جامعة الدكتور مولاي الطاهر
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر

تخصص إدارة الجماعات المحلية

# الرقابة الوصائية على البلدية و آثارها على التنمية الاقتصادية في الجزائر

إعداد الطالبة:
كرباش خيرة

تحت إشراف:
بن أحمد الحاج

أعضاء لجنة المناقشة :

| | | |
|---|---|---|
| د . سعيدي شيخ | أستاذ محاضر أ | رئيسا |
| د . بن أحمد الحاج | أستاذ محاضر أ | مشرفا و مقررا |
| أ . حمادو دحمان | أستاذ مساعد قسم أ | عضوا مناقشا |
| أ . بن علي عبد الحميد | أستاذ مساعد قسم أ | عضوا مناقشا |

2017 - 2016

بسم الله الرحمن الرحيم

# وَقُلْ رَبِّي زِدْنِي عِلْماً

الآية (114) من سورة طه

**صدق الله العظيم**

**"إنني رأيت أنه لا يكتب إنسان كتاب في يومه إلا قال في غده، لو غير هذا لكان أحسن، ولو زيد هذا لكان يستحسن ولو قدم هذا لكان أفضل، ولو ترك هذا لكان أجمل"**

**الأصفهاني في مقدمة معاجم الأدباء**

# شكر و عرفان

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك و لا يطيب النهار إلا بطاعتك

و لا تطيب اللحظات إلا بذكرك و لا تطيب الآخرة إلا بعفوك

و لا تطيب الجنة إلا لرؤيتك الله جل جلاله

إلى من بلغ الرسالة و أدى الأمانة و نصح الأمة

إلى نبي الرحمة و نور العالمين سيّدنا محمد صلى الله عليه و سلم

و قبل أن نمضي نتقدم بأسمى آيات الشكر و الامتنان والتقدير

و الاحترام و الشكر الكبير إلى الدكتور المشرف

" بن أحمد الحاج"

الذي لم يبخل علينا بتوجهاته و سعت صدره في تذليل الصعوبات

و أجمل ما يمكن أن نقول له

بشراك قول رسول الله صلى الله عليه و سلم

" إنّ الحوت في البحر و الطير في السماء ليصلون على معلم الناس خير"

كما اتقدم بشكر وامتناني لأعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة هذا العمل، كما لا ننسى بتوجه خالص الشكر إلى كل الأساتذة والموظفين بجامعة الدكتور مولاي الطاهر عموما وبكلية الحقوق والعلوم السياسية خصوصا، وإلى كل من قدم لي يد المساعدة من قريب أو بعيد لإنجاز هذا العمل.

## إهداء

إلى التي حملتني وهنا على وهن...

ثم سقتني من لبنها لِين كاملين... وغمرتني بفيض إحسانها سنين...

إلى نبع الحنان... وفيض السكينة والأمان...

آمي الحنون

إلى من رباني على حب الله والعلم والعمل وكان لي سراجا أنار درب حياتي

للمضي قدما

أبي الغالي

آفراد عائلتي

إلى الجميع كل واحد باسمه

وإلى جميع الأصدقاء

وإلى كل من ينتظر نجاحي

ومن لم نستطع في هذا المقام فإنه يبقى محفوظا في ذاكرة الأيام.

**كرباش خيرة**

# مقدمة

إن نشاط الدولة، وتنظيمها الإداري، ومنهج نظامها القانوني يرتكز على نظامين أساسيين وهما: النظام المركزي والنظام اللامركزي، حيث يقصد بالأول حصر الوظيفة في يد الأجهزة المركزية بالعاصمة، أما الثاني فيعني توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وسلطات لا مركزية إقليمية.

وقد شهدت الدول المتقدمة ثورة في نظام اللامركزية عبر إدخال مفاهيم جديدة، تحاول إعطاء البعد الديمقراطي للتنظيم الإداري مثل مفهوم الإدارة وإشراكه في اتخاذ القرارات المحلية مستقلا عن السلطة المركزية، لتحقيق التنمية الشاملة عن طريق تنمية اقتصادية محلية.

ولقد ورثت الجزائر التنظيم الإداري عن العهد الإستعماري، وحاولت المحافظة على هذا الموروث بعد الإستقلال وتنظيمه وتطويره من خلال دستور 1963 الذي تبنى مبدأ اللامركزية الإدارية، واعتبر البلدية المجموعة الإقليمية القاعدية، حيث انه صدر أول قانون للبلدية من خلال الأمر 67-24 ثم عرف تعديلا وتجديد جدريا حسب التطور الذي عرفته الدولة الجزائرية وهذا ما اوجد قانون البلدية الجديد 08-90 وذلك إلى غاية الوصول إلى التعديل الجديد للقانون بما يساير التطور الذي عرفته الإدارة المحلية في تنظيمها وتسييرها، ورقابتها فكان تعديل قانون البلدية بالقانون رقم 11- 10.

ويقوم نظام اللامركزية الإدارية على أساس تقسيم الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية من جهة، وهيئات ووحدات محلية من جهة أخرى، هذا الإستقلال لا يمكن تحقيقه إلا بوجود نظام قانوني يعترف بمنحها الشخصية المعنوية، أي الإستقلال المالي والإداري وسلطة البث في اتخاذ القرارات التي تتعلق بالشؤون المحلية.إن استقلال الجماعات المحلية، بهذا المفهوم لا يعني استقلالا مطلقا وانفصالها عن السلطة المركزية، بل تبقى العلاقة قائمة عن طريق ما يعرف بالرقابة الوصائية، التي تمارسها الجهات المركزية على الهيئات المحلية لضمان سير الوظيفة الإدارية من جهة، وللإعتبارات المحافظة على كيان الدولة، ووحدتها من جهة

أخرى ومما لا شك فيه أن الرقابة الوصائية تلعب دورا مهما في احترام مبدأ المشروعية، وسيادة القانون ، فهي تعد بمثابة الأداة القانونية التي تربط الجماعات المحلية بالمركزية، كما انها نظام رقابي استثنائي لا يمارس إلا في حالات محددة على سبيل الحصر، فالرقابة الوصائية تحدث وفقا للقانون الذي يحدد شروط عملها.

و تعد البلدية النواة الرئيسية في التنم المحلية الإقتصادية، وهذا بحكم قربها من المواطن، كما انها تمثل عنصر الإستقلالية والرشاد في التسيير، ومنه فهي محط أنظار المواطنين ومكان تحقيق آمالهم وتطلعاتهم في تنمية اقتصادية تضمن لهم إطار معيشيا مقبولا.

إن إسناد مهمة إنجاز التنمية الإقتصادية المحلية إلى البلدية، يقتضي بالأساس وضع تحت تصرفها، ومرافقتها جملة من الآليات، بدءا من التأطير القانونين والتنظيمي الكفيل بالإجابة عن كل تساءل وإبهام فيما يخص تسيير وتنظيم مجال التنمية الإقتصادية المحلية.

**الإشكالية :**

يطرح هذا الموضوع إشكالية هامة تتعلق بالعلاقة بين الرقابة الوصائية و التنمية الاقتصادية على مستوى البلدية و تبعا لذلك يمكن طرح التساؤل التالي :

هل للرقابة الوصائية تأثير على التنمية الاقتصادية للبلديات و ما هي مظاهر ذلك التأثير ؟.

وتتفرع على هذه الإشكالية الأسئلة التالية :

- ما هي الآليات التي تبناها المشرع لإعمال سلطته الرقابية على دور البلدية؟.

- ما هو واقع التنمية الإقتصادية في ظل الرقابة الوصائية على البلدية؟.
- وما هو أثر هذه الرقابة على دور البلدية في التنمية الإقتصادية؟.

**أسباب اختيار الموضوع :**

ترجع أسباب اختيار الموضوع إلى جملة من النقاط نخلصها في:

- كون البلدية من أهم ركائز الديمقراطية الإدارية المحلية وقربها من الموطنين يجعلها الأقدر على إدراك احتياجاتهم المحلية.
- معرفة الدور الفعال المنوط للبلدية في مجال التنمية الإقتصادية المحلية والصعاب التي تواجهها.

**أهمية الدراسة :**

وتكمن أهمية هذا الموضوع من خلال دراسة واقع البلديات في ظل الرقابة الوصائية، هذا الواقع المتمثل في تخلف عدد من البلديات عن ركب التنمية الإقتصادية المحلية وعدم قدرتها على الاضطلاع بوظائفها الأساسية، والإكتفاء بوظيفتها التقليدية كجهاز إداري تابع للدولة وعليه فإننا نبحث في الإطار التشريعي الذي ينظم البلدية عن أسباب عدم فاعلية الصلاحيات الممنوحة للمجالس البلدية.

وبما أن التنمية الإقتصادية تلزمها مصادر تمويل معتبرة فإننا سنبحث في نوعية هذه المصادر ومدى تأثيرها على استقلالية البلدية وبالتالي على فعاليتها.

تنبع اهمية الدراسة من أهمية الموضوع باعتبار البلدية الركيزة الأساسية للتنظيم الإداريين إلى جانب تحديد العلاقة بينها وبين السلطة المركزية، والرقابة المسلطة عليها، والبحث عن آليات تفعيل دور البلدية للمساهمة في التنمية الإقتصادية من خلال دراسة اهم العوامل المؤثرة في ذلك.

**منهج الدراسة :**

إن طبيعة الدراسة تفرض علينا الإعتماد على المنهج الوصفي و التحليلي من خلال وصف مختلف الآليات الرقابية الواردة في نصوص قانون الجديد البلدية 11– 10، وتحليل نظام الرقابة الوصائية من خلال استقراء النصوص المتعلقة بعملية الرقابة الوصائية، وبيان أهم الآثار المترتبة عليها في مجال التنمية الإقتصادية المحلية، وهل تهدف الإصلاحات الحالية إلى تقليص دور الدولة في دعم البلدية ماليا، وإيجاد طرق بديلة تهدف إلى تحقيق التمويل الذاتي للبلديات، وتدعيم استقلال البلدية وبالتالي تحقيق التنمية الإقتصادية.

**صعوبات البحث :**

لكل بحث صعوبات لا يكاد يسلم منها أي باحث ومن أهمها:

– نقص المراجع الحديثة المتخصصة في مجال نشاط البلدية ، خاصة في مجال الدراسات المقارنة .

– ندرت الدراسات القانونية المتعلقة بالتنمية الإقتصادية المحلية ، و دور الجماعات الاقليمية في تحقيقها .

**خطة البحث :**

للإلمام بهذا الموضوع اعتمدنا على خطة ثنائية من فصلين رئيسيين، حيث خصص الفصل الأول للرقابة الوصائية على البلدية وذلك من خلال التطرق إلى تعريف البلدية

باعتبارها هيئة لا مركزية (المبحث الأول) ثم مفهوم الرقابة الوصائية وطبيعتها وأهدافها (المبحث الثاني)، وآليات الرقابة الوصائية على البلدية (المبحث الثالث).

أما الفصل الثاني فقد خصصناه لدراسة واقع التنمية الإقتصادية في ظل الرقابة الوصائية على البلدية تعرضنا من خلاله إلى مفهوم التنمية الإقتصادية وخصائصها وأهدافها (المبحث الأول)، نظرياتها ومعوقاتها (المبحث الثاني) ثم أثر الرقابة الوصائية على دور البلدية في التنمية الإقتصادية (المبحث الثالث) .

وأخيرا توجهنا في بحثنا هذا بخاتمة ضمناها أهم النتائج وقدمنا من خلالها مجموعة من التوصيات والاقتراحات.

# الفصل الأول

يعتمد التنظيم الإداري على أساليب فنية تتمثل في النظام المركزي واللامركزية الإدارية، وذلك بهدف توزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة الإدارية التابعة للدولة.

وتعني المركزية حصر المهام و المسؤوليات و الوظائف في نقطة واحدة من الدولة تمثل عاصمتها مثل رئيس الجمهورية، الحكومة و البرلمان والتي تقوم على عنصرين أساسيين هما:

– التوزيع الاختياري: والذي يقصد به أنواع السلطات الممنوحة لتطوير الخطط القائمة مثل السياسات واختيار الوسيلة المناسبة للرقابة على الأداء و تمركز السلطة.

– تمركز السلطة: حيث أن القرارات الهامة والحيوية لا تفوض إلى الإدارات والأقسام نظرا لخطورتها وحساسيتها بالنسبة للتنظيم وإنما تكون بها الإدارة العليا فإن اللامركزية عبارة عن توزيع المهام والوظائف على نقاط التراب الوطني حسب عدد السكان مثل البلدية، الدائرة والولاية، يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وبهذا فالمركزية الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، أي خلق د من الأشخاص الإدارية العامة بجانب الدولة تتخصص في إدارتها مجالس تتكون من أعضاء منتخبين بواسطة الشعب على مستوى البلدية والولاية.

وما يهمنا من هذا الأمر كله البلدية، التي تمثل أهم صور اللامركزية الإدارية باعتبارها جماعة إقليمية أساسية تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي، حيث يمتلك ممثلي هذا الشخص الإداري سلطة ذاتية يستمدونها من القانون، بمعنى أن لهم حق إصدار قرارات إدارية تنفيذية، بمحض إرادتهم في دائرة اختصاصات معينة يحددها القانون دون أن يكونوا خاضعين لأوامر أي جهة إدارية أخرى بغض النظر عنها سواء كانت مركزية أو لا مركزية، إلا أنه وخلافا لذلك واستثناء للمبدأ العام تمارس السلطات المركزية على البلدية رقابة إدارية

تحدث بموجب القانون الذي يحدد شروطها وكيفيتها، وتكون البلدية بذلك تحت وصاية السلطة المركزية.

ولدراسة الرقابة الوصائية على البلدية تم تقسيم الفصل الأول إلى ثلاثة مباحث، يتم التطرق في المبحث الأول إلى البلدية باعتبارها هيئة لا مركزية والمبحث الثاني تم التطرق فيه إلى مفهوم الرقابة الإدارية في نظام اللامركزية الإدارية. أما المبحث الثالث فقد تطرقت إلى آليات الرقابة الوصائية على البلدية في التشريع الجزائري.

## المبحث الأول: البلدية باعتبارها هيئة لا مركزية

اعتمدت الجزائر في تنظيمها الإداري على أسلوب اللامركزية الإدارية ، التي تشكل لدية نواتها القاعدية ، هذه الأخيرة مرت بعدة تغيرات و تطورات مست مفهومها ، و إنشائها و حددت صلاحياتها ، نتيجة تزايد الضغوط الجماهيرية المطالبة بتحقيق الديمقراطية الشعبية ، و تضخم وظائف الدولة و تشعب مسؤولياتها و ثقل أعباء التنمية ، و بروز حتمية المشاركة الشعبية في تنفيذ برامج التنمية المحلية .

### المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية

إلى جانب أسلوب المركزية الإدارية انتهجت الدول أسلوب آخر وهو اللامركزية الإدارية.

#### الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية هي وجه من أوجه التنظيم الإداري في الدولة وقد تعتمد الدولة في تخطيط سياستها الإدارية، نظام اللامركزية الإدارية أو نظام المركزية الإدارية، سواء في صورة التركيز الإداري (المركزية المطلقة أو الوزارية) أو عدم التركيز الإداري ( المركزية النسبية اللاوزارية)، أو غير ذلك من الأنظمة التي ترى فيها الأسلوب الأفضل والأكثر فاعلية في تنظيم جهاز الدولة الإداري [1] .

[1] أنظر: عبد الناصر صالحي، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية ،كلية الحقوق ، بن عكنون ، الجزائر، 2010،ص 9.

ومما لا شك فيه أن الطريقة التي تعتمدها الدولة في تنظيم جهازها الإداري تتأثر إلى حد بعيد بالنظام السياسي الذي تنتهجه والفلسفة السياسية التي تعتنقها.

ففي البلاد ذات النظام الديمقراطي نجد اللامركزية هي المبدأ المتبع في التنظيم الإداري، وأن الحريات المحلية مضمونة وفي أوجها، بينما تختلف الصورة في الأنظمة الاستبدادية، حيث يصبح جهاز الدولة الإداري والسياسي بقبضة سلطة واحدة هي السلطة المركزية، التي تتولى منفردة تسيير شؤون البلاد كافة.[1]

ويمكن تعريف اللامركزية الإدارية بأنها: "توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وبين سلطات لامركزية إقليمية أو مرفقية (مصلحية) مستقلة نسبيا و تخضع لرقابة السلطة المركزية"،[2] أو هي كما عرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنها: **"توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين** هيئات محلية **أو مصلحيه مستقلة** بحيث **تكون** هذه الهيئات في **ممارستها وظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"**، [3] **يتضح من هذين التعريفين أن اللامركزية الإدارية نوعان أو صورتان** وهما:

- **اللامركزية الإدارية المرفقية: وهي** التي **تقوم على وجود أشخاص معنوية (مؤسسات عامة) متخصصة** في **موضوع نشاط معين، و هذا النوع لا يتعلق بموضوع هذا البحث.**

[1]- أنظر: عبد الناصر صالحي، المرجع السابق ، ص 09 .

[2]- أنظر: مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات. الجامعية ، الجزائر ، ص4.

[3]- أنظر: عبد الناصر صالحي، المرجع السابق، ص 9.

**اللامركزية الإدارية الإقليمية (الجماعات الإقليمية)**: والتي يمكن تعريفها بأنها: "تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعداد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي"، بمعنى أن يخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة وعلى مستوى مصالحه المحلية وبالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم، جهاز إداري أو شخص معنوي عام محلي من طبيعة هذه المصالح وأكثر اتصالا بها ومعرفة باحتياجاتها من الحكومة المركزية. وهناك من يرى أن نظام اللامركزية: "يقوم أساسا باعتراف القانون لأعضاء منتخبين من قبل جماعة ذات شخصية معنوية بسلطة اتخاذ القرارات وبعض الشؤون المحلية وتكون هذه الهيئة مسؤولة عن قراراتها ".[1]

نلاحظ أن هذا التعريف قد ركز على ثلاثة عناصر وهي اعتراف القانون لهذه الهيئة بالشخصية المعنوية وبالسلطة التقريرية وبعنصر الانتخاب، حتى توصف بأنها هيئة لامركزية إقليمية.

كما عرفها البعض بأنها: "أن يعهد بسلطة البث في بعض الأمور إلى هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال اتجاه السلطة المركزية ".[2]

ويقصد باللامركزية الإقليمية كذلك: "استقلال جزء من أرض دولة لإدارة مرافقه، ويكون للشخص الإداري اللامركزي في هذه الحالة اختصاص عام بالنسبة لجميع مرافق هذا الجزء المحدد من أرض الدولة ".

[1]- أنظر: عبد الناصر صالحي، المرجع السابق ، ص 10 .

[2]- أنظر: إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية – الضمانات و الحدود – ، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005، ص 2.

والملاحظة التي يمكن قولها حول هذين التعريفين الأخيرين، أنهما ركزا على الاستقلال المحلي لهذه الهيئة عن السلطة المركزية.

ومن الطبيعي أنه لا يوجد بين الدول الحديثة من يتبع نظام المركزية المطلقة، إذ لا يعقل أن تقوم هيئة واحدة بإدارة جميع مرافق الدولة بصورة فعالة، كما أنه لا يمكن أن تمتد اللامركزية إلى كل الوظيفة الإدارية في الدولة، إذ أنه لا يتصور تنظيم إداري يقوم على استبعاد كل سلطة مركزية وتوزيع جميع الوظيفة الإدارية بين هيئات مستقلة.

ومن هنا كان اتجاه معظم الدول نحو اعتماد الأسلوبين معا المركزي واللامركزي، أي ما أطلق عليه "إيزمن" بالنظام الوسط حيث تتعادل أو تتوازن السلطة المركزية مع السلطة اللامركزية، ويكون للسلطة اللامركزية حرية تقرير أعمالها الإدارية.[1]

ويتضح من مختلف هذه التعريفات، أن مفهوم اللامركزية الإقليمية يختلف باختلاف الأنظمة السياسية والاجتماعية التي ينشأ في ظلها، فهو لا يعبر عن حقيقة ثابتة، كما يختلف كذلك باختلاف نظرة فقهاء القانون الإداري إلى العناصر المكونة لها.

على أن الفقه الغالب يرى أن اللامركزية الإقليمية (الجماعات الإقليمية) تتكون من ثلاث عناصر أو أركان أساسية تتمثل في:

- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة.
- أن يعهد بالإشراف على هذه المصالح لهيئات منتخبة مستقلة.
- أن تخضع هذه الهيئات لرقابة من جانب السلطة المركزية.

[1]- أنظر: إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 2.

**الفرع الثاني: أهداف اللامركزية الإدارية**

تتحدد أهداف النظام تبعا لأسباب قيامها، فكل نظام يقوم لتحقيق أهداف معينة، والأهداف بدورها تحدد أساليب تشكيل نظام وهياكل بنائها، لأن تشكيل النظام لا يعدو أن يكون وسيلة لتحقيق الأهداف المرجوة.

وعليه فإن تطبيقات النظم تختلف تبعا لتباين الأهداف، من هنا تأتي أهمية دراسة أهداف وفلسفة أي نظام كأساس لفهم النظام بذاته، ولمعرفة فلسفة وأهداف هذا النظام فإننا نطرح السؤال الآتي وهو: لماذا لا تباشر الحكومة المركزية في العاصمة جميع الخدمات للشعب دون أن تلجأ إلى الهيئات المحلية لأداء الخدمات والمرافق ذات الطابع المحلي؟.

والواقع أن رغبة الدولة في توثيق التعاون بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية في أداء الخدمات التي يفتقر إليها الشعب، قد يكون الباعث الأول في توزيع الدولة للخدمات العامة، بين الهيئات المركزية وهيئات محلية.[1]

وتأسيسا على فلسفة الإدارة المحلية تبين أن لها أهداف سياسية وإدارية فهي على النحو التالي:

**أولا : الأهداف السياسية**

ترتبط الأهداف السياسية في اللامركزية الإقليمية أساسا بمبدأ تشكيل الجماعات الإقليمية بالانتخاب و هذا المبدأ يحقق أهداف منها:

[1]- أنظر: إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 11.

**1– الديمقراطية**

تعتبر الديمقراطية الهدف الرئيسي الذي تسعى إلى تحقيقه اللامركزية الإقليمية، وتتمثل هذه الديمقراطية من خلال المجالس المحلية المنتخبة بواسطة المجتمع المحلي، لتتولى الحكم والإدارة في هذه المجتمعات،[1] وكثيرا ما يقال أن اللامركزية الإقليمية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية، والحقيقة أن ديمقراطية الإدارة المحلية تعتبر جزءا لا يتجزأ وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها.

كما أن إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم الإقليمية يدربهم على أصول العمل السياسي، هذا بالإضافة إلى إبراز العناصر الصالحة للقيادة وتدريبها على تحمل المسؤوليات الأقل شأنا.

**2- دعم الوحدة الوطنية و تحقيق التكامل القومي**

يجب أن تسعى الإدارة المحلية إلى تدعيم وتأكيد الوحدة الوطنية، بحيث يعد التقسيم الإداري وسيلة لإضعاف مراكز القوى التي تكون قائمة، أو القضاء عليها نهائيا كما هو الحال في كثير من الدول التي بها عصبيات قبلية أو طائفية أو إقليمية أو غيرها.

تهدف كذلك الإدارة المحلية إلى تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها في العاصمة، مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات والمصاعب التي قد تتعرض لها الدول في الداخل أو الخارج.[2]

---

[1]- أنظر: سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ص 55.

[2]- أنظر: عبد الناصر صالحي، المرجع السابق، ص 12.

**ثانيا : الأهداف الإدارية**

تتلخص الأهداف الإدارية فيما يلي:

- تحقيق الكفاءة الإدارية حيث تسعى الهيئات اللامركزية ( المجالس المحلي) للاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتوفير الخدمات للمواطنين بأيسر السبل ولأكبر عدد منهم، ولن يتحقق هذا إلا عن طريق كفاءة الإدارة في إدارة المحليات للخدمات المختلفة، حيث قياس مدى كفاءة الخدمة يكون عن مدى قدرتها على إشباع الحاجات للمواطنين.

- تغير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى تبعا لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات أهلها، وتفادي تنميط الأداء الذي يعتبر من عيوب الإدارة المركزية.

- القضاء على البيروقراطية التي تلازم تركيز السلطة وبعد الإدارة، حيث تؤدى الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية، ولا يخضعون لرقابة المستفيدين منها.[1]

[1]- أنظر: عبد الناصر صالحي، المرجع السابق، ص 13.

## المطلب الثاني: مفهوم البلدية

تشكل البلدية في الجزائر الخلية الأولى والأساسية للجماعات المحلية، نظرا للدور الهام الذي تلعبه كموقع احتكاك بين الإدارة و المواطن، فهي تجسيد لصورة اللامركزية الإدارية، إذ يشترك في تسييرها جميع المواطنين عن طريق ممثليهم في المجالس الشعبية.

### الفرع الأول: تعريف البلدية

يسعى المشرع الجزائري إلى الرقي بالتنظيم الإداري للجماعات البلدية وذلك مواكبة للتغيرات التي تشهدها أقاليم الوطن. فالبلدية هي الركيزة الأساسية المشكلة لهذا التنظيم والنواة الرئيسية للتنمية المحلية.

#### أولا : تعريف البلدية في الدساتير الجزائرية

عرفت الجزائر عدة دساتير انطلاقا من دستور سنة 1963 ثم دستور سنة 1976 فدستور 1989 مرورا بالتعديل الدستوري لسنة 1996 ووصولا إلى التعديل الدستوري سنة 2016، حيث تطرقت هذه الدساتير إلى البلدية كخلية أساسية في الجماعات المحلية، واختلفت النصوص التعريفية لها.

- دستور سنة 1963 المرخ في 10 سبتمبر 1963، حيث نصت المادة 9 منه على: " تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها و اختصاصها، وتعتبر البلدية أساسا المجموعة الترابية والاقتصادية و الاجتماعية ".[1]

1 - أنظر : دستور سنة 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 64 لسنة 1963.

- دستور سنة 1976 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، حيث نصت المادة 36 منه على: "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية، البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في القاعدية".[1]

- دستور سنة 1989 المؤرخ في 23 فيفري 1989، حيث نصت المادة 15 منه على. "الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية و البلدية، البلدية هي الجماعة القاعدية".[2]

- دستور سنة 1996 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، حيث نصت المادة 15 منه على: "الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية، البلدية هي الجماعة القاعدية".[3]

- دستور سنة 2016 المؤرخ في 6 مارس 2016، حيث نصت المادة 16 منه على: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية".[4]

**ثانيا : تعريف البلدية في القوانين المتعلقة بالبلدية**

لقد اختلفت التعاريف المتعلقة بالبلدية بحسب كل قانون من القوانين التي تنظمها وكذا بحسب الفترة التي جاء فيها كل قانون، فقد عرفها قانون البلدية رقم: 24/67 المؤرخ

[1]- أنظر: دستور سنة 1976 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية عدد 94 الصادرة في 24 نوفمبر 1976 .

[2] - أنظر: دستور سنة 1989 المؤرخ في 23 فيفري 1989. الجريدة الرسمية عدد 09 الصادرة في 01 مارس 1989.

[3] - أنظر: دستور سنة 1996 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996.

[4] - أنظر : دستور سنة 2016 المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016.

في: 1967/01/18 بأن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والثقافية الأساسية ".[1] وهذا ما يبرهن كثرة وظائف البلدية في ظل النظام الاشتراكي آنذاك.

وعرفتها المادة الأولى من القانون 90-08 المؤرخ في 1990/04/11 والمتعلق بالبلدية: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب القانون ".[2]

بمعنى أن البلدية هي الوحدة اللامركزية الأساسية ومنحها الشخصية المعنوية باعتبارها مرفق عمومي لها حقوق كما عليها من التزامات مما يجعلها متميزة عن الأفراد المسيرين لها منهجية ولها ذمة مالية خاصة هذا من جهة ومن جهة أخرى أي أنها تتمتع باستقلال مالي عن الأشخاص المسيرين لها وكذا باعتبار أن الاستقلال المالي من خصائص الشخصية المعنوية.[3]

وعرفها قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 2011/07/22 بأنها : "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وتحدث

[1]- أنظر: الأمر 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 06. الصادرة بنفس التاريخ.

[2] - أنظر: المادة 01 من القانون 90–08، المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 15، الصادرة بنفس التاريخ.

[3] - أنظر: لطيفة عشاب، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي – تخصص قانون إداري – ، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، 2012، ص 8.

بموجب القانون،[1] وهو نفس تعريف القانون 90-08 لها، إلا أنه أضاف في المادة الثانية منه أن: "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان ممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"، باعتبار البلدية تشكل الإطار المؤسساتي للممارسة الديمقراطية المحلية.

**الفرع الثاني: خصائص البلدية**

تمتاز البلدية في الجزائر بمجموعة من المزايا الخاصة والمميزات الذاتية أهمها ما يلي:

**أولا**: إن البلدية هي وحدة أو جماعة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، و هذه الخاصية ركزت عليها المادة الأولى من قانون 10/11 بقولها: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة...".

**ثانيا**: يعتبر نظام البلدية في الجزائر بصورة للامركزية الإدارية المطلقة، بحيث أن جميع أعضائها وجميع أعضاء هيئات و لجان تسييرها وإدارتها يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب العام والمباشر، ولا يوجد من بينهم أي عضو تم تعيينه أو تكليفه كما أن البلدية في النظام الإداري الجزائري تعتمد أساسا على مواردها الذاتية في تلبية وتغطية نفقات وحاجات سكانها، فنظام البلدية تجسيد لمبدأ ديمقراطية الإدارة العامة.[2]

[1]- أنظر: المادة الأولى من القانون 11– 10، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37، الصادرة في 3 جويلية 2011.

[2] - أنظر: لطيفة عشاب، المرجع السابق، ص 10.

**ثالثا:** لقد خول المشرع الجزائري للبلدية اختصاصات ووظائف مختلفة وواسعة مقارنة بالنظام البلدي الفرنسي.

**رابعا:** يعد نظام الوصاية السياسية والإدارية على البلدية مركز، وهذا لأن كل الاختصاصات المقررة للبلدية وكافة الشروط والإجراءات يجب أن تعمل في نطاقها ووفقا لها، ولا يجوز الخروج عنها وإلا اعتبرت أعمال وتصرفات البلديات باطلة وغير مشروعة، لأن البلدية تعد وحدة سياسية وإدارية واجتماعية واقتصادية، وتعد لامركزية مطلقة في ظل مبدأ وحدة الدولة الدستورية والسياسية.[1]

[1] - أنظر: عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص 195.

## المبحث الثاني : الرقابة الوصائية في نظام اللامركزية الإدارية

تعد الرقابة الوصائية، صورة من صور الرقابة الإدارية، التي ترتبط بالنظام الإداري اللامركزي، أين تتمتع فيه الجهات اللامركزية بنوع من الاستقلال عن الجهات المركزية، لكن هذا الاستقلال لا يمنع من خضوعها لرقابة وإشراف الجهات المركزية، حيث سنحاول تبيين مفهوم الرقابة الوصائية وأهم مميزاتها عن الرقابات الإدارية الأخرى (المطلب الأول) وطبيعتها القانونية وأهدافها (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: مفهوم الرقابة الوصائية و تمييزها عن بعض المصطلحات المشابهة

لتحديد مقصود الرقابة الوصائية (الفرع الأول) قام بعض الفقهاء بتمييز هذا الشكل عن شكل آخر من الرقابة وهو الرقابة التسلسلية أو الرئاسية (الفرع الثاني)، فالرقابة الوصائية هي نقيض الرقابة الرئاسية، ذلك أنه في ظل المركزية أو عدم التركيز الإداري نعتبر التبعية أساسا.

#### الفرع الأول: تعريف الرقابة الوصائية

إن أهم ما تم ملاحظته عن النظام اللامركزية أنه نظام وسط لا يستوجب عليها التبعية والخضوع بين الجهاز المركزي والوحدة المستقلة لأن السلطة الرئاسية تشكل مظهر من مظاهر النظام المركزي، ولا يترتب عليها الاستقلال التام والمطلق عن الدولة لأن هذا الأخير يؤدي

إلى زعزعة كيان الدولة ويهدد وحدتها الترابية، إذن لا مفر من ربط الجهاز المستقل بالجهاز المركزي وأداة الربط هي نظام الوصاية.[1]

إن نظام السلطة الوصائية (الرقابة الوصائية) التي تمارسها في حدود القانون والنصوص السلطات الإدارية المركزية على السلطات الإدارية المركزية وذلك من اجل الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسة الوطنية من مخاطر الشطط والخروج عنها من قبل السلطات والهيئات الإدارية اللامركزية (خاصة الإقليمية) وتعريض كيان الدولة للانهيار والتهديم تبعا لذلك.[2]

وجرى العرف في فرنسا على إطلاق عبارة "الوصاية الإدارية" على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية أخذا بهذا التعبير عن القانون الخاص. وقد أيد الفقهاء (خصوصا في القديم) هذه التسمية متأثرين في ذلك بشبهة التقارب بين الهيئات المحلية من جهة، وبين القصر من جهة أخرى، وقد كان من هذا الرأي كل خطباء الجمعية الوطنية الفرنسية سنة 1871،[3] ومازال جمهور الفقهاء يأخذون هذا التعبير، رغم تقريرهم قيامه على أساس خطئ.

في حين اعتمد بعض الفقهاء الآخرين مصطلح الرقابة الإدارية مبتعدين عن مصطلح صاية، حيث يرون أن هذه التسمية لا تعبر عن المقصود بها، نظرا للاختلاف الجوهري بين نظام الرقابة ونظام الوصاية الموجود أصلا في القانون الخاص والقائم على أساس نقص

[1]- أنظر: بوبكر ماضوي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة بسكرة، 2014/2013، ص 21.

[2]- أنظر: بوبكر ماضوي، المرجع السابق.

[3]- أنظر: صالحي عبد الناصر،المرجع السابق، ص 79– 80.

الأهلية، لأن الهيئات والوحدات اللامركزية تتمتع بالشخصية القانونية وهي بذلك مؤهلة لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات، بينما يرى جانب آخر من الفقه أنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح "الوصاية الإدارية" على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار كثيرا من مصطلحات القانون الخاص، ولكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى مغايرا مثل: العقود الإدارية، والمسؤولية الإدارية وغيرها من المفاهيم.[1]

ومن هنا يقصد بالسلطة الوصائية مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة، وبالتالي فان نظام الوصاية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون.[2]

وكذلك عرفها جانب من الفقه بأنها مجموع أنواع أو صور الرقابة التي يخضع لها نشاط شخص معنوي عام أو أعضاء إدارته من موظفي السلطات المركزية أو من شخص لا مركزي يتمثل في هيئة لامركزية أكبر حجما وأوسع نطاقا من الهيئة اللامركزية، محلا لرقابة.

[1]- أنظر: محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، - التنظيم الإداري. النشاط الإداري - ، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013، ص 55.

[2] - أنظر: سعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة، مجلة مجلس الدولة الجزائر، العدد الثالث،2003 ، ص 41.

و يعرفها جانب آخر من الفقه بصورة مختصرة جدا بحيث تتمثل السلطة الوصائية في الرقابة التي تمارسها الدولة على الهيئات اللامركزية، وتعرف حسب رأي البعض بأنها سلطة رقابية يمارسها بعض الأشخاص الإدارية على البعض الآخر.[1]

ويعرف أحد الفقهاء الرقابة الإدارية الوصائية بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية، بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التي قد تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانونا، حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة".[2]

فهذا التعريف وإن كان قد عنى بتحديد طرفي الرقابة الوصائية والإشارة إلى بعض مهامها، ما أنه أشار إلى أهم صفاتها وهي الصفة الاستثنائية التي تقوم على أساس عدم جواز حصولها إلا بنص في القانون، إلا أن هذا التعريف لم يبين وسائلها بالرغم من أهمية هذا البيان. ولم يذكر رقابة الشرعية كمهمة لهذه الرقابة، زد على ذلك أن التعريف يجعل من الرقابة الوصائية مقصورة على رقابة الدولة، وذلك بالرغم من أنها قد تصدر عن هيئات لا مركزية عليا في مواجهة هيئات لا مركزية دنيا.[3]

ومن الفقهاء من يعرفها بأنها: "الفكرة التي تستخدم في مجال القانون العام، لتحديد العلاقة بين جهة إدارية وجهة إدارية أخرى تخضع لها بالنسبة لبعض النواحي، خضوعا بعيدا على السلطة الرئاسية، وذلك عن طريق تدخلات ورقابات محددة، فيما يتعلق بموضوعها

[1]- أنظر: بوبكر ماضوي، المرجع السابق، ص 22.
[2]- أنظر: صالحي عبد الناصر، المرجع السابق، ص 81.
[3]- أنظر: المرجع نفسه، ص 81 .

وأسبابها وذلك من أجل مراقبة التزام الجهة المشمولة بالرقابة باحترام المشروعية ومستلزمات المصلحة العامة".

ويمتاز هذا التعريف ببيان مهمة الرقابة الوصائية، ووجوب تقييدها، وبعدها عن السلطة الرئاسية. ويعاب عليه عدم بيان طرفي الرقابة الوصائية، وإغفاله تحديد وسائل هذه الرقابة.

وقد عرفها "فالين" بأنها: "جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة شخصية لا مركزية أحيانا، على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة".

فهذا التعريف يمتاز بتحديده لطرفي الرقابة الوصائية، مع بيان إمكانية صدورها عن السلطة المركزية أساسا أو بعض السلطات اللامركزية أحيانا، إلا أننا نلاحظ أن هذا التعريف لم يعنى ببيان وسائل الرقابة و مهمتها فضلا عن عدم بيان وجوب إسنادها إلى نصوص قانونية[1].

في حين أن الدكتور "خالد سمارة الزعبي" ينظر للرقابة الوصائية على أنها (الوصاية الإدارية التي تتولاها السلطة التنفيذية في الدولة ولتأكيد حسن أداء الخدمات المحلية، ودعم وحدة الدولة الإدارية وكل شكل من أشكال الرقابة الإدارية يعتمد على سلطة قانونية،

[1]- أنظر: بكر قباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، ص 100.

وهي سلطة تخول بحكم القانون سواء كانت مركزية مثل رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء أو الوزراء أو الأجهزة المركزية كالجهاز المركزي للمحاسبة.[1]

أما الفقيه "جين ريفيرو" فعرف السلطة الوصائية بأنها : "الرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لا مركزي، في الحدود المقررة قانونا"، ونلاحظ هنا أن هذا التعريف ناقص وغير كافي لأنه أشار إلى طرفي الرقابة وضرورة مباشرتها في الحدود المقررة قانونا، ومن بين الأساسيات التي لم يذكرها هي عدم إشارته إلى مهمتها ووسائلها.[2]

ويرى الأستاذ الدكتور "علي خطار الشطناوي" بأن الرقابة الوصائية عبارة عن: "سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لا مركزي على أعمال و أعضاء شخص لا مركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة، لهذا تتمثل الجهة الإدارية التي تمارس الوصاية الإدارية في جهة تابعة للتنظيم المركزي و التنظيم اللامركزي، و هكذا تكون الجهة التي تمارس الرقابة تابعتان للتنظيم اللامركزية الإداري".[3]

أما الفقيه البلجيكي "جاسك ديمبر" فيعرفها على أنها: "مجموعة السلطات المحددة التي تمنح السلطة العليا بمقتضى القانون، ومن أجل القانون و حماية المصلحة العامة

[1]- أنظر: خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس الشعبية وأثرها على كفايتها، دار الثقافة للنشر، الأردن، 1993، ص 220 .

[2]- أنظر: بوبكر ماضوي، المرجع السابق، ص 22.

[3]- أنظر: علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، الأردن، 2008، ص 225.

في مواجهة القصور الضار أو التجاوز أو التعدي الذي يمكن أن يصدر عن عمال اللامركزية ".[1]

وحسب رأينا فإن هذا التعريف الأخير والذي جاء به الفقيه البلجيكي تعريف شامل للرقابة الوصائية، وذلك لأنه ذكر طرفي الرقابة. فضلا عن وجوب استناد هذه الرقابة إلى نص مع ضرورة تقيدها، كما يبرز مهمة الوصاية. إلا أنه رغم ذلك لم يشر إلى وسائل الرقابة.

وما يمكن قوله من جملة التعاريف سالفة الذكر أن الرقابة الوصائية ترتكز على عدة أمور أساسية يمكن إجمالها فيما يلي:

- تهدف إلى تحقيق وحدة كيان الدولة السياسية والمحافظة عليه.
- تستهدف ضمان احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون وقد أجبرت الهيئات اللامركزية على احترام هذا المبدأ والتقيد بأحكامه، و بفضلها أمكن تحقيق الانسجام والتنسيق بين أعمال مختلف الهيئات المحلية.
- انصراف هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية الإقليمية والمرفقية، وذلك بوصفها هيئات مستقلة عن السلطة المركزية.
- الصفة الاستثنائية للرقابة الإدارية، وذلك على أساس عدم جواز مباشرتها إلا بنص وفي الحدود والقيود المقررة في القانون.
- تستهدف سلطات الوصاية الإدارية إجبار وإلزام الهيئات اللامركزية على الوفاء بالتزاماتها و تعهداتها المالية مع الغير، وتنفيذ عقودها المدنية والإدارية واحترام أحكامها وشروطها.

[1]- أنظر: بوبكر ماضوي، المرجع السابق، ص 23 .

وفي الأخير تستهدف رقابة السلطة الوصائية قيام إدارة حسنة وفعالة تتولى تصريف شؤون الوحدة المحلية على أكمل وأفضل وجه ممكن.[1]

**الفرع الثاني :تمييز الرقابة الوصائية عن بعض المصطلحات المشابهة**

لتحديد مفهوم الرقابة الوصائية بصفة دقيقة ينبغي تمييزها عن الرقابة الرئاسية من جهة، وعن عدم التركيز الإداري من جهة ثانية، وذلك على التوالي:

**أولا : التمييز بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية**

تخضع المجالس المحلية في ظلال تنظيم اللامركزية الإقليمية للوصاية الإدارية التي تختلف اختلافا كليا عن السلطة الرئاسية التي يخضع لها المرؤوس ونقيض لنظام عدم التركيز الإداري، فطرف العلاقة هنا ليس رئيس إداري أعلى ومرؤوسيه، وإنما علاقة تربط بين المراقب المتمثل أساسا في السلطات المركزية في العاصمة، ومثليه في الأقاليم والهيئات المحلية التي تخضع للرقابة، ويقودنا هذا الفرق بين التبعية الرئاسية وبين الوصاية الإدارية (الرقابة الوصائية) التي تخضع لها المجالس المحلية حينما تمارس اختصاصاتها ومهماتها،[2] وتتجلى أهمية التمييز بين هذين المفهومين في أن الرئيس الإداري الأعلى يتمتع استنادا لسلطته الرئاسية بسلطات واسعة وشاملة لا يمكن تقريرها في حالة الوصاية الإدارية ويظهر الاختلاف بين السلطة الرئاسية و بين الرقابة الوصائية الإدارية في العديد من النواحي كما أنها تشترك في نواحي أخرى من خلال:

---

[1]- أنظر: علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 226– 227.

[2]- أنظر: سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للنشر، مصر،1979 ، ص 76.

1- أوجه الاختلاف

يمكن حصر أوجه الاختلاف في النقاط التالية:

أ- من حيث أداة ممارسة الرقابة: إن رقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية) يجب أن تكون منصوص عليها قانونيا أي أن رقابة الإشراف لا تمارس ولا يكون لها وجود إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف وبين عناصرها وأدواتها القانونية ذلك أنه "لا وصاية دون نص" وهذا خلافا للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلى نص فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية و يحدث علاقة من التبعية والخضوع بين الرئيس الإداري و المرؤوس.

ويترتب على ذلك نتيجة في غاية الأهمية، وهي أن عدم نص المشرع على رقابة معينة بصدد اختصاص معين بمجرد الإدارة من سلاح الرقابة الذي تستطيع بموجبه إبداء رأيها حول ممارسة هذا الاختصاص، فلا تملك حيال القرار الصادر الأطراف القضائية إذا توافرت شروط قبولها بطبيعة الحال، وإذا نص القانون على وسيلة معينة للرقابة على أعضاء أو أعمال المجالس المحلية فلا تستطيع سلطات الوصاية استبدالها بغيرها، بمعنى آخر ليس لسلطات الوصاية استعمال ما تشاء من وسائل رقابية فلا يجور استبدال وسيلة منصوص عليها في القانون بوسيلة أخرى غير منصوص عليها.[1]

ب - من حيث طبيعة الرقابة: إن الرقابة الرئاسية معقدة تحكمها الكثير من الآليات القانونية وهذه الرقابة تجعل الرئيس في موقع يمكنه من إصدار الأوامر إلى سواء كانوا

[1]- أنظر: بوبكر ماضوي، المرجع السابق، ص 25.

في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية وذلك بغرض تنفيذها، **كما أنه يراقب هذا التنفيذ.**[1]

الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة لأنها **من موجبات نظام اللامركزية الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها** وتوجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية.[2]

**ج - من حيث الطعن:** لا يملك المرؤوس في ظل النظام اللامركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية، **وهذا ما أقره** القضاء الفرنسي، ولأنه لا يعقل أن يعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين غرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم أما السلطة القضائية وخلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا بقرار الجهة المركزية.[3]

أن المجالس المحلية تستطيع مخاصمة مشروعية قرارات سلطات الوصاية الإدارية، إذ يمكنها استعمال دعوى تجاوز حدود السلطة للطعن في قرارات **سلطات الوصاية** وعلى الأخص قرارات رفض التصديق على قراراتها، فللمجلس المحلي مصلحة قانونية للطعن في مثل هذه القرارات إذا اعتقد أنها غير مشروعة، بمعنى آخر يعتبر شرط المصلحة في دعوى الإلغاء متوفرا، في حين لا يملك المرؤوس مخاصمة مشروعية قرارات الرؤساء الصادرة **استنادا لسلطتهم الرئاسية.**

---

[1]- **أنظر:** عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، **الجزائر**، 2010، ص 38.

[2]- **أنظر:** خالد قباني، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان، منشورات: **البحر المتوسط و عويدات**، لبنان، 1981، ص 96.

[3]- **أنظر: عمار بوضياف**، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق،**المرجع السابق، ص 38.**

د- **من حيث قواعد المسؤولية:** من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس، لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار وأن له الحق في الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا يتحمل سلطة الوصاية أي مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل.[1]

هـ- **من حيث مدى الرقابة:** يستطيع الرئيس الإداري في السلطة الرئاسية إلغاء كل القرارات المتخذة من طرف المرؤوس، وهذا بناءا على اعتبارات المسؤولية والملائمة، كما يستطيع تعديل هذه القرارات أو المصادقة عليها، أما الوصاية الإدارية فلا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية وكل ما تملكه هو الموافقة أو الرفض.[2]

**2- أوجه الشبه**

إن أوجه الشبه هي:

أ- تمارس الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية سلطات عليا في مواجهة السلطات الإدارية الدنيا، فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لامركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة، تمارس رقابتها على أعضاء، وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعا رئاسيا كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها على نفس الهيئات المركزية أو اللامركزية و أعمالها.

ب- إذا كان الأصل أن تمارس الرقابة سلطة مركزية عليا سوءا على الهيئات المركزية أو اللامركزية إلا انه في بعض الأحيان نجد بعض التشريعات تخول لهيئات لا مركزية ممارسة الرقابة الوصائية على هيئات لامركزية أدنى منها.

---

[1]- أنظر: عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق،المرجع السابق،ص 39.

[2] - أنظر: بوبكر ماضوي، المرجع السابق، ص 27.

ج- يوجد تشابه و تداخل بين الرقابتين في بعض الرسائل المحددة كسلطة التعيين والحلول والتصديق والإلغاء فسلطة التعيين تمارسها السلطة العليا في الرقابة الرئاسية بالنسبة للعاملين في الإدارات والمصالح التابعة لها، وتمارس أيضا لتعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية.

د- أن سلطة الحلول تمارس في الرقابتين، إلا أنها في الرقابة تمارس بدون شروط ن الحاجة إلى نص قانوني يقدرها، بينما في الرقابة الوصائية فإنها لا تمارس إلا إذا نص عليها القانون، أما سلطة التصديق والإلغاء فلكل من الجهة الوصائية والسلطة الرئاسية حق التصديق أو الإلغاء قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة في الرقابة.[1]

**ثانيا : الفرق بين الرقابة الوصائية و عدم التركيز الإداري**

إن قيام الدولة الحديثة وأخذها بأسلوب عدم التركيز الإداري لا يعني سلب جميع مظاهر الوظيفة الإدارية من يد الحكومة، وإنما يعني تخفيف العبء عن العاصمة بتحويل جزء من سلطاتها إلى مصالح منتشرة في مختلف أقاليم الدولة، غير أن هذه الهيئات وهؤلاء الموظفين يبقون مرتبطين بعلاقة التدرج الرئاسي الإداري القائم على قائمة التبعية حيث تكون الهيئة الأدنى تابعة للهيئة التي تعلوها، غير أن نظام عدم التركيز الإداري وإن أدى إلى تخفيف العبء، فانه لم يؤدي إلى حل المشاكل الإدارية وعدم التركيز الإداري قد يكون خارجيا ومعنى أن من يبت في بعض الشؤون الإدارية يكون خارج العاصمة، كحالة إعطاء والي الولاية سلطة إصدار بعض القرارات الإدارية، وقد يكون عدم التركيز داخليا ومعنى

[1] - أنظر: عبد الناصر صالحي، المرجع السابق، ص 87.

ذلك أن سلطة البت تكون في يد أحد المرؤوسين المقيمين مع الرئيس الإداري **أو المديرين** العامين الذين يزاولون سلطاتهم **بالعاصمة.**[1]

إن عدم التركيز لا يتحول إلى ما يسمى باللامركزية، فإعطاء اختصاصات هامة للوالي **ولمديري الولاية هو عملية تركيز،** فعدم التركيز الإداري كما يقول: "شارل بريم" **قضية بين** الدولة وعمالها وموظفيها وهو يؤدي إلى اقتصاد في النفقات **وإلى** وضوح في العمل **وتوحيد لنمطه** ولا يترتب عليه أبدا الاعتراف باستقلال الوحدات الإدارية و **لكن فقط موقع سلطة القرار لذلك قال أودلان برات: "أننا دائما** أمام نفس المطرقة التي تضرب ولكن مع تقصير في اليد **الضاربة".**[2]

ولا جدال أن نظام عدم التركيز الإداري و **إن بات يشكل ضرورة لازمة لتنظيم الدولة** نظرا لما يترتب عنه من تخفيف الكثير من التعقيدات وبما يحققه من تخفيف العبء على الوزراء في قيامهم بمهامهم، **إلا انه اتضح بعد طول تجربة** أنه لم يحقق على المستوى العملي ديمقراطية للإدارة بصورة جيدة.

إن أهم ما يميز السلطة الوصائية عن هذه الصورة من صور المركزية الإدارية **و المتمثلة** أساسا في عدم التركيز الإداري و **يتمحور جوهر الفرق بينهما فيما يلي:**

- في السلطة الوصائية الهيئات اللامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وهو ما يترتب **عليه** سلطة اتخاذ القرار وحرية التصرف.

[1]- أنظر: بوبكر ماضوي: المرجع السابق ، ص 28.

[2]- أنظر: **عمار بوضياف،** التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق،**المرجع السابق، ص** 26.

- بينما في عدم التركيز الإداري فان الهيئات اللامركزية لا **تتمتع بالشخصية المعنوية** ي أنها لا تملك سلطة اتخاذ القرارات فهي تبقى خاضعة للسلطة المركزية في إطار **السلطة** الرئاسية أي سلطة توجيه الأوامر والإشراف والرقابة والتعقيب.[1]

[1]- أنظر: بوبكر ماضوي: المرجع السابق، ص 29.

## المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية وأهدافها

إن الغاية من وجود الرقابة الوصائية، هو العمل على التنسيق، والتوفيق بين عمل السلطة المركزية والجماعات المحلية، بغية الحفاظ على الوحدة والانسجام بين الأنشطة الإدارية على مستوى الدولة، فالوحدات المحلية حين تطبيقها للتشريعات والقوانين قد يحدث وأن تتعدد التفسيرات والتأويلات لهذه التشريعات، وهنا يتضح دور السلطات المركزية في توحيد تفسير النصوص القانونية، بما يتفق وهدف التشريع[1].

### الفرع الأول: الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية

تعتبر الرقابة الوصائية، فكرة قانونية محضة لأن القوانين والتشريعات، هي من يتولى د الجهات الإدارية، التي تمارسها وإجراءاتها ووسائلها ونطاقها، وذاك وفق القاعدة المعروفة، أنه لا وصاية إلا بنص، وعليه فالسلطات المركزية هي التي تختص بممارسة هذه الرقابة والإشراف على أعمال ونشاطات الجهات اللامركزية، ويجب أن تكون الرقابة الوصائية ووسائلها، محددة على سبيل الحصر في قانون، وذلك كي لا تتعسف السلطات المركزية، بالتدخل في الأمور ذات الشأن المحلي،[2] فلا يجوز لها استخدام امتيازات ووسائل غير تلك الوسائل والامتيازات التي خولها لها المشرع.

---

[1]- أنظر: ن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، ص 39.

[2]- أنظر: عمار عوايدي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 269.

ومنه، فالرقابة الوصائية هي الرقابة استثنائية تمارس في حدود ضيقة جدا، لأن الجهات المركزية تتمتع بنوع من الاستقلال، يؤهلها لإتخاذ القرارات الإدارية في حدود اختصاصها، فلا يمكن للجهات المركزية الحلول محل الجهات اللامركزية، أو التدخل في الشؤون الخاصة بها، والتي تحمل طابعا محليا.

وما نخلص إليه أن الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية تتخلص فيما يلي:

- عدم التوسع في تفسير النصوص القانونية، التي تحكم وتنظم إجراءات وآليات ممارسة هذه الرقابة.

- عدم جواز تدخل الجهات المركزية، في شؤون الجهات اللامركزية، كون هذه الأخيرة تتمتع بشخصية قانونية معنوية، تؤهلها للممارسة سلطاتها على المستوى المحلي.

- عدم جواز حلول السلطات المركزية، محل الجهات اللامركزية في مباشرة أعمالها، لأنه لا يجوز للسلطات المركزية أثناء مصادقتها على المداولات المختلفة أن تقوم بتعديلها بالزيادة أو بالنقصان، فالقانون أعطاها الحق في المصادقة أو الرفض دون الحق في التعديل، لأن أي محاولة تعديل تعد حلولا، وهذا مخالف لفكرة اللامركزية أساسا.

- كما أن نقاد القرارات والعقود الإدارية، وجميع التصرفات التي تتخذها الجهات اللامركزية، تكون باطلة أو مقبولة، من تاريخ صدورها من الجهات اللامركزية، لا من تاريخ مصادقة السلطات المركزية عليها.[1]

وخلاصة القول الرقابة الوصائية هي الرقابة قانونية لا تمارس إلا في الحدود التي رسمها المشرع عليها.

[1] - أنظر: عمار عوايدي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 270.

**الفرع الثاني: أهداف الرقابة الوصائية**

تعتمد الرقابة على جملة من الوسائل والآليات، التي يسعى من خلالها المشرع، لتحقيق أهداف وغايات متعددة.

داف الأساسية، التي تهدف لضمانها الرقابة الوصائية، هي العمل على تغليب المصالح القومية على المصالح المحلية، خاصة في ظل حالات التعارض بينها، ويزداد هذا الهدف أهمية في ظل **الاستقلال العضوي والوظيفي، الذي تتمتع به الجهات** المحلية، وبالتالي فالرقابة الوصائية تهدف إلى تحقيق التوازن الفعال، بين المصلحة العامة الوطنية القومية والمصالح العامة الجهوية والمحلية، وبالرجوع إلى ميثاق الولاية، نجده نص على ذلك **صراحة بقوله:** " كن هذه اللامركزية لا تهدف إلى التعبير عن إعطاء أي استقلال للولاية، لأن دولتنا هي دولة موحدة، وما هذه اللامركزية إلا وسيلة تقنية،المشاركة الفعلية **للولاية** والجماهير الشعبية.[1]

**و أما الأمر رقم 67- 24، المتضمن القانون البلدي فقد جاء فيه:** "أن البلدية هي وحدة مدمجة في الدولة ومن واجبها بهذا **الاعتبار** أن تكون في خدمتها، وهي مع ذلك وحدة لامركزية مكلفة بالقيام مباشرة بأعمال التنمية التي تخصها وحدها".[2]

[1]- **للمزيد من الإطلاع أنظر: ميثاق الولاية لقانون الولاية لسنة 1969**، الجريدة الرسمية رقم 44، الصادرة بتاريخ 1969/05/23.

[2]- أنظر: **الأمر رقم 67-24** المؤرخ في 18 جانفي 1967، **المتضمن القانون البلدي، الجريدة** الرسمية رقم 06 **المؤرخة** في 1967/01/18.

كما تهدف الرقابة الوصائية، لحماية الكيان السياسي للدولة فالجهات اللامركزية تتمتع بنوع من الاستقلال الذي يؤهلها لممارسة جملة من الصلاحيات دون الرجوع للجهات المركزية لكن هذا الاستقلال يجب أن يتحول إلى فوضى، تهدد أوصال الدولة أي أنه لا يتعدى الاستقلال الإداري الذي يمكننا من إدارة وتسيير الشؤون المحلية، المتصلة بالمصالح المباشرة للمواطنين، وتكييفها مع المصالح العليا للبلاد، وذلك ضمانا للوحدة داخل الدولة، من الناحية الدستورية وضمانا لفكرة ولاء الهيئات اللامركزية للسلطات المركزية، فيما يتعلق بالكيان السياسي والسيادي للدولة.[1]

كما تهدف إلى حماية سكان هذه الوحدات المحلية، من انحرافات السلطات المحلية خاصة في حالات عدم القيام هذه الأخيرة بواجباتها على الوجه المطلوب، أي حالات عدم نزاهة وحياد اعمالها، فالرقابة الوصائية تعد الأداة الفعالة لضمان حياد هذه الجهات الإدارية وإجبارها على التقيد بالقوانين والتشريعات التي تقتضيها مبادئ المشروعية وضمانا للحفاظ على فكرة الملائمة.

'ضافة إلى أنها تحمي الغير المتعامل، مع هذه الإدارات المحلية فالجهات الوصية، قد تدخل وتجبر الجهات المحلية، على الوفاء بالتزاماتها وتعهداتها، فالجهات المركزية تقدم يد المساعدة والمساهمة، وذلك عن طريق تولي هذه الأخيرة الوفاء بجميع التزامات الجهات المركزية.

لناحية المالية، تهدف الرقابة الوصائية إلى مراجعة الأعمال المالية للهيئات المحلية،من قبل الجهات المركزية، وذلك بقصد المحافظة على أموال هذه الهيئات المحلية من أي

[1]- أنظر: علي خاطر شنطاوي: الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، الطبعة الثانية، 2008، المرجع السابق، ص 277.

انحراف أو تبديد أو إنفاق غير مشروع، في مشاريع لا تخدم الصالح العام، ومع ذلك ما تزال الانتقادات موجهة إلى هات المحلية، لأنها تكلف الخزينة العمومية أموال كبيرة، نتيجة التبذير والتعامل الغير عقلاني مع الموارد المالية.[1]

[1] أنظر: بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص 40 ،41.

## المبحث الثالث : آليات الرقابة الوصائية على البلدية

أكد المشرع الجزائري في كافة الدساتير والقوانين المنظمة للجماعات المحلية، ى الشروط الضرورية لضمان ديمقراطية تمثيل مصالح المواطنين وتسيير شؤونهم بواسطة مجالس منتخبة، تعبر عن سيادة الشعب وحقه في اختيار ممثليه على المستوى المحلي.

غير أن آلية **الانتخاب** بما تمنحه من استقلالية لأعضاء المجالس المحلية لا تنفي فكرة وجود نظام للرقابة الوصائية، والذي أكدت عليه جميع القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا. أين ظهر فيها وبشكل واضح التأثير الكبير بالنموذج الفرنسي المتميز بشدة الرقابة الممارسة على الأعضاء، إذ يمكن لسلطة الوصاية أن تعمل على إقالة أي عضو و توقيفه أن تقصيه من المجلس، كما يمنحها القانون سلطة حله في صورة عقوبة جماعية تشمل جميع الأعضاء.[1]

حيث يتبين وبصورة جلية أن الرقابة الوصائية تمارس من طرف ممثلي السلطة المركزية لدى الجماعات الإقليمية، أو من قبل هيئات عدم التركيز الإداري - الوالي-[2] ورئيس الدائرة الذي يمارس الوصايا بمقتضى التفويض من الوالي.[3]

---

[1]- أنظر: حيزية أمير،الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية و الولاية الجديدين، مذكرة ماستر أكاديمي،كلية الحقوق و العلوم السياسية، ( قانون إداري )، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص 7.

[2]- أنظر: المادة 92 من دستور 2016.

[3] - أنظر: محمد بركات، النظام القانوني المنتخب المحلي، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، بن عكنون، 1998، ص 215.

## المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

**تعد** الس الشعبية البلدية هيئات منبثقة من إرادة الشعب وذلك باعتماد أسلوب الانتخاب كآلية تمنح أعضاء المجالس الاستقلالية في إدارة شؤونها والسهر على تحقيق مصالح المواطنين ورعاية حقوقهم.[1]

أهمية العضوية في المجالس المحلية في قانون البلدية، حدد المشرع الأحكام القانونية التي تؤطر الحياة النيابية وتضبط العلاقة بين المنتخبين وجهة الوصاية - الوالي - ومن ناحية أخرى في الجانب المتعلق بالممارسة على الأعضاء بصفة منفردة والتي تتخذ صورا متعددة (الفرع الأول)، قد تشمل هذه الرقابة الأعضاء مجتمعين وتتخذ صورة وحيدة (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الرقابة الفردية

تملك السلطات المركزية المختصة - وزير الداخلية - أو ممثليهم على المستوى المحلي - الوالي - لنسبة للمنتخبين صلاحية وقفهم أو إقصائهم من المجالس الشعبية المنتخبة وفقا للكيفيات والإجراءات المحددة قانونا. حيث تمارس الجهات المعنية وصايتها الإدارية على الأشخاص والأفراد القائمين على الإدارة والتسيير في:

- الإقالة لأسباب عملية.
- العزل أو الطرد أو الفصل.

[1]- أنظر: المادة 65 من القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 ،المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية ، عدد 50 الصادرة في 28 أوت 2016.

**أولا : التوقيف**

حسب عمار بوضياف التوقيف هو: "تجميد مؤقت لعضوية المنتخب سواء أكان لمجلس البلدي أو الولائي". و يرجع سبب التوقيف في حالة قانونية وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية التي تحول متابعة المهام الانتخابية ضمانا لمصداقية المجالس المحلية .[1]

فالمادة 43 من قانون البلدية 11-10 تشير وبوضوح إلى أسباب التوقيف والتي المشرع وصفها لكونها تتعلق بجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان المنتخب محل تدابير قضائية لا تسمح له أن يستمر في القيام بمهامه الانتخابية صفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة والذي يقضي ببراءته، وفي هذه الحالة يستأنف مهامه الانتخابية مباشرة ودون أي تأخير.[2]

ومن المسائل الملفتة للانتباه مسألة الإ راءات المتعلقة بتوقيف أعضاء المجلس البلدي والتي يتولى فيها الوالي مباشرة إصدار قرار التوقيف من دون تسبيب ودون أخذ رأي المجلس الشعبي البلدي. وهذا دليل على توسيع سلطة الوالي على حساب حماية حقوق العضو المنتخب، وذلك بخلاف قانون الولاية الذي يحرص على توفير جميع الضمانات الإدارية للمنتخب والمتمثلة في إجراء مداولة للمجلس الشعبي الولائي ويكون إعلان التوقيف بقرار معلل من وزير الداخلية.

[1]- أنظر: محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004، ص 101.

[2] - أنظر: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص 284.

**ثانيا : الإقالة**

د الإقالة من أهم أنواع الرقابة التي تفرض على أعضاء المجالس المنتخبة منفردين والتي يرجع سببها حسب نص المادة 45 من قانون البلدية إلى التغيب دون عذر مقبول **لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة.**

وبناء على ذلك يتم استدعاء المنتخب البلدي إلى حضور جلسة السماع لتبرير غيابه .فاع عن نفسه، وفي حالة تخلفه عن الحضور يكون القرار الصادر عن المجلس البلدي **حضوريا.** كما يعلن المجلس ذلك ويخطر الوالي به.

وعليه يتضح أن المشرع أولى أهمية لحالة التغيب لما لها من ان**عكاسات سلبية** على مصداقية المجلس المحلي، وللحد منها أقر لها المشرع عقوبة الإقالة كجزاء يمكن أن يطال **أي منتخب.**

**ومن هنا يكون المشرع قد منح لجهة الوصاية ممارسة حق الرقابة على مدى انضباط** المنتخبين ومنح للمجالس صلاحية متابعة الإجراءات الخاصة بحالة التغيب.[1]

**ثالثا : الإقصاء**

الإقصاء إجراء تأديبي وعقابي يقترن بعقوبة جزائية تؤدي إلى سقوط كلي للعضوية، ، يجعل من بقاء المنتخب في المجلس البلدي يتعارض مع مصداقيته كهيئة **منتخبة.**[2]

[1] - أنظر: حيزية أمير، المرجع السابق، ص 9 .

[2] - أنظر: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 285.

حيث تنص المادة 44 من قانون البلدية على أنه: "يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار".

فتناول المشرع حسب ما تقدم حالة الإقصاء المنصوص عليها في القانون 11– 10 بشيء من الاقتضاب، ن يظهر وبجلاء طغيان سلطة الوصاية في مواجهة أعضاء المجلس لبلدي بتعزيز سلطة الوالي وتهميش دور المجلس المنتخب بحرمانه من بعض الصلاحيات التي يتمتع بها في ظل قانون البلدية 90 – 08.

**الفرع الثاني: الرقابة الجماعية**

ل كآلية للرقابة على أعضاء المجالس الشعبية البلدية يأخذ شكل عقوبة جماعية، وهو آلية وصائية يتم عن طريقها عزل جميع أعضاء المجلس وتجريدهم من الصفة التي يحملونها[1].

ونظرا لكون الحل أخطر الوسائل الرقابية على الكيان القانوني للمجلس، قام المشرع بحصر الأسباب المؤدية له في قانون البلدية حتى لا يترك مجال للسلطة التقديرية لجهات الوصاية، وحرصا على استقرار الأوضاع ومصالح المواطنين نص أيضا على الإجراءات المترتبة عن الحل.

[1] - أنظر: عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، عين ملية ، الجزائر،2010، ص 116.

## أولا : أسباب الحل

إذا كان الحل يعدم الوجود القانوني للمجالس المنتخبة **ككيان قائم بذاته بتجريد** ئه من الصفة التي يحملونها وباعتباره أخطر الآليات الرقابية. **فإن المشرع عمل** على تحديد وحصر الأسباب التي تؤدي إلى تفعيل هذه الآلية في قانون البلدية في نص المادة 46، والمتمثلة أساسا في:

1- **حالة خرق أحكام دستورية: باعتبار هذا الأمر منطقي نظرا لمكانة الدستور** كقانون أسمى في الدولة، وهو أولى بالاحترام وبديهي أن يكون جزاء مخالفته الحل.

2- **إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: وهي حالة مبهمة أدرجها المشرع دون أن يوضح** بها، والتي قد تعود أساسا إلى مخالفة النظام الانتخابي **كاكتشاف تزوير** أو سوء سير العملية الانتخابية.[1]

3- **الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس:** تكون بتخلي جميع الأعضاء عن عضويتهم في المجلس **وهي حالة من النادر تحققها لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس.**

**وبالعودة** للنصوص القانونية نجد أن المشرع لم يحدد الجهة التي تقدم لها الاستقالة وما شكلها، وهل هي عبارة عن طلب واحد أو أن كل عضو يحرر استقالته بصورة فردية، وهي نفس الحالة التي نصت عليها المادة **34 من قانون البلدية.**[2]

[1] - أنظر: **علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري - التنظيم الإداري -**، الجزء الأول، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص 148 .

[2] - أنظر: **عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 259** .

**4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم اثباتها في السير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم: وهي حالة تم استحداثها المشرع بموجب تعديل 2005** المتعلق بقانون البلدية نظرا للصراعات الكثيرة بين المنتخبين التي تؤدي إلى المساس بمصداقية **ونزاهة الجماعات المحلية.**

إلا أن هذه **الحالة جاءت غامضة من حيث عدم بيان المظاهر** والآثار التي تعكسها داخل المجلس كالحالات السابقة، و إنما تبقى من تقدير السلطة الوصية.[1]

5- **عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة** حتى في حالة تطبيق كام الاستخلاف ولا يعقل أن يستمر المجلس الشعبي البلدي في عقد جلساته ودوراته **وقد فقد نصف أعضائه.**

6- **في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي وتعيق السير العادي لهيئات البلدية** ويطلق على هذه الحالة اصطلاح" **حالة الانسداد"، و لقد أصاب** المشرع حين حدد درجة هذه الاختلافات وطبيعتها صراحة، وذلك حتى **لا تتعسف الجهات الوصية.**[2]

7- **حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها وذلك برفع عدد البلديات أو الإنقاص منها تبعا للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية القائمة.**

8- **حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: وهي** ؛ جديدة تضاف إلى الحالات المنصوص عليها سابقا، إلا أنه يسجل هذه الحالة أنها

[1] - أنظر: علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 149.
[2] - أنظر: عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 117.

جاءت بصيغة الإطلاق مما يوسع من السلطة التقديرية للسلطات المخولة لها صلاحية الحل[3].

**ثانيا : أحكام حل المجالس الشعبية المحلية**

تعتبر آلية الحل من أخطر الآليات الممنوحة للسلطات الوصية، لذا لا يمكن أن تسند إلى جهات إدارية عادية، مما دفع المشرع إلى وضع شروط لإعمال آلية الحل، وهي عبارة تقرير يعده وزير الداخلية، ليزيل المشرع بهذا كل غموض يتعلق بجهة الاختصاص المعنية[1].

تى لا تبقى المجالس المحلية في حالة شغور يتم خلال العشر (10) أيام التي تلي الحل تعيين متصرف ومساعدين من طرف الوالي لتسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهمة المتصرف حالما يتم تنصيب مجلس جديد أين حددت المادة 49 من قانون البلدية مدة ستة (6) أشهر لإجراء انتخابات جديدة.

ا استثنى المشرع تجديد المجلس الشعبي البلدي خلال السنة الأخيرة من العهدة الاستثنائية، وهذا يعني أن مهام المتصرف تستمر إلى غاية إجراء الانتخابات العامة [2] .

[3] - أنظر: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 279.

[1] - أنظر: علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2011، ص 54.

[2] - أنظر: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، 346.

## المطلب الثاني : الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

إن ديمقراطية الأجهزة المحلية لا تتحقق من وجهة نظر المشرع بمجرد الانتخاب بل نبغي أن تستكمل بمبدأ آخر وهو حرية المجالس في ممارسة أعمالها. إلا أن هذه الحرية تبقى مقيدة بسلطة الوصاية بحسب طبيعة هذه الأعمال، سواء كانت أعمال إيجابية، أو أعمال سلبية ، وهذا ما سنتناوله في عنصرين على التوالي.

### الفرع الأول: الرقابة على الأعمال الإيجابية

عالج المجالس المحلية الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصاتها عن طريق المداولات كآلية للتسيير المحلي ، إذ تعمل سلطة الوصاية على إقرار العمل الذي ستقوم به المجالس المحلية عن طريق التصديق. كما يمنح القانون سلطة الوصاية حق إبطال أو إعدام القرارات الصادرة عن المجالس المحلية وهو ما تم تفصيله في الآتي:

#### أولا : رقابة التصديق

تعني المصادقة أن تتولى جهات الوصاية بموجب القانون الإعلان بأن القرار الصادر عن المجالس المحلية يمكن أن يرتب آثاره القانونية ما لم يخرق أي قاعدة قانونية .

اعدة العامة أن قرارات المجالس المحلية قابلة للتنفيذ دون الحاجة إلى تأشيرة السلطة الوصية، فخارج دائرة المصادقة الصريحة المنصوص عليها في المادة 57 من قانون البلدية، تكون مداولات المجالس المحلية نافذة بقوة القانون بعد مرور واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.[1]

[1] - أنظر: محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي المستقبل و الماضي ؟ مجلة الإجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 164.

والاستثناء من القاعدة هو اشتراط تصديق السلطة الوصية صراحة على بعض المداولات لتصبح نافذة، والتي تتناول المواضيع التالية:

- الميزانية و الحسابات.
- قبول الهبات و الوصايا الأجنبية.
- اتفاقيات التوأمة .
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية .[1]

غير أنه يمكن أن تتحول المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية إذا لم تفصح السلطة الوصية عن قراراتها خلال فترة زمنية حددها المشرع بثلاثين (30) يوما طبقا لأحكام المادة 58 من قانون البلدية، وبذلك يكون المشرع قد وضع حد لمسألة عدم تحديد أجل لتنفيذ المداولات التي تحتاج إلى مصادقة صريحة من وزير الداخلية.

وبهذا يكون المشرع قد وسع من مجال المواضيع الخاضعة لتأشيرة الجهات الوصية في ظل قانون البلدية رقم: 11- 10 مقارنة بقانون البلدية لسنة 1990 الذي اقتصر على موضوعين اثنين وفقا لأحكام المادة 42 هما:

- الميزانية و الحسابات.
- إحداث مؤسسات عمومية بلدية.

[1] - أنظر: المادة 57، القانون 11-10 المتعلق البلدية.

هذه الأخيرة المستبعدة بموجب القانون رقم 11-10 رغم أنه يمنح للبلدية حق إنشاء مؤسسة. مما يطرح إشكالية مصير المداولات التي يكون موضوعها إنشاء مؤسسة.[1]

**ثانيا : رقابة الإلغاء**

ء إجراء يمكن بمقتضاه لجهة الوصاية أن تزيل قرار صادر عن المجالس الشعبية نتيجة مخالفتها لقواعد قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة، وهذا التدخل يأخذ صورتان هما:

**1– البطلان المطلق**

رتب المشرع البطلان المطلق لأي مداولة من مداولات المجالس المحلية إذا ما ثبت توفر أحد الأسباب المذكورة في قانون البلدية والتي تتمثل في الأسباب التالية:

- المداولات المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات ، بهدف المحافظة على مبدأ المشروعية.
- المداولات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.
- المداولات غير المحرر باللغة العربية.

حيث خول المشرع للوالي سلطة إبطال المداولات غير المطابقة للقوانين والتنظيمات بقرار بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 59 من قانون البلدية. ويلاحظ أن المشرع لم يحدد المدة التي يجب على الوالي أن يصرح فيها بالبطلان.[2]

**2- البطلان النسبي**

[1] - أنظر: المادة 153، القانون 11– 10 المتعلق البلدية .

[2] - أنظر: حيزية أمير، المرجع السابق، ص 29.

بالرجوع إلى نص المادة 60 من قانون 11-10 فإن مداولات المجلس الشعبي البلدي ابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس الشعبي ي بما فيهم رئيس المجلس، و هذا للحرص على شفافية العمل الإداري ودعما لنزاهة التمثيل وتحقيقا للصالح العام سواء تعلقت المصلحة بالأعضاء أنفسهم أو بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى غاية الدرجة الرابعة أو حتى الوكلاء عنهم.[1]

ولضمان المحافظة على مصداقية المجالس و حيادها ألزم المشرع كل عضو من الأعضاء يتواجد في وضعية تعارض مصالح متعلقة به التصريح بذلك لرئيس البلدية، كما ألزم رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تواجده في نفس الوضعية الإفصاح عنها مباشرة أمام المجلس الشعبي البلدي.

وتبطل المداولة المتعلقة بالحالات المذكورة أعلاه بقرار معلل من الوالي، وحسنا فعل المشرع بالنص على ضرورة تعليل القرار، لكنه من جهة أخرى لم يشر إلى المدة الممنوحة للوالي للتصريح ببطلان المداولة على خلاف ما ورد في نص المادة 45 من القانون 90-08 والتي حددت مدة شهر للتصريح ببطلان المداولة.[2]

مقابل حق جهة الوصاية إلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي أو رفض المصادقة عليها، أعطى المشرع لرئيس البلدية إمكانية التظلم إداريا. ونظرا لكون البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية وتأكيدا لطابعها اللامركزي سمحت المادة 61 من قانون البلدية للمجلس

[1]- أنظر: محمد الصغير بعلي، القانون الإداري – التنظيم الإداري . النشاط الإداري – ، المرجع السابق، ص 173.

[2]- تنص المادة 45 من قانون البلدية لسنة 1990 على أنه: (... يلغي الوالي المداولة بقرار معلل، ويمكنه أن يبادر بهذا الإلغاء خلال شهر ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية ).

الشعبي البلدي الطعن في قرار الإلغاء الصادر عن الوالي طبقا لقواعد قانون الإجراءات المدنية، وتكون بذلك جهة الاختصاص المحاكم الإدارية.

**الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال السلبية**

باعتبار البلدية جهة لامركزية فهي تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة عن باقي الجهات الإدارية الأخرى، فإن لها اختصاصات تمارسها بمحاذاة عن تلك الجهات الإدارية إلا أن هذه الاستقلالية غير مطلقة، و يخول القانون للسلطة الوصية التعقيب على الأعمال والتصرفات التي تمارس بها هذه الجهة صلاحياته. غير أن الحالات التي أجاز فيها القانون تدخل سلطة الوصاية والحلول محل الهيئات المحلية والقيام بأعمالها في حالة امتناع هذه الأخيرة عن أداء المهام الموكلة لها استثنائيا وتخرج عن القاعدة و الأصل.

وما أن رقابة الحلول هي سلطة استثنائية تحيل سلطة التقرير إلى جهة الوصاية، عمد المشرع إلى إحاطتها بجملة من الضمانات والشروط .

**أولا : سلطة الحلول**

تراقب سلطة الوصاية الأعمال السلبية للهيئات المحلية و هذا ما تم الاصطلاح عليه في القانون بالحلول.

ولشدة تأثير سلطة الحلول على حرية واستقلال الهيئات المحلية أحاطها المشرع بقيود وضمانات محددة، إذ لا يجوز لسلطة الوصاية أن تباشر الحلول إلا بتوافر الشروط التالية:

- حلول سلطة الوصاية استنادا إلى أساس قانوني للحفاظ على مبدأ توزيع الاختصاص.[1]
- أن تكون البلدية ملزمة بالتحرك وفق نص صريح.

[1]- أنظر: عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 114 .

- امتناع البلدية و لجوئها إلى السلبية سواء بالرفض أو التقاعس عن أداء **مهامها.**
- ممارسة الحلول لابد أن تقوم جهة الوصاية بلفت نظر الجماعات المحلية الخاضعة إلى وصايتها و إلى ضرورة القيام بالتزاماتها.

وفي حالة الحلول يكون القرار الذي يصدر عن سلطة الوصاية باسم الهيئة المحلية ولحسابها، ويترتب عنه المسؤولية التي قد تحدث وتلحق أضرار بالغير.[1]

**ثانيا : حالات الحلول**

قيد المشرع إعمال سلطة الحلول في مجالات تتسم بأهميتها الكبرى وخطورتها في نفس الوقت، كل هذا لخطورة سلطة الحلول على حرية واستقلالية المجالس المحلية.

**ويتبين** تدخل سلطة الحلول من الناحية العملية في شكلين اثنين أولهما إداري **و** الثاني مالي.

**1- الحلول الإداري**

**أقر قانون البلدية 11-10 بموجب المواد 100، 101، 142** بسلطة الوالي في الحلول محل رؤساء البلديات، حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس **البلدية طبقا لأحكام المادة 100 من القانون 11-10** باتخاذ جميع التدابير **و الإجراءات** المتعلقة بالحفاظ على الأمن **والنظافة والسكينة العمومية، ديمومة المرفق العام كصورة جديدة** من صور الحلول هدفها ضمان الاستقرار واستمرار تقديم الخدمات للمواطنين لاسيما **المتعلقة بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.**

[1]- **أنظر:** فريدة مزيان قصير، مبادئ القانون الإداري، **الجزائر**، 2001، ص 145.

وإذا كانت المادة 100 تنظم حلول الوالي محل البلدية بالنسبة لقانون الضبط الإداري، فإن نص المادة 101 من نفس القانون جاء عاما عندما نص على امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد إعذاره أن يقوم تلقائيا باتخاذ ما يراه مناسبا بعد انقضاء الأجل المحدد في الإعذار.[1]

ويشير نص المادة 142 من القانون 11-10 إلى صورة أخرى من صور الحلول الإداري، تتمثل في سلطة الوالي في إصدار أمر بالإيداع التلقائي، للوثائق في أرشيف الولاية خاصة الوثائق التي تكتسي أهمية خاصة في حالة تقصير رئيس البلدية من ناحية القيام بالإجراءات الكفيلة للمحافظة عليها، وبالتالي المشرع بين أهم الوثائق التي يجب أن تودع في أرشيف الولاية، وهو ما لم يتم توضيحه في قانون البلدية لسنة 1990 .[2]

## 2- الحلول المالي

إن الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية في الجانب المالي هي في النفقات الإلزامية وإعادة التوازن للميزانية المحلية، حيث تتدخل السلطة بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية بعد تنبيه السلطة المحلية إلى ذلك [3]، حيث يخول المشرع بموجب النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية للسلطات المختصة حق التدخل وفق الإجراءات والأحكام المنصوص عليها في المواد

[1]- أنظر: ناصر لباد، القانون الإداري – التنظيم الإداري – ، الجزء الثاني، مطبعة صارب، الجزائر، 2004، ص31.

[2] – تنص المادة 124 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية على أنه : " يجوز للوالي فيما يخص الوثائق التي لها فائدة خاصة محققة و تبين أن محافظتها تعرضها للإتلاف أن يكلف رئيس البلدية اتخاذ كل الاجراءات التي يراها مناسبة " .

[3] - أنظر: حيزية أمير، المرجع السابق، ص 35.

102، 183، 184 و 186 من القانون 11-10 التي تهدف في مجملها إلى ضبط الميزانية وضمان التصويت عليها.

ويحق للوالي استنادا إلى نص المادة 102 من نفس القانون ونتيجة للاختلال الذي قد رفه المجلس الشعبي البلدي والذي يحول دون التصويت على الميزانية، التدخل و ضمان المصادقة عليها وتنفيذها. إلا أن المشرع قيد سلطة الوالي بشروط حددتها المادة 186 من القانون 11-10 تتمثل في ضرورة استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية، غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 إذا تعلق الأمر بالميزانية الأولية، وحتى لا تبقى الأمور معلقة في حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية يتدخل الوالي ويضبطها نهائيا.[1]

كما تمتد سلطة الوالي حسب نص المادة 183 إلى الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة تصويته على ميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإجبارية، حيث يتم إخضاعها إلى مداولة ثانية وفي حال أفضت مجددا إلى التصويت على ميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات جبارية بعد إعذار المجلس الشعبي البلدي يتدخل الوالي تلقائيا لضبط الميزانية .

مما تقدم يتضح أن رقابة الحلول كسلطة استثنائية تبرز و بجلاء تفوق السلطة المركزية على الجماعات المحلية إذ تعد الأداة الحقيقية للسلطة والتفوق الرئاسي.

[1] - أنظر: مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة، المرجع السابق، ص 201.

## خلاصة الفصل الأول

يتضح مما سبق بيانه في هذا الفصل أن الرقابة الممارسة على المجالس البلدية في ظل قانون البلدية لا تزال تسجل حضورها في كافة عناصر الحياة القانونية لأعضاء المجالس المحلية، كما أن المشرع لا يزال أيضا يفعِّل نفس الآليات الرقابية التي اعتمدها في القوانين السابقة والمتمثلة في (الإقالة، التوقيف، الإقصاء، الحل).

ويتضح من خلال استقراء النصوص القانونية المنظمة لأوجه الرقابة المسلطة على الأعضاء اتجاه المشرع إلى تشديد رقابته من خلال تعزيز دور الجهات المكلفة بعملية الرقابة وتحديدا سلطة الوالي على أعضاء المجالس البلدية مما يجعله الفاعل الأساسي وذلك عندما منحه القانون سلطة الانفراد بتوقيف عضو المجلس البلدي من منصبه دون أن يعلل قراره ومن دون استشارة المجلس في ذلك.

وإذا كانت صور الرقابة التي يخضع لها أعضاء المجالس المحلية بصفة منفردة توصف بالمشددة فإن الأمر يبدو أكثر صرامة عندما يتعرض المجلس المنتخب إلى الحل ويفقد جميع أعضائه صفة العضوية بشكل نهائي ومن دون أدنى أمل في إمكانية استرجاعها بسبب الحصانة التي يتمتع بها قرار الحل ضد أي شكل من أشكال الطعن القضائي.

إذ يلاحظ أن المشرع قد دعم سلطة الوصاية في ظل قانون البلدية والولاية الحاليين وهذا بتوسيع سلطات الوالي في بسط رقابته خصوصا على أعمال المجالس المنتخبة إلى درجة إفراغ استقلالية الجماعات المحلية من محتواها، وأصبحت مظاهر التبعية شبه المطلقة هي المهيمنة على العلاقة بين جهات الوصاية والمجالس المحلية، وصلت إلى حد إحجام الجماعات المحلية عن استخدام الوسائل القانونية لضمان استقلالها والحد من تجاوزات ممارسة الرقابة. وانطلاقا مما سبق نرى أنه لابد من ربط مظاهر الرقابة السالف ذكرها بضمانات

أكثر فاعلية ووضوح تضفي مقدارا ملموسا من الاستقلالية والحرية اللازمين لحسن سير عمل المجالس ويمكن تحديد بعض هذه الضمانات في ما يلي:

- ضرورة اقتصار رقابة السلطة المركزية على رقابة المشروعية وأن يترك تقدير الملائمة للمجالس المحلية قدر الإمكان.
- ضرورة تعزيز الضمانات القانونية والقضائية بتعليل قرارات الإلغاء ومنح مجال أوسع للطعن القضائي.
- أن لا تحل الجهات المركزية محل الجماعات المحلية في أداء مهامها في الجانب المتعلق بحلول الوالي محل رؤساء البلديات إلا في أضيق الحدود.

# الفصل الثاني

لقد ظهر مفهوم التنمية في البداية في مختلف تقارير المنظمات الدولية بمعنى النمو الاقتصادي بالاعتماد على نهج متكامل يعتمد على مبدأ المشاركة والتخطيط طويل المدى لجميع القطاعات.

حيث تراعى فيه العدالة والتمثيل ،ومن هنا نشأت العلاقة بين مفهوم الحكم الراشد في تسيير مختلف الموارد الاقتصادية والبشرية لأنه هو الذي يضمن تحويل النمو الاقتصادي إلى تنمية مستدامة شاملة معتمدا على مجموع الفاعلين في التنمية.

إن تحقيق تنمية اقتصادية محلية يعني العمل مباشرة على بناء القوة الاقتصادية لمنطقة ما أو مدينة محلية، وذلك بهدف تطوير مستقبلها الاقتصادي ومستوى نوعية الحياة لسكان تلك المنطقة، فأهم مرتكزات إستراتيجية التنمية هو أن يتم العمل على وضع الأولويات للاقتصاد المحلي إذا ما أريد للمجتمعات المحلية أن تتطور وأن تكون قادرة على المنافسة في عالم التقنية وثورة الاتصالات المتسارعة بشكل كبير خصوصا وأن معظم مدن الدول النامية هي مدن متخلفة تعاني من انتشار البطالة وارتفاع مستويات الفقر بين سكانها، و يعتمد قيق المجتمعات المحلية للنجاح على قدرتها على التكيف مع البيئة المتغيرة بسرعة والتميز بوجود أسواق تزايد المنافسة فيها.

ولكل مجتمع محلي ظروفه الخاصة التي يمكن أن تساعده على تحقيق التنمية الاقتصادية أو تعيقه عن ذلك، إن أهم هذه الخصائص المحلية هي التي تشكل البذور التي منها يمكن أن يتم تطوير إستراتيجية التنمية المحلية بغية تحسين فرص النمو على المستوى المحلي.

حيث يتم تحديد الأسلوب المناسب لاستغلال موارد الدولة والتغلب على نقاط الضعف وكيفية التصرف في مواجهة التغييرات التي تطرأ، أي فن استخدام موارد الدولة وإمكانياتها لتحقيق الأهداف العامة للدولة.

وبهذا الصدد تم تقسيم **الفصل الثاني** إلى ثلاث مباحث، تم التطرق في المبحث الأول إلى ماهية التنمية الاقتصادية **وأهدافها**، في حين خصص المبحث الثاني إلى **نظريات التنمية الاقتصادية** ومعوقاتها **والمبحث** الثالث تطرقنا من خلاله إلى أثر الرقابة **الوصائية على دور** البلدية في التنمية الاقتصادية.

## المبحث الأول: مفهوم التنمية الاقتصادية

إن موضوع التنمية الاقتصادية ليس حديثا، فبروزه كان مع نهاية الحرب العالمية الثانية، ولا يزال هذا الموضوع يحظى بأهمية كبيرة في الدراسات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. إن عملية التنمية الاقتصادية ليست تلقائية وسهلة فهي تتطلب وقتا طويلا، والواقع أنها لا تقوم على أسس مادية فقط، بل تتطلب كذلك تخطيطا واسع النطاق لحصر الموارد المتاحة، علما أن المسؤول عن هذا التخطيط هو الإنسان باعتباره صانع التنمية، لكن هذا لا يعني أن نتجاهل دور الإمكانات المادية في عملية التنمية .

### المطلب الأول: تعريف التنمية الاقتصادية

يعد مفهوم التنمية الذي مر بعدة مراحل، من المفاهيم العالمية في القرن العشرين، حيث أُطلق على عملية تأسيس نظم اقتصادية وسياسية متماسِكة. إذ كان ينظر للتنمية خلال فترة الأربعينات والخمسينات من القرن الماضي على أنها ارتفاع مستوى دخل الأفراد، وقد شق على الاقتصاديين خلال العقدين التاليين للحرب العالمية الثانية الوصول إلى تفرقة واضحة بين النمو والتنمية إلى الحد الذي دفع مؤسسة عالمية كالأمم المتحدة لتحدد أهداف التنمية ، وجعل الرئيس الأمريكي "جون كيندي" يتقدم باقتراح إلى الدورة السادسة عشر للأمم المتحدة باعتبار عقد الستينيات من القرن الماضي "العقد الأول للتنمية"، وأنه على كل الدول النامية أن تضع لنفسها مهمة زيادة النمو في الناتج الوطني الإجمالي بنسبةٍ تصل إلى 5 % لكن الأمم المتحدة بدأت في التراجع عن نظرتها الضيقة لمفهوم التنمية الاقتصادية المُستنِد إلى المُؤشر الكمي الذي يعني النمو في آخر ستينيات القرن الماضي[1] .

[1] – أنظر : كميل حبيب و حازم البني ، من النمو و التنمية إلى العولمة و اللغات ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، لبنا ، 2000 ، ص 17-18 .

ولقد استخدم مفهوم التنمية الاقتصادية في علم الاقتصاد للتدليل على عملية إحداث مجموعة من التغييرات الجذرية في مجتمع معين، بهدف إكساب ذلك المجتمع القدرة على التطور الذاتي المستمر، بمعدل يضمن التحسن المتزايد في نوعية الحياة لكل أفراده. بمعنى زيادة قدرة المجتمع على الاستجابة للمتطلبات الأساسية والحاجات المتزايدة لأعضائه، بالصورة التي تكفل زيادة درجات إشباع تلك الحاجات عن طريق الترشيد المستمر لاستغلال الموارد الاقتصادية المتاحة، وحسن توزيع عائد ذلك الاستغلال.[1]

يذهب "فرانسوا بيرو" إلى أن التنمية هي التنسيق بين المُتغيرات الفكرية والاجتماعية للسكان، تجعلهم قادرين على زيادة الناتج الحقيقي بطريقةٍ مستمرة ودائمة، وذلك لأنه مهما كان النظام الاقتصادي المُطبق، فإن النمو - الذي هو ضروري للتنمية - المُتصل أو الدائم والحقيقي في هذه الاقتصاديات تعوقه عديد من السمات الفكرية والاجتماعية للسكان.[2]

في حين يرى مدحت العقاد أن التنمية الاقتصادية هي: "العملية التي تستخدمها الدولة غير المستكملة النمو في استغلال مواردها الاقتصادية لتحقيق بمقتضاها زيادة في دخلها الوطني الحقيقي، و بالتالي زيادة متوسط نصيب الفرد منه". [3]

ويذهب فؤاد موسى إلى أن التنمية الاقتصادية هي: " عملية بالغة الدقة، تتمثل في النهاية في الارتقاء المنظم بإنتاجية العمل من خلال تغييرات هيكلية تتناول ظروف

---

[1]- أنظر : باتر محمد علي وردم، العالم ليس للبيع: مخاطر العولمة على التنمية المستدامة، الأهلية للنشر و لتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2003، ص 140.

[2]- أنظر: محي الدين حمداني، حدود التنمية المستدامة في الاستجابة لتحديات الحاضر والمستقبل، دراسة حالة الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2008، ص 43.

[3]- أنظر:مدحت العقاد، مقدمة في التنمية و التخطيط، دار النهضة العربية،بيروت،1980،ص 83.

الإنتاج الاجتماعي، وإحلال تكنيك أرقى، واستخدام وسائل إنتاج أحدث وأكثر كفاية، مع إشباع متزايد للحاجات الفردية ".

وهو تعريف يتضمن تعبئة الموارد الأولية وأدوات العمل اللازمة للإنتاج، توظيف الأيدي العاملة والمُنتِجة المؤهلة، وتطوير شامل للعلاقات الإنتاجية، بما يؤدي إلى زيادة إشباع الحاجات.[1]

بينما عرفها آخرون بأنها: "الجهود المنظمة التي تبذل وفق تخطيط ورسوم للتنسيق بين الإمكانيات البشرية والمادية المتاحة في وسط اجتماعي معين، قصد تحقيق مستويات أعلى للدخل القومي والدخول الفردية، ومستويات أعلى للمعيشة والحياة الاقتصادية في نواحيها المختلفة كالتعليم والصحة ومن ثم الوصول إلى تحقيق أعلى مستوى ممكن من الرفاهية الاجتماعية.[2]

كما تعرف التنمية الإقتصادية بأنها: "قدرة الإقتصاد القومي على توليد، بين 5% إلى 7% وأكثر، ويأخذونه بمعدل نمو نصيب الفرد من الدخل، أو الناتج المحلي الإجمالي، إضافة إلى قدرة الدولة على توسيع انتاجها بمعدلات أسرع، من معدل النمو السكاني كمؤشر اقتصادي عام للتنمية وتستخدم معدلات ومستويات نمو الناتج القومي الحقيقي

[1] - أنظر : محي الدين حمداني، المرجع السابق، ص 44 .

[2] - أنظر : عمر حسين ،التنمية والتخطيط الاقتصادي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص .18

نياس الرفاهية الإقتصادية العامة التي يتمتع بها السكان، أي السلع والخدمات الحقيقية المتاحة للمواطنين من أجل الإستهلاك، أو الإستثمار".[1]

فالتنمية الاقتصادية تشمل إضافة للنمو الاقتصادي، أهداف اخرى: كرفع مستوى المعيشة بتلبية الحاجات الأساسية للأفراد الذي يتوقف على العدالة الاجتماعية للإنسان، وعدد السكان، وتقليل التفاوت في توزيع الدخول، والثروات، وتعديل التركيب النسبي للإقتصاد القومي بالإعتماد على جميع القطاعات الزراعة، والصناعة.[2]

وقد أكدت الأمم المتحدة على الحق في التنمية في قرارها 41/128 المؤرخ في 1986/12/04، والذي نصت المادة الأولى منه على أن الحق في التنمية، حق من حقوق الإنسان، غير قابل للتصرف، يحق له المشاركة فيه والتمتع به، بينما أكدت المادة لرابعة منه على مسؤولية الدولة في تهيئة الأوضاع المواتية لإعمال الحق في التنمية، وبذلك تكون التنمية هي التغيير المقصود الموجه والمخطط باتجاه ضمان بقاء، وتحقيق الإستمرار، أو هي النمو المدروس على أسس كانت تنمية شاملة أم تنمية في أحد الميادين الرئيسية.[3]

لذلك كله، يمكن القول أنه أصبح ينظر للتنمية الإقتصادية بداية من الثمانيات على أنها متعددة الجوانب، فإلى جانب أنها عملية اقتصادية بالدرجة الأولى، فيجب أن تسير جنبا إلى جنب مع المجالات الأخرى، كالمجال الإجتماعي.

---

[1]- أنظر: ميشيل تودارو، التنمية الإقتصادية، تعريب ومراجعة، محمود حسن حسني، محمود حامد محمود عبد الرزاق، دار المريخ للنشر، الرياض، الطبعة 2006، ص 50، 51.

[2]- أنظر: كمال بكري، التنمية الإقتصادية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، طبعة 1986، ص 04.

[3]- أ نظر: محي الدين حمداني، المرجع السابق، ص 44.

كما تم الإتفاق بين الإقتصاديين حول المسائل المشتركة لتعريف التنمية:

- مسألة التنمية نسبية دائمة التغير حسبما تقتضيه الظروف البيئية المحيطة ضمن المعطيات الممكن تحقيقها في الفترات الزمنية المتلاحقة، **أي عملية ديناميكية متحركة أحد** أوجه التغيير والتطور، فيمكن التنبؤ بها، والتخطيط لها.

- عملية مجتمعية متفاعلة متشبعة وتتغير مسيرتها من مجتمع إلى آخر، وتتباين مراحلها من دولة إلى آخرى، تعتمد في تطورها على حسن استغلال الموارد الطبيعية من **طرف الدولة.**

- **عملية** شاملة، ومتكاملة لمختلف النشاط في المجتمع يحقق رفاه الإنسان وكرامته.

- تهدف إلى تنمية قدرات الإنسان بتوفير الحاجات الأساسية، وتتعدى ذلك **لتضمن السعادة والحرية للإنسان بصورة أعم.**[1]

[1]- **أنظر:** سقني فاكية، التنمية الإنسانية المستدامة وحقوق الإنسان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة فرحات عباس، سطيف، كلية الحقوق، 2010/2009، ص 5.

## المطلب الثاني: خصائص التنمية الاقتصادية وأهدافها

تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، **الأول تناول خصائص** التنمية الاقتصادية أما الفرع الثاني فخصص **للأهداف الجوهرية** للتنمية الإقتصادية .

### الفرع الأول: خصائص التنمية الاقتصادية

**وفقا** للتعاريف السابقة للتنمية فإن التنمية الاقتصادية تحتوي على عددٍ من العناصر أهمها:

- **الشمولية:** فالتنمية هي تغيير **شامل ينطوي ليس فقط على الجانب الاقتصادي المادي،** ولكن أيضاً على الجانب الثقافي والسياسي والاجتماعي والأخلاقي. **وبذلك تكون** التنمية تعني التوازن في البنية القطاعية للاقتصاد، والتوازن الاجتماعي بين المناطق الجغرافية **والفئات الاجتماعية، وتوطن القدرة التكنولوجية، والاعتماد على الذات، وبناء اقتصاد** وطني **متكامل. وتأكيداً لشمولية التنمية، يذهب** "شومبيتر" إلى أن التنمية تنصرف إلى الإخلال المستمر بحالات التوازن و**الثبات الموجود،** لكي ينتقل الاقتصاد من حالة توازن إلى حالة توازن جديد يختلف عن اللاتوازن السابق، بينما ينصرف النمو إلى التغير البطيء على المدى **الطويل، والذي يتضمن** خلال الزيادة التدريجية والمستمرة في معدل نمو السكان و**معدل نمو** الادخار [1] .

[1] – أنظر عبد الله الصعيدي ، مبادئء علم الإقتصاد ، مطابع البيان التجارية ، دبي ، 2004 ، ص 281 .

- **حدوث زيادة** مستمرة في متوسط نصيب **الفرد من الدخل** الحقيقي لفترةٍ طويلة **من الزمن**، مما يعني أن التنمية عملية **طويلة الأجل، أي** أنها **تتصف بالاستمرارية أو الديمومة.**

- حدوث تحسن في توزيع الدخل لصالح الطبقة الفقيرة: **إذ أن الفهم الصحيح لعملية التنمية** يعني توزيع ثمار النمو على نحو كثر عدالة في المجتمع، وأن يستطيع المجتمع **كله** من خلالها أن يحقق إشباعا **لحاجاته الضرورية. ولهذا فالتنمية لا تتطلب فقط النمو** في نصيب الفرد من الناتج، **ولكنها تتضمن أيضا** التحسينات في السلع **الاستهلاكية المُتاحة** لأكبر نسبة من السكان بما في ذلك الأفراد **ذوي الدخل المحدود.** [1]

- التحسن في نوعية **السلع والخدمات المُقدمة للأفراد:** لأن الزيادة في الدخل النقدي لا تضمن في حد ذاتها تحسن المستوى الاقتصادي والاجتماعي للأفراد، حيث تبين مختلف الدراسات أن من أهم خصائص الطبقة الفقيرة في المجتمعات **المُتخلفة سوء التغذية، ارتفاع معدل الأمية، سوء الحالة الصحية، وسوء المسكن وازدحامه.**

- تغيير هيكل الإنتاج بما يضمن **توسيع الطاقة الإنتاجية بطريقة** تسمح بالتراكم **الذي يمر** عبر تنويع **الإنتاج من القطاعات المختلفة، مما** يسمح بخلق سوقٍ لمختلف **المُنتجات، الأمر الذي يسمح بمزيد من التوسع، وخاصة إذا اعتمد الإنتاج على القطاعات الصناعية ذات المرونة الإنتاجية.** [2]

[1] - أنظر: محي الدين حمداني، المرجع السابق ، ص 45.

[2] - أنظر: المرجع نفسه ،ص 45.

**الفرع الثاني: الأهداف الجوهرية للتنمية الإقتصادية**

تهدف إلى تحقيق ثلاثة انجازات تشكل جوهر التنمية وهدفها النهائي.

- اشباع الحاجات الأساسية من المأكل، اللباس، المسكن، العلاج، الحماية من الأخطار المختلفة.

- رفع مستوى معيشة الأفراد بزيادة الدخول، وزيادة فرص التشغيل، ورفع مستوى التعليم كما وكيفا بالإرتقاء بالقيم الإنسانية والثقافية للمجتمع.

- توسيع نطاق الإختيارات الإقتصادية والإجتماعية المتاحة للأفراد والأمم، وذلك عن طريق تخليصهم من العبودية والإعتمادية وليس في علاقتهم مع الناس والدول بل أيضا تحريرهم من الجهل والمأساة الإنسانية.

غير أن إعلان الألفية الخاص بالأمم المتحدة في سبتمبر 2000، حدد أهداف التنمية التي يجب العمل على تحقيقها في:

- القضاء على الفقر المدقع والجوع.
- تعميم التعليم الإبتدائي بحلول السنة 2015 على أكثر تقدير.
- تعزيز المساواة للجنسين في جميع مراحل التعليم بحلول سنة 2015، وتمكين المرأة.
- تخفيض معدل وفيات الأطفال بحلول سنة 2015.
- تحسين صحة الأمهات، وتخفيض معدل الوفيات بينهن عند الولادة بمقدار ثلاثة أرباع بحلول 2015.
- مكافحة فيروس الإيدز، وغيره من الأمراض المعدية الأخرى.
- كفالة الإستدامة البيئية.
- إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية.[1]

[1] - أنظر : محي الدين حمداني، المرجع السابق، ص 16.

## المبحث الثاني: نظريات التنمية الاقتصادية ومعوقاتها

سنتناول في هذا المبحث عنصرين أساسين أولهما نظريات التنمية الاقتصادية أما العنصر الثاني فتم التطرق فيه إلى أهم العقبات التي تحول دون تحقيق التنمية الاقتصادية وفق الترتيب التالي.

### المطلب الأول: نظريات التنمية الاقتصادية

إن التنمية هي عملية متعددة الأبعاد تشمل إعادة تنظيم وتوجيه الاقتصاد المحلي والنظام الاجتماعي، بالإضافة إلى هدف نبيل يتمثل في تحسين الدخول والنواتج، وهي بذلك تشمل التغيرات الجذرية في الهياكل المؤسسية، الاجتماعية والإدارية، وبالمثل تقود إلى تحسين اتجاهات الناس لتشمل عاداتهم وتقاليدهم.

لكن التنمية وبالرغم من كونها تعرف على مستوى دولة معينة فإن تحقيقها على نطاق واسع يستلزم تطوير النظام الاقتصادي والاجتماعي الدولي.

إن التنظير في مجال التنمية في الفترة 1950-1960 كان يعتبر عملية التنمية كسلسلة من مراحل النمو الاقتصادي المتتابعة التي ينبغي أن تمر عليها كل الدول، وبذلك كانت النظرية الاقتصادية في التنمية ترى الأصل والأساس هو في الكمية والمزيج من الادخار والاستثمار والمساعدات الأجنبية التي تمثل شرطا يمكّن دول العالم الثالث أن تعتمد عليه للسير نحو الطريق الطويل للنمو الاقتصادي الذي اتبعته الدول المتقدم . ووفقا للأحداث التاريخية أصبحت التنمية الاقتصادية مرادفا للنمو الاقتصادي الكلي السريع. [1]

وفي ثمانينيات القرن الماضي ظهرت نظرة مخالفة لما سبقها وعرفت برؤيتها التشاؤمية لدور الدولة في الاقتصاد، ودعت إلى حرية الأسواق وسميت بالنظرية النيوكلاسيكية

[1]- أنظر: ميشيل تودارو، المرجع السابق، ص 122.

المعاكسة، فقد أكدت على ضرورة الاقتصاد المفتوح والدور المفيد لحرية الأسواق والقضاء على المشروعات العامة غير الفعالة والمبذرة، وبالتالي فالفشل في التقدم يكون سببه الرئيسي التدخل المفرط للحكومة في تنظيمها للاقتصاد.

إن نظريات التنمية تحاول التأكيد على مجموع الضغوط المؤسسية والسياسية الداخلية والخارجية على التنمية الاقتصادية، فأهدافها المختلفة مثل استئصال الفقر وزيادة فرص التوظيف المختلفة، وتقليل عدم العدالة في توزيع الدخل وتحقيق المساواة على نطاق واسع تحتاج إلى توفير سياسات رئيسية جديدة لم تتحقق في إطار النمو الاقتصادي، لأنه هو الآخر لم يتحقق كما كان مخططا له باستخدام نماذج المراحل الخطية و التغيير الهيكلي.

تتضمن نظرية التنمية أربع مداخل رئيسية وهي التي تعتبر التنظير الفعلي للتنمية، والتي غالبا ما كانت متنافسة فيما بينها، وهي نموذج المراحل الخطية للنمو، ونظريات وأنماط التغيير الهيكلي، ونماذج الثورة على التبعية الدولية، وأخيرا نماذج الثورة المضادة للنموذج النيو كلاسيكي وحرية الأسواق.

غير أنه توجد بعض النظريات السباقة لشرح عملية التنمية، وإن كانت في محتواها تحمل معالم النمو الاقتصادي طويل الأجل، مثل نظرية الدفعة القوية التي انبثقت منها نظريات كثيرة على غرار نظرية النمو المتوازن وغير المتوازن و أقطاب النمو وغيرها. [1]

[1]- أنظر: سيدي أحمد كبداني، أثر النمو الاقتصادي على عدالة توزيع الدخل في الجزائر مقارنة بالدول العربية – دراسة حالة الجزائر –، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة بكر بلقايد، تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و التسيير، 2012، ص 61-62.

**الفرع الأول: نظرية النمو المتوازن**

إن الأوضاع السائدة في البلدان النامية في فترة الخمسينيات وستينيات القرن الماضي وظروفها الاقتصادية التاريخية المرتبطة بالاستعمار، هي التي جعلت نظرية الدفعة القوية محل انتقاد، لذلك صاغ "Nurkse" نظريته المسماة بالنمو المتوازن، وهو يعتقد أن مشكلة التنمية في البلدان النامية هي الحلقة المفرغة للفقر الناتجة عن تدني مستوى الدخل، الذي يقود إلى تدني الاستهلاك و ضيق حجم السوق.

ولكي تخرج هذه البلدان من هذا الإشكال عليها توجيه استثمارات ضخمة لكافة القطاعات مع ضرورة تحقيق التوازن بين الصناعة والزراعة حتى لا يكون تخلف أحدهما عقبة في تقدم الآخر، كما أن الهدف من الإنتاج هو إشباع حاجات السوق المحلية لضعف المنافسة فيها.

تتطلب نظرية النمو المتوازن تحقيق التوازن بين مختلف الصناعات الاستهلاكية وكذا الرأسمالية، وبين العرض والطلب، ذلك أن جانب العرض يعمل على التأكيد على تطوير جميع القطاعات المرتبطة بعضها البعض في آن واحد مما يساعد على زيادة عرض السلع، و أما جانب الطلب فيعمل على توفير فرص العمل الواسعة و زيادة المداخيل التي تؤدي إلى زيادة الطلب على السلع والخدمات من طرف السكان، إضافة إلى عدم الإخلال بالتوازن بين القطاعين المحلي والخارجي، لأن عوائد الصادرات هي مصدر مهم لتمويل التنمية، مما يتوجب على البلد أن لا يوسع تجارته الداخلية على حساب تجارته الخارجية،وهو الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الإنتاج مع التوسع في تشغيل العمالة البطالة. [1]

[1] - أنظر: سيدي أحمد كبداني، المرجع السابق، ص 64.

تقوم نظرية النمو المتوازن من عدة فروض أهمها:

1- بما أن التخلف الاقتصادي يعني وجود اختلال جوهري بين مجموعة العناصر والنسب التي يتألف منها البنيان الاقتصادي للدولة، فإن نوعية ودرجة هذا الاختلال في الهيكل الاقتصادي يختلف باختلاف الدول والأزمنة لنفس الدولة أيضا.

2- تتعدد مسببات الاختلال في الهيكل الاقتصادي، فبعضها اقتصادية مثل التخصص في إنتاج وتصدير مادة أولية زراعية أو معدنية واحدة، ويتميز البلد بندرة في رؤوس الأموال، وتدهور مستوى الإنتاجية الذي يقود إلى ضعف الدخل الوطني والفردي، والبعض الآخر منها غير اقتصادي مثل العادات والتقاليد والديانات وتدهور المستوى الصحي والاجتماعي ...الخ.

3- تترابط تلك العوامل في ما بينها بشكل أكثر تعقيدا لدرجة تجعلها سببا ونتيجة في نفس الوقت، وهو ما سماه بالدائرة المفرغة للفقر، التي تجعل البلد يعيش في حلقة مفرغة من الركود والفقر من ناحيتي العرض والطلب الكليين، مما تضطره للعيش في حالة تخلف اقتصادي دائم و مستمر.

4- إن فرض عدم القابلية للتجزئة سواء بالنسبة للاستثمارات أو الإنتاج أو العرض أو الطلب أو المشروعات ذاتها، أو حتى بالنسبة للادخار، يعني وجود أنشطة اقتصادية لا يمكن أن تحقق الوفرات الداخلية والخارجية إلا إذا بدأت بحجم استثماري كبير ومرة واحدة، أي أنها كفرضية تكامل العرض والطلب في آن واحد. [1]

[1] - أنظر: سيدي أحمد كبداني، المرجع السابق، ص 65.

**الفرع الثاني: نظرية الدفعة القوية**

يؤكد "Rosentien Rodan" أن التنمية في البلدان النامية تعوقها بعض القيود وفي مقدمتها ضيق حجم السوق، وهو يعتقد أن التقدم في عملية التنمية لن تحدث توسعا في السوق ولن تكسر الحلقة المفرغة للفقر ما لم يتوفر حدا أدنى من الجهد الإنمائي، ليتمكن الاقتصاد من الانطلاق من مرحلة الركود إلى مرحلة النمو الذاتي، وهذا يعني حدا أدنى من الاستثمار والتي يسميها بالدفعة القوية، وقدرها بنحو 13,2 % من الدخل القومي خلال السنوات الخمس الأولى من التنمية، ثم ترتفع تدريجيا. [1]

تعتمد نظرية "Rodan" على التصنيع في دفع عجلة التنمية في البلدان النامية، واعتبرها المجال الذي يمكن أن يمتص البطالة المتفشية فيها باعتبار الزراعة ريفية وغير متطورة، ولكي تنجح هذه البلدان عليها البدء بعملية التصنيع بتوجيه استثمارات ضخمة في بناء مرافق رأس المال الاجتماعي من طرق ومواصلات ووسائل نقل وقوى محركة وتدريب لليد العاملة، وهي مشروعات ضخمة غير قابلة للتجزئة تؤدي إلى خلق وفرات اقتصادية خارجية، تتمثل في توفير خدمات إنتاجية بتكلفة منخفضة تكون ضرورية لقيام مشروعات صناعية.

من جهة أخرى يعتقد "Rodan" أن الاستثمارات الضخمة يجب توجيهها إلى مجموعة من الصناعات تكون مشروعاتها متكاملة لتحقق التشابك الأفقي والعمودي، مما يؤدي إلى تخفيض تكاليف الإنتاج، وأهمها الصناعات الاستهلاكية الخفيفة التي تدعم بعضها البعض، مما يخلق مكاسب الجدوى الاقتصادية لإقامتها في وقت واحد، و هذا بدون الاستغناء عن الاستثمار في البنية التحتية لأنها مهمة في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر ووصول السلع الإنتاجية المستوردة إلى كافة أنحاء البلد. [2]

---

[1] - أنظر: مدحت القريشي، التنمية الاقتصادية – نظريات وسياسات وموضوعات – ، دار وائل، الأردن، 2007، ص 88.

[2] - أنظر: سيدي أحمد كبداني، المرجع السابق، ص 62.

حيث تتطلب نظرية الدفعة القوية ثلاثة شروط متعلقة بعدم التجزئة وهي:

1- عدم التجزئة في دالة الإنتاج: بمعنى عدم تجزئة مستلزمات الإنتاج أو العمليات التصنيعية التي تعتبر السبب المباشر في زيادة العوائد، كما أن رأس المال الاجتماعي المشتمل على الصناعات الأساسية مثل الطاقة والنقل والمواصلات يتطلب فترة إنجاز طويلة المدى، مما يجعل تجزئته تخفض من العوائد.

2- عدم التجزئة في الطلب حيث أن المشاريع المتكاملة تخلق طلبا متكاملا، وهو ما تبحث عنه البلدان النامية.

3- عدم التجزئة في جانب العرض من المدخرات: تتطلب الاستثمارات الضخمة تعبئة كل المدخرات وهو ما تفتقده البلدان النامية لضعف الدخل الفردي، مما يجعل الميل الحدي للادخار أقل من الميل المتوسط له، وهو ما يشكل عقبة في عدم كفاية عرض المدخرات في مواجهة المتطلبات المالية للاستثمارات الكبرى.

من جملة النقائص التي وجهت لهذه النظرية ما يلي:

- تتميز البلدان النامية بالعجز الكبير في تمويل المشاريع التنموية ذات رؤوس أموال ضخمة، وهو ما تتطلبه الدفعة القوية، كما أنها تحتاج إلى الإطارات والبرامج العلمية المؤهلة لتسيير هذه المشروعات وهي غير متوفرة لديها.
- كما أن النظرية أهملت النشاط الزراعي الذي يعتبر النشاط السائد في هذه البلدان واهتمت بالصناعة التي تعتبر متأخرة جدا فيها.
- إن مشكلة ضيق السوق التي اعتقدها "Rodan" لا يمكن حلها فقط بزيادة الصناعات الاستهلاكية، بل قد يؤدي توجيه الاستثمارات الضخمة إلى مثل هذا النوع من الصناعات إلى صغر حجم الوحدات الإنتاجية، مما يصعب عليها الاستفادة من مزايا الإنتاج الكبير ووفراته الخارجية.
- إن زيادة الطلب على العديد من السلع و المواد و مستلزمات الإنتاج يولد ضغوطا تضخمية في الاقتصاد. [1]

[1] - أنظر: سيدي أحمد كبداني، المرجع السابق، ص 63.

**الفرع الثالث: نظرية أقطاب النمو**

يعتبر "F. Perroux" السباق في شرح ما يعرف بنظرية مراكز أو أقطاب النمو[1] - التي اعتمدها فيما بعد "Hirschman" كأساس لنظرية النمو غير المتوازن– وإن كان الكثير من الباحثين ينسبون هذه النظرية إلى نظريات التوطن الصناعي، فصاحبها يرى أن التنمية الصناعية لا تحدث في كل مكان ودفعة واحدة، بل تحدث في نقاط معينة أو أقطاب تنموية تحتوي على عدة قوى اقتصادية جاذبة وطاردة بدرجات متفاوتة من النمو، وبالتالي تنتشر تأثيراتها في الجهات المجاورة عبر قنوات لتمس مختلف جوانب الاقتصاد الوطني.[2] كما أن "Boudeville " عرف قطب النمو الإقليمي بأنه مجموعة من الصناعات التوسعية الواقعة في منطقة حضرية، والتي تؤدي إلى ظهور تنمية اقتصادية شاملة في مجال إقليمها، وهي تتمحور في العناصر التالية .

---

[1]- يرى بعض الاقتصاديين أن مصطلح قطب النمو له علاقة المجال الاقتصادي على المستوى الوطني، بينما مركز النمو له علاقة بالمجال الإقليمي. ونظرا لهذه الأهمية فقد استخدمت كثيرا كوسيلة لحل التناقضات الجهوية الوطنية والإقليمية، وبسبب رواجها في المجالات الاقتصادية التطبيقية **والنظرية، فقد** تطورت مواضيعها وتعددت المصطلحات المشيرة إليها، فإلى جانب مصطلح **"قطب النمو" هناك مصطلحات أخرى مثل:** نقاط النمو، مناطق النمو، الجهات التنموية، و هي بذلك تختلف باختلاف مستعمليها والأغراض المرجوة منها.

[2]- **أنظر:** بشير محمد تيجاني، مفاهيم و آراء حول **تنظيم الإقليم و توطن الصناعة، ديوان المطبوعات الجامعية،**1987، ص 47.

**أولا : الصناعات المحركة والصناعات الأم**

إن قطب أو مركز النمو يجب أن يحتوي على شركات وصناعات واسعة ترتبط مباشرة بالوحدات الاقتصادية الموجودة في المحيط الاقتصادي، مما يجعلها القلب النابض للوسط الاقتصادي، فيرتبط ظهورها بتواجد المواد الطبيعية من معادن ومصادر الطاقة، أو تواجد الهياكل الأساسية من طرق ومواصلات، أو كذا توافر اليد العاملة الفنية أو الرخيصة، وحيث نادرا ما يتم تعيين أو إنشاء هذه المواقع بدون مقومات، كما أن أفضل إستراتيجية لأقطاب النمو هو عدم الارتكاز على نوع معين من الصناعة لتجنب الصدمات التي قد تجعل القطب غير مستقر، لأن فشل إحدى الصناعات يمكن أن يكمّله نجاح صناعات أخرى .

**ثانيا : نتائج الاستقطاب**

يؤدي نمو الصناعات المحركة إلى تجمع الوحدات الصناعية والمؤسسات الاقتصادية الأخرى في قطب النمو وهذا بفضل المزايا الاقتصادية العديدة في التجمع التوسعي المستمر وعملها على جذب الأنشطة الاقتصادية له، مما يؤدي إلى استقطاب جغرافي وحركة مصادر الثروة تجاه مواقع الأنشطة الاقتصادية داخل القطب، حيث ومجرد تمركز الصناعات المحركة في مواقع معينة، فإنها تؤثر على الأنشطة الأخرى المتمركزة في أطرافه، مستفيدة من مزايا التكتل العمراني والاقتصادي.

وما أن قطب النمو ينشأ بشكل عام حول صناعة رئيسية محفزة، تتمتع بأسواق تصريف مهمة وتسيطر على المجال المحيط بها - وهو غالبا ما يكون عبارة عن مدينة ومجهز بالوسائل والخدمات ومراكز تجارية وإدارية، ومرتبط بعوامل متعددة أهمها الثروات الطبيعية والأيدي العاملة وحجم الوحدات المنتجة الواجب إحداثها وحجم الطلب الداخلي والخارجي - فإن أهم ما ينتج عنه توزيع مداخيل مرتفعة.[1]

[1]- أنظر : بشير محمد تيجاني، المرجع السابق، ص 48 - 55.

**ثالثا: انتشار تأثيرات قطب النمو**

إنه بغض النظر عن النتائج سابقة الذكر، فإن قطب النمو من المحتمل أن يكون له آثار أخرى على الأقطاب التنموية المجاورة له. ففي دراسة أعدتها "Nichols .V" لقياس تأثيرات قطب النمو في ATLANTA بباقي جهات ولاية Georgia الفقيرة بالولايات المتحدة الأمريكية، لاحظت ارتفاع معدل الدخل الفردي في المنطقة، وزيادة حركة اليد العاملة نحو هذا القطب، وتزايد السكان حوله، وكذا انتشار مؤثراته في المدن الكبرى المجاورة [1] .

جدير بالذكر أن نظرية قطب النمو طبقت في العديد من البلدان المتقدمة كوسيلة للتخطيط الإقليمي، فمثلا استعملتها بريطانيا لمعالجة سوء التوازن الجهوي الموجود بين مختلف أقاليمها وتنمية الأقاليم الفقيرة بها، مثل تنمية شمال شرق انجلترا وايرلندا الشمالية وبلاد الغالو وسط اسكتلندا، كما أقيمت أقطاب تنموية في جنوب إيطاليا، وتم إنشاء نقاط تنموية في مناطق متعددة من فرنسا عرفت بمراكز التوازن.

وأما البلدان النامية فقد استخدمت هذه النظرية في برامجها التنموية، فمثلا طبقتها كل من البرازيل والأرجنتين والهند والاتحاد السوفياتي سابقا، واعتمدتها الجزائر (Destanne de Bernis) في الفترة 1977-1990، بإقامة الصناعات الثقيلة المرتكزة على استغلال الثروات المنجمية، بإنشاء الصناعات المصنعة التي من المفروض أن تؤدي إلى التكامل بين القطاعات.

[1]- أنظر : بشير محمد تيجاني ، المرجع السابق ، ص 57، 58.

**رابعا : درجاتها و مستوياتها**

يرى "Hermansen T" أن تطبيق نظرية قطب النمو لها عدة مستويات ودرجات، حيث يمكن إنشاءه إما في مناطق خالية من الصناعات وهي سياسة تنموية محضة، أو في إقليم يعاني مشاكل اقتصادية واجتماعية عديدة يكون الهدف منه حل تلك المشاكل، وهي تعرف بسياسة التخفيف، أو كذلك يمكن تطبيق السياستين معا كما يمكن تطبيق قطب النمو حسب درجات الحاجة التي تفرضها مشاكله، حيث يمكن تطبيق سياسة التوطن الصناعي الشديد في مناطق خالية من التنمية (المستوى الثالث) وهنا يعمل قطب النمو على إقامة صناعات محركة كنواة محركة للتنمية الاقتصادية، أو الاكتفاء بالمستوى الأول إذا كان القطب يحتاج بعض الصناعات المكملة فقط، أو الاعتماد على سياسة تركيز الاستثمارات في مركز معين لغرض تقوية الخدمات العامة والهياكل الأساسية التي ستؤدي بدورها إلى عمران كثيف، وبالتالي تجذب إليها مختلف أنواع الصناعات بفضل المزايا الاقتصادية والاجتماعية المتواجدة فيها، وفي كل الحالات يعمل قطب النمو على تدعيم القطب القائم بإضافة صناعات جديدة. [1]

**الفرع الرابع: نظرية النمو غير المتوازن**

انتقد "Hirschman" نظريتي أقطاب النمو والنمو المتوازن، وأوضح أن البلدان النامية لا تمتلك الموارد اللازمة من كل الأنواع، فهي لا تفتقر فقط لرأس المال والتنظيم ومتخذي القرارات، بل وكذلك العرض المحدود من الاستثمارات، ولذلك أكد أن الخطة التنموية التي تطبق إستراتيجية النمو غير المتوازن المقصود هي أفضل طريقة لتحقيق التقدم،

[1]- أنظر: سيدي أحمد كبداني، المرجع السابق، ص 69.

ذلك لأن الاستثمار في القطاعات والصناعات الإستراتيجية الرائدة هي التي تقود إلى استثمارات جديدة، وأن عملية التنمية تحتاج إلى عدم التوازن في بداية مراحلها، حيث ينتقل النمو من القطاعات القائدة إلى القطاعات التابعة، وهذا لخلقها الوفرات الخارجية التي تستفيد منها باقي القطاعات، وكل مشروع جديد من شأنه أن يولد وفرات ومزايا (أرباحا لمنظمين الخواص والأرباح الاجتماعية) يستفيد منها كل مشروع آخر جديد و هكذا، كما أن البلدان النامية تحتاج إلى دفعة قوية لتمويل البرنامج الاستثماري الضخم المخصص لبعض الصناعات وليس كلها، وهو ما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية واليابان، وحيث أنه لا يوجد أي بلد قادر على توفير التمويل اللازم لكل القطاعات.[1]

يتوجب على المخطط الوطني توجيه الاستثمارات لبناء رأس المال الاجتماعي أو لإقامة النشاطات الإنتاجية المباشرة، حيث يخلق أحدهما وفرات خارجية، بينما يستفيد منها الآخر، وكل تطور للأول يشجع الاستثمار الخاص، وهذا العمل من شأنه أن يخلق عدم التوازن الاقتصادي، الذي يعتبر القوة الدافعة للنمو، وهو يحدث في مستويين، إما اختلال التوازن بين قطاع رأس المال الاجتماعي وقطاع الإنتاج المباشر، أو الاختلال داخل القطاع نفسه، مع اشتراط أن يكون القطاع الرائد يحتوي على أكبر قدر من قوة الدفع للأمام والخلف، فمثلا يؤدي إنشاء صناعة السيارات إلى خلق صناعة الإطارات والزجاج والبطاريات، كما تؤدي إلى دفع المستثمرين لإنشاء الصناعات الوسيطة. [2]

يعاب على النظرية افتراضها تماثل الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بين كل البلدان أو بعضها (خاصة بين البلدان الصناعية والنامية )، هذه الأخيرة التي ورثت

[1]- انظر: مدحت القريشي، المرجع السابق، ص 96، 97.

[2]- أنظر: المرجع نفسه، ص 98 .

نظاما اقتصاديا هشا لعب الاستعمار والظروف التاريخية المرتبطة بنشأة النشاط الاقتصادي دورا مهما في حالة التخلف التي تعاني منها هذه البلدان، كما أنها أهمت الأخطاء التخطيطية في دراسة العلاقات التبادلية بين القطاعات، التي يمكن أن تقود إلى الاتجاه السلبي في تطور القطاعات نفسها أو باقي القطاعات التابعة لها، بمعنى قد تكون قوة الدفع للأمام أو الخلف ذا تأثر سلبي، يعمق أزمة التنمية فيها أكثر فأكثر.

## الفرع الخامس: نظرية المراحل الخطية

تشكل فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية بداية جهود الدول الفقيرة في البحث عن التغيير فيظل اقتصاد ريفي كبير ومجتمعات تتصف بالغياب الحقيقي لهياكل الاقتصاد الحديث، وتشكل الخبرات التاريخية المستمدة من خطة مارشال ( التي من خلالها استطاعت دول أوروبا إعادة بناء وتحديث اقتصادياتها في سنوات قليلة بمساعدة الولايات المتحدة المالية والتكنولوجية الكبيرة ) جوهر نظرية المراحل الخطية التي في اعتقادهم أن هذه الدول اتبعت نمطا معينا مكنها من تحويل مجتمعاتها الزراعية الفقيرة التي تعيش على حد الكفاف إلى مجتمعات صناعية حديثة. [1]

اعتمد "Rostow " على مقاربة تاريخية لعملية التنمية الاقتصادية، حيث الانتقال من التخلف إلى التنمية يمكن وصفه فيشكل سلسلة من المراحل أو الخطوات التي ينبغي أن تمر بها كل الدول، حيث إذا سارت الدول النامية في هذا الطريق فإنها ستصل لا محالة إلى المرحلة الأخيرة التي ينعم فيها المواطنون بالاستهلاك الوفير للسلع والخدمات، وهو يشير إلى مراحل عملية النمو الاقتصادي بقوله: "أنها ليست إلا نتائج عامة مستنبطة من الأحداث الضخمة التي شهدها التاريخ الحديث" .[2]

[1]- أنظر: سيدي أحمد كبداني، المرجع السابق، ص 70.

[2]- أنظر : كامل بكري ، التنمية الاقتصادية ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ص 16 .

حيث يمكن التعرف على أوضاع كل المجتمعات بوضعها داخل أحد خمس مراحل:

**أولا : مرحلة المجتمع التقليدي**

يتميز فيها الهيكل الاجتماعي للمجتمعات بالطبيعة الهرمية، حيث العائلة والقبيلة تلعب دورا مهيمنا، وتتصف بوجود سقف محدود من الإنتاج يفرضه مستوى العلم والمعرفة، وأن ثلاثة أرباع قوة العمل تشتغل في الزراعة مع تحركات اجتماعية محدودة.

**ثانيا : مرحلة ما قبل الانطلاق**

حيث تتهيأ ظروف الانطلاق بتوفير المتطلبات الاقتصادية الضرورية لذلك، مثل حد أدنى من الاستثمارات تكون موجهة للنقل و لرأس المال الاجتماعي، والذي يجب أن يفوق 10% من الدخل القومي، ويكون محكوما برغبة الأفراد واستعدادهم لإقراض رأس المال وتحمل المخاطر الاستثمارية،.

**ثالثا : مرحلة الانطلاق**

وهي المرحلة الفاصلة، حيث يتوقع أن تحدث دفعة قوية سواء كانت ثورة سياسية أو تكنولوجية أو علمية تقضي على عوامل الجمود والفشل و تؤسس لإرساء نظم اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية جديدة تحفز النشاط الاقتصادي بكل متغيراته من ادخار واستثمار ودخل وطني وأسواق داخلية وخارجية.

**رابعا : مرحلة النضوج**

هي المرحلة التي يطبق فيها المجتمع التكنولوجيا الحديثة لاستغلال موارد هو يحقق النمو المستدام، وتحل القطاعات القائدة الجديدة محل القديمة، ويرافق ذلك تغيرات هيكلية اجتماعية ونمو سكان المدن. [1]

**خامسا : مرحلة الاستهلاك الوفير**

في هذه المرحلة يصل المجتمع بعمله المتواصل لزيادة الاستثمار إلى تحويل القطاعات الرئيسية في الاقتصاد الوطني إلى إنتاج السلع المعمرة بكميات كبيرة ومستوى رفيع من الفن الإنتاجي، وعندئذ يدخل المجتمع إلى عصر الاستهلاك الكبير، وتعتبر الولايات المتحدة أو ألمانيا الغربية آنذاك أو اليابان من المجتمعات التي حققت النضج الاقتصادي في القرن العشرين، و قد تيسّر لها ذلك بفضل عاملين، أحدهما هو ارتفاع الدخل الحقيقي للفرد في المتوسط ودوام هذا الارتفاع إلى نقطة حقق عندها عدد كبير من الأفراد سيطرة تامة على الاستهلاك تجاوزت حاجاتهم الأساسية كالمأكل والملبس والمسكن، وأما الآخر فهو تغير تركيب القوى العاملة حيث زادت نسبة سكان المدن بالنسبة لمجموع السكان مما أدى إلى زيادة نسبة المشتغلين في المؤسسات والشركات والمجال التجاري وهي الأعمال التي تتطلب توافر مهارات علمية وثقافية خاصة، وانعكس ذلك على حياة المواطن من توفر شبكة الخدمات الصحية والتعليمية والثقافية والترفيهية ذات مستوى راقي مكنه دخله المرتفع من التمتع بها.[1]

وإذا كان "Rostow" يعتقد أن نهاية هذه المرحلة التي يصل فيها الأفراد إلى أعلى مراتب الرفاهية المادية ستكون مصحوبة باهتمامهم بالجانب الروحي والعقائدي والبحث فيما وراء الطبيعة، فإن هذه النظرية تشكل نظرية عن التاريخ الحديث بأكمله

[1]- أنظر: سيدي أحمد كبداني، المرجع السابق، ص 71.

[1] - أنظر: سيدي أحمد كبداني، المرجع السابق، ص 71-72.

من خلال المنطق الداخلي التتابعي لمراحلها، حيث ثبت أن الدول المتقدمة مرت جميعها بمرحلة الانطلاق نحو النمو المستدام، أما الدول المتخلفة فما زالت تصارع في إحدى هذه المراحل، غير أنه من جملة نقائصها أنها جعلت المرور بجميع الخطوات أمرا حتميا، كما يمكن أن تتداخل مرحلتين، وحدد "Rostow" نسبا معينة من الاستثمار للمرور من مرحلة إلى أخرى، وهذا في الواقع غير صحيح بالنِّسَبِ التي ذكرها، حيث من الصعوبات الأساسية التي تواجهها الدول النامية هو تعبئة الادخار المحلي والأجنبي كي يحدث الاستثمار الكافي للتعجيل بالنمو الاقتصادي.

إن غياب مثل هذه الظروف وعوامل أخرى مكملة جعل من نظرية المراحل الخطية تفشل في تحقيق التنمية لدى البلدان المتخلفة، التي توجد داخل نظام دولي مهيمن ومعقد تعجز أمامه أفضل الاستراتيجيات الفكرية التنموية، نتيجة القوة الخارجية، مما عجّل بظهور نموذج في الفترة 1950-1960 اشتهر كثيرا ولقي تأييدا في السبعينيات، والذي حاول التوفيق بين العوامل الاقتصادية و المؤسسية داخل نموذج للنظام الاجتماعي الدولي للتنمية و التخلف ، و هو نموذج التبعية الدولية و كذا نماذج التغيير الهيكلي.[1]

[1] - أنظر: سيدي أحمد كبداني، المرجع السابق، ص 72.

## المطلب الثاني: معوقات التنمية الاقتصادية

تعترض التنمية في الدول المتخلفة العديد من العقبات التي تتداخل فيما بينها، بحيث تجعل العمل من أجل تحقيق هذه العملية دون المستوى المطلوب، الأمر الذي يؤدي إلى استمرار حالة التخلف. ومن الصعب تناول كل المعوقات في هذا الصدد، و لذلك سوف يتم التركيز على بعض أبرز المعوقات.

### الفرع الأول: الحلقات المفرغة

يجمل البعض من الكتاب حالة التخلف وتسبيبها في وجود حلقات مفرغة كثيرة في الاقتصاد المتخلف، وأن مضمون الحلقة المفرغة يشير إلى أن الدول المتخلفة لا تواجه ت منفصلة بل إنها تواجه عقبات تتبادل التأثير فيما بينها، إذ أن إي عقبة من العقبات تؤثر و تتأثر بالعقبات الأخرى، أي أن كل عقبة من هذه العقبات هي سبب ونتيجة في الوقت نفسه للعقبات الأخرى. ومما يزيد من حدة هذه المشكلة في هذه الدول هو النمو السكاني المرتفع فيها، الأمر الذي من شأنه الإبقاء على حالة الانخفاض في المستويات الاقتصادية والاجتماعية في المجالات المختلفة.[1]

### الفرع الثاني: السوق

يعتبر بعض الكتاب أن نواقص السوق تمثل أبرز العقبات التي تفترض عملية تحقيق التنمية في الدول المتخلفة، وخاصة في الإطار الذي تتم فيه هذه العملية ضمن سياسة الاقتصاد الحر الذي يعتمد على آلية السوق أساسا في القيام بالنشاطات الاقتصادية

[1]- أنظر: أحمد عارف عساف ومحمود حسين الوادي، التخطيط والتنمية الاقتصادية، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2011 ، ص217- 218.

وفي تطويرها. وذلك لأن السوق في هذه الدول تعترضها عقبات كثيرة تبعدها عن النموذج النظري للسوق. وهو سوق المنافسة التامة إلى حد كبير. ذلك أن جمود عناصر الإنتاج وتحجر الأسعار وعدم مرونتها والجهل بأحوال السوق وتحجر التركيب الاجتماعي وقلة التخصص كلها عوامل تؤدي إلى إعاقة الاستخدام الكامل والكفء للموارد الاقتصادية المتاحة.[1]

إن ضيق نطاق السوق المحلية في الدول المتخلفة يعتبر من أبرز العقبات التي تعترض عملية التنمية فيها. ذلك لأن هذه العملية تعتمد على إقامة المشروعات الإنتاجية وخاصة الصناعية منها، وفي بداية العملية ينبغي الاعتماد على تسويق منتجات هذه المشروعات على الطلب المحلي الذي توفره السوق المحلية، بسبب ضعف قدرة هذه المنتجات على التنافس مع المنتجات الأجنبية في السوق الخارجية، حيث أن هذه الأخيرة تتم بجودة أعلى و كلفة و سعر أقل نظرا لامتلاك المشروعات التي تنتجها الخبرة والكفاءة الأكبر، في حين لا تملك المشروعات المماثلة لها في الدول المتخلفة مثل ذلك بسبب حداثتها، ولذلك فإن ضيق السوق يحد من عملية التوسع في إقامة المشروعات.

**الفرع الثالث: نقص الادخار**

إن الادخار هو ذلك الجزء من الدخل الذي ينفق على الاستهلاك وبما أن الدخل الفردي في الدول المتخلفة منخفض، فإن هذا يترتب عليه انخفاض متوسط الدخل الذي يحصل عليه الفرد في الدول. وبالتالي فإن ذلك يؤدي إلى ارتفاع الميل إلى الاستهلاك وانخفاض الميل إلى الادخار، وما يقود إليه ذلك من انخفاض الادخارات المتاحة في البلدان المتخلفة.

[1]- أنظر: احمد عارف عساف ، و محمود حسين الوادي ، المرجع السابق، ص 221.

ويكون من المهم في هذا الصدد التمييز بين مفهومين للادخار، أو ما يطلق عليه البعض الفائض الاقتصادي، وهما الفائض الاقتصادي الفعلي الذي يمثله الفرق بين الإنتاج الفعلي للمجتمع وبين الاستهلاك الفعلي الجاري، وهو بذلك يتطابق مع الادخار الجاري.

أما الفائض الاقتصادي الاحتمالي فهو الفرق بين الناتج الذي يمكن إنتاجه في ظروف طبيعية وتكنولوجية معينة بالاعتماد الموارد الإنتاجية التي يمكن استخدامها وبين ما يعد استهلاكا ضروريا. وحيث أن مفهوم الفائض الاحتمالي الممكن تحقيقه يفترض مسبقا توزيع الناتج القومي وإعادة تنظيم الإنتاج بشكل أو بآخر، كما يستلزم تغييرات جذرية وعميقة هيكل الاقتصاد والمجتمع، كما يتطلب إتباع سياسات معينة في مجالات متعددة، فإن الاهتمام هنا سيكون بالفائض الاقتصادي الفعلي وأسباب انخفاضه، والعوامل المتحكمة فيه.[1]

### الفرع الرابع: العقبات الأخرى

يشير الكتاب بدرجات مختلفة من التأكيد إلى العديد من العقبات التي تعترض عملية التنمية، ومن أبرز هذه العقبات تلك المتصلة بالعوامل الاجتماعية والكفاءة الإدارية والظروف الدولية.

فبالنسبة للعوامل الاجتماعية: فإنه تبرز خصائص السكان الكمية والنوعية في البلدان المتخلفة حيث أن كثير من هذه البلدان تعاني من الكثافة سكانية مرتفعة، بمعنى ارتفاع حجم السكان مقارنة بحجم الموارد الاقتصادية المتاحة والمستخدمة في مستوى معين من التكنولوجيا.

[1]- أنظر: أحمد عارف عساف و محمود حسين الوادي، المرجع السابق، ص 225 – 226.

حيث تعاني هذه الدول:

1- ارتفاع معدلات نمو السكان بشكل كبير .

2- انخفاض المستويات الثقافية و **الاجتماعية و وجود بيئة ثقافية لا تساعد على تحقيق التنمية .**

3- انخفاض مستوى و كفاءة القدرات الإدارية و التنظيمية : **و هي ظاهرة جد واضحة سواء على مستوى المشاريع الخاصة ، أو المشاريع الحكومية و المؤسسات الخدماتية .**

**أما الظروف الدولية فتتمثل** في **المنافسة** القوية التي تمثلها منتجات الدول المتقدمة أمام الدول المتخلفة سواء في السوق الدولية أو حتى على مستوى السوق المحلية في كثير من الحالات يؤدي إلى عدم تطور الإنتاج فيها، وكذلك العوائق التي تفرضها الدول المتقدمة في مجال التجارة الدولية الخارجية استيرادا وتصديرا ن خلال سيطرتها الاحتكارية أو شبه لاحتكارية على هذا المجال، حيث تضع القيود على صادرات البلدان المتخلفة إليها و**تفرض أسعار منخفضة عليها.** كما تمنع توفير السلع والأدوات والتكنولوجيا التي يمكن أن تسهم بشكل جدي و حقيقي في تطوير هذه البلدان وتفرض أسعار تتصاعد **باستمرار على ما** تستورده البلدان المخلفة منها، إضافة إلى الشروط والأعباء التي ترافق عقد القروض وتقديم المساعدات الفنية والتي تؤدي في النهاية إلى خدمة البلدان المتقدمة **وعدم إسهامها بشكل** جدي في تحقيق التطور في البلدان المخلفة.[1]

[1]- **أنظر:** أحمد عارف عساف ومحمود حسين الوادي، المرجع السابق، ص 228 – 229.

## المبحث الثالث : أثر الرقابة الوصائية على دور البلدية في التنمية الاقتصادية

إن استقلال الجماعات المحلية في ظل إعتراف القانون لها بالشخصية المعنوية ، و بالتالي وجود ممثل يعبر عن ارادتها و يمارس الإختصاصات المحددة من خلال القوانين السارية ، يعتبر استقلالا ناقصا حيث لابد لتحقيقه من وجود موارد مالية ذاتية للبلدية يسمح لها بالقيام باختصاصاتها .

### المطلب الأول: دور البلدية في التنمية الاقتصادية

لمعرفة الدور الذي تلعبه البلدية في مجال التنمية الاقتصادية لابد أولا من معرفة الصلاحيات المخولة للمجلس الشعبي البلدي في تطوير وتفعيل التنمية الاقتصادية ثم التطرق إلى الأعمال التي تقوم بها البلدية في مجال التنمية الاقتصادية وفق ما يلي:

#### الفرع الأول: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في المجال الاقتصادي والمالي

**أولا : المجال الإقتصادي :**

يعهد للمجلس الشعبي البلدي إتخاذ كما يراه مناسب لتحقيق دفعة نوعية في العجلة الإقتصادية بغية تحقيق الأهداف التالية:

1- خلق مناصب شغل.

2- إشباع الحاجات العامة.

3- وضع قواعد اقتصادية حديثة.

4- تطوير قدرات التكامل والاندماج الإقتصاد الوطني.[1]

[1]- أنظر: بلعربي نادية، دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر أكادمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013/2012، ص 39.

و ، هذا الصدد يقوم المجلس بعدة مهام تتمثل أساسا في تطوير الانشطة الإقتصادية المسطرة في برامجها التنموية.[1]

حيث أن المشرع أعطى للمجلس الشعبي البلدي اختصاصا عاما يتمثل في القيام بالتدابير اللازمة لضمان النمو الإقتصادي[2] **وهو ما يثقل كاهله، وطبقا للمادة 109 من قانون 11-10** دي المجلس الشعبي البلدي رأيه المسبق عند إقامة أي مشروع استثمار **أو تجهيز على إقليم البلدية.**[3]

ا يسهر المجلس على تطوير السياحة بتنمية المناطق، وإبراز المؤهلات السياحية، **عن طريق تشجيع المتعاملين الاقتصاديين.**

[1]- **أنظر: شهاب سهام:** إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية **(حالة بلدية معسكر)، مذكرة** مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية، جامعة أبي بكر **بالقايد، تلمسان، 2012، ص** 78.

[2]- **أنظر:** كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، دراسة مقارنة مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، **ورقلة 2010، ص 100.**

[3]- **أنظر : عمار بوضياف**، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 203.

**ثانيا : المجال المالي**

تعتبر **الاستقلالية** منحها المشرع للبلدية، الأساس الذي تستند عليه المجالس الشعبية البلدية في تحكمها في مواردها المالية عن طريق الصلاحيات المخولة للمجالس في الجانب المالي، حيث يعد التصويت على الميزانية والمصادقة على الحساب الإداري اهم **الوظائف الإدارية.**

فيما يخص التصويت على الميزانية، فلقد أسند المشرع مهمة التصويت على الميزانية، المجلس الشعبي البلدي[1] **فالأمين العام للبلدية يقوم** بإعداد الميزانية، ويقدمها لرئيس المجلس لذي يطرحها للمجلس للتصويت عليها فالمجلس يصادق على ميزانية أولية قبل **31 أكتوبر من السنة السابقة** للسنة المعينة، وفي بعض الأحيان يستلزم **إعداد ميزانية إضافية لتكملة** وإصلاح اقتراحات ليزانية الاولى، على المجلس المصادقة عليها قبل **15 جوان من السنة المعينة بشرط** أن تكون متوازنة وفي حالة عدم احترم ذلك يحل الوالي محله، **بالإضافة** إلى مصادقته على **الاعتماد بابا بابا ومادة مادة .**[2]

أما في ما يخص الحسابات الإدارية والتي نص عليها المشرع في **المادة 188 من قانون البلدية 11-10، تعرف** بأنها الحسابات التي تنطوي على النفقات العامة الفعلية والإيرادات

عملية والتي يتم إعدادها عن سنة مالية منتهية فالمجلس الشعبي البلدي يتمتع بصلاحيات الرقابة على بعض العمليات الإدارية، من جهة يصادق على قبول الهبات **والوصايا، ومن جهة أخرى يسهر على الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية عن طريق مناقشة**

[1]- أنظر: المادة 181، من قانون 11– 10. المتعلق بالبلدية .

[2]- أنظر: **عمار بوضياف:** الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، **الطبعة الثانية ، الجزائر** 2007، ص 203.

بات الإدارية المقدمة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد اختتام كل سنة مالية.[1]

لأهمية هذين المجالين ودورهما الكبير في التنمية فإن المشرع اشترط المصادقة الصريحة للسلطة الوصية على المداولات التي يقوم بها المجلس الشعبي البلدي والمتضمنة المسائل التالية:

- الميزانية والحسابات.
- إحداث مصالح، ومؤسسات عمومية.[2]
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- إتفاقيات التوامة.
- التنازل عن الاملاك العقارية البلدية.[3]

**الفرع الثاني : أعمال البلدية في مجال التنمية الاقتصادية**

تقوم البلدية بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير النشاط الاقتصادي و تنمية المجتمع بهدف الاستخدام الكامل للقوى العاملة، والرغبة في رفع مستوى معيشة أبناء البلدية، وذلك عن طريق:

1- حق المبادرة بإنشاء مشروعات والبحث عن النشاط الاقتصادي في الأرياف، مع التقيد بأهداف السلطة في المخطط الوطني.

---

[1]- أنظر:حكيم يحياوي: .ور المجالس المنتخبة في التنمية المحلية (دراسة مقارنة بين بلدتي وولايتي ورقلة وغرداية)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، ص 56.

[2]- أنظر : المادة 42 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية لسنة 1990.

[3]- وهو ما أضافه المشرع في المادة 57 من قانون البلدية 10-11.

2- تسيير المرافق العامة على مستوى البلدية (الأسواق، استغلال قاعات الاحتفالات).

3- تطوير السياحة بتنمية المناطق وإبراز المؤهلات الجزائرية السياحية.

4- تشجيع المتعاملين الاقتصاديين.[1]

وعليه فإن البلدية تباشر الوصاية المفروضة على المؤسسات الصناعية والمجموعات الزراعية والتي كانت تمارسها إدارات وهيئات الدولة، وهذا يشجع المبادرة بعد أن كان يصعب عليها القيام بالإشراف المباشر، و تطبيقا لذلك، تمارس البلدية الوصاية العمومية على:

- مجموع الاستغلالات الزراعية.

- مجموع المؤسسات الصناعية باستثناء المؤسسات التي يتجاوز نشاطها المجال البلدي مع المساعدة التقنية من طرف الإدارات المتخصصة للدولة ، و البلدية تمارس هذه الوصاية لسببين :

أ. السبب الأول: ضمان احترام الوحدة المسيرة ذاتيا للقوانين والأنظمة الخاصة بذلك.

ب. السبب الثاني: أن البلدية هيئة لامركزية تساعد على تنمية المؤسسات وتضمن حسن تسييرها.

[1]- أنظر: ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، جامعة عنابة، قسم العلوم السياسية، ص 9.

و تأخذ هذه الوصاية عدة صور تتمثل في:

- العمل بكل حرية على تنمية الوحدات.
- مساعدة كل وحدة من الوحدات في الميادين الإدارية والثقافية مثل: تنظيم المحاسبة في هذه الوحدات في مجموع البلدية، وفي ميدان التكوين ومحو الأمية عن العمال وإعداد الإطارات.
- قيام اللجان المختصة التابعة لمجلس البلدية بدارسة جميع المشاكل المتعلقة بالوحدة في البلدية، والقيام بعد ذلك بنشر التعليمات والتوصيات المفيدة المستخلصة من تلك الدراسة في أوساط وحدات الإنتاج المعينة.
- مراقبة الوحدات ولاسيما بواسطة مديري الوحدات المذكورة الذين يوضعون تحت السلطة والهيئة التنفيذية للبلدية عند قيامهم بمهامهم.
- منح القروض لوحدات الإنتاج [1].

ما يمكن ملاحظته هو أن النشاط الاقتصادي للبلدية يخدم الدولة والتخطيط من ناحيتين:

1- اللامركزية التي تتمتع بها البلدية في ميدان الاقتصاد، حيث تساهم في تجنب المركزية بالنسبة لميدان التسيير الاقتصادي، فهي تخفف من أعباء الإدارة المباشرة للدولة والرقابة المباشرة لها على الهيئات الاقتصادية، لأنها متعددة بين صناعية وتجارية و شركات وطنية، ويتم تحويل مسؤولية الإدارة والرقابة في هذا الميدان إلى العمال أنفسهم وبذلك يخدم النشاط الاقتصادي للبلدية والدولة.

[1]- أنظر: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 10.

2- و من ناحية أخرى فإن اللامركزية البلدية تخدم التخطيط كذلك، لأن الدولة تخطط مخططاتها على ضوء تقارير البلديات، ثم تتولى هذه الأخيرة تنفيذ كيفيات العمل حسب الظروف المحلية وبأنجع الطرق الممكنة، وهكذا فإن المجلس البلدي هو المحرك الأول ومنسق الإدارة المحلية الضرورية لتحقيق أهداف التخطيط، وفي ميادين الإنتاج والمبادلات والتجهيزات وتساعد البلدية أيضا ماليا على تحقيق أهداف هذا التخطيط بالوسائل المتوفرة لديها باطراد، والتي تزودها بها مهمتها الاقتصادية ذاتها أي إدارة نشاطها الصناعي والتجاري المباشر، وكذلك الضرائب التي تحصلها من المؤسسات والمجموعات الزراعية والصناعية التي ساهمت في إنشائها والتي هي تحت رقابتها.

هذا وتواجه الإدارة المحلية في الجزائر العديد من المصاعب والمشاكل والتحديات التي تؤثر على أداء دورها الخدماتي والتنموي، حيث يرتبط عمل البلدية بمؤسسات و أجهزة تابعة للدولة، تمارس الرقابة الإدارية والمالية على عمل البلديات، هذا بالرغم من تمتع البلدية بشخصية معنوية واستقلال مالي، باعتبارها قاعدة اللامركزية، إلا أن هذه اللامركزية تبقى نسبية وخاضعة لرقابة تمس أعضاء المجلس الشعبي البلدي وأعمال البلدية وتصرفاتها للمجلس البلدي كهيئة [1] .

[1]- أنظر: ناجي عبد النور ، المرجع السابق ، ص 11.

## المطلب الثاني : أثر الرقابة الوصائية على البلدية :

إن عدم كفاية الموارد الذاتية والتي تعتمد أساسا على الإيرادات الجبائية، وحجم لنفقات التي تقوم بها أدى إلى العجز المالي المحلي **(الفرع الأول) مما جعل البلدية تعتمد** على مصادر تمويل خارجية تتمثل في المساعدات التي تقدمها الجهات المركزية للبلديات العاجزة على الوفاء بالتزاماتها، قد هدد **بالاستقلال المحلي للبلدية** (الفرع الثاني) **وعليه كان** لابد من اتخاذ إجراءات لتزويد البلدية بموارد تتناسب مع الأعباء التي تتولى القيام بها لتدعيم استقلالها المالي **(الفرع الثالث).**

### الفرع الأول: عدم كفاية الموارد المالية و استقلال الجماعات الإقليمية

إن مشكلة الجماعات الإقليمية في الوقت الحاضر هي في عدم كفاية مواردها المالية للقيام بكافة الاختصاصات التي تعهد إليها، أي لإنشاء المرافق لأداء الخدمات اللازمة لإشباع حاجات سكانها، وتبدو أهمية هذه المشكلة في أنها تخص الاستقلال الفعلي والحقيقي للجماعات الإقليمية، وعدم كفاية الموارد المحلية له مجموعة من الأسباب، منها ما يخص النظام الضريبي، و عدم توازن توزيع محصول الإيرادات بين الدولة والجماعات الإقليمية،[1] إضافة إلى أسباب أخرى إلا أننا ركزنا على أهمها:

أولا: النظام الضريبي: إذا كان الأصل أن الخدمات التي تؤديها الجماعات الإقليمية عن طريق المرافق التي تنشئها، يتعين أن يمولها السكان المحليين والمستفيدين منها بواسطة الضرائب والرسوم التي تفرضها تلك الجماعات.

[1]- أنظر: عبد الناصر صالحي، المرجع السابق، ص 63.

فالواقع أن حريتها في الحصول على هذه الموارد ليست حرية كاملة بل هناك بعض القيود تفرضها الدساتير والتشريعات على هذه الجماعات في فرض ضرائب جديدة أو زيادة في نسبتها [1] .

ويقوم النظام الجبائي في الجزائر على مبدأ عدم استقلالية الضريبة، ذلك أن فرض الضريبة هي مسألة قومية تختص الدولة السلطة التشريعي. أما المجالس المحلية فتقتصر سلطتها تقدير المبلغ الإجمالي المتوقع للأسس الضريبية المحلية.

وتمثل الضرائب والرسوم ما يقارب نسبة 90 % من الموارد المالية للجماعات الإقليمية، وهذا مقارنة بالموارد المالية الأخرى التي لا تتعدى نسبة 10 % [2] .

إن عدم كفاية الموارد الضريبية وعدم مرونتها، وكذلك عدم استقرار الموارد وضعف مردودها، تجعل من مساعدة الدولة أمرا حتميا لتغطية العجز المالي المحلي، وتجعل الجماعات الإقليمية تابعة للسلطة المركزية، التي من حقها مراقبة كيفية صرف أموالها ومساعداتها.

والمفروض أن الجماعات الإقليمية لتمتعها بالاستقلال المالي، تتمتع بتشريع ضريبي خاص يعكس هذا الاستقلال على الصعيد القانوني، إلا أنه في حقيقة الأمر يتم عادة تنظيم التشريع الضريبي في اتجاهين متناقضين:

1- مبدأ استقلال الجماعات المحلية ويتجلى على الأخص في التخلي عن بعض الأوعية الضريبية لفائدة الجماعات الإقليمية.

2- مبدأ التبعية للدولة، باعتبارها مسؤولة عن المالية العامة وعن تحديد الضرائب.

---

[1]- أنظر: مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 171.

[2]- أنظر: إبراهيم رابعي، المرجع السابق ، ص77.

**ثانيا:** عدم توازن الميزانيات المحلية بين إيراداتها ونفقاتها، عدم توازن الميزانية المحلية سببه ظاهرة النمو السريع للنفقات مقابل النمو البطيء أو جمود الإيرادات.

إن اتساع مهام الجماعات الإقليمية وزيادة حاجات المواطنين وتنوعها باستمرار بفعل التمدن والتطور الذي عرفه المجتمع، ساهم في زيادة النفقات على حساب الإيرادات.[1]

إضافة إلى ذلك أن أغلب المرافق العامة التي تنشئها الجماعات الإقليمية هي مرافق اجتماعية، تربوية، صحية، ورياضية، تدخل في إطار القطاعات غير المنتجة للاقتصاد، وهي مرافق ضرورية نظرا لطبيعة الخدمات التي تقدمها للمواطنين المحليين، فهذا النوع من المرافق يثقل ميزانية الجماعات المحلية و يزيد من نفقاتها، وفي هذا تأثير على مبدأ توازن الميزانية.

**الفرع الثاني: التمويل المركزي و مدى استقلال الجماعات الإقليمية**

من المسلم به أن مساعدات الدولة تكون من أجل سد العجز المالي المحلي، حيث تسمح المساعدات بإعادة توازن الميزانية، لكنها تهدد في نفس الوقت الاستقلال المحلي تطبيقا لقاعدة "من يدفع يقود".

[1]- أنظر: بهية عمراني، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، 1991، ص 39.

وبالرغم من أنه على الدولة أن تدفع دون أن تحكم وإلا تكون قد خرقت مفهوم اللامركزية، إلا أنها من جهة أخرى لا تستطيع أن تدفع الأموال دون متابعة كيفية صرفها.[1]

لذلك فإن استفادت الجماعات الإقليمية من الإعانات المركزية، إنما يكون ضمن إطار قانوني محدد مسبقا، يتجلى في تحديد إجراءات منح الإعانات وكيفية إنفاقها وأشكال الرقابة عليها، لضمان حسن استغلالها بما يتماشى والصالح العام.

وتتمثل أهم تأثيرات هذه الإعانات على استقلالية الجماعات الإقليمية في:

**أولا : توجيه القرار المحلي**

إن ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها تعني حريتها في التسيير، و لا يكون لها ذلك في ظل الإعانات المالية، فالتمويل المركزي للاستثمارات المحلية يعبر عن رغبة السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية، ومن هنا تكون سياسة التنمية المحلية سياسة مشتركة تهم الدولة والجماعات الإقليمية، مما يجعل هذه الأخيرة تحت وصاية السلطة المركزية من حيث الاختيارات الاقتصادية والإنفاق المالي، فهي وصاية إضافية أو كما عبر عنها البعض وصاية فعلية.

وقد تتعدى السلطة المركزية ذلك بممارسة حق اختيار الحاجيات المحلية لتكون التنمية المحلية بمقتضى ذلك صادرة من القمة أي بقرارات مركزية.[2]

---

[1]- أنظر: مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 168.

[2] - أنظر: مصطفي كراجي، أثر التموين المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، الجزء 34 ، رقم 02 ،1996 ، ص 358 .

**ثانيا : تخصيص الإعانات**

إن الحرية المحلية في التسيير تقتضي الحرية في الاختيار ولا تتحقق هذه الحرية إلا في ظل موارد مالية كافية، وفي حالة تلقي الجماعات الإقليمية إعانات مالية من السلطة المركزية قد تكون هذه الإعانات تخصيصية وغير تخصيصية.[1]

فالإعانات غير التخصيصية هي الغلاف المالي المخصص للاستثمارات المحلية دون تحديد للمشاريع الواجب تمويلها في هذه الحالة فإن الجماعات الإقليمية تتمتع بحرية الاختيار.

أما الإعانات التخصيصية فيجب أن تصرف فيما خصصت له، و قد اعتمد المشرع أسلوب الإعانات التخصيصية في نص المادة 5/163 من قانون البلدية إذ استعمل عبارة تخصيصات الدولة، و الصندوق المشترك للجماعات المحلية، و هذا لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار، كما جاء في نص المادة 2/167 من قانون البلدية بأنه يتولى صندوق التضامن تخصيصات مالية لقسم التجهيز والاستثمار.

ورغم إدراج هذه الإعانات التخصيصية في الميزانية المحلية إلا أن المشرع اشترط إخضاعها لقاعدة التخصص، و الغرض من تخصيص الإعانات هو تسير الموارد المالية بصورة عقلانية وبهذه تحولت هذه الإعانات، من وسيلة لمساعدة الجماعات الإقليمية إلى وسيلة للتدخل.[2]

[1]- أنظر: مصطفي كراجي، المرجع السابق، ص 347.
[2]- أنظر: المرجع نفسه، ص 347.

**ثالثا : تخطيط التنمية المحلية**

إن نجاح أية تنمية تكون بتكامل أنشطتها لتحقيق مستوى معين من التطور، ولا يتحقق ذلك إلا بتخطيط محكم.

ونظرا لحجم الموارد المالية الكبيرة التي خصصت للاستثمارات المحلية، لجأت السلطة المركزية إلى تخطيط التنمية المحلية لإدراجها في إطار المخطط الوطني من حيث اختيار الاستثمارات المحلية وتحديد الأولويات، كما أدرجت التنمية المحلية ضمن عملية التهيئة العمرانية التي تشكل في حد ذاتها تخطيطا. [1]

ومن هنا قيد المشرع الجماعات الإقليمية في عملية التهيئة العمرانية ضمن الحدود التي رسمها، و منها انسجام المخطط البلدي مع المخطط الولائي، وانسجام هذا الأخير مع مخططات التهيئة العمرانية، وقد جعل المشرع السلطة المركزية والوالي مسؤولين عن تنفيذ ومراقبة المخططات البلدية للتنمية، مما جعل التخطيط اختصاص تنفيذي للجماعات الإقليمية. [2]

**رابعا : رقابة النشاط التنموي**

لقد أدى التمويل المركزي إلى إخضاع الجماعات الإقليمية إلى أشكال أخرى من الرقابة، كالرقابة التقنية التي تمارسها المصالح التقنية من خلال التأشيرة التقنية على كل المشاريع و متابعتها، كما يلتزم كل من رئيس البلدية و الوالي في إطار المخططات البلدية

[1]- أنظر: إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 83.
[2]- أنظر: مصطفى كراجي، المرجع السابق، ص 346.

للتنمية بإرسال تقارير دورية للسلطة الوصية عن نسبة استهلاك الإعتمادات المالية ونسبة الإنجاز المادي للمشروع.

أما في إطار إعانة الصندوق المشترك للجماعات المحلية أنشأ المشرع لجنة مركزية لمتابعة إعانات التجهيز والاستثمار تضم ممثلين عن وزارة الداخلية والمالية والتخطيط والتهيئة العمرانية وذلك بالإضافة إلى التقارير الدورية. [1]

ويمكن القول أن هذه الرقابة لم تكن لتتقرر لولا التمويل المركزي، فالجماعات الإقليمية لا تخضع لإجراءات مقننة بهذه الكيفية عند تمويل مشاريعها بمواردها المالية الذاتية.

وكخلاصة حول آثار التمويل المركزي يتضح أن الزيادة في الإعانات أدت إلى الزيادة في الرقابة، وترتب على ذلك تقليص من حجم الاستقلال المالي المحلي، وهذا يشكل تهديدا على حرية واستقلال الجماعات الإقليمية، لذلك يجب البحث عن آليات لتدعيم الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية. [2]

[1]- أنظر: مصطفى كراجي، المرجع السابق ، ص 345.

[2]- أنظر: عبد الناصر صالحي، المرجع السابق، ص 67.

**الفرع الثالث: اجراءات تفعيل وتدعيم الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية**

لم يعد بإمكان الجماعات الإقليمية الاضطلاع بالمهام المنوطة بها بسبب نقص الموارد المالية المحلية الأمر الذي يقتضي تفعيل وتدعيم هذه الموارد.

وبما أن حجم التمويل الذي يمكن أن تحصل عليه الجماعات الإقليمية يرتبط ويتحدد بحجم الصلاحيات التي تتمتع بها، فإنه يجب تزويد الجماعات الإقليمية بموارد تتناسب والصلاحيات والأعباء التي تتولى القيام بها، ومن الضروري أن يرفق هذا التدعيم برقابة مالية على الجماعات الإقليمية، رقابة الهدف منها تحرير المبادرات، وليس عرقلتها أي رقابة للحفاظ على المال العام وليس الحد من استقلالية الجماعات الإقليمية.[1]

**أولا : إشراك البلديات في الجباية المحلية**

على اعتبار أن الجماعات الإقليمية ، هي الأقدر و الأفضل في معرفة الشؤون المحلية

و منها الإمكانات الجبائية المحلية ، فإن مشاركتها تضمنت تحصيل أفضل للجباية .

وبما أن البرلمان حسب المادة 140 من الدستور،[2] هو المختص بإحداث الضرائب و الجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبتها، فإنه يمكن من خلال قوانين المالية، تحديد الشروط التي تتم فيها هذه العملية، وتحديد سقف النسب لكل

[1]- أنظر : عبد الصديق الشيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002، ص 56 .

[2]- أنظر: دستور 2016، الصادر بتاريخ 6 مارس 2016.

ضريبة أو رسم ولقد نص الأمر رقم 24/67 المتضمن قانون البلدية في المواد 262 و 263 على:

1- يمكن للبلديات أن تؤسس رسما على تفتيش اللحوم التي تتولى مراقبتها وختمها بالطابع .

2- يسوغ للبلديات إنشاء رسم خاص يسمى " رسم الإقامة " يفرض على الأشخاص المقيمين في البلدية و غير الحائزين على سكن فيها ، على أن يتم تحديد الرسم من قبل المجلس الشعبي البلدي [1] .

3- يجوز أن تفرض البلدية على مالكي المباني المحاذية للطريق العمومي رسوما تخصص لبناء الأرصفة أو ترميمها .

غير أن القانون 08/90 لم ينص على مثل هذه الأحكام لكن قانون المالية لسنة 2002 في المادة 12 منه نص على الإشراك المباشر للمجالس الشعبية البلدية في تحديد تعريفة رسم إزالة القمامات المنزلية، طبقا لجدول أسعار محددة من طرف المشرع.

بالإضافة إلى ذلك فإن نفس القانون ينص على أنه في خلال أجل أقصاه ثلاث سنوات ابتداءا من الفاتح جانفي2002 ، فإن المجالس الشعبية البلدية هي التي تتكفل بالتصفية والتحصيل وبالمنازعات المتعلقة بهذا الرسم فإنجاح هذه العملية ليس بالأمر الهين، إذ يتعين تدعيم الجماعات الإقليمية بالوسائل المادية والأشخاص المؤهلين للتكفل بتحصيل الضرائب.[2]

[1]- أنظر: عبد الناصر صالحي، المرجع السابق، 68.

[2]- المرجع نفسه، ص 68.

**ثانيا : تحويل الضرائب و الرسوم ذات القابلية المحلية**

إن احتفاظ واحتكار الدولة لأهم الضرائب والرسوم للدخل على حساب الجماعات الإقليمية، من أهم أسباب الوضعية المالية الصعبة التي تعيشها هذه الأخيرة، فأصبح وضع الدولة لقواعد أكثر موضوعية في توزيع الموارد الجبائية، وتخليها عن بعض الضرائب والرسوم والحقوق ذات الطابع المحلي وتحويلها لصالح الجماعات الإقليمية ضرورة تفرضها الحاجيات المحلية المتزايدة، ومن شأنه أن يساهم بصفة فعالة في تحسين الوضعية المالية للبلديات ويعفي الدولة في نفس الوقت من تقديم إعانات التجهيز والاستثمار.

ومن الضرائب التي يمكن تحويلها لصالح الجماعات الإقليمية، نجد الضريبة على المرتبات والأجور التي يمكن تحويلها إلى ضريبة محلية من دون صعوبة كبيرة على أن تستفيد من تحصيلها الجماعات الإقليمية التي يدفع فيها الأجر أو الراتب.[1]

**ثالثا : تثمين الموارد المالية المحلية**

- تثمين الثروات و الأملاك المحلية تعتبر مداخيل الأملاك من الموارد المالية الهامة التي تشكل ضمانة كبيرة للجماعات الإقليمية في تدعيم استقلالها المالي، خلافا للإعانات التي أصبحت وسيلة تتدخل من خلالها السلطة المركزية في اختصاصات الجماعات الإقليمية.

[1]- أنظر: عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص 63.

و لقد أصبحت الوحدات الإدارية اللامركزية – البلديات – وأمام ضعف مواردها بشكل عام، مجبرة على تأمين والاعتماد على الموارد ذات الطابع المحلي وعدم الاكتفاء بإعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات الإقليمية، وذلك بتثمين ثرواتها ومستلكاتها حتى تجعل منها مصدر دخل، يمكنها من مواجهة النفقات والأعباء الكبيرة التي تواجهها.

وتثمين هذه الأملاك يرتبط بإرادة الجماعات الإقليمية وحدها، على عكس الموارد الجبائية التي تتطلب تدخلا وإصلاحا من طرف الدولة، وبالتالي فهو إصلاح ذاتي على الجماعات الإقليمية أن تقوم به لتحسين وضعها المالي. [1]

**رابعا : الملائمة بين صلاحيات الجماعات الإقليمية ومواردها المالية:**

منح المشرع للجماعات الإقليمية اختصاصات مفتوحة، تشمل معظم النشاطات التي تهم هذه الأخيرة، وبالتالي هناك حجم كبير من النفقات، في المقابل هناك عجز ونقص شديد من حيث الوسائل المالية والمادية وحتى البشرية المتوفرة لديها. فقد ازدادت أعباء الجماعات الإقليمية، دون أن تزداد مواردها، فمثلا ازدادت نفقات صيانة الطرق ونفقات التجهيز و الاستثمار في حين ألغيت بعض الرسوم والضرائب المحلية. [2]

كما أنه من جهة أخرى فإن صلاحيات الجماعات الإقليمية التكفل بالهياكل والتجهيزات القاعدية، كبناء المدارس ومراكز التكوين والمنشآت الرياضية و صيانتها، وهي اختصاصات تتطلب نفقات كبيرة تتجاوز قدرة البلديات.

[1]- أنظر: عبد الناصر صالحي، المرجع السابق، ص 69.
[2]- أنظر: مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 173.

و بذلك فإن إعطاء صلاحيات عامة للجماعات الإقليمية، دون أن يتبع ذلك تزويدها بالوسائل المالية اللازمة، جعلها في وضعية جمود، و أصبح اضطلاعها بهذه الصلاحيات غير ممكن نتيجة عدم توفرها على الوسائل التي تمكنها من ذلك، ورغم أن المشرع نص في كل من المادة 184 من قانون البلدية على وجوب أن ترفق كل مهمة جديدة بالوسائل الضرورية لإنجازها.[1]

إلا أنه من الناحية العملية يلاحظ عدم التناسب بين صلاحيات الوحدات الإقليمية ومواردها المالية الخاصة بها، وهذا من شأنه أن يؤثر بالسلب على الاستقلال المالي لهذه الوحدات، وهذا يعني لا مركزية إقليمية صورية فقط كما قال الأستاذ مسعود شيهوب: "أن أي محاولة لتدعيم الاستقلال المالي لهذه الأخيرة يقتضي ملائمة بين الصلاحيات و الموارد المالية المتاحة".[2]

**خامسا:** تفعيل الرقابة المالية على الجماعات الإقليمية بدلا من الرقابة الوصائية: تنقسم الرقابة المالية على الولايات و البلديات إلى رقابة قبلية ، تمارس من طرف المراقب المالي و المحاسب العمومي، و رقابة بعدية يتولى القيام بها كل من المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة .

**1- الرقابة المالية القبلية**

يتم هذا النوع من الرقابة قبل أن يدخل التصرف حيز التنفيذ، أي قبل أن يصبح الأمر بالتحصيل أو الأمر بالدفع نافذا، وتمارس من طرف المحاسب العمومي والمراقب المالي،

[1]- أنظر: عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص 72.
[2]- أنظر: مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 183.

فلا يجوز للآمر بالصرف – رئيس المجلس الشعبي البلدي – تحصيل إيراد أو دفع نفقة إلا بوجود تأشيرة المحاسب العمومي.

حيث أخضع المشرع الجماعات الإقليمية لرقابة المحاسب العمومي بموجب القانون رقم 21/90 المؤرخ في 1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث نص في المادة الأولى على أنه: "يحدد القانون الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الميزانيات و العمليات المالية، الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري، والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة والميزانيات الملحقة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.[1]

وعليه فإن الجماعات الإقليمية تخضع لرقابة المحاسب العمومي، والذي يقوم بمهامه القابض البلدي على مستوى البلدية، ولقد نصت كل من المادة 35 و 36 من القانون المذكور على شروط وإجراءات الرقابة، ويتضح من خلالها اقتصار رقابة المحاسب العمومي على جانب المشروعية فقط.

لكن كثيرا ما يتجاوز ذلك إلى رقابة الملائمة، كما أنه يمارس رقابة ثقيلة تشمل كل التصرفات المالية للجماعات الإقليمية حيث لا يتسنى للآمر بالصرف – رئيس المجلس الشعبي البلدي – تنفيذ التصرفات المالية من دون موافقته.[2]

[1] - أنظر: إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 88.

[2] - أنظر: عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص 85.

2- الرقابة البعدية

تبدأ هذه الرقابة عند تنفيذ التصرفات المالية، واتخاذ القرار بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، تمارس من طرف المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

أ– رقابة المفتشية العامة للمالية : المفتشية العامة للمالية جهاز أنشئ للرقابة المالية، وأحدث بموجب المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 1990/03/01 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية. [1]

ولقد حددت المادة 02 من هذا المرسوم دور المفتشية العامة ونصت على خضوع الجماعات الإقليمية لهذه الرقابة، حيث جاء فيها: "تراقب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية"، ووفقا للمادة 04 من نفس المرسوم تمارس هذه الرقابة بواسطة مفتشين عامين للمالية ، و مفتشين ماليين مساعدين يتمثل دورهم في المراجعة والتحقيق.

فإذا تحقق المفتش من وجود نقص أو تأخر في محاسبة المصلحة، فإنه يأمر المحاسب المعني بضبط هذه المحاسبة، وإعادة ترتيبها، وإذا لم يمتثل هذا الأخير لهذه الأوامر يقوم المفتش بتحرير محضر يقدم إلى السلطة السلمية، الأمر الذي من شأنه إقحام مسؤولية المحاسب العمومي، وتتولى المفتشية العامة للمالية في نهاية مهامها إعداد تقرير نهائي تلخص فيه كل التقارير السابقة المتعلقة بعملية المراجعة والتحقيق، ويسلم التقرير النهائي إلى السلطات السلمية أو الوصائية وإلى رئيس مجلس المحاسبة. [2]

[1] - أنظر: عبد الناصر صالحي، المرجع السابق، ص 71.

[2] - أنظر: عبد الناصر صالحي، المرجع نفسه ، ص 71.

كما أن المفتشية العامة للمالية غير مؤهلة لاتخاذ أي عقوبة، بحيث تنتهي مهمتها عند تقديم تقريرها النهائي.

ب– رقابة مجلس المحاسبة: نصت المادة 164 من دستور 1996 على أنه: "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية والمرافق العمومية...".

كما نص قانون البلدية في المادة 176 على أنه : "يتولى مجلس المحاسبة مراقبة الحسابات الإدارية و مراجعتها، وكذا تصفية حسابات البلديات طبقا للتشريع المعمول به".

كما جاء في المادة 2 من الأمر 20/95 المؤرخ في: 07/17/ 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة أنه: "يعتبر مجلس المحاسبة الهيئة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية، والمرافق العمومية"،[1] فكل هذه النصوص تبين خضوع الجماعات الإقليمية لرقابة مجلس المحاسبة، فحسب المادة 69 من الأمر 20/95: يراقب مجلس المحاسبة تسيير الجماعات الإقليمية، حيث يقيم شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال وتسييرها، كما يتأكد من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية من طرف الجماعات الإقليمية وهذا وفقا للمادة 87 من نفس الأمر.

ويمكن لمجلس المحاسبة وفقا للمادة 89 أن يعاقب على المخالفات المنصوص عليها في المادة 88 بغرامة مالية، و تكون قراراته قابلة للطعن أمام الجهات القضائية المختصة.

و بعد استعراض أنواع الرقابة المالية يتضح أن الرقابة المالية البعدية أكثر ملائمة للاستقلال المالي للجماعات الإقليمية كونها رقابة بعدية غير معرقلة للتسيير المحلي

[1]- أنظر: عبد الناصر صالحي، المرجع السابق، ص 72.

ومشجعة لمبادرات الهيئات المحلية في القيام بمهامها. وعلى العموم، فإنه من الأحسن تدعيم وتفعيل الرقابة المالية للجماعات الإقليمية والحد والتقليل من الرقابة الوصائية، على اعتبار أن الرقابة المالية - خاصة الرقابة البعدية - أكثر ملائمة لاستقلالية الجماعات الإقليمية كما أنها رقابة تخضع لها الجماعات الإقليمية كما تخضع لها السلطة المركزية.

**خلاصة الفصل الثاني :**

لقد تم إطلاق مبادرة التنمية الإقتصادية المحلية كمنهج للسياسات في أوائل حقبة السبعينيات استجابة للحكومات المحلية التي ادركت أن المشروعات الإقتصادية ورؤوس موال التي كانت تنتقل بين المواقع المختلفة بحثا عن المزايا التنافسية، وتستطيع المجتمعات من خلال الدراسة الجيدة لإمكانياتها الإقتصادية ان تتفهم وتدرك الفرص المتاحة والمعوقات التي تقف حجر عثرة امام النمو والإستثمار.

**ويتضح التناقص من ناحية وضع البلدية كهيئة مستقلة من الناحية القانونية، أما** من حيث الممارسة، فنجد المجالس المحلية ليست الفاعل الوحيد في المجال التنمية الإقتصادية المحلية بسبب تداخل الصلاحيات بين الهيئات المحلية والهيئات المركزية مما أدى إلى سحب كثير من الصلاحيات من المجالس المنتخبة من طرف سلطات عدم التركيز التي تمارس سلطة الوصاية بجميع أشكالها وأشدها قسوة الحلول والحل النهائي للمجلس الشعبي البلدي في ظل **عدم تفعيل** الرقابة الشعبية التي يمارسها المجلس المنتخب، وحصرها في الصراع السياسي بين المجلس ورئيسه، والذي تكون نهايته تعطيل مصالح المواطنيين، وعدم تمرير مشاريع التنمية **الإقتصادية المحلية.**

هذا الاستقلال الذي يبقى مجرد إطار نظري ما دام أن جميع المشاريع التنمية **الإقتصادي** لحلية، تعد وفق برامج ومخططات وطنية وبلدية أو قطاعية، تشترك في كونها **معدة** من طرف الوصاية، وتشرف على إعدادها وتمويلها، وبما أن البلدية ليس لها بدائل **ذاتية أو نابعة من مواردها المحلية المحدودة ولا تستطيع إثراءها أو تنويعها خاصة فيما يتعلق بالموارد الجبائية، مادام أن الإستثمار كوسيلة لتعبئة وعاء البلدية مرهون بوجود الكفاءات** اللازمة وتحقيق الاستقلال الفعلي فإن تبعية البلدية للسلطة المركزية في غياب الإستقلال

المالي الحقيقي، تصبح ضرورية ونتيجتها رقابة مالية إضافية على الرقابة الإدارية، **فتحولت** بذلك البلدية إلى **جهاز مركزي يكلف أعوانه المنتخبين والمعنيين بتطبيق السياسة المركزية بدل** تحقيق الأهداف المحلية ولتتحول الوصاية إلى مجرد رقابة سليمة رئاسية.

# خاتمة

يتضح من خلال تقييم اللامركزية في الجزائر منذ الإستقلال، أن البلدية تتمتع باستقلال محدود، في صلاحياتها، ووسائلها، وآليات تسييرها، حيث تهيمن الهيئات الوصية عليها، وتمارس رقابة مشددة، واسعة النطاق، وذلك بخلاف الأصل، حيث تحولت الرقابة الوصائية من استثناء إلى أصل، لأن هذا النوع من الرقابة لا يمكن مباشرته إلا في حدود النصوص القانونية التي تحدده.

واتسعت هذه الرقابة لدرجة التبعية المطلقة للبلديات والجهات الوصية، هذه الأخيرة ي تمارس رقابة على أشخاص المجالس الشعبية البلدية، فتتولى إقالتهم وعزلهم أو إيقافهم، وتمتد إلى أعمال المجالس فهي من تقوم بالتصديق على المداولات وإلغائها أو رفضها.

ومن أهم النتائج التي تم التوصل إليها من خلال هذا البحث :

1- أن الرقابة الوصائية التي تفرضها الجهات المركزية على البلدية هي رقابة مشددة إلى درجة ذوبان فكرة استقلالية هذه الهيئة.

2- هذا النوع من الرقابة يفقد فكرة اللامركزية أهدافها وأبعادها وهذا ما جعل البلديات الجزائرية هي صورة من صور عدم التركيز لا تساعد على خدمة وتيرة النهوض بالتنمية الإقتصادية على المستوى المحلي.

3- القضاء على المبادرات الفردية بسبب الرقابة كون أي تصرف تريد البلدية القيام به يقتضي الحصول على الموافقة من قبل السلطات المركزية.

4- استقلال البلدية في ضوء هذه الرقابة ضئيل جدا كونه يعتمد على الإستقلال المالي، وهذا ما تفتقده أغلب البلديات مما يستدعي تدخل الدولة عن طريق التمويل المركزي في سد العجز الذي تعاني منه البلدية، فتبقى الدولة هي صاحبة القرار حتى في الشؤون ذات الطابع المحلي.

5- يلاحظ عدم استشارة المجالس المنتخبة في جميع المشاريع خاصة بالنسبة للمشاريع القطاعية، والإعتماد على التخطيط المركزي مثل برنامج الإنعاش الإقتصادي.

6- رؤوساء البلديات لا يستعملون صلاحياتهم في مجال إصدار القرارات رغم أن القانون يخولهم ذلك لاسيما ضبط الطرقات، وضبط الأسواق.

ومن أهم التوصيات والإقتراحات :

1- إعادة النظر في المنظومة القانونية التي تحكم الرقابة الوصائية ومحاولة التخفيف من شدتها.

2- ضرورة مراجعة اختصاصات الوالي وتقييد بعض صلاحياته كحقه في حل المجالس الشعبية من أجل ضمان أكبر قدر من استقلالية البلديات .

3- دعم القدرات المالية للبلدية بما سيضمن استقلاليتها عن الجهات المركزية، ويضمن لها إمكانية الوفاء بالتزاماتها، وذلك عن طريق تنمية وتطوير الموارد الذاتية للبلديات، والتقليل من منح الإعانات لها من طرف الدولة للقضاء على روح الاتكال والتخاذل.

4- تعبئة حقل التنمية الإقتصادية المحلية، وذلك بتمكين وحث المواطنين على المشاركة، والتعريف بمشاكل البلدية، وهنا يظهر دور الإعلام المحلي في التنمية ونشر الوعي، كما يمكن ان تبادر البلديات وتحت إشراف مصالحها بإعداد مجلات إعلامية محلية تعرف نشاطات التي تقوم بها، لتوفير المعلومة للمواطنين المحليين، وبيانات التنمية الإقتصادية المحلية.

5- يد النفقات العمومية بالموازاة مع ترتيب أولوياتها وفق ما تقتضيه متطلبات التنمية الإقتصادية المحلية.

6- تخفيف الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية بحيث تتمكن من اتخاذ قراراتها دون اللجوء إلى السلطة المركزية كقاعدة عامة .

7- عملية التنمية الإقتصادية المحلية، منها ما يتم في المدى الطويل، لذا يتعين التحلي بالصبر وبروح الإنتماء إلى المحيط، باعتبارها العناصر الأساسية الضامنة لتحقيق التنمية الإقتصادية المحلية.

"تم بعون الله وفضله"

# قائمة المراجع والمصادر

**أولا : المصادر**

- دستور سنة 1963، المؤرخ في 10سبتمبر 1963 الجريدة الرسمية ، عدد 64، الصادرة بنفس التاريخ.

- دستور سنة 1976 المؤرخ في22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية عدد 94 الصادرة في 24 نوفمبر 1976 .

- دستور سنة 1989 المؤرخ في 23 فيفري 1989. الجريدة الرسمية عدد 09 الصادرة في 01 مارس 1989.

- دستور سنة 1996، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ،الجريدة الرسمية ، عدد 76 الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996.

- دستور سنة 2016 المؤرخ في مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016.

- القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 ،المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية ، عدد 50 الصادرة في 28 أوت 2016.

- القانون 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 06 الصادرة بنفس التاريخ.

- القانون 90-08، المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 15 الصادرة بنفس التاريخ.

- القانون 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، عدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011.

**ثانيا : المراجع :**

**1- المراجع العامة:**

– كامل بكري: التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية للطباعة و النشر ، بيروت، لبنان ، طبعة 1986.

– محمد الصغير بعلي: القانون الإداري – التنظيم الإداري.النشاط الإداري – ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.

– محمد صغير بعلي: القانون الإداري – التنظيم الإداري.النشاط الإداري–،دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2013 .

– محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

– ميشال تودارو ، التنمية الإقتصادية ، تعريب و مراجعة ، محمود حسين حسني، محمود حامد محمود عبد الرزاق ، دار المريخ للنشر ، الرياض الطبعة 2006 .

– ناصر لباد: القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الثاني، مطبعة صارب، الجزائر، 2004.

– سليمان محمد الطماوي:الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للنشر، مصر، 1979.

– سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة.

– عادل بوعمران: البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين ملية، الجزائر، 2010.

– عبد الله الصعيدي: مبادئ علم الاقتصاد، مطابع البيان التجارية، دبي، 2004.

– علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر ،2009.

– علاء الدين عشي ،شرح قانون البلدية ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر ، 2011 .

– علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، الأردن، 2008.

– عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر و التوزيع ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، 2007.

– عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ،جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010 .

– عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

– عمار عوابدي: دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.

– فريدة مزيان قصير: مبادئ القانون الإداري، الجزائر، 2001.

## 2- المراجع الخاصة :

### أ- الرسائل و المذكرات:

- إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية – الضمانات والحدود- ، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005.

- بهية عمراني: ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، 1991.

- بوبكر ماضوي: صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة بسكرة، 2014/2013.

- بلعربي نادية: دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر اكاديمي، كلية الحقوف والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.

- بن ناصر بوطيب: الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011.

- حيزية أمير: الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين ، مذكرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ( قانون إداري )، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.

- حكيم يحياوي: ر المجالس المنتخبة في التنمية المحلية (دراسة مقارنة بين بلديتي وولايتي ورقلة وغرداية)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011.

- كواشي عتيقة: اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، دراسة مقارنة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010.

– لطيفة عشاب: النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، 2012.

– محي الدين حمداني: حدود التنمية المستدامة في الاستجابة لتحديات الحاضر والمستقبل ، دراسة حالة الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2008.

– محمد بركات: النظام القانوني المنتخب المحلي، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، 1998.

– سيدي أحمد كبداني: أثر النمو الاقتصادي على عدالة توزيع الدخل في الجزائر مقارنة بالدول العربية، دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، 2012.

– سقني فاكية: التنمية الإنمسانية المستدامة وحقوق الإنسان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة فرحات عباسن سطيف، كلية الحقوق، 2010/2009.

– عبد الناصر صالحي: الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2010.

– عبد الصديق الشيخ : الاستقلال المالي للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002.

– شهاب سهام: إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية (حالة بلدية معسكر)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012.

**ب – الكتب المتخصصة :**


– أحمد عارف عساف و محمود حسين الوادي ، التخطيط و التنمية الإقتصادية ، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة ، الطبعة الأولى ، عمان الأردن ، 2011.

– باتر محمد علي وردم: العالم ليس للبيع : مخاطر العولمة على التنمية المستدامة، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2003.

– بشير محمد تيجاني: مفاهيم وآراء حول تنظيم الإقليم وتوطن الصناعة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987.

– كميل حبيب و حازم البني: من النمو والتنمية إلى العولمة واللغات، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2000.

– مدحت العقاد: مقدمة في التنمية والتخطيط، دار النهضة العربية، بيروت ، 1980.

– مدحت القريشي: التنمية الاقتصادية، نظريات وسياسات وموضوعات، دار وائل، الأردن ، 2007.

– مسعود شيهوب: سس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر.

– ناجي عبد النور: نحو تفعيل دور الإدارة المحلية الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، جامعة عنابة، قسم العلوم السياسية .

– عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر 1984.

– عمر حسين: التنمية والتخطيط الاقتصادي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.

– خالد سمارة الزعبي: كيل المجالس الشعبية وأثرها على كفايتها، دار الثقافة للنشر، الأردن، 1993.

**ج – المقالات و الدراسات:**

– بكر قباني: الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد.

– محمد العجمي: موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي المستقبل والماضي. مجلة الإجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر، بسكرة .

– مسعود شيهوب: تموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث، الجزائر، 2003.

– مصطفي كراجي: أثر التموين المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، الجزء 34، رقم : 2، 1996.

– خالد قباني: اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات: البحر المتوسط وعويدات، لبنان، 1981.

# الفهرس

| العنوان | الصفحة |
|---|---|
| **مقدمة** | 01 |
| **الفصل الأول** : الرقابة الوصائية على البلدية | 06 |
| **المبحث الأول** : البلدية باعتبارها هيئة لا مركزية | 08 |
| **المطلب الأول** : مفهوم اللامركزية الإدارية | 08 |
| **الفرع الأول** : تعريف اللامركزية الإدارية | 08 |
| **الفرع الثاني** : أهداف اللامركزية الإدارية | 12 |
| **أولا** :الأهداف السياسية | 12 |
| **ثانيا** : الأهداف الإدارية | 14 |
| **المطلب الثاني** : مفهوم البلدية | 15 |
| **الفرع الأول** : تعريف البلدية | 15 |
| **أولا** : تعريف البلدية في الدساتير الجزائرية | 15 |
| **ثانيا** : تعريف البلدية في القوانين المتعلقة | 16 |
| **الفرع الثاني** : خصائص البلدية | 18 |
| **المبحث الثاني** : الرقابة الوصائية في نظام اللامركزية الإدارية | 20 |
| **المطلب الأول** : مفهوم الرقابة الوصائية و تمييزها عن بعض المصطلحات المشابهة | 20 |
| **الفرع الأول** : تعريف الرقابة الوصائية | 20 |
| **الفرع الثاني** : تمييز الرقابة الوصائية عن بعض المصطلحات المشابهة | 20 |
| **أولا** : التمييز بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية | 20 |
| **ثانيا** :الفرق بين الرقابة الوصائية و عدم التركيز الإداري | 27 |
| **المطلب الثاني** : الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية و أهدافها | 31 |
| **الفرع الاول** : الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية | 34 |
| **الفرع الثاني** :أهداف الرقابة الوصائية | 36 |

| | |
|---|---|
| **المبحث الثالث** : آليات الرقابة الوصائية على البلدية | 39 |
| **المطلب الاول** : الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي | 40 |
| **الفرع الاول** : الرقابة الفردية | 40 |
| **أولا** : التوقيف | 41 |
| **ثانيا** : الإقالة | 42 |
| **ثالثا** : الإقصاء | 42 |
| **الفرع الثاني** : الرقابة الجماعية | 43 |
| **أولا** : أسباب الحل | 44 |
| **ثانيا** : أحكام حل المجالس الشعبية المحلية | 46 |
| **المطلب الثاني**: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي | 47 |
| **الفرع الاول** : الرقابة على الاعمال الإيجابية | 47 |
| **أولا** : رقابة التصديق | 47 |
| **ثانيا** : رقابة الإلغاء | 49 |
| **الفرع الثاني** : الرقابة على الأعمال السلبية | 51 |
| **أولا** : سلطة الحلول | 51 |
| **ثانيا** : حالات الحلول | 52 |
| **خلاصة الفصل الاول** | 55 |
| **الفصل الثاني** : واقع التنمية الاقتصادية في ظل الرقابة الوصائية على البلدية | 57 |
| **المبحث الأول** : مفهوم التنمية الاقتصادية | 59 |
| **المطلب الأول** : تعريف التنمية الاقتصادية | 59 |
| **المطلب الثاني** : خصائص التنمية الاقتصادية و أهدافها | 64 |
| **الفرع الأول** : خصائص التنمية الاقتصادية | 64 |
| **الفرع الثاني** : الأهداف الجوهرية للتنمية الاقتصادية | 66 |
| **المبحث الثاني** : نظريات التنمية الاقتصادية و معوقاتها | 67 |

| | |
|---|---|
| **المطلب الأول** : نظريات التنمية الاقتصادية | 67 |
| **الفرع الأول** : نظرية النمو المتوازن | 69 |
| **الفرع الثاني** : نظرية الدفعة القوية | 71 |
| **الفرع الثالث** : نظرية أقطاب النمو | 73 |
| **أولا** :الصناعات المحركة والصناعات الأم | 74 |
| **ثانيا** : نتائج الاستقطاب | 74 |
| **ثالثا** : انتشار تأثيرات قطب النمو | 75 |
| **رابعا** : درجاتها و مستوياتها | 76 |
| **الفرع الرابع** : نظرية النمو غير المتوازن | 76 |
| **الفرع الخامس** : نظرية المراحل الخطية | 78 |
| **أولا** : مرحلة المجتمع التقليدي | 79 |
| **ثانيا** : مرحلة ما بعد الانطلاق | 79 |
| **ثالثا** :مرحلة الانطلاق | 79 |
| **رابعا** :مرحلة النضوج | 79 |
| **خامسا** : مرحلة الاستهلاك الوفير | 80 |
| **المطلب الثاني** : معوقات التنمية الاقتصادية | 82 |
| **الفرع الأول** : الحلقات المفرغة | 82 |
| **الفرع الثاني** : السوق | 83 |
| **الفرع الثالث** : نقص الادخار | 84 |
| **الفرع الرابع** : العقبات الأخرى | 84 |
| **المبحث الثالث** : أثر الرقابة الوصائية على دور البلدية في التنمية الاقتصادية | 86 |
| **المطلب الأول** : دور البلدية في التنمية الاقتصادية | 86 |
| **الفرع الأول** : صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في المجال الاقتصادي و المالي | 86 |
| **أولا** : المجال الاقتصادي | 86 |

| | |
|---|---|
| **ثانيا** : المجال المالي | 88 |
| **الفرع الثاني** : أعمال البلدية في مجال التنمية الاقتصادية | 89 |
| **المطلب الثاني** : أثر الرقابة الوصائية على البلدية | 93 |
| **الفرع الأول** : عدم كفاية الموارد المالية و استقلال الجماعات الإقليمية | 93 |
| **الفرع الثاني** : التمويل المركزي و مدى استقلال الجماعات الإقليمية | 95 |
| **أولا** : توجيه القرار المحلي | 96 |
| **ثانيا** : تخصيص الإعانات | 97 |
| **ثالثا** : تخطيط التنمية المحلية | 98 |
| **رابعا** : رقابة النشاط التنموي | 98 |
| **الفرع الثالث** : إجراءات تفعيل و تدعيم الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية | 100 |
| **أولا** : إشراك البلديات في الجباية المحلية | 100 |
| **ثانيا** : تحويل الضرائب و الرسوم ذات القابلية المحلية | 102 |
| **ثالثا** : تثمين الموارد المالية المحلية | 102 |
| **رابعا** : الملائمة بين صلاحيات الجماعات الإقليمية و مواردها المالية | 103 |
| **خامسا** : تفعيل الرقابة المالية على الجماعات الإقليمية بدلا من الرقابة الوصائية | 104 |
| **خلاصة الفصل الثاني** | 109 |
| **خاتمة** | 111 |
| **قائمة المصادر و المراجع** | 114 |
| **الفهرس** | 121 |