



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة باتنة 1

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية



## التخطيط الاستراتيجي المحلي كآلية للإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية:

### دراسة حالة الجزائر

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم السياسية

تخصص: تنظيمات سياسية وإدارية

إشراف الأستاذ الدكتور:  
عبد الحق زغدار

إعداد الطالبة:  
ليلى صواحي

### لجنة المناقشة

الرقم	الاسم واللقب	الرتبة العلمية	المؤسسة الجامعية	الصفة
01	صالح زياني	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة 1	رئيسا
02	عبد الحق زغدار	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة 1	مشرفا ومقررا
03	غنية شليغم	أستاذ التعليم العالي	جامعة ورقلة	ممتحنا
04	مسعود البلي	أستاذ محاضر أ	جامعة باتنة 1	ممتحنا
05	زين العابدين معو	أستاذ محاضر أ	جامعة أم البواقي	ممتحنا
06	نور الصباح عكنوش	أستاذ محاضر أ	جامعة بسكرة	ممتحنا

السنة الجامعية: 2017-2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ  
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي  
خَلَقَ الْمَوَدَّاتِ  
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي  
خَلَقَ الْمَوَدَّاتِ  
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي  
خَلَقَ الْمَوَدَّاتِ

## شكر وتقدير

بسم الله والحمد لله وما توفيقى إلا بالله الواحد الأحد،  
فسبحانه جل علاه، له جزيل الحمد والشكر والثناء على إتمام هذه الدراسة،  
والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى صحبه وآله أجمعين وبعد:  
\*أتقدم بالشكر والتقدير لأستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور  
«زغدار عبد الحق» على تفضله بالإشراف على هذه الدراسة،  
ومتابعة خطواتها، وإسداء توجيهاته القيمة، بكل رحابة صدر، فله مني جزيل الشكر  
والتقدير.

\*كما أرفع يدي بالدعاء والتضرع إلى الله بأن يحفظ والدتي الكريمة  
ويرحم والدي العزيز " وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا ".  
\*شكري وامتناني إلى جميع أساتذتي الأفاضل بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية  
وكل من كان لي شرف تلقي العلم على يديه طوال مدة دراستي.

\* شكر خاص لصديقتي الغالية " كواشي عتيقة".

وأخيراً، أشكر كل من قدم لي يد العون في هذه الدراسة،  
وأدعو الله أن يجزى لهم خير الجزاء،  
إنه سميع مجيب.

صوالحي ليلي

## اهداء

إلى أُمي الغالية حفظها الله، وأبي العزيز رحمه الله.

إلى زوجي وابني محمد.

إلى الذي بفضلته وصلت هذه الدراسة إلى الصورة التي هي عليها الآن،

والذي كان نعم الموجه والداعم، إلى أستاذي الدكتور الفاضل:

**«زغدار عبد الحق».**

إلى جميع أساتذتي الأفاضل وكل من كان لي شرف تلقي العلم على يديه

طوال مدة دراستي.

إلى جميع إخوتي خاصة "محمد"، إلى كل أقاربي وصديقاتي وزملائي

في الدراسة والعمل،

وإلى كل من بذل معي جهدا ووفر لي وقتا، ونصح لي قولا،

أسأل الله أن يجزيهم عني خير الجزاء.

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة هذا الجهد.

صوالحي ليلي

# مقدمة

مع اتساع نطاق الدولة وازدياد وظائفها ومسؤولياتها في الخدمات الاقتصادية والاجتماعية، لم يكن أمامها إلا أن تختصر من سلطاتها من أجل أن تتمكن من أداء وظائفها، وذلك بالتخلي عن بعض سلطاتها المركزية للإدارة المحلية، والإدارة المحلية هي أسلوب إداري يقسم إقليم الدولة بمقتضاه إلى وحدات صغيرة ذات هوية محلية. تديرها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها ومواردها المالية مرتبطة بالحكومة المركزية، وبالتالي فهي سلطة تنفيذية تنحصر اختصاصاتها في منطقة معينة ذات خصائص سكانية واقتصادية وإدارية محددة ومتجانسة.

وفي هذا الإطار فإن الإدارة المحلية تعتبر عاملا أساسيا في التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، وقد برزت بعض الاتجاهات لتنفيذ مشاريع تنموية على المستوى المحلي، حيث بدأ الاهتمام بالفروقات بين المناطق وداخل المناطق. والإدارة المحلية الجيدة هي التي تبني خططا مدروسة بعناية وبالتالي ظهر التخطيط المحلي.

وبما أن الإنسان كائن مستقبلي مفطور على حاستين هما: الذاكرة والتوقع، فهو ينظم حياته داخل شبكة ينسجها الماضي أو الحاضر والمستقبل، فلا غرور إذن أن يكون التخطيط استراتيجيا. وقد ظهر التخطيط الاستراتيجي كأحدث صورة من صور التخطيط في المنظمات والحكومات، كما أنه يحتل موقعا بارزا في العملية الإدارية، فهو يعمل على توضيح معالم الطريق وتحديد مسار العملية الإدارية، فهو مهارة لا بد منها لمن أراد أن يتصدر القيادة والريادة.

فمن خلال التخطيط الاستراتيجي تتمكن المنظمة من التعرف على حقيقة امكانياتها الداخلية وكذا نقاط قوتها للاستفادة منها ونقاط ضعفها لمعالجتها. بالإضافة إلى أنه يعد الوسيلة المنهجية لتقليل درجة عدم التأكد والمخاطر المرتبطة بالمتغيرات الخارجية عن إرادة المنظمة، وبالتالي التعرف على كل ما تواجهه المنظمة من فرص وتهديدات.

وقد أثبتت العديد من التجارب التطبيقية للتخطيط الاستراتيجي أن الإدارة التي تخطط استراتيجيا تتفوق في أداءها الكلي على الإدارة التي لا تخطط استراتيجيا، مما يعني أن التخطيط الاستراتيجي يعمل على تحسين الأداء في المنظمات.

وعلى اعتبار أن الإدارة المحلية وسيط بين المواطن والإدارة المركزية، خاصة فيما يتعلق بالخدمة العمومية، إذ يتم من خلالها تنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة كالتهيئة العمرانية، التشغيل، السكن، محاربة الفقر وغيرها. وبتبني الإدارة المحلية أسلوب التخطيط الاستراتيجي فإنه سيساعدها على بلورة رؤيتها بشكل واضح، وكذلك صياغة رسالتها وغاياتها وأهدافها الاستراتيجية. كما أنه سيساعدها على تحديد مسارها ووضع الإطار العام لتصرفاتها عند مواجهة التغييرات البيئية بكل أشكالها.

فالتخطيط الاستراتيجي يفضي إلى وضع استراتيجيات للاستفادة من الفرص المتاحة وتلافي المخاطر المحتملة، كما أنه يساهم في توضيح الآليات والوسائل التي يجب اعتمادها لتحقيق غاياتها.

وستركز هذه الدراسة على "التخطيط الاستراتيجي المحلي كآلية للإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية: دراسة حالة الجزائر" بحيث ستتضمن الدراسة تركيزا محددًا على الجوانب التطبيقية بالإضافة إلى الجوانب النظرية لموضوع التخطيط الاستراتيجي.

## أسباب اختيار الموضوع:

هناك مجموعة من الاعتبارات والأسباب التي دفعت الباحثة لاختيار موضوع الدراسة المتمثل في: **التخطيط الاستراتيجي المحلي كآلية للإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية: دراسة حالة الجزائر** نذكر منها مايلي:

1. أهمية التخطيط الاستراتيجي بالنسبة للإدارة المحلية.
2. الدور الهام الذي تلعبه الإدارة المحلية في عملية التنمية المحلية الشاملة.
3. قلة الدراسات والأبحاث في مجال التخطيط الاستراتيجي المحلي على الرغم من أهميته.

4. بالإضافة إلى الاهتمامات الشخصية بالمواضيع المتعلقة بالتخطيط الاستراتيجي والإدارة المحلية.

### أهمية الموضوع:

تتبع أهمية الموضوع من كونه يحاول البحث في موضوع التخطيط الاستراتيجي، والذي يمثل أحد المواضيع المهمة في مجال الإدارة عموماً والإدارة المحلية بصفة خاصة، وقد تزايد الاهتمام بهذا الموضوع نظراً لأهميته في تفعيل أداء الإدارة المحلية، وستركز هذه الدراسة على الوضع في الجزائر نظراً لزيادة الاهتمام بهذا الموضوع من خلال إدراجه في الحقيبة البيداغوجية لتكوين رؤساء المجالس الشعبية البلدية. بالإضافة إلى دراسة تجربتي المملكة المغربية وجمهورية مصر العربية في مجال التخطيط الاستراتيجي في الإدارة المحلية.

### الهدف من دراسة الموضوع:

- وتهدف هذه الدراسة إلى تحقيق مايلي:
1. التعرف على موضوع هام يتعلق بالتخطيط الاستراتيجي المحلي.
  2. محاولة إبراز دور التخطيط الاستراتيجي في تحقيق التنمية المحلية.
  3. محاولة التعرف على أهم المشاكل التي تواجهها الإدارة المحلية الجزائرية.
  4. محاولة التعرف على معوقات تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر وسبل معالجتها.
  5. إسقاط الجانب النظري على أرض الواقع لإبراز مدى التقارب والتجاوب الذي يحظى به التخطيط الاستراتيجي لدى الإدارة المحلية الجزائرية.

### الدراسات السابقة:

تتشترك معظم العلوم في خاصية التراكم المعرفي، حيث ينطلق جل الباحثين من حيث انتهى سابقهم، وعليه فالدراسات السابقة تعد ضرورة منهجية وجزء متكامل من عملية البحث في مختلف الظواهر الاجتماعية.

بناءً على ما سبق فقد تم البحث عن مختلف الدراسات التي تناولت موضوع **التخطيط الاستراتيجي المحلي كآلية للإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية: دراسة حالة الجزائر**، وما تم ملاحظته أن هذا الموضوع لم يحظى باهتمام كبير من طرف الباحثين في العلوم السياسية بقدر ما حظي به من طرف الباحثين في علم الاقتصاد والإدارة العامة، وبالتالي فإن الهدف من عرض الدراسات السابقة هو الإشارة إلى أهم النتائج التي توصل إليها باحثي تلك الدراسات.

وفيما يلي عرض لأهم الدراسات السابقة التي تم الحصول عليها:

1. (حنان عبد القادر خليفة، 2011)، وهي أطروحة دكتوراه بعنوان: **التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية (دراسة مقارنة)**.

إن أهم ما توصلت إليه الباحثة من خلال هذه الدراسة هو أهمية الدور الذي يمكن أن يلعبه التخطيط الإقليمي كأداة من الأدوات الهامة في عملية التنمية، حيث اتضح أن مركزية الإدارة المحلية أدت إلى التأثير بشكل سلبي على أداء فعاليات سياسات التنمية وبالتالي يجب تحقيق اللامركزية لتحرير الإدارة وزيادة دور المشاركة الشعبية في عملية التنمية، كما أن النظام المحلي في مصر يواجه عدة قيود وتحديات، وبالتالي اتضحت الحاجة إلى التخطيط الإقليمي نتيجة الفروق الاقتصادية والاجتماعية بين

المناطق وازدياد حدتها، بالإضافة إلى اتباع أسلوب التخطيط الشامل والذي لا بد من استكمالها بمعايير إقليمية حتى لا تتراكم مشاكل المدن وتتسع الهوة بين المناطق الحضرية والريفية. وفي هذا الصدد تبرز مشكلتان رئيسيتان بالنسبة للتخطيط الإقليمي في مصر، تتمثل الأولى في عدم التوازن في عملية التنمية وضرورة البحث عن استراتيجية ملائمة للتنمية الاقتصادية، أما الثانية فهي تتعلق بالتقسيم الاقتصادي إلى أقاليم وعلاقة الإقليم كوحدة اقتصادية أو كوحدة تخطيطية بالوحدات الإدارية (المحافظات).

### 2. دراسة (موفق الضمور، 2008)، وهي أطروحة دكتوراه بعنوان: واقع التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية في القطاع العام في الأردن.

وقد كانت أهم النتائج التي توصل إليها الباحث هي وجود علاقة ارتباطية ايجابية ذات دلالة إحصائية بين أنشطة إدارة الموارد البشرية ( تحليل، تصميم العمل وتخطيط الموارد البشرية واستقطاب الموارد البشرية واختبارهم وتدريبهم وتطويرهم وتحفيزهم وإدارة أداءهم)، وممارسة التخطيط الاستراتيجي لإدارة الموارد البشرية في الوزارات الأردنية، وعدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين أثر أنشطة إدارة الموارد البشرية على ممارسة التخطيط الاستراتيجي لإدارة الموارد البشرية في الوزارات الأردنية تعزى إلى المتغيرات الشخصية والوظيفية (الجنس، العمر، المستوى التعليمي، المستوى الوظيفي، الخبرة العلمية).

### 3. دراسة (خنفري خيضر، 2010/2011)، وهي أطروحة دكتوراه علوم بعنوان: تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق.

وأهم ما توصل اليه الباحث من خلال هذه الدراسة إلى أن تحقيق التنمية المحلية يتطلب تطبيق سياسة عمومية مبنية على أسس علمية ومنهجية، وعليه لا بد من دراسة علاقة التنمية المحلية بالتخطيط باعتباره أداة فعالة تمكن من الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، واستغلال المقومات التي تحوزها الجماعات المحلية سواء المالية، البشرية أو التنظيمية. كما أنه لكي تتحقق التنمية المحلية بأفضل صورة فإنها بحاجة إلى الموارد المالية بشكل مستمر ومتجدد، ولا بد من البحث عن أفضل السبل لتعبئة تلك الموارد من أجل الوصول إلى هيكل التمويل المحلي الأمثل والذي يحقق أهداف التنمية المحلية بكفاءة وفعالية.

### 4. دراسة (محمد خشمون، 2010/2011)، وهي أطروحة دكتوراه علوم بعنوان: مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية (دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة).

وقد توصل الباحث من خلال هذه الدراسة إلى أن مشاركة المجالس الشعبية البلدية في أحداث التنمية المحلية على مستوى البلديات التي انتخبوا فيها، مازالت محدودة ولا تستجيب لتطلعات المواطنين كما أنها لا تزال تعاني من مشكلات أخرى تقف عقبة في طريقها وتحول دون التجسيد الحقيقي لكلمة مشاركة، وترجع هذه الأسباب إلى شدة وصرامة الوصاية الإدارية التي يفرضها القانون البلدي لسنة 1990، تخلف الأسلوب الإداري المتبع الذي يتميز بالمركزية في تخطيط وإدارة شؤون التنمية المحلية بمختلف البلديات، التمويل المالي المركزي (الولائي بشكل خاص) مما يشكل أداة ضغط على هذه المجالس ووصاية إضافية عليها، كثرة الخلافات والصراعات الداخلية التي تشوب معظم المجالس الشعبية البلدية، مما يجعل السلطات الوصية تبرز محدودية مشاركة هذه المجالس في أحداث التنمية المحلية. وبالتالي فإن هذه المعوقات وغيرها تحد كثيرا من فاعلية مشاركة المجالس الشعبية البلدية في أحداث التنمية المحلية الحقيقية التي يتطلع إليها المواطنون على مستوى البلديات التي انتخبوا فيها.

5. دراسة (فواز حسين سعيد ناصر، 2013)، وهي رسالة ماجستير بعنوان: نموذج قبلان في التخطيط التنموي الاستراتيجي للهيئات المحلية الفلسطينية.

أظهرت نتائج هذه الدراسة أن تجربة التخطيط التنموي الاستراتيجي في الهيئات المحلية الفلسطينية لازالت حديثة، وأنها في تقدم مستمر، وهناك حاجة لتوصيل هذه المنهجية لباقي الهيئات المحلية، كما أنها بحاجة لإتمام مرحلتها المتابعة والتقييم مما يساعد في رفع نسبة التنفيذ للمشاريع التنموية، ومن نتائج الدراسة كذلك هي زيادة (قبلان) في نهج التخطيط التنموي وتميزها باتساع المشاركة المجتمعية والتي تشير إلى التوافق الاجتماعي والثقة بالقيادة.

6. دراسة (حمادو سليمة، 2012)، وهي رسالة ماجستير بعنوان: اصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي.

إن أهم ما توصلت إليه الباحثة في هذه الدراسة أن هناك قصور واختلالات حالت دون ممارسة الهيئات اللامركزية الأدوار الموكلة اليها، وعجزها عن تحقيق أدوارها التنموية والذي يرجع لعدة أسباب. وبالتالي كان لا بد من بحث سبل تنشيطها حتى تتمكن من الاضطلاع بمهامها، مع ضرورة رؤية مستقبلية كأفاق لإصلاحها بما تتطلبه مقتضيات ذلك، من خلال ضرورة تعزيز اللامركزية عن طريق إعادة تعريف دور البلدية، وإعادة النظر في الرقابة المفروضة عليها، وكذا منح الجماعات المحلية وسائل العمل الكافية والامكانيات المادية اللازمة للقيام بدورها. كما توصلت إلى أن التسيير المحلي الفعال لن يعرف تطبيقاته الا من خلال اصلاح مؤسساتي والذي يأخذ بعين الاعتبار الجوانب الإدارية والمنطق الاقتصادي لخلق مشاريع تنموية في الأجل القصيرة، المتوسطة أو الطويلة حسب ما تقتضيه الحاجة.

7. دراسة (الهام تايب، 2003)، وهي رسالة ماجستير بعنوان: التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية في الوظيفة العمومي الجزائري (دراسة حالة وزارة الشؤون الخارجية الجزائرية).

وقد كانت أهم النتائج التي توصلت إليها الباحثة أن جملة التغييرات والتحديات التي تواجه عصرنا الحالي تتمثل في كيفية إقامة نظم إدارية تستطيع الدول العربية والإسلامية من خلالها تحقيق التنمية المنشودة، والاستخدام الفعال لمواردها المادية والبشرية، كما أن كل تخطيط لا بد له أن يركز على التعامل مع المتغيرات البيئية بأكبر درجة، من خلال قيادات إدارية كفئة يتم اختيارها على أساس الكفاءة والجدارة وليس على أسس أخرى. بالإضافة إلى الأخذ بمفاهيم الإدارة الإستراتيجية، والإيمان بجدوى المنهج العلمي والتحليلي في إعداد الاستراتيجيات ورسم السياسات واتخاذ القرارات. بالإضافة الى التركيز على التدريب والتطوير، واكتساب القيادات الإدارية المهارات اللازمة لتحسين كفاءتها وحسن اختيار تلك القيادات بناء على أسس الكفاءة والجدارة.

8. دراسة (إنزارن عادل، 2011)، وهي رسالة ماجستير بعنوان: الدور التنموي للمخططات البلدية بين الواقع والأفاق دراسة حالة بلدية باتنة (2002-2010).

أشارت نتائج هذه الدراسة تحول المخطط البلدي من أداة تنموية الى مجرد مصدر مالي تنتظره البلدية لتفعيل برامجها، والتي لا ترقى لطموحات المواطنين، كما أن أداء المخططات البلدية تتحكم فيها عدة متغيرات سواء على مستوى البيئة الداخلية للبلدية أو المحيط الخارجي، حيث أن إشكالية المخططات البلدية والتنمية المحلية في الجزائر هي منظومة متكاملة تتفاعل فيها بيئة البلدية مع محيطها السياسي والاجتماعي والثقافي والاقتصادي والإداري، فهذه المتغيرات البيئية تؤثر بصفة كبيرة ومباشرة على أداء التنمية والمخططات البلدية، كما أن درجة استقلالية الجماعات المحلية لها تأثير كبير على نجاح التنمية المحلية، فالتبعية التي تميز الجماعات المحلية سواء من ناحية الرقابة أو التبعية المالية للمركز تقلص من أداء المخططات البلدية و تقلص اللامركزية في التسيير والتخطيط واتخاذ القرار فيما يخص الشؤون

المحلية، بالإضافة إلى إبعاد القاعدة من المشاركة في صنع السياسات التنموية الخاصة بها، وبالتالي الابتعاد عن التعبير الديمقراطي في تسيير وإدارة شؤون التنمية على المستوى المحلي.

### 9. دراسة (زهير لخيار، 2009)، وهو مقال بعنوان: التخطيط الاستراتيجي ورهان التنمية المحلية

من خلال هذا المقال توصل الباحث إلى أن كسب رهان التنمية المحلية لا يأتي إلا عبر تخطيط استراتيجي محكم ومتكامل على المستويين المركزي واللامركزي، غير أنه تواجه التخطيط الاستراتيجي عدة صعوبات تحول دون تحقيق الهدف المنشود منه، ولكي يتم تجنب هذه التحديات لا بد من التوفر على بعض المهارات كالمهارات التصورية والتي تتطلب كفاءة عالية في الجانب الثقافي والمعرفي، والمهارات التقنية والتي تتطلب بناء منطقيا يضم عدة مراحل منتظمة ومرتبطة تحكها علاقة معقلنة وتنسيقية لمعرفة نقاط القوة والضعف، بالإضافة الى المهارات البشرية من خلال التوفر أساسا على الموارد البشرية.

### 10. دراسة (محمد موادي، 2005) هي رسالة ماجستير بعنوان: التخطيط الاستراتيجي: وسيلة فعالة لتنظيم الاستثمارات العمومية المحلية. «Planification stratégique : un moyen efficace pour harmoniser l'investissement public local, cas de lacrmoulay Bousselham»

وقد توصل الباحث من خلال هذه الدراسة إلى أن تحسين وضع الجماعات المحلية لا يمكن أن يتم إلا من خلال إرادة سياسية لتطبيق اللامركزية وتكييفها مع متطلبات التنمية المحلية، وبالتالي أتت الحاجة إلى تنسيق الخدمة العمومية المحلية باستخدام التخطيط الاستراتيجي، ولأن هذه الأخير مهمة شاقة فهو يتطلب دعم وتعبئة جميع ذوي المصلحة في مختلف مراحل التخطيط بصورة نشطة ومسؤولة، كما أن هذا النهج المتكامل ضروري لتحقيق التنمية البشرية المستدامة، بالإضافة إلى أن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي أطلقها جلالة الملك " محمد السادس " في خطاب 18 ماي 2005 تكريس لهذا النهج.

أما بخصوص هذه الدراسة موضوع البحث التخطيط الاستراتيجي المحلي كآلية للإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية: دراسة حالة الجزائر، فإن ما يميزها عن الدراسات السابقة الذكر هو أنها: ستركز على مفهوم كل من التخطيط الاستراتيجي، الإدارة المحلية الجزائرية والتنمية المحلية، وكذا دور التخطيط الاستراتيجي المحلي كأسلوب إداري حديث لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر والتحديات التي تواجه تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر وكذا بعض الحلول المقترحة لمعالجتها.

### إشكالية الدراسة:

في ظل الإهتمام المتزايد والتوجه الجديد للإدارات لتجسيد أسلوب التخطيط الاستراتيجي، ستنم معالجة الإشكالية التالية:

ما مدى قدرة الادارة المحلية على تحقيق التنمية المحلية الشاملة بالأخذ بأسلوب التخطيط الاستراتيجي المحلي؟

### التساؤلات الفرعية:

إلى جانب السؤال الجوهرى للإشكالية العامة يمكن طرح مجموعة من التساؤلات الفرعية المساعدة على التحليل وهي كما يلي:

1. فيما يتمثل كل من: الإدارة المحلية، التخطيط الاستراتيجي، التنمية المحلية؟
2. ما أهمية التخطيط الاستراتيجي بالنسبة للإدارة المحلية؟

3. هل يساهم التخطيط الاستراتيجي المحلي في تحقيق التنمية على المستوى المحلي؟
4. ماهي التحديات التي تواجه تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر؟
5. كيف يمكن معالجة المشاكل التي تواجه تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر؟

### الفرضيات:

إن الإجابة على الإشكالية السابقة والتساؤلات المندرجة تحتها، تستدعي وضع جملة من الفرضيات والتي يمكن اخضاعها للاختبار لاكتشاف مدى صحتها وضعفها في معالجة الإشكالية وهي كالتالي:

- الفرضية الأولى:** إن اعتماد الإدارة المحلية على أسلوب التخطيط الاستراتيجي المحلي يساهم في تحقيق التنمية المحلية.
- الفرضية الثانية:** كلما كانت هناك عوامل مثبتة لتجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر كلما تعثر تحقيق التنمية المحلية فيها.
- الفرضية الثالثة:** تتطور التنمية المحلية كلما أدركت السلطات الجزائرية أهمية التخطيط الاستراتيجي المحلي وعملت على تجاوز كل معوقاته.

### المناهج المستخدمة في الدراسة:

- نظرا لطبيعة موضوع الدراسة، فإنه يستلزم اعتماد مختلف المناهج المستخدمة في البحوث خاصة الإدارية منها، حيث سيتم الاستعانة بالمناهج والإقترابات التالية:
- **المنهج التاريخي:** وهو المنهج الذي يقوم على مبدأ أنه يصعب فهم حاضر الشيء دون فهم ماضيه، وذلك لأن الحاضر هو نتاج الماضي، كما أنه يضطلع بدور حيوي وأصيل في ميدان الدراسات والبحوث العلمية وهذا ما يساعدنا للتعرف على مختلف المراحل التي مر بها ظهور التخطيط الاستراتيجي، وكذا تطور نظام الإدارة المحلية في الجزائر، بالإضافة إلى التعرف على ظهور مفهوم التنمية عموما والتنمية المحلية بشكل خاص.
  - **المنهج الوصفي التحليلي:** والذي يهدف إلى دراسة الظاهرة بجميع خصائصها وأبعادها في إطار معين، فاتباع طريقة الوصف تؤدي بنا إلى تبيان الأطر النظرية والمفاهيمية لكل من التخطيط الاستراتيجي، الإدارة المحلية والتنمية المحلية، بحيث سيتم التفصيل في كل من مفهوم التخطيط الاستراتيجي ومراحله الأساسية وكذا مهام وصلاحيات الإدارة المحلية الجزائرية، بالإضافة إلى مفهوم التنمية عموما وعملية التنمية المحلية.
  - **الإقتراب النسقي:** والذي يفترض أن كل شيء في الحياة يمكن أن يدرك بوصفه نظاما، وفي نفس الوقت يمكن أن يدرك بوصفه نظاما فرعا لنظام أكبر وأن هناك تفاعل بين النظام والبيئة المحيطة به، كما يؤدي هذا التفاعل بين وحدات النظام وبين النظام وبيئته إلى حدوث عملية الاعتماد المتبادل، فالإدارة المحلية تعتبر نظاما فرعا تعمل في بيئة يحيطها الغموض، وأن هناك تفاعل واعتماد متبادل بينها وبين البيئة المحيطة بها.
  - **الإقتراب القانوني المؤسسي:** تم استخدام الإقتراب القانوني المؤسسي من أجل فهم التنظيم الإداري وصلاحيات الإدارة المحلية الجزائرية، بحيث يتم البحث في كيفية بناءها وطريقة وصول أعضاء المجالس الشعبية المحلية للسلطة فيها وكذا علاقتها بالحكومة المركزية.
  - **الإقتراب الوظيفي:** والذي يدرس الظواهر الاجتماعية من خلال تحليل وظائفها، بحيث سيتم تحليل الوظائف التنموية للإدارة المحلية، وكذا التعرف على الدور الهام الذي يقدمه التخطيط الاستراتيجي كأسلوب تتبناه الإدارة المحلية من أجل تحقيق التنمية المحلية.
  - **المقاربة التشاركية:** والتي تعني إمكانية انتقال أفراد المجتمع من مواقع القبول والتلقي السلبيين إلى مواقع النقاش والتقرير على الصعيدين المحلي والوطني، وبالتالي فإن مشاركتهم المحلية هي ضمان

لصحة الخطط والبرامج المحلية، وعليه فإن آلية التخطيط الاستراتيجي بالمشاركة تعتمد على مشاركة جميع الأطراف المعنية في تحديد المشروعات التنموية التي تساهم في الارتقاء بمستوى معيشة المواطنين المحليين.

### طرق ووسائل جمع المعلومات:

إن إنجاز هذه الدراسة يتطلب عدة طرق ووسائل لجمع المعلومات والبيانات الضرورية ومن هذه الطرق نذكر: التنقيب البيبليوغرافي، التقارير الحكومية، المقالات العلمية، الملتقيات العلمية والأيام الدراسية، وكذا الاستفادة من الدراسات السابقة في مواضيع التخطيط الاستراتيجي، الإدارة المحلية والتنمية المحلية، ومصادر أخرى كمواقع الانترنت.

### هيكل الدراسة:

من أجل الإجابة على إشكالية الدراسة، وبناء على الأهداف والفرضيات الموضوعية، سيشمل هيكل الدراسة على: مقدمة، ثلاث فصول وخاتمة.

بحيث خص **الفصل الأول** للإطار النظري لكل من الإدارة المحلية، التخطيط الاستراتيجي، التنمية المحلية، وقد تم تقسيمه إلى ثلاث مباحث حيث سيتم تناول الإطار النظري للإدارة المحلية في المبحث الأول من خلال تعريفها، مقومتها الأساسية والفرقة بينها وبين المفاهيم المشابهة لها بالإضافة إلى الأسباب الداعية لظهورها، وعلاقتها بالحكومة المركزية، ثم التعرف على الإدارة المحلية في القانون الإداري الجزائري بالتفصيل في كل من قانوني البلدية (09/90) و (10/11) وقانوني الولاية (08/90) و (07/12)، أما المبحث الثاني فسيعالج الإطار النظري للتخطيط الاستراتيجي والذي بدوره سيتم التطرق فيه لعدة عناصر وهي: مفهوم وأهمية التخطيط الاستراتيجي، حيث تم التفصيل في ظهور فكرة التخطيط، مبادئه، شروطه، أنواعه، مراحلها، وكذا علاقته بالإدارة المحلية، بالإضافة إلى شروط نجاحه والعوائق التي تواجهه، في حين سيتم في المبحث الثالث التطرق للإطار النظري للتنمية المحلية بشيء من التفصيل عن ظهورها، تعريفها، نظرياتها، مقوماتها، مؤشراتها، مبادئها، مجالاتها، وكذا المعوقات التي تحول دون تحقيقها.

أما **الفصل الثاني** فقد خص بدراسة علاقة التخطيط الاستراتيجي المحلي بالتنمية المحلية (نماذج مختارة)، تم تقسيمه إلى ثلاث مباحث حيث سيتم تناول الدور التنموي للإدارة المحلية على المستوى المحلي في المبحث الأول والذي تم التفصيل فيه عن: تحقيق التنمية على المستوى المحلي في كل من المجالات التالية: المجال السياسي والإداري، المجال الاقتصادي والاجتماعي، مجال الإسكان وحماية البيئة، أما المبحث الثاني فسيعالج مجالات التخطيط الاستراتيجي المحلي وشروط نجاحه، إذ تتمحور مجالات التخطيط الاستراتيجي المحلي حول مجال العمران والتهيئة العمرانية، مجال تنمية الموارد البشرية، التخطيط في المجال الاجتماعي، المجال الاقتصادي، ومجال حماية البيئة، وكذا العوامل الخارجية المؤثرة على الإدارة المحلية، بالإضافة إلى شروط نجاح التخطيط الاستراتيجي على المستوى المحلي، أما المبحث الثالث فسيعالج دور التخطيط الاستراتيجي المحلي في تحقيق التنمية المحلية، في حين أن المبحث الرابع والأخير فسيتناول تجارب دولية في التخطيط الاستراتيجي المحلي، بحيث ستتم دراسة واقع كل من التخطيط الاستراتيجي المحلي في كل من المملكة المغربية وجمهورية مصر العربية، وإمكانية الاستفادة من التجارب الدولية في هذا المجال.

وفي **الفصل الثالث** فقد تم تناول واقع التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر، وقد تم تقسيمه إلى ثلاث مباحث حيث سيتم تناول نشأة التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر، أما المبحث الثاني فسيعالج

علاقة التخطيط الاستراتيجي بالتنمية المحلية في الجزائر، في حين سيتم في المبحث الثالث التطرق إلى التحديات التي تواجه تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر، وفي المبحث الأخير تم اقتراح بعض الحلول لتفعيل تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر.

وسيتم ختم كل فصل بخلاصة وجيزة قبل تفصيلها في الخاتمة النهائية.

### صعوبات الدراسة:

لقد واجهت الباحثة عدة صعوبات أثناء انجاز هذه الدراسة خاصة فيما يتعلق بقلّة الدراسات المتخصصة التي تناولت موضوع التخطيط الاستراتيجي المحلي كآلية للإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية: دراسة حالة الجزائر، ما عدا تلك الدراسات التي ركزت على بعض الجوانب. ومن جهة أخرى فقد واجهت الباحثة صعوبات في الدراسة الميدانية وتجلت ذلك في الحصول على الوثائق الرسمية من الجهات المعنية.

# الفصل الأول

## الفصل الأول: الإطار النظري للإدارة المحلية، التخطيط الاستراتيجي، التنمية المحلية

### المبحث الأول: الإطار النظري للإدارة المحلية

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية وعلاقتها بالحكومة المركزية

المطلب الثاني: المقومات الأساسية للإدارة المحلية والأسباب الداعية للأخذ بها

المطلب الثالث: الإدارة المحلية في القانون الإداري الجزائري

### المبحث الثاني: الإطار النظري للتخطيط الاستراتيجي

المطلب الأول: مفهوم التخطيط الاستراتيجي وأهميته

المطلب الثاني: مراحل عملية التخطيط الاستراتيجي

المطلب الثالث: علاقة التخطيط الاستراتيجي بالإدارة المحلية

المطلب الرابع: شروط نجاح التخطيط الاستراتيجي والمعوقات التي تحول دون

تطبيقه

### المبحث الثالث: الإطار النظري للتنمية المحلية

المطلب الأول: مفهوم التنمية والتنمية المحلية

المطلب الثاني: مبادئ التنمية المحلية ومقوماتها

المطلب الثالث: النظريات المفسرة للتنمية المحلية ومرآحتها الأساسية

المطلب الرابع: مجالات التنمية المحلية والمعوقات التي تحول دون تحقيقها

**خلاصة واستنتاجات**

## الفصل الأول: الإطار النظري للإدارة المحلية، التخطيط الاستراتيجي، التنمية المحلية

يعتبر التخطيط الوظيفية الإدارية الأولى، فكل المنظمات تخطط لأنها لا تستطيع اتخاذ قراراتها المختلفة إلا في ضوء التخطيط السليم، وهي تقوم بعملية التخطيط لأن المستقبل مجهول، كما أن البيئة التي تعمل في إطارها تتعرض للكثير من المفاجآت والتغيرات، لذا فإنه ينبغي على المنظمات ولأجل التخفيف من حدة المخاطر المرتبطة بالمستقبل أن تقوم بالعملية التخطيطية حتى تتجنب الوقوع في مخاطر عدم قدرتها على مواجهة تلك التغيرات غير المتوقعة.

إن هذا الفصل من الدراسة تم تقسيمه إلى ثلاث مباحث حيث سيتم تناول الإطار النظري للإدارة المحلية في المبحث الأول، من خلال تعريفها، التعرف على مقوماتها الأساسية والتفرقة بينها وبين المفاهيم المشابهة لها بالإضافة إلى التعرف على الأسباب الداعية لظهورها، وكذا علاقتها بالحكومة المركزية، ومن ثم التعرف على الإدارة المحلية في القانون الإداري الجزائري، حيث سيتم التطرق أولاً إلى التنظيم البلدي والتنظيم الولائي في الجزائر منذ الفترة الاستعمارية إلى الاستقلال وفصلنا في قانون البلدية رقم (09/90) وقانون الولاية (08/90)، وبعدها سيتم التطرق إلى صلاحيات ومهام الإدارة المحلية في الجزائر من خلال قانوني البلدية والولاية (10/11) و(07/12) على التوالي.

أما المبحث الثاني فسيعالج الإطار النظري للتخطيط الاستراتيجي والذي بدوره سيتم التطرق فيه لعدة عناصر وهي: مفهوم وأهمية التخطيط الاستراتيجي، حيث سيتم التفصيل في ظهور فكرة التخطيط، مبادئه، فوائد التخطيط، أنواعه، الأسس العلمية التي يستند إليها التخطيط ومراحلها الأساسية، كما سيتم التطرق لظهور مفهوم الاستراتيجية وتطوره، تعريف الاستراتيجية، خصائصها، مستوياتها ومداخل إعدادها، وذلك حتى نصل إلى مفهوم التخطيط الاستراتيجي وتفرقه عن المفاهيم المشابهة له، وكذا خصائص ومسؤولية التخطيط الاستراتيجي، أهميته وأنماطه بالإضافة إلى المراحل الأساسية لعملية التخطيط الاستراتيجي، ثم سنتم معالجة علاقة التخطيط الاستراتيجي بالإدارة المحلية وشروط نجاحه وكذا العوائق التي تحول دون تجسيده.

في حين سيتم في المبحث الثالث التطرق للإطار النظري للتنمية المحلية بشيء من التفصيل ففي البداية سنعرف التنمية ونتطرق إلى نشأتها وكذا التفرقة بينها وبين المفاهيم المشابهة لها، بعدها سيتم التطرق إلى صيغ التنمية وخصائصها، ثم سيتم تعريف التنمية المحلية ودوافع الاهتمام بها، ومن ثم التطرق إلى نماذج التنمية المحلية ومؤشراتها، وكذا مبادئها ومقوماتها، ثم النظريات المفسرة للتنمية المحلية ومراحلها الأساسية، وفي الأخير سنتناول مجالات التنمية المحلية والمعوقات التي تحول دون تحقيقها.

## المبحث الأول: الإطار النظري للإدارة المحلية

تحتل الإدارة المحلية باعتبارها أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري مكاناً هاماً في أنظمة الحكم الداخلية في مختلف دول العالم، لما لها من آثار إيجابية في كافة المجالات السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، وقد خصص هذا المبحث للتعرف بشيء من التفصيل على الإطار النظري للإدارة المحلية. بحيث سيتم تقسيمه إلى ثلاث مطالب، يتضمن المطلب الأول مفهوم الإدارة المحلية وعلاقتها بالحكومة المركزية، أما المطلب الثاني فيتناول المقومات الأساسية للإدارة المحلية والأسباب الداعية للأخذ بها، في حين يخصص المطلب الثالث للإدارة المحلية في القانون الإداري الجزائري.

## المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية وعلاقتها بالحكومة المركزية

في هذا المطلب سيتم التعريف بالإدارة المحلية في الفرع الأول، ومن ثم تمييزها عن غيرها من النظم القانونية في الفرع الثاني، وبعدها التعرف على علاقتها بالحكومة المركزية في الفرع الثالث.

### الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية

لقد تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الإدارة المحلية، نظرا لتعدد وجهات نظر المفكرين، إلا أنه يمكن تلخيص ثلاثة اتجاهات رئيسية وهي:<sup>1</sup>

**الاتجاه الأول:** وهذا الاتجاه عرف الإدارة المحلية استنادا إلى وظائفها، وما يؤخذ عنه أنه لم يكن جامعا، إذ أن وظائف الإدارة المحلية تتعدد وتختلف من دولة لأخرى تبعا للنظام المطبق والسياسة التي تنتهجها الحكومة المركزية من أن لآخر، وحسب مراحل التطور السياسي والفكري لكل دولة.

**الاتجاه الثاني:** أما الاتجاه الثاني فقد أخذ بعين الاعتبار أهداف الإدارة المحلية، إلا أن هذا التعريف عن طريق الأهداف لن يوصلنا إلى تعريف مؤسس على الأصول الفنية، كما أن الأهداف تختلف من زمن لآخر ومن مرحلة تاريخية لأخرى.

**الاتجاه الثالث:** وهو الاتجاه الذي نظر بعين الاعتبار إلى جوهر الحكم ومبناه وهيئته، والمقصود بالهيكل هو الجهاز الإداري لهذا النظام الذي يتكون من المجالس المحلية بالإضافة إلى الجهاز التنفيذي للخدمات المحلية. وهذان الجهازان يكونان جوهر الحكم المحلي.

ولا شك أن اختلاف الجوانب التي يهتم بها كل مفكر وكذا الأهداف التي يرمون إلى تحقيقها تدعونا للتعرف على بعض تلك التعريفات التي لها علاقة بمفهوم الإدارة المحلية.

يرى **محمد علي الخلايلة** أن موضوع الإدارة المحلية يندرج ضمن مظلة اللامركزية الإقليمية والتي تعني تنظيم الجهاز الإداري في الدولة على نحو أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، وذلك بأن يتخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة جهاز إداري يكون أكثر اتصالا بالجمهور وفي أغلب الأحيان منتخبا من قبل الأفراد أنفسهم، ويتمتع بنوع من الاستقلال الإداري والمالي مع خضوعه لإشراف ورقابة الحكومة المركزية في إطار ما يسمى بالوصاية الإدارية.<sup>2</sup>

ويأخذ **أيمن عودة المعاني** بنفس المعنى عندما يقول أن "الإدارة المحلية إنما هي توزيع للوظيفة الإدارية فيما بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تعمل تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها."<sup>3</sup>

أما **مصطفى الجندي** فهو يرى أنه بحسب التعريفات التي استقرت عليها الأمم المتحدة والاتحاد الدولي للسلطات المحلية فإن الإدارة المحلية هي:<sup>4</sup>

1\_ تقسيم جغرافي سياسي لدولة موحدة بسيطة، تكون دون مستوى الولاية أو الجمهورية أو المقاطعة في الدول الفدرالية المركبة.

1 عبد الرزاق الشخلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، ط1 (عمان، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001)، ص.18.  
2 محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، ط1 (عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009)، ص.40.  
3 أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، ط1 (عمان، الأردن: دار وائل للنشر، 2010)، ص.18.  
4 مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجيتها (الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف، 1987)، ص.20.

2\_ وجود هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية، وهذا الانتخاب إما يشمل جميع أعضائها أو الأكثرية منهم، أو أن تكون مختارة محليا تعهد إليها الإدارة المركزية بالاضطلاع بإدارة كل أو البعض من المرافق والشؤون المحلية، كما يكون لها شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة وكذا أجهزتها المحلية.

3\_ رقابة وإشراف من السلطة المركزية على هذه الهيئات المحلية.

ويتفق معه عادل محمود حمدي في هذا التعريف بحيث يرى أن الإدارة المحلية تعبر عن وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى، وتتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها، كما أنها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.<sup>1</sup>

ويعرفها الكاتب البريطاني آرام مودي **Grame Modie** على أنها مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة.<sup>2</sup>

أما الباحث **M. Waline** فيعرف الإدارة المحلية بأنها نقل أو تحويل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين.

أي أنها تتمثل في نقل سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية من السلطات المركزية، فلا تظل هذه السلطات مختصة بإدارة الشؤون المحلية كالسابق، وبالتالي تصبح من اختصاص شخص معنوي جديد يأتي عن طريق الانتخاب من ذوي العلاقة.<sup>3</sup>

كما تعرف الإدارة المحلية بأنها توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية والمحلية مما يسهل على الأجهزة المحلية إدارة مرافقها في النطاق المرسوم لها قانونا، كما أنها تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصاتها ولكن تحت إشراف الحكومة ورقابتها. أي أن السلطة المركزية في العاصمة تقوم بإسناد جزء من الوظائف الإدارية إلى هيئات محلية، وهذا الإسناد يتم بموجب القانون، وعادة ما تحتفظ الأجهزة المركزية في العاصمة بإدارة المؤسسات والمرافق ذات الطابع القومي وتترك الهيئات المحلية لإدارة الأجهزة المحلية ذات الطابع المحلي المحدود.<sup>4</sup>

### الفرع الثاني: التفرقة بين الإدارة المحلية والمفاهيم المشابهة لها

إن تحديد مفهوم نظام الإدارة المحلية يقتضي وضع تعريفا محدد لها وكذا التمييز بينها وبين النظم القانونية المشابهة لها كنظام الحكم المحلي ونظام عدم التركيز الإداري ونظام اللامركزية الإدارية المرفقية.

#### أولا التمييز بين نظام الإدارة المحلية ونظام الحكم المحلي:

تباينت آراء الكتاب والباحثين حول أسس التفرقة بين الحكم المحلي والإدارة المحلية. وتتمثل أهم هذه الآراء فيما يلي:

**الرأي الأول:** يرى فريق من الفقهاء أن الاختلاف بين الإدارة المحلية والحكم المحلي يتمثل في أن الإدارة المحلية تشير إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية، والتي لها اختصاصات تنفيذية فقط ولا ترتبط بشكل الدولة أو وحدتها السياسية، إذ أنه بالإمكان إيجادها في الدول البسيطة والدول المركبة على

1 عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة (القاهرة، مصر: دار الفكر العربي، 1973)، ص.17.

2 محمد محمود الطعماني، "نظم الإدارة المحلية - المفهوم والفلسفة والأهداف"، (ورقة بحثية مقدمة في الملتقى العربي الأول لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنعقد في صلالة، سلطنة عمان خلال 18 و20 أغسطس 2003)

3 علي خاطر شطناوي، الإدارة المحلية، ط1 (عمان، الأردن: دار وائل للنشر، 2002)، ص.97.

4 محمد الصيرفي، إدارة الأعمال الحكومية، ط1 (الإسكندرية: مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، 2013)، ص.157.

حد سواء. في حين أن الحكم المحلي يتعلق باللامركزية السياسية، والتي تكون نابعة من النظام الدستوري للدولة إذ يتم توزيع حقوق السيادة بين دولة الاتحاد والوحدات الأخرى المكونة لها والتي تملك سلطات قضائية وتشريعية وتنفيذية وحق دستور الاتحاد.<sup>1</sup>

كما تتحدد اختصاصات الهيئات المحلية بقانون يصدر عن البرلمان (إما بصورة عامة أو على سبيل الحصر)، بينما اختصاص الولايات في الدول المركبة يحددها الدستور الاتحادي، وكذلك لا تخضع الولايات في الدولة الاتحادية لرقابة وإشراف الدولة الاتحادية، أما الهيئات المحلية فإنها تخضع لرقابة وإشراف الحكومة المركزية.<sup>2</sup>

وعليه فالحكم المحلي يتضمن مظاهر الحكم التقليدية من التشريع والتنفيذ بينما نظام الإدارة المحلية ليس له شأن بالتشريع ولا القضاء بل إن عملها ينحصر في مجال الوظيفة التنفيذية في المرافق المحلية.<sup>3</sup>

ويمثل الجدول الموالي معايير التمييز بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي:

**الجدول رقم (01): معايير التمييز بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي**

وجه الخلاف	الإدارة المحلية	الحكم المحلي
النشوء	تنشأ بموجب القانون.	ينشأ بموجب الدستور.
الارتباط	ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة ولذلك تعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري.	يرتبط بشكل الدولة، ويعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم السياسي.
الوظيفة	تمارس جزءاً من وظيفة الدولة الإدارية فقط.	يمارس وظائف تنفيذية وتشريعية وقضائية.
الموطن	تتواجد في ظل الدول البسيطة والمركبة.	يتواجد فقط في الدول المركبة.
مدى ثبات الاختصاص	اختصاصاتها قابلة للتغيير زيادة أو نقصاً كونها تحدد بموجب التشريعات العادية في الدولة.	اختصاصاتها تتمتع بدرجة ثبات أكبر نسبياً كونها محددة بموجب دستور الدولة.
الرقابة	تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية.	تمارس عليه رقابة غير مباشرة من قبل السلطة المركزية.
القوانين المطبقة	تخضع لجميع القوانين السارية المفعول في الدولة.	يخضع لقوانين خاصة به صادرة عن سلطته التشريعية.

المصدر: أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، ط1 (عمان، الأردن: دار وائل للنشر، 2010)، ص.44.

**الرأي الثاني:** يعتقد هذا الفريق أن الإدارة المحلية تشكل خطوة أولى أو مرحلة أساسية من خطط طويلة المدى لتحقيق الحكم المحلي، فهي بالتالي تشكل جزءاً من نظام الحكم لا يمكن فصله. ووفقاً لهذا الرأي فإن الاختلاف بين المصطلحين لا يكون في الكيف وإنما في الكم بحيث أن الإدارة المحلية تتمتع بقدر محدود

1 مصطفى الجندي، المرجع السابق، ص.17.

2 محمد علي الخليلية، المرجع السابق، ص.57.

3 مصطفى الجندي، المرجع السابق، ص.18.

من السلطات والاختصاصات تم تطويرها لتصبح حكما محليا كما أن الاستقلال الذي تتمتع به الإدارة المحلية يكون أقل منه بالحكم المحلي، بالإضافة إلى عدم وجود تدرج في إتباع نظام الحكم المحلي بل أن هناك صور من النظام تطبق كل دولة ما يناسبها منها وبالطريقة التي تراها. المهم أن يدبر الشعب شؤونه بنفسه.<sup>1</sup>

**الرأي الثالث:** يرى الفريق الثالث أن اصطلاحي (الإدارة المحلية) و(الحكم المحلي) مترادفين، أي أن لهما مدلول واحد، وأنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى، بل من منطقة إلى أخرى داخل الدولة الواحدة، وبالتالي لا يوجد مبرر لهذا التمييز بين نظام محلي وآخر سواء كان ذلك على أساس التسمية أو المدلول اللغوي للألفاظ أو الاختلاف في مدى درجة الاختصاصات والصلاحيات أو الرقابة أو التمثيل أو المشاركة الشعبية.<sup>2</sup>

ولذلك فلا يوجد اختلاف بينهما على الصعيد النظري والتطبيقي. فمعظم المؤلفين والدول مستعملي مصطلح الإدارة المحلية وتعني به الحكم المحلي والعكس صحيح أيضا، وبالتالي فإن هذين المصطلحين يعنيان مفهوما واحدا لا غير، ألا وهو الاستقلال النسبي لمنطقة معينة في إدارة شؤونها المحلية تحت رقابة المركز.<sup>3</sup>

### ثانيا التمييز بين نظام الإدارة المحلية ونظام عدم التركيز الإداري:

يرى فريق من الفقهاء أن نظام الإدارة المحلية يعتبر نوعا من عدم التركيز الإداري وهو الأسلوب الذي يتم تطبيقه من أجل تخفيف العبء عن السلطة المركزية في العاصمة وبالتالي يحقق السرعة في انجاز الوظيفة الإدارية في المسائل التي تهم الجمهور خاصة في المناطق النائية عن العاصمة، ويتم ذلك بتمكين القيادات التالية لمستوى الوزراء في الأقاليم من اتخاذ القرار في بعض الأمور، لكن هذا لا يعني اختلاط مفهومي أسلوب عدم التركيز الإداري بنظام الإدارة المحلية أو جعلهما صورتان لنظام قانوني واحد.<sup>4</sup>

وذلك على اعتبار أن الإدارة المحلية تشترك مع عدم التركيز الإداري في أنهما أسلوب من أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية حيث أن كلا النظامين ينتمي إلى جنس واحد هو كيفية ممارسة الوظيفة، فعدم التركيز الإداري والإدارة المحلية تجمعهما خاصية مشتركة تتمثل في واقعة أن سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية تصدر من يد السلطات المركزية وتمارس موقعا.<sup>5</sup>

ويمكن إجمال الفوارق بين نظامي عدم التركيز الإداري والإدارة المحلية فيما يلي:<sup>6</sup>

1. يندرج أسلوب عدم التركيز الإداري تحت مظلة المركزية الإدارية، أما الإدارة المحلية فهي تندرج تحت مظلة اللامركزية الإدارية.

2. لا يستلزم عدم التركيز الإداري تعدد السلطات الإدارية بل يقوم على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين أعضاء سلطة إدارية واحدة بما يسمح بتحويل بعض أعضاء هذه السلطة الإدارية (ومنهم ممثلوها في الأقاليم) الحق في البت النهائي في بعض القضايا الإدارية بدون الرجوع إلى الرئيس الإداري الأعلى، في حين أنه في نظام الإدارة المحلية هناك تعدد للسلطات الإدارية، حيث

1 المنظمة العربية للتنمية الإدارية، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009)، ص.114.

2 مصطفى الجندي، المرجع السابق، ص.20.

3 عبد الرزاق الشبخلي، المرجع السابق، ص.21.

4 المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المرجع السابق، ص.273.

5 علي خاطر شطناوي، المرجع السابق، ص.109.

6 محمد علي الخليلية، المرجع السابق، ص.58.

يتم توزيع الوظائف بين الحكومة المركزية من جهة ومجالس محلية منتخبة وتتمتع عادة باستقلال مالي وإداري من جهة أخرى.

3. في حالة عدم التركيز الإداري يتم اتخاذ القرارات الإدارية وإبرام العقود الإدارية باسم الدولة من خلال موظفيها في الأقاليم، في حين أن الأمر يختلف في نظام الإدارة المحلية إذ أن المجالس المحلية ذاتها هي التي تتخذ القرارات وتبرم العقود باسمها ولحسابها.

4. للإدارة المحلية أهمية سياسية وبعد ديمقراطي، إذ أنها تترك أمر إدارة معظم المصالح المحلية لممثلي المواطنين في الأقاليم، إلا أن عدم التركيز الإداري ليس أكثر من مجرد تطبيق لقانون "الفن الإداري" من خلال تخفيف أعباء السلطة المركزية في العاصمة وتكليف موظفين تابعين لها ويمثلونها في مختلف الأقاليم للقيام بجزء من هذه الأعباء.

5. خضوع مجالس الإدارة المحلية للوصاية الإدارية أي رقابة وإشراف الحكومة المركزية، أما موظفي الأقاليم في ظل عدم التركيز الإداري يخضعون للسلطة الرئاسية.

### ثالثاً التمييز بين نظام الإدارة المحلية ونظام اللامركزية الإدارية المرفقية:

هناك من يرى أن كلا من نظامي الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية المرفقية صورتان لنظام اللامركزية الإدارية إذ يتم توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مرفقية تمارس صلاحيات واختصاصات باستقلال عن السلطة المركزية مع خضوع كلا من الهيئات المحلية المرفقية للرقابة الإدارية من قبل السلطة المركزية. إلا أنه لا يجوز الجمع بين المصطلحين كمرادفين، نظراً لتعدد الفوارق بينهما، ويمكن إجمال أهم الفوارق فيما يلي:1

1. يمكن أن يتم قيام اللامركزية الإدارية المرفقية في وحدات شاسعة لا تتوافر لسكان كل منها عناصر التجانس ووحدة الانتماء في حين أنه يشترط لقيام الإدارة المحلية أن تضم كل وحدة من وحداتها الأساسية مجتمعا متجانسا تجمع أفرادها وحدة المصالح ووحدة الانتماء بالإضافة إلى عنصر الانتخاب الذي يعد شرطاً لقيامها ولا يشترط توفره لقيام اللامركزية الإدارية المرفقية.

2. إن الهيئات اللامركزية المرفقية (عادة ما تسمى بالمؤسسات العامة) تقوم بنشاط محدد يتمثل في إدارة مرفق معين، في حين أن الإدارة المحلية تمارس أنشطة مختلفة ومتنوعة في جزء من إقليم الدولة.

3. تنشأ الإدارة المحلية من حيث المبدأ لاعتبارات سياسية تتعلق بترسيخ النهج الديمقراطي وتعزيز مشاركة المواطنين في الحكم على المستوى المحلي، أما الهيئات اللامركزية المرفقية تنشأ لاعتبارات فنية تخصصية تستهدف بالمقام الأول تقديم خدمات أفضل وإنتاجية أكثر.

4. لا تخضع الهيئات اللامركزية المرفقية لنظام قانوني واحد، بل إنه ينطبق على كل وحدة منها أحكام القانون الخاص بها أو وفقاً لطبيعة النشاط الذي تقوم به، إذ يختلف القانون الذي يحكم الجامعات عن القانون الذي يحكم مؤسسة الضمان الاجتماعي وغيرها. في حين أن القانون الذي يحكم الإدارة المحلية ينطبق على جميع الإدارات المحلية في الدولة.2

1 المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المرجع السابق، ص.274.

2 محمد علي الخليل، المرجع السابق، ص.43.

### الفرع الثالث: علاقة الإدارة المحلية بالحكومة المركزية (نظام الوصاية)

إن أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية أصبح من أهم وأنجح أساليب التنظيم الإداري للوحدات الإدارية في الدولة المعاصرة، مما أدى إلى اعتماده من قبل غالبية دول العالم سواء كانت تلك الدول بسيطة أو مركبة، وبموجب هذا الأسلوب يتم توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة في الوحدات الإدارية الإقليمية التابعة لها، على أن يكون أداء تلك الاختصاصات من قبل الحكومات المحلية ومجالسها المنتخبة تحت إشراف أو رقابة السلطة التنفيذية التابعة للحكومة المركزية، أو تكون تلك الرقابة مفروضة من قبل البرلمان الوطني للدولة، وهذا النوع من الرقابة هو الأفضل والأكثر فعالية لأنه يمارس من قبل ممثلي الشعب أي من قبل السلطة التشريعية.<sup>1</sup>

إذن هناك علاقة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية وتتمثل في رقابة الحكومة المركزية على الهيئات المحلية، أو ما يسمى بنظام الوصاية، أو الرقابة الوصائية، وتختلف هذه الرقابة في جوهرها عن السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس والمرؤوس في ظل النظام المركزي.<sup>2</sup>

وتختلف الرقابة المركزية على الإدارة المحلية تبعاً لاختلاف الدول وايدولوجياتها، وفي هذا الإطار يمكن تمييز اتجاهين عالميين في إشراف الحكومة المركزية على سلطاتها المحلية وهما:<sup>3</sup>

1. **الاتجاه الفرنسي:** ويستند هذا الاتجاه إلى الأسلوب العام في تحديد اختصاصات المجالس المحلية، إذ يعطي القانون المجالس المحلية اختصاصاً مجملًا يجعل مجلس المدينة مختصاً بكل المرافق المحلية، وله الحق أن يصدر قراراته فيما يشاء من شؤون وحدته المحلية، على أنه لا سبيل إلى نفاذ أكثر هذه القرارات إلا إذا صادقت عليها السلطة المركزية، وتمتد هذه الوصاية إلى الأشخاص الذين تتألف منهم المجالس المحلية، إذ يحق للسلطة المركزية الوقت والعزل والإقالة وكذلك الحل في نهاية المطاف.

2. **الاتجاه الإنجليزي:** يحدد هذا الاتجاه مراتب الوحدات المحلية، ويعطي لكل مرتبة الاختصاصات التي تتفق مع مستوى العمران وعدد السكان والموارد المالية، ثم يعطي كل مرتبة من هذه المراتب اختصاصات معينة على سبيل الحصر لا تتعداها إلى سواها، وعليه فإنه في نطاق هذه الاختصاصات تكون أغلب قراراتها نافذة بغير حاجة إلى مصادقة السلطة المركزية، وبالتالي فإن إشراف الحكومة المركزية على السلطات المحلية ينحصر في أمرين هما:

- التأكد من عدم تجاوز أو مخالفة المجالس المحلية اختصاصها القانوني، وفي حالة الإصرار على المخالفة تتخذ الإجراءات لإلزامها على احترام القانون عن طريق القضاء.

- التحقق من وصول الهيئات المحلية إلى مستوى معين من الكفاية في إنجاز الأعمال الموكلة إليها، فقد لا تخالف هذه المجالس القانون ولكنها قد تهمل إنجاز اختصاصها أو ينخفض مستوى أدائها في نشاطها اليومي.

وعلى الرغم من أن أجهزة الإدارة المحلية تتمتع بقدر متميز من الاستقلال، إلا أن ارتباطها مع الأجهزة المركزية يعتبر ركناً هاماً من أركان نظام الإدارة المحلية. فهي تعتمد في كثير من الأحيان على الإعانات والمنح التي تقدمها الإدارة المركزية للقيام ببرامج معينة، أو لسد التقص أو عجز في مواردها

1 إسماعيل جابوربي، " اختصاصات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على السكينة العمومية كأحد أهداف الضبط الإداري في الجزائر " في مجلة دفاثر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 17 (جوان 2017)، ص. 147.

2 حمادو سليمة، " إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي " (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، ديسمبر 2012)، ص. 26.

3 فؤاد بن غضبان، التنمية المحلية ممارسات وفاعلون، ط1 (عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2015)، ص. 77.

المالية المحلية، كما أنه كثيرا ما تعهد الحكومة المركزية الى الهيئات المحلية بخدمات ومهام معينة نيابة عنها. اذن فالجانب الأهم في علاقة الإدارة المحلية بالحكومة المركزية يتعلق برقابة السلطات المركزية على هذه الأجهزة، وتتفاوت هذه الرقابة من بلد الى اخر، فقد تكون هذه الرقابة تفصيلية تصل الى حد ان تحل الأجهزة المركزية محل السلطات المحلية في بعض التصرفات أو أن تقوم بإلغاء تصرفات قامت بها السلطات المحلية، بحيث يصبح تدخل السلطات المركزية مخلا بالاستقلال المفترض للأجهزة المحلية والمثال عن ذلك النمط الفرنسي والمصري للرقابة على الأجهزة المحلية. كما قد تكون الرقابة مرنة وعامة تؤكد استقلالية الأجهزة المحلية وتعزز حريتها في التصرف كما في النمط الإنجليزي للرقابة على وحدات الإدارة المحلية.<sup>1</sup>

ومن مظاهر الرقابة المبسطة على الجماعات المحلية نذكر:<sup>2</sup>

1. **الرقابة على الهيئات ذاتها:** إن ذات القانون المنشئ لوحدات الإدارة المحلية يخول السلطات المركزية سلطة إيقاف (أي إيقاف وتعطيل نشاط وسير أعمال مجلس أو هيئة معينة مؤقتا أو طيلة فترة محددة لاعتبارات معينة تستند الى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة)، كما تقوم الإدارة المركزية بحل وإزالة هذه الوحدات دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة.

2. **الرقابة على الأشخاص:** تمارس السلطة الوصية رقابتها على الأشخاص المعيّنين والمنتخبين بالوحدات المحلية، حيث يمكنها توقيف العضو بهيئات الإدارة المحلية لمدة محددة عن ممارسة مهامه، اقالته لأسباب عملية (كتولي العضو لمهام إدارية في جهة أخرى)، عزله أو طرده أو فصله بسبب ادانته لارتكاب أعمال مخالفة للقانون.

3. **الرقابة على الأعمال:** وهي نوعان:

أ. رقابة سابقة (سلطة التوجيه): إن الأصل هو استقلال الهيئات المحلية فهي التي تعمل وتتصرف، وعليه يجب استبعاد كل مظاهر الرقابة السابقة أو القبلية لأن في ذلك مساس باستقلال الوحدات المحلية نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من مسؤولية قانونية عن أعمالها وتصرفاتها.

ب. رقابة لاحقة (سلطة التعقيب): إن إقرار مبدأ مسؤولية الهيئات المحلية عن أعمالها يقتضي استبعاد كل رقابة أو وصاية تتنافى مع ذلك:

1. بالنسبة لسلطة التعديل فإنه لا تحول سلطة الوصاية تعديل تصرفات وقرارات الهيئات اللامركزية لأن ذلك يمس باستقلالها. وبالتالي فليس للسلطة الوصية إلا أن توافق (تصادق) أو ترفض (تلغي) أعمال الإدارة اللامركزية دون ادخال أي تغييرات عليها بتعديلها أو استبدالها.

2. بالنسبة للتصديق أو الإلغاء: تعني اجبارية اطلاع السلطة الوصية على قرارات ومداولات وتصرفات الإدارة المحلية وذلك قبل تنفيذها، بهدف مراقبة مدى مشروعيتها وملائمتها، وبالتالي التصديق عليها أو الغائها وفقا للإجراءات التي يحددها القانون ضمانا لاستقلال الإدارة المحلية.

وتهدف السلطة المركزية من وراء مراقبتها للإدارة المحلية تحقيق الغايات التالية:<sup>3</sup>

1 حمادو سليمة، المرجع السابق، ص. 27.

2 نفس المرجع، ص. 28.

3 فؤاد بن غضبان، المرجع السابق، ص. 78.

1. ضمان اتساق سياسة الوحدات المحلية مع السياسة العامة للدولة.
2. ضمان بقاء الدولة كيانا إداريا وسياسيا موحدًا، فعدم وضع قيود على استقلال الإدارة المحلية وجعله استقلالًا مطلقًا يشكل اختلالًا بوحدة الدولة ويهددها بالتجزئة والتفكك.
3. ضمان تحقيق مستوى مناسب من الأداء للهيئات المحلية.
4. تحقيق درجة عالية من التكامل والانسجام في إدارة برامج التنمية المختلفة على المستوى المحلي والوطني.
5. حماية السكان من التعسف الذي قد ينجم عن سوء أداء السلطة الإدارية على المستوى المحلي.
6. اكتشاف نقاط الضعف والقوة في نظام الإدارة المحلية، والعمل على تلافي الأخطاء والحث على الإيجابيات، مما يساعد في تطوير هذا النظام وتحسينه.

### المطلب الثاني: المقومات الأساسية للإدارة المحلية والأسباب الداعية للأخذ بها

في هذا المطلب سنتناول فيه المقومات الأساسية للإدارة المحلية في الفرع الأول، وكذا الأسباب الداعية للأخذ بها في الفرع الثاني.

#### الفرع الأول: المقومات الأساسية للإدارة المحلية

إنه وعلى الرغم من أن دول العالم تختلف في صور وأشكال تطبيقات نظم الإدارة المحلية إلا أنها تتفق على أنها تقوم على ضرورة توافر العناصر الأساسية التالية:

#### أولاً وجود وحدات إدارية مستقلة تمثل مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية:

إن نظام الإدارة المحلية يتركز بالدرجة الأولى على وجود وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية ضمن نطاق جغرافي معين من أقاليم الدولة، حيث تكون هذه الوحدات مستقلة عن أشخاص منسئها، وممثلها وأن إبرازها بهذا الشكل القانوني الموحد هو بمثابة حل للإشكالات الناجمة عن قيامها بنشاطاتها، واعتبرت تلك النشاطات، وكأنها صادرة عن هذا الشخص الذي اعتبر أهلاً للالتزام، وله القدرة على مباشرة التصرفات القانونية بما تمنحه من حقوق وما تفرضه من التزامات، كما يتبع هذا الأمر ذمة مالية مستقلة للأشخاص المعنوية (كالمحافظات والبلديات)، بما يسمح لها للقيام باختصاصاتها.<sup>1</sup>

وتنظيم الوحدات المحلية في الدولة يقوم عن طريق تقسيم أقاليمها إلى تقسيمات فرعية مختلفة، حيث يخضع هذا التقسيم لاعتبارات متعددة كالتضاريس الجغرافية، الموارد المالية، الاقتصاد ومساحة الوحدة، عدد السكان، الاعتبارات الاجتماعية والدينية والقومية.<sup>2</sup>

تجدر الإشارة إلى أنه إلى جانب الحاجات القومية العامة التي تهتم جميع المواطنين في الدولة كحاجات الأمن، والدفاع والقضاء وغيرها، وبما أن الإدارة المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية فإن هناك حاجات محلية تهتم سكان الأقاليم، وقد تكون هذه الحاجات مادية مثل السكن والنقل والمواصلات والكهرباء والمياه، كما أنها قد تكون حاجات معنوية كالصحة والتعليم إذ تقتضي المصلحة العامة ترك أمر إدارة هذه

<sup>1</sup> سناء قاسم محمد حسيب، "واقع واستراتيجيات تطوير الإدارة المحلية في الأراضي الفلسطينية" (مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2006)، ص.34.

<sup>2</sup> عبد الرزاق الشخلي، المرجع السابق، ص.44.

الحاجات لمن يستفيد منها وأن تتولى الحكومة المركزية رسم السياسات العامة وإدارة الحاجات الوطنية التي تهم الدولة بكاملها.<sup>1</sup>

فيجب أن يكون لها مصالح محلية خاصة بها تميزها عن الإدارة المركزية، إذ أن هناك مسائل لا تهم جميع المواطنين في الدولة، بقدر ما تهم قسما منهم من جهة معينة وذلك نتيجة لترابط المصالح الاجتماعية والاقتصادية، فالمرافق القومية العامة هي تلك التي يعم نفعها جميع المواطنين في الدولة على حد سواء، أما المرافق المحلية فهي التي تعود أهميتها على مواطني جهة محلية معينة أكثر من غيرهم. والملاحظ أنه لا يمكن وضع معيارا للتمييز بين كل من المرافق القومية والمرافق المحلية، نظرا لمرونة المصالح القومية والمحلية إلى حد كبير حيث تتأثر بالظروف المحيطة بها.<sup>2</sup>

### ثانيا قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية:

بعد تقسيم أرض الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية التي تكسبها أهلية الالتزام وتوكلها لممارسة الحقوق والالتزام بالواجبات وكذا الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية خلقت من أجل الدفاع عنها، إن كل ذلك لا يكفي لقيام الأشخاص المعنويون بإدارة شؤونها والتي اعترف بها المشرع، فباعتبارها كائنا معنويا لا يستطيع التنفيذ والتعبير عن إرادته، فكان لا بد من تشخيص إرادة تلك الوحدات من طرف من بإمكانه التعبير عنها ويمثل مصالحها ألا وهو الإنسان الطبيعي.<sup>3</sup>

وتمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية يترتب عليه أن يكون لها استقلال إداري واستقلال مالي في علاقتها بالسلطة المركزية. إذ أن الاستقلال الإداري يعني قدرة الهيئة المحلية على اتخاذ القرارات الإدارية التي تعود بالنفع على مواطنيها على نحو مستقل عن الحكومة المركزية، إلا في حدود الإشراف والرقابة (الوصاية الإدارية)، في حين أن الاستقلال المالي فيعني الاعتراف لهذه الهيئات بالقدرة على تحصيل مواردها المالية المحلية إلى جانب الموارد التي تحصل عليها من السلطة المركزية، ومن جهة أخرى فإن الاستقلال المالي يعني حرية الهيئات المحلية في إدارة أموالها على النحو الذي يحقق مصلحة السكان المحليين.<sup>4</sup>

وجوهر الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية إشباع حاجاتهم المحلية بأنفسهم، إذ لا يكفي أن يعترف المشرع بوجود مصالح متميزة، بل يجب أن يشرف على هذه المصالح المحلية من يهتمهم الأمر بأنفسهم. ونظرا لاستحالة قيام جميع أبناء الأقاليم بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة، وبالتالي فإن الانتخاب هو الطريقة الأساسية والتي من خلالها يتم تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي.<sup>5</sup>

إذ أن نظام الإدارة المحلية لا يسعى فقط إلى تحقيق أهداف إدارية وتقديم الخدمات للمواطنين بصورة جيدة فحسب ولكنه يهدف في نفس الوقت إلى تحقيق أهداف سياسية تتمثل في ترسيخ النهج الديمقراطي والسماح للمواطنين بانتخاب ممثليهم على المستوى المحلي.<sup>6</sup>

1 محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص.46.

2 سناء قاسم محمد حسيبا، المرجع السابق، ص.35.

3 المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المرجع السابق، ص.288.

4 محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص.50.

5 المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المرجع السابق، ص.117.

6 محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص.51.

كما أن منطق ومفهوم الديمقراطية المحلية يقتضي أن يتولى إدارة الشؤون المحلية هيئات محلية خاصة على علاقة بسكان الوحدة المحلية، حيث أن تولى موظفي السلطات المركزية في الأقاليم إدارة هذه الشؤون المحلية يخل بمنطق وفكر وفلسفة الإدارة المحلية ويخرجها من مضمونها ومحتواها.<sup>1</sup>

وقد ثار خلاف بين الفقهاء عندما اشترط بعضهم أن تكون المجالس المحلية معينة من قبل السلطة المركزية، وبالتالي انقسمت الآراء فهناك من يرى أن الانتخاب ليس شرطا أساسيا في تكوين المجالس المحلية وإنما يصبح تكوين تلك المجالس بطريقة الانتخاب أو التعيين أو كليهما معا.<sup>2</sup>

فالمؤيدون لطريقة الانتخاب المباشر يرون أنها طريقة تحقق الديمقراطية، وتكسب السكان المحليين خبرة في العمل الديمقراطي والسياسي وتتضمن الاستقلالية للهيئات المحلية، ويعتبرون أن طريقة التعيين تجعل ولاء الأعضاء للسلطة المركزية التي عينتهم مما يخل باستقلال الإدارة المحلية، أما أنصار طريقة التعيين فيرون أن الانتخاب لا يفرز بالضرورة أكفأ الأشخاص رغم شعبيتهم، في حين أن التعيين يضمن وجود أشخاص ذوي خبرة وكفاءة، وهناك رأي توفيقى والذي يعتبر أن الجمع بين الانتخاب والتعيين لضمان توفير عناصر كفوة وفي نفس الوقت تتحقق الديمقراطية بانتخاب السكان لممثليهم.<sup>3</sup>

إلا أن طريقة الانتخاب كطريقة ديمقراطية تبقى من أهم الوسائل التي تدعم استقلال الوحدات اللامركزية الإدارية في مختلف الدول والأنظمة.

### ثالثا خضوع الجماعات المحلية فيما تباشره من اختصاصات لرقابة السلطة المركزية:

تشكل الرقابة على الهيئات المحلية ركنا من أركان الإدارة المحلية لا تقوم دون تحقيقها إذ أن الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية ليس استقلالاً مطلقاً وإلا أصبحت الوحدة المحلية دولة داخل دولة، بل يبقى للسلطة المركزية الحق في الرقابة والإشراف على هذه الهيئات لضمان الوحدة السياسية العامة للدولة وكذا التأكد من أن الخدمات المختلفة تؤدي لسكان الوحدة المحلية بكفاءة ومساواة. وعادة ما تأخذ هذه الرقابة شكل المساندة والمشاركة وتقديم النصح والإرشاد، وهو ما يطلق عليه الفقه الإداري " الوصاية الإدارية ".<sup>4</sup>

و الملاحظ أن الرقابة تختلف من دولة لأخرى تبعا لاختلاف أنظمتها السياسية وأحوالها وظروفها الاجتماعية والاقتصادية، فان كانت الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية شديدة اتجاه أعمال وأشخاص الإدارات المحلية سميت "بالوصاية الإدارية" إلا أن بعض الفقهاء يرون أنه من الأفضل استبدال هذا المصطلح بـ " الرقابة الإدارية " لأنها أقرب الى المعنى المقصود، إذ أن الهيئات المحلية ليست أشخاصا ناقصة الأهلية تمثلها الحكومة المركزية التي تراقبها، بل إن الهيئات المحلية لها كامل الأهلية في مباشرة تصرفاتها القانونية الموكلة لها، كما أن الغرض من الرقابة الإدارية قد يكون تحقيق المصلحة العامة للسلطة المركزية نفسها ومنع الهيئات المحلية من الاعتداء عليها أي قد يكون الهدف منها حماية الهيئة المركزية التي تتولى الرقابة.<sup>5</sup>

وعلى الرغم من تعدد التعريفات التي قيل بها للتعبير عن الرقابة على الهيئات المحلية، إلا أن معظمها تدور حول مفهوم واحد يتمثل في كونها " مجموعة السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها حماية للمصلحة العامة".<sup>6</sup>

### الفرع الثاني: الأسباب الداعية للأخذ بنظام الإدارة المحلية

1 علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص.102.

2 المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المرجع السابق، ص.117.

3 أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص.53.

4 محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص.53.

5 عبد الرزاق الشبخلي، المرجع السابق، ص.141.

6 أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص.53.

هناك العديد من الأسباب التي حفزت الدول المختلفة للأخذ بنظام الإدارة المحلية، منها ما هي سياسية واقتصادية ومنها ماهي اجتماعية وإدارية، ويمكن إجمالها فيما يلي:

#### أولا الأسباب السياسية:

إن الأسباب السياسية التي تبرر قيام الإدارة المحلية متعددة نذكر منها:

1. إن نظام الإدارة المحلية هو تطبيق لمبدأ الديمقراطية إذ أنه يرمي إلى إشراك الشعب في شؤونه المشتركة. كما أن الشعب يحكم نفسه بنفسه من ناحية ويدير شؤون نفسه بنفسه من ناحية أخرى.<sup>1</sup>

2. تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة، وذلك من خلال توزيع الاختصاصات بدل تركيزها في العاصمة ويظهر أثر ذلك في مواجهة الأزمات والمصاعب التي تعترض الدولة سواء من الخارج أو من الداخل، والتي قد تضعف البناء التنظيمي المركزي للدولة، وعندها تبقى الوحدات المحلية قادرة على الوقوف على قدميها والقيام بواجباتها ومسؤولياتها دون شعورها بالحاجة أو الاعتماد المطلق على الإدارة المركزية.<sup>2</sup>

وبالتالي ظهرت الحاجة للإدارة المحلية على أساس أنه في حالة تعرض عاصمة الدولة للدمار لا يصاب الجهاز الإداري في الدولة بالشلل الكلي، بل تبقى الوحدات المحلية وسلطاتها تقوم بواجباتها العادية للمواطنين في الأقاليم المختلفة للدولة.<sup>3</sup>

3. التدريب على أساليب الحكم: إن نظام الإدارة المحلية يساعد المواطنين على تدريبهم تدريبا سياسيا صالحا وعلى أساليب الحياة النيابية من خلال المجالس المحلية المنتخبة من السكان المحليين، وحسب رأي الكثير فإن هذه المجالس النيابية تعتبر خير مدرسة لتخريج أفضل وأكفأ أعضاء المجالس النيابية وكبار موظفي الدولة، كما ينمي لديهم الشعور بالدور الذي يؤديه في أداء مراقفهم المحلية، مما يرفع من كرامتهم ويزيد إشعارهم بحقوقهم الوطنية وتكاليفهم القومية.<sup>4</sup>

4. تساهم الإدارة المحلية في إزالة عوامل الشك والريبة من أذهان الأفراد اتجاه الحكومات، إذ أن الأشخاص الذين يتولون إدارة الشؤون المحلية هم من أبناء الوحدة المحلية نفسها كما أنهم منتخبون من قبل المواطنين أنفسهم وبالتالي فإن قدراتهم وتصرفاتهم عادة ما تلقى القبول من المواطنين.<sup>5</sup>

5. إن إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية من خلال تمكينهم من اختيار ممثليهم في المجالس المحلية ينمي لديهم الشعور بتحمل المسؤولية. كما يؤدي ذلك إلى تربيتهم تربية سياسية وتدريبهم على ممارسة العملية الديمقراطية وانتخاب ممثليهم في البرلمان.

6. ترسيخ مفهوم الرقابة الشعبية : ففي الوحدة المحلية يمارس السكان الرقابة على المجلس المحلي للتأكد من قيام الأعضاء بأعمالهم بكفاءة وفعالية، وتختلف صور هذه الرقابة باختلاف نظم الإدارة المحلية المطبقة في الدول، إذ أنه في أمريكا وإيطاليا يحق لسكان الوحدة المحلية قبول أو رفض بعض قرارات المجلس المحلي قبل تنفيذها مثل عقد القروض، أما في فرنسا فإنه يحق لسكان الوحدة المحلية تعديل حدود المنطقة المحلية، وفي أمريكا كذلك فإنه يحق لهؤلاء السكان عزل

<sup>1</sup> المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المرجع السابق، ص.276.

<sup>2</sup> محمد محمود الطعمانة، المرجع السابق

<sup>3</sup> مصطفى الجندي، المرجع السابق، ص.110.

<sup>4</sup> عبد الرزاق الشبخلي، المرجع السابق، ص.22.

<sup>5</sup> محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص.61.

الأعضاء إذا ما ثبت لهم عدم قدرتهم على الأداء الجيد أو فسادهم، وفي الأردن يسمح لهؤلاء السكان بحضور اجتماعات المجلس المحلي مما يعزز الشفافية والوضوح في عملها.<sup>1</sup>

### ثانياً الأسباب الاقتصادية:

وتتمثل الأسباب الاقتصادية الداعية لقيام نظام الإدارة المحلية فيما يلي:

1. ضمان توزيع الأعباء المالية: إذ أن قيام الإدارة المركزية بإدارة جميع المرافق العامة من قومية ومحلية يتعارض مع عدالة توزيع الأعباء المالية، مما يغيب دافعي الضريبة، حيث أن الجانب المخصص من ميزانية الدولة لمرافق الوحدات المحلية يكون توزيعه بمشيئة الحكومة المركزية لا بمشيئة أهالي هذه الوحدات. إلا أن الحال يختلف في نظام الإدارة المحلية حيث يتم صرف ما فرض من ضرائب في المرافق المحلية بالذات هذا بالإضافة إلى الضرائب المركزية لمواجهة المرافق القومية والتي تتم تأديتها لخزانة الدولة.<sup>2</sup>

2. ازدياد وظائف الدولة: نظراً لاتساع وظائف الدولة وتدخلها في العديد من الميادين تحقيقاً للأهداف الاجتماعية والاقتصادية ولرشاء ورفاهية المواطنين، أصبح من العسير عليها النهوض وحدها بالأعباء الجديدة الملقاة على عاتقها، ومن هنا ظهرت فكرة هيئات محلية لتتولى بعض تلك الوظائف في نطاق الوحدات الجغرافية مما يخفف من مهام الدولة. كما ظهرت فكرة تقسيم العمل إذ أن هناك خدمات قومية تقوم بها الحكومة المركزية وخدمات محلية تتولاها الإدارة المحلية.<sup>3</sup>

3. القيام بمشروعات اقتصادية تنطلق من واقع المجتمعات المحلية، حيث تعمل على تنمية واستغلال ما يتوفر لها من موارد طبيعية، وبالتالي فهي تعمل على تنمية وتقديم المجتمعات المحلية، وكذا ترسيخ مفهوم التنمية المحلية لديها.<sup>4</sup>

### ثالثاً الأسباب الاجتماعية:

يمكن إيجاز الأسباب الاجتماعية الداعية للأخذ بنظام الإدارة المحلية فيما يلي:

1. أهمية نظام الإدارة المحلية على اعتبار أنه وسيلة لعلاج ظاهرة التخلف بين القرية والمدينة وبصفة خاصة في الدول النامية من أجل تطوير وتحديث القرية حتى يمكن الارتفاع بمستوى الخدمات في القرية وكذا تحقيق عدالة توزيع الموارد المالية بين الريف والحضر فلا تستفيد المدينة على حساب القرية.<sup>5</sup>

2. يساعد نظام الإدارة المحلية على تطبيق مبدأ المشاركة الاجتماعية للسكان المحليين كقاعدة للديمقراطية. كما أنها تؤدي إلى الاستغلال الأمثل للطاقات الفكرية والثقافية والفنية والإبداعية لدى السكان المحليين وتوظيفها للصالح العام محلياً.<sup>6</sup>

3. تساهم الإدارة المحلية في خلق الشعور لدى المواطنين بعدالة الضرائب التي تفرض عليهم لمعرفة بأن حصيلتها سيتم دفعها لإنشاء مشاريع محلية يتم الاستفادة منها بصورة مباشرة، كما

1 أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص.21.

2 المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المرجع السابق، ص.276.

3 عبد الرزاق الشبخلي، المرجع السابق، ص.21.

4 سناء قاسم محمد حسيب، المرجع السابق، ص.33.

5 المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المرجع السابق، ص.277.

6 سناء قاسم محمد حسيب، المرجع السابق، ص.33.

أنها تساهم في خلق الشعور بوجود نوع من العدالة الاجتماعية، إذ يكون للمواطنين نفس القدر تقريبا من المزايا والخدمات في مختلف أرجاء الدولة.<sup>1</sup>

4. الإدارة المحلية هي أكثر إدراكا للحاجات المحلية: إذ أن نظام الإدارة المحلية يحاول إشراك أكبر عدد ممكن من السكان المحليين في إدارة وتنظيم شؤونهم المحلية، فموظفي الإدارة المحلية هم أكثر تفهما للحاجات والرغبات وكذا المشاكل المحلية من موظفي الإدارة المركزية الذين لا تتوافر في الكثير منهم الدراية والتحسس الكافيين بحاجة المواطنين ورغباتهم.<sup>2</sup>

#### رابعاً الأسباب الإدارية:

وتتمثل الأسباب الإدارية التي تبرر قيام نظام الإدارة المحلية فيما يلي:

1. التفاوت بين أجزاء إقليم الدولة الواحدة: أي أنه مهما كانت أقاليم الدولة متماثلة في مسألة معينة أو مجموعة مسائل إلا أنها تختلف في مسائل عديدة أخرى كالناحية الجغرافية فهناك المناطق الساحلية، وهناك المناطق القريبة من العاصمة والبعيدة عنها، كما أنها تختلف من حيث التعداد السكاني (مدن مكتظة بالسكان وأخرى قليلة السكان) وهناك مناطق سياحية وأخرى لا تزخر بذلك. وبالتالي التفاوت الطبيعي بين الوحدات الإدارية المحلية المختلفة يستدعي الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم، إذ لا يمكن أن نتصور تسيير كل المناطق على اختلاف عواملها وإمكاناتها وموقعها ومشاكلها بجهاز مركزي واحد مقره في العاصمة.<sup>3</sup>
2. القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الإدارة الحكومية. إذ تنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون أية عوائق أو روتين وعن طريق رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات.<sup>4</sup>
3. إفساح المجال لتجربة النظم الإدارية على النطاق المحلي وكذا إعطاء الفرصة من أجل الإبداع الشعبي في هذا المجال ومن ثم الانتفاع بما تثبت صلاحيته من الأساليب الإدارية والعمل بها.<sup>5</sup>

#### المطلب الثالث: الإدارة المحلية في القانون الإداري الجزائري

تقوم الإدارة اللامركزية الإقليمية أو ما يطلق عليها أيضا بالإدارة المحلية أو المجموعات المحلية في الجزائر على وحدتين إداريتين أساسيتين هما: البلدية والولاية، وهما ما سيتم التعرض إليهما في هذا المطلب من خلال التنظيم البلدي بالجزائر في الفرع الأول والتنظيم الولائي الجزائري في الفرع الثاني، أما الفرع الثالث سيخصص للرقابة على الإدارة المحلية الجزائرية.

#### الفرع الأول: التنظيم البلدي بالجزائر

تعتبر البلدية الخلية الأساسية في هرم الدولة الجزائرية ولكونها تشكل قاعدة المجتمع. وعليه سيتم تناول كل من تعريف البلدية، لمحة تاريخية عنها، وكذا هيئات تسيير البلدية في ظل قانوني البلدية (08/90) و (10/11).

<sup>1</sup> محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص.63.

<sup>2</sup> عبد الرزاق الشبخلي، المرجع السابق، ص.22.

<sup>3</sup> عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2 (الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007)، ص.223.

<sup>4</sup> محمد محمود الطعمنة، المرجع السابق.

<sup>5</sup> المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المرجع السابق، ص.278.

### أولا تعريف البلدية:

لقد عرف المشرع الجزائري بموجب المادة الأولى من القانون رقم (08/90) المؤرخ في 17 أبريل 1990 البلدية على أنها " الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحديث بموجب قانون، ولها إقليم واسم ومركز ويديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية."<sup>1</sup>

كما تعرف البلدية الجزائرية على أنها: جماعة إقليمية لا مركزية، كما أنها الخلية الأساسية في تنظيم البلاد وهي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة مزودة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.<sup>2</sup>

إن تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها أو تحويله يتم بموجب مرسوم يتخذ بناء على قرار من وزير الداخلية وبعد استطلاع رأي الوالي، وباقتراح من المجلس الشعبي البلدي يشعر المجلس الشعبي الولائي بهذا الاقتراح.<sup>3</sup>

أما بالنسبة إلى ضم أو فصل بلدية أو عدة بلديات عن بلدية واحدة فان ذلك يتم بناء على قرار من وزير الداخلية بالإجماع مع والي الولاية والمجالس الشعبية البلدية. وتحول حقوق والتزامات البلديات المنضمة إل البلدية التي ضمت إليها، ونفس الشيء بالنسبة للبلديات المنفصلة فان لكل بلدية حقوق والتزامات خاصة بها.<sup>4</sup>

### ثانيا لمحة تاريخية عن البلدية:

يمكن أن نميز مرحلتين أساسيتين كانت قد مرت بهما البلدية الجزائرية وهما:

**1. مرحلة الاستعمار:** أقام الاحتلال الفرنسي منذ 1844 على المستوى المحلي هيئات إدارية عرفت بالمكاتب العربية، تم تسييرها من طرف ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير. وبعد الاستتباب النسبي للوضع بالجزائر قامت السلطات الاستعمارية بتكليف وملائمة التنظيم البلدي تبعا للأوضاع والمناطق. وهكذا ومنذ 1868 أصبح التنظيم البلدي بالجزائر يتميز بوجود ثلاثة أصناف من البلديات وهي:<sup>5</sup>

**1. البلديات الأهلية:** ووجد هذا النوع في الجنوب (الصحراء)، وفي بعض المناطق الصعبة والناحية في الشمال الى غاية 1880، وقد تميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري، حيث تولى تسييرها رجال الجيش الفرنسي وساعدهم بعض الأعيان من الأهالي تم تعيينهم تحت تسميات مختلفة.

**2. البلديات المختلطة:** هذه البلديات كانت تغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري، حيث أنها وجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الفرنسيين بالقسم الشمالي من الجزائر. وإدارة البلدية المختلطة تركز على هيئتين رئيسيتين هما:

أ. المتصرف: والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين والترقية والتأديب.

<sup>1</sup> أنظر المواد (1، 2، 3) من قانون البلدية (08/90) المؤرخ في 17 أبريل 1990.  
<sup>2</sup> موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، " تنظيم الجماعات الإقليمية "، تم تصفح الموقع يوم: 2016/06/07 الساعة: 00.33 على الرابط التالي: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/%D>  
<sup>3</sup> أنظر المادة (4) من قانون البلدية (08/90) المؤرخ في 17 أبريل 1990  
<sup>4</sup> أنظر المواد (6، 7، 8) من قانون البلدية (08/90) المؤرخ في 17 أبريل 1990  
<sup>5</sup> محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية (غنابة، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004)، ص. 36.

ب. اللجنة البلدية: ويرأسها المتصرف مع عدد من المنتخبين من الفرنسيين وبعض الأهالي الجزائريين الذين يعينون من طرف السلطة الفرنسية، استنادا الى التنظيم القبلي القائم أصلا على أساس مجموعة بشرية (الدوار).

3. **البلديات ذات التصرف التام (العامة):** وأقيم هذا النوع في أماكن التواجد المكثف للفرنسيين بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية، وقد كانت هذه البلديات خاضعة للقانون البلدي الفرنسي الصادر في 05 أفريل 1884، والذي ينشئ بالبلدية هيئتين هما:

أ. المجلس البلدي: ويكون منتخبا من طرف سكان البلدية الأوربيين والجزائريين، حسب المراحل والتطورات السياسية التي عرفتها الجزائر، وله صلاحيات متعددة.

ب. العمدة: ينتخبه المجلس البلدي من بين أعضائه.

وقد قامت السلطات الفرنسية بتدعيم البلديات بالطابع العسكري من خلال أحداث الأقسام الإدارية الخاصة في المناطق الريفية S.A.S، والأقسام الادارية الحضرية في المدن S.A.U، كل ذلك من أجل قمع الجماهير ومقامة الثورة التحريرية 1954.

2. **مرحلة الاستقلال:** إنه وبعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية عقب استقلال الجزائر، تم تقليص عدد البلديات لإمكانية إدارتها وتسييرها عن طريق تعيين مندوبيات خاصة، والتي تشكلت من ممثلين عن قدامى المجاهدين ومناضلين بالحزب. فقد كان عدد البلديات غداة الاستقلال 1578 بلدية، تعاني من قلة الإمكانيات البشرية والموارد المالية لصغر حجمها، فقام مرسوم 16 ماي 1963 باختصارها الى 632 بلدية، من خلال انشاء بلديات على أساس تجزئة بعضها من أجل تنميتها. وهو نفس التوجه الذي أكدته ميثاق الجزائر 1964.<sup>1</sup>

وفي الحقيقة فإن الأمر رقم (67-24) الصادر في 18 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية يشكل أساس التنظيم البلدي في الجزائر، فقد مثل محاولة لبعث الديمقراطية في المجال الإداري. إذن فقد كان التنظيم البلدي يقوم على الهيئات التالية:<sup>2</sup>

1. **المجلس الشعبي البلدي:** هو هيئة يتم انتخابها بالاقتراع العام المباشر والسري من طرف جميع الناخبين بالبلدية، ويتألف من 09 الى 39 عضو حسب عدد سكان البلدية، وقد خوله الأمر (67-24) اختصاصات متعددة ومتنوعة، تماشيا مع الاختيار الاشتراكي الذي كان سائدا آنذاك مبدئيا.

2. **المجلس التنفيذي البلدي:** هو مجلس منتخب يتم انتخابه من طرف المجلس الشعبي البلدي، ويضم بالإضافة الى رئيس المجلس الشعبي البلدي عددا من نواب الرئيس.

3. **رئيس المجلس الشعبي البلدي:** وينتخبه المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، وهو يتمتع بالازدواجية في الاختصاص، حيث أنه يمثل الدولة تارة ويمثل البلدية تارة أخرى.

كما قد اهتم الدستور والميثاق الوطني لسنة 1976 بهذا الموضوع، حيث تم تكريس سياسة اللامركزية عن طريق المجالس المنتخبة محليا، كما لعب حزب جبهة التحرير الوطني دورا معتبرا في تشكيل وتوجيه ومراقبة هيئات البلدية وذلك في ظل نظام تأسيسي قائم على مبدأ الحزب الواحد منذ البداية. كما أنه قد اقتضت قوانين وقرارات الحزب منذ المؤتمر الرابع للحزب (1979)، على ضرورة الانخراط النظامي في الحزب كشرط للترشح لعضوية المجالس المنتخبة، ومنها المجلس الشعبي البلدي.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> حمادو سليمة، المرجع السابق، ص. 35.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص 40. 41.

<sup>3</sup> نفس المرجع، ص. 41.

### ثالثا هيئات تسيير البلدية حسب القانون البلدي (08/90):

تشير المادة (13) من قانون البلدية (08/90) إلى أن هيئتا البلدية هما:

- المجلس الشعبي البلدي.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي.

#### أ. المجلس الشعبي البلدي واختصاصاته:

يعرف المجلس الشعبي البلدي بأنه المؤسسة المنتخبة في البلدية وتحقق الديمقراطية على المستوى المحلي، كما تكرر مبدأ الاختيار للشعب، على أساس أن الانتخابات عنصر رئيسي من عناصر الديمقراطية المحلية والتي من خلالها تعطى للمواطنين المحليين فرصة لتقييم أداء الأعضاء المنتخبين والحكم على مصداقيتهم في المستقبل، ويعتبر المجلس كذلك كهيئة مداولات علنية على المستوى البلدي، يسمح فيه للمواطنين بحضور جلساته والاطلاع على محاضر المداولات أو أخذ نسخة منها.<sup>1</sup>

ويتكون المجلس الشعبي البلدي من عدد من الأعضاء ويتراوح عددهم بين 7 و33 منتخبا بلديا حسب عدد سكان البلدية، إذ يتم انتخابهم بطريقة الأغلبية النسبية لمدة خمس سنوات، وتوزع المقاعد حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي للأقوى والمعامل الانتخابي.<sup>2</sup>

ولتسيير أعمال المجلس الشعبي البلدي فإنه يقوم بعقد عدة دورات منها الدورات العادية كل ثلاثة أشهر والدورات غير العادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من ثلث الأعضاء أو من الوالي. ويجب أن توجه استدعاءات كتابية من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي للأعضاء قبل عشرة أيام على الأقل من موعد الاجتماع.<sup>3</sup>

وبالنسبة لاختصاصات المجلس الشعبي البلدي فلقد حدد القانون البلدي (08/90) صلاحيات البلدية بالمجالات الرئيسية التالية:

**1\_ في مجال التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز:** يكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع مخطط تنموي يتم تنفيذه على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد، مع الأخذ بعين الاعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية. كما يتولى مهمة رسم النسيج العمراني للبلدية، وقد اعترف المشرع للبلدية بممارسة الرقابة الدائمة للتأكد من مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية وكذا خضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية بالبلدية مع ضرورة تسديد الرسوم التي حددها القانون. وقد حمل المشرع البلدية ممثلة في مجلسها حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف وكل شيء ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية. وكذا تنظيم الأسواق، وإقامة إشارات المرور التي لا تعود إلى مصالح الأمن، السهر على المحافظة على النظافة العمومية والطرق ومعالجة المياه القذرة وتوزيع المياه الصالحة للشرب ومكافحة ناقلات الأمراض المعدية، حماية التربة والثروة المائية.<sup>4</sup>

**2\_ في المجال الاقتصادي والمالي:** يعمل المجلس الشعبي البلدي على تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وتشجيع المتعاملين الاقتصاديين، ويطلب المجلس بإحداث تعاونيات إنتاجية وأجهزة التنسيق والتسويق للإنتاج الفلاحي وتشجيع الاستثمارات الفلاحية، ويشارك في العمليات

<sup>1</sup> ناجي عبد النور، "دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة \_ تجربة البلديات الجزائرية" في مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، العدد 01 (2009)، ص. 156.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 50.

<sup>3</sup> أنظر المواد (14، 15، 16) من قانون البلدية (08/90) المؤرخ في 17 أبريل 1990

<sup>4</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 290.

المتعلقة بتعديل النظام الزراعي للأراضي الواقعة في نطاق الدائرة الإدارية لبلديته. ويقوم بتحضير وإعداد برامج إنعاش المنتجات الفلاحية، المساعدة في تموين أعضاء التعاونية بالتجهيزات والخبرات والمواد اللازمة للإنتاج الزراعي ومساعدة أعضاء التعاونية على تحسين ظروفهم الصحية والسكنية والثقافية وغيرها.<sup>1</sup>

أما في الجانب المالي فإن المجلس الشعبي البلدي يتولى المصادقة سنويا على ميزانية البلدية سواء الأولية وذلك قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية، أو الميزانية الإضافية وذلك قبل 15 جوان من السنة المعنية.<sup>2</sup>

**3\_ في المجال الاجتماعي والثقافي:** يتولى المجلس الشعبي البلدي إنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها، ويشجع كل إجراء من شأنه ترقية النقل المدرسي والتعليم ما قبل المدرسي، كما يتولى إنجاز المراكز والهيكل الصحية والثقافية والرياضية وصيانة المساجد والمدارس القرآنية، وكذا التكفل بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية خاصة المياه الصالحة للشرب، والمياه القذرة، النفايات، نظافة الأغذية والأماكن العمومية، ومكافحة التلوث وحماية البيئة.<sup>3</sup>

#### ب. رئيس المجلس الشعبي البلدي واختصاصاته:

تشير المادة (48) من قانون البلدية (08/90) إلى أنه يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي، ويتم التنصيب في مدة لا تتعدى ثمانية (8) أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع. يعين الرئيس للمدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي.<sup>4</sup>

وبناء على الأحكام الواردة في قانون البلدية (08/90) فإنه يمكن حصر حالات إنهاء المهام في سببين اثنين هما:<sup>5</sup>

- **الاستقالة:** وتتمثل في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابة عن رغبته في التخلي إراديا عن رئاسة المجلس، وتقدم الاستقالة للمجلس كهيئة مداولة ويتم إخطار الوالي بذلك. وقد تم تحديد مدة شهر حتى تصبح الاستقالة سارية المفعول إذ بإمكان الرئيس سحب استقالته قبل مضي المدة. وخلال هذه المدة يبقى يباشر مهامه ولا يجوز له الانقطاع عن أداء واجبه بحجة انه قدم استقالته للمجلس.
- **سحب الثقة:** وتعتبر طريقة قانونية يبادر بمقتضاها أغلبية أعضاء المجلس (ثلثي الأعضاء) بالإطاحة بالرئيس نحو تجريده من صفته الرئاسية، ولم يذكر المشرع الأسباب المؤدية إلى سحب الثقة وقد ترك ذلك للممارسة العملية وبالاستناد إلى ما حدث في كثير من البلديات فإن الحالة الأكثر رواجاً هي حالة تجاوز السلطة والانفراد بالقرار من جانب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وبالنسبة لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فهي تتنوع فمنها ما يعود إليه باعتباره ممثلاً للدولة، ومنها ما يعود إليه باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي ومنها ما يعود إليه باعتباره ممثلاً للبلدية.

<sup>1</sup> أنظر المواد (من 152 إلى 159) من قانون البلدية (08/90) المؤرخ في 17 أبريل 1990

<sup>2</sup> S. Benaissa, L'aide de l'état aux collectivités locales (Alger: offices des publications universitaires, 1983), p.138.

<sup>3</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.82.

<sup>4</sup> أنظر المادة (48) من قانون البلدية (08/90) المؤرخ في 17 أبريل 1990

<sup>5</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.294.

أولا صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة:  
باعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة في إقليم البلدية، فإنه يتمتع بصلاحيات واسعة، واردة في القانون البلدي (08/90) وفي العديد من النصوص القانونية الأخرى تتعلق بعدة مجالات نذكر منها ما يلي: <sup>1</sup>

1. **الحالة المدنية:** إذ تشير المادة (68) من القانون البلدي (08/90) أن للرئيس صفة ضابط الحالة المدنية التي تخوله القيام بنفسه، أو التفويض لأحد نوابه أو لموظف البلدية، استلام تصريحات الولادات والزواج والوفيات وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية.

2. **الشرطة القضائية:** وقد أشارت نفس المادة (68) من القانون البلدي (08/90)، أن يتمتع الرئيس بصفة ضابط الشرطة القضائية، طبقا للمادة (15) من قانون الإجراءات الجزائية، وذلك تحت سلطة النيابة العامة.

3. **الشرطة الإدارية:** باعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة من سلطات الشرطة أو الضبط الإداري، فإنه يتولى المحافظة على النظام العام والمتمثل أساسا فيما يلي: (الحفاظ على الأمن العام، الحفاظ على الصحة العامة، الحفاظ على السكينة العامة).

4. **تنفيذ القوانين والتنظيمات:** يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بمتابعة تنفيذ القوانين والتنظيمات: المراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات التنظيمية الوزارية عبر كامل تراب البلدية.

**ثانيا صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي:**

وباعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي فإنه يتولى التحضير لجلسات المجلس الشعبي البلدي إذ يقوم باستدعاء الأعضاء وبلغهم بجدول الأعمال. كما يتخذ جميع الإجراءات التي من شأنها تسهيل عملية تنفيذ مداوات المجلس، وللقيام بهذه المهمة وفي آجال معقولة فقد أجاز المشرع للرئيس الاستعانة بهيئة تنفيذية تتولى الإشراف والمتابعة بخصوص مداوات المجلس، وتضم هذه الهيئة إلى جانب الرئيس نوابه الذين يتراوح عددهم من 1 إلى 6 وذلك حسب تعداد أعضاء المجلس: <sup>2</sup>

- نائبان في البلديات التي تتكون من 7 إلى 9 أعضاء.
- ثلاث نواب في البلديات التي تتكون من 11 إلى 13 عضو.
- أربعة نواب في البلديات التي تتكون من 23 منتخبا.
- ستة نواب في البلديات التي تتكون من 33 منتخبا.

**ثالثا صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية:**

على اعتبار أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية، فهي تحتاج إلى من يعبر عن إرادتها، فقد أسند القانون البلدي مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبالتالي فهو يتكفل بممارسة الصلاحيات التالية: <sup>3</sup>

1 محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.90.

2 عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.297.

3 جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ط2 (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1988)، ص.50.

1. **التمثيل:** أي أن يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية، وفقا للشروط المنصوص عليها في التنظيمات.
2. **تسيير أموال البلدية والمحافظة على حقوقها:** إذ يتكفل رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسيير إيرادات البلدية ومتابعة تطور مالية البلدية، بالإضافة إلى المحافظة على الحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية.
3. **إبرام العقود:** يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي إبرام عقود اقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهبات والوصايا، وإبرام المناقصات والمزادات الخاصة بأشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.
4. **التوظيف والتعيين:** يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي على توظيف عمال البلدية وتعيينهم وفقا للشروط المنصوص عليها في التنظيمات المعمول بها واتخاذ الإجراءات المتعلقة بطرق البلدية.
5. **تحضير جدول الأعمال:** يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتحضير جدول الأعمال الخاص بأشغاله ويقدم تقريرا منتظما حول الوضعية العامة للبلدية ومدى تنفيذ المداولات.

#### رابعاً هيئات تسيير البلدية في ظل قانون البلدية (10-11):

تتوفر البلدية حسب القانون البلدي رقم (10-11) المؤرخ في 22 جوان 2011 على:

- هيئة تداولية تدعى المجلس الشعبي البلدي.
- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

#### 1. المجلس الشعبي البلدي واختصاصاته:

يعرف المجلس الشعبي البلدي بأنه المؤسسة المنتخبة في البلدية وتحقق الديمقراطية على المستوى المحلي، كما تكرر مبدأ الاختيار للشعب، على أساس أن الانتخابات عنصر رئيسي من عناصر الديمقراطية المحلية والتي من خلالها تعطى للمواطنين المحليين فرصة لتقييم أداء الأعضاء المنتخبين والحكم على مصداقيتهم في المستقبل، ويعتبر المجلس كذلك كهيئة مداولات علنية على المستوى البلدي، يسمح فيه للمواطنين بحضور جلساته والاطلاع على محاضر المداولات أو أخذ نسخة منها.<sup>2</sup>

إذن المجلس الشعبي البلدي هو مجلس منتخب يتشكل من أعضاء منتخبين محليين عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر لمدة خمسة (5) سنوات. ويجتمع المجلس كل شهرين في دورة عادية، كما يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو بثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي. كما أنه في حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون. ويخطر الوالي بذلك فوراً.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "تنظيم الجماعات الإقليمية"، المرجع السابق، على الرابط التالي:

<http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/%D>

<sup>2</sup> ناجي عبد النور، "دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة \_ تجربة البلديات الجزائرية" في مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، العدد 01 (2009)، ص 156.

<sup>3</sup> موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "تنظيم الجماعات الإقليمية"، المرجع السابق، على الرابط التالي:

<http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/%D>

ويتكون المجلس الشعبي البلدي من المنتخبين يتراوح عددهم ما بين 13 و43 عضو حسب عدد سكان البلدية. وقد حددت المادة (79) من القانون العضوي (01/12) عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية كما يلي:<sup>1</sup>

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة.
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و20000 نسمة.
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و50000 نسمة.
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و100000 نسمة.
- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و200000 نسمة.
- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها بين 200001 نسمة أو يفوق.

ويمارس المجلس الشعبي البلدي مهامه من خلال انشاء اللجان ويتراوح عددها ما بين 03 الى 06 لجان حسب التعداد السكاني للبلدية، وتختص هذه اللجان في المجالات التالية: الاقتصاد والمالية والاستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية، الري والفلاحة والصيد البحري، الشؤون الاجتماعية والثقافة والرياضة والشباب، كما أنه يمكن للمجلس احداث لجان خاصة لدراسة موضوع محدد.<sup>2</sup>

يحدد عدد اللجان الدائمة كما يلي:<sup>3</sup>

- 03 لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل.
- 04 لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 الى 50.000 نسمة.
- 05 لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 الى 100.000 نسمة.
- 06 لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة.

يقوم المجلس الشعبي البلدي بمعالجة شؤونه التابعة لاختصاصه عن طريق مداولة. تتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة أعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت. في حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا. تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين(21) يوما من إيداعها لدى الولاية.

أما بخصوص المداولات المتضمنة الميزانية والحسابات وقبول الهبات والوصايا الأجنبية واتفاقيات التوأمة والتنازل عن أملاك البلدية لا تصبح نافذة إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي. كما أنه تلغى بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات. وفي هذه الحالات فان الوالي يعاين بطلان المداولة بقرار.<sup>4</sup>

وقد حظي المجلس الشعبي البلدي باختصاصات واسعة تدور كلها في محور التهيئة والتنمية، التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز، التربية، الحماية الاجتماعية، الرياضة، الشباب والثقافة والتسليية والسياحة، النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية وغيرها من الاختصاصات التي تساهم في تحسين التكفل بانشغالات المواطنين.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> فريجات إسماعيل، "الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر (كيفية تشكيل المجالس الشعبية البلدية)" في مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد الرابع عشر (جانفي 2016)، ص.193.

<sup>2</sup> سويقات أحمد، "الجماعات الإقليمية ووحدة إقليم الدولة في الجزائر" في مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد الرابع عشر (جانفي 2016)، ص.65.

<sup>3</sup> أنظر المادة (31) من قانون البلدية (10/11) المؤرخ في 22 جوان 2011

<sup>4</sup> موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "تنظيم الجماعات الإقليمية"، المرجع السابق، على الرابط التالي:

<http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/%D>

<sup>5</sup> سويقات أحمد، المرجع السابق، ص.65.

أ. رئيس المجلس الشعبي البلدي وصلاحياته:

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم انتخابه من طرف سكان البلدية عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة لمدة 05 سنوات، غدت تنص المادة (65) من قانون البلدية 10/11 على أنه "يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين"<sup>1</sup>.

وبالتالي فإنه في غضون الأيام الخمسة عشر (15) الموالية لإعلان نتائج الانتخابات، يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين. أما في حالة تساوي الأصوات فإنه يعلن المرشح أو المرشحة الأصغر سنا رئيسا. حيث يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطاته باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها وباسم الدولة، كما أنه عليه أن يقيم بصفة دائمة وفعلية بإقليم البلدية. إلا في الحالات الاستثنائية فإنه يمكن للوالي الترخيص بغير ذلك<sup>2</sup>.

ويساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان (2) أو عدة نواب. يكون عددهم كما يأتي<sup>3</sup>:

- نائبان (2) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من سبعة (7) إلى تسعة (9) مقعدا
- ثلاثة (3) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من أحد عشر (11) مقعدا
- أربعة (4) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من خمسة عشر (15) مقعدا
- خمسة (5) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وعشرين (23) مقعدا
- ستة (6) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وثلاثين (33) مقعدا.

وطبقا لنص المادة (66) من قانون البلدية فإنه بعد اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، يتم ارسال محضر تنصيبه إلى الوالي ومن باب إعلام سكان إقليم المعني يتم أيضا إصاق هذا المحضر بمقر البلدية، وكذا الملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية التابعة للبلدية المعنية<sup>4</sup>.  
وبالنسبة لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فهي تتنوع فمنها ما يعود إليه باعتباره ممثلا للبلدية، ومنها باعتباره هيئة تنفيذية، ومنها كذلك ما يعود إليه باعتباره ممثلا للدولة.  
**أولا صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية:**

على اعتبار أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية، فهي تحتاج إلى من يعبر عن إرادتها، فقد أسند القانون البلدي مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبالتالي فهو يتكفل بممارسة الصلاحيات التالية<sup>5</sup>:

<sup>1</sup> يعيش تمام أمال، " المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية للسلطة الوصية" في مجلة العلوم الإنسانية،

جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثالث والثلاثون (جانفي 2014)، ص. 283.

<sup>2</sup> أنظر المواد (62، 63، 64، 65) من قانون البلدية (10/11) المؤرخ في 22 جوان 2011

<sup>3</sup> أنظر المادة (69) من قانون البلدية (10/11) المؤرخ في 22 جوان 2011

<sup>4</sup> يعيش تمام أمال، المرجع السابق، ص. 285.

<sup>5</sup> أنظر المواد (77، 78، 79، 80، 81، 82، 83) من قانون البلدية (10/11) المؤرخ في 22 جوان 2011

1. **التمثيل:** أي أن يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية. كما أنه يمثلها في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية، وفقا للشروط المنصوص عليها في التشريع والتنظيم.

2. **تحضير جدول الأعمال:** يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتحضير مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها، كما يسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي ويطلعه على ذلك.

3. **تنفيذ ميزانية البلدية:** حيث يقوم بتنفيذ ميزانية البلدية وهو الامر بالصرف، كما يقوم تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وادارتها. كما يقوم بالتقاضي باسم البلدية ولحسابها وكذا إدارة مداخل البلدية ومتابعة تطور مالية البلدية.

4. **إبرام العقود:** يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والايجارات وقبول الهبات والوصايا، والقيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها. كما يتخذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط.

5. **المحافظة على حقوق البلدية:** من خلال ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة، واتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية، يسهر على المحافظة على الأرشيف، وكذا اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية. كما أنه يسهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها.

#### ثانيا صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة تنفيذية:

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيسا للهيئة التنفيذية، وعلى هذا الأساس فقد أعطى له قانون البلدية الجديد في المادة (69) الحق في اختيار نواب لمساعدته للقيام بهذه المهمة، حيث يشكلون مع الرئيس على اختلاف عددهم، فعددهم يتناسب طردا مع عدد المقاعد المخصص لكل بلدية على حدى، كحد أدنى نائبين وكحد أقصى ستة نواب، ومن خلال هذه الصفة يمكنه تفويض إمضاءه لهم في حدود ما هو موكل لهم من مهام طبقا لنص المادة (03/70) من قانون البلدية. وبصفة رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيسا للهيئة التنفيذية فهو يتولى التحضير لجلسات المجلس وتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، بالإضافة إلى أنه يعمل على اطلاعه بموجب تقرير عن تنفيذ المداورات بين كل دورة وأخرى حسب المادة (80) من قانون البلدية، وحسب المادة (81) يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ ميزانية البلدية، وهو الأمر بالصرف على مستواها.<sup>1</sup>

#### ثالثا صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة:

باعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة في إقليم البلدية، فإنه يتمتع بمجموعة من الصلاحيات تتمثل فيما يلي:

1. **الحالة المدنية:** إذ تشير المادتين (86 و87) من القانون البلدي (10/11) أن للرئيس صفة ضابط الحالة المدنية التي تخوله القيام بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقا للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا. كما يمكنه تفويض امضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين والى كل موظف قصد: استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات، تدوين كل العقود والاحكام في سجلات الحالة المدنية، اعداد وتسليم كل العقود المتعلقة

<sup>1</sup> يعيش تمام آمال، المرجع السابق، ص. 290.

بالتصريحات المذكورة. التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية. التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الاصلية منها.<sup>1</sup>

**2. تنفيذ القوانين والتنظيمات:** يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتبليغ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية، كما أنه يتولى السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية. ويسهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف. يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فوراً، كما يأمر بهدم الجدران والعمارات والبنىات الأيلة للسقوط، وفي حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية فإنه يأمر بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات، وفي هذا الإطار يمكنه تسخير الأشخاص والممتلكات طبقاً للتشريع المعمول به.<sup>2</sup>

**3. الشرطة القضائية:** يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية، إذ يمكنه عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم.

**4. الشرطة الإدارية:** في هذا الإطار يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات، والتأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص ومعاقبة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الاعمال التي من شأنها الاخلال بها. يقوم بتنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على الإقليم، السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني، السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري، السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية، السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها، اتخاذ التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها، السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع، السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة، ضمان ضبطية الجناز والمقابر طبقاً للعادات وحسب مختلف الشرائع الدينية.<sup>3</sup>

### ج. الأمين العام للبلدية:

إن الأمين العام للبلدية يكون تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، أما فيما يخص كيفية وشروط تعيينه وكذا حقوقه وواجباته فإنها تحدد عن طريق التنظيم. ويتولى الأمين العام للبلدية القيام بما يلي:<sup>4</sup>

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية.
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين.
- اعداد محضر تسليم واستلام (بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد خلال ال 08 أيام التي تلي تنصيبه).

1 أنظر المادتين (86. 87) من قانون البلدية (10/11) المؤرخ في 22 جوان 2011

2 أنظر المواد (88. 89. 90. 91) من قانون البلدية (10/11) المؤرخ في 22 جوان 2011

3 أنظر المادة (94) من قانون البلدية (10/11) المؤرخ في 22 جوان 2011

4 أنظر المواد (127. 128. 129) من قانون البلدية (10/11) المؤرخ في 22 جوان 2011

- يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات.

## الفرع الثاني: التنظيم الولائي بالجزائر

تحت هذا العنوان سيتم تناول تعريف الولاية، لمحة تاريخية عنها، وكذا هيئات تسيير الولاية حسب قانوني الولاية.

### أولا تعريف الولاية:

لقد عرفت المادة الأولى من القانون (09\_90) الولاية بأنها " جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وتشكل مقاطعة إدارية للدولة وتنشأ بقانون " 1.

كما تعرف أيضا بأنها " الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة" 2. فالولاية بهذه الصفة تشكل فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن. 3.

وللولاية إقليم واسم ومقر ومجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي الولائي، ويحدد اسمها ومقرها مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية باقتراح من المجلس الشعبي الولائي، ويطابق إقليم الولاية لأقاليم البلديات التي تتكون منها، كما تكون تعديلات الحدود الإقليمية للولايات والمتمثلة في فصل جزء من تراب ولاية ما لضمه إلى ولاية أخرى من اختصاص القانون وتتم هذه التعديلات بعد استشارة المجالس الشعبية الولائية المعنية. وفي حالة تعديل الحدود الإقليمية، فان حقوق والتزامات بالولايات المعنية تعدل تبعاً لذلك. 4.

### ثانيا لمحة تاريخية عن الولاية:

يمكن أن نميز بين مرحلتين أساسيتين كان قد مر بهما التنظيم الولائي بالجزائر وهما: مرحلة الاستعمار ومرحلة الاستقلال.

أ. مرحلة الاستعمار: قام الاحتلال الفرنسي منذ 1845 وبصفة تعسفية تقسيم البلاد الى ثلاثة أقاليم، ثم أحدثت تقسيمات تعسفية أخرى في الأقاليم الثلاثة لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية والعسكرية الاستعمارية حسب كثافة الجيش والمعمرين. وفي هذه المرحلة يمكن تسجيل الملاحظات الأساسية التالية: 5:

1. لقد تم إخضاع مناطق وإقليم الجنوب إلى السلطة العسكرية، بينما قسم الشمال في البداية إلى ثلاث عمالات (ولايات) هي: الجزائر، وهران، قسنطينة. مع إخضاعها نسبيا إلى القانون المتعلق بالعمالات في فرنسا وذلك منذ التقسيم الوارد بالأمر الصادر في 15 أفريل 1845 والمتعلق بإدارة الأقاليم المدنية، إلى حين صدور المرسوم (56-601) المؤرخ في 28 جوان

1 أنظر المادة (01) من قانون الولاية (09/90) المؤرخ في 7 أفريل 1990

2 موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، " تنظيم الجماعات الإقليمية "، المرجع السابق، على الرابط التالي: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/%D>

3 سويقات أحمد، المرجع السابق، ص.60.

4 أنظر المواد (2.3.4.5.6.7) من قانون الولاية (09/90) المؤرخ في 7 أفريل 1990

5 محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية (عناية، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004)، ص.111. 113.

- 1956 المتضمن الإصلاح الإداري بالجزائر. ومع نهاية الاستعمار الفرنسي كان بالجزائر 15 عمالة و91 دائرة.
2. إن نظام العمالات في الجزائر خلال الفترة الاستعمارية شكل صورة لعدم التركيز الإداري، فقد كانت مجرد وحدة إدارية للتمكين الاستعماري واطارا لتنفيذ سياساته وخطته الهدامة.
3. قام المحافظ (الوالي) بإدارة وتسيير العمالة، وقد كان خاضعا للسلطة الرئاسية للحاكم العام، كما كان يتمتع بصلاحيات وسلطات واسعة يمارسها بمساعدة نواب له في نطاق الدوائر كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة.
4. تم احداث هيئتين أساسيتين إلى جانب عامل العمالة (المحافظ أو الوالي) وهما:

أ. مجلس العمالة: حيث كان يمارس مهامه تحت رئاسة عامل العمالة وعضوية عدد من الموظفين تعينهم السلطة المركزية (الحاكم العام)، وله عدة اختصاصات إدارية وقضائية.

ب. المجلس العام: في البداية كان يتشكل عن طريق تعيين أعضائه من أعيان البلد، الى حين اعتماد نظام الانتخاب سنة 1908، والذي أنشأ هيئتين انتخابيتين (المعمرين والأهالي)، لتتحدد نسبة التمثيل للأهالي ب 5/2 من مجموع مقاعد هذا المجلس سنة 1944، بعد أن كانت (ربع) 4/1 سنة 1919.

ب. مرحلة الاستقلال: قامت الحكومة الجزائرية بعد الاستقلال بتبسيط الصلاحيات العمالية وإعادة تنظيمها وتحديدها على فترات كما يلي: 1

1. الفترة الأولى: تم فيها احداث لجان عمالية (جهوية) للتدخل الاقتصادي والاجتماعي C.D.I.E.S. وتضم ممثلين عن المصالح الإدارية وممثلين عن السكان يعينهم عامل العمالة (الوالي)، والذي تؤول اليه رئاسة اللجنة. كما أنه كان لها دور استشاري ومساعدة عامل العمالة في صلاحياته الاقتصادية والاجتماعية، وقد اختفت تماما هذه اللجان على الصعيد القانوني بعد صدور الأمر الذي أسس المجالس العمالية الاقتصادية الاجتماعية سنة 1967.

2. الفترة الثانية: بعد الانتخابات البلدية عام 1967 تم استخلاف اللجنة السابقة بمجلس جهوي (عمالي أو ولائي) اقتصادي واجتماعي A.D..E.S. والذي كان يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالعمالة، مع إضافة ممثل عن كل من الحزب، النقابة، والجيش.

وقد استمر هذا الوضع إلى أن صدر أول نص قانوني المتمثل في أمر (69-38) المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، والذي أوكلت بموجبه للولاية مهام سياسية، اقتصادية، اجتماعية، وثقافية مع التركيز على دورها في مساعدة وتنشيط البلديات، بالإضافة الى مهامها ذات الطابع التنظيمي والإداري.

وطبقا للأمر (69-38) المؤرخ في 23 ماي 1969، فقد قام التنظيم الولائي في الجزائر على ثلاثة أجهزة أساسية وهي: 2

1. المجلس الشعبي الولائي: وهو هيئة منتخبة على غرار المجلس الشعبي البلدي.

1 حمادو سليمة، المرجع السابق، ص. 38.

2 محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 115. 116.

2. المجلس التنفيذي للولاية: ويتشكل تحت سلطة الوالي من مديري ومسؤولي مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في إقليم الولاية.

3. الوالي: ويمثل سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة بها، ويتم تعيينه من طرف رئيس الدولة.

### ثالثا هيئات تسيير الولاية حسب القانون الولائي (09/90):

للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي وهذا ما نصت عليه المادة (8) من قانون الولاية 1990 وسيتم التطرق لهاتين الهيئتين كما يلي:

#### أ. المجلس الشعبي الولائي واختصاصاته:

يعرف المجلس الشعبي الولائي على أنه جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره والسهل على شؤونه ورعاية مصالحه.<sup>1</sup>

ويتشكل المجلس الشعبي الولائي من مجموعة من المنتخبين تم اختيارهم وتزكيبتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة من المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المترشحين الأحرار وعليه فالمجلس يتشكل من المنتخبين فقط. ويتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي بين 35 و 55 عضوا على أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل.

ويتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي للفترة الانتخابية (5سنوات) من طرف جميع أعضاء المجلس بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة في الدورة الأولى، كما تجرى دورة ثانية يتم فيها الانتخاب بالأغلبية النسبية، وفي حالة تساوي الأصوات يتم إعلان الأكبر سنا رئيسا للمجلس، ويقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي بتسيير شؤون المجلس بواسطة ديوان يتكون من موظفين بالولاية.

ويعقد المجلس الشعبي الولائي أربعة دورات عادية في السنة مدة كل دورة 15 يوما، يمكن تمديدتها 7 أيام أخرى، ونص قانون الولاية (09/90) على ضرورة إجراءها في تواريخ محددة، وإلا عدت باطلة، وهي أشهر: مارس، جوان، سبتمبر وديسمبر. وبالتالي يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي بتوجيه استدعاءات لأعضاء المجلس قبل عشرة أيام من تاريخ انعقاد الدورة مرفقة بجدول الأعمال. كما انه يعقد دورات استثنائية (غير عادية) كلما اقتضت الحاجة لذلك، سواء بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو ثلث (3/1) أعضاء المجلس أو الوالي.<sup>2</sup>

وبالنسبة لاختصاصات المجلس الشعبي الولائي فقد نصت المادة (55) من قانون الولاية (09/90) أن يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة.<sup>3</sup>

ويتداول المجلس الشعبي الولائي في المجالات التالية:

1. **الفلاحة والري:** وذلك من خلال توسيع وترقية الفلاحة، الوقاية من الآفات الطبيعية، التشجير وحماية البيئة والغابات، الصحة الحيوانية، المياه الصالحة للشرب وتطهير المياه.

2. **الهيكل الأساسية الاقتصادية:** ويتم ذلك بالقيام بالأنشطة التالية (تهيئة طرق الولاية وصيانتها وتصنيفها، ترقية هياكل استقبال الأنشطة، الإنارة الريفية وفك العزلة).

1 عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 232.

2 محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 119.

3 أنظر المادة (55) من قانون الولاية (09/90) المؤرخ في 17 أبريل 1990.

3.التجهيزات التربوية والتكوينية: إذ تتولى الولاية انجاز وصيانة مؤسسات التعليم الثانوي والتقني والتكوين المهني.

4.النشاط الاجتماعي والثقافي: حيث يتولى المجلس القيام بعدة أعمال كالتشغيل، انجاز هياكل الصحة العمومية، القيام بأعمال الوقاية الصحية، مساعدة الفئات الاجتماعية المحتاجة إلى رعاية (المعوقين، المسنين)، إنشاء المؤسسات الثقافية والرياضية وبعث تنمية التراث الثقافي والسياحي بالولاية.

5.السكن: فالمجلس يساهم ويشجع على البناء والتعاونيات العقارية.<sup>1</sup>

### ب.الوالي وصلاحياته:

يعتبر الوالي سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت، ويستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية، وعلى هذا الأساس فهو يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه من جهة ممثل للدولة ومن جهة أخرى ممثل للولاية.

وطبقا للمرسوم الرئاسي رقم 89\_44 الصادر في 10\_04\_1989 وغيره من النصوص خاصة المرسوم التنفيذي رقم 90\_25 المؤرخ في 25\_07\_1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية، فإنه ينعد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية. كما يتم انتهاء مهامه طبقا لقاعدة توازي الأشكال، بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه.<sup>2</sup>

تتعدد وتتوغل صلاحيات الوالي، إذ أن الوالي يتمتع بوضعية قانونية مركبة وتمتيزة فهو إلى جانب أنه يمثل السلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية، فهو يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يعتبر الوالي كذلك الرئيس الإداري للولاية.

### أولا صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة:

ذكرت المادة (92) من قانون الولاية (09/90) أن الوالي هو ممثل للدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية وينفذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء، وقد أشارت المادة (93) من قانون الولاية (09/90) أن الوالي ينشط وينسق ويراقب عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء ما يلي: (العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية والتكوين، وعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية للنفقات العمومية وتصفياتها، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيفة العمومي، المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الدولة).

وباعتباره ممثلا للدولة فإنه يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات والأوامر، كما يتمتع الوالي بسلطة الضبط الإداري (الشرطة الإدارية) وفقا لما جاءت به المادة (96) من قانون الولاية (09/90)، إذ يعد الوالي مسؤولا عن حماية النظام والحفاظ على أمن وسلامة السكان.<sup>3</sup>

### ثانيا صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:

وبصفة الوالي هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي فإنه يتولى تنفيذ القرارات الناتجة عن مداورات المجلس الشعبي الولائي، وهو ما نصت عليه المادة (103) من قانون الولاية (09/90)، إذ أنه ملزم قانونا

1 محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.121.

2 نفس المرجع، ص.125.

3 أنظر المواد (92.93.94.95.96) من قانون الولاية (09/90) المؤرخ في 17 أبريل 1990.

بتقديم تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداولة المجلس الشعبي السابقة مصالح الدولة على مستوى الولاية، كما أنه يزود المجلس بكافة الوثائق والمعلومات لحسن سير أعماله ودوراته، بالإضافة إلى أن الوالي يسهر على إشهار مداولات المجلس ويوجه التعليمات لمختلف المصالح من أجل تنفيذ ما تداول حوله المجلس.<sup>1</sup>

### ثالثا صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية:

يمثل الوالي الولاية في جميع الأعمال المدنية والإدارية طبقا للتشريع الساري المفعول، كما يمثلها أمام القضاء سواء كان مدعيا أو مدعى عليه.<sup>2</sup>

ومن الناحية المالية يعد الوالي الأمر بالصرف على مستوى الولاية، ويتولى إبرام العقود باسمها.<sup>3</sup>

### رابعا هيئات تسيير الولاية حسب القانون الولائي (07/12):

لولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي.

### أ. المجلس الشعبي الولائي واختصاصاته:

يعرف المجلس الشعبي الولائي على أنه جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره والسهر على شؤونه ورعاية مصالحه.<sup>4</sup>

يعتبر المجلس الشعبي الولائي هيئة المداولة في الولاية التي تحل عن طريق المداولة، الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه، وحول كل شأن ذو مصلحة للولاية. أما بالنسبة لنظامه الداخلي فإن المجلس الشعبي الولائي يعد نظامه الداخلي ويصادق عليه ويعقد أربع (04) دورات عادية في السنة برئاسة رئيس المجلس الشعبي الولائي، مدة كل دورة منها خمسة عشر (15) يوما على الأقل. كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي.<sup>5</sup> ويتشكل المجلس الشعبي الولائي من مجموعة من المنتخبين الذين يتم انتخابهم من بين القوائم المقترحين من قبل الأحزاب أو المترشحين الأحرار وينتخبون رئيسا خلال 08 أيام التي تلي تنصيبه وبدوره يقوم باختيار نوابه حسب المقاعد المكونة للمجلس الشعبي الولائي. ويتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي ما بين 35 و55 عضوا حسب التعداد السكاني للولايات.<sup>6</sup>

وللقيام بأعماله على وجه حسن فإن المجلس الشعبي الولائي يشكل من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما المتعلقة بالآتي:<sup>7</sup>

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني.
- الاقتصاد والمالية.
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- الاتصال وتكنولوجيات الإعلام.

1 عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 263.

2 محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 127.

3 عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 263.

4 عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 232.

5 موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "تنظيم الجماعات الإقليمية"، تم تصفح الموقع يوم: 2016/06/07 الساعة: 00.33 على الرابط

التالي: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/%D>

6 سويقات أحمد، "الجماعات الإقليمية ووحدة إقليم الدولة في الجزائر"، في مجلة دفاثر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد

الرابع عشر (جانفي 2016)، ص. 61.

7 موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "تنظيم الجماعات الإقليمية"، المرجع السابق، على الرابط التالي:

<http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/%D>

- تهيئة الإقليم والنقل.  
- التعمير والسكن.  
- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة.  
- الشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب.  
- التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل.  
ويمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية، وينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضاء للعهدة الانتخابية، حيث يجري انتخاب هذا الرئيس بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة.  
وبالنسبة لاختصاصات المجلس الشعبي الولائي فإنه يعالج جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة.  
ويتداول المجلس الشعبي الولائي في المجالات التالية: الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، السياحة، الاعلام والاتصال، التربية والتعليم العالي والتكوين، الشباب والرياضة والتشغيل، السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية، الفلاحة والري والغابات، التجارة والأسعار والنقل، الهياكل القاعدية والاقتصادية، التضامن ما بين البلديات المحتاجة والتي يجب ترقية التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي، حماية البيئة، التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ترقية المؤهل النوعية المحلية.<sup>1</sup>  
ب. الوالي واختصاصاته:

يعتبر الوالي سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت، ويستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية، وعلى هذا الأساس فهو يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه من جهة ممثل للدولة ومن جهة أخرى ممثل للولاية.

يعين الوالي عن طريق مرسوم رئاسي طبقا للمادة 78 من الدستور، وهو يتمتع بازدواجية وظيفية، فهو ممثل الدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة.

#### أ-صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية: يقوم الوالي بصفته ممثلا للولاية بالمهام التالية:<sup>2</sup>

1. يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات ويضمن تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي طبقا للمادة 102 من القانون 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.
  2. يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة.
  3. يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية، طبقا للمادة 103 من قانون الولاية.
  4. ينشط الوالي وينسق ويراقب المصالح والمؤسسات العمومية الموضوعة في الولاية.
  5. يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية. ويؤدي باسم الولاية، كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية. ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك.
  6. يمثل الوالي الولاية أمام القضاء كطالب أو مدافع ما عدا الحالة التي يكون فيها الأطراف المتنازعين هم الدولة والجماعات الإقليمية.
  7. يعد الوالي، في الإطار التقني، مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليه، وهو الأمر بصرفها.
- بالإضافة إلى ما سبق فإن الوالي يقوم بالأعمال التالية:<sup>3</sup>

1 سويقات أحمد، المرجع السابق، ص.62.

2 موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "تنظيم الجماعات الإقليمية"، المرجع السابق، على الرابط التالي:  
<http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/%D>

3 سويقات أحمد، المرجع السابق، ص.64.

1. السهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها حسب التشريع.
2. تقديم بيان سنوي أمام المجلس الشعبي الولائي حول نشاطات الولاية.
3. حضور دورات المجلس الشعبي الولائي، وكذا التدخل أثناء أشغال المجلس الشعبي الولائي بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس.
4. إخطاره من طرف رئيس المجلس عند انشاء لجنة تحقيق، وإخطاره بالمداولة الخاصة بفقدان أي عضو بالمجلس صفة المنتخب، وتبليغه بالمداولة الخاصة بإقرار استقالة أي عضو من المجلس.
5. اقتراح مندوبية ولائية خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس الشعبي الولائي.
6. اقتراح المواضيع الخاصة بالولاية والتي تدخل في إطار صلاحيات المجلس الشعبي الولائي من أجل التداول.
7. اصدار قرارات من أجل تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي.
8. اعداد الحساب الإداري للولاية.
9. استدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي.
10. نقل الاعتمادات داخل الباب الواحد أو من باب الى باب في حالة الاستعجال بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي.
11. الموافقة على القانون الداخلي للمجلس الشعبي الولائي.

**ب- صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة: يمكن حصر صلاحيات الوالي بصفته ممثلاً للدولة فيما يلي:**

1. حماية حقوق المواطنين وحياتهم.
2. السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية.
3. المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية في إطار الضبطية الإدارية.
4. تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية، ورؤساء مصالح الأمن بإعلامه بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية.
5. تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية لا سيما في الظروف الاستثنائية.
6. وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا والعمل على تنفيذها.
7. توضع تحت تصرفه مصالح الأمن قصد تطبيق القرارات الخاصة بحماية حقوق المواطنين وتجسيد تدابير الدفاع والحماية.
8. اعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحسينها وتنفيذها، كما يمكنه تسخير الأشخاص والممتلكات في إطار هذه المخططات.
9. حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات.
10. الأمر بصرف ميزانية الدولة الخاصة بالتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية.
11. يرأس لجنة الصفقات الولائية.

<sup>1</sup> سويقات أحمد، المرجع السابق، ص. 63.

12. يرأس اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ولجنة الطعن الإداري على مستوى الولاية.

وقد كرس المشرع الجزائري دور الوالي كمثل للدولة على المستوى المحلي ومفوض الحكومة بممارسة الضبط الإداري والمحافظة على السكينة العمومية، فقد جاء في الفصل الأول من الباب الثالث في قانون الولاية في المادة 114 "أن الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، ويتخذ في ذلك القرارات ويتولى تنسيق نشاطات مصالح الأمن الموجودة على إقليم الولاية"، وتظهر سلطات الوالي محددة الاختصاص النوعي والمكاني في المحافظة على السكينة العمومية في عدة مجالات نظمها القانون كالاكتامعات والمظاهرات العمومية وحركة المرور عبر الطرق وسلامته وأمنها.<sup>1</sup>

### ج. الدائرة:<sup>2</sup>

الدائرة هي امتداد إداري للولاية، تمثل مستوى وسيط يساعد البلديات في أداء مهامها. وهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلالية المالية. يقوم رئيس الدائرة بمساعدة الوالي في مهامه خاصة فيما يتعلق بالرقابة، المتابعة وتنشيط البلديات المرتبطة بكل دائرة.

يعمل رئيس الدائرة على التوجيه، التنسيق، مراقبة نشاط البلديات المرتبطة بدائرتة. كما يكلف بتشجيع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها. من صلاحياته كذلك أنه يعطي رأي استشاري حول تعيين مسؤولي الهياكل التقنية للدائرة التابعة لإدارة الدولة. أما الأمين العام للدائرة فإنه يكلف بمتابعة المهام الموكلة للهياكل المرتبطة بالدائرة والتنسيق فيما بينها.

## الفرع الثالث: الرقابة على الإدارة المحلية الجزائرية

يقتضي تنظيم الدولة الموحدة البسيطة إيجاد نوع من التكامل بين مبدأ التسيير الإداري الحر والمستقل للجماعات الإقليمية ومبدأ الرقابة على هذه الجماعات، فمن الضروري عند وضع التنظيم القانوني لهذه الرقابة من طرف المشرع تنظيمها بشكل يسمح بفرض رقابة ناجعة على تدخلات الجماعات الإقليمية باعتبارها جزء من إقليم الدولة لإلزامها بتطبيق القوانين الوطنية دون التضحية بالاستقلال الذي يقتضيه تسيير الشؤون التي يخولها إياها القانون.<sup>3</sup>

### أولا الرقابة على البلدية:

على الرغم من تمتع البلدية بشخصية معنوية واستقلال مالي إلا أن أعمالها تخضع للرقابة وتمس هذه الرقابة أعضاء المجلس الشعبي البلدي، أعمال البلدية وتصرفاتها والرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة.

1. الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي: يخضع أعضاء المجلس الشعبي البلدي (المنتخبين البلديين) إلى رقابة إدارية تمارسها الجهة الوصية (الولاية) وتأخذ هذه الرقابة الصور التالية:

<sup>1</sup> إسماعيل جابوري، "اختصاصات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على السكينة العمومية كأحد أهداف الضبط الإداري في الجزائر" في مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 17 (جوان 2017)، ص. 147.

<sup>2</sup> موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "تنظيم الجماعات الإقليمية"، المرجع السابق، على الرابط التالي: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/%D>

<sup>3</sup> زغداوي محمد، "المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية إصلاحات"، في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد 35 (جوان 2011)، ص. 206.

1. **التوقيف:** تشير المادة (32) من قانون البلدية (08/90) على أنه " عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه، ويصدر قرار التوقيف معللاً من قبل الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية.<sup>1</sup>

2. **الإقالة:** جاء في المادة (31) من قانون البلدية (08/90) أنه " يصرح للوالي فوراً بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه، أنه غير قابل للانتخاب قانوناً أو تعزيره حالة من حالات التنافي".<sup>2</sup>

3. **الإقصاء:** إن الإقصاء يختلف عن الإقالة على اعتبار أنه إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية، مما يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي وهو ما نصت عليه المادة (33) من قانون البلدية (08/90) " يقضى نهائياً من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة (32) من قانون البلدية (08/90)، ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانوناً هذا الإقصاء، يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء".<sup>3</sup>

2. **الرقابة على أعمال البلدية وتصرفاتها:** وتتخذ الرقابة على أعمال البلدية عدة أشكال منها التصديق على المداورات الخاصة بالميزانيات والحسابات وكذا إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، وقد حدد المشرع مجموع حالات إبطال وإلغاء المداورات من طرف الوالي.<sup>4</sup>

3. **الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة:** وتكون هذه الرقابة بإنهاء حياة الهيئة إنهاء قانونياً ويتمثل في حلها وتجريد أعضائها من الصفة التي يحملونها، وطبقاً للمادة (34) من قانون البلدية (08/90) المتممة بموجب الأمر 03\_05 المؤرخ في 18 جويلية 2005 فإن المجلس البلدي يحل في الحالات التالية:<sup>5</sup>

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف.
- في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.
- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية.
- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدراً للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكنته.

وبموجب المادة (35) من قانون البلدية (08/90) فإنه " لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية. وقد أشارت المادة (36) أنه إذا وقع حل المجلس الشعبي البلدي سواء انجر عنه تجديده الكامل أو لم ينجر يتولى تسيير شؤون البلدية مجلس مؤقت يعينه الوالي بقرار منه في الأيام العشرة التالية للحل. وتنتهي مهامه بمجرد تنصيب المجلس

1 أنظر المادة (32) من قانون البلدية (08/90) المؤرخ في 17 أبريل 1990.

2 أنظر المادة (31) من قانون البلدية (08/90) المؤرخ في 17 أبريل 1990.

3 محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.100.

4 ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 159.

5 عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.301.

البلدي الجديد. إذ تجرى انتخابات جديدة في مهلة أقصاها ستة أشهر من أجل إبدال المجلس الشعبي البلدي المنحل.<sup>1</sup>

### ب. الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي حسب قانون البلدية (10/11):

لقد أخضع المشرع أعمال المجلس الشعبي البلدي لسلطة الوصاية، بهدف المحافظة على وحدة الدولة من جهة ومنح الجماعات الإقليمية استقلالية في التسيير من جهة أخرى، وما ترتب على هذه الوصاية هو خضوع جميع مداورات المجلس الشعبي البلدي للمصادقة سواء كانت صريحة أو ضمنية.<sup>2</sup>

وبالنسبة لحل المجلس الشعبي البلدي فإنه توجد حالات يتم فيها حله وتجديده الكلي تتمثل في:<sup>3</sup>

1. في حالة خرق أحكام دستورية.
2. في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
3. في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
4. عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
5. عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك بالرغم تطبيق أحكام ال مادة 41 من نفس القانون.
6. في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
7. في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

وفي حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يعين الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، متصرفا ومساعدين، عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية. وتنتهي مهامهم بقوة القانون فور تنصيب المجلس الجديد.

### ج. الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب قانون البلدية (10/11):

تتخذ الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره عضوا منتخبا مثل باقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي عدة صور وهي على النحو التالي:<sup>4</sup>

1. **الإيقاف:** وهو عبارة عن تجميد مؤقت للعضوية فبموجبه يصبح رئيس المجلس الشعبي البلدي عضوا غير ممارس، ولا يحق له حضور دورات المجلس الشعبي البلدي ولا التصويت في المداورات، وذلك طبقا لنص المادة (43)، نتيجة لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة متعلقة بالمال العام، أو لأسباب مخلفة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة كالحبس المؤقت مثلا. وتكون آلية الإيقاف بقرار من الوالي إلى غاية صدور حكم نهائي ببراءته من الجهة القضائية المختصة فيلتحق تلقائيا بالمجلس لمباشرة مهامه على أن يسلم القرار النهائي المثبت ببراءته كإجراء اداري يثبت وضعيته.
2. **الاقصاء:** ويعتبر سقوط كلي ونهائي للعضوية ويكون ذلك بقوة القانون إذا كان رئيس المجلس الشعبي البلدي محل إدانة جزائية نهائية، وتكون آلية الاقصاء بقرار من الوالي يثبت الاقصاء.
3. **الإقالة:** تكون الإقالة في حالة وجود رئيس المجلس الشعبي البلدي في إحدى حالات التنافي أو يتبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانونا، وقد أشارت المادة (02/70) من قانون البلدية

<sup>1</sup> أنظر المواد (35 و36) من قانون البلدية (08/90) المؤرخ في 17 أبريل 1990.

<sup>2</sup> سويقات أحمد، المرجع السابق، ص.66.

<sup>3</sup> موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "تنظيم الجماعات الإقليمية"، المرجع السابق، على الرابط التالي:

<http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/%D>

<sup>4</sup> يعيش تمام آمال، المرجع السابق، ص. 294.

- على " ... يتم استخلاف نائب الرئيس المتوفي أو المستقيل أو المقصي أو الممنوع قانونا حسب نفس الأشكال....".
4. **الاستقالة التلقائية:** تكون الاستقالة التلقائية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة الغياب غير المبرر له لأكثر من شهر عن المجلس، فقد أطلق عليها المشرع مصطلح "التخلي عن المنصب"، ويكون اثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب باجتماع المجلس في جلسة استثنائية بعد انقضاء 40 يوما من غيابه حسب المادة (74) من قانون البلدية.
5. **الحلول:** لقد أقرت المادة (101) من قانون البلدية بأن حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لا يكون إلا في حالة امتناع هذا الأخير عن اتخاذ قرارات فرضت عليه القوانين والتنظيمات اتخاذها. ولا يتم ذلك إلا بالشروط التالية:<sup>1</sup>
- لا بد أن يقوم الوالي بإعذار رئيس المجلس الشعبي البلدي بضرورة اتخاذ القرار المطلوب منه اتخاذه.
  - أن يحدد الوالي لرئيس المجلس الشعبي البلدي مهلة زمنية معينة بمقتضى هذا الاعذار والتي ينبغي على هذا الأخير أن يتخذ القرار المطلوب منه خلالها.
  - مرور المدة القانونية المحددة في الاعذار دون قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ القرار المطلوب منها قانونيا.

### ثانيا الرقابة على الولاية:

تخضع الولاية باعتبارها هيئة إدارية، إلى مختلف أنواع وصور الرقابة المبسطة على البلدية، وسيتم التطرق هنا إلى الرقابة الإدارية المبسطة على أعضاء وأعمال المجلس الشعبي الولائي وباعتباره إحدى هيئات الولاية.

**أ. الرقابة على الأعضاء:** لقد أخضع المشرع أعضاء المجلس الشعبي الولائي للرقابة للمحافظة على سير وديمومة وانسجام المجلس الشعبي الولائي وتتمثل فيما يلي:

1. **الإقالة الحكيمة:** تشير المادة (40) من قانون الولاية (09/90) أن "كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية للانتخاب أو في حالة تنافي منصوصا عليها قانونا يعد مستقيلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي".<sup>2</sup>

أي أن سبب إبعاد العضو عن المجلس يكمن في عدم توافره على شروط الانتخاب أو أنه يشغل وظيفة من بين الوظائف التي لم يسمح المشرع لمن يمارسها بحق الترشح. ويعد العضو مستقيلا بحكم القانون إذا ثبت ذلك. وعلى المجلس أن يتداول حول هذا الأمر ويخطر الوالي بذلك، وإذا لم يتخذ المجلس المبادرة جاز للوالي وبعد اعذار المجلس أن يخطر وزير الداخلية لإصدار قرار الإقالة.<sup>3</sup>

2. **الإيقاف:** وهي الحالة التي بموجبها يمكن توقيف عضوية المنتخب مؤقتا لأحد الأسباب التي ذكرتها المادة (41) من قانون الولاية (09/90) وهي المتابعة الجزائية إذ لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانونا ويوقف بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، غير أن الإعلان عن التوقيف يتم بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية إلى غاية صدور قرار الجهة القضائية.<sup>4</sup>
3. **الإقصاء:** وهو إبعاد كلي ونهائي للعضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي بعدما تكون إدانته نهائية، وهو ما نصت عليه أحكام المادة (42) تطبق أحكام

1 يعيش تمام آمال، المرجع السابق، ص. 297.

2 أنظر المادة (40) من قانون الولاية 09/90 المؤرخ في 17 أبريل 1990.

3 عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 263.

4 أنظر المادة (41) من قانون الولاية 09/90 المؤرخ في 17 أبريل 1990.

المادة (38) على كل منتخب تعرض لإدانة جزائية تسلبه أهلية الانتخاب بعد إقصائه يحل محله المترشح الوارد في نفس القائمة والذي يليه في المرتبة مباشرة.<sup>1</sup>

**ب. الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي:** تمارس على أعمال وتصرفات ومداولات المجلس الشعبي الولائي عدة صور رقابية من قبل جهة الوصاية والمتمثلة في وزارة الداخلية، وتتمثل صور تلك الرقابة في إجراءات التصديق والإلغاء.

1. **التصديق:** وهو نوعان تصديق ضمني وتصديق صريح.  
التصديق الضمني: إذ نصت المادة (49) من قانون الولاية (09/90) على أنه تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى 15 يوما إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به وأحكام المواد 50 و51 و52 من قانون الولاية (09/90).<sup>2</sup>  
التصديق الصريح: إذ نصت المادة (50) من قانون الولاية (09/90) لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها:  
- الميزانيات والحسابات.

- إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية.<sup>3</sup>  
2. **الإلغاء:** ينعقد الاختصاص بإلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لبطلانها بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا.

البطلان المطلق: عددت المادة (51) من قانون الولاية (09/90) عيوب مداولات المجلس الشعبي الولائي والتي تبطل بحكم القانون وهي كما يلي:  
- المداولات التي تخرق القانون أو التنظيم.

- مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تخص مسألة خارجة عن صلاحياته.  
- المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي.

البطلان النسبي: اعتبر المشرع أن بعض المداولات التي تكون معيبة بأحد العيوب تكون قابلة للإلغاء، وهي المداولات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي المعنيون بقضية موضوع المداولة إما باسمهم الشخصي أو كوكلاء.<sup>4</sup>

**ج. الرقابة على الهيئة (المجلس الشعبي الولائي):** على الرغم من أن المجلس الشعبي الولائي هيئة منتخبة فقد خول المشرع للسلطة الإدارية الرقابة عليه، وحتى لا يكون هناك تجاوز لاستعمال هذه السلطة فقد حددت بنص المادة (44) من قانون الولاية (09/90) المعدلة بموجب الأمر رقم 04/05 المؤرخ في 2005/7/18 المتمم لقانون الولاية لسنة 1990 إذ تضمنت هذه المادة الحالات التي تؤدي إلى حل المجلس الشعبي الولائي والمتمثلة فيما يلي:

1. في حالة إلغاء نهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
2. في حالة استقالة جماعية لجميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
3. عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف الأعضاء حتى بعد تطبيق أحكام المادة (38) (أحكام الاستخلاف).
4. في حالة اختلاف خطير بين أعضاء المجلس والذي يعرقل السير العادي لأعمال للمجلس الشعبي الولائي.

1 أنظر المادة (42) من قانون الولاية 09/90 المؤرخ في 17 أبريل 1990.

2 أنظر المادة (49) من قانون الولاية 09/90 المؤرخ في 17 أبريل 1990.

3 أنظر المادة (50) من قانون الولاية 09/90 المؤرخ في 17 أبريل 1990.

4 أنظر المادة (52) من قانون الولاية 09/90 المؤرخ في 17 أبريل 1990.

5. عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكينة. <sup>1</sup>

### المبحث الثاني: الإطار النظري للتخطيط الاستراتيجي

إن التخطيط عملية ذهنية تسبق تنفيذ أي عمل، كما أنه ضرورة حتمية طالما يتعامل مع المستقبل الذي يكتنفه الغموض ويرمي الى مواجهته بخطط منظمة سلفا لتحقيق أهداف محددة. والإنسان بطبعه كائن مستقبلي مفطور على حاستين هما الذاكرة والتوقع، فهو ينظم حياته داخل شبكة ينسجها الماضي أو الحاضر والمستقبل، فلا غرور إذن أن يكون التخطيط استراتيجيا فظهور التخطيط الاستراتيجي كأحدث صورة من صور التخطيط في المنظمات أدى بهذه المنظمات إلى تغيير الكيفية التي تخطط بها. وقد تم تقسيم هذا المبحث الى أربعة مطالب اذ يتضمن المطلب الأول مفهوم التخطيط الاستراتيجي وأهميته، أما المطلب الثاني فقد تناول مراحل التخطيط الاستراتيجي، في حين أن المطلب الثالث تطرق الى شروط نجاح التخطيط الاستراتيجي، أما المطلب الرابع ففيه تناولنا معوقات التخطيط الاستراتيجي.

### المطلب الأول: مفهوم التخطيط الاستراتيجي وأهميته

يعتبر التخطيط أسلوبا ومنهجا في التفكير المنطقي والعقلاني، كما أنه يعد الوظيفة الإدارية الأولى في المنظمة، اذ تتكامل هذه الوظيفة مع الوظائف الإدارية الأخرى من تنظيم وقيادة وتوجيه ورقابة وغيرها. وتتم ممارسته من قبل الجميع وعلى كل المستويات، بدءا من المستوى الفردي والعائلي، وكذا المستويات المحلية والوطنية والعالمية، ويتعلق التخطيط بالجوانب المستقبلية انطلاقا من الحاضر.

### الفرع الأول: مفهوم التخطيط

يعتبر التخطيط عملية علمية في غاية الأهمية، لأنه يرسم الصورة التي ستكون عليها المنظمة مستقبلا، اعتمادا على معطيات الماضي كمقدمة من أجل توفير المتطلبات المادية والمالية والبشرية اللازمة لتجسيده واقعا في المستقبل.

### أولا تعريف التخطيط:

يعد التخطيط نقطة البداية في أي عملية إدارية حيث لا يمكن أن نتخيل مديرا يؤدي عمله بكفاءة دون أن يمارس وظيفة التخطيط. وهناك عدة تعاريف تناولت مفهوم التخطيط نذكر منها ما يلي:

التعريف الذي قدمه جورج تيري والذي يرى أن: "التخطيط هو الاختيار المرتبط بالحقائق ووضع واستخدام الفروض المتعلقة بالمستقبل عند تصور وتكوين الأنشطة المقترحة التي يعتقد بضرورتها لتحقيق النتائج المنشودة". <sup>2</sup>

في حين عرفه سليمان الطماوي بأنه: "التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفا لتحقيق أهداف محددة، وهو بهذا المعنى ظاهرة اجتماعية عامة تشمل المشروعات الخاصة والمشروعات العامة، ويمارسه الأفراد في حياتهم الخاصة، ولا يندم إلا في الجماعات البدائية التي تعتمد اعتمادا كلياً على العادات والتقاليد، وتلك التي تكل أمورها للقوى الغيبية، فالتخطيط يقوم على عنصرين هامين هما: التنبؤ بالمستقبل والاستعداد لمواجهته". <sup>3</sup>

<sup>1</sup>عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 267.

<sup>2</sup> سيد محمد جاد الرب، تنظيم وإدارة منظمات الأعمال: منهج متكامل في إطار الفكر الإداري التقليدي والمعاصر (القاهرة: مطبعة العشري، 2005)، ص. 209.

<sup>3</sup> محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية (الازارطة: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004)، ص. 143.

ويتفق معه في هذا التعريف هنري فايول إذ يرى أن التخطيط يشمل التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل.<sup>1</sup>

في حين يرى جيمس ارشيرمان للتخطيط على أنه تصميم المستقبل المأمول وتطوير الخطوات الفعالة لتحقيقه، ولقد حدده في العناصر الآتية:<sup>2</sup>

1. أنه طريقة عقلانية ومنظمة في صنع القرارات وحل المشكلات.
2. يجمع بين الخبرات والمعرفة والمهارات من جهة، ويوفر أدوات تقييم واقعية لما بلغته من تقدم وما كنت تريد أن تكون مستقبلا من جهة أخرى.
3. يشير الى المخاطر التي تواجهك عند رسم طريقك في دهاليز المستقبل التي تجهلها.
4. يساعدك في التعرف على مصادر الخطر وكذا الفرص التي تحدد حظك في النجاح.
5. يبين لك كيفية تحويل الفرص الى أهداف قابلة للتحقيق خلال فترات زمنية محددة.
6. يساعدك في وصول المحطات بالغة الأهمية على طريق النجاح.
7. يحفزك على التفكير في مستقبلك بلغة الحقائق بدلا من التخيلات الوهمية.
8. يمدك بالقوة التي تحتاجها للتحكم في مستقبلك.
9. كما أنه يأخذ ما تعرف حول الوضع الذي أنت عليه الآن، وما ترغب أن تكون عليه مستقبلا، ويمزجه مع خبرتك ومعرفتك ومهاراتك ليزودك بمحصلة من النتائج الناجحة.

ويتفق معه أحمد سيد مصطفى في ذلك حيث أنه يرى بأن التخطيط هو " فن التعامل مع المستقبل، وأنه الوظيفة المبكرة أو نقطة البداية في أي عملية إدارية. وأنه يتضمن تصميم الأهداف وتقييمها واختيار المناسب منها، وكذا تحديد كيفية بلوغها من خلال برامج وجداول زمنية بتوظيف موارد معينة، وأن هذه الأهداف بمثابة معايير لقياس الأداء الفعلي." <sup>3</sup>

أما التعريف الذي قدمته (اليونسكو، 1973) فهو كالتالي: "التخطيط هو معالجة عقلانية وعلمية للمشكلات، ومعالجة تستوجب المطابقة بين الأهداف والموارد المتاحة، وتحري مضامين طرائق الفعاليات البديلة والاختيار الواعي فيما بينها، وتحديد الأهداف النوعية التي ينبغي الوصول إليها في فترات زمنية محددة".<sup>4</sup>

ويتفق مع هذا التعريف ألبرت واترستون **Albert waterston** إذ يرى أن التخطيط هو تنظيم، وسعي ذكي لاختيار أفضل البدائل الموجودة لتحقيق الأهداف الخاصة".<sup>5</sup>

ولكي يتوضح لنا مفهوم التخطيط علينا الإجابة على ثلاث أسئلة هي: أين نحن الآن...؟ أين نريد أن نصل...؟ وكيف يمكن تحقيق ذلك...؟

1 ليلي شحاتة، أحمد الزهري، علي المبيض، عادل شكري ومحمد سالم، الإدارة العامة (القاهرة: كلية التجارة، جامعة عين شمس، 1995)، ص.160.

2 احمد عبد الفتاح ناجي، التخطيط للتنمية في الدول النامية (مصر: المكتب الجامعي الحديث، 2011)، ص. 52.

3 أحمد سيد مصطفى، تحديات العولمة والتخطيط الاستراتيجي - رؤية مدير القرن الواحد والعشرين، ط2 (مصر: جامعة الزقازيق، 1999)، ص. 87.

4 حسين محمد جواد الجبوري، التخطيط الاستراتيجي في المؤسسات العامة فكر معاصر ومنهج علمي في عالم متجدد، ط1 (عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2014)، ص. 29.

1 Eric E . Otenyo,Nancy S .Lind, **Comparative public administration : the essential Reading , research in public Policy analyse and management**, volume15 ,first edition (British Library, 2006), p. 362

السؤال الأول: أين نحن الآن...؟ أي تحديد الوضع الحالي للإدارة، من خلال مراجعة وتقييم الظروف الحالية سواء كانت داخلية أو خارجية وما تم انجازه حتى الآن، وكذا التكاليف التي تم استخدامها لهذا الانجاز، وعملية المراجعة هذه تتطلب العديد من البيانات والمعلومات سواء كانت كمية أو وصفية لمعرفة ما تم في الماضي والحاضر.

السؤال الثاني: أين نريد أن نصل...؟ إن الإجابة على هذا السؤال تتعلق بتحديد الأهداف المرجوة، ويتطلب تحديد الأهداف توفر معلومات حول الظروف الماضية وكذا حصر للإمكانيات المادية والبشرية المتاحة خلال فترة إعداد الخطة.

السؤال الثالث: كيف يمكن تحقيق ذلك...؟ كما أن الإجابة على هذا السؤال تتعلق بتحديد الكيفية التي يمكن بموجبها بلوغ الأهداف المحددة، وفي هذه المرحلة كذلك يتم تحديد الأساليب والطرق والوسائل اللازمة لتحقيق الأهداف بأحسن كفاءة ممكنة، وكذا تحديد برامج العمل المختلفة والإجراءات اللازمة للأداء.<sup>1</sup>

أما الباحث ناصر محمد سعود جرادات فإنه يرى أن التخطيط هو عملية التحديد التي تتم في الوقت الحاضر لما سيتم عمله في المستقبل، ويتميز التخطيط بعدة خصائص نذكر منها ما يلي:<sup>2</sup>

1. أنه مستقبلي، أي أنه يرتبط بالمستقبل، سواء القريب أو البعيد.
2. أنه توقعي، أي يستند الى التوقعات لما سيحدث في المستقبل.
3. أنه يعتمد على القرارات والإجراءات التي يتم اتخاذها في ضوء التوقعات المختلفة.
4. أنه يركز على الأهداف التي تضعها المنظمة وتسعى الى تحقيقها.
5. إن التخطيط عملية مستمرة، فهو سابق لاتخاذ القرارات، ويسير بالتوازي مع عملية التنفيذ، وبالتالي فإن التخطيط لا يتوقف، فهو الوظيفة الأولى من وظائف العملية الإدارية ويسبق كل الوظائف الأخرى.

والملاحظ أن هناك اختلاف في التعاريف التي تناولت التخطيط ويرجع ذلك لاختلاف وجهات نظر المفكرين فمنهم من يركز:

- على اعتبار أن التخطيط هو دراسة الماضي والحاضر كأساس للتوقعات المستقبلية للظروف المحتملة والاستعداد لهذه الظروف في جميع الأحوال.
- على أساس أن التخطيط بمثابة اتخاذ قرارات من أجل حل مشكلة أو موقف معين.

نستخلص أن التخطيط هو دراسة للمستقبل والتنبؤ بما سيكون عليه وبالتالي الاستعداد له، ولا تتم هذه الدراسات والتنبؤات للمستقبل إلا من خلال توفر البيانات والمعلومات وكذا الكفاءة الإدارية للقائمين بعملية التخطيط.<sup>3</sup>

### ثانيا ظهور التخطيط كمنهج علمي:

إن التخطيط فكرة قديمة تعود في جذورها إلى الإغريق، حيث استخدم التخطيط في مختلف العصور التاريخية وفي معظم جوانب الحياة، خاصة الجانب العسكري وذلك دون أي نوع من التأطير لمفهومه

1 محمد عثمان إسماعيل حميد وحمد مصطفى المعاز، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق (القاهرة: دار النهضة العربية، 2001)، ص.242.  
2 ناصر محمد سعود جرادات، الإدارة الاستراتيجية، منظور تكاملي حديث، ط1 (عمان: اثراء للنشر والتوزيع، 2013)، ص. 159.  
3 سيد محمد جاد الرب، المرجع السابق، ص. 209.

وفعاليتها ومقوماته، واستمر على ذلك الوضع إلى أن ظهرت فكرة التخطيط الاقتصادي في مطلع القرن العشرين.<sup>1</sup>

وعليه فإن بداية القرن العشرين تعد البدايات الأولى للأخذ بمنهج التخطيط، كمنهج علمي يساعد على تحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي وخاصة في الدول الاشتراكية. ويعتبر العالم الاقتصادي النمساوي كريستيان شو بنهيدر هو أول من أدخل لفظ التخطيط في مقال طبع له عام 1910، ثم بدأ يأخذ المصطلح شكلا تطبيقيا فنيا ظهرت آثاره من خلال إنجازات الإدارة العسكرية في ألمانيا أثناء الحرب العالمية الأولى. ولقد اشتهر هذا المصطلح في مختلف دول العالم بعدما استخدمه الاتحاد السوفياتي عام 1928 عندما لجأت إليه بعد قيام ثورة أكتوبر 1917 بتنفيذ الخطة الخمسية الأولى (1928-1932) كأسلوب للخلاص من حالة التخلف التي كان يعاني منها المجتمع بعد الحرب العالمية الأولى، بالإضافة إلى الرغبة في تحويل مجتمعهم من المجتمع الزراعي (المخلف) إلى المجتمع الصناعي (في طريق التقدم)، ومن ثم اتجهت الدول الاشتراكية للأخذ بأسلوب التخطيط لتحقيق التنمية الشاملة.<sup>2</sup>

وقد ساد الاعتقاد بأن منهج التخطيط لا يصلح إلا في المجتمعات الاشتراكية حيث تتركز السلطة في يد الدولة، نظرا لأن الدول الاشتراكية قد سبقت غيرها من الدول في الأخذ بهذا المنهج. لكن ما كادت تضع الحرب العالمية الثانية أوزارها حتى سارعت الكثير من الدول الرأسمالية إلى الأخذ بأسلوب التخطيط بصور مختلفة وبدرجات متفاوتة. والملاحظ أن الدول الغربية حاربت فلسفة التخطيط الشامل إلى أن حلت بها الأزمة الاقتصادية عام 1930 حيث أصبح النظام الرأسمالي مهددا بحدوث كارثة، إذ تدهور الاقتصاد القومي تدهورا كبيرا، مما جعل بعض الاقتصاديين الرأسماليين يطالبون بتدخل الدولة المباشر في الجهاز الاقتصادي، فالولايات المتحدة الأمريكية والتي كانت متمسكة بالاقتصاد الحر والحرية الاقتصادية أصبحت منذ عام 1935 تأخذ بالتخطيط الاقتصادي متأثرة بنظريات لورد كينز (الذي بحث على تدخل الدولة)، كذلك فقد استمرت ألمانيا وإيطاليا في تطبيق أسلوب التخطيط وإن كان بدرجات متفاوتة. كما أخذت الدول النامية كذلك بنظام التخطيط متشيا مع عمليات النقل الثقافي من الدول المتقدمة التي ترتبط بها في مشروعات وبرامج التنمية المتنوعة. بالإضافة إلى اقتناعها بأن التخطيط منهج ضروري لتحقيق تنمية سريعة وتخليصها من مشكلاتها التي ترسبت وتراكمت عبر السنين.<sup>3</sup>

وهناك مجموعة من العوامل ساعدت على الاتجاه المتزايد نحو التخطيط نذكر منها ما يلي:<sup>4</sup>

1. أثر الكساد العظيم (1929-1932) في زعزعة ثقة الناس في الأسلوب التلقائي على تحقيق النمو الاقتصادي المستمر والتغلب على الأزمات المتكررة والبطالة المزمنة وقد كان الطابع الاقتصادي حر في المجتمعات الغربية آنذاك.
2. اندلاع الحربين العالميتين الأولى والثانية بحوالي ربع قرن بينهما مما جعله سببا مباشرا لتأييد فكرة التخطيط الاقتصادي لدى الكثير من الدول الغربية من أجل متابعة الحرب.
3. الدمار المادي الذي خلفته الحرب العالمية الثانية في أوروبا والحاجة الملحة لإعادة تعمير ما خربته الحرب والنكبات.

1 حنان عبد القادر خليفة، التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية (دراسة مقارنة)، (القاهرة، جمهورية مصر العربية: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلسلة أطروحات الدكتوراه، 2016)، ص. 160.

2 أحمد عبد الفتاح ناجي، المرجع السابق، ص. 43.

3 نفس المرجع، ص. 44.

4 محمد سرور الحريري، إدارة المؤسسات الحكومية والعامه، ط1 (عمان: الأكاديميون للنشر والتوزيع، 2016)، ص. 88.

4. وضوح الرؤيا لأسباب النمو الاقتصادي والايمان أن الأسلوب الحر الذي سارت عليه الدول الغربية له ظروف تاريخية معينة، وأن التخطيط هو الأسلوب البديل لنجاح التنمية الاقتصادية السريعة.

### ثالثاً فوائد التخطيط:

يحقق التخطيط العديد من الفوائد للمنظمات نذكر منها ما يلي: <sup>1</sup>

1. وضع أهداف واضحة ومحددة للعمل وموافق عليها من مختلف الجهات ذات العلاقة، فهو اذن يحدد ويوضح أهداف المنظمة.
2. تحقيق التناسق بين الأهداف المتعددة للمنظمة لضمان التنفيذ الفعال للخطة الموضوعة.
3. المساعدة على تنظيم العمل بشكل يضمن التنفيذ الفعال، ومعرفة مدى الإنجاز الذي حققته الوحدات والأقسام المختلفة.
4. يساعد في وضع برامج زمنية محددة للتنفيذ، مما يقلل من اتخاذ قرارات اعتباطية وشخصية.
5. يساهم في التعرف على المشكلات المستقبلية التي يمكن أن تواجه المنظمة، وبالتالي تجنب المنظمة المفاجآت غير المتوقعة.
6. يساعد في وضع ضوابط مناسبة للاستخدام الأمثل للموارد المادية والبشرية المتاحة.
7. يساهم في عملية الرقابة على العمل، والتأكد من مدى الالتزام بتنفيذ الخطة الموضوعة، فهو يعتبر أساس لقياس مدى نجاح المنظمة في التطبيق.

ولذلك فإن الدول المتطلعة للنمو قامت بمواجهة التخلف الاقتصادي عن طريق عدم ترك الاقتصاد القومي للعوامل التلقائية والمصالح الفردية وأخذت بالأسلوب البديل وهو أسلوب التخطيط والذي يحوي معاني ضمنية وهي كالتالي: <sup>2</sup>

أ. **التخطيط وسيلة لا غاية:** فالتخطيط وسيلة علمية منظمة ومستمرة لحصر الموارد المادية والبشرية والمالية في المجتمع وتقديرها وتحديد طريقة استغلالها وتوجيهها وتوزيعها، من أجل تحقيق الغاية المرجوة في فترة أقصر وتكلفة أقل، وبالتالي تنتشع حاجات المجتمع من موارده المتاحة.

ب. **التخطيط أسلوب علمي:** فهو يتضمن اتباع القواعد والمبادئ العلمية لا ارتجال فيها، ولا عشوائية وبأهداف ومعدلات للنمو محدودة ومرسومة، حيث يستهدف حصر الموارد المتاحة واستخدامها بطريقة علمية وعملية، كما أنه يستهدف تقدير احتياجات المجتمع وكيفية اشباعها بنفس الطريقة للقضاء على التخلف والفقر ورفع مستوى المعيشة حتى تواجه زيادة عدد السكان.

ت. **التخطيط أسلوب اقتصادي عام:** إن هذا الأسلوب لا يستوجب بالضرورة ملكية الدولة لأدوات الإنتاج ولكن لا بد أن تكون للدولة سلطة توجيه النشاط الاقتصادي في القطاع، من خلال تحديد نوع النشاط الاقتصادي وحجمه في القطاع المخطط أو مجموعة القطاعات المخططة.

1 ناصر محمد سعود جرادات، المرجع السابق، ص. 159.

2 محمد سرور الحريري، المرجع السابق، ص. 89.

## رابعاً أنواع التخطيط:

يصنف التخطيط إلى عدة أنواع تختلف وفقاً لمعيار أو بعد معين، ويمكن أن نميز بين خمسة أبعاد وهي: الجغرافي، الزمني، المضمون، المادي، الشمولية، الهرمي.

أ \_ حسب المجال الجغرافي: ووفقاً لهذا البعد هناك سبعة أنواع للتخطيط وهي:<sup>1</sup>

1. **التخطيط الفضائي:** وهو التخطيط الذي يعنى باكتشاف الفضاء واستغلاله من قبل دولة واحدة أو بتعاون عدة دول.
2. **التخطيط الدولي:** وهو ما تقوم به هيئة الأمم المتحدة فيما يخص منع التلوث، دراسة البحار، ويخص أيضاً وضع القدرات السياسية التي تتعلق بالعلاقات السياسية الدولية.
3. **التخطيط الدولي الإقليمي:** وهذا التخطيط يخص دولتين أو أكثر في منطقة معينة كدول مجلس التعاون الخليجي.
4. **التخطيط القومي:** ويكون على مستوى دولة معينة.
5. **التخطيط المحلي الإقليمي:** وهو التخطيط الذي يخص منطقة إقليمية تكون داخل حدود دولة معينة بحيث أنه يشمل أكثر من مدينة واحدة. ويهدف التخطيط الإقليمي إلى تحقيق التوازن بين الأقاليم المختلفة، والاستفادة من الموارد المتاحة والخاصة بالإقليم والتميزة عن باقي الأقاليم وكذا التغلب على كافة المشاكل المترتبة عن التفاوت بين الأقاليم من حيث معدلات النمو في الدخل ومستوى معيشة الأفراد وفرص العمل المتاحة.<sup>2</sup>
6. **التخطيط المحلي:** ويخص في العادة مدينة واحدة أو قرية واحدة، وهو نوع من اللامركزية فيما يتعلق بوضع الخطة وتنفيذها والإشراف عليها وذلك لمقابلة الاحتياجات المحلية للأفراد القاطنين فيها.<sup>3</sup>
7. **التخطيط لدائرة خاصة أو مجال خاص:** وهو التخطيط الذي يكون في دائرة داخل مدينة كدائرة المواصلات أو دائرة الماء حيث أنه يعتبر تخطيطاً محلياً إلا أنه لا يشمل كل الخدمات المحلية.

ب \_ حسب المدى الزمني: فوفقاً للفترة الزمنية التي تغطيها الخطة فإن للتخطيط ثلاث أنواع هي:<sup>4</sup>

1. **التخطيط القصير المدى:** ويكون لمدة قصيرة حيث أنه لا يزيد عن سنة واحدة.
2. **التخطيط متوسط المدى:** وهذا النوع يغطي فترة زمنية بين سنة إلى خمس سنوات.
3. **التخطيط طويل المدى:** وهو الذي يزيد عن خمس سنوات. بحيث أنه يركز على الأهداف طويلة المدى.

ج \_ حسب مضمون التخطيط: فوفقاً لموضوع التخطيط وهي المادة التي تتكون منها الخطة فإنه لا يمكننا حصر أنواع التخطيط ولكن سنذكر أهمها وهي كالاتي:<sup>5</sup>

1. **التخطيط السياسي:** وهذا النوع يخص النظام السياسي في الدولة كتحديد الدستور وتوزيع السلطات بين الهيئات التنفيذية والتشريعية والقضائية.
2. **التخطيط الاجتماعي:** وهذا النوع من التخطيط يخص تنمية الخلية الأساسية في الدولة وهي الأسرة ويتعلق كذلك بخلق مجتمع سليم من المشاكل والأفات بين أفرادها.
3. **التخطيط البشري:** ويخص موضوع النمو السكاني "كتنظيم النسل".
4. **التخطيط لاستغلال الأرض:** يعتبر من أحدث أنواع التخطيط وأكثرها قرباً لجودة حياة الإنسان، فهو يتعلق بموضوع حسن استغلال الأرض من خلال تخصيص الأراضي الخصبة للزراعة

1 خالد محمد الكيالي، فوزي عبد الله العكش، فضل الله علي فضل الله وأحمد إبراهيم أبو سن، مدخل إلى الإدارة العامة، ط3 (دبي: المطبعة العصرية، 1987)، ص.94.

2 محمد عثمان إسماعيل وآخرون، المرجع السابق، ص.263.

3 محمد محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 148.

4 خالد محمد الكيالي وآخرون، المرجع السابق، ص. 94.

5 نفس المرجع، ص. 97.

ومنع إنشاء مراكز تجارية ومصانع عليها وبالتالي منع تلوث التربة وما تحتويه من مياه جوفية فالكثير من المواد الكيميائية المبيدة للحشرات السامة تبقى آثارها في التربة لعدة سنين كما تنقلها الأمطار والسيول إلى المياه الجوفية.

5. **التخطيط الاقتصادي:** ويتعلق هذا النوع بالإنتاج القومي الزراعي والصناعي، ويسعى إلى تحقيق ميزان إيجابي في التجارة الخارجية. ويرتبط هذا النوع بالتخطيط المالي والتخطيط للبيد العاملة.
6. **التخطيط المالي:** ويخص نسبة السيولة النقدية بالدولة وما يتعلق بها من نسبة الفائدة على الديون، ويخص أيضا القروض العامة والضرائب المطبقة في الدولة، وهذا النوع من التخطيط له صلة وثيقة بإعداد موازنة الدولة.<sup>1</sup>

**د\_ حسب الشمولية في التخطيط:** ووفقا لبعده الشمولية في التخطيط هناك ثلاث أنواع من التخطيط وهي كما يلي:

1. **التخطيط الشامل:** وهذا النوع يقوم بالدراسة الشاملة للمشكلة قبل حدوثها فيجمع معلومات مستقبليّة حولها ويضع الحلول الممكنة لها، ثم يقوم باختيار الحل الأمثل، ويعتبر هذا النوع أحسن أنواع التخطيط.
2. **التخطيط التجزيئي:** هو عكس التخطيط الشامل فهو يركز على دراسة جزء من المشكلة ويضع حلول جزئية لها، ويتحرك هذا النوع من التخطيط عند مصادفة المشكلة وليس قبلها، ويعتبر أسوأ أنواع التخطيط لأنه لا يساعد على حل المشكلات وغالبا ما يتم اللجوء إليه عندما يكون هناك ضيق في الوقت وقلة في الإمكانيات والموارد.
3. **المسح المختلط:** هذا النوع يركز على المشكلة نفسها مع وجود نظرة بعيدة المدى للتغيرات المستقبلية، كما أنه يركز على جمع المعلومات الأساسية فقط وليس جميع المعلومات ولا يقيم البدائل بل التي تبدو أكثر عملية من البدائل الأخرى، وجاء هذا النوع بعد الجدل بين المنظرين حول الأخذ بالنوع الأول أم الثاني، وبالتالي يعتبر هذا النوع كموقف.
- هـ **حسب الهرمية في التخطيط:** يمكن الإشارة هنا أن تنوع التخطيط يكون وفقا لمكانه على المستوى الهرمي للحكم في الدولة. حيث يختلف التخطيط المعد من طرف الحكام عن الذي تعده الوزارة وعن الذي يجري في المستوى الأدنى. وبالتالي يمكن القول أن هناك خمسة أنواع من التخطيط وهي:

1. **التخطيط السياسي:** ويخص وضع السياسات العريضة من قبل الحكام.
2. **التخطيط الاستراتيجي:** ويعتبر جوهر عملية التخطيط الإداري، إذ يتم جمع المعلومات وتحليلها ووضع البدائل وتقييمها من أجل صياغة إستراتيجية المنظمة بالاعتماد على مواردها المالية والبشرية.<sup>2</sup>
3. **التخطيط للطوارئ:** ويتعلق بوضع خطط إضافية للخطة الإستراتيجية الرئيسية، وتوضع هذه الخطط الطارئة في حالة عدم التأكد من الظروف التي توقعنا حدوثها عند وضع الخطة الإستراتيجية.
4. **التخطيط التكتيكي:** قد يعد هذا النوع من التخطيط في مرحلة التنفيذ إذا تطلب الأمر ذلك، فهو يوضع لأغراض محدودة ولفترة زمنية قصيرة وفقا للمتغيرات الموجودة أمام المنفذ.
5. **خطة التطبيق:** وهو الذي يحدد أساليب تنفيذ الخطة، وفيه يتم الإجابة عن كلمة "كيف" أي كيف نطبق الخطة الإستراتيجية بحيث يتم تحقيق أكبر نسبة نجاح.

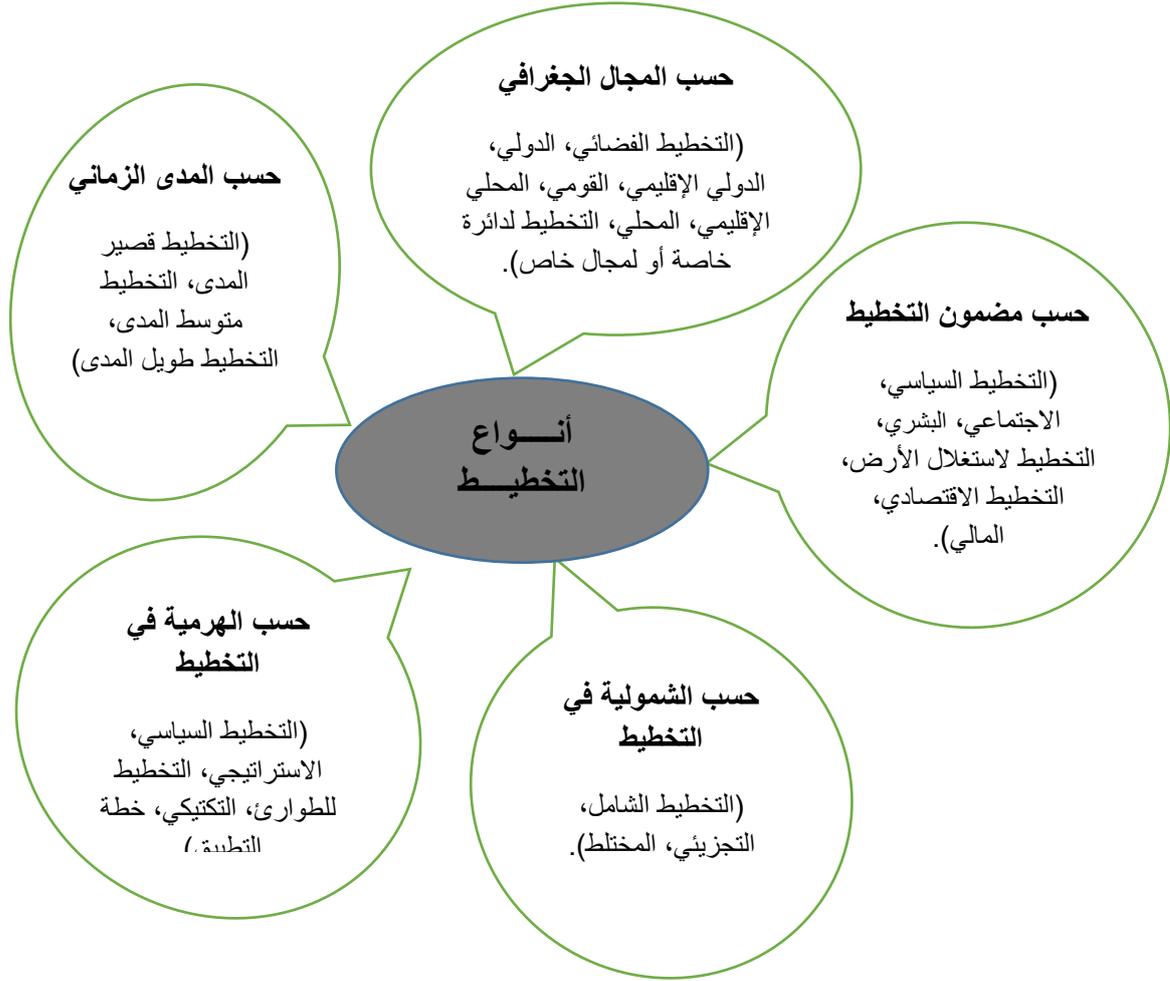
ويوضح الشكل الموالي أنواع التخطيط

1 خالد محمد الكيالي وآخرون، المرجع السابق، ص. 97.

2 the free encyclopedia, "Strategic Planning", from Wikipedia, Retrieved on: 23/10/2016

http://en.wikipedia.org/wiki/strategic\_planning

الشكل رقم (01): أنواع التخطيط



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على المعلومات السابقة

خامسا مبادئ التخطيط:

تنشأ المبادئ وتتراكم نتيجة لخبرة ميدانية تحقيقا لممارسة مهنية وتأكيدا للقيم الإنسانية لبلوغ الأهداف وتلزم المخطط أن يسترشد بها في عمليات التخطيط، ويمكن تحديد أكثر مبادئ العملية التخطيطية والتي اتفق عليها معظم الباحثين فيما يلي:

1. الشمول: أي أن تكون الخطة ملزمة لجميع المجالات والقطاعات الوظيفية القائمة في المجتمع دون الاخلال بمبدأ التوازن الجغرافي، وينقسم الشمول الى نوعين هما: <sup>1</sup>
  - الشمول الوظيفي: فالتخطيط الشامل لا بد أن يشمل جميع القطاعات والمجالات الوظيفية القائمة في المجتمع وحسب احتياجات المجتمع، مع مراعاة ما بينها من ترابط وتساند وظيفي، ويتم وضع البرامج على مستوى جميع المناطق الجغرافية تحقيقا للعدالة الاجتماعية وتجنباً لاختلال التوازن الجغرافي بين القطاعات والمجالات الوظيفية.
  - الشمول المكاني: أي أن يشمل وضع الخطة وتنفيذها جميع المستويات الجغرافية في المجتمع بحيث لا ينمو جزء من تلك المناطق الجغرافية على حساب جزء أو مستوى جغرافي آخر.

1 أحمد عبد الفتاح ناجي، المرجع السابق، ص. 74.

2. **الواقعية:** ويقصد بالواقعية بأن توضع الخطط على أسس علمية، حيث يتم تحديد الأهداف وتصميمها في إطار تقدير الإمكانيات والطاقات والقوة الفعلية في المجتمع وحصر الاحتياجات الحقيقية للأفراد في إطار الظروف القائمة في المجتمع ويتم ذلك وفق المعايير التالية:<sup>1</sup>

- المقومات الديموغرافية: وتتمثل في عدد السكان، خصائصهم، نوعيتهم، تخصصاتهم المهنية، قبيهم، عاداتهم... وغيرها
- المقومات الاقتصادية: وتتمثل في الموارد المادية والطبيعية الموجودة في المجتمع، والطاقات المادية التي يمكن اتاحتها وبالتالي يتم تحديد الأهداف التخطيطية على ضوءها.
- المقومات الاجتماعية: وتتمثل في النظم الاجتماعية الموجودة في المجتمع، مراعاة المراحل التاريخية التي يمر بها المجتمع (الماضي-الحاضر-المستقبل)، حتى يتم تحديد الأهداف وبالتالي وضع الخطط بما يتلاءم مع الواقع والوقت الحاضر، مع الأخذ في الاعتبار ما تم تحقيقه من أهداف في الماضي لاستكمال تحقيق هذه الأهداف مع مراعاة توقعات المستقبل.
- المقومات السياسية: أي مراعاة الأوضاع السياسية وايدولوجية المجتمع ونظام المجتمع والحكم والتنظيمات السياسية والشعبية بحيث تكون الخطة ضمن الإطار السياسي العام مما يجعلها مقبولة من قبل المجتمع وهيئته.

3. **التعاون وتنسيق الجهود:** ويعني الترابط والتساند الوظيفي على المستوى الرأسي (أي بين القطاع وأجزائه المختلفة)، والتنسيق على المستوى الأفقي (أي التنسيق بين القطاعات الوظيفية المختلفة). ويتم تنسيق الجهود من خلال ما يلي:

- التنسيق بين المعلومات والحقائق اللازمة لوضع الخطة والأجهزة التي تقوم بتوفير تلك الحقائق والمعلومات.
- التعاون بين الخبراء والمتخصصين في تبادل تلك المعلومات والخبرات لصالح العملية التخطيطية.
- التعاون والتنسيق بين الأجهزة التنفيذية بما يحقق المشاركة بين كل الأجهزة وأفراد المجتمع وقياداته.
- التعاون والتنسيق بين الجهود الأهلية والجهود الحكومية لتحقيق تنمية المجتمع.
- التنسيق بين أهداف الخطة (الاقتصادية والاجتماعية) بحيث لا يحدث تضارب أو تكرار في الأهداف أو تحقيق أحد على حساب الآخر.
- التنسيق بين الموارد والطاقات والجهود المبذولة سواء كانت هذه الموارد والطاقات طبيعية أو بشرية أو مادية أو تنظيمية.
- التنسيق بين القطاعات المختلفة للخطة بعد وضعها موضع التنفيذ لإيجاد الترابط بين التخصصات المختلفة والتعاون بينها من أجل تحقيق الأهداف.

ويتم التنسيق وفق مستويين هما:

- المستوى الأول: بين الأهداف الاستراتيجية والأهداف التكتيكية.
- المستوى الثاني: يكون التنسيق بين الوسائل والأدوات والإجراءات والسياسات اللازمة لتنفيذ الخطة.

4. **المرونة:** ويقصد بها القدرة على التغيير والتعديل طبقاً للظروف الحالية والمستقبلية، وتعني أن يضع المخطط في اعتباره أن التخطيط عملية مستمرة. والمرونة نوعان:<sup>2</sup>

- المرونة الزمانية: وتعني أن تراعي الخطة التغيرات التلقائية التي تحدث في المجتمع أثناء الفترة الزمنية المحددة للخطة عند تنفيذها، فالمجتمع يتغير باستمرار.
- المرونة المكانية: ويقصد بها أن يكون التخطيط الذي يوضع على المستوى القومي قابلاً للتنفيذ على المستوى المحلي، مع إضافة تعديلات تستلزمها ظروف المجتمع المحلي في حدود الإطار العام للخطة.

1 أحمد عبد الفتاح ناجي، المرجع السابق، ص. 76.

2 نفس المرجع، ص. 78.

5. **التقدمية:** اذ تتحقق التقدمية عن طريق مراعاة المخطط الاستمرارية والتجدد بحيث لا تقف الخطة عند حد معين دون بلوغ الهدف، مما يضمن عدم انفصال أي مرحلة تخطيطية عن المرحلة التالية لها. وقد تظهر التقدمية داخل العملية التخطيطية الواحدة بالربط بين خطواتها أو عن طريق تعديل أساليبها وأجهزتها بما يؤدي الى تحسين نتائجها بحسب طبيعة البرامج والمشروعات في ظل الظروف والأحوال السائدة.

6. **مراعاة الظروف الداخلية والخارجية:** فعلى المخطط مراعاة العوامل الداخلية والخارجية لا سيما تلك التي تؤثر على احتمالات المستقبل، وذلك من أجل التأكد من نجاح الخطط التي تم وضعها وعدم وجود عقبات تواجهها مستقبلاً. اذن فعلى المخطط أن يهتم بالتنبؤ لأنه يفيد في وضع احتمالات للعقبات التي تواجه التنفيذ.

7. **التفاعلية:** فالمخطط يعمل ضمن فريق عمل في مشروع محدد، فعمله هذا يتسم بالتفاعلية والتحاور مع التخصصات الأخرى. وإذا افتقد المخطط الخبرات والتجارب التي تسمح له بالتفاعل الإيجابي البناء مع المجتمع الذي يعمل معه، فانهم سوف ينفرون منه مما يعيق نجاح عملية التخطيط.

8. **القيمة المتزايدة:** على المخطط أن يهتم بالتغيرات ذات القيمة المتزايدة، أي أحداث تغيرات مرغوبة باستمرار وليست آنية فقط، ويمكن تمييز مبدأ القيمة المتزايدة من خلال عنصرين هما:<sup>1</sup>  
 - أنه مبدأ مختلف نظرياً عن مبدأ استغلال الفرص، فالأول يعد اتجاه واقعي عقلاني للتعامل مع المشكلات، وهو يركز على ما هو قابل للتطبيق في حدود الوقت والموارد.  
 - أنه مبدأ ضروري لمراجعة السياسات التي تم وضعها مراجعة شاملة تمكن من تحديد القيم المتزايدة لخطة دون أخرى.

#### سادسا الأسس العلمية التي يستند إليها التخطيط:

هناك عدد من الأسس العلمية على درجة كبيرة من الأهمية والتي ينبغي على التخطيط أن يستند إليها وتشمل ما يلي:<sup>2</sup>

1. **دراسة وتحليل الواقع:** أي تحديد الوضع الحالي للمؤسسة من أجل الإجابة على السؤال الذي طالما يطرح على المخطط وهو أين تقف الآن؟ وما هو وضعنا الحالي؟ ما هي إمكاناتنا؟ ما هي مصادر قوتنا؟ ما هي نقاط ضعفنا؟
2. **التنبؤ بأهداف الخطة:** وتقوم عملية التنبؤ في الأساس على فرضية أن اتجاهات الأحداث في الماضي سوف تمتد بنفس معدلاتها في المستقبل، وبالتالي يمكن رسم صورة القادم من الأشياء بشكل تقريبي لكي تتكون لدينا تصورات موضوعية عن الأهداف التي تسعى المؤسسة الى تحقيقها، كما أنه لا بد أن تكون عملية التنبؤ عملية دقيقة وتعتمد على كمية وافية من البيانات والمعلومات من أجل رسم صورة الأحداث في المستقبل.
3. **تحديد الأهداف:** ينظر للأهداف كونها النتائج التي تسعى المؤسسة لتحقيقها في المستقبل، وتختلف من حيث مداها الزمني، فإذا كانت بعيدة المدى سميت بالأهداف المستقبلية وإذا كانت قصيرة المدى سميت بالأهداف التكتيكية، وقد تكون الأهداف شاملة على مستوى المؤسسة أو على مستوى كل مديرية أو قسم فيها.

1 أحمد عبد الفتاح ناجي، المرجع السابق، ص. 81.

2 حسين محمد جواد الجبوري، التخطيط الاستراتيجي في المؤسسات العامة فكر معاصر ومنهج علمي في عالم متجدد، ط1 (عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2014)، ص. 35.

4. **السياسات:** هي عبارة عن مجموعة من المبادئ والقواعد والاتجاهات العريضة التي تسهل الوصول الى الأهداف المنشودة، أو هي دليل شفوي أو تحريري يتم بمقتضاه وضع الحدود التي على أساسها يتم تحديد الاتجاه الذي يجب اتباعه في مجالات العمل المختلفة في المؤسسة، فالسياسات تضع الإطار العام لحركة العمل وأساليبه. كما أنها تسمح للإدارة العليا بتفويض بعض صلاحياتها أو سلطاتها الى المستويات الإدارية الأدنى مع استمرار الرقابة عليهم، ويجب أن تتميز السياسات بالبساطة والوضوح والمرونة والشمولية وألا تتقاطع مع السياسات العامة للدولة.
5. **الإجراءات:** هي مجموعة الخطوات المتتابعة اللازمة لإتمام عمل معين ابتداء من نقطة بدايته وحتى نهايته، وقد تكون هذه الإجراءات بسيطة أو معقدة، طويلة أو قصيرة حسب طبيعة كل عمل، ولكي تعطي نتائج جيدة لا بد أن تكون سهلة الفهم حتى يتعامل معها العاملون بإيجابية، واضحة ومنظمة ومكتوبة بأسلوب لغوي واضح لا غموض فيه، قابلة للتعديل أو الإضافة ومرنة تستجيب للمستجدات، منسجمة ومتكاملة مع بعضها البعض، تستقطب رضا العاملين وتأييدهم لها، تساعد على تقييم الأداء في المؤسسة.
6. **البرامج:** البرنامج هو عبارة عن خطة مصغرة تحتوي على أهداف وسياسات وإجراءات وموازنات وغيرها من الوسائل اللازمة لتنفيذ عمل معين، وعادة ما يحدد لها رأس المال اللازم والميزانيات التشغيلية.
7. **الموازنات:** ويقصد بها الخطة المالية التي تمتد في الغالب سنة واحدة، وتدرج فيها تقديرات المصروفات والإيرادات خلال هذه الفترة.
8. **مستلزمات تنفيذ الخطة:** بعد وضع السياسات والإجراءات التي تصف كيفية تنفيذ الأعمال، لا بد من توفر مستلزمات التنفيذ من أجل تحقيق الأهداف المسطرة، وتتمثل هذه المستلزمات في الموارد البشرية والمالية والمادية والامكانيات التقنية المتاحة.

### سابعاً مراحل العملية التخطيطية:

على الرغم من أن عملية التخطيط متشابهة ومستمرة إلا أنه يمكن التمييز بين أربعة مراحل للعملية التخطيطية وهي كما يلي:<sup>1</sup>

1. **مرحلة اعداد البيانات اللازمة:** من أجل وضع أي خطة لا بد من توفر مجموعة من البيانات والإحصاءات والتي تظهر بدقة الظروف السائدة والامكانيات الموضوعية المتوفرة، فمثلاً يجب التعرف على عدد السكان في أقرب تاريخ لبداية الخطة وتطورهم على مدى الزمن حتى يمكن التنبؤ بالتغيرات التي ستطرأ أثناء تنفيذ الخطة، كما يجب معرفة توزيعهم الجغرافي وتركيبهم حسب السن والمهنة والجنس، من أجل معرفة مدى توافر مختلف الخبرات في القطاعات الاقتصادية والجغرافية المختلفة، كذلك الحصول على حجم الإنتاج وتوزيعه على القطاعات المختلفة، كما يجب أن تتوفر معلومات عن مكونات الدخل القومي (دراسات عن الاستهلاك والادخار و الاستثمار) وبيانات الأسعار والأجور لحساب التكاليف والعائد من المشاريع والبرامج، وكذا توفر معلومات عن الظروف الطبيعية وعن الإمكانيات الطبيعية كمساحة الأرض الزراعية وكميات المياه أو الامطار واحتياطي المعادن السائلة والصلبة المتوافرة ومعدل استغلال كل منها.
2. **مرحلة اعداد الخطة:** إن عملية اعداد الخطة تمر بالمراحل التالية:

<sup>1</sup> مصطفى يوسف كافي، التخطيط والتنمية من منظور اقتصادي-بيئي-اعلامي، ط1 (عمان: دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، 2017)، ص 109.117.

أ أعداد التوجيهات: فلا بد من اعداد الأهداف العامة للخطة، وهذا من اختصاص السلطات السياسية العليا في المجتمع، وتختلف التوجيهات باختلاف طول فترة الخطة، فالخطة طويلة الأجل تكون الأهداف العامة لها أقل تحديدا من الخطة متوسطة الأجل.

ب. اعداد المشروع الأولي: ويتم ذلك بتحديد هدف تجريبي لإنماء الاقتصاد القومي اثناء فترة الخطة، ويمكن اعداد ذلك مبدئيا عن طريق تقدير الاتجاه الذي اتخذه الناتج القومي في الماضي وتعديل هذه النتيجة بناء على المعلومات المتوفرة والمتعلقة بالتغيرات الاقتصادية المتوقعة، ومن الضروري أن يقوم المخططون بإجراء التغييرات والتعديلات باستمرار كلما توفرت لديهم معلومات أكثر حتى يتم الوصول الى اعداد مشروع خطة تنمية متسقة من الناحية الاجتماعية في ظل إطار سياسة معينة.

ج. وضع الخطة في شكلها النهائي: بعد وضع المشروع الأولي وإدخال التعديلات الضرورية يكون قد أصبح لدى الجهاز التخطيطي مشروع خطة كاملة، ومن ثم لا يتبقى سوى إقرار مشروع الخطة من السلطات السياسية العليا في المجتمع.

3. **مرحلة تنفيذ الخطة:** في حال أن الخطة الموضوعة واقعية فإنه لكي تستطيع تنفيذها بكفاءة قصوى لا بد من توافر الظروف الهيكلية الملائمة والكادر الفني والإداري الكفاء بالإضافة إلى وجود وسائل تحفيزية فعالة.

4. **مرحلة المتابعة والتقييم:** وتهدف هذه المرحلة الى دراسة المشكلات المختلفة التي تظهر أثناء التنفيذ بهدف حلها، مما يقتضي أحيانا اجراء بعض التعديلات في الخطة على ضوء ما تم تنفيذه فعلا، كما أنه يستفاد كثيرا من عملية التقييم حيث يمكن التعرف على مواطن الضعف في اعداد الخطة مما يستدعي بعض التعديلات في الخطة القائمة وكذلك الاستفادة منها في وضع الخطة اللاحقة.

### الفرع الثاني: ظهور مفهوم الإستراتيجية وتطوره

تعتبر الإستراتيجية عن القرارات التي تتخذ على مستوى المنظمة ومستوى وحداتها الإستراتيجية وكذلك على مستوى الوظائف من أجل تحقيق أهدافها وبالتالي فهي ترسم رسالتها وتحدد غاياتها وتوجه جهودها لتحليل المتغيرات البيئية للكشف عن الفرص والتهديدات وكذا نقاط القوة والضعف.

#### أولا بداية ظهور مصطلح الاستراتيجية:

أول ما يخطر ببالنا عند سماع كلمة استراتيجية هو المفهوم العسكري لهذه الكلمة لأنها استخدمت لأول مرة لتشير إلى الفن العسكري أو الحربي، حيث تعني فن توزيع القوات العسكرية في أرض المعركة. وكغيره من المفاهيم فقد احتل مفهوم الاستراتيجية في البعد العسكري الكثير من المعاني والتأويلات، ولم يتم الاتفاق على معنى واحد، حيث أنه لكل دولة استراتيجية عسكرية خاصة بها.<sup>1</sup>

إن مصطلح الاستراتيجية يوجد في مختلف اللغات الأوربية أو اللغات الاغريقية/اللاتينية، ففي الألمانية نجد strategie، وفي الروسية strategija، وفي الهنغارية strategi، وعندما نقول stratos agein فهو مصطلح الاستراتيجية ذاته مقسم إلى جزئين ويعني الجيش الذي ندفع به الى الأمام، وبوصل طرفي المصطلح stratos و agein نحصل على strategos وهذا يعني الجنرال، وفعل strateg لايعني قاد أو أمر، أما الصفة strategikos والتي تجمع strategika فهي تعني وظائف وأعمال الجنرال بالمفهوم العسكري للكلمة، وتعني الصفات التي يمتلكها الجنرال، فالاستراتيجية إذن هي فن القيادة للجيش أو بشكل أشمل هي فن القيادة.<sup>2</sup>

1 ناصر محمد سعود جرادات، الإدارة الاستراتيجية منظور تكاملي حديث، ط1 (عمان: اثناء للنشر والتوزيع، 2013)، ص.28.

2 بهلول نسيم، في الاستراتيجية (الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2010)، ص.16.

ولذلك عرفها قاموس أكسفورد (Oxford): "على أنها الفن المستخدم في تعبئة وتحريك المعدات الحربية بما يمكن من السيطرة على الموقف والعدو بصورة شاملة".<sup>1</sup>

وقد جاءت كلمة إستراتيجية من الكلمة الإغريقية "Stratos" والتي تعني "Army" أي الجيش، والجزء الثاني "Agein" ومعناها "Tolead" أي القيادة، "Strategos" والتي تعني القائد المنتخب في أثينا القديمة. وقد تم وضع هذه الوظيفة عندما كانت أثينا في حرب مع الفرس عام 509 قبل الميلاد.<sup>2</sup>

وتختلف الإستراتيجية عن التكتيك وهي كلمة يونانية أيضا مشتقة من كلمة "تاسين"، والتي يقصد بها فن القيادة في ميدان المعركة، أو أنها تخطيط يوضع لمعركة واحدة، أو طريقة تنفيذ وإدارة حملة عسكرية، أو أنها مجموع الخطط المرحلية والبرامج الموضوعية لتنفيذ أهداف المنظمة. كما تعبر التكتيكات على أنشطة قصيرة المدى تستخدم لتنفيذ الاستراتيجيات، فهي أكثر تحديدا من الاستراتيجيات، وتهيأ إرشادات للتنفيذ الفعلي للعمليات.<sup>3</sup>

وقد تطور استخدام مصطلح الإستراتيجية على يد كلاوزوفيتز Clausewitz (1831\_1780) فقد عرف الإستراتيجية على أنها "نظرية استخدام المعارك كوسيلة للوصول إلى هدف الحرب".

أما في القرن التاسع عشر اتفق المنظرين العسكريين الرئيسيين مثل:

ليدل هارت (Liddel Hart) (1895\_1970)

واندريه بوفر (André Baufre) (1902\_1975)

وماوتسي تونغ (Maotso\_Tong) (1891\_1975)

وسوكولوفسكي (Soholovali Vassili) (1897\_1967)

يتفق هؤلاء الباحثين على أن الإستراتيجية هي "علم وفن إعداد الخطط والوسائل التي تعالج الوضع الكلي للصراع الذي تستخدم فيه القوة بشكل مباشر من أجل تحقيق هدف السياسة الذي يتعدى تنفيذه بوسائل أخرى".<sup>4</sup>

وقد انتقلت كلمة "إستراتيجية" من المجال العسكري إلى دنيا الاقتصاد والأعمال على يد بعض الكتاب الأمريكيين في مطلع الستينات من القرن الماضي. والجدير بالذكر أن كلمة "إستراتيجية" هي من أكثر الألفاظ شيوعا وتداولها في السنوات الأخيرة في أوساط المال والأعمال وفي الجامعات ومؤسسات التكوين في العديد من دول العالم.<sup>5</sup>

أما في الجانب الإداري، فقد لجأ المفكرون والمهتمون في علم الإدارة لتوظيف مفهوم الإستراتيجية في عمل المنظمات نتيجة ازدياد الوعي بضرورة اعتماد مناهج جديدة في الإدارة نظرا للتغيرات المستمرة التي تفرزها البيئة المحيطة، وعليه فقد نشأ مفهوم الإستراتيجية في الفكر الإداري كاستجابة طبيعية

1 عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، الإدارة الإستراتيجية \_ لمواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين، ط1 (القاهرة: مجموعة النيل العربية، 1999)، ص.17.

2 طاهر محسن منصور الغالبي ووائل محمد صبحي إدريس، الإدارة الإستراتيجية منظور منهجي متكامل، ط1 (عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2007)، ص.30.

3 أحمد سيد مصطفى، المرجع السابق، ص.97.

4 الهام تاييب، "التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية في الوظيفة العمومي الجزائري (دراسة حالة وزارة الشؤون الخارجية الجزائرية)"، (مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية) 2003، ص.93.

5 شريف حمزاوي "عن مفهوم الإستراتيجية في إدارة الأعمال"، في مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية التواصل، جامعة باجي مختار عنابة، العدد 09 (جوان 2002)، ص.39.

للتطورات والتغيرات الحاصلة في بيئة الأعمال وذلك من أجل توجيه المنظمة ورسم سياساتها في الأمد الطويل لغرض تحقيق أهدافها التي تسعى إليها.<sup>1</sup>

### ثانياً تعريف الإستراتيجية:

إن كلمة إستراتيجية تبقى في نظر العديد من الناس كلمة مبهمة وفضفاضة، فالإستراتيجية ظاهرة معقدة ومتعددة الوجوه وبالتالي تتعدد معانيها ودلالاتها في إدارة الأعمال، ويرجع ذلك إلى اختلاف تصورات وافتراسات ومنطلقات الباحثين، كما أن هذا التعدد يرجع إلى مختلف التطورات التاريخية التي مر بها الفكر الإداري. وهناك خمس تعاريف مختلفة للإستراتيجية يمكن إدراجها كما يلي:

أ/ الإستراتيجية كخطة: إن التيار الذي ارتبط اسمه أكثر من غيره بهذا المفهوم للإستراتيجية هو التيار التكنوقراطي (التايلوري \_ الفوردي) في التسيير والذي امتدت هيمنته على الفكر الإداري حتى منتصف السبعينيات من القرن الماضي، حيث استخدم رواد هذا التيار "الإستراتيجية" كمرادف للتخطيط الاستراتيجي أو "التخطيط طويل المدى" من أجل الدلالة على سلسلة الإجراءات والخطوات المحددة سلفاً والمتبعة في تعبئة الموارد وتخصيصها لتحقيق الأهداف المنشودة.<sup>2</sup>

وفي هذا الإطار فإن غلوك وويليام **Gluck William F** يرى أن "الإستراتيجية هي خطة متكاملة مصممة لتؤكد بأن تحقيق الأهداف ممكناً".<sup>3</sup>

أما الفرد تشاندلر **Alfred D.Chandler** والذي يعتبر من أوائل المهتمين بموضوع التنظيم والإستراتيجية في كتابه *Stratégies et Structures de l'entreprise* فقد سلط الضوء على علاقة الإستراتيجية بهيكل المنشأة بمقاربة تاريخية تناول فيها تطور الهياكل التنظيمية والاستراتيجيات لأهم الشركات الأمريكية.\*<sup>4</sup>

وفي تعريفه للإستراتيجية فإن تشاندلر يرى أن "الإستراتيجية هي تحديد المنظمة لأغراضها ولأهدافها الأساسية طويلة الأجل، واختيار خطط العمل وتخصيص الموارد الضرورية لبلوغ هذه الأهداف والغايات".<sup>5</sup>

في الحقيقة إن تعريف الإستراتيجية كخطة يقوم على افتراض ضمني أساسي مفاده وجود وصفة مثالية لإعداد الاستراتيجيات وتنفيذها، وتقوم هذه الوصفة على التحليل والتخطيط الذي تنظمه وتشرف عليه الإدارة العليا، وتتخلص في الخطوات التالية:

1. دراسة وتحليل عوامل البيئة الخارجية بقصد التنبؤ بتطوراتها واتجاهاتها المستقبلية.
2. الاستعداد لمواجهة التحديات والفرص البيئية المتوقعة بتحديد الأهداف الكبرى ورسم الخطط (البدايل الإستراتيجية الممكنة) ثم المفاضلة بينها.
3. اختيار الخطة الإستراتيجية الأفضل.

<sup>1</sup> ناصر محمد سعود جرادات، المرجع السابق، ص.28.

<sup>2</sup> شريف حمزاوي، المرجع السابق، ص.42.

<sup>3</sup> طاهر محسن منصور الغالي ووائل محمد صبحي ادريس، المرجع السابق، ص.31.

<sup>4</sup> Alfred D. Chandler jr, *Stratégies et Structures de l'entreprise*, traduire par philipe schaufelberge) Paris, France: les éditions d'organisation, 1972), p.14.

\*\_general motors, la standard oil, sears, new gersey, la united states rubber, B.F. goodrich, la union carbide and carbon, la westinghouse electric, la great atlantic and pacific te aco .....etc p. 28.

<sup>5</sup> Michel Weil, *Le Management (la Pensée, les Concepts, les Faits)*. (Paris, France: armand colin, 2001), p.

4. تنفيذ الخطة الإستراتيجية بعد تفكيكها إلى أهداف وسياسات وظيفية وفرعية.<sup>1</sup>

ب/ الإستراتيجية كخدعة: هذا التعريف يعتبر أن الإستراتيجية هي فعلا خطة مقصودة للمستقبل ولكنها خطة خاصة ومحددة، فهي مجرد خدعة أو حيلة أو مناورة جانبية أو تكتيكية Ttratagème هدفها هو تضليل الخصم والفوز عليه لكن دون الدخول معه في مواجهة مباشرة.

ومن أبرز الكتاب الذين عالجوا موضوع الإستراتيجية من هذه الزاوية نذكر بورتير Porter.M الذي يرى أن الإستراتيجية هي "عملية بناء وضع منفرد للمنظمة ذي قيمة للعملاء من خلال تصميم مجموعة أنشطة مختلفة عما يؤديه المنافسون".<sup>2</sup>

إن أبرز ما يميز هذا التعريف هو أنه يقودنا إلى ميدان المنافسة المباشرة، الحالية أو المحتملة، حيث تسود لغة الإشارات والتهديد والتمويه والمراوغة، فأى تحرك من جانب أحد الأطراف المتنافسة يقابله تحرك مضاد من الأطراف الأخرى للدفاع عن موقفها بالسوق.<sup>3</sup>

ج/ الإستراتيجية كممارسة: مع مطلع الثمانينات من القرن الماضي بدأ تعريف الإستراتيجية كممارسة يعرف شعبية كبيرة في أوساط الفكر الإداري، والذي يولي أهمية أكبر للعمل والممارسة والتعلم والخبرة السابقة مقارنة مع التحليل الكمي والتنظير والتخطيط، والتي يعتبرها عوامل هامة وحاسمة في بناء الاستراتيجيات وتنفيذها بنجاح. وقد جاء هذا التعريف كردة فعل للشكوك والانتقادات التي وجهت لأنظمة التخطيط الاستراتيجي، ومنه لمفهوم الإستراتيجية كخطة مقصودة.<sup>4</sup>

ويمكن اختصار ذلك في النقطتين التاليتين:

1\_ تعد الإستراتيجية كخطة عن النيات والمقاصد والتوجهات المستقبلية الكبرى التي تحدد في أعلى هرم السلطة فقط، لكن المعلوم هو أنها قد تبقى حبرا على ورق ولا تنفذ، أي أنها لا تترجم إلى نسج من الأفعال والسلوكيات، مما يدل على أن العبرة من وجهة نظر الفعالية الإستراتيجية لا تكمن في التحليل والتنظير وإعلان المقاصد مقدما بقدر ما تكمن في التنفيذ والانجاز.<sup>5</sup>

وفي هذا الصدد طرح بعض الباحثين مجموعة من التساؤلات تمثلت في:

1. ما لفائدة من "الأفكار الكبيرة" التي لا تجد طريقها إلى التنفيذ؟
2. ماذا عن المنظمات "التي تقول" شيئا ولكنها في الميدان "تفعل" شيئا آخر؟
3. إذا كانت الخطط والمقاصد المعلنة مقدما تنعت بسهولة "بالاستراتيجية" بالرغم من أنها لا تتجاوز حدود الورق، فماذا عن الأفعال الاستراتيجية المكرسة فعليا في الميدان؟
4. هل يحق حرمانها من صفة استراتيجية لكونها غير مدونة أو غير معلنة سلفا؟

إن أصحاب هذه التساؤلات يريدون الوصول إلى أن الممارسات والأفعال هي أيضا إستراتيجية وليس مهما إن كانت هذه السلوكيات مقصودة من قبل أو غير مقصودة.

<sup>1</sup> شريف حمزاوي، المرجع السابق، ص.43.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص.44.

<sup>3</sup> طاهر محسن منصور الغالبي ووائل محمد صبحي إدريس، المرجع السابق، ص.33.

<sup>4</sup> شريف حمزاوي، المرجع السابق، ص.45.

<sup>5</sup> نفس المرجع، ص.47.

2\_ إن نموذج الإستراتيجية التقليدي هو نموذج معياري Normative ، يهتم بالسلوك الرسمي المستقبلي فقط ويتجاهل دور التعلم وتأثير القرارات الماضية والحاضرة على القرارات المستقبلية.

وحيثما تسأل مدير عن إستراتيجية مؤسسته الحالية فإنه سيعمد إلى وصف الاتساق في السلوكات الماضية، حيث يحاول استنباط ملامح الإستراتيجية المكروسة فعلا في الميدان بصرف النظر إن كانت مقصودة أو غير مقصودة، وهذا نتيجة لإدراكه أن الإستراتيجيات لا يمكن أن تظهر مكتملة هكذا "في طرفة واحدة" ومن فراغ إنما لها امتدادات وجذور تاريخية.

من تلك الانتقادات انطلق هنري مينتزرغ Mintzberg.H ليصوغ تعريفا جديدا للإستراتيجية مع الأخذ في الحسبان البعدين السابقين أي مدلول الإستراتيجية كفعل وليس كشعار فقط وامتداد هذا الفعل في الماضي. إذ أنه يرى أنه يمكن لمنظمة ما أن تخطط (أي أن تأخذ المستقبل بعين الاعتبار) من دون أن تلتزم بتخطيط (أي إجراء شكلي) حتى ولو أنتجت مخططات (نوايا صريحة)<sup>1</sup>.

وبالتالي فإن رواد هذه المقاربة "الإستراتيجية كمارسة" يؤكدون على عدم البحث عن الإستراتيجية في الخطب والتصريحات والوثائق الرسمية بل إن البحث عنها يكون في الأفعال والسلوكات والممارسة القرارية الفعلية للعاملين بالمنظمة خلال فترة طويلة من الزمن.

د\_ الإستراتيجية كموقع: هذا التعريف يعتبر أن الإستراتيجية هي بمثابة قوة وسيطة بين سياق داخلي (المنظمة) وسياق خارجي (البيئة الخارجية). بحيث أن وظيفتها الأولى هي تكيف وملائمة السياق الداخلي (موارد المؤسسة ومهاراتها وعناصر ثقافتها) مع ديناميكية السياق الخارجي ومتطلباته. فالإستراتيجية عبارة عن موقع Position أو هي وسيلة لتحديد موقع أو تموقع Positioning للمنظمة في هذه البيئة الخارجية بشكل يتناسب مع مواردها وإمكاناتها وكذا يضمن لها البقاء والنمو.

يقول ريتشارد روملت "Richard Rumelet" أن الإستراتيجية هي إيجاد الظروف الملائمة لجني ثمار الربوع الاقتصادي (أي الغلال الناتجة عن احتلال موقع فريد أو احتكاري) والعمل على الاحتفاظ بها.<sup>2</sup>

ونتيجة لتغير حاجات الزبائن وتفضيلاتهم وكذا التطور السريع للتكنولوجيا (كاحتكار منتجات جديدة وكذا تقنيات إنتاج جديدة) مما يجعل من المواقع الإستراتيجية الحالية غير ملائمة وبالتالي فإنه يترتب على الإستراتيجية كموقع أن تهتم بمسايرة وملائمة المنظمة مع هذه التحولات وذلك بإعادة النظر في المواقع الحالية من خلال تنمية وتطوير التوافق والتناغم بين الفرص والمخاطر بالمحيط الخارجي، من جهة وقدرة المنظمة وعناصر ثقافتها ومهاراتها على استغلال هذه الفرص من جهة أخرى.

ه\_ الإستراتيجية كمنظور: يستند تعريف الإستراتيجية كمنظور إلى فرضية "الاختيار الاستراتيجي" والتي تفيد بأن منظمات الأعمال هي كيانات إستراتيجية فاعلة تتواجد بها قدرات على التخيل وإرادات حرة. فقد صار اهتمام الباحثين هذه المرة منصبا على ما يجري داخل المنظمة وتحديد على ما يجري بأذهان الفاعلين الاستراتيجيين وليس على ما يجري خارج المنظمة.

فيرى هنري مينتزرغ Mintzberg.H أن "الإستراتيجية هي نمط أو نموذج معين يعبر عن تدفق مجموعة من القرارات أو التصرفات، سواء كان هذا النمط ناتجا لإستراتيجيات مقصودة أو مخططة. أو ناتجا لإستراتيجيات غير مقصودة أو غير مخططة أو طارئة"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> ميشال غوديه وفيليب دوران وقيس الهمامي، الاستشراف الاستراتيجي للمؤسسات والأقاليم، تعريب: محمد سليم قلالة وقيس الهمامي (باريس: مخبر الابتكار، الاستشراف الاستراتيجي والتنظيم، د.س.ن)، ص.30.

<sup>2</sup> شريف حمزاوي، المرجع السابق، ص.54.

<sup>3</sup> نبيل محمد مرسي، الإدارة الاستراتيجية: تكوين وتنفيذ إستراتيجية التنافس (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2003)، ص.51.

يمكننا إيجاز الأفكار القوية للاستراتيجية كمنظور في النقاط التالية:

- تعبر الاستراتيجية عن مفهوم يحمله صناع القرار في أذهانهم، فهي نظرة ثابتة للمستقبل من صنع خيال شخص أو جماعة ما في المنظمة.
- مساهمة جميع العاملين بالمنظمة في نفس النظرة سواء كانت النظرة معلنة (نفس المقاصد، نفس الإطار المرجعي) أو مبطننة (نفس السلوكيات والمواقف والأفعال) فالرؤية الاستراتيجية إذا استقر عليها الأمر وتعممت في تصرفات الأفراد وتصبح جزءاً لا يتجزأ من ثقافة المنظمة وتقاليدها.
- إن مفهوم الاستراتيجية كمنظور متجزراً بقوة في الدوام والاستقرار وليس في التغيير، حيث أن استخدام المنظمات للاستراتيجية من أجل تحديد اتجاه عام ودعوة أعضائها للاتحاد والالتفاف حول هذا الاتجاه المشترك والبقاء معه مدة طويلة من الزمن.

وهناك من يرى أن الاستراتيجية تتمثل في تحديد المراحل الأساسية التالية:<sup>1</sup>

- المعرفة الصحيحة للمؤسسة ووضعية انطلاقها وظروفها (المحيط، الأنشطة، التنظيم، نقاط القوة والضعف بها، مواردها، كفاءاتها....).
- تحديد الى أين تريد المؤسسة الوصول (الذهاب)، (الاستمرارية، الفرص المتاحة، نوعية المنتجات والخدمات المقدمة، الزبائن، الصورة التي تبحث عنها جديدة أم قديمة، الأماكن والأسواق والبلدان المستهدفة....).
- ابتكار واختيار طريقة الانطلاق (ماهي التكنولوجيا المستعملة، التحسينات، طريقة التسويق، الاستثمارات اللازمة، المعارف، شراكة أو لا، مستويات المخاطر....).
- تطبيق الاستراتيجية (ماهي منهجية العمل؟ وماهي الاستراتيجيات التنفيذية التي تم تحديدها؟).

وعلى الرغم من كل ما أورده الباحثون بخصوص مفهوم الاستراتيجية بوصفها خطة plan أو مناورة ploy والتي يقصد من خلالها التفوق على المنافسين، نمط من القرارات pattern أو موقف position والذي يعبر عن أسلوب التصرف لحماية الموقع التنافسي، منظور perspective، أو عملية process تشمل عددا من الأنشطة والأفعال المقصودة. وبسبب تعدد مضامين العملية الاستراتيجية وتنوع أساليبها، فقد وصفت الاستراتيجية بكونها شيء في داخل عقول الاستراتيجيين، بحيث أنها تركز على قدرة الاستراتيجي على التفكير العميق، فهي تعني توجيه أكثر من سؤال:<sup>2</sup>

- كيف يمكن تصور ما سيحدث في المستقبل؟

- ما هي الخطوة أو الخطوات القادمة المطلوبة؟

- ما هي الوسائل والاستحضارات اللازمة لجعل تلك الخطوة في صالح المنظمة؟

إن التعاريف السابقة للاستراتيجية وإن كانت تتضارب فيما بينها أحيانا، إلا أنها تتكامل وتتآزر أحيانا أخرى، فكل تعريف يحاول تسليط الضوء على نفس الظاهرة لكن من زاوية مختلفة.<sup>3</sup>

1 بلقيدوم صباح، "أثر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة (NTIC) على التسيير الاستراتيجي للمؤسسات الاقتصادية" (أطروحة دكتوراه علوم في علوم التسيير، جامعة قسنطينة 2، 2012/2013)، ص. 58.

2 صلاح عبد الله النعيمي، "مواصفات المفكر الاستراتيجي في المنظمة"، في المجلة العربية للإدارة، المجلد 23، العدد 01 (يونيو 2003)، ص. 45.

3 شريف حمزاوي، المرجع السابق، ص. 64.

### ثالثا خصائص الاستراتيجية:

من أجل أن تحقق الاستراتيجية التي تطمح إليها المنظمة، فإنه يتطلب أن تمتاز الاستراتيجية بجملة من الخصائص أهمها:<sup>1</sup>

1. **الشمولية:** حيث أن الاستراتيجية إطار شامل لمختلف أنشطة وفعاليات المنظمة على المدى البعيد سواء كانت مالية، تجارية، تقنية... الخ
2. **الالتزام:** فالاستراتيجية تشكل التزاما على المنظمة، أي أنه متى اختارت المنظمة استراتيجية معينة، فإنها تكون ملزمة باتباعها.
3. **المرونة والديناميكية:** إن التزام المنظمة باستراتيجية معينة لا يعني الجمود وعدم المرونة، فالاستراتيجية تمتاز بمرونة عالية لتعديل الاتجاهات وفقا لما تحمله البيئة من ظروف عدم التأكد وعدم الاستقرار، ففعالية الاستراتيجية تتبع من قدرتها على مواجهة التقلبات والقابلية للتعديل من أجل التأقلم.
4. **الوضعية المناسبة:** وتعني تحديد المعيار الذي يمكن العملاء من التمييز بين المنظمة والمنظمات الأخرى من خلال البحث عن أفضل طريقة لاقتناص الفرص وتجنب التهديدات وتعزيز نقاط القوة والقضاء على نقاط الضعف.

### رابعا مستويات الاستراتيجية:

تتفاوت الاستراتيجيات في مستوياتها من حيث مدى شمولها لاهتمامات المنظمة ككل، أو في انحصارها في اهتمامات قطاعات محددة في المنظمة، وعليه فإنه يمكن التمييز بين ثلاث مستويات للاستراتيجية وهي على النحو التالي:

**أ\_ استراتيجيات المنظمة:** تعد هذه الإستراتيجية أكثر أنواع الاستراتيجيات قربا لتحويل رسالة المنظمة إلى أعمال وتصرفات فعلية، والاستراتيجيات على مستوى المنظمة هي استراتيجيات تخدم قضية اتخاذ القرارات في الأجل الطويل، وعليه فإن هذه الاستراتيجيات لا تتغير بصورة دائمة، كما أنه عادة ما تكون هذه الاستراتيجيات مصاغة بصورة عامة وغير محددة إذا ما تمت مقارنتها بالاستراتيجيات في المستويات الأخرى.<sup>2</sup>

وتهتم الاستراتيجيات على مستوى المنظمة بالمجالات التالية:

1. تحديد طبيعة ميادين الأعمال التي ستعمل بها المنظمة.
2. تخصيص الموارد المتاحة للمنظمة أي تركيز الموارد على ميادين الأعمال التي تمثل المستقبل للمنظمة وتقليل الموارد الموجهة إلى ميادين الأعمال المحتمل أن تتوقف المنظمة مستقبلا الاستمرار فيها.
3. خلق أعلى درجة من المشاركة بين وحدات الأعمال لصالح المنظمة.
4. تقييم كل ميدان من ميادين الأعمال بالمنظمة ومدى مساهمته في تمويل المنظمة بالدرجة المتوقعة منه أو وفقا لقدراته.

<sup>1</sup> ناصر محمد سعود جرادات، المرجع السابق، ص.31.

<sup>2</sup> إسماعيل محمد السيد، الإدارة الاستراتيجية \_ مفاهيم وحالات تطبيقية (مصر: الدار الجامعية، جامعة الإسكندرية، 2000)، ص.82.

5. مراقبة مدى تكامل وتوافق أجزاء المنظمة للعمل كنظام واحد، مدى وجود الاتصال، وضوح السلطة والمسؤولية.

ب\_ **استراتيجيات الأعمال:** تعبر الوحدة الإستراتيجية عن مجمع لعدد من الأقسام التي تقدم بعض المنتجات أو الخدمات المتشابهة، وعادة ما يكون لكل وحدة من هذه الوحدات سوقا مستقلا ومنافسون مستقلون ومن ثم تكون لها إستراتيجية مستقلة. وتركز الاستراتيجيات الخاصة بالوحدات الإستراتيجية على مجموعة من المجالات سنذكر أهمها فيما يلي: 1

1. خلق درجة عالية من التكامل والتنسيق بين وحدات الأعمال الإستراتيجية من أجل التأكد أنها تعمل في إطار الإستراتيجية الخاصة بالمنظمة ككل.

2. محاولة خلق وتدعيم بعض المزايا التنافسية الفريدة والمتميزة لكل وحدة من هذه الوحدات. لزيادة قدرة الوحدات على المنافسة في كل قطاع من القطاعات السوقية.

3. متابعة القطاع السوقي لكل منتج من أجل التأكد من أن الإستراتيجية الخاصة بكل قطاع تتماشى مع احتياجات السوق.

ج\_ **الاستراتيجيات الوظيفية:** تهتم هذه الاستراتيجيات ببعض القضايا الجزئية، مثل قضية تنمية وتحسين الأسواق، قضايا التوزيع، التمويل، الإنتاج، القوى العاملة ... الخ. والجدير بالذكر أن الاستراتيجيات الوظيفية تعمل دائما في ظل الاستراتيجيات الخاصة بالمنظمة ككل.

وتركز الاستراتيجيات الوظيفية على المجالات التالية: 2

1. الاستخدام الفعال والكفاء للمتخصصين الموظفين داخل المنظمة.

2. خلق درجة عالية من التكامل والمشاركة داخل المجالات الوظيفية كخلق التكامل بين الإعلان والترويج وبحوث السوق في المجال التسويقي.

3. التأكد من تماشي الاستراتيجيات الوظيفية مع الاستراتيجيات الخاصة بكل وحدة من الوحدات الإستراتيجية التي تتواجد بها هذه المجالات الوظيفية.

وبالتالي فإن الاستراتيجيات الوظيفية أضيق نطاقا من استراتيجيات الأعمال، ويجب عليها أن تدعم إستراتيجية الأعمال.<sup>3</sup>

والملاحظ أن المستويات الثلاثة للإستراتيجية (المنظمة والأعمال والنشاط)، تكون ما يسمى بهيراريكية الإستراتيجية في المنظمات الكبيرة، ويجب أن يكون هناك تنسيق وتفاعل فيما بين الاستراتيجيات الثلاث إذا ما كانت هناك رغبة في تحقيق النجاح للمنظمة ككل.

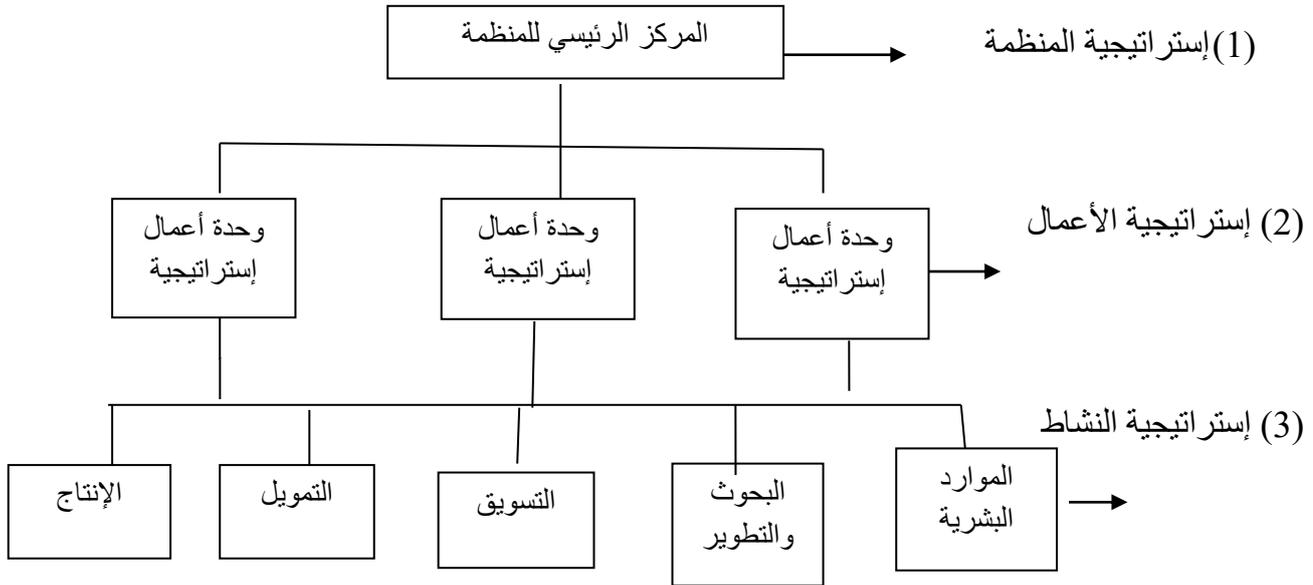
والشكل الموالي يظهر المستويات الثلاث للإستراتيجية أو ما يسمى بهيراريكية الإستراتيجية، ويتضح من خلاله أن كل مستوى من المستويات الإستراتيجية يمثل البيئة الإستراتيجية للمستوى الذي يليه في للمنظمة.

1 إسماعيل محمد السيد، المرجع السابق، ص.83.

2 نفس المرجع، ص.84.

3 سيد محمد جاد الرب، المرجع السابق، ص.152.

الشكل رقم (02): مستويات الإستراتيجية



المصدر: ثابت عبد الرحمان إدريس وجمال الدين محمد المرسي، الإدارة الإستراتيجية (مفاهيم ونماذج تطبيقية) (مصر: الدار الجامعية، جامعة المنوفية، 2002)، ص. 49.

أما الجدول الموالي فهو يوضح هيراريكية وضع الاستراتيجية بحيث أن أهداف واستراتيجيات أي منظمة تتكون من عدة مستويات في ترتيب تنازلي من قمة الهرم إلى قاعدته، وهناك روابط رأسية تعمل على توحيد أنشطة وضع هدف وأنشطة وضع الاستراتيجية.

الجدول رقم (02): هيراريكية وضع الاستراتيجية

المهام الخاصة بوضع الاستراتيجية ومجالات التركيز الرئيسية	المسؤول عن وضع الاستراتيجية	مستوى الاستراتيجية
<ul style="list-style-type: none"> <li>-اختيار كيفية بناء وإدارة محفظة من وحدات الأعمال ذات الأداء المرتفع.</li> <li>-تنسيق الاستراتيجيات والأنشطة لوحدات الأعمال المترابطة في محاولة لتحقيق ميزة تنافسية على مستوى الشركة ككل.</li> <li>-مراجعة وتنقيح المداخل الاستراتيجية الرئيسية والتحرك المقترحة بواسطة مديري وحدات الأعمال.</li> <li>-توجيه استثمارات الشركة نحو الأنشطة ذات الفرص الاستراتيجية.</li> </ul>	مجلس إدارة الشركة وكبار المديرين	استراتيجية الشركة ككل

<p>-اختيار طريقة المنافسة وتحديد نوع الميزة التنافسية التي يمكن تحقيقها.</p> <p>-الاستجابة الى الظروف المتغيرة في مجال المنافسة.</p> <p>-تنسيق التحركات/المداخل الرئيسية للمجالات الوظيفية الرئيسية والتشغيلية.</p> <p>-اتخاذ التصرف الملائم لمواجهة المشاكل الأخرى المرتبطة بالاستراتيجية والقضايا التي تواجه وحدة الأعمال.</p>	<p>المدير العام ورؤساء وحدات الأعمال</p>	<p>استراتيجيات وحدات النشاط الاستراتيجي</p>
<p>-البحث عن المداخل والتحركات الملائمة لمساندة استراتيجيات وحدة الاعمال.</p> <p>-مراجعة وتنقيح وقبول المداخل والتحركات الرئيسية المرتبطة بالاستراتيجية المقترحة بواسطة مديري المستوى الأقل.</p>	<p>رؤساء الوحدات الوظيفية</p>	<p>استراتيجيات المجالات الوظيفية</p>
<p>-البحث عن مداخل وتحركات ذات أفق أضيق وأكثر تحديدا بغرض انجاز أهداف الأداء الموضوعة للوحدات التشغيلية والوحدات الإدارية الفرعية لمساندة الاستراتيجيات الوظيفية.</p>	<p>رؤساء الوحدات الفرعية ومديري المستوى الأقل</p>	<p>استراتيجيات المستوى التشغيلي</p>

المصدر: محمد سرور الحريري، إدارة المؤسسات الحكومية والعامّة، ط1(عمان: الأكاديميون للنشر والتوزيع، 2016)، ص ص. 160.161

#### خامسا مداخل إعداد الإستراتيجية:1

تسلك المنظمات في الواقع العملي مداخل مختلفة في إعداد خططها الإستراتيجية، ويمكن التمييز بين أربعة مداخل أو أنماط تتبعها المنظمات في الواقع العملي أثناء قيامها بإعداد استراتيجياتها وهي كالآتي:

**أ\_ مدخل كبير الاستراتيجيين:** وفق هذا المدخل يقوم المدير بأخذ الدور الريادي في تحليل الموقف وتقييم البدائل الإستراتيجية واختيار الإستراتيجية المناسبة. لكن هذا لا يعني أن كبير الاستراتيجيين يقوم بكافة جوانب الخطة الإستراتيجية، بل يعني امتلاكه لزام المبادرة وإحكام قبضته على عملية إعداد الإستراتيجية في مختلف مراحلها.

إلا أن أحد جوانب الضعف الرئيسية لهذا المدخل هو أن نجاح الإستراتيجية يعتمد بدرجة كبيرة على مهارات صنع الإستراتيجية لدى فرد واحد. ومن ناحية أخرى فإن هذه الدرجة العالية من المركزية في صنع الإستراتيجية يمكن أن تكون لها نتائج جيدة عندما يكون المدير المسؤول أكثر قوة ونفوذاً، ولديه رؤية وبصيرة عما يجب القيام به وكيف يتم ذلك.

**ب-مدخل التفويض للآخرين:** وفق هذا المدخل يقوم المدير المسؤول بتفويض جزء أو ربما مهمة إعداد الإستراتيجية بالكامل إلى أشخاص آخرين قد يتمثلون في بعض المساعدين الموثوقين، أو إلى فرقة مهام

1 ثابت عبد الرحمان إدريس وجمال الدين محمد مرسي، الإدارة الاستراتيجية (مفاهيم ونماذج تطبيقية) (مصر: الدار الجامعية، جامعة المنوفية، 2002)، ص.78.

وظيفية أو فريق عمل ذو رقابة ذاتية مع تفويضهم السلطات اللازمة للقيام بهذه العملية. وفي هذه الحالة يقوم المدير المسؤول بمتابعة مدى التقدم في إعداد الإستراتيجية، كما أنه يقوم بتوجيه النصائح والإرشادات عند الحاجة، بالإضافة إلى حجب الموافقة النهائية إلى أن يتم تقديم مقترحات الإستراتيجية رسمياً، والنظر فيها أو تعديلها والحكم على صلاحيتها للتنفيذ، ومن خلال هذا المدخل يمكن تحقيق المشاركة الفعالة وتأمين تمثيل العديد من المديرين والمجالات الوظيفية في عملية إعداد الإستراتيجية، كما أنه يمنح المدير بعض المرونة في المفاضلة بين الأفكار الإستراتيجية والتي تهب من أسفل إلى أعلى.

ولكن ما يعاب على هذا المدخل بأن نجاحه يعتمد بدرجة كبيرة على خبرات ومهارات الأفراد في المستويات الأدنى والذين تم تفويضهم لإعداد الإستراتيجية. فقد تركز توجهات هؤلاء الأفراد على القضايا ذات التأثير قصير المدى على المنظمة، بالإضافة إلى أنه يمكن أن تستند جهودهم الإستراتيجية إلى رد الفعل بدلاً من المبادرة، وكذا التركيز على المشكلات اليومية عوض من توجيه موارد المنظمة من أجل استغلال الفرص المستقبلية.

**ج- المدخل التعاوني :** في ظل هذا المدخل يطلب المدير مساعدة الزملاء وكبار المساعدين في إعداد الإستراتيجية، أي أن الإستراتيجية المتوصل إليها هي نتاج الجهد المشترك لكل من يهمله الأمر وفي ظل توجيهات المدير المسؤول، إن هذا المدخل يتلاءم مع المواقف التي تتجاوز فيها القضايا الإستراتيجية الحدود التقليدية للأقسام والإدارات الوظيفية، وعند الحاجة للمزج بين أفكار ومهارات الأفراد ذوي الخبرات والخلفيات المختلفة، وحينما تكون هناك ضرورة لتشجيع مشاركة الأفراد في إعداد الإستراتيجية من أجل الحصول على دعمهم لعمليات التنفيذ.<sup>1</sup>

**د-مدخل المبادرة الذاتية:** وفق هذا المدخل فإن المدير لا يهتم بأخذ دور ريادي في إعداد الإستراتيجية أو الوقوف على تفاصيلها، بالإضافة إلى أنه لا يرغب في استنزاف الوقت في قيادة الآخرين وتشجيعهم على العمل الجماعي للقيام بمهمة إعداد الإستراتيجية، وعليه فإنه يقوم بتشجيع الأفراد والجماعات على تنمية وإدارة وتنفيذ استراتيجيات جيدة وذلك وفق مبادراتهم الخاصة، ويقوم المدير هنا بدور القاضي، فيقيم المقترحات الإستراتيجية التي تحتاج إلى موافقته. وفي الحقيقة فإن لهذا المدخل نتائج إيجابية في المنظمات التي تتعدد فيها وحدات الأعمال فمن غير الممكن أن يقوم كبير المدراء بتكوين إستراتيجية خاصة بكل وحدة بمفرده، وبالتالي فإن الإستراتيجية الكلية للمنظمة تمثل مجموع الاستراتيجيات الناتجة عن المبادرات الفردية والجماعية والتي تمت الموافقة عليها.

والجدير بالذكر أنه من الصعب الادعاء بأن أحد هذه المداخل هو أفضل من الآخر، ولكن كل منها يمكن أن ينجح أو يفشل وذلك في ضوء مدى استخدامه في الظروف الملائمة، ومستوى إدارته، وكذا مستوى الخبرات والمهارات التي يمتلكها الأفراد الذين يشاركون في إعداد الإستراتيجية.

### الفرع الثالث: طبيعة التخطيط الاستراتيجي

بعدما تعرفنا على كل من التخطيط والاستراتيجية سيتم من خلال هذا الفرع التعرف على التخطيط الاستراتيجي بحيث يعتبر مفهوم التخطيط الاستراتيجي من أهم المفاهيم الإدارية التي لاقت استحساناً وانتشاراً في السنوات الأخيرة وعليه سيتم التطرق في هذا الفرع إلى التخطيط الاستراتيجي بشيء من التفصيل.

<sup>1</sup> ثابت عبد الرحمان إدريس وجمال الدين محمد مرسى، المرجع السابق، ص.80.

### أولا تعريف التخطيط الاستراتيجي ومسؤوليته:

يعتبر التخطيط حلقة الوصل الضرورية بين الحاضر والمستقبل والتي تزيد من احتمالات تحقيق النتائج المرغوبة. فالتخطيط هو دعامة وضع الإستراتيجية الفعالة، كما أنه ضروري للنجاح في تطبيق الإستراتيجية. وقد تعددت التعاريف التي تناولت مفهوم التخطيط الاستراتيجي، سيتم إيراد البعض من هذه التعاريف.

إذ يرى **ظاهر محمود الكلالدة** " بأن التخطيط الاستراتيجي عبارة عن عملية تحدد من خلالها المنظمة أهدافها طويلة الأمد والكيفية التي سوف تقوم بها لتحقيق تلك الأهداف وتنمية الخطط طويلة الأجل للتعامل بفعالية مع الفرص والتحديات الموجودة بالبيئة المحيطة بالمنظمة " 1.

ويتفق معه في هذا التعريف **ستينر Steiner.GA** والذي يرى أن التخطيط الاستراتيجي هو " عملية تقوم بواسطتها الإدارة العليا بتحديد الأهداف التنظيمية، والاستراتيجيات المطلوبة لتحقيق هذه الأهداف بما فيها أيضا التصرفات قصيرة الأجل وتلك التي تتم في المستويات العليا والخاصة بتنفيذ الإستراتيجية بطريقة مناسبة. 2

ويتفق معهما كذلك في هذا التعريف كل من **Hunger** و **Wheelen** فحسبهما فإن التخطيط الاستراتيجي يمثل تطوير وبناء خطط طويلة الأجل لتمكين المنظمة التعامل بفعالية مع الفرص والتحديات الموجودة في البيئة الخارجية المحيطة، وذلك تبعاً لمصادر القوة والضعف للموارد التي تملكها المنظمة متضمناً تعريف رسالة المنظمة وصياغة أهدافها وتطوير وتشكيل الاستراتيجيات ووضع وتوجيهات السياسة العامة للمنظمة. 3

وفي هذا الإطار يرى الباحث **بوليكاسترو Polycastro** بأن التخطيط الاستراتيجي هو " الطريقة الملائمة والمناسبة لتحديد الأهداف بعيدة المدى وتوجه المنظمة الفعلي لتحقيق هذه الأهداف " 4.

أما **أحمد سيد مصطفى** "فيرى أن التخطيط الاستراتيجي عبارة عن عملية مستمرة لتصميم وتطوير خطط تشمل وظائف المنظمة. كما يؤكد على أن التخطيط الاستراتيجي يقوم على نظام المعلومات وصنع القرارات (الإستراتيجية) على ضوء تقييم مستمر للمتغيرات البيئية المحلية والإقليمية والعالمية وكذا للمتغيرات البيئية الداخلية بالمنظمة، والهدف من ذلك هو تحديد نقاط القوة والضعف واكتشاف الفرص والتحديات. والاستغلال الأمثل لنقاط القوة من أجل اقتناص الفرص. 5

ويتفق معه في هذا التعريف **بيتر دراكر Peter Drucker** والذي يرى أن التخطيط الاستراتيجي هو عبارة عن "عملية" مستمرة لتنظيم تنفيذ القرارات الحالية وتوفير المعلومات الكافية الخاصة بمستقبل تنفيذها، وتنظيم الجهود اللازمة لتنفيذ القرارات " 6.

كما يتفق معهما في هذا التعريف كل من **Glaister** و **Flashow** في أن التخطيط الاستراتيجي هو العملية التي يتم فيها تحديد رسالة المنظمة ووضع الأهداف والاستراتيجيات والسياسات، لتأمين الموارد وتقسيمها من أجل تحقيق هذه الأهداف. 7

1 ظاهر محمود الكلالدة، تنمية وإدارة الموارد البشرية، ط1(عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2005)، ص.28.

2 عبد السلام أبو قحف، أساسيات الإدارة الاستراتيجية (الإسكندرية: الدار الجامعية، 2005)، ص.161.

3 رقية منصور، التخطيط الاستراتيجي لنظم المعلومات، مدخل التوافق الاستراتيجي في تحقيق التفوق التنافسي (عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2017)، ص. 22.

4 ظاهر محسن منصور الغالبي ووائل محمد صبحي إدريس، المرجع السابق، ص.104.

5 أحمد سيد مصطفى، المرجع السابق، ص. 88.

6 عبد السلام أبو قحف، سياسات واستراتيجيات الأعمال (الإسكندرية: الدار الجامعية، 2004)، ص.161.

7 رقية منصور، المرجع السابق، ص. 24.

أما الباحث ناصر محمد سعود جرادات يرى أن "التخطيط الاستراتيجي يشير إلى تحديد الأهداف بعيدة الأجل، أي تصميم مستقبل مرغوب به، ورسم الخطط الكفيلة بالوصول إلى ذلك المستقبل من خلال وضع الخطط التنفيذية، ومن خلال تخصيص الموارد المتاحة، سواء الموارد البشرية أو الموارد المالية، أو المعدات، وفي إطار تحديد نقاط القوة والضعف والمخاطر التي تحملها البيئة الداخلية والبيئة الخارجية للمنظمة"<sup>1</sup>.

في حين تعتقد نادية العارف أن التخطيط الاستراتيجي عبارة عن التبصر بالشكل المثالي للمنظمة في المستقبل وتحقيق هذا الشكل. إذن فالتخطيط الاستراتيجي هو:<sup>2</sup>

- كشف حجب المستقبل الخاص بشكل المنظمة.
  - التبصر بملامح المنظمة في المستقبل.
  - تصور توجهات ومسار المنظمة في المستقبل.
  - رؤية رسالة وأهداف المنظمة مستقبلاً.
  - تخيل مجال الأعمال والأنشطة التي تدخل فيها المنظمة.
- ويتفق الباحث بيترز **Peters.T** مع هذا التعريف فهو يرى أن التخطيط الاستراتيجي يهتم بتحديد المستقبل الأساسي للمنظمة إلى جانب تحديد الأهداف العريضة التي تسعى إلى تحقيقها من خلال مجموعة من الخطط والبرامج، وأنه عملية منظمة تستند إلى نظرة مستقبلية للأمر، وعليه فإن التخطيط الاستراتيجي يتطلب دعم بنية تحتية تنظيمية بالإضافة إلى تحديد الأدوار، وأن ما يميز هذا التخطيط هو:<sup>3</sup>

- أنه يثير التساؤل حول ماهي طبيعة أهدافنا وطبيعة عملنا الأساسي؟
  - ماهي الفلسفة السائدة والقيم التي تحكم مسار التخطيط؟
  - ماهي أهدافنا القصيرة والطويلة. وماهي التغيرات التي تحدث في البيئة؟ وماهي الإمكانيات المتاحة، الفرص والمعوقات المحتملة؟ وماهي الإستراتيجية الكلية؟
- إلا أنه على الرغم من اختلاف التعريفات التي تناولت التخطيط الاستراتيجي فإننا نجد أن مفهوم وعمليات التخطيط الاستراتيجي تشمل ما يلي:

- عمليات إدارية منهجية (فكرية وعملية) لإدراك آفاق المستقبل، وتحديد أبعاده.
  - أهداف بعيدة المدى تعكس التصور الشامل للمنظمة في بيئة المستقبل.
  - مجموعة من الخيارات الناشئة عن مقارنة قدرات المنظمة وإمكانات وعوامل البيئة، ويفترض أن تكون ملائمة لإنجاز الأهداف.
  - عمليات تحويل الخيارات إلى خطط عمل تفصيلية ومتابعة تنفيذ هذه الخطط.<sup>4</sup>
- إذن يمكن القول أن التخطيط الاستراتيجي هو عملية ضرورية من أجل اتخاذ القرارات المستمرة المبنية على المعلومات الممكن الحصول عليها وآثارها في المستقبل، ووضع الأهداف والاستراتيجيات والخطط والبرامج الزمنية، والتأكد من تنفيذها ضمن إطار زمني، بدعم كامل من الإدارة ومشاركة جميع العاملين والمعنيين بالمؤسسة.<sup>5</sup>

1 ناصر محمد سعود جرادات، المرجع السابق، ص. 162.

2 نادية العارف، التخطيط الاستراتيجي والعولمة (مصر: الدار الجامعية، جامعة الإسكندرية، 2002)، ص. 9.

3 Peters. T, **Concepts, Strategies and Practices** (New York: longman, 1988), p. 48.

4 طاهر محسن منصور الغالبي ووائل محمد صبحي إدريس، المرجع السابق، ص. 105.

5 ليلي بوحديد، "التخطيط الاستراتيجي كمدخل لتحسين أداء الموارد البشرية في المستشفيات العمومية الجزائرية-دراسة الحالة-"، في المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 01 (ديسمبر 2014)، ص. 139.

كما أنه عملية ذهنية تحليلية لاختيار الموقع المستقبلي للمؤسسة تبعا للتغيرات الحاصلة في بيئتها سواء الداخلية أو الخارجية، وهذه العملية لا تنشأ من فراغ بل تبدأ بعملية تحديد رسالة المؤسسة ثم التحليل الاستراتيجي للبيئة وتحديد الأهداف واختيار استراتيجيات مناسبة للعمل على تحقيقها.<sup>1</sup>

بناء على التعريفات السابقة فالتخطيط الاستراتيجي يعبر عن النظرة الشمولية للمنظمة بما يمكن من أخذ صورة حقيقية عن واقعها الحالي والمنظور من خلال عملية تحليل الظروف البيئية الداخلية والخارجية للمنظمة، وذلك من أجل وضع الإستراتيجية المناسبة لتحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية.

### ثانيا الفرق بين التخطيط الاستراتيجي والمفاهيم المشابهة له:

هناك من يخلط بين كل من التخطيط الاستراتيجي والتخطيط طويل المدى والتخطيط التكتيكي والإدارة الاستراتيجية، نظرا لتقارب هذه المفاهيم فيما بينها، غير أنه في الحقيقة هناك اختلاف كبير بينها سيتم توضيحه في العناصر التالية:

#### 1. الفرق بين التخطيط الاستراتيجي والتخطيط طويل المدى

قد يخلط البعض بين مفهومي التخطيط الاستراتيجي والتخطيط طويل المدى، فعلى الرغم من تقارب المفهومين في التطبيق، إلا أن هناك العديد من الفروقات بينهما سيتم تلخيصها في الجدول الموالي:

#### الجدول رقم (03): الفرق بين التخطيط الاستراتيجي والتخطيط طويل المدى

أوجه الاختلاف	التخطيط طويل المدى	التخطيط الاستراتيجي
تحديد الأهداف	يركز على تحديد الأهداف وترجمتها الى موازنات وبرامج عمل. أي يكون التركيز على مرحلة الاعداد والتنفيذ.	يركز على تحديد ومواجهة القضايا ذات الأهمية البالغة للمنظمة، والتي تمثل قضايا استراتيجية أساسية، أي يكون التركيز على مرحلة التفكير.
النظرة للبيئة	يفترض أن الاتجاهات الحالية في البيئة ستستمر الى حد كبير في المستقبل، وبالتالي فهو يفترض أن هناك استمرارا للأحداث الحالية في المستقبل في إطار البيئة التي تعمل فيها المنظمة.	يركز على تحليل وتقييم البيئة، ولا يفترض تواصل الأحداث الحالية مستقبلا، بل أنه يتوقع حدوث مفاجآت.
صياغة الخطة	تمثل الخطة طويلة المدى امتدادا وحيد الاتجاه للحاضر واسقاط الحاضر على المستقبل.	تميل الخطة الاستراتيجية الى وضع تصور ورؤى نجاح المستقبل وكيفية تحقيقها.
القيم	يعتمد على حقائق في شكل أرقام وبيانات محددة بزمن معين.	يعتمد على قيم لها جوانب فلسفية تعكس ايمان الإدارة بأهداف تضع امكانياتها وجهودها للتمسك بها.

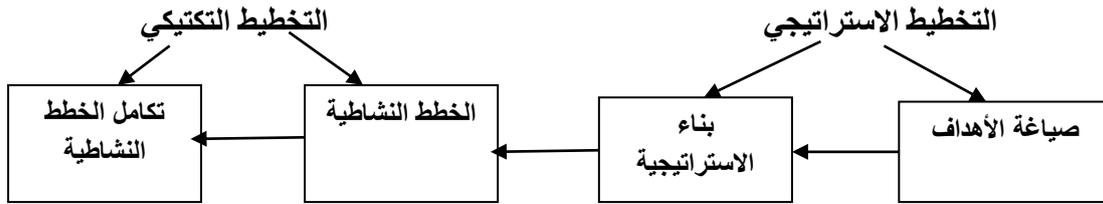
المصدر: جدول معد من طرف الباحثة بالاعتماد على: ناصر محمد سعود جرادات، الإدارة الاستراتيجية، منظور تكاملي حديث، ط1(عمان: اثر للنشر والتوزيع، 2013)، ص. 163.

1 عمر بن سديرة، " التخطيط الاستراتيجي: الإطار النظري والواقع التطبيقي في المؤسسة الصغيرة والمتوسطة الجزائرية-دراسة ميدانية في المؤسسات المحلية بسطيف"، في مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، العدد 13 (2013)، ص. 234.

2. الفرق بين التخطيط الاستراتيجي والتخطيط التكتيكي:

لا بد من التمييز بين التخطيط الاستراتيجي والتخطيط التكتيكي، بحيث أن المنهج الابتكاري يكون أكثر أهمية في الأول، بينما تزيد أهمية المنهج الكمي في الثاني، وبالتالي فإن عدم التمييز بينهما قد يؤدي إلى صعوبة ربط التخطيط الاستراتيجي بالتخطيط التكتيكي رغم تكاملهما، حيث أنه بعد أن يتم اختيار الاستراتيجية في إطار التخطيط الاستراتيجي تتم ترجمتها إلى خطط عمل قصيرة المدى في إطار التخطيط التكتيكي، والمخطط الموالي يوضح ذلك:1

الشكل رقم (03): العلاقة بين التخطيط الاستراتيجي والتخطيط التكتيكي



المصدر: عمر بن سديرة، " التخطيط الاستراتيجي: الإطار النظري والواقع التطبيقي في المؤسسة الصغيرة والمتوسطة الجزائرية- دراسة ميدانية في المؤسسات المحلية بسطيف"، في مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، العدد 13 (2013)، ص. 236.

كما تجدر الإشارة إلى أنه رغم ارتباط كل من التخطيط الاستراتيجي والتخطيط التكتيكي إلا أن هناك العديد من الفروقات بينهما سيتم توضيحها من خلال الجدول الموالي.

الجدول رقم (04): الفرق بين التخطيط الاستراتيجي والتخطيط التكتيكي

التميز لكل معيار حسب طبيعة التخطيط		معايير المقارنة
التخطيط التكتيكي	التخطيط الاستراتيجي	
- المستويات الأدنى	- قمة التنظيم	- المستوى التنظيمي
- دوري	- مستمر ولكن غير منتظم	- مدى الانتظام والدورية
- كبير	- كبير	- عدد البدائل المتاحة
- محدود	- كبير	- عنصر عدم التأكد
- محددة ومتكررة	- غير محددة ومتنوعة	- طبيعة المشكلات
- محدودة وداخلية	- كبيرة وخارجية	- الحاجة إلى المعلومات
- المدى القصير	- المدى البعيد	- الإطار الزمني
- نشاط محدد	- يشمل المؤسسة ككل	- درجة الشمولية
- التخطيط الاستراتيجي	- أصلية	- مرجعية الخطط
- مفصلة	- عامة	- درجة التفصيل
- محدودة	- عالية	- درجة المرونة

المصدر: عمر بن سديرة، " التخطيط الاستراتيجي: الإطار النظري والواقع التطبيقي في المؤسسة الصغيرة والمتوسطة الجزائرية- دراسة ميدانية في المؤسسات المحلية بسطيف"، في مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، العدد 13 (2013)، ص. 236.

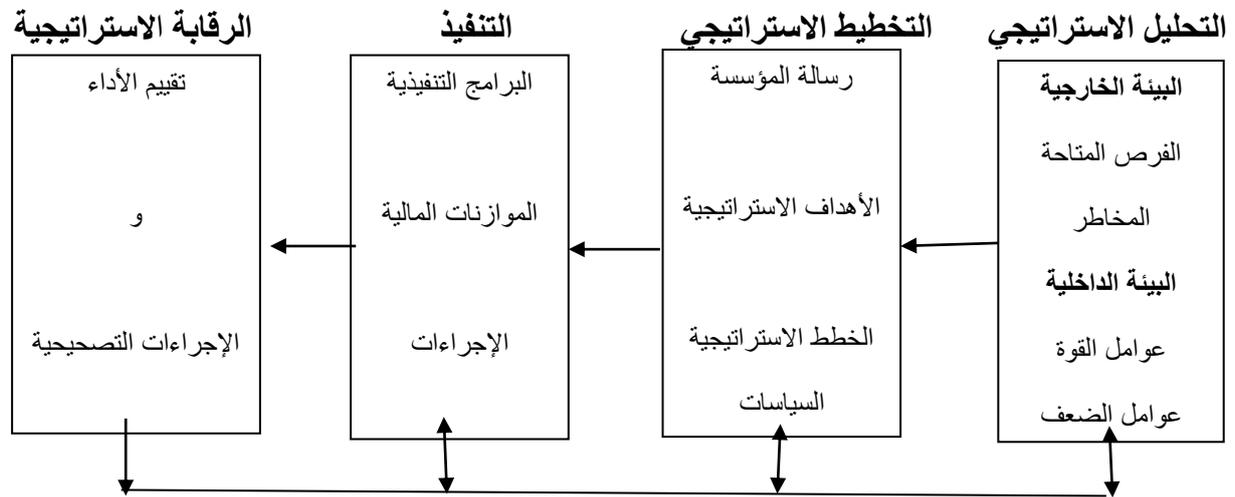
1 عمر بن سديرة، المرجع السابق، ص. 235.

### 3. الفرق بين التخطيط الاستراتيجي والإدارة الاستراتيجية:

يعتبر كل من التخطيط الاستراتيجي والإدارة الاستراتيجية أسلوبين منظمين للتعامل مع المستقبل في بيئة تتسم بالتعقيد والديناميكية، فهما يساعدان المنظمة في التعرف على الفرص المتاحة والعمل على استغلالها، والتعرف على التهديدات المحتملة والعمل على تفاديها والتقليل من أثارها، كما أنهما يساعدان المنظمة في التعرف على نقاط القوة والضعف وتحليلها، من أجل اتخاذ قرارات استراتيجية بنظام عقلائي وواقعي. وعلى الرغم من الترابط الوثيق بين هذين المفهومين وقد استخدمهما الكثير من المديرين على أنهما مصطلح واحد، إلا أن الحقيقة غير ذلك فالإدارة الاستراتيجية أوسع وأشمل من التخطيط الاستراتيجي، بحيث أنها تحتوي جميع العمليات بما فيها التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة على القرارات الإدارية، أما التخطيط الاستراتيجي فيعتبر أحد الوظائف الأساسية للإدارة الاستراتيجية.<sup>1</sup>

ويوضح الشكل الموالي أن عملية التخطيط الاستراتيجي هي عبارة عن مرحلة ضمن مراحل الإدارة الاستراتيجية.

#### الشكل رقم (04): مراحل الإدارة الاستراتيجية



المصدر: موفق محمد الضمور، " واقع التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية في القطاع العام في الأردن" (أطروحة دكتوراه مقدمة إلى قسم إدارة الأعمال، كلية العلوم المالية والمصرفية، الأكاديمية العربية للعلوم المالية والمصرفية، 2008)، ص. 36.

#### ثالثاً خصائص التخطيط الاستراتيجي:

تتمثل أهم خصائص التخطيط الاستراتيجي فيما يلي:<sup>2</sup>

1. **المستقبلية:** إن التخطيط الاستراتيجي ينظر إلى المستقبل، فهو أسلوب مستقبلي بالرغم من أنه يعتمد على مؤشرات من الماضي ومعطيات الحاضر لغرض معرفة واقع المنظمة الا أنه ينطلق منها ليرسم أهداف المستقبل.

2. **العملية:** فالتخطيط الاستراتيجي يمثل صيرورة تبدأ بتحديد الأهداف ثم السياسات وطرائق الوصول الى الاستراتيجيات، وتطوير الخطط التفصيلية للتأكد من تنفيذ تلك الأهداف، فهي العملية التي تتضمن التحليل المسبق لأنواع الجهود التنظيمية المطلوبة، ومتى يتم اتخاذها، ومن يقوم بها، وما الذي سيتم فعله بالنتائج المحققة.

1 موفق محمد الضمور، " واقع التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية في القطاع العام في الأردن" (أطروحة دكتوراه مقدمة إلى قسم إدارة الأعمال، كلية العلوم المالية والمصرفية، الأكاديمية العربية للعلوم المالية والمصرفية، 2008)، ص. 34.  
2 رقية منصور، المرجع السابق، ص. 28.

3. **التفاعل بين المستويات الإدارية المختلفة:** يقوم التخطيط الاستراتيجي على التفاعل المستمر والتغذية المرتدة من الكل الى الجزء ثم على الكل مرة ثانية، كما يقوم على التفاعل المستمر بين مستويات التخطيط (مستوى القرارات الاستراتيجية، مستوى القرارات الإدارية والتنفيذية، مستوى القرارات التشغيلية).
4. **ترتيب الخيارات والأولويات:** فالتخطيط الاستراتيجي يقوم بوضع الخيارات التي ستسلكها المنظمة في خطته التنفيذية، كما يعمل على ترتيب البرامج التنفيذية وفق أولوياتها وأهميتها.
5. **التخطيط كعملية مستمرة:** حيث أنه يتم بصفة مستمرة مقارنة الافتراضات الأساسية للخطط الاستراتيجية بما يحدث في الواقع وتعديل الخطط حتى تتناسب مع الواقع، وبالتالي فإنه يختلف مفهوم التخطيط كعملية مستمرة عن التخطيط كتقويم زمني، حيث يعني التخطيط كتقويم زمني اعداد الخطة في فترة زمنية معينة ثم محاولة الالتزام بها أو تعديلها في فترات زمنية محددة، بصرف النظر عن توقيتات التغيرات التي تحدث في ظروف وبيئة المنظمة.
6. **الحاجة إلى قدر كبير من المعلومات:** إلا أنه قد يصعب الحصول على المعلومات بدقة وذلك لأن معظم مصادر المعلومات اللازمة للتخطيط الاستراتيجي تقع خارج المنظمة، كما أن التخطيط الاستراتيجي يحتاج الى كم هائل من المعلومات الخاصة بالمستقبل.
7. **المرونة:** أي أن تكون المنظمة قادرة على التحول من استراتيجية لأخرى عند تغيير الظروف البيئية، وهذا يتطلب المرونة الاستراتيجية لتطوير الموارد المختلفة وتنميتها.
8. **مبدأ النظم:** فالتخطيط الاستراتيجي يتعامل مع المنظمة كنظام فرعي من نظام أكبر هو بيئة المنظمة وكذلك كنظام أكبر يضم مجموعة من الأنظمة الفرعية ترتبط ببعضها البعض بعلاقات متبادلة وتغذية مرتدة، فالتخطيط الاستراتيجي يربط ثلاث أنواع من الخطط بعضها ببعض، وهي الخطة الاستراتيجية والخطط متوسطة المدى والخطط قصيرة المدى، وجميعها تساعد الإدارة العليا على تحقيق الأهداف النهائية.
9. **عملية شاملة:** إن التخطيط الاستراتيجي عملية واسعة متعددة الأوجه ومتنوعة الأنشطة، تتجاوز النظرة التقليدية للأنماط الأخرى من التخطيط، فالتخطيط الاستراتيجي ليس مجرد نشاط وظيفي وديناميكي متخصص، وإنما هو أوسع شمولاً وأغنى أبعاداً، وأعمق مستوى من التفكير العقلاني التحليلي، حيث يتسم بالتفكير الموضوعي المتبصر الذي يتطلق من محاولة صياغة نظرة شاملة لكافة المتغيرات البيئية (الداخلية والخارجية).
10. **الآثار طويلة الأجل:** فالتخطيط الاستراتيجي يهدف إلى احداث تغييرات جوهرية وهامة في المنظمة، وهذا لا يظهر في الأجل القصير بل يحتاج إلى فترة طويلة الأمد وتكاليف كبيرة وجهود مهمة.
11. **المخاطرة المحسوبة:** بحيث أنه يجب اتخاذ القرارات تكون فيها درجة مقبولة من المخاطرة، ويتوقف ذلك على الموارد المتاحة التي سيتم تخصيصها للاستراتيجية والفترة الزمنية التي سيتم تغطيتها<sup>1</sup>.
12. **التفاعل بين التخطيط والتنفيذ:** فمن خصائص التخطيط الاستراتيجي تحقيق التفاعل والتغذية المرتدة بين التخطيط والتنفيذ وبالعكس، حيث تعتمد الخطط على نتائج التنفيذ كما أن التنفيذ يعكس نتائج التخطيط.

<sup>1</sup> رقية منصور، المرجع السابق، ص. 30.

**13. المشاركة الواسعة:** يشارك في التخطيط الاستراتيجي بداية من وضعه من الإدارة العليا ونزولا إلى العاملين والمستفيدين والافراد وغيرهم.

**14. عدم التأكد:** إن التخطيط الاستراتيجي يبني على حالة عدم التأكد، فالمتغيرات المستقبلية يكتنفها الغموض والأخطار لعدم توفر المعلومات الكافية بشأنها، مع صعوبة التنبؤ المستقبلي لها، الأمر الذي يستلزم تعاون ومشاركة جميع المستويات الإدارية لتحليل نقاط القوة والضعف في أداء المنظمة والفرص والتهديدات البيئية، ولا يتم ذلك إلا من خلال التخطيط الاستراتيجي لمواجهة حالات عدم التأكد.

**15. الفلسفة:** يعتبر التخطيط الاستراتيجي اتجاه وطريقة في الحياة، وجزء مهم من العملية الإدارية، وهو لا يمثل فقد سلسلة من القواعد والإجراءات والوسائل، إذ لا بد للمديرين والعاملين في أية منظمة من الاقتناع بفائدته وأهميته ولا بد من ممارسته في جميع الأنشطة الرئيسية، وهذا لا يتم إلا من خلال وجود فلسفة راسخة لدى المدراء في أية منظمة تقوم على اعتماد هذا النوع من التخطيط في العمل<sup>1</sup>.

#### رابعاً مسؤولية التخطيط الاستراتيجي:

إن الانطلاقة الأولى للتخطيط الاستراتيجي تبدأ من الإدارة العليا للمنظمة فهي التي تمتلك زمام المبادرة وأفراد الإدارة العليا هم أولئك الذين يتمتعون بامتلاك النظرة الكلية أو الشاملة للنشاط ويتمكنون من تحقيق التوازن بين الاحتياجات الحالية والمستقبلية للمنظمة، ويمتلكون سلطة اتخاذ القرارات النهائية ذات التأثير القوي والفعالية المرتفعة<sup>2</sup>.

ويلعب رئيس مجلس الإدارة دوراً حيوياً في مجال التخطيط الاستراتيجي بالمنظمة، إذ يتبنى جهود التخطيط، ويقود المناقشات ويعدل الخطط الاستراتيجية ويوافق عليها ويعقد الاجتماعات الخاصة بتحديد الأهداف ورسالة المنظمة والاستراتيجيات، كما أنه يتابع ويراقب تنفيذ الخطط، ويتلقى تقارير دورية عن مدى التقدم في إنجاز الخطط الاستراتيجية، ويتدخل في حالة مواجهة المنظمة لأزمات أو كوارث<sup>3</sup>.

وبالتالي فإن الإدارة العليا تقوم بإدارة عملية التخطيط الاستراتيجي وتشجع وتدعم العاملين على ممارسته بالأسلوب الصحيح. كما أنه بإمكان الإدارة العليا تحديد خططها الاستراتيجية عن طريق طلبها من وحدات الأعمال والقطاعات الوظيفية إعداد خطة إستراتيجية فرعية لكل منها، أو أن تقوم الإدارة بإعداد مقترح خطة إستراتيجية أولية للمنظمة ككل وتوزعها على الوحدات الإدارية ثم يطلب منها وضع المقترحات الأولية بخصوص خططهم الفرعية ضمن هذه الرؤية الشاملة، ثم رفعها إلى الإدارة العليا للدراسة، كما قد تطلب الإدارة العليا تنفيذ استراتيجيات وسياسات تم الاتفاق عليها أو أخذ بشأنها قرار على مستوى القمة بحيث يتم تنفيذها على مستوى المنظمة ككل. ومهما يكن الأسلوب المتبع في إعداد التخطيط الاستراتيجي فإن المتوقع من الإدارة العليا إدارة العملية الشاملة للتخطيط الاستراتيجي بأسلوب يمكن جميع الوحدات الفرعية من التكامل مع بعضها ومع الخطة الإستراتيجية الشاملة للمنظمة<sup>4</sup>.

#### خامساً أهمية التخطيط الاستراتيجي:

يعتبر التخطيط من أهم الوظائف الإدارية، فإذا لم تتوفر لدى الإدارة خطة يعني أنها لن تستطيع ممارسة وظائف الإدارة الأخرى كالتنظيم والتوجيه والرقابة. والمنظمات التي تهتم بتخطيط عملياتها

1 رقية منصور، المرجع السابق، ص. 30.

2 ثابت عبد الرحمان إدريس وجمال الدين محمد مرسي، المرجع السابق، ص. 68.

3 نادية العارف، المرجع سابق، ص. 41.

4 مؤيد سعيد السالم، أساسيات الإدارة الإستراتيجية، ط1 (عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2005)، ص. 51.

وأشطتها استراتيجيا تحقق العديد من المزايا والمنافع، وسنذكر أهم المزايا التي تعود على المنظمات جراء استخدامها لأسلوب التخطيط الاستراتيجي:

1. التخطيط الاستراتيجي يساعد المنظمة في وضوح رؤيتها المستقبلية، فصيغة الإستراتيجية تتطلب قدرا كافيا من الدقة في توقع الأحداث المستقبلية والتنبؤ بمجريات الأحوال مما يساعد على التعامل معها بفعالية وبالتالي بقاء المنظمة ونموها.
2. التخطيط الاستراتيجي يساعد المنظمة على المدى الطويل في تحقيق التفاعل البيئي، فليس بإمكان المنظمة التأثير في ظروف ومتغيرات بيئتها على المدى القصير، إلا أنه يمكنها ذلك على المدى الطويل من خلال قراراتها الإستراتيجية التي تساعد على استغلال الفرص المتاحة والحد من أثر المخاطر البيئية.
3. التخطيط الاستراتيجي يساعد المنظمة في إحداث التغيير، إذ أنه يعتمد على موارد بشرية ذات فكر ايجابي وقدرة على مواجهة التحديات، وكذا ذات رغبة في تطوير واقع المنظمة إلى الأفضل.
4. التخطيط الاستراتيجي يساعد المنظمة على تخصيص الموارد والإمكانيات بطريقة فعالة وذلك من خلال توجيه جهود المنظمة التوجيه الصحيح على المدى البعيد، كما أنه يساهم في استخدام مواردها وإمكاناتها بطريقة فعالة والتي تمكن من استغلال نقاط القوة والتغلب على نقاط الضعف.<sup>1</sup>
5. التخطيط الاستراتيجي يساعد المنظمة على تحسين قدرتها على التعامل مع المشكلات، فبتشجيع المديرين مساعديهم على الانخراط في عملية التخطيط يؤدي إلى زيادة قدراتهم التنبؤية ومسؤولياتهم الإستراتيجية عن طريق مشاركة أولئك الذين يدركون احتياجات التخطيط ومتطلبات نجاحه.
6. إن الاستناد على العمل الجماعي سوف يترتب عليه قرارات جيدة بسبب التفاعل الجماعي، مما يولد عدة بدائل إستراتيجية والذي بدوره يحسن من فرص الاختيار الاستراتيجي. وكذا إيجاد الحلول لمعظم المشاكل.<sup>2</sup>
7. يقوي التخطيط الاستراتيجي من المركز التنافسي للمنظمة سواء على مستوى الأسواق المحلية أو الخارجية. فالمنظمات التي تعتمد تنجح في بناء مزايا تنافسية تستند إلى فهمها لبيئتها الخارجية وما تفرزه من فرص وتنميتها لمواردها الداخلية من أجل استغلال هذه الفرص بطريقة تفوق منافسيها.
8. يعمل التخطيط الاستراتيجي على تزويد المنظمات بالفكر الرئيسي لها، بحيث أن هذا الفكر الرئيسي مفيد من أجل تكوين وتقييم كل من الأهداف، الخطط والسياسات.
9. يفيد التخطيط الاستراتيجي في إعداد كوادرات للإدارة العليا، بحيث أن التخطيط الاستراتيجي يعرض مدير الإدارات الوظيفية لنوع التفكير وكذا المشاكل التي يمكن مواجهتها بعد ترقية إلى مناصب الإدارة العليا بالمنظمة، ومشاركة هؤلاء المديرين في التخطيط الاستراتيجي يساعد على تنمية الفكر الشامل لديهم، وذلك من خلال رؤيتهم لكيفية خلق التكامل بين وحداتهم الفرعية مع أهداف المنظمة ككل.<sup>3</sup>

1 عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، المرجع السابق، ص.37.

2 Carter McNamara, "Strategic Planning (in nonprofit or for-profit organizations)" Copyright 1997-2008  
Retrieved on: 14/08/2014 [http://managementhelp.org/plan\\_dec/str\\_plan/str\\_plan.htm](http://managementhelp.org/plan_dec/str_plan/str_plan.htm)

3 إسماعيل محمد السيد، المرجع السابق، ص.39.

10. إن التخطيط الاستراتيجي يمكن من زيادة قدرة المنظمة على الاتصال بالمجموعات المختلفة داخل بيئتها، وبالتالي فهو يساعد على وضوح صورة المنظمة أمام مجموعات المصالح التي تعمل مع المنظمة.

11. يعد التخطيط الاستراتيجي ضرورة وليس ترفاً بالنظر إلى أنه يؤدي إلى الكفاءة في الأداء حيث أنه يجعل المدير خلاقاً ومبتكراً ويبادر بصنع الأحداث وليس متلقياً لها.<sup>1</sup>

12. يفيد التخطيط الاستراتيجي في توفير وتحديد متطلبات تحسين الأداء، وتحقيق نمو وتقديم المنظمة، وكذا التأكد من تحقيق الترابط بين رسالة المنظمة وأهدافها وما يتم وضعه من سياسات وقواعد وأنظمة للعمل.<sup>2</sup>

13. يعمل التخطيط الاستراتيجي على تنمية الإحساس بملكية الخطة وبالتالي ينتج إرضاء كبير بين المخططين حول الرؤية العامة.<sup>3</sup>

### سادساً أنماط التخطيط الاستراتيجي:

إن الاتجاهات الشخصية للقيادة العليا وطبيعة رؤيتها للعالم الخارجي تؤثر على نمط التخطيط الاستراتيجي واتجاهه، وفي هذا الصدد يمكن التمييز بين ثلاث أنماط للتخطيط الاستراتيجي وهي كالتالي:<sup>4</sup>

1. **التخطيط الدفاعي:** ويغلب على هذا النوع من التخطيط الاتجاه التكيفي مع معطيات ومتغيرات البيئة الخارجية، وبالتالي فالتخطيط الدفاعي يركز على التوصل للحلول الملائمة لمواجهة المشاكل القائمة، إن هذا النمط يميل لأن يكون مركزاً أكثر من كونه شاملاً.

2. **التخطيط الريادي:** يغلب على هذا النوع من التخطيط الاتجاه نحو كشف المستقبل ومحاولة التعرف على المشكلات الكامنة قبل وقوعها والبحث عن الفرص الجديدة، ويميل هذا النمط إلى أن يكون عاماً أكثر من كونه مركزاً.

3. **التخطيط التحليلي:** إن هذا النوع من التخطيط يعتمد على المسح البيئي الموضوعي، وما يسفر عنه هذا المسح من معلومات ومؤشرات، كما أن هذا النوع من التخطيط يتضمن البحث عن الفرص الجديدة وكذلك مواجهة المشكلات القائمة بالحلول الملائمة، ويميل هذا النمط من التخطيط إلى أن يكون مركزاً وشاملاً في نفس الوقت.

في حين أن الباحث **Ackoff** يصنف التخطيط الاستراتيجي إلى أربعة مداخل وهي كالتالي:<sup>5</sup>

1. **التخطيط وفق رد الفعل:** ويحدث هذا النوع من التخطيط في البيئات الساكنة والتي تكون لدى منظمات الأعمال التقليدية المتحفظة فيها تاريخ طويل من النجاحات، حيث تميل هذه المنظمات إلى التركيز على الماضي بدلاً من التركيز على المستقبل، ويتم ذلك من خلال مقاومة مطالب البيئة الديناميكية الجديدة، ومعظم تخطيطها يكمن في تفادي التغييرات التي تراها تحدث من حولها.

1 نادية العارف، المرجع السابق، ص. 11.

2 موفق محمد الضمور، "واقع التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية في القطاع العام في الأردن" (أطروحة دكتوراه مقدمة إلى قسم إدارة الأعمال، الأكاديمية العربية للعلوم المالية والمصرفية، 2008)، ص. 24.

3 Carter McNamara, op.cit

4 رقية منصور، المرجع السابق، ص. 57.

5 نفس المرجع، ص. 58.

2. **التخطيط غير الفاعل:** يميل هذا النوع من التخطيط إلى تجاهل الحاجة إلى التخطيط والاعتماد على الحاجة الآنية ومحاولة تلبيتها، وفي الوقت الذي يعتبر هذا المدخل الشائع لمعظم الأشخاص في إدارة شؤونهم الشخصية، كما يصلح لمنظمات الأعمال الصغيرة ذات الهياكل البسيطة جداً، إلا أنه تترتب عليه درجة كبيرة من المخاطرة، فمن غير المحتمل أن تترتب عليه مردودات إيجابية كبيرة على المدى البعيد.

3. **التخطيط من خلال الاستعداد للمستقبل:** يتطلب هذا النوع من منظمات الأعمال رسم صورة للمستقبل وفق ما سيؤثر في عملياتها ومن ثم التهيؤ والاستعداد لتلك المجموعة من الفعاليات، فمنظمات الأعمال التي تعمل وفق هذا المدخل من التخطيط تفترض بأن المستقبل هو حاجة مسلم بها وأن أفضل استراتيجية لها هي صياغة الشكل أو الإطار لذلك المستقبل والاستعداد له.

4. **التخطيط التفاعلي:** وفي هذا النوع من التخطيط ترى المنظمة بأن أعمالها وإجراءاتها يمكن أن توظف مستقبلاً، فهذا النوع من التخطيط يستند على أساس الاعتقاد بأن المستقبل ليس ثابتاً وأنه بمقدور منظمات الأعمال أن تصيغ مستقبلها، ويركز هذا النوع في الإجابة على السؤال التالي: ما الذي يجب أن تفعله منظمة الأعمال بشكل مختلف في المستقبل؟

#### سابعاً طرق التخطيط الاستراتيجي:

يرى الكثير من الباحثين أن هناك عدة طرق لبدء الدورة التخطيطية في المنظمة، ولا يعني استخدام طريقة معينة الاستغناء عن الطرق الأخرى، وكذا فإن اختيار إحدى هذه الطرق هو مرتبط برؤية الإدارة العليا وفلسفتها في العمل، بالإضافة إلى الظروف البيئية المحيطة بالمنظمة. كما أنه بإمكان المنظمة تغيير الطريقة المستخدمة كلما وجدت ضرورة لذلك.

ويمكن تلخيص طرق التخطيط فيما يلي: 1

أ\_ **طريقة التخطيط من أعلى إلى أسفل:** بموجب هذه الطريقة فإن دورة التخطيط تبدأ من الإدارة العليا والتي تضع التوجهات العامة، والغايات والأهداف الإستراتيجية لصياغات تخطيطية يتم ذلك بعد سلسلة من الحوار والنقاش من أجل إنضاجها والاتفاق عليها. ومن ثم يطلب من الإدارة الوسطى اشتقاق أهدافها التشغيلية، وكذا صياغة خطط التنفيذ في ضوء التوجهات الإستراتيجية للمنظمة، ويتم ذلك أيضاً بعد الحوار والنقاش لغرض اشتقاق هذه الأهداف والاتفاق عليها. بعد ذلك ترسل هذه الأهداف إلى الإدارة العليا من أجل الإقرار. وقد يسبق هذا الإقرار نقاش وحوار وتعديل. وبعد الإقرار ترسل الأهداف مجدداً إلى الإدارة الوسطى والتي بدورها تطلب من الإدارة الدنيا وضع أهداف تفصيلية في ضوء الأهداف والتوجهات الإدارية العليا. بعد ذلك يعاد الأمر صعوداً من أجل الإقرار من طرف المستويات العليا في الهيكل التنظيمي. والملاحظ أن استخدام هذه الطريقة يعطي حرية أكبر للإدارة العليا للتدخل في العملية التخطيطية وتوجهاتها.

ب\_ **طريقة التخطيط من أسفل إلى أعلى:** وبموجب هذه الطريقة فإن دورة التخطيط تبدأ من الإدارة الدنيا، هذه الأخيرة التي تضع أهدافها التفصيلية في ضوء ظروف عمل واقعية هي أقرب إليها، ومن ثم تقوم بإرسال هذه الأهداف التفصيلية إلى الإدارة الوسطى، والتي من المفترض أن تناقشها وتستوعبها ضمن إطار خططها التشغيلية. ويمكن أن تعاد للإدارة الدنيا من أجل تعديل أهدافها التفصيلية وخططها التكتيكية. ثم ترسل مجدداً للإدارة الوسطى من أجل الإقرار، بعد ذلك تصعد للإدارة العليا والتي بدورها تحاور هذه الخطط التشغيلية لغرض الإقرار أو التعديل أو التغيير إذا تطلب الأمر ذلك، وهكذا فإن الحوار يتكرر بين

1 خالد محمد بني حمدان ووائل محمد صبحي إدريس، الاستراتيجية والتخطيط الاستراتيجي: منهج معاصر (عمان: دار اليازوردي العلمية للنشر والتوزيع، 2007)، ص. 58.

المستويات الإدارية الثلاثة قبل الاتفاق على الصيغة النهائية للخطة. والملاحظ أن استخدام هذه الطريقة يقيد من حرية الإدارة العليا من التدخل ففي كثير من الأحيان تجد نفسها ملزمة بما تم تطويره من أهداف في المستويات الأدنى.<sup>1</sup>

**ج\_طريقة التخطيط من أعلى إلى أسفل ومن أسفل إلى أعلى:** ويتم بموجب هذه الطريقة المزاجية بين الطريقتين الأولى والثانية، وكذا التنسيق بينهما وذلك من خلال الحوار بين قيادات الإدارات العليا ومديري الإدارات، وتتبع هذه الطريقة غالباً في المنظمات ذات الحجم الكبير والتي تتبع أسلوب اللامركزية. وعليه فإنه بهذه الطريقة يتم التنسيق بين الإدارة العليا والإدارات الأدنى حول وضع الاستراتيجيات والأهداف وكذا توظيف الإمكانيات المتاحة والمحتملة وإمكانية التعديل من خلال الحوار وإشراك الإدارات بفعالية أكثر من أجل الرقابة على أداءها.<sup>2</sup>

**د\_ فريق التخطيط:** تستخدم هذه الطريقة في المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم حيث تغلب عليها المركزية، وقد تعتمد الإدارة على فريق من المخططين يضعون الخطط بصيغها الرسمية بعد عقد سلسلة من الاجتماعات مع مختلف مستويات التنظيم والاتفاق على الصيغ النهائية للخطة.<sup>3</sup>

وكما كانت علاقة فريق المخططين والرئيس جيدة ويسودها التفاهم كلما كانت هذه الطريقة من الطرق الناجحة. أما في حالة ما إذا كان الرئيس أوتوقراطي السلوك فإن النتائج المرجوة قد لا تحقق أهدافها.<sup>4</sup>

### ثامنا مستويات التدرج الهرمي للتخطيط الاستراتيجي:

إن العملية التخطيطية تجري في إطار منهج علمي منظم وفي ظل ثلاث مستويات للتدرج الهرمي للتخطيط وهي: التخطيط الاستراتيجي، التخطيط التكتيكي والتخطيط التشغيلي وسيتم توضيحها كما يلي:<sup>5</sup>

**1. مستوى التخطيط الاستراتيجي:** يعتبر مستوى التخطيط الاستراتيجي المظلة الرئيسية التي تغطي وتوجه المستويات التخطيطية الأخرى، حيث يتضمن تحديد رؤية المؤسسة وبيان رسالتها ومعرفة قيمها وتوضيح الغايات وتحديد الأهداف العامة التي تسعى لتحقيقها، فهو يتسم بالمرونة والاستمرارية والتكامل لأنه تخطيط انمائي طويل المدى، كما يمثل المسار العام للمؤسسة متضمناً وضع خطط طويلة المدى تسمى خطط خمسية أو خطط عشرية أو أكثر من ذلك، بحيث تكون شاملة ومتكاملة في الحاضر ومن شأنها أن تؤدي إلى أحداث تغييرات جوهرية في المستقبل من خلال الاستثمار الفعال للموارد البشرية والمالية والإمكانات المادية والمعلوماتية. فالتخطيط الاستراتيجي يساعد الإدارة العليا والمستويات الإدارية الأدنى على تحريك المؤسسة إلى الأمام وتحسين النوعية وتحقيق الأهداف الاستراتيجية التي ترتبط بأهداف المجتمع، كما يساهم في تطوير مناخ صناعة القرار والارتقاء بمستوى أداء العمل.

**2. مستوى التخطيط التكتيكي:** إن الإدارة الوسطى في المؤسسة هي المسؤولة عن ترجمة الاستراتيجيات التي تم تصميمها وصياغتها على مستوى الإدارة العليا في المؤسسة إلى خطط عمل متوسطة الأمد، وتقوم هذه الإدارة بوضع الأهداف التكتيكية المرتبطة بالأداء والتي تعكس في مجملها الأهداف العامة الاستراتيجية للمؤسسة، كما أنها تتولى أيضاً تصميم الخطط التكتيكية

1 طاهر محسن منصور الغالبي ووائل محمد صبحي إدريس، المرجع السابق، ص. 125.

2 خالد محمد بني حمدان ووائل محمد صبحي إدريس، المرجع السابق، ص. 60.

3 طاهر محسن منصور الغالبي ووائل محمد صبحي إدريس، المرجع السابق، ص. 126.

4 خالد محمد بني حمدان ووائل محمد صبحي إدريس، المرجع السابق، ص. 61.

5 حسين محمد جواد الجبوري، التخطيط الاستراتيجي في المؤسسات العامة فكر معاصر ومنهج علمي في عالم متجدد، ط1 (عمان: دار صفاء

للنشر والتوزيع، 2014)، ص ص. 77. 82.

التي يتم التعبير عنها في صورة موازنات كالموازنة المالية وموازنة هيكل القوى العاملة... الخ. إن التخطيط التكتيكي يتميز بالتنسيق بين الوظائف الأكثر أهمية في المؤسسة لخدمة الخطط الاستراتيجية، وفي ظل هذا النوع من التخطيط هناك درجات متفاوتة من عدم التأكد التي ترتبط بقرارات هذا المستوى الإداري. كما أن التأثير البيئي في مستوى الإدارة الوسطى هو ذو طبيعة داخلية (بيئة داخلية)، مقارنة بالتخطيط الاستراتيجي حيث أن التأثير البيئي يتسم بالطبيعة الخارجية (البيئة الخارجية).

3. مستوى التخطيط التشغيلي (الاجرائي): هو تخطيط قصير الأمد ذو طبيعة تفصيلية ومركزة بصفة أساسية على الجوانب الفنية والإدارية والتنظيمية للأقسام والشعب والوحدات الإدارية، وغالبا ما تكون الخطط التشغيلية محددة وواضحة المعالم فهي عادة تنطوي على درجة بسيطة من المخاطر، حيث أن توافر المعلومات الكافية في المستوى الإداري التنفيذي تمكنه من التنبؤ بنتائج القرارات والقيود البيئية ذات طبيعة داخلية إذ تشمل على السياسات والبرامج والقواعد والإجراءات والموازنات التي تم وضعها على مستوى الإدارات العليا والوسطى للاسترشاد بها. كما أن الخطط في هذا المستوى يمكن أن تكون ذات طبيعة روتينية نمطية متكررة أكثر بالمقارنة بغيرها من الخطط في المستويات الإدارية الأعلى.

ويوضح الجدول الموالي مستويات التدرج الهرمي للتخطيط

الجدول رقم (05): مستويات التدرج الهرمي للتخطيط

المستوى	نطاق الممارسة	الهدف
التخطيط الاستراتيجي	الاستراتيجية العليا	يمثل المسار العام للمؤسسة متضمنا وضع خطط طويلة المدى
التخطيط التكتيكي	الاستراتيجية على مستوى وحدة العمل	ترجمة الاستراتيجيات التي تم تصميمها وصياغتها على مستوى الإدارة العليا في المؤسسة إلى خطط عمل متوسطة الأمد
التخطيط التشغيلي	الاستراتيجية التشغيلية	يعد خططا تفصيلية ومركزة بصفة أساسية على الجوانب الفنية والإدارية والتنظيمية للأقسام والشعب والوحدات الإدارية

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على المعلومات السابقة

### المطلب الثاني: مراحل عملية التخطيط الاستراتيجي

يعتبر التخطيط الاستراتيجي عملية نظامية لتحديد كيفية انتقال المنظمة من الوضع الحالي إلى مستقبلها المرغوب، بحيث أن التخطيط الاستراتيجي عملية اتخاذ قرارات تستند أساسا على التساؤلات التالية: ما الذي تقوم به المنظمة؟ أين هي المنظمة الآن؟ أين ترغب الوصول؟ كيف ستصل إلى هناك؟ كيف تقيس مدى تقدمها؟<sup>1</sup>

وعملية التخطيط الإستراتيجي على مستوى المنظمة تتضمن مجموعة من الأنشطة والتي تتم وفق تسلسل معين أو وفق نموذج معين. وتبدأ بصياغة وتحديد رسالة المنظمة، على أثرها تحديد الأهداف

1 طاهر محسن منصور الغالبي ووائل محمد صبحي إدريس، المرجع السابق، ص. 102.

الإستراتيجية، ومن ثم تحليل البيئتين: الداخلية للتعرف على نقاط القوة والضعف، والخارجية لاستكشاف الفرص والتهديدات والوصول إلى مرحلة تحديد البدائل الإستراتيجية وتقييمها وإختيار البديل الأمثل منها. وستتم معالجة تلك المراحل في هذا المطلب من البحث.

### الفرع الأول: صياغة الرسالة والرؤية الإستراتيجية

إن السؤال الذي يطرح نفسه لدى أغلبية الناس في طفولتهم وربما أثناء حياتهم الوظيفية هو: ما الذي تود أن تكون عليه عندما تكبر؟ فكما يحتاج الناس إلى إصدار أحكام عن نوعية الشخصية والأنشطة والاتجاهات التي يجب تنميتها وتبنيها، فإن المنظمات كذلك تنتهج نفس الأسلوب. وسيتم التعرض لكل من الرسالة والرؤية فيما يلي:

#### أولا مفهوم وأهمية رسالة المنظمة:

يرتبط وجود أي منظمة برسالة معينة تسعى إلى تحقيقها. إذ تستمد هذه الرسالة مقوماتها الأساسية من القيم التي تحملها المنظمة ومن البيئة التي تعمل بها المنظمة ومن المجتمع الذي تنتمي إليه، فالرسالة هي الغرض أو سبب وجود المنظمة في بيئة معينة<sup>1</sup>.  
تعكس رسالة المنظمة الهدف العام، والذي يوجه ويرشد عملية اتخاذ القرارات على مستويات المنظمات المختلفة، ومن غير العملي والواقعي لأي منظمة أن تحدد أهدافها واستراتيجيتها بدون وجود رسالة واضحة<sup>2</sup>.

كما أن الرسالة تحمل إجابات لأسئلة تطرحها المنظمة: من نحن؟ ماذا نريد أن نكون؟ ما الذي نرغب فعله؟ فالرسالة تبين الطريق المباشر الذي ستتبعه المنظمة. إذ أنها الدليل لاختيار البديل<sup>3</sup>.

ولتحديد رسالة المنظمة يجب مراعاة الاعتبارات الأساسية التالية<sup>4</sup>:

1. أن تكون مكتوبة.

2. أن تكون محددة.

3. أن تكون عامة.

4. أن يتم اعدادها من قبل أعلى سلطة في المنظمة.

والرسالة هي أحسن إحساس شخصي عميق والتزام واعي بالهدف الذي أنشأت من أجله المنظمة، فهي تحدد سبب وجود المنظمة وطبيعة عملها، ومن المفترض أن يتحول هذا الإحساس الشخصي والجماعي إلى التزام ومسؤولية جماعية يشترك فيها أعضاء التنظيم، كما أن الرسالة تعطي الإمكانيات للمسؤولين في حشد جيد للموارد والطاقات الذهنية والبدنية للعمل معا نحو الأهداف الأساسية<sup>5</sup>.  
ولقد استعمل بيتر دراكر **Peter Drucker** مصطلح الرسالة لتبيين جواب واضح وشامل لكل الأسئلة الممكن طرحها للمسيرين: ما هو عملنا؟<sup>6</sup>

<sup>1</sup> مؤيد سعيد السالم، المرجع السابق، ص. 71.

<sup>2</sup> سيد محمد جاد الرب، المرجع السابق، ص. 142.

<sup>3</sup> Raymond \_ Alain Thiétart, Jean \_ Marc Xuereb, **Stratégie Concepts. Méthodes mise en œuvre** Paris , France: dunod, 2005 ), p. 27.

<sup>4</sup> عبد الله محمد الخياط، "التخطيط الاستراتيجي"، (بحوث وأوراق عمل الملتقى العربي الأول بعنوان: التخطيط الاستراتيجي للتفوق والتميز في القطاع الحكومي، ورشة عمل نماذج تحسين الأداء المؤسسي في الوحدات الحكومية، المنعقد في شرم الشيخ، جمهورية مصر العربية، يناير 2007)، ص. 169.

<sup>5</sup> طاهر محسن منصور الغالبي ووائل محمد صبحي إدريس، المرجع السابق، ص. 134.

<sup>6</sup> Jean\_ Pierre Helfer, Michel Kalika, Jacques Orsoni, **Management (Stratégie et Organisation)**. 3é édition (Paris, France : vuibert, 2000), p.109.

ويمكن أن نعرف الرسالة في كلمات بسيطة بأنها " الإطار المميز للمنظمة، عن غيرها من المنظمات الأخرى من حيث مجال نشاطاتها ومنتجاتها وعمالها وأسواقها، والتي تعكس السبب الجوهري لوجود المنظمة وهويتها ونوعيات عملياتها وأشكال ممارساتها".<sup>1</sup>

والجدير بالذكر أن الرسالة الواضحة تصف القيم والأولويات في المنظمة، كما أن عملية وضع رسالة المنظمة تجبر الإستراتيجيين على التفكير في طبيعة ونطاق العمليات الحالية بالإضافة إلى تقييم جاذبية الأسواق وكذا الأنشطة المستقبلية. حيث تصور الرسالة الواضحة الاتجاه المستقبلي للمنظمة. فقد أوضحت بعض الدراسات في الـ 60% من المنظمات تلتزم بالرسالة الرسمية التي تضعها، كما أن المنظمات الناجحة عادة تكون قد قامت بإعداد رسالة واضحة بالمقارنة مع المنظمات ضعيفة الأداء.<sup>2</sup> كما تلعب صياغة رسالة المنظمة دورا هاما في تنمية الإستراتيجية، بحيث أنها تمثل معيار يتم الاستناد إليه في توليد وتصفية البدائل الإستراتيجية أي أن الإستراتيجيات التي لا تؤيد رسالة المنظمة يجب إهمالها أو إعطاءها أولوية متدنية عند القيام بعملية تحليل وتقييم البدائل الإستراتيجية.<sup>3</sup>

### ثانيا مفهوم وأهمية الرؤية الإستراتيجية:

يعتبر وجود رؤية إستراتيجية واضحة ومميزة بمثابة حجر الزاوية في بناء وتحقيق الإستراتيجية الفعالة، فلا يستطيع المدير ممارسة دوره القيادي واتخاذ قراراته الإستراتيجية في ظل غياب مفهوم التوجه المستقبلي للنشاط الذي يتضمن أمورا عديدة من بينها نوعية احتياجات العملاء التي يجب إشباعها، ونوعية المركز السوقي الذي يجب تحقيقه في مواجهة المنافسين.<sup>4</sup> وقد تم وصف الرؤية الاستراتيجية على أنها "فن رؤية الأشياء غير المنظورة (غير الملموسة)"، كما أنها " ذات علاقة باستكشاف المستقبل والحفاظ على توجهات المنظمة"، كذلك فهي تمثل " الحالة المرغوبة لمستقبل المنظمة التي تعكس طموحات الإستراتيجيين"، ويمكن وصفها بدقة أكثر وهو أن " الرؤية لا تعني الهدف، وإنما هي نقطة موجهة، ترشد حركة المنظمات باتجاه معين، وإذا ما كانت واقعية وتخطب مشاعر العاملين وذكاءهم فإنها يمكن أن تتكامل وتوجه المنظمة بالاتجاه الصحيح".<sup>5</sup> فالرؤية تعبر عن صورة تخيلية ذهنية، أو حلم نصلو إليه مستقبلا، وبصفة عامة يمكن القول عن الرؤية أنها:<sup>6</sup>

- عبارة موجزة تخاطب القلب والروح.
- تركز على رغبة المنظمة في التميز والتفوق والإبداع.
- تصاغ بلغة عاطفية مؤثرة.
- تشد وتجذب العاملين وتشد همهم لتحقيقها.
- يجب أن تكون واقعية وقابلة للتطبيق.

وبالنسبة لصياغة الرؤية الإستراتيجية فإنها تمثل مباراة في الفكر الاستراتيجي الخلاق حول مستقبل المنظمة، ونوعية الأنشطة المرغوبة، ومكانتها السوقية المتوقعة، مما يساعد في وضع المنظمة على مسار استراتيجي فعال والذي تلتزم به الإدارة إلى أقصى حد ممكن لتنميتها.<sup>7</sup>

1 ثابت عبد الرحمان إدريس وجمال الدين محمد مرسي، المرجع السابق، ص. 92.

2 نادية العارف، المرجع السابق، ص. 21.

3 ثابت عبد الرحمان إدريس وجمال الدين محمد مرسي، المرجع السابق، ص. 94.

4 مؤيد سعيد السالم، المرجع السابق، ص. 72.

5 صلاح عبد الله النعيمي، المرجع السابق، ص. 48.

6 عبد الله محمد الخياط، المرجع السابق، ص. 168.

7 ثابت عبد الرحمان إدريس وجمال الدين محمد مرسي، المرجع السابق، ص. 93.

والجدير بالذكر أنه حينما تنجح الرؤية الاستراتيجية في ترسيخ تصور ملموس حول الموقف الذي تنتشده المنظمة ونوعية المسارات التي يجب إتباعها، وبالتالي سوف تكون الرؤية قادرة على توجيه عملية اتخاذ القرارات، وتحديد ملامح إستراتيجية المنظمة، وكذا التأثير على الطريقة التي يدار بها النشاط، مما يؤدي في النهاية إلى تحقيق قيمة إدارية حقيقية<sup>1</sup>.

وهناك من يفرق بين الرؤية والرسالة، على اعتبار أن " الرسالة " تمثل الواقع الحالي للمنظمة، في حين أن " الرؤية " تصف: ماذا تريد أن تكون عليه المنظمة مستقبلا، كما أنها أحلام المنظمة وطموحاتها والتي لا يمكن تحقيقها في ظل الإمكانيات الحالية، وان كان من الممكن الوصول إليها في الأجل الطويل<sup>2</sup>.

والجدول الموالي يمثل الفروق الأساسية بين الرؤية الاستراتيجية والرسالة الاستراتيجية

### الجدول رقم (06): الفروق بين الرؤية الاستراتيجية والرسالة الاستراتيجية

الرقم	الرؤية الاستراتيجية	الرسالة الاستراتيجية
01	تصور المشهد المستقبلي لأعمال المؤسسة (الى أين نحن ذاهبون؟)	تستخدم عادة في وصف مشهد العمل الحالي (من نحن؟ وماذا نعمل؟)
02	تهتم بتحديد التوجه المستقبلي للمؤسسة مثل تحديد النوع أو الشكل الذي تريد المؤسسة أن تتقمصه في المستقبل.	تهتم بتحديد التوجه الحالي للمؤسسة من الأعمال والأنشطة التي تؤديها المؤسسة في الوقت الحاضر.
03	تتبع الرؤية من الفلسفة والقيم والمعتقدات التي تتبناها المؤسسة وبالتالي فهي عامة يصعب تحقيقها.	الرسالة تشتق أفكارها من رؤية المؤسسة.
04	وثيقة تحدد الصورة التي تحقق آمال المؤسسة مرحليا.	وثيقة تحدد غرض وأنشطة المؤسسة.
05	لها مدى زمني طويل جدا.	لها مدى زمني معين لتحقيقها.

المصدر: حسين محمد جواد الجبوري، التخطيط الاستراتيجي في المؤسسات العامة فكر معاصر ومنهج علمي في عالم متجدد، ط1 (عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2014)، ص.164.

### ثالثا خصائص صياغة الرسالة والرؤية الإستراتيجية:

إن صياغة الرؤية الإستراتيجية ورسالة المنظمة تتسم بالعديد من الخصائص يمكن تلخيص أهمها فيما يلي:<sup>3</sup>

- أن تكون واضحة وبسيطة وعباراتها دقيقة.
- أن تكون لها القابلية للتحويل إلى خطط وسياسات.
- أن تكون واقعية وموضوعية.
- إثارة وتعميق الحماس والتفاؤل لدى أعضاء المنظمة.
- التوجه بظروف السوق وحاجات العملاء.
- الانسجام مع الغايات والأهداف الإستراتيجية.
- أن يتم قبولها وتأييدها من طرف أعضاء المنظمة.

1 ثابت عبد الرحمان إدريس وجمال الدين محمد مرسي، المرجع السابق، ص.94.

2 مؤيد سعيد السالم، المرجع السابق، ص.72.

3 ثابت عبد الرحمان إدريس وجمال الدين محمد مرسي، المرجع السابق، ص.114.

- تحقيق التناسق والترابط الموضوعي بين إمكانيات المنظمة وأهدافها من ناحية، وبين أهداف المنظمة وأهداف المجتمع من ناحية أخرى.
- تعزيز آلية المشاركة في اتخاذ القرارات الإستراتيجية في المنظمة.
- الارتباط بقيم ومعتقدات المنظمة.
- القدرة على التكيف مع البيئة المحيطة.

#### رابعاً مفهوم القيم وأهميتها:

تمثل القيم قواعد إرشادية وإطار سلوكي يعبر عن نظرة المنظمة وفلسفتها وأسلوب تعاملها مع المجتمع والمتعاملين والموظفين، وتنطلق القيم من الثقافة المؤسسية التي تحرص المنظمة على تعميمها وضمان التزام الإدارة العليا والموظفين بتطبيقاتها ومتطلباتها.<sup>1</sup>

وامتلاك المنظمة لقيم لا يمكن أن يكون فعالاً إلا من خلال إعلانها وإيصالها لمختلف الجهات ذات العلاقة. فمن المفترض أن تكون هذه القيم مدركة ومحسوسة ويتقاسمها الجميع ويعيشونها، وإذا ما امتلكت جميع المنظمات قيماً تجسدها سلوكياتها اليومية فإن هذه القيم لا يتم تغييرها يومياً، بل إنها تمثل مبادئ إرشادية للمنظمة وهي تتعامل مع من يحيط بها.<sup>2</sup>

وتختلف القيم في المنظمات حسب خصوصية واعتبارات كل منظمة، وسنذكر منها ما يلي: الأخلاق، الجودة، السلامة (أي الأخذ بالبعد البيئي بعين الاعتبار)، الإبداع والمعرفة الربحية، تنوع المنتجات والخدمات، تنوع العملاء، الاستجابة للعملاء، التركيز الجغرافي ... الخ.<sup>3</sup>

فالقيم تعتبر بمثابة موجهات يمكن الحكم بها على ما هو خير أو شر أو حسن أو قبيح، وما هو مرغوب وما هو غير مرغوب، وفي الغالب ما تكون هذه القيم مستمرة نسبياً ويشترك في مراعاتها أفراد جماعة من الجماعات. وعندما تحرص منظمة ما على وضع قيم جوهرية فإنها تحدد القيم الرئيسية لتكون موجهات لها الزبائن وتفكير العاملين فيها ولعملية اتخاذ القرارات، وتحدد هذه القيم علاقات الأفراد بعضهم ببعض في وكيف يسلك العاملون سلوكاً أخلاقياً في المؤسسة. وتنمو هذه القيم في المؤسسة بشكل تدريجي المؤسسة، وكيفية اتخاذ القرارات والأشخاص الذين يتفاعلون معهم، وكيف يتم التعامل مع وغير رسمي، وتغييرها يكون نسبياً عبر الزمن، بفعل قادة المؤسسة وتأثير الحوادث والأزمات التي تشكل ثقافة وسلوك الأفراد.<sup>4</sup>

#### الفرع الثاني: تحديد الأهداف الإستراتيجية

إن الأهداف هي عروس التخطيط، فلا وجود لتخطيط بدون أهداف، ويتعين على المنظمة تصميم أهداف إستراتيجية طويلة الأجل تهيئ إطاراً لعمل الإدارة بما يؤدي إلى بلوغ غايتها وتحقيق رسالتها.<sup>5</sup>

#### أولاً مفهوم الأهداف الإستراتيجية:

يمكن القول أن الأهداف الإستراتيجية ماهي إلا مجموعة غايات بعيدة الأمد، تمثل مستويات أداء مطلوب تحقيقها، على أن تكون ملائمة لقدرات المدراء ومعارفهم ومهاراتهم وما ينبغي أن تتوفر من موارد واستعدادات عند منظماتهم. وبالتالي فهي ترجمة لطموحات وتوقعات مجموعات قوى المساهمين في المنظمة واستجابة حية لها. وقد قرن نجاح المنظمة والمدراء بتحقيق ذلك التناسق بين الأهداف بعيدة المدى وطلبات البيئة. وضمن هذا السياق وصفت الأهداف الإستراتيجية بأنها تعبير عن توقعات

1 عبد الله محمد الخياط، المرجع السابق، ص.170.

2 طاهر محسن منصور الغالي ووائل محمد صبحي إدريس، المرجع السابق، ص.205.

3 نفس المرجع، ص.201.

4 ليلي بوحديد، المرجع السابق، ص. 141.

5 أحمد سيد مصطفى، المرجع السابق، ص.95.

المساهمين داخل المنظمة وخارجها ومواردها البشرية وأغراضها ورسالتها، فهي غايات المنظمة ذات المنطق الكمي.<sup>1</sup>

ويتم تصميم الأهداف الإستراتيجية من قبل الإدارة العليا بالمنظمة، بحيث أنها أهداف تركز على مسائل عامة وعريضة ومن أمثلة هذه الأهداف: " أن تكون تكاليفنا أقل من منافسينا الرئيسيين "، " أن نقدم أعلى مستوى جودة بالسوق ".

### ثانيا أهمية تحديد الأهداف:

هناك العديد من الأسباب تبرر ضرورة وضع الأهداف بالنسبة للمنظمات، تتمثل أهمها فيما يلي:<sup>2</sup>

1. تعتبر الأهداف مرشدا لاتخاذ القرارات، فهي تمثل العامل المحدد لأنواع القرارات المناسبة للمواقف التي تواجهها المنظمة، كما أن الأهداف تفسر سبب تأثر المنظمة بالظروف البيئية المحيطة، وبالتالي فان القرارات مرتبطة بالأهداف ومستمدة منها.
2. تساعد الأهداف في تركيز جهود الأفراد والوحدات لئلا يحدث ازدواج أو تضارب فيما بين الإدارات والأقسام والأفراد.
3. توفر الأهداف الأساس أو المعيار لتخصيص الموارد داخل التنظيم.
4. تساهم الأهداف في تفويض السلطة وذلك من خلال تحديد مسؤولية كل إدارة أو قسم أو فرد بناء على الأهداف التي أنيطت لكل منهم.
5. إن الأهداف تساهم في تبيان العلاقات بين المنتجات والأسواق وما يجب التركيز عليه، كما أنها تساهم في تبيان العلاقات بين الإدارات المتعددة بالمنظمة، سواء كانت بشكل رأسي أو أفقي، علاقات تعاون أو علاقات سلطة.
6. تساعد الأهداف في عملية تقييم الأداء من خلال توفير الأسس والمعايير التي تستخدم في الرقابة و تقييم الأداء سواء كان على مستوى المنظمة ككل أو على مستوى كل فرد.<sup>3</sup>

### ثالثا الشروط الواجب توفرها في الأهداف الإستراتيجية:

حتى تتسم الأهداف بالفاعلية فقد أشارت نتائج الدراسات إلى ضرورة توافر مجموعة من الشروط وهناك من يطلق عليها خصائص الأهداف الجيدة وهي كالآتي:<sup>4</sup>

- **القبول:** ويتحقق القبول من خلال مشاركة العاملين في تحديد الأهداف، وقد يمتد القبول ليشمل الفئات الخارجية مثل جماعات الضغط أو المنظمات التشريعية وغيرها من الفئات التي قد تقف عائقا دون تحقيق الأهداف المزمعة.
- **القابلية للقياس:** يجب أن تعكس عملية صياغة الأهداف بدقة ووضوح ما لذي يجب تحقيقه ومتى، وبالتالي فان الأهداف يجب أن تكون قابلة للقياس عبر الوقت.
- **المرونة:** أي قدرة الأهداف على تحقيق التكيف مع المتغيرات غير المتوقعة في بيئة أعمال المنظمة، وحتى لا تكون هذه المرونة على حساب دقة الهدف أو أن يكون لها تأثير على ثقة

1 نعمة عباس الخفاجي، الإدارة الإستراتيجية \_ المداخل والمفاهيم والعمليات، ط1 (الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004)، ص.94.

2 عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، المرجع السابق، ص.95.

3 عبد السلام أبو قحف، أساسيات الإدارة الإستراتيجية، المرجع السابق، ص.30.

4 Raymond \_ Alain Thiétart, Jean\_Marc Xuereb, op. cit, p.38.

العاملين في الأهداف الموضوعية، فانه يحبذ أن يحدد نطاق للتعديل (أن يكون تغيير في مستوى الهدف وليس طبيعته).

- **الوضوح والفهم:** بمعنى ضرورة أن تصاغ الأهداف بالأسلوب الذي يوحد بين فهم كل من واضع الهدف والقائم بتنفيذه على السواء.
- **الملائمة:** أي أن تتناسب الأهداف الموضوعية مع الأغراض العامة للمنظمة كما تم التعبير عنها في رسالتها.
- **القابلية للتحقيق:** بمعنى أن تكون الأهداف متسقة مع نوعية القدرات والإمكانات (المادية، المالية، البشرية) التي تمتلكها المنظمة. وكذا يجب أن تعكس مصالح الأطراف ذات العلاقة بصورة متوازنة، ومراعاة العلاقة بين مصالح المنظمة ومصالح البيئة المحيطة.
- **التحفيز:** فكلما وضعت الأهداف في مستوى تحفيزي كلما ارتفعت إنتاجية الأفراد. أي أن الأهداف المرتفعة تثير تحدي الأفراد وتحثهم على الأداء المتميز. فلا تثبط من همهم، أو أن تكون سهلة التحقيق للغاية.

#### رابعا نظريات صياغة الأهداف الإستراتيجية:

على الرغم من أن التنظير في هذا المجال لازال محدودا، ربما لحدثة علم الإدارة الإستراتيجية ومعاصرتة، إلا أنه يمكن تقديم عدد من التفسيرات لأسلوب إدارة المنظمات في صياغة الأهداف الإستراتيجية، وهي كما يلي:

1. **النظرية العقلانية:** وبمقتضاها يتولى مؤسس المنظمة مهمة وضع أهدافها الإستراتيجية، خاصة عند ولادتها وقد تناط هذه المهمة بالمدير الأعلى أو الإدارة العليا على افتراض امتلاكهم معرفة تامة بموارد وإمكانيات المنظمة ومحيطها الخارجي، فالسمة السائدة هي إتباع أسلوبا مركزيا في صياغة الأهداف الإستراتيجية.<sup>1</sup>

2. **النظرية السلوكية:** وفق هذه النظرية فإن روادها يتزعمون فكرة التعاون والمشاركة على اعتبار أن المنظمة وحدة اجتماعية هادفة، وبالتالي فهي تشجع مشاركة الموارد البشرية في مختلف مستويات المنظمة في صياغة أهدافهم لتتراكم وتؤلف بمجموعها الأهداف الإستراتيجية. وبالتالي فهي تحمل سمة أخلاقية وتولد وعي وقبول مشترك بين الإدارة العليا وباقي المستويات الإدارية، مما يجعل تحقيق الأهداف الإستراتيجية مسؤولية مشتركة وليست فردية.

3. **النظرية السياسية:** في ظل هذه النظرية فإن عملية صياغة الأهداف الإستراتيجية تأتي استجابة واعية بمصالح المنظمة ومصالح المنظمات في بيئتها الخارجية والإقليمية والقومية والدولية والعالمية، واستجابة لآلية الصراع الاستراتيجي ما بين تلك المصالح. مما يملئ على الإدارة العليا التفكير باستخدام أساليب تفاوض ومساومة تحقق توازنا بين المصالح الإستراتيجية بحيث تؤهل المنظمة احتلال مركز القيادة الإستراتيجية المهيمن أو التحدي في أسواقها الهادفة. وتتأثر صياغة الأهداف الإستراتيجية بتوقعات الائتلافات داخل المنظمة وخارجها، وأسلوب التعامل مع الخطر والغموض البيئي. ومن ثم الاستعانة بلغة ميكيافلية أسلوبا يضمن نجاح المنظمة في تحقيق أهدافها في البقاء والتكيف على الأمد البعيد.<sup>2</sup>

#### خامسا مستويات صياغة الأهداف الإستراتيجية:

تصاغ الأهداف الإستراتيجية على ثلاث مستويات وهي:<sup>3</sup>

1 نعمة عباس الخفاجي، المرجع السابق، ص.96.

2 نفس المرجع، ص.97.

3 ليلي بوحيدي، المرجع السابق، ص. 140.

1. **الأهداف الاستراتيجية:** تصاغ الأهداف الاستراتيجية بشكل عام وشامل من طرف الإدارة العليا، وتتركز حول النتائج الكلية المطلوب تحقيقها، وتكون على مستوى المؤسسة ككل، وتتصف بأنها أهداف طويلة الأجل.
2. **الأهداف التكتيكية:** هي أهداف متوسطة الأجل، يشارك في صياغتها كل من الإدارة العليا والإدارة الوسطى، وتتم صياغتها على مستوى القطاعات أو الإدارات الرئيسية في المؤسسة، وتكون أكثر تحديدا من الأهداف الاستراتيجية وتشتق منها، فهي تمثل الوسائل التي من خلالها تتحقق الأهداف الاستراتيجية.
3. **الأهداف التشغيلية:** تتم صياغتها على مستوى الأقسام والوحدات والأفراد، يشارك في صياغتها الإدارة الوسطى مع الإدارة الإشرافية، تعد الأهداف التشغيلية أكثر تفصيلا وتحديدا من الأهداف التكتيكية وتشتق منها، وتمتاز أنها أهداف قصيرة الأجل وتمثل وسائل وأساليب تحقيق الأهداف التكتيكية.

#### سادسا أساليب تحديد الأهداف الاستراتيجية:

هناك عدة أساليب يمكن اتباعها من أجل تحديد الأهداف الاستراتيجية نذكر منها ما يلي:1

1. **أسلوب المشاركة:** أي مشاركة عدد من العاملين في المؤسسة في صياغة الأهداف الاستراتيجية لكونهم أكثر دراية ومعرفة بها وفي طبيعة الخدمات التي تقدمها لأنهم الأفضل من غيرهم في تحديد ما تريد المؤسسة تحقيقه في المستقبل، وعليه فان مساهمة عددا من الكوادر الوظيفية في صياغة الأهداف الاستراتيجية يساعد على إرساء أهداف واقعية ممكنة التحقيق.
2. **دراسة الحالة:** وتعني تكليف جهة معينة داخل المؤسسة أو خارجها بإجراء تحليل شامل لوضع المؤسسة وتحديد اتجاهاتها الحالية والمستقبلية في ضوء رؤيتها ورسالتها، ويشارك في هذه الدراسة الإدارات الوسطى والتنفيذية في المؤسسة والمديرون وفريق التخطيط الاستراتيجي، ثم يتم تحديد الأهداف الاستراتيجية بناء على نتائج تلك الدراسة.
3. **فرق العمل:** وتعني تكليف فريق عمل متخصص من الخبراء لتحديد الأهداف الاستراتيجية، وقد يكون فريقا واحدا متمثلا بفريق التخطيط الاستراتيجي يأخذ على عاتقه تحديد جميع الأهداف، كما أنه قد تشكل عدة فرق لذلك، حيث يأخذ كل فريق جانبا من نشاط المؤسسة ويرسم لها الأهداف الاستراتيجية، ويجري التنسيق بين هذه الأهداف من خلال فريق التخطيط الاستراتيجي الرئيس لضمان وحدة هذه الأهداف وانسجامها.
4. **العصف الذهني:** ومن خلال هذا الأسلوب يتم وضع الأهداف الاستراتيجية عن طريق تكليف مجموعة من المتخصصين بدراسة ومناقشة تلك الأهداف من خلال العصف الذهني مستندة على خبراتها في هذا المجال ومعرفتها الواسعة بواقع المؤسسة وامكاناتها وقدراتها الذاتية ومواردها البشرية والمالية والفنية والتقنية لوضع الأهداف الاستراتيجية.
5. **أسلوب دلفي:** يقتضي هذا الأسلوب قيام لجنة من الإدارة العليا وفريق التخطيط الاستراتيجي المكلف بوضع الاستراتيجية بصياغة مقترح للأهداف الاستراتيجية، كل يعمل على انفراد، بعد ذلك تجمع المقترحات وتوزع مجتمعة على كل الأعضاء فيقوم كل واحد بمراجعة ما كتبه في المرة السابقة، ثم يقدمها الى مقرر الفريق ليقوم بجمعها وتوزيعها مرة أخرى لمتابعتها ومراجعتها للمرة الثانية وهكذا إلى أن يحصل التوافق على صياغة معينة ومحددة للأهداف الاستراتيجية.

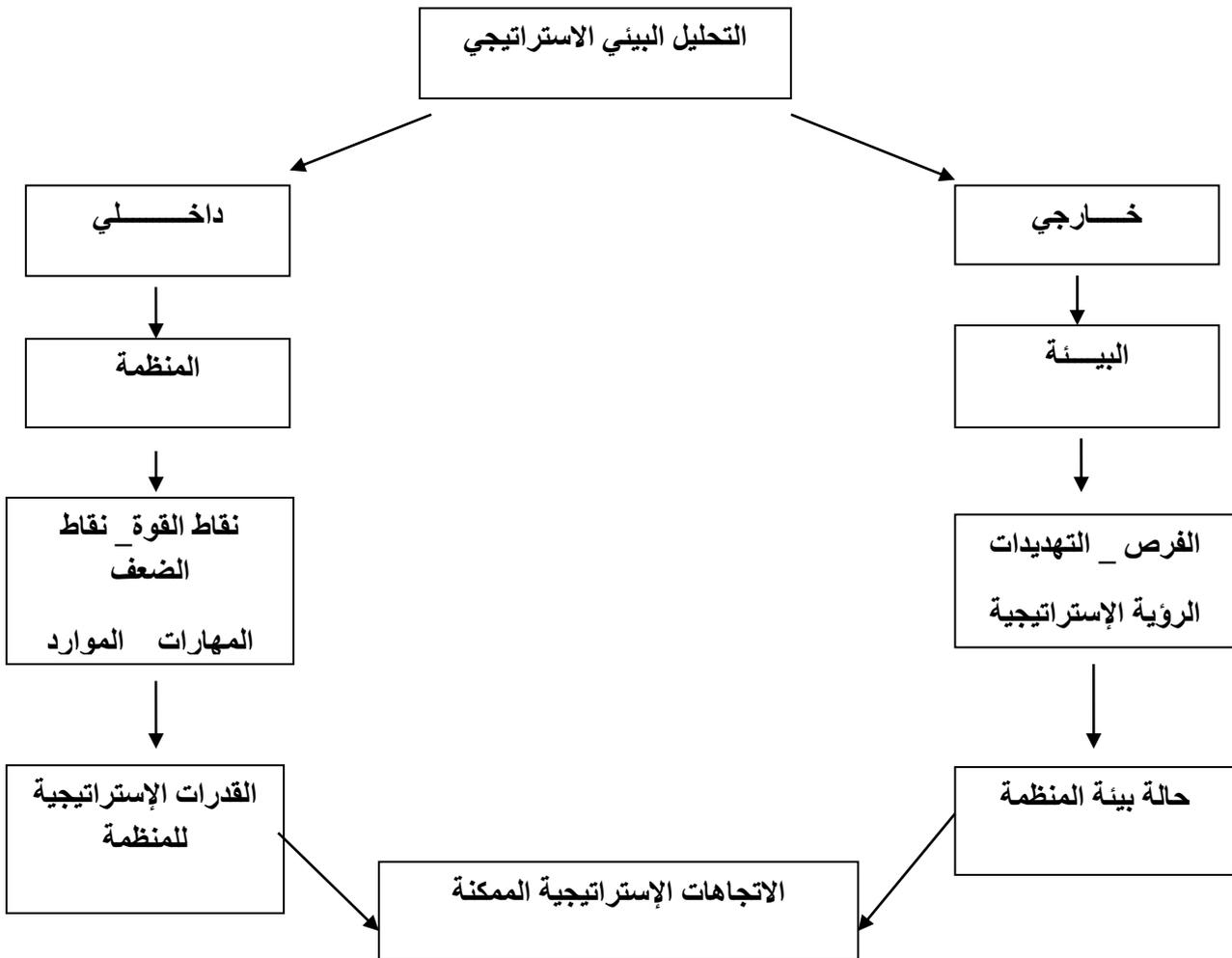
1 حسين محمد جواد الجبوري، المرجع السابق، ص. 177.

### الفرع الثالث: تحليل البيئة الداخلية والخارجية

وهي المرحلة الثالثة من مراحل التخطيط الاستراتيجي، حيث يعرف التحليل البيئي على أنه مراقبة بيانات المنظمة لتحديد جوانب القوة والضعف والفرص والتهديدات المؤثرة في قدرة المنظمة للوصول إلى غاياتها، وهو يتضمن تحليل البيئة الداخلية والبيئة الخارجية للمنظمة. فالتحليل الاستراتيجي يركز على بعدين مكملين، بعد داخلي (التحليل الداخلي للمنظمة)، وبعد خارجي (التحليل الخارجي) خاص بمحيط المنظمة، على اعتبار أن المنظمة نظام مفتوح على المحيط، والاستراتيجية تحدد نمط العلاقة بين المنظمة والمحيط.<sup>1</sup>

والشكل الموالي يوضح ذلك:

الشكل رقم (04): أبعاد التشخيص الاستراتيجي



Source : Jean\_ Pierre Helfer, Michel Kalika, Jacques Orsoni, **Management Stratégie et Organisation** 3<sup>e</sup> édition (Paris, France : vuibert, 2000), p.55.

وأبسط طريقة لاجراء التحليل البيئي هو تحليل **SWOT**\*, إذ يستخدم لتحديد الفرص والتهديدات (المخاطر) في البيئة الخارجية للمنظمة والتي هي ليست تحت سيطرتها على المدى القصير، وتشكل هذه المتغيرات الاطار الذي تعمل فيه المنظمة وتتمثل في القوى والاتجاهات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية وكذلك القوى التكنولوجية..... الخ.

<sup>1</sup> Jean\_ Pierre Helfer, Michel Kalika, Jacques Orsoni, op.cit, p.54.

ويستخدم مصطلح SWOT كذلك لتحديد عوامل القوة والضعف والتي ليست بالضرورة تحت سيطرة الإدارة العليا في الأمد القصير، وتتمثل هذه العوامل في: هيكل المنظمة، ثقافة المنظمة والموارد المختلفة للمنظمة، وتشكل نقاط القوة الخصائص الرئيسية التي تستند إليها المنظمة في الحصول على ميزة تنافسية.<sup>1</sup>

### أولا تحليل البيئة الداخلية للمنظمة:

في هذا الصدد سيتم تعريف البيئة الداخلية، العناصر المكونة للبيئة الداخلية، أهمية تحليل البيئة الداخلية.

**1. تعريف البيئة الداخلية:** وهي التي يمكن للمنظمة التحكم فيها والتأثير عليها وتغييرها وفق ما تحتاجه لصياغة إستراتيجيتها، والتي تتمكن من خلالها الإدارة الإستراتيجية من تسيير مؤسساتها بفعالية أكبر وأدق. ولكي تتمكن المنظمة من صياغة إستراتيجيتها لا بد لها من تحليل كاف وجيد لبيئتها وإمكانياتها الداخلية في وظائف ونشاطات المنظمة الرئيسية لأنها تعتبر الأعمدة الأساسية لأنشطتها.<sup>2</sup>

والمقصود من تحليل البيئة الداخلية هو عملية فحص وتحليل العوامل الخاصة بوظائف وأنشطة المنظمة، وكذا وظيفة المنظمة والكفاءات التي تتوفر عليها، ونظام المعلومات فيها، وبالتالي فهي عملية تحليل الأنشطة الإستراتيجية الخاصة بالمنظمة كل على حدى، لتحديد نقاط القوة ونقاط الضعف الداخلية، ولمقارنتها مع المنافسين، من أجل تقدير الموقع النسبي للتوجه المثالي وفق الشروط التنافسية للبيئة.<sup>3</sup>

فلكل مؤسسة مهما كان نوعها وحجمها مجالات قوة والتي تختلف عن مجالات الضعف، وسيتم الإشارة فيما يلي لمعنى القوة الداخلية والضعف الداخلي للمؤسسة كما يلي:<sup>4</sup>

أ- **مجالات القوة الداخلية:** وهي عبارة عن بعض الأشياء المتوفرة في المؤسسة والتي تسهم بشكل إيجابي في تطوير العمل وتحسين أداء العاملين لكي تعطي للمؤسسة إمكانات جيدة تعزز عناصر القوة فيها وتسهم في انجاز العمل بمهارة وخبرة عالية، كما تتمثل عناصر القوة في مهارة القيادة الإدارية وكفاءة الموارد البشرية والتنظيمية والمالية والمادية ونظم المعلومات وقدرة عالية للتنافس وسمعة قوية ومخرجات نوعية تناسب متطلبات المجتمع وسوق العمل المعاصر وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ب- **مجالات الضعف الداخلي:** وتعني انخفاض في مستوى أداء المؤسسة وهي تشمل ضعفا في مهارات القيادة الإدارية وتدنيا في الموارد المالية والبشرية والمادية وانخفاضا في إمكاناتها وفشلا في نظم المعلومات وانعدام صلتها بمؤسسات المجتمع وضعف علاقتها مع بقية المؤسسات المناظرة وغموض هيكلها التنظيمي وعدم تلبية حاجات المؤسسة المستقبلية، وعليه ينبغي على الإدارات العليا أن تمتلك فكر استراتيجي واضح للمؤسسة وإدراك وتشخيص مجالات الضعف وتحديد لها لغرض التقليل من أثارها السلبية، وتعمل جاهدة لتعزيز مجالات القوة لديها.

### 2. العناصر المكونة للبيئة الداخلية: تشمل البيئة الداخلية على ما يلي:

<sup>1</sup> بلقيدوم صباح، المرجع السابق، ص 67.

\*SWOT : هي كلمة مركبة من الحروف التي معناها: Weaknes عوامل الضعف، Strenpts عوامل القوة، Threats التهديدات، Opportunities الفرص المتاحة

<sup>2</sup> الطيب الدوادي، " أثر تحليل البيئة الخارجية في صياغة الإستراتيجية " في مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد الخامس (2007)، ص.39.

<sup>3</sup> Raymond \_ Alain Thietart, *La Stratégie d'entreprise*, 2é édition (paris, France : édiesience, 1993), p. 86 .

<sup>4</sup> حسين محمد جواد الجبوري، المرجع السابق، ص 198.

أ- **هيكل المنظمة:** ويقصد به نظامها في الاتصالات، الصلاحيات، تدفق العمل، تشريح المنظمة وعلى شكل خريطة تنظيمية، وإذا تطابق هيكل المنظمة مع الاستراتيجيات الأنية والمستقبلية فإن ذلك يعتبر نقطة قوة كبرى في المنظمة والعكس صحيح فعدم التجانس والتوافق ينتج عنه ضعف قد يعيق المنظمة لتنفيذ إستراتيجيتها مما ينعكس على أداءها العام.<sup>1</sup>

ب- **حضارة المنظمة:** وهو مفهوم يستخدم للإشارة إلى الفلسفة، والاتجاهات والاعتقادات والقيم المشتركة والتي تكون الأساس لكل أعمال وأنشطة المنظمة. وتتكون حضارة المنظمة من خلال الرسائل والاستراتيجيات السابقة التي تم إنجازها، كما أنها تكون العامل المؤثر بصورة كبيرة جدا في تشكيل الرسائل والاستراتيجيات المستقبلية للمنظمة. فحضارة المنظمة توفر صورة متكاملة والتي تعكس القيم والاعتقادات حول أين كانت المنظمة في الماضي، وكيف كانت، وماهي الآن، وكيف ستكون في المستقبل.<sup>2</sup>

ت- **الموارد البشرية:** إن عمل أي مؤسسة يتحدد بناء على وجود الموارد البشرية، وأصبحت تعد الركيزة الأساسية و حلقة الوصل بين مختلف الإدارات والأقسام والوحدات الإدارية والتقنية والفنية والخدمية والبحثية في المؤسسة التي تهتم بالمتابعة والإشراف وتنظيم العمل إداريا لضمان تقديم أفضل الخدمات للمستفيدين، كما أن نشاطها يتعلق بتحديد احتياجات المؤسسة من القوى العاملة وتوفيرها بالأعداد والاختصاصات المطلوبة مع الاستفادة من هذه الثروة البشرية بأعلى كفاءة ممكنة في ميادين العمل المختلفة في المؤسسة، وإذا كانت المؤسسة تمتلك موارد بشرية ذات مهارة وكفاءة عاليتين فإنها تستطيع وضع استراتيجيات مناسبة في ضوء الأهداف الاستراتيجية.<sup>3</sup>

ث- **الموارد المالية والمادية:** يتوافر لدى أي مؤسسة قدر ما من البيانات والمعلومات عن أموالها أو ما يعرف بميزانية المؤسسة بالقدر الذي يرضي الإدارة العليا، ويتطلب نظام التخطيط الاستراتيجي تجميع ودراسة أكبر قدر من البيانات عن الجوانب المالية من الموازنات التقديرية والتقارير المالية والحسابات الختامية وغيرها من المصادر المهمة، كما أنه كلما توفر التمويل اللازم وتعددت مصادره وقنواته أصبحت المؤسسات أكثر قوة لتستطيع التوسع في تقديم خدماتها والارتقاء بمستوى أداء برامجها من حيث الكم والكيف نحو الأفضل وتتطور أنشطتها لتخدم أكثر عدد ممكن من المستفيدين. أما الموارد المادية فهي أبنية المؤسسة والأجهزة التقنية والمرافق الخدمية والأثاث المكتبي، فهي تتضمن موقع المبنى وتصميمه المعماري ومساحته وورش الصيانة والمعامل الفنية والأجهزة والمعدات ومكاتب الإدارات والخدمات والمكتبة العلمية وقاعات الندوات والاجتماعات ومساحات الحدائق الخضراء وقاعات للمطاعم والكافتيريا ومكاتب الطباعة والنسخ.... الخ<sup>4</sup>

4. **أهمية تحليل البيئة الداخلية:** إن دراسة البيئة الداخلية يساعد المنظمة لتبيان نقاط القوة من أجل تعزيزها ونقاط الضعف من أجل معالجتها، ومن خلال النقاط التالية سنوضح أهمية تحليل البيئة الداخلية:<sup>5</sup>

1) المساهمة في تقييم الإمكانيات المادية والبشرية.

2) اكتشاف نقاط القوة وبالتالي تصحيحها وتقويمها بسهولة.

1 طاهر محمود الكلالدة، المرجع السابق، ص.33.

2 إسماعيل محمد السيد، المرجع السابق، ص.75.

3 حسين محمد جواد الجبوري، المرجع السابق، ص. 215.

4 نفس المرجع، ص. 218.

5 الطيب الدواوي، المرجع السابق، ص.42.

(3) معرفة نقاط الضعف.

(4) معرفة مدى كفاءة البناء التنظيمي الخاص بها ومدى قوة العلاقات بين الأفراد وتماسك جماعات العمل والحرص على مؤسستهم.

(5) معرفة مدى توافر الأفراد العاملين بها وقدراتهم ومهاراتهم الفنية.

(6) إمكانية التوسع الرأسي والأفقي... الخ

وبالتالي فإن تحليل البيئة الداخلية للمنظمة يهدف إلى تحديد جوانب القوة والضعف وهو أمر لازم لتحديد الفرص التي يمكن أن تستغلها المنظمة، وكذا التهديدات وكيفية مواجهتها، وأن تحديد نقاط القوة والضعف يساعد على تنمية عدد من الاستراتيجيات البديلة لاستغلال الفرص البيئية أو تجنب التهديدات<sup>1</sup>.

### ثانياً تحليل البيئة الخارجية للمنظمة:

يتضمن تحليل البيئة الخارجية للمنظمة مراحل يتم فيها جمع البيانات والمعلومات ثم تحليلها وتقييمها. وسنتطرق إلى تعريف البيئة الخارجية، متغيرات البيئة الخارجية، أهمية تحليل البيئة الخارجية.

**1. تعريف البيئة الخارجية:** ويقصد بها مجموعة العوامل التي تحيط وتؤثر بشكل أو بآخر على المنظمة واستراتيجيتها وتتمثل هذه العوامل في المتغيرات السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الطبيعية، التكنولوجية والثقافية.. وغيرها.<sup>2</sup>

كما تعرف البيئة الخارجية على أنها جميع الحالات والظروف والمؤثرات التي تجري وتدور في محيط المؤسسة ولها تأثير على مستويات نموها وتطورها وكذلك على أنظمتها وأنشطتها الداخلية، كما أنها تشمل حياة المؤسسة في الخارج، وبما أن هذه الحياة غير ثابتة بل متحركة باستمرار ومتفاعلة بشكل دائم مع عناصرها وظروفها، فإنه يتطلب من الإدارة العليا في المؤسسة وفريق التخطيط الاستراتيجي ومدراء الوحدات الإدارية الارتقاء بمستوى تفكيرهم وأن يعتمدوا في عملهم على المنهج والابداع بحيث ينسجم مع ديناميكية البيئة وحيويتها ونشاطها، والتي تتصف بالمتغيرات، كما يتطلب منهم السيطرة والاحتواء من خلال اتخاذ قرارات صائبة ذات نتائج مثمرة وملموسة.<sup>3</sup>

وعليه فإن البيئة الخارجية تتمثل في تلك المتغيرات التي تنشأ وتتغير خارج المنظمة والتي تؤدي إلى تغيير حتمي في مسار المنظمة وبالتالي تؤثر في المنظمة، إلا أن المنظمة لا يمكنها أن تؤثر فيها. وعليه فإنه ينبغي على المنظمة دراسة ومتابعة هذه المتغيرات باستمرار. ويمكن القول أن نجاح المنظمات أو فشلها يتوقف إلى حد كبير على قدرتها في خلق درجة عالية من التوائم بين أنشطتها وبين البيئة التي تعمل فيها.<sup>4</sup>

**2. متغيرات البيئة الخارجية:** تعرف البيئة الخارجية على أنها بيئة الفرص والتهديدات وتشتمل البيئة الخارجية على المتغيرات التالية:

**(1) المتغيرات الاقتصادية:** وتشمل العديد من العناصر كالدخل القومي، معدل الفائدة، الناتج القومي، متوسط دخل الفرد، نسبة البطالة، السياسة الجمركية، درجة النمو، الضرائب... وغيرها.

1 إسماعيل محمد السيد، المرجع السابق، ص.168.

2 الطيب الدواوي، المرجع السابق، ص.39.

3 حسين محمد جواد الجبوري، المرجع السابق، ص. 233.

4 إسماعيل محمد السيد، المرجع السابق، ص.111.

فالمنظمة تسعى إلى تحقيق أهدافها الاقتصادية في ظل المحيط التنافسي، ولذلك فهي تقوم بتحليل العوامل الاقتصادية لمعرفة نقاط القوة والضعف لديها.<sup>1</sup>

(2) **المتغيرات الاجتماعية:** وتشمل العادات والتقاليد، اللغة، نسبة الأمية، معدلات النمو السكاني، توزيع السكان على المناطق الجغرافية، دور المرأة في المجتمع ... الخ.<sup>2</sup>

(3) **المتغيرات الفنية أو التكنولوجية:** فالتغير السريع الذي يحدث في التكنولوجيا يؤدي إلى صعوبة التنبؤ بالخطر الحقيقي الذي يمكن أن تواجهه المنظمة، وبالتالي عليها المتابعة وبصفة مستمرة أي تطور فني يحدث. مثلا عندما نزلت الأقلام الجافة للسوق لكي تحل محل أقلام الحبر لم تتوقع الشركات المنتجة لأقلام الحبر أن الأقلام الجديدة سوف تشكل تهديدا أو خطرا عليها في السوق.<sup>3</sup>

(4) **المتغيرات السياسية والقانونية:** وتتمثل في درجة الاستقرار السياسي، درجة التدخل الحكومي في ميدان الأعمال، الأحزاب، القوانين السائدة، النقابات والاتحادات ... الخ.

(5) **المتغيرات الدولية:** ومنها التكتلات الدولية الاقتصادية، الأحلاف العسكرية، التجمعات الاقتصادية ... الخ. ويمكن القول إن مثل هذه القوى لا تؤثر بطريقة مباشرة على نشاطات المنظمة في المدى المنظور، ولكن يمكن أن تؤثر على القرارات ذات المدى الطويل وعلى إستراتيجية المنظمة.<sup>4</sup>

3. **أهمية تحليل البيئة الخارجية:** لتحليل البيئة الخارجية أهمية كبيرة نظرا لأن تأثير البيئة يختلف من منظمة لأخرى. وتتمثل أهمية تحليل البيئة الخارجية فيما يلي:

- توفير المعلومات: فعلى الإدارة الإستراتيجية تحليلها وتمحيصها، لأنه على ضوء هذه المعلومات تتمكن من التحكم في العديد من الأنشطة وتوجيهها حسب تلك المعلومات، كما أنه من الضروري التأكد من صحة المعلومات الواردة لأن الأخطاء الواردة غير مسموح بها.<sup>5</sup>
- في صياغة الأهداف: إن دراسة وتحليل البيئة الخارجية يساعد على وضع أو تعديل الأهداف والتي تسعى المنظمة لتحقيقها. كما أنه يساعد في جعلها أهداف واقعية وعملية طالما صممت ونفذت على ضوء استشراف متغيرات مستقبلية.<sup>6</sup>
- صياغة إستراتيجية الموارد: حيث أن فهم المتغيرات البيئية المختلفة يساعد في بيان الموارد المتاحة (مواد أولية، رأسمال، تكنولوجيا، أفراد... الخ) وبالتالي كيفية الاستفادة منها.
- النطاق والمجال المتاح أمام المنظمة: يساهم تحليل البيئة الخارجية في تحديد نطاق السوق المرتقب ومجال المعاملات المتاحة أمامها (السلع، الخدمات، طرق التوزيع ومنافذه وأساليب وشروط الدفع وتحديد أسعار وخصائص المنتجات المسموح بها، القيود المفروضة من قبل الجهات القانونية والتشريعية ... الخ) كما أنه يساعد في توضيح علاقة المنظمة بالمنظمات الأخرى (سواء كانت تمدها بالمنتجات أو تستقبل منها أو تعاونها في عملياتها ونشاطاتها).
- إن تحليل البيئة الخارجية يساهم في تحديد سمات المجتمع والجماهير التي تتعامل معها المنظمة من خلال القيم السائدة، وأنها يحظى بالأولوية وكذا أنماط السلوك الإنتاجي والاستهلاكي للأفراد والمجتمعات.

<sup>1</sup>Alain Charles Martinet , **Management Stratégique (Organisation et Politique)** (paris, France : édisience, 1994), p. 34.

<sup>2</sup> طاهر محمود الكلالدة، المرجع السابق، ص.32.

<sup>3</sup> إسماعيل محمد السيد، المرجع السابق، ص.123.

<sup>4</sup> طاهر محمود الكلالدة، المرجع السابق، ص.32.

<sup>5</sup> الطيب الدوادي، المرجع السابق، ص.41.

<sup>6</sup> احمد سيد مصطفى، المرجع السابق، ص.121.

• إن تحليل البيئة الخارجية يساهم في صياغة رسالة المنظمة ومجال عملها كما أنه يبين الفرص التي يمكن اقتناصها وكذا المخاطر والمعوقات الواجب تجنبها.<sup>1</sup>

• يساعد تحليل البيئة الخارجية المنظمة على تصميم الافتراضات اللازمة للتنبؤ بحجم الطلب وتوزيعه جغرافياً أو زمنياً، وبتوجهات المنافسين والمشرعين والسياسيين.<sup>2</sup>

إن دراسة البيئة المحيطة بالمؤسسة تعد من أولويات التخطيط الاستراتيجي إذ تقدم للإدارة العليا والإدارات الأخرى بعداً علمياً يساهم في تجاوز المعوقات والمشاكل ويوفر فرصة للاستعداد لتطوير آليات عمل جديدة تساعدها في التصدي لكل المتغيرات البيئية المحيطة، حيث أن البيئة الخارجية لا بد أن تكون موضع اهتمام الإدارات العليا والوسطى والتنفيذية في المؤسسات العامة. فللبيئة أهمية كبيرة لأنها قد تقدم فرصاً ذهبية للمؤسسة وأنه عند استثمارها لهذه الفرص تستطيع أن تحقق أهدافها بنجاح وبصورة سريعة وتتفوق على منافسيها، وأوقد تشكل تهديداً على مسيرة المؤسسة وقد تبرز مشاكل تحول دون تطورها ولذلك ينبغي جمع أكبر قدر ممكن من المعلومات عن البيئة.<sup>3</sup>

مما سبق فإن لتحليل البيئتين الداخلية والخارجية أهمية بالغة لرسم أي إستراتيجية للمنظمة، فالتحليل الجيد للبيئة الداخلية يبين عدة نقاط أساسية تعتمد عليها المنظمة لصياغة إستراتيجيتها كنقاط القوة ونقاط الضعف، وبذلك تساهم في تحديد بعض الأهداف، فتبرز مدى فعالية الأنشطة ومدى تكاملية الهيكل التنظيمية.<sup>4</sup>

#### الفرع الرابع: تحديد البدائل الإستراتيجية

وتعتبر المرحلة الرابعة من مراحل التخطيط الاستراتيجي إذ أن تحديد البدائل الإستراتيجية التي يمكن أن تتبعها المنظمة يتوقف على نتائج تحليل البيئة الخارجية والبيئة الداخلية للمنظمة.<sup>5</sup>

#### أولاً تعريف البدائل الاستراتيجية:

تعرف البدائل الاستراتيجية بأنها مسارات العمل، فهي صيغ تمثل الاستراتيجيات الرئيسية في مجال العمل الذي تختاره المؤسسة، حيث أنه بعد قيام المؤسسة بتحليل بيئتها الداخلية من خلال دراسة وتحليل مكونات الأداء الداخلي للمؤسسة لتحديد مجالات القوة والضعف فيها، ثم دراسة وتحليل بيئتها الخارجية العامة والخاصة المحيطة بها لمعرفة وتشخيص الفرص والتهديدات التي تواجهها في ميدان عملها، والهدف من ذلك التحليل هو الوصول الى عدد من الاستراتيجيات البديلة والتي تتناسب مع ظروف وإمكانات المؤسسة.<sup>6</sup>

ينبغي على الاستراتيجيين التوصل إلى مجموعة معقولة من الاستراتيجيات البديلة الجذابة، كما ينبغي تحديد المزايا والعيوب والتكلفة والمنفعة المرتبطة بكل استراتيجية من هذه الاستراتيجيات البديلة. ويجب أن تشمل عملية تعريف الاستراتيجيات البديلة وتقييمها العديد من المديرين والعاملين الذين اشتركوا في وضع رسالة المنظمة وفي عملية تحليل البيئتين الداخلية والخارجية، فيجب أن يكون هناك ممثلين عن كل إدارة أو قسم في المنظمة في عملية تحديد الاستراتيجيات البديلة، تماماً كما حدث في أنشطة وضع الإستراتيجية. ثم يتم جمع هذه الاستراتيجيات البديلة التي اقترحها المشاركون وتناقش في اجتماع أو في

1 الطيب الدوادي، المرجع السابق، ص.41.

2 أحمد سيد مصطفى، المرجع السابق، ص.121.

3 حسين محمد جواد الجبوري، المرجع السابق، ص. 236.

4 الطيب الدوادي، المرجع السابق، ص.44.

5 إسماعيل محمد السيد، المرجع السابق، ص.233.

6 حسين محمد جواد الجبوري، المرجع السابق، ص. 278.

سلسلة اجتماعات، على أن تكون هذه البدائل في صورة مكتوبة، وبعد دراسة كل الاستراتيجيات المقترحة، يتم ترتيبها وفقاً لجاذبيتها من وجهة نظر كل المشاركين، والترتيب يكون على الشكل التالي: 1

الترتيب الأول (1): ينبغي عدم تطبيقها.

الترتيب الثاني (2): محتمل تطبيقها.

الترتيب الثالث (3): غالباً لا بد من تطبيقها.

الترتيب الرابع (4): مؤكد لا بد من تطبيقها.

وعن هذه العملية تنتج قائمة من الاستراتيجيات التي تعكس حكمة وفطنة وحنكة المجموعة.

### ثانياً البدائل الاستراتيجية المتاحة أمام المنظمة:

بما أنه يوجد لدى الإدارة العليا عدد من البدائل الاستراتيجية فإن عليها أن تختار منها ما يتلاءم مع ظروفها. وقد وضع الباحثين العديد من البدائل الإستراتيجية المتاحة أمام المنظمة سنتعرض إلى أهمها فيما يلي:

**1- إستراتيجية التبلور التدريجي:** إن هذه الإستراتيجية تعكس منهجاً يقوم في مرحلة أولى منه على التجريب، فلا تتبلور منه إستراتيجية كلية إلا من خلال تراكم خبرات وممارسات علاج مشكلات هنا وهناك، وتصحيح أنظمة في هذه المنظمة أو تلك، وتغيير ممارسات هذا القطاع الحكومي أو ذلك. وتعتبر هذه الإستراتيجية أقرب إلى منهج المحاولة والخطأ منها إلى التجريب المخطط، إذ أنها تمثل في أفضل حالاتها المنهج الاستطلاعي الذي يحاول استكشاف المسارات الأفضل أو الأكثر مناسبة لبناء أنظمة إدارية أو للتغيير أو الإصلاح. وتعتبر إستراتيجية التبلور التدريجي غير ناضجة أو غير واضحة الاتجاه، على الأقل في المرحلة التي تتم فيها عمليات الإصلاح والتطوير بالاعتماد على المحاولة والخطأ، والاستطلاع الصرف. إذ أن ما يتم بناؤه من أنظمة وما يتم تشكيله من كوادرات وظيفية في المرحلة الأولى هو بالقدر الذي يمكن المنظمة من اجتياز مرحلة الميلاد واكتساب الوجود الفعلي. وبعد هذه المرحلة، تتضح أبعاد الوظائف والأدوار التي تقوم بها المنظمة، وبالتالي يتم تعديل وتغيير الأنظمة التي سارت عليها خلال المرحلة الأولى، واستكمال ما لم يتم بناؤه ووضعها منها. وهكذا تتراكم التعديلات هنا وهناك، ويصدر منها ما ينسخ سابقه، حتى يتراكم في النهاية ما يشكل منهجاً للتغيير والإصلاح. 2

**2- إستراتيجية رد الفعل:** وهي الإستراتيجية التي تقوم على مواجهة المشكلات التي تعاني منها المنظمات الحكومية بعد حدوثها وتراكم أثارها بالدرجة التي لا تسمح بتأجيل المواجهة والمعالجة. وتعتبر هذه الإستراتيجية تقليدية محافظة لأنها تحاول قدر الإمكان تفادي هز واخلخلة الاستقرار الظاهري الذي يسود الهياكل والأنظمة والممارسات. إلا حينما تتفاقم المشكلات، فيصبح التغيير لا بديل عنه. ولأن منهج هذه الإستراتيجية يقوم على ردود الأفعال، فإن جهود الإصلاح الإداري في علاقتها ببيئة عمل المنظمات المستهدفة بالإصلاح لا تسعى إلى أكثر من ملائمة نظم وممارسات المنظمات المستهدفة بالإصلاح لبعض أوضاع وظروف هذه البيئة. وفي حقيقة الأمر فإن إستراتيجية رد الفعل لا تسعى إلى إحداث تغيير في عناصر البيئة، أو السيطرة عليها لتوجه

1 نادية العارف، المرجع السابق، ص.236.

2 أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية آفاق إستراتيجية للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية (القاهرة، مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995)، ص.34.

مسارها، وإنما تكتفي بمجرد الاستجابة لضغوطها وتغييراتها. وتمثل هذه الإستراتيجية الحد الأدنى اللازم لمواجهة ظواهر التفسخ الإداري وانهيار الأداء.<sup>1</sup>

**3- إستراتيجية المبادأة والإبداع المخطط:** وتعتبر هذه الإستراتيجية هجومية مبادئة، باعتبار أن توجهها مستقبلي إذ أنها تستهدف تنمية الأداء وزيادة فعاليته وذلك ليس بسبب ضغوط تنبع من مشكلات قائمة، وإنما من منطلق الإبداع والابتكار والتخطيط المسبق. وفق هذه الإستراتيجية لا تؤخذ عناصر البيئة على أنها معطيات أو متغيرات مستقلة. بل يتم البحث والتنقيب عن فرص تطويع وتغيير البيئة التي تعمل فيها المنظمات المستهدفة بالإصلاح. ووفق هذه الإستراتيجية لا يقف الإصلاح الإداري عند الحدود التقليدية الشائعة لتغيير وتطويع أنظمة وممارسات الأجهزة الحكومية، بل يمتد ليمتدج ببرامج إصلاحية أخرى تستهدف تغيير هياكل وأوضاع اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية، إذ تقوم بين برامج الإصلاح الإداري والتنمية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية علاقة جدلية وتفاعل متبادل. وعليه تكون جهود تطوير الهياكل والأنظمة والممارسات الإدارية متداخلة ومتفاعلة مع عوامل السياق البيئية تتلقى تأثيرها في جانب ولكنها تؤثر وتطوع فيها في جانب آخر.<sup>2</sup>

وبعد دراسة البدائل الإستراتيجية وتقييم مميزات وعيوب كل منها يصبح من اللازم اختيار بديل معين حتى يتم تنفيذه. ولاختيار أفضل إستراتيجية من بين البدائل المتاحة يجب الأخذ في عين الاعتبار المعايير التالية:

#### 1\_ قدرة الإستراتيجية على التعامل مع العوامل الإستراتيجية من خلال تحليل SWOT \*

وهي تقنية تعود إلى ألبرت هامفري **Albert Humphrey** من أجل تقييم نقاط القوة والضعف، الفرص والتهديدات في المنظمة ولاكتشاف العوامل الداخلية والخارجية إن كانت ملائمة أو غير ملائمة من أجل تحقيق أهدافها.<sup>3</sup>

فإن لم تتمكن الإستراتيجية البديلة من الاستفادة من الفرص المتاحة في البيئة ومن مجالات القوة التي تتمتع بها المنظمة، وكذا تجنب التهديدات البيئية وتقليل ومعالجة مجالات الضعف بالمنظمة فبطبيعة الحال ستكون إستراتيجية فاشلة.

#### 2\_ قدرة الإستراتيجية على مقابلة ما تم الاتفاق عليه من أهداف ومن ثم انجازها بأقل الموارد وأقل الآثار السلبية.<sup>4</sup>

تتبع معظم المنظمات تلك الاستراتيجيات المذكورة، كما أن هناك إمكانية وجود استراتيجيات أخرى تختارها المنظمات ويعود ذلك تبعاً لوضعيتها ومحيطها الاقتصادي والتكنولوجي... الخ، وكذا ارتباطها بأهدافها وغاياتها العامة وبطبيعة الحال إمكاناتها المادية والمالية والبشرية.

#### ثالثاً المعايير الأساسية لنجاح الخيارات الاستراتيجية:

إن عملية الاختيار الاستراتيجي تتم بعد تقييم البدائل الاستراتيجية والتعرف من خلال استخدام أدوات التحليل المختلفة على قيمة كل بديل استراتيجي على مستوى المؤسسة، ويتم اختيار بديل أو أكثر من قبل

<sup>1</sup> أحمد صقر عاشور، المرجع السابق، ص.36.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص.38.

\*SWOT : هي كلمة مركبة من الحروف التي معناها: Weaknes عوامل الضعف، Strengts عوامل القوة ، Threats التهديدات، Opportunities الفرص المتاحة

<sup>3</sup> Wikipedia، "SWOT analysis"، Retrieved on: 23/10/2016 [http://en.wikipedia.org/wiki/SWOT\\_analysis](http://en.wikipedia.org/wiki/SWOT_analysis)

<sup>4</sup> ثابت عبد الرحمان إدريس وجمال الدين محمد مرسي، المرجع السابق، ص.340.

الإدارة العليا بالمؤسسة بالتعاون مع الإدارات الأخرى وفريق التخطيط الاستراتيجي بالمؤسسة، ومن أهم المعايير التي تؤدي إلى تسهيل عملية الاختيار الاستراتيجي ما يلي:<sup>1</sup>

**1. تمسك المؤسسة بالاستراتيجيات السابقة والحالية:** إن الاستراتيجيات الجديدة لا تأتي من فراغ ولا بد أن تستند إلى خلفية من الاستراتيجيات الماضية أو الحالية، فالعديد من الأبحاث تشير إلى أن معظم المؤسسات تتمسك بالاستراتيجيات السابقة والحالية وتتفاخر باعتمادها في منهجيتها إذا تحققت النجاحات، أما في حالة الفشل فإن المؤسسة تحاول خلق مسوغات لذلك من دون الاعتراف بفشل تلك الاستراتيجيات. كما أن الاستمرار في الاعتماد على الاستراتيجيات السابقة أو الحالية فقط قد يقلل من فرص قيام المؤسسة بالتغيير المطلوب للتكيف مع البيئة المحيطة.

**2. القدرة على المخاطرة:** إن معيار المخاطرة يعد من المعايير الموضوعية المهمة للخيارات الاستراتيجية، فالمؤسسة عند وضعها لعدد من الاستراتيجيات لا بد من أن تأخذ في حساباتها درجة معينة من المخاطرة، وبدونها لا تستطيع المؤسسة مواجهة المستقبل، فكلما كانت ميول الإدارة العليا في المؤسسة تتجه نحو المخاطر العالية كلما كانت الاستراتيجيات التي يتم اختيارها تتسم بالهجومية وتسعى لكسب التنافسية، أما إذا كانت المخاطر محدودة فإن الإدارة العليا تتجه لتبني الاستراتيجيات الدفاعية فقط.

**3. الموارد والإمكانات المتاحة للمؤسسة:** بحيث أنه كلما توفرت الموارد والإمكانات المناسبة للمؤسسة كلما أصبحت قادرة على تطبيق الاستراتيجية التي تراها مناسبة، ومن أهم هذه الموارد والإمكانات تتمثل فيما يلي:<sup>2</sup>

أ- الموارد البشرية: إن توفر الموارد البشرية الماهرة ذات القدرة العالية في جميع المجالات الوظيفية والاختصاصات العلمية التي لها علاقة مباشرة بالاستراتيجيات الجديدة يساهم في نجاح تلك الاستراتيجيات.

ب- الموارد المالية: فالمهمة الأساسية للإدارة العليا في المؤسسة هي توفير الأموال اللازمة للإنفاق على الاستراتيجية من خلال دراسة التدفقات النقدية الداخلة، مدى إمكانية زيادة تخصيصات الميزانية، مدى توفر الدعم المالي من الحكومة وغيرها.

ت- التسهيلات المادية: فالإدارة العليا عليها أن تقوم بدراسة المباني والتجهيزات والمعدات، الأراضي المخصصة، المختبرات العلمية والمعامل وورش الصيانة.

**4. ثقافة المؤسسة:** إن قيم وتقاليد العاملين في المؤسسة تؤثر في مدى جاذبية خيارات استراتيجية معينة، وتتضاءل فرصة نجاح الاستراتيجية إذا تعارضت مع ثقافة المؤسسة، مما يؤدي إلى تكاسل العاملين في العمل والإحباط في أداء الواجبات، فمن الخطأ تجاهل ثقافة المؤسسة إذا تعارضت مع الاستراتيجية المقترحة ومن الصعوبة الاستمرار في تطبيق استراتيجية معينة دون الالتزام بتغيير ثقافة المؤسسة، كما أنه قد يؤدي تقييد المؤسسة بالاستراتيجيات التي تطابق تماماً ثقافتها إلى استبعاد خيارات استراتيجية مناسبة للمؤسسة.

**5. اتجاهات ذوي النفوذ في المؤسسة:** تتميز الإدارة العليا في المؤسسة بالنفوذ والقوة والقدرة على التحكم في المناخ السائد في أي مؤسسة مما يؤثر على اختيار استراتيجية معينة من دون غيرها، فعليها أن توازن بين رغبات وميول الكوادر الوظيفية وطموحات الإدارة العليا.

1 حسين محمد جواد الجبوري، المرجع السابق، ص. 282.

2 نفس المرجع، ص. 285.

6. التوقيت الملائم للاستراتيجية: يعتبر عامل الزمن عاملاً مهماً في اختيار الاستراتيجية ولذلك يجب مراعاة الوقت المتاح للاختيار طويلاً لتكون للإدارة الفرصة الكافية للدراسة والتقييم والمفاضلة بين الخيارات المتاحة.

### المطلب الثالث: علاقة التخطيط الاستراتيجي بالإدارة المحلية

يعتبر التخطيط في الإدارة المحلية ضرورة من الضرورات والتي لا يتم الاستغناء عنها، من أجل النهوض بحياة المجتمعات في عصرنا الحاضر والقضاء على المشكلات التي تعوق مسيرتها التنموية. ذلك على اعتبار أن التخطيط أسلوب علمي تنظيمي يستخدم فيه الذكاء العلمي في تسخير كل الإمكانيات والموارد المتاحة في المجتمع محلياً ووطنياً، من أجل تحقيق أهداف محددة خلال فترة زمنية معينة في مجال التنمية الاقتصادية، الاجتماعية وغيرها.<sup>1</sup>

لقد كان ظهور التخطيط على المستوى المحلي ضرورة منشأها صعوبة التخطيط على المستوى القومي من أجل معالجة مسائل محلية معينة يتميز بها كل مجتمع محلي عن الآخر، كذلك عدم وجود تجانس بين المجتمعات المحلية في الوطن الواحد. لكن هذا لا يعني أن الخطة المحلية تنفصل عن الخطة الإقليمية أو القومية بل يجب أن تكون جزءاً منها تنسق فيها الخدمات المحلية.<sup>2</sup>

ويرتبط التخطيط المحلي بتنظيمات الحكم المحلي مثل المجالس المحلية، إذ يراعى فيه الظروف واحتياجات البيئة المحلية المختلفة والمتنوعة، وكثيراً ما تستمد الخطط المحلية اتجاهاتها من الخطة العامة للدولة مع مراعاة احتياجات وامكانيات وظروف هذا المجتمع المحلي. وتقوم به أجهزة التخطيط المحلي التي تتركز فيها سلطة اتخاذ القرارات الهامة، مما يتيح لها قدراً كبيراً من الحرية في توجيه الطاقات وإدارة الموارد المحلية للمساهمة في تحقيق الأهداف العامة للدولة من خلال تحقيق الأهداف المحلية. إذن الخطط المحلية ما هي إلا مراحل في طريق تحقيق الغايات التي يسعى لتحقيقها التخطيط العام.<sup>3</sup>

وعليه فالتخطيط المحلي يتم على مستوى المجتمعات المحلية بغرض تنميتها بالاستغلال الأمثل لمواردها المحلية والاستفادة من مشاركة السكان المحليين. ومن أهم الاعتبارات الواجب اتخاذها بعين الحسبان بالنسبة للتخطيط المحلي هي مراعاته للاحتياجات المحلية والاعتماد في نفس الوقت قدر الإمكان على الموارد المتاحة محلياً، وذلك في إطار الاتجاهات والأفكار العامة للخطة الوطنية التي تضعها الدولة.<sup>4</sup>

وتعتبر الإدارة المحلية عن نظام إداري مصمم للعمل من أجل تحقيق مجموعة محددة من الأهداف، وفي سبيل ذلك يقبل مدخلات تتمثل في الموارد المتاحة، لتقوم بتحويلها إلى مخرجات والتي تقدم إلى سوق الخدمات (خدمة عمومية، رضا المواطنين... الخ). والشكل الموالي يبين ذلك:

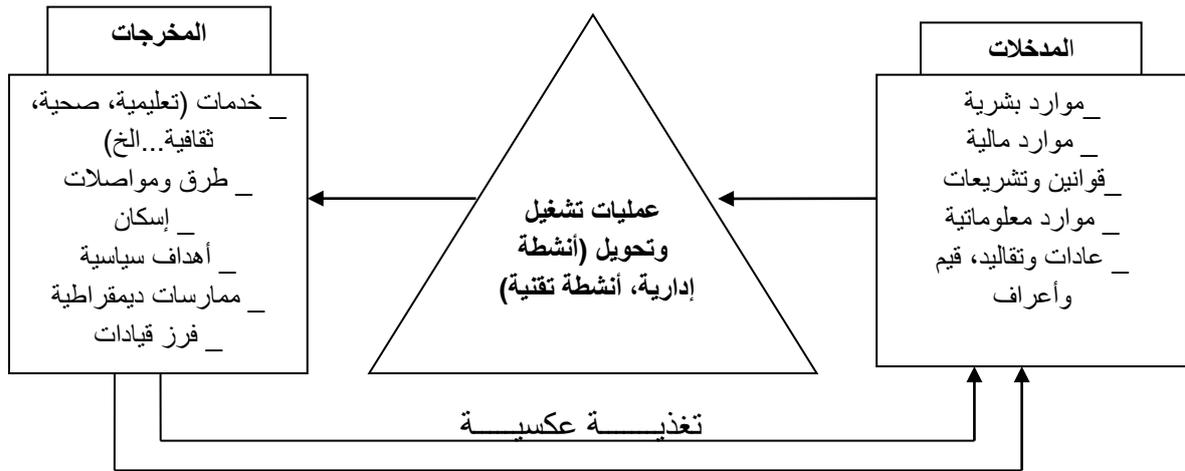
1 محمد خشمون، "مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية (دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة)" (أطروحة دكتوراه علوم، تخصص علم اجتماع التنمية، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة منتوري قسنطينة، 2010/2011)، ص. 106.

2 أحمد عبد الفتاح ناجي، التخطيط للتنمية في الدول النامية (المكتب الجامعي الحديث، 2011)، ص. 103.

3 نفس المرجع، ص. 104.

4 محمد خشمون، "مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية (دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة)"، المرجع السابق، ص. 111.

الشكل رقم (06): الإدارة المحلية نظام العملية التحويلية



المصدر: محمد حاجي، "إستراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل - حالة البلدية الجزائرية" في مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، الجزائر، العدد 16 (جوان 2007)، ص. 78.

وبالتالي فإن التكامل بين عناصر النظام المتداخلة تمكن من الكشف على جميع الاختلالات والانحرافات ومن ثم إعادة النظر لتصحيح الخلل، فحدوث تغير في عنصر من النظام سواء من حيث الكم أو الكيف يؤدي إلى خضوع العناصر الأخرى لضغوط والتي بدورها تؤدي إلى أن يغير النظام من سلوكه، وإما أن يعاد العنصر المتمرد إلى وضعه السابق إن أمكن. ومن بين العوامل البيئية المؤثرة في نظم الإدارة المحلية والتي تعتبر كمدخلات لها: العوامل الاجتماعية والسياسية، الاقتصادية، الجغرافية والمكانية، السكانية، الثقافية، التاريخية.<sup>1</sup>

إن التخطيط ضروري على مختلف المستويات إلا أنه أكثر أهمية على المستوى المحلي وذلك لعدة أسباب أهمها:<sup>2</sup>

1. اختلاف الخصائص الاجتماعية من منطقة إلى أخرى ومن مجتمع إلى آخر، وبالتالي نحتاج التخطيط لمعرفة معلومات تفصيلية عن تلك المناطق والتي تتأثر بالخطط الموضوعية، فمن الصعب الحصول على معلومات من المستويات العليا (الدولة كلها)، فيستعاض بمعلومات على مستوى المنطقة لكي يلم كوادر عملية التخطيط بكل ما يتصل بالمنطقة المحلية.

2. يمكن في المستوى المحلي تنفيذ تلك المشروعات وتحديد المشكلات المصاحبة لها، كما تتضمن تضافر جهود كل الأطراف لنجاح المشروعات.

3. تشتمل عملية التخطيط في مضمونها على عنصر المشاركة المجتمعية، وتتجلى المشاركة المحلية في عملية الحصول على المعلومات عن المنطقة المراد تنميتها وكذا في جميع عمليات التخطيط والتنفيذ.

4. يمثل عامل الزمن أهمية قصوى في عملية التنمية فلا يمكن اللحاق بركب النمو والحضارة إلا باختصار الزمن والتحكم فيه طبقا لما تسمح به الموارد المالية والبشرية المتاحة لتحقيق الأهداف المرجوة في أقصر وقت ممكن، فالتخطيط للتنمية المحلية يسمح باستثمار جيد لعنصر الزمن.

<sup>1</sup>محمد حاجي، "إستراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل - حالة البلدية الجزائرية" في مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، الجزائر، العدد 16 (جوان 2007)، ص. 79.

<sup>2</sup> أحمد عبد الفتاح ناجي، المرجع السابق، ص ص 167. 168.

5. يساهم التخطيط المحلي في التقليل من فرص عدم التأكد من الوصول إلى نتائج فعالة، ففي ظل غياب التخطيط يكون التنفيذيون غير متأكدين مما يجب فعله، مما يتيح لكل شخص أن يضع أهدافه الشخصية كأهداف للمجتمع أو المنظمة التي يعمل فيها، فالتخطيط للتنمية المحلية يعمل على خلق رؤية مجتمعية للاحتياجات والمشكلات.

6. يقدم لنا التخطيط المحلي الوسائل العلمية لحل المشكلات وطرق صنع القرار، فهو يكشف كل الوسائل والغايات المستهدفة، كما يعطي لكل من المسؤولين والتنفيذيين فرصة المراقبة الجيدة على البرامج والمشروعات من خلال الأهداف المحددة التي تمت الموافقة عليها والتصديق عليها.

7. يعزز التخطيط المحلي المشاركة في صنع القرار والمشاركة من طرف السياسيين والتنفيذيين وكذا الجمهور عندما يعبرون عن طلباتهم ويرفعونها للمسؤولين، إذن فإن المشاركة هي نتيجة منطقية للتخطيط، فتوضيح عملية صنع القرار وكشف الوسائل والغايات المقصودة والأولويات المفروضة فإن البدائل المتاحة والمناسبة تصبح مقبولة وقابلة للتنفيذ، كما يتيح التخطيط المحلي فرص دراسة البدائل وما يستلزمه من مساهمة الأفراد لتوفير المعلومات المطلوبة.

8. ومن مميزاته كذلك أنه يساعد البلديات على استخدام المنطق العلمي في تحليل الموارد المختلفة والسبل المثلى لاستغلالها ويشجع على الابتكار والإبداع في استغلال الموارد المتاحة بشكل مستدام، كما أنه يعمل على تنظيم الجهود المبذولة من قبل المؤسسات المختلفة في إطار تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة ويزيد من دافعية المؤسسات وأفراد المجتمع في عملية تقبل وتنفيذ الخطط، كذلك يسهل عملية التواصل بين مؤسسات المجتمع لخدمة المصلحة العامة ويمكن البلديات على التكيف مع المتغيرات.<sup>1</sup>

كما يسمح التخطيط المحلي بتحديد المشكلات المحلية والحاجات البيئية بدقة، بالإضافة إلى أنه يمكن من استخدام الموارد المحلية بما يخفض من نفقات المشروعات المحلية. فالتخطيط المحلي للتنمية يعد تخطيطاً من أجل الجماهير، فهو يهدف في المقام الأول إلى تنظيم أوجه النشاط المختلفة لهم في كافة القطاعات، وعلى كافة المستويات مما يتطلب تضافر جهود الدولة مع المسؤولين على المستوى المحلي.<sup>2</sup>

### المطلب الرابع: شروط نجاح التخطيط الاستراتيجي والمعوقات التي تحول دون تطبيقه

يعد التخطيط الاستراتيجي منهجاً علمياً ونموذجاً معاصراً وأسلوباً فعالاً للتوصل إلى خطط تتسم برؤية مستقبلية، وقد أشار عدد من الباحثين في مجال التخطيط الاستراتيجي مجموعة من الشروط يتطلبها تطبيق التخطيط الاستراتيجي والتي سنتناولها في الفرع الأول، كما أنهم قد وضعوا مجموعة من المعوقات التي تحول دون تطبيقه بشكل سليم، سيتم التطرق لهذه المعوقات في الفرع الثاني من هذا المطلب.

### الفرع الأول: شروط نجاح التخطيط الاستراتيجي

يتطلب التطبيق الفعال لأسلوب التخطيط الاستراتيجي توفر مجموعة من العناصر الأساسية وهي كالآتي:  
1- أن تكون عمليات التخطيط الاستراتيجي بكافة أبعادها شمولية، أي أن تشمل كافة القطاعات من مجلس الإدارة والموظفين والأفراد العاملين المعنيين بنجاح المنظمة، وتتسم هذه الشمولية بما يلي:<sup>3</sup>

<sup>1</sup> فريد صبح الفيق، "دور المشاركة المجتمعية في تحقيق التنمية المستدامة - الخطط التنموية الاستراتيجية للمدن الفلسطينية كحالة دراسية" في مجلة جامعة فلسطين للأبحاث والدراسات، العدد الثامن (يناير 2015)، ص. 135.

<sup>2</sup> إنزارن عادل، المرجع السابق، ص. 52.

<sup>3</sup> طاهر محسن منصور الغالبي ووائل محمد صبحي إدريس، المرجع السابق، ص. 127.

- أ- أنها تساعد على بناء الحماس الداخلي والخارجي، والارتباط بالمنظمة واستراتيجيتها، ويكون الأفراد هم أنفسهم أصحاب الأهداف والمجهودات المبذولة لتحقيق أفضل النتائج.
- ب- تؤكد الشمولية على أن قاعدة البيانات والمعلومات تعكس احتياجات الأفراد وتوقعاتهم داخل المنظمة وتطلعات الجهات الخارجية.
- ت- تبني مستوى من الموضوعية لعملية التخطيط.
- ث- توجد أساس لعلاقات العمل المستقبلية.
- ج- تعمل على توحيد الهدف وسط كافة العناصر الأساسية المعنية.
- ح- تؤسس قاعدة لتداول المعلومات بين العاملين والإدارة والعملاء والعناصر والفئات الأخرى بصورة دائمة ومستمرة.

2- أن تكون الإستراتيجية محددة وواضحة: فالاستراتيجية غير الواضحة وغير المشروحة بمستوى كاف من الدقة لكل الجهات المشاركة في تنفيذها داخليا، لا يمكن أن تكون قابلة للاختيار أو المناقشة أو المنازعة، ويصبح حظها في الفشل كبير. فيجب ألا تبقى الإستراتيجية حبيسة فكر المسير مما يحول دون تحقيق الهدف.<sup>1</sup>

3- يرى **Adams, D** بأن أداء و نجاح التخطيط يعتمد على حقيقتين رئيسيتين :

تتمثل الأولى في أن يأتي التخطيط الاستراتيجي سابقا للتخطيط التشغيلي، والثانية في أن ينبع التخطيط الاستراتيجي من الإدارة العليا وصانعي السياسة، ويعود ذلك إلى أن المهام الرئيسية لهذه القيادات العليا هي تركيزها على الأبعاد السياسية والقوى الاقتصادية والاجتماعية ذات الأثر على المنظمة، وبطبيعة الحال فإن هذا التركيز سوف يمكن القيادة العليا من الاستعداد وتنمية الأهداف الإستراتيجية التي تحد مسار الأنشطة المستقبلية للمنظمة.<sup>2</sup>

4- ضرورة التنسيق وتوجيه مختلف الإدارات (العليا، الوسطى والسفلى) في اتجاه عام موحد لتحقيق نفس الهدف، ويتعزز ذلك بمشاركة مختلف الإدارات عند دراسة الأهداف وتحديد مؤشراتها وحصر الموارد وتوزيعها.<sup>3</sup>

5- توفير المعلومات التي يتطلبها نظام التخطيط الاستراتيجي إذ أنه من الضروري على المنظمة أن تكون على دراية بعدة أمور أساسية نذكر منها ما يلي:

- أ- تحديد العناصر الداخلية والخارجية المطلوب توفير معلومات عنها من أجل إعداد الخطة الاستراتيجية.
- ب- تحديد المعلومات المتوفرة والتي يمكن الاستفادة منها لإعداد الخطة الاستراتيجية.
- ت- تحديد المعلومات غير المتوفرة والتي يجب على المنظمة توفيرها لإعداد الخطة الاستراتيجية.
- ث- تحديد المصادر التي من خلالها يتم الحصول على المعلومات سواء المتوفرة أو غير المتوفرة.
- ج- تحديد الوسائل وكذا الأطراف التي تستخدم من أجل الحصول على المعلومات الضرورية لإعداد الخطة الإستراتيجية.

1 ناصر دادي عدون، المرجع السابق، ص.18.

2 الهام تايب، المرجع السابق، ص.83.

3 ناصر دادي عدون، المرجع السابق، ص.20.

ح- تحديد الأساليب والأدوات اللازمة لتحليل وتفسير هذه المعلومات وتجهيزها للاستفادة منها في إعداد الخطة الإستراتيجية.

خ- كيفية الاستفادة من هذه المعلومات ومن نظم وقواعد تداولها وحفظها ومتابعة تحديثها.

6- وجود فريق متكامل للقيام بعملية التخطيط الاستراتيجي مكون من أفراد قادرين على الاضطلاع بمسؤولية هذا التخطيط. كما أن التخطيط الاستراتيجي الذي يطبق لأول مرة يحتاج إلى جهود تعريفية ومناقشات لغرض التدريب على خطواته<sup>1</sup>.

7- كما قد يتطلب التخطيط الاستراتيجي التعاقد مع خبراء ومستشارين متخصصين في المجال الاستراتيجي، خاصة في حالة عدم تمكن المؤسسة من القيام بهذه العملية نظراً لافتقارها للكفاءات الإدارية اللازمة<sup>2</sup>.

8- ويرى الباحث **عاطف محمود عوض** أنه لكي تنجح عملية التخطيط الاستراتيجي لا بد أن يقوم التخطيط الاستراتيجي على نظام واقعي متكامل بعيداً عن التخمين والحدس، وأن تكون الخطة نابعة من واقع بيئة العمل التي تتفاعل معها، كما يجب أن يشترك العاملون في وضع الخطة لضمان تفاعلهم عند التطبيق، وأن تحقق الأهداف العامة للتخطيط حاجة الأفراد والمجتمعات إلى تنمية وتطوير ذاتها، بالإضافة إلى أن تكون الخطة الموضوعية قابلة للتغيير والتطوير والزيادة والنقصان، كما يجب أن تكون الخطة منسجمة مع الأهداف الموضوعية لتحقيق النماء والتطور، وأن تركز على الأولويات في العمل بالمنظمة، على أن تكون الخطة كذلك قابلة للتقييم والمتابعة والرقابة<sup>3</sup>.

9- الاستفادة من أفضل الممارسات باستخدام أدوات المقارنة المرجعية، وعلى الرغم من أن لكل منظمة طبيعتها ومتغيراتها الخاصة بها، إلا أن وجود المنافسين أمر جيد للمقارنة عند بناء الخطة الاستراتيجية<sup>4</sup>.

10- المراجعة الدورية أو التغذية الرجعية والتحسين المستمر تعتبران من العوامل الأساسية في نجاح الخطة الاستراتيجية، مما يخدم أهداف المنظمة الاستراتيجية، ويعزز معدلات الأداء المستهدفة في الخطة<sup>5</sup>.

11- الصبر على التنفيذ، فالكثير من المنظمات تبدأ بحماسة بعد الانتهاء من التخطيط الاستراتيجي، ولكن سرعان ما يعتريها الفتور عند مواجهة المخاطر والعقبات المعيقة لتنفيذ الخطة الاستراتيجية. بالإضافة إلى ما سبق فإن التخطيط الاستراتيجي يتطلب توفر مجموعة من الأنظمة الإدارية من بينها<sup>6</sup>:

- توفر نظام متكامل للتخطيط بحيث يكون التخطيط الاستراتيجي جزءاً منه.

<sup>1</sup> محمد موفق الضمور، المرجع السابق، ص.30.

<sup>2</sup> عمر بن سديرة، المرجع السابق، ص. 243.

<sup>3</sup> عاطف محمود عوض، " التخطيط الاستراتيجي في المنظمات غير الربحية (دراسة ميدانية على المنظمات غير الربحية في محافظة البقاع اللبنانية" في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الأول (2013)، ص. 161.

<sup>4</sup> علي بن عبد العزيز البخيت، "فشل التخطيط الاستراتيجي"، مقال منشور يوم: 2014/01/28، الساعة 07: 23، تم تصفح الموقع يوم: 2017/06/15، على الرابط التالي: <http://www.alhayat.com/Details/597708>

<sup>5</sup> نفس المرجع، علي بن عبد العزيز البخيت، "فشل التخطيط الاستراتيجي"، مقال منشور يوم: 2014/01/28، الساعة 07: 23، تم تصفح الموقع يوم: 2017/06/15، على الرابط التالي: <http://www.alhayat.com/Details/597708>

<sup>6</sup> عمر بن سديرة، المرجع السابق، ص. 244.

- توفر هيكل تنظيمي يساعد على التخطيط الاستراتيجي بحيث يكون مشجع على التفكير الإبداعي ويسهل عملية الاتصال.
- توفر نظام معلومات يمكن من خلاله المؤسسة التعرف على بيئتها وتحديد اتجاهاتها المستقبلية.
- توفر نظام للحوافز يرتبط بالأهداف الاستراتيجية للمؤسسة وليس فقط التركيز على النتائج والأهداف قصيرة الأجل.

### الفرع الثاني: معوقات استخدام التخطيط الاستراتيجي

- إن استخدام التخطيط الاستراتيجي ليس بالأمر السهل فهناك العديد من المعوقات التي تواجه استخدام التخطيط الاستراتيجي كمدخل لتحقيق أهداف المنظمة بعيدة المدى ومن أهم هذه المعوقات نذكر ما يلي:
- عدم وجود رغبة لدى المديرين في استخدام التخطيط الاستراتيجي ويبررون ذلك بعدم توفر الوقت الكافي لديهم، وكذا عدم إلمامهم بالمهارات التي يتطلبها استخدام التخطيط الاستراتيجي.
  - الانطباع السيئ الذي تتركه مشاكل التخطيط الاستراتيجي كصعوبة جمع المعلومات والبيانات وتحليلها لوضع الخطة الاستراتيجية.
  - التخطيط الاستراتيجي يحتاج إلى وقت وتكلفة كبيرة، فالمناقشات لوضع رؤية ورسالة المنظمة وأهدافها الإستراتيجية تحتاج إلى وقت كبير كما أن عملية جمع المعلومات والبيانات تحتاج إلى تكاليف عالية.<sup>1</sup>
  - يتطلب التخطيط نوعا شاقا من التفكير ولذلك فهو يحتاج إلى قدرة ذهنية عالية تتمتع بالوضوح والرؤيا الشاملة لأبعاد الموقف.<sup>2</sup>
  - مقاومة ومعارضة المنفذين بحيث أنه يترتب على التخطيط تغييرات في العمل وأسلوب الأداء، ومن الطبيعي أن تؤدي هذه التغييرات إلى مقاومة من العاملين. وقد تكون هذه المعارضة جذرية أو جزئية بواسطة رفض بعض عناصرها (الأفراد) أو تغيير جزء من أهدافها، لتتلاءم أكثر مع أهداف المنفذين عند لحظة التنفيذ، حتى وإن كانوا قد استشيروا في عملية التحديد والإعداد الأولي للإستراتيجية.<sup>3</sup>
  - عجز الإدارة العامة عن استيعاب الأساليب المتطورة والعلمية للتخطيط مما يؤدي إلى عدم الاهتمام بالتخطيط.<sup>4</sup>
  - صعوبة الحصول على بيانات دقيقة نتيجة عدم وجود نظم معلومات وقاعدة بيانات إحصائية دقيقة وشاملة ومتجددة باستمرار في أغلب المؤسسات، فعملية التخطيط الاستراتيجي وظيفتها ذات طبيعة ديناميكية مستمرة، ترمي إلى التكيف مع بيئة لها الصفة نفسها مما يتطلب وسيلة تحليل استراتيجية لتوفير البيانات اللازمة عن البيئة من خلال نظم معلومات استراتيجية.<sup>5</sup>
  - إن وجود البيئة المعقدة والمتغيرة باستمرار قد يجعل من التخطيط تخطيطا متقادما قبل أن يكتمل، فتغير البيئة يضيف على من يقوم بالتخطيط الاستراتيجي بضرورة متابعة البيئة عن قرب وبصورة مستمرة، مما يؤدي إلى زيادة تكلفة هذا التخطيط، وعليه فمن الضروري أن يقوم المدير بتوقع هذه التغيرات المحتملة في البيئة وأن يضع تصورا محتملا من أجل مواجهة هذا التغيير.

1 نعيم إبراهيم الظاهر، الإدارة الاستراتيجية\_ المفهوم \_ الأهمية \_ التحديات (الأردن: عالم الكتب الحديث، 2009)، ص.84.

2 سيد محمد جاد الرب، المرجع السابق، ص.218.

3 ناصر دادي عدون، الإدارة والتخطيط الاستراتيجي (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2001)، ص.22.

4 محمد عثمان إسماعيل وآخرون، المرجع السابق، ص.260.

5 حسين محمد جواد الجبوري، المرجع السابق، ص. 100.

- قصور الموارد المتاحة للمنظمة، فالنقص في القدرات الإدارية والمالية أو عدم القدرة على الحصول على مواد أولية معينة يؤدي إلى قصور في عدد البدائل المتاحة أمام المنظمة.<sup>1</sup>
- عدم رغبة السلطة العليا في المنظمة في الإفصاح عن طبيعة التغيرات الهيكلية المطلوبة، خاصة عندما يكون في هذه التغيرات مماس بمصالح سائدة، مما يؤدي إلى التضارب في عملية التخطيط وعدم وضوح الأهداف.
- عدم وضوح المسؤوليات في مختلف الوحدات في المنظمة.
- انشغال الإدارة العليا بالمشكلات الروتينية اليومية وإهمالها للمشكلات الاستراتيجية والتي تتعلق بتطور المنظمة على المدى الطويل.
- ميل الإدارة إلى القبول بنظام التفكير والتخطيط الاستراتيجي في أوقات الأزمات ولكن حالما تنتهي الأزمة يتم الرجوع إلى النظام التقليدي.
- وضع نظم جديدة بالمنظمة دون مشاركة الأفراد فيها أي دون تهيئة الثقافة المؤسسية الموائمة لهذه النظم.
- عدم التشجيع على التفكير الابتكاري إجمالاً ويرجع ذلك إلى سيطرة النمط البيروقراطي في الإدارة والتخطيط.<sup>2</sup>
- غياب الرابطة والتنسيق بين نظام التخطيط الاستراتيجي وأنظمة التخطيط الاستراتيجية الفرعية في المؤسسة، وذلك لأن عملية التخطيط الاستراتيجي وظيفته ذات طابع شمولي تعود فائدتها على المؤسسة ككل، وأن وجود أي خلل في أنظمتها المالية أو التقنية أو في مواردها البشرية... الخ سيؤدي إلى عرقلة القيام بأداء هذه الوظيفة بشكل ناجح، ومن ثم أخفاقها في تحقيق الأهداف المسطرة.<sup>3</sup>
- الموارد المالية للمؤسسة، بحيث أنه أي خطة استراتيجية مهما كانت طموحة وصياغتها سليمة فإنها قد تصطدم بعقبة الموارد المالية التي يتعين على إدارة المؤسسة التفكير بها منذ البداية، لأن توفر الأموال اللازمة وسيلة لتغطية نفقات الخطة واستمرارها.<sup>4</sup>
- تردد المديرين في استخدام أسلوب التخطيط الاستراتيجي على اعتقاد منهم أنه ليس من مسؤولياتهم كما أنه لن يتم مكافئتهم على عملية التخطيط الاستراتيجي.<sup>5</sup>
- إن التعصب لأمجاد الماضي للمؤسسة يؤدي إلى انعدام القدرة على رصد الحركة الحاضرة واتجاهات المستقبل، كما يعتقد البعض أن تغيير الاتجاه نحو التطور هو اعتراف بأن اتجاهات الماضي كانت خاطئة.<sup>6</sup>

ويرى الباحث **عاطف محمود عوض** أن من أهم معوقات التخطيط الاستراتيجي والمشكلات التي تواجهه هي مشكلات المتابعة وتنفيذ الخطط، بحيث أن هناك الكثير من الخطط تكون صياغتها جيدة وعناصرها متكاملة، لكن لا ينجح القائمون على الإدارات في تنفيذها، ويرجع ذلك لعدة اعتبارات منها: ضعف الثقافة بأهمية التخطيط الاستراتيجي، وقلة الخبرات والمؤهلات الإدارية المتعلقة بأدوات الإدارة

1 إسماعيل محمد السيد، المرجع السابق، ص. 41.

2 عبد الله محمد الخياط، المرجع السابق، ص. 174.

3 حسين محمد جواد الجبوري، المرجع السابق، ص. 100.

4 نفس المرجع، ص. 101.

5 نادية العارف، المرجع السابق، ص. 12.

6 حسين محمد جواد الجبوري، المرجع السابق، ص. 102.

الاستراتيجية، وبالتالي فهو يؤكد على أن العمليات التي تؤدي إلى وضع الخطة الاستراتيجية الجيدة يجب أن يشترك فيها كل فرد، أن لا تكون مقيدة أو محدودة بافتراضات تأخذها الشركة بأكملها كأمر مفروغ منها، أن تتجدد بشكل دائم وتدفع إلى القاء أسئلة جديدة، أن لا ينفرد بها المخططون، كما أنها تستلزم قدرا كبيرا من النقاش والتداول.<sup>1</sup>

ومن خلال الجدول الموالي يتوضح لنا العقبات التي تحول دون تنفيذ الأهداف الاستراتيجية

**الجدول رقم (07): عقبات تنفيذ الأهداف الاستراتيجية**

الرؤية	الإدارة
حوالي 05 % فقط من العاملين في المنظمة يفهمون استراتيجية المنظمة	85 % من المديرين الكبار يخصصون أقل من ساعة شهريا لتحليل مدى تنفيذ الاستراتيجية
العاملون	الموارد
60 % من المنظمات لا يربطون بين الاستراتيجية والموارد المتاحة	25 % فقط من المديرين لديهم حوافز لإنجاز أهداف استراتيجية

المصدر: مجموعة من الباحثين، "التخطيط الاستراتيجي للدول"، إشراف: عصام بن يحي الفيلالي، في سلسلة إصدارات نحو مجتمع المعرفة، مركز الدراسات الاستراتيجية، جامعة الملك عبد العزيز، الإصدار التاسع والعشرون (2010)، ص 24.

وبما أن 05 % فقط من العاملين في المنظمة على قدر من إدراك التخطيط الاستراتيجي فإن ذلك يشير إلى عدم جدوى الخطة، وأن المجهود الذي بذل في وضعها ذهب هباء، وبالتالي فإنه يتحتم شراكة العاملين في المنظمة، خاصة أولئك الذين على مستوى مسؤولية تنفيذية، بالإضافة إلى توضيح مزايا التخطيط الاستراتيجي وما سيكسبه العاملون من تحقيق أهداف الخطة الاستراتيجية. وقد أشار العديد من الباحثين إلى أن غالبية عمليات التخطيط الاستراتيجي لم تتعدى مرحلة الصياغة بينما هناك قصور كبير في التنفيذ، ومن بين المشاكل التي تواجه تنفيذ الخطط الاستراتيجية نذكر ما يلي:<sup>2</sup>

- الفشل في تعديل الخطط بصورة دورية أو تطويعها لتغيرات في بيئة المنظمة.
- التحول عن الأهداف الأصلية.
- عدم الثقة في إمكانية نجاح الخطط.
- تدني كفاءة الإدارة العليا وعدم اهتمام كبار المسؤولين بالخطة الاستراتيجية.
- نظام إداري قائم على التحويل من القمة إلى أسفل في كل الأمور دون إتاحة الفرص للمشاركين في التنفيذ على استخدام صلاحياتهم أو مواهبهم.
- استراتيجيات غير واضحة وتتعارض مع الأولويات في المؤسسة، والخطة الاستراتيجية مبهمه وغير مفصلة.
- عدم وجود التزام بالخطة الاستراتيجية.
- سوء نقل وتوصيل الخطة من المخطط إلى المنفذ.
- غياب الحوافز لمنفذي الخطة الاستراتيجية مع غياب آليات محاسبتهم.
- عجز المنفذين عن الوصل بين الخطة الاستراتيجية وما يقومون به من مهام.
- اهتمام العاملين بالنتائج قصيرة المدى.

<sup>1</sup> عاطف محمود عوض، المرجع السابق، ص 159.

<sup>2</sup> مجموعة من الباحثين، "التخطيط الاستراتيجي للدول"، إشراف: عصام بن يحي الفيلالي، في سلسلة إصدارات نحو مجتمع المعرفة، مركز الدراسات الاستراتيجية، جامعة الملك عبد العزيز، الإصدار التاسع والعشرون (2010)، ص 24.

- عدم الاهتمام بالعوامل المحفزة والعوامل المثبطة مثل: الثقافة والبنية المؤسساتية والعمليات المتبعة في العمل ونظم تقنية المعلومات وأساليب الإدارة وشؤون الموارد البشرية.

### المبحث الثالث: الإطار النظري للتنمية المحلية

إن التنمية عبارة عن حصيلة تدخل إرادة سياسية واعية وفاعلة في توجيه شؤون المجتمع، أي أنها سلطة هندسة اجتماعية للحياة الحقيقية في فرصها للحصول على أساسياتها ومقوماتها في إطار عدالة التوزيع وإزاحة الاستغلال لكل صورته ومستوياته، وكذا إزاحة كل المعوقات ومظاهر التخلف السياسي والتي سببتها قوى داخلية وخارجية عديدة، وذلك على أساس من العلم والتكنولوجيا والتنظيم العقلاني للعمل وتوفير الظروف الملائمة لتنمية الإمكانيات الذاتية وتحريك إرادة الجماهير نحو الطموح والإنجاز.<sup>1</sup>

### المطلب الأول: مفهوم التنمية والتنمية المحلية

يعد مفهوم التنمية من أهم المفاهيم العالمية في القرن العشرين، فقد أطلق على عملية تأسيس نظم اقتصادية وسياسية متماسكة فيما يسمى بـ "عملية التنمية"، ويشير المفهوم لهذا التحول بعد الاستقلال في الستينيات من القرن الماضي في آسيا وأفريقيا بصورة جلية. وتبرز أهمية مفهوم التنمية من خلال تعدد أبعاده ومستوياته، وكذا تشابهه مع العديد من المفاهيم الأخرى مثل التخطيط والإنتاج والتقدم.<sup>2</sup>

### الفرع الأول: تعريف التنمية ونشأتها

تعتبر التنمية ظاهرة اجتماعية نشأت مع نشأة البشر المستقر إنتاجا وارتقاء وعلاقات، واتخذ مفهومها صورا محددة في سياق الحضارة المعاصرة.

#### أولا تعريف التنمية:

التنمية لغة هي النماء أو الازدياد التدريجي، ويستخدم اصطلاح التنمية عادة في المستويات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، فالتنمية هي العمليات المقصودة التي تسعى الى احداث النمو بطريقة سريعة ضمن خطط مدروسة وفي فترات زمنية معينة، وتخضع للإرادة البشرية وتحتاج الى دفعة قوية تفرزها قدرات إنسانية بإمكانها اخراج المجتمع من حالة السبات الى حالة الحركة والتقدم، كما أنها تتطلب حكما تسيير حوله الى الأفضل.<sup>3</sup>

تعرف التنمية بأنها: " العمل على تحقيق زيادة سريعة تراكمية ودائمة عبر فترة من الزمن، وأنها تحتاج الى دفعة لكي يخرج المجتمع من حالة الركود والتخلف الى حالة التقدم والنمو، فالتنمية بهذا المفهوم تشتمل على التغيير والتغير بدوره اجتماعي وثقافي واقتصادي".<sup>4</sup>

وقد عرف والت روستو التنمية بأنها " عملية مجتمعية واعية وموجهة لإيجاد تحولات هيكلية تؤدي الى تكوين قاعدة وإطلاق طاقة إنتاجية ذاتية يتحقق بموجبها تزايد منتظم في متوسط إنتاجية الفرد وقدرات المجتمع ضمن إطار من العلاقات الاجتماعية يؤكد ارتباطا بين المكافئة والجهد ويعمق متطلبات المشاركة مستهدفا توفير الاحتياجات الأساسية وموفرا الضمانات الأمن الفردي والاجتماعي والقومي".<sup>5</sup>

1 عامر رمضان أبو ضاوية، التنمية السياسية في البلاد العربية والخيار الجماهيري، دراسة تحليلية للمركبات الوظيفية للتنمية السياسية، ط1، (طرابلس، ليبيا: دار الرواد، 2002)، ص.50.

2 جمال حلاوة وعلي صالح، مدخل الى علم التنمية (عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2010)، ص.20.

3 مصطفى يوسف كافي، التخطيط والتنمية من منظور اقتصادي-بني-اعلامي، ط1 (عمان: دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، 2017)، ص.17.

4 رشاد أحمد عبد اللطيف، التنمية المحلية، ط1 (الإسكندرية: دار الوفاء لندنيا الطباعة والنشر، 2011)، ص.77.

5 عامر رمضان أبو ضاوية، المرجع السابق ص.46.

أما الباحث أيمن عودة المعاني فهو يرى أن التنمية هي عملية الاستغلال الأمثل للموارد المادية والبشرية لتطوير كافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والبيئية في المجتمع بتكامل كل من الجهود الرسمية والشعبية، اذن فهي جهد شامل ومستمر تعنى بمناحي الحياة المختلفة، وتهدف الى تحسين مستوى معيشة المواطنين في شتى المجالات.<sup>1</sup>

ويتفق مع هذا التعريف الباحثان جمال حلاوة وعلي صالح في أن التنمية هي أفضل استغلال للموارد المادية والبشرية بكفاءة وفعالية، من أجل تطوير كافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية والصحية والثقافية والبيئية، وذلك من خلال تضافر الجهود الرسمية والشعبية معا دون تبعية لأي جهة كانت.<sup>2</sup>

ويرى الباحث أحمد عبد الفتاح ناجي أن التنمية هي "عملية التغيير التي يقوم بها الانسان للانتقال من مجتمع تقليدي زراعي الى مجتمع متقدم صناعيا، أو من حالة الى حالة أفضل منها بما يتفق مع احتياجاته الاقتصادية والاجتماعية والفكرية، وذلك بالاستثمار الأمثل للموارد الطبيعية والبشرية".<sup>3</sup>

كما عرفت بأنها: "توظيف جهود الكل من أجل صالح الكل، خاصة بتلك القطاعات والفئات الاجتماعية التي حرمت في السابق من فرص النمو والتقدم".<sup>4</sup>

وقد جاء في تعريف هيئة الأمم المتحدة لعام 1956م أن "التنمية هي العمليات التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين والحكومة لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية، ولمساعدتها على الاندماج في حياة الأمة والمساهمة في تقدمها بأقصى قدر مستطاع".<sup>5</sup>

إذن فالتنمية لا تهتم بجانب واحد فقط كالجانب الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي، وإنما تشتمل كل جوانب الحياة وعلى اختلاف صورها وأشكالها فتحدث فيها تغييرات كيفية وكمية عميقة وشاملة.<sup>6</sup>

### ثانيا نشأة فكرة التنمية:

لقد ظهر مفهوم التنمية Development بصورة أساسية منذ الحرب العالمية الثانية، بحيث أن هذا المفهوم لم يستعمل منذ ظهوره بصورة أولية في عصر الاقتصادي البريطاني البارز "آدم سميث" في الربع الأخير من القرن الثامن عشر وحتى الحرب العالمية الثانية الا على سبيل الاستثناء، فقد تم استخدام مصطلحا (التقدم المادي والتقدم الاقتصادي) للدلالة على حدوث التطور المشار اليه في المجتمع. وعندما ثارت مسألة تطوير بعض اقتصاديات أوربا الشرقية في القرن التاسع عشر كانت الاصطلاحات المستخدمة هي مصطلح التصنيع Industrialization ومصطلح التحديث Modernization والذي يعني قدرة الانسان أن يتعلم كيف يتعلم. كما قد استخدم مصطلح الثورة Revolution والتي تعني حدوث تغيير سريع وعنيف و اساسي في التنظيم السياسي وعلاقات السلطة والطبقات الاجتماعية ونظام التحكم في الملكية الاقتصادية والنظام الاجتماعي لمجتمع ما. وفيما بين عامي 1875-1900م نشرت في أوربا كتب باللغة الإنجليزية أشارت عناوينها الى تطور الدستور الأثيني والرواية الإنجليزية ونظام النقل في الولايات المتحدة، والزواج، تربية الأبناء... وغيرها، من هنا فقد فضل بعض العلماء في عناوين كتبهم

1 أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص. 137.

2 جمال حلاوة وعلي صالح، المرجع السابق، ص. 22.

3 أحمد عبد الفتاح ناجي، التخطيط للتنمية في الدول النامية (مصر: المكتب الجامعي الحديث، 2011)، ص. 33.

4 رشاد أحمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 78.

5 مصطفى يوسف كافي، المرجع السابق، ص. 19.

6 رشاد أحمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 78.

كلمة (ارتقاء) Evolution، وفضل آخرون كلمة (نمو) Grwth، إلا أنهم في النهاية استخدموا كلمة (تنمية) Development في المتن باعتبارها الكلمة العمدة.<sup>1</sup>

إن مفهوم التنمية برز بداية في علم الاقتصاد، فقد استخدم للدلالة على عملية أحداث مجموعة من التغييرات الجذرية في مجتمع معين، من أجل اكسابه القدرة على التطور الذاتي المستمر بمعدل يضمن التحسن المتزايد في نوعية الحياة لكل أفراده، أي زيادة قدرة المجتمع على الاستجابة للحاجات الأساسية والحاجات المتزايدة لأعضائه، بالصورة التي تكفل زيادة درجات اشباع تلك الحاجات عن طريق الترشيح المستمر لاستغلال الموارد الاقتصادية المتاحة، وكذا حسن توزيع عائد ذلك الاستغلال.<sup>2</sup>

إن أول من تطرق الى فكرة التنمية هو المفكر الألماني برونو ميلد براند **Bruno Mild Brandt** في كتابه: "مراحل التنمية الاقتصادية"، وقد سبق والت روستو W.Rostow في كتابه: "مراحل التنمية الاقتصادية ونظرية اقلاع البلدان النامية" Take of بأكثر من مئة عام.<sup>3</sup>

ومفاد فكرة التنمية من هذا المنطلق يتمثل في محاولة اقناع الدول النامية بأن طريق التطور الوحيد هو اتباع نموذج الرأسمالية الغربية، ويكون ذلك من خلال تطبيق القواعد التالية:<sup>4</sup>

1. الاستثمار المكثف في البحوث والتطوير والابتكار والتركيز على التكنولوجيات المستخدمة.
  2. الاعتماد على المعلومات كأحد أهم الموارد الاقتصادية، على اعتبار أن مصدرها العقل الإنساني، وأنه متجدد وغير ناضب، ويمكن أن يتداوله الناس ويشتركوا فيه وينقلوه بسرعة فائقة محليا أو دوليا.
  3. إيجاد صيغة جديدة لإنتاج المعرفة تعرف بعملية التكنولوجية وتكنولوجية العلم، أي تطبيق المعارف وتحويلها الى مطلب انساني هو التكنولوجيا ذاتها.
- وعليه أصبحت اعتمادات البحث والتطوير في هذه الدول تمثل بابا أساسيا للإنفاق ونسبة من الناتج القومي لا يستهان بها، واجراء حلقات تلتقي فيها الحكومة مع رجال الصناعة وأهل العلم في إطار بيئي حضاري جعل من التكنولوجيا المتطورة والمتجددة رمزا لتقدم هذه الدول وأداة لقوتها.
- ومنذ ستينات القرن العشرين انتقل مفهوم التنمية إلى حقل السياسة، فقد ظهر كحقل منفرد يهتم بتطوير البلدان غير الاوربية اتجاه الديمقراطية، فالتنمية السياسية تعرف على أنها "عملية تغيير اجتماعي متعدد الجوانب، غايته الوصول الى مستوى الدول الصناعية"، والمقصود بمستوى الدول الصناعية هو إيجاد نظم تعددية على شاكلة النظم الاوربية تحقق النمو الاقتصادي والمشاركة الانتخابية والمنافسة السياسية وترسيخ مفاهيم الوطنية والسيادة والولاء للدولة القومية.<sup>5</sup>

ثم تطور مفهوم التنمية فيما بعد ليرتبط بالعديد من الحقول المعرفية، فأصبح هناك التنمية الثقافية التي تسعى لرفع مستوى الثقافة في المجتمع وترقية الانسان، والتنمية الاجتماعية التي تهدف إلى تطوير التفاعلات المجتمعية بين أطراف المجتمع (الفرد، الجماعة، المؤسسات الاجتماعية المختلفة، المنظمات الاهلية)، كما استحدث مفهوم التنمية البشرية الذي يهتم بدعم قدرات الفرد وقياس مستوى معيشتة وتحسين أوضاعه في المجتمع.<sup>6</sup>

1 جمال حلاوة وعلي صالح، المرجع السابق، ص. 20.

2 نفس المرجع، ص. 21.

3 عامر رمضان أبو ضاوية، المرجع السابق، ص. 44.

4 نفس المرجع، ص. 45.

5 جمال حلاوة وعلي صالح، المرجع السابق، ص. 21.

6 نفس المرجع، نفس الصفحة.

ثالثا الفرق بين مفهوم التنمية والمفاهيم المشابهة لها:

قد يخلط بعض الباحثين بين مفهوم التنمية وبين مجموعة من المصطلحات المشابهة له سواء من حيث التقارب اللغوي كمصطلح "النمو" أو من حيث التشابه في المدلول كمصطلح "التحديث" أو "التطور" وغيرهم من المصطلحات المتقاربة له، وتتمثل أهم الفروقات بين مفهوم التنمية وبقية المفاهيم فيما يلي:

(1) الفرق بين مفهومي التنمية والنمو:

يشير مفهوم النمو إلى عملية الزيادة الثابتة أو المستمرة التي تحدث في جانب معين من جوانب الحياة، كما أنه يحدث في الغالب عن طريق التطور البطيء والتحول التدريجي، أما التنمية فهي عبارة عن تحقيق زيادة سريعة تراكمية ودائمة خلال فترة من الزمن.

(2) الفرق بين مفهومي التنمية والتغير:

إن التقدم لا يؤدي بالضرورة إلى التقدم والارتقاء والازدهار، فيمكن أن يحدث التغير إلى السالب، بينما التنمية فهدفها هو التغير نحو الأفضل بوتيرة متصاعدة ومتقدمة.

(3) الفرق بين مفهومي التنمية والتطور:

يعتمد مفهوم التطور بالأساس على التصور الذي يفترض أن كل المجتمعات تمر خلال مراحل محددة ثابتة في مسلك يندرج من أبسط الأشكال إلى أعقدها.

(4) الفرق بين مفهومي التنمية والتقدم:

إن التقدم يأتي كمرحلة أخيرة ونهائية بعد حدوث التنمية والتنمية الشاملة.

(5) الفرق بين مفهومي التنمية والتحديث:

إن التنمية تعني الزيادة في القدرة الإنتاجية بشكل يرفع مستوى المعيشة ماديا وثقافيا وروحيا مصحوبا بقدرة ذاتية متزايدة على حل مشاكل التنمية، في حين أن التحديث فهو جلب رموز الحضارة الحديثة وأدوات الحياة العصرية مثل التجهيزات التكنولوجية والمعدات الآلية والسلع الاستهلاكية.

رابعاً صيغ التنمية:

هناك أربعة مراحل أساسية تشكل صيغ تنمية المجتمع وهي:<sup>2</sup>

1. **التنمية كعملية:** ويكون فيها التركيز على سلسلة العمليات المتعاقبة التي ينتقل من خلالها النموذج من البسيط إلى الأكثر تعقيدا، ويقاس هذا الانتقال في ضوء معايير متخصصة تدور حول التغيرات السيكو اجتماعية.

2. **التنمية كمنهج:** ويتم فيها التركيز على التنمية كمدخل موجه للعمل، ويظل الاهتمام في ظل هذا البعد بالعملية القائمة، والخلاف يكمن في نقاط التركيز، فالتركيز هنا يكون على المنجزات أكثر من التركيز على العمليات المتعاقبة، وعليه تصبح حركة التنمية وسيلة لغاية أو طريقة عمل تستهدف منجزات بعينها، وفي هذا الإطار توجه العملية لخلق الهدف.

1 مجموعة من الباحثين، التحولات السياسية واشكالية التنمية، تحرير: محمد غربي، سفيان فوكة، مشري مرسى، ط1 (الجزائر: ابن النديم للنشر والتوزيع، 2014)، ص. 223.

2 خنفري خيضر، "تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق" (أطروحة دكتوراه فرع التحليل الاقتصادي، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، 2011/2010)، ص. 10.

3. **التنمية كبرنامج:** وتكون بالتركيز على مجموعة الأنشطة، ويصبح البرنامج هو ذاته هدف.
4. **التنمية كحركة:** يكون التركيز هنا على الارتباط الجماهيري بقضية التنمية وعلى الشحنة الوجدانية التي يجب أن يزود بها الأهالي حتى يتحولوا إلى عنصر إيجابي في الموقف الإنمائي من خلال الإيمان بقضية التقدم وتكريس الجهود لتحقيقها.

#### خامسا خصائص التنمية:

إن للتنمية طبيعة تميزها وتبرزها حتى تؤدي الهدف المقصود منها، ومن أبرز ملامح هذه الطبيعة نذكر ما يلي:<sup>1</sup>

1. **أنها ظاهرة إنسانية:** فالتنمية تقوم على الإنسان باعتباره العنصر الأساسي في عملية التطور والتقدم، ولا يمكن أن يكون هناك تنمية بدون تدخل الإنسان، فمنذ وجد الإنسان على وجه الأرض وهو يسعى إلى أن يطور من إمكانياته الذاتية ويجعلها قادرة على استيعاب ما حوله، وإعادة صياغة تلك الإمكانيات في قوة دافعة نحو التغيير. ولقد استطاع الإنسان أن يحقق نجاحا بارزا في ذلك مما سهل له الاستفادة من الطبيعة واخضاعها لتكون إحدى العناصر المؤثرة في التطور والتقدم الإنساني، كما استطاع بعد ذلك تسخير المخترعات العلمية والتقنية لذات الهدف، مما يدل على قدرة هذا الإنسان الهائلة على الأداء الدائم في المستقبل، إن الإنسان هو العنصر الأساسي في أداء التنمية كما أنه الهدف المقصود من هذه التنمية، فكل خطط وبرامج التنمية توجه أساسا لخدمة الإنسان وحاجاته. فحيثما وجد الإنسان وجدت التنمية ووجد البحث والتنقيب، فالتنمية تبدو كحالة ملازمة لحياة الإنسان على الأرض، وحين يتوقف الإنسان عن العطاء فإنه يتوقف عن الوجود. فقيمه تظهر بعطاءه وعمله المستمر الذي يجب أن يهدف إلى التقدم والتطور نحو الأفضل.

2. **أنها ظاهرة دينية:** إن ما يسود من تصور خاطئ عند بعض المثقفين أن الدين يعد عائقا للتنمية أو التطور، مرجعه وسببه موقف فكري أو سياسي أو عدم فهم لحقيقة الدين وأهدافه، وعجز عن استيعاب ذلك بروح علمية منفتحة مستثمرة جميع العناصر والمؤثرات لدفع الإنسان نحو التنمية، والدين هو أحد هذه العناصر المؤثرة والإسلام باعتباره خاتم الأديان جاء بروح قوية تدفع الإنسان إلى أن يتفكر فيما حوله ويستثمر ما منحه الله من قدرات ذاتية أو من الطبيعة، وأن يجعل منها فكرة ملازمة لإيمان الإنسان بدينه وربه، فقد دعا الإسلام إلى تعمير الأرض والاستفادة من خيراتها، ومفهوم التعمير يعبر عن التنمية في مفهومها الإسلامي، إذ ليس المقصود من ذلك هو التعمير المادي الحسي، بل التعمير بمعنى التطوير والتنمية.

3. **أنها ظاهرة تاريخية مستمرة:** ارتبطت التنمية بكثير من الأطوار التاريخية التي مرت بها البشرية من التخلف والحياة البدائية إلى ظهور حاجات الإنسان وبحثه عما يلي تلك الحاجات، وما بذله من جهد أدى إلى تطور متنام في الحياة الإنسانية، من خلال استخدام المعطيات الطبيعية والمادية التي أسهمت فيما وصل إليه الإنسان من تقدم ورقي، فقد شهد القرن الرابع عشر أو ما يقاربه من القرن العاشر الميلادي تطورا في مختلف جوانب الحياة برزت من خلاله الإبداعات العلمية والفكرية التي ساهمت في وضع اللبنة الأولى للتطور العلمي في العصور التالية، فقد برز العلماء والمفكرون المسلمون كرواد للحضارة الإنسانية ومن خلال إسهاماتهم انطلقت حركة البحث العلمي والتقدم الحضاري، ثم جاءت الثورة الصناعية واكتشاف الآلة البخارية وغيرها تعتبر مؤشرا على ما وصل إليه الإنسان في تلك المرحلة، وما زال عصر غزو الفضاء

1 جمال حلاوة وعلي صالح، المرجع السابق، ص. 59.

والاتصالات والكمبيوتر والمعلوماتية يسجل يوماً بعد يوم وقائع معاصرة ستصبح يوماً ما حلقة متصلة مع غيرها من الحلقات التاريخية التي عرفت البشرية من خلال استمرارها مرتبطة بصورة مباشرة بما تصل إليه من تقدم وتنمية.

4. **أنها ظاهرة اجتماعية:** على اعتبار ان التنمية مرتبطة بحياة الانسان فهي عبارة عن عمليات تغيير اجتماعي تلحق بالبناء الاجتماعي ووظائفه، بغرض اشباع الحاجات الاجتماعية للأفراد، ولأن هذا التغيير الاجتماعي ينصب على كل تغيير يقع في التركيب السكاني للمجتمع أو في بناءه الوظيفي أو في نظمه الاجتماعية أو في أنماط العلاقات الاجتماعية أو القيم والمعايير التي تؤثر في سلوك الافراد والتي تحدد مكاناتهم وأدوارهم في مختلف التنظيمات الاجتماعية التي ينتمون إليها. اذن فالتنمية الاجتماعية تنصب على كل تلك الجوانب كما أنها تتناول مختلف المشكلات المتصلة بالتغيير الاجتماعي كالفوارق الكبيرة في مستويات المعيشة بين الأغنياء والفقراء والإصلاح الزراعي والمشكلات العمالية ومشكلات الهجرة من الريف الى الحضر ومشكلات التغيير الاجتماعي السريع.<sup>1</sup>

5. **أنها ظاهرة اقتصادية:** إن مفهوم التنمية ارتبط كثيراً بالتنمية الاقتصادية باعتبارها أوضح صور التنمية، فيعرفها الاقتصاديون على أنها: "عملية زيادة الدخل القومي الحقيقي واضطراد هذه الزيادة خلال فترة زمنية طويلة بحيث تكون هذه الزيادة أكبر من زيادة عدد السكان"، وتعد التنمية ظاهرة اقتصادية لما للاقتصاد من تأثير واضح في مدى تقدم برامج وخطط التنمية، ففي الدول النامية ذات المستوى الاقتصادي المتوسط أو المتدني تكون هذه البرامج محدودة وقاصرة عن تحقيق متطلبات التنمية الشاملة، بينما في الدول الصناعية أو ذات المستوى الاقتصادي العالي تنفذ برامج تنموية متقدمة وخلال فترة وجيزة.

6. **أنها ظاهرة كلية:** بمعنى أن التنمية هي ظاهرة شاملة كلية في شتى جوانب الحياة، فالتنمية عملية تشترك فيها كافة المتغيرات والمؤثرات التي يتكون منها المجتمع، اذ لا يمكن احداث تنمية مع اهمال جانب من جوانب المجتمع، حيث يشير "جورج لوفاش" إلى وحدة الظواهر الاجتماعية وعلومها المختلفة وصعوبة الفصل فيما بينها، وذلك نظراً لصعوبة التحديد المنهجي لتقسيم هذه العلوم، حيث يرى أن كثيراً من التقسيمات التي تمت قد ارتكزت على أسس أكاديمية صرفة بينما الانسان كائن اجتماعي متكامل، ويجب النظر اليه والى حياته وسلوكياته التي تنبثق منها الظواهر المختلفة كوحدة واحدة وأن التنمية هي الظاهرة الكلية التي تعبر عن حركة هذه الظواهر مجتمعة.

### الفرع الثاني تعريف التنمية المحلية وأهدافها:

تسعى التنمية المحلية إلى الارتقاء بكل المشاريع التنموية والنظم المؤسساتية التي تمكنها من تحسين أوضاع السكان المحليين في مختلف المجالات، وبالتالي سنتناول في هذا الفرع من البحث تعريف التنمية المحلية وأهدافها.

#### أولا تعريف التنمية المحلية:

يعرفها **P. Nelson Reid** على أنها " جماعة من الناس يعيشون في مجتمع محلي معين يتخذون قرارات تتعلق بالبدء في القيام بعمل اجتماعي (مثل التدخل المخطط) لتغيير ظروفهم وأوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو تعديل أوضاعهم البيئية".<sup>2</sup>

1 جمال حلاوة وعلي صالح، المرجع السابق، ص. 64.

2 رشاد أحمد عبد الطيف، التنمية المحلية، ط1 (الإسكندرية: دار الوفاء لنديا الطباعة والنشر، 2011)، ص.21.

يؤكد هذا التعريف على أن التنمية المحلية تعتمد على الجهود الذاتية لتحسين الأوضاع المجتمعية في ضوء أهداف متعارف عليها.<sup>1</sup>

أما التعريف الذي قدمه آرثر دانهام **Arthur Dunham** يعتبر من أهم التعاريف التي وردت عن التنمية المحلية فهو يرى أنها العملية التي يتم من خلالها توحيد جهود الأفراد مع الجهود الحكومية بهدف تحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية ضمن الإطار العام للدولة بشكل يساهم في تقدم الأمة بشكل عام.<sup>2</sup>

ويتفق هذا التعريف مع التعريف الذي قدمته الأمم المتحدة للتنمية المحلية بأنها العمليات التي يمكن بها توحيد جهود السكان والحكومة لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية، ولمساعدتها في الاندماج في حياة الجماعة والمساهمة في تقدمها بأقصى قدر ممكن.<sup>3</sup>

ويرى بعض الباحثين أن التنمية المحلية هي عبارة عن عملية التغيير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية، وذلك من خلال القيادات المحلية القادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية وإقناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي الحكومي وصولاً إلى رفع مستوى المعيشة لكافة سكان أفراد الوحدة المحلية ودمج جميع الوحدات في الدولة.<sup>4</sup>

كما تعرف التنمية المحلية على أنها عملية تنوع واثراء الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية في إقليم معين من خلال تعبئة وتنسيق موارده وطاقاته، وبالتالي فهي ستكون نتاج لجهود سكان هذا الإقليم.<sup>5</sup>

أما الباحث رشاد أحمد عبد اللطيف فهو يرى أن التنمية المحلية هي:<sup>6</sup>

1. كل الجهود البشرية المبذولة من أجل احداث التقدم وتحقيق النمو للمواطن والمجتمع.
2. أنها ليست مجرد خطة أو برنامج أو مشروع للنهوض بحياة المواطنين اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا، بل هي عمل انساني مخطط ومرسوم يشمل كل القطاعات، ويمتد الى كل المجالات وكافة المستويات لتحقيق التغيير الاجتماعي المطلوب واكتشاف الموارد المادية والإنسانية وتوجيهها لتصبح عوناً على تحقيق التقدم والرضا للمجتمع.
3. أنها تعتمد على الجهد المشترك ما بين الحكومة والمواطنين في كل العمليات حتى تكون الجهود ومتناسقة وذات هدف مشترك.
4. أنها تعتمد على القيم الأخلاقية والدينية وتستمد قوتها من تعزيز هذه القيم لأهدافها.
5. أنها تطوير مستويات الحياة نحو الأحسن من خلال الاستخدام الأكثر كفاءة للموارد الطبيعية والقضاء على الأمية ورفع المستويات الصحية والثقافية وتدعيم القيم الدينية.
6. أنها عملية تفاعلية تعاونية تبدأ من المجتمع وتنتهي لصالح المجتمع.

<sup>1</sup> رشاد أحمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 21.

<sup>2</sup> محمد خشمون، "مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية-دراسة سوسيولوجية" في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، العدد 33 (جوان 2010)، ص. 343.

<sup>3</sup> فؤاد بن غضبان، التنمية المحلية ممارسات وفاعلون، ط1 (عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2015)، ص. 31.

<sup>4</sup> أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص. 138.

<sup>5</sup> Nait Merzoug et Kouadria Nouredine et Amara Fatah, "Gouvernance urbaine et développement local en Algérie. Quels enjeux pour les métropoles régionales ? Cas d'Annaba", **revue des sciences humaines**, université mohamed kheider biskra, No24 (mars 2012), p. 10.

<sup>6</sup> رشاد أحمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 84.

ويرى الباحث عبد الخبير محمود عطا محروس أن التنمية المحلية تتمثل في مجموع السياسات والمشروعات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مقصود ومرغوب فيه في المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة في تلك المجتمعات وذلك بتحسين نظام الدخول وهي عملية شاملة، فهي وإن كانت تبدو عملية اقتصادية إلا أن هدفها في نهاية المطاف هدف اجتماعي.<sup>1</sup>

كما يمكن تعريف التنمية المحلية أنها عملية تتم بشكل قاعدي من الأسفل، تعطي الأسبقية لحاجات المجتمع المحلي وتتأسس على المشاركة الفاعلة لمختلف الموارد المحلية من أجل رفع مستويات العيش والاندماج والشراكة والحركية، وتعتمد على تفصيل كل موارد مجتمع محلي ما باعتبار هذه الموارد والمؤهلات المحلية فاعلا مهما في صناعة التغيير وضمان استمراريته مع اشراك الانسان المحلي.<sup>2</sup>

وتعرف التنمية المحلية اجرائيا على أنها مجموعة العمليات والأنشطة المخططة التي تهدف إلى تحسين مستوى الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... الخ في المجتمع المحلي، والتي تقوم على أساس اشراك أفراده المحليين وتوحيد جهودهم مع الجهود الحكومية بالاعتماد قدر الإمكان على الموارد الطبيعية والطاقات البشرية المتوفرة محليا، في إطار متكامل ومتناسق مع الاستراتيجية العامة للتنمية الوطنية الشاملة.<sup>3</sup>

والجدير بالذكر أنه لا يوجد اجماع حول مفهوم التنمية المحلية، غير أنه يمكن استخلاص جملة من العناصر تساعد على ضبط حدود هذا المفهوم، منها أن التنمية المحلية هي مقارنة ذات أبعاد متعددة (اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، إقليمية)، وشاملة أفقية هي كذلك إرادية تشاركية، إذ تتطلب مشاركة أصناف مختلفة من الفاعلين (عموميين، خواص، سكان)، وتتخذ من إقليم معين مجالا لها، من خلال كونه مجالا معاشا يتمتع بهوية وعلاقات أكثر كثافة بين الفاعلين المحليين، مما يسمح بتكوين اطار تفاهم وتشاور من أجل صياغة استراتيجية متكاملة، كما أنها تتخذ من الموارد المحلية أدواتها وغايتها عن طريق تفعيل وتنمين تلك الموارد دون الانغلاق على الذات.<sup>4</sup>

### ثانيا ظهور مصطلح التنمية المحلية:

لم يذكر مصطلح التنمية المحلية في الأدبيات الاقتصادية، فقد كان يركز المنظرون الاقتصاديون أبحاثهم ودراساتهم على النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية بشكل عام، إلا أنه منذ ستينات القرن الماضي بدأت تظهر البوادر الأولى للاهتمام بالتنمية المحلية من خلال تنامي اهتمام الدول بالتسيير على المستوى المحلي كبديل وكرفض لنظام التسيير الموحد على المستوى المركزي الذي كان يسيطر على غالبية اقتصاديات دول العالم. وقد مر مصطلح التنمية المحلية بمرحلتين أساسيتين هما: مرحلة النضال ثم مرحلة الاعتراف المتعدد الأشكال، حيث عرفت فترة العشرينات العديد من المشاريع التي اهتمت بتطوير المناطق الريفية فظهر مصطلح تنمية المجتمع، ثم التنمية الريفية، ثم التنمية الريفية المتكاملة.<sup>5</sup>

وكان أول ظهور فعلي لمصطلح التنمية المحلية في فرنسا في بداية الستينات كرد فعل على قرارات الدولة التي أرادت أن تجعل من اعداد التراب أولوية وطنية، وكان الهدف من هذه القرارات هو القضاء على الفوارق الجهوية بين العاصمة والضواحي وحتى داخل العاصمة نفسها، وذلك عن طريق سياسة

1 عبد الخبير محمود عطا محروس، "تجربة الإدارة والتنمية المحلية في محافظة قنا، عملية الإصلاح المجتمعي المنهجي: الضرورات والمطلبات، الأدوار والمحددات، الرؤية والرسالة" (ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر تجارب الإدارة والتنمية المحلية في محافظات جمهورية مصر العربية، يومي 25 و26 ماي 2008)، ص. 10.

2 الأمين العوض حاج أحمد، حسن كمال الطاهر، رباب المحينة، "الأطر المؤسسية للمجتمع المحلي والشراكة في تحقيق التنمية"، (ورقة بحثية، أوت 2007)، ص. 09.

3 محمد خشمون، "مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية-دراسة سوسيولوجية"، المرجع السابق، ص. 343.

4 فؤاد بن غضبان، المرجع السابق، ص. 32.

5 خنفرى خيضر، المرجع السابق، ص. 12.

إدارية تعيد تنظيم الأنشطة الاقتصادية من فوق حسب منطق قطاعي للمصالح، وقد كانت هذه النظرة الفوقية (اتخاذ القرارات من المركز دون التشاور مع السكان المحليين) مرفوضة من قبل مختلف الفاعلين المحليين الذين يعتبرون أن تنمية أي إقليم يجب أن تأخذ بعين الاعتبار حاجيات وتطلعات سكانه، مما جعلهم يطالبون بتطبيق التنمية من تحت والتي تبنى على أساس استقلالية الأقاليم سياسيا واقتصاديا واجتماعيا عن مركز القرار بالعاصمة. إلا أن هذا الأمر كان مرفوضا في البداية لأنه بني على بعد سياسي يطالب بهوية خاصة للأقاليم، ثم استقر هذا المطلب على الجانب الاقتصادي والاجتماعي، وفي بداية الثمانينات أخذ مصطلح التنمية المحلية يحوز القبول، وكسب تدريجيا اعترافا من قبل مختلف الهيئات الحكومية والمؤسسات والجمعيات منها مندوبية مراقبة التراب والعمل الجهوي DATAR الفرنسية والتي أقرت في مخطط (1988/1984) التنمية المحلية كنمط من أنماط التنمية.<sup>1</sup>

### ثالثا أهداف التنمية المحلية:

تختلف أهداف التنمية في الهيئات المحلية (الولاية والبلدية) عن الأهداف العامة للدولة، حيث أن الهدف العام لها يرمي إلى ضرورة العمل على تحقيق مستوى رفاه متوازن لكل الافراد والجماعات بالإضافة إلى الأهداف التالية:<sup>2</sup>

1. القضاء على الفقر والجهل والتخلف، من خلال فتح مناصب شغل مما يخفض من معدلات البطالة ويرفع من القوة الشرائية للأفراد، كذلك توسيع الهياكل التربوية كبناء المدارس في مختلف البلديات والتجمعات السكانية خاصة في الريف من أجل ضمان التمدن للأطفال، بالإضافة الى فك العزلة عن هذه المناطق ودفعها نحو الانفتاح والتحضر تدريجيا.
2. تعزيز القدرات العامة للمجتمع كبناء الهياكل القاعدية وشق الطرقات واستصلاح الأراضي وغيرها من المشاريع التي تزيد من قوة المجتمع.
3. تحفيز السكان للمشاركة في عملية التنمية من خلال تقديم الدعم المادي والمعنوي لهم، وأشعارهم بفعاليتهم في المجتمع وأنه بإمكانهم تقديم الخدمات اللازمة للتنمية في شتى المجالات.
4. تشجيع مزيد من الاستثمارات الجديدة وزيادة مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني.
5. تحقيق نمو متوازن يراعي اعتبارات الكفاءة الاقتصادية في توزيع الموارد والتكافؤ الاجتماعي في توزيع ثمار التنمية.

كما تسعى عملية تنمية المجتمع المحلي إلى تحقيق الأهداف التالية:<sup>3</sup>

1. أن تشمل مناطق الدولة المختلفة بالمشاريع التنموية مما يضمن تحقيق العدالة فيها، والحيولة دون تمركزها في العاصمة أو في مراكز الجذب السكاني.
2. عدم الإخلال في التركيبة السكانية وتوزيعها بين أقاليم الدولة، والحد من الهجرات الداخلية من الريف الى المناطق الحضرية.
3. نقل المجتمع المحلي من حالة اللامبالاة الى حالة المشاركة الفاعلة من خلال زيادة التعاون والمشاركة بين السكان ومجالسهم المحلية.
4. تنمية قدرات القيادات المحلية من أجل الاسهام في تنمية المجتمع.

1 خنفري خيضر، المرجع السابق، ص. 13.

2 فؤاد بن غضبان، المرجع السابق، ص. 37.

3 أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص ص. 139. 140.

5. تطوير الخدمات والنشاطات والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية والعمل على نقلها من الحالة التقليدية الى الحديثة.
6. العمل على توفير المناخ الملائم لتمكين السكان المحليين من الابداع والاعتماد على الذات، دون الاعتماد الكلي على الدولة وانتظار مشروعاتها.
7. توفير التسهيلات الممكنة من أجل تطوير المناطق المحلية وإتاحة المزيد من فرص العمل من خلال جذب الصناعات والنشاطات الاقتصادية المختلفة لهذه المناطق.
8. ربط جهود الشعب مع جهود الحكومة للنهوض بالبلاد اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وكذا تعزيز روح العمل الجماعي.

وبناء على ما سبق يمكن تلخيص الهدف الرئيسي للتنمية المحلية في جانبين أساسيين وهما:

**الجانب الأول:** رفع المستوى المعيشي عبر تنوع الأنشطة الاقتصادية والتجارية والاجتماعية، وذلك بتنشيط وتنويع موارد وطاقت المجال الجغرافي، مما يحدث تغيير نوعي في حياة المنطقة يمكن ملاحظته من خلال مستوى المعيشة وتطور البيئة الحياتية اليومية وتحسن مستوى الخدمات بفك العزلة عن المناطق النائية، ويساهم في دمجها في الاقتصاد الوطني.

**الجانب الثاني:** ويتعلق بتحديث بنية التنمية الريفية بإدخال التكنولوجيا الحديثة في الإنتاج، وتحديث بنيات الري، وتأهيل الكوادر، وبناء القدرات، وزيادة الإنتاجية بإدخال المكننة والإرشاد الزراعي لتحويل المجتمعات القروية المنعزلة الى مجتمعات زراعية حديثة.

#### رابعا دوافع الاهتمام بالتنمية المحلية:

تحتل التنمية المحلية مركزا هاما بين مواضيع التنمية في الفكر الاقتصادي والدراسات الاجتماعية والسياسات الحكومية وبرامج المنظمات الدولية والإقليمية، على اعتبار أنها عملية ومنهج يتم من خلالها الانتقال بالمجتمع من حالة التخلف والركود إلى وضع التقدم والقوة، والسير في طريق النمو والارتقاء إلى ما هو أفضل.<sup>2</sup>

ومن أهم الأسباب والدوافع الكامنة وراء الاهتمام المتزايد بالتنمية المحلية تتمثل فيما يلي:<sup>3</sup>

- أسباب فكرية وسياسية وثقافية مترابطة: وتتمثل في زيادة الوعي العام للسكان في المجتمعات المعاصرة، فقد أدت الجهود التعليمية المختلفة ووسائل الاعلام والاتصال الجماهيري الواسع والانفتاح والتفاعل الفكري والثقافي الى وعي الجماهير بحقوقها ومطالبها ضمن معايير العدالة والمساواة والتوازن.
- أسباب عملية: وتتضمن جوانب اقتصادية وإدارية واجتماعية وبيئية، تتمثل أهمها في الآتي:

1. الهجرة الداخلية من المحليات الى التجمعات السكانية المركزية والكبرى، مما أدى الى ازدحام المدن والبطالة وتفريغ الريف والقرى وهجر الأراضي المنتجة والتلف الاستهلاكي الزائد، وتزايد الطلب على الخدمات العامة في المدن وغيرها من المشكلات.

1 فؤاد بن غضبان، المرجع السابق، ص. 41.

2 فريدة كافي وزكية أكلي، "التنمية المحلية في الجزائر قراءة للنهوض بالمقومات وتجاوز العوائق"، في مجلة اقتصاديات المال والأعمال، مارس 2017، ص. 95.

3 فؤاد بن غضبان، المرجع السابق، ص. 36.

2. الاستفادة من المصادر والثروات المحلية في مجالات عديدة كالزراعة والمياه والسياحة وغيرها من المصادر وتوجيهها لخدمة التنمية القومية الشاملة.
3. تعزيز المشاركة الشعبية في التنمية وتفعيل دور السكان في كافة المناطق للإسهام في الجهود التنموية تخطيطاً وتنفيذاً.
4. التوجه نحو اللامركزية الإدارية، بحيث تتطور كافة المناطق المحلية والمركزية بشكل متقارب نسبياً، ويسمح بتقديم الخدمات العامة بسرعة وبكفاءة وفعالية.
5. تعزيز الاستقرار والوحدة والقوة والتعاون والانسجام العام على المستوى الوطني بشكل يساهم في تحقيق الأمن الداخلي ويعزز قدرات الدفاع الخارجي.

إذن فالتنمية المحلية أصبحت عبارة عن نظام فرعي ضمن نظام كلي معقد ومفتوح وديناميكي، وينظر لها كجزء فاعل وحيوي من التنمية الشاملة في المجتمع، وأن النظرة النظامية للتنمية بمختلف أبعادها ومستوياتها هي نظرة تتفق مع متطلبات البيئة المعاصرة، حيث تساعد هذه النظرة في زيادة فعالية الجهود التنموية وتوفير مدخلاتها الضرورية وتوجيهها لتحقيق الأهداف القومية والمحلية المترابطة، مما يساهم في توزيع مكاسب التنمية بشكل يدعم الاستقرار والأمن المجتمعي.<sup>1</sup>

### الفرع الثالث: نماذج ومؤشرات التنمية المحلية

إن ممارسة التنمية المحلية يعني العمل مباشرة على بناء القوة الاقتصادية لمنطقة محلية ما بغية تحسين مستقبلها الاقتصادي ومستوى نوعية الحياة للسكان المحليين، ومن خلال هذا الفرع سنتناول كل من نماذج التنمية المحلية ومؤشراتها.

#### أولاً نماذج التنمية المحلية:

من الصعب وضع نموذج مثالي للتنمية المحلية نظراً للاختلافات المتباينة بين المجتمعات المحلية، ولذلك يمكن تصنيف نماذج التنمية المحلية إلى ثلاثة أصناف من النماذج الإنمائية وهي كالآتي:<sup>2</sup>

1. **النموذج التكاملي:** يشمل النموذج التكاملي كل البرامج التي تنطبق على المستوى القومي، والتي بدورها تشمل كافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، كما أنها تشمل كافة المناطق الجغرافية في الدولة، يقوم النموذج التكاملي على أساس استحداث وحدات إدارية وتنظيمية جديدة بغرض توفير مؤسسات التنمية داخل المجتمعات المحلية والتي يشرف عليها جهاز مركزي منفصل عن الأجهزة الوظيفية القائمة على المستويات الإدارية. ولكي ينجح النموذج التكاملي يجب توافر شبكات الاتصال المزدوج من خلال قنوات ثابتة ومستمرة بين الهيئات العليا المركزية والهيئة النوعية الوظيفية من خلال مؤسسات وهيئات ولجان دائمة أو مشتركة تسهر على مراقبة وتنفيذ البرامج الإنمائية، ويتم ذلك عن طريق تكامل المستويات الإدارية والتنظيمية المسؤولة عن إدارة التنمية المحلية والتنمية القومية، وفي ظل توافر قدر معين من اللامركزية في اتخاذ القرارات لتنفيذ برامج التنمية المحلية.
2. **النموذج التكيفي:** إن النموذج التكيفي يتفق مع النموذج التكاملي في أن برامجهما تنبثق على المستوى المركزي، إلا أن النموذج التكيفي يختلف عن النموذج التكاملي في أن النموذج التكيفي يركز على عمليات التنمية على المستوى المحلي من خلال التركيز على الجهود الذاتية والاعتماد

1 فؤاد بن غضبان، المرجع السابق، ص. 37.

2 انزارن عادل، "الدور التنموي للمخططات البلدية بين الواقع والأفاق دراسة حالة بلدية باتنة (2002-2010)" (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: إدارة الجماعات المحلية، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والاعلام، جوان 2011)، ص. 41.

على التنظيمات الشعبية، وقد سمي بالنموذج التكيفي لأنه قابل للتنفيذ في ظل أي نوع من التنظيم الإداري ولا يتطلب استحداث تغييرات في التنظيم الإداري القائم.

**3. نموذج المشروع:** إن نموذج المشروع يطبق في منطقة جغرافية معينة تتوافر فيها ظروف خاصة، ويتفق هذا النموذج مع النموذج التكاملي في أنه نموذج متعدد الأغراض ولكنه يطبق في منطقة جغرافية بعينها، في حين أن النموذج التكاملي يطبق على مستوى المجتمع ككل. وحسب بعض المهتمين بقضايا التنمية أن هذا النموذج يمكن أن يكون بمثابة نموذج تجريبي أو استطلاعي يطبق على المستوى القومي إذا ما ثبت نجاحه وفعالته في المناطق التي تم تجريبه فيها.

ويمكن القول أن تنوع مشاريع وبرامج التنمية المحلية واختلاف طبيعة البيئة المحلية تفرض تطبيقات متنوعة للتنمية المحلية، وليس تطبيقا مثاليا ونمطيا لنماذج التنمية المحلية من خلال مراعاة الظروف المجتمعية السائدة في كل دولة، كما أن نجاح تطبيق أي نموذج للتنمية المحلية مرهون بمدى الالمام الشامل بالإمكانيات البشرية والاقتصادية المحلية واحتياجات المجتمعات المحلية.<sup>1</sup>

### ثانيا مؤشرات التنمية المحلية:

يشير المؤشر في المفهوم اللغوي إلى ما يدل أو يوضح الشيء، وهو من الناحية العملية يعكس بشكل مباشر أو غير مباشر المقادير غير القابلة للقياس المباشر أو الملاحظة المباشرة. فمن المؤشرات ما يعكس الواقع القائم، ومنها ما يعبر عن اتجاهات وقيم عامة. فبعض المفكرين يعتمدون على مؤشر واحد لقياس التنمية ومنهم Higgins والذي يربط بين التنمية والمساعدات الأجنبية، وكذلك Ellis, S والذي يربط بين التنمية وانشاع احتياجات الأفراد في المجتمع، إذ يرى أن المؤشرات التي تدل على التنمية في الدولة يمكن أن تستدل عليها من خلال ما توفره الدولة لسكانها من خدمات لتشبع احتياجاتهم وتزيد من رفاهيتهم. أما البعض الآخر من المفكرين يعتمدون على أكثر من مؤشر يستدلون من خلاله على التنمية ومن بينهم Rowk والذي ربط بين التنمية والمؤشرات التالية: السكان، الصحة، التغذية، الإسكان، الدخل، الاستهلاك، العمالة، ظروف العمل، التعليم، الثقافة، الملكية الزراعية وأنواعها، أما Bauer و Yamey, T فانهما أدرجا المؤشرات الدالة على التنمية بالشكل التالي: طبيعة النشاط الزراعي، أساليب الإنتاج، نسبة الأمية، معدل المواليد والوفيات.<sup>2</sup>

والملاحظ أن هناك مؤشرات بعضها مرتبط بالنواحي الاقتصادية، والبعض الآخر مرتبط بالنواحي الاجتماعية، ولقد أشار تقرير الأمم المتحدة عام 1954 إلى أن التنمية يمكن أن تقاس من خلال بعض المؤشرات الاجتماعية مثل: مستوى المعيشة في المجتمع، قياس الأهداف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية المقبولة من المجتمع، والتي قررت بواسطة المؤسسات الوطنية أو القومية. كما أضاف تقرير ثاني للأمم المتحدة عام 1971 بعدا آخر يمكن الاعتماد عليه كمؤشر للتنمية وهو الاستراتيجية التي يتبعها المجتمع لتحقيق أهدافه ومجالات العمل المتاحة كأساس لقياس التنمية.<sup>3</sup>

ولقد رأى الباحث سيرز Seers, D في كتابه " قياس التنمية": أن التنمية مفهوم معياري ضمني، وأنه غالبا ما يكون مرادفا للتحسن أو التقدم، حيث تهتم التنمية بتحسين أحوال المجتمع ومواجهة الاحتياجات التي يعبر عنها أفرادها والتي تشبع الاحتياجات الإنسانية.

بينما أشار الباحث دونالد مجران Donald Maggrahan أن التنمية تعني حصر الرغبات، أو ما يتطلع الناس إليه أو ما يتطلع المجتمع إلى تحقيقه، أو صورة نموذجية للمستقبل، كما يرى أن التنمية

1 انظر عادل، المرجع السابق، ص. 42.

2 رشاد أحمد عبد اللطيف، التنمية المحلية، ط1 (الإسكندرية: دار الوفاء لنديا للطباعة والنشر، 2011)، ص. 123.

3 نفس المرجع، ص. 124.

تحتوي على تغييرات في البناء وتغييرات في الاتجاهات، وهي ليست مهمة فقط بالنسبة للأفراد، ولكنها مهمة كجزء من عملية تحقيق الأهداف. أي أن الباحث مجران يركز على الأشياء المحسوسة من خلال انجاز المشروعات التي تواجه احتياجات المجتمع، وعليه فإن هناك أبعاد أخرى للمؤشرات الدالة على التنمية وتتعلق باتجاهات سكان المجتمع، التغيير في الأنظمة، اشباع الاحتياجات، درجة المسؤولية الاجتماعية.<sup>1</sup>

بناء على ما سبق يمكن الإشارة إلى المؤشرات الاقتصادية والمؤشرات الاجتماعية والمؤشرات الهيكلية للتنمية وهي كالتالي:

1. **المؤشرات الاقتصادية:** يعتبر الدخل من المؤشرات الأساسية لأنه هو الذي يستخدم في قياس التنمية ودرجة التقدم الاقتصادي، وتجدر الإشارة إلى أن هناك صعوبة في تحديد مفهوم الدخل الحقيقي والاتفاق على البنود التي تحسب ضمن اجمالي الناتج القومي وكذلك عدم ثبات أسعار الصرف الخارجية واختلاف الأسعار الرسمية الحقيقية من الأمور التي يتعين أن تؤخذ بعين الاعتبار عند تقرير تلك المؤشرات.<sup>2</sup>

أ- **الدخل القومي الكلي:** إن زيادة الدخل القومي لا تعني نموا اقتصاديا عند زيادة عدد السكان بمعدل أكبر، كما أن نقص الدخل القومي لا يعني تخلفا اقتصاديا عند انخفاض عدد السكان بمعدل أكبر، وعليه فإن الاعتماد على هذا المقياس قد يؤدي إلى استنتاجات غير دقيقة.

ب- **الدخل القومي الكلي المتوقع:** بعض الباحثين يقترحون الاعتماد على الدخل المتوقع في قياس النمو الاقتصادي، فقد يكون لدى الدولة موارد كامنة يمكنها أن تستغلها بتوظيف وسائل تقنية متطورة.

ت- **مقياس متوسط الدخل:** فالزيادة في متوسط دخل الفرد التي تعتبر مؤشرا للتقدم ولعملية التنمية السريعة هي تلك الزيادة التي تصاحب تغير الوضع الاجتماعي المترتب على تصحيح الاختلالات الهيكلية، أما بالنسبة للزيادة الفجائية في متوسط دخل الفرد نتيجة لاكتشاف مورد جديد أو ثروة طبيعية جديدة دون أن يصاحب ذلك تغير في البنيان الاجتماعي والاقتصادي والثقافي فإنها لا تعتبر تنمية على الإطلاق طالما بقيت كافة سمات التخلف بالرغم من الارتفاع الكبير في متوسط دخل الفرد.

2. **المؤشرات الاجتماعية:** تتعلق المؤشرات الاجتماعية بنوعية الخدمات التي تعيش الحياة اليومية لأفراد المجتمع (جوانب صحية، جوانب التغذية، جوانب تعليمية وثقافية)، وما يعترئها من متغيرات. ويمكن الإشارة للمؤشرات الاجتماعية فيما يلي:

أ- **المعايير الصحية:** من بين المعايير التي يمكن من خلالها قياس مدى التقدم الصحي ما يلي:

- عدد الوفيات لكل ألف من السكان، حيث أن ارتفاع عدد الوفيات يعني عدم كفاية الخدمات الصحية وعدم كفاية الغذاء.
- معدل توقع الحياة عند الولادة، أي متوسط عمر الفرد، فكلما زاد هذا المعدل دل ذلك على درجة التقدم الاقتصادي أما إذا انخفض هذا المعدل فإنه يدل على درجة التخلف الاقتصادي.

1 رشاد أحمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 124.

2 بن الطاهر حسين، "التنمية المحلية والتنمية المستدامة" في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 24 (مارس 2012)، ص. 457.

ب- **المعايير التعليمية:** للتعليم أثر إيجابي على الإنتاج والاستهلاك، إذ يساهم الانفاق على التعليم في تنمية الموارد البشرية وتأهيلها، وللتعرف على المستوى التعليمي والثقافي هناك مجموعة من المعايير منها:

- نسبة الذين يعرفون القراءة والكتابة من أفراد المجتمع.
- نسبة المسجلين في كل مرحلة من مراحل التعليم في المرحلة الأساسية، في الثانوية... الخ
- نسبة الانفاق على التعليم بجميع مراحلها إلى إجمالي الناتج المحلي وكذلك إلى إجمالي الانفاق الحكومي.

ت- **معايير التغذية:** وللتعرف على مستوى التغذية هناك مجموعة من المؤشرات منها:

- متوسط نصيب الفرد اليومي من السعرات الحرارية.
  - نسبة النصيب الفعلي من السعرات الحرارية إلى متوسط المقررات الضرورية.
- ث- **معياري نوعية الحياة المادية:** إن هذا المعيار مركب، فهو يعتمد على أكثر من جانب من جوانب الحياة، مثل: (توقع الحياة عند الميلاد، معدل الوفيات عند الأطفال، معرفة القراءة والكتابة). إن هذا المعيار يهتم بالنتائج دون أن يتعرف إلى الجهود المبذولة لتحقيقها، كما أنه لا يأخذ في اعتباره مستويات الدخل والقدرة على الشراء.

ج- **معياري دليل التنمية البشرية:** فقد نجح برنامج الأمم المتحدة عام 1990 في الوصول إلى معيار جديد عرف بدليل التنمية البشرية أو معيار التقدم البشري، وهو معيار مركب كذلك مثل معياري نوعية الحياة المادية، حيث يحاول الربط بين مفردات معياري نوعية الحياة المادية والناتج القومي المعدل بالقوة الشرائية مثل: (توقع الحياة عند الميلاد، معرفة التحصيل العلمي، معرفة القراءة والكتابة ومتوسط عدد سنوات الدراسة في المؤسسات التعليمية، متوسط نصيب الفرد من الدخل المعدل بالقوة الشرائية).

3. **المؤشرات الهيكلية:** اتجهت الدول المتقدمة إلى التصنيع من أجل توسيع قاعدة انتاجها وتنويعه، بالإضافة إلى تحقيق زيادة في الدخل ورفع مستويات المعيشة، بحيث كانت الدول النامية تمثل سوقاً لتصريف منتجات الدول المتقدمة من السلع المصنعة ومصدراً للمواد الأولية، ومن بين المؤشرات الهيكلية المستخدمة في قياس التنمية نذكر ما يلي:<sup>2</sup>

- أ- الأهمية النسبية للإنتاج الصناعي إلى إجمالي الناتج المحلي.
- ب- الأهمية النسبية للصادرات من السلع الصناعية إلى إجمالي الصادرات.
- ت- نسبة العمالة في القطاع الصناعي إلى إجمالي العمالة.

### المطلب الثاني: مبادئ التنمية المحلية ومقوماتها

إن التنمية المحلية ليست مجرد شعارات بل هي مجموعة من الحاجات والتي تحتاج إلى حلول واقعية، وبالتالي لا بد من توافر بعض العوامل الهامة من أجل إنجازها، وعلى هذا الأساس تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين سيختص الفرع الأول بمبادئ التنمية المحلية، في حين سيختص الفرع الثاني بدراسة مقومات التنمية المحلية.

<sup>1</sup> ابن الطاهر حسين، المرجع السابق، ص. 458.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص. 459.

## الفرع الأول مبادئ التنمية المحلية:

تعتبر عملية التنمية المحلية عملية تغيير حضاري مقصودة ومخطط لها، وهي تقوم على مجموعة من المبادئ، تتمثل هذه المبادئ في الآتي:<sup>1</sup>

**1. مبدأ الشمول:** ويعني ضرورة تناول قضية التنمية من جميع جوانبها الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، كما يعني الشمول أيضا أن تشمل التنمية كل قطاعات المجتمع الجغرافية والسكانية بحيث تغطي المشروعات والبرامج كل المجتمع قدر الإمكان، من أجل تحقيق العدالة وتكافؤ الفرص وارضاء المواطنين.

**2. مبدأ التكامل:** ويعني هذا المبدأ التكامل بين الريف والحضر، أي أنه لا يمكن اجراء تنمية ريفية دون تنمية حضرية والعكس، حيث توجد هناك علاقة عضوية بين الريف والحضر، ويعني كذلك التكامل بين الجوانب المادية والبشرية، فالتنمية ما هي الا احداث تغيير مرسوم في المجتمع، وهذا التغيير له جوانب مادية وأخرى غير مادية، حيث يكون التغيير متوازنا في كلا الجانبين المادي وغير المادي.

**3. مبدأ التوازن:** ويعني الاهتمام بجوانب التنمية حسب حاجة المجتمع، فلكل مجتمع احتياجات تفرز وزنا خاصا لكل جانب منها، ففي المجتمعات الفقيرة مثلا تحتل قضايا التنمية الاقتصادية فيها وزنا أكبر على ما عداها من القضايا والاهتمامات، مما يجعل تنمية الموارد الإنتاجية هي الأساس المستهدف من التنمية، أما القضايا الأخرى فهي بمثابة فروع منها.

**4. مبدأ التنسيق:** إن هذا المبدأ يهدف إلى توفير جو مناسب يسمح بتعاون جميع الأجهزة القائمة على خدمة المجتمع، وتظافر جهودها وتكاملها بما يمنح ازدواج الخدمة أو تضاربها، لأن ذلك يؤدي الى تضییع الجهود وزيادة التكاليف، وعليه فانه تبذل محاولات عديدة لإعمال مبدأ التنسيق بهدف القضاء على هذه النقائص والتقليل من آثارها.

كما يضيف الباحث **رشاد احمد عبد اللطيف** مبادئ أخرى تتمثل في:<sup>2</sup>

**1.** أن تستهدف مشروعات التنمية المحلية احداث تغيير في الاتجاهات واشباع الحاجات، بحيث أن اثارة وعي الناس واحساسهم بأن التحسن في أحوالهم ناتج عن جهودهم، وأن عليهم أن ينتظروا المزيد من التحسن طالما أنهم يتزودون بالمعرفة ويقفون على الجديد من الوسائل والأفكار، كما أن اشباع الحاجات واكساب الأهالي أسلوب التفكير المناسب والتخطيط العلمي وتنفيذ المشروعات.

**2.** ضرورة مساهمة الأهالي في شؤون مجتمعهم والعمل على تنشيط أجهزة الحكم المحلي القائمة، من خلال الاستفادة من الجمعيات الأهلية، المدارس، المراكز الاجتماعية في الريف، النوادي، والعمل على إيجاد مجلس يضم كل هذه المؤسسات ويتفاعل مع المجتمع سواء كان ريفيا أو حضريا.

**3.** تدريب القادة المحليين للقيام بدورهم، من أجل معرفة كيفية التعامل مع الناس وتفهم مشاكلهم، واكتساب المهارات الأساسية في إدارة الجلسات.

<sup>1</sup> رحمانى موسى والسبتي وسيلة، "تمويل التنمية المحلية المستدامة من منظور إسلامي" في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 23 (نوفمبر 2011)، ص. 296.

<sup>2</sup> رشاد أحمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 227. 229.

4. ضرورة مساعدة الجهات الحكومية في العمل التنموي، فلا ينبغي لها أن تقف جهودها على مجرد التشجيع وحث الأهالي على العمل، بل عليها تقديم المساعدات الفنية لقيام هذه البرامج على نحو يدعم سياسة الدولة في أحداث التنمية.
5. وضع سياسة ثابتة ونظام اداري خاص، اذ يضم هذا الجهاز ممثلين عن الهيئات والوزارات المعنية ويكون هدف هذا الجهاز هو وضع السياسة العامة وتنسيق الجهود الأهلية والحكومية والقيام بأبحاث في مجال التنمية.
6. ضرورة الاستعانة بالمؤسسات الأهلية في برامج ومشروعات التنمية سواء على المستوى المحلي أو القومي، فالحكومة عليها أن تشجع تضافر الجهود الأهلية على المستوى المحلي وتنسيق الأعمال مع المؤسسات الأهلية وبعضها لضمان العمل المشترك في مجالات التنمية.
7. أن تسير التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي في خطوط متوازية مع المستوى القومي، فالمجتمعات المحلية لا يمكنها حل مشاكلها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في معزل عن الدولة، بحيث أنها تعتمد عدة أمور على ما جاورها من المجتمعات وعلى المنطقة والمحافظه والدولة، فالتعاون المتبادل بين هذه الأجزاء هام بالنسبة للتنمية، وكذلك بالنسبة للدولة، فالكثير من المشاكل لا يمكن حلها الا ببرامج شاملة على المستوى القومي مثل: اصلاح الأراضي، البطالة، نقل التكنولوجيا، استخدام الطاقة الكهربائية، الصرف الصحي، الانارة...وغيرها.

### الفرع الثاني مقومات التنمية المحلية:

يقوم مفهوم التنمية المحلية على مشاركة السكان في جميع الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم وتوفير مختلف الخدمات ومشروعات التنمية المحلية بأسلوب يشجع على الاعتماد على النفس وعلى التشاركية في اتخاذ القرارات، وتتمثل مقومات التنمية المحلية فيما يلي:

1. **المقومات المالية:** إذ بعد المال عاملا أساسيا في عملية التنمية المحلية، فنجاح الهيئات المحلية في أداء واجبها من ناحية وتوفير الخدمات للمواطنين يتوقف الى حد كبير على حجم مواردها المالية، فكلما زادت الموارد المالية التي تخص الجماعات المحلية كلما أمكنها ذلك من ممارسة اختصاصاتها على الوجه الأكمل معتمدة في ذلك على نفسها دون اللجوء الى الحكومة المركزية للحصول على الإعانات المالية، ويتطلب تسيير هذه الموارد وجود إدارة مالية على المستوى المحلي تتولى تنظيم حركة الأموال من خلال التخطيط المالي الجيد بالإضافة الى الرقابة المالية المستمرة. كذلك ضرورة توفر نظام محاسبي كفاء وتنظيم رشيد للمعلومات، وتحليل مالي سليم وموازنة محلية أو قيم مالية دقيقة.
2. **المقومات البشرية:** إن من أهم العناصر في العملية الإنتاجية وفي نجاح التنمية المحلية هو العنصر البشري، حيث أن هذا الأخير هو الذي يفكر في كيفية استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام، كما أنه يدير التمويل اللازم لإقامة المشروعات ويقوم بتنفيذ هذه المشروعات ومتابعتها وإعادة النظر فيما يقابله من مشكلات، وكذا وضع الحلول المناسبة لها في الوقت المناسب. يمكن النظر لدور العنصر البشري في التنمية المحلية من خلال زاويتين هما:

- **الأولى:** وهي أن العنصر البشري هو غاية التنمية، فهدف التنمية هو الانسان.

- **الثانية:** إن العنصر البشري هو وسيلة لتحقيق التنمية.

إذن فمن أهداف التنمية المحلية هو تنمية الموارد البشرية من مختلف الجوانب (الاجتماعية، الاقتصادية، الثقافية، السياسية...)، فالإنسان لديه طاقات وقدرات ذهنية وجسدية تفوق كثيرا ما تم استغلاله فعلا في مواقع العمل المختلفة، وأن الاستفادة القصوى من تلك الطاقة والقوة هي المصدر الحقيقي لتحقيق إنجازات التنمية المحلية.

**3. المقومات التنظيمية:** إن المقومات التنظيمية تتمثل في وجود نظام للإدارة المحلية الى جوار الإدارة المركزية مهمته إدارة المرافق المحلية وتنظيم الشؤون المحلية. حيث يقوم نظام الإدارة المحلية هذا على مبدئين أساسيين هما:<sup>1</sup>

- **مبدأ الديمقراطية:** اذ تفتح الإدارة المحلية الباب أمام المشاركة الشعبية في شؤون الحكم على المستوى المحلي وتدفعه للاهتمام بالشؤون العامة، بحيث أنه كلما استعانت السلطة المركزية بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشرا على الديمقراطية.
- **مبدأ اللامركزية:** أي أن تستند مسألة الفصل في بعض الأمور الى هيئات مستقلة عن الهيئات المركزية.

### المطلب الثالث: النظريات المفسرة للتنمية المحلية ومراحلها الأساسية

اكتسبت التنمية المحلية أهمية كبيرة كونها وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة على مستوى الدولة، ولذلك تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين سنتناول النظريات المفسرة للتنمية المحلية في الفرع الأول والمراحل الأساسية لعملية التنمية المحلية في الفرع الثاني.

#### الفرع الأول: النظريات المفسرة للتنمية المحلية

لقد شغل مفهوم التنمية المحلية أذهان الكثير من الباحثين المهتمين بالنواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وقد ظهرت عدة نظريات تناولت موضوع التنمية المحلية سيتم التطرق إلى أبرزها وهي كالتالي:

**1. نظرية أقطاب النمو:** ويمثلها كل من "فرانسوا بيرو"، "بودفيل"، "هيرشمان"، وغيرهم. ظهرت هذه النظرية في الستينيات، وقد ألهمت الحكومات في تلك الفترة محاولة منهم الى تعمير الأرياف والقضاء على الفوارق التي تميز المدينة عن الريف. حيث تقوم هذه النظرية على أساس القضاء المتعدد الأقطاب، من خلال تقسيم البلد (القضاء) الى اقطاب كبيرة غير متجانسة سيؤدي بالضرورة الى البحث عن كيفية تطوير كل قطب حسب خصوصيته ومن ثم سيؤدي في النهاية إلى تنمية الدولة ككل.

**2. نظرية القاعدة الاقتصادية:** وتعتمد هذه النظرية على فكرة الصادرات كأساس لتنمية المناطق، فحسب هذه النظرية فان مستوى الإنتاج والتشغيل لأي منطقة يعتمد على مدى قدرتها على التصدير، والذي يتحدد بدوره بحسب الطلب الخارجي. وتقوم هذه النظرية بتقسيم الأنشطة الاقتصادية داخل المنطقة إلى:<sup>2</sup>

- **نشاطات قاعدية:** وهي النشاطات التي تغطي القطاعات المصدرة والتي تساهم في خلق مناصب شغل وجلب مداخيل من الخارج مثل قطاع السياحة.

1 خنفري خيضر، المرجع السابق، ص.27.

2 نفس المرجع، ص.13. 16

- **نشاطات داخلية:** وهي الأنشطة الموجهة لتلبية الحاجيات الداخلية للمنطقة، والتكامل بين هذه الأنشطة يساهم في تطوير المنطقة ومن ثم تطوير البلد ككل.
3. **نظرية التنمية من تحت:** ظهرت هذه النظرية في بداية السبعينيات، حيث تميزت هذه الفترة بعدة تحولات مست الاقتصاد العالمي، أهمها ارتفاع أسعار البترول وتكاليف النقل وانخفاض المالية العمومية، مما ساهم في طرح أفكار للبحث عن تنمية تنطلق من الأسفل نحو الأعلى، خاصة بعد التحولات التي مست المجتمعات واهتمامها أكثر بالجوانب الاجتماعية والبيئية، ومطالبة المجتمعات المحلية بمساهمة أكبر في القرارات التي تمس حياتهم. اذن تركز هذه النظرية على فكرة تنظيم الاقتصاد من طرف أعضاء المجموعات المحلية لصالحها.
4. **نظرية المقاطعة الصناعية:** إن بدايات هذه النظرية تعود الى أعمال "ألفريد مارشال" (1890)، فقد كان أول من تحدث عن التجمعات التي تنشأ من تركز مجموعة من المؤسسات تنشط في نفس المجال في منطقة واحدة، والتي أطلق عليها اسم المقاطعة الصناعية. وقد تم تطوير هذه الأفكار على يد الإيطالي "بيكاتيني" (1979) خاصة في منطقة الوسط الشمالي بإيطاليا. فتؤكد هذه النظرية على أن تركز مجموعة من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في منطقة واحدة سوف يعود عليها بالنفع من خلال تخفيض تكلفة النقل سواء عند الشراء أو البيع، الاستفادة من يد عاملة مؤهلة وقريبة، تسهيل تحويل المعارف والمعلومات بين المؤسسات.
5. **نظرية الوسط المجدد:** ظهرت هذه النظرية إثر بحث قام به مجموعة من الباحثين الأوروبيين يرأسهم "فيليب ايدلو" حول الوسط المجدد، وتعتبر هذه النظرية أن الإقليم هو الوسط المجدد والمنشئ لكل الأنشطة، ويرى روادها أن التنمية المحلية هي نتاج تطور متسلسل ومتجدد على إقليم معين، فالتنمية لا يمكن أن تحدث الا بوجود وسط (الإقليم)، والذي يحوي عناصر وعوامل قادرة على استيعاب مختلف المعارف والتأقلم مع مختلف المتغيرات، وهذا من خلال التراكمات التاريخية التي توجد داخل الوسط. فالوسط حسب هذه النظرية هو المكان الأفضل للتطور واحداث التنمية.

## الفرع الثاني: مراحل التنمية المحلية

يرى الباحث أحمد عبد اللطيف أن عملية التنمية المحلية تمر بعدة مراحل وهي كالتالي:<sup>1</sup>

1. **مرحلة البدء:** تتسم هذه المرحلة بشك المجتمع المحلي في مقدرته على حل مشكلاته وتحقيق أهدافه، اذ يرى أن الجهة الوحيدة القادرة على حل المشكلات هي "الحكومة"، وأنه لا قوة له في دفع عملية التنمية، وبالتالي تتدخل الخدمة الاجتماعية للتأثير على أفراد المجتمع المحلي واذكاء الثقة لديهم بقدرتهم على التغيير والوصول الى أهدافهم، وكذا توضيح المضار التي سوف تنجم نتيجة عدم الاعتماد على النفس في حل المشكلات.
2. **مرحلة الانطلاق:** وفيها يشعر أفراد بأنه يمكنهم تغيير بعض الأوضاع والقيام بالمسؤوليات المسندة إليهم وتحقيق حدة مقاومتهم للتغيير، وان تم هذا الشعور ببطء الا أنه لا يتراجع ويسير قدما نحو تحقيق الهدف وتقوم الخدمة الاجتماعية في هذه المرحلة بإيضاح نواحي التقدم التي أحرزها المجتمع، بث روح الثقة بين أفراد المجتمع، وكذا مواجهة أي معوقات مضادة قد تؤدي الى خفض الروح المعنوية ومواجهة الشائعات التي قد تحد من قدرة المجتمع على مواجهة المشكلات.

<sup>1</sup> رشاد أحمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص ص. 16. 19.

3. مرحلة الاستقرار النسبي والشعور بقيمة الإنجاز: في هذه المرحلة يصل أفراد المجتمع إلى تحقيق الأهداف التي تحركوا من أجلها، ثم يسعون نحو تحقيق أهداف أخرى، وكلما تحقق هدف كلما شعروا بالقوة والقدرة على الإنجاز، وما يميز هذه المرحلة ارتفاع معدل الثقة بالنفس لدى الأهالي، تكامل الجهود الأهلية والحكومية، القدرة على ترتيب الاحتياجات حسب أهميتها، التحرك في ضوء الموارد المتاحة داخليا وخارجيا، المغالاة في الثقة بالنفس، بدأ الهبوط التدريجي لقوة المجتمع اذا لم يجد التوجيه المناسب، وبالتالي ففي هذه المرحلة على الخدمة الاجتماعية أن تساهم بـ:

- حث المجتمع على الاستمرار في عمليات التنمية ويتم ذلك بالاستفادة من المهارات والقدرات المتوفرة لديهم.
- اكتشاف القيادات الجديدة وتوجيه المسؤولين نحو اعداد برامج تدريبية تناسبهم.
- مواجهة أي مشكلات قد تؤثر على حماس المواطنين (كالتشكيك في قدرة المجتمع على حل مشاكله).

4. مرحلة الهبوط التدريجي: وفيها يشعر المجتمع أنه قد وصل الى أكبر قدر من المنفعة، مما قد يولد لديه نوعا من الملل والارهاق نتيجة استنفاد قدر كبير من الجهد للوصول الى تحقيق تلك الأهداف، وشعوره أن العائد من التنمية لا يساوي الجهد المبذول، وقد يتعرض المجتمع الى بعض المشكلات (كارثة، حرب، أمراض، نزاع بين الأهالي أنفسهم...) مما قد يحول دون تحقيق الأهداف المرجوة. وفي هذه المرحلة على الخدمة الاجتماعية أن تقوم بتعريف أهم المشكلات التي يعاني منها المجتمع سواء ما يتعلق بالأفراد أو المؤسسات الحكومية أو المؤسسات الأهلية، ومن ثم وضع الآليات من أجل تفعيل الجهود المبذولة لاستمرارية عملية التنمية.

#### المطلب الرابع: مجالات التنمية المحلية والمعوقات التي تحول دون تحقيقها

إن التنمية المحلية عملية يمكن بواسطتها تحقيق التعاون الفعال بين المجهود الشعبي والحكومي، من أجل الارتقاء بمستوى التجمعات والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا، وفي هذا المطلب من البحث سنتطرق إلى مجالات التنمية المحلية في الفرع الأول ثم المعوقات التي تحول دون تحقيقها في الفرع الثاني.

#### الفرع الأول: مجالات التنمية المحلية

تتسع مجالات ونطاق التنمية المحلية كتخصص ليصل إلى معظم العلوم الإنسانية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية، بحيث تم طرح التنمية المحلية كمفهوم له روابط قوية مما أدى إلى بروز عدة مجالات تنموية، نذكر منها ما يلي:

1. التنمية الاقتصادية: ويقصد بها عملية تحسين وتنظيم استغلال الموارد المادية والبشرية المتاحة بهدف زيادة الإنتاج الكلي من السلع والخدمات بمعدل أسرع من معدل الزيادة في السكان، بهدف تحقيق زيادة متوسطة في دخل الفرد الحقيقي. فغايتها هي رفاهية الانسان ماديا عن طريق تحسين دخل الفرد وتحسين مستواه المعيشي. كما أنها تهدف أساسا إلى وضع مخططات لتطوير الوضعية الاقتصادية للمجموعة المحلية سواء في الجانب الصناعي أو الزراعي وحتى المنشآت القاعدية بما يسمح لاحقا بتوازن يمكنها من توفير منتجات اقتصادية تلبي حاجات أفرادها.

1 خنفرى خيضر، المرجع السابق، ص. 20.

2. **التنمية الاجتماعية:** ظهرت التنمية الاجتماعية لأول مرة وبطريقة علمية ورسمية في هيئة الأمم المتحدة سنة 1950 فقد لفتت الخطة الخماسية للحكومة الهندية الأنظار إليها بأساليبها وأهدافها سنة 1951، ومنذ سنة 1955 بدأ الاهتمام الأممي بالتنمية الاجتماعية عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي.<sup>1</sup>

إن جوهر هذا المفهوم هو العنصر الإنساني للتركيز على قواعد مشاركة الفرد في التفكير واعداد وتنفيذ البرامج الرامية للنهوض به، وخلق الثقة في فعالية برامج التنمية الاجتماعية والتي تنحصر أساسا في الخدمات العامة والخدمات الاجتماعية مثل: الصحة، التعليم، الإسكان، الضمان الاجتماعي، والتي يمكن جمعها في عملية الاستثمار في الموارد البشرية. وترتبط التنمية الاجتماعية بالتنمية الاقتصادية بحيث أنه لا يمكن أن تحدث تنمية اقتصادية دون تغيير اجتماعي، كما أنه لا يمكن أن تحدث تنمية اجتماعية دون تنمية اقتصادية.<sup>2</sup>

3. **التنمية السياسية:** وتهدف إلى تنمية النظام الساسي القائم في دولة ما على اعتبار أن التنمية السياسية تمثل استجابة النظام السياسي للتغيرات في البيئة المجتمعية والدولية، ولاسيما استجابة النظام لتحديات بناء الدولة والأمة والمشاركة وتوزيع الأدوار. فلا تكون التنمية السياسية الا من خلال تحقيق استقرار النظام السياسي، هذا الأخير الذي لا يتم الا إذا توافر فيه الشكل أو الأخذ بأشكال المشاركة الشعبية الجماهيرية والمتمثلة في حق المواطنين في اختيار من يمثلونهم لتولي السلطة، كاختيار النخب الحاكمة أو اختيار أعضاء البرلمان والمجالس التشريعية أو المحلية، ويلعب المواطن دورا كبيرا في دعم مسيرة التنمية السياسية من خلال المشاركة السياسية.

4. **التنمية الإدارية:** وترتبط بتواجد قيادة إدارية فعالة لها القدرة على بث روح النشاط الحيوي في جوانب التنظيم ومستوياته، كما يغرس في الأفراد العاملين بالمنظمة روح التكامل والاحساس بأنهم جماعة واحدة ومترابطة تسعى الى تحقيق الأهداف والتطلع الى المزيد من العطاء والإنجازات. ويرتبط مفهوم التنمية الإدارية بتنمية وتطوير القدرات البشرية في الإدارة لتحقيق عنصر الكفاءة والفعالية في المؤسسات الإدارية العلمية وزيادة مهاراتها وقدراتها على استخدام هذه الطرق لحل مشاكلها ورفع مستوى أداءها وتطوير سلوكها.

5. **التنمية الثقافية:** حيث تعتمد التنمية الثقافية على تزايد عدد العلماء والمتقنين والباحثين والمفكرين وعدد الطلبة في الجامعات، وبالتالي فالتنمية الثقافية هي أساس في ظهور تنمية اقتصادية واجتماعية، فكلما ارتفع المستوى التعليمي وحجم الوعي ونسبة البحث العلمي في المجتمع كلما أدى ذلك الى تزايد حظوظ نجاح التنمية الشاملة.<sup>3</sup>

## الفرع الثاني: معوقات التنمية المحلية

تواجه التنمية المحلية العديد من المشاكل يمكن ابرازها فيما يلي:<sup>4</sup>

1. **غياب المفهوم القومي للأهداف:** حيث تبين أن الجهود كانت مجرد انجاز أهداف بعض المهام التي تتصل بعلاج بعض المشكلات اليومية الملحة والتي لا ينتج عنها اشباع للأحداث القومية.
2. **اهمال مفهوم العملية في التنمية المحلية:** ويقصد بالعملية أنها الجهود المنظمة من أجل احداث التغيير، فالملاحظ أنه ما أن يتم انجاز مهمة معينة فإنه يفسر على أن المشروع قد اكتمل في حين

1 مجموعة من الباحثين، التحولات السياسية واشكالية التنمية، المرجع السابق، ص. 226.

2 خنفرى خيضر، المرجع السابق، ص ص. 21، 22.

3 مجموعة من الباحثين، التحولات السياسية واشكالية التنمية، المرجع السابق، ص. 227.

4 رشاد أحمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص ص. 185، 191.

أنه في الحقيقة يكون من المشروعات المستمرة أو الدائمة، ونظرا لعدم التركيز على رفع كفاءة المجتمع وعدم تحقيق الحكم الذاتي فان كل ما تم احداثه من التغيرات سوف يتلاشى بمجرد مغادرة أخصائي التغيير وكذلك لعدم تفهم المجتمع لطبيعة هذا التغيير.

**3. ضعف المشاركة الشعبية:** فاللامبالاة والعزلة والرضا بالأمر الواقع من السمات الشائعة للمجتمعات التي تعيش مرحلة ما بعد التصنيع والتي أصبحت قدرتها الذاتية غير قادرة على اتخاذ القرار ولا يدركها الفرد العادي في هذه المجتمعات. وقد أشار Grosser إلى أن الدراسات أكدت تشاؤم الفقراء فيما يتعلق باحتمالات تغيير بيئاتهم، نتيجة لقرون من الإحباط والإهمال وعدم تقدير المسؤولية لاحتياجاتهم الأساسية التقدير المناسب.

**4. البيروقراطية:** ان هذه المشكلة تتطلب دراسة من جانب أخصائي تنظيم المجتمع لمواجهة أسبابها والحد من أثارها الضارة على المجتمع المحلي، ويتطلب ذلك الكثير من الوقت والجهد لدراسة هذه المشكلة من أجل أن تتمكن عمليات التنمية أن تسير بالسرعة المناسبة وتحقق الأهداف المرجوة منها.

**5. المثالية في تحقيق الأهداف:** فنجد أن بعض القادة الشعبيين المتحمسين للتنمية، يحولون ميدان العمل في التنمية المحلية الى ساحة لممارسة تخيلاتهم المثالية بعيدا عن الواقع.

**6. عدم التشخيص السليم لمشكلات المجتمع:** فالتشخيص غير الصحيح أو غير الدقيق يؤدي الى نتائج تؤثر سلبا على أفراد المجتمع. وعليه لا بد أن تكون الدراسة العلمية للمجتمع وتشخيص مشكلاته متضمنة كافة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية وغيرها قبل أن توضع أي استراتيجيات للتدخل العملي.

**7. التركيز على الجوانب النفسية في التنمية:** فبرامج التنمية المحلية تستهدف احداث تغييرات في سيكولوجية الناس دون تغيير حقيقي في العلاقات الاجتماعية/الاقتصادية، اذن الاستغراق في العوامل المتصلة بالشخصية هو أحد المعوقات الأساسية التي تحول بين التنمية المحلية وبين الهدف الأساسي بأن تكون التنمية المحلية أداة فعالة لتحقيق التغيير المؤسسي الواسع النطاق التي تعتمد على كافة المقومات (الاجتماعية والاقتصادية والثقافية) وليس السيكولوجية فقط.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> رشاد أحمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص ص. 185، 191.

### خلاصة واستنتاجات

إن أهم ما خلصت إليه الباحثة في دراستها في الفصل الأول ما يلي:

✓ تعرف الإدارة المحلية على أنها توزيع للوظيفة الإدارية فيما بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تعمل تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها. ثم تطرقنا إلى التفرقة بينها وبين المفاهيم المشابهة لها كنظام الحكم المحلي ونظام عدم التركيز الإداري ونظام اللامركزية الإدارية المرفقية.

✓ هناك علاقة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية وتتمثل في رقابة الحكومة المركزية على الهيئات المحلية، أو ما يسمى بنظام الوصاية، أو الرقابة الوصائية، وتتمثل المقومات الأساسية للإدارة المحلية في وجود وحدات إدارية مستقلة تمثل مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية، قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية، خضوع الجماعات المحلية فيما تباشره من اختصاصات لرقابة السلطة المركزية، بالإضافة إلى أسباب نشأتها والتي تنوعت بين سياسية، اقتصادية، اجتماعية وإدارية. ثم تطرقنا إلى الإدارة المحلية في القانون الإداري الجزائري منذ ظهورها إلى القانون البلدي رقم 10/11 والقانون الولائي رقم 07/12.

✓ يعرف التخطيط على أنه حلقة الوصل الضرورية بين الحاضر والمستقبل والتي تزيد من احتمالات تحقيق النتائج المرغوبة، تعرفنا على مراحل تطوره حيث استخدم التخطيط في مختلف العصور التاريخية وفي معظم جوانب الحياة، خاصة الجانب العسكري وذلك دون أي نوع من التأطير لمفهومه وفعاليته ومقوماته، واستمر على ذلك الوضع إلى أن ظهرت فكرة التخطيط الاقتصادي في مطلع القرن العشرين، أما عن أنواع التخطيط فقد اختلفت وفقا لعدة معايير منها معيار المجال الجغرافي، معيار المدى الزمني، معيار مضمون التخطيط، معيار الشمولية في التخطيط، معيار الهرمية في التخطيط.

✓ أما عن مفهوم الاستراتيجية فهي عبارة عن ظاهرة معقدة ومتعددة الوجوه وبالتالي تعددت معانيها ودلالاتها في إدارة الأعمال، ويرجع ذلك إلى اختلاف تصورات واقتراحات ومنطلقات الباحثين، كما أن هذا التعدد يرجع إلى مختلف التطورات التاريخية التي مر بها الفكر الإداري، وتتميز الاستراتيجية بالشمولية، الالتزام، المرونة والديناميكية.

✓ إن الاستراتيجيات تتفاوت في مستوياتها من حيث مدى شمولها لاهتمامات المنظمة ككل، أو في انحصارها في اهتمامات قطاعات محددة في المنظمة فهناك استراتيجيات المنظمة، استراتيجيات الأعمال والاستراتيجيات الوظيفية، وبالنسبة لمداخل اعداد الاستراتيجية فإنها تتمثل في: مدخل كبير الاستراتيجيين، مدخل التفويض للأخرين، المدخل التعاوني ومدخل المبادرة الذاتية.

✓ يعبر التخطيط الاستراتيجي عن النظرة الشمولية للمنظمة بما يمكن من أخذ صورة حقيقية عن واقعها الحالي والمنظور من خلال عملية تحليل الظروف البيئية الداخلية والخارجية للمنظمة، وذلك من أجل وضع الإستراتيجية المناسبة لتحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية.

✓ كما يعد التخطيط الاستراتيجي الوسيلة المنهجية لتقليل درجة عدم التأكد والمخاطر المرتبطة بالمتغيرات الخارجية عن إرادة المنظمة وكذا التعرف على الفرص والتهديدات التي تواجهها، وعليه فإنه من خلال التخطيط الاستراتيجي تتمكن المنظمة من التعرف على حقيقة إمكاناتها الداخلية وكذا نقاط قوتها للاستفادة منها، ونقاط ضعفها لمعالجتها.

- ✓ تم تحديد الفرق بين كل من التخطيط الاستراتيجي والمفاهيم المشابهة له كالتخطيط طويل المدى والتخطيط التكتيكي والإدارة الاستراتيجية، وبالنسبة لمسؤولية التخطيط الاستراتيجي فإن الإدارة العليا تقوم بإدارة عملية التخطيط الاستراتيجي وتشجع وتدعم العاملين على ممارسته بالأسلوب الصحيح. كما أنه بإمكان الإدارة العليا تحديد خطتها الإستراتيجية عن طريق طلبها من وحدات الأعمال والقطاعات الوظيفية إعداد خطة إستراتيجية فرعية لكل منها.
- ✓ إن العملية التخطيطية تجري في إطار منهج علمي وفي ظل ثلاث مستويات للتدرج الهرمي للتخطيط وهي: التخطيط الاستراتيجي، التخطيط التكتيكي والتخطيط التشغيلي، وتتم عملية التخطيط الاستراتيجي بصياغة وتحديد رسالة المنظمة، على أثرها تحديد الأهداف الإستراتيجية، ومن ثم تحليل البيئتين: الداخلية للتعرف على نقاط القوة والضعف، والخارجية لاستكشاف الفرص والتهديدات والوصول إلى مرحلة تحديد البدائل الإستراتيجية وتقييمها واختيار البديل الأمثل منها.
- ✓ يعتبر التخطيط في الإدارة المحلية ضرورة من الضرورات والتي لا يتم الاستغناء عنها، من أجل النهوض بحياة المجتمعات في عصرنا الحاضر والقضاء على المشكلات التي تعوق مسيرتها التنموية، على اعتبار أنه أسلوب جديد يساعدها في الكشف عن امكانياتها الحقيقية وكيفية التغلب على التهديدات التي تواجهها.
- ✓ تعرف التنمية على أنها عملية التغيير التي يقوم بها الانسان للانتقال من مجتمع تقليدي زراعي إلى مجتمع متقدم صناعيا، أو الانتقال من حالة إلى حالة أفضل منها بما يتفق مع احتياجاته الاقتصادية والاجتماعية والفكرية، وذلك بالاستثمار الأمثل للموارد الطبيعية والبشرية.
- ✓ برز مفهوم التنمية بداية في علم الاقتصاد، فقد استخدم للدلالة على عملية احداث مجموعة من التغييرات الجذرية في مجتمع معين، من أجل اكسابه القدرة على التطور الذاتي المستمر بمعدل يضمن التحسن المتزايد في نوعية الحياة لكل أفراد، أي زيادة قدرة المجتمع على الاستجابة للحاجات الأساسية والحاجات المتزايدة لأعضائه، بالصورة التي تكفل زيادة درجات اشباع تلك الحاجات عن طريق الترشيح المستمر لاستغلال الموارد الاقتصادية المتاحة، وكذا حسن توزيع عائد ذلك الاستغلال.
- ✓ تعرف التنمية المحلية على أنها مجموعة العمليات والأنشطة المخططة التي تهدف إلى تحسين مستوى الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... الخ في المجتمع المحلي، والتي تقوم على أساس اشراك أفراد المحليين وتوحيد جهودهم مع الجهود الحكومية بالاعتماد قدر الإمكان على الموارد الطبيعية والطاقات البشرية المتوفرة محليا، في إطار متكامل ومتناسق مع الإستراتيجية العامة للتنمية الوطنية الشاملة، ولها عدة مؤشرات منها المؤشرات الاقتصادية، المؤشرات الاجتماعية والهيكلية، وقد تنوعت مقوماتها بين مقومات مالية، بشرية وتنظيمية، أما بالنسبة لنظريات التنمية المحلية فقد تمثلت في: نظرية أقطاب النمو، نظرية القاعدة الاقتصادية، نظرية التنمية من تحت، نظرية المقاطعة الصناعية، نظرية الوسط المجدد.
- ✓ تنوعت مجالات التنمية المحلية فهناك التنمية الاقتصادية، التنمية الاجتماعية، التنمية السياسية، التنمية الإدارية والتنمية الثقافية، أما المعوقات التي تحول دون تحقيقها فتتلخص في غياب المفهوم القومي للأهداف، اهمال مفهوم العملية في التنمية المحلية، ضعف المشاركة الشعبية، البيروقراطية، المثالية في تحقيق الأهداف، عدم التشخيص السليم لمشكلات المجتمع، التركيز على الجوانب النفسية في التنمية.

# الفصل الثاني

## الفصل الثاني: علاقة التخطيط الاستراتيجي المحلي بالتنمية المحلية (نماذج مختارة)

### المبحث الأول: الدور التنموي للإدارة المحلية على المستوى المحلي

المطلب الأول: تحقيق التنمية على المستوى المحلي في المجال السياسي والإداري

المطلب الثاني: تحقيق التنمية على المستوى المحلي في المجال الاقتصادي والاجتماعي

المطلب الثالث: تحقيق التنمية على المستوى المحلي في مجال الإسكان وحماية البيئة

### المبحث الثاني: مجالات التخطيط الاستراتيجي المحلي وشروط نجاحه

المطلب الأول: مجالات التخطيط الاستراتيجي على المستوى المحلي

المطلب الثاني: العوامل الخارجية المؤثرة على التخطيط في الإدارة المحلية

المطلب الثالث: شروط نجاح التخطيط الاستراتيجي على المستوى المحلي

### المبحث الثالث: دور التخطيط الاستراتيجي المحلي في تحقيق التنمية المحلية

المطلب الأول: مراحل عملية التخطيط الاستراتيجي للتنمية المحلية

المطلب الثاني: دور الشراكة المحلية والعالمية في تحقيق التنمية المحلية الشاملة

المطلب الثالث: التوجهات التنموية للإدارة المحلية باستخدام آلية التخطيط الاستراتيجي

### المبحث الرابع: تجارب دولية في التخطيط الاستراتيجي المحلي

المطلب الأول: التخطيط الاستراتيجي المحلي في المملكة المغربية

المطلب الثاني: التخطيط الاستراتيجي المحلي في جمهورية مصر العربية

المطلب الثالث: الدروس المستخلصة من تجربتي المغرب ومصر في التخطيط الاستراتيجي المحلي

**خلاصة واستنتاجات**

## الفصل الثاني: علاقة التخطيط الاستراتيجي المحلي بالتنمية المحلية (نماذج مختارة)

إن ازدياد الأعباء والواجبات التي تقوم بها الأجهزة المركزية ألزم الإدارة المحلية مواكبة التطور، إذ عليها ألا تكتفي بتقديم الخدمات الأساسية وأعمال الجباية فحسب، بل عليها المساهمة في تحقيق التنمية على المستوى المحلي بما تقدمه من خدمات وبرامج وأنشطة ومشاريع إنتاجية الى جانب ما تقوم به الأجهزة المركزية.

وبالتالي فقد تم تقسيم الفصل الثاني من الدراسة إلى أربعة مباحث حيث سيتم تناول الدور التنموي للإدارة المحلية على المستوى المحلي في المبحث الأول فالإدارة المحلية تختص بوجه عام بجميع المسائل ذات الأهمية المحلية وتشمل مختلف الخدمات الاجتماعية والتعليمية والصحية والوقائية والثقافية والعمرائية والمرافق العامة وعليه فقد تم التفصيل في هذا المبحث عن: تحقيق التنمية على المستوى المحلي في كل من المجالات التالية: المجال السياسي والإداري، المجال الاقتصادي والاجتماعي، مجال الإسكان وحماية البيئة.

أما المبحث الثاني فسيعالج مجالات التخطيط الاستراتيجي المحلي وشروط نجاحه، فقد تنوعت مجالات التخطيط الاستراتيجي المحلي بين: التخطيط البيئي والتخطيط الاقتصادي، التخطيط الاجتماعي، التخطيط لتنمية الموارد البشرية وغيرها، كما سيتم التطرق إلى العوامل الخارجية المؤثرة على الإدارة المحلية، فنظام الإدارة المحلية نظام فرعي للنظام الاجتماعي وبالتالي فهو يتأثر بالعوامل السياسية، الاجتماعية، الثقافية، التاريخية... الخ، بالإضافة إلى شروط نجاح التخطيط على المستوى المحلي.

في حين سيتم في المبحث الثالث دراسة دور التخطيط الاستراتيجي المحلي في التنمية المحلية، بحيث سيتناول مراحل عملية التخطيط الاستراتيجي المحلي وهي عبارة عن 05 مراحل تتمثل الأولى في تنظيم الجهود من خلال تطوير فريق إدارة شبكة لربط الشركاء المعنيين أما الثانية فهي إجراء عملية تقييم لمدى القدرة على المنافسة والثالثة عبارة عن إيجاد استراتيجية التنمية المحلية والمرحلة الرابعة تتمثل في تنفيذ استراتيجية التنمية المحلية والمرحلة الخامسة الأخيرة فهي مراجعة تنفيذ استراتيجية التنمية المحلية. وكذا سيتم تناول دور الشراكة المحلية والعالمية في تحقيق التنمية المحلية الشاملة فالتعامل مع مسألة التنمية لا بد أن يتم من خلال المشاركات بين فاعلين مختلفين في عملية التخطيط، فعملية التخطيط تعد حتمية للتنمية، كما أن اتساع مفهوم الشراكات وتعددتها أصبح يمثل تحدياً أمام الدول المختلفة من أجل احداث التنمية الشاملة والمتواصلة. ومن ثم سننتقل إلى التوجهات التنموية للإدارة المحلية باستخدام التخطيط الاستراتيجي.

أما المبحث الرابع فسيتناول تجارب دولية في التخطيط الاستراتيجي، بحيث ستم دراسة تجربة التخطيط الاستراتيجي المحلي في كل من المملكة المغربية وجمهورية مصر العربية وإمكانية الاستفادة من هاته التجارب في مجال التخطيط الاستراتيجي المحلي.

## المبحث الأول: الدور التنموي للإدارة المحلية على المستوى المحلي

لقد بينت عدة دراسات أهمية الدور الذي تقوم به الهيئات المحلية في العملية التنموية، فهي تعتبر من أصلح البيئات التي تحدث التنمية الشاملة، على اعتبار أنها إدارة قريبة من المواطنين، كما أنها الأكثر معرفة بالظروف والحاجات المحلية، وكذا اشراك السكان المحليين فكراً وجهداً في وضع البرامج الهادفة

للنهوض بالمجتمع المحلي، وتنفيذها من خلال اثاره الوعي والاقناع بأهمية هذه البرامج وعوائدها على السكان المحليين وعلى الدولة عامة.<sup>1</sup>

وتعد التنمية عملية ضرورية للتغيير المنظم، كما أنها عملية كلية وشاملة فقد تكون عملية داخلية ذاتية وعملية مستمرة، تبرز فيها أهمية المشاركة الشعبية في جميع مراحل العمل التنموي، وكذا مراعاة الجانب البيئي في جميع مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.<sup>2</sup>

ولقد تأكدت الأولوية الممنوحة للتنمية المحلية في الجزائر من خلال مختلف البرامج كبرنامج الإنعاش الاقتصادي وبرنامج دعم النمو الاقتصادي والبرامج التنموية القطاعية والبرامج التنموية البلدية والبرامج الخاصة كبرنامج الجنوب والهضاب العليا.<sup>3</sup>

وقد ظهر مفهوم التنمية المحلية خلال سنوات السبعينات في المناطق الريفية، ففي البداية شعرت الجهات المحلية الفاعلة في هذه المناطق بالحاجة إلى تحديد شكل مختلف من أشكال التنمية بدلا من النمو الاقتصادي أو التنمية المخطط لها. تم جلب هذه الفكرة لأول مرة من قبل الحركات النقابية، وبعدها ظهرت عدة انشغالات مع حاجة السلطات المحلية للاستجابة لتحديات البطالة عن طريق زيادة الثقة بالوحدات الاقتصادية الصغيرة. وتعتبر جهات محلية مختلفة أنه لتنمية إقليم ما يجب الأخذ بعين الاعتبار احتياجات وتطلعات سكانه وهو ما يعرف بالتنمية من تحت.<sup>4</sup>

إن قضية التنمية على المستوى المحلي تحتل موقعا مهما في أبحاث العلوم الاجتماعية، ويتضح ذلك من خلال استعراض تطور (نظرية التنمية) خلال نصف القرن الماضي، وتحليل التنمية المحلية في معظم الكتابات الدولية المتخصصة، سواء منها ذات الطابع النظري أو التجريبي، إلى التنمية الحضرية، حيث تتجه عملية تنمية المجتمعات المحلية لتحويلها إلى مراكز جذب مديني، غير أن النظرية المدققة تبين أن هناك ثلاثة اتجاهات أساسية تمثل نماذج مختلفة للتجارب الدولية في التنمية المحلية:<sup>5</sup>

✓ **الاتجاه الأول:** وهذا الاتجاه يعطي للحضر والمدن الأولوية في سياق تنمية المجتمعات المحلية، ويعتبر أن هذه المجتمعات مألها الطبيعي في سياق التنمية الاقتصادية والاجتماعية أن تتحول إلى مجتمعات حضرية مدينية، وهذا النمط المعبر عن التجربة التاريخية لبناء صرح الحداثة في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية. كما يعبر هذا النمط عن تجارب التصنيع ذات الطابع الحضري المديني والتي قامت على أساس (الإحلال محل الواردات) في الدول المستقلة حديثا في افريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية خلال الخمسينات والستينات وأوائل السبعينات من القرن الماضي.

✓ **الاتجاه الثاني:** يرى هذا الاتجاه أن التنمية المحلية ترتبط بنمط معين للنمو الحضري، وذلك من خلال تكون المدن، رغم اختلاف تجارب الدول من حيث الوتيرة التي يتم بها ذلك النمو الحضري، ووفقا لمسار التجارب التنموية، بعد الحرب العالمية الثانية، في دول آسيا وأوروبا وأمريكا اللاتينية. ويمكن القول إن النمو الحضري اتجه في البداية إلى تقليل كثافة السكان والتصنيع في المدن الكبرى، باتجاه التوسع الحضري في محيط المدن وهوامشها وأحيائها المتفرعة، ثم في مرحلة تالية، تنمو المدن الصغيرة على حساب المدن الكبيرة، غير أن النجاح في

<sup>1</sup> أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص. 145.

<sup>2</sup> نور الدين حاروش، "الخدمة العمومية المحلية كمؤشر للتنمية المستدامة" (ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة المنعقد يومي 12 و13 ديسمبر 2010)، ص. 03.

<sup>3</sup> نفس المرجع، ص. 15.

<sup>4</sup> Nait Merzoug et Kouadria Nouredine et Amara Fatah, "Gouvernance urbaine et développement local en Algérie. Quels enjeux pour les métropoles régionales? Cas d'Annaba", **revue des sciences humaines**, université mohamed kheider biskra, No24, mars 2012, p. 09.

<sup>5</sup> جنابي محمد علاء وبلواضح فاتح، "مكافحة التهرب الضريبي كهدف لتحقيق التنمية المحلية دراسة حالة بلدية المسيلة" (ورقة مقدمة في اليوم الدراسي حول إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين المشاريع، الإنجاز والتمويل، جامعة غرداية يوم الخميس 30 أبريل 2015).

هذا التحول، يتطلب توفير جملة من المقومات منها الاستثمار في هياكل البنية الأساسية للمدن الجديدة، الإدارة الفعالة للنشاط الاقتصادي، لا مركزية الخدمات المالية، من أجل توفير الموارد اللازمة للتوسع في الأنشطة الاقتصادية والتصنيعية في المواقع الجديدة خارج المراكز الحضرية والمدنية القديمة.

✓ **الاتجاه الثالث:** يرى هذا الاتجاه أن التوسع الحضري المدني على حساب الريف ليس مقدورا على المسار الاقتصادي والاجتماعي والعمراني في البلاد الساعية إلى النمو، وإنما يجب تبني استراتيجية تنموية تراعي تحقيق التوازن بين المدن والارياف، وهذا النمط يتضح من خلال تجربة اليابان وتايوان في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية. ويتضح ذلك بإتباع استراتيجية مصممة "للتصنيع الموجه نحو الأرياف".

### المطلب الأول: تحقيق التنمية على المستوى المحلي في المجال السياسي والاداري

تختص الإدارة المحلية بوجه عام بجميع المسائل ذات الأهمية المحلية وتشمل مختلف الخدمات الاجتماعية والتعليمية والصحية والوقائية والثقافية والعمرانية والمرافق العامة، ولإدارة المحلية وظيفتين أساسيتين هما:<sup>1</sup>

-الوظيفة التنموية: وهي المسؤولة عن تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال إدارة عملية التنمية ويمكن تقسيمها الى:

✓ وظائف مرتبطة باحتياجات السكان مباشرة.

✓ وظائف مرتبطة بالتخطيط المستقبلي والتنمية.

-الوظيفة السياسية: وتتمثل في:

✓ تحقيق الديمقراطية السياسية محليا من خلال التمثيل العادل لأفراد المجتمع في المؤسسات السياسية.

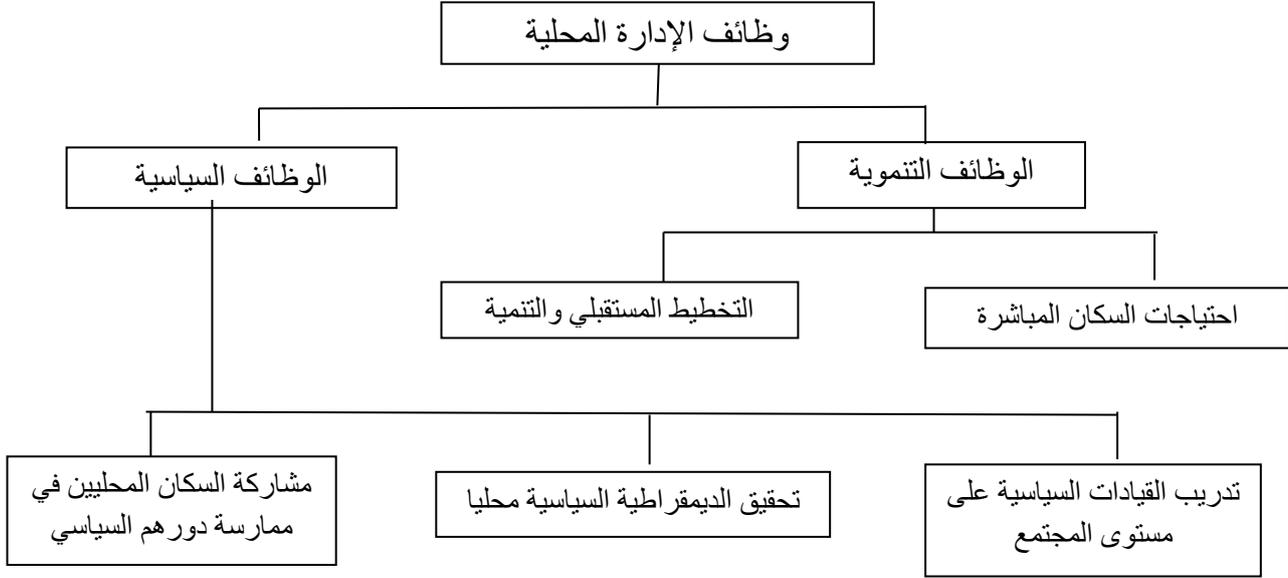
✓ دفع السكان المحليين للمساهمة والمشاركة الفعالة في أداء وممارسة دورهم السياسي.

✓ تدريب القيادات السياسية على مستوى المجتمع.

والشكل الموالي يوضح الوظائف التنموية والسياسية للإدارة المحلية.

1 عبد الرؤوف مشري، "الإدارة المحلية ودورها في تطوير المجتمعات النامية" في مجلة العلوم الانسانية، جامعة قسنطينة 1، عدد 40 (ديسمبر 2013)، ص. 451.

الشكل رقم (07): الوظائف التنموية والسياسية للإدارة المحلية



المصدر: عبد الرؤوف مشري، "الإدارة المحلية ودورها في تطوير المجتمعات النامية" في مجلة العلوم الانسانية، جامعة قسنطينة 1، عدد 40 (ديسمبر 2013)، ص. 452.

ويتم تحقيق التنمية المحلية في المجال السياسي من خلال ما يلي:<sup>1</sup>

1. **تدعيم النظام الديمقراطي:** فالإدارة المحلية تهدف أساسا الى اشراك المواطنين في إدارة شؤونهم بأنفسهم، فكثيرا ما يقال أن الإدارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديموقراطية، والديموقراطية على المستوى المحلي ديموقراطية إدارية حيث تسمح بأشراك المواطنين في إدارة شؤونهم ومرافقهم المحلية التي تتصل بحياتهم اتصالا مباشرا.

2. **تنمية الوعي السياسي لدى المواطنين:** ان عملية اشراك المواطنين في إدارة مصالحهم المحلية أوفي الاشراف والرقابة على هذه المصالح، كما أن تدريبهم على كيفية اختيار ممثلهم في المجالس المحلية وبالتالي ممارسة الحرية الديموقراطية، ان كل ذلك يساعد على تنمية الوعي السياسي لدى هؤلاء المواطنين والقدرة على ممارسة حقوقهم السياسية والدستورية، فالإدارة المحلية تعتبر مدرسة عامة للحياة السياسية. فهي تعد المحكومين ويؤهلهم للقيام بدورهم كحاكمين عندما يحين الوقت الذي يتولون فيه سلطة الحكم. كما تنمي روح التعاون والتضامن بين الأفراد حتى يعملوا ليس فقط على مباشرة مصالحهم المشتركة بأنفسهم وانما أيضا بالنسبة للمصالح القومية.

3. **إزالة التعارض بين السلطة والحرية:** فبإتاحة الفرصة للمواطنين المشاركة في إدارة الشؤون العامة على المستوى المحلي، انما يتيح في الوقت نفسه فرص المناقشة والتداول بحرية مع القيادات أو الأشخاص المسؤولين عن اتخاذ القرارات في مثل هذه الشؤون، حتى يتعرف كل منهم على وجهة نظر الطرف الآخر، مما يفسح المجال لحوار دائم ومستمر بين المحكومين والحكام، وبالتالي تزول الرهبة أو الخوف في التعبير عن الرأي أو في التعامل مع المسؤولين.

1 المنظمة العربية للتنمية الإدارية، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الادارية، 2009)، ص. 237.

4. **مواجهة الأزمات والكوارث:** فالإدارة المحلية وسيلة فعالة لحماية إدارة الدولة وقت الحروب أو الكوارث، فكل وحدة إقليمية على مستوى الدولة تستطيع أن تقف بمفردها لتحقيق الأمن وتنوحي الدفاع وذلك على عكس المركزية التي إذا اتخل أمر في العاصمة أو الحكومة المركزية اختل الجهاز الإداري للدولة ككل. كما أن الإدارة المحلية وسيلة لمجابهة مشاكل بعض الأقلية السياسية في الدولة إذ تكفل لهم حرية القيام بإشباع حاجاتهم وإدارة مرافقهم، ومن ثم تضمن لهم عدم المساس بمعتقداتهم أو تقاليدهم، مما يخلق نوع من التجانس والتفاعل بين مختلف طوائف المجتمع وأجناسه، وبالتالي يتحقق الأمن والاستقرار السياسي في المجتمع.

أما في المجال الإداري فإنه يتم تحقيق التنمية المحلية من خلال:<sup>1</sup>

1. **تحقيق فاعلية الوظيفة الإدارية:** حيث يجري توزيع وتجزئة الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية ووحدات إقليمية مستقلة، وتزاول هذه الجماعات المحلية النشاط الإداري على المستوى المحلي تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية، وتتفرغ هذه الأخيرة لأهم المهام والمسائل وكيانها، والتي تهم المجتمع بأسره تاركة التفاصيل والجزئيات لهذه الهيئات المحلية.

2. **الحد من البيروقراطية الإدارية:** إن اسناد المصالح المحلية لأجهزة لامركزية يؤدي إلى القضاء على بيروقراطية الإدارة والى تهم بالشكل أكثر من اهتمامها بالنتائج، أي أنه يؤدي إلى تبسيط الإجراءات الإدارية وتجنبها إلى حد كبير الروتين والنمط الحكومي العقيم الذي يعتبر من سمات المركزية في الإدارة، فتركيز الوظيفة الإدارية في العاصمة قد يضطر المواطنين إلى الانتقال إليها أو انتظار زمنًا طويلًا للرد على مطالبهم وهذا ما يتنافى في الواقع مع الوظيفة الإدارية عصب الحياة العصرية المتمسمة بالسرعة والجديّة. كما أن سلطة اتخاذ القرارات في المسائل المحلية أو العمل على تنفيذها بأيدي موظفين تابعين للحكومة المركزية يؤدي إلى سيطرة هؤلاء الموظفين وارتفاع منطقتهم على منطوق أهالي الوحدات المحلية أصحاب المصلحة الحقيقيين، كما أن هؤلاء الموظفين لا يتوافر لديهم غالبًا لا الدافع ولا الاستعداد لتقبل الآراء المحلية أو إقامة وزن كبير لها فالشكوى ضدهم يجري تحقيقها لا بالنظر إلى المسائل التي تهم الوحدة المحلية وإنما بالنظر إلى مسائل عامة تتعلق بالإدارة ككل. وغالبًا ما تكون النتيجة مراجعة القرار من هذه الزاوية، وحيث أن تنفيذ هذا القرار سوف يتم بنفس الموظفين وبنفس الروح المتأصلة فيهم فإن ذلك غالبًا ما يؤدي إلى نفس النتائج السابقة. وبالتالي فإن دور الإدارة المحلية يتضح من خلال استقلال المجتمعات المحلية بتقدير حاجاتها وبتحديد أفضل الوسائل لإشباع هذه الحاجات.

3. **سهولة القيام بالإصلاح الإداري:** تتيح الإدارة المحلية تجربة نظم إدارية واقتصادية حديثة على مستوى ضيق كالقرية أو المدينة، فإذا ما ثبت نجاح هذه النظم أمكن تعميمها على مستوى الدولة، أما إذا ثبت فشلها فإن ضرر تطبيقها سيكون محدودًا بحدود القرية أو المدينة، وبالتالي فإن العدول عنها يكون أمرًا سهلاً.<sup>2</sup>

4. **تحقيق الكفاية الإدارية:** تعتبر الإدارة المحلية من أكثر الأساليب استجابة لمتطلبات ومصالح الهيئات المحلية المختلفة، وذلك على أساس أن لسكان كل إقليم من أقاليم الدولة مصالح معينة يأملون في تحقيقها بشكل يشبع رغباتهم وأمانهم، فإذا تركت لهم مهمة مباشرة هذه المصالح فإنهم سيكونون أقدر من غيرهم على تحقيقها، نظرًا لإدراكهم لأهميتها.

5. **ضغط النفقات والعدالة في توزيع الأعباء:** فالإدارة المحلية تكفل العدالة في توزيع الأعباء العامة على المستفيدين الفعليين من خدمات المرافق المختلفة، فهناك من المرافق ما تقتصر أهميته على

1 المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المرجع السابق، ص. 240.

2 نفس المرجع، ص. 243.

إقليم معين بالذات دون بقية الأقاليم فمن العدل في هذه الحالة أن يقتصر تمويل هذه المرافق على سكان هذا الإقليم باعتبارهم المستفيدين من خدماتها، والأقدر على مراقبة الانفاق عليها بما يمنع الاسراف أو التبذير في الانفاق العام، إذن الإدارة المحلية تؤدي إلى إيجاد توازن في مختلف أنحاء البلاد بصورة عادلة وبشكل يمنع افادة جماعات على حساب جماعات أخرى، أو طغيان المدن الكبرى على حساب القرى والمدن الصغرى.

### المطلب الثاني: تحقيق التنمية على المستوى المحلي في المجال الاقتصادي والاجتماعي

إن ازدياد الأعباء والواجبات التي تقوم بها الأجهزة المركزية ألزم الإدارة المحلية مواكبة التطور، إذ عليها ألا تكتفي بتقديم الخدمات الأساسية وأعمال الجباية فحسب، بل عليها المساهمة في تحقيق التنمية على المستوى المحلي بما تقدمه من خدمات وبرامج وأنشطة ومشاريع إنتاجية إلى جانب ما تقوم به الأجهزة المركزية.<sup>1</sup>

على الإدارة المحلية زيادة الوعي لدى السكان المحليين لتقبل التغيير الإيجابي السريع وكذا زيادة تفاعلهم واشراكهم في تخطيط وتنفيذ المشروعات الهادفة إلى خدمتهم ورفع مستوى معيشتهم.<sup>2</sup>

وتعني التنمية الاقتصادية المحلية العمل مباشرة على بناء القوة الاقتصادية لمنطقة محلية ما، وذلك بغية تحسين مستقبلها الاقتصادي ومستوى نوعية الحياة لسكان تلك المنطقة، وينبغي أن تبدأ عملية التنمية الاقتصادية المحلية ببلورة استراتيجية لها. وتركز هذه الاستراتيجية على التنافس الإقليمي والتجمعات والاختصاصات الاقتصادية وتطبق بدورها التحليل الاستراتيجي غير التقليدي للأنشطة والقطاعات على مستوى المنطقة من أجل إدخال تحليل سوات SWOT (نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات). كما أن استراتيجية التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي لا بد أن تشكل إحدى المكونات الأساسية لخطة استراتيجية واسعة على نطاق المجتمع المحلي، ويبلغ الأفق الزمني لاستراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية حوالي خمس سنوات مع ما يصاحبها من الأداء على المدى القصير والمتوسط والطويل.<sup>3</sup>

تتمثل أهم النشاطات التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية في وضع البرامج الخاصة بالتجهيز والتخطيط المحلي في حدود الإمكانيات المتاحة وفقا للسياسة العامة للمخطط الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وفيما يخص التنمية الصناعية فإنه يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يحدث في دائرة البلدية مؤسسة أو أكثر للتوسع الصناعي، لاسيما في مجال الصناعة التقليدية. كما يسهم المجلس في انشاء التعاونيات الخاصة بالإنتاج والتسويق ويقوم بتشجيعها من أجل التنمية الفلاحية ويشارك في جميع الأعمال المتعلقة بتعديل النظام الزراعي للأراضي الواقعة في دائرة البلدية، ويساهم كذلك في تشجيع استصلاح وزيادة الأراضي الفلاحية.<sup>4</sup>

ويظهر دور الإدارة المحلية في إنشاء المشروعات الضرورية لإشباع حاجات السكان من انشاء الطرق والأرصفة والحدائق وتوفير المياه والكهرباء ومخططات تنظيم المواقع والأراضي وخدمات النظافة وغيرها. كما تعمل على إقامة المشاريع الاقتصادية ودعم الصناعات الحرفية الصغيرة والتوسع فيها، والعمل على تأمين خدمات النقل العام، وكذلك إقامة المشروعات الاسكانية لخدمة أبناء المنطقة المحلية وإنشاء الأسواق التجارية وأسواق الخضار المركزية ومواقف المركبات وغيرها من الانشاءات

1 أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص. 137.

2 نفس المرجع، نفس الصفحة.

3 حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص. 238.

4 حسين فريجة، "الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية" (ورقة مقدمة في الملتقى الدولي الخامس حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل، المنعقد يومي 03 و 04 ماي 2009) في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، ص.

التي يمكن تأجيرها للمواطنين لتدر دخلا ثابتا للمجالس المحلية لتعزيز قدراتها المالية. كما تقوم بتطوير أنواع جديدة من النشاط الزراعي والصناعي من أجل الاستغلال الأفضل لإمكانيات المنطقة المحلية.<sup>1</sup>

ومن أجل إنجاز تلك المشروعات الاقتصادية لا بد من تمويل محلي، حيث تتجلى أهمية التمويل المحلي في النواحي التالية:<sup>2</sup>

**أولاً:** تمويل مشروعات البنية التحتية في الأقاليم كمشروعات الصرف الصحي والكهرباء والمياه النقية والنقل والمواصلات والاتصالات، مما ينعكس إيجابيا على تحسين جودة ومستوى الخدمات المقدمة إلى قاطني هذه الأقاليم.

**ثانياً:** إن التمويل المخصص لتطوير البنية الأساسية يؤدي دورا رئيسيا في جذب وتشجيع الاستثمارات الخاصة الوطنية والأجنبية على التوطن في الأقاليم، وبالتالي التركيز على الاستثمار الخاص في دعم النمو الاقتصادي من خلال زيادة الإنتاج والقضاء على البطالة وتطوير فنون الإنتاج وتحقيق الاستقرار الاقتصادي في الأقاليم.

**ثالثاً:** يعمل التمويل المحلي على تحقيق الاستقرار الاجتماعي من خلال الحد من الهجرة الداخلية بين الريف والحضر مما يحقق في النهاية تنمية اقتصادية حقيقية ومتوازنة.

**رابعاً:** تؤدي اللامركزية المالية إلى تحسن في التوزيع الكفاء للموارد على القطاعات الاقتصادية المختلفة حسب التوزيع الجغرافي لها في الدولة، وهذا سيؤثر إيجابيا في النمو الاقتصادي ومعدل الرفاهية لسكان الأقاليم.

أما اجتماعيا فإن الإدارة المحلية تهدف إلى تحقيق ما يلي:

1. **تذكية الشعور بالانتماء الى مجتمع محلي متميز:** عندما تتشكل مجالس الوحدات المحلية من بين أبناء هذه الوحدات ومباشرتها لكافة الأنشطة التي تهدف الى اشباع حاجات المواطنين وتحقيق رغباتهم، انما يغرس في نفوس هؤلاء المواطنين الإحساس بأن هذه الوحدات ما وجدت إلا بهم ومن أجلهم، مما يجعلهم يلتفون حولها والعمل على تعضيدها، وهذا ينمي لديهم الشعور بالانتماء الى المجتمع الذي تعمل فيه هذه الوحدات والشعور بأنهم في مجموعهم يشكلون وحدة اجتماعية أصيلة تتبلور فيها علاقاتهم وارتباطاتهم وولائهم نحو المجتمع المحلي. فقيام الوحدات المحلية بتوعية الافراد وتوجيه طاقاتهم الى مجالات التنمية المختلفة يعد بمثابة تدريبات سلوكية لهم تدفعهم الى زيادة ارتباطهم بواقعهم الإقليمي واذكاء الاهتمامات الجادة لديهم، مما يساعد على صياغة شخصيتهم على أسس جديدة من الولاء والانتماء، نظرا لاقتناعهم بمرود مجهوداتهم التطوعية ممثلا في النهوض بالمناطق التي يعيشون فيها وتحديثها.<sup>3</sup>

2. **تسهيل تطبيق مبدأ المشاركة الشعبية في الشؤون المحلية:** تعبر المشاركة الشعبية عن عملية إحساس بالمسؤولية الوطنية والاقتناع بضرورة البذل والعطاء من أجل بناء المجتمع وتطويره. ولكي تؤتي المشاركة ثمارها الحقيقية ينبغي التخطيط لها والتشجيع عليها بوسائل مختلفة. ويمكن أن تؤدي الجماعات المحلية في هذا الخصوص دورا بالغ الأهمية من خلال حفز وتنمية الوعي وزيادة الحماس والاهتمام لدى المواطنين بمدى أهمية المشاركة الفعلية بجهودهم الذاتية في تنمية

1 أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص. 145.

2 محمد إبراهيم الشافعي، "تمويل اللامركزية المحلية في مصر (طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه)" في مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، السنة السابعة والعشرون، العدد السادس والخمسون (أكتوبر 2013)، ص. 362.

3 المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المرجع السابق، ص. 246.

شؤونهم المحلية مع بيان الفرص والوسائل التي يمكن لهم عن طريقها المساهمة في تحمل أعباء ومتطلبات مخططات التنمية المحلية، وبالتالي تحقيق مبدأ المشاركة الشعبية.<sup>1</sup>

3. **قيادة عملية التغيير نحو الأفضل:** حيث تعمل على تخليص المجتمع من العادات والتقاليد السلبية والحد من مقاومة السكان المحليين للتغيير الإيجابي البناء، كذلك العمل على زيادة قدراتهم لاستيعاب المتغيرات المتسارعة التي تصاحب خطط التنمية والتطوير، بالإضافة الى توعية السكان وترغيبهم في عملية المشاركة لضمان مساهمتهم في تنمية مجتمعهم المحلي.<sup>2</sup>

4. **تعميق الثقة بالإنسان وبالقيم الإنسانية:** على الإدارة المحلية النظر الى المواطنين والتعامل معهم على أساس أن كل واحد منهم انما هو كائن اجتماعي يرتبط بأفراد مجتمعه وينتمي الى بيئة محلية معينة يؤثر فيها ويتأثر بها، له رغبة في الإدارة واختيار من يمثله وتطوير مجتمعه المحلي والتعامل مع كل ما يطرأ فيه من مشكلات. اذن فالإدارة المحلية تقوم على ركيزتين من الناحية الاجتماعية هما: الجوار أي الصلة بين أعضاء المجتمع المحلي كجيران تتبلور فيهم صلات الانسان بغيره، والركن الثاني هو الاسهام: أي المشاركة فيهيأ الفرصة لكل فرد للاشتراك في اشباع حاجات المجتمع الذي يعيش فيه.<sup>3</sup>

5. **تحقيق العدالة الاجتماعية:** تهدف الإدارة المحلية بالإضافة الى تحقيق العدالة الاجتماعية بين مختلف مواطني الدولة عن طريق عدالة توزيع الأعباء المالية من خلال أن ما يتم تحصيله من ضرائب ورسوم يتم انفاقه على المرافق المحلية والتي تعمل في خدمة ممولي هذه الضرائب أو الرسوم، كما تهدف الى تحقيق العدالة الاجتماعية بين الريف والحضر وذلك بمساعدة الأول على الخروج من تخلفه واللاحق بالثاني، خاصة في الدول النامية وذلك لتطوير الريف وتحديثه، أو على الأقل تحقيق عدالة توزيع الموارد المالية بين القرية والمدينة، فلا تستفيد المدينة على حساب القرية، مما يمكن من الارتفاع بمستوى الخدمات في الريف.

6. **إشراك السكان في تخطيط المشروعات وتنفيذها:** حيث تعمل الإدارة المحلية على إشراك السكان المحليين في تخطيط المشروعات وكذا تنفيذها، كما تقوم أنها تقوم كذلك بتوفير الخدمة للمواطن ضمن مبادئ الكفاية والفاعلية، والحد من الروتين والتسويق والمماطلة في اتخاذ الإجراءات.<sup>4</sup>

وقد حدد الباحث **بوزيدة حميد** أنشطة الجماعات المحلية في المجال الاجتماعي وكذا الثقافي في النقاط التالية:<sup>5</sup>

- ✓ الإهتمام بالمستشفيات والقطاع الصحي، حيث تقوم الجماعات المحلية ببناء الهياكل الصحية المتمثلة في قاعات العلاج وعيادات الولادة، إضافة الى مكافحة نقل الأمراض المعدية.
- ✓ الإهتمام بالتربية والتكوين المهني، حيث تقوم الجماعات المحلية بإنجاز مؤسسات تعليمية وملحقات التكوين كما تشجع تنمية النظام التربوي، إضافة الى انجاز وتجهيز مؤسسات التعليم الأساسي والثانوي والتقني.
- ✓ تقوم بمساعدة العجزة والمسنين ودمجهم في المراكز الخاصة بهم، كما تساعد المعوقين لإمكانية حصولهم على ملفاتهم الخاصة بالإعاقة.

1 المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المرجع السابق، ص. 247.

2 أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص. 145.

3 المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المرجع السابق، ص. 248.

4 أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص. 146.

5 بوزيدة حميد، "تحديات تمويل ميزانيات الجماعات المحلية في الجزائر" (أعمال المؤتمرات للمنظمة العربية للتنمية الإدارية، "إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات"، بحوث وأوراق عمل ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات-خيارات وتوجهات، إسطنبول، تركيا، يونيو 2011)، ص. 121.

- ✓ إنجاز مؤسسات ثقافية وتسييرها وصيانتها كالمتاحف وقاعات السينما... الخ
- ✓ القيام بتشجيع وتطوير الأنشطة التربوية والرياضية للشبيبة بإنجاز دور الشباب.
- ✓ تساهم في تنمية السياحة وذلك عن طريق انجاز الفنادق الصغيرة والمطاعم والمراكز العائلية والمخيمات الصيفية وحدائق التسلية.
- ✓ حماية الثقافة والمحافظة على التراث الوطني وحماية الفنون الشعبية.

إذن فإن جوانب البعد الاجتماعي للتنمية تتمثل في الهياكل الاجتماعية واتجاهات السكان والمؤسسات الوطنية، وتقليل الفوارق في المداخل والقضاء على الفقر المدقع وكذا إشباع الحاجات الأساسية، وبهذا فقد تغيرت فلسفة التنمية من كونها مستندة إلى الحاجات الإنسانية وبالتالي أصبحت التنمية هي تنمية الإنسان. فعلمية التنمية إذن هي عملية حضارية شاملة لمختلف أوجه النشاط في المجتمع بما يحقق رفاهية الإنسان وكرامته، كما أنه بناء للإنسان وتحرير له وتطوير لكفاءاته وإطلاق لقدراته في العمل البناء والإبداع بما يحقق سعادته ورفاهيته.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث: تحقيق التنمية على المستوى المحلي في مجال الإسكان وحماية البيئة

يضع المجلس الشعبي البلدي في مجال الإسكان المخطط العمراني البلدي اذ يخضع مشروع هذا المخطط لمصادقة وزير الإسكان، كما أنه يعمل على تشجيع بناء العقارات والوحدات السكنية، ويقوم بإحداث مؤسسات البناء العقاري والتعاونيات العقارية. فالمجلس الشعبي البلدي يساهم في تحقيق برامج الإسكان في نطاق المخطط الوطني الشامل، كما أنه يدير الممتلكات العقارية التي تضعها الدولة تحت إشرافه في نطاق البلدية.<sup>2</sup>

وتقوم الإدارة المحلية بإنجاز المراكز والهياكل الصحية والثقافية والرياضية وصيانة المساجد والمدارس القرآنية، بالإضافة إلى توفير شروط الترقية العقارية كالتشجيع على إنشاء التعاونيات العقارية.<sup>3</sup>

كما أن الإهتمام بالبيئة وحمايتها والحفاظ عليها من المواضيع التي تلقى ترحيبا على المستوى الوطني والدولي ويظهر ذلك من خلال اعتبارها سياسة وأولوية وطنية وربطها بالتنمية المستدامة، وعليه فهي تقع على عاتق الدولة، فالحفاظ على البيئة من شأنه أن يضمن تنمية مستدامة للأجيال الحاضرة والمستقبلية من خلال ترشيد استغلال الموارد الأولية المتجددة والاستغلال الأمثل للموارد المتجددة وضمانها إلى الأجيال الحاضرة والمستقبلية.<sup>4</sup>

وتعتبر المحافظة على البيئة ونظافتها وحسن تنظيمها من أهم الأدوار التي يتوجب على الإدارة المحلية النهوض بها حفاظا على الحياة، حيث تقع على عاتقها مهمة جمع النفايات والتخلص منها بشكل سريع وبطرق تضمن تقليل مخاطرها، كذلك مكافحة الآفات الضارة بالقضاء على أسباب وجودها وتكاثرها

<sup>1</sup> علي بقبشيش، "إشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الرشيد في البلدان النامية مع الإشارة إلى حالة الجزائر" (أطروحة دكتوراه علوم في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، 2013/2012)، ص. 124.

<sup>2</sup> حسين فريجة، "الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية" (ورقة مقدمة في الملتقى الدولي الخامس حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل، المنعقد يومي 03 و 04 ماي 2009) في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، ص. 90.

<sup>3</sup> حمادو سليمة، المرجع السابق، ص. 45.

<sup>4</sup> محمد لموسخ، "دور الجماعات المحلية في حماية البيئة" (ورقة مقدمة في الملتقى الدولي الخامس حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل، المنعقد يومي 03 و 04 ماي 2009) في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، ص. 146.

بالإضافة إلى التوسع في تشجير المناطق المحلية وإنشاء الحدائق الخضراء، كما تعمل على مراقبة الضجيج ومنع زيادته، كما أنها تقوم بتعميق الوعي البيئي لدى السكان بشتى الطرق الممكنة.<sup>1</sup> ولرئيس البلدية صلاحيات واسعة فيما يخص الحفاظ على النظام العام والأمن العمومي، وكل ما يشمل من ضمان الصحة العامة والآداب العامة وغيرها وهذا تحت السلطة الوصية للوالي، حيث يقوم رئيس البلدية بالحفاظ على النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن، المحافظة على حسن النظام، اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها، القضاء على الحيوانات المؤذية والمضرة، السهر على نظافة الموارد الاستهلاكية المعروضة للبيع، السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير... وغيرها.<sup>2</sup>

وقد نص المشرع الجزائري للمجلس الشعبي البلدي صلاحية المحافظة على السكنية العمومية في المادة 2/88 من قانون البلدية رقم 10-11 حيث نصت بما يلي "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بالسهر على النظام والسكنية والنظافة العمومية"، فالغاية من وجود الضبط الإداري هو تحقيق المحافظة على السكنية العمومية أو الطمأنينة العمومية كعنصر معنوي على المستوى المحلي، ويمارس رئيس المجلس الشعبي هذه الصلاحيات في حدود بلديته.<sup>3</sup>

فالبلدية تتكفل بحفظ الصحة وكذا المحافظة على النظافة العمومية خاصة بالنسبة للمياه الصالحة للشرب والمياه القذرة والنفايات ونظافة الأغذية والأماكن العمومية وحماية البيئة.<sup>4</sup>

ويضطلع الوالي بالمحافظة على السكنية العمومية في تنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، فقد بين القانون 01-14 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها وكذا المرسوم التنفيذي 04-381 المحدد لقواعد حركة المرور سلطة الوالي المختص إقليميا في المحافظة على السكنية العمومية، فالقانون يمنع استعمال الأبواق ذات الأصوات المتعددة وصفارات الإنذار والزمّارات، كما يشير إلى ضرورة أن توجه التنبيهات أثناء الليل بالإشارة المتقطعة إما لأضواء الطريق المتساوية أو أضواء الطريق فقط، ولا يجيز استعمال المنبهات إلا في حالة الضرورة القصوى، بالإضافة إلى أنه يمنع استعمال المنبهات الصوتية في التجمعات السكنية إلا في حالة خطر داهم، أو مخالفة الأحكام المتعلقة بتساعد الأدخنة والغازات السامة وإصدار الضجيج عند تجاوز المستويات المحددة، وتظهر سلطة الوالي في كل هذه الحالات في إمكانية إصداره في حالة معارضة مخالفة التعليق المؤقت لرخصة السياقة أو منع تسليمها وذلك بعد أخذ رأي لجنة رخصة السياقة.<sup>5</sup>

كما يقوم المجلس الشعبي الولائي بدور جوهري في مجال ترقية المناطق الزراعية وحماية الغابات والحماية من الكوارث والوقاية منها خصوصا الفيضانات والجفاف، والمبادرة بحماية الصحة العمومية والتطهير ومساعدة البلديات في هذا المجال وبصفة خاصة توفير الرعاية الصحية والمياه الصالحة للشرب.<sup>6</sup>

مما سبق يمكن توضيح دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية من خلال العناصر التالية:<sup>7</sup>

1 أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص. 146.  
2 محمد لموسخ، المرجع السابق، ص. 147.  
3 إسماعيل جابوربي، " اختصاصات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على السكنية العمومية كأحد أهداف الضبط الإداري في الجزائر " في مجلة دفاثر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 17 (جوان 2017)، ص. 149.  
4 حمادو سليمة، المرجع السابق، ص. 45.  
5 إسماعيل جابوربي، المرجع السابق، ص. 148.  
6 محمد لموسخ، المرجع السابق، ص. 148.  
7 عبد الكريم مسعودي، " تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية دراسة حالة بلدية أدرار " (مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012/2013)، ص. 21.

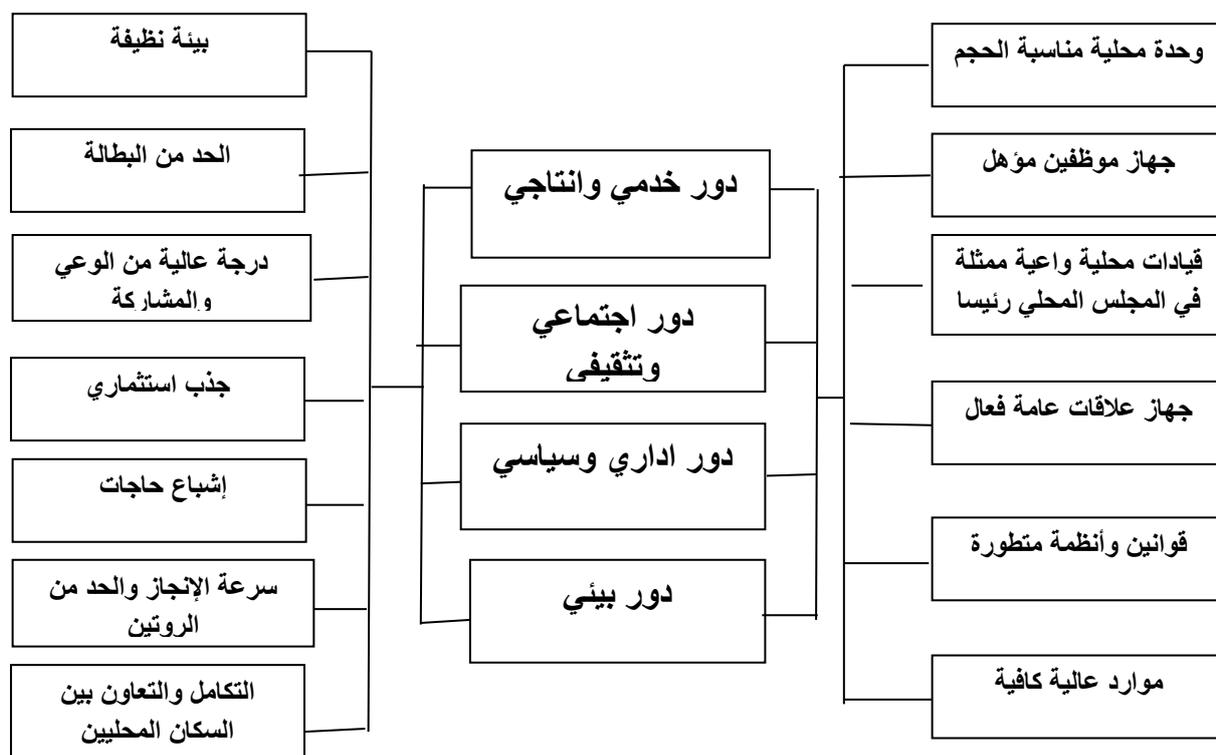
1. مشاركة المواطنين: فمن أجل نجاح عملية التنمية لا بد من تعاون ومشاركة المجتمع ككل، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال الهيئات المحلية، فاشترك أعضاؤها في عمليات التنمية يعتبر من القواعد الأساسية لتنمية المجتمع المحلي.

2. الإدارة المحلية: وتعتبر مدرسة لتدريب أفراد المجتمع، وتثقيف السكان المحليين وتهيئتهم وإكسابهم تقاليد ترتبط بممارسة مفاهيم الديمقراطية والشعبية، وتدريبهم على أساليب الحكم والإدارة المدنية وعلى أساليب الحوار، والتفاعل الإنساني واحترام الرأي الآخر، والتعاون وعقد المؤتمرات لحل المشكلات والتعامل مع الكوارث.

3. اللجان المحلية: حيث تمارس المجالس المحلية أعمالها من خلال تشكيل اللجان التي تتصدى للمجالات المختلفة سواء بالدراسة أو بجمع الآراء، أو بإعداد مشاريع القرارات، ومن أهم الأدوار التي يمكن أن تلعبها المجالس المحلية في خدمة مجتمعاتها المحلية تتمثل في: الدور الخدمي والانتاجي، الدور الاجتماعي والتنقيفي، الدور السياسي والإداري، بالإضافة إلى الدور البيئي.<sup>1</sup>

ويمثل الشكل الموالي الدور التنموي للإدارة المحلية على المستوى المحلي

الشكل رقم (08): الدور التنموي للإدارة المحلية على المستوى المحلي



المصدر: عبد الكريم مسعودي، " تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية دراسة حالة بلدية أدرار" (مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012/2013)، ص. 22.

### المبحث الثاني: مجالات التخطيط الاستراتيجي المحلي وشروط نجاحه

إن أغلب الناس تكون حياتهم ضمن نطاق إدارة الكوارث، أي أنهم ينتظرون حتى تبدأ كارثة أو مشكلة ثم يسعون في طلب الحل وبالتالي غياب التخطيط في حياتهم، والتخطيط عملية معقدة قد يجيدها البعض

1 عبد الكريم مسعودي، المرجع السابق، ص. 21.

والبعض الآخر لا يجيدها لأنها تتطلب مهارة تحديد أهم الأنشطة التي ينبغي تخطيطها وتحديد الأولويات في تلك الأنشطة واستثمار أهم عنصر في التخطيط هو الوقت. فالتخطيط هو العملية التي تنطلق من واقع معين بمحدداته المختلفة، وترمي إلى تحقيق مجموعة من الأهداف لطرف أو مجموعة من الأطراف استنادا إلى حجم الموارد الحالية والمستقبلية المتاحة، وتتم بمشاركة كافة الفاعلين ذوي الصلة بموضوع الخطة، وتضع في حسابها حجم الضغوط أو الفرص في البيئة التي سيتم فيها التنفيذ.<sup>1</sup>

والتخطيط الاستراتيجي هو عملية ذهنية تحليلية لاختيار المكانة المستقبلية للمؤسسة، تبعا للتغيرات التي تحصل في البيئة الخارجية، وتبدأ هذه العملية بتحديد رسالة المؤسسة وتحليل البيئة فيها ووضع الأهداف وتقييمها واختيار الأنسب منها، كما يسعى التخطيط الاستراتيجي لتحديد التوجهات المستقبلية دون التقيد في التفكير بالماضي أو الحاضر مرتكزا على التفكير فيما يرغب الوصول إليه، وعليه فهو ينطلق من الداخل نحو الخارج، ويبحث في المؤثرات الداخلية والخارجية ويتناول القضايا بشكل شمولي.<sup>2</sup>

ويعد التخطيط الاستراتيجي المحلي أداة قوية وعملية يمكنها أن تساعد كثيرا في التصدي للقضايا المحلية، فهو سيوفر الوسيلة لتوضيح المزايا التنافسية والتعرف على الفرص التعاونية، كما سيخلق الخيارات الابتكارية ويولد استراتيجيات تهدف إلى تحقيق أولويات محلية وذلك بأفضل الأساليب المتاحة.<sup>3</sup>

### المطلب الأول: مجالات التخطيط الاستراتيجي على المستوى المحلي

إن التخطيط عملية هادفة الغرض منها اختيار أفضل السبل لتحقيق رغبات المجتمع وتطلعاته، لبلوغ أعلى مستويات الحياة الاقتصادية والاجتماعية، من خلال الاستخدام الأمثل للوسائل والامكانيات التي يستطيع المجتمع توفيرها خلال مدة زمنية معينة، كما أنه أسلوب لتنظيم عملية التطوير والتنمية ووسيلة لتحقيقها.<sup>4</sup>

وتتبع أهمية التخطيط الاستراتيجي في أنه يساعد على رفع درجة التنبؤ بالتغيرات في البيئة المحيطة بالمنظمات وكيفية التأقلم معها، كما أنه يوضح صورة المنظمة أمام جماعات وأصحاب المصالح كافة، بالإضافة إلى أنه يزود المنظمة بدليل ارشادي حول ما الذي تسعى إلى تحقيقه.<sup>5</sup>

ويعتبر التخطيط المحلي أسلوبا للتغيير العلمي لأوضاع المجتمع المحلي مع الأخذ في عين الاعتبار الإمكانيات التي تميز كل إقليم عن غيره من الأقاليم، وذلك بهدف خلق توازن بين الوحدات المحلية لتحقيق التنمية المحلية من خلال إشراك المواطنين في العملية التنموية باعتبارهم المستهدف الأساسي من عملية التخطيط.<sup>6</sup>

وتتنوع مجالات التخطيط الاستراتيجي على المستوى المحلي فنجد التخطيط في مجال العمران والتهيئة العمرانية، التخطيط في مجال تنمية الموارد البشرية، التخطيط في المجالين الاجتماعي والاقتصادي والتخطيط في مجال حماية البيئة وهذا ما سيتم التطرق إليه في هذا المطلب.

1 عبد الخبير محمود عطا محروس، "تجربة الإدارة والتنمية المحلية في محافظة قنا، عملية الإصلاح المجتمعي المنهجي: الضرورات والمتطلبات، الأدوار والمحددات، الرؤية والرسالة" (ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر تجارب الإدارة والتنمية المحلية في محافظات جمهورية مصر العربية، يومي 25 و 26 ماي 2008)، ص. 08.

2 عاطف محمود عوض، "التخطيط الاستراتيجي في المنظمات غير الربحية (دراسة ميدانية على المنظمات غير الربحية في محافظة البقاع اللبنانية)" في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الأول (2013)، ص. 157.

3 "الارتقاء بالتنمية الاقتصادية المحلية من خلال التخطيط الاستراتيجي" (أوراق عمل التنمية الاقتصادية، المجلد الثالث: الأدوات، سلسلة التطوير الاقتصادي على المستوى المحلي، تعزيز التطوير الاقتصادي المحلي من خلال التخطيط الاستراتيجي، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، (UN HABITAT)، دت)، ص. 06.

4 أديب الخليل، "تكامُل التخطيط القطاعي والتخطيط الإقليمي ودوره في تشكيل منظومة اقتصادية متكاملة في المنطقة الإدارية (مثال: منطقة نهر البارد في إقليم الغاب)" في مجلة جامعة دمشق، المجلد 30، العدد 4+3 (2014)، ص. 761.

5 عاطف محمود عوض، المرجع السابق، ص. 158.

6 إنزارن عادل، المرجع السابق، ص. 50.

### الفرع الأول: التخطيط في مجال العمران والتهيئة العمرانية

يعد التضخم العمراني أحد المشكلات الرئيسية التي تواجه المجتمعات الحضرية والريفية في وقتنا الحالي، فهو يحد من تحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمعدلات الملائمة، والتخطيط العمراني يقوم على تفهم احتياجات المجتمعات ودراسة الإمكانيات المتاحة من الأراضي والطاقات الكافية فيها ومن ثم يقوم بإفراغ هذه الخطط في مخططات عمرانية مناسبة لطبيعة وظروف الانسان والبيئة التي يعيش فيها. وهناك مجموعة من المشاكل العمرانية تواجه الوحدات المحلية تؤثر على أداءها بشكل جيد من بين هذه المشاكل نذكر ما يلي:<sup>1</sup>

1. عدم وجود أراضي أو منشآت سكنية حكومية كافية للزيادة السكانية في الوحدات المحلية، وينجم عن ذلك مخالفات للقوانين واللوائح الخاصة بالبناء والامتدادات والتقسيمات العشوائية.
2. عدم وجود خدمات وضعف الارتباط بين الامتدادات العشوائية والمدينة الأم، وينجم عن ذلك مشاكل اقتصادية واجتماعية وأمنية متعددة.
3. عدم تحديد وظيفة ودرجة الطرق الخاصة بالمرور، فضلا عن عدم وجود تصميم يناسب ذلك، وعدم وجود أماكن انتظار.
4. عدم وجود تصميم معماري يعالج الواجهات والمساحات والفتحات وغيرها.
5. عدم تخصيص مناطق خدمية متدرجة (رئيسية، فرعية... الخ) سواء على مستوى الخدمات الاجتماعية أو العامة أو الأنشطة الاقتصادية.

وقد نتج عن المشاكل السالفة الذكر خلل وسوء توزيع السكان وارتفاع الكثافة السكانية في بعض المدن وانتشار الإسكان العشوائي بالتعدي على الأراضي الزراعية، وهذا الامر يتطلب تفعيل دور التخطيط العمراني والإسراع بإعداد المخططات العمرانية ويتم ذلك باتخاذ الاجراءات التالية:<sup>2</sup>

1. القيام بتدعيم الهيئة العامة للتخطيط العمراني وتوفير التمويل اللازم لها حتى تستطيع القيام بمهامها الموكلة لها، وهذا يؤدي إلى الحفاظ على الأراضي الزراعية وتوفير الأراضي الصالحة للبناء.
2. إزالة المناطق المتدهورة وإعادة تخطيطها.
3. اعداد تخطيط عمراني للمدن والقرى يتحدد فيه استخدام الأراضي والشروط البنائية والكثافات السكانية.
4. تشجيع المدن والقرى ذات الظهير الصحراوي واعطاءها أولوية في إقامة الخدمات الجديدة والاستثمار لجعلها مناطق جاذبة للمواطنين.
5. القيام برسم خريطة عمرانية جديدة تتحدد فيها كافة الأنشطة الصناعية والزراعية والخدمية يراعى فيها خلق أقاليم إدارية تنموية جديدة.

وترجع المحاولات الأولى للتخطيط العمراني إلى جهودات الاقتصاديين في محاولتهم الربط بين التطورات الاقتصادية وموارد الثروة في البلاد، خاصة بعد الثورة الصناعية وتعرض بعض المناطق الزراعية لخطر التصحر والزحف العمراني وتحولها إلى مجتمعات صناعية، وهجرة عمال الزراعة من

1 حنان عبد القادر خليفة، التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية (دراسة مقارنة)، (القاهرة، جمهورية مصر العربية: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلسلة أطروحات الدكتوراه، 2016)، ص. 234.

2 نفس المرجع، ص. 235.

الريف إلى المدن، مما أدى إلى تركيز عدد كبير من السكان في مناطق صغيرة محدودة المساحة وبالتالي سوء توزيع السكان بالنسبة لتلك المساحات، كل ذلك يؤثر في تلوث الماء والهواء والترربة في تلك المناطق، بالإضافة إلى سوء الإسكان وقلة العناية الصحية ونقص مختلف الخدمات، مما ينتج عنه انخفاض مستوى المعيشة واستنزاف الموارد الطبيعية ونضوب الموارد الاقتصادية.<sup>1</sup>

أما التخطيط العمراني الاستراتيجي فهو العملية التي تتيح توضيح مبادرات أصحاب المصالح من الجهات الخاصة والعامة والذين يبحثون عن تأزر في تعمير المدينة، وعليه فإن التخطيط العمراني الاستراتيجي يفضي إلى:<sup>2</sup>

- أنه أسلوب مرن للتخطيط يسهل تطويعه وفق الظروف والملابسات بحيث أن المرونة شرط ضروري مسبق.
- آلية للتعمير المحلي تؤدي إلى تدخل استراتيجي يضمن جودة الحياة والتقدم الاجتماعي والاقتصادي.
- طريقة للترويج لسبل إدارة متقدمة تساعد على تطوير الديمقراطية المحلية إلى درجة رفيعة من خلال التعاون الحقيقي بين أصحاب المصالح من الجهات الخاصة والعامة.
- نمط حديث وديموقراطي من التفكير المشترك عن التعمير الحضري، يتيح وضع مرجعية لكل تلك القوى الاقتصادية والاجتماعية التي يمكنها التنسيق بين استراتيجياتها والصور المختلفة المرغوبة لمدينتها أو منطقتها.

### الفرع الثاني: التخطيط في مجال تنمية الموارد البشرية

إن التنمية البشرية تعني تنمية الإنسان الذي هو رأس المال الحقيقي هدفا وغاية مطلقة، ويأتي ذلك في إطار توفير واشباع جميع حاجاته المادية واللامادية وتوفير الظروف والأجواء المجتمعية التي تحقق له قدر من الاستمتاع بحقوقه كإنسان.<sup>3</sup>

فالمتتبع لتاريخ المؤسسات الناجحة عبر أنحاء العالم، بالنظر إلى نموها وكبر حجمها وفتح فروع لها وجودة منتجاتها، يجد أن من وراءها عمال ومسирون جمعوا بين الكفاءة وحسن القيادة إلى أن وصلوا بمؤسساتهم إلى الشهرة والنجاح، على الرغم من التقلبات والمفاجآت المستمرة التي يعرفها المحيط، فالعنصر البشري يقوم بدور حاسم في قيام المؤسسة وبقائها ونموها بالإضافة إلى الاسهام في تكوين الثروة، كما أنه هو من سيمكن المؤسسة من مواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية والمعرفية المختلفة.<sup>4</sup>

إذن فالموارد البشرية تعد عنصرا رئيسيا في تحقيق النمو الاقتصادي، فقد صرحت الأمم المتحدة ومن خلال الاستراتيجية الدولية الرابعة للتنمية، بأن المورد البشري والتنمية البشرية هي احدى الأولويات اللازمة لتحقيق التنمية (بخلاف استئصال الفقر، إزالة الجوع، السكان، البيئة)، وهذه الاستراتيجية تركز على التعامل لتنمية الموارد البشرية مع عمليات التحول الاقتصادية والتكنولوجية (كإحداث تكيف العمالة

1 أميرة عبد الله بدر، " التخطيط العمراني كأحد آليات الإدارة المحلية في مواجهة تحديات التنمية المستدامة دراسة مقارنة"، في مجلة تشريعات التعمير والبناء، جامعة ابن خلدون، تيارت، العدد الثالث (سبتمبر 2017)، ص. 03.

2 "التخطيط العمراني الاستراتيجي والإدارة الاستراتيجية للمدن"، في سلسلة دراسات نحو مجتمع المعرفة، مركز الإنتاج الإعلامي، جامعة الملك عبد العزيز، الإصدار الخامس عشر لسنة 1428، ص. 29.

3 مجموعة من الباحثين، التحولات السياسية واشكالها للتنمية، ط1، تحرير: محمد غربي، سفيان فوكة، مشري مرسى (الجزائر: ابن النديم للنشر والتوزيع، 2014)، ص. 251.

4 ابراهيمي عبد الله وحميدة المختار، " دور التكوين في تثمين وتنمية الموارد البشرية " في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع (فيفري 2005)، ص. 02.

الموجودة، بحيث يتناسب العرض مع الطلب سواء على المستوى المحلي أو الدولي). وفي هذا المجال يجب التركيز على ما يلي:<sup>1</sup>

1. **تخطيط السكان:** فالسياسات المتعلقة بتخطيط السكان تتأثر بشدة بالعوامل الديموغرافية، الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية، والثقافية السائدة.

2. **تخطيط التشغيل:** ويجب أن يتكامل مع مستويات العمل المتاحة والرغبة في الحفاظ على رأس المال البشري كمتغير واضح داخل وخارج التنمية الاقتصادية.

3. **تخطيط القوى العاملة:** ويتعلق هذا النوع بالحوافز والمعوقات المرتبطة بالعمل سواء مادية (أجور، مكافآت)، أو غير مادية (ظروف العمل: اضاءة، تهوية، وضع اجتماعي، تدريب)، والتي تعمل على جذب القوى العاملة من قطاع لآخر.

4. **التخطيط التعليمي:** لا يجب أن يرتبط بسوق العمل فقط، ولكن يجب أن يتناسب أو يتناغم أيضا مع سياسات التعليم.

لقد برز مفهوم التنمية البشرية بعد أن كانت قضايا النمو الاقتصادي مقتصرة على شكل رأس المال واستثماراته، وبعد أن كان الاهتمام مركزا على الانسان كمورد اقتصادي فقط، ينتظر منه زيادة الإنتاج وتطويره، وبالتالي اتسع الحديث عن تحسين الأحوال الصحية لقوة العمل حتى تكون قادرة على الإنتاج، فيجب مراعاة كون الانسان له حقوق يجب أن تلبى للوصول الى تطوير الشخصية الإنسانية والحفاظ على كرامتها.<sup>2</sup>

فباعتبار أن المورد البشري عنصر استراتيجي فاعل ومؤثر على نجاح المنظمات ومتأثرا بالمتغيرات التكنولوجية والاقتصادية والسياسية فهو يحتاج إلى إعادة نظر في استراتيجيات وأساليب تأهيلية وتدريبية لكي يتوافق ويتواءم ويتكامل مع تلك المتغيرات.<sup>3</sup>

وطالما أن العنصر البشري يمثل العامل الرئيسي في أداء الجهاز الحكومي بصفة عامة، فإن تطوير نظم إدارة هذا العنصر ينبغي أن تعطى أولوية في برنامج الإصلاح، ولا ينتظر أن يتحقق تطوير في ممارسات الأجهزة الحكومية ما لم يتم اعتبار أن الأفراد العاملين يمثلون بكل نوعياتهم ومستوياتهم العنصر الحاسم والمحدد للأداء والإنتاجية والفعالية.<sup>4</sup>

إن فان رأس المال البشري يعتبر مصدرا للتنمية ولذا نجد أن المادة الخام لرأس المال البشري تتمثل في القدرات والأصول البشرية بالمجتمعات والمنظمات على حد سواء، والتي يمكن حشدها لإحداث التنمية المطلوبة في المجتمع.<sup>5</sup>

وقد ركزت تقارير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي PNUD منذ عام 1990 على مفهوم نوعية الحياة وعلى محورية البشر في التنمية وزيادة قدراتهم على الاختيار وتمكينهم من ممارسة هذه الخيارات وتفجير طاقاتهم الإبداعية، وتمكينهم من المشاركة في أمور حياتهم وأصبح النمو الاقتصادي ليس غاية في حد ذاته بل وسيلة لتحقيق التنمية.<sup>6</sup>

1 أحمد عبد الفتاح ناجي، المرجع السابق، ص. 172.

2 مجموعة من الباحثين، التحولات السياسية واشكالية التنمية، المرجع السابق، ص. 254.

3 محمد بن إبراهيم التويجري، "التدريب الإداري وأفاق تطويره في البلدان العربية"، في إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 14، العدد 27 (2004)، ص. 14.

4 أحمد صقر عاشور، المرجع السابق، ص. 85.

5 أحمد عبد الفتاح ناجي، المرجع السابق، ص. 174.

6 مجموعة من الباحثين، التحولات السياسية واشكالية التنمية، المرجع السابق، ص. 256.

### الفرع الثالث: التخطيط في المجال الاجتماعي

إن التخطيط بمفهومه الواسع أصبح المحرك الأساسي للتطور الاقتصادي والاجتماعي في دول العالم كلها، على اختلاف أنظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وطبيعة المشكلات التي تواجهها، فمستوى تطور القوى المنتجة وطابع الإنتاج الاجتماعي يتطلبان تطوير اقتصاد مخطط وموجه وهاذف ومتناسب، وعليه فإن العديد من الحكومات تبذل مساعي كبيرة من أجل الاستخدام العملي للتخطيط في مختلف مجالات الحياة، ومنها المجال الاقتصادي والاجتماعي وذلك لفتاعتها التامة أن تحقيق التنمية الشاملة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتخطيط القائم على أسس علمية وسليمة.<sup>1</sup>

ويعتبر التخطيط الاجتماعي من سمات العصر الحديث في كل دولة، باعتباره الطريق الذي يقود الأفراد والجماعات نحو الرفاهية والتقدم الاجتماعي والاقتصادي، فالهدف منه هو رفع نوعية المواطن وتطوير شخصيته ليكون مواطن صالح منتج، لديه انتماء لمجتمعه وعامل من عوامل تقدمه. كما يقوم بتوفير الخدمات الاجتماعية الملائمة (التعليم، الصحة، الأمن، العدالة، الإسكان، المرافق الأخرى وغيرها). كما أن هذا الأسلوب يبدأ بفهم وتحليل مكونات المجتمع والتعرف على المشاكل الاجتماعية الموجودة أو المحتملة ثم يصل إلى وضع خطط وبرامج للتغلب على تلك المشاكل.<sup>2</sup>

في هذا المجال يكون الأساس في التخطيط اجتماعياً، لذلك تغلب العوامل الاجتماعية هنا دوراً كبيراً، مع ضرورة مراعاة عوامل أخرى موازية وهامة كتقييم حجم الموارد المالية المتاحة للإنفاق على تلك الخدمات الاجتماعية وكذا تقييم العوائد الاجتماعية الناجمة عن عوائد عملية التخطيط نفسها.<sup>3</sup>

#### ويتضمن التخطيط في المجال الاجتماعي العناصر التالية:<sup>4</sup>

1. أنه وسيلة المجتمع للانتقال من الحاضر الى المستقبل مع تحقيق قدر من التغيير الاجتماعي المقصود المرغوب فيه.
2. يقوم على جهود تعاونية بين جماعات المجتمع وقياداته الشعبية والخبراء والفنيين اللازمين لتحقيق التغيير المطلوب.
3. يتم وفق مجموعة من المراحل العلمية والتي تبدأ بتقدير وتحديد الاحتياجات الملحة، ثم وضع واتخاذ القرارات التي من شأنها احداث التغيير سواء بمقابلة الاحتياجات أو مواجهة المشكلات في حدود الإمكانيات المتاحة والموارد المجتمعية وفق خطة زمنية محددة.
4. إن هذا الأسلوب يعطي أهمية لإيديولوجية المجتمع والقيم والاتجاهات السائدة، وقد يهدف في بعض برامجها الى احداث تغييرات أو تعديلات في نسق القيم داخل المجتمع. ويهدف التخطيط الاجتماعي إلى تحقيق الأهداف التالية:<sup>5</sup>

1. **الأمن الشخصي:** وذلك عن طريق توفير الحرية الفكرية التي لا تتصادم مع معتقدات المجتمع، اذ تشمل التقليل من نسبة الجريمة ونسبة الحوادث مع توفير الخدمات الأمنية الدقيقة.
2. **الأمن الصحي:** وذلك عن طريق إيجاد البيئة الصالحة للسكن الجاذبة للاستقرار ورفع مستوى الخدمات الصحية على مستوى الفرد والجماعات.

1 أديب الخليل، المرجع السابق، ص. 760.

2 نفس المرجع، ص. 54.

3 أحمد عبد الفتاح ناجي، المرجع السابق، ص. 177.

4 نفس المرجع، ص. 57.

5 حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص. 236.

3. الأمن التعليمي: وذلك عن طريق توفير سبل العلم ومناهجه الكفيلة بتنمية الفكر والمحافظة عليه من الأخطار الفكرية والتي تولد التناقض في المجتمع، كما أنها تشمل على توفير الخدمات التعليمية على مستوى الأفراد والمجموعات وعلى مستوى المناطق.
4. الأمن الاقتصادي: ويكون عن طريق العمل على دراسة أحوال الناس لتنمية قدراتهم وربطها بالخطط الاقتصادية لرفع مستويات الدخل، بالإضافة إلى أنه يشمل توفير الخدمات الترويجية التي يرتادها أفراد المجتمع كالرياضة والفروسية والسباحة والرمية... وغيرها.
5. ومن الأسباب التي دعت للأخذ بالتخطيط الاجتماعي كذلك هي الانتفاع المدروس بالموارد المحدودة التي لها تأثيرات اجتماعية على الإنسان ومحاولة النهوض بالقوى العاملة إلى المستوى الفني المطلوب وحمايتها من البيروقراطية والبطالة المقنعة وغيرها من مشاكل العمالة، بالإضافة إلى السيطرة على ظاهرة التحضر السريع بالمدن وهجرة الريف، مما سبب مشاكل اجتماعية هائلة في المدينة والريف، ففي المدينة زادت نسبة البطالة والجريمة وانخفضت الأجور، أما في الأرياف فقد خلت من العمالة الجيدة مما أدى إلى انهيار سمات الريف الزراعية والإنتاجية والسكانية.

### الفرع الرابع: التخطيط في المجال الاقتصادي

لقد برزت فكرة التخطيط في المجال الاقتصادي لأول مرة على يد العالم النرويجي (كريستيان شونهيدير 1990م). ثم تطورت فكرة التخطيط من الناحية العلمية أثناء الحرب العالمية الأولى في ألمانيا، حيث تم استخدامه كوسيلة لإدارة دفة الحرب. أما التخطيط الاقتصادي لأغراض التنمية فقد تم استخدامه للمرة الأولى من قبل روسيا عام (1928م) في الخطة الخماسية الأولى بهدف التحويل السريع لروسيا من دولة زراعية متخلفة إلى دولة صناعية متقدمة.<sup>1</sup>

يهدف التخطيط الاقتصادي إلى رفع مستوى المعيشة وتوفير الاحتياجات الضرورية لمختلف طبقات المجتمع، واستغلال القوى المنتجة وتوجيهها الوجهة الصالحة وتوفير الاستقرار الدائم للعمل، وضمان دخل ثابت لكل فرد وتخفيض ساعات العمل وتنمية روح العمل والتوزيع العادل للدخل القومي.<sup>2</sup>

بالإضافة إلى ذلك فإن من أهداف التخطيط الاقتصادي تحقيق ما يلي:<sup>3</sup>

1. زيادة معدلات النمو الاقتصادي.
  2. إقامة قاعدة صناعية كافية وصالحة لتكون نقطة انطلاق التنمية الاقتصادية.
  3. علاج أو إزالة معوقات التنمية الاقتصادية.
  4. تكوين الفائض الاقتصادي واستقطاب هذا الفائض من مختلف قطاعات الاقتصاد.
  5. تحقيق قدر كافي من التشغيل لتأمين فرص عمل لاستيعاب القوة البشرية المعطلة.
  6. رفع مستوى استغلال الموارد الاقتصادية الطبيعية والبشرية إلى المستوى الأمثل.
- ويتمتع المجلس الشعبي الولائي باختصاصات عديدة في مجال التخطيط والانعاش الاقتصادي، فهو يقوم بكافة الأعمال التي تسهم في تنمية الولاية، وبالتالي فيحقق له في هذا الإطار أن يشجع كل مبادرة تساعد على تنسيق العمل بالنسبة لمشروعات التنمية، وخلال وضع المخطط الوطني للتنمية تتم دعوة المجلس للتعبير عن رأيه بالنسبة للعمليات المتصلة مباشرة بالحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية

1 علي الحسن محمد نور زروق، "أثر التخطيط الاستراتيجي على التنمية الاقتصادية في السودان، دراسة حالة الخطة العشرية (2002/1992)" في مجلة جامعة بخت الرضا العلمية، العدد الخامس عشر (ديسمبر 2015)، ص. 05.

2 إنزارن عادل، المرجع السابق، ص. 87.

3 محمد عبد الله شاهين محمد، التحديات السياسية والاقتصادية للدول العربية وسبل معالجتها، ط1 (الإمارات العربية المتحدة: دار الكتاب الجامعي، 2017)، ص. 40.

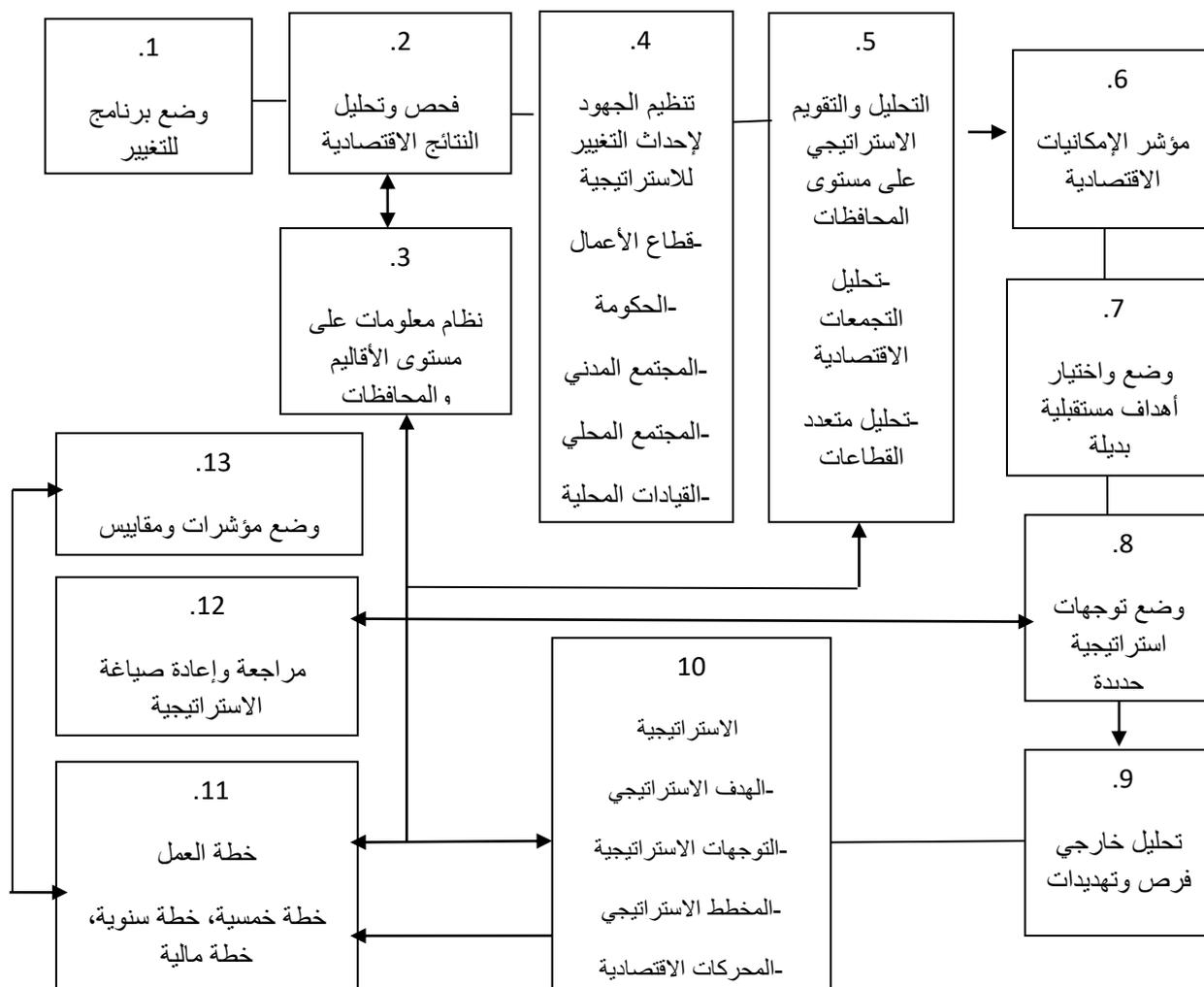
## الفصل الثاني علاقة التخطيط الاستراتيجي المحلي بالتنمية المحلية (نماذج مختارة)

للولاية، ويتم أخذ رأيه في توزيع الاعتمادات المالية التي يتصرف فيها الوالي، كما يبدي رأيه كذلك في أولويات الصرف في الاعتمادات المالية وفي برنامج التجهيز والتنمية المقدم من طرف الوالي والمتعلق بالولاية. فالمجلس الشعبي الولائي يصادق على مخطط الولاية في المجال الاقتصادي، كما يعمل على ترقية الاستثمار على مستوى المنطقة ويقدر النفقات الواجب تقصيدها في هذا المجال، بالإضافة الى أنه يعمل على إيجاد التجهيزات التي يتجاوز حجمها قدرات البلديات. كما يساهم المجلس الشعبي الولائي في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات أو المتعاملين الاقتصاديين.<sup>1</sup>

وهناك تداخل كبير بين التخطيط الاجتماعي والتخطيط الاقتصادي، فإذا ما أراد المخطط الاقتصادي أن يرفع من مستوى المعيشة لإقليم أو منطقة ما لا يمكن أن يتم له ذلك دون إجراء مسح اجتماعي يدرس فيه الناس وأحوالهم الاجتماعية، كما أن نفس الشيء يساعد المخطط الاجتماعي من خلال تحويل دفة التخطيط الاقتصادي نحو المناطق التي تعاني مثلا من البطالة وانخفاض مستويات المعيشة من خلال المسح الاجتماعي الذي يتم إجراءه على تلك المناطق.<sup>2</sup>

ويوضح الشكل التالي إطار مقترح للتخطيط الاقتصادي على مستوى الأقاليم

الشكل رقم (09): إطار مقترح للتخطيط الاقتصادي على مستوى الأقاليم



المصدر: حنان عبد القادر خليفة، التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية (دراسة مقارنة)، (القاهرة، جمهورية مصر العربية: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلسلة أطروحات الدكتوراه، 2016)، ص. 241.

1 إنزارن عادل، المرجع السابق، ص ص 65. 66.  
2 حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص. 237.

## الفرع الخامس: التخطيط في مجال حماية البيئة

يعرف التخطيط البيئي بأنه مفهوم ومنهج جديد يقدم خطط التنمية من منظور بيئي، فهو التخطيط الذي يحكمه بالدرجة الأولى البعد البيئي والآثار البيئية المتوقعة لخطط التنمية على المدى المنظور وغير المنظور، كما أنه التخطيط الذي يهتم بالقدرات البيئية بحيث لا تتعدى مشروعات التنمية وطموحاتها الحد البيئي الحرج، وهو الحد الذي لا يجب أن نتوقف عنده ولا نتعداه حتى لا تحدث نتائج عكسية. إذن فالتخطيط البيئي هو التخطيط الذي ينتج من خلال عملياته خططا مدمجة بالبعد البيئي.<sup>1</sup>

ويستخدم مفهوم التخطيط للتنمية الايكولوجية عن طريق العديد من المنظمات غير الحكومية، اذ يتم تحديد السمات الرئيسية لهذا النوع من التنمية فيما يلي:<sup>2</sup>

1. تنمية الموارد بهدف اشباع الحاجات الإنسانية الأساسية.
2. تطوير نظام بيئي اجتماعي يحقق الاشباع.
3. الاستخدام الفعال العقلاني للموارد الطبيعية وبطريقة تكاملية بما يحفظ حقوق الأجيال القادمة.
4. استخدام مصادر الطاقة البديلة خاصة تلك المتعلقة باستخدام الشمس كمصدر للطاقة.
5. استخدام أنماط إنتاجية من شأنها المحافظة على البيئة.
6. تطوير واستخدام التقنية التي لا تعمل على تلويث البيئة.
7. تحقيق المشاركة الشعبية بما يحمي من الآثار الضارة للبيئة.
8. تعليم أساسي لخلق وعي اجتماعي بقضايا المجتمع والبيئة.

وتشكل الجماعات المحلية الحلقة الأهم في تنفيذ السياسات العامة للبيئة على المستوى الوطني باستخدام الوسائل والإمكانات المادية والبشرية المتاحة وممارسة صلاحياتها المنصوص عليها في القوانين، وكذا الاستعانة بشركائها في هذه العملية مثل تشكيلات المجتمع المدني خاصة الجمعيات المهتمة بقضايا البيئة. وقد أسند القانون في الجزائر للجماعات المحلية صلاحيات واسعة في مجال حماية البيئة، سواء تعلق الأمر بالبيئة الطبيعية (الهواء، الماء، التربة، التنوع البيولوجي)، أو البيئة الصناعية والمشيدة (تخطيط وتنظيم التجمعات السكنية، الحفاظ على الصحة العمومية، تسيير النفايات، حماية المواقع الأثرية، الحد من تلوث المنشآت المصنفة، الوقاية من الكوارث الكبرى).<sup>3</sup>

إن التخطيط البيئي من خلال معالجته للمشكلات البيئية وتقييمه لمختلف المشاريع لتجنب آثارها البيئية، يؤدي إلى خلق بيئة صحية وأمنة يعيش أفرادها أصحاء بعيدين عن ضغوطات المشاكل البيئية، ونتيجة لذلك فإن هؤلاء الأفراد يكونون أكثر قدرة على العمل والإنتاج، مما يؤدي ذلك إلى تحقيق نمو اقتصادي، بالإضافة إلى أنه يقلل من النفقات المصروفة على العلاج الصحي. فالتخطيط البيئي يعمل على وقف استنزاف الموارد الطبيعية وترشيد استخدامها، مما يدر منافعا وأرباحا اقتصادية كبيرة.<sup>4</sup>

وقد أكدت بعض الدارسات فعالية التوعية البيئية في التقليل من المشاكل البيئية من خلال برامج التوعية المختلفة، فالبشرية تحتاج إلى أخلاق اجتماعية عصرية ترتبط باحترام البيئة، فقد أصبح من الضروري تنمية الوعي البيئي لدى المواطنين للمحافظة على البيئة وصيانتها، حيث أن نشر الوعي البيئي بين المواطنين يؤدي إلى ترشيد النفقات التي تتحملها الدولة للمحافظة على البيئة، كما أنه يساهم في تنمية

1 مصطفى يوسف كافي، المرجع السابق، ص. 199.

2 أحمد عبد الفتاح ناجي، المرجع السابق، ص. 177.

3 عبد المجيد رمضان، "الآليات القانونية والإدارية لحماية البيئة في الجزائر -دراسة ميدانية من منظور الحوكمة البيئية" (حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق دراسة لبعض النماذج والمؤشرات، تأليف عدد من الباحثين، إشراف: بوحنية قوي، الجزائر: المكتبة الوطنية الجزائرية، 2017)، ص. 177.

4 مصطفى يوسف كافي، المرجع السابق، ص. 199. 200.

السلوك الحضاري للمواطنين. ويتم ذلك من خلال تكثيف جهود جميع الأجهزة المعنية بالبيئة عن طريق تكثيف حملات التوعية في الأجهزة الاعلامية المختلفة، ووضع برامج تدريبية للعاملين في المجالات البيئية، والمشاركة في الندوات والمؤتمرات وورش العمل ذات العلاقة بالعمل البيئي، والتوسيع في مناهج حماية البيئة، والمحافظة على الحياة الفطرية في جميع مراحل التعليم.<sup>1</sup>

فعلى المخططين عند وضع الأهداف الخاصة بتحقيق التنمية الايكولوجية أن يأخذوا في الاعتبار الطبيعة السياسية والثقافية والايكولوجية، والتي تضع درجة اعتمادها الأساسي على العوامل الداخلية المحلية فقط، دون الاعتماد على المصادر الخارجية التي غالبا ما تكون بعيدة عن الاحتياجات والمشكلات الفعلية للمجتمع.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: العوامل الخارجية المؤثرة على التخطيط في الإدارة المحلية

إن نظام الإدارة المحلية نظام فرعي للنظام الاجتماعي وبالتالي فهو يتأثر بالعوامل السياسية، الاجتماعية، الثقافية، التاريخية... الخ، وعليه فإن دراسة بيئة الإدارة المحلية أو ما أصطلح على تسميته بـايكولوجية الإدارة المحلية، تساعد على تحليل الدور الذي تقوم به وحدات الإدارة المحلية، أو في المقارنة بين هذه الوحدات مع بعضها البعض، سواء داخل الدولة الواحدة أو بين دولة ودولة أخرى.

وتتمثل العوامل البيئية المؤثرة في الإدارة المحلية في العوامل التالية:<sup>3</sup>

**1. العوامل السياسية:** على اعتبار أن نظام الإدارة المحلية نظاما فرعيا للنظام السياسي فإنه يتأثر بالعوامل السياسية فمن الصعب قيام إدارة محلية ديموقراطية في دولة لا تمارس الديموقراطية على المستوى المركزي، كما يلعب الاستقرار السياسي دورا في إتاحة الفرص للوحدات المحلية للتمتع بالمزيد من السلطات والاختصاصات، في حين أن عدم الاستقرار السياسي في الدولة يؤدي إلى ادخال تعديلات عديدة في نظام الإدارة المحلية مما يؤدي إلى إضعاف النظام وخلخلة جذوره التاريخية.

كما أنه لا يمكن الحديث عن تنمية محلية راشدة في معزل عن طبيعة النظام السياسي وسلوكياته، ولا يمكن الحديث عن نظام ديموقراطي في معزل عن التنمية المحلية، فهناك علاقة وطيدة ومترابطة ما بين الديموقراطية والتنمية، فلا تنمية بدون ديموقراطية، كما أن أساس الديموقراطية المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات، وهذا لا يتأتى في الإطار التنموي إلا من خلال التنمية المحلية التي تقوم بدورها على مبدأ إشراك القاعدة في صنع وتنفيذ البرامج التنموية، إذن لا بد للدولة أن تتأسس على أساس شرعي يرضى الشعب وتقبلهم لها، وبالتالي فهم يساهمون في التأسيس الشرعي لها، وفي إدارة شؤونهم العامة في جو تسوده الشفافية والحرية والعدالة.<sup>4</sup>

**2. العوامل الاقتصادية:** إن المدينة الصغيرة تختلف عن المدينة الكبيرة، كذلك الأمر بالنسبة للتباين بين المدينة التجارية والمدينة الصناعية، بالإضافة إلى أن طبيعة النظام الاقتصادي في الدولة ينعكس على نظام الإدارة المحلية فيها، ففي ظل التوجه العالمي نحو اقتصاد السوق وتبني سياسات الإصلاح الاقتصادي حدث تطور في دور الدولة والوحدات المحلية، إذ أنه لم تعد هذه

1 مصطفى يوسف كافي، المرجع السابق، ص. 268.

2 أحمد عبد الفتاح ناجي، المرجع السابق، ص. 178.

3 بلجليلي أحمد، "إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت" (مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010/2009)، ص. 22، 23.

4 إنزارن عادل، المرجع السابق، ص. 77.

الوحدات مسؤولة مباشرة على تقديم الخدمات بل أصبح في إمكانها اسناد هذه المهمة أو جزء منها إلى القطاع الخاص.<sup>1</sup>

إن معظم الدراسات المتعلقة بالتنمية المحلية تتفق على أنه لا يمكن تصور تنمية محلية بدون توفر مناخ اقتصادي ملائم لها، فبنية الاقتصاد تلعب دورا كبيرا في نجاح أو فشل المشاريع التنموية، وبالنسبة للاقتصاد الجزائري فقد تميز ببعض السمات والتي كان لها تأثير على التنمية المحلية مثل اعتماده الواسع على ريع النفط وعدم تنويع الصادرات مما جعله معرضا لهزات عنيفة بفعل عوامل خارجية، كما أنه قد برزت عدة مظاهر لهذه الاختلالات كالاقتصاد غير الرسمي والتهرب الضريبي، ارتفاع الاحتجاجات لدى الفئة العمالية للمطالبة بتحسين الوضع المعيشي، بروز مؤشرات الاختلاس والرشوة وتبديد الأموال العمومية في صفقات مشبوهة، عدم تحقيق للبرامج التنموية سواء على المستوى الوطني أو المحلي، وغيرها من المظاهر التي أثرت بطريقة مباشرة على مسيرة التنمية المحلية. فقد انعكست هذه المظاهر على أداء الجماعات المحلية في تنفيذها لمختلف مشاريعها التنموية، حيث أصبح المقاولون وذوي المصالح الاقتصادية يلعبون دورا كبيرا في الضغط على المصالح المحلية من أجل استمالة الإدارة والاستحواد على مختلف المشاريع لتحقيق أغراضهم الشخصية.<sup>2</sup>

**3. العوامل الجغرافية والطبيعية:** يتأثر نظام الإدارة المحلية بعدة عوامل جغرافية وطبيعية كمساحة الدولة، فالدول ذات المساحة الكبيرة تكون بحاجة الى وجود نظام إدارة محلي قوي، وقد لا تكون هذه الحاجة بنفس الدرجة بالنسبة للدول صغيرة المساحة. كذلك هناك تأثير لتضاريس الدولة على الإدارة المحلية خاصة فيما يتعلق بظاهرة توزيع الأقاليم الطبيعية في نطاقها، ووجود العوائق الطبيعية كالجبال والأنهار، وبالتالي فإن للموقع أهمية بالغة في نجاح الوحدة المحلية لتحقيق التنمية مقارنة بوحدات محلية أخرى لا تتمتع بنفس الموقع. حيث أن أغلب الوحدات المحلية الناجحة تقع اما في مناطق حضرية ديناميكية نسبيا، أو في مناطق ريفية لديها إمكانيات زراعية عالية أو موارد طبيعية أخرى مثل المعادن والأنهار والبحار. لكن هذا لا ينفي وجود وحدات محلية كثيرة في مناطق ذات إمكانيات عالية في دول عديدة لكنها ليست فعالة جدا في تعبئة واستخدام الموارد.<sup>3</sup>

**4. العوامل التاريخية:** غالبا ما نسمع أن نظام الإدارة المحلية في دولة ما يرتبط بتاريخ هذه الدولة وأنه جزء لا يتجزأ منها، وأن حقوق المجتمعات المحلية في حكم نفسها بنفسها هي مكاسب حصلت عليها هذه المجتمعات عبر التاريخ السياسي الطويل للدولة، وهذا قد يشكل سندا لهذه المجتمعات في مقاومة أي حركة اصلاح أو تطوير للإدارة المحلية، ومن بين العوامل التاريخية نذكر: أسلوب نشأة الدولة، الاستعمار، أسلوب نشأة الإدارة المحلية وتطورها.

**5. العوامل الاجتماعية والثقافية:** للنمو الحضري تأثير على الإدارة المحلية، فارتفاع معدل الهجرة من الريف نحو المدن مما يضخم حجم المدن وتكدس بالسكان مما يصعب ادارتها، حيث تزداد المشاكل في الحضر وتنتشر المناطق العشوائية، ومن ناحية أخرى فهو يحرم الريف من الكفاءات والتي هو في أشد الحاجة اليها، كما أن للزيادة السكانية تأثير على الإدارة المحلية بحيث أنه انخفاض معدل النمو الطبيعي يؤدي الى انخفاض حجم العائلة نسبيا وبالتالي انخفاض عبء الإعالة وارتفاع مستوى المعيشة، مما يعني الحد من الانفاق المحلي بالنسبة للإدارة المحلية نظرا لانخفاض معدلات نمو الخدمات المقدمة، مما يتيح الفرصة للسلطات المحلية للتوسع في خدمات الرفاهية. بالإضافة الى أن تعدد الأصول العرقية في الدولة يؤثر على الإدارة المحلية فيها،

1 بلجيلالي أحمد، المرجع السابق، ص. 23.

2 إنزارن عادل، المرجع السابق، ص. 79.

3 بلجيلالي أحمد، المرجع السابق، ص. 22.

وحيثما تريد الحكومة المركزية القضاء على الطابع المميز لهذه الأقليات والطوائف فإنها تمارس المزيد من الرقابة على الوحدات المحلية لإضعاف نظام الإدارة المحلية فيها والحد من استقلاليتها.<sup>1</sup>

**6. العوامل الإدارية:** إن نجاح برامج التنمية المحلية مرتبط بمعطيات الإدارة العامة ونوعية التسيير سواء على المستوى المركزي أو المحلي، إذ تعد الإدارة الأداة الأساسية لتفعيل وتنفيذ السياسة العامة للدولة، ونجاح هذه السياسات مرتبط بمدى قوة ورشادة الإدارة في تنفيذها، وكذا تسيير شؤونها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية.<sup>2</sup>

وقد أثبتت تجارب عدة دول أن مشكلة التنمية الأولى والمزمنة هي الفجوة الإدارية الناجمة عن الفرق الحاصل بين القدرة الإدارية التي يتطلبها التنفيذ والمتابعة الفعالة لخطط التنمية وبين القدرة الإدارية للأجهزة الموكلة إليها تنفيذ هذه الخطط ومتابعتها. ومن أجل النهوض بعملية التنمية يجب على الدولة أن تطور الجهاز الإداري باستمرار سعياً وراء رفع القدرة الإدارية للأفراد ووضع الهياكل التنظيمية المناسبة لحاجات التنمية وكذا تبسيط نظم العمل وإجراءاته وتحسين بيئة العمل التي تؤثر في الجهاز الإداري وتتأثر به، كل ذلك من أجل تحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية بكفاءة عالية وبأقل التكاليف. فالجهاز الإداري يلعب دوراً رئيسياً في نجاح أو فشل خطط التنمية، والتطور الشامل للجهاز الإداري للدولة يرفع مستوى قدراته الإدارية التي تمكن الدولة من القيام بوظائفها بشكل عام وخاصة الوظائف المرتبطة بإدارة التنمية.<sup>3</sup>

### المطلب الثالث: شروط نجاح التخطيط الاستراتيجي على المستوى المحلي

إن التخطيط التنموي الاستراتيجي هو عبارة عن منهج علمي يستخدم لتحديد الأولويات والأهداف التنموية للبلديات واختيار البرامج والمشاريع التطويرية القادرة على تحقيق هذه الأهداف خلال فترة زمنية معينة بما يتماشى مع تطلعات الأهالي أخذاً بعين الاعتبار الإمكانيات المتاحة والمعوقات المحتملة.<sup>4</sup>

ويعتمد تقدم وتحسن أداء المؤسسة على فعالية التخطيط التنموي الاستراتيجي والذي بدوره يعتمد في نجاحه على مراعاة أسس ومبادئ معروفة عند الاختصاصيين والخبراء تتمثل فيما يلي:<sup>5</sup>

- 1. تحديد الاتجاه:** أي تحديد الوضع الراهن للمؤسسة والوضع المراد الانتقال إليه. وكذا تحديد الآليات والاحتياجات اللازمة لتحقيق ذلك ضمن الإمكانيات المتاحة.
- 2. تركيز الجهود والموارد:** أي توجه المخططين لتجميع الطاقات وتركيزها في استغلال الموارد والفرص المتاحة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية المرسومة، تجنباً لتشتت الجهود والطاقات.
- 3. الثبات والمرونة:** بمعنى الثبات في الاتجاه والتركيز للطاقات كافة أثناء عملية التخطيط، مما ينتج لنا مخرجات تتصف بالتكامل والتعاضد والانسجام، بالإضافة إلى المرونة في التعامل مع المتغيرات الخارجة عن الإرادة والسيطرة، سواء في البيئة الداخلية أو الخارجية.
- 4. التوافق والتوازن بين الماضي والحاضر والمستقبل:** فلا بد من الترابط بين العناصر الثلاثة، وذلك بالنظر إلى الماضي وتقييمه، والتركيز على الاستخدام الأمثل لإمكانيات الحاضر، وتسخيرها لتحقيق أهداف المستقبل.

<sup>1</sup> بلجباري أحمد، المرجع السابق، ص. 23.

<sup>2</sup> إنزارن عادل، المرجع السابق، ص. 80.

<sup>3</sup> علي بقشيش، المرجع السابق، ص. 131.

<sup>4</sup> فريد صبح القيق، المرجع السابق، ص. 131.

<sup>5</sup> فواز حسين سعيد ناصر، "نموذج قبيلان في التخطيط التنموي الاستراتيجي للهيئات المحلية الفلسطينية" (مذكرة ماجستير في التخطيط والتنمية

السياسية، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2013)، ص. 24.

كما أنه لكي تنجح عملية التخطيط على المستوى المحلي يجب مراعاة النقاط التالية:<sup>1</sup>

1. دراسة البيئة المحيطة بكافة متغيراتها، وتقدير الاحتياجات الراهنة واحتمالات التغيير والتطور في المستقبل.
2. احتياجات مجموعة من الأهداف المحددة، والتي تنطلق من رؤية دقيقة كما نريد إنجازها، ويتناسب مع إمكانات الفاعلين أو المشاركين في الخطة.
3. دراسة حجم المشكلات التي تواجه المنظمة، وكذلك الموارد المتاحة بكافة أنواعها، واحتياجات الخطة بما يتلاءم مع الإمكانيات القائمة سواء المادية أو المعنوية أو البشرية.
4. تحديد الشركاء أو الفاعلين، سواء الذين سيشاركون في احتياجات الخطة أو تنفيذها، والتعرف على آرائهم وإمكاناتهم.
5. طرح مجموعة من المؤشرات لقياس النتائج المترتبة على الخطة في مراحل تنفيذها المختلفة، أو فيما يتعلق بالغايات والأهداف النهائية.
6. التقويم المستمر، اعتماداً على ما يتم استنتاجه من خلال مؤشرات قياس النتائج.

وقد أضاف الباحث أحمد عبد الفتاح ناجي بعض النقاط لا بد من مراعاتها أثناء التخطيط المحلي تتمثل فيما يلي:<sup>2</sup>

1. إن نجاح التخطيط المحلي مرتبط بدرجة مساهمة السكان المحليين والذين يوكل إليهم تنفيذ الخطة.
  2. مراعاة مقدار احتياج المواطنين، كما يجب ان يتسم بالواقعية.
  3. مراعاة الخصائص التي تتميز بها المجتمعات المحلية مثل حجم المنطقة، علاقات السكان وتمسكهم بالمسائل الدينية، خاصة المناطق الريفية.
  4. ضرورة ان تتسم الخطة بالوضوح والتسلسل المنطقي لخطواتها وان تكون موضوعية، فلا تنحاز لفئة على حساب فئة أخرى، مما قد يعرض الخطة للفشل.
- كما قد اقترح الباحث عبد الخبير محمود عطا محروس بعض المبادئ والأسس والتي يرى أنه بمراعاتها يتم توفير بعض الضمانات المبدئية لنجاح عملية التخطيط ومن بين هذه الأسس نذكر:<sup>3</sup>

1. **المشاركة:** أي اشراك كافة الفاعلين أو الأطراف ذات الصلة بموضوع الخطة إضافة الى متخصصين في مجال التخطيط، وكذا مشاركة ذوي الخبرة من مجالات وتخصصات مختلفة من أجل الأهداف العامة للخطة، ولا يمنع ذلك من الاستعانة ببعض المستهدفين من تلك الخطة بهدف التعرف بصورة أكبر على مجموع المشكلات والاحتياجات التي تساعد في صياغة الخطة وتحديد أهدافها.
2. **الواقع والمعلومات:** فنجاح أي خطة يتوقف على وجود مجموعة من المعلومات الدقيقة حول الواقع الذي سيتم فيه تنفيذ الخطة، ويجب البعد عن الخيال والحسابات المتفائلة التي قد تشوه

<sup>1</sup> عبد الخبير محمود عطا محروس، "تجربة الإدارة والتنمية المحلية في محافظة قنا، عملية الإصلاح المجتمعي المنهجي: الضرورات والمتطلبات، الأدوار والمحددات، الرؤية والرسالة" (ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر تجارب الإدارة والتنمية المحلية في محافظات جمهورية مصر العربية، يومي 25 و26 ماي 2008)، ص. 08.

<sup>2</sup> أحمد عبد الفتاح ناجي، المرجع السابق، ص. 105.

<sup>3</sup> عبد الخبير محمود عطا محروس، المرجع السابق، ص. 09.

تحليلنا لهذا الواقع، وفي هذا الإطار يمكن الاستناد الى مجموعة من البيانات والتقديرات الكمية المرصودة بطريقة صحيحة للانطلاق منها نحو خطة جيدة.

3. **دراسة المتغيرات البيئية:** لا يمكن الحديث عن خطة ناجحة دون التأكيد على أهمية توافرها مع البيئة التي سيتم فيها التنفيذ، سواء كانت محلية او إقليمية أو عالمية، فينبغي مراعاة دور المتغيرات الخارجية في الخطة، فالفصل بين الداخل وعدم حساب متغيرات البيئة الخارجية واحتمالات تطورها وصورة التحولات المستقبلية تعد مسألة في غاية الخطورة.

4. **دقة الأهداف وتحديدها:** تتضمن بعض الخطط أهدافا عامة وغير محددة، مما يؤثر سلبا على كافة عناصر الخطة، كما يجب مراعاة تكامل الأهداف وإمكانية قياس مدى تحقيقها، لتقييم الخطة وحسن صياغة السياسات والبرامج التي تنتج عنها.

5. **دراسة إمكانية التنفيذ:** حيث أنه في بعض الحالات يتم الفصل بين أجهزة التخطيط وأجهزة التنفيذ أثناء تطبيق الخطة، ويمكن أن تفشل الخطة في تحديد أهدافها نظرا لصعوبة التنفيذ، لذلك يجب إيجاد آليات للتشاور وتبادل الآراء بين المنفذين والمخططين دون أن يؤدي ذلك الى تداخل كلا الوظيفتين في إطار الخطة.

6. **استخدام تكنولوجيا المعلومات:** ان هذه الوسائل تقدم كما هائلا من الإمكانيات والتي يمكن توظيفها في التخزين وجلب المعلومات وعرضها واستخدام الأساليب الإحصائية في بناء سيناريوهات المستقبل ورسم بعض العلاقات بين المتغيرات والمحددات التي تلعب دورا مؤثرا في الخطة.

كما يجب ألا نغفل نقاط أخرى من الضروري مراعاتها أثناء التخطيط المحلي وهي كالآتي:<sup>1</sup>

✓ أن ينبع التخطيط المحلي للتنمية من الخطة المركزية العامة للدولة، فلا بد أن تسير خطة تنمية المجتمع المحلي في ضوء السياسة التخطيطية الوطنية، وذلك من أجل تحقيق التكامل الاقتصادي والاجتماعي عبر مختلف مناطق الوطن.

✓ أن يعمل التخطيط المحلي للتنمية على الاستغلال الأمثل للموارد المادية والبشرية المحلية المتاحة.

✓ أن يعمل التخطيط المحلي للتنمية على تنمية الشعور بالمسؤولية لدى أفراد المجتمع المحلي، من أجل زيادة استغلال الطاقات البشرية والخبرات الفنية المحلية.

✓ أن يهتم التخطيط المحلي للتنمية بالثقافات الفرعية والعادات والتقاليد والقيم...السائدة في المجتمع المحلي وأخذها بعين الاعتبار عند أي اجراء أو رسم سياسة تنموية محلية.

✓ أن تصبح أجهزة التخطيط المحلية أجهزة بحث تزود أجهزة التخطيط المركزي بنتائج تجربة الخطط وأهم العقبات التي واجهت عملية التنفيذ من أجل الاستفادة منها مستقبلا.

إذن فنجاح التخطيط المحلي يرتبط ارتباطا وثيقا بدرجة مساهمة الأهالي المحليين فيه، كما يرتبط بالقيادات المحلية الذين يتولون أمره، وكذلك الموكل إليهم أمر تنفيذ خطته، كما يعتمد على المهارات الفنية وقدرة التصرف والابتكار التي تتوفر فيهم، كما يجب أن يراعي التخطيط المحلي الظروف الاجتماعية والتراث الثقافي والحضاري لكل إقليم.<sup>2</sup>

1 محمد خشمون، "مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية (دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة)"، المرجع السابق، ص. 112.

2 خنفري خيضر، "تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق" (أطروحة دكتوراه علوم، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسير، جامعة الجزائر 3، 2010/2011)، ص. 24.

ويرى الباحث حسين الطلافحة بأن نجاح التخطيط الاستراتيجي يتطلب مجموعة مقومات مهمة جداً ولازمة لنجاح التخطيط الاستراتيجي وكذلك التخطيط متوسط المدى تتمثل هذه المقومات في الآتي:<sup>1</sup>

### 1- توفر الإرادة السياسية:

يعتبر التزام السلطتين التنفيذية والتشريعية بالتخطيط مهم جداً لإصدار وإنجاح العملية التخطيطية. ولا بد أن يكون هذا الالتزام طويل الأجل ولا يتغير بتغير الأشخاص والحكومات. كما أن انشغال الحكومة بملاحقة الشؤون اليومية يجب ألا يبعدها عن التخطيط والتزام المسار وإلا فإن ذلك سيؤدي إلى هدر الموارد والوقت ويعقد المشكلات.

### 2- التبنى المجتمعي والتعبئة الشعبية:

تهدف جميع الخطط بشكل عام إلى رفع المستوى المعيشي للمواطن لذلك فالخطة تتعامل مع مصالح الجمهور والمؤسسات الخاصة والعامة لذلك لا بد من أن يتم تبيينها من المجتمع لتيسير تنفيذها. فالخطة يجب أن تشكل عقداً اجتماعياً يقبله المواطن والمؤسسات الاقتصادية والمؤسسات السياسية ويسعى الجميع لتنفيذها. لذلك فإن وجود خطة إعلامية مكثفة للوصول إلى جميع مؤسسات المجتمع المحلي والمؤسسات الاقتصادية والحكومية وإقناعهم بالخطة مهم جداً لنجاحها.

### 3- توفر الخبرات الفنية المؤهلة في عملية التخطيط:

تعتبر عملية التخطيط عملية متينة فنية وهي ليست مجرد نصوص ليس لها أساس علمي. لذلك فإن توفر الخبرات الفنية ضروري لإعداد وتنفيذ الخطط بنجاح كما أن توفر القدرات الفنية والموارد البشرية المؤهلة واللازمة لنمو الاقتصاد مهم جداً وأساسي لنجاح التخطيط وتحقيق الأهداف.

### 4- حسن إعداد الخطة:

فالتخطيط الناجح لا بد وأن يقوم على خطة محكمة الإعداد تكون فيها الرؤية واضحة والأهداف الاستراتيجية محددة وبالتالي فإن الأهداف المرحلية تكون محددة وواضحة وواقعية ومنسجمة ومتناسقة وقابلة للقياس فتؤدي إلى توحيد الجهود ولا تشتتها. وتقوم الخطة الجيدة على تنبؤات مستقبلية دقيقة وجيدة تعتمد على عملية مستمرة في استشراف المستقبل، فيكون التنبؤ بالأحداث والتغيرات الاقتصادية جيداً والمعلومات الإحصائية دقيقة. وبالتالي تكون السياسات الاقتصادية والتنموية رشيدة وكذا الإجراءات تكون مناسبة. كما أن الخطة تتصف بالوضوح والمرونة وتراعي الجوانب الإنسانية عند التنفيذ.

ومن الجدير بالذكر أن التخطيط للمستقبل لا يعتبر هدراً للوقت كما يفكر بعض الأفراد ويميلون إلى الأهداف اليومية، لأن الوقت الذي يستغرق من قبل الإدارة العليا في التفكير للمستقبل يعتبر نوعاً من العطاء والاستثمار، وعليه هناك مجموعة من الخطوات التي تجعل من التفكير الابتكاري والابداعي والوقت في خدمة الابتكار والابداع الاستراتيجي ومن أهم هذه الخطوات نذكر ما يلي:<sup>2</sup>

1. أن تستثمر الإدارة العليا في المنظمة الوقت الباقي في التفكير الطويل وفي التخطيط من أجل الأهداف الاستراتيجية سواء في الأفراد أو في المكونات الأخرى للمنظمة.

2. أن تؤمن الإدارة العليا بأن التفكير الجيد والصحيح يعد من أهم الخطوات لتحقيق الأهداف التي ستساهم في تفعيل الابتكار والابداع وفي تحسين مستوى الأداء.

1 حسين الطلافحة، " التخطيط الاستراتيجي والتنمية الاقتصادية (إشارة إلى الاقتصاد العماني)"، تم تصفح الموقع يوم: 2017/09/12، على الرابط التالي: [http://altalafha.blogspot.com/2012/05/blog-post\\_31.html](http://altalafha.blogspot.com/2012/05/blog-post_31.html)

2 عامر عاشور أحمد أبو دية، "التفكير الابتكاري وتأثيره الاستراتيجي والتنظيمي على القيادات المحلية" (بحوث وأوراق عمل ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات خيارات وتوجهات، إسطنبول، تركيا، يونيو 2010، أعمال المؤتمرات، إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات، القاهرة، مصر: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2011)، ص. 160.

3. أن يلتزم العنصر البشري داخل المنظمة بحدود الوقت المطلوب في تأدية كافة الأدوار وفي جميع الوظائف وبشكل متكامل ومنسجم.

4. أن تنظر الإدارة العليا في المنظمة الى أفرادها على اختلاف مستوياتهم على أنهم يمثلون جزء من الاستراتيجية وعنصر هام في إنجاح الأعمال والتحسينات في أساليب المنظمة وانجازاتها.

### المبحث الثالث: دور التخطيط الاستراتيجي المحلي في تحقيق التنمية المحلية

إن الحديث عن استراتيجيات للتنمية ينطوي على التسليم بمحورية التخطيط الاستراتيجي الشامل، ويقتضي ذلك الرجوع إلى بنود التخطيط الاستراتيجي والذي يعتبر وسيلة إدارية تستخدم إراديا بغرض استخدام الموارد الإنتاجية المتاحة بأسلوب رشيد كفاء يحقق أقصى عائد مع أقل قدر من الهدر، من أجل تحقيق أهداف مستقبلية مرغوبة في إدارة اقتصادات الدول النامية ومن ثم في صياغة الاستراتيجيات التنموية الملائمة لها.<sup>1</sup>

والتخطيط على المستوى الإقليمي والمحلي يعالج مشاكل إقليمية بحثة يلمسها كل أفراد المجتمع في حياتهم، كما يتميز بضرورة إشراك أفراد المجتمع المحلي اشتراكا فعليا وماديا ومعنويا في دراسة ورسم الخطة المحلية وتنفيذها.<sup>2</sup>

وتعتبر البلدية المؤسسة الأساسية والتي تأخذ زمام المبادرة لتحديد الاحتياجات المحلية، كما تحدد توجهات التنمية البلدية ذات الأولوية الواجب اتخاذها، كما أنها تقترح على هيكل الدولة مشاريعها العمومية ليتم تنفيذها على مستوى إقليمها، وتبقى البلدية العامل الرئيسي والفاصل بين الرؤية الشاملة للتنمية والنشاطات الجوارية التي تعكس حقيقة طموحات وآمال مختلف الجهات الفاعلة المحلية.<sup>3</sup>

وتعرف التنمية على أنها " عمليات مخططة وموجهة تحدث تغييرا في المجتمع لتحسين ظروفه وظروف أفرادها، من خلال مواجهة مشكلاته وإزالة العقبات وتحقيق الاستغلال الأمثل للإمكانات والطاقات لتحقيق التقدم والنمو للمجتمع والرفاهية والسعادة للأفراد". نلاحظ من هذا التعريف للتنمية أنه يتضمن عناصر أساسية بحيث أنها تعتمد على عملية التخطيط، وتركز على الجانب الاقتصادي من خلال الاستغلال الأمثل للطاقات والإمكانات.<sup>4</sup>

إن التنمية المحلية من حيث المفهوم المحدد يتم فصلها تحليليا عن العملية الشاملة للتنمية، ومعالجتها من خلال وحداتها التكوينية الأولية المسماة بالمجتمعات المحلية التي تتكون من عاملين أساسيين هما: القرب الجغرافي أو الاشتراك في محل جغرافي للعيش من جهة، ومن جهة أخرى وحدة المصالح والاهتمامات بين أعضاء المجتمع المحلي الواحد. وبالتالي يكون معنى التنمية المحلية أقرب إلى التعامل مع الواقع السائد بمنطق التغيير النظامي من داخل المنظومة السائدة، والأخذ بأيادي أعضائها أنفسهم، من أجل تحقيق العديد من الأهداف، يأتي في مقدمتها زيادة الدخل وتخفيف حدة الفقر، وتحقيق درجة أعلى من العدالة والمساواة، وتحسين نوعية الحياة خاصة في الجوانب التعليمية والصحية والبيئية. لهذا يكون المدخل المفضل للتنمية المحلية هو المدخل المسمى بالتمكين وبناء القدرات. أما الفاعلون في مثل هذا النمط فهم المنظمات (مؤسسات الخدمات الاجتماعية، جمعيات المجتمع المدني... إلخ) والأفراد (رؤساء

<sup>1</sup> وليد عبد مولا، " التخطيط الاستراتيجي للتنمية" في جسر التنمية، سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الدول العربية، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، السنة الحادية عشر، العدد 114 (يونيو حزيران 2012)، ص. 02.

<sup>2</sup> إنزارن عادل، المرجع السابق، ص. 48.

<sup>3</sup> Nait Merzoug et Kouadria Nouredine et Amara Fatah, "Gouvernance urbaine et développement local en Algérie. Quels enjeux pour les métropoles régionales ? Cas d'Annaba", *revue des sciences humaines*, université mohamed kheider biskra, No24, mars 2012, p. 10.

<sup>4</sup> خنفرى خيضر، المرجع السابق، ص. 08.

المجالس البلدية والولائية... إلخ)، فهم النشطاء والمنشطون وقادة العمل المحلي والقيادات الطبيعية للمجتمع المحلي.<sup>1</sup>

### المطلب الأول: مراحل عملية التخطيط الاستراتيجي للتنمية المحلية

تقوم عملية التنمية المحلية بشكل قاعدي من الأسفل فهي تعطي أولوية لحاجات المجتمع المحلي وتتأسس على المشاركة الفاعلة لمختلف الموارد المحلية، كل ذلك من أجل رفع مستويات العيش والاندماج والشراكة والحركية، وتعتمد على تفصيل كل موارد مجتمع محلي ما باعتبار هذه الموارد والمؤهلات المحلية فاعلا مهما في صناعة التغيير وضمان استمراريته مع إشراك الانسان المحلي.<sup>2</sup>

إن أي استراتيجية للتنمية المحلية لا بد أن تشكل إحدى المكونات لخطة استراتيجية واسعة على نطاق المجتمع المحلي، ويبلغ الإطار الزمني لاستراتيجية التنمية المحلية خمس سنوات مع ما يصاحبها من الأداء على المدى القصير والمتوسط والطويل. ويمر التخطيط الاستراتيجي للتنمية المحلية بخمس مراحل وهي كالآتي:<sup>3</sup>

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

إن تحقيق نجاح عملية التنمية الاقتصادية المحلية يعتمد على وجود جهود جماعية للقطاعات الحكومية، وقطاع أنشطة الأعمال ولقطاعات المنظمات غير الحكومية والمتمثلين في المنظمات التي تركز على قاعدة أهالي المجتمعات المحلية مثل النقابات الحرفية، جمعيات اجتماعية ومدنية ودينية، منظمات مهنية خاصة، مراكز أبحاث ومؤسسات تدريب وغيرها من الجماعات التي لها مصالح معهودة في الاقتصاد المحلي.

وتبدأ عملية التخطيط الاستراتيجي بتحديد الأفراد والمؤسسات العامة والأنشطة والصناعات والمنظمات المدنية والمنظمات المهنية ومراكز البحوث ومؤسسات التدريب بالإضافة إلى الفئات الأخرى التي يتكون منها أو تؤثر في الاقتصاد المحلي، كما تساهم المهارات والخبرات والموارد التي تشارك بها مجموعات المصالح في عملية التخطيط الاستراتيجي وكذا تكوين علاقات عمل قوية وهيكل تنظيمية لدعم عملية التخطيط الاستراتيجي ستؤدي إلى تحقيق شراكة بين القطاع العام والخاص والقطاع غير الحكومي.<sup>4</sup>

#### المرحلة الثانية: اجراء تقييم لمدى القدرة على المنافسة

لا بد من معرفة إطار الاقتصاد المحلي من أجل مساعدة ذوي الشأن لوضع الاستراتيجيات المستقبلية، وسيعمل تقييم أولي على استخدام ما تتوفر من معرفة كمية ونوعية ومهارات وغيرها من الموارد المتاحة من أجل تحديد الاتجاه الاستراتيجي الذي ينبغي أن يسلكه الاقتصاد المحلي، حيث سترشد هذه المعلومات إلى إيجاد مشروعات وبرامج والتي من شأنها أن تبني قدرة المنطقة المحلية على المنافسة، وأول خطوة في عملية التقييم للمنافسة هي جمع المعلومات، وهناك عدة أدوات للتحليل من بينها تحليل سوات (SWOT).

1 جناي محمد علاء وبلواضح فاتح، "مكافحة التهرب الضريبي كهدف لتحقيق التنمية المحلية (دراسة حالة بلدية المسيلة)" (ورقة مقدمة في اليوم الدراسي حول "إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين المشاريع، الإنجاز والتمويل"، بجامعة غرداية يوم الخميس 30 أبريل 2015).

2 الأمين عوض حاج أحمد وحسن كمال الطاهر ورباب المحينة، "الأطر المؤسسية للمجتمع المحلي والشراكة في تحقيق التنمية" (ورقة بحثية، أوت 2007)، ص. 09.

3 فؤاد بن غضبان، المرجع السابق، ص ص 54. 56.

4 جوين سوينيرن وسريا جوجا وفيرجيس ميرفي، "التنمية الاقتصادية المحلية، دليل وضع وتنفيذ استراتيجيات تنمية الاقتصاد المحلي وخطط العمل بها" (دراسة مشتركة صادرة عن مدن التغيير، البنك الدولي وبييرتلزمان ستيفتاج، سبتمبر 2004)، ص. 15.

## الفصل الثاني علاقة التخطيط الاستراتيجي المحلي بالتنمية المحلية (نماذج مختارة)

ويمثل الجدول الموالي أمثلة عن القضايا المتعلقة بتقييم الاقتصاد المحلي

الجدول رقم (08): أمثلة عن القضايا المتعلقة بتقييم الاقتصاد المحلي

أمثلة عن القضايا المتعلقة بتقييم الاقتصاد المحلي	
نقاط القوة الأصول المحلية	معدلات الأجور التنافسية، قوة العمل الماهرة، المؤسسات التعليمية والبحثية، شبكة مواصلات جيدة، توافر الأمن، توافر شركات منتجة، القرب من مصادر المواد الخام أو الموارد الطبيعية الأخرى.
نقاط الضعف معوقات النمو	زيادة حدة الفقر، تعقد الإجراءات التنظيمية والإدارية المحلية، البنية الأساسية غير ملائمة، صعوبة الحصول على القروض، القضايا الخاصة بالصحة التي تؤثر على العمل (الأمراض).
الفرص ظروف خارجية ملائمة	التطور التكنولوجي، ترتيبات التجارة الدولية الجديدة، التطورات السياسية وتطورات الاقتصاد الكلي، توسيع نطاق الأسواق، تطوير المطارات الإقليمية، بزوغ قوة عمل تنسم بالمهارة.
التحديات اتجاهات خارجية غير مواتية	التطورات الديموغرافية، انخفاض حجم الأنشطة ذات الطابع الدولي، فقد الأسواق ومن ثم إغلاق مصانع محلية، عدم استقرار أسعار الصرف مما يمنع تدفق الاستثمارات المحلية، هجرة السكان المتعلمين إلى مناطق أخرى، الهجرة إلى الخارج.

المصدر: جوين سوينبرن وسريا جوجا وفيرجس ميرفي، " التنمية الاقتصادية المحلية، دليل وضع وتنفيذ استراتيجيات تنمية الاقتصاد المحلي وخطط العمل بها" (دراسة مشتركة صادرة عن مدن التغيير، البنك الدولي وبيرتلزمان ستيفتاج، سبتمبر 2004)، ص. 16.

والجدير بالذكر أن عملية تجميع بيانات تفصيلية عن الاقتصاد المحلي قد تكون تكلفتها باهضة بحيث يصعب على المحليات بميزانيتها المحدودة أن تقوم بذلك، وبالتالي لا بد من دراسة الوسائل والمناهج المختلفة لاستيعاب وفهم أبعاد الاقتصاد المحلي، وقد تتضمن هذه الأساليب عقد اجتماعات مع الشركات وفئات المجتمع الأخرى، بالإضافة إلى عقد لقاءات وأبحاث ودراسات ميدانية مبسطة.<sup>1</sup>

### المرحلة الثالثة: إيجاد استراتيجية التنمية المحلية

إن استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية عبارة عن خطة إجمالية ذات أهداف وإجراءات قصيرة ومتوسطة أو طويلة الأجل، فضلا عن أنها تحدد الأهداف التي يجب تحقيقها، بالإضافة إلى أنها تضع برنامج عمل لتعزيز وتنمية نقاط القوة في اقتصاد المجتمع المحلي سواء المادية والاجتماعية والبيئية، كما تتناول التحديات والفرص المتاحة.<sup>2</sup>

والغاية من استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية هي أن تتحقق منهجية شمولية لتحقيق التنمية المحلية، وهو نفس الحال في وضع خطط استراتيجية التنمية للمدن الشامة، وبالتالي فإنه على المهنيين في الحكومات المحلية وذوي الشأن الرئيسيين أن يدركوا التوازن بين الاحتياجات التنموية الاقتصادية مع المتطلبات البيئية والاجتماعية.<sup>3</sup>

ويمثل الجدول الموالي عناصر استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية

1 نفس المرجع، ص. 17.

2 جوين سوينبرن وسريا جوجا وفيرجس ميرفي، المرجع السابق، ص. 18.

3 فؤاد بن غضبان، المرجع السابق، ص. 55.

الجدول رقم (09): عناصر استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية

عناصر استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية	
الرؤية	توضح إجماع أصحاب المصالح على طبيعة المستقبل الاقتصادي المرجو للمجتمع.
الأهداف	تنوقف على الرؤية الكلية والنتائج المحددة المرجوة لعملية التخطيط الاقتصادي.
الأغراض	وضع معايير للأداء فضلا عن الأنشطة المستهدفة لعملية التنمية لتحقيق كل هدف، ويكون لها إطار زمني وقابلة للقياس.
البرامج	مجموعة من الأساليب لتحقيق الأهداف الواقعية للتنمية الاقتصادية، ويكون لها إطار زمني وقابلة للقياس.
المشروعات وخطط العمل	تنفيذ أجزاء محددة من البرنامج، يجب أن تحدد الأولويات كما يجب، تقدير التكلفة، ويكون لها إطار زمني وقابلة للقياس.

المصدر: جوين سوينيرن وسريا جوجا وفيرجس ميرفي، " التنمية الاقتصادية المحلية، دليل وضع وتنفيذ استراتيجيات تنمية الاقتصاد المحلي وخطط العمل بها" (دراسة مشتركة صادرة عن مدن التغيير، البنك الدولي وبييرتلزمان ستيفتاج، سبتمبر 2004)، ص. 18.

المرحلة الرابعة: تنفيذ استراتيجية التنمية المحلية

إن ما يسهل عملية تنفيذ الاستراتيجية هو وجود خطة واسعة تنفيذية، والتي بدورها تسيرها خطط عمل ومشروعات منفردة، حيث تبين خطة التنفيذ ما هي الدلالات بالنسبة للموازنة، وكذا الموارد البشرية والدلالات المؤسسية والاجرائية، وعليه فهي نقطة الاندماج لكل المشروعات والبرامج في إطار استراتيجية ما للتنمية المحلية، كما أن خطة العمل تبين تسلسل هرمي من المهام، والأطراف المسؤولة عنها وجداول زمنية واقعية والاحتياجات من الموارد البشرية والموارد المالية، مصادر التمويل والمخرجات والتأثيرات المتوقعة، وإجراءات الأداء والأنظمة لتقييم سير التقدم في كل مشروع على حدى، كما أن خطة التنفيذ تلعب دور الوسيط فيما بين المشروعات المختلفة لضمان عدم المنافسة فيما بينها على الموارد المتاحة.<sup>1</sup>

المرحلة الخامسة: مراجعة استراتيجية التنمية المحلية

من المهم أن يتم اجراء مراجعة لاستراتيجية التنمية المحلية على الأقل مرة واحدة في السنة، حيث تستخدم في هذه المراجعة مؤشرات متابعة وتقييم مثبتة وسابقة للاقتصاد المحلي وللموارد المتاحة في جهود تنفيذ الاستراتيجية، وتغطي عملية المراجعة المدخلات والمخرجات والتأثيرات وكذا عملية التنفيذ ومستويات المشاركة وديناميات الأحوال المحلية المتغيرة والعلاقات الاقتصادية والسياسية المتغيرة في الاقتصاد المحلي في اطار الإقليم أو في اطار الأسواق الوطنية والدولية، بجانب المراجعة للاستراتيجية بأكملها، بالإضافة الى أنه من الضروري وضع أنظمة متابعة لمراقبة سير التقدم في كل مشروع على حدى، فهذه الأنظمة ستعطي لصانعي القرارات الأدوات التي يحتاجونها لتكييف الاستراتيجية بما يتجاوب مع الأحوال المحلية الحيوية الفعالة.<sup>2</sup>

ولضمان نجاح الاستراتيجية لا بد من استخدام أساليب تتلاءم تماما مع الظروف والأوضاع المحلية نذكر منها ما يلي:<sup>3</sup>

1 فؤاد بن غضبان، المرجع السابق، ص. 56.

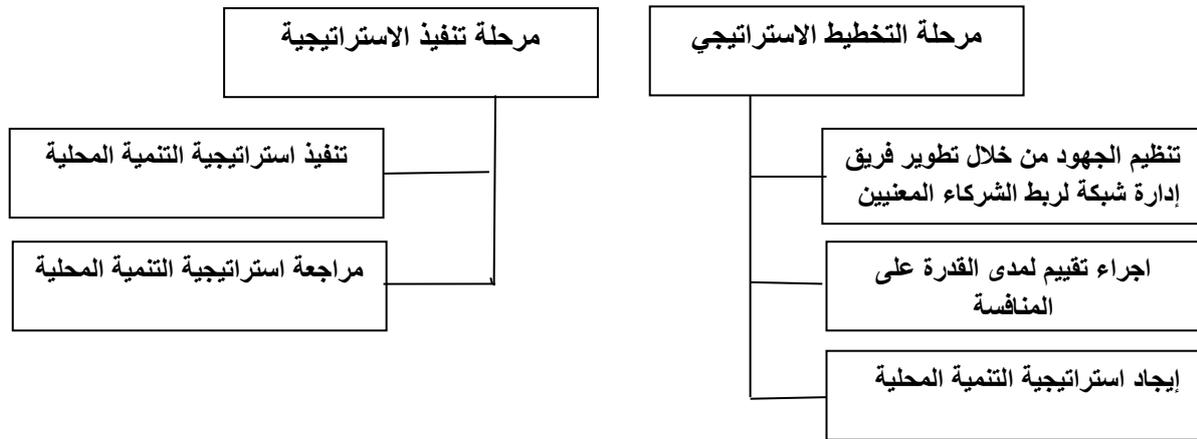
2 نفس المرجع، نفس الصفحة

3 جوين سوينيرن وسريا جوجا وفيرجس ميرفي، المرجع السابق، ص. 20.

## الفصل الثاني علاقة التخطيط الاستراتيجي المحلي بالتنمية المحلية (نماذج مختارة)

- منهج متكامل يشمل القضايا الاجتماعية والبيئية والمادية فضلا عن الجوانب الاقتصادية.
  - وضع استراتيجية دقيقة يشترك في إعدادها كافة الأطراف ذوي الصلة وتعتمد على تنفيذ الرؤية المشتركة.
  - دراسة أوضاع الاقتصاد غير الرسمي لأنه قد يمثل جزء كبير من حجم الاقتصاد المحلي في بعض المحليات، بالإضافة إلى ارتباطه الشديد بالأنشطة الرسمية، كما أنه يوفر القواعد الاقتصادية للعديد من الفقراء.
  - حزمة متنوعة من المشروعات قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل لتحفيز الشركاء في التنمية وتدعيم ثقة أصحاب المصالح.
  - وجود زعماء محليين يتمتعون بقوة التأثير والفاعلية فمن خلالهم يتم تدعيم مظاهر الالتزام بهذه العملية والمصداقية والقدرة على حشد أصحاب المصالح.
  - تدعيم قدرات الإدارة على مستوى فرق العمل الميدانية يعتبر أمرا ضروريا لتنفيذ المشروع.
  - أن تتولى الحكومة المحلية بنفسها وضع استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية وأن تتمتع بالإرادة السياسية القوية من أجل تنفيذ هذه الاستراتيجية.
  - الحصول على الدعم والتأييد السياسي والمالي والفني من جانب المستويات الأخرى في الحكومة.
  - أن يتم تنفيذ المشروع وخطط العمل بعدما يتم تحديد المدير المسؤول أو الطرف المساند والذي يلتزم بنجاح عملية التنفيذ.
- ويمثل الشكل الموالي المراحل الأساسية لعملية التخطيط الاستراتيجي للتنمية المحلية.

### الشكل رقم (10): المراحل الأساسية لعملية التخطيط الاستراتيجي للتنمية المحلية



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على المراحل السابقة

### المطلب الثاني: دور الشراكة المحلية والعالمية في تحقيق التنمية المحلية الشاملة

على إثر التحولات العالمية الكبرى عرفت الدولة تغييرات كثيرة في أدوارها، فقد تعالت الدعوة إلى تبني المقاربة التشاركية في التنمية المحلية، بحيث لم تعد الدولة الفاعل الوحيد في عملية التنمية، بل تعدتها إلى فواعل أخرى.<sup>1</sup>

وعليه فقد أصبحت الشراكة من أعظم عناصر التنمية في الدول النامية، إذ تساهم الشراكة بصورة واضحة لتقليل تكاليف التنمية وتساعد في تخفيف العبء على الدولة، فقد أصبحت التنمية المحلية في الكثير

1 إنزارن عادل، المرجع السابق، ص. 71.

من المجتمعات الحديثة مسؤولية مشتركة بين الحكومات والمواطنين، كما أنه يقع على الجهات المحلية دور عظيم في بناء قاعدة قوية للمشاركة عن طريق توفير الإمكانيات البشرية والمادية للمجتمع المحلي.<sup>1</sup> وبالتالي فإن التعامل مع مسألة التنمية لا بد أن يتم من خلال المشاركات بين فاعلين مختلفين من خلال التخطيط، فعملية التخطيط تعد حتمية للتنمية، كما أن اتساع مفهوم الشراكات وتعددتها أصبح يمثل تحدياً أمام الدول المختلفة من أجل أحداث التنمية الشاملة والمتواصلة. وبالتالي أضحت من الضروري تغيير طريقة عمل المؤسسات الحكومية حيث أنها لم تعد الفاعل الوحيد في أحداث التنمية، فقد أفرزت العولمة بتجلياتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية مجموعة من التحديات أمام دول العالم المختلفة من خلال إزالة الحدود وصعوبة الفصل بين الداخل والخارج. بالإضافة الى وجود الفرص والتحديات العالمية للتنمية، والتي من غير الممكن تلافيها، فالتعامل مع مسألة التنمية لا بد أن يتم من خلال مفهوم المشاركات بين فاعلين مختلفين مثل: <sup>2</sup>

- ✓ الحكومات والمؤسسات العامة.
- ✓ مؤسسات القطاع الخاص المحلي.
- ✓ مؤسسات المجتمع المدني المحلية.
- ✓ المنظمات العالمية الحكومية وغير الحكومية.
- ✓ المنظمات الإقليمية.
- ✓ مؤسسات القطاع الخاص العالمي والشركات عالمية النشاط.
- ✓ منظمات المجتمع المدني العالمية.
- ✓ المجالس الشعبية المحلية.
- ✓ الأفراد وبين الشعوب داخل الدولة أو خارجها.

إن التنمية القائمة على مساندة المجتمع المحلي تعتمد على خبرات وقدرات المجتمعات المحلية لمعرفة ما هو مطلوب إنجازه وكيفية إنجازه، فمن خلال هذه الخبرات والتجارب يمكن اعداد الخطط والبرامج، وبالتالي فانه لا يوجد نموذج بعينه أو مقارنة محددة تصلح لجميع المناطق لإعداد برامجها وخطتها، ولكي تتمكن المجتمعات المحلية من تحديد خياراتها فان ذلك يتطلب بناء المؤسسات التي تستطيع زيادة وريادة عملية التنمية على المستوى المحلي، عن طريق تبني الأهداف المتوخاة والمسارات التي تمكن من تعزيز قدرات المجتمع المحلي وإعادة اتجاهات الإدارة المحلية لتمكينها من استثمار الرأس المال المحلي من خلال الشراكة في صنع القرار ووضع الخطط وتصميم البرامج التنموية ومتابعتها.<sup>3</sup>

ويعتبر المواطن فاعل أساسي تقوم عليه السياسة العامة المحلية، فالمواطن مستهلك وهو نواة الجمعية وهيئات المجتمع المدني، ونواة القطاع الخاص، فعملية إشراكه في صياغة السياسة العامة المحلية يعد فرصة لمشاركة الطرف المتلقي للسياسة العامة، فالتشاور معه يسمح بتفادي الفشل التنموي والأخطاء التسييرية التي تضيق الفرص التنموية على السكان.<sup>4</sup>

1 الأمين العوض حاج أحمد، حسن كمال الطاهر، رباب المحينة، "الأطر المؤسسية للمجتمع المحلي والشراكة في تحقيق التنمية" (ورقة بحثية، أوت 2007)، ص. 23.

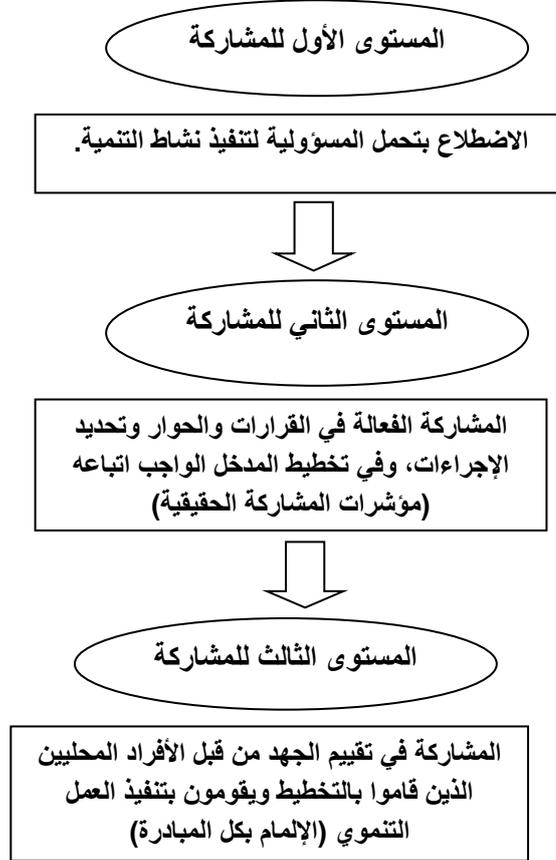
2 عبد الخبير محمود عطا محروس، "تجربة الإدارة والتنمية المحلية في محافظة قنا، عملية الإصلاح المجتمعي المنهجي: الضرورات والمتطلبات، الأدوار والمحددات، الرؤية والرسالة" (ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر تجارب الإدارة والتنمية المحلية في محافظات جمهورية مصر العربية، يومي 25 و26 ماي 2008)، ص. 07.

3 الأمين العوض حاج أحمد، حسن كمال الطاهر، رباب المحينة، المرجع السابق، ص. 28.

4 عصام بن الشيخ والأمين سويقات، "إدماج مقاربة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي حالة الجزائر والمغرب"، في الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، ط1، إشراف: بوحنية قوي، عمان: دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، 2015، ص. 70.

ومشاركة المجتمعات المحلية في عملية التنمية لا تقتصر على فكرة الاستشارة، بل يجب أن تشارك هذه المجتمعات المحلية في تحديد مشكلات التنمية الخاصة بها والسعي لحلها واتخاذ القرارات حول كيفية تنفيذ تلك الحلول، وهناك مستويات مختلفة لمشاركة المجتمعات المحلية موضحة في الشكل الموالي<sup>1</sup>:

### الشكل رقم (11): مستويات مشاركة المجتمعات المحلية



المصدر: أمانة حسين صبري، "الشراكة المنتجة بالاتصال التنموي استراتيجية فاعلة من أجل التغيير"، في مجلة المخطط والتنمية، المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي، جامعة بغداد، العدد 15 (2006)، ص. 20.

وتسمى هذه العملية بالتسيير المحلي التشاركي والذي يشير إلى عمل المنتخبين المحليين على ادماج جميع فواعل الإقليم في تسيير الشأن المحلي، حيث لا يقتصر الأمر على حضور المواطن كملاحظ فقط، بل يقتضي الأمر مشاورات فعلية حول الخيارات التنموية الكبرى التي تمس مختلف أبعاد حياة المواطنين، فهو يستهدف الحد من انتشار الفساد وبالتالي إعادة بناء الثقة بين المنتخب والناخب المحلي. ويتطلب تفعيل التسيير المحلي التشاركي الشروط التالية<sup>2</sup>:

- إجراءات ادماج المواطن في المخططات البلدية للتنمية، المخططات السنوية للاستثمار والميزانية.
- أطر التشاور والحوار والتقييم للمشاريع التنموية.
- النشر لقرارات المجلس الشعبي البلدي عبر وسائل الاعلام المحلي.

1 أمانة حسين صبري، "الشراكة المنتجة بالاتصال التنموي استراتيجية فاعلة من أجل التغيير"، في مجلة المخطط والتنمية، المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي، جامعة بغداد، العدد 15 (2006)، ص. 19.

2 بن لعبيدي مفيدة، "التسيير المحلي التشاركي آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر"، في دراسات وأبحاث، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 07، العدد 21، ص. 368.

## الفصل الثاني علاقة التخطيط الاستراتيجي المحلي بالتنمية المحلية (نماذج مختارة)

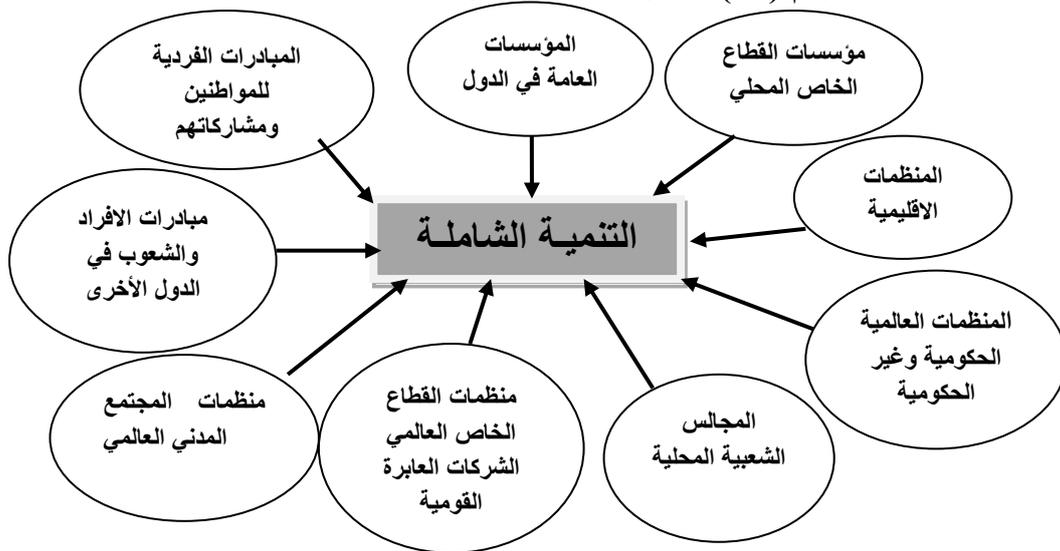
وقد اعتبر الباحث **Pierre Calame** أن التشاركية شرطا أساسيا للتسيير الفعال والكفؤ للشأن العام، كما أكد على أن الأهداف الإنمائية للألفية لا يمكن تحقيقها إلا في ظل مقاربة تشاركية بين الدول والجماعات المحلية، وبين الجماعات المحلية والقطاع الخاص المحلي في مرحلة لاحقة.<sup>1</sup>

ويتطلب تنفيذ التنمية المحلية إعادة تنظيم وتخطيط الموارد البشرية على المستوى الإقليمي والمحلي علاوة على إعادة تنظيم الموارد المالية. والتخطيط المحلي يساهم في زيادة فاعلية نظام الإدارة المحلية المتطورة وذلك من خلال المقومات التالية:<sup>2</sup>

- ✓ وضوح الهدف من التخطيط للعاملين عليه والمتأثرين بنتائجه مع توافر اطمئنانهم إليه.
- ✓ الدقة في اختيار الوسيلة المحققة للهدف واقتناع الناس بأنها أحسن الوسائل جميعا مستعنيين على ذلك بالتفكير الجماعي.
- ✓ القدرة على التحكم في الموقف الذي يخطط له في مجال التنمية المحلية بوجود تنظيم شعبي مسؤول عن احتياجات خطط وبرامج مشروعات التنمية المحلية والمزودة بالإمكانات والموارد والحقائق.
- ✓ لكي يكون التخطيط صورة معبرة عن آمال الجماهير وآلامهم لا بد أن يبدأ من القاعدة الشعبية وينتهي الى القمة في الأجهزة المركزية.
- ✓ يتطلب التخطيط المحلي وجود القيادات الشعبية المحلية المدربة عليه أو القيادات الوظيفية التنفيذية والتي تتماشى أهدافها مع قوانين المجتمع.
- ✓ يتطلب التخطيط المحلي ضرورة التنسيق بين الجهود العاملة في مجالاتها المختلفة بهدف تحقيق التكامل في مشروعاتها النوعية.
- ✓ كما يتطلب توفير الأجهزة المسؤولة عن الدراسات والبحوث والإحصاءات خاصة على المستويات الأعلى.

ويوضح الشكل الموالي الشركاء المحليين والعالميين للتنمية الشاملة

### الشكل رقم (12): الشركاء المحليين والعالميين للتنمية الشاملة



المصدر: عبد الخبير محمود عطا محروس، "تجربة الإدارة والتنمية المحلية في محافظة قنا، عملية الإصلاح المجتمعي المنهجي: الضرورات والمتطلبات، الأدوار والمحددات، الرؤية والرسالة" (ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر تجارب الإدارة والتنمية المحلية في محافظات جمهورية مصر العربية، يومي 25 و26 ماي 2008)، ص. 08.

1 بن لعبيدي مفيدة، المرجع السابق، ص. 368.

2 عبد الخبير محمود عطا محروس، المرجع السابق، ص. 11.

وبالنسبة للجزائر فقد تضمن كل من قانون البلدية والولاية إشارة صريحة إلى وجوب تعزيز التوجه التشاركي على المستوى المحلي، فقد اعتبر قانون البلدية (10/11) أن البلدية تعد إطارا مؤسسيا لممارسة الديمقراطية والتسيير الجوّاري على المستوى المحلي، وأنها مكلفة بالسهر على توفير أطر ملائمة للمبادرات المحلية التي تحفز المواطنين على المشاركة، كما قد أقر قانون الولاية (07/12) عددا من الآليات التي تساهم في تعزيز المقاربة التشاركية فأتاح إمكانية إقامة علاقات تعاون لامركزي مع جماعات إقليمية أجنبية وكذا إمكانية التعاون ما بين الولايات والبلديات داخل التراب الوطني.<sup>1</sup>

وتلعب **منظمات المجتمع المدني** دورا هاما في تقديم الخدمات لمختلف فئات المجتمع، فهي تحرص على تقديم مستوى مناسب من الخدمات المحلية لفئات معينة من المواطنين كالفقراء والأقليات، بالإضافة إلى أنه يمكنها التأثير على السياسات العامة للحكومة أو الوحدة المحلية، وبالتالي فهي تلعب دورا مهما في عملية التنمية المحلية من خلال أنها تساعد الإدارة المحلية عن طريق العمل المباشر معها أو التأثير غير المباشر من خلال مجمل النشاطات التي تقوم بها، وتقديم شكل أفضل من الخدمات للمواطنين. كما أن المجتمع المدني يعبر عن أحكام وآراء المواطنين إذ يقوم بإشراك المواطنين في عملية صنع القرار على المستوى المحلي.<sup>2</sup>

فمؤسسات المجتمع المدني تتسم بالقدرة على تقديم الخدمات لجماعات مختلفة، ومراعاة البعد الاجتماعي والإنساني، بالإضافة إلى أنها تستطيع التأثير على السياسات العامة من خلال تعبئة جهود قطاعات من المواطنين وحملها على المشاركة في الشأن العام، وتعميق المساءلة والشفافية عبر نشر المعلومات والسماح بتداولها على نطاق واسع، كما أنها تقوم بتنشئة أعضائها على مبادئ الديمقراطية، كما أنها تستطيع مساعدة الحكومة عن طريق العمل المباشر أو التمويل أو الخبرة على أداء أفضل للخدمات العامة وتحقيق رضا المواطنين بتقديم السلع والخدمات لذوي الدخل المنخفض بأسعار مناسبة.<sup>3</sup>

فالمجتمع المدني بمؤسساته المختلفة الخيرية والخدمية والثقافية والتربوية يلعب دورا مؤثرا داخل المجتمع، فهو يسعى لتوعية أفراد المجتمع وتوجيه المواطنين إلى الاهتمام والمشاركة الفعالة داخل مجتمعاتهم المحلية، فالمجتمع المدني ينظر إليه كشريك في إعادة بناء المواطن فكريا وثقافيا، إذ يساهم في بناء ثقافة اجتماعية تستند إلى مفاهيم المبادرة والمشاركة والتطوع وخدمة المجتمع والتمسك بالحقوق، وهذه المفاهيم تمثل جوهر المشاركة السياسية والتفاعل الإيجابي نحو المجتمع المحلي.<sup>4</sup>

وعليه فإن المجتمع المدني يعد فاعلا أساسيا للنهوض بالأعمال الاجتماعية المحلية وتأكيد الفاعلية السياسية للمواطن، خاصة بعد تأكد دوره في معرفة حاجيات ومتطلبات المجتمع المحلي، من خلال احتكاكه بواقع المواطن وقدرته الفعالة على متابعة وصياغة وتنفيذ المبادرات التنموية التي تحل مشاكل المجتمع، ومساهمة المجتمع المدني الهامة في تثقيف المجتمع بقضاياها التي تقترب من واقعه، وكذا دعم التدبير العقلاني للموارد والمشاريع التنموية في إدارة الشؤون المحلية عن طريق إظهار الأنماط التسييرية الأكثر تفضيلا لدى المواطن.<sup>5</sup>

1 بن لعبيدي مفيدة، المرجع السابق، ص. 369.

2 إنزارن عادل، المرجع السابق، ص. 73.

3 سمير محمد عبد الوهاب، "التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات خيارات وتوجهات" (بحوث وأوراق عمل ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات خيارات وتوجهات، إسطنبول، تركيا، يونيو 2010، أعمال المؤتمرات، إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات، القاهرة، مصر: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2011)، ص. 27. 28.

4 الأمين العوض حاج أحمد، حسن كمال الطاهر، رباب المحينة، المرجع السابق، ص. 29.

5 عصام بن الشيخ والأمين سويقات، المرجع السابق، ص. 71.

أما بالنسبة للقطاع الخاص فإن تدخله في التنمية على المستوى المحلي أصبح اليوم ضرورة حتمية لما يوفره هذا القطاع من خدمات ذات جودة عالية للمواطنين من جهة، و متطلبات تعظيم موارد البلدية المالية من جهة ثانية، باعتبار أن الاستقلال المالي للبلديات نابع أساسا من توفيرها للموارد المالية اللازمة لقيامها بمهامها بعيدا عن تدخل السلطة المركزية فيها، حيث أنه متى تدخلت هذه الأخيرة بتمويل البلديات فإن ذلك سيؤثر لا محالة على استقلالها في اتخاذ القرارات المناسبة حسب ما تقتضيه حاجات المواطنين فيها، وهو ما سيؤثر سلبا على التنمية المحلية فيها.<sup>1</sup>

لقد أدركت العديد من الدول أهمية القطاع الخاص في المساهمة في التنمية المحلية، ورفع مستوى معيشة المواطنين، وتوفير فرص العمل، وتحسين مستوى الخدمات لهم، فالقطاع الخاص يتميز بالقدرة على الابتكار والتجديد وتقديم الخدمات بالموصفات المطلوبة، ويمكن للحكومة تقوية القطاع الخاص من خلال توفير البيئة الاقتصادية المناسبة والمستقرة لذلك القطاع.<sup>2</sup>

ففي فرنسا تستطيع البلدية إنشاء شراكة مع القطاع الخاص في مجال مشروعات البنية التحتية، كما أن الخدمات الرئيسية كالنظافة وصيانة الطرقات تمنح للشركات الخاصة عن طريق عقود الامتياز، وقد تم إنشاء هيئة الخدمات العامة مكلفة بمتابعة هذه العقود وتزويد البلديات العاجزة بكل الضرورات التقنية لإتمام هذه الصفقات، أما في الولايات المتحدة الأمريكية حيث تتمتع الإدارة المحلية باستقلالية واسعة عن السلطة الفدرالية بحيث أن لكل مقاطعة قوانين خاصة بها وكل ولاية لها دستورها الخاص بشرط أن لا تتعارض مع الدستور والقوانين الفدرالية، ففيها تتبع البلديات نظام التعاقد مع الغير من أجل القيام بالخدمات الضرورية كالنظافة والصيانة وإنجاز المباني والطرق.<sup>3</sup>

و في الجزائر تعطي قوانين الإدارة المحلية للهيئات المحلية إمكانية الاعتماد على القطاع الخاص في كثير من المجالات التي تختص بمباشرتها، حيث يمكنها في هذا الإطار إبرام صفقات عمومية و مناقصات يكون طرفها المتعاقد أحد عناصر القطاع الخاص (شركات المقاوله، شركات التوريد و الخدمات)، و في نفس الإطار نص قانون البلدية 10/11 على إمكانية إنشاء مصالح عمومية بلدية تتولى القيام بتلبية حاجات مواطني البلدية و إدارة أملاكها، و هي عبارة عن مرافق تتكفل بمعالجة مجالات متعددة في الحياة اليومية، و يمكن تسيير هذه المرافق عن طريق القطاع الخاص بواسطة عقد الامتياز أو عقد الالتزام، أو عن طريق تفويض تسيير مصالحها عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية، أو عن طريق الشركة المختلطة.<sup>4</sup>

وفي ظل التحول نحو القطاع الخاص فإن دور الإدارة المحلية سيفتصر على تحديد نوعية ومواصفات الخدمة المطلوبة والإشراف على أداءها بصورة صحيحة، فتتولى مهام التوجيه، وعليه يمكن للبلديات التعاقد مع شركات خاصة لتنظيف المدينة وصيانة بعض المنشآت، ومن المزايا التي يحققها التعاقد مع القطاع الخاص نذكر ما يلي:<sup>5</sup>

1. توفير التكلفة ودراسة الجدوى للمشاريع الخدمية بما يحقق الكفاءة والتنافسية لكون أن الإدارة المحلية لا تتوفر بمفردها على الموارد المالية.

1 البرج محمد، "دور القطاع الخاص في التنمية البلدية" (ورقة مقدمة في اليوم الدراسي حول: إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين المشاريع، الإنجاز والتمويل)، بجامعة غرداية يوم الخميس 30 أبريل 2015)، ص.03.

2 سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 27.

3 قوي بوحنية ومحمد الطاهر قزيز، " دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية في التنمية المستدامة: مدخل الإدارة المحلية"، في الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، ط1، إشراف: بوحنية قوي، عمان: دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، 2015، ص. 147.

4 البرج محمد، المرجع السابق، ص. 03.

5 بن لعبيدي مفيدة، المرجع السابق، ص. 371.

## الفصل الثاني علاقة التخطيط الاستراتيجي المحلي بالتنمية المحلية (نماذج مختارة)

2. توفير الخبرات والمعارف اللازمة للعملية التنموية وزيادة الاهتمام بالموارد البشري تأهيلا وتكويناً.

3. توفير إيرادات مالية فورية تستغل عائدها في المشاريع التنموية، وفي هذا الصدد نجد أن بعض الولايات كالجزائر وسكيدة و عنابة قد أبرمت شراكة مع شركة DISLORADO الإسبانية في مجال تحلية مياه البحر من أجل تغطية احتياجات الولايات بالمياه الصالحة للشرب.

وتظهر أهمية القطاع الخاص في التنمية المحلية من خلال دوره في تشجيع الأعمال الخاصة ودعم عمليات الادخار والاستثمار والتوظيف، وبالتالي يصبح من أصحاب المصلحة على المستوى المحلي، مما يساهم في خلق توازن بين قوى السوق، بالإضافة إلى أن القطاع الخاص يساعد في رفع مستوى معيشة المواطنين وتحسين مستوى الخدمات المقدمة لهم، كما يعمل على توفير مناصب شغل للعاطلين.<sup>1</sup>

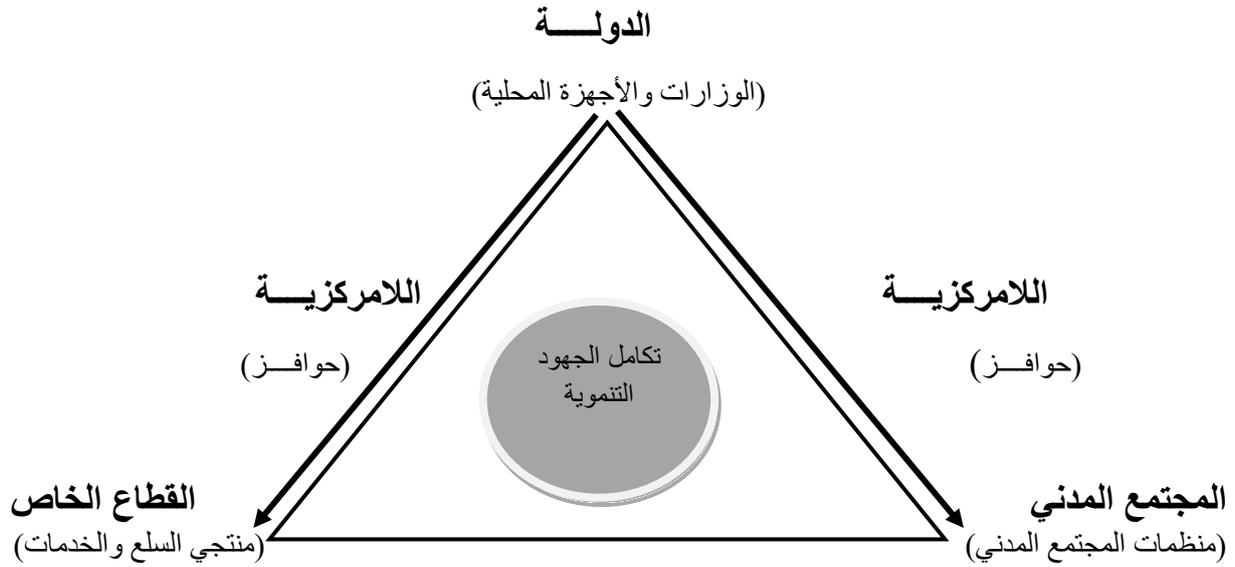
ونظراً لأن القطاع الخاص والمجتمع المحلي يعتبرون من كبار المستفيدين من برنامج التنمية الاقتصادية المحلية فإن إشراكهم في عملية التخطيط الاستراتيجي للتنمية الاقتصادية المحلية يؤدي إلى:<sup>2</sup>

- زيادة كفاءة وفعالية عملية التخطيط الاستراتيجي من خلال تدبير حجم كبير من الموارد (المواد الخام والموارد المالية) والمعرفة الفنية والخبرات والتي في الغالب لا تكون متوفرة في المحليات.
  - إضفاء المشروعية على عملية التخطيط والمساعدة على عدم تسييس مشروعات التنمية الاقتصادية المحلية، مما يساعد على ضمان استمرارية هذه العملية على المدى الطويل.
  - توسيع نطاق الإجماع والدعم لاستراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية ومن ثم المساعدة على تعزيز ثقة المستثمرين المرتقبين.
  - علاج المشاكل وذلك بإقحام الشركاء وأصحاب المصالح في هذه العملية.
  - زيادة درجة تفهم الاقتصاد المحلي، على اعتبار أن الشركاء في النشاط الاقتصادي يكون لديهم معلومات أكثر بدرجة كبيرة عن ممثلي المحليات فيما يتعلق بالوضع الحقيقي للاقتصاد المحلي كالمشاكل المحلية والمشروعات التي يمكن أن تتناولها استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية.
  - تشجيع الجهود التطوعية بالمجتمع من أجل تقديم الدعم لبرامج تنفيذ استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية.
  - إشراك الفئات ذوي الدخل المنخفض والفئات العاملة في إطار الاقتصاد غير الرسمي فضلا عن الجمعيات والاتحادات (سكان المناطق العشوائية وجمعيات البائعين المتجولين) في عملية التخطيط نظراً لتفهمهم أفضل للقضايا التي تؤثر على أنشطتهم الاقتصادية.
- ويمثل الشكل الموالي تكامل الجهود التنموية بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص

1 إنزارن عادل، المرجع السابق، ص. 72.

2 جوين سوينيرن وسريا جوجا وفيرجس ميرفي، المرجع السابق، ص. 30.

الشكل رقم (13): تكامل الجهود التنموية بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص



المصدر: سمير محمد عبد الوهاب، "التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات خيارات وتوجهات" (بحوث وأوراق عمل ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات خيارات وتوجهات، إسطنبول، تركيا، يونيو 2010، أعمال المؤتمرات، إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات، القاهرة، مصر: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2011)، ص. 28.

كما تلعب الشركات المتعددة الجنسيات دورا هاما في مجال التنمية المحلية وهذه الشركات هي عبارة عن مجموعة من المؤسسات غالبا ما تكون كبيرة الحجم تنطلق من قاعدة وطنية أي الوطن الأصلي لهذه الشركات، حيث تقع الشركة في بلد صناعي متقدم، كما تكون الشركة الام رائدة في قطاعها، ويسبقه تصدير قوي، وبالتالي فإن كل شركة متعددة الجنسية ذات الحجم الكبير تكون نابعة من قطاعات ذات تركيز صناعي قوي، والمتمثل في الصناعات الغذائية والتأمينات والصناعة والمناجم والسينما والبنوك... الخ.<sup>1</sup>

فقد سجل استثمار هذه الشركات على الناتج المحلي الإجمالي قفزة نوعية في حجم هذا الأخير ما بين سنة 1991 والذي بلغ 45.715 مليون دولار، وسنة 2012 والذي قدر بـ 205.798 مليون دولار، ويرجع ذلك إلى حجم التدفقات الهائلة لرؤوس الأموال الأجنبية إلى الجزائر، كما تم تسجيل انخفاض في نسب البطالة من سنة إلى أخرى نتيجة زيادة تدفق رؤوس الأموال الأجنبية من خلال استثمار الشركات المتعددة الجنسيات. والجدير بالذكر أن هذا الاستثمار يعد مصدرا متجددا لتمويل برامج وخطط التنمية وبالتالي الابتعاد عن القروض والحد من زيادة حجم المديونية، بالإضافة إلى رفع المساهمة في دور القطاع الخاص في الناتج القومي، وبالنسبة للجزائر فقد استطاعت استقطاب عددا لا بأس به من الشركات المتعددة الجنسيات من مختلف الدول، وذلك بفضل تحسين وضعها السياسي والاقتصادي والأمني وكذا تخلصها من المديونية.<sup>2</sup>

ويوضح الجدول الموالي العلاقة بين تدفق الاستثمارات الأجنبية والناتج المحلي الإجمالي من جهة والبطالة من جهة أخرى في الجنوب الشرقي للجزائر في الفترة من (1991 إلى 2012).

<sup>1</sup> شريفة جعدي، محمد الخطيب نمر، محمد بركة، "أثر استثمار الشركات المتعددة الجنسيات على التنمية المحلية في الجنوب الشرقي الجزائري خلال الفترة (2006-2012)" في المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، عدد 01 (ديسمبر 2014)، ص. 16.  
<sup>2</sup> نفس المرجع، ص. 23.

## الفصل الثاني علاقة التخطيط الاستراتيجي المحلي بالتنمية المحلية (نماذج مختارة)

الجدول رقم (10): العلاقة بين تدفق الاستثمارات الأجنبية والنتاج المحلي الإجمالي من جهة والبطالة من جهة أخرى في الجنوب الشرقي للجزائر

الوحدة: مليون دولار

السنوات	حجم تدفق استثمار الشركات متعددة الجنسيات	النتاج المحلي الاجمالي	نسبة البطالة %
1991	12	45 715	20.3
1992	30	48 003	21.4
1993	0	49 946	23.2
1994	0	42 543	24.4
1995	0	41 764	28.1
1996	270	46 941	28
1997	260	48 178	28
1998	607	48 188	28
1999	292	48 641	29.3
2000	280	54 790	29.5
2001	1 108	54 745	27.3
2002	1 065	56 760	25.7
2003	634	67 864	23.7
2004	882	85 325	17.7
2005	1 156	1 03 199	15.3
2006	1 841	1 17 027	12.5
2007	1 834	1 34 978	13.8
2008	2 675	1 71 000	11.3
2009	3 053	1 37 212	10.2
2010	2 331	1 61 207	10
2011	2 721	1 99 071	10
2012	1 602	2 05 789	10

المصدر: شريفة جعدي، محمد الخطيب نمر، محمد بركة، "أثر استثمار الشركات المتعددة الجنسيات على التنمية المحلية في الجنوب الشرقي الجزائري خلال الفترة (2006-2012)" في المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، عدد 01 (ديسمبر 2014)، ص. 19.

من خلال الجدول نلاحظ تزايد حجم تدفق استثمار الشركات متعددة الجنسية من 12 مليون دولار سنة 1991 إلى 30 مليون دولار سنة 1992، في حين انعدم إلى الصفر في السنوات 1993، 1994، 1995 ويرجع انعدام التدفق إلى تدهور الأوضاع الأمنية في الجزائر في تلك الفترة، ثم عاد تدفق استثمار

الشركات متعددة الجنسية مجددا سنة 1996 إلى غاية سنة 2000 حيث وصل إلى 270 مليون دولار سنة 1996 و280 مليون دولار سنة 2000، ونتج عنه انخفاض لمعدل البطالة وزيادة الناتج المحلي الإجمالي. ومنذ 2001 عرفت الجزائر الاستقرار الأمني والسياسي الذي شجع المستثمرين الأجانب على الاستثمار في الجزائر نظرا للامتيازات والضمانات والتحفيزات التي كفلها قانون الاستثمار سنة 2003، وبالتالي تم تسجيل زيادة ملحوظة في الناتج المحلي الإجمالي وانخفاض مستمر في نسبة البطالة إلى أن استقرت في السنوات 2010، 2011، 2012 بنسبة 10% ووصول الناتج المحلي الإجمالي إلى 205.789 مليون دولار سنة 2012.

وعليه فإن أي استراتيجية للشراكة المحلية لا بد أن تشكل إحدى مكونات الخطة الاستراتيجية الشاملة على نطاق المجتمع المحلي، وإشراك الجماعات ذات الشأن من أصحاب المهارات والموارد وتمثل القاعدة الأساسية في الاستراتيجية، كما يجب أن يقرر المجتمع المحلي البرامج الرئيسية في الاستراتيجية، وعادة ما يستخدم المجتمع المحلي خيارات كثيرة لتحديد ما هو المطلوب لتحقيق التنمية المحلية وذلك حسب ما تقتضيه الظروف المحلية، ومن بين هذه الخيارات الاستراتيجية الرئيسية المطلوب التركيز عليها نذكر ما يلي:<sup>1</sup>

- تشجيع منظمات الأعمال المحلية من خلال تقديم المشورة، والدعم والموارد لتمكينها من النمو.
- المحافظة على النشاطات القائمة حاليا وتقويتها، وضمان بيئة تمكينية مواتية لها في إطار السلطة المحلية.
- تشجيع المشاريع الاستثمارية الخاصة الجديدة، وتقديم المشورة والدعم التقني والمعلومات والموارد لمساعدة الأفراد في إنشاء نشاطات جديدة.
- تحسين مناخ الاستثمار المحلي واتخاذ كافة الإجراءات لجلب الاستثمار المحلي والعالمى في إطار شراكة فاعلة.
- العمل على قيام بنية تحتية أساسية تؤدي إلى تحسين خدمات النقل والمياه الصالحة للشرب، وخدمات الصرف الصحي، وأنظمة الطاقة، وأنظمة الاتصالات وأجهزة مكافحة الجريمة، وبناء مواقع صناعية وتجارية، وتوفير وسائل الراحة كالحدايق... وغيرها.
- تحسين البيئة الاقتصادية والاجتماعية من خلال إصلاح عملية التنظيم والتدريب لرفع المهارات، والتعليم والأبحاث والتطوير وتقديم الخدمات والمشورة وتكوين الشبكات لمنظمات الأعمال بالإضافة إلى التوجه لمصادر رأس المال والتمويل.
- تعزيز الصناعات المتجهة نحو النمو والتي توفر فرص عمل للمواطنين من ذوي الدخل المتدني تشمل في ذلك القطاع العام والقطاع الأهلي.
- وتعتمد التنمية في تحقيقها على توظيف جهود الكل من أجل صالح الكل، فهي تخطيط شامل ومتوازن للتنمية يراعي ما يلي:<sup>2</sup>

1. الإهتمام بالإنسان على اعتبار أنه الهدف والوسيلة في نفس الوقت من عملية التنمية.

2. التعامل مع التنمية على اعتبار أنها منظومة حضارية متكاملة متواكبة لكنها متعددة الأبعاد والمكونات من جهة، كما أنها تصل ماضي الأمة بحاضرها ومستقبلها، كما لا يتم التركيز على البعد لاقصادي والثقافي دون أن يكون نفس الإهتمام بالبعد السياسي والاجتماعي والتعليمي والتربوي، ولا يقبل كذلك تجاهل البعد القيمي والأخلاقي عند إدارة عملية التنمية.

1 الأمين العوض حاج أحمد، حسن كمال الطاهر، رباب المحينة، المرجع السابق، ص. 30.

2 حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص ص. 154. 155.

3. أن يتم وضع الخطط والسياسات وتتخذ القرارات للارتقاء بخصائص المواطن وسماته وقيمه وأخلاقياته بجانب الارتقاء بمستواه الاقتصادي والمادي وبما يحقق التوازن في شخصية الفرد وحياته.
4. يجب إعادة تشكيل عقلية متخذي القرارات ورسمي السياسات وواضعي الأنظمة لوضع منظومة متكاملة للتنمية تشمل على المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والتربوية.
5. ضرورة تحديد مواطن الخلل في توصيف دقيق لفجوة التخلف وتحديد تفعيل جهود بناء شخصية المواطن وإعادة التوازن الذاتي إليه ونقله من حالة الشخصية السلبية الاستهلاكية الخاضعة لغرائز التسلط والاستقلال والهيمنة إلى الشخصية الإيجابية الإبداعية المنتجة، ونقله كذلك من الشخصية الباحثة عن توسيع دائرة سلطاتها وتعظيم حقوقها ومنافعها إلى الشخصية المؤهلة لتحمل مسؤولياتها والقيام بواجباتها والتضحية من أجل وطنها ومبادئها وقضاياها.
6. تهيئة المناخ العلمي وبناء المجتمع المعرفي ليتم تخليق القدرة الذاتية للدولة كمدخل استراتيجي لحماية المجتمع من التبعية لغيره من المجتمعات التي يستورد منها احتياجاته المادية والثقافية والقيمية أي أن تكون لدى المجتمع القدرة الذاتية التي تمكنه من حسن الاختيار لما يفيد وأن يحمي نفسه من استيراد الأضرار.
7. تعد عملية التنمية منهجا للتفكير القومي ورؤية النخبة الواعية المخلصة، وإرادة أفراد الأمة بكاملها.
8. وترى الباحثة **حنان عبد القادر خليفة** أنه لا يمكن أن تتحقق التنمية بالشكل المطلوب في ظل غياب القدوة القيادية فالرؤية المستقبلية لا تكتسب أية مصداقية لدى الجماهير ما لم تقدم القيادات النموذج في فكرها وسلوكها ومظهرها، وأن فشل أية تجربة تنموية يرجع في بعض أسبابها إلى غياب القدوة التي تجسد كل القيم ومعايير السلوك التي تتطلبها عملية التنمية.

### المطلب الثالث: التوجهات التنموية للإدارة المحلية باستخدام آلية التخطيط الاستراتيجي

إن التخطيط الاستراتيجي للتنمية هو عبارة عن نشاط علمي ينطوي على تدخل إرادي من جانب هيئة مركزية في مجريات الأمور الاقتصادية والاجتماعية بغرض التأثير عليها ودفعها في مسار مرغوب فيه وانطلاقاً من نظرة استراتيجية شاملة.<sup>1</sup>

إنه ومن أجل تحقيق التنمية السريعة للاقتصاديات النامية لا بد من تخطيط علمي رشيد يقوم على تدبير الإمكانيات المادية والبشرية المتوفرة على أساس تحقيق أهداف رئيسية للإنتاج والعمالة في الاقتصاد من حيث الكم، النوع، الزمن، والاستثمارات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف، حيث أنه لا يتم تحقيق التقدم في أي بلد من البلدان إلا بوجود نظام تخطيط كفاء تتفاعل معه جميع قطاعات وشرائح المجتمع، لذلك كان لا بد من تطوير آليات ووسائل تمكن الشرائح الاجتماعية الأكثر فقراً وضعفاً من التحول من مستهلك إلي مشارك ومساهم في عجلة التنمية.<sup>2</sup>

1 وليد عبد مولا، "التخطيط الاستراتيجي للتنمية" في **جسر التنمية**، سلسلة دورية تعني بقضايا التنمية في الدول العربية، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، السنة الحادية عشر، العدد 114 (يونيو حزيران 2012)، ص. 04.

2 علي الحسن محمد نور زروق، "أثر التخطيط الاستراتيجي على التنمية الاقتصادية في السودان، دراسة حالة الخطة العشرية (2002/1992)" في **مجلة جامعة بخت الرضا العلمية**، العدد الخامس عشر (ديسمبر 2015)، ص. 03.

والجدير بالذكر أن الحكومات المحلية عندما تضع خططها الخاصة بالتنمية المحلية فإنها تكون مسترشدة بالتوجه الاستراتيجي الوطني.<sup>1</sup>

ترتبط قضايا التنمية المحلية في الأساس بعمليات التغيير المخطط على المستوى المحلي، على اعتبار أن التخطيط هو الوسيلة الفعالة لبلوغ أهداف التنمية، ولكي يكون التخطيط للتنمية المحلية سليماً لا بد من توفر مجموعة من الأسس وهي:<sup>2</sup>

- ✓ أن يكون التخطيط واقعياً وعلى أساس الموارد البشرية والمادية المتاحة.
  - ✓ أن يكون التخطيط شاملاً ومتكاملاً لمختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية من أجل تحقيق الأهداف المنشودة.
  - ✓ أن يكون التخطيط مرناً بحيث يعاد تشكيله في ضوء التجربة والتقييم.
- تتحقق أهداف التنمية المحلية من خلال استخدام التخطيط الاستراتيجي، بحيث أنه من خلال التوجهات التنموية نصل الى الأفكار التخطيطية التنموية، وتأخذ هذه التوجهات التنموية المحاور التالية:<sup>3</sup>

**1- توجهات لتنمية الموارد الطبيعية والبيئية:** وتشمل دراسة الطبيعة ومحيطها ومكان مواقع الأشياء وارتباطاتها، مثل تخطيط المدن والقرى وأماكن العمل والترفيه والسياحة والخدمات وسبل المواصلات واستصلاح الأراضي ..... الخ

**2- توجهات التنمية السكانية:** وفيها تتم دراسة جميع النواحي السكانية والبشرية أي كل ما يتعلق بالمجتمع وتشمل (الحجم المطلق، التركيب الهرمي، التوزيع، الكثافات، التركيب الجنسي، التركيب الاجتماعي، الوضع الثقافي، الوضع الصحي...)، وكذلك القيم والسلوك والعلاقات الاجتماعية لتنمية المجتمع من خلال السيطرة على النمو السكاني وملائمة التوزيع الحجمي للسكان في المدينة.

**3- توجهات التنمية الاقتصادية:** وتشمل دراسة جميع النواحي الاقتصادية (صناعية، سياحية، زراعية، تجارية، الثروات الباطنية، الحيوانات....)، ووفق متطلبات كل نوع من النشاطات يتم تحديد الركائز الأساسية لاستراتيجية التنمية الاقتصادية من خلال تطوير استراتيجية إنتاجية تضمن دمج مبادئ التنمية المستدامة في برامج التنمية الاقتصادية ب: (تنظيم طرق استغلال الموارد الطبيعية، التنمية الزراعية، الصناعة والحرف، دراسات التشييد والبناء، تطوير الأنظمة التجارية والمالية نحو الانفتاح).

**4- توجهات التنمية العمرانية:** بحيث يتم تقييم مساحة الأرض المطلوبة من خلال تحديد حجم مختلف التجمعات العمرانية ومساحة المناطق العمرانية الاحتياطية والمرافق والشبكات والبنى التحتية والخدمات الاجتماعية.

إن التخطيط للتنمية هو عملية تحديد المشاكل والاحتياجات والأولويات والموارد فضلاً عن تصميم خطط العمل بهدف تحسين الرفاهية للمواطنين، وتشمل عملية تخطيط التنمية صياغة الخطط وتنفيذها ورصدها وتقييمها.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> The Republic Of Uganda, Uganda Vision 2040, "The Local Government Development Planning Guidelines", April 2014, p. 07.

<sup>2</sup> خنفري خيضر، المرجع السابق، ص. 22.

<sup>3</sup> فائق مشعل العبيدي وصباح فيحان محمود، المرجع السابق، ص. 243.

<sup>4</sup> The Republic Of Uganda, Uganda Vision 2040, op.cit, p. 07.

تعمل هذه الخطط على دفع عجلة التنمية المحلية وتعزيز مبادئ الحكم والادارة الرشيدة كما تسعى الى الارتقاء بمستوى ونوعية حياة السكان في ضوء ما هو متاح من فرص وامكانيات مع الأخذ بعين الاعتبار المعوقات المحتملة وسبل التغلب عليها، وصولاً الى خطط واقعية تعكس طموحات وآمال أبناء المدينة من أجل أن تحقق أهدافهم ، حيث تصبح هذه الخطط بعد اعتمادها بمثابة مرجعية علمية لاتخاذ القرارات واعتماد المشاريع التنموية حسب الموازنات المتاحة للسنوات الاربعة القادمة بما يلبي احتياجات المجتمع المحلي باعتباره شريكا اساسيا في عملية التنمية ووضع الخطط للمستقبل.<sup>1</sup> وتتطلب التنمية في المجتمعات المحلية ما يلي:<sup>2</sup>

- ✓ برنامجا مخططا يهتم بالحاجات الكلية للمجتمع المحلي، بالإضافة الى وسائل حلها.
- ✓ معونة فنية من الهيئات الحكومية والأهلية وهذا يشمل الموظفين والآلات...وغيرها.
- ✓ اتباع أسلوب الفريق التعاوني في العمل من أجل مساعدة المجتمع.
- ✓ تشجيع ممارسة أسلوب المساعدة الذاتية والمشاركة من جانب المقيمين في المجتمع، والقطاع الخاص والجمعيات الأهلية.

بالإضافة إلى أنه قد أفصحت التوجهات المعاصرة عن تحول جذري في مضمون أدوار الإدارة المحلية، إذ باتت تشكل حلقة هامة في معادلة التنمية المعبرة عن الواقع والمستجيبية للتطلعات المستقبلية. فالأدوار التنموية للإدارة المحلية تتوزع على معظم خطوات ومراحل اعداد وتنفيذ استراتيجية التنمية المحلية مع النظرة المتفاوتة في الاهتمامات الى جوانب تلك الأدوار والتي تظهر من خلال:<sup>3</sup>

1. تهيئة الأجواء وتحفيز أدوار المجتمع المحلي باتجاه رسم استراتيجية التنمية المطلوبة، فالإدارة المحلية وقياداتها تعتبر وحدها القادرة على تحقيق ذلك، إذ تستطيع بقدرتها واتجاهاتها صياغة القرارات الجوهرية التي من شأنها التأكيد في بلورة سيل بلوغ غايات وأهداف مختلف شرائح بيئة المجتمع المحلي، كما تساهم في تعزيز القدرة الإدارية والتنظيمية لإشراك المجتمع المحلي بصورة أكثر فعالية.
2. تعد الإدارة المحلية إدارة نشيطة، فهي تقدم التفسيرات الشاملة والمتكاملة للآراء والأفكار المطروحة من قبل الجهات ذات العلاقة بعملية التنمية وما يترتب عليها من توحيد الجهود والانسجام في التوقيت والاتجاه ضمانا لتحقيق الأهداف، وعليه فان إدارة تنمية المجتمع هي اختصاص أصيل للإدارة المحلية.
3. متابعة وتقويم خطوات ومراحل استراتيجية التنمية المحلية، بحكم طبيعة السلطة الإدارية الممنوحة للإدارة في المجتمع المحلي.
4. توفير الأسس السليمة في التعامل مع المشكلات والحالات المختلفة التي تواجه المجتمع المحلي، بحكم المسؤولية والاشراف ومواكبة كل جديد في إدارة المشاريع التنموية، وكذا العمل على بناء اتجاهات إيجابية بصدها.

<sup>1</sup> فريد صبح القيق، "دور المشاركة المجتمعية في تحقيق التنمية المستدامة - الخطط التنموية الاستراتيجية للمدن الفلسطينية كحالة دراسية" في مجلة جامعة فلسطين للأبحاث والدراسات، العدد الثامن (يناير 2015)، ص. 131.

<sup>2</sup> عبد الخبير محمود عطا محروس، "تجربة الإدارة والتنمية المحلية في محافظة قنا، عملية الإصلاح المجتمعي المنهجي: الضرورات والمتطلبات، الأدوار والمحددات، الرؤية والرسالة" (ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر تجارب الإدارة والتنمية المحلية في محافظات جمهورية مصر العربية، يومي 25 و 26 ماي 2008)، ص. 10.

<sup>3</sup> فائق مشعل العبيدي وصباح فيحان محمود، "التوجهات التنموية ومتطلبات اصلاح وتطوير الإدارة المحلية (رؤية استراتيجية)", أعمال المؤتمرات للمنظمة العربية للتنمية الإدارية، "إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات" (بحوث وأوراق عمل ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات-خيارات وتوجهات، إسطنبول، تركيا، يونيو 2010)، ص. 245.

أما فيما يخص الاستراتيجيات التي تقوم عليها التنمية المحلية والتي توجه السلوك والجهد التنموي في مختلف المجالات وعلى كافة المستويات المحلية والقومية فهي عديدة، فالاستراتيجيات الملائمة تنبثق من البيئة المحيطة بالخطط والبرامج التنموية، إذ أنها لا تأتي من فراغ بل تنطلق من الواقع العملي وما فيه من خصائص اقتصادية وسياسية واجتماعية وإدارية وغيرها، بحيث أن لكل مجتمع خصوصياته وامكانياته الوفيرة المحدودة لهذا لا بد من تبني الاستراتيجيات التنموية الملائمة للظروف البيئية المحلية والقومية المترابطة، ومن بين هذه الاستراتيجيات التنموية نذكر ما يلي:<sup>1</sup>

### أولا التخطيط المركزي والتنفيذ المحلي:

ويتم بقيام الحكومة المركزية بوضع الخطط الملائمة لكافة أقاليم الدولة وتكليف جهات محلية بتنفيذ هذه الخطط أو الالتزام بها في أي مجال من المجالات التنموية، يمكن القول أن هذه الاستراتيجية قد تكون ملائمة في حالة عجز الإمكانيات المحلية وتخلفها العام خصوصا في مجال الكفاءات البشرية أو المالية أو التكنولوجية وغيرها من الإمكانيات.

### ثانيا المشاركة المتوازنة:

وتعني أن تكون هناك مشاركة في الجهود التنموية وبمختلف مراحل التخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقييم والرقابة المستمرة، وقد تكون هذه الاستراتيجية ملائمة في حالة توفر إمكانيات محلية جيدة بما فيها القدرات البشرية والوعي الاجتماعي والسياسي وتوفر المصادر المالية وغيرها.

### ثالثا اللامركزية في التخطيط والتنفيذ للجهود التنموية:

إن هذه الاستراتيجية تكون ملائمة في مراحل متقدمة من التنمية القومية الشاملة، بحيث أنه قد تظهر أسباب عملية وفكرية وسياسية تدعو لذلك، فعندما يتعقد المجتمع وينمو ويتطور بدرجات عالية وعندما تتوفر الإمكانيات المحلية المناسبة، فإنه قد يكون هذا التوجه اللامركزي عمليا وناجحا، ويمكن القول ان اختيار الاستراتيجية التنموية الملائمة للبيئة المحلية والوطنية محصلة لتفاعل عوامل اقتصادية وإدارية وسياسية واجتماعية وفكرية وثقافية وبيئية عديدة ومترابطة.

فالتخطيط الاستراتيجي للتنمية هو حصيلة مرغوبة لأنشطة بعيدة المدى، فهو يركز بالإضافة إلى التشاركية على البعد الإنساني كمحور للعملية التنموية وعلى الاستدامة في محافظة الخطط التنموية على حقوق الأجيال القادمة في الموارد المتاحة، كما أن التخطيط الاستراتيجي للتنمية هو بالأساس عملية علمية تستخدم الأدلة العلمية والمؤشرات الكمية لوضع الرؤى بعيدة المدى والأهداف الاستراتيجية.<sup>2</sup>

## المبحث الرابع: تجارب دولية في التخطيط الاستراتيجي المحلي

تم التطرق في المباحث السابقة للإطار النظري للتخطيط الاستراتيجي وعلاقته بالإدارة المحلية وكذا دوره في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، وفي هذا المبحث سنحاول اسقاط الجانب النظري على الواقع من خلال دراسة تجربة كل من المغرب ومصر في تطبيق هذا الأسلوب الإداري من أجل تحقيق التنمية المحلية، وعلى هذا الأساس فإن هذا المبحث تم تقسيمه إلى ثلاث مطالب، ففي المطلب الأول سيتم تناول التخطيط الاستراتيجي المحلي في المملكة المغربية، وفيه سنتطرق إلى وحدات الإدارة المحلية في المغرب، التخطيط الاستراتيجي اللامركزي التشاركي في المغرب، ثم التخطيط الاستراتيجي في جماعة سكورة الحدر المغربية.

1 فؤاد بن غضبان، المرجع السابق، ص. 53.

2 وليد عبد مولا، المرجع السابق، ص. 04.

أما المطلب الثاني فسيعالج التخطيط الاستراتيجي المحلي في جمهورية مصر العربية وفيه سيتم التطرق إلى الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية، الأسباب الداعية للأخذ بأسلوب التخطيط الإقليمي في مصر، ومن ثم تجربة التخطيط المحلي التشاركي في مصر، وفي الأخير المشاكل التي يواجهها التخطيط الإقليمي في مصر.

في حين سيعالج المطلب الثالث الدروس المستخلصة من تجربتي كل من المملكة المغربية وجمهورية مصر العربية في تطبيق أسلوب التخطيط الاستراتيجي المحلي.

### المطلب الأول: التخطيط الاستراتيجي المحلي في المملكة المغربية

إنه وفي خضم الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية والمالية والمؤسسية التي يعرفها المغرب، فالارتقاء بالجماعة المحلية لمرتبة فاعل اقتصادي يوفر فرصا كبيرة لتنمية مختلف الكيانات اللامركزية. وبفعل ضغط المعطيات الجديدة للاقتصاد والمجتمع، أصبح الفضاء المحلي، وبشكل متزايد، الإطار الملائم لإعداد وتفعيل استراتيجيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتخطيط للإعداد الترابي.<sup>1</sup>

وقد وضعت الحكومة المغربية مخططا لتحقيق التنمية المحلية أصطلح على تسميته "مخطط الجماعة 2015"، قامت بتخطيط وترسيم رؤيته ومقاصده وزارة الداخلية المغربية، بهدف بحث التحولات المستقبلية للجماعات المحلية، وقد راهن هذا المخطط على تفعيل دور الإدارة المالية وتعبئة موارد الجماعة وتحقيق احترافية في تدبير مرافق الجماعة ضمن ميدان التخطيط، وكذا تحديث هيكلية الإدارة من خلال تطوير نظام معلوماتي وآليات تدبير حديثة وعصرية في شكل ورشات، للبحث عن سبل تحقيق توظيف أمثل للكفاءات البشرية وكذا تحقيق آليات للتأطير الإداري الأفضل للموارد البشرية المتاحة أمام الجماعة المحلية، بالإضافة إلى تعبئة الموارد المالية عن طريق تدبير الممتلكات التي توفر مداخيل للجماعات من خلال قانون تدبير الممتلكات، وكذا توفير الدلائل المسطرية قدر الإمكان، وذلك بعد تأكد الحكومة وجود اختلالات تسييرية واسعة نظرا لنقص الامام بالمساطر وحوادث خروقات قانونية واضحة مؤثرة على تحصيل الميزانية المالية السنوية المخصصة للجماعة المحلية.<sup>2</sup>

إن المخطط الجماعي للتنمية يعد بمثابة خارطة طريق ووثيقة ترابية بالغة الأهمية، إذ أنها تسطر الاختيارات الإستراتيجية للتراب في المجالات التي تتوافق مع حاجيات السكان وتحقق التنمية المستدامة بكل إبعادها.<sup>3</sup>

فالتخطيط الاستراتيجي هو مقارنة تدعو إلى التفكير العميق في المستقبل، فهو يكشف حاجيات السكان الحالية والمستقبلية، كما أنه يمكن من التنبؤ بالمتغيرات التي يمكن أن تحدث، بالإضافة إلى أنه يمكن للجماعات المحلية من تحديد الطريق الذي بواسطته تتمكن من تحقيق أهدافها بكل تنافسية.<sup>4</sup>

وتعتبر الجماعات المحلية قاطرة للتنمية الشاملة، ومرجعا لتطوير آليات التدبير الناجع من خلال التخطيط المحكم المبني على معطيات واقعية، والتنسيق الشامل الكفيل بإشراك كل الطاقات والمؤهلات في وقت كثرت فيه الحاجيات وتراجعت فيه الموارد. وبالتالي فإنه من الضروري التفكير وعلى كل المستويات من أجل الدفع بالجماعات المحلية (ناخبا ومنتخبا)، لمواكبة الإصلاحات العميقة التي تقوم بها

<sup>1</sup> المنتدى الحضري المغرب، "المخطط الاستراتيجي لتنمية تطوان"، ديسمبر 2005

<sup>2</sup> عصام بن الشيخ والأمين سويقات، "إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي حالة الجزائر والمغرب"، في الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، ط1، إشراف: بوحنية قوي، عمان: دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، 2015، ص.64.

<sup>3</sup> حميد القسطل، "الجماعات المحلية واشكاليات التخطيط الاستراتيجي الترابي"، تاريخ إدراج المقال: الثلاثاء 29 جانفي 2013 الساعة 15:16 على الرابط التالي: <http://www.hespress.com/opinions/71421.html> تم تصفح الموقع يوم: 2016/06/09 على الساعة: 11.47

<sup>4</sup> الهام عقادي، "معيقات التخطيط الاستراتيجي وسبل انجازه"، موقع العلوم القانونية، على الرابط التالي: [www.marocdroit.com](http://www.marocdroit.com)

مقال منشور يوم: السبت 22 أوت 2015، تم تصفح الموقع يوم: 2017/09/28

مصالح الدولة قصد الارتقاء بجودة الخدمات المقدمة للمواطنين، وتفعيل البرامج المحددة الأهداف، والتي ترمي إلى الرفع من تنافسية الاقتصاد الوطني وتأهيله للحد من آثار الأزمات الاقتصادية المتتالية التي أصبحت تعرفها اقتصاديات الدول المتقدمة.<sup>1</sup>

وتمثل الجماعة المستوى القاعدي في هرم اللامركزية الإدارية في المغرب، إذ تتوفر على الاستقلال المالي والإداري لتدبير الشؤون المحلية و هي التي عهد إليها الدفع بعجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، من خلال تبني التخطيط الاستراتيجي التشاركي بإعداد وانجاز المخطط الجماعي للتنمية وفق مقاربة تشاركية، طبقا لمقتضيات الفصل 36 من الميثاق الجماعي المصادق عليه بالقانون رقم 78-00 الصادر بتاريخ 25 رجب 1423 هجرية الموافق ل 03 أكتوبر 2002 ميلادية، و الذي تم تعديله وتنميته بالقانون 17-08 الصادر بتاريخ 22 صفر 1430 هجرية الموافق ل 18 فبراير 2009. وينص الفصل 36 على ما يلي: (يدرس المجلس الجماعي ويصوت على مشروع مخطط جماعي للتنمية...بتشاور مع الساكنة والفاعلين المعنيين...)<sup>2</sup>.

إن اعتبار الجماعات المحلية شريك رئيسي في المسلسل التنموي يرجع بالأساس إلى التحولات التي عرفتها الدولة و ما نتج عنه من تخليها عن بعض وظائفها، في مقابل الوظائف الجديدة التي أصبحت تمارسها في تدبير الشأن العام، كما أن تزايد حاجيات السكان وارتفاع وتيرة النمو الديمغرافي، إضافة إلى التوسع العمراني غير المتحكم فيه أفرز مجموعة من الظواهر السلبية، التي أصبحت معالجتها تتطلب تدخلا مباشرا من الفاعلين المحليين المؤهلين لتشخيص الاحتياجات الحقيقية للسكان و كذا ترتيب الأولويات ومن ثم وضع الخطط الاستراتيجية الكفيلة بمعالجة الاختلالات و الارتقاء بإطار عيش المواطن و ذلك تجسيدا لسياسة القرب و تقريب الخدمات من المواطنين، فالجماعات المحلية لم يعد دورها يقتصر على تقديم بعض الخدمات اليومية البسيطة للمواطنين ، بل تعداه ليصبح لها دور فعال في تنشيط الحركة الاقتصادية و خلق الثروة و استثمارها في البنية التحتية و تأهيل المجال الحضري والرفع من جودة الخدمات استجابة لتطلعات المواطنين الواسعة.<sup>3</sup>

### الفرع الأول: وحدات الإدارة المحلية في المغرب

شهد المغرب منذ الاستقلال اهتماما متزايدا بموضوع اللامركزية بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية، فعلى مدى العقود الثلاثة الأخيرة ظل اختيار اللامركزية الإدارية في المغرب انشغالا حقيقيا لدى مختلف النخب المغربية المعنية بتدبير الشأن العام، ولدى مختلف الدوائر التشريعية والتنفيذية ومراكز القرار السياسي والمجالي، وذلك من أجل أن تكون الجهة بمثابة الآلية التنظيمية المؤطرة للاختيار الجهوي عمليا على أرض الواقع، كما تكون فاعلا وشريكا في تحقيق تنمية وطنية ومحلية منسجمة ومتوازنة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> حميد القستلي، المرجع السابق، <http://www.hespress.com/opinions/71421.html>  
<sup>2</sup> المملكة المغربية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، برنامج دعم التخطيط الجماعي، "المخطط الجماعي للتنمية لجماعة سكرة الحدرة 2011 - 2016"، نسخة مصادق عليها في الدورة العادية لشهر أكتوبر 2010، ص. 09.  
<sup>3</sup> حميد القستلي، المرجع السابق، <http://www.hespress.com/opinions/71421.html>  
<sup>4</sup> عبد الغني الهواري ونبيل بن تيري ومحمد العمرابي، "الحكامة الترابية في مجالي التعمير وحماية البيئة وأفاق التصور الجديد لسياسة إعداد التراب وفق الجهوية الموسعة بالمغرب"، في مجلة تشريعات التعمير والبناء، جامعة ابن خلدون، تيارت، العدد الثالث (سبتمبر 2017)، ص. 76.

## الفصل الثاني علاقة التخطيط الاستراتيجي المحلي بالتنمية المحلية (نماذج مختارة)

ومنذ أواسط السبعينات من القرن الماضي شهدت اللامركزية الترايية بالمغرب تطورا متدرجا، فالبدائية كانت من الميثاق الجماعي سنة 1976، مرورا بدسترة التنظيم الجهوي سنة 1996، وصولا إلى الانخراط بإرادة سياسية في تعميق نهج الجهوية المتقدمة سنة 2011، استنادا إلى قاعدة موسعة لمشاركة كل الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، على اعتبار أن اللامركزية يمكن أن تقود إلى أفضل الإنجازات فيما يتعلق بإعداد وتطبيق السياسات العمومية والحكامة والديموقراطية وكذا الشفافية.<sup>1</sup>

يتألف المغرب حسب التقسيم الجهوي لسنة 2015 من 12 جهة ويرأس الجهة الوالي، وكل جهة تنقسم إلى عدة أقاليم وعمالات، فالعمالة هي تقسيم إداري تضم مدينة أو جزء من مدينة، أما الإقليم فهو جزء يضم عاصمة الإقليم ومدن وقرى، ولكل إقليم عاصمته هي مقر العامل.<sup>2</sup>

ويوضح الجدول الموالي ترتيب التقسيم الإداري في المغرب.

**الجدول رقم (11): ترتيب التقسيم الإداري في المغرب.**

ترتيب التقسيم	اسم التقسيم	عدد التقسيمات	اسم الرئيس	ملاحظة
0	المملكة المغربية	01	وزارة الداخلية المغربية	تمثل مجموع التراب المغربي من طنجة شمالا إلى الكويرة جنوبا
01	الجهة	12	والي الجهة	حسب التقسيم الجديد لسنة 2015 قلصت الجهات من 16 ولاية إلى 12 جهة ذات صلاحيات واسعة عن الحكومة المركزية
02	عمالة أو إقليم	75	عامل الإقليم	13 عمالة و62 إقليم
1-02	الباشوية أو الدائرة	457	الباشا	199 باشوية و258 دائرة
2-02	القيادة أو الملحقة الإدارية	983	القائد	516 قيادة و467 ملحقة إدارية
03	الجماعة الحضرية أو القروية	1.503	العمدة المنتخب	221 جماعة حضرية و1.282 جماعة قروية

**المصدر:** موسوعة ويكيبيديا، "التقسيم الإداري في المغرب"، على الرابط التالي: [ar.m.wikipedia.org](http://ar.m.wikipedia.org)، تم تصفح الموقع يوم: 2017/09/29

<sup>1</sup> عبد الغني الهواري ونبيل بن تيري ومحمد العمراوي، المرجع السابق، ص. 76.

<sup>2</sup> موسوعة ويكيبيديا، "التقسيم الإداري في المغرب"، على الرابط التالي: [ar.m.wikipedia.org](http://ar.m.wikipedia.org)، تم تصفح الموقع يوم:

2017/09/29

**الولاية:** هي وحدة غير متمتعة بالشخصية المعنوية، تدخل في إطار عدم التركيز ويبلغ عددها 17 ولاية، حسب المرسوم 2.03.527 الصادر في 10 سبتمبر 2003. والولاية بنية إدارية ليس لها اختصاصات محددة بناء على نصوص قانونية عامة، بل مجرد إطار ترابي، يرأسها والي والذي يقوم بتنسيق مختلف أعمال عمال العمالات المكونة للولاية.<sup>1</sup>

**العمالة أو الإقليم:** لا تختلف هذه الوحدات من حيث التنظيم والاختصاص، غير أن الفرق بينهما يكمن في كون العمالات تتشكل دائما في المدن الحضرية الكبرى. وقد كان يبلغ عدد العمالات 20 عمالة بينما عدد الأقاليم يبلغ 49 إقليما حسب مرسوم 10 سبتمبر 2003، لكن في التقسيم الجهوي الجديد لسنة 2015 فقد بلغ عدد العمالات والاقاليم ما مجموعه 13 عمالة و62 إقليما.

**الدائرة:** عرف التقسيم الإداري المغربي نوعين من الدوائر، دوائر قروية ودوائر حضرية، وهي وحدات إدارية مرتبطة بالإدارة المركزية، ويتولى رئيس الدائرة تحت سلطة العامل تدبير وإدارة الدائرة.

**القيادة:** عبارة عن تقسيم اداري مرتبط بالمجال القروي يسمح بالتوفر على موقع متقدم للدولة داخل البيئة القروية، وهي مقاطعة تقع بين الدائرة والجماعة القروية، يرأسها القائد وهو ممثل السلطة التنفيذية داخل دائرة نفوذه، فهو مسؤول عن النظام العام والامن والمحافظة عليهما. ويتولى القائد مهامه تحت سلطة ومراقبة العامل ورئيس الدائرة.

**الدوار:** المقصود بالدوار هو القرية، حيث يقطن به مجموعة من السكان تجمعهم روابط عائلية أو قبلية، يقومون بانتخاب ممثلهم لدى مجلس الجماعة المحلية. وتقوم السلطة بتعيين أعوان سلطة يمثلونها على كل دوار أو مجموعة من الدواوير، حيث يلعبون دور الصلة بين السكان والجهة، وبين القائد أو الباشا أو الدرك الملكي أو مؤسسات الدولة الأخرى كالبريد والجماعات وغيرها من جهة أخرى، ويطلق على هؤلاء الأعوان اسم الشيخ أو أمغاز والمقدم حسب التراتبية.<sup>2</sup>

وأمام تبني المغرب سنة 2015 لخيار الجهوية المتقدمة كنقطة تحول في نظامه الإداري، بعد التجارب العديدة على مستوى اللامركزية الترابية، تبرز العلاقة بين الدولة والجهات، خاصة وأن الرهان الوطني يكبر يوما بعد يوم على هذا الخيار، على أمل أن تعطى للجهات الإمكانيات المناسبة من أجل تحقيق تنمية مجالية في ضوء الاختصاصات الجديدة التي أقرها دستور 2011 والقانون التنظيمي للجهات رقم 14-111. وقد ترتب عن هذا الاعتراف وجود وحدات ترابية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وضرورة مشاركة الجهات والجماعات الترابية الأخرى في إعداد السياسات الترابية، وكذا توزيع الاختصاصات بين الدولة وهذه الوحدات الترابية، فقد تم إسناد مجموعة من الاختصاصات ذات الطابع المحلي أو الإقليمي أو الجهوي ومن بينها إعداد التراب للوحدات الترابية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> موسوعة ويكيبيديا، "التقسيم الإداري في المغرب"، على الرابط التالي: ar.m.wikipedia.org، تم تصفح الموقع يوم: 2017/09/29

<sup>2</sup> موسوعة ويكيبيديا، "دوار المغرب"، على الرابط التالي: ar.m.wikipedia.org، تم تصفح الموقع يوم: 2017/09/29

<sup>3</sup> عبد الغني الهواري ونبيل بن تيري ومحمد العمرابي، المرجع السابق، ص. 77.

### الفرع الثاني: التخطيط الاستراتيجي اللامركزي التشاركي في المغرب

لقد تميز التطور الذي عرفته المدن بالمغرب على مدى عقود من الزمن بظهور اختلالات عميقة وبرزت تحديات كبرى ومشاكل معقدة من بينها: البطالة، ضعف البنية التحتية، السكن العشوائي، ارتفاع معدلات الفقر والهشاشة، ضعف وسائل النقل، بالإضافة إلى ذلك النمو الديمغرافي المتزايد، التوسع العمراني الكبير والهجرة القروية، مما أفرز مجالا حضريا متنافرا يفتقد في بعض أجزائه لمقومات العيش الكريم. وقد أخفقت السياسات العمومية في العقود الماضية في الحد من الاختلالات السالفة الذكر، وبالتالي فإن المسؤولية اليوم ملقاة على الجماعات المحلية من أجل ابتكار وإيجاد الأجوبة الملائمة للمشاكل المطروحة وفق مقاربة ترابية تشاركية تركز على الخصوصيات المحلية وتمكن من تنسيق جهود كل الفاعلين المحليين مع اعتماد مبادئ الحكامة الرشيدة.<sup>1</sup>

الجدير بالذكر أن المخططات الوطنية مهما كانت فعاليتها في الدقة من حيث الإعداد والدراسة قد أصبحت لا تستطيع الإلمام بجميع القضايا والشؤون المحلية، ويعود ذلك لتعدد العناصر الفاعلة في التنمية والصعوبات التي يعرفها أثناء تطبيقه على المستويات المحلية، ومن ثم أصبحت الجماعة باعتبارها الخلية الأساسية للتنمية المحلية تقوم بإعداد مخططات غالبا ما تكون مكتملة للمخطط الوطني ومحترمة لتوجهاته العامة. فالتخطيط المحلي هو مجموع القرارات والتدابير التي تتخذها الوحدات الترابية اللامركزية لبلوغ أهداف تنموية معينة ومحددة في مدة زمنية تبعا للمدة الانتخابية والموضوعة في إطار القواعد القانونية والتنظيمية التي تحددها السلطة المركزية، وعليه فهو يعطي نظرة واضحة لسياسة التخطيط ولما يجب أن يتخذ من حيث مراعاة الخصوصيات التنموية المحلية، بالإضافة إلى إنبثاقه من القاعدة الملمة بمشاكل وتطلعات السكان المحليين.<sup>2</sup>

فالملاحظ أن التسيير المحلي الكلاسيكي لم يستطع مواكبة التحولات العميقة التي عرفتها المدن و التي أدت إلى انتشار الفقر و بروز ظواهر اجتماعية سلبية في محيط و أطراف المدن ، لذا أصبحت الحاجة ملحة لاعتماد سياسة تخطيط منسجمة تعتمد على تعبئة مختلف الفاعلين المحليين (مؤسسات عمومية و خصوصية، غرف مهنية، وكالات حضرية، مجتمع مدني...) قصد إعداد مشروع تنمية محلية مندمج قادر على مواجهة تحديات المدن و محيطها و كذا استشراف المستقبل مع استغلال كل الطاقات و الإمكانيات المتاحة في المجال و كذا جعل المواطن في صلب عملية صنع القرار، بحيث أن إعداد المخطط الجماعي للتنمية يهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و اعتبارا لدور التخطيط في استشراف المستقبل وفي ترجمة رؤى الفاعل السياسي المؤهل لإطلاق مسلسل التخطيط المجالي القائم على تصور مندمج للمجال بكل خصوصياته، مع ضرورة التكيف لإيجاد الأرضية المناسبة لتنفيذ السياسات العمومية على مستوى الجماعة المحلية، إذ الملاحظ اختلال تناسق حكامه هذه المخططات و السياسات الذي يجب معالجته باعتماد الآليات اللازمة لتفاعلها ضمن منظور استراتيجي شامل يتناسب مع المجال ويتجاوز النظرة القطاعية الضيقة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> حميد القستلي، المرجع السابق، <http://www.hespress.com/opinions/71421.html>

<sup>2</sup> رشيد البوني، "التخطيط المحلي ورهان الحكامة المحلية الجيدة"، موقع العلوم القانونية، على الرابط التالي: [www.marocdroit.com](http://www.marocdroit.com) مقال منشور يوم: الثلاثاء 04 يونيو 2013، تم تصفح الموقع يوم: 2017/09/26

<sup>3</sup> حميد القستلي، المرجع السابق، <http://www.hespress.com/opinions/71421.html>

ويندرج التخطيط لتدبير الشأن المحلي في المملكة المغربية ضمن مسلسل الإصلاحات الرامية إلى تطوير نظام اللامركزية الترابية، والذي يسمح للجماعة المحلية أن تبقى على تواصل مع المجتمع المحلي وأن تضمن عدم فقدان الاتصال بالحياة اليومية للمواطن، كما أنها تمكن السكان من توحيد إرادتهم ومطالبهم اتجاه حاجاتهم إلى تجسيد مشاريع تخدم مطالبهم، وتشجعهم على مراقبة وتتبع كفاءات تدبير الشأن المحلي من منطلق حقهم في الاطلاع وبكل شفافية على القرارات الإدارية والصفقات العمومية والعقود والاتفاقيات التي تبرمها السلطة المحلية، كما تحاسب المجلس المنتخب للجماعة المحلية خصوصا حول مدى تحقيق النجاح التنموي، وتحقيق مبادئ العدالة الاجتماعية وتخفيض مشاعر الاقصاء والتهميش وعدم التشاور مع المواطن وهيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص.<sup>1</sup>

ويقوم رئيس المجلس الجماعي بإعداد المخطط وفق نموذج محدد من طرف الإدارة ثم يعرض بعد ذلك على المجلس الجماعي للدراسة والتصويت، ويعد التخطيط الاستراتيجي أداة فعالة للنهوض بالتنمية المحلية للجماعة عبر اعتماد مخطط جماعي للتنمية مدته ست سنوات، بحيث يتم اعداده وفق منهجية تشاركية. ويجب أن تتضمن وثيقة المخطط الجماعي للتنمية لزوما ما يلي:<sup>2</sup>

1. تشخيص الإمكانيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة.
  2. الحاجيات ذات الأولوية المحددة بتشاور مع الساكنة والإدارات والفاعلين المعنيين.
  3. الموارد والنفقات التقديرية المتعلقة بالسنوات الثلاث الأولى التي تم فيها العمل بالمخطط.
- وحسب المادة (36) من القانون 00-78 المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية خاصة الفقرة (01) والتي تتعلق بالاختصاصات الذاتية فإنها تنص على:<sup>3</sup>

- يدرس المجلس الجماعي مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة ويصوت عليها طبقا لتوجهات وأهداف المخطط الوطني.
- يضع برنامج تجهيز الجماعة في حدود وسائلها الخاصة والوسائل الموضوعة رهن اشارتها.
- يقترح كل الأعمال الواجب إنجازها بتعاون أو شراكة مع الإدارة والجماعات المحلية الأخرى أو الهيئات العمومية.
- يقوم بجميع الأعمال الكفيلة بتحفيز وإنعاش تنمية الاقتصاد المحلي والتشغيل، ولهذا فهو يتخذ كل التدابير التي من شأنها المساهمة في الرفع من قدرات الجماعة الاقتصادية خاصة في مجال الفلاحة والصناعة التقليدية والسياحة والخدمات.
- يعمل على إنعاش وتشجيع الاستثمارات الخاصة لا سيما إنجاز البنيات التحتية والتجهيزات وإقامة مناطق للأنشطة الاقتصادية وتحسين ظروف المقالات.
- يبيث في شأن مساهمة الجماعات في مقاولات وشركات الاقتصاد المختلط ذات الفائدة الجماعية.
- يقرر ابرام كل اتفاقية للتعاون والشراكة من أجل إنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

1 عصام بن الشيخ والأمين سويقات، المرجع السابق، ص. 61.

2 رشيد البوني، المرجع السابق، [www.marocdroit.com](http://www.marocdroit.com)

3 حميد أبو لاس، " مجال التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية على ضوء الإصلاحات الأخيرة قانون 08-17" (ورقة مقدمة في الملتقى الدولي الخامس حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 03 و04 ماي 2009 من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل)، في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، ص. 43.

ويعد التخطيط الاستراتيجي التشاركي أحد أشكال الحكامة المحلية الجيدة والتي توفر إطار مرجعي من أجل إنعاش التنمية المحلية، كما أنه يشكل عنصر تواصل وانسجام بين الفاعلين المحليين داخل الجماعة. ويحدد هذا المخطط الأنشطة التنموية المزمع إنجازها لمدة ست سنوات ضمن مقاربة التنمية المستدامة والمقاربة التشاركية، مع مراعاة البعد البيئي، ومقاربة النوع (إشراك المرأة، الشباب، ذوي الاحتياجات الخاصة... الخ). فالتخطيط الاستراتيجي يمكن من بناء رؤية مشتركة بين كافة الفاعلين المحليين لواقع حال جماعتهم، وتصور مستقبلي لما يأملون أن تكون عليه بمنهج يجمع بين الطموح المشروع والواقعية المؤسسة على استغلال مؤهلات الجماعة الذاتية وفرصها الممكنة. ولتفادي معيقاتها التنموية والتهديدات التي يمكن أن تعترضها.<sup>1</sup>

فالمخطط الجماعي للتنمية يحدد الأعمال التنموية المقرر إنجازها بتراب الجماعة لمدة ست سنوات في أفق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي يأخذ بعين الاعتبار على الخصوص مقاربة النوع. كما يجب أن تتضمن وثيقة المخطط الجماعي للتنمية لزوماً التالية:<sup>2</sup>

- تشخيص الإمكانيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة.
- الحاجيات ذات الأولوية المحددة بتشاور مع السكان والإدارات والفاعلين المحليين.
- الموارد والنفقات التقديرية المتعلقة بالثلاث سنوات الأولى التي تم فيها العمل بالمخطط الجماعي للتنمية.

ويأتي التخطيط الاستراتيجي اللامركزي كمقابل للتخطيط الاستراتيجي المركزي القطاعي فهو الذي يتم إنجازه من طرف الوحدات الترابية وبالتالي فهو يكتسب مشروعية سياسية محلية تستمد من العملية الانتخابية ومن الممارسة الديمقراطية المحلية، وعليه فهو أقرب إلى التخطيط من أسفل إلى أعلى من حيث الاتجاه. أما بالنسبة للتخطيط الاستراتيجي اللامركزي التشاركي فيأخذ بعداً أكثر شمولاً واتساعاً على مستوى المشاركة، لأنه يتعدى مساهمة الفئة المنتخبة لكي يشمل الفئة الناخبة وحتى غير الناخبة، فهو يسمح بتوسيع قاعدة المشاركة لتشمل جميع الفئة المعنية.<sup>3</sup>

ويقوم التعمير التشاركي في المغرب في ظل قانون 90-12 على أساس إشراك المواطنين وممثليهم وطلب آراءهم في اتخاذ القرار ضماناً لوضوح الرؤية وتبادل الآراء، وانسياب المعلومات والالتزام بالتنفيذ وتجويد نوعية القرارات، فعملية إشراك الإدارة لأطراف أخرى في عملها تمكنها من الحصول على معلومات جيدة بل وحتى على الحلول وطرق التدخل، فقد يتوفر لدى المواطنين معارف وآراء مختلفة عن معارف وآراء المختصين، فالمجالس المنتخبة تلعب دوراً مهماً بمشاركتها في عرض مختلف المشاكل التي يعاني منها السكان المحليين مع طرح الحلول التي تراها مناسبة، لكون أن المجالس المنتخبة تملك كل المعلومات عن الأحياء والسكان الذين يمثلونهم.<sup>4</sup>

فقد حرص الملك محمد السادس على تعزيز مكانة المجتمع المدني ودسترها حيث جاء في الفصل 12 من دستور 2011 " أن تساهم الجمعيات المهمة بقضايا الشأن العام والمنظمات غير الحكومية في إطار

1 المملكة المغربية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، برنامج دعم التخطيط الجماعي، "المخطط الجماعي للتنمية لجماعة سكرة الحدة (2016/2011)"، نسخة مصادق عليها في الدورة العادية لشهر أكتوبر 2010، ص. 09.

2 حميد أبو لاس، المرجع السابق، ص. 45.

3 زهير لخيار، "التخطيط الاستراتيجي ورهان التنمية المحلية" في مجلة دفاتر القانون والاقتصاد والتدبير، مجلة علمية متعددة الاختصاصات، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول سطات، العدد الثاني (2009)، ص. 111.

4 الميلود بوطريكي، " التعمير التشاركي في ظل قانون 90-12 المتعلق بالتعمير في المغرب"، في مجلة تشريعات التعمير والبناء، جامعة ابن خلدون تيارت، العدد الثالث (سبتمبر 2017)، ص. 61.

الديموقراطية التشاركية، في اعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها". ولتجسيد ما جاء في هذا الفصل من الدستور فقد شكلت الحكومة لجنة سميت اللجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني أدواره الدستورية الجديدة، وذلك من أجل البحث عن أنجع السبل التي تمكن تنظيمات المجتمع المدني من ممارسة حقها الدستوري، وقد انبثق عنها الميثاق الوطني للديموقراطية التشاركية، حيث نص هذا الميثاق على ضرورة تفعيل الديمقراطية التشاركية وفق تصور اجرائي مفيد بأهداف خاصة حددها في النقاط التالية:<sup>1</sup>

- تحديد مساهمة الهيئات المدنية في تدبير الشأن العام بشكل متكامل مع المؤسسات التمثيلية والسلطات العمومية.
  - اتخاذ القرار تمثيلاً والتأثير فيه تشاركياً.
  - تمكين المواطنين من المعلومات.
  - تقوية أسس الشفافية في التدبير والتمويل.
  - تتبع ومواكبة المشاريع والقرارات من مرحلة التشخيص والتخطيط إلى التنفيذ والمتابعة والتقييم.
  - تكريس القيام بالمساءلة وربط المسؤولية بالمحاسبة.
  - الرفع من القدرات التسييرية والتدبيرية للهيئات المدنية.
  - العمل على تقوية أسس التزام مختلف الأطراف بمبادئ الحكامة.
- إذن فتبني مقاربة التخطيط الاستراتيجي التشاركي هو الطريقة الوحيدة التي يمكن من خلالها التخفيف من مشكل قلة الموارد الذي يطبع تدبير الشؤون العمومية المحلية، كما أن هذا التخطيط سيمكن من تسيير أفضل للإمكانيات المتاحة، ويتمثل التخطيط الاستراتيجي التشاركي في الآتي:<sup>2</sup>

- أنه منهجية تشجع التفكير الموجه نحو المستقبل وبالتالي تكوين نظرة مستقبلية لتحديد الاستراتيجيات المناسبة لتلبية حاجيات السكان.
- هو مقاربة تحسن التدبير، إذ أنه يمكن من التركيز على الأولويات وتحديد الهياكل والوسائل المناسبة لتنسيق مختلف التدابير.
- يمثل إطاراً لتتبع مشاريع التنمية وذلك عبر مؤشرات يمكن ملاحظتها وقياسها.
- عبارة عن منهجية تسهل وتوجه الحوار مع جميع المتدخلين سواء داخل أو خارج الجماعة، كما توفر إطاراً للتوافق على أفق التنمية من خلال منهجية تشاركية.
- يمثل مقاربة تحسن التواصل داخل الجماعات المحلية قصد التتبع والتقييم مما يمكن من انخراط والتزام كافة الجهات المعنية.

ويسمح التخطيط الاستراتيجي التشاركي بإعطاء الأولوية للاستراتيجيات والمشاريع التنموية التي تستجيب لمطوحات السكان، كما يسمح كذلك بتقوية القدرة على تعبئة موارد أخرى من أجل تنميتها.<sup>3</sup>

وقد كرس دستور سنة 2011 في المغرب مبدأ المشاركة الذي تبناه في تدبير الشأن المحلي، بحيث أنه نص في الفصل (139) على أن تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى آليات تشاركية للحوار والتشاور لتسيير مساهمة المواطنين والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها، كما أنه

1 الأمين سويقات، " دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية: دراسة حالي الجزائر والمغرب" في مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 17 (جوان 2017)، ص. 246.

2 رشيد البوني، المرجع السابق، [www.marocdroit.com](http://www.marocdroit.com)

3 زهير لخيار، المرجع السابق، ص. 111.

أعطى للمواطنين والجمعيات حق تقديم عرائض لمطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله.<sup>1</sup>

وبالنسبة لآليات مشاركة الفاعل المدني في مسار اتخاذ القرار العمومي فقد حددها الميثاق الوطني للديموقراطية التشاركية في أربعة آليات وهي كالآتي:<sup>2</sup>

1. المرافقة من أجل إيصال مطالب المواطنين وسماع صوتهم للمؤسسات المنتخبة والعمومية عبر العرائض والملتمسات.

2. الاتفاق المتعاقد بشأنه، وهو التزام مكتوب للتعاون والتضامن مبني على التراضي.

3. العضوية في هيئات الحكامة.

4. المساءلة المدنية للمؤسسات العمومية.

ولكي ينجح التخطيط الاستراتيجي للجماعات المحلية في المغرب، لابد من اعتماد منهجية علمية تقوم على التشخيص الدقيق للمعيقات التي تضعف قدرة المجالس المنتخبة على القيام بدورها الرئيسي في صناعة المستقبل، ونخص بالذكر ما يلي:<sup>3</sup>

- ✓ غياب ثقافة التخطيط الاستراتيجي عند جزء مهم من الفاعلين المحليين.
- ✓ ضعف الموارد البشرية المحلية المؤهلة لرسم سياسات ترابية مندمجة ولمواكبة القرار السياسي، مع غياب برنامج تكوين محددة الأهداف.
- ✓ ضعف الإمكانيات المالية مع الثقل الكبير الذي تشكله ميزانية التسيير.
- ✓ عدم التوفر على بنك موحد للمعطيات يمكن من معرفة التشخيص الحقيقي للتراب وإبراز المشاكل الحقيقية للمواطنين.
- ✓ عدم إيلاء الأهمية اللازمة لدور التنسيق وأثره في توحيد الرؤى وتجنب العمل المزدوج وتوحيد الوسائل وتسطير نموذج تنموي موحد.
- ✓ ضعف النسيج الجمعي المحلي القادر على استكشاف الحاجيات وملاستها عن قرب، والمساهمة في صنع القرار المحلي، إذ تبقى تدخلات المجتمع المدني في غالبيتها مشتتة في الزمان والمكان كما أنها تتسم بطابع الظرفية وتفقد للبعد الاستراتيجي.
- كما أنه لا بد من التحلي ببعض المهارات الأساسية في إعداد التخطيط الاستراتيجي والتي بدونها يكون التخطيط ناقصا ومعرضا للفشل وبالتالي ضياع الجهد والمال والوقت. وتتمثل هذه المهارات فيما يلي:<sup>4</sup>

1. **المهارات التصورية:** وتشمل هذه المهارات الكفاءة العالية المطلوبة في الجانب الثقافي والمعرفي، فالتخطيط الاستراتيجي علاقة بالتصورات الفلسفية السياسية التي تؤطر المجتمع والدولة، فهو يترجم هذه التصورات على مستوى برامج وخططه، فعدم معرفة الخصوصيات الثقافية للمجتمع

1 الأمين سويقات، المرجع السابق، ص. 252.

2 نفس المرجع، ص. 246.

3 حميد القستلي، المرجع السابق، <http://www.hespress.com/opinions/71421.html>

4 زهير لخيار، المرجع السابق، ص. 114.

وللمناطق المستهدفة يساهم في ضعف التشخيص ويعرض عملية التخطيط الاستراتيجي إلى الفشل وإلى صعوبات في التنفيذ، كما يجب معرفة التحولات الحاصلة على المستوى الثقافي والقيمي للمجتمع في أفق الزمن المنظور الذي يغطيه التخطيط الاستراتيجي.

**2. المهارات التقنية:** إن التخطيط الاستراتيجي لديه بناء منطقي يضم عدة مراحل منتظمة ومرتبطة تحكمها علاقة معقنة وتنسيقية وهي تختلف باختلاف المدارس المعتمدة في التخطيط الاستراتيجي، لكن يمكن القول أن هذه الأنواع من المخططات الاستراتيجية تختلف من حيث نقطة بداية التخطيط وأحياناً أخرى من حيث تفصيل هذه المراحل، ويمكن إجمال هذه المخططات في المراحل الأساسية التي يضمها التخطيط الاستراتيجي في الشكل الموالي:<sup>1</sup>

**الشكل رقم (14): المهارات التقنية للتخطيط الاستراتيجي اللامركزي التشاركي**

نقاط القوة S. strengths	نقاط الضعف W. weaknesses
الرؤية الاستراتيجية الأهداف	
الفرص O. opportunities	التحديات T. threats

المصدر: زهير لخيار، "التخطيط الاستراتيجي ورهان التنمية المحلية" في مجلة دفاتر القانون والاقتصاد والتدبير، مجلة علمية متعددة الاختصاصات، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول سطات، العدد الثاني (2009)، ص. 115.

**3. المهارات البشرية:** فالتخطيط الاستراتيجي يقوم بإنجازه مجموعة من أطر الموارد البشرية المتوفرة لدى الإدارة المكلفة به، والكثير من الخبراء يرجعون نجاح التخطيط من عدمه إلى مدى التوفر على مهارات بشرية قادرة على إدارة عملية التخطيط بمختلف مراحلها، ومن بين المهارات الأساسية التي تفرض نفسها في هذا المجال نجد: مهارات تنشيط المجموعات، مهارات التواصل التنموي، مهارات التفاوض، مهارات الإنصات.

**الفرع الثالث: تطبيق التخطيط الاستراتيجي لجماعة سكورة الحدرة المغربية**

يتضمن المخطط الجماعي للتنمية لجماعة سكورة الحدرة (2011-2016) ثلاث توجهات إستراتيجية كبرى، وقد تم تقدير القيمة الإجمالية للمخطط بالتعاون مع المصلحة التقنية للجماعة والمصالح الخارجية، بـ: مائة و أربعة و ستون مليون و مائتين و ستة و سبعون ألف درهم ( 164 276 000.00 درهم). حيث يهدف هذا المخطط إلى تشجيع التنمية المتناسكة والمتلاحمة بين جميع القطاعات التي تضمن للسكان مستوى عيش أفضل وكذا التقليل من التأخر الذي تشهده جميع القطاعات لتحقيق التوازن على مستوى التراب الوطني. لقد تم إعداد هذا المخطط بطريقة تشاركية مع المصالح التقنية، جمعيات المجتمع المدني

<sup>1</sup> زهير لخيار، المرجع السابق، ص. 114.

والساكنة... الخ. ويعد هذا المخطط بمثابة صياغة للأنشطة المزمع إنجازها من طرف المجلس الجماعي خلال الـ 06 سنوات القادمة.<sup>1</sup>

فالتخطيط المحلي يعتبر من الآليات الأساسية للحكامة المحلية الجيدة لبلورة رؤية موحدة ومستقبلية لتحقيق التنمية المحلية، إلى جانب الاستثمار المحلي لخلق إقلاع اقتصادي واجتماعي وثقافي.<sup>2</sup>

يمكن القول أن المخطط الجماعي من خلال التوجهات والأنشطة هو بمثابة مجموعة من التزامات الجماعة اتجاه الساكنة. إن هذا المخطط الجماعي يتسم بالواقعية، بالمرونة، القابلية للإنجاز، والملائمة مع واقع وإمكانيات الجماعة.<sup>3</sup>

### أولاً: بطاقة تعريفية لجماعة سكورة الحدرية المغربية

تقع جماعة سكورة الحدرية في منطقة الرحامنة الشمالية، يقدر عدد سكانها بـ 8116 نسمة، يحدها شمالاً جماعة سيدي عبد الله، أما جنوباً جماعة جعافرة، وفي الشرق جماعة صخور الرحامنة وجماعة عين بلال غرباً (إقليم سلطات)، تتشكل هذه الجماعة من قبائل الرحامنة ذوي الأصول الصحراوية الذين توافدوا إلى المنطقة في بداية القرن الـ 20، من أجل استغلال الأراضي الفلاحية الشاسعة للزراعة وممارسة أنشطة تربية المواشي. تتكون جماعة سكورة الحدرية من 22 دواراً، وتمتد على مساحة تقدر بـ 303,97 كلم<sup>2</sup> أي ما يعادل 5.5% من تراب إقليم الرحامنة.<sup>4</sup>

ومن حيث تضاريس الجماعة فإنه يغلب عليها الطابع السهلي، ذو تربة من النوع الحمري والذي يشكل عاملاً إيجابياً للنشاط الزراعي. كما أنها تتميز بعدد من الخصائص منها:

1. موارد مائية نادرة في أغلب تراب الجماعة باستثناء الجزء الشرقي على ضفة واد أم الربيع حيث يوجد سد المسيرة.
2. غياب المركز في الجماعة مع وجود التبعية الإدارية والاقتصادية إزاء مركز صخور رحامنة.
3. موارد مهمة بالنسبة لتنوع الأنشطة الاقتصادية: الصبار، الزيتون، الحلزون، السياحة، الصيد.
4. رؤوس مهمة من الأغنام مع مهارات متميزة على مستوى تربية الماشية.

### ثانياً: مراحل إنجاز المخطط الجماعي للتنمية

مر المخطط الجماعي للتنمية بستة مراحل كبرى وهي كالتالي:<sup>5</sup>

#### المرحلة الأولى: وهي مرحلة التحضير وانطلاق مسلسل إنجاز المخطط الجماعي للتنمية

تهدف هذه المرحلة إلى خلق نوع من التفاعل بين جميع الفاعلين المعنيين وإعطاء دفعة قوية لمسلسل إعداد المخطط الجماعي للتنمية، وتتم هذه المرحلة من خلال ثلاث خطوات أساسية وهي:

1. تنظيم ورشات تحسيسية وتعبوية: وتكون هذه الورشات على المستويين الإقليمي والجماعي.

<sup>1</sup> المملكة المغربية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، برنامج دعم التخطيط الجماعي، "المخطط الجماعي للتنمية لجماعة سكورة الحدرية (2016/2011)"، نسخة مصادق عليها في الدورة العادية لشهر أكتوبر 2010، ص. 02.

<sup>2</sup> رشيد البوني، المرجع السابق، [www.marocdroit.com](http://www.marocdroit.com)

<sup>3</sup> المملكة المغربية، "المخطط الجماعي للتنمية لجماعة سكورة الحدرية (2016/2011)"، المرجع السابق، ص. 09.

<sup>4</sup> نفس المرجع، ص. 15.

\*أنظر خريطة سكورة الحدرية في الملحق رقم (01)

<sup>5</sup> نفس المرجع، ص. 11، 13.

- على المستوى الإقليمي وتحت الإشراف الفعلي للسيد عامل الإقليم، تم تنظيم ورشات تواصلية تهدف إلى تعبئة جميع الفاعلين وضمان انخراطهم ومشاركتهم الفعالة وتبنيهم الجيد للمقاربة المعتمدة.

- على المستوى الجماعي وبحضور كافة الفاعلين من منتخبين، سلطات محلية، أطر جماعية، مصالح خارجية، جمعيات وهيئات مدنية، السكان والفاعلين الاقتصاديين والمهنيين وذلك لضمان مشاركتهم الهادفة والفعالة في إعداد وإنجاز المخطط الجماعي وغايتهم في ذلك تنشيط وإنعاش التنمية المحلية.

2. تشكيل اللجنة المحلية للتخطيط والفريق الإقليمي للدعم من أجل السهر على سير هذا المخطط على المستوى الإقليمي وعلى التنسيق بين المشاريع الجماعية.

3. تكوين وتقوية قدرات الفاعلين المحليين المنخرطين في هذا المخطط بهدف تأهيلهم للمشاركة الفعالة في إنجاز التشخيصات المجالية التشاركية، وفي إنجاز عملية التخطيط الاستراتيجي.

### المرحلة الثانية: وهي مرحلة إنجاز التشخيص المجالي التشاركي

ويتم ذلك من خلال المعرفة العميقة لطبيعة المجال وخصوصياته والعلاقات القائمة على مستوى مكوناته، حيث أن تحليل وفهم التركيبة والخصائص الطبيعية، الاجتماعية، الاقتصادية والمؤسسية للجماعة، تحليلاً معمقاً يسمح بتحديد الرهانات الإستراتيجية الممكنة لتنمية الجماعة، ويتم ذلك من خلال تتبع الخطوات التالية:<sup>1</sup>\*

1. تحليل أولي لحالة الجماعة: وفيها تم جمع وتحليل المعطيات الإحصائية الرسمية الكمية والكيفية لدى الفاعلين المحليين والإقليميين، بغية تحديد الاختلالات والتساؤلات التي ينبغي التركيز عليها أثناء البحث الميداني.

2. جمع المعطيات من الميدان: وفيها تم زيارة مجمل الدواوير والمقابلات المباشرة مع جميع الفاعلين في ورشات جماعية ومحاورات فردية مع مختلف الفئات الاجتماعية: من رجال، نساء وشباب، لجمع المعلومات الكمية والكيفية حول واقع الحال والآفاق المستقبلية.

3. تحليل المعطيات: وفيها تم التحليل الاستراتيجي للبنيات والخصائص المجالية في مختلف الجوانب (التحليل الديمغرافي، الخدمات الاجتماعية الأساسية، الاقتصاد والمؤسسات) مما مكن من فهم نسق اشتغال المجال، هويته، توجهاته المستقبلية وتحديد الاختيارات الإستراتيجية، الرهانات واقتراح التوجهات التنموية الممكنة للجماعة.

4. وضع نظام معلوماتي جغرافي: حيث مكن هذا النظام من توطين جميع المعطيات وتنظيمها في هذا البرنامج، ومن ثم تم إعداد خرائط تخص (الموقع الجغرافي، التوزيع السكاني، التطور الديمغرافي، البنيات التحتية، الموارد المائية، التغطية الصحية والمدرسية، البنيات التحتية الثقافية والاقتصادية وتركيب جماعي للبنيات التحتية) ومن ثم تم وضع هذه الخرائط في تقرير التشخيص لتسهيل اتخاذ القرار.

5. تحرير تقرير التشخيص: تم بالموازاة مع إنجاز التشخيص الميداني القيام بتحليل إستراتيجية للسياق الجماعي في إطار مجاله الحيوي، ولهذه الغاية تم تحديد مناطق التجانس المجالية، التي شملت الجماعات ذات العلاقات التكاملية، من خلال تعميق دراسة وتحليل النسق المجالي وتم اغناءه أثناء ورشة إرجاع النتائج.

6. إرجاع نتائج التشخيص التشاركي: وفيها تمت مناقشة وتقويم نتائج التشخيص المجالي التشاركي والمصادقة عليها من طرف الفاعلين المحليين في إطار ورشة عمل موسعة توجت بالحسم في

1 المملكة المغربية، "المخطط الجماعي للتنمية لجماعة سكورة الحدره (2011/2016)"، المرجع السابق، ص. 11.  
\*أنظر المخطط الخاص بمراحل إنجاز المخطط الجماعي للتنمية في الملحق رقم (02).

الاختيارات الإستراتيجية للمخطط الجماعي للتنمية. ومكنت هذه الورشة من تحقيق الأهداف التالية:

- تقديم ملخص تركيبي لتقرير التشخيص قصد المصادقة عليه من طرف الفاعلين المحليين.
- فتح النقاش حول الفرضيات والإشكاليات التنموية والمحاور الإستراتيجية المقترحة.
- صياغة المقترحات والمحاور الاستراتيجية والمصادقة عليها بناء على نتائج التشخيص.
- إعطاء الانطلاقة للمرحلة الموالية من التخطيط الاستراتيجي التشاركي.

### المرحلة الثالثة: وهي مرحلة انجاز المخطط الاستراتيجي التشاركي

تتمحور هذه المرحلة أساسا في تقوية وتعزيز قدرات الفاعلين، نقل الخبرات من أجل إنجاح هذه العملية، وصولا إلى بناء إستراتيجية مشتركة، برمجة توافقية، ومشاريع منسجمة والتقائية وقد كانت كالتالي:

1. التخطيط الاستراتيجي: فبناء على نتائج التشخيصات المجالية التشاركية وفي ورشة إرجاع النتائج تم حسم في الرؤية الإستراتيجية للتنمية للجماعة ومصادقة الفاعلين عليها بعد التداول والتشاور والاتفاق بشأنها. بعد ذلك تم تفكيك هذه الإستراتيجية إلى مجالات إستراتيجية وهذه الأخيرة إلى محاور إستراتيجية للتدخل، وبذلك تم رسم الخطوط التوجيهية للإستراتيجية الكلية للتنمية المجالية.
2. الإستراتيجية العملية: وفيها تم حصر البرامج والمشاريع في طور الإنجاز أو المبرمجة من طرف المصالح الخارجية بهدف إدماجها في المخطط الجماعي لضمان الالتقائية والترابط المنشودين بين المخطط الجماعي، المبادرة المحلية للتنمية البشرية والمشاريع القطاعية... الخ. كما تم تحديد الأنشطة لكل محور استراتيجي في إطار ورشات عمل اللجان الموضوعاتية، قياسها، ترتيبها وتحديد التمويلات المحققة والمحملة لمدة زمنية تمتد على ست سنوات. وتوجت هذه المرحلة ببناء الإطار المنطقي الذي يحتوي على مؤشرات قياس النتائج، مخطط العمل السداسي، الثلاثي، السنوي، إضافة إلى بنك للمشاريع ملحق بوثيقة المخطط يحتوي على المشاريع الكبرى المهمة التي تتطلب لإنجازها إمكانيات تمويلية تفوق القدرات الاستثمارية للفاعلين المحليين.

### المرحلة الرابعة: وهي مرحلة إرجاع المخطط الجماعي للتنمية والمصادقة عليه من طرف المجلس

تعد هذه المرحلة الخطوة الأخيرة في الاعداد، وقد تمت ضمن ورشة عمل، وتهدف أساسا إلى إخبار الفاعلين حول الخيارات المعتمدة والتعديلات التي أجريت عليها في مرحلة دعم الترابط والالتقائية، والهدف من ذلك دفع المنتخبين المحليين إلى الالتزام بمقتضيات المخطط اتجاه باقي الفاعلين والتعريف به على نطاق واسع ابتداء من هذه الورشة. وقد تم المصادقة على مشروع المخطط النهائي بالتداول والمصادقة عليه في الدورة العادية لشهر أكتوبر 2010.

### المرحلة الخامسة: وهي مرحلة إجراء المخطط الجماعي للتنمية

تستند هذه المرحلة أساسا على تواصل داخلي حول المخطط لضمان انخراط ومشاركة جميع الشركاء المحليين المعنيين، وتواصل خارجي لتعبئة الموارد الضرورية (بشرية، تقنية والمالية) لإنجاز المخطط. وعليه سيتم الاعتماد على مخطط للتواصل من أجل تحسين شروط تدبير وإنجاز المخطط الجماعي،

## الفصل الثاني علاقة التخطيط الاستراتيجي المحلي بالتنمية المحلية (نماذج مختارة)

بالإضافة إلى عقد شراكات و ضمان الالتقائية. إن هذه المرحلة هي بحاجة إلى الدعم والمصاحبة من أجل الرفع من القدرات التدبيرية للجماعة وتتم عبر 04 خطوات أساسية وهي كالتالي:<sup>1</sup>

1. التواصل والتعريف بالمخطط.
2. عقد شركات (شركات البرنامج).
3. المرافعة وتعبئة الموارد.
4. المراجعة والبرمجة.

### المرحلة السادسة: وهي مرحلة إنجاز المخطط

ويتم فيها إنشاء لجنة للقيادة وفريق تقني للدعم والتتبع والتقييم والسهرة على ضمان التنظيم والتنسيق من أجل تحقيق غايات وأهداف المخطط الجماعي للتنمية.

### ثالثا: التصور الاستراتيجي لتنمية جماعة سكورة الحدرة

تندرج الرؤية المشتركة لتنمية جماعة سكورة الحدرة ضمن إستراتيجية شاملة تتشكل من عدة محاور إستراتيجية من طرف المجلس الجماعي والفاعلين المحليين حيث تم الأخذ بعين الاعتبار مجموعة القطاعات والتكامل الممكن بينها كالصحة، التعليم فك العولة، الفلاحة، الاقتصاد، التكوين والتي بدورها تندرج ضمن التوجهات الوطنية، والتي تكون مستمدة من مجالات إستراتيجية للنتائج لتترجم بذلك التوجهات الإستراتيجية. ويمكن اختصار الرؤية التنموية المستقبلية في الجدول التالي:<sup>2</sup>

### الجدول رقم (12): الاستراتيجية العامة لتنمية جماعة سكورة الحدرة

المحاور الاستراتيجية	المجالات الاستراتيجية للنتائج	التوجهات الاستراتيجية
المحور الاستراتيجي الاول: تحسين تزويد الدواوير بالماء الصالح للشرب الربط بالشبكة الكهربائية	تحسين البنيات التحتية	تحسين الظروف الاجتماعية للسكان
المحور الاستراتيجي الثاني: تحسين البنية التحتية الطرقية		
المحور الاستراتيجي الثالث: تهيئ وبناء المرافق الاقتصادية والسوسيوثقافية		
المحور الاستراتيجي الاول: المساهمة في الرفع من نسبة التمدرس	تعميم التمدرس والولوج إلى الخدمات الاجتماعية مدعمة	وتأهيل الموارد الطبيعية المحلى
المحور الاستراتيجي الثاني: تسهيل الولوج إلى الخدمات الصحية. والحفاظ على البيئة والنظافة		
المحور الاستراتيجي الاول: تحسين الإنتاج الفلاحي	الرفع من الإنتاج الفلاحي وتثمين المنتجات الفلاحية	عقلته تدبير
المحور الاستراتيجي الثاني: تثمين المنتوجات المحلية		

1 المملكة المغربية، "المخطط الجماعي للتنمية لجماعة سكورة الحدرة (2016/2011)", المرجع السابق، ص 13.

2 نفس المرجع، ص 28

## الفصل الثاني علاقة التخطيط الاستراتيجي المحلي بالتنمية المحلية (نماذج مختارة)

المحور الاستراتيجي الاول: تشجيع التشجير	المحافظة على الموارد الغابوية	
المحور الاستراتيجي الثاني: المحافظة على البيئة		
المحور الاستراتيجي الاول: تقوية قدرات المؤسسة الجماعية	تقوية قدرات المؤسسة الجماعية	تقوية قدرات المؤسسات والمواطنين المحليين
المحور الاستراتيجي الثاني: تنمية الموارد المالية للجماعة		
المحور الاستراتيجي الاول: تقوية قدرات الفاعلين المحليين والتنظيمات المحلية	قدرات الفاعلين المحليين والتنظيمات المحلية تقوت وشراكات عقدت	
المحور الاستراتيجي الثاني: تنمية خلق الشراكات بين المؤسسات العمومية		

المصدر: المملكة المغربية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، برنامج دعم التخطيط الجماعي، "المخطط الجماعي للتنمية لجماعة سكورة الحدره (2016/2011)"، نسخة مصادق عليها في الدورة العادية لشهر أكتوبر 2010، ص. 28.

ثم بعد ذلك يتم تحديد برنامج عمل مدته 06 سنوات (2016/2011)، يترجم الأنشطة القابلة للتمويل بنك المشاريع\*، والتي تم ترتيبها حسب الأولويات وتقدير التكلفة الإجمالية وتحديد مصادر التمويل المعتمدة أو المحتملة إما الأنشطة التي يصعب تمويلها خلال ولاية المجلس الحالي، أو التي تتجاوز القدرات الاستثمارية للجماعة، ومن ثم يتم ترتيب المشاريع حسب أهميتها اعتمادا على معايير واضحة منها: تحسين الدخل وأثره الاجتماعي القوي على الساكنة، إمكانية التمويل، تنمية الموارد المالية للجماعة، سنة الإنجاز.

وللتمكن من تتبع وتقييم درجة تنفيذ المشاريع المقترحة في المخطط الجماعي للتنمية لابد من وضع نظام للتتبع والتقييم قوامه لجنة تقنية دائمة يتم تزويدها بالإمكانيات البشرية والمادية اللازمة، وتعتمد على مصادر وآليات للتتبع والتقييم كفيلة للاستجابة للأهداف التالية:<sup>1</sup>

- رفع تقارير عن حالة تقدم مشاريع المخطط الجماعي للتنمية.
- رفع تقارير حول مدى بلوغ الأهداف المسطرة لتلك المشاريع.
- رفع تقارير سنوية.
- تحيين المشاريع السنوية باستمرار.

وفي الأخير فإن هذا المخطط الجماعي للتنمية ساهم في تقوية قدرات الجماعات المحلية بالاعتماد على نهج تشاركي مما خلق تواصلا جيدا بين مختلف الفاعلين، كما سهل اتخاذ القرار وإيجاد حلول للتنمية.

وقد كانت أهم المكتسبات الأساسية خلال هذه المرحلة ما يلي:<sup>2</sup>

- تمكين الجماعات المحلية من تقوية قدراتها (التعلم بالممارسة).
- توظيف المعلومات التي تم جمعها خلال مرحلة التشخيص التشاركي المجالي في وضع نظام معلوماتي جماعي.
- تقوية قدرات المجلس الجماعي خاصة في مجال جمع وتحليل المعطيات وذلك عن طريق التعلم بالممارسة.

<sup>1</sup> المملكة المغربية، "المخطط الجماعي للتنمية لجماعة سكورة الحدره (2016/2011)"، المرجع السابق، ص. 66.  
\*أنظر المخطط المالي للأنشطة المقترحة في المخطط الجماعي للتنمية لجماعة سكورة الحدره للفترة الممتدة (2011-2016) في الملحق رقم

- توفر المجلس الجماعي على معطيات أساسية حول مجالها (وضعية مرجعية).
- تقوية روح الفريق داخل المجلس الجماعي، كما أن السكان أصبحوا على معرفة أكثر بإمكانيات مجال الجماعة.
- دعم المشاركة والإحساس بالمواطنة.
- تقوية علاقات التعاون بين الجماعة والمصالح التقنية وسلطات الوصاية، مما ساهم في الانسجام بين المخطط الجماعي للتنمية والسياسات القطاعية.

### الفرع الرابع معيقات التخطيط الاستراتيجي المحلي في المغرب:

هناك الكثير من الصعوبات والعوائق التي كان لها تأثير بالغ في تعثر السياسات التنموية في المغرب نذكر منها ما يلي:<sup>1</sup>

**أولا العوائق البنيوية والمالية:** تتحدد العوائق البنيوية من كونها نابعة من طبيعة النظام الإداري ذاته، أما العوائق المالية فهي مرتبطة بظواهر أخرى.

1. **العوائق البنيوية:** إن الاختلالات والفوارق التي يعاني منها المغرب هي تراكم تاريخي بتدبير سيء مشوب بالعديد من النقائص والاختلالات، والاعتماد على مقارنة تنموية قطاعية منفردة غير منظمة تفقر إلى النظرة الشمولية في تنمية المجال، لأن اعداد المجال هو مجهود للتنسيق بين كل المتدخلين من أجل الوصول إلى هدف معين، وكذا جعل هذا الاعداد يشمل كل الميادين والقطاعات والأجهزة والمعلومات، وبالتالي فأن التعامل مع تنمية المجال الوطني والمحلي لن تأتي إلا في نظرة شمولية تدمج مختلف الأبعاد والمقاربات (اجتماعية، اقتصادية، ثقافية، سياسية، بيئية...)، في إطار شراكة وتوازن بين مختلف القطاعات والمبادرات.

2. **العوائق المالية:** تتلخص أزمة مالية الجماعات المحلية في كونها تتسم بطابع الضعف، ونظرا لازدياد المطالب التنموية المحلية أصبحت الجماعات المحلية تلجأ إلى كل وسائل التمويل الجماعي سواء كانت ذاتية أو استثنائية، مما أدى إلى حصول عدة ظواهر مالية سلبية تجلت في ضعف الاستقلال المالي لها، بالإضافة إلى مشكل عدم المتابعة في الإنجاز والذي امتد إلى مسألة تتبع المخططات القطاعية مما أدى إلى زيادة الجهود والطاقات واهدار موارد مالية، كما أن اعداد المخططات الجهوية والمحلية لم يعبر عن رؤية استراتيجية حقيقية للتنمية المحلية فالمخططات الجهوية كانت تفقر إلى طاقات محلية كفئة قادرة على رسم استراتيجية تدبير محلية كما أنها لم تتمكن من التناغم مع المخطط الوطني، كذلك فإن ضعف تكوين المنتخب الجماعي يحد من مساهمته العلمية في وضع مخططات تنموية لجماعته، عدم انتظام المخطط الوطني والمخطط الجماعي الناتج عن تباين الفترة الزمنية بينهما فالمجلس الجماعي يرتبط بفترة انتخابية محددة لا تساير في الغالب فترة تنفيذ المخطط الوطني الذي يؤدي إلى التعارض بين هذين المخططين، فالمجلس الجماعي ستكون رؤيته محدودة حيث سيجعل من مجهوداته مجالا يركز بالأساس على تحقيق مشاريع قصيرة الأمد من شأنها أن تضمن ثقة السكان والناخبين خلال الفترة الانتخابية المقبلة. كذلك من بين السمات السلبية هي سوء التوزيع الجغرافي للموارد المالية الجماعية على الصعيد الجهوي فالثروة المالية المحلية لا تتصف بالمساواة والتوازن ما بين الجماعات التابعة لمختلف المناطق والجهات حيث أن هناك

1 الهام عقادي، "معيقات التخطيط الاستراتيجي وسبل انجازه"، موقع العلوم القانونية، على الرابط التالي: [www.marocdroit.com](http://www.marocdroit.com) مقال منشور يوم: السبت 22 أوت 2015، تم تصفح الموقع يوم: 2017/09/28

اختلاف وفرق كبير في الحصة المالية المخصصة لقطاع التجهيزات الجماعية بين الجماعات المحلية، كما أن الاستفادة من مداخل الجماعات ذات الطبيعة الجبائية تتفاوت بين الجماعات الحضرية والقروية وذلك لوجود أغلب هذه الرسوم في المجال الحضري وغيرها من المعوقات المالية.<sup>1</sup>

**ثانيا العوائق البشرية:** كشفت التجربة عن افتقار الكثير من الجماعات المحلية إلى منتخبيين ذو كفاءة، ولذلك فقد نص المشرع أنه "لا يجوز لأعضاء المجالس الجماعية الذين لا يثبتون توفرهم على مستوى تعليمي يعادل على الأقل المستوى نهاية الدروس الابتدائية أن ينتخبوا رؤساء ولا أن يزاولوا هذه المهام بصفة مؤقتة". فمن أجل جودة التدبير الإداري والمالي للجماعات المحلية تتطلب توفر رؤساء هذه الجماعات على مستويات تعليمية عالية بالإضافة إلى التأهيل اللازم لممارسة هذه المهام. كما تعاني الجماعات المحلية من الصراعات السياسية والشخصية التي ترجع إلى غياب الانسجام والتعاون بين المنتخبين الجماعيين حيث أن الصراعات الشخصية ترجع إما إلى الخلافات السياسية أو الحزبية وإما إلى النزاعات الأيديولوجية، كما أن تضارب المصالح الشخصية الناتج إما عن أسباب مادية صرفة أو عن التعصب الحزبي مما يسقط المسؤولية الجماعية في ثنانيا التنافر والتصدع وبالتالي ضياع مصالح السكان والجماعة ككل. كذلك تجدر الإشارة إلى أن حسن التوظيف في الجماعات المحلية يجب أن يتم بطريقة تمكن من استثماره لتنمية الجماعة والرفع من تنافسيتها إلا أن واقع الوظيفة الجماعية يفتقر كذلك إلى التأهيل والتكوين الضروريين.

### المطلب الثاني: التخطيط الاستراتيجي المحلي في جمهورية مصر العربية

إن نظام الإدارة في مصر شديد المركزية، فحكومة العاصمة تسيطر سيطرة شبه كاملة على شؤون المحليات من محافظات ومدن وقرى، فالقاعدة الشعبية ليس لها سلطة فعلية وحقيقية في إدارة شؤونها المحلية وفي التأثير على مسار الشؤون القومية العامة، ولهذه المركزية في مصر مبرراتها التاريخية والجغرافية، فقد قامت حضارة مصر منذ فجر التاريخ على الزراعة النهرية ذات الدورات السنوية الثابتة، مما يتطلب حكومة مركزية تضبط توزيع المياه وتنظيم الري وإقامة وصيانة الجسور، كما ساعدت طبيعة مصر الجغرافية وشكل المعمور المصري في الوادي والدلتا، مثل واحة تحف بها الصحراء والبحار على حتمية المركزية في كيان وإدارة الدولة.<sup>2</sup>

إلا أن الاتجاه العالمي في إدارة الدولة الحديثة يتجه نحو الحد من المركزية والتوسع في تطبيق اللامركزية، إذ يقتصر دور الحكومة المركزية على الأمور السيادية كالدفاع والسياسة الخارجية وإدارة الاقتصاد القومي، بالإضافة إلى إنشاء المشروعات القومية الكبرى والمرافق العامة التي تربط الأقاليم بعضها ببعض، في حين تقوم حكومة الأقاليم أساسا بتقديم الخدمات الاجتماعية من تعليم وصحة وإسكان وثقافة وأمن، كما أنها تقوم بتخطيط وتنفيذ وتشغيل مشروعات المرافق، وكذا التنمية الإنتاجية والخدمية داخل الإقليم.<sup>3</sup>

1 الهام عقادي، "معوقات التخطيط الاستراتيجي وسبل انجازه"، المرجع السابق، موقع العلوم القانونية، على الرابط التالي:

www.marocdroit.com مقال منشور يوم: السبت 22 أوت 2015، تم تصفح الموقع يوم: 2017/09/28

2 جمهورية مصر العربية، "الإطار الاستراتيجي لخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية حتى عام 2022 (مقترح لأغراض الحوار المجتمعي)"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، نوفمبر 2012، ص. 117.

3 نفس المرجع، نفس الصفحة

كما أن الاعتماد على الإدارة المحلية أصبح أمر لا غنى عنه من أجل التغلب على مشكلات المواطنين وتحسين الخدمات التي تقدم لهم في مجال الصحة والتعليم والبنية التحتية والأمن وغيرها من الخدمات العامة. وقد ضاعف الاهتمام بالإدارة المحلية الزيادة الهائلة في عدد السكان وتنامي حاجاتهم إلى المزيد من الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية، ونتيجة لذلك قامت الدولة بالتوسع في منح الصلاحيات والاختصاصات للإدارة المحلية، ومما يشجع الدول على تبني نظم الإدارة المحلية هو أن أفراد المجتمع المحلي يعرفون بعضهم البعض كما أنهم أجدر الناس معرفة بمشكلاتهم، مما يجعل الإدارة المحلية الأكثر قدرة على تنفيذ الخدمات لهؤلاء المواطنين.<sup>1</sup>

### الفرع الأول: وحدات الإدارة المحلية في مصر

يشكل نظام الحكم المحلي مطلباً مهماً في منظومة التنمية، بما يلعبه من أدوار في أحداث التواصل بين الإدارة المركزية على مستوى الدولة وكافة قطاعات المجتمع الشعبية في المحافظات والمدن والقرى، وقد تزايد الاهتمام بدعم اللامركزية في مصر لاسيما في ظل عجز الحكومة المركزية عن الوفاء بكافة احتياجات المجتمع من جهة، وندرة وسوء استغلال الموارد الطبيعية والبشرية من جهة أخرى.<sup>2</sup>

وتعتبر الإدارة المحلية في مصر وسيلة من الوسائل التي تساعد أفراد المجتمع في إدارة شؤونهم المحلية، إذ أن للمحليات القدرة على اتخاذ القرار في بعض الاختصاصات مما يقلل من المركزية الإدارية، وتقوم بممارسة سلطتها حسب القانون.<sup>3</sup>

إن نظام الإدارة المحلية في مصر مر بأطوار عديدة، فقد بدأت إرصاصاته في العقد السادس من القرن التاسع عشر، حيث ربط البعض نشأة اللامركزية المحلية في مصر بميلاد الحركة النيابية عندما أصدر الخديوي إسماعيل عام 1866 مرسوماً بإنشاء مجلس نيابي للبلاد وإنشاء مجالس للمديريات، مما يعد بداية لنظام إدارة محلية رغم ثانوية الاختصاصات وعدم الاعتراف بمجالس المديريات كشخصية معنوية أو اعتبارية. أما عام 1909 يعتبر الميلاد الحقيقي لنظام الإدارة المحلية في مصر وذلك بصور القانون 22 لسنة 1909، والذي اعترف بالشخصية المعنوية لمجالس المديريات وتصريف أمورها بنفسها، كما حدد اختصاصاتها وحقها في فرض رسوم مؤقتة وكذا حقها في إبداء الرأي في كل الأمور التي تهم المديرية وسكانها.<sup>4</sup>

ويأخذ النظام المحلي المصري في إطار القانون رقم 34 لسنة 1979 وما طرأ عليه من تعديلات شكل الهرم المتعدد المستويات، فوحدات الإدارة المحلية تضم خمس مستويات هي: المحافظة، المركز، المدينة، الأحياء، القرى، ووحدات إدارية أخرى مهمة في النظام المحلي المصري قد تكون فوق هرم النظام خارج الطبيعة النمطية الموحدة لذلك الهرم وهي المدن ذات الوضع الخاص والمدن أو التجمعات العمرانية الجديدة، وتتدرج كافة أنحاء الدولة تحت لواء وحدات محلية على نحو هرمي وتحت الإشراف العام لهيئة مركزية وهي المجلس الأعلى للإدارة المحلية.<sup>5</sup>

1 محمد إبراهيم الشافعي، "تمويل اللامركزية المحلية في مصر (طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه)" في مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون،

جامعة الإمارات العربية المتحدة، السنة السابعة والعشرون، العدد السادس والخمسون (أكتوبر 2013)، ص. 356.

2 إيمان مرعي، "إشكاليات نظام الحكم المحلي في مصر واتجاهات التطوير"، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، مقال منشور يوم:

2017/01/30، على الرابط التالي: [acpss.ahram.org.eg](http://acpss.ahram.org.eg)، تم تصفح الموقع يوم: 2017/09/28

3 الأمين عوض حاج أحمد وحسن كمال الطاهر ورباب المحينة، "الأطر المؤسسية للمجتمع المحلي والشراكة في تحقيق التنمية" (ورقة بحثية)،

أوت 2007، ص. 18.

4 محمد إبراهيم الشافعي، المرجع السابق، ص. 379.

5 حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص. 50.

## الفصل الثاني علاقة التخطيط الاستراتيجي المحلي بالتنمية المحلية (نماذج مختارة)

وقد أصبحت أهم الاختصاصات للأجهزة المحلية هي التنمية وال عمران والتي تؤثر تأثيرا مباشرا على المواطن المحلي والتي تمثلت في:<sup>1</sup>

- تتولى في حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاصات المحافظة.

- تقوم بالإشراف على التنمية الحضرية ومتابعتها.

- إقرار مشروعات خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومتابعة تنفيذها.

- الموافقة على المالية العامة بما يفي متطلبات الإسكان والتنسيق واقتراح التخطيط العمراني والتعمير.

وبالنسبة لوحدات الإدارة المحلية هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، يكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ويتم إنشائها وتحديد نطاقها وتغيير أسماءها وإلغاءها على النحو التالي:<sup>2</sup>

- **المحافظات:** بقرار من رئيس الجمهورية، ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة.

- **المراكز والمدن والأحياء:** بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.

- **القرى:** بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبي المحلي للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.

تقوم وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة بإنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، كما تتولى جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها، فيما عدى المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية، وتحدد اللائحة التنفيذية المرافق التي تتولى المحافظات إنشائها وإدارتها الوحدات الأخرى للإدارة المحلية.<sup>3</sup>

وتنقسم مصر إلى 27 محافظة وتضم حوالي 433 مركزا و 220 مدينة و 4641 قرية، وقد خولت السلطات اللامركزية اختصاصات كبيرة في شتى المجالات الصحية والتعليمية والأمنية والاجتماعية وغيرها من الاختصاصات.<sup>4</sup>

وفيما يلي سيتم عرض وحدات الإدارة المحلية في مصر:

**1. المحافظات:** ويكون لكل محافظة محافظ ممثلا للسلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة، ويكون مسؤولا عن كفاءة الأمن الغذائي ورفع كفاءة الإنتاج الزراعي والصناعي والنهوض به، وله أن يتخذ كافة الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك في حدود القوانين واللوائح. وله أن يتخذ كافة الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة. ويكون لكل محافظ سكرتير عام له سلطات واختصاصات وكيل الوزارة في المسائل المالية والإدارية المنصوص عليها في القوانين واللوائح. ويشكل في كل محافظة مجلس شعبي محلي من 08 أعضاء عن كل مركز أو قسم اداري على أن يكون أحدهم

1 الأمين عوض حاج أحمد وحسن كمال الطاهر ورباب المحينة، المرجع السابق، ص. 19.

2 محمد الصيرفي، إدارة الأعمال الحكومية، ط1(الإسكندرية: مؤسسة حورس الدولية، 2013)، ص. 172.

3 نفس المرجع، نفس الصفحة

4 محمد إبراهيم الشافعي، المرجع السابق، ص. 382.

## الفصل الثاني علاقة التخطيط الاستراتيجي المحلي بالتنمية المحلية (نماذج مختارة)

بالانتخاب الفردي، وينتخب رئيس ووكيلين المجلس الشعبي للمحافظة من بين أعضائه في أول اجتماع لدور الانعقاد العادي ولمدة هذا الدور.

ويعتبر المحافظ رأس السلطة التنفيذية المحلية وممثلاً للحكومة المركزية إلا أنه لا يملك إلا اقتراح الخطط أو الإشراف العام غير المقترن بسلطة على الهيئات العامة لأن تلك الوظائف تدخل في اختصاص الوزارات المركزية.<sup>1</sup>

وللمجلس الشعبي المحلي العديد من الاختصاصات نذكر منها ما يلي:<sup>2</sup>

- يتولى في حدود السياسة العامة للدولة للرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاصات المحافظة.
- يطلب عن طريق المحافظ أية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الأخرى الإنتاجية والاقتصادية وغيرها العاملة في دائرة المحافظة.
- يتولى الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ورعايتها.
- إقرار مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع لموازنة السنوية للمحافظة ومتابعة تنفيذها والموافقة على مشروع الحساب الختامي.
- تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية للمعاونة في المشروعات المحلية.
- الموافقة على المشروعات العامة بما يفي بمتطلبات الإسكان والتشييد واقتراح مشروعات التخطيط العمراني والتعمير.
- الموافقة على انشاء المرافق التي تعود بالنفع العام على المحافظة... وغيرها من الاختصاصات

**2. المراكز:** يكون لكل مركز رئيس وهو رئيس المدينة عاصمة المركز، يختاره رئيس مجلس الوزراء وتكون له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة في المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المركز على النحو الذي تبينه اللائحة التنفيذية ويجوز بقرار من المحافظ تعيين نائب لرئيس المركز. ولرئيس المركز تفويضه في بعض اختصاصاته. وبالنسبة للمجلس التنفيذي فهو يقوم بمعاونة رئيس المركز في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشؤون المركز ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبي المحلي للمركز وله مهام عديدة أخرى. ويشكل في كل مركز مجلس شعبي محلي تمثل فيه المدينة عاصمة المركز ب 10 أعضاء على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردي، وتمثل المدينة التي تضم أكثر من قسم إداري ب 12 عضواً على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردي، مع مراعاة تمثيل جميع الأقسام الإدارية المكونة للمدينة، أما باقي الوحدات المحلية فتمثل ب 08 أعضاء عن كل وحدة على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردي.

ويختص المجلس الشعبي المحلي للمركز في نطاق السياسة العامة للمحافظة بالإشراف والرقابة على قراراتها في الحدود التي تقررها اللائحة التنفيذية، كما يتولى الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي التي تخدم أكثر من وحدة محلية في نطاق المركز، وله العديد من الاختصاصات كذلك نذكر منها ما يلي:<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ايمان مرعي، "إشكاليات نظام الحكم المحلي في مصر واتجاهات التطوير"، المرجع السابق، على الرابط التالي: [acpss.ahram.org.eg](http://acpss.ahram.org.eg)

<sup>2</sup> محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص. 176.

<sup>3</sup> نفس المرجع، ص. 180.

- إقرار مشروع الخطة ومشروع الموازنة السنوية للمركز ومتابعة تنفيذها وإقرار مشروع الحساب الختامي.
- تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالمجهود والامكانيات الذاتية على مستوى المركز في المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها.
- اقتراح إنشاء مختلف المرافق التي تعود بالنفع العام على المركز.
- تحديد وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات المركز والتصرف فيها.
- الموافقة على القواعد العامة لتنظيم تعامل أجهزة المركز مع الجماهير في كافة المجالات.
- الموافقة على القواعد اللازمة لتنظيم المرافق العامة المحلية للمركز ورفع كفاءة العمل بها.
- اقتراح خطط رفع الكفاية الإنتاجية.

**3. المدن:** ويكون لكل مدينة رئيس له سلطات وكيل الوزارة ورئيس مصلحة في المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المدينة، ويشكل بكل مدينة مجلس تنفيذي برئاسة رئيس المدينة وعضوية كل من: مديري إدارات الخدمات والإنتاج بالمدينة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية، سكرتير المدينة ويكون أميناً للمجلس، ويتولى المجلس التنفيذي معاون رئيس المدينة في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشؤون المدينة ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبي المحلي للمدينة. أما بالنسبة للمجلس الشعبي المحلي للمدينة فيمثل فيه كل قسم إداري ب 12 عضواً على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردي، ويكون تمثيل المدينة ذات الواحد ب 20 عضواً على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردي، ويتولى المجلس الشعبي المحلي للمدينة في نطاق السياسة العامة للمركز الرقابة والإشراف على مجالس الأحياء والتنسيق بينها والرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاق المدينة.<sup>1</sup>

**4. الأحياء:** يتم إنشاءها وتحديد نطاقها وتغيير أسماءها وإلغاءها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، وعند تقسيم المدن الكبرى إلى أحياء يجب مراعاة العنصر السكاني وتكامل وحدات الخدمات والإنتاج ووفقاً للقواعد والأوضاع التي يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء.<sup>2</sup>

ويكون لكل حي رئيس له، يتمتع هذا الرئيس بسلطات وكيل وزارة ورئيس المصلحة في المسائل المالية والإدارية، ويشكل بكل حي مجلس تنفيذي برئاسة الحي وعضوية كل من: رؤساء الأجهزة التنفيذية في نطاق الحي الذين تحددهم اللائحة التنفيذية، وسكرتير الحي ويكون أميناً للمجلس، ويتولى المجلس التنفيذي معاون رئيس الحي في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشؤون الحي، أما المجلس الشعبي المحلي للحي فهو يضم قسماً إدارياً واحداً من 16 عضواً على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردي، ويتولى المجلس الشعبي المحلي للحي في نطاق السياسة العامة للمدينة الرقابة والإشراف على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاق الحي، وكذا تحصيل الموارد لحساب المدينة فيما عدى الموارد التي يقرر المجلس الشعبي للمدينة تحصيلها مباشرة.<sup>3</sup>

**5. القرى:** لكل قرية رئيس يتمتع بسلطات رئيس المصلحة في المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة القرية، ويشكل في كل قرية مجلس شعبي محلي من 20 عضواً على أن يكون

1 محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص. 182.

2 حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص. 54.

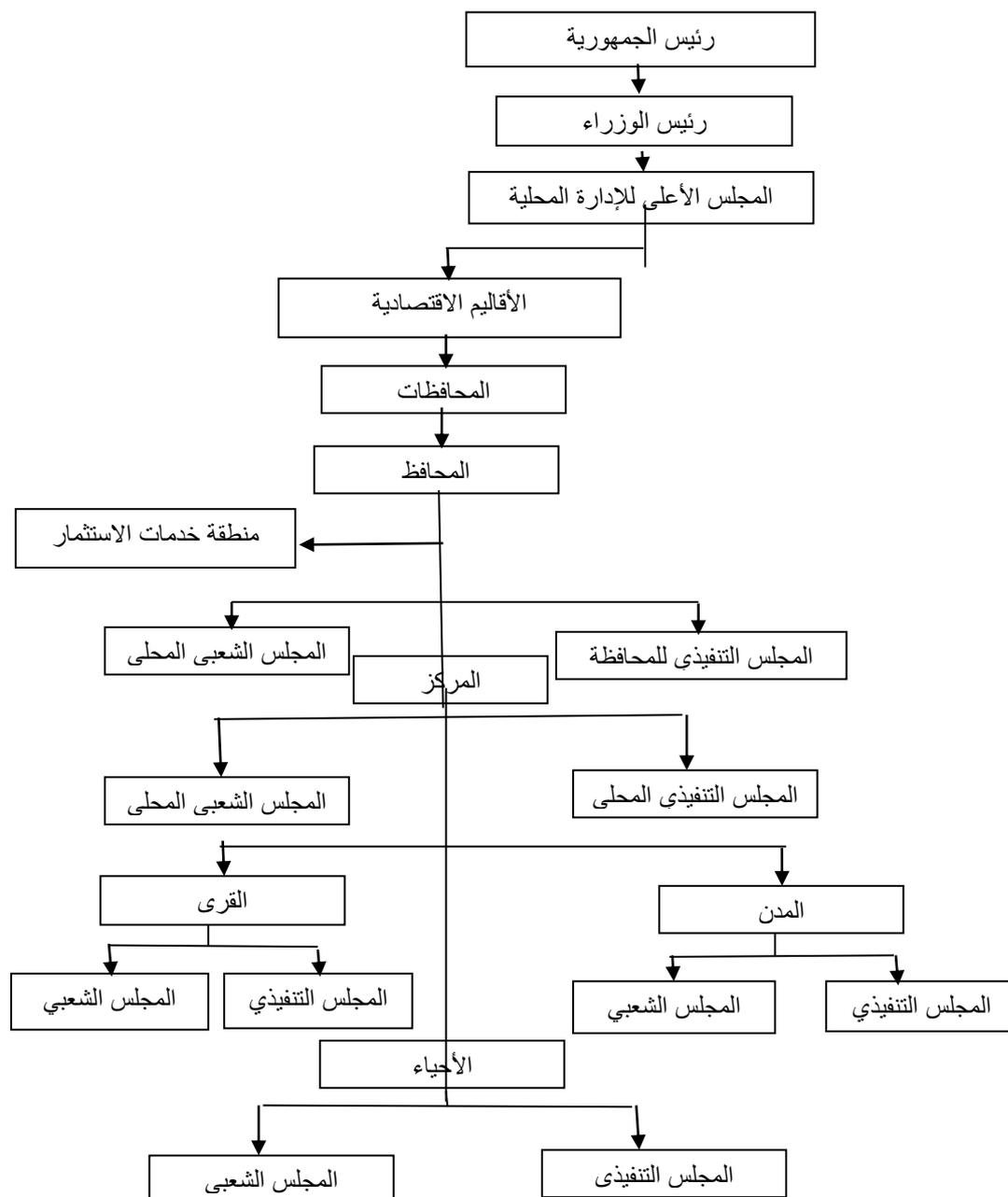
3 محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص. 185.

## الفصل الثاني علاقة التخطيط الاستراتيجي المحلي بالتنمية المحلية (نماذج مختارة)

أدهم بالانتخاب الفردي، ويتولى المجلس الشعبي المحلي للقرية مراقبة تحصيل موارد القرية، مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية، وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالقرية، بحث احتياجات القرية من المرافق والخدمات والمشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرائة للقرية... وغيرها من الاختصاصات. والجدير بالذكر أنه ينشأ بكل قرية حساب خاص للخدمات والتنمية المحلية.<sup>1</sup>

ويوضح الشكل الموالي تدرج نظام الإدارة المحلية في مصر

الشكل رقم (15): تدرج نظام الإدارة المحلية في مصر



المصدر: حنان عبد القادر خليفة، التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية (دراسة مقارنة)، (القاهرة، جمهورية مصر العربية: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلسلة أطروحات الدكتوراه، 2016)، ص. 55.

<sup>1</sup> محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص. 186.

### الفرع الثاني: سلبيات النظام الإداري في مصر

تنقسم الإدارة الحكومية في مصر إلى مستويين إداريين هما الإدارة المركزية في العاصمة وتتمثل في وزارات الدولة السيادية والوزارات الإنتاجية والخدمية، والإدارة المحلية والتي تقوم بإدارة المحافظات والمدن والقرى. إلا أن النظام الإداري المصري أعطى للمستوى الأول (الإدارة المركزية) هيمنة شبه كاملة على المستوى الثاني (الإدارة المحلية)، إذ يمكن القول أن الإدارة المحلية لا تتمتع بذاتية مستقلة بل إنها تعمل لدى الحكومة المركزية وتعتبر امتدادا لها، وقد اتسم النظام الإداري المصري بظاهرتين خطيرتين، تتمثل الأولى في عدم التنسيق الكافي بين الوزارات المركزية في مجالي التنمية والخدمات حيث تقوم كل منها بوضع خططها وتنفيذها وهي في معزل عن غيرها، ونفس الأمر يحدث على المستوى المحلي بحيث أن أنشطة المديرية المختلفة في المحافظة الواحدة لا يجمعها نسيج إداري واحد، مما يعني أن العلاقات الأفقية بين الوزارات على المستوى المركزي وبين المديرية على المستوى المحلي شبه غائبة، بالإضافة إلى أن الأداء على المستوى المركزي ينصب في الأساس على إيجاد الحلول للمشاكل الآنية في المدى القصير، ويمكن توضيح هيمنة الإدارة المركزية على الإدارة المحلية في مصر في النقاط التالية:<sup>1</sup>

- لكل وزارة من غالبية الوزارات المركزية مديرية تابعة لها في كل محافظة من محافظات مصر مثل مديرية الإسكان التابعة لوزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية ومديرية الشؤون الصحية التابعة لوزارة الصحة والسكان وغيرها، وتقوم كل وزارة بالإشراف الفني والإداري على المديرية التابعة لها، كما أن المديرية تقوم بتنفيذ خطط وبرامج الوزارة داخل المحافظة.
- تقوم الحكومة المركزية بتعيين وتغيير الموظفين العموميين بالمحافظات كالمحافظين ورؤساء المدن والأحياء ومديري المديرية القطاعية، وذلك دون مشاركة محلية في اتخاذ قرارات التعيين والتغيير لهؤلاء الموظفين.
- لا تتوفر بالإدارات المحلية موارد مالية كبيرة إذ أنها تعتمد اعتمادا شبه كامل على ما تمنحه لها الخزينة العامة من تمويل.
- تقوم الحكومة المركزية بوضع الخطط التنموية وتوفير الخدمات في مختلف المحافظات، كما تقوم بالإشراف على تنفيذها من خلال مديرياتها بالمحافظات دون مشاركة محلية في التخطيط والتنفيذ.
- وبعد تطبيق النظام الإداري في مصر على مدى ستين عاما أدى إلى قصور في واضح في إدارة التنمية، ويمكن إيجاز النتائج السلبية لهذا النظام فيما يلي:<sup>2</sup>
- الخلل في النظام المؤسسي للتخطيط، نظرا لانفصال التخطيط الاقتصادي عن التخطيط المكاني، إذ تقوم هيئة التخطيط العمراني التابعة لوزارة الإسكان بإعداد التخطيط العمراني على المستوى القومي والإقليمي وعلى مستوى المدن والقرى، دون تعاون وتكامل مع الوزارات والهيئات التي تقوم بالتخطيط الاقتصادي (الزراعة، الصناعة، التعدين، السياحة، النقل، الكهرباء، الطاقة، الموارد المائية وغيرها)، مما يعني أن الخطط الاقتصادية والخطط المكانية لا تصب كلها في وعاء تنموي واحد.

1 جمهورية مصر العربية، "الإطار الاستراتيجي لخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية حتى عام 2022 (مقترح لأغراض الحوار المجتمعي)"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، نوفمبر 2012، ص 118.

2 نفس المرجع، ص 119.

- عدم العدالة في توزيع الاستثمارات بين المحافظات وتركيزها في المراكز الحضرية الكبرى وحرمان المحافظات النائية منها، الأمر الذي أدى إلى تضخم هذه المراكز تضخماً أخل بمنظومة العمران في مصر وأفقدها توازنها.
- عدم وجود سياسة للتنمية المكانية تتناسب مع النمو السكاني المتزايد، ولم توضع الاستراتيجيات والخطط لمواجهة الزيادة السكانية وتوفير ما تحتاجه من حيز مكاني وفرص عمل يسيران في تناسب وتزامن مع هذه الزيادة المستمرة.
- عدم توفر الكفاءات الفنية بالإدارات المحلية من أجل القيام بمسؤولياتها التي خولها لها القانون، فعلى سبيل المثال فإن قانون البناء الموحد وضع مسؤولية التخطيط العمراني للمدن والقرى على عاتق المحليات، ونتيجة لعدم توفر الأجهزة الفنية القادرة على القيام بهذه المهمة فقد تنازلت عنها المحافظات وتركتها للهيئة العامة للتخطيط العمراني التابعة للحكومة المركزية لتقوم بتخطيط كل مدن وقرى مصر.
- عدم الاهتمام بالتنمية البشرية المحلية، خاصة الكفاءات القادرة على استيعاب التكنولوجيات الحديثة واستخدامها في الارتقاء بالصناعات التقليدية لكي تكتسب المنتجات المحلية قدرة تنافسية عالية في السوق المحلي والسوق العالمي.
- أدى تركيز السلطة في العاصمة وانفرادها بوضع السياسات واتخاذ القرارات الهامة والحاكمة إلى عدم إتاحة الفرصة الكافية للقواعد الشعبية في المشاركة الإيجابية في وضع هذه السياسات واتخاذ القرارات حتى في الأمور التي تمس حياتهم بصورة مباشرة.
- لم يتم الاتفاق على تعريف موحد للكيان الإقليمي بين الوزارات المختلفة، حيث قامت العديد من الوزارات بصورة منفردة بتقسيم مصر إلى أقاليم بما يتناسب مع طبيعة أنشطتها، مما أفرز العديد من التقسيمات الإقليمية القطاعية مثل الأقاليم التي حددتها كل من وزارة الصناعة ووزارة الزراعة ووزارة السياحة ووزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية وغيرها، أي أن كل وزارة من تلك الوزارات سارت في مسارها الخاص في تحديد حدود أقاليمها، دون أن يجمعها مفهوم موحد للإقليمية الإدارية.

### الفرع الثالث: الأسباب الداعية للأخذ بأسلوب التخطيط الإقليمي في مصر

- يعرف التخطيط الإقليمي بأنه "دراسة الموارد الطبيعية والبشرية المستثمرة وغير المستثمرة في منطقة محددة من الأرض، تتصف بميزات خاصة وتواجه مشكلات محددة بهدف معرفة إمكانياتها والنهوض بها ورفع مستوى معيشة سكانها لتحقيق أهداف معينة"<sup>1</sup>.
- ويعتمد التخطيط الإقليمي في إدارة الاقتصاد وتخطيطه على التقسيم الإقليمي الاقتصادي الشامل، أي على تحديد الأقاليم الاقتصادية وإظهار إمكانيات تطورها الأفقي والرأسي وتأمين الوسائل اللازمة لذلك.<sup>2</sup>
- الجدير بالذكر أن هناك العديد من العوامل التي ساهمت للاعتماد على نظام التخطيط الإقليمي في مصر، وفي نفس الوقت تبرز هذه العوامل أهمية اللجوء إلى هذا النوع من التخطيط والذي يركز على البعد المكاني ويجعله أساساً لكل نشاط تنموي، وفيما يلي سيتم عرض أهم العوامل التي تدعو إلى الأخذ بأسلوب التخطيط الإقليمي في مصر وهي كالاتي:<sup>3</sup>

1 أديب الخليل، المرجع السابق، ص. 767

2 نفس المرجع، ص. 769.

3 حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص. 204. 205.

1. **المشكلة السكانية:** إن المشكلة السكانية في مصر تثير قضية من ثلاثة أبعاد وهي كالتالي:
  - **البعد الأول:** وهو خاص بمعدل الزيادة السنوية للنمو السكاني والذي وصل إلى 2.1%.
  - **البعد الثاني:** ويتمثل في محدودية الأرض الزراعية الحالية وعدم قدرتها على الوفاء باحتياجات الغذاء الأساسية للسكان الحاليين.
  - **البعد الثالث:** ويتمثل في تكديس السكان في مساحة ضيقة ومحدودة وهي وادي ودلتا النيل، حيث تبلغ الكثافة السكانية في هذه الرقعة أكثر من 1000 نسمة/كم<sup>2</sup>.وعليه فإنه إذا لم يصاحب الزيادة السكانية إعادة توزيع السكان سيترتب على ذلك زيادة الكثافة السكانية على المساحة المؤهلة (الوادي ودلتا النيل)، فمن المتوقع أن تزيد الكثافة السكانية على المساحة المؤهلة من 10 آلاف نسمة للكيلومتر مربع عام 2001 إلى 20 ألف نسمة عام 2021. ومن ثم فإن الأخذ بأسلوب التخطيط الإقليمي من خلال أن كل إقليم يقوم بوضع خطة متكاملة للتنمية المكانية وتنظيم عملية الجذب السكاني خارج الوادي والدلتا، حيث تتم إعادة توزيع مراكز التوطن الصناعي والزراعي داخل الأقاليم، مما يؤدي إلى إعادة توزيع السكان على كامل السطح الجغرافي في مصر.
2. **علاج مشكلة التفاوتات الإقليمية:** تعرف التفاوتات الإقليمية بأنها "عدم تناسب وقصور في عملية التنمية في بعض الأقاليم مع ازديادها في إقليم آخر، أي أنها تعبر عن الاختلافات بين النظام القومي والنظام الإقليمي بالنسبة إلى معدلات التنمية".
  - ومن بين أهم الأسباب التي أدت إلى ظاهرة التفاوتات الإقليمية بين الأقاليم نذكر ما يلي:<sup>1</sup>
    - تركيز المشروعات في مناطق معينة للاستفادة من وفرة الحجم الكبير، وقد ساعدت الأرباح المرتفعة على تركيز رؤوس الأموال في بعض الأقاليم، في حين أن انخفاض مستوى المعيشة وعدم استقرار العمل في الأقاليم الأخرى ساعد على الهجرة إلى المناطق الأكثر تقدماً.
    - ترك الحرية لقوى السوق التلقائية دون تدخل من جانب الدولة تجعل المنشآت التي تدر عائداً كبيراً تتجه إلى التوطن في بعض الأقاليم دون غيرها.
    - تعمل حركة رأس المال على زيادة التباين بين الأقاليم ففي الأقاليم الأكثر تقدماً تساعد الزيادة في الطلب على الاستثمار والذي يؤدي إلى زيادة الدخل والطلب ومن ثم حدوث دورة جديدة من الاستثمار وهكذا.
    - تعمل الهجرة على زيادة معدلات النمو في الأقاليم المتقدمة وانخفاضها في الأقاليم الأقل تقدماً.
  - ومن هنا فإن التخطيط الإقليمي يهدف إلى إحداث ذلك التوازن بين اقتصاديات الأقاليم بعضها البعض، حتى لا ينمو إقليم كبير تكون قد وجهت إليه عناية خاصة، بينما تظل بقية الأقاليم في التخلف، فتطبيق التخطيط الإقليمي في الأقاليم الأقل نمواً فإن التنمية فيه ستزداد تبعاً وبالتالي تزداد ثروتها وتقل الفجوة بينها وبين تلك الأقاليم الأكثر نمواً.
3. **التحضر السريع (تضخم المدن):** إن التمرکز الصناعي في المدن وزيادة فرص العمل نتيجة تطور الصناعات وارتفاع الأجور نسبياً بها، وتطور الخدمات والمرافق ووجود فوارق بين حياة الحضر والريف كل ذلك أدى إلى تطلع سكان الريف إلى المدن والهجرة إليها والاستمتاع بخدماتها رغبة في الحصول على مستوى معيشي اجتماعي أفضل، وقد نتج عن ذلك التوسع

1 حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص. 206.

الحضري. ومشكلة التحضر السريع تعتبر من المشاكل الرئيسية في مصر، ويبلغ أشد التركيز في القاهرة والإسكندرية فقد بلغت الكثافة السكانية في بعض أحياء القاهرة أكثر من 120 ألف نسمة/كم<sup>2</sup>، في حين أنه يجب أن يكون طبقا لقانون التخطيط العمراني حوالي 36 ألف نسمة /كم<sup>2</sup>.

وقد نتج عن التحضر السريع الكثير من المشاكل تتمثل أهمها في الآتي:

- ارتفاع خيالي لأسعار أرض الحضر لاسيما في قلب المدينة.
- النمو العشوائي والامتدادات العمرانية غير المخططة خارج المدينة.
- تدهور الخدمات والمرافق نظرا لعدم قدرتها على استيعاب الزيادة السكانية.
- مشكلة النقل والمرور واختناق المرور لزيادة عدد السكان عن وسائل النقل وكذا زيادة وسائل النقل عن طاقة الطرق.
- مشاكل التلوث بكافة أنواعها.
- المشاكل الاجتماعية والتي تمثلت في انتشار الجريمة والبطالة والتفكك الاجتماعي.

فالخطة الإقليمية المتكاملة تبحث لتطوير البنية الاقتصادية وتعميق التخصص الاقتصادي للمنطقة أو الإقليم، فهي وسيلة أساسية لتكامل التخطيط القطاعي والإقليمي، وتكمن أهميتها في حل القضايا الاقتصادية العامة والقضايا بين القطاعية الآتية:<sup>1</sup>

1. الاستثمار المتكامل للموارد الطبيعية في المنطقة الإدارية (الإقليم الإداري الاقتصادي)، واختيار النموذج الأكثر فعالية في عملية الاستثمار.
2. الاستثمار الهادف لموارد القوى العاملة، من خلال التطوير المتكامل لقطاعات البنية الإنتاجية والخدمية في المنطقة الإدارية.
3. تشكيل البنية القطاعية والبنية الإقليمية المثلى للمنظومة الاقتصادية في المنطقة الإدارية.
4. توظيف الاحتياطات بين القطاعية لنمو إنتاجية العمل من خلال تنظيم المجمعات بين القطاعية التي تتشكل على أساس المحاصيل أو الموارد ذات الاستثمار المشترك والمتكامل مثل الشمندر السكري والقطن والنفط والغاز... وغيرها.
5. تطوير العلاقات الاقتصادية الداخلية بين أجزاء المنطقة الإدارية وبينها وبين المناطق الأخرى، على أساس التقسيم الجغرافي للعمل (التخصص الإنتاجي والتكامل الاقتصادي).
6. إزالة الفروقات في مستويات التطور الاقتصادي والاجتماعي بين أجزاء المنطقة الإدارية ورفع مستوى حياة السكان.
7. تخطيط شبكة المراكز العمرانية وتشكيل المنظومة الموحدة للتوطن السكاني.
8. صيانة البيئة الطبيعية والحفاظ عليها وحمايتها من التلوث والتدهور ويستوجب حل هذه القضايا التكامل الأمثل للتخطيط القطاعي والتخطيط الإقليمي والتحسين المستمر للخطط الإقليمية المتكاملة.

1 أديب الخليل، المرجع السابق، ص. 771.

### الفرع الرابع: تجربة التخطيط المحلي التشاركي في مصر

تعتمد آلية التخطيط بالمشاركة على مشاركة جميع الأطراف المعنية في تحديد المشروعات التنموية التي تساهم في الارتقاء بمستوى معيشة المواطنين المحليين، ويقصد بالأطراف المشاركة: المجالس المحلية، القيادات التنفيذية المحلية، جمعيات تنمية المجتمع المحلي، القطاع الخاص والقيادات بالمجتمعات المحلية.<sup>1</sup>

إن مفهوم المشاركة في العملية التخطيطية تعتمد على الأسس التالية:<sup>2</sup>

1. أن تبدأ العملية التخطيطية من المستوى المستهدف (المحلي) إلى المستوى الأعلى، على اعتبار أن المستوى المحلي هو الأقدر على تحديد احتياجات ومشاكل المجتمع بدقة، كما أنه القادر على ابتكار الحلول.
2. جماعية التخطيط عن طريق تفاعل كل الأطراف في عمل جماعي.
3. المعيشة مع الواقع المحلي حيث يتطلب ممارسة العملية التخطيطية في الموقع واشتراك كافة الأطراف المحلية من خلال خبراتها ومعلوماتها.
4. ديموقراطية العملية التخطيطية أي أن تحديد المشاكل وصياغة الأهداف واختيار الحلول يكون من مصالح القطاع الأكبر من المجتمع.
5. الاستمرارية والتواصل للتنمية البشرية أي أن العملية التخطيطية ليست عملية مستقلة زمانية، ذات بداية ونهاية وهدف مرحلي وإنما هي أداة للتنمية البشرية ورفع القدرات وتنمية الخبرات من خلال الممارسة.

وقد أضحى للمشاركة الشعبية دور بارز داخل المجتمعات المصرية خاصة في التخطيط والخدمات الاجتماعية وتحسين البيئة، إذ يعد مشروع الناصرية أحد المشاريع الخاصة بالتنمية في مصر سنة 1987، وقد كان الاهتمام بالمشروع نابع من تمكين السكان بالقيام عن طريق جهودهم بإصلاح التدهور في المرافق العامة والخدمات، وقد أظهر الأهالي رغبة في تطوير مواقعهم والمساهمة في إصلاحها جنباً إلى جنب مع جهود الإدارة المحلية، فقد تم الاعتماد على الجمعيات الطوعية والأهلية لحشد الجهود والقيام بالنشاطات الأساسية للمشروع حيث قاموا بالحفر وبالتوصيلات الصحية وغيرها، إن هذه المشاركة ساهمت في تخفيض نفقات المشروع، حيث تم توفير 25% من نفقات الأعمال الإنشائية.<sup>3</sup>

وتأتي أهمية المشاركة الشعبية في عملية التخطيط للتنمية المحلية من منطلق أن الناس هم أدرى بمشاكلهم، وبالتالي فمن الضروري مشاركتهم حتى تأتي الخطة معبرة عن الاحتياجات الحقيقية للمواطنين المحليين، وتتم هذه المشاركة من خلال الآتي:<sup>4</sup>

- **اللقاءات بين المواطنين والمسؤولين المحليين:** إذ تعتبر هذه اللقاءات وسيلة مهمة لتحقيق التفاهم المتبادل بين المواطن المحلي والمسؤولين المحليين المنوطة بهم عملية التنمية المحلية، حيث أن ذلك يخلق مناخ ملائم للتعاون في المستقبل وتشخيص الواقع المحلي وكذا تهيئة المواطنين للمشاركة في هذه العملية.

1 سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 39.

2 حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص. 312.

3 الأمين عوض حاج أحمد وحسن كمال الطاهر ورباب المحينة، المرجع السابق، ص. 25.

4 حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص. 315.

- الوسائل التي توفرها الدولة للمواطنين: مثل نظام صندوق البريد ونظام الاستعلامات التلفزيونية من أجل إبداء آراءهم وتلقي الشكاوى الخاصة بالقصور في أداء الخدمات المحلية، بالإضافة إلى ذلك هناك أخصائي تنمية المجتمع والذي يعمل على إيجاد علاقات قوية بين المواطنين المحليين والقيادات المحلية، كما أن هناك أسلوب النشرات الدورية وطبع الكتيبات والتي من شأنها معالجة بعض المشكلات المحلية أو مقترحات تخص القضايا المحلية، وتعتبر الاستفتاءات المحلية كذلك وسيلة للتعبير عن احتياجات ورغبات المواطنين وإعلامهم بالسياسة المحلية.
- وسائل الإعلام والجمعيات الأهلية: فالأجهزة الوسيطة كالإذاعة والتلفزيون والهيئات الاجتماعية والثقافية تمثل أهم القنوات الاتصالية بين المواطنين والقيادات المحلية.
- المشاركة من خلال الأنترنت (الحكومة المحلية الإلكترونية): إذ بإمكان المواطنين المشاركة في التصويت في الانتخابات المحلية وفي التعبير عن آراءهم ومشاكلهم ومعرفة جداول ومحاضر اجتماعات المجالس المحلية والمشاركة في هذه الاجتماعات من خلال الحكومة المحلية الإلكترونية.

وبالنسبة لتجربة مصر في التخطيط بالمشاركة فقد تم تشكيل مجموعة التخطيط بالمشاركة في بعض المحافظات وتكونت من الأطراف التالية: الجهاز التنفيذي بالقرية وممثله في ورش القرية وتنفيذيين آخرين حسب الحاجة خاصة المسؤول عن مركز المعلومات بالقرية والمسؤول عن التخطيط بالقرية، رئيس وحدة التضامن الاجتماعي بالقرية، المجلس الشعبي المحلي المنتخب بالقرية وممثله في ورش العمل رئيس ووكيل المجلس الشعبي المحلي وأعضاء لجنة الخطة والموازنة بالمجلس، ممثلين عن الجمعيات الأهلية بالقرية، ممثلين عن شباب القرية "لجنة الشباب التطوعي"، ممثلين عن المرأة بالقرية "لجنة المرأة التطوعية"، القادة الطبيعيون بالقرية، قادة الرأي بالقرية.<sup>1</sup>

وقد تم تحديد مهام مجموعة التخطيط بالمشاركة على النحو التالي:

1. اعداد الخطة السنوية الشاملة للقرية انطلاقا من المشكلات والحلول التي تحدد في ورش العمل ويكون هناك اجماع حولها.
2. اعداد البرامج الزمنية لتنفيذ الخطة السنوية.
3. الحصول على موافقة المجلس الشعبي المحلي.
4. المتابعة والتقييم المستمر لتنفيذ البرامج التي تم تحديدها.
5. الحوار المستمر مع ممثلي المجتمع المدني (مجموعة الشباب التطوعية، ومجموعة المرأة التطوعية، الجمعيات الأهلية، أهالي الوحدة المحلية).

بالإضافة إلى أنه تم اختيار منسقين لورش العمل من الجامعات المتاخمة للوحدة المحلية وتم توجيههم للالتزام بهذه المنهجية، كما تمت الاستعانة بمراكز التدريب بالجامعات.

وبالنسبة للمنهجية التي تم اتباعها في ورش العمل فقد كانت كما يلي:<sup>2</sup>

**أولاً:** تحديد الرؤى المستقبلية للقرية (الرؤى الاستراتيجية) أي أين نحن الآن؟ وما هو الوضع الذي نرغب أن نكون عليه مستقبلاً؟ فقد طلب من المشاركين أن يفصحوا عن أحلامهم الخاصة بقريتهم وكيف يأملون أن تكون في المستقبل القريب، كما طلب منهم تحديد نقاط قوتهم سواء كانت تتمثل في أفكار أو قدرات

1 سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 54.

2 نفس المرجع، ص. 55.

## الفصل الثاني علاقة التخطيط الاستراتيجي المحلي بالتنمية المحلية (نماذج مختارة)

بشرية أو موارد طبيعية، بالإضافة إلى تحديد مواطن الضعف لديهم وكذا تحديد الفرص البيئية وأيضا التهديدات والمخاطر البيئية.

**ثانيا:** تطبيق المنهجية المعتمدة من خلال الخطوات التالية:

- تدريب نظري على التخطيط، التخطيط الاستراتيجي، المتابعة، التقييم، التحليل الرباعي للقرية.
- التدريب العملي في النزول الميداني لتجميع احتياجات المجتمع من خلال أعضاء المنتديات وفرق التخطيط بالمشاركة.
- ترتيب الأولويات للمشكلات طبقا لنتائج التحليل الرباعي.
- صياغة أهداف عامة لكل قطاع للعمل من أجل حل المشكلات.
- صياغة مشروعات محددة تساهم في حل المشكلات.
- تحديد الموازنات التقديرية لكل مشروع بحسب خبرات المشاركين، كما يمكن الرجوع لأهل الخبرة في المجالات المختلفة وتحديد المساهمات الخاصة بالمجتمع سواء عينية أو مالية.
- صياغة الخطة وتحديد الإطار الزمني للمشروعات وتحديد المسؤوليات في المتابعة.

**ثالثا:** الصياغة النهائية للخطة والاعلان عنها.

وبعد انتهاء كل قرية من وضع خطتها، تم إحداث تكامل بين خطط القرى التي تنتمي للمركز، على اعتبار أن الخطط التنموية لكل قرية تصب في تنمية المركز ككل. وعلى إثر ذلك تم اعتماد معايير ومؤشرات بحيث لا يكون هناك اجحافا لأي وحدة محلية وتمثلت هذه المعايير فيما يلي:<sup>1</sup>

المعيار الأول: عدد المستفيدين من المشروع سنويا إلى إجمالي سكان المركز.

المعيار الثاني: مدى توافق المشروع مع الأولويات المحددة على مستوى القرية من قبل المشاركين في ورش عمل التخطيط بالمشاركة.

المعيار الثالث: قيمة الاستثمارات المطلوبة للمشروع منسوبة إلى إجمالي الاستثمارات على مستوى القرية.

المعيار الرابع: قيمة الاستثمارات المطلوبة للمشروع منسوبة إلى إجمالي الاستثمارات على مستوى المركز.

المعيار الخامس: عدد القرى التي ستستفيد من المشروع.

ومن ثم تم تطبيق هذه المعايير من خلال إعطاء كل معيار 10 درجات بحيث تكون النتيجة النهائية 50 درجة، أما في الحالات التي توافقت فيها قيمة المشروعات المحددة مع ما تم تحديده من موازنات سنوية للوحدة المحلية فإنه لا يصبح هناك ضرورة لتطبيق تلك المعايير.

كما قامت الهيئة العامة للتخطيط العمراني في مصر بجهود لجعل عملية التخطيط عملية لا مركزية نتيجة خسران الأرض الزراعية لحساب العشوائية غير الرسمية في المباني، حيث قام برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية بمساعدة مصر لإعداد خطط عمرانية استراتيجية لـ 48 مدينة صغيرة إزاء غياب الرؤية في التداول مع الإدارة العمرانية في كثير من المدن المصرية، وقد تبني برنامج الأمم

<sup>1</sup> سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 56.

المتحدة للمستوطنات البشرية أسلوب اللامركزية والشمولية في التعامل مع ثلاث قضايا رئيسية هي: المأوى والخدمات الحضرية الأساسية والتنمية الاقتصادية المحلية، كما يشارك أصحاب المصالح المحليون من خلال شراكة عملية في وضع خطة عمرانية استراتيجية، من أولوياتها تحسين أحوال المساكن والخدمات البلدية والاقتصاديات المحلية، فهذه الخطة العمرانية الاستراتيجية وضع خريطة طريق للتنمية المدينة لعقدين قادمين. ويقوم البرنامج بوضع نظم معلومات عن الأرض والتعمير للمساهمة في سياسة عمرانية للإدارة الفعالة، ويوفر تدريبات على نظم الأراضي وإدارة المدن، ويجري تنفيذ البرنامج بشركات تخطيط عمراني محلية بدعم من برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ومؤسسات عالمية لديها خبرة عملية وابتكارية في حل قضايا السكن والخدمات البلدية الأساسية والتنمية الاقتصادية المحلية في إطار التخطيط العمراني الاستراتيجي، وقد استخدمت آليات برنامج المدن المستدامة الذي دعم التخطيط البيئي العمراني لعدة سنوات في مصر خاصة مشروع الإسمايلية المستدام.<sup>1</sup>

وبالنسبة للمشاركة في تنفيذ سياسات ومشروعات التنمية المحلية فإنها تتمثل في الجهود الذاتية التي تعرف بأنها حفز واستثارة المواطنين المحليين للتبرع سواء برأس المال أو العمل لتنفيذ مشروعات اقتصادية واجتماعية تعود بالفائدة المباشرة على المجتمع المحلي الذي تتم فيه هذه المشروعات.<sup>2</sup>

بحيث أنه في أحد المؤتمرات الشعبية بمحافظة الغربية بمصر أثار بعض المواطنين مشكلة الطريق الموصل بين قرية أخناوي ومدينة طنطا واللذان تبعدان عن بعضهما بحوالي 06 كلم، بحيث أن هذا الطريق تغمره المياه طوال فترة الشتاء لأنه منخفض ويعوق الحركة مما يعطل مصالح السكان، وعندما طرحت هذه القضية والتي كانت من وجهة نظرهم صعبة جدا لأنهم يعلمون أن رصف الكيلومتر الواحد يتكلف أكثر من خمسة عشر ألف جنيه علاوة على التعويضات اللازمة لأصحاب الأراضي، فتمت الإشارة إلى أنه بالإمكان تعليية هذا الطريق وتمهيده بالجهود الذاتية، ومن ثم بدأ العمل بأن يتنازل كل فلاح عن جزء من أرضه لتوسيع الطريق دون الحاجة لإجراءات نزع الملكية وبالتالي عدم المطالبة بالتعويضات عن الأراضي المتنازل عنها، وعلى إثر ذلك قام السكان بتجنيد القوى البشرية للعمل، كما أنهم استخدموا دوابهم لنقل الأتربة، وقد استلزم هذا الأمر كمية كبيرة من الردم لتعليية الطريق ففكر الأهالي في شق مصارف على جانبي الطريق لتستفيد منها الأراضي الزراعية في رفع الكفاءة الإنتاجية للأرض وزيادة محصولها هذا من جهة، ومن جهة أخرى استخدام الردم الناتج من المصارف في تعليية هذا الطريق. وقد اقتصرت المعونة الحكومية على الإمكانيات الفنية المتمثلة في خبرة المهندسين والآلات والمعدات وبعض الجرارات، وقد تم إنجاز هذا الطريق في مرحلته الأولى بالجهود الذاتية للسكان، وتم رصفه بعد ذلك بتمويل من إعانات الحكومة المركزية.<sup>3</sup>

### الفرع الخامس: المشاكل التي يواجهها التخطيط الإقليمي في مصر

إن اعداد الخطط الإقليمية المتكاملة وتنظيمها يواجه عدة مشاكل أهمها غياب الأساس المنهجي المحدد وعدم وضوح الدور الوظيفي لها، بحيث أنها تتشابه في منهجيتها وبنيتها ومؤشراتها مع الخطط القطاعية، وبالتالي يصعب تحديد المستويات الإقليمية للتطور الاقتصادي والاجتماعي واطهار التناسب الإقليمي والتناسب بين القطاعي (بين القطاعات الاقتصادية) من حيث حجم الإنتاج ونوعيته، بالإضافة إلى الدور الضعيف لمراقبة الأعضاء المخططين المحليين لسير

1 "التخطيط العمراني الاستراتيجي والإدارة الاستراتيجية للمدن" في سلسلة دراسات نحو مجتمع المعرفة، مركز الإنتاج الإعلامي، جامعة الملك عبد العزيز، الإصدار الخامس عشر لسنة 1428، ص. 101.

2 حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص. 316.

3 حياة بن سماعيل ووسيلة السبتي، "التمويل المحلي للتنمية المحلية: نماذج من اقتصاديات الدول النامية" (ورقة مقدمة في الملتقى الدولي حول: سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات-دراسة حالة الجزائر والدول النامية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير مخبر العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، المنعقد يومي: 21 و 22 نوفمبر 2006)، ص. 07.

مؤشرات الخطط المتكاملة وتنفيذها، في ظل غياب قاعدة المعلومات والمعطيات الإحصائية في المناطق والنواحي، إلى جانب محدودية حقوق الأعضاء المحليين وصلاحياتهم في إعداد خطط التطوير الإقليمي والمحلي المتكاملة وإقرارها.<sup>1</sup>

تواجه المحافظات المصرية العديد من المشاكل تتمثل أساسا في اختلال توزيع السكان وتآكل الأراضي الزراعية وسوء توزيع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، واستقطاب المدن الكبرى للتنمية والهجرة غير المنظمة من الحضر إلى الريف، واختلال هيكل توزيع الاستثمارات، بالإضافة إلى مشاكل إقليمية أخرى نذكر منها ما يلي:<sup>2</sup>

**1. عدم وجود شخصية اعتبارية لهيئات التخطيط الإقليمي:** تم إنشاء هيئات تخطيط إقليمي بأقاليم الدولة من طرف وزارة التخطيط بمصر، حتى تقوم بدراسة الظروف الاجتماعية والاقتصادية للأقاليم والقيام بالبحوث والدراسات اللازمة واقتراح اتجاهات التنمية وترجمتها إلى مشروعات محددة، وكذا القيام بإعداد الكوادر الفنية وإعداد التخطيط الإقليمي بالإضافة إلى متابعة تنفيذ الخطة بعد إقرارها. إلا أن الواقع أثبت أن هذه الهيئات لم تحقق الهدف الذي أنشأت من أجله، فهذه الهيئات غير قادرة على مباشرة اختصاصاتها، وأنها عاجزة عن إعداد وتنفيذ ومتابعة مخطط كامل للتنمية الإقليمية قطاعيا ومكانيا. وبالتالي فإن ما يطلق عليه خطط التنمية الإقليمية الذي تعده هذه الهيئات لا يعدو إلا أن يكون مجرد مجموعة من المشروعات دون ارتباط هذه الهيئات بأهداف عامة واضحة في إطار استراتيجية إقليمية بعيدة المدى، بالإضافة إلى أن اللجان العليا للتخطيط الإقليمي بالأقاليم المختلفة والتي تتكون من محافظي الإقليم ورؤساء المجالس المحلية ليس لها سلطة تنفيذية، فدورها يقتصر على التخطيط فقط، مما يحد كثيرا من سلطاتها ويجعلها أجهزة غير فعالة. كما أن هذه اللجان العليا وهيئات التخطيط الإقليمي تعمل في مناخ تسيطر فيه الوزارات المركزية سيطرة شبه تامة على شؤون الأقاليم والمحافظات. كما قد اقتصر دور هيئات التخطيط الإقليمي على الخطط قصيرة المدى وليس على دراسة إمكانيات وموارد الإقليم واستخدامها الاستخدام الأمثل في إطار مخطط مستقبلي للتنمية الإقليمية على المدى الطويل.

**2. تعدد الجهات المعنية بالتخطيط الإقليمي:** بحيث أن هناك تعارض في الاختصاص بين الأجهزة الموكلة إليها إعداد التخطيط الإقليمي لأقاليم الدولة المختلفة، خصوصا بين وزارة التخطيط ووزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية، ومن أبرز صور هذا التعارض في الاختصاص أن وزارة التخطيط أنشأت هيئات تخطيط إقليمي في أغلب الأقاليم، وقامت وزارة التعمير بدورها بإنشاء مراكز إقليمية تابعة لها في ذات الإقليم وتقوم بنفس الدور الذي تقوم به وزارة التخطيط، أي أنه في كل إقليم توجد مؤسستان منفصلتان تقومان بتخطيط الإقليم وتنميته إحداهما تابعة لوزارة التخطيط والأخرى تابعة لوزارة الإسكان والمرافق، وكل منهما تعمل بمعزل عن الأخرى. ويمثل هذا التعارض وعدم التكامل بين أطراف العملية التخطيطية تشتتا في الجهد وضياعا للوقت والمال، بينما يتطلب التخطيط القومي والإقليمي تكامل الجهود على جميع المستويات القومي والإقليمي والمحلي.

**3. ضعف مشاركة السكان المحليين في إعداد الخطط المحلية:** أشارت عدة دراسات ميدانية إلى ضعف مشاركة المواطنين وضعف جهودهم الذاتية في البرامج والمشروعات الإنمائية، وترجع أسباب ضعف مشاركة المواطنين في تنفيذ المشروعات الإنمائية فيما يلي:<sup>3</sup>

- انخفاض وعي بعض القيادات المحلية بدورها في تشجيع الجهود الذاتية واستثارة المواطنين للمساهمة في مشروعات التنمية.

1 أديب الخليل، المرجع السابق، ص. 773.

2 حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص. 242.

3 نفس المرجع، ص. 246.

- انخفاض دخل الغالبية العظمى من المواطنين المحليين، خاصة في الريف مما يجعلهم لا يساهمون بفائض عملهم في مشروعات التنمية، فالعمل التطوعي بدون أجر يتعارض مع جهود هؤلاء المواطنين للحصول على لقمة العيش.

وعليه فإن نجاح التخطيط الإقليمي مرهون بثلاث شروط هي:<sup>1</sup>

- الايمان بالتخطيط الإقليمي وضرورته كصورة مثلى لتنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الأقاليم.

- تشكيل السلوك وتعديله طبقا لهذا الايمان في كافة نواحي الحياة كجماعات وكأفراد.

- شعور كل فرد أنه في ظل التخطيط يتوقف انتاج ونشاط غيره على ما ينتجه هو، وأن أي تقصير منه في نشاطه سيؤثر في نشاط الآخرين نظرا للترابط بين الأنشطة المختلفة في الخطة، بالإضافة إلى شعور كل فرد أن عمله مهما صغر يتوقف عليه نجاح الخطة في مجموعها.

**4. ضعف الهياكل التنظيمية الإدارية التي تربط الوحدات الإقليمية بالمستوى القومي:** يقوم تنظيم الخدمات النوعية تبعا للتقسيم الإداري (تقسيم الدولة إلى أقاليم إدارية)، ويتم التنسيق بين هذه الخدمات في مختلف الأقاليم الإدارية عن طريق الإدارات المركزية، ومن ثم تتحقق الاتصالات بين الخدمات المختلفة في الإقليم الإداري أو في عدد من الأقاليم الإدارية بواسطة السلطة المركزية. وقد تتمكن المركزية من تنسيق العمل في نطاق خدمة معينة، لكنها غالبا ما تقصر عن تحقيق هذا التنسيق بين عدد من الخدمات داخل نطاق الإقليم الإداري. وبالتالي فإنه لكي تقوم الإدارة بدورها كأداة فعالة لسياسة التنمية الإقليمية يجب عليها من جهة إعادة تنظيم الهياكل القائمة ومن جهة أخرى خلق هياكل جديدة لخدمة هذه السياسة، كما يتطلب الأمر كذلك تحديد أنواع العلاقات التي تربط بين مختلف الخدمات داخل الإقليم الإداري وتحديد العلاقات بين الإقليم والإدارات المركزية.

**5. عدم توفر نظام متكامل للتوصيف الوظيفي في المحليات:** إن غياب نظام متكامل للتوصيف الوظيفي في المحليات أدى إلى غياب معايير اختيار القيادات المحلية على أسس موضوعية، فأحيانا تعد المحليات أماكن لتأديب بعض الموظفين وابعادهم عن مواقع اتخاذ القرار، بالإضافة إلى غياب قواعد العدالة الاجتماعية في توزيع الأجور وفرص الترقى على اعتبار أن المعيار هو العلاقات الشخصية وليس الكفاءة، بالإضافة كذلك إلى ضعف وقلة البرامج التدريبية المخصصة لموظفيها، وعدم تصميمها للتعامل مع المشكلات الواقعية.<sup>2</sup>

**6. انخفاض مستوى التمكين المالي للمحليات:** إذ يعد انخفاض مستوى التمكين المالي للمحليات واعتمادها الدائم على الإعانات المركزية والتي تصل إلى أكثر من 80% من أجل التغلب على إشكالية العجز في الموازنة المحلية من أهم العقبات التي تواجه التمويل المحلي في ظل ضعف دخل موظفي المحليات، وانشاء صناديق خاصة وفق نظام محاسبة خارج الموازنة العامة، بالإضافة إلى غياب اعتبارات العدالة والمساواة في تحديد طبيعة وحجم الخدمات المقدمة للأقاليم، فالعاصمة تستأثر بجل اهتمام الدولة بينما تتناقص الخدمات كلما ابتعدنا جغرافيا عن مركز السلطة الإدارية فيها.

**7. هيمنة الحكومة المركزية على وحدات الإدارة المحلية:** إن الحكومة المركزية في مصر تعمل على تقوية سلطاتها على المحليات، لا أن تجعلها مستقلة أو أكثر استقرارا، بل إنها حاولت خلق هياكل إدارية للحفاظ على سيطرتها وتكون في جوهرها برامج الحكومة المركزية ويتم تطبيقها

1 حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص. 246.

2 ايمان مرعي، "إشكاليات نظام الحكم المحلي في مصر واتجاهات التطوير"، المرجع السابق، على الرابط التالي:

acpss.ahram.org.eg

على المستوى المحلي، وبالتالي فتطبيق اللامركزية لا زال يواجه العديد من الصعوبات، كما أنه يتطلب عملية معقدة وطويلة لنقل مراكز القوة والمسؤوليات والموارد المالية مع تحقيق عنصر المساءلة وتطبيق آليات المشاركة من المستويات المركزية إلى المستويات المحلية.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث: الدروس المستخلصة من تجربتي المغرب ومصر في التخطيط الاستراتيجي المحلي

من خلال دراسة تجربة كل من المغرب ومصر في تطبيق هذا الأسلوب الإداري من أجل تحقيق التنمية المحلية، تم استخلاص بعض الدروس لا بد من إدراجها حتى تتم الاستفادة منها وقد تم تقسيمها في فرعين بحيث سيتناول الفرع الأول الدروس المستخلصة من تجربة المغرب والفرع الثاني فسيتطرق إلى الدروس المستخلصة من تجربة مصر في التخطيط الاستراتيجي المحلي.

### الفرع الأول: الدروس المستخلصة من تجربة المغرب في التخطيط الاستراتيجي المحلي

إن أهم ما تم استخلاصه من تجربة المغرب في التخطيط الاستراتيجي المحلي ما يلي:

✓ تمثل الجماعة المستوى القاعدي في هرم اللامركزية الإدارية في المغرب، إذ تتوفر على الاستقلال المالي والإداري لتدبير الشؤون المحلية وهي التي عهد إليها الدفع بعجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال تبني أسلوب التخطيط الاستراتيجي التشاركي بإعداد وانجاز المخطط الجماعي للتنمية وفق مقاربة تشاركية، فالجماعات المحلية لم يعد دورها يقتصر على تقديم بعض الخدمات اليومية البسيطة للمواطنين، بل تعداه ليصبح لها دور فعال في تنشيط الحركة الاقتصادية وخلق الثروة و استثمارها في البنية التحتية و تأهيل المجال الحضري والرفع من جودة الخدمات استجابة لتطلعات المواطنين الواسعة.

✓ قامت وزارة الداخلية المغربية بتخطيط وترسيم رؤية ومقاصد "مخطط الجماعة 2015"، وذلك من أجل بحث التحولات المستقبلية للجماعات المحلية، وقد راهن هذا المخطط على تفعيل دور الإدارة المالية وتعبئة موارد الجماعة وتحقيق احترافية في تدبير مرافق الجماعة ضمن ميدان التخطيط، بالإضافة إلى تحديث هيكلية الإدارة من خلال تطوير نظام معلوماتي وآليات تدبير حديثة وعصرية في شكل ورشات، للبحث عن سبل تحقيق توظيف أمثل للكفاءات البشرية وكذا تحقيق آليات للتأطير الإداري الأفضل للموارد البشرية المتاحة أمام الجماعة المحلية.

✓ يعد المخطط الجماعي للتنمية بمثابة خارطة طريق ووثيقة ترابوية بالغة الأهمية، إذ أنها تسطر الاختيارات الاستراتيجية للجماعة في المجالات التي تتوافق مع حاجيات السكان المحليين، بحيث أن التخطيط المحلي يعطي نظرة واضحة لسياسة التخطيط ولما يجب أن يتخذه من حيث مراعاة الخصوصيات التنموية المحلية، بالإضافة إلى إنبثاقه من القاعدة الملمة بمشاكل وتطلعات السكان المحليين.

✓ أثناء إعداد التخطيط الاستراتيجي لا بد من التحلي ببعض المهارات الأساسية، وتتمثل هذه المهارات فيما يلي:

أ. **المهارات التصورية:** وتشمل الكفاءة العالية المطلوبة في الجانب الثقافي والمعرفي، فالتخطيط الاستراتيجي له علاقة بالتصورات الفلسفية السياسية التي توّطر المجتمع والدولة، فهو يترجم هذه

1 حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص. 230.

التصورات على مستوى برامجه وخططه، وبالتالي فإن عدم معرفة الخصوصيات الثقافية للمجتمع وللمناطق المستهدفة يساهم في ضعف التشخيص مما يعرض عملية التخطيط الاستراتيجي إلى الفشل وإلى صعوبات في التنفيذ، كما يجب معرفة التحولات الحاصلة على المستوى الثقافي والقيمي للمجتمع في أفق الزمن المنظور الذي يغطيه التخطيط الاستراتيجي.

**ب. المهارات التقنية:** إن التخطيط الاستراتيجي لديه بناء منطقي يضم عدة مراحل منتظمة ومرتبطة تحكمها علاقة معقنة وتنسيقية وهي تختلف باختلاف المدارس المعتمدة في التخطيط الاستراتيجي، إذ ينبغي على المخطط الاستراتيجي تحديد نقاط القوة ونقاط الضعف بالجماعة، وكذا تحديد الفرص والتهديدات والتي من خلالها يتمكن من بناء الرؤية الاستراتيجية والأهداف الاستراتيجية الخاصة بالجماعة.

**ت. المهارات البشرية:** إذ يتم إنجاز التخطيط الاستراتيجي بواسطة أطر من الموارد البشرية المتوفرة لدى الإدارة المكلفة به، ومن بين المهارات الأساسية التي تفرض نفسها في هذا المجال نجد: مهارات تنشيط المجموعات، مهارات التواصل التنموي، مهارات التفاوض، مهارات الإنصات.

✓ تضمن المخطط الجماعي للتنمية لجماعة سكورة الحدرة المغربية (2011-2016) ثلاثة توجهات إستراتيجية كبرى وهي: تحسين الظروف الاجتماعية للسكان، عقلنة تدبير الموارد الطبيعية وتأهيل الاقتصاد المحلي، وتقوية قدرات المؤسسات والفاعلين المحليين، ويعد هذا المخطط بمثابة صياغة للأنشطة المزمع إنجازها من طرف المجلس الجماعي خلال الـ 06 سنوات القادمة، إذ يتم فيه ترتيب المشاريع حسب أهميتها اعتمادا على المعايير التالية: تحسين الدخل وأثره الاجتماعي القوي على الساكنة، إمكانية التمويل، تنمية الموارد المالية للجماعة، سنة الإنجاز، بالإضافة إلى تقدير التكلفة الإجمالية وتحديد مصادر التمويل المعتمدة أو المحتملة.

✓ مر المخطط الجماعي للتنمية بجماعة سكورة الحدرة المغربية بستة مراحل كبرى تمثلت في: مرحلة التحضير وانطلاق مسلسل إنجاز المخطط الجماعي للتنمية، مرحلة إنجاز التشخيص المجالي التشاركي، مرحلة إنجاز المخطط الاستراتيجي التشاركي، مرحلة إرجاع المخطط الجماعي للتنمية والمصادقة عليه من طرف المجلس، مرحلة إجراء المخطط الجماعي للتنمية، مرحلة إنجاز المخطط.

✓ لقد استفادت جماعة سكورة الحدرة من خلال تجربتها في مجال التخطيط الاستراتيجي المحلي بما يلي:

- تقوية قدرات المجلس الجماعي خاصة في مجال جمع وتحليل المعطيات وذلك عن طريق التعلم بالممارسة.
- توفر المجلس الجماعي على معطيات أساسية حول مجالها (وضعية مرجعية).
- تقوية روح الفريق داخل المجلس الجماعي، كما أن السكان أصبحوا على معرفة أكثر بإمكانيات مجال الجماعة، مما ساهم في دعم المشاركة والإحساس بالمواطنة.
- تقوية علاقات التعاون بين الجماعة والمصالح التقنية وسلطات الوصاية، مما ساهم في الانسجام بين المخطط الجماعي للتنمية والسياسات القطاعية.

- ✓ إن ما يمكن استخلاصه من هذه التجربة هو:
- ضرورة الدعم والمصاحبة من أجل إنجاز نظام معلوماتي للجماعة المحلية، وكذا المخطط الجماعي للتنمية.
- مساهمة الفاعلين في هذا المخطط التنموي يكون حسب مستوى تكوينهم ودرجة تحفيزهم.
- ضرورة التزام السلطات الإقليمية في التنسيق لتعبئة المصالح الخارجية على المستوى الإقليمي في جميع مراحل إنجاز مخطط الجماعة.

### الفرع الثاني: الدروس المستخلصة من تجربة مصر في التخطيط الاستراتيجي المحلي

إن أهم ما تم استخلاصه من تجربة مصر في التخطيط الاستراتيجي المحلي ما يلي:

- ✓ إدراك مصر أهمية الأقاليم الاقتصادية لما يقدمه من وسائل علمية وطرق فنية لتحقيق التنمية الاقتصادية المتوازنة بين مختلف الأقاليم الاقتصادية، والعمل على تقريب الفوارق بين الأقاليم من حيث المستويات المعيشية للوحدات الإدارية المكونة للإقليم.
  - ✓ يلعب التخطيط الإقليمي دورا هاما في عملية التنمية، إذ يركز التخطيط الإقليمي على البعد المكاني ويجعله أساسا لكل نشاط تنموي، بحيث أن الخطة الإقليمية المتكاملة تبحث لتطوير البنية الاقتصادية وتعميق التخصص الاقتصادي للمنطقة أو الإقليم، فهي وسيلة أساسية لتكامل التخطيط القطاعي والإقليمي.
  - ✓ إن التخطيط من أسفل يعمل على تحقيق مبدأ رئيسي من مبادئ التنمية الناجحة ويتمثل في مبدأ تعزيز احترام الذات والذي يعظم من قدرة الانسان على الاختيار، كما أن التخطيط من أسفل يساعد في تحديد أهداف التنمية الإقليمية التي تعكس خصوصية الإقليم قيد التخطيط.
  - ✓ ظهور التفاوت الإقليمي نتيجة للتوزيع غير المتوازن للسكان على مستوى الأقاليم، وبالتالي فإن تنمية الوحدات المحلية الكبيرة تتطلب تخطيطا إقليميا وتمويلا مناسبين، فالمدن والقرى لا تتشابه في أنشطتها.
  - ✓ لم تعطى الشخصية الاعتبارية لهيئات التخطيط الإقليمي بسبب عدم وضوح العلاقة التنظيمية بين كل من هيئات التخطيط الإقليمي وأجهزة الإدارة المحلية.
  - ✓ نقص الإطار المكلف بالتخطيط في الإدارة المحلية أثر بشكل كبير في إعداد الخطط ومتابعتها وكذا تقييم نتائجها.
  - ✓ لا بد من اتباع أسلوب التخطيط الإقليمي من أجل إيجاد حلول لمشاكل المدن، وحتى لا تنتع الفجوة بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية، وكذا خلق مناطق وأقاليم متنافسة وتجذب أنشطة جديدة مما يخفف الهجرة بين الأقاليم.
  - ✓ إن نجاح التخطيط الإقليمي مرهون بثلاث شروط هي:
- أ. الايمان بالتخطيط الإقليمي وضرورته كصورة مثلى لتنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الأقاليم.
- ب. تشكيل السلوك وتعديله طبقا لهذا الايمان في كافة نواحي الحياة كجماعات وكأفراد.
- ت. شعور كل فرد أنه في ظل التخطيط يتوقف انتاج ونشاط غيره على ما ينتجه هو، وأن أي تقصير منه في نشاطه سيؤثر في نشاط الآخرين نظرا للترابط بين الأنشطة

المختلفة في الخطة، بالإضافة إلى شعور كل فرد أن عمله مهما صغر يتوقف عليه نجاح الخطة في مجموعها.

✓ لا بد من تحقيق اللامركزية الإدارية وزيادة دور المشاركة الشعبية في عملية التنمية المحلية، إذ تلعب المشاركة الشعبية دورا بارزا في عملية التنمية المحلية، بحيث أن الاهتمام بمشروع الناصرية في مصر نابع من تمكين السكان بالقيام عن طريق جهودهم بإصلاح التدهور في المرافق العامة والخدمات، وقد أظهر الأهالي رغبة في تطوير مواقعهم والمساهمة في إصلاحها جنبا إلى جنب مع جهود الإدارة المحلية، فقد تم الاعتماد على الجمعيات الطوعية والأهلية لحشد الجهود والقيام بالنشاطات الأساسية للمشروع حيث قاموا بالحفر وبالتوصيلات الصحية وغيرها.

✓ تتشكل مجموعة التخطيط بالمشاركة من الأطراف التالية: الجهاز التنفيذي بالقرية وممثله في ورش القرية وتنفيذيين آخرين حسب الحاجة خاصة المسؤول عن مركز المعلومات بالقرية والمسؤول عن التخطيط بالقرية، رئيس وحدة التضامن الاجتماعي بالقرية، المجلس الشعبي المحلي المنتخب بالقرية وممثله في ورش العمل رئيس ووكيل المجلس الشعبي المحلي وأعضاء لجنة الخطة والموازنة بالمجلس، ممثلين عن الجمعيات الأهلية بالقرية، ممثلين عن شباب القرية "لجنة الشباب التطوعي"، ممثلين عن المرأة بالقرية "لجنة المرأة التطوعية"، القادة الطبيعيون بالقرية، قادة الرأي بالقرية. وقد طلب منهم: تحديد الرؤى المستقبلية للقرية (الرؤى الاستراتيجية) أي أين نحن الآن؟ ومن ثم تم تدريبهم على التخطيط الاستراتيجي ثم النزول إلى الميدان لتجميع متطلبات المجتمع المحلي، وبعد ترتيب الأولويات تتم صياغة الخطة والميزانية التقديرية للمشاريع.

### خلاصة واستنتاجات

لقد خلصت الباحثة في دراستها للفصل الثاني من هذا البحث إلى ما يلي:

✓ أهمية الدور الذي تقوم به الهيئات المحلية في العملية التنموية، فهي تعتبر من أصلح البيئات التي تحدث التنمية الشاملة، على اعتبار أنها إدارة قريبة من المواطنين، كما أنها الأكثر معرفة بالظروف والحاجات المحلية. وتقوم الإدارة المحلية بالعديد من المهام على المستوى المحلي من أجل تحقيق متطلبات المواطنين المحليين ويتم ذلك من خلال عدة مجالات من بينها المجال السياسي والإداري، المجال الاقتصادي والاجتماعي، مجال الإسكان وحماية البيئة. فالإدارة المحلية تختص بوجه عام بجميع المسائل ذات الأهمية المحلية وتشمل مختلف الخدمات الاجتماعية والتعليمية والصحية والوقائية والثقافية والعمرانية والمرافق العامة.

✓ يعتبر التخطيط للتنمية المحلية ضرورة من الضرورات والتي لا يتم الاستغناء عنها، من أجل النهوض بحياة المجتمعات في عصرنا الحاضر والقضاء على المشكلات التي تعوق مسيرتها التنموية، على اعتبار أن التخطيط أسلوب علمي تنظيمي يستخدم فيه الذكاء العلمي في تسخير كل الإمكانيات والموارد المتاحة في المجتمع محليا ووطنيا، من أجل تحقيق أهداف محددة خلال فترة زمنية معينة في مجال التنمية الاقتصادية، الاجتماعية وغيرها.

✓ تتنوع مجالات التخطيط الاستراتيجي على المستوى المحلي فنجد التخطيط في مجال العمران والتهيئة العمرانية والذي يقوم على تفهم احتياجات المجتمعات ودراسة الإمكانيات المتاحة من الأراضي والطاقات الكافية فيها ومن ثم يقوم بإفراغ هذه الخطط في مخططات عمرانية مناسبة لطبيعة وظروف الانسان والبيئة التي يعيش فيها، والتخطيط في مجال تنمية الموارد البشرية على اعتبار أن المورد البشري عنصر استراتيجي فاعل ومؤثر على نجاح المنظمات ومئاتها بالمتغيرات التكنولوجية والاقتصادية والسياسية فهو يحتاج إلى إعادة نظر في استراتيجيات وأساليب تأهيلية وتدريبية لكي يتوافق ويتواءم ويتكامل مع تلك المتغيرات، والتخطيط في المجال الاجتماعي وهو الطريق الذي يقود الأفراد والجماعات نحو الرفاهية والتقدم الاجتماعي والاقتصادي، فالهدف منه هو رفع نوعية المواطن وتطوير شخصيته ليكون مواطن صالح منتج، لديه انتماء لمجتمعه وعامل من عوامل تقدمه. كما يقوم بتوفير الخدمات الاجتماعية الملائمة (التعليم، الصحة، الأمن، العدالة، الإسكان، المرافق الأخرى وغيرها). والتخطيط الاقتصادي يهدف إلى رفع مستوى المعيشة وتوفير الاحتياجات الضرورية لمختلف طبقات المجتمع، واستغلال القوى المنتجة وتوجيهها الوجهة الصالحة وتوفير الاستقرار الدائم للعمل، وضمان دخل ثابت لكل فرد وتخفيض ساعات العمل وتنمية روح العمل والتوزيع العادل للدخل القومي والتخطيط في مجال حماية البيئة وهو التخطيط الذي ينتج من خلال عملياته خططا مدمجة بالبعد البيئي.

✓ هناك عوامل خارجية تؤثر على نظام الإدارة المحلية، فنظام الإدارة المحلية نظام فرعي للنظام الاجتماعي وبالتالي فهو يتأثر بالعوامل السياسية، الاجتماعية، الثقافية، التاريخية... الخ، وعليه فإن دراسة بيئة الإدارة المحلية أو ما أصطلح على تسميته بايكولوجية الإدارة المحلية، تساعد على تحليل الدور الذي تقوم به وحدات الإدارة المحلية، أو في المقارنة بين هذه الوحدات مع بعضها البعض، سواء داخل الدولة الواحدة أو بين دولة ودولة أخرى.

✓ لكي ينجح التخطيط الاستراتيجي المحلي لا بد من توفر مجموعة من الشروط من بينها: دراسة البيئة المحيطة بكل متغيراتها وتقدير الاحتياجات الراهنة واحتمالات التغير والتطور في المستقبل، إشراك كافة الفاعلين أو الأطراف ذات الصلة بموضوع الخطة، وجود معلومات دقيقة

حول الواقع الذي سيتم تنفيذ الخطة فيه، إيجاد آليات للتشاور وتبادل الآراء بين المنفذين والمخططين.

✓ تمر عملية التخطيط الاستراتيجي المحلي بخمسة 05 مراحل تتمثل الأولى في تنظيم الجهود من خلال تطوير فريق إدارة شبكة لربط الشركاء المعنيين أما الثانية فهي إجراء عملية تقييم لمدى القدرة على المنافسة والثالثة عبارة عن إيجاد استراتيجية التنمية المحلية والمرحلة الرابعة تتمثل في تنفيذ استراتيجية التنمية المحلية والمرحلة الخامسة الأخيرة فهي مراجعة تنفيذ استراتيجية التنمية المحلية.

✓ للشراكة المحلية والعالمية دور هام في تحقيق التنمية المحلية الشاملة فالتعامل مع مسألة التنمية لا بد أن يتم من خلال المشاركات بين فاعلين مختلفين في عملية التخطيط، فعملية التخطيط تعد حتمية للتنمية، كما أن اتساع مفهوم الشراكات وتعددتها أصبح يمثل تحديا أمام الدول المختلفة من أجل احداث التنمية الشاملة والمتواصلة.

✓ ترتبط قضايا التنمية المحلية في الأساس بعمليات التغيير المخطط على المستوى المحلي، على اعتبار أن التخطيط هو الوسيلة الفعالة لبلوغ أهداف التنمية، وتأخذ هذه التوجهات التنموية للإدارة المحلية باستخدام التخطيط الاستراتيجي المحاور التالية: توجهات لتنمية الموارد الطبيعية والبيئية، توجهات التنمية السكانية، توجهات التنمية الاقتصادية وتوجهات التنمية العمرانية.

✓ تتمثل وحدات الإدارة المحلية في المغرب في الولايات، العمالات أو الأقاليم، الدوائر، القيادات، الدواوير، إذ يتألف المغرب حسب التقسيم الجهوي لسنة 2015 من 12 جهة ويرأس الجهة الوالي، وكل جهة تنقسم إلى عدة أقاليم وعمالات، فالعمالة هي تقسيم إداري تضم مدينة أو جزء من مدينة، أما الإقليم فهو جزء يضم عاصمة الإقليم ومدن وقرى، ولكل إقليم عاصمته هي مقر العامل.

✓ إن تبني مقاربة التخطيط الاستراتيجي التشاركي هو الطريقة الوحيدة التي يمكن من خلالها التخفيف من مشكل قلة الموارد الذي يطبع تدبير الشؤون العمومية المحلية، كما أن هذا التخطيط سيمكن من تسيير أفضل للإمكانيات المتاحة.

✓ يتضمن التخطيط الاستراتيجي لجماعة سكورة الحدرة المغربية (2011-2016) ثلاثة توجهات كبرى تمثلت في تحسين الظروف الاجتماعية للسكان، عقلنة تدبير الموارد الطبيعية وتأهيل الاقتصاد المحلي، تقوية قدرات المؤسسات والفاعلين المحليين.

✓ تتمثل الإدارة المحلية في مصر في المحافظات، المراكز، المدن، الأحياء، القرى، إلا أن الإدارة المحلية في مصر لا تتمتع بذاتية مستقلة بل إنها تعمل لدى الحكومة المركزية وتعتبر امتدادا لها.

✓ هناك العديد من العوامل التي ساهمت للاعتماد على نظام التخطيط الإقليمي في مصر، وفي نفس الوقت تبرز هذه العوامل أهمية اللجوء إلى هذا النوع من التخطيط والذي يركز على البعد المكاني ويجعله أساسا لكل نشاط تنموي كالمشكلة السكانية ومشكلة التفاوتات الإقليمية وتضخم المدن.

✓ تأتي أهمية المشاركة الشعبية في عملية التخطيط للتنمية المحلية من منطلق أن الناس هم أدرى بمشاكلهم، وبالتالي فمن الضروري مشاركتهم حتى تأتي الخطة معبرة عن الاحتياجات الحقيقية للمواطنين المحليين.

- ✓ تواجه المحافظات المصرية العديد من المشاكل تتمثل أساسا في اختلال توزيع السكان وتآكل الأراضي الزراعية وسوء توزيع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، واستقطاب المدن الكبرى للتنمية والهجرة غير المنظمة من الحضر إلى الريف، واختلال هيكل توزيع الاستثمارات.
- ✓ إن التخطيط من أسفل يعمل على تحقيق مبدأ رئيسي من مبادئ التنمية الناجحة ويتمثل في مبدأ تعزيز احترام الذات والذي يعظم من قدرة الانسان على الاختيار، كما أن التخطيط من أسفل يساعد في تحديد أهداف التنمية الإقليمية التي تعكس خصوصية الإقليم قيد التخطيط.

# الفصل الثالث

## الفصل الثالث: واقع التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر

### المبحث الأول: نشأة التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر

المطلب الأول: تطور منظومة التخطيط في الجزائر خلال الفترة (1962-2003)

المطلب الثاني: تطور منظومة التخطيط في الجزائر خلال الفترة (2003-2012)

المطلب الثالث: مخططات التنمية المحلية في الجزائر

### المبحث الثاني: علاقة التخطيط الاستراتيجي بالتنمية المحلية في الجزائر

المطلب الأول: أسس سياسات التنمية المحلية في الجزائر

المطلب الثاني: أهداف سياسات التنمية المحلية في الجزائر

المطلب الثالث: مجالات التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر

### المبحث الثالث: التحديات التي تواجه تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر

المطلب الأول: التحديات السياسية

المطلب الثاني: التحديات الاجتماعية

المطلب الثالث: التحديات الإدارية

المطلب الرابع: تحديات المالية المحلية

### المبحث الرابع: بعض الحلول المقترحة لتفعيل تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر

المطلب الأول: تطوير القدرات الفنية والإدارية للإداريين والمنتخبين

المطلب الثاني: مكافحة الفساد الإداري في تسيير الجماعات المحلية

المطلب الثالث: تفعيل التعاون ما بين البلديات ودعم دورها على المستوى الدولي

المطلب الرابع: إعادة النظر في ميكانيزمات التمويل المحلي

المطلب الخامس: توفر مجتمع مدني فعال

المطلب السادس: ضرورة الاعتماد على المقاربة التشاركية

خلاصة واستنتاجات

### الفصل الثالث: واقع التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر

يتطلب بعث إعادة التنمية المحلية في الجزائر رسم استراتيجيات جديدة للتنمية المحلية تنطلق من الإقليم المحلي وتحدد الجماعات المحلية تصوراتها ومحتوياتها. وهذا حتى يتناسب وخصوصياتها المختلفة، على اعتبار أن السلطات المحلية هي التي يمكنها بالفعل أن تعبر عن حاجات الإقليم والمواطنين التابعين له، بحكم أنها الجسر الرابط بين المواطنين والدولة لتلبية مطالبهم واحتياجاتهم.

إن هذا الفصل من الدراسة تم تقسيمه إلى ثلاث مباحث حيث سيتم تناول نشأة التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر في المبحث الأول، فالتخطيط عبارة عن منهج عملي وأداة فعالة يمكن تطبيقه على المستوى الوطني والمحلي فهو عملية تغيير اجتماعي وتوجيه واستثمار طاقات المجتمع وموارده بواسطة مجموعة من القرارات الرشيدة التي يشترك في اتخاذها الخبراء وأفراد الشعب والمسؤولين المحليين من أجل تحقيق وضع اجتماعي أفضل للمجتمع على كافة مستوياته. وسيعالج هذا المبحث تطور منظومة التخطيط في الجزائر خلال الفترة (1962-1980) وتطوره خلال الفترة (1980-2003)، ثم الفترة (2003-2012)، كما سنتطرق إلى مخططات التنمية في الجزائر.

أما المبحث الثاني فسيعالج علاقة التخطيط الاستراتيجي بالتنمية المحلية في الجزائر إذ يشير بعض الباحثين إلى أن أي منظمة ناجحة لا بد أن تكون لديها استراتيجية فعالة لأن أحد أسباب النجاح هو وجود استراتيجية محددة لإنجاز أداء مطلوب، في هذا المبحث سنعالج أسس سياسات التنمية المحلية في الجزائر وكذا أهدافها، كما سنتطرق إلى مجالات التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر والتي تتمحور حول: التخطيط الاقتصادي، التخطيط البيئي، التخطيط الاستراتيجي للتمويل المحلي، التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية والقضاء على البطالة، التخطيط الاستراتيجي للتنمية السياحية.

في حين سيتم في المبحث الثالث التطرق إلى التحديات التي تواجه تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر تمثلت هذه التحديات في التحديات السياسية كالصراع الحزبي داخل المجالس المنتخبة و شرط اعتماد الترشيح، الرقابة والوصاية وغيرها من التحديات، كذلك التحديات الاجتماعية والتي يتصدرها ضعف تنظيم العمل الجماعي، أما التحديات الإدارية كاستفحال ظاهرة الفساد، تعقد الإجراءات وغموض الإصلاحات، الأمية الحاصلة في الإدارة المحلية الجزائرية، ضعف نظام الأجور الخاص بموظفي الإدارة المحلية غياب معايير تقييم أداء رؤساء وأعضاء المجالس المنتخبة وغيرها من التحديات. أما تحديات المالية المحلية فقد تمثلت في نقص التمويل المحلي والعجز المالي للبلديات.

وفي المبحث الأخير سيتم اقتراح بعض الحلول لتفعيل تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر من خلال تطوير القدرات الفنية والإدارية للإداريين والمنتخبين، مكافحة الفساد الإداري في تسيير الجماعات المحلية، تفعيل التعاون ما بين البلديات ودعم دورها على المستوى الدولي، إعادة النظر في ميكانزمات التمويل المحلي، توفر مجتمع مدني فعال وضرورة الاعتماد على المقاربة التشاركية.

### المبحث الأول: نشأة التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر

يمثل التخطيط منهجا عمليا وأداة فعالة وحيادية، إذ يمكن تطبيقه على المستوى الوطني والمحلي مهما كانت طبيعة النظام الاقتصادي المعتمد، فهو عملية تغيير اجتماعي وتوجيه واستثمار طاقات المجتمع وموارده عن طريق مجموعة من القرارات الرشيدة التي يشترك في اتخاذها الخبراء وأفراد الشعب والمسؤولين المحليين من أجل تحقيق وضع اجتماعي أفضل للمجتمع على كافة مستوياته خاصة على

مستوى البلدية كنسق وفي فترة زمنية معينة وفي ضوء أيديولوجية واضحة المعاني يمكن استخدامها في احداث التغيير المطلوب.<sup>1</sup>

### المطلب الأول: تطور منظومة التخطيط في الجزائر خلال الفترة (1962-2003)

بعد الاستقلال ورثت الجزائر وضعا اقتصاديا مستنزفا تميز بالتخلف من جهة لأن قوته الإنتاجية كانت تتمثل في سيادة النشاط الزراعي والصناعة الاستخراجية، ومن جهة أخرى تميز بالتبعية للاقتصاد الفرنسي، هذا الوضع ألزم الجزائر لمواجهة هذه التحديات مهما كانت تعقيداتها، وبالتالي اعتبر الميثاق الوطني أن التخطيط هو الأداة المثلى لتوجيه الاقتصاد والسير به في طريق الديمقراطية، وأنه وسيلة فعالة للتوزيع العادل لثمار التنمية وتكليفها. وعليه فقد أنشأت الجزائر عدة أجهزة مكلفة بعملية التخطيط. وسيتم التطرق الى هذه الأجهزة كالتالي:<sup>2</sup>

#### الفرع الأول خلال الفترة (1962-1980):

شهدت هذه الفترة انشاء المجلس الوطني للتخطيط ومديرية الدراسات الاقتصادية والتخطيط بالإضافة إلى كتابة الدولة للتخطيط.

##### 1. المجلس الوطني للتخطيط:

بتاريخ 25 أوت 1962 قامت الجزائر بإنشاء المجلس الوطني للتخطيط من أجل مراقبة تنفيذ المخططات المستقبلية وبرامج التنمية الاقتصادية، بحيث يضم ممثلين عن القطاع العام وممثلين عن القطاع الخاص والأجهزة الوطنية، وقد كلف برسم مشاريع المخططات والبرامج.

##### 2. مديرية الدراسات الاقتصادية والتخطيط:

تم انشاء مديرية الدراسات الاقتصادية والتخطيط بتاريخ 25 أوت 1962 لدى محافظة الشؤون الاقتصادية، وقد كلفت برسم وتوجيه وربط أشغال مؤسسات التخطيط وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما أنها تقوم بمتابعة ومراقبة تنفيذ المخططات والبرامج، وكذا القيام بكل الأشغال والدراسات والتحقيقات الضرورية لتحضير المخططات والبرامج وتنفيذها.

##### 3. كتابة الدولة للتخطيط:

تم انشاء كتابة الدولة للتخطيط بناء على المخطط الرباعي 1970-1973، وقد كلفت بإعداد مشاريع مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على أساس الاختيارات والتوجيهات الكبرى المقررة من جانب المحافل العليا للوطن، كما أنها تقوم بتوجيه المعلومات الدورية المتعلقة بأفاق التنمية الاقتصادية الوطنية المتممة تبعا للدراسات المنجزة حول الطاقات الكامنة في البلاد والإمكانات التي يفتحها تقدم العلوم والتقنيات.

#### الفرع الثاني خلال الفترة (1980-2003):

شهدت هذه الفترة انشاء وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية، احداث المجلس الوطني للتخطيط وكذا صدور القانون رقم 88-02 المتعلق بالتخطيط، وصولا إلى الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط.<sup>3</sup>

1 شويح بن عثمان، "دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية-دراسة حالة البلدية" (مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2010/2011)، ص.81.

2 عطالله خالد، السياسة العامة في الجزائر بين التخطيط والتنفيذ الجزائر أنموذجاً، ط1 (عمان: دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، 2017)، ص.128.

3 نفس المرجع، ص.131.

### 1. وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية:

تم انشاء وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية بموجب المرسوم رقم 81-262 المؤرخ في 26 سبتمبر 1981، حيث يكلف وزير التخطيط والتهيئة العمرانية بتنظيم الأشغال الخاصة بإعداد المخططات الوطنية للتنمية وضمن تماسكها، وتنسيق الأعمال الرامية الى تحقيق الأهداف المقررة ومتابعة تنفيذ المخططات الوطنية للتنمية والمشاريع ذات الإجراءات التصحيحية الضرورية، ومراقبتها وتقييمها وتقديم عرض عنها للحكومة، كما يكلف بوضع نظام للتخطيط يعتمد على أسلوب علمي شامل ومتناسق ووحدي.

### 2. المجلس الوطني للتخطيط:

تم انشاء المجلس الوطني للتخطيط بموجب المرسوم رقم 87-266 المؤرخ في 08 ديسمبر 1987، حيث يهدف الى القيام بمهام التخطيط وبالتالي فهو يقترح على الحكومة الاختيارات والقرارات التي تتعلق بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية المتوسطة والقصيرة الأمد. ويتكون المجلس الوطني للتخطيط من وزير الداخلية، وزير المالية، الوزير المكلف بالعمل، الوزير المكلف بالتجارة، أما الكتابة التقنية في المجلس فيتولاها مندوب للتخطيط يكلف بمرسوم.

### 3. الوزارة المنتدبة للتخطيط:

بناء على المرسوم التنفيذي رقم 96-257 المؤرخ في 29 يوليو 1996 فان الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط يقترح في إطار السياسة العامة للحكومة وبرنامج عملها، عناصر السياسة الوطنية في مجال التخطيط، ويتولى تنسيق اعداد الاستراتيجيات والسياسات الشاملة للتنمية على الأمد البعيد، كما يبادر بأعمال رسم استراتيجيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على الأمد المتوسط وتنسيقها في اطار من التشاور، كما أنه يقوم بإعداد مشروع التقرير التقني عن التنمية الاقتصادية والاجتماعية على الأمد المتوسط المرافق لقانون المشروع التوجيهي الذي يمثل الاطار المرجعي لقوانين البرمجة القطاعية وعقود البرامج.

### المطلب الثاني: تطور منظومة التخطيط في الجزائر خلال الفترة (2003-2012)

لقد عرفت هذه الفترة الاهتمام بالاستشراف، حيث أنشأت لدى رئيس الحكومة محافظة عامة للتخطيط والاستشراف سنة 2003، وأنشأت وزارة الاستشراف والاحصائيات سنة 2010 والتي تحولت فيما بعد إلى كتابة الدولة لدى رئيس الحكومة مكلفة بالاستشراف والاحصائيات.<sup>1</sup>

#### أولا المحافظة العامة للتخطيط والاستشراف:

تم انشاء المحافظة العامة للتخطيط والاستشراف لدى رئيس الحكومة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03-84 المؤرخ في 01 مارس 2003، وفي 02 أكتوبر 2006 وضعت المحافظة العامة للتخطيط تحت وصاية الوزير المكلف بالمالية وتمتع بالاستقلالية المالية، وبموجب المرسوم رقم 06-346 يتضمن انشاء المحافظة العامة للتخطيط والاستشراف والذي ألغى أحكام المرسوم الرئاسي رقم 03-84. وبموجب المرسوم رقم 06-346 تكلف المحافظة بمساعدة الحكومة في اختيار استراتيجيتها واعدادها في ميادين التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفي مجال المحيط، كما تكلف بمتابعة التطور الاجتماعي والاقتصادي وتحليله وتقديره وبلاستشراف. وبالنسبة لتنظيمها فانه يدير المحافظة محافظ عام، يساعده مدير مركزي يكلف بتنشيط الأعمال وتنسيقها، يساعد المدير المركزي مدير للدراسات يكلف بالعلاقات مع المجلس الوطني للإحصاء وبتطوير الاحصائيات وبالتنظيم الداخلي للإعلام الآلي. وفي جوان 2009 أصبح يساعد المحافظ العام أمين مكلف بتنشيط أعمال المحافظة وتنسيقها ويساعده ثلاث مدراء للدراسات.

1 عطائه خالد، المرجع السابق، ص. 135.

ثانيا وزارة الاستشراف والاحصائيات:

تم انشاء وزارة الاستشراف والاحصائيات بموجب المرسومين التنفيذي رقم 10-282 ورقم 10-283 المؤرخان في 14 نوفمبر 2010، وتعتبر وزارة الاستشراف والاحصائيات الوزارة المسؤولة عن التخطيط المشترك بين القطاعات والمؤسسات في الجزائر، وتطوير سياسات التنمية الشاملة بمشاركة جميع المؤسسات الجزائرية ذات الصلة، وتنسيق التخطيط في وزارات معينة من أجل ضمان التنسيق المنظم والمشارك بين الوزارات والمؤسسات في الجزائر.<sup>1</sup>

**المطلب الثالث: مخططات التنمية المحلية في الجزائر**

لقد عرفت مخططات التنمية المحلية في الجزائر تطورات عديدة، حيث كان الهدف الأساسي منها هو إيجاد برامج تنموية ناجحة للقضاء على التدهور الاقتصادي والاجتماعي الموروث عن الاستعمار الفرنسي وخوض معركة البناء والتشييد بكل الوسائل والامكانيات المتاحة كبرامج التجهيز المحلي (E.L.P)، وبرنامج نفقات التجهيز الريفي (D.E.L)، وبرنامج التشغيل الكامل وبرامج التنمية الصناعية. وقد عرفت مرحلة التخطيط التي سبقت سنة 1970 العديد من المشكلات المالية والإدارية والتي كان مصدرها الأساسي هو المركزية الشديدة للتخطيط، بالإضافة الى تعدد هذه المخططات وصعوبة ادراجها ضمن المخطط الوطني، مما أفرز غياب منهجية موحدة للعمل، والتي يمكن من خلالها تقييم هذه البرامج وتحديد آجال محددة لإنجازها. ونظرا لتذبذب وتيرة سير هذه المخططات وتأخر إنجازها فقد لجأت السلطات الجزائرية الى العمل على توحيدها قانونيا، من خلال المخطط البلدي للتنمية ومخطط التحديث الحضري، من خلال المرسوم رقم 136/73 المؤرخ في 09/08/1973 بشروط تسيير وانجاز المخططات البلدية للتنمية. فقد حدد هذا المرسوم شروط التسيير المتمثلة في الاعتمادات المالية لفائدة الوالي الذي يعتبر الأمر بالصرف وشروط وطرق الإنجاز المتمثلة في الاستغلال المباشر أو عن طريق المنافسة بدعوة المؤسسات العمومية. مما جعل اعانات الدولة المالية مشروطة ومركزية، حيث يقتصر دور الجماعات المحلية في اقتراح المشروعات التي يجب أن تتماشى مع أولويات المخطط الوطني للتنمية.<sup>2</sup>

لقد اعتمدت الجزائر في سياستها التنموية على البرامج التالية:<sup>3</sup>

- ✓ التخطيط المركزي في صورة برامج متركزة Plans Sectoriels Concentrées
- ✓ التخطيط الإقليمي في شكل برامج قطاعية غير متركزة Plans Sectoriels Développées
- ✓ المخططات البلدية للتنمية Plans Communal De Développement

**الفرع الأول المخططات الوطنية التنموية:**

وتتمثل أهم المخططات الوطنية للتنمية التي عرفتها الجزائر بعد الاستقلال في الآتي:<sup>4</sup>

1. **المخطط الثلاثي (1967/1969):** وقد كان الهدف منه احداث تصنيع حقيقي يمكن من مضاعفة مناصب الشغل وكذا التمكين من إيجاد فلاحه مهيكلة قادرة على تلبية حاجات السكان الذين يزداد عددهم بشكل كبير.

1 عطالله خالد، المرجع السابق، ص. 139.

2 محمد خشمون، "مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية (دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة)" (أطروحة دكتوراه علوم، تخصص علم اجتماع التنمية، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة منتوري قسنطينة، 2010/2011)، ص. 205.

3 شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص. 81.

4 محمد خشمون، "مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية (دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة)"، المرجع السابق، ص. 205.

2. **المخطط الرباعي الأول (1973/1970) والثاني (1977/1974):** فمن خلال هذين المخططين يتم وضع الأسس المادية الأولى للانطلاق الاقتصادي، وكانا يهدفان الى تدعيم الاستقلال المالي للبلاد وتحقيق التكامل في مجهوداتها التنموية. وقد تميزت هذه الفترة بظهور مشكلات ديموغرافية وإنجاز مشروعات ضخمة واسترجاع الثروات الوطنية وتأميم المحروقات، في حين كان الاهتمام بالتهيئة العمرانية ضعيفا.

3. **المخطط الخماسي الأول (1984/1980):** والذي حاول تكريس الانطلاق الفعلي لعملية إعادة تنظيم جذري للاقتصاد الوطني، من خلال إعادة هيكلة المؤسسات الوطنية والتحصير لمرحلة ما بعد البترول. ومن أهدافه:<sup>1</sup>

- إشباع الحاجيات الأساسية للمواطنين من خلال القضاء على النقص الفادح في المواد الاستهلاكية.
- تطوير وتشجيع مشاريع السكن الاجتماعي.
- تحسين خدمات الصحة والنقل والتعليم.
- القضاء على التفاوت في توزيع الدخول بين فئات المجتمع.

4. **المخطط الخماسي الثاني (1989/1985):** إن هذا المخطط كان يشكل امتدادا للمخطط الخماسي الأول، وقد اهتم هذا المخطط بالنمو الديمغرافي وتلبية حاجات السكان في ظل هذا النمو المتزايد، كما اهتم بالميادين المالية والتهيئة العمرانية والقطاع الخاص. إن المخطط الخماسي الثاني كان المخطط الأخير في سلسلة المخططات المتتالية، فقد وجهت عدة انتقادات إلى سياسة التصنيع الثقيل في الجزائر وحتى الى طبيعة النظام السياسي السائد آنذاك. وقد نجم عن ذلك تغيير الدستور سنة 1989، وتغيير الوجهة الاقتصادية للجزائر من الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الحر.

ومن أهداف المخطط الخماسي الثاني (1989/1985) تحقيق ما يلي:<sup>2</sup>

- تغطية الحاجيات الأساسية للمواطنين بالاعتماد على الإنتاج الوطني.
  - تعبئة القدرات والإمكانات الوطنية خارج قطاع المحروقات.
  - محاولة التحكم في التوازن المالي داخليا وخارجيا.
  - دعم اللامركزية الإقليمية لتحسين التخطيط المحلي.
  - الاهتمام بقطاع الفلاحة والري.
  - احترام آجال وتكاليف الإنجاز.
- لقد مثلت الأهداف السابقة شعور المسؤول الجزائري بخطورة الأوضاع الاقتصادية والمالية للجزائر، وتقلص الموارد المالية الناتجة عن تصدير البترول والغاز.

### الفرع الثاني المخططات الاستثمارية التنموية:

وقد شرعت الجزائر منذ 2001 في وضع مخططات استثمارية تنموية في ظل الوفرة المالية، جراء التحسن المستمر نسبيا في أسعار النفط، حيث تهدف مجملها الى إنعاش الاقتصاد الوطني وإعادة وتيرة التنمية والنمو الاقتصادي الى المعدلات المقبولة، وذلك من أجل إيجاد حلول مرضية للمشكلات الاقتصادية والاجتماعية الحادة التي عرفتها الجزائر منذ انهيار أسعار النفط وكذا اختلال التوازنات الاقتصادية العامة للبلاد.<sup>3</sup>

1 علي بقرشيش، " إشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الراشد في البلدان النامية مع الإشارة إلى حالة الجزائر"، (أطروحة دكتوراه علوم في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة الجزائر 3، 2013/2012)، ص. 189.

2 نفس المرجع، ص. 190.

3 عطالله خالد، المرجع السابق، ص. 165.

وبالنسبة للمخططات التنموية التي عرفتها الجزائر بعد انفتاحها الاقتصادي النسبي فهي تتمثل فيما يلي:

1. البرامج القطاعية: والتي تنقسم إلى قسمين أساسيين هما:<sup>1</sup>

أ- البرامج القطاعية المركزية: هي عبارة عن مشروعات كبرى ذات بعد وطني أو جهوي، هدفها تهيئة الإقليم وتحتوي على المستوى المحلي على أبعاد جغرافية، من شأنها أن تشكل محاور للتنشغيل، وتسجل هذه المشروعات بعنوان الوزارات والهيئات المختصة.

ب- البرامج القطاعية غير الممركزة: إن الهدف الأساسي من هذه البرامج هو يتمثل في تحقيق التوازنات الجهوية وتسجيل هذه البرامج برمز الوالي، والذي يعتبر الأمر بالصرف الوحيد.

ت- برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي: يمثل برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي برنامج الاستثمارات العمومية الذي طرخته السلطات العمومية للفترة (2004/2001)، حيث يهدف هذا البرنامج إلى تفعيل الأنشطة الإنتاجية الفلاحية وتدعيم الخدمات العمومية في مجالات النقل، البنية التحتية، الري، التنمية المحلية، تحسين معيشة السكان وتطوير الموارد البشرية. وقد رصدت السلطات العمومية مبلغ 525 مليار دينار جزائري لهذا البرنامج تم توزيعها بالشكل التالي:<sup>2</sup>

الجدول رقم (13): التوزيع السنوي للمبالغ المالية المخصصة لبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي

السنوات	المبالغ المالية (مليار دج)	نسبة المبالغ %
2001	205.4	39.12
2002	185.9	35.41
2003	113.2	21.56
2004	20.5	3.90
المجموع	525	100

المصدر: فوزية خلوط، "برامج التنمية بين الأهداف المنشودة والنتائج المحدودة" في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد التاسع والعشرون (فيفري 2013)، ص. 99.

وتطبيقا لبرنامج الحكومة فإن برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي يدفع بالأنشطة الاقتصادية عبر كل التراب الوطني وعلى وجه الخصوص في المناطق الأكثر حرمانا، كما ترمي تلك الأنشطة إلى خلق مناصب شغل وتحسين القدرة الشرائية. فهي تندرج في إطار مكافحة الفقر وسياسة التهيئة العمرانية الرامية إلى التقليل من عدم التوازن الداخلي وما بين الجهوي.<sup>3</sup>

1 محمد خشمون، "مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية (دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة)"، المرجع السابق، ص. 206.

2 فوزية خلوط، "برامج التنمية بين الأهداف المنشودة والنتائج المحدودة" في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد التاسع والعشرون (فيفري 2013)، ص. 98.

3 مجموعة من الباحثين، التحولات السياسية واشكالية التنمية، المرجع السابق، ص. 266.

ومن بين أهم الأولويات التي ركز عليها برنامج الإنعاش الاقتصادي نذكر ما يلي:<sup>1</sup>

- استعادة السلم المدني بإقامة دولة القانون التي تعتمد على العدل وتطهير الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، من خلال التوجه إلى المستقبل وعدم النظر إلى مخلفات الماضي.

- وضع حد للبيروقراطية التي شلت الحياة الاقتصادية خاصة ضعف الاستثمار الوطني والأجنبي، وتحديث مصالح الخدمات المشتركة كالإدارة والجمارك وحماية أملاك الدولة، وجعلها تتأقلم مع المحيط الوطني والدولي الجدي، بالإضافة إلى تنشيط الدبلوماسية الجزائرية لشرح فرص الاستثمار في الجزائر وتشجيع سياسة التضامن الوطني.

- إعادة النظر في المنظومة التربوية وجعلها تتماشى مع المتغيرات الجديدة ومنسجمة مع أهداف التنمية.

- إعادة الهيكلة الصناعية وهيكله القطاع العام بما يتماشى والنظرة الجديدة للاقتصاد الوطني.

- إعادة النظر في النظام المالي وتشجيع الادخار.

- إعادة هيكلة القطاع الفلاحي.

- تفعيل سياسة التضامن الوطني.

**ث. البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي للفترة (2009/2005):** إن البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي هو برنامج الاستثمارات العمومية الذي طرحته السلطات العمومية يوم 07 أبريل 2005، ويعد كتملة لمسار إعادة بناء الاقتصاد الوطني، وقد خصص لهذا البرنامج مبلغ أولي قدر ب 4202.7 مليار دج أي ما يقارب 55 مليار دولار، وزعت على الأبواب التالية: ، برنامج تحسين ظروف معيشة السكان والتي خصص لها نسبة 45% من المبلغ الإجمالي للبرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي، برنامج تطوير المنشآت الأساسية (قطاع النقل، الأشغال العمومية، الماء والسدود والتحويلات، تهيئة الإقليم)، والتي خصص لها نسبة 40.5% من المبلغ الإجمالي للبرنامج، برنامج دعم التنمية الاقتصادية والتي خصص لها نسبة 08% من المبلغ الإجمالي للبرنامج، حيث تم التركيز على قطاع الفلاحة والتنمية الريفية، تطوير الخدمة العمومية وتحديثها والتي خصص لها نسبة 04.8% من المبلغ الإجمالي للبرنامج موزعة على العدالة، الداخلية، المالية، التجارة، البريد والتكنولوجيا الجديدة للإعلام والاتصال، قطاعات الدولة الأخرى، برنامج التكنولوجيات الجديدة للاتصال والذي خصص له نسبة 01.1% من المبلغ الإجمالي للبرنامج.<sup>2</sup>

وتعتبر سنة 2006 سنة مميزة في انطلاق مجمل ورشات برنامج دعم النمو للفترة (2009-2005)، بحيث أن 90% من المشاريع التي تم تسجيلها في البرنامج الخاص بالهضاب العليا انطلقت فعليا في هذه السنة، كما كان هناك نشاط سريع في عمليات إعادة تأهيل شبكة الطرق الوطنية والمنشآت القاعدية الهامة، إذ شكل مشروع الطريق السيار شرق-غرب Autoroute Est-Ouest مركز اهتمامات السلطات العمومية في الجزائر في مجال المنشآت القاعدية، إذ يمتد هذا الطريق على طول 1216 كلم، وخصص له غلاف مالي أكثر من 560 مليار دينار. كما قد تم تخصيص 600 مليار دينار لصيانة الطرق، وقد سمح برنامج دعم النمو بالتسريع في العديد من المشاريع التي كانت متوقفة منذ وقت طويل كأشغال ميترو الجزائر، وقد استفاد قطاع الصحة العمومية من غلاف مالي قدره 244 مليار دينار من أجل إنجاز أكثر من 800 منشأة صحية.<sup>3</sup>

1 علي بقتيش المرجع السابق، ص. 196.

2 عطاء الله خالد، المرجع السابق، ص. 172.

3 مصيطفى عبد الطيف وبين سانية عبد الرحمان، "دور الدولة في النشاط الاقتصادي من خلال تجربة التنمية الاقتصادية في الجزائر من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق" (ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول: مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجتمع المعلومات-دراسة حالة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المنعقد يومي 05 و06 ماي 2009)، ص. 19.

ج. البرنامج التكميلي لتنمية مناطق الجنوب (2009/2006): تم اعداد البرنامج التكميلي لتنمية مناطق الجنوب من قبل الحكومة وفقا للتعليمات التي أصدرها رئيس الجمهورية أثناء زيارته الى كل من ورقلة والأغواط في شهر سبتمبر سنة 2005، ويهدف هذا البرنامج الى تحسين ظروف معيشة سكان المنطقة من جهة ومن جهة أخرى الى ترقية أسباب تنمية اقتصادية مستدامة في هذه المناطق، وقد تم إقرار هذا البرنامج في اجتماع مجلس الوزراء يوم السبت 2006/01/14 برئاسة رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة، كما قد خصص له مبلغ مالي يفوق 250 مليار دج. بالإضافة الى مشروع نقل الماء الشروب على مسافة تزيد عن 700 كلم من المياه الجوفية الوفيرة الموجودة في منطقة عين صالح نحو مدينة تمنراست وناحيتها، وكذا مشروع انجاز مدينة حاسي مسعود الجديدة في إطار تجنيب هذا الحقل البترولي المخاطر الكبرى. ويتضمن البرنامج التكميلي لتنمية مناطق الجنوب ثلاثة قطاعات رئيسية وهي: قطاع تحسين ظروف حياة السكان، وقطاع يتضمن برنامج إضافي للتنمية الاقتصادية، وقطاع تحسين وسائل الإدارة.<sup>1</sup>

د. البرنامج التكميلي لتنمية مناطق الهضاب العليا (2009/2006): ان البرنامج التكميلي لتنمية ولايات الهضاب العليا شأنه شأن البرنامج المقرر لولايات الجنوب، يأخذ في الحسبان الخصوصيات الجغرافية لهذين القطرين ويأتي ليعزز المساواة من حيث التنمية لصالح السكان المحليين، وقد أعلن رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة عن هذا البرنامج في سبتمبر 2005، بمخصص اجمالي قدره 620 مليار دج، تم توزيعها كالاتي: 288.5 مليار دج لتحسين ظروف معيشة السكان، 233 مليار دج لترقية التنمية الاقتصادية، 18 مليار دج لتعزيز مصالح الدولة من بينها 11.3 مليار دج لقطاع العدالة، 36.8 مليار دج للمشاريع البلدية للتنمية، و 29 مليار دج لانطلاق ورشة انجاز مدينة بوغزول الجديدة.<sup>2</sup>

ه. برنامج التنمية الخماسي (2014/2010): جاء هذا البرنامج عقب مجموعة من البرامج التي تبنتها الجزائر منذ 10 سنوات، وقد استلزم من النفقات 21421 مليار دج أي ما يعادل 286 مليار دولار، ويشمل هذا البرنامج شقين أساسيين هما:<sup>3</sup>

✓ استكمال المشاريع الكبرى الجاري إنجازها على الخصوص في قطاع السكة الحديدية والطرق والمياه بمبلغ 9700 مليار دج أي ما يعادل 130 مليار دولار.

✓ إطلاق مشاريع جديدة بمبلغ 11534 مليار دج أي ما يعادل 156 مليار دولار.

وحسب ما جاء في ملحق بيان السياسة العامة 2010، فإن هذا البرنامج يتوافق مع الالتزام الذي قطعه رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة على نفسه أمام الشعب من أجل برنامج جديد بمبلغ 150 مليار دولار بالإضافة الى 130 مليار دولار تكملة للمشاريع السابقة، أما ما يمكن استنتاجه من هذا البرنامج هو مواصلته للجهود المبذولة في سبيل إرساء قواعد توطيد النمو من خلال دفع وترقية قطاع الاشغال العمومية، وكذا دعم كل ما يخص التنمية البشرية فقد استفاد هذا القطاع من حوالي 40% من إجمالي البرنامج الخماسي.<sup>4</sup>

وقد انعقد المجلس الحكومي في جانفي 2015 والذي خصص للتنمية المحلية في ولايات الجنوب والهضاب العليا تحت رئاسة رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة بالجزائر، ومن أهم جاء فيه أنه

1 عطالله خالد، المرجع السابق، ص. 178.

2 نفس المرجع، ص. 181.

3 فوزية خلوط، المرجع السابق، ص. 111.

4 عطالله خالد، المرجع السابق، ص. 184.

في إطار تجسيد الأهداف المسطرة ضمن البرنامج الخماسي (2015-2019) عبر ولايات الجنوب والهضاب العليا فإنه تم تسجيل الإجراءات التالية:<sup>1</sup>

- تحسين ظروف الدراسة لاسيما من خلال تحسين تكوين المعلمين على المستوى المحلي.
- تعزيز التغطية في مجال الصحة العمومية.
- تكثيف الاستجابة لطلبات السكن من خلال دعم البناء الذاتي للسكنات الاجتماعية والريفية.
- تحسين ظروف معيشة السكان.
- إنجاز برامج تنمية بلدية هامة.
- توسيع شبكات الطرقات والطرق السريعة والسكك الحديدية.
- ستستفيد ولايات الجنوب والهضاب العليا من الدعم لفائدة تنمية قدراتها الاقتصادية وتنويعها وزيادة عروض التشغيل على المستوى المحلي.
- تعزيز قدرات التكوين المهني وتكييفها مع مقتضيات الاقتصاد المحلي لاسيما في قطاعات المحروقات والمناجم والسياحة.
- في المجال الفلاحي سيتم استصلاح مليون هكتار عبر ولايات الجنوب والهضاب العليا وتعزيز الري مع إعطاء أهمية خاصة لترقية المستثمرات الفلاحية لصالح الشباب.
- إنجاز عدد معتبر من المناطق الصناعية وعصرنة الوحدات الصناعية العمومية وبناء محطات لتكرير المحروقات والتحضير لاستغلال حقول الحديد بغار جبيلات وتكثيف استغلال المحاجر.

**و. المخطط البلدي للتنمية (P.C.D):** يعتبر المخطط البلدي للتنمية من أكثر البرامج استعمالا منذ سنة 1974، أي بعد صدور المرسوم رقم 1973، المتعلق بشروط تسيير وإنجاز المخططات البلدية للتنمية 02/136/73 المؤرخ في 09 أوت 1973، إذ يعتبر هذا البرنامج من الاختصاصات المباشرة للمجلس الشعبي البلدي من حيث الاختيار وملائمة المشاريع المقترحة وموقعها وأثرها المباشر على الجماعات المحلية والسعي التساهمي مع المواطنين.<sup>2</sup>

فالمخطط البلدي للتنمية عبارة عن برنامج عمل تقرره السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني ويتم إنجازه على مراحل، حيث تكلف كل بلدية بإعداد واعتماد مشاريعها التنموية وترفعها للولاية، وتسعى المخططات البلدية للتنمية لتكريس لامركزية التخطيط على المستوى المحلي وإشراك البلدية في اتخاذ القرار من خلال إعطاء حق للمجالس المحلية في اقتراح المشاريع، وكذا العمل على تطوير المبادرات المحلية والبحث عن حلول لمشاكل الجماعات المحلية دون اللجوء الى الوصاية ومحو الاختلالات الجهوية بين البلديات. ومن جهة أخرى تسعى هذه المخططات لتحسين الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين، لأنها تمس جوانب متعلقة بالحياة اليومية للمواطنين، كما أنها تشجع على تطوير التضامن والتعاون المحلي من خلال إمكانية الشراكة بين البلديات، بالإضافة إلى أنها تعتبر أداة لدعم التنمية الوطنية الشاملة.<sup>3</sup>

**ه. المخطط الولائي للتنمية:** يعد هذا المخطط أداة للتعبير عن اللامركزية وللتخطيط المحلي، وهو الكفيل بإعداد مشاريع تنموية متناسقة ومكيفة مع الشروط والإمكانات المحلية، ويتم ذلك عن طريق هياكل التخطيط والتهيئة العمرانية غير الممركزة على مستوى الولاية في إطار المجلس التنفيذي للولاية، ويعمل

<sup>1</sup> كربوش أحمد ومحمد تشعبت، "واقع التنمية المحلية بالجنوب الجزائري قراءة في البرامج الحكومية فترة 2010-2015" (ورقة مقدمة في اليوم الدراسي حول: إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين المشاريع، الإنجاز والتمويل"، جامعة غرداية يوم الخميس 30 أبريل 2015)، ص. 07.

<sup>2</sup> فريدة كافي وزكية أكلي، "التنمية المحلية في الجزائر قراءة للنهوض بالمقومات وتجاوز العوائق"، في مجلة اقتصاديات المال والأعمال، مارس 2017، ص. 102.

<sup>3</sup> انزارن عادل، المرجع السابق، ص. 55.

المخطط الولائي على تحديد الأهداف العامة للتنمية المحلية على مستوى الولاية وتحديد آليات ومصادر تمويلها.<sup>1</sup>

### المبحث الثاني: علاقة التخطيط الاستراتيجي بالتنمية المحلية في الجزائر

إن عملية التنمية المحلية يتم تجسيدها من منطلق قاعدي إذ تمنح الأولوية لاحتياجات المجتمع المحلي، كما أنها تتأسس على مجموعة من المرتكزات التي تساهم في بلورتها ونجاح عملية بناءها.

#### المطلب الأول: أسس سياسات التنمية المحلية في الجزائر

لقد بدأ الشعور بأهمية التنمية المحلية والدور الذي تؤديه برامجها للتكفل بالاحتياجات المحلية الخاصة بكل بلدية مع بداية تطبيق المخطط الثلاثي الأول (1967/1969)، كما تم بجانبه إقرار 08 برامج خاصة من أجل استدرارك النقائص التي تضمنها، وقد وجهت هذه البرامج الى 08 ولايات شمالية، ثم تطورت الى 18 برنامج بعد التقسيم الإداري لسنة 1974، والذي رفع عدد الولايات من 15 إلى 31 ولاية. وعند وضع المخطط الرباعي الأول (1970-1974) تنازلت الوزارات عن تسيير البرامج الخاصة لصالح الولايات، أما في ظل المخطط الرباعي الثاني (1974-1977) تعمق التوجه نحو العمل المحلي أكثر حيث تم إقرار نوع جديد من البرامج الاستثمارية الأكثر محلية وإقليمية وذات طابع لامركزي تعرف بإسم المخططات البلدية للتنمية إلى جانب البرامج القطاعية غير المركزة PSD والتي ساهمت بشكل كبير في تلبية الاحتياجات المحلية للسكان وتحقيق نوع من التوازن الجهوي والإقليمي.<sup>2</sup>

أي أن ظهور الاعتراف الرسمي بالتنمية المحلية في الجزائر كوسيلة للتقدم كان مع انطلاق العديد من السياسات بما في ذلك برامج التنمية البلدية (PCD) والبرامج القطاعية اللامركزية (PSD) والبرامج الخاصة بمناطق الجنوب وبرامج دعم النمو (PSRE).<sup>3</sup>

وتتمحور هذه البرامج حول عدد من الإجراءات الموجهة لدعم النشاطات المنتجة وتدعيم الخدمات العمومية والمنشآت القاعدية وتحقيق التنمية المحلية والبشرية، ومن ثم توفير الفضاء الاقتصادي الملئم لتدعيم القدرات الوطنية للإنتاج وحشد الادخار الوطني، وبالتالي فإن هذه البرامج جاءت لدعم الإنعاش ومن ثم النمو.<sup>4</sup>

فبالنسبة لبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (PSRE) فقد غطى الفترة (2000-2004) وخصص له غلاف مالي قدره 525 مليار دينار، وأكد هذا البرنامج إرادة الدولة في تحسين البنية التحتية الضرورية لتحسين بيئة الاستثمار ويظهر ذلك من خلال المبالغ الهامة المستثمرة في إنجاز العديد من الهياكل القاعدية في مختلف قطاعات البناء والأشغال العمومية والري والنقل، وتتمثل أهم المحاور الأساسية لهذا البرنامج ما يلي:<sup>5</sup>

- تحسين شروط الحياة.
- الهياكل القاعدية.
- الأنشطة الإنتاجية.

<sup>1</sup> انزارن عادل، المرجع السابق، ص. 54.

<sup>2</sup> شويح بن عثمان، "دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية-دراسة حالة البلدية" (مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2010/2011)، ص. 80.

<sup>3</sup> Nait Merzoug et Kouadria Nouredine, Amara Fatah, "Gouvernance urbaine et développement local en Algérie. Quels enjeux pour les métropoles régionales ? Cas d'Annaba", *revue des sciences humaines*, université mohamed kheider biskra, No24 (mars 2012), p. 09.

<sup>4</sup> مصيطفى عبد اللطيف وبن سانية عبد الرحمان، المرجع السابق، ص. 18.

<sup>5</sup> نفس المرجع، ص. 19.

- حماية المحيط.
  - الموارد البشرية والحماية الاجتماعية.
  - الهياكل القاعدية الإدارية.
- وعليه فإنه من أجل تحقيق البرامج التنموية والأهداف المنشودة بكفاءة وفعالية وشمولية وتوازن وتكامل، فإن سياسة التنمية المحلية في الجزائر تقوم على الأسس التالية:<sup>1</sup>
- 1. تدخل الدولة:** لقد تم إعطاء الدور القيادي للدولة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وطنيا ومحليا باعتبارها ممثلة للمجتمع والمعبرة عن إرادة المواطنين، وتعمل على تحقيق طموحاتهم في التقدم الاقتصادي والاجتماعي، وهناك عدة اعتبارات بسببها تم اختيار هذا المبدأ ومنها:
- أن الدولة هي الأكثر قدرة على تحقيق أهداف التنمية لما تملكه من إمكانيات مادية وبشرية وتنظيمية ومالية.
  - أن الدولة هي القوة السياسية الوحيدة القادرة على مواجهة الاحتكار المحلي والاجنبي. كما أن لها المقدره والاحاطة الكاملة بمختلف العوامل والمتغيرات الإقليمية والعالمية التي تؤثر على الأهداف والبرامج.
  - العمل على حماية الاقتصاد الوطني من المنافسة الأجنبية وتوجيهه نحو خدمة الأهداف الاستراتيجية للمجتمع، كما أن الدولة تؤدي دور تحفيزي لتوجيه النشاط الاقتصادي الوجهة الأكثر احتياجا في المجتمع عن طريق تقديم الحوافز المتعددة.
  - أن الدولة تمثل السلطة القانونية والتنفيذية المؤهلة والقادرة على اجراء التغييرات الاجتماعية الضرورية لدعم التنمية.
- 2. المشاركة الشعبية:** نظرا للظروف المأساوية التي عاشها الشعب الجزائري في ظل الاحتلال الفرنسي، فإنه أصبح يتطلع الى عالم تسوده العدالة والمساواة للاستفادة من ثمار التنمية، ويتحقق ذلك من خلال مشاركته الفعالة والفعالية في اعداد وتنفيذ ومراقبة وتوجيه برامجها وخططها، مما أدى الى إقرار أساليب وأنظمة تسيير جماعية، كانت بدايتها بالتسيير الذاتي في القطاع الزراعي ونظام الثورة الزراعية والتسيير الاشتراكي للمؤسسات، وكذا صدور المراسيم المنظمة للإدارة المحلية وتشكيلها عن طريق الانتخاب الكلي والمباشر، و بصدر دستور 1989م تم إقرار التعددية الحزبية والسماح بإنشاء الجمعيات المدنية وفسح المجال أمامها للمساهمة في خدمة المجتمع ومراقبة تنفيذ المشاريع وتوفير أطر المشاركة عبر جمعيات الأحياء ومجالس المدينة.
- 3. التخطيط:** يعد التخطيط منهجا عمليا وأداة فعالة وحيادية يمكن تطبيقه على المستوى الوطني والمحلي مهما كانت طبيعة النظام الاقتصادي والسياسي المعتمد، فهو عملية تغيير اجتماعي وتوجيه واستثمار طاقات المجتمع وموارده عن طريق مجموعة من القرارات الرشيدة، والتي يشترك في اتخاذها الخبراء وأفراد الشعب وقادتهم السياسيين، لتحقيق وضع اجتماعي أفضل للمجتمع على كافة مستوياته كنسق في فترة زمنية في ضوء الأيديولوجية والحقائق العالمية والقيم التي يمكن استخدامها وتوظيفها في احداث التغيير المطلوب، وقد اختارت الجزائر التخطيط لبناء وتنفيذ البرامج التنموية وطنيا ومحليا من خلال تطبيق التخطيط المركزي في صورة برامج ممرضة PSC والتخطيط الإقليمي في شكل برامج قطاعية غير ممرضة PSD والمخططات البلدية للتنمية PCD.

<sup>1</sup> فؤاد بن رمضان، المرجع السابق، ص ص. 248. 253.

4. **اللامركزية:** استندت عملية التنمية المحلية في الجزائر سياسة اللامركزية باعتبارها الأسلوب الناجح لتحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة جهويا ومحليا، ويعود اختيار الجزائر لأسلوب اللامركزية في التنظيم والعمل الى الأسباب التالية:<sup>1</sup>

- أ- أن اللامركزية تعطي لعملية تنفيذ البرامج بعدها الاجتماعي المتمثل في الدافعية والانتمائية، كما أنها تحقق التوافق بين الحاجات المحلية وقرارات السياسة المركزية.
- ب- العلاقة القوية والمباشرة بين التنمية المحلية واللامركزية، فهي تعكس بعمق وصدق واقعية مشكلات التخلف وطموحات وأولويات كل إقليم ومجتمع محلي، كما أنها تساهم في تفعيل وتجديد وتحريك الإمكانيات المحلية.
- ت- تخفف العبء عن الإدارة المركزية وتعمق الشعور بالمسؤولية لدى المسؤولين المحليين وافراد الشعب، كما أنها تساهم في تحقيق العدالة في التكاليف والحقوق من خلال توزيع الدخل الوطني وأعباء الجباية.

5. **التوازن الجهوي:** لقد شكلت سياسة التوازن الجهوي محورا رئيسيا في استراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجزائر، حيث اقتنعت السلطات المركزية بأن التقدم الاجتماعي لا يتحقق الا من خلال نمو كافة أجزاء البناء الاجتماعي نموا متوازنا ومتزامنا، عبر التوزيع المتوازن والعاقل للموارد والمرافق الاجتماعية والثقافية والأنشطة الإنتاجية والسكان عبر كامل الإقليم وجهات الدولة، وذلك من أجل تحقيق الأهداف التالية:

- أ- تخفيف التمرکز الصناعي وتنظيم المجالين الريفي والحضري والحفاظ على العفار الزراعي، بالإضافة الى كبح التمرکز السكاني في المناطق الساحلية ذات الكثافة السكانية العالية والمهددة بمخاطر طبيعية كبرى.
- ب- تحقيق استقرار السكان وخاصة في المناطق الداخلية والجنوبية، وعكس تيار الهجرة الداخلية نحوها عبر نشر وتعزيز مختلف المؤسسات الإنتاجية والمرافق الخدمية.
- ت- تشجيع الاستثمار العمومي والخاص المحلي والأجنبي في مختلف جهات الدولة ويتم ذلك عن طريق التشريعات التحفيزية المالية والنقدية ومشاريع البنية التحتية وكذا تطوير قطاع الخدمات.

6. **الترقية الاجتماعية والثقافية للمواطنين:** لقد أعطت الجزائر أولوية قصوى لترقية الانسان الجزائري وتحسين إطار معيشته، وتأهيله من خلال حجم الاستثمارات الضخمة التي وجهتها للتكفل باحتياجاته الأساسية عبر برامج البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية، فهي تسعى بذلك الى بناء الانسان الجزائري المتكامل فكريا وروحيا وبدنيا وتحسين مستواه المادي، بحيث أن التنمية التي يكتب لها النجاح هي التي يشعر فيها الانسان بالعدل وتتكفل باحتياجاته وتحقيق رغباته ببسر، وتغير حالته الاقتصادية والاجتماعية نحو الأفضل والانفتاح والاستفادة بكل ما تجود به المعرفة الإنسانية، وما يحتويه العصر من مستجدات وابتكارات في اطار يسمح بالتطور ويحفظ الشخصية الذاتية للمجتمع.

7. **الاعتماد على الإمكانيات الوطنية والدولية:** يعد الاعتماد على الإمكانيات والجهود الذاتية الركيزة الأساسية لنجاح وتحقيق التنمية، وتسمح لها بالاستمرارية وتضمن لها الاستقرار والاستدامة واستقلالية القرار السياسي والاقتصادي، أما الاعتماد الكلي أو شبه المطلق على المساعدات والإمكانيات الأجنبية فيشكل تهديدا خطيرا لها ويقود حتما الى التبعية وترهن مستقبل الدولة

<sup>1</sup> فؤاد بن رمضان، المرجع السابق، ص ص. 248. 253.

وتجلب الأزمات، وقد عرفت الجزائر أهمية الاعتماد على الإمكانيات الوطنية بالدرجة الأولى، ثم الاستفادة من الموارد والإمكانيات الدولية من خلال القرارات التي اتخذتها السلطات، والمتمثلة في تسديد جميع ديونها وعدم اللجوء الى الاقتراض الأجنبي والعمل على جلب الاستثمارات الأجنبية المنتجة وكذا إبرام اتفاقيات الشراكة التي تتكامل فيها الجهود والإمكانيات الوطنية والأجنبية.

**8. التمويل المحلي للتنمية المحلية:** إن الموارد المالية هي بمثابة المدخلات التي تؤدي من خلال عملية التنمية إلى إحداث مزيدا من التنمية في المجتمعات المحلية، فالإدارة المحلية مرتبطة دائما بالتمويل المحلي، والذي يعبر عن واقع التنمية ومدى نجاحها واستمرارها من خلال الاعتماد على التمويل الذاتي للتنمية المحلية، مما يضمن الاستقلالية للإدارة المحلية في رسمها لبرامج التنمية المحلية.<sup>1</sup>

**9. ضرورة تناسب المشروعات المنفذة مع الحاجات الأساسية في المجتمع:** بحيث أن أساس نجاح المشروعات يتوقف على الاستجابة لرغبات الأهالي التي يعبرون عنها، على اعتبار أن برامج التنمية تقوم على أساس حل للمشكلات التي يعبر عنها المواطنون في مختلف قنوات الاتصال المتوفرة، فالإعلام يلعب دورا هاما في إثارة الوعي بالمشاكل التي يواجهها المجتمع المحلي.

**10. أن تكون التنمية المحلية ضمن خطة التنمية القومية:** بحيث أنه لا يمكن للجماعات المحلية حل مشاكلها في معزل عن الدولة، فهي تعتمد في الكثير من الأمور على ما جاورها من المجتمعات وعلى المنطقة والمحافظات والدولة.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: أهداف سياسات التنمية المحلية في الجزائر

إن التنمية المحلية الناجحة هي التنمية التي تبني وتعد برامجها على أساس التخطيط العلمي الواعي الهادف الى اشباع الاحتياجات الأساسية للسكان وتحسين ظروفهم وإطار معيشتهم، لذلك يجب أن تكون أهدافها بالضرورة ذات أبعاد مختلفة ومن بين هذه الأهداف ما يلي:<sup>3</sup>

1. حشد وتثمين الموارد البشرية والطبيعية والأموال المحلية وترشيد استعمالها.
2. دعم الأنشطة الاقتصادية المنتجة للثروات (صناعة، زراعة، خدمات)، وتشجيع انشاء المقاولات والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الإنتاجية بما فيها تعزيز شبكة الخدمات في الوسط الريفي والحضري بتكاتف وتوحيد الجهود.
3. التخفيف من الفوارق التنموية بين الأقاليم والولايات وداخل الإقليم الواحد، وكذا ترقية الأنشطة الاقتصادية الملائمة لكل إقليم من خلال مراعاة الخصوصية التي تميز كل جهة.
4. وضع سياسة اقتصادية جوارية وتفعيلها لتتوافق معها مختلف الأنشطة القطاعية الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة الى اقام المواطنين في تحديد الاحتياجات واشراكهم في الأعمال المراد القيام بها.
5. تحسين ظروف حياة المواطنين بتطوير مراكز الحياة وترقية نوعية الخدمات الجوارية، وتحسين فاعلية البرامج والأجهزة الاجتماعية لضمان الاستقرار الاجتماعي، وتثبيت السكان وبالأخص في المناطق الريفية.
6. ضمان العدالة في الاستفادة من المرافق والخدمات الأساسية (التطهير، الصرف الصحي، التزود بالماء الشروب، الانارة، الغاز، الكهرباء، المواصلات، الصحة، التربية والتكوين، الرياضة، الترفيه، الثقافة والشؤون الاجتماعية والدينية).

1 إنزارن عادل، المرجع السابق، ص. 40.

2 نفس المرجع، ص. 41.

3 فؤاد بن غضبان، المرجع السابق، ص. 254.

7. محاربة الفقر والاقصاء والفوارق الاجتماعية والتهميش ودعم الفئات الضعيفة والمهمشة وادماجها في المجتمع، وكذا القضاء على البناء غير اللائق عبر توسيع برامج السكن الاجتماعي الموجه للفئات الضعيفة الدخل.
8. التصدي للآفات الاجتماعية مثل (الجريمة والعنف والسرقة والمخدرات... الخ)، والعمل على نشر الفضيلة عبر برامج التوعية والابواب المفتوحة والحملات المنظمة وتنظيم الندوات والمحاضرات التي تغرس القيم النبيلة والتضامن.

### المطلب الثالث: مجالات التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر

إن التخطيط المحلي عبارة عن عملية تعبئة وتنسيق وتوجيه الموارد والطاقات المتاحة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية على مستوى المدينة أو القرية وعلى أساس من الواقع واللامركزية، وتنوع مجالات التخطيط الاستراتيجي المحلي ما بين التخطيط الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وتنمية الموارد البشرية والتخطيط للتنمية السياحية سيتم التطرق إليها بالتفصيل في هذا المطلب من البحث.

### الفرع الأول: التخطيط الاقتصادي المحلي في الجزائر

إن كل مجتمع يتميز بمجموعة فريدة من الظروف والأوضاع المحلية والتي قد تزيد أو تقلل من فرص تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية، إذ تحدد هذه الظروف الميزة النسبية لمنطقة معينة فيما يتعلق بقدرتها على جذب وتوليد والحفاظ على الاستثمارات، كما أن تصميم وتنفيذ استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية يعتمد على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والمالية للمجتمع، ولبناء اقتصاد محلي قوي لا بد على كل مجتمع أن يبذل جهدا تعاونيا لتفهم طبيعة وهيكل الاقتصاد المحلي، والقيام بتحليل نقاط القوة والضعف والفرص والتحديات بالمنطقة، مما يساعد على تسليط الضوء على القضايا والفرص الأساسية التي تتوافر بالاقتصاد المحلي.<sup>1</sup>

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد برامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، وقد اشترط المشرع عليه أن تكون برامج موافقة للمخطط الوطني للتنمية والتنمية المستدامة، كما تتلاءم أيضا مع المخططات التوجيهية القطاعية، وذلك كما يلي:<sup>2</sup>

1. ففي مجال التنمية يكلف المجلس الشعبي البلدي بكل الإجراءات المتعلقة بإعداد العمليات وتنفيذها المرتبطة بهذا المخطط، كما تدخل في مهامه كل العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية، كما يعمل على الحفاظ وحماية الأراضي الفلاحية وحماية المساحات الخضراء.
2. وفي مجال التنمية ومن أجل تشجيع الاستثمار وترقيته في مختلف البلديات فإنه يعهد للمجلس البلدي اتخاذ كافة التدابير والإجراءات التي من شأنها المساهمة في النهوض به وتطويره، واتخاذ كل الإجراءات التي تؤدي إلى تشجيع وتحفيز وتحقيق تنمية اقتصادية محلية، على أن تكون كل العمليات الاقتصادية التي يتخذها المجلس البلدي تتماشى مع إمكانيات البلدية ومخططها التنموي. وبالتالي فالمجلس الشعبي البلدي يبادر بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، وبالتالي يتخذ كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> جوين سوينبرن وسريا جوجا وفيرجس ميرفي، " التنمية الاقتصادية المحلية، دليل وضع وتنفيذ استراتيجيات تنمية الاقتصاد المحلي وخطط العمل بها" (دراسة مشتركة صادرة عن مدن التغيير، البنك الدولي وبيير تلمان ستيفتاج، سبتمبر 2004)، ص. 09.

<sup>2</sup> لطيفة بهي، " استقلالية البلدية في التشريع الجزائري" (مذكرة ماجستير، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013/2014)، ص. 54.

<sup>3</sup> عبد الكريم مسعودي، " تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية دراسة حالة بلدية أدرار" (مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012/2013)، ص. 57.

وللبداية القيام بكل مبادرة ترمي من وراءها تطوير الأنشطة الاقتصادية في نطاق مخططها التنموي، وتعمل على تشجيع المتعاملين الاقتصاديين وتوسيع قدراتهم السياحية من خلال تشجيعهم على المجال السياحي، وهناك بلديات سياحية بطبيعتها الجغرافية ومناظرها الخلابة مثل جميلة، تيمقاد، القالة وغيرها، وبالتالي يمكنها الاستثمار في المجال السياحي.<sup>1</sup>

إن تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات يعتبر أداة جيدة لترجمة نتائج التقييمات المختلفة للاقتصاد المحلي في شكل يساعد على صياغة استراتيجيات يمكنها الاستفادة من نقاط القوة والفرص المتاحة بالاقتصاد المحلي، فضلا عن تقليل نقاط الضعف والتهديدات والمخاطر التي يواجهها قدر الإمكان.<sup>2</sup> ويمثل الجدول الموالي أمثلة عن تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والتحديات التي تواجه الاقتصاد المحلي

**الجدول رقم (14): أمثلة عن تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والتحديات التي تواجه الاقتصاد المحلي**

نقاط القوة	نقاط الضعف
<ol style="list-style-type: none"> <li>الموقع الجغرافي الجيد، وجود شبكة طرق جيدة</li> <li>المنطقة غنية بالموارد الطبيعية</li> <li>نسبة الشباب كبيرة وغالبيتهم ذوي مستويات تعليمية جيدة.</li> <li>ظروف جغرافية ومناخية ملائمة لتنمية سياحة الجبال والزراعة</li> <li>علاقات جيدة بين القطاعين العام والخاص</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>وجود عدد متزايد من المباني التي تم إنشاؤها بطرق غير قانونية، مما يعرقل تحديد المناطق الصناعية وتوفير أراضي للنشاط الصناعي.</li> <li>عدم كفاية الميزانيات المخصصة للمحليات، وعدم القدرة على تقديم الدعم اللازم للقطاع الخاص الناشئ.</li> <li>بيئة غير ملائمة للاستثمار.</li> <li>ضعف البنية التحتية وعدم إمكانية الاعتماد على خدمات وامتدادات المياه والصرف الصحي والطاقة.</li> <li>عدم كفاية نظام الري لتغطية الأراضي الصالحة للزراعة.</li> </ol>
الفرص	التحديات
<ol style="list-style-type: none"> <li>جذب رؤوس الأموال والاستثمارات والعوائد من الخارج نتيجة الهجرة.</li> <li>تزايد اهتمام الشركات الأجنبية بالاستثمار في القطاع الخاص المحلي.</li> <li>إعادة تأهيل العديد من المصالح المحلية التي سبق إغلاقها من خلال الشركات الأجنبية.</li> <li>التعاون مع العالم الخارجي مع احتمال الإعلان عن المنطقة المحلية كمنطقة للتجارة الحرة.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>عدم الرغبة في العمل في إطار علاقات للشراكة مع الحكومات المحلية الأخرى.</li> <li>ارتفاع نسبة الرسوم ونظام الضرائب تحول دون تنمية النشاط المحلي.</li> <li>تباطؤ عملية الخصخصة مما يؤدي إلى تدهور وضع الشركات التي كانت مملوكة للدولة سابقا.</li> <li>نقص عدد الوحدات المصرفية وكذا عدم توافر الفرصة لدى المزارعين والمنتجين المحليين الآخرين للحصول على الائتمان بشكل قانوني.</li> </ol>

**المصدر:** جوين سوينبرن وسريا جوجا وفيرجس ميرفي، " التنمية الاقتصادية المحلية، دليل وضع وتنفيذ استراتيجيات تنمية الاقتصاد المحلي وخطط العمل بها"، دراسة مشتركة صادرة عن مدن التغيير، البنك الدولي وبييرتلزمان ستيفناتج، سبتمبر 2004، ص 51

<sup>1</sup> مزياني فريدة، "دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار" (ورقة مقدمة في الملتقى الدولي الخامس حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 03 و 04 ماي 2009، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس فيدل) في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، ص. 59.

<sup>2</sup> جوين سوينبرن و سرليا جوجا و فيرجس ميرفي، المرجع السابق، ص. 50.

كما يقوم المجلس الشعبي الولائي بإعداد مخطط للتنمية على المدى المتوسط يبين من خلاله الأهداف والبرامج والوسائل المعبئة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، ويتم اعتماد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية، فيتم تحديد المناطق الصناعية التي سيتم إنشائها كما يساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط وذلك في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويبيدي رأيه في ذلك، حيث يقوم بما يلي:<sup>1</sup>

1. يبادر بالاتصال مع المصالح المعنية بكل الأعمال الموجهة إلى تنمية حماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها، كما يساعد تقنيا وماليا بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية.

2. يبادر بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها.

3. يقوم بتصنيف وإعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به.

وفي المجال الفلاحي فإن المجلس الشعبي الولائي يقوم بما يلي:<sup>2</sup>

- يجسد العمليات التي تهدف إلى حماية وتوسيع الأراضي الفلاحية ويشجع تدابير الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية، حماية التربة واستصلاحها، تهيئة المساحات الفلاحية.

- يتخذ الإجراءات اللازمة لمواجهة أخطار الفيضانات والجفاف والتصحر، كما يعمل على إنجاز أشغال التهيئة وتطهير مجاري المياه.

- يبادر بكل الأعمال التي تهدف إلى حماية الثروة الغابية والثروة الحيوانية، المساهمة في عملية التشجير، حماية الغابات وتوسيعها وتسهيل إنتاج مشاتل الغابات، تنمية تربية الحيوانات وتحسين المراعي.

- يعمل على تطوير الري ويساعد البلديات تقنيا وماليا في مشاريع التمويل بالمياه الصالحة للشرب وتطهير المياه.

وفي الاتجاه نحو الريف خاصة المناطق الصحراوية فإنه مع وجود الأراضي الشاسعة وتوافر المياه، فقد أثبتت التجارب أن التربة والمناخ صالح لكل أنواع المنتوجات الزراعية كالقمح، الشعير، الزيتون، الطماطم وغيرها، والنتائج فيها دائما إيجابية والمردود مرتفع، إذ أن هذه المنتوجات الزراعية تعد من المواد الاستهلاكية الأساسية للمواطن كما يمكن أن تصدر للخارج.<sup>3</sup>

وقد تم تسجيل العديد من المشاريع التنموية في ولايات الجنوب الجزائري من خلال استفادتها من مختلف صيغ البرامج التنموية كصندوق تنمية ولايات الجنوب بالإضافة إلى مشاريع المخطط الخماسي (2010-2014)، والذي تضمن عدة برامج تنموية لهذه الولايات من أجل الدفع بوتيرة التنمية المحلية، بما يسمح بالاستجابة للمتطلبات الملحة.<sup>4</sup>

حيث سجل قطاع الفلاحة بولايات الجنوب قفزة نوعية، فبالإضافة إلى تطوير زراعة النخيل التي تشتهر بها هذه الولايات، فقد نجحت تجارب زراعية جديدة كالبطاطا والزيتون خاصة في ولايتي الوادي

1 عبد الكريم مسعودي، المرجع السابق، ص. 71.

2 مزياني فريدة، "دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار"، المرجع السابق، ص. 60.

3 نفس المرجع، نفس الصفحة

4 كربوش أحمد ومحمد تشعبت، "واقع التنمية المحلية بالجنوب الجزائري قراءة في البرامج الحكومية فترة 2010-2015" (ورقة مقدمة في اليوم الدراسي حول: إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين المشاريع، الإنجاز والتمويل"، جامعة غرداية يوم الخميس 30 أبريل 2015)، ص.

والأغواط، فخلال الموسم الفلاحي 2014 تمكنت ولاية الوادي من تحقيق المرتبة الأولى وطنيا في إنتاج محاصيل البطاطا حيث تم جني ما يفوق 06 ملايين قنطار من البطاطس غير الموسمية، وحقت المرتبة الثانية في إنتاج التمور بعد ولاية بسكرة. كما وصل إنتاج الزيتون خلال نفس الموسم الفلاحي إلى 15 ألف بين زيتون المائدة ب نحو 06 آلاف قنطار وزيتون الزيت بنحو 09 آلاف قنطار، بالإضافة إلى أنه تم إنتاج أكثر من 23 ألف لتر من الزيت خلال نفس الموسم الفلاحي.<sup>1</sup>

أما بخصوص إنتاج حليب الأبقار فقد عرف نموًا مضطربًا في ولاية غرداية فقد تحولت منطقة القرارة\* إلى حوضًا للحليب يضم هذا الحوض ثلاث وحدات مصغرة لإنتاج الحليب بطاقة إنتاجية إجمالية تقدر بحوالي 15.000 لتر يوميًا، ويرجع فضل ذلك للإجراءات التحفيزية والمراقبة المتخذة بخصوص شعبة إنتاج الحليب، والتي كانت داعمة لخيار السطات المحلية في رفع إنتاج الحليب بهذه المنطقة. وقد سجل نشاط جمع الحليب تحسنا ملموسا بعدما استفاد من دعم الدولة والذي مكن من انشاء 06 وحدات مصغرة لبسترة الحليب بطاقة 52.500 لتر يوميًا، والتي تمون من قبل شبكة تتكون من 16 مجمعا للحليب الذين يجمعون 15.400 لتر يوميًا من الحليب الطازج.<sup>2</sup>

كما تقوم المجالس الشعبية الولائية بإنشاء وإدارة الصناعات الصغيرة وتشجيع الخواص على إنشاءها كالصناعات التقليدية والخفيفة لأنها تساهم في النمو الاقتصادي وتؤمن فرص عمل للكثير من الشباب وتزيد من إيراداتها وتحقق الاكتفاء الذاتي كما أنها تقلل من الاستيراد من الخارج خاصة الأمور البسيطة والتي يمكن تصنيعها محليا كالأواني المنزلية، الألبسة والمنتجات الغذائية، بحيث أن هذه المشروعات لا تحتاج إلى خبرة فنية عالية، بل تستعمل الخبرات المحلية وتستغل الموارد المحلية المتاحة، فالصناعة تدر أرباحا كبيرة وتتيح للمجالس فرض بعض الضرائب والرسوم المحلية مما يحقق للهيئات المحلية الاستقلال المالي.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: التخطيط البيئي المحلي في الجزائر

يعرف التخطيط البيئي بأنه مفهوم ومنهج جديد يقدم خطط التنمية من منظور بيئي، وبعبارة أخرى هو التخطيط الذي يحكمه بالدرجة الأولى البعد البيئي والآثار البيئية المتوقعة لخطط التنمية على المدى المنظور وغير المنظور، إذن فالتخطيط البيئي هو التخطيط الذي ينتج من خلال عملياته خططًا مدمجة بالبعد البيئي، فهو لا ينتج فقط الخطط البيئية التي تهدف مباشرة إلى حماية البيئة والحفاظ على الموارد الطبيعية وإنما الأنواع الأخرى من الخطط التي تأخذ البعد البيئي بعين الاعتبار.<sup>4</sup>

ويؤدي التخطيط البيئي إلى خلق بيئة صحية آمنة، يعيش فيها أفراد أصحاء بعيدين عن ضغوطات المشاكل البيئية، مما يجعلهم أكثر قدرة على العمل والإنتاج، مما يحقق نموًا اقتصاديًا ويقلل من النفقات المصروفة على العلاج الصحي، كما أنه يعمل على وقف استنزاف الموارد الطبيعية وترشيد استخدامها، فعلى سبيل المثال فإن مشروعات الاستفاداة من المخلفات وإعادة تدويرها له مردود اقتصادي من خلال إنتاج العديد من المنتجات.<sup>5</sup>

يقسم التخطيط في المجال البيئي إلى تخطيط قطاعي وتخطيط شمولي، فالتخطيط القطاعي يمثل كل من التخطيط المتعلق بقطاع المياه والمخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة والتخطيط العمراني للمهام

1 كربوش أحمد ومحمد تشعبت، المرجع السابق، نفس الصفحة

\* تقع هذه المنطقة في ولاية غرداية وتشتهر بكونها منطقة ذات إمكانات فلاحية واعدة بمساحة تقدر بـ 4.150 هكتار مستصلحة.

2 كربوش أحمد ومحمد تشعبت، المرجع السابق، ص. 05.

3 مزياني فريدة، "دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار"، المرجع السابق، ص. 63.

4 مصطفى يوسف كافي، المرجع السابق، ص. 199.

5 نفس المرجع، ص. 200.

البيئية، أما التخطيط البيئي الشمولي فيعطي حيزا خاصا للتخطيط البيئي المحلي لتجميع وتوحيد الرؤية القطاعية للبيئة.<sup>1</sup>

أما التخطيط البيئي المحلي فهو عملية وضع تصور مسبق لما يجب عمله على المستوى المحلي، بغية الحصول على الهدف، عبر استشراف كافة الأنشطة الضرورية للوصول إلى الغاية من التنمية البيئية المحلية. سواء تضمن في فحواه موضوع البيئة المحلية بشكل كامل أو جزئي، إذ يعود ذلك للطابع التشاوري بين الأشخاص المحليين في اعداده والذي يعمل على تحليل الأوضاع الحالية والمستقبلية للعنصر البيئي.<sup>2</sup>

وبإجراء تصنيف بسيط للبلديات الجزائرية سنجد أنه:<sup>3</sup>

- من حيث الموقع هناك: بلديات ساحلية، بلديات ريفية، بلديات صحراوية.
- من حيث نوع النشاط السائد بها: بلديات صناعية، بلديات فلاحية، بلديات سياحية.

وعلى أساس هذا التصنيف فإن المشاكل البيئية تختلف من منطقة إلى أخرى، فالمشاكل التي تلاحقها البلديات الساحلية والصناعية غير تلك التي تواجهها البلديات الجبلية أو الصحراوية، فإذا كانت البلديات الأولى تعاني من الفضلات الصناعية وتلوث الشواطئ، فإن الثانية تعاني من مشاكل جلب المياه الصالحة للشرب وكذا مكافحة التصحر.<sup>4</sup>

فالجدير بالذكر أن واقع البيئة في الجزائر يتخبط في عدة مشكلات أثرت على مختلف جوانب الحياة ومن هذه المشكلات نذكر ما يلي:<sup>5</sup>

1. نمو القطاع الصناعي بشقيه العام والخاص بشكل كبير دون الأخذ بعين الاعتبار واقع البيئة أثناء تصميم وتنفيذ المنشآت الصناعية، مما أدى الى زيادة الأضرار البيئية الناتجة عن هذه النشاطات للمنشآت الصناعية.
2. تزايد استهلاك الطاقة بشكل كبير وسريع، كما أن الطاقة المستخدمة تعد ملوثة للبيئة.
3. انتشار التلوث بكل أشكاله، انقراض بعض أنواع الحيوانات والنباتات، وتراكم النفايات بأنواعها وتضرر الأراضي بفعل غبار المصانع.... الخ، فالبيئة مازالت تعاني منه من جراء الاستغلال المفرط للموارد الطبيعية بطرق غير مستدامة.
4. تزايد النزوح الريفي وما نتج عنه من تضخم واختناق المدن، وتمركز التنمية في الساحل، وانتشار الفقر وكذا الأفات المتنقلة من جراء تلوث المياه.
5. في كثير من الأحيان تختلط المياه الصالحة للشرب مع قنوات صرف المياه، نتيجة لقدمها أو عدم توافر مقاييس النوعية والجودة في الأنابيب المستعملة، مما يؤدي الى تسرب المياه الملوثة في مراكز التخزين للمياه الصالحة للشرب، وقد ساعدت هذه الوضعية بشكل مباشر على تفشي أنواع مختلفة من

1 بن تفات عبد الحق، " جهود واصلاحات الدولة الجزائرية في التنظيم البيئي وتهيئة الإقليم " (ورقة مقدمة في الملتقى العلمي الوطني حول: مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجتمع المعلومات حالة الجزائر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي 05 و06 ماي 2009)، ص. 10.

2 ربحاني أمينة، " التخطيط البيئي المحلي في التشريع الجزائري " في مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثالث عشر، ص. 572.

3 خنفري خيضر، المرجع السابق، ص. 91.

4 نفس المرجع، نفس الصفحة

5 مليكة بوضياف، " تقييم السياسة البيئية في الجزائر في ظل العولمة " (ورقة مقدمة في الملتقى العلمي الوطني حول: مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجتمع المعلومات حالة الجزائر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي 05 و06 ماي 2009)، ص. 04.

الامراض المعوية كالإسهال والالتهاب الكبدي الوبائي والدفتيريا والملاريا والبلهارسيا بالإضافة الى أمراض جلدية أخرى، كما أن له آثار على الحياة البيولوجية للكائنات الحية الأخرى.

6. بالإضافة إلى نفايات خدمات الرعاية الصحية والتي تم تصنيفها من قبل كل من المشرع الجزائري ووزارة الصحة واصلاح المستشفيات ووزارة البيئة وتهيئة الإقليم، وتصنيف منظمة الصحة العالمية، وتتفق مجمل هذه التصنيفات في وجود خمسة أنواع لنفايات خدمات الرعاية الصحية وهي:<sup>1</sup>

- النفايات غير الخطيرة وهي نفايات عامة شبيهة بالنفايات المنزلية.
- النفايات المعدية
- النفايات السامة
- النفايات الجارحة أو الحادة
- النفايات المتكونة من الأعضاء الجسدية.

وبالتالي فإن نفايات الخدمات الطبية تقسم إلى نوعين: نفايات غير خطرة والتي تشكل ما نسبته 75% إلى 90% من النفايات الناتجة عن الرعاية الصحية وهي نفايات عامة تشبه النفايات المنزلية، وتنتج غالبا عن الأقسام والوظائف الإدارية وأعمال النظافة العامة لمؤسسات الرعاية الصحية، كما قد تحتوي على النفايات الناتجة أثناء عمليات الصيانة لمباني الرعاية الصحية، أما نسبة 10% إلى 25% الباقية من نفايات الرعاية الصحية تعتبر نفايات خطرة وتتمثل في المخلفات التي لها خواص طبيعية أو كيميائية أو بيولوجية تتطلب تداولاً أو طرقاً خاصة من أجل التخلص منها ومن مخاطرها على الصحة العامة والبيئة.<sup>2</sup>

وقد أنط المشرع الجزائري من خلال قانون حماية الصحة وترقيتها رقم 05/85 المؤرخ في 1985/02/16، للبلدية مهام عديدة بموجبه تدخل ضمن مفهوم حماية البيئة ونذكر منها ما يلي:<sup>3</sup>

1. اتخاذ البلدية لكافة الإجراءات المناسبة لتطبيق تدابير النظافة ومحاربة الأمراض الوبائية ومكافحة تلوث المحيط.
2. أن تتولى تطبيق الإجراءات التي تهدف إلى ضمان احترام القواعد والمقاييس الصحية في جميع أماكن الحياة، تشارك في أعمال وحملات الوقاية من الأمراض المعدية والآفات الاجتماعية التي تنظمها الهياكل الصحية ومستخدميها إلى جانب السلطات العمومية الأخرى.
3. أن تشارك في تمويل برنامج الوقاية والنظافة والتربية الصحية، كما يجوز لمصالح الصحة أن تطلب من البلدية المساهمة في تمويل الإنجازات ذات الطابع الصحي.
4. أن تقوم البلدية بإنشاء مخطط بلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها، بحيث يشمل هذا المخطط على جرد كمية النفايات وخصائصها، كما أنه يتضمن جرد وتحديد مواقع المنشآت المتخصصة بمعالجة هذه النفايات المتواجدة على تراب البلدية.
5. تتحمل البلدية مسؤولية تسيير النفايات المنزلية فهي ملزمة بتنظيم الخدمة العمومية الخاصة بجمع هذه النفايات المنزلية وما شابهها، وقد خول المشرع اسناد هذه المهمة المرتبطة بجمع النفايات إلى أحد الأشخاص سواء كان خاضعا للقانون العام أو الخاص.

<sup>1</sup> زاير وافية وسراي أم السعد، " التسيير الفعال لنفايات خدمات الرعاية الصحية في المؤسسات العمومية الاستشفائية الجزائرية" في مجلة الأبحاث الاقتصادية، جامعة البليدة 2، العدد 12 (جوان 2015)، ص. 100.

<sup>2</sup> نفس المرجع، نفس الصفحة

<sup>3</sup> ربحاني أمينة، المرجع السابق، ص. 573.

كما قد قررت الجزائر أن تستثمر في التنمية المستدامة، وقد كان هذا القرار المبدأ الأساسي لاستراتيجية البيئة والمخطط الوطني للأفعال البيئية والتنمية المستدامة "PNAE-DD"، وتمثلت الأهداف الاستراتيجية المسطرة بهذا الخصوص فيما يلي:<sup>1</sup>

✓ تحسين صحة ونوعية الحياة للمواطن، حيث تسعى السلطات من خلال هذا الهدف الى التقليل من التلوث الصناعي الخطير، والذي يساهم في تقليص المناطق الخضراء وتدهور صحة المواطن، ومن النتائج المنتظرة على المدى المتوسط والطويل هو تحسين الحصول على المياه الصالحة للشرب والتطهير، التقليل من المخاطر المرتبطة بالتلوث من مصدر صناعي، تحسين نوعية الهواء في المدن الكبرى والتقليل من إنتاجية النفايات.

✓ المحافظة على الرأس المال الطبيعي وتحسين إنتاجيته، وينتج عنها إيضاح دفتر شروط العقار (حقوق الملكية، الاستعمال)، توزيع المياه بصفة عقلانية وتبني أحسن التقنيات الإنتاجية، زيادة في الغطاء الغابي وعدد المناطق المحمية.

✓ التخفيض من الضياع الاقتصادي وزيادة التنافسية، من خلال تحسين تنافسية المؤسسات والهيئات الاجتماعية-الاقتصادية والزيادة في كفاءة النفقات العامة، ومن النتائج المنتظرة هي ترشيد استعمال الموارد المائية وموارد الطاقة، ترشيد استعمال المواد الأولية في الصناعة، تقوية تدوير النفايات واسترجاع المواد الأولية، تحسين صورة المؤسسات، تحويل أو غلق المؤسسات العمومية الأكثر تلويثا للبيئة.

✓ حماية البيئة الكلية، وينتج عنها الرفع من الغطاء الغابي، التقليل من الانبعاثات الغازية ذات الأثر السئ.

✓ القيام بخطوات التسيير المستدام لنفايات الرعاية الصحية، ويتم ذلك من خلال:<sup>2</sup>

- القيام بعملية فرز وتوضيب نفايات خدمات الرعاية الصحية، حيث تتم عملية الفرز تحت مسؤولية منتج النفايات وبالضبط عند منبع الإنتاج، وبممارسة جميع أشخاص المؤسسة الصحية لها، فيتم وضع النفايات حسب المكان المخصص لها، وفي البداية يمكن العمل بنظام الفصل الثلاثي فيتم تقسيم النفايات إلى ثلاث أقسام: (نفايات خدمات الرعاية الصحية الاعتيادية والشبيهة بالمنزلية، نفايات خدمات الرعاية الصحية الخطرة وتضم النفايات المعدية والنفايات الكيميائية السامة وغيرها، النفايات الجارحة والحادة القاطعة)، بعد عملية الفرز يتم توضيب مختلف تلك الأصناف بمعدات موافقة للقوانين ونظام التسيير المستدام لها، ثم ترميز وعنونة تلك التوضيبات بالشكل المتعارف عليه دوليا، فالتوضيب يعتبر الحاجز الفيزيائي بين أصناف نفايات خدمات الرعاية الصحية ومختلف الجراثيم والميكروبات.

- القيام بعملية جمع وتخزين ونقل نفايات خدمات الرعاية الصحية، إن الهدف من جمع تلك النفايات هو ضمان عدم تكديسها وتراكمها في مواقع إنتاجها، كما تساعد على تفادي حدوث مخاطر وأثار غير مرغوب فيها، كالتفاعلات السلبية التي تضر بالصحة العامة، ويفضل عند الجمع مراعاة ما يلي: جمع النفايات يوميا أو بشكل متكرر حسب الحاجة ونقلها إلى موقع التخزين المركزي المعين، لا يتم نقل الأكياس ما لم يكن عليها بطاقة بيان تحد مكان تولدها (المستشفى أو الجناح أو القسم) والمحتويات، ضرورة استبدال الحاويات أو الأكياس فورا بأخرى جديدة من نفس النوع،

<sup>1</sup> بن تفات عبد الحق، " جهود واصلاحات الدولة الجزائرية في التنظيم البيئي وتهيئة الإقليم " (ورقة مقدمة في الملتقى العلمي الوطني حول مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجتمع المعلومات حالة الجزائر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي 05 و06 ماي 2009)، ص. 11.

<sup>2</sup> زاير وافية وسراي أم السعد، المرجع السابق، ص ص. 102، 103.

ضرورة توفير امدادات أكياس أو حاويات جديدة في كل المواقع التي تنتج النفايات، وبعد الانتهاء من الجمع يتم الاحتفاظ بهذه النفايات في مناطق التخزين بشكل يتناسب مع أسلوب معالجتها، فينبغي تحديد مناطق التخزين سواء كانت منطقة منفصلة أو غرفة أو مبنى وفقا لكميات النفايات المتحصل عليها ووتيرة جمعها. أم بالنسبة لعملية نقل النفايات فإنها تتم داخل المؤسسة الصحية إذا ما توفرت على وسيلة المعالجة على مستواها، وفي حالة عدم توفرها فإن عملية نقل النفايات تتم خارج المؤسسة الصحية وبالتالي يجب توفير عربات وشاحنات مناسبة لنقل النفايات من منطقة التخزين المركزية لمعالجتها أو التخلص منها سواء داخل الموقع أو خارجه.

- القيام بعملية معالجة نفايات خدمات الرعاية الصحية، ويقصد بها الطرق التي تمكن من تغيير ميزات وخواص المواد الخطيرة لجعلها أقل خطورة ويمكن التعامل معها بأمان أكثر، كما يمكن نقلها أو جمعها أو تخزينها أو التخلص منها بدون أن تسبب أضرار للأفراد أو للبيئة، أما طرق المعالجة فهي متعددة ومختلفة ولكل طريقة مميزاتا وعيوبها، ولكل صنف من النفايات طريقة معالجة تتلاءم مع خاصية وطبيعة المواد المكونة لها، ومن بين هذه الطرق نذكر: الطريقة الآلية، الطريقة الحرارية، الطريقة الكيميائية، الطريقة الإشعاعية.

وتجدر الإشارة إلى أنه هناك العديد من الوسائل القانونية التي يمكن للإدارة المحلية استعمالها من أجل مكافحة المخاطر التي تواجه البيئة وتعمل على المحافظة عليها، ومن بين هذه الوسائل نذكر ما يلي:<sup>1</sup>

1. **الحظر:** أي منع بعض التصرفات التي يمكن أن تضر بالبيئة وقد يكون الحظر مطلقا أو نسبيا.
2. **الأمر أو الالتزام:** ويتم استخدامه من أجل اصلاح الأضرار التي تلحق بالبيئة وارجاع الحال الى ما كان عليه.
3. **الترخيص:** وهو الإذن الصادر من الجهة الإدارية المختصة وهذا بعد دراسة الملف التقني والفني وتوافر الشروط القانونية واتمام دراسة التأثير على البيئة، وقد يصدر الترخيص من الجهة المحلية كاختصاص أصيل أو قد يصدر من الجهة المركزية بعد أخذ الرأي الاستشاري من الجهة المحلية المختصة.
4. **الإبلاغ:** إن القانون يسمح للأفراد بالقيام ببعض الأعمال التي تكون أقل خطرا أو تلويثا للبيئة دون شرط الترخيص لكن بشرط الإبلاغ على أي شك أو عمل سواء قبل أو بعد مرور مدة من الشروع في الأشغال.
5. **الترغيب ومنح المزايا:** ويتم ذلك بإعطاء الأولوية في منح مشاريع أو امتيازات مادية أو معنوية أو تقليل وتخفيف الضرائب لكل من يقوم بمشاريع تحافظ على البيئة ويعمل على حمايتها، كالقيام بإعادة استرجاع النفايات واستعمالها أو وضع مصفاة للتقليل من التلوث.... وغيرها.

ولكي يكون للجماعات المحلية دور أساسي وجوهري في حماية البيئة تم استحداث التخطيط البيئي المحلي كأسلوب حديث لحماية البيئة فقد كانت وثائق التهيئة والتعمير من أولى أدوات التخطيط البيئي الا أنها أثبتت قصورها نتيجة للسياسات العامة وعدم تحقيق الأهداف المرجوة منها، وعليه تمت إعادة التفكير في نمط جديد للتسيير واعداد التخطيط المحلي في مجال البيئة بشكل يستوعب كل الاهتمامات المحلية

1 محمد لموسخ، "دور الجماعات المحلية في حماية البيئة" (ورقة مقدمة في الملتقى الدولي الخامس حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 03 و04 ماي 2009، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس فيدل) في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، ص. 151.

المتمايزة من جهة والاهتمامات المتجانسة بالنسبة للأقاليم التي لها نفس العوامل الطبيعية كالسهوب والصحراء والساحل... الخ. وعلى هذا الأساس ظهر نوعان من التخطيط المحلي هما:<sup>1</sup>

**1. الميثاق البلدي للبيئة والتنمية المستدامة:** اعتمد هذا الميثاق ضمن برنامج الإنعاش الاقتصادي (2001-2004)، ويهدف الى توضيح وتحديد الأعمال التي يجب أن تقوم بها السلطات البلدية من أجل الحفاظ على بيئة ذات نوعية جيدة. وقد اشتمل الميثاق على ثلاثة أجزاء وهي كالتالي:

- **تضمن الجزء الأول** منه الإعلان العام للنوايا والالتزام الأخلاقي للمنتخبين وذلك عن طريق تحلي المنتخب المحلي بمجموعة من المبادئ الأخلاقية كالوعي بالمسؤولية الجماعية لحماية البيئة وضرورة المحافظة على الموارد الطبيعية من أجل تحقيق التنمية المستدامة واشراك جميع الفاعلين من إدارات وجمعيات للحفاظ على البيئة والالتزام بعدم نقل المشاكل البيئية الحالية الى الأجيال القادمة.

- **أما الجزء الثاني** فقد تضمن المخطط المحلي للعمل البيئي والذي يعتمد على التنبؤ والتصور في العمل المحلي البيئي، ويهدف هذا المخطط الى تحسين الوضع البيئي وضمان تنمية مستدامة للبلدية، اثناء أسلوب التسيير المحلي البيئي من خلال المشاركة والمشاوره مع الشركاء الفاعلين والمجتمع المدني، تبني الجماعات المحلية المتجانسة طبيعيا برنامجا مشتركا من خلال آليات للتعاون، ضمان التسيير المستديم للموارد الطبيعية والبيولوجية، تهيئة المناطق الصناعية ومناطق التوسع السياحي والمناطق المحمية والمواقع الاثرية والثقافية والتاريخية وتسييرها... الخ

- **وتناول الجزء الثالث** المؤشرات الخاصة بتقييم البيئة، حيث تقوم البلديات بعمليات جرد واحصاء لجملة من البيانات البيئية وتقييمها خلال الفترة الممتدة من (2001-2004)، وتخصيص عائدات مالية لكل برنامج مقترح للتدخل على المستوى المحلي.

**2. التخطيط الجهوي كبديل للميثاق البلدي لحماية البيئة:** يعتمد التخطيط الجهوي على خصوصيات موضوع حماية البيئة بالنظر للامتداد الطبيعي لعناصرها وأنظمتها من خلال الأوساط الطبيعية المتجانسة وعلى أساس مواجهة التلوث البيئي الذي يمتد الى حدود إدارية لجماعات محلية أخرى (مثال تلوث وادي شلف الذي يجمع تجمع عمراني لأزيد من 05 ولايات)، فاستحدث المخطط الجهوي والذي يشمل مجموعة من الجماعات المحلية المتجانسة من أجل توحيد التدخل لمواجهة انتشار التلوث، اعداد برامج متكاملة في وسط طبيعي معين كبرامج السهوب ومناطق الساحل وحماية التصحر... الخ. الا أنه يواجه غياب التنسيق بين الجماعات المحلية لكونها تعودت على العمل الانفرادي من جهة ونظرا لغياب نصوص قانونية تؤطر هذا العمل على المستوى المحلي والجهوي من جهة أخرى.

ويرتكز التخطيط البيئي على جملة من المقومات الواجب توفرها لضمان فعالية ونجاح التخطيط في مهمة حماية البيئة، نذكر منها ما يلي:<sup>2</sup>

- **توافر معلومات بيئية شاملة وشفافة:** أي ضرورة توفر جملة من المعلومات الشاملة والتفصيلية حول حالة البيئة للمنطقة أو الإقليم المراد التخطيط له وقدراتها الاستيعابية، وكذا توافر المعلومات حول الموارد الطبيعية المتاحة والتعداد السكاني للمنطقة من أجل التخطيط لوضع الآليات الكفيلة

1 محمد لموسخ، المرجع السابق، ص ص. 154، 157.

2 محرز نور الدين وصيد مريم، " التخطيط البيئي كآلية وقائية لحماية البيئة في الجزائر"، في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد الثالث، 2017، ص. 185.

للتسيير المستدام لهذه الموارد وكذا سد الحاجيات المتنوعة الآتية والمستقبلية للسكان من دون الإضرار بنوعية البيئة.

- **المخطط البيئي:** فالتخطيط البيئي يتطلب وجود فئة معينة من المخططين البيئيين، والمخطط البيئي هو كل متخصص في مجال صيانة البيئة وحمايتها والمحافظة عليها.
- **الرقابة البيئية:** فالرقابة البيئية أداة مهمة لضمان التزام كافة الأطراف المعنية بحماية البيئة بالشروط المدرجة في المخطط، وهي توفر آلية تصحيحية للتغذية العكسية (الاسترجاعية)، والتي يمكن من خلالها تعديل المخطط وتكييفه مع متغيرات كل من البيئة الداخلية والبيئة الخارجية.
- **التوعية البيئية:** والتوعية البيئية مقوم أساسي لنجاح التخطيط البيئي.
- **المشاركة الشعبية:** وتتمثل في ميثاق يقر مشاركة الجماهير في الحوار ووضع السياسات وتنفيذها، وبمشاركة جميع الأهالي والهيئات الرسمية واتباع أسلوب اللامركزية، فالحكومات والمجالس الشعبية والقروية دور هام في المحافظة على البيئة.

غير أن إشكالات المخططات المحلية بقيت عالقة ولم تسمح بتحديد دقيق لعلاقة الجماعات المحلية مع السلطات المركزية في تسيير وحماية البيئة، وبالتالي فإنه لا تتضح حدود مسؤولية الجماعات المحلية في تنفيذ أو عدم تنفيذ توجهات هذه الموثائق البيئية المحلية. وتبرز أهم أسباب قصور التخطيط البيئي المحلي في الآتي:<sup>1</sup>

1. **استنزاف الموارد الطبيعية:** ويتمثل هذا الاستنزاف في التقليل من قيمة المورد أو اختفائه عن أداء دوره العادي في شبكة الحياة والغذاء، ولا تكمن خطورة استنزاف المورد فقط عند حد اختفائه أو التقليل من قيمته، وإنما الأخطر هو تأثير هذا الاستنزاف على توازن النظام البيئي والذي ينتج عنه أخطار غير مباشرة بالغة الخطورة، كالأفرازات الملوثة الناتجة عن التصنيع وصعوبة تسيير نفاياتها بالشكل السليم.
2. **قلة الوعي البيئي:** حيث لا يهتم الاعلام الموجه للمواطنين المحليين بالبرامج التوعوية عن الأخطار المحيطة بالبيئة ولا حتى بالدراسات البيئية، إذ لا بد من معرفة المشكلات البيئية وأسبابها وآثارها والبحث عن حلول لها، كما لا بد من ثقافة بيئية للمشاركة في وضع التخطيط البيئي بما يتماشى مع متطلبات البيئة المحلية وخلق التزام لدى الأفراد اتجاه بيئتهم.
3. **عدم فعالية الإدارة:** حيث تكشف تجربة الإدارة البيئية في الجزائر قبل استقرارها في وزارة تهيئة الإقليم والبيئة فشلها في تصور الحلول الضبطية الملائمة مع طبيعة المشاكل البيئية القائمة، ويرجع السبب إلى الطابع غير المستقر في الجهات المركزية المنوط لها مهمة حماية البيئة، من خلال التغيير المستمر في هيكلها بفعل السياسة المناوئة للبيئة، وغياب المقومات الموضوعية للنظام البيئي والافتقار لعامل التنسيق البيئي بين الوزارات التي لها صلة بالموضوع، وبالتالي فإن عدم الاستقرار الذي عاشته الإدارة المركزية للبيئة انعكس سلبا على فعالية الحلول ومصداقية التنظيم البيئي، مما أدى إلى استمرار تدهور الوضع البيئي خاصة على المستوى المحلي.
4. **عدم وضوح جهة الرقابة القضائية:** يعد تطبيق التخطيط المحلي تجسيد واضح للحماية الإدارية البيئية، إذ يعتبر منشأ للمشروع الإدارية الواجب اتباعها في كل الإجراءات الوقائية المنفذة لمحتوى مخططات البيئة، كما أن رقابة القضاء الإداري المتخصص إقليميا على هذه الإجراءات هو بمثابة آلية ثانية لضمان الرعاية البيئية، وعليه فإنه على الجهة القضائية المختصة تطبيق

<sup>1</sup> ربحاني أمينة، المرجع السابق، ص ص. 578. 580.

النص التشريعي على الدعوى المنشورة أمامه، وفي حالة انعدام النص القانوني عليها ابتكار الحل لذلك.

### الفرع الثالث: التخطيط الاستراتيجي للتمويل المحلي

بالنظر لواقع الجماعات المحلية من حالة عدم التوازن ما بين مواردها المالية وثقل المهام الملقاة عليها وما زاد من حدة الوضع الالتزامات التي يفرضها وضعها الجوّاري وحفائق الميدان، وتطبيقا لتوجيهات وتعليمات الحكومة فقد تم بتاريخ 9 جويلية 2007 إنشاء لجنة وزارية مشتركة حول إصلاح المالية والجباية المحلية. وقد قدمت هذه اللجنة اقتراحات تتضمن أعمالا يجب القيام بها فوراً وورقة عمل على المدى القصير والمدى الطويل من أجل تنفيذ إصلاح عميق قصد تصحيح النقائص والاختلالات المسجلة على مستوى مالية الجماعات المحلية. وعليه تم التكفل ببعض الأعمال من قبل السلطات المحلية من أجل تحسين الوضعية المالية للجماعات المحلية.<sup>1</sup>

ومن بين أهم الإجراءات العملية التي قامت بها الدولة في هذا الخصوص ما يلي:<sup>2</sup>

- تطهير ديون البلديات التي بلغت بين سنتي 2000 و2007 قيمة 22.9 مليار دج.
- تكفل ميزانية الدولة بالانعكاسات المالية للزيادة في أجور عمال الجماعات المحلية التي بلغت 18.4 مليار دج.
- الزيادة في حصص البلديات من مداخيل بعض الضرائب والرسوم.
- الزيادة في مخصصات المعادلة لتعويض نقص المداخيل الجبائية التي ارتفعت بذلك من 5.5 إلى 25 مليار دج في 2008.

وبخصوص الأهداف المتوخاة من إصلاح الجباية المحلية الذي بادرت به وزارة الداخلية ذكر الوزير السابق دحو ولد قابلية أن إصلاح الجهاز التنظيمي للجماعات المحلية سيتم "بصفة تدريجية ووفق مراحل متعددة" موضحاً أن مسار هذا الإصلاح "يتضمن عدة إجراءات تخص تكريس العقلنة في تسيير النفقات المحلية وممارسة المراقبة المستمرة على هذه النفقات بالإضافة إلى تحسين تأطير التسيير المالي للجماعات المحلية من خلال التكوين المستمر لرؤساء المجالس الشعبية البلدية والأمناء العاميين للبلديات بغية التكفل الأنجع بانشغالات المواطنين.<sup>3</sup>

وقد أكد وزير الداخلية والجماعات المحلية السابق السيد دحو ولد قابلية أن النتائج الأولية لإصلاح المنظومة الجبائية الذي باشرته الدولة منذ سنوات قد أظهرت "تطوراً محسوساً ومؤكداً" في إصلاح الجباية المحلية ومكنت من تقليص العجز المسجل في ميزانية البلديات. كما أكد أن الدولة مسحت ديون البلديات والتي بلغت قيمتها 120 مليار دج لكل من سنوات 2002 و2005 و2008.<sup>4</sup>

ويمثل الشكل الموالي تناقص العجز المسجل في ميزانية البلديات خلال الفترة (2004-2000)

<sup>1</sup> موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "إصلاح المالية والجباية المحليتين"، تمت تصفح الموقع يوم: 2015/04/20 على الرابط التالي:

<http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmlItem.aspx?html=1&s=4>

<sup>2</sup> نور الدين حاروش، "الخدمة العمومية كمؤشر للتنمية المستدامة" (ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المنعقد يومي 12 و13 ديسمبر 2010).

<sup>3</sup> بوابة الوزير الأول، "إصلاح الجباية المحلية سمح بتخفيض العجز المالي للبلديات"، بتاريخ: 2010/10/14، تمت تصفح الموقع يوم:

[http://www.premierministre.gov.dz/arabe/index.php?option=com\\_content&task](http://www.premierministre.gov.dz/arabe/index.php?option=com_content&task) على الرابط التالي:

<sup>4</sup> "ولد قابلية: مشروع قانون البلدية كفيل بإنجاح مهام المجالس البلدية"، المجاهد، يومية اخبارية وطنية، بتاريخ: 2011/05/25، تم

تصفح الموقع يوم: 2015/06/17 على الرابط التالي: <http://www.elmoudjahid.com/ar/actualites/1154>

الشكل رقم (16): تناقص عدد البلديات العاجزة للفترة (2000-2014)



المصدر: موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "إصلاح المالية والجباية المحليتين"، تم تصفح الموقع يوم: 2018/02/28 على الرابط التالي: <http://www.interieur.gov.dz/index.php>

نلاحظ من خلال الشكل رقم (17) تناقص عدد البلديات العاجزة بشكل تدريجي من 1184 بلدية عاجزة سنة 2000 إلى 1138 بلدية عاجزة سنة 2006، نظرا لإصلاح المنظومة الجبائية التي قامت بها الدولة الجزائرية، كما استمر تناقص عدد البلديات العاجزة من 919 بلدية عاجزة سنة 2007 إلى 791 بلدية عاجزة سنة 2008 ليصل إلى 417 بلدية عاجزة فقط سنة 2009، ثم استمر هذا التناقص ليصل إلى 14 بلدية عاجزة فقط سنة 2010، ومن سنة 2011 و2012 و2013 و2014 انعدم وجود بلديات عاجزة تماما، فقد كان عدد البلديات العاجزة في تلك السنوات يساوي الصفر.

وقد أكد الوزير الأول السابق أحمد أو يحيى أنه يجب أن يأتي الوقت الذي "تضمن فيه البلدية مداخلها" مشيرا إلى ضرورة أن يتضمن دفتر شروط البلديات مستقبلا "جلب الاستثمارات وبرامج تنمية محلية". وأكد السيد أحمد أو يحيى على ضرورة أن تكون للبلدية "استقلالية مالية وكذا الاستقلالية في اتخاذ القرارات" ملحا على التنسيق بين المنتخب وممثل الدولة للحفاظ على المصاريف.<sup>1</sup>

وبالنسبة لقانون البلدية الجديد فإن وزير الداخلية والجماعات المحلية السابق دحو ولد قابلية أكد أن هذا القانون يتعلق بتعزيز قدرات البلدية في اتخاذ القرار وفي التسيير "بصفة فعالة" كما أنه يشدد على ضرورة مواصلة التفكير في إلزامية إصلاح الجباية المحلية ومواصلة التكوين الموجه لفائدة المنتخبين وأعاون الإدارة المحلية قصد إضفاء الاحترافية على تسيير البلديات وتحسين أداء الخدمة العمومية.<sup>2</sup>

ويشير بعض الباحثين إلى أن أي منظمة ناجحة لا بد أن تكون لديها استراتيجية فعالة لأن أحد أسباب النجاح هو وجود استراتيجية محددة لإنجاز أداء مطلوب، كما أن المنظمات الفاشلة عادة ما تكون لديها استراتيجية لكنها غير فعالة أو لا يكون لديها استراتيجية أصلا، إذن فإن الاستراتيجيات الفعالة هي أحد عناصر النجاح. والمناجمت الاستراتيجية في جوهره هو أن يكون لدى الإدارة المحلية المبادأة للتعامل مع الأشياء والمواقف على ضوء المعرفة، والتفكير الاستراتيجي كمنهج وفلسفة ينتج عنه رؤية استراتيجية وحس استراتيجي وإدراك استراتيجي وتوجه استراتيجي يتم التفكير في إطاره، فغياب منهج التفكير الاستراتيجي يدل على ضياع فرص تتاح من البيئة الخارجية بما في ذلك اهدار جزء من الإمكانيات

<sup>1</sup> ، "أويحيى يعلن عن رسكلة 5 آلاف إطار وتوظيف 10 آلاف جامعي على مستوى الجماعات المحلية"، وكالة الأنباء الجزائرية، بتاريخ: 2010/12/22 تم تصفح المواقع يوم: 2014/08/17، على الرابط التالي: <http://www.djazairess.com/aps/99064>

<sup>2</sup> بوابة الوزير الأول، "ضرورة الانتقال إلى مرحلة جديدة في تسيير البلديات"، بتاريخ 2011/03/13، تم تصفح الموقع يوم: 2015/04/20، على الرابط التالي:

والموارد المالية وعدم الاستفادة منها نتيجة لعدم إدراك هذه المحليات من نقاط قوة وكيفية الانتفاع بها. ولتطبيق المناجمنت الاستراتيجي بالإدارة المحلية هناك متطلبات تتمثل في التهيئة المعنوية والسلوكية والتهيئة الإدارية، التهيئة الفنية المهنية. ان الاستراتيجيات تعبر عن خطط شاملة تعكس أهداف واحتياجات وتوجهات الإدارة المحلية في الأجل الطويل، وهي ترتبط ارتباطا وثيقا بالمستويات الإدارية العليا كاستراتيجية الدولة في التنمية المحلية والوطنية. ومن بين الاستراتيجيات التي تتبعها الإدارة المحلية نذكر ما يلي:<sup>1</sup>

1. **الاستراتيجية التقديرية النابعة من الإدارة:** تهدف صياغة هذه الاستراتيجية الى تثبيت وتدعيم مركز الإدارة المحلية وقدراتها المالية والبشرية، وتأثيرها في البيئة التي تعمل فيها من خلال الخدمات التي تقدمها، وبالتالي الانتقال الى مستقبل جديد ومتميز بالتفاعل الإيجابي مع المتغيرات الخارجية في ظل رؤية واضحة. من أجل تنويع المصادر المالية والحد من المؤثرات الخارجية. وتعتبر هذه الاستراتيجية الأفضل للجماعات المحلية.
2. **استراتيجية التغيير الجذري الموجهة من الخارج:** تتجه الى هذه الاستراتيجية نتيجة الضغوط الخارجية أكثر من تطلعات الإدارة المحلية مما سيؤثر على رسالتها، أو تغييرها كلية.
3. **الاستراتيجية السياسية:** تتطلب تغيير في الهيكل والمسؤوليات لكي يتماشى مع القوى الجديدة السائدة، فالخدمات مطلوبة لكن هناك قصور ونقص في الموارد قد يكون نتيجة التبذير أو توجيهها جهات أخرى.
4. **الاستراتيجية الوقائية:** وتشير الى ضعف الإمكانيات والموارد ومحدوديتها خاصة ما تعلق بالموارد البشرية والمالية، وهنا تركز الإدارة المحلية على التكيف مع المؤثرات الخارجية والاحتفاظ بالوضع الداخلي وتكون في حالة عدم وضوح الرؤيا والرسالة المحددة، وهذه الاستراتيجية تعتمد على الإدارة المحلية من خلال علاقتها القوية مع الجهات الأخرى.

ويمكن توضيح التوجهات الاستراتيجية للإدارة المحلية في مجال التمويل المحلي من خلال الجدول التالي:

<sup>1</sup> محمد حاجي، "استراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل - حالة البلدية الجزائرية" في مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، الجزائر، العدد 16 (جوان 2007)، ص. 88.

الجدول رقم (15): التوجهات الاستراتيجية للإدارة المحلية في مجال التمويل المحلي

<p><b>التهديدات المحتملة:</b></p> <p>_ عدم توفير الموارد المالية اللازمة لتوفير تنمية محلية حقيقية.</p>	<p><b>الفرص المتاحة:</b></p> <p>_ ظروف اقتصادية، سياسية مواتية</p> <p>_ ظروف سياحية مواتية</p> <p>_ موارد أخرى.</p>	<p>البيئة الخارجية</p> <p>البيئة الداخلية</p>
<p><b>التوجه الاستراتيجي:</b></p> <p>(استراتيجية دفاعية)</p>	<p><b>التوجه الاستراتيجي:</b></p> <p>(استراتيجية هجومية)</p>	<p><b>نقاط القوة:</b></p> <p>_ خبرة وسمعة لدى الإدارة والمنطقة المحلية.</p>
<p>_ التنسيق بين الإدارات المحلية الأخرى والمؤسسات والبنوك المتخصصة من أجل الحصول على الأموال للاستثمار في المجال السياحي.</p> <p>_ جهود ذاتية مع الجمعيات ورجال الأعمال في إقامة مشروعات محلية.</p>	<p>_ إعداد دراسات باستخدام تقنيات جديدة للاهتمام بالسياحة كمصدر للتمويل الذاتي.</p> <p>_ متطلبات تنظيمية وتشجيعية.</p>	<p>_ وجود آثار تاريخية.</p> <p>_ مناظر طبيعية.</p>
<p><b>التوجه الاستراتيجي:</b></p> <p>(استراتيجية انكماشية)</p>	<p><b>التوجه الاستراتيجي:</b></p> <p>(استراتيجية إصلاحية)</p>	<p><b>نقاط الضعف:</b></p> <p>_ آليات تسيير المالية المحلية (تقنية، قانونية...).</p>
<p>_ تقليل الضعف والتهديدات.</p> <p>_ اختيار الخدمة التي لها القدرة عليها وترك بعض الخدمات لجهات أخرى (التصفية الجزئية للخدمات) إيجاد سبل جديدة لزيادة التمويل ويمكن ربط ذلك من خلال نظام الحوافز والتشجيع وخاصة بما تعلق بالتحصيل الجبائي على المستوى المحلي.</p>	<p>_ المطالبة بتجديد وإصلاح المالية المحلية، الجباية المحلية، إصدار قانون بلدي جديد يزيد من إعطاء الفرص للمشاركة من خلال الإدارة البلدية والجهات الفاعلة الأخرى (تأجير تمويلي، تشغيلي، تسيير المياه، الأملاك العمومية...) من أجل تطوير أساليب تقديم الخدمة وتنويعها.</p>	<p>_ عجز تدفق الموارد المالية (التمويل الجبائي، ضعف في التحصيل الجبائي...).</p> <p>_ ضعف في التنمية المحلية.</p>

المصدر: محمد حاجي، "إستراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل - حالة البلدية الجزائرية" في مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، الجزائر، العدد 16 (جوان 2007)، ص.90.

#### الفرع الرابع: التخطيط الاستراتيجي لتنمية الموارد البشرية والقضاء على البطالة

إن النظرة السلبية للعنصر البشري بأنه تكلفة قد تغيرت إلى النظرة الإيجابية على أنه مورد والاستثمار فيه يمكن أن يؤدي إلى مكاسب ضخمة، وبالتالي أصبحت المنظمات على وعي كامل بأن نماءها وازدهارها يتوقف على تلك النخبة المتميزة من الموارد البشرية التي تحمل الخبرة والمعرفة

والقدرة الإبداعية، والقادرة على إدارة الموارد المادية والمالية بكفاءة وفعالية والتي تتمثل أساسا في الرأسمال الفكري.<sup>1</sup>

وتعتبر الموارد البشرية الركيزة الأساسية التي تعتمد عليها المؤسسات من أجل تحقيق أهدافها على اعتبار أنها مصدر الإبداع والتطوير، كما أنها القادرة على تشغيل وتوظيف باقي الموارد المادية الأخرى المتاحة أمامها، مما يعطي لقرارات وأنشطة تسيير الموارد البشرية بعدا استراتيجيا في حياة المؤسسات يتصدرها التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية، فهو الفكر المسيطر في التسيير الاستراتيجي للموارد البشرية.<sup>2</sup>

ولكي تتمكن الجماعات المحلية من مواجهة التغييرات وتنفيذ الخطة الشاملة، فذلك لا يتجسد بمعزل عن الموارد البشرية والتي تشكل أحد الشروط الهامة الواجب توفرها كما ونوعا، على اعتبار أنها رهان حاسم، إذ أنها تسمح للجماعات المحلية بالارتقاء بمستوى المهام التي تفرضها التعددية الحزبية والعصرنة من جهة ومتطلبات اقتصاد السوق من جهة أخرى. فالجماعات المحلية تحتاج إلى مهارات عالية مما يجعل تأهيل المستخدمين أمر حتمي، فمقتضيات السوق تتطلب من الجماعات المحلية تسطير برنامج للتدريب وتحسين المستوى يتم إعداده وفقا لمنهجية عقلانية تتمحور حول تحديد الاحتياجات الحالية والمستقبلية. وهذا الكلام لا يقتصر فقط على العمال والموظفين والإطارات بمختلف مستوياتهم، بل يتعدى ذلك إلى الهيئات المنتخبة والمعنية بالدرجة الأولى بالتسيير الفعال.<sup>3</sup>

ويعتبر التغيير عملية ديناميكية منظمة تحتاج إلى خطة طويلة المدى لكي يتم تنفيذها بدقة وشمول، ويتطلب الأمر تحسين العنصر البشري ورعايته، اختياره وانتقائه إعداده وتدريبه، معرفة حقوقه وواجباته في مساره الوظيفي من بدايته إلى نهايته، إذ يهدف التغيير إلى الوصول بالفرد لتعميق الدور الفردي وتوافقه مع الأهداف التنظيمية، وهناك ثلاث مراحل أساسية تمر بها عملية التغيير وهي كما يلي:<sup>4</sup>

**المرحلة الأولى:** وهي مرحلة الحاجة إلى أحداث التغيير واتخاذ القرار لمواجهة الموقف الحالي وهي لا تحتاج إلى تفصيل دقيق يكفي أنها مرحلة أولية.

**المرحلة الثانية:** وتتمثل في تحديد المشكلة، إذ لا يمكن لأي واقعة أن تصبح مشكلة إلا إذا كانت لا تتوافق مع نموذج الأشخاص الملاحظين لها، فالمشكلة هي تمثيل للواقع كيف يجب أن يكون، أو من خلال ملاحظة الانحراف والسير غير المتوازن، فتحدد المشكلة يكون بتقابل بين النموذج الأمثل مع مبدأ ما يكون، وعليه فلا بد من جمع المعلومات سواء كانت علنية أو خفية. ثم يتم تحديد نقاط القوة (الإمكانات والطاقات المتاحة) ونقاط الضعف سواء البشرية أو المادية، وبعدها يتم تحديد الأهداف المرجوة من وراء التغيير.

**المرحلة الثالثة:** ويتم فيها وضع أساليب أحداث التغيير فمثلا إذا انطلق أحد الباحثين من رؤية المنظمة ككل ووصل إلى تحديد مركز المشكلة وهو في النظام الجزئي النفسي يمكنه الاستعانة بأسلوب مشتق من علوم السلوكيات وهو تغيير الأفراد.

1 مكيد علي ويحيوي فاطمة، " أثر استراتيجيية التمكين في تنمية السلوك الإبداعي لرأس المال الفكري (دراسة حالة مؤسسة صيدال فرع أنتيبويتكال المدينة)" في مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة المسيلة، العدد 14 (2015)، ص. 184.

2 عائشة سمسوم، " تنمية الإبداع التنظيمي ضمن نموذج التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية في المؤسسة" في مجلة الاقتصاد الجديد، المجلد 01، العدد 14 (2016)، ص. 48.

3 عيسى مرازقة، المرجع السابق، ص. 200.

4 دغمان زبير وبن رجم محمد خميسي، " التغيير المخطط كاستراتيجية مفضلة لتحسين أداء الأفراد والمنظمات" في مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة المسيلة، العدد 14 (2015)، ص. 171.

ويستند نموذج تغيير الأفراد على تغيير اتجاهات الفرد وقيمه انطلاقاً من كون أن الرأسمال البشري هو رأسمال التنمية، وكون أن الدولة التي لا تستطيع استثمار وتطوير رأسمالها البشري لن تستطيع أن تحقق ما ترغب فيه، ويقوم نموذج تغيير الفرد على دراسة ثلاثة مواضيع وهي:<sup>1</sup>

1. تحليل التغيير باعتباره عملية وهدف.
2. دراسة التفاعل بين التقليد والتحديث كإطار مرجعي قابل للتطبيق من خلال استحداثه في استراتيجيات وخطط التنمية.
3. تغيير القيم والاتجاهات السلوكية.

كما ويعتبر التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية على مستوى المؤسسة حجر الأساس الذي تقوم عليه مختلف الأنشطة نظراً لاحتياجها تكامل خططها مع تخطيط القوى العاملة، إذ أنه يحقق فوائد عديدة نذكر منها ما يلي:<sup>2</sup>

1. يساعد في التخلص من الفائض وسد العجز، وبالتالي ترشيد استخدام الموارد البشرية وتخفيض التكلفة الخاصة بالعمالة إلى أقل حد.
2. يساهم في عمليات الاختيار والتعيين، إذ ما لم يكن معروفاً عدد العاملين المطلوبين في المؤسسة لا يمكن البدء بعمليات التعيين والاختيار.
3. يساعد على إظهار نقاط الضعف والقوة في نوعية أداء الموارد البشرية وبالتالي في تحديد نوعية برامج التدريب والتطوير المطلوبة من أجل رفع مستويات أداء العاملين.
4. يساعد على تحقيق التكامل والترابط بين مختلف برامج إدارة الموارد البشرية، حيث أن تخطيط الاحتياجات لا يعمل بمعزل عن التخطيط للتدريب أو التخطيط للأجور والاستقطاب والاختيار.

إن تطبيق استراتيجية تنمية الموارد البشرية يمكن من توفير المناخ الملائم لتطوير وتفعيل دور العنصر البشري الذي يعتبر منطلقاً وغاية التنمية، يجب أن تركز استراتيجية تنمية الموارد البشرية على مجموعة من المحاور وهي:<sup>3</sup>

✓ **الرعاية الاجتماعية:** وتشمل توفير شروط الحياة الكريمة أي الاحتياجات الأساسية لاستمرار الحياة وتمثل في: الغذاء، الصحة، التعليم، السكن، التوظيف.

✓ **التأهيل الفني:** يتمثل في توفير المؤهلات العلمية والعملية المختلفة والتي تمكن الأفراد من تحقيق التواصل الدائم والمستمر بالمتطلبات الإنتاجية والتكنولوجية التي تسمح بمواكبة متطلبات التنمية، من خلال عمليات التدريب، الاعلام، نشر الوعي الثقافي والفكري.

✓ **المشاركة الجماعية (الشعبية):** أي إشراك المواطنين في تحديد احتياجات التنمية وصيانة برامج العمل وتنفيذها وتقييمها وإشاعة أسباب الثقة والصدق بين الناس، بمعنى تحقيق مفهوم المواطنة من خلال تحسيس المواطن بدوره وأهميته في المجتمع وفي العملية التنموية.

إن التطلع للمستقبل يستوجب الاهتمام بالموارد البشرية، مما يجعل المؤسسات تلجأ للتخطيط الاستراتيجي لهذه الموارد كأداة القراءة واستشراف المستقبل، باعتبارها أحد أركان المنظومة الإدارية

1 دغمان زبير وبن رجم محمد خميسي، المرجع السابق، ص. 181.

2 عائشة سمسوم، المرجع السابق، ص. 50.

3 خنفري خيضر، "تمويل التنمية المحلية في الجزائر، واقع وأفاق" (أطروحة دكتوراه فرع التحليل الاقتصادي، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، 2010/2011)، ص. 26.

التي تتوج المسار الناجح للمؤسسة وتشكل حجر الزاوية والمؤشر الرئيسي لتقدمها وتنمية الابداع التنظيمي على مستواها، وبالتالي لا بد من وجود محفزات للأفراد العاملين ليكونوا مبدعين نذكر منها ما يلي:<sup>1</sup>

1. **العوامل البشرية:** حيث يتم تحفيز الموارد البشرية عن طريق التدريب والتطوير فالمؤسسة المتعلمة هي التي تسعى إلى تدريب وتطوير موظفيها بصورة مستمرة مما يجعل معارفهم حديثة دوماً، ذلك لأن البرامج التدريبية تكسب العاملين مهارة جديدة أما التطوير فهو لتوسيع الأفق والادراك لمستويات المدراء.

2. **عوامل الهيكل التنظيمي:** يؤثر الهيكل التنظيمي بشكله والتركيب التنظيمي فيه على الابداع من خلال الهيكل العضوي الذي تكون فيه السلطة لامركزية مع القليل من الإجراءات والقواعد، كما أن الأفراد فيه يستطيعون التحرك فيه بحرية، بالإضافة إلى وفرة الموارد التي من شأنها تسهيل بناء لبنات الإبداع، ويستطيع المدراء بها تأمين كل البنى التحتية التي تشجع عمل المبدعين وتسهل شراء ملكياتهم الفكرية مع تجسيدها كمنتجات، كما أن توافر الاتصالات بمختلف أنواعها يؤثر على عمليات الجمع والمبادلة إيجابيا ويقضي على بعض مصاعب الإبداع.

3. **الثقافة التنظيمية السائدة:** تختلف المؤسسات في ثقافتها من الثقافة المستقرة إلى الثقافة المرنة، وبالتالي فالثقافة التنظيمية تؤثر بشكل كبير على سلوكيات الافراد واتجاهاتهم وعمليات الإبداع وذلك من خلال:

- نشر ثقافة تحمل المخاطر، فالمؤسسات ذات الثقافة المرنة والمشجعة للإبداع تسمح للأفراد المبدعين للمخاطرة دون الخوف من الفشل الذي يعد نوعا من أنواع التعلم لغرض عدم الوقوع فيه مرة أخرى.

- قبول الغموض الذي يعني عدم التأكد، فلغرض الخوض في الأشياء الغامضة لا بد من التركيز على شيئين أساسيين هما التأكيد على الأهداف والإبداع.

- قلة الرقابة، أي التقليل من القوانين والسياسات والإجراءات إلى الحد الأدنى لغرض فتح المجال أمام المبدعين أفرادا كانوا أو جماعات.

إن دينامية إصلاح الجماعات المحلية تتوقف إلى حد كبير على تحديث وسائل التسيير وعلى الموارد البشرية ناهيك عن تحسين الكفاءات، فلتحقيق ذلك تم اتخاذ جملة من الإجراءات نذكر منها خاصة إعداد قانون أساسي لموظفي الجماعات المحلية يؤسس للتسيير القائم على الكفاءة كما يتيح إضفاء الاحترافية على الفاعلين المنوطة بهم الخدمة العمومية المحلية، ويرتكز هذا القانون على مخطط توجيهي للتكوين لفائدة الجماعات المحلية.<sup>2</sup>

كما أن تنفيذ السياسة المتخذة على المستوى المحلي تتطلب موظفين يتمتعون بالقدرات العلمية والكفاءة الضرورية، بحيث أن الموارد البشرية تعمل على ارتقاء الجماعات المحلية لمستوى المهام التي يفرضها اقتصاد السوق والتقدم والعصرنة والعولمة، فالجماعات المحلية تحتاج إلى مهارات كما تحتاج

<sup>1</sup> عائشة سمسوم، المرجع السابق، ص. 56.

<sup>2</sup> نور الدين حاروش، "الخدمة العمومية المحلية كمؤشر للتنمية المستدامة" (ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المنعقد يومي 12 و13 ديسمبر 2010).

إلى تخصصات متنوعة كالهندسة المعمارية، الهندسة المدنية، الطب، الزراعة، البيطرة، الري، التسيير والاحصاء، الاعلام الآلي، علم الاجتماع، الحقوق وغيرها.<sup>1</sup>

ولأهمية الدور الذي تقوم به القيادات المحلية فقد لمسنا توفر الإرادة السياسية بالفعل، وذلك من خلال الخطاب الذي ألقاه رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة يوم السبت 26 جويلية 2008 أمام رؤساء المجالس الشعبية البلدية وعددها 1541 رئيس مجلس شعبي بلدي والمنتخبين عن الانتخابات البلدية الأخيرة، إذ تناول الرئيس الجوانب الأساسية من حياة الجماعات المحلية وبصفة خاصة إصلاح الجماعات الاقليمية وإشكالية اللامركزية وما يترتب عنها من فك للتمركز والتنمية المحلية وتسيير الجماعات المحلية والأهمية البالغة التي يكتسيها المورد البشري وكذا التكوين في هذا التسيير. كما قام السيد الرئيس بتذكير رؤساء البلديات بالمسؤولية الثقيلة الملقاة على عاتقهم إذ أن الأصوات التي تحصلوا عليها تحمل الكثير من المطالب والآمال والتطلعات المتعددة التي عقدها عليهم ناخبوهم من المواطنين، كتحسين المحيط ونوعية المعيشة والتكفل الناجع بالخدمة العمومية وكذا المزيد من الشفافية في القرارات التي تعنيهم من خلال إعلام منظم والمزيد من الاستماع والإشراك في الخيارات المتصلة بتنمية بلدياتهم.<sup>2</sup>

وعليه بات من الضروري عقد دورات تدريبية للقيادات الإدارية في المحليات على مستوى عال وليست دورات صورية، الهدف منها هو استكمال إجراءات التعيين، إذ يجب ألا تقل مدة هذه الدورات عن عامين على الأقل ويحصل بعدها المتدرب على شهادة تجيز له العمل في الإدارة المحلية كرئيسا للحي أو سكرتيرا عاما للمحافظة أو أي منصب آخر في الإدارة المحلية. مع ضرورة أن تكون المواد التدريبية تتصل بقوانين الإدارة المحلية وقوانين الإدارات الهندسية (المباني والتخطيط العمراني... الخ) وقوانين العاملين وغيرها من كل ما يتعلق بالإدارة المحلية لكي يكون على دراية بالعمل الذي سوف يلتحق به.<sup>3</sup>

فمن خلال التدريب يتم تزويد الأفراد بمعلومات ومهارات وسلوكيات لتحقيق استراتيجية المؤسسة خاصة وأنها تعمل في بيئة شديدة التغيير، الأمر الذي يجبر المؤسسات على ضرورة إيجاد توافق بين هذه المستجدات الحاصلة في بيئتها ومهارات وسلوكيات أفرادها، فأصبح لزاما عليها الاهتمام بالبحث عن البرامج التدريبية المناسبة واختيار المدربين والمتدربين المناسبين وكذا اختيار الطريقة المثلى لتلقي تلك المهارات الجديدة، ويظهر أثر التدريب على أداء العاملين من خلال الآتي:<sup>4</sup>

- رفع مستوى أداء العاملين وتحسينه كما ونوعا.
- بعث سلوكيات جديدة في الأفراد تتوافق واستراتيجيات المؤسسة.
- تقوية الروح المعنوية للأفراد.
- تقوية العلاقات الإنسانية بين الأفراد وترشيد توجهاتهم.
- تنمية شعور العاملين بالولاء التنظيمي.
- اكساب العامل طرق البحث والابداع.
- المساهمة في إدارة المعرفة داخل المؤسسة.

إذ يعتبر التكوين عملية منظمة ومستمرة تهدف إلى إعداد الفرد للعمل المتميز والمثمر، ولأن يكون أكثر معرفة واستعدادا وكفاءة لأداء المهام المطلوبة منه. ويعد التكوين الاستراتيجي استثمار هام ومطلوب، وضروري للعنصر البشري الذي يمثل الثروة الحقيقية للتنظيم. فالعنصر البشري أساس أي

<sup>1</sup> مزياني فريدة، "دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار" (ورقة مقدمة في الملتقى الدولي الخامس حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 03 و04 ماي 2009، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس فيدل) في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، ص. 58.

<sup>2</sup> للمزيد من التفاصيل الرجاء العودة إلى الملحق رقم (04) الخاص بـ "افتتاح لقاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية"

<sup>3</sup> محمد محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 177.

<sup>4</sup> فريد خميلي، "التدريب كمدخل لتحسين أداء الموارد البشرية - دراسة حالة مجمع صيدال فرع فرمال بعنابة" في مجلة الاستراتيجية والتنمية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، العدد 06 (جانفي 2014)، ص. 73.

عمل يراد له النجاح، فهو المكلف بتقديم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها، وعليه فان أي هيئة ومهما كانت طبيعتها لا يمكن أن تصل إلى تحقيق أهدافها إلا بالاعتماد على قاعدة بشرية تتمتع بالمؤهلات العلمية والمهنية التي تمكنها من أداء مهامها بصفة فعالة.

كما يعتبر التكوين مشروع استثماري مهم يهدف إلى اكتساب الخبرات والمعارف الحديثة، وبالتالي يجب تنظيم دورات للتكوين وتحسين المستوى تناول برامجها الواقع الحالي للإدارة ومحيطها وكذا التحديات والرهانات المطلوب الوصول إليها. وقد عبر الأستاذ Robert Reich\* في كتابه " L'économie Mondialisée عن حقيقة جوهرية لا تزال ماثلة للعيان بل وتزداد مثولا يوما بعد آخر: "إننا نعيش اليوم تحولا جذريا يهدف إلى إعادة تركيب شعوب واقتصاديات القرن القادم، بحيث لن تكون هناك منتجات أو تكنولوجيات وطنية، ولا منشآت وطنية ولا حتى صناعات وطنية، وبالتالي لن يكون هناك أي اقتصاد وطني .... عنصر وحيد فقط سيبقى متجذرا داخل الحدود القطرية هو الأفراد المكونون للأمم، وسوف تكون الأصول الأساسية أو رأس مال كل أمة كفاءاتها وعزيمة مواطنيها".

ويندرج برنامج التكوين الذي بادرت به وزارة الداخلية والجماعات المحلية لفائدة رؤساء المجالس الشعبية البلدية في إطار البرنامج الشامل للتكوين الذي شرعت فيه منذ سنوات وزارة الداخلية لصالح إدارات الإدارة الإقليمية.<sup>1</sup>

إذ تتوقف فعالية المؤسسات وتحسين أجواءها الاجتماعية إلى حد بعيد على فعالية إدارتها لما يتمتع به هؤلاء من سلطة تنظيمية في ميادين الاتصال، المشاركة، التوجيه والتكوين، ومن جهة أخرى فإن الإطارات هي أكثر الفئات المهنية قدرة على التكيف مع التطور والتغير، كما أنها أكثرها مساهمة في توجيه هذا التغير، وبالتالي تصبح عمليات التكوين، الرسكلة والتحسين ضرورية.<sup>2</sup>

فالارتقاء بأداء المؤسسة في ظل تزايد درجة التدويل واشتداد حدة المنافسة مرهون بقدر كبير بأداء مختلف موظفيها مهما اختلفت مستوياتهم السلمية ورتبهم (مهندسون، إداريون، إطارات مسيرة، إطارات، تقنيون، أعوان وغيرهم)، وبالتالي لا بد من بذل المزيد من الجهود واتخاذ الكثير من الإجراءات والتدابير من أجل رفع جودة أداء العاملين فرديا وجماعيا، وكذا تحقيق الانسجام والتكامل بشكل يؤدي إلى تحقيق الأهداف العامة للمؤسسة، وقد زاد الاهتمام بالتكوين واعتبر أولوية في السياسة العامة للمؤسسة بهدف تثمين المعارف وتجسيد البحث والتطوير والابداع والاندماج.<sup>3</sup>

فباعتبار أن المورد البشري عنصر استراتيجي فاعل ومؤثر على نجاح المنظمات ومتأثرا بالمتغيرات التكنولوجية والاقتصادية والسياسية فهو يحتاج إلى إعادة نظر في استراتيجيات وأساليب تأهيلية وتدريبية لكي يتوافق ويتواكب ويتكامل مع تلك المتغيرات.<sup>4</sup>

وطالما أن العنصر البشري يمثل العامل الرئيسي في أداء الجهاز الحكومي بصفة عامة، فإن تطوير نظم إدارة هذا العنصر ينبغي أن تعطى أولوية في برنامج الإصلاح، ولا ينتظر أن يتحقق تطوير في ممارسات الأجهزة الحكومية ما لم يتم اعتبار أن الأفراد العاملين يمثلون بكل نوعياتهم ومستوياتهم العنصر الحاسم والمحدد للأداء والإنتاجية والفعالية.<sup>5</sup>

\* Robert Reich هو المستشار الاقتصادي للرئيس الأمريكي الأسبق Ronald Reagan

<sup>1</sup> "رئيس الجمهورية يفتتح اليوم ندوة رؤساء البلديات من أجل تكفل أفضل بانشغالات المواطنين"، المساء إخبارية يومية، مقال منشور يوم: 2008/07/25، تم تصفح الموقع يوم: 2016/01/07 على الرابط التالي: <http://www.el-massa.com/ar/content/view/9750>

<sup>2</sup> عبد الكريم بوحفص، التكوين الاستراتيجي لتنمية الموارد البشرية (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010)، ص. 130.

<sup>3</sup> ابراهيمي عبد الله وحميذة المختار، "دور التكوين في تثمين وتنمية الموارد البشرية" في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع (فيفري 2005)، ص. 05.

<sup>4</sup> محمد بن إبراهيم التويجري، "التدريب الإداري وأفاق تطويره في البلدان العربية"، في إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 14، العدد 27 (2004)، ص. 14.

<sup>5</sup> أحمد صقر عاشور، المرجع السابق، ص. 85.

ومن ثم لا بد من الاستثمار في التكوين، والذي هو عبارة عن تضحية حاضرة بالجهد والوقت والمال (أساليب، أدوات، تجهيزات، قاعات، مخاير، برامج، أجور، تنقلات، مصاريف وغيرها)، من أجل تحقيق عوائد في المستقبل، على شكل يد عاملة ماهرة وعالية الكفاءة وقادرة على مقاومة المنافسة، وعليه فإن التكوين هو استثمار حقيقي في الموارد البشرية نظرا للأثار التي يحدثها على جميع المستويات (الفرد، المؤسسة، المجتمع)، ولما يضمنه ويؤمنه من استقرار واستمرار ومرونة للمؤسسة، مما يعني قدرة المؤسسة على الحفاظ على فاعليتها رغم فقدانها أحد أفرادها الأساسيين نظرا لوجود رصيد الاستثمار في الموارد البشرية لشغل المناصب فور خلوها، أما المرونة فتعني قدرة المؤسسة على التكيف في الأجل القصير مع أي تغيير في محيط العمل أو ظهور وظائف جديدة ويتطلب هذا أيضا وجود أفراد من ذوي المهارات المتعددة لتولي المناصب التي تحتاج إليهم.<sup>1</sup>

ونتيجة لكل ما سبق فقد قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بعمل تحليلي للنشاطات والكفاءات المرتبطة بمتطلبات التسيير الجيد مما سمح بتحديد 8 مجالات تكوينية ذات أولوية تحقق في 4 أسابيع من 6 أيام أو ما يعادل 144 ساعة تكوين لكل منتخب. وذلك على مستوى 8 مراكز وهي: باتنة، تيارت، الجزائر، سطيف، عنابة، المدية، ورقلة ووهران. إذ تم توزيع رؤساء المجالس الشعبية البلدية الـ 1541 على 64 فوج بيداغوجي بمتوسط 25 شخص. كما تم تجنيد 250 خبير وأستاذ جامعي لتأطير هذه الدورة التكوينية والتي تم تنظيمها بالتعاون مع جامعة التكوين المتواصل.<sup>2</sup>

ويهدف برنامج وزارة الداخلية والجماعات المحلية لدعم أداء الإدارة المحلية تحقيق ما يلي:<sup>3</sup>

- إدراج مسعى التسيير عن طريق التأهيل في سير الإدارة المحلية.
- انتهاج تسيير نوعي وناجع للإدارة المحلية.
- تبني نظرة شاملة حيث يتعين على جميع الفاعلين في الحياة المحلية اكتساب مهارات وتحسين قدراتهم في التسيير والعمل.

وقد تم تخصيص برنامج تكويني ثري لفائدة رؤساء البلديات والذي يشتمل على ما يلي:

**1. الاتصال:** نظرا لطبيعة الدور الذي يقوم به رئيس المجلس الشعبي البلدي بحكم المسؤولية الملقاة على عاتقه والصلاحيات التي يتمتع بها، فإن تفاعله الإيجابي مع المجتمع الذي يعيش فيه ومع أعضاء الفريق الذي يعمل معه، ويتوقف نجاحه في القيام بتلك المهام إلى حد كبير على مدى تحكمه في مهارات الاتصال وقدرته على توظيفها، وذلك بالشكل الذي يساعده على تحسين صورته باستمرار في محيطه المهني والاجتماعي.

فلا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستغني عن الاتصال في حياته الاجتماعية فإن حاجته إلى التواصل في حياته المهنية أكبر، لأنه لا يتواصل مع غيره أثناء العمل ضمن ضرورات القيام بالمهمة الموكلة إليه فحسب ولكن لأنه أيضا يتبادل مع أعضاء فريق العمل وباستمرار مختلف الرسائل الذاتية الايجابية منها والسلبية وبدون شك أن تلك الرسائل تلعب دورا في ضبط التفاعل وتوازن العلاقات ضمن فريق العمل وبالتالي مساعدته على بلوغ الأهداف المسطرة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> ابراهيمي عبد الله وحميدة المختار، المرجع السابق، ص. 09.

<sup>2</sup> "1541 رئيس بلدية في دورة تكوينية ابتداء من السبت \_ عصرنة التسيير المحلي"، جريدة المساء يومية وطنية إخبارية، بتاريخ 2008/03/19، تم تصفح الموقع يوم: 2014/10/04، على الرابط التالي: <http://www.el-massa.com/ar/content/view/4550/>

<sup>3</sup> موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "التكوين : الحويلة والأفاق"، تم تصفح الموقع يوم: 2015/04/20، على الرابط التالي: <http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmItem.aspx?html=2&s=31>

<sup>4</sup> موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "الحقيبة البيداغوجية لتكوين رؤساء البلديات"، تم تصفح الموقع يوم: 2014/12/12، على الرابط التالي: <http://www.interieur.gov.dz/Ministere/frmItem>

2. **التخطيط الاستراتيجي:** والمقصود هنا التخطيط الاستراتيجي المحلي وهو التخطيط الذي يتم انجازه من طرف الوحدات الترابية وبالتالي فإنه يكتسب مشروعية سياسية محلية تستمد من العملية الانتخابية ومن الممارسة الديمقراطية المحلية، وبالتالي فإنه أقرب إلى التخطيط من أسفل إلى أعلى.<sup>1</sup>

ويسمح التكوين في مجال التخطيط الاستراتيجي لرؤساء البلديات من اكتساب أدوات تحليل المحيط الداخلي والخارجي لتحديد وضعية التنمية في البلدية والفرص المتاحة، وكذا تحديد نقاط القوة والضعف في البلدية من أجل إعداد مخطط استراتيجي يضبط الرهانات ويحدد أهداف التنمية على مدى 5 سنوات لعهدته. فتحليل المحيط يفضي إلى إعداد مصفوفة تحدد مواقع مختلف قطاعات النشاط في البلدية. ومن خلال الشكل الموالي يتبين لنا مصفوفة لبعض نشاطات البلدية

الشكل رقم(17): مصفوفة لبعض نشاطات البلدية

البعد الداخلي			
ضعف			
قوة			
الصناعة	التعليم	فرص	البعد الخارجي
الصحة	السكن	مخاطر	

المصدر: الحقبة البيداغوجية لتكوين رؤساء المجالس الشعبية البلدية لسنة 2008

من خلال الجدول يتضح أن قطاع التعليم يتواجد في منطقة ذات نقطة ضعف متوسطة، لكن توجد له فرصة قوية للانتقال إلى الخانة المواتية. وبالتالي فمن الضروري معالجة نقاط الضعف من أجل دفع القطاع. في حين يتضح أن قطاع الصناعة يمثل نجم البلدية إذ أنه يتميز بنقاط قوة كبيرة وفرص أكبر، مما يتوجب الاعتماد عليه كرهان للتنمية. وعليه فإنه بهذه الكيفية تحلل مختلف قطاعات البلدية.

3. **المالية المحلية:** إن تكوين رؤساء المجالس الشعبية البلدية في مجال المالية المحلية يسمح بالتحكم في تقنيات الميزانية وتقنيات التسيير ومردودية ثروة البلدية. وبالتالي فهو يهدف أساسا لما يلي:<sup>2</sup>

- تحديد مفهوم ميزانية البلدية، تركيبها ومختلف تقنيات تسييرها.
- تحديد إجراءات تحضير الميزانية إلى غاية كفاءات تنفيذها والرقابة عليها.

<sup>1</sup> زهير لخيار، المرجع سابق، ص.111.

<sup>2</sup> موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "الحقبة البيداغوجية لتكوين رؤساء البلديات"، تم تصفح الموقع يوم: 2014/12/12، على الرابط

التالي: <http://www.interieur.gov.dz/Ministere/frmlItem>

- تحديد مفهوم ممتلكات البلدية المختلفة.

- التعريف بأهم التقنيات التي تسمح بتنميين وترقية الممتلكات.

**4. إدارة الموارد البشرية:** وقد شمل برنامج التكوين في هذا المجال فهم أهمية وجدوى رأس المال البشري ودور رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال تسيير الموارد البشرية. وكافة العمليات والوظائف التي تقوم بها إدارة الموارد البشرية، بالإضافة إلى بعض الدراسات التطبيقية كأعداد مخطط التسيير السنوي وتنفيذه.<sup>1</sup>

**5. الحالة المدنية:** إذ يسمح التكوين في هذا المجال اكتساب المعارف المتعلقة بالإجراء القانوني والتنظيمي والتحكم في عوامل تسيير الخدمة العمومية إذ يكتسي نظام الحالة المدنية أهمية بالغة الأثر في حياة المواطنين اليومية لأن الحالة المدنية هي قواعد تنظم التواجد القانوني للفرد داخل الأسرة والمجتمع، وتعتمد على أهم الأحداث المميزة لحياته ومنها الولادة، الزواج والوفاة ويبقى الإنسان في حاجة لخدمات مصلحة الحالة المدنية طيلة حياته القانونية.

**6. رخص وشهادات التعمير:** وفي هذا المجال يسمح التكوين بجعل المنتخبين شركاء مطلعين في مجال التحكم في تسيير العقار وعمليات التنمية والتسيير النوعي والدائم لبلدياتهم. إذ أن التعمير هو شعبة علمية التي توفر الأدوات المنهجية من أجل الحفاظ وتشكيل الإقليم البلدي، يكون الهدف منه التخطيط وتسيير نمو التجمعات السكانية. والتعمير هو بعد تطبيقي الذي يسعى إلى إعداد المخططات التي تشير أو تتوقع العمران وكيفية تعمير الإقليم البلدي. وللتعمير بعد قانوني، فهو منظم بمجموعة من النصوص التي يمكن أن يطلق عليها تقنين التعمير. وقد تضمن هذا المجال مفاهيم أولية حول قانون التعمير وعلاقته بالقوانين الأخرى ذات الصلة كالقانون المدني، القانون الإداري، القانون الجبائي، قانون البلدية، القوانين المنظمة للعقار، القوانين المنظمة للفضاء (تهيئة الإقليم والمحافظة على البيئة)، المحافظة على التراث في كافة أشكاله (الثقافي الأثري والتاريخي).

**7. تسيير العمليات:** لقد تم إدراج تسيير العمليات في إطار البرنامج التكويني لرؤساء المجالس الشعبية البلدية، على اعتبار أن البلدية هي حجر الزاوية في عملية التنمية المحلية، وقد شمل تسيير العمليات عدة محاور نذكر منها ما يلي: التزويد بتقنيات التنظيم والتسيير على المستوى المحلي التي يضطلع بها رئيس البلدية من أجل تحسين الخدمة العمومية وتحسين الإطار العام للحياة وتنفيذ البرامج المحلية للتنمية. وبالتالي فرئيس المجلس الشعبي البلدية مطالب بالقيام بالمهام التسييرية المعروفة والمتمثلة في: التخطيط، التنظيم، التوجيه، الإشراف والمراقبة.

**8. المشروع الجوّاري للتنمية الجوّارية المدمجة:** في هذا المجال من التكوين تم فيه التعريف بالسياسة الوطنية للتجديد الريفي وبرنامج تدعيم التجديد الريفي ودور رئيس المجلس الشعبي البلدي وعلاقاته مع الفاعلين في سياسة التجديد الريفي، بالإضافة إلى مراحل تركيب سياسة التجديد الريفي وتنفيذه وبعض النماذج أو دراسة الحالة.<sup>2</sup>

فتحسين أدوات التسيير بالأساس يقع على عاتق المنتخبين المحليين الواجب خضوعهم إلى تدريبات مكثفة أو أنشطة تكوينية وخاصة أن مدة العهدة الانتخابية تقدر بـ 05 سنوات ليست بالمدة القصيرة - فاللجوء إلى دورات تكوينية لمعرفة ماهية المرفق العام وصلاحياته وطرق تسييره القانونية قد تكون جد إيجابية لإدارة البلدية وخاصة إذا اعتمدت في الأشهر الأولى من كل استحقاق جديد.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> نفس المرجع، "الحقيبة البيداغوجية لتكوين رؤساء البلديات"، على الرابط التالي: <http://www.interieur.gov.dz/Ministere/frmltem>

<sup>2</sup> نفس المرجع، "الحقيبة البيداغوجية لتكوين رؤساء البلديات"، على الرابط التالي: <http://www.interieur.gov.dz/Ministere/frmltem>

<sup>3</sup> Essaid Tai, op.cit. P5

وبالنسبة لتقييم التكوين المبرمج لرؤساء المجالس الشعبية البلدية في مركز ورقلة فقد كانت نتائج الاستبيان المقدم لرؤساء البلديات للإجابة عليه بعد استفادتهم من برامج التكوين التي خصصت لهم والنتائج مبينة في الملحق رقم (05) إذ تم استجوابهم في كل مقياس تم دراسته أثناء الدورة التكوينية المبرمجة.<sup>1</sup>

الجدول رقم (16): نتائج الاستبيان المقدم لرؤساء البلديات في مركز ورقلة أثناء الدورة التكوينية

مجالات التكوين لرؤساء المجالس الشعبية البلدية				
الاتصال	التخطيط الاستراتيجي	المالية المحلية وإدارة الموارد البشرية وتسيير العمليات	الحالة المدنية والنظافة والصحة العمومية والتعمير	
مرضيا	مرضيا جدا	مرضيا جدا	مرضيا جدا	الاتساق بين التكوين وأنشطة رؤساء المجالس الشعبية البلدية
مرضيا	مرضيا جدا	مرضيا جدا	مرضيا جدا	تحقيق الأهداف التعليمية
مرضية جدا	مرضيا جدا	مرضيا جدا	مرضيا جدا	مدة المقياس (الوحدة)
مرضية	مرضية	مرضية	مرضية	نوعية الرسومات
فقد تباينت الإجابات إلا أن الأغلب يرى أنها مرضية جدا	فقد تباينت الإجابات إلا أن الأغلب يرى أنها مرضية جدا	فقد تباينت الإجابات إلا أن الأغلب يرى أنها مرضية جدا	فقد تباينت الإجابات إلا أن الأغلب يرى أنها مرضية	المواد التعليمية
مرضية جدا	مرضية جدا	مرضية جدا	مرضية جدا	الوسائل التعليمية
مرضيا جدا	مرضيا جدا	مرضيا جدا	مرضية جدا	جودة الاستقبال
مرضيا جدا	مرضيا جدا	مرضيا جدا	مرضيا جدا	ترتيبات الإقامة

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج الاستبيان المقدمة لرؤساء المجالس الشعبية البلدية لولاية ورقلة

من خلال الجدول نلاحظ الرضا التام لرؤساء المجالس الشعبية البلدية عن التكوين الذي استفادوا منه للفترة من 22 مارس إلى 25 جوان 2008 فقد استحسنوا هذه المبادرة الأولى من نوعها لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، لكن هناك من يرى أن مدة التكوين غير كافية بالنظر إلى المهام الكبيرة التي يضطلع بها رؤساء البلديات. كما قد لمس مؤطري التكوين (الأساتذة الذين قاموا بتدريس الأميار) رغبة رؤساء المجالس الشعبية البلدية في معرفة كل ماله علاقة بالبلدية وتسييرها.

<sup>1</sup> للمزيد من التفاصيل حول نتائج الاستبيان الرجاء العودة للملحق رقم (05) الخاص بتكوين رؤساء المجالس الشعبية البلدية 2008، مركز ورقلة

وقد سمحت جهود تطوير الإدارة التي تمت مباشرتها في مجال تأهيل الموارد البشرية بالتدخل في مجال نقص تأطير وتأهيل العمال وذلك بإرسال 3500 إطار تقني وإداري إلى الدوائر والبلديات و2500 إطارا آخر لتعزيز الخلايا التقنية للدوائر الواقعة بالجنوب ومن أجل تعزيز قدرات متابعة المشاريع الإنمائية المحلية.<sup>1</sup>

كما قد استفاد 204 أمين عام لبلديات يفوق تعداد سكانها 20000 نسمة من دورة تكوينية في التسيير العمومي المحلي بالمعهد العالي للتسيير والتخطيط (12 مادة بمعدل أسبوع في الشهر). وكذا جميع مدراء الإدارة المحلية ورؤساء المكاتب المكلفين بالصفقات العمومية، 96 إطارا، (إدارة الصفقات العمومية لضمان الصرامة اللازمة في النفقات المرتبطة بالبرامج التنموية). بالإضافة إلى المفتشون العامون ومفتشو الولايات، 114 إطارا، في المجالات التالية (تقنيات الاتصال، تدقيق الحسابات ومراقبة التسيير). أما رؤساء الدوائر فتكوينهم كان في كل المجالات المرتبطة بممارسة مهنتهم لاسيما الاتصال وتسيير نوعية الخدمات العمومية والتسيير العملي والتسيير العمومي والعلاقات العمومية وكذا الإعلام وعلم الاجتماع والبيئة وتسيير الأزمات. وانطلقت هذه الدورة التكوينية التي شملت 216 رئيس دائرة في فيفري 2007.<sup>2</sup>

فالتكوين يهتم بالتوجيه والاندماج والتحفيز ورفع الأداء والتصحيح ونقل المعارف والعلوم وتغيير السلوك والاتجاهات وترقية جودة العمل على المستويين الإداري والتشغيلي، كما أنه امتد ليساهم في رفع مستوى التفكير الاستراتيجي لدى المسيرين، والتعريف بتقنيات ومداخل التسيير الحديثة، والتعريف بمتغيرات ومستجدات المحيط بأبعاده المختلفة ومستوياته المتعددة، ويؤكد الأستاذ برنار مارتوري Bernard Martory بأن ضرورة التطور خلال الحياة المهنية تشدد على أهمية أفعال التكوين كوسيلة لتكثيف وتنمية الإمكانيات المتوفرة للمؤسسة.<sup>3</sup>

فإستراتيجية التكوين التي أطلقتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية تهدف إلى تطوير الموارد البشرية وتحسين إمكانياتها البشرية من أجل ضمان أداء أفضل وتحسين معارف أعاونها، فضلا عن إدراج مسعى التسيير عن طريق التأهيل في سير الإدارة المحلية، والانتقال إلى تسيير نوعي وناجع للإدارة المحلية، بالإضافة إلى تبني نظرة شاملة إذ يتعين على جميع الفاعلين في الشؤون المحلية اكتساب مهارات وتحسين قدراتهم في التسيير والعمل، كما تعتمد وزارة الداخلية والجماعات المحلية في هذه الإستراتيجية التكوينية على مدارس ومعاهد منها المدرسة الوطنية للإدارة والمراكز الوطنية للتكوين وتحسين المستوى وإعادة تأهيل مستخدمي الجماعات المحلية، وعددها ثلاثة توجد في كل من وهران وبشار و ورقلة.<sup>4</sup>

وقد كشف السيد نور الدين بدوي وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية أن مصالحه تعكف على توسيع شبكة مؤسسات التكوين التابع للوزارة من خلال انشاء مراكز وطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستوياتهم وتجديد معلوماتهم وفي هذا الإطار وضع حيز الخدمة خلال سنة 2017 مركز التكوين بولايتي قسنطينة والجلفة ليضاف إلى مراكز وهران ورقلة وبشار. كما أضاف الوزير أن نظمت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية عدة دورات تكوينية منذ سنة

<sup>1</sup> نور الدين حاروش، "الخدمة العمومية المحلية كمؤشر للتنمية المستدامة"، المرجع سابق.

<sup>2</sup> موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "التكوين: الحصيلة والافاق"، تم تصفح الموقع يوم: 2015/04/20، على الرابط التالي:

<http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmltem.aspx?html=2&s=31>

<sup>3</sup> ابراهيمي عبد الله وحميدة المختار، المرجع السابق، ص. 08.

<sup>4</sup> كهيبة ب، "في إطار تحسين الخدمة العمومية: وزارة الداخلية تفتتح دورة تكوينية لفائدة 2000 رئيس بلدية"، مقال منشور يوم: 2014/11/26، على الساعة 23:52، تم تصفح الموقع يوم: 2016/09/20، على الرابط التالي:

<http://www.elikhbaria.com/ar/permalink/30473.html>

2015 استفاد منها 40.389 موظف منهم 10.389 موظفا خلال سنة 2017 وقد شملت هذه الدورة التكوينية رؤساء الدوائر والأمناء العاميين للدوائر والبلديات ورؤساء المصالح والمكاتب ومهندسي الاعلام الآلي والتسيير التقني والحضري وكذا الأعوان المكلفين بملفات رخص السياقة وبطاقات ترقيم العربات والوثائق البيومترية.<sup>1</sup>

وتهدف هذه الدورات التكوينية إلى مرافقة المنتخبين المحليين، قصد تحسين تسييرهم المحلي وتقديم خدمة نوعية تستجيب لتطلعات المواطنين. وقد استفاد 1783 منتخب محلي عبر 48 ولاية يوم 11 مارس 2018 من هذه الدورة التكوينية المسطرة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، وتتمحور حول المجالات المرتبطة بالتسيير المحلي على غرار مهام وتنظيم البلدية، المالية المحلية، الصفقات العمومية، التنمية المحلية، الحالة المدنية وتنقل الأشخاص والممتلكات، المنازعات، تسيير الموارد البشرية والتسيير والوقاية من المخاطر، يتم تأطيرها بواسطة 180 مكون من اطارات وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية وكذا 4 إطارات سامية من الدائرة الوزارية، بالإضافة إلى 96 إطار تابع للحماية المدنية.<sup>2</sup>

وقد أكد نور الدين بدوي وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية خلال افتتاح الدورة التكوينية الخاصة بالمنتخبين المحليين في المدرسة الوطنية للإدارة يوم 11 مارس 2018 على أن هدف القطاع هو تكريس مبدأ عصرنه وتحديث المرفق العام، بغية إضفاء الشفافية على ممارسة المتعاملين من المنتخبين، كما أكد الوزير على أنه تم وضع الفضاء الافتراضي حيز الخدمة أمام المنتخبين، للولوج إليه كمنصة للتكوين عن بعد، بحيث يسمح هذا الفضاء الافتراضي لمؤسسات التكوين التابعة للقطاع، بتوسيع مجالات التكوين، ضمانا لمواصلة الخدمة العمومية، وعدم انقطاعها.<sup>3</sup>

كما تعمل وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية على توسيع مجالات التعاون في مجال التكوين مع مختلف الشركاء الأجانب، حيث تم إبرام العديد من الاتفاقيات مع فرنسا والصين وكندا وهولاندا، وتم على إثرها تكوين 331 موظف خارج الوطن ما بين سنتي 2016 و2017 إلى جانب تنظيم ورشات عمل دولية مع خبراء أجانب في عدة مواضيع أهمها المالية المحلية، الشراكة بين القطاع العام والخاص، نظام الأحزاب والجمعيات والديمقراطية التشاركية.<sup>4</sup>

كما أنه لا بد من تمكين العاملين في مجال الإدارة المحلية، إذ يعتبر مفهوم تمكين العاملين من المفاهيم التي صاحبت تطور الفكر الإداري في السنوات الأخيرة من خلال منحهم السلطة وتوثيق العلاقة بينهم وبين المنظمة في كل المستويات الإدارية بما يحفزهم على تقديم أفكارهم وتنمية مساهماتهم الابتكارية لخدمة منظماتهم، مما جعل العديد من المنظمات تنادي بتمكين العاملين وتقوية مركزهم بغية إتاحة الفرصة للإبداع والابتكار وزيادة الإنتاجية على اعتبار أنهم جزء أساسي من النظام الإداري بالمنظمة.<sup>5</sup>

فالتمكن يعطي الفرد مزيدا من المسؤولية المناسبة للقيام بما هو مسؤول عنه، أي إعطاء الفرد الأقرب للمشكلة مسؤولية كاملة وحرية التصرف فيها لأنه الأكثر فهما بها، فالتمكن يهدف إلى فك قيود العاملين

1 وكالة الأنباء الجزائرية، "فتح مركز للتكوين عن بعد لموظفي الجماعات المحلية والمنتخبين المحليين مطلع 2018"، مقال منشور يوم: 2017/10/31، الساعة 11: 51، تم تصفح الموقع يوم: 2018/04/28، الساعة 17: 30، على الرابط التالي: <http://www.aps.dz/ar/algerie/49163-2018>

2 سامية بوفادن، "الداخلية تشرع في تكوين الاف المنتخبين المحليين"، مقال منشور يوم: 2018/03/10، تم تصفح الموقع يوم: 2018/04/28، على الساعة 17: 30، على الرابط التالي: <http://www.algeriemondeinfos.com/ar/2018/03/10>

3 مروة عيجاج، "بدوي: أرضية افتراضية لتكوين المنتخبين المحليين عن بعد"، مقال منشور يوم: 2018/03/11، تم تصفح الموقع يوم: 2018/04/28، على الساعة 17: 30، على الرابط التالي: <https://www.ennaharonline.com>

4 وكالة الأنباء الجزائرية، "فتح مركز للتكوين عن بعد لموظفي الجماعات المحلية والمنتخبين المحليين مطلع 2018"، المرجع السابق.  
5 مكيد علي ويحياوي فاطمة، المرجع السابق، ص. 186.

وتحريرهم من الإجراءات البيروقراطية والرقابة المشددة إلى المشاركة في المعلومات وصنع واتخاذ القرارات الجماعية والتوسع في استخدام الصلاحيات وتحمل المزيد من المسؤوليات لإطلاق قدراتهم وقواهم الجسدية والمعرفية الكافية نحو الابداع والتجديد، إذ أن المعرفة الضمنية تكمن في عقول البشر وإذا لم يتم شحذ هذه الأفكار وطرحها فإنه لن يكون هناك ابتكار، فالتمكن إذن يهدف إلى تحويل المعرفة الضمنية للعاملين إلى معرفة عملية داخل المنظمة التي يعملون بها مما يؤدي إلى زيادة فعاليتها وتطوير أداءها.<sup>1</sup>

الجدير بالذكر أن أغلب الدراسات والبحوث تشير إلى وجود علاقة إيجابية بين التمكين الإداري وإبداع العاملين، فتمكين العاملين يحفز طاقات إبداعية لدى العاملين، بحيث أن توفير الاستقلالية للعاملين يجعلهم يشعرون بأنهم أقل تقييدا من الآخرين فيما يخص الجوانب الفنية أو التقييد بقواعد العمل، وهناك من يرى بأن التمكين يسمح للعاملين باستغلال الفرص وتحمل المخاطر واتخاذ الإجراءات التصحيحية دون الحاجة إلى موافقة المستوى الأعلى. فالتمكن عامل حاسم لزيادة رغبة العاملين في تحمل المخاطر من خلال تقديم الأفكار الجديدة.<sup>2</sup>

ويمكن الإشارة هنا أنه في هذا الإطار برمجت المديرية العامة للموارد البشرية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية دورة تكوينية بالصين لفائدة 25 إطار من الإدارة المركزية والمحلية للقطاع (أمناء عامون للولايات، رؤساء دوائر، مديرو الإدارة المحلية، أمناء عامون للبلديات وإطارات مركزية)، وذلك تنفيذا لاتفاق التعاون الثنائي القائم مع الأكاديمية الصينية للحكومة، وقد تم إجراء هذه الدورة التكوينية بمقر الأكاديمية الصينية للحكومة\* (بكين)، من 11 إلى 31 ماي 2017، حول موضوع التخطيط الإقليمي وتسيير تنمية الاقتصاد المحلي لفائدة هذه الأطارات في شكل دروس نظرية وزيارات ميدانية، في مجال إصلاح المالية المحلية وتفعيل استراتيجية تنمية الاقتصاد المحلي، وذلك من خلال الاستفادة من التجربة الصينية في تجسيد وتنفيذ هذه الإصلاحات.<sup>3</sup>

أما بالنسبة للتخطيط الاستراتيجي للقضاء على البطالة فإنه يعتمد على ثلاثة خطوات رئيسية تتمثل فيما يلي:<sup>4</sup>

1. القيام بجمع المعلومات والبيانات الأساسية عن مشكلة البطالة، من خلال بناء قاعدة معطيات تتغذى من شبكة معلومات إحصائية تقوم بإحصاء عدد العاطلين عن العمل وتصنيفهم على حسب القطاعات والمناطق والمهارات المكتسبة لديهم.
2. تحليل المعلومات المحصل عليها وإعطائها الأهمية اللازمة من خلال تحديد الأولويات ومدى تطابقها مع المعايير المحددة مسبقا.
3. إيجاد خطة إستراتيجية محكمة مبنية على أسس ومعطيات محينة، وبالاعتماد على خبراء أكفاء في كل المجالات: الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية، والتعليمية، يتم تحديد الزمن اللازم للخطة

1 مكيد علي ويحيوي فاطمة، المرجع السابق، ص. 187.

2 نفس المرجع، ص. 192.

3 موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "دورة تكوينية حول التخطيط الإقليمي وتسيير وتنمية الاقتصاد المحلي"، تم تصفح الموقع يوم:

2018/04/28، الساعة 17:30، على الرابط التالي: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar>

\*الأكاديمية الصينية للحكومة: هي مؤسسة حكومية مكلفة من طرف الحكومة الصينية بتكوين إطارات الدولة الصينية (من وزراء، أمناء عامون لإدارات مركزية، ولاة، مدراء عامون لوزارات...)، كما تعتبر الأكاديمية كأحد أهم مراكز التخمين Think-Thank للحكومة الصينية فيما يتعلق بالاقتصاد، الحكامة أو السياسات العامة في الصين.

4 محمد بوديسة ونور الدين عسلي، "نحو بناء إستراتيجية متكاملة للحد من البطالة وتحقيق التنمية المستدامة -دراسة تحليلية لتجربة تركيا" (مخبر

الاستراتيجيات والسياسات الاقتصادية في الجزائر، الملخص الرابع: دراسات وتجارب دولية في القضاء على البطالة، جامعة المسيلة)، ص.11.

وأهم المراحل التي تمر بها، وتحديد توجهات سوق العمل، وعدد طالبي العمل، وعارضيه، ومدى توفر المهارات اللازمة لشغل فرص العمل المتواجدة والمستقبلية.

إذ تتمثل ظاهرة البطالة في وجود أشخاص في مجتمع معين قادرين على العمل ومؤهلين له بالنوع والمستوى المطلوب وراغبين فيه وباحثين عنه، وموافقين على الولوج فيه في ظل الأجور السائدة ولا يجدونه خلال فترة زمنية معينة.<sup>1</sup>

وقد أشار تقرير مجلس الوحدة الاقتصادية التابع لجامعة الدول العربية أن نسبة البطالة في الوطن العربي عام 2004 تتراوح بين 15% و20%، ويرجع ارتفاع نسبة البطالة في الدول العربية إلى برامج التنمية التي لا تقوم على أساس مستقر بما يسمح بخلق فرص عمل جديدة، بالإضافة إلى ضعف الاستثمار المنتج والمحفز على العمل، وكذا تأثير سياسات الإصلاح الهيكلي وقصور الطاقة الاستيعابية للقطاعين الرسمي والخاص.<sup>2</sup>

وبالنسبة للجزائر فقد عملت على القضاء على البطالة منذ الاستقلال في ظل الاقتصاد المخطط، بحيث أنها لجأت إلى تطبيق برامج الاستقرار والتصحيح الهيكلي المدعومة من طرف صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. ذلك ما أدى إلى تسجيل تخفيض ملحوظ في وتيرة خلق مناصب الشغل فيما تراجعت البطالة بصفة معتبرة خلال مرحلة السبعينيات، حيث انخفضت نسبتها من 33% سنة 1967 إلى 16.5% سنة 1985، ثم بدأت في الارتفاع بداية من عام 1987 حيث وصلت نسبتها 17%، وفي عام 1989 وصلت نسبتها إلى 19%، وابتداءً من 1993 بدأت نسبة البطالة في التضاعف حيث بلغت 27% سنة 1994، و29.29% سنة 1999، ومع عام 2000 عادت معدلاتها إلى الانخفاض حيث بلغت 28.71% سنة 2000، و27.30% سنة 2001، و23.7% سنة 2003، و17% سنة 2004.<sup>3</sup>

وقد بلغت نسبة البطالة بالجزائر خلال شهر أفريل 2017 بـ 12.3% مقابل 10.5% في سبتمبر 2016 حسب ما أعلنه الديوان الوطني للإحصائيات، ووفقاً لأرقام الديوان الوطني للإحصائيات فإن اليد العاملة النشيطة بلغت 12.277 مليون شخص مقابل 12.117 في سبتمبر 2016 ما يمثل زيادة ايجابية قدرت بـ 160 ألف شخص ما يمثل ارتفاع بـ 1.3%، بحيث أن اليد العاملة النشيطة تمثل مجموع الأشخاص الذين بلغوا سن العمل والمتوفرين في سوق الشغل سواء كانوا حائزين على عمل او متواجدين في حالة بطالة.<sup>4</sup>

وقد استلزم اهتمام الدولة بقضايا التشغيل وتكثيف الجهود لمواجهة ظاهرة البطالة توفير الشروط اللازمة لضمان تحقيق الأهداف المرجوة، من خلال وضع هياكل قوية ومتخصصة قادرة على تحمل حجم المهام الموكلة إليها، إذ تم إنشاء وزارة خاصة بالتشغيل والتضامن الوطني مهيكلة على المستوى المركزي في مديريتين عامتين واحدة للتشغيل والأخرى للتضامن الوطني، وتنفردا إلى عدة مديريات مركزية وعلى المستوى المحلي في مديريتين ولائيتين، واحدة للتشغيل والأخرى للنشاط الاجتماعي، بالإضافة إلى الوكالات المتخصصة والتي وضعت تحت الوصاية المباشرة للوزارة وهي: الوكالة الوطنية للتشغيل (ANEM)، الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب (ANSEJ)، وكالة التنمية الاجتماعية

<sup>1</sup> حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص. 299.

<sup>2</sup> نفس المرجع، نفس الصفحة.

<sup>3</sup> سميرة العابد وزهية عبا، "ظاهرة البطالة في الجزائر بين الواقع والطموحات" في مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، عدد 11(2012)، ص. 77.

<sup>4</sup> موقع الإذاعة الجزائرية، "ارتفاع نسبة البطالة إلى 12.3 بالمائة خلال أفريل 2017"، مقال منشور يوم: 2017/08/12، على الساعة 17:10، تم تصفح الموقع يوم: 2018/04/28، الساعة 17:30، على الرابط التالي:

<http://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20170812/119295.html>

(ADS)، الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر (ANGEM)، بالإضافة إلى المرصد الوطني للتشغيل ومكافحة الفقر.<sup>1</sup>

وبعد القيام بعملية التخطيط الاستراتيجي وتحديد الهدف والرؤية، يتم تطبيق الخطة، وهذا التطبيق يكون بواسطة خبراء وإطارات مؤهلة لذلك، بحيث لا يوجد مجال للخطأ، ويجب توفير كل الوسائل المادية والبشرية والمالية اللازمة. ومن ثم تأتي مرحلة تقييم المسار الاستراتيجي، بقياس مدى مطابقة الأهداف المحققة بالأهداف والمسطرة، وتحليل الانحرافات، والعمل على التغذية العكسية للخطة الأولية، وتصحيح الأخطاء وتوجيه العاملين فيه واستبدالهم إذا تطلب الأمر.<sup>2</sup>

### الفرع الخامس: التخطيط الاستراتيجي للتنمية السياحية

تعرف التنمية السياحية بأنها " الارتقاء والتوسع بالخدمات السياحية واحتياجاتها، وتتطلب التنمية السياحية التخطيط السياحي باعتباره أسلوبا علميا يستهدف تحقيق أكبر معدل ممكن من النمو السياحي وذلك بأقل تكلفة وفي أقرب وقت ممكن".<sup>3</sup>

يهدف التخطيط الاستراتيجي للتنمية السياحية إلى وضع برامج من أجل استخدام الأماكن والمناطق والمواد سياحيا، وبعد ذلك تطويرها لتكون مراكز سياحية ممتازة تجذب مختلف السائحين إليها سواء كان مباشرا أو عن طريق الإعلان السياحي أو غيره من مزيج الاتصال التسويقي، ومن أجل تحقيق التنمية السياحية لا بد من مراعاة الاعتبارات التالية:<sup>4</sup>

- تدريب الجهاز البشري الذي يحتاجه القطاع السياحي، لأن جذب السياح إلى هذه المناطق قد يعتمد على المناخ أو الطبيعة أو التاريخ أو أي عامل آخر تتميز به المنطقة السياحية.
- الاستغلال الجيد للموارد السياحية المتاحة مع توفير المرونة لها لتتمكن من مواكبة احتياجات الطلب السياحي المحلي والعالمي.
- اجراء دراسة شاملة للتأكد من الجدوى الاقتصادية للاستثمارات السياحية المقترحة وفيما إذا كان هذا الاستثمار سيدر أرباحا أم لا.
- دعم الدولة للقطاع السياحي عبر معاونة القطاع الخاص في تنفيذ البرامج السياحية من خلال خطة إعلانية تسويقية متكاملة.
- ربط خطة التنمية السياحية مع خطط التنمية الاقتصادية الأخرى لمختلف القطاعات الاقتصادية من أجل تحقيق نمو متوازن، بحيث أنه لا يتم الاهتمام بالسياحة فقط.
- تحديد المشاكل التي يمكن أن تعترض التنمية السياحية، ثم وضع خطط بديلة في حالات الطوارئ.
- دراسة السوق السياحية المحلية من أجل معرفة نوعية وتفضيلات السياح الوافدين للسعي إلى تأمينها قدر الإمكان.
- العمل على توفير شبكة من الفنادق المناسبة لكل شكل من أشكال الدخل، فحركة السياحة لم تعد مقتصرة على الأغنياء.

1 سميرة العابد وزهية عبا، المرجع السابق، ص. 79.

2 محمد بوديسة ونورالدين عسلي، المرجع السابق، ص. 11.

3 شريط حسين الأمين، " فعالية التخطيط الاستراتيجي للتنمية السياحية في الجزائر " في مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة المسيلة، العدد 14 (2015)، ص. 135.

4 شريط حسين الأمين، المرجع السابق، ص. 136.

وفي الجزائر يوجد على مستوى كل ولاية مديرية للسياحة محدثة بموجب مرسوم تنفيذي يحدد هيكلها ويكلفها للقيام بالمهام التالية:<sup>1</sup>

- رقابة ومتابعة المؤسسات الفندقية الواقعة في إقليم ولايتها من خلال عمليات التفتيش والمعاينة وفرض تقارير إحصائية تقدمها المؤسسات الفندقية دوريا.
- ترقية الاستثمار بخلق جو مناسب ومحفز عن طريق توفير المعلومات وممارسة سياسة الجذب السياحي بدعائم اشهارية واتصالية لتسويق المقومات المتوفرة محليا.
- متابعة المشاريع الاستثمارية المسجلة واعداد دفاتر الشروط الخاصة بها بالإضافة إلى توفير كافة التسهيلات التي ينص عليها القانون الساري المعمول به في هذا المجال.

إن للنشاط السياحي انعكاسات على مستوى معيشة المواطنين وعلى مستواهم الثقافي، فالسياحة تعمل على رفع مستوى المعيشة وتحسين نمط حياة الأفراد وإيجاد تسهيلات ترفيهية وثقافية للمواطنين، كما أن لها آثار إيجابية من حيث معرفة ثقافة الآخرين.<sup>2</sup>

كما أن للسياحة تأثيرات إيجابية على البيئة تتمثل أهمها فيما يلي:<sup>3</sup>

- تعمل السياحة على حماية السمات المادية للبيئة والمواقع والمعالم التاريخية والحياة البرية والبحرية، باعتبارها مشوقات مطلوبة من السائحين ومقصدتهم.
- السياحة هي القوة الدافعة وراء إنشاء وتحسين القرى السياحية والمنتجعات الصحية الصيفية والشتوية، مما يعود بالفائدة على البيئة المجاورة بتوفير مرافق البنية الأساسية (إمدادات المياه، شبكات الصرف الصحي، الطرقات والكهرباء وغيرها).
- يعمل نمو سياحة المزارع أو السياحة الريفية على التقليل من النزوح الريفي نحو الحضر.
- تساعد السياحة على تحسين نوعية ومستويات البيئة، على اعتبار أن النظافة ونقاء البيئة والبنية التحتية الجيدة من أهم شروط السياحة البيئية.
- تعمل السياحة على نشر الوعي البيئي لدى السكان المحليين عند رؤيتهم حرص السياح على البيئة واهتمامهم بها وتمسكهم بالسلوك الصحيح اتجاه التعليمات البيئية.

وتمر عملية التخطيط الاستراتيجي للتنمية السياحية بالمراحل التالية:<sup>4</sup>

1. اعداد الدراسات الأولية وتحديد الأهداف بشكل أولي بحيث يمكن تعديلها من خلال التغذية الاسترجاعية أثناء عملية اعداد الخطة ومرحلة تقييم الآثار.
2. جمع المعلومات واجراء المسوحات وتقييم الوضع الراهن للمنطقة السياحية، فجمع البيانات والمسموحات تشكل المدخلات الأساسية لخطط التنمية السياحية، وأهم الجوانب التي يمكن جمع المعلومات عنها هي: عناصر الجذب السياحي ووسائل النقل. إن هذه المرحلة تتطلب الأخذ بآراء المسؤولين في الدولة حسب تخصصاتهم، وكذلك ممثلي القطاع الخاص وممثلي المجتمعات

1 هادية يحيوي، " السياحة والتنمية في المغرب العربي " (أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012/2011)، ص. 91.

2 مزياني فريدة، " دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار "، المرجع السابق، ص. 61.

3 بوعقلين بديعة، " السياحة البيئية كآلية للحفاظ على البيئة "، في مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة، جامعة الجزائر 3، المجلد 02، العدد 28 (2013)، ص. 172.

4 شريط حسين الأمين، المرجع السابق، ص. 136. 137.

المحلية، بالإضافة إلى مراجعة الدراسات المتوفرة والخرائط والبيانات الجغرافية والخصائص الطبيعية والبيئية ودراسة الأسواق السياحية وخصائص السياح، ومعدلات انفاقهم وأوجه الانفاق السياحي وكفاءة السياحة المحلية.

3. تحليل وتفسير البيانات التي تم جمعها من خلال المسوحات، والخروج بحقائق تساعد في اعداد الخطة ورسم خطواتها العامة والتفصيلية.

4. اعداد الخطة ويتم فيها وضع السياسات لاختيار ما هو ملائم لتنفيذ الخطة، كما يتم تحديد البرامج والمشاريع التي يجب تنفيذها لتحقيق أهداف الخطة.

5. تنفيذ الخطة بتوصياتها وبالوسائل التي تم تحديدها في المرحلة السابقة.

6. تقييم ومتابعة الخطة السياحية وتعديلها إذا تطلب الأمر ذلك وفق التغذية الاسترجاعية.

ويعد تكريس مبادئ مفهوم السياحة الجديدة في الجزائر وارتكازه على قاعدة الجودة والنوعية يفترض دخولها مرحلة جديدة من التموّج الجيد في السوق السياحية العالمية، فحسب تقرير Euro Monitor International الذي نشر في نوفمبر 2007 أن الجزائر أصبحت تحصى من بين الوجهات السياحية المفضلة لدى مستهلكي السياحة الايكولوجية الطبيعية. وبالتالي حاولت الحكومة الجزائرية الترويج لهذا التوجه من خلال مشاركتها في اللقاءات الدولية كصالون الدولي للسياحة في باريس سنة 2007، كما تم تدعيم هذه السياسة كذلك من خلال المخططات التالية:<sup>1</sup>

- المخطط الأزرق الموجه لتطوير السياحة الساحلية الجزائرية في الولايات التالية: عنابة، جيجل، بجاية، بومرداس، الجزائر العاصمة، تيبازة، مستغانم، تلمسان.
- مخطط السياحة المدنية والذي يهدف إلى تنمية سياحة المدن والأعمال في الولايات التالية: عنابة، قسنطينة، الجزائر العاصمة، وهران، غرداية.
- مخطط السياحة العلاجية الصحية عبر الولايات التي تتوفر على المراكز المعدنية وكذا المنابع الطبيعية وهي: قالمة، بسكرة، البليدة، عين الدفلى، معسكر، سعيدة.
- مخطط السياحة الصحراوية ويشمل: إليزي، تمنراست، بسكرة.

وقد حاول هذا التصور احترام العدالة بين الأنماط السياحية وتنويعها حسب الطلب المسجل في السوق الجزائرية والأجنبية ومحاولة الاستجابة للتخطيط الفعال والناجح، والذي سيخلص الجزائر من هاجس السعة الإستقبالية. وهذه المحاولة ترغب في جعل الجزائر وجهة سياحية من الطراز العالي مقصودة ومرغوب فيها، من خلال الرفع من مستوى الجذب الفعال عبر تثمين ثروات منجمها الطبيعي والإيكولوجي.<sup>2</sup>

وفي إطار دفع عجلة التنمية السياحية ضمن المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية 2030 فقد تم التخطيط لإنجاز قرى سياحية عبر كامل الأقطاب السياحية وهي موضحة في الجدول التالي:<sup>3</sup>

1 هادية يحيوي، المرجع السابق، ص. 112.

2 نفس المرجع، ص. 113.

3 شريط حسين الأمين، المرجع السابق، ص. 142.

الجدول رقم (17): القرى السياحية المراد إنجازها في إطار المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية 2030

الأسرة	المستثمر	اسم المشروع	الأقطاب
2440	الشركة الإماراتية ELLC	القرية السياحية مسيدة	القطب السياحي شمال شرق
4938	الشركة السعودية سيدار	القرية السياحية سيدي سالم	القطب السياحي شمال شرق
1282	سيفيتال	القرية السياحية أقيون بجاية	القطب السياحي شمال وسط
2697	الشركة الإماراتية ELLC	القرية السياحية صيران بومرداس	القطب السياحي شمال وسط
17510	الشركة الامريكية التونسية الجزائرية سياح	القرية السياحية MEDISEA بومرداس	القطب السياحي شمال وسط
5985	الشركة الإماراتية ELLC والمجموعة الكويتية	القرية السياحية عين طاية الجزائر	القطب السياحي شمال وسط
2004	المجموعة الإماراتية EMIRAL	القرية السياحية موريتي الجزائر	القطب السياحي شمال وسط
460	شركة التنمية الفندقية الجزائرية	القرية السياحية الساحل الجزائر	القطب السياحي شمال وسط
360	الشركة الإماراتية القدرة	القرية السياحية سيدي فرج الجزائر	القطب السياحي شمال وسط
6885	الشركة السعودية سيدار	القرية السياحية زرادة	القطب السياحي شمال وسط
1240	الشركة الإماراتية إعمار	القرية السياحية العقيد عباس تيبازة	القطب السياحي شمال وسط
1426	مجموعة سيفيتال	القرية السياحية وادي بلاح سيزاري تيبازة	القطب السياحي شمال وسط
5900	مراغ وهران	الحلم السياحي وهران	القطب السياحي شمال غرب
220	إقامة هيليو فرنسا	هيليو كريسيتيل وهران	القطب السياحي شمال غرب
732	الشركة الإماراتية ELLC	موسكاردة تلمسان	القطب السياحي شمال غرب
92	مجموعة الجنوب SID	قصر ماسين تيميمون أدرار	القطب السياحي شمال غرب
1000	الشركة الإماراتية ELLC	حديقة دنيا الجزائر	القطب السياحي شمال وسط
55166	المجموع		

المصدر: شريط حسين الأمين، "فعالية التخطيط الاستراتيجي للتنمية السياحية في الجزائر" في مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة المسيلة، العدد 14 (2015)، ص. 143.

نلاحظ من خلال الجدول وجود 16 قرية سياحية موزعة في الجزائر العاصمة والولايات المجاورة، في حين وجود قرية سياحية واحدة في الجنوب الواسع وهي قرية ماسين تيميمون أدرار، بالإضافة إلى استحواد الشركات الخليجية على معظم المشاريع السياحية في الجزائر نظرا لخبرتهم الكبيرة في مجال السياحة.

- وتهدف الجزائر من خلال المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية 2030 إلى زيادة حصتها من السوق السياحي العالمي وذلك من خلال:<sup>1</sup>
- إمكانية تعويضه لقطاع المحروقات.
  - تنظيم العرض السياحي بحسب السوق الوطني.
  - جعل الجزائر وجهة سياحية عالمية تعتمد على المميزات والهوية الخاصة بها.
  - المساهمة في تحسين الموازنات الكبرى (الميزان التجاري للمدفعات، توازنات الميزانية).
  - الدفع بواسطة الأثر العكسي على قطاعات أخرى (الفلاحة، البناء، الأشغال العمومية، الصناعة وغيرها).
  - تثمين التراث التاريخي والثقافي والشعائري.
  - التحسين الدائم لصورة الجزائر.

وقد أوكل المشرع للبلدية في الجزائر مهمة ترقية السياحة وتنميتها، لهذا أوجب عليها السهر على تطبيق القوانين والأنظمة الرامية لتسيير السياحة في المحيط البلدي. وقد منحها القانون أيضا حق إنشاء أي مؤسسة أو هيئة ذات نفع محلي يكون لها طابع سياحي، وبالتالي فالبلدية تسهر على حماية التراث المعماري الذي تتميز به البلدية عند إنشاء السكنات، والمحافظة على التراث الثقافي وحمايته والمحافظة على الأملاك العقارية والثقافية، والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكانية، كما أنها تشجع وتسهل أي مبادرة تساعد على ترقية السياحة وكل الأعمال المرتبطة بها.<sup>2</sup>

إلا أن واقع السياحة في الجزائر يعاني من عدة مشاكل والتي تعيق عملية التنمية السياحية نذكر منها ما يلي:<sup>3</sup>

- ✓ أن هياكل الايواء ذات نوعية رديئة وبأسعار باهضة نسبيا بالنسبة للسكان المحليين.
- ✓ ضعف الاتصال الداخلي والخارجي، بالإضافة إلى ضعف التعاون بين مختلف القطاعات والشركات في قطاع السياحة، مع غياب أدوات للتسويق الاستراتيجي عن النشاط السياحي.
- ✓ نقص في تأهيل ومهنية المستخدمين في مؤسسات الخدمات السياحية.
- ✓ غياب نظام لوكالات الأسفار وميثاق يحكم المهنة.
- ✓ عدم ملائمة وكذا ضعف وسائل الدفع العصرية على مستوى كل من البنوك والمؤسسات المستقبلية للسياح.
- ✓ وجود تعارض لطريقة تمويل الاستثمار والنشاط السياحي مع طبيعة الاستثمار السياحي.

### المبحث الثالث: التحديات التي تواجه تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر

إن الهدف من الإدارة المحلية هو تخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية في العاصمة، كما أنها تعد لقربتها من المواطنين وسيلة فعالة للتعبير بصدق عن حاجات وأمانى السكان المحليين، إلا أننا في الواقع نجد أن الإدارة المحلية في الجزائر تواجه العديد من المصاعب والتحديات التي تؤثر على تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي وبالتالي تؤثر على أداء دورها الخدماتي والتنموي المحلي، وتتنوع هذه التحديات من سياسية واجتماعية الى إدارية ومالية. ومن خلال هذا المبحث سنحاول التفصيل في هذه التحديات.

#### المطلب الأول: التحديات السياسية

يواجه تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر جملة من التحديات السياسية سنذكر منها ما يلي:

1 شريط حسين الأمين، المرجع السابق، ص. 143.  
 2 لطيفة بهي، "استقلالية البلدية في التشريع الجزائري" (مذكرة ماجستير، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013/2014)، ص. 59.  
 3 شريط حسين الأمين، المرجع السابق، ص. 144.

### 1. الصراع الحزبي داخل المجالس المنتخبة:

إن الصراع الحزبي داخل المجالس المنتخبة أدى إلى تعطيل المشاريع التنموية وبسبب تجميد الاجتماعات والمداولات (سحب الثقة، عدم المصادقة على المداولات...). فالتعددية داخل المجالس الشعبية المنتخبة كانت شكلية متحزبة ومضرة بمصلحة المواطنين المحليين. فالنظام الحزبي في الجزائر لم يستطع القيام بوظائفه على المستوى المحلي، سواء كان ذلك من حيث التجنيد وتقديم مرشحين يتمتعون بمؤهلات وخبرة وتجربة، أو من حيث التعاون والشراكة، إذ طغت الصراعات الحزبية على مستوى المجالس الشعبية البلدية مما أثر سلبا على أدائها الخدماتي.<sup>1</sup>

كما تمارس الأحزاب السياسية ضغطا على مناضليها المنتخبين في المجالس المحلية، وبالتالي ينشغل المنتخبون المحليون في محاولات مرهقة للتوفيق بين الالتزامات الحزبية والالتزامات الإدارية للبلدية، ويكون ذلك على حساب الجهد الذي كان من المفروض أن يدخر في التفكير لتخفيض حالات البؤس ومشاكل بلديته.<sup>2</sup>

### 2. شرط اعتماد الترشيح:

بحيث أنه من الضروري اعتماد الترشيح من طرف حزب أو عدة أحزاب أو بموجب تدعيم شعبي يتمثل في تقديم قائمة تحتوي على نسبة معينة من توقيعات الناخبين بالبلدية ان كانت تعني المجلس الشعبي البلدي أو نسبة معينة من توقيعات الدائرة الانتخابية ان كانت تعني العضوية في المجلس الشعبي الولائي.<sup>3</sup>

كما تلعب الأحزاب السياسية دورا كبيرا في التأثير على تشكيل المجالس المحلية على اعتبار أنها المصدر الرئيسي بالمرشحين لعضوية المجالس البلدية، لكنها لم تضع معايير موضوعية للانتقاء والترشيح مما أفرز قيادة غير مؤهلة تتحكم فيها عوامل تقليدية كالعروشية والجهوية وذلك على حساب المصلحة العامة.<sup>4</sup>

فالأحزاب السياسية تعد من المؤسسات الضرورية للعملية الديمقراطية لما لها من دور في تنمية الرأي العام والتعبير عنه في القضايا الرئيسية بين الفرد والدولة. فعادة ما تقدم نفسها على أنها المعبر الفعلي عن تطلعات ومطالب المواطنين بتجميعها والعمل على بلورتها في شكل بدائل لسياسات عامة.<sup>5</sup>

### 4. الرقابة على خطط التنمية والمشاريع:

حيث تعمل السلطة المركزية على مساعدة البلدية في اعداد خطط التنمية والتأكد من عدم تعارضها مع الخطط الوطنية، ويتم ذلك من خلال تقديم الإعانات المالية ومراقبة كيفية انفاقها من طرف الوالي بصفته ممثلا للدولة على المستوى المحلي، والذي يأمر بالصرف وتسيير ميزانية التجهيز القطاعية والبرامج البلدية للتنمية.<sup>6</sup>

### 5. فرض الوصاية على أعمال الجماعات المحلية:

لقد أخضع المشرع أعمال الجماعات المحلية لسلطة الوصاية، والذي ترتب عنه خضوع جميع مداولات المجلس الشعبي البلدي للمصادقة سواء الضمنية أو الصريحة، وهي تعد رقابة صارمة على تلك

1 ناجي عبد النور، " دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة \_ تجربة البلديات الجزائرية"، المرجع السابق، ص. 160.  
 2 حسين زبيري، " الحكم الراشد والتسيير المحلي (دراسة ميدانية تحليلية على المجالس الشعبية البلدية لولاية الجزائر العهدة الانتخابية 1997\_2004)" في مجلة دراسات اجتماعية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، العدد الثاني (أكتوبر 2009)، ص. 12.  
 3 مولاي هاشمي، "تطور شروط الترشح للمجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر" في مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد الثاني عشر (جانفي 2015)، ص. 196.  
 4 ناجي عبد النور، "إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر: الواقع والاتجاهات المستقبلية، (ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الوطني: مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجتمع المعلومات-حالة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المنعقد يومي 05 و06 ماي 2009).  
 5 صالح زيان، "إشكالية تفعيل المنظمات غير الرسمية في صناعة السياسة العامة في الجزائر" في مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، العدد الثالث، السادس الثاني (جوان 2010)، ص. 10.  
 6 ناجي عبد النور، "إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر: الواقع والاتجاهات المستقبلية"، المرجع السابق، ص. 12.

المداولات. مما يستنتج أن المشرع الجزائري لازال الى آخر نص يتخوف كثيرا من تصرفات المنتخبين على مستوى المجالس الشعبية البلدية.<sup>1</sup> فهذه المراقبة الممارسة عليها من قبل السلطة الوصية لا يخولها القيام بأعمالها التنموية على وجه من الأريحية مما يؤثر على عطائها فيما بعد. فالمجالس الولائية تمارس صلاحيات تقليدية كالتصويت على الميزانية، إدارة أملاك الولاية، ابرام الصفقات وكل هذه الصلاحيات تحافظ على الوضع الراهن وليس على التنمية والتطوير، وان كانت لها بعض الصلاحيات الاقتصادية والاجتماعية التنموية فهي تقوم فقط على تشجيع مبادرات المساهمة في التنمية من أجل ترقية الاستثمار وغيرها.<sup>2</sup>

#### 6. نقص التعاون ما بين البلديات:

فيما يخص التعاون ما بين البلديات فإن هناك جملة من العوامل التي قلصت من إمكانية هذا التعاون لعل أهمها ما يلي:<sup>3</sup>

- ✓ عدم التناسب ما بين الموارد البشرية والمادية وتعدد الاختصاصات وتعقدها، مما جعل كل بلدية لا تفكر في فتح آفاق للتعاون ما بين البلديات الأخرى، فهذا التعاون قد يوفر لها موارد لتتمكن من تلبية احتياجات المواطن، كما قد تسمح بتطوير خدماتها عن طريق الاستفادة من الشركاء الآخرين.
- ✓ عدم التمكن من قواعد التسيير وأنظمتها، وعدم وجود ثقافة خاصة بالإدارة المحلية تسمح بإدراج التعاون والشراكة كعنصر إيجابي يساهم في التكفل بالمرافق والمشاريع المشتركة مما يوفر موارد وقدرات للأطراف المتعاونة ويسمح بتبادل الخبرات والآراء ويطور نوعية الخدمات المقدمة للمواطن المحلي في فضاء التعاون ما بين البلديات.
- ✓ عدم صدور النصوص التنظيمية لمجال التعاون، رغم النص عليه في القوانين ساهم في إبقاء التعاون ما بين البلديات في أخفض مستوياته.
- ✓ ثقل الوصاية على البلديات قلص من استقلاليتها ومنحها المبادرة والتفاعل وربط علاقات مع محيطها وبالأخص البلديات المجاورة.

#### المطلب الثاني: التحديات الاجتماعية

هناك العديد من التحديات الاجتماعية التي تواجه تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر يتصدرها ضعف تنظيم العمل الجماعي على المستوى المحلي.

إذ تعد الجزائر من الدول الناشئة التي تتميز بوجود نسيج معتبر من مؤسسات المجتمع المدني سواء كانت ذات طابع وطني أو محلي. ويكتسي العمل الجماعي أهمية بالغة في خدمة أهداف التنمية المحلية، يمكن حصر هذه الأهمية والمزايا فيما يلي:<sup>4</sup>

- ✓ إذ يعد العمل الجماعي تعبيرا حقيقيا عن الإرادة الشعبية بحكم التصاقه بهموم وتطلعات المواطنين، وبالتالي تصبح الجمعيات الفضاء الأساسي والملجأ الرئيسي الذي يتمكن من خلاله المواطنين من طرح قضاياهم وانشغالهم، خاصة في المناطق النائية.

1 سويقات أحمد، "الجماعات الإقليمية ووحدة إقليم الدولة في الجزائر" في مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد الرابع عشر (جانفي 2016)، ص.66.

2 صفاء بن عيسى ونوري ياسمين، المرجع السابق

3 بن عيسى قدور، "التعاون ما بين البلديات بين القانون والممارسة" في المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية محكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، السنة الثالثة، المجلد 05، العدد 01 (2012)، ص.322.

4 صالح زيان، "موقع مؤسسات المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية في الجزائر" في مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، الجزائر، عدد 16 (جوان 2007)، ص.271.

✓ وتساهم مؤسسات المجتمع المدني في تنمية الخبرات المحلية وخدمة المواطن من خلال انجاز مشاريع مختلفة تكون مصدرا لتوفير فرص الشغل، وتعزيز البنى التحتية مما ينعكس إيجابا على الإدماج الحقيقي للعديد من الفئات الاجتماعية المقصية من عملية التنمية. فدمج المواطنين في عملية التنمية يعد وسيلة هامة لإرساء قواعد الاستقرار السياسي والسلم الاجتماعي.<sup>1</sup>

✓ كما يساهم في تحقيق هدف تنمية الموارد البشرية كجمعية اقرأ والتي تعد أداة فعالة لمحاربة الأمية في الجزائر. وكذا ترقية مشاركة المواطنين في الحياة المحلية وطرح همومهم وقضاياهم على ممثليهم مما يؤدي إلى صياغة علاقة جديدة بينهم وبين منتخبهم.

فالمجتمع المدني هو المكان لتعلم المواطنة والمشاركة السياسية، عن طريق ممارسات التربية الشعبية، إذ تشكل هذه التنظيمات مواطنين أحرار متعلمين، ينخرطون طوعا في الحياة العامة، حيث تهدف التربية الشعبية إلى تحرير الفرد والجماعة عن طريق تكوين مواطنين واعين بحقوقهم، مستعدين للمشاركة في الحوار العام أو الوطني. فعلى الرغم من أهمية العمل الجمعي في التنمية المحلية وتأكيد القانون البلدي على تشجيع تأسيس الجمعيات وتعاون البلدية مع هذه الجمعيات، إلا أن هذه الأخيرة تبقى خاضعة إلى رقابة الإدارة المركزية، سواء من حيث الاعتماد أو التمويل أو النشاط.<sup>2</sup>

وبالنظر إلى النشاط الجمعي في الجزائر فإنه يعاني من عدة عوائق، كعدم احترام الرسالة الحقيقية للعمل الجمعي وأهدافها، من خلال محاولة العديد من أجهزة السلطة وكذا الأحزاب السياسية احتواء وتوجيه نشاط الجمعيات لأغراض تكون في بعض الأحيان زائلة بجعل هذه الجمعيات مكاتب خدمات ودعاية، إذ يلاحظ إغداق بعض الجمعيات بالمنح وحجبها عن جمعيات أخرى، بل ويتم التضييق على نشاط جمعيات ذات أهداف جادة في مقابل دعم نشاط جمعيات ذات أهداف أنية، لاسيما الدعم الذي تتحصل عليه بعض الجمعيات خلال الفترات الانتخابية بحكم توليها مهمة الدعاية الانتخابية والسياسية لأحزاب وشخصيات سياسية معينة.<sup>3</sup>

وقد باشرت الجزائر إصلاحات سياسية في إطار المبادرة التي أعلن عنها رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة من خلال خطابه الموجه إلى الشعب بتاريخ 15 أبريل 2015، مما تجسد عنها القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات، إلا أن هذا القانون يدل أن يعطي المزيد من الحرية والاستقلالية، فقد كرس تدخل الحكومة في العمل الجمعي بالتشديد في شروط وإجراءات التأسيس أو تعديل النظام الداخلي والتعامل مع الجهات الأجنبية، بالإضافة إلى صلاحيات أخرى تمكن الحكومة من حل الجمعيات وتجميد نشاطها خاصة أن القانون استعمل مصطلحات مبهمة كالمساس بالهوية الوطنية والوحدة الوطنية.<sup>4</sup>

كما أن هناك بعض العراقيل الأخرى والتي حالت دون إرساء مجتمع مدني قوي وفعال تتلخص فيما يلي:<sup>5</sup>

1. **العراقيل البيروقراطية:** فالجمعيات تعاني من تأخرها الدائم وكثرة وتعقد إجراءات الحصول على الاعتماد، مما يؤثر على حرية واستقلالية الجمعيات لتسيير شؤونها، مما يؤثر سلبا على أهدافها. كذلك قلة الإمكانيات المالية والمادية والتي تمثل فعلا حاجزا أمام تطور الجمعيات، إذ أدى ذلك في العديد من الأحيان الى توقيف نشاطها، فبدل أن تكون الجمعية وساطة لإيصال المتطلبات،

1 غنية شليغم، "دور تنظيمات المجتمع المدني في تكريس المشاركة السياسية" في مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، العدد 02 (ديسمبر 2009)، ص.4.

2 ناجي عبد النور، " دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة \_ تجربة البلديات الجزائرية"، المرجع السابق، ص.160.

3 صالح زيان، "موقع مؤسسات المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية في الجزائر"، المرجع السابق، ص.264.

4 الأمين سويفات، " دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية: دراسة حالي الجزائر والمغرب" في مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 17 (جوان 2017)، ص.247.

5 حمادو سليمة، المرجع السابق، ص.98.

أصبحت بدورها مشكلة تحتاج الى حل. بالإضافة الى انتهازية بعض الافراد لاستغلال الجمعيات لأهداف غير أهدافها الحقيقية، فقد عرفت بعض الجمعيات منافسة تصل الى حد العنف بين أعضاء الجمعية، لاحتلال مناصب الصدارة، مما يؤدي الى انقسامات داخلية، وهذا راجع لانعدام الثقافة السياسية وعدم الوعي وغياب التنشئة السياسية.

2. **ضعف تنظيم المجتمع المدني:** إن تحقيق تطور ونمو مجتمع ما تستند على المشاركة النشطة للمواطنين المجتمعين في إطار جمعيات مدنية، تتنوع على شكل جمعيات أحياء، جمعيات ثقافية دينية، رياضية... الخ حسب هدف ومصلحة كل جمعية. والملاحظ في الواقع أن هذه الجمعيات غير نشطة وذلك لعدم استطاعتها على خلق نشاط اجتماعي فعلي، بالرغم من ان المجتمع المدني مازال ولو بضعف معبأ من طرف الشخصيات الدينية والمرموقة والمتففة في إطار تنظيمات تقليدية كالقبيلة والعشيرة. كما أن غالبية المواطنين ليس لهم تأطير ووعي سياسي واجتماعي يتلاءم مع طريقة المطالبة بحقوقه وطرح انشغالاته. كذلك فان المجتمع يفتقد معنى المواطنة، وما تعنيه من عقلنة وترشيد لسلوك المواطن نحو المشاركة الفعلية من خلال انضمامه للجمعيات والابتعاد عن أنماط السلوك والتفكير التقليدي (العشائر، القبائل...)، فهذا المنطق ظل يحكم العديد من تشكيلات المجتمع خاصة الشباب الذين لا يملكون ثقافة الانضمام والانخراط في الجمعيات، فهم يرون أنه مضيعة للوقت، بالإضافة الى ضعف مشاركة المرأة نظرا لطبيعة المجتمع المحافظ والذي يسعى كذلك لتهميشها وتقزيم دورها.

3. **منافسة التنظيمات غير الرسمية:** ان الحركات الجمعوية تعاني في علاقتها مع الإدارة من منافسة التنظيمات غير الرسمية والتي لها نفوذ واسع في الواقع العملي، والمقصود بالتنظيمات غير الرسمية هي تلك التنظيمات القائمة على الروابط التقليدية والعشائرية والتي صعبت امتداد الحركة الجمعوية، ويظهر دور هذه التنظيمات في توجيه السلوك الانتخابي والذي يعتمد عليها تقريبا بصفة كلية لما لها من قدرة على التعبئة والتوجيه لسلوك الناخبين استنادا الى فكرة الولاءات التقليدية كالقبيلة والعشيرة.

كما أن هناك اعتبارات الأمن القومي وظهور ما يسمى بالمؤسسات العابرة للقارات، حيث يلجأ إليها المجتمع المدني غالبا من أجل الضغط على الدولة والاستقواء بها، وعليه تحاول الدولة إنقاص دور المجتمع المدني في التنمية المحلية من أجل الحفاظ على أمنها. فالملاحظ على المجتمع المدني أنه يبقى غائبا بشكل كبير على الساحة الممارساتية، كما أثبت الواقع ضعف مشاركته بصفة عامة في التنمية المحلية.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث: التحديات الإدارية

يواجه تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر جملة من التحديات الإدارية سنذكر منها ما يلي:

#### 1. استفحال ظاهرة الفساد:

لم تفلت الجزائر شأنها شأن غيرها من الدول النامية من هذه المعضلة التي أصبحت تمثل خطرا بارزا على أجهزتها، والتي تعمل على نفس أسس المجتمع وتقويض أركان الدولة، وذلك من خلال ما تشهده من اختلاس للأموال ونهبها وتبذيرها، وتعاطي الرشوة، واستغلال للنفوذ، والمحسوبية، وتزوير الوثائق والمحرمات الرسمية، والإهمال، وكذا عدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وعدم الإحساس بالمسؤولية، وانتشار مختلف أشكال التسيب والعراقيل البيروقراطية... وغيرها من المظاهر التي تعبر عن حقيقة معضلة الفساد في الدولة الجزائرية. وقد حظيت قضية الفساد في الجزائر باهتمام الحكومات

<sup>1</sup> صفاء بن عيسى ونوري ياسمين، المرجع السابق

المتعاقبة، وأخذت حيزًا كبيرًا في برامج الأحزاب السياسية والدوائر الحكومية، وفي تصريحات الشخصيات الوطنية، ففي تاريخ 29 ماي 1999 وجه رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة خطابًا للأمة يصف فيه حالة الدولة الجزائرية وما أصابها من فساد خطير في أجهزتها الإدارية حيث قال: "إن الدولة مريضة معتلة، إنها مريضة في إدارتها، مريضة بممارسة المحاباة، مريضة بالمحسوبية، والتعسف بالنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالامتيازات التي لا رقيب عليها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة ونهبها بلا ناه ولا رادع، كلها أعراض أضعفت الروح المدنية لدى الأفراد والجماعات، وأبعدت القدرات، وهجرت الكفاءات ونفرت أصحاب الضمان الحية والاستقامة، وحالت بينهم وبين الإسهام في تدبير الشؤون العامة، وشوّهت مفهوم الدولة وغاية الخدمة العمومية ما بعده تشويهه...".<sup>1</sup>

كما قد ألقى خطابًا آخرًا أمام ولاة الجمهورية والذي صدر في جريدة النصر ليومي 12-13 ماي 2000، حيث بيّن واقع الإدارة المحلية الجزائرية واصفا إياها: "... بأنها إدارة غير موصلة العرى بالمواطنين وبالأوضاع الحقيقية الملموسة، وغير مبالية برغبات الناس الذين تشرف عليهم ولا بحاجتهم، إدارة عملت على تكوين منطق خاص بها يعاكس أحيانا ما هو بمثابة العمود الفقري للدولة، وهي تضاعف من إجراءات الإكراه وأشكال التعرّ التي لا فائدة ترجى من ورائها بالنسبة لرعاياها، وهي تتسبب في تمييع المسؤوليات واعتماد التعتميم في مضممار اتخاذ القرارات... وتؤدي في غالبية الأحيان إلى تشجيع اللالكفاءة وتعميم التفاهة، إدارة هي أميل ما تكون إلى التبذير منها إلى التسيير، إدارة متقادمة في مناهجها، ولا تكاد تلمّ بأسباب التقدم العلمي".<sup>2</sup>

هذا بالإضافة إلى قناعة المواطن الجزائري وإدراكه المتزايد بأن الفساد منتشر في الأجهزة الإدارية، وتهيئة لانتشار أوسع لهذه الظاهرة في ظل التغيب المستمر للشفافية، المساءلة، الرقابة وحكم القانون، وما يعمق من شعور المواطنين بتفشي الفساد في الأجهزة الإدارية المحلية هو أن الخطاب الرسمي لم ينفك بالاعتراف بالفساد، والوعود بالقضاء عليه، ولكن من دون جدوى، إذ أن حملات المكافحة اقتصرت على التضحية ببعض الكوادر الإدارية الولائية والوزارية كوسيلة لامتناص الغضب.<sup>3</sup>

بالإضافة إلى ضعف الرقابة والمحاسبة الشعبية وانعدامها في كثير من الأحيان، ويرجع ذلك الى عدم انتشار الوعي بضرورة المشاركة في الأنشطة العمومية من جهة ولقّة آليات المحاسبة الشعبية ونوافذها من جهة أخرى. ناهيك عن احباط المواطنين من النشاط السياسي بسبب عدم الالتزام بالعهود.<sup>4</sup>

ومن مظاهر الفساد الإداري على مستوى الإدارة المحلية في الجزائر نذكر ما يلي:<sup>5</sup>

أ. **الانحرافات التنظيمية:** ويقصد بها تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف في أثناء تأديته لوظيفته والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل، ومن أهم هذه المخالفات نذكر:

✓ **عدم احترام العمل:** كالتأخر في الحضور صباحا، الخروج في وقت مبكر عن وقت العمل الرسمي، النظر الى الزمن المتبقي من العمل بدون النظر الى انتاجيته، قراءة الجرائد واستقبال الزوار، التنقل بين المكاتب... الخ

<sup>1</sup> بن مرزوق عنتره و خليل بن علي، "تحديات ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية" (ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، المنعقد يومي 12 و13 ديسمبر 2010). نفس المرجع.

<sup>2</sup> بومدين طاشنمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية الجزائرية" (ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسين بن بو علي، الشلف، المنعقد يومي 16 و17 ديسمبر 2008).

<sup>3</sup> مليكة فريمش، "المعوقات السياسية للتنمية في الجزائر" في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 1، الجزائر، عدد 38 (ديسمبر 2012)، ص. 222.

<sup>4</sup> براج حمزة، "الحوكمة المحلية كآلية لتسيير الجماعات المحلية في الجزائر" في حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق-دراسة لبعض النماذج والمؤشرات، تأليف عدد من الباحثين، اشراف بوحنية قوي، الجزائر: دار الكتاب الحديث، 2017، ص. 41.

- ✓ امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه: ويظهر ذلك من خلال رفض الموظف أداء العمل المكلف به من قبل رؤسائه والامتناع عن القيام بأعمال وظيفية أو مباشرتها على نحو غير صحيح أو التأخير في أداءها.
- ✓ التراخي: أي التراخي من قبل القيادات الإدارية اتجاه السلوكيات السلبية من جانب المرؤوسين بجانب التباطؤ والتكاسل من جانب الموظفين في انجاز الاعمال الموكلة إليهم، وعدم بذل الجهد اللازم لإنجازها في الوقت المحدد.
- ✓ عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء: وترجع هذه الظاهرة للتصرفات التي قد يمارسها الرؤساء على الموظفين مثل حرمان الموظف من علاوة أو مكافأة تشجيعية، أو تمييز في الترقيات والحوافز مما قد يصيب الموظف بالعدوانية اتجاه الرئيس.
- ✓ السلبية: ومن صورها: اللامبالاة، عدم ابداء الرأي، عدم الميل الى التجديد والتطوير والابتكار، العزوف عن المشاركة في اتخاذ القرارات، الانعزالية، عدم الرغبة في التعاون، عدم تشجيع العمل الجماعي، تجنب الاتصال بالأفراد... الخ
- ✓ عدم تحمل المسؤولية: ومن صورها: تحويل الأوراق من مستوى اداري الى مستوى اداري آخر، التهرب من الامضاءات والتوقعات لعدم تحمل المسؤولية... الخ
- ✓ افشاء أسرار العمل.

ب. الانحرافات السلوكية: ويقصد بالانحرافات السلوكية تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف وتتعلق بمسلكه الشخصي، ومن أهم هذه الانحرافات نذكر ما يلي:<sup>1</sup>

- ✓ عدم المحافظة على كرامة الوظيفة: ومن صورها: ارتكاب الموظف لفعل مذل بالحياة في العمل كاستعمال المخدرات أو التورط في جرائم أخلاقية.
- ✓ سوء استعمال السلطة: كتقديم الخدمات الشخصية وتسهيل الأمور وتجاوز اعتبارات العدالة الموضوعية في منح أقارب أو معارف المسؤولين ما يطلب منهم.
- ✓ المحسوبية: ويترتب عن هذه الظاهرة شغل الوظائف العامة بأشخاص غير مؤهلين مما يؤثر على انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات.
- ✓ الوساطة: حيث يستعمل بعض الموظفين الوساطة شكلا من اشكال تبادل المصالح.

ج. الانحرافات المالية: وتعني المخالفات المالية والإدارية التي تتصل بسير العمل المنوط بالموظف، وتتمثل هذه المخالفات في الآتي:

- ✓ مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها داخل المنظمة.
- ✓ فرض المغارم: أي أن يقوم الموظف بتسخير سلطة وظيفته للانتفاع من الأعمال الموكلة اليه في فرض الاتاوة على بعض الأشخاص أو استخدام القوة البشرية الحكومية من العمال والموظفين في الأمور الشخصية في غير الأعمال الرسمية المخصصة لهم.

<sup>1</sup> براهيم حمزة، المرجع السابق، ص 42.

✓ **الاسراف في استخدام المال العام:** كتبديد الأموال العامة في الانفاق على الأبنية والأثاث، المبالغة في استخدام المقننات العامة في الأمور الشخصية، إقامة الحفلات والدعايات ببذخ على الدعاية والاعلان والنشر في الصحف والمجلات في مناسبات التهاني والتعازي والتأييد والتوديع... الخ

د. **الانحرافات الجنائية:** ومن أكثر الانحرافات الجنائية نذكر ما يلي:<sup>1</sup>

✓ **الرشوة:** تعرف الرشوة على أنها " ما يعطيه الشخص لقاوض أو صاحب سلطة لحمله على ما يريد ويدخل في حكم صاحب السلطة كل مكلف بخدمة عامة سواء أكان وزيراً أو مديراً أو عاملاً أو عضواً في لجنة... ". وهناك الرشوة المحلية والدولية، بالنسبة للرشوة المحلية فإنه يتم دفعها لكبار المسؤولين في الدول النامية، حيث تقوم الحكومات بشراء مواد ومستلزمات من السوق المحلية بكميات كبيرة، وتطرح عدداً من المشاريع للتنفيذ من قبل القطاع الخاص من خلال مناقصات يتقدم بها القطاع الخاص المحلي، ان التنافس على مثل هذه المناقصات يدفع بالقطاع الخاص لدفع رشوة لبعض المسؤولين الحكوميين للحصول على مثل هذه المناقصات. مما يترتب على هذا السلوك أن يقوم المسؤول الحكومي بزيادة في أسعار المواد والسلع الموردة وزيادة في القيمة الاجمالية للمشاريع الاقتصادية والخدمات المتوسطة والكبيرة، اذ يقوم القطاع الخاص بإضافة الرشوة والعمولات الى التكاليف مما يؤدي الى تحميل الدولة نفقات إضافية تتراوح بين 25 و 40% من قيمة العقود والمشاريع. أما بخصوص الرشوة الدولية فتدفع لقاء قيام حكومة في دولة من الدول النامية بشراء معدات ومستلزمات وتجهيزات تحتاجها من شركة دون أخرى (المناقصات الدولية لتنفيذ مشروعات ضخمة، امتيازات التنقيب عن البترول والغاز والمعادن، شراء الطائرات المدنية، العتاد العسكري الثقيل والخفيف وبضمنها الطائرات الحربية، مناقصات قطاع الاتصالات الخليوية والفضائية)، مما يدفع بالشركات الأجنبية الى دفع عمولات كبيرة من أجل الحصول على المناقصات الخارجية والامتيازات في الدول النامية.

✓ **التزوير:** ويتم التزوير عن طريق التلاعب والتحرير للمستندات أو الوثائق أو القيود الرسمية بهدف التضليل والحصول على مكاسب خاصة مادية أو معنوية، وكذا منع الحقوق عن أصحابها.

## 2. تعقد الإجراءات وعموض الإصلاحات:

حيث أن النظام الحالي يعتبر ممرکز إلى درجة أن المجالس الشعبية البلدية ليست لها سلطة على أموالها، إذ تكتفي بإرسال كشوفات شهرية يأذن الوالي بصرفها على أساس الاعتمادات المخصصة، وبالتالي فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي لم يعد الأمر بالصرف، بل أصبح كوسيط مكلف لحساب الإدارة المركزية وذلك بتنفيذ العمليات المسجلة في المخططات البلدية للتنمية، وخاصة بعد ما مرت البلديات بمرحلة المندوبيات التنفيذية البلدية، إذ تحولت بعض الصلاحيات إلى الإدارة، ولم تسترجعها البلديات كالPCD\* البرامج البلدية للتنمية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> برايج حمزة، المرجع السابق، ص. 43.

<sup>2</sup> عيسى مرازقة، "موقوفات تسيير الجماعات المحلية: بعض عناصر التحليل" في مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، الجزائر، العدد 14 جوان (2006)، ص. 195.

\*PCD: وهو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية.

### 3. تفشي ظاهرة المحسوبية والولاء للقبيلة والعرش:

حيث تم استبدال القواعد والإجراءات التنظيمية التي تحكم أي إدارة عصرية بنوع من العلاقات القائم على العصبية والولاء الأبوي وتأثير الأعيان المحليين والزوايا عليها، فأدى هذا الولاء القبلي والأبوي إلى التأثير سلبيا على الرشد في التسيير واضعاف إمكانية الإنتاج إلى جانب اهمال مصالح المواطن والمصلحة العامة.<sup>1</sup>

### 4. الأمية الحاصلة في الإدارة المحلية الجزائرية:

سواء الأمية العلمية فكم من رئيس مجلس شعبي بلدي لا يعرف القراءة ولا الكتابة، إضافة إلى الأمية التي فرضتها الثورة التكنولوجية وهي الأمية الإلكترونية والتي يعاني منها أغلب موظفي الإدارة المحلية. فقد أجمع خبراء شاركوا في ندوة نظمتها وزارة العلاقات مع البرلمان يوم 30 ديسمبر 2009 على تحميل المسؤولية للأحزاب السياسية وتنظيمات المجتمع المدني في اختيار الأشخاص الذين تتوفر فيهم الشروط الموضوعية والصفات الأخلاقية الحسنة لتحمل مسؤولية التمثيل الوطني، مع معايير الكفاءة وحياسة المؤهلات العلمية الضرورية لأداء هذه المهام الجسيمة. والجدير بالذكر أن قانون الانتخابات (01/12) لم يتطرق لهذا الشرط رغم أهميته. فمن غير المعقول أن يشترط المشرع المؤهلات العلمية لشغل الوظائف الإدارية ويسكت عن هذا الشرط بالنسبة للوظائف الانتخابية.<sup>2</sup>

### 5. صعوبة تجسيد مشروع البلدية الذكية:

إن مصطلح الإدارة الإلكترونية يعتبر مصطلحا عاما للخدمات المستندة على الأنترنت لخدمات الدولة المحلية وخدمات الحكم المحلي الفدرالي، فمن خلال الإدارة الإلكترونية تستخدم الحكومة تكنولوجيا المعلومات وخاصة الأنترنت لدعم العمليات الحكومية وإشراك المواطنين وتوفير الخدمات الحكومية.<sup>3</sup> فتجسيد مشروع البلدية الذكية يواجه عدة عقبات تحول دون إنجازها، حيث تعاني البلديات ضيقا شديدا في مقراتها إذ لا تستوعب الذين يقصدونها لاستخراج الوثائق اللازمة، بالإضافة إلى غياب الكفاءة المهنية لدى بعض الموظفين، بالإضافة إلى افتقار الكثير من الجماعات المحلية إلى الربط بشبكة الأنترنت أو انقطاعها بشكل متكرر، مما يحول دون تحقيق السلطات إلى تجسيد البلديات الذكية في الجزائر. فحسب التقديرات فإن 80% من البلديات الجزائرية لا تمتلك موقعا الكترونيا، أما البلديات التي تمتلكها فأغلبها لا يتم تفعيلها وتحسينها وطرح الأخبار والأنشطة البلدية التي تهم المواطنين من إعلانات ومستجدات تتعلق بمجالات التنمية والأحوال العامة للمواطنين.<sup>4</sup>

كما قد عدت الباحثة **طلحي فاطمة الزهراء** مجموعة من المعوقات التي تواجه تجسيد الإدارة الإلكترونية في الجزائر والتي يجب تذليلها من أجل توفير بيئة مناسبة لتطبيقها، وتتمثل هذه المعوقات فيما يلي:<sup>5</sup>

✓ **معوقات تشريعية:** متمثلة في عدم مواكبة التشريعات القائمة للتطورات العلمية ووسائل التعامل معها كموضوع اعتماد التوقيع الإلكتروني.

1 مليكة فريش، المرجع السابق، ص. 221.

2 مولاي هاشمي، "تطور شروط الترشح للمجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر" في مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد الثاني عشر (جانفي 2015)، ص. 195.

3 Djilali Idoughi and Dejddi Abdelhakim, "Towards an Algerian E-Government Strategy and Achievements", **In International Journal Of eBusiness and eGovernment Studies**, Vol 05, No 01 (2013), p.89.

4 بوحنية قوي وعبد المجيد رمضان، "الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية في الجزائر" في حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق-دراسة لبعض النماذج والمؤشرات، الجزائر: دار الكتاب الحديث، 2017، ص. 22.

5 طلحي فاطمة الزهراء، "أهمية تدريب الموارد البشرية لتفعيل الإدارة الإلكترونية في الجزائر" في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 35/34 (مارس 2014)، ص. 268.

- ✓ **معوقات مؤسسية:** تتمثل في جمود الهياكل التنظيمية في المؤسسات الجزائرية ومقاومة بعض القيادات للتغيير، نتيجة خوفها على مراكزها القانونية والإدارية والمادية.
- ✓ **معوقات فنية:** تتمثل في نقص الخبرات الإدارية والفنية المتخصصة في مشاريع التحول للحكومة الالكترونية، سواء من ناحية اعداد الأنظمة الالكترونية التشغيلية اللازمة، أو من ناحية اعداد الحملات الإعلامية التوعوية المطلوبة لجميع المستفيدين.
- ✓ **معوقات مالية:** وتتمثل في سوء التقدير للميزانية اللازمة للتحول نحو حكومة الكترونية، أو عدم كفاية التقديرات المالية المرصودة لهذه المشاريع أو سوء التصرف في الميزانية المقررة فعليا لهذه البرامج الضخمة.
- ✓ **معوقات معرفية:** وتتمثل في وجود أمية الكترونية عند بعض المواطنين الجزائريين، حيث أن نسبة استخدام هذه التقنية الواسعة الانتشار عالميا لا زال ضعيفا في الجزائر مقارنة حتى بالدول المجاورة.

#### 6. أزمة الوظيف البلدي:

إذ يعاني موظفي البلدية من **التضخم الكمي** (بسبب ما تلعبه البلدية من دور على المستوى الاجتماعي وهذا عن طريق الإدماج العشوائي في اسلاكها فتولد عنه فائض على حساب المناصب الحقيقية)، وكذا **النقص النوعي** (فالبليات تعاني من نقص التأطير البشري، إذ لا تتلائم مستوياتهم مع المهام الملقاة على البلدية ومتطلباتها، فهي تعاني من غياب الفئات الجامعية والفنية المتخصصة والمؤهلة لحسن التسيير والتنظيم والتخطيط).<sup>1</sup>

فتضخم حجم العمالة في الوحدات المحلية وانخفاض مستوى أداءها من شأنه أن يعقد الإجراءات الإدارية ويضعف التواصل مع المواطنين، بالإضافة إلى أنه يعد هدرا لموارد الدولة.<sup>2</sup> ناهيك عن التهرب من المسؤولية وانتشار ثقافة الاتكال على الغير من طرف الموظفين وهذا لعدم وجود حوافز قوية تغرس فيهم البحث عن التجديد والتغيير ومحاولة تكييف الأساليب الأحسن والتي أثبتت كفاءتها في التسيير مع خصوصية الإدارة المحلية في الجزائر.<sup>3</sup>

#### 7. ضعف نظام الأجور الخاص بموظفي الإدارة المحلية.\*4

**8. نقص التكوين:** يعتبر التكوين عملية منظمة ومستمرة تهدف إلى إعداد الفرد للعمل المتميز والمثمر، ولأن يكون أكثر معرفة واستعدادا وكفاءة لأداء المهام المطلوبة منه. فالعنصر البشري أساس أي عمل يراد له النجاح، فهو المكلف بتقديم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها، وعليه فإن أي هيئة ومهما كانت طبيعتها لا يمكن أن تصل إلى تحقيق أهدافها إلا بالاعتماد على قاعدة بشرية تتمتع بالمؤهلات العلمية والمهنية التي تمكنها من أداء مهامها بصفة فعالة.

والجدير بالذكر أن المنتخبين المحليين المسؤولين عن تسيير البلديات لا يتم انتقاؤهم على أساس الكفاءات والشهادات أو أدنى شرط، وحتى بعد اختيارهم فهم لا يخضعون لأدنى تكوين لمعرفة ماهية المرافق العمومية، القصد من وجودها، أهدافها، صلاحياتها... الخ أو حتى معرفة طبيعة الخدمة التي يسهرون على أدائها، الجهل بقوانين التسيير وطرقه، والجهل الأكثر ضرر، هو الجهل بحالة البلدية التي

1 حمادو سليمة، "اصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي" (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، ديسمبر 2012)، ص. 93.

2 بومدين طاشمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر" في **التواصل**، عدد 26 (2010)، ص. 39.

3 مليكة فريش، "المعوقات السياسية للتنمية في الجزائر" في **مجلة العلوم الإنسانية**، جامعة قسنطينة 1، الجزائر، عدد 38 (ديسمبر 2012)، ص. 222.

4 بن مرزوق عنتره و خليل بن علي، المرجع السابق

\* وفي هذا الإطار نشير إلى إضراب عمال البلديات في ماي 2011 لإرغام وزارة الداخلية والجماعات المحلية على الاستجابة لمطالبهم، في مقدمتها تحسين رواتب يزيد من 300 ألف عامل بلدي، التي لا تزيد أحسنها عن 30 ألف دج شهريا، وجعلها تتناسب مع رواتب باقي أسلاك الوظيفة العمومية، وكذا ضرورة الإفراج عن القانون الأساسي الخاص بهم، فضلا عن إعادة النظر في المنح والنظام التعويضي، مع الحفاظ على سن التقاعد، وإدماج المتقاعدين الذين يشكلون نسبة جد هامة ضمن إجمالي عمال البلديات، لا تقل حسب بعض التقديرات عن الأربعين في المائة.

ينتمي إليها المنتخب، الجهل بقدرتها المالية على إنجاز المشاريع وكفاءة موظفيها في هذا الميدان. الشيء الذي غالبا ما ينعكس على البرامج التي كان قد وعد بها قبل انتخابه في صعوبة إنجازها، لسبب من الأسباب، الشيء الذي يؤدي بالمنتخب إلى تجاهل منتخبه وبالتالي الطلاق بين المنتخب والمواطن.<sup>1</sup>

إلا أنه وعلى اعتبار أن التكوين مدرج في النفقات غير الاجبارية لميزانية البلدية، فالبلدية ترى نفسها غير ملزمة قانونا بتكوين الموظفين التابعين لها، لكن حتى وان توفرت الإرادة في ذلك فكيف لهذه البلدية العاجزة أن تغطي نفقات التكوين لموظفيها وهي عاجزة عن تسديد أجورهم.<sup>2</sup>

### 9. عملية توزيع المستخدمين:

إن هذه العملية لا تحدد على أساس الكفاءات الفردية وقابلية تفهمهم مع الوظائف التي يشغلونها وانما هو خاضع لتنظيم البلدية وملء المناصب الشاغرة وبأبي طريقة كانت، كما أن هناك تفاوتات ما بين المنصب وما يتطلبه من مواصفات يجب توافرها في الشخص الذي يشغل ذلك المنصب، فمثلا في مكتب الحالية المدنية فإنه لا يتوفر على الافراد الذين يتميزون بحسن الاتصال مع المواطنين وقدرة الاحتمال في جو مليء بالضغوطات والقلق.<sup>3</sup>

### 10. غياب معايير تقييم أداء رؤساء وأعضاء المجالس المنتخبة:

إذ يلاحظ غياب معايير يتم على أساسها تقييم أداء الإدارة المحلية من الأمين العام للبلدية إلى رئيس المجلس والأعضاء، مثل علاقة المجلس بالمواطنين، كيفية التصرف في حالة الأزمات، الانجازات الكمية، مدى تناسب أهداف البرامج مع الانجازات.<sup>4</sup>

### 11. الاعتماد على الأساليب القديمة في التسيير:

حيث أن هذه الأساليب تكون قائمة على سد الثغرات ووضع الحلول المؤقتة والآنية والتي لا يمكن أن تكون علاجا شافيا للمشاكل، حيث تتحول هذه الحلول الى مشاكل جديدة، بالإضافة الى الارتباط بنموذج إدارة المستعمر مما تنساق وراءه رغم وجود نماذج قد تكون الأنسب لخصوصية ادارتنا المحلية بعد تكيفها وفقا للثقافة والعادات المحلية.<sup>5</sup>

كما أنه يتم الاعتماد على الحلول المعدة مسبقا، وتقبل كل ما هو جديد دون مراجعة، ودون اعتبار الاختلاف في الظروف والبيئة الثقافية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية، فلا بد من توفير الأصالة التي لا تستغني عن الابتكار والخلق والابداع من أجل توليد التجديد في ضوء الظروف والمستجدات البيئية.<sup>6</sup>

بالإضافة إلى انتشار المظاهر السلبية في الإدارة المحلية، نتيجة انحسار المد القيمي الأخلاقي وتحلل العاملين فيها من القيم المهنية والأخلاق الوظيفية التي توجه سلوكهم وتحكم قراراتهم وترشد تصرفاتهم الرسمية وغير الرسمية.<sup>7</sup>

وبالتالي فالجزائر في حاجة ماسة إلى إدارة محلية قوية، فعالة ورشيده قادرة على تلبية وتحقيق رغبات وأهداف المجتمع، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال القضاء على كل مظاهر الفساد الإداري من رشوة، اختلاس، تسييب، إساءة استعمال السلطة.

<sup>1</sup> Essaid TAIB , " Note sur les problèmes de gestion de la commune ", Bulletin CDRA, ENA Alger, N° 01, 1990. P.5.

<sup>2</sup> حمادو سليمة، المرجع السابق، ص. 93.

<sup>3</sup> نفس المرجع، ص. 94.

<sup>4</sup> ناجي عبد النور، "إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر: الواقع والاتجاهات المستقبلية"، المرجع السابق، ص. 12.

<sup>5</sup> مليكة فريمش، المرجع السابق، ص. 221.

<sup>6</sup> بومدين طاشمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، المرجع السابق، ص. 39.

<sup>7</sup> نفس المرجع، ص. 40.

### المطلب الرابع: تحديات المالية المحلية

يعتبر التمويل المحلي أداة لتحقيق التنمية المحلية وتسيير مصالح الإدارة المحلية في الجزائر، إذ يمثل التمويل المحلي كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من عدة مصادر لتمويل مختلف المشاريع التنموية على المستوى المحلي، ويقصد بالمالية المحلية أنها مجموعة الظواهر والقواعد المنظمة للإيرادات والنفقات والتي تخص الهيئات المحلية.<sup>1</sup>

إلا أنه تواجه الوحدات المحلية في تحقيق برامج التنمية المحلية مشكلة التمويل، وضعف الموارد المالية المحلية المخصصة لأغراض التنمية المحلية، مما يصعب على هذه الوحدات تنفيذ كافة أو بعض من برامجها التنموية الضرورية لسكان الوحدات المحلية. ومشكلة التمويل هذه تخص الاستقلال الفعلي والحقيقي للوحدات المحلية في الحصول على مواردها المالية، بحيث تنقيد حريتها برقابة السلطة المركزية في فرض الضرائب والرسوم المحلية وعلى الاقتراض كذلك، كما تنقيد حريتها بالرقابة على ميزانيتها، وعلى أوجه الصرف الخاص بإيراداتها المختلفة.<sup>2</sup>

وبالنسبة لإيرادات الجماعات المحلية فإنها تتنوع بين إيرادات ذاتية والتي تجبى بواسطة الجماعة المحلية ضمن حدودها الإقليمية أو تجبى عن طريق الحكومة المركزية، وإيرادات خارجية والتي تتلقاها البلدية من الدولة ومن بعض المؤسسات الأخرى على شكل هبات ووصايا.<sup>3</sup>

### الفرع الأول: الإيرادات الذاتية للجماعات المحلية

تحتاج الجماعات المحلية الى موارد مالية ذاتية ثابتة من أجل تغطية وظائفها المتعددة التي تتولاها في مختلف الميادين المنوطة بها. وكلما زادت هذه الموارد وحسن استخدامها زادت فعالية الجماعات المحلية، مما يمكنها من تلبية حاجات السكان المتزايدة.

ويقصد بالإيرادات الذاتية المحلية مجموعة الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية والمضافة على الضرائب والرسوم الوطنية، إضافة الى الموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية، وتتمثل هذه الإيرادات فيما يلي:<sup>4</sup>

**1. الضرائب والرسوم المحلية:** ان السياسة الضريبية للجماعات المحلية تأخذ دائما في الحسبان أن جباية الضرائب ذات الطابع الوطني أصعب من جباية الضرائب المحلية، الا أن هدف هذه الأخيرة هو زيادة الحصيلة الضريبية الوطنية من خلال تغطيتها لجملة الاستثمارات المحلية، كما تعمل على تحقيق التوازن بين إيرادات ونفقات الجماعات المحلية، وتعد من العناصر الأساسية في التنمية المحلية، وتتمثل هذه الضرائب والرسوم فيما يلي:

✓ **الضرائب المباشرة:** وتتمثل أهم الضرائب المباشرة المحصلة لفائدة الجماعات المحلية فيما يلي:

1 عبد الرزاق الشيلخي، المرجع السابق، ص.17.  
2 حياة بن سماعيل ووسيلة السبتي، "التمويل المحلي للتنمية المحلية: نماذج من اقتصاديات الدول النامية" (ورقة مقدمة في الملتقى الدولي حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات-دراسة حالة الجزائر والدول النامية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير مخبر العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، المنعقد يومي: 21 و22 نوفمبر 2006)، ص. 02.  
3 محمد حاجي، "استراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل -دراسة حالة البلدية الجزائرية" في مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، الجزائر، العدد 16 (جوان 2007)، ص. 81.  
4 لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر" في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع (فيفري 2005)، ص. 03.

- **الدفع الجزافي:** وهو عبارة عن ضريبة مباشرة تفرض على مجموعة معينة من المستخدمين، وتخضع المبالغ المدفوعة لقاء المرتبات والأجور والتعويض والعلاوات، بما في ذلك قيمة الامتيازات العينية للدفع الجزافي، الذي يقع على عاتق الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والهيئات المقيمة بالجزائر أو الممارسة بها نشاطاتها، والتي تدفع مرتبات وأجور وتعويضات وعلاوات.
- **الرسم على النشاط المهني:** ان هذا الرسم يشمل الأشخاص الذي يعتمدون في أنشطتهم على العمل الذهني الفردي كالأطباء والمحامين والمهندسين والمحاسبين.... الخ. ويستحق هذا الرسم سنويا من الإيرادات الاجمالية المحققة من قبل الخاضعين للضريبة الذين يمارسون نشاطاتهم الدائمة في الجزائر.
- **الرسم الفرعي على البنزين الممتاز والغازوال والمواد الصيدلانية:** يتم حساب هذا الرسم على أساس مبلغ سعر بيع التجزئة بهذه المنتجات، حيث يدفع الى صندوق قابض الضرائب المختلفة قبل ال 25 من الشهر التابع للشهر الذي تمت فيه فوترة المنتج.
- **الرسم العقاري:** ويتعلق الرسم العقاري بالملكيات المبنية وغير المبنية، اذ تخضع للرسم العقاري **الملكيات المبنية** التالية: المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص والمواد أو لتخزين المنتجات، المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية والموانئ ومحطات السكك الحديدية ومحطات الطرقات بما فيها ملحقاتها المتكونة من مستودعاتها وورشات الصيانة، أراضي البناءات بجميع أنواعها وقطع الأرضية التي تشكل ملحقا مباشرا لها ولا يمكن الاستغناء عنها، الأراضي غير المزروعة والمستخدمه لاستعمال تجاري أو صناعي كالورشات وأماكن إيداع البضائع وغيرها من الأماكن من نفس النوع سواء كان يشغلها المالك أو يشغلها آخرون مجانا. ويعفى من هذا الرسم العقارات التابعة للدولة وللجماعات المحلية، والتابعة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (التي تمارس نشاطا في ميدان التعليم والبحث العلمي والحماية الصحية والاجتماعية وفي ميدان الثقافة والرياضة)، كما تعفى البناءات المخصصة للشعائر الدينية والأماكن العمومية التابعة للوقف والعقارات التابعة للدولة الأجنبية والمخصصة للإقامة الرسمية لبعثاتهم الدبلوماسية والقنصلية المعتمدة. أما بالنسبة للرسم العقاري على **الملكيات غير المبنية** فهو يخص كل من المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم، مناجم الملح والسيخات، الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير، الأراضي الفلاحية<sup>1</sup>.
- **الرسم التطهيري:** ويمثل كل من الرسم على رفع القمامات المنزلية وتفريغ الماء في المجاري، ويحصل لفائدة الجماعات المحلية التي بها شبكات قنوات الصرف فقط، ويحسب دوريا باسم المستفيد من الصرف الصحي من قبل الهيئة المكلفة بتوزيع المياه الصالحة للشرب أو المياه الصناعية.

✓ **الضرائب غير المباشرة:** وتتمثل الضرائب غير المباشرة فيما يلي:<sup>2</sup>

1 لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص. 05.

2 محمد حاجي، المرجع السابق، ص. 83.

- **الرسم على القيمة المضافة (T.V.A):** وهو عبارة عن نسبة تفرض على المبيعات وتؤدي الخدمات الموجهة للاستهلاك، تحسب خارج الرسم للمواد الموجهة للبيع أو الاستهلاك.
  - **الرسم على الذبح:** وهذا الرسم تحصله البلدية بمناسبة هذه العملية من خلال المذابح البلدية، ويحسب استنادا الى الوزن فيقدر 05 دج للكغ من اللحم تذهب منه 03.5 دج للكغ بصندوق البلدية، 01.5 دج للكغ الى صندوق حماية الصحة الحيوانية.
  - **قسمة السيارات:** يتحملها كل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يملكون سيارات أو شاحنات وغيرها.
2. **ممتلكات الجماعات المحلية:** بحيث أنه يوضع تحت تصرف الجماعات المحلية كل الأملاك العامة المنقولة وغير المنقولة، والتي تدر دخلا، كقيمة ايجار عقاراتها وفوائدها المودعة بالمصارف أو المقروضة للغير، وإيرادات الأوراق المالية (الأسهم والسندات) المملوكة لها، وأرباح مشروعاتها، وتتصرف فيها وفقا للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها.<sup>1</sup>
3. **مشروعات الجماعات المحلية المشتركة:** فالجماعات المحلية يمكنها أن تؤسس فيما بينها مشاريع ومؤسسات مشتركة تحقق لها النفع العام، وتستفيد من إيراداتها المحلية، وذلك لاتساع حاجيات ومصالح السكان وعدم كفاية اقليم معين في تلبية حاجيات مواطنيه.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: الإيرادات الخارجية للجماعات المحلية

تشير بعض التقارير أن أغلب البلديات تعاني من العجز المالي في ميزانيتها، فهناك اختلال في الموازنة العامة بين الإيرادات والنفقات، وبالتالي فالبلدية بحاجة إلى التدخل الحكومي لضمان سير المشروعات التنموية والبرامج والهيكل القاعدية ومن بين الموارد الخارجية نجد:<sup>3</sup>

1. **التبرعات والهبات:** وهي عبارة عن موارد محلية على شكل منح وهبات من المتبرعين المحليين، وقد تكون نتيجة وصية تركها أحد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده.
2. **الإعانات الحكومية:** وتتمثل في المساعدات التي تمنحها الحكومة الى الوحدات المحلية، وقد تكون هذه المساعدات المتنفس الوحيد للتخلص من العجز والديون، وتسمى هذه المساعدات المالية الموجهة لتغطية نفقات التنمية المحلية بالإعانات، إذ تؤدي هذه الإعانات أهدافا اقتصادية واجتماعية تتمثل في تعميم الرخاء في مختلف مناطق الدولة، واذابة الفوارق بين المناطق الفقيرة والناثية والمناطق الغنية.
3. **القروض:** تستخدم القروض في تمويل المشاريع القاعدية على مستوى الإدارة المحلية والتي تعجز موارد الميزانية على تغطية العجز في النفقات وغالبا ما تكون القروض الممنوحة مشروطة بمنح تحت وصاية الحكومة المركزية. ويكون هذا النوع من القروض بفائدة بسيطة عادة ومدة القرض تعتمد على طبيعة المشروع المراد إنفاق قيمة القرض فيه.

1 لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص. 07.

2 نفس المرجع، نفس الصفحة

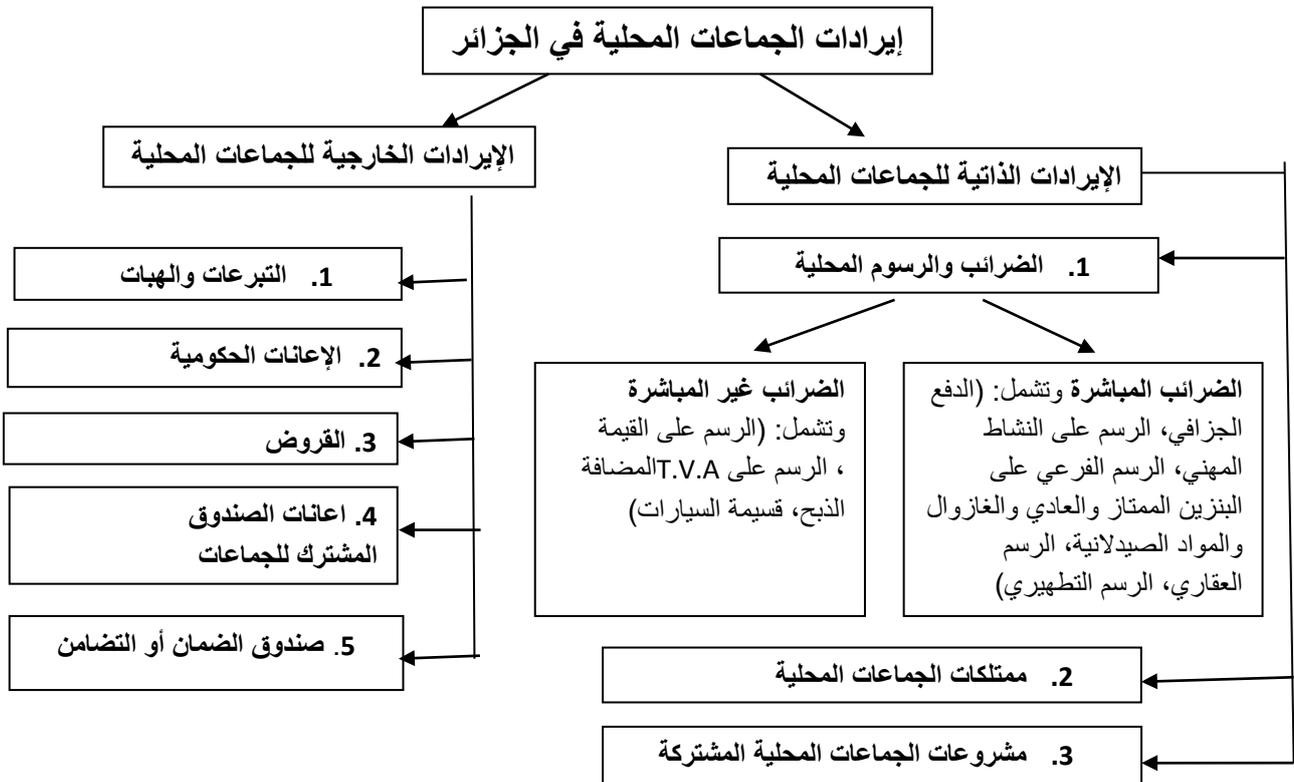
3 قادري النعاس، "دور سياسات التمويل في تطوير البلديات-بلدية ورقلة نموذجا" في حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق-دراسة لبعض النماذج والمؤشرات، تأليف عدد من الباحثين، اشراف بوحنية قوي، الجزائر: دار الكتاب الحديث، 2017، ص. 229.

4. **اعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية:** وهو عبارة عن مؤسسة عمومية إدارية تتميز بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتسمى بالصندوق المشترك، تشرف عليه مديرية المجلس و برئاسة وزير الداخلية أو ممثل عنه، ويعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية أحد الآليات التي استخدمتها الجزائر في سبيل تدعيم وتطوير البلديات، أنشأ بموجب المرسوم 266/86 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986، وقد جعلت التعليم الصادر عن وزارة الداخلية بتاريخ 20 جانفي 1988 مهامه لا مركزية في مجال التجهيز والاستثمار من خلال منح الصندوق تخصيصات اجمالية للولاية الذين يقومون بتوزيعها.

5. **صندوق الضمان أو التضامن:** من خلال المادة 211 من قانون البلدية المؤرخ في 22 جوان 2011 ومن أجل تجسيد التضامن المالي بين البلديات وضمان مداخيل الجباية فان البلدية تتوفر على صندوقين هما: **الصندوق البلدي للتضامن** والذي يتكفل بتخصيص مالي سنوي بالمعادلة يوجه لقسم التسيير في ميزانية البلدية لتغطية النفقات الاجبارية كأولوية قصوى، اعانات التجهيز الموجهة لقسم التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية، اعانات التوازن للبلديات التي تواجه وضعية غير متوقعة، تفيد اعانات التجهيز للصندوق البلدي للتضامن بتخصيص خاص و**صندوق الجماعات المحلية للضمان** والذي يتكفل بتعويض ناقص قيمة إيرادات الجباية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله من الإيرادات، ويتم تمويل صندوق الضمان من المساهمات الاجبارية للجماعات المحلية فهي التي تحدد نسبة المبلغ المتوقع تحصيله من الإيرادات.

ويوضح الشكل الموالي إيرادات الجماعات المحلية في الجزائر

الشكل رقم (18): إيرادات الجماعات المحلية في الجزائر



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على المعلومات السابقة

والجدير بالذكر أن الإعانات التي تقدمها الحكومة للوحدات المحلية تؤثر على استقلالية هذه الأخيرة، فهذه الإعانات تقدم في إطار قانوني محدد مسبقا والتي تحدد بموجبه إجراءات منح الاعانة وكيفية انفاقها والرقابة عليها لضمان استغلالها بما يحقق المصلحة العامة. وعليه تحتفظ السلطة المركزية بحق الاشراف والتوجيه والرقابة كما يلي: <sup>1</sup>

1. **توجيه القرار المحلي:** تتمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال في ممارسة صلاحياتها، والاعانات التي تقدمها الحكومة للاستثمارات المحلية تبيّن رغبتها في المشاركة في سياسة التنمية المحلية لأنها تهم كل من الدولة والهيئات المحلية. وعليه فالهيئات المحلية تكون تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية من حيث اختيار المشاريع الاستثمارية والانفاق المالي عليها، بحيث أنها في مجال التهيئة العمرانية وترقية البلديات والتي تتطلب موارد مالية كبيرة وبالتالي فهي تتم بقرارات صادرة عن السلطة المركزية مع استشارة السلطات المحلية.
2. **تخصيص الإعانات:** انه وفي حالة عدم كفاية أو عدم توافر الموارد المالية تقدم الحكومة الإعانات للوحدات المحلية وتكون الإعانات الاجمالية بموجبه يقدم الغلاف المالي المخصص للاستثمارات المحلية ولا يتم فيها تحديد المشاريع التي سوف تمول، كما أن هناك اعانات تخصيصية من أجل تغطية نفقات التجهيز والاستثمار تمنح لهدف تحقيق برامج التنمية المحلية.
3. **الرقابة:** ان تلقي الهيئات المحلية لإعانات الحكومة المركزية يخضعها لرقابة السلطة المركزية، كالرقابة التي تباشرها المصالح التقنية عند التأشير التقنية على المشاريع ومتابعتها، كما تلتزم الهيئات المحلية بتقديم تقارير دورية للسلطة المركزية عن نسبة استهلاك المبالغ المالية التي وردت في الغلاف المالي وكذا نسبة انجاز المشروع.

### الفرع الثالث: محدودية إيرادات المالية المحلية

على الرغم من تعدد وتنوع الإيرادات العامة للجماعات المحلية إلا أنها تبقى غير كافية لتلبية حاجات السكان المتزايدة وتحقيق أهداف ومهام الجماعات المحلية، فمشكلة التمويل المحلي تعد من أهم الصعوبات التي تواجه الإدارة المحلية في الجزائر، فالعجز المستمر الذي تعاني منه موازنات أغلب البلديات والذي أصبح يتطور سنة بعد سنة انعكس بشكل مباشر على مستوى التنمية المحلية. فبالإضافة إلى محدودية الإيرادات المالية المحلية، فإن الجماعات المحلية بصفة عامة مثقلة بالديون.

فمحدودية إيرادات المالية المحلية تحول دون أداء الجماعات المحلية الأعمال المنوطة بها لإشباع احتياجات المجتمع المحلي وتحقيق التنمية المحلية، ويمكن ارجاع ضعف وعدم كفاية الموارد المالية المحلية الى العوامل التالية: <sup>2</sup>

1. **قلة مردودية الجباية المحلية:** حيث أن نظام الجباية المحلية يتميز بضآلة عائداته على الموازنات المحلية. فالجماعات المحلية على الرغم من تمتعها بمصادر مالية خاصة بها وحققها في تسيير شؤونها المالية الا أنها لا تمتلك سلطة فرض وتحصيل الرسوم والضرائب، فهي تنفرد بسلطة تأسيس الضرائب وتحديد القاعدة الخاضعة للضريبة المحلية للحكومات المركزية، مما يطغى على الضريبة الطابع المركزي. بالإضافة الى الغش والتهرب وقلة الوعي الجبائي،

1 مزياني فريدة، "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري" (أطروحة دكتوراه الدولة في القانون، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2005)، ص. 40.

2 حمادو سليمة، "اصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي" (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، ديسمبر 2012)، ص. 86.

فالخاضع للضريبة يعتبرها نوع من أنواع السرقة من طرف السلطة المركزية، وعن جدوى دفع الضريبة دون مقابل. كذلك عدم وجود ثقة بين المواطن والسلطة. ونقص الإمكانيات المادية والبشرية في الإدارات الجبائية.

**2. صغر مساحة بعض الوحدات المحلية:** مما يحول دون حصولها على الموارد الكافية ذاتيا، حيث أن المساحة الكافية من الأرض والعدد غير القليل من الناس يعتبران مؤشرين ممتازين لوجود موارد مالية واقتصادية محلية.

**3. سوء التسيير المالي:** وهو سبب آخر من أسباب محدودية التمويل الذاتي، إذ يستخدم أحيانا المالي الممنوح قانونا للبلديات والولايات بما لا يخدم المصلحة العامة، كالمبالغة في بعض أوجه الانفاق المحلي الغير تنموي، أو التلاعب بأموال الهيئات المحلية، كعمليات الاختلاس وتواطؤ المتعاملين باستعمال فواتير صورية وخيالية وصفقات وهمية.

كما ترجع الوضعية المالية المحلية المتأزمة بالدرجة الأولى إلى كيفية توزيع الإيرادات (الموارد الجبائية) بين الجماعات المحلية التي يظهر فيها عدم التوازن بين مردودية ضرائب الدولة والضرائب المحلية، ومن جهة أخرى عدم عدالة توزيعها على الجماعات المحلية فيما بينها.<sup>1</sup>

فقد عمدت الجزائر إلى اسناد مهمة توزيع الموارد الجبائية على الجماعات المحلية إلى السلطة المركزية باعتبارها الهيئة المسؤولة على المالية العامة للدولة، وذلك لأن مقاييس كفاءة الهيئات المحلية المنتخبة لجباية هذا النوع من الموارد ضعيفة وترجح الكفة للسلطة المركزية، وتتمثل الآثار السلبية لتبعية الجباية المحلية للسلطة المركزية فيما يلي:<sup>2</sup>

**1. عدم فعالية نظام توزيع الموارد الجبائية:** حيث تقتصر سلطة البلدية على تحديد المبالغ الإجمالية المتوقعة للأسس الضريبية المحلية والتي تخول لها من قبل خزينة الولاية، وقد نتج عن هذا التضيق للاستقلال المالي في المجال الجبائي للجماعات المحلية نتائج سلبية أثرت على سير المهام وخلق المشاكل تمثلت أساسا في عدم التوازن بين النفقات المحلية والموارد الجبائية.

**2. عدم كفاية الموارد الجبائية المحلية مقارنة بالنفقات:** تعتبر الإيرادات الجبائية العائدة للجماعات المحلية غير كافية ولا تحقق الهدف المنشود طالما لا تواكب تطورات النفقات المحلية للبلديات، ولهذا لوحظ ارتفاع مستمر للنفقات المحلية يقابله زيادة بطيئة في الموارد الجبائية المحلية.

ومن المعوقات الاقتصادية كذلك التهرب والغش الضريبيين حيث أن بعض الثغرات القانونية تفتح الباب أمام ظاهرتي الغش والتهرب الضريبيين، حيث تفقد الخزينة مبالغ مالية هامة بسبب هاتين الظاهرتين، ويرجع ذلك نتيجة نقص التوعية بالدور التنموي للموارد الجبائي، وكذا عدم تطبيق إجراءات ردعية للحد منها.<sup>3</sup>

ويمكن ارجاع أسباب التهرب والغش الضريبيين الى:<sup>4</sup>

1 بوزيدة حميد، "تحديات تمويل ميزانيات الجماعات المحلية في الجزائر" (أعمال المؤتمرات للمنظمة العربية للتنمية الإدارية، "إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات"، بحوث وأوراق عمل ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات- خيارات وتوجهات، إسطنبول، تركيا، يونيو 2011)، ص. 135.

2 شوقي جباري وعولمي بسمة، "تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية"، في *المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية*، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد 02 (جوان 2015)، ص. 32. 33.

3 صفاء بن عيسى ونوري ياسمين، "واقع التنمية المحلية في الجزائر: رهانات وأفاق" (ورقة مقدمة في اليوم الدراسي حول إدارة التنمية المحلي في الجزائر بين المشاريع، الإنجاز والتمويل"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، المنعقد يوم الخميس 30 أبريل 2015).

4 بن صغير عبد المومن، "واقع إشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر/ صعوبات الاقتراع وأفاق التحصيل" في *مجلة الندوة للدراسات القانونية*، العدد الأول (2013)، ص. 105.

أولا أسباب خاصة بالنظام الضريبي: وجدت الجزائر نفسها خاصة بعد الاستقلال أنها تعاني من فراغ قانوني في المجال المالي، لذلك فقد سعت جاهدة لتساير الواقع، وفي كل مرة تجد نفسها أمام نظام جبائي لا يستجيب لمتطلبات التنمية الاقتصادية الجديدة، خاصة بعد توجه الاقتصاد الوطني من الاقتصاد الى الموجه الى اقتصاد السوق الحر، مما دفع الدولة الى اصلاح النظام الجبائي، وقد تميز النظام الجبائي الجزائري بما يلي: تعقد التشريعات الضريبية، ضعف العدالة الضريبية، الضغط الضريبي.

ثانيا أسباب خاصة بالإدارة الجبائية: تعرف الإدارة الجبائية بأنها منظمة رسمية وقانونية لها السلطة العمومية، تضم مجموعة من الوسائل والامكانيات المادية والبشرية والقانونية، ولها دور أساسي في تسيير حصيلة العائد الجبائي، فأهميتها تكمن في مراقبة التصريحات الخاصة بالمكلفين وكذا تصفية الضرائب والرسوم، كما أنها تراقب بعض القطاعات الاقتصادية وتعقد الاتفاقيات الجبائية العالمية. وعلى هذا الأساس كلما كانت الإدارة الجبائية ضعيفة الكفاءة والنزاهة كلما سهل التهرب والغش الضريبيين، ويمكن ابراز أوجه قصور الإدارة الجبائية فيما يلي: قصور الإمكانيات البشرية، قصور الإمكانيات المادية، عدم فاعلية الرقابة والإجراءات الإدارية والتنظيمية، تعقد الاجراءات الإدارية الخاصة بالتحصيل، صعوبة تقدير الوعاء الضريبي، عدم المساواة في التطبيق وغياب العدالة الضريبية.

ثالثا أسباب تتعلق بالمكلف: وتتمثل فيما يلي: ضعف الواجب الجبائي، انعدام تربية وتوعية جبائية لدى المكلف.

والجدير بالذكر أنه لا يمكن اعتبار المكلف بالضريبة وحده المسؤول عن ضعف الجباية المحلية بل حتى السلطة المركزية لها نصيب في تفشي ظاهرة افلاس البلديات وكذا تزايد عدد البلديات العاجزة في السنوات الأخيرة، فقد ساهمت الدولة من جهتها في تقليص الجباية المحلية وذلك من خلال:<sup>1</sup>

1. التقسيم الإداري لإقليم الدولة: ساهم التقسيم الإداري في تقليص الجباية المحلية نظرا لانعدام معايير تحديد إقليم الدولة، فكان الغرض من هذا التقسيم هو تقريب الإدارة من المواطن وتحسين نوعية الخدمات، على اعتبار أن البلدية تعد مؤسسة خدمية بالدرجة الأولى الى جانب تكريس مبادئ اللامركزية الإدارية، الا أن بعض البلديات المنشأة لا تتوفر على أدنى نشاط اقتصادي مدر للمداخل الجبائية مما زاد من عدد البلديات العاجزة سنويا.

2. تمركز الجباية في يد السلطة المركزية: ان وضع الإيرادات الجبائية في يد السلطة المركزية يعد من أهم الأسباب المؤدية الى عجز البلديات، وتتجلى تبعية تلك الإيرادات على مستوى تأسيس الضريبة وقبضها أو تحصيلها، بحيث يعود اختصاص تأسيس الضريبة الى السلطة التشريعية فهي التي تقوم بتأسيس وعاء الضريبة ونسبها وطرق تحصيلها.

3. سياسة التحريض الضريبي: جاءت سياسة التحريض الضريبي (الحث الضريبي) تبعا لسياسة الإصلاحات الجبائية في الجزائر، ومفادها منح الامتيازات الضريبية والتسهيلات والاعفاءات للأعوان الاقتصاديين خاصة الشباب المستثمر في المناطق الواجب ترفيتها، الا أن سياسة التحريض الضريبي فوتت على الخزينة العمومية مبالغ ضخمة، كون أن المورد الرئيسي للميزانية المحلية يتمثل في إيرادات الجباية المحلية، فالتسهيلات الممنوحة من طرف السلطة المركزية تسهر على تطبيقها هيئات إدارية عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية وهي الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب ANSEJ والوكالة الوطنية لتطوير الاستثمارات APSI والتي اتسع نطاق عملها منذ انشاء شبابيك محلية على مستوى الولايات تحت اسم الشباك الوحيد للوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار ANDI.

1 بسملة عولمي، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر" في مجلة اقتصاديات شمال أفريقيا، عدد 04، ص. 275.

وبخصوص الاستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر فقد دخلت الجزائر في المنافسة الدولية لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر في بداية التسعينيات من خلال اهتمامها بتحسين العوامل المحفزة لجعل المناخ الاستثماري في الجزائر محفزا للمستثمرين الأجانب، حيث صدرت هيئات وتشريعات في تلك الفترة كوكالة دعم وترقية الاستثمارات في الجزائر بتاريخ 1993/10/17، بالإضافة إلى جملة من القوانين تقدم التسهيلات اللازمة للاستثمارات الأجنبية في الجزائر.<sup>1</sup>

وقد أظهر تقرير الحرية الاقتصادية لسنة 2009 تحسن وضع الجزائر في دليل المؤشر بحصولها على 72.5 في حرية الأعمال، بحيث أن المتوسط العالمي هو 64.3، ومن بين ما ورد في التقرير ما يلي:<sup>2</sup>

- أن القطاع الحكومي لا زال يهيمن على العديد من الصناعات الحساسة، كما أن الجودة والشفافية في الانفاق الحكومي في حاجة إلى تحسين، كما يجب على الحكومة مواصلة تعزيز الإدارة المالية وتحديث إدارة الميزانية.
- إجراءات التخليص الجمركي والرقابة على الصادرات والواردات تؤدي إلى تأخير التجارة وزيادة التكاليف.
- أن قانون الاستثمار شفاف، ويسمح للمستثمرين الأجانب بتحويل الأرباح إلى الخارج ولكن بسبب الإجراءات الإدارية المعقدة والبيروقراطية قد يكون بطيئا.

### المبحث الرابع: بعض الحلول المقترحة لتفعيل تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر

بعد تشخيص أهم العوائق التي تحول دون تطبيق التخطيط الاستراتيجي المحلي على الرغم من أهمية دوره في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، سنحاول اقتراح مجموعة من الحلول بغرض المساهمة في عملية النهوض بالتنمية المحلية من خلال الاعتماد على آلية التخطيط الاستراتيجي في الإدارة المحلية.

#### المطلب الأول: تطوير القدرات الفنية والإدارية للإداريين والمنتخبين

لتشكيل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة لا بد من إعادة النظر في النظام الانتخابي بما يضمن تعزيز كفاءة المنتخبين المحليين، باشتراك مستوى تعليمي جامعي يمكن من التحكم في أساليب التسيير، بالإضافة إلى برمجة دورات تكوينية مستمرة في مجال طرق التسيير الحديثة، بحيث أن تطوير قدرات الهياكل التنظيمية للهيئات المحلية يتطلب توظيف الكوادر المحلية لزيادة الفعالية الإدارية.<sup>3</sup>

وبالتالي تبقى مسؤولية الأحزاب السياسية وتنظيمات المجتمع المدني قائمة في اختيار وانتقاء الأشخاص الذين تتوفر فيها الشروط الموضوعية والصفات الأخلاقية الحسنة لتحمل مسؤولية التمثيل الشعبي، بقدرات وكفاءات تتناسب ودور كل مجلس خدمة للمصلحة الوطنية وبعيدا عن الممارسات السلبية التي طغت على الساحة السياسية مما أفقد مصداقية التمثيل الشعبي.<sup>4</sup>

ومن أجل ترشيد سلوك القيادة وبناء عامل الثقة المواطنين فيها، لا بد أن تقوم استراتيجية دعم التنمية المحلية على أساس توفر قيادات إدارية محلية كفوة تتناسب مع الوظائف القيادية العليا والتي تتميز بالخصائص التالية:<sup>5</sup>

<sup>1</sup> بولرباح غريب، "العوامل المحفزة لجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة وطرق تقييمها دراسة حالة الجزائر" في مجلة الباحث، دورية علمية محكمة سنوية تنشر الأبحاث التطبيقية في العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 10 (2012)، ص.107.

<sup>2</sup> نفس المرجع، نفس الصفحة.

<sup>3</sup> صفاء بن عيسى ونوري ياسمين، المرجع السابق

<sup>4</sup> مولاي هاشمي، "تطور شروط الترشح للمجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر" في مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد الثاني عشر (جانفي 2015)، ص.197.

<sup>5</sup> بومدين طاشمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر" في التواصل، عدد 26 (2010)، ص ص. 42. 43.

- أ- القدرة على استيعاب التنمية وتحدياتها وحل التناقضات التي تنشأ بين الأطراف المختلفة، وكذا فك التحالفات التي تقاوم الإصلاح وكسر حدة المقاومة لدى العناصر المقاومة للتغيير أو استمالتهم.
- ب- القدرة على تحديد الأهداف والسياسات والإجراءات بوضوح، ودراستها دراسة جيدة تعتمد على التحليل والمقارنة حتى تكون أهدافا قابلة للتحقيق، فوضوح الأهداف يساعد على توجيه الجمهور والطاقات والامكانيات المتوفرة.
- ت- القدرة على الحركة والمبادأة والابتكار ومواجهة المواقف والتغيرات التنظيمية أو التكنولوجية أو البشرية، بالإضافة إلى القدرة على مواجهة الأزمات.
- ث- القدرة على اتخاذ القرارات الموضوعية من خلال انتهاج المعرفة العلمية في اتخاذ القرارات والابتعاد عن العشوائية والعمل في حدود القدرات البشرية والتنظيمية والمادية.
- ج- القدرة على التنفيذ بكفاءة وفعالية، بالإضافة إلى المهارة على بلورة السياسات وتحديد الأهداف ضمن القدرات المتوفرة، ثم القدرة على ترجمة السياسات إلى الواقع العملي وكذا القدرة على حشد الطاقات للوصول إلى الأهداف المنشودة
- إذ أن القاعدة الأساسية لنجاح التنمية المحلية تكون بالمشاركة، بحيث أن نجاح أي دولة في النمو يعود إلى اعتمادها على مواردها المحلية وأثمن هذه الموارد هو العنصر البشري، وإذا ما تم تجاهل هذا العنصر من طرف الدولة وتركيزها على عناصر أخرى سيخلق عبء مستمر على التنمية من خلال وجود عنصر بشري يزداد عددا ويقل كفاءة دون أن يقدر على تقديم جهد متزايد لخدمة التنمية.<sup>1</sup>
- فمن الضروري الاهتمام بالعنصر البشري عن طريق تدعيم التأطير وتأهيل الإطارات المحلية وتنمية مهاراتها وتدريبها على أساليب التسيير العصرية، وتوفير الحوافز المادية والمعنوية حتى تصبح الإدارة المحلية جاذبة لأصحاب الكفاءات والخبرة.<sup>2</sup>

فلا بد إذن من تدريب وتطوير المهارات لدى الأفراد العاملين في الإدارات المحلية وتمكينهم من تكنولوجيات المعلومات من خلال:<sup>3</sup>

1. دمج التعليم العالي ومجالات التكوين المهني مع ميادين تكنولوجيات المعلومات والاتصالات.
  2. تدريب جميع الشرائح الاجتماعية على تكنولوجيات المعلومات والاتصالات.
- إذن فالاهتمام بالموارد البشرية في المحليات يتطلب عدة أمور من بينها:<sup>4</sup>
- تصحيح هيكل الرواتب وحوافز العاملين بحيث تتماشى مع سوق العمل ومع مستويات الأسعار.
  - وضع نظام متكامل لتدريب الموظف المحلي والقيادات المحلية على اختلاف أنواعها ومستوياتها.
  - إعطاء رؤساء الوحدات المحلية السلطات التي تمكنهم من استقطاب واختيار العناصر ذات الكفاءات من أجل العمل بوحدهم المحلية بدلا من النقص الشديد الذي تعانيه بعض الإدارات المحلية.
  - أن يكون للموظفين المحليين لوائح خاصة بهم في التعيين والترقية والجزاءات بعيدا عن قانون نظام العاملين بالدولة.

<sup>1</sup> مجموعة من الباحثين، التحولات السياسية واشكالية التنمية، تحرير: محمد غربي، سفيان فوكة، مشري مرسى ط1 (الجزائر: ابن النديم للنشر والتوزيع، 2014)، ص. 96.

<sup>2</sup> ناجي عبد النور، "إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر: الواقع والاتجاهات المستقبلية" (ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الوطني: مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجتمع المعلومات-حالة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المنعقد يومي 05 و06 ماي 2009)، ص. 13.

<sup>3</sup> Djilali Idoughi and Dejddi Abdelhakim, OP- Cit, p.92.

<sup>4</sup> حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص. 307.

- أن يقتصر دور الحكومة المركزية على التأكد من تطبيق معايير الشفافية والعدالة.

### المطلب الثاني: مكافحة الفساد الإداري في تسيير الجماعات المحلية

لقد اكتسب موضوع مكافحة الفساد في العالم أهمية كبرى في ظل تنامي أثر الفساد سلبا على جهود التنمية، وزيادة الإدراك بأن مكافحة الفساد وتعزيز جهود منعه يعد مدخلا أساسيا لعمليات الإصلاح.

وقد جاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الصادرة بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 4/58 المؤرخ في 2003/10/31 استجابة لهذا الوعي العالمي بخطورة هذه الآفة، وقد وقعت عليها 140 دولة وصادقت عليها 107 دول، وقد صادقت الجزائر على هذه الاتفاقية طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 128/04 بتاريخ 19 أبريل 2004.<sup>1</sup>

ومن أجل مواجهة الفساد الإداري وعلاجه في الإدارة المحلية لابد من العمل بالاتجاه الذي يحقق ما يلي:<sup>2</sup>

✓ **التوظيف:** فيجب مراعاة القواعد التالية في توظيف مستخدمي الإدارة المحلية وفي تسيير حياتهم المهنية:

- مبادئ الشجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة.

- الإجراءات المناسبة لاختيار وتكوين الافراد المرشحين لتولي المناصب العمومية والتي تكون الأكثر عرضة للفساد.

- أجر ملائم بالإضافة الى تعويضات كافية.

- اعداد برامج تعليمية وتكوينية لتمكين الموظفين العموميين من الأداء الصحيح والنزيه لوظائفهم وافادتهم من تكوين متخصص يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد.

✓ **التصريح بالامتلاكات:** فمن أجل ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية وحماية الامتلاكات العمومية، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بالخدمة العمومية، يلزم الموظف العمومي بالتصريح بامتلاكاته في بداية عهده الانتخابية أو تنصيبه في وظيفته، مع تجديده فور كل زيادة معتبرة في ذمته المالية وكذلك عند نهاية العهدة الانتخابية أو نهاية الخدمة.

✓ **وضع مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين:** تعمل الدولة والمجالس المنتخبة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية على تشجيع النزاهة والأمانة وكذا روح المسؤولية بين موظفيها ومنتخبيها، لا سيما من خلال وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزيه والملائم للوظائف العمومية.

✓ **ابرام الصفقات العمومية:** ففي مجال الصفقات العمومية يجب أن تؤسس الإجراءات المعمول بها على قواعد الشفافية والمنافسة الشريفة وعلى معايير موضوعية. مع حق كل طرف في الطعن في حالة عدم احترام قواعد ابرام الصفقات العمومية. وفي هذا الإطار فقد عهدت الجزائر لهيئات

<sup>1</sup> علي بقرشي، "إشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الراشد في البلدان النامية مع الإشارة إلى حالة الجزائر" (أطروحة دكتوراه علوم في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 3، 2012/2013)، ص. 220.

<sup>2</sup> براهيم حمزة، "الحوكمة المحلية كآلية لتسيير الجماعات المحلية في الجزائر" في **حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق-دراسة لبعض النماذج والمؤشرات**، تأليف عدد من الباحثين، اشراف بوحنية قوي، الجزائر: دار الكتاب الحديث، 2017، ص. 45.

إدارية وقضائية مهمة مكافحة الفساد كالمفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

### المطلب الثالث: تفعيل التعاون ما بين البلديات ودعم دورها على المستوى الدولي

تعتبر البلدية أسلوبا من أساليب الإدارة الحديثة، فهي عبارة عن قناة اتصال بين المواطن والدولة، كما أنها الجهاز التنفيذي الذي يقوم بتنفيذ المشاريع التنموية المحلية، ومن أجل القيام بذلك يمكن للبلديات أن تتعاون فيما بينها لتحقيق المصالح المشتركة، كما يمكنها الاستفادة من الخبرات الدولية في مجالات التنمية المحلية.

### الفرع الأول: تفعيل التعاون ما بين البلديات

يندرج التعاون ما بين البلديات في إطار الشراكة بين القطاع العام-العام، وبالتالي فهو يكتسي أهمية اقتصادية واجتماعية، إذ توفر عملية التعاون تجميع الموارد وإنجاز مشاريع مشتركة وتبادل للخبرات والتجارب في فضاء أوسع يسمح بحركية وتفاعل بين أطراف متعددة متنافسة، كما أن هذا التعاون يساعد على احداث وتراكم للثروة مما يساهم في توسيع الوعاء الضريبي للموارد المحلية، فالتعاون بين البلديات يمكن أن يشكل حجر زاوية لتطوير التنمية الاقتصادية والاجتماعية في هذا الفضاء.<sup>1</sup>

كثيرا ما ترغب البلديات ببسط سلطتها على كل المجالات التي يحق لها التدخل فيها، إلا أنها تصطدم بشح امكانياتها، ومن جهة أخرى هناك بلديات معروفة بغناها سواء لكثرة إيراداتها أو ضخامة امكانياتها ووسائلها الخاصة، مما يثير التساؤل عن مدى إمكانية التعاون والتضامن ما بين البلديات لخلق نوع من التوازن بين البلديات الغنية والفقيرة. ويمكن أن يأخذ هذا التعاون ما بين البلديات الأشكال التالية:<sup>2</sup>

✓ المعاهدات البلدية: حيث تتضمن هذه المعاهدات انجاز مشاريع تتجاوز بلدية واحدة وتكون منفعتها لعدة بلديات متجاورة، فيتم تقسيم الأعباء بين البلديات وتنسيق الجهود لإنجاز المطلوب من المنشآت وتحسين الخدمات. ويمكن القول أن المعاهدات البلدية تمثل حلا ناجعا للاستجابة لحاجيات السكان أمام الوضعية المتدنية للبلديات خاصة النائية منها.

✓ الشركات المختلطة: ان من أهم مبررات اللجوء الى هذا النوع من الشركات هو التحول نحو اقتصاد السوق وتلاشي التفرقة بين القطاعين العام والخاص، حيث تساهم الجماعات المحلية في هذه الشركات بأغلبية تفوق 50 % أما الباقي فيكون اسهاما من متعاملين خواص أو عموميين كغرف التجارة والصناعة، وتهتم هذه الشركات بترقية نشاطات البناء والتسيير العقاري واستغلال المرافق العامة. كما قد تكون مساهمة الجماعات المحلية بتكامل ما بين عدد من البلديات.

✓ المؤسسات العمومية البلدية: ويتم هذا التعاون من خلال أن تشترك المجالس الشعبية لبلديتين أو أكثر في مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وذلك من أجل تقديم الخدمات أو التجهيزات أو المصالح ذات المنفعة المشتركة بينها، من أجل تطوير نظام الإدارة المحلية وخلق التعاون بين المجالس المحلية لتنفيذ وإدارة مشاريع الخدمات

<sup>1</sup> بن عيسى قنور، "التعاون ما بين البلديات بين القانون والممارسة" في المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية محكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، السنة الثالثة، المجلد 05، العدد 01 (2012)، ص.316.

<sup>2</sup> بلجباري أحمد، "إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت" (مذكرة ماجستير، قسم العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010/2009)، ص. 226، 227.

المشتركة. <sup>1</sup> فمثلا تنشأ البلدية (أ) مؤسسة مختصة في البناء، أما البلدية (ب) فتنشأ مؤسسة مختصة في تعبيد الطرقات وإنجاز قنوات الصرف الصحي، لتستفيد كل من البلديتين من نشاط كلا المؤسستين.

✓ الأخذ بتقنية المقارنة المرجعية: تعرف المقارنة المرجعية على أنها " البحث عن كيفية تحسين أنفسنا عن طريق التعلم من الآخرين"، ويمكن للبلديات أن تخطو هذه الخطوة عن طريق تبادل الأفكار وتحسين الأداء العام بالتعلم من البلديات الرائدة في مجال التسيير، وإدارة الموارد والبحث في أسباب غناها، وبالتالي تحاول البلديات التي تعاني نقصا في الإمكانيات الأخذ بتلك الأسباب، كما يمكن للبلديات أن تتعاقد مع الجامعات والمعاهد وتضمن للطلبة وسطا للقيام بالدراسات التطبيقية على مستواها، وفي مقابل ذلك يتم تكوين موظفي البلديات في تلك المعاهد والجامعات.<sup>2</sup>

وفي الجزائر فقد نصت الدساتير والقوانين على إمكانية التعاون ما بين البلديات منذ الاستقلال، وأول نص قانوني في هذا المجال يتمثل في الأمر 24/67 الذي نص في بابه الثاني المعنون تجمعات البلديات على إمكانية التعاون ما بين البلديات، بتجميع مواردها قصد إنجاز مشاريع أو القيام بأعمال ذات منفعة مشتركة، كما أنه قد حدد الأمر 24/67 ثلاثة أشكال لهيئات ومصالح التعاون ما بين البلديات تتمثل فيما يلي:<sup>3</sup>

أ. نقابات البلديات: تحدث نقابات البلديات على شكل مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية لمدة غير محددة، بقرار من مجالس البلديات المعنية بموجب قرار الوالي أو الوزير، وانشاء هذه النقابة يهدف الى إنجاز مشاريع أو مصالح ذات منفعة مشتركة. وتخضع هذه النقابة ما بين البلديات لنفس أحكام الوصاية وللقواعد الإدارية والمحاسبة المطبقة على البلديات، يتم تسييرها من طرف لجنة مشكلة من أعضاء منتخبين من قبل المجالس البلدية المكونة للنقابة ما بين البلديات، تمويل نفقات احداث وتسيير وصيانة وتجهيز النقابة تدرج في ميزانية النقابة وتخصص اعانات ومساهمات للتجهيز وكذا مداخيل القروض والهبات والوصايا لنفقات التجهيز والاستثمار.

ب. لقاءات ما بين البلديات: يمكن لمجالس بلديتين أو أكثر عقد اجتماعات لمناقشة المواضيع ذات الاهتمام المشترك والتي تدخل في اختصاصاتها.

ت. لجان تسيير الأملاك والحقوق المشاعة: انه وفي حالة وجود أملاك وحقوق مشاعة ما بين بلديتين أو أكثر بموجب المادة 27 من الامر 24/67 يمكن لهذه البلديات احداث لجنة من أجل تسيير هذه الأملاك والحقوق المشاعة، وتشكل هذه اللجنة من مندوب عن كل بلدية، رئيس اللجنة ينتخب من بين مندوبي البلديات المعنية من قبل المجالس البلدية المعنية، تتجدد هذه اللجنة بتجدد المجالس البلدية المعنية.

إن فإحداث فضاء للتعاون ما بين البلديات في إقليم محدد يساهم في حل عدة مسائل إدارية ومالية، ويساعد على التنسيق ما بين البلديات المتجانسة للتكفل بقضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمسائل البيئية والتهيئة العمرانية، كما يحل مشكل الصراعات على الحدود ما بين البلديات، ان التشابه ما بين البلديات في الظروف والجوارية تتطلب إنجاز مشاريع مشتركة في عدة مجالات كالمجال الاجتماعي

<sup>1</sup> فريدة مزباني، "دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار" (ورقة مقدمة في الملتقى الدولي الخامس حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 03 و 04 ماي 2009 من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل) في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، ص. 63.

<sup>2</sup> بلجباري أحمد، المرجع السابق، ص. 227.

<sup>3</sup> بن عيسى قدور، المرجع السابق، ص. 318.

والهيكل القاعدية والمرافق الرياضية والثقافية، وقد تساهم في حل مشكلة العقار خاصة في البلديات الساحلية حيث تمكن من انشاء مناطق عمرانية ما بين عدة بلديات.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: دعم دور البلديات على المستوى الدولي

فمن الضروري أن تكون البلديات الجزائرية مؤهلة لإبرام اتفاقيات تعاون مع بلديات تابعة لدول أجنبية، وذلك للاستفادة من تجارب وخبرات ومساعدات البلديات الأجنبية، كما أن الانضمام إلى المنظمات الدولية يمكنها من الاستفادة من خدماتها في مجال القانون البلدي الدولي.<sup>2</sup>

ويتحقق دور البلديات على المستوى الدولي وفق ما يلي:<sup>3</sup>

✓ **اتفاقية التوأمة لدعم دور البلديات على المستوى الدولي:** إن اتفاقية التوأمة تعد أسلوبا للتعاون بين بلديات تابعة لدول صديقة أو شقيقة، من أجل تبادل الخبرات في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفنية، وتظهر أهميتها في التعريف بالبلديات على المستوى الدولي وخلق جو التعاون.

✓ **عمل البلديات على المستوى الدولي:** هناك منظمات دولية ذات طابع بلدي تضم البلديات المنخرطة فيها وتقوم بمباشرة الأنشطة واللقاءات على المستوى الدولي، وقد يمتد نشاطها في نطاق رقعة جغرافية معينة كمنظمة المدن العربية، ومنظمة العواصم والمدن الإسلامية، واتحاد المدن الإفريقية، كما قد يمتد نشاطها على مستوى العالم ككل كالاتحاد الدولي للمدن والسلطات المحلية، والاتحاد العالمي للمدن المتوأمة، الجمعية العالمية لكبريات المدن، المركز التعاوني لمدن العالم، مؤتمر العواصم الإسلامية، الجمعية الدولية لكبريات المدن الناطقة كليا أو جزئيا باللغة الفرنسية. فعلى البلديات الجزائرية إبرام اتفاقيات التوأمة لتشمل مجالات التعاون الدولي الاجتماعية والثقافية والرياضية والفنية والاقتصادية، كما عليها أن تشارك في التظاهرات الدولية التي تعقدها المنظمات الدولية.

### المطلب الرابع: إعادة النظر في ميكانيزمات التمويل المحلي

إن تحسين أداء الجماعات المحلية واستقلاليتها في تسيير شؤونها مرتبط بتطور نظامها المالي، هذا الأخير الذي كان موضع اهتمام السلطات العمومية باستمرار سواء على مستوى الخطاب السياسي أو على مستوى الاهتمامات الحكومية، للتفكير في كيفية جعل الجماعات المحلية قادرة على امتلاك الوسائل المالية الكافية، وكذا كيفية تحفيز أو دفع هذه الجماعات على تسييرها بشكل محكم قصد توفير خدمات إدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية تلبي الحاجات الضرورية للمواطنين.<sup>4</sup>

كما أن نجاح الإصلاح المالي للجماعات المحلية مرتبط بمدى إصلاح جهازها الإداري، على اعتبار أن الجانب البشري يساهم في السير الحسن للموارد المالية، وعليه فإن تفعيل دور الجماعات المحلية يستدعي وجود أفراد على درجة عالية من المهارة والكفاءة، إذ أن الاهتمام بالإجراءات التنظيمية والإدارية وتطبيق قوانين الجماعات المحلية، يمكن الجماعات المحلية من تجاوز العجز الدائم لميزانيتها، ويساهم في تحقيق التنمية المحلية.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> بن عيسى قنور، المرجع السابق، ص. 327.

<sup>2</sup> فريدة مزباني، "دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار"، المرجع السابق، ص. 64.

<sup>3</sup> فريدة مزباني، "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري" (أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2005)، ص. 225.

<sup>4</sup> زغداوي محمد، "المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية إصلاحات"، في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد 35 (جوان 2011)، ص. 204.

<sup>5</sup> عبد الكريم مسعودي، المرجع السابق، ص. 145.

ومن أجل تنمية الموارد المالية لا بد من توسيع سلطات الوحدات المحلية في الحصول على إيراداتها الذاتية، كما يجب أن يكون لكل منها ميزانية مستقلة يتم إعدادها على المستوى المحلي، بحيث يتم ترشيد الإنفاق العام، وتطوير القدرات الفنية والإدارية للعاملين في الإدارة المحلية، بالإضافة إلى إعداد دراسات فنية واقتصادية وتهيئة المناخ المناسب للاستثمار، وضرورة تنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالأفراد والقطاع الخاص، كما أن دعم اللامركزية المالية يكون من خلال توسيع صلاحيات الوحدات المحلية في فرض الضرائب والرسوم في إطار ضوابط مركزية.<sup>1</sup>

وتفرض التحديات التي تعيشها الدولة في ظل العولمة إعادة النظر في السياسات المتبعة خاصة في المجال المالي، وبالتالي فإنه عليها البحث عن طرق وأفكار جديدة تساهم في تحسين الأداء وتلبية احتياجات المواطنين من خلال ما يلي:<sup>2</sup>

✓ تفعيل نظام الزكاة: فالزكاة تعتبر من الموارد المالية الأساسية في النظام المالي الإسلامي وأداة فعالة لتمويل التنمية المحلية، خاصة وأنها تتسم بطابع محلي إذ أنه لا يجوز نقل حصيلتها من مكان جمعها إلى مكان آخر حتى يكتفي أهل ذلك الإقليم تماما، ويساهم ذلك في إعادة توزيع الدخل توزيعا عادلا متوازنا وشاملا، ومنه فإن موارد الزكاة تساهم في تدعيم الأشخاص الراغبين في العمل والقادرين عليه لإنشاء مؤسسات صغيرة تعمل على سد الطلبات المحلية، وبالتالي فهي تخفف العبء عن الدولة وعن الهيئات المحلية، وتلك المشروعات تعتبر نواة تدعيم القطاع الخاص المحلي للمشاركة في التنمية.

✓ الاستفادة من المورد المالي الوقفي: إذ يعد الوقف أحد مصادر التمويل المحلي البديلة والتي يمكن للوحدات المحلية توفيرها لإنجاز المشروعات التنموية المحلية.

✓ تدعيم الاستثمار المحلي: إذ أنه يمكن للجماعات المحلية الدخول في شراكة مع متعاملين عموميين أو خواص للاستثمار في مشاريع منتجة ذات عوائد وأرباح، وعدم الاعتماد على إعانات الدولة وحدها لأن ذلك يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لتطور المشاريع فاللجوء إلى التمويل الخارجي لا يكون إلا في حالة المشاريع الكبرى التي تستدعي تدخل الدولة.

✓ اصلاح آلية الإقتراض المصرفي: حيث أن الشروط التي تضعها المؤسسات المالية تجعل الجماعات المحلية عاجزة عن طلب هذه القروض، وبالتالي لا بد من إعادة النظر في شروط الإقتراض المصرفي وإعطاء الحق للجماعات المحلية بطلب القروض حسب قدرتها المالية، وأن تكون طويلة المدى وتشكل ضماناتها من موارد دائمة.

✓ انشاء صناديق معاشات محلية: تعمل هذه الصناديق على استقطاب المدخرات واستثمارها في مشاريع منتجة للمداخيل، وهذه الآلية تطبقها الدول المتقدمة لتمويل ميزانياتها المحلية.

✓ إعادة النظر في الإعانات الحكومية المقدمة للجماعات المحلية: وذلك من خلال المعايير التي تمنح على أساسها تلك الإعانات، ووضع معايير موحدة لتوزيع الإعانات الحكومية على المجالس الشعبية المحلية، من بين هذه المعايير عدد السكان، حجم النشاط، وكذا الوضع المالي للوحدة المحلية.

<sup>1</sup> حياة بن سماعيل ووسيلة السبتي، "التمويل المحلي للتنمية المحلية: نماذج من اقتصاديات الدول النامية" (ورقة مقدمة في الملتقى الدولي حول: سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات-دراسة حالة الجزائر والدول النامية-، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير مخر العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، المنعقد يومي: 21 و 22 نوفمبر 2006)، ص. 02.

<sup>2</sup> صفاء بن عيسى ونوري ياسمين، "واقع التنمية المحلية في الجزائر: رهانات وأفاق" (ورقة مقدمة في اليوم الدراسي حول: إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين المشاريع، الإنجاز والتمويل"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية يوم الخميس 30 أبريل 2015).

بالإضافة إلى العمل على زيادة عصرنة تقنيات تسيير الجماعات المحلية، بالاهتمام بالموارد البشري وتعميم الحوسبة، كذلك جعل الجماعات المحلية فاعلا مهما مع الإدارة المركزية في تحمل المسؤولية والمهام في المجال الجبائي، من أجل تحسين عملية التحصيل الضريبي، وكذا تفعيل الرقابة الجبائية للحد من خسائر الخزينة العمومية، وعجز البلديات جراء التهرب والغش الضريبيين.<sup>1</sup>

ومن أجل تطوير الجباية المحلية وتمكنها من تغطية العجز المالي للبلديات لا بد من القيام بما يلي:<sup>2</sup>

- تعميق اصلاح النظم الضريبية المركزية والمحلية وتحسين فعالية الإيرادات، بما يضمن تشكيل محاور فعالة لتوجيه السياسة الاقتصادية العامة.
- اعداد برامج توعية للمواطنين والأحزاب السياسية لتنمية الوعي بأهمية الضريبة والرفع من درجات تحمل المسؤولية خاصة على المستوى المحلي.
- تكوين الموارد البشرية للجماعات المحلية وللمصالح الضريبية لمعالجة سوء التسيير وعدم كفاءة السلطات المحلية من جهة وإلى المساهمة في تقليص ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي.
- التنسيق بين الجماعات المحلية وبقية القطاعات ذات العلاقة بالملف الضريبي مما يؤدي إلى تفعيل الرقابة الجبائية والمجتمعية ويضمن تطور الجباية المحلية ويحد من آثار التهرب الضريبي.
- تحديد واضح للمسؤوليات وتعريف دقيق للموارد الجبائية الخاصة بالجماعات المحلية، من أجل تتميتها وإزالة الغموض والتعقيدات التي تنتاب بعض النصوص التشريعية، هذا الأمر يؤدي إلى تحقيق التزام أكبر في جمع الضريبة وإعادة توزيعها.

كما أنه على الجماعات المحلية أن تتوفر على موارد خاصة وكافية حتى تتمكن من أداء مهامها وتحقيق التكافؤ بين النفقات والإيرادات، ويتم ذلك من خلال: تحسين مردودية الجباية المحلية وتكيفها مع المتطلبات الحالية والمستقبلية وذلك من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية، البحث عن أوعية ضريبية متنوعة، الاهتمام بالموارد غير الجبائية وإعادة النظر فيها، تطوير الأداء الخدماتي لأعوان النظام من خلال تعميق المعارف نظريا وتطبيقيا من أجل التحكم تقنيا في ضبط وتحديد أسس الضريبة وكذا زيادة التحصيل الضريبي، العمل على رفع الوعي الضريبي للمكلفين من خلال المنشورات والدوريات والأيام الدراسية وتفعيل تجسيد العدالة الضريبية والرشادة في الانفاق العام، العمل على محاربة الغش الجبائي عن طريق أساليب وقائية على المستوى التشريعي وعلى مستوى الإدارة الجبائية ويتم ذلك عن طريق:<sup>3</sup>

- أ- العمل على تبسيط النظام الجبائي ومحاولة التخفيض من حدة الضغط الجبائي والرفع من شدة العقوبات.
- ب- توفير إمكانيات مادية واستعمال وسائل حديثة ذات تكنولوجيا متطورة.
- ت- تخصيص المكافئات المهنية والحوافز لأعوان الجهاز الإداري الضريبي.
- ث- ايقاظ الحس الجبائي بترشيد سياسة الانفاق وتحديد مصير الإيرادات الجبائي.

### المطلب الخامس: توفر مجتمع مدني فعال

فحيوية المجتمع المدني تكمن في قدرته على تأطير المواطنين على العمل التطوعي والمشاركة في التنمية الحقيقية للبلاد، وبالتالي لا بد من السماح لهذه الجمعيات ودعمها بكافة الوسائل نحو هيكلة الفرد،

<sup>1</sup> بوزيدة حميد، "تحديات تمويل ميزانيات الجماعات المحلية في الجزائر" (أعمال المؤتمرات للمنظمة العربية للتنمية الإدارية، " إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات"، بحوث وأوراق عمل ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات-خيارات وتوجهات، إسطنبول، تركيا، يونيو 2011)، ص. 136.

<sup>2</sup> شوقي جباري وعولمي بسمة، المرجع السابق، ص. 40.

<sup>3</sup> بن صغير عبد المومن، المرجع السابق، ص. 108.

من أجل إشراكه في العمل المشترك في تنفيذ المشاريع مع الأجهزة الرسمية في إطار صنع السياسات المحلية وإضفاء الرقابة والمشاركة في تنفيذ المشاريع.<sup>1</sup>

ويتم تفعيل دور جمعيات الأحياء من خلال إشراكها في البرامج التنموية بشكل مباشر استثماري أو غير مباشر تطوعي لتصبح أداة رقابة ومتابعة لهذه المشاريع في الأحياء التي تنتمي إليها، مثل عملية تزيين المحيط والإنارة العمومية والنظافة والحفاظ على البيئة، على شرط أن تجد هذه الجمعيات الصغيرة تأطيرا لها على مستوى لجان المجالس المحلية حتى تكون لها سلطة الإشراف والمراقبة.<sup>2</sup>

ولمشاركة المجتمع المدني في تدبير الشأن المحلي أهمية كبيرة وتكمن هذه الأهمية فيما يلي:<sup>3</sup>

✓ يعتبر المجتمع المدني الإطار الأنسب لتمثيل شرائح كبيرة من المواطنين، يتقاسمون انشغالات مشتركة بخصوص حياتهم اليومية، ومن خلال المشاركة يستطيعون صياغة القرارات المتعلقة بتسيير الشأن المحلي وتنفيذها.

✓ يمكن للمجتمع المدني من ممارسة الضغط على الجهات الرسمية بالنقد والرقابة لضمان شفافية تسييرها للشأن العمومي على المستوى المحلي، فحسب الكسيس توكفيل فإنه: "لا بد من عين فاحصة ومستقلة، هذه العين الفاحصة ليست سوى مجموعة متعددة من الجمعيات المدنية الدائمة اليقظة والقائمة على التنظيم الذاتي، وهي الضرورة اللازمة لدعم الديمقراطية وتحقيق غاياتها في إشراك النسبة الأكبر من المجتمع في مؤسسات الدولة أو مراقبتها".

✓ يتيح تفعيل دور المجتمع المحلي للسلطات المحلية أطارا ملائما للحوار وحل المشاكل اليومية للمواطن بشكل يساهم في دعم الثقة بينها وبين المواطنين.

✓ تؤدي مشاركة المواطنين في تدبير الشأن العام من خلال الجمعيات إلى تجميع الطاقات وتبادل الآراء للوصول إلى الآليات المناسبة للتكفل بانشغالاتهم، ومن ثم تبليغها للجهات الرسمية لتجسيدها في مشاريعها ومخططاتها التنموية، مما يجعل هذه المخططات عبارة عن انعكاس لمقترحات وطموحات المواطنين وبالتالي تحظى بقبولهم.

✓ تعتبر مشاركة المجتمع المدني شرطا أساسيا لإرساء قواعد الحكم الراشد، على اعتبار أنه أحد أطراف الحكم الراشد (الحكومة، القطاع الخاص، المجتمع المدني).

فينبغي على السلطة المحلية السماح بإنشاء الجمعيات المدنية وفسح المجال أمامها للمساهمة في خدمة المجتمع ومراقبة تنفيذ المشاريع وتوفير أطر المشاركة عبر جمعيات الأحياء ومجالس المدينة، فهي دعامة لقرارات الجماعات المحلية وكوسيلة لتحديث الاقتراحات وترشيد القرارات ودمج متطلبات واحتياجات المجتمع المحلي ضمن مخططات وسياسات واستراتيجيات تحقيق متطلبات التنمية المحلية والتنمية القومية.<sup>4</sup>

حيث تستطيع تنظيمات المجتمع المدني المشاركة في تسيير الشؤون العامة على المستوى المحلي من خلال عدة آليات تتيح لها إمكانية التأثير في عملية اتخاذ القرار وضمان الشفافية في عملية رسم وتنفيذ

<sup>1</sup> مجموعة من الباحثين، التحولات السياسية والشمولية التنموية، المرجع السابق، ص. 126.

<sup>2</sup> قوري بوحنية ومحمد الطاهر قزيز، " دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية في التنمية المستدامة: مدخل الإدارة المحلية"، في الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، ط1، إشراف: بوحنية قوري، عمان: دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، 2015، ص. 142.

<sup>3</sup> الأمين سويقات، " دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية: دراسة حالي الجزائر والمغرب" في مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 17 (جوان 2017)، ص. 245.

<sup>4</sup> فريدة كافي وزكية أكلي، "التنمية المحلية في الجزائر قراءة للنهوض بالمقومات وتجاوز العوائق"، في مجلة اقتصاديات المال والأعمال، مارس 2017، ص. 111.

السياسات العامة وممارسة دور هام في عمليتي الرقابة والتقييم. ومن بين آليات مساهمة تنظيمات المجتمع المدني في تسيير الشؤون العامة على المستوى المحلي نذكر ما يلي:<sup>1</sup>

### 1. المشاركة في ضمان نزاهة الانتخابات المحلية: فلكي يتمكن المجتمع المدني من ضمان الشفافية

وممارسة دوره الرقابي فإنه يعطى له دور هام في اللجان الخاصة بمراقبة الانتخابات التي تفضي إلى انتخاب أعضاء المجالس المحلية، ومن أجل ذلك قامت الجزائر في إطار الإصلاحات التي عرفتها بدسترة عضوية تنظيمات المجتمع المدني في الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، إذ تنص المادة 194 من التعديل الدستوري 2016 على أن تحدث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات، تترأسها شخصية وطنية يعينها رئيس الجمهورية بعد استشارة الأحزاب، وتتكون بشكل متساو من قضاة يتم اقتراحهم من المجلس الأعلى للقضاء ويعينهم رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى كفاءات مستقلة يعينها رئيس الجمهورية بعد اختيارهم من ضمن المجتمع المدني.

### 2. المشاركة في التشريع والرقابة: حتى يساهم المجتمع المدني في تسيير الشأن المحلي لا بد أن

يكون له دور في رسم السياسات العامة وإبداء رأيه وطرح انشغالاته على المؤسسة التشريعية حتى تكون النصوص القانونية معبرة عن آراءه وتحمل الحلول المناسبة لانشغالاته وطموحاته، وحتى آليات طرق مشاركته وممارسته في ضمان الشفافية والرقابة على المستوى المحلي. والملاحظ في الجزائر أن آليات مشاركته في البرلمان محدودة جدا ولا تلبى مطالب هذه التنظيمات، هذا ما يدفعها إلى تجاوز المؤسسة البرلمانية واللجوء إلى الهيئة التنفيذية باستعمال كل الوسائل المتاحة من أجل الضغط عليها كالإضرابات والاحتجاجات خاصة في ظل وجود صحافة مستقلة يمكن من خلالها طرح انشغالاتها ليزيد من اكسابها قوة إضافية تضطر الحكومة لتلبية مطالبها والتكفل بانشغالاتها، وخير مثال عن ذلك ما قامت به الجمعيات النسوية في الجزائر، عند مطالبته بتخصيص كوتا خاصة بالنساء في القوائم الانتخابية تتوافق ونسبة تمثيلها في المجتمع، وقد عززت طلبها بنسبة تواجد المرأة في قوائم الترشيح للانتخابات والتي تبين تخلف المرأة الجزائرية عن نظيراتها في كل من تونس والمغرب، وقد جسدت مطالبها في مذكرة تتضمن جملة من الاقتراحات من أجل ضمان تمثيل مناسب للمرأة في المؤسسات السياسية والعمومية.

### 3. المشاركة في تدبير الشأن المحلي: حيث تلعب منظمات المجتمع المدني دورا هاما في اتخاذ

القرار وضمان الشفافية والمراقبة باعتبارها فاعلا هاما في إرساء مبادئ الحكم الرشيد على المستوى المحلي، والذي لا يمكن تحقيقه إلا بتطبيق الديمقراطية التشاركية، ويتعلق الأمر بإرساء اتصال دائم بين المنتخبين والناخبين خلال كل عهدة، وليس فقط أثناء الانتخابات، فلا بد من إشراك المواطنين ولا سيما من خلال منظمات المجتمع المدني في تسيير شؤونهم المحلية والمساهمة الفعالة في التنمية المحلية، إذ أن تغيب المواطن عن المشاركة في اتخاذ القرارات وعند غياب أو فشل من يلبي احتياجاته فإنه يلجأ للتعبير عن استياءه بالفوضى واغلاق الطريق العام بالإضافة إلى القيام بأعمال تخريبية.

## المطلب السادس: ضرورة الاعتماد على المقاربة التشاركية

إن التنمية لم تعد من مسؤولية الدولة وأجهزتها فقط، بل أصبحت تعني المجتمع ككل، تقودها الحكومة وبمشاركة حقيقية وفعالة من مؤسسات المجتمع المدني، وفي ظل تفتح الدولة على المجتمع المدني بات من الضروري البحث عن أرضية اتفاق جديدة تقوم على مبادئ وآليات عمل مشتركة ومتكاملة، عوضا عن

1 الأمين سويقات، المرجع السابق، ص. 247.

علاقة التوتر والتنافر التي أثرت بشكل سلبي على مسيرة التنمية في الماضي، ويمكن تحديد هذه المبادئ والآليات فيما يلي:<sup>1</sup>

1. إرساء ثقافة الشأن العام التي ستسمح بتجاوز النظرة السائدة في التصور الذهني الغالب بأن المال العام هو مال سائب (لا صاحب له)، حيث ستسمح هذه الثقافة الجديدة باندماج السكان في العملية التنموية عبر وسائط تشاركية لتخفيض التوترات الاجتماعية، كما أنها تؤدي الى اكتساب المصداقية والتأييد للمجهود التنموي الذي يهدف الى تحقيق حاجات الفئات الاجتماعية المختلفة، من خلال تنقل المسؤولين لمعاينة المشاريع والتقاء القيادات المدنية واستقبال المواطنين والتكفل بانشغالاتهم.

2. المكاشفة والمحاسبة والشفافية وتعزيز الرقابة الشعبية، مما يسمح بإزالة الغموض والابهام حول إدارة الشأن العام وإبراز الأهداف المتوخاة من مجهود التنمية المحلية، والتي تتواصل مع التنمية الوطنية الشاملة.

3. تنمية وتوسيع فضاءات الحوار والنقاش المحلي حول قضايا الحياة اليومية والمشاركة للسكان (كالسكن اللائق، المحيط النظيف، المياه الصالحة للشرب، الصرف الصحي، الطريق المرصوف، تمدن لائق، مساحات خضراء، حدائق عمومية... الخ)، وهذا يسمح ببلورة رؤية مشتركة حول أولويات التنمية المحلية وتجميع الطاقات اللازمة لتحقيقها.

4. اعتماد مبدأ المرافقة من أجل إزالة العراقيل الإدارية، وبالتالي الاطلاع على سير تنفيذ المشاريع عن قرب.

5. اعلام المواطنين بتفاصيل المجهود التنموي على المستوى المحلي، ويتم ذلك بالاعتماد على وسائل التبليغ الجوارية (إذاعة، ملصقات... الخ)، بالإضافة الى بيان تأثير مشاريع التنمية المحلية في تحسين إطار حياة السكان.

6. تعزيز الرقابة الشعبية على أداء القائمين على الشأن العام وتعزيز الديمقراطية المحلية، من خلال القيام على ترقية عمل المجتمع المدني عبر اعتماده على الكفاءات المتخصصة والدراسات المعمقة للأولويات والمشاريع، مما يحول المجتمع المدني الى قوة اقتراح وضغط على السلطات العمومية.

7. الاعتماد على قنوات مرنة للاتصال والعمل الجوارية، وبلورة آليات للتشاور والمرافقة، من أجل اكتسابها قوة في التأثير ومصداقية في التجنيد على المستوى الجماهيري، مما يسهل اندماج السكان والمجهود التنموي المحلي.

وقد أكد رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة على الحكومة بترقية مشاركة أوسع للمجتمع المدني في صياغة تصور للتنمية المحلية ومتابعتها من خلال البرامج التنموية البلدية مبرزا أن مشاركة ممثلي السكان إلى جانب المنتخبين المحليين، والإدارة الإقليمية ستشكل تكريسا للديمقراطية التشاركية.<sup>2</sup>

وعليه فقد طورت وزارة الداخلية والجماعات المحلية مقاربة تشاركية جديدة على المستوى المحلي قائمة على إدماج المقاربة التشاركية في برامج التنمية المحلية، من خلال تكوين حاملي شهادات على

1 فؤاد بن غضبان، المرجع السابق، ص. 236.

2 كربوش أحمد ومحمد تشعبت، "واقع التنمية المحلية بالجنوب الجزائري قراءة في البرامج الحكومية فترة 2010-2015" (ورقة مقدمة في اليوم الدراسي حول: إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين المشاريع، الإنجاز والتمويل"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية يوم الخميس 30 أبريل 2015)، ص. 08.

المستوى المحلي على المقاربة التشاركية، وكذا تنظيم ندوات ولقاءات حول ترقية المقاربة الإقليمية والتشاركية.<sup>1</sup>

فإدماج المواطن في العملية التنموية أصبح ضروريا في إطار النظرة الجديدة للتنمية المحلية التي تقوم على المقاربة التشاركية من خلال إشراكه في رسم السياسات المحلية، تنفيذها والرقابة عليها، حيث لم تعد التنمية مسؤولية الدولة وأجهزتها فقط بل أصبحت مسؤولية المجتمع بأسره، لهذا لا بد أن يتم إعلام المواطن بتفاصيل الجهود التنموية على المستوى المحلي، عن طريق اعتماد وسائل إعلام جوارى، يتم فيها طرح انشغالات المواطنين وتوعيتهم بضرورة مشاركتهم في الجهود التنموية، مثل جمعيات الأحياء التي تعمل على تقديم اقتراحاتها في مختلف ميادين التنمية المحلية، كما أنه لا بد كذلك من تفعيل المجالس الاستشارية التي تضمّ متخصصين بهدف استغلال الكفاءات المحلية في التسيير المحلي وتحقيق الشفافية التامة في تسيير المرافق العمومية.<sup>2</sup>

فالمواطن المحلي له دور هام في المشاركة في التفكير والاعداد والتنفيذ للتخطيط المحلية بما يتفق مع الأهداف الرئيسية للخطة القومية، وهذا الأمر يساعد على وصول المجتمع المحلي إلى علاقة مرضية ما بين تطلعاته المشروعة وبين خطط التنمية على المستويات الأعلى، فلا بد من ربط مشروعات المساعدة الذاتية على المستوى المحلي وما بين الأهداف القومية، من أجل أن تكون مشاركة المواطنين مشاركة فعلية وفعالة، وبالتالي تصبح برامج التنمية نابعة عن المجتمع المحلي نفسه أكثر من أن تكون خططا معدة مسبقا من قبل المسؤولين في مجالات التنمية المختلفة.<sup>3</sup>

وقد تجسدت في الجزائر إرادة للعمل على إرساء آليات تركز مبدأ المشاركة وتجلّى ذلك في عدة محطات أهمها:<sup>4</sup>

1- الطبعة الثالثة للقاءات الجزائرية الفرنسية لرؤساء البلديات ومسؤولي الجماعات الإقليمية المنعقدة بالجزائر يومي 25 و 26 ماي 2016، والتي جاءت لتكريس التعاون بين البلدين في هذا المجال حيث تمت دعوة بعض المنتخبين المحليين لتنشيط الورشات بمدخلات تتناول الموضوع من منظور محلي بالتركيز على الجانب العملي وعرض تجربة الجماعة الإقليمية التي يمثلونها، وقد تم النقاش حول: الديمقراطية التشاركية، المالية والحماية المحلي في التنمية الإقليمية، تسيير المدن الكبرى والتنمية المستدامة، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في تسيير الشؤون العامة.

2- لقاء الحكومة-الولاية يومي 12 و 13 نوفمبر 2016 وقد حمل هذا اللقاء شعار الاقتصاد المحلي عامل مشجع للتنمية الوطنية، وقد أكد وزير الداخلية والجماعات المحلية في الجلسة الافتتاحية من خلال مداخلة على توجه الجزائر لتكريس الديمقراطية التشاركية حين قال: "... رغم الجهد المبذول، ورغم ما تقوم به الجماعات المحلية والمسؤولين المحليين في خدمة المواطن، إلا أنه ما يزال مطلوبا منا ومنكم المزيد من الجهد، حيث أن المحبذ هو أن يندرج عملكم، من الآن فصاعدا، ضمن شكل آخر من العلاقات بينكم وبين الإدارة وبينكم وبين المواطنين، من خلال تحديد حاجياتهم وترتيبها والاستجابة لتطلعاتهم، بل وعليكم مساعدتهم للانخراط في المسعى التشاركي الكفيل بتطوير الديمقراطية المحلية الحقة".

ويتم تعزيز المشاركة السياسية المحلية عن طريق:<sup>5</sup>

<sup>1</sup> موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "ترقية المقاربة التشاركية"، تم تصفح الموقع يوم: 2018/02/28، على الرابط التالي: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar>

<sup>2</sup> صفاء بن عيسى ونوري ياسمين، المرجع السابق.

<sup>3</sup> حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص. 166.

<sup>4</sup> الأمين سويقات، المرجع السابق، ص. 252.

<sup>5</sup> ناجي عبد النور، "إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر: الواقع والاتجاهات المستقبلية"، المرجع السابق، ص. 14.

✓ تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات حتى يساهموا في عملية صنع القرار من خلال حضور الاجتماعات وتنظيم لقاءات مع المواطنين من أجل النقاش حول القضايا المحلية.

✓ تفعيل دور الأحزاب حتى تقوم بدورها في التعبئة والتنشئة والتجنيد وتقديم البرامج والسياسات المحلية وتشجيع العمل الأهلي.

✓ تفعيل العمل البلدي وتعميم مفهوم لجان الأحياء.

✓ تعبئة الأفراد والجماعات في حقل التنمية المحلية وخلق الوعي البلدي المحلي، من خلال حث المواطنين على المشاركة في التعريف بمشاكل البلدية، وبهذا الصدد يظهر دور الاعلام المحلي في التنمية ونشر الوعي لدى المواطنين المحليين.

وعليه ينبغي على المسؤولين خلق الوعي التخطيطي بين الناس وإفهامهم ببساطة ماهية التخطيط والهدف من الخطة ودور كل جهاز في تنفيذ ما يخصه بالإضافة إلى دور كل فرد، وذلك من أجل تحقيق الأهداف المطلوبة خلال الفترة الزمنية المحددة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص. 166.

### خلاصة واستنتاجات

إن أهم ما خلصت إليه الباحثة في دراستها في الفصل الثالث ما يلي:

- ✓ يمثل التخطيط منهاجاً عملياً وأداة فعالة وحيادية، إذ يمكن تطبيقه على المستوى الوطني والمحلي مهما كانت طبيعة النظام الاقتصادي المعتمد، فهو عملية تغيير اجتماعي وتوجيه واستثمار طاقات المجتمع وموارده عن طريق مجموعة من القرارات الرشيدة التي يشترك في اتخاذها الخبراء وأفراد الشعب والمسؤولين المحليين من أجل تحقيق وضع اجتماعي أفضل للمجتمع على كافة مستوياته خاصة على مستوى البلدية كنسق وفي فترة زمنية معينة وفي ضوء أيديولوجية واضحة المعاني يمكن استخدامها في أحداث التغيير المطلوب.
- ✓ لا بد من رسم استراتيجيات جديدة للتنمية المحلية تنطلق من الإقليم المحلي وتحدد الجماعات المحلية تصوراتها ومحتوياتها. وهذا حتى يتناسب وخصوصياتها المختلفة، على اعتبار أن السلطات المحلية هي التي يمكنها بالفعل أن تعبر عن حاجات الإقليم والمواطنين التابعين له، بحكم أنها الجسر الرابط بين المواطنين والدولة لتلبية مطالبهم واحتياجاتهم.
- ✓ مرت منظومة التخطيط في الجزائر بعدة مراحل حيث شهدت الفترة (1962-1980) انشاء المجلس الوطني للتخطيط ومديرية الدراسات الاقتصادية والتخطيط بالإضافة الى كتابة الدولة للتخطيط، أما الفترة (1980-2003) فقد شهدت انشاء وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية، أحداث المجلس الوطني للتخطيط وكذا صدور القانون رقم 88-02 المتعلق بالتخطيط، وصولاً إلى الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط، في حين عرفت الفترة (2003-2012) الاهتمام بالاستشراف، حيث أنشأت لدى رئيس الحكومة محافظة عامة للتخطيط والاستشراف سنة 2003، وأنشأت وزارة الاستشراف والاحصائيات سنة 2010 والتي تحولت فيما بعد إلى كتابة الدولة لدى رئيس الحكومة مكلفة بالاستشراف والاحصائيات.
- ✓ تمثلت أهم المخططات الوطنية للتنمية التي عرفتها الجزائر بعد الاستقلال في: المخطط الثلاثي (1967/1969)، المخطط الرباعي الأول (1970/1973) والثاني (1974/1977)، المخطط الخماسي الأول (1980/1984)، المخطط الخماسي الثاني (1985/1989)، برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2001/2004)، البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي للفترة (2005/2009)، البرنامج التكميلي لتنمية مناطق الجنوب (2006/2009)، البرنامج التكميلي لتنمية مناطق الهضاب العليا (2006/2009)، برنامج التنمية الخماسي (2010/2014)، المخطط البلدي للتنمية، المخطط الولائي للتنمية.
- ✓ من أجل تحقيق البرامج التنموية والأهداف المنشودة بكفاءة وفعالية وشمولية وتوازن وتكامل، فإن سياسة التنمية المحلية في الجزائر تقوم على الأسس التالية: تدخل الدولة، المشاركة الشعبية، التخطيط، اللامركزية، التوازن الجهوي، الترقية الاجتماعية والثقافية للمواطنين، الاعتماد على الإمكانيات الوطنية والدولية، التمويل المحلي للتنمية المحلية، ضرورة تناسب المشروعات المنفذة مع الحاجات الأساسية في المجتمع، أن تكون التنمية المحلية ضمن خطة التنمية القومية.
- ✓ تتعدد مجالات التخطيط الاستراتيجي المحلي فمنها التخطيط الاستراتيجي الاقتصادي، التخطيط الاستراتيجي البيئي، التخطيط الاستراتيجي للتمويل المحلي، التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية والقضاء على البطالة، التخطيط الاستراتيجي للتنمية السياحية.
- ✓ تواجه عملية تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر جملة من التحديات تمثلت هذه التحديات في تمثلت هذه التحديات في التحديات السياسية كالصراع الحزبي داخل المجالس

المنتخبة و شرط اعتماد الترشيح، الرقابة والوصاية وغيرها من التحديات، كذلك التحديات الاجتماعية والتي يتصدرها ضعف تنظيم العمل الجماعي، أما التحديات الإدارية كاستفحال ظاهرة الفساد، تعقد الإجراءات وغموض الاصلاحات، الأمية الحاصلة في الإدارة المحلية الجزائرية، ضعف نظام الأجور الخاص بموظفي الادارة المحلية غياب معايير تقييم أداء رؤساء وأعضاء المجالس المنتخبة وغيرها من التحديات. أما تحديات المالية المحلية فقد تمثلت في نقص التمويل المحلي والعجز المالي للبلديات.

✓ من أجل تفعيل تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر لا بد من تطوير القدرات الفنية والإدارية للإداريين والمنتخبين إذ تحتاج الجماعات المحلية إلى مهارات عالية مما يجعل تأهيل المستخدمين أمر حتمي، فمقتضيات السوق تتطلب من الجماعات المحلية تسطير برنامج للتدريب وتحسين المستوى يتم إعداده وفقا لمنهجية عقلانية تتمحور حول تحديد الاحتياجات الحالية والمستقبلية. وهذا الكلام لا يقتصر فقط على العمال والموظفين والإطارات بمختلف مستوياتهم، بل يتعدى ذلك إلى الهيئات المنتخبة والمعنية بالدرجة الأولى بالتنسيق الفعال، كما أنه لا بد من مكافحة الفساد الإداري في تسيير الجماعات المحلية، تفعيل التعاون ما بين البلديات ودعم دورها على المستوى الدولي، إعادة النظر في ميكانيزمات التمويل المحلي فالاهتمام بالإجراءات التنظيمية والإدارية وتطبيق قوانين الجماعات المحلية، يمكن الجماعات المحلية من تجاوز العجز الدائم لميزانياتها، ويساهم في تحقيق التنمية المحلية، توفر مجتمع مدني فعال ويتم تفعيل دور جمعيات الأحياء من خلال إشراكها في البرامج التنموية بشكل مباشر استثماري أو غير مباشر تطوعي لتصبح أداة رقابة ومتابعة لهذه المشاريع في الأحياء التي تنتمي إليها بالإضافة إلى ضرورة الاعتماد على المقاربة التشاركية فإدماج المواطن في العملية التنموية أصبح ضروريا في إطار النظرة الجديدة للتنمية المحلية التي تقوم على المقاربة التشاركية من خلال إشراكه في رسم السياسات المحلية، تنفيذها والرقابة عليها.

# الخاتمة

## الخاتمة

لم تعد إدارة الجهاز الحكومي من الأمور الارتجالية التي تعتمد على الاجتهادات الشخصية والمهارات الفردية، فقد أصبحت تستند إلى مبادئ علمية ثابتة ومعترف بها، وقد ظهرت في هذا الحقل عدة كتابات اتفقت جميعها على ضرورة تطوير الإدارة الحكومية بما يتلاءم مع طبيعة وأهداف وتطلعات المجتمعات الحديثة مما يؤدي إلى رفع مستوى أداء الخدمة العامة، والقضاء على مظاهر الروتين والضعف والبطء في الأداء، وسوء إدارة الموارد العامة للدولة. ولقد جاءت هذه الدراسة "التخطيط الاستراتيجي المحلي كآلية للإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية: دراسة حالة الجزائر"، كمحاولة للإجابة عن إشكالية مدى قدرة الإدارة المحلية على تحقيق التنمية المحلية الشاملة بالأخذ بأسلوب التخطيط الاستراتيجي المحلي.

ومن خلال هذه الدراسة فإنه قد تم التوصل إلى النتائج التالية:

- يعبر التخطيط الاستراتيجي عن النظرة الشمولية للمنظمة بما يمكن من أخذ صورة حقيقية عن واقعها الحالي والمنظور من خلال عملية تحليل الظروف البيئية الداخلية والخارجية للمنظمة، وذلك من أجل وضع الاستراتيجية المناسبة لتحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية.
- يساعد التخطيط الاستراتيجي المنظمة على تحسين قدرتها في التعامل مع المشكلات، فمن خلال تشجيع المديرين مساعديهم على الانخراط في عملية التخطيط، يؤدي إلى زيادة قدراتهم التنبؤية ومسؤولياتهم الاستراتيجية عن طريق مشاركة أولئك الذين يدركون احتياجات التخطيط ومتطلبات نجاحه.
- إن عملية التحليل الاستراتيجي تركز على بعدين مكملين، بعد داخلي (التحليل الداخلي للمنظمة)، وبعد خارجي (التحليل الخارجي للمنظمة)، وأبسط طريقة لإجراء التحليل البيئي هو تحليل سوات (SWOT) إذ يستخدم لتحديد الفرص والتهديدات في البيئة الخارجية للمنظمة والتي هي ليست تحت سيطرتها على المدى القصير، وتشكل هذه المتغيرات الإطار الذي تعمل فيه المنظمة وتتمثل في القوى والاتجاهات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية وكذلك القوى التكنولوجية وغيرها، كما يستخدم تحليل (SWOT) لتحديد نقاط القوة والضعف والتي ليست بالضرورة تحت سيطرة الإدارة العليا في الأمد القصير، وتتمثل هذه العوامل في: هيكل المنظمة، ثقافة المنظمة، موارد المنظمة المختلفة، وتشكل نقاط القوة الخصائص الرئيسية للمنظمة التي تستند إليها للحصول على ميزة تنافسية.
- تحتل الإدارة المحلية باعتبارها أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري مكانا هاما في أنظمة الحكم الداخلية في مختلف دول العالم، نظرا لآثارها الإيجابية في كافة المجالات السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية. وعلى الرغم من أن أجهزة الإدارة المحلية تتمتع بقدر متميز من الاستقلال، إلا أن ارتباطها مع الأجهزة المركزية يعتبر ركنا هاما من أركان الإدارة المحلية، فهي غالبا ما تعتمد على الإعانات والمنح من الحكومة المركزية للقيام ببرامج معينة أو لسد النقص أو عجز في مواردها المالية المحلية، فالجانب الأهم في علاقة الإدارة المحلية بالحكومة المركزية يتعلق برقابة السلطات المركزية عليها.
- تقوم الإدارة المحلية في الجزائر على وحدتين إداريتين أساسيتين هما البلدية والولاية، وعلى اعتبار أن الإدارة المحلية تمثل المحرك القاعدي لعجلة التنمية في الجزائر، ونظرا لطبيعة قربها من المواطنين، فإنه تسند لها جملة هامة من الصلاحيات والاختصاصات خاصة فيما يتعلق بالخدمة العمومية، كونها حلقة الربط بين السلطة العليا للبلاد والشعب في إطار اللامركزية الإدارية.
- إن التنمية المحلية عبارة عن عملية التغيير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية، وذلك من خلال القيادات المحلية القادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية وإقناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية والاستفادة من الدعم المادي

- والمعنوي الحكومي وصولاً إلى رفع مستوى المعيشة لكافة سكان أفراد الوحدة المحلية ودمج جميع الوحدات في الدولة.
- بينت دراسات عديدة أهمية الدور الذي تقوم به الهيئات المحلية في العملية التنموية في مختلف المجالات سواء السياسية، الإدارية الاقتصادية، الاجتماعية وغيرها، فهي تعتبر من أصلح البيئات التي تحدث التنمية الشاملة، على اعتبار أنها إدارة قريبة من المواطنين، بالإضافة إلى أنها الأكثر معرفة بالظروف والحاجات المحلية.
  - تأكدت الأولوية الممنوحة للتنمية المحلية في الجزائر من خلال مختلف البرامج كبرنامج الإنعاش الاقتصادي وبرنامج دعم النمو الاقتصادي والبرامج التنموية القطاعية والبرامج التنموية البلدية والبرامج الخاصة كبرنامج الجنوب والهضاب العليا.
  - يعتبر التخطيط الاستراتيجي المحلي أداة قوية وعملية يمكنها أن تساعد كثيراً في التصدي للقضايا المحلية، فهو سيوفر الوسيلة التي توضح المزايا التنافسية والتعرف على الفرص التعاونية، كما أنه سيخلق الخيارات الابتكارية ويولد استراتيجيات تهدف إلى تحقيق أولويات محلية عن طريق أفضل الأساليب المتاحة.
  - يرتبط التخطيط الاستراتيجي المحلي بتنظيمات الحكم المحلي كالمجالس المحلية، إذ يراعى فيه ظروف واحتياجات البيئة المحلية المختلفة والمتنوعة، وكثيراً ما تستمد الخطط المحلية اتجاهاتها من الخطة العامة للدولة مع مراعاة احتياجات وامكانيات وظروف هذا المجتمع المحلي.
  - تقوم الهيئات المحلية بالتخطيط المحلي والتي تتركز فيها سلطة اتخاذ القرارات الهامة، مما يتيح لها قدراً كبيراً من الحرية في توجيه الطاقات وإدارة الموارد المحلية من أجل المساهمة في تحقيق الأهداف العامة للدولة من خلال تحقيق الأهداف المحلية.
  - تتنوع مجالات التخطيط الاستراتيجي على المستوى المحلي فنجد التخطيط في مجال العمران والتهيئة العمرانية، التخطيط في مجال تنمية الموارد البشرية، التخطيط في المجال الاجتماعي وفي المجال الاقتصادي والتخطيط في مجال حماية البيئة.
  - يتأثر نظام الإدارة المحلية بالعوامل السياسية، الاجتماعية، الثقافية، التاريخية... الخ، وعليه فإن دراسة بيئة الإدارة المحلية أو ما أصطلح على تسميته ببيكولوجية الإدارة المحلية، تساعد على تحليل الدور الذي تقوم به وحدات الإدارة المحلية، أو في المقارنة بين هذه الوحدات مع بعضها البعض، سواء داخل الدولة الواحدة أو بين دولة ودولة أخرى.
  - إن أي استراتيجية للتنمية المحلية لا بد أن تشكل إحدى المكونات لخطة استراتيجية واسعة على نطاق المجتمع المحلي، ويبلغ الإطار الزمني لاستراتيجية التنمية المحلية خمس سنوات مع ما يصاحبها من الأداء على المدى القصير والمتوسط والطويل. ويمر التخطيط الاستراتيجي للتنمية المحلية بخمسة مراحل وهي كالاتي: تنظيم الجهود من خلال تطوير فريق إدارة شبكة لربط الشركاء المعنيين، إجراء تقييم لمدى القدرة على المنافسة، إيجاد استراتيجية للتنمية المحلية، تنفيذ استراتيجية التنمية المحلية، مراجعة استراتيجية التنمية المحلية.
  - أفرزت العولمة بتجلياتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية مجموعة من التحديات أمام الدول من خلال إزالة الحدود وصعوبة الفصل بين الداخل والخارج، بالإضافة إلى وجود الفرص والتحديات العالمية للتنمية، والتي لا يمكن تلافيها، إذن فإن التعامل مع مسألة التنمية لا بد أن يتم من خلال المشاركات بين فاعلين مختلفين كالحكومات والمؤسسات العامة، مؤسسات القطاع الخاص المحلي، مؤسسات المجتمع المدني المحلية، المنظمات العالمية الحكومية وغير الحكومية، المنظمات الإقليمية، مؤسسات القطاع الخاص العالمي والشركات عالمية النشاط، منظمات المجتمع المدني العالمية، المجالس الشعبية المحلية، مبادرات الأفراد داخل الدولة وخارجها.
  - تتحقق أهداف التنمية المحلية من خلال استخدام التخطيط الاستراتيجي، بحيث أنه من خلال التوجهات التنموية نصل إلى الأفكار التخطيطية التنموية، وتأخذ هذه التوجهات التنموية

- المحاور التالية: توجهات لتنمية الموارد الطبيعية والبيئية، توجهات التنمية السكانية، توجهات التنمية الاقتصادية، توجهات التنمية العمرانية.
- وضعت الحكومة المغربية مخططاً لتحقيق التنمية المحلية أصطلح على تسميته "مخطط الجماعة 2015"، قامت بتخطيط وترسيم رؤيته ومقاصده وزارة الداخلية المغربية، بهدف بحث التحولات المستقبلية للجماعات المحلية، وقد راهن هذا المخطط على تفعيل دور الإدارة المالية وتعبئة موارد الجماعة وتحقيق احترافية في تدبير مرافق الجماعة ضمن ميدان التخطيط، وكذا تحديث هيكلية الإدارة من خلال تطوير نظام معلوماتي وآليات تدبير حديثة وعصرية في شكل ورشات، للبحث عن سبل تحقيق توظيف أمثل للكفاءات البشرية وكذا تحقيق آليات للتأطير الإداري الأفضل للموارد البشرية المتاحة أمام الجماعة المحلية.
  - تمثل الجماعة المستوى القاعدي في هرم اللامركزية الإدارية في المغرب، إذ تتوفر على الاستقلال المالي والإداري لتدبير الشؤون المحلية وهي التي عهد إليها الدفع بعجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، من خلال تبني التخطيط الاستراتيجي التشاركي بإعداد وانجاز المخطط الجماعي للتنمية وفق مقاربة تشاركية.
  - يعد التخطيط الاستراتيجي التشاركي أحد أشكال الحكامة المحلية الجيدة والتي توفر إطار مرجعي من أجل إنعاش التنمية المحلية، كما أنه يشكل عنصر تواصل وانسجام بين الفاعلين المحليين داخل الجماعة. ويحدد هذا المخطط الأنشطة التنموية المزمع إنجازها لمدة ست سنوات ضمن مقاربة التنمية المستدامة والمقاربة التشاركية، مع مراعاة البعد البيئي، ومقاربة النوع (إشراك المرأة، الشباب، ذوي الاحتياجات الخاصة... الخ).
  - تضمن المخطط الجماعي للتنمية لجماعة سكورة الحدرية المغربية (2011-2016) ثلاثة توجهات إستراتيجية كبرى وهي: تحسين الظروف الاجتماعية للسكان، عقلنة تدبير الموارد الطبيعية وتأهيل الاقتصاد المحلي، تقوية قدرات المؤسسات والفاعلين المحليين.
  - لقد ساهم هذا المخطط الجماعي للتنمية في تقوية قدرات الجماعات المحلية بالاعتماد على نهج تشاركي مما خلق تواصلاً جيداً بين مختلف الفاعلين، كما سهل اتخاذ القرار وإيجاد حلول للتنمية المحلية.
  - واجه المغرب العديد من الصعوبات والعوائق التي كان لها تأثير بالغ في تعثر السياسات التنموية في المغرب كالعوائق البنوية والمالية والعوائق البشرية.
  - تنقسم الإدارة الحكومية في مصر إلى مستويين إداريين هما الإدارة المركزية في العاصمة وتمثل في وزارات الدولة السيادية والوزارات الإنتاجية والخدمية، والإدارة المحلية والتي تقوم بإدارة المحافظات والمدن والقرى. إلا أن النظام الإداري المصري أعطى للإدارة المركزية هيمنة شبه كاملة على الإدارة المحلية.
  - لا تتمتع الإدارة المحلية في مصر بذاتية مستقلة بل إنها تعمل لدى الحكومة المركزية وتعتبر امتداداً لها، ويأخذ النظام المحلي المصري في إطار القانون رقم 34 لسنة 1979 وما طرأ عليه من تعديلات شكل الهرم المتعدد المستويات، فوحدات الإدارة المحلية تضم خمس مستويات هي: المحافظة، المركز، المدينة، الأحياء، القرى.
  - ساهمت عدة عوامل للاعتماد على نظام التخطيط الإقليمي في مصر، فهذه العوامل تبرز أهمية اللجوء إلى هذا النوع من التخطيط والذي يركز على البعد المكاني ويجعله أساساً لكل نشاط تنموي، ومن بين هذه العوامل: المشكلة السكانية، علاج مشكلة التفاوتات الإقليمية، تضخم المدن.
  - يواجه التخطيط الإقليمي في مصر عدة مشاكل أهمها غياب الأساس المنهجي المحدد وعدم وضوح الدور الوظيفي لها، إذ أنها تتشابه في منهجيتها وبنيتها ومؤشراتها مع الخطط القطاعية، وبالتالي يصعب تحديد المستويات الإقليمية للتطور الاقتصادي والاجتماعي وازهار التناسب الإقليمي والتناسب بين القطاعي (بين القطاعات الاقتصادية) من حيث حجم الإنتاج ونوعيته، بالإضافة إلى الدور الضعيف لمراقبة الأعضاء المخططيين المحليين لسير مؤشرات الخطط المتكاملة وتنفيذها، في ظل غياب قاعدة المعلومات والمعطيات الإحصائية في المناطق

- والنواحي، إلى جانب محدودية حقوق الأعضاء المحليين وصلاحياتهم في إعداد خطط التطوير الإقليمي والمحلي المتكاملة وإقرارها.
- أنشأت الجزائر عدة أجهزة مكلفة بعملية التخطيط إذ شهدت الفترة (1962-1980) انشاء المجلس الوطني للتخطيط ومديرية الدراسات الاقتصادية والتخطيط بالإضافة الى كتابة الدولة للتخطيط، أما الفترة (1980-2003) فقد شهدت انشاء وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية، احداث المجلس الوطني للتخطيط وكذا صدور القانون رقم 88-02 المتعلق بالتخطيط، وصولا إلى الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط، في حين عرفت الفترة (2003-2012) الاهتمام بالاستشراف، حيث أنشأت لدى رئيس الحكومة محافظة عامة للتخطيط والاستشراف سنة 2003، وأنشأت وزارة الاستشراف والاحصائيات سنة 2010 والتي تحولت فيما بعد إلى كتابة الدولة لدى رئيس الحكومة مكلفة بالاستشراف والاحصائيات.
  - تتمثل أهم المخططات الوطنية للتنمية التي عرفت الجزائر في: المخطط الثلاثي (1967-1969)، المخطط الرباعي الأول (1970-1973) والثاني (1974-1977)، المخطط الخماسي الأول (1980-1984) والمخطط الخماسي الثاني (1985-1989)، بالإضافة إلى برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2001-2004) والبرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي (2005-2009)، البرنامج التكميلي لتنمية مناطق الجنوب والهضاب العليا (2006-2009)، برنامج التنمية الخماسي (2010-2014). بالإضافة إلى المخططات التنموية البلدية والولائية.
  - تقوم سياسة التنمية المحلية في الجزائر على الأسس التالية: تدخل الدولة، المشاركة الشعبية، التخطيط، اللامركزية، التوازن الجهوي، الترقية الاجتماعية والثقافية للمواطنين، الاعتماد على الإمكانيات الوطنية والدولية، التمويل المحلي للتنمية المحلية، ضرورة تناسب المشروعات المنفذة مع الحاجات الأساسية في المجتمع، أن تكون التنمية المحلية ضمن خطة التنمية القومية.
  - تتطلب التنمية المحلية في الجزائر رسم استراتيجيات جديدة للتنمية المحلية تنطلق من الإقليم المحلي وتحدد الجماعات المحلية تصوراتها ومحتوياتها. وهذا حتى يتناسب وخصوصياتها المختلفة، على اعتبار أن السلطات المحلية هي التي يمكنها بالفعل أن تعبر عن حاجات الإقليم والمواطنين التابعين له، بحكم أنها الجسر الرابط بين المواطنين والدولة لتلبية مطالبهم واحتياجاتهم.
  - تواجه الإدارة المحلية الجزائرية جملة من المشاكل والعراقيل في مختلف المجالات (الادارية، المالية، السياسية والاجتماعية وغيرها) والتي تحول دون تطبيقها لأسلوب التخطيط الاستراتيجي المحلي. ولمواجهة هذه العراقيل فإنه قد تم اقتراح الحلول التالية:
1. تطوير القدرات الفنية والإدارية للإداريين والمنتخبين، فلكي تمارس الإدارة المحلية دورها الخدماتي والتنموي، لابد من وجود جهاز إداري ذو كفاءة وخبرة عاليتين، يعتمد على تقنيات الاتصال الحديثة لتقديم الخدمات وكذا القدرة على التخطيط والاستشراف، ولتحقيق ذلك لابد من تحسين مستوى الإداريين وكذا المنتخبين المحليين ورفع مهاراتهم وكفاءتهم. وبالتالي فقد قامت الحكومة الجزائرية بمبادرة تكوين رؤساء المجالس الشعبية البلدية الـ 1541 من أجل تطوير أداء القيادات المحلية، حيث قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بمباشرة برنامج لتعزيز منشآت التكوين بتحويل وصاية المدرسة الوطنية للإدارة إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية، وتعزيز شبكة التكوين الخاص برؤساء المجالس الشعبية البلدية من أجل خلق شبكة من ثماني مؤسسات للتكوين وهي: باتنة، تيارت، الجزائر، سطيف، عنابة، المدية، ورقلة ووهران. كما أنها قد قامت بعمل تحليلي للنشاطات والكفاءات المرتبطة بمتطلبات التسيير الجيد مما سمح بتحديد 8 مجالات تكوينية ذات أولوية تحقق في 4 أسابيع من 6 أيام أو مايعادل 144 ساعة تكوين لكل منتخب. تتمثل في:

## الخاتمة

- ✓ الاتصال والذي لا يمكن أن يستغني عنه رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يتوقف نجاحه في عمله الى حد كبير على مدى تحكمه في مهارات الاتصال وقدرته على توظيفها.
- ✓ التخطيط الاستراتيجي وذلك من أجل اكتساب أدوات تحليل المحيط الداخلي والخارجي لتحديد وضعية التنمية في البلدية والفرص المتاحة وكذا تحديد نقاط القوة والضعف.
- ✓ المالية المحلية وذلك من أجل التحكم في تقنيات الميزانية وتقنيات التسيير ومردودية ثروة البلدية.
- ✓ ادارة الموارد البشرية من أجل فهم أهمية رأس المال البشري ودور رئيس البلدية في مجال تسيير الموارد البشرية.
- ✓ الحالة المدنية وذلك للتحكم في عوامل تسيير الخدمة العمومية: الولادة، الزواج والوفاة.
- ✓ رخص وشهادات التعمير من أجل التحكم في تسيير العقار وعمليات التنمية.
- ✓ تسيير العمليات وذلك من أجل التزويد بتقنيات التنظيم والتسيير على المستوى المحلي.

2. مكافحة الفساد الإداري في تسيير الجماعات المحلية، ومن أجل القضاء على كل أشكال البيروقراطية في استخراج الوثائق، فإنه قد تم إلغاء التصديق على الوثائق في البلديات، ولتخفيف إجراءات إصدار الوثائق الإدارية تمت رقمنة سجلات الحالة المدنية وإنشاء السجل الوطني الإلكتروني للحالة المدنية وتمكين المواطن من سحب شهادة الميلاد الخاصة رقم 12 من كافة بلديات الوطن والقنصليات في الخارج.

3. تفعيل التعاون ما بين البلديات ودعم دورها على المستوى الدولي، إذ يندرج التعاون ما بين البلديات في إطار الشراكة بين القطاع العام-العام، وبالتالي فهو يكتسي أهمية اقتصادية واجتماعية، إذ توفر عملية التعاون تجميع الموارد وإنجاز مشاريع مشتركة وتبادل للخبرات والتجارب في فضاء أوسع يسمح بحركية وتفاعل بين أطراف متعددة متنافسة، كما أنه من الضروري أن تكون البلديات الجزائرية مؤهلة لإبرام اتفاقيات تعاون مع بلديات تابعة لدول أجنبية، وذلك للاستفادة من تجارب وخبرات ومساعدات البلديات الأجنبية، كما أن الانضمام إلى المنظمات الدولية يمكنها من الاستفادة من خدماتها في مجال القانون البلدي الدولي.

4. إعادة النظر في ميكانيزمات التمويل المحلي، ويتم ذلك من خلال تفعيل نظام الزكاة، الاستفادة من المورد المالي الوقفي، تدعيم الاستثمار المحلي، إنشاء صناديق معاشات محلية، إعادة النظر في الإعانات الحكومية المقدمة للجماعات المحلية. فلا بد من حل إشكالية التمويل المحلي والذي يعتبر عصب حياة الجماعات المحلية لنجاحها في أداء مهامها المنوطة بها. وقد تضمن اصلاح الجباية والمالية المحلية الذي قامت به الحكومة الجزائرية، تكريس العقلنة في تسيير النفقات المحلية وممارسة المراقبة المستمرة على هذه النفقات وكذا تحسين تأطير التسيير المالي للجماعات المحلية من خلال التكوين المستمر لرؤساء المجالس الشعبية البلدية والأمناء العامون للبلديات.

5. توفر مجتمع مدني فعال ومنحه مزيدا من الحرية في العمل، حيث تساهم الجمعيات في تحديد الاحتياجات الحقيقية للسكان وتساعد على تفادي التصادم الناتج عن تعارض مقترحات الجهات الرسمية مع طموحات المواطنين على المستوى المحلي. كما أنه تستطيع تنظيمات المجتمع المدني المشاركة في تسيير الشؤون العامة على المستوى المحلي من خلال عدة آليات تتيح لها إمكانية التأثير في عملية اتخاذ القرار وضمان الشفافية في عملية رسم وتنفيذ السياسات العامة وممارسة دور هام في عمليتي الرقابة والتقييم.

6. ضرورة الاعتماد على المقاربة التشاركية فمن الضروري إدماج المواطن في العملية التنموية في إطار النظرة الجديدة للتنمية المحلية التي تقوم على المقاربة التشاركية من خلال إشراكه في رسم السياسات المحلية، تنفيذها والرقابة عليها، حيث لم تعد التنمية مسؤولية الدولة وأجهزتها فقط بل أصبحت مسؤولية المجتمع بأسره، وبالتالي لا بد من إعلام المواطن بتفاصيل الجهود التنموي على المستوى المحلي، عن طريق اعتماد

## الخاتمة

وسائل إعلام جوارى، يتم فيها طرح انشغالات المواطنين وتوعيتهم بضرورة مشاركتهم في عملية التنمية المحلية، كجمعيات الأحياء التي تعمل على تقديم اقتراحاتها في مختلف ميادين التنمية المحلية. بالإضافة إلى ضرورة التواصل مع المواطنين وحثهم على المشاركة والتعريف بمشاكل البلدية.

من خلال ما سبق يتوضح أنه من الضروري تضافر مجهودات كل من الإدارة المركزية والجماعات المحلية من أجل تحقيق التنمية المحلية، وكذا الخروج بالجماعات المحلية من جماعة منطوية على نفسها إلى جماعة منفتحة ومتكاملة مع البيئتين الداخلية والخارجية.

وفي الأخير فإنه لا شك أنه رغم الجهد المبذول من أجل إتمام هذه الدراسة، إلا أنها لا تخلو من النقائص بسبب تعذر تناول كل شيء بالتفصيل، لكنها يمكن أن تكون جسرا تربط بين بحوث سبقت فأضافت إليها بعض المستجدات لإثرائها، وبحوث مقبلة كتمهيد لمواضيع يمكنها أن تكون إشكاليات لأبحاث أخرى نذكر منها:

- ✓ معوقات تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر.
- ✓ التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية في البلدية الجزائرية.
- ✓ استراتيجيات الإدارة المحلية لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر.

# قائمة المراجع

## قائمة المراجع

أولا باللغة العربية:

الكتب:

1. إبراهيم الظاهر نعيم، الإدارة الإستراتيجية\_ المفهوم \_ الأهمية \_ التحديات، الأردن: عالم الكتب الحديث، 2009.
2. أبو قحف عبد السلام، أساسيات الإدارة الاستراتيجية، الإسكندرية، مصر: الدار الجامعية، 2005.
3. أبو قحف عبد السلام، سياسات واستراتيجيات الأعمال، الإسكندرية، مصر: الدار الجامعية، 2004.
4. أحمد عبد اللطيف رشاد، التنمية المحلية، ط1، الإسكندرية: دار الوفاء لنديا الطباعة والنشر، 2011.
5. الجبوري حسين محمد جواد، التخطيط الاستراتيجي في المؤسسات العامة فكر معاصر ومنهج علمي في عالم متجدد، ط1، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2014.
6. الجندي مصطفى، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف، 1987.
7. الحريري محمد سرور، إدارة المؤسسات الحكومية والعامة، ط1، عمان، الأردن: الأكاديميون للنشر والتوزيع، 2016.
8. الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، ط1، عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009.
9. الشخيلي عبد الرزاق، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، ط1، عمان، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001.
10. الصيرفي محمد، إدارة الأعمال الحكومية، ط1، الإسكندرية: مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، 2013.
11. العارف نادية، التخطيط الاستراتيجي والعولمة، مصر: الدار الجامعية، جامعة الإسكندرية، 2002.
12. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة، مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث وأوراق عمل، 2009.
13. أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.
14. بعلي محمد الصغير، القانون الإداري التنظيم الإداري، عنابة، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002.
15. بعلي محمد الصغير، القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري، عنابة، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
16. بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، عنابة، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
17. بن غضبان فؤاد، التنمية المحلية ممارسات وفاعلون، ط1، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2015.
18. بهلول نسيم، في الاستراتيجية، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2010.
19. بوحفص عبد الكريم، التكوين الاستراتيجي لتنمية الموارد البشرية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
20. بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007.

21. جميل مخيمر عبد العزيز، قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، القاهرة، مصر: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2000.
22. حلاوة جمال وصالح علي، مدخل إلى علم التنمية، عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2010.
23. خطار شطناوي علي، الإدارة المحلية، ط1، عمان، الأردن: دار وائل للنشر، 2002.
24. خليفة حنان عبد القادر، التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية (دراسة مقارنة)، القاهرة، جمهورية مصر العربية: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلسلة أطروحات الدكتوراه، 2016.
25. دادي عدون ناصر، الإدارة والتخطيط الاستراتيجي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2001.
26. رمضان أبو ضاوية عامر، التنمية السياسية في البلاد العربية والخيار الجماهيري، دراسة تحليلية للمركزات الوظيفية للتنمية السياسية، ط1، طرابلس، ليبيا: دار الرواد، 2002.
27. سعيد السالم مؤيد، أساسيات الإدارة الاستراتيجية، ط1، عمان، الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، 2005.
28. سيد مصطفى أحمد، إدارة الموارد البشرية \_ منظور القرن الحادي والعشرين، مصر: جامعة بنها، 2000.
29. سيد مصطفى أحمد، تحديات العولمة والتخطيط الاستراتيجي \_ رؤية مدير القرن الواحد والعشرين، ط2، مصر: جامعة الزقازيق، 1999.
30. شحاتة ليلي وآخرون، الإدارة العامة، القاهرة، مصر: كلية التجارة، جامعة عين شمس، 1995.
31. صقر عاشور أحمد، إصلاح الإدارة الحكومية آفاق إستراتيجية للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية، القاهرة، مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995.
32. عباس الخفاجي نعمة، الإدارة الإستراتيجية \_ المداخل والمفاهيم والعمليات، ط1، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004.
33. عبد الرحمان إدريس ثابت ومحمد مرسي جمال الدين، الإدارة الاستراتيجية (مفاهيم ونماذج تطبيقية)، مصر: الدار الجامعية، جامعة المنوفية، 2002.
34. عبد الفتاح المغربي عبد الحميد، الإدارة الاستراتيجية \_ لمواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين، ط1، القاهرة، مصر: مجموعة النيل العربية، 1999.
35. عبد الفتاح ناجي أحمد، التخطيط للتنمية في الدول النامية، مصر: المكتب الجامعي الحديث، 2011.
36. عثمان إسماعيل حميد محمد ومصطفى المعازحمدي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية، 2001.
37. عطالله خالد، السياسة العامة في الجزائر بين التخطيط والتنفيذ الجزائر أنموذجا، ط1، عمان: دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، 2017.
38. عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول: النظام الإداري، ط4، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007.
39. عودة المعاني أيمن، الإدارة المحلية، ط1، عمان، الأردن: دار وائل للنشر، 2010.
40. غوديه ميشال ودوران فيليب والهامي قيس، الاستشراف الاستراتيجي للمؤسسات والأقاليم، (تعريب: محمد سليم قلالة وقيس الهامي)، باريس: مخبر الابتكار، الاستشراف الاستراتيجي والتنظيم، د.س.ن.
41. قوي بوحنية، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، ط1، عمان: دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، 2015.

42. كافي مصطفى يوسف، التخطيط والتنمية من منظور اقتصادي-بيئي-اعلامي، ط1، عمان: دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، 2017.
43. محسن منصور الغالبي طاهر ومحمد صبحي إدريس وائل، الإدارة الاستراتيجية\_منظور منهجي متكامل، ط1، عمان، الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، 2007.
44. محمد السيد إسماعيل، الإدارة الاستراتيجية \_ مفاهيم وحالات تطبيقية، مصر: الدار الجامعية، جامعة الإسكندرية، 2000.
45. محمد الكيالي خالد وآخرون، مدخل إلى الإدارة العامة، ط3، دبي، الإمارات العربية المتحدة: المطبعة العصرية، 1987.
46. محمد بني حمدان خالد ومحمد صبحي إدريس وائل، الاستراتيجية والتخطيط الاستراتيجي: منهج معاصر، عمان، الأردن: دار اليازوردي العلمية للنشر والتوزيع، 2007.
47. محمد جاد الرب سيد، تنظيم وإدارة منظمات الأعمال: منهج متكامل في إطار الفكر الإداري التقليدي والمعاصر، القاهرة، مصر: مطبعة العشري، 2005.
48. محمد سعود جرادات ناصر، الإدارة الاستراتيجية، منظور تكاملي حديث، ط1، عمان: اثناء للنشر والتوزيع، 2013.
49. محمد عبد الله شاهين محمد، التحديات السياسية والاقتصادية للدول العربية وسبل معالجتها، ط1، الإمارات العربية المتحدة: دار الكتاب الجامعي، 2017.
50. محمد عبد الوهاب محمد، البيروقراطية في الإدارة المحلية، الازارطة، مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004.
51. محمد مرسي نبيل، الإدارة الاستراتيجية: تكوين وتنفيذ استراتيجية التنافس، الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2003.
52. محمود الكلالدة طاهر، تنمية وإدارة الموارد البشرية، ط1، عمان، الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، 2005.
53. محمود حمدي عادل، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، القاهرة، مصر: دار الفكر العربي، 1973.
54. محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، (ترجمة: محمد عرب صاصيلا)، ط4، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.
55. منصور رقية، التخطيط الاستراتيجي لنظم المعلومات، مدخل التوافق الاستراتيجي في تحقيق التفوق التنافسي، عمان، الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2017.
56. مجموعة من الباحثين، التحولات السياسية واشكالية التنمية، ط1، تحرير: محمد غربي، سفيان فوكة، مشري مرسي، الجزائر: ابن النديم للنشر والتوزيع، 2014.

### الرسائل الجامعية:

#### أ. أطروحات الدكتوراه:

1. بقشيش علي، "إشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الراشد في البلدان النامية مع الإشارة إلى حالة الجزائر"، أطروحة دكتوراه علوم في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة الجزائر 3، 2012/2013.
2. خشمون محمد، "مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية (دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة)"، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص علم اجتماع التنمية، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة منتوري قسنطينة، 2010/2011.
3. خنفر خيضر، "تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق"، أطروحة دكتوراه علوم، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2010/2011.

4. مزياني فريدة، "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، أطروحة دكتوراه الدولة في القانون، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2005.
5. محمد الضمور موفق، "واقع التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية في القطاع العام في الأردن"، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى قسم إدارة الأعمال، الأكاديمية العربية للعلوم المالية والمصرفية، 2008.
6. يحيوي هادية، "السياحة والتنمية في المغرب العربي" أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012/2011.

### ب. مذكرات الماجستير

1. إنزارن عادل، "الدور التنموي للمخططات البلدية بين الواقع والآفاق دراسة حالة بلدية باتنة (2002-2010)"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: إدارة الجماعات المحلية، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والاعلام، جوان 2011.
2. بلجيلالي أحمد، "إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت"، مذكرة ماجستير، قسم العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010/2009.
3. بلرنب منصور، "الإصلاح الإداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق" حالة وزارة الداخلية والجماعات المحلية"، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلامية، جامعة الجزائر، يناير 1982.
4. بن عثمان شويح "دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية-دراسة حالة البلدية"، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان السنة الجامعية 2010/2011.
5. بهي لطيفة، "استقلالية البلدية في التشريع الجزائري"، مذكرة ماجستير، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014/2013.
6. تايب الهام، "التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية في الوظيف العمومي الجزائري (دراسة حالة وزارة الشؤون الخارجية الجزائرية)"، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2003.
7. حامد راشد عبد العزيز أحمد، "استراتيجية تطوير الهيئات المحلية في منطقة أريحا والأغوار"، مذكرة ماجستير في التخطيط الحضري والإقليمي، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2009.
8. حمادو سليمة، "اصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، ديسمبر 2012.
9. مسعودي عبد الكريم، "تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية دراسة حالة بلدية أدرار"، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013/2012.
10. فواز حسين سعيد ناصر، "نموذج قبلان في التخطيط التنموي الاستراتيجي للهيئات المحلية الفلسطينية"، مذكرة ماجستير في التخطيط والتنمية السياسية، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2013.
11. قاسم محمد حسيب اسناء، "واقع واستراتيجيات تطوير الإدارة المحلية في الأراضي الفلسطينية"، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2006.

1. ابراهيمي عبد الله وحميدة المختار، " دور التكوين في تثمين وتنمية الموارد البشرية"، في **مجلة العلوم الإنسانية**، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع، فيفري 2005.
2. أبولاس حميد، " مجال التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية على ضوء الإصلاحات الأخيرة قانون 08-17"، ورقة مقدمة في الملتقى الدولي الخامس حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 03 و04 ماي 2009 من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل، في **مجلة الاجتهاد القضائي**، العدد السادس.
3. الحسن محمد نور زروق علي، "أثر التخطيط الاستراتيجي على التنمية الاقتصادية في السودان، دراسة حالة الخطة العشرية (1992/2002)"، في **مجلة جامعة بخت الرضا العلمية**، العدد الخامس عشر، ديسمبر 2015.
4. الخليل أديب، " تكامل التخطيط القطاعي والتخطيط الإقليمي ودوره في تشكيل منظومة اقتصادية متكاملة في المنطقة الإدارية (مثال: منطقة نهر البارد في إقليم الغاب)"، في **مجلة جامعة دمشق**، المجلد 30، العدد 4+3، 2014.
5. الدوادي الطيب، " أثر تحليل البيئة الخارجية في صياغة الإستراتيجية"، في **مجلة الباحث (جامعة قاصدي مرباح، ورقلة)**، العدد الخامس، 2007.
6. الشافعي محمد إبراهيم، "تمويل اللامركزية المحلية في مصر (طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه)"، في **مجلة الشريعة والقانون**، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، السنة السابعة والعشرون، العدد السادس والخمسون، أكتوبر 2013.
7. العابد سميرة وعباز زهية، "ظاهرة البطالة في الجزائر بين الواقع والطموحات"، في **مجلة الباحث**، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، عدد 11 (2012).
8. العلمي محمد سعد، "تحديث الإدارة العمومية العربية .. خيار استراتيجي لا محيد عنه"، في **مجلة إدارة**، مجلة دورية متخصصة تصدر عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، يوليو 2010.
9. الفراء ماجد محمد وسمر رجب عطالله، "التخطيط الاستراتيجي في شركات المقاولات في قطاع غزة"، في **مجلة الدراسات والبحوث التجارية**، جامعة الزقازيق، 2006.
10. النعيمي صلاح عبد الله، "مواصفات المفكر الاستراتيجي في المنظمة"، في **المجلة العربية للإدارة**، مج 23، ع 1، يونيو 2003.
11. الهواري عبد الغني وبن تيري نبيل والعمراوي محمد، " الحكامة الترابية في مجالي التعمير وحماية البيئة وأفاق التصور الجديد لسياسة إعداد التراب وفق الجهوية الموسعة بالمغرب"، في **مجلة تشريعات التعمير والبناء**، جامعة ابن خلدون، تيارت، العدد الثالث، سبتمبر 2017.
12. براج حمزة، "الحوكمة المحلية كآلية لتسيير الجماعات المحلية في الجزائر"، في **حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق-دراسة لبعض النماذج والمؤشرات**، تأليف عدد من الباحثين، إشراف بوحنية قوي، الجزائر: دار الكتاب الحديث، 2017.
13. بن إبراهيم التويجري محمد، "التدريب الإداري وأفاق تطويره في البلدان العربية"، في **إدارة**، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 14، العدد 27، 2004.
14. بن الشيخ عصام وسويقات الأمين، " إدماج مقاربة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي حالة الجزائر والمغرب"، في **الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية**، ط1، إشراف: بوحنية قوي، عمان: دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، 2015.
15. بن الطاهر، حسين، " التنمية المحلية والتنمية المستدامة"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 24، مارس 2012.

16. بن لعبيدي مفيدة، "التسيير المحلي التشاركي آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر"، في دراسات وأبحاث، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 07، العدد 21.
17. بن سديرة عمر، "التخطيط الاستراتيجي: الإطار النظري والواقع التطبيقي في المؤسسة الصغيرة والمتوسطة الجزائرية-دراسة ميدانية في المؤسسات المحلية بسطيف"، في مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، العدد 13، سنة 2013.
18. بن صغير عبد المومن، "واقع إشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر/ صعوبات الاقتطاع وآفاق التحصيل"، في مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد الأول لعام 2013.
19. بن عيسى قدور، "التعاون ما بين البلديات بين القانون والممارسة"، في المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية محكمة، السنة الثالثة، المجلد 05، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد 01، 2012.
20. بوحديد ليلي، "التخطيط الاستراتيجي كمدخل لتحسين أداء الموارد البشرية في المستشفيات العمومية الجزائرية-دراسة الحالة"، في المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، عدد 01، ديسمبر 2014.
21. بوديسة محمد وعسلي نورالدين، "نحو بناء إستراتيجية متكاملة للحد من البطالة وتحقيق التنمية المستدامة -دراسة تحليلية لتجربة تركيا"، في مخبر الاستراتيجيات والسياسات الاقتصادية في الجزائر، الملخص الرابع: دراسات وتجارب دولية في القضاء على البطالة، جامعة المسيلة.
22. بوطريكي الميلود، "التعمير التشاركي في ظل قانون 90-12 المتعلق بالتعمير في المغرب"، في مجلة تشريعات التعمير والبناء، جامعة ابن خلدون تيارت، العدد الثالث، سبتمبر 2017.
23. بو عقيلن بديعة، "السياحة البيئية كآلية للحفاظ على البيئة"، في مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة، جامعة الجزائر 3، المجلد 02، العدد 28، 2013.
24. بولرباح غريب، "العوامل المحفزة لجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة وطرق تقييمها دراسة حالة الجزائر"، في مجلة الباحث، دورية علمية محكمة سنوية تنشر الأبحاث التطبيقية في العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 10، 2012.
25. جابوري إسماعيل، "اختصاصات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على السكنية العمومية كأحد أهداف الضبط الإداري في الجزائر"، في مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 17، جوان 2017.
26. جباري شوقي وعولمي بسمة، "تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية"، في المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 02، جوان 2015.
27. جعدي شريفة ومحمد الخطيب نمر ومحمد بركة، "أثر استثمار الشركات المتعددة الجنسيات على التنمية المحلية في الجنوب الشرقي الجزائري خلال الفترة (2006-2012)"، في المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، عدد 01، ديسمبر 2014.
28. حاجي محمد، "إستراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل - حالة البلدية الجزائرية"، في مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، (جامعة باتنة، الجزائر)، العدد 16، جوان 2007.
29. حمزاوي شريف، "عن مفهوم الإستراتيجية في إدارة الأعمال"، في مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية "التواصل" (جامعة باجي مختار، عنابة)، عدد 09، جوان 2002.
30. خشمون محمد، "مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية-دراسة سوسولوجية"، في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، العدد 33، جوان 2010.
31. خلوط فوزية، "برامج التنمية بين الأهداف المنشودة والنتائج المحدودة"، في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد التاسع والعشرون، فيفري 2013.

32. خميلي فريد، " التدريب كمدخل لتحسين أداء الموارد البشرية – دراسة حالة مجمع صيدال فرع فرمال بعنابة-"، في **مجلة الاستراتيجية والتنمية**، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، العدد 06، جانفي 2014.
33. دغمان زبير وبن رجم محمد خميسي، " التغيير المخطط كاستراتيجية مفضلة لتحسين أداء الأفراد والمنظمات"، في **مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية**، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة المسيلة، العدد 14، 2015.
34. رامي عبد الهادي، " واقع التخطيط المكاني في دولة فلسطين وأثره على التنمية"، في أوراق للنقاش، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس MAS)، القدس ورام الله، 2015
35. رحمانى موسى والسيتي وسيلة، " تمويل التنمية المحلية المستدامة من منظور إسلامي"، في **مجلة العلوم الإنسانية**، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 23، نوفمبر 2011.
36. رمضان عبد المجيد "الآليات القانونية والإدارية لحماية البيئة في الجزائر –دراسة ميدانية من منظور الحوكمة البيئية"، في **حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق دراسة لبعض النماذج والمؤشرات**، تأليف عدد من الباحثين، اشراف: بوحنية قوي، الجزائر: المكتبة الوطنية الجزائرية، 2017.
37. ريحاني أمينة، " التخطيط البيئي المحلي في التشريع الجزائري"، في **مجلة المفكر**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثالث عشر.
38. زاير وافية وسراي أم السعد، " التسيير الفعال لنفايات خدمات الرعاية الصحية في المؤسسات العمومية الاستشفائية الجزائرية"، في **مجلة الأبحاث الاقتصادية**، جامعة البليدة 2، العدد 12، جوان 2015.
39. زبيري حسين، "الحكم الراشد والتسيير المحلي (دراسة ميدانية تحليلية على المجالس الشعبية البلدية لولاية الجزائر العهدة الانتخابية 1997\_2004)"، في **مجلة دراسات اجتماعية**، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، العدد الثاني، أكتوبر، 2009.
40. زغداوي محمد، " المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية إصلاحات"، في **مجلة العلوم الإنسانية**، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد 35، جوان 2011.
41. زيانى صالح، "إشكالية تفعيل المنظمات غير الرسمية في صناعة السياسة العامة في الجزائر"، في **مجلة دفاتر السياسة والقانون**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، العدد الثالث (السداسي الثاني)، جوان 2010.
42. زيانى صالح، "موقع مؤسسات المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية في الجزائر"، في **مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية**، جامعة باتنة، الجزائر، عدد16، جوان 2007.
43. سمسوم عائشة، " تنمية الابداع التنظيمي ضمن نموذج التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية في المؤسسة"، في **مجلة الاقتصاد الجديد**، العدد 14، المجلد 01، 2016.
44. سويقات أحمد، "الجماعات الإقليمية ووحدة الإقليم في الجزائر"، في **مجلة دفاتر السياسة والقانون**، (كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة)، العدد الرابع عشر، جانفي 2016
45. سويقات الأمين، " دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية: دراسة حالي الجزائر والمغرب"، في **مجلة دفاتر السياسة والقانون**، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 17، جوان 2017.
46. سوينبرن جوين وسريا جوجا وفيرجس ميرفي، " التنمية الاقتصادية المحلية، دليل وضع وتنفيذ استراتيجيات تنمية الاقتصاد المحلي وخطط العمل بها"، في **دراسة مشتركة صادرة عن مدن التغيير، البنك الدولي وبييرتلز مانستيفتاج**، سبتمبر 2004.
47. شريط حسين الأمين، " فعالية التخطيط الاستراتيجي للتنمية السياحية في الجزائر"، في **مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية**، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة المسيلة، العدد 14، 2015.

48. شليغم غنية، "دور تنظيمات المجتمع المدني في تكريس المشاركة السياسية"، في مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، العدد 02، ديسمبر 2009.
49. صبح القيق فريد، "دور المشاركة المجتمعية في تحقيق التنمية المستدامة - الخطط التنموية الاستراتيجية للمدن الفلسطينية كحالة دراسية"، في مجلة جامعة فلسطين للأبحاث والدراسات، العدد الثامن، يناير 2015.
50. صبري آمنة حسين، "الشراكة المنتجة بالاتصال التنموي استراتيجية فاعلة من أجل التغيير"، في مجلة المخطط والتنمية، المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي، جامعة بغداد، العدد 15، 2006.
51. طاشمة بومدين، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، في التواصل، عدد 26، 2010.
52. طلحي فاطمة الزهراء، "أهمية تدريب الموارد البشرية لتفعيل الإدارة الالكترونية في الجزائر"، في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 35/34، مارس 2014.
53. عبد الله بدر أميرة، "التخطيط العمراني كأحد آليات الإدارة المحلية في مواجهة تحديات التنمية المستدامة دراسة مقارنة"، في مجلة تشريعات التعمير والبناء، جامعة ابن خلدون، تيارت، العدد الثالث، سبتمبر 2017.
54. عبد مولاه وليد، "التخطيط الاستراتيجي للتنمية"، في جسر التنمية، سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الدول العربية، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، العدد 114، يونيو حزيران 2012، السنة الحادية عشر.
55. عولمي بسمة، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، في مجلة اقتصاديات شمال أفريقيا، عدد 04.
56. فريجات إسماعيل، "الأسس الديموقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر (كيفية تشكيل المجالس الشعبية البلدية)"، في مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، العدد الرابع عشر، جانفي 2016.
57. فريجة حسين، "الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية"، ورقة مقدمة في الملتقى الدولي الخامس حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 03 و04 ماي 2009 من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل، في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس.
58. فريمش دليلة، "المعوقات السياسية للتنمية في الجزائر"، في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 1، الجزائر، العدد 38، ديسمبر 2012.
59. قادري النعاس، "دور سياسات التمويل في تطوير البلديات-بلدية ورقلة نموذجا"، في حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق-دراسة لبعض النماذج والمؤشرات، تأليف عدد من الباحثين، اشرف بوحنية قوي، الجزائر: دار الكتاب الحديث، 2017.
60. قوي بوحنية ورمضان عبد المجيد، "الإدارة الالكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية في الجزائر"، في حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق-دراسة لبعض النماذج والمؤشرات، تأليف عدد من الباحثين، اشرف بوحنية قوي، الجزائر: دار الكتاب الحديث، 2017.
61. قوي بوحنية ومحمد الطاهر قزيز، "دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية في التنمية المستدامة: مدخل الإدارة المحلية"، في الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، ط1، إشراف: بوحنية قوي، عمان: دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، 2015.

62. كافي فريدة وأكلي زكية، "التنمية المحلية في الجزائر قراءة للنهوض بالمقومات وتجاوز العوائق"، في مجلة اقتصاديات المال والأعمال، مارس 2017
63. لخيار زهير، "التخطيط الاستراتيجي ورهان التنمية المحلية"، في مجلة دفاتر القانون والاقتصاد والتدبير، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول سلطات، المملكة المغربية، العدد الثاني، 2009.
64. لموسخ محمد، "دور الجماعات المحلية في حماية البيئة"، ورقة مقدمة في الملتقى الدولي الخامس حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 03 و04 ماي 2009 من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل، في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس.
65. محرز نور الدين وصيد مريم، "التخطيط البيئي كآلية وقائية لحماية البيئة في الجزائر"، في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد الثالث، 2017.
66. مرازقة عيسى، "معوقات تسيير الجماعات المحلية: بعض عناصر التحليل"، في مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، الجزائر، العدد 14 جوان، 2006.
67. محمود عوض عاطف، "التخطيط الاستراتيجي في المنظمات غير الربحية (دراسة ميدانية على المنظمات غير الربحية في محافظة البقاع اللبنانية)"، في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الأول، 2013.
68. مرغاد لخضر، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع، فيفري 2005.
69. مزياني فريدة، "دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار"، ورقة مقدمة في الملتقى الدولي الخامس حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 03 و04 ماي 2009 من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل، في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس.
70. مشري عبد الرؤوف، "الإدارة المحلية ودورها في تطوير المجتمعات النامية"، في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 1، عدد 40، ديسمبر 2013.
71. مكيد علي ويحيوي فاطمة، "أثر استراتيجية التمكين في تنمية السلوك الإبداعي لرأس المال الفكري (دراسة حالة مؤسسة صيدال فرع أنتيبوتيكال المدية)"، في مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة المسيلة، العدد 14، 2015.
72. ناجي عبد النور، "دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة - تجربة البلديات الجزائرية"، في مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، العدد 01، 2009.
73. هاشمي مولاي، "تطور شروط الترشح للمجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر"، في مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، العدد الثاني عشر، جانفي 2015.
74. يعيش تمام أمال، "المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية للسلطة الوصية"، في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثالث والثلاثون، جانفي 2014.
75. مجموعة من الباحثين، "التخطيط العمراني الاستراتيجي والإدارة الاستراتيجية للمدن"، في سلسلة دراسات نحو مجتمع المعرفة، مركز الإنتاج الإعلامي، جامعة الملك عبد العزيز، الإصدار الخامس عشر، 2007.

76. مجموعة من الباحثين، "التخطيط الاستراتيجي للدول"، إشراف: عصام بن يحي الفيلالي، في سلسلة دراسات نحو مجتمعالمعرفة، مركز الدراسات الاستراتيجية، جامعة الملك عبد العزيز، الإصدار التاسع والعشرون، 2010.

### الملتقيات العلمية:

1. أبو دية عامر عاشور أحمد، "التفكير الابتكاري وتأثيره الاستراتيجي والتنظيمي على القيادات المحلية"، بحوث وأوراق عمل ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات خيارات وتوجهات، إسطنبول، تركيا، يونيو 2010، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات، القاهرة، مصر، 2011.
2. البرج محمد، "دور القطاع الخاص في التنمية البلدية"، ورقة مقدمة في اليوم الدراسي حول: إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين المشاريع، الإنجاز والتمويل، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية يوم الخميس 30 أبريل 2015.
3. العبيدي فائق مشعل وصباح فيحان محمود، "التوجهات التنموية ومتطلبات اصلاح وتطوير الإدارة المحلية (رؤية استراتيجية)، بحوث وأوراق عمل ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات-خيارات وتوجهات، إسطنبول، تركيا، يونيو 2010، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات، القاهرة، مصر، 2011.
4. بن تقات عبد الحق، " جهود واصلاحات الدولة الجزائرية في التنظيم البيئي وتهيئة الإقليم"، ورقة مقدمة في الملتقى العلمي الوطني حول: مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجتمع المعلومات حالة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي 05 و06 ماي 2009.
5. بن سماعيل حياة والسبتي وسيلة، "التمويل المحلي للتنمية المحلية: نماذج من اقتصاديات الدول النامية"، ورقة مقدمة في الملتقى الدولي حول: سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات-دراسة حالة الجزائر والدول النامية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير مخبر العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، المنعقد يومي: 21 و22 نوفمبر 2006.
6. بن عيسى صباح ونوري ياسمين، "واقع التنمية المحلية في الجزائر: رهانات وآفاق"، ورقة مقدمة في اليوم الدراسي حول إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين المشاريع، الإنجاز والتمويل، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، المنعقد يوم الخميس 30 أبريل 2015.
7. بن مرزوق عنتر بن علي خليل، "تحديات ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية"، ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، المنعقد يومي 12 و13 ديسمبر 2010.
8. بوزيدة حميد، "تحديات تمويل ميزانيات الجماعات المحلية في الجزائر"، أعمال المؤتمرات للمنظمة العربية للتنمية الإدارية، "إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات"، بحوث وأوراق عمل ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات-خيارات وتوجهات، إسطنبول، تركيا، يونيو 2010.
9. بوضياف مليكة "تقييم السياسة البيئية في الجزائر في ظل العولمة"، ورقة مقدمة في الملتقى العلمي الوطني حول: مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجتمع المعلومات حالة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي 05 و06 ماي 2009.

10. جنابي محمد علاء وبالواضح فاتح، "مكافحة التهرب الضريبي كهدف لتحقيق التنمية المحلية (دراسة حالة بلدية المسيلة)"، ورقة مقدمة في اليوم الدراسي حول "إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين المشاريع، الإنجاز والتمويل"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، المنعقد يوم الخميس 30 أفريل 2015.
11. حاج أحمد الأمين العوض حسن كمال الطاهر، رباب المحينة، "الأطر المؤسسية للمجتمع المحلي والشراكة في تحقيق التنمية"، ورقة بحثية، أوت 2007.
12. جاروش نور الدين، "الخدمة العمومية المحلية كمؤشر للتنمية المستدامة"، ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المنعقد يومي 12 و13 ديسمبر 2010.
13. شكرين محمد وبالهادي محمد، "إصلاح الجباية المحلية وآثاره المرتقبة على التنمية المحلية"، ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول التنمية المحلية في الجزائر: واقع وآفاق، المركز الجامعي برج بوعريريج، المنعقد يومي 14 و15 أفريل 2008.
14. طاشمة بومدين، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية الجزائرية"، ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسين بن بوعلي، الشلف، المنعقد يومي 16 و17 ديسمبر 2008.
15. عبد الوهاب سمير محمد، "التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات خيارات وتوجهات"، بحوث وأوراق عمل ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات محلية والبلديات خيارات وتوجهات، إسطنبول، تركيا، يونيو 2010، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات، القاهرة، مصر، 2011.
16. فخار حمو بن ابراهيم، "معوقات إدارة التنمية المحلية (البلدية نموذجاً)"، ورقة مقدمة في اليوم الدراسي حول إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين المشاريع، الإنجاز والتمويل، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، المنعقد يوم الخميس 30 أفريل 2015.
17. قرباتي مليكة، "تطبيق نظام الإدارة الالكترونية كأحد الإصلاحات التنموية في الجزائر"، ورقة مقدمة في اليوم الدراسي حول إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين المشاريع، الإنجاز والتمويل، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، المنعقد يوم الخميس 30 أفريل 2015.
18. كربوش أحمد وتشعبت محمد، "واقع التنمية المحلية بالجنوب الجزائري قراءة في البرامج الحكومية فترة 2010-2015"، ورقة مقدمة في اليوم الدراسي حول إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين المشاريع، الإنجاز والتمويل، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، المنعقد يوم الخميس 30 أفريل 2015.
19. محمد الخياط عبد الله، "التخطيط الاستراتيجي"، بحوث وأوراق عمل الملتقى العربي الأول بعنوان: التخطيط الاستراتيجي للتفوق والتميز في القطاع الحكومي، ورشة عمل نماذج تحسين الأداء المؤسسي في الوحدات الحكومية، المنعقد في شرم الشيخ، جمهورية مصر العربية، يناير 2007.
20. محمود الطعمانة محمد، "نظم الإدارة المحلية\_ المفهوم والفلسفة والأهداف"، ورقة بحثية مقدمة في الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، خلال 18 و20 أغسطس 2003.
21. محمود عطا محروس عبد الخبير، "تجربة الإدارة والتنمية المحلية في محافظة قنا، عملية الإصلاح المجتمعي المنهجي: الضرورات والمتطلبات، الأدوار والمحددات، الرؤية والرسالة"، ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر تجارب الإدارة والتنمية المحلية في محافظات جمهورية مصر العربية، يومي 25 و26 ماي 2008.

## قائمة المراجع

22. مصيطفى عبد اللطيف وبن سانية عبد الرحمان، "دور الدولة في النشاط الاقتصادي من خلال تجربة التنمية الاقتصادية في الجزائر من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق"، ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول: مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجتمع المعلومات-دراسة حالة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المنعقد يومي 05 و06 ماي 2009.
23. ناجي عبد النور، "إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر: الواقع والاتجاهات المستقبلية"، ورقة مقدمة في الملتقى الوطني مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجتمع المعلومات-حالة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المنعقد يومي 5 و6 ماي 2009.
24. "الارتقاء بالتنمية الاقتصادية المحلية من خلال التخطيط الاستراتيجي"، أوراق عمل التنمية الاقتصادية، المجلد الثالث: الأدوات، سلسلة التطوير الاقتصادي على المستوى المحلي، تعزيز التطوير الاقتصادي المحلي من خلال التخطيط الاستراتيجي، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، (UN HABITAT)، دب.

### القوانين والمراسيم:

1. المملكة المغربية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، برنامج دعم التخطيط الجماعي، "المخطط الجماعي للتنمية لجماعة سكورة الحدره 2011-2016"، نسخة مصادق عليها في الدورة العادية لشهر أكتوبر 2010.
2. المنتدى الحضري المغرب، "المخطط الاستراتيجي لتنمية تطوان"، ديسمبر 2005.
3. جمهورية مصر العربية، "الإطار الاستراتيجي لخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية حتى عام 2022 (مقترح لأغراض الحوار المجتمعي)"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، نوفمبر 2012.
4. قانون البلدية (08/90) المؤرخ في 17 أبريل 1990.
5. قانون الولاية (09/90) المؤرخ في 17 أبريل 1990.
6. قانون البلدية (10/11) المؤرخ في 22 جوان 2011.
7. قانون الولاية (07/12) المؤرخ في 21 فبراير 2012.

### المواقع الإلكترونية:

1. البخيت علي بن عبد العزيز، "فشل التخطيط الاستراتيجي"، مقال منشور يوم: 2014/01/28، الساعة 23:07، تم تصفح الموقع يوم: 2017/06/15، على الرابط التالي: <http://www.alhayat.com/Details/597708>
2. البوني رشيد، "التخطيط المحلي ورهان الحكامة المحلية الجيدة"، موقع العلوم القانونية، مقال منشور يوم: الثلاثاء 04 يونيو 2013، تم تصفح الموقع يوم: 2017/09/26، على الرابط التالي: [www.marocdroit.com](http://www.marocdroit.com)
3. الطلافحة حسين، "التخطيط الاستراتيجي والتنمية الاقتصادية (إشارة الى الاقتصاد العماني)"، تم تصفح الموقع يوم: 2017/09/12، على الرابط التالي: [http://altalafha.blogspot.com/2012/05/blog-post\\_31.html](http://altalafha.blogspot.com/2012/05/blog-post_31.html)
4. القستلي حميد، "الجماعات المحلية واشكاليات التخطيط الاستراتيجي الترابي"، مقال منشور يوم: الثلاثاء 29 جانفي 2013 الساعة 15:16، تم تصفح الموقع يوم: 2016/06/09 على الساعة 11.47، على الرابط التالي: <http://www.hespress.com/opinions/71421.html>
5. ب. كهينة، "في إطار تحسين الخدمة العمومية: وزارة الداخلية تفتتح دورة تكوينية لفائدة 2000 رئيس بلدية"، مقال منشور يوم: 2014/11/26، على الساعة 23:52، تم تصفح

- الموقع يوم: 2016/09/20، على الرابط التالي:  
<http://www.elikhbaria.com/ar/permalink/30473.html>
6. بوابة الوزير الأول، "إصلاح الجباية المحلية سمح بتخفيض العجز المالي للبلديات"، بتاريخ: 2010/10/14، تم تصفح الموقع يوم: 2015/05/23 على الرابط التالي:  
<http://www.premierministre.gov.dz/arabe>
7. بوابة الوزير الأول، "ضرورة الانتقال إلى مرحلة جديدة في تسيير البلديات"، بتاريخ: 2011/03/13 تم تصفح الموقع يوم: 2015/04/20، على الرابط التالي:  
<http://www.premierministre.gov.dz/arabe>
8. بوفادن سامية، "الداخلية تشرع في تكوين آلاف المنتخبين المحليين"، مقال منشور يوم: 2018/03/10، تم تصفح الموقع يوم: 2018/04/28، على الساعة 17:30، على الرابط التالي:  
<http://www.algeriemondeinfos.com/ar/2018/03/10>
9. عقادي الهام، "معيقات التخطيط الاستراتيجي وسبل انجازه"، موقع العلوم القانونية، مقال منشور يوم: السبت 22 أوت 2015، تم تصفح الموقع يوم: 2017/09/28، على الرابط التالي:  
[www.marocdroit.com](http://www.marocdroit.com)
10. عيجاج مروة، "بدوي: أرضية افتراضية لتكوين المنتخبين المحليين عن بعد"، مقال منشور يوم: 2018/03/11، تم تصفح الموقع يوم: 2018/04/28، على الساعة 17:30، على الرابط التالي:  
<https://www.ennaharonline.com>
11. مرعي ايمان، "إشكاليات نظام الحكم المحلي في مصر واتجاهات التطوير"، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، مقال منشور يوم: 2017/01/30، تم تصفح الموقع يوم: 2017/09/28، على الرابط التالي:  
[acpss.ahram.org.eg](http://acpss.ahram.org.eg)
12. مريم م، "تراجع عدد البلديات العاجزة ماليا إلى 417 عبر الوطن"، جريدة النهار، مقال منشور يوم: 2010/07/21 تم تصفح الموقع يوم: 2015/08/24، على الرابط التالي:  
<http://www.ennaharonline.com/ar/national/65444.html>
13. موسوعة ويكيبيديا، "التقسيم الإداري في المغرب"، تم تصفح الموقع يوم: 2017/09/29، على الرابط التالي:  
[ar.m.wikipedia.org](http://ar.m.wikipedia.org)
14. موسوعة ويكيبيديا، "دوار المغرب"، تم تصفح الموقع يوم: 2017/09/29، على الرابط التالي:  
[ar.m.wikipedia.org](http://ar.m.wikipedia.org)
15. موقع الإذاعة الجزائرية، "ارتفاع نسبة البطالة إلى 12.3 بالمائة خلال أبريل 2017"، مقال منشور يوم: 2017/08/12، على الساعة 17:10، تم تصفح الموقع يوم: 2018/04/28، الساعة 17:30، على الرابط التالي:  
<http://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20170812/119295.html>
16. موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "التكوين: الحصيلة والآفاق"، تم تصفح الموقع يوم: 2015/04/20، على الرابط التالي:  
<http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmItem.aspx?html=2&s=31>
17. موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "الحقيبة البيداغوجية لتكوين رؤساء البلديات"، تمتصح الموقع يوم: 2014/12/12، على الرابط التالي:  
<http://www.interieur.gov.dz/Ministere/frmItem>
18. موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "إصلاح المالية والجباية المحليتين"، تم تصفح الموقع يوم: 2015/04/20، على الرابط التالي:  
<http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmItem.aspx?html=1&s=4>

## قائمة المراجع

19. موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "ترقية المقاربة التشاركية"، تم تصفح الموقع يوم: 2018/02/28، على الرابط التالي: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar>
20. موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "تنظيم الجماعات الإقليمية"، تم تصفح الموقع: يوم 2016/06/07 الساعة: 00.33 على الرابط التالي: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/%D>
21. موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "دورة تكوينية حول التخطيط الإقليمي وتسيير وتنمية الاقتصاد المحلي"، تم تصفح الموقع يوم: 2018/04/28، الساعة 17:30، على الرابط التالي: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar>
22. وكالة الأنباء الجزائرية، "فتح مركز للتكوين عن بعد لموظفي الجماعات المحلية والمنتخبين المحليين مطلع 2018"، مقال منشور يوم: 2017/10/31، الساعة 11:51، تم تصفح الموقع يوم: 2018/04/28، الساعة 17:30، على الرابط التالي: <http://www.aps.dz/ar/algerie/49163-2018>
23. "1541 رئيس بلدية في دورة تكوينية ابتداء من السبت \_ عصرنة التسيير المحلي"، جريدة المساء يومية وطنية إخبارية، مقال منشور يوم: 2008/03/19، تم تصفح الموقع يوم: 2014/10/04 على الرابط التالي: <http://www.el-massa.com/ar/content/view/4550/>
24. "أويحيى يعلن عن رسكلة 5 آلاف إطار وتوظيف 10 آلاف جامعي على مستوى الجماعات المحلية"، وكالة الأنباء الجزائرية، مقال منشور يوم: 2010/12/22، تم تصفح الموقع يوم: 2014/08/17، على الرابط التالي: <http://www.djazairiess.com/aps/99064>
25. فضيلة مختاري، "وزارة الداخلية تحصي عجز أكثر من 1000 بلدية سنويا"، جريدة الشروق اليومي، مقال منشور يوم: 2007/10/27، تم تصفح الموقع يوم: 2015/08/24، على الرابط التالي: <http://www.echoroukonline.com/ara/national/18089.html?print>
26. "رئيس الجمهورية يفتتح اليوم ندوة رؤساء البلديات من أجل تكفل أفضل بانشغالات المواطنين"، المساء إخبارية يومية مقال منشور يوم: 2008/07/25، تم تصفح الموقع يوم: 2016/01/07، على الرابط التالي: <http://www.el-massa.com/ar/content/view/9750/>
27. "افتتاح لقاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية \_ خطاب"، الجزائر، يوم: السبت 26 جويلية 2008، تم تصفح الموقع يوم: 2016/01/07، على الرابط التالي: <http://www.el-mouradia.dz/arabe/Discoursara/2008/07/html/D260708.htm>
28. "ولد قابلية: مشروع قانون البلدية كفيل بإنجاح مهام المجالس البلدية"، المجاهد، يومية إخبارية وطنية، مقال منشور يوم: 2011/05/25، تم تصفح الموقع يوم: 2015/06/17، على الرابط التالي: <http://www.elmoudjahid.com/ar/actualites/1154>

**Livres :**

1. Chandler Alfred D. jr, **Stratégies et Structures de l'entreprise**, Traduire par philipeschaufelberger, Paris, France : les éditions d'organisation, 1972.
2. Eric E .OtenyoNancy S .Lind, **Comparative public administration: the essential Reading, research in public Policy analyse and management**, volume15, first edition, British Library, 2006.
3. Helfer Jean\_ Pierre, Michel Kalika, Jacques Orsoni, **Management (Stratégie et Organisation)**, 3é édition, Paris, France : vuibert, 2000.
4. Martinet Alain Charles, **Management Stratégique (Organisation et Politique)**, Paris, France : édisience, 1994.
5. Peters. T, **Concepts, Strategies and Practices**, New york,longman, 1988.
6. S. Benaissa, **L'aide de l'état aux collectivités locales**, Alger : offices des publications universitaires, 1983.
7. Thietart, Raymond \_ Alain, **La Stratégie d'entreprise**, 2é édition, paris, France : édisience, 1993.
8. Thiétart Raymond \_ Alain, Xuereb, Jean \_ Marc, **Stratégie. Concepts. Méthodes mise en œuvre**, Paris, France : dunod, 2005.
9. WeilMichel, **Le Management (la Pensée, les Concepts, les Faits)**, Paris, France : armand colin, 2001.

**Reuves**

1. Baghdad Chaib et Naima Baroudi, "La stratégie du développement rural en Algérie dans un cadre de renouveau et approche participative", **revue algérien de développement économique**, N 01, déc 2014.
2. Djilali Idoughi and DejddiAbdelhakim, "Towords an Algerian E-Government Strategy and Achievements", **In International Journal Of eBusiness and eGovernment Studies**, Vol 05, No 01 2013.
3. Nait Merzoug etKouadriaNouredine et Amara Fatah, "Gouvernance urbaine et développement local en Algérie. Quels enjeux pour les métropoles régionales ? Cas d'Annaba", **revue des sciences humaines**, universitémohamedkheiderbiskra, N24, mars 2012.
4. Taib Essaid, "Note sur les problèmes de gestion de la commune", Bulletin CDRA, ENA Alger, N° 01, 1990.
5. The Republic Of Uganda, Uganda Vision 2040,"**The Local Government Development Planning Guidelines**", April 2014.

**Cites Electroniques :**

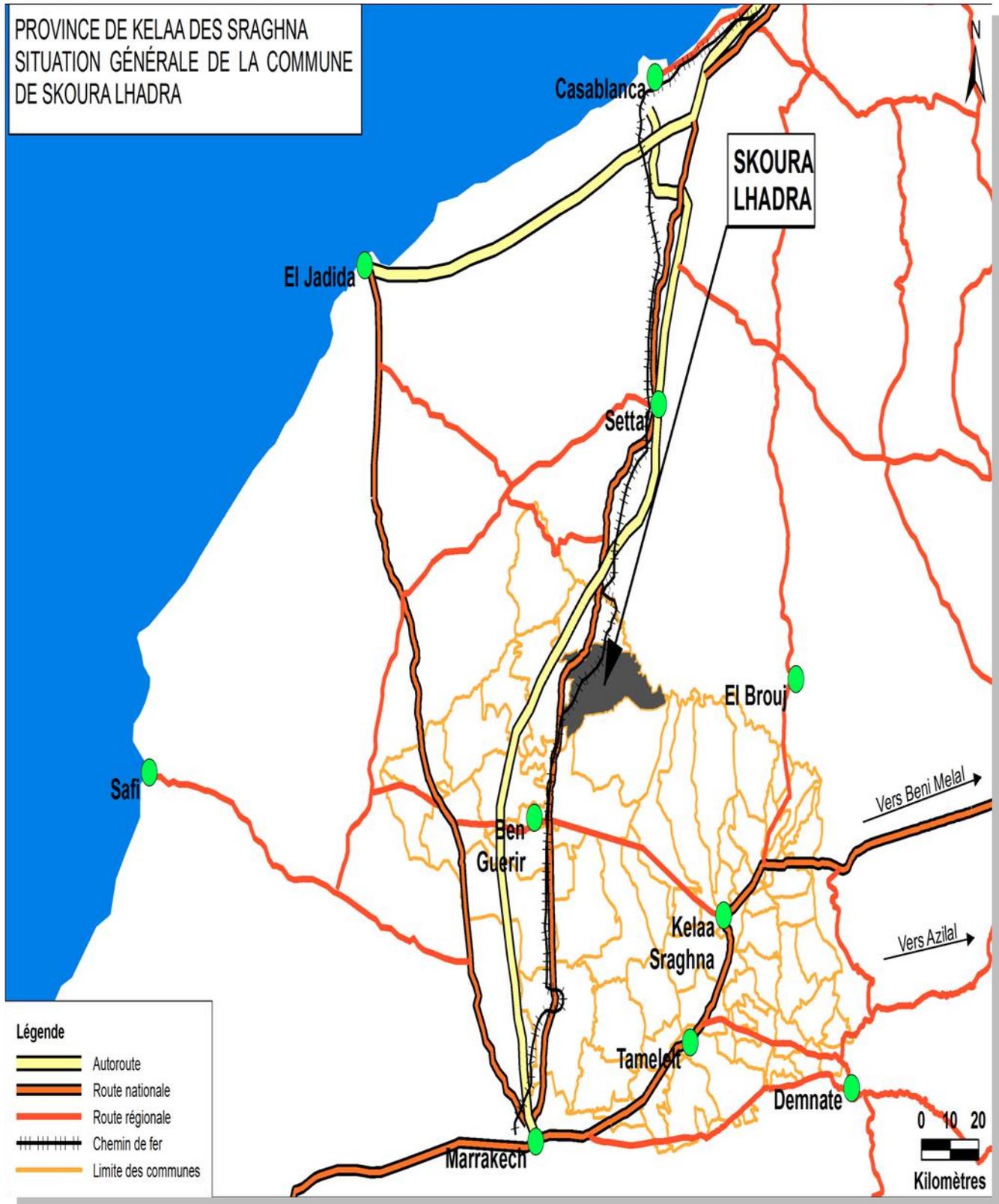
1. Carter McNamara",Strategic Planning (in nonprofit or for-profit organizations)" Copyright 1997-2008  
[http://managementhelp.org/plan\\_dec/str\\_plan/str\\_plan.htm](http://managementhelp.org/plan_dec/str_plan/str_plan.htm), Retrived on14/08/2014
2. the free encyclopedia, "Strategic Planning",from Wikipedia, on site web :  
[http://en.wikipedia.org/wiki/strategic\\_planning](http://en.wikipedia.org/wiki/strategic_planning) , Retrived on23/10/2016
3. Wikipedia",SWOT analysis",,Retrived on23/10/2016, on site web  
[http://en.wikipedia.org/wiki/SWOT\\_analysis](http://en.wikipedia.org/wiki/SWOT_analysis)

الملاحق

الملحق رقم (01)

خريطة سكورة الحدرة

PROVINCE DE KELAA DES SRAGHNA  
SITUATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE  
DE SKOURA LHADRA

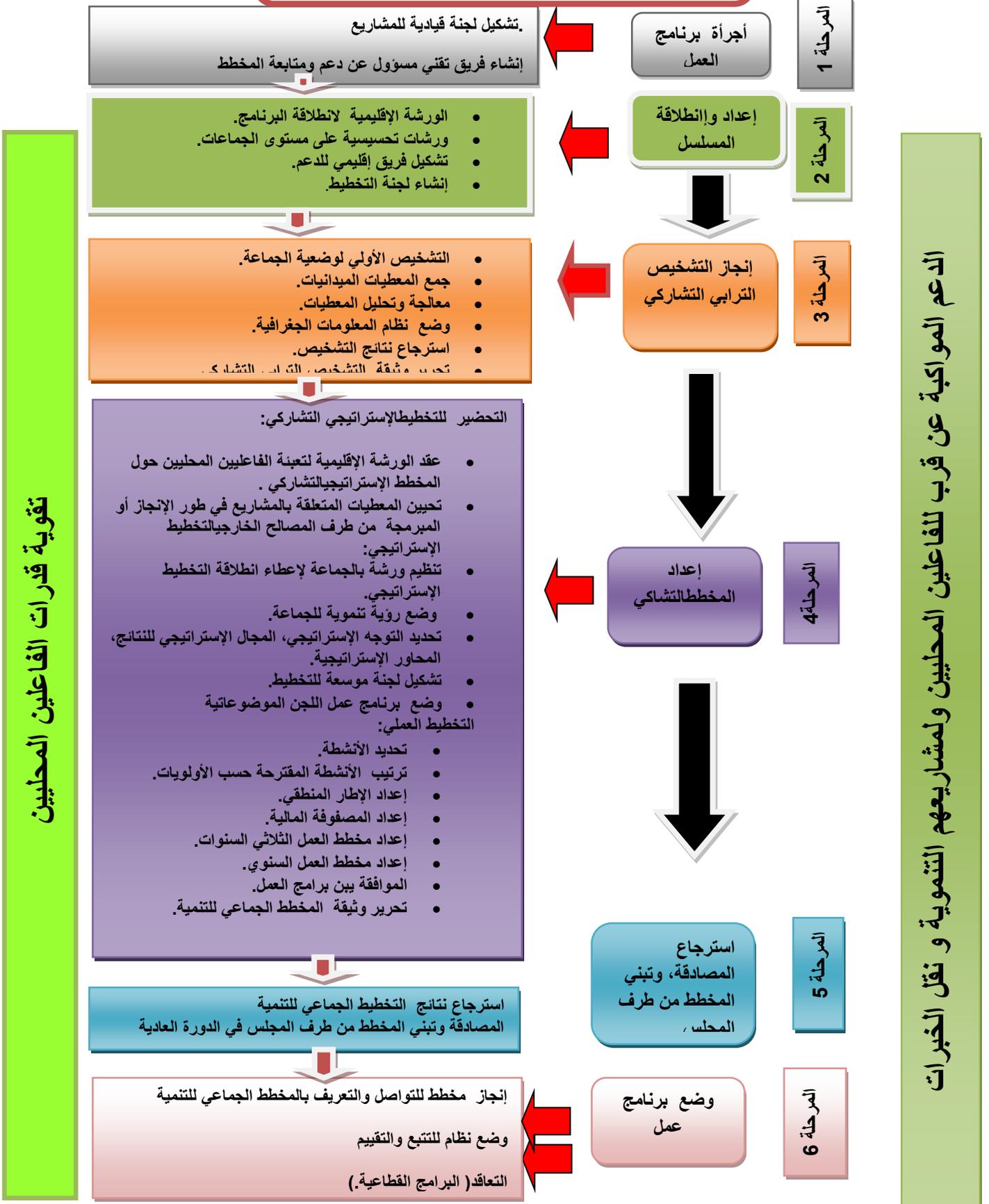


المصدر: المملكة المغربية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، برنامج دعم التخطيط الجماعي، "المخطط الجماعي للتنمية لجماعة سكورة الحدرة (2016/2011)"، نسخة مصادق عليها في الدورة العادية لشهر أكتوبر 2010، ص. 15.

الملحق رقم (02)

مراحل إنجاز المخطط  
الجماعي للتنمية

## مراحل إنجاز المخطط الجماعي للتنمية



المصدر: المملكة المغربية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، برنامج دعم التخطيط الجماعي، "المخطط الجماعي للتنمية لجماعة سكورة الحدرية (2016/2011)"، نسخة مصادق عليها في الدورة العادية لشهر أكتوبر 2010، ص. 14.

**الملحق رقم (03)**  
**المخطط المالي للأنشطة**  
**المقترحة في المخطط**  
**الجماعي للتنمية لجماعة**  
**لسكورة الحدرية للفترة**  
**الممتدة ما بين**  
**2016-2011**

تمويلات للبحث و التعينة (بمليون درهم)	مساهمة الشركاء (بمليون درهم)	مساهمة الجماعة (بمليون درهم)	التكلفة الإجمالية (بمليون درهم)	عدد المشاريع	المحاور الاستراتيجية	المجالات الاستراتيجية للنتائج	التوجهات الاستراتيجية
4,02	26,56	6,02	36,6	3	المحور الاستراتيجي الاول: تحسين تزويد الدواوير بالماء الصالح للشرب الربط بالشبكة الكهربائية	تحسين البنيات التحتية	تحسين الظروف الاجتماعية للسكان
36,8	26,8	1	64,6	16	المحور الاستراتيجي الاول: تحسين البنية التحتية الطرقية		
13,17	1,12	1,13	15,42	13	المحور الاستراتيجي الاول: تهيئ وبناء المرافق الاقتصادية والسوسيوثقافية		
1,62	0,49	0,27	2,38	6	المحور الاستراتيجي الاول: المساهمة في الرفع من نسبة التمدرس	تعميم التمدرس والولوج إلى الخدمات الاجتماعية مدعمة	
0,3	0,04	0,24	0,58	3	المحور الاستراتيجي الاول: تسهيل الولوج إلى الخدمات الصحية. والحفاظ على البيئة والنظافة		
0,82	0,8	0,48	2,1	7	المحور الاستراتيجي الاول: تحسين الإنتاج الفلاحي	الرفع من الإنتاج الفلاحي وتأمين المنتجات الفلاحية	عقلته تدير الموارد الطبيعية و تأهيل الاقتصاد المحلي
0,5	19,34	0,01	19,85	5	المحور الاستراتيجي الاول: تامين المنتوجات المحلية		
0,52	0,12	0	0,64	1	المحور الاستراتيجي الاول: تشجيع التشجير		
0	0,12	0,06	0,18	2	المحور الاستراتيجي الاول: المحافظة على البيئة	المحافظة على الموارد الغابوية	
0	0,03	0,09	0,12	3	المحور الاستراتيجي الاول: تقوية قدرات المؤسسة الجماعية	تقوية قدرات المؤسسة الجماعية	تقوية قدرات المؤسسات و الفاعلين المحليين
7	10	3	20	3	المحور الاستراتيجي الاول: تنمية الموارد المالية للجماعة		
0,8	0,6	0,2	1,6	2	المحور الاستراتيجي الاول: تقوية قدرات الفاعلين المحليين والتنظيمات المحلي	قدرات الفاعلين المحليين والتنظيمات المحلي تقوت وشراكات عقدت	
0,01	0	0,01	0,02	3	المحور الاستراتيجي الاول: تنمية خلق الشراكات بين المؤسسات العمومية		

المصدر: المملكة المغربية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، برنامج دعم التخطيط الجماعي، "المخطط الجماعي للتنمية لجماعة سكورة الحدره (2011/2016)"، نسخة مصادق عليها في الدورة العادية لشهر أكتوبر 2010، ص. 03.



# الملحق رقم (04)

افتتاح لقاء رؤساء المجالس  
الشعبية البلدية

## افتتاح لقاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية

### خطاب

(الجزائر، السبت 26 جويلية 2008)

باسم الله الرحمن الرحيم  
والصلاة والسلام على أشرف المرسلين  
وعلى آله وصحبه إلى يوم الدين

أصحاب الدولة و المعالي،  
السيدة و السادة الولاية،

حضرات السيدات و السادة رؤساء الدوائر،  
حضرات السيدات و السادة رؤساء المجالس الشعبية البلدية،  
الجمع الكريم،

لكم أنا سعيد بوجودي اليوم، معكم، في هذا اللقاء، الذي يجمع 1541 رئيس مجلس شعبي بلدي، المنبثقين عن الانتخابات البلدية الأخيرة، و أعتنمها فرصة لأهنتكم بانتخابكم الذي ازداد شرعية بالظروف التي جرت فيها تلك الانتخابات، و بالمصادقية التي يتمتع بها نظامنا الانتخابي الذي يضمن احترام الإرادة التي يعبر عنها الناخبون بكل شفافية. سأتناول معكم اليوم، الجوانب الأساسية من حياة الجماعات المحلية، و بوجه خاص، إصلاح الجماعات الإقليمية و إشكالية اللامركزية وما يترتب عنها من فك للتركز، و التنمية المحلية، و تسيير الجماعات المحلية، و الأهمية البالغة التي يكتسيها المورد البشري و كذا التكوين في هذا التسيير.

إن ما تتمتعون به من شرعية اليوم، هو بالنسبة لكم مدعاة للافتخار، لكنه في ذات الوقت يحملكم مسؤولية ثقيلة، ذلك، أن الأصوات التي حصلتم عليها تحمل الكثير من المطالب و الآمال التي عقدها عليكم ناخبوكم من المواطنين.

إن المواطنين و المواطنين الذين اختاروكم، أناطوا بكم بمسؤولية جسيمة في عدة مجالات مكرسة دستوريا و مدرجة ضمن نشاطاتنا اليومية.

إن المواطنين الجزائريين عموما، و فئة الشباب خصوصا، ينتظرون منكم الاستجابة لتطلعاتهم المتعددة. إنهم ينتظرون منكم تحسين المحيط و نوعية المعيشة، و التكفل الناجع بالخدمة العمومية و كذا المزيد من الشفافية في القرارات التي تعنيهم من خلال إعلام منظم، و المزيد من الاستماع و الإشارك في الخيارات المتصلة بتنمية بلدياتهم.

إن نتائج الانتخابات المحلية الأخيرة لتعكس جليا التغيرات الهامة التي طرأت على مجتمعنا، بحيث إن:

- 70% من المنتخبين و رؤساء المجالس الشعبية البلدية تقل أعمارهم عن الخمسين سنة، و هو ما ينم عن نسبة الشباب ضمن التركيبة السكانية في بلادنا، و يؤكد مدى انخراطه في الحياة السياسية المحلية.

- أكثر من 30% من هؤلاء المنتخبين من حملة الشهادات العليا.

إن هذه التركيبة الجديدة للمجالس الشعبية المنتخبة تكشف عن تجند كبير لدى فئة الشباب التي تعبر بذلك عن إرادتها في استلام المشعل من جيل مرحلة التحرير الوطني قصد تشييد الجزائر الجديدة.

إننا حينما وضعنا إصلاح الجماعات الإقليمية في صلب إصلاحات مهام الدولة و هيكلها، إنما كان قصدنا تعزيز الديمقراطية المحلية و منحها كافة الوسائل لتثبيت وجودها.

لقد قطعنا اليوم، شوطا كبيرا في مسعانا القائم على انتهاج اللامركزية و فك التمرکز بأسلوب عملي و تدريجي، و تمّ إعداد جملة من مشاريع قوانين بغية توضيح مهام كافة الفاعلين المحليين وصلاحياتهم، و تحسين تنظيم الجماعات الإقليمية و تسييرها.

فعلاوة على كل التحسينات المنتظرة من هذه الإصلاحات، ستتجسد قريبا جهود إعادة التنظيم الإقليمي في تعيين ولاية منتدبين على رأس مقاطعات اعتبرت هامة من حيث عدد ساكنتها، و عدد بلدياتها، و من حيث طابعها، و صعوبة تسييرها، وذلك من أجل التحكم الأفضل في الواقع الميداني، و تقريب المسافات بين مراكز القرار و الفضاء الإقليمي المعني من أجل تحقيق تسيير جوارى أفضل.

و ضمن هذا المسعى، أولينا عناية خاصة لإعادة صياغة المالية و الجباية المحليتين باعتبار أنهما تشكلان الشرط المسبق لأي إصلاح للجماعات المحلية. وإعادة الصياغة هذه، التي ستضاعف موارد البلدية بقدر له بال، ستمنح في ذات الوقت المنتخب الوسائل التي ستمكنه من الاضطلاع بمهامه و تجعله أقدر على خوض المزيد من المبادرات.

#### **حضرات السيدات و السادة،**

لقد كانت التنمية المحلية دوما حجر الزاوية في نشاطنا الاقتصادي و الاجتماعي.

و قد سبق لقانون المالية التكميلي لسنة 2008، أن أدرج جملة من الإجراءات العملية لتحسين الموارد المالية المحلية، نذكر منها:

- تطهير ديون البلديات التي بلغت ما بين 2000 و 2007، قيمة 22,9 مليار دج؛

- تكفل ميزانية الدولة بالانعكاسات المالية للزيادات في أجور عمال الجماعات المحلية التي بلغت 18,4 مليار دج؛

- الزيادة في حصص البلديات من مداخيل بعض الضرائب و الرسوم.

- الزيادة في مخصصات المعادلة لتعويض نقص المداخيل الجبائية التي بذلك ارتفعت من 5,5 إلى 25 مليار دج في 2008.

لقد بات من الضروري، اليوم، أن تتحلوا بحسن التعاطي مع الواقع و العزم و روح المبادرة و الشفافية في تسيير بلدياتكم من أجل إيجاد نشاطات تدرّ موارد جديدة، ذلك أن التنمية المحلية التي كان ينظر إليها دوما على أنها من مسؤوليات الدولة المركزية وحدها هي اليوم محل مراجعة لكي تندرج ضمن مسؤوليات البلديات.

و لقد تأكدت هذه الأولوية الممنوحة للتنمية المحلية من خلال مختلف البرامج و منها برنامج الإنعاش الاقتصادي، و برنامج دعم النمو الاقتصادي، و البرامج التنموية القطاعية، و البرامج التنموية البلدية، و البرامج الخاصة كبرنامج الجنوب والهضاب العليا.

و لقد أنجزت كل هذه البرامج قصد تمكين المواطنين من التمتع بتجهيزات عمومية قاعدية وجوارية و تشجيع المشاريع الاقتصادية من باب الأولوية.

و جدير بالذكر، أن الأمر يشمل على الصعيد الوطني أكثر من 110.000 عملية في مجال توصيل المياه الصالحة للشرب والتطهير، وإنجاز هياكل موجهة للشباب و الرياضة، و الثقافة، و التربية، و الصحة، و البيئة، و الهياكل الإدارية و فك العزلة.

و قد تم تخصيص أكثر من 530 مليار دج ما بين 1999 و 2008، أي ما معدله 50 مليار دج سنويا مقابل معدل 8 ملايين دج سنويا ، ما بين 1962 و 1999.

إنكم اليوم، مطالبون بالتكفل بالإنجازات المحققة في إطار البرامج التنموية من سائر جوانب التسيير، و الصيانة و المتابعة، وكذا باستغلالها استغلالا رشيدا تجنبنا لأي إتلاف قد يضر بمصالح المجموعة.

### حضرات السيدات و السادة،

إن وسائل الاتصال الجديدة توفر لشبابنا فرصة أكبر للفتح على العالم و ما يحصل فيه من مظاهر التقدم، و هو ما يجعلهم أكثر تطلبا فيما ينتظرونه وأكثر وعيا بالرهانات الاقتصادية و الاجتماعية.

و في نفس الوقت، زادت العولمة العلاقات الدولية تعقيدا وصعوبة، و جعلت الاعتماد على النفس أمرا لا مفر منه.

في هذا المحيط العالمي المعقد، اخترنا مباشرة تنمية حقيقية، تنمية تحافظ على توازن ميزان المدفوعات و وفرة المنتوجات الأساسية و توفير متواصل لمناصب الشغل و ضمان خدمات عمومية مجدية.

إن تنمية كهذه، لا تقوم إلا على النشاطات التي تخلق ثروات حقيقية، و معنى هذا أنه يجب علينا العمل قبل كل شيء على جعل الجزائر أكثر استقطابا للمستثمر المحلي و كذا للمستثمر الأجنبي.

و هذه الاستثمارات تمر وجوبا عبر توفير محيط ملائم و مستوى معيشي أفضل و سير جيد للخدمات العمومية (الأمن العمومي و السكن و التعليم والصحة و النقل و حتى وسائل الترفيه) و منشآت قاعدية ناجعة.

إن المجالس الشعبية البلدية تتحمل مسؤولية التكفل بمتطلبات الواقع اليومي للمواطنين المقيمين في إقليمها، كما يتعين عليها الاضطلاع بدور أساسي في تشجيع الاستثمارات المنتجة.

لكن كل هذه الدينامية الإصلاحية للجماعات المحلية تتوقف، وإلى حد كبير، على تحديث وسائل التسيير و تصرفاته، و على الموارد البشرية ناهيك عن تحسين الكفاءات.

فمن أجل التوصل إلى تحقيق ذلك تم اتخاذ جملة من الإجراءات منها، على الخصوص، إعداد قانون أساسي لموظفي الجماعات المحلية يؤسس للتسيير القائم على الكفاءة و يتيح اضافة الاحترافية على الفاعلين المنوطة بهم الخدمة العمومية المحلية. و القانون الأساسي الجديد هذا يركز على مخطط توجيهي للتكوين لفائدة الجماعات المحلية.

و قد تم حديثا تسجيل بناء ست مؤسسات تكوينية وبها سيرتفع عدد مؤسسات تكوين الجماعات المحلية إلى إحدى عشرة مؤسسة تسع 9000 مقعد بيداغوجي.

ستكون المؤسسات هذه الأداة المعول عليها في تنفيذ السياسة التي اعتمدها لتحديث التسيير والمرتكز لإدخال أعوان الجماعات المحلية في طور الاحترافية.

لقد أردنا أيضا، أن نضع المدرسة الوطنية للإدارة تحت وصاية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، بحيث يفضي إصلاحها إلى استجابة أفضل لحاجيات الإدارة العمومية و بوجه خاص الجماعات المحلية.

إن مشروع إنشاء مدرسة المهندسين الإقليميين سيكمل شبكة التكوين التي تم اعتمادها.

إننا على يقين، من أن التغيير الحقيقي، سيتم من خلال التكوين، و مطلب الاحترافية يعني أول ما يعني، الموظفين الإقليميين السامين و كذا المنتخبين.

لقد سبق للأمناء العاميين للبلديات و رؤساء الدوائر والمفتشين العاميين للولايات والمديرين وحتى الأمناء العاميين للولايات و الولاية لاحقا، أي كافة الإطارات الإقليميين، أن راجعوا أنفسهم من خلال تكوين في التسيير العمومي سيمكنهم من الإلمام جيدا بالدور المنوط بهم وبنشاطاتهم، و تطوير أدائهم الشخصي و التحكم في مناهج التسيير الحديث.

فالاتصال و نوعية الخدمة العمومية و تسيير الأزمات و نظم تقويم الجودة و النجاعة في أداء الخدمة العمومية، كلها مشاكل تم التصدي لها تأكيدا لإرادة الانتقال إلى تسيير أكثر جودة، تسيير يقوم على كفاءات تسيير حقيقية.

### حضرات السيدات و السادة،

إن التكوين، الأول من نوعه، الذي تلقينموه، يندرج ضمن هذا التصور الشامل الذي يكتسب فيه جميع الفاعلين في الحياة المحلية، و أنتم منهم، بعض الكفاءات و يطورون قدراتهم على التسيير و العمل.

فالتكفل بالجوانب المعقدة من التسيير البلدي وترقية ناجعة للأعمال، واعتماد الشفافية والإصغاء، و تطوير المبادرة المحلية، كلها عناصر المنطق الذي ندعو إليه في سبيل ترقية الأساليب والأعمال الجديدة.

والمحبد هو أن يندرج عملكم، من الآن فصاعدا، ضمن شكل آخر من العلاقات بينكم وبين الإدارة و بين المواطنين، هؤلاء المواطنين الذين يتعين عليكم إشراكهم في إعداد مخططات التنمية البلدية من خلال تحديد حاجياتهم وترتيبها، على أن يتخلص المواطن من المواقف السلبية و ألا يكتفي بالمطالبة و كفى، بل عليكم مساعدة هذا المواطن على الانخراط في المسعى التشاركي القمين بتطوير الديمقراطية المحلية الحقة.

إن هذه المقاربة الدينامية لحياة المجموعة كفيلة بجعل الجميع يشاطرون بصورة أفضل البلدية طموحاتها البلدية وقيمها وتنميتها.

ومن هذا المنطلق، يجب أن يكون في وسعكم التخطيط لتنمية بلدياتكم على مدى عهدتكم (خمس سنوات) والتشاور حولها مع السلطات المحلية وصياغة ذلك في شكل برنامج تعاقدي يكون بمثابة العقد الذي يحدد مسؤوليات كل واحد منكم و يسمح بتقويم نتائج التسيير المحلي.

### حضرات السيدات و السادة

أود أن أشكركم جزيل الشكر على تلبيتكم دعوتنا، و على إدلائكم بدلوكم في إنجاح هذه المهمة التي ينبغي، من الآن فصاعداً، أن يتم تكريسها كعمل دائم ومتواصل بغية تشجيع المبادرات ودعم الازدهار الاقتصادي لجماعاتنا.

بقولي هذا الطافح بالتفاؤل والثقة في المستقبل، أختتم كلمتي وأتمنى لكم التوفيق، كل التوفيق، في أعمالكم و في أداء مهامكم وتجسيد مشاريع بلدياتكم. فالنجاح الذي نصبو إليه، إنما يتوقف على قوة عزمكم ومثابرتكم في خدمة الشأن العام.

أشكركم على كرم الإصغاء.  
و السلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته.

المصدر: افتتاح لقاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية، على الرابط التالي:

<http://www.el-mouradia.dz/arabe/Discoursara/2008/07/html/D260708.htm>

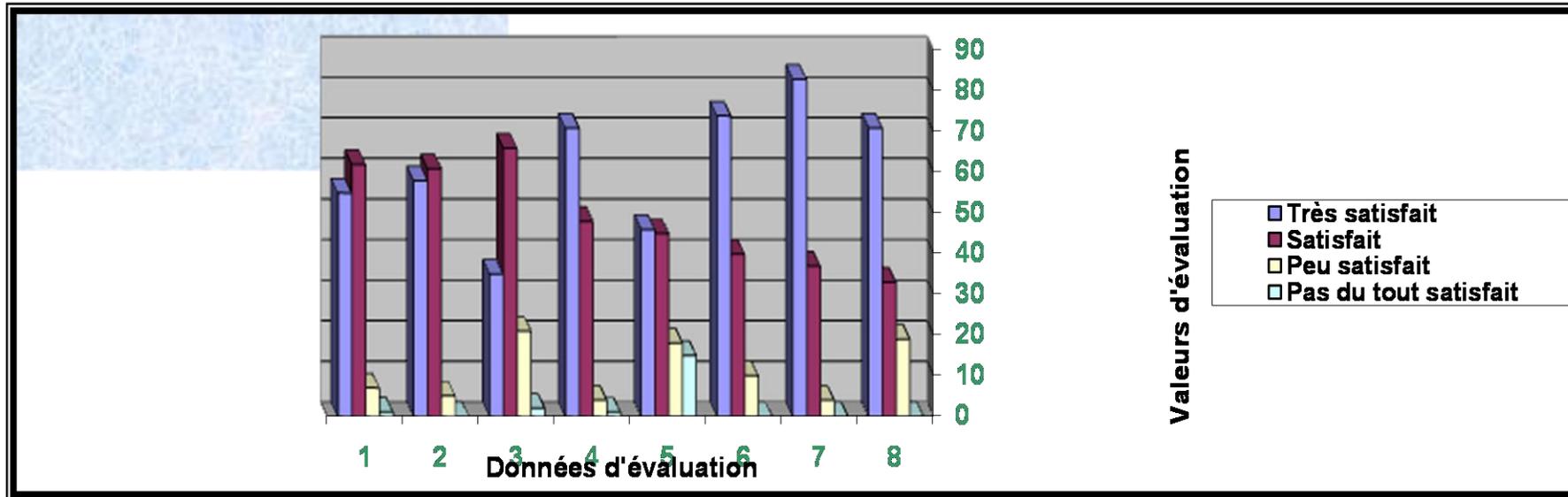
# الملحق رقم (05)

نتائج الاستبيان الخاص  
بتكوين رؤساء المجالس  
الشعبية البلدية لسنة 2008  
مركز ورقلة

# Formation des présidents des APC 2008

Centre de : Ouargla

Module : Communication



*Grappe d'évaluation*

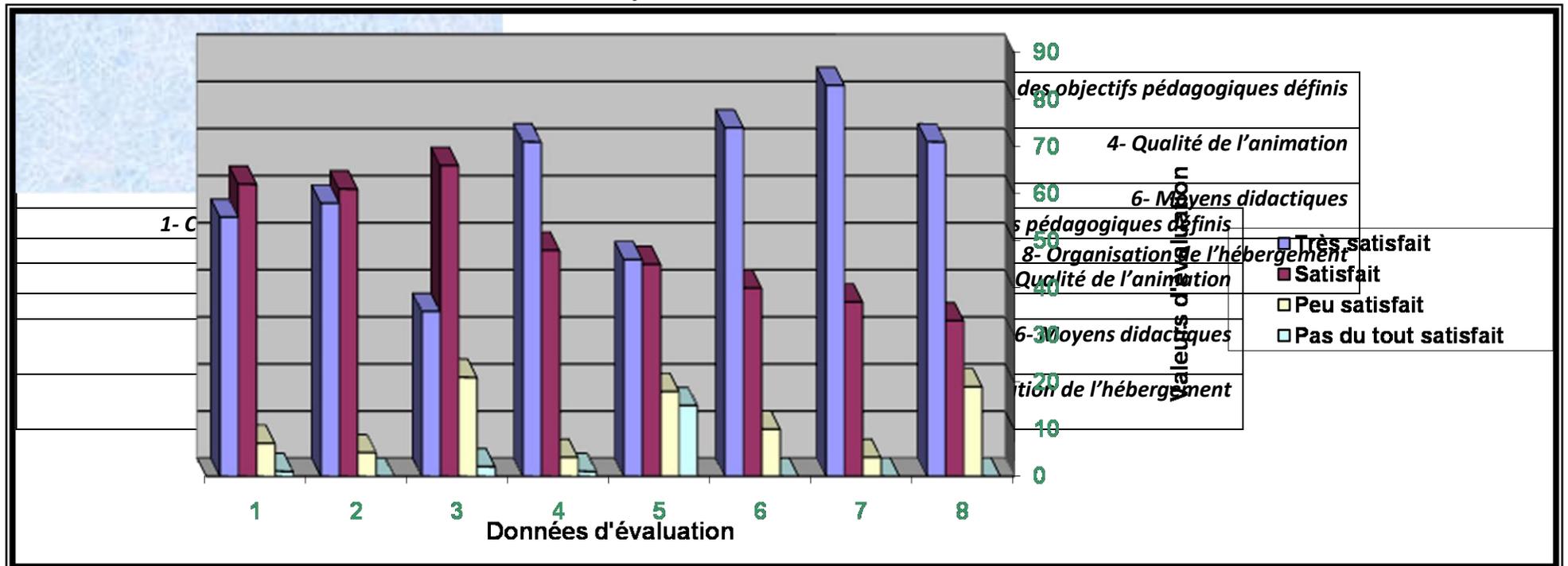
المصدر: جامعة التكوين المتواصل لولاية ورقلة

## Formation des présidents des APC 2008

Centre de : Ouargla

Module : Planification Stratégique

### Graphe d'évaluation

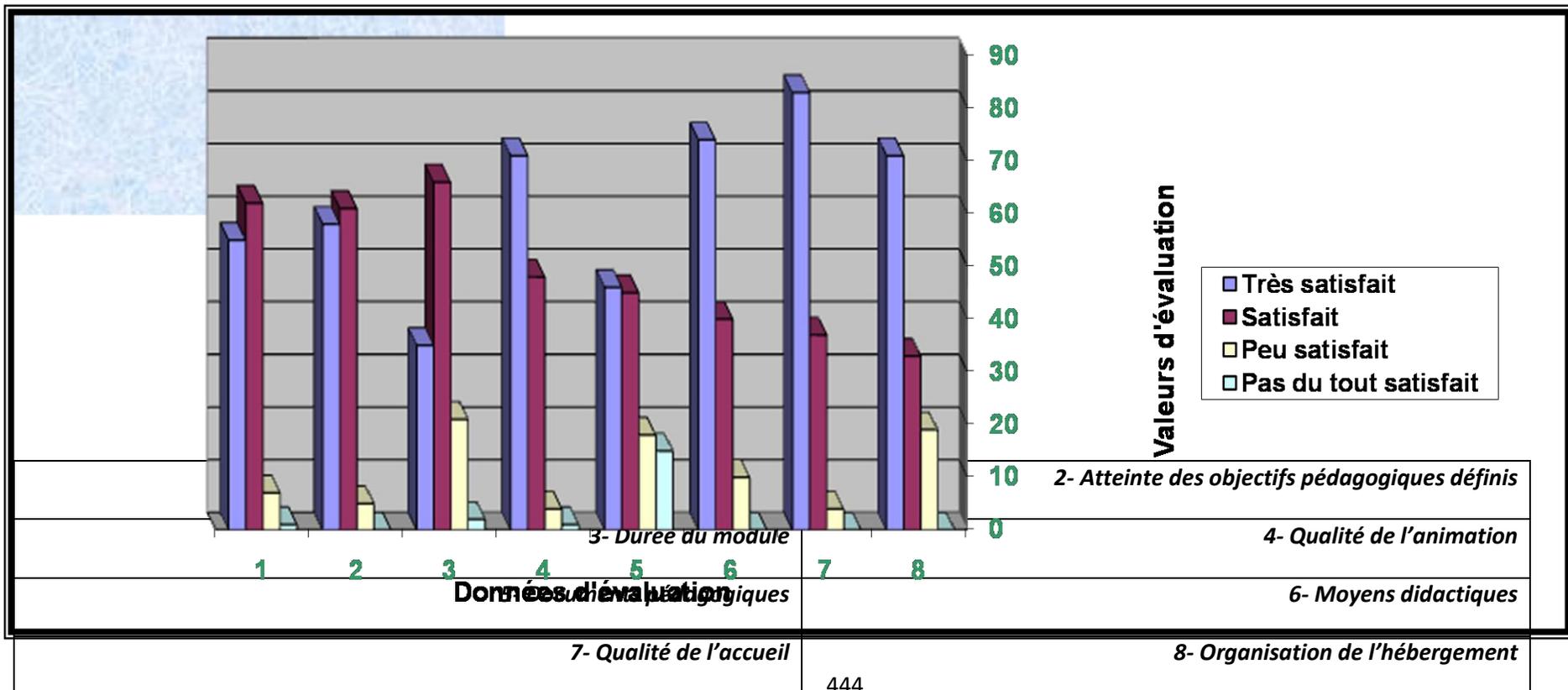


Centre de : Ouargla

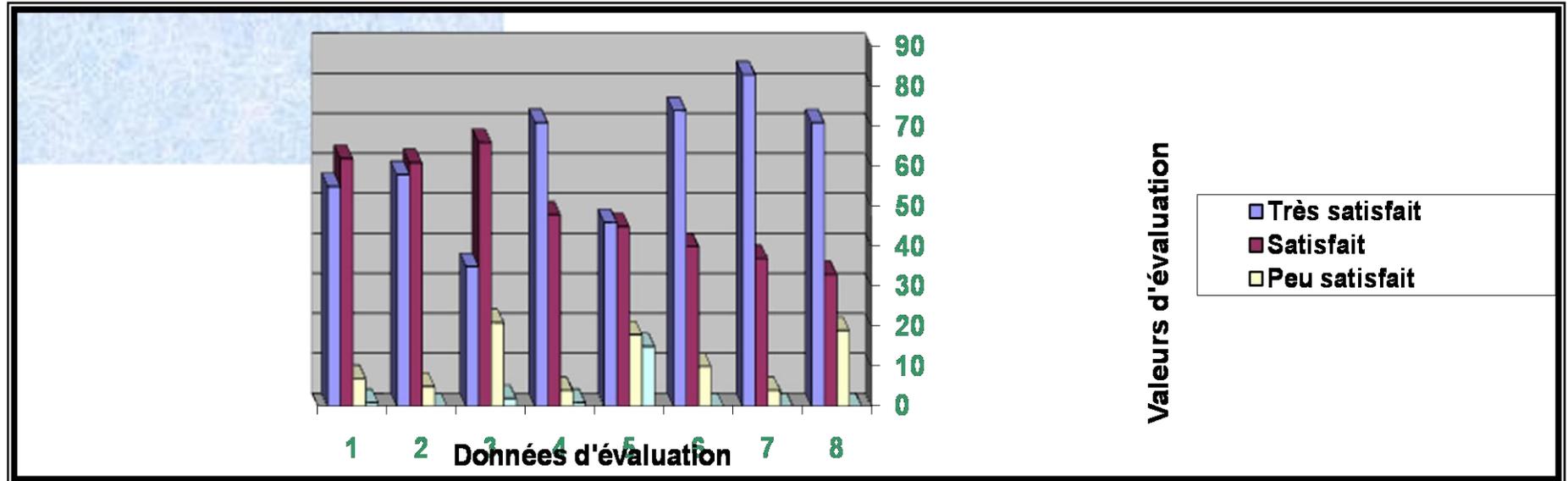
## Formation des présidents des APC 2008

Module : Finances / GRH / Management opérationnel

### Graphe d'évaluation



## Graphe d'évaluation



<i>1- Cohérence entre la formation et vos activités</i>	<i>2- Atteinte des objectifs pédagogiques définis</i>
<i>3- Durée du module</i>	<i>4- Qualité de l'animation</i>
<i>5- Documents pédagogiques</i>	<i>6- Moyens didactiques</i>
<i>7- Qualité de l'accueil</i>	<i>8- Organisation de l'hébergement</i>

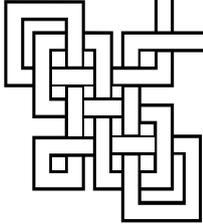
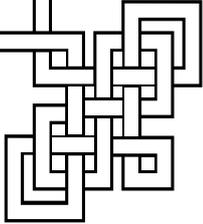
# فهرس الجداول والأشكال

## فهرس الجدول

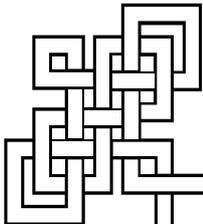
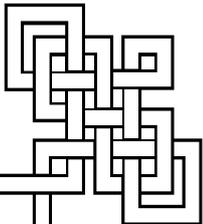
الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
14	معايير التمييز بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي	01
66	هيراركية وضع الاستراتيجية	02
71	الفرق بين التخطيط الاستراتيجي والتخطيط طويل المدى	03
72	الفرق بين التخطيط الاستراتيجي والتخطيط التكتيكي	04
80	مستويات التدرج الهرمي للتخطيط	05
83	الفروق بين الرؤية الاستراتيجية والرسالة الاستراتيجية	06
104	عقبات تنفيذ الأهداف الاستراتيجية	07
157	أمثلة عن القضايا المتعلقة بتقييم الاقتصاد المحلي	08
158	عناصر استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية	09
167	العلاقة بين تدفق الاستثمارات الأجنبية والنتائج المحلي الإجمالي من جهة والبطالة من جهة أخرى في الجنوب الشرقي للجزائر	10
175	ترتيب التقسيم الإداري في المغرب	11
186	الاستراتيجية العامة لتنمية جماعة سكورة الحدره	12
219	التوزيع السنوي للمبالغ المالية المخصصة لبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي	13
228	أمثلة عن تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والتحديات التي تواجه الاقتصاد المحلي	14
240	التوجهات الاستراتيجية للإدارة المحلية في مجال التمويل المحلي	15
249	نتائج الاستبيان المقدم لرؤساء البلديات في مركز ورقلة أثناء الدورة التكوينية	16
257	القرى السياحية المراد إنجازها في إطار المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية 2030	17

## فهرس الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
54	أنواع التخطيط	01
66	مستويات الإستراتيجية	02
72	العلاقة بين التخطيط الاستراتيجي والتخطيط التكتيكي	03
73	مراحل الإدارة الاستراتيجية	04
88	أبعاد التشخيص الاستراتيجي	05
98	الإدارة المحلية نظام العملية التحويلية	06
133	الوظائف التنموية والسياسية للإدارة المحلية	07
140	الدور التنموي للإدارة المحلية على المستوى المحلي	08
147	إطار مقترح للتخطيط الاقتصادي على مستوى الأقاليم	09
159	المراحل الأساسية لعملية التخطيط الاستراتيجي للتنمية المحلية	10
161	مستويات مشاركة المجتمعات المحلية	11
162	الشركاء المحليين والعالميين للتنمية الشاملة	12
166	تكامل الجهود التنموية بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص	13
182	المهارات التقنية للتخطيط الاستراتيجي اللامركزي التشاركي	14
194	تدرج نظام الإدارة المحلية في مصر	15
238	تناقص عدد البلديات العاجزة للفترة (2000-2014)	16
247	مصفوفة لبعض نشاطات البلدية	17
272	إيرادات الجماعات المحلية في الجزائر	18



# فهرس المحتويات



فهرس المحتويات

العنوان	الصفحة
مقدمة.....	(8-1)
<b>الفصل الأول: الإطار النظري للإدارة المحلية، التخطيط الاستراتيجي، التنمية المحلية.....</b>	<b>11</b>
المبحث الأول: الإطار النظري للإدارة المحلية.....	11
المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية وعلاقتها بالحكومة المركزية .....	12
الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية.....	12
الفرع الثاني: التفرقة بين الإدارة المحلية والمفاهيم المشابهة لها.....	13
أولا التمييز بين نظام الإدارة المحلية ونظام الحكم المحلي.....	13
ثانيا التمييز بين نظام الإدارة المحلية ونظام عدم التركيز الإداري.....	15
ثالثا التمييز بين نظام الإدارة المحلية ونظام اللامركزية الإدارية المرفقية.....	16
الفرع الثالث: علاقة الإدارة المحلية بالحكومة المركزية (نظام الوصاية) .....	17
المطلب الثاني: المقومات الأساسية للإدارة المحلية والأسباب الداعية للأخذ بها .....	19
الفرع الأول: المقومات الأساسية للإدارة المحلية .....	19
أولا وجود وحدات إدارية مستقلة تمثل مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية .....	19
ثانيا قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية .....	20
ثالثا خضوع الجماعات المحلية فيما تباشره من اختصاصات لرقابة السلطة المركزية.....	21
الفرع الثاني: الأسباب الداعية للأخذ بنظام الإدارة المحلية.....	22
أولا الأسباب السياسية .....	22
ثانيا الأسباب الاقتصادية .....	23
ثالثا الأسباب الاجتماعية .....	23
رابعا الأسباب الإدارية .....	24
المطلب الثالث: الإدارة المحلية في القانون الإداري الجزائري.....	24
الفرع الأول: التنظيم البلدي بالجزائر.....	24
أولا تعريف البلدية .....	25
ثانيا لمحة تاريخية عن البلدية .....	25
ثالثا هيئات تسيير البلدية حسب القانون البلدي (08/90) .....	27
رابعا هيئات تسيير البلدية في ظل قانون البلدية (10-11) .....	30

35.....	الفرع الثاني: التنظيم الولائي بالجزائر.....
35.....	أولا تعريف الولاية .....
35.....	ثانيا لمحة تاريخية عن الولاية .....
37.....	ثالثا هيئات تسيير الولاية حسب القانون الولائي (09/90) .....
39.....	رابعا هيئات تسيير الولاية حسب القانون الولائي (07/12) .....
42.....	الفرع الثالث: الرقابة على الإدارة المحلية الجزائرية .....
42.....	أولا الرقابة على البلدية .....
45.....	ثانيا الرقابة على الولاية .....
47.....	المبحث الثاني: الإطار النظري للتخطيط الاستراتيجي.....
47.....	المطلب الأول: مفهوم التخطيط الاستراتيجي وأهميته .....
47.....	الفرع الأول: مفهوم التخطيط .....
47.....	أولا تعريف التخطيط .....
49.....	ثانيا ظهور التخطيط كمنهج علمي.....
51.....	ثالثا فوائد التخطيط .....
52.....	رابعا أنواع التخطيط .....
54.....	خامسا مبادئ التخطيط .....
56.....	سادسا الأسس العلمية التي يستند إليها التخطيط .....
57.....	سابعا مراحل العملية التخطيطية .....
58.....	الفرع الثاني ظهور مفهوم الإستراتيجية وتطوره .....
58.....	أولا بداية ظهور مصطلح الاستراتيجية .....
60.....	ثانيا تعريف الإستراتيجية .....
64.....	ثالثا خصائص الاستراتيجية .....
64.....	رابعا مستويات الاستراتيجية .....
67.....	خامسا مداخل إعداد الإستراتيجية .....
68.....	الفرع الثالث: طبيعة التخطيط الاستراتيجي .....
69.....	أولا تعريف التخطيط الاستراتيجي ومسؤوليته .....
71.....	ثانيا الفرق بين التخطيط الاستراتيجي والمفاهيم المشابهة له.....
73.....	ثالثا خصائص التخطيط الاستراتيجي .....

75.....	رابعاً مسؤولية التخطيط الاستراتيجي
75.....	خامساً أهمية التخطيط الاستراتيجي
77.....	سادساً أنماط التخطيط الاستراتيجي
78.....	سابعاً طرق التخطيط الاستراتيجي
79.....	ثامناً مستويات التدرج الهرمي للتخطيط الاستراتيجي
80.....	المطلب الثاني: مراحل عملية التخطيط الاستراتيجي
81.....	الفرع الأول صياغة الرسالة والرؤية الإستراتيجية
81.....	أولاً مفهوم وأهمية رسالة المنظمة
82.....	ثانياً مفهوم وأهمية الرؤية الإستراتيجية
83.....	ثالثاً خصائص صياغة الرسالة والرؤية الإستراتيجية
84.....	رابعاً مفهوم القيم وأهميتها
84.....	الفرع الثاني تحديد الأهداف الإستراتيجية
84.....	أولاً مفهوم الأهداف الإستراتيجية
85.....	ثانياً أهمية تحديد الأهداف
85.....	ثالثاً الشروط الواجب توفرها في الأهداف الإستراتيجية
86.....	رابعاً نظريات صياغة الأهداف الإستراتيجية
86.....	خامساً مستويات صياغة الأهداف الإستراتيجية
87.....	سادساً أساليب تحديد الأهداف الإستراتيجية
88.....	الفرع الثالث تحليل البيئة الداخلية والخارجية
89.....	أولاً تحليل البيئة الداخلية للمنظمة
91.....	ثانياً تحليل البيئة الخارجية للمنظمة
93.....	الفرع الرابع تحديد البدائل الإستراتيجية
93.....	أولاً تعريف البدائل الإستراتيجية
94.....	ثانياً البدائل الإستراتيجية المتاحة أمام المنظمة
95.....	ثالثاً المعايير الأساسية لنجاح الخيارات الإستراتيجية
97.....	المطلب الثالث: علاقة التخطيط الاستراتيجي بالإدارة المحلية
99.....	المطلب الرابع: شروط نجاح التخطيط الاستراتيجي والمعوقات التي تحول دون تطبيقه
99.....	الفرع الأول: شروط نجاح التخطيط الاستراتيجي

102	الفرع الثاني: معوقات استخدام التخطيط الاستراتيجي
105	المبحث الثالث: الإطار النظري للتنمية المحلية
105	المطلب الأول: مفهوم التنمية والتنمية المحلية
105	الفرع الأول تعريف التنمية ونشأتها
105	أولا تعريف التنمية
106	ثانيا نشأة فكرة التنمية
108	ثالثا الفرق بين مفهوم التنمية والمفاهيم المشابهة لها
108	رابعا صيغ التنمية
109	خامسا خصائص التنمية
110	الفرع الثاني تعريف التنمية المحلية وأهدافها
110	أولا تعريف التنمية المحلية
112	ثانيا ظهور مصطلح التنمية المحلية
113	ثالثا أهداف التنمية المحلية
114	رابعا دوافع الاهتمام بالتنمية المحلية
115	الفرع الثالث: نماذج ومؤشرات التنمية المحلية
115	أولا نماذج التنمية المحلية
116	ثانيا مؤشرات التنمية المحلية
118	المطلب الثاني: مبادئ التنمية المحلية ومقوماتها
119	الفرع الأول مبادئ التنمية المحلية
120	الفرع الثاني مقومات التنمية المحلية
121	المطلب الثالث: النظريات المفسرة للتنمية المحلية ومراحلها الأساسية
121	الفرع الأول: النظريات المفسرة للتنمية المحلية
122	الفرع الثاني: مراحل التنمية المحلية
123	المطلب الرابع: مجالات التنمية المحلية والمعوقات التي تحول دون تحقيقها
123	الفرع الأول: مجالات التنمية المحلية
124	الفرع الثاني: معوقات التنمية المحلية
126	خلاصة واستنتاجات

130.....	الفصل الثاني: علاقة التخطيط الاستراتيجي المحلي بالتنمية المحلية (نماذج مختارة)
130 .....	المبحث الأول: الدور التنموي للإدارة المحلية على المستوى المحلي
132.....	المطلب الأول: تحقيق التنمية على المستوى المحلي في المجال السياسي والإداري
135 .....	المطلب الثاني: تحقيق التنمية على المستوى المحلي في المجال الاقتصادي والاجتماعي
138.....	المطلب الثالث: تحقيق التنمية على المستوى المحلي في مجال الإسكان وحماية البيئة
140 .....	المبحث الثاني: مجالات التخطيط الاستراتيجي المحلي وشروط نجاحه
141.....	المطلب الأول: مجالات التخطيط الاستراتيجي على المستوى المحلي
142.....	الفرع الأول: التخطيط في مجال العمران والتهيئة العمرانية
143.....	الفرع الثاني: التخطيط في مجال تنمية الموارد البشرية
145 .....	الفرع الثالث: التخطيط في المجال الاجتماعي
146 .....	الفرع الرابع: التخطيط في المجال الاقتصادي
148 .....	الفرع الخامس: التخطيط في مجال حماية البيئة
149.....	المطلب الثاني: العوامل الخارجية المؤثرة على التخطيط في الإدارة المحلية
151.....	المطلب الثالث: شروط نجاح التخطيط الاستراتيجي على المستوى المحلي
155 .....	المبحث الثالث: دور التخطيط الاستراتيجي المحلي في تحقيق التنمية المحلية
156.....	المطلب الأول: مراحل عملية التخطيط الاستراتيجي للتنمية المحلية
159.....	المطلب الثاني: دور الشراكة المحلية والعالمية في تحقيق التنمية المحلية الشاملة
169.....	المطلب الثالث: التوجهات التنموية للإدارة المحلية باستخدام آلية التخطيط الاستراتيجي
172.....	المبحث الرابع: تجارب دولية في التخطيط الاستراتيجي المحلي
173 .....	المطلب الأول: التخطيط الاستراتيجي المحلي في المملكة المغربية
174 .....	الفرع الأول وحدات الإدارة المحلية في المغرب
177.....	الفرع الثاني التخطيط الاستراتيجي اللامركزي التشاركي في المغرب
182 .....	الفرع الثالث تطبيق التخطيط الاستراتيجي لجماعة سكورة الحدرية المغربية
188 .....	الفرع الرابع معيقات التخطيط الاستراتيجي المحلي في المغرب
189 .....	المطلب الثاني: التخطيط الاستراتيجي المحلي في جمهورية مصر العربية
190 .....	الفرع الأول: وحدات الإدارة المحلية في مصر
195 .....	الفرع الثاني: سلبيات النظام الإداري في مصر
196.....	الفرع الثالث: الأسباب الداعية للأخذ بأسلوب التخطيط الإقليمي في مصر

199.....	الفرع الرابع: تجربة التخطيط المحلي التشاركي في مصر
202.....	الفرع الخامس: المشاكل التي يواجهها التخطيط الإقليمي في مصر
205.....	المطلب الثالث: الدروس المستخلصة من تجربتي المغرب ومصر في التخطيط الاستراتيجي المحلي
205 .....	الفرع الأول: الدروس المستخلصة من تجربة المغرب في التخطيط الاستراتيجي المحلي
207 .....	الفرع الثاني: الدروس المستخلصة من تجربة مصر في التخطيط الاستراتيجي المحلي
209.....	خلاصة واستنتاجات
214 .....	<b>الفصل الثالث: واقع التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر</b>
214 .....	المبحث الأول: نشأة التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر
215 .....	المطلب الأول: تطور منظومة التخطيط في الجزائر خلال الفترة (1962-2003)
215 .....	الفرع الأول خلال الفترة (1962-1980)
215 .....	الفرع الثاني خلال الفترة (1980-2003)
216.....	المطلب الثاني: تطور منظومة التخطيط في الجزائر خلال الفترة (2003-2012)
217.....	المطلب الثالث: مخططات التنمية المحلية في الجزائر
217 .....	الفرع الأول المخططات الوطنية التنموية
218 .....	الفرع الثاني المخططات الاستثمارية التنموية
223 .....	المبحث الثاني: علاقة التخطيط الاستراتيجي بالتنمية المحلية في الجزائر
223 .....	المطلب الأول: أسس سياسات التنمية المحلية في الجزائر
226.....	المطلب الثاني: أهداف سياسات التنمية المحلية في الجزائر
227.....	المطلب الثالث: مجالات التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر
227.....	الفرع الأول التخطيط الاقتصادي المحلي في الجزائر
230.....	الفرع الثاني التخطيط البيئي المحلي في الجزائر
237.....	الفرع الثالث التخطيط الاستراتيجي للتمويل المحلي
240 .....	الفرع الرابع التخطيط الاستراتيجي لتنمية الموارد البشرية والقضاء على البطالة
254 .....	الفرع الخامس التخطيط الاستراتيجي للتنمية السياحية
258 .....	المبحث الثالث: التحديات التي تواجه تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر
258 .....	المطلب الأول: التحديات السياسية
260 .....	المطلب الثاني: التحديات الاجتماعية

269.....	المطلب الثالث: التحديات الإدارية
269 .....	المطلب الرابع: تحديات المالية المحلية
271.....	الفرع الأول الإيرادات الذاتية للجماعات المحلية
275.....	الفرع الثاني الإيرادات الخارجية للجماعات المحلية
273 .....	الفرع الثالث: محدودية إيرادات المالية المحلية
276.....	المبحث الرابع: بعض الحلول المقترحة لتفعيل تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر
276.....	المطلب الأول: تطوير القدرات الفنية والإدارية للإداريين والمنتخبين
278 .....	المطلب الثاني: مكافحة الفساد الإداري في تسيير الجماعات المحلية
279.....	المطلب الثالث: تفعيل التعاون ما بين البلديات ودعم دورها على المستوى الدولي
279 .....	الفرع الأول: تفعيل التعاون ما بين البلديات
281 .....	الفرع الثاني: دعم دور البلديات على المستوى الدولي
281 .....	المطلب الرابع إعادة النظر في ميكانيزمات التمويل المحلي
283 .....	المطلب الخامس توفر مجتمع مدني فعال
285.....	المطلب السادس ضرورة الاعتماد على المقاربة التشاركية
289.....	خلاصة واستنتاجات
292 .....	خاتمة
299 .....	قائمة المراجع
315 .....	الملاحق
334.....	فهرس الجداول والأشكال
337.....	فهرس المحتويات
344.....	ملخص الدراسة

## ملخص الدراسة:

لقد أثبتت التجارب التطبيقية للتخطيط الاستراتيجي أن الإدارة التي تخطط استراتيجيا تتفوق في أداءها الكلي على الإدارة التي لا تخطط استراتيجيا، وعلى اعتبار أن الإدارة المحلية وسيط بين المواطن والإدارة المركزية، خاصة فيما يتعلق بالخدمة العمومية، إذ يتم من خلالها تنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، فإن تبنيها لأسلوب التخطيط الاستراتيجي سيساعدها على بلورة رؤيتها الاستراتيجية بشكل واضح بالإضافة إلى صياغة رسالتها وغاياتها وأهدافها الاستراتيجية، كما أنه سيساعدها على تحديد مسارها ووضع الإطار العام لتصرفاتها عند مواجهة التغييرات البيئية بكل أشكالها. فالتخطيط الاستراتيجي يعد الوسيلة المنهجية لتقليل درجة عدم التأكد والمخاطر المرتبطة بالتغيرات الخارجة عن إرادة الإدارة المحلية وكذا التعرف على الفرص المتاحة لها والتهديدات التي تواجهها.

وقد جاءت هذه الدراسة لتعالج موضوع التخطيط الاستراتيجي المحلي كآلية للإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية: دراسة حالة الجزائر، في محاولة لإبراز أهمية التخطيط الاستراتيجي في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، ومحاولة الوقوف على أهم التحديات التي تواجه تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر وسبل معالجتها، وذلك من خلال الإجابة على الإشكالية المطروحة والتي تمحورت حول مدى قدرة الإدارة المحلية على تحقيق التنمية المحلية الشاملة بالأخذ بأسلوب التخطيط الاستراتيجي المحلي.

وقد خلص البحث إلى مجموعة من الحلول المقترحة من أجل تفعيل تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر، من بينها تطوير القدرات الفنية والإدارية للإداريين والمنتخبين، مكافحة الفساد الإداري في تسيير الجماعات المحلية، تفعيل التعاون بين البلديات ودعم دورها على المستوى الدولي، إعادة النظر في ميكانيزمات التمويل المحلي، توفر مجتمع مدني فعال والاعتماد على المقاربة التشاركية، وبالتالي فإن تحقيق التنمية المحلية في الجزائر يتطلب رسم استراتيجيات تنطلق من الإقليم المحلي تحدد فيها الجماعات المحلية تصوراتها ومحتوياتها، وهذا حتى يتناسب مع خصوصياتها المختلفة، فالسلطات المحلية هي التي يمكنها بالفعل أن تعبر عن حاجات الإقليم مع مشاركة المواطنين التابعين لهذا الإقليم.

**الكلمات المفتاحية:** التخطيط الاستراتيجي المحلي، الجزائر، التنمية المحلية، الإدارة المحلية

## **Résumé:**

Les mis en place des plannings stratégiques ont confirmé que les administrations qui sont stratégiquement bien planifiées réussissent dans leurs rendements devant les administration qui n'ont jamais eu de planification stratégique ; étant donné que l'administration locale est un intermédiaire entre le citoyen et les autorités centrales , notamment en ce qui concerne le service public , et à travers ce lien des programme économique , sociaux de l'état sont mise en œuvre , l'adoption d'un planning stratégique par l'administration permet à cette dernière d'avoir une vision stratégique éclairée qui lui facilite la définition de ses objectifs et buts stratégiques , en outre , il lui permet de bien tracer son chemin et le cadre général de ses mouvements en cas de changement environnementaux de toute formes . le planning stratégiques est un moyen méthodologique qui sert à déminer l'insécurité et les risques relatifs à changements extérieurs qui ne dépend pas à la volonté de l'administration , et lui fait connaître ainsi ses opportunités et les menaces auxquelles elle pourrait en faire face.

Cette étude s'intervient dans le traitement du sujet de planning stratégique local comme un mécanisme pour l'administration locale afin de réaliser le développement local : étudier l'Algérie comme un cas , dans le but de démontrer l'importance du planning stratégique dans la réalisation du développement au niveau local , en essayant de dévoiler les défis qui pourraient faire obstacle dans la concrétisation de ce planning stratégique local en Algérie et les méthodes pour en remédier , à travers la réponse au problème posé qui se focalise sur la capacité de l'administration locale de réaliser un développement total avec un planning stratégique local.

A travers cette étude , nous avons pu tirer quelques solutions pour concrétiser le planning stratégique local en Algérie , tel que le développement du potentiel et capacités techniques des administrateurs et les élus , lutter contre la corruption administrative dans la gestion des collectivités locales , établir une collaboration intercommunales et soutenir son rôle au niveau international , revoir les mécanismes de financement au niveau local , faire naître une société civile efficace qui se base sur une approche de partage , par conséquent , la réalisation du développement local en Algérie nécessite de mettre en place une stratégie qui démarre par le territoire local dans laquelle les objectifs et les envisagements sont bien définies , qui seraient adéquates avec ses spécifications diverses , à cet effet , les autorités locales sont les seules réellement compétentes qui pourraient manifester leurs besoins avec la collaboration de ses citoyens dépendant d'une même territoire.

**Mots clés :** planning stratégique local , Algérie , développement local , administration locale.

## **Abstract:**

Implementing strategic plans has confirmed that administrations that are strategically well planned perform well comparing with the administrations that have never had strategic planning; given that the local administration is an intermediary between the citizen and the central authorities, especially with regard to the public service, and through this link the economic, social programs of the state is being executed , the adoption of 'a strategic planning by the administration allows to it have an enlightened strategic vision which facilitates the definition of its objectives and strategic goals, in addition, it allows it to chart his way and the general framework of his movements in cases of environmental change of any form. Strategic planning is a methodological method that serves to reduce insecurity and risks related to external changes that does not depend on the will of the administration, and thus makes known its opportunities and the threats it would face.

This study deal with the topic of local strategic planning as a mechanism for the local administration to realize the local development: we took Algeria as our case, with the aim of disassembling the importance of the strategic planning in the implementation of local development, trying to uncover the challenges that could impede the realization of this local strategic planning in Algeria and methods to find solution , through the answer to the posed problem, which focuses on the ability of local administration to achieve total development with local strategic planning.

Through this study, we have been able to find some solutions to concretize the local strategic planning in Algeria, such as the development of the potential and technical capacities of administrators and elected officials, fight against administrative corruption in the management of local authorities , establish a collaboration inter-municipal and support its role at the at the international level, review funding mechanisms at the local level, create an effective civil society based on a sharing approach, therefore, the realization of local development in Algeria requires to implement a strategy starting from the local territory in which the objectives and the plans are well defined, which would be adequate with its various specifications for this purpose, the local authorities are the only really competent who could manifest his needs with the collaboration of his citizens belonging to the same territory.

**key word** : strategic planning ,Algeria, local development , local administration