

الجماعات المحلية والرهانات الجديدة في تفعيل إستراتيجيات التنمية المحلية

بقلم / أ: عبدالسلام عبداللاوي

أستاذ مساعد قسم "أ" كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة
الجيلالي بونعامة "خميس مليانة"

ملخص المقال : تمثل التنمية المحلية أهمية قصوى بالنسبة للدولة والمجتمع، ما إستدعى ضرورة تفعيل دور الجماعات المحلية وفق إستراتيجيات تهدف للإرتقاء بالكوادر البشرية في التسيير وتأهيل المنتسبين والمنتخبين المحليين مع توسعة الصلاحيات وتطوير الإمكانيات المادية والتقنية بإستخدام أمثل للتكنولوجيا الحديثة، وكذا ضرورة إشراك فواعل المجتمع المدني والإستعانة بالخبرات والكفاءات العلمية في المجال التنموي، ذلك أن التنمية المحلية عملية مركبة تستدعي تضافر الجهود من أجل الإرتقاء بمستويات العيش وتحقيق الإستقرار المجتمعي.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية، التنمية المحلية، المجالس المحلية المنتخبة، الحوكمة المحلية، إستراتيجيات تفعيل التنمية

Summary of article: local development is of paramount importance for the State and society, what necessitated the need to activate the role of local communities in accordance with the strategies for upgrading human resources in the management and rehabilitation of local elected and with the expansion of powers and develop material and technical possibilities for optimal use of modern technology, as well as the need to involve civil society and author of experiences

and competencies in the area of development, development of local vehicles call for concerted efforts to improve standards of living and community stability. **Keywords:** local communities, local development, elected local councils, local governance, activation strategies development.

مقدمة:

إن الاعتقاد السائد بأن التغيير والتنمية يأتي راديكالياً دون تخطيط ومشاركة هو اعتقاد خاطئ ينتج الفشل وينتهي بالفوضى والتسبب بدل التنمية والتحديث، والأمثلة في التجارب العربية الحديثة كثيرة ومتعددة بمختلف مناهجها من التسيير. ذلك أن التنمية المحلية عملية معقدة، تبدأ من الإدارة المركزية وتتجسد في التكوين والتأهيل الإداري اللامركزي مروراً بالرقابة والمساءلة، والشفافية والمشاركة الشعبية، ولكون التنمية المحلية حاجة ملحة تمس جوانب حياتية مختلفة للمواطنين بالجزائر كان لابد من رؤية جديدة تسعى لبعث استراتيجية تهدف إلى تفعيل التنمية المحلية وترقى بمستويات الأداء الإداري المحلي بما يتوافق ومتطلبات وحاجيات المواطنين خاصة وأن الظروف الاقتصادية للجزائر تبعث عن الطمأنينة والارتياح، فالوفرة المالية للجزائر توجب إعادة النظر في البرامج التنمية المحلية من خلال إعادة بعث التنمية وإن كان هذا ليس بالمسألة الهينة السهلة التي يمكن معالجتها عن طريق تدخل الدولة المركزية من خلال المخططات فقط كما كان عليه الحال سابقاً.

إلا أن الأمر يشير إلى ضرورة رسم استراتيجية جديدة للتنمية تنطلق من الإقليم المحلي، وتكون تصوراتها ومحتوياتها محددة من طرف الجماعات الإقليمية، وهذا حتى يتناسب مع خصوصياتها المختلفة والاحتياجات اليومية للمواطن ذلك أن السلطات المحلية هي الجسر الوحيد الذي من خلاله تتم الاستجابة لمتطلبات المواطنين من طرف الدولة.

إن البحث عن الاستراتيجية تنموية محلية، تنطلق من المحاور الكبرى للسياسة الوطنية وتراعي الخصوصيات المحلية لكل إقليم (شمال، جنوب، هضاب...) وتعمل عمل المعزز والمدمع للإمكانيات المحلية، يجعلنا نأكد على ضرورة استخلاص نقاط الضعف من واقع التنمية في الجماعات الإقليمية الذي يظهر جليا في تغييب المواطن في التسيير العمومي وقصور الإصغاء للممثلة من المجتمع المدني، هذا ما مس مصداقية الإدارات المحلية وبالتالي تصدع العلاقة بين المواطن والدولة، خصوصا أن الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي يمثلون الدولة والمواطن الشيء الذي أدى إلى سيطرة الصفة التمثيلية للدولة على الصفة التمثيلية للمواطن وهذا بدوره سبب ابتعاد نسبيا للجماعات الإقليمية عن اللامركزية وعن الأهداف والغايات التي وجدت من أجلها هذه الأفكار والغايات جعلتنا نبحث في إشكالية تسأل عن كيفية تفعيل التنمية المحلية من خلال استراتيجية توازن بين حاجيات المواطنين وتوافق السياسات المركزية الوطنية وتراعي خصوصية الأقاليم المحلية.

أولا: معالم الاستراتيجية الجديدة في تفعيل التنمية المحلية

تقوم الاستراتيجية على جملة من الأفكار والمقترحات التي تمس مباشرة الارتقاء بفاعلية الجماعات المحلية التي تشكل اللامركزية الإدارية وذلك عبر ما يلي:

- 1- **تقوية وتوسيع الاختصاص والصلاحيات للجماعات المحلية:** إن من الضرورة بما كان إعادة النظر في تطبيقات اللامركزية بالجزائر، وإعادة تقويتها وتوسيعها إلى حد يجعل منها الأداة التي يعالج بها الانسداد الحاصل بين الدولة كسلطة مركزية والمواطنين، ذلك أن التطبيق الواقعي للامركزية سلبها عدة خصائص امتازت بها، لأن هناك تباين واضح بين الأسس التي تبنى عليها اللامركزية عموما وتطبيقاتها
- 2- **على مستوى الواقع بالجزائر، وهذا ما أعاق نشاط محركات التنمية المحلية، وسيتم توضيحه من خلال:**

❖ في ما يتعلق بالمجالس المحلية المنتخبة¹: تتمثل المجالس المحلية المنتخبة في المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، وهما هيئتين ديمقراطيتين تمثلان الإدارة الشعبية لكونهما هيئتين منتخبين، منحهما القانون جملة من الصلاحيات المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحلية.

فإن كان أعضاء المجلس الشعبي البلدي تقتصر مداولاتهم على الاقتصاد والمالية البلدية، والتهيئة العمرانية والتعمير، والشؤون الثقافية والاجتماعية، فغن أعضاء المجلس الشعبي الولائي تتوسع صلاحياتهم قليل لتشمل التنمية الزراعية والصناعية، والنقل والسياحة، والأشغال العمومية والإسكان، والتجهيز وحماية الأراضي وحماية الثروة الغابية والحيوانية، وتشجيع التدابير الوقائية من الكوارث والآفات الطبيعية غير أن هذه الصلاحيات لا تزال ضيقة وتعاني قصورا في التطبيق وتعطيلا نجده يعبر عن نفسه في العديد من المظاهر التي يمكن اعتبارها قيودا فرضها الواقع العلمي مثل: الرقابة الوصائية.

فقانون الولاية ينص على أن رئيس الدائرة كوصي على البلدية يصادق على قائمة من المداولات تتعلق بميزانياتها، صفقاتها العمومية تسيير أملاكها، وتسيير مستخدميه، في حين تبقى المداولات الأخرى من اختصاص الولاية، فأى معنى للاستقلالية إذا كانت الجماعات الإقليمية في تبعية دائمة ومستمرة للسلطة الوصية عليها إلى درجة أنها لا تستطيع تنفيذ أي مداولة إلا بعد المصادقة من طرف السلطة الوصية².

أما ما تعلق بمداولات المجلس الشعبي الولائي فتتنص المادة 50 من قانون الولاية على أنه "لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها: الميزانيات الحسابات، إحداث مؤسسات ومصالح عمومية"، باعتبارها من أهم مجالات من المجالات التنموية، والذين من المفروض أن تستقل بهم الولاية، فالمشرع خلال هذا التحديد يؤكد النظرة القائلة بقصور الولاية وعجزها عن اتخاذ القرارات في مجال التسيير³، وحرصا على حماية الأموال ومصالح الدولة أخضع المؤسسات

العمومية والميزانية للمصادقة الصريحة، وبالعودة للواقع نجد أن المجالس المحلية المنتخبة لا يعيبها فقط كثافة الرقابة المسلط عليها بل أصبحت تعاني من جهل الممارسين فيها لمفهوم اللامركزية وفحواها فجعلهم لمعنى الاستقلالية النسبية في التسيير المحلي جعل البعض يحولون المجالس المنتخبة من مجالس تهدف لتحقيق المصلحة العامة والتنمية إلى مجالس لا تهتم إلا بتحقيق المنافع الشخصية لأعضائها وذويهم خاصة مع العلم أن 2% فقط من أعضاء ونواب المجالس المنتخبة المحلية بالجزائر هم من حاملي الشهادات الجامعية في العهدة المحلية (2012/2007).

لذا فالمقترح الأساسي في هذه الفكرة هو ضرورة الارتقاء بالمستوى العلمي والمعرفي للمنتخبين المحليين مع تكوينهم، وتأهيلهم في ما يخص التسيير المحلي مع إشراك ذوي الخبرة من خارج المجالس هذا كله في إطار صلاحيات أوسع.

❖ في ما يتعلق بالهيئات التنفيذية:

- **الوالي:** يعتبر الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، وممثل الولاية أمام الدولة ويغلب الدور الأول على الثاني، من خلال الممارسات الفعلية، فالوالي أصبح عبارة عن جهاز يحرص على تنفيذ السياسات العامة للدولة على مستوى المحلي لعدة أسباب منها⁴:

- مركزية القرارات في جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.
- ضعف الجهاز التداولي (المجالس المحلية المنتخبة) في الولايات.
- السرعة في تغير الولاية.

- رئيس المجلس الشعبي البلدي: إن ضعف التأطير والتأهيل الذي تتميز به المجالس المحلية البلدية ينعكس سلبا على رؤسائها وخاصة إذا علمنا أنه العديد منهم يجهل القوانين المنظمة مما يحد من قدرته على التخطيط ويجعله يعمل تحت وصاية الدائرة والولاية، إضافة إلى التداخلية الموجودة أصلا، إن هذا الاعتبار يوجب ضرورة إعادة النظر في قوانين الترشح للمجالس المحلية البلدية والولائية بما يشترط

المؤهل العلمي من أجل إيجاد أطر وكوادر قادرة على الإبداع والتسيير والتخطيط.⁶

مقترحات:

- ضرورة إشراك خبراء من خارج المجالس المحلية والأخذ بمقترحاتهم.
- ضرورة إشراك المجتمع المدني في الشؤون المحلية.
- ضرورة التكوين والتأهيل للمنتخبين المحليين.
- ضرورة توسيع الصلاحيات اللامركزية الإدارية.
- ضرورة الرقابة الدورية من السلطة المركزية.

ثانيا: إعادة هيكلة المصالح الغير مركزة للدولة

إن مصطلح عدم التركيز هو مفهوم حديث مرتبط بمفهوم الدولة ونعني به تفويض سلطة الدولة المركزية لممثليها على مستوى المحلي، أم من الناحية القانونية فنجد تعريف عدم التركيز في القانون الفرنسي من خلال المرسوم المتعلق بميثاق عدم التركيز المؤرخ في 1992/07/01، فعدم التركيز حسب هذا المرسوم هي قاعدة عامة لتقسيم الصلاحيات والامكانيات على مختلف المستويات داخل الدولة.⁷ إن تحقيق هذه الأهداف في الواقع الجزائري لا يمكن تغييره إلا بعد إعادة النظر في تقنية عدم التركيز والمصالح الغير مكرزة وهذا ما سنتطرق إليه من خلال:

1- تجديد وإعادة تنظيم عدم التركيز: تشهد الإدارة الإقليمية في الجزائر تطورات مختلفة وهذا نظرا للانفتاح السياسي والاقتصادي الذي تشهده البلاد، وما فرضه الواقع من تغيرات يجب أن تتماشى وتطلعات المواطن من جهة وخلق ديناميكية تنموية على مستوى المحلي من جهة أخرى.

❖ إن تكريسي مبدأ عدم التركيز في الواقع يصطدم بعوائق تنظيمية أهمها احتكار الموارد المالية التي ما تزال مكرزة على أعلى مستوى في الدولة هذا ما يقضي وضع اصلاحات لنمط عدم التركيز بالجزائر،

❖ هذا من أجل الإسراع في انجاز العمل الإداري والقضاء على التأخر فيه، إضافة إلى تقليص الفجوة بين الإدارة والمواطن.

❖ مع ضرورة أن يقوم عدم التركيز الإداري على أساس فكرة التفويض وذلك بأن تعهد السلطات المركزية بعض صلاحياتها واختصاصاتها لكبار الموظفين (الولاة، رؤساء الدوائر، المدراء التنفيذيين للمديريات الولائية).

❖ كما يمكن أن تعهد التنمية الإدارية والمحلية لهيئات خارجة عن وزارة الداخلية وخاصة بالتنمية المحلية والإدارية كما هو عليه الحال في بعض البلدان العربية.

2- تكيف هياكل عدم التركيز مع أنماط التسيير الحديثة: إن أسلوب عدم التركيز يلعب دورا هاما استراتيجيا حديثة لإعادة بعث هياكل الدولة والإصلاح الإداري، لكونها تخص المواطن بصفة مباشرة كما تمس محور البرامج والسياسات الحكومية، وهو يهدف⁸:

- تقريب الإدارة والمواطن.
- وضع علاقة مباشرة بين الدولة والجماعات الإقليمية.
- تشجيع الإبداع وتحسيس الموظف بروح المسؤولية.
- إن تحقيق هذه الأهداف في الجزائر لا يكون إلا بـ:
- إعادة توزيع مصالح عدم التركيز على مستوى الإقليمية وإعادة توزيع الكفاءات.
- إنشاء مصالح كل وزارة على مستوى البلديات أو الدوائر على الأقل.
- إعادة توزيع الكفاءات وتنمية البشرية على مستوى البلديات.
- عدم التركيز سلطة اتخاذ القرار.
- خلق تنافسية إدارية بين البلديات وتشجيع الأفضل.

المحور الثاني: آليات تجسيد الاستراتيجية الجديدة لتحقيق التنمية المحلية.

إن التطورات الحاصلة على مستوى الساحة الوطنية من إصلاحات قانونية (قانون البلدية والولاية 10/11-07/12) والوفرة المالية

والاستقرار الأمني والسياسي (ولله الفضل والمنة) يوجب إعادة التفكير في السعي نحو استراتيجية تنموية محلية ترتقي بمستوى الحياة اليومية للمواطنين، ولذلك جاءت المقترحات المتضمنة في هذه الاستراتيجية على النحو التالي:

أولاً: في تكيف المنظومة القانونية: إن قانون البلدية والولاية (10/11-07/12) وإن جاء بجملة من الإصلاحات التي تساعد على تفعيل التنمية المحلية إلا أن الضرورة توجب إعادة النظر في:

➤ إعادة النظر في العلاقات بين أعضاء المجالس المحلية والولاية والمدراء التنفيذيين والممثلين للوزارات المختلفة في إقليم الولاية: بحيث يجب إعطاء صلاحية الرقابة والمساءلة والاقتراح للنواب المنتخبين في المجالس الشعبية الولائية مع وجوب الاستجابة من قبل المدراء التنفيذيين وأن لا تقتصر على الاستفسارات الكتابية الغير الملزمة.

➤ تحديد العلاقة بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام للبلدية بحيث يجب تحديد الصلاحيات بينهم مع توحيد طرق التعيين الخاصة بالأمناء العاميين في كل بلديات الوطن.

➤ ضرورة منح أكثر استقلالية للبلديات مع صلاحيات أوسع.

➤ ضرورة تحديد العلاقة وبدقة بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية في الصلاحيات والمهام من خلال ضبط حدود تدخل الدولة وكيفية تدخلها لأن الأمر يشير إلى بعض التدخلات الاستثنائية التي لا تأخذ بعين الاعتبار خصوصية الأقاليم.

ثانياً: تقوية الموارد المالية والبشرية للجماعات المحلية: عبر جملة من الإجراءات لعل أهمها :

1- اعتماد نظام عصري للجباية وتوزيع الموارد: إن إصلاح المالية المحلية مسألة نص عليها الأمر المتضمن قانون المالية لسنة 1973 في مادته 91 إلا أن هذا الإصلاح هو مشروع لم يتحقق بعد

رغم عدة دراسات ومشاريع تعتمد في هذا المجال، ليطم في الأخير تأجيل العملية أو بالأحرى اهمالها بسبب غياب إدارة سياسة حقيقية لتحقيق هذا الأمر.

لذا صار من الضروري الشروع الفعلي في عملية تطوير المالية المحلية وذلك عبر:

- تتكفل البلديات بـ:
 - ❖ الرسم العقاري
 - ❖ الرسم على النشاط المهني
 - ❖ الرسم الخاص بالتطهير
 - ❖ تطوير وسائل محاربة الغش والتهرب الجبائي
 - ❖ الاقتطاع النسبي من المقاولات والأشغال المنجزة في أقاليم البلديات
 - ❖ خلق جباية محلية فعالة
 - تعزيز التضامن والتعاون بين البلديات: من خلال نقل الخبرات وتبادل المنافع.
 - تشجيع الاستثمارات المحلية.
 - تهيئة الموارد المحلية والارتقاء بحسن استغلالها كالأماك العقارية والمناجم والمحاجر.
 - ضرورة استفادة الجماعات المحلية من رسوم مرور أنابيب الغاز والبتروك وأسلاك الكهرباء ذات التوتر العالي عبر أقاليمها.
 - استقطاب وتنظيم الاقتصاد الغير رسمي وفرض الجبابة عليه كالأسواق الشعبية الغير منظمة في الشوارع والأرصفة.
 - إن هذه الإجراءات من شأنها توفير وعاء مالي لا بأس به من أجل إحداث تنمية فعالة لكن الواقع يشير أن الأمر لا يتوقف عند التحصيل المالي فقط بل لابد من ترشيد النفقات وحسن توظيفها لذا لابد من:
- 1- التأطير التقني للمكلفين المحليين.
 - 2- اختيار المشاريع الناجحة ذات المنفعة للمواطنين.
 - 3- تقوية أجهزة الرقابة على تسيير الموارد المالية.

هذه النقاط تقودنا إلى فكرة تقوية الموارد البشرية لأنها من أهم العوامل التي تؤثر على نجاعة وفعالية عمل الجماعات المحلي إذ يعتبر العنصر البشري أساس أي عمل يراد له النجاح. فالملاحظ أن الإدارة الجزائرية تعاني نسب التأطير حيث لا يتجاوز التأطير فيها 7% فقط من التعداد الإجمالي للموظفين لذا وجب رفع مستوى الإداريين والمنتخبين من خلال دورات تكوينية على الأقل في المجالات التالية:

- القانون الإداري.
 - التسيير المالي، الميزانيات ومراقبة التسيير.
 - تسيير الأملاك والموارد.
 - التخطيط الاستراتيجي.
 - الإعلام والاتصال.
 - تحرير إداري.
- هذا إلى جانب جملة من الإجراءات التي من شأنها الارتقاء بمستوى المكلفين المحليين ك:
- التكوين والتأهيل والتأطير.
 - إعطاء الأولوية للخريجين الجامعيين.
 - التقاعد المسبق للأعوان الغير مؤهلين.
 - التحفيز للمكلفين المؤهلين وذوو الخبرة.
 - تحسين تطبيقات المناجمنت الذي يعتبر الأسلوب الحديث في التسيير.
 - إضافة إلى ضرورة خلق مكاتب إعلام واتصال.
- من شأنها أن تركز من الثقافية والوضوح وتخلق مصداقية وتساهم في السير الحسن للإدارة من خلال التوجيه والإعلام المسبق ومن شأنها أيضا أن تجنب الصخب والضجيج والإشاعات.
- ثالثا: تحديث والارتقاء بأنماط التسيير على مستوى الجماعات المحلية:** إضافة إلى ما سبق ذكره في المحورين السابقين حول الاستراتيجية الجديدة للتنمية المحلية فغنه ينبغي أن لا نهمل الدور الذي يلعبه نمط تسيير الجماعات المحلية في عملية التنمية المحلية المراد

تحقيقها، ومن أهم الآليات في تحديث التسيير نجد تطبيق الحكم الراشد وادخال التكنولوجيا الجديدة والإعلام والاتصال والتسيير.

- **الحكم الراشد في تسيير الجماعات الإقليمية (الحوكمة المحلية):** يعتبر الحكم الراشد من بين أهم العوامل المساعدة والمحددة للنمو الاقتصادي والاجتماعي بالمعنى الواسع فهو لا يحتوي فقط على النمو الاقتصادي بل يحتوي كذلك على الرفاهية الاجتماعية وحقوق الإنسان، كما أنه يدرج مشاركة المواطنين ومختلف الفاعلين في اتخاذ القرار والشفافية في تسيير الشؤون العامة.

لذا فتكريس الحكم الراشد لابد من أن ينطلق من ارساء مبادئ أساسية كالرقابة الشعبية والمساءلة بتفعيل دور الإعلام المحلي وحركات المجتمع المدني إضافة إلى المشاركة المجمعية والمحاسبة المركزية إضافة إلى الشفافية في التسيير وعقد الصفقات.

- ادخال التكنولوجيا في الإعلام والاتصال والتسيير:

يشير هذا العنصر إلى عصرنه التسيير المحلي من خلال استخدام وسائل تكنولوجيا من شأنها الارتقاء بالأداء كمثل عن ذلك.

- استخدام برمجيات حديثة في تسيير الحالة المدنية، المالية المحلية، قوائم السكن، القوائم الانتخابية وغيرها من الأمور الإدارية.
- إنشاء شبكة اتصالية محلية تربط مختلف الإدارات من أجل تسريع نقل الوثائق والمراسلات إضافة إلى سرعة التنسيق.

- فتح حسابات بريدية إلكترونية ومواقع أنترنت للتواصل مع الجمهور من أجل الإفادة المعلوماتية أو توزيع الاستثمارات وغيرها مما يسهل من العمل في الشبابيك.

الهوامش

1. كمال التابعي: دراسة نظرية في علم الاجتماع والتنمية، القاهرة، دار المعارف، 1993، ص 28.
2. محند قاسمي: محاضرات في الإدارة المحلية، سنة رابعة، المدرسة الوطنية للإدارة، الموسم الجامعي، 2006/2005.
3. المشروع الجواني للتنمية الريفية 2004، ص 04.
4. جون بونال : الجهوية والتنمية المحلية، جانب استراتيجي، ترجمة: عبد الإله آل فتوح، جامعة القاضي عياضي، مراكش، المغرب، 1430/1997.
5. دراسة قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط حول تصنيف البلديات 2002.
6. محمد الشريف بالميهوب: الحكم والدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة بين المتطلبات والمقاولات، مجلة إدارة 2002، ص 02.
7. الأخضر عزي، عالم جلطي: قياس قوة الدورة من خلال الحكم الراشد اسقاط على التجربة الجزائرية.
8. الحكم الراشد: تحديات مقارنة غير معيارية، ملتقى حول الحكم الراشد بالمدرسة الوطنية للإدارة بالشاركة مع مركز البحوث في الاقتصاد والتطبيق من أجل التنمية -الجزائر- المعهد الأورمغربي ، جامعة باريس لاسان دوني، فرنسا، 2006.