الجماعات المحلية والتنمية البشرية وطبيعة العلاقة بينهما

Local groups and human development and the nature of the relationship between them

محمد جميل ربيع* **أ.م.د اسعد طارش عبد الرضا***

جامعة بغداد– كلية العلوم السياسية

Muhammad Jamil Rabi

Assist.Prof.Dr Asaad Tarish Abdul Red

Baghdad University - College of Political Science

مُلخص البحث:

أثر اتساع حجم المجتمعات وزيادة الطلب على الخدمات المختلفة بصورة تعكس استجابة سريعة وحقيقية لاحتياجات المواطنين و تمثيلهم و نقل وجهة نظرهم و مشاركتهم في رسم السياسات العامة التي تخدم المجتمع و المواطنين، ساهمت في إنشاء و بروز مؤسسات الدولة كشريك أساسي للحكومة، من منطلق أن الاهتمام و العناية بالأمور العامة publics issues ليست حكرا على الحكومة إذ أن هناك عناصر أخرى تشارك ليس فقط في الاهتمام بل و في أخذ الدور في طرح الأمور العامة والمساهمة في أدوار تنموية جادة.

إن الاتجاهات المعاصرة في إدارة التنمية الشاملة تتطلب مشاركة حقيقية من قبل الجماعات المحلية. إن هذا التعبير غير شائع الاستخدام في كثير من الدول النامية

* Mohammed.Jameel1201d@copolicy.uobaghdad.edu.iq

* dr asaadbaghdad@yahoo.com

لأسباب مختلفة تتعلق إما بالدور الهامشي لهذه المؤسسات أو عدم رسوخ التجربة وممارسة هذه الإدارات في النسيج التنظيمي لتلك الدول.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية، التنمية البرية، السلطة.

Abstract

The impact of the expansion of the size of societies and the increase in demand for various services in a way that reflects a quick and real response to the needs of citizens and their representation and transfer of their point of view and their participation in drawing public policies that serve society and citizens, contributed to the establishment and emergence of state institutions as a primary partner for the government, on the grounds that interest And taking care of public matters is not the monopoly of the government, as there are other elements that participate not only in the interest, but also in taking the role in raising public matters and contributing to serious developmental roles.

Contemporary trends in the management of comprehensive development require real participation by local groups. This expression is not commonly used in many developing countries for various reasons related to either the marginal role of these institutions or the lack of solidification of the experience and practice of these administrations in the organizational fabric of those countries.

Keywords: local communities, wild development, authority.

المقدمة:

يشهد العالم منذ الربع الأخير من القرن العشرين تغييرات جذرية ومتسارعة سواء من الناحية السياسية أو الاقتصادية وحتى المفاهيم والقيم، ونتيجة لما حصل من تغييرات في البنى القيمية والمفاهيمية ومنها تراجع دور الدولة من الدولة المتدخلة إلى الدولة الحارسة نتيجة لفشل البرامج المركزية في تحقيق التنمية على مختلف المستويات ما جعلها تنتهج نهجا لا مركزيا ومحاولة تقوية نظم الإدارة المحلية والحكم المحلي في إدارة شؤون الدولة والمجتمع، لأن الإدارة المحلية نابعة من صميم الشعب فهي وحدها التي تستطيع تأكيد وحدة المجتمع باستشارة الرأي العام المحلي للاهتمام بالمشكلات الإنسانية وإشراك المواطنين في الوصول إلى حلول لها.

اشكالية البحث:

تعد اشكالية البحث في هذه الدراسة نابعة من تساؤلات نحاول الاجابة عليها في ثنايا البحث من قبيل:

١- ماهي الجماعات المحلية طبيعتها – خصائصها؟

٢- ما هي مبررات اعطاء دور أكبر للجماعات المحلية في ادارة الشأن الخاص بها؟

فرضية البحث:

ننطلق في هذا البحث من فرضية رئيسة مفادها **(أن للجماعات المحلية دور بارز في تحقيق التنمية البشرية).**

منهجية البحث:

للوصل الى طبيعة الجماعات المحلية اعتمدنا المنهج التحليلي الذي يهدف الى تحليل وظائف الدولة سياسيا باعتبار ان الدولة تنظيم سياسي للعلاقة بين الشعب والارض عليه فان المفهوم الوظيفي للجماعات المحلية، يتمثل في الصلاحيات أو الاختصاصات التي أسندت لها القيام بمهمة إعداد وتنفيذ القرار التنموي المحلي، حيث يعد استقلال الجماعات المحلية ركن أساسي للتنمية المحلية.

هيكلية البحث:

لقد انتظم البحث على مقدمة وخاتمة ومبحث جاء بعنوان (طبيعة الجماعات المحلية ومهامها) وقد انتظم على مطلبين، جاء المطلب الاول منه بعنوان (ماهية الجماعات المحلية)، اما المطلب الثاني فكان بعنوان (مهام الجماعات المحلية).

المبحث الأول

طبيعة الجماعات المحلية ومهامها

مجمل المصطلحات التي تُذكر من قبيل الحكم المحلي ، الإدارة المحلية هي تعبير عن اللامركزية في الحكم والإدارة ، فاللامركزية : مصطلح عام يطلق على نقل السلطة و/أو المسؤولية عن اداء وظيفة ما من الإدارة العليا لمنظمة ما أو من مستوى الإدارة المركزية في مؤسسة حكومية ما إلى وحدات ذات مستوى أدنى أو إلى القطاع الخاص .

اللامركزية هي مصطلح متعدد المعاني ويشمل في داخله العديد من الظواهر. قام العديد من الباحثين مثل (رودنياتي) ١٨٩١، (مأوهوود) ١٩٨٣، و(رودينلي مع باحثين آخرين)١٩٨٣، و(هايدن) ١٩٨٣، و(سميث) ١٩٨٥، و(كونيرز) ١٩٨١. وآخرون بتعريف اللامركزية من مناظير مختلفة. التعريف في القاموس يتعامل مع اللامركزية كظاهرة سياسية تعتمد في الأساس على تفويض سلطة اتخاذ القرار إلى مستويات مختلفة وموزعه بدلا من أن يتم اتخاذ القرار من مركز واحد [١]

وغالبا ما تميز ادبيات اللامركزية بين درجات السلطة التي نقلت فعلا من نطاق الحكومة المركزية. تبديد تركز السلطة: نقل عبء العمل من وزارة أو من المقر الرئيس لجهاز تابع للحكومة المركزية إلى موظفين ميدانيين ، وانشاء نظام للإدارة الميدانية ينقل بموجبه قدر من حرية اتخاذ القرار إلى الموظفين الميدانيين في إطار توجيهات يحددها المركز؛ وتطوير إدارة محلية تبقي جميع المستويات الحكومية الأدنى في البلاد في مرتبة وكلاء الحكومة المركزية .

تفـويض السـلطات: يتعلـق الأمـر بتحديـد مـا هـي الوظـائف التـي ينبغـي نقلهـا مـن الحكومـة المركزيـة إلـى منظمـات شـبه مسـتقلة أو شـبه حكوميـة ويترتـب علـى ذلـك نقـل أو انشـاء سـلطات موسـعة تتـولى تخطـيط وتنفيـذ القـرارات المتعلقـة بأنشـطة محددة.

التنازل عن السلطة: يقصد بهذا المصطلح منح السلطة (سلطة اتخاذ القرار) إلى حكومات محلية لها حدود واضحة جغرافيا ومعترف بها ، ولها سلطة تأمين الموارد اللازمة لأداء مهامها فمن المفيد الاشارة الى ان بداية انطلاق التنظير من أجل اللامركزية كان في خمسينيات القرن الماضي حيث تطورت في كتابات أصحاب نظرية الاقتصاد ما بعد الكلاسيكي لكن مع بداية سبعينيات وثمانينيات القرن الماضي تحول اللامركزية إلى استراتيجية عامة في مجال التنمية الإدارية وتتعلق تعلقا رئيسيا بالشكل السياسي للحكم [٢] .

ومن الفوائد المحتملة لتطبيق اللامركزية ولاسيما التنازل عن بعض السلطات ، تعزيز المشاركة والتمكين ولاسيما فيما يتعلق بالمحرومين، وزيادة مساءلة الحكومة وشفافية عملها وزيادة استجابتها للمطالب والاحتياجات ، وتكييف أنشطتها الإنمائية بما يناسب الاحتياجات المحلية [٣] .

فالتنمية المطلوبة لابد أن تبدأ محليا ، فهي لا يمكن أن تنتهي كذلك . والدولة شئنا أم أبينا مستمرة كلاعب رئيس ، لكنها ربما تحتاج إلى مساءلة أكبر أمام الفقراء ، وإلى أن تكون أكثر استجابة لمطالبهم ، ولكن بدون تعاون الدولة ، لا يمكن لكثير من الفقراء أن يتحسنوا بشكل دال ، كما أن التحرك التمكيني المحلي يتطلب دولة قوية [٤] .

تثير دراسة الجماعات المحلية عموماً الكثير من التساؤلات عن ماهية هذه الجماعات وهل تتمايز عن المجتمع الوطني أو هي جزء منه ، واذا كانت جزءاً منه فما هي مدلولاتها ، وماهي طبيعتها ، ولماذا اتسمت بأهمية متزايدة في الوقت الحاضر وعدت من متطلبات تنمية المجتمعات المعاصرة ، فضلاً عما تقدم ماهي المهام الرئيسة التي تؤديها الجماعات المحلية ، لان التعمق بدراستها يبن لنا أن لها مهام عديدة صارت مهمة ولازمة في الدولة المعاصرة ، بمعنى أن مهامها تبين أهميتها ، وهو ما سنعمل على دراسته في هذا المبحث من خلال مطلبين هما : ماهية الجماعات المحلية ، ومهام الجماعات المحلية .

المطلب الاول: ماهية الجماعات المحلية

اولاً: تعريف الحكم المحلي

تشير الدراسات المعاصرة حول اللامركزية الى مفهوم الحكم المحلي إذ يعرفه landell and mils بأنه " استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية"، ويعرفه charlick بأنه " الادارة الفعالة للشؤون العامة المحلية من خلال مجموعة من القواعد المقبولة كقواعد مشروعة من أجل دفع وتسيير القيم التي ينشدها الافراد والمجموعات في المجامع المحلي " [٥] .

من خلال هذين التعريفين يتضح انهما يربطان بين البعد السياسي متمثلا في الالتزام بتحقيق مصالح المجتمع المحلي ، وبين البعد الاداري متمثلاً في الفعالية التي يتم بها إدارة الشؤون العامة المحلية ، وقد اوضح الاعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد

لإدارة المدن ICMA الذي عقد في صوفيا في كانون الاول / ديسمبر ١٩٩٦ عناصر الحكم الراشد المحلي على النحو الاتي [٦] :

١- نقل مسؤولية الانشطة العامة الى المستويات المحلية بموجب القانون.

٢- لا مركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي.

٣- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.

٤- تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

والملاحظ ان هناك فرق بين الادارة المحلية والحكم المحلي ، فالإدارة المحلية هي خطوة او مرحلة اساسية نحو الحكم المحلي ، إذ تبدأ بعض الدول عند محاولتها تطبيق اللامركزية الإدارية – الجغرافية ، بتفويض الصلاحية أو تخويلها أولا من الحكومة لممثليها في المحافظات ، الولايات ، البلديات – بحسب التقسيم الاداري في الدولة – ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية بعد ذلك ، بإصدار قانون خاص بذلك ثم في حالة النجاح تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي ويعني هذا التطبيق مبدأ التدرج للوصول إلى إدارة أفضل للمناطق الجغرافية [٧] . ولملاحظة الفرق ينظر الجدول ادناه:

جدول رقم (١): مقارنة بين " الحكم المحلي " و " الادارة المحلية "

وجه الاختلاف	الحكم المحلي	الادارة المحلية
المنشأ	ينشأ بموجب الدستور /النظام الاساسي للدولة .	تنشأ بموجب القوانين واللوائح.
الاختصاص	قضائي، تشريعي ، تنفيذي ، وتمثل في الحكومات الفدرالية والاتحادية .	تنفيذي فقط ، تختص بأقاليم ذات خصائص سكانية واقتصادية محددة متجانسة.
الارتباط	يرتبط بشكل الدولة ويعتبر أسلوب من أساليب التنظيم السياسي .	ترتبط بالتنظيم الاداري للدولة وتعتبر من أساليب التنظيم الاداري .
مدى ثبات الاختصاص	يتمتع اختصاصها بدرجة ثبات عالية	اختصاصاتها قابلة للتغيير زيادة أو نقصان .
الاستقلالية	أجهزة تنفيذية مستقلة نسبيا عن الحكم المركزي.	أجهزة ادارية تنفيذية مستقلة عن الحكم المركزي .
الشمولية	تشمل الادارة المحلية والحكم المحلي على حد السواء.	صورة من صور الحكم المحلي.
الصلاحيات	ممنوحة بموجب التشريع ولا تُنزع إلا بقرار من الهيئة التشريعية .	ممنوحة بموجب التشريع القانوني .
الرقابة	تمارس عليه رقابة غير مباشرة من السلطة المركزية.	تخضع لرقابة واشراف السلطة المركزية.

المصدر : محمد جاسم ، البلديات والتنمية المحلية والمستدامة في قطاع غزة ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، جامعة الاقصى ، ٢٠١٥ ، ص ٤٠ .

ثانياً: تعريف اللامركزية

تعد اللامركزية من بين أهم المجالات التي تتناولها دساتير الدول المختلفة ، سواء الفدرالية أو الموحدة . فوجود إطار دستوري وقانوني واضح ومحدد لـ اللامركزية يُعد من أهم ضمانات التطبيق الناجح لها ، إذ يمنحها قوة وثباتاً أكثر من النص عليها في التشريعات الأقل [٨] . وبما أن تغيير الدساتير أصعب من تغيير القوانين العادية ، فإن وصف نطاق الحكومات المحلية وسلطاتها في الدستور يحميها من التغيرات المفاجئة التي قد تحد من سلطتها أو تنزعها . غير أن الدساتير تفتقر إلى المرونة ، تحديدا بسبب صعوبة تغييرها . ونتيجة لذلك ، آثرت بعض الدول ألا تنص في الدستور إلا على المبادئ العامة للامركزية ، تاركة التفاصيل للتشريعات اللاحقة . وعلى الرغم من أن الاتجاه اليوم هو تضمين الدستور مزيداً من التفاصيل ، فإن البلدان تنص على مختلف جوانب اللامركزية في دساتيرها بمستويات متفاوتة من التحديد [٩] .

من خلال قراءة عدد من دساتير بعض الدول ، يمكن القول إن أغلب هذه الدساتير قد تضمنت أحكاما خاصة بتنظيم الشؤون المحلية تحت مسميات مختلفة ، وتضمن بعضها سمات تؤكد بما لا يدع مجالاً للشك أنها تقوم على نظام للحكم المحلي ، على الرغم من تنظيمها تحت عنوان مختلف ، وبعضها الآخر لم يرد به نصوص واضحة في الشأن المحلي وترك تفصيل وتنظيم ذلك للقوانين والتشريعات العادية ، وبعضها الآخر اختلف المصطلح الذي جاء به الدستور ونُظمت من خلاله الشؤون المحلية عن المصطلح الذي جاء به القانون . ومن ذلك تدحض الفكرة القائلة أن المصطلح الذي أتى به الدستور لابد أن يكون هو ذاته المسمى الذي يصدر به القانون المعني بالنظام المحلي القائم ، بل إن بعض تلك الدساتير استخدم مصطلحا الادارة

المحلية والحكم المحلي معاً في ذات الدستور ، بل وأتى القانون ليحمل المصطلحين معاً ، بل هناك من الدساتير استخدمت مصطلحات مختلفة كعناوين لتنظيم الشؤون المحلية ، بعيداً عن مصطلح الإدارة المحلية أو الحكم المحلي [١٠] .

واختلفت الدول العربية فيما بينها حول المصطلح الذي أخذت به للتعبير عن تبنيها للامركزية ، سواء في الدساتير أو القوانين . فالدستور التونسي نص في الفصل ٧١ على " الجماعات المحلية " وهو ذات المصطلح الذي أطلقه الدستور المغربي في المواد ١٠٠ ، ١٠١ ، ١٠٢ [١١] .

ان اضفاء اللامركزية على الحكم يمكن الناس من المشاركة بشكل أكثر مباشرة في عمليات الحكم ، ويمكن أن يساعد في تمكين الناس الذين كانوا قبل ذلك مستبعدين من عملية صنع القرار [١٢] .

إنّ اللامركزية مكوّن يزداد أهميّة في عمليّة إحلال الديمقراطيّة في أنحاء كثيرة من العالم . وهو عمليّة قوامها نقل السلطة والمسؤوليّة من الحكومة المركزية إلى مستويات إقليميّة ومحليّة . وتواصل البلدان العمل على تطبيق اللامركزيةلأسباب مختلفة، بما في ذلك الرغبة في جعل الحكومة أكثر تقبّلاً وانفتاحًا وأكثر مسؤوليّة حيال حاجات شعبها، و/أو لمواجهة الضغط الذي تمارسه الجهات المانحة لناحية" تقليص "حجم ميزانية الحكومة المركزية [١٣] .

واللامركزية تقوم على مفهوم أنّ الحكومة، بتنوّع مستوياتها، تتمتّع بخبرات وقدرات مختلفة لمواجهة المشاكل ، فشؤون الدفاع الوطني والسياسة النقديّة مثلا تسير بشكل أفضل على المستوى الوطني، أمّا السياسات الخاصّة بالمدارس، والأمن المحلّي، وبعض الخدمات العامّة، فهي غالبًا ما تتحدّد بشكل أفضل على المستوى المحلّي، بدعم

المجتمع المحلّي لها . وتلقى اللامركزية انتقادات مفادها أنّها تضعف أجزاء من الدولة تحتاج إلى التدعيم من أجل بناء السلام وإحلال الأمن الشخصي . واللامركزية ثلاثة أنواع : سياسيّة، وإداريّة، وماليّة . اللامركزية السياسيّة تفترض انتخاب قادة على المستوى المحلّي . واللامركزية الإداريّة تتحقّق يكون صنع بعض القرارات الحكوميّة على المستوى المحلّي . واللامركزية الماليّة تشرك الحكومة الوطنيّة في مسؤوليّة إدارة الميزانيّة لناحية جمع المداخيل وتحديد المصاريف مع ممثّلين عن الحكومة المحليّة [١٤] .

وعمليّات اللامركزية غالبًا ما تشتمل على انتخابات على المستوى المحلّي . وهي توفّر للمرأة فرصة مهمّة لتشارك في صنع القرار في المجتمع الذي تنتمي إليه . ففي انتخابات رواندا على مستوى القطاع والمناطق في سنة ٢٠٠١ ، تمّ اعتماد تقنيّة "الاقتراع الثلاثي " الخاص أدّى إلى انتخاب المرأة لتولّي ٢٧% من مقاعد المجلس في المنطقة . في تلك الانتخابات، اختار كل ناخب مرشّحًا عاماً واحداً، ومرشّحًا من النساء وآخر من الشباب . وهذا النظام لم يضمن حصول المرأة والشباب على مقاعد لهم فحسب، إنّما فرض أيضًا على جمهور الناخبين التصويت للمرأة . وبهذه الطريقة، جعل برنامج اللامركزية في رواندا من انتخاب المرأة أمراً أكثر قبولاً على المستوى الاجتماعيّ [١٥] .

ثالثاً: الجماعات المحلية

الجماعات المحلية هي عبارة عن منطقة جغرافية ، حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية وتضم مجموعة سكانية معينة وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب، ولهذه الاعتبارات تعددت تسمياتها ، فسميت باللامركزية الإقليمية نسبة إلى الإقليم الجغرافي الذي تقوم عليه . وسميت بالإدارة المحلية لتمييزها عن الإدارة المركزية ولأن نشاطها محلي وليس وطني سميت بالجماعات المحلية للدلالة على الفكرة نفسها وسميت بالحكم المحلي لتمتعها باستقلال واسع عن الحكومة المركزية غير أنها لا تتمتع باختصاصات تشريعية وقضائية وسميت كذلك بالمجالس المحلية المنتخبة لكونها تنتخب من جهازها التمثيلي من قبل السكان [١٦].

مؤتمر " كامبرج" الصيفي حول الادارة الافريقية سنة ١٩٨٤عرف التنمية بأنها " حركة تستهدف تحقيق حياة أحسن للمجتمع المحلي نفسه من خلال المشاركة الايجابية للاهالي، وإذا أمكن من خلال مبادرة المجتمع المحلي " . هنالك تعريف ثان ظهر سنة ١٩٥٦ أشار إلى "أن تنمية المجتمع هي تلك العملية 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 " . أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فإنه يعطي تعريفا آخر إذ أشار إلى أن التنمية المحلية هي ثمرة إنجاز يهدف إلى تحسين ظروف عيش السكان القاطنين في فضاء معين، على المستويات المؤسساتية أو الجغرافية أو الثقافية . كسافيي غريف Xavier Greffe

عرف التنمية المحلية على أنها : " عملية تنويع وإغناء الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية على مجال ترابي معين، من خلال تعبئة وتنسيق مواردها وطاقاتها" (١٧) .

وثمة اعتراف متزايد بأن ديمقراطية محلية فعالة هي شرط أساسي لضمان تنمية اجتماعية واقتصادية مستدامة وعادلة، ولتعزيز الحكم الرشيد وتشجيع القيم الديمقراطية . حيث يعتبر البعض محاسن الديمقراطية المحلية سمة متأصلة فيها :فبغض النظر عن تأثيرها على النتائج النهائية، فإن قيمتها تكمن في فرص زيادة المشاركة، مما يعزز الثقافة المدنية ويبني رأسمالاً اجتماعياً، ويمكن الناس من التصرف كمواطنين أكثر نشاطاً . ولكن آخرين يتبنون وجهة نظر أكثر ذرائعية عن منافع الديمقراطية المحلية، مركّزين على قدرتها على تحسين تقديم الخدمات ونتائج التنمية من خلال زيادة المساءلة الشعبية (١٨) .

لذلك هي عبارة عن مجموعة من السكان يقتسمون حدود ترابية معينة من خريطة الدولة يتميزون بخصائص محددة ، بقيم اجتماعية لها علاقات بالعادات والتقاليد والاعراض التي تفرزها الوضعية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية للجماعة التي تنتخب من بين أعضائها ممثلها في المجلس الجماعي الذي يشرف على تنظيم شؤونهم الخاصة . كما يعمل على إحداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من أجل النهوض بالجماعة على جميع المستويات في إطار التنسيق مع الإقليم ، ومع الجهة وعلى المستوى الوطني (١٩) .

فضلا عن ذلك فان الجماعات المحلية تُعد جزءاً لا يتجزأ عن الدولة ، أي أنها تابعة لها بالرغم من كونها صورة من صور اللامركزية الإدارية ، إذ تُعد أسلوب من أساليب التنظيم الإداري والذي يعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة والهيئات الإدارية المنتخبة التي تمارس مهامها تحت رقابة هذه السلطات على المستوى المحلي [٢٠] .

لذلك عند التطرق الى المجتمع المحلي لابد من التأكيد على أن المجتمع المحلي ليس وحدة منفصلة بذاتها ولكنها خلية من نسيج أكبر وأشمل هو المجتمع ككل . وعلى الرغم من تباين وجهات النظر حول مفهوم المجتمع المحلي إلا أن هناك اتفاقاً بين مختلف المداخل حول نقاط أساسية ينبغي النظر إليها بعين الاعتبار في دراسة المجتمع المحلي أو تنميته وهي بإيجاز [٢١] :

١- عند دراسة المجتمع المحلي وتنميته ينبغي التعرف على الأوضاع الجغرافية والبيئية التي تميز مجتمع محلي عن غيره ومدى تأثير هذه الظروف على الأوضاع الاقتصادية والسكانية .

٢- دراسة البعد الانساني " سيكولوجياً " أمر بالغ الأهمية في عملية التغيير التنموي .

٣- يجب وضع تكامل العلاقات الاجتماعية في الاعتبار عند دراسة التنمية المحلية لأنها تؤدي إلى معرفة بطبيعة الجماعات ونوعيتها والبناء الطبقي القائم .

ونص الدستور التونسي لعام ٢٠١٤ في الفص (١٤) ، على التي : " تلتزم الدولة بدعم اللامركزية واعتمادها بكامل التراب الوطني في إطار وحدة الدولة " [٢٢] . وخص الجماعات المحلية في الباب السابع من الدستور نفسه وبالفصول من ١٣١ إلى ١٤٤ ، وهو ما سنعمل على توضيحه لاحقا .

وبحسب الدستور المغربي في الفصل ١٣٥ فأن الجماعات المحلية هيٍ: الجهات، العمالات والأقاليم والجماعات . الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية ، خاضعة للقانون العام ، تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية [٢٣] .

الجماعات الترابية تنظيمات ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري و المالي، يتكلف فيها المنتخبون بتنفيذ مقررات مجالسها تحت وصاية وزارة الداخلية. و قد تم تغيير مصطلح الجماعات المحلية بمصطلح الجماعات الترابية، و لم يعد يتم التفريق بين الجماعات الحضرية و القروية بموجب مقتضيات دستور ٢٠١١. كما أصبح التنظيم الترابي المغربي يتألف من ١٢ جهة عوض ١٦ التي كان معمولا بها في السابق [٢٤] .

المطلب الثاني: مهام الجماعات المحلية

لقد بينت عديد الدراسات التي اهتمت بالإدارة المحلية وأهميتها وكذا بالدور الذي تقوم به الهيئات والمجتمعات المحلية في العملية التنموية ، أنها تُعد من أصلح البيئات التي تحدث التنمية الشاملة لقربها من المواطنين أساساً كما أنها تنبثق عنهم ، كما أنها أقدر على الوقوف على الحاجات المحلية وعلى الظروف التي تعرفها المنطقة التي يتولون المسؤولية عليها (بلدية ، دائرة، أو ولاية) كما تؤكد الدراسات ضرورة إشراك السكان المحليين في تحقيق البرامج الهادفة وإلى النهوض بالمجتمع المحلي عن طريق غرس

الوعي والإقناع بأهمية هذه البرامج وعوائدها بالفائدة عليهم و على الدولة كذلك ، ومن خلال العناصر الموالية نلخص مهام الجماعات المحلية في تحقيق التنمية وكذا أهميتها [٢٥] .

يمكن تلخيص صلاحيات الجماعات المحلية في المجال التنموي في اختصاصات ذاتية تتمثل في [٢٦] .

١- تحديد التدابير الواجب اتخاذها لضمان التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢- إعداد مخطط التنمية ، انعاش الاستثمارات وتشجيعها.

٣- إنعاش الشغل وإقامة مناطق صناعية ومناطق للأنشطة الاقتصادية.

٤- إحداث شركات التنمية الاقتصادية ، واختصاصات يمكن نقلها إليها من قبل الدولة.

٥- اختصاصات استشارية تتمثل في اقتراح الأعمال التي من شأنها إنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية أو في ابداء الرأي في المشاريع التنموية للدولة والمؤسسات العمومية المزمع إقامتها في المنطقة التابعة للجماعات.

بالتالي هي تتمتع بأهم الوظائف التي تسمح بالتدخل في الميدان التنموي ويتعلق الأمر على الخصوص بالعناصر الأساسية الثلاثة [٢٧] :

١- اختصاص انتاج "الوعاء التنموي": المتمثل في البنية التحتية الأساسية العامة والبنية الأساسية الاقتصادية (طرق، تطهير، النقل الحضري، مناطق صناعية أو مناطق الأنشطة الاقتصادية تجهيزات تجارية ومتخصصة، مرافق اجتماعية وثقافية ورياضية ...) .

٢- اختصاص تعبئة الموارد والاستثمارات العمومية (للدولة والمؤسسات العمومية) لصالح تراب الجماعة .

٣- اختصاص انعاش وتحفيز واستقطاب الاستثمار الخاص .

للجماعات المحلية وظائف متشعبة وتختص في كل قطاعات النشاط منها قطاع الشباب والرياضة والفلاحة والصحة والسياحة والنقل والعمل والتكوين المهني، التربية، الصناعة والطاقة والمياه، التخطيط والتنمية العمرانية، الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين، الثقافة، التجارة، البريد والمواصلات المنشآت الأساسية القاعدية، الشؤون الدينية والأوقاف، السكن، الغابات وإصلاح الأراضي [٢٨] . وعليه فان للجماعات المحلية وظائف عديدة تُسند اليها ممثلة في مؤسساتها المختلفة من ولاية وبلدية وما يتبعها من مصالح واقسام ويمكن أن نحصر هذه الوظائف في [٢٩] .

١- **الأمن والنظام العام:** أي تسيير الشؤون المحلية وتنظيمها وتأطيرها ، كما تعمل كذلك على صياغة المؤسسات وتفعيل عملها وتوفير كل ما يمكن أن يساهم في راحة المواطنين من كهرباء ، غاز ، غذاء ، صحة ، وتهيئة عمرانية ، وتقوم كذلك ، بتفعيل الأمن العام وأمن الأشخاص والممتلكات والحفاظ على النظام العام .

٢- **المصلحة العامة المحلية:** وهنا تتعلق بتنظيم الحالة المدنية وتسييرها من خلال الاعتماد على سجلات وميكانيزمات تنظيمية خاصة بكل الحالات المدنية من ولادات و وفيات وغيرها . ويعد هذا القسم من أهم الاقسام التنظيمية الضرورية للمواطن وللدولة على حد سواء ، وتقوم أيضاً مؤسسات الإدارة المحلية فيما يخص مهام تسيير وتطوير المصلحة العامة

المحليــة فالأهــداف التــي رســمتها الدولــة فيمــا يخــص الاصــلاح الإداري وتطــوير الخــدمات للمــواطنين وتحســينها أدرجــت فــي أولوياتهــا الاهتمــام بــالإدارة المحليــة باعتبارهــا أكثــر قربــاً مــن المــواطن وأكثــر تمثــيلاً للدولــة ، وأكثر تعاملاً مع متطلبات المجتمع على المستوى المحلي .

٣- **الاتصــال بــالمحيط والاســتماع للمــواطن:** وتــتم هــذه العمليــة باشــراك المــواطن فــي مجريــات الحيــاة التنظيميــة المحليــة واعلامــه بمــا يجــري بالإضــافة إلــى مهمــة اســتقبال الــزوار وتبســيط اجراءاتهــا وتنشــيط الاتصــال وتســهيل مــرور المعلومات بين المواطن وإدارته.

ومما سبق تبين أن الجماعات المحلية تكتسي أهمية بالغة بالنسبة لكيان الدولة وقوامها، فهي تبنى على أساس دستوري وقانوني من جهة، ومن جهة أخرى بحكم حاجة المواطن إلى هذا الأسلوب بغرض تقريب الإدارة منه، وكذلك تمييز المصالح المحلية عن المصالح الوطنية من أجل الوصول إلى تحقيق اهداف التنمية البشرية، وأيضا ضمان فعالية تقديم الخدمات للمواطن على المستوى المحلي .كما أن نجاح نظام الإدارة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية البشرية المحلية، لا يتم الا إذا كان هناك هيكل للتمويل من خلال جلب موارد مالية محلية ذاتية ما يساعد الجماعات المحلية على خلق الثروة والخدمات الجيدة،

وإن العلاقة بين الجماعات المحلية والتنمية البشرية هي عالقة تشاركية تعاقدية هدفها الوصول إلى تحقيق تنمية اقتصادية محلية تساهم في الدفع بعجلة التنمية المحلية وزيادة الموارد وتحسين الخدمات.

الخاتمة:

تعد التنمية المحلية من المواضيع الشائكة والمعقدة ويعود ذلك إلى أنه لا يوجد إطار مرجعي متفق عليه، فهي مفهوم حديث الأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي يخص مناطق محددة يقوم على أسس وقواعد مستمدة من منهج العلوم الاقتصادية والاجتماعية. وأن العلاقة بين الجماعات المحلية و التنمية البشرية ان الاولى تسعى الى تحقيق الثانية والترابط هنا نظرياً على الأقل ، ذلك أن العلاقة بينهما يفرز ايجابيات وسلبيات في صفوف الجماعات المحلية يؤدي ذلك الى تطبيق التنمية المستدامة وتحقيقها.

تؤدي الجماعات المحلية دورًا بارزًا في التنمية البشرية والمساهمة في التطور الاجتماعي وهو الأمر الذي أثبتته العديد من التجارب المقارنة في العديد من الدول التي تعتبر نموذجًا ناجحًا في هذا المجال.

وأن اتساع مهام الدولة وتعدد وظائفها أصبح لزاما عليها اتباع أسلوب اللامركزية في التسيير خاصة لما له من انعكاسات إيجابية على مستوى المهام وكذلك تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي مكنها من تحقيق أهدافها والقيام بمهامها وعلى بالرغم من تمتع الجماعات المحلية بالعديد من المقومات والمزايا سواء الاقتصادية والاجتماعية والبشرية إلا أنها تواجه مجموعة من المعوقات والمشكلات التي تحول دون القيام بالأدوار المنوطة بها نتيجة تدخلات السلطة المركزية وعلى هذا الإساس فإنه لتحقيق التنمية المحلية يتطلب تطبيق سياسة عمومية مبنية على أسس علمية ومنهجية من خلال الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة واستغلال المقومات التي تحوزها الجماعات المحلية سواء المالية والتنظيمية ام البشرية.

الهوامش:

١. مصطفى النمر ، اللامركزية في الحكم : المفاهيم والأنماط ، المعهد المصري للدراسات ، (٠ تقارير سياسية) ، اسطنبول ، ١٦ تشرين الاول / اكتوبر ٢٠١٧ ، ص ١ . والملاحظ في وثيقة الأمم المتحدة انها قد حددت انواع اللامركزية بـ (أ) اللامركزية السياسية التي تنقل النفوذ أو سلطة بعيداً عن الحكومة المركزية؛ و(ب) اللامركزية المالية التي تحيل الموارد المالية إلى المزيد من الهياكل الحكومية المحلية؛ و(ج) اللامركزية الإدارية التي تنقل إدارة البرامج والسياسات إلى المزيد من الهيئات المحلية. وهناك اتفاق عام على ضرورة أن تتزامن جميع الأشكال الثلاثة من اللامركزية من أجل النجاح في تحقيق النتائج المقررة، وذلك بالانتقال عموماً من مرحلة نقل السلطة السياسية عبر مرحلة نقل الموارد إلى مرحلة نقل الإدارة .ينظر : الجمعية العامة ، الأمم المتحدة ن الوثيقة المرقمة AlHRCl28l62 في 22 December 2014

٢. مصطفى النمر ، مصدر سبق ذكره ، ص ٧ .

٣. وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، كانون الثاني / يناير ١٩٩٧ ، ص ٣٣ .

٤. جون فريدمان ، التمكين سياسة التنمية البديلة ، ترجمة ربيع وهبه ، المركز القومي للترجمة ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ٣٥ .

٥. نقلا عن : مجدوب خيرة ، سبل ارساء مبادئ الحكم الراشد المحلي لتحقيق اهداف التنمية المستدامة ، مجلة ابحاث كمية ونوعية في العلوم الاقتصادية والادارية ، المجلد الاول ، العدد (١) ، الجزائر ، ٢٠١٩ ، ص ٨٩ .

٦. مجدوب خيرة ، سبل ارساء مبادئ الحكم الراشد المحلي لتحقيق اهداف التنمية المستدامة ، مجلة ابحاث كمية ونوعية في العلوم الاقتصادية والادارية ، المجلد الاول ، العدد (١) ، الجزائر ، ٢٠١٩ ، ص ٩٠ .

٧. فرح ضياء حسين مبارك ، الحكومات المحلية ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ٨ .

٨. سمير محمد عبد الوهاب (محررا) ، اللامركزية والحكم المحلي في إطار دستوري جديد ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٣ .

٩. سوجيت شودري وآخرون ، اللامركزية في الدول الموحّدة : أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا ، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ، برنامج الأمم المتحدة الانمائي ، ستوكهولم ، السويد ، خريف ٢٠١٤ ، ص ٣٠ .

١٠. سمير محمد عبد الوهاب ، مصدر سبق ذكره ، ص ص ١٤ – ١٥ .

١١. سمير محمد عبد الوهاب ، مصدر سبق ذكره، ص ٢٥ .

١٢. وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، مصدر سبق ذكره ، ص٦

١٣. سمير محمد عبد الوهاب ، مصدر سبق ذكره، ص٢٧.

١٤. المصدر نفسه، ص٢٨.

١٥. الديمقراطيـــة والحكـــم ، موقـــع منظمـــة إنترناشـــونال ألـــرت، ٢٠٢١/٤/٢٢، نقلا عن الرابط :

https://www.internationalalert.org/sites/default/files/library/TKDemocracyARABIC.pdf

١٦. عبـد الحـق فيدمـة ، ماهيـة الجماعـات المحليـة والتنميـة المحليـة المسـتدامة ، مجلة : الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات ، العدد (١) ، ص ١٢٠ .

١٧. نبيـــه محمـــد ، الجهويـــة المتقدمـــة بـــين اللامركزيـــة واللاتمركـــز (الجانـــب القانوني والمحاسبي) ، مؤسسة كونراد أديناور ، ٢٠١٩ ، ص١٦٥.

١٨. الديمقراطية المحلية ، الكراسات الاساسية لبناء الدستور ، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ، تموز / يوليو ٢٠١٥.

١٩. حساني سعاد ، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، جامعة عبد الحميد بن باديس ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ، ٢٠١٩ – ٢٠٢٠ ، ص ١٠.

٢٠. شويح بن عثمان ، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية : دراسة حالة البلدية ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، جامعة أبي بكر بلقايد – تلمسان ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ٢٠١٠-٢٠١١ ، ص ١٤ .

٢١. ابتسام بنت حمود الحماد (اعداد) ، القيادة وتنمية المجتمعات المحلية ، ص ٦ . نقلا عن الرابط :

https://khair.ws/library/wcontent/uploads/2017/01/%D9%85

٢٢. دستور تونس الصادر عام ٢٠١٤ ، مشروع الدساتير المقارنة ، ص ٥ . على الموقع **constituteproject.org**

٢٣. المملكة المغربية : الأمانة العامة للحكومة ، الدستور ، مديرية المطبعة الرسمية ، المملكة المغربية ، ٢٠١١ ، ص ٥٤ .

٢٤. عبد الرحمن اوبيلانيا ، الجماعات الترابية بالمغرب : طموحات ومعيقات ، ٦ حزيران / يونيو ٢٠١٦ ، نقلا عن الرابط :
https://www.hespress.com/%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85

٢٥. اقناروس محمد لمين ، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة : دراسة تجارب بعض الدول ، المجلة الدولية للدراسات الاقتصادية ، العدد (٥) ، المركز الديمقراطي العربي ، برلين – المانيا ، شباط / فبراير ٢٠١٩ ، ص ١٤٨.

٢٦. اقناروس محمد لمين مصدر سبق ذكره، ص ١٤٨ .

٢٧. اقناروس محمد لمين مصدر سبق ذكره، ص ١٤٩ .

٢٨. عبد الحق فيدمة ، مصدر سبق ذكره، ص ١٢١.

٢٩. هدار محمد ، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية : دراسة بلدية حجاج ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، جامعة عبد الحميد بن باديس – مستغانم ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، الجزائر، ٢٠١٩-٢٠٢٠ ، ص ص ١٤ – ١٥ .

المصادر:

١- ابتسام بنت حمود الحماد (اعداد) ، القيادة وتنمية المجتمعات المحلية ، ص ٦ . نقلا عن الرابط :

https://khair.ws/library/wpcontent/uploads/2017/01/%D9%85%D9%84%D8%

٢- اقناروس محمد لمين ، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة : دراسة تجارب بعض الدول ، المجلة الدولية للدراسات الاقتصادية ، العدد (٥) ، المركز الديمقراطي العربي ، برلين – المانيا ، شباط / فبراير ٢٠١٩ .

٣- الديمقراطية المحلية ، الكراسات الاساسية لبناء الدستور ، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ، تموز / يوليو ٢٠١٥ .

٤- الديمقراطية والحكم ، نقلا عن الرابط :

https://www.internationalalert.org/sites/default/files/library/TKDemocracyARABIC.pdf

٥- المملكة المغربية : الأمانة العامة للحكومة ، الدستور ، مديرية المطبعة الرسمية ، المملكة المغربية ، ٢٠١١ .

٦- جون فريدمان ، التمكين سياسة التنمية البديلة ، ترجمة ربيع وهبه ، المركز القومي للترجمة ، القاهرة ، ٢٠١٠.

٧- حساني سعاد ، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، جامعة عبد الحميد بن باديس ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ، ٢٠١٩ – ٢٠٢٠ .

٨- دستور تونس الصادر عام ٢٠١٤ ، مشروع الدساتير المقارنة ، ص ٥ . على الموقع **constituteproject.org**

٩- سمير محمد عبد الوهاب (محررا) ، اللامركزية والحكم المحلي في إطار دستوري جديد ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠١١.

١٠- سوجيت شودري وآخرون ، اللامركزية في الدول الموحّدة : أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا ، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ، برنامج الأمم المتحدة الانمائي ، ستوكهولم ، السويد ، خريف ٢٠١٤ .

١١- شويح بن عثمان ، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية : دراسة حالة البلدية ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، جامعة أبي بكر بلقايد – تلمسان ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ٢٠١٠-٢٠١١ ، ص ١٤.

١٢- عبد الحق فيدمة ، ماهية الجماعات المحلية والتنمية المحلية المستدامة ، مجلة : الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات ، العدد (١) .

١٣- عبد الرحمن اوبيلانيا ، الجماعات الترابية بالمغرب : طموحات ومعيقات ، ٦ حزيران / يونيو ٢٠١٦ ، نقلا عن الرابط :
https://www.hespress.com/%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85

١٤- فرح ضياء حسين مبارك ، الحكومات المحلية ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، ٢٠١٣ .

١٥- مجدوب خيرة ، سبل ارساء مبادئ الحكم الراشد المحلي لتحقيق اهداف التنمية المستدامة ، مجلة ابحاث كمية ونوعية في العلوم الاقتصادية والادارية ، المجلد الاول ، العدد (١) ، الجزائر ، ٢٠١٩.

١٦- مصطفى النمر ، اللامركزية في الحكم : المفاهيم والأنماط ، المعهد المصري للدراسات ، (٠ تقارير سياسية) ، اسطنبول ، ١٦ تشرين الاول / اكتوبر ٢٠١٧.

١٧- نبيه محمد ، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللاتمركز (الجانب القانوني والمحاسبي) ، مؤسسة كونراد أديناور ، ٢٠١٩ .

١٨- مجدوب خيرة ، سبل ارساء مبادئ الحكم الراشد المحلي لتحقيق اهداف التنمية المستدامة ، مجلة ابحاث كمية ونوعية في العلوم الاقتصادية والادارية ، المجلد الاول ، العدد (١) ، الجزائر ، ٢٠١٩ ، ص ٨٩ .

١٩- هدار محمد ، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية : دراسة بلدية حجاج ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، جامعة عبد الحميد بن باديس – مستغانم ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، الجزائر، ٢٠١٩-٢٠٢٠.

٢٠- وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، كانون الثاني / يناير ١٩٩٧.

٢١- الجمعية العامة ، الأمم المتحدة ن الوثيقة المرقمة AlHRCl28l62 في 22December2014