

الملتقى الوطني الأول حول:التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية  
-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة 8 ماي 1945 قالمة

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

قسم علوم التسيير

الملتقى الوطني الأول حول:

التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية  
المحلية

يومي 08 و 09 نوفمبر 2016



الرئيس الشرفي للملتقى السيد رئيس الجامعة

الأستاذ الدكتور: أد ناماشة محمد

رئيس اللجنة العلمية: د نعمون وهاب

رئيس الملتقى: د بخاخشة موسى

## خلفية الملتقى

يرتبط نجاح التنمية المحلية بالقرارات والسياسات المبنية على معطيات دقيقة، بنظرة استراتيجية واستشرافية تضع المتغيرات الدولية من جهة، ومن جهة أخرى كفاءة الجهاز الإداري المؤطر لتلك التنمية والقائم على الرشادة والعقلانية في ترشيد الأولويات من خلال نمط التسيير القائم الذي يعطي ديمومة التمويل لتلك البرامج التنموية من خلال إيجاد موارد مالية دائمة يتطلب عقلنتها وترشيدها.

إن ديمومة التمويل في ظل ذوبان الموارد المالية للبلد وتقليص حجم الإنفاق العام يرهمن في كثير من الأحيان تجسيد مختلف السياسات التنموية في جميع القطاعات ذات الصلة بالخدمات اليومية للمواطن، هاته السياسات القائمة على دمج الحاجيات والمتطلبات الآنية والمستقبلية للمواطن يفرض على صانعي القرار إيجاد بدائل تمويلية كمفاتيح جديدة للتنمية المحلية والنهوض بالاقتصاد على مستوى البلديات، ( الفلاحة، الصناعة، السياحة، الخدمات)، من خلال النخب والكفاءات القادرة على التوفيق بين غياب الموارد المالية ومواجهة حجم الطلب على الخدمات والوفاء بالسياسات الاجتماعية ، فضلا عن بناء ثقافة تسييرية والمعلومة المتعلقة بالتسيير وإشراك كل الفاعلين في اتخاذ القرار.

ولعل الجامعة الجزائرية واحدة من بين الركائز الأساسية والمفروض أن تقود قاطرة التنمية إذا اعتبرنا أن مخرجات التعليم هي مدخلات العملية التنموية، فإن تأطير الجماعات المحلية البلديات، يحتاج إلى مسيرين لنجاح تلك البرامج التنموية واختيارا مؤشرا حقيقيا لصانعيها.

ولأجل ذلك سعت جامعة 8 ماي 1945 بقالة وبالأخص قسم علوم التسيير لتنظيم هذا الملتقى الوطني الذي يهدف إلى فتح ورشات خاصة بالتسيير المحلي وثقافة التسيير الميدانية السائدة في مختلف القطاعات كما تأمل أن يسمح بتشخيص واقع وحلول التسيير، فضلا عن مساهمة مخابر البحث الجامعية في استشراف مشاكل التنمية على مستوى البلديات كمرافق أنشأت لتقديم خدمات والتلبية حاجات تكون في مستوى تطلعات المواطن.

## محاو الملتقى

1. التنمية المحلية، المفهوم، المؤشرات، الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية.
2. التنمية المحلية قراءات في الماضي، إشكاليات الحاضر في ظل تناقص الموارد المالية.
3. برامج التنمية المحلية بين طموح الأهداف وفجوة الموارد المالية.
4. البلديات ورهانات التحول إلى مؤسسات شبه اقتصادية (خلق الموارد، والجبابة).
5. صناعة التنمية المحلية بين إشكالية مركزية السياسة العامة والواقع الميداني - رهانات إشراك المجتمع المدني.
6. الخدمات العمومية في ظل إشكالية ذوبان الموارد المالية.
7. تطوير البلديات، رهانات الإدارة الالكترونية وبناء نظام معلوماتي وإحصائي - البطاقة التقنية للبلديات.
8. الجامعة كنواة لتوجيه وتأطير التنمية المحلية - رهانات إنتاج النخب والكفاءات.
9. دور مخابر البحث الجامعية في حل واستشراف مشاكل التنمية المحلية.
10. ترشيد النفقات - تسيير الميزانيات - كفاءة المجالس المنتخبة.
11. التسيير - ثقافة المسير - اتخاذ القرارات - إشكالية قوانين أم ثقافة الموظف الجزائري.
12. البدائل التمويلية للجماعات المحلية البلديات (رهانات الفلاحة- الصناعة- السياحة- الخدمات).

## اللجنة العلمية للملتقى:

رئيس اللجنة العلمية: الدكتور نعمون وهاب

نائب رئيس اللجنة العلمية: الدكتور رفيق زراولة

### أعضاء اللجنة العلمية:

1. أ.د. خليل عبد الرزاق جامعة قالمة
2. أ.د. حمزاوي شريف جامعة عنابة
3. أ.د. ماضي بلقاسم جامعة عنابة
4. د. بوعزيز ناصر جامعة قالمة
5. د. خروف منير جامعة قالمة
6. د. برجم محمد خميسي جامعة سوق أهراس
7. د. لرباع الهادي جامعة عنابة
8. د. حريد رامي المركز الجامعي ميله
9. د. غردة عبد الواحد جامعة قالمة
10. بضياف عبد المالك جامعة قالمة
11. بن خديجة منصف جامعة سوق أهراس
12. د. أولاد زاوي عبد الرحمن جامعة سوق أهراس
13. د. بورديمة سعيدة جامعة قالمة
14. د. بوريش هشام جامعة عنابة
15. أ.د. الهادي بوقلقول جامعة عنابة
16. د. عياش الزوبير جامعة أم البواقي
17. د. قروف كريم جامعة أم البواقي
18. د. بن براهيم الغالي جامعة بسكرة
19. د. بوبكر بوسالم المركز الجامعي ميله
20. د. برجم حنان جامعة عنابة

## أعضاء اللجنة التحضيرية:

- 1 - أ. جريبي السبي جامعة قلمة
- 2 - د. بعلي حمزة جامعة قلمة
- 3 - أ. قيدوم لزهر جامعة قلمة
- 4 - أ. مجلخ سليم جامعة قلمة
- 5 - أ. بوناب محمد جامعة قلمة
- 6 - أ. سوداني أحلام جامعة قلمة
- 7 - أ. زراري نور الدين جامعة قلمة
- 8 - أ. عقون عادل جامعة قلمة
- 9 - د. بورصاص وداد جامعة قلمة
- 10 - د. كلاعية عبد السلام جامعة قلمة
- 11 - أ. جلايلية كريم جامعة قلمة
- 12 - أ. بنية محمد جامعة قلمة

### قائمة البحوث المقدمة

الرقم	الباحث/ الباحثين	عنوان المداخلة	الصفحة
01	د. بنخاشة موسى/د. حريد رامي (جامعة قلمة/ المركز الجامعي ميللة)	التنمية من تراكم رأس المال المادي إلى تراكم رأس المال المعرفي	12-8
02	د. عجلان العياشي (جامعة المسيلة)	آليات ترشيد الأداء التمويلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لتعزيز التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية	28-13
03	د. غزلاني وداد / حكار حنان (جامعة قلمة)	البلدية الالكترونية وآفاق تحسين الخدمة العمومية - بلدية دبي الإلكترونية نموذجاً -	39-29
04	د. عياش زبير/ العايب سناء (جامعة أم البواقي)	أثر البرامج التنموية على البطالة و التشغيل في الجزائر خلال الفترة 2015-2000	49-40
05	د. غردة عبد الواحد (جامعة قلمة)	النهوض بالقطاع الوظيفي كإستراتيجية لدعم التنمية الاقتصادية محلياً- مع الإشارة إلى واقع الوقف في الجزائر.	58-50
06	د. بوساق فتيحة /أ. ملياني صليحة (جامعة المسيلة)	المستوى الثقافي للمنتخب البلدي وأثره على التنمية المحلية	69-59

الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

87-70	محدودية التمويل المحلي وإشكالية الرشاد الإنفاقي والعجز الموازني للجماعات المحلية للجزائر	د. قروف محمد كريم (جامعة أم البواقي)	07
101-88	التنمية المحلية مقارنة مفاهيمية وتاريخية	د. قريد سمير / د. خشمون محمد (جامعة قالمة / جامعة باتنة 1)	08
111-102	الإدارة الالكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية بالجزائر	أ. قيدوم لزهو / أ. قروي عبد الرحمن (جامعة قالمة / جامعة عنابة)	09
122-112	دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية	د. بلبخاري سامي / د. بن احسن ناصر الدين (جامعة قالمة)	10
131-123	التنمية المحلية : الأبعاد والمؤشرات	د. بضياف عبد المالك / أ. روايقية زهرة (جامعة قالمة)	11
140-131	دور لجنة الصفقات العمومية في ترشيد نفقات البلدية في ظل المرسوم الرئاسي الجديد 247/15	أ. سايح جبار علي (جامعة شلف)	12
155-141	الشراكة بين القطاعين العام والخاص ودورها في ترشيد النفقات العمومية - كندا نموذجا -	د. نعمون وهاب / أ. مسعود عبد الله (جامعة قالمة)	13
170-156	تعزيز دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية في ظل مركزية التخطيط	د. بن ورزق هشام (جامعة سطيف 2)	14
180-171	دراسة قياسية لمصادر تمويل المشروعات الاستثمارية العمومية في الجزائر خلال الفترة 1990-2014	د. العشي هارون / د. بوراس فايزة (جامعة باتنة 1)	15
195-181	المجتمع المدني كإطار مشارك في التنمية المحلية بالجزائر - دوره وآليات تفعيله.	أ. ناويس أسماء / أ. دالي سعيدة (جامعة الشلف / جامعة أم البواقي)	16
210-196	تفعيل دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر	د. بن الشيخ توفيق / د. لعفيفي الدراجي (جامعة قالمة)	17
222-211	رهانات التنمية المستدامة في البلدية - قراءة ضمن قانون البلدية 10/11	أ. بوتهلولة شوقي (وزارة العدل)	18
235-223	مساهمة جامعة قالمة في تنمية محيطها السوسيو إقتصادي : الواقع والآفاق	د. زراولة رفيق (جامعة قالمة)	19
246-236	دور السياحة الصحراوية في تحقيق التنمية المستدامة - بلدية تاغيت (ولاية بشار) نموذجا	أ. مرداسي أحمد رشاد / أ. بوطبة صبرينة (جامعة خنشلة / جامعة بسكرة)	20
255-247	الإدارة الالكترونية وتطبيقاتها في البلديات - دراسة حالة البطاقات البيومترية -	د. أبوبكر بوسالم / أ. فطيمة الزهرة عيسات (المركز الجامعي ميله / جامعة بويرة)	21
260-256	دور الحكومة في ترشيد نفقات الجماعات المحلية كمدخل للحفاظ على المال العام	أ. يحيياوي نور الهدى / أ. حفاظ زحل (جامعة سيدي بلعباس)	22
267-261	سياسات التنمية المحلية بين الاختصاصات المحددة و الموارد المالية المتاحة	د. إدريس نبيل (جامعة البلدية)	23

الملتقى الوطني الأول حول:التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

274-268	معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية وسبل التغلب عليها في البلديات الجزائرية دراسة حالة بلديات بسكرة	د.بن عيشي راضية / أ. دغمان راضية (جامعة بسكرة / جامعة قالمة)	24
280-275	الصكوك الإسلامية ونظام BOT كبديلين لتمويلين إسلاميين للمؤسسات والجماعات المحلية	د.رفيق شرياق / د. جدي حليم (جامعة قالمة)	25
286-281	الإطار النظري للتنمية المحلية	د. بوعزيز ناصر/ أ. حاجي أسماء (جامعة قالمة)	26
290-287	التنمية المحلية أبعادها ومؤشراتها	أد بوقرة كمال / أ. بايع راسو خلدون (جامعة باتنة)	27
295-291	التنمية المحلية ودور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في تحقيقها - دراسة حالة ولاية بومرداس	د.شبقارة هجيرة (جامعة بومرداس)	28
300-296	دور تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تحسين الأداء الإداري بالجماعات المحلية -بلدية عنابة نموذجاً-	د. بعلي حمزة/ أ. بنية محمد (جامعة قالمة)	29
306-301	متطلبات تطبيق الإدارة الالكترونية لتطبيق التنمية المحلية	د لرباع الهادي/ د شاوي شافية (جامعة عنابة)	30
313-307	البدائل التمويلية للجماعات المحلية-البلديات في الجزائر دراسة تحليلية لبعض البدائل وأهمها الزكاة	د.خروف منير /أ.ثوامرية ريم (جامعة قالمة)	31
320-314	رهانات تمويل التنمية المحلية في ظل تناقص الموارد المالية وانتشار التهرب الضريبي والفساد المالي	أ. بوناب محمد/ أ. بوناب لطفي (جامعة قالمة)	32
330-321	رهانات وأفاق التنمية المحلية في إطار الدور الاقتصادي الجديد للجماعات الإقليمية	السيد فراري محمد إطار بوزارة الداخلية والجماعات المحلية طالب دكتوراه القانون العام	33

## التنمية من تراكم رأس المال المادي إلى تراكم رأس المال المعرفي

الدكتور بخاخشة موسى  
الدكتور حريد رامي  
جامعة 8 ماي 45 قالمة المركز الجامعي ميله

الملخص:

تشكل عملية التنمية المحلية أحد الرهانات والتحديات التي تواجه الدول والجزائر خصوصا، وتتنوع تلك التنمية بين الجانب الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، فإذا كان رأس المال المادي محدد رئيسي لثروة الأمم فإن المعرفة هي التي تحدد المسار التنموي، فقد تفتقد التنمية للموارد الطبيعية، ولكن حسن التدبير يعوض تلك الفجوات.

وهو ما أشارت إليه الكثير من الكتابات الحديثة في أدبيات التنمية بأن تراكم رأس المال المادي كان المحرك الرئيسي لعمليات التنمية في العقود الماضية، إلا أنه أصبح يركز حالي أعلى التراكم المعرفي ودور النخبة والكفاءات في إنتاج المعارف اللازمة لحل المشاكل التنموية.

### Abstract:

Local development process is one of the stakes and the challenges facing States and Algeria in particular, that development varies between economic, social and cultural side, if physical capital is a major determinant of the wealth of Nations, knowledge determines the developmental path, you might miss the development of natural resources, but good measure compensates those gaps, which indicated a lot of modern literature in development literature that the accumulation of physical capital was the main engine of development processes in the past decades, it has become now focuses on the accumulation of knowledge and the role of Elite and competencies in the production of knowledge to solve problems.

مقدمة:

إن مواجهة المشكلات الاقتصادية الناتجة عن غياب التنمية في أي بلد يحتاج إلى تكاتف الجهود فضلا عن تحديد إستراتيجيات واضحة، يتطلب نجاحها تعبئة متعددة الأوجه سواء على الصعيد المالي أو البشري، المتمثل في الكفاءات الوطنية و الموارد المالية المخصصة لنجاح كل الإستراتيجيات. لقد نالت التجربة التنموية في النمو الآسيوية مثلا حيا في تغيير وتيرة التنمية الاقتصادية انطلاقا من توظيف المعرفة في ترشيد مختلف القرارات المتخذة.

فلم يكن التحول من المنشأة الآسيوية في الستينات إلى المعجزة الآسيوية في التسعينات سوى نتيجة إلى الثورة المعرفية التي تمثلت في الثورة التكنولوجية التي صاغ ملامحها الإنسان الآسيوي. (1)

و للإحاطة بجوانب الموضوع قمنا بتقييم بحثنا إلى محاور:

المحور الأول: المعرفة في النمو الاقتصادي.

المحور الثاني: دوافع النجاح التنموية في ظل المحيط الاقتصادي الجديد.

المحور الثالث: آليات نجاح التنمية المحلية (إنشاء مجلس للتنمية على مستوى البلديات) خبراء يصنعون الاستراتيجيات.

المحور الأول: المعرفة في النمو الاقتصادي:

(1) مدحت أيوب - اقتصاد المعرفة - مركز دراسات و بحوث الدول النامية - القاهرة، سنة 2006 ص 145.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- إن المحيط الجديد، أصبح التركيز فيه و النجاح يعزى إلى العامل المعرفي الذي يقدم على العوامل المالية الأخرى، و الهيئات ال... للكثير من الدول.
- فاشكاليات الحاضر التتموي مرتبطة ارتباطا وثيقا بالخبرة المعرفية حيث المهارات و المعارف أصبحت مرجعيات لهوية مختلف المؤسسات، و هو ما ذهبت إليه العديد من الدراسات التي تعتبر أن المؤسسات الاقتصادية المكلفة تخلق الثروة و قاعدة خلفية للتنمية، يتحدد مستقبلها بما تمتلكه من أفكار و أصول فكرية، حيث أصبحت تهتم اهتماما كبيرا بهذه الأصول و مثل هاته الأصول أصبحت من الدعائم الرئيسية لاستمرار المؤسسات في مجال الأعمال خاصة في عصر التكنولوجيا و الاتصالات، حيث تفوق قوة الأفكار و المواهب المبدعة قيمة الثروات و الموارد المالية. (2)
- إن تطور وظيفة المعرفة في القراءات الجديدة للتنمية الحديثة يرى بأنها أصبحت رمزا لما يلي:  
1 -المعرفة ركيزة الاقتصاد الجديد: (3)
- إذا كانت الأرض هي قاعدة الثروة في الاقتصاد الزراعي، فإن الآلة تمثل سمة العصر الصناعي، و تحتل المعرفة الصدارة في الاقتصاديات الحديثة القائمة على المعرفة و رأس المال الفكري و هي تشكل قطعة للمراحل التي مرت بها الاقتصاديات السابقة.
- و تقتصر الاقتصاديات الحديثة أو ما يعرف باقتصاد المعرفة على الإنتاج المعرفي من ... نمو صادراتها منتجات معرفية بالدرجة الأولى كما هو حال (اليابان - الهند و الولايات المتحدة الأمريكية).
- و لقد تطور استخدام المعرفة في الاقتصاديات الحديثة و أصبحت الماديات هي الأقل إضافة للقيمة لأنها ... و أقل مرونة، فمركز النقل انتقل من الأعمال و الموارد الطبيعية إلى المعرفة و استغلال الأصول الفكرية و من تناقص العوائد إلى تزايد العوائد و هو ما يجسد قيمة المعرفة في الاقتصاد الجديد.
- 2 -المعرفة كأداة لتخفيض التكاليف:  
- حيث تسعى المؤسسات إلى تخفيض التكاليف و طور العمليات، فهي تحاول بذلك إيجاد بدائل و استعمالات جديدة من خلال توظيف المعارف و المهارات و مختلف عمليات التعليم، حيث يؤدي ذلك إلى تفعيل الأخطاء و عدم تكرارها.
- فالتنافس حاليا بين المؤسسات أصبح مبني على التنافس المعرفي فالتحكم في التكاليف و جودة المنتجات أصبح متوقف على درجة التحكم في المعرفة العلمية و المهارات التي مصدرها الكفاءات التي يتم استقطابها تثمين خبراتها المعرفية المتراكمة التي تعمل على توثيقها و تقاسمها و نشرها داخل التنظيم و كافة المستويات الوظيفية.
- 3 -المعرفة كأداة لترقية القرارات في المؤسسة:  
- يزداد نجاح التنمية في الاقتصاديات الحديثة إلى اتخاذ القرارات الدقيقة، حيث ... اتخاذ القرارات على مستوى المؤسسات تزداد عوائدها كما تزداد تكاليفها نتيجة درجة التعقيد خاصة مع تضخم حجم المؤسسات و انفتاحها على البيئات المختلفة و سرعة التغيرات بشكل عام.
- "المعرفة هي الوسيلة الأساسية في التنبؤ العلمي بما ... عليه المستقبل من المخاطر و التي تساهم في خلق التكيف المطلوب مع التغيرات التي يعتمدها القرار و هي بمثابة العمود الفقري للعمل الإداري".
- فاتخاذ القرار يعتمد على حجم المعارف المتوفرة التي يمتلكها الأفراد، إضافة إلى ذكائهم و تجاربهم في معرفة النتائج المترتبة عن كل البدائل المتاحة، و بالتالي العمل على ترشيد كل قرار تتخذه المؤسسة من مصادر التراكم المعرفي. (4)

(2) راوية حسن، 2002، مدخل استراتيجي لتخطيط و تنمية الموارد البشرية، الدار الجامعية، مصر، ص 62.  
(3) بخاخشة موسى (2015) إدارة المعرفة كاستراتيجية لتحسين تنافسية المؤسسات، أطروحة دكتوراه، غير منشور، جامعة عنابة ص 171.  
(4) بخاخشة موسى، مرجع سبق ذكره، ص 176.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

- البلديات نموذجاً - يومي 8-9 نوفمبر 2016

- تسويق المنتجات مثلاً يتطلب اتخاذ قرارات إستراتيجية تتطلب معرفة ظروف السوق و مستجدياتها، و من جهة أخرى التعرف على رغبة المستهلكين و عملية اتخاذ القرار التسويقي من حيث كمية و نوعية المنتج و من حيث قابلية الطلب على هذا المنتج من قبل المستهلكين. (5)
- ..... المدراء لأهمية المعرفة في بناء القرارات الرشيدة جعلها تعمل بشكل متواصل في بناء قاعدة معلوماتية، فالاقتصاديات الحديثة و مختلف السياسات التنموية يتم تخطيطها انطلاقاً من توفر قاعدة معلومات عن الاحتياجات الحقيقية بالتفصيل و من ثمة لا مجال للتجربة و الخطأ، إذا اعتبرنا أن حجم الطلب الحالي للاحتياجات لا بد أن يتوافق مع سياسات استشرافية مخططة و معدة وفق نظرة إستراتيجية.

### المحور الثاني: دوافع نجاح التنمية في ظل اقتصاد المعرفة:

إن التطور الحاصل نحو اقتصاد المعرفة، و اتجاه الصناعات الحديثة نحو الصناعات ذات الكثافة المعرفية جعل المؤسسات تدرك القيمة الحقيقية لمواردها الداخلية، و هو ما يفسر تحول المؤسسات نحو الاستثمار في مصادر المعرفة و الأصول البشرية، و بناء منظومة لاكتساب المعرفة، و بالتالي دوافع النجاح لمختلف السياسات التنموية يرتكز على ما يلي:

#### 1 - إعادة الاعتبار لرأس المال الفكري في المؤسسات:

إن الاهتمام برأس المال الفكري في المؤسسات و الاعتراف به بداية من عقد الثمانينات، حيث لاحظ مختلف الأكاديميون بأن قيمة الأصول الغير ملموسة كان لها دور كبير في تحقيق الأرباح، و كانت أولى الدراسات في الشركات اليابانية، حيث راجت فروقات الأداء أن مردها كان الأفكار و مختلف الابتكارات و ... وقتها الشركات في البحث عن ... الطرق لقياس و تطوير هاته الأصول الجديدة. يعرف رأس المال الفكري أو رأس المال المعرفي "على أنه نخبة العاملين تستطيع إنتاج الأفكار التي من خلالها تستطيع المؤسسة توسيع حصتها في السوق و تعظم

نقاط قوتها في مواقع قادرة على اقتناص الفرص المثالية. (6)

- إن إعادة الاعتبار لرأس المال الفكري يعني هجرة القيمة من الجانب المادي إلى الجانب المعرفي، و من الاقتصاد الصناعي إلى الاقتصادي المعتمد على الكفاءات و أصحاب المعرفة، و هو توجه يعكس حجم النفقات الموجهة و المركزة على الاستثمار في رأس المال الفكري و تطوير معارفه و استغلاله.

- و هو ما ذهب إليه Brown "بالقول بأن القيمة الحقيقية للمؤسسة تكمن في رأس مالها الفكري و قدرة توظيفها للمعرفة الكامنة فيه و تحويلها إلى تطبيقات تحقق الأداء العالي و بالتالي تحسين قدرتها التنافسية. (7)

- و تتجه المؤسسات الحديثة اليوم إلى استقطاب و صناعة رأس المال الفكري باعتباره الوسيلة الناجحة لتحقيق تنمية اقتصادية من ... محدد الاستثمار التعليم و التدريب، و تطوير مختلف البرامج، حيث تكوين رأس المال الفكري في المؤسسات اليوم ذو نتائج عمليات معقدة تحتاج إلى استثمارات ضخمة و قدرات مالية كبيرة و على المؤسسات بذل جهوداً معتبرة لتوظيف رأس المال الفكري و نقل لكل المعارف إلى كافة مستويات التنظيم لتجاوز الفجوة المعرفية. (8)

#### 2 - بناء منظومة لاكتساب المعرفة:

- إن تنامي الاعتراف بالمعرفة كموجودات و محددات نمو جديدة في الاقتصاديات الحديثة و أداء تنافسية أصبح رهان كبير و جديد للمؤسسات الاقتصادية و التي أصبح رصيدها يقاس بمدى استثمارها في المعرفة من حيث الإنتاج و الاكتساب.

(5) محسن أحمد الخضيرى (2001): اقتصاد المعرفة ط1، مجموعة ....، القاهرة، مصر، ص 21.

(6) عادل حرشوش، صالح المبرجي (2003): رأس المال الفكري، طرق قياس و أساليب المحافظة عليه، المنظمة المعرفية للتنمية الغدارية، مصر، ص 150.

(7) عادل حرشوش، صالح المبرجي، مرجع سابق، ص 85.

(8) بخاشة موسى، مرجع سابق، ص 193.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- إن بناء منظومة لاكتساب المعرفة سواء على مستوى المؤسسة أو المستوى الكلي يعني وضع إستراتيجية للتعامل مع مختلف المعارف الداخلية والخارجية و مع أشكال النقل و ..... حصتها عن عمليات ... لأنها حين يتطلب ذلك تمكين ميزة العاملين و توفير شبكة داخلية لنقل شكل المعارف، و تطويرها و تحديدها ....
- فاكتساب المعرفة لا يقتصر على بناء قاعدة المعرفة الوطنية لتوكيد معرفة جديدة من .. البحث و التطوير، و لكنه يتطلب أيضا من المعرفة المتواجدة في أماكن أخرى و تأسيسها. (9)
- إن زيادة الإنفاق الجزائر على قطاع التعليم بكل أطواره (الابتدائي، متوسط، ثانوي، جامعي) يعتبر مؤشرات و محدودا لتدارك فجوة المعرفة و عليه فاختيار برامج التعليم سواء كانت أكاديمية أو مهنية يجب أن تكون ملائمة لمتطلبات العصر لتحقيق الإحاطة بأصول التقنيات بغية استخدام تكنولوجيا المعلومات و تأهيل القدرات البشرية جعلها قادرة على استخدام التكنولوجيات الحديثة، بحيث يمكن أن يؤدي إنتاج الوحدات البشرية المستعملة و استثمارها لنقول بدور بارز في الاستخدام المركز لأنماط المعرفة... (10)
- إن منظومة اكتساب المعرفة أصبحت تشكل رهانات أساسية لتحقيق التنمية الوطنية المنشودة "ذلك أن مخرجات التعليم هي ... العملية التنموية و هو ما يتطلب التوجه نحو المعرفة التطبيقية، حيث تخاطب هاته المعرفة مشاكل المؤسسات الاقتصادية و الاجتماعية القائمة في المجتمع، حيث المصدر الرئيس لإنتاج المعرفة يتمثل في التعليم، حيث اكتساب المعارف و المهارات المختلفة و الذي من شأنه الزيادة في التحكم في مختلف مشاكل المؤسسة الإنتاجية. (11)
- إن التنمية الحديثة تولى اهتمام كبير للعنصر البشري من ... التركيز على المناهج التعليمية الذي تؤسسه و تدعمه سواء في المدارس أو الجامعات من ... التدريب و تشجيع الابتكار من .. تدعيم البنية التحتية لمؤسسات الأعمال.
- فحجم المؤسسات اليوم يتطلب اعتماد كفاءات وطنية لديهم القدرة على إنتاج المعرفة "فالقدرة التنافسية للمؤسسة مرهونة بالدرجة الأولى على تحرك الدولة نحو تنمية المعرفة كمحرك أساسي للتقدم التكنولوجي لوضع أسلوب منسق بين أنشطة منظومة التعليم و التكنولوجيا و السياسة التعليمية في كافة مراجعه و من ناحية أخرى بما يحقق مستقبلا نخبة مميزة. (12)

إنشاء مجلس للتنمية على مستوى البلديات:

(الفجوة المفقودة (خبراء يصنعون الإستراتيجيات))

- إن قلب التنمية و جوهرها الأساسي هي البلديات، فمختلف البرامج التنموية تكون في شكل سياسات حيدة على أرض الواقع، و التي تستند على مجموعة من المعارف و تخطيط استشرافي على المدى البعيد فضلا عن البعد الاجتماعي المدعم بالأهداف الكبرى للتنمية الاقتصادية، فما يمكن تصور آفاق تنمية اقتصادية بدون أهداف اجتماعية، و لا خير في تنمية لا يتقاسم ثمرتها المجتمع.
- تتطلب التنمية ملاحظة أبعاد أساسية هي (التشخيص - الحوار - القرار) و للجامعة و مخابرها الخاصة الدور الأساسي في إنتاج الحلول و تشخيص مشاكل التنمية المختلفة، و تجسيدها ميدانيا.
- إن تشكيل مجلس التنمية البلدي يشكل رهان أساسي لترشيد و وضع الإستراتيجيات المثالية لنجاح مختلف القرارات، و وضع نظرة استشرافية لتطوير الهياكل القاعدية في كل بلدية وفق الإمكانيات المتاحة و تقدير الاحتياجات التطورية وفقا لتطور الحجم السكاني و مختلف الطلب على الخدمات الضرورية، و لا ينجح ذلك إلا توافر الإطار الفكري و الكفاءات و التي تعتبر الجامعة و مختلف هياكل التكوين قاعدة خلفية لإنتاجها.
- إن مخرجات التعليم هي مدخلات العملية التنموية وهنا يلقي عبئ المسؤولية لتأطير النخب والكفاءات من طرف الهيئات و المعدة لذلك.

(9) محمد عواد، الزيادات (2008): اتجاهات معاصرة في إدارة المعرفة، ط1، دار الصفاء، الأردن، ص 274.

(10) محمد مقدادي (2002): العولمة رقاب كثيرة و سيف واحد، ط1، دار فارس للنشر و التوزيع، الأردن، ص 292.

(11) بخاشة موسى، مرجع سابق، ص 245.

(12) علي عبد الله (2007): دور حكومات الدور النامية في ظل تحديات النظام العالمي الجديد، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول المؤسسة الاقتصادية و التنمية، جامعة قلمة أيام 27/26 نوفمبر، ص 11.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- فالفجوة المفقودة حالياً بين الجامعات كمكان لإنتاج النخب و الفاعات و محيطها الاقتصادي و الاجتماعي و مختلف القطاعات الضاربة في المجتمع و التي لها صلة بالخدمات اليومية للمواطن، يضع منظومة التعليم و التكوين أمام منتج تكوينها محل انتقاد كبير.
- و ما يمكن قوله في النهاية أن الاقتصاديات المتطورة حالياً تتواجد على سياسات تنموية جديدة و دائمة التجديد و أكثر توجهها نحو العلم و المعرفة و حسن التسيير من خلال العلم و التحكم و تكنولوجيا الإعلام و الاتصال.
- فالبرامج التنموية تظل حبر على ورق ما لم ترافقها الإطارات الخالصة التي تتجز شكل البرامج بناء على معلومات دقيقة و لا مجال للخطأ إذا اعتبرنا أن التراكم المعرفي يزيد في حظوظ نجاحها.
- إن علاج المشكلات المطروحة على مستوى البلديات في ظل تناقص حجم الموارد المالية يتطلب عقلنتها و في نفس الوقت البحث عن موارد جديدة و التفكير في كيفية خلقها يتطلب ذلك البحث عن الصفات العلاجية المناسبة و الملائمة لتذليل صعوبات الانسداد في المجالس البلدية التي نراها، فالمجلس التنموي يبقى أداة للوقاية من تعطل مختلف المشروعات و الإصلاحات على مستوى كل البلديات، و عادة ما تكون شكل القرارات التنموية نابعة من الخبرة و التراكم المعرفي التي تحوز عليه الكفاءات المشكلة لشكل المجالس التنموية و الهيئات المشكلة له و التي تعمل على تجديد شكل الاحتياجات و تطلعات المواطنين وفق معطيات البيئة الدولية المعقدة و قراءة جيدة لمختلف التحولات الاجتماعية و احتياجات التركيبة السكانية، و بالتالي تظل المعرفة الدقيقة الركيزة الأساسية في بلورة قرارات أكثر دقة.
- فالاقتصاديات النمو الجديدة تعتمد على اقتصاد المعرفة الذي يقوم على فهم أكثر عمقا لدور المعرفة و رأس المال البشري في تطور الإمضاء و تقدم المجتمع و نشوء استثمار المعرفة له دور في خلق الثروة و هو إمضاء يرتبط بالابتكار و التجديد و التطوير فيصبح اتخاذ القرار الاقتصادي جزءا مهما منه ..

### الخلاصة:

إن الاستثمار في الأصول اللامادية (التعليم و التكوين) و البنى التحتية الجامعة مراكز البحث العلمي كأحد الأدوات لاكتساب و إنتاج المعرفة يستند إلى أن الكفاءات و المعارف تغذي باستمرار القدرات التنافسية للمؤسسات الاقتصادية من ... تنوع سوق العمل بهذه الكفاءات، و هو ما أوصى به تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2003 بتنوع المعرفة و نشر العلم و هو ما يدل على الارتباط الوثيق بين المعرفة و التنمية، و أن المعرفة المتجددة و المكتسبة نواتها الأساسية المورد البشري المشكل للمؤسسة، فضلا عن عصريتها أدوات و مناهج التكوين المؤدية على الإبداع و ليس التلقين و خلق أقطاب امتياز جديدة و بناء نظام وطني لليقظة كلها أدوات ... لاكتساب المعرفة و توظيفها في مختلف عمليات التنمية بكل أبعادها المختلفة.

### قائمة المراجع:

- 1 - مدحت أيوب - اقتصاد المعرفة - مركز دراسات و بحوث الدول النامية - القاهرة، سنة 2006 ص 145.
- 2 - راوية حسن، 2002، مدخل استراتيجي لتخطيط و تنمية الموارد البشرية، دار الجامعية، مصر، ص 62.
- 3 - بخاخشة موسى (2015) إدارة المعرفة كإستراتيجية لتحسين تنافسية المؤسسات، أطروحة دكتوراه، غير منشور، جامعة عنابة ص 171.
- 4 - محسن أحمد الخضيرى (2001): اقتصاد المعرفة ط1، مجموعة .... القاهرة، مصر، ص 21.
- 5 - عادل حرشوش، صالح المبرجي (2003): رأس المال الفكري، طرق قياس و أساليب المحافظة عليه، المنظمة المعرفية للتنمية الغدارية، مصر، ص 150.
- 6 - محمد عواد، الزيادات (2008): اتجاهات معاصرة في إدارة المعرفة، ط1، دار الصفاء، الأردن، ص 274.
- 7 - محمد مقدادي (2002): العولمة رقاب ككثيرة و سيف واحد، ط1، دار فارس للنشر و التوزيع، الأردن، ص 292.
- 8 - علي عبد الله (2007): دور حكومات الدور النامية في ظل تحديات النظام العالمي الجديد، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول المؤسسة الاقتصادية و التنمية، جامعة قلمة أيام 27/26 نوفمبر، ص 11.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

### اليات ترشيد الأداء التمويلي لصندوقالتضامن و الضمان للجماعات المحلية

لتعزيز التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية .

الدكتور/ عجلان العياشي

جامعة محمد بوضياف -المسيلة-

مستشار جبائي لدى وزارة المالية

ملخص:

تبحث هذه الورقة في اليات حوكمة الأداء التمويلي ،لصندوق التضامن والضمن للجماعات المحلية (CSGCL)، بوصفه المؤسسة العمومية ذات الطابع التمويلي المحلي، بمنظور التضامن الإقليمي في تقليص فجوة الفوارق التمويلية،الناجمة عن عدم توازن توزيع الموارد المجتمعية عبر الإقليم الوطني(البلديات والولايات)،ولكونه مؤسسة ضمان للموارد الجبائية،تتطلب الالتزام بقواعد الحكم الراشد،لكل الأطراف ذات العلاقة بالتنمية التشاركية المحلية، بإعمال القواعد القانونية المؤسسية والخضوع لمبادئ المحاسبة والمساءلة في إطار الرقابة بكل أصنافها وعلى مختلف مستوياتها،من مقارنة أن الموارد الجبائية للجماعات المحلية،هي أموال عامة في مصدرها وفي مصبها، تقتضى الحماية والمحافظة والحوكمة لتعزيز ديمومة التمويل العمومي المحلي،نحوى أبعاد التنمية التشاركية المحلية المستدامة، وتوصلت إلى نتائج وتوصيات لترشيد التسيير المحلي لأموال الجماعات المحلية

**Résumé :**

Cette étude érudait les mécanismes de gouvernance de la Caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales (CSGCL) dans sa mission en sa qualité d'Etablissement public à caractère financier local. Dans la perspective de la solidarité régionale visant à réduire les écarts de financement dus aux déséquilibres issues de la répartition des ressources collectives sur l'ensemble du territoire national (Communes, Wilayas).

La CSGCL garant de la redistribution des ressources fiscales, ce rôle exige de cet établissement de se conformer aux règles de bonnes gouvernances ainsi qu'à toutes les parties concernées par le développement participatif local, se conformer aux principes de la comptabilité et aux différentes formes de contrôles, à différents niveaux, et ce dans l'approche que les ressources fiscales des collectivités locales font partie des deniers publics aussi bien dans leur origine que dans leur destination, ce parcours exige de leur garantir une protection par des mesures rationnelles, pour assurer la pérennité du financement public local, aspirant à un développement local durable.

Telles sont les conclusions de cette modeste travail, rationaliser la gestion des fonds des collectivités locales profitent à la collectivité en prime.

**تمهيد:**

يشغل موضوع التمويل الحيز الأكبر من اهتمامات صانعي السياسات الاقتصادية والتنموية، ومتخذي القرارات التسييرية على مختلف مستوياتهم، وهو أيضا مناط البحث والاهتمام من قبل الخبراء والدارسين على مستوى الجامعات والمراكز البحثية المتخصصة ، في المجال التنموي والمكانة الوظيفية لدور الدولة وهيئاتها المحلية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، فالتمويل يرتبط أساس بالاستثمار بشقيه العمومي والخاص ، فيشكلان منظومة مترابطة ، في مدخلاتها ومعالجتها ومخرجاتها بكل الأطراف ذات العلاقة بالتنمية، ولا غرابة في تبوؤ التمويل والاستثمار مكانة المحرك الرئيسي للتنمية ،على مختلف مستوياتها المحلية والوطنية، وهو مدلل عليه كذلك في التجارب التنموية الناجحة على المستوى الدولي، ويرتب التمويل العمومي ذو المصدر الجبائي بكونه مال عام في مصدره ومصبه، يستوجب الحماية والمحافظة في إطار الالتزام بالحوكمة والترشيد، كمدخل لا مناص عنه لضمان الإنصاف الجبائي ،لتحقيق العدالة الاجتماعية عبر مناطق الإقليم الوطني، والمعتبرة منصة الإقلاع نحو التنمية التشاركية المحلية لكل الأطراف ذات العلاقة بالتنمية المستدامة.

-إشكالية الدراسة:

إن التمويل العمومي وسيلة أساسية لتمويل التنمية المستدامة محليا، تتطلب مقارنة الحكم الراشد توخيا للفعالية في المنظومة الجبائية، بالاستناد على الإنصاف الجبائي في التوزيع العادل للموارد المجتمعية بين الجماعات المحلية، ومن جهة أخرى في إرساء ضمانات التمويل العمومي المحلي ، وتأطيره بآليات المحاسبة والمساءلة والرقابة المجتمعية الفاعلة، لإبعاده عن مختلف منافذ وصور الفساد ( كهدر وتبديد المال العام)، كل ذلك ضمن لوحة قيادة في تسيير الهيئات العمومية المحلية، وحوكمة منظومة أداؤها وتعزيز فعاليتها التمويلية المحلية عبر الإقليم الوطني، ولذلك فالتساؤل الرئيسي لهذه الدراسة يتمثل

في:

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

ما هي آليات ترشيد الأداء التمويلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في المنظومة الجزائرية؟  
الأسئلة الفرعية: يمكن تفريع التساؤل الرئيسي للأسئلة التالية:

- ما هو الإطار المفاهيمي والمؤسسي لصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية بوصفه المؤسسة العمومية ذات الطابع التمويلي المحلي؟  
- كيف يمكن تشخيص الأداء التمويلي المحلي لهذه المؤسسة والأطراف ذات العلاقة بمنظور الرشادة؟

- ما مدى مساهمة آليات الترشيد في ضبط وتفعيل الأداء التمويلي المحلي لهذه المؤسسة في تقليص فجوة الموارد وتعزيز القدرات الجبائية المحلية؟

III- الفرضية الرئيسية: الحكم الراشد مدخل أساسي لتعزيز الأداء التمويلي لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، ولتجسيد التنمية التشاركية المحلية لكل الأطراف ذات العلاقة.

### V- أهداف البحث:

تستهدف هذه الدراسة تحقيق غايات متعددة منها:

✓ تقديم المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع التمويلي: صندوق الضمان والتضامن بين الجماعات المحلية كمؤسسة شبه اقتصادية منوط بها التوزيع التشاركي للموارد الجبائية.

✓ تشخيص الأداء الميداني لهذه التجربة المؤسسية، في منظومة المالية المحلية في الجزائر بمقاربة الحوكمة.

✓ رصد الفوارق التمويلية بين الجماعات المحلية، وسد فجوة عدم توازن الموارد العمومية عبر الإقليم الوطني.

✓ تقديم آليات ترشيدية لتفعيل الأداء التمويلي المحلي، بما يساهم في حوكمة التسيير للجماعات المحلية.

✓ إظهار الإنصاف الجبائي كمعيار رئيسي، للإنصاف الاجتماعي وآلية لتحقيق العدالة الاجتماعية تعزز الترابط المجتمعي للإقليم الوطني، وأداة لمعالجة الفساد المالي والإداري، المهدر للقدرات التمويلية العمومية المحلية.

### VI- أهمية الدراسة:

تظهر هذه الدراسة أهمية مرتبطة بمعالجة الإشكالية الرئيسية، التي يتناولها موضوع الملتقى "الفجوة بين متطلبات التمويل والتنمية المحلية"، بالإضافة إلى:  
✓ تناول ترشيد أداء مؤسسة عمومية مالية محلية، منوط بها التضامن في التمويل العمومي للجماعات المحلية،.

✓ تقديم دراسة ميدانية لحالة مؤسسة عمومية محلية شبه اقتصادية، في النظام الميزاني الجزائري ومنظومة المالية المحلية الجزائرية، من مدخل التحليل والتقييم لواقع التسيير المالي المحلي للجماعات المحلية.

✓ اعتماد هذه الدراسة على مقاربات ميدانية للمالية العمومية المحلية من مدخل الترشيد والحوكمة لتفعيل الأداء التمويلي لكل الأطراف ذات العلاقة بالتنمية التشاركية المحلية

✓ تأسيس آليات لترشيد التسيير المحلي، والمواكب للدراسات الاستشرافية لمخطط تهيئة الإقليم بأفاق 2030.

### VII - محاور الدراسة: تناولت الدراسة للمحاور التالية:

IV الإطار المفاهيمي والمؤسسي لتمويل الجماعات المحلية ولأطراف ذات العلاقة بالتنمية المحلية.

V تشخيص الأداء التمويلي لصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية بمنظور الرشادة.

VI آليات الترشيد المقترحة لحوكمة الجبائية المحلية وتعزيز التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية.

المحور الأول: الإطار المفاهيمي والمؤسسي لتمويل الجماعات المحلية ولأطراف ذات العلاقة بالتنمية المحلية.

نتطرق في هذا المحور للجوانب التالية:

✓ الإطار المفاهيمي للمفردات الأساسية المستعملة في هذه الدراسة.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

الإطار المؤسسي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية مؤسسة تمويل التنمية المحلية.

أولاً: الإطار المفاهيمي للمفردات الأساسية المستعملة في هذه الدراسة .: تضمنت الورقة عدة مفاهيم تم ضبطها وفقاً للمصطلحات الرئيسية ، في مدونة النظام الميزاني والمالي العمومي المحلي ومن أهمها:

أ- البرامج: يقصد بهذا المفهوم التخطيط المالي المجدد في مجموعة وسائل تسمح ببلوغ أو تحقيق غرض محدد، وتشمل ثلاثة أصناف هي<sup>1</sup>:

أ-1 البرامج القطاعية المركزية (PSC): تتعلق بالبرامج القطاعية للدائرة الوزارية على المستوى الوطني

أ-2 البرامج القطاعية غير الممركزة (PSD): وتتعلق ببرامج التجهيز المسجلة باسم والي الولاية والتي تبلغ رخصها حسب كل قطاع فرعي من قائمة مدونة ملاحق الميزانية (الملحق ج)، بموجب مقرر برنامج صادر عن الوزير المكلف بالمالية طبقاً لبرنامج التجهيز السنوي الذي اعتمدته الحكومة.

أ-3 المخططات البلدية للتنمية (PCD) les plans communaux de développement: وهو برنامج عمومي للتجهيز يخضع لرخصة برامج شاملة حسب الولاية يبلغها الوزير المكلف بالميزانية بعد استشارة الوزير المكلف بالجماعات المحلية، وترتكز هذه المخططات على المتطلبات ذات الأولوية في التنمية المحلية منها (التزويد بالماء الشروب، إنجاز شبكة التطهير والصرف الصحي، شبكة الطرق البلدية وفك العزلة.. الخ)، وتعد هذه البرامج من طرف المصالح الولائية التقنية المختصة ، مع أفضلية للبلديات الضعيفة أو المحرومة في المناطق الواجب ترقيتها ، تجدر الإشارة للصنف رابع يتعلق بالمخطط التكميلي للاستثمارات العمومية.

ب- الميزانية العامة: وقد عرفت الميزانية العامة "Budget" بأنها توقيع وإجازة للنفقات العامة وللإيرادات العامة عن مدة مقبلة غالباً سنة<sup>2</sup>، بحيث أنه من الناحية الشكلية هي وثيقة مرخصة للإيرادات والنفقات للهيئات العمومية ومن الناحية المادية هي مجموع المبالغ المرخص بها خلال سنة محددة<sup>3</sup>.

ج- ميزانية الولاية: هي قائمة الإيرادات والنفقات التقديرية السنوية للولاية، وهي كذلك تصرف بالترخيص والإدارة مما يسمح بحسن تسيير مصالح الولاية وتنفيذ برنامج التجهيز والاستثمار لها، "تحتوي وثائق ميزانية الولاية على الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية، الاعتمادات المضافة، قائمة حالات باقي الإنجاز، الميزانية الملحق، هذه الأخيرة تعرف بأنها 'وثيقة موجهة للتكفل بمال الولاية بمبادرات الشبيبة، وتنمية لتطبيقات الرياضية التي تمول عن طريق الموارد الجبائية الولائية والبلدية"<sup>4</sup>.

د- حسابات التخصيص الخاص "الصناديق الخاصة": عرفت هذه الحسابات بأنها: "حسابات مفتوحة في كتابات الخزينة العمومية تقيد فيها عمليات الإيرادات وعمليات النفقات لمصالح الدولة أو جماعاتها المحلية (البلدية والولاية)، ويجري تسييرها طبقاً لقوانين المالية ولكن خارج الميزانية العامة للدولة"<sup>5</sup>.  
و- الترشيد ( الحوكمة): تعددت مفاهيمه ومنها "المساعي الرامية لترقية الحكم والثقافة وجهود مكافحة الفساد، وتقديم المساعدات الفنية اللازمة لإصلاح وتحديث الإدارة المالية العامة، وتعزيز مكافحة غسل الأموال"<sup>6</sup>.

هـ- الجبائية المحلية: وهي "كل الإيرادات الجبائية التي تعود للجماعات المحلية وفقاً لمبدأ إقليمية النشاط"<sup>7</sup> أو التخصيص الجبائي، في إطار السياسة الجبائية الكلية والهادفة إلى التأثير على المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، من خلال توازن الميزانية العامة وتركيباتها وأثرها المباشر على الإنفاق المحلي وعلى الاستثمار وعلى حماية واستقرار النمو الاقتصادي<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> وجيز مراقبة النفقات الإلزامية: المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية، ديسمبر 2007، ص ص 64 و 71، بتصرف.

<sup>2</sup> مع الإشارة إلى أن أهم ميزة يستند إليها قانون المالية المرتقب لسنة 2017 هو إدراجه لأول مرة كقاعدة لقانون متعدد السنوات، بحيث يستمد منه لسنوات 2017، 2018 و 2019 أي ضمن مقاربة في الأجل المتوسط.

<sup>3</sup> Deruel (D)- Buisson(J): Finances Publiques, Budget et pouvoir Financier Dalloz, 2001, p10.

<sup>4</sup> وجيز مراقبة النفقات الإلزامية: المديرية العامة للميزانية، مرجع سابق، ص 94.

<sup>5</sup> Guide du Contrôleur Financier des dépenses engagées direction générale du budget, Ministère des Finances, 1999, p13.

<sup>6</sup> Governance working Group of international institute of administrator, [www.gdre.org](http://www.gdre.org) 2012/06/20

<sup>7</sup> العياشي عجلان ترشيد النظام الجبائي في مجال الوعاء والتحصيل رسالة ماجستير-غير منشورة جامعة الجزائر 2005 ص 214

<sup>8</sup> Luis serven.Rodrigo.suescun Fiscal policy.stabilization.and Growth-prudence.OR.abstinence edited by GUILLERMOE.PERRY-THE.WORLIDBANK. Washington.2008-p43

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

ك- **الإنصاف الجبائي:** و يقصد به " تحقيق عدالة النظام الجبائي ككل بمفهومه الواسع، من إجراءات جبائية وهيكل جبائي وإدارة جبائية وفلسفة السياسة الجبائية المطبقة في مجتمع معين و في وقت معين " <sup>9</sup> وإن الإنصاف الجبائي يشكل الأداة الجوهرية الأساسية لتحقيق الإنصاف الاجتماعي، لأنه بكل بساطة الهدف الأول للجبائية، بكونها أداة سيادية في المجتمع <sup>10</sup>.

ل- **الجماعة الإقليمية:** وتتمثل في البلدية والتي: هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون <sup>11</sup>، أو هي القاعدة الإقليمية اللامركزية و مكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية <sup>12</sup>، ويتضح من التعريف أن المشرع ينطلق من مقارنة الحكم الراشد في تعريف الجماعة المحلية من خلال مصطلحات ممارسة المواطنة ومشاركة المواطن في تسيير الشأن العام وهذا المدخل يستند للوثيقة القانونية العليا في البلاد التي تنص في موادها: (الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية) <sup>13</sup> البلدية هي الجماعة القاعدية <sup>14</sup> و"يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية" <sup>15</sup>.

م- **التنمية التشاركية المحلية:** تعدد تعريف هذا المصطلح بحسب المداخل التي تناولته، ومن مدخل الوعي المدني هي "العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين المجهود الشعبي والحكومي، للارتقاء بمستوى التجمعات المحلية، اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمعات المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة" <sup>16</sup>، وأن تحقيق التنمية المحلية الاقتصادية والاجتماعية الديمقراطية، هي بمثابة مثلث خطوط القوى الحالية في إطار العولمة المستندة إلى التنمية التضامنية التشاركية، واتخاذ القرارات في الإطار الجماعي والكفاءة الجماعية، وبما يوجد أقطاب تنموية محلية تشكل دعائم التنمية الوطنية في إطار المنافسة الديمقراطية والتقييم الاقتصادي والاجتماعي <sup>17</sup>.

ن- **المصالح المالية الوظيفية:** وهي المصالح الخارجية لوزارة المالية طبقا للهيكلية الإدارية المكلفة بتطبيق (النظام الجبائي وعاءا وتحصيليا) وكذلك مصالح الخزينة العمومية الكلفة بتسيير ومراقبة الأموال العامة (إيرادات ونفقات عمومية) وتشمل على المستوى المحلي "مفتشية الضرائب المتعددة وقابضة الضرائب المختلفة والمديرية الولائية للضرائب وخزينة البلدية وخزينة المصالح الاستشفائية والخزينة العمومية والرقابة المالية" <sup>18</sup>، كل هذه المصالح لها مهام أساسية باعتبارها المسؤولة قانونا عن الوعاء و التحصيل الجبائي حسب الاختصاص الإقليمي أو من حيث كون قابض الضرائب أو أمين الخزينة البلدي هو المحاسب العمومي المحلي، وبالتالي منوط بهم تسيير المال العام والمحافظة عليه وهو ما يجعل من منصبهما دعامة كبرى في رسم خطط التنمية المحلية وتمويلها.

**ثانيا: الإطار المؤسسي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية مؤسسة تمويل للتنمية المحلية:**

ويتطلب ذلك التعريف بالمؤسسة العمومية صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (CSGCL) وهيكلها -الإطار المؤسسي لهذه المؤسسة التمويلية المحلية، -مهام هذه المؤسسة في مجال التضامن والضمان في تعزيز التمويل المستدام ذو المصدر الجبائي.

أ- **التعريف بصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية (CSGCL):** هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي <sup>19</sup>، تم استحداثها سنة 2014 تخضع للأحكام المشتركة ولقواعد المحاسبة العمومية المعمول بها، أنشأت خلفا لصندوق المشترك للجماعات المحلية

<sup>9</sup> العياشي عجلان حوكمة الجبائية المحلية كآلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة -حالة ولاية المسيلة، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سطيف العدد 14 سنة 2014 ص 169  
<sup>10</sup> الاقتصاد السياسي للإنصاف--EDWARD E.ZAJACترجمة نادر إدريس التل -دار الكتاب الحديث للنشر والتوزيع عمان الأردن 2009- للإشارة أن المؤلف أستاذ الاقتصاد في

جامعة Arizona-USA

<sup>11</sup> المادة الأولى من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان سنة 2011 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية العدد 37

<sup>12</sup> نفس المرجع السابق المادة 02

<sup>13</sup> المادة 18 من الدستور 2008 الجزائر

<sup>14</sup> المادة 18 من الدستور 2008 الجزائر

<sup>15</sup> المادة 16 من نفس المرجع

<sup>16</sup> عبد المطلب عبد الحميد: التمويل المحلي والتنمية المحلية-الدار الجامعية-الإسكندرية. مصر 2001.ص 20

<sup>17</sup>Stephan .Tremblay ;Développement Local ;Economie ;Social et Démocratie presses de l'université du Québec 2002 p5

<sup>18</sup> للإطلاع المرسوم التنفيذي 90-21 لسنة 1998 المعدل والمتعم بالمراسم التنفيذية لسنة 2003 وما بعدها المتضمن المصالح الجبائية ومصالح الخزينة العمومية والميزانية -المصالح الخارجية لوزارة المالية.

<sup>19</sup> المرسوم التنفيذي رقم 116/14، المؤرخ في 2014/03/24.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

(FCCL) الذي تم إيجاده منذ سنة 1986<sup>20</sup>، هذه المؤسسة العمومية تسيير من طرف مدير عام ويديرها مجلس توجيه يرأسه وزير الداخلية والجماعات المحلية، ويتكون من المنتخبين المحليين (7 رؤساء مجالس شعبية بلدية، و3 رؤساء مجالس شعبية ولأئية، يتم انتخابهم من طرف زملائهم لمدة عضويتهم بالإضافة إلى واليين وأربع أعضاء معينين من طرف وزير الداخلية، وثلاث ممثلين عن وزارة المالية وممثلا عن الوزارة المكلفة بالتهيئة العمرانية) يتداول هذا المجلس في البرامج السنوية ومتعددة السنوات لهذه المؤسسة، وكذلك مشاريع الميزانيات التقديرية، وحصيلة النشاط السنوي والحسابات الإدارية، وأما اللجنة التنفيذية للصندوق فتتكون من 16 عضوا، يتم اختيارهم من رؤساء المجالس الشعبية البلدية ورؤساء المجالس الشعبية الولائية، على أساس مؤهلاتهم كفاءتهم، وتكلف بممارسة الرقابة اللاحقة على تنفيذ برامج مشاريع هذه المؤسسة، ولأن الصندوق (CSGCL) هو حساب تخصيص خاص في الخزينة العمومية، فإن المحاسب المفوض له هو أمين الخزينة الرئيسية للجزائر.

ب- الإطار المؤسسي لهذه المؤسسة التمويلية المحلية (CSGCL): إن الإسناد القانوني المؤسسي لهذه المؤسسة العمومية المسند لها وظائف تضامن وضمان التمويل العمومي من مقاربة التشاركية في خلق الموارد والجباية، تم سنة '2014' بإدماج حساب التخصيص الخاص (302.020) صندوق التضامن للجماعات المحلية<sup>21</sup>، وكذلك حساب التخصيص الخاص (302.130) صندوق الضمان للجماعات المحلية<sup>22</sup>، وقد هدفت من خلاله وصاية الجماعات المحلية، إلى تعزيز التمويل المحلي في إطار التنمية التشاركية، وترقية وتنفيذ سياسة جوارية جديدة على المستوى المحلي، قائمة أساسا على إدماج المقاربات التشاركية في برامج التنمية المحلية، وإرساء آليات في تدعيم التمويل المحلي ذو المصدر الجباي، والتحول إلى مؤسسة شبه اقتصادية ضمن منظور التضامن الإقليمي المحلي، وضمان التمويل المستدام بتشاركية الموارد الجباية، ويدل على ذلك طبيعة موارد هذا الصندوق (CSGCL)، المتأنية من نواتج جباية مختلفة أبرزها اقتطاع نسبة (70%) من ناتج الرسم المساحي و (20%) من الإتاوات، وكذا حقوق الرسم النوعي على المحروقات والحقوق النوعية على المنتجات الخاصة، نسبة كبرى من الرسم على القيمة المضافة (TVA) و حصة (FCCL) من الرسم على النشاط المهني و من الرسم على المنتجات التبغية المستوردة بغرض البيع، ومن ناتج قسيمة السيارات ومن اقتطاع (9%) من الضريبة على المناجم ومن 40% من تأجير رخص المناجم، و حصته من الضريبة الجزافية الوحيدة، وكذلك رصيد إدماج وإغفال حسابي التخصيص الخاص المشار إليهم أعلاه بموجب قانون المالية (2014) والتحول إلى المؤسسة العمومية الإدارية (CSGCL)، وبنفس الاتجاه فإن نفقات هذه المؤسسة موجهة إلى توزيعات التوازن الإقليمي (للجماعات المحلية)، إعانات تجهيز المخططات البلدية وضمان نقص الجباية للجماعات المحلية.

يستخلص من الإسناد المؤسسي المذكور أن هذه المؤسسة العمومية للتمويل المحلي (CSGCL) مؤطرة بالقوانين التالية ( - قوانين الجباية، - قانون الميزانية، - قواعد المحاسبة العمومية)، وبالتالي نتوجب ترشيد دائرة المصالح المالية الوظيفية والأطراف ذات العلاقة بالتنمية التشاركية المحلية.

ج- مهام صندوق التضامن والضامن للجماعات المحلية (CSGCL): يتولى صندوق التضامن والضامن للجماعات المحلية مهام أساسية ممثلة في:  
√- تجسيد التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية من خلال المساعدات المالية.

√- ضمان الموارد الجباية للجماعات المحلية في حالة تسجيلها لناقص قيمة جباية مقارنة بتقديراته المالية.

ج-1 تجسيد التضامن ما بين الجماعات المحلية: وفي هذا المجال يقوم الصندوق (CSGCL) بدفع المخصصات لفائدة الجماعات المحلية، بتخصيص إجمالي (60%) للتسيير المحلي بوجه إلى قسم تسيير ميزانيات البلديات والولايات، ويتعلق الأمر ب:

ج-1-1- معادلة التوزيع بالتساوي: وهي عبارة عن إعانة تضامنية لها أهمية كبرى من هذا التخصيص تساهم في ضمان تسيير الجماعات المحلية، وتستهدف تقليص فجوة الفوارق الناتجة عن ضعف الموارد الجباية والمالية للبلديات من جهة، والمتطلبات السكانية من جهة أخرى، والمرتبطة بالصعوبات الجغرافية وظروف حياة المواطنين، يخضع تحديد الغلاف المالي لهذه الإعانة إلى معايير (السكان والموارد المالية لكل جماعة محلية).

<sup>20</sup> المرسوم التنفيذي رقم 266/86، المؤرخ في 1986/11/04.

<sup>21</sup> Loi N° 82/14, du 30/12/1982, et loi N° 88/33 du 31/12/1988, Ordre N°67/290 du 30/12/1977...

<sup>22</sup> N° 09/9 du 30/12/2009, décret N° 86/266 du 04/11/1986, arrêté interministériel du 17/02/2010.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

ج-1-2- تخصيص الخدمة العمومية: وهي إغاثة موجهة إلى تدعيم خدمات المرافق العمومية، خاصة التي تعرف صعوبات مالية وعجز في تمويلها<sup>23</sup>، ومعايير هذه الإغاثة هي (الوضعية المالية للبلدية، طول شبكات طرق البلديّ، وضعية طرق البلديّ).

ج-1-3- الإعانات الاستثنائية: وهي إعانات ضمن مخصصات التسيير، تغطي الحالات الاستثنائية لمواجهة (الكوارث والأحداث الطارئة والحالات الصعبة غير المتوقعة، التي تحدث أضرار في ممتلكات الجماعات المحلية) وكذا الموجهة إلى إعادة التوازن لميزانيات البلديات والولايات، التي تعرضت لوضعية مالية صعبة، وتجدر الإشارة في هذا الجانب أن الموارد المالية المحلية وإعانات صندوق التضامن للجماعات المحلية ومساهمات ميزانية الدولة قد ساهمت بالقضاء كلياً على عجز الميزانية المحلية ابتداءً من الفترة (2011 إلى 2014)، إذ لم تسجل أي ميزانية عاجزة سنة 2014<sup>24</sup>، بالإضافة إلى ذلك فإن هذه المخصصات تمول أيضاً نشاط تكوين المنتخبين والموظفين المنتمين للجماعات المحلية وتحسين مستواهم.

ج-1-4- التخصيص الموجه للتجهيز والاستثمار: يمثل نسبة (40%) ويوجه خاصة إلى المناطق الواجب ترقيتها، في مجالات (تحسين الإطار المعيشي للسكان، إنجاز المكتبات وروض الأطفال وصيانة المدارس والنقل المدرسي... إلخ)، إن هذه المساهمات قد تكون ضمن تمويل مشترك في برامج متعددة السنوات ضمن المخطط البلدي للتنمية وفي إطار الديمقراطية التشاركية<sup>25</sup>، وهنا نسجل بدايات التحول في التسيير المحلي للأموال العمومية إلى مؤسسات شبه اقتصادية، من خلال فتح المجال أمام الصندوق للقيام بالوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية، أي إدارة الرساميل العمومية المحلية وفق التسيير المالي ومتطلبات أسواق المال من عمليات إقراض وعمليات استثمارات مشتركة في تفويض المرفق العام و مع القطاع الخاص... إلخ<sup>26</sup>).

ج-2- ضمان الموارد الجبائية للجماعات المحلية: أن المختصين في ميدان المالية العمومية عموماً والمستشارين الجبائين خصوصاً، يؤكدون على عدم وضوح نظام الجباية المحلية في الجزائر، كونه مركب على أساس ثنائيات التناقض، في عدم الفصل بين الجباية المحلية و جباية الدولة ضمن الجباية العادية<sup>27</sup>، والمؤكد أن النظام الجبائي الجزائري يشمل ما يتجاوز 44 منتج جبائي متنوع، ومن الصعوبة بما كان، على المصالح الإدارية المحلية وعلى المصالح الجبائية أيضاً تفعيل أدائها، المعبر عنه بتحسين الحصيلة الجبائية وتوسيع الوعاء الجبائي والتقليل من الضغط الجبائي، وبالرغم من أن الوزارة الوصية أدخلت إجراءات موجهة لتحسين الموارد المالية للجماعات المحلية، ضمن قوانين المالية مثل (تخصيص 50% من الضريبة على الناتج الإجمالي للضريبة على الدخل فئة المداخل الإيجارية لصالح البلديات، وكذا الزيادات الكبرى في كل من الرسم المتعلق برخص العقار ورسم الإقامة<sup>28</sup>)، وكذلك إصلاح نظام التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية بإيجاد هذه المؤسسة العمومية للتمويل المحلي (CSGCL)، فإن غياب نظام خاص بالجباية المحلية يشكل أبرز عوامل المستوجبة لترشيد الموارد الجبائية، نتيجة افتقارها لوضوح الإطار المؤسسي والبعيد عن الإنصاف الجبائي، واستثناء التهرب الجبائي كأبرز مظاهر الفساد المالي للجماعات المحلية.

إن أبرز الموارد الجبائية في موارد هذه المؤسسة تتشكل من الرسم على القيمة المضافة (TVA) بنسبة (85%) و ثم حصة قسيمة السيارات (5.49%) من الرسم على النشاط المهني و (5%) من الضريبة الجزائرية الوحيدة.

المحور الثاني: تشخيص الأداء التمويلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بمنظور الرشادة.

يتطلب ترشيد منظومة جباية التنمية المحلية المستدامة<sup>29</sup> وضع آليات الأداء الوظيفي الشامل لمتطلبات اختلال تموقع السكان والنشاطات (63% من السكان يتجمعون في الشمال على مساحة 4% من التراب الوطني و28% من السكان في الهضاب العليا على مساحة 9% في حين لا يتواجد في 87

<sup>23</sup> القرار الوزاري رقم 1207، المؤرخ في: 2014/10/20، الذي يحدد كفاءات حساب تخصيص الخدمة العمومية لسنة 2014.

<sup>24</sup> Ibrahim gaidi : PDG (CSGCL), travaux de la journée parlementaire sous le thème « les comptes d'affection spéciale du trésor », 04/03/2015, commission des finances et budget, p 177.

<sup>25</sup> التعليمية الوزارية رقم 70، المؤرخة في 2015/02/03، الموجهة للسلطات المحلية.

<sup>26</sup> Ibrahim gaidi : PDG (CSGCL), travaux de la journée parlementaire sous le thème « les comptes d'affection spéciale du trésor », ibid., p81.

<sup>27</sup> العياشي عجلان: آليات ترشيد النظام الجبائي لتحقيق التنمية المستدامة، رسالة دكتوراه في العلوم، جامعة سطيف، 2016-2017، ص 321.

<sup>28</sup> قانون المالية التكميلي 2015، وقانون المالية لسنة 2016.

<sup>29</sup> العياشي عجلان: آليات ترشيد النظام الجبائي لتحقيق التنمية المستدامة، مرجع سابق، ص 223.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

% من التراب الوطني إلا 9% من السكان)<sup>30</sup> وإن تلك الاختلالات أو التحديات ، تقابلها الإقرار ببلإمكانيات المتاحة (الموارد البشرية موجودة والموارد المالية مجندة وقدرات التنمية قائمة وسيكون المشكل في كيفية استعمالها على أرض الواقع )<sup>31</sup> هذه رؤية نظام الحكم سنة "2010" في تصور المخطط الوطني لتهيئة الإقليم بأفاق 2030، أما نظرتة سنة 2015"، فكانت الإقرار والاعتراف المتأخر بأن المشكل ليس في كيفية الاستعمال بل يرتبط بخاصة التسيير الريعي (التخلف-البترول)، المناقض ليس لمبادئ الحكم الراشد فحسب بل للقواعد القانونية التي سنتها مؤسساته بما فيها رؤية الاستحقاق لتهيئة الإقليم 2030 ،والتي تركز على أنّ الدولة شريك يلتزم بإعادة خلق العلاقة الإقليمية ، التشاور والمشاركة والشراكة<sup>32</sup>، لكنها تأخرت لمدة خمس سنوات لتعترف (المنتخبين المحليين سند قوي للبلاد ولا بد أن يفتح المجال أمامهم للمساهمة في المسار الجديد للتنمية لذلك حان الوقت لأنّ ترجع للمنتخبين المحليين الصلاحيات الكاملة)<sup>33</sup>، انطلاقاً من هذه المعطيات فإنّ آليات ترشيد الجبائية المحلية والأطراف ذات العلاقة لتحقيق التنمية المحلية المستدامة". وبتصور أن تشخيص الأداء الفعلي لمنظومة المالية المحلية بدراسة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية يتطلب التطرق إلى الجوانب التالية:

٧ تشخيص المنظومة المؤسسية لهذه المؤسسة ومدى مساهمتها للتحويلات المجتمعية.

٧ تقييم حصيلة الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي قامت على أنقاضه صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية من مدخل الموارد الجبائية.

**أولاً: تشخيص المنظومة المؤسسية لهذه المؤسسة ومدى مساهمتها للتحويلات المجتمعية.**

بين الإسناد المؤسسي أن أهم المرتكزات القانونية لهذا الصندوق (CSGCL) تركز على المنظومة التالية:

١- **القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية:** حيث يبرز هذا القانون طبيعة قوانين المالية، بنصه في "تحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسوية، طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها" ومن جهة أخرى يقدم الإطار القانوني للميزانية العامة للدولة وللحسابات الخاصة"الصاديق الخاصة" من خلال تحديده لهيكل الميزانية العامة( تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"<sup>34</sup>، وقد أبرز هذا القانون مرتكزات النظام الميزاني العمومي بالجزائر والمتمثل في الميزانية العامة للدولة ومحورين ثانويين يتعلقان بكل من الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة في إطار ضبط قانون المالية السنوي للنفقات العمومية بنصه " لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة، تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز ، غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات، وتكتسي هذه العمليات حسب الحالات الأشكال التالية: الميزانيات الملحقة- الحسابات الخاصة للخزينة أو الإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الميزانية العامة التي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات"<sup>35</sup>.

إن الممارسة الميزانية الجزائرية عبر قوانين المالية العادية أو التكميلية كرسست انحيازاً فادحاً لمحور الحسابات الخاصة من خلال تخصيص الفصل الثالث من الجانب التشريعي لقانون المالية بعنوان الحسابات الخاصة (Les comptes Spéciaux) وبتركيز كلي على اعتمادات حسابات التخصيص الخاص (Les Comptes d'affectation spéciale) وتدرج في حسابات التخصيص الخاص العمليات الممولة بواسطة الموارد الخاصة على أثر إصدار حكم

<sup>30</sup>المخطط الوطني لتهيئة الإقليم:مرجع سبق ذكره، ص 5

<sup>31</sup>نفس المرجع، ص 61

<sup>32</sup>المخطط الوطني لتهيئة الإقليم:مرجع سبق ذكره ، ص107

<sup>33</sup>الوزير الأول للحكومة الجزائرية عبد المالك سلال، مرجع سبق ذكره.

<sup>34</sup>المادة (6) من القانون 17-84 المعدل والمتمم.

<sup>35</sup>المادة 8 من القانون 17-84 المعدل والمتمم.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

في قانون المالية، ويمكن أن تتم موارد حساب التخصيص الخاص بحصة مسجلة في الميزانية العامة للدولة ضمن الحدود المبينة في قانون المالية<sup>36</sup>، إن الحسابات الخاصة مرتبطة ارتباطا وثيقا بالمهام الاستثنائية للدولة، و "تمويل المهام الإستثنائية للدولة يستوجب توفر وسائل استثنائية والحسابات الخاصة للخزينة بدورها هي الوسيلة المثلى لتحقيق هذه المهام<sup>37</sup>، وهي مفرقة أن يصبح الاستثناء أصل دائم، رغم ان تأسيس هذا الصندوق (CSGCL) يشكل اختراق مؤسسي، بتحويل الحسابات الخاصة في منظومة الميزانية الجزائرية، إلى مؤسسة عمومية إدارية موكل لها التمويل المحلي، غير أن هذه المنظومة لم تسير التغييرات الاقتصادية والاجتماعية ، وما تتطلبه من استحداث قواعد ترشيد ومعايير للأداء المالي والمحاسبي مسايرة لمعايير المحاسبة الدولية للقطاع الخاص<sup>38</sup>، ولان قواعد القانون 84-14 لم يستحدث منذ فترة طويلة جدا ( 32 سنة) مما يعني شمولها لنفاص عدم المواكبة للتحويلات الاقتصادية والمالية في نشاط المالية العمومية.

ب-قواعد المحاسبة العمومية كإطار لتنفيذ عمليات صندوق ال **نض امن والضامن للجماعات المحلية** : إن الإطار المؤسسي والقانوني للمؤسسة(CSGCL)وبالتركيز على قانون القوانين لم ينطرق إلى أهمية تنفيذ عمليات هذه المؤسسة من الناحية الإجرائية أو العملية وترك كل ذلك لقواعد قانون المحاسبة العمومية<sup>39</sup>، وهو الذي صدر في بداية تسعينيات القرن (1990)، ولم يعرف تعديلات أو مسايرة للتحويلات المالية والاقتصادية الاجتماعية الحالية، مما استوجب السعي نحو مواكبة هذا القانون للواقع الحالي، وبالتالي ضبط نشاط هذه المؤسسة بآليات قانونية ملائمة ، ومسايرة لمتطلبات التنمية التشاركية وإدخال إجراءات لتحسين السير الميزانياتي في الجماعات المحلية، ومنه عمليات عصرنة التسيير المالي للجماعات المحلية<sup>40</sup>.  
ثانيا: تقييم وتحليل حصيلة الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي قام على أنقاضه صندوق ال **نضامن والضامن للجماعات المحلية(CSGCL)** من مدخل الموارد الجبائية والتنمية التشاركية المحلية.

نركز على الجانب الميداني لهذه الدراسة من خلال تحليل مدلول النتائج العملية لتجربة الصندوق المشترك للجماعات المحلية واستشراف الأداء الفعلي للمؤسسة المستحدثة بعنوان صندوق التضامن والضامن للجماعات المحلية من حيث:

٧- أهم الموارد الجبائية في حصيلة الصندوق المشترك للجماعات المحلية(F.C.C.L) (2011-2008)

٧- تقييم حركة إيرادات ونفقات الصندوق(F.C.C.L) للفترة (1995-2013).

٧- مطابقة حقيقة الأداء بأهداف صندوق التضامن والضامن للجماعات المحلية إلى غاية 2016.

١- أهم الموارد الجبائية في حصيلة الصندوق المشترك للجماعات المحلية(F.C.C.L) (2011-2008): سبقت الإشارة أن المنظومة الجبائية

الجزائرية، تتسع إلى أربعة وأربعون منتج جبائي بين (ضريبة و رسم و إتاوة و ثمن عام ) ،تتطلب الإلمام بإجراءات وكيفية تأسيسها وتحصيلها وتخصيصها ومن أهمها (الرسم على القيمة المضافة) (TVA) والرسم على النشاط المهني ( TAP ) وقسيمة السيارات (Vignette) والرسم العقاري والتطهيري(taxe foncier et d'assainissement) والضريبة على الثروة (ISP) والرسم على المساحات المنجمية و إتاوة استغلال المنتجات المنجمية (Redevance d'extraction produits miniers) والضريبة على الأرباح المنجمية ورسم السكن (taxe d habitation) والضريبة الجزائرية الوحيدة (IFU)والضريبة على الدخل الإجمالي فئة الدخل العقاري (IRG/ foncier) وبالإضافة إلى منتجات جبائية وشبه جبائية عديدة أخرى ذات أهمية في الإيرادات المحلية العامة كحقوق التوقف وطابع الإنارة للافتات العمومية وحق عبور أنابيب المحروقات لإقليم المجموعة المحلية وعبور خطوط الكهرباء ذات الضغط العالي وامتدادات السك الحديد...الخ ولتقييم القدرات التمويلية لهذه المصادر الجبائية ورسم خطة عملية استشرافية لترشيد الجباية المحلية للأجيال القادمة يستلزم الإلمام والإطلاع والاستعانة بالاستشاريين الجبائيين للتحكم الجيد في هذه العلاقات غير أن الواقع الميداني لا يساير هذا التوجه

<sup>36</sup>المادة 56 من القانون 17-84 المعدل والمتمم.

<sup>37</sup>Kouevi (A) Les comptes spéciaux du trésor-LGD, Paris, 2000, P4.

<sup>38</sup>International Public Accounting Standards - PSAS.

<sup>39</sup>القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

<sup>40</sup> المرسوم التنفيذي 12/315، المؤرخ في: 21/08/2012، المتضمن شكل ومضمون ميزانية البلدية، والطرق المعتمدة في ذلك.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

ولتقييم وتحليل الوضعية التمويلية للجباية المحلية للجزائر للفترة ( 2008-2011) نتفحص حصيلة الجباية المحلية والجباية العادية من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم(01) تقييم حصيلة الصندوق المشترك للجماعات المحلية(F.C.C.L) (2008-2011) - مليون دج-

تطورها السنوي(%)		الضرائب والرسوم					
2011	%	2010	%	2009	2008		
6	52979	0	49992	21	49940	41363	الرسم على القيمة المضافة/محلي
16	51785	7	44487	6	41434	39154	الرسم على القيمة المضافة/استرداد
0	336	-41	99	-27	168	230	دفع جزافي -ديون سابقة
10	150101	4	136276	15	131508	113893	الرسم على النشاط المهني
-6	6244	17	6775	15	5808	5031	قسمة السيارات
-77	12	169	52	1.5	19	18	الضريبة على الثروة
4	1071	-18	1030	67	1257	752	الرسم العقاري والتطهيري
-54	153	108	333	233	160	48	الرسم على المساحة المنجمية
20	427	22	355	44	291	202	الإتاوة على الاستغلال المنجمي
-71	46	303	161	57	40	7	الضريبة على الأرباح المنجمية
-33	85	-92	489	-11	1289	1491	منتجات كراء رخص الناجم
81	49	-41	27	/	34	/	حقوق منجمية
3	1962	8	1911	3	1804	1755	الرسم على السكن
18	405	-17	344	97	414	210	الرسوم البيئية
3	5404	13	5246	7	4660	4360	الضريبة الجزائرية الوحيدة
19	2435	/	2055	/	/	/	ضريبة الدخل الاجمالي فئة الدخل العقاري
	2649		2054		2451	995	ضرائب ورسوم مختلفة أخرى
10	276143	4	251686	15	241277	209509	مجموع الجباية المحلية(F.C.C.L)
18	1548533	12	1309388	19	1173444	985836	الجباية العادية للدولة خارج الجباية المحلية
17	1824676	10	1561054	18	1414721	119345	الحصيلة الكلية للجباية العادية

المصدر :وزارة المالية-المديرية العامة للضرائب مديرية العمليات الجبائية مارس2012.

يبين الجدول أعلاه أن الجباية المحلية لم تساهم إلا بنسبة تتراوح من ( 15% إلى 17.5%) من الحصيلة الكلية للجباية العادية لسنوات ( 2008 إلى 2011)، وهي مساهمات متدنية جدا ومتناقصة ولا يمكن بهذه الحصيلة أن يتم تحقيق استمرارية تلبية الحاجيات العامة المتعددة والمتزايدة سنويا، وإذا أضفنا في التحليل أن حصيلة الجباية العادية لم تشكل إلا نسبة اقل من 29.5% من الإيرادات العامة في ميزانية الدولة خلال الفترة ( 1999-2010) وهي حصيلة

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

لا تغطي إلا نسبة 65% من أجور الوظيفة العمومية دون سواها مما يجعل من حوكمة وترشيد هذه المصادر الجبائية أمر أساسي لاستباق عواقب وصعوبات التنمية المستدامة، إن مساءلة ومحاسبة الأطراف ذات العلاقة وتحميلها أسباب القصور بل وإهدار الأموال العامة من المدخل الجبائي مثل إهمال أوعية المصادر الجبائية وعدم تفعيل التحصيل والتبديد في الإنفاق العام بذهنية الاعتماد على الجبائية البترولية أو جبائية الاقتصاد الريعي غير المستدام ينذر بعواقب وخيمة على المجتمع الحالي في حالة تراجع أسعار البترول ومستقبل أخطر على الأجيال اللاحقة.

**ويكفي التذليل على جوانب الإخلال الكبيرة، في تعزيز القدرات الجبائية لتمويل التنمية المحلية، هو عدم التحكم في وعاء الرسم العقاري والرسم التطهيري رغم توسع الحظيرة السكنية، وتمدد النسيج العمراني الحضري، فشكل ذلك فجوة في متطلبات تلبية تلك الحاجات، في مقابل عدم الالتزام بتحسين البطاقة العقارية، لهذا المورد الجبائي بالرغم من كونها ملزمة قانونا<sup>41</sup>، وهو منتج لصالح الميزانية المحلية 100%.**

**ب- كشف حركة إيرادات ونفقات ذلك الصندوق للفترة (1995-2013):** إن تحليل وتتبع الأداء المالي لهذا الصندوق يبرز القصور الواضح في تحقيق الإنصاف الجبائي بمنظور العدالة الأفقية للجماعات المحلية عبر الإقليم الوطني، فإذا كانت الموارد المجتمعية تستوجب التنوع الاقتصادي وبالتالي توسيع الوعاء الجبائي المحلي بشكل ترايطي مما يؤدي تلقائيا إلى الرفع من حصيلة الموارد الجبائية، وبالتالي تعزيز القدرات الجبائية لهذا الصندوق غير أن الوضعية المالية التي عرفها الصندوق المشترك للجماعات المحلية يمكن إظهارها بالجدول أدناه:

**الجدول رقم (02) وضعية الصندوق المشترك للجماعات المحلية للفترة (1995-2013) الوحدة-مليون د ج**

السنة	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2013
الإيرادات	44371	46458	48430	90379	128309	158496	271552.9	449875	405386
النفقات	34718	41817	45867.3	69790	104724	94536	122021.7	232604	221798
الرصيد	9653	4641	2562.7	20589	23585	63959	149531.2	217271	183037

Source :fiches d'évaluation des comptes d'affectation spéciale ; mf/DGC/Inspection des services comptables ,document établi le 05decembre 2010 ,p30

\* cour de comptes situation par ordinateur des comptes d'affection spéciale arrêtée au 31/07/2013.

\* projet de la loi financière 2014.

إن تحليل المعطيات أعلاه بمنظور الرشادة يظهر عديد المؤشرات منها:

\* هناك إمكانيات تمويلية هامة لتعزيز قدرات تمويل التنمية المحلية من خلال هذا الصندوق، بما يحقق التوزيع العادل للخيرات المجتمعية، إذا تم الالتزام بمعايير المحاسبة والشفافية والإنصاف الجبائي.

\* يشكل هذا الصندوق رافدا لبقية الصناديق الأخرى، مثل صندوق ضبط الموارد، مما يجعل من إمكانيات التمويل العمومي وتحقيق الاستثمار العام أساسا لتحقيق التنمية المستدامة، إن اعتمدت العدالة بين الجهات وبين الأجيال.

\* يعزز قدرات ومجهودات المصالح الإدارية المحلية في خلق بيئة تنموية، بالتنسيق مع الآليات الاستثمارية الأخرى (وكالة دعم الاستثمار ودعم تشغيل الشباب وصندوق محاربة البطالة)، وتفعيل تسيير المناطق الصناعية، وإيجاد تجهيزات واستثمارات عمومية تدفع بالتّموا الاقتصادي للاستدامة المحلية.

**ج- مطابقة حقيقة الأداء بأهداف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية إلى غاية 2016:**

تبين لنا أهمية صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كمؤسسة لتمويل المحلي، ذات بعد داعم لتضامن الجماعات المحلية، وآلية رئيسية للإنصاف الجبائي بين مكونات الإقليم الوطني، ولفحص هذا الهدف التضامني المالي والمعزز للموارد الجبائية بين الجماعات المحلية نتفحص الجوانب التالية:

v- الفوارق بين مالية الجماعة المحلية عبر الإقليم الوطني لسنة 2014.

v- التتخلات المالية والإعانات المنجزة فعليا من قبل هذه المؤسسة للجماعات المحلية سنة 2014.

v- المورد الجبائي الأساسي في إيرادات هذه المؤسسة إلى غاية 2014.

<sup>41</sup> قانون المالية لسنة 2004.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

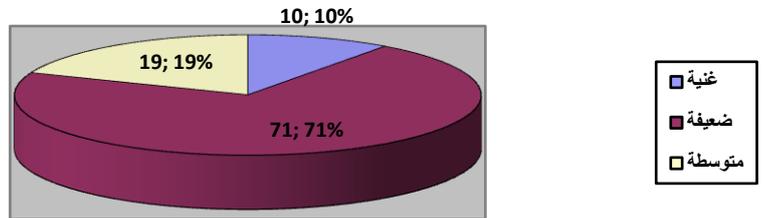
ج-1- الفوارق بين مالية الجماعة المحلية عبر الإقليم الوطني لسنة 2014: للتدليل على الفوارق التمويلية في جباية الجماعات المحلية نستطلع فجوة عدم التوازن في الموارد المعترف وعاء جبائي حسب الجدول التالي:  
الجدول رقم (03): توزيع البلديات وتصنيفها حسب حجم المداخل.

المدخل ( مليون دج)	عدد البلديات	تصنيف البلدية	ملاحظات
أقل من 1	130	ضعيفة	بلدية الخميس (ع.الدفلة) 15.504 دج
من 1 إلى 2.5	240	ضعيفة	/
من 2.5 إلى 5	298	ضعيفة	/
من 5 إلى 10	210	ضعيفة	/
من 10 إلى 20	219	ضعيفة	/
من 20 إلى 50	195	متوسطة	/
من 50 إلى 100	98	متوسطة	/
من 100 إلى 1.000	126	غنية	الجزائر 34 بلدية
أكثر من 1.000	25	غنية	الجزائر 09 بلديات
المجموع	1541	/	/

SOURCE : Ibrahim gaidi : PDG (CSGCL), travaux de la journée parlementaire sous le thème « les comptes d'affectation spéciale du trésor », 04/03/2015, commission des finances et budget, p 71.

ويبين الجدول أعلاه درجة اختلال القسوى في مداخل الجماعات المحلية ، إذ أن (71%) من الجماعات المحلية مصنفة على أنها بلديات ضعيفة من حيث حجم المداخل، وأن (10%) فقط؟؟؟؟ تعتبر بلديات غنية من حيث حجم المداخل و المفارقة الصعبة في تشخيص هذا الأداء ، أن فئة البلديات متوسطة الدخل ، هي أقل من ( 20%)، مما يترتب اختلال رهيب في التسيير المحلي ، للتناقضات الشديدة بين المستويات الضعيفة والمستويات الغنية، وانعدام الطبقة الوسطى بينهما كما مدلل عليه في الشكل التالي.

الشكل رقم (01): توزيع البلديات وتصنيفها حسب حجم المداخل.



المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على معطيات الجدول أعلاه.

فإذا كانت هكذا وضعية لا توصف بأقل من المعقدة، فقد بين تفحص توزيع الجباية المحلية ، بين الجماعات المحلية على فجوة الفوارق الكبيرة في تركيز المصادر الجبائية في العدد محدود من البلديات، و المرتبط أساسا بالاختلال الجهوي للنشاطات الاقتصادية والتنمية ، أي بمعنى اصح ، اختلال التنمية الجهوية عبر الإقليم الوطني، ومؤشر توزيع الجباية المحلية يؤكد ذلك الطرح كما هو مسند بالجدول التالي.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

الجدول رقم (04): مؤشر توزيع الجباية المحلية بين البلديات والولايات.

المجموع العام لمداخيل جباية للولايات	60.704 (مليار دج)	32%
المجموع العام لمداخيل جباية للبلديات	127.100 (مليار دج)	68%
المجموع العام	187.804 (مليار دج)	100%

SOURCE : Ibrahim gaidi : PDG (CSGCL), travaux de la journée parlementaire sous le thème « les comptes d'affection spéciale du trésor », 04/03/2015, commission des finances et budget, p 72.

يعطي الجدول أعلاه قراءة أولية ، أن حصة الجباية العائدة لفائدة الولايات، تشكل نسبة (32%) لمجموع 48 ولاية على مستوى الوطن، في حين أن (1541) بلدية لم تحصل إلا على (68%) من تلك المداخيل، والمفارقة ان البلديات الغنية المتواجدة في تسع (09) ولايات على مستوى الوطن تستحوذ على مداخيل تقدر ب(61.3%) أي مداخيل بقيمة(80.3 مليار دينار) من المجموع العام لمداخيل الجباية للبلديات المقدر ب 187.8 مليار دج)، وتتمثل هذه البلديات في ( الجزائر الوسطى بدخل يقدر ب '36 مليار دج'، وهران بدخل يقدر ب'10 مليار دج'، ورقلة بدخل يقدر ب'8 مليار دج'، بجاية بدخل يقدر ب'5.2 مليار دج'، سكيكدة بدخل يقدر ب'5.1 مليار دج'، سطيف بدخل يقدر ب'4.8 مليار دج'، البليدة بدخل يقدر ب'4.2 مليار دج'، قسنطينة بدخل يقدر ب'3.9 مليار دج' و إليزي بدخل يقدر ب'3.1 مليار دج'، وأما الناتج المتبقي من المجموع الإجمالي لجباية ال ولايات والمقدر ب 46.8 مليار دج' فيتوزع على 39 ولاية المتبقية<sup>42</sup>،

ج-2- التدخلات المالية والإعانات المنجزة فعليا من قبل هذه المؤسسة للجماعات المحلية سنة 2014: ولفحص الهدف الأساسي أيضا لهذه المؤسسة في جانب الإعانات المخصصة للتسيير في شقها إعانة التوزيع بالتساوي ندرج الجدول التالي:

جدول رقم (05): الوضعية المالية لبعض البلديات في سنة 2014 (دج)

البلديات	الولايات	التوقعات الجبائية	إعانة التوزيع بالتساوي
تامست	أدرار	800.957	44.325.000
بني بوعتاب	الشلف	674.549	34.364.000
المقراني	البويرة	217.209	38.837.000
الخميس	الجلفة	15.504	40.764.000
فرقيق	معسكر	133.611	35.514.000
الحاسي	غليزان	569.552	35.951.000
زرزور	المسيلة	353.187	40.758.000
سافل الويدان	سوق أهراس	345.641	35.507.000
الشراقة	الجزائر	3.961.069.236	-
وهران	وهران	4.134.931.701	-
سكيكدة	سكيكدة	2.720.489.093	-
حاسي مسعود	ورقلة	4.562.829.093	-

<sup>42</sup>: Ibrahim gaidi : PDG (CSGCL), travaux de la journée parlementaire sous le thème « les comptes d'affection spéciale du trésor », 04/03/2015, commission des finances et budget, p 7

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

**SOURCE** : Ibrahim gaidi : PDG (CSGCL), travaux de la journée parlementaire sous le thème « les comptes d'affection spéciale du trésor », 04/03/2015, commission des finances et budget, p 74.

يظهر الجدول أعلاه الهدف الرئيسي لإنشاء هذه المؤسسة ، في تخصيص إعانات لتسيير البلديات ولتق ليع الفوارق الناتجة عن ضعف الموارد الجبائية، ووجهت موجهة إلى بلديات تراوح عددها بين ( 800 إلى 900) بلدية أغلبها ريفية، ولكن المفارقة الأخرى ليس فقط في ضعف مداخيلها الجبائية المتوقعة فضلا عن الحقيقية المرتبطة بضعف التحصيل، فإذا كانت بلدية تامست بولاية أدرار لا تتوقع تحصيل جبائي أكثر من 800 ألف دج، فإن توازنها التسييري يتطلب إعانة تقدر ب 44 مليون دج، ونفس الشيء ينطبق على بلدية سالف الويدان بولاية سوق أهراس، والمفارقة الأخرى **الخطيرة جدا** أن تلك البلديات الضعيفة من حيث مداخيل الجبائية يقطنها أكثر من 20 مليون ساكن، في حين أن بلدية وهران تتوقع 4 ملايين دج، ولذلك فهي ليست في حاجة إلى هذه الإعانة؟؟؟، وتلك المفارقات فعلا تشكل تحديات كبرى للتسيير المحلي ولتطلبات التنمية، وفي ظل ضعف المنظومة التسييرية واستثناء الفساد فإن الالتزام بالحكم الراشد يصبح أكثر من ضروري.

### ج-3- مؤشر تركيز المورد الجبائي الأساسي في إيرادات هذه المؤسسة (CSGCL) إلى غاية 2014:

وهذا المؤشر في التشخيص مهم جدا لتعدد مدلولاته، فإذا كان الاختلال الرهيب في المالية المحلية يرتبط بعدم توازن الموارد المجتمعية عبر الإقليم الوطني، فإنه يرتبط أيضا بالتناقضات المتناقضة في منظومة الجبائية الجزائرية بين موارد الجبائية المحلية وموارد الجبائية العادية، فضلا عن تناقض ذلك بموارد الجبائية البترولية، وما يجبالإشارة إليه بهذا الصدد ، هو اختلال آثار النفقات العمومية التي رصد لها مبالغ مالية ضخمة تجاوزت مبلغ (30.000 مليار دج) للفترة من 2001 إلى 2014 دون إحداث تأثير على تنوع الأنشطة المجتمعية خصوصا أساسيات التنمية المستدامة، فقد أكدت نتائج الإحصاء لتركيبية النشاطات سنة 2011<sup>43</sup>، أن النشاطات التجارية البسيطة والملتفة على تلك النفقات العمومية مثلت نسبة ( 77%) من إجمالي الأنشطة، وأن حصة النشاط الصناعي لم تتجاوز نسبة (7%) من حجم النشاطات الكلية، وفي ظل الالتجاء المفرط إلى استخدام الجبائية غير المباشرة بالتركيز على تحميلها في أسعار الاستهلاك، ومن أبرزها الرسم على القيمة المضافة، فقد مثل هذا المورد الجبائي نسبة أكثر من (85 %) من الإيرادات العامة لصندوق التضامن، ثم يأتي بعده منتج قسيمة السيارات والرسم على النشاط المهن، وأما بقية المنتجات الجبائية فقد كانت ضعيفة رغم تعددها وتنوعها، وهو مؤشر تركيز جبائي ذو مدلول خطير كما يوضحه الجدول التالي:

الجدول رقم (06): مؤشرالتركيز الجبائي( الرسم على القيمة المضافة كمورد أساسي )(CSGCL)

السنة	المبلغ	السنة	المبلغ
2003	24.70	2009	81.70
2004	30.60	2010	83.90
2005	36.40	2011	93.60
2006	41.40	2012	99.60
2007	57.40	2013	114.90
2008	75.70	2014	132.90

**SOURCE** : Ibrahim gaidi : PDG (CSGCL), travaux de la journée parlementaire sous le thème « les comptes d'affection spéciale du trésor », 04/03/2015, commission des finances et budget, p 84.

لا يحتاج الجدول أعلاه إلى تدليل على اختلال المنظومة الجبائية المحلية، فأدت إلى اختلال الموارد الجبائية المحلية في التركيز على الموارد الاستهلاكية، عوضا عن الموارد الإنتاجية المتأنيبة من التنوع الاقتصادي، الموسع للوعاء الجبائي، كما هو ثابت من مؤشر التركيز العالي للرسم على القيمة المضافة الذي يتحملها المستهلك النهائي، إن هذا التشخيص يرسم لنا لوحة قيادة حقيقية لاستشراف الدور الرئيسي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية،

<sup>43</sup>resultats definitifs de la premiere recensement economique-o.ns juillet 2012 .p10.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

ومدى اتساع الفجوة بين الواقع والمأمول منه في ديمومة تمويل التنمية التشاركية المحلية، وإن كان الانطلاق الفعلي لهذا الصندوق يعود إلى الفترة القريبة (2015)، فإنه ولا شك جاء ليحسن مالية الجماعات المحلية ويؤمن إيجابيات الصندوق المشترك للجماعات المحلية في وضعه المؤسسي السابق، ولكل تلك

الاختلالات فإن ترشيد الأداء يشكل أحد الحلول المفتاحية للتسيير المحلي وتمويل التنمية التشاركية المحلية المستدامة.

**المحور الثالث: اليات الترشيد المقترحة لحوكمة الجباية المحلية وتعزيز التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية.**

أكدت معطيات ونتائج التشخيص أعلاه، على ضرورة الالتزام بمدخل الحكم الراشد في التسيير المحلي، وأساسه التمويل المحلي ذو المصدر

الجباي، وأثبتت أن الترابط بين مبادئ الترشيد ومتطلبات التنمية التشاركية المحلية تستوجب اليات ترشيد للأطراف ذات العلاقة (مصالح المالية الوظيفية

والمصالح الإدارية المحلية) يمكن اقتراحها من المقاربات والمداخل التالية:

✓مدخل الالتزام بالقانون الوظيفي لمصالح المالية ذات العلاقة بالتنمية المحلية.

✓مدخل ترشيد قواعد المحاسبة العمومية بما يواكب مقاصد حفظ المال العام

✓مقاربة تضمين الرقابة المالية والمجتمعية في اتجاه المحافظة على المال العام

**أولا:مدخل الالتزام بالقانون الوظيفي لمصالح المالية ذات العلاقة بالتنمية المحلية:** لا يمكن أن نحلل بمقاربة الحكم الراشد دون الالتزام بالقواعد القانونية

المنظمة للعلاقة بين المصالح الجبايية والمصالح الإدارية المحلية ذلك أن المصالح الجبايية هي عبارة عن الإدارة الجبايية ومصالح الخزينة العمومية

وأعوانها ومنظومة القوانين الجبايية المنظمة لها وأن المصالح المحلية الإدارية هي أيضا الإدارة المحلية والهيئات العمومية المحلية ومنظومة تسييرها في

ظل قانون البلدية والولاية وجملة القواعد المنظمة لمجالات العلاقات التي تتسق نشاطها مع الأطراف ذات العلاقة،و أن الالتزام بالقانون هو تحضر جباي

ومدني يقترب من السلوكي الأخلاقي العام.

**ثانيا:مدخل ترشيد قواعد المحاسبة العمومية بما يواكب مقاصد حفظ المال العام:** المحاسبة العمومية تعتبر رابطة قوية للعلاقة الجبايية المحلية بين

((المنتخب المحلي أو ممثل الشعب في الجماعة الإقليمية) بوصفه الأمر بالصرف وبين المسير المالي (قابض الضرائب أو أمين الخزينة البلدية أو الولائيية)

بوصفه المحاسب العمومي)، لترشيد الأموال العامة (إيرادات ونفقات) ولمعالجة الفساد المالي والإداري، بتجفيف منابعه من مدخل الالتزام بالقانون المنظم

للمالية المحلية الوظيفية، وإنها تشكل حجر الزاوية في بناء علاقات المصالح الجبايية والمصالح الإدارية المحلية الهادفة لتلبية الحاجيات المجتمعية فهي

نظام محاسبي عمومي يتطلب تجويد مداخلته (قرارات الأمر بالصرف في تجسيد أفكاره وبرامجه، التي انتخب من أجلها بتزكية غالبية أفراد المجتمع

المحلي والهادفة لتحقيق وتلبية الحاجات الاجتماعية، وتحمي وتحافظ على الموارد البيئية وفق منهج التنمية التشاركية، لكل فواعل التنمية من (متخذ القرار

العمومي والقطاع الخاص والمجتمع المدني)، في إطار النموذج الجديد للنمو والمطالب بخلق الموارد وتعزيز الجباية المحلية، كل ذلك تحت منظور

الموثوقية والبيانات الأساسية التي يتطلبها النظام المحاسبي العمومي ومعالجاته، بالالتزام طبقا لأحكامه الفنية والقانونية، من أجل الوصول إلى مخرجات

هذا النظام، التي تلبي حاجيات عديد الأطراف ذات العلاقة وتمنح الأمر بالصرف الإثباتات القوية المبرهنة على خدمته للمجتمع العام، عند أيتقييم و

مسائلة، ومنها حتمية المسائلة الاجتماعية عند مواعيد الانتخابات، فضلا عن المسائلة الدائمة في ضميره حين يسال نفسه، ماذا قدمت للمجتمع في ميدان

التنمية الشاملة المستدامة؟ فتكون حين أنذا المحاسبة العمومية الآلية الهامة، التي تفصح عن ماله وما عليه، وتبين جملة الفاعلين والمساهمين في خدمة

المجتمع وتكشف جملة المتعاسين والمبديدين للأموال العامة.

**ثالثا: مدخل تحديث الإطار المحاسبي العمومي لمسايرة التحولات المالية والاقتصادية:**

إذا كانت المحاسبة العامة هي مجموعة القواعد القانونية والتقنية، المطبقة على تنفيذ ميزانيات الهيئات العمومية وبيان عملياتها وعرض حساباتها ومراقبتها،

والمحددة لالتزامات ومسؤوليات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين<sup>44</sup>، فإن القواعد المحددة بهذا الإطار المحاسبي، لم تعد تساير المعطيات والحقائق

<sup>44</sup>محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، 2003، ص 8.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

الحالية في المالية العمومية<sup>45</sup>، ولم يتم أحداث تغييرات في هذا الجانب رغم إصدار قوانين خاصة بالهيئات المحلية ، كقانون البلدية سنة 2011 وقانون الولاية سنة 2012 والذي لم يبين الطبيعة المحاسبية لمسمى الولاية المنتدبة؟ بالإضافة إلى اعتماد النظام المحاسبي المالي ، في بيئة الأعمال للأعوان والمؤسسات الاقتصادية والتجارية والمالية ، المسند لها القيام بتنفيذ هذه المخططات والبرامج الاقتصادية الهامة والضخمة ، دون ضبط تقنية إعادة تقييم المشاريع العامة ودون ضبط إطار لتحديد تكلفة المواد والسلع والخدمات المطلوب من المرفق العام ، مما جعل من هذه النفقات بؤر فعليه لأطماع الفاسدين والمختلسين ومبدي القدرات المالية المجتمعية<sup>46</sup>.

**رابعا: مقارنة تضمين الرقابة المالية و أخلقة العمل العمومي والخدمة العامة:** حيث أن المصادر الجبائية هي المدخل الأساسي لضمان التمويل المستدام للتنمية المحلية، ولا يمكن بلوغ تلك الدرجة من الضمان إلا بالمحافظة على الموارد الحالية وترقيتها ، في إطار رقابة متكاملة مالية إدارية ، ورقابة التحضر المجتمعي المصحوب بلوعي بأهمية هذا التمويل ، فيوتقي ليكون أساس المساءلة والمحاسبة الشعبية ، التشاركية للمجتمع المدني ، للأمر بالصرف بوصفه المنتخب أو ممثل الشعب ، ليكون ممثل ترقية المال العام ومعالجة كل منافذ الفساد ، الذي ترتب الجزائر فيمؤثراته ضمن الدول الأكثر فسادا، ومقاربات محاربة الفساد تركز على تجويد أخلاقيات المهنة أو الوظيفة العمومية والانصياع للقيم والأخلاق المجتمعية، لتكون أساس لاخلقة الخدمة العمومية وأساسها خدمات المرفق المحلي في ترشيد الإمكانيات ومحاربة أشكال الفساد بشكل تشاركي ومجتمع .

### الخاتمة:

بينت هذه الدراسة أن فجوة الفوارق المتعددة في الموارد الجبائية، بين الجماعات المحلية وبين متطلبات التنمية التشاركية المحلية ، تظهر الارتباط القوي بين الإطار المؤسسي في بعده القانوني والهيكلية، وبين تصورات التحول إلى مؤسسات شبه اقتصادية، تخلق الموارد وتعظم المصادر الجبائية من جهة، وبين فجوة الواقع الميداني الذي يستوجب تشخيص وتقييم تجربة التنمية المحلية في الجزائر، وفقا لآليات الحكم الراشد، كمدخل لا مناص عنه لرسم إطار تصوري فعال، لترشيد التسيير وضمان التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية، ولا يكون ذلك إلا من تصور لوحة قيادة ، لتعظيم الأداء بتنسيقه وتجويده على مختلف المستويات، وإذا تأكد لدينا أن التمويل العمومي المحلي، والاستثمار العمومي المحلي، محرك رئيسي للتنمية المحلية، المصدر لا سبباقي لتلبية الحاجيات المجتمعية ، فإن الإطار العام لذلك يجب أن يكون بتوشيد الإطار القانوني والمؤسسي، و ضبط الفواعل المجتمعية (المصالح الإدارية المحلية ومصالح المالية الوظيفية المحلية) والقطاع الخاص و المجتمع المدني بعلاقات التكامل و التنسيق، لبلوغ هدف التنمية المحلية التشاركية وفي ذلك يمكن إسداء التوصيات التالية:

- الالتزام بترشيد الأداء في مهام المنتخب المحلي أو المسؤول المحلي المعين بوصفهما أمر بالصرف من منظور المحاسبة العمومية يرتبط ارتباطا قويا بترشيد القواعد القانونية الإدارية والمحاسبية اتجاه ضمانات التنمية التشاركية المحلية.
- ترشيد منظومة المالية الوظيفية المحلية يتسع للاستفادة ، من تجربة التسيير المالي المحلي ، في جانبها الإيجابي (خبرات بشرية وطاقات تشويرية)، تشكل رهان حقيقي لتحديث وعصرنة مدونة المالية المحلية، بمعايير الشفافية والإفصاح والرقابة المجتمعي الفاعلة.
- إن استحداث هيئات عمومية مكلفة بالتمويل المحلي ،مثل صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية هو عمل مؤسسي يستوجب ضبطه بآليات الترشيح ، الالتزام بالقانون و التقيد بالمحاسبة والخضوع إلى المساءلة والرقابة بكل أصنافها خاصة منها المجتمعية.
- لا يمكن لنخبة المجتمع من منسبي الجامعة والمخابر البحثية ، أن يقتصر دورها على إسداء الاقتراحات النظرية ، دون المشاركة الفعلية في العملية المجتمعية الهادفة إلى التنمية التشاركية المحلية، من مداخل عديدة إما بالمشاركة في التسيير ولو على سبيل الاستشارة ، أو بخوض العملية المجتمعية في التمثيل الشعبي على مختلف أصنافه، أو في ترجمة أعمال الملتقيات و الدراسات وربطها بواقع التسيير المحلي والمالية المحلية.

<sup>45</sup> المحاسبة العمومية محدد بالقانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية وبعض مراسيم سنة 1992 .  
<sup>46</sup> وبدلا من ذلك تم التركيز على المنظومة الردعية بإصدار جملة قوانين كفانون مكافحة الفساد وقانون تبيض الأموال وتأسيس عديد الهيئات الرقابية كديوان مكافحة الفساد وخلية الاستعلام المالي بل وصل الأمر إلى التعديل في الهيكل القضائي باستحداث الأقطاب القضائية المتخصصة.

## الملتقى الوطني الأول حول:التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- 
- الإنصاف الجبائي مدخل رئيسي لمعالجة فجوة اختلال الموارد المجتمعية، بين الجماعات المحلية، ولتعزيز التضامن المجتمعي الإقليمي ، كأساس السلم الاجتماعي والاستقرار السياسي وبلوغ التنمية التشاركية المستدامة.
- إذا كانت فوارق الموارد المالية المحلية مبررة من مدخل عدم التوازن ، في توزيع الموارد المجتمعية في الغالب لعوامل طبيعية مقبولة ، فإن تضخيم تلك الفجوة بتغلغل الفساد عبر منافذه المختلفة، وبصوره المتعددة ومنها الفساد المالي في تبوء المناصب المجتمعية المحلية ، لا علاج له إلا، الترشيح والحوكمة بشكل طوعي التحضر المجتمعي والمدني لتعزيز التسيير المحلي وضمان التنمية المحلية التشاركية.

## دور تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تحسين الأداء الإداري بالجماعات المحلية

### - بلدية عنابة نموذجاً -

د. بعلي حمزة أ. بنية محمد  
(جامعة 8 ماي 45 قالمية)

#### الملخص:

تهدف هذه المداخلة إلى محاولة توضيح دور تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تحسين الأداء الإداري بالجماعات المحلية وذلك بتطبيقها على بلدية عنابة، وذلك من خلال التعبير عن المتغير المستقل بتكنولوجيا المعلومات والاتصال، أما المتغير التابع فقد اعتمدنا على خمسة متغيرات تتمثل في التخطيط، التنظيم، التوجيه، اتخاذ القرارات الإدارية والرقابة، ولتحقيق العلاقة بين المتغيرين استخدمنا مجموعة من الأساليب الإحصائية والاستبيان كأداة لجمع المعلومات من عينة محل الدراسة، توصلت الدراسة إلى

#### الكلمات المفتاحية:

تكنولوجيا المعلومات، الأداء الإداري، التخطيط، التنظيم، التوجيه، اتخاذ القرارات، الرقابة.

#### تمهيد:

تواجه الجماعات المحلية اليوم في الجزائر تحديات كبيرة خاصة ما تعلق باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال في مختلف الأعمال الإدارية، فهي بحاجة إلى تطوير وتحديث الأنشطة الإدارية وتطوير أساليب العمل الإداري، وذلك من خلال التحول من الأنشطة الإدارية التقليدية إلى الأنشطة الإلكترونية التي تعتمد على وسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصال (الإنترنت، الإنترنت، الإكسترنات، نظام المعلومات) للاستفادة منها في مجال تقديم الخدمات الإدارية للمواطنين والمؤسسات، إضافة إلى استعماها في تحسين الأداء الإداري من خلال توظيفها في الوظائف الإدارية الرئيسية (التخطيط، التنظيم، التوجيه، اتخاذ القرارات والرقابة) التي تقوم بها مختلف البلديات لإنجاز أعمالها المختلفة، كما أن تطبيق استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال يتطلب توفير الإمكانيات المادية والبشرية والبنية تحتية قوية لوسائل التكنولوجيا، إضافة إلى تأهيل وتدريب الموارد البشرية على استخدامها حتى تتمكن من تطوير عملها الإداري.

وبناء على ما سبق يمكن طرح التساؤل الرئيسي التالي:

#### ما الدور الذي تلعبه تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تحسين الأداء الإداري بالجماعات المحلية دراسة حالة بلدية عنابة؟

وبناء على الإشكالية الرئيسية يمكن طرح الأسئلة الفرعية التالية:

- 1 - هل هناك تأثير لتكنولوجيا المعلومات والاتصال على التخطيط في بلدية عنابة؟
- 2 - هل هناك تأثير لتكنولوجيا المعلومات والاتصال على التنظيم في بلدية عنابة؟
- 3 - هل هناك تأثير لتكنولوجيا المعلومات والاتصال على التوجيه في بلدية عنابة؟
- 4 - هل هناك تأثير لتكنولوجيا المعلومات والاتصال على اتخاذ القرارات الإدارية في بلدية عنابة؟
- 5 - هل هناك تأثير لتكنولوجيا المعلومات والاتصال على الرقابة في بلدية عنابة؟

#### فرضيات الدراسة:

يمكن طرح الفرضيات كما يلي:

- 1- " يوجد أثر ذو دلالة إحصائية لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على التخطيط في بلدية عنابة".
- 2- " يوجد أثر ذو دلالة إحصائية لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على التنظيم في بلدية عنابة".
- 3- " يوجد أثر ذو دلالة إحصائية لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على التوجيه في بلدية عنابة".
- 4- " يوجد أثر ذو دلالة إحصائية لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على اتخاذ القرارات الإدارية في بلدية عنابة".
- 5- " يوجد أثر ذو دلالة إحصائية لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على الرقابة في بلدية عنابة".

من أجل الإلمام بالموضوع سنتناوله في النقاط التالية:

- المحور الأول: تكنولوجيا المعلومات والاتصال.

- المحور الثاني: الأداء الإداري.

- المحور الثالث: الدراسة الميدانية.

**المحور الأول: تكنولوجيا المعلومات والاتصال:**

**أولاً- مفهوم تكنولوجيا المعلومات والاتصال:**

تعرف تكنولوجيا المعلومات والاتصال بأنها: جميع أنواع التكنولوجيا المستخدمة في تشغيل، نقل وتخزين المعلومات في شكل إلكتروني، وتشمل تكنولوجيا الحاسبات الآلي ووسائل الاتصال وشبكات الربط وأجهزة الفاكس وغيرها من المعدات التي تستخدم بشدة في الاتصالات<sup>1</sup>. كما يمكن تعريفها بأنها: التزاوج والترابط المائل ما بين تكنولوجيا الحواسيب المتطورة وتكنولوجيا الاتصالات المختلفة، التي حققت إمكانية تناقل كمية هائلة من المعلومات بسرعة فائقة وبغض النظر عن الزمان والمكان، وصولاً إلى شبكات المعلومات وفي قمته شبكة الانترنت<sup>2</sup>.

**ثانياً- فوائد استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال:**

هناك عدة فوائد يمكن أن نحققها من وراء استخدامنا لتكنولوجيا المعلومات والاتصال والتي تتمثل في مايلي:

- خفض تكاليف الإنتاج؛
- زيادة سرعة الاتصال وكفاءته وخفض تكاليفه؛
- توفير المعلومة الدقيقة والمتجددة وذلك قصد المساعدة على اتخاذ قرارات صحيحة؛
- تبسيط إجراءات وعمليات المؤسسة وجعلها أكثر وضوحاً وفعالية؛
- الشفافية وتقليل التزوير ووقوع الأخطاء؛
- توفير وتقديم خدمات أكثر وأفضل للعمال وبالتالي تنظيم أحسن؛
- استغلال الوقت بطريقة أفضل وحسن استخدام الموارد والمخزون<sup>3</sup>؛
- القدرة على تعديل المنتجات والخدمات بحسب طلبات الزبائن؛
- التطور إلى أنماط الإدارة المرنة وهيكل التنظيم المكيفة، وظهور المؤسسات التي تربطها تقنيات الاتصالات أكثر من القواعد والنظم الجامدة؛
- ارتفاع معدلات رواتب ودخول العاملين ذوي المعرفة وتقارب مستوياتها في أسواق العمل<sup>4</sup>.

**ثالثاً- البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصال:**

تتكون تكنولوجيا المعلومات والاتصال من خمسة مكونات وهي:

**1- المكونات المادية ( الحاسوب):**

وهو الوسيلة الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصال، وذلك من خلال قدرتها على إدخال ومعالجة البيانات والمعلومات والقدرة على تخزينها واسترجاعها مما يؤدي إلى تبسيط الأعمال<sup>5</sup>.

وعموماً تتمثل المكونات المادية في ثلاثة وحدات وهي: وحدة المعالجة المركزية، اللواحق، الذاكرات الثانوية.

**2- البرمجيات:**

تعرف البرمجيات بأنها: مجموعة من الأوامر والتعليمات المعدة من قبل الإنسان والتي توجه المكونات المادية للحاسوب لغرض أداء مهمة ما أو للعمل بطريقة معينة وفق تعليمات دقيقة خطوة بخطوة للحصول على نتائج مطلوبة بشكل معين<sup>6</sup>.

**3- الاتصالات:**

تعرف الاتصالات على أنها: التركيبة التي تشمل التسهيلات للتقنيات والإجراءات التي تساند الاتصالات خلال استخدام الأجهزة والبرمجيات والكوادر المتخصصة، ووسائل الاتصال التي تربط بين هذه الأجهزة لنقل المعلومات بين المواقع ووحدات متفرقة وتشمل الاتصالات الأجهزة والمعدات مثل خطوط الهاتف، الكابلات، الأقمار الصناعية، وتعد الشبكة العالمية للمعلومات ( الإنترنت) إحدى أهم شبكات الاتصال العالمية<sup>7</sup>.

**4- البيانات:**

تشير إلى الأشياء النشاطات والمبادلات التي يتم تسجيلها وتخزينها، ولكنها تبقى غير مرتبة بحيث لا تصلح لتوصيل إلى معنى معين وتخزن في قاعدة البيانات التي تحتوي على بيانات مرتبة بشكل معين بحيث يسهل الحصول عليها واسترجاعها<sup>8</sup>.

**5- الأفراد:**

نقصد بهم الأفراد الذين يقومون بإدارة وتشغيل تكنولوجيا المعلومات من إداريين ومتخصصين ومستخدمين نهائيين للنظام، فالعنصر البشري مهم للإدارة وتشغيل نظام المعلومات<sup>9</sup>.

رابعا-تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصال:

تمثل تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصال في مايلي<sup>10</sup>:

- تطبيقات معالجة المعلومات؛
- تطبيقات معالجة المعارف؛
- تطبيقات التعلم الذاتي؛
- تطبيقات على مستوى المنتج وذلك من خلال استخدام العناصر الإلكترونية الدقيقة في تصميم المنتجات؛
- تطبيقات على مستوى التنظيم والسيطرة والرقابة؛
- تطبيقات على مستوى المهارة وذلك يتم على مستوى المهارات الدنيا، مهارات الوسطى، مهارات العليا.

### المحور الثاني: الأداء الإداري

#### أولاً-تعريف الأداء الإداري:

يقصد بالأداء الإداري الأنشطة التي تعكس كلا من الأهداف والوسائل اللازمة لتحقيقها، ويعبر على مدى كفاءة العامل أو بلوغه مستوى الإنجاز المرغوب في هذا العمل ويرتبط بالمرجات التي تسعى المؤسسات إلى تحقيقها، بمعنى آخر الأداء الإداري هو كل جهد يبذلها أي عامل في عمله، وذلك في إطار المسؤوليات والمهام الموكلة إليه في المنظمة، بهدف الوصول إلى نتائج مرضية ومتكاملة مع جميع الأهداف المرسومة للعمل.

#### ثانياً-عناصر الأداء الإداري:

تعتبر عناصر الأداء الإداري بمثابة المكونات الأساسية للعملية الإدارية، بمقتضاها تسعى المؤسسات إلى تحقيق الأهداف المرجوة بكفاءة وفعالية في حدود الإمكانيات المادية والبشرية المتوفرة، وعلى العموم تمثل عناصر الأداء الإداري في ما يلي:

#### 1- التخطيط:

يقصد بالتخطيط: "التعريف بأهداف المؤسسة ووضع إستراتيجية عامة لتحقيق هذه الأهداف الموضوعية، إلى جانب تجميع وتنسيق جميع نشاطات المؤسسة، ويجب أن يركز نشاط التخطيط على النتائج والوسائل معا، فاختيار وتحديد المديرين للأهداف التي تخدم مصالح مؤسساتهم هو خطوة أولى باتجاه مواجهة المؤسسة للمستقبل يتبعه خطوة اختيار وتحديد السياسات والإستراتيجيات التي تكفل وضع الأهداف موضع المتابعة والتنفيذ<sup>11</sup>.

تسعى المؤسسة من وراء التخطيط إلى مواجهة التحديات والتغيرات التي قد تحدث في المستقبل، بالإضافة إلى تحديد الأهداف والعمل وسياساته، كذلك تهدف من وراء القيام بالتخطيط إلى الاستغلال الأمثل للإمكانيات المتاحة مما يؤدي إلى تحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية.

#### 2- التنظيم:

يعرف التنظيم بأنه: وظيفة من وظائف المسير تنطوي على تحديد الأنشطة المطلوب تنفيذها من أجل الوصول إلى تحقيق الأهداف، وتحديد الأفراد الذين سيقومون بتنفيذ الأنشطة، بحيث يتم إسناد نشاط معين إلى الشخص الذي تتواءم قدراته مع متطلبات هذا النشاط وتحديد مراكز السلطة والمسؤولية، إضافة إلى أساليب الإشراف والتنسيق بين الأنشطة، بناء على الهيكل الذي يوضح هذه المهام<sup>12</sup>.

#### 3- التوجيه:

يعرف التوجيه على أنه: الوظيفة الإدارية التي تهتم بتوجيه العنصر البشري من خلال عمليات القيادة والتحفيز والاتصال مستندة في ذلك على فهم طبيعة سلوك الإنسان وتوجيهه إيجابياً لتحقيق الأهداف، فالتوجيه عملية مركبة تنطوي إلى إرشاد الرؤوسين إلى كيفية تنفيذ الأعمال الموكلة إليهم حسب لوائح العمل والتعليمات التي تحكم أعمالهم ووفق سياسة المؤسسة المعتمدة وتفسير ما قد يصعب عليهم فهمه في هذا المجال بطريقة تتعارض مع أهداف المؤسسة<sup>13</sup>.

#### 4- اتخاذ القرارات:

أكد كثير من المفكرين والكتاب على أهمية اتخاذ القرارات، ولعل أبرزهم سايمون، الذي وضع نظرية في الإدارة أسماها بنظرية اتخاذ القرارات، فقد شبه سايمون اتخاذ القرارات قلب الإدارة الذي يحق للمؤسسة الاستمرارية في النشاط والعمل، والإدارة كتحصيل حاصل في اتخاذ القرارات، ولا تتحرك الأنشطة والأعمال ولا تنفذ، إلا من خلال سلسلة من القرارات المتخذة في مجالات شتى، بشكل مترابط ومتكامل في سبيل تحقيق الأهداف بكفاءة عالية، وقد أصبح ما يميز المدير الناجح والغير الناجح هو كفاءته ومهارته في اتخاذ القرارات، وهذا ينطبق أيضا على نجاح أو إخفاق المؤسسة، فالقرار الخاطيء له تكلفة، قد تؤدي إلى خسائر كبيرة على المؤسسة.

يعرف القرار الإداري بأنه: "سلوك واعى ومدرك يقوم على أساس عملية المفاضلة بين مجموعة بدائل أو حلول (على الأقل بديلين أو أكثر) متاحة لمتخذ القرار لاختيار واحد منها باعتباره أنسب وسيلة لتحقيق الهدف أو الأهداف التي يسعى إليها لمتخذ القرار<sup>14</sup>.

5- الرقابة:

تعتبر الرقابة الوظيفية الخامسة من الوظائف الإدارية الأساسية التي تكون في نهاية مراحل النشاط الإداري، فالرقابة هي: "عملية تنظيم وضبط وتعديل الأنشطة التنظيمية بطريقة تؤدي إلى المساعدة في إنجاز الأهداف، وتبدأ الرقابة الفعالة بالتزامن مع عملية التخطيط الإستراتيجي، فهي تزودنا بالأساس الذي يتم بناء عليه مراقبة الانحرافات والإجراءات التي تتم بغرض تنفيذ الخطط الإستراتيجية، بحيث تتمكن الإدارة من معرفة مدى التقدم في تنفيذ الخطط ومدى جودة الأداء، وما هي التعديلات أو التغييرات التي يجب إجرائها وأين هذه التعديلات<sup>15</sup>.

ثالثاً- دور تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تحسين الأداء الإداري:

يعتبر إدخال تقنيات تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الإدارة ثورة حقيقية لما يحدثه في تغيير نمط وأسلوب العمل الإداري والتحول إلى النمط الإلكتروني الذي يساهم في زيادة فعالية الأداء الإداري والوظائف الرئيسية للإدارة، فاعتماد مختلف المؤسسات على تطبيقات معلوماتية بما فيها شبكات الحاسب الآلي لربط مختلف الوحدات التنظيمية مع بعضها وذلك لتسهيل عملية الحصول على المعلومات والبيانات وتقديم الخدمات بكفاءة وقل تكلفة وأسرع وقت ممكن، إضافة إلى مساعدة الإدارة في عملية اتخاذ القرار الإداري بالاعتماد على بيانات إحصائية مما يساهم في تقليل التكاليف العمل الإداري وزيادة كفاءة إنجازه.

1- دور استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تحسين عملية التخطيط<sup>16</sup>:

إن إدخال تقنيات تكنولوجيا المعلومات في العملية الإدارية قد ساهمت في تغير وظيفة التخطيط من نشاط روتيني يسبق التنفيذ إلى ويتم تنفيذها من الأعلى إلى الأسفل للتخطيط أكثر مرونة وقابل للتجديد وهو ما يعرف بالتخطيط الإلكتروني.

نشير أنا هناك مجموعة من الاختلافات بين التخطيط الإلكتروني والتخطيط التقليدي نذكرها في النقاط التالية:

- التخطيط التقليدي الإداري تخطط والعاملين ينفذون (تخطيط عمودي)، عكس التخطيط الإلكتروني فجميع العاملين يقومون بعملية التخطيط (تخطيط أفقي).
- يكون تغيير مستمر على الخطط وتعاد كتابتها إلكترونياً في كل مرة.
- إن عملية التخطيط الإلكتروني ستكون مستمرة وقابلة للتجديد بخلاف التخطيط التقليدي الذي يخطط لمدة قادمة.
- على العموم تساهم استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تحسين عملية التخطيط في عدة جوانب نذكر منها:
- زيادة القدر على تشخيص المشاكل نتيجة القدرة على تحصيل المعلومات؛
- دعم القدرة على تحديد البدائل المختلفة وتقييمها؛
- زيادة القدرة على محاكاة الواقع والنمذجة الواقعية باستخدام نظم المعلومات الإلكترونية.
- القدرة على تفعيل القرارات بالاجراء إلى نظم معلوماتية موجهة لذلك كنظم دعم ومساندة القرارات؛
- القدرة على مجاراة قصر الوقت المتاح لمتخذ القرار في عصر الثورة المعلوماتية.

2- دور استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تحسين عملية التنظيم:

يمكن توضيح ما تقدمه تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تحسين عملية التنظيم في النقاط التالي:

- التنظيم الشبكي مقابل التنظيم التقليدي، حيث يتسم التنظيم الشبكي بكونه تنظيمياً مرناً للاتصال والتعاون بين الأفراد؛
- تحقيق التشبيك الفائق والواسع بين جميع العاملين عن طريق الشبكة الداخلية؛
- تحقيق نمط جديد من الشركات وهي الشركات الافتراضية التي قامت على توظيف مزايا الانترنت في تبادل البيانات الإلكترونية؛
- تسهيل عمليات الاتصال بين المصالح.

3- دور استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تحسين عملية التوجيه:

تتمثل أهمية استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تحسين عملية التوجيه في العناصر التالية:

- القدرة على تحفيز العاملين والتركيز على إنجاز المهام؛
- الرغبة في المبادرة من أجل حل المشكلات؛
- تأسيس علاقات عمل جديدة من خلال استخدام جميع أنواع الاتصالات؛
- اكتساب المهارة والمرونة في التكيف مع البيئة المتغيرة<sup>17</sup>.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

### 4- دور استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تحسين عملية اتخاذ القرارات الإدارية:

يعتبر اتخاذ القرارات الإدارية من أصعب الأعمال التي يمارسها المسؤولون في مختلف مستويات العمل الإداري وفي جميع الوظائف الإدارية ( التخطيط، الرقابة، التنظيم، التوجيه)، كما أن عملية اتخاذ القرارات تحتاج إلى المعلومات الصحيحة والتي يتم الحصول عليها عن طريق استخدام وسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصال التي توفر التقارير والإحصائيات لمتخذ القرار لمساعدته على اتخاذ القرارات، إضافة إلى مساعدة الإدارة على تقييم البدائل المتاحة التي يمكن اختيارها لحل المشكلة.

### 5- دور استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تحسين عملية الرقابة:

يسمح استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال في عملية الرقابة بالمرقبة الآنية من خلال شبكة المؤسسة مما يعطي إمكانية تقليص الفجوة الزمنية بين عملية اكتشاف الانحراف وعملية تصحيحه، وبالتالي تطوير العمل ومعرفة مكامن النقص والخلل فيه، كما أن الرقابة تصبح عملية مستمرة متجددة تكشف عن الانحراف وذلك من خلال تدفق المعلومات والتشبيك بين المديرين والعاملين، عكس الرقابة التقليدية التي تركز على الماضي لأنها تأتي بعد التخطيط والتنفيذ<sup>18</sup>.

### المحور الثالث: الدراسة الميدانية:

#### أولاً-منهجية الدراسة الميدانية:

يتكون مجتمع الدراسة من موظفي الإدارة ببلدية عنابة بكافة فروعها، موزعين حسب الفئات الوظيفية لقد تم اختيار عينة مكونة من (45) فرد. تم اعتماد مجموعة من الأدوات لجمع البيانات كان من أهمها استمارة الاستبيان حيث صيغت في شكل أسئلة مباشرة، وتضمنت (30) سؤالاً، شملت جوانب الموضوع، كما كانت الأسئلة لها إجابات مغلقة بالاعتماد على مقياس ليكارت الخماسي لتحقيق أكبر استجابة.

تم تحديد أسئلة الاستمارة في محورين أساسين :

-المحور 1: الفقرات المحددة للمتغير المستقل تكنولوجيا المعلومات والاتصال متكون من تسعة فقرات.

-المحور 2: الفقرات المحددة للمتغير التابع الأداء الإداري متكونة من خمسة أبعاد:

- بعد التخطيط داخل البلدية.

-بعد التنظيم داخل البلدية.

-بعد التوجيه داخل البلدية.

-بعد اتخاذ القرارات داخل البلدية.

-بعد الرقابة داخل البلدية.

تم القيام بتحليل البيانات الأولية تحليلاً جدولياً باستخدام الحزمة الإحصائية لتطبيقات العلوم الاجتماعية (SPSS) وتمت الاستعانة بالأساليب الإحصائية التالية:

- النسب المئوية والتكرارات.

- المتوسطات والانحرافات المعيارية (Mean, Standard Deviation).

- أسلوب دالة الانحدار (Régression) البسيط لاختبار فرضيات الدراسة.

ثانياً-خصائص عينة الدراسة:

الجدول رقم (02) يوضح الخصائص الشخصية والوظيفية للعينة :

المتغير	الفئات	التكرار	النسبة %
الجنس	ذكر	25	55,55
	أنثى	20	44,45
العمر	20-29 سنة	17	37,77
	30-39 سنة	19	42,22
	40-49 سنة	7	15,55
	أكثر من 50 سنة	2	04,42
المستوى العلمي	ثانوي وأقل	6	13,32
	ليسانس	29	64,41
	ماجستير أو ماستر	10	22,24
الخبرة المهنية	دكتوراه	00	00,00
	1-5 سنوات	12	26,62
	6-10 سنوات	21	46,45

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

17,76	8	15-11 سنة
08,86	4	أكثر من 15 سنة

المصدر : من إعداد الطالب بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS version21

يتضح من الجدول رقم (02) أن عدد الذكور أكبر من عدد الإناث بقليل، حيث بلغت نسبة الذكور (55.55%) مقابل (44.45%) بالنسبة للإناث، وهذا لا يعكس سياسة توظيف الذكور مقابل الإناث، أما بالنسبة للعمر يظهر جليا أن أكبر عدد من أفراد عينة الدراسة سنهم من (30) سنة وأقل من (40) سنة بنسبة (42.22%)، وهذا ما يفسر المؤسسة محل الدراسة تقوم بتوظيف الشباب من أجل أداء المهام على أكمل وجه ، كما أن النسبة الأعلى من أفراد عينة الدراسة من الحاملين لشهادة الليسانس بنسبة (64,41%)، وهذا يعكس اهتمام المؤسسة محل الدراسة بتوظيف حاملي الشهادات الجامعية.

يتضح من نفس الجدول أن المؤسسة محل الدراسة تمتلك موظفين ذو خبرة لا بأس بها، إذ عادت أكبر نسبة من أفراد عينة الدراسة وهي (46.45%) إلى من خبرتهم تنحصر بين خمس سنوات فأكثر وأقل من (10) سنوات.

ثالثاً-وصف إجابات عينة الدراسة:

#### 1-وصف إجابات عينة الدراسة نحو المحور الأول:

يمكننا تلخيص النتائج المتحصل عليها الخاصة بالمتغير المستقل (تكنولوجيا المعلومات والاتصال):

الجدول رقم (11): إجابات أفراد العينة على المتغير المستقل الأول.

الانحراف المعياري	الوسط الحسابي	الفقرة	الرقم
,874	4,31	مفهوم استخدام وسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصال في إدارة البلدية واضح لديكم	1
,866	3,42	توفر وسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصال في عملكم (حاسب، انترنت، فاكس..)	2
1,076	3,58	تناسب تكنولوجيا المعلومات والاتصال المستخدمة في البلدية مع احتياجات العمل	3
1,228	2,64	تمتاز الشبكة لديكم بسرعة الاتصال	4
,988	2,58	تشجع إدارة البلدية الموظفين على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال الحديثة في القيام بأعمالهم	5
1,517	3,80	القوي البشرية المتوفرة مؤهلة وقادرة على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال	6
1,062	3,31	استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال يخفض النفقات الإدارية	7
,965	2,02	تساعد استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على تحسين الاتصال داخل البلدية	8
1,058	2,49	شبكة الاتصال داخل البلدية تربط بين جميع المصالح	9
,3424	3,12	المجموع	

المصدر : من إعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS version21

يتضح من الجدول أعلاه أن المتوسطات الحسابية لفقرات المحور الأول (تكنولوجيا المعلومات والاتصال)، تراوحت ما بين (4.31) للفقرة الأولى و بين (2,02) للفقرة الثامنة كما حقق المحور متوسط حسابي إجمالي (3.12)، هو أكبر بقليل من المتوسط الحياضي (3) ما يعني الاتجاه نحو درجة الموافقة إلى حد ما على ما جاءت به فقرات هذا المحور من طرف أفراد العينة، وانحراف معياري ضعيف (0.342) ما يدل على ضعف تشتت إجابات الأفراد وهذا يقودنا للقول على أن هناك موافقة ضعيفة على هذا المحور، أي أن أفراد العينة شبه موافقين على توفر واستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال في مختلف مصالح بلدية عنابة.

#### 2 - وصف إجابات عينة الدراسة نحو المحور الثاني:

يمكننا تلخيص النتائج المتحصل عليها الخاصة بالمتغير التابع حسب أبعاده الخمسة.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

#### 1-2-البعد الأول: التخطيط داخل البلدية:

الجدول رقم (12): إجابات أفراد العينة على البعد الأول.

الرقم	الفقرة	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
10	تقوم البلدية بإعداد خطة طويلة الأجل تغطي فترة زمنية محددة	3,80	1,014
11	تضع إدارة البلدية خطط وبرامج مستقبلية قابلة للتنفيذ	3,18	1,370
12	تضع إدارة البلدية أهداف في ضوء رؤية واضحة	3,91	1,083
13	يشارك جميع الموظفين في عملية التخطيط للقيام بأعمالهم	2,93	1,214
14	تقوم البلدية بإعداد موازنات نقدية تحدد أوجه نشاطاتها	3,62	1,193
	المجموع	3,48	574,

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS version 21

يتضح من الجدول أعلاه أن المتوسطات الحسابية لفقرات البعد الأول (التخطيط داخل البلدية)، تراوحت ما بين (3.91) للفقرة الثانية عشر، ما يعني الموافقة على أن أنه يوجد بالبلدية مستوى من التخطيط من إعداد خطط طويلة الأجل ووضع برامج مستقبلية، وبين (2,93) للفقرة الثالثة عشر كما حقق البعد متوسط حسابي إجمالي (3.48)، ما يعني الاتجاه درجة الموافقة على ما جاءت به فقرات هذا البعد من طرف أفراد العينة، وانحراف معياري ضعيف (0.574) ما يدل على ضعف تشتت إجابات الأفراد حول المتوسط الحسابي.

#### 2-2-البعد الثاني: التنظيم داخل البلدية:

الجدول رقم (13): إجابات أفراد العينة على البعد الثاني.

الرقم	الفقرة	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
15	الهيكل التنظيمي في بلديتكم واضح لديكم	3,20	1,100
16	يوضح الهيكل التنظيمي الموجود الصلاحيات والمسؤوليات بشكل دقيق	2,51	1,254
17	الهيكل التنظيمي يتناسب مع تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصال	2,44	1,035
18	العلاقة الإدارية بين المصالح داخل البلدية يتناسب مع تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصال	3,11	1,133
	المجموع	2,8167	,75453

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS version 21

المصدر: من إعداد

يتضح من الجدول أعلاه أن المتوسطات الحسابية لفقرات البعد الثاني (التنظيم داخل البلدية)، تراوحت ما بين (3,20) للفقرة الخامسة عشر، ما يعني الموافقة على حد ما على أن الهيكل التنظيمي يبدو بشكل واضح، وبين (2,44) للفقرة السابعة عشر ما يعني عدم الموافقة على أن التكنولوجيا المتوفرة لا تتناسب مع الهيكل التنظيمي للبلدية، إذ حقق البعد متوسط حسابي إجمالي (2.81)، هو أقل من المتوسط الحياضي (3) ما يعني عدم الموافقة على ما جاءت به فقرات هذا البعد من طرف المستجوبين.

#### 2-3-البعد الثالث: التوجيه داخل البلدية:

الجدول رقم (13): إجابات أفراد العينة على البعد الثالث.

الرقم	الفقرة	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
19	تمتلك البلدية أسلوب مناسب لتوجيه الموظفين للقيام بأعمالهم	4,53	,625
20	تعمل البلدية على تحسين مستوى أداء الموظفين باستمرار	4,02	,988
21	تشجع الموظفين على المشاركة في الدورات	4,07	,863
	المجموع	4,2074	,49893

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS version 21

المصدر: من إعداد

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

يتضح من الجدول أعلاه أن المتوسطات الحسابية لفقرات البعد الثالث (التوجيه داخل البلدية)، تراوحت ما بين (4.53) للفقرة التاسعة عشر، ما يعني الموافقة وبين (4,02) للفقرة العشرين كما حقق البعد متوسط حسابي إجمالي (4.20)، ما يعني الاتجاه درجة الموافقة بشدة على ما جاءت به فقرات هذا البعد من طرف أفراد العينة، وانحراف معياري ضعيف (0.498) ما يدل على ضعف تشتت إجابات الأفراد حول المتوسط الحسابي.

**4-2- البعد الرابع: اتخاذ القرارات داخل البلدية:**

الجدول رقم (13): إجابات أفراد العينة على البعد الرابع.

الرقم	الفقرة	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
22	تعمل البلدية على وضع قراراتها بناء على المعلومات المقدمة	3,89	1,049
23	يتم تنفيذ القرارات والالتزامات طبقاً للظروف المحيط بالقرار المزمع اتخاذه	3,24	1,384
24	تستخدم إدارة البلدية الأساليب العلمية في اتخاذ القرارات وحل المشكلات التي تواجهها	2,76	1,171
25	تعمل إدارة البلدية على اختيار البديل الأكثر ملائمة لوصف عملية اتخاذ القرار	4,27	,915
المجموع		3,5389	,66988

الباحثين بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS version 21

المصدر: من إعداد

يتضح من الجدول أعلاه أن المتوسطات الحسابية لفقرات البعد الرابع (اتخاذ القرارات داخل البلدية)، تراوحت ما بين (4.27) للفقرة الخامسة والعشرون، ما يعني الموافقة على أن مصالح البلدية تعمل على المفاضلة بين الخيارات المقدمة أو المتاحة عند اتخاذ القرارات وبين (4,02) للفقرة العشرين كما حقق البعد متوسط حسابي إجمالي (3.53)، ما يعني الاتجاه درجة الموافقة على ما جاءت به فقرات هذا البعد من طرف أفراد العينة، وانحراف معياري ضعيف (0.669) ما يدل على ضعف تشتت إجابات الأفراد حول المتوسط الحسابي.

**5-2- البعد الخامس: الرقابة داخل البلدية:**

الجدول رقم (13): إجابات أفراد العينة على البعد الخامس.

الرقم	الفقرة	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
26	وجود نظام رقابة في البلدية	2,58	1,252
27	تقوم إدارة البلدية بمراقبة أداء سير العمل الخطط الموضوعية	1,91	,949
28	تضع البلدية جدولاً زمنياً لتقييم مدى تنفيذ خططها وأهدافها	2,49	1,375
29	تتم الرقابة المالية بناء على تقارير الداخلية والخارجية	2,22	1,085
30	تتم عملية الرقابة بناء على معايير موضوعة سابقاً	2,67	1,243
المجموع		2,3733	,64470

الباحثين بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS version 21

المصدر: من إعداد

يتضح من الجدول أعلاه أن المتوسطات الحسابية لفقرات البعد الخامس (الرقابة داخل البلدية)، تراوحت ما بين (2.67) للفقرة 30، ما يعني عدم الموافقة على أن مصالح البلدية لا تعمل على الرقابة وذلك استناداً لمعايير موضوعية سابقاً والتي تساهم في توفيرها تكنولوجيا المعلومات وبين (1,91) للفقرة 27 كما حقق البعد متوسط حسابي إجمالي (2.37)، ما يعني الاتجاه درجة عدم الموافقة على ما جاءت به فقرات هذا البعد من طرف أفراد العينة، وانحراف معياري ضعيف (0.644) ما يدل على ضعف تشتت إجابات الأفراد حول المتوسط الحسابي.

**رابعا- اختبار الفرضيات:**

تم ذلك بالاعتماد على الانحدار الخطي البسيط (Régression).

**1- نتائج اختبار الفرضية الأولى:** تم صياغة الفرضيات كما يلي:

لا يوجد أثر ذو دلالة إحصائية لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على التخطيط في بلدية عنابة"

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

الجدول رقم(6): تحليل الانحدار لاختبار الفرضية الأولى.

مستوى المعنوية Sig	قيمة t	قيمة Beta	معاملات الانحدار		
			Std. Error	B	
,029	2,261		,763	1,725	ثابت الانحدار (Constant)
,025	2,325	,334	,242	,564	X
معامل التحديد R <sup>2</sup> : ,112			معامل الارتباط R: ,334 <sup>a</sup>		
معامل التحديد المعدل: ,091			الخطأ المعياري للتقدير: ,55079		

المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS version21

يوضح الجدول أعلاه أن قيمة معامل التحديد (R2) تفسر أن ما قيمته (11.2%) من التغيرات الحاصلة في المتغير التابع (التخطيط)، كما أن قيمة  $\beta$  (0,334) تعبر على معامل الارتباط الموجب أي وجود علاقة إيجابية بين المتغيرين، من خلال ما سبق نقبل الفرضية التي تنص على أنه: يوجد أثر ذو دلالة إحصائية لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على التخطيط في بلدية عنابة، من خلال النتيجة المسجلة تؤكد على التوفر تكنولوجيا المعلومات والاتصال بأخر إصداراتها واستخدامها بما يتناسب مع احتياجات العمل وتحسين الاتصالات بين العاملين كل هذا يسمح بمساهمة في وضع خطة طويلة الاجل وبرامج مستقبلية قابلة للتنفيذ وهو ما يستطيع أن يساهم به كل العاملين في ظل توفر تكنولوجيا المعلومات وشبكات الاتصال.

2- نتائج اختبار الفرضية الثانية: تمت صياغة الفرضيات كما يلي:

لا يوجد أثر ذو دلالة إحصائية لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على التنظيم في بلدية عنابة"

الجدول رقم(7): تحليل الانحدار لاختبار الفرضية الثانية.

مستوى المعنوية Sig	قيمة t	قيمة Beta	معاملات الانحدار		
			Std. Error	B	
,147	1,477		1,039	1,534	ثابت الانحدار (Constant)
,221	1,242	,186	,330	,410	X

معامل الارتباط R: ,186<sup>a</sup>، معامل التحديد R2: ,035

المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS version21

يوضح الجدول أعلاه أن قيمة معامل التحديد (R2) تفسر أن ما قيمته (3.5%) من التغيرات الحاصلة في المتغير التابع (التنظيم)، كما أن قيمة  $\beta$  (0,186) تعبر على معامل الارتباط الموجب أي وجود علاقة إيجابية بين المتغيرين، أما قيمة مستوى المعنوية فهو أكبر من (0,05) ما يظهر لا معنوية العلاقة من خلال ما سبق نقبل الفرضية التي تنص على أنه: لا يوجد أثر ذو دلالة إحصائية لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على التنظيم في بلدية عنابة، يرجع ذلك لغياب وجود علاقات إدارية بين المصالح داخل البلدية تتناسب مع التطبيقات و الشبكات المتوفرة من تكنولوجيا المعلومات والاتصال.

3- نتائج اختبار الفرضية الثالثة: تمت صياغة الفرضية كما يلي:

لا يوجد أثر ذو دلالة إحصائية لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على التوجيه في بلدية عنابة"

الجدول رقم(8): تحليل الانحدار لاختبار الفرضية الثالثة.

مستوى المعنوية Sig	قيمة t	قيمة Beta	معاملات الانحدار		
			Std. Error	B	
,000	4,589		,679	3,115	ثابت الانحدار (Constant)
,113	1,619	,240	,216	,349	X3

معامل الارتباط R: ,240<sup>a</sup>، معامل التحديد R2: ,057

المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS version21

يوضح الجدول أعلاه أن قيمة معامل التحديد (R2) تفسر أن ما قيمته (5.7%) من التغيرات الحاصلة في المتغير التابع (التوجيه)، كما أن قيمة  $\beta$  (0,24) تعبر على معامل الارتباط الموجب أي وجود علاقة إيجابية بين المتغيرين، أما قيمة مستوى المعنوية فهو أكبر من (0,05) ما يظهر لا معنوية الأثر من خلال ما سبق نقبل الفرضية التي تنص على أنه: لا يوجد أثر ذو دلالة إحصائية لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على التوجيه في بلدية عنابة. نظرا لعدم امتلاك البلدية لبرامج حاسوبية و أنظمة معلومات تعمل على توجيه الموظفين للقيام بأعمالهم وتحسين مستوى أدائهم باستمرار.

4 - نتائج اختبار الفرضية الرابعة: تمت صياغة الفرضية كما يلي:

لا يوجد أثر ذو دلالة إحصائية لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على اتخاذ القرارات الإدارية في بلدية عنابة"

# الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

## -البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

الجدول رقم(9): تحليل الانحدار لاختبار الفرضية الرابعة.

مستوى المعنوية Sig	قيمة t	قيمة Beta	معاملات الانحدار		ثابت الانحدار (Constant)
			Std. Error	B	
,001	3,453		,938	3,237	
,748	,324	,049	,298	,096	X4

معامل الارتباط R:  $0,049^a$ , معامل التحديد R2:  $0,002$ .

المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS version21

يوضح الجدول أعلاه أن قيمة معامل التحديد (R2) تفسر أن ما قيمته (0.2%) من التغيرات الحاصلة في المتغير التابع (اتخاذ القرارات)، كما أن قيمة  $\beta$  (0.049) تعبر على معامل الارتباط الضعيف جدا أي بين المتغيرين، أما قيمة مستوى المعنوية فهو أكبر من (0.05) ما يظهر لا معنوية الأثر من خلال ما سبق نقبل الفرضية التي تنص على أنه: لا يوجد أثر ذو دلالة إحصائية لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على اتخاذ القرارات الإدارية في بلدية عنابة. ويرجع ذلك لعدم استخدام الأساليب العلمية وأنظمة الذكاء الاصطناعي ومنها الانظمة الخبيرة في اتخاذ القرارات وحل المشكلات التي تواجهها.

5 - نتائج اختبار الفرضية الخامسة: تمت صياغة الفرضية كما يلي:

لا يوجد أثر ذو دلالة إحصائية لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على الرقابة في بلدية عنابة"

الجدول رقم(9): تحليل الانحدار لاختبار الفرضية الخامسة.

مستوى المعنوية Sig	قيمة t	قيمة Beta	معاملات الانحدار		ثابت الانحدار (Constant)
			Std. Error	B	
,025	2,317		,902	2,091	
,755	,314	,048	,287	,090	X4

معامل الارتباط R:  $0,048^a$ , معامل التحديد R2:  $0,002$ .

المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS version21

يوضح الجدول أعلاه أن قيمة معامل التحديد (R2) تفسر أن ما قيمته (0.2%) من التغيرات الحاصلة في المتغير التابع (الرقابة)، كما أن قيمة  $\beta$  (0.048) تعبر على معامل الارتباط الضعيف جدا أي بين المتغيرين، أما قيمة مستوى المعنوية فهو أكبر من (0.05) ما يظهر لا معنوية الأثر من خلال ما سبق نقبل الفرضية التي تنص على أنه: لا يوجد أثر ذو دلالة إحصائية لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على الرقابة في بلدية عنابة. نظرا لغياب نظام تكنولوجيا ومعلوماتي للرقابة داخل البلدية وعدم مراقبة سير عمل الخطط الموضوعة سابقا.

خلاصة:

كخلاصة عامة لمسنا إدراك العينة المستجوبة لأهمية تكنولوجيا المعلومات والاتصال وفيما يلي أهم النتائج اختبار الفرضيات:

- من خلال تحليل نتائج الفرضية الأولى، نستنتج تأييد المستجوبين من بلدية عنابة للأثر الإيجابي لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على التخطيط في بلدية عنابة.
- من خلال تحليل نتائج الفرضية الثانية، نستنتج أنه لا يوجد أثر ذو دلالة إحصائية لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على التنظيم في بلدية عنابة.
- من خلال تحليل نتائج الفرضية الثالثة، نستنتج أنه لا يوجد أثر ذو دلالة إحصائية لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على التوجيه في بلدية عنابة.
- من خلال تحليل نتائج الفرضية الثالثة، نستنتج أنه لا يوجد أثر ذو دلالة إحصائية لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على اتخاذ القرارات الإدارية في بلدية عنابة.
- من خلال تحليل نتائج الفرضية الثالثة، نستنتج أنه لا يوجد أثر ذو دلالة إحصائية لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على الرقابة في بلدية عنابة.

الهوامش:

- 1 -فارس بويكر، سعاد بومايه، أثر تكنولوجيا الحديثة للإعلام والاتصال في المؤسسة الاقتصادية، مجلة الاقتصاد، المناجنت، العدد3، مارس 2004، ص205.
- 2 -باسع ياسمين، دراسة اقتصادية لأثر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على الأداء الاقتصادي للمنظمة، رسالة ماجستير غير منشورة في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المنظمات، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2010، 2011، ص22.
- 3 -محمد زرقون، زيب شطبية، تكنولوجيا المعلومات والاتصال وتأثيرها على رضا زبائن المؤسسة المصرفية الجزائرية، دراسة ميدانية لعينة من البنوك التجارية في مدينة ورقلة، مجلة أداء المؤسسات الاقتصادية، العدد3، 2013، ورقلة، ص75.
- 4 -لمين علوطي، أثر تكنولوجيا المعلومات والاتصال على إدارة الموارد البشرية في المؤسسة، أطروحة مقدمة في علوم التسيير، إدارة الأعمال، جامعة الجزائر، 2007-2008، ص54.
- 5 -موسى اللوزي، التنمية الإدارية، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2000، ص28.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- 6 - إيمان فاضل السمراي، هشام محمد الزعبي، نظم المعلومات الإدارية، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004، ص 87.
- 7 - حمزة بعلي، تكنولوجيا المعلومات والاتصال كمدخل إستراتيجي لإدارة المعرفة، دراسة حالة مؤسسة ميناء عنابة، رسالة ماجستير غير منشورة في علوم التسيير، تخصص اقتصاد تطبيقي وتسيير المنظمات، جامعة قلمة، 2010، ص 30.
- 8 - نجم عبد الله الحميدي وآخرون، نظم المعلومات الإدارية، مدخل معاصر، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2004، ص 24.
- 9 - الطائي محمد عبد حسين آل فرج، ص 141.
- 10 - حسن إبراهيم بلوط، المبادئ والاتجاهات الحديث في إدارة المؤسسات، دار النهضة العربية، لبنان، الطبعة الأولى، 2005، ص 202
- 11 - موسى عبد الناصر، محمد قريشي، مساهمة الإدارة الالكترونية في تطوير العمل الإداري بمؤسسات التعليم العالي، دراسة حالة كلية العلوم والتكنولوجيا بجامعة بسكرة، الجزائر، مجلة الباحث، العدد 09، ص 2011، ورقلة، الجزائر، ص 92.
- 12 - منعم زمير الموسوي، اتخاذ القرارات الإدارية، دار البازوري العالمية، الأردن، الطبعة الأولى، 1998، ص 13
- 13 - عبد الغفار حنفي، أساسيات إدارة المنظمات، المكتب العربي الحديث، مصر، بدون سنة، ص 393.
- 14 - محمد بن سعيد محمد العريشي، إمكانية تطبيق الإدارة الالكترونية في الإدارة العامة للتربية والتعليم بالعاصمة المقدسة (بنين)، رسالة ماجستير غير منشورة في الإدارة والتخطيط، جامعة أم القرى، المملكة العربية السعودية، 2008، ص 54-55.
- 15 - سميرة مطر المسعودي، معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في إدارة الموارد البشرية بالقطاع الصحي الخاص بمدينة مكة المكرمة من وجهة نظر مديري وموظفي الموارد البشرية، الجامعة الافتراضية الدولية (المملكة المتحدة)، ص 30-31.
- 16 - عشور عبد الكريم، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص الديمقراطية والرشادة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلاقات السياسية والعلاقات الدولية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2009-2010، ص 31.

البلدية الإلكترونية وآفاق تحسين الخدمة العمومية  
- بلدية دبي الإلكترونية نموذجاً -  
د. غزالي وداود / أ. حكار حنان  
(جامعة 8 ماي 45 قالمة)

مقدمة:

في عالم تتسارع فيه الأحداث ، وتتغلغل فيه التكنولوجيا في جميع مفاصل الحياة لم يعد بإمكان البلديات الوقوف موقف المتفرج على التطورات الإدارية والمعلوماتية الحاصلة من حولها، حيث بدأ المواطن بجميع طبقاته يعي الإمكانيات الهائلة لتكنولوجيا المعلومات وكيفية توظيفها من أجل تحديث العمل العام، وبالتالي توفير الأموال الناتجة عن التحديث واستثمارها في مشاريع تنمية محلية مختلفة، وبلديات الوطن العربي ليست بمنأى عن ذلك التطور الحاصل بل أصبح اليوم شبه مفروض عليها خاصة مع زيادة وعي المواطن، وبالتالي حدوث تراجع في مراكز الخدمة وبما فيها البلديات.

أهمية الموضوع :

ترجع الأهمية العلمية للدراسة نتيجة للتطورات التكنولوجية الهائلة في هذا العصر عصر المعلومات والثورة الرقمية وما أفرزته من انسياب حر للمعلومات ومواكبة المنظومة الحالية .

أما الأهمية العملية للدراسة فتأتي للتعرف على مفاهيم البلدية الإلكترونية وأهميتها ودورها في إحداث التغيير على مستوى تقديم الخدمات العمومية، والاطلاع على تجارب بعض الدول والتعرف على كيفية تطبيق البلدية الإلكترونية فيها، ومن بين هذه التجارب اخترنا تجربة بلدية دبي الإلكترونية.

أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى بناء تأطير شامل عن البلدية الإلكترونية وإمكانية توظيفها لأدوات تكنولوجيا المعلومات في المؤسسات المختلفة لاسيما الوحدات المحلية منها، ورفع الوعي بأهميتها ولزوم الاهتمام بها من أجل الوصول إلى خدمات راقية تلبي مستوى المواطن المحلي .

الإشكالية:

كيف ساهمت مختلف أنظمة البلدية الإلكترونية في الرفع من جودة وفعالية الخدمات الإدارية المقدمة للمواطن المحلي؟

الأسئلة الفرعية:

- ماهو مفهوم البلدية الإلكترونية ؟

- وكيف يساهم التدرج في تطبيق البلدية الإلكترونية في حسن سير وتقديم الخدمات الإدارية؟

الفرضيات:

- كلما اعتمدت البلديات الحديثة على أنظمة المعلومات وتكنولوجيا الاتصالات المتطورة وتقنياتها كلما ساعد ذلك على كسب رضى المواطن المحلي وتلبية خدماته .

- كلما تدرجت البلديات في تقديم خدماتها الكترونياً كلما ساعد ذلك على زيادة تقبل المواطن لهذه الخدمات وارتفاع وعيه بمدى أهميتها .

المناهج المستخدمة: اعتمدنا على المنهج الوصفي التحليلي في تقديم المادة العلمية للبحث وإخضاع معطياته للفحص والتحليل.

ومن أجل معالجة هذا الموضوع قمنا بتحليل المحاور التالية:

- المحور الأول: البلدية الإلكترونية والخدمة العمومية: مفاهيم وأسس .

- المحور الثاني: البلدية الإلكترونية وأعباء النهوض بالتنمية الإقتصادية المحلية .

- المحور الثالث: البلدية الإلكترونية والخدمات المحلية.

- المحور الرابع: خارطة الطريق الإلكترونية.

- المحور الخامس: تجربة بلدية دبي الإلكترونية .

المحور الأول: البلدية الإلكترونية والخدمة العمومية: مفاهيم وأسس

أولاً: الإطار المفاهيمي للبلدية الإلكترونية

### 1- تعريف البلدية الإلكترونية

إن البلديات الإلكترونية هي نمط متطور جداً وجديد من الإدارة، يتم من خلاله رفع مستوى الأداء والكفاءة الإدارية وتحسين مناخ العمل لتسهيل كافة الخدمات والأعمال التي تقدمها المؤسسات الحكومية للمواطنين .

وكما هو متعارف عليه فهذه الجماعة المحلية تعد نواة قاعدية وإقليمية للدولة ونظامها الإلكتروني كفيلاً بحفظ تواجدتها والمحدد لها بصفة دستورية، ولا يمكن أن يرقى إلى غير ذلك ما لم يحدده الشعب عن طريق التصويت على تعديل الدستور، فمعطياتها الجغرافية وقدراتها وخدماتها ليست إلا بمثابة شحن آلي للمعلومات تخزن مباشرة في الحاسوب وتذاع عبر القنوات الاتصالية وعبر شبكات الانترنت، لتسهيل التدفق الحر للمعلومات لكافة المواطنين بأكثر فاعلية وأقل تكلفة وفي زمن قياسي<sup>(1)</sup>.

### 2- أهداف البلدية الإلكترونية :

- الاقتراب من المواطن المحلي عبر بناء بوابة الكترونية شاملة عن البلدية .
  - تخفيف أعباء المعاملات على المواطن وإدارة البلدية من خلال توزيع الاستثمارات الإلكترونية.
  - الانتقال بالخدمات اليدوية تبعاً إلى الانترنت والهواتف الجواله وغيرها من التقنيات الحديثة .
  - ترويج البلدة أو القرية وتسليط الضوء على مشاريعها وحدائقها ومنجزاتها .
  - التماشي مع التقدم الحاصل في البيئة الاقتصادية والبقاء في قمة المنافسة التكنولوجية والتطويرية .
- إذن فهناك مجموعة من الأهداف الإستراتيجية للبلدية الإلكترونية على المستوى الإعلامي والخدمات و التفاعلي مع السكان وكلها تصب في خانة تحسين ظروف المعيشة و الاقتصاد مما يعود بالنفع والفائدة على كل الأطراف<sup>(2)</sup>.

### 3-متطلبات قيام البلدية الإلكترونية

- أ- توفير بنية تحتية مناسبة : تسهم خدمات البلدية الإلكترونية في زيادة الطلب على خدمات تقنيات المعلومات والاتصالات، مما يتطلب توفير بنية تحتية متطورة قادرة على استيعاب هذه الزيادة في الطلب بدون أن يكون ذلك على حساب جودة الخدمات .
- ب- وجود الأنظمة والتشريعات المناسبة: بحيث يجب أن تتمتع هذه التشريعات بالمرونة والقدرة على التكيف والتماشي مع متطلبات هذا النمط الجديد من البلديات .

- ج- إعادة النظر في طريقة سير المعاملات: حيث أن تطبيق البلدية الإلكترونية لا يكون مجرد محاولة لاستعمال التقنيات الحديثة من أجل إتمام العمليات الروتينية البيروقراطية، ولكن ينبغي أن تكون فرصة لتطوير سير هذه العمليات وتسهيلها .
- د- توفير القدر الكافي من الخصوصية وأمن المعومات: إن تقديم الخدمات عبر الانترنت مع ما يقدمه من فوائد وتسهيلات إلا أنه قد يفتح المجال لمحاولات سوء استخدام هذه الخدمات، لذا ينبغي اعتماد وسائل مناسبة لحماية هذه الخدمات بما يتناسب ومتطلبات كل قطاع .
- هـ- بناء القدرات والطاقات البشرية: حيث تحتاج تطبيقات البلدية الإلكترونية إلى توفير الأيدي العاملة على قدر من المهارة والقدرة على التعامل مع التقنيات الجديدة باقتدار<sup>(3)</sup>.

### 4- تقييم أداء البلديات الإلكترونية:

لقد حققت البلديات الإلكترونية العديد من الإنجازات في ظل توافر الكثير من العراقيل والمعوقات التي مازالت تحول دون التطبيق الكامل والأمن لتكنولوجيا المعلومات في ميدان تقديم الخدمات العمومية ومن بين أهم هذه الإنجازات نجد:

- البلدية الإلكترونية تعمل على إزالة الحواجز بين كافة الأشخاص و ذلك بفسح المجال للجميع للتعامل إلكترونياً و الحصول على خدماتهم مباشرة .

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- تعمل على تقديم الخدمات للمواطنين المحليين و حصولهم على الخدمة بسرعة والغير المكلفة.
- تمكين المواطنين من ممارسة الديمقراطية و مشاركتهم في جميع القضايا .
- تعمل البلدية الإلكترونية على زيادة الكفاءة في الوحدات المحلية مما يترتب عليها توفير الوقت مع خفض الزمن اللازم لإنجاز تلك المعاملات .
- القضاء على البيروقراطية و الروتين الذي يوجد في الحكومة التقليدية .
- تحفز المواطن على استخدام التقنيات الحديثة و بالتالي مجتمع معلوماتي قادر عل التعامل مع المعطيات التقنية.
- ثم إن تطبيق التقنيات الإلكترونية يواجه على مدار تجسيده العديد من العقبات نذكر منها:
- تلافي التعقيدات عند الشروع في تنفيذ و ذلك بسبب عدم تلاءم في الوثائق و المعاملات الإلكترونية .
- هناك من يرى أن البلدية الإلكترونية تزيد الفوارق المجتمعية للمواطنين و ذلك سببه القادرين فقط. و الدخول للإنترنت يكون للقادرين للاستفادة من المواقع الخاصة بالبلدية .
- عملية القرصنة وما ينجم عنها من أعمال تسريب للمعلومات السرية بالإضافة إلى توظيفها في التزوير و الغش سوءاً بأضرار تمس الفرد أو الدولة في حد ذاتها.
- بانقطاع شبكة الانترنت تتعدم الخدمة (4).

### ثانياً: الإطار المفاهيمي للخدمة العمومية

#### 1-تعريف الخدمة العمومية:

من اجل التطرق إلى مفهوم الخدمة العمومية يجب ان نشير إلى مفهوم الخدمة من حيث تعدد الباحثين والدارسين لها مع تعدد تعاريفها ونجد منها:

- يعرفها كوتلر **آرمسترونغ** بأنها: " نشاط أو منفعة يقدمها طرف إلى طرف آخر وتكون في الأساس غير ملموسة ولا يترتب عليها أية ملكية فتقديم الخدمة قد يكون مرتبطاً بمنتج مادي أو لا يكون ."
- وتعرف أيضاً بأنها: " نشاط أو منفعة احد الأطراف يمكن ان يقدمه لطرف آخر يكون غير ملموس بالضرورة ولا ينتج عنه ملكية لأي فرد ويمكن ان يرتبط أو لا يرتبط بمنتج طبيعي " . (5)
- تعريف الخدمة العمومية:** " هي القدرة على تلبية الحاجات الضرورية للحفاظ على حياة الإنسان وضمان وتأمين رفاهيته والتي يجب توفيرها على ان تكون في مصلحة الغالبية من المجتمع وهي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمات بهدف رفع المستوى المعيشي للمواطنين " . (6)

#### 2- خصائص الخدمة العمومية: وتتمثل فيما يلي:

- للخدمات العمومية نظام خاص فهي تخضع لمجموعة من القواعد الموضوعة لغرض المصلحة العامة .
- الخدمة العامة عادة تحتكرها مؤسسات ضخمة وكبرى من حيث معدل تشغيلها ورقم اعمالها .
- لكي تصبح الخدمة خدمة عمومية فذلك معناه ان هذه الخدمة تتمتع بمعيار ثنائي فهي من جهة إدارية أو اقتصادية ومن جهة أخرى مراقبة الدولة لها تجعلها سياسية .
- هناك ارتباط موجب بين مستوى التقدم والرفاهية التي يصلها البلد وبين عدد الوظائف التي تتكفل بها المصالح العمومية.
- الخدمة العامة لا تقدم للأقليات فقط بل تسعى إلى تغطية أكبر عدد من الجمهور وهذا لان الخدمة العامة ليست متميزة بعلاقات مع الزبائن.
- الهدف من تقديم الخدمة العامة ليس تحقيق الربح بل هدفها تحقيق الربح الاجتماعي .
- الخدمة العامة عادة تحتكرها مؤسسات كبرى وضخمة من حيث معدل تشغيلها. (7)

#### 3- أنواع الخدمة العمومية :

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

تضم الخدمة العمومية مجموعة كبيرة وغير متجانسة من الخدمات العمومية المنظمة من طرف ، تتنوع بتنوع طلبات المواطنين ويتغير الظروف المعيشية والتي أصبحت مرتبطة ارتباط وثيق بالتقدم التكنولوجي والعلمي ما يحتم على المنظمات العامة مراعاة ذلك ويمكن حصرها في مجموعة الخدمات التالية:

- الخدمات الإدارية:مثلا خدمة الحالة المدنية بالبلديات .

-الخدمات الاجتماعية والثقافية : خدمة التمدن الإلزامي الخدمات الصحية ...

- الخدمات الصناعية والتجارية مثلا خدمة مؤسسة المياه خدمة مؤسسة الكهرباء والغاز ...

ومن ثمة يمكن التمييز بين ثلاث أنواع من الخدمات العمومية وفق التصنيفات التالية :

أ. من حيث طبيعة الخدمة المقدمة : ونجد صنفان خدمة فردية يستفيد الفرد منها بمفرده وخدمة اجتماعية أي لا يمكن استغلالها إلا في إطار الجماعة .

ب. من حيث طبيعة الخدمة المقدمة: ونجد صنفان خدمة ذات استهلاك إجباري وخدمة ذات استهلاك اختياري .

ج. من حيث طريقة تحمل التكلفة: نجد خدمة مجانية وخدمة بالمقابل وخدمة مدعمة.<sup>(8)</sup>

**المحور الثاني: البلدية الإلكترونية وأعباء النهوض بالتنمية الاقتصادية المحلية**

إن التنمية الاقتصادية المحلية هي عبارة عن عملية يقوم خلالها الشركاء من القطاع الحكومي وقطاع الأعمال بالإضافة إلى القطاع غير الحكومي بالعمل بشكل جماعي من أجل توفير ظروف أفضل لتحقيق النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل، ويتمثل الهدف الأساسي منها في تعزيز القدرات الاقتصادية لمنطقة محلية من أجل تحسين مستقبلها الاقتصادي ومستوى المعيشة ككل في المنطقة

**1 -عناصر إستراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية :**

هناك مجموعة من العناصر الأساسية الواجب توفرها من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية على مستوى الجماعات المحلية وتتمثل في:

-الغايات: وهي مبنية على الرؤية العامة وتحدد بها الأهداف - ماهي المخرجات المرجوة من عملية التخطيط الاقتصادية؟ -

- الأهداف: وضع معايير الأداء واستهداف تحقيق التنمية بالنشاطات.

- البرامج: وضع السبل لتحقيق غايات اقتصادية تنموية، والتي يجب أن تكون مقيدة زمنيا ويمكن قياسها.

- المشروعات وخطوات العمل: تنفيذ مكونات محددة لبرامج تنموية والتي يجب أن توضع لها أولوية وأن تحدد تكاليفها ويجب أن تكون مقيدة زمنيا ويمكن قياسها.

وتتضمن أهداف إستراتيجية التنمية مايلي:

- إعداد خطة متوسطة- طويلة المدى للتنمية الاقتصادية تهدف إلى تحسين مستوى المعيشة وجذب الاستثمار لإيجاد فرص عمل جديدة وللتخفيف من حدة الفقر .

- مراجعة المخطط الهيكلي للمدينة وإعداد خطط حضرية لتحسين شبكات البنية الأساسية .

- إعداد خطة استثمارية في إطار الأولويات التي تحددها الإستراتيجية .

ويحتاج المخطط لإعداد إستراتيجية التنمية الاقتصادية إلى القيام بالخطوات التالية:

- إعداد البيانات والمعلومات التي تعطي صورة واضحة عن الوضع الحالي للمدينة أو البلد المراد إعداد إستراتيجية التنمية له. ( أين نحن الآن؟ ) .

- ماذا سيكون وضع المدينة أو البلد في المستقبل؟ ( إلى أين سنذهب؟ ) .

- كيفية تحقيق الأهداف الأساسية التي تم وضعها؟ ( كيف نصل إلى هناك؟ )<sup>(9)</sup>.

**2 كيف يمكن بناء اقتصاد محلي قوي؟**

يعتمد نجاح المجتمع المحلي في الوقت الراهن على مدى قدرته على التكيف مع آليات اقتصاديات السوق الديناميكية على المستوى المحلي والقومي والدولي، وقد تزايد استخدام التخطيط الاستراتيجي في التنمية الاقتصادية المحلية من جانب المجتمعات المحلية لتدعيم القدرات الاقتصادية المحلية لمنطقة معينة وتحسين مناخ الاستثمار بالإضافة إلى زيادة الانتاجية والقدرات التنافسية للأنشطة والمشروعات المحلية وللمستثمرين والعمال، وتعتمد قدرة المجتمعات على تحسين مستوى المعيشة وخلق فرص اقتصادية جديدة ومكافحة الفقر على مدى قدرة هذه المجتمعات على تفهم عملية التنمية الاقتصادية المحلية فضلا عن التعامل استراتيجيا مع اقتصاديات السوق المتغير والأكثر تنافسية، حيث أن كل مجتمع يتميز بمجموعة فريدة من الظروف والأوضاع المحلية والتي قد تزيد أو تقلل من فرص تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية، وهذه الظروف هي التي تحدد الميزة النسبية لمنطقة معينة فيما يتعلق بقدرتها على جذب وتوليد والحفاظ على الإستثمارات، هذا ويعتمد تصميم وتنفيذ استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والمالية للمجتمع ولبناء اقتصاد محلي قوي، فغن التجارب الجيدة في هذا المجال تبرهن على أن كل مجتمع يجب أن يبذل جهودا تعاونية لتفهم طبيعة وهيكل الإقتصاد المحلي بالإضافة إلى القيام بتحليل نقاط القوة والضعف والفرص والتحديات بالمنطقة، وهذا الأمر سوف يساعد على تسليط الضوء على القضايا والفرص الأساسية التي تتوفر بالإقتصاد المحلي<sup>(10)</sup>

إن كل هذه الأمور لا تتأتى إلى من خلال مواكبة تكنولوجيات العصر وما تتيحه هذه الأخيرة من تسهيلات عديدة للمستثمرين أو حتى للمسييرين في انجاز مهامهم على المستوى المحلي فإيجاد شبكة معلوماتية حول الوحدة المحلية بشأنها فتح فرص كبيرة من أجل تطويرها وذلك بالنظر إلى الفوائد التي يجنيها متعاملوها معها كما أنها تفتح المجال أمام جميع شرائح المجتمع المحلية والدولية للاستفادة من الخدمات بسهولة ويسر وفي أقصر وقت ممكن بعيدا عن التعقيدات البيروقراطية، حتى أنه يمكن لمستثمر أجنبي من خلال بوابة البلدية الإلكترونية للمنطقة من التعرف على مميزات وخصائص المنطقة والتسهيلات المقترحة ولما لا حتى قائمة العمال المطلوبين لإنجاز العمل المراد القيام به وبالتالي يمكن له التحكم في المشروع ومتابعة انجازه عن بعد وبصفة قانونية ومشروعة ومنظمة .

### المحور الثالث: الإدارة الإلكترونية وتحسين الخدمة العمومية

جاء مصطلح الإدارة الإلكترونية بهدف تحسين الخدمة العمومية، وتقريب الإدارة من المواطن وتحسين مستويات الأداء في الأجهزة الحكومية للدلالة على استخدام نتاج الثورة التكنولوجية لتحسين مستويات الأداء في الأجهزة الحكومية ورفع كفاءتها وتعزيز دورها في تحقيق الأهداف، ويشمل ذلك الاستفادة من تراكم المعرفة وتزايد التقدم التقني المرافق لها في توسيع قاعدة المستفيدين من الخدمة العمومية من حيث وفرة هذه الخدمة، وتحسين أساليب تقديمها، عبر طرق غير تقليدية (الالكترونية) تمكن من الإطلاع على الخدمة وإكمال التبادل بين الدوائر الحكومية، وجمهور المستفيدين من خدمتها.<sup>(11)</sup>

- فترشيد الخدمة العمومية يدفع إلى ضرورة اعتماد مبدأ عمل مراكز خدمة المواطن الذي يبنى على وجود مراكز قادرة على الاتصال بكافة إدارات الدولة، تستطيع بالنيابة على المواطن إلى الانتقال من إدارة إلى أخرى لمتابعة معاملاته.
- ومن هنا يمكننا القول أن أثر تطبيق الإدارة الإلكترونية على آفاق ترشيد الخدمة العمومية يركز على وجوب تحقيق العناصر التالية:
- 1 - **مردودية الخدمة العمومية:** حيث يتعلق الأمر بمدى مردودية مشاريع الخدمة العمومية ومختلف اسهاماتها في اعادة ترتيب الخدمة المقدمة للمواطنين وماهي فوائد تطبيق هذا النموذج من الخدمات على واقع الجهاز البيروقراطي الحكومي وهل حقيقة تم التوصل إلى كسب رضا المواطنين، وثقته بمؤسسات الخدمة العامة.
  - 2 - **تقليل تكاليف الخدمة:** من خلال الاتصال عبر الخط دون الانتقال والتوصل للخدمة من خلال النوافذ يتيح تخفيض التكاليف الناتج عن التنقل الالكتروني بين بوابات الخدمة العمومية.
  - 3 - **سرعة الاستجابة واحترام المواعيد:** حيث تعتمد على تقنية الشباك الوحيد للأنشطة الإدارية المتمثلة وهذا لربح الوقت ودفع الإدارة للقيام بالالتزامات مع تحقيق سرعة الاستجابة للخدمة دون تأخر .

4 - الدقة: تشير الدقة وفق نموذج الإدارة الإلكترونية للخدمات إلى انجاز الأعمال وفق مقاييس مضبوطة تحدد من خلال أنظمة معالجة معلوماتها بشكل يحد من الأخطاء الإدارية ويمنع التجاوزات أثناء تقديم الخدمة.

5 - سهولة المحاسبة ووضوح الخدمة: وذلك من خلال توظيف تكنولوجيا المعلومات بشكل كامل في أداء الخدمة العمومية مما يؤدي ذلك إلى إمكانية المحاسبة على كل جزئيات الأنشطة والمهام، من خلال النشر الإلكتروني، لكل مراحل الخدمة إذ لا مجال لإخفاء المعاملات ولا فرصة للاستئثار بخدمة جهات دون أخرى فالمصلحة العامة مادامت الخدمة عامة، فالانتقال نحو الخدمات العامة الإلكترونية يؤدي إلى بناء الثقة بين المنظمات العامة والمواطنين ، ومن ثم الوصول إلى السرعة في انجاز وتقديم الخدمات بشكل مباشر، فيتم ذلك بتوفير الجهد والوقت والتكلفة، وهو ما يؤدي إلى حل العديد من المشاكل.(12)

#### المحور الرابع : خارطة الطريق الإلكترونية

قد يكون من الصعب على كثير من البلديات المحلية أن تنتقل مباشرة إلى طور تقديم الخدمات الإلكترونية وتوصيل الأنظمة الداخلية ببعضها البعض من جهة وبواجهات الأنترنت ومختلف نقاط الوصول من جهة أخرى ولذلك من المفيد وجود خارطة طريق واضحة تبدأ بعملية بناء المواقع الإلكترونية ونشر المعلومات العامة عن البلدية ونشاطاتها ومن ثمة الإرتقاء إلى المستوى الثاني من أجل تقديم خدمات استعلامية إلكترونية عن المعاملات والخدمات دون الحاجة إلى تقديم تلك الخدمات العامة مباشرة عبر الأنترنت وبعدها تبدأ البلدية بإطلاق خدمات إلكترونية متكاملة ابتداء من تعبئة نماذج الخدمات على الأنترنت وإرسالها إلى إدارة البلدية حيث يتم معالجتها وحفظها و ثم اعلام المواطن بالنتيجة إلكترونياً، أو عبر الرسائل القصيرة أو الهاتف، وبالتالي فإن خارطة الطريق العامة للتطور الإلكتروني في البلديات من الممكن تعديلها لكي تناسب حاجات وإمكانيات كل بلدية على حده وذلك عبر ثلاث مراحل أساسية:

1-مرحلة البوابة الإلكترونية: ويتم العمل في هذه المرحلة على تحقيق الأهداف الاعلامية والدعائية للبلدية، كما يتم نشر المعلومات التعريفية بالخدمات البلدية العامة وأجراءاتها والوثائق المطلوبة من أجل استكمالها، وهذه بعض المشاريع التي يمكن تنفيذها في هذه المرحلة:  
أ-إنشاء بوابة إلكترونية للبلدية والبلدية التي تتولى مسؤوليتها تكون بمثابة مدخل معلوماتي وإخباري وإعلاني رسمي للبلدية  
ب-تحضير نموذجالخدمات البلدية العامة يحتوي على شرح عن كل خدمة والإجراءات الخاصة بها والوثائق المطلوبة ومدة التنفيذ والمرجعية الإدارية المسؤولة عن تنفيذها في البلدية وكيفية مراجعة المواطن ومتابعة معاملاته الإدارية.  
ج-نشر المعلومات السياحية وأماكن الترفيه الموجودة في البلدة (الصور والفيديو)  
د-نشر النشاطات والفعاليات التي تقوم بها البلدية قبل وبعد حدوثها ممن أجل التأكد من أوسع مشاركة فيها.  
هـ-تكريم المبدعين والمفكرين والشخصيات في البلدة عبر نشر مختصر عنهم وعن انجازاتهم.  
و-نشر أرقام وهواتف خدمات الطوارئ والكهرباء والدفاع المدني.

2- مرحلة الخدمات الاستعلامية: بعد التمكن من مرحلة البوابة الإلكترونية تبدأ البلدية بالعمل على إضافة خدمات عامة إلكترونية ذات طبيعة تفاعلية ولكن بسيطة، وهي الخدمات الإلكترونية الاستعلامية، مثل الاستعلام عن حالة معاملة عبر رقمها أو اسم المستفيد منها، أو الاستعلام عن عناوين المؤسسات في البلدة عبر البحث في الدليل الإلكتروني للأعمال، وصولاً إلى الخدمات الاستعلامية العامة مثل معرفة حالة الطقس، مواقيت الصلاة، ويمكن أن تختار البلدية في هذه المرحلة مجموعة من الخدمات مثل:

أ-متابعة وضع المعاملات إلكترونياً عبر الأنترنت ومعرفة النتيجة .  
ب-إرسال نتيجة المعاملات أو وقت تسليمها للمواطن عبر الرسائل القصير SMS .  
ج-بناء قاعدة بيانات لمؤسسات الأعمال ( البنوك، الصيدليات، المتاجر)، ووصلها بموقع الأنترنت من أجل تمكين المواطن من إيجاد المتاجر أو المستشفيات... التي يحتاجها.

د-نشر البيانات الإحصائية عن مصروفات ومشاريع البلدية.  
هـ-تحضير قسم على الأنترنت لاستطلاعات الرأي العام والاستبيانات المختلفة حول الخدمات التي تقدمها البلدية والمشاريع التي سيتم تنفيذها.

و-البدء بتحضير أنظمة المعلومات الجغرافية وتحديد الأماكن عليها وربطها بواجهة الانترنت مع أرقام العقارات.

**3- مرحلة الخدمات المتكاملة:** نعني بها في هذه المرحلة تقديم الخدمة البلدية العامة يتم بصورة شبه كلية عبر الانترنت ابتداء من تعبئة نموذج الخدمة وإرفاق الوثائق المطلوبة وتوقيع المواطن الإلكتروني ودفع رسوم المعاملة الكترونياً ومن ثمة استقبالها من قبل قسم الخدمات الإلكترونية في البلدية، والتأكد من محتويات النموذج المقدم والوثائق المرفقة، وثم معالجتها وإبلاغ المواطن بالنتيجة، كما تحتاج مرحلة الخدمات المتكاملة من أجل نجاحها إلى جاهزية مجموعة من خدمات البنية التحتية الإلكترونية، ومنها طريقة تسديد الرسوم عبر الأنترنت، وطريقة لتفسير معلومات المواطن خلال انتقالها منه إلى أنظمة البلدية، وطريقة للتوقيع الإلكتروني، ومن جهة أخرى تحتاج إلى أنظمة خاصة داخل البلدية من أجل استقبال طلب الخدمة وحفظه ومعالجته وربطه بموقع الأنترنت من جديد، ويمكن أن تستفيد البلدية في هذه المرحلة من الخدمات العامة للدولة في حال توفرها على سبيل المثال على:

توفر الليرة الإلكترونية عبر بطاقات مسبقة الدفع يتم شراؤها من أجل تسديد الرسوم عبر واجهاتها الإلكترونية، ويمكن للبلدية أن تبدأ مرحلياً بإطلاق الخدمات الإلكترونية المتكاملة عبر موقعها الإلكتروني ذلك عبر اختيار الخدمات ذات الأولويات بالنسبة للمواطن، ومن المشاريع التي يمكن أن تطلقها البلدية في هذه المرحلة هي:

أ-بناء إطار خدماتي الكتروني يشمل على كيفية بناء الخدمة الإلكترونية، وكيفية وضعها وشرحها وتحديد نماذجها الإلكترونية ومستوى أهميتها.

ب-بناء موقع خاص بالخدمات البلدية الإلكترونية على الانترنت .

ج-الاعتماد على بطاقات الليرة الإلكترونية المسبقة الدفع (بالتسويق مع الجهات المالية المختصة في البلد).

د-تطوير نظام لإدارة علاقات المواطنين من أجل متابعة معاملاتهم إلكترونياً.

هـ-تطوير موقع للتعليم الإلكتروني لموظفي البلدية.

و-تنويع سلة تقديم الخدمات وعدم الاقتصار فقط على الانترنت ( تقديم الخدمات عبر تقنية الهواتف الذكية).<sup>(13)</sup>

#### المحور الخامس: تجربة بلدية دبي الإلكترونية

لقد كانت انطلاقة مشروع الحكومة الإلكترونية في بلدية دبي جزءاً من موجة تغيير وتطوير شاملة اجتاحت إمارة دبي في بداية العقد الأخير من القرن العشرين. حيث باشرت بلدية دبي بتطوير البنية التحتية لتقنية المعلومات والاتصالات لمواكبة هذه التطورات المتسارعة. ومما لا شك فيه ان إدارة التغيير التي انتهجتها بلدية دبي والتي اعتمدت على رؤية واضحة ورغبة قوية في التغيير الشامل المعتمد على ثورة الاتصالات والمعلومات؛ أوجدت تجربة ناجحة أصبحت مرجعاً هاماً لكافة المدن العربية. وقد تلخصت رؤية بلدية دبي لمشروع الحكومة الإلكترونية بصياغة أهداف محددة لمشروعها الطموح تلخص فيما يلي :

#### أولاً: أهداف قريبة المدى (2003)

- تطوير البنية التحتية الفنية اللازمة لتشغيل الخدمات الإلكترونية .

- توفير عدد من خدمات البلدية الإلكترونية الخاصة بالأفراد والمؤسسات عبر شبكة الإنترنت .

- إنجاز المعاملات بشكل سريع ودقيق .

- تقليل عدد زيارات العملاء لمكاتب البلدية لإنجاز المعاملات .

- تطوير وتحسين الإجراءات الداخلية الخاصة بمعالجة وإنجاز المعاملات .

#### ثانياً: أهداف بعيدة المدى (جوان 2005)

- توفير عدد أكبر من الخدمات عبر الإنترنت (حوالي 80% من خدمات البلدية).

- توفير الخدمات الإلكترونية عبر قنوات جديدة كالهواتف والأجهزة النقالة.

- تركيز مستمر على تحسين الإجراءات والنظم الداخلية المساندة للخدمات الإلكترونية.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

- البلديات نموذجاً - يومي 8-9 نوفمبر 2016

- العمل على توعية وتهيئة العملاء والموظفين ودفعهم نحو الاستفادة من الخدمات الإلكترونية.

### ثالثاً: مراحل تنفيذ المشروع

تم تحديد ثلاثة مراحل لتنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية في بلدية دبي، حيث تم تقسيم المراحل اعتماداً على معطيات البنية التحتية المتوفرة والخدمات الممكن تنفيذها في كل مرحلة.

#### 1 - المرحلة الأولى 2000 - 2002

في هذه المرحلة تم التركيز على التخطيط الاستراتيجي للمشروع و تأسيس القاعدة للانتقال إلى الحكومة الإلكترونية وتم الانتهاء من: -تحديد استراتيجية للمشروع.

- تحليل البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات.

- وضع الأسس والمعايير الفنية.

- تحديد الخطة الانتقالية.

#### ومن أهم الخدمات التي تم تقديمها في هذه المرحلة

- الخدمات المعلوماتية (استعلامات، أدلة ومراجع).

- المختبر الإلكتروني e-Laboratory - إصدار الشهادات المختلفة.

- شهادات عدم الممانعة - خدمات عامة.

#### إنجازات بلدية دبي في المرحلة الأولى:

- إنجاز الاستراتيجية والرؤيا للمشروع

- اختيار البنية التحتية الفنية اللازمة لتشغيل الخدمات الإلكترونية ونصبها في ثمانية أسابيع

- دراسة - تصميم - تطوير - تطبيق :

موقع جديد لبلدية دبي على شبكة الإنترنت (باللغتين العربية والإنجليزية)

110 خدمة معلوماتية (أهمها دليل الخدمات الإلكتروني)

65 خدمة إجرائية (معدل 7000 إجراء من خلال الإنترنت أسبوعياً)

- مشاركة أكثر من 250 موظف في عملية تحويل الخدمات إلى الحكومة الإلكترونية.

- مشاركة بعض العملاء في تصميم وتطبيق الخدمات الإلكترونية .

- تطبيق أكثر من 100 دورة/ندوة/ورشة عمل بحضور حوالي 1050 مشارك .

- إطلاق برنامج تدريب العملاء (مجانياً) .

- إستعمال البريد الإلكتروني والرسائل القصيرة عبر الهواتف النقالة (SMS) للتخاطب مع العملاء والموظفين .

- المشاركة في مؤتمرات وندوات عديدة لعرض تجربة بلدية دبي في الحكومة الإلكترونية .

- تقديم 76 خدمة إلكترونية لكافة شرائح المجتمع .

- تفعيل خدمة الدفع الإلكتروني عبر بطاقات الائتمان وبطاقة الدرهم الإلكتروني .

- معالجة أكثر من 300,000 معاملة إلكترونية .

- تسجيل أكثر من 6,000 ممثل لشركات القطاع الخاص .

#### 2- المرحلة الثانية 2002-2003:

في هذه المرحلة تم التركيز على تطوير وتحديث البنية التحتية للاتصالات وتقنيات المعلومات، كما تم اختيار مجموعة من الخدمات لتنفيذها وتقديمها إلكترونياً. وكان من أهم إنجازات هذه المرحلة:-

- تطوير وتحديث البنية التحتية .- تنفيذ الخدمات المخصصة للمرحلة الأولى .
- تطوير وتنفيذ سياسة أمن المعلومات .-تطبيق الدفعة الثانية من خدمات البلدية .
- تنفيذ حملة تدريبية شاملة ومكثفة .- تطبيق بعض الأنظمة الداخلية المساندة لتلك الخدمات .
- مراجعة الإجراءات المرتبطة بتلك الخدمات .- إدارة عوامل التغيير .
- استخدام الرسائل القصيرة SMS للتخاطب مع العملاء .
- توفير خدمة الدفع الإلكتروني .

### 3- المرحلة الثالثة 2003 - 2005:

- تعتبر هذه المرحلة مرحلة التكامل والتفاعل التام، بحيث يتم تقديم خدمات تفاعلية متكاملة للعملاء
- تطبيق دفعة جديدة من الخدمات .
  - تقديم الخدمات السابقة عبر قنوات جديدة .
  - إضافة امتيازات جديدة في الخدمات السابقة .
  - ومن الخدمات التي سيتم تقديمها عند انتهاء المرحلة .
  - تقديم الخدمات عبر قنوات جديدة كالهواتف النقالة .
  - التركيز على تعزيز الربط بين الخدمات والقنوات والأنظمة الداخلية .

### ثالثاً: عوامل النجاح في تجربة بلدية دبي:

- الاستعانة بشركات القطاع الخاص العالمية .
- التركيز على احتياجات ومتطلبات العملاء .
- خلق "قصاص نجاح" سريعة .
- تغيير العقليات .
- التفكير كشركات القطاع الخاص .
- الحكومة الإلكترونية ليست مشكلة فنية فحسب .
- تدريب العملاء والموظفين .- تطوير وتبسيط الإجراءات .
- إدارة المشروع والمشاريع الأخرى ذات العلاقة .
- ترويج فعال للمشروع عامة والخدمات المتوفرة خاصة .
- دعم متطلبات العميل (واجهة التقديم - الشكاوي والاقتراحات - الخ) .
- بنية تحتية يعتمد عليها.(14)

### خاتمة:

- مما سبق نخلص إلى أن تطبيق البلدية الإلكترونية يتطلب إعادة هيكلة الإدارات بما يتلاءم و المتطلبات الإلكترونية، مع ضرورة الاطلاع و الدراية بتطبيقات الدول المتقدمة و النامية معاً، و ذلك بهدف أو نقول بغية تفادي و تجاوز العقائل و العقبات التي قد تكون سبباً رئيسياً بعدم فشل المشروع . و على ضوء ما سبق نخلص إلى بعض التوصيات التي تكون بمثابة عوامل لنجاح المشروع فنجد:
- ❖ التركيز على احتياجات و متطلبات العملاء .

- ❖ تغيير العقليات مثلاً: التفكير كشركات القطاع الخاص التي لطالما وصفت بمقياس الجودة و الميزة التنافسية.بالإضافة إلى تدريب العملاء

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- ❖ تطوير وتبسيط الإجراءات .
- ❖ إدارة المشروع و الترويج له عامة و للخدمات المتوفرة خاصة.
- ❖ دعم متطلبات العمل ( واجهة التقديم ,الشكاوي ,و الاقتراحات).
- ❖ توفير برامج حماية البيانات و المعلومات التي تخص كافة التعاملات عن طريق و ضع التشريعات القانونية و اعتماد التوقيع الإلكتروني.
- ❖ وضع برامج إرشادية نوعية و تثقيف الموظفين بمفهوم البلدية الإلكترونية و أهميتها مع السعي إلى محو الأمية التقنية عن طريق تدريب العاملين و المواطنين بما يتلاءم مع استخدام التقنيات الحديثة و تطبيق أسلو البلدية الإلكترونية.

### قائمة المراجع:

- 1- عباس بدران، البلدية الإلكترونية- التميز في العمل العام -، (لبنان: مركز دراسات الحكومة الإلكترونية، 2011)، ص-ص 2-3.
- 2- محمد زهير حمام، البلدية الإلكترونية، على موقع الإلكتروني:  
<http://zohirzzz.own0.com/t18-topic> 2016/09/10 أطلع عليه بتاريخ:
- 3- صالح حسين، بوابة الحكومة الإلكترونية، على الموقع الإلكتروني:  
<http://www.egovconcepts.com> 2016/09/11 أطلع عليه بتاريخ:
- 4- مريم خالص حسين، مرجع سبق ذكره، ص 210.
- 5- لؤين موك وآخرون، إدارة جودة الخدمات في الضيافة والسياحة ووقت الفراغ، متر. سرور علي ابراهيم سرور، (السعودية: دار المريخ للنشر، 2007)، ص. 42-43.
- 6- بشير العلاق، ثقافة الخدمة، (الاردن: دار اليازوري)، 2009، ص. 138-139.
- 7- بسمينة مرشدي وابتسام بورديم، المرجع السابق، ص. 18.
- 8- نور الدين شنوفي، المناجمنت العمومي، على الرابط :  
<http://www.abcche.com> 2016/09/10 أطلع عليه بتاريخ:
- 9- عدنان فرحان الجوراني، " مفهوم وأهداف استراتيجية التنمية الاقتصادية مع إشارة خاصة لاستراتيجية تنمية محافظة البصرة"، مجلة الحوار المتمدن، العدد 3403، جوان 2011، على الموقع الإلكتروني:  
[www.ahewar.org](http://www.ahewar.org)
- 10- جوين سوينيرن وآخرون، التنمية الاقتصادية المحلية، (واشنطن: البنك الدولي، 2004)، ص. 9.
- 11- ليان قطيني، تطبيقات الحكومة الإلكترونية في مراكز خدمة المواطن، مؤتمر الشام الدولي للمعلوماتية، سوريا، سبتمبر 2006، ص 1.
- 12- سارة بير و ذهبية جمبية، الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين الخدمة العمومية - دراسة حالة بلدية خنشلة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة 8 ماي 1945، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016/2015، ص. 78، 79.
- 13- عباس بدران، مرجع سابق، ص. 9-15.
- 14- أحمد فخري الهياجنة، البلديات الإلكترونية - تجارب عربية وعالمية -، على الموقع الإلكتروني:  
[www.wahmed.kau.edu.sa](http://www.wahmed.kau.edu.sa) 2016/09/15 أطلع عليه بتاريخ:

## النهوض بالقطاع الوقفي كاستراتيجية لدعم التنمية الاقتصادية محليا مع الإشارة إلى واقع الوقف في الجزائر د. عبد الواحد غردة جامعة قالمة

مقدمة:

يعد توفير التمويل الدائم من أهم المشكلات التي تعاني منها الجماعات المحلية في الجزائر، و لا يختلف اثنان على أن ذلك يعود في المقام الأول إلى تخلف القطاع الاقتصادي بشكل عام والذي يعتمد في مجمله على الجباية البترولية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى الإكثالية على الدعم التي تقدمه الحكومة للجماعات المحلية وركون المسؤولين على المستوى المحلي إلى عدم بدل الجهد والسعي لتدبير موارد بديلة تغنيهم عن انتظار ما تتكرم به الحكومة عليهم من أموال. إن هذا الواقع جعل التنمية المحلية في الجزائر تنمية ظرفية مرتبطة بظروف لا يمكن التحكم فيها - ارتفاع وانخفاض أسعار البترول- فكل ما تم إنجازه على المستوى المحلي من مشاريع تنموية وخاصة في المجال الاجتماعي من سكن وتعليم وصحة وطرق وغيرها، مرتبط تاريخيا بالفترة التي تتحسن فيها الجباية البترولية، لتعود السنوات العجاف بمجرد تفهقر هذه الجباية. وأمام هذا الوضع، ولتوفير التمويل الدائم يجب على الجماعات المحلية أن لا تبقى أسيرة للتمويل المركزي، وعليها أن تبحث عن بدائل تمويلية تتميز بالديمومة والاستمرارية.

وفي هذا الباب وسعيا منا لتقديم مقترحات يمكنها أن تساعد الجماعات المحلية على توفير تمويل يتميز بالديمومة، وإيماننا بأن الشريعة الاسلامية غنية بالحلول التي يمكنها معالجة المشاكل التي تعيشها المجتمعات اليوم، ارتأينا تقديم هذا البحث، والذي يقدم قطاع الوقف باعتبارها قطاع يتعلق بمبدأ الخيرية في الدين. فالإسلام جعل من الوقف مؤسسة كبرى تنهض بدور كبير في مختلف نواحي حياة المجتمع الاسلامي بهدف رفع شأنه وتحقيق رقيه وعزته. ومن خلال هذا المنطلق سنحاول في بحثنا إبراز الدور الذي يمكن لمؤسسة الوقف ان تلعبه في دعم التنمية المحلية وذلك البحث معالجة الاشكالية التالية:

ما هو الدور الذي يمكن للقطاع الوقفي أن يقوم به في إطار دعم جهود التنمية الاقتصادية المحلية؟

وللإجابة على هذه الاشكالية قمنا بتقسيم بحثنا إلى العناصر التالية:

- مفاهيم أساسية حول الوقف.
- دور الوقف في تحقيق التنمية الاقتصادية.
- الوقف في الجزائر: تسييره ودوره التنموي على المستوى المحلي.

### أولاً: مفاهيم أساسية حول الوقف

#### 1. تعريف الوقف

**الوقفباللغة:** هو الحبس والمنعن التصرف، والوقف مصدر وقف أي حبس، والجمع أوقاف، يقال: وقفت الدار وقفا حبستها في سبيل الله<sup>1</sup>. ويقال وقفت شخصا إذا منعتة عن الحركة والانتقال، أي أمرته وأزمته بالوقوف. وقد وردة كلمة الوقف في القرآن الكريم، قال تعالى " وَقَفُوهُمْ إِنَّهُمْ مَسْئُولُونَ" الصافات آية 24. وقال أيضا " وَلَوْ تَرَى إِذْ وَقَفُوا عَلَى النَّارِ" الأنعام آية 27 .

**أما اصطلاحاً:** فالوقف مصطلح فقهي اسلامي يعبر به عن نوع خاص من التصديق والتبرع على سبيل الخير والاحسان، فيطلق على الصدقات و التبرعات التي يكون لها بقاء واستمرار، بحيث ينتفع بها الناس على مدى سنين وأجيال وقرون<sup>2</sup>.

كما يعرف على أنه تقييس الأصل وتسييل المنفعة، المراد بالأصل: ما يمكن الانتفاع به مع بقائه عينه كالدور والمحلات التجارية، والمسكن، والبساتين والأراضي ونحوها، والمراد بالمنفعة: العلة الناتجة عن ذلك الأصل كالثمرة والأجرة ونحوها.<sup>3</sup>

" وقد كان الوقف أول عهده يسمى " صدقة" و " حبسا" ثم انتشر اسم الوقف وفتنا في عصرنا الحاضر، إلا أنه لا تزال تسمية الأوقاف في بلاد المغرب إلى اليوم تسمى " احباساً"<sup>4</sup>.

#### 2. مشروعية الوقف:

<sup>1</sup> انظر كل من: أحمد المقرئ الفيومي، المصباح المنير في الشرح الكبير للرافعي، وزارة المعارف المصرية، ط1، 1324 هـ، ص 669. و: ابن منظور، لسان العرب، دار احياء التراث العربي، بيروت، دون سنة نشر، ص 106.

<sup>2</sup> أحمد الريسوني، الوقف الإسلامي، مجلاته وأبعاده، ص 06 عن الموقع: [http://www.gulfkids.com/pdf/Alwaqf\\_islam.pdf](http://www.gulfkids.com/pdf/Alwaqf_islam.pdf) تاريخ الاطلاع 20/09/2016.

<sup>3</sup> عبدالرحمن السعدي وآخرون، فقه البيوع، دار الغد الجديد، ط01، مصر، 2004، ص 147.

<sup>4</sup> خالد المهيدب، أثر الوقف على الدعوة إلى الله تعالى، الأمانة العامة للأوقاف في الشارقة، الشارقة، دون سنة نشر، ص 06.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

الوقف من أعظم أنواع القربات إلى الله تعالى، وهو من الأمور المستحبة، وقد "أجمع جمهور الفقهاء من الشافعية والحنفية في الراجح من مذهبهم والمالكية والحنابلة، قالو: إن الوقف جائز شرعاً، ومشروعية أصل الوقف ثابتة بالقرآن والسنة والإجماع"<sup>5</sup>.

#### أ. الأدلة من القرآن الكريم

يستدل على مشروعية الوقف من عموم الآيات التي حثت على الإنفاق والصدقة ومن ذلك قوله تعالى:

" لَنْ تَنَالُوا الْبِرَّ حَتَّى تُنْفِقُوا مِمَّا تُحِبُّونَ ۚ وَمَا تُنْفِقُوا مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ اللَّهَ يَعْلَمُ" آل عمران 92. وقد ذكر الإمام البخاري في صحيحه باباً بعنوان باب الزكاة على الأقارب وذكر حديثاً لأبي طلحة رضى الله عنه قال فيه: حدثنا عبد الله بن يوسف أخبرنا مالك عن إسحاق عن عبد الله بن أبي طلحة أنه سمع أنس بن مالك يقول: كان أبو طلحة أكثر الأنصار بالمدينة مالا من نخل وكان أحب أمواله إليه بريحاء وكانت مستقبله المسجد وكان رسول الله صلى الله عليه وسلم يدخلها ويشرب من ماء فيها طيب قال أنس: فلما أنزلت هذه الآية " لَنْ تَنَالُوا الْبِرَّ حَتَّى تُنْفِقُوا مِمَّا تُحِبُّونَ ۚ وَمَا تُنْفِقُوا مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ اللَّهَ يَعْلَمُ" آل عمران 92، قام أبو طلحة إلى رسول الله صلى الله عليه وسلم فقال: يا رسول الله إن الله تبارك وتعالى يقول: " لَنْ تَنَالُوا الْبِرَّ حَتَّى تُنْفِقُوا مِمَّا تُحِبُّونَ ۚ وَمَا تُنْفِقُوا مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ اللَّهَ يَعْلَمُ" وإن أحب أموالي إلي بريحاء، وإنها صدقة لله، أرجو برها وذخرها عند الله، فضعها يا رسول الله حيث أراك الله، قال: فقال رسول الله صلى الله عليه وسلم بخ ذلك مال رابح وقد سمعت ما قلت: وإنى أرى أن تجعلها في الأقربين فقال أبو طلحة: أفعل يا رسول الله فقسمها أبو طلحة في أقاربه وبنى عمه<sup>6</sup>.

وقوله تعالى: "عَلَيْهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَنْفِقُوا مِمَّا رَزَقْنَاكُمْ مِّن قَبْلِ أَنْ يَأْتِيَكُمْ يَوْمٌ لَّا بَيْعَ فِيهِ وَلَا خُلَّةٌ وَلَا شَفَاعَةٌ وَالْكَافِرُونَ هُمُ الظَّالِمُونَ" البقرة آية 254.

وقوله تعالى: "إِنْ تُقْرَضُوا لِلَّهِ قَرْضًا حَسَنًا يَضَاعِفْهُ لَكُمْ وَيَغْفِرْ لَكُمْ وَاللَّهُ شَكُورٌ حَلِيمٌ" (التغابن 17).

"وقد استدل الفقهاء على مشروعية الوقف بالنصوص العامة الداعية إلى الانفاق والتطوع، ورعاية حقوق الفقراء، والصرف على المحرومين، وبذل الاموال في العناية بمصالح المجتمع الاسلامي"<sup>7</sup>.

#### ب. الأدلة من السنة النبوية

من أشهر الأحاديث التي استدل بها الفقهاء على مشروعية الوقف حديث ابن عمر رضي الله عنهما، فعن ابن عمر قال: أصاب عمر أرضاً بخير فأتى النبي -صلى الله عليه وسلم- يستأمره فيها. فقال: يا رسول الله، إني أصبت أرضاً بخير لم أصب مالا قط هو أنفس عندي منه، قال: إن شئت حبست أصلها وتصدقت بها، قال: فتصدق بها عمر غير أنه لا يباع أصلها، ولا يورث، ولا يوهب، فتصدق بها على الفقراء، وفي القرى، وفي الرقاب، وفي سبيل الله، وابن السبيل، والضيف، لا جناح على من وليها أن يكمل منها بالمعروف، ويطعم صديقاً، غير متمول فيه<sup>8</sup> متفق عليه.

وعن أبي هريرة -رضي الله عنه- أن رسول الله -صلى الله عليه وسلم- قال: "إذا مات ابن آدم انقطع عمله إلا من ثلاث: صدقة جارية، أو علم ينتفع به، أو ولد صالح يدعو له"<sup>9</sup> رواه مسلم. وقد شرح الشيخ عبد العزيز ابن باز رحمه الله "صدقة جارية" بقوله: "قد وقف لها هو، وقف مسجد يصلى فيه، أو عمارة تؤجر، ويتصدق بأجرها، أو أرض زراعية يتصدق بما يحصل منها، أو ما أشبه ذلك. فهذه صدقة جارية يجري عليه أجرها بعد وفاته، ما دامت تنتفع بها الناس"<sup>10</sup>.

وعن عثمان رضي الله عنه أن النبي صلى الله عليه وسلم قدم المدينة وليس بها ماء يستعذب غير بئر رومة، فقال: من يشتري بئر رومة، فيجعل فيها دلوه مع دلاء المسلمين بخير له منها في الجنة، فاشترتها من صلب مالي<sup>11</sup>.

#### 3. شروط صحة الوقف:

يتحترق لصحة الوقف ما يلي<sup>12</sup>:

- ✓ أن يكون في عين معلومة يُتَّفَعُ بها مع بقاء عينها، فلا يجوز وقف ما لا يبقى بعد الانتفاع به كالطعام.
- ✓ أن يكون الوقف على بر، كالمساجد، والأقارب، والفقراء، وكتب العلم.

<sup>5</sup>خالد المهديب، مرجع سابق، ص 26.

<sup>6</sup>صحيح البخاري - كتاب الزكاة- باب الزكاة على الأقارب، رقم الحديث 1461.

<sup>7</sup>نعمت عبد اللطيف مشهور، أثر الوقف على تنمية المجتمع، مركز صالح كامل للاقتصاد الاسلامي، جامعة الأزهر، مصر 1997، ص 17.

<sup>8</sup>صحيح البخاري، الوصايا، باب الشروط في الوقف برقم (2737)، ومسلم في الوصية، باب الوقف، برقم 1632.

<sup>9</sup>صحيح مسلم، كتاب الوصية، باب ما يلحق الإنسان من الثواب بعد وفاته رقم 1631.

<sup>10</sup>عبد العزيز ابن باز، شرح حديث (إذا مات ابن آدم انقطع عمله إلا من ثلاث...) عن الموقع

، <http://www.binbaz.org.sa/noor/2520> تاريخ الاطلاع 2016/09/10.

<sup>11</sup>سنن الترمذي، سنن الترمذي، كتاب المناقب، باب في مناقب عثمان بن عفان رضي الله عنه.

<sup>12</sup>أنظر كل من: - عبدالرحمان السعدي وآخرون، مرجع سابق، ص 139-137.

- خالد المهديب، مرجع سابق، ص 36.37.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- ✓ أن يكون الموقوف معلوماً وقت وقفه علماً تاماً، وأن يكون مملوكاً للوقف ملكاً باتاً، وأن يكون قابلاً للوقف بطبيعته.
- ✓ أن يكون الوقف مؤبداً، مُنجزاً غير مؤقت ولا معلق إلا إذا علّقه بموته.
- ✓ أن يكون الوقف ممن يصح تصرفه.
- ✓ أن تكون الصيغة الدالة على الوقف صريحة، على نحو وقفت كذا، أو بلفظ حبست، أو تصدقت، بما يدل على التأيد، وأن يقوم مقام اللفظ مما يدل على الوقف نحو التخلية، كمن أسس مسجداً وأذن للصلاة.

#### 4. أنواع الوقف

يمكن تقسيم الوقف إلى عدت معايير:

أ. المعيار الأول: تقسيم الوقف حسب طبيعة الجهة المستفيدة منه : يقسم الوقف حسب هذا المعيار إلى ثلاثة أنواع هي:

- **الوقف الخيري أو العام:** وهو ما يصرف ريعه في وجوه الخير والبر، سواء أكان على أشخاص معينين كالفقراء، والمساكين، واليتامى، وطلاب العلم، أم كان على جهة من جهات البر العامة، كالمساجد، والمدارس، والمستشفيات، والمكتبات، والدعوة، وتمهيد الطرق وغيرها مما ينتفع به عامة الناس<sup>13</sup>.
- **الوقف الذري (الأهلي):** وهو ما جعلت فيه المنفعة لأفراد معينين أو لذريتهم سواء من الأقرناء أو من الذرية أو غيرهم، وقد يشترط الوقف فيه أن يؤول إلى جهة بر بعد انقطاع الموقوف عليهم ( وفي هذه الحالة يعتبر وفقاً لأهلياً ابتداءً خيرياً مآلاً).<sup>14</sup>

➤ **الوقف المشترك:** وهو ما كان فيه نصيب خيري ونصيب ذري، كتنصيب الغلة للذرية وأوجه الخير عامة<sup>15</sup>.

ب. المعيار الثاني: تقسيم الوقف بحسب شكل الانتفاع من موارده: يقسم الوقف حسب هذا المعيار إلى نوعين أساسيين هما<sup>16</sup>:

- **أوقاف المنافع المباشرة:** وهي تلك الأوقاف التي تقدم مواردها الوقفية مباشرة إلى الجهات المستفيدة الموقوف عليها كالمستشفيات والمدارس والمساجد.
  - **أوقاف المنافع غير المباشرة:** وهي تلك الأوقاف التي تنتفع الجهات الموقوف عليها من مواردها بطريقة غير مباشرة، عن طريق استفادتها من عوائد استثمار واستغلال تلك الموارد لضمان تدفق عائدات الأوقاف، مثل الانتفاع من عوائد استغلال الأراضي الزراعية، وعوائد إيجار السكنات.. إلخ.
- ج. المعيار الثالث: تقسيم الوقف بحسب نوع الأموال ومحل الوقف: يمكن تقسيم الوقف حسب هذا المعيار إلى<sup>17</sup>:

- **وقف العقارات:** وتشتمل كل ما يدخل في حكم العقارات كالأراضي والمباني.
- **وقف المنقول:** وتشتمل عدة أصناف كالآلات والمعدات ووسائل النقل وغيرها.
- **وقف النقود:** كوقف النقود للاستفادة منها عن طريق استثمارها في صناديق استثمارية وغيرها وتوزيع منافعها على الفئات الموقوف عليها، أو في شكل إيقاف دائم أو دوري للأموال لإيرادات نقدية معينة للجهات المستفيدة، أو عن طريق إقراضها.
- **وقف الحقوق:** مثل وقف حقوق الملكية الفكرية وبراءات الاختراع والعلامات التجارية، ليستفيد منها الفئات الموقوف عليها.

ثانياً: دور الوقف في دعم التنمية الاقتصادية المحلية:

أدى الوقف دوراً بارزاً في تحقيق التنمية الاقتصادية في تاريخ المسلمين، من خلال قدرته على الربط بين الواقفين والموقوف عليهم حالاً ومستقبلاً، بصورة تجمع بين المنافع الشخصية والمنافع العامة، ما يرسخ الترابط بين الأجيال في صورة من التكافل والتضامن بين طبقات المجتمع، وهذا نظراً لما يوفره من موارد مالية ثابتة ودائمة لتلبية حاجات المجتمع في جميع المجالات. ويمكن إبراز دور الوقف في المجال الاقتصادي في الآتي:

#### 1. الوقف يوفر تمويل دائم ويحقق تراكم التنمية المحلية

يعد الوقف مورداً اقتصادياً مهماً يساهم في إعادة ترتيب علاقات المجتمع، حيث إن المضمون الاقتصادي للوقف لا يعني تجميد رأس المال والثروة الوطنية وحبسها عن الانتفاع الاقتصادي، بل هو مصدر اقتصادي يهدف إلى توليد دخل مستمر، يوفر حاجات المستهدفين في الحاضر والمستقبل، وبهذا المعنى يصبح الوقف مصدراً لتمويلها،

<sup>13</sup> عبد العزيز الفوزان: أقسام الوقف من حيث استحقاق منفعه، عن الموقع: <http://fiqh.islammessager.com/NewsDetails.aspx?id=6863> تاريخ الاطلاع 20/09/2016.

<sup>14</sup> أليفة العامة للشؤون الإسلامية والأوقاف، أنواع الوقف وأهدافه، مصر، عن الموقع: <http://awqaf.ae/Waqf.aspx?SectionID=2&RefID=10> تاريخ الاطلاع 20/09/2016.

<sup>15</sup> نفس المرجع.

<sup>16</sup> صالح صالح، المنهج التنموي البديل في الاقتصاد الإسلامي، دار الفجر للنشر والتوزيع، ط01، القاهرة، 2006، ص ص 639، 640.

<sup>17</sup> نفس المرجع.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

خاصة إذا علمنا أن من خصائص الوقف الديمومة والاستمرارية، فالأصل أن يقع الوقف على مال باق - أو طويل البقاء- ينتفع به كالأراضي والمباني والآلات،<sup>18</sup> فهو ثروة استثمارية إنتاجية على سبيل التأيد، يمنع بيعه واستهلاك قيمته، ويمنع تعطيله عن الاستغلال، ويحرم الانتقاص منه والتعدي عليه، ويجب المحافظة عليه بصيانه والإضافة إليه من موارده، من هذا المنطلق فالوقف ليس مجرد استثمار من أجل الأجيال القادمة، وإنما هو استثمار تراكمي يتزايد يوماً بعد يوم بإضافة أوقاف جديدة إلى ما هو قائم دون أن ينتقص من الأوقاف القديمة شيء.<sup>19</sup>

#### 2. زيادة الادخار و الاستثمار على المستوى المحلي

إن المفهوم الاقتصادي للوقف يجعل منه عملية تجمع بين الادخار والاستثمار معاً، فه و اقتطاع أموال عن الاستهلاك الآني و حبسها في شكل أصول رأسمالية في المجتمع، بهدف إنتاج المنافع والخيرات والإيرادات التي تستهلك في المستقبل، سواء أكان هذا الاستهلاك بصورة جماعية كمنافع تشييد المدارس والمستشفيات والمساجد، أم بصورة فردية نحو ما يوزع على الفقراء والمساكين أو على الذرية وعليه فكلما تنامي الوعي بأهمية الوقف على المستوى المحلي، كلما زادت المدخرات الوقفية، وهو ما يوفر مورد تمويلي مجاني وهام للعديد من الاستثمارات المحلية، مما يكون له الأثر الإيجابي على حجم الادخار و الاستثمار المحليين.

#### 3. إعادة توزيع الثروات والدخول على المستوى المحلي

تعد عدالة توزيع الثروات والدخول مسألة مهمة في حياة الشعوب من الناحية الاجتماعية، وهنا يظهر لنا الدور الذي يمكن أن يؤديه الوقف في تحقيق هذا الهدف المنشود، فآلية عمل الوقف تضمن تحويل جزء من ممتلكات الأغنياء ليستفيد منها أو من إيراداتها الفئة المحرومة من المجتمع، فمن خلاله يتم توفير الحاجات الأساسية للفقراء من ملابس وغذاء ومأوى وتوفير عدد من السلع والخدمات العامة مثل التعليم والصحة، ويعني ذلك ضمان كفاءة توزيع الموارد المتاحة بحيث لا تتركز الثروة في أيدي فئة بعينها مما يعني تضييق الفروق بين الطبقات، حيث يساهم الوقف بهذه الطريقة في زيادة الموارد المتاحة للفقراء بما يرفع مستوى معيشتهم ويقلل الفجوة بينهم وبين الأغنياء.<sup>20</sup>

#### 4. إعادة الوقف لتوزيع الدخل يؤدي إلى زيادة الطلب الفعال

يقوم الوقف بعملية نقل وحدات من دخول الأغنياء إلى دخول الفقراء، وهو ما يوفر للفئة الفقيرة أموالاً يمكنهم إنفاقها في الغالب لقضاء حاجاتهم الاستهلاكية سواء كانت سلعا أو خدمات، فمن المعروف تزايد الميل الحدي للاستهلاك وتناقص الميل الحدي للادخار لدى هذه الفئة، مما يترتب على ذلك نتيجة هامة وهي أن منافع الوقف وإيراداته توجه إلى طائفة من المجتمع يزيد عندها الميل الحدي للاستهلاك وهذا يؤدي بدوره إلى زيادة الطلب الفعال، الأمر الذي يترتب عليه الزيادة في طلب سلع الإنتاجية المستخدمة في صناعة السلع الاستهلاكية وبذلك تزيد المشروعات الاستثمارية على المستوى المحلي.

#### 5. القضاء على البطالة على المستوى المحلي

تعتبر البطالة من المعوقات الأساسية للتنمية المحلية، إذ تشكل عائقاً في مسيرة التطور والتقدم وتضفي على المجتمع المزيد من التخلف والتراجع، فهي السبب الأساسي لانتشار مظاهر الفقر والبؤس بين أفراد المجتمع، وانتشار الأمن و الآفات الاجتماعية. لذلك تسعى الحكومات إلى توفير وظائف لكافة مواطنيها لتجنب الآثار السلبية لهذه الظاهرة، والوقف باعتباره آلية تجمع بين الادخار والاستثمار يمكنه من مساعدة الحكومات في معالجة العديد من المشاكل والأزمات الاجتماعية ويوفر لها الحلول، ومن تلك المشاكل ظاهرة البطالة التي يمكن للوقف المساعدة في معالجتها من خلال<sup>21</sup>:

أ. **المعالجة المباشرة:** وذلك من خلال ما تستخدمه المؤسسات الوقفية من أيدي عاملة في مختلف الميادين من اشراف وإدارة و رقابة فضلاً عن الخدمات الانتاجية والتوزيعية مما يساهم في تشكيل طلب كبير على الأيدي العاملة بالمجتمع.

ب. **المعالجة غير المباشرة:** يساهم الوقف في تحسين نوعية قوة العمل في المجتمع لما يوفره من فرص تعلم المهن والمهارات، مما يرفع من الكفاءات المهنية والقدرات الإنتاجية للأيدي العاملة، فالوقف يؤمن وظائف للعديد من الأفراد بعد تدريبهم ومنحهم حرفة تسمح لهم بمزاولة نشاط معين، ف بتخصيص أوقاف لنشر التعليم والتدريب والتكوين المهنيين على كثير من الجوانب المختلفة التي تخدم انشاء المشاريع، يمكن من توفير مناصب شغل لأصحاب المشاريع هذه المشاريع ولمن يعمل بها. فضلاً عن ما يمكن للوقف أن يؤديه في مجال زيادة الطلب الكلي كما أشرنا سابقاً وما ينجر عنه من ارتفاع في مستوى النشاط الاقتصادي ومن ثم امتصاص ليد عاملة أخرى تعاني من مشكل البطالة.

#### 6. التخفيف من انفاق الجماعات المحلية

<sup>18</sup> منذر حنف، الدور الاقتصادي لوقف في النصوص الإسلامي، عن الموقع [http://monzer.kahf.com/papers/arabic/adawr\\_al-iqtisadi\\_lilwaqf.pdf](http://monzer.kahf.com/papers/arabic/adawr_al-iqtisadi_lilwaqf.pdf) تاريخ الاطلاع 2016/09/23.

<sup>19</sup> عبدالفتاح محمد صلاح، الوقف والاقتصاد، عن الموقع <http://www.dar-islam.net/Detail.aspx?ArticleID=1869> تاريخ الاطلاع 2016/09/23.

<sup>20</sup> حسين الأسرج، دور المؤسسة الوقفية في تحقيق الامن الاقتصادي، عن الموقع <http://www.swmsa.net/art/s/1950> تاريخ الاطلاع 2016/09/23.

<sup>21</sup> معتز محمد مصبح، دور الوقف الخيري في التنمية الاقتصادية، رسالة ماجستير، كلية التجارة، قسم اقتصاديات التنمية، الجامعة الإسلامية، غزة، ص 42.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

إن الأنشطة التي تقوم بها الدولة أصبحت متعددة، بحيث ترهق كاهلها، وخاصة من الناحية الاجتماعية، فالدولة في هذا العصر أصبحت تحتاج إلى أموال طائلة للرعاية الاجتماعية، وهنا تظهر أهمية الإفادة من الأوقاف وتطويرها وتوظيف المشروعات الخيرية التي تخفف الصرف على ميزانية الدولة . فبالنهوض بالقطاع الوقفي يمكن سد بعض حاجات المجتمع ومتطلباته الملحة، بل يساهم في تكوين البنية الأساسية وتنميتها من خلال الوقف على الطرق والآبار والجسور ومحطات المياه وغيرها. ولقد كان للإنفاق على هذه الخدمات المتعددة أثر بارز على الإنفاق العام، ويبرز هذا الأثر من حيث أنه خفف كثيراً من الضغوط التي يمكن أن تقع على الدولة لتمويل هذه الخدمات المتعددة. ومن ناحية أخرى لو نظرنا إلى حجم العمليتين التعليمية والصحية وملحقات كل منهما، لوجدنا أنها تستهلك نسبة كبيرة من الإنفاق العام، وقد كان الوقف على الشؤون التعليمية والصحية له أثر واضح في تخفيف العبء عن الميزانية العامة للدولة.<sup>22</sup>

#### ثالثاً. الوقف في الجزائر: تسييره ودوره التنموي على المستوى المحلي.

لم يكن القطاع الوقفي يحظى باهتمام السلطات في الجزائر، إلا بعد صدور دستور 1989 الذي اعترف في مادته 49 بالأموال الوقفية والذي ضمن الحماية الدستورية للوقف في الجزائر. وتأكدت هذه الحماية بالتعديل الدستور لسنة 1996 بموجب المادة 52 والذي تنص على: "... الأملاك الوقفية وأملاك الجمعيات الخيرية معترف بها، ويحمي القانون تخصيصها"، وهو ما جعل نظام الوقف في الجزائر يقفز قفزة نوعية من حيث الاهتمام به. وقد توالى القوانين والمراسيم والقرارات التي عززت من وضعية الاملاك الوقفية في الجزائر منذ أن أعطى دستور 1989 الحماية للوقف في الجزائر ومن بين ما صدر نذكر ما يلي<sup>23</sup>:

- القانون رقم 10/91 المؤرخ في 12 شوال عام 1411 هـ الموافق 27 أبريل 1991 المتعلق بالأملاك الوقفية وتضمن 50 مادة تنظيمية.
- المرسوم التنفيذي رقم 381/98 المؤرخ في 12 شعبان 1419 هـ الموافق 1 ديسمبر 1998 الذي حدد شروط إدارة الأملاك الوقفية وتسييرها وحمايتها وكيفيات ذلك، حيث تضمن خمسة فصول و40 مادة في مختلف الأحكام.
- القرار الوزاري المشترك رقم 31 المؤرخ في 14 ذي القعدة 1419 هـ الموافق 2 مارس 1999 المتضمن إنشاء صندوق مركزي للأوقاف بإشراف وزاري المالية والشؤون الدينية والأوقاف..
- قرار وزاري بتاريخ 10 أبريل 2000 يحدد كيفيات ضبط الإيرادات الوقفية ونفقاتها.
- قانون 07/01 الصادر بتاريخ 22 ماي 2001 المعدل والمتمم لقانون 10/91، حيث اهتم بتنمية الوقف واستثماره .
- قانون 10/02 المؤرخ في 14 ديسمبر 2002 والذي أصبح بموجبه الوقف الخاص يخضع للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها. وانطلاقاً من هذه القوانين والمراسيم والقرارات وغيرها، نلاحظ بأن النشاط التشريعي في مجال الأوقاف عرف نقلة نوعية خاصة بعد دستور 1989، مما عزز من مكانة الأوقاف في القانون الجزائري، واستطاعت أن تصل إلى قانون يضمن ويحث على تنميتها وتثريها، بما يمكن من توسيع قاعدتها وترقية أدائها في المجتمع.

#### 1. التسيير المركزي للوقف في الجزائر:

بموجب المرسوم التنفيذي رقم 24146/2000 المؤرخ في 28/06/2000 استحدث المشرع الجزائري هياكل جديدة، تتمثل في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف التي كانت في ما مضى تسمى وزارة الأوقاف وقبلها سميت وزارة التعليم الأصلي والشؤون الدينية . وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 427/05 المؤرخ في 07/11/2005 تم تنظيم جديد للإدارة المركزية للأوقاف، فأصبحت تضم كل من المفتشية العامة، و مديرية الأوقاف والزكاة والحج والعمرة، كما أنه أضيف إلى هذه الإدارة المركزية لجنة للأوقاف لدى وزير الشؤون الدينية والأوقاف. ويمكن حصر مهام هذه الأجهزة الإدارية بخصوص الوقف في الآتي:

أ. **المفتشية العامة:** تتولى المفتشية العامة مهمة الرقابة العامة على مختلف الهياكل والمؤسسات التابعة لوصايتها، وفي هذا تقوم تحت سلطة الوزير بزيارات مراقبة وتفتيش تنصب على متابعة مشاريع استغلال الأملاك الوقفية وتفقدتها وإعداد تقارير دورية عن ذلك يرسلها المفتش العام إلى الوزير<sup>25</sup>.

ب. **مديرية الأوقاف والزكاة والحج والعمرة:** وفقاً للمادة الثالثة المعدلة والمتممة من المرسوم التنفيذي رقم 427/05 المؤرخ في 07/11/2005<sup>26</sup> تقوم هذه المديرية في مجال

إدارة الأوقاف بالمهام الرئيسية التالية:

- البحث عن الأملاك الوقفية و تسجيلها و ضمان إشهارها وإحصائها .

<sup>22</sup>أين محمد العمر، الوقف ودوره في التنمية الاقتصادية، ص 31. عن الموقع:

site.islam.gov.kw/eftaa/ControlPanel/.../1269159625.docwww. 2016/09/25

<sup>23</sup>فارح مسدور، الأوقاف الجزائرية بين الاندثار والاستثمار، موسوعة الاقتصاد الإسلامي والتمويل، عن الموقع: http://iefpedia.com/arab/4356-4356

<sup>24</sup>الجرميدة الرسمية العدد 38 لسنة 2000.

<sup>25</sup>بن مشرف خير الدين، إدارة الوقف في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة تلمسان، الجزائر، 2011، 2012، ص 116.

<sup>26</sup>الجرميدة الرسمية العدد 73 لسنة 2005.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- إعداد البرامج المتعلقة بإدارة الأملاك الوقفية واستثمارها وتنميتها .
- متابعة تحصيل موارد الأملاك الوقفية وتحديد طرق صرفها .
- تحسين التسيير المالي والتشجيع على الوقف .
- إعداد برامج التحسين والتشجيع على الوقف .
- ضمان أمانة لجنة الأملاك الوقفية .

وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن الإدارة المركزية للأوقاف في الجزائر ليست إدارة مستقلة قائمة بذاتها إنما هي منظمة في شكل مديريتين فرعيتين تابعتين لمديرية الأوقاف والزكاة والحج والعمرة وفق نص المادة الثالثة السالفة الذكر، وهلم<sup>27</sup>:

المديرية الفرعية لحصر الأملاك الوقفية وتسجيلها: بموجب المادة الثالثة المعدلة والمتممة من المرسوم التنفيذي رقم 427/05 المؤرخ في 2005/11/07

تنحصر مهام هذه المديرية الفرعية في:

- البحث عن الأملاك الوقفية و تسجيلها وإشهارها.
- مسك سجلات جرد الأملاك الوقفية العقارية والمنقولة.
- جرد الأملاك الوقفية و وضع بطاقة خاصة بكل ملك وقفي.
- متابعة تسيير الأملاك الوقفية.
- المساعدة على تكوين ملف إداري لكل شخص يرغب في وقف ملكه .
- متابعة إشهار الشهادات الخاصة بالأملاك الوقفية.

المديرية الفرعية لاستثمار الأملاك الوقفية: وهي مكلفة وفقا لنص المادة الثالثة المعدلة و المتممة السالفة و الذكر بما يأتي:

- إعداد الدراسات المتعلقة باستثمار الأملاك الوقفية وتنميتها.
- متابعة العمليات المالية والمحاسبية للأملاك الوقفية ومراقبتها.
- متابعة تحصيل الإيجار وصيانة الأملاك الوقفية.
- إعداد الاتفاقيات المتعلقة باستثمار الأملاك الوقفية ومتابعة تنفيذها.
- وضع آليات إعلامية وإشهارية لمشاريع استثمار الملك الوقفي.

### ب. الإدارة المحلية للوقف في الجزائر

أسندت إدارة الممتلكات الوقفية على المستوى المحلي في الجزائر إلى مديريات الشؤون الدينية والأوقاف المتواجدة عبر الولايات، كما تم استحداث مؤسسة المسجد التي أوكلت لها بعض المهام البسيطة في هذا المجال، ويمكن توضيح ذلك في الآتي:

### مديرية الشؤون الدينية والأوقاف

أنشأ المشرع الجزائري على مستوى كل ولاية مديرية تابعة للشؤون الدينية والأوقاف بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91/83 المؤرخ في 1991/03/23، المتضمن إنشاء نظارات الشؤون الدينية والأوقاف تسند لها تسيير الأوقاف بموجب المادة 10 من المرسوم 381/98 المؤرخ في 1998/12/01 التي تنص على: "تسهر نظارة الشؤون الدينية والأوقاف في الولاية على تسيير الأملاك الوقفية وحمايتها والبحث عنها وجردها وتوثيقها إداريا طبقا للتنظيم المعمول به ". وفي هذا الصدد تم اسناد المهام المتعلقة بالوقف إلى مصلحة تسمى: " مصلحة الإرشاد والشعائر الدينية والأوقاف"، هذه المصلحة التي تضم مكتبا يشرف عليه موظف برتبة وكيل أوقاف، ويتولى مدير الشؤون الدينية(ناظرالشؤون الدينية سابقا) مهمة الإشراف على الإدارة الوقفية باعتباره المدير الولائي للشؤون الدينية والأوقاف من خلال وكلاء الأوقاف الذين ينصبون في إقليم الولاية لمراقبة الأملاك الوقفي<sup>28</sup>.

وعلى العموم يمكن حصر أهم صلاحيات مديرية الشؤون الدينية والأوقاف في مجال تسيير وإدارة الملك الوقفي في ما تقوم به من تقديم التدابير التي من شأنها ترقية نشاطات الشؤون الدينية والأوقاف ودفعها، و مراقبة التسيير و السهر على حماية الأملاك الوقفية و استثمارها، وكذا مراقبة المشاريع المقترحة لبناء المدارس القرآنية و مشاريع الأملاك الوقفية، و إبرام عقود إيجار الأملاك الوقفية واستثمارها في الحدود التي يمنحها التشريع والتنظيم المعمول به.

<sup>27</sup> بن مشرئين خير الدين، مرجع سابق، ص 117، 118.

<sup>28</sup> فارس مسدور، التجربة الجزائرية في إدارة الأوقاف: التاريخ والحاضر والمستقبل، عن الموقع: <http://islamfin.go-forum.net/11842-topic> تاريخ الإطلاع 2016/09/25.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

مؤسسة المسجد : بعد المسجد في حد ذاته وقفا عاما وهذا طبقا لنص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 91/81 المؤرخ في 1991/03/23 المتعلق ببناء المسجد وتنظيمه وتسييره وتحديد وظيفته. وحرصا من الدولة على تنظيم هذا الوقف، وتوسيعا للنفع العام، أنشئت مؤسسة المسجد في كل ولاية تتمتع بالشخصية المعنوية ، ولقد أوكلت إلى هذه المؤسسة مهام في مجال إدارة الأوقاف منها : العناية ببناء المساجد والمدارس القرآنية والمساهمة في تجهيزها وصيانتها ، تنشيط الحركة الوقفية و ترشيد استثمار الأوقاف.

### 2. الدور التنموي للوقف في الجزائر:

تحتل الجزائر المرتبة الثالثة بين الدول الإسلامية من حيث حجم الثروة الوقفية وتنوعها، فهي تضم الأراضي الفلاحية والمسكن والمحلات التجارية وبساتين الأشجار المثمرة ومحطات بنزين وغيرها، وسنحاول في هذا العنصر معرفة هل يتم استغلال هذه الأوقاف بالشكل المطلوب وهل هذا الاستغلال يساهم في دعم جهود التنمية المحلية.

أ. الممتلكات الوقفية في الجزائر: يمكن تصنيف الممتلكات الوقفية في الجزائر إلى ممتلكات غير سائلة وممتلكات سائلة:

المخلفات الغير سائلة: تشير الممتلكات الغير سائلة إلى مجموع العقارات والمنقولات الموقوفة. وقد وقفنا على آخر إحصائية قدمتها وزارة الشؤون الدينية والأوقاف حول هذه الممتلكات وكان ذلك في نهاية 2012 والتي يبينها الجدول الآتي:

نسبة التحصيل	البقي في الحساب	الإيرادات الصافية دج	مخلفات الإيجار المحصلة إلى غاية 2012/12/31	الإيرادات المحصلة دج	الإيرادات النظرية دج	وضعية الأملاك بغير إيجار	وضعية الأملاك بإيجار	مجموع الأملاك الخصمية
48.75%	58.181.684.52	71.861.900.43	42.320.699.11	114.385.419.54	147.949.429.90	(48.36%)4280	(51.64%)5471	8851
المخلفات الكلية				334.974.83.84				

المصدر: وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، الحوصلة السنوية للأوقاف لسنة 2012.

ما يمكن ملاحظته من الجدول أعلاه هو أن مجموع الأملاك المحصية بلغ 8851 ملك، حيث تم إيجار 5471 ملك أي ما يعادل 51.64% أما الباقي والمقدر بـ 4280 ملك أي 48.36% فهي غير مؤجر مما جعلها أوقاف دون عوائد.

كما يلاحظ أن جل الأوقاف غير السائلة في الجزائر يتم استثمارها عن طريق الإيجار فقط، دون محاولة استثمارها عن طريق أساليب استثمارية أخرى.

أموال سائلة: وتشير إلى النقود التي يكون مصدرها مداخيل العقارات الوقفية المستأجرة، ومختلف الهبات الموجهة إلى المؤسسة الوقفية، وعوائد الأوقاف المستغلة من طرف الناس، وقد بلغ القيمة المالية لهذا النوع من الأملاك الوقفية كما هو مبين في الجدول الآتي:

المبلغ دج	الأرصدة الخاصة بالحسابات إلى غاية 2012/12/31
542.496.194.01	حساب مركزي إيرادات
986.159.94	حساب مركزي نفقات
15.887.734.48	حساب هبات وأضرحة

المصدر: وزارة الشؤون الدينية والأوقاف.

### ثالثا: ضعف مشاركة الوقف في التنمية الاقتصادية في الجزائر

بالرغم من محاولة السلطات الجزائرية الرقي بقطاع الوقف من خلال الاهتمام التشريعي الذي حظي به الوقف في الجزائر بعد صدور قانون 10/91 المؤرخ في 1991/04/27 والذي تبعه الكثير من المراسيم والقرارات التي كانت تهدف إلى الرقي بمكانة الوقف في الجزائر، إلا أن الاهتمام بالجانب الإداري المسير لهذا القطاع لم يكن

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

بحجم الاهتمام بالجانب التشريعي، فإسناد تسيير الأملاك الوقفية إلى مكتب تابع لمصلحة الإرشاد والشؤون الدينية والأوقاف التابعة لمديرية الشؤون الدينية على مستوى الولاية، يدل عن غياب نية صادقة من طرف السلطات الجزائرية لتحريك هذا القطاع المهم. لأنه من غير الممكن لمكتب مثل مكتب الأوقاف أن يقوم بالمهام الحقيقية التي يجب أن يناط بها موضوع الأوقاف في الجزائر، بالإضافة إلى أن رئيس المصلحة التابعة لها هذا المكتب سيكون مشتتا بين مشاكل ومشاكل الإرشاد الديني، وأيضا بالأمور المتعلقة بالشعائر الدينية، يضاف إلى ذلك أن في كل مكتب من هذه المكاتب رئيس مكتب ومن يساعده في المهام الموكلة لمكتبه، والتي لا تتوافق من حيث حجمها وأهميتها مع الحجم المعطى له كمكتب<sup>29</sup>.

ولا شك أن هذا الواقع كان له الأثر السلبي على الدور التنموي لقطاع الوقف في الجزائر، إذ انحصرت اهتمامات مختلف المصالح التي أوكلت لها مهمة إدارة الوقف في المساجد والمدارس القرآنية، أو في الانتفاع ببعض الأوقاف الأخرى عن طريق إيجارها بمبالغ رمزية لا تعكس القيمة الاقتصادية الحقيقية لها في ظل محدودية أساليب استثمار الأملاك الوقفية التي يتيحها القانون في الجزائر. أما معظم الأوقاف فبقيت مهملة، فمنها من تقادم وتآكل ويحتاج إلى مصاريف لترميمه ومنها من تعرض إلى الاعتداء والنهب في ظل ضياع العديد من الوثائق الوقفية في عهد الاستعمار الفرنسي مما صعب من استرجاعها، ومنها ما هو محل نزاع بين إدارة الوقف وجهات أخرى مما صعب من استغلالها. وإذا أضفنا إلى العراقيل السابقة الذكر عوامل أخرى، كغياب الثقافة الوقفية لدى المجتمع الجزائري، وضعف الادخار المحلي ونقص الاعلام التعريفي بالوقف، ومركزية القرارات، وضعف الرقابة، سنكون قد حصرنا أهم العراقيل التي حدثت من الدور الاقتصادي للوقف في الجزائر.

#### خلاصة:

- حاولنا من خلال هذه الورقة البحثية استنباط أهم آثار استغلال الوقف على التنمية الاقتصادية، ومن تم معرفة مدى قدرة هذا القطاع على المساعدة في دفع عجلة التنمية المحلية، وفي الأخير حاولنا تقديم تقييم للدور الاقتصادي للوقف في الجزائر. وقد خلصت دراستنا إلى مجموعة من النتائج يمكن حصر أهمها في الآتي:
- الوقف مصدر تمويلي هام لتميزه بالديمومة والاستمرارية، فالأصل أن يقع الوقف على مال باق - أو طويل البقاء- ينتفع به كالأراضي والمباني والآلات.. الخ.
  - الوقف يجمع بين الادخار والاستثمار، لأنه يمثل اقتطاع الأموال عن الاستهلاك الآني وحبسها في شكل أصول رأسمالية في المجتمع، بهدف إنتاج المنافع والخيرات والإيرادات التي تستهلك مستقبلا.
  - تضمن آلية عمل الوقف تحويل جزء من ممتلكات الأغنياء ليستفيد منها أو من إيراداتها الفعلة المحرومة من المجتمع، ويعني ذلك ضمان كفاءة توزيع الموارد المتاحة بحيث لا تتركز الثروة في أيدي فئة بعينها مما يعنى تضيق الفروق بين الطبقات.
  - يسهم الوقف في تحسين نوعية قوة العمل في المجتمع لما يوفره من فرص تعلم المهن والمهارات، مما يرفع من الكفاءات المهنية والقدرات الإنتاجية للأيدي العاملة، فالوقف يؤمن وظائف للعديد من الأفراد بعد تدريبهم ومنحهم حرفة تسمح لهم بمزاولة نشاط معين.
  - يمكن عن طريق الوقف سد بعض حاجات المجتمع ومتطلباته الملحة، بل يساهم في تكوين البنية الأساسية وتنميتها من خلال الوقف على الطرق والآبار والجسور ومحطات المياه وغيرها، والمدارس والمستشفيات مما يخفف كثيراً من الضغوط التي يمكن أن تقع على الدولة لتمويل هذه الخدمات المتعددة.
  - تم اسناد المهام المتعلقة بالوقف على المستوى المحلي في الجزائر إلى مصلحة الإرشاد والشعائر الدينية و الأوقاف، هذه المصلحة التي تضم مكتبا يشرف عليه موظف برتبة وكيل أوقاف تقع تحت مسؤولية إدارة الأملاك الوقفية على مستوى الولاية.
  - يلاحظ أن معظم الأوقاف في الجزائر عبارة عن عقارات يتم استثمارها عن طريق الأيجار بمبالغ رمزية، دون محاولة استثمارها عن طريق أساليب استثمارية أخرى بسبب محدودية أساليب استثمار الأملاك الوقفية التي يتيحها القانون في الجزائر.
  - بقيت الكثير من العقارات الموقوفة في الجزائر دون استغلال لعدة سنوات مما عرضها للتقادم والتآكل، كما تعرضت الكثير منها إلى الاعتداء والنهب في ظل ضياع العديد من الوثائق الوقفية في عهد الاستعمار الفرنسي مما صعب من استرجاعها، ومنها ما هو محل نزاع بين إدارة الوقف وجهات أخرى مما صعب من استغلالها.
  - ساعدت عدة عوامل أخرى على عدم استفادة الجزائر من القطاع الوقفي، منها: غياب الثقافة الوقفية لدى المجتمع الجزائري، ضعف الادخار المحلي، نقص الاعلام التعريفي بالوقف، مركزية القرارات، ضعف الرقابة.
  - يجب على السلطات الجزائرية العمل على تجاوز العقبات التي حدثت من الدور التنموي للوقف، ولعل أهم خطوة يجب أن تقوم بها الجزائر في هذا الصدد، هي إنشاء هيئة وطنية للوقف، تمثلها فروع على مستوى الولايات، تكون مسيرة من طرف طاقم مؤهل يقوم بإحياء سنة الوقف، عن طريق نشر الوعي الوقفي بين الناس، والعمل على استغلال كل الأموال الوقفية عن طريق تنويع طرق استثمارها.

#### قائمة المراجع:

1. ابن منظور، لسان العرب، دار احياء التراث العربي، بيروت، دون سنة نشر.

<sup>29</sup>فارس مسدور، إدارة الوقف في القانون الجزائري، مرجع سابق.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

2. أحمد الريسوني، الوقف الإسلامي، مجالاته وأبعاده، عن الموقع: [http://www.gulfkids.com/pdf/Alwaqf\\_islam.pdf](http://www.gulfkids.com/pdf/Alwaqf_islam.pdf) تاريخ الاطلاع 2016/09/20
3. أحمد المقرري الفيومي، المصباح المنير في الشرح الكبير للرافعي، وزارة المعارف المصرية، ط1، 1324 هـ،
4. أيمن محمد العمر، الوقف ودوره في التنمية الاقتصادية، عن الموقع: [www.site.islam.gov.kw/efaa/ControlPanel/.../1269159625.doc](http://www.site.islam.gov.kw/efaa/ControlPanel/.../1269159625.doc) تاريخ الاطلاع 2016/09/25.
5. بن مشرطن خير الدين، إدارة الوقف في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة تلمسان، الجزائر، 2011، 2012، ص 116.
6. الجريدة الرسمية العدد 38 لسنة 2000.
7. الجريدة الرسمية العدد 73 لسنة 2005.
8. حسين الاسرج، دور المؤسسة الوقفية في تحقيق الامن الاقتصادي، عن الموقع <http://www.swmsa.net/art/s/1950> تاريخ الاطلاع 2016/09/23.
9. خالد المهيدب، أثر الوقف على الدعوة إلى الله تعالى، الأمانة العامة للأوقاف في الشارقة، الشارقة، دون سنة نشر.
10. صالح صالح، المنهج التنموي البديل في الاقتصاد الاسلامي، دار الفجر للنشر والتوزيع، ط01، القاهرة، 2006.
11. صحيح البخاري - كتاب الزكاة- باب الزكاة على الأقارب، رقم الحديث 1461.
12. عبدالرحمن السعدي وآخرون، فقه البيوع، دار الغد الجديد، ط01، مصر، 2004.
13. عبد العزيز ابن باز، شرح حديث (إذا مات ابن آدم انقطع عمله إلا من ثلاث...) عن الموقع <http://www.binbaz.org.sa/noor/2520> تاريخ الاطلاع 2016/09/10
14. عبد العزيز الفوزان: أسسام الوقف من حيث استحقاق منفعتة، عن الموقع <http://fiqh.islammesssage.com/NewsDetails.aspx?id=6863> تاريخ الاطلاع 2016/09/20.
15. عبدالفتاح محمد صلاح، الوقف والاقتصاد، عن الموقع <http://www.dar-islam.net/Detail.aspx?ArticleID=1869> تاريخ الاطلاع 2016/09/23.
16. فارس مسدور، الأوقاف الجزائرية بين الاندثار والاستثمار، موسوعة الاقتصاد الاسلامي والتمويل، عن الموقع: <http://iefpedia.com/arab/4356-4356>
17. فارس مسدور، التجربة الجزائرية في إدارة الأوقاف: التاريخ والحاضر والمستقبل، عن الموقع: <http://islamfin.go-forum.net/t1842-topic> تاريخ الاطلاع 2016/09/25
18. معتز محمد مصبح، دور الوقف الخيري في التنمية الاقتصادية، رسالة ماجستير، كلية التجارة، قسم اقتصاديات التنمية، الجامعة الاسلامية، غزة.
19. منذر قحف، الدور الاقتصادي لوقف في التصور الإسلامي، عن الموقع [http://monzer.kahf.com/papers/arabic/adawr\\_al-iqtisadi\\_lilwaqf.pdf](http://monzer.kahf.com/papers/arabic/adawr_al-iqtisadi_lilwaqf.pdf) تاريخ الاطلاع 2016/09/23.
20. نعمت عبد اللطيف مشهور، أثر الوقف على تنمية المجتمع، مركز صالح كامل للاقتصاد الاسلامي، جامعة الأزهر، مصر 1997.

الهيئة العامة للشؤون الإسلامية والأوقاف، أنواع الوقف وأهدافه، مصر، عن الموقع <http://awqaf.ae/Waqf.aspx?SectionID=2&RefID=10> تاريخ

## المستوى الثقافي للمنتخب البلدي وأثره على التنمية المحلية

الأستاذة / ملياني صليحة الدكتوراة / بوساق فتيحة  
أستاذة بجامعة المسيلة أستاذ محاضر " ب " بمعهد علوم و تقنيات  
النشاطات البدنية و الرياضية  
بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة

**ملخص المداخلة :** يعتبر المنتخبون البلديون الأداة التنفيذية في مجال التسيير الإداري بالبلدية وكل ميادين التنمية والأمور المرتبطة بالقضايا المحلية كيفما كانت طبيعتها ، ومن هنا تتجلى أهمية دورهم ومهامهم كمنتخبين بلديين .

فتطور البلدية ببقية رهينا بمدى توفرها على رأسمال بشري ومدى وصول الكفاءات المؤهلة للمجالس البلدية لديها ، المؤهلات العلمية والإدارية اللازمة تسهل عليها ممارسة اختصاصاتها ووظائفها وهو ما يعني تجسيد تنمية محلية مستدامة .

لكن بالجزائر اليوم تعرف البلديات عجز وضعف في كل المجالات ، ورغم أن الدولة تبذل كل ما في وسعها من خلال القوانين المرتبطة بالتسيير المحلي ، وأيضا وفرت الموارد المالية الضخمة ، لكنها عجزت عن النهوض بالبلديات ، والسبب وحيد للأسف هو تعتمد الدولة تفادي مناقشته أو تعديله ، أسوة بعدة دول عربية وغربية ، وهو الاستثمار في الموارد البشرية البلدية من خلال وضع شروط تضمن وصول الكفاءات المؤهلة للنهوض بالبلدية وتحقيق التنمية .

**الكلمات الدالة:**المنتخب البلدي ، التنمية المستدامة ، التنمية البشرية ، المستوى الثقافي ، قانون البلدية ، التسيير المحلي

### Résumé de l'intervention

Les élus municipaux sont considérés comme l'outil exécutif dans le domaine de la gestion administrative de la commune et de tous les domaines du développement et des questions liées aux enjeux locaux quelque soit leur nature, et d'ici reflète l'importance de leur rôle et leurs fonctions en tant qu'élus municipaux.

L'évolution de la commune reste dépendante en proportion de sa disponibilité d'un capital humain et en proportion de l'arrivée des aptitudes qualifiées des assemblées communales, les qualifications administratives et scientifiques nécessaires facilitent à la commune l'exercice de ses spécialisations et ses fonctions et qui veut dire la concrétisation d'un développement local durable.

Mais actuellement en Algérie, les communes connaissent un déficit et un ralentissement dans tous les domaines, Malgré que l'Etat fait tout son possible à travers des lois liées à la gestion locale, et a également fourni des ressources financières massives, mais il a échoué à l'avancement des communes, et malheureusement, la seule raison que l'état se prémédite de débattre ou de modifier, comme plusieurs pays arabes et occidentaux, c'est l'investissement dans les ressources humaines municipales à travers par l'élaboration de conditions assurant l'arrivée des aptitudes qualifiés pour l'avancement de la commune et la réalisation du développement.

**Mots clés:** l'élu municipal, le développement durable, le développement humain, le niveau culturel, la loi communale, la gestion locale

### مقدمة :

التنمية هي ارتقاء المجتمع والانتقال به من الوضعية الثابتة إلى الوضعية الأفضل ، وما تصاحبه من حسن استغلال الطاقات التي تتوفر لديها ، والموجودات الكامنة وتوظيفها الأفضل .

أما إذا أردنا تعريف التنمية لغة فنقصد بها النمو وارتقاء العاشي عن مكانه إلى مكان آخر وإذا أردنا تعريفها اصطلاحاً فنقصد بها تحقيق زيادة سريعة تراكمية دائمة عبر فترة من الزمن في الإنتاج والخدمات نتيجة استخدام الجهود العلمية والتنظيمية لأنشطة المشتركة الحكومية والشعبية .

أما هيئة الأمم المتحدة عام 1956 فتعرف التنمية بأنها "

العمليات التي تبيم قضاها توجّه الجهود لكسبنا لأهاليها الحكومة بتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية ، لمساعدتها علنا الاندماج في حياة الأمم والإسهام في تقدمها بأفضل ما يمكن .

و تأخذ التنمية عدة أشكال وأهمها التنمية البشرية للإنسانوبالإنسان ، للإنسان لنفسها فالعالمة ومعارفها المتغيرة والمنجدد توقدراتها الماهرة ، وعقلها الذكي والفظن .

و من هنا يظهر الارتباط بين فكرة تحقيق التنمية المحلية - التنمية البلدية - والاستثمار في المنتخب البلدي ، خاصة وأنه حين نصل للتنمية حقيقية في كل الجوانب نكون قد خطونا خطوة عملاقة لترقية العمل المحلي للمنتخبين البلديين .

كما أننا حين نستثمر في المنتخب البلدي من خلال تفعيل التنمية البشرية نكون قد وضعنا أحد أهم أسس التنمية الشاملة والمستدامة ، لأن البلدية التي يسيرها منتخبين ليسوا في المستوى لا علميا ولا ثقافيا ... أكد أنها سوف تواجه مشاكل كبيرة مما يجعلها تتخلف عن الركب وسوف تفقد للتنمية .

❖ **إشكالية الورقة البحثية :** ومن خلال التعريف بالموضوع المذكور سابقا نتضح لنا معالم الإشكالية الخاصة بهذه الورقة البحثية وهي حول فكرة

التأثير المتبادل بين المستوي الثقافي والعلمي للمنتخب البلدي والتنمية المحلية ، لذا تتبادر في ذهني العديد من التساؤلات التي سوف أحاول من خلالها

الوصول لتوضيح إشكالية بحثي وهي: كيف يمكن أن تنشأ علاقة تكاملية بين المستوي الثقافي والعلمي للمنتخب البلدي والتنمية المحلية ؟ بعبارة أخرى

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

هل هناك علاقة تربط بين المستوى الثقافي والعلمي للمنتخب البلدي والتنمية المحلية ؟ هل تحقيق التنمية المحلية يبدأ بالاستثمار في المنتخب البلدي؟.

❖ **المنهج المتبع في التحليل :** بما أن هذه الورقة البحثية تعتمد على القوانين والنصوص التنظيمية ، فقد رأيت أن المنهج الملائم للبحث هو المنهج التحليلي ، المتمثل في تحليل القوانين والنصوص القانونية المتعلقة بالنظام القانوني للمنتخب البلدي والتنمية المحلية ، وهذا كله لتعميق فهم الموضوع ، حيث طبيعة الموضوع عميقة كما يشهد إشكالات متعددة ومعقدة وعالقة ، يفرض علينا أن نكون منهجدراسة تحليلية .

كما سوف نستخدم كل من المنهج الوصفي في وصف النتائج المتوصل إليها ، و أيضا المنهج الاستدلالي والاستنباطي وفيه نحاول الربط بين المقدمات والنتائج، المتوصل إليها .

وستتم دراسة هذا الموضوع وفق اللقائري المتعلقة بالموضوع .

ولأننا سنقوم بين الحين والآخر بالتطرق لأنظمة المقارنة الأخرى ، وهذا الدراسة تتبني في مواضع منها المنهج المقارن ، لماله

من فوائد في بيان بعض ما تبناه المشرع الجزائري من أحكام في هذا المجال حيث سنستخدمه كلما دعت الحاجة لذلك .

❖ **منهجية الدراسة :**

سرى هذا الموضوع في عدة مباحث ، نخصص الأول منها للتطرق في **شروط انتخاب المنتخب البلدي وصلاحياته** ، وفي مبحث آخر نوضح فيه

العلاقة التكاملية التي تربط التنمية بالمنتخب البلدي ، وخاتمة ستكون كملخص للبحث أبرز فيها أهم النتائج التي تتصل بالإشكالية وتحليل الموضوع ، أتبعها بعدة توصيات أرجو أن تجد لها طريقا للتجسيد في المستقبل ، لتطوير تسيير البلدية .

و هذا كله ضمن الخطة التالية

**المبحث الأول : شروط انتخاب المنتخب البلدي وصلاحياته .**

**المطلب الأول : شروط انتخاب المنتخب البلدي .**

**المطلب الثاني : صلاحيات المنتخب أداة لتحقيق التنمية .**

**المبحث الثاني : علاقة المستوى التعليمي للمنتخبين البلديين بالتنمية .**

**المطلب الأول: انعكاس وصول الأشخاص لا يتمتعون بالكفاءة للمجالس البلدية على التنمية محليا .**

**المطلب الثاني : أثر التنمية على ترقية مستوى المنتخبين البلديين .**

**المبحث الأول : شروط انتخاب المنتخب البلدي وصلاحياته**

بالنظر لما تكتسبه عضوية المنتخب البلدي من أهمية والأثر الذي يحدثه على مستوى البلدية من خلال التسيير وممارسة صلاحياته المرتبطة

بالتنمية على مستوى البلدية ، لهذا قبل التفصيل في الأثر الذي يحدثه المنتخب المحلي سوف نستعرض كيفية وصول هذا المنتخب للعضوية ونتناول أيضا أهم الصلاحيات التي يمارسها المرتبطة بالتنمية محليا ، وهذا ضمن المطلبين التاليين.

**المطلب الأول : شروط انتخاب المنتخب البلدي .**

يتم تشكيل المجالس الشعبية البلدية عن طريق الانتخاب<sup>1</sup> ، وهذا من أجل تكريس الديمقراطية ، خاصة مع تأكيد المشرع الجزائري على أسلوب الانتخاب

وتكريسه دستوريا وقانونيا<sup>2</sup> ، إلا أن قانون البلدية الحالي اكتفى بالنص على إعلان المجلس الشعبي البلدي هـ ومجلس منتخب ، دون التطرق لشروط الانتخاب

وإجراء العملية الانتخابية<sup>3</sup> ، عكس ما ذهب إليه قانون 67-24 الذين خصص له باب كامل يسمى " النظام الانتخابي " مما يحيلنا إلى قانون الانتخابات

للبحث عن كيفية تشكيل تلك المجالس .

<sup>1</sup>: لا يمكن تحقيق الديمقراطية إلا من خلال أسلوب الانتخاب وذلك للإرتباط الوثيق بين فكرتي اللامركزية والديمقراطية ، فأشار الأستاذ الفقيه Benoi لهذه الفكرة من خلال قوله " اللامركزية هي تطبيق الديمقراطية على الإدارة" :

- F. Benoit : droit administratif français , 1968 , P 136

<sup>2</sup>: صالحى عبد الناصر ، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية ، رسالة ماجستير فرع الدولة والمؤسسات العمومية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 01 ، الجزائر ، 2010/2009 ، ص 39 ، المذكرة منشورة على الرابط التالي:

[http://biblio.univ-alger.dz/jspui/bitstream/1635/11024/1/SALHI\\_ABDENACEUR.PDF.pdf](http://biblio.univ-alger.dz/jspui/bitstream/1635/11024/1/SALHI_ABDENACEUR.PDF.pdf)

<sup>3</sup>: مزياني فريدة ، الرقابة على العملية الانتخابية ، مجلة الفكر ، العدد 05 ، مارس 2010 ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، ص 71 .

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

ولاكتساب العضوية للمجلس البلدي بالجزائر يجب توافر الشروط التالية في المترشح وهي تلك المنصوص عليها بللقانون العضوي رقم 12-01 ، لكل مواطن الحق في الترشح لعضوية المجالس البلدية ، فليعطف قانون البلدية ولا قانون الانتخاب الأولوية لأئقته منقادات المجتمع على الأخرى ، تطبيقاً للمبدأ الدستوري " مبدأ المساواة بين المواطنين في تقلد المهام في الدولة " وهو عكس ما ساد في المرحلة الاشتراكية ، حيث كانت الأولوية معترف بها رسمياً للفئة العمال والفلاحين فنصت المادة 08 من دستور 1976 على " ...تتكون الأغلبية ضمن المجالس الشعبية المنتخبة من العمال والفلاحين " ، حيث كان يعهد لقسمة عملية ترشيح الأعضاء المتمتعين بالشروط السياسية والإيديولوجية المطلوبة من نزاهة وكفاءة والتزام ، باعتبارها الممثل الشرعي لحزب جبهة التحرير الوطني وهو الحزب الحاكم محلياً ووطنياً ، فنصت المادة 09 من دستور 1976 على " يجب أن تتوفر في ممثلي الشعب مقاييس الكفاءة والنزاهة والالتزام ، يتنافى تمثيل الشعب مع الثراء أو امتلاك مصالح مالية . "

فإرادة المشرع واضحة في إيجاد سلطة محلية منتخبة من قبل أفراد المنطقة وتكون في نفس الوقت من أفراد المنطقة<sup>4</sup> ، وينعكس مبدأ المساواة في الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي التي تنقسم إلى قسمين شروط إيجابية وأخرى سلبية. ❖ **الشروط الإيجابية:** هذه الشروط نظمتها عدة مواد منها المادة 79 من قانون الانتخابات 16-10<sup>5</sup> كمناسبة للترشح لانتخابات المجالس البلدية ، وهي تنقسم إلى شروط موضوعية وأخرى شكلية نوردتها فيما يلي:

أ- **الشروط الموضوعية للترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي :** هي تلك الشروط المرتبطة بشخص المنتخب<sup>6</sup> ، حيث يشترط فيه بلوغ 23 سنة كاملة في يوم الاقتراع ، كانت 25 سنة في ظل القانون 97-07 ، هذا بالإضافة لعدة شروط يجب توفرها تم النص عليها صراحة في التشريع ، وهى شروط الناخب فيجب أن يكون المرشح ناخباً وأن يكون جزائري الجنسية ، سواء كان جنسية أصلية أو مضى على اكتسابه لها 05 سنوات كاملة<sup>7</sup> ، وأن يكون متمتعاً بالحقوق الوطنية ( المدنية والسياسية ) .

محكوماً عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به.

ب - **الشروط الشكلية للترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي :** من الشروط المطلوبة للترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي شرط تسوية الوضعية اتجاه الخدمة الوطنية ، وهو شرط ضروري للتحقق من صداقية المرشح ، كما يجب على المرشح تقديم ملف ترشحه ضمن قائمة انتخابية تتضمن عدداً يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها وعدد المندوبين المستقلين يقل عن 30% من عدد المقاعد المطلوب شغلها طبقاً للمادة 71 من قانون الانتخابات. و في حالة لم تكن قائمة الترشح تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب سياسية ينبغي أن تدعم على الأقل بتوقيع 04% من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية<sup>8</sup> ، على ألا يقل هذا العدد عن 150 ناخباً وألا يزيد عن 1000 ناخب ، ولا يمكن لأي ناخب أن يوقع على أكثر من قائمة ، وإلا تعرض للعقوبات المحددة في المادة 73 من قانون الانتخابات ، بالإضافة لعدم التسجيل في نفس قائمة الترشح لأكثر من ترشحين اثنين ينتميان لنفس العائلة ، سواء بالقرابة أو المصاهرة تحت الدرجة الثانية حسب المادة 77 من قانون الانتخابات ، وهذا كي لا تتحول هذه المجالس إلى مجالس عائلية ، وما قد ينجر عليه من احتمال سيطرة روح العائلة وروابط القرابة على أعمال المجلس.

❖ **الشروط السلبية:** وهي الشروط والحالات التي ينبغي عدم توفرها بالمرشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي ، وتتمثل في حالة عدم القابلية للانتخاب<sup>9</sup> وحالة التنافي<sup>10</sup> ، ورد ذكرهما بالمادة 44 من قانون الولاية الحالي دون التطرق لهما في قانون البلدية .

<sup>3</sup>: Nasser Lebed, L'exercice de la tutelle sur les communes de la Daira d'Oued-Zenati , Mémoire de Magistère , Faculté de droit , Université D'Alger Années 1993, P 26-27.

- Abdelhamid si Afifi, le principe de la décentralisation moyens de mise en oeuvre et poids des traditions locales Mémoire de magister, institut des sciences politique Alger 1982..P159

<sup>4</sup>: يقول الفقيه de Laubadère " لكي تكون السلطة محلية يجب أن تكون مختارة من هذا الوسط وأن تكون من سكان هذا الوسط " .

- André De Laubadère: Traité de droit administratif , librairie générale de droit et de jurisprudence , 8<sup>ème</sup> édition , Paris , 1980 , P 94 .

<sup>5</sup>: القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25/08/2016 المتعلق بنظام الانتخابات (ج.ر.ج. 16/50) .

<sup>6</sup>: بعلي محمد الصغير ، القانون الإداري - التنظيم الإداري ، النشاط الإداري - ، دار العلوم ، الجزائر ، 2013، ص 145 .

<sup>7</sup>: المواد من 06 إلى 13 من أمر رقم 70-86 مؤرخ في 15/12/1970 يتضمن قانون الجنسية الجزائري المعدل والمتمم (ج.ر.ج. 70/105) .

<sup>8</sup>: مرسوم تنفيذي رقم 02-233 مؤرخ في 08/07/2002 يتعلق باستمارة اكتتاب التوقيعات في صالح قوائم المترشحين الأحرار لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولاية ( ج .ر.ج. 02/47) .

<sup>9</sup>: **عدم القابلية للانتخاب:** هي منع مؤقت ، وحسب المادتين 81 و 83 من قانون الانتخابات 16-10 تم ذكر الطوائف غير القابلة للانتخاب خلال ممارستها لوظيفتها ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل ، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم وهما لولي والوالي المنتدب ورؤساء الدائرة الأمين العام للولاية المفتش العام للولاية ، و عضو المجلس

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

إن من خلال التطرق لشروط الترشح بالمجالس البلدية نجد أن المشرع لم يتطرق لعنصر المستوى الدراسي أو الثقافي<sup>11</sup> للمترشح للمجالس البلدية وهو خطأ كبير يرتكبه المشرع الجزائري في حق المجالس البلدية وفي حق الشعب الجزائري ككل .

فإن كان عذر عدم إدراج شرط المستوي العلمي وثقافي في قانون 1967 هو عذر مقبول لعدم توافر الكفاءات الجزائرية المتعلمة والمتقنة ذلك الوقت لكون الجزائر حديثة الاستقلال ، وإن كنا نقبل عذره على مريض في قانون 1990 كونه قانون جاء نتيجة أوضاع سياسية واجتماعية استثنائية مرت بها البلاد آنذاك.

لكن اليوم الجزائر تتمتع بموارد بشرية كبيرة والطبقة المتعلمة يمكن أن تتجاوز 70 % والمتخرجون من الجامعات الجزائرية كل سنة بالآلاف ، هنا المشرع أخطأ حين لم يدخل هذا الشرط ضمن قانون البلدية لسنة 2011 وأيضاً لم يضمنه في قانون الانتخابات لسنة 2012 أو قانون الانتخابات لسنة 2016 ، ولنا ندري كيف تطالب السلطات العليا بالبلاد من المجالس المحلية خاصة البلدية منها أن تحقق التنمية وترفع من مستوي تلك البلديات وهي لم تضمن وصول الكفاءات لمكانها الصحيح فكيف ننتظر من بلدية أن تخلق موارد محلية والمنتخبين المحليين بها تم اختيارهم بناء على العروضية أو حسابات خاصة وليس على أساس الكفاءة .

بل أن المشرع الجزائري لم يحذوا على الأقل حذوا عدة دول عربية وليس الدول الغربية ، حيث هناك عدة دول عربية تشترط على الأقل حد أدنى من مستوى التعليم ومثاله نذكر :

1. في البحرين : يشترط ضمن شروط الترشح للمجلس البلدي البحريني أن يجيد اللغة العربية قراءة وكتابة .
2. في السعودية : يشترط ضمن شروط الترشح للمجلس البلدي بالسعودية ألا يقل مؤهلها التعليمي عن الثانوية العامة أو ما يعادلها .
3. في قطر : يشترط ضمن شروط الترشح للمجلس البلدي بقطر أن يجيد القراءة والكتابة.
4. في لبنان : يشترط ضمن شروط الترشح لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي بلبنان أن يكون ذا مستوى تعليم جامعي .

### المطلب الثاني : صلاحيات المنتخب أداة لتحقيق التنمية.

إن تطور البلدية وتحقيق التنمية الشاملة بها يرتبط بمدى وعي المنتخبين البلديين ونشاطهم وقدرتهم على تحقيق المشاريع محليا ومدى استعابهم لبرامج السياسة العامة المنتهجة من طرف الدولة ، خاصة أن المشرع منح تلك المجالس عدة صلاحيات سواء في المجال المالي أو ترقية الاستثمار المحلي<sup>12</sup> التهيئة والتعمير أو البيئية ، كما نجد للبلدية اهتمام كبير بالعقار نظرا لدوره في تحقيق التنمية المحلية ، ويمكن لها التداول في المواضيع التي تطور المجال الاقتصادي<sup>13</sup>.

التفذي للولايا القاضى وأفراد الجيش الوطني الشعبي وموظف أسلاك الأمن وأمين خزينة البلدية و المراقب المالي للبلدية و الأم في العام مستخدمو البلدية ، لأنهم لا يستطيعون الترشح في الدائرة التي يمارسون فيها وظائفهم إلا بعد موافقة من تقديم استقالتهم ، كما يمكنهم الترشح خارج الدائرة التي يمارسون فيها وظائفهم مباشرة بعد تقديم استقالتهم من مناصبهم المادة 81 من قانون الانتخابات .

- بعلي محمد الصغير ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 148.
- بركات محمد ، النظام القانوني لعضو البرلمان - دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى - ، الجزء الأول ، د.م.ج ، الجزائر ، 2012 ، ص 74.

<sup>10</sup>: حالة التنافي: تظهر هذه الحالة بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع حيث يتم فوراً إقالة كل عضو للمجلس الشعبي البلدي الذي تعتبره الحالة منحالا للتنافي.

ونشير هنا أن قانونا لانتخابات الحاليم يذكر حالات التنافي عكس الأمر 97-07 والمادتين 77 و79 من قانون رقم 80-08 مؤرخ في 25/10/1980 يتضمن قانون الانتخابات (ج.ر.ج.ج. رقم 80/44) ، إلا أنه يمكن استخلاصها من المادة 04 من الأمر 97-07 ، وتتمثل في عدم جواز الجمع بين العضوية في أكثر من مجلس شعبي حيث تنص المادة 2/4 من أمر رقم 97-07 يتضمن قانون الانتخابات " غير أنه يجوز لمن تم اختياره في مجلس شعبي أن يترشح لمقاعد في مجلس شعبي آخر وفي حالة انتخابه يعتبر مستقيلاً وجوباً من المجلس الشعبي الأصلي " ، كما تنص المادة 07 من القانون رقم 02-12 المؤرخ في 12/01/2012 يحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية كل من مجلسين الشعبيين البلدي وأيضاً الولائي -قانون عضوي رقم 12-02 مؤرخ في 12/01/2012 يحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية (ج.ر.ج.ج. رقم 12/01).

<sup>11</sup>: عرف جاك بيرك الثقافة في الملتقى 24 للمعهد الدولي لعلم الاجتماع المنعقد بالجزائر ما بين 25-30 مارس 1974 بقوله " الثقافة هي حركة الشمولية الاجتماعية بصفتها تبحث عن تغيير وتطرح أسئلة عن معانيها " .

- J.C.VATIN , Question Culturelle et Question à la culture , in A.A.N , 1973 , p 04 .

<sup>12</sup>: مزني فريدة ، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار ، مجلة الإجتهد القضائي ، العدد 06 ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، أبريل 2010 ، ص 53 .  
سزري الزين ، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير ، م . جلة الإجتهد القضائي ، العدد 06 ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، أبريل 2010 ، ص 29 ، تاريخ الإطلاع 2014/09/07 ، المقال منشور على الرابط التالي .

- <http://univ-biskra.dz/fac/droit/images/revues/eg/eg6/rg6a3.pdf>.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

وبالرجوع لقانون البلدية الحالي نجد أن للمجلس الشعبي البلدي مجموعة من الصلاحيات ، منها ما يتعلق بالإدارة والتسيير ، ومنها ما يتعلق بالجانب الاقتصادي والاجتماعي ومجالات مختلفة ، يقوم المجلس من خلالها بالمداولات به ممارسة عدة صلاحيات تمس قدرته بموجب القانون تمس قدرته وجوانب تتعلق بشؤوننا إقليمياً .  
**أولاً: الصلاحيات الإدارية:** نجد هنا العديد من الاختصاصات الممنوحة للمنتخبين البلديين وأهمها:  
**أ : اختصاصات متعلقة بالمصادقة والتعيين:** من أهمها انتخاب رئيس المجلس وتعيين مستخلف له وانتخاب نوابه ، وتشكيل اللجان الدائمة لرئيس المجلس واستخلافهم ، كما يقومون باقتراح تغيير إسم البلدية أو مقرها الرئيسي.  
**ب : اختصاصات ذات طابع رقابي:** نجد هنا من الصلاحيات فحص حالات المنتخبين الانضباطية<sup>14</sup> والرقابة على نشاط رئيس المجلس الشعبي ، و مراقبة المؤسسات المحلية التابعة للبلدية سواء الفروع الإدارية المنشئة أو المرافق العامة البلدية.  
**ثانياً: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بالتسيير المحلي:** تتمثل أهم هذه الاختصاصات في التالي:  
**أ : الوظائف المالية:** بالإضافة إلى المداولات التي تمسح بالافتراض<sup>15</sup> يقوم بالتصويت على الميزانية<sup>16</sup> ، والمصادقة على الحساب الإداري<sup>17</sup>.  
**ب: وظائف الإدارة العامة:** من أهم الصلاحيات التي تدخل ضمن وظائف الإدارة العامة التي تمارسها المجلس نذكر توظيف مستخدمين بالبلدية<sup>18</sup> وإدارة وتملكات البلدية<sup>19</sup> وكذا المصادقة على الصفقات العمومية<sup>20</sup> وإنشاء المرافق العامة والتعاون بين البلديات<sup>21</sup>.  
**ثالثاً: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بالتنمية المحلية:** يملك المجلس الشعبي البلدي صلاحيات ، أوكلها له قانون البلدية 10-11 منها التهيئة و التعمير والتنشيط الاقتصادي والاجتماعي لها الأخيرة و نذكر أهمها.  
**أ. الصلاحيات المتعلقة بالتعمير والهيكل القاعدية والتجهيز** :  
المجالس البلدية صلاحيات لتحسين المحيط المعيشي لسكان ، فتعد :  
مخططها للتنمية القصير والمتوسط والطويل المدى كمخطط البلدية للتنمية المحلية -PCD-<sup>23</sup> والبرامج القطاعية للتنمية -PSD-<sup>24</sup>

- لموسخ محمد ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة ، مجلة الإجتهد القضائي ، العدد 06 ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، أبريل 2010 ، ص 145 .  
<sup>13</sup> أبو لاس حميد ، مجال التدخلات الاقتصادي للجماعات المحلية على ضوء الإصلاحات الأخيرة قانون 08-17 ، مجلة الإجتهد القضائي ، العدد 06 ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، أبريل 2010 ، ص 43 وما يليها .  
<sup>14</sup> المواد 26 و 40 و 42 و 45 من قانون البلدية 10-11 .  
<sup>15</sup> عولمي بسمة ، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر ، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا ، العدد 04 ، ص 263 ، تاريخ الإطلاع 2014/09/01 ، مقال منشور على الرابط التالي:  
[http://www.univ-chlef.dz/RENAF/Articles\\_Renaf\\_N\\_04/article\\_11.pdf](http://www.univ-chlef.dz/RENAF/Articles_Renaf_N_04/article_11.pdf)  
<sup>16</sup> براهيم محمد ، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية - دراسة حالة بلديات ولاية المدية للفترة 1997-2003 ، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة الجزائر ، 2005/2004 ، ص 19 وما يليها .  
Muller Quoy (Isabelle), Le droit des assemblées locales , L.G.D.J, Paris, 2001, p 125-  
- مداخلة السيد علي زيان محند واعمر بعنوان نظرات حول المالية العمومية المحلية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 01 ، ص 110 .  
- بن دايدة سلمى ، نفقات الجماعات المحلية ، رسالة ماجستير في الحقوق ، فرع إدارة ومالية ، جامعة الجزائر- يوسف بن خدة - ، 2009/2008 ، ص 15.  
Cf. Muller -Quoy (I), op. Cit, pp137-138 :<sup>17</sup>  
- صالح سيهيلة ، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر ، رسالة ماجستير فرع المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الإخوة منتوري بقسنطينة ، 2009/2008 ، ص 21.  
<sup>18</sup> بوشامي نجلاء ، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 أدا للديمقراطية - المبدأ والتطبيق - ، رسالة ماجستير ، فرع: المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الإخوة منتوري بقسنطينة ، 2007/2006 ، ص 171 وما يليها .  
<sup>19</sup> بوضياف عمار ، دور عقد الامتياز في تطوير العلاقة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 25 ، أبريل 2010 ، ص 171 .  
- مجيد خلفوني ، شهر التصرفات العقارية في القانون الجزائري ، دار هومة ، الطبعة الأولى ، الجزائر 2008 ، ص 94 .  
- عمار علوي ، الملكية والنظام العقاري في الجزائر -العقار- ، الطبعة الخامسة ، دار هومة ، 2009 ، الجزائر ، ص 94 .  
<sup>20</sup> طاهري خويضر ، مبادئ عملية إبرام الصفقات العمومية في الجزائر ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 31 ، مارس 2013 ، ص 68 .  
- فيصل نسيعة ، النظام القانوني للصفقات العمومية وآليات حمايتها ، مجلة الإجتهد القضائي ، العدد 05 ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، ص 110 .  
<sup>21</sup> عبد القادر خليل ، البلدية في مواجهة تحدي التسيير والهندسة الإقليمية ، دار القصة للنشر ، 2011 ، ص 41 .  
<sup>22</sup> شرايدي ياسمين ، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء ، مذكرة ماجستير في القانون ، فرع قانون الأعمال ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر - بن يوسف بن خدة - ، 2008/2007 ، ص 17 وما يليها .

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

كما يقوم المجلس بحماية تراثها المعماري وبالمحافظة على المواقع الأثرية والطبيعية لقيمتها التاريخية والجمالية وحماية الطابع الجمالي والمعماري للبلدية.

ب. **الصلاحيات المتعلقة بالجانب الاجتماعي** : يقوم المجلس بالمبادرات بكل إجراء منشأها التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة في مجال الصحة والتشغيل والسكن والتعليم... الخ.

ت. **الصلاحيات المتعلقة بالجانب الاقتصادي** : رخص قانون البلدية للمجالس الشعبية البلدية القيام بمبادرة تهدف لتطوير

الأنشطة الاقتصادية المبرمجة ضمن مخططاتها التنموية، وتشجيع التعامل مع الاقتصاديين وتهيئة الظروف والملائمة للاستثمار.

ث. **الصلاحيات المتعلقة بالنظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية**: حسب المادة 123 تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على ترقية الصحة والنظافة العمومية

في الأخير رغم كثرة هذه الصلاحيات لكنها تظل شكلية نظرية لا تمارسها المجالس الشعبية البلدية فعلا ، ويعود السبب في ذلك إلى المبدأ الاختصاصي العام الذي يتناها المشرع

من جهة ، حيث نتج عن مضمون الصلاحيات ما استلزم صدور تنظيمات توضيحية ممارستها ، لكن في الواقع هناك عدة عقبات تقف أمام ممارسة المجالس

الاختصاصات وهي إما أن تصدر هذه التنظيمات دون أن تنتاز لفيها السلطة المركزية فعلا عن الاختصاص للمجالس البلدية ، وهو ما يؤدي إلى الحدوث داخل بلدياتنا الصلاحيات ومنه جمود المجالس البلدية في انتظار الموافقة الصريحة للسلطة المركزية ، أو لا يصدر هذا التنظيم فتؤول الصلاحيات لعدم التطبيق.

و من جهة ثانية تحتاج تجسيد هذه الصلاحيات لعلها أوضاعا إيجابية ووسائلها ما افتقرت إليها البلديات ، والبعض منا لا يتطلع إليها بهذا الأخير خاصة في

ظلال المادة 04 من قانون البلدية 10-11.

و من جهة ثالثة يمكن ربط فشل المجالس البلدية في تجسيد تلك الصلاحيات على أرض الواقع هو بالمنتخب البلدي في حد ذاته فحين ينتخب

شخص لعضوية المجلس البلدي دون أن يملك مستوى ثقافي أو علمي معين فكيف يستطيع إبرام الصفقات أو مناقشة الميزانية البلدية وكيف يتمكن من تنمية بلديته وهو لا يفقه في القانون أو المجالات المختلفة المرتبطة بالتنمية شيئا .

هذا بالطبع ناتج عن وصول مرشحي الأحزاب المختلفة التي لا يستند ترشيحها لقوائمها على أساس علمي ومعرفي بقدر ما يكون ترشيحاتها نابعة

من تحقيق مصالحها وكسب أكبر عدد من المقاعد وبالتالي تدمج في قوائمها الشخص الذي يضمن أكبر عدد من الناخبين والذي يملك الأموال وهنا يصل المال الفاسد للمجالس البلدية مما ينعكس لا محالة على تسيير تلك المجالس .

**المبحث الثاني : علاقة مستوى التعليمي للمنتخبين البلديين بالتنمية .**

عاني أعضاء المجالس الشعبية البلدية كباقي المواطنين من نقص في التعليم والتكوين في الأيام الأولى للإستقلال وهذا نتيجة لسياسة التجهيل التي

فرضتها السلطات الاستعمارية على السكان الجزائريين ما عدا فئة قليلة من أبناء المتعاونين معه أو بعض الذين أوفدتهم جبهة التحرير للتكوين بالخارج<sup>25</sup>

لكن بعد 54 سنة من الإستقلال مازال هناك عدد كبير من المترشحين إلى المجالس الشعبية البلدية يتصفون بقلّة التعليم والتكوين إلى حد الأمية ،

وضعف التصور والتخطيط مما أوقع كثير من البلديات في مشاكل حادة إلى جانب ذلك نجد ضعف التكوين الإيديولوجي .

كل هذا يعدّ مشكل خطير يهدد تحقيق التنمية بالبلدية خاصة وأن السلطة الرسمية بالبلاد لم تعر هذا الجانب الإهتمام الأزم لحد الآن ، على الأقل

تتدارك الأمر بضرورة فرض تكوين لهؤلاء المنتخبين وحتى المنتخبين ذوي المستوي العلمي والثقافي العالي ، لأن تكوينهم ليس ضمن مجال البلدية ويمكن ألا تكون لديه أدنى فكرة على كيفية التسيير .

في المقابلين التاليين سوف نحاول تبيان أثر وصول الأشخاص لا يتمتعون بالكفاءة للمجالس البلدية وانعكاسه على التنمية ، بالإضافة لتفصيل أثر

التنمية على ترقية مستوى المنتخبين البلديين .

<sup>23</sup>: كريميرقي ، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر - دراسة حالة ولاية المدية - ، رسالة ماجستير ، قسم علوم التسيير ، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير ، جامعة حيفار بالمدينة ، 2010/2009 ، ص 51 .

- شويحين عثمان ، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية - دراسة حالة البلدية - ، شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان - ، 2011/2010 ، ص 125. الرسالة منشورة على الرابط التالي :

<http://dspace.univ-tlemcen.dz/bitstream/112/2840/3/chwiyah.pdf>

<sup>24</sup>: شويحين عثمان ، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية... ، المرجع السابق ، ص 129.

<sup>25</sup>: بن خرف الله الطاهر ، النخبة المحلية في الجزائر - دراسة إجتماعية - سياسية للآليات تشكيل الممثلين المحليين - الجزء الأول النخبة المحلية في ظل نظام الحزب الواحد 1962-1989 ، دار تكسيج ، 2011 ، ص 247 .

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

- البلديات نموذجاً - يومي 8-9 نوفمبر 2016

**المطلب الأول: انعكاس وصول الأشخاص لا يتمتعون بالكفاءة للمجالس البلدية على التنمية محليا .**

الأمية تعني عدم القدرة القراءة و الكتابة ، لكن الأمية الوظيفية تتعدى

مسألة القراءة والكتابة الإلكترونية لاتصال المعلوماتية ومنها العجز عن استخدام الحاسب الشخصي ، العمل مع الكلمات ، متصفح الوب ، تطبيق جداول ممتدة ، أو استخداماتها للمحصول كفاءة وغيرها من استخدام التكنولوجيا الحديثة ، خاصة وأنا في زمن العولمة الفكرية والثقافية والاجتماعية .

كل ذلك يؤدي حتما إلى آثار سلبية على عملية التسيير والتنمية بالبلدية ككل ، لهذا يمكننا القول أن ضعف عملية التسيير أساسها هو وصول أشخاص للمجالس البلدية لا يتمتعون بمستوى ثقافي وعلمي يؤهلهم لتسيير البلدية والقيام بالمهام التي أولئك المواطنين المحليين للقيام بها ، مما يولد آثار سلبية وخيمة علنا لإبداء عوا الابتكار وحسن استثمار قدرات الأفراد .

وهنا سنختصر أهم تلك الآثار السلبية والتي منها :

**01 ضعف المناقشة بالنسبة للمشاريع البلدية :** كما ذكرنا سابقا من صلاحيات المنتخبين البلديين تلك المتعلقة مثلا بالتعمير والهياكل القاعدية

والتجهيز فلا يستطيع المنتخب هنا استيعاب طبيعة تلك المشاريع حين تعرض عليه لإبداء رأيه ، فيضطر المنتخب إما إلى المصادقة عليها كما هي دون مناقشة ، وإما تقديم نقد تعسفي ليس له صلة بطبيعة المشروع ، ليس لشيء سوى ليظهر للمنتخبين الآخرين أنه أدري بالمصلحة العامة ، وأنه لديه خبرة ومعرفة كافية به ، وقد يصل الأمر لرفض المشروع برمته تعسفا وحماقتا .

**02 عدم القدرة على خلق مشاريع جالبة للثروة :** إن المشكل الذي تتخبط فيه اليوم معظم بلديات الوطن هو عجزها عن خلق موارد مالية جديدة

للبلدية وهذا لأن معظم المنتخبين حين يبدؤون في ممارسة مهامهم كممثلين للمواطنين المحليين يصطدمون بحجم المسؤوليات الملقاة على عاتقهم ويجدون عالم آخر مختلف على ما تعودوا عليه ، فمثلا من فلاح أو تاجر أو حرفي أو حتي بطل إلى منتخب بلدي يصادق على مشاريع قيمتها بالملايير وفي مجالات ليس له أدنى فكرة عنها .

هذا الواقع يخلق له صدمة تجعله حبيس ما يتلقاه من أوامر وتوجيهات من منتخبين آخرين أو من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من موظفين بلديين ، فينتظر ما يؤمر به ولا يبادر بأفكار جديدة ، فهذا الإنسحاب من اتخاذ القرارات سوف يؤدي لركود في العمل البلدي وبالتالي ينعكس ذلك على التنمية بالبلدية .

**03 عدم القدرة على المبادرة باتخاذ القرارات المناسبة :** يقول أ/ منشيوس : "يجعلنا الناس أن يقرروا ما لا يجب أن يفعلوه ،

حتى يصبحوا قادرين على أن يبدؤوا بحماسا ما يجعلهم يفعلوه" ، وهذا هو ما يفترقه المنتخب غير الكفاء .

إن انعكاس ضعف شخصية المنتخب التي تولدت عن الصدمة التي تلقاها بعد انتخابه تجعله متردد أحيانا ومرتبك أحيانا أخرى ، هذا الارتباك تولد

نتيجة عدم استيعابه لعمله كمنتخب بلدي ، فيجعله ذلك يشعر بالخوف وعدم الثقة بنفسه وأفكاره حتى وإن كانت صحيحة ، ويصبح مخرجه هنا انتظار أوامر السلطة الوصية .

هذا الارتباط الذي يحدث بين المنتخب البلدي والسلطة الوصية سوف يقضي على الهدف الأساسي من إيجاد الجماعات المحلية عامة والبلدية خاصة<sup>26</sup> وهو خلق اللامركزية المرفقية والإقليمية من أجل تكفل أحسن بمصالح المواطنين المحلية<sup>27</sup> ، كما يقضي أيضا على أهم المبادئ التي تقوم عليها اللامركزية وهي استقلالية تلك الجماعات المحلية عن السلطة المركزية .

**04 انعكاس ضعف شخصية المنتخب على تحمله للمسؤولية :** قد يصل المنتخب البلدي إلى المجلس وبالنظر لحجم مهامه كمنتخب التي سنتقل

كاهله ، سينعكس ذلك على دوره كمنتخب من خلال تهريه من مسؤولياته ، وهذا التهريه سوف يولد لديه شخصية هشة ضعيفة ليست بحجم المسؤولية الملقاة على عاتقه .

<sup>26</sup>: تقوم البلدية على مبدأ أساسي هو أنها الخلية الأساسية للدولة ، وقد أدركت السلطات العمومية مبكرا أهمية الدور الذي يمكن أن تؤديه هذه الهيئة منذ صدور قانون البلدية الأول لسنة 1967 - أمر رقم 67-24 مؤرخ في 18/01/1967 (ج.ر.ج. رقم 67/06) - ، أما قانون البلدية 90-08 فيعرفها بأنها الجماعة الإقليمية الأساسية وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، أيضا نصت المادة الأولى من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 (ج.ر.ج. رقم 11/37) ، على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتنتمى بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ، ونصت المادة 02 على أن البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ، ومكان ممارسة المواطنة ، وتشكل إطار مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

27 :- jean michel de forges, droit administratif , presses universitaire de France , 6 ème édition, 2002 , Paris , P 104.

- André De Laubadère, Traité de droit administratif , librairie générale de droit et de jurisprudence , 8 ème édition , Paris , 1980 , P100 .

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

**05 انعكاس عدم الكفاءة والعروضية على تحمله للمسؤولية :** ان وصول منتخب للمجلس الشعبي البلدي لا يتمتع بالكفاءة اللازمة لأداء عمله ، أو وصوله عن طريق العروضية أو المحسوبية أو نتيجة علاقات كونها داخل الحزب الذي رشحه للمنصب ، هنا المنتخب تخلق لديه هوة أو جدار يعده عن ممارسة مهامه ، هذا سيؤدي به للابتعاد عن أداء دوره كمنتخب بلدي على حساب مصالحه الشخصية وكم سيكلف ذلك البلدية .

**06 سوء فهم القوانين المرتبطة بمهامه تؤدي به لإتخاذ قرارات خاطئة** :<sup>28</sup> إن الشخص لأخصاً لا يستطيع القراءة والكتابة ، بينما الشخص لأخصاً لم يوظفياً تكون لديه مقدرات بسيطة من القراءة والكتابة تتحملها أمينه ولكن بدرجة فقيرة قوياً أو أملاً ، بمعنا آخر فإننا البالغين لأميناً يوظفياً يكونون غير قادرين على التعامل بكفاءة مع المجتمع الحديث ولا يستطيعون القيام بمهام أساسية كملء استمارات في العمل ، كتابة الطلبات ، قراءة تقانون ما فهم محتواه ، قراءة تقرير أو محضر ، فهم معاني الإشارات المرورية ، البحث في معجم عن كلمة ، وغيره مما يتعرض لها الشخص من مهام متفرضة عليهم معرفة القراءة والكتابة في الحياة اليومية العادية أثناء ممارسة مهامه الوظيفية . كيف يمكن لهذا الشخص قراءة القوانين المرتبطة بنشاط البلدية ، فهو هنا سلباً لمتخصص ليشرح له القوانين وقد لا يكون الشرح كافياً ، أو اعتماده على فهمه الخاص الذي قد يكون خاطئاً .

**07 -عدم القدرة على حماية الأملاك البلدية :** دور المنتخب هنا هو حماية الأملاك البلدية ومداخلها التي نص عليها المشرع وبالمادة 170 من قانون البلدية لسنة 2011 نص على مداخل ممتلكات البلدية وعلى مداخل أملاكها .

حيث يوضع تحت تصرف بلدية كالأماك العامة المنقولة وغير المنقولة التي يتدر عليها دخل بقيمة إيجار عقاراتها وفوائدها المودعة بالمصارف والمقرضة للغير وإيرادات الأوراق المالية كالأسهم والسندات المملوكة لها ، وأيضاً أرباح مشروعاتها تقوم البلدية بالتصرف فيها وفقاً للشروط المحددة في القوانين .

و يقصد بالأملاك هنا كملامكها البلدية ، سواء ملكية عمومية أو خاصة وسواء كانت أموالاً عقارية أو منقولة ، وفي هذا نص المادة 18 من الدستور على أن " الأملاك الوطنية يحددها القانون ، وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كملامك الدولة ، والولاية ، والبلدية " كما تم تحديد مكونات الأملاك الوطنية والقواعد الخاصة بتكوينها وتسييرها ومراقبة استعمالها بموجب القانون 90-30 المنتمين لقانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم ، حيث تشمل الأملاك الوطنية على مجموع الأملاك الحقوق المنقولة والعقارية التي تحوزها الدولة وجماعاتها المحلية في شكل ملكية عمومية وخاصة حسب نص المواد 17 و 19 و 20 من القانون 90-30 .

فالمداخل هنا هي تلك الإيرادات التي تملكها البلدية لذاتها وتستهلك باستقلالها ، وهي مكونة من الأملاك العقارية وكذا الصناعية والتجارية<sup>29</sup> ، كما تعني تلك الإيرادات التي تستلم مداخل الأملاك التي تحصل عليها البلدية مقابل الخدمات المقدمة للمواطنين ويحصلون عليها بغير مقابل أو عن طريق الإعفاء أو خصاً<sup>30</sup> . فسوء فهم المنتخب البلدي للقانون يؤدي به لعدم القدرة على توفير الحماية الكافية للأملاك البلدية ، سواء كان ذلك من خلال التصويت على الميزانية أو من خلال إبرام الصفقات والعقود .

**08 انعكاس عدم الكفاءة على نقص الإنتاج والدخل القومي الفردي :** فقد أثبتت الدراسات أن العامل الذي يقلل من تعليمه سنة واحدة ، يكسب طوالياً بنسبة 15% زيادة عن زميلها لأمي .

**09 تأثير عدم الكفاءة على نقص الوعي :** فمن حيث آثارها على نقص الوعي مفهومها الشامل ، ما يجعل لمنتخبها هلاً بتكوين وتوجيه حاجات المواطنين المحليين ، والنماء والمشاركة والانتماء ، والكرامة والارتقاء .

<sup>28</sup>: هناك عدة أسباب تؤدي لاتخاذ القرارات الخاطئة والتي نجملها في ( التوتر وضغوط العمل - الإدراك الحسي - الخوف - الغضب - مؤثرات خارجية - ضيق الأفق - المثالية - عدم الانتباه لضرب وسرعة اتخاذ القرار والمماثلة - عدم التنظيم وخطا الأولويات - اتخاذ القرارات على أساس سمعها فقط من الآخرين مع غفلة الحقائق .

<sup>29</sup>: الأملاك العقارية هي مجموعة الأملاك العقارية المملوكة للجماعات المحلية من أرض ومزارع ومساحات وغابات وأماكن التخزين ، أما الأملاك الصناعية والتجارية فهي مجموع المنشآت التجارية والورشات والمقاولات التي تملكها البلدية والولاية وتستهلكها .

- طيبي سعاد ، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق بين عكنون ، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر ، 2008-2009 ، ص 53 .

<sup>30</sup>: شيخ عبد الصديق ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية ، أطروحة دكتوراه في القانون العام فرع الإدارة والمالية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 01 بن يوسف بن خدة ، 2010/2011 ، ص 45 .

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

**10 عدم القدرة على إعداد المواطنة عدم قدرته على حشد المواطنين المحليين وإقناعهم :** إن الشخص الذي يصل لمنصبه كمنتخب بلدي عن طريق حسابات خاصة وليس اعتماداً على كفاءته ، لا يمكن أن تخلق بينه وبين المواطنين صلة ، فهم يرون أنه لا يمثلهم وهو يرى أنه ليس بحاجة لارضاءهم ما دام أنه لم يتم انتخابه من طرفهم ، فالأمية تعني عدم توفر الوسيلة المناسبة لمتابعة متطلبات المواطنين بمفهومها الشامل ، الامر الذي لا يقتصر على الوعاء السياسي والمشاركة السياسية ، بل يمتد إلى النواحي متعددة كالتثنية السياسية ، والمشاركة السياسية ، ومدى الشعور بالانتماء الوطني والقومي ، والمشاركة في العمل والإنتاج .

**11 أثر المستوى العلمي والثقافي للمنتخب البلدي في نشر العصبية والعروضية :** إن عدم وعي المنتخب البلدي بكامل مسؤولياته وضعفه وقلة كفاءته سوف تؤدي لعدم تبادل الثقة مع المنتخبين ، ومن جهة ثانية خوفه عن عدم تجديد الثقة فيه يجعله يستغل العصبية والعروضية لضمان عهدة أخرى .

و كما نعلم كلنا جيداً أن العصبية والعروضية آثارها السيئة كثيرة ومتعددة كلها تؤدي لركود النشاط بالبلدية وضعف للتنمية .

### 12 عدم القدرة على مسايرة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

تعتبر تكنولوجيا المعلومات والاتصال أحد أهم عناصر التنمية الحديثة في إطار العولمة ، لذا يطرأ أثرها مختلف الجوانب الحياتية للأشخاص خصوصاً مؤسسات الأعمال والصناعات والمجتمعات والحكومات ، وتتغير باستخدامها الأنشطة والعمليات اليومية ، وبالتالي يمتد أثر تكنولوجيا المعلومات والاتصال إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلدان والأقاليم . كما أن تكنولوجيا المعلومات والاتصال تأت أهمية فيينا مجتمع المعلومات الذي يعتمد النجاحا لاقتصاديا والاجتماعيا على تكنولوجيا المعلومات وسهولة النفاذ إليها ، فمثلاً ظهور وانتشار الخدمات الإلكترونية ونيتهاً نتيجة تداخلك تكنولوجيا المعلومات والاتصال لتفعيل عملياتها الاقتصادية والتجارية والتعليم والحكومة والصحة . وقد تزايدت وتوسع استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال لمتوخراً عبر انتشار الشبكات الاجتماعية وأجهزة النقال التي أصبحت تيسر تفاعل مواطنيها بينهم أيضاً مع الحكومات فعملية صنع وتوجيه القرارات ، وبالتالي أصبحت عمال المسار نحن وبنا مع مجتمع اقتصاد المعرفة . من كل ما تم ذكره فهل يستطيع المنتخب البلدي أن يساير هذه العولمة التكنولوجية ؟ .

### المطلب الثاني : أثر التنمية على ترقية مستوى المنتخبين البلديين

إن تحقيق التنمية في كل المجالات التي تهتم المواطنين سوف ينعكس على جميع المجالات الثقافية والإقتصادية والاجتماعية والثقافية و..... وهذا ما كانت تصبوا اليه الجزائر ، ووصلت لقناعة مهمة هي أن التنمية الشاملة تبدأ من الموارد البشرية أي بتحقيق التنمية البشرية . صنفبرنامجالأمم المتحدة للتنمية في الجزائر ضمن البلدان التي تتمةب " تنمية بشرية هامة " <sup>31</sup> علناً ساعدت مقاييس اجتماعية واقتصادية تشكل مؤشراً للتنمية البشرية ، فأشارت لتقديم المسجل في الجوانب المتعلقة بالتنمية البشرية بالجزائر وكذا الوتيرة التي تم بها تحقيق هذا التقدم من أجل تحسين الظروف الاجتماعية بالبلد ، كما تم مؤشراً للتنمية البشرية المتوسط الذي يبلغه في ثلاثه جوانب من التنمية البشرية والمتمثلة في الصحة والتربية والمستوى المعيشي اللائق <sup>32</sup> . و على هذا الأساس تظهر آثار التنمية على تحسين المستوى العلمي والثقافي للمنتخب البلدي كما سوف يلي ذكره ، بإعتبار أن العلاقة بينهما علاقة تكاملية " فكلما تحسن المستوى العلمي والثقافي للمنتخبين كنا أقرب لتحقيق التنمية والعكس صحيح كلما كان المنتخبين بدون مستوى علمي أو ثقافي وليس لهم الكفاءة اللازمة للتسيير واتخاذ القرارات محليا ، كلما ساد الركود محليا ونقصت التنمية " وبهذا سنستعرض هنا أهم إنعكاسات التنمية على المستوى العلمي والثقافي للمنتخب البلدي التي تتضمن :

### 01 انعكاس الأوضاع التعليمية: تعمدت ذكر هذا الإنعكاس كأول صورة تؤثر في المنتخبين ، حيث بخلق تنمية شاملة الجوانب ، تتحسن الظروف

التعليمية وتتطور معها أساليب التعليم ، وتنتشر ثقافة التعلم ، ويصبح حينها الجهل صورة نادرة الوجود ، وهذا سيؤدي بالضرورة وبصورة تلقائية لوصول منتخبين بلديين ذوي مستوى علمي عالي ، دون أن تضطر الدولة لوضع شروط خاصة - توفر المستوى العلمي والثقافي في المنتخبين - للترشح لعضوية المجالس البلدية .

<sup>31</sup> : وقد تم تصنيف البلدان بأربعة أفرج : البلدان التي التنمية البشرية المرتفعة جدا (42 بلدا) والبلدان التي التنمية البشرية المرتفعة (43 بلدا منها الجزائر) والبلدان التي التنمية البشرية المتوسطة (42 بلدا) والضعيفة (42 بلدا).

<sup>32</sup> : موسوعة ويكيبيديا الرابط هو : التنمية البشرية في الجزائر / <https://ar.wikipedia.org/wiki/>

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- 02 انعكاس الأوضاع السياسية :** حين تكون هناك تنمية حقيقية ونصل لمنتخبين يتمتعون بالكفاءة فإنهم يقدرون القيمة الحقيقية للمسؤولية الناتجة عن دورهم كمنتخبين ، وهو ما سوف يدفعهم لعدم احتكار السلطة ويساعدون في تحقيق الديمقراطية.
- 03 انعكاس الأوضاع السكانية:** المنتخبين المحليين الذين لديهم كفاءة في التسيير أكد أنهم سوف يقدرون قيمة الموارد البشرية التي تحت وصايتهم ويعرفون الأسلوب الأمثل للاستغلال.
- 04 انعكاس الأوضاع السكنية:** بتحقيق التنمية تتحسن مستويات المعيشة وهو ما يقضي على أزمة السكن ، هذه الأزمة التي تستنزف مداخل المواطنين عامة والمنتخبين خاصة ، وبالتالي بعدما كان المنتخب هدفة من الترشيح للعهدة الانتخابية توفير مداخل تساعده على الحصول على سكن لكن بتحسن أوضاعه المعيشية يمكنه تحسين مستواه الثقافي ، و يصبح هدفة من العهدة هو تنمية البلدية .
- 05 انعكاس الأوضاع الإدارية:** عندما تتحقق التنمية تتمكن الدولة من تطوير الأساليب الخاصة بالإدارة واعتماد أنجع أسلوب للتخطيط بالبلدية ، حينها فقط يصل المنتخب المؤهل لتسيير البلدية .
- 06 انعكاس أوضاع العمل :** من أهم انعكاسات تحقيق التنمية هو تطور تقسيم المعلومات وارتفاع المهارات الفنية والإدارية ، وتوفير الدولة للجو الملائم لوصول الكفاءات المؤهلة لتسيير البلدية ، وهذه الكفاءات لن تقتصر على المنتخبين حتى الموظفين المعيّنين سيكونون مؤهلين ، حينها يتم تطبيق مبدأ الرجل المناسب في المكان المناسب .
- 07 انعكاس الأوضاع التقنية:** كما ذكرنا سابقا في عصر العولمة تعتبر تكنولوجيا المعلومات والاتصال أحد محفزات التغيير وأحد أهم عناصر التنمية الحديثة ، لأنه بالتنمية يسود الرخاء وتتوفر التكنولوجيا الحديثة ، وتتمكن الدولة من توفير استخدام التقنيات وتوطينها وطنيا ومحليا . هذا سينعكس على المجتمع ويصبح لدينا منتخبين يحسنون استعمال التكنولوجيا وتبادل المعلومات والاتصالات.
- 08 انعكاس الأوضاع الصحية :** من بين انعكاسات التنمية ذات الأهمية هو الأثر الذي تحدثه التنمية على الأوضاع الصحية ، من خلال تحسين مستويات الرعاية الصحية وانخفاض الوفيات وارتفاع معدل الحياة.
- فحين تتحسن الأوضاع الصحية ينشئ لنا مجتمع خالي من الأمراض ، وبالتبعية وصول منتخبين يتمتعون بالصحة واللياقة البدنية ، ومنتخبين لديهم دراية كافية بمشاكلهم الصحية لأنهم منتخبين متقنين لا يعتمدون على الشعوذة والأساليب التقليدية للعلاج .
- 09 انعكاس الأوضاع الاجتماعية :** بتحقيق التنمية تتم ثقافة العمل والإنجاز وتغير المفاهيم المقترنة ببعض المهن والحرف ، وحينها حين يصل فلاح أو نجار أو أي صاحب حرفة أو مهنة لن يحدث قلق حول مستواه العلمي ، لأن العلم والمعرفة يكون سائدا بين أفراد المجتمع .
- 10 انعكاس الأوضاع الطبقيّة:** حين تتحقق التنمية الشاملة يسود معها الرفاه الاجتماعي وتحسن الأوضاع المالية للسكان مما يزيل الطبقيّة ويخلق مرونة في البناء الاجتماعي المساواة الاجتماعية داخل المجتمع .
- هذا يخلق منتخبين بلديين من صلب المجتمع ، متشبعين بأفكاره وعلى دراية بكل أموره واهتماماته لأنه الأقرب إليه .
- 11 انعكاس الأوضاع النفسية:** من أهم انعكاسات التنمية خلق استقرار نفسي لدي أفراد المجتمع ، وتهيئة المناخ لنفسنا والعالم التشجيع على خلق المبادرات الفردية وتمكين النخبة المثقفة من الوصول للمجالس البلدية نتيجة كفاءتها ، وليس عن طريق العروشية والمحسوبية أو الغش والإبتعاد عن الفساد والمال الفاسد .

### خاتمة :

إن البلدية كهيئة إدارية أسندت لها مهمة إدارة المرافق البلدية بإمكانها تجاوز كل الصعاب والعوائق التي تعترضها في تنفيذ وظائفها وذلك بالحرص على وصول الكفاءات المؤهلة لتسييرها وتجسيد مختلف الإصلاحات ووضع وتنفيذ مختلف البرامج التنموية وبنيتي كل الآفاق والتطلعات التي من شأنها تحقيق تنمية محلية تعزز وتقوي التنمية الوطنية في إطار شامل ومتكامل.

حاولنا في هذه المداخلة البحث في أحد الجوانب التي لم تحظى بالدراسة اللازمة وهي حول التأثير الذي يمكن أن يحدثه وصول منتخبين للمجالس البلدية يكونون بدون مستوي علمي أو ثقافي ، ويمكن أن يكونوا حتى لا يجيدون لا القراءة ولا الكتابة ، وكان وصولهم لتلك المجالس عن طريق العروشية أو عن طريق المال الفاسد .

في ختام هذه المداخلة نخلص إلى نتيجة مهمة وهي تلك العلاقة الوطيدة التي تربط بين التنمية والمستوي العلمي للمنتخبين البلديين ، هذه العلاقة يمكن القول أنها علاقة تكاملية فكما تحققت التنمية وصلنا لمنتخبين ذوي مستوى علمي وثقافي عالي ، وكما قلت التنمية زادت الرداءة وأصبحت المجالس

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

المنتخبة والبلدية خاصة مرتعا لكل من يملك المال وأصحاب المصالح ، خاصة مع عزوف النخبة والكفاءات عن ممارسة العمل السياسي ، والعكس صحيح .

و لتدارك الأمر ارتئينا أن نقدم مجموعة من المقترحات والتوصيات التي نتمنى أن تجد لها طريقا للتجسيد ، من أجل ترقية عمل البلدية الذي يبدأ بترقية الموارد البشرية بها .

**أولا :** مع أن المشرع الجزائري قام بتعديل قانون الانتخابات بموجب القانون 16-10 إلا أنه أهمل وضع شرط وجود مستوى علمي معين للترشح لعضوية المجالس البلدية ، لهذا نقترح إدخال تعديل على القانون المذكور بإضافة هذا الشرط ، خاصة أن الانتخابات المحلية على الأبواب -2017- ، مع إدخال تعديلات في قانون البلدية 11-10 لإضافة العديد من العناصر الكفيلة بترقية الموارد البشرية البلدية ، خاصة أن تحقيق التنمية بالبلدية مرتبط باستقلالها ، وهذا الاستقلال لا يكون إلا بتوفر الموارد المالية الكافية لتجسيد ذلك ، لكن توفر الموارد المالية لا يكون كافيا إذا لم تتوفر الموارد البشرية المؤهلة التي تتمكن من التسيير المحلي الحقيقي ، لذا لا بد من ترقية الموارد البشرية ببلدية مؤهلة وجديرة بتولي المناصب التي هي تشغلها ، وتستوي هنا الموارد البشرية المنتخبة أو المعينة ولا يكون ذلك إلا من خلال:

**أ .** ضرورة اشتراط المستوى العلمي اللازم في كل من المنتخب ال بلدي والموظفين أصحاب المناصب العليا ، أو على الأقل بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابهم والمندوبين بالبلديات ، وخاصة المتصرف البلدي ومساعديه المذكور بالمادة 48 من قانون البلدية .

**ب .** ضرورة اشتراط الخبرة في العمل الإداري لأن سبب ترجع المنتخبين خاصة عن أداء مهامهم لا يعود فقط لضعف مستواهم العلمي فقط بل راجع بالدرجة الأولى لعدم وجود خبرة في العمل الإداري مما جعلهم ينسحبون غالبا عن ممارسة وظائفهم لصالح الموظفين ال بلديين - الأمين العام للبلدية - والسلطة الوصية - الوالي - .

**ج .** ضرورة توعية الموارد البشرية البلدية خاصة المنتخبين منهم ، بضرورة تحقيق الجدية والعمل بكفاءة خلال ممارسة مهامهم ، ولما لا يتم وضع مدونة أخلاقية محلية أو وطنية يكون أساسها الشفافية والمساءلة .

**د .** إضافة شرط المستوي العلمي كعامل فاصل في اختيار المرشح لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي ، بإعتباره المسير وصاحب القرار بالبلدية ، وكونه يتمتع بازدواج وظيفي من جهة ممثل للدولة ومن جهة أخرى ممثل للبلدية .

## محدودية التمويل المحلي وإشكالية الرشاد الإنفاقي والعجز الموازني للجماعات المحلية في الجزائر

الدكتور: محمد كريم قـروف.

جامعة العربي بن مهدي. أم البواقي.

### الملخص:

يعتبر توفير قدر كاف من الحيوية المالية أحد المتطلبات الضرورية لتقوية وتدعيم دور الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية ومحدد أساسيا لتكوين الثروة ، وطبقا لمدخل النظم فإن الجماعات المحلية تعد نظاما مفتوحا، حيث تحصل على مجموعة من المدخلات تستمد من المحيط بمتغيراته المتسارعة التي تجسد مزيجا متفاعلا من التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، التكنولوجية والإيكولوجية، التشريعية والثقافية... الخ، والتي أفرزت ظاهرة العولمة، ومن ضمن هذه المدخلات موارد طبيعية، بشرية، مالية، قانونية، تشريعية وأخرى. ولقد اختارت الجزائر في إستراتيجيتها التنموية سياسة اللامركزية الإدارية حيث يتضح ذلك من خلال تخلي السلطة المركزية عن العديد من الاختصاصات للجماعات المحلية ( الإدارة المحلية )، وعليه فإننا نحذف من خلال هذه المداخلة إلى التعريف بالإدارة المحلية وعملها ومشاكلها، مع إظهار أهمية التمويل المحلي في التنمية المحلية بمعرفة أهم الموارد المالية المحلية الموجودة بالموازنة الجماعات المحلية، ومن جهة أخرى نظهر إشكالية عجز المالية المحلية من خلال العجز المالي المسجل والديون المتراكمة وأسباب هذا العجز.

### Abstract:

The provision of sufficient financial viability one of the requirements necessary to strengthen and consolidate the role of local communities in economic development and a key determinant of wealth creation, according to the Systems Approach in the local community is an open system, where is obtained a set of inputs Derive from the rapid changes in the ocean that embody the reaction mixture of economic, social and political changes, technological, ecological, cultural and legislative ... Etc., which produced the phenomenon of globalization, and among these inputs of natural resources, human, financial, legal, legislative and other. We have chosen to Algeria in its strategy of development policy of administrative decentralization as demonstrated by the abandonment of the central authority for many of the terms of reference for local communities (local administration), and therefore we aim through this presentation to introduce the local administration and its work and its problems, showing the importance of domestic financing in local development knowledge of the most important domestic financial resources in the budget of local communities, on the other hand we show the problem of fiscal deficit through domestic fiscal deficit and debt accumulated registered and the reasons for this deficit.

### مقدمة:

إن الاتجاهات المعاصرة في إدارة التنمية الشاملة تتطلب مشاركة حقيقية من قبل الجماعات المحلية ، ويبقى هذا التعبير غير شائع الاستخدام في كثير من الدول النامية لأسباب مختلفة تتعلق إما بالدور الهامشي لهذه المؤسسات أو عدم رسوخ التجربة وممارسة هذه الإدارات في النسيج التنظيمي لتلك الدول. ولتحقيق أهداف التنمية والذي يسعي إليها المجتمع الدولي ككل، لا بد من البحث عن مصادر مالية لتمويلها، ويعتبر التمويل للمشكلات الأساسية والهامية التي تواجه عمليات التنمية في الدول النامية، خاصة تلك التي تعاني من قصور كبير في تغطية احتياجاتها، ومما يزيد من المشكلة تعقيداً قلة الاستثمارات المحلية المتاحة نتيجة لضعف المدخرات الوطنية التي يمكن أن تستحدث وتوجه نحو الاستثمارات الإنتاجية وفعاليتها الاقتصادية المسطرة. فالتمويل ما هو في الواقع سوى عملية اقتصادية ضرورية لعملية التنمية لأنه يعني البحث وتوفير الاحتياجات الضرورية من الأموال لهذه العملية في الوقت المناسب.

والجزائر ككالدول الناشئة جماعات تركيبيية صغرى الولاية والبلدية المشكلة للإدارة المحلية للوصول لأحسن

السبل للتنظيمية التي تزيد من الفعالية في التنظيم والسرعة والدقة من أجل دفع الوحدات السياسية والإدارية إلى التطور والرقى، ولقد اختارت الجزائر في إستراتيجيتها التنموية سياسة اللامركزية الإدارية حيث يتضح ذلك من خلال تخلي السلطة المركزية عن العديد من الاختصاصات للجماعات المحلية ( الإدارة المحلية )، وكان لهذا الجماعات أن تمثل انشغالات الأفراد الذين تمثلهم وتشرف على أمورهم، ولما كانت حاجيات المواطنين عبارة عن نفقات مالية كان على

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

الجماعات المحلية أُنبتت بحثها إيرادات مالية تكفي لتغطية هذه النفقات وأن تضبطها في شكل مجدول ومتوازن بحيث تتساوى بالإيرادات مع النفقات، وهذا ما يعرف بالميزانية أو المالية المحلية.

وتعد المالية المحلية من عدة جوانب مؤشرا حقيقيا للتطورات التي تعرفها المجتمعات الحديثة وعنصرا أساسيا للحكم على مسار إصلاح نظام اللامركزية المحلية. فباعتبارها جزءا لا يتجزأ من المالية العمومية ظلت المالية المحلية بالجزائر موضوع عدة إصلاحات وتغيرات منذ سنوات السبعينات وهذه التغيرات لم تهم فقط تحولات البنية المحلية بل مست كذلك بنية الأسواق الاقتصادية والمالية. والحقيقة أن المالية المحلية تتجاوز كثيرا الإطار العضوي التقليدي للمالية العمومية والتي تشكل المخرج المشترك للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالنسبة لجميع الدول وذلك بسبب وجودها داخل مجموعة من البنات والعلاقات المعقدة. ففضلا عن الجوانب المتعلقة بتمويل الجماعات المحلية والعلاقات التي تربطها بالدولة هناك جانبا يكتسي أهمية قصوى وهو المتعلق بالرقابة على هذا النوع من المالية.

وإنطلاقا مما سبق فإننا نهدف من خلال هذه الورقة البحثية إلى التعريف بالجماعات المحلية وعملها ومشاكلها، مع إظهار أهمية التمويل المحلي في التنمية المحلية بمعرفة أهم الموارد المالية المحلية الموجودة بالميزانية الجماعات المحلية، ومن جهة أخرى نظهر إشكالية عجز المالية المحلية من خلال العجز المالي المسجل والديون المتراكمة وأسباب هذا العجز. وسنقوم بمعالجة هذه الإشكالية من خلال المحاور التالية:

المحور الأول: علاقة التمويل المحلي بالتنمية المحلية.

المحور الثاني: تقييم المالية المحلية للجماعات المحلية بالجزائر.

المحور الثالث: إشكالية العجز في ميزانية الجماعات المحلية.

1. علاقة التمويل المحلي بالتنمية المحلية:

تتولى الجماعات المحلية في المجتمع المعاصر النهوض بأعباء التنمية الشاملة للبلاد معتمدة في ذلك على مواردها الخاصة، بالإضافة إلى المساعدات التي تحصل عليها من برامج التنمية المخططة من طرف الدولة عن طريق الموازنة العامة. لذلك فإنها تبقى بحاجة إلى الموارد المالية بشكل مستمر ومتزايد ومتجدد، وهي لذلك تواجه إلى حد كبير مشكل محدودية التمويل المحلي اللازم لتخفيف ضغط الطلب على الخدمات، ناهيك عن حاجتها إلى تحسين الأداء التنموي.

1.1 ماهية التمويل المحلي:

إن النظرة التقليدية للتمويل هي الحصول على الأموال واستخدامها لتشغيل أو تطوير المشاريع والتي تتركز أساسا على تحديد أفضل مصدر للحصول على أموال من عدة مصادر متاحة، ففي الاقتصاد المعاصر أصبح التمويل يشكل احد المقومات الأساسية لتطوير القوى المنتجة وتوسيعها وتدعيم رأس المال خاصة لحظة تمويل رأسمال المنتج.

ويمكن القول بأن هناك علاقة طردية بين درجة استقلالية المحليات في اتخاذ القرارات بعيدا عن تأثير الحكومة المركزية، وبين توافر الموارد المحلية الذاتية من خلال الجماعات المحلية من أجل إحداث المزيد من التنمية المحلية. ونظرا للترابط المباشرة بين التمويل المحلي والجماعات المحلية والتنمية المحلية، فإنه من الضروري الإشارة إلى هذه المفاهيم قبل التطرق لتعريف التمويل المحلي.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

### 1.1.1 تعريف الجماعات المحلية:

ويقصد بالجماعات المحلية في التصور العام، مجموعة من السكان يقطنون حدودا ترابية معينة من خريطة الدولة، يتميزون بخصائص محددة، وبقيم اجتماعية لها علاقة بالعادات والتقاليد والأعراف التي تفرزها الوضعية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية للجماعة التي تنتخب من بين أعضائها من يمثلها في المجالس التي تشرف على تنظيم شؤونهم الخاصة، كما تعمل على إحداث تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية من أجل النهوض بالهيئة المحلية على جميع المستويات في إطار التنسيق مع الهيئة العليا على المستوى الوطني.<sup>(1)</sup>

وعليه فإن الإدارة المحلية هي المناطق المحددة والتي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين والتابعين لإقليمها تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية، وهناك جماعتان محليتان فقط هما البلدية والولاية. واللذين يعرفان كما يلي: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون، ولها إقليم واسم ومركز ويديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية<sup>(2)</sup>، أما الولاية فهي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية وتنشأ بقانون"<sup>(3)</sup>.

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

### 2.1.1 تعريف التنمية المحلية:

يمكن تعريف التنمية المحلية بأنها العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين المجهودين الشعبي والحكومي، للارتقاء بمستوى الجماعات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا، من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك الجماعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة. أي أن التنمية هي عملية تغيير شامل في بنية المجتمع، وفق توجهات عامة لتحقيق أهداف محددة، تسعى أساسا لرفع مستوى معيشة السكان في كافة الجوانب.<sup>(4)</sup> ومن الواضح أن المفهوم المذكور للتنمية المحلية يركز على عنصرين أساسيين هما:

- المشاركة الشعبية في جهود التنمية المحلية، أي مشاركة المواطنين أنفسهم في جميع الجهود التي تبذل لتحسين مستوى ونوعية معيشتهم، بالاعتماد على مبادراتهم وإمكانياتهم الذاتية.

- توفير مختلف الخدمات ومشروعات التنمية المحلية بأسلوب يشجع على المبادرة والاعتماد على النفس والمشاركة. ولقد كرس الميثاق الدولي المعاصرة مفهوم الحق في التنمية كحق من حقوق الإنسان غير قابل للتصرف، وبموجبه يحق لكل فرد، ولجميع الشعوب، المساهمة بشكل كامل في تحقيق التنمية، وأن تتمتع بها، وعليه فإن الأفراد والشعوب يتمتعون بحق المشاركة الواعية والهادفة والحرّة لتحقيق رفاهيتهم، ورفع مستوى معيشتهم، وذلك من خلال مناقشة وإقرار وتنفيذ كافة خطط وبرامج التنمية المحلية على أساس من المشاركة الشعبية الجزئية والكلية، والتي تساهم إيجابيا في تقدم البلاد.<sup>(5)</sup>

### 3.1.1 تعريف التمويل المحلي:

إن نجاح الجماعات المحلية في إحداث معدلات عالية من التنمية المحلية يتوقف على مدى قدرتها وكفاءتها في تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية، وهو ما يعبر عنه بالتمويل المحلي. ويقصد بالتمويل المحلي كل الموارد المالية المتاحة، والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية على

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

مستوى الوحدات المحلية، بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة. (6)

كما يمكن تعريف التمويل المحلي على أنه حجم الموارد المالية للمجالس المحلية بقدر ما يتضمنه التشريع من مصادر إيرادات تخص هذا المجالس، وأن تتناسب هذه الموارد للمجالس المحلية مع الاختصاصات التي تمارسها والمسؤوليات التي تضطلع بها. (7)

### 2.1 شروط التمويل المحلي:

إن اللامركزية تعني نقل جزء كبير من السلطات والمسؤوليات والوظائف من المستوى الوطني إلى المستوى المحلي، ولكي يكون لهذا النقل معنى وهدف فإنه لا بد أن تتوفر للأجهزة اللامركزية قانون محدد وميزانيتها الخاصة، وسلطة توزيع الموارد على المهام المختلفة (8)، وهو ما يعني بالمقابل وجوب توافر مجموعة من الشروط المعينة في التمويل المحلي، والتي من أهمها:

**محلية المورد:** يقصد بمحلية المورد أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تستفيد من حصيلة هذا الوعاء، وأن يكون هذا الوعاء متميزاً بقدر الإمكان عن أوعية الموارد المركزية.

**ذاتية المورد:** يقصد بذاتية المورد استقلالية الهيئات المحلية في سلطة تقدير سعر المورد في حدود معينة أحياناً، وربطه وتحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها. (9)

**سهولة تسيير المورد:** يقصد بسهولة تسيير المورد سهولة تقييمه وتقديره وكيفية تحصيله وكذا تكلفة تحصيله... الخ.

### 3.1 أهمية التمويل المحلي في التنمية المحلية:

تعكس الحاجة إلى تحقيق التنمية المحلية الشاملة، بمعدلات مرتفعة، تلك العلاقة المتينة بين التنمية المحلية والتمويل المحلي، حيث تتطلب عملية التنمية المحلية بطبيعتها عبئاً أكبر قدر ممكن من الموارد المحلية. ولم يعد الجهد الرسمي فقط يكفي وحده لتحقيق التنمية المحلية الشاملة والمستدامة، وإنما أصبح الجهد الشعبي مطلوباً وبالخاصة، ذلك أن المشاركة الشعبية الجادة والمنظمة يلزمها حكم محلي فاعل تتحقق به ومعه دفعة قوية نحو اللامركزية، حيث تتاح للمحليات أوسع الفرص للمشاركة في صنع وتنفيذ القرارات المحلية. كما لا تخفى العلاقة الطردية والضرورية بين التمويل المحلي والتنمية المحلية، فكلما توافر المزيد من التمويل كلما زادت معدلات التنمية المحلية والعكس صحيح.

وتتطلب عملية التنمية المحلية بطبيعتها عبئاً أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية وخاصة الذاتية التي يمكن تعبئتها من الجماعات المحلية بمقادير ضخمة إذا ما توفرت السبل الملائمة لذلك. وكلما زادت القدرة المالية الذاتية للوحدة المحلية. قل اعتمادها على الحكومة المركزية ومن ثم تمتعت بدرجة أكبر من الاستقلال في صنع قراراتها. يضاف إلى ما سبق أن استقلال الإدارة المحلية مالياً يجعل المجالس المحلية أكثر استجابة لمطالب واحتياجات الأفراد، وعموماً يمكن أن نلخص أهمية التمويل المحلي فيما يلي:

#### 1.3.1 التنمية السياسية:

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

إن التمويل المحلي يرمي إلى الحفاظ روح المسؤولية المالية لأهالي المناطق المحلية. وهذه المسؤولية تثير يقظة أعضاء المجالس المحلية تجاه الحاجات المحلية وتحفزهم للعمل على تلبيتها دون إسراف كما تجعلهم يشددون في الرقابة على الإنفاق.

### 2.3.1 التنمية الاجتماعية:

يهدف التمويل المحلي إلى دعم الروابط بين أفراد المجتمع، فالإدارة المحلية لا تقتصر وظيفتها على أداء الخدمات والمرافق لتلبية الحاجات لأفراد المجتمع المحلي، وإنما تقوم أساساً لربط أفراد المجتمع المحلي وتوفير أسباب النمو الاجتماعي، فإسهام الأفراد في مالية الإدارة المحلية عامل أساسي في دعم العلاقات الاجتماعية بين الأفراد وتحقيق ترابطهم الفعال عن طريق المشاركة والمساهمة في الأعباء المالية والاستفادة من مزايا هذه المشاركة، شأنهم في ذلك شأن الأعضاء في شركة يسهمون فيها بأموالهم ويستفيدون من عائد استثمار هذا المال.

### 3.3.1 التنمية الإدارية:

إن الموارد المالية للإدارة المحلية تدفع أفراد المجتمع المحلي إلى القيام بدور رقابي على الخدمات والمرافق المحلية، وهذا بصفتهم كمستفيدين الأوائل من هذه الخدمات والمساهمين في إنشاء والمرافق والخدمات العامة، كما أن الموارد المالية للإدارة المحلية تعمل على تحقيق الاستقلالية الإدارية وكذا المالية عن الإدارة المركزية

### 4.3.1 التنمية الاقتصادية:

يعد التمويل المحلي أحد أهم دعائم التنمية الاقتصادية المحلية، فكلما تنوعت وازدادت الموارد المالية المحلية كلما كانت الإدارة المحلية (الجماعات المحلية) أقرب إلى التنمية الاقتصادية، والتي ستعكس بلا شك على التنمية الاقتصادية الوطنية، فدون توفر هذه الموارد يصعب على الإدارة المحلية البدء في مشروعات التنمية وتوفير المزيد من فرص العمل للشباب.

فالتنمية المحلية تعتمد بالدرجة الأولى على التمويل المحلي لإحداث زيادات في مستوياتها، وذلك لأنها تنطلق من القاعدة الشعبية العريضة فتعبر عن احتياجاتها الفعلية إلى مختلف المشروعات وتوجه الجهود الحكومية إلى إحقاق المشروعات التنموية الضرورية للمحليات، حيث أن إحقاق برامج ومشروعات التنمية المحلية يتطلب تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية.

## II. تقييم المالية المحلية للجماعات المحلية بالجزائر:

بعد صدور دستور سنة 1989 الذي كرس التوجه الحر وسياسة اقتصاد السوق في الجزائر، جاء القانون البلدي رقم 08/90 المتضمن قانون البلدية، وكذا القانون الولائي رقم 09/90 المتضمن قانون الولاية والمؤرخان في 07 أبريل 1990 ليعدما هذا الاتجاه، إن التكريس الفعلي لهذه الصلاحيات الجديدة أصبح مرهون في الإستراتيجية التنموية بمدى توافر الموارد المالية الكافية من جهة وتسييرها المالي والعقلاني من جهة ثانية، وفي ظل ذلك أصبحت الجماعات المحلية مطالبة بأن تسيير وفق نظم حديثة تتوافق وتساير المتغيرات الأساسية التي طالت مختلف جوانب الحياة المعاصرة، ومست كافة المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية... الخ، والتي ما قد يعبر عنها جملة بعناصر ثورة العولمة الجديدة حيث لا يجدي الأخذ ببعض عناصرها وترك العناصر الأخرى، وهنا يمكن أن نطرح السؤال الجوهرى التالي هل الوضعية المالية للجماعات المحلية تمكن من تكريس الخيارات اللامركزية الإدارية وتستجيب للتحديات والرهانات في ظل اقتصاد حر؟.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

إن هذا الوضع المتسم بالخلو والاستقرار القبطي لا يخلو من كفاية قطاع الدولة، فلم تسلم الجماعات المحلية منه وظهور تلوجود مشكلة جديدة وهي عجز البلديات الجزائرية عن تحمل نفقاتها وإن كانت متواجدة من قبل الكتل المتكبر القدر الذي يفتقر لانتباهه، وفي الوقت الذي أصبح حالاً مركزية الإدارة والتنمية المحلية ملاذ الكثير من الأمل في التنمية القومية الشاملة والمستدامة، وجدت الجماعات المحلية بالجزائر نفسها في مواجهة نفقات جديدة لم تكن موجودة من قبل، وعلى رأسها مواجهة تكاليف النزوح الريفي من تأمين للسكن، ومساعدة الطبقات المشهية وتغطية نفقاتها التي تنتظر في الغالب مساعدة الخزينة العمومية لتسويتها... الخ، وزاد الوضع تأزماً وتعقيداً في حجم المشكلة المالية نتيجة للأزمة الأمنية والعشرية السوداء التي عاشتها الجزائر بفترة التسعينيات من القرن الماضي. وكل هذا كان علة لحساب الميزانية الجماعات المحلية التي أصبح تميز كثير منها بالعجز ملازماً لها كاسمها، حتى أن هناك بعض البلديات التي تم تغيير إسمها ولكن وضع ميزانيتها غير المتوازن لم يتغير، إلى أن بلغ الوضع في سنة 2008 تسجيل عجزاً مالياً بقيمة 1200 بلدياً من مجمل 1541 بلدية على المستوى الوطني، أي أن 77,57% من البلديات لا تكفي إيراداتها لتغطية نفقاتها، منها 39% تعاني عجزاً مالياً بلغ درجة الاختناق. (10)

### 1.1. ميزانية الجماعات المحلية ومصادر تمويلها:

باعتبار الجماعات المحلية مسؤولة عن قسمة جغرافية من الدولة فإنها تتكفل بمهامها من مخرجات عمومية كثيرة ومتنوعة، وتلبي الحاجات الأساسية للمواطنين المقيمين في إقليمها، فإنه لها نفقات وجبة الدفع، وبالتالي ينبغي لها أن تزود بموارد مالية وأن تطورها من أجل مواجهة هذه النفقات، من أجل ذلك فهي كشخص معنوي بمزودة بميزانية أئتمانية، وهي محل لنفقات تتحملها بالتكفل بالمها ماليًا حتى لو لم يكن لها القانون.

### 1.1.1. ميزانية الجماعات المحلية:

الميزانية في مفهومها العام هي مجرد للنفقات والإيرادات المقرر تحقيقها خلال مدة محددة من طرف شخصاً وهيئة ما، وهي تعين بالنسبة للبلدية مجموعة من الحسابات المالية التي تقيّد لسنة ميلادية واحدة وتخص جميع الموارد المتاحة وجميع الأعباء التي يجب أداءها، وهي وثيقة حسابية تقديرية يتم إعدادها للدورة معينة (سنة) تقدر فيها الإيرادات المالية لعمليات معينة، بمعتمد تحديد أو جهالاً لنفقات الإيرادات التي تستغنيها هذا المصاري. (11)

وجاء في المادة 149 من قانون البلدية 08/90 ما يلي:

"ميزانية البلدية هي جدول التقدير الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية، وتشكل أمراً بالذلة لإدارة يمكن من تسير المصالح العمومية".

### 2.1.1. مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية:

تنقسم موارد تمويل الجماعات المحلية إلى قسمين رئيسيين: هما الموارد المحلية الذاتية والموارد الخارجية، فالموارد الذاتية هي تلك الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية والمضافة على الضرائب والرسوم القومية إضافة إلى الموارد الخاصة والناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية المختلفة. أما الموارد الخارجية فهي الناتجة عن المساعدات المالية التي تقدمها الدولة لولاياتها المحلية لدعم ميزانيتها إضافة إلى القروض والهبات والتبرعات، وستظهر هذه الموارد بالشكل التالي:

أ. الموارد المحلية الذاتية: تنقسم الموارد المحلية الذاتية إلى عدد من الموارد الفرعية والتي تعتمد عليها النظم المحلية ذاتياً في تمويل التنمية المحلية، هذه الموارد الذاتية تختلف في تنوعها ومقدارها من بلد إلى آخر بحكم الإمكانات المالية المتوفرة لديه وبحكم الأنظمة الاقتصادية المتبعة، على أن أهم هذه الموارد في الجزائر هي الضرائب والرسوم بنوعها المباشرة وغير المباشرة. وتعرف الضرائب على أنها كل فريضة مالية تتقاضاها الهيئات المحلية على سبيل

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

الإلزام في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثلها دون مقابل معين بقصد تحقيق منفعة عامة (12). وبالتالي يتضح أن الضرائب والرسوم المحلية تدفع في نطاق الوحدة المحلية إلى المجالس المحلية من قبل أفراد الوحدة المحلية أو المجتمع المحلي على عكس الضريبة العامة التي تدفع إلى الهيئات العامة للدولة من قبل جميع مواطني وأفراد الدولة مساهمة في الأعباء العامة، بالإضافة إلى أنها تتميز بمحلية الوعاء وسهولة تقديرها لتتمكن المجالس المحلية من تخطيط مشروعاتها ووضع موازنتها تبعا للتقديرات المتوقعة لحصيلة الموارد المقدرة لها.

### أ. 1- الضرائب والرسوم المباشرة Les impôts direct:

وهي الضرائب للرسوم التي تتباعد مباشرة من دخل الفرد أو أمواله محل الضريبة، وهذا النوع من الضرائب يشمل:

#### الرسوم على النشاط المهني

(TAP): لقد أنشئ هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996، وقد عوض النظام السابق الذي كان يحتوي على الرسوم على النشاط الصناعي والتجاري (TAIC)، والرسوم على النشاط التجاري (TANC).

ويفرض على المهنيين والأشخاص الطبيعيين المعنويين الذين يمارسون نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو غير تجاري، فهو يحسب على أساس رقم الأعمال الذي يحققه هؤلاء الأشخاص صانين نظر عن نتائجهما المحققة. وقد تم تحديد معدل الرسم على النشاط المهني بـ 02% وذلك بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2001، وتوزع حصيلة هذا الرسم بنسبة 29,5% كحصة عائدة للولاية، 65% كحصة عائدة للبلدية، 5,5% كحصة عائدة للصندوق والمشاركين للجمعيات المحلية (FCCL).

ويقصد بالصندوق والمشاركين للجمعيات المحلية تلك المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والمرتبة تحت رعاية وزارة الداخلية، والذي أنشأ بموجب المرسوم رقم 86/266 بتاريخ 1986/11/04، والمتضمن تنظيمه وطريقة توزيعه للأموال بين البلديات وفقاً لمعايير مختلفة، أهمها عدد السكان والوضعية المالية للبلدية، وقد أسندت إليهم مهمة تسيير صناديق التضامن في الولاية والبلدية. لقد شهد الصندوق والمشاركين للجمعيات المحلية تطوراً في تشكيلته وتركيبته منفتحة زمنياً لأخرى. كما أن دور الصندوق لا يتوقف على ذلك بل يقوم بتقديم الإعانات الاستثنائية من أجل توازن البلديات التي تواجه وضعية مالية صعبة جداً، كما يقدم إعانات لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة.

الدفع الجزافي (VF): يقع الدفع الجزافي على عاتق الأشخاص المادية والمعنوية والهيئات المقيمة بالجزائر التي تمارس نشاطاً وتدفع الرواتب والأجور، وهذا النوع من الضرائب يرجع كاملاً إلى الجمعيات المحلية حيث يوزع بين الولاية والبلدية، إلا أنه وابتداءً من 01 فيفري 2006 تم إلغاء هذا الرسم واستبداله بالرسوم الجزافية الوحدانية (IFU)، و يوزع نتائج الضريبة الوحدانية الجزافية بنسبة 50% ميزانية الدولة، 40% ميزانية البلديات، 05% ميزانية الولاية، 05% الصندوق والمشاركين.

الرسوم العقارية (Taxe foncière): أسس هذا الرسم بموجب المرسوم رقم 83/67 المؤرخ في 02 جوان 1967، والمتضمن القانون المعدل للملكية للمال المالية لسنة 1967، تم تعديله بموجب المادة 43 من قانون 25/91 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991، الذي يتضمن قانون المالية لسنة 1992، وهذا القانون المطبقاً سستعوي أيضاً مجموعة من الرسوم متخصصة العقار، وهو ضريبة معينة تمس العقارات المبنية وغير المبنية الموجودة على مستوى التراب الوطني، توجه حصيلة إجمالي الميزانية البلدية.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

الرسم التظهيري (Taxe d'assainissement): يحصل هذا الرسم انطلاقاً من فاتورة استهلاك الماء خارج الرسم بنسبة 20%، سواء كانت البلدية مسؤولة عن تسيير المياه أو المؤسسة المسؤولة عن تسيير المياه بدفعها إلى القابض البلدي، بالإضافة إلى الرسم لرفع القمامات المنزلية وتفرغ الماء في المجاري، وجميع مداخيل وموارده تصب في ميزانية البلدية لتبنيها شبكات تقنيات الصرف فقط.

2. الضرائب والرسوم غير المباشرة (Les impôts indirect): وهي ضرائب يتم فرضها على وقائع وتصرفات أو سلع وخدمات معينة، وبالتالي يدفعها المستهلك في شرائه لهذه السلع أو سلوكه هذا السلوك أو ذاك بحيث أن من يستفيد منها يدفع الضريبة المقررة عليها، ويشمل هذا القسم من الضرائب والرسوم:

الرسم على القيمة المضافة (TVA): أساس الرسم على القيمة المضافة في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 1991، بالمقابل ألغى النظام السابق المتشكك من الرمال الوحيد الإجمالي لانتاج (TUGP)،

والرمال الوحيد الإجمالي لانتاج الخدمات (TUGPS)، وذلك كنتيجة للمشاكل التي شهدتها هذا النظام من حيث تعقد هود عملاء متاهلاً لإصلاحات التي شهدتها الاقتصاد الوطني، وتمت تطبيق الرسم فعلياً ابتداءً من أفريل 1992<sup>(14)</sup>. وفي قانون المالية لسنة 2001، تم إعادة هيكلة معدلاته، حيث أصبح يشمل معدلين، معدل عادي بنسبة 17 %، يطبقه هذا المعدل على المنتجات والبضائع والخدمات، ومعدل مخفض بنسبة 07 %، ويطبق على بعض السلع والخدمات التي تتمثل بمنفعة خاصة اقتصادي واجتماعي وثقافي<sup>(15)</sup>. وابتداءً من سنة 1992 إلى يومنا هذا، يمكن توضيح كيفية توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة (TVA) بين الهيئات المستفيدة منه، وذلك بالاعتماد على قوانين المالية والتعديلات التي طرأت على هذا الرسم، كما هو موضح في الجدول التالي:

جدول رقم (01): توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة للفترة (2009/1992).

المجموع	الهيئات المستفيدة			الفترة
	ص.م.ج.م	الدولة	البلدية	
% 100	% 11	% 83	% 06	1994/1992
% 100	% 08	% 85	% 07	1996/1995
% 100	% 09	% 85	% 06	1999/1997

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

2005/2000	% 05	% 85	% 10	% 100
2009/2006	% 10	% 80	% 10	% 100

المصدر: قوانين المالية، وقوانين المالية التكميلية للسنوات 2009/1992. (ص.م.ج.م: الصندوق المشترك للجماعات المحلية)

الرسم على الذبائح: وهو رسم غير مباشر يستحقه لصالح الجماعات المحلية التي تتوفر فيها المذابح، ويتميز بطابع الضريبة غير المباشر، لأنه يفرض على المنتجين أو المستهلكين دفع الرسم على الإقامة: يمكن للبلديات المنشأة بمحطات تجميع مياه معدنية أو مناخية أو سياحية أن تحذر مما يسمر سما الإقامة (المادة 262 من قانون البلدية)، هذا الرسم يطبق على الأشخاص الذين لا يقطنون بالبلدية ولا يمكنون شهادة إقامة بها.

الرسم على العروض: إن هذا الرسم الذي يتم تحصيله أثناء العروض السينمائية والتظاهرات الرياضية والفنية والثقافية تم إلغاؤها وأدجفيا الرسم على القيمة المضافة بنسبة 07 % (13).

حقوق الحفلات والأفراح: لقد أنشئ لصالح ميزانية البلديات التي تنظم حفلاتها أو أفرادها تطابعاً على، باستعمال الموسيقى كحقل جمعيات المستفيد من الرخصة الممنوحة له ذا الغرض، إن مبلغ هذا الحق الواجب الدفع عند قبليداية الأفراح للصندوق والقبليداية، يحدد طبقاً للقانون الساري المفعول

ب. الموارد الخارجية للجماعات المحلية: إن عملية الاعتماد على الموارد الخارجية تأتي كمرحلة ثانية أو استثنائية تلجأ إليها السلطات المحلية عند الضرورة إذا كانت الموارد الداخلية لا تكفي لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار في الميزانية المحلية، فعملية التأكيد على أهمية الموارد المالية المحلية في دعم الاستقلال الإداري للمحليات لا تعني تغطية كافة نفقات مشروعات التنمية المحلية من الموارد الذاتية لأن ذلك قد يبطئ من معدلات التنمية المطلوبة ولذلك فإنه يتم اللجوء إلى الموارد المالية الخارجية. والموارد الخارجية الأساسية وفق التنظيم المعمول به في الجزائر تتمثل في مايلي:

ب.1 - الإعانات الحكومية: غالباً ما تضطر الدولة إلى منح مساعدات مالية إلى الهيئات العمومية والوحدات المحلية والهيئات الخاصة، وفي بعض الأحيان بدون أن تحصل الدولة على مقابل أي بدون أن تلزم المستفيدين برد هذه المساعدات لا نقدياً ولا عينياً. وتسمى هذه المساعدات المالية الموجهة لتغطية نفقات التنمية المحلية بالإعانات، وتؤدي هذه الإعانات أهدافاً اقتصادية وأخرى اجتماعية تتمثل في تعميم الرخاء في مختلف مناطق الدولة، وإذابة الفوارق بين المناطق الفقيرة والنائية والمناطق الغنية. إن الإعانات الحكومية غالباً ما تتضمن شروطاً تقيد حرية واستقلال المجالس المحلية إذ أنها توجب في كثير من الأحيان خضوع الإدارة المحلية عند إنفاقها الإعانات الحكومية إلى رقابة مالية من الهيئات المركزية.

ب.2 - القروض: تستعمل القروض في تمويل المشروعات الاستثمارية التي تنشأ على مستوى المحليات وتعجز موارد الميزانية على تغطية نفقاتها، ولا يجوز عادة للمجالس المحلية على مستوى المحليات أن تلجأ إلى عقد قروض دون إذن من الحكومة.

وهذا النوع من القروض عادة ما يكون بفائدة بسيطة ومدته تعتمد على طبيعة المشروع المراد إنفاق قيمة القرض عليه.

ب.3- التبرعات والهبات: تعتبر التبرعات والهبات مورداً من موارد المجالس المحلية وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون إما مباشرة إلى المجالس المحلية أو بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وكذلك قد تكون نتيجة وصية تركها أحد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة أو

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده. وتنقسم هذه التبرعات إلى قسمين تبرعات مقيدة بشرط عدم قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية، وتبرعات أجنبية لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء أكانت من هيئات أو أشخاص أجنب. (16)

بصفة عامة تبقي الموارد الجماعية المحلية ضعيفة ومرتبطة أساساً بالمساعدات التي تأتيها من الإدارة المركزية، وبمخصصات الضرائب الواسعة المحلية، وهذا ما يظهر بوضوح في ارتفاع عدد البلديات العاجزة، وهو ما يتنافى مع مبدأ الاستقلالية المالية، فكأننا نلجأ للموارد المالية للجماعات المحلية ببقية ونالستو المطلوباً من منشأها نيزيد من حدة تدخل السلطة المركزية في شؤونها، حيث لا تتم المساعدة المالية للجماعات المحلية سواء التبرعات من طرف الدولة، أو تلك التي تأتيها من الصندوق والمشاركة للجماعات المحلية، إلا تحت سلسلة من الشروط وتقلص من حريتها، ومن خلال الإطلاع على عمليّة البعض من البلديات يتضح لنا جلياً الأهمية البالغة التي يكتسبها الصندوق والمشاركة للجماعات المحلية، الأمر الذي يجعلنا نتطرق إلى طبيعة النظام القانوني الذي يحكم هذا الجهاز، ودوره في دعم المالية المحلية.

#### 2.11 دور الصندوق المشترك في دعم مالية الجماعات المحلية:

تمثل اختصاصات الصندوق والمشاركة للجماعات المحلية والتهيئة مخرولة إليها قانوناً في تسيير كل من صندوق التضامن وصندوق التضامن للجماعات المحلية، وعليه سوف نتطرق إلى طبيعة التدخالات الموكولة للصندوق وقطعاً. 2.11.1 صندوق التضامن: يختص هذا الصندوق بتقديم إعانات سنوية إلى القسما لميزانية المحلية للبلدية والولاية، وتهدف هذه الإعانات إلى التقليل من جمالا اختلالاً المالية ما بين البلديات، حيث تمنح للجماعات المحلية الأكثر فقراً من حيث الموارد المالية، ومن بين أهدافها الموكولة إلى الصندوق وقطعاً لتوزيعها على الجماعات المحلية والولاية بالشكل التالي: 75% من التبرعات للصندوق والتضامن البلدي، 25% من التبرعات للصندوق والتضامن الولائي. (17)

#### 2.11.2 صندوق التضامن: يعمل هذا الصندوق

تحت إدارة الصندوق والمشاركة للجماعات المحلية، حيث يتكفل بتحويل أموالها المثلثة في اشتراكات البلدية بالنسبة 02% من الموارد الجبائية لكل بلدية، يقوم بدور هذا الصندوق وقطعاً خلفي مالية البلدية التي تقوم عليها عن طريق تقديمها بمعرفة بقا القيمة الجبائية ويقصد بهذا الإعانة الفارق بين التقديرات والتحصيلا الجبائية الفعلية بمعناها خرفاً أثناء إعداد الميزانية الأولية البلدية، ونتيجة للتأخير الذي غالباً ما يحصل في إقرارها بالتقديرات الجبائية من قبل مديرية الضرائب، تلجأ البلدية في تقييمها إلى اعتماد التحصيلات السابقة والمحققّة في الحسب الإداري وإدراجها في الميزانية الأولية، غير أن هيم كناً نيكو نحننا كاختفاض في القيمة الجبائية المحصلة في السنة الحالية مقارنة مع السنة الفارطة، وهو ما يعنى أن التقديرات الجبائية للسنة موضوعنا نشاطيكونمبالغا فيها، وبالتالي تختل ميزانية البلدية لهذا السبب يقع العجز الموازي، وهنا يتدخل صندوق التضامن لتقديم مقيمة مالية في حدود النسبة 90% من التقديرات الجبائية لتغطية هذا النقص والعجز الحاصل.

#### 2.11.3 مساهمات إعانات أخرى: بالإضافة إلى التخصيصات والإعانات المالية التي تقدمها الصندوق والمشاركة للصندوق والتضامن، فهنا كمساعدات مساهمات أخرى

يقدمها الصندوق وتكتسب أهمية بالغة في تغطية بعض نفقات البلدية، ويتعلق الأمر هنا بالإعانات المالية المخصصة المقدمة لفائدة الأشخاص المسنين، والتي تقتطع من حصة الصندوق وقطعاً الضريبة الجزائية الوحيدة ويستفيد منها كل شخص مسنن تتوفر فيه مجموعة من الشروط، من ضمنها ألا يملك هذا الشخص أي دخل ومورد مالي بالإضافة إلى إعانات تسيير أعباء الحرس البلدي قبل حل هذه المؤسسة حالياً، وذلك طبقاً للتعليمات الوزارية المشتركة رقم 52 المؤرخة في 21 جانفي 1995 والتي تحدد إجراءات التكاليف لنفقات الحرس البلدي، أصبحت الصندوق وقطعاً جزءاً من أعباء تسيير هذا المؤسسة وتحت حمل ميزانية الدولة الجزء الآخر، وهذا الإعانة تأخذ جزء كبير من موارد الصندوق والمشاركة للجماعات المحلية.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

4.2.11 النقائص والصعوبات التي يواجهها الصندوق

المشترك: إن القضاء على مشكل العجز الموزني وعلماً بالأقل لتخفيف من حدة المشكلة المستويات الدنيا. كان الهدف المنشود من وراء إنشاء الصندوق والمشاركة مع الجمعيات المحلية بال صيغة الحالية.

وبالرغم من هذا فإن النشاط الفعلي لهذا الصندوق أقل بكثير من عشرين عاماً من الزمان. فزجلة من النقائص التي أثرت على الدور العام الذي يلعبه هذا الصندوق وعلماً بالمستوى المحلي، وفيما يلي نذكر بعض هذه العراقيل والنقائص:

-نقص الإدراك التام بالواقع المالي للبلديات القطر الوطني، وهذا راجع إلى التركيبة البشرية والهيكل التنظيمي لهذا الصندوق، حيث نجد أن نصف أعضائهم منتخبون والنصف الآخر معينون وهم متمركزون وعلماً بمستوى العاصمة. فإذا ما استثنينا الأعضاء المنتخبين، فإن هذا يعتبر غير كافٍ للإمساك بالواقع المحلي.

-افتقار الصندوق وقليل المتابعة لتخصيصهم. مراقبة عملية صرف الإعانات والتخصيصات الممنوحة، والحرص على أخذ الوجهة التي صرفت هذه الإعانات لأجلها، وهذا الدور كان يفترض أن تقوم به لجنة متابعة مساعدة لعملاء الصندوق، لكن لم يتم إنشاء هذه اللجنة اليوم هذا رغم أن القانون نص عليها.

-غياب التحليل الدقيق في تحديد الحجة إلى الإعانة المالية من بلدية لأخرى عند توزيعها داخل الصندوق، وهذا راجع لكون توزيعها داخل الصندوق وعلماً بالبلديات التي يخضع لمعيار حدد منذ إنشاء هسنة

وهو معيار عدد السكان، وإن كان هذا الأخير يعتبر من حتملة المقاييس المعتمدة عليها، إلا أنه يعتبر أهمها. أبرز مقياس يستند إليه في تحديد حجم الإعانات، بغض النظر عن الوضعية المالية والاقتصادية التي تعيشها البلديات.

-إن تحميل الصندوق لأعباء إضافية موازية لدوره الرئيسي في تحقيق التضامن والتوازن بين البلديات، أثر على حجم الموارد والإمكانات المالية لهذا الصندوق. كتحملها لعبء تغطية نفقات تصالح الحرس بالبلديات سنوياً لأزمة أمنية.

### III. إشكالية العجز في ميزانية الجماعات المحلية:

بالرغم من تعدد وتنوع الإيرادات العامة للجماعات المحلية، الذاتية أو الخارجية، إلا أن تميز الميزانية المحلية

الجزائرية بصفة عامة هو النقص الخطير في الموارد مع زيادة كبيرة في النفقات، وهذا راجع لعدة أسباب منها علو جها لخصيص كون الثروات الذاتية للبلدية غير مستغلة أو مسيرة بصورة سيئة، الأمر الذي يساهم في انخفاض ميزانها ومخسوس للموارد، وتجلبت هذه الصعوبات المالية في عدد من البلديات تحت ضغط فروعها وموظفيها.

من هنا ظهر مشكل عجز ميزانية أغلبية بلديات

وولاية الطونج في العشرينيات الأخيرة من القرن الماضي استمر اليوم هذا، أما هذا الظرف فبرزت للوجود التعليمية الوزارية رقم 14/94 المؤرخ بتاريخ 30 مارس 1994 والتي

أكدت على الارتفاع الكبير لعدد الميزانيات العاجزة منذ سنة 1991، حيث تضمنت الكيفيات الجديدة للإعانات الاستثنائية للتوازن لسنة 1994. وعليه يمكن أن نتساءل

هنا عن الأسباب الفعلية لسفاهة عجز الميزانيات المحلية بالجزائر، وما هي الإجراءات التي بادرت بها الدولة للتخلص أو التقليل من هذه الظاهرة،

والسبل الكفيلة بتطوير الإيرادات المالية وتكييفها مع التطورات الاقتصادية الراهنة؟، وهل تم التفكير مجدداً في إيجاد موارد جديدة ترفع من فعالية الجماعات

المحلية، وتجعلها أقدر على مواجهة متطلباتها المحلية والوطنية؟.

### 1. III أسباب العجز في ميزانية الجماعات المحلية:

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

يُقصد بعدم توازن الميزانية هو عدم تعادلا لإيراداتمغالنفقات، وما يتبعذلك منالوقوع في العجز أو الفائض في الميزانية، إذ يظهر فائض الميزانية في حالة تفوق الإيرادات على النفقات بمعنى آخر عندما تكون النفقات أقل من الإيرادات هنا يتحقق عجز الميزانية (Déficit budgétaire). (18)

ويعود عجز ميزانية بلدياتها المالية المحلية في الجزائر إلى أسباب عديدة، منها ما يتعلق بأسباب داخلية ومنها ما هو خارجي:

1.1.1.1 الأسباب الداخلية: إن لعدم توازن تقسي الميزانية بالجماعات المحلية، أسباب داخلية مختلفة يمكن ذكر أهمها فيما يلي:

أ. النمو السريع للنفقات ال ميزانية المحلية: حيث تعتبر ظاهرة النمو السريع للنفقات البلدية من الظواهر العامة التي أصبحت

كصفة أساسية ملازمة لجميع بلديات الوطن، علما باختلاف حجمها وإمكاناتها الطبيعية والبشرية، وقد يحدث أنتتوقف أو

تراجع الزيادة السريعة للنفقات لتسبباً ولاخر في بعض السنوات، إلا أنها تتعاود ارتفاعها من جديد بمجرد زوال السبب. وساهمت عدة عوامل في نمو هذه النفقات، خاصة

بعد صدور القانون البلدي والوطني لسنة 1990، والذي أضاف نفقات ضخمة نتجت عن الصلاحيات الكبيرة

والمختلفة للبلديات خاصة في إطار التعددية، فضلاً عن النمو الديمغرافي وتنوع احتياجات المواطنين المتزايدة يومياً

كما أنتحرير الأسعار وارتفاعها، وزيادة التكاليف نتيجة لذلك، واستقلالية المؤسسات ذات حولا لجزائر الاقتصاد السوق، كلها عوامل أدت

من مشاكل الملحيات، والتي تتطلب حلها بالضرورة الزيادة في عملية الإنفاق على حساب إيرادات الميزانية

ب. ضعف الموارد المالية للجماعات

المحلية: منذ نهاية ثمانينيات القرن الماضي أصبح العجز المالي أحد المشاكل العويصة التي تعانيها البلديات وإدارة المحلية عموماً إلا أن هذا العجز لم يتم تصحيحه على المدى المتوسط، بل

صحيح تطور سنة بعد سنة وعلما بمستوى الوطني كفاءة، ويمكننا إظهار ذلك من خلال الجدول التالي:

جدول رقم (02): تطور عجز ميزانيات بلديات الوطن للفترة (1986/2000).

السنة	عدد البلديات العاجزة	النسبة المئوية إلى 1541 بلدية
1986	52	03,37%
1987	63	04,08%
1988	96	06,22%
1989	79	05,12%
1990	164	10,64%
1991	620	40,23%
1992	660	42,82%
1993	791	51,33%

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

50,55%	779	1994
57,68%	889	1995
70,73%	1090	1996
75,21%	1159	1997
81,05%	1249	1998
78,32%	1207	1999
83,06%	1280	2000

المصدر: مديرية المالية المحلية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية.

و يجب الإشارة إلى أن تدهور الوضع المالي للبلديات تعانيمننقصيا لإيرادات، حيث تشير الإحصائيات إلى أن مستوى إيرادات البلديات تمخلف بدرجة كبيرة، إذ هنا كبلديات غنية جدا وأخرى فقيرة جدا، وقد صنفنا حسب معدل (الغنى) ضمن دراسة أجريت حول واقعا لجماعات إقليمية جزائرية، وجود 306 بلدية قادرة على تنمية نفسها بإمكانياتها الذاتية، 877 بلدية تتطلب دعم وتعتمد بنسبة أكبر على القطاع الفلاحي للنهوض، 358 بلدية تتوفر على فرص ضئيلة للتنمية وتتطلب دعما.

ج. ضعف التأطير وسوء تسيير المصالح المحلية: يعد من بين أهم الأسباب التي تؤثر سلباً على تنمية الموارد المالية المحلية ، ويرجع أساساً إلى مشكلة الكفاءة الإدارية وانعدامها على مستوى التسيير المحلي، فالنظير يعني النجاح في التسيير، والمنتخبون على مستوى المجالس المحلية غير محضرون للتسيير وغير مهتمون بتسيير شؤون البلديات، بل كثيراً ما يكونون من بين الأشخاص الذين ليست لهم خبرة في التسيير ولا مستوى علمي، لاسيما وأن القانون المتعلق بالانتخابات لا يشترط في الترشح للعضوية في المجالس المحلية شروطاً تتعلق بالمستوى العلمي والخبرة. ولعل الأرقام المالية تعبر أحسن تعبير عن التفاوت الكبير في نسبة التأطير بين الإدارات المركزية واللامركزية.

جدول رقم (03): نسبة التأطير في الإدارات المركزية واللامركزية بالجزائر.

مستوى الإدارة	المستوى الوطني	الإدارات المركزية	الولايات	البلديات
نسبة التأطير	12%	17%	11,85%	02,06%

Source: A.Rahmani, Essai D'analyse des Finances D'évolution De La Gestion du Personnel De La Fonction Publique .Revue IDARA, Volume 7, N° 2, Alger 1997, P18.

III.1.2 الأسباب الخارجية: من أهم الأسباب الخارجية التي تساعد على تفاقم ظاهرة العجز المالي لميزانية الجماعات المحلية:

أ. عشوائية التقسيم الإداري لسنة 1984: إن التقسيم الإداري لسنة 1984 قد ضاعف من عدد البلديات والولايات الموجودة على المستوى الوطني حيث فرعهما من 704 بلدية و31 ولاية سنة 1974 إلى 1541 بلدية و48 ولاية دون أن يراعي إمكاناتها، وبذلك خلق بلديات وولايات تفتقر للحياة الاقتصادية وتكاد تنعدم مباحثها للتنمية. (19)

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

إذ نجد في الواقع من أصل 837 بلدية جديدة التیظهر تموجاً تقسيمياً لإقليم سنة 1984 نجد 19 بلدية فقط مقراتها العامة تدرج ضمن البلديات الحضرية، بمعنأن % 89,2 من هذه البلديات ذات طابع ريفي، وأما الباقية فهيمختلفة. (20)

ب. اختلالات النظام الجبائي الحالي: إن النظام الجبائي الحالي يتميز بعدة اختلالات تؤثر على السير الحسن للمها المختلفة للجماعات المحلية وأهمها: هيمنة الصيغة المركزية له، والتي تظهر من حيث حفظ الطرق والاستفادة منها، الشيء الذي أدى بالأساس نحو الدولة على حل للضرائب المنتجة للمداخيل على حساب الجماعات المحلية وهذا من جهة، ومن جهة أخرى النظام الجبائي الحالي يعاين مظهراً خطيراً أضحتميز كل بلديات الوطن، وتمثل في ظاهرة الغش والتهرب الجبائي، فضلاً عن ضعف منتوج ضرائب الجماعات المحلية كما هو الحال بالنسبة للدولة.

ج. زيادة الاعتماد على إعانة الحكومة المركزية: إن القصور في مساعدات الصناديق الخاصة مثل الصندوق المشترك للجماعات المحلية لتمويل بعض النشاطات ذات النفع المحلي. وهذا نتيجة تخصيص مجموع موارده لتغطية النفقات ذات الطابع الأمني، قد أفقد الإدارة المحلية من الناحية الواقعية استقلاليتها المقررة لها قانونياً بفعل الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، وبالمقابل زاد من اعتماد الجماعات المحلية على الإعانات التي تقدمها الحكومة المركزية.

د. عدم وجود سلطة إعداد وإعتماد الميزانية المحلية: فإذا كانت قوانين الإدارة المحلية عامة في الدول العربية قد تضمنت حقها الأخيرة في إعداد ميزانيتها، إلا أن ذلك لا يعدو كونه دوراً شكلياً ومحدوداً خاصة في ظل الرقابة على الميزانية

هـ. تأثير الوضعية الأمنية لعشرية التسعينيات بالجزائر: فقد عاشت الجزائر منذ سنة 1991 وضعية أمنية صعبة، ترتب عنها مجموعة من الخسائر مست الإدارة المحلية، مما ترتب عنه حرمانها من الموارد المالية كانت لتمول ميزانيتها التجهيزية والتسييرية

### 2.1.1.1 الإصلاح المالي وبرامج دعم الجماعات المحلية:

إن إشكالية العجز في ميزانيات أغلب الجماعات المحلية بالجزائر والذي لازمها لمدة ليست بالقليلة، دفع الدولة إلى اللجوء لجملة من الإصلاحات مست بشكل عام المالية والحماية المحليتين، وتنفيذ برامج دعم للجماعات المحلية عبر الصندوق المشترك، فضلاً عن تحديث نظام المعلوماتية والاتصال. وهذه الإجراءات اتوا لإصلاحات إيرادات منها التخلص من حدة العجز المالي الذي تعاني منها الكثير من الجماعات المحلية الجزائرية أو على الأقل لتخفيف من حدة الضعف الملازم للإيرادات مقارنة بالنفقات.

1.2.1.1.1 إصلاح المالية والحماية المحليتين: إن رؤية السلطات لهذا الإصلاح يجب أن يندرج ضمن رؤيا متعددة السنوات مؤسسة على تشخيص للنظام الحالي وتفكير معمق يشرك كافة القطاعات المعنية وينفذ تدريجياً مع احترام مستلزمات توفير الوسائل الضرورية. وبهذا الصدد فإن إصلاح المالية والحماية المحلية ينبغي أن يكون إصلاحاً شاملاً للجماعات المحلية.

وتطبيقاً لتوجيهات تعليمات الحكومة فقد تم بتاريخ 9 جويلية 2007 إنشاء لجنة وزارية مشتركة حول إصلاح المالية والحماية المحلية. وقدمت هذه اللجنة اقتراحات تتضمن أعمالاً يجب القيام بها فوراً وورقة عمل على المدى القصير والمدى الطويل من أجل تنفيذ إصلاح عميق قصد تصحيح النقائص والاختلالات المسجلة على مستوى المالية الجماعات المحلية، ومن بينها: (21)

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

أ. الإجراءات الموجهة لتدارك الصعوبات التي تعرفها الخزينة : وشملت الترخيص للبلديات للقيام خلال الثلاثي الأول من كل سنة برفع النفقات ذات الطابع الإجمالي بدون كشوفات، والتكفل بكل ديون المجالس الشعبية البلدية والمقدرة بـ 22.03 مليار دج، وبالديون المبرمة مع الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط من أجل إنجاز سكيات اجتماعية والمقدرة بـ 32 مليار دج.

ب. الإجراءات الموجهة لتحسين الموارد المالية للجماعات المحلية: من أجل رفع مستوى الإيرادات الضريبية للجماعات المحلية لاسيما الخاصة بالبلديات، فقد تم إدراج الإجراءات التالية ضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، وتمثل فيما يلي:

تخصيص 50% من الضريبة على الناتج الخام IRG الخاص بالمداخيل التجارية لصالح البلديات.

-الزيادة في الرسم الخاص المتعلقة برخص العقار ولا سيما على مستوى التجمعات الكبرى.

-الزيادة في الضريبة المستحقة للدولة، الولاية أو البلدية بعنوان البناء في الأملاك العمومية بناء على ترخيص الطرقات لصالح الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين الخاضع للقانون العام أو الخاص.

تخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات.

-توسيع رسم الإقامة على كافة البلديات مع الزيادة في التعريف بصفة مترزة حسب تصنيف مراكز الإيواء المعنوية.

ج. إجراءات مخصصة لتأسيس عقلنة تسيير الجماعات المحلية وعصرنتها : وتمثلت في تحسين تأطير المصالح المالية للجماعات المحلية بفتح 3200 منصب مالي بعنوان قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ويتعلق بالإطارات المالية والمحاسبين ومختصين في الإعلام الآلي لصالح الجماعات المحلية.

III.2.2 برنامج دعم الجماعات المحلية: ويتم تنفيذ برنامج دعم الجماعات المحلية عبر الصندوق المشترك.

أ. تخصيص المعادلات: وهي عملية موجهة لتسيير الجماعات المحلية الأكثر حرماناً ، وتستجيب بطريقة توزيعها بلخرص على تقليص الفوارق بين البلديات والولايات فيما يتعلق بالموارد المالية ، ولحساب هذا الاعتماد، يؤخذ بعين الاعتبار المعيار عدد السكان والوضع المالي لكل جماعة محلية. حيث يشكل هذا الاعتماد مصدر التمويل الأساسي للبلديات المحرومة. ففي سنة 2008، تم توزيع مبلغ إجمالي قيمته 22 مليار دج على 1234 بلدية ومبلغ إجمالي آخر قيمته 3 مليارات دج على 29 ولاية.

ب. الإعانات المالية الاستثنائية لفائدة البلديات: وتخصص الإعانات المالية الاستثنائية لموازنة الميزانيات المحلية لفائدة البلديات عاجزة التي لا تغطي مواردها الأعباء الإجبارية (الأجور والنفقات الملحقه). ففي سنة 2008 خصص الصندوق المشترك للجماعات المحلية مبلغاً إجمالي قيمته 8.202.417.994 دج لموازنة 793 ميزانية بلدية عاجزة. كما تخصص الإعانات المالية الاستثنائية للحوادث الكارثية أو غير المتوقعة لفائدة الجماعات المحلية للتعامل مع الأوضاع الإستعجالية.

ج. الإعانات المالية للتجهيز لفائدة البلديات: تمنح هذه الإعانات المالية لفائدة الجماعات المحلية للمساهمة في التمويل الكلي أو الجزئي لمشاريع التجهيز المتعلقة بإطار عيش المواطنين العرام في مختلف الميادين. وقد تم في هذا الإطار إطلاق العديد من المشاريع لفائدة البلديات المحرومة ، وذلك طبقاً لمهام التضامن التي يضطلع بها الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

د. برنامج إنجاز 100 محل مهني لكل بلدية: وتم الإعلان عن هذا البرنامج من قبل رئيس الجمهورية خلال اجتماع الولاية حول تشغيل الشباب في 22 و 23 أكتوبر سنة 2003، وشمل من ضمن أهدافه ترقية العمل الحر، وإنشاء موارد مالية جديدة للبلديات عن طريق تحصيل الإيجار، وخلق نشاطات متعلقة بأجهزة ترقية الشغل (الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب بالوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر والصندوق الوطني للتأمين على البطالة).

3.2.III تحديث نظام المعلوماتية والاتصال: يندرج تحديث نظام المعلوماتية والاتصال لوزارة الداخلية والجماعات المحلية ضمن نشاطات القطاع التي تحظى بالأولوية من خلال إعداد شبكة معلوماتية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، وإعداد نظام متابعة وتقييم مشاريع وبرامج التنمية. وكذا وضع نظام إعلامي جغرافي لمتابعة العمليات المحلية في مجال الاستثمار، وإنشاء قاعدة بيانات ومؤشرات اجتماعية اقتصادية للبلديات، بالإضافة إلى تكوين مستخدمين البيانات في الولايات على استعمال نظام المتابعة على مستوى 48 ولاية، وبلورة أطلس تفاعلي للجماعات المحلية، وإنشاء خلية مكلفة بمتابعته وتحسينه.

إن النتائج الأولية لإصلاح المنظومة المالية الجبائية والتنفيذ الجزئي لمجموعة برامج الدعم المختلفة، والتي باشرتها الدولة منذ سنوات قد أظهرت تطوراً محسوساً في إصلاح المالية المحلية ومكنت من تقليص العجز المسجل في ميزانية البلديات، حيث إتضح أن هذا العجز إنتقل من 1138 بلدية عاجزة سنة 2006 إلى 417 بلدية في 2009 ومن ثم انخفض هذا العجز من 10,5 مليار دينار إلى 3,3 مليار دينار لنفس الفترة. (22)

بالتوازي مع مجهودات الدولة التي حسنت بصفة ملموسة الموارد البلدية فإنه يجب مواصلة ودعم المسار الشامل لإصلاح المالية والجبائية المحلية. ويجب بالمقابل على الجماعات المحلية أن تعمل على التحكم كل ما أمكن ذلك في التكلفة ذات الصلة بسير المرافق العامة المحلية. ولهذا الغرض وفي إطار مواصلة أشغال التجسيد التدريجي للإصلاح المقرر للمالية والجبائية المحلية، توجد مجالات أخرى موضع الدراسة ويتعلق الأمر بوضع حد للديون المتكررة، وتحسين مردودية الجبائية المحلية عن طريق تبسيط النظام الضريبي المحلي، وكذا تعاون أفضل ما بين المصالح الضريبية والإدارات المحلية، وإصلاح نظام التضامن ما بين البلديات.

### الخاتمة:

تواجه الجماعات المحلية في تحقيق برامج التنمية المحلية على مستوى وحداتها مشكلة التمويل، وضعف الموارد المالية المحلية المخصصة لأغراض التنمية، وبذلك يصعب عليها تنفيذ كافة أو بعض البرامج التنموية الضرورية لسكان الوحدات المحلية.

وإدراكاً من السلطات الجزائرية بأن تفعيل نظام المراكزية صار ضرورة وأولوية لا مفر منها وليس خياراً يمكناً لحياذنه، فقد منحت للجماعات المحلية نوعاً من الاستقلالية وصنفتها كهيئات إدارية لامركزية، إلا أنها فيما يخص البلديات بالتحديد فإنها أخذت الحرية في التصرف في عديم الجدوى، ذلك أن الاستقلالية في التسيير تقتضي تكاملها مع الاستقلالية المالية، الأمر الذي لم يتحقق، فكثير من البلديات الجزائرية عاجزة عن التكفل بمهامها والمسؤوليات التي وكلتها، وهذا العجز هو نتيجة آلية ومنطقية لعدم كفاية الموارد المالية البلدية الذاتية لتغطية تكاليف الخدمات العمومية المقدمة من قبلها، ألي انخفاضاً لإيراداتها البلدية إذا ما قرنت بالنفقات، وهو ما يسمي باللغة المحاسبية عجز الميزانية البلدية، وإن كانت هذه الظاهرة (عجز ميزانية الجماعات المحلية) متواجدة منذ ثلاث عقود تقريباً بأسبابها المختلفة، إلا أن الجديد فيها أنها بلغت مستوياتها التي لا يمكنها أن تكون إلا حوالاً لتغاضيعها. وعليه

ومحاولة من إعطاء الحلول لود ذكر الاستراتيجيات والوسائل لرفعها، و

بمشكلاً لعجز الموازي وأولاً لقل التخفيف من حدته، إرتأينا أن نلخص هذه النقاط في شكل نتائج وتوصيات كما يلي:

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

إن أي تفكير أو تصور لحظتها لتمويل الجماعات المحلية، لا يمكن أن يقتصر على الجانب المالي لوحده بل ينبغي أن يضعفي الحسبان كافة المعايير المحاطة بها.

يجب على منتخبي البلديات العمل على تحقيق نوع من الرشد في إنفاق الأموال بالمنهجية، وتأمين الإيرادات من جهة ثانية.

-العمل على تبسيط إجراءات النظام الضريبي الحالي الذي يتميز بالتعقيد نوعاً ما أي ضرورة

إصلاح النظام الجبائي الحالي، انطلاقاً من حتمية الفصل الكلي بين الضرائب التي تعود حصيلة الخزينة الدولة، والأخرى التي تعود لميزانية الجماعات المحلية. ما يعنى أيضاً إيرادات تجبائية أكبر سواء للدولة وللجماعات المحلية.

-تشجيع وتنظيم الجهود الذاتية المحلية الخاصة بالأفراد ورجال الأعمال، والتنسيق مع المؤسسات الخاصة والبنوك المتخصصة.

-ضرورة الاهتمام بالعمالة الموظفة والهيئة المنتخبة بالجماعات المحلية وتفعيل أداءها، بالتحفيز والتكوين والرسكلة والتشبيب.

-فك الضغط على البلديات والمدن، من خلال دعم التنمية الريفية والتقليل من النزوح الريفي الناتج عن العشرية السوداء.

-إعادة النظر في تقسيم حدود البلديات ضمن التقسيم الإداري المرتقب، وإعطاء الأولوية في التقسيم إلى المحافظات الكبرى أي جعلها دوائر انتخابية لا إدارية، وخلق فروع إدارية بالمناطق النائية بهدف تقريب الإدارة من المواطن فقط.

-تطوير القدرات الفنية والاقتصادية للمشروعات المحلية وإعداد الدراسات الفنية، وتفعيل آليات المشاركة الشعبية بها.

-تهيئة المناخ المناسب للاستثمار المحلي، والاهتمام بالسياحة بالجماعات المحلية كمصدر للتمويل الذاتي.

-التوازن بين الوحدات الغنية ذات الموارد والوحدات الفقيرة، وهو معيار يقضي في التفاوت على مستوى تقديم الخدمات.

### قائمة المراجع والهوامش:

(1)-جمعي عماري، مساهمة الجماعات المحلية في تشجيع الاستثمار في مجال الصناعة الزراعية الغذائية، ورقة مقدمة إلى الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية فيضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، نوفمبر 2006، ص 2.

(2)-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 15، القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية.

(3)-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 15، القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالولاية.

(4)-أحمد رشيد، التنمية المحلية، دار النهضة العربية، بيروت، 1986، ص 14.

(5)-جمال لعامرة، الزكاة وتمويل التنمية المحلية، ورقة مقدمة إلى الملتقى الدولي حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، نوفمبر 2006، ص 4.

(6)-عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 13.

(7)-عادل محمد حمدي، الإتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص 82.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- (8) محمود شريف وآخرون، اللامركزية ومستقبل الإدارة المحلية في مصر، سلسلة اللامركزية وقضايا الخليات رقم 1، جامعة القاهرة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004، ص 15، 19.
- (9) -خالد سمارة الزغي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1985، ص 12.
- (10) -أحمد بلجيلالي، إشكالية عجز ميزانية البلديات، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان 2010، ص 09.
- (11) -محمد براهيم، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع التخطيط، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 2005، ص 19.
- (12) -مراد محمد حلمي، مالية الهيئات العامة المحلية، مطبعة نضمة مصر، مصر، 1962، ص 63.
- (13) -الجريدة الرسمية، العدد 38، المادة 23 من القانون رقم 12/01 المؤرخ في 19 جويلية 2001، المتضمن قانون المالية التكميلية لسنة 2001.
- (14) -ناصر مراد، الإصلاح الضريبي في الجزائر للفترة 1992/2003، منشور أتبعداي، الجزائر 2003، ص 84.
- (15) -خلاصي رضا، النظام الجبائي الجزائري الحديث، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، الجزائر، 2006، ص 142.
- (16) -خضر مرغاد، واقع المالية المحلية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001، ص 66.
- (17) -عباسة أمينة، الصندوق والمشتريات للجماعات المحلية، مذكرة التخرج، فرع لإدارة المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2009، ص 16.
- (18) -صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر 1992، ص 54.
- (19) -الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 06، المادة 30، القانون رقم 09/84 المؤرخ في 04 فيفري 1984، المتضمن تقسيم الإقليم للبلاد. الصادرة بتاريخ 07 فيفري 1984.
- (20) -محمد بلقاسم، الاستثمار وإشكالية التوازن الجهوي "مثال الجزائر"، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1990، ص 375.
- (21) -الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية: <http://www.interieur.gov.dz>، بتاريخ: 2012/05/05.
- (22) -إصلاح الجباية المحلية، الموقع الإلكتروني لوكالة الأنباء الجزائرية: <http://www.aps.dz/index-ar.php>، 2016/07/05.

لتنمية المحلية والمشاركة الاجتماعية  
-مقاربة مفاهيمية وتاريخية-  
د/خشمون محمد جامعة باتنة 01  
د/قريد سمير جامعة 08 ماي 1945 قالمة

ملخص:

تهدف هذه المداخلة بالدرجة الأولى إلى دراسة ومعالجة مفهومي التنمية المحلية والمشاركة الاجتماعية من خلال تقديم مقاربة مفاهيمية وتاريخية لهذين المفهومين، الذين دار حولهما الكثير من الجدل والنقاش بين العلماء والباحثين خاصة في مجال علمي الاقتصاد والاجتماع.

وقد وجدنا أن مفهوم التنمية على المستوى المحلي يرتبط كثيرا بمفهوم المشاركة الاجتماعية، خاصة بعدما أثبتته الدراسات الحديثة في هذا المجال، والتي أكدت أن إهمال مشاركة الأفراد المحليين في عمليات التنمية المحلية، شكل أهم أسباب فشلها، ولهذا ركزوا على ضرورة ارتباط جهود التنمية المحلية بالمشاركة الاجتماعية للأفراد المحليين لأنهم العامل الحاسم في نجاح هذه الجهود.

**Résumé:**

*Cette présentation vise à étudier les concepts de développement local et la participation sociale à travers une approche conceptuelle et historique de ces deux concepts. Qui ont discuté autour d'eux beaucoup des sociologues et des économistes.*

*Nous avons trouvé que le concept de développement au niveau local souvent lié à la notion de participation sociale, surtout après qu'il a prouvé par des études récentes dans ce domaine, qui a confirmé que la négligence de la participation des populations locales dans les processus de développement local été la raison la plus importante de cet échec. Pour cette raison, il devrait être lié entre les efforts de développement local, et la participation sociale des individus locaux, parce qu'ils sont le facteur déterminant dans le succès de ces efforts.*

**مقدمة:**

لقد أثار موضوع التنمية الكثير من الجدل والنقاش بين الباحثين والعلماء في مختلف الأوساط العلمية، خاصة في علمي الاقتصاد والاجتماع، حيث يرجع ذلك بالدرجة الأولى لتعدد السياقات المعرفية، التي يتداول فيها استخدام هذا المفهوم واختلاف المنطلقات الفكرية والأيدولوجية التي تتعرض له، فقد عرف موضوع التنمية في التراث السوسيولوجي عدة أطر نظرية ومرجعيات فكرية، حاولت كلها معالجة وتحليل الواقع الاجتماعي للتنمية، كما حدث مع الفكر الماركسي ونظرية التحديث بمختلف اتجاهاتها وغيرها من النظريات التي بدت متناقضة في الكثير من جوانبها، حيث نجد أنها أهملت في الكثير من الأحيان، الخصوصيات الاجتماعية والتاريخية لمختلف المجتمعات المحلية التي تتميز بعناصر ثقافية متباينة وتركيبات وبناءات اجتماعية متنوعة، تجعل من النماذج التنموية الجاهزة التي حاولت هذه النظريات اقتراحها، صعبة التحقيق على أرض الواقع.

ومن خلال الدراسات العديدة التي أجريت على تلك البلدان، التي ثبت فيها فشل تطبيق مختلف السياسات التنموية خاصة المستوردة منها، تبين أن لمشاركة أفراد المجتمع المحلي دورا كبيرا في إنجاح المشروعات التنموية القائمة في المجتمع، حيث خلص معظم الباحثين، إلى اعتبار أن أهم أسباب فشل هذه المشروعات، هو إهمال القائمين عليها لمشاركة أفراد هذه المجتمعات في أعمال التنمية المحلية، بمختلف مراحلها ومن هنا أصبح موضوع مشاركة الأفراد المحليين في التنمية أو ما يسمى أيضا بالمشاركة الاجتماعية في التنمية المحلية من أهم

الموضوعات المعاصرة، التي تشغل بال علماء الاجتماع ورجال السياسة والاقتصاد وحتى المسؤولين عن إدارة الشأن العام... سواء في البلدان المتطورة أو في البلدان النامية على حد سواء.

ولهذا سنحاول من هذه المداخلات تقديم مقاربة مفاهيمية وتاريخية، لمفهوم التنمية المحلية والمشاركة الاجتماعية وإبراز طبيعة العلاقة القائمة بينهما، حيث تأخذ المشاركة الاجتماعية في عملية التنمية على المستوى المحلي، في المجتمعات المعاصرة أشكالاً وآليات متباينة، تختلف بحسب طبيعة النظامين السياسي والاجتماعي السائدين في كل مجتمع وبحسب التقسيم الإداري المتبع في كل دولة.

### 1- مفهوم التنمية المحلية:

لقد كانت هيئة الأمم المتحدة أول من درس فكرة "التنمية المحلية" أو ما يسمى أيضا بـ "تنمية المجتمع" سنة (1950)، حيث ازداد الاهتمام بهذه الفكرة بشكل خاص، بعد تزايد انضمام الدول المتخلفة اقتصاديا واجتماعيا إلى الأمم المتحدة والتي كانت تلح دائما في طلب العون لمواجهة مشكلاتها المحلية، مما أدى أن يتخصص قسم في دائرة الشؤون الاجتماعية، بسكرتارية الأمم المتحدة في مسائل تنمية المجتمعات المحلية، حيث أصدر هذا القسم بعد ذلك سنة (1955)، تقريرا للمجلس الاقتصادي والاجتماعي في موضوع "التقدم الاجتماعي عن طريق تنمية المجتمع"، تمخض عنه اتخاذ هذا المجلس لقرار في شهر ماي من نفس السنة، باعتبار منهج تنمية المجتمع المحلي وسيلة للتقدم الاجتماعي في المجتمعات النامية والمتخلفة وواصلت الأمم المتحدة منذ ذلك الحين نشاطها في هذه البلدان محاولة إخراج مجتمعاتها المحلية من دائرة التخلف.<sup>(1)</sup>

عرفت هيئة الأمم المتحدة سنة 1956 "التنمية المحلية" أو "تنمية المجتمع" على أنها: "مجموعة الوسائل والطرق التي تستخدم بقصد توحيد جهود الأهالي مع السلطات العامة، من أجل تحسين مستوى الحياة من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات القومية والمحلية وإخراج هذه المجتمعات من عزلتها لتشارك إيجابيا في الحياة القومية ولتساهم في تقدم البلاد".<sup>(2)</sup>

يتضح من هذا التعريف أن عملية التنمية أيا كانت صورتها اجتماعية أو اقتصادية... يجب أن تقوم على مساهمة الأفراد المحليين بأنشطتهم الجماعية والفردية لتحسين ظروفهم

المعيشية وذلك مع الاعتماد على الخدمات الفنية والمادية التي تقدمها الحكومات والهيئات الدولية، فالعمل الاجتماعي والاقتصادي في المجتمعات المحلية، يتطلب تحقيق مشاركة الأفراد المحليين مع الاعتماد قدر الإمكان على الموارد المحلية والجهود الذاتية، التي يجب أن تنسق وتوحد مع الجهود الحكومية في إطار التنمية الوطنية الشاملة.

تعد التنمية المحلية نظاما فرعيا في نظام التنمية الشاملة، التي تعتبر عملية مجتمعية شاملة ومتكاملة تمس كل أبعاد ومستويات المجتمع وقد أدى هذا الترابط العضوي بين التنمية الشاملة والتنمية المحلية، إلى ضرورة أن يعكس مفهوم هذه الأخيرة الخصائص والأبعاد الأساسية لمفهوم التنمية الشاملة ولكن على المستوى المحلي، فالتنمية المحلية كما يتضح من لفظ "محلية" تهتم بتنمية الوحدات الجغرافية الريفية أو الحضرية الجزئية، مما يسهل حصر احتياجاتها وتحليل مشكلاتها ومن ثم حلها ضمن أولوياتها المحلية.<sup>(3)</sup>

وقد عرفت التنمية المحلية من طرف معجم مصطلحات الرعاية والتنمية الاجتماعية على أنها: "عملية تعبئة وتنظيم جهود أفراد المجتمع وجماعته وتوجيهها للعمل المشترك مع الهيئات الحكومية بأساليب ديمقراطية، لحل مشكلات المجتمع ورفع مستوى أبنائه اجتماعيا وثقافيا ومقابلة احتياجاتهم بالانتفاع الكامل بكافة الموارد الطبيعية والبشرية والمالية المتاحة".<sup>(4)</sup>

هذا التعريف يعتبر التنمية المحلية على أنها عبارة عن عملية تعبئة أي عمل منظم لإشراك الأفراد المحليين مع السلطات والهيئات المحلية، بهدف تحسين جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... على المستوى المحلي، بما يحقق ويشبع احتياجات الأفراد المحليين.

وهناك العديد من تعريفات التنمية المحلية تسيير وفق هذا الاتجاه كتعريف "أرثردهام" أو "Arthur Dunham" الذي يرى أن التنمية المحلية هي: "العملية يتم من خلالها توحيد جهود الأفراد مع الجهود الحكومية، بهدف تحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية، ضمن الإطار العام للدولة بشكل يساهم في تقدم الأمة بشكل عام".<sup>(5)</sup>

في حين يرى محمد كامل البطريق، بأن التنمية المحلية هي: "تدعيم المجهودات الأهلية للمجتمع المحلي بالمجهودات الحكومية وذلك لتحسين الحالة الاقتصادية والاجتماعية والحضارية لهذا المجتمع، على أن تكون خطط الإصلاح بهذه المجتمعات المحلية متماشية ومنسجمة مع خطط الإصلاح العام للدولة".<sup>(6)</sup>

يلاحظ أن هذين التعريفين يتفقان مع التعريف الأول في كون التنمية المحلية، تعتمد على توحيد الجهود المحلية للأفراد مع الجهود الحكومية، لحل مشكلات مجتمعهم المحلي والسعي لتحسين ظروفه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... لكنهما يشيران إلى ضرورة أن تكون هذه الجهود منسقة ومتكاملة في انسجام مع جهود التنمية الوطنية الشاملة.

وهذا ما يؤكد أن الهدف الأساسي من ظهور التنمية المحلية، هو تخفيف الضغط التنموي على الدولة وليس الانفصال التام عنها، فالتنمية المحلية تسعى إلى استثارة القدرات والإمكانات البشرية والمادية للمجتمع المحلي وأفراده، بما يحقق أهداف السياسات التنموية التي تمارسها الحكومة وترسم مسارها.

ولقد حاول "روس" أو "Ross" أن يفصل أكثر في مسألة التنمية المحلية، حيث يرى أن هذه الأخيرة هي: "العمليات التي يتمكن بها المجتمع من تحديد حاجاته وأهدافه وترتيب هذه الحاجات والأهداف بحسب أهميتها، ثم إنكفاء الثقة والرغبة في العمل لمقابلة هذه الحاجات والأهداف على الموارد الداخلية والخارجية التي تحصل، ثم القيام بعمل إزاءها وعن هذا الطريق تمتد وتنمو روح التعاون والتضامن في المجتمع".<sup>(7)</sup> فالتنمية المحلية حسب "روس" هي العملية أو مجموعة العمليات، التي تتيح الفرصة للأفراد المحليين للمشاركة في تحديد الاحتياجات وصياغة الأهداف، التي تساعدهم على حل مشكلاتهم المحلية، بالاعتماد على مواردهم الداخلية المتمثلة في الثروات المحلية والموارد الخارجية، المتمثلة في المساعدات الحكومية، الشيء الذي يؤدي إلى إنباء روح الثقة والتضامن بين الأفراد في المجتمع المحلي، كما يتعرض "روس" بتفصيل أكثر من جميع التعريفات السابقة لمسألة مشاركة الأفراد، حيث يبين مراحلها من تحديد الحاجات إلى المرحلة التي تحصل فيها تلبية هذه الحاجات.

وهناك أيضاً من يرى أن التنمية المحلية هي: "أسلوب حديث للعمل الاجتماعي يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية، بهذا الأسلوب إن لم يكن ذلك الوعي قائماً أو تنظيمه وتحريكه إن كان موجوداً... ثم بدعوة أعضاء البيئة المحلية جميعهم إلى المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ بالنسبة للمشروعات والبرامج الإنمائية".<sup>(8)</sup> يختلف هذا التعريف قليلاً عن سابقه، حيث يصف التنمية المحلية بأنها أسلوب حديث للعمل الاجتماعي، بدلاً من أن يصفها بأنها عملية، حيث يرى صاحب هذا التعريف أن هذا الأسلوب هو الذي يحدث التغيير الحضاري في المستوى الفكري والعملية لأفراد المجتمع المحلي أو البيئة المحلية، لكنه يتفق مع التعريفات الأخرى فيما يتعلق بضرورة إشراك أفراد البيئة المحلية في كل مراحل التنمية المحلية، عن طريق توعيتهم واستثارة حماسهم.

وتوجد بعض التعريفات الأخرى التي تناولت التنمية المحلية، في بعدها الإقليمي والقومي كالتعريف الذي يرى بأن التنمية المحلية هي: "تلك العمليات التي تبذل بقصد ووفق سياسات عامة، لإحداث تطور وتنظيم اجتماعي واقتصادي للناس وبيئاتهم سواء كانوا مجتمعات محلية أو إقليمية أو قومية بالاعتماد على المجهودات الحكومية والأهلية المنسقة، على أن تكتسب كل منها قدرة على مواجهة مشكلات المجتمع نتيجة هذه المعطيات".<sup>(9)</sup>

نلاحظ أن هذا التعريف يشير إلى القصدية أو التدخل المقصود، الذي يحدث عن طريق تخطيط السياسات التنموية الذي تقوم به الدولة، مشيراً إلى بعض العناصر الأساسية للتنمية، التي يعبر عنها من خلال بعض المؤشرات، كارتباط التنمية المحلية بعنصر التغيير المقصود ومشاركة أفراد المجتمع المحلي أو الإقليمي أو القومي وهذا مما يزيد من قدرته على مواجهة المشكلات، التي يعاني منها أفراد المجتمع، فلا بد من التكامل بين مجهودات التنمية المحلية والإقليمية والوطنية في إطار المنفعة المتبادلة والمصلحة العامة.

ومن خلال ما سبق عرضه من مفاهيم حول "التنمية المحلية"، يمكن استنتاج ما يلي:-

- أن التنمية المحلية نظام فرعي في نظام التنمية الشاملة.

- أن التنمية المحلية عملية ديناميكية تتم على مستوى المجتمع المحلي.
- أنها سلسلة من التغييرات المخططة، التي توجه إلى بنية المجتمع المحلي ووظائفه بهدف المساهمة في تحقيق الأهداف العامة للمجتمع، بالاعتماد على الموارد الطبيعية والطاقات البشرية المتوفرة محليا.
- أنها كل الجهود البشرية المبذولة، من أجل إحداث التقدم والتطور في المجتمع المحلي وتحديثه.
- أنها تمس جميع مجالات الحياة الإنسانية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية... ولكن على المستوى المحلي.
- أنها تقوم على قيمة محورية تتمثل في المشاركة الفعالة والإيجابية التي يبادر بها أفراد المجتمع المحلي والتي يجب أن تلقى التشجيع والتدعيم من طرف الدولة.
- أنها عملية تفاعلية تعاونية تعتمد على الجهود المشتركة بين الحكومة والمواطنين بصورة متكاملة ومتناسقة، بهدف تحقيق المصلحة العامة للمجتمع المحلي في إطار المصلحة العامة للدولة وتنميتها الوطنية.

وعليه يمكن القول أن التعريف الإجرائي لمفهوم التنمية المحلية، الذي سننبأه في هذه الدراسة هو: "التنمية المحلية مجموعة العمليات والأنشطة المخططة، التي تهدف إلى تحسين مستوى الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... في المجتمع المحلي (بلدية أو ولاية..)، والتي تقوم على أساس إشراك أفراده المحليين وتوحيد جهودهم مع الجهود الحكومية، بالاعتماد قدر الإمكان على الموارد الطبيعية والطاقات البشرية المتوفرة، محليا في إطار متكامل ومتناسق مع الإستراتيجية العامة للتنمية الوطنية الشاملة".

## 2- مفهوم المشاركة الاجتماعية:

لقد تباينت التعريفات المختلفة لمفهوم المشاركة بشكل عام، بين العمومية والتحديد وبين الشمول والضييق، فالبعض يعالجها من منظور ضيق وجزئي ويقصرها على العضوية في بعض التنظيمات والجماعات التطوعية أو المساهمة في مشروعات خدمة المجتمع المحلي... وغير ذلك من الممارسات الضيقة والمحدودة، في حين يذهب البعض الآخر إلى تصور المشاركة على أنها إستراتيجية شاملة، تتجه إلى الإنسان وقيمه وموجهاته الأساسية، فقد اختلفت كثيرا وجهات النظر إلى المشاركة باختلاف الزاوية التي ينظر من خلالها كل باحث وباختلاف تخصصه العلمي وتوجهه الأيديولوجي وكذلك باختلاف البيئة الاقتصادية والاجتماعية، التي يوجد بها كل باحث، فرجل السياسة يراها من خلال منظور سياسي معين، في حين يراها باحث علم الاجتماع من منظور آخر وكذلك الاقتصاديون والإداريون... وهذا ما جعل موضوع المشاركة يعرف تحت أسماء مختلفة: المشاركة الجماهيرية " Mass Participation" والمشاركة الشعبية " Participation Popular" والمشاركة الاجتماعية والمشاركة الديمقراطية ومشاركة المواطنين المحليين وأيضا المشاركة العامة " Public Participation" ... وغيرها من التسميات التي تختلف في بعض الجزئيات، حيث يرجع هذا إلى اختلاف المصطلحات الأجنبية المستخدمة.<sup>(10)</sup>

فكلمة "مشاركة" أو "Participation" مشتقة من أسم المفعول للكلمة اللاتينية "Participer" ويتكون هذا المصطلح اللاتيني من جزئين الأول "part" بمعنى "جزء" والثاني هو "Compare" ويعني "القيام بـ" وبالتالي فإن كلمة مشاركة تعني حرفيا "to take part" أي "القيام بدور".<sup>(11)</sup> وتعرف المشاركة معجم مصطلحات الرعاية والتنمية الاجتماعية على أنها: "تعاون فرد مع فرد آخر أو بعض الأفراد مع البعض الآخر في إنجاز عمل مشترك".<sup>(12)</sup>

كما يعرفها أيضا على أنها: "المساهمة أو التعاون في أي وجه من وجوه النشاط كاشتراك الأفراد في نشاط اجتماعي أو المساهمة في تحقيق أهداف الجماعة والمشاركة في تحمل المسؤولية".<sup>(13)</sup>

كما يدل معنى المشاركة حسب ما يوضحه معجم العلوم الاجتماعية على: "المساهمة أو التعاون في أي وجه من وجوه النشاط ويستخدم هذا الاصطلاح كثيرا في الاقتصاد، فيقال المشاركة في الأرباح أو في إدارة المشروع أما في المجال السياسي، فيدل على إشراك المواطنين في مناقشة الأمور العامة بطريقة مباشرة أو عن طريق اختيار من يمثلهم في المجالس النيابية".<sup>(14)</sup>

ومن خلال هذه التعريفات السابقة، يمكننا القول أن المشاركة في جوهرها تعني المساهمة أو التعاون أو القيام بدور ما، في أي وجه من أنواع النشاطات القائمة في المجتمع.

أما من الناحية الاصطلاحية، فنجد الكثير من التعريفات التي تناولت مفهوم المشاركة في شكله العام أو بمدلوله العام، كالتعريف الذي يرى صاحبه أن المشاركة هي: "العملية التي من خلالها يلعب الفرد دوراً في الحياة السياسية والاجتماعية لمجتمعه وتكون لديه الفرصة، لأن يشارك في وضع الأهداف العامة لذلك المجتمع وكذلك أفضل الوسائل لتحقيق وإنجاز هذه الأهداف".<sup>(15)</sup>

يلاحظ أن هذا التعريف ينظر للمشاركة، على أنها عملية تمكن الفرد من القيام بدوره في مختلف جوانب حياته المجتمعية، دون أن يخصص مجال أو جانب دون آخر مع أنه يركز على الجانبين الاجتماعي والسياسي، فالمشاركة تتيح للأفراد المساهمة في وضع الأهداف العامة لمجتمعهم واختيار أفضل الطرق والسبل لتحقيق هذه الأهداف وبهذا يقترب هذا التعريف كثيراً من المعنى الأصلي لكلمة مشاركة في اللغة اللاتينية، الذي يعني القيام بدور كما سبق توضيحه.

هناك أيضاً تعريف آخر يرى صاحبه أن المشاركة تعني: "التفاف أعضاء الجمهور العام المرشح تأثرهم بالسياسة الاجتماعية للتغيير أو المتأثرين بظروف عملية التخطيط وتنفيذ ذلك التغيير حول جهود التغيير المنظم الاجتماعي الماهر".<sup>(16)</sup>

وهذا يعني التفاف أعضاء الجمهور العام الذي ورد في هذا التعريف، تجمع واتفاق الناس لمحاولة التأثير على مختلف جوانب التغيير الاجتماعي بشكل منظم ومخطط وكذلك للمساهمة في تحديد السياسة الاجتماعية للمجتمع الذي ينتمون إليه ويتأثرون بالتغيرات التي تحدث فيه.

وهناك أيضاً من يرى أن المشاركة هي: "العملية التي يندمج بها أفراد المجتمع وجماعته في تحديد الأمناني والمطالب والتطلعات والحاجات وتقريرها والموافقة عليها أو تعديلها من خلال تنظيمات رسمية مسؤولة عن صنع السياسات واتخاذ القرار".<sup>(17)</sup>

ينظر صاحب هذا التعريف للمشاركة، على أنها قيمة محورية في صنع السياسات الاجتماعية، حيث يتمكن الأفراد بواسطتها من صنع القواعد الأساسية لإحداث تغييرات بنائية في القوى الاجتماعية وفي العمليات التوزيعية للمنافع والموارد، حتى لا تتركز في يد جماعة معينة وذلك من خلال تنظيمات رسمية، تضم من خلالها أفراد المجتمع أنفسهم فنجد أن هذا التعريف يشير إلى فكرة تنظيم المشاركة في شكل رسمي، حتى تزيد قدرتهم على التأثير في صنع القرارات السياسية، التي تؤثر على حياة مجتمعهم، كما تزيد هذه المشاركة من اندماج وتماسك أفراد المجتمع.

وهناك تعريف آخر للمشاركة يعتبر أكثر عمومية نوعاً بالنسبة للتعريفات السابقة حيث ينظر للمشاركة على اعتبار أنها: "إستراتيجية شاملة، تتجه للإنسان من حيث قيمه وموجهاته الأساسية وتكفل الانطلاق في التنمية من الناحية وتصلح للحكم على ما ينطوي عليه المجتمع من قيم إيجابية ومبادرات أخلاقية".<sup>(18)</sup>

فالعناصر المذكورة في هذا التعريف وغيرها يمكن أن تشكل إطار المشروع التنموي الذي يجذب المشاركة ويدعمها ويطورها، بما يؤدي إلى إحداث تنمية بديلة تتطلب فهماً أكبر وأكثر عمقا للمشاركة، لأنها تشكل عنصراً محورياً من عناصر التطور وتقدم المجتمع، فالمشاركة حسب هذا التعريف تعتبر إستراتيجية شاملة، تستخدم حماس وفاعلية أفراد المجتمع المحلي لبذل المزيد من الجهد، لإنجاح عمليات التنمية في إطار الأوضاع التاريخية والثقافية ومع مراعاة القيم الدينية والأخلاقية السائدة في المجتمع.

من التعريفات التي تناولت المشاركة بمدلولها العام أيضاً، التعريف الذي يعتبر المشاركة على أنها: "أي عمل تطوعي ناجح أو غير ناجح منظم أو غير منظم عرضي أو مستمر مستخدماً أساليب شرعية أو غير شرعية بهدف التأثير على اختيار السياسات العامة أو اختيار القادة السياسيين أي مستوى حكومي أو محلي أو قومي".<sup>(19)</sup>

فهذا التعريف يجعل المشاركة عبارة عن أي عمل تطوعي أو غير مفروض مهما كان نوعه أو أسلوبه، المهم أنه يهدف إلى التأثير في السياسة الاجتماعية وإدارة الشؤون العامة في المجتمع المحلي أو الكلي وهذا ما يشير إلى اتساع مجالات المشاركة وتعدد أشكال ممارستها واختلاف وجهات النظر إليها.

التعريف الإجرائي لمفهوم "المشاركة الاجتماعية": "هي مساهمة أفراد المجتمع في مختلف جوانب الحياة المجتمعية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية... بالإضافة إلى الجوانب الفرعية في هذه المجالات كالجانب الإداري والجانب الديمقراطي والجانب التنموي... وغيرها من الجوانب الفرعية الأخرى التي تحسن المشاركة من مستوى أدائها وتزيد في درجة فاعليته".

### 3- مفهوم المشاركة في التنمية المحلية:

لقد كان أول ظهور لمفهوم المشاركة "Participation" على الساحة العالمية، ضمن مفاهيم مصطلح "تنمية المجتمع" أو "التنمية المحلية" في نهاية الخمسينيات من القرن الماضي، من خلال عمل المسؤولين في مجالات التنمية المختلفة، نتيجة الاختلاف بين الواقع المجتمعي الذي تعيشه المجتمعات المتخلفة وبين توقعاتهم الشخصية وتصوراتهم المهنية وهذا ما دفعهم إلى تعليق أهم أسباب فشل المشروعات، التي خططوا لها أو صمموا إلى اعتبار أن اهتمامات السكان وتطلعاتهم بعيدة جداً عن هؤلاء المخططين والمنفذين، حيث خلصوا إلى نتيجة اعتبروا فيها، أن المشاركة هي المتغير الأساسي الذي يتوقف عليه نجاح أو فشل مشروعات التنمية، خاصة في المجتمعات النامية ومنذ ذلك الوقت أصبحت مشاركة المواطنين أو الأفراد في مشروعات التنمية المحلية، حقيقة يؤمن بها المخططون والممارسون وحتى المسؤولون سواء في البلدان النامية أو حتى في البلدان المتقدمة، خاصة بعد أن زاد تأكيدهم من أن المشروعات التي يشارك فيها الأفراد المحليون، تكلفتها أقل من الناحية المادية ومردودها أكثر من الناحية العملية، خاصة في إنجاح الخطط التنموية التي تقام في المجتمع.<sup>(20)</sup>

يقصد بمفهوم المشاركة في التنمية المحلية: "إسهام المواطنين بدرجة أو بأخرى في تصميم والإشراف على تنفيذ سياسات التنمية المحلية، سواء بجهودهم الذاتية أو بالتعاون مع الأجهزة الحكومية المركزية والمحلية".<sup>(21)</sup>

فمشاركة الأفراد في التنمية المحلية، تعني وفق ما يراه صاحب هذا التعريف إسهامهم بشكل كبير أو قليل في تصميم الخطط التنموية المحلية وتنفيذها بعد ذلك سواء كان ذلك بالاعتماد على أنفسهم أو بمساعدة الحكومة، حيث تعتبر المشاركة بمثابة همزة الوصل التي تربط جهود الأفراد المحليين بمساعي الحكومة المركزية وهذا ما يجعلها من أهم دعائم نجاح الخطط والسياسات التنموية في المجتمع المحلي. كما عرفت المشاركة في التنمية المحلية على أنها: "إشراك الناس في مشروعات التنمية المحلية وتختلف درجة هذه المشاركة وشكلها باختلاف الأحوال الاجتماعية والاقتصادية والتعليمية من بلد لآخر...".<sup>(22)</sup>

ويشير هذا التعريف إلى أن هناك عوامل عديدة تتحكم في درجة المشاركة وتحدد شكلها ذلك أن إشراك الأفراد في مشروعات التنمية، لاسيما المحلية منها، تختلف من حيث الدرجة والشكل من مجتمع لآخر، حسب الخصائص والظروف الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية والتربوية... السائدة في كل المجتمع وهذا ما يؤكد على ضرورة أخذ كل هذه الخصائص المحلية بعين الاعتبار، عند تصميم أي خطة تنموية أو عند صياغة أي سياسة تنموية أو عند بناء أي إستراتيجية للمشاركة.

يمكننا أن نفهم أكثر مدلول المشاركة في التنمية المحلية، من خلال الأنشطة التي يمكن للأفراد المحليين أن يؤديها في مشروعات التنمية المحلية، سواء كانت هذه المشروعات ذات طابع اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي... المهم أنها تهدف إلى تنمية المجتمع المحلي وتحسين مستوى معيشة أفرادها ويمكن تحديد أهم هذه الأنشطة كما يلي:-

#### - تقييم الوضع المحلي.

- تحديد المشكلات.
- وضع الأولويات.
- اتخاذ القرارات.
- تصميم برنامج عمل لحل المشكلات العالقة.
- المشاركة في مسؤولية تنفيذ المشروعات.
- تقييم المشروعات وتعديلها.<sup>(23)</sup>

وحتى في نطاق كل نشاط من هذه الأنشطة، كثيراً ما تختلف تدخلات ومسؤوليات الأفراد من مجتمع لآخر، فهناك بعض المجتمعات تساهم من خلال القوة العاملة فقط، بينما يساهم بعض الأفراد الآخرين في المجتمعات الأخرى، بالإضافة إلى ذلك في التمويل أيضاً...

كما سبق يتضح أن مدلول المشاركة الاجتماعية في التنمية المحلية على أنه يشير إلى مشاركة الأفراد المحليين في مباشرتهم مختلف الأنشطة والمراحل التي تصاحب مشروعات التنمية المحلية في المجتمع، مهما كانت طبيعتها اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية... وهناك من يعرف المشاركة في التنمية المحلية على أنها: "ذات ثلاثة أبعاد وهي المشاركة في اتخاذ القرار والمشاركة في قيم التنمية ذات الطابع العملي والمشاركة في ممارسة الأعمال التنموية سواء الأعمال التنفيذية أو أعمال المتابعة والتقييم".<sup>(24)</sup>

ما يلاحظ على هذا التعريف أنه يلخص المشاركة في التنمية المحلية في ثلاثة أبعاد أساسية وهي: المشاركة في اتخاذ القرار والمشاركة في اختيار القيم التي يجب أن تقوم عليها التنمية وأخيراً المشاركة في الممارسات التنفيذية وأعمال المتابعة والتقييم وتمثل كل هذه الأبعاد المراحل الأساسية، التي تمر بها عملية تخطيط التنمية المحلية، كما سنوضح ذلك بشكل أكثر في الفصول اللاحقة وهي كما تقول سميرة كامل محمود: وضع الخطة وتنفيذها ومن ثم متابعتها وتقييمها...<sup>(25)</sup> بالرغم من وجود بعض التداخل بين هذه المراحل الأربعة من الناحية العملية في الميدان.

مهما كان الاختلاف قائماً بين المخططين، حول مراحل التنمية المحلية، فإن ما يهم هنا هو ضرورة أن إلزام مشاركة الأفراد المعنيين بهذه التنمية، في كل مرحلة من هذه المراحل، لاسيما إن كانت مشاركة منظمة وفي إطار رسمي، الشيء الذي يضمن فاعليتها من جهة، ويضمن نجاح المشروعات التنموية المخطط لها من جهة أخرى.

ومن خلال كل ما سبق عرضه حول مفهوم "المشاركة الاجتماعية في التنمية المحلية" يمكن استنتاج ما يلي:-

- أن مفهوم المشاركة في التنمية المحلية، يحمل الخصائص والسمات الأساسية العامة لمفهوم المشاركة بشكل عام.
- أن مفهوم المشاركة الاجتماعية في التنمية المحلية، يشمل جميع المراحل التي تمر من خلالها عملية التخطيط للتنمية المحلية، من جرد الإمكانيات وتحديد المشاكل ووضع الأولويات... إلى مرحلة التنفيذ والمتابعة والتقييم بعد ذلك.
- أن مفهوم التنمية المحلية يشمل جميع أنواع المشروعات التنموية المقامة على أرض المجتمع المحلي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... المهم أنها لا تخرج عن نطاق التنمية المحلية وتهدف إلى المصلحة العامة.
- أن مفهوم المشاركة الاجتماعية في التنمية المحلية، جزء من مفهوم المشاركة وإن كان يتداخل في بعض الجوانب مع مفاهيم الأنواع الأخرى من المشاركة كمفهوم المشاركة السياسية والمشاركة الديمقراطية...

وبناء على ما سبق فإن التعريف الإجرائي لمفهوم "المشاركة الاجتماعية في التنمية المحلية" هو أن "المشاركة الاجتماعية في التنمية المحلية" هي: "تلك العمليات التي يساهم من خلالها أفراد المجتمع المحلي أو من ينوب عنهم، مع السلطات الحكومية القائمة في المجتمع، في مختلف المراحل التي تمر بها عملية تخطيط التنمية المحلية من وضع الخطة وتنفيذها ومن ثم متابعتها وتقييمها... وبمختلف أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية..."

خاتمة:

يكتسي موضوع التنمية بشكل عام، أهمية كبيرة في الأوساط العلمية والسياسية والإعلامية، حيث شكل ولا يزال يشكل مادة أساسية للنقاش والجدل والتظير بين العلماء والباحثين المنتمين إلى مختلف التيارات الفكرية، ذلك أن التنمية تبقى المطلب الأساسي والغاية الكبرى لكل الشعوب والحكومات في العالم، لاسيما في البلدان التي تعاني من الفقر والحرمان.

ويعد مستواها المحلي من أكثر مستوياتها أهمية، لقربه المباشر من مصالح الأفراد المحليين، الذين غالباً ما توجه الجهود التنموية لحل مشكلاتهم وتحسين مستوى معيشتهم، ومن هنا كان من الضروري جداً، إيجاد صيغة مناسبة لإشراكهم في العملية التنموية، حيث أصبح يشكل موضوع المشاركة الاجتماعية في التنمية المحلية واحداً من أهم الموضوعات المعاصرة وواحداً من أبرز الاتجاهات الفكرية الجديدة في دراسة التنمية.

وتجدر الإشارة هنا إلى الارتباط الكبير بين مسألة المشاركة الاجتماعية في التنمية المحلية وبين طبيعة النظام السياسي القائم في المجتمع، حيث نجد أن النظام الدكتاتوري الشمولي، الذي يتميز بهيمنة التسيير المركزي لمختلف شؤون المجتمع، ينتج شكلاً شديداً من البيروقراطية يقضي على روح أي مبادرة مجتمعية في التنمية سواء في التخطيط أو في التنفيذ أو في أي أمر يتعلق بالتنمية، لاسيما على المستوى المحلي منها، فكل شيء في هذا النظام يكون فوقياً مركزاً، مضيقاً بذلك الخناق على كل شكل من أشكال المشاركة الاجتماعية في إدارة الشؤون المحلية، أما في النظام الديمقراطي الحقيقي، الذي يتميز بالتعددية الحزبية والفكرية وباللامركزية الإدارية، فإن الفرد فيه يكون هو محور كل العمليات الاجتماعية القائمة في المجتمع، حيث يتجسد هذا بشكل واضح، من خلال مشاركته في إدارة وتسيير كل الأمور والقضايا الهامة، التي تحدد مصيره والتي ترسم وتخطط لمستقبل حياته، واضعاً بنفسه الأسس والملاحم الرئيسية لكيانه الاجتماعي ومستقبله المجتمعي، بدءاً بالمستوى المحلي وصولاً إلى المستوى الوطني.

#### المراجع:

- (1) محي الدين صابر، التغيير الحضاري وتنمية المجتمع، المكتبة العصرية، بيروت، لبنان، 1962، ص 145.
- (2) عادل مختار الهواري، التغيير الاجتماعي والتنمية في الوطن العربي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1993، ص 111.
- (3) صالح عبد الله الطريفي، الحكم المحلي والتنمية المحلية، المجلة العربية للإدارة، الأردن، العدد 2، 1975، ص 87.
- (4) أحمد زكي بدوي، معجم مصطلحات الرعاية والتنمية الاجتماعية، دار الكتاب المصري، القاهرة، 1987، انظر: تنمية محلية Local Development.
- (5) محمد قاسم القيروتي، دور رئيس المجلس المحلي في تنمية المجتمع المحلي، مجلة الإدارة العامة، الأردن، العدد 37، 1983، ص 128.
- (6) محمد كامل البطريق، مناهج خدمة المجتمع، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967، ص 42.
- (7) سميرة كامل محمد، التنمية الاجتماعية: مفهومات أساسية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1988، ص 8.
- (8) حسن إبراهيم عيد، دراسات في التنمية والتخطيط، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1990، ص 69.
- (9) سميرة كامل محمد، التنمية الاجتماعية: مفهومات أساسية، مرجع سابق، ص 13.
- (10) طارق محمد عبد الوهاب، سيكولوجية المشاركة السياسية، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 1999، ص 105-106.
- (11) طارق محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 106.
- (12) أحمد زكي بدوي، معجم مصطلحات الرعاية والتنمية الاجتماعية، مرجع سابق، انظر: مشاركة Participation.
- (13) نفس المرجع السابق، ص 886.
- (14) إبراهيم مذكور وآخرون، معجم العلوم الاجتماعية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1975، ص 545.
- (15) عبد الهادي الجوهري، أصول علم الاجتماع السياسي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 55.
- (16) أبو النجاء محمد العمري، تنظيم المجتمع والمشاركة الشعبية، المكتبة الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص 150.
- (17) محروس محمود خليفة، السياسات الاجتماعية التخطيط في العالم الثالث، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1963، ص 265.
- (18) أندرو ويستور، مدخل إلى علم اجتماع التنمية، ترجمة عبد الهادي محمود والي والسيد عبد الحليم الزيات، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص 43.
- (19) طارق محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 107.
- (20) أحمد مصطفى خاطر، تنمية المجتمعات المحلية: نموذج المشاركة في إطار ثقافة المجتمع، المكتبة الجامعية الإسكندرية، 1998، ص 130.
- (21) أحمد رشيد، الإدارة المحلية والتنمية: المفاهيم العلمية، ط2، دار المعارف، القاهرة، 1981، ص 99.
- (22) منظمة الصحة العالمية، تقرير معهد الدراسات البيئية، دلائل تخطيط أنشطة مشاركة المجتمع في مشروعات المياه والإصلاح، جامعة تورنتو، كندا، 1986، ص 7.
- (23) نفس المرجع السابق، ص 8.
- (24) نبيل السمالوطي، علم اجتماع التنمية: دراسات في اجتماعيات العالم الثالث، ط2، الهيئة العامة للكتاب الإسكندرية، 1978، ص 123.
- (25) سميرة كامل محمد، التخطيط من أجل التنمية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1996، ص 77.

الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية بالجزائر  
أ. قدوم لزهراً. قروي عبدالرحمان

جامعة عنابة

جامعة 08 ماي 1945 قالمة

الملخص

يستدعي تحسين أداء الجماعات المحلية في الجزائر آليات عملية، تتأتى بالنهوض بالموارد البشرية و ربطها بالمعرفة والتكنولوجيا من خلال تعميم استخدام الإدارة الإلكترونية، حيث تعد وسيلة هامة للرفع من كفاءة الموظفين و تطوير أدائهم، كما أصبحت الحلول الرقمية من الركائز الجوهرية في تطور الإدارة العمومية و تعتبر الآلية المحورية التي تخدم المواطنين و تحرك عجلة التنمية في المستوى المحلي. و اتجهت جهود الجزائر إلى الاهتمام بتكنولوجيا الإعلام و الاتصال و دمجها في المؤسسات العمومية و الإدارة المحلية بهدف تطوير الوظائف الإدارية كالقضاء علنا البيروقراطية كتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين. و يلمس المواطن درجة من التحسن في أداء الإدارة المحلية، باستخدام تطبيقات الإدارة الإلكترونية، لكن الوصول إلى أعلى درجات الرضا، يظل في حاجة ماسة إلى المزيد من أعمال تطوير البنية التحتية (توصيل جميع فروع البلديات بشبكة الألياف البصرية)، و تحسينه ياكل الاستقبال و تطوير أساليب المعاملات الإدارية للموظفين. **الكلمات المفتاحية:** الإدارة الإلكترونية، الإدارة المحلية، تطوير الأداء.

**Abstract:**

*Improving the performance of local authorities in Algeria, requires practical mechanisms by developing human resources and linking them with the knowledge and technology through the universal use of e-administration. Which is an important way to improve staff efficiency and develop their performance. Digital solutions have become, too, the fundamental pillars of the development of public administration, which is the central mechanism that serves citizens and catalyze the development at local level.*

*Algeria's efforts tend to pay attention to information technology and communication to be integrated with both public institutions and local administration. Thus, to develop the administrative functions, eliminate bureaucracy and improve services to citizens.*

*The citizen feels a certain degree of improvement in the performance of local government using the e-administration applications. However, to achieve the highest satisfaction levels, there is an urgent need for new acts of infrastructure development (connect all municipalities branches by the network of optical fibers), promoting facilities, and improving the methods of administrative transactions of officials.*

**Key- Words:** e-Management, Local administration, Performance promotion.

مقدمة

مع التطورات التي شهدتها الاقتصاديات المختلفة أصبح تقديم الخدمات للمواطنين و السعي لزيادة الرفاهية من الجوانب ذات الأولوية في عمل أجهزة الحكومية في المجتمعات الحديثة، و أن البلديات تنصدر الأجهزة الحكومية في علاقتها بالمواطنين و تقديم الخدمات الواجب تقديمها لهم، و في ظل التحولات التي يشهدها الاقتصاد العالمي ، و التي نتج عنها العديد من التحديات التي تواجه مختلف الأجهزة الحكومية أصبح من الصعب على هذه الأخيرة أن تعمل في الوقت الحاضر كما كانت تعمل في فترات سابقة، بل أصبح عليها أن تعمل على التكيف و التعامل مع التغيير و التطور السريع، فظهور شبكة الانترنت و التوسع الهائل في استخدام الشبكات الإلكترونية في جميع المجالات، أدى ذلك إلى التحول من الأساليب التقليدية في إنجاز الأعمال إلى الأساليب الإلكترونية و نتيجة لهذه التطورات السريعة و المتلاحقة الانفجار المعرفي، تواجه الأجهزة الحكومية مجموعة من التحديات مما يحتم عليها مواجهتها، لتتمكن من اللحاق بعصر المعلومات و الاستفادة القصوى من الثورة التقنية بجميع مجالاتها.

فللعمل الحكومي يتسم في كثير من الدول - من بينها الجزائر- بإجراءات الروتينية الطويلة، كما يتسم بالبيروقراطية و بالبطء الشديد في طريقة تقديم الخدمات للمواطنين، لذا لابد للبلديات من تبني و استخدام أحدث الأساليب الإدارية مواكبة للتطورات التقنية و التفاعل مع

عصر الرقمية، ومن بين تلك الأساليب أسلوب الإدارة الإلكترونية الذي ظهر في الآونة الأخيرة كمصطلح معاصر نتيجة لتزايد استخدام الحاسب الآلي وشبكاتة و الثورة المعلوماتية بشكل عام.

و تطبيق الإدارة الإلكترونية يعد فرصة متميزة، للارتقاء بالأداء في البلديات حيث تعد وسيلة لرفع كفاءة و أداء الموارد البشرية و تحسين وتطوير أدائها وتخفيف الأعباء الإدارية عنها، عن طريق استخدام أساليب إلكترونية حديثة تتسم بالكفاءة والفعالية والسرعة بالإضافة إلى قدرتها على مواجهة كل مشكلات الإدارة التقليدية و القضاء عليها.

و يشمل مفهوم الإدارة الإلكترونية نمودجا جديدا من التعاملات الحكومية كإعادة تعريف العلاقة بين الإدارة و المواطن و هي ليست دربا من دروب الرفاهية و إنما حتمية تفرضها المتغيرات العالمية، فالموضوع يحمل في ثناياه حرية تبادل المعلومات و تدفقها بين ركائز الحكومة من جهة و بين دوائر الحكومة و المواطنين من جهة أخرى، مما يؤدي إلى رفع كفاءة الإجراءات كتحسين الخدمة العمومية كتوفير الوقت و التكلفة، مما يساعد على تحقيق التنمية الإدارية كجزء من التنمية الشاملة.

و بالرغم من الفرص الكثيرة و المزايا التي تقدمها الإدارة الإلكترونية إلا أن هناك العديد من العوائق التي تعترض البلديات في تبنى و تطبيق هذه التقنية الحديثة و الاستفادة منها.

إن الخدمة العمومية من أهم وظائف الدولة منذ نشأتها إلى يومنا هذا، والسعي لإيجاد أفضل الآليات لتحسين تقديم الخدمة العمومية يعني السعي إلى تحقيق رضا المواطن بل يعني تحقيق استقرار المجتمع بصفة عامة ، وذلك لأن تحسين طرق تقديم الخدمة العمومية بما يتماشى وحاجة المواطن، حيث تجعل هذا الأخير يشعر بالاطمئنان والثقة بالنظام الحاكم .

و الإدارة الإلكترونية كأحد متطلبات الحداثة والتطور الذي يشهده العالم اليوم فإنها تلعب دورا كبيرا في تحسين تقديم الخدمة العمومية، وذلك من خلال تأثيرها على فعالية المؤسسات الحكومية المختصة بتوفير الخدمات العمومية من خلال تسهيل اتصالها بالمواطن وسرعة استجابتها ودقة أدائها وغيرها من مظاهر الفعالية، من جهة أخرى اعتماد الإدارة الإلكترونية يساهم بشكل واضح في ترشيد الخدمة العمومية من حيث تقديمها بطريقة شفافة ودائمة وبأقل التكاليف مع الحرص على المساواة والكفاءة في ذلك.

والجزائر بدورها سعت إلى تطبيق الإدارة الإلكترونية لاسيما من خلال تجسيدها لمشروع الجزائر إلكترونية الذي يعتبر نقطة تحول كبير في مجال تطوير الخدمات العمومية ورغم العراقيل التي واجهت تطبيق هذا المشروع لاسيما من حيث انعدام الجاهزية الإلكترونية في الجزائر، إلا أنه تم تطبيق الإدارة الإلكترونية في القطاعات المهمة مثل وزارة الداخلية التي تهدف إلى تفعيل جميع الآليات العصرية لتجسيد الإدارة الإلكترونية ومن ثم المساهمة في تخفيف عبئ و حجم الملفات المطلوبة من المواطن وتسهيل مساعيه اليومية وتحسين عم ل وأداء الإدارات العمومية قصد تحسين تقديم الخدمة العمومية من خلال رقمنة السجلات الخاصة بالحالة المدنية وجواز السفر البيومتري وبطاقة التعريف البيومترية وغير ذلك من مظاهر تطبيق الإدارة الإلكترونية.

#### مشكلة الدراسة

تسعى الدولة الجزائرية جاهدة لإصلاح الإدارة العمومية لمواجهة التحولات الدولية وقوانين المنافسة العالمية، في ظل انتشار ثورة إلكترونية في كل القطاعات تقابلها تحديات أمام زيادة القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني والاقتصاد العالمي، ما ألزمها-أي الدولة- العمل على رقمنة كل القطاعات الإدارية باستخدام الوسائل الإلكترونية الحديثة والدقيقة.

يعد إدخال تكنولوجيا المعلومات و الإعلام الآلي في تسيير الإدارات الجزائرية ثورة حقيقية في عالم الإدارة، فالتحول للإدارة الإلكترونية بالبلديات ليس دربا من دروب الرفاهية بل يعتبر حتمية تفرضها التغيرات العالمية، حيث تعتبر نمطا جديدا لأنه يقوم على أسس و مبادئ مختلفة تماما عن الأسس والمبادئ المتعارف عليها في الإدارة التقليدية، مفادها تحويل الأعمال والخدمات الإدارية التقليدية إلى أعمال وخدمات إلكترونية تعمل و تساعد على حماية الكيان الإداري والارتقاء بأدائه، و تحقيق الاستخدام الأمثل للخدمات بسرعة ودقة عالية من خلال رقمنة كل القطاعات في كل الإدارات، من أجل تبسيط الإجراءات الإدارية وتمكين الإدارات من التخطيط بكفاءة للاستفادة من متطلبات

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

العمل في وقت قصير، لدى فإن نجاح تطبيقها يحتاج إلى متطلبات و إمكانات مادية و بشرية و إدارية، ومن هنا جاء موضوع بحثنا ليجيب على الإشكالية التالية

"كيف تساهم الإدارة الإلكترونية في تطوير أداء الجماعات المحلية الجزائرية؟"

و في محاولة للإجابة على هذه الإشكالية قمنا بطرح التساؤلات الفرعية التالية:

- ما المقصود بالإدارة الإلكترونية؟
- كيف يمكن التحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية؟ و ما هي معوقات هذا التحول؟
- ما مدى تطبيقات الإدارة الإلكترونية في الجماعات المحلية بالجزائر؟

### أهمية الدراسة

تكتسب البلديات أهمية كبرى في تقديم الخدمات المختلفة للمواطنين، الأمر الذي يعكس على مستوى الرفاهية الاجتماعية للمواطنو تتأثر عملية إنجاز أو تقديم هذه الخدمات للمواطنين بشكل مباشر و كبير بتكنولوجيا المعلومات و الاتصال. و من هنا تأتي أهمية هذا البحث في التعرف على الدور الذي يمكن أن تلعبه الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية بالجزائر.

### أهداف الدراسة

ترتكز أهداف هذا البحث في تسليط الضوء على مدى أهمية تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجماعات المحلية في الجزائر، و المساعي التي بذلت في هذا المجال و المعوقات التي تحول دون تطوير هذا التطبيق.

### هيكل الدراسة

قسمت الدراسة و فق المحاور التالية:

**المحور الأول:** ماهية الإدارة الإلكترونية.

**المحور الثاني:** معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية.

**المحور الثالث:** رقمنة الإدارة الجزائرية.

**المحور الرابع:** تطبيقات الإدارة الإلكترونية في الجماعات المحلية بالجزائر.

### المحور الأول: ماهية الإدارة الإلكترونية

لقد شهد العالم تحولاً كبيراً في مختلف مجالات الحياة، وذلك نظراً للتطور التكنولوجي المتسارع في

مجالات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، فظهور الأنترنت أدى بالتحول من الأساليب التقليدية في عقد الصفقات وإنجاز الأعمال والاتصال بالأسلوب الرقمي، الذي يعتمد على استخدام الأجهزة والأدوات التي تدار بشكل رقمي.

Electronic

Revolution

ومع هذا التقدم العلمي والتقني والنمو الواضح في الثورة الإلكترونية

وظهور الإدارة الإلكترونية التي تجسد اتجاهاً جديداً في إدارة المعاصرة والتي تسعت لتحوّل المؤسسات والمؤسسات الحكومية الإلكترونية التي تستخدم تكنولوجيا المعلومات والاتصال لتفادي إنجاز جميع أعمالها ومعاملاتها ووظائفها الإدارية.

### 1- مفهوم الإدارة الإلكترونية

يعتبر مفهوم الإدارة الإلكترونية من المفاهيم الحديثة في علم الإدارة، و ظهر نتيجة لتطورات كثيرة شهدها العالم المعاصر منذ

الانتقال إلى مرحلة العمل الإلكتروني بعيداً عن التعاملات الورقية فتناولها الباحثون في الإدارة عبر عدة تعريفات منها.

الإدارة الإلكترونية علمياً:

يعرف السالمي

"عملية يمكن جميعها من نشاطات المؤسسة الإدارية بالاعتماد على كافة تقنيات المعلومات الضرورية وصولاً إلى تحقيق أهداف الإدارة الجديدة بتقليل استخدام الورق وتبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين وإنجاز السريع والدقيق للمعاملات تكون كإدارة تهاز نظر لبطء المعاملات الحكومية الإلكترونية لاحقاً".<sup>1</sup>

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

يعرف نجم عبود الإدارة الالكترونية بأنها: "إدارة موارد معلوماتية تعتمد على الأنترنت و شبكات الاتصال تميل أكثر من أي وقت مضى إلى تجريد وإخفاء الأشياء و ما يرتبط بها إلى الحد الذي أصبح رأس المال المعرفي هو العامل أكثر فعالية في تحقيق أهدافها و الأكثر كفاءة في استخدام مواردها."<sup>2</sup>

و يمكن تعريف الإدارة الالكترونية: "بأنها تبادل غير و رقي لمعلومات العمليات وذلك باستخدام التبادلات الالكترونية للبيانات

EDI أو هي استخدام الوسائط الالكترونية لإنجاز كلاً من الأعمال المعاملات المؤسسة مثل استخدام البريد الالكتروني و

التحويلات الالكترونية للمواهب التبادلات الالكترونية و ليس مستندات الفاكس والنشرات الالكترونية أو أي وسائل لكترونية أخرى."<sup>3</sup>

يعرفها غنيم أنها: "تنفيذ كل الأعمال و المعاملات التي تتم بين طرفين أو أكثر سواء من الأفراد أو المنظمات من خلال استخدام شبكات الاتصالات الالكترونية."<sup>4</sup>

و يعرف ياسينا الإدارة الالكترونية بأنها: "منظومة الأعمال والأنشطة التي يتم تنفيذها الكترونياً و عبر الشبكات."<sup>5</sup>

و نلاحظ أن جميع التعريفات السابقة تتفق في كونها إدارة إلكترونية عبارة عن:

"مكنة لأعمالها و تحويلها من أعمال ورقية إلى أعمال إلكترونية بالاعتماد على استخدام التقنيات الحديثة".

و في ضوء التعريفات السابقة يربط الباحث أن الإدارة الالكترونية: "هي استخدام كافة التقنيات الحديثة من

نظام المعلومات و شبكات الحاسوب و الاتصال لتنفيذ المهام الأعمال الإدارية داخل

المؤسسة، مما يؤدي إلى إنجازها بسهولة و دقة عالية و تعمل على توفير الوقت و الجهد و تبسيط الإجراءات و تمعنا خصوصية و أمن المعلومات."

### 2- أسباب التحول إلى الإدارة الإلكترونية

هناك الكثير من المبررات التي جعلت كثير من الدول المؤسسة تتسارع في تطبيق الإدارة الإلكترونية في إداراتها،

حيث يبينها العوامل التي سهلتها التحول نحو الإدارة الإلكترونية هي كما يلي:<sup>6</sup>

- الإجراءات و العمليات المعقدة تؤثر على زيادة تكلفة الأعمال .
- القرارات و توجيهاتها الفورية التي من شأنها إحداث عدم توازن في التطبيق .
- العجز عن توحيد البيانات لتعلم مستوى المؤسسة .
- صعوبة الوقوف على معدل اتقيا سا لأداء .
- صعوبة توفير البيانات المتداولة للعاملين في المؤسسة .
- التطور السريع في أساليب و تقنيات الأعمال .
- توظيف استخدام التطور التكنولوجي و الاعتماد على المعلومات .
- ازدياد المنافسة بين المؤسسات و ضرورة وجود آليات للتمييز داخل كل مؤسسة لتسعى للتنافس .
- حتمية تحقيق الاتصال المستمر بين العاملين على اتسا عن طاق العمل .

و يدع الباحث أنها كاسباب و دواعي كثيرة أدت إلى التوجه نحو تطبيق الإدارة الإلكترونية منها:

التقدم و التطور النوعي في تكنولوجيا المعلومات و تقنيات الحاسبات الآلي، التقدم السريع

في شبكة الأنترنت و لاتصالات، العولمة، الحاجة إلى تقليل تكلفة الإجراءات الإدارية، ازدياد المنافسة بين المؤسسات .

### 3- فوائد أهمية الإدارة الإلكترونية

إنها تهتم بالعالما المتقدم باستخدام تقنيات المعلومات الإدارية لمياً تمفر اغبل و جود فوائدها كبيرة حصلت لذلك بدأت الدول و لتسابق في تطبيق

الإدارة الإلكترونية في مؤسساتها و من أهمها الفوائد:<sup>7</sup>

- تبسيط الإجراءات و اتداخلها بالمؤسسات و هذا ينعكس إيجابياً على مستوى الخدمات التي تقدمها للمواطن كما تكون الخدمة المقدمة أكثر جودة .
- اختصار وقت تنفيذ و إنجاز المعاملات الإدارية المختلفة .

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

• الدقة والوضوح في العمليات الإدارية المختلفة داخل المؤسسة.

• تسهيل إجراء الاتصال بين دوائر المؤسسة المختلفة كذلك مع المؤسسات الأخرى داخل وخارج البلد المؤسسة.

• إن استخدام الإدارة الالكترونية يشكك صحيحاً في استقلال استخدام الأوراق بشكل ملحوظ مما يؤثر إيجابياً على عمل المؤسسة.

• إن تقليد استخدام الورق وسوقه في المجال مشكلة تعان منها أغلب المؤسسات التي تعمل في الحفظ الوثيقة مما يؤدي إلى عدم الحاجة إلى ما كنا نلتخز به من حيث يتم الاستفاد منها في أمور أخرى.

•

• الإدارة الالكترونية سوف تؤدي إلى التحول إلى أيدى العاملة الزائدة عن الحاجة إلى أيدى العاملة لها دور أساسي في تنفيذ هذه الإدارة عن طريق إعادة التأهيل لغرض مواكبة التطورات ال

جديدة التي تطرأ على المؤسسة والاستغناء عن الموظفين الغير أكفاء والغير قادرين على التكيف مع الوضع الجديد .

### 4- خصائص الإدارة الالكترونية

تشير ممارسات الإدارة الالكترونية إلى إنجاز كلاً من الأعمال والمعاملات بين أطراف التعامل من خلال الوسيط الالكتروني، بحيث يتم تدوير الوثائق الالكترونية

ذلك من خلال استخدام الاتصال الإلكتروني ونوعية مما يشير إلى النقاء وعدم وجود العلاقة المباشرة بين أطراف التعامل وذلك بدسمة أساسية تميز أعمال الإدارة الالكترونية، حيث تنو

جداً أطراف التعامل معاً

في نفس الوقت على شبكات الاتصال الإلكترونية، كما تتم معالجة كلاً من المشكلات التي يواجهها العملاء باستخدام الكمبيوتر عبر المسافات البعيدة، حيث تعتمد ممارسات الإدارة ال

كترونية على استخدام تكنولوجيا الواقع الحالي، حيث يتم غالباً استبعاد الكثير من الأصول المادية والبشرية، أو التقليل من استخدامها إلى ما قدر ممكن.<sup>08</sup>

ومن خصائص الإدارة الالكترونية أيضاً:

• إدار قبلاً وأوراق: حيث تتكون من أرشيف إلكتروني والبريد الإلكتروني والأدلة والمفكرات الإلكترونية والرسائل الصوتية ونظم تطبيقات المتابعة الآلية.

• إدار قبلاً مكان: وتعتمد أساساً على الهاتف المحمول للمؤتمرات الإلكترونية ونوعية العمل عن بعد.

• إدار قبلاً زمان: تستمر 24 ساعة (365/07/24) متواصلة ففكرة الليل والنهار والصفاء الشتاء هي أفكار لم يعد لها مكان في العالم الجديد.

• إدار قبلاً تنظيمات جامدة: فهذه تعمل من خلال المؤسسات الشبكية والمؤسسات التي تعتمد على صناعة المعرفة.

### 5- عناصر وأدوات الإدارة الالكترونية

يمكن القول بأن أهم مقومات عناصر الإدارة الالكترونية الرئيسية تكمن في العنصر البشري، وذلك بالإضافة إلى العناصر والأدوات الفنية، المتمثلة في أجهزة الحاسبا

لأليوم ما يتعلقها، بقدر تهللت تشغيل أدوات الإدارة الالكترونية، وفهم منظومتها، والعمل على احتواء المعلومات بشكل رقمي، وسهولة تحريكها وإعادة تصيغها، واستخدامها

لكثروناً من كمال آخر.<sup>09</sup>

تتكون الإدارة الإلكترونية من أربعة عناصر أساسية: هي عتاد الحاسب الآلي ومكوناته المادية وملحقاته (Hardware)، و

البرمجيات (Software) وشبكات الاتصال (Communication Network) وصناع المعرفة من الخبراء والمختصين الذين يمثلون البنية

الوظيفية لمنظومة الإدارة الإلكترونية.<sup>10</sup>

### المحور الثاني: معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية

إن هناك الكثير من العوامل التي تعيق تطبيق الإدارة الإلكترونية وهي:

#### 1- المعوقات الإدارية

بالرغم من أن بعض المؤسسات أعدت هيكلتها بنفسها بطرق مبتكرة لتتماشى مع التطورات

في العصر الرقمي إلا أن الفعالية العظمى منها ما زالت تعتمد على الهياكل الهرمية التقليدية والنتيجة هي تطبيق التقنيات الحديثة، و

الاستفاد من مميزات تطبيقاتها في تطوير منظماتها مما أدى إلى وجود معوقات جديدة تقدر على دخول الإدارة الإلكترونية ومن أهمها نقص التمويل والكفاءات البشرية،

المعلومات، التكنولوجيا ومثل هذه المعوقات تساعد على تشخيصها وتقويمها وتحديد مواجهته وعلاجها.

ومن أبرز المعوقات الإدارية ما يلي:

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- ❖ **الرؤية والهدف:** إن معرفة الرؤية مهمة خصوصا عندما تكون المنظمة في حالة انتقال ية، فالعالمين بحاجة إلى معرفة الأهداف الرئيسية للمنظمة خصوصا رسالتها ورؤيتها، لأن لهذه الرسالة والرؤية تأثيرها على المنظمة حاضرا و مستقبلا.<sup>11</sup>
- ❖ **التخطيط:** بالرغم من أهمية التخطيط ما يحققه من مزايا للمؤسسات، إلا أن معظم المؤسسات تعاني من العشوائية في التخطيط و اعتمادها على خططها استراتيجية متحركة تساعد على مواجهة التحديات والتغيرات المتسارعة في جميع المجالات لتواكب التكنولوجية الحديثة. ضرورة أن يكون هناك تخطيط استراتيجي لتكنولوجيا المعلومات في المؤسسات لكي تتمكن من تطوير ميزتها التنافسية والحفاظ على مركزها و لتحقيق هذا الهدف يجب أن تقوم المؤسسات بتكثير الإبداع و يتضمن ذلك البيئة العمل الحالية و أهدافها الاستراتيجية المؤسسة، و فهم قدرات النظام الحاليو التطلع لكي يمكن أن نظام المعلومات أنتجت متميزا لمستقبلية للمؤسسة.<sup>12</sup>

### 2- المعوقات التقنية

- إن ضعف البنية الأساسية لنظم المعلومات والاتصالات وضعف كفاءتها التشغيلية من أهم المعوقات التي تواجه المنظمات البيئية الإلكترونية وهناك مجموعة من المعوقات التقنية التي تعيق لاستفادة من تطبيقات الإدارة الإلكترونية، وقد حددت فيما يلي:
- عدم وجود بنية تحتية متكاملة على مستوى الدولة مما يعرقل تطبيق الإدارة الإلكترونية في مؤسساتها.
  - اختلاف القياس والمواصفات بالأجهزة المستخدمة داخل المكتب الواحد مما يشكل صعوبة بالربط بينها.
  - عدم وجود واعي حاسوبي ومعلوماتي عند بعض الإداريين.
  - ارتفاع كلفة الاشتراك أحيانا.
  - معوق اللغة، خاصة و أن معظم الموارد والمعلومات الموجودة على الشبكة هي باللغة الإنجل يزية يقابل ذلك قلة في المواقع العربية المتوفرة فيها.<sup>12</sup>

### 3- المعوقات الديموغرافية

- تتمثل التغيرات الديموغرافية في زيادة القوى العاملة الشابة على وجه الخصوص، نظرا للتركيب العمري الفتى مع ارتفاع في مستوى التعليم والمهارات بين القوى العاملة.
- و نتيجة لهذه التغيرات الديموغرافية ستزداد الضغوط على إدارات الموارد البشرية من أجل التعامل مع معضلة توفير فرص العمل للمؤهلين وإيجاد فرص للترقية في مسارات وخطوط معينة.

### 4- المعوقات الاجتماعية

- ستنشأ هذه التحديات نتيجة التغيرات التي ستطرأ على النظرة الاجتماعية نحو العديد من الظواهر والمفاهيم في شتى أطر الحياة بشكل عام، والنظرة نحو العمل بشكل خاص، و يحتم ذلك العمل على التكيف مع هذه التغيرات وازدادت حدة المشكلات التي تواجهها الموارد البشرية وصراغة استراتيجيات إدارة الموارد البشرية لتتناسب الاختلاف في نظم الاتجاهات الاجتماعية.<sup>13</sup>

## المحور الثالث: رقمنة الإدارة الجزائرية

توجهت الجزائر، مع بداية الألفية الثالثة، في إطار الإصلاحات الإدارية بالدخول تدريجياً في عصر المعلومات، قصد ترقية وظائف المؤسسات الحكومية، و منظمات الخدمة العمومية، و تبني إحداث سلسلة من التغييرات على وظائفها التقليدية في ظل التحول نحو استخدام تكنولوجيا المعلومات تضمنت أنشطتها الخدمية بعبء التجسيد الفعلي للتحول نحو مفهوم إدارة إلكترونية، فيسبيل ترشيد الخدمة العمومية. في هذا السياق، حاولنا العديد من أقطاعات العمومية والشروع في تطبيقات الخدمة العامة الإلكترونية تستهدف الارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، و يعد قطاع البريد و المواصلات و ألبا أقطاعات الخدمة التي تشملها عمليات الرقمنة، قبلاً لتتبعها قطاعات أخرى و ذلك ما سنتناوله وفق الآتي:

### 1- قطاع البريد و المواصلات

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- ف إطار تنفيذ الإدارة الإلكترونية، فقد شرعت وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال في عدة مشاريع بالتعاون مع الوزارات الأخرى، تتمحور هذه المشاريع أساساً حول:<sup>14</sup>
- **تطوير ووضع قاعدة حيوية لتسيير المضامين وتقديم الخدمات عبر النت لصالح القطاعات الوزارية الجزائرية:** يتمثل هذا المشروع في تطوير ووضع عبر النت مواقع خاصة بعشرة قطاعات وزارية، لا سيما وزارة الشؤون الخارجية ووزارة التجارة ووزارة الشؤون الدينية والأوقاف، بحيث يهدف هذا المشروع للسماح للمواطن بامتلاك واجهة معلومات عن الأنشطة التي تضطلع بها الوزارات والخدمات العمومية والإجراءات الإدارية المتعلقة بها من جهة، وتشجيع العمل التعاوني وإدراج الخدمات عن بعد والإجراءات عن بعد من جهة أخرى.
  - **تصميم وتطوير بوابة المواطن:** في سنة 2011، أطلقت وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال على الانترنت بوابة المواطن " el Mouwatine"، من أجل السماح للمواطن بامتلاك نفاذ مباشر و واضح إلى مجمل الإجراءات الإدارية و قائمة الخدمات التي تقدمها الإدارة و إلى كل المعلومات التي من شأنها أن تكون مفيدة له، ونظراً للعدد الكبير من المعلومات الواردة في هذه البوابة، فقد أصبح من الضروري إعادة النظر في طريقة عرض هذه المعلومات، وفي هذا الصدد فقد تقرر إعادة التفكير في تقديم البوابة وهذا بعرض المعلومات بالنظر إلى وجهة نظر المواطن لا الإدارة.
  - **تطوير ووضع موقع انترنت مخصص للإجراءات الإدارية المتعلقة بإنشاء مؤسسة في الجزائر:** يهدف هذا المشروع الذي تم إطلاقه في عام 2015 بالتعاون مع القطاعات الوزارية المعنية، إلى تسهيل إجراءات إنشاء مؤسسة في الجزائر و تحسينها و جعلها أكثر ليونة، و ذلك لتحسين مناخ الأعمال وجعل الاقتصاد الوطني أكثر جاذبية ، يتمثل هذا المشروع في وضع بوابة انترنت تحتوي على مخطط إنشاء مؤسسة منذ أول خطوة إلى آخرها، مرحلة بمرحلة، وكذا من وجهة نظر المقاول ، كما يلعب دور الشباك الوحيد الذي يسمح بمركزية إجراءات إنشاء مؤسسة و جعلها أكثر ليونة، تتمثل هذه الخطة في ملاءمة استمارة واحدة عبر الانترنت، و التي ستستعمل فيما بعد من قبل الأطراف المعنية (الموتقين، المركز الوطني للسجل التجاري، الإدارة الجبائية و صندوق الضمان الاجتماعي لغير الأجراء) للتمكن من منح السجل التجاري و رقم التعريف الضريبي و الانخراط في الضمان الاجتماعي.
  - **نشر مشروع الطب عن بعد:** يتمثل هذا المشروع الذي تم انهاءه في جويلية 2015، في ربط خمسة (5) مراكز استشفائية جامعية و 12 مؤسسة عمومية استشفائية من أجل التمكين من الوصول إلى خدمات العلاج و التداوي عن بعد، بدءاً من مجرد تحويل الملفات الطبية، ووصولاً إلى الفحص عن بعد، كما سيسمح هذا المشروع بتقديم خدمات الإعانة و الخبرة و التكوين عن بعد، و هذا ما سيجنب تقل المرضى من مستشفى لآخر لمجرد فحص أو استشارة طبيب مختص.
  - **تطبيق التصديق الإلكتروني:** لكونه يمثل أساس الثقة لكافة الإدارات الإلكترونية، فإن التصديق الإلكتروني يجب أن يسبق كل عملية إخلاء من الوثائق الرسمية و/أو القيام بالإجراءات عن بعد. لهذا الغرض صادق المشرع الجزائري على القانون 04-15 المؤرخ في 1 فيفري 2015، والمحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتصديق الإلكتروني. يخول هذا القانون لوزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال تنفيذ سلطة التصديق الإلكتروني بالفرع الحكومي. تكلف هذه السلطة بتأطير طرف الثقة الآخر (مقدمو خدمات التصديق الإلكتروني لحساب مؤسسات حكومية) و إصدار المصادقات الإلكترونية المستعملة من طرف الفاعلين في الفرع الحكومي في المبادلات من نوع G2G و G2B و G2C.
- وبهدف تطوير الإدارة الإلكترونية تم وضع مواقع انترنت مؤسساتية من أجل السماح للمواطنين بالوصول إلى مختلف المعلومات الضرورية و التفاعل مع الإدارة وكذلك من أجل إجراء بعض العمليات الكترونياً.

2- قطاع العدالة

عرف قطاع العدالة في الجزائر قفزة نوعية في مجال تحسين الخدمة العمومية من خلال عمليات العصرية التي شملته، حيث يعد نظام الإمضاء و التصديق الإلكتروني للوثائق القضائية بمثابة ثورة حقيقية في مجال القضاء وتحسين الخدمة العمومية للمواطن، الذي أصبح في إمكانه الحصول على شهادة الجنسية و شهادة السوابق العدلية عبر البريد الإلكتروني فقط.<sup>15</sup>

من ضمن الإنجازات المحققة ضمن مشروع عصرية قطاع العدالة:<sup>16</sup>

- انجاز أرضية أنترنيت: مند نوفمبر 2003 و إنشاء موقع الكتروني لوزارة العدل.
- إنشاء بوابة القانون.
- انشاء مركز وطني للسوابق العدلية تم استلامه في 06 فيفري 2004.
- نظام تسيير و متابعة الملفات القضائية.
- نظام تسيير و متابعة المساجين.
- نظام تسيير أوامر القبض.
- رقمنة الأرشيف القضائي.

إن إدخال الإدارة الإلكترونية إلى قطاع العدالة، ليس مجرد مكننة مواكبة للعصر، إنما يعكس حقيقة جهود الدولة الرامية إلى عصرية القطاع وتحسين الخدمة العمومية، خاصة وأن هذه العملية رافقها تكوين مكثف للقضاة و الموظفين.

وتجدر الإشارة أنه بالرغم من الاستحسان الذي أبداه المواطن الجزائري حول الخدمات الإلكترونية، إلا أن تواصله مع الأجهزة القضائية من خلال شبكة الأنترنت يظل محدودا جدا ، لتصبح بذلك تغيير عقلية المواطن الجزائري أحد أهم التحديات التي تواجه عصرية قطاع العدالة.

### 3- قطاع البنوك

عرف القطاع البنكي في الجزائر قفزة نوعية في إطار عصرية الخدمات المالية و الانتقال من التعاملات الكلاسيكية إلى التعاملات الإلكترونية و الرقمية التي تتبع أحدث الوسائل و أسرع الطرق و تواكب التطور التكنو لوجي و الآلي فيما يتعلق بعمليات صرف وإيداع و سحب و تحويل الأموال، و إن كانت حركة التقدم و سرعة انتشارها بطيئة بين زبائن البنوك إلا أن التقنيات و البرمجيات التي طبقت و التي في طريقها للتطبيق من أجل ضمان خدمة أرقى تتماشى مع متطلبات الاقتصاد الرقمي و التكنولوجيات الحديثة التي من شأنها أن تحقق الهدف المنشود و هو رقمنة المؤسسات المصرفية و تطوير التعاملات و تحريرها من مواعيد الإدارة و طرح في هذا الصدد أهم التطورات التي عرفت أنظمة الدفع و التبادلات المصرفية انطلاقا من البطاقة المصرفية الإلكترونية إلى بطاقات الائتمان الممغنطة الأخرى على غرار بطاقة فيزا و غيرها من البرمجيات التي أعطت للبنك الجزائري مكانة بارزة .<sup>17</sup> إلا أن تعتبر المنظومة البنكية الجزائرية من الأنظمة المتأخرة على الصعيد الدولي والإقليمي، بالنظر إلى التخلف و بطء وتيرة المعاملات المالية، تحت ذريعة إضفاء حماية مالية أكبر للتحويلات، والمحافظة على ممتلكات الزبائن الخواص والشركات.

### 4- قطاع الضرائب

باعتبارها طرف معني في القطاع المالي، باشرت إدارة الضرائب في ورشة للعصرية على نطاق واسع تهدف إلى إعادة هيكلة مصالحها و تبسيط إجراءاتها و تحسين أدائها.

و على هذا الصعيد، وضعت المديرية العامة للضرائب تنفيذ نظام معلوماتي ناجح كأحد أولوياتها الأساسية بالاعتماد على تكنولوجيا مبتكرة و الارتكاز على إجراءات مبسطة من شأنها أن تسمح بتحسين الفعالية و الشفافية و نوعية خدماتها.

يتم توجيه استراتيجياتها في هذا المجال بأهداف واضحة تتمحور حول رقمنة جميع العمليات الجبائية و كذا التشغيل الآلي لجميع إجراءات معالجة المعطيات ذات الصلة بفرض الضريبة و التحصيل و الرقابة و المنازعات، تسعى المديرية العامة للضرائب من خلال

هذا المشروع إلى إنشاء إدارة إلكترونية تركز على استعمال التقنيات الجديدة للمعلومات و الاتصال كأداة عمل و تقارب بين الإدارة الجبائية و محيطها، تلعب هذه التكنولوجيات دورا ضروريا في هذا الانتقال.

يمثل تجسيد الإدارة الإلكترونية بالنسبة للمديرية العامة للضرائب رهان كبير، و في هذا الصدد، فهي مدعوة إلى مضاعفة جهودها على نطاق واسع و إثبات فعاليتها و كفاءتها لتكون في مستوى التحديات المرفوعة.<sup>18</sup>

#### المحور الرابع: تطبيقات الإدارة الإلكترونية في الجماعات المحلية بالجزائر

إن الجزائر و منذ استقلالها تبنت نظام الجماعات المحلية كنمط تنظيمي و إداري للقيام بتنمية اقتصادية محلية تهدف من خلاله تحقيق و تطبيق برامج التنمية ضمن المخططات الوطنية و هذا ما يقودنا إلى التعرض لمفهوم هذا النظام و دوره في تحقيق تنمية اقتصادية محلية. تعد الجماعات المحلية جزء من النظام الإداري للدولة، فهي الخلية الأساسية لإدارة التنمية المحلية و تعرف على أنها هيئة مستقلة إدارياً و مالياً عن الحكومة المركزية، كما أنها عبارة عن وحدة جغرافية مقسمة من إقليم الدولة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي.<sup>19</sup> تعد البلديات القاعدة الأساسية للامركزية الإدارية، حيث أن البلدية تلعب دور كبير في مجال التنمية حيث أصبح من الصعب الحديث عن البلدية دون التنمية أو عن هذه الأخيرة دون البلدية، و يدخل تحت صلاحيتها كما حددها مؤتمر الصومام كل الأعمال المدنية التي تتعلق بحياة و معيشة السكان المواطنين بما في ذلك الأرياف و القرى، و يعرفها القانون 08/99 بأنها الجماعة الإقليمية الأساسية و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تحدث بموجب قانون و للبلدية إقليم و اسم و مركز.<sup>20</sup>

الإدارة الإلكترونية رهان الدولة تسعى لتحقيقه لتمكين المواطنين من مستو عال للخدمة الإدارية الذهاب نحو إدارة إلكترونية و تحسين الخدمة العمومية للقضاء على البيروقراطية الإدارية هو رهان الدولة الجزائرية تسعى لتحقيقه منذ سنوات، و هذا لتمكين المواطنين من مستو عال في أداء الخدمة الإدارية، و هو رهان أعدت له عدة كبيرة بعصرنة القطاع الإداري. و في هذا السياق، وزارة الداخلية اتخذت عديد الإجراءات في سبيل تقديم خدمة عمومية نوعية للمواطنين، الذين أصبح بإمكانهم استخراج جميع الوثائق المتعلقة بالحالة المدنية من أقرب بلدية ممكنة بغض النظر عن البلدية التي وُلدوا فيها، زيادة على بطاقات التعريف و جوازات السفر البيومترية، و هذه العملية استأصلت الطوابير التي كانت تشهد الدوائر و البلديات على حد سواء. و لا أحد ينكر أن وزارة الداخلية كانت من أكثر القطاعات التي سارعت بتوسع في تطبيق الإدارة الإلكترونية من خلال تنفيذها لعدة مشاريع في هذا الإطار و التي تتمثل خاصة في:<sup>21</sup>

#### 1- مشروع رقمنة مصلحة الحالة المدنية

و يتمثل في إنشاء تطبيق على الويب يسمح بإدخال البيانات الخاصة بالمواطن الجزائري من عقود و وثائق الحالة المدنية على قاعدة بيانات متطورة متواجدة على أجهزة رئيسية و حفظها ليتم استرجاعها لاحقا سواء بهدف الحصول على معلومات دقيقة بواسطة بحث يجريه موظف البلدية، أو من أجل تمكين ضابط الحالة المدنية من عرض نسخ الكترونية على شبكة الانترنت لوثائق و عقود الحالة المدنية الخاصة بالمواطن ليتمكن من حفظها أو طباعتها.

وكانت أول بلدية طبق فيها مشروع رقمنة مصلحة الحالة المدنية في ولاية باتنة بتاريخ 04 مارس 2010، و أصدرت أول شهادة ميلاد رقم 12 في بضع ثوان على مستوى الشباك الإلكتروني.

و هي تقنية تجسد أيضا إمكانية إعداد و تسليم الوثائق على مستوى فروع البلدية الواحدة دون أن يضطر المواطن للتنقل و السفر للمركز الرئيسي للحالة المدنية، و تستطيع أيضا إصدار في نفس الظروف شهادات الزواج و الوفاة ثم السعي في ما بعد إلى تمديد العملية إلى كافة الوثائق.

#### 2- مشروع جواز السفر و بطاقة التعريف البيومترية

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

في إطار تنظيم العمل بالسفر البيومتري و كذلك بطاقة التعريف البيومترية أصدرت وزارة الداخلية ممثل في شخص الوزير عدة قرارات نذكر من بينها :

- قرار مؤرخ في 9 ذي القعدة عام 1431 الموافق 71 أكتوبر سنة 2010، يحدد المواصفات التقنية لمستخرج عقد الميلاد الخاص باستصدار بطاقة التعريف الوطنية و جواز السفر البيومتري.
  - قرار مؤرخ في أول صفر عام 1433 الموافق 26 ديسمبر سنة 2012، يحدد تاريخ بداية تداول جواز السفر الوطني البيومتري الإلكتروني.
- أما من الناحية التطبيقية فقد أعلنت وزارة الداخلية و الجماعات المحلية في 28 ديسمبر 2010 عن إطلاق المرحلة الأولى بإصدار جواز السفر البيومتري الإلكتروني بداية من 12 جانفي 2012 على مستوى 45 دائرة بعواصم الولايات بالمقاطعة الإدارية لحسين داي بالجزائر العاصمة و أضاف ذات المصدر أنهذه الدوائر تم تعيينها كمواقع نموذجية للشرع في هذه العملية و التي ستعمم تدريجيا على جميع المقاطعات و الدوائر.
- و يهدف مشروع جواز السفر و بطاقة التعريف البيومتريين إلى عصنة وثائق الهوية و السفر حيث ستكون بطاقة التعريف الوطنية البيومترية و الالكترونية وثيقة مؤمنة تماما ذات شكل أكثر مرونة تضمن للمواطنين القيام بمختلف الإجراءات اليومية.
- و في ما يتعلق بجواز السفر الإلكتروني البيومتري هو وثيقة هوية سفر مؤمنة قابلة للقراءة آليا و يكون مطابقا للمعايير المملاة من طرف المنظمة الدولية للطيران المدني.

ومن جهتها أصدرت وزارة الداخلية و الجماعات المحلية في العدد 47 من الجريدة الرسمية قرار وقعه الوزير يضبط قائمة الوثائق الخاصة بملف بطاقة التعريف الوطنية و جواز السفر البيومتريين، و الجديد فيه أنه بالإمكان تحميل الاستمارة من موقع وزارة الداخلية على شبكة الانترنت و إرسالها عن طريق البريد الإلكتروني في خطوة مهمة لتجسيد مشروع الجزائر الإلكترونية و تعميم استعمال الوسائط الإلكترونية في المعاملات الإدارية.

- و بصفة إجمالية، فإن الإجراءات التي اتخذتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تصب تطوير تطبيقات الإدارة الإلكترونية ومحاربة كل أشكال البيروقراطية التي تعرقل حصول المواطن على الوثائق الإدارية في الوقت المناسب، و تشمل هذه الإجراءات:
- إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية.
  - تمديد مدة صلاحية جواز السفر البيومتري من 05 إلى 10 سنوات.
  - تقليص عدد الوثائق الإدارية الصادرة عن مصالح الحالة المدنية من 29 إلى 14 وثيقة.
  - إلغاء شرط المصادقة على نسخ الوثائق الأصلية المسلمة من طرف الإدارات العمومية.
  - تمديد أجل صلاحية عقد الميلاد إلى عشر سنوات بعد ما كان سنة واحدة من قبل.
  - إلغاء تحديد أجل صلاحية شهادة الوفاة بعدما كاف سنة واحدة من قبل أصبح غير محدد الأجل.
  - تكفل البلديات بالتنسيق مع السلطات القضائية المختصة بطلبات المواطنين الراغبين في تصحيح الأخطاء المكتشفة في وثائق الحالة المدنية الخاصة بهم، والقيام بإجراءات تصحيحها عوضا عنهم، و بالتالي تخليص المواطنين من عناء التنقل بين البلدية و المحكمة.
  - تمديد أجل التصريح بالولادات و الوفيات بالنسبة للمواطنين القاطنين بالجنوب إلى 20 يوما بدلا من يوم واحد، كما كان معمولا به من قبل.

### 3-البلدية الذكية

و من أجل تجسيد حلم "البلدية الذكية"، هذا الأخير الذي يعد مسعى وزارة الداخلية تعمل على إنشائه و تعميمه على باقي ولايات الوطن في أسرع وقت ممكن، و الجدير بالذكر أن هذه الخطوة قد شرع في تجسيدها خلال الأشهر الماضية عبر توفير كافة الوسائل التكنولوجية و اللوجستية اللازمة في عملية الاتصال و التواصل بين الإدارة و المواطن لإنشاء نظام الإدارة الإلكترونية، ومنه ضمان توفر

قنوات الاتصال من حواسيب و هواتف و شبكة أنترنت عالية التدفق و أقمار صناعية قادرة على نقل البيانات بشكل متبادل بين المصالح الإدارية و المواطن، و هي المهام التي أوكلت للجنة الاتصال و تكنولوجيات الإعلام التابعة لولاية الجزائر، هذه الأخيرة تقوم بالتنسيق مع الوزارة الوصية بتنفيذ كافة المشاريع التي تمّ الإعداد لها في إطار مخطط العصرية.

حلم "البلدية الذكية" و تحسين خدمات الإدارة العمومية ببعض بلديات ومقرات الإدارة يواجه عدة عقبات تحول دون إنجازها على أرض الواقع، فالزائر لبعض مقرات بلديات العاصمة يلحظ جليا أن هذه الأخيرة تعاني ضيقا شديدا في مقراتها، و التي لا تستوعب حتى المواطنين الذين يقصدونها لاستخراج الوثائق اللازمة بالإضافة إلى غياب الكفاءة المهنية لدى بعض الموظفين، كما أن العديد من مقرات البلدية تقتفر إلى الربط بشبكة الإنترنت أو انقطاعها بشكل متكرر، كل هذا يحول دون تحقيق مسعى اللجنة الولائية للاتصال و تكنولوجيات الإعلام للبرنامج التكنولوجي، هذا الأخير الذي يهدف إلى جعل عاصمة البلاد ترقى بمقراتها و خدماتها لما هو أفضل، خاصة و أن هناك العديد من الإجراءات التي اتخذتها الوصاية لرقمنة البلديات حيث بات ممكنا للمواطن استخراج وثائقه بسهولة، بالإضافة إلى إلحاق خدمة استخراج الوثائق البيومترية بها بعد أن كانت حكرًا على الدوائر الإدارية.<sup>22</sup>

وبحديثنا على المواقع الإلكترونية التي من المفروض توفرها في كامل البلديات، نجد أن 80 بالمائة من البلديات لا تملك موقعا الكترونيا، أما البلديات التي تملكه، فتعد على الأصابع و شكلي فقط، فمن بين 57 بلدية أربع أو خمس بلديات فقط تملك موقعا باستثناء بعض المبادرات الشخصية التي يقوم بها بعض الشباب لنشر بعض المستجدات والانشغالات ببلدياتهم، وحتى إن توفرت الشبكة في بلديات أخرى، إلا أن مسؤوليها لم يكلفوا أنفسهم عناء تزويدها بمواقع إلكترونية لإيصال كافة المعلومات للمواطن و التواصل المباشر معه، و التكفل الأفضل بانشغالاته في أقل وقت ممكن، حيث يبقى المواطن رهينة أساليب الاتصال التقليدية، التي تضطره إلى التنقل إلى مقر البلدية لترح انشغاله على رئيس البلدية، الذي لا يحظى في أغلبية الأحيان باستقباله، خاصة إذا لم تكن الزيارة خلال يوم الاستقبال.

يستلزم تنفيذ برنامج "البلدية الذكية"، حسب ما كشف عنه رئيس لجنة الاتصال وتكنولوجيات الإعلام بالمجلس الشعبي الولائي لولاية الجزائر، زويبر أمر سعدي، مجموعة من الخصائص و المقومات التي جاء في مقدمتها توقيع عهد الأوراق واستبدالها بالحواسيب الآلية وتوفر الإدارة على الأرشيف الإلكتروني و البريد والمفكرات الإلكترونية ونظم تطبيقات المتابعة الآلية، بالإضافة إلى التخلص من محدودية الزمن و المكان بحفظ جميع هذه الخدمات على الوسائل التكنولوجية الحديثة، ناهيك عن التخلص من النظم الإدارية الروتينية الجامدة وكذا الرقي بالعلاقة الرابطة بين الإدارة والمواطن بتبسيط إجراءاتها الإدارية وتعزيز الشفافية لتخفيض حدة النزاعات الناشئة بين الطرفين في الإدارة الكلاسيكية، ولترتقي بالخدمة إلى مستوى العالم الرقمي الذي أضحى يرسم معالم العواصم الدولية، لا بد أن يعتمد البرنامج بالدرجة الأولى على تطبيق تكنولوجيات الإعلام في الإدارة العمومية، عن طريق خلق قاعدة بيانات خاصة بالبلدية تحتوي على جميع المشاريع ومشاكل البلديات، هذه الأخيرة توصل بمقاطعاتها الإدارية عن طريق شبكة الألياف البصرية، ليتم بعد ذلك ربطهما بالولاية، العملية تمس كامل بلديات العاصمة الـ57، التي تكون قد زودت بموقع الكتروني محمي، للتواصل مع المواطنين بكل سهولة، حيث يستطيع أي مواطن تصفح هذه الأخيرة ومعرفة كامل المشاريع الآتية وحتى نسبة إنجازها أو أسباب تعطلها، في ظرف ثواني معدودة، وهذا وفقا للإطار القانوني والتنظيمي المعد من طرف الحكومة وفقا لمجموعة من التنظيمات والقوانين التي تنظم مختلف العمليات المرتبطة بالإدارة الإلكترونية كالتوقيع الإلكتروني والإقرار والتصديق الإلكتروني، والتبادل وآليات حماية الإدارة الإلكترونية من الجرائم المعلوماتية، إلى جانب توفير الموارد البشرية المؤهلة من طاقات تمتلك معرفة بالمدى المعلوماتي على غرار المبرمجين، موظفي الشبكات، الصيانة، التأمين و الحماية و غيرها، وكذا توفير جميع الوسائل التكنولوجية واللوجيستية اللازمة لإنجاح المشروع.<sup>23</sup>

#### 4- بعض تطبيقات الإدارة الإلكترونية في الجماعات المحلية

بادرت الحكومة، بفضل استخدام تطبيقات الإدارة الإلكترونية في الجماعات المحلية إلى:

- إزالة شهادة الميلاد الخاصة من ملف الحياة على بطاقة التعريف الوطنية، و استبدالها بشهادة الميلاد العادية رقم 12.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- التقليل من مدة دراسة ملفات الحياة على البطاقة الرمادية إلى يوم واحد في الحالات العادية، و إلى 21 يوما في حالات بيع السيارات ما بين الولايات.
- حذف شهادة الجنسية الجزائرية من ملفات تجديد بطاقة التعريف الوطنية و جواز السفر.
- تخفيف ملف تجديد رخصة السياقة إلى صورتين شمسيتين، شهادة طبية، طابع ضريبي و رخصة السياقة القديمة.
- لأول مرة في الجزائر، التسجيلات الخاصة بقرعة الحج لموسم 2016 عبر موقع وزارة الداخلية و الجماعات المحلية عن طريق الانترنت. و ستعقب عملية التسجيل الإلكتروني في الموسم الموالي القرعة الإلكترونية عبر جميع البلديات.
- تسليم أولى بطاقات التعريف الوطنية البيومترية الإلكترونية، يوم السبت 30 جانفي، بالجزائر العاصمة لمجموعة رمزية من الصحافيين و الأئمة و الفنانين و التلاميذ المترشحين لامتحان البكالوريا 2016 قبل أن توسع العملية إلى بقية المواطنين، حيث تقرر استصدار، بطاقات التعريف البيومترية الخاصة بالتلاميذ المقبلين على اجتياز امتحان شهادة البكالوريا في المرحلة الأولى و ستوسع العملية إلى باقي شرائح المجتمع باستعمال المعطيات الخاصة بالمواطنين التي بحوزة المركز الوطني لإنتاج السندات و الوثائق المؤمنة، لإعداد بطاقتهم و سيتم الاتصال بهم بصفة تدريجية عن طريق الرسائل القصيرة حتى يتسلموها.
- إن عصنة الإدارة تحمل أبعادا اقتصادية، حيث أن الأموال الهائلة التي كانت تخصص سابقا لاقتناء الورق يمكن أن توظف لجوانب أخرى يحتاجها المواطن في مجال التنمية، فلإدارة الإلكترونية و تعميمها في البلديات أصبح ضرورة لا مهرب منها، و سيكون لها أثر إيجابي على حياة المواطن و على مسار التنمية الاجتماعية و الاقتصادية للبلاد، لاسيما في ظل التطورات التكنولوجية الهائلة و السريعة التي يشهدها العالم، لأن هذا التوجه بات ضروريا لتهيئة الظروف لبناء إدارة جزائرية قوية.
- إن الهدف المتوخى من عصنة و رقمنة البلديات هو الوصول إلى إدارة إلكترونية، إلى جانب تسهيل حصول المواطن على وثائقه في وقت زمني و جيز، و بالمقابل لا بد أن يكون المتعاملون و المواطنون قادرين على استخدام التقنيات الحديثة حتى يتجسد مشروع البلدية الإلكترونية.

### خاتمة

نخلص إلى القول إن كثيراً من الدول في العالم قد وصلت إلى قناعة لم تعد قابلة للتراجع عنها بأن التحول إلى أسلوب الإدارة الإلكترونية وتطبيقها بشكل فاعل هو الإنجاز الأهم الذي يمكن أن تحققه تلك الدول و بذلك اندفعت الجهات الإدارية إلى الاستفادة من تطبيقات التقنية نظراً إلى الفوائد الملموسة على أرض الواقع لاسيما من حيث مساهمتها الكبيرة في تحسين تقديم الخدمة العمومية والارتقاء بوجودها وهو ما انتهجته الجزائر في سياستها الرامية إلى تطبيق الإدارة الإلكترونية وتعميم ذلك على كل القطاعات التي من بينها قطاع وزارة الداخلية الذي تأكد من خلاله أهمية الإدارة الإلكترونية وضرورتها للرفع من مستوى جودة الخدمة العمومية لاسيما مع نجاح مشروع رقمنة سجلات الحالة المدنية وجواز السفر البيومتري وبطاقة التعريف البيومترية.

إن الثورة المعلوماتية بكافة أشكالها وتطبيقاتها، فرضت أمام البلديات تحديات كبرى، لذلك لا بد من تنسيق الجهود و المبادرات المتفرقة لمناقشة تلك التحديات و العقبان التي قد تنشأ و إيجاد الحلول المناسبة و تحديد رؤية مستقبلية و خطوات محددة لضمان نجاح تطبيق الإدارة الإلكترونية، ونشر الوعي الإلكتروني و الاستفادة من تجارب الدول الناجحة و المتميز فمجال التكنولوجيا، مع مواكبة التطورات التي يشهدها العالم في هذا المجال.

فمن خلال هذه الدراسة الموسومة ب: "الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية بالجزائر"، أدركنا تماماً أن إرادة التغيير و الإيمان به أسبق من الإمكانيات المتاحة، فكثيرا ما تكون الموارد متاحة و لكن مقاومة التغيير تحول دون تحقيق الأهداف و ربما هذا ما ينطبق على واقع الجماعات المحلية في الجزائر غير أن ذلك لا يعني مطلقاً التشكيك في النوايا أو الإنقاص من الجهود المبذولة.

### نتائج الدراسة

في ضوء ما تطرقنا إليه توصلنا إلى النتائج الآتية:

- الخطوة الأولى في أي مبادرة يجب أن تبدأ بقراءة الواقع قراءة تحليلية و استكشاف الأفاق التي تنطلق من تسخير نقاط القوة و استغلال الفرص و تجنب نقاط الضعف أو بالأحرى مواجهة مختلف التحديات.
- يوجد حالياً سوقان متوازيان أحدهما تقليدي و الأخر الكتروني و لكن الأمر لن يبقى هكذا فان الكفة باتجاه ترجيح الإدارة الالكترونية على الإدارة التقليدية.
- إدخال التقنيات الرقمية التياقرزته التطورات المتلاحقة لتكنولوجيا المعلومات والاتصال في مختلف المجالات أتاح ذلك للفارق غير أنظمة التسيير ونقل طرق إنجاز الأعمال والشكالات التقليدية إلى الشكالات الالكترونية، فتحوّل الاقتصاد الكلاسيكي إلى الاقتصاد الرقمي والإدارة التقليدية إلى الإدارة الالكترونية فساهم ذلك في تحسين نوعية الخدمات المقدمة وتسريع إنجازها مع إمكانية إتاحتها للجميع فيما خيّرنا شفافيتها و تحار بالبيروقراطية.
- ضرورة التسريع برسم خطط وبرامج منشأها أن تساعد البلديات على ضرورة التجاوب بالسريع مع المتغيرات الحديثة لخلق بيئة تكنولوجية من جهة و الحصول على دعم سياسية من قبل الدول للسعي وراء اكتساب مبادئ الإدارة الالكترونية للوصول إلى التناقل السريع.
- الإدارة الالكترونية هي الأفضل في الاستجابة لمتطلبات الإدارة في الألفية الجديدة للعصر الرقمي خاصة عندما أظهرت الأعمال الإدارية التقليدية عجزها و عدم قدرتها على القيام بذلك.

### توصيات الدراسة

في ضوء النتائج التي تم التوصل إليها فان التوصيات التالية:

- 1- إن تفهم المواطن لواجباته و لحقوقه تجاه البلدية، يمكن أن يخفف من حدة انتقاد المواطن للبلدية في عدم اكتمال تقديمها للخدمات التي يطلبها، و لعل وسيلة الوصول لهذا التفهم تكون بندوات عامة و حوار مع المواطن و ما يصاحب ذلك من نشرات تعريفية.
- 2- أن تمتد البلدية يدها إلى الجامعة و إلى الكليات و المعاهد من أجل التوعية بالمشكلة من جميع أطرافها ثم البحث مع المواطن عن حلول لتلك المشكلة.
- 3- ضرورة تبني المنظمات لاستراتيجيات التكوين و التأهيل و تعزيز البنى التحتية للإدارة الالكترونية و محاولة الاستفادة من تطبيقاتها في تحسين أداء البلدية.
- 4- زيادة مهاراتها باللغة الانجليزية للتعامل مع الموظفين، و تكثيف جهود التعريب لكافة البرامج و التطبيقات الحاسوبية.
- 5- وضع سياسات قانونية شاملة تشجع التعاملات الالكترونية، و توفر لها الحماية ضد الاختراق، هجمات القرصنة و سوء الاستخدام، تضمن سرية المعلومات.
- 6- ضرورة الاطلاع على تجارب منظمات ناجحة في تطبيق الإدارة الالكترونية و إدارة مخاطرها و محاولة استخراج نقاط القوة منها و معرفة كيفية الاستفادة منها.
- 8- ضرورة زيادة الاهتمام بمقتبل الإدارة العليا بتهيئة الموظفين نفسياً و معنوياً على استخدام الإدارة الالكترونية وذلك بزيادة التدريب والعمل لزيادة الوعي بمزايا الإدارة الالكترونية وتوفير الأمن الوظيفي للعاملين من خلال التأكيد للعاملين على أن تطبيق الإدارة الالكترونية لا يمثل أبداً حوالاً بدلاً عنهم بل تعدى كمالهم في إنجاز العمليات الإدارية بكفاءة عالية.
- 9- تهيئة بيئة العمل الصالحة لتطبيق الإدارة الإلكترونية من خلال السعي إلى توفير متطلبات التطبيق.
- 10- يعترض الخدمة الالكترونية في الجزائر مشكل الأمية الالكترونية، التي تكاد تمس جل فئات المجتمع إضافة إلى ضعف حجم الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصال، الأمر الذي شكل تهديداً لواقع الجاهزية الالكترونية، مما يطرح ضرورة الاهتمام بمشكل الأمية التقنية،

# الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

ودعم برامج التعليم الخاصة بتكنولوجيا المعلومات والاتصال على مختلف مستويات وأطوار الدراسة، قصد خلق مجتمع معلومات قادر على التواصل، والتفاعل مع التقنية الحديثة.

11- يقتضي التحول إلى نظام الإدارة العامة الإلكترونية الربط بينه وبين البيئة الجزائرية والعربية بصفة عامة لضمان نجاح هذا التحول، فلا يكفي في هذا المجال مجرد التقليد الأعمى أو النقل الحرفي لأنظمة يتم تطبيقها بمجتمعات أخرى تختلف بيئتها وطبيعة مجتمعاتها عن البيئة والمجتمع محل التحول.

## الهوامش و المراجع

- 1 - علاء عبد الرزاق السالمي، "نظم إدارة المعلومات"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2006، ص 34.
- 2 - نجم عبود، "الإدارة و المعرفة الإلكترونية: الإستراتيجية، الوظائف، المجالات"، دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع، عمان، 2009، ص 157.
- 3 - عامر طارق عبد الرؤوف، "الإدارة الإلكترونية: نماذج معاصرة"، الطبعة الأولى، دار السحاب للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص 25.
- 4 - غنيم أحمد محمد، "الإدارة الإلكترونية، أفاق الحاضر و تطلعات المستقبل"، المكتبة العصرية، المنصورة، مصر، 2004، ص 31.
- 5 - ياسين سعد غالب، "الإدارة الإلكترونية وأفاق تطبيقاتها العربية"، الإدارة العامة للطباعة والنشر، معهد الإدارة العامة، الرياض، 2005، ص 22.
- 6 - عامر طارق عبد الرؤوف، مرجع سبق ذكره، ص 45.
- 7 - السالميعلاء، "الإدارة الإلكترونية"، عمان، دار وائل للنشر، 2006، ص 37.
- 8 - عامر طارق عبد الرؤوف، مرجع سبق ذكره، ص 27.
- 9 - مرجان السيد، "دور الإدارة العامة الإلكترونية والإدارة المحلية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية"، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، جامعة القاهرة، العدد 2005، ص 20.
- 10 - ياسين سعد غالب، مرجع سبق ذكره، ص 24.
- 11 - محمد الصيرفي، "الإدارة الإلكترونية للموارد البشرية"، مؤسسة حورس الدولية، 2008، ص 99.
- 12- Turban Efraim, Leidner Dorothy & Wetherb James, "Information Technology for management transforming organization in the digital economy", 2008, p 521.
- 13 - السالمي علي و عبد الرزاق السطيلي خالد إبراهيم، "الإدارة الإلكترونية"، دار وائل للنشر، الأردن، 2008، ص 95.
- 14 - فاطمة الزهراء طلحي، رحابلية سيف الدين، معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية بالإدارات العمومية الجزائرية - دراسة ميدانية لمجموعة من الإدارات بولاية سوق أهراس، الملتقى الدولي الأول: المؤسسة بين الخدمة العمومية و إدارة الموارد البشرية مقاربات نظرية و تجارب عالمية، يومي 17 و 18 نوفمبر 2015، جامعة البليدة 2 علي لونيس، كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية.
- 15 - وزارة البريد و تكنولوجيايات الإعلام و الإتصال، الحكومة الإلكترونية التطبيقات الشاملة، من الموقع: <https://www.mptic.dz/ar/>
- 16 - التحول نحو "الإدارة الإلكترونية" مخرج الجزائر لمواجهة التحديات الاقتصادية مقال منشور على الموقع: <http://www.elhayatonline.net/article50932.html>
- 17 - عصرنة قطاع العدالة، مقال منشور على الموقع: <http://research1514.blogspot.com/2015/02/blog-post.html>
- 18 - رقمنة القطاع المصرفي تدور في حلقة مفرغة، مقال منشور على الموقع: [http://www.vitamedz.org/Article/Articles\\_18300\\_3136648\\_0\\_1.html](http://www.vitamedz.org/Article/Articles_18300_3136648_0_1.html)
- 19 - نشرة المديرية العامة للضرائب، النظام المعلوماتي: ركيزة أساسية لعصرنة المديرية العامة للضرائب، العدد رقم 80، 2015.
- 20 - رزين عكاشة، "تجربة التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة المستنصرية للدراسات العربية و الدولية، العدد 51، ص 267.
- 21 - رزين عكاشة، مرجع سبق ذكره، ص 269-270.
- 22 - لقرع مصطفى، عمادية فايزة، "الإدارة الإلكترونية كمدخل لتحسين جودة الخدمة العمومية قطاع وزارة الداخلية نموذجا"، مقال منشور على الموقع: [http://bibliotdroit.blogspot.com/2016/04/blog-post\\_16.htm](http://bibliotdroit.blogspot.com/2016/04/blog-post_16.htm)
- 23 - تجسيد مشروع البلدية الذكية بالإدارة المحلية يتقدم على وقع النقائص، مقال منشور على الموقع: <http://elmihwar.com/ar/index.php/mobile/>
- 24 - سباق ماراطوني لتحقيق حلم "الإدارة المحلية الذكية" بالعاصمة نهاية سنة 2015، مقال منشور على الموقع: <http://www.al-fadjr.com/ar/centre/315772.html>

الملتقى الوطني الأول حول:التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

---

دور لجنة الصفقات العمومية في ترشيد نفقات البلدية في ظل المرسوم  
الرئاسي الجديد 15-247

سايج جبور علي  
أمين عام بجامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف

تمهيد :

لقد إعتنى المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بموضوع الرقابة على الصفقات العمومية، بحيث خصص لها بابا كاملا إشتمل على مختلف أنواع الرقابات من رقابة داخلية، خارجية، قبلية أو بعدية كانت.

ونظرا لأهمية هذه الرقابة في الحفاظ على المال العام وضمان المنافسة في الوصول إلى الطلبات العمومية من جهة، وإتساع هذه الرقابة وشمولها لجميع أنواع الصفقات العمومية ولجميع المراحل التي تمر بها الصفقة من جهة، حاولنا من خلال هذه الورقة البحثية التطرق إلى الشق المتعلق بالرقابة الخارجية القبلية الذي تمارسها لجان الصفقات العمومية على المستوى الوطني والمحلي مع التركيز على اللجنة البلدية للصفقات كنموذج للدراسة و من أجل دراسة هذا الموضوع بشئ من التفصيل قمنا بتقسيم ورقة بحثنا هذه كما يلي:

**المحور الأول:** تطور رقابة لجان الصفقات العمومية في التشريع الجزائري

**المحور الثاني:** النظام القانوني للجنة البلدية للصفقات العمومية

**المحور الثالث:** نتائج رقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية

**المحور الرابع:** مدى فعالية رقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية

**المحور الأول:** تطور رقابة لجان الصفقات العمومية في التشريع الجزائري

حضيت الرقابة التي تمارسها لجان الصفقات العمومية بإهتمام كبير من طرف المشرع الجزائري، وهذا ما نلمسه من خلال تعرض هذا النوع من الرقابة إلى التعديل والإثراء في كل مرة كان يعدل فيها قانون الصفقات العمومية، فمنذ الإستقلال عرفت هذه اللجان تطورا ملحوظا والذي يمكن تقسيمه إلى خمس مراحل:

**أولا - فترة ما بين 1962 و 1967**

كانت مباشرة بعد الإستقلال حيث عانت الجزائر من غياب التشريع المنظم لرقابة الصفقات العمومية مما إضطرها إلى مواصلة العمل بالتشريع الفرنسي الذي كان ساري المفعول أثناء الحقبة الإستعمارية، وذلك بموجب القانون 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 والرامي إلى تمديد مفعول التشريع الفرنسي ما لم يكن منافيا للسيادة الوطنية<sup>1</sup>.

فعملا بالقانون السالف الذكر تم الإحتفاظ بالنظام القانوني للصفقات العمومية الفرنسي المتمثل في عدد من النصوص التي نظمت مجال إبرام الصفقات في الجزائر، ومنها النصوص التي نظمت عملية الرقابة على الصفقات، نذكر منها:

- القرار الصادر في 20 جويلية 1954 والمتعلق باللجنة الإستشارية لصفقات الدولة؛

- المرسوم رقم 57-1015 المؤرخ في 26 أوت 1957 والمتعلق بالرقابة على الصفقات المبرمة بإسم الدولة؛

- القرار الصادر في 17 أوت 1957 والمتضمن إنشاء لجنة لمراقبة الصفقات العامة والتموين في الجزائر<sup>2</sup>.

هذه النصوص أمت بأهم الجوانب المرتبطة بإبرام الصفقة، كما ركزت على الجانب الرقابي، فتميزت بإنشاء لجان رقابية في مقاطعة الجزائر

لتسهيل عملية تسيير المرافق العامة.

على الرغم من إحتفاظ الجزائر بالتشريع الفرنسي، إلا أن هذا لم يمنع من صدور بعض النصوص التنظيمية التي جاءت لتتماشى مع مقتضيات

المصلحة العامة للبلاد نذكر منها:

- المرسوم رقم 64-60 المؤرخ في 10 فيفري 1964 المتعلق بالتسييقات الإستثنائية للصفقات العمومية<sup>3</sup>؛

- المرسوم رقم 64-103 المؤرخ في 26 مارس 1964 المتضمن تنظيم اللجنة المركزية للصفقات.

هذه النصوص تناولت الرقابة على الصفقات بصفة عامة وليست صفقات الجماعات المحلية.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

ثانيا - فترة ما بين 1967 و 1982

إذا كانت الصفقات في المرحلة الإنتقالية قد حُكمت بمجموعة من النصوص التنظيمية المختلفة، فإنه ومنذ 1967 إختلف الأمر، وذلك بعد صدور أول تشريع للصفقات العمومية في الجزائر، وهذا بموجب الأمر 67-90 المؤرخ في 17 جوان 1967 المتضمن قانون الصفقات العمومية. هذا النص مستوحى بصفة كبيرة من التشريع الفرنسي، غير أنه مع ذلك يتماشى والإقتصاد الإشتراكي الذي تبنته الجزائر في تلك الفترة<sup>4</sup>. يعتبر هذا الأمر أول نص قانوني يحدث لجانا لرقابة الصفقات العمومية على المستوى المحلي، إذ تضمنت أحكامه تشكيلة وإختصاص للجنة العمالية (الولائية) للصفقات العمومية، التي تختص طبقاً لأحكام المادة 139 منه بإبداء رأيها في مشاريع الصفقات المبرمة من قبل العمالات، البلديات، المؤسسات والمكاتب العمومية العمالية والبلدية.

تتوج رقابة هذه اللجان برأي يكتسي طابع الإلزامية وذلك خلال شهر إبتداء من تاريخ تسليم الملف، غير أنه إذا حصلت عدم الموافقة فإنه يجوز للمصلحة المتعاقدة أن تعرض الأمر على اللجنة المركزية للصفقات التي تدرس الملف ضمن الشروط المقررة في الأمر السالف الذكر. خضع الأمر 67-90 لعدة تعديلات جوهرية أهمها صدور الأمر 74-09 المؤرخ في 30 جانفي 1974 الذي ألغت المادة الأولى منه الباب الخامس من الأمر 67-90 والمتعلق أساساً بلجان الصفقات، ليتم تعويضها بلجان فقد أعتبرت بمثابة هيئات تأسيسية مكلفة ببرمجة ومراقبة إبرام العقود.

ثالثاً - فترة ما بين 1982 و 1991

في هذه الفترة صدر المرسوم 82-145 المؤرخ في 10 أفريل 1982 والمنظم للصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي<sup>5</sup>، وذلك في ظل نظام الإقتصاد المخطط وتذبذب قيمة الدينار، حيث إعتد هذا المرسوم في مقتضياته على الميثاق الوطني ودستور 1976 وعلى عدة نصوص أخرى تثبت تأثير النهج الإشتراكي.

أخضع المرسوم 82-145 السالف الذكر الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي إلى الرقابة قبل الشروع في تنفيذ الصفقة وأثناءها وبعدها، وقسمها لأول مرة إلى رقابة خارجية ورقابة داخلية وأخرى وصائية.

تُمارس الرقابة الخارجية القبلية للصفقات من طرف لجان الصفقات، وتتمثل غاية هذه الرقابة في السهر على مطابقة هذه الصفقات للسياسة الوطنية في التنمية والتأكد من مطابقة الصفقات المعروضة عليها للتشريع والتنظيم المعمول بهما، إلى جانب التحقق من كون إلتزام المتعامل العمومي يطابق العمل المبرمج.

إختصاص هذه اللجان تم تحديدها بموجب المادة 121 من ذات المرسوم، والتي تميزت بإنفراد كل لجنة برقابة صفقات متعاملها العمومي فقط، فنرى مثلاً إستقلالية صفقات البلدية عن اللجنة الولائية للصفقات من حيث الرقابة التي كانت تخضع لها بموجب الأمر 67-90. تتوج رقابة لجان الصفقات العمومية بمنح أو رفض التأشيرة خلال مدة أقصاها عشرون ( 20 ) يوما إبتداء من إيداع الملف كاملاً لدى كتابة اللجنة، وفي حالة الرفض يجب أن يكون هذا القرار مسبباً كما يمكنه أن يكون محل تجاوز من طرف المسؤول عن المتعامل العمومي وفقاً لأحكام المادة 159 من نفس المرسوم.

رابعاً - فترة ما بين 1991 و 2002

على إثر مصادقة الشعب الجزائري على دستور 1989، صدرت مجموعة من النصوص القانونية التي تماشى مع التوجه السياسي والإقتصادي الجديد الذي تبنته الدولة<sup>6</sup>، من بين تلك النصوص نجد المرسوم التنفيذي 91-434 المؤرخ في 9 نوفمبر 1991 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية ملغياً بذلك المرسوم 82-145.

مما يلاحظ بالنسبة لهيئات الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية في المرسوم التنفيذي الجديد هو وضوحها وتباينها مقارنة بالنصوص التشريعية والتنظيمية السابقة كما إستبدل مصطلح "المتعامل العمومي" بمصطلح "المصلحة المتعاقدة"<sup>7</sup>، فبموجبه عرفت لجان الصفقات العمومية تغييراً من حيث عدد أعضائها وكذا صفاتهم وذلك من أجل تدارك أزمة نقص الكفاءات التي حدثت في ظل نظام المتعامل العمومي.

تمثلت أهداف الرقابة القبلية الخارجية للصفقات العمومية طبقاً للمرسوم التنفيذي 91-434 في التأكد من مطابقة الصفقات للتشريع والتنظيم المعمول بهما، وإلتزام المصلحة المتعاقدة بالعمل المبرمج، بالإضافة إلى أن هذه اللجان تقدم مساعدتها في مجال تحضير الصفقات العمومية.

فيما يتعلق بسير وعمل لجان الصفقات العمومية، فقد أورد ذات المرسوم التنفيذي أحكاماً مشتركة تعمل بها جميع اللجان وهذا في المواد من 136 إلى 152 منه إلى جانب التعرض لمسألة التجاوز في حالة رفض التأشيرة.

جاء المرسوم الرئاسي 02-250 المؤرخ في 24 جويلية 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية<sup>8</sup> في مرحلة ميزها صدور دستور 1996، ونظرا للسياسات الإقتصادية التي إنتهجتها الجزائر في تلك المرحلة وتماشيا مع تطور المرحلة الإقتصادية الجديدة القائمة على فتح المجال أمام المتعاملين الإقتصاديين الوطنيين أو الأجانب للمساهمة في بناء الإقتصاد الوطني<sup>9</sup>، تم إعادة صياغة تنظيم الصفقات العمومية على النحو الذي يوافق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.

غير أن هذا النص التنظيمي لم يسلم من التعديل، فبعد مضي أقل من سنة تم تعديله بموجب المرسوم الرئاسي 03-301 المؤرخ في 11 سبتمبر 2003، الذي صدر في ظروف إستثنائية كانت تعيشها الجزائر خاصة بعد حدوث زلزال 21 ماي 2003<sup>10</sup>، جاء هذا التعديل مكرسا لمبادئ المساواة وتحقيقا للشفافية في مجال الصفقات العمومية، أما التعديل الثاني فكان بموجب المرسوم الرئاسي رقم 08-338 المؤرخ في 26 أكتوبر 2008 الذي حمل معه تعديلات مست إختصاصات لجان الصفقات العمومية بصفة مباشرة، لبتبع ذلك تعديلات أخرى جاء بها كل من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 ثم المرسوم الرئاسي 11-98 المؤرخ في أول مارس 2010، مروراً بالمرسوم الرئاسي 11-222 المؤرخ في 16 جوان 2011، فالمرسوم الرئاسي 12-23 المؤرخ في 18 يناير 2012 وأخيرا المرسوم الرئاسي 13-03 المؤرخ في 13 يناير 2013. على غرار المرسوم التنفيذي رقم 91-434، نظم المرسوم الرئاسي 02-250 المعدل والمتمم سير وعمل لجان الصفقات العمومية بمجموعة من القواعد والأحكام المشتركة بينها، وضح من خلاله القواعد الأساسية التي تحكم إجتماعات اللجان وكذا حالات منح ورفض التأشير، مع ما ينتج عن ذلك الرفض ويتم هذا بمساعدة الكتابة الدائمة للجنة الصفقات المعنية.

#### المحور الثاني: النظام القانوني للجنة البلدية للصفقات العمومية

نصت المادة 165 من المرسوم الرئاسي 15-247 على " تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة ... لجنة للصفقات تكلف بالرقابة القبلية الخارجية للصفقات العمومية ... "، هذه هي المادة التي تعتبر منطلق دراستنا للجان الصفقات العمومية بصفة عامة على أن نأخذ اللجنة البلدية كنموذج لها.

#### أولا - تشكيلة اللجنة البلدية للصفقات العمومية

تمثيلا لمختلف الأطراف والجهات الإدارية ذات العلاقة على مستوى الولاية، تتشكل اللجنة البلدية للصفقات العمومية وفقا للمادة 174 من المرسوم الرئاسي السالف الذكر من:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله، رئيسا؛
- ممثل المصلحة المتعاقدة؛
- منتخبين إثنين (2) يمثلان عن المجلس الشعبي البلدي؛
- ممثلين إثنين (2) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)؛
- مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية، حسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية، ري) عند الإقتضاء؛

عند ملاحظتنا لتشكيلة اللجنة البلدية للصفقات العمومية وفق المرسوم الجديد المنظم للصفقات العمومية، يمكن ملاحظة ما يلي<sup>11</sup>:

- رئاسة اللجنة تم إسنادها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، لكن لوجود إحتمال عدم توفر الكفاءة المهنية المطلوبة فيه، خول له النص التنظيمي إمكانية تعيين ممثل له في اللجنة والذي عادة ما أحد نوابه؛
- تشكيلة اللجنة البلدية للصفقات العمومية تضم صنفين من الأعضاء، الأمر الذي يضيف جانبا من التنوع على هذه التشكيلة، أول الصنفين يتمثل في الأعضاء المنتخبين الممثلين عن المجلس الشعبي البلدية والذين يمارسون مهمة الرقابة الشعبية السابقة على إبرام الصفقات العمومية، أما الفئة الثانية فتتخصص في الأعضاء المتبقين والمعينين من مختلف مديريات ومصالح الولاية التي لها علاقة دائمة ومستمرة بالصفقات العمومية؛
- تشكيلة اللجنة ضمت عضوين ينتميان لوصاية واحدة (وزارة المالية)، الشيء الذي يؤكد علاقة الصفقة العمومية بالخزينة العمومية<sup>12</sup>، هذين العضوين لم يحدد المرسوم الرئاسي السالف الذكر هويتهم بل فقط أشار إلى المصلحة التي يشتغلان بها.

#### ثانيا - تعيين أعضاء اللجنة البلدية للصفقات العمومية

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### - البلديات نموذجا - يومي 8-9 نوفمبر 2016

بين المرسوم الرئاسي 15-247 طريقة تعيين أعضاء لجان الصفقات العمومية بصفة عامة وذلك في المادة 176 منه، وهي نفس طريقة تعيين أعضاء اللجنة البلدية.

فقد نصت هذه المادة على أن تعيين أعضاء لجان الصفقات العمومية يكون من قبل إدارتهم وبأسمائهم وبالتالي فهذه المهمة تقع على عاتق كل إدارة ينتمي إليها أعضاء اللجنة، كما يتكفل المجلس الشعبي البلدي بإختيار ممثليه في اللجنة بعد مداولة المجلس. طبقا لأحكام المادة 166 من المرسوم الرئاسي السالف الذكر فإن تعيين اللجنة البلدية للصفقات العمومية يكون بموجب مقرر من رئيسها والمتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي، هذا المقرر يعتبر تنصيبا للجنة حتى يمكنها مباشرة عملها. ينبغي تسجيل ملاحظة في غاية الأهمية، وهي أن نص المادة 176 من المرسوم الرئاسي 15-247 لم تجز إلا لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يمثل بشخصية أخرى لرئاسة اللجنة البلدية للصفقات، أما بالنسبة لأعضاء اللجنة فلا يحق لهم ذلك إلا أن نفس المادة سمحت لهم بتعيين مستخلفين عنهم يتولون إستخلافهم عند حدوث مانع من حضورهم الشخصي، ويتم تعيينهم بنفس شروط وكيفيات تعيين الأعضاء الدائمين<sup>13</sup>. يتم تعيين أعضاء اللجنة البلدية للصفقات العمومية لمدة ثلاث (3) سنوات قابلة للتجديد<sup>15</sup>، مع العلم أن هذه العهدة كانت محدد بسنتين (2) فقط قابلة للتجديد وذلك في نظام المتعامل العمومي.

#### ثالثا - إختصاصات اللجنة البلدية للصفقات العمومية

نصت الرسوم الرئاسي 15-247 في مادته 174 منه على أن اللجنة البلدية للصفقات تختص أساسا بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها البلدية عندما يتعلق الأمر ب:

- دفتر شروط أو صفقة أشغال أو لوازيميل التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة مائتي مليون دينار (200.000.000.00 دج)، وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة؛
- دفتر شروط أو صفقة خدمات يقل التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة خمسين مليون دينار (50.000.000.00 دج)، وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة؛
- دفتر شروط أو صفقة دراسات يقل التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة عشرين مليون دينار (20.000.000.00 دج)، وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة.

الملاحظ لمحتوى المادة 174 السالفة الذكر يجد أنها تنص على إختصاصات اللجنة البلدية للصفقات العمومية مبينة الهيئة المعنوية المبرمة لهذه الصفقات ممثلة في البلدية إضافة إلى المستويات القصوى لهذه الصفقات، مع التمييز بين صفقات الأشغال واللوازم من جهة، وصفقات الدراسات والخدمات من جهة أخرى<sup>16</sup>.

#### 1. الإختصاص الرقابي للجنة البلدية للصفقات في مجال تحضير الصفقة

أكدت المادة 169 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 على أن تقوم لجان الصفقات العمومية بتقديم مساعدتها في مجال تحضير الصفقات العمومية، وإتمام تراتيبها أي في تحضير دفاتر الشروط وبالتالي فإن دراسة مشاريع دفاتر الشروط من قبل اللجنة البلدية للصفقات العمومية يكون قبل الشروع في مرحلة الإعلان عن العملية، وعليه فالمصلحة المتعاقدة (البلدية) لا يمكنها الشروع في عملية إبرام الصفقة العمومية قبل الحصول على تأشيرة دفتر شروطها.

#### أ- ماهية دفتر الشروط

هو عبارة عن وثيقة تتضمن مجموعة من البنود التي تعلق بموضوع الصفقة، طريقة منحها، الوثائق المكونة لها والمطلوبة من المتعهدين والأسس التي يتم الإعتماد عليها في إختيار المتعامل المتعاقد إضافة إلى الأحكام المتعلقة بتنفيذ الصفقة والشروط التقنية التي تضعها الإدارة من أجل حسن تنفيذ الصفقة<sup>16</sup>.

#### ب- نتائج ممارسة الرقابة على مشاريع دفاتر الشروط

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

تؤدي دراسة مشاريع دفاتر الشروط من قبل اللجنة البلدية للصفقات العمومية إلى صدور مقرر منح التأشير أو رفضها وذلك في أجل أقصاه عشرون (20) يوماً من تاريخ إيداع الملف كاملاً لدى كتابة اللجنة وهذا طبقاً لأحكام المادة 178 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، لكن هذه المادة لم تشر إلى المصادقة الضمنية لمشروع دفتر الشروط في حالة تجاوز الأجل دون صدور التأشير أو الرفض.

نستنتج مما سبق أن الرقابة على مشاريع دفاتر الشروط هي خطوة فعالة، أراد من خلالها المشرع تطبيق الرقابة على جميع الوثائق المتعلقة بالصفقة وكذا مراحلها وهذا بدءاً من التحضير لها، وهي خطوة من شأنها أن تغني المصلحة المتعاقدة من إضاعة الوقت بتقاضي الأخطاء المادية قبل الشروع في الإبرام.

### 2. الإختصاص الرقابي للجنة البلدية للصفقات قبل دخول الصفقة حيز التنفيذ

لا تتوقف إختصاصات اللجنة البلدية عند دراسة مشاريع دفاتر الشروط كرقابة أولية على الصفقة، وإنما تمتد لتشمل مشاريع الصفقات ومشاريع الملاحق ويكون ذلك قبل دخول الصفقة حيز التنفيذ.

#### أ- مشاريع الصفقات

بعدما تحصل المصلحة المتعاقدة على دفتر شروط مصادق عليه من قبل اللجنة البلدية للصفقات العمومية تمر إلى مرحلة الدعوة إلى المنافسة، ثم من بعدها إلى مرحلة إسناد الصفقة ثم الإعلان عن المنح المؤقت للصفقة في نفس وسائل الإعلان التي إستخدمتها للإعلان عن المنافسة. بعد كل ما سبق تودع المصلحة المتعاقدة مشروع الصفقة لدى اللجنة البلدية لدراسته والتأشير عليه والذي يتضمن كل البيانات المنصوص عليها في المادة 95 من المرسوم الرئاسي 15-247 والتي تنص على " يجب أن تشير كل صفقة عمومية ... ويجب أن تتضمن على الخصوص البيانات ..."، تقدم المصلحة المتعاقدة هذا المشروع مرفقاً بملف كامل لتشرح لجنة الصفقات البلدية بدراسة وتفحص كل وثيقة والتأكد من مطابقتها شكلاً ومضموناً للتشريع والتنظيم المعمول بهما خاصة ما تعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

#### ب- مشاريع الملاحق

في إطار تنفيذ الصفقة العمومية، يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تلجأ إلى إبرام ملاحق للصفقة، وذلك وفقاً لتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام<sup>17</sup>، فالملاحق كما وضحته المادة 136 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 هو " وثيقة تعاقدية تابعة للصفقة، ويبرم في جميع الحالات إذا كان هدفه زيادة الخدمات أو تقليصها و/أو تعديل بند أو عدة بنود تعاقدية في الصفقة ". إن الملاحق شأنه شأن الصفقة العمومية من حيث خضوعه للرقابة الخارجية القبلية وذلك بإعتباره وثيقة تعاقدية ملحقة بالصفقة الأصلية، فالملاحق يبرم ويعرض على لجنة الصفقات البلدية في حدود آجال التنفيذ التعاقدية الخاصة بالصفقة الأصلية، وبالتالي فإن المصلحة المتعاقدة لا يمكنها الشروع في تنفيذ بنود الملاحق قبل الحصول على تأشير اللجنة البلدية للصفقات العمومية.

### 3. دراسة الطعون في المنح المؤقت من قبل اللجنة البلدية للصفقات العمومية

لقد كرس المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات<sup>18</sup>، وهو ما يظهر جلياً من خلال تنظيمه لإجراء الطعن في المنح المؤقت للصفقات في مادته 82 التي جاءت فاصلة في هذا المجال مانحة الحق للمتعهد المحتج على رفع الطعن في المنح المؤقت لصفقة ما أمام لجنة الصفقات المختصة لا سيما اللجنة البلدية وذلك في أجل أقصاه عشرة (10) أيام من تاريخ نشر إعلان المنح المؤقت للصفقة في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي أو في الصحافة على أن يتم تمديد هذا التاريخ إذا تزامن اليوم العاشر مع يوم عطلة أو يوم راحة قانونية إلى يوم العمل الموالي.

بالرجوع إلى المادة السالفة الذكر وفي الفقرة الثامنة منه نجد أن اللجنة البلدية للصفقات العمومية تقوم بدراسة الطعون المرفوعة إليها. وتفصل فيها بموجب قرار تصدره في أجل خمسة عشر (15) يوماً ابتداءً من تاريخ إنقضاء أجل العشرة (10) أيام المحددة لرفع الطعن من طرف المحتج، ويبلغ هذا القرار للمصلحة المتعاقدة ولصاحب الطعن.

جدير بالذكر أن في حالة وجود طعن في المنح المؤقت للصفقة، لا يمكن أن يعرض مشروع الصفقة على اللجنة لدراسته إلا بعد إنقضاء أجل ثلاثين (30) يوماً، ابتداءً من نشر إعلان المنح المؤقت للصفقة، هذا الأجل يوافق الأجال المحددة لتقديم الطعن (10 أيام) ولدراسته (15 يوماً) ولتبلغ

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

قرار اللجنة (5 أيام)، وفي هذه الحالة تجتمع اللجنة البلدية للصفقات العمومية بحضور ممثل المصلحة المتعاقدة بصوت إستشاري وذلك محافظة على حياد لجنة الصفقات العمومية البلدية حال دراستها للطعون المرفوعة أمامها<sup>19</sup>.

#### رابعاً - سير وعمل اللجنة البلدية للصفقات العمومية

أشرك تنظيم الصفقات العمومية المعمول به حالياً والمنظم بموجب المرسوم الرئاسي 15-247 لجان الصفقات العمومية التابعة لمصالح المتعاقدة في القواعد المنظمة لسيرها وعملها، بحيث خصص قسماً فرعياً كاملاً لهذه القواعد، وضح من خلالها كيفية ممارسة هذه اللجان لمهامها الرقابية، مع تحديد آجال لكل إجراء رقابي.

#### 1. إجتماعات وجلسات اللجنة البلدية للصفقات العمومية

طبقاً لأحكام المادة 166 من المرسوم الرئاسي السالف الذكر التي تنص على " يعين أعضاء اللجنة ... ، بموجب مقرر من رئيس اللجنة ... " فإن تعيين اللجنة البلدية للصفقات العمومية يكون بموجب مقرر من رئيسها والمتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي، هذا المقرر يعتبر تنصيباً للجنة حتى يمكنها مباشرة عملها.

كما تجدر الإشارة إلى أن اللجنة البلدية للصفقات يمكنها أن تستعين، على سبيل الإستشارة، بأي شخص ذي خبرة من شأنه أن يساعدها في أشغالها، شريطة أن يلتزم بالسرية المهني<sup>20</sup>.

ينعقد إجتماع اللجنة البلدية للصفقات العمومية طبقاً للمادة 191 من المرسوم الرئاسي 15-247 بمبادرة من رئيسها، أي رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله؛ يسهر الرئيس على إدارة لمناقشات كما يضمن حسن سير إجتماع اللجنة.

المشاركة في أشغال إجتماعات اللجنة البلدية للصفقات العمومية تكون شخصية، أي لا يمكن مشاركة أي شخص كان من غير الأعضاء المذكورين في التشكيلة المنصوص عليها في تنظيم الصفقات العمومية، هذا ما أكدته الفقرة الرابعة من المادة 191 من المرسوم الرئاسي 15-247 التي تنص " يتعين على أعضاء اللجنة أن يشاركوا شخصياً في إجتماعاتها. وفي حال غيابهم أو حدوث مانع لهم، لا يمكن أن يمثلهم إلا مستخلفوهم ". جاءت هذه المادة حازمة فيما يخص التمثيل الشخصي للأعضاء، لكن طبيعة المسؤولية والمناصب التي يشغلها أعضاء اللجان تجعل من المستحيل تحقيق الحضور الشخصي الدائم لهم، مما دفع بالمشروع إلى التخفيف عنهم بالسماح لهم بإمكانية تمثيلهم من طرف مستخلفيهم.

#### 2. مداوات اللجنة البلدية للصفقات العمومية

لا تصح إجتماعات اللجنة البلدية للصفقات إلا ببلوغ النصاب القانوني المحدد في الفقرة الثالثة من المادة 191 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية والمتمثل في الأغلبية المطلقة لأعضاء اللجنة، أما في حالة عدم إكمال هذا النصاب تجتمع اللجنة من جديد في غضون الثمانية (8) أيام الموالية وتصح عندئذ مداواتها مهما كان عدد الحاضرين. إذا كانت الإجتماعات لا تعقد للمرة الأولى إلا بحضور الأغلبية المطلقة فإن قرارات اللجنة تتخذ دائماً بأغلبية الأعضاء الحاضرين على أن يكون صوت الرئيس مرجحاً في حال تعادل الأصوات.

تتم دراسة ومعالجة الملفات المعروضة على اللجنة البلدية للصفقات من خلال تعيين رئيسها لعضو من أعضائها وتكليفه بدراسة الملف (سواء تعلق الأمر بدراسة مشروع دفتر شروط أو مشروع صفقة أو مشروع ملحق)، ويسمى هذا العضو في هذه الحالة مقرر، هذا الأخير ينهي دراسته للملف بتقديم تقرير تحليلي عنه يوضح من خلاله البيانات المتعلقة بالملف مع ذكر نتيجة التقرير التي تكون إما قبول الملف كاملاً أو قبوله بتحفظات أو رفضه مع الإشارة إلى أن هذه النتيجة ليست نهائية وإنما تخضع لمناقشة اللجنة.

ويهدف مساعدة المقرر على القيام بمهمته، فرضت المادة 193 من المرسوم الرئاسي 15-247 في فقرتها الرابعة إرسال الملف إليه كاملاً قبل ثمانية (8) أيام على الأقل من إنعقاد الجلسة المخصصة لدراسة هذا الملف.

#### 3. الكتابة الدائمة للجنة البلدية للصفقات العمومية

لا يتأتى للجنة البلدية للصفقات العمومية أداء مهامها بشكل نظامي وفعال إلا بمساعدة أمانة اللجنة والتي سميت بموجب المرسوم الرئاسي 15-247 الكتابة الدائمة.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

- البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- فتبعا لأحكام المادة 199 من المرسوم الرئاسي المذكور سابقا فإن الكتابة الدائمة للجنة البلدية للصفقات العمومية موضوعة تحت سلطة رئيسها أي تحت سلطة الوالي وهي تتولى أساسا القيام بالمهام المادية التالية:
- التأكد من أن الملفات المقدمة من قبل المصلحة المتعاقدة كاملة؛
  - تسجيل الملفات وكذا أي وثيقة تكميلية وتسليم مقابل ذلك وصل إستلام إلى المصلحة المتعاقدة؛
  - إعداد جدول الأعمال؛
  - إستدعاء أعضاء اللجنة وممثلي المصلحة المتعاقدة والمستشارين المحتملين؛
  - إرسال الملفات إلى المقررين؛
  - إرسال المذكرة التحليلية لمشروع الصفقة أو مشروع الملحق والتقارير التقديمي إلى أعضاء اللجنة؛
  - تحرير التأشيرات والمذكرات ومحاضر الجلسات؛
  - إعداد التقارير التفصيلية عن النشاط؛
  - تمكين أعضاء اللجنة من الإطلاع على المعلومات والوثائق الموجودة لديها؛
  - متابعة رفع التحفظات غير الموقفة بالإتصال مع المقرر.
- مما سبق يمكن التأكد من الدور التنسيقي الذي تلعبه الكتابة الدائمة مما يسهل وبشكل فعال عمل اللجنة البلدية للصفقات العمومية في دراسة ومعالجة الملفات المعروضة عليها والمقدمة من قبل المصالح المتعاقدة.

### المحور الثالث: نتائج رقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية

تعتبر اللجنة البلدية للصفقات العمومية وهي تمارس مهامها الرقابية على الصفقات الداخلة في إختصاصها مركز إتخاذ القرار في مجال رقابة الصفقات العمومية المعنية بها، وهو ما أكدته المادة 195 من المرسوم الرئاسي 15-247، حيث تتوج هذه الرقابة بمنح التأشيرة أو رفضها من طرف هذه اللجنة.

كما نصت المادة 196 من نفس المرسوم الرئاسي على " يجب على المصلحة المتعاقدة أن تطلب إجباريا التأشيرة، وتفرض التأشيرة الشاملة التي تسلمها لجنة الصفقات العمومية على المصلحة المتعاقدة والمراقب المالي والمحاسب المكلف ... "، ومن هنا تبرز أهمية الرقابة التي تقوم بها لجنة الصفقات البلدية والتي تكمن في مدى إلزامية تأشيرتها لإتمام عملية إبرام الصفقة وتنفيذها<sup>21</sup>.

#### أولا - منح التأشيرة

إن دراسة الملف الكامل لمشروع دفتر شروط أو مشروع صفقة أو مشروع ملحق من طرف اللجنة البلدية للصفقات ينتج عنه منح التأشيرة والتي قد تكون شاملة أو مصحوبة بتحفظات.

#### 1. منح التأشيرة الشاملة

إن التأشيرة التي تمنحها اللجنة البلدية للصفقات تعبر عن إرادة هذه الأخيرة، وهي تعتبر أهم خطوة في عملية الرقابة القبلية على إبرام الصفقات العمومية، حيث تملك هذه اللجنة الحرية في منح التأشيرة أو رفضها وفقا للمادة 195 من المرسوم السالف الذكر التي تنص على " ... يمكن للجنة أن تمنح التأشيرة أو ترفضها ... "، فبعد دراسة الملف والتأكد من أنه كامل ويستوفي الشروط القانونية تقرر اللجنة منح التأشيرة التي تعتبر تصرفا قانونيا لها.

#### 2. منح التأشيرة بتحفظات

تمنح لجنة الصفقات البلدية التأشيرة الشاملة عندما يكون الملف المعروض عليها كاملا، أما إذا شابه نقصان أو بعض الأخطاء يمكن للجنة أن تمنح التأشيرة لكن بتحفظات والتي قد تكون موقفة أو غير موقفة، فضلا عن ذلك يمكن للجنة تأجيل مشروع الملف لإستكمال المعلومات.

أ- منح التأشيرة مرفقة بتحفظات موقفة

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

طبقاً للمادة 195 من المرسوم الرئاسي 15-247، يمكن للجنة البلدية للصفقات العمومية أن تمنح تأشيرة مرفقة بتحفظات موقفة، وذلك عندما يتعلق الأمر بموضوع مشروع دفتر الشروط أو الصفقة أو الملحق، ويتعين حينئذٍ على الأمانة الكتابية الدائمة للجنة متابعة رفع هذه التحفظات بالإنصال مع المقرر المكلف بدراسة الملف، ولا يمكن في هذه الحالة للصفقة أن تدخل حيز التنفيذ إلا بعد تصحيح العيب وإزالته، لأن التأشيرة تكون معلقة على شرط واقف، وهو إزالة التحفظات الموقفة من طرف المصلحة المتعاقدة المعنية بالصفقة<sup>22</sup>.

### ب- منح التأشيرة مرفقة بتحفظات غير موقفة

هناك نوع آخر من الأخطاء والعيوب التي توجد في الملفات التي تعرض على اللجنة البلدية للصفقات العمومية، والذي يترتب عنه منح تأشيرة مرفقة بتحفظات غير موقفة، وهذا عندما ترتبط هذه العيوب بالشكل، ففي هذه الحالة يمكن للصفقة أن تدخل حيز التنفيذ لكن مع ذلك يجب رفع التحفظات الشكلية بالتنسيق بين مسؤول الكتابة الدائمة للجنة وكذا المقرر الذي عهد إليه دراسة هذا الملف، لكن التساؤل الذي يبقى قائماً هو ما المقصود بشكل الصفقة؟ فالمشرع لم يعين معياراً أساسياً لتحديده<sup>23</sup>.

### ج- تأجيل مشروع الملف لإستكمال المعلومات

إضافة إلى إمكانية اللجنة البلدية للصفقات في عدم منح التأشيرة الشاملة بسبب وجود تحفظات إلا أن هناك حالة أخرى لا تمنح فيه التأشيرة شاملة حيث تقرر بشأنها تأجيل مشروع الملف لإستكمال المعلومات، ويحدث هذا في حالة وجود نقص بعض الوثائق الهامة والضرورية في ملف الصفقة، والتي تقع حائلاً دون تمكن اللجنة من دراسة الملف بشكل كامل.

### ثانياً - رفض التأشيرة والآثار المترتبة عن ذلك

نصت المادة 195 من المرسوم الرئاسي 15-247 على " ... يمكن للجنة أن تمنح التأشيرة أو ترفضها. وفي حالة الرفض يجب أن يكون هذا الرفض معللاً "

#### 1. رفض التأشيرة

إنطلاقاً من نص المادة، يمكن أن نستنتج أن رفض التأشيرة من قبل اللجنة البلدية للصفقات العمومية يقوم على ما يلي<sup>24</sup>:

- يعود سبب رفض التأشيرة إلى قيام حالة قانونية تعابنها اللجنة من حيث وجود مخالفة للتشريع و/أو التنظيم المعمول بهما للصفقات العمومية.
- تقتضي الفقرة السابعة من المادة 195 من التنظيم السالف الذكر تبليغ رفض التأشيرة للمصلحة المتعاقدة والسلطة الوصية عليها في أجل أقصاه ثمانية (8) أيام من إنعقاد الجلسة، كما يجب على اللجنة البلدية أن تفرغ هذا الرفض في شكل مقرر (وثيقة مكتوبة).

#### 2. الآثار المترتبة عن رفض منح التأشيرة

بالرجوع إلى نص المادة 200 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضح تماماً أن الكلمة الأخيرة في إبرام الصفقة العمومية تعود للمصلحة المتعاقدة والمحددة في المادة 4 من نفس المرسوم الرئاسي<sup>25</sup>، فقد خول المشرع لهذه الهيئات صلاحية تتمثل في تجاوز التأشيرة حيث أن تنظيم الصفقات العمومية رخص هذه الصلاحية لإعتبارات وضرورات المصلحة العامة والتسيير الإداري الحسن، الأمر الذي يجعل من رقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية مجرد رقابة قبلية وليس إختصاصاً بإبرام الصفقة.

ونظراً لخطورة مقرر التجاوز، فقد أحاطه تنظيم الصفقات العمومية بجملة من القيود، تتمثل فيما يأتي<sup>26</sup>:

- طبقاً للمادتين 200 و 201 من المرسوم الرئاسي 15-247، فإن المخول له قانوناً إتخاذ مقرر تجاوز تأشيرة اللجنة البلدية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو نفسه المخول لهم إمضاء الصفقة وإبرامها طبقاً للمادة 4 من نفس التنظيم؛
- يشترط لصحة مقرر التجاوز أن يكون معللاً ومسبباً، وأن يبنين على تقرير من المصلحة المتعاقدة؛
- تطبيقاً للفقرة الثانية من المادة 201 من المرسوم الرئاسي 15-247، فإنه على المصلحة المتعاقدة تبليغ نسخة من مقرر التجاوز إلى مجلس المحاسبة، الوزير المكلف بالمالية ممثلاً في سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والمفتشية العامة للمالية إضافة إلى مجلس المحاسبة وكذا اللجنة البلدية للصفقات العمومية؛

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### - البلديات نموذجاً - يومي 8-9 نوفمبر 2016

- مراعاة لأحكام المادة 202 من المرسوم الرئاسي المذكور سابقاً، فإنه لا يمكن إتخاذ مقرر التجاوز في حالة رفض التأشير المعلن لعدم مطابقة الأحكام التشريعية (قانون البلدية مثلاً)، في حين يمكن إتخاذ مقرر التجاوز في حالة رفض التأشير المعلن لعدم مطابقة الأحكام التنظيمية؛
- لا يمكن إتخاذ مقرر تجاوز التأشير لأي سبب كان بعد أجل تسعين (90) يوماً، ابتداءً من تاريخ تبليغ رفض التأشير.

#### المحور الرابع: مدى فعالية رقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية

إن دراسة مدى فعالية الدور الرقابي للجنة البلدية للصفقات العمومية لا بد أن ننظر إليه من جانبيين أولهما واجبات أعضاء اللجنة أما الثاني فيتعلق بالصلاحيات الممنوحة لها في إطار الرقابة القبلية للصفقات العمومية التي تبرمها الهيئات العمومية والتي تدخل ضمن اختصاصات هذه اللجنة.

#### أولاً - واجبات أعضاء اللجنة البلدية للصفقات العمومية

على غرار سائر لجان الصفقات العمومية، فقد حدد المرسوم الرئاسي 15-247 في القسم الفرعي الثالث من القسم الثاني الواجبات الملزمة لأعضاء اللجنة البلدية للصفقات العمومية والتي يمكن ذكرها في النقاط التالية:

##### 1. الحضور الشخصي في اللجنة

تبعاً لأحكام المادة 191 من المرسوم الرئاسي 15-247 فإن إجتماعات اللجنة البلدية للصفقات العمومية لا تصح إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها، ما يبرز أهمية حضور كل الأعضاء للمشاركة في أشغال الجلسات التي يتولد عنها إتخاذ قرارات اللجنة بأغلبية الحاضرين. كما أن ما يميز هذه المشاركة هو الطابع الشخصي لها، وهو ما أكدته نفس المادة السالفة الذكر في فقرتها الرابعة والتي تلزم أعضاء اللجنة البلدية للصفقات بالمشاركة الشخصية في إجتماعاتها، على أن يمثلهم مستخلفوهم دون غيرهم في حالة وقوع مانع لهم، الأمر الذي يجعل رقابة اللجنة محصورة في عدد من الأعضاء المعرفين بأسمائهم وصفاتهم.

##### 2. المشاركة في العمل الرقابي

تتم هذه المشاركة من خلال نظام عمل اللجنة البلدية للصفقات العمومية الذي حدده تنظيم الصفقات العمومية، والذي يتم من خلاله إستجابة العضو إلى التكليف الذي يتلقاه من رئيس اللجنة بتحضير وتقديم تقرير تحليلي عن ملف معين مدرج في جدول أعمال اللجنة. ويهدف تسهيل مهمة المقرر في دراسة الملف وإعداد التقرير التحليلي للملف يتلقى هذا الملف كاملاً ومرفقاً بالوثائق والمستندات الأساسية قبل ثمانية (8) أيام على الأقل من إنعقاد الإجتماع المخصص لمناقشة ذلك الملف<sup>27</sup>.

##### 3. الإلتزام بالسر المهني

نصت المادة 194 من المرسوم الرئاسي 15-247 على وجوب الإلتزام بالسر المهني وذلك على كل شخص يشارك في إجتماعات اللجنة البلدية للصفقات العمومية بأي صفة كانت، ولعل هذا الواجب يرمي إلى حماية مصلحة الأفراد الشخصية وأسرارهم الخاصة من جهة وضمان الثقة بين المستفيد من خدمات الإدارة وبين الموظف العام من جهة أخرى<sup>28</sup>. تجدر الإشارة إلى أن واجب الإلتزام بالسر المهني قد نص عليه الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، كما إعتبر إفشاءه من الأخطاء المهنية من الدرجة الثالثة<sup>29</sup>.

#### ثانياً - محدودية فعالية رقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية

إن الإختصاص الأصيل للجنة البلدية للصفقات العمومية هو رقابة مطابقة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تدخل في إختصاصها للتنظيم والتشريع المعمول به لتنتهي هذه الرقابة بمنحها التأشير، إلا أن الدراسة المعمقة لهذه الرقابة أظهر لنا محدودية في فعاليتها وذلك بالنظر إلى ما جاءت به المواد 196، 200 و 201 من المرسوم الرئاسي المذكور سلفاً.

##### 1. عدول المصلحة المتعاقدة عن إقرار المصلحة

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

تنص المادة 196 من المرسوم الرئاسي 15-247 على " ... وإذا عدلت المصلحة المتعاقدة عن إبرام إحدى الصفقات التي كانت موضوع تأشيرة من قبل، فإنها يجب أن تعلم اللجنة المختصة بذلك...".

هذه المادة تشير إلى النهاية غير الطبيعية للصفقة، وذلك بفسخ العقد من طرف الإدارة بالإرادة المنفردة بسبب مقتضيات المصلحة العامة، فما سبق يتبين لنا أن رقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية تغدو ذات فعالية نسبية في ظل كل الأشواط التي مرت بها الصفقة (تحضير، طرح للمنافسة، إستقبال المترشحين، إختيار المتعامل المتعاقد معه) والتي خضعت لرقابة الخارجية للجنة لتأتي المصلحة المتعاقدة في نهاية الأمر لتعلن عدولها عن الإبرام.

### 2. تأثير مقرر التجاوز على رفض منح التأشيرة

كما سبق ذكره فقد نصت المادتين 200 و 201 على إمكانية إتخاذ مقرر تجاوز التأشيرة في حالة رفضها من قبل اللجنة البلدية للصفقات عندما يتعلق سبب الرفض بعدم مطابقة الأحكام التنظيمية، وهو ما يشكل إضعافا كبيرا لمهمة الرقابة التي تمارسها هذه اللجنة. وقد لا ينتهي الأمر عند هذا الحد، بل تتواصل الإمتيازات في هذا المجال والتي منحها المشرع للسلطة المكلفة بالمصادقة على الصفقة العمومية كمقرر التعاضي الذي يصدره الأمر بالصرف في حالة رفض المراقب المالي منح التأشيرة على الإلتزام بالنفقة، إلى جانب إمكانية تسخير الأمر بالصرف للمحاسب العمومي وذلك تجاوزا لرقابته في حالة رفضه لدفع النفقات المتعلقة بالصفقة العمومية<sup>30</sup>.

### خاتمة:

بعد كل ما أوردناه عبر هذا الموضوع، تولدت لدينا جملة إستنتاجات وجملة إقتراحات وتوصيات رأينا على ضرورة العمل لتنفيذها تدعيما لرقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية من جهة وحفاظا على المال العام من جهة أخرى، وفيما يلي بيان ذلك:

### الإستنتاجات:

1. الرقابة القبلية الخارجية التي تمارسها لجان الصفقات العمومية لها نظام قانون محدد، هذا النظام عرف تطورا ملحوظا عبر مختلف النصوص المتعاقبة والمتعلقة بالصفقات العمومية.
2. تعتبر التأشيرة التي تمنحها اللجنة البلدية للصفقات العمومية من النتائج التي تعكس رقابة هذه اللجنة وهي الإلزامية تطلبها المصلحة المتعاقدة قصد إستكمال إبرام الصفقة وتنفيذها.
3. المتعمق لدراسة رقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية يكتشف التعقيد والغموض الذي يكتنف هذه الرقابة، إضافة إلى تجاوز منح التأشيرة في حالة رفضها الذي يمكن للمصلحة المتعاقدة إتخاذها وهو الأمر الذي يحد من فعالية الدور الرقابي لهذه اللجنة.
4. تتميز تشكيلة اللجنة البلدية للصفقات العمومية بمشاركة المنتخبين فيها إلا أن مشاركتهم في هذه اللجنة تبقى جد محدودة أو تكاد تكون معدومة، بالإضافة إلى عدم إشتراط المشرع لشرط الكفاءة لأعضاء لجان الصفقات العمومية بصفة عامة وللجنة البلدية للصفقات بصفة خاصة.

### الإقتراحات والتوصيات:

1. ضرورة تفعيل دور المنتخبين في لجنة الصفقات العمومية البلدية وذلك عن طريق تطويعهم وتحسين مستواهم في هذا المجال.
2. ضرورة الإرتقاء بالدور الرقابي للجان للصفقات العمومية بصفة عامة من رقابة المطابقة إلى رقابة الأداء ونوعية التسيير.
3. الإسراع بإعداد النصوص التنظيمية والتطبيقية للمرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وذلك لإزالة الغموض واللبس عن كثير من النقاط التي يتضمنها.

### المراجع والإحالات:

- (1) القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتعلق بالإستمرار العمل بالتشريع الفرنسي عدا ما يتعارض مع السيادة الوطنية، ج. ر. رقم 2 المؤرخة في 11 جانفي 1963.
- (2) علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة بسكرة، 2004، ص 30.
- (3) المرسوم رقم 64-60 المؤرخ في 10 فيفري 1964 المتعلق بالتسييفات الإستثنائية للصفقات العمومية، ج. ر. رقم 15 المؤرخة في 18 فيفري 1964.
- (4) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 17.
- (5) المرسوم 82-145 المؤرخ في 10 أفريل 1982 والمنظم للصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، ج. ر. رقم 15 المؤرخة في 13 أفريل 1982.
- (6) بوضياف عمار، الصفقات العمومية في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 25.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- (7) معاشو عمار، الضمانات في العقود الإقتصادية الدولية في التجربة الجزائرية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة الجزائر، 1998، ص 90.
- (8) المرسوم الرئاسي 02-250 المؤرخ في 24 جويلية 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج. ر. رقم 52 المؤرخة في 28 جويلية 2002.
- (9) بعلي محمد الصغير، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005، ص 9.
- (10) لوز رياض، دراسة التعديلات المتعلقة بتنظيم الصفقات العمومية بموجب المرسوم الرئاسي 02-250، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2006، ص 90.
- (11) بجاوي بشيرة، الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية على المستوى المحلي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة بومرداس، 2012، ص 44.
- (12) بوضياف عمار، الصفقات العمومية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 188.
- (13) بجاوي بشيرة، مرجع سبق ذكره، ص 48.
- (14) المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج. ر. رقم 50 المؤرخة في 20 سبتمبر 2015، المادة 176.
- (15) بجاوي بشيرة، مرجع سبق ذكره، ص 62.
- (16) بعلي محمد الصغير، مرجع سبق ذكره، ص 48.
- (17) المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سبق ذكره، القسم الخامس من الفصل الرابع، المواد من 135 إلى 139.
- (18) نفس المرجع السابق، المادة 5.
- (19) بوضياف عمار، الصفقات العمومية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 187.
- (20) المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سبق ذكره، المادة 191.
- (21) قنوج حمامة، عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 138.
- (22) بجاوي بشيرة، مرجع سبق ذكره، ص 82.
- (23) نفس المرجع السابق، ص 84.
- (24) بعلي محمد الصغير، مرجع سبق ذكره، ص 67.
- (25) قنوج حمامة، مرجع سبق ذكره، ص 138.
- (26) بعلي محمد الصغير، مرجع سبق ذكره، ص 69.
- (27) المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سبق ذكره، المادة 193.
- (28) بجاوي بشيرة، مرجع سبق ذكره، ص 100.
- (29) الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، ج. ر. رقم 46 المؤرخة في 16 جويلية 2006، المادة 163.
- (30) علاق عبد الوهاب، مرجع سبق ذكره، ص 97.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

### الشراكة بين القطاعين العام والخاص ودورها في ترشيد النفقات العمومية -كندا نموذجاً-

الدكتور: نعمون عبد الوهاب  
عميد كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير جامعة 08 ماي 1945  
مسيود عبدالله - طالب دكتوراه -  
جامعة 08 ماي 1945

#### الملخص :

تهدف هذه الورقة البحثية إلى إبراز الدور الذي تلعبه الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) في إنجاز مشاريع البنى التحتية، التي تعتبر محرك رئيسي لعجلة التنمية الاقتصادية، إلى جانب تحسين نوعية الخدمة العمومية بتوظيف خبرة القطاع الخاص في إنجاز وتسيير هذه الأخيرة، وقدرة الخواص على تمويل المشاريع بالشراكة مع القطاع العمومي و ترك مجال للدولة للاهتمام بشؤون أخرى.  
وتعد كندا من الدول التي قطعت أشواط متقدمة في مجال الشراكة بين القطاعين، لاسيما تمرير البلديات لمشاريع عمومية مشتركة مع القطاع الخاص مما أسهم في تحسين الخدمات العمومية وتقليل تكاليف إنجازها.  
الكلمات المفتاحية: الشراكة بين القطاعين العام والخاص، التنمية الاقتصادية، ترشيد النفقات، التجربة الكندية

#### **Absract :**

*This paper aims to highlight the role played by the partnership between the public and private sectors (PPP) in the completion of infrastructure projects, which are considered a key engine to the wheel of economic development, as well as improving the quality of public service employment of private sector expertise in the completion and operation of the latter, and the ability of properties on financing of projects in partnership with the public sector, and to leave room for the attention of the governments of other affairs.*

*The Canada from countries that severed advanced runs in the partnership between the two sectors, especially passing the municipal public projects for the benefit of the private sector which has contributed to the improvement of public services and reduce completion costs.*

**Key words:** partnership between the public and private sectors, economic development, rationalization of expenditures, the Canadian experience.

#### المقدمة:

ان تحقيق التنمية الاقتصادية المنشودة، يتطلب تضافر جميع الجهود وجمع كل الموارد والإمكانيات المتوفرة في المجتمع، بما في ذلك الشراكة بين القطاع العام والخاص، خاصة وان الأساليب التقليدية لم تعد قادرة على توفير الموارد اللازمة لسيرورة عملية التنمية، وذلك في ظل الضغوطات المتزايدة على ميزانيات الحكومات، وزيادة الطلب على البنى التحتية في قطاعات عدة.

وتعد عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص (P3) من المفاهيم التي تحظى باهتمام كبير من طرف صانعي القرارات، نظرا للدور الذي تلعبه في تمويل، إنجاز، صيانة مشاريع البنى التحتية العمومية وتوزيع جزء أوكل المخاطر المرتبطة بتصميم، تمويل، تشغيل، صيانة المشاريع، الى جانب الاستفادة من خبرة القطاع الخاص في التشييد والتسيير، وقدرة الشراكة على إنجاز المشاريع ضمن الميزانية والأجال المحددة مم يسمح بالتحكم في تكاليف ونوعية الإنجاز.

وكثيرة هي الدول التي انتهجت أشكال متعددة للشراكة بين القطاعين، أهمها كندا التي تعتبر من الدول الرائدة في هذا المجال لاسيما مساهمة الشراكة في إنجاز الكثير من البنى التحتية العمومية وتحسينها، وتحقيق الأهداف التنموية المسطرة، بقيام مختلف مستوياتها الحكومية (المقاطعات، الأقاليم، البلديات) بإبرام صفقات مع القطاع الخاص تسمح بإنجاز وتحديث البنى التحتية، وتحسين نوعية الخدمة، فضلا عن دور الشراكة في جلب الموارد المالية من خلال التحصيل الضريبي.

#### الإشكالية:

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

إن شح الموارد المالية جعل العديد من الدول تبحث عن أساليب وموارد لتمويل التنمية، وذلك بالربط بين القطاعين العام والخاص من اجل تحسين نوعية مشاريع الخدمة العمومية بتكاليف معقولة، وتعد كندا نموذجا في هذا المجال حيث قطعت أشواط كبيرة في مجال تمويل وإنجاز البنى التحتية بالشراكة بين القطاعين من خلال تعاقد مختلف المستويات الحكومية البلدية والاقليمية من اجل بناء وتحسين البنى التحتية على مستواها. تأسيسا على ما تقدم، فمننا بطرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى يمكن أن تساهم الشراكة بين القطاعين العام والخاص المساهمة في ترشيد النفقات العمومية؟ وكيف نستفيد من

التجربة الكندية؟

وانطلاقا من هذا التساؤل سنحاول الإجابة على الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هو الدور الذي تلعبه الشراكة في تحقيق التنمية؟
- هل يمكن اعتبار الشراكة مصدر لتمويل المشاريع؟
- ما مدى نجاح تجربة الشراكة في كندا؟

الفرضيات:

لمعالجة الإشكالية وإثراء الموضوع، تم وضع الفرضيات التالية:

- تساهم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل مشاريع البنى التحتية؛
- تعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص أسلوبا لتقليل المخاطر؛
- تظهر أهمية الشراكة في تحسين نوعية الخدمة العمومية المقدمة للمواطن.

أهمية الدراسة:

يمكن حصر أهمية الدراسة في النقاط التالية:

- إبراز دور الشراكة في تنفيذ مشاريع البنى التحتية وتحقيق التنمية الاقتصادية؛
- إبراز اهم خصائص الشراكة التي تجعلها كاحد اهم المصادر التمويلية في ظل تناقص موارد الحكومات؛
- إبراز دور الشراكة في إنجاز و تحسين البنى التحتية بشكل يساهم في تحسين الخدمة العمومية المقدمة للمواطن؛
- الاستفادة من تجارب الدول في مجال الشراكة، لاسيما التجربة الكندية التي ساهمت في تطوير الخدمة العمومية.

منهج الدراسة:

تم استخدام المنهج الوصفي لدراسة وإثراء الجانب النظري من الورقة البحثية، واعتماد المنهج التحليلي لمعالجة البيانات والتعليق على الجداول والأشكال.

**أولا: التأصيل النظري للشراكة بين القطاعين العام والخاص**

أصبح توجه الدول نحو إقامة الشراكات مع القطاع الخاص يشهد وتيرة متزايدة من سنة الى اخرى، نظرا لأهمية القطاع الخاص في إنجاز، تصميم، تشغيل المشاريع ذات المصلحة العامة، الى جانب خبرة هذا القطاع، وسنحاول من خلال هذا المحور التطرق للمفاهيم المتعلقة بالشراكة بين القطاعين (ppp).

**1. مفهوم الشراكة بين القطاع العام والخاص:**

مصطلح الشراكة بين القطاعين العام والخاص هو ترجمة للكلمة الانجليزية (PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP) ويشمل جميع أنواع الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتنفيذ وانجاز كل او جزء من الخدمة العمومية، وتتم هذه العلاقة بموجب عقد طويل، وهي تختلف عن الخصخصة والمناولة<sup>1</sup>. كما تعرف أيضا: الشراكة بين القطاعين العام والخاص عبارة عن عقود تتم ما بين القطاع العام والخاص بهدف إنجاز او تسيير مشروع يهدف إلى تحقيق النفع العام، وتقاسم الاستثمار، التمويل، المخاطرة وتوزيعها على القطاع العام والخاص<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>.Frédéric Marty, Armand Voisin, Sylrie Trasa ,les partenariat public prive, Paris, 2006, P3.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

تعريف صندوق النقد الدولي: هي ترتيبات يقوم فيها القطاع الخاص بتقديم اصول وخدمات تتعلق بالبنية التحتية جرت العادة ان تقدمها الحكومة، وقد تنشأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال عقود الامتياز والتأجير التشغيلي، ويمكن الدخول فيها للقيام بمجموعة كبيرة من مشاريع البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية، وان كانت لا تزال تستخدم بصفة اساسية في مشاريع البنية التحتية ذات الصلة بالمواصلات (كالطرق السريعة والمواصلات والانفاق)، واماكن الاقامة (كالمستشفيات والمدارس والسجون)<sup>3</sup>. ومن التعاريف أيضا: هي ترتيبات تعاقدية ما بين الهيئات العامة والكيانات التابعة للقطاع الخاص، و يتم من خلال هذا الاتفاق تقاسم المهارات والأصول، المخاطر والمكافآت المرافقة لتقديم الخدمة العامة<sup>4</sup>.

### 2. أهداف الشراكة:

تكمن اهداف الشراكة في النقاط التالية<sup>5</sup>:

- الهدف هو تغيير نشاط الحكومة من التشغيل للبنية الأساسية، والخدمات العامة بحيث تستطيع بدلا من ذلك:
- التركيز على وضع السياسات لقطاع البنية الأساسية؛
- وضع الأولويات وأهداف مشروعات البنية الأساسية ؛
- مراقبة منظمي الخدمات وتنظيم الخدمة؛
- إدخال الادارة والكفاءات التي لدى القطاع الخاص الى مجال الخدمات العامة واشترائه في تحمل المخاطر؛
- تحقيق قيمة أفضل مقابل العقود فيما يتعلق بالإنفاق العام (Value For Money)؛
- تنفيذ مشروعات الاستثمار في الوقت المحدد وبالميزانية المحددة؛
- تفادي تدهور الأصول والمنشآت الضرورية للخدمات العامة نتيجة للصيانة غير الفعالة والتشغيل غير الفعال.

### 3. أنواع عقود الشراكة بين القطاعين الخاص والعام:

تختلف عقود الشراكة حسب الإستراتيجية الاقتصادية لكل بلد واحتياجات كل قطاع، وتوجد العديد من الاشكال نذكر منها:

- 1.3 عقود التسيير: عقود يتم بموجبها تحويل تسيير مؤسسة عمومية الى عهدة متعامل خاص، وهذا التحويل يكون جزئيا اوكلية لفترة قصيرة لا تتعدى خمس سنوات عموما، ويعمل هذا النوع من العقود على تغيير انماط التسيير و تحقيق الكفاءة والأداء في المؤسسة الاقتصادية<sup>6</sup>.
- 2.3 عقود الايجار: في عقود الايجار ملكية المعدات اوالتجهيزات تعود للدولة في حين ان عملية الاستغلال والتجديد والترميم تقع على عاتق المتعامل الخاص، وتتراوح مدة عقود الايجار ما بين 10 و15 سنة<sup>7</sup>.
- 3.3 عقود الامتياز: عندما تمنح الحكومة عقود الامتياز للقطاع الخاص فإنها تحول حقوق التشغيل والتطوير الى الجهة المستفيدة (الشركة الخاصة)، وقد يتضمن عقد الامتياز كل مواصفات التأجير بالإضافة الى النفقات الرأسمالية والاستثمارية التي تقع على عاتق صاحب الامتياز<sup>8</sup>.
- 4.3 عقود البناء، التشغيل، التمويل (BOT\*): هو تعهد من الحكومة او إحدى الوزارات التابعة لها الى مؤسسة خاصة محلية او اجنبية، او مشتركة باتباع وسائل معينة لإنشاء مرفق عام، لاشباع حاجة عامة كالطرق والمطارات والموانئ ومحطات الطاقة وغيرها، وذلك على حساب هذه المؤسسة

<sup>2</sup>. Robles Oscar Alvarez, kristin Sigurbjondsdottir, Wim Leenderste, partenariat public prive, conference europeenne des directeurs des routes, mai 2009, P7.

<sup>3</sup>. زاردين آكتوبي، ريتشارد همنغ، غورد شوارتز، الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص، سلسلة قضايا اقتصادية، العدد 40، صندوق النقد الدولي، 2007، ص 01.

<sup>4</sup>. The National Council for Public-Private Partnership, at web : [www.ncppp.org](http://www.ncppp.org), date : 31/07/2016

<sup>5</sup>. الشراكة بين القطاعين العام (الحكومة) والقطاع الخاص، ادارة الدراسات الاقتصادية والمالية، دائرة المالية، دبي، افريل 2010، ص ص 6، 7.

<sup>6</sup>. Aissa Hireche, le partenariat public prive : Regard sur l'expérience de l'arabie saoudite, Business Management Riview, VOL 04n°01, janvier, février, mars 2015, p33

<sup>7</sup>. Aissa Hireche, op\_cit, P33-34.

<sup>8</sup>. الشراكة بين القطاع العام (الحكومة) والقطاع الخاص، مرجع سبقه، ص 14.

\*Build, Operate, Transfer.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

(الإشياء) ثم تقوم هذه المؤسسة بإدارة المرفق، وتؤدي الخدمة للجمهور المستفيد من ذلك لمدة معينة بشروط محددة تحت إشراف الجهة المتعاقدة ورقابتها (التشغيل)، لتقوم بعد ذلك بنقل أصول المرفق (المشروع) للدولة أو الجهة المتعاقدة في حالة جيدة قابلة لاستمرار تشغيله (التحويل) ويتمثل أطراف عقود البوت في:

- ✓ الحكومة المضيفة؛
- ✓ شركة المشروع؛
- ✓ مقال الأعمال الهندسية والبناء؛
- ✓ موردو المعدات؛
- ✓ شركات التشغيل والصيانة؛
- ✓ مؤسسات التمويل<sup>9</sup>.

ولقد تم تطوير صيغ متنوعة لمساهمة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية مع تنوع الاعتبارات ولعوامل ذات الصلة، و من أبرز الصيغ نذكر

### جدول رقم(01): يوضح صيغ البوت حسب وضعية المشروع

الترميز	اسم الصيغة
<b>الصيغ المبنية على المشاريع الجديدة</b>	
BOO	البناء، التملك، التشغيل
BOOT	البناء، التشغيل، التملك، التحويل
DBFM	التصميم، البناء، التمويل، الصيانة
DBFMO	التصميم، البناء، التمويل الصيانة، التشغيل
BOR	البناء، التشغيل، تجديد الامتياز
DBFO	التصميم، البناء، التمويل، التشغيل
BLT	البناء، التاجر، التمويل
BRT	البناء، الاتجار، التمويل
BTO	البناء، التشغيل، التحويل
<b>الصيغ المبنية على المشاريع القائمة</b>	
MOOT	التحديث، التملك، التشغيل، التحويل
LORT	الاتجار، التجديد، التشغيل، التحويل

المصدر: من اعداد الباحثين اعتماداً على:

مجموعة البنك الدولي على الموقع: [www.worldbank.com](http://www.worldbank.com)

د. نويرة عبد العزيز، "عقود التزامات المرافق العامة (انواعها وطرق الاستفادة منها)"، ورقة مقدمة للمؤتمر السادس لرؤساء المحاكم الادارية، لبنان، بيروت، 30 جوان-01 جويلية 2016، ص 04.

#### 4. مزايا الشراكة:

تحسن الشراكة في عرض الخدمات بحيث تساهم في<sup>10</sup>:

➤ التمويل المسبق للمشاريع من طرف القطاع الخاص بما يسمح بتسريع وتيرة إنجاز المشاريع (تسريع الاستثمارات العمومية)؛

<sup>9</sup> نظام البناء، التشغيل، التمويل (BOT)، سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الاقطار العربية، المعهد العربي للتخطيط، العدد 35، نوفمبر 2004، ص 4.

<sup>10</sup> Francois Bergere, le partenariat public-privé en France, Instituto de estudios fiscales, Madrid, 2006, P61.62.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

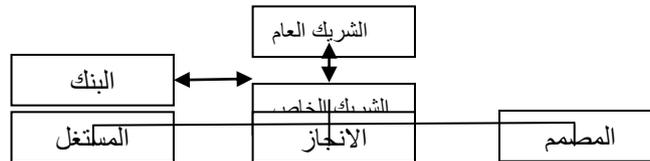
-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- تركيز السلطات العمومية على نوعية الخدمات المقدمة، والمواصفات الفنية والتقنية المتعلقة بها؛
- التنافسية بين شركات القطاع الخاص تسمح بالاستفادة القصوى من الابتكار والابداع.
- اما بالنسبة للمواطن:
- انخفاض التكلفة الإجمالية للمشروع وبالتالي انخفاض تكلفة الخدمة العمومية للمواطنين؛
- تحسين نوعية الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين (زيادة الكفاءة والأداء)؛
- تحويل وتقاسم المخاطر مع الشريك الخاص.
- 5. المتعاملون الرئيسيون في مجال الشراكة:

يتطلب انجاز مشاريع البنى التحتية في إطار تشاركي وجود أطراف تقوم بعملية الانجاز وتوفير كل الوسائل، المستلزمات والتمويلات الأزمة لنجاح مثل هذه المشاريع ويتمثل هؤلاء في<sup>11</sup>:

- 1.5. الهيئة العامة(الحكومة): هي الجهة المسؤولة عن المشروع، وهي المقرر في المشروع محل الشراكة، بحيث تقوم بإعداد دفتر الشروط، وتسهر على ح انجاز المشروع طيلة مدة التنفيذ.
  - 2.5. المقاول: المسؤول عن انجاز وتطوير المشروع بما يتناسب ودفتر الشروط المعد من طرف الهيئة العامة.
  - 3.5.الجهة المانحة: تقوم بجلب رأس المال اللازم للقيام بالاستثمار وتمثل عادة في البنوك.
  - 4.5. شركة القطاع الخاص: يتم اختيارها من طرف الهيئة العامة او المقاول من خلال اجراء المفاوضات، لانجاز بعض أجزاء المشروع.
- ولتوضيح العلاقة بين أطراف الشراكة ندرج الشكل التالي:

شكل رقم (01): أطراف عملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص



Source: Mattieu Bertin et autres, "partenariat public prive-une interface nécessaire-", INSE Rennes, mars 2016, P45.

### 6. مكانة الشراكة بين القطاعين العام والخاص عالمياً:

ان توجه دول العالم نحو اقامة شراكات مع القطاع الخاص يختلف من منطقة الى أخرى ومن قطاع الى آخر حسب خصوصية كل منطقة، ودرجة التحكم والرقابة المفروضة على القطاع الخاص من جهة اخرى، الى جانب احتياجات كل قطاع من القطاعات ولمزيد من التوضيح ندرج الجدول التالي:

جدول رقم(02): يوضح عدد وقيمة مشاريع الشراكة حسب المناطق والقطاعات في العالم للفترة 1985-2009

حسب المنطقة						
المنطقة	اوروبا	اسيا	امريكا اللاتينية	امريكا-كندا	افريقيا-الشرق الاوسط	المجموع
عدد المشاريع	642	346	253	440	66	1747
قيمة المشاريع(مليار دولار)	302.9	155	82.4	75.4	29.4	644.8
حسب القطاع						
القطاع	الطرق	السكك	المياه	قطاعات اخرى	المجموع	

<sup>11</sup>.Mattieu Bertin et autres, partenariat public prive-une interface nécessaire-, INSE Rennes, mars 2016, P44.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

عدد المشاريع	567	153	564	463	1747
قيمة المشاريع (مليار دولار)	306.7	138.2	105.3	94.6	644.8

Source :David Hall, (ppp) : les raison de leur inefficacite-les multiples avantage de l'alternative public, Unité de recherche internationale sur les services publics Université de Greenwich, Royaume-Uni, fevrier 2015, P10.

نستنتج من الجدول أعلاه أن اغلب مشاريع الشراكة تتركز في اوروبا بحوالي 642 مشروع تليها كل من أمريكا وكندا بـ 440 مشروع بقيمة 75.4 مليار دولار ، وتأتي إفريقيا في المرتبة الأخيرة بـ 66 مشروع وبقيمة 29.4 مليار دولار وهو ما يفسر ضعف البنى التحتية في إفريقيا وغياب التشريعات والتنظيمات التي تسمح بقيام الشراكات، وضعف التحفيزات الاستثمارية.

اما بالنسبة لتوزيع الشراكات حسب القطاعات فقد احتلت الطرقات المرتبة الاولى بـ 567 مشروع بقيمة 306.7 مليار دولار، ثم مشاريع المياه بـ 564 مشروع بقيمة 105.3، ثم السكك بـ 564 مشروع، ونلاحظ ان اغلب المشاريع تمس قطاع النقل بسبب الدور الحساس الذي يلعبه هذا الاخير في تنشيط التجارة وتسهيل حركة السلع والخدمات.

### ثانيا: التجربة الكندية في مجال الشراكة بين القطاع العام والخاص

تعتبر كندا من الدول التي بلغت درجة متقدمة في إنشاء، تحسين وتطوير البنى التحتية والهياكل العمومية الأمر الذي أسهم في تحسين نوعية الخدمة العمومية وفقا لتكاليف معقولة، وفي الأجل المحددة وضمن الميزانيات المخصصة للمشاريع الإستراتيجية العمومية المسطرة لتحقيق النفع العام والوصول الى التنمية الاقتصادية المنشودة، وذلك بإشراك كل المستويات الحكومية في تحقيق ذلك.

#### 1. عوامل نجاح الشراكة في كندا:

من اهم عوامل نجاح الشراكة في كندا نذكر<sup>12</sup>:

- وضع اطار قانوني يحكم العلاقة التشاركية بين الهيئات العم الهيئات الخاصة؛
- القيمة مقابل المال، والتي تقوم على اساس تقدير تكلفة انجاز المشروع بالطريقة التقليدية (الخطومة) و عن طريق الشراكة، ودراسة وتحليل نجاعة هذا الاخير؛
- اعتماد العقود القائمة على الاداء؛
- منح التوكيلات للبلديات، المقاطعات والاقاليم للقيام بالشراكات،
- صيانة البنى التحتية طيلة حياة المشروع؛
- تكافؤ الفرص لمقدمي العطاءات؛
- الشفافية والنزاهة.

#### 2. تطور مشاريع الشراكة في كندا حسب القطاع:

عرفت مشاريع الشراكة في كندا تطورا ملحوظا في السنوات الخيرة حيث بلغت في الثلاثي الاول من سنة 2016 حوالي 209 مشروع في مختلف القطاعات التي تقد خدمات عمومية للمواطنين، حيث بلغت التكلفة الاجمالية للمشاريع 64.7 مليار دولار و لمزيد من التوضيح ندرج الشكل التالي:

#### جدول رقم (03): يوضح عدد وقيمة المشاريع التشاركية في كندا

القطاع	النقل	المستشفيات	العدالة	الطاقة	التعليم	الثقافة	العقار	الدفاع الوطني	البيئة والمحيط	الخدمات العمومية	تكنولوجيا الاعلام	المجموع
عدد المشاريع	54	87	19	7	14	19	4	2	24	4	2	236

<sup>12</sup> .Mark Romoff,public private partnership, the canadian experience, the canadian council for public-private partnerships, Phoenix, apr 4,2016,p9

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

القيمة	49.6	25.1	5.5	5.9	2.6	1.7	0.9	0.9	1.2	0.5	00	+93.9
--------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-------

المصدر: من اعداد الباحثين اعتماداً على: The Canadian Council for public-private partnerships

نلاحظ من الجدول أعلاه أن أكبر عدد من المشاريع التشاركية يشمل المستشفيات بـ 87 مشروع بقيمة 25.1 يليها قطاع النقل بـ 54 مشروع، والبيئة والمحيط بـ 24 مشروع وبقيمة إجمالية تقدر بـ 25.1 و 49.6 و 1.2 مليار دولار على التوالي وجاء في المرتبة الأخيرة قطاع تكنولوجيا الإعلام والاتصال بمشروعين لم يتم إنجازهما، وهذا ما يبين اهتمام دولة كندا بتحسين جودة البنية التحتية العمومية وجودة خدماتها وإحداث تنمية متوازنة بين مختلف القطاعات.

### 3. أشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص في كندا:

تأخذ الشراكة في دولة كندا عدة أشكال حسب نوعية المشروع والغاية منه، مع مراعاة تكلفة المشروع في حدود الميزانية وتسليمه في الآجال المحددة وتأخذ الشراكة الأشكال التالية<sup>13</sup>:

- 1.3 عقود التصميم، البناء التمويل، الصيانة، التشغيل (DBFMO): المالك العام (الحكومة) تبرم اتفاق مع صاحب عقد الامتياز لإنشاء شراكة (كيان قانوني)، لتصميم، بناء، تمويل، والصيانة طيلة فترة حياة المشروع، مدة هذا العقد تتراوح من 25-30 سنة على الأكثر، وبعد نهاية العقد تستعيد الدولة ملكية الأصل وتحمل مسؤولية التشغيل والصيانة، ويتم في هذا النوع تحويل المخاطر الى المتعامل الخاص طيلة مدة العقد.
- 2.3 عقود التصميم، البناء التمويل، التمليك، الصيانة، التشغيل، التحويل (DBFOMOT): يقوم هذا النوع على تحويل ملكية الأصل (المشروع) من المالك الخاص إلى المالك العام، في نهاية مدة العقد، بحيث يقوم المقاول بتصميم الأصل، وتوفير التمويل، التشغيل والصيانة طيلة فترة المشروع.

وهو غير شائع كثيراً في كندا وفي كثير من البلدان أخرى، بسبب موقف الحكومات اتجاه هذا النوع بتفضيلها بان تكون المشاريع ذات المنفعة العامة مملوكة للدولة كالمستشفيات، المدارس، المياه... الخ.

- 3.3 عقود التصميم، البناء، التمويل، الصيانة (DBFM): هي من الانواع الشائعة والمفضلة في كندا، ويختلف عن عقود DBFMO في تشغيل المشروع فهو لا يوجد ضمن عقد المشروع، وتكاليف الصيانة تقع على عاتق القطاع العام.
- 4.3 التصميم، البناء، التمويل (DBF): في هذا النوع يقوم المالك العام بإبرام عقد مع متعامل خاص من اجل تصميم وبناء الأصل ويتم التشغيل والصيانة من طرف المالك العام، كما يوفر المتعامل الخاص التمويل اللازم للأصول والمالك العام لا يستفيد من نقل المخاطر المتعلقة بالصيانة والتشغيل.
- 5.3 عقود البناء التمويل (BF)، عقود البناء، التمويل، الصيانة (BFM): في كلا النوعين ملكية الاصل تعود للدولة، بحيث تساعد عقود البناء والتمويل على مساعدة المصممين على اعادة تحديث التصاميم، وتتوقف المفاضلة بين النوعين على خصوصية و ظروف كل مشروع.

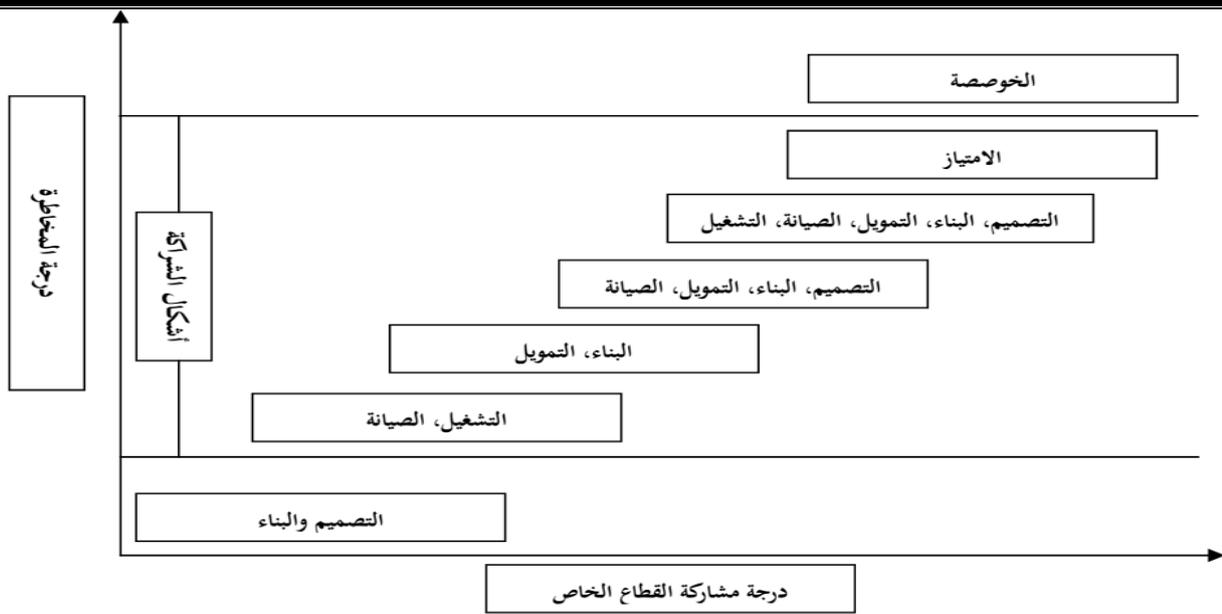
و للتوضيح درجة المشاركة والخطر حسب كل نوع من العقود ندرج الشكل التالي:

شكل رقم (02): أشكال الشراكة في كندا حسب درجة المشاركة و المخاطر

<sup>13</sup>. Understanding public private partnership in Canada, Association of Consulting Engineering companies(acec), web site : [www.acec.ca](http://www.acec.ca)

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016



Source : The Canadian Council for public-private partnerships

من الشكل أعلاه نستنتج ان صيغ الشراكة في كندا تتوقف على عنصرين: درجة مشاركة القطاع الخاص ودرجة المخاطرة، اي كلما كانت درجة المشاركة كبيرة ارتفعت معها درجة المخاطرة حسب كل نوع من الشراكة، خاصة في عقود التصميم البناء التمويل الصيانة، التصميم البناء التمويل الصيانة التشغيل بحيث يتم تحويل عملية التشغيل والصيانة للمتعامل الخاص.

#### 4. المستويات الإدارية المسؤولة عن إبرام عقود الشراكة في كندا:

توجد ثلاث مستويات تقوم بالتعاقد مع القطاع الخاص لانجاز مشاريع البنى التحتية وتمثل في المستوى الإقليمي، البلدي والفيدرالي والجدول التالي يوضح عدد المشاريع حسب اختصاص كل مستوى:

#### جدول رقم (04): يوضح عدد المشاريع حسب الجهة المتعاقدة (المستوى الحكومي)

المستوى	الاقليمي	البلدي	الفدرالي	اخرى	المجموع
عدد المشاريع	173	50	12	01	236

المصدر: من اعداد الباحثين اعتمادا على: The Canadian Council for public-private partnerships:

نلاحظ من الجدول أعلاه ان الهيئات الإقليمية تحوز على أكبر عدد من المشاريع بـ 173 تليها البلديات بـ 50 مشروع ثم المستوى الفدرالي بـ 12 مشروع.

ولقد استطاعت البلديات في كندا انجاز وتحديث البنى التحتية التي ساهمت حتما في تحسين الخدمة العمومية والجدول التالي يوضح عدد المشاريع حيز الخدمة على مستوى البلديات:

#### جدول رقم (05) : مشاريع الشراكة المشغلة على مستوى البلديات

القطاع	الطاقة	الخدمات العمومية	الصحة	التكنولوجيا	العدالة	الثقافة	النقل	المياه والصرف الصحي
عدد المشاريع	05	01	02	00	01	08	04	09
نوع العقد	DBFO وعقود اخرى	DBFO	DBFM- DBF	-	TBD	DBFO	DBFO- DBFM	DBFMO-DBF وعقود اخرى

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

المصدر: من اعداد الباحثين اعتماداً على: The Canadian Council for public-private partnerships:

### 5. فوائد الشراكة بين القطاع الخاص والبلديات في كندا:

تعطي الشراكة بين القطاعين العام والخاص فرصة لـ<sup>14</sup>:

- توزيع المخاطر جزئياً او كلياً ، وتحويل المسؤوليات إلى الشريك الخاص؛
- الحصول على مصادر جديدة من رؤوس الأموال، وزيادة كفاءة تخصيصها؛
- إعادة تخصيص الموارد وتوجيهها الى القطاعات الحساسة؛
- تحسين المردودية والفعالية؛
- خلق بنية تحتية ذات جودة عالية؛
- تشجيع الشفافية والمسؤولية؛
- تحفيز الاستثمار في البنية التحتية؛
- زيادة المنافسة بين مؤسسات القطاع الخاص في كندا.

### 6. المشاريع الناجحة في كندا في إطار الشراكة بين القطاع العام والخاص:

سجلت كندا مجموعة من المشاريع التي حققت قفزة نوعية في تطوير البنى التحتية وتحسين نوعية الخدمة العمومية المقدمة للمواطنين في شتى المجالات وهذا ضمن حدود الميزانية والآجال المحددة، وتوجد الكثير من مشاريع المتميزة والناجحة، نذكر منها ما يلي:

#### جدول رقم(06): المشاريع التشاركية الناجحة في كندا

القطاع	اسم المشروع	الشريك الخاص	نوع الصفقة	المستوى الحكومي المتعاقد	مرحلة المشروع	تكلفة المشروع (دولار)	وفورات التكاليف (دولار)
العدالة	محكمة الجين	stcc	DBFM	إقليمي	مشغل	207.100.000	27.100000
الصحة	مستشفى بريدج بوينت	Planary health	DBFM	إقليمي	مشغل	728.400.000	95.000.000
الطاقة	محطة معالجة المياه	Epor water prairies inc	DBFMO	بلدي	قيد الانجاز	364.720.000	138.123.000
النقل	كندا لاين	Traslink	DBFMO	إقليمي	مشغل	1.658.000.000	92000.000

المصدر: من اعداد الباحثين اعتماداً على: The Canadian Council for public-private partnerships:

### 7. الآثار الاقتصادية للشراكة في كندا:

استطاعت كندا بناء وتطوير البنى التحتية العمومية، بشكل يسمح بتقديم خدمات عمومية متميزة، وبتكلفة معقولة لحكومة كندا الاتحادية وللمواطن. ولقد ساهمت الشراكة في تحسين الوضعية الاقتصادية في البلد من خلال التأثير على بعض المؤشرات الاقتصادية والتي تتمثل في:

#### جدول رقم(07): اثار الشراكة على الاقتصاد الكندي للفترة 2003-2012

وفورات في التكاليف	التوظيف	المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي	حصيلة الضرائب
9.9 مليار دولار	290680	25.1 مليار دولار	7.5 مليار دولار

المصدر: من اعداد الباحثين اعتماداً على:

Source :Mark Romoff,public private partnership, the canadian experience, the canadian council for public-private partnerships, Phoenix, april 4,2016,p16.

<sup>14</sup>. Partenariat public privé,guide a l'intention du municipalité, le conseil canadien pour les partenariat public-privé, ppp canada, P69.

## الملتقى الوطني الأول حول:التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

نلاحظ من الشكل أعلاه أن الشراكة ساهمت في زيادة الناتج المحلي الإجمالي بحوالي 25.1 مليار دولار، ووفرت ما يقارب 290680 وظيفة، إلى جانب إنجاز المشاريع في الوقت المحدد، حققت وفورات في التكاليف قدرت بـ 9.9 مليار دولار، كما ساهمت بـ 7.5 مليار دولار كضرائب مقسمة على المستوى الاقليمي بـ 2.31 مليار دولار بنسبة 31% والمستوى الفدرالي بـ 5.2 مليار دولار بنسبة 69%.

### خاتمة:

على الرغم من تعقد العلاقات في المشاريع التشاركية، إلا أن هذه الأخيرة تلعب دوراً هاماً في تشييد البنى التحتية اللازمة لتحقيق التنمية وتحسين نوعية الخدمات العمومية، ضمن الميزانيات المسطرة والآجال المحددة، إلى الجانب تخفيف الضغط على ميزانية الحكومات .  
و تعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص (P3) من البدائل التمويلية من خلال تمويل، بناء، تشغيل، وتحديث البنى التحتية بطرق نوعية، إلى جانب مساهمتها في تقليل التدخل الحكومي، مما يتيح لها التركيز على عملية الرقابة، الإشراف ومتابعة المشاريع، بالإضافة إلى الاستفادة من خبرة القطاع العام في مجال التشييد والتسيير وتوزيع المخاطر المرتبطة بالمشاريع جزئياً أو كلياً بين الشريكين طيلة دورة حياة المشروع، وهي أكثر ملائمة للدول التي تعاني من تخلف في البنى التحتية .

وتعد كندا من النماذج الناجحة في مجال الشراكة، فقد استطاعت خلال عشر سنوات تطوير وتحديث البنى التحتية باعتماد نماذج مختلفة للشراكة، من خلال كل المستويات الحكومية، لا سيما البلدية منها، حيث ساهمت مشاريع الشراكة بـ 25.1 مليار دولار في الناتج المحلي الإجمالي، وحققت وفورات في التكاليف بقيمة 7.5 مليار دولار، وهو ما يدل على أهمية القطاع الخاص في تنويع الاقتصاد وترشيد النفقات العمومية مع تحسين الخدمة المقدمة وبالتالي المساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية.

## تقزيم دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية في ظل مركزية التخطيط والتنفيذ

د / بن ورزق هشام جامعة سطيف 2

### المخلص

يستوجب تحقيق التنمية المحلية ضرورة إدراك حاجات المجتمع انطلاقا من القاعدة إلى القمة، وهو ما يفرض منح الجماعات المحلية هامش استقلالية أكبر في تخطيط وتنفيذ مشاريع التنمية، باعتبارها أقدر الهيئات على فهم احتياجات السكان التنموية. لكن الفقه الإداري بالجزائر ينظر إلى ما حققته الجماعات المحلية ولاسيما البلديات في مجال التنمية بشكل تشاؤمي، حيث يعيب نموذج التنمية المحلية المفروض من القمة وما يسببه من تجاهل حقيقي لدور البلدية وتبديد وتعطيل جهود التنمية ككل.

ووفق هذا السياق نحاول في هذه المداخلة بحث آثار التوجه السياسي والإداري ذي الطابع المركزي التحكيمي الذي يحكم علاقة السلطة المركزية بالبلديات، من خلال بحث الإشكالية: ما هي انعكاسات مركزية اتخاذ القرار والتنفيذ على دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية بالجزائر؟

**الكلمات المفتاحية:** البلدية، السلطة المركزية، الطابع المركزي التحكيمي، الرقابة الوصائية التخطيط والتنفيذ، التنمية المحلية.

### Résumé

*La concrétisation du développement local exige la connaissance de la réalité sociale et économique. Cela suppose la nécessité de promouvoir l'autonomie des communes dans le domaine de la planification et l'exécution de développement local, étant les plus aptes pour comprendre les besoins de leurs habitants. Mais La doctrine algérienne établit un diagnostic pessimiste sur le rôle des communes en matière de développement local et critique le modèle de développement initié par le sommet, qui est la raison fondamentale de ce constat, véritable marginalisation du rôle des communes en matière de développement local, tant il est source de blocage et de gaspillage.*

*Selon ce contexte, cette intervention soulève les impacts du régime politique et administratif à caractère central et autoritaire qui domine la relation entre le pouvoir central et les communes, à travers la problématique suivante : quelles sont les réflexions de la centralisation de la décision et de l'exécution sur le rôle des communes dans le domaine de développement local en Algérie ?*

**Mots clés :** la commune, le pouvoir central, le syndrome du centralisme autoritaire, le contrôle de la tutelle, la planification et l'exécution, le développement local.

### مقدمة

يُعد نظام اللامركزية حاليا من بين أنجع الأنظمة الإدارية في تلبية الحاجات الاجتماعية والنهوض بالتنمية انطلاقا من إدراك حاجاتها من القاعدة إلى القمة، لكن قدرة النظام اللامركزي على منحنا فهم احتياجات التنمية تستوجب مبدئيا الاعتراف باستقلالية الجماعات المحلية عن السلطة المركزية في اتخاذ قرارات التنمية وتنفيذها، وإلا فإن نظام الجماعات المحلية سيتسبب في بيروقراطية أكثر وجمود أعلى وتشويه كبير للتنمية، ولعل أحسن مثال للتدليل على عدم تحقيق الهيئات المحلية لمهامها بشكل مقبول، وتحولها إلى أعباء إضافية على المواطن والدولة معا هو حال البلدية الجزائرية وما تعانيه من مشاكل وأوجه قصور.

ورغم أهمية البلدية ودورها إلا أن الفقه الإداري بالجزائر ينظر إلى ما حققته في مجال التنمية بشكل تشاؤمي، ولعل السبب الرئيسي لذلك لا يرجع فقط إلى البلدية نفسها بل يتعداه ليعود إلى نموذج التنمية المحلية المفروض من القمة وما يسببه من تجاهل حقيقي لدور البلدية وتبديد وتعطيل جهود التنمية ككل.

ونحاول في هذه المداخلة بحث الآثار السلبية للتوجه السياسي والإداري ذي الطابع المركزي التحكمي الذي يحكم علاقة السلطة المركزية بالبلديات والتي تظهر معه فقط كامتداد جغرافي للدولة، دون أي قيمة في استقلالية اتخاذ قرار تخطيط وتنفيذه لخدمة التنمية المحلية.

ووفق هذا السياق تطرح هذه المداخلة إشكالية: ما هي انعكاسات مركزية اتخاذ القرار والتنفيذ على دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية بالجزائر؟

ونحاول الإجابة عن هذه الإشكالية من خلال بحث عناصر الخطة التالية:

### أولاً/ ضعف صلاحيات البلديات في مجال التنمية المحلية

#### ثانياً/ اصطدام لامركزية التنمية البلدية بمركزية التنفيذ

### أولاً/ ضعف صلاحيات البلديات في مجال التنمية المحلية

يُعد تدخل السلطة المركزية في دفع عجلة التنمية المحلية بالجزائر تلقائياً ومقبولاً نظراً لطبيعة النظام السياسي والإداري الجزائري، الذي يفرض أن يتم ذلك وفق منطق مركزي موروث من العهد الاستعماري والاشتراكي، والذي يقابل ذلك من دور الجماعات المحلية ويدعم هيمنة السلطة المركزية وسلطات عدم التركيز.<sup>1</sup>

#### 1/ معاناة النموذج البلدي من آثار التوجه الاستعماري والاشتراكي المركزي

تعاني البلدية الجزائرية وإلى غاية اليوم من آثار ممارسات الاستعمار الفرنسي وكذا التوجه الاشتراكي المطبق بعد الإستقلال، حيث سيطرت السلطة المركزية على تخطيط التنمية المحلية وتنفيذها وحولت دور البلديات لاستشارة بسيطة فقط ، بسبب ضعف سلطاته التقريرية وخضوعه للرقابة والتوجيه.

#### أ/ الآثار التحكمية الاستعمارية على مستوى تنظيم الجماعات المحلية

بقيت الآثار التحكمية الاستعمارية تظهر على نموذج الإدارة المحلية المستقلة ، حيث كانت إشكالية التنظيم الإداري أثناء الاستعمار محكومة بضرورة الموافقة بين تحميل المسؤوليات الإدارية للجزائريين وإشراكهم شكلياً في تسيير شؤون البلديات من جهة، مع الحيولة دون تمكينهم من المساهمة الفعلية في المسؤوليات السياسية وصنع القرار من جهة أخرى.<sup>2</sup>

وقد أعطى الميراث الاستعماري الحياة لردود أفعال وممارسات خاصة وعم عادات ومعوقات لوضع تنظيم بلدي تحترم فيه الاستقلالية المفترضة للجماعات المحلية ، بل إن الثقافة التي ورثها النظام الإداري ببلادنا بعد الإستقلال وإلى غاية اليوم أثرت حتى على النصوص القانونية المنظمة للجماعات المحلية وتطبيقاتها المرتبطة بها.<sup>3</sup>

#### ب/ البلديات في النظام الاشتراكي جهات لتنفيذ التنمية المقررة مركزياً

شكل المنهج الاشتراكي البيروقراطي الذي طبق بعد الاستقلال خلفية فكرية لهزار تنظيم الإدارة المحلية بالجزائر،<sup>4</sup> واقتصر دور البلديات في ظل النظام السياسي الأحادي والفلسفة الاشتراكية على تنفيذ قرارات النظام السياسي على المستوى المحلي فقط.<sup>5</sup>

<sup>1</sup>- مانتلو الطيب، (دور المنتخبين للتنمية)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 12، 2006، ص.125.

<sup>2</sup>- محيو أحمد، المرجع السابق، ص.127.

<sup>3</sup>- SENOUSILaila, (La problématique du développement local en question), Annales U.R.A.M.A, VTN, Université Constantine, 2001, p.73.

<sup>4</sup>- ESSAID Taib, (L'administration locale algérienne : Les enjeux de la décentralisation), Revue algérienne, N°01, Algérie, 2005, p.73.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

وقد أدى المنظور الاشتراكي إلى تغيير فلسفة الإدارة المحلية ككل، ففي ظل دولة متحكمة ومتدخل ومخططة لم تكن البلدية مؤسسة فعّالة ووسيلة تسيير، بل كانت وسيلة لتنفيذ قرارات السلطة السياسية المركزية.<sup>6</sup> وجعل النهج الاشتراكي الدولة الفاعل الوحيد في التغيير الاجتماعي ومصدر التنمية، وفي هذا الإطار منحت البلديات صلاحيات ومهام اقتصادية باعتباره منفذا لهذه المهام وليس مشاركا في تخطيطها.

وقد قامت البلديات بدور لا يمكن إهماله في إشباع الحاجات الاجتماعية، مثل المد بالغاز الطبيعي وبناء الطرق والتجهيزات المختلفة، لكن من منطلق تلبية الحاجات الاجتماعية والاقتصادية و ليس من منطلق الاهتمام بالبلدية كجماعة محلية مستقلة ، الذي جعل في المرتبة الثانية لحساب التدخل الاقتصادي الموجه مركزيا.<sup>7</sup> وبهذا كثرت البلديات محروسة كأداة لتحقيق إرادة السلطة المركزية وتحقيق المشروع الاشتراكي دون تفعيل حقيقي لدورها التصوري وبناء التنمية من القاعدة.<sup>8</sup>

وقد اعتمدت الدولة في مرحلة البناء والتشييد الاشتراكي على مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ في ظل غياب جهاز تخطيطي على مستوى البلدية، فلا توجد أي إشارة في الموثيق والقوانين حول التخطيط على مستوى البلدية، لأنه ببساطة لا توجد لامركزية في التخطيط على مستوى البلدية،<sup>9</sup> فموجب التخطيط المركزي تحولت البلديات إلى جهات لتنفيذ المشاريع المقررة مركزيا.<sup>10</sup>

هيمنت السلطة المركزية على البلدية من خلال التخطيط المركزي، فمخطط التنمية المحلية يهدف إلى دعم دور السلطة المركزية ولا يشكل دور المجلس الشعبي البلدي في التخطيط سوى استشارة بسيطة،<sup>11</sup> وقد كانت مخططات التنمية المحلية مجرد إطار اقتراح للأنشطة والتجهيزات التي تشرف عليها البلدية للاستفادة من برامج التجهيز المحلي، كما كان تحضير المخططات يخضع للوصاية المباشرة لمديريات الولاية ومكاتب الدراسات الوطنية، لأن البلدية ليس بها مصالح قادرة على ذلك مما يستوجب إشراف الوصاية على تنفيذها لهذه المخططات.<sup>12</sup>

إن تهميش البلديات والاكتفاء بتبليغ مجالسها بضرورة تحضير المخططات البلدية للتنمية والمخططات القطاعية اللامركزية بشكل سطحي وشكلي، جعل معظم اختيارات التنمية المحلية تعبر عن الاستجابة لمتطلبات كمالية، فتصرف نفقات كبيرة لترميم الأرصفة والمكاتب أو شراء السيارات، بينما يتم إغفال تزويد السكان بالماء الصالح للشرب، الكهرباء والطرق.<sup>13</sup> كما أن إنجازات الدولة وما حققته من تغيير اجتماعي ومهني لفئة عريضة من المواطنين بفضل مجانية التعليم والعلاج والرعاية كان مقرونا باستغلال هذه الإنجازات لمزيد من الأحادية في الحكم وحرمان الجماعات المحلية من المبادرة.<sup>14</sup>

### 2/ توسيع صلاحيات البلديات كجهة لعدم التركيز مع إبقاء الرقابة عليها

<sup>5</sup> - سرير رابح عبد الله، الإدارة المحلية في النظرية والممارسة، مذكرة ماجستير، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1988، ص.48.

<sup>6</sup> - ESSAID Taib, Op.Cit, p.97.

<sup>7</sup> - ESSAID Taib, (La figure de l'administré dans le discours administratif), **Revue Idara**, N°2,1992, p.7.

<sup>8</sup> - ESSAID Taib, L'administration locale ..., Op.Cit, p.94.

<sup>9</sup> - طراد أحمد، عملية التخطيط الإداري وتطبيقاتها في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1990، ص.104-105.

<sup>10</sup> - الطماوي سليمان محمد سليمان، (أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها)، **مجلة العلوم القانونية والاقتصادية** ، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1970، ص.604-605.

<sup>11</sup> - MOUSSAZahia, (La Collectivité locale et le plan: Un domaine régenté par le pouvoir central), **U.R.A.M.A**, Université Constantine, Vol 3, 1999, pp.53-56.

<sup>12</sup> - عوابة شهرزاد، اللامركزية والديمقراطية من خلال البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سطيف، 2004، ص.58-59.

<sup>13</sup> - ماتلو الطيب، المرجع السابق، ص.120-121.

<sup>14</sup> - بوصنوبرة عبد الله، (المجتمع المدني والمشاركة الشعبية "الضمان لتربية الحكم)، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي المنعقد في 8 و9-04-2007 بعنوان للحكم الرشيد وإستراتيجيات التغيير في العالم النامي، ج1، كلية علم الاجتماع، جامعة سطيف، الجزائر، 2007، ص.144.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

رغم تحول النظام السياسي والاقتصادي في الجزائر إلى نظام تعددي ليبرالي إلا أن السلطة المركزية أبقّت البلدية ضعيفة الصلاحيات، حيث وسع قانون البلدية 90-08،<sup>15</sup> وكذا قانون البلدية الحالي 11-10 مجال مبادرة البلديات في مشاريع التنمية المحلية نسبياً،<sup>16</sup> غير أنه أفرز نظام بلدي تتفوق فيه المركزية وعدم التركيز على اللامركزية.

أ/ إفران نظام بلدي تتفوق فيه المركزية وعدم التركيز على اللامركزية

تتمحور مجمل المهام البلدية في ظل الدولة الليبرالية حول التكفل بمهام المرفق العام وإنشاء المنشآت القاعدية.<sup>17</sup> وقد منح قانون البلدية 11-10 صلاحيات مختلفة للمجلس الشعبي البلدي ككل والتي تمارس من خلال مداولاته.

تقوم البلدية بالعديد من المهام وفق ما هو منصوص عليه بالمواد من 103 إلى 124 من قانون البلدية 11-10، فللمجلس الشعبي البلدي يمكنه إنشاء أي مرفق عام لتلبية حاجات المصلحة العامة ، بشرط عدم الاعتداء على اختصاص هيئة أخرى أو المساس بحرية المنافسة والصناعة، وللمجلس كذلك أنشطة دعم ومساعدة الفئات المحرومة، إنجاز مؤسسات التعليم الأساسي، النقل المدرسي وتشجيعه، مراكز الصحة وقاعات العلاج، مساعدات هياكل الشبيبة والثقافة والرياضة وغيرها.

ويطال اختصاص الجماعات المحلية وأهمها البلدية كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما أخرج بنص، وقد حصر القانون 11-10 ممارسة البلدية لصلاحياتها في مجال اختصاصاتها فقط، مع ترك التحديد الدقيق للاختصاصات للقوانين الخاصة والتنظيم.<sup>18</sup> فيطال اختصاص الجماعات المحلية كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما أخرج بنص، وقد كرست المادة 03 من قانون البلدية 11-10 ممارسة البلدية لصلاحياتها في مجال اختصاصاتها. كما منح المشرع للجماعات المحلية حرية التدخل وممارسة الصلاحيات المعترف لهم بها. حيث ما عدا بعض الميادين التي أوجب فيها إجبارية التدخل، تتمتع البلدية بحرية كاملة في التدخل وفي اختيار وقته، حسب قدراتها وإمكاناتها ولا سلطان للوصاية عليها في هذه المسألة.<sup>19</sup>

غير أن المشرع وفق هذه الطريقة يكون قد اعتمد في تحديد اختصاصات المجلس الشعبي البلدي الأسلوب الفرنسي، فوضع الإطار العام وترك التحديد الدقيق للاختصاصات بموجب التنظيم من خلال المراسيم، القرارات التنظيمية والوزارية.<sup>20</sup> لكن هذا يعد خرقاً للامركزية، فيلاحظ أن هناك تضخم للنصوص التنظيمية مما يضر بالنصوص التشريعية التي عادت ما تحرف بالتنظيم، ويبدو أن هذا التضخم مقصود لحصر البلدية في يد السلطة المركزية.<sup>21</sup> ووفق هذا السياق تم تقليص سلطات المنتخب البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية وزيادة سلطاته كممثل للدولة، مما يعني إفران نظام بلدي تتفوق فيه المركزية وعدم التركيز على اللامركزية.

ب/ إضعاف دور البلديات من خلال الرقابة والتصديق على أعمالها

<sup>15</sup>-القانون 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 15 المؤرخ في 11 أبريل 1990، والمعدل والمتمم بالأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتمم للقانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 50، المؤرخ في 19 جويلية 2005.

<sup>16</sup>-القانون 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 37، المؤرخ في 03 جوان 2011.

<sup>17</sup>-ESSAID Taib, L'administration locale ..., Op.Cit, p.77.

<sup>18</sup>-مقدم السعيد، الوظيفة العمومية وأفاقها في الجزائر في ظل العولمة، رسالة دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006، ص.208-209.

<sup>19</sup>-بن طيفور نصر الدين، (أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية؟)، مجلة الإدارة، العدد 2001، 22، ص.10.

<sup>20</sup>-بلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص.84.

<sup>21</sup>-بوطيبيق فاتح، المرجع السابق، ص.52.

بقيت مبادرة المجلس الشعبي البلدي حتى في قانون البلدية 10-11 مضيقة عن طريق اشتراط التصديق على مداوات المجلس الشعبي البلدي حتى تكون قابلة للتنفيذ، حيث تعتبر مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للنفاذ دون حاجة إلى موافقة السلطة الوصائية بمجرد مرور مدة 21 يوم من إيداعها دار الولاية كقاعدة عامة،<sup>22</sup> أما الاستثناء الوارد على هذه القاعدة، فهو حاجة بعض القرارات البلدية إلى التصديق عليها لتكون قابلة للتنفيذ وهي القرارات التي تتخذ بعد المداولة والتي تتناول موضوع من الموضوعات المحددة في المادة 57 وهي "الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

وتعتبر المداوات التي يشترط فيها التصديق اللاحق مصادقا عليها ضمنا عندما تُرفع إلى الوالي ولا يصدر قراره بشأنها خلال 30 يوما من تاريخ إيداعها دار الولاية.<sup>23</sup> وهذه المدد التي منحها المشرع لسلطة الوصاية تمكن البلدية من تنفيذ أعمالها بمجرد مرورها دون اشتراط صدور رد صريح من جهة الوصاية، حرصا من المشرع لعدم عرقلة السير الحسن للبلدية، عندما تتخذ جهة الوصاية موقفا سلبيا من المصادقة على أعمالها، وتعرف هذه التقنية بالمصادقة الضمنية.

غير أن المسؤولين البلديين لا يقومون بتنفيذ المداوات إلا بعد المصادقة الصريحة للسلطة الوصائية، مما يجعل التأشير على المداوات تمثل شرطا لازما وبشكل دائم، بسبب خوف المنتخبين البلديين من ممارسة صلاحياتهم رغم اعتراف القانون لهم بها أو جهلهم بها أصلا.<sup>24</sup> وبسبب ذلك هيمن الوالي أو رئيس الدائرة على الحياة الإدارية والسياسية للمجلس الشعبي، وغالبا ما تتجاوز سلطة رئيس الدائرة أو الوالي حدود القانون، حيث يتوجهون إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمناء العامون مباشرة بالتحفيز أو التحريض للقيام بعمل ما.<sup>25</sup> وعادة ما يأمر الوالي رئيس المجلس الشعبي البلدي بأوامر وتعليمات شفاهية عن طريق الهاتف، بدلا من الوثائق المكتوبة الرسمية التي تحفظ في الأرشيف وتشكل دليلا ماديا في تحديد المسؤوليات.<sup>26</sup>

أعطى قانون البلدية الحق للمنتخب البلدي في مباشرة طعن قضائي لمخاصمة قرار رفض المصادقة على المداوات البلدية، لكن الاجتهاد القضائي لم يسجل استعمال هذا الأسلوب إلا نادرا. وبالمقابل حرم المشرع البلدية من ضمان أكيد من ضمانات عدم تعسف السلطة المركزية في رفض المصادقة على مداواتها، وذلك بعدم إلزامه لجهة الوصاية بتسبب قراراتها القاضية برفض المصادقة. وبهذا فإن هذه الأخيرة يمكنها أن ترفض التصديق وتسكت دون تسبب، مما قد يفتح مجالاً للتعسف والتوجيه والحسابات الشخصية بين رئيس الدائرة أو الوالي والمنتخبين المحليين ويدخل رقابة الملائمة ضمن تقنية التصديق.<sup>27</sup>

أخذ المشرع الجزائري تقنية التصديق على أعمال المجالس الشعبية البلدية بكل جموده من المشرع الفرنسي وذلك من خلال تبنيه لقوانين الجماعات المحلية التي كانت سارية المفعول قبل سنة 1982، حيث كانت الرقابة على البلدية الفرنسية تتم من جانب المحافظ أو مساعديه أو المجلس العام واللجنة الدائمة وذلك بالنسبة للقرارات ذات الطبيعة الهامة وخاصة المتعلقة بالنواحي المالية. أما بعد صدور قانون 21 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحريات الجهات والمقاطعات والبلديات، فقد تغير الوضع حيث أعطى هذا الأخير حرية أكبر للجماعات المحلية، تمثلت مظاهر هذه الحرية في إلغاء الوصاية الإدارية والاستعاضة عنها برقابة قضائية.<sup>28</sup>

<sup>22</sup> - حسب المادة 55 من القانون 10-11.

<sup>23</sup> - حسب نص المادة 58 من قانون البلدية 10-11.

<sup>24</sup> - عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص. 119.

<sup>25</sup> - جبار عبد المجيد، (التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة: المدينة الكبيرة في البلدية)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 03، 1998، ص. 655.

<sup>26</sup> - مرضي مصطفى، (الحكم الراشد متطلباته وعواقبه في ضوء التجربة الجزائرية)، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي المنعقد في 8-9/04، 2007 بعنوان للحكم الرشيد واستراتيجيات

التغيير في العالم النامي، ج2، كلية علم الاجتماع، جامعة سطيف، الجزائر، 2007، ص. 230.

<sup>27</sup> - ESSAID Taib, (La Démocratie à L'épreuve de la décentralisation: l'exemple de la commune en Algérie), *Revue Idara*, VN1, Algérie, 1991, p.68.

<sup>28</sup> - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص. 203.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

لم يتبنى المشرع ببلادنا عند إصداره لقانون البلدية توجه المشرع الفرنسي رغم ما كرسه هذا الأخير للجماعات المحلية من ضمانات الاستقلالية. ورغم صدوره لاحقا على التعديلات الفرنسية، التي تطورت بعد ذلك كثيرا ومنحت استقلالية حقيقية للجماعات المحلية. فبموجب القانون 2004-809 أدخلت تعديلات على نمط الرقابة الممارس على البلدية الفرنسية،<sup>29</sup> حيث قلصت مدة تحويل القرارات الفردية والمشكلة لحقوق في ميادين الوظيفة العامة الإقليمية والتعمير إلى 15 يوم من يوم إمضاءها، ويمكن تحويل الأعمال المفروض إرسالها إلى ممثل الدولة قبل تنفيذها عن طريق الوسائل الالكترونية.<sup>30</sup>

### ثانياً/ اصطدام لامركزية التنمية البلدية بمركزية التنفيذ

تواجه الصلاحيات الممنوحة للبلديات في اتخاذ بعض قرارات التنمية وعلى ضعفها ومحدوديتها مشاكل في تنفيذ هذه القرارات، حيث تعمل السلطات المركزية على تضيق مجال مبادرة البلديات وتوجيهها من خلال مضاعفة الأشكال والإجراءات المعرقله، عن طريق اللوائح وفرض أنماط مختلفة من المقاييس التقنية التي يستوجب تطبيقها، امتلاك البلدية لمصالح تقنية مجهزة وهي ما تفتقر إليه البلديات حالياً.<sup>31</sup> وبهذا تصطدم مبادرات المجلس الشعبي البلدي بمشاريع التنمية المحلية عادة، بضرورة احترام رأي المصالح التقنية المركزية وغير الممركزة ورقابة ذات طابع مالي ومحاسبي.

### أ/ المقاييس التقنية والمواصفات ذات الطابع المركزي

تفرض الإدارة المركزية على بعض المشروعات مجموعة من المواصفات والإجراءات، تعرف في الفقه بالمقاييس التقنية، وهي مجموعة من الإجراءات والأشكال الواجبة الإلتباع لإتمام تنفيذ المشاريع المسجلة "L'acte type"،<sup>32</sup> فيحتاج تنفيذ القرارات البلدية في كثير من الأحيان إلى تدخل الإدارة المركزية، فمثلاً نحتاج لتنفيذ قرار معين اتخاذ قرار مركزي بنزع ملكية عقار.<sup>33</sup> وقد وجدت المقاييس التقنية في القوانين الفرنسية القديمة والحديثة، فقد مورست الرقابة التقنية على المجموعات المحلية الفرنسية قبل سنة 1982 فيما يخص الملائمة وبطريقة سابقة من خلال مجموعة المقاييس التقنية اللازمة الإلتباع قبل اتخاذ أي قرار في ميدان معين، واحترام إجراءات معينة مفروضة من جهة الوصاية عن طريق التنظيمات والمنشورات، غير أنه وبعد صدور قوانين 1982 تمت مراجعة شاملة لهذا النوع من الرقابة.

وبالرغم من أن هذه الحركة من القوانين التي صدرت استجابة للاتجاه المؤيد لاستقلال الجماعات المحلية عن السلطة المركزية، لم تلغي الرقابة التقنية التي تتميز بالتوجيه، إلا أنها خففتها إلى درجة محسوسة جداً، من خلال حركتين فأعيد تعريف القواعد التقنية الإجبارية ثم تم تخفيفها.<sup>34</sup> فقد صدر قانون 82-213 ولا سيما في المادتين 90 و91 تشكيل لجنة لتخفيف المقاييس والإجراءات التقنية. كما نص على عدم جواز فرض السلطة المركزية على المجموعات المحلية لأي إجراءات، إلا إذا صدرت تطبيقاً لقانون أو مرسوم صدر تطبيقاً لقانون. كما أوجب إصدار قانون يجمع هذه الإجراءات والشروط في تقنين واحد، ومنع أن تترقب القروض والمساعدات المقدمة للمجموعات المحلية من قبل السلطة المركزية، بشروط تتعارض مع هذه المبادئ.<sup>35</sup>

<sup>29</sup> - Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, Journal officiel de la République française n°190 du 17 août 2004.

<sup>30</sup> - حسب نص المادتين 138-139 من القانون الفرنسي 2004-809.

<sup>31</sup> - ESSAID Taib, (La Démocratie à L'épreuve..., Op.Cit, p.68.

<sup>32</sup> - شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص.202.

<sup>33</sup> - الطماوي سليمان محمد سليمان، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1975، ص.77.

<sup>34</sup> - GOHIN Olivier, Institutions Administratives, L.G.D.J, 2 édition, 1995, p.57.

<sup>35</sup> - شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص.204.

جاء القانون السابق الذكر ليحمي الهيئات اللامركزية من تدخل السلطة المركزية على مستوى تنفيذ القرار المحلي. ويحرم السلطة المركزية من إصدار منشورات أو قرارات تتضمن مقاييس تقنية مفروضة على السلطات المحلية.

لكن المشرع الجزائري أخذ النموذج الفرنسي المتعلق بتنظيم البلدية بدون تعديلاته بخصوص الرقابة التقنية ، حيث ترك للسلطة المركزية فرض هذه المقاييس بمقتضى تنظيمات فقط، مما يؤدي عادة إلى اصطدام لامركزية القرار المحلي بمركزية التنفيذ وإجراءاته وحتى وسائله على مستوى البلدية.

وتخضع معظم البلديات من أجل تحقيق مشاريع التجهيز لمصالح الدولة لعدم التركيز في شكل رخص مسبقة وتأشيرات المطابقة التقنية للأعمال المنجزة ، فالمشاريع المنجزة بالبلدية والممولة من قبل الدولة كبرنامج التنمية البلدية PCD أو البرنامج القطاعي للتنمية PSD لا تخضع عمليا لخيارات المجلس الشعبي البلدي، بل ترجع إلى الوالي والمديريات التقنية كمديرية التخطيط وتهيئة الإقليم.

وقد أدى افتقار البلديات لهذه المصالح إلى فتح المجال أمام التدخل الحتمي للأجهزة المركزية للنهوض بالتنمية، مما رتب تبعية البلديات لمصالح الدولة.<sup>36</sup> وتنص المادة 105 من قانون البلدية 10-11: "يتعين على المصالح التقنية للدولة تقديم مساهمتها للبلدية وفق الشروط المحددة عن طريق القوانين والتنظيمات المعمول بها".

وتأخذ الرقابة التقنية التي تخضع لها البلدية أشكالاً أخرى، فالدائرة تقدم مصالحها فيما يتعلق بتسيير المشاريع البلدية ، حيث لا يمكن للبلدية شق طريق صغير ما لم تستأنس بهذه المصالح، وفي ظل هذا الوضع لا يتمتع المنتخب البلدي بأي سلطة على مستوى التنفيذ.<sup>37</sup>

#### ب/ الرقابة المالية والمحاسبية

تهدف الرقابة المالية على عمل البلدية وهي رقابة وقائية سابقة إلى تجنيب رئيس المجلس الشعبي البلدي الخطأ المالي وهي ذات طابع إلزامي ، لكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي في بعض الحالات استعمال سلطة التسخير للتخلص منها.<sup>38</sup> وتظهر رقابة المحاسب البلدي الذي يمارس مهام قابض الضرائب السائلة على مستوى البلدية، من خلال إعطاء التأشير المسبقة حول كل الوثائق ذات الطابع المالي والمنجزة من طرف رئيس البلدية، خاصة المتعلقة بمصاريف التسيير والتجهيز المسجلة في الميزانية أو المتعلقة بالدفع في مشاريع مخطط التنمية البلدية.

ويقوم القابض البلدي بدور المحاسب وهو مكلف ببذل العناية لتحصيل الإيرادات والهيئات والوصايا وكل الموارد الأخرى. وعليه أن يتأكد من صفة الأمر بالصرف والتنفيذ القانوني للنفقة ووجود الاعتماد المالي ومطابقة العملية للقوانين والتنظيمات سارية المفعول ، والتأكد كذلك من وثائق المصالح التقنية وإيجازاتهم المفروضة على إنجاز المشاريع ووضعيتها، للتأكد من أن أشغال المقاولين تسيير وفق المقاييس التقنية المنقح عليها، بعدما تكون هذه الأشغال قد حصلت على الموافقة المركزية في إطار المخطط الاقتصادي. وللمحاسب رفض أو تعليق دفع نفقة مأمور بها حسب قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية،<sup>39</sup> مما يؤدي إلى تعطيل الكثير من مشاريع التنمية المحلية بالبلدية،<sup>40</sup> خاصة وأن السلطة المركزية تملّي السلوكات للمستويات الدنيا من خلال المنشورات، الأوامر والتعليمات من خلال مختلف المصالح المتعلقة بالمالية.

<sup>36</sup>- المرجع نفسه.

<sup>37</sup>- جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص.656.

<sup>38</sup>- حسب نص المادتين 47-48 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أغسطس 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 35 المؤرخة في 15 أوت 1990.

<sup>39</sup>- وبسبب ذلك لا يستطيع المنتخبين المحليين استعمال تقنية التصديق الضمني، فقباضي البلديات يشترطون وجود تأشير الوصاية قبل أي صرف للأموال، فهم يعارضون في الواقع كل صرف في حالة كون المداولة محل التنفيذ غير مؤثر عليها من طرف السلطة الوصائية بالإيجاب تطبيقاً للقوانين السارية المفعول والمتعلقة بالمالية، مما يدل على عدم وجود تنسيق بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية، أنظر:

- MOUSSA Zahia, *l'évolution de la décentralisation territoriale en Algérie*, thèse de doctorat d'état, Aix Marseille 3, 1995.p.412.

<sup>40</sup>- بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.ص.155.

خاتمة

تم تقزيم دور البلديات وتدعيم هيمنة السلطة المركزية على البلديات وبقيت السلطة المركزية حذرة جدا من كل ما هو محلي تحت مبدأ وحدة الدولة والتوازن الجهوي<sup>41</sup>. فللمصدر الرئيسي لكل الصعوبات التي تعاني منها البلدية هو المناخ غير الديمقراطي الذي يحيط بالبلديات، والذي لا يزال يعاني من آثار التنظيم الاستعماري والنظام الاشتراكي ورغبة السلطة المركزية دائما في الاحتفاظ بسلطة ممرزة وقوية، وتهميش دور البلديات على مستوى تخطيط التنمية وإخضاعها إلى رقابة ملائمة، واعتبارها حلقة بسيطة من حلقات الإدارة المركزية.

<sup>41</sup> - ESSAID Taib, L'administration locale ..., Op.Cit, p.73.

دراسة قياسية لمصادر تمويل المشروعات الاستثمارية العمومية في الجزائر خلال الفترة: 1990-2014.

د. هارون العشي

د. فايزة بوراس

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير  
جامعة باتنة 1

ملخص:

تهدف الدراسة الى محاولة تطبيق نمذجة قياسية للعلاقة الاقتصادية بين المشروعات الاستثمارية العمومية ومصادر تمويلها على مستوى الاقتصاد الكلي في الجزائر خلال الفترة: 1990-2014. وذلك من أجل تحديد المتغيرات الاقتصادية الكلية التي تفسر الاستثمار العمومي في الجزائر خلال الفترة المذكورة اعلاه هذا من جهة، وتقييم مدى قدرة وفعالية سياسات الدولة لتشجيع وتفعيل الاستثمار العمومي عن طريق تعبئة أكبر قدر ممكن من مصادر التمويل على المستوى الكلي من جهة أخرى، وذلك بهدف: زيادة معدلات الاستثمار لرفع الطاقة الانتاجية، وزيادة الفائض الاقتصادي الفعلي المستخدم في التنمية، لخلق مناصب شغل تساهم في القضاء على البطالة، وهذا ما سيؤدي الى رفع مستوى الدخل الحقيقي، الذي سينعكس ايجابا على مستوى المعيشة والمستوى الاستهلاكي للأفراد، بالتالي رفع قوتهم الشرائية، ومستوى الادخار الحقيقي... الخ.

الكلمات المفتاحية: المشروعات الاستثمارية، مصادر التمويل، النمذجة القياسية.

**Abstract:**

This study tries to apply a standard modeling of the economic relationship between public investment projects and its sources of funding at the macroeconomic level in Algeria during the period: 1990-2014. In order to determine the macro-economic variables that explain the public investment in Algeria during the period mentioned above on the one hand, and to assess the capacity and effectiveness of state policies to encourage and activate the public investment by mobilizing the greatest amount possible of funding sources at the macro level on the other hand, with the aim of: increasing investment rates to raise production capacity, and increasing the actual economic surplus used in the development, to create jobs that would contribute to the eradication of unemployment, and this in turn, would result in an increase of real income levels, which will reflect positively on the standard of living levels, as well as the individuals consumption levels, thereby raising their purchasing power, and the level of real savings. ...etc.

**Key words:** investment projects, funding sources, standard modeling.

**مقدمة:**

يعتبر التمويل الركيزة الأساسية التي يعتمد عليها المشروع في توفير مستلزماته الإنتاجية، وتسديد جميع نفقاته، من هنا تبرز أهميته الوظيفية التمويلية وأثرها على عمل المشروع الاستثماري. فإمداد المشروع بالأموال اللازمة لإنشائه أو توسيعه يعتبر من أعقد المشكلات التي تواجه التنمية الاقتصادية، وأن الكيفية أو الطريقة التي سيحصل بها المشروع على ما يحتاجه من أموال للقيام بنشاطه هي أول ما يفكر فيه كل مسير وبقدر ما يكون المشروع كبير يكون التمويل أيضا كبيرا.

إذا كان التمويل مشكلة تواجه الدول المتقدمة والنامية بدرجات متفاوتة، إلا أن هذه الدول تعاني من حدة هذه المشكلة، ففي الوقت الذي نتطلع فيه هذه الدول إلى التنمية الاقتصادية في شتى المجالات، نجد أن إمكانياتها تقتصر على التمويل الذاتي<sup>(\*)</sup>، إضافة إلى معاناتها من ضآلة في حجم المدخرات، نظرا لانخفاض مستوى الدخل، بالتالي نجد أن حجم المدخرات الوطنية غير قادرة على تمويل معدل الاستثمار بقدر يضمن تحقيق معدلات مقبولة للتنمية.

فهناك من يرى أن التمويل ليس إلا وسيلة لتعبئة الموارد الحقيقية القائمة، وهناك من يعرف التمويل بأنه الإمداد بالأموال اللازمة في أوقات الحاجة إليها، ونجد كذلك من يعرفه بأنه: توفير المبالغ النقدية اللازمة لدفع وتطوير مشروع خاص أو عام.<sup>(1)</sup>

بصفة عامة يتمثل التمويل فيكافة الأعمال التنفيذية التي يترتب عليها الحصول على النقدية واستثمارها في عمليات مختلفة تساعد على تعظيم القيمة النقدية المتوقع الحصول عليها مستقبلا، في ضوء النقدية المتاحة حاليا للاستثمار والعائد المتوقع تحقيقه، والمخاطر المرتبطة به، واتجاهات السوق المالية<sup>(2)</sup>.

تعتبر مرحلة التسعينات التي مر بها الاقتصاد الجزائري من أدق مراحل التحول في تاريخ الفكر الاقتصادي الحديث، فقد بدا واضحا الاتجاه نحو الانفتاح وتحرير التجارة الخارجية، في إطار برنامج لعلاج المشاكل الأساسية التي يعاني منها الاقتصاد والتي تعد بمثابة قيد على نموه، فمن اختلال في التوازن الخارجي في صورة عجز مزمن في ميزان المدفوعات، مع مديونية كبيرة إلى أدت استيعاب نسبة كبيرة من عوائد الصادرات لمقابلة أعباء خدمات الدين الخارجي، إلى اختلال في التوازن الداخلي الذي انعكس في صورة ارتفاع في معدل التضخم المصاحب لعجز في الميزانية العامة للدولة، الذي تزامن مع معدل مرتفع للبطالة، وكل ذلك في إطار سيطرة القطاع العمومي على القسط الأكبر من النشاط الاقتصادي.

كما يعتبر القانون (90-10) التعلق بالنقد والقرض حجر الزاوية للإصلاحات الاقتصادية والمالية بهدف تعبئة المدخرات لتمويل المشروعات الاستثمارية، حيث نجد أن قدرة النظام المصرفي (البنوك) على تعبئة المدخرات وتمويل المشروعات الاستثمارية تبقى محدودة، كما أن التمويل المقدم للمشروعات الاستثمارية كان يعتمد على الجباية البترولية والاصدار النقدي والديون الخارجية، مما ساهم في إبراز اختلالات نقدية داخلية وخارجية أثرت على الاستقرار الاقتصادي والنقدي.

غير أنه مع بداية سنة 2000، وبالنظر إلى الامكانيات المالية المتاحة الناتجة عن ارتفاع اسعار البترول وتحسن التوازنات الاقتصادية الكلية، من تسديد للمديونية الخارجية وانخفاض لمعدل التضخم نتيجة السياسات المالية والنقدية التي فرضها صندوق النقد الدولي على البنك المركزي، كذلك انخفاض لمعدل البطالة... الخ. هذا من جهة، وفشل السياسات المتبعة سابقا في تحقيق الأهداف المرجوة منها من جهة أخرى، اختارت السلطات العمومية سياسة الانفاق العمومي (توزيع الريع) كوسيلة لإعادة بعث التنمية تجسدت في برامج لدعم التنمية الاقتصادية. تندرج هذه المشاريع الاستثمارية الضخمة الممولة من الميزانية العامة للدولة والمنفذة استنادا لحكام قانون المالية، في إطار سياسة منتهجة من قبل أعلى السلطات، تهدف إلى التخفيض من آثار الأزمة الاقتصادية والأمنية التي عرفتها البلاد من جهة، السعي إلى دفع عجلة التنمية وانعاش النشاط الاقتصادي من جهة أخرى (كبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي والبرنامج التكميلي لدعم النمو وبرنامج دعم النمو الاقتصادي).

بناءً على ما سبق تمثلت إشكالية البحث في محاولة الاجابة على التساؤل الرئيسي التالي:

**ماهي أهم مصادر التمويل (على مستوى الاقتصاد الكلي) المفسرة للاستثمار العمومي في الجزائر خلال الفترة: 1990-2014؟**

**أولا: تعيين النموذج وتقدير معالمته:**

سوف تتم في هذا الجزء من الفصل التطبيقي محاولة بناء نموذج اقتصادي قياسي لمصادر تمويل الاستثمار العمومي في الجزائر خلال الفترة: 1990-2011، من أجل معرفة أهم المتغيرات (المؤشرات) التي تؤثر على الاستثمار العمومي في الجزائر خلال نفس الفترة، وهذا بالاعتماد على تقنيات القياس الاقتصادي المتعارف عليها.

**I - تعيين النموذج:**

لتعيين النموذج لا بد من تحديد متغيرات النموذج وشكله الرياضي والتوقعات القبلية<sup>(\*)</sup>.

**1 - تحديد متغيرات النموذج:**

لصياغة النموذج لا بد من تحديد متغيراته. ولعل أهم المصادر هي النظرية الاقتصادية والمعلومات المتاحة من دراسات قياسية سابقة في نفس المجال ونظرا للصعوبة التي تواجه الباحث في تحديد المتغيرات، فإنه لا يمكن إدراج جميع المتغيرات التفسيرية التي تؤثر في الظاهرة محل الدراسة، لهذا يتم الاكتفاء بالمتغيرات الأكثر أهمية.

**أ - المتغير التابع: ويتمثل في الاستثمار العمومي<sup>(\*\*)</sup>.**

في الجزائر ورمزنا له في هذه الدراسة بالرمز *Invst*، معبرا عنه بالمليار دولار أمريكي (بالأسعار الجارية).

**ب - المتغيرات المستقلة:** بناء على ما أشرنا إليه سابقا، فإن المتغيرات المستقلة تتمثل في:

**ب-1- حصة الصادرات:** كمصدر تمويلي رئيسي للاستثمار العمومي في الجزائر، ورمزنا له في هذه الدراسة بالرمز: *EX*، معبرا عنها بالمليار دولار أمريكي (بالأسعار الجارية).

**ب-2- مؤشر التضخم:** باعتبار التمويل التضخمي من أهم مصادر تمويل الاستثمار العمومي، إضافة إلى ذلك يعبر هذا المؤشر عن مدى استقرار الأسعار، ورمزنا له في هذه الدراسة بالرمز *Infl*، معبرا عنه بالنسب المئوية.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

ب-3- الادخار الوطني الصافي: (\*\*\*)

اعتبار أن الدولة تقوم بتوجيه صافي المدخرات للاستثمار، ورمزنا له في هذه الدراسة بالرمز  $Epr$ ، معبرا عنه بالمليار دولار أمريكي (الأسعار الجارية).

ب-4- الاستثمار الأجنبي المباشر: باعتباره أحد مصادر التمويل الخارجي على المستوى الكلي، ورمزنا له في هذه الدراسة بالرمز  $Ide$ ، معبرا عنه بالمليار دولار أمريكي (بالأسعار الجارية).

ب-5- المديونية الخارجية: باعتبارها أحد مصادر التمويل الخارجي على المستوى الكلي، عندما تعجز مصادر التمويل الأخرى، ورمزنا لها بالرمز  $Endt$ ، معبرا عنها بالمليار دولار أمريكي. فيعد تحديد المتغير التابع المعبر عن الظاهرة محل الدراسة ومجموع المتغيرات المستقلة، بالتالي يمكن التعبير عليها بالصيغة الرياضية التالية:

### 2 - تحديد الشكل الرياضي للنموذج:

من أجل معرفة الصيغة الرياضية المناسبة لتقدير النموذج للظاهرة محل الدراسة، سنقوم بتجريب نوعين من الصيغ الرياضية لمعادلات النموذج وهي الخطية واللوغاريتمية الخطية، حيث تعطي الصيغة الرياضية لكل نموذج على النحو التالي:

أ - النموذج الخطي: تكون الصيغة الرياضية وفقا للنموذج الخطي في صيغة المعادلة التالية:

•  $U_t$ : يمثل حد الخطأ الذي يجب إضافته إلى النموذج لينوب عن باقي المتغيرات التي تؤثر على النموذج ولم تدرج لأسباب معينة.

$(\beta_0, \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5)$ : تمثل معاملات النموذج.

•  $t$ : يعبر عن عدد المشاهدات.

ب - النموذج اللوغاريتمي: وفقا لهذه الصيغة الرياضية (اللوغاريتمية الخطية) يتم تحويل قيم المشاهدات (المتغيرات الداخلة في النموذج) إلى قيم لوغاريتمية، ومنه يكون الشكل العام للنموذج اللوغاريتمي يكون كالآتي:

⇒  $LInvs$

$(\beta_0, \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5)$ : هي معاملات النموذج.

### 3 - التوقعات القبلية:

يتوقع أن تكون العلاقة بين المتغير التابع (الاستثمار العمومي) والمتغيرات المستقلة كما يلي:

- يتوقع أن تكون العلاقة بين الاستثمار العمومي وحصيلة الصادرات علاقة طردية، أي كلما زادت حصيلة الصادرات زاد الاستثمار العمومي والعكس صحيح.
- يتوقع أن تكون العلاقة بين الاستثمار العمومي ومعدل التضخم علاقة طردية (وخاصة في الأمد القصير أو بوجود معدلات تضخم منخفضة).
- يتوقع أن تكون العلاقة بين الاستثمار العمومي والادخار المحلي الصافي علاقة طردية، وهذا ما تقر به النظرية الاقتصادية.
- يتوقع أن تكون العلاقة بين الاستثمار العمومي والاستثمار الأجنبي المباشر.
  - علاقة طردية: في حالة التكامل بين النوعين من الاستثمار.
  - علاقة عكسية: في حالة الإحلال بين النوعين من الاستثمار.
- يتوقع أن تكون العلاقة بين الاستثمار العمومي والمديونية الخارجية علاقة طردية.

### ثانيا: تقييم معاملات النموذج الخطي المتعدد

بعد عملية تقدير معالم النموذج تأتي مرحلة تقييم المعلمات المتحصل عليها بواسطة مجموعة من المعايير (إحصائية، قياسية)، حيث سوف يتم اختبار النموذج الأحسن من بين النموذجين (الخطي المتعدد و الخطي اللوغاريتمي المتعدد)، ويتم اختبار مدى استقراره، قصد التوصل إلى نموذج صالح للتنبؤ.

### I - تقييم معاملات النموذج الخطي المتعدد

بالاعتماد على النموذج الخطي التالي:

$$Invst_t = \beta_0 + \beta_1 Ex_t + \beta_2 Infl_t + \beta_3 Epr_t + \beta_4 Ide_t + \beta_5 Endt_t + U_t$$

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

بعد إدخال البيانات السابقة في برنامج Eviews8، لغرض تقدير نتائج النموذج من خلال تطبيق طريقة المربعات الصغرى العادية، كانت النتائج كما يلي:

جدول رقم(1): نتائج التقدير لنموذج الانحدار الخطي المتعدد للاستثمار العمومي في الجزائر خلال الفترة: 1990-2014.

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
INFL	0.154127	0.068434	2.252200	0.0363
IDE	1.905015	1.303397	1.461577	0.1602
EX	-0.456073	0.170460	-2.675545	0.0150
EPR	5.61E-10	1.38E-10	4.053512	0.0007
ENDT	-0.125492	0.218049	-0.575521	0.5717
C	2.470154	7.352114	0.335979	0.7406
R-squared	0.948258	Mean dependent var	13.12007	
Adjusted R-squared	0.934642	S.D. dependent var	10.55725	
S.E. of regression	2.698989	Akaike info criterion	5.029195	
Sum squared resid	138.4063	Schwarz criterion	5.321725	
Log likelihood	-56.86493	Hannan-Quinn criter.	5.110330	
F-statistic	69.64131	Durbin-Watson stat	1.765246	
Prob(F-statistic)	0.000000			

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على مخرجات برنامج Eviews 9.

بعد استبعاد المتغيرات المفسرة التي ليست لها معنوية احصائية عند مستوى 5% نحصل على الجدول (2) الآتي:

جدول رقم (2): نتائج إعادة تقدير نموذج الانحدار الخطي المتعدد للاستثمار العمومي في الجزائر خلال الفترة: 1990-2014.

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
EX	-0.487313	0.178660	-2.727595	0.0123
EPR	6.45E-10	1.29E-10	5.008034	0.0001
C	0.893472	1.051993	0.849314	0.4049
R-squared	0.928328	Mean dependent var	13.12007	
Adjusted R-squared	0.921812	S.D. dependent var	10.55725	
S.E. of regression	2.952028	Akaike info criterion	5.115028	
Sum squared resid	191.7183	Schwarz criterion	5.261293	
Log likelihood	-60.93785	Hannan-Quinn criter.	5.155596	
F-statistic	142.4765	Durbin-Watson stat	1.124368	
Prob(F-statistic)	0.000000			

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على مخرجات برنامج Eviews9.

اختبار المعلمات من الناحية الاقتصادية: من خلال مقارنة اشارة هذه المقدرات من التوقعات المسبقة، نجد أن:

حصيلة الصادرات: ( $Ex$ ) تدل الإشارة السالبة في معادلة الانحدار المتعدد المقدره بالنسبة لمعامل هذا المتغير  $\beta_1$  على أن العلاقة بين الاستثمار العمومي  $Invst$  وحصيلة الصادرات  $Ex$  عكسية، ولا تتفق هذه النتيجة مع التوقعات القبلية ومنطق النظرية الاقتصادية، حيث أن الأثر الحدي يساوي  $-0.48$ ، أي أن تغير  $Ex$  بوحدة واحدة فإن الاستثمار العمومي سوف ينخفض بـ:  $0.48$ ، ومنه هذا المتغير غير مقبول من الناحية الاقتصادية.

بالتالي: لا داعي لاختبار هذا النموذج (الخطي) إحصائياً، بالتالي سوف نلجأ إلى استخدام النموذج اللوغاريتمي.

II - تقييم معلمات النموذج اللوغاريتمي المتعدد

جدول(3): نتائج التقدير للنموذج اللوغاريتمي للاستثمار العمومي في الجزائر

خلال الفترة: 1990-2014.

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LINFL	0.045503	0.074349	0.612017	0.5478
LIDE	-0.119799	0.069661	-1.719744	0.1017
LEX	-0.096864	0.889638	-0.108880	0.9144
LEPR	0.807795	0.949238	0.850993	0.4054
LENDT	-0.453679	0.235133	-1.929460	0.0687
C	-15.96739	20.62525	-0.774167	0.4484
R-squared	0.918794	Mean dependent var	2.248820	
Adjusted R-squared	0.897423	S.D. dependent var	0.832853	
S.E. of regression	0.266743	Akaike info criterion	0.400498	
Sum squared resid	1.351881	Schwarz criterion	0.693028	
Log likelihood	0.993772	Hannan-Quinn criter.	0.481634	
F-statistic	42.99432	Durbin-Watson stat	1.366829	
Prob(F-statistic)	0.000000			

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على مخرجات برنامج Eviews9.

بعد استبعاد المتغيرات المفسرة التي ليست لها معنوية احصائية عند مستوى 5% نحصل على الجدول (4) الآتي:

جدول رقم (4): نتائج إعادة تقدير نموذج الانحدار اللوغاريتمي المتعدد للاستثمار العمومي في الجزائر خلال الفترة: 1990-2014.

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LEX	1.101585	0.096941	11.36341	0.0000
LINFL	0.211405	0.066659	3.171429	0.0044
C	-1.686116	0.387876	-4.347055	0.0003
R-squared	0.860288	Mean dependent var	2.248820	
Adjusted R-squared	0.847587	S.D. dependent var	0.832853	
S.E. of regression	0.325147	Akaike info criterion	0.703087	
Sum squared resid	2.325850	Schwarz criterion	0.849352	
Log likelihood	-5.788587	Hannan-Quinn criter.	0.743655	
F-statistic	67.73340	Durbin-Watson stat	1.371354	
Prob(F-statistic)	0.000000			

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على مخرجات برنامج Eviews9.

ووفقا للجدول أعلاه كانت نتائج التقدير كما يلي:

--

انطلاقا من النموذج المبين في الجدول أعلاه نستنتج أن:

الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- نلاحظ أن معلمة لوغاريتم حصيدلة الصادرات ومؤشر التضخم لها معنوية اقتصادية من خلال إشارة المقدرات  $\beta_1$  و  $\beta_2$  حيث يرتبط كل من لوغاريتم حصيدلة الصادرات ومؤشر التضخم طردياً مع الاستثمار العمومي خلال فترة الدراسة وهذا ما يتوافق مع النظرية الاقتصادية والتوقعات المسبقة، وكذلك نلاحظ أن للمعلمات  $\beta_0$  ،  $\beta_1$  و  $\beta_2$  معنوية احصائية من خلال احصائية ستودنت لكل مقدر، حيث أن قيمة  $t_{tab}$  أقل من قيمة  $|t_{cal}|$  عند مستوى معنوية 5% حيث نجد أن:

$$.H_1 \text{ نقبل و} H_0 \text{ نرفض} \quad t_{tab} = t_{N-k}^{\alpha} = t_{25-3}^{0.05} = t_{22}^{0.05} = 2.074$$

- كما يلاحظ من خلال احصائية فيشر أن:  $F_{cal} = 67.73340$  أكبر من:

$$F_{N-k}^{k-1} = F_{25-3}^{3-1} = F_{22}^2 = 3.44$$

تساوي صفر، بالتالي نقبل  $H_1$ ، ما يدل على وجود علاقة خطية معنوية بين المتغير التابع والمتغيرات المفسرة، إذن فالنموذج ككل له معنوية. **ثالثاً: اختيار النموذج الأفضل واختباره من الناحية القياسية واستخدامه للتنبؤ**

**I- اختبار النموذج الأفضل:**

من أجل معرفة الصيغة الرياضية المناسبة للنموذج المراد دراسته، أي معرفة نوع العلاقة بين المتغير التابع والمتغيرات التفسيرية فيما يخص العلاقة الخطية أو اللوغاريتمية، سوف نقوم بالمفاضلة بين نتائج تقدير كل من الصيغة النهائية للنموذجين الخطي واللوغاريتمي، وذلك بالاعتماد على بعض المعايير الإحصائية، ويمكن تلخيص النتائج المتوصل إليها في الجدول التالي:

**جدول رقم(5): معايير المفاضلة بين النموذجين**

المعيار	معيار: <i>Akaike info criterion</i>	معيار: <i>Schwarz criterion</i>	معيار: <i>S. E of regression</i>
النموذج الخطي: جدول رقم (2)	5.11	5.26	2.95
النموذج اللوغاريتمي: جدول رقم (4)	0.70	0.84	0.32

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على معطيات وردت في الجدولين (2) و (4).

من خلال مقارنة النتائج لكل من النموذجين نلاحظ أنه حسب المعايير (*Akaike* و *Schwarz* و *S.E of regression*) التي يعبر عن الأخطاء، بالتالي فإن المفاضلة بين النموذجين تتم باختيار أقل قيمة للمعايير الثلاثة السابقة (أي النموذج ذو أقل أخطاء)، بالتالي فإن النموذج الثاني (اللوغاريتمي) هو الأفضل لأنه نجد فيه أقل مستوى للأخطاء، وعليه سوف نستخدمه للدراسة القياسية.

**II- اختبار النموذج اللوغاريتمي من الناحية القياسية**

بعد أن قمنا باختبار النموذج من الناحية الاقتصادية والإحصائية وكذا المعنوية الكلية للانحدار نستخدم المعايير القياسية (اختبارات من الدرجة الثانية) لمعرفة مدى انسجام وتطابق الفروض الخاصة نجد الخطأ.

**1 - اختبار وجود التعدد الخطي:**

من بين فرضيات نموذج الانحدار المتعدد هو عدم ارتباط خطي تام بين قيم مشاهدات المتغيرات المستقلة الداخلة في نموذج الانحدار المراد تقديره، أي أن:  $r_{y x_i} \neq I^3$

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

هنا سوف نستخدم اختبار كلاين *Klein* للكشف عن عدم وجود ازدواج (تعدد، امتداد) خطي، حيث يرى كلاين أن: الارتباط الخطي المتعدد ليس بالضرورة مشكلة ما لم يكن ذلك الارتباط الخطي المتعدد أكبر نسبياً من درجة الارتباط المتعدد الكلي بين المتغيرات، يعتقد كلاين أن الارتباط الخطي المتعدد (خطيراً) إذا كان: <sup>4</sup>

بعبارة أخرى: يكون معامل التحديد الكلي أكبر من التحديد الداخلي (بين المتغيرات المستقلة)، كما هو موضح في الجدول أدناه.

جدول رقم (5): نتائج تقدير *Lex* بدلالة *Linfl*

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LINFL	-0.326054	0.126236	-2.582895	0.0166
C	3.803589	0.258908	14.69087	0.0000
R-squared	0.224841	Mean dependent var		3.240845
Adjusted R-squared	0.191139	S.D. dependent var		0.777623
S.E. of regression	0.699369	Akaike info criterion		2.199341
Sum squared resid	11.24968	Schwarz criterion		2.296851
Log likelihood	-25.49176	Hannan-Quinn criter.		2.226386
F-statistic	6.671348	Durbin-Watson stat		0.213009
Prob(F-statistic)	0.016634			

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على مخرجات برنامج *Eviews9*.

نلاحظ أن معامل التحديد الكلي يساوي إلى:  $R^2 = 0.860288$ ، أكبر بكثير من معامل التحديد بين المتغيرات المستقلة:  $R^2_{lex, linfl} = 0.224841$ .

بالتالي: لا وجود لمشكلة التعدد (الازدواج الامتداد) الخطي.

### 2- اختبار عدم تجانس الخطأ

من بين فرضيات نماذج الانحدار هو ثبات التباين لحد الخطأ، ومنه يجب التأكد من تحقق هذه الفرضية، وهذا بالقيام باختبارات عدم تجانس التباين.

#### - اختبار *Breusch-Pagan-Godfrey*

يعتمد هذا الاختبار بالدرجة الأولى على تقدير انحدار مساعد لمربعات الأخطاء على المتغيرات التفسيرية وفقاً لهذا الاختبار نحصل على تقدير النموذج التالي:

جدول رقم(6): نتائج اختبار Breusch-Pagan-Godfrey

Equation: EQ04 Workfile: HAROUN LACHI:Untitled\				
View	Proc	Object	Print Name Freeze Estimate Forecast Stats Resids	
Heteroskedasticity Test: Breusch-Pagan-Godfrey				
F-statistic	2.826026	Prob. F(2,22)	0.0808	
Obs*R-squared	5.109975	Prob. Chi-Square(2)	0.0777	
Scaled explained SS	3.229053	Prob. Chi-Square(2)	0.1990	
Test Equation:				
Dependent Variable: RESID^2				
Method: Least Squares				
Date: 07/31/16 Time: 07:48				
Sample: 1990 2014				
Included observations: 25				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic Prob.	
C	0.140874	0.134810	1.044982	0.3074
LEX	-0.032669	0.033693	-0.969611	0.3428
LINFL	0.033626	0.023168	1.451380	0.1608
R-squared	0.204399	Mean dependent var	0.093034	
Adjusted R-squared	0.132072	S.D. dependent var	0.121302	
S.E. of regression	0.113008	Akaike info criterion	-1.410552	
Sum squared resid	0.280957	Schwarz criterion	-1.264287	
Log likelihood	20.63190	Hannan-Quinn criter.	-1.369984	
F-statistic	2.826026	Durbin-Watson stat	2.756609	
Prob(F-statistic)	0.080844			

المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على مخرجات برنامج Eviews9.

يمكن التعبير عن النتائج التي يوضحها الجدول في النموذج التالي:

إذا اعتبرنا أن هذا الاختبار يعتمد بالدرجة الأولى على إحصائية مضاعف لاغرانج، حيث هذه الأخيرة تعطي بالعلاقة التالية:

من خلال الجدول السابق لدينا:

- عدد المشاهدات  $N = 25$
- معامل التحديد المعتمد من خلال معادلة الانحدار المساعد.  $R^2 = 0.204399$
- $k - 1 = 3 - 1 = 2$  درجات الحرية، و  $\alpha = 0.05$ .

$$LM = NR^2 = 25 \times 0.204399 = 5.109975 \text{ ومنه:}$$

$$x_{k-1}^2(\alpha) = x_2^2(0.05) = 5.991 \text{ ولدينا إحصائية}$$

نلاحظ أن:  $5.109975 > 5.991$  ومنه قبول فرضية العدم  $H_0$

أي ثبات التباين لحد الخطأ.

**3- اختبار الارتباط الذاتي للبواقي:**

يرتكز هذا الاختبار على مضاعف لاغرانج، والذي يسمح باختبار وجود ارتباط ذاتي من درجة أكبر من الواحد لنموذج الانحدار الذاتي للأخطاء من الدرجة  $p$  (5) حيث كانت نتائج التقدير وفقا لهذا الاختبار ممثلة في الجدول التالي:

جدول رقم(6)نتائج اختبار *Breusch-Godfrey*

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:				
F-statistic	2.542741	Prob. F(2,20)	0.1038	
Obs*R-squared	5.068152	Prob. Chi-Square(2)	0.0793	
Test Equation:				
Dependent Variable: RESID				
Method: Least Squares				
Date: 07/31/16 Time: 07:47				
Sample: 1990 2014				
Included observations: 25				
Presample missing value lagged residuals set to zero.				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LEX	0.008593	0.091347	0.094071	0.9260
LINFL	-0.004865	0.064979	-0.074869	0.9411
C	-0.020851	0.369544	-0.056423	0.9556
RESID(-1)	0.401021	0.223895	1.791110	0.0884
RESID(-2)	-0.387650	0.222494	-1.742291	0.0968
R-squared	0.202726	Mean dependent var	-1.91E-16	
Adjusted R-squared	0.043271	S.D. dependent var	0.311304	
S.E. of regression	0.304495	Akaike info criterion	0.636530	
Sum squared resid	1.854340	Schwarz criterion	0.880305	
Log likelihood	-2.956624	Hannan-Quinn criter.	0.704143	
F-statistic	1.271370	Durbin-Watson stat	2.118239	
Prob(F-statistic)	0.314142			

المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على مخرجات برنامج *EvIEWS9*. ويمكن التعبير عن النتائج التي يوضحها الجدول في النموذج التالي:

نجد أن: إحصائية مضاعف لاغرانج تساوي إلى:

$$x_p^2(\alpha) = x_2^2(0.05) = 5.991$$

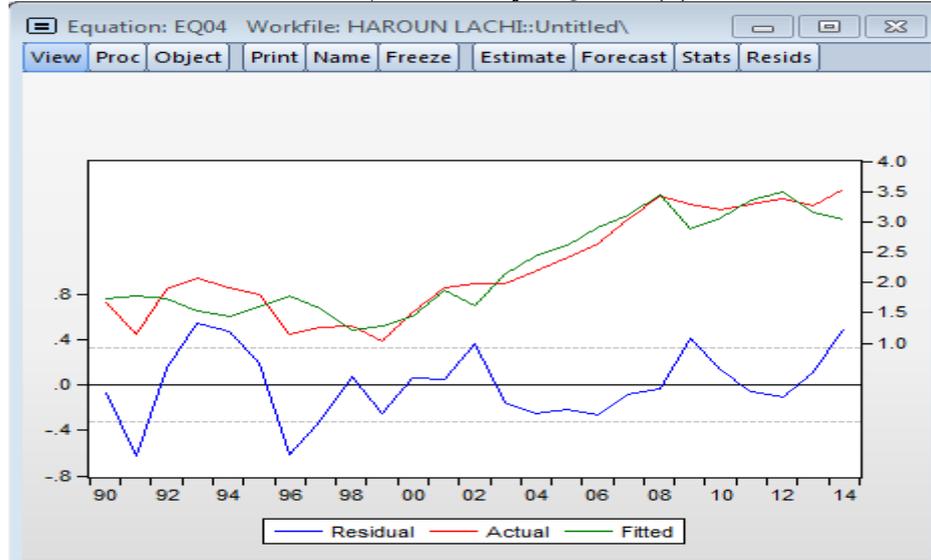
نلاحظ أن:  $4.662698 < 5.991$ ، ومنه قبول فرضية العدم  $H_0$

أي: أنه لا يوجد ارتباط ذاتي للأخطاء (استقلالية الأخطاء).

- اختبار التوزيع الطبيعي لسلسلة بواقي النموذج:

يمكن حساب البواقي التقديرية للنموذج وفق المعادلة:  $U_t = \widehat{linvst}_t - \widehat{linvst}_t$  أي الفرق بين السلسلة الأصلية والسلسلة المقدرة والمتمثلة في الشكل الآتي:

الشكل (1): منحني بياني لسلسلة القيم المقدرة والفعلية



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على مخرجات برنامج Eviews 9

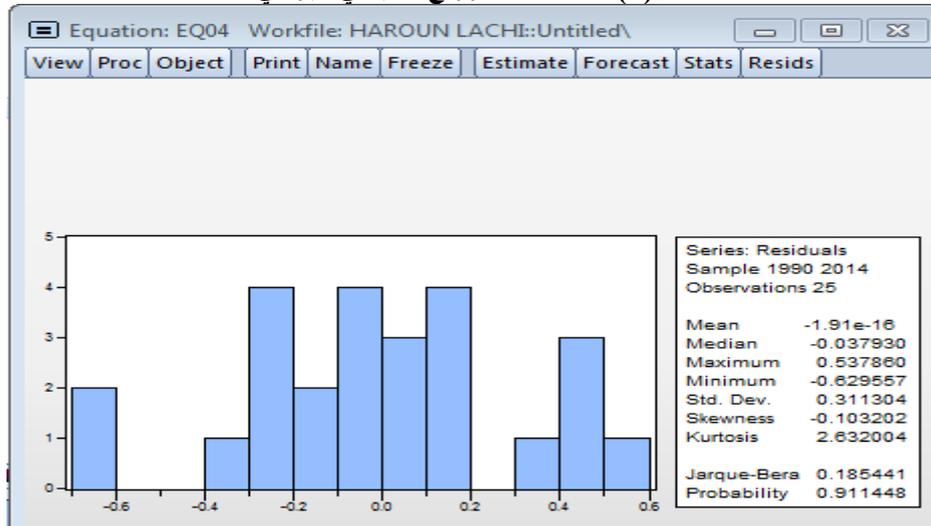
نلاحظ من خلال قيم الشكل أعلاه أن القيم المقدرة باستعمال النموذج المتحصل عليه قريبة من القيم الفعلية، وهذا ما يؤكد لنا أن منحني كل من القيم المقدرة والفعلية متطابقان، تقريبا.

لمعرفة ما اذا كانت سلسلة البواقي تخضع للتوزيع الطبيعي أم لا، يجب علينا الاستعانة بالاختبارات الآتية:

1-4- معامل الالتواء او التناظر، 2-4-معامل التفلطح، 3-4-اختبار جارك بيرا.

وقبل التطرق لهذه الاختبارات يتم عرض معاملات التوزيع الطبيعي للبواقي في الشكل الآتي:

شكل(2): معاملات التوزيع الطبيعي للبواقي



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على مخرجات برنامج Eviews 9.

1-4- اختبار معامل الالتواء (التناظر) Skewness

لاختبار فرضية العدم ( فرضية التناظر ) نقوم بحساب احصائية  $v$  حيث:  $H_0: v_1=0$

ومنه نقبل فرضية العدم:  $H_0: v_1=0$ ، بالتالي فإن سلسلة البواقي متناظرة.

**2-4- اختبار معامل التفلطح Kurtosis**

لاختبار فرضية العدم (فرضية التفلطح) نقوم بحساب إحصائية  $v_2$ ، حيث:  $H_0: v_1=0$

ومنه نقبل فرضية العدم:  $H_0: v_2=0$  ومنه تكون سلسلة البواقي مسطحة طبيعياً.

**3-4- اختبار جارك بيررا Jarque - Bera**

لاختبار فرضية العدم (سلسلة البواقي تتبع توزيع طبيعي:  $H_0$ ) نقوم بحساب إحصائية جارك بيررا، التي تعطى بالعلاقة:

$$= \frac{25}{6} (-0.103202)^2 + \frac{25}{24} (2.632004 - 3)^2 = 0.18544132$$

التي يمكن أخذها مباشرة من الشكل (2)

$$S = 0.18544132 < \chi_2^2 (0.05) = 5.991$$

بالتالي نقبل فرضية العدم  $H_0$  التي تقر بأن سلسلة البواقي موزعة توزيعاً طبيعياً عند مستوى معنوية 5% أي أن:

$$\hat{U}_t \sim N(E(U_t), \sigma_u^2 In) = (0, \sigma_u^2 In)$$

من خلال ما سبق وبعد حساب اختبارات معامل التناظر ومعامل التفلطح، واختبار جارك بيررا، فإن سلسلة البواقي تخضع لسيرورة التشويش الأبيض (White noise)، بالتالي فإن سلسلة البواقي مستقرة، أي أن:

$$*E(U_t) = 0$$

$$*E(UU') = \delta^2 I_n$$

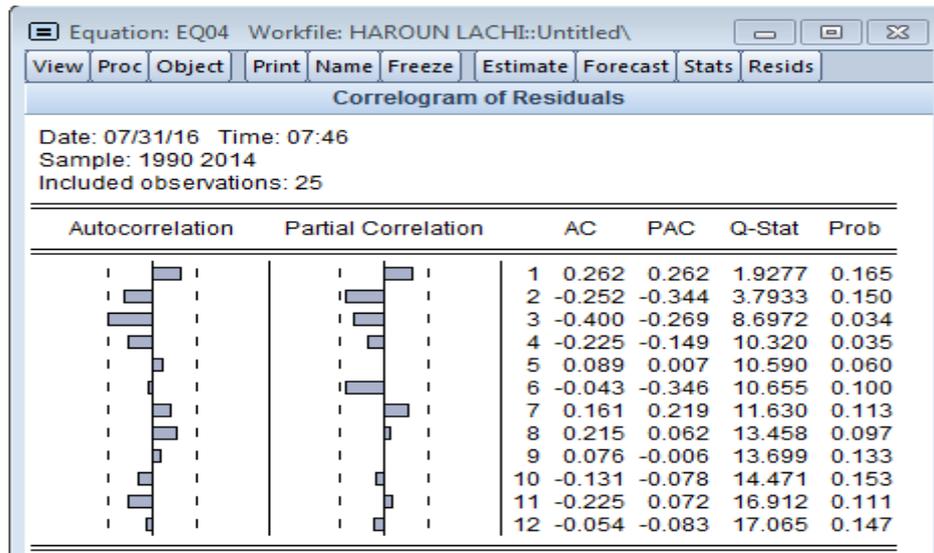
$$*Cov(U_i, U_j) = 0, \forall i \neq j$$

$$*U_t \sim N(0, \sigma_u^2 In)$$

**5 - قياس مدى استقرار تقديرات النموذج خلال فترة الدراسة:**

لاختبار استقراره النموذج نعلم على دالة الارتباط الذاتي والجزئي (للأخطاء)، كما هو مبين في الشكل أدناه.

شكل (3): دالة الارتباط الذاتي (للأخطاء) للنموذج



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على مخرجات برنامج Eviews 9

نلاحظ من خلال الشكل أعلاه الممثل لدالة الارتباط الذاتي والجزئي لبواقي النموذج المقدر للاستثمار العمومي في الجزائر خلال الفترة: 1990-2014، أن جميع الأعمدة داخل مجال الثقة، ومنه أن النموذج مستقر.

**6 - اختبار المعنوية الكلية لمعادلات دالة الارتباط الذاتي Ljung-Box:**

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

يستخدم هذا الاختبار لدراسة المعنوية الكلية لمعاملات دالة الارتباط الذاتي ذات الفجوات  $m \leq 12$  حيث توافق إحصائية الاختبار المحسوبة  $Q^*$  آخر قيمة في العمود  $Q_{stat}$  في الشكل أعلاه، أي:

حيث:  $N$ : عدد المشاهدات.

$k$ : عدد الثوابت

$m$ : عدد الفجوات

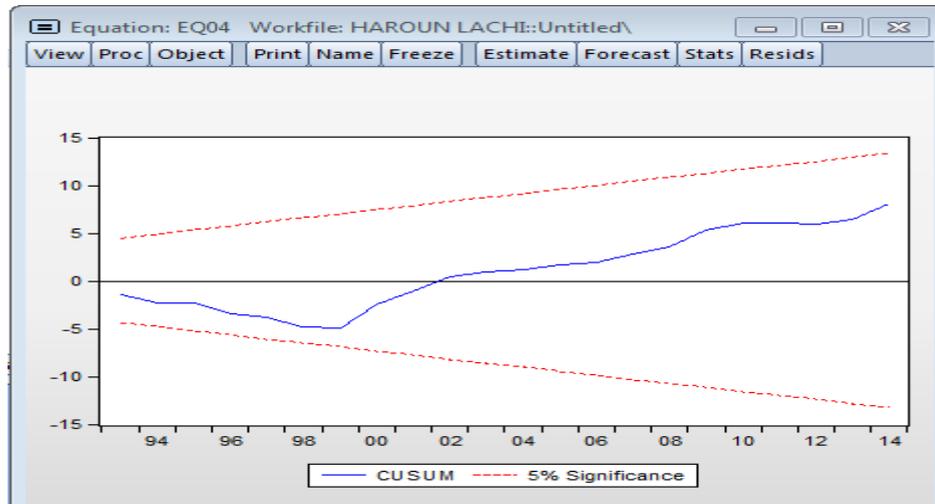
$Q^*$ : إحصائية  $Ljung-BOX$

بالتالي نقبل فرضية العدم  $H_0$ : التي تقر بأن النموذج مستقر.

### 7- اختبار استقرار النموذج

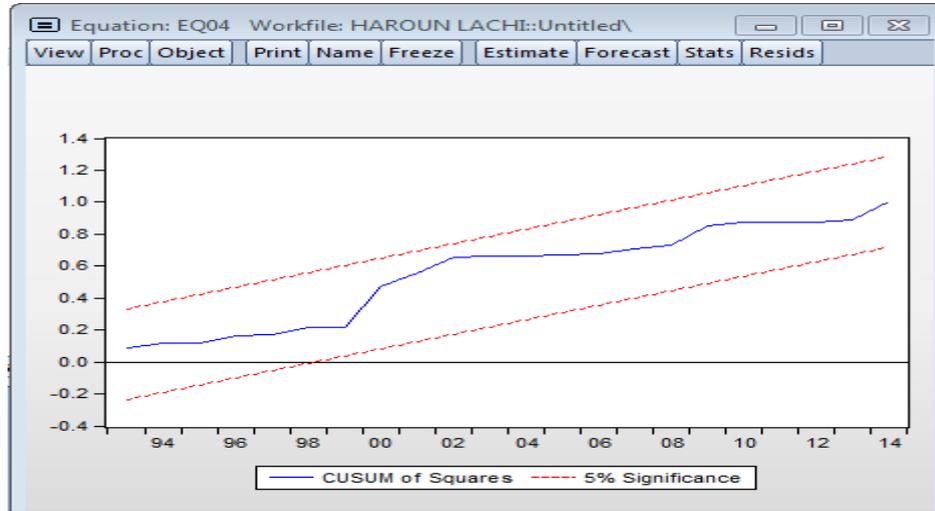
لكي نتأكد من خلو البيانات المستخدمة في هذه الدراسة من وجود أي تغيرات شكلية فيها، نستخدم اختياري: المجموع التراكمي للبواقي المعادة ( $Cusum$ )، وكذا المجموع التراكمي للمربعات البواقي المعادة ( $Cusum\ of\ squares$ ) وهما من أهم الاختبارات في هذا المجال لأنه يوضح أمرين مهمين، وهو تبيان وجود أي تغير هيكل في البيانات، ومدى استقرار وانسجام المعلمات. يتحقق الاستقرار الهيكلي للمعلمات المقدرّة إذا وقع الشكل البياني لاختبار كل من:  $Cusum$  و  $Cusum\ of\ squares$  داخل الحدود الحرجة عند مستوى معنوية 5%، فكانت النتائج ممثلة في الشكلين الآتيين:

الشكل (4): المجموع التراكمي للبواقي المعادة  $Cusum$ .



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على مخرجات برنامج *EvIEWS*

الشكل (5): المجموع التراكمي لمربعات البواقي المعادة *Cusum of squares*



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على مخرجات برنامج Eviews 9

من خلال الرسم البياني نلاحظ أن اختبار المجموع التراكمي للبواقي المعادة *Cusum* بالنسبة لهذا النموذج، فهو يعبر عن وسط خطي داخل حدود المنطقة الحرجة، مشيراً إلى نوع من الاستقرار في النموذج عند مستوى معنوية 5%، نفس الشيء بالنسبة لاختبار المجموع التراكمي لمربعات البواقي المعادة *Cusum of squares*، ويتضح من خلال هذين الاختبارين أن هناك استقراراً و انسجاماً في النموذج.

#### خاتمة:

- هدفت الدراسة إلى معالجة أهم مصادر التمويل المفسرة للاستثمار العمومي في الجزائر خلال الفترة: 1990-2014، من خلال تحديد مشكلة البحث ، إضافة إلى الأدوات التي اعتمدها الدراسة خلال طول الفترة الزمنية التي شملها التحليل، كون الفترة الزمنية للدراسة حافلة بالتغيرات الاقتصادية، كذلك تغطي مراحل الانفتاح الاقتصادي التي لها أثر على التنمية الاقتصادية، بالتالي المشروعات الاستثمارية العمومية. بعد طرح مقدمة ومعالجة الموضوع، سيتم استخلاص مجموعة من النتائج من خلال الدراسة، وهي كالآتي:
- إن الاستثمار العمومي يتحدد بمجموعة من المؤشرات ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمصادر تمويله، وهذا من خلال التركيز على مجموعة من المتغيرات (المؤشرات الكمية) للاقتصاد الكلي: كحصيللة الصادرات و التمويل التضخمي والادخار الوطني الصافي، إضافة إلى الاستثمار الأجنبي المباشر والمديونية الخارجية، كلها مصادر تستعمل لتمويل المشروعات الاستثمارية العمومية بالتالي التنمية الاقتصادية.
  - إن حصيللة الصادرات والتمويل لتضخمي من أهم المتغيرات المفسرة للاستثمار العمومي في الجزائر خلال الفترة: 1990-2014، من خلال النموذج اللوغاريتمي المقدر لمصادر تمويل الاستثمار العمومي في الجزائر خلال الفترة: 1990-2014.
  - إن أثر مصادر التمويل على الاستثمار العمومي في الجزائر خلال فترة الدراسة يتماشى مع النظرية الاقتصادية من خلال تحليل النموذج القياسي.
  - من خلال الدراسة الاقتصادية والإحصائية والقياسية تم تقدير أفضل نموذج قياسي لمصادر تمويل الاستثمار العمومي في الجزائر خلال الفترة: 1990-2011. من خلال المعطيات الإحصائية الخاصة بالمتغيرات المفسرة الداخلة في تركيبية النموذج والمتمثل في معادلة الانحدار الخطي التالية:
  - خلال الفترة: 1990-2014 كانت أهم المتغيرات الكلية الأكثر تأثيراً على الاستثمار العمومي في الجزائر هي: حصيللة الصادرات بمعامل 1.101585 ويليه التمويل التضخمي بمعامل 0.211405، ويعني ذلك أن أي زيادة في حصيللة الصادرات د: 1 مليار دولار أمريكي سوف تؤدي إلى زيادة الاستثمار العمومي بنسبة 1.101585 %، وأن أي زيادة في معدل التضخم ب: 1% سوف تؤدي إلى زيادة في الاستثمار العمومي بنسبة 0.211405 %، حيث نجد أن تأثير حصيللة الصادرات أكبر من تأثير التضخم لذا ينصح استعمال التمويل التضخمي لفترات قصيرة وبنسب منخفضة لتفادي الموجات التضخمية الشديدة.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- ازداد اعتماد الاقتصاد الجزائري على النفط وتكريس الاقتصاد الريعي الذي يعتمد بشكل كامل على عائدات البترول في تغطية النفقات العمومية، أي الاعتماد على صادرات أحادية البنية، ويحمل هذا التوجه مخاطر محدقة بالاقتصاد الوطني، حيث صرفت أزيد من 370 مليار دولار أمريكي منذ 2001، لكن عند مقارنة الأموال التي صرفت بالنتائج فهي بطبيعة الحال غير مقبولة.
- تعتمد الجزائر فقط على التمويل غير مباشر بسبب غياب السوق المالية، لذا يسمى الاقتصاد الجزائري باقتصاد إسنادته (اقتصاد مديونية)، كما تعتبر بورصة الأوراق المالية ميكنازيم جديد لتمويل المشروعات الاستثمارية (الاقتصاد التمويلي)، إلا أن فعاليتها ضعيفة جدا في الجزائر هذا راجع لقلّة تعامل المشروعات بالأسهم.
- قدرة النظام المصرفي على تعبئة المدخرات (مصادر التمويل الداخلية) تبقى محدودة (سياسة وأدوات). رغم التغييرات الهيكلية والمؤسسية التي صاحبت تطوره، بالتالي فإن مستويات الادخار تبقى محدودة.
- فيما يخص الاستثمار العمومي في قطاعات الخدمات والبناء والأشغال العمومية والفلاحة عرفت نموا معتبرا، بالمقابل نجد أن الاستثمار العمومي في قطاع الصناعة بقي يراوح مكانه.
- رغم كل الإصلاحات التي عرفها القطاع المصرفي إلا أنه لا يزال بعيدا عن المستوى المطلوب، والواقع خير ليل على ذلك، كإفلاس البنوك، اختلاس الأموال، وارتفاع ملحوظ في الديون المشكوك فيها (المعدومة).
- ظاهرة التوسع النقدي في الجزائر، نجد أن هذا التوسع لا يتناسب والتطور في النشاط الاقتصادي.

### التوصيات:

- من خلال ما سبق، يمكن تقديم مجموعة من التوصيات التي نراها ضرورية للمساهمة في تعبئة مصادر التمويل أكبر قدر ممكن، وتفعيل المشروعات الاستثمارية العمومية في الجزائر، وهي كالاتي:
- يجب إعادة توجيه الاستثمار العمومي نحو الإنتاج (القطاع الصناعي)، لتطوير الاستثمارات الإنتاجية وتحسين تنافسيتها، ولكي يتمشى الاستثمار في القطاع الصناعي جنبا إلى جنب مع الاستثمار في قطاعات الأشغال العمومية والبناء والفلاحة.
- الإسراع في عمليات الإصلاح المالي والإداري على مستوى المشروعات الاستثمارية العمومية، وذلك من خلال السعي الجاد للقضاء على أغلب مظاهر البيروقراطية والرشوة والفساد لإرساء أسس الحكم الرشيد، وترك هذه المشروعات تعمل وفق آليات اقتصاد السوق، حيث يكون البقاء للأجبع والأكفأ اقتصاديا، والحرص على توفير الاستقرار السياسي والأمني مع تحسين البنية التحتية.
- ضرورة تنويع مصادر التمويل المشروعات الاستثمارية العمومية، وعدم الاعتماد على مصدر تمويلي واحد (حصيلة الصادرات)، مما يعرض الاقتصاد الوطني لمخاطر وهزات وأزمات اقتصادية.

- ضرورة تبني سياسة ملائمة للإصدار النقدي في الجزائر تتناسب مع معدل النمو الحقيقي للنتائج الداخلي الإجمالي، مع الأخذ بعين الاعتبار حجم الانخفاض في القوة الشرائية للنقود لضمان التناسب بين مقتضيات التنمية والاستقرار الاقتصادي.
- ضرورة تشجيع كل أنواع الاستثمار الأجنبي المباشر وتحسين مناخه، بهدف الاستفادة في الخبرات والتكنولوجيا العالمية للتقليل من التكاليف الإنتاجية، إضافة إلى إعادة توجيه الاستثمار الأجنبي المباشر إلى قطاعات خارج المحروقات.
- الإسراع في إعادة هيكلة الجهاز المصرفي، وتقديم خدمات مصرفية جديدة والتوسع فيها.
- ضرورة إعطاء أهمية للطرق الرياضية والأساليب الإحصائية والدراسات القياسية للظواهر الاقتصادية، وذلك بإعداد دراسة كمية، وبناء نماذج قياسية لها من أجل تحليلها والتنبؤ بها.

### الهوامش:

- (\*)-الأصل أن يتم التمويل من الموارد الذاتية، وإذا عجزت هذه الموارد عن الوفاء بالاحتياجات التمويلية، فإنه يتم اللجوء إلى من لديهم فائض مالي، ومن هنا يتضح أن مفهوم التمويل هو نقل القدرة التمويلية، أو الفوائض المالية من فئات الفائض إلى فئات العجز.

(1) مفهوم، أهمية التمويل وأنواع التمويل منتدى محاسبة دوت نت، قسم إدارة الأعمال.

Infotechaccountants.com 27-09-2016 (09:13)

(2) نفس المرجع السابق.

- (\*)-تحديد التوقعات القبلية: حيث يتم تعيين توقعات مسبقة عن إشارة وحجم معاملات العلاقة الاقتصادية محل القياس، ويتم تحديد العلاقة بين المتغير التابع والمتغيرات المستقلة، مع توضيح إن كانت هذه العلاقة طردية أو عكسية.

(\*\*) -الاستثمار العمومي= الاستثمار الإجمالي- الاستثمار الخاص.

(\*\*\*)-الادخار الوطني الصافي: الادخار الوطني الإجمالي- استهلاك العائلات والإدارات العمومية.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- (\*)  $AIC$ : *the akaike information criterion* (يسمى بمعيار المعلومات)، هو مقياس يقوم على الجودة النسبية للنموذج الاحصائي لمجموعة من البيانات، وعلى هذا النحو فهو يعتبر وسيلة لاختبار النموذج، بالتالي فإن هذا المعيار لا يقوم على فرضية العدم، بل النموذج ذو أصغر قيمة  $AIC$ .
- (\*\*)  $BIC$ : *The bayesian information criterion* (يسمى بمعيار المعلومات النظرية الافتراضية)، وهو معيار المعلومات المستقاة من معيار  $Akaike$ ، الذي افترضه  $Gideon Schwarz$  سنة 1978، خلافاً لمعيار  $Akaike$  (1974)، فإن معيار  $Schwarz$  يعتمد على حجم العينة وليس على عدد المعلمات فقط.
- (\*\*\*)  $S.E. of regression$  - مجموع أخطاء الانحدار: هو عبارة عن مقياس التشتت للقيم الفعلية حول خط الانحدار (القيم المقدرة أو المحسوبة)، وتسمى أيضاً بمجموع البواقي، والتي تعطى بالعلاقة:  $\sum e_i = \sum (y_i - \hat{y}_i)$
- (\*) - التعدد، الامتداد أو الازدواج الخطي: يشير الى وجود ارتباط خطي بين عدد من المتغيرات المستقلة في نموذج الانحدار المتعدد.
- (3) حسين علي بخيت و سحر فتح الله، الاقتصاد القياسي، عمان، دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع، 2009، ص. 229.
- (4) عبد القادر محمد عبد القادر عطية، الاقتصاد القياسي بين النظرية والتطبيق، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص. 478.
- (5) محمد شيخي، طرق الاقتصاد القياسي محاضرات وتطبيقات، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2012، ص. 100.
- (\*)  $B_1$  - تمثل احصائية معامل الالتواء (التناظر)  $Skwness$  التي تؤخذ من الشكل 2.
- (\*)  $B_2$  - تمثل احصائية معامل التفلطح  $Kurtosis$  التي تؤخذ ايضا من الشكل 2.

## تفعيل دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر

د. بن شيخ توفيق/ د. لعفيفي الداجي  
جامعة 8 ماي 45 قالة

الملخص:

من أجل تحقيق التنمية المحلية في كل المجالات وعلى كل المستويات، ومن أجل تطوير وترقية المجتمع، تبنت الجزائر على غرار دول العالم نظام اللامركزية الإدارية في التسيير. الذي يقوم على وجود جماعات محلية منتخبة، تمثل البلدية الهيئة القاعدية فيها، باعتبارها الأقرب للسكان المحليين والأدنى بحاجاتهم والأقدر على تجسيدها وتنفيذها. حيث عملت الدولة - إيماناً منها بمكانة وأهمية البلديات في تحقيق التنمية المحلية- بتدعيمها بمختلف الوسائل والإمكانات المادية والبشرية.

لكن ورغم كل الجهود المبذولة في هذا المجال إلا أن واقع التنمية المحلية لا يعكس تماماً حجم هذه الجهود. وذلك نظراً للكثير من المعوقات والمشاكل التي تتخبط فيها أغلب البلديات، مما قلص من فعالية دورها في إحداث التنمية التي يتطلع إليها المواطن.

بناء على هذا الواقع وفي ظل الظروف الاقتصادية التي تمر بها البلاد، فإنه آن الأوان لتفعيل دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية وذلك من خلال اتخاذ جملة من الإجراءات المالية، القانونية، والسياسية.

**الكلمات المفتاحية:** اللامركزية، البلدية، التنمية المحلية، الجباية المحلية، المجتمع المدني، الموارد البشرية، الاستثمار المحلي.

### Summary:

In order to achieve local development in all fields and at all levels, in order to develop and upgrade the community, Algeria adopted along the lines of the world's system of administrative decentralization in management. Which is based on the existence of an elected local groups, representing the municipality in which the basal body, as the closest to the local population and fully aware of their needs and best able to embody and implementation. State where she worked - Believing in the position and the importance of municipalities in achieving for Local Development Support various means and material and human possibilities.

But despite all the efforts made in this area, however, the reality of local development does not fully reflect the magnitude of these efforts. In view of the many obstacles and problems which the wandering most of the municipalities, thus reducing the effectiveness of its role in bringing about development sought by the citizen. The construction of this fact, and in light of the economic circumstances in the country, it is time to activate the role of municipalities in local development and by taking a series of fiscal measures, legal, and political.

**Key words:** decentralization, municipal, local development, Local taxes, civil society, human resources, local investment.

### المقدمة:

لقد كان لاتساع وظائف الدولة والأخذ بمبادئ اللامركزية والحرص على تحقيق العدالة الاجتماعية والرغبة في تحسين أداء الإدارة العامة والاقتراب أكثر فأكثر من المواطنين، آثاراً كبيرة على أغلب دول العالم، مما أدى إلى انتشار وظهور نظم الهيئات المحلية أو الجماعات المحلية، التي تهدف إلى إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية عن طريق المجالس المحلية المنتخبة. والجزائر كغيرها من الدول تسعى جاهدة إلى تحقيق تنمية وطنية شاملة ومستدامة قصد الخروج نهائياً من الأزمات متعددة الجوانب التي تعرفها، هذه التنمية لا يمكن تجسيدها إلا بالانطلاق من القاعدة، ومن أجل ذلك اختارت في إستراتيجيتها التنموية الأخذ بنظام الجماعات المحلية وعملت على توسيعه، من خلال تخلي السلطة المركزية عن العديد من الاختصاصات الجماعات المحلية ولاسيما البلديات، وإذا أبققت الدولة لنفسها زمام السيادة فإن البلديات وجدت نفسها ملزمة بتوفير وتأمين حاجات لا متناهية تفوق قدراتها وإمكاناتها سواء المادية أو البشرية، وهو ما كان له بالغ الأثر على دورها في تحقيق التنمية المحلية، حيث أثبت الواقع الفشل الذريع للبلديات في إدارة التنمية المحلية.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

وعليه وجب التفكير بجدية والعمل بصدق من أجل تفعيل دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية كونها الهيئة القاعدية الأقرب للسكان المحليين والأدري بحاجاتهم ومتطلباتهم الحقيقية.

ومن أجل توضيح ذلك نطرح الإشكالية التالية: ماهي آليات تفعيل دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر؟ وللاجابة على هذه الاشكالية سنتطرق الى العناصر التالية:

**المحور الأول: الاطار المفاهيمي للتنمية المحلية.**

**المحور الثاني: التنظيم الاداري للبلدية في الجزائر.**

**المحور الثالث: آليات تفعيل دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر.**

**المحور الأول: الاطار المفاهيمي للتنمية المحلية.**

### 1- تعريف التنمية المحلية:

تعتبر التنمية المحلية جزءاً لا يتجزأ من التنمية الشاملة، ذلك أنها تهدف الى تنمية المجتمع المحلي. ونظراً لأهمية موضوع التنمية المحلية فقد حظيت باهتمام الباحثين، حيث تعددت الكتابات والتعريفات التي تبحث في هذا المفهوم. وعليه يمكن تقديم بعض التعريفات للتنمية المحلية فيما يلي:

- "التنمية المحلية هي العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتقاء بمستويات المجتمعات المحلية والوحدات المحلية إقتصادياً وإجتماعياً وثقافياً وحضارياً من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك المجتمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الادارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة."<sup>(1)</sup>

- كما تعرف التنمية المحلية بأنها: " السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مقصود ومرغوب فيه في المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة وتحسين نظام توزيع الدخل."<sup>(2)</sup>

- كما يمكن تعريف التنمية المحلية بأنها: " تلك العمليات التي توحد جهد الأهالي وجهد السلطات الحكومية، لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية، وتحقيقاً لتكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة ومساعدتها التامة في التقدم القومي."<sup>(3)</sup>

من خلال ما سبق يمكن إستخلاص أن التنمية المحلية هي عملية تراكمية، القصد منها إجراء إحداث تحسينات على كافة الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية والخدماتية للمجموعة المحلية في حدود لا تكاد تختلف في مبادئها وأسسها عن التنمية الوطنية إلا من حيث مجال تطبيقها. كما تبرز الهدف الرئيس من التنمية المحلية. كونها تمنح فرصة أكبر للهيئات والوحدات المحلية للتكفل بجزء من مسؤولية تنمية المجتمع جنبا الى جنب مع الهيئات المركزية، سعياً الى تحقيق مبدأ التوازن على مستوى المناطق في الأقاليم. هذه الأخيرة تفتح للوحدات الاقليمية باب المبادرات التي من شأنها تلبية مطالب سكان الاقليم محلياً، بحسب ما تستدعيه الضرورة والظروف.

### 2- خصائص التنمية المحلية: للتنمية المحلية جملة من الخصائص نذكر منها: (4)

- التنمية المحلية عملية فرعية وليست حالة عرضية عابرة، فهي عملية تفاعل حركي ديناميكي مستمر ومتجدد، إذ أنها تقتضي حركة مستمرة في كل الأبنية الاجتماعية المتنوعة، بغية إشباع الحاجات والمطالب المتجددة؛

- التنمية المحلية عملية موجهة ومتعمدة وواعية ، تستهدف الأقاليم الفرعية من الوطن. بمعنى أنها ليست عشوائية أو تلقائية بل هي عملية مخططة؛

- إن كون التنمية المحلية عملية إرادية واعية تتطلب إرادة جماعية شعبية، هي إرادة التفكير بالتخلص من التخلف وهذا يقتضي وعي وشعور بالتخلف وشعور بالتخلص منه من قبل المجتمع المدني ككل المحلي والوطني؛

- إن التنمية بصفة عامة هي عملية متكاملة وغير قابلة للتجزئة، والتكامل يعني أن تسيير التنمية في جميع القطاعات والمستويات بطريقة متوازنة، وتبعاً لذلك يكون من المستحيل تنمية الصناعة مثلاً دون التعليم، أو حل مشاكل المدينة دون إهتمام مماثل لمشاكل الريف. وأساس مفهوم التكامل، أن المجتمع يشكل كلا عضواً واحداً. وهنا تقوم فكرة والشمول بدور أساسي في تأكيد الاعتماد المتبادل بين جميع أوجه الأنشطة التنموية.

### 3- عناصر التنمية المحلية: تتمثل عناصر التنمية المحلية فيمايلي: (5)

**3-1- برنامج مخطط:** يتركز حول الاحتياجات الكلية للمجتمع، ذلك أن التخطيط الكفاء هو الطريقة المثلى التي تضمن استخدام جميع الموارد الوطنية المادية والطبيعية والبشرية، بطريقة علمية وعملية وإنسانية، لكي تحقق الرقي والرفاهية للمجتمع.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

**2- المشاركة الجماهيرية:** من القواعد الأساسية للتنمية المحلية ضرورة المشاركة الشعبية، أي مشاركة أكبر عدد من سكان الهيئة المحلية، تفكيراً وعملاً في وضع وتنفيذ المشاريع الرامية إلى النهوض بهم، وذلك عن طريق إثارة الوعي بمستوى أفضل من المعيشة، عن طريق إقناعهم بالحاجات الجديدة وتدريبهم على استعمال الوسائل الحديثة للإنتاج وتعويدهم على أنماط جديدة من العادات الاقتصادية في الإنتاج والاستهلاك والادخار.

**3- المساعدات الفنية:** وهي ما تقدمه الهيئات الحكومية، فعملية التنمية المحلية تحتاج إلى عنصرين هامين هما: العنصر البشري والعنصر المادي، ويمتزج هذان العنصران امتزاجاً كبيراً في الحياة الاجتماعية، ويتكون من ذلك عنصر المساعدات الفنية، أي المساعدة الفنية البشرية والمساعدة الفنية المادية وكلاهما يكمل الآخر.

**4- التكامل بين الاختصاصات:** من القواعد الأساسية في التنمية المحلية أن يكون هناك تكامل بين المشاريع في الميادين المختلفة عن طريق برنامج متعدد الأغراض، وهذا نتيجة لتشابك العوامل المؤثرة في الظواهر الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فلا يمكن فصل الظواهر الاجتماعية مثلاً عن الظواهر الاقتصادية، فهي تعتمد على بعضها البعض وتتبادل التأثير والتأثر.

**4- أهداف التنمية المحلية:** تتمثل أهداف التنمية المحلية فيما يلي: (6)

- شمول مناطق الدولة المختلفة بالمشاريع التنموية يضمن تحقيق العدالة فيها والحلولولة دون تركزها في المدن الكبرى ومراكز الجذب السكاني؛
- عدم الإخلال بالتركيبة السكانية وتوزيعها بين أقاليم الدولة، والحد من الهجرة الداخلية من الريف إلى المناطق الحضرية؛
- زيادة التعاون والمشاركة بين السكان ومجالسهم المحلية مما يساعد في نقل المجتمع المحلي من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة؛
- تسريع عملية التنمية الشاملة زيادة حرص المواطن على المحافظة على المشروعات التي ساهم في تخطيطها وتنفيذها؛
- زيادة القدرات المالية للهيئات المحلية مما يساهم في تعزيز قيامها بواجباتها وتدعيم استقلاليتها؛
- تنمية قدرات القيادات المحلية للإسهام في تنمية المجتمع؛
- تطوير الخدمات والنشاطات والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية والعمل على نقلها من الحالة التقليدية إلى الحديثة؛
- توفير المناخ الملائم الذي يمكن السكان في المجتمعات المحلية من الإبداع والاعتماد على الذات، دون الاعتماد الكلي على الدولة؛
- جذب الصناعات والنشاطات الاقتصادية المختلفة لمناطق المجتمعات المحلية بتوفير التسهيلات الممكنة، مما يساهم في تطوير تلك المناطق وبتحسين لأبنائها مزيداً من فرص العمل؛

- تعزيز روح العمل الاجتماعي وربط جهود الشعوب مع جهود الحكومة للنهوض بالبلاد اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً.

**5- أجهزة التنمية المحلية:** يتم تحقيق التنمية المحلية من خلال أجهزة تساعد على الوصول إلى النتائج المرغوبة، وهذه الأجهزة هي برامج تتبعها السياسات التنموية وتعتمدها في تطبيقاتها وهي ثلاثة برامج أساسية نوجزها فيما يلي: (7)

**1-5- البرامج التكاملية:** وهي تلك البرامج المخططة على الصعيد الوطني، وتهدف إلى تنمية المجتمع من مختلف القطاعات، وتؤدي مثل هذه البرامج في مراحلها الأولى إلى إحداث تغييرات جوهرية لتحقيق توازن إيماني على التنسيق والتعاون بين الجهود الحكومية والجهود المحلية الشعبية، وفي هذه الحالة تمر الموارد المالية والفنية، عبر هذا التنظيم لتحقيق أهداف التنمية المخططة مركزياً بالتنسيق مع الإدارة المحلية التي هي امتداد للأجهزة المركزية الوطنية.

**2-5- البرامج المكيفة:** وهي برامج مركزية تنشأ على مستوى المجتمع الوطني كاملاً، غير أنها تركز على تنظيم المجتمع المحلي والمساعدة الذاتية، وتسعى إلى توجيه الجهود نحو تحقيق الأهداف المحددة على المستوى المحلي، وذلك من خلال تطوير المجتمع المحلي عن طريق الجهود المشتركة بين المجتمع المحلي والمؤسسات الحكومية، مع تغييرات طفيفة على النظم الحكومية في بعض الأحيان الموجودة على المستوى المحلي.

**3-5- برامج المشروعات:** وهي نوع من برامج تنمية المجتمع المحلي، ذات أهداف متعددة، أما نطاقها المجالي فهي محددة جغرافياً وإقليمياً وقد تشمل أحد القطاعات الاجتماعية ضمن المجتمع الوطني. وتعد برامج المشروعات من أكثر برامج تنمية المجتمع نفعاً للشعوب النامية، ولتحقيق هذا النمط من برامج المشروعات هناك حاجة إلى وجود جهاز إداري مستقل وإلى هيئة فنية تابعة لهذا الجهاز متعدد الأهداف ويعمل ضمن نطاق محلي وطني ذو ولاء للإطار السياسي القومي.

**6- مراحل التنمية المحلية:** إن المراحل التي تعتمدها التنمية المحلية هي نفسها مراحل كل تنمية ذات طابع اجتماعي، ومن هذه المراحل ما يلي: (8)

**1-6- معرفة وفهم البيئة الطبيعية للمجتمع المحلي:** لا يمكن إجراء تنمية من فراغ، فضروري أن تقام دراسات للمجتمع المحلي من الناحية الجغرافية والمناخية والبيولوجية، فمعرفة البيئة معرفة عميقة يساعد في تنفيذ التنمية المحلية ولا يجعلها تقوم على التكهنات والأهواء بل على مستوى مدروس ووفق الموارد المتاحة لدى البيئة المحلية.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- 2-6- دراسة السكان وتركيباتهم: إن هذه المرحلة تعد مقوم أساسي أمام التنمية المحلية فلا بد من معرفة من هم هؤلاء السكان والأعمار الغالبة عليهم، ونسبة العاملين منهم، ومستوياتهم الثقافية، والتوافق الاجتماعي والتفاوت الطبقي، والإمكانيات التي لديهم كل هذه المعلومات تقدم للتنمية المحلية.
- 3-6- التعرف على مظاهر الحياة الاجتماعية: إن معرفة مظاهر الحياة الاجتماعية المحلية ورموزها جزء لإنجاح العملية التنموية، فمعرفة العادات المكونة للحياة الاجتماعية ومدى تمسك السكان بأعرافهم وتقاليدهم، ومعرفة ميولهم وتطلعاتهم، وهل تتعارض هذه البرامج الإنمائية مع الأنظمة المحلية، حتى لا يتم معارضتها بالإضافة إلى سرعة إنجازها وتطويرها.
- 4-6- دراسة النشاط الاقتصادي المحلي: ما يميز المجتمعات المحلية المنعزلة أنها مجتمعات متناسقة وذات تكامل داخلي، ولقيام التنمية المحلية فيها يجب التعرف على النظام الاقتصادي القائم في هذا المجتمع، كمعرفة صور الإنتاج الزراعي والحرفي والصناعي والتعرف على أنواع الوظائف والمهن التي توجد بهذا المجتمع، فمكونات النشاط الاقتصادي تختلف من مجتمع لآخر، ولمعرفة المدخل التنموي لهذا المجتمع يجب معرفة نظام الأجور، مستوى أهليه المالية ومستوى التساهمية لأفراده.
- 7- معوقات التنمية المحلية: تختلف معوقات التنمية المحلية من بلد لآخر ومن منطقة إلى أخرى داخل البلد نفسه ومن مرحلة زمنية لأخرى وذلك بتأثير العوامل الاقتصادية والسياسية والثقافية لكل مجتمع، ويمكن تصنيف أهم المعوقات التي تعترض التنمية المحلية فيما يلي:<sup>(9)</sup>
- 1-7- العامل الديمغرافي: حيث يمثل النمو المتزايد للسكان، أحد أهم العوائق التي تقف في طريق التنمية الشاملة للمجتمعات النامية لاسيما على المستوى المحلي، فعدد السكان المتزايد يؤثر سلبا على بروز أثر زيادة الإنتاج والدخل وذلك بسبب الحاجيات المتجددة المتولدة عن هذه الزيادة والتي يصعب تلبيتها خاصة إذا صاحبها قلة الموارد المحلية.
- 2-7- العوامل الاجتماعية: من أهمها:
- 1-2-7- النظم والأبنية الاجتماعية السائدة: كنظام الملكية السائد في معلم المجتمعات المحلية والذي قد يقف أمام تنفيذ المشروعات التنموية نظرا لتشابك حقوق الملكية وتعقدها واختلاف الأسس التي تقوم عليها وكذلك نظام القرابة الذي يركز على الولاء في العائلة ويضعف روح التضامن الاجتماعي في المجتمع المحلي.
- 2-2-7- التنظيم الديني: فالكثير من المشروعات التنموية لاقت الفشل الذريع بسبب تعارضها مع إحدى القيم الدينية السائدة في المجتمع المحلي.
- 3-2-7- الصراع على السلطة داخل المجتمع المحلي: مما يؤدي إلى ظهور نوع من النزاع والشقاق الذي يجعلهم يحيدون الهدف الرئيسي الذي يفترض أن تكون تنمية المجتمع المحلي وتحسين الحالة المعيشية لأفراده، وترقية نوعية حياتهم.
- 3-7- العوامل الثقافية: وتتمثل فيما يلي:
- 1-3-7- التقاليد السائدة في المجتمع المحلي: خاصة تلك التي تشجع على التمسك بالقديم وبكل ما تركه الآباء والأجداد مما يكون اتجاها سلبيا معارضا لكل تغيير أو تجديد أو تحديث.
- 2-3-7- المعتقدات السائدة لدى أفراد المجتمع المحلي: والتي تلعب دورا كبيرا في إعاقه برامج التنمية المحلية، خاصة في مجال الزراعة، التي تلقى فيها المشروعات الزراعية الحديثة مقاومة كبيرة من الأفراد المحليين، نتيجة المعتقدات السائدة بينهم والتي تشجعهم على التمسك بالمحاصيل القديمة وتجنب كل ما هو جديد.
- 3-3-7- القيم الاجتماعية والثقافية: خاصة تلك المتعلقة بأنماط الاستهلاك والعمل والإنتاج...وكل ما من شأنه أن يؤثر على الأعمال التنموية في المجتمع المحلي.
- 4-7- العوامل النفسية: حيث أن عدم تحقيق النتائج المرجوة من المشروعات التنموية في المجتمع المحلي أو تأخرها يولد إحساسا أو شعورا بعدم الرضا لدى السكان، مما يفقد الثقة في الهيئات الحكومية المشرفة وتقاسمهم مرة أخرى عن المساهمة في تلك المشروعات.
- 5-7- العوامل الاقتصادية (المادية والفنية): تتعلق هذه العوامل أساسا بالخدمات والعمليات التخطيطية الاقتصادية وتنفيذها، ترتبط أيضا بظروف البيئة المحلية والموارد المتاحة فيها.
- 6-7- ضعف المشاركة الشعبية: لقد كشفت العديد من الدراسات التي أجريت على تنمية المجتمعات المحلية أن السبب الرئيسي والعائق الحقيقي الذي حال دون نجاح المشروعات التنموية المحلية هو أنها لم تكن تستجيب بصفة مباشرة لمطالب الأفراد المحليين مما جعلها تلقى مقاومة شديدة عند تنفيذها.
- 8- مجالات التنمية المحلية: بالنسبة لمجالات التنمية المحلية فهي متعددة نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

**1-8- المجال الاقتصادي:** حيث جاءت لتعبر عن اهتمام الاقتصاديين والسياسيين ومن لهم صلة مباشرة بعملية التخطيط الاقتصادي إلى يسعى على تحقيق الزيادة في النمو والإنتاج وتطوير الوسائل المساعدة لتحسين ذلك، كما أنها تهدف إلى تحقيق غاياتها الحقيقية والمتمثلة في رفاهية الإنسان ماديا عن طريق تحسين مستواه المعيشي، كما أن هذا النوع من التنمية يهدف أساسا إلى وضع مخططات تكوين الغرض منها تطوير الوضعية الاقتصادية للمجموعة المحلية.<sup>(10)</sup>

**2-8- المجال الاجتماعي:** وهو مجال تنموي يسعى للاهتمام بتنمية الجانب الاجتماعي لأفراد الإقليم الواحد، حيث أن جوهر هذا المفهوم هو العنصر الإنساني بالتركيز على قواعد مشاركة الفرد في التفكير وإعداد وتنفيذ البرامج الرامية للنهوض به.<sup>(11)</sup>

**3-8- المجال السياسي:** تهدف إلى تنمية النظام السياسي القائم في دول ما على اعتبار أن التنمية السياسية تمثل استجابة للنظام السياسي للتغيرات الحاصلة في البيئة المجتمعية والدولية، ولاسيما استجابة النظام لتحديات بناء الدولة والأمة والمشاركة وتوزيع الأدوار، ولا تكون التنمية السياسية إلا من خلال تحقيق استقرار النظام السياسي، وهذا الأخير لا يتم إلا توافر فيه الأخذ بأشكال المشاركة الشعبية والمتمثلة في حق المواطنين في اختيار من يمثلونهم لتولي السلطة...ومن خلال المشاركة السياسية يلعب المواطن دورا كبيرا في دعم مسيرة التنمية السياسية.<sup>(12)</sup>

**4-8- المجال الإداري:** إن تحقيق التنمية الإدارية الفعلية مرهون بتواجد قيادة إدارية فعالة، لها القدرة على بث روح النشاط الحيوي في جوانب التنظيم ومستوياته كما يغرس في الأفراد روح التكامل والإحساس بأنهم جماعة واحدة ومتراصة تسعى إلى تحقيق الأهداف والتطلع إلى المزيد من العطاء والإنجازات.<sup>(13)</sup>

**5-8- المجال البشري:** من خلال كسب المعرفة وبناء القابلية وتطوير المهارات وتعزيز قيم الثقافة التنموية، فعملية التنمية هي بالضرورة عملية شاملة ومتكاملة تمتزج فيها كافة الجوانب الاقتصادية مع الجوانب الاجتماعية والثقافية، فإذا كانت الغاية الكبرى من أي مشروع تنموي هي التركيز على تحسين الوضع الاقتصادي أولا، فإنها في نهاية المطاف تهدف إلى العمل على إعلاء شأن الإنسان لذا من الضروري عند وضع خطط التنمية وتنفيذها الأخذ في الاعتبار الأول احتياجات أفراد المجتمع وتحقيقها بقدر الإمكان.

**6-8- المجال البيئي:** تنمية الوعي البيئي حول كيفية التعايش مع البيئة وتحقيق الاستثمار الأمثل للموارد الطبيعية من دون إضرار بالبيئة، والابتعاد عن الاستهلاك أو الاستغلال غير المبرر للبيئة ومعالجة ما يترتب على هذا الاستغلال من آثار ومشاكل مع ترسيخ فكرة الحفاظ على المحيط وتحقيق التكفل الأمثل بقضايا البيئة والمحيط.

#### المحور الثاني: التنظيم الإداري للبلدية في الجزائر.

نظرا لزيادة أعباء الإدارة في الدولة الحديثة وتضاعف وظائفها، جعل إدارة الجهاز الإداري بواسطة إدارة مركزية أمرا صعبا وعسيرا، إن لم يكن مستحيلا، ولهذا سارعت الكثير من الدول إلى تغيير بعض هياكلها الإدارية، وذلك بتوزيع السلطات في الدولة والمؤسسات المحلية. والجزائر كغيرها من هذه الدول اعتمدت على نظام اللامركزية، حيث تتجسد اللامركزية الإقليمية في جانب من التنظيم الإداري الجزائري في البلدية التي تعتبر أصغر تقسيم عضوي في البلاد، إذ تعبر عن سيادة الدولة في إقليمها، ونظرا لكونها الأقرب إلى المجتمع المحلي فقد أسندت لها مهام وصلاحيات شملت قطاعات عديدة.

**1-تعريف وإنشاء البلدية:** لقد منح القانون الجزائري للبلدية الوجود الدستوري بعد أن نص عليه صراحة دستور 1963 في المادة (09) منه، وتبلورت صلاحياتها ومهامها بعد صدور القانون البلدي 1967 المؤرخ في 18/01/1967، وهكذا أصبحت البلدية ذات كيان مجسد ضمن مؤسسات الدولة. وقد عرفها قانون 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 في المادة (01) منه: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب قانون".

ويتم إنشاء البلدية وتعيين حدودها الإدارية بموجب مرسوم يصدر من طرف رئيس الجمهورية بناء على قرار وزير الداخلية والجماعات المحلية. كما أن تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها أو تحويله يتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، وبعد استطلاع رأي الوالي ومداولة المجلس الشعبي البلدي، ويحظر المجلس الشعبي الولائي بذلك.<sup>(14)</sup>

كما أن تعديل الحدود الإقليمية للبلديات سواء كان بفصل أو بضم جزء من بلدية أخرى، فإنه يتم بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، بعد أخذ رأي الوالي ورأي المجلس الشعبي الولائي، ومداولة المجالس الشعبية المعنية.<sup>(15)</sup>

**2-هيئات البلدية:** تتوفر البلدية على:

- هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

- البلديات نموذجاً - يومي 8-9 نوفمبر 2016

- هيئة تنفيذية: يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول به. (16)
- 3-صلاحيات البلدية:** حدد القانون 10/11 المتعلق بالبلدية مهام البلدية في ممارسة صلاحياتها في المجالات التالية:
  - 3-1- التهيئة والتنمية:** من المهام الأساسية للمجلس الشعبي البلدي إعداد برامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده، وبصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشياً مع الصلاحيات المخولة له قانوناً، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذلك المخططات التوجيهية القطاعية. (17)
  - كما يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، من خلال وضع المخططات الترميمية والعمرانية على الصعيد المحلي، والمشاريع القطاعية المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء.
  - كما أعطى المشرع للمجلس الشعبي البلدي حق المبادرة أو عمل ما من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططاتها التنموية.
- 3-2- التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:** تتولى البلدية في هذا المجال التأكد من: (18)
  - احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها.
  - السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن.
  - السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة البناءات الهشة غير القانونية، وذلك باشتراط الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة،
  - إضافة إلى حماية التراث العمراني بالعمل على المحافظة على المواقع الطبيعية والآثار نظراً لقيمتها التاريخية والجمالية. وحماية الطابع الجمالي والمعماري وانتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية إضافة إلى وجوب قيامها بتسمية كافة المنشآت والتجهيزات والتجمعات السكنية والشوارع والفضاءات المتواجدة داخل إقليم البلدية.
  - كما تساهم إلى جانب الدولة في التحضير والاحتفال بالأعياد الوطنية لاسيما منها تلك المتعلقة بالثورة التحريرية.
- 3-3- نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة :** تقوم البلدية في هذا المجال بكافة الإجراءات قصد: (19)
  - إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقاً للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها.
  - إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك.
  - اتخاذ عند الاقتضاء، وفي إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، كل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياض وخدمات الأطفال والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني.
  - المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسليّة التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة.
  - تقديم مساعدتها للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسليّة.
  - المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسليّة ونشر الفن والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها.
  - اتخاذ كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها.
  - تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل.
  - حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية.
  - المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.
  - تشجيع ترقية الحركة الجموعية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسليّة وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

**3-4- النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:** تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة في مجال الصحة والنظافة العمومية والطرق البلدية على القيام بمايلي:(20)

- توزيع المياه الصالحة للشرب.
- صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.
- مكافحة نواقل الأمراض المتقلة.
- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.
- صيانة طرق البلدية.
- إشارات المرور التابعة لشبكة طرقها.

**4-مالية البلدية:**وهي مجموعة الاجراءات والوسائل المحددة بالقانون والتي تمكن هيئات البلدية من تنفيذ مخططاتها في إطار برامج التنمية المحلية.

**4-1-إيرادات البلدية:**تنقسم إيرادات البلدية إلى إيرادات قسم التسيير وإيرادات قسم التجهيز والاستثمار.

**4-1-1-إيرادات قسم التسيير:** تتكون إيرادات التسيير مما يأتي:(21)

- ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات.
- المساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية.
- رسوم وحقوق مقابل الخدمات.
- ناتج ومداخل أملاك البلدية.

**4-1-2-إيرادات قسم التجهيز والاستثمار:** تتكون إيرادات قسم التجهيز والاستثمار مما يأتي:(22)

- الاقتطاع من إيرادات التسيير.
- ناتج استغلال لامتياز المرافق العمومية البلدية.
- الفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري.
- ناتج المساهمات في رأس المال.
- إعانات الدولة والصندوق، المشترك للجماعات المحلية.
- ناتج التملك.
- الهبات والوصايا المقبولة.
- كل الإيرادات المؤقتة أو الظرفية.
- ناتج القروض.

**4-2-نفقات البلدية:**تنقسم نفقات البلدية إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز والاستثمار.

**4-2-1-نفقات التسيير:** وهي النفقات التي تضمن سير مصالح البلدية: وتنقسم إلى:

- أجور وأعباء مستخدمى البلدية.
- التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية.
- المساهمات المقررة على الأملاك ومداخل البلدية.
- نفقات صيانة الاملاك المنقولة والعقارية.
- نفقات صيانة الطرق البلدية.
- المساهمات البلدية والأقساط المترتبة عليها.
- الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز.
- فوائد القروض.
- أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة.

- مصاريف تسيير مصالح البلدية.

#### 4-2-2- نفقات التجهيز والاستثمار:

- نفقات التجهيز العمومي.

- نفقات المساهمة في رأس المال بعنوان الاستثمار.

- تسديد رأسمال القروض.

- نفقات إعادة تهيئة المنشآت البلدية.

#### 5-العقبات التي تواجه البلديات في تحقيق التنمية المحلية:

هناك العديد من العقبات التي تقف حجر عثرة أمام البلديات للقيام بمهامها والصلاحيات التي خولها لها المشرع الجزائري، مما يؤثر سلباً على دورها في تحقيق التنمية المحلية، وهذه العقبات متنوعة ومتباينة، فمنها ما هو داخلي ومنها ما هو خارجي، اقتصادية واجتماعية وإدارية نوجزها فيما يلي:<sup>(23)</sup>

#### 5-1-العقبات الاقتصادية: تتركز في الجوانب التالية:

- قلة ومحدودية الموارد المالية.

- العزلة وعدم كفاية الهياكل القاعدية المساعدة على التنمية.

- قلة مع عدم القدرة على الادخار مما يضعف الاستثمار.

#### 5-2-العقبات الاجتماعية: وهي ذات طابع وتأثير اجتماعي ومعرقلة لعملية التنمية المحلية وهي متنوعة وأبرزها مايلي:

- المشكلة السكانية وخاصة المتعلقة بالنمو السكاني المرتفع، وعلاقة ذلك بالموارد الطبيعية أو الثروة المادية.

- تأخر البيئة الاجتماعية من خلال نقص ومحدودية التعليم والتكوين، أي نقص المهارات التقنية والإدارية على مستوى الكثير من البلديات.

#### 5-3-العقبات الإدارية: ويمكن إيجازها فيمايلي:

- عدم التجسيد الفعلي للامركزية والديمقراطية المحلية، وذلك أن استقلالية الجماعات المحلية تبقى متفاوتة، بحيث كلما كانت البلدية قادرة على تمويل مشاريعها ذاتيا كالبلديات الكبرى كلما كانت أكثر استقلالية، بينما البلديات غير القادرة على التمويل الذاتي لمشاريعها فهي تبقى دائما تابعا للسلطة المركزية.

- عدم كفاءة الجهاز الإداري المحلي لقيامه بأعباء النشاط التنموي، إضافة إلى محدودية وتدني الوعي بالمسؤولية الملقاة على عاتق المسؤولين المحليين.

- سوء تسيير الموارد البشرية، بحيث أدى ذلك إلى توزيع غير منطقي للمستخدمين مقارنة بالوظائف بسبب النقص الفادح في التأطير المحلي، وهذا النقص انعكس سلباً على تحقيق التنمية المحلية، وبالتالي لانحراف عن الاستغلال الأمثل للأغلفة المالية الخاصة بالمشاريع الممنوحة من طرف الدولة للبلديات.

#### المحور الثالث: آليات تفعيل دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر.

إن تعميق وتوسيع دور البلدية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، نتج عنه ارتفاع سريع وملحوظ في النفقات المحلية، الشيء الذي أدى إلى أن أصبحت بعض البلديات عاجزة عن تغطية نفقاتها الضرورية.

وبالتالي عجزها فشلت في تحقيق التنمية المحلية ورفع وتحسين المستوى المعيشي للمواطن وهو ما يستدعي اتخاذ بعض الإجراءات الكفيلة بتدليل العقبات وتصحيح الأخطاء السابقة لتفعيل دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية.

**1- إصلاح النظام الجبائي:** لقد عرفت الجزائر منذ استقلالها جبائية معقدة وغير منتجة انعكست آثارها على مالية الجماعات المحلية، فمن بين الأسباب التي أدت إلى تفاقم ظاهرة العجز الموازين لأغلب البلديات هو احتلال النظام الجبائي، حيث من بين ما يأخذ عليه صبغيته المركزية، ذلك أن السلطات المركزية هي وحدها من يقرر طبيعة الضرائب التي تفرضها وبالمعدلات التي تراها مناسبة لها، وهو ما جعل المنظومة الجبائية مختلطة ومعقدة وبالتالي فأكل المثالي والفعال للقضاء على تعقيد هذه المنظومة لا يمكن في التعديلات السطحية، بل يتعداها إلى انتهاج إستراتيجية شاملة وموضوعية، تستند إلى دراسات معمقة وتشخيص دقيق للواقع، يكون أساس هذه الإستراتيجية، فصل الجبائية المحلية عن الجبائية العامة المركزية، بالإضافة إلى إشراك الجميع في رسم الهيكل العام للضرائب وخصوصا المنتخبين المحليين، ومن هذا المنطلق يجب إعادة النظر في النقاط التالية:<sup>(24)</sup>

**1-1- محاربة ومجابهة كافة أشكال الغش والتهرب الضريبيين:** من خلال معالجة الظروف والأسباب المؤدية إلى ذلك، وذلك من خلال:

**1-1-1- تحسين فعالية النظام الضريبي:** وذلك بتبسيط الإجراءات الإدارية والمتعلقة بفرض وتحصيل الضرائب، وإرساء نظام ضريبي عادل، بالإضافة إلى تحسين التشريع الضريبي بإحكام صياغة نصوصه وغلق الثغرات والمنافذ التي يمكن استغلالها للغش أو التهرب.

- 1-1-2- تحسين كفاءة الجهاز الإداري الضريبي: سواء من ناحية الإمكانيات المادية أو البشرية.
- 1-1-3- تحسين العلاقة بين الإدارة والمكلف: من خلال تخفيف حدة التوتر الموجود بينهما.
- 1-1-4- تحسين آليات الرقابة والتدقيق في كافة مراحل التحصيل: وذلك لكشف كافة المخالفات المرتكبة.
- 1-1-5- التنسيق والتعاون بين مختلف الإدارات: من أجل إحصاء الأشخاص والأموال الخاضعين للضريبة.
- 1-2- إشراك البلديات في إعداد نظام الجباية: باعتبار الجباية أهم مورد لميزانية الجماعات المحلية فإن الأمر يستوجب إعادة الاعتبار لهذا المورد وتجديده انطلاقاً من إشراك البلديات في تحديد الأوعية الضريبية ونسبها وغير ذلك من المواضيع ذات الصلة، وذلك كله من أجل رفع مردودية الضرائب، لأنه ليس هناك هيئة عمومية هي أعرف من البلدية بإمكاناتها المحلية التي يمكن نتاج حصيلة ضريبية معتبرة هذا من جهة ومن جهة أخرى العمل على تحديد قائمة الضرائب التي تعود كلية للدولة ونظيرتها التي تعود كلية للجماعات المحلية، والتوقف عن الأخذ بأسلوب تقسيم الضريبة الواحدة بمعدلات متفاوتة بين خزينة الدولة وميزانيات الجماعات المحلية والصناديق الخاصة لأن هذا الأسلوب أثبت محدودية نجاعته بالإضافة إلى تعقده.
- 1-3- تـمـثـين مـوارد التـسيـير: حالة عدم التوازن في موارد البلديات التي تعرف ضعفاً في موارد التسيير، إنما ترجع بدرجة كبيرة إلى البلديات التي لم تبذل الجهود اللازمة لاستغلالها استغلالاً أمثلًا.
- فإذا كانت سلطة الجماعات المحلية مقيدة فيما يتعلق بالموارد الجبائية، فإنها تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق باستغلال موارد التسيير التي تسمح لها بتحديد نسبها وطرف تغطيتها، وبالتالي فإن هذه الموارد (نواتج الأملاك العمومية، نواتج الاستغلال والنواتج المالية) لا تتطلب لتكون أكثر مردودية سوى الرشد في استغلالها.<sup>(25)</sup>
- 2- الملاءمة بين صلاحيات البلدية ومواردها المالية:
- منح المشرع الجزائري للبلديات اختصاصات مفتوحة، تشمل معظم النشاطات التي تهتم هذه الأخيرة، وبالتالي هناك حجم كبير من النفقات، وفي المقابل هناك نقص شديد من حيث الوسائل المالية والمادية وحتى البشرية المتوفرة لديها، فقد ازدادت أعباء البلديات، دون أن ترتفع مواردها، إذ أن صلاحيات البلديات الخاصة بالتكفل بالهياكل والتجهيزات القاعدية، كتسيير وتجهيز المدارس ومراكز التكوين والمساجد والمنشآت الرياضية وصيانتها، هي اختصاصات تتطلب نفقات كبيرة تتجاوز قدرتها، وعليه فإن إعطاء صلاحيات عامة للبلديات دون يتبع ذلك تزويدها بالوسائل المالية اللازمة، جعلها في وضعية جمود، وأصبح اضطلاعها بهذه الصلاحيات غير ممكن نتيجة عدم توفرها على الوسائل التي تمكنها من ذلك.
- وعليه فإن أي محاولة لتفعيل دور البلديات في التنمية المحلية يقتضي ملاءمة الصلاحيات المخولة لها والموارد المالية المتاحة.<sup>(26)</sup>
- 3- تفعيل دور الموارد البشرية: تمثل الموارد البشرية داخل التنظيمات الإدارية عامة، والإدارة المحلية المتمثلة في البلدية خاصة، الثروة الحقيقية لأي تنظيم إداري، فالاهتمام بالموارد البشري داخل البلدية بتكوينه، وترقيته، وتدريبه على أداء عمله بكفاءة، وجودة عالية الأداء، من شأنه أن يرفع من مستويات الأداء لتحقيق التنمية على المستوى المحلي، وبالتالي تحقيق التنمية الوطنية.<sup>(27)</sup>
- إن عدم الاستثمار في العنصر البشري في البلديات قاسم مشترك ما بين مختلف البلديات في الجزائر مهما كانت الوضعية المالية للبلدية غنية أم فقيرة، حضرية أو ريفية، والأمر لا يحتاج إلى تفسير معقد طالما أن الطرق المؤقتة في البلدية، وهو رئيس البلدية، هو المسؤول عن معالجة هذه الوضعية.
- ومن ثم فإن أهم محاور تفعيل دور الموارد البشرية في البلديات الجزائرية يمكن أن يشمل مايلي:
- العمل على إرساء قيم واضحة للعمل، قيم الإنجاز الكمي والكيفي، قيم الجودة الشاملة، الإبداع والابتكار، المشاركة والتعاون والمساندة من أجل توظيف الطاقات بشكل كامل ومتكامل للقضاء على العاطل وغير المستغل من الوقت والإمكانيات.<sup>(28)</sup>
  - تحسين تسيير الموارد البشرية، وذلك بإتباع العديد من الاستراتيجيات لإعطاء حيوية وديناميكية للموارد البشرية والقضاء على مشكل نقص التأطير في أغلب البلديات، وذلك من خلال وضع نظام جيد ومرن للتوظيف وتطبيق نظام الحوافز المادية والمعنوية، والاهتمام لعمليات التدريب المستمر للقوى العاملة وإكسابها باستمرار المهارات الجديدة والاتجاهات الحديثة في مجال تسيير البلديات والمرافق العمومية.
  - إشراك موظفي البلديات في رسم أهداف البلدية وإعداد مخططات العمل.
  - تـمـثـين وظيفة المستخدمين وذلك عن طريق ضمان تسيير حياة مهنية أفضل لموظفين البلديات.
  - تطوير القدرات الاستشرافية والقيادية للمنتخبين، لاسيما رئيس المجلس البلدي ونوابه ورؤساء اللجان وذلك نظراً لحجم المسؤوليات الملقاة على عاتقهم وذلك من خلال التكوين المستمر فيما يتعلق بأساليب التسيير والقوانين المتعلقة بالعمل المحلي.<sup>(29)</sup>

**3- تطوير آليات الرقابة:** يجب تطوير آليات الرقابة على مختلف المصالح البلدية وهذا بتطبيق الرقابة بكافة مراحلها القبلية، المتزامنة والبعديّة، وتفعيل دورها خاصة مجلس المحاسبة، والمفتشية العامة للمالية، وهذا بتوفير الوسائل المادية والبشرية، لهذه الهيئات لتمكينها من القيام بدورها، كما يجب تفعيل الرقابة البرلمانية من خلال القيام بزيارات ميدانية للإطلاع على وضعية المشاريع التنموية على المستوى المحلي، ومتابعة صرف النفقات العمومية، حيث يجب أن تكون دائمة ومستمرة حتى تستطيع محاربة السلوكات والممارسات التي تسيء إلى استعمال المال العام، وكشف الاختلالات في الوقت المناسب والقيام بتصحيحها، مع تسليط عقوبات صارمة على المخالفين وذلك لضمان فعالية ومردودية للبرامج التنموية. (30)

**4- تفعيل دور المجتمع المدني:** لقد ظهرت في الآونة الأخيرة أفكار كثيرة وحركة فكرية قوية حول دور المجتمع المدني في تفعيل حركية التنمية في المجتمع، وما يمكن أن يعكسه من تطور حضري ونمو لمختلف مجالات الحياة، وتظهر مشاركة المواطنين ويبرز أهميتها خصوصا على المستوى المحلي حيث تعتمد اللامركزية كنمط للتسيير الإداري. (31)

والمقصود بالمجتمع المدني حسب تعريف البنك الدولي بأنه " مجموعة المنظمات التطوعية التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة، وتعمل لتحقيق المصالح المادية، وذلك في إطار الالتزام بقيم ومعايير الاحترام والتواضع والتسامح والقبول بالتعددية والإدارة السلمية للخلافات". (32) وهناك مجموعة من الآليات التي تساهم في ترسيخ دور المجتمع المدني في تجسيد التنمية المحلية في الجزائر وتعمل على زيادة تأثيره في القرارات الحكومية ودفعه إلى المشاركة في العملية السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتتمثل فيما يلي: (33)

- تطوير مفهوم الشراكة بين منظمات المجتمع المدني والدولة والقطاع الخاص من خلال تبني توجه تنموي يستند إلى مواجهة تحديات التنمية المحلية وهو ما سيحول هذه المنظمات من آلية تتعامل مع المشاكل بشكل تسكيني إلى آلية مؤسسية تعمل من أجل الإصلاح والتغيير الاجتماعي والسياسي.  
- توفير ضمانات خلق بيئة سياسية وقانونية مهيأة لدور أكثر فاعلية لمنظمات المجتمع المدني، ويتم تحقيق ذلك في وجود أهم ركيزتين وهما الديمقراطية والمواطنة الفعلية أي تجنب فلسفات القيم العشوائية والانتهازية.

- تبني رؤية واضحة لمفهوم بناء القدرات والذي يعتمد على تبني رؤية شاملة لمكوناته فهو لا يشمل مجرد التدريب وإنما يتخطاها إلى تطوير البحوث وبناء قواعد البيانات ويمتد إلى عمليات التشبيك بين منظمات المجتمع المدني والتي تزيد من فاعليتها وقدرتها على التأثير في السياسات العامة.  
- احترام مبدأ الشفافية والصراحة داخل منظمات المجتمع المدني في تعاملها مع المجتمع والحكومات والمؤسسات والهيئات الأخرى.

**5- عصريّة وسائل التسيير:** تعتبر التكنولوجيا أداة مهمة تستخدمها الإدارة العصرية في تسيير شؤونها، ولذا يجب الاهتمام بهذا العنصر، وهذا باقتناء برامج معلوماتية تطبق في جميع الوظائف وهذا من أجل زيادة فعالية ومردودية هذه المصالح، كما أن اتخاذ قرارات سليمة يتطلب توفر معلومات دقيقة وآلية. ولذا يجب إنشاء مكاتب خاصة بالتخطيط والإحصاء من أجل جمع المعلومات على المستوى المحلي لتوفير قاعدة من المعطيات تساعد المسؤولين على اتخاذ القرارات ووضع إستراتيجية تنمية محلية فاعلة. (34)

**6- تدعيم الاستثمار المحلي:** يعد الاستثمار المحلي أحد الدعائم الأساسية لتحقيق التنمية المحلية وذلك لما يقدمه من تراكم الثروات وخلق فرص أكثر من مناصب العمل، ويرتبط هذا النوع من الاستثمار بميادين متعددة. ورغم أن تجربة الاستثمار المحلي للجماعات المحلية عامة والبلديات خاصة لم تطبق بعد في الجزائر بسبب نقص الخبرات والتجارب في هذا الميدان. (35)

إلا أنه في ظل الظروف الاقتصادية الراهنة، يمكن للبلديات أن تدخل في هذا النوع من الاستثمار بشكل مباشر، إيجابي وفعال يخدم أهداف التنمية وبرقيها، ويحقق مكاسب وموارد مالية يمكن استخدامها في تنفيذ مختلف البرامج التنموية. وذلك من خلال تهيئة البيئة والمناخ الملائمين لاستقطاب رؤوس الأموال سواء كانت عامة أو خاصة، وطنية أو أجنبية أو الدخول في شراكة مع متعاملين آخرين وفق دفتر شروط تحدد فيه حقوق وواجبات كل طرف. (36)

#### الخاتمة:

تعاني أغلب بلديات الوطن من العديد من المشاكل والمعوقات التي انعكست سلبا على حالة التنمية المحلية فيها، ولذلك فالدولة مطالبة اليوم - أكثر من أي وقت مضى- بالتدخل لتصحيح الوضع من خلال إتخاذ بعض الإجراءات والتدابير الكفيلة بتفعيل دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية. هذه الإجراءات والتدابير ليست بالضرورة محصورة في فكرة أو فكرتين، إنما هي تمثل سلسلة مترابطة من الأفكار ترمي إلى تحقيق هدف واحد وهو تطوير أداء البلدية وترقيتها إلى مستوى المؤسسة العصرية القادرة على تحقيق الرفاهية للمجتمع المحلي. خاصة في ظل الأوضاع الاقتصادية التي تمر بها البلاد والتحديات التي يواجهها الاقتصاد الوطني جراء انخفاض أسعار النفط.

#### الهوامش:

(1)- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2001، ص 12.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- (2)- أحمد رشيد، التنمية المحلية، دار الجامعة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، 1986، ص16.
- (3)- مصطفى الجندي، المرجع في الادارة المحلية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1971، ص49.
- (4)- عبد السلام عبد اللاوي، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة ورقلة، 2010-2011، ص55.
- (5)- نور الدين يوسف، الجباية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة بومرداس، 2009-2010، ص24.
- (6)- أيمن عودة المعاني، الادارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص ص 139-140.
- (7)- محمد بلخير، التنمية المحلية وانعكاساتها الاجتماعية (دراسة ميدانية لولاية تمنراست)، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2004-2005، ص ص 43-44.
- (8)- نفس المرجع، ص ص 44-45.
- (9)- محمد خشمون، مشاركة المجالس الشعبية البلدية في التنمية المحلية (دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة)، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، ص ص 114-118.
- (10)- جميل أحمد الجويد، مسار تنمية الادارة المحلية ومعوقاتهما في الجمهورية اليمنية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2004، ص44.
- (11)- محمد رياض غانمي، نظريات ومفاهيم الاتجاه التكاملية للتنمية الريفية، مكتبة الاسكندرية، مصر، 1989، ص49.
- (12)- جميل أحمد الجويد، مرجع سابق، ص45.
- (13)- خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر3، 2010-2011، ص22.
- (14)- المادة 07 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.
- (15)- المادة 09 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.
- (16)- المادة 15 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.
- (17)- المادة 107 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.
- (18)- المادة 115 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.
- (19)- المادة 122 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.
- (20)- المادة 123 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.
- (21)- المادة 195 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.
- (22)- المادة 195 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.
- (23)- شباب سهام، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، دراسة تطبيقية، حالة بلدية معسكر، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، 2011-2012، ص163.
- (24)- بلجيلالي احمد، إشكالية عجز ميزانيات البلديات- دراسة حالة ثلاث بلديات- مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، 2009-2010، ص211.
- (25)- دويابي نضيرة، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، 2009-2010، ص120.
- (26)- صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2009-2010، ص70.
- (27)- موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلديات في الجزائر دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة، 2014-2015، ص246.
- (28)- بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص215.
- (29)- موفق عبد القادر، مرجع سابق، ص ص 247-248.
- (30)- خنفري خيضر، مرجع سابق، ص ص 246-247.
- (31)- بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص218.
- (32)- حسين توفيق ابراهيم، النظم السياسية العربية: الاتجاهات الحديثة في دراستها، مركز دراسة الوحدة العربية، 2005، ص159.
- (33)- عبد السلام عبد اللاوي، مرجع سابق، ص80.
- (34)- خنفري خيضر، مرجع سابق، ص248.
- (35)- يوسف نورالدين، مرجع سابق، ص56.
- (36)- خنفري خيضر، مرجع سابق، ص248.

## المجتمع المدني كإطار مشارك في التنمية المحلية بالجزائر - دوره و آليات تفعيله -

أ. ناويس أسماء جامعة الشلف  
أ. دالي سعيدة جامعة أم البواقي

### الملخص:

نهدف من خلال هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على واقع المجتمع المدني بالجزائر وكذلك التنمية المحلية و توضيح دور المجتمع المدني كطرف مشارك في التنمية المحلية بالجزائر. ذلك بعد تقديم الإطار المفاهيمي للمفاهيم المتغيرة أولاً و هما المجتمع المدني و التنمية المحلية، وصولاً إلى اقتراح بعض الطرق و الآليات لدعم و تفعيل دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية المحلية

### مقدمة:

تحت تأثير التغيرات السريعة التي شهدتها العالم، منذ اختيار النموذج الاشتراكي في الاتحاد السوفياتي (سابقاً) وأوروبا الشرقية، و بروز ظاهرة العولمة بكافة مستوياتها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية والإعلامية، تغير مفهوم التنمية في مدلوله و مضمونه. حيث ظهر مفهوم التنمية المحلية كمصطلح جديد في الأدبيات الاقتصادية و الاجتماعية و الإدارية، ليشير إلى آلية جديدة لتنمية المجتمع المحلي و التي يجري بمقتضاها التخطيط لمختلف العمليات و تنفيذها على أساس تعاون الجهود الأهلية و الحكومية، لتحسين الأحوال الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية للمجتمعات المحلية.

بالإضافة إلى أن هذه المستجدات قد أدت إلى إعادة تشكيل العلاقات و إلى إحداث تغيرات محلية، مثل تغير دور الدولة و بروز دور و أهمية المجتمع المدني في الحياة الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية و منه التنمية وإعادة ترتيب الأولويات بالاعتماد على مفهوم جديد أولاً و هو التنمية المحلية التشاركية التي بمقتضاها جهود التنمية لم يعد حكراً على الدولة و حدها تصوراً و تخطيطاً، وتنفيذاً أي بالاعتماد على الأجهزة الحكومية فقط، بل أصبح لزاماً عليها أن تمد يدها إلى أفراد المجتمع المنتظمين في جمعيات و منظمات من أجل إشراكهم في هذه العملية، و ذلك بفتح المجال أمام المجتمع المدني الذي ما فتى يتسع دوره في المجتمعات الغربية في المقام الأول، و في المجتمعات النامية بشكل أقل على وجه العموم، تحت تأثير الديمقراطية كسوق سياسي و اقتصادي و اجتماعي وثقافي.

و الجزائر كغيرها من الدول النامية و وجدت نفسها غداً الاستقلالاً أمام مشاكل لا تخلف المورثة عن الحقب الاستعمارية، و كحل مقترح حينها اعتماد أسلوب التخطيط المركزي كأداة لتحقيق التنمية الوطنية، هذا الأسلوب الذي لم تراعى فيه خصوصيات كل منطقة بل كان شمولياً مما أدب إلى نتائج سلبية انعكست على حياة المواطن و على الاقتصاد بشكل عام. و أمام هذا الواقع آنذاك، سعت و لا زالت تسعى الجزائر إلى تحقيق التنمية باعتمادها على اللامركزية في التسيير و فتح المجال شيئاً فشيئاً أمام منظمات المجتمع المدني للمشاركة في تحقيق التنمية.

وفي هذا الإطار و بناء على ما سبق ما هو واقع دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر؟ و كيف يمكن تفعيل دوره في

### تحقيق التنمية المحلية ؟

#### أهمية الدراسة:

تتبع أهمية الدراسة من أهمية الموضوع الذي تطرقت إليه، فهي تعالج قضية التنمية المحلية التي تعد من أهم قضايا الاقتصاد القائم و الحالي، بالإضافة إلى قضية المجتمع المدني الذي بات في ظل التحولات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية من الأطراف المهمة في صنع القرار و في سياسة التنمية بصفة عامة في دول العالم و في الجزائر بصفة خاصة بعد التحول نحو التعددية السياسية في سنة 1989، و الذي وجب التطرق إلى واقع دوره بالجزائر و سبل تفعيله كإطار مشارك في التنمية المحلية.

أهداف الدراسة: تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية:

- ✓ التعرف على المقصود بالتنمية المحلية و أبرز أهدافها و قواعدها.
  - ✓ توضيح مفهوم المجتمع المدني و إزالة الغموض عنه بالتعرف على مكوناته و وظائفه و خصائصه .
  - ✓ الوقوف على واقع منظمات المجتمع المدني و التنمية المحلية بالجزائر.
  - ✓ توضيح أهم الطرق و الآليات التي يمكن أن تساهم في تفعيل دور المجتمع المدني بالجزائر قصد تحقيق التنمية المحلية.
- و عليه و من أجل الاجابة عن هذه الإشكالية و الإلمام أكثر بالموضوع ستم دراسة هذه الإشكالية من خلال التطرق إلى أربعة محاور أساسية هي كالتالي:

- مفاهيم أساسية عن التنمية المحلية؛
- مفاهيم عامة عن المجتمع المدني؛
- المجتمع المدني و التنمية المحلية في الجزائر؛
- دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية المحلية بالجزائر و آليات تفعيله؛

#### أولاً- مفاهيم أساسية عن التنمية المحلية:

كانا وظهور فعلي لمصطلح التنمية المحلية في بداية ستينيات القرن الماضي وتحديدًا في فرنسا كرفع لقرارات الدولة التي أدرجت عددًا من التراب و لولاية وطنية وكان الهدف من هذا القرار هو القضاء على الفوارق الجهوية بين العاصمة والضواحي وحتدًا لخلع العاصمة نفسها، وهذا عن طريق سياسة إدارية تعيد تنظيمًا لأنشطة الاقتصادية من فوق حسب منطق قطاعي المصالح، وهذا بالنظر الفوقية (اتخاذ القرار اتمركز و نالتشار و معالسا سكانا المحليين) كانت فرضية من قبله مختلفا لفاعلينا المحليين الذين يعتبرون أن تنمية أي إقليم يجب أن تأخذ بعين الاعتبار احتياجات سكانها و تطلعا تمهيدا بذلك البوا بتطبيقا للتنمية من تحتها التي تنبئ على أساسا استقلالية الأقاليم مع مركز القرار (سياسيا، اقتصاديا و اجتماعيا).<sup>1</sup>

لقد كان هذا الأمر في البداية مرفوضا فلم يحضبا القبول والاحتراما لأهني على بعد

سياسيا للبهوية خاصة للأقاليم، ثم استقر هذا المطلب على الجانب الاقتصادي والاجتماعي، وبداية من الثمانينات أخذ مصطلح التنمية المحلية يحوز القبول وكسبت تدريجيا اعترافا من طرف مختلف الهيئات الحكومية والمؤسسات الجمعيات ومنها مندوبية مراقبة التراب والعمال الجهوي الفرنسية التي أقرت في مخطط 1984-1988 التنمية المحلية كنمط من أنماط التنمية.

#### أ. تعريف التنمية المحلية:

يمكننا تعريف التنمية المحلية على أنها عبارة عن "السياسات والبرامج التي تتم وفق توجيهات عامة، لإحداث تغيير مقصود مرغوب فيها في المجتمعات المحلية، بهدف رفع مستوى المعيشة في تلك المجتمعات تفي كافة الجوانب"<sup>2</sup>.  
فالتنمية المحلية بهذا المعنى تعني تغيير في البنية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع المحلي بواسطة جملة من السياسات العامة والبرامج الحكومية، تكون للأجهزة المركزية والمحلية للدولة دورها في مجال التصميم والإعداد والإشراف على تنفيذ سياسات التنمية المحلية. حيث يقصد بالسياسات العامة للتنمية المحلية مجموعة الأهداف العامة الملائمة لتحقيق التنمية الفعالة، وهذا يشمل وضع الخطط والبرامج وتصميم وتشغيل الأشكال الإدارية والتنظيمية الكفؤة والمناسبة.

<sup>1</sup>: خنصري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2011، ص: 13-14.

<sup>2</sup>: عبد السلام اللاوي، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012، ص: 54.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

وفاً بسط معانيها يمكن تعريفها علماً " العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون والفعالين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتقاء بمستويات المجتمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وحضارياً بمنظور تحسين نوعية الحياة، لسكان تلك المجتمعات المحلية في أعلى مستوياتها الإدارية المحلية في منظومة شاملة متكاملة".<sup>3</sup>

و

وفقاً لهذا التعريف، فإن التنمية المحلية تركز على عنصرين أساسيين، أولهما يتعلق بالمشاركة الشعبية والتبند عمجهود التنمية المحلية أما العنصر الثاني فيتمثل في توفير مختلف الخدمات والمشروع المتعلقة بالتنمية المحلية بأسلوب يشجع هذه المبادأة والاعتماد على النفس والمشاركة

**ب. أهداف التنمية المحلية:** يمكن حصر أهم أهداف التنمية المحلية في العناصر التالية:<sup>4</sup>

- ✓ شمولنا طاقاً لدولة المختلفة بالمشاركة التنموية يضم تحقيق العدالة فيها، والحيلولة دون تركزها في العاصمة أو في مراكز الجذب السكاني بمعنى، التخفيف من التفاوت التنموية بين الأقاليم والولايات داخل إقليم الواحد.
- ✓ عدم الإخلال في التركيبة السكانية وتوزيعها بين الأقاليم الدولة، والحد من الهجرة الداخلية من الريف إلى المناطق الحضرية
- ✓ زيادة التعاون والمشاركة بين السكان ومحاسنها المحلية مما يساعد في نقل المجتمعات المحلي من حالة اللامبالاة إلى الحالة المشاركة الفاعلة
- ✓ تسريع عملية التنمية الشاملة وازدياد حرص المواطن على المحافظة على مشروعاتها التي ساهم في تخطيطها.
- ✓ ازدياد القدرات المالية للهيئات المحلية مما يساهم في تعزيز قيامها بواجباتها وتدعيم استقلاليتها.
- ✓ تطوير الخدمات والنشاطات والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية والعمل على نقلها من الحالة التقليدية إلى الحداثة
- ✓ توفير المناخ الملائم للديمقراطية المجتمعات المحلية من الإبداع والاعتماد على الذات ونال اعتماد الكلي على الدولة وانتظار مشروعاتها
- ✓ جذب بالصناعات والنشاطات الاقتصادية المختلفة للمناطق المجتمعات المحلية بتوفير التسهيلات الممكنة مما يساهم في تطوير تلك المناطق وتبنيها من جديد من فرص العمل
- ✓ تعزيز روح العمل الاجتماعي بطرح جهود الشعب مع جهود الحكومة للنهوض بالبلاد اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً.

**ت. خصائص التنمية المحلية:** تتصف بعدة سمات أبرزها:<sup>5</sup>

- أن التنمية المحلية عملية فرعية وليست حالة عرضية عابرة، فهي عملية تفاعل حركي ديناميكي مستمر ومتجدد، إذ أنها تقتضي حركة مستمرة في الجسد الاجتماعي أعضاءها وأبنيتها المتنوعة بغية إشباع الحاجات والمطالب المتجددة للمجتمع.
- التنمية المحلية عملية موجهة ومتعمدة وواعية تستهدف الأقاليم الفرعية من الوطن، وهذا يعنى أنها ليست عشوائية أو تلقائية بل هي عملية إرادية مخططة
- إن كون التنمية المحلية عملية إرادية واعية تتطلب إرادة جماعية شعبية، هي إرادة التفكير والتخلص من التخلف وهذا يقتضي وعي شعوري بالتخلف والرغبة في التخلص منه من قبل المجتمع المدني كالأحزاب والوطني
- إن التنمية بصفة عامة عملية متكاملة وغير قابلة للتجزئة، والتكامل يعنى أن تسيير التنمية في جميع القطاعات والمستويات بطريقة متوازنة، وتبعاً لذلك يكون من المستحيل تنمية الصناعة مثلاً دون التعليم أو حل مشكلات المدينة دون اهتمام مماثل لمشكلات الريف، وأساس مفهوم التكامل أن المجتمع يعيش كعضو واحد، وهناتقوم فكرة التكامل والشمول بدور أساسياً في كيد الاعتماد المتبادل بين جميع أوجه النشاط والتكامل في التنمية.

**ث. القواعد و المبادئ الأساسية للتنمية المحلية:**

ترتكز التنمية المحلية و تقوم على جملة من المبادئ و القواعد يمكن حصر أهمها فيما يلي:<sup>6</sup>

<sup>3</sup>: عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001، ص: 13.

<sup>4</sup>: خنفرى خيضر، مرجع سبق ذكره، ص: 28.

<sup>5</sup>: عبد السلام اللاوي، مرجع سبق ذكره، ص: 55.

<sup>6</sup>: محمود خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية "دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة"، أطروحة دكتوراه في علم الاجتماع، جامعة قسنطينة، 2011، ص: 102-105.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

### 1. مشاركة أفراد المجتمع المحلي:

إن مشاركة أفراد المجتمع المحلي في التنمية المحلية يعتبر مبدأً أساسياً في التنمية حيث يستوجب إثارة وعياً أفراد المجتمع المحلي وتحسيسهم بضرورة العمل من أجل تحسين مستوى حياتهم الاقتصادية والاجتماعية، كما يتطلب العمل على إقناعهم بالحاجات الجديدة وتدريبهم على استعمال الوسائل الحديثة في الإنتاج وتعويدهم على اتخاذ قرارات جديدة من العادات الاقتصادية، خاصة في مجال الادخار والتوفير والاستهلاك. فالمشاركة تجند طاقات المجتمع وتقلل المصروفات الإنجابية وتزيد من شعور الأفراد بالانتماء إلى المجتمع المحلي، مما يعود بالفائدة على نجاح وحسن سير المشروعات التنموية.

### 2. توافق الجهود التنموية مع الحاجات الأساسية في المجتمع المحلي:

حيث تكون أولاً ولوية للمشروعات التنموية للأفراد في حياتهم مباشرة وتعمل على تلبية حاجاتهم المستعجلة، ذلك أن إشباع الحاجات يزيد من ثقة الأفراد ويحفزهم أكثر للتعاون والعمل من أجل إنجاز المشروعات التنموية. فإحساس الأفراد و ادراكهم بأن العائد من التنمية المحلية سيعود بالفائدة المباشرة والمحسوسة التي تليها حاجاتهم متحد من معاناتهم ومشاكلهم، يساعد على كسب ثقتهم التي تعتبر رأس المال الحقيقي لأي عمل إنمائي في المجتمع.

### 3. تكامل المشروعات و الخطط التنموية:

يعني ذلك أن لا تفصل المشاكل الاجتماعية والاقتصادية عن بعضها البعض، حيث يعني هذا أن تعمل هذه المشروعات والخطط، على القضاء على كل أنواع المشاكل التي يعاني منها المجتمع في شتى المجالات تخطيطاً شاملة ومتكاملة.

### 4. الاعتماد على الموارد المحلية:

يقصد بالموارد المحلية كالموارد الطبيعية أو الطاقات البشرية المتوفرة في المجتمع المحلي، حيث تعد هذه القاعدة ذات منفعة اقتصادية كبيرة في التنمية المحلية، لأنها تعمل على تقليد التكاليف وحسن سير المشروعات ونتيجة سهولة الحصول على تلك الموارد وبالتالي الحرية والاستقلالية أكثر في التخطيط والتنفيذ، كما أن القيادة المحلية باعتبارهم إحدى الموارد البشرية يكونون أكثر فاعلية ونجاحاً في تغيير اتجاهات أفراد مجتمعهم المحلي وإقناعهم بالفكر الجديدة، مما يعود بالفائدة على المشروعات التنموية في المجتمع.

### 5. ضرورة مساعدة الجهات الحكومية في العمل التنموي :

تحث هذه القاعدة على عدم الاكتفاء بالموارد المحلية المتاحة في المجتمع وحدها وإنما يجب الاستفادة من التشجيع الحكومي، سواء المادي أو في مجال الخبرة الفنية والتقنية عند التخطيط وتنفيذ مشروعات التنمية المحلية وذلك من خلال إعداد فنيين وتدريب النفقات وتوفير الأجهزة الحديثة... الخ، بمعنى ضرورة الاستفادة من المساعدة الحكومية التي تشكل عصب النشاط التنموي المحلي.

### 6. الإسراع بالنتائج الملموسة:

وقال هذه القاعدة تجذب بعض العاملين في التنمية المحلية بضرورة التركيز على الخدمات سريعة النتائج، كالخدمات الطبية والمشروعات الاقتصادية ذات العائد السريع، التي تليها حاجات ضرورية بالنسبة للأفراد المحليين في مقابل ذلك الابتعاد الكلي على المشروعات طويلة المدد ذات التكلفة الكبيرة والمدد الزمنية الطويلة وذلك لأن هذا النوع من المشروعات يتطلب خبرات فنية معقدة، كما يدف بالمثاقب صبراً أفراد المجتمع المحلي، مما يجعلهم يميلون بالعائد السريع وانتقاد تلك المشروعات تأملاً ويصرفهم عن المساهمة في إنجازها.

### 7. توظيف القيم و التصورات القائمة في المجتمع على مشروعات التنمية المحلية:

تشكل هذه القاعدة مبدأً أساسياً في التنمية المحلية، حيث يمكن للقيم والتقاليد و التصورات القائمة بين أفراد المجتمع المحلي أن تشكل عائقاً كبيراً أمام المشروعات التنموية، كما يمكن أن تشكل حافزاً وعامل نجاح هذه المشروعات إذا تم حسن استغلالها وأخذها بعين الاعتبار عند التخطيط لإنجاز مشروع من مشروعات التنمية المحلية.

### 8. التقييم:

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

يعتبر التقويم المستمر من أهم القواعد الأساسية لتنمية المجتمع المحلي، ما يوفر من إمكانية التعرف على سير الخطى ومدى نجاحها وأهم الصعوبات التي تواجهها حيث ذلك ما يساهل ويسر عتد أركانها والعمال فور يعلحلها .

### ثانياً- مفاهيم عامة عن المجتمع المدني.

يعد مصطلح المجتمع المدني من المصطلحات الأكثر تداولاً في السنوات الأخيرة على المستوى الأكاديمي والسياسي، الاجتماعي والاقتصادي -محلياً ودولياً- نظراً للدور المحوري الذي بات يلعبه الجانب الدولي في بناء المجتمع وتحقيق التنمية سواء محلية أو شاملة، فقد أصبح هذا المصطلح من الركائز الأساسية لتحقيق التنمية المحلية؛ ذلك أن هذه الأخيرة تنطلق من القاعدة الشعبية - فتعبر عن احتياجاتها الفعلية- إلى مختلف المشروعات و من ثم توجه الجهود الحكومية إلى تحقيق التنمية بشكل عام.

#### أ. تعريف المجتمع المدني:

يعرف المجتمع المدني على أنه " مجموعة من المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تعمل في ميادينها المختلفة في استقلالها عن سلطة الدولة، لتحقيق أغراض متعددة منها: أغراض سياسية (كالمشاركة في صنع القرار)، أغراض ثقافية (كالدفاع عن مصالح أعضائها)، ومنها أغراض ثقافية كما في الاتحادات الكتابية والثقافية والجمعيات الثقافية التي تهدف إلى نشر الوعي الثقافي وفقاً لتجاهات أعضائها كجماعة ومنها أغراض لإسهام فاعلي العمال اجتماعياً لتحقيق التنمية<sup>7</sup> و بعبارة أخرى هو عبارة عن "الأفراد والهياكل غير الرسمية بصفاتها عناصر فاعلة في معظم المجالات التربوية الاقتصادية، العائلية، الصحية والخيرية والثقافية"<sup>8</sup> ويتضمن خلاصاً لتعريف السابقة أن المجتمع المدني تعريفه يقوم على العناصر التالية:

- الطوعية: أي المشاركة الطوعية التي تتميز تكوينها وتكوين المجتمع المدني بعينها بالتكوينات الاجتماعية المفروضة أو المتوارثة
  - المؤسسية: التي تتشتمل على الحياة الحضارية تقريباً والتي تتشتمل على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولعلها يميز مجتمعاتنا الحضرية والمؤسسات الاجتماعية بوصفها علاقات تعاقدية حرة في ظل القانون
  - الدور: الذي تقوم به هذه التنظيمات والأهمية الكبيرة لاستقلالها عن السلطة وهيمنة الدولة منحيتها تنظيمات اجتماعية تعمل في سياقها وبطشير العلاقة التضامنية والتماكياً والصراع والتنافس الاجتماعيين
  - الالتزام الأخلاقي والسلوكي: بالدفاع عن مبادئ المنظمة، واحترام حقوق الآخرين.
- و ارتباطاً بهذا الدور يمكن حصر أهم وظائف تقوم بها مؤسسات المجتمع المدني<sup>9</sup>:

- 1- تجميع المصالح والتوفيق فيما بينها: وذلك ببلورة مواقف جماعية من قضايا أعضائها، تمكنهم من التحرك لحل مشكلاتها الجماعية من خلال المنظمات المهنية
- 2- مواجهة الصراعات: بالبحث الجماعي عن الحلول التوفيقية لمعالجة الصراعات الداخلية بين أعضائها، بوسائل سلمية وتجنب اللجوء إلى المؤسسات الحكومية المعنية إضافة إلى توفير الوقت والتكاليف
- 3- تعزيز التنمية المجتمعية: من خلال المساهمة الفعالة ببناء رأس المال الاجتماعي وعلاوة على نشاطاته التعاونية
- 4- إفراز القيادات الجديدة بالعلاقة مع نشاطاتها الديمقراطية.
- 5- نشر ثقافة حضارية: وهي في مجملها تجعلنا المجتمع المدني مفتاحاً للديمقراطية ومدرستها.

#### ب. مكونات المجتمع المدني:

يدخل في دائرة مؤسسات المجتمع المدني طبقاً لهذا التعريف أي كيان اجتماعي منظم يقوم معاً العضوية المنتظمة تبعاً للغرض العام والمهنة أو العمل التطوعي، ولا تستند فيها العضوية على عوامل اللورثة وروابط الدم والولاء أو ألية مثل الأسرة والعشيرة والطائفة والقبيلة، وبالتالي فإننا نأهم مكونات المجتمع المدني<sup>10</sup>:

<sup>7</sup>: جداد المطران غريغوار وآخرون، فكرة المجتمع المدني العربي التدمقراطي، مؤسسة فريديش ايرت، 2004، ص: 23.

<sup>8</sup>: منى هرموش، دور تنظيمات المجتمع المدني في التنمية المستدامة، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2010، ص: 19.

<sup>9</sup>: عبد السلام اللاوي، مرجع سبق ذكره، ص: 18.

- النقابات المهنية العمالية؛

- الحركات الاجتماعية؛

- الجمعيات التعاونية؛

- نواديها للتدريب على المجالس الجماعية والنوادي الرياضية والاجتماعية؛

- مراكز الشباب والاتحادات الطلابية؛

- الغرف التجارية والصناعية وجماعات رجال الأعمال؛

- المنظمات غير الحكومية الدفاعية والتنموية كمراكز حقوق الإنسان للمرأة والتنمية والبيئة؛

- الصحافة الحرة وأجهزة الإعلام والنشر ومراكز البحوث والدراسات والجمعيات الثقافية؛

ت. خصائص المجتمع المدني:

يتمتع المجتمع المدني بعدة خصائص تميزه عن باقي التنظيمات الأخرى والتي يمكن حصرها فيما يلي:

1. القدرة على التكيف: ويقصد به قدرة المؤسسة على التكيف مع التطورات في البيئة التي تعمل فيها، إذ كلما كانت المؤسسة قادرة على التكيف

كانت أكثر فاعلية لأن الجمود يؤدي إلى تضارب لأهميتها وربما إلى القضاء عليها، وثمة عدة مؤشرات فرعية متمثلة في<sup>11</sup>:

- التكيف الزمني: ويقصد به قدرة المؤسسة على الاستمرار لفترة طويلة من الزمن
- التكيف الجيلي: ويقصد به قدرة المؤسسة على الاستمرار مع تعاقب الأجيال من الزعماء في قيادتها
- التكيف الوظيفي: ويقصد به قدرة المؤسسة على إجراء تعديلات في أنشطتها للتكيف مع الظروف المستجدة

2. الاستقلال: أي أن لا تكون مؤسسات المجتمع المدني خاضعة أو تابعة

لغيرها من المؤسسات والجماعات والأفراد، بحيث يسهل السيطرة عليها وفق ما يتماشى مع مبادئها وأهدافها المسيطر، ويمكن تحديد استقلالية المجتمع المدني عن الدولة من خلال المؤشرات التالية:

- نشأة مؤسسات المجتمع المدني و حدود تدخل الدولة في هذه العملية: فالأصل هو ان تتمتع المؤسسات بأمش من الاستقلالية عن الدولة.
- الإستقلال المالي للمؤسسات المجتمعية المدني: ويتضح ذلك من خلال المصادر التمويل، فيمكن لهذه المؤسسات أن تعتمد جزئياً على الدعم الحكومي او على بعض الجهات الأخرى كتمويل خارجي او تعتمد على التمويل الذاتي خاصة من طرف أعضائها كمساهمات او التبرعات وأعواد نشاطاتها الخدمية أو الإنتاجية.

• الإستقلال الإداري والتنظيمي: أي عدم استقلالية إدارتها الداخلية، وفقاً للوائحها وقوانينها

الداخلية بعيداً عن تدخل الدولة، و من ثم تخفيض إمكانية استبعادهم من قبل السلطة و احضاعهم للرقابة و السيطرة.

3. التعدد في مقابل الضعف التنظيمي: يقصد بالتعدد المستويات الرأسية والأفقية داخل المؤسسة، بمعنى تعدد هيئاتها التنظيمية من ناحية أولى، و وجود مستويات إدارية

داخلية من ناحية ثانية و انتشارها جغرافياً على أوسع نطاق ممكن داخل المجتمع الذي يمارس فيه نشاطاتها من ناحية ثالثة<sup>12</sup>

4. التجانس فيما قبل الانقسام: ويكون ذلك بعدم وجود صراعات داخل المؤسسة و التبتؤثر علم مستوى

أدائها، فكلما كانت الانقسامات والصراعات داخل المؤسسة تحل بطرق سلمية كلما زادت تطور المؤسسة و أدى ذلك إلى الوفاق داخلها و منه إلى إحداث التجانس و الاستقرار.

10: عبد الغفار شكر،

نشأة تطور المجتمع المدني: مكوناته و اطاره التنظيمي

<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=24930>

11: منى هرموش، المرجع السابق، ص: 29.

12: بياضي محي الدين، المجتمع المدني في دول المغرب العربي و دوره في التنمية السياسية، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012، ص: 35.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

### ثالثاً: المجتمع المدني و التنمية المحلية في الجزائر

أ. واقع منظمات المجتمع المدني في الجزائر:

ظهرت منظمات المجتمع المدني في الجزائر كطرف في صنع القرار وفي سياسة التنمية بصفة خاصة بعد التحول نحو التعددية السياسية أي بعد التعديلات الدستورية 1989، حيث أن هذا الأخير سمح بتشكيل الجمعيات ذات الطابع السياسي والاجتماعي والثقافي والاقتصادي والنقابات الحرة و الذي ساهم في خلق نظام قانوني كما يسمي بمنظمات المجتمع المدني.<sup>13</sup> و التياصبحلها تأثير كبير في القضايا الحساسة التي تتهمها مجتمع بصفة عامة، خاصة وأن الدولة سهلت من إجراءات إنشاء الجمعيات ( إذ يكفي اجتماع 15 شخص لتكوين جمعية ).<sup>14</sup>

فقد كان غير ممكن بسبب سيطرة أديبات الحزب الواحد

1989

أما الحد ينعنا المجتمع المدني قبل

علم السلطة وعلما المجتمع ككل، فكل الجمعيات والنقابات والصحافة مصدرها إرادة الحزب وليس

إرادة مؤسسيها، كما أنها تهدف إلى تعبئة العامة لصالح الحد عيما الحزب الواحد في السلطة، وليس لحماية حقوق الأفراد من تعسف السلطة

وهو ما لا يتوفر على شروط منح صفة المجتمع المدني لبعض الجمعيات القائمة آنذاك، إضافة للعائق القانوني المتمثل في عدم وجود قانون يرخص إنشاء

جمعية مستقلة عن إطار الحزب.<sup>15</sup>

وقد شهد تنظيم منظمات المجتمع المدني نشاطا كبيرا بعد أحداث أكتوبر 1988 وبعدها عشرية السودان خاصة من سنة 1995

بعد الاستقرار الذي عرفته مؤسسات الدولة. حيث ارتفع عددها من 8100 جمعية سنة 1989 إلى 15100 جمعية سنة 1990 ثم إلى 13500 جمعية سنة

1995 بعدما سجلت تراجعاً سنة 1992 بسبب حل جميع الجمعيات التي لها علاقة بالجبهة الإسلامية للإنقاذ وجميع الجمعيات ذات الطابع الديني، ثم تعود إلى الارتفاع في

الألفية لتصل إلى أكثر من 60000 جمعية في سنة 2001 و 80000 في سنة 2007 كما يوضحه الجدول رقم (01). وحسب الإحصائيات

الأخيرة من وزارة الداخلية والجماعات المحلية فإن عدد الجمعيات بالجزائر قد تجاوز 100000 جمعية انطلاقاً من سنة 2012.<sup>16</sup>

#### الجدول رقم (01): تطور الجمعيات الجزائرية

السنوات	1989	1990	1995	2001	2002	2005	2007
عدد الجمعيات	8100	15100	13500	64000	70000	75000	80000

المصدر: عبد السلام اللاوي، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012، ص: 45.

#### ب. التنمية المحلية في الجزائر:

تعرف التنمية المحلية في الجزائر بأنها عملية تشمل مختلفاً اختصاصات التي أسندت للجماعات المحلية بمختلف أجهزتها مهمة القيام

ها على مستوياً إقليمياً في إطار النصوص القانونية والتنظيمية أساساً والبرامج الوطنية، أي أنها باختصار كلما يصدر عن الجماعات

المحلية في المجال التنموي، ويظهر إرادتها في ظل النصوص المنظمة لها ولا وما ترسمه وتحدد لها القوانين المعمول بها ثانياً ويظل

التوجهات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدولة ثالثاً.

<sup>13</sup> غزير محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة ورقلة، 2011، ص: 46، بتصرف.

<sup>14</sup> المادة رقم 06 : من القانون رقم: 90/31 الصادر في : 4/12/1990 و المتعلق بالجمعيات.

<sup>15</sup> غزير محمد الطاهر، المرجع السابق، ص: 45.

<sup>16</sup> بالاعتماد على موقع وزارة الداخلية و الجماعات المحلية الجزائرية :

<http://www.interieur.gov.dz/images/pdf/listeassossociation-ar.pdf>

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

ولعل التعريف بالأخير يعكس التنمية المحلية كمسؤولية مشتركة بين الدولة والجماعات المحلية<sup>17</sup>، وهو ما نصت عليها المادة 86 من قانون البلدية " تعد البلدية مخططها بالتنمية بالتصير والمتوسط الطويل المدى،

وتصاقل عليه، وتسهر على تنفيذها في إطار الصلاحيات المسندة لها قانوناً وبنسجاء مع مخطط الولاية وأهداف مخططات الهيئة العمرانية".<sup>18</sup>

و

لقد بدأ الشعور بأهمية التنمية المحلية في الجزائر والدور الذي تؤديه برامجها للتكفل بالحاجيات منذ الاستقلال وتجسد ذلك في مختلف المخططات التي عرفتها بلادنا إلى غاية ما يسمي ببرامج الانعاش الاقتصادي بمؤخرها.

حيث رأنا السلطات الجزائرية أن تقوم سياسة التنمية المحلية على الأسس التالية:<sup>19</sup>

**1. تدخل الدولة :** وذلك بإعطاء الدور والقيادة للدولة في عملية التنمية المحلية ووطنياً ومحلياً باعتبارها بمثابة المجتمع المعبرة عن إرادة المواطنين وتعمل على تحقيق طموحاتهم

**2. المشاركة الشعبية .** : إن النظر والتاريخية التي عاشها الشعب الجزائري خلال الفترة الاستعمارية، جعلت منه يتطلّع إلى الغدا أفضل

ومتحدد تسودها العدالة والمساواة في الاستفادة من ثمار التنمية ولا يتأتى ذلك إلا من خلال إشراك المواطنين في عملية تنفيذ ومراقبة

وتوجيه مختلف البرامج والمخططات التنموية وقد تجسد ذلك في قرار أساليب وأنظمة تسيير جماعية بدأت بالتسيير الذاتي والتسيير

الاشتراكي للمؤسسات وصدور المراسيم المنظمة للإدارة المحلية وتشكيلها عن طريق الانتخاب الكلي المباشر،<sup>7</sup> ومع صدور دستور

1989 تم إقرار التعددية الحزبية والسماح بإنشاء الجمعيات المدنية وفسح المجالاً أمامها للمساهمة في خدمة المجتمع ومراقبة تنفيذ المشاريع

وتوفير أطر للمشاركة عبر جمعيات الأحياء ومجالس المدينة .

**3. التخطيط .**

بمثالاً لتخطيط مناهج عملها وأداة فعالة وحيادية يمكن تطبيقها على المستوى الوطني والمحليهما كانت تطبقة النظام الاقتصادي المعتمد والمنهج السائد المتبع، فهو عملية تغيير اجتماع

يو توجيها واستثماراً قاتاً للمجتمع وموارده عن طريق مجموعة من القرارات الرشيدة التي تشارك فيها الخبراء وأفراد الشعب والمسؤولين المحليين لتحقيق وضع اجتماعياً أفضل

للمجتمع على كفاية مستوايتها خاصة علم مستوى البلدية كنسبة في فترة زمنية معينة وفي ضوء إيديولوجية واضحة المعاني يمكن استخدامها وتوظيفها في أحداث التغيير المطلوب

و لذلك اختار الجزائر واعتمدت في سياساتها التنموية علماء البرامجال التالية :

- التخطيط المركزي في صورة برامج مركزية؛

- التخطيط لإقليم في شكل برامج قطاعية غير مركزية؛

- المخططات البلدية التنموية.

رابعا: دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية المحلية بالجزائر و آليات تفعيله؛

باعتبار المجتمع المدني طرف و إطار مشارك في التنمية المحلية سنحاول من خلال هذا المحور توضيح دوره في تحقيق التنمية المحلية بالجزائر و آليات تفعيل ذلك.

أ. دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر:

كما ذكرنا سابقاً فإن المجتمع المدني بمنظوماته في الجزائر لم يكن طرفاً في صنع القرار و في سياسة التنمية الا بعد التعديل الدستوري في 1989 و

التمثل في التوجه نحو التعددية السياسية و التفتحت المجال لإنشاء الجمعيات المستقلة مهما كان نطاقها سياسياً ومدني... فمن

الناحية التشريعية، يمكن القول بأن المشرع الجزائري بالرغم من أنه لم ينص صراحة على دور المجتمع المدني كطرف رئيسي للحجانب الدولة في بعض القضايا الهامة، فإن اعتمادها على بعض الآليات

<sup>17</sup>: فاطمة زهرة بن قايد و نسيم خدير، تفعيل دور حوكمة المؤسسات لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مداخلة ضمن ملتقى دولي حول " الحوكمة و التنمية المحلية "، جامعة برج بوعريش، 7 و 8 ديسمبر 2015، ص: 05.

<sup>18</sup>: المادة 152 من قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 7 أبريل 1990، ج ر ج العدد 15، المضم سنة 2005، ج ر ج رقم 50 سنة 2005.

<sup>19</sup>: فاطمة زهرة بن قايد و نسيم خدير، المرجع السابق، ص: 05.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

(التيفر ضرتها التحولات التي شهدتها العالم في مجال حقوق الإنسان ومحاربة الفساد والتيتوك من خلالها المنظما تالدولية علت تفعيل دور المجتمع المدني المحلي في ترقية حقوق الإنسان ومحاربة الفساد) سمحت لجزائر بالانخراط في هذا المسعى<sup>20</sup> بالإشارة في دياجة نصوص مكافحة الفساد إلى اتفاقية الأمم المتحدة في مكافحة الفساد وخاصة المادة 13 من اتفاقية التيتوك على ضرورة تعزيز مشاركة المجتمع المدني بالجانب الدولة في محاربة هذا الظاهرة .<sup>21</sup> كما تنص المادة 15 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير على ضرورة استشارة الجمعيات المحلية والغرف التجارية

والفلاحية والمنظمات المهنية أثناء إعداد المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخطط تشغيل الأراضي . كما أنسلسة الحوارات والندوات التي عرفتها الجزائر منذ سبتمبر 1995 خاصة المنتدى الوطني للحركة الجمعوية كلها تؤكد توجه الدولة نحو الاهتمام بمنظمة المجتمع المدني وإعطائها دوراً يادي بالتنمية الشاملة، ولو أن البعض يري في هذا التوجه محاولة لاحتواء المجتمع المدني من طرف الدولة خشية تحول إلى معارضة حقيقية للسلطة.<sup>22</sup> أما عند ورالمجتمع المدني على المستوى المحلي وخاصة كيفية تدعيم منظمة المجتمع المدني بالبلدية في إطار التنمية المحلية، فيكفياً ننشر أنقانونا لبلدية الحاليا يضع عواثقا وقيود حول مشاركا المجتمع المدني في تسيير الشأن المحلي من خلال البلدية، أو من خلال الاعتراض على مداولات المجلس البلدي بعد تعليتها والطعن ضد ها قضائياً.<sup>23</sup> وبالمقابل لكل ميعضاً ياليا لمشاركة منظمة المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية التي تضبط عملها المجالس المنتخبة أساسياً . فإن كانا المشرع عقدر سملا محالطاً بالعالا استشاريلجانا لبلدية، إلا أن هلميلزمها لآخيرة بالاستعانة بالمنظمة المتخصصة أفعاليات المجتمع المدني، من أجالا استشارته (أوحتشخصياتفاعلة)

لاطلاعها أو لاعلمشاريعالتنمية فيالبلدية، ولأخذ اقتراحاتها حولاً ولو باتالمشاريعالتيتهما المجتمع المحلي، والتيممكتتبنيتها وفرضها حتعلسلطة الوصاية باعتبارها تمثلت لطلعات معالمواطنينو ليستفئة أو طائفة معينة.

كما أنالتجار بالحدثة توكد علت تفعيل دور جمعيات الأحياء من خلال إشراكها في البرامجالتنموية بشكل مباشر استثمارياً وغير مباشر تطوعيلتصبح أة رقابة ومتابعلمده المشاريعفيا لأحياءالتنميتها ليها، مثلعملية تزيينالمحيطو الإنارة العمومية والنظافة والحفاظ على البيئة شريطة أن تجدها الجمعيات الصغيرة تأطيرها على المستوى بلجانا المجالس المحلية حتتكون لها سلطة الإشراف والمراقبة وهو ما يعين جعلجانا لبلدية كتنظيماً مركزياً فقيعالمس بقالمحليموازيللمجالس

المنتخبة، إذا تمضبطو تفعيلتد خل هذا المجتمع المدني بصفة قانونية في الشأن المحلي، مثلما تفعلها مجموعات الضاغطة في صنع السياسة العامة للدولة في الدول والغربي ب. آليات تفعيل دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية المحلية:

إنواقعمنظمة المجتمع المدني بالجزائر تؤكد عدمفعاليتها في مجال المشاركة لعدة عواماً أبرزها:<sup>24</sup> عدم قدرتها علما بنجاز مشاريع اقتصادية نمووية رغم إقرار قانونا لجمعياتبذلكتسبب ضعفمواردها المالية التي تعتمد علمنحة تقدممنظرفالبلدية نسبتها لاتعدى % 03 منمدا أحيالبلدية توزع بالتساوي علمجموعالجمعيات المعتمدة فيترا بالبلدية . كما أن المناخا لسياسيا لالحا ليفرضعلبعضالجمعيات لانزواء تحتظلالأحزابحتتجلها سندافيممارسة نشاطها بالإضافة إلى الرقابة المشددة عليها منالسلطة رغمحرية وسهولة إنشاءالجمعيات إلا أنها تكبلمن جهة أخرى بقيد قانونية وأخرى أمنية تعيق قدرة الابتكار والمشاركة لديها.

<sup>20</sup>: غزير محمد الطاهر، مرجع سبق ذكره، ص: 47.

<sup>21</sup>: المادة 02 من قانون رقم: 01/06 الصادر في 20/02/2006 ج ر رقم 14 و المتعلق بالوقاية من الفساد و محاربتة.

<sup>22</sup>: مرسي مشري المجتمع المدني بالجزائر دراسة فيآلية التفعيل، مداخلة ضمن ملتقى وطني حول "التحوالات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر"، جامعة الشلف، 16 و 17 ديسمبر 2008، ص: 13.

<sup>23</sup>: غزير محمد الطاهر، المرجع السابق، ص: 47.

<sup>24</sup>: غزير محمد الطاهر، نفس المرجع أعلاه، ص: 48.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

وعليه ومن أجل تفعيل دور منظمات المجتمع المدني وتفعيل مشاركتها في صنع السياسة المحلية وإدارة التنمية المحلية بالشراكة مع المجالس المنتخبة يمكن تحديد جملة من المبادئ و الآليات و المتمثلة فيما يلي:<sup>25</sup>

- 1- إرساء ثقافة الشأن العام التي ستسمح بتجاوز النظرة السائدة في التصور الذهني الغالب، بأن المال العام هو مال سائب ( لا صاحب له) أو هو مال الغير، هذه الثقافة الجديدة ستسمح باندماج المواطن في العملية التنموية عبر وسائل تشاركية تسمح بتخفيض التوترات الاجتماعية، و تؤدي إلى اكتساب المصداقية و التأييد للمجهود التنموي الذي يهدف إلى تحقيق حاجات الفئات الاجتماعية ( تنقل المسؤولين لمعاينة المشاريع واللقاء بالقيادات المدنية واستقبال المواطن و التكفل بانشغالاته).
- 2- المكاشفة والمحاسبة و الشفافية، وتعزيز الرقابة الشعبية التي تسمح بإزالة الغموض والإبهام حول إدارة الشأن العام، و إبراز الأهداف المتوخاة من جهود التنمية المحلية، التي تتواصل مع التنمية الوطنية الشاملة.
- 3- تنمية وتوسيع فضاءات الحوار و النقاش المحلي حول القضايا الحياتية اليومية و المشتركة للمواطنين لأنه من حق المواطن أن يطالب بسكن لائق، و أن يكون له محيط نظيف، و مياه شرب نقية و صالحة، و مشاريع صرف صحي، و طريق مرصوف، و ت مدرس لائق، و مساحات خضراء، و حدائق عمومية، و مجال عمومي أرحب و مجهز، مما يسمح ببلورة رؤية مشتركة حول أولويات التنمية المحلية و تجميع الطاقات اللازمة لتحقيقها.
- 4- اعتماد مبدأ المرافقة L'accompagnement بهدف إزالة العراقيل الإدارية، والاطلاع على سير تنفيذ المشاريع عن كثب.
- 5- إعلام المواطن على نطاق واسع بتفاصيل المجهود التنموي على مستوى المحلي، وذلك باعتماد و سائل التبليغ الجوارية ( إذاعة، ملصقات الخ) وصولاً إلى بيان تأثير مشاريع التنمية المحلية على تحسين إطار حياة المواطن.
- 6- تعزيز الرقابة الشعبية على أداء القائمين على الشأن العامة و تعزيز الديمقراطية المحلية، و ذلك بالعمل على ترقية عمل المجتمع المدني عبر اعتماده على الكفاءات المتخصصة والدراسات المعمقة للأولويات و المشاريع مما يحول المجتمع المدني إلى قوة اقتراح وضغط على السلطات العمومية.
- 7- اعتماد قنوات مرنة للاتصال والعمل الجوّاري بهدف اكتسابها قوة في التأثير ومصداقية في التجنيد على المستوى الجماهيري مما يسهل اندماج المواطنين والمجهود التنموي المحلي.
- 8- تدعيم وجود قطاع خاص قادر على خلق ديناميكية اقتصادية واجتماعية تعمل على تنمية وبلورة قوى اجتماعية لتشكيل عناصر المجتمع المدني من جهة، والعمل على تحقيق الدعم المالي للتنظيمات والجمعيات المدنية من خلال التبرعات والإعانات المادية التي يقدمها لها من جهة ثانية<sup>26</sup>
- 9- تكثيف عمل الجمعيات والتنظيمات من أجل تحقيق استقلاليتها، هذا من خلال تشجيع هذه التنظيمات على إتباع أسلوب التمويل الذاتي بواسطة مشاريع إنتاجية دائمة تؤمن لها دخلاً ثابتاً.

### الخاتمة:

من خلال ما سبق اتضح لنا انه في ظل المستجدات المحلية والعالمية، تغير دور الدولة من الإشراف المباشر للدور الشريك في عملية التنمية، حيث حضيت التنمية المحلية بمزيد من الاهتمام سواء من قبل القائمين على التنمية الشاملة للمجتمع أو من قبل القيادات المحلية فعد تجزءاً من التنمية الشاملة تتفاعل معها بدرجات متفاوتة، كما أصبحت التشاركية آلية أساسية من الآليات المستحدثة في إستراتيجية تنمية المجتمع المحلي تنفيذها هذه الآلية التشاركية لتعد التنمية فيها من مسؤولية الدولة وأجهزتها فقط، بل أصبحت تعني مسؤولية المجتمع بأسره، تقودها الحكومة وبمشاركة حقيقية وفعالة من مؤسسات المجتمع المدني التي أصبحت ضرورة ملحة، و شرطاً لازماً لتحقيق أهداف التنمية.

<sup>25</sup>: بلقاسم نويسر، التنمية المحلية التشاركية والدور الجديد للمجتمع المدني في الجزائر، مقالة، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 14، 2011، جامعة سطيف، ص: 7 .

<sup>26</sup>: مرسمشري، مرجع سبق ذكره، ص: 17.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

و بالنسبة للجزائر، فتحسيداً لهذه الآلية التشاركية لم يظهر إلا بعد التعديل الدستوري في 1989 الذي فتح المجال لإنشاء الجمعيات المدنية المستقلة... غير أنه بالرغم من ذلك فتحسيداً لهذا الآلية التشاركية القائمة على مشاركة منظمات المجتمع المدني جنباً إلى جنب مع الأجهزة الحكومية في تحقيق التنمية المحلية مازال بعيداً عن الفعالية و هو ما اتضح لنا من خلال البحث الذي كانت من بين أبرز نتائجه الخاصة بواقع مشاركة المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر كما يلي:

- عدم فعالية الآلية التشاركية في التنمية المحلية بالجزائر يعود إلى عدم قدرتها على تجاوز مشاركة اقتصادية تنموية بسبب ضعف مواردها المالية
- المناخ السياسي بالجزائر فرض على بعض الجمعيات الانزواء تحت ظلال الأحزاب وتتجدد لها سندا في ممارسة نشاطها
- الرقابة المشددة على الجمعيات والسلطة فرغ محرية وسهولة إنشاءها إلا أنها تكبل بمنهجية أجنبية ودقانونية وأخرى أمنية تعيق قدرة الابتكار والمشاركة لديها.

## رهانات التنمية المستدامة في البلدية - قراءة ضمن قانون البلدية 10/11 .

الأستاذ :

بوتهلولة شوقي

طالب دكتوراه باحث

مقدمة:

إلجانبا التنمية الوطنية المحلية، هنا كالتنمية المستدامة هي التي تعتمد علم كوناتها الذاتية وليس علم كونها تو مقدره آخر وفي كالم تغيرات، وهي تعني الحفاظ على كرامة الإنسان من خلال تنحس ينوسط معيشته وتوفير فرصه متساوية أمام جميع أفراد المجتمع عن طريق الإدارة المحلية لاسيما علم مستو بالبلدية كونها فضاء عتومي يتفا علفيه المواطنو يبد عو يعير فيه عن آفاقها التنموية، والذي يضم من خلال جميع الحقوق والشكل الذي يحقق استدامة حقوق غيرهم الأجيال القادمة والحيلولة والإنقا صمنا لأهدا للتنموية للسياسة العامة للدولة.

لهذا فإن للبلدية دور كبير في الدفاع عن مصالحها من أجل انفعال عام، كما تحفز وتشجع على خلق جوشيط لخدمة التنمية وخلق الوسائل والمناخ المناسب لها عن طريق خلق فرص عمل للشباب ودفعهم إلى العمل بمتابعة غير صراعية وشفافة إلى جانب المجتمع المدني فإنهم يقوم بالتعبئة من أجل جعلهم على المساهمة في إنجاز المشاريع التنموية المسجلة لفائدة البلدية، ذلك أن نجاح التنمية المحلية مرهون بوجود اقتصاد وطني فعال، ونظام محكمة ليرشد، وقواعد مالية ومحاسبية مضبوطة وشفافة تهدف تطبيقاتها إلى المحافظة على المال العام وحسن استخدامه وترشيد نفقاته .

إن ساند مهمة إنجاز التنمية المحلية المستدامة إلى البلدية، يقتضيا أساسا وضع تحت تصرفها، ومرافقتها

بجملة من الآليات، بدءا من التأطير القانوني والتنظيمي الكفيل بالإجابة عن كل تساؤل ولإبها م، فيما يخص تسيير وتنظيم مجا للتنمية المحلية

المستدامة، التي تعد خدماتها بتعدد أدوارها ومرافقتها، أين يتقاطع دور البلدية مع باقي أدوار القطاعا عا لعلها المعنية هي لأخرى بالتنمية المحلية، فهذه - أي البلدية - تستقيفوتها وفعاليتها من القوانين الرسمية والمستقلة، التي تهدف إلى تنظيم العلاقات القانونية التي تنشأ في هذا الفضاء .

رغم أن تمتعها بالبلدية من صلاحيات وقد يتوفر البعض منها علو فرمالية، إلا أن إنجاز مخططاتها التنموية بقيت أحيانا تراوح مكانها وأحيانا أخرى معدومة خاصة في ظل

الأزمة الاقتصادية التي تمر بها الجزائر مثلها مثل جميع الدول التي تعتمد على الريع لتمويل مشاريعها التنموية لذا لم يبقى أمام الدولة الرفع تحدي

التنمية المستدامة والذي تشكل الجماعات المحلية بدء بالبلدية التي تمثل الحجر الأساس في هذا الرهان فما هي رهانات البلدية لتحقيق تنمية محلية مستدامة بين ترشيد القرار وتنويع مصادر التمويل؟

### المبحث الأول : مظاهر التنمية المحلية في البلدية

تتعدد مظاهر التنمية المحلية خاصة منها على المستوى البلدي إذ تمثل المجالس البلدية مظهرا من مظاهر الممارسة الديمقراطية، وصورة من صور

المشاركة الشعبية في صنع القرار و التسيير المحلي<sup>1</sup>، والتي تنطلق منها جميع مؤشرة وبادر النمو في جميع الميادين والمجالات ، لذلك تتجلى مظاهر

التنمية المحلية المستدامة سواء ضمن الأطر القانونية من خلال الإختصاصات أو في إطار مخططات التنمية .

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

### المطلب الأول: ضمن إطار إختصاصات المجلس الشعبي البلدي

إن المجلس الشعبي البلدي هو محور البلدية وقطب الرّحى التي تدور حوله الحياة العامة للبلدية، ويمثّل أبناء المنطقة، ويسهر على حسن سير الشؤون المحلية، لذلك نجد أن المشرّع في قانون البلدية قد وسّع من إختصاصات وصلاحيات المجلس الشعبي البلدي، خاصة أن إختصاصاته جاءت مطلقة وعلى نحو خطوط عريضة وعمامة، كما وردت متأثرة على أطراف المنظومة التشريعية والتنظيمية المختلفة، لتمس بذلك عدّة جوانب، وإن اتساع مجال إختصاصات المجلس الشعبي البلدي يعود إلى معطيات سياسية وإقتصادية تعود للدولة<sup>2</sup>

ولقد حدّد قانون البلدية (10/11)<sup>3</sup> في الباب الثاني من الفصل الأول، صلاحيات المجلس الشعبي البلدي وتشمل العديد من المجالات، والتي تخص الشؤون المحلية أو حتى الشؤون الوطنية والتي تتمثّل في:

#### 1- التهيئة والتنمية

حيث تعدّ البلدية مخططها التنموي وتبادر وتشجع على الأنشطة الاقتصادية، كما تعمل البلدية على تطوير التنمية المستدامة للإقليم ويشارك المجلس الشعبي البلدي على تهيئة الإقليم وتطوير التنمية المستدامة وتنفيذها طبقاً للتشريع، وذلك عن طريق حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء وتهيئة النشاطات الاقتصادية التي تتلائم مع نشاطات البلدية ومخططها التنموي، ويتّخذ المجلس الشعبي البلدي كافة الإجراءات التي من شأنها جذب الإستثمار وترقيته، وكذلك تعمل البلدية على حماية التربة والموارد المائية وتسعى للإستغلال الأفضل لهم<sup>4</sup>.

#### 2- التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز

وتعمل البلدية كذلك على رسم النسيج العمراني الخاص بها كما تقوم بمراقبة مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية وخضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية بالبلدية مع تسديد الرسوم التي حددها القانون<sup>5</sup>.

وتعمل البلدية على المحافظة على التراث العمراني، وتبادر بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لإختصاصها. وتسهر البلدية كذلك على المحافظة على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيص برامج التجهيزات والهياكل القاعدية.

#### 3- نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة

تعمل البلدية على إنجاز مؤسسات التعليم الإبتدائي طبقاً للخريطة المدرسية وضمان صيانتها وإنجاز المطاعم المدرسية.

ومن خلال استقرائنا للمواد بدءاً من نص المادة (107) إلى غاية نص المادة (124) والتي تحدّد صلاحيات وإختصاصات البلدية يتبيّن أن المشرّع وإن كان حدّد الإطار العام لصلاحيات البلدية إلا أنه ترك لها حرّية المبادرة<sup>(6)</sup>، وعليه يتبيّن أن المشرّع في تحديد صلاحيات البلدية قد وضع الإطار العام على غرار القانون الفرنسي، مع ترك التحديد الدقيق لتلك الإختصاصات للقوانين الخاصة أو إلى التنظيم سواء بموجب التنظيم أو القرارات التنظيمية خاصة وأن قانون البلدية يحيل في مواطن عديدة إلى التنظيم<sup>(7)</sup>.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

يتعين على البلديات اعتبارها مكاناً لتقاء التطلعات الاجتماعية والاقتصادية، أن تقوم بإعداد مخططات التنمية الاقتصادية طبقاً للصلاحيات المخولة لها في قانون البلدية، وتجدر الإشارة إلى أنها كبرى مجتمعية مختلفة. يستدعي تعدد البرامج اعتماد عدة أشكال للتمويل، ومن ثم تختلف طرق تسجيلها وإنجازها وكذا الأهداف التنموية التي وضعت من أجلها، والتي ينبغي كما يلي:

### المطلب الثاني : في إطار المخططات البلدية للتنمية المحلية (PCD)

المخطط البلدي للتنمية هو برنامج الدولة الذي التسيير المركزي الأكثر استعمالاً منذ سنة 1974 ويتعلق باستثمارات التنمية لصالح البلدية في إطار التوجهات الوطنية للتنمية لقوانين المالية، من قبل الدولة ضمن ميزانية التجهيز المحددة لخطط الدولة السنوية.

### الفرع الأول: طريقة تسجيلها

تتولى اللجنة التقنية للبلدية عند نهاية كل سنة ميلادية، وتحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد بطاقات تقنية لكل عملية مقترحة، بعد عملية إحصاء وتحديد جميع حاجيات سكان البلدية وترتيبها حسب الأولوية.

من خلال إعداد البطاقة التقنية (Fiche technique)، يتم تحديد طبيعة الأشغال أو التجهيزات المراد إنجازها بالتفصيل والكلفة المالية للمشروع

تعرضاً لاقتراحات المضبوطة من طرف اللجنة التقنية للبلدية على اللجنة التقنية للدائر (2)

لمناقشتها وترتيب أولوياتها تبعاً لأهمية كل مشروع، حيث يتم التأهيل والمصادقة على المشاريع المقبولة واقتراح إمكانية التكفل المالي ببعضها ضمن مدونة المشاريع القطاعية (PSD) للولاية.

تتوجأشغال اللجنة الدائرة بتقيد القرارات المتخذة والمتوصل إليها، ضمن محضر اجتماع يرفع

إلى اللجنة التقنية بالولاية، وتحت رئاسة والي الولاية، وبحضور مدير التخطيط والتهيئة العمرانية (DPAT) بالولاية، وكذا رئيس المجلس الشعبي للولاية ليتم إجراء عملية التحكيم

(L'arbitrage) للعمليات المقترحة، المرفوعة إليها من قبل اللجنة الدائرة، وتتوجأشغالها بالمصادقة على المشاريع المقبولة وتسجيلها<sup>9</sup>

وقد يؤدي لتكفل البعض الآخر منها السنوية حسب أولوية وأهمية المشاريع المقترحة، وعليه يظهر من خلال ذلك أن الولاية والمسؤولين عنها لا يرضون بوضع مخططات التنمية المحلية البلدية (4)

### الفرع الثاني : مراحل إنجازها

بعد أن يتم إعداد المخطط الخاص بالتنمية المحلية، وفقاً لإجراءات والمراميل المذكورة أعلاه، وفي حدود الموارد المالية والوسائل المتوفرة، يبلغ (notifier) مقرر تسجيل إلنا بعد استلامه للمقرر السابق الذكر، يدعوا لعقد جلسة مداولة لأعضاء المجلس الشعبي لعمليات رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق رئيس الدائرة.

البلدي، يعلمهم من خلالها بالمشاريع المشار إليها في مقرر تسجيل العمليات التي استنادت منها البلدية خلال هذه السنة، لتتم بعد ذلك المصادقة الموافقة على إدخال الشريحة العمليات الجديدة إلى مدونة مخططات البلدية للتنمية، وذلك وفق ما دلت عليه (مداولة جدول العمليات)<sup>10</sup> ثم يتم ضم مداولة أخرى لتحديد كيفية تنفيذ هذه العمليات، إما عن طريق المقولة

(Entreprise) بالكيفية التي اتوا لإجراءها المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية أو بالوسائل الذاتية للبلدية (La région)

في أكثر الحالات، وتعليماتنا الوصاية الإدارية للبلدية، يتم تقديراً لتنفيذ عن طريق الوسائل الذاتية للبلدية، كونها الأخيرة لا تتوفر على وسائل لإنجاز اللازمة، كما أنها تنفق بالموهلات والتقني والمالية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، الحرص على تنفيذ العمليات المالية المشبوهة (تحويل واستغلال المال العام في أغراض شخصية) المترتبة عن إنجاز مثل هذه العمليات.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

يتولى مكتب التجهيز بالبلدية وتحت إشراف ومتابعة أمينها العام إعداد عقد أو صفقة

المشروع وعقد المفاوضة والفائز بالصفقة (القيام بخدمات، اقتناء تجهيزات عمومية أو إنجاز أشغال) يودع الملف الإداري للتقييم فوق قامدولة وفي الموضوع عدم مصالح الدائر للمصادقة عليه، بعد المصادقة على مداولة العقد أو الصفقة الخاصة بالمشروع ومنظر فالوصاية الإدارية، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته، ممثل للبلدية صاحبة المشروع، بإعطاء ما يسمى بالأمر بالخدمة (Ordre de service) لبدء الأشغال، تبعا لبند صفقة المشروع.

بالموازاة مع تنفيذ الأشغال، يتم من خلال اعتمادات المالية منظر مدير التخطيط والتهيئة العمرانية، ممضية منظر فرئيس المجلس الشعبي البلدي يوم نشر عليها منظر فالمصالح التقنية المعنية بالمتابعة.

بعد إنجاز المشروع والتقييم بصفته نهائي وتوفر شروط بنود الصفقة، يتم من مداولة الإنجاز محضرا الاستلام المؤقت للمشروع وعليه يوضع موضع الخدمة والاستغلال.

### الفرع الثالث : أهدافها التنموية

بعد التأكد من سلامة الإنجاز بالنسبة للمشاريع، وعدم ظهور عيوب تقنية خلال فترة الضمان، والتي تكون غالباً سنة، يتم حللها ولو بنفس إجراء الاستلام المؤقت، محضرا الاستلام النهائي، وتغلق العملية المنجز بما يسمى (بطاقة الغلق النهائي للمشروع)<sup>11</sup>

ليكون ذلك المشروع قد استوفى الأهداف التي وضعت من أجلها، وتبعا للاحتياجات المصبوطة عند بداية الإنجاز ل يتم استغلالهم من طرف مواطني البلدية حسب النشاط المنوط به.

### المبحث الثاني : معوقات التنمية المحلية المستدامة وآليات تفعيلها ضمن برنامج دعم الإنعاش

#### الإقتصادي .

بالرغم من المقومات البلديات و المؤهلات التي منحها القانون للبلديات في إطار التنمية المحلية المستدامة الا انه تواجهها العديد من العوائق ، الأمر الذي يستدعي استحداث مجموعة من الآليات لتفعيل التنمية المحلية :

#### المطلب الأول : معوقات التنمية المحلية المستدامة

**1- أزمة المشاركة الشبانية في صنع القرار المحلي :** إن مشاركة جميع أقطاب المجتمع في العملية السياسية تعد من أسس مشروعية الأنظمة المعاصرة بما تعنيه من إزدياد المساهمة الشعبية فيها ، سواء من حيث العدد أو من حيث مدى اتساع مجالات هذه المساهمة و ديمومتها ووجود الإطار المؤسسي الذي ينظم هذه المشاركة، و تظهر صور هذه المشاركة من خلال تلك الجهود المبذولة من أجل التأثير على القرارات الحكومية و صنع السياسات العامة و سلوك المواطنين المنظم ضمن اللعبة الديمقراطية كالترشح و الإقتراع و تنظيم المظاهرات و تقديم الإحتجاجات ، والضغط على السلطة وإستعمال الوسائل التكنولوجية في إسماع الرأي والمشاركة و يمكن تبيان أزمة المشاركة في الجزائر خصوصا من خلال إقصاء شريحة النساء و الشباب ، الذي لا يمكن القول بأن هناك عزوف له عن السياسة ، لأن كلمة العزوف تعبر عن إطلاق حكم مسبق ، فحتى وإن لم يريد الشباب الإهتمام بها ، فهي قد فرضت نفسها عليه لا سيما مع تسارع الأحداث في العالم عامة و في الوطن العربي و الجزائر بصفة خاصة ، بل يمكن القول أن هناك إقصاء او تهميش لهذه

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

الفئة المهمة جدا من المجتمع الجزائري سواء من طرف الاحزاب السياسية التي لم تستقطبهم أو من طرف السلطة ومراكز اتخاذ القرار، فالشباب ما زال بعيد عن الاحزاب السياسية حتى و إن رفعت بعضها شعارات التشبيب و التي تبقى بالنسبة لهم ضمن نوعية الخطاب الخشبي و المجرد و الشعارات الرنانة التي ترفعها هذه الأحزاب لأنها هي نفسها تغيب فيها اللعبة الديمقراطية التي أساسها مبدأ التداول على السلطة ، حتى و إن صنفت بعضها ضمن التيار الديمقراطي ، إضافة الى ضعف عملية الإتصال بينهما لأن أغلبية الأحزاب ما تزال تستعمل وسائل الإتصال التقليدية التي لم تعد تستقطب الشباب .

2- طبيعة الادارة الجزائرية : ترتبط الإدارة في الجزائر إرتباطا وثيقا بالمظاهر التالية:

\* تفشي عناصر التخلف الإداري و السياسي اللذان يتسما بضعف المشاركة في عملية

إتخاذ القرار و تفشي الفساد مما أضعف دور المجالس المنتخبة و مؤسسات المجتمع المدني.

إذ أنها تعاني من ظاهرة البيروقراطية وتفشي مظاهر الفساد الإداري كالرشوة والمحسوبية و إختلاس المال

العمومي و هدره .

\* غياب الشفافية في الرقابة و المسائلة و حكم القانون و تفشي الغموض في أساليب العمل و التسيير .

\* فشل سياسات الإصلاح الإداري الذي يستهدف العنصر البشري و أساليب العمل و الإدارة

فمن حيث أن التعريف العلمي للإصلاح الإداري يؤكد على أن هدف كل إصلاح هو التنمية الشاملة عن طريق التغيير الشامل ،فهو لا يستورد اذ من الضروري أن يخضع لخصوصيات الإدارة و بيئتها الإجتماعية و الثقافية و الحضارية و الإقتصادية التي تتفاعل معها و يعبر عن مقتضاياتها12 .

و رغم قيام الدولة بعمليات و إصلاحات إدارية متكررة و سن العديد من القوانين تماشيا مع

الإصلاحات الاقتصادية و الإجتماعية منذ الإستقلال بدءا بقوانين إصلاح الإدارة المركزية

إلى غاية اليوم مع قانون البلدية الجديد ، إلا أن هذه الإصلاحات عرفت الفشل و التصدي

لها بسبب عدم الإيمان بها و نقص التعبئة والدعاية لها .

\* الاعتماد على الاساليب القديمة في التسيير و القائمة على سد الثغرات و وضع الحلول

المؤقتة و الآتية التي لا يمكن أن تكون علاجا شافيا للمشاكل و إنما نجد ان هذه الحلول

نفسها تتحول إلى مشاكل جديدة ، و ضعف الاعتماد على الأساليب الجديدة في التسيير كأسلوب الإدارة بالاهداف أو إدارة الجودة الشاملة.

\* تفشي ظاهرة المحسوبية والولاء للقبيلة و العرش ، من حيث استبدلت القواعد والإجراءات التنظيمية التي تحكم أي إدارة عصرية بنوع من العلاقات قائم على العصبية و القبيلية .

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

\* عدم وضوح السياسات العامة للإدارة العامة عموماً و الإدارة المحلية خصوصاً.

\* انخفاض مستوى أداء العمالة الأمر الذي أدى إلى الضعف في مستوى أداء الخدمة

و رداً للتواصل مع المواطنين و هدر لموارد الدولة .

\* ان ضعف الأداء الوظيفي ناتج إلى حد كبير عن ضعف التدريب و عدم وجود حوافز تدفع بالموظفين إلى الإبداع و الابتكار .

\* تسيير موظفي الإدارة ، الأمر الذي طغى على ولائهم للوظيفة والتزامهم بالاعباء

و المسؤوليات التي على عاتقهم .

\* بطيء عملية التشريع و عدم الاعتماد على المعايير العلمية إلى جانب بطيء سيرورة

التغيير و التحديث .

\* ضعف الرقابة و المحاسبة الشعبية بل انعدامها في كثير من الأحيان و هذا راجع في أغلب الحالات إلى عدم انتشار الوعي بضرورة المشاركة في الأنشطة العمومية من جهة و لقلّة اليات المحاسبة الشعبية و نوافذها من جهة أخرى ، ضف إلى ذلك احباط المواطنين من النشاط السياسي بسبب عدم الالتزام بالعهود و السلوكيات النافية للأخلاق و الالتزام رغم تعاقب الأحزاب و الأشخاص على هذه الإدارات ، فقد تساوى الجميع مهما كان اتجاهه او حزبه في هذا الأمر 13.

\* عدم المشاركة الفعلية للإدارة المحلية في ميدان التنمية المحلية و التنمية البشرية و متطلباتها من ضرورة القضاء على البطالة و تنظيم الأسرة و حماية البيئة.

### المطلب الثاني: آليات تفعيل العمل بالتنمية المحلية بالبلدية ضمن برنامج دعم الإنعاش

#### الإقتصادي.

إن نجاح التنمية المحلية مرهون بمدى فعالية الآليات المستعملة لهذا الغرض، ولا يتأتى لذلك إلا بضمان التنسيق فيما بينها لآليات تبذلها من الأطر القانونية والمرافق والمنظمة للتنمية المحلية وتوفيرها اعتماداً على الموارد المالية المخصصة للإنفاق، إضافة إلى ضرورة وجود دراسات تقنية وفنية تتبناها إنجاز هذه المشاريع على أسس متكاملة المنجز داخل النسيج العمراني، وكذا مرافقة إدارية تتولى تفعيلها وتنشيطها مختلف هيئات الوصاية الإدارية المحلية.

#### الفرع الأول : الآليات القانونية.

نحاول من خلال هذا المطلب إبراز الدور التنموي للمجلس البلدي كهيئة مداولة.



## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### - البلديات نموذجاً - يومي 8-9 نوفمبر 2016

أما فيما يتعلق بالنقل والتوزيع يسمح القانون البلدي للمجلس الشعبي البلدي بتسهيل إقامة وتوزيع وتنظيم شبكات خطوط التمويل والتوزيع والنقل المتعلقة خاصة بالمنتجات الضرورية وتسويقها، بيان شأغ وسائل النقل والتخزين والتوزيع (التعاونية الاستهلاكية والتموينية) ورسم سياسة إجراء انتسويق السلع والمنتجات في نطاق حدود البلدية.

#### الفرع الثاني : الآليات المالية.

يعتبر التمويل المحلي من الضروريات اللازمة والأساسية لقيام التنمية المحلية، ويعرف التمويل المحلي بالموارد المالية المتاحة من إيرادات ذاتية وخارجية لميزانية البلدية، لتحقيق التنمية لمنشودة<sup>20</sup>، علناً البلدية مسؤولة عن تسيير وسائلها المالية الخاصة والتبنتاً لفمنمدا خيل ممتلكاتها ونواتج الجباية والرسوم المحلية وكذا القروض والإعانات.

#### • الموارد المالية المحلية للبلدية.

قبل الخوض في طبيعة هذا المورد وطرق تحصيلها ومساهماتها في التنمية المحلية للبلدية، يجدر بنا ولو بإيجاز معرفة ميزانية البلدية.

تحتوي ميزانية البلدية على شقين (فرعين) هما : قسما التسيير وقسما التجهيز والاستثمار كقسمة محتوية على النفقات والإيرادات ويكون متوازناً إجبارياً، معاقباً عا جبارياً لا يقل عن نسبة 10% من إيرادات قسما التسيير مخصصات تمويل قسما التجهيز .

#### أولاً : الإيرادات المحلية

تتكون أملاك البلدية من أملاك منتجة للمداخيل وأماك غير منتجة للمداخيل مسطرة

فيملحقين متميزين، خاصة التعليمية الوزارية المشتركة "C1"

تتمثل إيرادات الأملاك المنتجة للمداخيل فينا تجكراً ممتلكات البلدية التالية (loyers) :

#### \* إيجار الأملاك العقارية (loyers des immeubles)

- المحلات ذات الاستعمال السكني .

- المحلات ذات الاستعمال التجاري .

- المذابح .

- مواقف السيارات .

- حقوق المکان داخل الأسواق (droits de place dans les marchés)

- مداخيل المخيمات الصيفية

- حقوق الحفلات (droits de fêtes)

- الحجز العمومي (fourrière publique)

- كراء الأسواق الأسبوعية واليومية .

- مداخيل بيع المنتجات البلدية .

\* إيجار الأملاك المنقولة

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

-العتاد (شاحنات، حافلات وغيرها ....)

-المعدات الكبيرة (تجهيزات الأشغال العمومية).

يجب أن تتمتع العمليات المتعلقة بالإيجار (Affermage) والتنازل عن الممتلكات العقارية والمنقولة بمدولة لمن

المجلس الشعبي البلدي عن طريق عقد أو دفتر الشروط والمتضمن الالتزامات المفروضة على المستأجر

أما في حالة بيع ممتلكاتها، يتعين على البلدية التطبيق الصارم لمبدأ المناقصة العلانية لعمليات بيع أملاكها

يجب كذلك اللجوء دائماً إلى المناقصة العلانية أو التسيير المباشر لتحويل الحقوق واستعمال الطرق أو الأماكن العمومية والتوقف في الأسواق والمذابح، وقد فتر شروط ونموذجي

في هذا الإطار، وقصدت من هذه الموارد بتعيين على البلدية القيام بما يلي:

-تحديث لائحة إيجار المحلات ذات الاستعمال السكني والمهني.

-إعداد خصصت عقدياً مختلفاً لاستعمال الأملك العمومية للبلدية.

-إعداد المؤسسات والهيئات والخواص التي لم يقموا بإعادة الطرق إلى حالتها الأصلية (l'arremise en état) من جراء تألفتها لأشغال التقييمات

بها، وعند الرفض، على البلديات القيام بإصلاحها وإعداد سندت تحصيل إجباري ضدها.

تحسينت سير الخدمات المؤقتة لمتعملي المرافق العامة (دار الحضانة، النقل المدرسي... الخ).

المسلك الجيد والمنظم لسجل جرد الأملاك العقارية والمنقولة (الملحق المالي رقم 32)

راجع التعليمات الوزارية المشتركة " CI".

إننا نتجت تحصيلاً لإيرادات السابقة الذكر، يتم توجيه منظر البلدية ومساهمة منها في التنمية المحلية، للصيانة المساجد والمدارس الابتدائية وتشجيع مبادرات الشباب والرياضة

تصل إلى نسبة 7% من عضاير إيرادات قسم التسيير من ميزانيتها:

**ثانياً: إيرادات الجباية والرسوم**

إن معظم المداخيل المالية لميزانية الهيئات المحلية، هي ذات طابع جبائي<sup>21</sup> يشترط لنجاحها توفر الأنشطة الاقتصادية للمداخيل، لتكون الوعاء الجبائي من جهة وكذلك كفاءة جهود الإدارة الج

بائية والهيئات المحلية لتحسين مستوى الضرائب والرسوم، لأن المبالغ المحصلة فعلاً هي التي يتم اعتمادها في الميزانية (6)،<sup>22</sup> تبعا لوثيقة بطاقة الحسابات المعمول بها في إعداد ميزانية البلدية

، لقد أحدثت قوانين المالية السنوات الخمسة الأخيرة جملة من التحولات، من أبرزها نقل صلاحيات تحديد وتحصيل الرسوم من المصالح الجبائية إلى المصالح البلدية.

يوجد هنا رسوم موجهة كلياً للميزانية البلدية، ونذكر منها:

• **الرسوم على النشاط المهني:**

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### - البلديات نموذجاً - يومي 8-9 نوفمبر 2016

أحدث بموجب قانون المالية لسنة 1996، وحصل هذا الرسم وفقاً للمعدل 2 % حسب قانون المالية لسنة 2002، حيث تمثل حصة البلدية منه 1.30 % تحدد المواد 217 - 218 و 219 من قانون الضرائب المباشر والرسم المماثلة، فهو رسم يطبق على الإيرادات المحققة على تراب البلدية من طرف الأشخاص المعنويين الطبيعيين.

- **الرسم العقاري** : يمثل ضريبة سنوية على الممتلكات العقارية.
- **رسم التطهير** : يؤسس سنوياً على الملكيات المبنية المتواجدة بالبلدية والتي تتوفر على مصالح لإزالة القمامات المنزلية، حيثما صطلح عليه رسم فعال لقمامات المنزلية. للإشارة فإن مهمة تحصيل الرسم العقاري برسم التطهير تسند للمصالح الأمنية خزينة البلديات الممارسون تحت سلطة أمين الخزينة الولائية.

- **الرسم على القيمة المضافة (TVA)** : هي من بين الرسوم الموجهة جزئياً إلى الجماعات المحلية، تطبق على عمليات بيعاً لأشغال العقارية والخدمات.
  - **رسم الذبح** : تحصلها البلدية بمناسبة ذبح الحيوانات، ويكون حسبها على أساس وزن لحوم الحيوانات الذبوحه.
- ثالثاً : إيرادات الضرائب :

\* **الضريبة الجزافية الوحيدة**: جاءتها الضريبة بموجب القانون رقم 06-24 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006 المتضمن قانون المالية لسنة 2007، وحلتها الضريبة محل النظام الجزافي المعمول به قبل هذا التاريخ، حيث عوضت الضرائب الآتية :

- الضريبة على الدخل الإجمالي.

- الرسم على النشاط المهني.

- الرسم على القيمة المضافة.

#### الضريبة على الممتلكات:

يخضع لها الأشخاص الطبيعيون الذين اختاروا موطنهم الجباة في الجزائر على اعتبار أن ملاكهما الموجود في الجزائر و خارج الجزائر، وتوجه نسبة 20% منها إلى الميزانية البلدية.

\* **قيمة السيارات** : يتحملها كل شخص طبيعياً ومعنوياً كسيارة خاضعة للضريبة، وتوزع حصيلة القسيمة بين الدولة بنسبة 20%.

إلجانب الموارد المالية الداخلية للجماعات المحلية فإن الموارد المالية الخارجية المتمثلة في القروض والإعانات المالية تلعب دوراً في تمويل ميزانية البلدية، والتي نعرضها كما يلي:

- القروض

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL)

- الإعانات المالية

- الهبات والوصايا

خاتمة

هذا الموضوع عن عقد المواضيع أكثرها شعياً وتداولها من حيث التنظيم والتسيير والتمويل، وذلك لكون هذا المجال انتفا على عهد فقط عانوا أجهزة إدارية وهيئات منتخبة، مما يفقد هاف كثير من الأحيان التناسق والتنسيق بينها، بليسودها التناقص لظفر مركز اتخاذ القرار التتموي، ولوعلى حساباً هما المصلحة المواطن. إن توصلنا للنتيجة المذكورة أعلاه، لا يرجع إلى إخفاق أحد الجوانب المدروسة (القانونية،

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

- البلديات نموذجاً - يومي 8-9 نوفمبر 2016

التنظيمية، السياسية، المالية، الاجتماعية والثقافية...)، بقدر ما يرجع أساساً إلى إخفاقنا في ذلك

الجوانب المجتمعية بعضها البعض باعتبارها وساطة متكاملة لا يتقاسمها التنظيم الإداري بالمحيط مع التنمية المحلية بل بلوغاً لأهداف المنشودة.<sup>23</sup>

كذلك نلتمس أن الدولة لتسعى لرساء نظام لامركزية يوحقها لجماعات المحلية، والتي تجلت في التأكيد علمنا لجماعات المحلية كالوسائل التي يمكنها من القيام بمهامها، بالإضافة إلى هذا فهي تحاول ولوما التخفيف من أزمة الجماعات المحلية ولو بصيغة مؤقتة، باتخاذ إجراء جديدة متعددة تظهر أساساً في عمليات تطوير ديون البلديات وتخليق صرائف جديدة في تحويل الموارد المالية وإن كانت بسيطة مقارنة مع حجم التزامات البلديات بمجموعة من النصوص.

إن التحدي الذي يواجهه البلدية في الجزائر هو ترقيتها بالمستوى المؤسسة العصرية القادرة على تقديم الخدمات وتسريع معاملات المواطنين، والتواصل المباشر معهم تفعيل مشاركتهم، وجعلها علفية مستمرة في التنمية المحلية، ولمواجهة هذا التحدي فقد مجموعة من الاقتراحات:

- تعبئة حقل التنمية المحلية في خلق الوعي البلدي المحلي، وذلك بتكوين حثا للمواطنين على المشاركة في التعرف على مشاكل البلدية، وهنا يظهر دور الإعلام المحلي في التنمية ونشر الوعي، ضمن هذا السياق فقد حثت ويد البلدية بتبديل توجهه وطني يتضمن أبعاد التنمية الوطنية والمحلية مدعماً بنصوص قانونية تنظيمية تساهم في ترقية وتنظيم دور البلدية في ذلك، كما يمكن أن تبادل البلديات تحت إشراف مصالحها بعداد مجلات إعلامية محلية تتعرف على النشاطات التي تقوم بها، لتوفير المعلومات للمواطنين المحليين ببيانها للتنمية لتكون نصراً إعلامياً يضمن التواصل الإداري مع المواطن.

- تفعيل دور البلدية علم مستوى بالقرابة الثانوية للبلديات من خلال إشراكها في

العملات التنموية.

حل إشكالية التمويل الذي يعتبر الشرط الأساسي لنجاح البلديات في أداء أدوارها، وذلك

من خلال الحرص على تنمية الموارد المالية المحلية للبلدية، والتقليل من اعتمادها على المال العام من طرف الدولة للقضاء على دوارها لتكاليفها.

تحسين مستوى الإدارة بين علم مستوى بالجماعات المحلية في دعمها بالمشورة والكفاءة، عن طريق

تنظيم فترات لتتبعها التكوين المستمر، ومنح الأولوية في التوظيف لخريجي المدرسة الوطنية للإدارة ومراكز

التكوين الإداري السابق، كونها الجزائر لتتعرض لمفهوم التنمية المحلية الحديث، وارتباطها بعمليات

التكيف مع سيرورات العولمة الجارية في الإقصائية، وقد فرض هذا المصطلح وجود هياكل أو ساط

الاجتماعية والاقتصادية مقابل اقتصاد أكثر امتداداً، لكنها لا يتكيف مع الواقع المعاش، فالتنمية المحلية

تسعى لتتكون تطبيقاً لاقتصاد أكثر إنسانية واستثماراً بشرياً في الجماعات المحلية بخصوصيتها وتراثها

المحلي، مع الإلمام بمشروعها وذلك كونه مسألة الوقت وتنمية المشاريع المشتركة التي تسعى إلى تطوير شروط حياة الأشخاص.

الهوامش:

1 - د بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012، ص 89.

2 - د. بعلبي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004 ص 182

3- القانون رقم (10/11) المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد (37) المؤرخة في 03 جويلية 2011.

4- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 200.

5 - بن طيفور نصرالدين: أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة إدارة، المجلد 11، العدد 22، 2001، ص 10.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- 6- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 200.
- 7- د. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 84.
- 8- منذ سنة 1989، اعتبر التخطيط في الجزائر اتجاهاً رئيسياً ومبدأها مبادئ المبادئ العامة لتنظيم الاقتصاد الوطني، وذلك بالنظر إلى الطبيعة النظام السياسية والاجتماعية للاقتصاد الذي أنتجت آنذاك. المتعلق بتسيير مخططات التنمية الصادرة عن كتابة الدولة للتخطيط، الجزائر. 1972 أوت 12 المؤرخ في C1 - المنشور 9
- ، نموذج داولة المجلس الشعبي البلدي، المتضمنة المصادقة على جدول العمليات للتنمية 185، الصفحة 14 - انظر، الملحق رقم 10
- 11- انظر، الملحق رقم 15، ص 187، نموذج لعمليات المخططات البلدية للتنمية.
- 12- د. محمد عمر الشيوكي: مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985، العدد 250، عمان، الأردن، ص 304.
- 13- د. مختار بوشيبية: مظاهر السلطة الرئاسية و الوصاية الإدارية على المؤسسات الاقتصادية، رسالة الدكتوراه، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، ج2، ص 372.
- انظر المواد (16)، (17) من قانون البلدية (10/11). 14
- انظر المادة (111) من قانون البلدية (10/11). 15
- انظر المادة (172) من قانون البلدية (10/11). 16
1971. سنة 56، المتضمن تحديد كيفية تأسيس وتنظيم المؤسسة العمومية البلدية، جرجج عدد 1971 جوان 30 المؤرخ في 179، 71 - مرسوم رقم 17
- انظر المادة (153) من قانون البلدية (10/11). 18
- انظر المادة (176) من قانون البلدية (10/11). 19
- د. ضريف بطرس: الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق، ص 147. 20
- د. أحمد بوضياف: الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1988، ص 340. 21
- انظر المادة (188) من قانون البلدية (10/11). 22
- د. ضريف بطرس: الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق، ص 147. 23

## دور السياحة الصحراوية في تحقيق التنمية المستدامة -بلدية تاغيت (ولاية بشار) نموذجاً

أ. مرداسي أحمد رشاد / أ. بوطبة صبرينة

(جامعة خنشلة / جامعة بسكرة)

### مقدمة:

تعتبر الصحراء عامل جذب سياحي هام يساهم فيما نسبته 70% من عائدات القطاع السياحي في بعض الدول التي تعتمد على السياحة الصحراوية وتستثمر فيها لجذب السياح المهتمين بهذا النوع من السياحة الجزائر رغم ما تمتلك من مقومات سياحية كبيرة جدا نادرا ما تكون مجتمعة في بلد واحد من شريط ساحلي يمتد على طول 1200 كلم وصحاري مصنفة من أجمل صحاري العالم، تستطيع جعلها وجهة للسياحة الصحراوية للذين يفضلون هذا النوع من السياحة وخاصة مع التوجه العالمي إلى تنمية هذا النوع من السياحة والتي أصبحت تعرف بـسياحة الأغنياء وتعد الصحراء الجزائرية ثاني أكبر صحراء في العالم وفيها كل المقومات الضرورية لإقامة سياحة صحراوية ناجحة موزعة على 18 منطقة صحراوية متمثلة في وادي ميزاب، والساورة، والقرارة والزيبان تمنراست، وتندوف، وورقلة، وغرداية، وأدرار، والبيض، وبشار، وعين صالح، وتوقرتوالبزي، والأغواط والوادي، وبسكرة والنعام.

ولعل من أبرز المناطق التي تحمل هذه المقومات في الجزائر نجد بلدية تاغيت التي تعتبر جوهرة الصحراء لجمالها وواحات نخيلها وتنوع طبيعتها، وكتبانها الرملية التي تتكا عليها البلدية والممتدة على العرق الغربي الكبير، زيادة على امتدادها على الصحراء الصخرية "واحة النخيل التي تراسخ جنب واد على امتداد 18 كيلومترا، بقصورها الست الشامخة.

ومن خلال هذه المعطيات تم طرح هذه الإشكالية الرئيسية التالية: كيف تساهم السياحة الصحراوية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة؟ وكيف استفادت بلدية تاغيت من ذلك؟

### أهمية الدراسة:

تكتسي هذه الدراسة أهميتها من خلال ما يلي:

- نمو قطاع السياحة حيث باتت تعرف صناعة السياحة بصناعة القرن الواحد والعشرون، لدورها في تحقيق التنمية الاقتصادية؛
- سعي الجزائر لإيجاد بديل إقتصادي بخلاف قطاع المحروقات؛
- التوجه العالمي إلى السياحة الصحراوية وإلى جعلها أداة للتنمية المحلية المستدامة؛
- دراسة أثر السياحة الصحراوية على التنمية المحلية المستدامة في بلدية تاغيت ولاية بشار.

### منهج الدراسة:

إعتمد الباحثون في هذه الدراسة، حيث تم

استخدام المنهج الوصفي التحليلي وذلك لإلمام بمختلف المفااهيم النظرية التي تتضمنها الدراسة، ولإسقاطها على واقع بلدية تاغيت. وقد قمنا بتقسيم موضوع بحثنا إلى ثلاث محاور:

**المحور الأول:** مفهوم السياحة الصحراوية

**المحور الثاني:** السياحة الصحراوية من منظور التنمية المحلية المستدامة.

المحور الثالث: السياحة الصحراوية وأثرها على التنمية المحلية المستدامة في بلدية تاغيت.

المحور الأول: الإطار المفاهيمي للسياحة الصحراوية.

تعد السياحة ظاهرة إجتماعية حديثة رغم أنّ الإنسان عرفها منذ نشأته الأولى، فهي قديمة قدم الإنسان وقد تطور مفهوم السياحة مع تطور الأيام، أما السياحة بمفهومها الحديث فقد بدأت وتشكلت في دول أوروبا الغربية خلال الأعوام الخمسين الماضية، كما بدأت في أوروبا الشرقية بعد سنة 1960م ورغم حداثة معرفتها من الناحية العلمية، إلا أنها أصبحت تمثل ظاهرة اقتصادية، أخذت بالنمو السريع في مختلف أرجاء المعمورة، نتيجة للزيادة السكانية والتوسع الحضري، والتطور الصناعي، وازدياد سهولة وسائل السفر، وارتفاع مستويات المعيشة<sup>1</sup>.

أولا: مفهوم السياحة

هناك العديد من التعاريف لمفهوم السياحة نأخذ منها:

- 1- تعريف الألماني جويبر فرويلر سنة 1905: السياحة هي ظاهرة من ظواهر عصرنا تنبثق من الحاجة المتزايدة إلى الراحة وإلى تغيير الهواء وإلى مولد الإحساس بجمال الطبيعة ونمو هذا الإحساس وإلى الشعور بالبهجة والمتعة من الإقامة في مناطق لها طبيعتها الخاصة وأيضا على نمو الاتصالات على الأخص بين شعوب مختلفة عن الجماعة الإنسانية وهي الاتصالات التي كانت ثمرة اتساع نطاق التجارة والصناعة سواء سواء كانت كبيرة أو متوسطة أو صغيرة وثمرتها تقدم وسائل النقل<sup>2</sup>.
- 2- ووفقا لمنظمة السياحة العالمية فإنّ السياحة تعني انتقال الفرد أو الأفراد من مكان لآخر لأهداف مختلفة ولفترة زمنية تزيد عن 24 ساعة، ونقل عن سنة، أما بالنسبة لمسافة الانتقال التي يشترط قطعها ليعد السائح سائحا فقد حددتها بخمسة وعشرين ميلا<sup>3</sup>.

3- تعريف السائح

ويعرف السائح بأنه: "أي زائر مؤقت للبلد لأي أغراض غير الإقامة، ولا تتجاوز مدة إقامته عن 12 شهرا ولا تقل عن 24 ساعة يأتي فيها لزيارة أو مهرجان أو علاج، ولا يدخل في التعريف (المهاجرون والبعثات الدبلوماسية وركاب العبور وأطقم الطائرات). والتعريف الآخر للسائح قدمته منظمة السياحة العالمية إلى مؤتمر الأمم المتحدة وأقرته اللجنة الإحصائية للأمم المتحدة في سنة 1968، بأنّ السائح هو كل شخص يقيم خارج موطنه المعتاد لفترة تزيد عن 24 ساعة ولا تتحول هذه الإقامة إلى إقامة دائمة<sup>4</sup>. إلا أنّ التعريف الأول أكثر استخداما.

ثانيا- تعريف السياحة الصحراوية:

تعد السياحة الصحراوية أحد أهم أنواع السياحة وذلك لتنوعها من جهة، وللاقبال الشديد عليها من جهة أخرى من أنحاء العالم كافة، حيث يتسم هذا النوع بجاذبية وخاصة لهواة الطبيعة في المحميات الطبيعية وخارجها وما تحويه من نقاء وجمال وكنوز جيولوجية وتكوينات جغرافية رائعة وحفريات تسجل عصور التاريخ.

1- قد اعتبرتها الجمعية البريطانية للسياحة سنة 1976 أنّها: "حركة موسمية قصيرة المدى إلى المناطق السياحية بعيدا عن محل الإقامة والعمل الدائمين".

2- وعرفها الألماني غاير فرولر (Guyer Freuler) بأنّها: "ظاهرة طبيعية من ظواهر العصر الحديث والغاية منها الحصول على الاستجمام وتغيير البيئة التي يعيش فيها الإنسان، واكتساب الوعي الثقافي وتذوق جمال المشاهد الطبيعية والاستمتاع بجمالها"<sup>5</sup>.

من التعاريف السابقة نخلص إلى أنّ السياحة الصحراوية ظاهرة طبيعية، الغاية منها تغيير الإنسان للبيئة التي كان يعيش فيها، حيث ينتقل إلى مكان غير محل إقامته من أجل الاستمتاع والاستجمام وذلك يكون في فترة معينة من الموسم.

3- أشكال السياحة الصحراوية والأنشطة المرتبطة بها: لكل صحراء خصوصيتها تستمدّها من طبيعة أرضها وشعبها ودرجة التفاعل

بين المكان والسكان والزمان، ورغم تعدد الأنشطة المرتبطة بأشكال السياحة الصحراوية إلا أنّنا نوجزها بما يلي:

أ- أشكال الرياضات الصحراوية: مثل الصيد والسفاري والسير على الأقدام ولتأمل الطبيعة والزرايات (السيارات والدراجات) وسباقات الخيل والهجن والقفز المضلي؛

ب- السياحة البيئية الصحراوية (الإيكولوجية): للتعرف على حياة التنوع البيولوجي في الصحراء والأشكال التضاريسية الغربية التي تصنعها التعرية الهوائية (الريحية) وأكثر مايلفت انتباه السائح هنا أشكال الواحات وجمال الشروق والغروب للشمس و امتداد الصحراء والكثبان الرملية وتشكيلات الصخور والماغور والكهوف والجبال البركانية وليل الصحراء المدهش، والأودية الجافة الجميلة؛

ج- السياحة التاريخية والأثرية الصحراوية: والمتمثلة في القصور الصحراوية التي خلفتها الحضارات والحصون والآبار والبرك؛

د- السياحة العلاجية بالمياه المعدنية: المنتشرة في أجزاء متفرقة من الصحاري، وهي سياحة لإمتاع النفس والجسد معا، أو هي سياحة العلاج من أمراض الجسد مع الترويح عن النفس وتشمل الاستشفاء؛

هـ- السياحة الثقافية (الدينية الإجتماعية): وتتمثل بوجود العديد من أضرحة الأولياء الصالحين والرسم والتصوير في الهواء الطلق والصناعات التقليدية والمعاشنة مع البدو والمهرجانات التي تمثل ثقافات شعوب الصحراء والمؤتمرات والندوات والألعاب الشعبية والمساجد<sup>6</sup>.

4-عوامل جذب السياحة الصحراوية:

تمثل مناطق الجذب السياحي جوهر الخبرة السياحية وراحة ذهنية مستقاة من تجربة السائح مع المناطق ومناطق الجذب السياحي هي العامل الذي يحقق التوازن بين العرض والطلب، حيث تحدد عوامل الجذب السياحي أسباب اختيار السياح لمنطقة ما دون غيرها، وقد يكون الاختيار مبنيا على عوامل جذب متعلقة بموقع معين.

أ- الواحات: تمثل أحد المقومات الطبيعية التي تزخر بها الصحراء التي تشكل مغريات بالنسبة إلى السائحين.

ب- الصحراء: تجذب الشواطئ الرملية السائحين وتبهرهم بامتدادها الشاسع، وكانت الصحراء وما زالت محل شغف العديد من السائحين.

ج- القصور: تزخر الصحراء الجزائرية بالهندسة المعمارية الأخاذة التي تترجمها تلك القصور المترامية في مختلف المناطق الصحراوية لتبقى شاهدة على حضارات مرت من هنا.

د- الآثار: تزخر المناطق الصحراوية بالمعالم الأثرية المتنوعة من القصور ذات الشكل المعماري المتميز وصولا إلى المعالم التاريخية والآثار الرومانية المنتشرة عبر مختلف الأماكن، وهذه الآثار متمثلة بالنقوش واللوحات الصخرية التي تعكس عمق الصحراء والمصنفة ضمن التراث العالمي<sup>7</sup>.

وتظهر الطبيعة الصحراوية حول:

- الرق الذي هو عبارة عن مساحة واسعة من الحصى والحجارة؛

- العرق الذي هو عبارة عن رمال شاسعة تمثل خمس الصحراء؛

- الحمادة التي هي مساحة كبيرة للحجارة الكلسية؛

- الجبال التي مصدرها بلوري شقاق ذات تكوين بركاني؛

- السبخات أو الأحواض المغلقة التي تنمو حولها النباتات والأغلال<sup>8</sup>.

المحور الثاني: السياحة الصحراوية من منظور التنمية المحلية المستدامة.

إن هذا النوع من السياحة له خصائصه، ويمثل في الحاضر مؤهلا معتبرا للتنمية السياحية المحلية.

أولا: مفهوم التنمية السياحية:

يعبر مصطلح التنمية السياحية عن مختلف الخطط والبرامج التي تهدف إلى تحقيق الزيادة المستمرة المتوازنة في الموارد السياحية وتعميق وترشيد الإنتاجية في القطاع السياحي فالخطيط العلمي للتنمية السياحية هو السبيل الوحيد لتحقيق التنسيق والإلتزام بين مختلف القطاعات وإيجاد التوازن بين المطالب التنافسية والمتعارضة أحيانا على قاعدة الموارد المحدودة وتعظيم النتائج والآثار الإيجابية للتنمية السياحية مع تخفيف النتائج والآثار السلبية.

فالسياحة دعامة أساسية من دعائم التنمية الشاملة لإحتوائها على عدة أنشطة تتفاعل مع غيرها من العوامل الإقتصادية الأخرى<sup>9</sup>.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

**1- التنمية المحلية المستدامة:** ظهر هذا المفهوم في بحر الست نيات، فهي عملية تتم بشكل قاعدي من الأسفل تعطي الأسبقية لحاجات المجتمع المحلي وتتأسس على المشاركة الفاعلة لمختلف الموارد المحلية وكل ذلك في سبيل الوصول إلى رفع مستويات العيش والاندماج والشاركة والحركية وتعتمد على تفصيل كل موارد مجتمع محلي ما ب اعتبار هذه الموارد والمؤهلات المحلية فاعلا مهما في صناعة التغيير وضمان استمراريته مع إشراك الإنسان المحلي<sup>10</sup>.

**2- التنمية السياحية المستدامة** : وتعرف بالتنمية السياحية المستدامة

بأنها هي التي تلبي احتياجات السياح والمواقع المضيفة إلبجان بحماية وتوفير الفرص للمستقبل، كما أنها القواعد المرشدة تقيم الإدارة الموارد بطريقة تتحقق فيها متطلبات المساء للإقتصادية والإجتماعية والثقافية ويتحقق معها التكامل لتقاييو العوامل البيئية، التنوع الحيوي ود عن نظام الحياة. يركز بعض خبراء السياحة على هدف ذياً ولوية منبنيهاً هدفاً للتنمية السياحية المستدامة وهو:

تنمية وتنفيذ تدابير تخطيطية فعالة لاستخدامات الأراضي، تؤدى إلى تعظيم الفوائد السياحية المحتملة من النواحي الاقتصادية والبيئية مع تقليص احتمالات التدهور البيئي والحضري.

فإقامة تنمية سياحية مستدامة أمر يرتب عليها الحفاظ على تنوع الأنظمة البيئية الموجودة لأنها تمثل غالباً القاعدة الأساسية التي يقوم عليها هذا النشاط، فالنموذج السياحية المت واصله في جوهرها عملية تغيير يكون فيها إستغلال الموارد واتجاهها الإستثمارات وتوجهة التطور التكنولوجي والتغيير المؤسسي أيضاً في حالة الإنسجام، وتعمل على تعزيز إمكانية تير بطالحاضر والمستقبل لتلبية الحاجات الأساسية للسياح<sup>11</sup>.

والجدول يوضح المقارنة بين التنمية السياحية المستدامة والسياحة التقليدية:

**جدول رقم (1): مقارنة بين التنمية السياحية التقليدية والتنمية السياحية المستدامة :**

أوجه الإختلاف	التنمية السياحة التقليدية	التنمية السياحية المستدامة
من حيث الخصائص:	تنمية سريعة	تنمية تتم على مراحل
	قصيرة الأجل	طويلة الأجل
	ليس لها حدود	لها حدود وطاقة إستيعابية معينة
	سياحة الكم	سياحة الكيف
من حيث الإستراتيجيات:	إدارة عمليات التنمية من الخارج	إدارة عمليات التنمية من الداخل عن طريق السكان المحليين
	تخطيط جزئي لقطاعات منفصلة	تخطيط شامل ومتكامل
	التركيز على إنشاء البناءات	مراعاة الشروط البيئية في البناء وتخطيط الأرض
	برامج خطط لمشروعات	برامج خطط لمشروعات مبنية على مفهوم الإستدامة.

المصدر: عميش سميرة، "أثر التنمية السياحية المستدامة على مواجهة ظاهرة البطالة" - دراسة حالة الجزائر-، بحث مقدم للملتقى الدولي، " إستراتيجية الحكومة للقضاء على البطالة و تحقيق التنمية المستدامة"، يومي 15 و16 نوفمبر 2011، جامعة المسيلة، الجزائر، ص: 05.

**ثانياً: مبادئ السياحة المحلية المستدامة:**

عند محاولة دمج الرؤى والقضايا سابقة الذكر والتي تتعلق بالسياسات والممارسات المحلية، يجب أن نؤخذ المبادئ التالية:

- يجب أن يكون التخطيط للسياحة وتنميتها وإدارتها جزء من إستراتيجيات الحماية أو التنمية المستدامة للإقليم أو الدولة، كما يجب أن يتم تخطيط وإدارة السياحة بشكل متداخل وموحد يتضمن إشراك وكالات حكومية مختلفة، ومؤسسات خاصة، ومواطنين سواء كانوا مجموعات أو أفراد لتوفير أكبر قدر عدد من المنافع؛

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

- البلديات نموذجاً - يومي 8-9 نوفمبر 2016

- يجب أن تتنوع هذه الوكالات، والمؤسسات، والجماعات، والأفراد المبادئ الأخلاقية والمبادئ الأخرى التي تحترم ثقافة وبيئة واقتصاد المنطقة المضيفة، والطريقة التقليدية لحياة المجتمع وسلوكه بما في ذلك الأنماط السياسية؛
- يجب أن يتم تخطيط وإدارة السياحة بطريقة مستدامة وذلك من أجل الحماية والاستخدامات الاقتصادية المثلى للبيئة الطبيعية والبشرية في المنطقة المضيفة؛
- يجب أن تهتم السياحة بعدالة توزيع المكاسب بين مروجي السياحة وأفراد المجتمع المضيف والمنطقة؛
- يجب أن تتوفر الدراسات والمعلومات عن طبيعة السياحة وتأثيراتها على السكان والبيئة الثقافية قبل وأثناء التنمية، خاصة للمجتمع المحلي، حتى يمكنهم المشاركة والتأثير على اتجاهات التنمية الشاملة؛
- يجب أن يتم عمل تحليل متداخل للتخطيط البيئي والاجتماعي والاقتصادي قبل المباشرة بأي تنمية سياحية أو أي مشاريع أخرى يجب أن يتم الأخذ بمتطلبات البيئة والمجتمع؛
- يجب أن يتم تشجيع الأشخاص المحليين على القيام بأدوار قيادية في التخطيط والتنمية بمساعدة الحكومة، وقطاع الأعمال، والقطاع المالي، وغيرها من المصالح؛
- يجب أن يتم تنفيذ برنامجا للرقابة والتدقيق والتصحيح أثناء جميع مراحل تنمية وإدارة السياحة، بما يسمح للسكان المحليين وغيرهم من الإنتفاع من الفرص المتوفرة والتكيف مع التغييرات التي ستطرأ على حياتهم<sup>12</sup>.

### ثالثاً: أهمية التنمية السياحية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة:

تلعب السياحة دوراً مهماً في تحقيق التنمية المحلية المستدامة للدول لهذا سارعت العديد من الدول إلى إدماجها ضمن مخططاتها الإستراتيجية بشكل يضمن الربح والفائدة للمجتمع المحلي بالدرجة الأولى.

#### 1- آثار التنمية السياحية على النواحي الاقتصادية:

- تعتمد العديد من الدول في اقتصادياتها على السياحة لما لها من مزايا اقتصادية تساهم في رفع مستوى المعيشة وزيادة الرخاء في الدول سواء كانت صناعية أو نامية ومزايها تذكر:
- زيادة الدخل بالعمالة الصعبة نتيجة بيع الخدمات السياحية؛
  - مساعدة السياحة في زيادة النشاط الاقتصادي نتيجة الزيادة المترتبة على السياحة في الدخل للأسر والأفراد؛
  - تشكل السياحة قطاعاً تصديرياً، يحضر المستهلك اليه دون الحاجة إلى العمليات التجارية الدولية؛
  - تمثل السياحة جزءاً من المعاملات غير المنظورة في الميزان التجاري؛
  - تعمل السياحة على زيادة التنمية في المناطق التي لم تستغل سياحياً، فتتجه السياحة إلى المناطق ذات الخصائص الطبيعية، والمناخية الفريدة، والتي غالباً ما تكون محرومة من العمران؛
  - تعمل السياحة على زيادة الانتاج، والاستهلاك على حد سواء؛ وبهذا تميل الأسعار إلى الارتفاع نتيجة ارتفاع مستوى المعيشة، وزيادة الطلب على الخدمات والسلع؛
  - تساهم السياحة في زيادة فرص الاستثمار الوطني، والأجنبي؛
  - تساهم السياحة في توفير فرص عمل؛
  - تنشيط السياحة قطاع النقل<sup>13</sup>.

#### 2- آثار التنمية السياحية على النواحي الاجتماعية:

- تعمل على رفع مستوى المعيشة للمجتمعات والشعوب وتحسين نمط حياتهم؛
- تعمل على خلق وإيجاد تسهيلات ترفيهية وثقافية لخدمات المواطنين إلى جانب الزائرين؛
- تساعد على تطوير الأماكن الخدمات العامة بدولة المقصد السياحي؛

- تساعد على رفع مستوى الوعي بالتنمية السياحية لدى فئات واسعة من المجتمع<sup>14</sup>.

### 3- آثار التنمية السياحية على النواحي الثقافية:

- تعمل التنمية الوعية الثقافية للمواطنين؛

- توفر التمويل اللازم للحفاظ على التراث المادي والمواقع الأثرية والتاريخية؛

- تعمل التنمية عملية تبادل للثقافات والخبرات والمعلومات بين السائح والمجتمع

- المضيف، والذي يمكن أن يطلق عليه مصطلح " الحوار بين الحضارات"<sup>15</sup>.

### رابعا: دور السياحة الصحراوية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة:

تحقق السياحة الصحراوية فوائد كثيرة، إذا وضعت في إطار إستراتيجية التنمية، ووفرت لها الشروط اللازمة لتنميتها، حيث تتجلى أهميتها في:

- تعتبر السياحة الصحراوية اليوم، إحدى النشاطات الاقتصادية الأكثر مردودية لأهل المناطق الصحراوية خاصة بعد ازدهار السياحة والاستثمار وباقي النشاطات التقليدية المرتبطة به؛

- تساهم في إنشاء مناصب عمل جديدة، فهي بذلك تعتبر قطاعا مساعدا على محاربة البطالة خاصة بعد تشجيع المستثمرين سواء كانوا محليين أو من خارج الوطن وحتى أجنبيا لإنجاز فنادق وهايكل أخرى للاستقبال؛

- فك العزلة وتحويل المناطق الصحراوية إلى مناطق تعمير وجذب للسكان، وبالتالي دمج هذه المناطق مع مراكز التجمعات السكانية الكبيرة، والقضاء على هجرة السكان من الريف إلى المدينة؛

- تحسين الخدمات العامة مثل الإضاءة، المياه، تحسين الطرق، المواصلات والخدمات الصحية؛

- تلعب دورا هاما خصوصا في النشاطات الموجهة لتشجيع انتقال أو مشاركة المعرفة والأفكار خاصة فيما يتعلق بالعروض التمثيلية والأفلام، البرامج الإذاعية والتلفزيونية والتسجيلات، الإنتاج المشترك للأفلام... الخ؛

- الحفاظ على الآثار التاريخية وترقيتها، وتطوير الصناعات التقليدية والتراث الثقافي؛

- تدفق رؤوس الأموال الأجنبية: تساهم في توفير العملة الصعبة، بتوافد السياح الأجانب، من أجل زيارة هذه المناطق؛

- تحمي البيئة عن طريق حماية الثروة الحيوانية من الانقراض، في إطار جذب السياح، كما قد تخلق أذى غير متعمد، حيث أن توافد السياح المغامرين غالبا ما يؤثر على الطبيعة<sup>16</sup>.

وتساعد السياحة الصحراوية في نمو الصناعات والحرف التقليدية اليدوية والتذكارية المميزة والمهددة بالانقراض من خلال إستغلال الموارد

الوفيرة والعمالة الماهرة بالتوارث مثل المنتجات الخشبية والجلدية والسجاد والتطريز والأقمشة والأكلات الشعبية الأمر الذي يساهم في إستغلال الموارد الطبيعية البيئية إستغلالا أمثل

وتدفع السياحة الصحراوية إلى الإهتمام بترميم وصيانة الآثار والحفاظ عليها وهي من العناصر الهامة في البيئة السياحية<sup>17</sup>.

### المحور الثالث: السياحة الصحراوية وأثرها على التنمية المحلية المستدامة في بلدية تاغيت (ولاية بشار)

تمتلك الجزائر ثروة حضارية وثقافية وتاريخية وطبيعية هامة وهي تشتمل على العديد من المواقع السياحية ذات القيمة العالمية العالية والأبعاد الجمالية بالإضافة على موقعها الجيو إستراتيجي، ومناخها المتميز وهذا ما يبرهنها بأن تكون من البلدان الرائدة في ميدان السياحة، حيث تقع الجزائر في شمال القارة الإفريقية وهي أكبر بلد من حيث المساحة، كما أنّ لها حدود طويلة تحاذي سبعة بلدان إفريقية شرقا وغربا وشمالا وجنوبا، وهذا ما يجعلها تمتلك العديد من الطبوع الثقافية.

وإذا أردنا تفصيلا أكثر في إبراز الإمكانيات السياحية للجزائر فإننا نقسمها إلى شمال يتميز بساحل يطل على البحر الأبيض المتوسط طوله 1200 كلم وجنوب يتميز هو الآخر بصحراء تقدر مساحتها بما يقارب 2 مليون كلم، كما تشكل تضاريسها من أربعة مجمعات يمكن تصنيفها كما يلي: سلسلة جبال ساحلية، وسلسلة الهضاب العليا وسلسلة الجبال الوسطى ومنطقة الصحراء ومرتفعاتها الجبلية.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

أما بالنسبة للجنوب الجزائري فهو يشكل 80% من المساحة الإجمالية للجزائر, حيث تعد الصحراء الجزائرية منتوجا سياحيا ثريا ومتنوعا لا بد من حمايته واستغلاله للنهوض بالسياحة الصحراوية, كما يتميز الجنوب بوجود عدد كبير من الواحات المتناثرة عبر الصحراء تتميز بوجود غابات النخيل, التربة الخصبة, الكثبان الرملية, الهضاب المناعية المختلفة والسهول الحجرية<sup>18</sup>.

ولو طبقنا هذه المقومات على المناطق الداخلية للجزائر والتي تتطابق بيئتها الطبيعية مع متطلبات السياحة الصحراوية والتي لديها خبرة في هذا المجال وتسعى لتطويره نتيجة تأثير ذلك على تنميتها المحلية المستدامة لوجدنا بلدية تاغيت التي تقع في الجنوب الجزائري.

**أولاً: التعريف ببلدية تاغيت:**

تتخر الصحراء الجزائرية بالعديد من المناطق السياحية الجميلة وتاغيت واحدة من هذه الأخيرة تاغيت مدينة تختلف عن غيرها من المدن اجتمعت فيها آيات الجمال وروعة الخالق وشدت كل من قدم إليها عازما العودة إليها ثانية . على بعد 960 كيلومترا جنوبي غرب العاصمة الجزائرية توجد مدينة (تاغيت) بولاية بشار لؤلؤة الصحراء الجزائرية كما يسميها الجميع وهي قطعة مترامية الاطراف على مساحة 8040 كيلومترا من الرمال الذهبية , وتعتبر مدينة (تاغيت) وهي جزء من الصحراء الجزائرية في شهر ديسمبر من كل عام قبلة السياح والزوار من الجزائر وخارجها وخصوصا من تونس وليبيا وفرنسا والمانيا واسبانيا وغيرها من الدول , حيث استقطبت اهتمام السياح والزائرين حيث يتوجه إليها أكثر من 600 الف سائح ما بين بداية شهري نوفمبر وديسمبر , وأول ما يتبادر الى الأذهان عند دخول المدينة سبب تسميتها ب (تاغيت) فإسم (تاغيت) من الأسماء التي ترسخت في ذاكرة الجزائريين مثلها مثل أسماء المدن الصحراوية المعروفة بسحرها الخلاب لكن هذه المدينة حملت ثلاث تسميات (تاغيت) أو (تاغونت) وتعني الصخرة او (اغيل) وتعني الممر أو المعبر وهذه الاسماء بربرية أطلقها السكان الاصليون عليها واحتفظ سكان المدينة في الاخير بإسم (تاغيت)<sup>19</sup>.



المصدر: تاغيت - وكيبيديا الموسوعة الحرة .

**ثانيا: مقومات السياحة الصحراوية لهدية تاغيت**

تحتوي تاغيت على مؤهلات سياحية كبيرة كغيرها من مناطق الجنوب الجزائري مما جعلها قبلة للزوار الأوروبيين على مدار السنة وهذا نظرا لطبيعتها الساحرة .

**1-واحات خلابة وقصور:**

## الملتقى الوطني الأول حول:التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

يوجد في تاغيت التي تتبع إداريا لولاية بشار، القصر القديم الذي يعتبر معلما تاريخيا هاما، ويحكي فترة من الفترات المهمة التي عاشها الساوريون في خضم حضارة قامت بالمنطقة.ويشهد القصر القديم اليوم ترميما يتوقع أن يعيد إليه بعض معالمه التي فقدها مع الزمن.وخصوصا فيما يتعلق بمنازل سكانه أو كما تسمى ب(الديور).

الداخل إلى هذا القصر لأول مرة لا يعرف كيف يخرج منه، له بابان، أولهما أساسي لإدخال الزوار وباب خلفي يقود إلى ساحة واسعة بها واحات النخيل حيث تسمع أهازيج وغناء(صحاب المايا) كما يسميها سكان تاغيت وهي مجموعة من النساء يرردن أغاني شعبية يطلق عليها (الرحبة).

وتشتهر مدينة تاغيت بالمأكولات الشعبية التقليدية ك (الطعام) و"الشربة"، والملفت للانتباه في تاغيت وجود (الفقارات) وهي طريقة تقليدية في السقي أثبتت نجاعتها حسب السكان وتستعمل لسقي النخيل بنظام متناسق.

تحتوي تاغيت على 100 ألف نخلة وتنتج 50 نوعا من التمور من بينها المعسلة، اليابسة، حميرة، تيوريغيين، صبع السلطان وغيرها من أنواع التمور .

ولجمالها البهي عدت تاغيت كمركز لجذب السياح الذين يزورونها سنويا من داخل وخارج الوطن، ويعتبر أحد فنادقها الرئيسي، الذي صممه المهندس الإيطالي Puchita وافتتح سنة1969 معلم السياحي ذو ثلاثة نجوم، له طاقة استيعاب 120 سريرا (60 غرفة) ومطعم يقدم خدماته لأكثر من 200 وجبة ويمكن إقامة يوم دراسي فوق طاقته لـ50 مؤتمر إذ يوجد به قاعتين للاجتماعات.





## 2- نقوش صخرية للإنسان الأول ومهرجان سينما عصري:

عبر الإنسان البدائي الأول بيئته والحيوانات التي عاشت معه بنقشها على الصخر، يعود تاريخ هذه المحطات من 7 آلاف إلى 10 آلاف سنة قبل الميلاد كما يعتبر الفن الصخري أهم وأقدم دليل إنساني والثقافي في المنطقة. وقد مرت الحضارة الأولى في تاغيت بمراحل أهمها الفترة البقرية وهي موجودة بكثرة بالأطلس الصحراوي ومميزاتها ظهور قطعان البقر، الغزلان بأعداد كثيرة، ثيران، الأروية، حيوان النو، الأسد وغيرها من الحيوانات.

أما عن الاهتمام العصري فتحتضن المدينة كل عام المهرجان الدولي للفيلم القصير ويسمى المهرجان الذهبي للفيلم القصير، هذا المهرجان هو تشجيع مختلف المواهب الشابة في البلاد لاستكشاف صناعة الأفلام، أملا في أن يبدعوا في هذا المجال وكذا فرصة لعرض أعمالهم على الجمهور الجزائري وكذا الساحة الدولية. مع ما تأتي به هذه المهرجانات من تلاقح بين الفن والسياحة في مدينة تعتبر مركز الاتنين بلا منازع<sup>20</sup>.

لما يمكن للسائح أن يلمح في تاغيت ديكورا طبيعيا فهي محمية طبيعية، ومنظر تاغيت يعبر عن جمالها خاصة الرمال الذهبية التي تعكس ضوء الشمس والنخيل المبعثرة في الواحات التي تجعل السياح يبهرون لجمالها.

كما نجد بتاغيت ثروة حيوانية مهمة كالجمال التي يفضل السائح التجول بها لاكتشاف المنطقة والتعرف على عاداتها وتقاليدها، لأن أهاليتاغيت يقومون باحتفالات متنوعة كالأعراس والأعياد خلالها يقدمون عدة معايير تميزهم عن المناطق الأخرى<sup>21</sup>.



ثانيا: دور السياحة الصحراوية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة لبلدية تاغيت

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

صرح رئيس بلدية تاغيت في حوار أجرته معه يومية وطنية اخبارية أنه يوجد فرق شاسع في بلدية تاغيت بين الأمس واليوم حيث عاشت تاغيت إبان العشرية السوداء سباتاً تنموياً كبيراً نظراً لتعطل عجلة التنمية أما اليوم فقد استعادت هذه الأخيرة هويتها نتيجة جملة من المشاريع مست قطاعات عدة سمحت لسكانها بالتنفس

### 1- دور السياحة الصحراوية في تطوير وترقية قطاع السياحة والصناعة التقليدية في تاغيت:

لقد سطرت بلدية تاغيت برنامجاً ثرياً في إطار المخططات التنموية لتطوير السياحة الصحراوية فيها وجعلها مقصداً سياحياً من خلال إنجاز العمليات التالية :

#### أ- في مجال التنمية السياحية :

مشروع مركب سياحي بالمكان المسمى بري تاغيت حيث يعرف هذا المشروع المندرج في إطار الاستثمار الخاص والذي انطلقت أشغاله في 2006 بكلفة 800 مليون دج تأسس في مرحلة الإنجاز والتجهيز حسب ما أكده المرقون القائمون على هذا المشروع، واستناداً لذات المرقين سيتم استلام هذا المشروع بشكل نهائي في 2017 بقدرة استقبال تصل 200 سرير موزعة على 100 غرفة وجناح ومطعم ب 1200 وجبة ويضم هذا المركب المتربع على مساحة 15 هكتار عدة خدمات قيد الأشغال حالياً على غرار مركز للصناعة التقليدية والمعارض ومنشآت رياضية وترفيهية وواحة نخيل بأكثر من 9 آلاف نخلة، وسيشكل افتتاح هذا المركب السياحي عرضاً مهماً في ما يتعلق بمنشآت الإيواء والاستقبال بمنطقة تاغيت التي تميزت في 2015 بافتتاح فندق "الساورة" والذي تم تحويل مهمة الإشراف عليه من البلدية إلى المجمع الفندقي العمومي "الجزائري".

#### ب- في مجال الصناعة التقليدية :

خصص قطاع السياحة والصناعة التقليدية من جهته غلظاً مالياً يتجاوز 180 مليون دج لإنجاز عدة عمليات من بينها فتح أكثر من 5 كلم من المسالك السياحية ببني عباس وتجسيد مشروع مركز للصناعة التقليدية بتاغيت ومركز للتكوين في السياحة فضلاً عن إنجاز وتجهيز مقر جديد لمديرية القطاع بشار من أجل تحسين ظروف عمل مستخدميه حسب ما أوضحت المديرية المحلية للقطاع<sup>22</sup>.

### 2- دور السياحة الصحراوية في خلق فرص العمل في بلدية تاغيت :

تحولت منطقة "تاغيت" إلى وجهة مفضلة لتصوير الأفلام والأشرطة الأخرى السينمائية حسب ما أكده عدد من المسؤولين المحليين بهذه البلدية الواقعة على بعد

79 كلم

جنوب مدينة

بشار

فقد جرى على سبيل المثال لا الحصر منذ سنة 2008 تصوير ما يقرب من 10 أفلام طويلة و أشرطة قصيرة إلى جانب بعض الأفلام

الوثائقية وذلك عبر المواقع الطبيعية لهذه المنطقة السياحية كما أوضح رئيس المجلس الشعبي لبلدية تاغيت

واختار السينمائي السويسري من أصل جزائري محمد سوداني هذه المنطقة لتصوير فيلمه المطول "طاكسيفون المكتوب" بإنتاج مشترك مع كل من المؤسسة الوطنية للتلفزيون و"أمكا" للأفلام و "المغرب" للأفلام

ويعود اختيار تاغيت لتصوير هذا الفيلم إلى ما تشتهر بها هذه المنطقة من مناظر طبيعية خلابة وتوفرها على شبكة من الهياكل القاعدية حسب التصريح الذي أدلت به لواج هذا السينمائي في أكتوبر 2008 بمناسبة انطلاق تصوير هذا العمل السينمائي الذي تحصل على جوائز في العديد من التظاهرات والمهرجانات السينمائية. وجرى بتاغيت كذلك التصوير الكامل للفيلم القصير "الجن" لمخرجه ياسمين شويخ حيث فضلت هذه المخرجة وفريقها التقني الديكور الطبيعي لهذه المنطقة الساحرة وقد استعانت بممثلين محليين لتجسيد الأدوار الثانوية لهذا العمل السينمائي

كما اختيرت أيضاً منطقة "تاغيت" ديكوراً طبيعياً للمسلسل "جا... العودة

وقد جمعت هذه السلسلة الفكاهية التي أخرجها عمار محسن و بثها التلفزيون الجزائري العديد من نجوم الكوميديا الجزائرية منهم حكيم دكار و باديس فضلاء و رزيقة فرحان و محمد عجايبي و فاطمة حليلو و علاوة زرماني و بشير سلامي إضافة إلى ممثلين جدد خصوصاً

الكوميديين من بني عباس و تندوف الذين ظهروا لأول مرة على الشاشة الصغيرة

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

ونفس القضية تنطبق على الفيلم الوثائقي الخيالي "ملحمة المقاومة الشعبية بالجنوب الغربي" للمخرج العربي لكحل الذي استعان بممثلين محليين لإخراج هذا العمل السينمائي الذي تحصل على جائزة في ( 2008 بالمنامة (البحرين) وقام نفس السينمائي أيضا بإخراج فيلم "تاريخ المناجم الجزائرية" عبر مناطق "تاغيت" و "القنادسة" والذي تتطلب إقحام ممثلين محليين و تجنيد ما يقرب من 30 حرفيا لتوفير الديكور و صنع اللواحق المختلفة اللازمة لهذا الفيلم الوثائقي التاريخي الذي تم بثه على الشاشة الصغيرة بمناسبة الإحتفال بالذكرى الـ 56 لثورة الفاتح من نوفمبر 1954 المجيدة .

وجرى في مراحل التصوير استحداث مئات من مناصب العمل المؤقتة كما أشار رئيس المجلس الشعبي لبلدية تاغيت معربا عن أمله في إنشاء مدينة سينمائية بهذه البلدية

وفي نفس السياق ولدى إعطائه يوم الأحد الماضي إشارة انطلاق تصوير الفيلم الوثائقي الخيالي الذي يتناول حياة " الشيخ عبد الكريم الماغلي التلمساني "أبدي والي ولاية بشار استعداده لتجسيد هذا المشروع الذي يتمناه العديد من الكوميديين المشاهير على الساحة الوطنية من أمثال عبد النور شلوش الذي يحضر حاليا بتاغيت لتصوير هذا الفيلم الوثائقي الخيالي<sup>23</sup>..

### 3- دور السياحة الصحراوية في تحسين قطاع الخدمات في البلدية:

#### أ- هياكل الإستقبال السياحي :

فندق الساوره ببلدية تاغيت تم اعادته يئنته بجودة عالية مع اعاده تجهيزه و تأثيثه بوسائل اكثر جودة وراحة و من المستوى الرفيع، و اضافة مرافق اخرى و من المزمع اعاده تصنيفه من 3 نجوم الى 4 نجوم.

#### ب- الوكالات السياحية :

شهدت سنة 2015 عدا شهري نوفمبر و ديسمبر اكبر توافدا للسياح مقارنة بسنوات السابقة، أما الجنسيات التي توافدت الى ولاية بشار فهي من جنسيات مختلفة مثل: الصين - فرنسا - ولايات المتحدة الأمريكية - روسيا - المانيا - انجلترا - بولونيا - كوريا - فلندا - السعودية - الإمارات - مالي - تونس - بلجيكا - تركيا - الأردن - كامبيرون - المغرب - اسبانيا اي - طاليا - لبنان - كندا - سوريا - مصر - نيجيريا - موريطانيا - هولندا - استراليا - البرازيل - فلسطين - رومانيا - اليابان... الخ.

وشهدت بلدية تاغيت و بني عباس توافد كبير للسياح لحضور احتفالاتها اية السنة ببلدية تاغيت و احتفالات المولد النبوي الشريف ببلدية بني عباس<sup>23</sup>.

#### الخاتمة:

لخصت هذه الدراسة إلى أنّ السياحة الصحراوية لها أهمية كبيرة في تحقيق التنمية المحلية المستدامة من خلال إسهامها في إنشاء مشاريع استثمارية جديدة وفتح مناصب عمل جديدة لأهل المناطق الصحراوية خاصة ، وتحسين الخدمات في المرافق العامة والمحافظة على الآثار التاريخية وتطوير الصناعات التقليدية و حفظ التراث الثقافي، وتساهم في توفير العملة الصعبة من خلال تدفق رؤوس الأموال الأجنبية بتوافد السياح الأجانب المهتمين بهذا النوع من السياحة.

ولقد حاولنا من خلال هذه الدراسة أن نبرز أهمية السياحة الصحراوية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة من خلال تجربة بلدية تاغيت الصحراوية.

**التوصيات:** ومن خلال هذه الدراسة خرجنا بهذه التوصيات:

- العمل على إنشاء أو إستغلال المحميات الطبيعية في المناطق الصحراوية؛

- تأهيل كادر متخصص يقوم بالإرشاد والتوجيه للسياح لممارسة الأنشطة المتعددة للسياحة الصحراوية ويفضل أن يكون من سكان المناطق الصحراوية؛

- اهتمام وسائل الإعلام في المناطق السياحية بالسياحة الصحراوية أكثر من خلال الإشهار والدعاية لها؛

# الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- إنشاء موقع إلكتروني خاص بالسياحة الصحراوية؛

- القيام بإنشاء مرافق سياحية حديثة للسياحة الصحراوية والتي يكون بناءها من المواد الأولية المحلية مع مراعاة التصميم الذي يأخذ شكله من طبيعة المنطقة؛

- التوعية والتثقيف للسكان المحليين في المناطق الصحراوية فيما يخص بمبادئ السياحة الصحراوية؛

- توفير الأمن في المناطق السياحية الصحراوية المعزولة.

## قائمة المراجع:

- (1)- ناصر عقيل الطيار, " أثر السياحة على إقتصاديات المملكة العربية السعودية", مكتبة الملك فهد الوطنية, الطبعة الأولى, الرياض, المملكة العربية السعودية, 2012, ص:7.
- (2)- أحمد الجلال, "مدخل إلى علم السياحة", عالم الكتب, الطبعة الأولى, القاهرة, 1988, ص:54.
- (3)- درويش مصطفى الشافعي, "السياحة البيئة تعريفها أهميتها, مومها وتطويرها", بدون طبعة, القاهرة, 2012, ص:12.
- (4)- ماهر عبد الخالق السبسي, "مبادئ السياحة", مجموعة النيل العربية, الطبعة الأولى, القاهرة, 2001, ص:22.
- (5)- زرزار العياشي, مداحي محمد, "الساحة الصحراوية في الجزائر كوجهة سياحية مستدامة-الوقائع والأفاق", مجلة المستقبل العربي, العدد 433, مارس 2015, العراق, ص:52.
- (6)- خليف مصطفى غرابية, "السياحة الصحراوية في الوطن العربي (دراسة في جغرافيا السياحة)", مجلة آداب الكوفة, العدد 15, جامعة الكوفة, العراق, 2013, ص ص: 282-283.
- (7)- زرزار العياشي, مداحي محمد, مرجع سبق ذكره, ص:53.
- (8)- خالد كواش, "مقومات ومؤشرات السياحة في الجزائر", مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا, العدد الأول, جامعة الشلف, الجزائر, 2004, ص:219.
- (9)- فؤاد عبد المنعم البكري, "التنمية السياحية في مصر والعالم العربي, الإستراتيجيات, الأهداف, الأولويات", عالم الكتب, الطبعة الأولى, القاهرة, 2004, ص:61.
- (10)- الأمين العوض حاج أحمد وآخرون, "الأطر المؤسسية للمجتمع المحلي والمشاركة في تحقيق التنمية", بحث مقدم إلى ورشة, "التنمية المحلية ودورها في التنمية الإجتماعية", يوم 01/11/2007, وزارة الرعاية الإجتماعية, الخرطوم, السودان, ص:9.
- (11)- عيسى مرازقة, محمد الشريف شخشاخ, "التنمية السياحية المستدامة في الجزائر-دراسة أداء فعالية مؤسسات القطاع السياحي في الجزائر", بحث مقدم للملتقى الدولي حول, "إقتصاديات السياحة ودورها في التنمية المستدامة", يومي 09 و10 مارس 2010, جامعة بسكرة, الجزائر, ص ص: 6-7.
- (12)- أحمد محمود مقابلة, "صناعة السياحة", دار كنز المعرفة, القاهرة, 2007, ص ص: 92-93.
- (13)- قويدري محمد, دولي سعاد, "نحو صناعة سياحية في إطار رؤية تنمية مستدامة ومسؤولة", بحث مقدم للملتقى الدولي الثالث حول "منظمات الأعمال والمسؤولية الإجتماعية", يومي 14 و 15 فيفري 2011, جامعة بشار, الجزائر, ص ص: 6-7.
- (14)- بريش السعيد, شابي حليلة, "دور التنوع الاقتصادي من خلال الصناعة السياحية في الجزائر لتحقيق التنمية والتقليص من البطالة", بحث مقدم إلى الملتقى الدولي حول, "إستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة", يومي 15 و16 نوفمبر 2011, جامعة المسيلة, الجزائر, ص:6.
- (15)- زاوي صورية, خان أحلام, "السياحة البيئة وأثرها على التنمية البيئية في المناطق الريفية", أبحاث إقتصادية وإدارية, العدد السابع, جوان 2013, بسكرة, الجزائر, ص:235.
- (16)- بن عبد العزيز سفيان, زيرمي نعيمة, "واقع القطاع السياحي في الجنوب الغربي الجزائري وتحديات تطويره (دراسة حالة ولاية بشار)", بحث مقدم للملتقى الدولي, "المقاولية ودورها في تطوير القطاع السياحي في الجزائر", يومي 08 و09 نوفمبر 2015, جامعة قلمة, الجزائر, ص:5.
- (17)- خليف مصطفى غرابية, مرجع سبق ذكره, ص:287.
- (18)- عبيدة صبطي, "دور وسائل الإعلام والاتصال في تنمية السياحة الصحراوية في الجزائر", مجلة علوم الإنسان والمجتمع, جامعة بسكرة, الجزائر, ص:177.
- (19)- تاغيت الرائعة, مقال في موقع ستار تايمز, تاريخ النصف 03.56, 2016/09/29, رابط المقال: <http://www.startimes.com/?t=24104144>
- (20)- آسيا, ك, "تاغيت جوهرة الساورة", مقال في جريدة المقام, تاريخ النشر: 09/09/2013, تاريخ النصف, 04.022016/09/29, رابط المقال: <http://www.elmakam.com/?p=15089>
- (21)- أمينة لونيبي, "تاغيت جوهرة الصحراء", مقال في جريدة السياحي الأسبوعية, تاريخ النصف: 04.20, 2016/09/29, رابط المقال: <http://assayahi.com/Rouya/Taghit.php>
- (22)- عيشوش, "المشاريع السياحية الجاري إنجازها غير كافية", مقال على موقع أخبار الجنوب, تاريخ النشر, 17/10/2015 تاريخ النصف: 04.25, 2016/09/29, رابط المقال: [http://www.ouargla-aps.dz/spip.php?page=imprimer&id\\_article=19912](http://www.ouargla-aps.dz/spip.php?page=imprimer&id_article=19912)
- (23)- تاغيت قبلة للمخرجين, موقع جزائري, محرك بحث اخباري, تاريخ النشر, <http://www.djazairress.com/eldjournhouria/7354>
- (24)- السياحة والصناعات التقليدية, <http://www.wilaya-bechar.gov.dz/secteurs/secteur26.pdf>
- (25)- عميش سميرة, "أثر التنمية السياحية المستدامة على مواجهة ظاهرة البطالة" - دراسة حالة الجزائر -, بحث مقدم للملتقى الدولي, "إستراتيجية الحكومة للقضاء على البطالة و تحقيق التنمية المستدامة", يومي 15 و16 نوفمبر 2011, جامعة المسيلة, الجزائر, ص: 5.
- (25)- تاغيت, موقع وكبيديا, الموسوعة الحرة, تاريخ النصف: 05.50, 2016/09/26, رابط المقال: <https://ar.wikipedia.org/wiki>

## الادارة الالكترونية وتطبيقاتها في البلديات -دراسة حالة البطاقات البيومترية-

د. أبوبكر بوسالم / أ. فطيمة الزهرة عيسات  
(المركز الجامعي ميله / جامعة بويرة)

مقدمة:

عرف العالم في السنوات القليلة الماضية تطورا هائلا في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على مستويات عدة، و كان لذلك أثرا كبيرا على الإنسان وعلى أسلوبه ومنهجه في الإدارة، ومن ثم أصبح من الضروري التعرض لدراسة العناصر الإدارية والنفسية المؤثرة والمتأثرة بتلك التكنولوجيا، وهذا ما انعكس على الإدارة العمومية التي تعتبر هي الآلية التي تحرك عجلة التنمية في الدولة وتخدم المواطنين، كما أن هذه التغيرات أحدثت تحولات كبرى وجذرية شملت مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية داخل المجتمع، وأضححت من العوامل المهمة والأساسية المعول عليها في دفع عجلة التنمية في شتى المجالات، كما أن النمو المتسارع في هذا المجال أدى بالكثير من دول العالم للإستفادة من السرعة والفعالية التي توفرها هذه التقنية وخاصة في المجال الإداري.

وفي ظل هذا التقدم المتزايد والمستمر في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصال التي تعتبر من أهم صفات القرن الحالي، الذي يتصف بالتقدم التكنولوجي والمعلوماتي والتقني وخاصة فيما يتعلق بالانتشار الكبير للثقافة الإلكترونية وبشكل سريع، فقد أصبح الجميع يقرأ ويسمع عن الحكومة الإلكترونية، والتجارة الإلكترونية، والتعليم الإلكتروني، والمعرفة الإلكترونية وغيرها من المصطلحات الحديثة، كما بدأت الكثير من المنظمات في تبني مفهوم الإدارة الإلكترونية في جميع أنحاء العالم سواء في البلدان المتقدمة أو النامية، وذلك من خلال عرض معلوماتها في على شبكات الانترنت كما أصبحت كثيراً من المعاملات الداخلية تتم عبر شبكة الانترنت، ومن ثم أتاحت هذه الشبكات للمنظمة وعملائها فرصاً للتواصل بعيداً عن الإجراءات البيروقراطية المعقدة، كما تعتبر الإدارة الإلكترونية التي تعتبر من ثمار المنجزات التقنية الحديثة، ومن أبرز التطبيقات الإدارية الحديثة في هذا العصر، حيث جاءت كرد فعل واقعي لاستخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال والتقنية الحديثة في المجال الإداري، وذلك من أجل تطوير الأسلوب الإداري التقليدي واستبداله بأسلوب يتميز بالمرونة والفعالية من جهة، ومن جهة أخرى الاستفادة من منجزات هذه الثورة من خلال توفير الوقت، والجهد، والتكلفة، بالإضافة إلى دعم وتسهيل التواصل بين الإدارة العامة ومختلف فروعها وبين هذه الإدارة ومواطنيها.

ونتيجة للتطورات المتسارعة والتغيرات المتلاحقة في تكنولوجيا الإعلام والاتصال الذي أدى إلى ظهور الإدارة الإلكترونية، بدأت الدول بمؤسساتها العامة والخاصة على حد سواء في التسابق نحو تطبيق هذه التقنيات الحديثة في إدارتها، ومن بينها الجزائر بمؤسساتها العامة والخاصة سعت لمواكبة هذا العصر ومتطلباته، من خلال إدخال هذه التقنيات الحديثة في مجال الإدارة، وذلك من خلال تقديم خدماتها بشكل إلكتروني باعتبارها مؤثر من مؤشرات تطور أساليبها الإدارية والخدماتية، لأنها أدركت الأهمية الكبيرة لهذه التقنية في تحقيق التنمية الإدارية، في كونها تمثل وسيلة أساسية لتسهيل وتبسيط العمل الإداري ورفع كفاءة الموظفين، من خلال مساعدتهم على اتخاذ القرارات الإدارية المناسبة في الوقت وبالسرعة المناسبين مع توفر الدقة والوضوح في تنفيذ الأعمال الإدارية، وهذا كله جاء من أجل تحسين نوعية الخدمات المقدمة لفائدة المواطنين حتى تكون في مستوى التطلعات، بالإضافة إلى ذلك التكيف مع الظروف والواقع الجديد الذي يزداد فيه التطور المعلوماتي والتقني.

**مشكلة الدراسة:** في ظل التطور الكبير لتكنولوجيا الإعلام والاتصال التي أحدثت تحولات كبرى شملت مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، إصطدمت الجزائر بمجموعة من الصعوبات وفي مقدمتها ضرورة مواكبة التطور التكنولوجي في المجال الإداري، وذلك من أجل أداء أعمالها الإدارية بشكل مناسب وأكثر فعالية، وهذا ما دفع بالجزائر إلى البحث عن حل الذي كان التحول نحو الإدارة الإلكترونية، من خلال الانتقال إلى أداء مهامها وتقديم خدماتها بالأسلوب الإداري الإلكتروني بدلا من التقليدي، لذلك فإن إشكالية الدراسة تتبلور في التساؤل التالي:

ما هو واقع تطبيق الإدارة الإلكترونية في البلديات الجزائرية؟

وتتفرغ هذه الإشكالية إلى الأسئلة التالية:

- ما هو الدور الذي تؤديه تكنولوجيا الإعلام والاتصال في إحداث التغيير على المستوى الإداري؟
- ما هو مفهوم الإدارة الإلكترونية وعلاقتها بالحكومة الإلكترونية؟
- ما هي أهمية تطبيق الإدارة الإلكترونية في الإدارات العامة بالجزائر؟
- إلى أي مستوى تطبق الإدارة الإلكترونية في الإدارات العامة بالجزائر؟

ولمعالجة حيثيات موضوع الدراسة سيتم التعرض إلى المحاور التالية:

- أولا: الإطار النظري للإدارة الإلكترونية

- ثانيا: مستلزمات تطبيق الإدارة الإلكترونية

- ثالثا: الإدارة الإلكترونية وتطبيقاتها في البلديات الجزائرية

**فرضيات الدراسة:** للإجابة عن التساؤلات السابقة ارتكزنا على الفرضيات التالية، التي تساعدنا على فهم الموضوع وهي كما يلي:

- لتكنولوجيا الإعلام والاتصال دور مهم وأساسي في تكوين مجال تكنولوجي مناسب لبناء نظم المعلومات الإدارية، التي بدورها مهدت الأرضية الصالحة لظهور مصطلح الإدارة الإلكترونية؛

- التوجه للإدارة الإلكترونية جاء من أجل تحسين العمل الإداري حتى يكون دور الدولة في مستوى تطلعات الجمهور في ظل فشل النمط الإداري التقليدي؛

- رفع كفاءة وفعالية العمل الإداري في الجزائر مرتبط بالتحول نحو الإدارة الإلكترونية، التي تعتمد في الأساس على التوظيف المناسب لتكنولوجيا الإعلام والاتصال.

**أهمية الدراسة:** تكمن أهمية هذه الدراسة في حيوية موضوعها وندرته النسبية خصوصا على المستوى الوطني، حيث يتسم موضوع الإدارة الإلكترونية بالأهمية الكبيرة والتميز النظري والتطبيقي على حد سواء، وأهمية هذه الدراسة تكمن في سد الفراغ الواضح حول مفهوم الإدارة الإلكترونية على مستوى الوطن، من خلال بيان أهميتها بالنسبة للإدارة المعاصرة بالإضافة إلى تحديد أبعادها وأهميتها، في ظل التحولات التي تشهدها الإدارة على مستوى القطاعين العام والخاص على حد سواء.

**أهداف الدراسة:** هذه الدراسة تهدف إلى ما يلي:

- معرفة دور تكنولوجيا الإعلام والاتصال في تعزيز التحول إلى الإدارة الإلكترونية؛

- التعرف متطلبات ومجالات تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر؛

- التعرف على المعوقات التي تحول دون تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر بشكل يحقق الأهداف المرجوة من تطبيقها؛

- تسعى هذه الدراسة إلى توجيه الاهتمام نحو الإدارة الإلكترونية وخاصة أنها تسبق تطبيق الحكومة الإلكترونية التي تسعى الدول إلى تطبيقها في أجهزتها العامة الحكومية.

**منهج الدراسة:** تبعا لطبيعة الموضوع يفرض علينا توظيف المنهج الوصفي التحليلي الذي يركز على الوصف الدقيق والتفصيلي من أجل الوصول

إلى نتائج علمية بطريقة موضوعية ويظهر جليا إتباع هذا المنهج من خلال وصف وتحليل مفهوم الإدارة ونظم المعلومات الإدارية وتكنولوجيا

الإعلام والاتصال بالإضافة إلى الإدارة الإلكترونية والتطرق إلى أهم الجوانب النظرية المتعلقة بها وكذا التطرق إلى إستراتيجية تطبيقها في الجزائر من خلال الدراسة الميدانية.

### أولاً: الاطار النظري للادارة الالكترونية

**1-تعريف الادارة الالكترونية:** يعتبر مصطلح الإدارة الإلكترونية من بين المصطلحات الإداري الحديثة، والتي ظهرت نتيجة الثورة الهائلة في شبكات المعلومات والذي أحدث تحولاً هاماً في أداء المنظمات بتحسين انتاجيتها وسرعة أدائها وجودة خدماتها، وقد اسند الباحثون والكتاب عدة تعاريف اسندها للادارة الالكترونية، نذكر منها:

الإدارة الإلكترونية عبارة عن عملية مكننة جميع مهام ونشاطات المؤسسة الادارية بالاعتماد على كافة تقنيات المعلومات الضرورية وصولاً إلى تحقيق أهداف الإدارة الجديدة في تقليل استخدام الورق وتبسيط الاجراءات والقضاء على الروتين السريع والدقيق للمهام والمعاملات لتكون كل إدارة جاهزة مع ربط الحكومة الإلكترونية لاحقاً<sup>1</sup>.

وهناك من عرف الإدارة الإلكترونية على أنها العملية الإدارية القائمة على الإمكانيات المتميزة للإنترنت وشبكات الأعمال، والتوجيه والرقابة على الموارد والقدرات الجوهرية للمؤسسة والآخرين بدون حدود من أجل تحقيق أهداف المؤسسة<sup>2</sup>.

تعرف الإدارة الإلكترونية على أنها إدارة وتسيير المرافق العامة وتنظيم العلاقات فيما بينها وبينها وبين المواطن، باستعمال أنظمة الاتصال للبيانات من أجل توفير الخدمات العامة بتكاليف أقل ووقت قصير<sup>3</sup>.

وبالتالي يمكن القول أن فكرة الإدارة الإلكترونية تتعدى بكثير مفهوم المكننة الخاصة بإدارات العمل داخل المؤسسة إلى مفهوم تكامل البيانات والمعلومات بين الإدارات المختلفة والمتعددة وتستخدم تلك البيانات في المعلومات في توجيه سياسات وإجراءات عمل المؤسسة نحو تحقيق أهدافها وتوفير المرونة اللازمة للاستجابة للمتغيرات بمتغيرات التلاحقة سواء الداخلية أو الخارجية.

### 2-أهمية الإدارة الإلكترونية: يمكن توضيح أهمية الادارة الالكترونية من جانبين:

**-أهمية الإدارة الإلكترونية بالنسبة للمؤسسات:** للإدارة الإلكترونية أهمية كبيرة على مستوى المنظمات من خلال توفير العديد من الفرص والمزايا التي تتمثل فيما يلي<sup>4</sup>:

- انخفاض تكاليف الإنتاج وزيادة ربحية المؤسسات: من خلال تخفيض تكاليف المباني والأجهزة وأجور العاملين والإجراءات الإدارية بسبب تحول شكل المؤسسة من التقليدي إلى الإلكتروني الذي يتطلب عمالة ومواقع جغرافية محدودة الذي يؤدي إلى زيادة الربح؛
  - اتساع نطاق الأسواق التي تتعامل فيها المؤسسة: حيث تمكن الإدارة الإلكترونية المؤسسة من دخول أسواق جديدة، وبالتالي الاستحواذ على أكبر حصة من الأسواق المحلية أو الأجنبية؛
  - توجيه الإنتاج بناء على رغبات المستهلكين ووفقاً لما توفره الإدارة الإلكترونية من معلومات دقيقة عن احتياجاتهم ورغباتهم؛
  - تحسين وزيادة القدرة التنافسية للمؤسسات: من خلال ما توفره الإدارة للمؤسسة من فرص التواجد عن قرب في الأسواق ومعرفة نوع وشكل المنتج المستهدف من طرف المستهلكين، والعمل على إشباع رغباتهم من خلال تحسين جودة المنتج؛
  - تساهم الإدارة الإلكترونية في التخفيف والحد من التعامل الورقي وآثاره السلبية، التي تؤدي إلى تبديد الجهد والوقت وزيادة التكاليف.
- أهمية الإدارة الإلكترونية على المستوى الوطني:** تحقق الإدارة الإلكترونية العديد من المزايا والكثير من الإيجابيات على المستوى الوطني التي يمكن ذكر أهمها فيما يلي<sup>5</sup>:

- تساعد الإدارة الإلكترونية على تحسين الخدمات الحكومية والعمل على تبسيط وتسهيل الإجراءات ونماذج العمل والخدمات المقدمة للمواطنين، وتحقيق الشفافية والوضوح للمواطنين ورجال الأعمال؛
- تتيح الإدارة الإلكترونية تشجيع الاستثمار في المجال التقني وذلك من خلال إنشاء وتشغيل صناعات محلية تعمل في مجالات تكنولوجيا المعلومات، الذي من شأنه أن يساهم في تكوين عمال متخصصين في هذا المجال؛

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- تساهم الإدارة الإلكترونية في حل الكثير من العقبات التي تعترض حركة الصادرات في الدولة، خاصة فيما يتعلق بسهولة وسرعة النفاذ للأسواق العالمية، في ظل التنافس الشديد وتحديات السوق العالمية التي تفرضها منظمة التجارة العالمية وحرية التجارة؛
- دعم الواردات من خلال تحقيق الشفافية في الحصول على المنتجات من الأسواق العالمية بأقل الأسعار، بعيداً عن الوسطاء والوكلاء، وهذا يساهم بدوره في منع الاحتكار واختيار أفضل العروض من حيث السعر والجودة؛
- توفر الإدارة الإلكترونية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة فرصة المشاركة في حركة التجارة العالمية بما تقدمه لها من مميزات متعددة، مثل توفير الوقت والمكان اللازم لأداء الأعمال وتخفيض تكاليف عمليات التسويق والدعاية والإعلان؛
- تتيح الإدارة الإلكترونية المجال بشكل واسع وبسيط أمام المواطنين للوصول إلى الأسواق ومراكز الاستهلاك التي يستهدفونها بمنتجاتهم بأقل تكلفة.

**3-علاقة الإدارة الإلكترونية بالحكومة الإلكترونية:** تعتبر الحكومة الإلكترونية من أهم النتائج التي أفرزها الإدارة الإلكترونية، بحيث يمكن تعريف الحكومة الإلكترونية على أنها تعبير وصفي للحكومة التي تستخدم على نطاق واسع أنظمة المعلومات والتكنولوجيا المعلوماتية في تحقيق وظائفها وتقديم خدماتها للأفراد والجماعات وتقوم فكرة الحكومة الإلكترونية على الركائز التالية<sup>6</sup>:

- تجميع كافة الأنشطة والخدمات المعلوماتية والتفاعلية والتبادلية في مكان واحد وهو موقع الحكومة الرسمي على شبكة الإنترنت تشبيهاً بمجمع الدوائر الحكومية؛
- تحقيق الاتصال المستمر والدائم مع القدرة على تلبية احتياجات الجمهور واستفساراتهم على مدار الساعة؛
- التنسيق والتكامل والربط الفعال بين أداء كافة أجهزة ودوائر الحكومة على كافة المستويات وذلك بأن تعمل من خلال منظومة متناسقة من أجل تفادي كل مصادر الخلل؛
- تخفيض الإنفاق نتيجة لاستخدام التقنيات وسرعة الإنجاز والتخلص من الروتين وتكرار الأعمال مما يؤدي إلى تحقيق عوائد أفضل من تلك التي تنتج عن الأساليب غير الإلكترونية أي الأساليب التقليدية.
- وبالتالي تعرف الحكومة الإلكترونية على أنها استخدام التكنولوجيا وخاصة تطبيقات الإنترنت المبنية على شبكة المواقع الإلكترونية، لدعم وتعزيز الحصول على المعلومات الحكومية وتوصيلها، وخدمة المواطنين، قطاع الأعمال، الموظفين، والدوائر الحكومية الأخرى بشفافية عالية وكفاءة فعالة وبعادلة<sup>7</sup>.

#### ثانياً: مستلزمات تطبيق الإدارة الإلكترونية

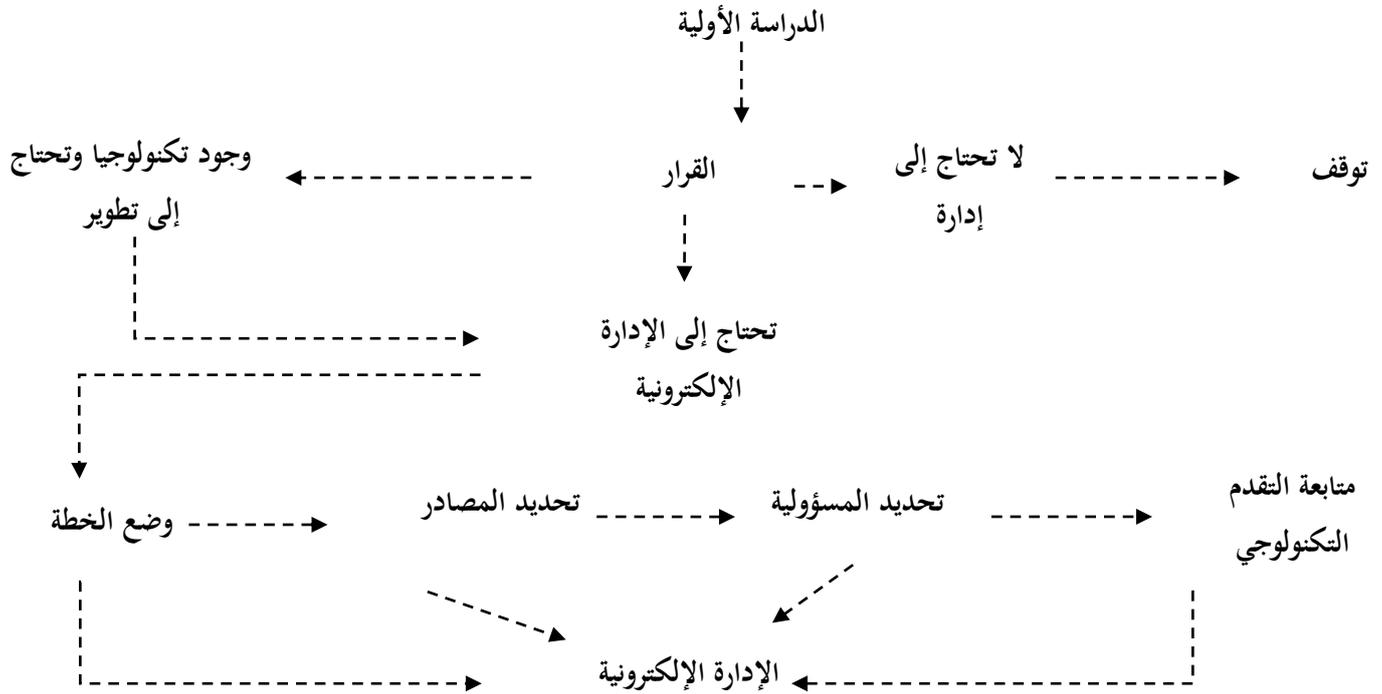
- 1- مراحل التحول نحو الإدارة الإلكترونية. عملية التحول إلى الإدارة الإلكترونية تمر بالمراحل التالية<sup>8</sup>:
  - قناعة ودعم الإدارة العليا بالمنشأة: ينبغي على المسؤولين بالمنشأة أن يكون لديهم القناعة التامة والرؤية الواضحة لتحويل جميع المعاملات الورقية إلى إلكترونية، كي يقدموا الدعم الكامل والإمكانات اللازمة للتحول إلى الإدارة الإلكترونية.
  - تدريب وتأهيل الموظفين: فالموظف هو العنصر الأساسي للتحول إلى الإدارة الإلكترونية لذا لا بد من تدريب وتأهيل العمال، وهذا يتطلب عقد دورات تدريبية للموظفين وتأهيلهم.
  - توثيق وتطوير إجراءات العمل: من المعروف أن لكل منشأة مجموعة من العمليات الإدارية، فبعض تلك العمليات غير مدونة على ورق وبعضها مدون منذ سنوات طويلة ولم يطرأ عليها أي تطوير، لذا لا بد من توثيق جميع العمليات وتطوير القدم منها كي تتوافق مع كثافة العمل، ويتم ذلك من خلال تحديد هدف كل عملية إدارية تؤثر في سير العمل وتنفيذها بالطرق النظامية مع الأخذ بعين الاعتبار قلة التكلفة وجودة الإنتاجية.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

- البلديات نموذجاً - يومي 8-9 نوفمبر 2016

- توفير البنية التحتية للإدارة الإلكترونية: ويقصد بالبنية التحتية الجانب المحسوس في لإدارة الإلكترونية من حواسيب وربطها بالشبكات السريعة والأجهزة المرفقة معها مع تأمين وسائل الاتصال الحديثة.
  - توثيق المعاملات الورقية إلكترونياً: فكل المعاملات الورقية المحفوظة في الملفات ينبغي حفظها إلكترونياً، مع تصنيفها من أجل سهولة الرجوع إليها في أي وقت ومن أي مكان.
  - برمجة المعاملات الأكثر انتشاراً: ويقصد به البدء بالمعاملات الورقية الأكثر انتشاراً في جميع الأقسام وبرمجتها إلى معاملات إلكترونية من أجل توفير المال والوقت والجهد.
- والشكل الموالي يوضح مراحل وخطوات التحول نحو الإدارة الإلكترونية كما يلي:

الشكل رقم (01): خطوات إدخال الإدارة الإلكترونية



المصدر: علاء عبد الرزاق محمد السالمي ، الإدارة الإلكترونية، مرجع سبق ذكره، ص66.

2- شروط نجاح تطبيق الإدارة الإلكترونية: ومن أهم الاعتبارات الواجب مراعاتها لتنجح المنظمة في التحول إلى الإدارة الإلكترونية مايلي<sup>9</sup>:

- الاهتمام بالمجالات الإدارية ، فليست القضية تقنية وحسب أساسها الجوانب الفنية بالرغم من أهميتها، ولكنها وفي الدرجة الأولى قضية إدارية تعتمد على فكر إدارة متطور وقيادات إدارية واعية .
- الاعتماد على أساليب علمية تتطلب خبرات وتخصصات رائدة للتحول إلى المنظمة الإلكترونية، تستغرق وقتاً في الإعداد والتخطيط لها، وينبغي على القيادات أن توفر للقائمين عليها الإمكانيات المادية اللازمة لنجاح تطبيقها.
- استخدام تقنيات الاتصالات والمعلومات بما يتيح الفرص لتطبيق نظم الإدارة الحديثة المعتمدة على برمجيات تحقق التكامل بين أجزاء وفعاليات المنظمة الواحدة، وبما يمنع التناقض بينهما ويحقق استكمال متطلبات الأداء عالي الجودة والكفاءة.
- تطوير أنماط التعامل والعلاقات البنينة بين أجزاء المنظمة الإلكترونية ذاتها وأقسامها الداخلية من ناحية، وفيما بينهما وبين المنظمات والجهات الإدارية ذات العلاقة من ناحية أخرى. بالإضافة إلى تنمية علاقتها بالمتعاملين معها.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

- البلديات نموذجاً - يومي 8-9 نوفمبر 2016

- توفر آلية للدفع الإلكتروني لاستخدامها في سداد الرسوم المفروضة للحصول على الخدمات المختلفة. وذلك كنتيجة طبيعية للتعامل الإلكتروني.
  - تحسين مستوى الخدمة وترشيد استخدام الموارد وضبط الأداء وفق المواصفات الفنية والقانونية والنظم الإدارية المعتمدة بعد الدراسة والتمحيص. ويقتضى هذا التحول تبسيط الهياكل التنظيمية وتقليل أعداد الوظائف والاستعانة بأعداد أقل من العاملين الأكثر تأهيلاً والأعلى تدريباً.
  - توعية العملاء وتعريفهم بكل ما يتعلق بطرق التعامل وكيفية الحصول على الخدمات، لضمان تفاعلهم مع مقتضيات الإدارة الإلكترونية.
  - تطوير التشريعات واللوائح المنظمة للعمل في المنظمة بغرض تبسيطها وتوحيقها مع مقتضيات التعامل الإلكتروني من خلال الشبكات. ويتطلب هذا ثورة تشريعية تستبعد جميع أشكال التعقيد، مع استخدام التقنيات التي تضمن حماية المعاملات الإلكترونية من التزوير.
  - وضع استراتيجية شاملة على مستوى المنظمة لتحقيق هذه الغاية، وتجنب أن ينفرد كل قطاع أو إدارة بإعداد مشروعها الخاص للتحول، حيث يؤدي هذا المدخل الانعزالي إلى تفتت الجهود وتبديد الموارد وتكرار الدراسات فيما ليس له طائل.
- 3- معيقات تطبيق الإدارة الإلكترونية:** لا تزال الإدارة الإلكترونية قيد التجارب، لذلك فإن استخدامها يواجه العديد من المعوقات التي تحول دون التطبيق الأمثل لها، ومن أهم هذه المعوقات ما يلي<sup>10</sup>:
- **معيقات إدارية:** وتمثل فيما يلي:
    - ضعف التخطيط والتنسيق على مستوى الإدارة العليا لبرامج الإدارة الإلكترونية؛
    - ضعف اهتمام الإدارة العليا من تقييم ومتابعة تطبيق الإدارة الإلكترونية؛
    - غياب التنسيق بين الأجهزة والإدارات الأخرى حتى التي تمتلك نفس الأنواع من الأجهزة والبرمجيات التي يمكن أن تيسر المشاركة وتبادل المعلومات بين هذه الإدارات؛
    - تعقيد الإجراءات الإدارية وافتقارها للتشريعات واللوائح التنظيمية لبرامج الإدارة الإلكترونية.
  - **معيقات بشرية:** وتشمل على ما يلي:
    - قلة عدد الموظفين الملمين بالمهارات الأساسية لاستخدام الحاسوب وشبكة الإنترنت؛
    - قلة برامج التدريب في مجال التقنية الحديثة المتطورة؛
    - قلة الحوافز المادية والمعنوية لتشجيع العاملين في مجال نظم المعلومات الإدارية على التطوير ومتابعة التعليم والتدريب.
  - **معيقات مالية:** وتمثل فيما يلي:
    - قلة الموارد المالية اللازمة لتوفير البنية التحتية فيما يتعلق بشراء الأجهزة والبرامج التطبيقية، ومجالات تطوير الحواسيب وإنشاء المواقع وربط الشبكات؛
    - محدودية الأموال المخصصة لتدريب الموظفين في مجال نظم المعلومات؛
    - ارتفاع تكاليف خدمة الصيانة لأجهزة الحواسيب، ونقص الأيدي العاملة في هذا المجال.
  - **معيقات فنية:** وتشمل على ما يلي:
    - مشاكل إصلاح وصيانة وتحديث أجهزة الحواسيب وما يكتنفها من صعوبات؛
    - ارتفاع تكاليف تطوير النظم في ظل قلة مكاتب الاستشارة والخبرة؛
    - خوف المتعاملين من سلبات التقنية الحديثة على مصالحهم، وما يترتب عليها من تقليص العمالة وانخفاض التحفيز.

ثالثاً: الإدارة الإلكترونية وتطبيقاتها في البلديات الجزائرية

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

**1-مشروع عصرنه وثائق الهوية والسفر في الجزائر:** سنحاول في هذا الإطار التعرف على دور الحكومة الإلكترونية في تحسين جودة الخدمات الحكومية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية في الجزائر التي تحاول تجسيد مفهوم الإدارة الإلكترونية الذي تهدف من خلاله إلى عصرنه الخدمات المقدمة للمواطنين ومواكبة التحولات الاقتصادية والاجتماعية والاستفادة من ثورة تكنولوجيا الإعلام والاتصال.

-أهداف مشروع عصرنه وثائق الهوية والسفر: لهذا المشروع أهداف إستراتيجية هي:

- مكافحة الإرهاب والجريمة والانحراف بأكثر نجاعة، بفضل الجهاز المدني للتأكد الأوتوماتيكي من البصمات؛
  - التقليل من تزوير وثائق الهوية والسفر ووضع حد لتعدد الهويات بفضل: التأمين المادي للوسائل المستخدمة، واللجوء إلى إجراءات أكثر فعالية في إصدار والتأكد من هوية أصحاب طلبات الحصول على هذه الوثائق.
  - تزويد المواطنين بوثائق محصنة لحمايتهم ضد محاولات انتحال هويتهم؛
- وهناك أهداف إضافية للمشروع هي:
- تزويد المواطنين بوثائق مؤمنة ومطابقة للضوابط والمواصفات الدولية؛
  - العمل على تسهيل تطوير الإدارة الإلكترونية؛
  - إدماج وتسهيل إجراءات طلب بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر؛
  - تحسين وتسهيل التأكد من هوية الراغبين في الحصول على هذه الوثائق بفضل استحداث إجراءات واستمارة جديدة.

-أهمية مشروع عصرنه وثائق الهوية والسفر: يعد مشروع عصرنه الحالة المدنية ووثائق الهوية والسفر من المشاريع الرائدة في الجزائر لما لها من أهمية كبيرة كما يلي:

- التحول من إنتاج لا مركزي إلى إنتاج مركزي يسمح باللجوء إلى الجهاز المدني للتأكد الأوتوماتيكي من البصمات، وهو ضروري للتقليص المعتبر للهويات المزورة والمزدوجة، كما سيمكن المواطنين الاستفادة من عدة تسهيلات؛
- يسمح الاستخدام الأوتوماتيكي حلقة تشخيص وإنتاج هذه الوثائق من تقليص آجال إصدارها؛
- تبسيط إجراءات الطلب والإنتاج والإصدار نتيجة لاستعمال التكنولوجيا الحديثة؛
- تسهيل الإجراءات الإدارية لتقديم الطلب، وذلك بتبني استمارة جديدة ووحيدة، مع إمكانية إرسالها عن طريق الإنترنت؛
- إثراء الاستمارة بمعلومات تدعم التعرف على هوية أصحاب الطلبات والتحقق منها وتخفيف إجراء التحقيقات الإدارية التي ستصبح أسرع؛
- وضع منشأة لإصدار وتسيير الشهادات الإلكترونية تضاف للوثائق وتدمج في الشريحة الإلكترونية؛
- إدراج عناصر بيومترية رقمية (صور، بصمات، توقيع) التي تسمح بالتأكد من الهوية الوحيدة لصاحب الوثيقة؛
- إدخال شريحة إلكترونية تضاف إلى تقنيات الأخرى (ورق خاص، طباعة بالليزر، شريط MRZ يقرأ بواسطة آلة خاصة به.. الخ)؛
- يسمح الجهاز المركزي المدني من التأكد الأوتوماتيكي للبصمات والمعلومات البيومترية باكتشاف والقضاء على حالات تداخل الهويات؛
- مشروع دفتر جديد لجواز السفر يصعب جدا تزويره؛
- إنشاء مستخرج جديد من عقود الحالة المدنية خاص ببطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر (12-خ)؛
- إنشاء رقم تعريفني وحيد لكل مواطن.

**2-أسباب إنجاز هذا المشروع وهياكله العامة :** نتيجة للضغوط التي تتعرض لها الحكومة الجزائرية من طرف المنظمة العالمية للطيران المدني، يعد السبب الرئيسي الذي دفع بوزارة الداخلية والجماعات المحلية إلى إصدار جواز السفر البيومتري والإلكتروني الذي خصصت له هياكل تنظيمية من أجل إنتاجه بالإضافة إلى وضع خطة يعمل في ظلها هذا الجواز إلى حين تعميمه مع حلول النصف الثاني من سنة 2015.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

-أسباب إنجاز مشروع عصرنه وثائق الهوية والسفر: لقد كانت هناك مجموعة من العوامل والدوافع والأسباب التي دفعت بالحكومة الجزائرية إلى تبني مشروع عصرنه الحالة المدنية ووثائق الهوية وفي مقدمتها وثائق السفر لإعتبرات دولية، ومن بين هذه الأسباب ما يلي<sup>11</sup>:

- إلزام جميع الدول منها الجزائر للإستجابة للضوابط الدولية بخصوص إصدار ومراقبة وثائق السفر، لا سيما توصيات المنظمة العالمية للطيران المدني؛
- إن المراقبة الحدودية في الموانئ والمطارات تتطلب اعتماد إجراءات حديثة وفعالة ومرنة الخدمة لأمن المواطن؛
- التصدي بفعالية أكبر لحالات تزوير وثائق السفر، مع ضرورة تأمين إجراءات صياغة وثائق الهوية والسفر؛
- ضرورة مكافحة الإرهاب والجريمة، والرغبة في تحديث وتقليص الإجراءات الإدارية بفضل الإدارة الإلكترونية.

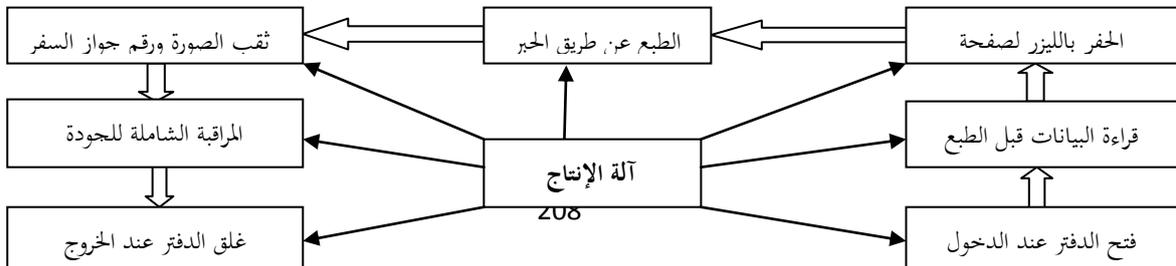
-الهيكل العامة لمشروع عصرنه وثائق الهوية والسفر: لقد تبنت ووضعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية هيكل تنظيمية من أجل الإنطلاق في مشروع عصرنه الحالة المدنية ووثائق الهوية والسفر التي تمثلت فيما يلي<sup>12</sup>:

- **تنظيم وهيكل المشروع:** على مستوى كل دائرة ومقاطعة إدارية ومثلية قنصلية يتم وضع محطات الإدخال البيومتري للمعلومات والبصمات، وكذا معالجة ملفات طلب الحصول على وثائق الهوية والسفر، حيث يتم تجميع عناصر الحالة المدنية والبصمات والصورة الفوتوغرافية والتوقيع المرقمين، أما على المستوى الوطني تم إنشاء مركز وطني لإنجاز وإنتاج وثائق الهوية والسفر المؤمنة يسمى بمركز الإنتاج متواجد على مستوى الجزائر العاصمة.
- **أجهزة الإعلام الآلي:** وتشمل ما يلي: إنشاء محطات برمجية ومادية لتشخيص بطاقات التعريف الوطنية وجوازات السفر البيومترية والإلكترونية، ووضع وإيجاد حل لتأمين الوثائق عن طريق التصديق الإلكتروني.
- سير مشروع عصرنه وثائق الهوية والسفر: لقد وضعت ووزارة الداخلية والجماعات المحلية خطة من أجل إنجاز مشروع العصرنه هذا الذي تمثل فيما يلي<sup>13</sup>:

- **محطات الإدخال البيومتري للبصمات:** ترسل المعلومات المجمعة على مستوى محطات الإدخال البيومتري للمعلومات والبصمات من الدوائر والمقاطعات الإدارية والمثليات القنصلية إلى مركز الإنتاج عبر جهاز نقل مؤمن عن طريق شبكة ذات القدرة العالية المؤمنة (الإنترنت) التي تربطها بوزارة الداخلية والجماعات المحلية<sup>14</sup>؛
- **مركز الإنتاج:** في هذا المستوى توضع قاعدة وطنية للمعالجة المركزية لطلبات بطاقة التعريف الوطنية وجوازات السفر، حيث يتم معالجة المعلومات المرسله في مركز التشخيص عن طريق جهاز التأكد الأوتوماتيكي من البصمات من أجل كشف حالات ازدواجية الهوية بمقارنة البصمات، وتجنب إنتحال الهوية.

ومركز الإنتاج هو مركز خاص بإنتاج جوازات السفر البيومترية والإلكترونية متواجد على مستوى الجزائر العاصمة تابع لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، حيث يقوم باستقبال المعلومات المرسله من طرف مختلف الدوائر والمقاطعات الإدارية والقنصليات، عن طريق شبكة خاصة هي الإنترنت، وهذه المعلومات المرسله هي معلومات مشفرة هذا المركز هو الوحيد الذي باستطاعته فتح هذه الملفات من أجل تحضيرها للآلة الخاصة بصنع الجوازات البيومترية والإلكترونية، وهذه الآلة لها قدرة إنتاجية بحوالي 300 جواز في الساعة أي حوالي 2400 جواز سفر في اليوم بمعدل 8 ساعات من العمل في اليوم الواحد، وعملية الإنتاج الخاصة بجوازات السفر البيومترية والإلكترونية تمر بعدة مراحل كما هي مبينة في الشكل التالي:

الشكل رقم (02): يوضح سلسلة الإنتاج الأوتوماتيكي لجوازات السفر البيومترية والإلكترونية.



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على ما سبق.

2- تحديات الإدارة الإلكترونية في الجزائر: توجهت الجزائر على غرار باقي دول العالم إلى مواكبة التطورات الحديثة والاستفادة القصوى من ثورة تكنولوجيا الإعلام والاتصال وذلك من خلال إحداث مجموعة من التغيرات على وظائفها التقليدية من أجل التطبيق الفعلي لمفهوم الإدارة الإلكترونية على أرض الواقع بهدف الارتقاء بمستوى الخدمات الحكومية المقدمة للمواطنين.

-إستراتيجية الجزائر الإلكترونية: أصبحت تكنولوجيا الإعلام والاتصال رافعة قوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، فهي مصدر الابتكار المستمر في صميم النمو الاقتصادي وخلق فرص جديدة للتنمية، حيث أن هذه الإستراتيجية تتمحور حول محاور رئيسية هي<sup>15</sup>:

- تسريع استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال في الإدارة العامة والشركات: وذلك من خلال الإسراع في إدخال تكنولوجيا الإعلام والاتصال وتعزيز استخدامها في الإدارة العامة والشركات الذي من شأنه أن يؤدي إلى تحول كبير في أنماط تنظيمها وأدائها لأعمالها، الذي بدوره يدفع الحكومة إلى تنظيم عملية تقديم الخدمات إلى المواطنين بشكل أفضل من خلال الاعتماد على تكنولوجيا الإعلام والاتصال وخاصة الإنترنت، وفي هذا السياق تم تحديد مجموعة من الأهداف التي تتعلق بما يلي:
  - ❖ استكمال البنية التحتية لتكنولوجيا الإعلام والاتصال داخل الإدارات العامة وعلى مستوى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛
  - ❖ إنشاء نظم معلومات متكاملة، وتطوير المهارات البشرية؛
  - ❖ تطوير خدمات الإنترنت المخصصة لجميع المستخدمين من مواطنين ورجال الأعمال.
- تطوير آليات وحوافز وصول المواطنين والشركات إلى شبكات تكنولوجيا الإعلام والاتصال: فينبغي أن تكون عملية الدخول إلى الإنترنت عملية مستمرة وواسعة النطاق، ولا بد أن يكون هذا الوصول الموسع السامح لأي مواطن في أي مكان في البلاد الاستفادة من الخدمات العامة عبر الإنترنت، وفي هذا المجال سطرت أهداف رئيسية تضم ما يلي:
  - ❖ تخفيض الأسر على استخدام الحواسيب والإنترنت مع توفر التدريب والتأهيل؛
  - ❖ تحقيق زيادة ملحوظة في عد الأماكن العامة التي تستخدم الإنترنت مثل مقاهي الإنترنت؛
  - ❖ توسيع إمكانية الوصول إلى خدمة الإنترنت للجميع.
- تطوير الاقتصاد القائم على المعرفة: فإن الهدف الرئيسي المخصص لهذا المحور هو خلق الظروف الملائمة لتطوير مكثف لصناعة تكنولوجيا الإعلام والاتصال، ويمكن تقسيم هذا الهدف إلى عدة أهداف أخرى محددة هي: بادرت الحكومة الوطنية إلى مواصلة الحوار في عملية تطوير مشاريع الإستراتيجية الإلكترونية بالجزائر، تهيئة جميع الظروف من خبرات علمية وتقنية في إنتاج البرمجيات والخدمات والمعدات اللازمة للتنمية الوطنية، التركيز في النشاط الاقتصادي على تكنولوجيا الإعلام والاتصال بهدف التصدير.
- تعزيز البنية التحتية للاتصالات السلكية واللاسلكية: وذلك حتى تكون قادرة على تغطية الأراضي الوطني بأكملها مع الجودة والأمان وفي حدود المعايير الدولية، وفي هذا السياق فإن الهدف الرئيسي المخصص لهذا المحور هو الانتهاء من البنية التحتية للاتصالات السلكية واللاسلكية مع تأمين الخدمات المقدمة وتكون ذو جودة عالية.
- تنمية المهارات البشرية: وذلك من خلال اتخاذ تدابير ملموسة في التدريب وبناء القدرات البشرية لتعميم استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال ويتم ذلك من خلال إدخال تكنولوجيا الإعلام والاتصال على مستوى التعليم العالي والتكوين المهني ، تدريس تكنولوجيا الإعلام والاتصال في جميع قطاعات المجتمع.

3- دور الإدارة الإلكترونية في تحسين جودة الخدمات الحكومية ومؤشرات جاهزيتها بالجزائر

-دور الإدارة الإلكترونية في تحسين جودة الخدمات الحكومية بالجزائر: لقد أدرك القائمون على برامج الحكومة أهمية التغيرات المستمرة في تكنولوجيا الإعلام والاتصال أنه لم يعد لدي الحكومة أي خيار آخر إلا التفكير جديا في تطبيق الإدارة الإلكترونية كقناة خدمات عامة يستخدمها جميع المواطنين في أي وقت ومكان وهو ما سيوفر عليها الكثير من الوقت والجهد والمال، ومتاعب انتقال المواطنين إلى مختلف الإدارات الحكومية والانتظار في طوابير طويلة لإنهاء معاملة ما، وتلعب الإدارة الإلكترونية دورا هاما في تحسين جودة الخدمات الحكومية المقدمة من خلال ما يلي<sup>16</sup>:

- تقليل الضغوط على مستوى شبابيك الخدمة وتقليص آجال الانتظار؛
  - تسهيل معاملات الأفراد وإعادة هيكلة الإجراءات نحو التبسيط والتسهيل؛
  - تقليل التراكم الورقي بإحلال الوثائق الإلكترونية بديلا عن الوثائق الورقية؛
  - استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال في زيادة قدرة الحكومة الجزائرية على توفير المعلومات والخدمات بسهولة ويسر؛
  - التقليل من التراحم وعدد مرات التردد على مختلف الإدارات الحكومية مع تحقيق العدالة والشفافية في الحصول على الخدمة؛
  - تهيئة الجهاز الحكومي للاندماج في النظام العالمي حتى يتواكب مستوى أداء الحكومة مع النظم الحديثة المتبعة في الدول المتقدمة في هذا المجال (منظمة الطيران المدني الدولية)؛
  - تشجيع المجتمع على التعامل بالحاسوب الآلي ومحو الأمية المعلوماتية وإيجاد بيئة أعمال أفضل وتنافس تجاري فيما يتعلق بالاقتصاد الرقمي الجديد؛
  - الوصول إلى المناطق النائية بمخدماتها وفك العزلة عنها حتى تسهل على مواطني تلك المناطق قضاء أمورهم وعدم تحملهم عناء التنقل لإنهاء معاملاتهم مع الحكومة؛
  - تحسين فعالية تدخل الدولة سواء فيما يتعلق بالتكفل بانشغالات المواطنين أو وضع قيد العمل السياسة الوطنية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية؛
  - التنمية وبصفة متواصلة لسياسات تبسيط وتخفيف الإجراءات الإدارية وكذا مكافحة البيروقراطية التي تشكل كبحا لتنمية البلاد؛
  - تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين في مختلف مجالات الحياة، وكذلك المساهمة في تجسيد مبادئ العدالة الاجتماعية والمساواة على أرض الواقع، وكذا تحقيق السياسة الوطنية الجوارية عن طريق تقريب الإدارة من المواطن؛
  - مواجهة تحديات العولمة المتسارعة حيث حددت الحكومة الجزائرية هدف خاص لحماية البلاد ضد آفة الجريمة المنظمة وبالأخص تلك العابرة للحدود وكذا ظاهرة الإرهاب التي تستعمل غالبا وثائق هوية وسفر مزورة ومن هنا جاء دور الإدارة الإلكترونية من خلال إصدار جوازات السفر البيومترية والإلكترونية؛
  - تمنح الوثيقة المؤمنة (جواز السفر البيومتري والإلكتروني) ضمانا لأمن تنقل المسافرين على مستوى الموانئ والمطارات والمراكز الحدودية البرية مع سهولة التنقل بفضل مراقبة إلكترونية سريعة لوثائق المسافرين إضافة إلى التعرف الموثوق الذي تسمح به وثائق السفر البيومترية والإلكترونية.
- مؤشرات جاهزية الإدارة الإلكترونية في الجزائر: يتوقف تحديد جاهزية الإدارة الإلكترونية في الجزائر على ضرورة الكشف عن جملة من المؤشرات والتي تتمثل فيما يلي<sup>17</sup>:
- مؤشر الوصول إلى الإنترنت: بالنظر إلى درجة وصول الأفراد إلى الإنترنت، يمكن القول أن دخول الإنترنت إلى الجزائر أعطى إمكانية جديدة لإعادة صياغة إستراتيجية حديثة، وتنظيم الخدمات والمهام بسرعة ووقت قصير ومكان واسع، وبالتالي بيئة التكنولوجيا الحديثة تسيطر عليها شبكة الإنترنت كشبكة يمكن الوصول إليها من طرف فئة كبيرة من المواطنين.

- مؤشر التعليم عبر الإنترنت: إن تحليل مؤشر التعليم عبر الإنترنت يدعو إلى ضرورة الكشف عن واقع وأثر تكنولوجيا الإعلام والاتصال في مجال التعليم ومحدداته ومدى الاستفادة منه، وتبيان حلوله والعقبات التي تحد من انتشاره وتعميمه، إذ تعمل تكنولوجيا الإنترنت على توجيه مجال التعليم والبحث العلمي وخدمة مصالح الطلبة والأساتذة وفق شبكة تكنولوجياية تضطلع بمهام توفير الأساسيات في مجال الاتصالات والبحث العلمي وهو ما يمهد لإقامة مشروع الجامعة الافتراضية بالجزائر.
- مؤشر انتشار الإنترنت في المجتمع: يمكن الانطلاق من السياسة الحكومية لمعرفة مدى وجود مبادرة لنشر تكنولوجيا المعلومات، والتي في مقدمتها تمكين المواطنين من الوصول إلى خدمات الإنترنت، والتزود بتكنولوجيا المعلومات، إذ يمثل برنامج جهاز كمبيوتر لكل عائلة في الجزائر أحد المنطلقات الأساسية الرامية إلى توسيع استخدام الإنترنت، ونشر التكنولوجيا المتطورة بين أفراد المجتمع، إضافة إلى محاولة تعميم الربط بالإنترنت.
- انتشار الإنترنت في الاقتصاد: تحديداً ووفقاً لهذا المؤشر عملت الجزائر على محاولة الاستفادة من شبكة الإنترنت في المجال الاقتصادي، والواقع يبين أن التكنولوجيا الحديثة للإعلام والاتصال في الجزائر هي حبيسة قطاعات قليلة أشخاص محددين، وهذا غير كاف لإقامة اقتصاد معرني فعال، أما مبادرة الجزائر فيتمثل في مشروع الدفع الإلكتروني والصيرفة الإلكترونية التي تقدمها البنوك كأحد الخدمات التي تتمم خلال شبكات اتصال إلكترونية تقتصر صلاحية الدخول إليها على المشاركين فيها.
- 4- معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر: لقد تم إطلاق مشروع الإدارة الإلكترونية في الجزائر منذ أكثر من خمس سنوات لكنه لم يتجسد على أرض الواقع وذلك بسبب مجموعة من العوائق التي نذكر من بين أهمها ما يلي<sup>18</sup>:
  - عجز قطاع البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال في تلبية طلبات العملاء على إيصال الهاتف الذي يعد من أهم القنوات التي يتم من خلالها إيصال شبكة الإنترنت؛
  - تأخر في استكمال البنية التحتية للاتصالات وتباينها من منطقة إلى أخرى، وتأسيساً عليه فإن الفارق كبير لسد الفجوة الرقمية مع دول العالم المتقدم في هذا المجال، لا سيما وأن الجزائر على أبواب الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة؛
  - محدودية انتشار استخدامات الإنترنت في الجزائر، إن نسبة مستخدمي هذه التقنية الواسعة الانتشار عالمياً لا زال ضعيفاً في الجزائر مقارنة حتى بالدول المجاورة إذ تبلغ في المغرب على سبيل المثال 14,36% في حين لا تتعدى 05,33% فقط في الجزائر وهذا نتيجة للأسباب السابقة؛
  - التعاملات المالية الإلكترونية لا تزال في بدايتها، رغم مرور خمسة سنوات على شروع السلطات الجزائرية تعميم التعاملات المالية الإلكترونية على مستوى مختلف المؤسسات المالية والتجارية، إلا أن هذه التجربة لا تزال متعثرة
  - محدودية الجانب الشرعي المتخصص في هذا المجال.

#### نتائج وتوصيات:

- 1 - نتائج البحث: من خلال هذه الدراسة بجانبها النظري والتطبيقي تحصلنا على عدة نتائج في ما يخص مشروع إقامة الإدارة الإلكترونية في الجزائر يمكن ذكر أهمها فيما يلي:
  - لقد أظهرت الدراسة أن الإدارة الإلكترونية ليست مجرد تحويل النظام الإداري التقليدي إلى إلكتروني وإنما هي منظومة متكاملة ومعقدة على كافة الأبعاد السياسية والقانونية والاجتماعية والثقافية والإدارية والاقتصادية والتكنولوجية لذلك فهذا التحول يحتاج إلى دراسات واعية لكافة عناصر المنظومة؛
  - الإدارة الإلكترونية هي بديل جديد يعيد النظر في علاقة الفرد بالمؤسسات العامة والخاصة من خلال التحول إلى الاتصال الافتراضي بما يحسن من سرعة الاستجابة ويزيد من مستوى فعالية الأجهزة الإدارية أثناء تأدية مهامها؛

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- تعد الإدارة الإلكترونية مظهر معاصر تحمل في طياتها توجهات عالمية نحو الموجة الرقمية وتكنولوجيا المعلومات والاتصال سعيا منها إلى تسهيل إنجاز الأعمال الإلكترونية وتقديمها إلى المستفيدين في الوقت وبالشكل المناسبين؛
- تعتبر المهارات البشرية المؤهلة من أهم مرتكزات نجاح تطبيقات الإدارة الإلكترونية؛
- يعترض تطبيق مفهوم الإدارة الإلكترونية في الجزائر مشكل الأمية الإلكترونية بالإضافة إلى ضعف الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصال الأمر الذي شكل تهديدا للجهازية الإلكترونية الأمر الذي يطرح ضرورة الاهتمام بنشر الثقافة الإلكترونية ودعم برامج التعليم الخاصة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال على مختلف أطوار التعليم بهدف خلق مجتمع معلوماتي قادر على التأقلم مع التقنية الحديثة؛
- ضعف درجة الوصول إلى شبكة المعلومات العالمية في ظل غياب عوامل تشجيعية للمواطنين كتخفيض سعر الإنترنت الأمر الذي لا يشجع على نجاح الإدارة الإلكترونية في الجزائر؛
- تحتاج الجزائر إلى بنية قانونية متماسكة لتأمين التعاملات الإلكترونية وحماية المتعاملين عبر الشبكات الإلكترونية؛
- الإدارة الإلكترونية تمثل آلية هامة في بناء وترقية الأعمال الإدارية بما يحقق النزاهة الشفافية ويضمن المحاسبة والمساءلة و يتيح الرقابة وسرعة الاستجابة في الخدمات المقدمة إلى المواطنين.

### 2- توصيات البحث: توصي الدراسة بالاقترحات التالية:

- ضرورة تصميم خطط إستراتيجية شاملة في مجال التحول نحو مفهوم الإدارة الإلكترونية وأساليبها آخذة في عين الاعتبار المتغيرات الحيوية باعتبار أن الإدارة الإلكترونية هي فلسفة متكاملة ونظرية جديدة في العمل الإداري؛
- لا بد أن يكون التحول للإدارة الإلكترونية بشكل تدريجي ومخطوات تجريبية متأنية ومدروسة بحيث تراعي الإمكانيات المتاحة والمحددات المحيطة تجنباً للمخاطر المحتملة وضمان فعالية التحول وسهولة تطبيقه؛
- توفير المتطلبات البشرية والمالية والتكنولوجية والتشريعية وغيرها من المتطلبات الضرورية لإجراء التحول نحو الإدارة الإلكترونية وإدراك ما يحتاجه كل ذلك من وقت وجهد وطني هائل؛
- توعية المواطنين ونشر الثقافة الإلكترونية وما يتطلبه ذلك من تعديلات في لوائح أنظمة الإعلام الآلي والتعليم بكافة مستوياته وغيرها؛
- ضرورة التعاون والتنسيق المحلي والخارجي بقصد الاستفادة من الخبرات السابقة في مجال الإدارة الإلكترونية والتعرف على العوامل الإيجابية والسلبية في هذا المجال، حيث أن لهذا الموضوع أبعاد جمة تمتد في البيئة الداخلية والخارجية خاصة في ظل الثورة التكنولوجية وظاهرة العولمة؛
- إجراء مؤتمرات وندوات علمية متخصصة لمناقشة التحول نحو الإدارة الإلكترونية وطرح القضايا المتصلة بهذا الموضوع للتحليل العلمي وتبادل الآراء التي تقود إلى تشخيص موضوعي دقيق.

### قائمة الهوامش والمراجع:

1. علاء عبد الرزاق محمد السالمي، شبكات الإدارة الكترونية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص 235.
2. موسى عبد الناصر ومحمد قريشي، مساهمة الإدارة الإلكترونية في تطوير العمل الإداري بمؤسسات التعليم العالي، مجلة الباحث، جامعة بسكرة، الجزائر، العدد 09، سنة 2011، ص 89.
3. ماجد راغب الحلو وآخرون، العقد الإداري الإلكتروني، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، مصر، 2007، ص 32.
4. أحمد محمد غنيم، الإدارة الإلكترونية آفاق الحاضر وتطلعات المستقبل، دار النهضة العربية للنشر، مصر، سنة 2004، ص 43.
5. عبد الله بن سعيد آل دحوان، دور إدارة التطوير الإداري في تطبيق الإدارة الإلكترونية، رسالة مقدمة استكمالاً لنيل درجة الماجستير في الإدارة العامة، جامعة الملك سعود، كلية إدارة الأعمال، قسم الإدارة، المملكة العربية السعودية، سنة 2008، ص 23.
6. محمد إبراهيم عبد الرحيم، الإقتصاد الصناعي والتجارة الإلكترونية، مؤسسة شباب الجامعة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، سنة 2007، ص 156.
7. بشير عباس العلق، الخدمات الإلكترونية بين النظرية والتطبيق مدخل تسويقي استراتيجي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، الأردن، سنة 2004، ص 256.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

8. محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، سنة 2009، ص 71.
9. على السلمي، التحول إلى المنظمة الإلكترونية، جريدة الأهرام المصرية، مصر، العدد (42122)، 2002، ص 79.
10. عبد الرحمن سعد القرني، تطبيقات الإدارة الإلكترونية في الأجهزة الأمنية، رسالة مقدمة استكمالاً للحصول على درجة الماجستير في العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، الرياض، المملكة العربية السعودية، سنة 2007، ص 44.
11. مقر البلدية لولاية تيارت.
12. مقر البلديتي لولاية تيارت.
13. مقابلة مع رئيس مصلحة التنظيم العام، مقر البلدية لولاية تيارت.
14. واقد يوسف، النظام القانوني للدفع الإلكتروني، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، سنة 2011، ص 155.
15. [www.mptic.dz/fr/docs/e-Algerie2013/e-Algerie\\_2013.pdf](http://www.mptic.dz/fr/docs/e-Algerie2013/e-Algerie_2013.pdf)
16. وسيلة واعر، دور الحكومة الإلكترونية في تحسين جودة الخدمات الحكومية حالة وزارة الداخلية والجماعات المحلية-الجزائر-، الملتقى الدولي حول إدارة الجودة الشاملة بقطاع الخدمات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، ص 16.
17. عشور عبد الكريم، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، مذكرة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، سنة 2010، ص 125.
18. أحمد بن عيشاوي، أثر تطبيق الحكومة الإلكترونية على مؤسسات الأعمال، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، العدد 07، سنة 2010/2009، ص 292.

## دور الحوكمة في ترشيد نفقات الجماعات المحلية كمدخل للحفاظ على المال العام

الباحثة يحيى نور الهدى الباحثة حفاظ زحل  
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجيلالي ليابس،  
سيدي بلعباس  
مخبر تسيير المؤسسات- الجيلالي ليابس، سيدي بلعباس-

الملخص:

تهدف هذه المدخلات إلى تسليط الضوء على آليات حوكمة المالية المحلية التي تضمن ترشيد إنفاق واستخدام المال العام والحفاظ عليه من أشكال الفساد المحلي. على اعتبار أن عدم فعالية النفقات المحلية، الإسراف في الإنفاق العام، ضعف الرقابة والفساد من أهم عوائق الوصول إلى تحقيق البرامج التنموية المحلية، وتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمجتمعات المحلية.

**الكلمات المفتاحية:** الحوكمة المحلية الرشيدة، النفقات العامة المحلية، ترشيد الإنفاق العام، الحفاظ على المال العام

### Résumé:

*Cette présentation vise à mettre en évidence les mécanismes de gouvernance de la finance locale qui assurent la rationalisation des dépenses publiques. Comme le gaspillage de l'argent public, le mauvais contrôle et de la corruption semble être l'obstacle le plus important dans la voie de réalisation des programmes de développement local, et l'amélioration des conditions économiques et sociales des communautés locales.*

**Mots clés:** La Bonne Gouvernance Locale, Les Dépenses Publiques Locales, Rationalisation Des Dépenses Publiques, Le Maintien De L'argent Public.

### مقدمة:

تعتمد معظم دول العالم مبدأ اللامركزية في إدارة شؤونها من خلال إنشاء وحدات إدارية محلية تتمتع بالاستقلال القانوني وبصلاحيات واسعة تجعلها تتولى نيابة عن السلطة المركزية (الدولة) إدارة شؤون الأفراد وتقديم الخدمات اللازمة على المستوى المحلي، لتحقيق الفعالية في التسيير والتنمية المحلية. في الجزائر تسمى هذه الوحدات الجماعات المحلية وتمثل في كل من البلدية والولاية التي كانت ولا زالت تمثل ركنا مهما من أركان الإدارة المحلية والتنمية، فقد أشرفت هذه الهيئات على عدة برامج التنمية المحلية كبرامج مكافحة السكن العشوائي، برنامج مكافحة البطالة...<sup>1</sup> قيام السلطات المحلية بالأدوار المنوطة بها يكون بالاعتماد أساسا مالىتها المحلية المتمثلة في إيراداتها سواء الذاتية منها أو الخارجية وكذلك نفقاتها سواء كانت لتسيير أو لتجهيز. من الحقائق الثابتة أن المالية المحلية هي عصب الأعمال للشامل للإدارة المحلية، لهذا يمكن اعتبار فعالية مالية الإدارة المحلية رأس مالها المحرك، إذ تجعلها قادرة على تنفيذ وترجمة السياسات الاقتصادية والاجتماعية المرسومة من قبل المجالس المنتخبة، والقيام بأعباء وتحقيق حاجات المجتمع المحلي، وتتوقف هذه الفعالية على نقطتين أساسيتين: تفعيل مصادر الإيرادات المحلية و ترشيد النفقات المحلية

ما يلاحظ على المالية المحلية في الجزائر خاصية عدم الاستقلالية وعدم المرونة من ناحية الإيرادات، مما أدى بالتعرض ميزانيتها خاصة البلديات لتعجز سنوي متزايد، إلا أن مختلف الدراسات أشارت أن العجز في المالية المحلية ناجم أساسا عن التزايد المستمر للنفقات المحلية الذي هو نتيجة طبيعية لتزايد مجالات الإنفاق

<sup>1</sup> . بلال خروفي، الفساد في المجالس المنتخبة كعقبة في وجه التنمية المحلية في الجزائر، المجلة الإفريقية للعلوم السياسية، بحث منشور على الموقع:

<http://www.el-hourria.com/index.php/etudes/item/2585> . اطلع عليه يوم: 2016/02/09

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

المحلي نظراً لتعدد اختصاصات الجماعة المحلية، ضخامة مهامها و توسع دورها و التزاماتها أمام المجتمعات المحلية لتلبية حاجاتها خاصة مع تزايد عدد السكان...

و لكن يظهر موضوع ترشيد النفقات المحلية من خلال تنامي الحديث عن ظاهرة تبذير المال العام المحلي و عدم الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة بالإضافة إلى الغرق في الإدارة المحلية في ظاهرة الفساد الإداري و المالي، و تزايد الاهتمام بمجال المراقبة المالية للجماعات المحلية و مدى اتصاف النفقة العامة بقواعد الكفاءة و الاقتصاد في استعمال الموارد العمومية

هذا ما جعلنا نولي هذا الموضوع اهتمامنا بالبحث، قصد الوقوف على الصعوبات التي تعيق تبني مبادئ الحوكمة كآلية لترشيد الإنفاق العام بما يضمن تحقيقاً للفعالية والكفاءة في تسييره و الحد من ظاهرة الفساد الإداري و المالي، وبالتالي زيادة معدلات التنمية على المستوى المحلي و ذلك في البلديات كنموذج لنا لجماعات محلية . انطلاقاً مما سبق يمكن طرح التساؤل الرئيس التالي :

كيف يمكن لآليات الحوكمة الرشيدة ترشيد النفقات العامة المحلية كأحد متطلبات الحفاظ على المال العام في ظل أشكال الفساد المسجلة محلياً ؟

ولإجابة على الإشكالية نتطرق إلى النقاط الآتية:

أولاً: مدخل مفاهيمي لمالية الجماعات المحلية و الحوكمة المحلية الرشيدة

ثانياً: تشخيص واقع تزايد النفقات في البلديات و ارتباطه بالإسراف الفساد

ثالثاً: دور الحوكمة في ترشيد النفقات العامة المحلية و محاربة الفساد.

أولاً. مدخل مفاهيمي لمتغيرات الدراسة:

### 1. الجماعات المحلية

#### 1.1 تعريف الإدارة المحلية

يعتبر نظاماً لإدارة المحلية (اللامركزية) مظهرها من مظاهر الدولة الحديثة، تنتج عن اللامركزية الإدارية<sup>2</sup> التي تعني تحويل الصلاحيات والسلطات من السلطة المركزية إلى الوحدات المحلية،<sup>3</sup> و تفويض صناعة القرارات مع الاحتفاظ بالرعاية و مسؤولية الوحدة أمام المركز . يعرفها كل من (Nillis and Rondinelli, 1986) أنها تحويلاً و نقل بعض السلطات إلى المستويات المحلية و ترقيتها لها لسلطات مجموعة من الموارد بهدف إنجاح التنمية المحلية.<sup>4</sup>

وبشكل عام يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها :

شخصية معنوية، وُجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعها المحلي مثلًا بهيئة منتخبة، تعمل تحت رقابة و إشراف السلطة المركزية.<sup>5</sup>

#### 2.1 الجماعات المحلية

إن وجود الجماعات المحلية مكرس في البداية دستورياً، وهذا ما اعترف به كالدساتير منذ سنة 1963 والتي أشارت إلى النوعين من الجماعات المحلية هما البلدية والولاية. تعتبر الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة إذ أنها تلعب دوراً هاماً في التكفل بحاجيات المواطن و تحقيق التنمية الشاملة.

تعد البلدية القاعدة الإقليمية اللامركزية للدولة، تجسد جوهر الديمقراطية المحلية و مكان مساهمة و مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، حيث تنص المادة الأولى من قانون البلدية 10-11 على ما يلي: البلدية هي الجماعات الإقليمية القاعدية

<sup>2</sup> تختلف عن اللامركزية السياسية التي يقوم عليها النظام الفدرالي المعتمد على توزيع وظائف الحكومية المختلفة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة-المركز-والحكومات المحلية (لكل ولاية قوانينها الخاصة، دستورها الخاص، قضاء مستقل) مع شرط عدم التعارض مع الدستور والقوانين الفيدرالية.

<sup>3</sup> على أن ينحصر عمل الأجهزة المحلية في مجال الوظيفة التنفيذية في المرافق ذات الطابع المحلي وغيرها، وذلك بغرض أن تتوفر الحكومة المركزية لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى المبادرة والمرافق القومية في البلاد، وأن تتمكنا الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، وتحقيقاً لغرضها المشروعة.

<sup>4</sup> Mohamed Awal Hossin, Administrative Decentralizing, A frame Work for discussion and its Practices in Bangladesh, University of Rajshahi, Bangladesh, P. 3

<sup>5</sup> محمد محمود الطعمان، نظام الإدارة المحلية المفهوم والفلسفة والأهداف، المنظمة العربية للتنمية، المتعلق العربية والأول للنظام الإدارة المحلية في الوطن العربي، 10 أوت 2003، سلطنة عمان، ص 1

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون " وتضيف المادة 23 من نفس القانون: البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية مكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.

### 3.1 مقومات نجاح الإدارة المحلية:

حتى تتمكن الإدارة المحلية من تحقيق تنمية محلية لا بد أن تقوم على مجموعة من الأركان الأساسية هي:

- ✓ وجود مصالح محلية (إقليمية) تتمتع بالشخصية المعنوية: تتحدد صلاحياتها عن طريق القانون، و تكون لها الاستقلالية في اتخاذ وإصدار القرارات اللازمة و مباشرة الأعمال التي يقتضيها تسيير شأنها في حدود الصلاحيات الممنوحة لها بمنأى عن الحكومة المركزية
- ✓ قيام مجالس منتخبة: تمارس الإدارة المحلية سلطتها عن طريق مجالس محلية منتخبة، و يختلف كتاب القانون العام حول أحسن طريقة لتشكيل هذه المجالس فالبعض يشترط عنصر الانتخاب و الآخر يرى ضرورة التعيين.
- ✓ استقلال الهيئات المحلية في ممارسة صلاحياتها تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية: لا تكون ممارسة الهيئات المحلية لصلاحياتها باستقلالية مطلقة بل تحت إشراف الحكومة المركزية على قراراتها و أعمالها لضمان السياسة العامة للدولة و للتأكد من أن الخدمات تؤدي و بطريقة التكافؤ و المساواة بين أفراد المجتمع.
- ✓ مدبالصلاحية المالية الممنوحة لها، توفر الموارد المالية و نجاعة ماليتها: يجب أن تقوم المالية المحلية على أساس اللامركزية المالية و أن تتميز بالفعالية- ما تناوله النقطة التالية-

### 2. مالية الجماعات المحلية:

تقوم مالية الجماعات المحلية على مبدأ

#### للامركزية المالية

التي تعدها كنتيجة لتطبيق اللامركزية الإدارية، و يقصد بها

تكفلالهيئات المحلية بالتصويت كليا أو جزئيا على إيراداتها ونفقاتها و بإقراركاللنشاطات المتعلقة بها و بإجراءاتالتسيير المالي، فالاستقلالية المالية هي استقلالية الهيئات اللامركزية عنالجماعات المركزية ماليًا. هذه الاستقلالية تزداد بزيادة فعالية المالية المحلية وتتوقف هذه الفعالية على نقطتين أساسيتين: تفعيل مصادر الإيرادات المحلية و ترشيد النفقات المحلية، ما يضمن تحقيق معدلات أعلى من التنمية المحلية.

1.2 النفقات العامة المحلية: هي تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية (الجماعات المحلية) أو أنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة.<sup>6</sup> بذلك فالنفقة المحلية تنطوي على عناصر أساسية هي:

- أنها ذات طابع مالي أو نقدي؛
- أنها تنجز من طرف شخص عمومي (الجماعة المحلية)؛
- أنها تهدف إلى إشباع حاجة عامة محلية أي تحقيق نفع عام يعود على السكان المحليين.

### 2.2 نفقات الجماعات المحلية: تنقسم إلى نفقات التسيير و نفقات التجهيز كالآتي:

أ. نفقات التسيير: وهي التي تتسم محللجماعات محلية بتسيير مصالحتها وشؤونها اليومية تحدها المادة 198 منقانونالبلدية رقم 11-10 المؤرخفي 20 رجبعام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011 بمالي:

- ✓ أجور و أعباء مستخدمين بالبلدية، سواء أكانوا في صورة دائمين أو مؤقتين أو متعاقدين أو تشملهم الأجر و التعويضات المنصوص عليها قانونًا.
  - ✓ التعويضات و الأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية و هم أعضاء المجالس المنتخبة الذين يحصلون على تعويضاتهم في إطار القانون و الاشتراكات في الجرائد
- نفقات اللوازم المكتبية و الإعلام

<sup>6</sup>. الأستاذ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، طبعة 2003، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون الجزائر، ص 65.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

✓ المساهمات المقدرة علماً لأملاك ومداخيل البلديات بموجب القوانين،

✓ نفقات صيانة الأملاك المنقولة والعقارية كنفقات صيانة طرق البلدية، إصلاح حوصيانة المدارس والمساحد

✓ المساهمات البلدية، والأقساط المترتبة عليها، فوائد القروض، أعباء التسيير المرتبطة باستغلال لتجهيزات جديدة،

✓ مصاريف استهلاك المنتجات النفطية والكهرباء والغاز والهاتف

ب. نفقات التجهيز والاستثمار: يحتوي قسم التجهيز والاستثمار في النفقات تخصصاً علمياً يأتي:

✓ عمليات البرامج: برنامج التجهيز العمومي مخصص كلاً لعمليات المالية بما فيها شراء التجهيزات التي يتم تنفيذها عن طريق خصص البرامج التي تلتزمها من وزارة المالية.

✓ عمليات تخارج البرنامج: وهي عمليات تسديد القروض، الهبات والمنح، تعويضات المنكوبين... إلخ

✓ نفقات الاستثمار الاقتصادي

تساهم الجمعاعات المحلية في التنمية العامة للاقتصاد الوطني عن طريق إنشاءها لبعض الأنشطة الاقتصادية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والتبديل لها مداخيل إضافية .

### 3. الحوكمة المحلية الرشيدة:

#### 1.3 مفهوم الحوكمة الرشيدة على المستوى المحلي:

ظهر مفهوم الحكم الرشيد (Governance) بداية التسعينات خاصة في كتابات البنك الدولي في إطار التغيير الذي حدث في طبيعة دور الدولة، إذ لم تعد هي الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات العامة، بل أصبح هناك فاعلون آخرون مثل المنظمات الدولية، القطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني<sup>7</sup>

يعرف البنك الدولي الحوكمة الرشيدة على أنها الحالة التي من خلالها يتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية، حيث يتضمن هذا التعريف:<sup>8</sup>

- العملية التي يتم من خلالها اختيار الحكومات وكذا مساءلتها ومراقبتها وتغييرها.

- قدرات الحكومة لإدارة الموارد والخدمات بفعالية وصياغة ووضع تشريعات جديدة.

- احترام المؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية.

- الحكم الرشيد أساس لخلق وإدامة البيئة للتنمية التي تتسم بالقوة والعدالة مثلما هو مكمل أساسي للسياسات الاقتصادية عن طريق تفعيل فكرة تطوير الإدارة، وضرورة الإصلاحات القانونية والزامية إشراك أكبر قدر من المستفيدين والمتأثرين (أصحاب المصالح) بتصميم وتنفيذ المشاريع، وإن كانت كتابات البنك الدولي تتحدث عن فاعلين محددين هم: الحكومة، القطاع الخاص، المجتمع المدني.

أما الحوكمة المحلية الجيدة la bonne gouvernance locale فهي استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة علماً للمجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية

الاقتصادية والاجتماعية. ويوضح الإعلان الذي يصدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996 عناصر الحوكمة المحلية الجيدة علماً للنحو التالي:

● نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة للمستويات المحلية المختلفة بموجب القانون؛

● لا مركزية مالية وموارد كافية للقيام بملكا الأنشطة علماً للمستوى المحلي؛

● مشاركة حقيقية للمواطنين في صنع القرار المحلي؛

● تهيئة الظروف التي تمكنها من تخصيص الموارد للاقتصاد المحلي.

و تتسم الحوكمة المحلية الرشيدة بما يلي:

<sup>7</sup> . زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003، ص 9.

<sup>8</sup> . زهير عبد الكريم كايد، الحكمانية وقضايا وتطبيقات، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003، ص 21 22.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- ✓ المشاركة: **Participation**: تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات، من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، التي تعبر عن مصالحهم القضايا والمشكلات المحلية.
- ✓ المساءلة: **Accountability**: يخضع صانع القرار في الأجهزة المحلية لمساءلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة.
- ✓ الشرعية: **Legitimacy**: قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يجوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونها في إطار قواعد مقبولة وأن تستند إلى حكم القانون والعدالة، وذلك بتوفير فرص متساوية للجميع.
- ✓ الكفاءة والفعالية: **Efficiency & Effectiveness**: ويعبر ذلك عن البعد الفني لأسلوب النظام المحلي ويعني قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين وتعبّر عن أولوياتهم، مع تحقيق نتائج أفضل وتنظيم الاستفادة من الموارد المتاحة
- ✓ الشفافية: **Transparency**: إتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي، من شأنه توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية الأجهزة المحلية، تعزيز قدرة المواطن المحلي على المشاركة. كما أن مساءلة الأجهزة المحلية مرهون بقدر المعلومات المتاحة حول نتائج الأعمال.
- ✓ الاستجابة: **Responsiveness**: أن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة جميع الأطراف المعنية، والاستجابة لمطالبها، خاصة الفقراء والمهمشين، وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي

### 2.3 حوكمة المالية المحلية:

- ست العديد من الدول الأوروبية غالى إصلاح القطاع العام المحلي، وأهم الدول التي انخرطت في هذا الاتجاه فرنسا التي عرفت عدة إصلاحات لنظامها المحلي ومالياتها المحلية في محاولة لوضع ضوابط تحكم العلاقات المالية بين الدولة والجماعات المحلية لتفعيل آليات النجاعة المالية المحلية. ونتيجة لانفتاح الميزانيات المحلية على متطلبات الحوكمة المالية، فقد أضاف الفقه الفرنسي إلى القواعد التقليدية للميزانية المحلية ( السنوية، التوازن، الشمول...) قواعد حديثة أطلق عليها **المبادئ الحديثة لحوكمة المالية المحلية**، وهي مبدأ الشفافية المالية **le Principe de transparence financière**، ومبدأ صدق الميزانية **le principe de sincérité**.<sup>9</sup>
- هذه المبادئ الحديثة للحوكمة المالية المحلية تستوجب النجاعة والفعالية بالأخص في تدبير النفقات المحلية، في الحقيقة فإن كل الدول المعنية بالإصلاحات تحاول الإجابة عن إشكالية مزدوجة:<sup>10</sup>
- الأولى تتعلق بالتحكم في النفقات الحكومية وهذا في جو من الضيق المالي، الذي يتميز من جهة بارتفاع حجم الدين العام و العجز المتكرر و من جهة أخرى بركود أو حتى تدهور في الموارد الجبائية، وهذا الهدف تشارك فيه معظم الدول.
  - أما الثانية فتخص ترسيخ حكم مالي راشد، وذلك بالأخذ بعين الاعتبار ممارسات التسيير الجيدة، حيث أن محاولات الإصلاح تسعى إلى دمج مفاهيم الأداء و النتائج في الخطط المالية و إجراءات التسيير العمومي.
- ثانياً. تشخيص واقع تزايد النفقات في البلديات و ارتباطه بالإسراف، سوء التسيير والفساد:**

إن تشخيص طبيعة النفقات المحلية ومعرفة واقع تدبيرها يقتضي بداية الأمر تحليل مجالات النفقات المحلية ومدى انعكاس تلك المجالات على مردودية النفقات المحلية، لأن هذه الأخيرة تعد ثاني مؤشر لقياس وتقييم النفقات المحلية بعد المؤشر الرئيسي وهو مقارنة نسبة النفقات المحلية مع نسبة نفقات الدولة ومع الناتج المحلي الإجمالي PIB.

<sup>9</sup>. مكاوي نصير، قراءة تحليلية لمظاهر اختلال تدبير النفقات المحلية، جامعة سلا، المغرب، بحث منشور على الموقع: [http://anibrass.blogspot.com/2015/04/blog-post\\_86.html](http://anibrass.blogspot.com/2015/04/blog-post_86.html)، اطع عليه يوم:

2016/02/11

<sup>10</sup>. شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص 185

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

### 1. هيمنة نفقات التسيير على نفقات التجهيز المحلي:

من حيث طبيعة تكوينها نجد أن نفقات التسيير تحتل أكبر قسم من نفقات الجماعات المحلية،

إذا كان نقص الموارد المالية يسبب تفتتاً قديماً للبلديات، فإن سوء تسيير هذه الموارد هو أهم

الأسباب، باعتبار أن الإدارة المحلية تفتقر بصفة كبيرة إلى اليد العاملة المؤهلة ذات الكفاءة العالية التي تستطيع صنع القرار الرشيد الذي يمكن من التسيير الأمثل للموارد المحلية، ما

يبينه الجدول رقم (01)

الجدول (01): تطور نفقات تسيير الجماعات المحلية إلى نفقات تسيير الدولة

السنة	2003	2008	2009	2010	2011
النسبة	11.88	13.69	14.21	13.64	12.21

المصدر: مديرية المالية ووزارة الداخلية و الجماعات المحلية [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz)

كما نجد أن أغلب الموارد الذاتية للجماعات المحلية توجه لتغطية نفقاتها الأساسية، و تحتل الكتلة الأجرية فيها قسطاً كبيراً ويوجه الباقي

إلى تسديد النفقات الإلزامية (كهرباء، غاز، ماء، ..) بالتالي يتبقّر ما لمبالغ الموجهة إلى الاستثمار والتجهيز ضئيلة جداً و

الاعتماد الكلي على تقدم الدولة من إعانات، سواء عن طريق البر أو بالبحر المختلفة (PCD, PSD) أو عن طريق ما يقدمها الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL)، هذا ما

يبينه الجدول رقم (02)

الجدول (02): مصاريف تسيير الجماعات المحلية -البلديات-

السنوات	2005	2006	2007	2008
أعباء المستخدمين	37%	36%	36%	37%
التمويل الذاتي	20%	23%	18%	19%
أعباء أخرى للتسيير	43%	40%	46%	44%

المصدر: وزارة الداخلية و الجماعات المحلية [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz)

### 2. تشخيص الوضعية المالية للجماعات المحلية:

بسبب ضعف الموارد المحلية و التزايد المستمر للنفقات و عدم فعاليتها، الوضعية المالية للبلديات هي غالباً عاجزة. يبين

(02) أن عدد البلديات العاجزة تضاعف 7 مرات من سنة 1990 إلى سنة 2003، و تضاعف مبلغ العجز إلى أكثر من 42 مرة لنفس الفترة. بدأً في الانخفاض من سنة 2006

بسبب قيام الدولة خلال العشر سنوات الأخيرة بمسح ديون البلديات المترتبة.

الجدول (03): تطور عدد البلديات العاجزة (1986-2014)

السنة	عدد البلديات العاجزة	النسبة % من	السنة	عدد البلديات العاجزة	النسبة % من
1986	52	3.37	2001	1150	74.62
1987	63	4.08	2002	1162	75.40
1988	96	6.28	2003	1126	73.06
1990	164	10.64	2004	1128	73.19
1991	620	40.23	2005	1127	73.13
1992	660	42.82	2006	1138	73.84
1993	792	51.39	2007	919	59.63
1994	779	50.55	2008	791	51.33
1995	929	60.28	2009	417	27.06
1996	1090	70.73	2010	14	0.90
1997	1159	75.21	2011	0	0
1998	1249	81.05	2012	0	0
1999	1207	78.32	2013	0	0
2000	1184	76.83	2014	0	0



يرجع هذا العجز أيضا إلى التقسيم الإداري لإقليم الدولة حيث تطور عدد البلديات في الجزائر منذ 1962 إلغاية آخر تقسيم إداري سنة 1984 أين أصبح 1541 بلدية، حسب ما جاء به القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فيفري 1984، الذي كان الغرض منه

تقريباً الإدارة من المواطنين وتحسين نوعية الخدمات المالية للجماعات المحلية، أضف لذلك الأزمة المالية التي تعاني منها ولا تزال، أكثر من 1000 بلدية من مجموع 1540، فقد أثبتت الدراسة التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليلات أن 85% من البلديات التي تعتبر عاجزة اقتصادياً ومالية، أن بعض البلديات المنشأة لا تتوفر على نشاط اقتصادي مدبر للمداخيل الجبائية، حيث أدى التقسيم إلى:

✓ إحداث تغيير عميق في توزيع البلديات على أساس عدد السكان .

✓ توزيع وتشتيت الوسائل المادية والبشرية والمالية للجماعات المحلية، أضف لذلك الأزمة المالية التي تعاني منها ولا تزال، أكثر من 1000 بلدية من مجموع

1540، فقد أثبتت الدراسة التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليلات أن 85% من البلديات التي تعتبر عاجزة اقتصادياً ومالية، أن بعض البلديات المنشأة لا تتوفر على نشاط اقتصادي مدبر للمداخيل الجبائية، حيث أدى التقسيم إلى:

استحدثت بموجب التنظيم الإقليمي للبلاد تعانينا العجز المالي،<sup>11</sup> ومنها أصبح من الضروري تجميع هذه البلديات في حدود 900 بلدية و 40 ولاية.<sup>12</sup>

✓ ظهور بلديات صغيرة ذات طبيعة ريفية لا تسمح لها وسائلها الخاصة بالتطور عديمة الدخل لتتركز على معايير اقتصادية أو مالية

بجيشنجداً أن أصل 837 بلدية جديدة، 19 بلدية فقط مقراتها العامة تُدرج ضمن البلديات الحضرية، أي أن 89.2% منها هي ذات طابع ريفي.

✓ ظهور أكثر من 600 بلدية اصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد الأمر الذي استلزم مضاعفة ميزانيات التسيير دون أن يزيد في الموارد المالية .

قد تكون الإجابات متعددة لأسباب العجز فمنها المالية والإدارية والتقنية... الخ، في هذا الصدد كان التركيز على المشاكل المالية :

● زيادة النفقات العامة المحلية و سوء انتظام الموارد المالية ؛

● عدم وجود تخطيط دقيق ومعه فشل السوق في إشباع الحاجيات الأساسية؛

● تطور مهام الجماعات المحلية ومعه تطور مفهوم المالية المحلية؛

● قدم المرافق الأساسية وعدم كفاءتها ؛

● الزيادة السكانية و التوسع العمراني للسكان ؛

● الفساد الإداري و المالي ففي ظل انتشار الفساد وغياب التسيير العقلاني و التقسيم الإقليمي للبلاد والتلاعب بأموال الجماعات المحلية وضعف

دور الرقابة عليها، يظهر مفهوم الحكومة بألياتها لضبط الأطراف الفاعلة في ظل على مستوى الجماعات المحلية والدولة.

<sup>11</sup>. Makhlouf Elhadi: « Les mutations locales: enjeux et débats », revue du CENEAP, n°11, 1999

<sup>12</sup>. Graba Hachmi: « les ressources fiscales des collectivités locales », ENAG, Alger 2000, p53 .

ثالثاً. دور الحوكمة في ترشيد النفقات العامة المحلية:

تعاني جل الجماعات المحلية من مشكل ندرة الموارد من جهة، و ضخامة مهامها و توسع دورها و التزاماتها أمام للمجتمعات المحلية لتلبية حاجاتها من جهة أخرى، الأمر الذي نتج عنه ازدياد الإنفاق العام المحلي. و يرى اغلب الاقتصاديين أن الندرة ليست في حد ذاتها المشكلة التي تمس المجتمع و إنما مشكلة تحديد الأولويات الواجب تحقيقها ما يضمن الاستغلال الأمثل للموارد و تحقيق التوازن بين الحاجات و الموارد المتاحة. الأمر الذي طرح فعالية النفقات العامة، و دور الحوكمة في ترشيد مالية الجماعات المحلية للخروج من القصور و حالة العجز التي تعاني منها ميزانيتها و تحقيق التنمية المحلية للمجتمعات المحلية.

1. فعالية النفقة العامة كمدخل لترشيد الإنفاق العام:

يعني حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد دون إسراف (زيادة الإنفاق العام عن موضع الاعتدال يعد سفها وكذا إنقاصه يعتبر تقتيرا) و يتضمن ترشيد الإنفاق ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، و تلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة، أي بمعنى آخر الإدارة الرشيدة للإنفاق<sup>13</sup>.

ترشيد الإنفاق يتضمن ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية، ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة<sup>14</sup> من خلال تحليل التعاريف يلاحظ أن ترشيد الإنفاق العام يرتكز على فكرة انه الالتزام بالفعالية في تخصيص الموارد و الكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاة المجتمع.

- يقصد بالفعالية توجيهها للموارد العامة إلى الاستخدامات التي ينشأ عنها مزيد من المخرجات تفقممفضيلاً وتو ألولويات أفراد المجتمع، فالفعالية تنصرف في المرحلة دراسة الأهداف التي يسعى مجتمع لتحقيقها، وترتيبها لأهدافها وفقاً للأهمية النسبية بما يتفقو لم رحلة التقييم بها المجتمع، وبما يمكنه الدولة من تخصيص الموارد في اتجاه تحقيق هذه الأهداف، أي أن يحمي كمالاً قولاً بالفعالية تتم في مرحلتها إعداد الميزانية البلدية واعتمادها.
- أما الكفاءة فيقصد بها تقنين العلاقة بين المدخلات والمخرجات، وللحفاظ على الكفاءة بعدد من، والأول كفاءة المخرجات ونوعيتها تحقيقاً قدر أكبر من المخرجات بنفس القدر من المدخلات.

ترشيد الإنفاق العام هو استخدام اقل قدر ممكن من النفقات العامة للوصول إلى الأهداف المحددة للجماعة المحلية، و ذلك باستخدامها على أحسن وجه ممكن و الحيلولة دون إساءة استعمالها أو تبذيرها في غير أغراض المنفعة العامة.

لقد جرت العادة أن البلدية بحكم ضعف مسيرتها أو جهلهم بالضغوط التي تخضع لها تتدخل ف كل شيء، حتى في الأمور التي تخرج عن صلاحيتها، الأمر الذي اوجد أوضاعاً خطيرة في البلديات وهدد مصداقيتها. فغالبا ما نجد بلديات تتحمل وضعيات ل تتسبب فيها، ولا تدخل في نطاق مهامها مثلاً: تتحمل مصاريف وأعباء هيئات لا تدخل في نطاق المرفق العام، أشغال إصلاح لفائدة إدارة عمومية تملك ميزانية مستقلة بها، وميزانيتها لا تسمح بذلك أو على حساب أمور أكثر أهمية كما نجد أنها تتحمل مثلاً صيانة ممتلكات الغير و ترميم عمارات الغير، و تصليح ما أفسده الغير و غير ذلك من التجاوزات الخطيرة. من بين الصور المعبرة عن سوء الإنفاق على مستوى العديد من بلديات الوطن:

<sup>13</sup>. بلقة إبراهيم، ضيف أحمد، سياسة ترشيد الإنفاق العام في إطار إصلاح الميزانية العامة للجزائر، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية للدولة، 30 و 31 فيفري 2013، جامعة البويرة، الجزائر، ص3.

<sup>14</sup> مفهوم ترشيد الإنفاق الحكومي وعلاقته بالموازنة العامة بحث منشور على الموقع: <http://www.hrdiscussion.com/hr16936.html> اطلع عليه يوم 2015/12/26

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- ✓ إنشاء مراكز علاج في مناطق لا يتجاوز عدد سكانها 20 عائلة مدارس في مجتمعات سكنية أين لا يتعدى عدد التلاميذ في كل قسم ستة تلاميذ، أعمدة الإنارة الريفية حوالي 100 عمود مع إيصالها إلى قمة الجبل حيث لا توجد سوى عائلة واحدة، طرقات ريفية معبدة لتجمعات سكنية قليلة جداً، وأين حركة السيارات لا تتعدى سيارة في اليوم و كل هذا مناقض لترشيد النفقات البلدية.
  - ✓ عدم إنجاز الدراسات القبلية ودراسات الجدوى التقنية، المالية، الاقتصادية والاجتماعية ، قبل إبرام الصفقات العمومية، الأمر الذي يترتب عليه عدم قدرة البلديات على التقدير الدقيق للتكلفة الإجمالية للمشروع ومردوده المالية، الاقتصادية والاجتماعية. ما يتسبب في تعرضها لتكاليف مالية إضافية، وإنفاق موارد ضخمة على إنجازها دون تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنشودة.
  - ✓ التأخر في إنجاز المشاريع العامة، أين يتم البدا في إنجاز المشاريع ل يتم إهمالها وإيقاف الأشغال بها مما يضر بمالية البلدية خاصة إذا تعلق الأمر بمشاريع مدرة للمداخيل كالأسواق الأسبوعية، المذابح البلدية، مواقف السيارات....
  - ✓ غياب أسلوب برمجة النفقات والمشاريع على سنوات متعددة
  - ✓ اعتماد تقدير المشاريع على النظرة الذاتية بدلا من النظرة الحقيقية، فمن خلال الممارسات اليومية لا يتم تقدير التكاليف الجزئية للتسيير والتجهيز مثلا: كم يكلف (كلم) واحد من الطريق أو قسم مدرسي واحد أو قمامة واحدة... كما أن طرق التقدير في كثير من الأحيان، لا تستند إلى قاعدة ثابتة أو مبدأ واضح.
- الإنجازات التي على الدولة تحملها في هذا الشأن، لا بد وان تلي معايير الموضوعية علمية، لا شعبية ولا لأغراض سياسية انتخابية وتؤدي خدمة حقيقية في إطار العقلانية والتصرف المحكم والاستغلال الأمثل والحفاظة على الأموال العمومية. لو تم صرف النفقات في أمور حسب الأولوية وفي صميم صلاحيات البلدية لتمكنت البلديات من اقتصاد جزء كبير من النفقات وتجنب مصاريف ضائعة وتقليل العجز وعليه فانه وعند إعداد ميزانية البلدية يجب مراعاة ما يلي:

✓ التقييم الدقيق والموضوعي الذي يؤدي إلى عدم تجاوز الأغلفة المالية المحددة عند التنفيذ

✓ البرمجة الموضوعية للنفقات

✓ البحث عن الأنشطة الاقتصادية ذات الأولوية الكبرى

✓ إتباع أسلوب المناقصات عند اقتناء الوارد والسلع والخدمات

### 2. المورد البشري ودوره في ترشيد النفقات العامة:

إن تطبيق مبدأ اللامركزية يرتبط أساسا بقدرة المسؤولين المحليين على ممارسة اختصاصاتهم، ما يضع عامل نوعية المورد البشري من حيث التأهيل والخبرة والكفاءة شرطا أساسيا، في حين يثبت الواقع أن عملية اختيار وتعيين موظفي البلديات أو ممثلين في الجماعات المحلية لا يتجاوب إطلاقا مع المنطق. حيث تتميز الإدارة المحلية بمشكلة عويصة تتمثل في ضعف المورد البشري، ويرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى ضعف مستوى التأطير، غياب صفات التأهيل والتدريب في فئة كبيرة من الممثلين المحليين، إلى حد أن البعض منهم لا يجيد حتى القراءة والكتابة، وبالرغم من تطور مستويات التأطير في البلديات في السنوات الأخيرة إلا أنها تبقى غير كافية.

### 3. عنصر الرقابة:

رغم اختلاف أنواع الرقابة والممارسات الرقابية على ميزانية الجماعات المحلية من مختلف الأجهزة الرقابية إلا أنها تبقى بعيدا عن المستوى المطلوب، وتبقى ضعيفة وغير كافية للتجاوزات التي تحدث . حيث تعتمد هذه الرقابة على وسائل وإجراءات لتحديد تكاليف البرامج التي تقوم بها الجماعة المحلية وتقييم أدائها في استخدام الموارد المتاحة، مما يجعل الرقابة تبقى تقليدية.

مضمونها هذه الرقابة هو أن النفقات الفعلية تتماشى مع المبالغ المدرجة في الميزانية، حيث لا يمكن النظام الحالي للميزانية من ممارسة الرقابة على الأداء وفعالية النفقة. فالرقابة التي يوفرها تعد مراقبة حسابات وتطرح السؤال التالي: هل صرفتهذه النفقة في مجالها ومبلغها المحدد؟ دون أن تطرح إشكالية مدى ملاءمتها لتحقيق الهدف وإمكانية وجود نفقة تحدد الهدف بطريقة أفضل.

#### 4. آليات الحوكمة ودورها في ترشيد النفقات العامة:

##### 1.4 الشفافية:

الشفافية تبنى على حرية تدفق المعلومات حيث يمكن الوصول إليها من طرف المعنيين لها، شريطة أن تكون المعلومات كافية وسهلة الفهم و موثوقة، أن يتم إفصاح المجال أمام جميع المواطنين للإطلاع عليها. ويساعد هذا الإفصاح في رشد القرارات وصلاحتها في مجال السياسات العامة وذلك كله يقود إلى محاصرة الفساد وبناء حالة من الثقة والمصادقية<sup>15</sup>

- **الشفافية في سير عمل الجماعات المحلية :** تتمثل الشفافية في أن تكون قرارات وأعمال الجماعات المحلية مفتوحة للفحص وقابلة للإطلاع عليها من طرف إدارات أخرى و المجتمع المدني، كما تكون قادرة على الإفصاح عن نشاطها وأفعالها، و تكون قراراتها مطابقة للأهداف المحددة والمتفق عليها حسب تطلعات المجتمع خدمة للصالح العام. مع إشراك المواطنين في الإعلام والاستشارة و في عملية اتخاذ القرارات. يمكن أن تتاح الشفافية في الجانب المالي من خلال :
- **شفافية النفقات العمومية:** بان تحتوي الميزانية على معلومات كاملة حول الأهداف المراد تحقيقها الأمر الذي يحتاج إلى مجهودات فكرية وبشرية تفوق تلك المستخدمة في أنظمة الميزانية التقليدية، وذلك قصد متابعة الاعتمادات المستهلكة. مع العمل على تنظيم الصفقات العمومية وضمان نزاهتها مع الابتعاد للحواء لإجراء التراضي، على أن يتمتع التنفيذ بإعداد تقارير كون في متناول الجمهور.
- **وضوح قواعد توزيع الاختصاص:** يجب أن يكون الاختصاص قائماً على قواعد واضحة وإجراءات لا تميز فيها، و توزيع صلاحيات النفقات و الإيرادات فيما بينها كما ينبغي وضع تعريف دقيق لدور الجماعات المحلية المختلفة كالولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، البلدية، الخزينة وتحديد العلاقات القائمة بينها في خصوص المسائل المالية.
- **وجود الرقابة الخارجية:** ينبغي مراقبين مستقلين عن السلطة التنفيذية وعن الهيئة التي يجري مراجعة حساباتها ، وأن يكونوا بمنأى عن أية تأثيرات سياسية ، ويجب أن يتمتع المراجع ومكتب المراجعة بالكفاءة المطلوبة ، وتوجيه العناية والاهتمام اللازمين للتقيد بمعايير مراجعة الحسابات ، حيث يمثل هذا الجهاز المستقل في الجزائر مجلس المحاسبة.<sup>16</sup>

##### 2.4 المساءلة :

يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول (بعض) المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش.<sup>17</sup>

##### 3.4 المشاركة: يمكن حصر أشكال ومستويات المشاركة:

- أ. **المشاركة غير المباشرة للمواطن :** ويقصد بها انتخاب مجموعة أشخاص من طرف الشعب على المستوى المحلي، فتتحقق فاعلية المشاركة الانتخابية للمواطن، و تظهر على تلك العلاقة التي تنشأ فيما بين الناخبين والمنتخبين عقب سير العملية الانتخابية .

<sup>15</sup> فارس بن علوش بن يادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاع الحكومي، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الاممية، قسم العلوم الإدارية ، الرياض، 2010، ص 16.

<sup>16</sup> دندن جمال الدين جامعة الجزائر، الحكم الراشد كأداة لتدعيم إصلاح مالية الجماعات المحلية ص، ص15-16

<sup>17</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، برنامج إدارة الحكم في الدول العربي ، بحث منشور على الموقع، <http://www.alqiam.ma/Article.aspx?C=5581>، اطلع عليه يوم:

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

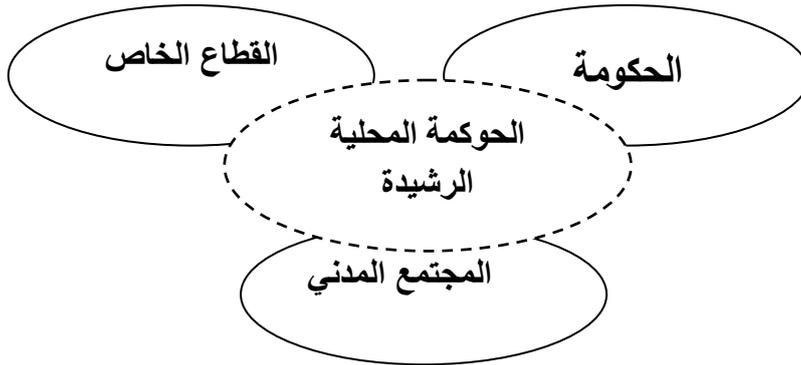
-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

ب. المشاركة المباشرة للمواطن : ويقصد بها التدخل المباشر للمواطن لتوجيه تسيير الشؤون المحلية لخدمة مصالحه، ويتجسد ذلك في الحوار والاتصال المباشرين بين المواطن وممثليه أو الإدارة كأن يشارك في اقتراح مشاريع معينة أو طرح بديل لبعض المشاريع المبرمجة. لكن المشاركة المباشرة لا تتم من قبل كل مواطن على حدة بل تكون في إطار ما يعرف بالمجتمع المدني.<sup>18</sup>

ت. مشاركة منظمات المجتمع المدني: يقوم بتقديم خدمات ذات طابع اجتماعي و إنساني لفئات المجتمع من خلال تعبئة الجهود و الطاقات و تبني المبادرات و توجيه مشاركة المواطنين في تدبير الشأن المحلي، و تحديد احتياجات و أهداف المجتمع المحلي، التأثير على القرارات و جعلها مبنية على الاحتياجات الحقيقية وعليه فالمجتمع المدني- كما يرى البعض- يظهر في المستوى الذي يتلاشى فيه دور السلطة و يتقدم فيه دور المجتمع على دور الدولة. فوجود وإشراك مجتمع مدني نشيط و مثقف و متشعب بالقيم يرفع من شفافية النظام السياسي و يقوي من سلامة حكم القانون و المساءلة، و يكون طرفا أساسيا في مكافحة الفساد و في توفير مناخ ملائم للتنمية التي يسعى لتحقيقها الحكم الرشيد.

ث. مشاركة القطاع الخاص: يساهم في تأمين الشفافية في الكثير من القطاعات لقدرته على نشر المعلومات وإصدار الإحصائيات الدورية، و المساهمة في عملية التنمية و رفع مستوى المعيشة للمواطنين و تحسين مستوى الخدمات لهم. كل هذه الأدوار التي يؤديها تصب في إرساء أسس الحكم الرشيد الذي يهدف إلى الاستغلال الأمثل للموارد المحلية و تحقيق التنمية المستدامة.

الشكل (04): الشراكة الثلاثية المحلية لحماية المال العام



المصدر: من إعداد الباحثين بناء على المصادر المعتمدة

يمكن تلخيص كل ما تم ذكره أعلاه في الشكل التالي:

<sup>18</sup>. دندن جمال الدين، مرجع سابق ص 17.

الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

الشكل ( 05): آليات ترشيد الإنفاق العام المحلي في ظل سيادة الحوكمة الرشيدة



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على ما سبق .

## رهانات تمويل التنمية المحلية في ظل تناقص الموارد المالية وانتشار التهرب الضريبي والفساد المالي - التحديات والحلول- أ/ بوناب محمد / بوناب لطفي

جامعة 8 ماي 1945 قالمة

### الملخص:

إن نجاح الهيئات المحلية في تحقيق أكبر معدلات للتنمية المحلية الممكنة يتوقف إلى حد كبير على حجم مواردها المالية، غير أن هذه الهيئات غالباً ما تعاني ضعفاً أو عجزاً في توفير الموارد المالية الضرورية لتمويل برامج التنمية المحلية، مما يصعب عليها تنفيذ كافة أو بعض برامجها الضرورية لسكان الوحدات المحلية، وقد تنتج مثل هذه المشاكل أساساً لعدة أسباب منها تقيد الجماعات المحلية بالسلطة المركزية في ما يتعلق بالحصول على الموارد المالية، أو بالرقابة على ميزانيتها وعلى أوجه الصرف الخاصة بإيراداتها المختلفة، بالإضافة إلى عدم كفاءتها في إدارة مواردها، هذا إلى جانب الانتشار الكبير للتهرب الضريبي ومظاهر الفساد، كل هذه العوامل تقف كحائط صد في وجه كل برامج التنمية التي تعمل الحكومة على وضعها، الأمر الذي يستدعي أخذ التدابير اللازمة للحد من نزيف الأموال وتحقيق أفضل استغلال للإنفاق العام.

**الكلمات المفتاحية:** التنمية المحلية، مصادر تمويل الجماعات المحلية، التهرب الضريبي، الفساد المالي والإداري.

### Résumé :

*Le succès des organismes locaux dans la réalisation des taux élevés pour le développement local dépend dans une large mesure sur leurs ressources financières, mais ces organismes souffrent souvent une faiblesse ou un déficit dans ces ressources nécessaires pour financer les programmes de développement local, ce qui rend difficile pour eux de mettre en œuvre tout ou partie des programmes nécessaires pour les citoyens, ces problèmes de financement se produisent principalement en raison de plusieurs facteurs, notamment restreindre les groupes locaux avec l'autorité centrale en ce qui concerne l'accès aux ressources financières, en plus il y'a le manque d'efficacité des autorités locales dans la gestion de leurs ressources, ainsi que la forte prévalence de la fraude fiscale et la corruption. Tous ces facteurs se tiennent comme une barrière contre les objectifs du développement que le gouvernement cherche à atteindre, ce qui nécessite de prendre les mesures nécessaires pour éliminer ou minimiser ces problèmes et parvenir à la meilleure utilisation des dépenses publiques.*

**Mots clés :** Le développement local, Les sources de financement pour les les autorités locales, La fraude fiscale, La corruption financière et administrative.

### مقدمة

إن تحقيق التنمية المحلية بما تتضمنه من أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية يتطلب تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية، لذا يعتبر توفير قدر كاف من الحيوية المالية أحد المتطلبات الضرورية لتقوية وتدعيم دور الجماعات المحلية في التنمية ومحدداً أساسياً لتكوين الثروة، غير أن الوحدات المحلية تواجه خاصة في الوقت الراهن على مستوى وحداتها مشكلة التمويل، وضعف الموارد المالية المحلية المخصصة لأغراض التنمية بالرغم من تعدد مصادرها، وبذلك يصعب على هذه الوحدات تنفيذ كافة أو بعض البرامج التنموية الضرورية لسكان المناطق المحلية، وقد تنتج مثل هذه المشاكل نتيجة عدة عوامل منها انعدام الاستقلال الفعلي والحقيقي للجماعات المحلية في الحصول على الموارد المالية وتخضعها لرقابة السلطة المركزية، وصغر حجمها وعدم كفاءتها في تسيير مواردها الأمر الذي يحد من قدرتها على توفير أو استغلال مواردها المالية، هذا إلى جانب ظاهرة التهرب الضريبي الذي يعد أحد أهم مسببات العجز المالي في ميزانية الوحدات المحلية، بالإضافة إلى الفساد المالي والإداري الظاهرة التي تنخر قلب المجتمع المحلي وتستنزف عن طريق الرشوة والاختلاس والمحابة أموال الجماعات المحلية وتشل قدرتها على التنمية، وعلى هذا الأساس سنحاول من خلال هذه الورقة البحثية الإجابة على الإشكالية التالية " ما هي مصادر تمويل التنمية المحلية؟ وما هي أهم تحديات توفيرها في ظل تناقصها وانتشار ظاهرة التهرب الضريبي والفساد الإداري والمالي؟ وتهدف الدراسة إلى التعرف بالتنمية المحلية وأهدافها ومختلف مصادر تمويلها، إلى جانب تسليط الضوء على الصعوبات التي تواجهها الجماعات المحلية في توفير هذه المصادر، وذلك من خلال عرض أهم الأسباب التي تحول دون توفير القدر الكافي من الموارد المالية، بالإضافة إلى التعريف بكل من

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

ظاهرتي التهرب الضريبي والفساد المالي وأسبابهما وتأثيرهما على تمويل التنمية المحلية، وتقديم بعض المقترحات والآليات التي من شأنها العمل على تجاوز هذه العقبات.

**1- التنمية المحلية في الجزائر مفهومها ومكوناتها:** إن كثرة الكتابة والمؤلفات حول التنمية إنما يؤكد على أن هناك بحث دائم ومستمر للتوصل إلى مفهوم دقيق للتنمية وتحديد أبعادها، إلا أن الوصول إلى تعريف مقبول لدى كافة المهتمين والمشتغلين بقضايا التنمية يعتبر واحداً من التحديات التي تواجه الباحثين.

**1-1- مفهوم التنمية:** التنمية لغة هي "النماء" أو الازدياد التدريجي، ويستخدم اصطلاح التنمية عادة في المستويات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، أم مصطلح التنمية فيعبر عن التطور البنائي أو التغيير البنائي للمجتمع بأبعده الاقتصادية والاجتماعية والفكرية والتنظيمية من أجل توفير الحياة الكريمة إلى كافة أفراد المجتمع.<sup>1</sup>

**1-2- مفهوم التنمية المحلية:** تعرف في أبسط صيغها على أنها " العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية لارتفاع بمستويات التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة".<sup>2</sup>

كما تعرف على أنها مجموعة السياسات والبرامج والمشروعات التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغييرات مقصودة ومرغوبة فيها في المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة في تلك المجتمعات وذلك بتحسين نظام الدخل، وهي عملية شاملة فهي وإن كانت تبدو عملية اقتصادية إلا أن هدفها في نهاية المطاف هدف اجتماعي.<sup>3</sup>

ويمكن تعريف التنمية المحلية بأنها العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين المجهودين الشعبي والحكومي، للارتقاء بمستوى الجماعات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا، من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك الجماعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة.<sup>4</sup>

وتعرف على أنها مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس ومناهج من العلوم الاقتصادية والاجتماعية، وهذا الأسلوب يقوم على تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة، عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية وأن يكون ذلك الوعي قائما على أساس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جميع أطراف البيئة المحلية في كل المستويات عمليا وإداريا.<sup>5</sup>

إنه وبالرغم من تعدد التعاريف سواء التي تم ذكرها أو غيرها، فالملاحظ حول مفهوم التنمية هو أنه يقوم على عدة عناصر أساسية كالتنسيق والتعاون والشمولية بحيث تشمل برامج التنمية المحلية كافة احتياجات المجتمع وكل فئاته، وكذا مراعاة تحقيق التوازن والتلاحم بين التصورات والجهود الحكومية والشعبية.

### 1-3 مكونات التنمية المحلية:

تقوم التنمية المحلية على اعتبار مكونين أساسيين أحدهما هيكلي والآخر سوسيو- اقتصادي، حيث يرتبط الجزء الأول بهيكل إدارة التنمية وتمويلها، من خلال اعتماد هياكل غير مركزية، وهو الجزء الملموس من التنمية المحلية، أما عن الجزء السوسيو-اقتصادي فيتعلق بالأفراد والتفاعل بين مختلف العوامل المساهمة في التنمية المحلية، إن أخذ المكونين معا بعين الاعتبار لا يعتبر ضروريا فحسب بل أساسيا للغاية في أي عملية تنمية محلية.<sup>6</sup>

### 2- أهداف التنمية المحلية في الجزائر:

تسعى التنمية المحلية في الجزائر إلى تحقيق الأهداف التالية:

<sup>1</sup> زبير محمد، التنمية الاقتصادية والصناعية واستراتيجيات التصنيع مفاهيم وأسس نظرية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول الاستراتيجية الصناعية الجديدة في الجزائر، جامعة مستغانم، 23-24 أبريل 2012، ص 16.

<sup>2</sup> عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 13.

<sup>3</sup> عربي وهيب، زعرور نعيمة، دور المشاركة الشعبية في تحقيق التنمية المحلية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني الأول حول أثر التهرب الضريبي على التنمية المحلية بالجزائر، جامعة تمنراست، 13-14 جوان 2012.

<sup>4</sup> جمال لعمارة، دلال بن طي، وآخرون، الزكاة وتمويل التنمية المحلية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات - دراسة حالة الجزائر والدول النامية -، جامعة محمد خيضر بسكرة، 21 و22 نوفمبر 2006.

<sup>5</sup> بركات ربيعة، دوياب سعيدة، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني الأول حول أثر التهرب الضريبي على التنمية المحلية بالجزائر، جامعة تمنراست، 13-14 جوان 2012.

<sup>6</sup> Rapport: Développement local, concepts, stratégies et benchmarking, 1ère contribution de MIPMPEPI au débat sur la promotion du développement local en Algérie, Document de travail n°33/DGVSEES/, Septembre 2011.

- شمول مناطق الدولة المختلفة بالمشاريع التنموية بما يضمن تحقيق العدالة فيها.
- عدم الإخلال بالتركيبة السكانية وتوزيعها بين أقاليم الدولة والحد من الهجرة الداخلية.
- زيادة التعاون والمشاركة بين السكان ومجالسهم المحلية، مما يساهم في نقل المجتمع المحلي من حالة اللامبالاة إلى المشاركة الفاعلة.
- تسريع عملية التنمية الشاملة وازدياد حرص المواطنين على المشروعات التي ساهم في تخطيطها وإنجازها.
- الرفع من القدرات المالية للجماعات المحلية.
- تطوير الخدمات العامة والنشاطات والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية.
- جذب الصناعات والنشاطات الاقتصادية المختلفة لمناطق المجتمع ات المحلية بتوفير التسهيلات الممكنة مما يتيح العديد من الفرص لسكان تلك المناطق.

- توفير المناخ الملائم الذي يمكن السكان المحليين من الإبداع والاعتماد على الذات.<sup>7</sup>

### 3 - أهمية توفر الموارد المالية لتمويل التنمية المحلية:

ترتبط التنمية المحلية كهدف رئيسي لنشاط الجماعات المحلية بضرورة تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية، وهذه الأهداف بدورها ترتبط بمجموعة الحاجات الواجب إشباعها وتحقيقها، ومع استمرار عملية التنمية بهذا المفهوم فإن هناك حاجة دائمة ومتجددة ومتزايدة للموارد المالية وبهذا يتضح الترابط القوي والعلاقة الطردية بين تحقيق التنمية المحلية بأهدافها المختلفة ومدى توافر الموارد المالية، فالأهداف الاقتصادية بما تتضمنه من السعي إلى رفع مستوى معيشة الأفراد في المجتمعات المحلية وإزالة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية فإن كل ذلك يتطلب المزيد من الموارد المالية خاصة مع تزايد حجم اتجاه الحكومات إلى إلقاء عبء تحقيق معظم تلك الأهداف على عاتق المجتمعات المحلية، بما يوافق ويساير أهداف التنمية الوطنية الشاملة، كذلك فإن توفر الموارد المالية المحلية يؤدي إلى تحقيق الأهداف الاجتماعية والسياسية والإدارية بكفاءة أكبر مما يعمق ويزيد من معدلات التنمية الفعلية، ومن خلال كل هذا نجد أن العنصر المالي يعد عنصرا هاما في اتخاذ القرارات اللازمة للتنمية الخاصة بالمجتمعات المحلية، حيث أن نجاح الهيئات المحلية في تحقيق أكبر معدلات التنمية المحلية الممكنة يتوقف إلى حد كبير على حجم مواردها المالية بل إن قوة الهيئات والتنظيمات المحلية في الدولة إنما تقاس بنسبة مالية الهيئات المحلية إلى المالية العامة للدولة التي تستفيد منها تلك الهيئات أي بمدى إمكانية تحقيق التنمية المحلية وأهدافها اعتمادا على التمويل المحلي الذاتي بأكبر درجة ممكنة.<sup>8</sup>

### 4- مصادر تمويل التنمية المحلية:

تعتبر مصادر التمويل عن كل المصادر المالية المتاحة التي يمكن توفيرها على مستوى الجماعات المحلية من عدة جهات لتمويل التنمية المحلية، ويمكن تقسيمها إلى:

#### 1-4 - موارد مالية توفرها الجماعات المحلية ذاتيا:

تمثل الجباية المحلية الجزء الأكبر من الإيرادات المالية للجماعات المحلية، أضيف إلى ذلك بعض المداخل الخاص بأملكها والخدمات التي تقدمها، ويمكن تقسيم الإيرادات المالية الداخلية للجماعات المحلية على النحو التالي:

#### 1-1-4- الإيرادات الجبائية: وتنقسم بدورها حسب الجهة المستفيدة منها إلى:

#### 1-1-1- الضرائب المحصلة لصالح البلديات دون سواها: يضم هذا الفرع الأنواع التالية من الضرائب:

أ- الرسم العقاري: يتم فرض هذا الرسم على الملكيات المبنية أو غير المبنية، ففي الحالة الأولى ينتج أساس فرض الضريبة من ناتج القيمة الإيجابية الجبائية لكل متر مربع للملكية المبنية، في المساحة الخاضعة للضريبة، ويحدد أساس فرض الضريبة بعد تطبيق معدل تخفيض يساوي 2 % سنويا، مراعاة لقدم الملكية المبنية، غير أنه لا يمكن أن يتجاوز هذا التخفيض حدا أقصاه 40 %.

<sup>7</sup> - غربي وهيبية، زعرور نعيمة، مرجع سبق ذكره.

<sup>8</sup> - أحمد شريفي، تجربة التنمية المحلية في الجزائر،

(http://www.ulum.nl/d175.html).

<sup>8</sup> ضيف أحمد، شتوح محمد، تمويل التنمية الأسس والمنطلقات، مداخلة في إطار الملتقى الوطني الأول أثر التهرب الضريبي على التنمية المحلية في الجزائر، المركز الجامعي أ-إخموك تمنراست، 29-30 جانفي 2013.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

ويحسب الرسم بتطبيق معدل قدره 3% بالنسبة للملكيات المبنية بمعنى الكلمة، غير أنه بالنسبة للملكيات المبنية ذات الاستعمال السكني المملوكة من طرف أفراد طبيعيين وغير مشغولة سواء بصفة شخصية أو عائلية أو عن طريق الكراء، فهي تخضع لمعدل مضاعف قدره 10%. كما أن الأراضي التي تشكل ملحقات للملكيات المبنية تخضع هي الأخرى لهذا الرسم بمعدل:

. 5% عندما تقل مساحتها أو تساوي 500 م<sup>2</sup>

. 7% عندما تفوق مساحتها 500 م وتقل أو تساوي 1000 م<sup>2</sup>

. 10% عندما تفوق مساحتها 1000 م<sup>2</sup>

كما تخضع لهذا الرسم أيضا الملكيات غير المبنية، حيث ينتج الأساس الضريبي من حاصل القيمة الإيجارية الجبائية للملكيات غير المبنية المعبر عنها بالمتر المربع أو بالهكتار الواحد حسب الحالة تبعا للمساحة الخاضعة للضريبة. ويحسب الرسم بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في المناطق غير العمرانية بمعدل 5%، أما بالنسبة للأراضي العمرانية فإن المعدل يطبق على النحو التالي:

. 5% عندما تقل مساحتها أو تساوي 500 م<sup>2</sup>

. 7% عندما تفوق مساحتها 500 م وتقل أو تساوي 1000 م<sup>2</sup>

. 10% عندما تفوق مساحتها 1000 م<sup>2</sup>

. بالإضافة إلى 3% بالنسبة للأراضي الفلاحية.

كما أنه بالنسبة للأراضي الواقعة في المناطق العمرانية أو الواجب تعميمها والتي تنشأ عليها بنايات خلال مدة خمسة سنوات، فإن الحقوق المستحقة بصدد الرسم العقاري ترتفع بنسبة 100% ابتداء من أول جانفي 2002.<sup>9</sup>

ب- **رسم التطهير:** تستفيد منه البلديات حسب المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة وهو خاص برفع القمامات المنزلية باسم المالك أو المنتفع كما يلي:

- ما بين 500 إلى 1000 دج على كل محل ذو استعمال سكني.

- ما بين 1000 و 10000 دج على كل محل ذو استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما شابه.

- ما بين 5000 و 20000 دج على كل أرض مهيئة للتخميم والمقطورات.

- ما بين 10000 و 100000 دج على كل محل ذو استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي أو ما شابه ينتج كميات من النفايات تفوق الأصناف

المذكورة أعلاه، وتحدد الرسوم المطبقة في كل بلدية بقرار من رئيس البلدية بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية.<sup>10</sup>

وبغض النظر عن كل حكم مخالف، تكلف المجالس الشعبية البلدية في أجل أقصاه ثلاث (3) سنوات إبتداء من أول جانفي سنة 2002، بعملية التصفية والتحصيل والمنازعات المتعلقة برسم رفع القمامات المنزلية.<sup>11</sup>

كما يتم تعويض البلديات التي تمارس عملية الفرز في حدود 15% من مبلغ الرسم المطبق على رفع القمامات المنزلية المنصوص عليه في المادة 263 مكرر 2 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة بالنسبة لكل منزل يقوم بتسليم قمامات التسميد أو القابلة للاسترجاع لمنشأة المعالجة.<sup>12</sup>

ج- **الضرائب غير المباشرة:** على عكس الرسم العقاري ورسم التطهير التي تعتبر ضرائب مباشرة تحصل لفائدة البلديات كليا هناك بعض الأنواع الأخرى من الضرائب غير المباشرة نوجزها فيما يلي:

\* الرسم على الرخص العقارية: يختلف حسب طبيعة العملية إما يخص البناء، التهديم، تقسيم الأراضي المطابقة، أو شهادة التجزئة.

\* الرسم على الذبح: هو ضريبة وحيدة تفرض على مالك الحيوان عند الذبح أو استيراد اللحم من الخارج، تعتبر من أضعف مصادر الجباية المحلية، ولا يدفع الرسم إلا على الجزء من اللحم الذي يكون صالحا للاستهلاك.

<sup>9</sup> بونورة شعيب، بوشري عبد الغاني، دور الجباية المحلية في دعم التنمية المحلية في الجزائر، مداخلة في إطار الملتقى الوطني الأول آفاق التنمية المحلية والمكانية في الجزائر، جامعة أدرار، 6 - 7 نوفمبر، 2013.

<sup>10</sup> المادة 263 مكرر 2 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة معدلة بموجب المواد 28 من قانون المالية لسنة 1997 و 15 من قانون المالية لسنة 2000 و 11 من قانون المالية لسنة 2002.

<sup>11</sup> المادة 263 مكرر 3 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة مؤسسة بموجب المادة 12 من قانون المالية لسنة 2002.

<sup>12</sup> المادة 263 مكرر 4 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة مؤسسة بموجب المادة 25 من قانون المالية لسنة 2003.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

\* رسم الإقامة: تدخل فيه البلديات المصنفة محطات سياحية أو حمامات معدنية، يطبق على الأشخاص غير المقيمين في البلدية.

\* الرسم الخاص بالإعلانات والملصقات المهنية: يفرض حسب طبيعة الإعلان والملصقات.<sup>13</sup>

#### 4-1-1-2- الضرائب المحصلة لصالح البلديات، الولايات والصندوق المشترك للجماعات المحلية

يقصد بها تلك الضرائب التي يقسم عاندها على كل من البلديات، الولايات والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وهي بعد إلغاء الدفع

الجزافي<sup>14</sup> اقتصر على الرسم على النشاط المهني، والذي يستحق على الإيرادات الإجمالية التي يحققها المكلفون بالضريبة الذين لديهم في الجزائر محلاً مهنيًا دائمًا ويمارسون نشاطاً تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي، في صنف الأرباح غير التجارية، ما عدا مداخيل الأشخاص الطبيعيين الناتجة عن استغلال الأشخاص المعنويين أو الشركات التي تخضع كذلك للرسم بموجب هذه المادة، بالإضافة إلى أي رقم أعمال يحققه المكلفون بالضريبة الذين يمارسون نشاطاً تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي صنف الأرباح الصناعية والتجارية أو الضريبة على أرباح الشركات.

و يقصد برقم الأعمال، مبلغ الإيرادات المحققة على جميع عمليات البيع أو الخدمات أو غيرها التي تدخل في إطار النشاط المذكور أعلاه، غير أنه تستثنى العمليات التي تنجزها وحدات من نفس المؤسسة فيما بينها من مجال تطبيق الرسم المذكور في هذه المادة.<sup>15</sup>

وحسب المادة 222 يحدد معدل الرسم على النشاط المهني كما يلي<sup>16</sup>:

الرسم على النشاط المهني	الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
0,59 %	1,30 %	0,11 %	2 %	

#### 4-1-1-3- الضرائب المحصلة جزئياً لصالح الدولة والجماعات المحلية: وتضم تلك الضرائب التي يقسم عاندها على الجماعات المحلية وميزانية

الدولة وبعض الصناديق الأخرى، وتضم:

أ- **الضريبة على الأملاك** : يخضع لهذه لضريبة الأشخاص الطبيعيين الذين يوجدمقرهم الجبائي بالجزائر، بالنسبة لأملكهم الموجود بالجزائر وأخرجها، وكذا الأشخاص الطبيعيين الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر بالنسبة لأملكهم الموجود بالجزائر، وتقدر شروط الخضوع للضريبة في أول جانفي من كل سنة.<sup>17</sup> ويحدد توزيع الضريبة على الأملاك كما يلي :

- 60% إلى ميزانية الدولة.

- 20% إلى ميزانية البلديات.

- 20% إلى حساب التخصيص الخاص رقم 050 - 302 بعنوان " الصندوق الوطني للسكن".<sup>18</sup>

ب- **الضريبة الجزائرية الوحيدة**: حسب المادة 282 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل النظام

الجزافي للضريبة على الدخل وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة وكذا الرسم على النشاط المهني.

ويخضع لنظام هذه الضريبة الأشخاص الطبيعيين الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثة ملايين دينار (3.000.000 دج) وكذا الأشخاص الطبيعيين الذين يمارسون الأنشطة الأخرى (تأدية الخدمات التابعة لفئة الأرباح الصناعية والتجارية) عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثة ملايين دينار (3.000.000 دج).<sup>19</sup>

ويوزع ناتج الضريبة الوحيدة الجزائرية كما يلي :

- ميزانية الدولة 48.50%

- غرف التجارة والصناعة 1%

- الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية والحرف 0,02 %

<sup>13</sup> بابا عبد القادر، مكي عمارية، دور الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة بلدية مستغانم، مداخلة في إطار الملتقى الدولي الأول : اللامركزية الجبائية ودورها في تمويل الجماعات المحلية، واقع واستشراف، جامعة سعد دحلب، البلدة 10-11 جوان 2013.

<sup>14</sup> ملغى بموجب المادة 13 من قانون المالية لسنة 2006.

<sup>15</sup> المادة 217 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة معدلة بموجب المادتين 17 من قانون المالية لسنة 1995 و 15 من قانون المالية لسنة 1998.

<sup>16</sup> المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

<sup>17</sup> المادة 274 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

<sup>18</sup> المادة 282 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

<sup>19</sup> المادة 282 مكرر 1 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

- البلديات نموذجاً - يومي 8-9 نوفمبر 2016

- غرف الصناعة التقليدية والمهن 0,48 %
- البلديات 40 %
- الولاية 5 %
- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 5 %.<sup>20</sup>
- ج- **الرسم على القيمة المضافة:** يعتبر الرسم على القيمة المضافة ضريبة عامة على الاستهلاك تخص العمليات ذات الطابع الصناعي والتجاري والحرفي والحر، ويقضى من مجال تطبيق هذا الرسم العمليات ذات الطابع الفلاحي أو الخدمات العامة غير التجارية.<sup>21</sup> أما فيما يتعلق بمعدلات هذا الرسم فهو محدد حالياً ب:
  - 7% ( معدل مخفض ) يطبق على المنتجات والخدمات التي تمثل فائدة خاصة حسب المخطط الوطني الاقتصادي الاجتماعي والثقافي.
  - 17% ( معدل عادي ) يطبق على باقي العمليات والخدمات والمنتجات.<sup>22</sup> وتوزع عوائد هذه الضريبة كما يلي:
  - 5% من إجمالي الحصيلة لصالح البلديات.
  - 10% لصالح الصندوق المشترك.
  - 85% لصالح ميزانية الدولة.<sup>23</sup>
- د- **الدمغة الجبائية على السيارات:** يخضع لها كل من يملك سيارة سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً، ويتغير فرض الرسوم حسب نوعية السيارة وسنة بدء استعمالها، ويعود ناتج هذه الضريبة إلى الدولة بنسبة 20% والصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 80%.<sup>24</sup>
- هـ- **الرسم على أرباح المناجم:** تخضع له كل المؤسسات التي تشغل المناجم المعدنية، ويرجع ما نسبته 3% لصالح الجماعات المحلية.<sup>25</sup>
- 4-1-2- الإيرادات العقارية:** وهي عوائد الأملاك الخاصة بالجماعات المحلية وتتمثل فيما يلي:
  - تأجير العقارات.
  - حقوق شبكة الطرق والمساحات كالمقاهي والأكشاك.
  - حقوق البيع في الأسواق.
- 4-1-3- الإيرادات المالية:** و تتمثل في:
  - فوائد رؤوس الأموال في البنوك.
  - فوائد الديون.
  - نواتج المصالح الصناعية والتجارية التابعة للجماعات المحلية.<sup>26</sup>
- 4-2- الموارد المالية المحلية الخارجية وغير الجبائية:** قد تلجأ الإدارات المحلية إلى موارد أخرى خارجية تساعدها على تجاوز مشكلة قلة مواردها الذاتية، وتتجلى أهم هذه الموارد في ما يلي:
  - 4-2-1- القروض:** وهي الأموال التي تحصل عليها الإدارة المحلية عن طريق اللجوء إلى البنوك أو المؤسسات المالية المتخصصة مقابل تعهد البلدية برد قيمة القرض وفق الشروط المحددة في عقد القرض، على أن تستخدم هذه القروض في تنمية المشاريع الاستثمارية المحلية، التي تعجز الميزانية العادية عن تغطية نفقاتها.<sup>27</sup>

<sup>20</sup> المادة 282 مكرر 5 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

<sup>21</sup> المديرية العامة للضرائب، الدليل التطبيقي للرسم على القيمة المضافة، ص

[http://www.mfdgi.gov.dz/images/pdf/guides\\_ar/Guide%20TVA%20ar%202015.pdf](http://www.mfdgi.gov.dz/images/pdf/guides_ar/Guide%20TVA%20ar%202015.pdf)

<sup>22</sup> المرجع نفسه، ص 17.

<sup>23</sup> بن عبد العزيز فطيمة، قاسي فاطمة الزهراء، عناصر المالية المحلية والرقابة عليها، مداخلة في إطار الملتقى الدولي الأول: اللامركزية الجبائية ودورها في تمويل الجماعات المحلية، واقع واستشراف، جامعة سعد دحلب، البلدة 10-11 جوان 2013.

<sup>24</sup> بابا عبد القادر، مكي عمارية، مرجع سبق ذكره.

<sup>25</sup> المرجع نفسه، .

<sup>26</sup> المرجع نفسه .

<sup>27</sup> بودلال علي، عبد الكريم مسعودي، آليات تنمية الموارد المالية للجماعات المحلية لتحقيق التنمية المحلية بالجزائر، مداخلة في إطار الملتقى العلمي الدولي الثاني حول آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة-دراسة تجارب بعض الدول- جامعة علي لونيبي-البلدة 2، 20-21 أكتوبر 2014.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

4-2-2- إعانات الدولة: تمنح الدولة إعانات للبلدية قصد إنجاز برامج أو مشاريع اقتصادية واجتماعية ومدرسية مختلفة، من خلال مختلف برامج ومخططات التنمية مثل: المخطط البلدي للتنمية وبرامج صندوق الجنوب وبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي والصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية، وصندوق الكوارث الطبيعية... إلخ، مع مراعاة عدم كفاية مداخيل الجماعات المحلية.<sup>28</sup>

5- إشكالية تمويل التنمية المحلية في ظل تناقص الموارد المالية، التهرب الضريبي والفساد الإداري:

إن تنمية الموارد المالية للجماعات المحلية يقتضي وضع الآليات واختيار الأساليب الضرورية للتعامل مع عدة مشاكل تطرحها الظروف الراهنة، والتي تعمل على الحد من قدرة البلديات على توفير ما هو ضروري من أموال للقيام بدورها بكفاءة وفعالية، وفيما يلي عرض لأهم هذه الإشكاليات وبعض الحلول المقترحة لتجاوزها:

5-1- تمويل التنمية المحلية وإشكالية تناقص الموارد المالية:

تواجه الوحدات المحلية في تحقيق برامج التنمية المحلية على مستوى وحداتها مشكلة التمويل وضعف الموارد المالية المحلية المخصصة لأغراض التنمية وبذلك يصعب على هذه الوحدات تنفيذ كافة أو بعض البرامج التنموية الضرورية لسكان الوحدات المحلية، وقد تنتج مثل هذه المشاكل أساساً بسبب انعدام الاستقلال الفعلي والحقيقي للوحدات المحلية في الحصول على الموارد المالية، حيث تنقيد حريتها برقابة السلطة المركزية في فرض الضرائب والرسوم المحلية وعلى الاقتراض، كما تنقيد كذلك حريتها بالرقابة على ميزانيتها وعلى أوجه الصرف الخاصة بإيراداتها المختلفة، غير أن عدم كفاية الموارد المالية المحلية لا يعود فقط إلى القيود التي تمارسها السلطة المركزية وإنما يعود كذلك إلى صغر حجم الوحدات المحلية التي لا يمكنها الحصول على الموارد الذاتية الكافية وذلك لوجود علاقة قوية بين مساحة الوحدة المحلية وكثافتها السكانية ودرجة تقدمها الحضاري من جهة ومواردها المالية من جهة أخرى.<sup>29</sup>

كما أن المسؤولية الموكلة للجماعات المحلية في تسيير وسائلها المادية من أجل تحقيق الصلاحيات المخولة لها في ميدان التنمية المحلية لم تكن عند المستوى المطلوب نتيجة لعدة عوامل ساهمت في زيادة حجم العجز المالي لعل أهمها:

- إيجار الممتلكات بمبالغ رمزية أو شبه رمزية وثابتة على فترات طويلة دون مراجعة سعر الإيجار لممتلكات البلدية أو الولاية كالمحلات والأسواق والسكنات.

- انعدام تخطيط الإيرادات والبحث عن مصادر جديدة للإيرادات كبناء المحلات وسكنات للبلدية والتي تعود لها بمبالغ للإيجار.

- تصفية المؤسسات العمومية وخصوميتها كان سبباً في عجز البلديات والولايات نتيجة اعتمادها على مداخيل الضرائب لهذه المؤسسات.

- من بين الأسباب كذلك هو الطريق السيار شرق-غرب الذي عزل عدداً من البلديات والولايات.

-انعدام الاقتصاد في انفاق المال العام وانتشار التبذير بشتى أنواعه وتضخيم مبالغ فواتير الشراء.

- نقص الكفاءات في التسيير وتجاهل لمعنى المسؤولية وأبعادها.<sup>30</sup>

إن تكرر الأسباب سالفة الذكر سيجعل من الوحدات المحلية بعيدة كل البعد عن تحقيق مستوى التنمية المطلوب، كما أن الأمر سيطرح المزيد من العراقيل في وجهها والتي نذكر منها:

- تدهور الحالة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعات المحلية.

- نقص تدريجي في مستوى الخدمات والمرافق العامة.

- زيادة معدلات النزوح السكاني والاكتظاظ داخل البلديات والولايات الغنية وخلق حالة من عدم التوازن للتوزيع السكاني.

- ارتفاع مستويات العزلة.

- ظهور أزمات ومشاكل اجتماعية كالأمية والبطالة مثلاً.

- تراجع مستويات الاستثمار والاستهلاك.

- انخفاض مستوى الدخل المحلي.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> المرجع نفسه.

<sup>29</sup> ضيف أحمد، شتوح محمد، تمويل التنمية الأسس والمنطلقات، مداخلة في إطار الملتقى الوطني الأول بعنوان أثر التهرب الضريبي على التنمية المحلية في الجزائر، جامعة تلمسان، 14-13 جوان 2012.

<sup>30</sup> بن كاملة عبد العزيز، إشكالية ترقية مصادر تمويل الجماعات المحلية، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية، العدد 01 جانفي 2001، جامعة البليدة.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- لمواجهة تناقص الموارد المالية للجماعات المحلية الناتج عن الأسباب سالفة الذكر، يقترح العديد من الباحثين رصد البدائل والآليات التالية:
- تدعيم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في كل ما يتعلق بالجوانب المالية والبشرية وتطوير الإدارة المالية الخاصة بالجماعات المحلية والتقليل من الاعتماد على الإعانات المركزية والاعتماد أكثر على الموارد الذاتية المحلية.
- ترشيد الانفاق العام للجماعات المحلية ومحاربة هدر المال العام وذلك بتعزيز آليات الرقابة والمحاسبة والمساءلة، حتى يتسم الانفاق العام بالدقة والموضوعية ويساهم بفعالية في تحقيق خطط التنمية المحلية.
- تفعيل آليات المشاركة الشعبية من خلال تشجيع مشروعات إنتاجية وخدمية بالمحليات يساهم فيها المواطنون مع الوحدات المحلية، كإنشاء المرافق العامة على أن تدار هذه المشروعات بأسلوب اقتصادي.
- إشراك القطاع الخاص في تقديم بعض الخدمات وتمويل المشروعات المحلية عن طريق تقرير مزايا محفزة وذلك لتخفيف العبء على كاهل الجماعات المحلية.<sup>32</sup>
- تطوير القدرات الفنية والاقتصادية وإعداد الدراسات الضرورية للمشروعات المحلية.
- التخلص من المخزونات الراكدة أو إفادة وحدات محلية أخرى بها.
- تهيئة المناخ المناسب للاستثمار.<sup>33</sup>
- إقامة مؤسسات اقتصادية وتوزيعها عبر مختلف المناطق بما لا يسمح بتركزها في منطقة واحدة الأمر الذي ينعكس على التوزيع السكاني.
- إقامة أسواق أسبوعية أو مراكز للترفيه كالحدايق والملاعب في البلديات ضعيفة الدخل حتى يتسنى جمع مبالغ إيجار تلك المساحات.
- مراجعة أسعار الإيجار سنويا أو كل ثلاث سنوات أو تطبيق الأسعار السوقية.
- دراسة واستغلال موارد وطاقت كل منطقة إقليمية.
- مساهمة الجماعات المحلية في رأس المال للمؤسسات الاقتصادية حتى يسمح بتحصيل حصة من الأرباح السنوية.
- إقامة محطات متعددة الخدمات على مستوى الطريق السيار شرق-غرب بالقرب من البلديات النائية لمساعدتها في تعزيز مداخلها.<sup>34</sup>

### 2-5- تمويل التنمية المحلية وإشكالية التهرب الضريبي:

يعتبر التهرب الضريبي أحد أهم مسببات العجز المالي في ميزانية الوحدات المحلية، ويقصد به أن يسعى المكلف بالضريبة إلى التخلص من دفع ما عليه من ضريبة كليا أو جزئيا إلى الخزينة العمومية، ويكون ذلك عن طريق اتباع أحد الأسلوبين أو المزج بينهما، أولهما يكون دون مخالفة التشريعات الجبائية من خلال استقادة المكلف من الفراغات القانونية الموجدة بها، هذه الفراغات والنقائص ترجع إلى ضعف التشريع وعدم إحكام صياغته، ولا يمكن تسليط أي عقوبة على المكلف فلا يبقى أمام المشرع إلا محاولة سد ثغرات القانون الجبائي، ويسمى هذا الأسلوب بالتهرب الضريبي المشروع. أم الأسلوب الثاني وعلى خلاف الأول فإن المكلف في هذه الحالة يلجأ إلى استعمال طرق ووسائل الاحتيال والغش قصد التهرب من دفع الضريبة، وبالتالي هناك انتهاك لأحكام التشريعات الجبائية، ومن أمثلة ذلك عدم الالتزام بدفع الضريبة أصلا بكتم المكلف وإخفائه لنشاطه التجاري والامتناع عن تقديم أي تصريح بأرباحه أو رقم أعماله، وهو بطبيعة الحال تهرب ضريبي غير شرعي.<sup>35</sup>

وعند البحث في مشكلة التهرب الضريبي وما ينتج عنها من آثار سلبية نجد أن هناك العديد من الأسباب التي أدت إلى ظهورها، نذكر أهمها فيما لي:

- المغالاة في معدلات الضرائب أحيانا مما يؤدي إلى اشتداد وطأتها على المكلفين مما يدفع الكثير منهم إلى التهرب من أداء الضريبة.
- الفساد الإداري والمحسوبية، حيث أن الكثير من المكلفين يشعرون أن نفقات الدولة تذهب في غير الأغراض المخصصة لها، ويصاحب ذلك أيضا الإسراف والتبذير، وأن كثيرا من الموظفين يسيؤون استخدام هذه النفقات لمصالحهم الشخصية، وهذا يولد شعورا لدى المكلفين بأن التزامهم بالضريبة لن يكون للمصالح العام.

<sup>31</sup> المرجع نفسه.

<sup>32</sup> منصور الزين، آليات واستراتيجيات تنمية الموارد المالية المحلية في الجزائر، مداخلة في إطار الملتقى الوطني الأول بعنوان أثر التهرب الضريبي على التنمية المحلية في الجزائر، جامعة تمنراست، 13-14 جوان 2012.

<sup>33</sup> ضيف أحمد، شتوح محمد، مرجع سبق ذكره.

<sup>34</sup> بن كاملة عبد العزيز، مرجع سبق ذكره.

<sup>35</sup> مراد علة، ياسين بوعبدلي، التهرب والغش الضريبيين: مقارنة مفاهيمية، مداخلة في إطار الملتقى الوطني الأول بعنوان أثر التهرب الضريبي على التنمية المحلية في الجزائر، جامعة تمنراست، 13-14 جوان 2012.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

- البلديات نموذجاً - يومي 8-9 نوفمبر 2016

- العقوبات المفروضة على جرائم التهرب الضريبي قد تكون سببا في هذا التهرب عندما تكون هذه النصوص العقابية مرنة وغير رادعة، فيتهرب المكلفون بالضريبة مع تحملهم هذه العقوبات التي تقل التزاماتها عن عبء دفع الضريبة.
- سوء توزيع العبء الضريبي بين مختلف القطاعات الاقتصادية، حيث أن تفاوت معدلات الضريبة بين قطاع وآخر وازدواجيتها في بعض الأحيان، يشعر المكلفين بالظلم فيلجؤون إلى وسائل التهرب.
- ضعف كفاءة الإدارة الضريبية، ويتمثل ذلك في عدم قدرة أجهزة التدقيق والرقابة والإدارة الضريبية على ضبط عمليات التهرب الضريبي ومنعه، لعدة أسباب أهمها قلة عدد الموظفين الذين لديهم الدراية والكفاءة العلمية والفنية الضرورية للكشف عن هذه الظاهرة<sup>36</sup>.
- انعدام الفعالية في تطبيق التشريعات الجبائية، والذي يرجع إلى غياب التنسيق بين الجماعات المحلية والإدارة الجبائية فيما يتعلق بمراقبة الأنشطة غير الرسمية واتساع رقعة الاقتصاد الموازي.
- زيادة الانحراف بين الأوعية الجبائية التي تشكل الأساس الخاضع للضريبة والنشاط الحقيقي للأفراد<sup>37</sup>.
- ومما لا شك في أن للتهرب الضريبي آثار سلبية تمس مباشرة قدرة الجماعات المحلية على تحقيق التنمية، ذلك كونه يؤدي إلى الإضرار بالخرزينة العمومية حيث يؤدي إلى انخفاض الحصيلة الجبائية ومن ثم الحد من قدرة الجماعات المحلية على القيام بوظائفها التنموية على أكمل وجه نتيجة انخفاض الانفاق العمومي، كما يؤدي التهرب الضريبي إلى المساس بمبدأ العدالة الجبائية نظرا لأن البعض يدفع الضرائب بينما يتهرب منها آخرون، ويعمل كذلك على جذب عناصر الانتاج إلى الأنشطة التي يكثر فيها التهرب حتى ولو كانت هذه الأنشطة ذات انتاجية ضعيفة، وبالتالي فإن نموها يؤدي إلى بقاء واستمرار المشروعات الأقل كفاءة، كما أن عدم تحصيل الضرائب في آجالها المحددة لا يسمح بتمويل النفقات المبرمجة والمحددة لها، وبالتالي يؤدي التهرب إلى الإضرار بإنتاجية الاقتصاد الوطني وضعف قوته واتساع دائرة الفقر. وهذا ما ينعكس على موارد التنمية المحلية بحيث تقل في مقابل المتطلبات اللامتناهية من المجتمع المحلي<sup>38</sup>.
- وحسب المختصين في مجال الضرائب فإن مكافحة الضرائب تكون إما بوسائل وقائية تسبق الوقوع في التهرب بالحيلولة دون أسبابه، والتقليل منه قدر الإمكان أو بوسائل علاجية، ويكون ذلك من خلال:
- تنمية الوعي الأخلاقي: إذا كان ضعف المستوى الأخلاقي للأفراد اتجاه الالتزام الضريبي هو أحد أسباب التهرب فينبغي أن تتم معالجة ذلك عن طريق تنمية الوعي والإحساس لدى الأفراد بأن دفع الضرائب هو التزام أخلاقي قبل أن يكون التزاما قانونيا لأن في مضمونه التعبير الحقيقي عن التضامن الاجتماعي.
- ضرورة توفر الجزاءات الضريبية المناسبة للتهرب الضريبي: حيث أنه من العوامل التي تشجع على عملية التهرب الضريبي هو عدم وجود عقوبات كافية، لذلك ينبغي تقرير عقوبات تكون رادعة لمرتكبي هذه الجريمة.
- ينبغي صياغة القوانين الضريبية على نحو سليم بطريقة محكمة بحيث لا تترك ثغرات قانونية تفتح الباب أمام التهرب الضريبي، ويجب تدريب العناصر البشرية تدريباً كافياً للعمل في المجال الضريبي على نحو يكفل لها الوقوف على أحدث الأساليب والوسائل الفنية المستخدمة في الحقل الضريبي، كذلك ينبغي تمكين موظفي مصلحة الضرائب على الإطلاع على كل ما يرغبون في الإطلاع عليه من وثائق التي تساعد على ضبط الضريبة على الوجه الصحيح.
- ينبغي أن تحرص الحكومة على تطبيق النظام الضريبي على نحو بحيث لا يكون شديد الوطأة على بعض الطبقات وسهلا وميسورا على طبقات أخرى، كذلك يجب ضمان الاستقرار السياسي والعمل على عدم كثرة التعديلات الضريبية وذلك حتى يتحقق الاستقرار في النظام الضريبي وكذلك للعاملين فيه.
- ينبغي أن تعمل الحكومة جاهدة على توجيه الحصيلة الضريبية على الأوجه المفيدة للمجتمع، ويجب أن يشعر أفراد المجتمع بأن قيامهم بدفع الضريبة له فوائد المحسوسة<sup>39</sup>.

### 3-5- تمويل التنمية المحلية وإشكالية الفساد في المجالس المحلية المنتخبة:

<sup>36</sup> منصورى الحاج موسى، التهرب الضريبي ووسائل مكافحته، مداخلة في إطار الملتقى الوطني الأول بعنوان أثر التهرب الضريبي على التنمية المحلية في الجزائر، جامعة تلمسان، 14-13 جوان 2012.

<sup>37</sup> بن كاملة عبد العزيز، مرجع سبق ذكره.

<sup>38</sup> محمد زرقون، عبد الحميد بوخاري، أثر التهرب الضريبي على مصادر التمويل المحلي وانعكاساته على التنمية المحلية في الجزائر، مداخلة في إطار الملتقى الوطني الأول بعنوان أثر التهرب الضريبي على التنمية المحلية في الجزائر، جامعة تلمسان، 14-13 جوان 2012.

<sup>39</sup> منصورى الحاج موسى، مرجع سبق ذكره.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

كانت الجماعات المحلية المنتخبة بالجزائر ولا زالت تمثل ركنا مهما من أركان الإدارة المحلية والتنمية في الجزائر، فقد أشرفت الهيئات المحلية في الفترة ما بين 1999 و 2009 على 150000 برنامجا بلديا وغير مركزي بقيمة 6000 مليار دينار جزائري، كما تم إشراكها بقوة في عدة برامج مكافحة السكن الهش الذي استقادة منه 145000 أسرة، وبرنامج مكافحة البطالة من خلال إنجاز 103000 محلا تجاريا موجها لتشغيل الشباب العاطل عن العمل، ورغم أنه في سنة 2000 كانت هناك حوالي 1200 بلدية تعاني عجزا ماليا، إلا أن هذا العدد تقلص إلى 500 بلدية في سنة 2008، وارتفع في سنة 2009 إلى 1207 ثم تقلص إلى حده الأدنى 12 بلدية بفضل ضخ الصندوق المشترك لضمان البلديات 15 مليا دينار في سنة 2010، وهو ما يعكس الجهود المبذولة لتحسين وضعية ميزانيات الجماعات المحلية، إضافة إلى مسح الخزينة العمومية للديون المترتبة على البلديات والمساهمة الهامة لميزانية الدولة في ميزانية البلديات عبر البرامج البلدية للتنمية، كل هذا يعكس الأهمية التي تحظى بها الجماعات المحلية خاصة في الجانب المالي، ويفعل الدور المحوري الذي تلعبه الهيئات المحلية في عملية التنمية فقد أصبح المنتخبون المحليون الذين يمثلون جزءا مهما من سيرورة التنمية عرضة للقيام بمختلف مظاهر الفساد وممارساته<sup>40</sup>.

ويعرف الفساد على أنه ذلك السلوك الذي يسلكه صاحب الخدمة العامة أو الخاصة والذي يفضي إلى إحداث ضرر في البناء الاقتصادي للبلد من خلال هدر الموارد الاقتصادية، أو زيادة الأعباء على الموازنة العامة، أو خفض كفاءة الأداء الاقتصادي أو سوء توزيع الموارد بقصد تحقيق منافع شخصية، مادية أو غير مادية، عينية كانت أو نقدية على حساب المصلحة العامة<sup>41</sup>.

ومما يدل على انتشار الفساد بشكل كبير في الجماعات المحلية بالجزائر أن العشرات من رؤساء البلديات يواجهون العديد من المتابعات القضائية بتهم الفساد والتزوير وإبرام صفقات مخالفة للتشريع، تسببت كلها في عرقلة المشاريع التنموية المحلية، التي توقف العديد منها بسبب الصراعات الداخلية بين المنتخبين والإسدادات، التي لا تزال تعرفها بعض البلديات، وتشير الإحصائيات حسب مقال نشرته جريدة النهار يوم 14 فيفري 2009، إلى أن ما لا يقل عن 65 رئيس بلدية عبر 22 ولاية من الوطن، يواجهون متاعب قضائية بتهم الفساد من سوء تسيير، التزوير، تبديد أموال عمومية وإبرام صفقات مخالفة للتشريع، وتتمركز أغلب البلديات التي يواجه رؤساؤها تهما بالفساد في الولايات الداخلية، إلى جانب بعض الولايات الكبرى ، كما لا تزال العديد من البلديات على مستوى الوطن، تعاني من انسدادات سواء تعلق الأمر بعدم الفصل في تحديد الرئيس من بين المنتخبين منذ الإنتخابات التشريعية سنة 2007، أو بسبب الصراعات لإختلاف إلتماءاتهم، وهو ما جعل الإسداد السياسي يتحول بهذه البلديات إلى انسداد تنموي، عطل سير المشاريع التنموية بها.<sup>42</sup>

وفي تقرير آخر نشر في البلاد أون-لاين بتاريخ 24 أبريل 2010 للصحفي م.سلطاني تمت الإشارة إلى أن هناك تقارير أولية عكف على إعدادها مجلس المحاسبة انتهت إلى أن حوالي ثلث بلديات الجزائر من جملة 1541 بلدية موجودة على المستوى الوطني معنية بالفساد المالي ، ونقلت بعض المصادر أن قضاة مجلس المحاسبة وقفوا على العديد من تجاوزات المنتخبين في مجال صرف المال العام وبالأخص تسيير الصفقات العمومية، وذلك من خلال الكشف عن نقائص وثغرات كبيرة يعاني منها القانون الحالي المسير للصفقات العمومية، والتي أدت في النهاية إلى تعامل الجماعات المحلية مع مشاريع وهمية فضلا عن استعمال موارد البلديات المادي لأغراض شخصية، وحسب المعطيات نفسها التي نقلتها بعض الوسائل الإعلامية عن قضاة في مجلس المحاسبة، فإن عملية التحقيق استهدفت بصفة مباشرة حوالي 500 بلدية، وتشمل التجاوزات التي ارتكبتها المنتخبون المحليون في هذه البلديات بحسب تقرير مجلس المحاسبة، التورط في عملية تزوير واستعمال المزور في المحررات رسمية فضلا عن خروقات أخرى كثيرة تصب كلها في خانة الإخلال بالعهد الانتخابية، كما يتزامن التحقيق مع المنتخبين المحليين وبالأخص على مستوى البلديات مع الارتفاع المذهل للمحكوم عليهم بالسجن خلال تلك الفترة، بسبب سرقة المال العام والفساد.<sup>43</sup>

أما عن أسباب الفساد في الجماعات المحلية فبالإضافة إلى البيئة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية بالجزائر التي تشجع على تورط المسؤول والمواطن معا في ممارسات الفساد، هناك بعض العوامل الأخرى التي تشجع المنتخبين المحليين خصوصا على القيام بسلوكيات فاسدة أهمها: - ضخامة وتعدد وتعقد الاختصاصات الموكلة للمنتخبين المحليين.

<sup>40</sup> بلال خروفي، الفساد في المجالس المنتخبة كعقبة في وجه التنمية المحلية بالجزائر، مداخلة في إطار الملتقى الوطني الأول بعنوان أثر التهرب الضريبي على التنمية المحلية في الجزائر ، جامعة تمراست، 13-14 جوان 2012.

<sup>41</sup> ماضي بلقاسم، خدامية أمال، الفساد المالي والإداري في الجزائر الأسباب والآثار، مداخلة في إطار الملتقى الوطني حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 06-07 ماي 2012.

<sup>42</sup> محمد بوسري، عشرات رؤساء البلديات تلاحقهم العدالة بتهم الفساد في أكثر من 20 ولاية، متاح على الموقع: <http://www.ennaharonline.com/ar/?news=26298>

<sup>43</sup> م. سلطاني، حسب تقرير أولي لمجلس المحاسبة: ثلث بلديات الجزائر طالها الفساد ونهب المال العام، متاح على الموقع: <http://www.djazairss.com/elbilad/18424>

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

- البلديات نموذجاً - يومي 8-9 نوفمبر 2016

- إمكانية الترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة لجميع المواطنين دون شروط تتعلق بالمعرفة بقواعد التسيير ونظمه، بالإضافة إلى نقص خبرة المنتخبين المحليين، فعلى سبيل المثال القليل جدا من رؤساء البلديات يعاد انتخابهم للمرة الثانية على التوالي.
- نقص الرقابة السياسية من طرف الأحزاب السياسية التي ينتمي إليها المنتخبون المحليون.
- ضعف المستوى التعليمي للمنتخبين المحليين، وهو ما يؤدي إلى تورطهم في قضايا الفساد بفعل الجهل بالقوانين المنظمة.
- ضعف الأجور الموجهة للمنتخبين المحليين مع ضخامة المبالغ المالية التي يشرفون عليها.
- غياب الحماية القانونية، فالمنتخبون المحليون عادة ما يطالبون بحصانة قانونية كذلك التي يتمتع بها نواب البرلمان تحميمهم وتمكنهم من مواجهة شبكات الإجرام المنظم، وقد طالب منتدى أسياد الجزائر بنظام أساسي للمنتخب المحلي يحدد حقوق وواجبات هذه الفئة.<sup>44</sup>
- ولانتشار مظاهر الفساد أثر كبير ومباشر في تعطيل عجلة التنمية والحد من قدرة الجماعات المحلية على توفير ما هو ضروري من موارد للقيام بواجبها على أتم وجه، وفيما يلي أهم هذه الانعكاسات:
- يعمل الفساد على تدني كفاءة الاستثمار العام وإضعاف مستوى الجودة في البنية التحتية العامة، وذلك بسبب الرشاوى التي تحد من الموارد المخصصة للاستثمار وتسيء توجيهها أو تزيد من تكلفتها.
- للفساد أثر مباشر في حجم ونوعية موارد الاستثمار الأجنبي لما تنطوي عليه هذه الاستثمارات من إمكانات نقل المهارات والتكنولوجيا، فقد أثبتت الدراسات أن الفساد يضعف هذه التدفقات الاستثمارية وقد يعطلها، وبالتالي يساهم في تدني حجم الضرائب ومن ثم تراجع مؤشرات التنمية البشرية خاصة فيما يتعلق بمؤشرات التعليم والصحة.
- إن تزايد ظاهرة الاختلاس يؤدي إلى اتساع وتكريس رقعة الاقتصاد الريعي، ويترد النقود إلى خارج دائرة الإنتاج، والحقيقة العملية تؤكد أن جل دول العالم النامي تعاني من مشكلة عدم قدرتها على التخلص من الاقتصاد الريعي ، ذلك لأن كل جهود التنمية والأموال التي يتم ضخها، إما أنها نهبت عن طريق مشاريع وهمية أو أنها غير مجدية.
- يرتبط الفساد بتدني حالة توزيع الدخل والثروة، من خلال استغلال أصحاب النفوذ لمواقعهم المميزة في المجتمع وفي النظام السياسي، مما يتيح لهم الاستئثار بالجانب الأكبر من المنافع الاقتصادية التي يقدمها النظام، مما يؤدي إلى توسيع الفجوة بين هذه النخبة وبقية أفراد المجتمع.
- يقف الفساد بأشكاله كحجرة عثرة تعيق تطور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي أصبحت أداة فاعلة في تحقيق النمو وامتصاص البطالة، خصوصا أن كل البراهين تؤكد قدرت المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على المساهمة الفعالة في التنمية المحلية، وبالتالي أخذت حيزا لا يستهان به في كل السياسات والاستراتيجيات التنموية في الدول المعاصرة رغم اختلاف توجهاتها و مواردها إمكانياته.
- يؤدي الفساد إلى انهيار شديد في البيئة الاجتماعية والثقافية، فعندما تتقبل أجيال المواطنين الفساد كأسلوب في العمل وطريقة للحصول على المزايا في المجتمع يبدأ النسيج الأخلاقي المجتمعي في الانهيار، ويؤكد علماء الاجتماع في هذا الصدد أن الفساد ينشر روح اليأس بين أبناء المجتمع، مما سيؤثر سلبا على روح المبادرة ويقبل جهد الانجاز، وعليه يصبح المجتمع يعيش في دائرة من اليأس والإحباط جيل بعد جيل.
- ومن الآثار الاجتماعية الهامة للفساد هو تزايد التفاوت في توزيع الدخل وتوسع الفجوة بين الأغنياء والفقراء والشعور بالحرمان لدى فئات عريضة من المجتمع.<sup>45</sup>
- كما تؤثر مظاهر الفساد على أداء المؤسسات الاقتصادية التي لا تستطيع استغلال مواردها المالية والبشرية بشكل فعال، بسبب استنزافها عن طريق الرشوة والاختلاس، وغياب نظم الحوافز التي تشجع الانتاجية، أو عن طريق التحاق موظفين غير أكفاء بطرق غير مشروعة بوظائف لا تتناسب مع قدراتهم، وفي نفس الاتجاه تؤدي الطرق غير المشروعة في الحصول على المناصب إلى هروب الكفاءات الحقيقية والنزاهة التي لا تستطيع العمل في بيئة فاسدة.
- إن دفع العمولات للحصول على الصفقات العمومية يعد من أكثر أوجه الفساد المنتشرة على المستوى المحلي، وهو يهدد المنافسة العادلة بين الشركات والمقاولات ويولد عدم الكفاءة من خلال السماح للمقاول الأقل كفاءة والأعلى قدرة على الرشوة أن يكون المستفيد من العقود المطروحة.

<sup>44</sup> بلال خروفي، مرجع سبق ذكره.

<sup>45</sup> أحمد طرطار، شوقي جباري، الحكم الراشد استراتيجية مضادة للفساد الإداري والمالي، مداخلة في إطار الملتقى الدولي العلمي السابع حول الفساد الإداري والمالي. المشكلة وسبل العلاج، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، 15-16 ماي 2012

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

- البلديات نموذجاً - يومي 8-9 نوفمبر 2016

- كما يؤدي الاختلاس إلى هدر الموارد المالية للدولة وعجز الموازنة العامة وسحب مبالغ ورؤوس أموال ضخمة من السوق المحلية، لأن المتورطين في ذلك يلجؤون إلى تهريبها للخارج.<sup>46</sup>
- ومن أجل مكافحة مختلف مظاهر الفساد يرى البعض أنه يتوجب العمل على وضع قانون صارم لمعاقبة الفساد، ويقترح بعض الخبراء رفع أجر الموظفين وإصلاح الخدمة المدنية، ويعتقد البعض الآخر بأن إي إصلاح يزيد من القدرة التنافسية للاقتصاد يساعد على تقليل حوافز الفساد، وأن إصلاح الإدارة العامة للوظائف الحكومية سيكون له دور مهم في الحد من الفساد، مع إضفاء قدر أكبر من الشفافية في التسيير العمومي. غير أن مشكلة الفساد أكبر من أن تتم مواجهتها ببعض الإجراءات الخاصة، فمن الخطأ الافتراض بأن مجرد تغيير مستوى الأجر بدون تغيير أي شيء آخر كاف لتقليل الفساد، فإذا ما تم رفع الأجر ولكن استمر توزيع الوظائف على أساس المحاباة والمحسوبية، وبقي الأمن الوظيفي قائماً مهما كانت الظروف، فإن رفع مستوى الأجر لن يفعل شيئاً لتقليل الفساد.
- إن بناء استراتيجيات لمواجهة الفساد يقتضي خلق بيئة تتحقق فيها الشفافية والمساءلة، كما يتطلب الأمر تعزيز أسس المحاسبة العمودية والأفقية، وتمثل أهم مرتكزات محاربة الفساد في النقاط التالية:
- تعزيز مفهوم الشفافية والذي يتعلق بوضوح الأنظمة والإجراءات داخل مؤسسات الدولة وفي العلاقة بينها وبين المواطنين المنتفعين من خدماتها، وعلنية الإجراءات والغايات والأهداف في عمل المؤسسة العامة.
- توسيع قاعدة المحاسبة الأفقية إلى الحد الذي لا تعود القوة في يد سلطة واحدة، ويصبح كل من يشغل منصباً عاماً مسؤولاً عن عمله على نحو منفصل في حلقة متصلة، بحيث يقوم كل طرف من أطرافها بدور الحارس والمحروس والمراقب والرقيب، ويعني ذلك وضع نظام جديد يقوم على تعدد هيئات الرقابة والمحاسبة التي تحول دون إساءة استعمال السلطة.
- الإفصاح عن المعلومات وتعزيز حق المواطن في الحصول على المعلومات اللازمة عن أعمال الإدارات العامة وعن الإجراءات وآليات تقديم الخدمة إلى المواطن، حتى لا تبقى هذه المعلومات وسيلة من وسائل الاستغلال لهؤلاء المواطنين.
- خلق الوعي العام بمواجهة الفساد وتوعية المواطنين بمخاطر الفساد ونتائجه المدمرة، وتلعب جمعيات المجتمع المدني ووسائل الإعلام الحرة دوراً كبيراً للقيام بهذه المهمة.
- تمثل هيئات الرقابة الإدارية والمالية أو دواوين المحاسبة وهيئات تدقيق الحسابات وهيئات مكافحة الكسب غير المشروع ركائز مهمة في نظام محاربة الفساد، لذا يجب أن تتمتع بالاستقلالية والمصادقية، وأن تعمل وفق صلاحيات واضحة ومحددة بالقانون، وأن تبني استراتيجيات وطنية شاملة ودائمة لمكافحة الفساد.
- وضع إجراءات شفافة وسهلة وواضحة في مجال تنفيذ الصفقات العمومية، كعلنية فتح العروض وتقييم هذه الأخيرة بصورة عادلة.
- الاحتفاظ بقائمة سوداء تضم الشركات التي هنالك دليل كاف على انخراطها بأفعال فساد ومنعها من تقديم مناقصات للمشاريع العمومية لمدة معينة.<sup>47</sup>

### خاتمة:

نظراً لارتباط التنمية المحلية مباشرة بتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية مبنية على حاجات لا متناهية يفرضها تطور المجتمع باستمرار، فإن توفير الموارد المالية الضرورية لتمويل برامج التنمية يعتبر من أعظم التحديات التي تواجه الجماعات المحلية، حيث تعتبر الأسباب المالية من أهم الأسباب الرئيسية التي ينسب إليها عجز الوحدات المحلية في الجزائر عن القيام بمهامها الأساسية على أكمل وجه، غير أن نقص الموارد المالية لا يعتبر سبباً في العجز المالي الذي تعانيه هذه الوحدات بالقدر الذي يعتبر نتيجة في حد ذاته لأسباب أخرى، سواء تعلق الأمر ب انعدام الاستقلال الفعلي والحقيقي للوحدات المحلية في الحصول على الموارد المالية، أو حرمتها بالرقابة على ميزانيتها وعلى أوجه الصرف الخاصة بإيراداتها المختلفة، بالإضافة إلى عدم كفاءة الهيئات المحلية في إدارة مواردها، هذا إلى جانب الانتشار الكبير للتهرب الضريبي ومظاهر الفساد والاختلاس والرشوة، كل هذه العوامل تقف كحائض صد في وجه كل برامج التنمية التي تعمل الحكومة على وضعها.

<sup>46</sup> بلال خروفي، مرجع سبق ذكره.

<sup>47</sup> ناجي بن حسين، تحليل ظاهرة الفساد وسياسات مكافحته- إشارة لحالة الجزائر-، مداخلة في إطار الملتقى الدولي العلمي السابع حول الفساد الإداري والمالي. المشكلة وسبل العلاج .

جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، 15-16 ماي 2012

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

لذلك يجب على الدولة لاسيما في ظل الظروف الراهنة ترشيد الاتفاق العام للجماعات المحلية، ومحاربة هدر المال العام بتعزيز آليات الرقابة والمحاسبة والمساءلة، ومحاربة التهرب الضريبي بكل أشكاله مشروعا كان أم لا، من خلال تدعيم الإدارة الجبائية بالوسائل الحديثة والموارد الضرورية البشرية منها والمادية، وإحكام التدابير التشريعية وسد الثغرات القانونية والحزم في تكييف وتطبيق الغرامات الجبائية، كما أن مكافحة الفساد شرط أساسي لوقف نزيف الأموال العمومية ولسلامة وفعالية الأنشطة التنموية، كما أنه شرط لترسيخ ثقافة المساواة والعدالة في توفير فرص الاستثمار. إن مثل هذه الحلول هي الكفيلة بتعزيز القدرات المالية للجماعات المحلية ودفع عجلة التنمية نحو الأمام وتحقيق ازدهار المجتمع وبناء دولة القانون.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

### الصكوك الإسلامية ونظام الـ B.O.T كبدلين تمويلين إسلاميين للحكومات والجماعات المحلية

د. جدي عبد الحليم

د. شرياق رفيق

كلية

العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير- جامعة قالمة/ الجزائر  
العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير- جامعة قالمة/ الجزائر

#### ملخص:

تتطلب التنمية الاقتصادية على المستويين الوطني والمحلي توافر موارد مالية ضخمة لا تقوى -أحيانا- موازنة الدولة أو الهيئات التابعة لها على توفيرها، مما يتطلب ضرورة التفكير في مصادر تمويلية بديلة قادرة على توفير تلك الموارد بالقدر الكافي وبالشروط المناسبة، وفي هذا الإطار تأتي الصكوك الإسلامية ونظام " البناء، التشغيل، التحميل (B.O.T)" كأساليب تمويلين بديلين إسلاميين عن موازنة الدولة ومختلف أجهزتها أو الهيئات التابعة لها.

#### الكلمات المفتاحية:

التمويل، التنمية الاقتصادية، الصكوك الإسلامية، نظام البوت، الدولة، الجماعات المحلية

#### المقدمة:

تمثل الموارد المالية المتاحة أهم العوامل المساعدة على القيام بالتنمية الاقتصادية الوطنية والمحلية، ففي ظل نقص التمويل أو انعدامه تتأخر العملية التنموية في البلاد أو تتوقف كلية.

فبالنسبة للجماعات المحلية ورغم تعدد وتنوع مصادر تمويلها، إلا أنها غالبا ما تعاني من أزمات مالية خانقة تؤثر سلبا على جودة الخدمات التي تقدمها، بل حتى على قدرتها على تغطية نفقاتها الإلزامية، ناهيك عن الحديث عن مساهمتها في تحقيق التنمية المحلية، الأمر الذي يجعلها ملزمة بضرورة التفكير والبحث عن مصادر تمويل بديلة تمكنها من مواصلة جهودها التنموية وتجنبها العجز في موازنتها، ولعل من أهم تلك المصادر التمويلية المصادر الداخلية، حيث تمثل هذه الأخيرة البديل التمويلي الأفضل مقارنة بمصادر التمويل الخارجية التي عادة ما تنجر عنها نتائج غير مرضية، ويجب على الحكومة ومختلف وحداتها إذا ما رغبت في ذلك أن تشرك مختلف الفعاليات الاقتصادية في العملية التنموية، من خلال العمل على تجميع وحشد مدخراتهم وتوجيهها نحو خدمة أهداف التنمية.

وفي هذا المجال تأتي الصكوك كواحدة من أهم الأدوات التمويلية التي تفتح الباب على مصراعية أكما المشاركة الشعبية في توفير الموارد المالية اللازمة لتنفيذ البرامج والمشروعات التنموية على المستويين المحلي والوطني، بل وحتى الدولي.

من جهة أخرى نجد نظام البناء، تشغيل، تحويل المعروف اختصارا بالـ "B.O.T" أحد أهم الأنظمة التمويلية التي تسمح للحكومات والجماعات المحلية بتمويل وإنشاء مشروعاتها التنموية دون تحمل أية أعباء مالية، وهذا من خلال إشراك القطاع الخاص في ذلك.

ويأتي بحثنا هذا للإجابة عن التساؤل الرئيسي التالي: "كيف يمكن للحكومات ومختلف الجماعات المحلية أن تعتمد على الصكوك

الإسلامية ونظام الـ "B.O.T" كبداية تمويلية إسلامية في تمويل عمليات التنمية؟".

ولأجل ذلك قسمنا بحثنا إلى فرعين:

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

الفرع الأول: تمويل الحكومات والجماعات المحلية باستخدام الصكوك الإسلامية

الفرع الثاني: استخدام نظام الB.O.T في تمويل مشروعات الحكومات والجماعات المحلية

الفرع الأول: تمويل الحكومات والجماعات المحلية باستخدام الصكوك الإسلامية

الصكوك الإسلامية بما تتمتع به من خصائص، يمكن للحكومات ومختلف أجهزتها الإعتماد عليها في تجميع وحشد المدخرات التي تتطلبها العملية التنموية بشقيها الوطني والمحلي، وهذا ما سنراه في هذا القسم من بحثنا.

### 1- تعريف الصكوك الإسلامية:

الصكوك الإسلامية كما عرفتها هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية هي: "وثائق متساوية القيمة تمثل حصصاً شائعة في ملكية أعيان أو منافع أو خدمات أو في موجودات مشروع معين أو نشاط استثماري خاص، وذلك بعد تحصيل قيمة الصكوك وقفل باب الإكتتاب وبدء استخدامها فيما أصدرت من أجله"<sup>1</sup>.

وتتم عملية التصكيك من خلال قيام مؤسسة ما بتجميع أصولها غير السائلة وتحويل ملكيتها إلى جهة أخرى (صندوق أو مؤسسة) تقوم بإصدار صكوك تساندها تلك الأصول وبذلك تتيحها للتداول في أسواق الأوراق المالية، بعد أن يتم تصنيفها ائتمانياً، وكذلك بعد خضوعها لعدد من الإجراءات الفنية<sup>2</sup>.

### 2- خصائص الصكوك الإسلامية:

- تتفق صكوك الإستثمار الإسلامية مع غيرها من الأوراق المالية التقليدية في بعض الإجراءات الإدارية من حيث التنظيم و الإصدار، إلا أنها تتميز عن غيرها في كونها أوراقاً مالية تلتزم بأحكام الشريعة الإسلامية في كافة مراحلها منذ بداية إصدارها إلى انتهاء أجلها. ونذكر أهم الخصائص العامة للصكوك الإسلامية فيما يلي<sup>3</sup>:
- الصكوك عبارة عن وثائق متساوية القيمة تصدر باسم مالكيها لإثبات حق مالكيها في الموجودات الصادرة بموجبها.
- تكون الصكوك قابلة للتداول في سوق الأوراق المالية (البورصة) في إطار الشروط والضوابط الشرعية لتداول الأصول والمنافع والخدمات التي تمثلها.
- تمثل الصكوك حصة شائعة في ملكية موجودات مخصصة للإستثمار، أعياناً أو منافعاً أو خدمات أو خليط منها ومن الحقوق المعنوية والديون والنقود، ولا تمثل ديناً أو التزاماً في ذمة مصدريها.
- تعطي الصكوك الإسلامية الحق لحاملها في الحصول على الأرباح (إن وجدت) التي يحققها المشروع، ويستلزم ذلك ضرورة فصل الذمة المالية للمشروع عن الذمة المالية للجهة المصدرة له.

<sup>1</sup>المعيار الشرعي رقم (17)، "صكوك الإستثمار"، الصادر عن هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية.

<sup>2</sup>كمال توفيق خطاب، "الصكوك الإستثمارية الإسلامية والتحديات المعاصرة"، بحث مقدم إلى (مؤتمر المصارف الإسلامية بين الواقع والمأمول)، دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، دبي، 31 ماي- 3 جوان 2009، ص 08.

<sup>3</sup>المعيار الشرعي رقم (17)، سامر مظهر فطحي، مرجع سابق، ص 357، فتح الرحمان علي محمد صالح، "دور الصكوك الإسلامية في تمويل المشروعات التنموية"، ورقة بحث مقدمة لمنتدى الصيرفة الإسلامية، اتحاد المصارف العربية، بيروت، جويلية 2008، ص 17، 18.

- تصدر الصكوك على أساس عقد شرعي، وبضوابط شرعية تنظم إصدارها وتداولها.
- الصك الإسلامي يلزم صاحبه بتحمل مخاطر الإستثمار بنسبة ما يملكه من صكوك، حيث تقوم الصكوك على مبدأ المشاركة في الربح والخسارة.
- الصكوك الإسلامية تخصص حصيلة الإكتتاب فيها للإستثمار في مشاريع أو أنشطة تتفق مع أحكام الشريعة الإسلامية.

### 3- أنواع الصكوك الإسلامية

تتنوع الصكوك الإستثمارية الإسلامية إلى أنواع عديدة تبعا لعدة اعتبارات، إلا أننا سوف نهتم بالصكوك الأكثر انتشارا، حيث يمكن تصنيفها إلى قسمين رئيسيين هما: صكوك قابلة للتداول وأخرى غير قابلة للتداول.

### 3-1- الصكوك القابلة للتداول

هي صكوك تمثل حصصا شائعة في ملكية أعيان أو منافع لذلك يمكن تداولها، وهي:

#### 3-1-1- صكوك المضاربة

عرفها مجمع الفقه الإسلامي بأنها: "أداة استثمارية تقوم على تجزئة رأسمال القراض (المضاربة) بإصدار صكوك ملكية برأس مال المضاربة على أساس وحدات متساوية القيمة ومسجلة بأسماء أصحابها، باعتبارهم يملكون حصصا شائعة في رأس مال المضاربة وما يتحول إليه، بنسبة ملكية كل منهم فيه"<sup>4</sup>.

وتنقسم صكوك المضاربة إلى<sup>5</sup>: صكوك المضاربة المطلقة، صكوك المضاربة المقيدة، صكوك المضاربة المستمرة، صكوك المضاربة المحدودة (أو مستردة بالتدرج)، بالإضافة إلى أنواع أخرى من الأوراق المالية تقوم على أساس المضاربة منها<sup>6</sup>: شهادات الإستثمار (أو شهادات ودائع الإستثمار).

#### 3-1-2- صكوك المشاركة

هي: "وثائق متساوية القيمة يتم إصدارها لاستخدام حصيلتها في إنشاء مشروع أو تطوير مشروع قائم أو تمويل نشاط على أساس عقد من عقود المشاركة، ويصح المشروع أو موجودات النشاط ملكا لحملة الصكوك في حدود حصصهم"<sup>7</sup>.

وتنقسم صكوك المشاركة أيضا إلى عدة أنواع نذكر منها ما يلي<sup>8</sup>: صكوك المشاركة الدائمة، صكوك المشاركة المحدودة وتكون نهايتها بإحدى صورتين: صكوك المشاركة المستردة بالتدرج وصكوك المشاركة المستردة في نهاية المدة (المنتهية بالتمليك إلى المصدر)

### 3-1-3- صكوك الإجارة

<sup>4</sup> سامر مظهر قنطقجي، مرجع سابق، ص359.

<sup>5</sup> راجع أكثر: بن الضيف محمد عدنان، ربيع المسعود، "أدوات الدين وبدائلها الشرعية في الأسواق المالية الإسلامية"، بحث مقدم إلى الملتقى الدولي الأول حول (الإقتصاد الإسلامي، الواقع ورهانات المستقبل" معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي غرداية، يومي 23 و 24 فيفري 2011، ص10.

<sup>6</sup> عبد الكريم قندوز، مداني أحمد، "الأزمة المالية الراهنة واستراتيجيات المنتجات المالية الإسلامية"، بحث مقدم إلى الملتقى الدولي الثاني (الأزمة المالية الراهنة والبدائل المالية والمصرفية -النموذج المصرفي الإسلامي نموذجاً- المركز الجامعي خميس مليانة، عين الدفلى، ص07.

<sup>7</sup> مطلق جاسر مطلق الجاسر، "صكوك الإجارة وأحكامها في الفقه الإسلامي -دراسة مقارنة بالإقتصاد الإسلامي- "رسالة ماجستير، قسم الشريعة الإسلامية، جامعة القاهرة، 2008، ص37. المعيار الشرعي رقم (17) حول صكوك الإستثمار.

<sup>8</sup> راجع أكثر: بن الضيف محمد عدنان، ربيع المسعود، مرجع سابق، ص11.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

هي " صكوك متساوية القيمة تمثل أجزاءاً متماثلة مشاعة في ملكية منافع أعيان معمرة مرتبطة بعقود إجارة أو تمثل عدداً مماثلاً من وحدات خدمة موصوفة تقدم من ملتزمها لحامل الصك في وقت مستقبلي، وقد يتم إصدار صكوك التأجير على صيغة إجارة أو مشاركة في الإنتاج، وقد تمثل حصة في أصول حكومية"<sup>9</sup>.

وتتنوع صكوك الإجارة إلى عدة أنواع نوجزها فيما يلي<sup>10</sup>: صكوك ملكية الأعيان المؤجرة، صكوك ملكية المنافع (وتنقسم بدورها إلى: صكوك ملكية منافع أعيان موجودة، وصكوك ملكية منافع أعيان موصوفة في الذمة)، صكوك ملكية الخدمات (وتنقسم هي الأخرى إلى: صكوك ملكية خدمات من طرف معين، وصكوك ملكية خدمات من طرف موصوف في الذمة).

### 3-1-4- صكوك صناديق الإستثمار

صندوق الإستثمار عبارة عن آلية تجميع للأموال عن طريق الإكتتاب في صكوكه بغرض استثمارها في مجال استثماري محدد في نشرة الإكتتاب، وتتعدد مجالات استخدامها، حيث يمكن أن تشمل كل فروع الإقتصاد بما فيها المجالات المالية، وتصدر هذه الصناديق لآجال وبأحجام معينة (الصناديق المغلقة)، أو لآجال وبأحجام غير محددة (الصناديق المفتوحة)، وتكيف معظمها شرعياً على أساس صيغة المضاربة المقيدة<sup>11</sup>، كما يمكن أن تكيف أحياناً على أساس عقد الوكالة.

ونود الإشارة هنا إلى أن صكوك الصناديق المغلقة هي التي تكون قابلة للتداول في سوق الأوراق المالية، أما صكوك الصناديق المفتوحة فهي غير قابلة للتداول.

بالإضافة إلى هذه الصكوك هناك صكوكاً أخرى أقل انتشاراً وهي خاصة بالبنوك الزراعية، كصكوك المزارعة، صكوك المساقاة، صكوك المغارسة.

### 3-2- الصكوك غير القابلة للتداول

لا يجوز تداول هذه الصكوك لأنها قائمة على الديون، وما كان هذا شأنه فلا يجوز تداوله، لأنه يفضي إلى تأجيل البدلين، وتمثل هذه الصكوك في:

### 3-2-1- صكوك السلم

عرفت هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية في المعيار الشرعي رقم (17) صكوك السلم بأنها: "وثائق متساوية القيمة يتم إصدارها لتحصيل رأسمال السلم وتصبح سلعة السلم مملوكة لحملة الصكوك"<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> سامر مظهر قنطقجي، مرجع سابق، ص360.

<sup>10</sup> راجع أكثر: المعيار الشرعي رقم (17). أحمد إسحاق الأمين حامد، "الصكوك الاستثمارية الإسلامية وعلاج مخاطرها"، رسالة ماجستير، تخصص اقتصاد ومصارف إسلامية، جامعة اليرموك، إربد، 2005، ص40.

<sup>11</sup> نادية أمين محمد علي، "صكوك الإستثمار الشرعية - خصائصها وأنواعها-"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي الرابع عشر حول (المؤسسات المالية الإسلامية - معالم الواقع وآفاق المستقبل-)، كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، دبي، 15-17 ماي 2005، ص988.

<sup>12</sup> المعيار الشرعي رقم (17).

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

فصكوك السلم هي صكوك تمثل بيع سلعة مؤجلة التسليم بثمن معجل، والسلعة المعجلة التسليم هي من قبيل الديون العينية، لأنها موصوفة تثبت في الدمة، لا تزال في ذمة البائع بالسلم، لذلك تعتبر هذه الصكوك غير قابلة للبيع أو التداول في حالة إصدار الصك من قبل أحد الطرفين البائع أو المشتري فهي من قبيل الإستثمارات المحتفظ بها حتى تاريخ الإستحقاق<sup>13</sup>.

### 3-2-2- صكوك الإستصناع

هي وثائق متساوية القيمة يتم إصدارها لإستخدام حصيلة الإكتتاب فيها في تصنيع سلعة، ويصبح المصنوع ملكاً لحملة الصكوك<sup>14</sup>.

وصكوك الإستصناع في حقيقتها كصكوك السلم حيث تمثل بيع سلعة مؤجلة التسليم بثمن معجل، والسلعة المؤجلة التسليم هي من قبيل الديون العينية، لأنها موصوفة تثبت في الدمة، إلا أنه يجوز تأجيل ثمنها، والمبيع في الحالتين لا يزال في ذمة الصانع أو البائع بالسلم، وعليه تكون هذه الصكوك غير قابلة للبيع أو التداول سواء من طرف البائع أو المشتري<sup>15</sup>، فهي من قبيل الإستثمارات المحتفظ بها حتى تاريخ استحقاقها.

### 3-2-3- صكوك المراجعة

حسب المعيار الشرعي رقم (17) الصادر عن هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية فإن صكوك المراجعة هي: وثائق متساوية القيمة يتم إصدارها لتمويل شراء سلعة المراجعة، وتصبح سلعة المراجعة مملوكة لحملة الصكوك<sup>16</sup>.

فصكوك المراجعة يصدرها الواعد بشراء بضاعة معينة بامش ربح محدد، بنفسه أو عن طريق وسيط مالي، بعد تملك البائع وقبضه، بقصد استخدام حصيلتها في تكلفة شراء هذه البضاعة ونقلها وتخزينها، ويكتتب فيها البائعون لبضاعة المراجعة بعد تملكهم و قبضهم لها عن طريق الوسيط المالي الذي يتولى تنفيذ هذه العقود نيابة عن مالكي صكوك المراجعة<sup>17</sup>.

## 4- دور الصكوك الإسلامية في تحقيق التنمية الاقتصادية<sup>(61)</sup>:

يعتبر الإستثمار أحد دعائم النمو الإقتصادي، خاصة في البلدان النامية لما ينتج عنه من زيادة طاقة البلد الإنتاجية وأنه من الوسائل الفعالة في تغيير بنية الإقتصاد الوطني لصالح الإختلالات الهيكلية فيه، كما أنه بزيادة حجمه يزيد معدل النمو الإقتصادي من خلال زيادة القيمة المضافة والإنتاجية وتشغيل القوى العاملة.

وتتميز صكوك الإستثمار الإسلامية بخصائص عدة تجعلها قابلة للوساطة المالية التي تسهم في تحقيق التنمية، وتنبع الحاجة للوساطة المالية من تفاوت الأفراد في المعرفة والمهارة والثروة، فهناك الغني لكنه لا يعرف كيف ينمي ثروته، وهناك الذي يملك المهارة والخبرة التجارية لكنه لا يملك المال، فإذا كان الطرفان بعيدين عن بعضهما البعض تنشأ الحاجة لطرف ثالث يتولى دور الوساطة للتقريب بينهما وإشباع حاجة كليهما في مقابل ربح متفق عليه، ولعل صكوك الإستثمار الإسلامية قادرة على القيام بذلك الدور.

إن الصكوك الإسلامية لها الصفات الرئيسية التي تمكنها من الإرتقاء إلى سلم التنمية ومن أهم هذه الصفات كونها مرتبطة باستثمارات حقيقية، وهذه الإستثمارات تعد بديلاً ناجحاً يثبت أن الإستثمار الناتج من الفائدة غير حقيقي، وأنه يزيد المرابي غنى والمقترض إيداءاً وفقراً، إذ من

<sup>13</sup> وليد خالد الشايجي، عبد الله يوسف الحجي، "صكوك الاستثمار الشرعية"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي الرابع عشر حول (المؤسسات المالية الإسلامية - معالم الواقع وآفاق المستقبل-)، كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، دبي، 15-17 ماي 2005، ص 911.

<sup>14</sup> المعيار الشرعي رقم (17).

<sup>15</sup> قندوز عبد الكريم، مداني أحمد، مرجع سابق، ص 07، وليد خالد الشايجي، عبد الله يوسف الحجي، مرجع سابق، ص 913.

<sup>16</sup> المعيار الشرعي رقم (17).

<sup>17</sup> أسامة عبد الحليم الجورية، "صكوك الإستثمار ودورها التنموي في الإقتصاد"، رسالة ماجستير، تخصص دراسات إسلامية، معهد الدعوة الجامعي، بيروت، 2001، ص 79.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

المعلوم للجميع أن التنمية الاقتصادية تتطلب وجود استثمار حقيقي يخدم العملية الإنتاجية في محاولة النهوض بالإمكانات الاقتصادية داخل الدولة، إضافة إلى ذلك تتمتع الصكوك الإسلامية -أو بالأحرى الأساليب الاستثمارية محل التصكيك- بصفة اعتماد الأولويات الإنمائية، بحسب ما تقتضيه منظومة العقلانية الاقتصادية وبالشكل الذي يحقق أكثر مقاصد شرعية ممكنة.

إذن يمكن القول أن اقتراح صكوك (أساليب) الاستثمار الإسلامي بمختلف فروعها مع التنمية مسألة بديهية، نظرا لوجود علاقة طردية قائمة على ذلك، حيث أن هذه الصكوك تمتلك مقومات التنمية الاقتصادية ومؤهلها المنضبطة بأحكام الشريعة الإسلامية، وفي هذا الإطار تكون صيغة التمويل (الاستثمار) التي يكون فيها سداد الأصل والحصول على الربح متوقف على نجاح المشروع، ستكون أقدر على تحقيق متطلبات التنمية أحسن من صيغ التمويل الأخرى القائمة على الفائدة المضمونة، وتتفرغ من هذه الميزة ميزات أخرى كثيرة لصالح العملاء ومشروعات التنمية، ومنها أن قاعدة الغنم بالغرم تجعل الجهة الممولة تبذل كل ما في وسعها أثناء الدراسة والتحليل والتقويم لاحتمالات نجاح المشروع وبذلك تساعد العملاء على عدم الخوض في مشروعات لا تثبت جدواها الاقتصادية والاجتماعية.

فالصكوك الإسلامية تساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية من خلال قدرتها على حشد الموارد المالية لتمويل المشروعات التنموية الكبرى مثل مشروعات البنية التحتية كالنفط والغاز والطرق والموانئ والمطارات وغيرها، وكذلك لتمويل التوسعات الرأسمالية للشركات<sup>(62)</sup>، وسنحاول توضيح ذلك فيما يلي:

**4-1- دور الصكوك الإسلامية في تجميع وحشد الموارد المالية :** تتميز الصكوك الإسلامية بقدرتها على تجميع وتعبئة المدخرات من مختلف الفئات وذلك لتنوع آجالها ما بين قصير، متوسط وطويل، وتنوع فئاتها من حيث قيمتها المالية، وتنوع أغراضها، وكذا تنوعها من حيث طريقة الحصول على العائد، ومن حيث سيولتها المستمدة من إمكانية تداولها في السوق الثانوية من عدمه، إضافة إلى تلك المميزات تتمتع الصكوك الإسلامية بعدم تعرضها لمخاطر سعر الفائدة، لأنها لا تتعامل به أصلا، كما أن الصكوك الإسلامية لا تتعرض لمخاطر التضخم، بل تتأثر بالتضخم إيجابيا، لأن هذه الصكوك تمثل أصولا حقيقية في شكل أعيان وخدمات ترتفع أسعارها بارتفاع المستوى العام للأسعار مما يؤدي إلى ارتفاع عائدات الصكوك الممثلة لتلك الأصول (أعيان وخدمات)<sup>(63)</sup>.

**4-2- دور الصكوك الإسلامية في تمويل المشاريع الاستثمارية<sup>(64)</sup>:** إن التركيز على المصادر الداخلية لتوفير الموارد المالية وربطها باستخدامات تنموية حقيقية يعتبر خيارا أمثالا خاصة بالنسبة للدول النامية، وقد تكون الصكوك الإسلامية من بين الوسائل الفعالة في هذا المجال، لأنها قادرة على تحقيق الغرضين معا وهما تعبئة الموارد وضمان توجيهها إلى مجالات استثمارية حقيقية، إذ أن التحدي الكبير والرئيسي في مجال الصناعة المالية الإسلامية لا يكمن فقط في قدرة الإبتكارات المالية على تعبئة الموارد المالية، وإنما في طريقة استخدام هذه الموارد، بحيث تقرب بين تلك الموارد وبين الهدف التنموي المنشود منها، وعليه فكفاءة استخدام الموارد المالية التي تم جمعها عن طريق الصكوك الإسلامية توازي قدرتها على تعبئة هذه الموارد.

وتتنوع الصكوك الإسلامية بشكل يجعلها تلائم قطاعات اقتصادية مختلفة، فنجد صكوك المراجعة تلائم الأعمال التجارية، وصكوك السلم هي الأنسب لتمويل المشاريع الزراعية والصناعات الإستخراجية والحرفيين، في حين تستخدم صكوك الإستصناع في تمويل قطاع الإنشاءات، وبالرغم من أهمية هذه الصيغ في تمويل المشروعات الاستثمارية، تبقى صكوك المشاركة هي الأكثر ملاءمة لتمويل كافة أنواع الإستثمارات الطويلة الأجل والمتوسطة والقصيرة، كما تصلح لجميع أنواع الأنشطة الاقتصادية، التجارية منها والصناعية والزراعية والخدمية، وذلك لما تتميز به من مرونة أحكامها وإمكانية انعقادها في أي مجال، وكذلك الأمر بالنسبة لصكوك المضاربة إلا أنها تمتاز عن صكوك المشاركة في فصلها إدارة المشروع عن ملكيته.

**4-3- دور الصكوك الإسلامية في تمويل مشاريع البنية التحتية والتنمية:** الصكوك الإسلامية أداة يمكن استغلالها لتمويل مشاريع البنية التحتية والمشاريع الضخمة التي تتطلب إقامتها رؤوس أموال كبيرة، وهي بذلك تحقق فوائد لكل من المصدر والمستثمر.

فالصكوك الإسلامية تلي احتياجات الدول في تمويل مشاريع البنية التحتية والمشاريع الحيوية بدلا من الإعتماد على سندات الخزينة والدين العام.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

فعلى سبيل المثال يمكن للحكومات إصدار صكوك الإجارة لتمويل مشاريع ذات نفع عام التي ترغب الحكومة في إقامتها لتحقيق مصلحة عامة تراها، لا بغرض الربح، كتمويل بناء الجسور والمطارات والطرق والسدود وسائر مشروعات البنية التحتية، حيث تكون الحكومة هنا هي المستأجر من أصحاب الصكوك الذين هم بمثابة ملاك هذه الأعيان المؤجرة للدولة، ثم تقوم الحكومة -بصفتها مستأجرا- بإتاحة تلك المشاريع للمواطنين لاستخدامها والإنتفاع بها، كما يمكن أيضا استخدام صكوك إجارة المنافع في تمويل برامج الإسكان والتنمية العقارية<sup>(65)</sup>. فالصيرفة الإسلامية بأدواتها المتنوعة قادرة على قيادة برامج تمويل المشاريع الحكومية بكفاءة عالية وبتكلفة منخفضة وبآجال مختلفة، ففي الآونة الأخيرة شهدت أسواق الصكوك العالمية عدة إصدارات حكومية لتمويل المشروعات الكبرى وتنشيط إقتصادياتها وجذب أموال المستثمرين الأجانب لتوظيفها في مشاريع متنوعة تساعد على استقرار الوضع الإقتصادي للدولة، ومن أمثلة تلك الإصدارات: شهادات شهامة التي أصدرتها وزارة المالية السودانية كبديل عن سندات الحكومة الربوية، صكوك التأجير التي أصدرها المصرف المركزي لمملكة البحرين، شهادات الإستثمار المالي والتي أصدرتها مؤسسة التمويل الدولية التابعة لمجموعة البنك الدولي لتمويل قطاعات رئيسية مثل الصحة، التعليم والبنية التحتية<sup>(66)</sup>، صكوك الإجارة التي أصدرتها حكومة دبي ممثلة بدائرة الطيران المدني، بقيمة بليون دولار أمريكي بغرض تمويل توسعة مطار دبي.

### 5- الصكوك الإسلامية التي يمكن للحكومات والجماعات المحلية استخدامها في تمويل التنمية المحلية

#### 5-1- صكوك المضاربة:

يمكن أن تستخدم الدولة أو أحد فروعها (كالولايات والبلديات مثلا) هذه الصيغة التمويلية الاستثمارية لتغطية العجز في موازنتها العامة، عن طريق طرح سندات المضاربة بدلا من سندات الخزينة لتعبئة الأموال اللازمة لتمويل إنفاقها العام.<sup>18</sup> وانطلاقا من طبيعة صكوك المضاربة يمكن أن تكون أداة مناسبة تستخدمها الجماعات المحلية في تمويل المشروعات المدرة للدخل أو الربح، أي مختلف مشروعات إنتاج السلع والخدمات القابلة للبيع في السوق، بحيث تقوم الولاية أو البلدية بإصدار كمية معينة من هذه السندات وطرحها للاكتتاب العام لتمويل مشروع معين أو لتوسيع مشروع محدد، بحيث تشكل قيمة صكوك المضاربة قيمة الأموال التي تحتاجها الجماعات المحلية، فتكون مضاربة يخلط فيها المضارب ماله مع مال المضاربة، وهو جائز وهذا قبل بدأ المضارب عمله.

ولابتعاد رب المال عن الإدارة أثر مهم بالنسبة لتغطية عجز موازنة البلدية، نظرا لما يحققه من هذا الفصل من الاحتفاظ بمشروعات الموازنة كلها في إطار تصرف السلطة العامة، وعدم تدخل الجهة الممولة بالقرار الإداري للجهات الحكومية الآمرة بالصرف.<sup>19</sup>

ويمكن للجهة المصدرة القيام بشراء (استرداد) جزء من صكوك المضاربة تدريجيا وفق رزنامة محددة وعلى مدى فترة معينة.

وتتم عملية إصدار صكوك المضاربة كما يلي:<sup>20</sup>

- تقوم الحكومة بإصدار نشرة تشمل القيمة الاسمية للإصدار، وصف المشروع وبيان الجدوى الاقتصادية منه، نسبة توزيع الأرباح السنوية بين إطفاء السندات والأرباح المستحقة للملكية السندات، مواعيد الاكتتاب العام ودفع الأرباح وإطفاء السندات، تحديد شروط الإصدار.

<sup>18</sup> عيسى خليفي، مرجع سابق، ص146.

<sup>19</sup> كردودي صيرفة، مرجع سابق، ص192، 193.

<sup>20</sup> المرجع نفسه، ص193، 195.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

- البلديات نموذجاً - يومي 8-9 نوفمبر 2016

- يقوم المستثمرون بشراء صكوك المضاربة المحددة القيمة مقابل الحصول على نسبة محددة من أرباح المشروع، حسب ماورد في نشرة إصدار السندات.
- لا تنتج صكوك المضاربة فوائد ربوية، بل توزع الأرباح بنسبة المساهمة في رأس مال المشروع أو أي نسبة يتفق عليها. وحتى يمكن لصكوك المضاربة وغيرها أن تكون ذات فاعلية وتحقق أثرها في سحب قدر من مدخرات الأفراد، لا بد وأن تكون هذه الشهادات بفئات تتيح لصغار المدخرين أن يكتتبوا فيها، كما يجب أن تكون ذات سيولة عالية.

### 4-2- صكوك الإجارة:

وهي وحدات أو صكوك مساهمة في مضاربة تقوم بشراء أصول عينية وموجودات ثابتة، ومن ثم تأجير هذه الأصول بعقد إيجار منته بالتملك، وكان الهدف الاستثماري هو المقصود الأول من وراء إصدار هذه الصكوك، إلى جانب ذلك فهي تعمل على توفير رأس المال للمشروعات طويلة الأجل كما توفر السيولة اللازمة للإنفاق الحكومي، ويساعد في تطوير أدوات مالية جديدة للسوق البينية - أي التي بين المصارف الإسلامية -، ويمكن للحكومة أو أحد جهاتها إصدارها بدلا من امتلاك العقارات وغيرها، كما ويمكن للدولة استئجارها وإصدار صكوك ملكية أعيان مؤجرة قابلة للتداول للملكية،<sup>21</sup> وتتمتع هذه الصكوك بخصائص مهمة منها ثبات العائد وقابليتها للتداول وقلّة المخاطر وخضوعها لعوامل العرض والطلب في السوق المالية، ومرونتها العالية حيث يمكن إصدارها بأجال متعددة.<sup>22</sup>

### 4-4- صكوك السلم

يمكن استخدام السلم كأسلوب للتمويل الحكومي خاصة للخدمات، حيث تمثل هذه الصكوك تعاقد على أنها سوف تقدم بموجب هذه الصكوك خدماتها في المستقبل مثل أن تصدر صكوك برسوم المدارس والجامعات وصكوك لخدمة النقل على خطوط معينة، ويمكن استخدام صكوك السلم للتمويل في عدة مجالات منها:<sup>23</sup>

- تمويل العجز في الموازنة العامة للدولة خاصة العجز الموسمي بدلا من التمويل بالتضخم.
- تمويل العجز في موازنة الهيئات العامة الاقتصادية بدلا من تمويل هذا العجز من الموازنة العامة للدولة بإظهارها كأحد بنود الاستخدامات في باب التمويلات الرأسمالية.
- تمويل العجز في موازنة الهيئات العامة الخدمية مثل لجامعات ووحدات الحكم المحلي بدلا من تمويله من الموازنة العامة في صورة إعانات خدمية، خدمات سيادية.
- تمويل العجز في شركات القطاع العام بدلا من التمويل من الموازنة العامة للدولة في صورة قروض تمنح لهذه الشركات .

<sup>21</sup> عمر مصطفى، جبر إسماعيل، سندات المضاربة وأحكامها في الفقه الإسلامي، دار النفائس، عمان، ط1، 2006، ص113.

<sup>22</sup> كردودي صبرينة، مرجع سابق، ص198.

<sup>23</sup> محمد عبد الحليم عمر، مرجع سابق، ص32.

- كما يمكن استخدام صكوك السلم في تنمية الإنتاج الوطني، مثلاً في مجال البترول أو الزراعة أو الإنتاج الحيواني، حيث يتم الشراء والتسليم والتخزين ثم البيع بسعر السوق والربح على ما قسم الله تعالى.

#### 4-5- صكوك الإستصناع:

ويمكن استخدام صكوك الاستصناع في التمويل الحكومي طبقاً لما يلي:<sup>24</sup>

إذا كان الاستصناع هو عقد بيع سلعة موصوفة في الذمة يلتزم البائع بصنعها بمادة من عنده مقابل ثمن يدفعه المشتري حالاً أو مؤجلاً أو على أقساط، فإن تصور إمكانية استخدامه كأسلوب تمويل حكومي يتمثل في أنه إذا أرادت الحكومة إنشاء مبنى أو شراء آلة بمواصفات خاصة من مصنع ما، فإنه يمكن بدلاً من اقتراض الثمن بفائدة بموجب سندات أو أي أداة قرض أخرى، أن تتفق مع المقاول أو المصنع على الإنشاء أو الصنع مع دفع مبلغ مقدم ويقسط الباقي على أقساط يتفق عليها كما يمكن أن يوسط في هذه العملية بنكاً يتم إبرام عقد الاستصناع معه إن لم يرغب المصنع في التقسيط، ويتولى البنك إبرام عقد استصناع موازى، ويكون عقد الاستصناع هو الأداة المالية، وحيث أنه وثيقة في يد الصانع أو البنك بدين في ذمة الحكومة إذا ينطبق عليه من هذا الوجه ما ينطبق على دين البيع بالأجل السابق ذكره ولا ينطبق عليه دين السلم المتمثل في سلعة أو خدمة. ومن وجه آخر يمكن للحكومة إذا أرادت أن تبنى مساكن للمواطنين من ذوى الدخل المحدود وهو التزام تقوم به الكثير من الدول ثم تبيعها لهم بعد ذلك، فإنه يمكن أن يتم بدلاً من استخدام سندات الإسكان ذات الفائدة، إتمام العملية في نطاق عقد الاستصناع، وذلك بأن تصدر الحكومة سندات إسكان تجمع بموجبها الأموال اللازمة من المواطنين الذين يحتاجون السكن وتتعاقد معهم على إنشاء السكن اللازم بمواصفات محددة مقابل أن يدفعوا الثمن على أقساط في صورة شراء سندات إسكان كل مدة عدداً منها.

ومن هنا يتضح مدى أهمية وحجم الدور الذي يمكن أن نستفيد من الصكوك الإسلامية في تمويل الموازنة العامة، حيث تقدم الصكوك نفسها للجهات الرسمية كأداة للمساعدة في ترشيد الإنفاق الحكومي، من خلال إتباع الخطوات التالية:<sup>25</sup>

- قصر استخدام الإيرادات الضريبية وغيرها من الإيرادات السيادية على تمويل الأنشطة غير المدرة للدخل، مثل الدفاع والأمن وتنظيم وإدارة المرافق والخدمات العامة.

- تمويل الخدمات العامة ذات الأولوية الخاصة، كالتعليم والصحة، تمويلًا مختلطاً يجمع بين تحصيل الرسوم من قبل المستخدمين، وفقاً للقدرة على الدفع، وتقديم الخدمة أو السلعة مجاناً لغير القادرين.

- أن تقوم مؤسسات القطاع العام وغيرها من المؤسسات التي تنتج سلعا ذات أهمية اجتماعية، بإصدار صكوك لجمع الأموال واستخدامها في تمويل احتياجاتها من رأس المال العامل أو توسيع نطاق نشاطها، كما تتيح لهم مرونة كافية من خلال القدرة على تداول الصكوك في السوق الثانوية.

- تمويل المشروعات الكبرى في مجالات البنية الأساسية كالطاقة والاتصال والمواصلات، عن طريق إصدار الصكوك واستخدام حصيلتها لتأسيس الشركات التي تقوم بتنفيذ تلك المشروعات.

#### الفرع الثاني: استخدام نظام ال B.O.T في تمويل مشروعات الحكومات والجماعات المحلية

<sup>24</sup> محمد عبد الحليم عمر، مرجع سابق، ص 34، 35.

<sup>25</sup> معبد علي الجارحي، مرجع سابق، ص 329.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

يعتبر توافر البنية التحتية بالكم المناسب والجودة الملائمة من الدعامات الأساسية لدفع عجلة التنمية الاقتصادية ،  
فتزايد حاجة المواطنين والمرافق العامة والبنية التحتية، وضعف إمكانيات الدولة المالية، دفعها لأخيرة إلى اللجوء إلى القطاع الخاص لإقامتها، بحيث لا تتحمل الدولة أعباء التمويل لأن  
فقط التشغيل.

ويعد عقد البناء، التشغيل والتحويل من أهم الأليات التي تمكن الدولة من إقامة بنائها التحتية وتشغيلها دون أن تتحمل أعباء مالية، لأن القطاع الخاص  
المتعاقد معها سيتحمل أعباء البناء والتشغيل، وعند إنتهاء مدة العقد سيعيد المرفق العام إلى الدولة.

### 1- التعريف بنظام الـ "B.O.T"

مصطلح الـ B.O.T هو اختصار لثلاث كلمات انجليزية، Operate, Transfer Build, أي بناء، تشغيل، تحويل.

نظرا لحداثة عقد البوت لا يوجد تعريفا جامعاً وشاملاً له،  
حيث غرقتهم منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية علمائه :  
" اتفاق تعاقد يتتول بموجبه هيئة خاصة بإنشاء أحد المرافق العامة الأساسية في الدولة، بما في ذلك لعمليّة التصميم والتمويل، والقيام بأعمال التشغيل والصيانة،  
وتتولّى الهيئة الخاصة إدارة وتشغيل المرفق خلال فترة زمنية محددة، يسمح لها فيها بفرض رسوم مناسبة على المستفيد من المرفق، وأية رسوم أخرى شرط ألا تتجاوز ما هو منصوص  
لهدفه في الشروط والعقد المبرم، وذلك لتمكين هذه الهيئة من استرجاع الأموال التي استثمرتها ومصاريف التشغيل والصيانة، بالإضافة إلى عائد مناسب على  
الاستثمار، وفي نهاية العقد تقوم الهيئة الخاصة بإعادة المشروع إلى الدولة، أو الهيئة خاصة جديدة بالاستناد إلى العقد الجديد"<sup>(2)</sup>.

فإن نظام البوت هو عقد تعهد بموجبه الحكومة أو إحدى الوزارات أو الهيئات التابعة لها إلى مؤسسة خاصة محلية أو أجنبية أو مشتركة لإنشاء  
مرفق عام لإشباع حاجة عامة كالطرق والمطارات والموانئ ومحطات الطاقة وغيرها، وذلك على حساب هذه المؤسسة ثم تقوم هذه المؤسسة بإدارة المرفق  
وتؤدي الخدمة للجمهور المستفيد من ذلك لمدة معينة بشروط محددة تحت إشراف الجهة المتعاقدة ورقابتها لتقوم بعد ذلك بنقل أصول المرفق أو المشروع  
للدولة أو الجهة المتعاقدة في حالة جيدة قابلة لاستمرار تشغيله.

### 2- عناصر وخصائص نظام البوت:

#### 2-1- عناصر نظام البوت

كما سبق نستخلص عناصر نظام البوت، والمتمثلة في:

- تصميم وإنشاء المشروع، بما يشمل من دراسات وتشديد وتجهيز على نفقة الهيئة الخاصة.
- تشغيل المشروع من طرف الطرف الخاص واستغلاله تجارياً طوال فترة العقد المتفق عليها، بما يمكنه من تغطية تكاليفه وتحقيق هامش ربح مرضي.
- نقل وتحويل المشروع إلى الجهة الحكومية المتعاقدة عند نهاية الفترة وبدون مقابل، أو بمقابل متفق عليه مسبقاً.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

- البلديات نموذجاً - يومي 8-9 نوفمبر 2016

### 2-2- خصائص نظام البوت:

تتمثل خصائص نظام البوت في<sup>26</sup>:

- هو نظام لتمويل وإنجاز مشروعات بنيتحتية اعتماداً للحكومة إقامتها وتشغيلها في الماضي .

تقوم الحكومة بمنح امتياز لشركة القطاع الخاص، كيتتول لعملية تمويل وإنشاء وتشغيل المشروع لفترة معينة، تعرف فترة الامتياز علماً بتنازلاً مقابل الخدمة التي تقدمها للجمهور خلال هذه الفترة.

- تقوم شركة القطاع الخاص بنقل أو تحويل ملكية المشروع إلى الحكومة في

نهاية فترة الامتياز، ويتعين أن تكون فترة الامتياز طويلة بما يكفي لاسترداد رأس المال المستثمر في المشروع، وتحقيق معدل عائده معقول للشركة القطاع الخاص .

### 3- أطراف عقد البوت:

يشتمل عقد البوت على مجموعة من الأطراف، تتمثل أساساً في الدولة المضيفة وشركة المشروع، إضافة إلى أطراف أخرى، وذلك نوضحه فيما يلي:

#### 3-1- الحكومة المضيفة (أو أحد الأجهزة التابعة لها):

وتقوم الحكومة بالأدوار التالية:

- إعداد الإطار القانوني الذي يعمل المشروع في نطاقه «تشريعات - إعفاءات - تسهيلات»

- إعداد دراسة جدوى مبدئية توضح الجوانب المختلفة للمشروع وطرح المشروع في مناقصة عامة

- إبرام اتفاقية الامتياز مع شركة المشروع مع توضيح كافة الحقوق والالتزامات لكل طرف

- تعيين ممثل حكومي يراقب تنفيذ بنود العقد.

- إبرام اتفاقية مع المشروع لشراء منتجات المشروع، إذا تطلب الأمر ذلك

#### 3-2- شركة المشروع:

نظراً لكبر حجم المشاريع التي يتم التعاقد على تنفيذها وفقاً لنظام البوت، وحاجتها لرؤوس أموال ضخمة ومعرفة وخبرة ومهارات تقنية عالية، يتطلب الأمر اتحاد عدة شركات مكونة ما يعرف بـ "الإتحاد المالي للمشروع" أو "الكونسورتيوم Consortium"<sup>27</sup>.

#### 3-3- أطراف أخرى

إضافة إلى الحكومة المضيفة وشركة المشروع، توجد العديد من الأطراف التي يمكن أن تتعامل مع المشروع من الباطن أو بصفة مستقلة، ومن هذه

الأطراف: المخططون، المهندسون، المحامون، خبراء السوق، الإستشاريين الماليين، المنسقون، شركات التأمين، شركات المقاولات، شركات التشغيل

والصيانة، الشركات القانونية وغيرها<sup>28</sup>.

#### 4- مجالات تطبيق نظام البوت:

نظام البوت يمكن استخدامه في إنشاء المشروعات والمرافق العامة ذات الدخل، والتي يشترط فيها أن تقدم خدماتها بمقابل يدفعه المنتفعون بالخدمة.

ومن تلك المشروعات ما يلي<sup>29</sup>:

عبد القادر محمد عبد القادر عطية، "دراسات الجدوى والتجارية والاقتصادية والاجتماعية لمشروعات B.O.T"، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2005، ص 633، 634.<sup>26</sup>

صام سميرة، "عقود B.O.T إطار لاستقبال القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية"، مذكرة ماجستير، تخصص قانون التعاون الدولي، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 27.<sup>27</sup>

عبد القادر محمد عبد القادر عطية، مرجع سابق، ص 638.<sup>28</sup>

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

-مشروعات البنية الأساسية (الطرق السريعة، الخطوط الحديدية، الأنفاق، محطات إنتاج الطاقة الكهربائية، المطارات، الموانئ، والاتصالات بجميع أنواعها).

-الطرق السريعة الواصلة بين المناطق والأقاليم والمجمعات الصناعية.

-استغلال المناجم والمحاجر والنفط والغاز.

-المشروعات والمجمعات الصناعية والتجارية والسياحية.

-تنمية استغلال الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة.

-مشروعات إقامة شبكات الري وخطوط نقل المياه ذات الأقطار الضخمة بين المدن

-مشروعات البيئة ومحطات المعالجة للصرف الصحي وفرز وتصنيع النفايات الصلبة وغيرها

-مشروعات الإذاعة والتلفزيون العادية والفضائية، مدن الإعلام، الاستديوهات السينمائية والتصويرية

-المناطق الحرة وما تحتويها من بنى ومشروعات اقتصادية (خدمية - سلعية)

- وأي مشاريع أخرى يمكن أن تظهر مستقبلاً في ظل التطور العلمي والتكنولوجي والاقتصادي السريع وإفساح المجال أمام القطاع الخاص

### 5- معايير وعوامل نجاح نظام البوت

تتمثل معايير وعوامل نجاح نظام البوت في الآتي:

- تبنّي الخصائص الأساسية لنجاح نظام البوت من اتفاق جميع أطرافها بهذا النظام من أسبلهم معاً بالرغم من اختلاف الأهداف المرجوة لكل منهم.

- أن تقدم الحكومة تصوراً ودراسة وافية عن المرحلة القادمة للتنمية، وما هو دور نظام البوت في تنفيذ مشاريعها المستقبلية.

- أن تضم الحكومة حصولها على أفضل الممارسات اقتصادياً، وبأحسن الشروط.

- على الحكومة أن تتكفل بوجود قاعدة سياسة مستقرة

تحيي مناخاً قوياً مواتياً للقيام بالقطاع الخاص باستثماراتها على المدى الطويل، وتحليل جهازها الإداري بالكفاءة والمرونة والسرعة في اتخاذ القرار.

- أن تتصف العقود المتعلقة بالمشروع بالصياغة الجيدة والدقة البالغة، وتكون على قدر كبير من الوضوح والشفافية.

- أن يتميز القائمون على المشروع بالخبرة والكفاءة، وأن تتوفر لديهم احتياجات مالية قوية .

- توزيع المخاطر الناشئة عن المشروع عيناً طرفه بطريقة متوازنة وعادلة، وأن تتحدد بدقة حقوق التزامات كل طرف.

- يجب أن يتأكد أصحاب المشاريع المحتملين من نزاهة وشفافية وثائق مشروعهم وأنظمة البوت

- على شركة المشروع وتصميم المرفق، وضمان توافر الشروط القانونية والتجارية اللازمة لبناء المرفق وتشغيله بطريقة مربحة.

- على شركة المشروع والتركيز على مستوى أدائها خلال الفترة الامتياز لأن المصدر الأساسي للضمانات الأساسية لتغطية

تكاليف المشروع وتحققها مشروئاً بما سبب اعتمادها على إيراداتها المستقبلية التي يديرها المشروع.

-على

الدولة أن تلجأ إلى الاستعانة بمكاتب الخبرة المتخصصة، أو المكاتب الهندسية الاستشارية أو البنوك التي يمكنها تقديم المساعدة للحصول على الخبراء المؤهلين لتقديم المشورة المطلوب،

وذلك لكون الخبرة في مجال البوت مازالت في بدايتها ولم تكتسب بعد الخبرة الكافية لإدارة تلك المشاريع.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

- البلديات نموذجاً - يومي 8-9 نوفمبر 2016

- علشركة المشروع واستخدم معدداً ونسبة متفق عليها مع الحكومة من العمالة المحلية، وتدريب عدد آخر يتولى تشغيل المشروع بنفس الكفاءة بعد إعادة تسليمه للدولة.

إجراء معاينة ودراسة شاملة للموقع تسبق مرحلة تشييدها لاختيار الموقع المناسب لإقامة المشروع على عود بالفائدة المباشرة على المستفيدين، وتكون لها آثار فنية ومالية على الشركة المالكة للمشروع.<sup>30</sup>

### 6- مزايا نظام البوت بالنسبة للحكومة وللعملية التنموية عموماً:

تحقق المشاريع المنجزة بنظام البوت العديد من المزايا للجهة الحكومية مانحة الإمتياز، مما ينعكس إيجاباً على العملية التنموية في البلد، ومن هذه المزايا نذكر<sup>31</sup>:

- توزيع مخاطر المشروع، حيث يتحمل القطاع الخاص الأعباء التمويلية ومخاطر التشغيل الخاصة بالمشروع، وبالتالي معالجة قصور التمويل الحكومي في مجال التنمية، حيث يسمح نظام البوت للدولة بمواصلة عملياتها التنموية، دون تحميل ميزانيتها أعباء مالية مباشرة ودون اللجوء للإقتراض.
- تحسين مستوى الخدمات التي تقدمها المشروعات المنجزة بنظام البوت، نظراً لما يتمتع به القطاع الخاص من خبرات ومهارات عالية عادة ما تكون أفضل من تلك التي لدى القطاع العام.
- إشراك القطاع الخاص في عقود البوت يعمل على توفير العملة الصعبة التي يحتاج إليها الحكومة ومختلف أجهزتها، وخاصة لما يتم تمويل الجزء الأكبر من المشروع بالعملة الصعبة.
- مشاركة القطاع الخاص في المشروعات المنجزة بنظام البوت يعد في الحقيقة إحدى صور الاستثمار المباشر، وهذا ما يؤدي إلى خلق فرص ومناصب عمل جديدة، إضافة إلى تأهيل العمالة الوطنية، والتي ستستفيد منها الدولة في تسيير المشروع بعد نهاية فترة الإمتياز واسترجاع المشروع.
- نقل التكنولوجيا المتطورة من طرف القطاع الخاص، مما يؤثر إيجاباً على سرعة إنشاء المشروع وتشغيله وتحسين أدائه، الأمر الذي يحقق مصلحة الأفراد، وفي هذا الإطار يمكن أيضاً للحكومة أن تعتمد جودة الخدمات التي يقدمها القطاع الخاص كمعيار لقياس جودة وكفاءة الخدمات المماثلة التي يقدمها القطاع العام.
- خفض نسبة فشل المشروع في المستقبل، كون دراسة الجدوى الاقتصادية للمشروع تتم من قبل كل من الحكومة والقطاع الخاص.
- تنشيط سوق الأوراق المالية وخلق أدوات مالية جديدة (كأسهم والسندات)، حيث أن القطاع الخاص لا يعتمد على مصدر تمويلي واحد، بل يلجأ إلى مصادر تمويلية عدة.
- على عكس المشروعات المخصصة، فإن المشروعات المنجزة بنظام البوت يمكن للحكومة أو الجهة مانحة الإمتياز أن تسترجعها في نهاية المدّة، أي إبقاء الدولة على حقها في ملكية المشروع وإدارته.

### الخاتمة:

تعتبر الصكوك الإسلامية ونظام البوت من البدائل التمويلية المتوافقة مع أحكام الشريعة الإسلامية، والتي يمكن لمختلف الحكومات والهيئات التابعة لها أن تعتمد عليها لتمويل مشروعاتها التنموية وبخاصة مشروعات البنية التحتية التي تتطلب مبالغ مالية ضخمة قد تعجز عن تحملها موازنات تلك الدول أو الهيئات، فهذين الأسلوبين التمويليين يشركان القطاع الخاص في عملية التمويل، بل وحتى الإنجاز والتسيير.

روليتا العبود، نظام البناء والتشغيل والنقل لتشييد مشروعات البنية التحتية، قسم الإدارة الهندسية والإنشاء، كلية الهندسة المدنية، جامعة دمشق، ص 17-19، على الموقع [www.Drizdan.Com](http://www.Drizdan.Com). تاريخ الإطلاع 2016/09/25.

30

سعيد عبد العزيز عثمان، دراسة المشروعات ومشروعات البوت بين النظرية والتطبيق، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2006، ص 584-586. روليت العبود، مرجع سابق، ص 8، 9.<sup>31</sup>

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

فمن خلال بحثنا هذا تبين مدى إمكانية استخدام الصكوك في تعبئة الموارد المالية اللازمة، ذلك لأنها متنوعة من حيث الآجال والصيغ، كما أن تنوع وتعدد هياكل إصدار الصكوك الإسلامية من شأنه أن يوفر حلولاً متنوعة للشركات والحكومات الراغبة في الاستفادة من تقانة التصكيك الإسلامي، ضف إلى ذلك تعدد الصكوك الإسلامية وسيلة مفيدة لتمويل مشروعات البنية التحتية والمشروعات التنموية الكبرى، وكذا مشروعات التنمية الإجتماعية ومكافحة الفقر.

كذلك يمثل نظام البوت هو الآخر أسلوباً تمويلياً جديداً يوفر العديد من المزايا لمختلف أطرافه، فبالنسبة للقطاع الخاص يسمح له نظام البوت بتحقيق معدل اربحية مناسبة خلال الفترة تشغيل المشروع وذلك كالأعضاء الإتحاد المالي المؤسس لشركة المشروع، التي ستقوم بتنفيذ المشروع المطلوب بإنشاءه وتشغيله، كما يحقق هذا النظام مصالح الدولة المضيفة من خلال عدم التزامها بتخصيص موارد قبل وخلال الفترة امتياز المشروع، كذلك تعدد متحملها المخاطر فشله، يترتب عن تمويلها للمشروع هذا الأسلوب انتقالاً لثقل أعباء التمويل لإقامة وبناء هذا المشروع مع القطاع العام إلى القطاع الخاص، وكذلك عملية إدارتها وتشغيلها وتحصيل إيراداتها المالية يتم تغطية تكاليفها وتحقيق عائدها مناسباً للقطاع الخاص خلال الفترة الامتياز الممنوحة له، ثم تعود ملكية هذا المشروع وعاء تشغيلها إلى الخكومة بعد إنتهاء هذا الفترة.

### توصيات الدراسة:

نوصي بما يلي:

- إيجاد بنية تشريعية منظمة لإصدار الصكوك وإدراجها وتداولها في السوق الجزائرية، وكذا إيجاد سوق ثانوية تتداول فيها هذه الصكوك.
- حرص الحكومة الجزائرية على إنشاء معاهد تعليمية متخصصة ومراكز تدريب وعقد مؤتمرات وندوات وحلقات نقاش لتأهيل الكوادر البشرية اللازمة للعمل في سوق هذه الصناعة.
- أن تعمل الحكومة على تشجيع الاعتماد على الصكوك الإسلامية في مجال استقطاب وتوظيف الموارد.
- العمل على نشر ثقافة الصكوك الإسلامية في أوساط مجتمعات الأعمال بوصفها أدوات مالية تقدم لهم حلولاً مبتكرة في مجال حشد وتوظيف الموارد.
- حث البنوك والمؤسسات المالية في الجزائر على المشاركة في توسيع ثقافة حشد المدخرات من خلال إصدار الصكوك الإسلامية، وتوجيه تلك المدخرات نحو الإستثمار المباشر في المشروعات ذات النفع العام أو المشاريع التنموية.
- الإطلاع على أهم التجارب العالمية والعربية في مجال تطبيق نظام البوت لإنجاز مشروعات البنى التحتية ومحاولة محاكاة تلك التجارب الناجحة بغية الاستفادة من ذلك.
- على الدولة الجزائرية والهيئات التابعة لها أن تولي اهتماماً كبيراً بنظام البوت، وبخاصة في الفترة الحالية التي انخفضت فيها أسعار النفط وتأثر موازنتها سلباً تجاه ذلك، علماً تجد في هذا النظام ما يمكنها من مواصلة مسيرتها التنموية التي باشرت من خلال إشراك القطاع الخاص المحلي والأجنبي.
- العمل على نشر ثقافة الاعتماد على نظام البوت في تمويل وإنشاء مشروعات البنى التحتية، شريطة أن يكون تطبيق هذا النظام بالطرق الصحيحة، لأن الإندفاع وراء التطبيق الخاطئ له قد تنجر عنه عواقب غير محمودة.
- محاولة توسيع دائرة التعامل بعقود البوت لتشمل مختلف الهيئات الحكومية كالألوية والبلدية، وعدم جعل التعامل به حكراً على الدولة (الحكومة).

### قائمة المراجع:

- أسامة عبد الحليم الجورية، "صكوك الإستثمار ودورها التنموي في الإقتصاد"، رسالة ماجستير، تخصص دراسات إسلامية، معهد الدعوة الجامعي، بيروت، 2001.
- أحمد إسحاق الأمين حامد، "الصكوك الإستثمارية الإسلامية وعلاج مخاطرها"، رسالة ماجستير، تخصص اقتصاد ومصارف إسلامية، جامعة اليرموك، إربد، 2005.
- [www.startimes.com/?t=4086854](http://www.startimes.com/?t=4086854) الإستثمار في التنمية وفق نظام البوت، على الموقع: تاريخ الإطلاع 2016/09/28
- بن الضيف محمد عدنان، ربيع المسعود، "أدوات الدين وبدائلها الشرعية في الأسواق المالية الإسلامية"، بحث مقدم إلى الملتقى الدولي الأول حول (الإقتصاد الإسلامي، الواقع ورهانات المستقبل) معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي غرداية، يومي 23 و 24 فيفري 2011.
- حصان سميرة، عقود البوت إطار لاستقبال القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية"، مذكرة ماجستير، تخصص قانون التعاون الدولي، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- روليتالعبود، نظامالبناءوالتشغيلوالنقللشبيدمشروعالتبنيبتحتية،قسماالإدارةالهندسيةوالإنشاء، كليةالهندسةالمدنية، جامعةدمشق، على الموقع [www. Drizdan. Com](http://www.Drizdan.Com). تاريخ الإطلاع 2016/09/25.
- سامر مظهر فنتقحي، "صناعة التمويل في المصارف والمؤسسات المالية الإسلامية، شعاع للنشر والعلوم، حلب، 2010.
- سعيد عبد العزيز عثمان، دراسة المشروعات ومشروعات اليوت بين النظرية والتطبيق، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2006.
- عبدالقادر محمد عبدالقادر عطية، "دراساتالجدوالنحاريةوالاقتصاديةاجتماعيةمعمشروعات B.O.T"، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2005.
- عبد الكريم قندوز، مداني أحمد، "الأزمة المالية الراهنة واستراتيجيات المنتجات المالية الإسلامية"، بحث مقدم إلى الملتقى الدولي الثاني (الأزمة المالية الراهنة والبدائل المالية والمصرفية - النموذج المصرفي الإسلامي نموذجاً) - المركز الجامعي خميس مليانة، عين الدفلى.
- عمر مصطفى، جبر إسماعيل، سندات المضاربة وأحكامها في الفقه الإسلامي، دار النفائس، عمان، ط1، 2006.
- فتح الرحمان علي محمد صالح، "دور الصكوك الإسلامية في تمويل المشروعات التنموية"، ورقة بحث مقدمة لمنتدى الصيرفة الإسلامية، اتحاد المصارف العربية، بيروت، جويلية 2008.
- كمال توفيق خطاب، "الصكوك الإستثمارية الإسلامية والتحديات المعاصرة"، بحث مقدم إلى (مؤتمر المصارف الإسلامية بين الواقع والمأمول)، دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، دبي، 31 ماي- 3 جوان 2009.
- مطلق جاسر مطلق الجاسر، "صكوك الإجارة وأحكامها في الفقه الإسلامي - دراسة مقارنة بالإقتصاد الإسلامي" - رسالة ماجستير، قسم الشريعة الإسلامية، جامعة القاهرة، 2008.
- المعيار الشرعي رقم (17)، "صكوك الاستثمار"، الصادر عن هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية.
- نادية أمين محمد علي، "صكوك الاستثمار الشرعية - خصائصها وأنواعها"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي الرابع عشر حول (المؤسسات المالية الإسلامية - معالم الواقع وآفاق المستقبل-)، كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، دبي، 15- 17 ماي 2005.
- وليد خالد الشايجي، عبد الله يوسف الحججي، "صكوك الاستثمار الشرعية"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي الرابع عشر حول (المؤسسات المالية الإسلامية - معالم الواقع وآفاق المستقبل-)، كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، دبي، 15- 17 ماي 2005.

-Hamed rassool,Sukuk (islamic bond),training workshop on sukuk, Avari, Lahor, 27th August, 2008

أثر البرامج التنموية على البطالة و التشغيل في الجزائر خلال  
الفترة 2000-2015

د. زبير عياش - أ. العايب سناء  
جامعة أم البواقي

الملخص:

قامت الجزائر منذ سنة 2000 إلى غاية سنة 2014 بمجموعة من الإصلاحات كانت تهدف في مجملها لتحقيق التنمية والنمو الاقتصادي وكذا التنمية المحلية، لذا سطرت مجموعة من البرامج التنموية (برنامج دعم الانعاش الاقتصادي، البرنامج التكميلي لدعم النمو، برنامج توطيد النمو الاقتصادي)، حيث ركزت من خلالها على التنمية المحلية وخصصت لها أغلفة مالية كبيرة مقارنة بالقطاعات الأخرى، ولمعرفة ما إذا كانت هذه النتائج في مستوى تطلعات الدولة والمواطن قمنا بهذه الدراسة التي من خلالها سيتم تسليط الضوء على محتوى هذه البرامج التنموية، وكذا محاولة تقييمها وتبيان أثرها على البطالة والتشغيل خلال الفترة (2000-2015).

الكلمات المفتاحية: التنمية المحلية، البرامج التنموية، البطالة، التشغيل.

**Abstract :**

Algeria has since 2000 until the year 2014 a series of reforms were designed in their entirety to achieve economic development and growth, as well as local development, so she written a range of development programs (supporting the economic recovery program, supplementary program to support growth, economic growth and the consolidation program), where she focused through which the local development and allocated large sums of money compared to other sectors, to find out whether these results in the level of the aspirations of the state and the citizen we have in this study, which will shed light on the content of these development programs, as well as the attempt to evaluate and demonstrate its impact on employment and unemployment during the period (2000-2015).

**Key words:** local development, development programs, employment unemployment

**تمهيد:**

تسعى كل المجتمعات إلى تحسين الظروف المعيشية لمواطنيها، لذا كانت التنمية بصفة عامة والتنمية المحلية بصفة خاصة من أهم الأهداف التي تسعى الدول لتحقيقها منذ القدم، وذلك من خلال العمل على تلبية الحاجات (عم، صحة، تعليم... الخ)، ومواكبة التطورات السريعة الحاصلة في العالم ويهدف النهوض بالاقتصاد سارعت الجزائر خلا الفترة الممتدة من سنة 2001 إلى غاية سنة 2014، إلى وضع مجموعة من البرامج (برنامج دعم الانعاش الاقتصادي، البرنامج التكميلي لدعم النمو، برنامج توطيد النمو الاقتصادي)، والتي هدفت من خلالها إلى رفع معدلات النمو الاقتصادي وتوفير مناصب شغل، وبالتالي تقليص معدلات البطالة، ولمعرفة النتائج التي حققتها هذه البرامج خصوصا بالنسبة للبطالة والتشغيل في الجزائر جاءت اشكالية الدراسة على النحو التالي:

ما مدى مساهمة البرامج التنموية في تقليص معدلات البطالة وزيادة مستويات التشغيل في الجزائر؟

وللإجابة على الاشكالية السابقة قسمت الدراسة إلى ثلاثة محاور كما يلي:

المحور الأول: مفهوم التنمية المحلية

المحور الثاني: مضمون البرامج التنموية خلال الفترة (2001-2014)

المحور الثاني: أثر البرامج التنموية على البطالة والتشغيل خلال الفترة (2000-2015).

أولا: مفهوم التنمية المحلية

تعرف التنمية المحلية على أنها: " مجموعة العمليات التي يمكن من خلالها تظافر الجهود المحلية الذاتية والجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية وادماجها في منظومة التنمية الوطنية الشاملة، لكي تشارك مشاركة فعالة في التقدم على المستوى الوطني"<sup>1</sup>.

كما تعرف أيضا على أنها: " عملية التغيير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية، وذلك من خلال القدرات القادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية واقناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي الحكومي وصولا إلى رفع مستوى المعيشة لكل أفراد الوحدة المحلية ودمج جميع وحدات الدولة"<sup>2</sup>.

وتعرف أيضا على أنها: "حركة تهدف إلى تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع المحلي على أساس المشاركة الايجابية لهذا المجتمع، وبناء على مبادرة المجتمع إن أمكن ذلك، فإذا لم تظهر المبادرة تلقائيا تكون الاستعانة بالوسائل المنهجية لبعثها واستئثارها بطريقة تضمن لنا استجابة حماسية فعالة هذه الحركة"<sup>3</sup>.

من خلال التعارف السابقة نستنتج أن التنمية المحلية تتكون من العناصر التالية<sup>4</sup>:

**1- برنامج مخطط:** يتركز حول الاحتياجات الكلية للمجتمع، وذلك أن التخطيط الكفاء هو الطريقة المثلى التي تضمن استخدام جميع الموارد الوطنية المادية والطبيعية والبشرية، بطريقة علمية وعملية وانسانية، لكي تحقق الرقي والرفاهية للمجتمع.

**2- المشاركة الجماهيرية:** من القواعد الأساسية للتنمية المحلية ضرورة المشاركة الشعبية أي مشاركة أكبر عدد من سكان الهيئة المحلية تفكيراً وعملاً في وضع وتنفيذ المشاريع الرامية إلى النهوض بهم وذلك عن طريق إثارة الوعي بمستوى أفضل من المعيشة عن طريق اقناعهم بالاحتياجات الجديدة وتدريبهم على استعمال الوسائل الحديثة للإنتاج وتوعيدهم على أنماط جديدة من العادات الاقتصادية في الانتاج والاستهلاك والادخار.

**3- المساعدات الفنية:** وهي ما تقدمه الهيئات الحكومية فعملية التنمية تحتاج إلى عنصرين هامين هما العنصر البشري والعنصر المادي، ويمتزج هذان العنصران امتزاجاً كبيراً في الحياة الاجتماعية ويتكون من ذلك عنصر المساعدات الفنية أي المساعدات الفنية البشرية والمساعدات الفنية المادية وكلاهما يكمل الآخر.

**4- التكامل بين الاختصاصات:** من القواعد الأساسية للتنمية المحلية أن يكون هناك تكامل بين المشاريع في الميادين المختلفة عن طريق برنامج متعدد وهذا نتيجة لتشابك العوامل المؤثرة في الظواهر الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فلا يمكن فصل الظواهر الاجتماعية عن الظواهر الاقتصادية، فهي تعتمد على بعضها البعض وتتبادل التأثير والتأثير.

#### أهداف التنمية المحلية:

تتبنى الدول سياسات واستراتيجيات لتنمية مجتمعاتها وتعمل على تكييفها لتنماشى مع التطورات السريعة التي يعرفها العام وذلك بغية تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تخدم المواطن، وتتمثل هذه الأهداف فيما يلي<sup>5</sup>:

- ✓ حشد وتنمين الموارد البشرية والطبيعية والأموال المحلية وترشيد استعمالها.
- ✓ دعم الأنشطة الاقتصادية المنتجة للثروات (صناعة، زراعة، خدمات)، وتشجيع إنشاء المقاولات الصغيرة والمتوسطة الانتاجية، بما فيها أنشطة الأسر وتعزيز الخدمات في الوسط الريفي والحضري بتكاتف وتوحيد الجهود.

<sup>1</sup> عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، مصر، 2001، ص: 13.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص: 13.

<sup>3</sup> مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، دار نشأة المعارف، الاسكندرية، 2001، ص: 131.

<sup>4</sup> نورالدين يوسف، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر خلال الفترة ( 2000-2008 ) مع الاشارة لولاية البويرة، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة بومرداس، 2010، ص: 28.

<sup>5</sup> أحمد شريف، تجربة التنمية المحلية في الجزائر، مقال منشور بمجلة العلوم الانسانية، العدد 40، 2009، ص:

- ✓ التخفيف من الفوارق التنموية بين الأقاليم والولايات وداخل الأقليم الواحد.
- ✓ ادخال واستعمال الوسائل التكنولوجية الحديثة في مختلف الميادين الانتاجية والخدمية.
- ✓ تنمية التهيئة الحضرية عن طريق تشجيع الاستثمار العمومي والخاص، الوطني والأجنبي.
- ✓ اقام المواطنين في تحديد الاحتياجات واشراكهم في الأعمال المراد القيام بها.
- ✓ تحسين ظروف وإطار حياة المواطنين، من خلال تطوير مراكز الحياة وترقية نوعية الخدمات الجوارية وتحسين فاعلية البرامج والأجهزة الاجتماعية لضمان الاستقرار الاجتماعي خاصة في المناطق الريفية.
- ✓ ضمان العدالة في الاستفادة من المرافق والخدمات الأساسية (التطهير، الماء الشروب، الإنارة، الغاز، الكهرباء، المواصلات، الاتصالات، التربية والتكوين، الرياضة، الترفيه، والشؤون الاجتماعية والدينية).
- ✓ محاربة الفقر والاقصاء والفوارق الاجتماعية والتهميش، ودعم الفئات الضعيفة والمهمشة وادماجها في المجتمع.
- ✓ القضاء على البناء غير اللائق عبر توسيع برامج السكن الاجتماعي الموجه للفئات الضعيفة.
- ✓ التصدي ومحاربة الآفات الاجتماعية كالجريمة، العنف، السرقة والمخدرات، والعمل على نشر الفضيلة عبر برامج التوعية والأبواب المفتوحة والحملات وتنظيم الندوات والمحاضرات... الخ.

#### أبعاد التنمية المحلية:

تشمل التنمية المحلية عدة مجالات نذكر منها<sup>6</sup>:

- **البعد الاقتصادي:** تراعي التنمية المحلية البعد الاقتصادي من أجل تنمية الأقليم المحلي اقتصاديا، وذلك عن طريق البحث عن القطاعات الاقتصادية التي يمكن أن تتميز بها المنطقة، سواء عن طريق النشاط الزراعي أو الصناعي أو الحرفي، وهذا فإن المنطقة التي تحدد مميزتها مسبقا تكون قادرة على النهوض بالنشاط الاقتصادي المناسب لها من أجل توفير فائض القيمة عن طريق المنتجات المحققة بالإضافة إلى ذلك عن طريق المنتجات المحققة بالإضافة إلى ذلك يمكن ادماج أفراد المجتمع الباحثين عن فرص عمل في النشاط الاقتصادي، ولهذا تصبح التنمية المحلية تحقق البعد الاقتصادي عن طريق امتصاص البطالة من جهة وعن طريق توفير المنتجات الاقتصادية التي تتميز بها المنطقة من جهة أخرى سواء الاستهلاك المحلي أو للتوزيع إلى الأقاليم الأخرى، وكذلك تعتمد التنمية المحلية على بناء الهياكل القاعدية المحلية من الطرقات والمستشفيات...، هذه الهياكل التي تسمح بدمج طالبي العمل وتستقطب أصحاب رؤوس الأموال المتواجدين في الأقاليم الأخرى من أجل الاستثمار في المنطقة.
- **البعد الاجتماعي:** في هذا البعد يتم التركيز على الانسان باعتباره جوهر التنمية وهدفها من خلال الاهتمام بالعدالة الاجتماعية ومكافحة الفقر وتوفير الخدمات الاجتماعية لجميع أفراد المجتمع، بالإضافة إلى ضمان الديمقراطية من خلال الشعوب في اتخاذ القرار بكل شفافية، ولهذا نجد أن البعد الاجتماعي للتنمية يمثل حجر الزاوية لأن توفير الحياة الاجتماعية المتطورة من شأنها أن تدمج كل طاقات المجتمع لتطوير الثروة وزيادة القيمة المضافة، وعليه نجد أن تسخير التنمية المحلية في خدمة المجتمع يمكنها من أن تقدم لنا مجتمع يتصف بالنبل ونبذ الجريمة...، بالإضافة إلى ميادين أخرى ها علاقة وطيدة بالبعد الاجتماعي مثل التعليم والصحة والأمن...، كل اهتمامات التنمية المحلية بهذه الجوانب ه أثره على شرائح المجتمع ايجابا أو سلبا.
- **البعد البيئي:** يركز البعد البيئي على مراعاة الحدود البيئية، بحيث يكون كل نظام بيئي حدود معينة لا يمكن تجاوزها من الاستهلاك والاستنزاف، وحالة تجاوز هذه الحدود فهي تؤدي إلى اختلال وتدهور هذا النظام، وعليه فالتنمية المحلية مجبرة على مراعاة الأبعاد الثلاثة الاقتصادية، الاجتماعية، البيئية حتى تعود بالنفع العام على أفراد المجتمع.
- **مؤشرات التنمية المحلية:**

<sup>6</sup> أحمد غريبي، أبعاد التنمية المحلية وتحدياتها في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات العلمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة المدية، 2010، ص ص: 7-10.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

يمكن تقسيم مؤشرات التنمية المحلية إلى نوعين هما<sup>7</sup>:

### 1- المؤشرات الاقتصادية:

تصف هذه المؤشرات خصائص الجهاز الاقتصادي والاجتماعي للبلد، ويمكن أن تقدم على شكل معدل متوسط من كتلة اجمالية كالدخل السنوي للفرد، أو على شكل نسب مختلفة من الناتج القومي الاجمالي، أو تقدم على شكل نسب فيما بينها كخدمة الدين بالقياس إلى قيمة الصادرات، وأبرز هذه المؤشرات الناتج القومي المحلي الاجمالي أو الكلي للفرد.

### 2- المؤشرات الاجتماعية:

المؤشرات الاجتماعية هي مؤشرات غير قابلة للقياس مباشرة، وهي تستعمل بشكل شائع وقياس جزئي لأمر العدالة والأمن والتعليم، وعناصر أخرى في السياسة الاجتماعية مثل مؤشرات الصحة وعدد الأطباء وعدد الوفيات.

### ثانياً: البرامج التنموية المتخذة من قبل السلطات الجزائرية

بههدف تحسين المستوى المعيشي للمواطن الجزائري عمدت السلطات إلى انتهاج سياسة تنموية ممثلة في برامج الانعاش الاقتصادي وذلك على طول الفترة (2001-2014)، وفيما يلي محتوى هذه البرامج.

### 1- برنامج دعم الانعاش الاقتصادي (2001-2004):

برنامج دعم الانعاش الاقتصادي أو المخطط الثلاثي هو برنامج اقترته السلطات في إطار تنفيذ مجموعة من الاصلاحات للنهوض بالتنمية في الجزائر، ولتحقيق ذلك خصص له غلاف مالي قدر ب 525 مليار دينار (حوالي 7 مليار دولار أمريكي)، قبل أن يصبح غلافه المالي النهائي مقدراً بحوالي 1.216 مليار دينار (مالياً يعادل 16 مليار دولار)، بعد إضافة مشاريع جديدة له وإجراء تقييمات لمعظم المشاريع المبرمجة سابقاً<sup>8</sup>، وتهدف الدولة من خلال هذا البرنامج إلى مجموعة من الأهداف العملية التي تنطلق من إعادة تنشيط الطلب التي يجب أن يسايرها دعم للنشاطات المنشئة لقيمة المضافة ومناصب شغل، عن طريق ترقية المستثمرة الفلاحية ومؤسسة الانتاج الصغيرة والمتوسطة خصوصاً المحلية منها، وكذا رد الاعتبار للمنشآت القاعدية خاصة تلك التي تسمح بإعادة انطلاق النشاطات الاقتصادية وتحسين تغطية حاجات السكان في مجال تنمية الموارد البشرية، كما هدفت الدولة من خلال هذا البرنامج إلى تقليص معدلات البطالة وبالتالي رفع مستوى التشغيل، وبهذا فإن نطاق الاصلاحات اتسع ليشمل جميع الجوانب الاقتصادية والاجتماعية<sup>9</sup> ويوضح الجدول الموالي كيفية توزيع الغلاف المالي المخصص له حسب القطاعات:

### الجدول رقم(1): برنامج الانعاش الاقتصادي (2001-2004)

القطاعات	2001	2002	2003	2004	المجموع	النسبة %
دعم الإصلاحات	6	11	13	15	45	8.5
دعم النشاطات المنتجة	10.6	20.2	22.5	12	65.3	12.68
التنمية المحلية	32.4	42.9	35.7	3	114	21.7
الأشغال الكبرى والقاعدية	93	77.9	37.6	2	210.5	40
تنمية الموارد البشرية	39	29.9	17.4	3.9	90.2	17
المجموع	181	181.9	126.2	36	525.2	100

<sup>7</sup> محمد عدنان وديع، قياس التنمية ومؤشراتها <http://www.arab-api.org>

<sup>8</sup> محمد مسعي، سياسة الإنعاش الاقتصادي وأثرها على النمو، مجلة الباحث، العدد 10، 2012، ص: 147.

<sup>9</sup> ناجية صالح وفتيحة مخناش، أثر برنامج دعم الانعاش الاقتصادي والبرنامج التكميلي لدعم النمو وبرنامج التنمية الخماسي على النمو الاقتصادي (2001-2014) نحو تحديات وآفاق النمو الاقتصادي الفعلي المستديم، ورقة مقدمة ضمن أبحاث المؤتمر الدولي حول تقييم آثار برامج الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والنمو الاقتصادي خلال الفترة (2001-2014)، جامعة سطيف 1، 2013، ص: 3.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

**المصدر:** عياش بولحية، دراسة اقتصادية لبرنامج دعم الانعاش الاقتصادي المطبق في الجزائر للفترة (2001-2004)، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر3، 2011، ص: 40.

يتبين من خلال الجدول السابق أن الأشغال الكبرى والقاعدية حد حضي باهتمام كبير من طرف السلطات الجزائرية وذلك نظرا للغلاف المالي الذي خصص له 210 مليار دينار من أصل 525.5 مليار دينار أي بنسبة 41% من المبلغ الإجمالي، الأمر الذي يبين أن السلطات الجزائرية على دراية بحساسية هذا القطاع وأهميته الكبيرة في الاقتصاد، أما قطاع التنمية المحلية فقد خصص له مبلغ 114 مليار دينار بنسبة تقدر 21% من المبلغ الإجمالي وهو ما يعكس نية السلطات في تحسين الظروف المعيشية للمواطن، كما اهتمت السلطات أيضا بتطوير وتنمية الموارد البشرية حيث خصصت لها 90 مليار دينار بنسبة قدرت ب 17% من المبلغ الإجمالي، فيحين تم تخصيص ما قيمته 65 مليار دينار لدعم الإصلاحات، كما تم تخصيص مبلغ 45 مليار دينار لدعم النشاطات المنتجة كقطاعي الفلاحة والصيد البحري، والملاحظ أن المبلغ المخصص لهذا القطاع هو الأضعف بين القطاعات السابقة وذلك نظرا لاستفادته المسبقة من برنامج خاص (البرنامج الوطني للتنمية الفلاحية) ابتداء من سنة 2000<sup>10</sup>.

### 2- البرنامج التكميلي لدعم النمو (2005-2009):

قدرت الاعتمادات المالية الأولية المخصصة لهذا البرنامج ب 8705 مليار دينار ( ما يعادل 114 مليار دولار)، بما في ذلك مخصصات البرنامج السابق ( 1216 مليار دينار) ومختلف البرامج الإضافية، لاسيما برنامجي الجنوب والهضاب العليا والبرنامج التكميلي الموجه لامتناس السكن الهش، والبرامج التكميلية المحلية، أما الغلاف الإجمالي المرتبط بهذا البرنامج عند اختتامه في نهاية 2009 فقد قدر 9680 مليار دينار (130 مليار دولار)، بعد إضافة عمليات إعادة التقييم للمشاريع الجارية ومختلف التمويلات الإضافية الأخرى<sup>11</sup>.

### الجدول رقم (2): التوزيع القطاعي للبرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي (2005-2009)

النسبة %	المبلغ	القطاعات
45.5	1908.5	برنامج تحسين ظروف معيشة السكان
40.5	1703.1	برنامج تطوير المنشآت الأساسية
8	337.2	برنامج دعم التنمية الاقتصادية
4.8	203.9	تطوير الخدمة العمومية وتحديثها
1.2	50	برنامج تطوير التكنولوجيا الحديثة للاتصال
100	4202.7	المجموع

**المصدر:** البرنامج التكميلي لدعم النمو للفترة (2005-2009)، أبريل 2005، ص: 6.

يبين الجدول أعلاه التوزيع القطاعي للبرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي، فقد تم رصد غلاف مالي قدر 4202 مليار دينار لتنفيذه، حيث خصص أكبر وأهم مبلغ مالي لتنفيذ برنامج تحسين ظروف معيشة السكان بقيمة 1908 مليار دينار بنسبة قدرت ب 40% من الغلاف الإجمالي، كما تم تخصيص مبلغ 1703 مليار دينار لتطوير المنشآت الأساسية بنسبة قدرت ب 40%، وكذلك تم تخصيص مبلغ 337 مليار دينار لتنفيذ برنامج دعم التنمية الاقتصادية ومبلغ 203 مليار دينار لتطوير الخدمة العمومية وتحديثها، أما عن تطوير التكنولوجيا الجديدة للاتصال فقد تم تخصيص ما قيمته 50 مليار دينار من الغلاف الإجمالي للبرنامج.

### 3- برنامج توطيد النمو الاقتصادي (2010-2014):

<sup>10</sup> نبيل بوفليح، دراسة تقييمية لسياسة الإنعاش الاقتصادي المطبقة في الجزائر خلال الفترة (2000-2010)، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 9، 2013، ص: 46.

<sup>11</sup> محمد مسعي، نفس المرجع السابق، ص: 147.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

لتنفيذ هذا البرنامج وضعت السلطات غلاف مالي قدر ب 21214 مليار دينار ( ما يعادل حوالي 286 مليار دولار)، بما في ذلك الغلاف الإجمالي للبرنامج السابق ، أي أن البرنامج الجديد قد خصص له مبلغ أولي قدر ب 11.534 مليار دينار ( ما يعادل 155 مليار دولار)<sup>12</sup>. يشتمل هذا البرنامج على مشروعين اثنين، حيث يتضمن الشق الأول استكمال المشاريع الكبرى الجاري إنجازها علينا لخصوص في قطاعات السكة الحديدية والطرق والمياه بمبلغ 9.700 مليار دينار ( ما يعادل 130 مليار دولار)، أما الشق الثاني فيشتمل على مشاريع جديدة بمبلغ 11.534 مليار دينار ( ما قيمته 156 مليار دولار)<sup>13</sup>.

### الجدول رقم (3): برنامج توظيف النمو الاقتصادي (2010-2014)

النسبة %	المبلغ	القطاعات
45.42	9903	برنامج تحسين ظروف معيشة السكان
38.52	8400	برنامج تطوير الهياكل القاعدية
16.06	3500	برنامج دعم التنمية الاقتصادية
100	21803	المجموع

24 ماي

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات بيان اجتماع مجلس الوزراء والمنعقد بمقر رئاسة الجمهورية،

<http://algerianembassy-saudi.com/PDF/quint.pdf>, 2010

ركزت السلطات من خلال هذا البرنامج على التنمية البشرية حيث خصصت له ما يقارب 9400 مليار دينار ، حيث يدرج هذا المحور تحسين التعليم في مختلف أطواره، حيث تضمن هذا البرنامج إنجاز 3000 مدرسة ابتدائية و 1000 إكمالية و 850 ثانوية بالإضافة إلى 2000 وحدة قاعدية داخلية و نصف داخلية توفيهذا الشأن استنادا لوزارة التربية الوطنية و منمميزات قدرتها 852 مليار دينار و خصص مبلغ 868 مليار دينار للتعليم العالي (600000 مقعد بيداغوجي، 400000 سرير، 44 مطعما جامعا و غلافها يقدر ب 178 مليار دينار للتكوين و التعليم المهني لإنجاز 220 معهدا و 82 مركزا للتكوين و 58 داخلية و التكفل الطبي و النوعي حيث رصد لذلك مبلغ 619 مليار دينار ( 172 مستشفى، 377 عيادة متعددة الاختصاصات، 1000 قاعة علاج، 17 مدرسة للتكوين شبه الطبي )، أكثر من 70 مؤسسة متخصصة لفائدة المعاقين و تحسين ظروف السكن 3700 مليار دينار لإنجاز مليوني وحدة سكنية ( 500000 ايجاري، 300000 ترقوي، 700000 سكني )، و التزويد بالمياه 2000 بمبلغ مليار دينار ( 35 سدا، 25 عملية تحويل مياه، 34 محطة تصفية و تزيد من 3000 عملية تزويد بالماء الشروب و تطهير و حماية بعض المدن من الفيضانات) و الموارد الطاقوية، بالإضافة إلى قطاعات الشببية و الرياضة التي استفادت من غلاف مالي قدر بحوالي 1130 مليار دينار ( 80 ملعبا كرة القدم، 750 مركبا للرياضة الجوية، 160 قاعة متعددة الرياضات و أكثر من 400 مسبح و يزيد من 3500 فضاء للألعاب، 230 بيتا و دور شباب، 150 مركزا للتسليّة العلمية للشباب)، و وزارة الثقافة و الاتصال دعمت ب 140 مليار دينار ( 40 دار للثقافة، 340 مكتبة، 44 مسرحا، 12 معهدا موسيقيا و مدارس للفنون الجميلة، 156 مركزا لتسليّة العلمية، أيضا وزارة الشؤون الدينية خصص لها 120 مليار دينار، و وزارة التضامن الاجتماعي و المجاهدين خصص لها مبلغ 19 مليار دينار ، ، كما تم تخصيص 106 مليار دينار لقطاع الاتصال من أجل تحسين التجهيزات الإذاعية و التلفزيونية و تجديد شبكات بثها، بالإضافة إلى تخصيص ما قيمته 379 مليار دينار لقطاع العدالة و ذلك في إطار تحسين الخدمة العمومية، بالإضافة إلى مزيد من 40 مليار دينار لقطاع التضامن الوطني ( 70 مؤسسة متخصصة لفائدة المعوقين و حوالي 40 منشأة خاصة بالأطفال بشدة)<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> محمد مسعي، نفس المرجع السابق، ص : 147.

<sup>13</sup> برنامج التنمية الخماسي ( 2010-2014)، بيان اجتماع مجلس الوزراء و المنعقد بمقر رئاسة الجمهورية ، 24 ماي 2010، ص: 2. <http://algerianembassy-saudi.com/PDF/quint.pdf>

<sup>14</sup> لمزيد من التفاصيل ارجع إلى بيان اجتماع مجلس الوزراء و المنعقد بمقر رئاسة الجمهورية، 24 ماي 2010 على الموقع : <http://algerianembassy-saudi.com/PDF/quint.pdf>

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

### -البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

كما خصصت الدولة غلفاً مالياً فاق 895 مليار دينار لتنمية قطاع الجماعات المحلية والأمن الوطني والحماية الوطنية، ولتفعيل التنمية المحلية تم منح قطاع الجماعات المحلية غلفاً قدر بـ 4705 مليار دينار (لإجراء 27000 عملية في إطار البرامج الإنمائية البلدية و22000 عملية للبرامج الفرعية).

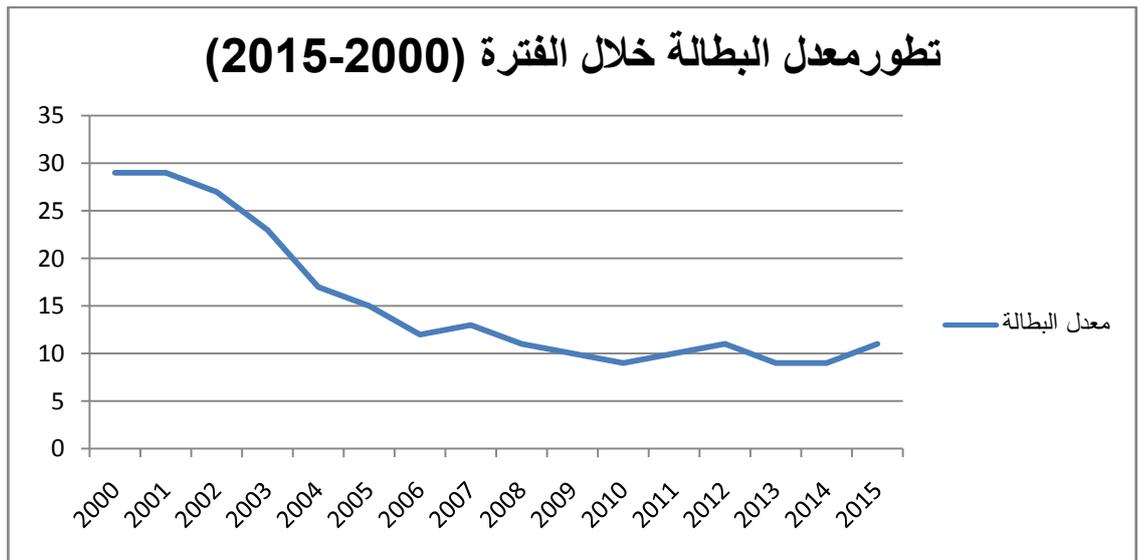
#### ثالثاً: أثر البرامج التنموية على البطالة والتشغيل خلال الفترة (2000-2015)

طرحت السلطات الجزائرية برامج تنموية سعت من خلالها لتحسين الظروف المعيشية للمواطن، وللتعرف على مدى مساهمة هذه البرامج في تقليص معدلات البطالة وزيادة مستويات التشغيل قمنا بإدراج الإحصائيات التالية:

#### الجدول رقم (4): تطور معدلات البطالة خلال الفترة (2000-2015)

السنة	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
معدل البطالة	29.7	29.5	27.5	23.7	17.5	15.2	12.2	13.7
السنة	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
معدل البطالة	11.3	10.2	8.9	10.0	11.0	9.8	9.8	11.2

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على بيانات الديوان الوطني للإحصاء حول النشاط الاقتصادي والتشغيل والبطالة للسنوات 2011، 2012، 2013، 2014، 2015.



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على بيانات الجدول رقم (4).

يبين الشكل أعلاه تطور معدلات البطالة خلال الفترة (2000-2015)، حيث عرفت انخفاضا كبيرا خلال الفترة (2000-2010) من 29% إلى 8.9%، وهي نفس فترة تنفيذ برنامج الانعاش الاقتصادي والبرنامج التكميلي، حيث هذا الانخفاض إلى ارتفاع نسبة التشغيل، ثم ارتفعت إلى 11% خلال 2012 ثم عادت لتتخفف حيث وصلت سنة 2014 إلى 9.8% لترتفع من جديد سنة 2015 إلى 11%، ويعود هذا لارتفاع نسبة البطالين الذكور حيث وصلت النسبة إلى 9.5% من إجمالي البطالين. والجدول الموالي يبين تطور معدلات البطالة بين فئتي الذكور والإناث خلال فترة الدراسة

#### الجدول رقم (5): تطور معدلات البطالة بين فئتي الذكور والإناث خلال الفترة (2000-2015)

السنة	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
معدل البطالة	10.2	8.9	10.0	11.0	9.8	9.8	11.2

الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

ذكور	8.6	8.1	8.4	9.6	8.3	8.8	9.5
إناث	18.1	19.1	17.2	17	13.3	14.2	13.7

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على تقارير الديوان الوطني للإحصاء حول البطالة والتشغيل.

يوضح الجدول أعلاه تطور معدات البطالة بين فئتي الذكور والإناث خلال الفترة (2009-2015)، حيث نلاحظ أن نسبة البطالة لدى الإناث أكبر منها عند الذكور، فقد قدرت هذه الأخيرة خلال سنة 8.6% مقابل 18.1% أي ما يعادل النصف، وهذا التفاوت يرجع إلى أن بعض القطاعات المهيمنة على تشغيل اليد العاملة تتطلب العنصر الذكري كقطاع البناء والأشغال العمومية.

الجدول رقم (6): تطور مستويات التشغيل خلال الفترة (2000-2015) الوحدة: 1000 نسمة

السنة	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015
السكان النشطون	8850	9305	9780	10267	10801	10812	11423	11716	11932
قطاع الفلاحة	1.185	1.438	1.617	1.780	1.841	1.136	0.912	1.113	1.038
قطاع البناء	0.781	0.860	0.980	1.160	1.371	1.886	1.663	1.933	2.004
قطاع الصناعة	0.497	0.504	0.523	0.525	0.530	1.337	1.335	1.476	1.551
قطاع الخدمات	2.514	2.660	2.861	3.052	3.260	5.377	6.260	7.193	7.350

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على تقارير بنك الجزائر (2000-2012) وتقارير الديوان الوطني للإحصاء حول التشغيل والبطالة (2014-2015).

يتبين من خلال الجدول أعلاه تطور مستويات التشغيل خلال الفترة (2000-2015)، حيث نلاحظ أن قطاع الخدمات احتل المرتبة الأولى من حيث التشغيل خلال كل سنوات الدراسة، فقد سجل ارتفاعا متواصلا من 2514000 عاملا خلال سنة 2000 إلى 7350000 عاملا خلال سنة 2015، يليه قطاع البناء والأشغال العمومية خصوصا خلال الفترة (2010-2015) فقد شهد انتعاشا كبيرا وذلك بسبب تركيز الدولة على بناء السكنات وإنشاء الطرقات خلال البرنامج التكميلي والبرنامج الخماسي، فخلال الفترة (2005-2009) تم إنجاز 500 دار للصيانة الطرقات بالإضافة إلى

1720 حظير تجهوية لصيانة شبكات الطرقات والتدخلات في حوضات تقيح الوقع وتعبأ تجوية وأنزلاقا لتربة، بالإضافة إلى إنجاز طريق قسري حديث بطول يزيد عن 415 كلم إلى غاية الحدود مع النيجر، وتعزيز 21 منشأة قاعدية للموانئ وبناء 11 ميناء ومخبأ صيد وترميم 21 محطة مطار وكذا إنجاز المحطة الثانية لمطار هواري بومدين، بالإضافة إلى إنجاز ما يقارب 912326 وحدة سكنية أي ما يمثل 90% مناهل المرسوم الموالي من 15، أما قطاع الصناعة هو الآخر فقد انتعش خلال الفترة (2010-2015) على غرار سابقه حيث وصل إلى تشغيل ما يزيد عن 1551000 عامل خلال سنة 2015، في الأخير يأتي قطاع الفلاحة والذي عرف انخفاضا خلال فترة

<sup>15</sup> المرجع نفسه، ص: 13.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

الدراسة حيث انتقل من 1185000 عامل خلال سنة 2000 إلى 1038000 عامل خلال سنة 2015، ويرجع هذا الانخفاض إلى تركيز العمال على قطاعي الخدمات والبناء.

### الخلاصة:

سعت السلطات الجزائرية من خلال طرحها للبرامج التنموية إلى النهوض بالاقتصاد الوطني وتسريع عجلة التنمية خصوصا التنمية المحلية وتغلب ذلك من خلال المبالغ المالية الهائلة التي رصدتها لذلك، فقد ركزت على بناء واستصلاح المستشفيات، كما ركزت على جانب التنمية البشرية في البرنامج الأخير (المخطط الخماسي)، حيث رصدت لها أكبر غلاف مالي، وقد ساهمت هذه المشاريع في فك العزلة على العديد من المناطق حيث تم انشاء العديد من الطرقات (الطريق السيار)، بالإضافة إلى انجاز السدود، بالإضافة إلى اهتمامها بالجانب التعليمي وانشاء السكنات خلال البرنامج الثاني (البرنامج التكميلي لدعم النمو) تم تحقيق 90% من عدد السكنات والذي كان مليون وحدة سكنية، وبالتالي ساهمت هذه البرامج في خفض معدلات البطالة ورفع مستويات التشغيل، غير أن مناصب الشغل المستحدثة اقتصرت على قطاعات دون أخرى كتركز اليد العاملة في قطاعي الخدمات والبناء، وهذا راجع إلى اهمال القطاعات المنتجة الأخرى مثل قطاع الصناعة والفلاحة، التي كانت مساهمتها ضعيفة جدا، لذا وجب تنويع مصادر تمويل البرامج التنموية باعتبار أن اقتصار هذه المصادر على إيرادات الجباية البترولية سيؤدي إلى تعطيل هذا السياسة في حالة انهيار أسعار المحروقات.

## التنمية المحلية أبعادها ومؤشراتها أد بوقرة كمال / أ. بايع راسو خلدون (جامعة باتنة)

### مقدمة :

دفعت مشكلة التنمية وخاصة في العالم الثالث إلى العمل على البحث عن أنجع السبل للوصول إلى تنمية شاملة وحقيقية ، فكان الهدف في بداية الأمر هو تحقيق التنمية الاقتصادية ، والتي ستعكس حتما على رفاهية المجتمع و تطوره واستقراره ، إلا أن التجربة التنموية في العديد من البلدان أثبتت أن تحقيق التنمية الاقتصادية لا يعني بالضرورة تحقيق التنمية الشاملة ، وهو ما دفع بدوره إلى إعادة النظر في مفهوم التنمية وأهدافها والمبادئ التي تقوم عليها ، فالتنمية الاقتصادية وإن كانت تلبى الحاجيات الإنسانية في شقها الاقتصادي ، إلا أنها تبقى عاجزة أمام الحاجيات الاجتماعية والثقافية والسياسية والتي أصبحت لا تقل أهمية عن الحاجيات الاقتصادية ، ومن هنا فإن إعادة صياغة مفهوم التنمية أصبح ضرورة لا غنى عنها قصد رسم السياسات و البرامج التنموية التي تسهم في دفع عجلة التنمية ، فنجاح التنمية مرتبط بالإحاطة أولا بمفهومها وتحديد النفاصل للوصول للأهداف المرسومة والمتوخاة من عملية التنمية .

إن تطور مفهوم التنمية لم يقتصر على الميادين المختلفة التي تهتم بالحياة الإنسانية ، بل صاحب هذا التطور في المفهوم تطورا في المجال الذي تشملته وتتعلق منه العملية التنموية ، حيث أصبحت الحاجة إلى تحقيق وبعث تنمية على المستوى المحلي ضرورة قصوى لعدة اعتبارات، فالتنمية المحلية تسهم بدورها في تعزيز التنمية على المستوى الوطني ، وتنمي الثقافة المجتمعية من خلال إشراك أفراد المجتمع المحلي في عملية التنمية محليا ، وهو ما يسهم بدوره في تعزيز الاقتصاد الوطني وتنمية المجتمع ذاتيا .

فما هو مفهوم التنمية ؟

وما هي التنمية المحلية ؟ وما هي أهم أبعادها ومؤشراتها ؟

الكلمات المفتاحية : التنمية ، ميادين التنمية ، التنمية المحلية الأبعاد والمؤشرات

### أولا: مفهوم التنمية:

1 - تعريفها : تعتبر التنمية من المفاهيم المتداولة في العديد من التخصصات و الميادين سواء السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الإدارية وهو ما يفسر اختلاف وتباين وجهات النظر في تحديد تعريف دقيق وشامل للتنمية والتي نتناول تعريفها كما يلي :

- لغويا: تشير معاجم اللغة العربية إلى أن التنمية في اللغة تعني الزيادة في كم الأشياء أو كيفها ونوعيتها فقد قالت العرب : نما الزرع و نما المال أي :

زاد . وقالوا أيضا : نما الخضاب في اليد والشعر أي ازداد حمرة وسوادا .<sup>1</sup>

و التنمية مشتقة من النمو ، أي ارتفاع الشيء من موضعه إلى موضع آخر.<sup>2</sup>

- اصطلاحا :

التنمية هي :إحداث مجموعة من المتغيرات الجذرية في مجتمع ما بهدف إكساب ذلك المجتمع القدرة على التطوير الذاتي المستمر بمعدل يضمن التحسن المتزايد في نوعية الحياة لكل أفرادها ، بمعنى زيادة قدرة المجتمع على الاستجابة للحاجات الأساسية والحاجات المتجددة بالصورة التي تكفل زيادة درجات إشباع تلك الحاجات عن طريق الترشيح المستمر لاستغلال الموارد الاقتصادية المتاحة وحسن توزيع عائد ذلك الاستغلال .<sup>3</sup>

التنمية عملية حضارية متكاملة تعنى بدفع كفاءة القوى المنتجة بما ينمي الثروة القومية ويولد الفائض الاقتصادي اللازم للتوسع المضطرد في الاستثمار ، كما تعنى التنمية بتوفير الخدمات الأساسية للأفراد المنتجين لتوفر لهم الشروط الموضوعية للوصول إلى المستوى التكنولوجي المطلوب .

وهذا التصور يؤكد على الاهتمام بالجانب الاقتصادي في عمليات التنمية وما يترتب عليه من خدمات اجتماعية لهؤلاء المنتجين<sup>4</sup>

<sup>1</sup> عبد الكريم بكار، مدخل إلى التنمية المتكاملة رؤية إسلامية، دار القلم ، دمشق ، 1999 ، ص 9

<sup>2</sup> مربيبي سوسن، التنمية البشرية في الجزائر الواقع والأفاق ، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري 2 ، قسنطينة 2013 ، ص 7

<sup>3</sup> عبد العزيز عبد الله الجلال، تربية اليسر وتخلف التنمية ، مدخل إلى دراسة النظام التربوي في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت 1985، ص 13

<sup>4</sup> طلعت مصطفى السروجي وآخرون، التنمية الاجتماعية المثال والواقع، مركز نشر وتوزيع الكتاب الجامعي، مصر، 2001 ، ص 15

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

بينما يرى الدكتور محمود الكروي أن التنمية هدف عام وشامل لعملية ديناميكية تحدث في المجتمع وتتجلى مظاهرها في تلك السلسلة من التغيرات البنائية والوظيفية التي تصيب مكونات المجتمع وتعتمد هذه العملية على التحكم في حجم ونوعية الموارد المادية والبشرية المتاحة للوصول بها إلى أقصى استغلال ممكن في أقصر فترة مستطاعة، وذلك بهدف تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة للغالبية العظمى من أفراد المجتمع .  
- ويتحدد مفهوم التنمية في جانبين :

الجانب الأول : وهو جانب علمي يهتم بالتخطيط والبرمجة وتطبيق الأساليب العلمية أو التقنية في الزراعة والصناعة والأخذ بالتكنولوجيا الحديثة وتحديث التعليم والصحة وإرساء البنية الأساسية في المجتمع.... الخ .

الجانب الثاني : عقائدي أو إيديولوجي أو قيمي أو أخلاقي يتصل بمثلقات التنمية وأهدافها وتوظيف نتائجها ، وصورة المجتمع التي تسعى برامج التنمية لتحقيقه وتصور الإنسان من حيث قيمته ودوره في المجتمع وعلاقته به وطبيعة العلاقات الاجتماعية ومعايير السواء والانحراف والهدف النهائي الذي يسعى الإنسان والمجتمع إلى تحقيقه والضوابط التي يجب الالتزام بها خلال مسيرة التنفيذ والتنمية.... الخ  
إذن فالتنمية من خلال هذا التعريف هي عملية ذات طابع فكري تطبيقي في مجالات الحياة هذا من جهة ومن جهة أخرى هي أيضا عملية ذات طابع أخلاقي وإيديولوجي<sup>5</sup>

كما أن التنمية ومن الناحية النظرية يمكن أن تكون نتاجا للدوافع الداخلية أو استجابة للمحفزات الخارجية وفي عصرنا الحالي ، فانه وبالرغم من ذلك ، فقد أصبح من المستحيل تقريبا تحقيق تنمية حقيقية ومستدامة دون التعايش والتكامل مع النظام العالمي ، وتحمل التنمية في عصرنا الحالي احد المعاني المناظرة للحاق بالدول الصناعية أو التحديث من خلال التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر والتصنيع<sup>6</sup>  
كما عرفت التنمية على أنها العمل على تحقيق زيادة سريعة تراكمية ودائمة عبر فترة من الزمن .

كما أنها توظف جهود الكل من اجل صالح الكل ، خاصة تلك القطاعات والفئات الاجتماعية التي حرمت في السابق من فرص النمو والتقدم .  
وفي إطار ذلك يمكن القول بان التنمية لا تهتم بجانب واحد فقط كالجانب الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي ، وإنما تشمل كل جوانب الحياة وعى اختلاف صورها وأشكالها فتحدث فيها تغيرات كيفية وكمية عميقة وشاملة<sup>7</sup>.

إذن فالتنمية ليست غاية في حد ذاتها بل هي من اجل بناء الإنسان الذي هو أداتها وصانعها ، ومن ثم ينبغي ألا تتوقف عند مفهوم تحقيق ثروة مادية وبناء اقتصاد متنوع ، بل عليها أن تتعدى إلى تكوين المواطن القادر على الإسهام بجدارة في مسيرة النماء والبناء الشامل<sup>8</sup>  
2 - التنمية وعلاقتها بمفاهيم أخرى :

أ - التنمية والتحديث : يفرق د- نيبالاسمالوطني بين التنمية والتحديث حيث يرى أن التنمية أو التحديث تعني المحاولة البشرية لتحسين ظروف الحياة الجمعية والفردية بما يتفق مع نسق القيم القائم ... ولكن يجب أن نفرق بينهما على أساس أن التحديث يعني تخليص المجتمع من الطابع التقليدي المدعم للتخلف وذلك من خلال الأخذ بالأساليب العلمية الحديثة في مجال الاقتصاد و الإدارة والصحة والتعليم والعمران.... الخ  
وهذا يعني أن مسالة التحديث في جوهرها مسالة علمية أو تكنولوجية خالصة أما التنمية الاجتماعية أو الحضارية الشاملة تستغرق إلى جانب التحديث بالمعنى السابق عاملا آخر يتمثل في أسلوب توظيف وتوزيع عائد التنمية وخاصة ذلك الجزء الذي لايعاد استثماره وإنما يخصص لاستهلاك البشر ، فالتنمية ليست قضية علم فحسب ولكنها قضية علمية وإنسانية وسياسية<sup>9</sup>.  
ب - التنمية والنمو :

إن كل من التنمية والنمو يشترط احدهما الآخر ، فالتنمية عملية تغير نوعي لما هو قائم سواء كان اقتصاديا أو اجتماعيا أو ثقافيا ، بينما حالة تغير كمي<sup>10</sup>

<sup>5</sup> طلعت مصطفى السروجي وآخرون ، مرجع سابق ، ص 16

<sup>6</sup> كينيتشيوانو ، ترجمة خليل درويش، التنمية الاقتصادية في اليابان: الطريق الذي قطعه اليابان كدولة نامية، دار الشروق، مصر، دون تاريخ نشر، ص 21

<sup>7</sup> رشاد احمد عبد اللطيف تنمية المجتمع المحلي ، دار الوفاء لدنيا للطباعة والنشر ، مصر ، الطبعة الأولى، 2007، ص 18

<sup>8</sup> احمد محمد عبد العظيم الجمل ، دور نظام الوقف الإسلامي في التنمية الاقتصادية المعاصرة، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع والترجمة . مصر ، الطبعة الأولى، 2007.

<sup>9</sup> طلعت مصطفى السروجي وآخرون، مرجع سابق، ص ص 15 16

<sup>10</sup> سهير احمد حامد ، إشكالية التنمية في الوطن العربي ، در الشروق للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2007 ، ص 21

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

والتنمية ظاهرة مركبة تتضمن النمو الاقتصادي كأحد عناصرها الهامة ، ورغم الأهمية التي يمثلها النمو الاقتصادي بالنسبة للعملية التنموية الشاملة ، إلا أن تحقيق هذه الأخيرة مرتبط أيضا بتنمية ميادين أخرى تعنى بالحياة الإنسانية كتنمية الجوانب الثقافية ، الاجتماعية والسياسية والتي تدعم التنمية ، إذن فمن الممكن حدوث نمو اقتصادي سريع ، بينما يحدث تباطؤ في عملية التنمية وذلك لعدم إتمام التحولات الجوهرية التي توأكب عملية التنمية أو تسبقها في المجالات التكنولوجية والاجتماعية والمؤسسية والثقافية والسياسية والاقتصادية<sup>11</sup> .

فالنمو هو : الزيادة النسبية الحقيقية في الناتج القومي في سنة معينة مقارنة بالسنة السابقة .

ج - التنمية والتطور : يقصد بمصطلح التطور الانتقال من حالة أو طور إلى آخر ، فالانتقال مثلا من طور البداوة إلى الطور الريفي إلى الطور الحضري يعتبر تطورا ، وأيضا الانتقال من مرحلة الحضارة إلى الجامعة مثلا يعد تطورا ، فسمما التطور دائما هو من البسيط إلى المعقد ، كما لا يوجد مجتمع من دون تطور .

د - التنمية والتمدن : يقصد بالتمدن عملية تغيير الأسلوب التقليدي القديم لحياة الأفراد في المجتمع إلى أسلوب آخر أكثر حداثة ، وبالتالي يمكن اعتبار مفهوم التمدن متحولا حيث يحتوي بداخله على اتجاه التحول مما هو تقليدي إلى ما هو أحدث أو أكثر معاصرة<sup>12</sup> .

3- ميادين التنمية :

أ- التنمية الاقتصادية : يركز علماء الاقتصاد في تعريفهم لمفهوم التنمية الاقتصادية على الجوانب الاقتصادية مما يضيف على المفهوم طابع اقتصادي : تعرف التنمية الاقتصادية من منظور إسلامي : مجموعة الأنشطة التي تستهدف تحقيق قدر من الرخاء المادي المناسب لتفتح جوانب الشخصية الإنسانية ، بما يؤهلها للقيام بحق الاستخلاف في الأرض<sup>13</sup> .

و تعرف التنمية الاقتصادية أيضا : تقدم المجتمع عن طريق استنباط أساليب إنتاجية جديدة أفضل ورفع مستويات الإنتاج ، من خلال إنباء المهارات و الطاقات البشرية وخلق تنظيمات أفضل ، هذا فضلا عن زيادة رأس المال المتراكم في المجتمع<sup>14</sup> .

كما عرفت التنمية أيضا بأنها الزيادة السريعة والمستمرة في مستوى الدخل الفردي عبر الزمن<sup>15</sup> .

ب- التنمية الاجتماعية :

إذا كانت تعريفات علماء الاقتصاد تركز على الجوانب الاقتصادية فإن نظرائهم في العلوم الاجتماعية والإنسانية ، حاولوا تناول المفهوم من خلال العلاقات الاجتماعية والروابط الاجتماعية والتأثيرات المنتظرة للتنمية على المجتمع حيث عرفت التنمية على أنها :

هي مجال تنموي يسعى للاهتمام بالجانب الاجتماعي لأفراد الإقليم الواحد حيث أن جوهر هذا المفهوم هو العنصر الإنساني للتركيز على قواعد مشاركة الفرد في التفكير وإعداد الفرد وتنفيذ البرامج الرامية للنهوض به ، وبالاهتمام وخلق الثقة في فعالية برامج التنمية الاجتماعية والتي تنحصر أساسا في الخدمات العامة والخدمات الاجتماعية مثل الصحة والتعليم والإسكان والضمان الاجتماعي التي يمكن جمعها في عملية الاستثمار في الموارد البشرية<sup>16</sup> .

التنمية الاجتماعية هي تلك التي تهتم بتنمية العلاقات والروابط الاجتماعية القائمة في المجتمع ورفع مستوى الخدمات في تحقيق تامين الفرد على يومه وغده ورفع مستوياته الاجتماعية والثقافية والصحية وزيادة قدرته على تفهم مشاكله وحته على التعاون مع أعضاء المجتمع للوصول إلى حياة أفضل .

كما عرفت التنمية الاجتماعية على أنها : حركة الغرض منها تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع في<sup>17</sup>

جملته ، على أساس من المشاركة الايجابية لهذا المجتمع وبناء على مبادرة المجتمع إن أمكن ذلك ، فان لم تظهر المبادرة تلقائيا تكون الاستعانة بالوسائل المنهجية لبحثها واستنارتها بطريقة تضمن لنا استجابة حماسية فعالة لهذه الحركة .

فالتنمية من منظور اجتماعي هي عملية تستهدف تعزيز الروابط والعلاقات المجتمعية، وتحسين الخدمات للفرد والمجتمع قصد الوصول إلى ظروف وأحوال معيشية أفضل

ج - التنمية السياسية :

<sup>11</sup> مربيبي سوسن ، مرجع سابق، ص 10

<sup>12</sup> خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق ، رسالة دكتورة، جامعة الجزائر ،2011، ص ص 6 و 7

<sup>13</sup> عبد الكريم بكار ، مرجع سابق ، ص 289

<sup>14</sup> محمد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية ،رسالة دكتورة، جامعة منتوري ، قسنطينة، الجزائر، 2011، ص 68

<sup>15</sup> ابراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها، دار الشروق ، مصر، الطبعة الثانية ، 2001 ، ص 13

<sup>16</sup> خنفري خيضر ، مرجع سابق ، ص 21

<sup>17</sup> محمد خشمون، مرجع سابق، ص 69

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

التنمية من منظور سياسي هي عملية سوسيو- تاريخية متعددة الأبعاد والزوايا تستهدف تطوير أو استحداث نسق سياسي عصري يستمد أصوله الفكرية من سياق إيديولوجي نقدي ، يتسق مع محددات الواقع الاجتماعي والثقافي للمجتمع ويشكل أساسا مناسباً لعملية التعبئة الاجتماعية و يتألف هذا النسق من منظومة من المؤسسات السياسية النظامية والطوعية ، التي تتميز عن بعضها بنائها وتبادل التأثير فيما بينها جديلاً وتتكامل مع بعضها وظيفياً وتمثل في الوقت نفسه الغالبية العظمى من الجماهير وتعكس مصالحها .

ومن هنا يمكن القول إن التنمية السياسية تظهر وتتحقق ، إذا ما نجح النظام السياسي في التعامل مع المشاكل التنموية لبناء الدولة<sup>18</sup>  
د- التنمية الإدارية :

ترتبط التنمية الإدارية بتواجد قيادة إدارية فعالة لها القدرة على بث روح النشاط الحيوي في جوانب التنظيم ومستوياته كما يغرس في الأفراد العاملين بالمنظمة روح التكامل والإحساس بأنهم جماعة واحدة ومترابطة تسعى إلى تحقيق الأهداف والتطلع إلى مزيد من العطاء والانجازات كما أن مفهوم التنمية الإدارية يرتبط أكثر بتنمية وتطوير القدرات البشرية في الإدارة لتحقيق عنصر الكفاءة والفعالية في المؤسسات الإدارية العلمية وزيادة مهاراتها وقدراتها على استخدام هذه الطرق في حل ما يواجهها من مشاكل ورفع مستوى أدائها وتطوير سلوكها بما يحقق أقصى ما في التنمية الاقتصادية<sup>19</sup>.  
ه- التنمية الثقافية :

ظهر مفهوم التنمية الثقافية لأول مرة من خلال المؤتمر الدولي الذي عقدته منظمة اليونسكو في البندقية بإيطاليا سنة 1970،<sup>20</sup> والتنمية الثقافية من المنظور الإسلامي هي ذات أفق واسع ، ويعد إنساني وافق حضاري ورؤية شمولية للمجتمعات كافة ، وليس فحسب إلى مجتمع مخصوص ، وحتى إن كان المجتمع الإسلامي ، والتنمية الثقافية مفهوم مبتكر من مفاهيم العمل الاجتماعي في مدلولاته الشاملة التي تتسع لشتى مناشط الحياة الإنسانية والتي تشمل مختلف مناحي الجهد البشري ، اقترن ظهوره بحركة اليقظة الفكرية الحديثة ، وتبلور بصورة واضحة مع تطور رؤية المجتمع الدولي إلى رسالة الثقافة في الحياة ودورها في بناء المجتمعات المعاصرة ، حتى صار هذا المفهوم اليوم ، من قواعد تقدم الشعوب ، ومن ثوابت السياسات الاجتماعية والثقافية في الدول التي تجعل من التنمية ، هدفاً رئيسياً من الأهداف الوطنية التي تعمل من أجل تحقيقها والتنمية الثقافية هي المعادل الموضوعي لتنمية المجتمع ثقافياً ، ولتنمية الثقافة اجتماعياً واقتصادياً، لتكون الثقافة عنصراً فاعلاً في تطوير آليات النمو ، ولتدعيم لمجهودات التي تسخر للنهوض بمستويات الحياة ، ولترقية الإنسان ، وللرفع من قدراته ولتحسين أوضاعه وتفعيل إسهامه في تقدم المجتمع.<sup>21</sup>

### ثانيا : مفهوم التنمية المحلية :

1- تعريف التنمية المحلية : بعد الوقوف على مفهوم التنمية كمفهوم شامل لا ينحصر في مجرد تنمية اقتصادية تشمل بعض الجوانب الاقتصادية ، بل يتعداه إلى تنمية اجتماعية و ثقافية و سياسية ... تسهم في تحقيق التنمية الشاملة المقصودة والهادفة إلى إحداث التغيير المنشود في المجتمعات ، إن هذا التطور في مفهوم التنمية صاحبه أيضا تطور في مفهوم التنمية المحلية ، خاصة بعد الحرب العالمية الثانية ، حيث حظيت المجتمعات المحلية باهتمام كبير في معظم الدول النامية كوسيلة فاعلية لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى القومي وإذا كانت الجهود الحكومية تلعب دورا هاما في تجسيد وتحقيق التنمية المحلية فان الجهود الذاتية للمجتمعات المحلية لا يقل دورها أهمية عن دور نظيرتها الحكومية من خلال التفاعل والمراقبة والمشاركة والمحافظة على الانجازات والبرامج التنموية الموجهة لخدمتهم بالدرجة الأولى.

والتنمية المحلية هي العملية التي تتكفل من خلالها الهيئات الرسمية المحلية سواء كانت بلدية أو ولاية بالتنمية وحل المشاكل التنموية الخاصة بها انطلاقا من الإمكانيات المتوفرة لديها ، وهذا ما نص عليه الميثاق الوطني لسنة 1976 : على البلديات والولايات حل المشاكل الخاصة بها ، وعلى السلطة المركزية البث في القضايا الوطنية ، ومن هنا ينبغي للمركزية أن تخول الولايات والبلديات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية ، كما أن الميثاق الوطني لسنة 1986 اعتبر البلدية الخلية الأساسية للدولة وتمثل منطلقا قاعديا للتخطيط وسيلة فعالة لتحقيق أهداف التنمية المحلية<sup>22</sup> إذن ومما سبق يمكن تعرف التنمية المحلية بأنها :

<sup>18</sup> المرجع السابق ، ص ص 69 70

<sup>19</sup> خنفرى خيضر ، مرجع سابق ، ص 22

<sup>20</sup> محمد خشمون ، مرجع سابق ، ص 71

<sup>21</sup> عبد العزيز بن عثمان التوجيري، التنمية الثقافية من منظور إسلامي، منشورات المنظمة الإسلامية للتربية والعلوم والثقافة، الطبعة الثانية، 2015 ص ص 11 12

<sup>22</sup> شويح بن عثمان ، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية ، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان ، الجزائر، 2011 ، ص 73

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتفاع بمستويات التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وحضارياً من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة .

من خلال هذا التعريف يتضح أن التنمية المحلية ترتكز على تضافر جهود أفراد المجتمع المحلي من جهة وجهود الجهات الحكومية على المستوى المحلي من جهة أخرى في ظل عملية تكاملية تشمل جميع مناحي الحياة، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وهو ما ينعكس إيجاباً على ظروف المجتمع المحلي . التنمية المحلية هي عملية التغيير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية وذلك من خلال القيادات المحلية القادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية وإقناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي الحكومي، وصولاً إلى رفع مستوى المعيشة لكل أفراد الوحدة المحلية ودمج جميع الوحدات في الدولة .

ولعل من الضروري الإشارة إلى أن مفهوم التنمية المحلية في الدول النامية بصورته الحالية قد مر بفترة زمنية طويلة لكي يستقر على هذا الوضع الذي وصل إليه ، وتقدر هذه الفترة بحوالي نصف قرن<sup>23</sup> .

فمنذ أواخر النصف الأول من القرن العشرين شهدت الدول النامية العديد من برامج ومشروعات التنمية لتطوير الريف، استخدمت في إطارها مصطلحات عديدة مثل تنمية المجتمع والتنمية الريفية والتنمية الريفية المتكاملة وأخيراً التنمية المحلية.

وتجدر الإشارة إلى أن تنمية المناطق الريفية والمحلية قد أطلق عليها في البداية مصطلح تنمية المجتمع خاصة عام 1944 عندما رأت سكرتارية اللجنة الاستشارية لتعليم الجماهير في إفريقيا ضرورة الأخذ بتنمية المجتمع ، واعتبارها نقطة البداية في السياسات العامة ، كما أوصى مؤتمر كمبردج في سنة 1948 بضرورة تنمية المجتمع المحلي لتحسين الأحوال والظروف للمجتمع ككل اعتماداً على المشاركة والمبادرة المحلية لأبناء المجتمع .

وعلى مستوى الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة تم التركيز على مفهوم تنمية المجتمع كوسيلة لرفع مستوى المعيشة وتهيئة أسباب الرقي الاجتماعي المحلي ، من خلال مشاركة المجتمع الإيجابية ومبادراته الذاتية علاوة على الجهود الحكومية ، وقد كان الهدف من برنامج تنمية المجتمع هو مساعدة القرى على تحديد وإشباع احتياجاتهم في مجال الزراعة ، المياه ، الصرف الصحي والتعليم ونشاط المجتمع والطرق وغيرها<sup>24</sup>.

وعرفها قزافييه قريفي: Xavier Griffer

بأنها مسار تنوع وإثراء النشاطات الاقتصادية والاجتماعية داخل إقليم معين من خلال تعبئة طاقات وموارد ذلك الإقليم .

ويرى الأستاذ آرثر دونهام: Arthur Dunham

بان التنمية المحلية ما هي إلا نشاط منتظم لغرض تحسين الأحوال المعيشية في المجتمع وتنمية قدراته على تحقيق التكامل الاجتماع والتوجيه الذاتي لشؤونه ، ويقوم أسلوب العمل ف هذا الحقل على تعبئة وتنسيق النشاط التعاوني والمساعدات الذاتية للمواطنين ، ويصحب ذلك مساعدات فنية من المؤسسات الحكومية والأهلية<sup>25</sup> .

كما يعرفها الأستاذ " ويفر " : التنمية المحلية تعني بكل بساطة استعمال ثروات منطقة معينة من طرف ساكنيها من أجل تلبية حاجياتهم الخاصة ، إن مكونات هذه الحاجيات تتمثل في : ثقافة المنطقة السلطة السياسية والموارد الاقتصادية

كما عرفتها الأمم المتحدة: التنمية المحلية هي العمليات التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين والحكومة (الهيئات الرسمية ) لتحسين الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في المجتمعات المحلية ومساعدتها على الاندماج في حياة الأمة والمساهمة في رقيها بأقصى قدر مستطاع<sup>26</sup>.

إذن ومن خلال التعريفات السابقة نستطيع القول أن التنمية المحلية هي جزء مكمل للتنمية الشاملة تستهدف الارتقاء بالحياة اليومية للأفراد على المستوى المحلي عن طريق الشراكة بين جهود و مكونات المجتمع المحلي وجهود السلطات الرسمية ، وذلك عن طريق برامج تنموية تنطلق من مميزات وموارد وكفاءات وثقافة المجتمع المحلي وتهدف الجوانب الاجتماعية والثقافية والاقتصادية من أجل تحقيق تنمية شاملة تحقق التنمية الاقتصادية من جهة وتعزز الروابط والعلاقات الاجتماعية والثقافية من جهة أخرى .

2- أهداف التنمية المحلية :

<sup>23</sup> عبد المطلب عبد الحميد ، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية طبع نشر توزيع ، مصر، 2001، ص13

<sup>24</sup> المرجع السابق ، ص 14

<sup>25</sup> خنفرى خيضر ، مرجع سابق ، ص 17 18

<sup>26</sup> المرجع السابق، ص 19

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

إن تحقيق التنمية محلية مرتبط بتحقيق مجموعة من الأهداف المسطرة والمبرمجة والتي من خلالها تجسد التنمية المحلية ميدانيا و تتمثل هذه الأهداف في :

- إشباع الحاجات الأساسية للأفراد :إن إشباع الحاجات الأساسية للأفراد هو مطلب شعبي كما هو واجب على الدولة لتحقيق استقرار أفرادها وإزالة الفوارق الاجتماعية بين المواطنين ، ويعتبر العلاج والأمن والسكن والملابس والمأكل والتعليم من الاحتياجات الأساسية للأفراد المجتمع المحلي ، وبالتالي فإن توفيرها وتلبيتها يعتبر شرطا أساسيا في لتحسين حاجيات الأفراد والتطلع لما هو أفضل .

- تقليل التفاوت بين الأفراد : تعيش معظم البلدان النامية في تمييز وتفاوت كبير بين أفراد مجتمعاتها هذا التفاوت الذي أساسه نصيب الفرد من الدخل والثروة و استحوذ فئة قليلة عليها وهذه المظاهر تمتد إلى<sup>27</sup>

المجتمعات المحلية الصغيرة، فتكونت فئة برجوازية محلية أمام هذه الشريحة الكبيرة من المجتمع حيث ينشأ التفاوت وتشعر الغالبية بغياب العدالة الاجتماعية وتتولد طبقات مختلفة في المجتمع مما يزيد من الشعور بالتفاوت بين مختلف الطبقات ، ومن واجب الدولة هنا تقليل التفاوت في الدخل والثروات والتي تعد أيضا من الأهداف العامة التي تسعى التنمية المحلية إلى تحقيقها .

بناء الأساس المادي للتقدم : إن بناء الأساس المادي مهم لأي تنمية تريد بلوغ التقدم الحقيقي فمعظم الدول المستقلة تعتمد على بناء قاعدة أساسية واسعة للهيكلة الإنتاجي ، فالتنمية المحلية تكون فعلية حينما تركز على خلفية بناء الأساس المادي للتقدم والانطلاق الحقيقية لتوسيع القطاعات الاجتماعية والاقتصادية .

- الرفع من مستوى المعيشة : تعمل التنمية المحلية على الرفع من مستوى المعيشة لكافة أفراد المجتمع المحلي من خلال تنمية الموارد البشرية و المادية وزيادة الدخل القومي والمحلي تصاحب التغيرات الحاصلة في هيكل الزيادة السكانية وتنظيمها والتحكم في المواليد لتلائم والمعدل المناسب الذي يحققه رفع مستوى المعيشة ، والمعادلة تقتضي كلما كان مستوى المعيشة منخفض كلما كان في المقابل معدل نصيب الفرد من الدخل القومي أو الدخل المحلي هو الأخر منخفض ، لذلك من الأهداف العامة للتنمية المحلية تحسين والرفع من مستوى المعيشة .

- إتاحة الحرية والقدرة على الاختيار: تسعى التنمية المحلية للتحرر من العادات والتقاليد والمعتقدات التي تقف عائقا في سبيل التنمية والقدرة على تجاوز العوائق الفكرية والإنسانية لتحقيق حياة أفضل<sup>28</sup> .

3- المبادئ الأساسية للتنمية المحلية :

أ- مشاركة أفراد المجتمع المحلي :

إن مشاركة أفراد المجتمع المحلي في التنمية المحلية يعتبر مبدأ من أهم مبادئ حيث يستوجب إثارة وعي أفراد المجتمع المحلي وتحسيسهم بضرورة العمل من أجل تحسين مستوى حياتهم الاقتصادية والاجتماعية كما يتطلب العمل على إقناعهم بالحاجات الجديدة وتدريبهم على استعمال الوسائل الحديثة في الإنتاج وتوحيدهم على أنماط جديدة من العادات الاقتصادية ، خاصة في مجال الادخار والتوفير والاستهلاك<sup>29</sup> .

بل يجب أيضا تعديل القوانين ذات العلاقة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص والمجتمع المدني بما يمنح المرونة اللازمة للعلاقات التنظيمية والاجتماعية بينهم ، وإنشاء هيئات وطنية شبه حكومية ويقانون خاص مهمتها رعاية ودعم الشراكة بين الفاعلين على المستوى المحلي( إدارة. مجتمع ،أفراد ، قطاع خاص)<sup>30</sup>

إن كل مجتمع له خصائصه المميزة والتي تعكس بيئته وتاريخه ، والمؤسسات القائمة في مجتمع من المجتمعات هي نتاج الاعتماد المتبادل والتلاحم مع الظواهر الكلية، فالمجتمعات المحلية تمتلك المنطق و الميكانيزمات الخاصة بتطورها الداخلي<sup>31</sup>

إن الشراكة بين المجتمع المحلي والسلطات المسؤولة على عملية التنمية يعزز الثقة بين الطرفين ويسمح لأفراد المجتمع بالشعور بالمسؤولية تجاه تنمية الفضاء أو الإقليم ، وهو ما يسهم بدوره في رفع نسبة النجاح في المشاريع والبرامج التنموية المحلية المقترحة وبالتالي تحقيق التضامن والحوار والتآزر بين أفراد المجتمع المحلي والقائمين على تخطيط وتنفيذ البرامج التنموية .

<sup>27</sup> محمد بالخير ، التنمية المحلية وانعكاساتها الاجتماعية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2005، ص 40

<sup>28</sup> المرجع السابق، ص 41

<sup>29</sup> محمد خشمون، مرجع سابق، ص 102

<sup>30</sup> صباح غربي و هيبية غربي ، دور منظمات المجتمع المدني في تطوير الخدمات العامة ،مجلة علوم الانسان والمجتمع ، جامعة بسكرة، العدد 10، 2014 ، ص85

<sup>31</sup> كينيث تشياونو، مرجع سابق، ص 20

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

ب - توافق الجهود التنموية مع الحاجات الأساسية في المجتمع المحلي :

تكون الأولوية للمشروع التي تهم الأفراد في حياتهم مباشرة وتعمل على تلبية حاجاتهم المستعجلة ،ذلك أن إشباع الحاجات يزيد من ثقة الأفراد ويحفزهم أكثر للتعاون والعمل من أجل إنجاز المشروعات التنموية .

إن إدراك أفراد المجتمع المحلي بأن الهدف المباشر من التنمية المحلية هو تنمية الفضاء والإقليم وتلبية حاجياتهم الأساسية يدفع بهم إلى التضامن والتعاون من أجل تجسيد هذه البرامج التنموية .

ج - الاعتماد على الموارد المحلية المتاحة :

تهدف التنمية المحلية لتحقيق وتلبية حاجات المجتمع المحلي، وبالتالي فهي مطالبة بالبحث عن مصادر تمويل محلية من خلال الموارد المحلية ، وهي كل الموارد الطبيعية والطاقات البشرية المتوافرة في المجتمع المحلي ، إن الاعتماد على التمويل المحلي للبرامج التنموية يمنح المرونة الكافية لتجسيد المشاريع من خلال سهولة الحصول على هذه الموارد وترجمتها إلى مشاريع حقيقية تعود <sup>32</sup> بالفائدة على أفراد المجتمع وتلبي حاجياته، بالإضافة إلى ذلك فإن الطاقات البشرية المحلية تكون أقدر على فهم حاجيات مجتمعها ، وهو ما يسهم بدوره في تعزيز نسبة النجاح

د - ضرورة مساعدة الجهات الحكومية في العمل التنموي : إن التنمية المحلية ليست عملية معزولة عن التنمية الشاملة للبلاد بل عملية تحتاج إلى تنسيق مع أطراف مركزية أو إقليمية أو محلية أخرى ، لذا فالدعم المركزي أو الحكومي في هذه الحالة يعتبر جد ضروري سواء كان مادي أو تقني أو طاقات وكفاءات بشرية من أجل مراقبة التنمية المحلية وخاصة إذا كانت في مناطق تفتقر إلى موارد وكفاءات بشرية تجسد البرامج ميدانياً .

هـ - الإسراع بالنتائج المادية الملموسة : يفضل في التنمية المحلية التركيز على المشاريع ذات النتائج السريعة كالمرافق الصحية،الخدمات الإدارية لتسهيل حاجات الأفراد،وكذلك مرافق التعليم والتربية، وبعض المشاريع ذات العائد والنتيجة السريعة،وأيضاً الاهتمام بالبنية التحتية ما يسمح بتسهيل الحياة اليومية للمواطن،وتجنب المشاريع الاقتصادية الكبيرة التي تتطلب جهداً ووقتاً كبيراً وتمويل كبير وكفاءات عالية

و - توظيف القيم والتصورات القائمة في المجتمع :تشكل القيم والتقاليد والتصورات القائمة بين أفراد المجتمع المحلي عاملاً مهماً في نجاح أو فشل البرامج والسياسات التنموية على المستوى المحلي ن لما لها من دور في التأثير على ثقافة أفراد المجتمع لذا يتوجب على القائمين على هذه البرامج الأخذ بالحسبان الموروث الثقافي والاجتماعي للمجتمع المحلي كونها تشكل الإطار المرجعي للسلوكيات الاجتماعية والاقتصادية للأفراد .

ي - التقويم : كأى برنامج أو خطة أو مشروع لا بد لبرامج التنمية المحلية أن تخضع لعملية تقويم تراعى فيها الأساليب العلمية للتقويم ، من أجل معرفة مدى تحقيق النتائج المرجوة ونسبة النجاح فيها وتصحيح مسار التنمية المحلية إذا ما كانت النتائج عكسية والوقوف نقاط الضعف ميدانياً ، فالتقويم يمنح الفرصة لمراجعة الأخطاء السابقة ويسمح بمواصلة البرامج بطريقة أفضل <sup>33</sup> .

ثالثاً: أبعاد التنمية المحلية ومؤشراتها :

1- الأبعاد: أ- البعد الاقتصادي :

تراعى التنمية المحلية البعد الاقتصادي من أجل تنمية الإقليم المحلي اقتصادياً، وذلك عن طريق البحث عن القطاع أو القطاعات الاقتصادية التي يمكن أن تتميز بها المنطقة ، سواء عن طريق النشاط الزراعي أو الصناعي أو الحرفي ، ولهذا فنجد أن المنطقة التي تحدد مميزاتها مسبقاً تكون قادرة على النهوض بالنشاط الاقتصادي المناسب لها من أجل توفير فائض القيمة عن طريق المنتجات المحققة بالإضافة إلى ذلك يمكن لها أن تدمج أفراد المجتمع الباحثين عن فرص العمل في النشاط الاقتصادي ، ولهذا تصبح التنمية المحلية تحقق البعد الاقتصادي عن طريق امتصاص البطالة من جهة وعن طريق توفير المنتجات الاقتصادية التي تتميز بها المنطقة من جهة أخرى سواء للاستهلاك المحلي أو التوزيع للأقاليم الأخرى ، وكذلك تعتمد التنمية المحلية على بناء الهياكل القاعدية المحلية من الطرقات والمستشفيات ومدارس.... الخ ، هذه الهياكل بالإضافة إلى كونها تسمح بدمج طالبي العمل فإنها تمهد الطريق نحو الجو المناسب لأفراد المجتمع القاطنين بذلك الإقليم ، وتستقطب أصحاب رؤوس الأموال المتواجدين في الأقاليم الأخرى من أجل الاستثمار بهذه المنطقة ، وهذا طبعاً يتوقف على مدى قدرة المنطقة على التخطيط والاستثمار في توفير بنية تحتية تسمح بجلب مستثمرين سواء لتنمية تماشى وما يتوفر عليه الإقليم من مزايا و موارد بشرية أو مادية ، أو الاستثمار في ما تحتاجه المنطقة من حاجيات أخرى لتغطية النقص في هذا الجانب ب - البعد الاجتماعي :

<sup>32</sup> محمد خشمون، مرجع سابق، ص 103 104

<sup>33</sup> المرجع السابق ، ص 104 105

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

يركز البعد الاجتماعي للتنمية المحلية على إنسان يشكل جوهر التنمية وهدفها النهائي من خلال الاهتمام بالعدالة الاجتماعية ، ومكافحة الفقر وتوفير الخدمات الاجتماعية لكافة أفراد المجتمع بالإضافة إلى ضمان الديمقراطية لمشاركة الشعوب في اتخاذ القرار بكل شفافية ، ولهذا نجد أن البعد الاجتماعي للتنمية المحلية يمثل حجر الزاوية لأن توفى الحياة الاجتماعية المتطورة من شأنها إن تدمج كل طاقات المجتمع لتطوير الثروة وزيادة القيمة المضافة ، وعليه نجد إن تسخير التنمية المحلية خدمة المجتمع يمكنها أن تقدم لنا مجتمع يتصف بالنبل وينبذ الجريمة ومحباً لوطنه ومنطقته .<sup>34</sup>

وهناك ميادين عديدة ومختلفة تشملها التنمية المحلية لها علاقة وطيدة بالبعد الاجتماعي مثل : التعليم والصحة والأمن والإسكان... الخ ، كل اهتمامات التنمية المحلية بهذه الجوانب له أثره المباشر على شرائح المجتمع إيجاباً وسلباً ، فالتخطيط لبرامج سكنية حسب حاجيات الإقليم و بمرافقة المجتمع المدني للمنطقة يسمح بدمج أفراد المجتمع في الحياة الاجتماعية للمنطقة بل وحتى الاقتصادية .

ج - البعد البيئي :

يلعب البعد البيئي دوراً هاماً في التنمية المحلية ، إذ تسهم البيئة السليمة في توفير العيش في شروط النظافة و أجواء الراحة والاستجمام للمجتمع المحلي ، إلا أنه غالباً ما يصاحب العملية الإنتاجية العديد من المشاكل البيئية ، والتي تنعكس أثارها مباشرة على المجتمعات المحلية ، فالاستغلال غير المدروس للمحيط سينجم عنه حتما انعكاسات ضارة بالبيئة كانجراف التربة ، التصحر التلوث ، وتعتبر التكاليف المتعلقة بمكافحة هذه الانعكاسات في بعض الأحيان أكبر من قيمة الناتج المتحصل عليه من هذا الاستغلال.

ويركز البعد البيئي للتنمية المحلية على مراعاة الحدود البيئية بحيث يكون لكل نظام بيئي حدود معينة لا يمكن تجاوزها من الاستهلاك والاستنزاف ، أما حالة تجاوز تلك الحدود فإنه يؤدي إلى تدهور النظام البيئي وعلى هذا الأساس يجب وضع حدود أمام الاستهلاك والنمو السكاني والتلوث وأنماط الإنتاج البيئية واستنزاف المياه وقطع الغابات وانجراف التربة .

إذن ومن أجل الوصول إلى تنمية محلية حقيقية تكفل وتسهم في تحقيق العدالة والمساواة في التنمية بين أفراد المجتمع المحلي لا بد من أن تراعي الأبعاد الثلاثة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية<sup>35</sup>

2 - مؤشرات التنمية المحلية :

أ - المؤشرات الاقتصادية :

- العائدات المحلية من الضرائب والرسوم.

- نسبة إشغال المباني التجارية والصناعية، وتكلفة الإيجار لكل متر مربع في هذه المساحات.

- النسبة المئوية من الشركات والمصانع المحلية التي تملكها جهات محلية.

- متوسط الأجور ومتوسط بدل النقل إلى العمل ومنه للمقيمين المحليين.

- معدل البطالة والأشخاص الذين يلتحقون بسوق العمل والنسبة المئوية من الأشخاص الذين يعيشون في الفقر

- متوسط الأسعار مقارنة بالأجور .

- مدى توفر أسواق تلبى الحاجيات المحلية أو الفائض المحلي .

ب - المؤشرات الاجتماعية :

\* في مجال السلامة العامة

- وجود خطط لإدارة الطوارئ، كالزلازل، أو الأعاصير، أو العواصف (في المناطق التي يُعدّ ذلك فيها ضرورياً)، الفيضانات، وغيرها من طرق مقاومة الكوارث الطبيعية.

- تفعيل قوانين جودة البناء وشروط الترخيص والتشدد في إجراءات التفقيش على المباني والبنية التحتية.

- عدد محطات مكافحة الحرائق المتوفرة و رجال الإطفاء المتوافرين لمكافحة الحرائق وغيرها من حالات الطوارئ ومدى توفير الأمن من خلال توفير عدد كافي من رجال الأمن لكل مواطن.

\* في مجال التربية :

<sup>34</sup> غربي احمد ، أبعاد التنمية المحلية وتحدياتها في الجزائر ، مجلة البحوث والدراسات العلمية ، جامعة المدينة ، العدد 4 ، 2010، ص 48

<sup>35</sup> المرجع السابق، ص 49

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

- البلديات نموذجاً - يومي 8-9 نوفمبر 2016

- وضع المدرسة: نسبة التسيير عدد حالات الطرد من المدرسة في المراحل الابتدائية والمتوسطة والثانوية، حجم الصفوف، قدم المباني، ومعدل أجور المعلمين

- النسبة المئوية من الأطفال الملتحقين بالمدارس الخاصة أو الدينية.

- عدد المتخرجين المحليين الملتحقين بالجامعة<sup>36</sup>.

\* في مجال الصحة :

معدل السكان لكل طبيب واحد : إن عدد السكان لكل طبيب واحد مؤشر على مدى توفر بعض خدمات الرعاية الصحية الأولية ، وبصفة عامة كلما قل عدد السكان لكل طبيب واحد ، كلما زادت فرص تحسين الصحة العامة ، وإن كان هذا المؤشر معمول به على مستوى التنمية الشاملة إلا أنه على المستوى المحلي يكون أكثر وضوحاً، فتوفير الرعاية الصحية لعدد معقول من السكان من طرف طبيب واحد يسمح بنجاعة أكبر في هذا المجال.

معدل وفيات الرضع : كلما كانت الخدمات و الرعاية الصحية متوفرة على المستوى المحلي و بصفة جيدة كلما انخفض معدل وفيات الرضع .

العمر المرتقب عند الولادة : إن العمر المرتقب عند الولادة يمثل حصيللة التفاعلات المتبادلة بين العديد من العوامل التي تحدد مستوى إشباع حاجات البشر وبالتالي مستوى معيشتهم .<sup>37</sup>

- المقدار السنوي للرعاية المجانية المُقدَّمة من قبل المستشفيات والمستوصفات الطبية.

- عدد أسرة المستشفيات، والأطباء، ومساعدى الأطباء، والمرضى، وبرامج العلاج... إلخ. لكل شخص في المجتمع المحلي، وكذلك وسيارات الإسعاف المتوفرة .

\* المؤشرات الثقافية : كون مفهوم الثقافة شامل فإن المقصود بها هنا هو مختلف النشاطات الثقافية كالعروض المسرحية ونشاط المكتبات وبرامج الترفيه . الخ.....

- عدد إنتاجات المسارح المحلية، وعدد مراكز العرض في المجتمع المحلي وعدد العروض ذات الكلفة المنخفضة أو المجانية وحفلات فرق الغناء المحلية، وغيرها من العروض المشابهة التي يقدمها المقيمون في المجتمع المحلي.

- عدد المتاحف المحلية وعدد الزوار الذين تستقبلهم، ومدى توفر الإذاعات المحلية

- توافر المكتبة العامة: ساعات الدوام، وعدد الفروع، وإمكان الوصول إليها... إلخ - واستخدامها<sup>38</sup>.

خاتمة :

يعتبر مفهوم التنمية من المفاهيم الواسعة نتيجة التطور الذي شمل جميع مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية ، والتي عرف معها مفهوم التنمية بدوره تطورا ، فبعد أن كانت التنمية تتجه لخدمة و تحسين وتطوير مختلف النشاطات المتعلقة بالحياة الاقتصادية لأهميتها في تحقيق التنمية إلا إنه مع تطور و تزايد الحاجيات الإنسانية أصبح من الضروري مراجعة مفهوم يشمل جميع شؤون الحياة الإنسانية ، فالتنمية انتقلت من المفهوم الضيق الذي يعنى بالاقتصاد ، لتشمل أيضا الحياة الاجتماعية والسياسية والثقافية ... الخ .

إن الوصول إلى تنمية شاملة وحقيقية تتطلب تصافر جهود السلطات المركزية مع نظيرتها على المستوى المحلي ، قصد تلبية حاجيات المجتمع المحلي من جهة ، ودفع عجلة التنمية بالاعتماد على الجهود المحلية من جهة أخرى، وهو ما يسهم على المدى البعيد في إرساء ثقافة تنمية على المستوى المحلي تعتمد على الطاقات البشرية والمادية المتوفرة على مستوى الإقليم من أجل خلق الثروة ، وهو ما يخفف من عبئ النفقات التي تتحملها الدولة من أجل دفع التنمية المحلية، وتسهم بدورها هذه الأخيرة في تعزيز الاقتصاد الوطني من خلال استغلالها ومعرفتها بالإمكانيات المتوفرة على المستوى المحلي .

وبالرغم من الأهداف والمجالات المتعددة للتنمية ، وحتى إن وجد اختلافات في مفهوم التنمية كنتيجة لاختلاف ميدان البحث فإنه في العموم تسعى إلى خدمة وتطوير الإنسان اجتماعيا وثقافيا و أخلاقيا وتدمجه في العملية التنموية ليكون جزءا منها يخطط، يشارك و يتفاعل ، كون نتائجها موجّهة بالدرجة الأولى لإشباع حاجيات الإنسان، لأنه يشكل الركيزة الأساسية في بعث أي تنمية ، وفي أي مستوى .

قائمة المراجع :

<sup>36</sup> موقع عدة العمل المجتمعي بتاريخ 2016/09/20 الساعة 13 h45

<http://ctb.ku.edu/ar/content/evaluate/evaluate-community-initiatives/examples-of-community-level-indicatorsmain>

<sup>37</sup> محمد توفيق صادق، التنمية في دول مجلس التعاون : دروس السبعينات وأفاق المستقبل، سلسلة عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ص 50 52

<sup>38</sup> موقع عدة العمل المجتمعي بتاريخ 2016/09/20 الساعة 13 h45

<http://ctb.ku.edu/ar/content/evaluate/evaluate-community-initiatives/examples-of-community-level-indicatorsmain>

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- 1- عبد العزيز عبد الله الجلال، تربية اليسر وتخلف التنمية، مدخل إلى دراسة النظام التربوي في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت 1985.
- 2- محمد توفيق صادق، التنمية في دول مجلس التعاون : دروس السبعينات وآفاق المستقبل، سلسلة عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 1986
- 3- عبد الكريم بكار، مدخل إلى التنمية المتكاملة رؤية إسلامية، دار القلم ، دمشق ، 1999 .
- 4- ابراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها، دار الشروق ، مصر، الطبعة الثانية ، 2001
- 5 -طلعت مصطفى السروجي وآخرون، التنمية الاجتماعية المثال والواقع، مركز نشر وتوزيع الكتاب الجامعي، مصر ، 2001 .
- 6- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية طبع نشر توزيع ، مصر، 2001 .
- 7- احمد محمد عبد العظيم الجمل ، دور نظام الوقف الإسلامي في التنمية الاقتصادية المعاصرة، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع والترجمة . مصر ، الطبعة الأولى، 2007.
- 8- رشاد احمد عبد اللطيف، تنمية المجتمع المحلي ، دار الوفاء لنديا للطباعة والنشر ، مصر ، الطبعة الأولى، 2007.
- 9- سهير احمد حامد ، إشكالية التنمية في الوطن العربي ، در الشروق للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2007
- 10 -كينيثشي اونو ، ترجمة خليل درويش، التنمية الاقتصادية في اليابان: الطريق الذي قطعه اليابان كدولة نامية، دار الشروق، مصر

### المجلات :

- 11- غربي احمد ،أبعاد التنمية المحلية وتحدياتها في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات العلمية، جامعة المدينة ، العدد 4 ، 2010.
- 12 - صباح غربي و هيبية غربي ، دور منظمات المجتمع المدني في تطوير الخدمات العامة ،مجلة علوم الإنسان والمجتمع ، جامعة بسكرة، العدد 10، 2014 .
- 13- عبد العزيز بن عثمان التويجري، التنمية الثقافية من منظور إسلامي، منشورات المنظمة الإسلامية للتربية والعلوم والثقافة، الطبعة الثانية. 2015

### مذكرات :

- 14 - خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق ، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2011
- 15 -محمدخشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية ،رسالة دكتوراه، جامعة منتوري ، قسنطينة، الجزائر، 2011.
- 16 - محمد بالخير، التنمية المحلية وانعكاساتها الاجتماعية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2005.
- 17 - شويح بن عثمان ،دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية ، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان ، الجزائر، 2011.
- 18 - مربيعي سوسن ،التنمية البشرية في الجزائر الواقع والآفاق ، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري 2 قسنطينة 2013 .

### المواقع الالكترونية :

- 19 - موقع عدة العمل المجتمعي :

<http://ctb.ku.edu/ar/content/evaluate/evaluate-community-initiatives/examples-of-community-level-indicatorsmain>

الملتقى الوطني الأول حول:التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية  
-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

---

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة 8 ماي 1945 قالمة

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

قسم علوم التسيير

الملتقى الوطني الأول حول:

التسيير المحلي بين اشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

- البلديات نموذجا -

مساهمة جامعة 8 ماي 1945، قالمة، في تنمية محيطها السوسيو اقتصادي: الواقع والأفاق

د. زراولة رفيق

جامعة 8 ماي 1945، قالمة.

zeraoula.rafik@univ-guelma.dz

## مقدمة:

تتحمل الجامعة، باعتبارها مؤسسة تعليم عال، في نظر الكثير من المفكرين والباحثين ، وحتى السياسيين، العبء الأكبر في التنمية الشاملة للمجتمعات، كونها المزود الرئيسي له ذه الأخيرة بالرأسمال البشري الأكثر رقيا، القادر على قيادة التنمية الشاملة للمجتمع بمختلف جوانبها، والداعم الأساسي له بمختلف البحوث العلمية التي يمكنها أن تساهم في حل مشكلاته الاقتصادية والاجتماعية.

تهدف هذه الدراسة إلى البحث في المساهمة التي تقدمها جامعة 8 ماي 1945، قالمة، في تنمية محيطها السوسيو اقتصادي، من خلال مجالين أساسيين: إمداد المحيط بالرأسمال البشري الكفؤ القادر على قيادة التنمية المجتمعية وتزويده بالبحوث العلمية التي من شأنها أن تقود إلى إيجاد الحلول الممكنة لمختلف المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي يشهدها محيطها.

I. مساهمة الجامعة في التنمية السوسيو اقتصادية: مقارنة نظرية

"تؤدي الجامعات بوصفها إحدى المؤسسات الأكاديمية دوراً هاماً في تطور المجتمعات وتقدمها في عالم يتصف بالتغير

السريع في حاجات ورغبات السوق المتطورة والمتغيرة باستمرار، إذ أن دورها لا يقتصر فقط على تأهيل القوى البشرية بل يتعدى ذلك لتسهم بشكل مؤثر وإيجابي في مسيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع".<sup>39</sup>

لكن قبل أن تستقر الجامعات على تأدية هذا الدور، تشير مختلف أدبيات التعليم العالي إلى أن دور الجامعات الأولى انحصر في عرض التعليم، من أجل إعداد الطلبة لمهن القانون، اللاهوت والتدريس الجامعي<sup>40</sup>، مما يعني أنها لم تكن تحمل معنى الجامعة بمفهومها الحديث، المبني على مبدأ البحث العلمي وإعداد الباحثين والمساهمة في التنمية المجتمعية.

مرت الجامعات الغربية في أوروبا، خلال العصور الوسطى، بأزمة تمثلت في ابتعادها عن المجتمع، وانحصارها في أداء وظيفة التدريس، من جهة، وعدم تكيفها بسهولة مع المتغيرات الفكرية والاجتماعية، التي ميزت تلك الفترة، من جهة أخرى، لكن في الأخير، أدت هذه التغيرات بالجامعة إلى تغيير فلسفتها، وتوجهت بذلك إلى أداء دورين جديدين، هما: البحث العلمي، وخدمة المجتمع.

"فخلول عصر النهضة تغيرت المجتمعات الأوروبية، وتغيرت معها وظيفة الجامعة نتيجة ظهور حاجات جديدة في هذه المجتمعات، حتى صارت نموذجاً للمؤسسات التي تسخر طاقتها لخدمة المجتمع وتقود ثورته العلمية والتكنولوجية، التي تمثلت في قيام الثورة الصناعية، والتي فرضت بدورها متطلبات جديدة على الجامعات، تمثلت في الحاجة إلى أعداد متزايدة من الكوادر الفنية المتخصصة وتوجيه النشاط العلمي للجامعة في مجالي التدريب والبحث إلى مجالات العلوم الطبيعية والتكنولوجية، ودراسة أسسها من احتياجات بشرية وإعتمادات مالية عالية".<sup>41</sup>

تعمل الجامعات، في مطلع القرن الواحد والعشرين، على تقديم خدمات نموذجية عملية مباشرة للمجتمع في مختلف مجالات الحياة، فهي تسعى لحل مشكلاته وإنمائه من خلال البحوث العلمية التي يجريها الباحثون على مستواها، وتزويده بالطاقات البشرية القادرة على قيادته.

من هذا المنطلق برزت إلى الوجود فكرة الجامعة المنتجة والتي تحمل فلسفة تختلف عن فلسفة الجامعة بمفهومها التقليدي، إذ

عروض محمد باسراجيل، 2003، اختيار القابات الإدارية في المؤسسات الأكاديمية بالتركيز على رؤساء الأقسام، في الملتقى العربي حول<sup>39</sup> المواصفات العالمية للجامعات، عدن، ص313

الأوضاع الاجتماعية والمهنية للأستاذ الجامعي في المؤسسات الجامعية، دراسة ميدانية عن أوضاع أساتذة، 2001 بوسنة، حمادي<sup>40</sup> 39 جامعة محمد خيضر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، غير منشورة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص ص ، إشكالية المشاركة الديمقراطية في الجامعة الجزائرية، منشورات جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2001 وآخرون، دليو فضيل<sup>41</sup> 90-91 ص

أن هدفها "هو التأثير الإيجابي في حركة المجتمع، وتحقيق الاستيعاب الكامل لمنجزات التطور التقني الحديثة، من خلال تحسين استغلالها للموارد المتاحة لها وتحقيق إنتاجية عالية".<sup>42</sup>

الجامعة المنتجة هي المؤسسة التعليمية التي تعمل على أن تكون أكثر قرباً من المجتمع، الذي تنشط فيه، وعلى أن تكون المؤثر الإيجابي في حياته، وهي من أجل ذلك تمارس جملة من الأدوار، نذكر منها ما يأتي:<sup>43</sup>

1. المشاركة المباشرة في التطوير والابتكار.
  2. توسيع برنامج التعليم المستمر والتدريب.
  3. فسح المجال للاستفادة من وسائل الدراسات العليا في معالجة مشاكل العمل، واقتراح الحلول المناسبة لها.
- مما سبق دراسته، يمكن أن نخلص إلى أن عمل الجامعة المنتجة يرتبط، إضافة إلى التعليم والبحث، بالدور المحدد الذي تؤديه في المجتمع، فهي جامعة تجمع بين الوظائف التقليدية الثلاثة للجامعة (التعليم، البحث العلمي وخدمة المجتمع)، وبين الإنتاج بمفهومه الاقتصادي.

فالجامعة المنتجة تعتمد في عملها على مبدأ المتاجرة، حيث يتكون سوق عرضها من التكوين المتخصص، البحوث، والاستشارات، التي تقدمها، وتحصل بموجب ذلك على أموال، تستغلها في تمويل نفسها، مما جعلها تبدو كمؤسسة اقتصادية.

"أصبحت الجامعات في العصر الحديث من المقومات الرئيسية للدولة العصرية، وأصبح إنشاء مثل هذه المؤسسات في جميع الدول على اختلاف أحجامها ومستويات نموها من أهم أولوياتها، فالجامعة تمثل القيادة الفكرية والعلمية في المجتمع (بما يتوافر لديها من كوادر مؤهلة تأهيلاً عالياً)، فهي بيت الخبرة ومعقل الفكر في شتى صوره وأصنافه، ورائدة التطور والإبداع وصاحبة المسؤولية في تنمية أهم ثروة يمتلكها المجتمع وهي الثروة البشرية".<sup>44</sup>

عموماً، يرى (فؤاد راشد عبده، 2003)، أن الوظائف الثلاثة التي استقرت الجامعات على تأديتها بعد سيرورة تطور تؤدي بالنتيجة إلى الآتي:<sup>45</sup>

الأنماط القيادية السائدة وأساليب التسيير لمدراء المعاهد بالشرق الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، 2001، لونيس، أوقاسي<sup>42</sup>  
249 دولة، غير منشورة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قسنطينة، الجزائر ص  
نفس المرجع السابق، ص 249 لونيس، أوقاسي<sup>43</sup>  
<sup>44</sup> شبل بدران، جمال الدهشان، 2001، التجديد في التعليم الجامعي، دار قباء للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ص 64

فؤاد راشد عبده، 2003، العلاقة بين الإدارة الحكومية وإدارة الجامعات الحكومية اليمنية: الواقع ومقتضيات التطور، في الملتقى العربي<sup>45</sup>  
حول المواصفات العالمية للجامعات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عدن ص 366

- 1 - تعميم المعارف النظرية التي أنتجها العقل البشري وتنميتها وتعميم المعارف العلمية الجديدة، وتزويد الموارد البشرية بالمعارف العلمية اللازمة التي تمكنها من الإسهام الفاعل في تنمية المجتمع وتقدمه.
- 2 - تفسير مختلف الظواهر والأحداث والكشف عن أسبابها، والتنبؤ باتجاهات فعلها وتأثيرها المستقبلي بغرض ضبطها والتحكم بها وتسخيرها لصالح الإنسان والمجتمع.
- 3 - تطوير الممارسة الحياتية والإسهام في حل العضلات التي تواجه الإنسان والتي تهدد حياته وتقلق سكينته.
- 4 - التطوير والابتكار العلمي الرامي إلى تلبية مختلف احتياجات الإنسان المتنامية والمتجددة.

تأسيساً على ما سبق، يمكن أن نقول أن الجامعات أضحت محط اهتمام خاص من قبل الفاعلين السياسيين والاقتصاديين في المجتمعات، لاسيما الدول المتقدمة منها، إذ تشير مختلف مؤشرات التنمية في العالم إلى أن التقدم الذي حققته هذه الأخيرة يعود بدرجة عالية إلى تطور منظومتها الجامعية، هذا ما يدفعنا إلى القول أن هناك حاجة ماسة ودائمة "لربط نشاط الجامعات بمتطلبات التنمية الشاملة في المجتمع، كإهيل كادر بشري يمتلك القدرات المعرفية والمهارات التكنولوجية والتطبيقية لسد متطلبات التنمية وسوق العمل، وتطوير العمل البحثي وربط إنتاج البحوث العلمية بحل مشاكل المجتمع، وتطوير الإنتاج، ورفع أداء المؤسسات، وزيادة مردود المشاريع في الناتج المحلي الإجمالي، ورفع القيمة المضافة لها باستخدام أفضل التطبيقات التكنولوجية وبالأخص تكنولوجيا المعلومات والاتصالات"<sup>46</sup>.

رغم الدور الذي تؤديه الجامعة، في مطلع القرن الواحد والعشرين، في إعداد الرأسمال الفكري الأكثر رقياً، إلا أنها، حسب (يوسف سيد محمود، 2001)، أصبحت تمر بأزمة مناقضة تماماً للأزمة التي عرفت في أوروبا خلال القرون الوسطى، فبدلاً من أن يكون منطلق تعريف مهامها هو النقد البناء للمجتمع وتوجيهه، أضحت خاضعة له، مما أدى بها إلى إهمال أدوارها الأخرى، ومن هنا أصبحت تطرح إشكالية هويتها، فما هو نمط الجامعة الذي يجب أن يتوفر عليه العالم في هذا القرن؟، لاسيما، وأن كبريات الشركات في العالم، وفي خضم العولمة الاقتصادية والمنافسة الشرسة بينها، توجهت إلى إنشاء مراكز بحث وتطوير، مبتعدة عن الاعتماد على الجامعة في ذلك، بل إن كبريات المنشآت أصبحت، من خلال مراكزها هاته، تقدم شهادات علمية، فأى هوية باتت تحمل الجامعة؟

أحمد مهدي فضل، يحي حمد الريوي، 2003، واقع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الجامعات اليمنية، في الملتقى العربي حول<sup>46</sup> المواصفات العالمية للجامعات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عدن، ص 200

## II. التعريف بجامعة قالمة:

أولى جذور جامعة قالمة تعود إلى سنة 1986، أين تم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 86-172 المؤرخ في 05 أوت 1986 إنشاء المعهد الوطني للتعليم العالي في الكيمياء الصناعية، حيث كان المعهد في بداياته يضم 123 طالباً، يؤطّره 12 أستاذاً، وفي سنة 1992 تمت ترقية المعهد إلى مركز جامعي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-299 المؤرخ في 07 جويلية 1992، حيث كان المركز في بداياته يضم 2134 طالباً، يؤطّره 80 أستاذاً، وقد نص المرسوم على أن المركز الجامعي يتكون من معهد للكيمياء الصناعية، معهد للهندسة الميكانيكية ومعهد للميكانيك.

في سنة 2001، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-273 المؤرخ في 18 سبتمبر 2001، تمت ترقية المركز الجامعي إلى جامعة، تتكون من ثلاث كليات: كلية العلوم والهندسة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير وكلية الحقوق والآداب والعلوم الاجتماعية، وقد كانت الجامعة تضم 6863 طالباً، يشرف على تأطيرهم 197 أستاذاً، حسب ما ورد في الموقع الإلكتروني لنيابة رئاسة الجامعة للتنمية والاستشراف والتوجيه (2016).

في سنة 2015، تتوفر جامعة 8 ماي 1945 على 07 كليات، تضم 27 قسماً، تضمن التكوين في: 10 ميادين تكوين، تضم 129 تخصصاً علمياً (ليسانس وماستر)، حيث تتوزع الكليات على أربع مجتمعات: المجتمع المركزي، مجتمع سويداني بوجمعة، مجتمع هيليوبوليس والمجتمع الجديد.

## III. مساهمة جامعة 8 ماي 1945، قالمة، في تكوين الرأسمال البشري الكفؤ:

دراسة مدى مساهمة جامعة 8 ماي 1945 في تزويد المحيط السوسيو اقتصادي بالرأسمال البشري عالي الكفاءة يقودنا إلى البحث في عروض التكوين التي تقترحها الجامعة ومدى ارتباطها بحاجات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع، وكذا حجم ونوعية الإطارات التي ساهمت الجامعة في تكوينها.

### III. 1. تطور عروض التكوين على مستوى جامعة قالمة (1986-2015):

يوضح الجدول الموالي تطور فتح التخصصات العلمية على مستوى جامعة قالمة خلال الفترة 1986-2004:

الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية  
-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

جدول رقم(01): تطور التخصصات العلمية المفتوحة على مستوى الجامعة (1986-2004)

المرحلة	الشعبة	التخصص	تاريخ الفتح	الشهادة المحضرة
1991-1986	هندسة ميكانيكية	صناعة ميكانيكية	1989-1988	مهندس
	هندسة ميكانيكية	صيانة صناعية		تقني سامي
	كيمياء صناعية	تحليل		تقني سامي
	كيمياء صناعية	هندسة المواد العضوية		مهندس
	كيمياء صناعية	هندسة المواد الصيدلانية		مهندس
	هندسة ميكانيكية	بناء ميكانيكي		مهندس
	هندسة مدنية	Charpente métallique		1990-1989
هندسة مدنية	خرسانة مسلحة	تقني سامي		
1991-1990	إلكتروني تقني	مراقبة صناعية	1991-1990	DEUA
	محاسبة وضرائب	محاسبة وضرائب		DEUA
2000-1992	إلكترونيك	مراقبة صناعية	1992-1991	DEUA
	هندسة مدنية	بناء مدني وصناعي	1993-1992	مهندس
	إلكترونيك	مراقبة صناعية	1994-1993	مهندس
	علوم اقتصادية	مالية، بنوك ونقود	1996-1995	ليسانس

الملتقى الوطني الأول حول:التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

مهندس	1997-1996	شبكات كهربائية	إلكتروتيك	
DES	1998-1997	فيزياء	علوم دقيقة	
ليسانس		جذع مشترك	علوم التسيير	
DEUA	1999-1998	نظام المعلومات	إعلام آلي	
DES		كيمياء	علوم دقيقة	
ليسانس		حقوق	علوم قانونية وإدارية	
مهندس	2000-1999	ذكاء صناعي	إعلام آلي	
DES		رياضيات	علوم دقيقة	
ليسانس		إنجليزية	لغات أجنبية	
ليسانس	2001-2000	إدارة أعمال	علوم التسيير	
ليسانس		مالية	علوم التسيير	
ليسانس		علم اجتماع وديموغرافيا	علوم اجتماعية	
ليسانس	2002-2001	أدب عربي	أدب عربي	
مهندس	2003-2002	بيوتكنولوجيا نباتية	بيولوجيا	2004-2001
ليسانس		حضارة قديمة	آثار	
مهندس	2004-2003	Hydraulique	Hydraulique	
مهندس		أوتوماتيك	أوتوماتيك	
ليسانس		علوم تجارية	علوم تجارية	
ليسانس		تاريخ	تاريخ	

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

المصدر: إنجاز الباحث بناء على معلومات مستقاة من مصلحة البيداغوجيا لجامعة قالمة، 2008

من خلال هذا الجدول يتضح أن جامعة قالمة ، ومنذ نشأتها، ساهمت في إمداد محيطها بإطارات في مختلف التخصصات، وما يلاحظ أن الدفعات الأولى للإطارات المتكونة من الجامعة غلب على تخصصها العلمي الطابع التكنولوجي، فالبداية، كما أشرنا سابقاً، كانت في شكل معهد وطني للتعليم العالي متخصص في الكيمياء الصناعية، وقد شهدت سنة 1990-1991 فتح أول تخصص في الاقتصاد تمثل في تخصص المحاسبة والضرائب.

في مرحلة المركز الجامعي ساهمت المؤسسة في تكوين إطارات في تخصصات تقنية جديدة، والتي بلغ عددها 8 تخصصات جديدة تراوحت بين مستوى المهندس، مستوى الدراسات العليا، ومستوى الدراسات الجامعية التطبيقية، من جهة أخرى، تواصل تعزيز المركز بتخصصات في الاقتصاد، فقد شهدت سنة 1995-1996 بفتح تخصص في المالية، النقود والبنوك، في حين شهدت سنة 1997-1998 فتح تخصص علوم التسيير، في حين شهدت سنة 1999-2000 فتح أول تخصص في اللغات، تمثل في اللغة الإنجليزية.

على عكس المرحلتين السابقتين، شهدت المرحلة الثالثة من مراحل تطور جامعة قالمة توجه الجامعة إلى تعزيز عروض التكوين فيها في تخصصات العلوم الإنسانية والاجتماعية، فخلال الفترة 2001-2004 تم فتح 3 تخصصات تقنية جديدة فقط، في حين تم بعث لأول مرة تخصص علم الاجتماع وما تفرع عنه من تخصصات فرعية، كما شهدت هذه الفترة أيضاً تعزيز عروض التكوين في مجال العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، كما توسعت مساهمة الجامعة في تزويد محيطها بإطارات متخصصة في مجالات إدارة الأعمال، المالية والعلوم التجارية.

انطلاقاً من الموسم الجامعي 2004/2005 شرعت جامعة قالمة في تطبيق الهيكلية البيداغوجية الجديدة المسماة النظام الجديد LMD، وهذا في إطار إصلاحات التعليم العالي التي باشرتها الوزارة الوصية، وقد حاولت جامعة قالمة تطبيق هذا النظام تدريجياً، وفي ما يلي جدول يوضح التخصصات العلمية في إطار النظام الجديد خلال الفترة 2005-2008:

جدول رقم (02): تخصصات النظام الجديد في جامعة قالمة (2005-2008)

الكلية	التخصص	تاريخ الفتح
--------	--------	-------------

الملتقى الوطني الأول حول:التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

2006-2005	رياضيات وإعلام آلي	العلوم والهندسة
2006-2005	علوم الطبيعة والحياة	
2006-2005	علوم المادة	
2006-2005	علوم تقنية	
2008-2007	فرنسية	العلوم القانونية، الآداب والعلوم الاجتماعية
2008-2007	علوم الاتصال	
2008-2007	علوم اجتماعية	
2008-2007	علوم إنسانية	
2008-2007	علوم سياسية	
2008-2007	تاريخ	
2008-2007	آثار	
2008-2007	آثار	
2006-2005	جذع مشترك	العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية

المصدر: إنجاز الباحث بناء على معلومات مستقاة من مصلحة البيداغوجيا لجامعة قلمة، 2008

ما يلاحظ على التخصصات المفتوحة في ميادين التكوين، في إطار النظام الجديد LMD هو انطباقها بشكل كبير مع التخصصات التي كانت موجودة في الجامعة في إطار التكوين وفق النظام القديم، مع وجود بعض الاختلاف في التسميات، وهذا الأمر وقفنا عليه من خلال الإطلاع على عدد من عروض التكوين في أقسام كليات الجامعة، مما يدفع إلى طرح التساؤل عن طبيعة التغييرات ومسبباتها.

## الملتقى الوطني الأول حول:التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

في سنة 2015، تعرض جامعة 8 ماي 1945 التكوين في 129 تخصصا علميا (ليسانس وماستر)، كما أشرنا سابقا، موزعين على مختلف ميادين وشعب التكوين . (لمزيد من المعلومات يرجى تصفح الموقع: <http://www.univ-guelma.dz/offres-de-formation>)

ما يغلب على عروض التكوين على مستوى الجامعة، في سنة 2015، هو الغياب شبه الكلي لعروض التكوين المهنية، والتي كان ينتظر منها أن تعد في إطار اتفاقيات مع مؤسسات المحيط، وبالتالي أن تكون أكثر ارتباطا مع حاجيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهذا الأمر يدفعنا إلى طرح تساؤلات جوهرية حول معايير إعداد واعتماد عروض التكوين على مستوى الجامعة، وهل للحاجات التنموية تأثير على ذلك؟

### III. 2. تطور عدد المسجلين والمتخرجين في التدرج في الجامعة (1986-2015):

يوضح الجدول الموالي تطور عدد المسجلين والمتخرجين في التدرج في جامعة قلمة، خلال الفترة (1986-2015) مما يعطي صورة واضحة عن حجم ونوعية الإطار التي ساهمت الجامعة في تكوينهم:

الملتقى الوطني الأول حول:التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

جدول رقم(03): تطور عدد المسجلين والمتخرجين في التدرج في الجامعة (1986-2015)

المتخرجون		المسجلون		السنة
المضاعف	العدد	المضاعف	العدد	
-	-	-	123	1987/1986
-	-	3.33	410	1988/1987
-	-	1.55	636	1989/1988
-	-	1.61	1027	1990/1989
-	87	1.40	1438	1991/1990
2.93	255	1.23	1772	1992/1991
1.00	256	1.20	2134	1993/1992
1.17	300	1.05	2245	1994/1993
1.14	343	1.04	2325	1995/1994
1.23	423	1.05	2432	1996/1995
1.19	503	1.06	2570	1997/1996
0.87	436	1.01	2589	1998/1997
1.38	602	1.34	3477	1999/1998
1.14	688	1.30	4532	2000/1999
1.08	745	1.24	5626	2001/2000
1.54	1151	1.22	6863	2002/2001
1.26	1449	1.12	7691	2003/2002

الملتقى الوطني الأول حول:التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

1.08	1570	1.03	7891	2004/2003
0.98	1544	1.20	9439	2005/2004
1.12	1723	1.04	9842	2006/2005
1.14	1970	1.13	11140	2007/2006
1.47	2900	1.17	13037	2008/2007
0.81	2359	1.13	14671	2009/2008
1.74	4098	0.99	14502	2010/2009
0.98	4012	1.08	15618	2011/2010
1.02	4101	0.98	15245	2012/2011
0.97	3975	1.04	15855	2013/2012
1.21	4812	0.98	15580	2014/2013
1.01	4874	0.91	14141	2015/2014

المصدر: إنجاز الباحث بناء على معلومات مستقاة من نيابة رئاسة الجامعة للتنمية والاستشراف والتوجيه، 2016.

من خلال معطيات الجدول أعلاه يمكن أن نسجل الملاحظات الآتية:

1. في ما يتعلق بالطلبة المسجلين، حجم التدفقات الطلابية على جامعة قلمة في تزايد مستمر، منذ نشأة المعهد الوطني للتعليم العالي في الكيمياء الصناعية في سنة 1986، إذ بلغ معامل تضاعف عدد الطلبة منذ تلك السنة إلى سنة 2016/2015 بـ 114.97 مرة، حيث انتقل العدد من 123 طالبا إلى 14141 طالبا، وما يلاحظ كذلك هو أعلى معدل تضاعف سنوي كان في سنة 1988/1987 حيث بلغ 3.33 مرة مقارنة بالسنة السابقة لها، كما نلاحظ أن حجم التدفقات الطلابية على الجامعة قد عرف تناقصا في بعض السنوات كسنة 2010/2009 مقارنة بسنة 2009/2008، في حين أنه خلال السنتين الأخيرتين عرف تناقصا مستمرا منتقلا من 15855 طالبا سنة 2013/2012 إلى 15580 طالبا سنة 2014/2013 ليصل إلى

14141 طالبا سنة 2015/2014، ولعل السبب في ذلك تقلص عدد الطلبة في بعض ميادين التكوين نتيجة انتقاهم للتسجيل في جامعات ولايات مقر سكناهم.

2. في ما يتعلق بالطلبة المتخرجين، أول دفعة تخرجت من المعهد الوطني للتعليم العالي في الكيمياء الصناعية كان خلال الموسم الجامعي 1991/1990، حيث بلغ عدد المتخرجين 87 طالبا، ومنذ تلك السنة وعدد المتخرجين، في مختلف التخصصات في تزايد مستمر، إذ تضاعف عددهم منذ سنة 1991/1990 إلى غاية سنة 2015/2014 بـ 56.02 مرة، ولعل الاستثناء في كل هذا حدث خلال السنوات الجامعية: 1998/1997، 2005/2004، 2009/2008، 2011/2010 و2013/2012 أين عرف حجم الخريجين تناقصا مقارنة بالسنوات السابقة لها.

من خلال هذه الاحصائيات يمكن أن نستنتج بأن جامعة 8 ماي 1945، قالمة، تساهم، سنويا، وبشكل مستفيض في تزويد مؤسسات المحيط السوسيو اقتصادي، كيميا ونوعيا، بالإطارات في مختلف التخصصات، إلا أن الإشكال الذي يطرح في هذا المقام هو مدى الارتباط بين كمية ونوعية الإطارات المكونة وحاجات التنمية السوسيو اقتصادية، فالواقع المعاش يظهر جليا الزيادة المستمرة في نسبة بطالة حاملي الشهادات الجامعية على المستوى المحلي كما على المستوى الوطني.

#### IV. البحث العلمي في جامعة 8 ماي 1945، قالمة:

يعد إجراء البحوث العلمية من المهام الأساسية لمختلف الجامعات في العالم، ومنها جامعة 8 ماي 1945، قالمة، إضافة إلى البحوث المنجزة من طرف الطلبة في إطار إعداد مذكرات التخرج لاسيما في طور ما بعد التدرج، تحوز جامعة قالمة على العديد من مواضيع البحث في مجالات مختلفة، مؤطرة في صورة فرق بحث حرة أو تابعة لمخابر بحث، وتتوفر جامعة قالمة في سنة 2015، حسب ما تحصلنا عليه من معلومات من نيابة رئاسة الجامعة للتكوين في الطور الثالث، التأهيل الجامعي، البحث العلمي والتكوين في ما بعد التدرج، على 23 مخبر بحث في مختلف التخصصات العلمية، يغلب عليها التوجه التقني مثلما يوضحه الجدول الموالي:

جدول رقم (04): توزيع مخابر البحث على مستوى الجامعة حسب الكليات (2016)

الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

عدد مخابر البحث	الكلية
10	العلوم والتكنولوجيا
07	الرياضيات، الإعلام الآلي وعلوم المادة
02	علوم الطبيعة والحياة وعلوم الأرض والكون
01	العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
01	العلوم الانسانية والاجتماعية
01	الآداب واللغات
01	الحقوق والعلوم السياسية
23	المجموع

المصدر: إنجاز الباحث بناء على معلومات مستقاة من نيابة رئاسة الجامعة للتكوين في الطور الثالث، التأهيل الجامعي، البحث العلمي والتكوين في ما بعد التدرج ، 2016 .

إضافة إلى ذلك، تحتوي الجامعة كذلك على عدد معتبر من مواضيع البحث في إطار مشاريع البحث CNEPRU ،

والجدول الموالي يوضح ذلك:

جدول رقم (05): عدد مشاريع البحث المعتمدة على مستوى الجامعة حسب الكليات (2016)

عدد مشاريع البحث	الكلية
33	العلوم والتكنولوجيا
25	الرياضيات، الإعلام الآلي وعلوم المادة

الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

03	علوم الطبيعة والحياة وعلوم الأرض والكون
05	العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
09	العلوم الانسانية والاجتماعية
09	الآداب واللغات
03	الحقوق والعلوم السياسية
87	المجموع

المصدر: إنجاز الباحث بناء على معلومات مستقاة من نيابة رئاسة الجامعة للتكوين في الطور الثالث، التأهيل الجامعي، البحث العلمي والتكوين في ما بعد التدرج ، 2016.

من خلال الجدول يتضح أن جامعة قلمة تحوز على 87 مشروع بحث في سنة 2016، منها 33 بحثاً في مجال العلوم والتكنولوجيا (37.93% من مجموع مشاريع البحث)، في حين تحوز كل من كلية العلوم الانسانية والاجتماعية وكلية الآداب واللغات على 09 مشاريع بحث لكل منها ( 10.34% من مجموع مشاريع البحث)، أما كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير فتحوز على 05 مشاريع بحث ( 5.75% من مجموع مشاريع البحث)، بينما يوجد على مستوى كل من كلية علوم الطبيعة والحياة وعلوم الأرض والكون وكلية الحقوق والعلوم السياسية العدد الأقل من مشاريع البحث ( 3 مشاريع بحث فقط لكل منها أي بنسبة 3.45% من مجموع مشاريع البحث)، وعليه فمجال العلوم والتكنولوجيا والرياضيات والإعلام الآلي يبقى هو المجال الأكثر حيوية في الجامعة، مما يعني أن جامعة قلمة هي فضاء لإنتاج البحث النظري المجرد بالدرجة الأولى.

إضافة مشاريع البحث CNEPRU، تتوفر الجامعة مشاريع بحث أخرى في إطار البرنامج الوطني للبحث PNR، ، والجدول الموالي يوضح عدد مشاريع البحث PNR المعتمدة في سنة 2013 في جامعة قلمة حسب الكليات:

جدول رقم (06): عدد مشاريع البحث PNR المعتمدة على مستوى الجامعة حسب الكليات (2013)

الكلية	عدد مشاريع البحث
العلوم والتكنولوجيا	17

الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

06	الرياضيات، الإعلام الآلي وعلوم المادة
02	علوم الطبيعة والحياة وعلوم الأرض والكون
00	العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
02	العلوم الانسانية والاجتماعية
00	الآداب واللغات
00	الحقوق والعلوم السياسية
27	المجموع

المصدر: إنجاز الباحث بناء على معلومات: <http://www.univ-guelma.dz/recherche/projets%20PNR.htm>

من خلال هذا الجدول نستنتج أن 62.96% من مشاريع البحث في إطار البرنامج الوطني للبحث المعتمدة في الجامعة هي مشاريع بحث في ميدان العلوم والتكنولوجيا، في حين 22.22% من المشاريع نجدها في ميدان الرياضيات، الإعلام الآلي وعلوم المادة، بينما لا يتوفر ميدان العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير على أي مشروع بحث في هذا الإطار، مما يدفعنا إلى طرح التساؤل عن مبررات ذلك: لماذا هذا العزوف من قبل الباحثين في هذا الميدان عن اقتراح مشاريع بحث، رغم أهميتها في المساهمة في تقديم حلول علمية وواقعية لمختلف الإشكاليات الاقتصادية التي تشهدها الولاية؟

من خلال اطلاعنا على نتائج مشاريع البحث المنجزة على مستوى الجامعة وفي كل التخصصات لاحظنا أنها تنتهي أغلبيتها بإعداد مقالات علمية أو مداخلات علمية يشارك بها الأساتذة الباحثين في ملتقيات علمية وطنية ودولية مقدمين من خلال ذلك اقتراحات علمية لبعض الإشكاليات ولكنها تبقى حبيسة أدرج الجامعة.

V. اتفاقيات التعاون بين الجامعة والمحيط السوسيو اقتصادي:

## الملتقى الوطني الأول حول:التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

من أجل دراسة علاقات التعاون بين الجامعة، قمنا بالاتصال بنبابة رئاسة الجامعة للبحث العلمي والعلاقات الخارجية بالجامعة، سابقاً، بغية الحصول على مختلف الاتفاقيات التي جمعت بين الجامعة ومحيطها السوسيو اقتصادي، وقد حاولنا الحصول على أكبر عدد منها وهذا منذ تأسيس المعهد الوطني للتعليم العالي في الكيمياء الصناعية إلى غاية تأسيس جامعة قلمة، إلا أننا لم نتمكن من ذلك نظراً لغياب الأرشيف في هذا المجال.

عموماً يوضح الجدول الموالي أهم الاتفاقيات التي جمعت بين الجامعة ومؤسسات محيطها السوسيو اقتصادي خلال الفترة (2003-2008) :

الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية  
-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

جدول رقم (07): أهم الاتفاقيات المبرمة بين جامعة قالمة ومؤسسات المحيط السوسيو اقتصادي

(2008-2003)

الرقم	المؤسسة المتعاقد معها	السنة	المدة	محتوى الاتفاقية
01	المؤسسة الوطنية للكهرباء والغاز، قالمة	2003	سنة قابلة للتجديد	تنظيم دورات رسكلة لفائدة إطارات شركة سونلغاز في مجال التسيير واللغات الأجنبية.
02	مديرية الصيد البحري، قالمة	2004	5 سنوات	إجراء بحوث علمية تربية الأسماك في المياه الساخنة بحمام أولاد علي.
03	الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب	2004	3 سنوات	تنظيم دورات تكوينية لفائدة الطلبة في كيفية إنشاء مؤسسات صغيرة.
04	المؤسسة الوطنية للسكر، قالمة ENASUCRE	2005	3 سنوات	تكوين الإطارات وتنظيم علاقات تعاون علمي بين عدد من مخابر الجامعة والمؤسسة من أجل حل المشاكل التقنية لهذه الأخيرة.
05	EPE.SPA.ETHYFOR Guelma	2006	3 سنوات	تنظيم علاقات التعاون في مجال البحث وتربصات الطلبة وتكوين الإطارات.
06	المؤسسة العمومية للكهرباء، قالمة	2006	3 سنوات	تكوين الإطارات وتنظيم علاقات تعاون علمي بين عدد من مخابر الجامعة والمؤسسة من أجل حل المشاكل التقنية لهذه الأخيرة.
07	المؤسسة الوطنية للرخام، قالمة	2006	3 سنوات	تكوين الإطارات وتنظيم علاقات تعاون علمي بين عدد من مخابر الجامعة والمؤسسة من أجل حل المشاكل التقنية لهذه الأخيرة.
08	مركب الدرجات والدرجات النارية، قالمة	2006	3 سنوات	تكوين الإطارات وتنظيم علاقات تعاون علمي بين عدد من مخابر الجامعة والمؤسسة من أجل حل المشاكل التقنية لهذه الأخيرة.
09	BIWATER	2008	3 سنوات	تنظيم علاقات التعاون بين الجامعة والمؤسسة.

## الملتقى الوطني الأول حول:التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

10	المؤسسة الوطنية للدهن، وحدة سوق أهراس	2008	سنة قابلة للتجديد	تنمية علاقات التعاون في مجالات الاهتمامات المشتركة.
----	---------------------------------------	------	-------------------	---

المصدر: إنجاز الباحث بناء على معلومات مستقاة من مصلحة العلاقات الخارجية والتعاون بجامعة قلمة، 2008

من خلال هذا الجدول يتضح أن جامعة قلمة كانت تحوز، إلى غاية سنة 2008، على عدد محدود من اتفاقيات التعاون مع مؤسسات المحيط السوسيو اقتصادي، وهذا بالنظر إلى ما يتوفر عليه هذا الأخير من إمكانيات ومؤهلات.

من خلال التمعن في محتوى الاتفاقيات المبرمة بين الجامعة ومؤسسات المحيط يمكن أن نستنتج أن هناك إرادة قوية لدى الجامعة لتعزيز علاقاتها بالمحيط وفي الرقي بمستوى مساهمتها في التنمية السوسيو اقتصادية حتى تكون رقما مهما في المعادلة التنموية للولاية وللوطن.

رغم ذلك، الملاحظ في علاقات التعاون بين الجامعة ومؤسسات محيطها هو غياب اتفاقيات تعاون بين الطرفين في مجالات تعد من المميزات الرئيسية لولاية قلمة، كمؤسسات القطاع السياحي، مثلا، رغم أهميته إلا أنه لم يحظ باتفاقية تساهم في تطوره أو تضع الجامعة في قلب تنميته، ومؤسسات قطاع الفلاحة الذي يعتبر ميزة أساسية لولاية قلمة.

تتوفر جامعة 8 ماي 1945، في سنة 2016، على 64 اتفاقية إطار مع مختلف الهيئات والمؤسسات على المستوى المحلي والوطني، منها 17 اتفاقية مع مؤسسات جامعية ومؤسسات ذات طابع علمي، و 29 اتفاقية مع هيئات إدارية عمومية و 18 اتفاقية مع مؤسسات اقتصادية. (لمزيد من المعلومات يمكن الاطلاع على الموقع الإلكتروني التالي: <http://virelex.univ-guelma.dz/partenariat-national>).

## VI. نتائج البحث:

أخذا بعين الاعتبار لمعطيات المحيط السوسيو اقتصادي للجامعة (حجم ونوعية النسيج الاقتصادي والاجتماعي الذي تتوفر عليه ولاية قلمة)، ومن خلال عرضنا المختصر لنشاط الجامعة في مجال إعداد الرأسمال البشري عالي الكفاءة والتأهيل ، وكذا دور

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- الجامعة في إجراء البحوث العلمية ، لعلاقات التعاون بين الجامعة ومؤسسات محيطها من خلال التطرق إلى الاتفاقيات الإطار التي أبرمت الجامعة مع هاته المؤسسات، يمكن أن نقدم النتائج التالية في ما يتعلق بمساهمة الجامعة في تنمية محيطها السوسيو اقتصادي:
- ✓ جامعة قائمة هي جامعة تكوين وبحث نظري، تؤدي دوراً متميزاً في تكوين الرأسمال البشري عالي الكفاءة في مختلف التخصصات، كما تساهم، بشكل نسبي، في إنجاز البحوث العلمية، التي تبقى بحدوثها حبيسة أدراج الجامعة، ولا يظهر لها أثر واضح على التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.
  - ✓ غياب التعاون بين الجامعة ومؤسسات المحيط في مجالات متعددة كمجال: الاستشارات، التدريب والبحث العلمي، هذا التعاون من شأنه الرفع من مساهمة المؤسسة الجامعية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.
  - ✓ للجامعة القدرة والامكانيات البشرية والمادية التي تسمح لها بتقديم خدمات راقية لمؤسسات المحيط، سواء تعلق الأمر بتطوير التكنولوجيات المستخدمة، خدمات التسويق والمساعدة على حل المشاكل التي يمكن أن تجابه المؤسسات خلال أدائها لمهامها، وكذا في إعداد دراسات للجدوى لصالح المؤسسات.
  - ✓ يمكن للجامعة أن تساهم في تنمية محيطها السوسيو اقتصادي من خلال تنظيم دورات تدريب في مجالات مختلفة كمجال استخدام التكنولوجيات الحديثة والإعلام الآلي مثلاً، لفائدة إطارات المؤسسات.
  - ✓ توجد فجوة واضحة بين عروض التكوين المفتوحة على مستوى الجامعة واحتياجات التنمية المجتمعية للولاية، فهيكلة سوق العمل لا تؤثر على محتوى البرامج التعليمية، التنظيم البيداغوجي، المناهج التدريسية والتخصصات العلمية، مما يعني أنها لا تؤثر على التكوين الجامعي، مما قد يؤدي إلى إنتاج إطارات لا تتوافق من حيث الكم والنوع مع الاحتياجات التنموية.
  - ✓ اتفاقيات الشراكة مع مؤسسات المحيط غير مفعلة بالشكل الكافي الذي يمكن للجامعة أن ترقى بمساهماتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.
  - ✓ نقص اهتمام الباحثين الجامعيين بمشكلات التنمية المجتمعية نتيجة عدم وجود علاقات مباشرة أو غير مباشرة مع المحيط السوسيو اقتصادي، وهذا ما يمكن أن يفسر غياب مشاريع بحث في بعض الميادين العلمية الهامة كالعلوم الاقتصادية والعلوم الاجتماعية مثلاً.

## VII. الاقتراحات:

بناء على النتائج المتوصل إليها من خلال هذا البحث يمكن أن نقدم الاقتراحات التالية من أجل تعزيز دور جامعة 8 ماي 1945 في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع:

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

- ✓ على الجامعة أن تسعى للحفاظ على دورها المميز في إنتاج الرأسمال البشري عالي الكفاءة في مختلف التخصصات، من خلال الاهتمام بجودة العملية التكوينية، وليس بزيادة عدد عروض التكوين، ولعل إرادة المؤسسة في هذا المجال واضحة من خلال قيامها بتنصيب خلية الجودة على مستوى الجامعة والتي من مهامها ضمان الجودة في التكوين.
- ✓ على الجامعة أن تسعى من خلال باحثيها إلى ربط مواضيع البحث العلمي بحاجات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع، وعدم الاكتفاء بإجراء بحوث نظرية مجردة، وفي هذا المجال على الجامعة أن تستغل اتفاقيات التعاون والشراكة التي تربطها بمؤسسات محيطها.
- ✓ على الجامعة أن تتحرك باتجاه مؤسسات المحيط والعمل على كسب ثققتها في امكانياتها العلمية والمعرفية.
- ✓ يمكن للجامعة أن تساهم في تنمية محيطها السوسيو اقتصادي من خلال تنظيم دورات تدريب في مجالات مختلفة كمجال استخدام التكنولوجيات الحديثة والإعلام الآلي مثلا، لفائدة إطارات المؤسسات.
- ✓ العمل على تقليص ثم القضاء على الفجوة الموجودة بين عروض التكوين المفتوحة على مستوى الجامعة واحتياجات التنمية المجتمعية للولاية كما ونوعا، وهذا الأمر يتطلب أن تقوم الجامعة بإعداد دراسات ميدانية، بالتعاون مع المؤسسات، حول الحاجات الرئيسية للتنمية، قبل اقتراح عروض تكوين جديدة.
- ✓ تفعيل اتفاقيات الشراكة مع مؤسسات المحيط بالشكل الكافي حتى تتمكن الجامعة من الرقي بمساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.
- ✓ اشراك القطاع الاقتصادي والاجتماعي في تخطيط وتنفيذ مشاريع البحث التي تتم على مستوى الجامعة.
- ✓ استنباط مشكلات البحث العلمي من واقع مؤسسات المحيط السوسيو اقتصادي.

### الخلاصة:

تأسيسا على ما تم تناوله في هذه الورقة العلمية، يمكن أن نخلص إلى جامعة 8 ما 1945، قالمة، وهي تحتفل بثلاثينية تأسيسها قد حققت أشواط هامة في مجال المساهمة في التنمية السوسيو اقتصادية لمحيطها من خلال ما قدمته له من رأسمال بشري مؤهل في تخصصات علمية مختلفة، رغم ما يثار من اشكاليات حول الفجوة الموجودة بين حاجات التنمية ومتطلباتها والتخصصات العلمية الموجودة على مستوى الجامعة.

## الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجاً- يومي 8-9 نوفمبر 2016

تقليص هذه الفجوة والقضاء عليها يتطلب تضافر الجهود بين الجامعة ومؤسسات المحيط، فربط التكوين الجامعي كما ونوعا بحاجات التنمية ليس من مسؤوليات الجامعة لوحدها بل يجب أن يكون محور اهتمام مشترك بين المؤسسة الجامعية ومؤسسات المحيط في إطار الاستراتيجيات التنموية المحلية والوطنية.

هذا التعاون بين مؤسسات المحيط وجامعة 8 ماي 1945، قالمة، يمكن أن يسمح برسم خارطة طريق تشتمل على أهم التخصصات العلمية ومواضيع البحث التي يجب على الجامعة أن تستثمر فيها، وتضعها ضمن أولوياتها.

### المراجع:

#### أولاً، الكتب:

1. إشكالية المشاركة الديمقراطية في الجامعة الجزائرية، منشورات جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر. 2001. وآخرون، دليو 1. فضيل
2. شبل بدران، جمال الدهشان، 2001، التجديد في التعليم الجامعي، دار قباء للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة.

#### ثانياً، الرسائل و الأطروحات:

1. حلادي بوسنة، 2001 ، الأوضاع الاجتماعية والمهنية للأستاذ الجامعي في المؤسسات الجامعية، دراسة ميدانية عن أوضاع أساتذة جامعة محمد خيضر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، غير منشورة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر، بسكرة.
2. أوقاسي لونيس، 2001 ، الأنماط القيادية السائدة وأساليب التسيير لمدراء المعاهد بالشرق الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة، غير منشورة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قسنطينة، الجزائر.

#### ثالثاً، الملتقيات:

1. أحمد مهدي فضل، يحي حمد الربوي، 2003، واقع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الجامعات اليمنية، في الملتقى العربي حول المواصفات العالمية للجامعات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عدن.
2. فؤاد راشد عبده، 2003، العلاقة بين الإدارة الحكومية وإدارة الجامعات الحكومية اليمنية: الواقع ومقتضيات التطور، في الملتقى العربي حول المواصفات العالمية للجامعات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عدن.

## الملتقى الوطني الأول حول:التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية

-البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016

3. عوض محمد باشراحيل، 2003، اختيار القيادات الإدارية في المؤسسات الأكاديمية بالتركيز على رؤساء الأقسام، في الملتقى العربي حول المواصفات العالمية للجامعات، عدن.

رابعاً، مواقع الأنترنت

1. <http://www.univ-guelma.dz/offres-de-formation>
2. <http://www.univ-guelma.dz/recherche/projets%20PNR.htm>
3. <http://vrrelex.univ-guelma.dz/parteneriat-national>
4. <http://formation.univ-guelma.dz/fr/statistiques>