبيلة: "قانون البلدية الجديد ..."، مرجع سابق، ص32.

تكتسي قاعدة الاعتماد على الموارد المحلية المتاحة أهمية بالغة في مجال تحقيق التنمية المحلية، وذلك على أساس أنها أسلوب يعمل على تقليل التكاليف وضمان حسن سير المشاريع التنموية، خصوصا في ظل وفرة هذه الموارد وسهولة الحصول عليها واستغلالها على نحو أنجع، وهو ما يكسب عملية التنمية حرية واستقلالية أكثر في جل مراحلها، خاصة عند التخطيط والنفيذ. فالاعتماد والبحث على الموارد المحلية تعد ركيزة أساسيةللانطلاق في أية عملية تنموية محلية بغرض إحداث ذلك التغيير الحضاري المنشود.

رابعا: ضرورة مساهمة الحكومة في العملية التنموية

قد تعترض التنمية المحلية جملة من المشاكل التي تحول دون تحقيقها، خصوصا في ظل ندرة وافتقار المجتمع المحلي للموارد المحلية الضرورية، سواء المادية أو البشرية أو المالية، وبالتالي فإنتدخل الحكومة في هذه الحالة يعد أمرا ضروريا من أجل تشجيع الهيئات المحلية حتى تستفيد من المساهمات التي تمنحها مختلف أجهزة الدولة من دعم مادي ومالي وخبرة فنية وتقنية، خصوصا عند التخطيط للمشاريع التنموية أو عند وصولها إلى مرحلة التجسيد والتنفيذ.

الفرع الثاني: أهداف التنمية المحلية

انطلاقا من أن التنمية المحلية تتبلور من خلال الاستغلال الأمثل لكافة الموارد المالية والبشرية والمادية المتاحة، بغرض تطوير كافة جوانب الحياة في المجتمع، فإن ذلك يجعل من هذه التنمية المحلية عملية متواصلة ترمي أساسا إلى تحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية**(أولا)** والاقتصادية **(ثانيا)** والثقافية **(ثالثا)**.

أولا: الأهداف الاجتماعية

يمكن حصر الأهداف الاجتماعية للتنمية المحلية فيما يلي:

- تحقيق رفاهية وتقدم الأفراد على المستوى المحلي، خصوصا في مجال السكن والصحة والتشغيل وتحقيق الاكتفاء الذاتي بالنسبة للمجتمع المحلي لتفادي التبعية.
- زيادة توعية سكان المجتمعات المحلية بضرورة تحقيق تنمية شاملة تستجيب لجميع انشغالاتهم واحتياجاتهم.
- إشباع كل الحاجات الضرورية لأفراد المجتمع المحلي من سكن وتعليم ومشاركة في الحياة الاجتماعية، من خلال العمل والاندماج الاجتماعي، حيث تسعى

عملية التنمية المحلية في هذه الحالة إلى تحقيق الاستقرار الاجتماعي وتقليص حدة الفوارق الاجتماعية والتقليل من انتشار مختلف الآفات الاجتماعية الفتاكة كالبطالة والأوبئة والأمية وغيرها.

- عدم الاخلال بالتركيبة البشرية وتوزيع الكثافات السكانية عبر إقليم الدولة، والحد من الهجرات الداخلية من الأرياف إلى المدن في إطار ما يسمى بالحد من ظاهرة النزوح الريفي.
- التعاون بين أفراد الأقاليم ومشاركتهم لمجالسهم المنتخبة بشكل يساعد على نقل المجتمعات المحلية من حالة الضعف إلى حالة التطور والرقي.

ثانيا: الأهداف الاقتصادية

تتمثل الأهداف الاقتصادية للتنمية المحلية فيما يلي:

- الزيادة من الدخل القومي الذي يؤدي بدوره إلى زيادة الدخل الحقيقي للأفراد، وبالتالي تجسيد أبعاد التنمية وتحقيق متطلبات السكان. فزيادة الدخل القومي يجعل الدولة تلجأ إلى فرض المزيد من الضرائب والرسم لتمويل نفقاتها العامة التي تزداد مع ارتفاع مستوى تقدم المجتمعات المحلية ونوها.
- إن تحقيق الدعم والمساعدة من طرف أفراد المجتمع لمختلف برامج الإنعاش الاقتصادي التي تضعها الدولة، يرفع من وعيهم ومستوى سلوكهم الاجتماعي للدفع بعجلة التنمية[1].
- تحقيق التوزيع العادل للثروات من خلال وصول التنمية إلى جميع أفراد المجتمع بغرض تحقيق عدالة أكبر في توزيع المداخيل، خاصة أن أي إخلال بهذا المبدأ يترتب عنه عدم شعور أغلبية السكان بالعدالة الاجتماعية، وهو الأمر الذي يؤدي حتما إلى العيش في تفاوت وتمايز كبير، على غرار ما تتخبط فيه معظم شعوب الدول النامية.

(1) – عزيزي عثمان: "دور الجماعات والمجتمعات المحلية في التسيير والتنمية بولاية خنشلة (دراسة حالة بلدية قايس وبلدية الرميلة)"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية علوم الأرض والجغرافيا والتهيئة العمرانية، جامعة قسنطينة، 2008، ص23.

- إن تعميم كل المشاريع التنموية للدولة وتعميمها على جميع المناطق دون تمركزها على مستوى العاصمة فقط أو في المناطق ذات الجذب السكاني، يعد عاملا مهما لتحقيق العدالة فيها.

ثالثا: الأهداف الثقافية

تتعلق الأهداف الثقافية للتنمية المحلية بما يلي:

- إثارة الرأي العام وإحساسه بأهمية عملية التنمية التي تهدف إلى التغير والتطور نحو الأفضل، وذلك عن طريق الدفع بنشاط مختلف الجمعيات لكي تساهم في توجيه المجتمعات عن طريق التوعية ونشر ثقافة التغيير.
- منح الفرصة للأفراد وترك الحرية لهم في الاختيار، من خلال سعي عملية التنمية في قهر وفك كل القيود البيئية والعادات والتقاليد والمعتقدات التي كثيرا ما تقف حجر عثرة تحول دون تحقيق النمو.
- تجاوز العوائق الفكرية والسياسية لتحقيق حياة أفضل للأفراد، والتحرر من الأفكار والذهنيات المحلية الضيقة.
- تعزيز أواصل الترابط والتماسك بين أفراد المجتمعات المحلية، وهو ما يساهم فعليا في نموها بشكل متوازن نتيجة الشعور بالوحدة الوطنية، حيث أن ترابط والمشاريع التنموية وتماسكها يجنب المجتمع من مختلف الهزات والانتكاسات.
- بعث نشاط الجمعيات الثقافية، والذي يؤدي بدوره إلى زيادة الاهتمام بتكوين الكوادر والإطارات الثقافيةالتي تعد العنصر الفعال في كل عملية تنموية.

المطلب الثالث: شروط تحقيق التنمية المحلية ومعوقاتها

يتطلب تحقيق التنمية المحلية توافر شروط معينة **(الفرع الأول)** لكن رغم ذلك، هناك مجموعة من العراقيل قد تقف حجر عثرة تحول دون تحقيق التنمية الحقيقية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: متطلبات وشروط تحقيق التنمية المحلية

تتمثل متطلبات تحقيق التنمية المحلية في تعزيز وتعميق مبدأ اللامركزية **(أولا)** وتجسيد مبدأ المشاركة الشعبية في العمليةالتنموية **(ثانيا)** وتفعيل سياسات التنمية الحضرية والريفية **(ثالثا)** والرفع من كفاءة إدارة المجتمعات المحلية **(رابعا)**والعمل على تفعيل دور الأجهزة الحكومية **(خامسا)**.

أولا: تعزيز وتعميق مبدأ اللامركزية

يحظى عنصراللامركزية بأهمية بالغة في عملية التنمية المحلية، نظرا لما يوفره من امتيازات هامة لأفراد المجتمع المحلي، من إمكانية المشاركة في اتخاذ القرارات وتحديد احتياجاتهم، ورفع انشغالاتهم إلى السلطات الوصية بغرض التكفل بها عن طريق ممثليهم في المجالس المحلية المنتخبة ومنظمات المجتمع المدني، وهو ما يسمح للسلطات المركزية بترتيب الأولويات في المشاريع التنموية على مستوى المجتمعات المحلية.

يهدف التطبيق الفعلي للامركزية إلى إعطاء الجماعات المحلية المرونة الكافية في توزيع استثماراتها المخصصة لكل منطقة على الأنشطة والمشاريع الاستثمارية اللازمة لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وفقا لأولوياتها واحتياجاتها الفعلية بما يتوافق مع ظروف وإمكانيات كل منطقة.

يتطلب تفعيل اللامركزية اتخاذ الإجراءات التالية:

- اتباع أسلوب لامركزية اتخاذ القرارات في ظل مركزية السياسات المعتمدة.
- العمل على تدعيم التمويل الذاتي لمختلف وحدات الإدارة المحلية.
- إجراء تعديلات جذرية على آلية ونمط تسيير الإدارة المحلية بغرض تكريس لامركزية حقيقية تحقق طموحات المجتمعات المحلية، مع منح صلاحيات واسعة لرؤساء المجالس المحلية المنتخبة بغية تقريب سلطة صناعة القرار من المواطن وتقريب الإدارة إليه، على نحو يساهم من رفع كفاءة الإدارة في تحمل مسؤولياتها كاملة تجاه المواطن[1].

ثانيا: تجسيد مبدأ المشاركة الشعبية

إن المشاركة الشعبية ضرورة حتمية وركيزة من الركائز الأساسية للتنمية المحلية،فالاستراتيجيةالوحيدة التي من شأنها مساعدة الأفراد على حل مشكلاتهم هي

(1) – يرى الأستاذ "عمار بوضياف" بأن اللامركزية الإدارية هي توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وهيئات محلية أو مصلحية مرفقية مستقلة، كما يرى بأن للامركزية جانبين، جانب سياسي يتمثل في تمكين الجماعات المحلية المنتخبة في تسيير شؤونها بما يحقق الديمقراطية، وجانب قانوني يتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المرفقية أو المصلحية، الأمر الذي من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من المواطن. بوضياف عمار: "الوجيز في القانون الإداري ...، مرجع سابق، ص170.

تنظيم المجتمع انطلاقا من تكريس مبدأ المشاركة الشعبية الذييعتبر من أكثر القضايا التنظيمية في صنع القرار والوصول إلى التجسيد الفعلي للمبادئ الديمقراطية.

تعتبر المشاركة الشعبية من العناصر الأكثر أهمية للوصول إلى تنمية المجتمع المحلي، لأن توحيد جهود الأفراد مع الجهود الحكومية يساهم بشكل فعلي في التفكير والعمل معا على إعداد البرامج التنموية وتنفيذها.

يعد الفرد المستفيد الأول من نتائج السياسات العامة التي تنتهجها الدولة، لذا يجب عليه بذل المزيد من المجهودات للنهوض بالتنمية وتحسيس مستواه المعيشي، وذلك عن طريق ما يلي:

- تنظيم آلية موحدة للمشاركة الشعبية في التنمية على مستوى الوحدات المحلية بمشاركة المجالس الشعبية المنتخبة والأجهزة التنفيذية الحكومية.
- تشجيع المبادرات الشعبية عن طريق آليات المشاركة الشعبية المحلية، والإسهام في التكاليف الاستثمارية للمشاريع التنموية وفق الأولويات والاحتياجات الجماهرية.
- تكثيف سياسة الاتصال مع المواطنين وإشراكهم في عملية صنع القرار المحلي، كما يجب أن تمنح للجماعات المحلية كل الإمكانيات الحقيقية التي من شأنها أن تسمح باستغلال كافة القدرات التي يتمتع بها أفراد المجتمع المحلي.

ثالثا: تفعيل سياسات التنمية الحضرية والريفية

تشمل سياسات التنمية الحضرية إقامة مدن ومجتمعات عمرانية جديدة بالمناطق الصحراوية، وتنمية الأرياف وفك العزلة عن المناطق النائية،وترقية المدن الحضرية وتحسين مستوى معيشة الأفراد بها، من خلال اتباع استراتيجية الانتشار المركز لتحقيق الاستفادة القصوى من موارد التنمية المتاحة.

تتمثل أبعاد التنمية الريفية المتكاملة فيما يلي:

- تنويع مصادر الدخل في المناطق الريفية عن طريق توفير فرص عمل ذات مردود مادي وافر في مشاريع وأنشطة متنوعة إلى جانب النشاط الزراعي الرئيسي.
- الاستغلال الأمثل للطاقات البشرية، خاصة المرأة الريفية وفئة الشباب، في إقامة مشاريع استثمارية مصغرة تتوافق مع طبيعة وإمكانيات المجتمع الريفي، من أجل دفع عجلة التنمية فيه.

- امتداد شبكات المرافق العامة إلى المناطق الصحراوية والتجمعات الريفية المعزولة.

رابعا: رفع كفاءة إدارة المجتمعات المحلية

يتم رفع مستوى وكفاءة إدارة الجماعات المحلية من خلال تيسير وتبسيط الإجراءات الحكومية، من أجل تحقيق الشفافية والمصداقية في عملية اتخاذ القرارات المناسبة، وتوفير الخدمات الضرورية للمواطنين، وكذا تطوير نظام تحصيل الضرائب من أجل زيادة موارد الجماعات المحلية، بالإضافة إلى تشجيع مختلفالمبادرات التي ترمي إلى تبني نماذج متميزة في العمل والإنتاج التنموي، كمبادرة محو الأمية ودعم سياسة التشغيل ومبادرة تنظيم الأسرة وغيرها.

وفي هذا السياق، لابد من البحث في إمكانية إصدار تقارير التنمية البشرية للوحدات المحلية، في إطار منظومة تنموية شاملة تترجم إلى خطة إنمائية متكاملة تدعيما لنظام اللامركزية.

خامسا: تفعيل دور الأجهزة الحكومية

يتبلور دور الحكومة في سبيل تحقيق التنمية المحلية من خلال توفير مختلف الخدمات والمشاريع المتعلقة بالتنمية المحلية، وإعطاء الدعم الكافي تشجيعا للمبادرات الفردية، وتفعيل مبدأ المشاركة الشعبية وتشجيع الاستثمار المحلي الذي يهدف بالأساس إلى توفير فرص التشغيلوخلق الثروة.

نشير إلى أن تجربة الاستثمار المالي للجماعات المحلية في الجزائر، لم تعرف أي تطبيق فعلي بسبب نقص الخبرات في هذا الميدان. وبغرض تفعيل هذا الإجراء، أقر المشرع عدة تدابيرفي الأمر رقم 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار[1]، حيث أعطى للاستثمار المحلي دورا هاما في تحقيق التنمية المحلية، وهو ما يتجلى من خلال إنشاء هيئة مختصة تتمثل في لجنة المساعدة من أجل ترقية وتحديد الاستثمارات على المستوى المحلي، حيث خول لها مهمة التكفل بما يلي:

- تشجيع ومرافقة المستثمرين في تنفيذ مشاريعهم الاستثمارية.

(1) – الأمر رقم 01-03 مؤرخ في 20 أوت 2001 يتعلق بتطوير الاستثمار، جريدة رسمية عدد 47 مؤرخ في 22 أوت 2001.

- إحاطة المستثمرين المحليين بمختلف المعلومات الضرورية، الاقتصادية والتقنية والتشريعية والتنظيمية، والتي تتعلق بمجال استثماراتهم، وتسهيل طرق استفادتهم من التسهيلات المتوفرة.
- تحديد المشاريع الاستثمارية ذات الأولوية، والتي تعود بالفائدة على الاقتصاد الوطني عامة والمحلي على وجه الخصوص.

الفرع الثاني: عراقيل التنمية المحلية

قد تصطدم التنمية المحلية بمجموعة من العراقيل التي تحول دون تحقيقها، والتي نذكر منها:

أولا: اختلال التوازن في عملية التنمية

يعني التوازن في عملية التنمية الشمولية والتكامل بين الآفاق المختلفة بطريقة متوازنة، لذا يستحيل تحقيق تنمية النسق التكنولوجي دون تنمية نسق التعليم أو الذهاب إلى تنمية المدينة دون تنمية الريف، وبالتالي لابد من التنسيق بين مختلف عمليات التنمية في جميع اتجاهاتها[1].

ثانيا: العراقيل القيمية

يلعب النسق القيمي دورا فعالا في مجال التنمية المحلية، وبالتالي فإن انخفاض مستوياته سينعكس عليها سلبا باعتباره نسقا محوريا في توجيه السلوك والدوافع والانجاز نحو الفعل الاجتماعي المحلي الموجه للتنمية المحلية، وكذا الأهمية البالغة التي تلعبها القيم في تكوين البناء الاجتماعي والاقتصادي في المجتمعات المحلية، ذلك أن القيم ترتبط بالركيزة الأساسية للتنمية المحلية أو بجوهرها إن صح التعبير ألا وهو الفرد.

وفي هذا الإطار، قام بعض الأساتذة والكتاب بحصر القيم والمعايير المعوقة للتنمية المحلية في كل من الانعزالية واللامبالاة، الاعتماد على الغير، عدم تقدير قيمة العمل والزمن، بالإضافة إلى احقار العمل اليدوي[2].

(2) – محمد شفيق: "دراسات في التنمية الاجتماعية"، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2009، ص75 وص76.

(1) – علي الكاشف: "التنمية الاجتماعية، المفاهيم والقضايا"، الدار الجامعية، مصر، 2007، ص173.

ثالثا: العراقيل الثقافية

تعتبر المعوقات الثقافية من أهم التحديات التي تواجهها المجتمعات المحلية، إذ غالبا ما يكون سبب فشل معظم المشاريع التنموية في المجتمعات المحلية هو جهل الباحثين لثقافة وخصوصيات تلك المجتمعات أو المناطق، خاصة إذا كانت هذه المشاريع مستوردة من مجتمعات تختلف من حيث المستوى الثقافي والظروف والمتغيرات المحيطة بها.

وإلى جانب ذلك، فإن التركيبة الاجتماعية المكونة للمجتمعات المحلية تعد من بين أهم العوامل التي تؤثر بشكل كبير في التنمية المحلية، فضلا عن عوامل أخرى كالمتغير الديمغرافي وما ينتج عنه من تفاقم لمشكلة البطالة واختلال التوازن السكاني بين المجتمعات المحلية.

وبالإضافة إلى ذلك، تحوي المعتقدات والأفكار على عدد كبير من معوقات التنمية في المجتمعات المحلية المتخلفة، فطبيعة هذه المعتقدات المرتبطة بطبيعة الفرد ومزاجه وسلوكه وإطاره المرجعي المحلي، والتي تنبع من الديانات والأعراف والعادات والتقاليد السائدة، غالبا ما تقف سلبا تجاه الغير ولا تقبل التجديد والتحديث بسهولة.

رابعا: العراقيل الإدارية

تتمثل المعوقات الإدارية للتنمية المحلية فيما يلي:

- تعقد الإجراءات الإدارية والتماطل في اتخاذ القرارات الملائمة.
- انتشار ظاهرة اللامبالاة والسلبية وسيطرة المصالح الشخصية على المصلحة العامة.
- عدم استغلال الكفاءات المتوفرة وصعوبة التنسيق بين مختلف الوحدات الإدارية الجديدة والأجهزة التقليدية القائمة.
- تهميش الكفاءات الإدارية المؤهلة والقادرة على تحمل المسؤوليات، خصوصا في ظل ضعف الجهاز التنفيذي وتراخي الجهات الإدارية، مما ساهم في انتشار رقعة الفساد بسبب عدم وجود سياسة تنموية واضحة ومخططة.
- تسرب اليد العاملة الماهرة الفنية والتقنية من الكثير من القطاعات الإنتاجية الأساسية فيما يعرف بهجرة الأدمغة.

خامسا: العراقيل السياسية

إن ما يميز معظم المجتمعات المحلية هو تمتعها بخصائص ذات طبيعة سياسية تعيق عملية التنمية، نذكر منها:

- افتقاد المجتمعات المحلية لمناخ ديمقراطي سليم بسبب ضعف المشاركة السياسية من طرف الأفراد، نتيجة ضعف وتدني مستوى أعضاء المجالس المحلية المنتخبة.
- سيطرة العلاقات والروابط الشخصية على عملية اتخاذ القرارات السياسية بخصوص برمجة وتنفيذ المشاريع التنموية في المجتمعات المحلية.
- تمركز القوة السياسية في المجتمعات المحلية في أيدي جماعات معينة، وما ينتج عنه من عدم توزيع السلطة توزيعا عادلا بين الجماعات السياسية المحلية، بسبب غياب ما يسمى بمبدأ التداول السلمي والديمقراطي على السلطة، نتيجة احتكار السلطة الفعلية من طرف جهة واحدة.
- الانسداد الذي يحصل في الكثير من الحالات في المجالس الشعبية المنتخبة بسبب الصراعات الحزبية الضيقة، وهشاشة القوانين والتنظيمات المنظمة لسير عمل هذه المجالس المحلية، وهو ما يؤدي إلى انعدام الثقة بينها وبين الفرد.
- تدني مستوى الثقافة السياسية لدى سكان العديد من المجتمعات المحلية وغياب الوعي السياسي، مما يمنح للسلطة الحاكمة فرصة اتخاذ كل ما تراه مناسبا من قرارات بصفة انفرادية[1].

الخاتمة:

تعد التنمية المستدامة من أهم الأهداف التي تسعى إليها معظم الدول النامية، غير أن تحقيق تنمية محلية حقيقية يتوقف على مدى توافر مقوماتهابغرض تجسيدها ميدانيا، خصوصا ما يتعلق بوفرة الموارد المحلية من أموال وعتاد مادي

(1) – يرى الأستاذ "فريل هيدي" بأن هناك بعض من المظاهر الرئيسية للسياسة التي تحكم عملية التنمية في الدول النامية، والتي تنعكس سلبا على سير هذه العملية، ومن بين هذه المظاهر: الإيمان بإيديولوجية تنموية كمصدر للأهداف السياسية الأساسية. الاعتماد إلى درجة كبيرة على القطاع السياسي لتحقيق الأهداف المرجوة في المجتمع. عدم الاستقرار السياسي. قيادة نخبة عصرية تصاحبها هوة سياسية بين الحكام والمحكومين. عدم وجود توازن في نمو المؤسسات السياسية. فريل هيدي: "الإدارة العامة، منظور مقارن"، ترجمة محمد القاسم، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص168.

وعامل بشري ذو خبرة فنية وتقنية مؤهلة.وبناء على هذه المعطيات، نرى بأنه بات من الضروري إرساء أسس فعالة من أجل تحقيق تنمية محلية حقيقية في بلادنا، لذا لابد من:

- وضع إطار قانوني واضح لتنظيم نشاط الجماعات المحلية وتسهيل سبل تحقيق التنمية عن طريق التخطيط والاستثمار خصوصا في العنصر البشري، والعمل على الحصول على الموارد الضرورية والحرص على استغلالها بطرق هادفة.
- لعمل على تعميق اللامركزية الإدارية ومنح المزيد من الاستقلالية للجماعات المحلية في تنظيم شؤونها بنفسها، انطلاقا من تخفيف القيود التي غالبا تفرضها السلطة الوصية.
- مساهمة الدولة عن طريق أجهزتها المختلفة في فك العزلة عن المناطق النائية والفقيرة، التي تقل أو تنعدم فيهاأدنى مقومات وشروط العيش الكريم.
- تقليص الهوة بين الجماعات المحلية المنتخبة والسلطات المركزية وجعل العلاقات فيما بينها تتسم بالمرونة، من خلال العمل على إزالة العوائق البيروقراطية، والتكفل بالمشاكل الاجتماعية التي لايزال يعاني منها معظم السكان في المناطق الريفية والمناطق المعزولة، خصوصا تلك الواقعة في المناطق الجبلية والهضاب العليا ذات التضاريس الوعرة.
- ضرورة دعم الجماعات المحلية التي تفتقر للموارد التي تسمح لها بتحقيق تنمية محلية شاملة، وفي هذا الإطار لابد من مساهمة الحكومة في إعداد وتكوين الكفاءات وتوفير العتاد المادي والمالي لهذه الجماعات.
- ضرورة تعزيز مبدأ الديمقراطية التشاركية من خلال تفعيل دور المواطن وتوعيته، على اعتباره مصدر كل تنمية.

قائمة المراجع:

I/المراجع باللغة العربية

أولا: الكتب:

1- بوعمران عادل: "البلدية في التشريع الجزائري"، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

2- بوضياف عمار: "الوجيز في القانون الإداري"، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2007.

3- لباد ناصر: "القانون الإداري"، الجزء الأول، "التنظيم الإداري"، الطبعة الثالثة، لباد للنشر، الجزائر، 2005.

4- علي الكاشف: "التنمية الاجتماعية، المفاهيم والقضايا"، الدار الجامعية، مصر، 2007.

5- منال طلعت محمود: "التنمية والمجتمع"، مكتب الجامعة الحديث، الإسكندرية، 2011.

6- محمد شفيق: "دراسات في التنمية الاجتماعية"، مكتب الجامعة الحديث، مصر، 2009.

7- سليمان حمدي القبيلات: "مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية"، دار وائل للنشر والتوزيع، 2010.

8- شفيق محمد: "التنمية والمشكلات الاجتماعية"، مكتب الجامعة الحديث، الإسكندرية، 1999.

9- فريل هيدي: "الإدارة العامة، منظور مقارن"، ترجمة محمد القاسم، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985.

ثانيا: المقالات

1- عيساوي عزالدين: "الديمقراطية المحلية، من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 02، سنة 2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص ص212-230.

ثالثا: الرسائل والمذكرات الجامعية

أ/ الرسائل الجامعية

1- بوسمهين أحمد: "الاستثمار في المؤسسات المصغرة ودورها في التنمية المحلية بمنطقة الجنوب الغربي الجزائري"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2011.

2- طيبي سعاد: "المالية المحلية ودورها في عملية التنمية"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009.

ب/ المذكرات الجامعية

1- دوداح أمال، مشري نبيلة: "قانون البلدية الجديد وأثره على التنمية المحلية، دراسة حالة بلدية يسر، ولاية بومرداس،2011-2016"، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص "إدارة الجماعات المحلية"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة أمحمد بوقرة،بودواو، بومرداس، دفعة جوان 2016.

2- عزيزي عثمان: "دور الجماعات والمجتمعات المحلية في التسيير والتنمية بولاية خنشلة (دراسة حالة بلدية قايس وبلدية الرميلة)"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية علوم الأرض والجغرافيا والتهيئة العمرانية، جامعة قسنطينة، 2008.

3- مزاري محمد: "إشكالية تمويل ميزانية البلدية وانعكاساتها على التنمية المحلية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2013.

النصوص القانونية

أ/ الدساتير

- الدستور الجزائري لسنة 1996، منشور بموجب المرسوم رقم 96-436 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، مصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76 مؤرخ في 08 ديسمبر 1996(معدل ومتمم).

ب/ النصوص التشريعية

1- القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37، مؤرخ في 03 جويلية2011.

2- القانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 12 مؤرخ في 29 فيفري 2012.

3- الأمر رقم 01-03 مؤرخ في 20 أوت 2001 يتعلق بتطوير الاستثمار، جريدة رسمية عدد 47 مؤرخ في 22 أوت 2001.

II/ المراجع باللغة الفرنسية

A/ OUVRAGES

1– (J – L) Austin et C Ribot ; *« Droit administratif général »*, 02éme édition, Litec, Paris, 2003.

2– (R) Campus :*« Droit administratif général »*, Tome 01, 15ème édition, Montchrestien, Paris, 2006.

3– (H) Barques ;(H) Rey et (Y) Syntones, *« La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique »*, in extrait d'un ouvrage collectif, *« Démocratie participative et gestion de proximité »*, Paris, la découverte, 2004.

B/ COLLOQUE NATIONAL

1– (E)Taib ;« La participation locale », in Colloque National sur « Les collectivités territoriales », Université Abderrahmane Mira, Bejaia, novembre 2007.