إشكالية التنمية المحلية في الجزائر: قراءة للتحديات والمتطلبات

د. فضيل ابراهيم مزاري
جامعة حسيبة بن بوعلي – الشلف

ملخص:
تعالج هذه الورقة اشكالية التنمية المحلية في الجزائر، نظراً لأن التنمية المحلية شكلت هاجساً أساسياً للقيادة السياسية الجزائرية منذ الاستقلال، فرغم المخططات التنموية والمخصصات المالية الممنوحة من طرف السلطة المركزية للنهوض بأعباء الجماعات المحلية الا أن المواطن والى غاية اليوم لا زال يعاني ضعف الخدمات العمومية على المستوى المحلي؛ وهذا بدوره يطرح عدة تساؤلات خاصة بإشكالية التسيير المحلي وكيفية تجديدها وتخطي التحديات التي تعترض مسار التنمية المحلية في الجزائر.

Résumé: Cette article est étude la question de le développement locale en Algérie, parce que le développement local a été dans l'importance de le régime politique Algériens depuis l'indépendance. Malgré les planes développementales et les tranche financière qui accordé par le pouvoir centrale dans le but développer les services publics municipaux et ainsi amélioré le niveau de vie des citoyens Algériens, tout ça est pose des plusieurs questions pour expliquer la situation de gestion municipale et donne une approche pour renouveler la méthode de gestion et dépasse les enjeux de développement locale.

مقدمة:شكلت التنمية بمفهومها العام الهاجس الأكبر للقيادة السياسية لمختلف الدول بعد الحرب العالمية الثانية، وأصبحت الدراسات في العلوم الاجتماعية بفروعها المختلفة تركز بقوة على المنظور التنموي، خاصة وأن غالبية دول العالم الثالث كانت قد تخلصت من ربق الاستعمار وتُحاول بناء الدولة الوطنية من جديد؛ إلا أن نمط التنمية المتبع اختلف من دولة الى أخرى؛ وإذا كانت الفلسفة الاشتراكية شكلت الوعاء الايديولوجي لمختلف قيادات دول العالم الثالث إلا أنه مع نهاية الثمانينات بدأت هذه الدول تغير مسارها التنموي، وعليه بدأ التفكير في نماذج جديدة في العملية التنموية؛ إلا أن المتفق عليه لا يوجد تنمية شاملة من دون تنمية محلية، التي تتخذ من المجتمع المحلي كأفراد نشيطين في العملية التنموية سياسياً، اجتماعياً، ثقافياً، واقتصادياً، للنهوض بأعبائهم ومتاعبهم اليومية، وهذا يحتاج الى جهاز اداري محلي منتخب قادر على تأطير الجهود المحلية في اطار

النموذج التنموي الوطني؛ الأمر الذي يتطلب ذلك التناغم ما بين المجالس المحلية وارادة المجتمع المحلي التي تتجسد في بنية هذه المجالس بالصلاحيات والاختصاصات المطلوبة.

وفي الجزائر أكد الخطاب السياسي الرسمي منذ الاستقلال على ضرورة التنمية وبناء أركانها،حيث تجسد هذا في مواثيق ومخططات متعددة، إلا أنه وإلى غاية سنة 2018 لا تزال الجماعات المحلية تعيش تبعية مالية الى السلطة المركزية والمواطن المحلي يعيش ويلات الغبن الاجتماعي،وهذا بدوره يطرح ضرورة التغيير في نمط ادارة الجماعات المحلية؛ فالاقتصاد الجزائري ومنذ انخفاض أسعار الطاقة في السوق الدولية يعيش اخفاق على مستوى الميزان التجاري وميزان المدفوعات،وعليه يصعب ضمان استمرا تمويل الجماعات المحلية من المركز، وهذا بدوره يؤثر سلباً على التنمية المحلية؛ وبناءً على هذا يمكن طرح الاشكالية التالية: **كيف يمكن تحقيق التنمية المحلية في ظل الأوضاع الاقتصادية الحرجة للجزائر؟** ومنه يمكن طرح التساؤلات التالية: أين يكم الخلل في تسيير التنمية المحلية؟ هل الجماعات المحلية ونمط تسييرها الحالي بإمكانهما تحقيق التنمية المحلية؟ وماهي المقاربات الواجب اتباعها لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر؟ للإجابة على الاشكالية الرئيسية والتساؤلات الفرعية يمكن طرح الفرضية التالية: **ترجع اخفاقات التنمية المحلية الى نمط تسيير الجماعات المحلية وضعف الرؤية التنموية للمسؤولين المحليين.**

أهمية الدراسة: ترجع أهمية الدراسة في تقديم رؤية حول كيفية تفعيل التنمية المحلية في الجزائر، خاصة بعد التراجع الكبير لأسعار الطاقة منذ سنة 2014.

الهدف من الدراسة: محاولة تشخيص الواقع التنموي المحلي وطريقة إدارة التنمية المحلية من خلال استعراض تجارب ميدانية، وكذا تقديم خطوات لإصلاح التسيير المحلي ونمط ادارة التنمية المحلية.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية – التنمية المحلية – المقاربة التشاركية– اللامركزية المالية.

المحور الأول: عوامل إخفاق التنمية المحلية في الجزائر

شكلت التنمية المحلية منذ عشية الاستقلال هاجساً مهماً للقيادة السياسية الثورية، وعلى هذا الأساس أُتخذت مجموعة من البرامج والمخططات والأطر المؤسساتية التي تنهض بأعباء المجتمع المحلي، إلا أنه ولا يزال الى غاية بداية سنة 2018 الخطاب السياسي الرسمي يُكرر مقولة التنمية المحلية، كما أن مداخيل الدولة تعتمد بقوة على عائدات النفط؛ الأمر الذي يطرح تساؤلات عديدة أمام مخططات التنمية المحلية في الجزائر، والتي تتمثل فيما يلي: لماذا أخفقت سياسات التنمية المحلية في الجزائر؟ هل الأمر يعود الى طبيعة المخططات نفسها أم الى الهيئات التنفيذية على المستوى المحلي؟ وهذا ما سيبينه البحث فيما يلي:

أولاً– الرؤية التكنوقراطية للمخططات التنموية: تُصنع السياسات العامة التنموية إما عن طريق الدراسة الميدانية المعمقة للإقليم المراد تنميته، حيث يتم جمع المعطيات ثم تحديد الاحتياجات ثم وضع مخطط مرحلي ليَنْصبَ

على معالجة العوائق التي تعترض المسار التنموي في الاقليم، ثم الانطلاق في المشاريع التنموية في مختلف المجالات. وبالمقابل تكون السياسات العامة التنموية في العديد من الحالات وفقاً لرؤية أحادية تحملها نخبة حاكمة، أو وزير قطاع معين (السياسة العامة القطاعية) ليتم تنفيذها على كل أقاليم الوطن؛ وفي الجزائر ومنذ المرحلة الاشتراكية الى غاية اليوم لا زالت تعتمد السلطة السياسية على مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ، وعليه يتم التعميم غير المدروس لمشاريع التنمية على مختلف الاقاليم الادارية للدولة، وهذا بدوره يعكس الطابع التكنوقراطي لهذه السياسات، حيث أنه يفتقد الى الخصوصية المكانية للإقليم والتي تعتبر متغير جوهري في العملية التنموية، خاصة وأن لكل اقليم ميزاته الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي ينبغي مراعاتها في عملية التنمية والتطوير.

تؤكد مختف المواثيق الوطنية للجزائر على أنه يتم التعويل على الجماعات المحلية في قيادة التنمية، حيث يؤكد ميثاق الولاية الصادر سنة 1969 على أن الجماعات المحلية فاعل رئيسي في المشاركة في عمليتي التخطيط والتنفيذ للمخططات التنموية،[1] والخطاب نفسه يأتي في قانون الجماعات الاقليمية لسنة 2012[2] وكذا مخطط تهيئة الاقليم لسنة،[3] وكذا مخطط التجديد الفلاحي والريفي[4] في السنوات الثماني الأخيرة؛ إذن فالخطاب السياسي والمواثيق الرسمية تؤكد على دور الجماعات المحلية في رسم وتنفيذ السياسات التنموية، ولكن الواقع يؤكد على شمولية المخططات التنموية دون مراعاة الخصوصية المكانية للإقليم المراد تنميته، وهذا يعكس أحد أوجه أزمة التنمية المحلية في الجزائر.

فإذا كانت عملية التنمية على عموميتها تنطلق من مُسلمة أن التنمية عملية جذرية معقدة وشاملة ومستمرة تتطلب مشاركة كافة الجهود الوطنية وتشمل جميع المجالات السياسية، الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية؛ فإن التنمية المحلية على خصوصيتها تنطلق من نفس المبدأ الا أنها تتطلب مراعاة الميزات التفاضلية التي يتمتع بها الاقليم المراد تنميته، وهذا كله يحتاج الى تنمية القدرات البشرية وتوفير مستلزمات التنمية وكذا الاطار التنظيمي الذي تتم فيه العملية التنموية حتى يتم النهوض بأعباء المجتمع المحلي.

فالجزائر في المرحلة الاشتراكية عملت على تجذير العملية التنموية في مختلف الاقاليم الوطنية بالاعتماد على بيروقراطية الدولة محلياً ومركزياً، وهذا بدوره أدى الى تضخيم الدولة بمفهوم **(نزيه الدين الأيوبي)**[5] وعليه نتج جهاز اداري غير اقتصادي زاد من تكاليف الدولة ومتاعبها وأصبح يعاني الترهل ولا يملك قدرة الاستجابة للمطالب الجماهيرية، الأمر الذي أدى الى ارتفاع المطالب بالتقليص من دور هذه الجهاز، والذي أدى في النهاية الى ضرورة تحول نهج الدولة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، وعليه أصبحت الدولة تتعامل مع معضلة التنمية من منطلق دولة الحد الأدنى الذي ترتكز فيه التنمية على دور القطاع الخاص والمجتمع المدني، وهذا ما لم يتلاءم والنسق السوسيو اقتصادي في الجزائر، بما يجعل ثاني أوجه التنمية المحلية في الجزائر هي ضعف دور القطاع الخاص والمجتمع المدني.

ثانياً- عدم كفاءة الأجهزة التنفيذية المحلية: إن تشخيص اشكالية تنفيذ المخططات التنموية محلياً يقتضي بالضرورة حصر الاجهزة التنفيذية على المستوى المحلي وتوصيفها وظيفياً؛ فالأجهزة التنفيذية وفقاً لنظام الادارة المحلية الجزائرية يتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه على المستوى البلدي، ومن الوالي ومديري المديريات التنفيذية على المستوى الولائي، بما يعني أن الجهاز الأول منتخب، والثاني معين وفقاً لتقاليد الكفاءة والمسار الوظيفي الجيد، إذاً فإلى أي مدى ينعكس مستوى الكفاءة الوظيفية للأجهزة التنفيذية المحلية على عملية التنمية المحلية؟ وهذا ما سيبينه البحث فيما يلي:

1- **على مستوى البلدية:** إن الحكم على مدى كفاءة الجهاز التنفيذي البلدي يتطلب قراءة مسحية – احصائية للمستويات التعليمية للقائمين على هذا الجهاز على مستوى 1541 بلدية جزائرية، فالعلاقة بين المستوى التعليمي والرؤية الاقتصادية للمسؤول المحلي والكفاءة الوظيفية هي علاقة شرطية، فإذا غاب المتغيرين الأوليين فسينعكس الأمر سلباً على مشاريع التنمية المحلية، وهذا هو السائد في غالب الحالات على مستوى البلديات الجزائرية؛ فالقانون الانتخابي للجماعات الاقليمية لا يشترط مستوى تعليمي معين، والأحزاب السياسية هي الأخرى لا تراعي هذه النقطة في ضبط القوائم الانتخابية، وهذا كله يفتح الباب كلياً لمن يملك شبكة العلاقات الاجتماعية الواسعة من الفوز بأكبر المقاعد وبالتالي السيطرة على الجهاز التنفيذي البلدي والنتيجة هي اخفاق مشاريع التنمية المحلية.

فالنظام الانتخابي الجزائري ينطلق من مبدأ أن «الديمقراطية لا تقصي أحداً»، والمجالس المحلية مفتوحة لكل أفراد المجتمع المحلي وفقاً للنظام الانتخابي، ولكن التجارب تؤكد أن الديمقراطية لا تميز بين الذين يعلمون والذين لا يعلمون؛ وانطلاقاً من السوسيولوجيا الجزائرية القائمة على الزبائنية بمفهومها الواسع، فالنتيجة تكون: من يتجذر اجتماعيا أكثر وفقاً لنسق اجتماعي قد يكون: (نفعي، قبائلي، عروشي، أو ديني) هو الذي يستحوذ في النهاية على الجهاز التنفيذي المحلي، وفي ظل غياب الرقابة بأشكالها المختلفة على الاجهزة المحلية يتمكن المسؤول المحلي على المستوى البلدي من تكوين شبكة انتفاع سياسية تتحرك في كل مواسم انتخابية لتضمن له البقاء في المجلس البلدي بما يضمن استمرار مصالحه ومصالح أفراد هذه الشبكة؛ فالسوسيولوجيا القائمة على العطاء المادي وفقاً (لمارسل موس Marcil Mausse) هي المهيمنة اليوم على الحياة السياسية محلياً ومركزياً، وما الاخفاقات التي تعانيها التنمية المحلية إلا انعكاس لهذه السوسيولوجياالزبائنية، والتي بدورها تشكل ثالث أوجه أزمة التنمية المحلية في الجزائر، وأي اصلاح يتجاهل هذا المتغير قد لا يكون مجدياً.

2- **على مستوى الولاية:** تشكل الهيئة التنفيذية في التنظيم الولائي الجزائري من الوالي ومديري المديريات التنفيذية، ويجلس الوالي على هرم الجهاز التنفيذي على مستوى الولاية، فهو مندوب الحكومة وممثل كل وزير في اقليم الولاية، وهو الذي يقرر تنفيذ المشاريع التنموية باعتباره الوحيد الآمر بالصرف على مستوى الولاية، ويتمتع أعضاء هذا الجهاز بإطارات بشرية لها درجة علمية في المجال الاداري و/أو التقني ولها مسار وظيفي طويل، خاصة وأن هذه المناصب تخضع لهذه الشروط في عملية الترقية والتعيين، ولكن إذا كانت هذه الاطارات

بمثل هذا المستوى من الكفاءة فلماذا أخفقت في انجاح مشاريع التنمية المحلية؟، وللإجابة على هذا السؤال ينبغي التحليل الوظيفي لهذا الجهاز من جهة وضرورات التنمية المحلية من جهة ثانية.

أ- **التحليل الوظيفي للجهاز التنفيذي للولاية:** ان الاطلاع على صلاحيات الوالي توحي بأنه يتدخل في كل المجالات المتعلقة بتسيير الدولة اذا تم استثناء الدفاع، والسياسة الخارجية والقضاء؛ فهو المقرر الرئيسي لكل ما يتعلق بالتنمية في اقليم الولاية، خاصة وأنه يتمتع ببنى ادارية صلبة قادرة على الاطلاع على كل ما يجري في الولاية وتتمثل هذه البنى في ديوان الوالي، الأمانة العامة، المفتشية العامة، والدوائر؛ أما المديريات التنفيذية فهي تمثل المصالح الخارجية للوزارات، فكل مدير تنفيذي يتحرك وفقاً لتوجهات السياسة القطاعية لوزارته، ولكن في النهاية تخضع أعمالهم لتنسيق وتوجيه الوالي؛ فهذا التنوع البنيوي والتخصص الوظيفي على مستوى الولاية يقع تحت سلطة الوالي، فهو الذي يضمن ذلك التناسق والتناغم الوظيفي فيما بين هذه البنى لتلبية حاجيات المجتمع المحلي؛ إلا أنه بالمقابل يبقى الجهاز التنفيذي للولاية عاجز دائماً عن النهوض بالتنمية المحلية رغم الوسائل والصلاحيات والاختصاصات والسلطات التي يتمتع بها، ويعود هذا العجز الى طبيعة ممارسة أفراد هذا الجهاز لوظائفهم، فهم مكتبيون أكثر منهم ميدانيون، وحتى الخرجات الميدانية للوالي وجهازه التنفيذي تبقى محدودة وتخضع لنمطية محددة مسبقاً وفقاً لتقاليد رسمية تُفقدها الحيوية والفاعلية، والقدرة على التغذية الراجعة لحل المشاكل المحلية؛ ومن هنا ينبع الاخفاق الأساسي للجهاز التنفيذي الولائي، كما أن أفراد هذا الجهاز بما فيهم الوالي يفتقدون الى الرؤية الاقتصادية في العملية التنموية وكذا يفتقرون الى ثقافة المشروع، فالتكوين القانوني والالتزام بالأوامر والروتين الاداري والتقيد بتقاليد التراتبية الادارية في تنفيذ مشاريع التنمية يزيد من تعقيد الاجراءات التي تسير عليها عملية التنمية وبالتالي ثِقَل وتيرة العمل والنتيجة هي رهن العملية التنموية للإجراءات البيروقراطية والتراتبية الادارية، وعليه يمكن القول أن أفراد الجهاز التنفيذي في الولاية اكفاء في احترام التعاليم الرسمية والاطار التنظيمي الذي يحكم عملهم الاداري وبالمقابل يعانون اخفاق في تنفيذ مخططات التنمية، وأي اصلاح ينبغي أن يعالج هذا الاطار التنظيمي وكذا الأفراد العاملين فيه.

ب- **أزمة المقاربة التشاركية:** تتطلب التنمية المحلية الاطلاع الميداني الشامل والعميق لمشاكل المجتمع المحلي، من جهة، وكذا العوائق التي تعترض تنمية النشاط الاقتصادي من جهة ثانية، وللإمكانيات التي يمكن تنميتها من جهة ثالثة؛ وهذا عبر تكثيف الزيارات الميدانية والعمل وفقاً للمقاربة التشاركية التي تقتضي تكثيف الاتصال مع الفاعلين المحليين في المجال الاجتماعي والاقتصادي والثقافي، إلا أن ما يميز المسؤولين المحليين في الجزائر هو التقوقع داخل الحجرات المكتبية والالتزام بالعمل الاجرائي، وبالتالي غياب المرونة في العمل؛ فالمفقود في العمل التنموي هو ذلك الارتباط المتواصل بين المسؤول المحلي والميدان الذي تُنفَّذ فيه مشاريع التنمية المحلية، وعليه تتسع الفجوة بين حاجيات

المجتمع المحلي وقدرة الادارة المحلية والنتيجة هي التبعية المالية الكلية للسلطة المركزية وفي حال غياب الوفورات المالية النتيجة هي الغبن الاجتماعي المستديم لأفراد المجتمع المحلي.

فبناءً على ما سبق يمكن القول أن أحد أوجه أزمة التنمية المحلية لا تكمن في ضعف الكفاءة التخطيطية وعدم ملاءمة المخططات الوطنية مع حاجيات المجتمع المحلي وحسب، بل كذلك في ضعف المؤهلات الوظيفية للمسؤولين المحليين على المستوى البلدي والولائي؛ وهذا بدوره يستدعي علاج شامل يتضمن الاطار التنظيمي الذي يحكم طريقة تشكيل هذه الاجهزة، خاصة على المستوى البلدي، وكذا طريقة تسييرها وبالأخص على المستوى الولائي؛ وهذا حتى يتم ضمان وجود جهاز فعال يقود العملية التنموية في الميدان العملي وليس من الحجرات المكتبية فقط.

ثالثاً- غياب التوازن الجهوي: تؤكد أدبيات التنمية المحلية على ضرورة التوزيع العلمي لمشاريع التنمية فيما بين الأقاليم الادارية المختلفة؛ وما دام أن لكل إقليم خصوصياته الخاصة فعلى أساسها تتم عملية تخطيط التنمية المحلية، إلا أن واقع التنمية المحلية في الجزائر يؤكد على وجود تفاوتات عميقة في العملية التنموية، وهذا التفاوت خلق اختلالات تنموية فيما بين الأقاليم الادارية الجزائرية.

فالتنمية المحلية تحتاج الى بنية تحتية، كما أنها تحتاج الى توفر الخدمات الاجتماعية الضرورية المتعلقة بالقطاع التعليمي والتكوني والصحي والأمني وغيرها؛ وهذه كلها تعتبر المستلزمات القاعدية في عملية التنمية، وما دامت العديد من الاقاليم الادارية في الجزائر (تيسمسيلت، الشلف، النعامة، البيض، المدية...الخ) تعاني ضعف كبير في البنية التحتية ومتطلبات الخدمات الاجتماعية فهي تشكل أحد عوامل الاخفاق التنموي المحلي في الجزائر؛ وعليه فلمعالجة أزمة التنمية المحلية ينبغي الدراسة الميدانية لكل اقليم وتحديد احتياجاته، ومن ثم العمل على تجهيزه.

رابعاً- غياب الارتباطات الاقتصادية فيما بين الأقاليم: تشكل عملية ارتباط المشاريع الاقتصادية فيما بين الأقاليم المختلفة عامل جوهري في ضمان استمرار المسار التنموي، فالريف له خصوصياته الاقتصادية، والمدينة الصغيرة لها ما يمزيها اقتصادياً واجتماعياً، كما أن ضواحي المدن تعتبر ذات أهمية اقتصادية في عملية الاستثمار، والمدينة الكبيرة تعتبر المركز الذي يضمن توفير متطلبات الاستثمار وقادرة على أن تستوعب مخرجاته، كما أنها تشكل المركز الذي يستقطب كل النشاطات الأخرى في مختلف الأقاليم ؛ بما يعني أن النشاط الزراعي كما أن له مدخلاته فهو أيضاً بحاجة الى تسويق مخرجاته، والصناعة التقليدية تحتاج الى تاريخ اقتصادي، والنشاط السياحي له خصوصيات ومتطلبات تميزه كقطاع اقتصادي؛ إذن فكل اقليم يتميز ببيئة استثمارية معينة، وطبيعة النشاط الاستثماري لا يمكن أن تبقى منعزلة عن القطاعات الأخرى، فهي بحاجة الى ذلك التشابك المتسلسل كحلقات متواصلة يخدم فيها كل قطاع اقتصادي القطاع الآخر. إلا أن المسار التنموي في الجزائر لم يراعي هذه العوامل في توزيع النشاطات الاستثمارية، وعليه تبقى اليوم مناطق ذات حيوية

اقتصادية وأخرى هامشية، وأخرى عدمية، وهذا ناتج عن غياب سياسة التوازن الجهوي، كما أنه ناتج عن غياب التخطيط الاقتصادي الشامل.

خامساً- ضعف دور القطاع الخاص: يعتبر القطاع الخاص أحد المحاور الرئيسية في العملية الاقتصادية في ظل النهج الاقتصادي الرأسمالي، فحسب أنصار هذا التيار النمو الاقتصادي يحتاج الى المنافسة الاقتصادية، والمنافسة تحتاج الى فتح الباب أمام الرأسماليين الخواص للاستثمار الاقتصادي في جميع النشاطات الاقتصادية، وما الدولة إلا راعٍ ومُنظم للقطاع الاقتصادي. إلا أنه في الجزائر ومنذ الانفتاح الاقتصادي لا يزال القطاع الخاص ضعيفاً، فهو يتجه أكثر إلى النشاط المقاولاتي والتجاري والخدماتي دون النشاط الصناعي، كما أنه عاجز حتى على التصدير؛ وعليه فمن الصعب تحقيق التنمية المحلية في ظل غياب مستثمرين خواص قادرين على بعث النشاط الاقتصادي في الاقاليم المحلية المختلفة، إلا أن القطاع الخاص الجزائري منذ نشأته الأولى كان قطاعاً تابعاً غيرُ منافس، فمنذ التحول الذي حدث في دور الدولة مع بداية تسعينات القرن العشرين لم يتمكن القطاع الخاص من تعويضه، وعليه أصبحت الدولة تستورد جل احتياجاتها من السوق الدولية، بما جعل فاتورة الواردات تصل سنة 2016 الى ما قيمته46,727 مليار دولار، بما جعل الميزان التجاري عاجز بقيمة 17,744 مليار دولار.(6)

إذن فبناءً على كل ما سبق يمكن القول أن التنمية المحلية تحتاج الى سياسة وطنية شاملة، تأخذ كل الأزمات المحددة سابقاً بأبعادها المختلفة، وعليه يمكن تحديد الاطار النُظمي الذي يحكم عمل الجماعات المحلية، الذي ينبغي أن يحمل اصلاحات في جل الفواعل والقطاعات التي تعاني الضعف والخلل في الكفاءة والفاعلية.

المحور الثاني: متطلبات التنمية المحلية في الجزائر

دأبت أدبيات التنمية والفكر الاداري المعاصر على ضرورة التأسيس القاعدي لعملية التنمية، وهذا عن طريق تجذير العملية التنموية في المجتمع المحلي، والقيام بالتعبئة الاجتماعية لصالح البرامج والمخططات التنموية ضمن عملية تشاركية تؤكد على ترتيب الأولويات التنموية واستغلال الميزات التفاضلية لكل اقليم؛ فعِلم الجغرافيا الاقتصادية يوصي بضرورة التخصيص الاقليمي للمشاريع التنموية حسب ما يُتيحه كل اقليم من ميزات تفاضلية في عملية الاستغلال والاستثمار الاقتصادي، كنا أدبيات التنمية المحلية تؤكد على ضرورة تفعيل الجهود المحلية لقيادة العمليات التنموية المحلية، ومن هنا يمكن التأكيد على ضرورة تفعيل دور الجماعات المحلية في رسم وتنفيذ السياسات المحلية التنموية وفقاً لما تقتضيه ضرورات ومتطلبات المجتمع المحلي.

فالتنمية المحلية هي في النهاية عملية، والعملية تحتاج الى سياسة عامة محلية، وكادر بشري مُؤهل واطار تنظيمي مرن ورؤية سوسيو اقتصادية تتناغم والتوجهات السياسية للدولة؛ وهذه كلها تشكل تحديات للنظام السياسي الجزائري والتي تستدعي التجديد في الاطار العام الذي يحكم وظيفة هذه الجماعات بما يُمكّن من بعث

الدينامية في عملها؛ وعليه يمكن القول أن تجديد عمل الجماعات المحلية يتطلب التغيير على المستويات التالية:

أولاً- على مستوى الأجهزة التنفيذية: إن تفعيل عمل الأجهزة التنفيذية على المستوى المحلي يتطلب تجديد الأطر الأساسية التي تضمن وجود فريق عمل محلي ذو كفاءة عالية بمسائل الاحصاء والتخطيط، وكذا يملك رؤية تنموية، كما يتمتع بثقافة المشروع الاقتصادي، كما ينبغي أن يكون ذو دراية عالية بالمشاكل التي يعاني منها أفراد المجتمع المحلي؛ وهذه المتطلبات تقتضي توفر متغيرين أساسين في الجهاز التنفيذي المحلي، وهما: الكفاءة العلمية، والخصوصية المحلية، حتى يتمكن هذا الجهاز من تجذير الحلول والنهوض بأعباء المجتمع المحلي وفق رؤية سوسيو اقتصادية تعمل على مشاركة الفاعلين المحليين في العملية التنمية، وهذا ما سيتم توضيحه فيما يلي:

1- الكفاءة العلمية: تحتاج رسم السياسة العامة التنموية على المستوى المحلي الى عمل ميداني: يبدأ بدراسة وتجميع البيانات الخاصة ببيئة المجتمع المحلي أولاً، واحصاء الاحتياجات ثانياً، ودراسة الامكانيات ثالثاً، وتحديد متطلبات العمل ومراحلها رابعاً، وكذا تحديد مراحل التنفيذ وآلياته خامساً، وتحديد طرق الرقابة والتقييم سادساً؛ فهذه المراحل التي تمر بها هذه العملية تحتاج الى كفاءة ادارية ذات تكوين علمي يلمُّ بمشاكل المجتمع المحلي وقادر على استغلال الامكانيات لتلبية المتطلبات؛ ولكن كيف يتم الحصول على هذه الاطارات العلمية على المستوى الاداري؟

لا يمكن الرجوع من خلال ها السؤال الى الجدال الفقهي بين من هو أجدر في تشكيل الأجهزة المحلية: المنتخب أم المعين، وإنما ينبغي التعامل برؤية معاصرة التي تراعي التغير الجيلي والقيمي الذي يضع الجماعات المحلية أمام تحديات صعبة، وعليه يمكن حسم هذه النقطة بضرورة وضع آليات في القانون الانتخابي يضمن وصول كفاءات علمية الى المجالس المحلية تقود الجهاز التنفيذي. فالتنمية المحلية في منظورها العملي هي القيام بالأمر بما يخدم أفراد المجتمع المحلي، وهذا يتطلب حسن ادارة المال العام واستغلال الامكانيات المحلية بالكفاءة المطلوبة بما يضع جودتها ومردوديتها العالية اقتصادياً واجتماعياً.

2- الخصوصية المحلية: إن المبدأ الأساسي في تشكيل المجالس المحلية عبر الانتخابات، هو: أن أفراد المجتمع المحلي هم الأكثر دراية بمشاكلهم؛ وأصبحت الانتخابات المحلية مؤشر قاعدي في الديمقراطية المحلية التي تعتبر هي الأخرى مؤشر تقييم لمدى ديمقراطية النظم السياسية؛ وعلى هذا الأساس فمن منظور نظرية الديمقراطية والتنمية يؤكد البحث على ضرورة الربط بين متغيري الديمقراطية المحلية والتنمية المحلية؛ فعملية التنمية المحلية تحتاج الى سياسات تنموية، والسياسات تحتاج الى معطيات، والمعطيات تحتاج الى عمل ميداني حتى يتم تحديد أولويات التنموية وكيف يمكن استغلال الجهود المحلية في بعث دينامية التنمية، فالتجارب الناجحة في الادارة المحلية (بريطانيا، الدنمارك، فرنسا...) تؤكد على ضرورة قيادة أفراد المجتمع المحلي للمجالس المحلية، والتي من خلالها يعملون على استغلال الامكانيات المحلية لتلبية حاجيات المجتمع المحلي،

وعلى أساس كفاءتهم في رسم السياسات وتنفيذها محلياً يتم ضمان استمرارهم في قيادة هذه المجالس وفق الآليات الانتخابية، فالمجتمعات المادية ومن منظور الخيار العقلاني الرشيد تؤكد الارتباط الوثيق بين اشباع الرغبات المادية وحشد الجماهير الانتخابية، وعلى أساسها تتم المعاقبة الانتخابية اذا تضررت البرامج الاجتماعية لأفراد المجتمع المحلي في كل موسم انتخابي، فالمُنتخَبون المحليون هم تحت رقابة الجماهير الشعبية، تزيد حظوظهم بما يقدمونه من انجازات لأفراد المجتمع المحلي وهذا هو جوهر الديمقراطية المحلية.

ولكن إذا كانت مثلاً بريطانيا التي يتم فيها تشكيل المجالس المحلية عبر الآلة الانتخابية فقط، فغالبية أفراد المجتمع المحلي متعلمون ولهم خبرة في تسيير الشؤون المحلية؛ ففي الجزائر لا يزال يهيمن بقوة على المجالس المحلية فئة ما دون مستوى الباكالوريا، وعليه فالنظام الانتخابي يتطلب تعديل جوهري يجمع بين متغير الكفاءة والخصوصية المحلية، حيث يضع اجراءات تضمن انتخاب نخبة من المجتمع المحلي والتي لها تكوين علمي بقضايا تخطيط البرامج التنموية وتنفيذها، بما يمكِّن من بعث دينامية التنمية المحلية وفق متطلبات المجتمع المحلي.

وبناءً على ما سبق يمكن القول أن، اصلاح الاجهزة التنفيذية على المستوى المحلي ضرورة قاعدية لتجويد مخرجات الجماعات المحلية، فهو أساس التنمية المحلية، خاصة وأن التجارب السابقة كلها كانت فاشلة حيث شهدت أقاليم ادارية عديدة انتفاضات شعبية في ظل الوفرة النفطية، فكيف ستواجه هذه المجالس أفراد المجتمع المحلي في ظل التحديات الراهنة خصوصاً مع تراجع عائدات أسعار النفط؟، فالأزمة متجذرة، وتحتاج الى حلول عميقة، تنطلق أولاً من مراجعة العقل الذي تنطلق وتمر عبره التنمية المحلية، والمتمثل في المندوبين المحليين، فهم أساس أي مخطط تنموي؛ وعليه يمكن القول أن مديات النجاح مرتبطة بقوة بمدى كفاءة هؤلاء المندوبين المحليين، وضرورات التنمية ينبغي أن تنطلق من اصلاح العقل الذي يقود التنمية ويضع خططها ويسهر على تنفيذها.

ثانياً– على مستوى الرقابة: تشكل الرقابة بأشكالها المختلفة آلية مهمة في ضبط وتوجيه العمل الاداري خصوصاً على المستوى المحلي الذي يتطلب ذلك التناسق الوظيفي بين توجهات السلطة المركزية والوحدات المحلية بوجه عام. وإذا كانت الرقابة الشعبية والقضائية تحدان من الفساد، فالرقابة بنظام المفتش العام (الأمبودسمان) تعتبر ذات أهمية بالغة في توجيه العمل الاداري على المستوى المحلي، وكذا ضبط التخصيصات المالية وابوابها في المالية المحلية. إذاً فالجزائر بحاجة الى تفعيل نظم الرقابة بأشكالها المختلفة؛ ولكن الرقابة الشعبية تحتاج الى الشفافية أولاً حيث تتاح للمواطن المحلي حرية الاطلاع على المعلومات والبيانات الخاصة بالمشاريع الاستثمارية على المستوى المحلي؛ والرقابة القضائية تتطلب استقلالية القضاء بما يجعل دور القاضي حاسماً في كل المسائل بعيداً عن التدخلات الفوقية؛ أما الرقابة بنظام المفتش العام تتطلب هي الأخرى ضبط الاطار الذي يعمل فيه هذا المفتش درءً للتعسف وكذا حتى يؤدي وظيفته الرقابية بالكفاءة المطلوبة؛ أما الرقابة الادارية فهي الأخرى آلية عملية حتى تضمن سير عمل الوحدات المحلية على الاطار

العام الذي تنتهجه الدولة، إلا أنها تحتاج الى خلق مرونة في نظام الرقابة القبلية والتحديد الدقيق لممارسة الرقابة البعدية حتى لا يتعسف الاداري في حق المنتخب.

إن الضامن الأساسي لمشروعية عمل الوحدات المحلية هو الرقابة بمختلف أشكالها، إلا أن الرقابة الادارية تمثل العامل الحاسم فيها، خاصة وأنها تعالج الانحرافات قبل وقوعها عملاً بمبدأ «الوصاية الادارية» كما أنها دوريتها وتراتبيتها يجعلها تضبط الأداء الوظيفي وفقاً للمعايير المحددة سلفاً، وإذا كانت طبيعة الرقابة تخضع لنمط توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، فإنها لا تعطي المجال أبداً للوحدات المحلية السلطة المطلقة في ممارستها لوظائفها، فمثلاً في الأسلوب الفرنسي الذي يقوم فيه أسلوب توزيع الاختصاصات على مبدأ «الاطلاق» فإن الوصاية الادارية التي تمارس من طرف «المحافظ» تبقى العامل الأساسي في توجيه الوظائف الأساسية لعمل البلدية،[7] أما في الأسلوب البريطاني الذي يقوم على مبدأ «الحصر» فتبقى الرقابة وفقاً للتفتيش الدوري للسياسات المحلية ونفقاتها المالية العامل الحاسم في ضبط أداء الوحدات المحلية، ومن هنا يمكن القول أن الادارة المحلية حتى في الديمقراطيات المعاصرة تبقى خاضعة لذلك النمط من الرقابة الذي يضبط التوازن والتناغم الوظيفي بين السلطة المركزية والادارة المحلية، وما على الجزائر الا اجراء اصلاحات تخلق المرونة وتحد من التعسف في نظام الرقابة القائم حالياً.

ثالثاً- على مستوى الاختصاصات الوظيفية: يشكل التحديد الدقيق للاختصاصات الوظيفية للوحدات المحلية أهمية بالغة في تحميل المندوبين المحليين مسؤولياتهم الوظيفية، ووضعهم في واجهة العمل الميداني المحلي وأمام الاختبار الجماهيري؛ ولكن بالمقابل يتطلب هذا اعطاء صلاحيات واسعة للأجهزة المحلية المنتخبة بما يمكنها من رسم سياسات محلية تنموية قادرة على استغلال كافة الفرص التي يتيحها الإقليم؛ فالتنمية عملية جذرية معقدة تحتاج الى رجل ميدان يتمتع بصلاحيات تمكنه من استغلال كل ما يدفع مسيرة التنمية المحلية.

وتعتبر التنمية عملية معقدة التركيب يشترك فيها الاجتماعي مع الاقتصادي مع الثقافي، كما أنها تتطلب تقنيين في تخصصات مختلفة (التخطيط والاحصاء، الأشغال العمومية، المحاسبة، الاقتصاد السياحي...) وهذا كله يقتضي تمتع الجهاز التنفيذي على المستوى المحلي بصلاحيات تخلق المرونة في التعاقد والتوظيف والشراكة مع المؤسسات العمومية ومؤسسات القطاع الخاص وغيرها من الاختصاصات التي تمنح حرية ومرونة التعامل بما يُفيد عملية التنمية المحلية؛ ومن جهة أخرى فإذا كانت المقاربة التشاركية* في عملية التنمية المحلية تقتضي تكثيف المشاورات والحوار مع مؤسسات المجتمع المدني المحلي[8] ومختلف المكونات الاجتماعية محلياً والقيادات على مستوى الريف فإن هذا يتطلب نوع من الالتزام بالتعهدات والذي يتطلب هو الآخر عدم تدخل الارادات الفوقية وتغيير مسار التنمية والمشاورات التي بنيت عليها بما لا يفقد مصداقية الوحدات المحلية. إذن فإصلاح الجماعات المحلية الجزائرية يتطلب كذلك مراجعة الاختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية المنتخبة.

رابعاً- على مستوى مالية الجماعات المحلية: ترجع كفاءة الجماعات المحلية الى مدى قدرتها على توفير متطلباتها المالية ذاتياً، فكلما كانت قادرة على توفير موارد مالية لتشجيع الاستثمار المحلي وتقديم الخدمات

العمومية للمواطن زادت درجة كفاءتها؛ وعليه ينبغي احداث مصلحة داخلية مختصة في الجانب المالي تقدم استشارات خاصة بالجباية المحلية وكيفية تطويرها، كما أنه ينبغي على البلديات توفير المرافق الضرورية التي تخدم الاقتصاد المحلي وتوفر عائدات مالية؛ إلا أن هذا كله يتطلب اصلاح اداري يعمل على تعميق اللامركزية والأخذ بمبدأ اللامركزية المالية بما يوفر اطار قانوني ملائم تعمل فيه الاجهزة المحلية لتوفير عائداتها المالية.

إذن اللامركزية المالية ضرورة أساسية لتوفير المجالس المحلية على ميزانيتها الخاصة؛ وعليه ينبغي توفير اطار قانوني مناسب يعمل فيه المسؤولون التنفيذيون على رسم السياسة المحلية لمدة سنة، ثم تحديد العائدات المالية اللازمة لتنفيذها، ومنه تحديد من أين يتم الحصول على هذه الموارد المالية، وهذا عن طريق تحديد المصادر الذاتية والأخرى المتعلقة بهبات السلطة المركزية خاصة بالنسبة للبلديات الفقيرة؛[9] وفي إطار تحديد المصادر المالية الذاتية بإمكان المجالس المحلية أن تستغل كل امكانياتها المادية وصلاحياتها الوظيفية في عملية تحصيل الموارد المالية، وهذا هو المفهوم العميق للامركزية المالية التي تفتقر اليه الجماعات المحلية الجزائرية اليوم.

فبناءً على كل ما سبق يمكن القول أن الادارة المحلية الجزائرية تعاني أزمات عميقة نتيجة الطابع السلطوي الذي انتهجته السلطة المركزية والذي تجَسد في تقوية الهيئات التنفيذية وعلى رأسها جهاز الوالي ليهيمن على كافة الفعاليات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية على المستوى المحلي، وكذا على صلاحيات المندوبين المحليين على مستوى البلدية والولاية، وكل الاصلاحات التي جاءت لم تحد من هذه الهيمنة أو تعمل على خلق مرونة في طريقة التناسق الوظيفي بين البلدية والولاية؛ والاصلاحات التي بإمكانها أن تعالج هذه الأزمات ينبغي أن تمس جميع الجوانب، أي على مستوى الأجهزة، وعلى مستوى الوظائف، ومن ثم العمل على التنمية الادارية، وتمثل المقارنة المرجعية*في هذا الجانب أداة مهمة لإصلاح الجماعات المحلية الجزائرية.

خاتمة: صفوة القول هو أن التنمية المحلية تحتاج إلى التخطيط المحلي، والذي ينبغي أن يمر بالمراحل العلمية المحددة من الدراسة والإحصاء وتحديد المشاكل وترتيب الأولوياتإلى وضع البدائل واختيار البديل وطرق وآليات التنفيذ ومراحل التنفيذ، وهذا كله يحتاج إلى جهاز محلي منتخب ذو كفاءة عالية بمسائل التنمية؛ وإذا كانت التجارب التقليدية تقوم على مبدأ «مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ» فمن الصعب اليوم العمل بهذا المبدأ إلا إذا تم الانطلاق من مبدأ فكر محلياً وأعمل وطنياً ThinkLocally, ThenActNationally حيث يتم جمع المعلومات على المستوى المحلي ورفعها للسلطة المركزية لتعمل على بلورتها وصياغتها في سياسات عامة شاملة تعم كامل أقاليم الدولة، وهذا يكون صعباً ويخفق أمام تنوع طبيعة أقاليم الدولة واحتياجات أفرادها والتفاوت القائم فيما بين الأقاليم، كما أن لكل إقليم حاجياته التنموية وميزاته التفاضلية التي يمكن تنميتها، فالإقليم الذي يصلح للسياحة فمن الصعب أن يصلح للزراعة، وعلى هذا يبقى مبدأ «تعميق اللامركزية» في كل الوظائف بما فيها اللامركزية المالية ضرورة حيوية لتطوير عمل الادارة المحلية.

وعليه فالإصلاح الاداري للجماعات المحلية الجزائرية ضرورة تفرضها المرحلة الحرجة التي يمر بها الاقتصاد الوطني؛ فأمام تراجع عائدات النفط تتراجع بالضرورة الخدمات العمومية وعليه يتدهور المستوى المعيشي للمواطن الذي قد يشكل مصدر تهديد للاستقرار الاجتماعي والسياسي، والحل الناجع هو وضع حد للمشاكل الاجتماعية على مستوى الاقاليم الادارية بما لا يجعلها تتشابك وتؤثر على أمن الدولة، ومن هنا يأتي دور التنمية المحلية الذي يؤكد البحث أنه لن يتحقق في ظل ظروف التسيير الحالية للأجهزة المحلية بل ينبغي تطوير آليات تعمل وفق الخصوصيات المختلفة للأقاليم والعمل على تنمية الميزات التفاضلية التي يتمتع بها كل اقليم، وهذا لن يكون الا بتعميق اللامركزية، وهو ما يجسد مقولة نابليون الثالث: من السهل أن تحكم عن بعد، ولكن الحكم لن يكون جيداً إلا إذا كام عن قرب.

---

[1]– الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمانة العامة للحكومة، أمر رقم 69 – 38 مؤرخ في 08 ربيع الأول 1389 الموافق لـ 22 ماي 1969، **يتضمن قانون الولاية.**

[2]– الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمانة العامة للحكومة، **قانون الجماعات الاقليمية**، قانون رقم 11 – 10، المؤرخ في 20 رجب 1432، الموافق لـ 22 يونيو 2011، ص 04.

[3]– ج.ج.د.ش، الأمانة العامة للحكومة، قانون رقم 10 – 02، المؤرخ في 16 رجب 1431، الموافق لـ 29 يونيو 2010، يتضمن المصادقة **على المخطط الوطني لتهيئة الاقليم**، الجريد الرسمية، العدد61، الصادر في 32 أكتوبر 2010، ص 106.

[4]– ج.ج.د.ش، وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، **مسار التجديد الفلاحي والريفي: عرض وآفاق**، ماي 2012، ص 05.

[5]– نزيه الدين اليوبي، **تضخيم الدولة في الوطن العربي:** السياسة والمجتمع في الشرق الأوسط، (تر: أمجد حسين)، بيروت، المنظمة العربية للترجمة، 2010، ص 35.

[6] –Ministère des Finances: Direction Générale des Douanes, op cit, p01.

[7]– Virginie Donier, **Droit des Collectivités territoriales**, Paris: Dalloz, 2014, P56.

*تفرض المقاربة التشاركية على القائمين على الأجهزة المحلية العمل ميدانياً مع كل الفاعلين الاجتماعيين (المجتمع المدني المحلي، ذوي الاحتياجات الخاصة، لجان الاحياء...) والاقتصاديين (أرباب المقاولات) من جهة، ومشاركة النوع الاجتماعي (المرأة والرجل) في مثل هذه البرامج التنوية.

[8]– Commission Europeénne,**Appui à la décentralisation età la gouvernance localedans les pays tiers**, Janvier 2007, P60.

[9]–Michel Verpeaux et autres, **Les Collectivités Territoriales et La Décentralisation**, 9e édition, Paris: La documentation Française, 2016, P 149.

*المقارنة المرجعية هي تقنيةوأسلوبمنظمللتعلممنالآخرين،منخلالالملاحظةلنماذجالأداءالمتميزةالتيقد تتوفرداخلالمنظمةأوالمنظماتالأخرىالتياكتسبتخبراتفيمجالاتمعينةللعملوالتييمكنإجراءمقارنةمعهابأسلوبشرعي.