

الإدارة والتنمية المحلية¹

أ.د. عمار بوحوش

كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3

ملخص

يهدف هذا البحث إلى توضيح مفهوم الإدارة والتنمية المحلية، فالإدارة في التنظيم الإداري الحديث تعني الحكومة أو السلطة التنفيذية التي بيدها ميكانيزمات تنفيذ السياسات العامة للدولة. والمشاكل الجوهرية في العصر الحديث تكمن في مركزية اتخاذ القرارات والتحكم في الثروات وعدم اقتسام الحكم والثروات بين الحكومات المركزية والإدارات المحلية، ولهذا فإن الإدارة المحلية تعاني من النقص في الأموال والثروات لإحداث التنمية المحلية وتلبية طلبات المجتمعات في المناطق النائية، في حين يستمتع البيروقراطيون بالمؤسسات المركزية بالتحكم في الأموال واتخاذ القرارات في أعلى هرم السلطة بدون استشارة المسؤولين في الإدارات المحلية. وعليه فإن هذه الدراسة جاءت لتقدم الحلول لهذه المعضلة الخاصة بمعاونة التنمية المحلية والفجوة القائمة بين المسؤولين في القمة والمسؤولين المحليين.

(1) محاضرة أُلقيت في ملتقى: الإصلاح الإداري في التشريعات المغربية: واقع وآفاق، بجامعة طاهري محمد، بشار، يومي 12-13 أبريل 2017.

إن إصلاح الوضع يتطلب إعادة النظر في التنظيم الهيكلي والاعتماد على التنظيم الجزئي الذي يعني البدء في الإصلاح من القاعدة، وإذا صلحت القاعدة صلحت القمة. إن التركيز على إعطاء الاستقلال المالي والإداري للسلطات المحلية سيساهم في إحداث التنمية البناءة ويدفع بالقادة المحليين إلى الاعتماد على أنفسهم بدلاً من الاعتماد على السلطة المركزية.

الكلمات المفتاحية: استقلالية - تنظيم مركزي - تنمية محلية -تنسيق

Abstract

This essay is aimed at explaining the term of administration and local development. The true meaning of administration is government or the executive branch of the government. Since the Civil servants of the government are in charge of executing the public policies of the state, it is noticed that the central decisions are taken without consulting the local authorities, and that is why most of the local projects of development do not meet the needs of Local population. What is needed is to give autonomy to local leaders who are aware of the needs of their local societies and make them partners of national leaders in central institutions. It is quite evident that the lack of co-ordination between decision-makers in the top, and local authorities in the bottom, has created a big gap in local development. What is needed in our time is to rely on local leaders and ask them to define their needs and take initiatives to achieve their goals. In the words, the local leaders must assume their responsibilities and participate actively in the development of their villages and the role of the central authorities is to make them accountable to do the central authorities.

Keywords: Autonomy - Central organisation - Local development - Coordination

مقدمة

هناك جدل يدور بين المفكرين والباحثين في علم التنظيم السياسي: هل نعتد على نظرية التنظيم الجزئي (Theory Micro) أو نظرية التنظيم الشمولي (Theory Macro) وأيهما أحسن وأكثر ملاءمة لأي بلد؟ وبعبارة أخرى، هل نشرع في التنظيم من القاعدة ثم ننتقل إلى القمة أو العكس لأن التنظيم المبني على القيادة هو الذي ينفع البلاد والعباد.

وفي رأي هذا الباحث، أن للتنظيم الفوقي مزايا وعيوبا، وللتنظيم القاعدي مزاياه التي لا تعد ولا تحصى. فالتنظيم الجزئي، مثل التنظيم العائلي، هو الأنسب والأحسن للتنمية في الإدارة المحلية.

من الواضح أن أساس التنظيم هو خلايا العمل الصغيرة وذلك نظراً لسهولة التحكم فيها وتهيئتها بقصد بناء المؤسسات الصغيرة التي تعتبر هي الركيزة القوية لتشييد بناء متين يصمد في وجه أية عاصفة تهب عليه.

إن القصد من ذكر هذه المقدمة الصغيرة هو إثبات حقيقة أساسية في علم السياسة وهي الترابط المتين بين علم الإدارة (الذي يتعلق أساساً بالقيادة ودورها في إعداد السياسات العامة للدولة) وكذلك إدارة التنمية المحلية التي تعتبر هي الركيزة الأساسية للإنتاج المحلي ومشاركة المواطنين في بناء بلدياتهم وولاياتهم والتفاخر بها أمام الآخرين.

تنبع مشكلة تنمية الإدارة المحلية من لجوء كبار المسؤولين في الدول العربية إلى اقتباس وتقليد النموذج الفرنسي في شمال إفريقيا وتقليد النموذج الأنجلوسكسوني، بدون مراعاة للبيئة الداخلية. إن نمط الإدارة الذي كان سائداً قبل الاستقلال يختلف جوهرياً عن نمط الإدارة الحديثة

في عهد الاستقلال. فإذا كان النظام السياسي في القديم يسعى للاستئثار بالسلطة والثروة والنفوذ ولا يبالي بالمناطق النائية والبلديات الفقيرة، فإن دور النظام السياسي في عهد الحرية والاستقلال يتعين عليه ألا ينشغل بحماية كيانه ومصالح المشتغلين به، بل يجب عليه أن يوجه عنايته إلى البلديات الفقيرة وينصفها بالحصول على الأموال اللازمة لتطوير نفسها بنفسها وإعطاء فرص للقادة المحليين أن يشمروا على سواعدهم ويقودوا بلدياتهم وقراهم إلى تحسين الأوضاع التعليمية والصحية والخدمية. وكما هو واضح من السياسات العامة للدولة، فإن المشكل فيها يكمن في صعوبة الحصول على الوظائف والرزق في الريف، ومن أراد أن يحصل على عيش رغيد يتعين عليه أن يهجر قريته ويلتحق بالمدن الكبرى التي تتوفر على وسائل هائلة لتقديم خدمات جيدة للمقيمين بها.

I مفهوم الإدارة الحديث

إن كلمة " إدارة " (Administration) وكلمة (Management) يختلفان باختلاف الوظيفة. فالإدارة تعني، باختصار، الحكومة أو السلطة المسؤولة عن التنفيذ. ولهذا فإن حديثنا عن الإدارة الجزائرية يعني الحكومة الجزائرية التي يرأسها السيد عبد العزيز بوتفليقة وكلامنا عن الإدارة الأمريكية يعني الحكومة الفدرالية الأمريكية التي يرأسها " ترامب ". أما كلمة Management فإنها تعني الإدارة التي تختص بدراسة المشاريع وإيجاد الحلول التقنية لها. إنها تقوم على أساس: **ما هو المشكل وما هو الحل؟** وباختصار، إنها الإدارة العلمية أو التقنية التي تختص بالاستشارات التقنية وإيجاد الحلول للقضايا الميدانية. إن كلمة Manager تعني المدير المتخصص والمشرف على تطبيق تقنيات العمل في مجال تخصصه.

وفي الحقيقة، يمكننا أن نقول أن مشاكل الدولة في وضع السياسات العامة تكمن في صعوبة التحكم في الديمغرافية أو سياسة الحد من الزيادات الهائلة للسكان، قلة الموارد المالية وخاصة بعد انخفاض أسعار البترول، واستيلاء السلطة التنفيذية على جميع السلطات التي تخص البرلمان والقضاء، وغياب المحاسبة في حالة تجاوز الصلاحيات. لكن المشكل الجوهرى يكمن في تسيير أمور الأمة بمراسيم فوقية يصعب تغييرها أو تعديلها أو إثرائها إلا بالرجوع إلى القيادة السياسية، وهذا يتطلب وقتاً طويلاً وببيروقراطية يصعب دفعها إلى معالجة القضايا بطريقة سريعة وكفاءة عالية.

المشكل هنا يكمن في نظرة الناس إلى القانون كأنه أداة مقدسة ولا يمكن تغييره إلا بموافقة من وضعه، أي المؤسسات العليا في الدولة، بينما نحن في علم التنظيم نعتبر القانون وسيلة للعمل وأداة لتحقيق الأهداف المنشودة. فما الفائدة من قدوم أي موظف إلى مكتبه كل صباح ولا ينصرف إلا في المساء وذلك باحترام القانون لكنه يمضي وقته في قراءة الجرائد ولا يقوم بواجباته بكفاءة عالية؟ إن القانون في هذه الحالة يحمي الكسالى والمتحايين عليه، والحل الصحيح لهذه المعضلة هو السماح للمؤسسات أن تسيّر نفسها بنفسها وتضع القوانين والإجراءات الداخلية التي تنطبق على عمالها. وبعبارة أخرى، ينبغي تسيير المؤسسات بالقوانين الداخلية Rules وليس القوانين الفوقية الملزمة (المراسيم). فالقوانين الداخلية التي تنبع من المؤسسة يمكن تغييرها وتعديلها وإثرائها إذا اقتضى الأمر بدون الرجوع إلى السلطة العليا لتغييرها، سواء كانت المراسيم صادرة عن السلطة التنفيذية أو التشريعية.

II التنمية المحلية هي ركيزة انتعاش السياسات العامة

عند تدريسنا للعلوم السياسية نحرص على توضيح حقيقة جوهرية لطلبتنا وهي أن الحكومة الواعية والرزينة، هي التي تركز بنسبة 90% على صياغة سياسات وطنية متماسكة وهادفة إلى تحقيق التقدم والرفاهية لشعبها، والعبرة نأخذها من الدول المتقدمة. ففي الحملات الانتخابية بالولايات المتحدة الأمريكية لا تحظى السياسة الخارجية إلا بنسبة 5% والمواطنون الأمريكيون يصوتون بنسبة 95% على برامج التنمية المحلية. الحزب الذي يقدم برامج تنمية محلية هو الذي يحظى بالفوز في أية انتخابات وطنية أو محلية.

العبرة من هذه الفكرة أن المساهمة الشعبية في أعمال ونشاطات الجماعات المحلية، لها أهمية كبيرة لأنها تنبع من اعتبارها مساهمة للإبداع والقيام بمبادرات والاعتماد على النفس. فالبرامج التي تقدمها الأحزاب تهدف إلى غرس الثقة في نفوس المواطنين. كما أن المساهمة الشعبية تعتبر وسيلة تحفيز للطبقات الفقيرة في المجتمع المحلي لجعلهم منتجين للخدمات التي يحتاجون إليها بدلاً من اعتبارهم مستهلكين للخدمات التي ينتجها غيرهم.

وبهذا الصدد دعنا نتذكر بعض التجارب التي حاول بعض قادة الدولة الجزائرية أن يقوموا بها بقصد تقوية النظام السياسي وخلق الاستقرار في البلاد. ففي عهد الرئيس هواري بومدين برزت إلى الوجود فكرة بناء 1000 قرية لتجميع السكان في أماكن محددة وتوفير الماء والكهرباء والطرق لهم حتى يتمكن سكانها من تنظيم أنفسهم وبناء مجتمع محلي قوي، مكتفياً ذاتياً وقادراً على تحديد مشكلاته بنفسه وحلها على مستواه. وقد كانت البداية بقرية الجرف عين نحالة في عام 1971 حيث أظهر

الرئيس بومدين عزمه على توحيد أبناء المجتمع المحلي إلى درجة أن يصبح من الصعب تهميشه أو تجاهل حاجاته. إنه كان يرمي من وراء ذلك إلى تقوية التعاون بين سكان كل قرية وتمكينهم من القضاء على الفقر والجوع والعزلة. إن دور الدولة في هذا المجال، هو خلق عدالة اجتماعية في كل قرية، وتوفير الدعم لمن يشتغل وينتج بحيث يفيد ويستفيد. غير أن هذه التجربة باءت بالفشل، شأنها في ذلك شأن التعاونيات الزراعية، لأن التنمية المحلية لم تقترن بوجود إرادة سياسية.

ونفس الشيء يمكن أن يقال عن توجه الرئيس هواري بومدين لبناء دار ثقافة في كل ولاية من ولايات الجزائر. فقد كانت خطته تقوم على أساس استثمار الدولة في بناء مؤسسات لنشر العلم والثقافة والتخلص من الجهل والانطواء على النفس. إن وجود مؤسسات ثقافية تتمتع بهياكل قانونية وشرعية، تحصل على ميزانيات مالية ومسؤولين محليين يتحملون الأعباء الملقاة على عاتقهم، أعطى فرصة لسكان الولايات المعزولة والمحرومة فرصا كثيرة لغلق الثغرات الموجودة بين المدن الكبرى وبين مدن الريف الجزائري. غير أن الدولة سرعان ما تخلت عن الدعم المالي وأغلقت تلك المراكز الثقافية أبوابها ولم يكن في إمكانها تحقيق الأهداف المسطرة من طرف القيادة السياسية.

وفي عهد الرئيس عبد العزيز بوتفليقة أظهر قائد الدولة رغبته الكبيرة في انتهاج سياسة وطنية رائدة بفتح محلات للتنمية الاقتصادية في كل ولاية وتوزيعها على الشبان العاطلين عن العمل. إلا أن هذه المحلات تعاني في معظمها من الإهمال والصعوبة في الإنجاز وقلة المردودية.

III الإدارات المحلية تعاني من الاختلالات في السياسات العامة

هناك محاولات تجري للقيام بإصلاحات إدارية وسياسية لإنجاح خطط التنمية الوطنية والمحلية، لكن نتائج هذه الإصلاحات كانت مخيبة للآمال في معظم الأحيان. من الملاحظ أن الإصلاحات السياسية ومشاريع التنمية التي انطلقت منذ 1962 لم تغير كثيرًا من جوهر الأمر وهو أن 95% من مداخل الدولة المالية لازالت تأتي من النفط ولم يتم تنويع المداخل المالية بالرغم من هذه الإصلاحات المتواصلة، والسبب في ذلك هو ضعف الوسائل والهيكل التنظيمية التي ينقصها التنسيق بينها على كل المستويات. إن مشكلة العمل في المؤسسات المركزية للدولة هي الاعتماد على الشكليات والتقارير الرسمية والجمود ومقاومة التغيير. وكما قال ميشيل كروزيي (Crozier Michel) إن الإدارة الفاشلة هي الإدارة التي تعتمد على سياسة التنمية والتغيير بالمراسم ولا تنزل إلى الميدان وتتعامل مع القضايا الإدارية والسياسية بواقعية وتستجيب لحاجيات السكان الحقيقية.

نستخلص مما تقدم، أن الأجهزة المركزية للدولة تحولت إلى مراكز قوة هائلة تسيطر على الموارد المالية بدون رقابة جدية على الخدمات التي تقدمها للمجتمع. إن الأسلوب الحالي للعمل الإداري في الإدارات العمومية ومؤسسات الإنتاج يتمثل في معالجة قضايا التنمية بلوائح وضوابط قانونية يمكن وصفها بأنها عبارة عن عمليات ترقيع وسد ثغرات النقائص بدون التطرق إلى الجوهر وهو إسناد صلاحيات العمل الإنتاجي إلى الوحدات المنتشرة في ربوع الوطن. إن الحل المثالي للترهل البيروقراطي والاكتفاء بالعمل في إطار الإجراءات الروتينية هو: إعادة النظر في توزيع الثروة

وتقديم الدعم المباشر لوحدات الإنتاج وإدارة الخدمات المحلية التي تثبت كفاءتها وفعاليتها على كل المستويات.

لهذا، فإن النظام الجديد لهندسة العمليات الإدارية Re-inventing government يقوم على أساس التخلص من عمليات ترميم الإدارة (سواء كانت هذه الإدارة في القطاع العام أو الخاص) وإعادة بناء هياكل جديدة تستجيب لمتطلبات العمل الفعال. إن هذه الفكرة تقوم على أساس التخلص من أية مصلحة إدارية تظهر عجزها في مجال عملها وعدم بقائها على قيد الحياة حتى لا تنقل العدوى إلى غيرها. إن الجهة التي تفشل في أداء واجباتها المناطة بها، تفقد بقاءها على قيد الحياة.

IV حتمية إعطاء الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات المحلية

إذا كانت فلسفة التربية والمنهجية في علم النفس تقوم على أساس اعتماد كل شخص على إرادته وبناء مستقبله بنفسه وحصوله على الدعم من أهله لبناء مستقبله أثناء فترة النمو وكفى، فإن الفلسفة نفسها تنطبق على المؤسسات المحلية للدولة. فهي في حاجة ماسة إلى دعم مالي وسياسي بحيث تتمكن من التصرف في أموالها وتقوم بالعمليات الإبداعية والمبادرات البناءة بدون قمع من السلطات المركزية. إن سياسة الاعتماد على النفس والمشاركة الشعبية فيما يتعلق بالتنمية المحلية هي خارطة طريق صالحة في كل زمان ومكان. إن التغيير الرسمي الآتي من أعلى والذي يعطي شعوراً زائفاً بالتحكم في مسار التنمية، هو تغيير يبدو ظاهرياً سليماً من الناحية الشكلية غير أنه غير حقيقي وغير كاف لمعرفة الاحتياجات الأساسية للسكان المحليين. إنه في إمكان أي إنسان أن يلاحظ بأن الإدارات المركزية تقوم بتدريب الكوادر المحلية وإعدادها لتحمل المسؤولية في المناصب التي

تسندها لها. وفي الحقيقة أن هذا التدريب في مؤسسات التكوين غير مجد لسبب بسيط وهو أن المتدرب لا يسأل ماذا يُريد أن يتخصص فيه وما هو مجال العمل الذي يميل إليه ويعتبره يتماشى ومهاراته. وعليه، فالكمبيوتر هو الذي يوجهه إلى التدريب في وظائف ليس له براعة فيها، وبالتالي تكون النتيجة سلبية. والصحيح هو أن تقوم المؤسسات المحلية بالبحث عن احتياجات كل مؤسسة وتجري مسابقة لانتقاء المترشحين وتدريبهم في ذلك التخصص، وعند انتهاء مدة التدريب يتم توظيفهم بتلك المؤسسات التي أبدت رغبتها وحاجتها لتوظيفهم في مجال تخصصهم. لأن طرق التدريب الحالية بدائية وغير ملبية لاحتياجات المؤسسات بسبب عدم التركيز على نوعية الخبراء المختصين ومحتوى برامج التدريب والفترة الكافية لتغطيتها. ثم أن المتدربين يتحصلون على شهادات ورقية وليس لهم خبرة وكفاءات مهنية وبالتالي يتم رميهم إلى الشارع لكي يحتضنهم.

الفكرة الأساسية التي يجب أن ترسم بالذهن أن عمليات التطوير والتغيير في أية مؤسسة لن تكون ناجحة إذا لم تقم على أساس مشاركة الجماعات المعنية بالتغيير، في إبداء آرائهم والتعبير عن وجهة نظرهم بصفتهم قوة داخلية ذات حق في مناقشة أي موضوع يعينهم. إنه لمن الواضح أن العقبة الكبيرة في وجه الإصلاحات السياسية والإدارية النابعة من السلطات المركزية هي أن القرار النهائي في أي مشروع يعود إلى الجهات العليا المسيطرة على الهياكل التنظيمية بدعوى الحصول على الموافقات الرسمية وتحقيق المزيد من الضبط والرقابة والسيطرة قبل حدوث المشكلات الطارئة، بدلاً من إشراك الأطراف ذات العلاقة في التنفيذ. إن كل متمعن في هذه المسألة يلاحظ عدم تطابق وجهات نظر المكلفين بوضع السياسات العامة وبين الجمهور المستفيد. ونتيجة لغياب المشاركة من طرف الأطراف المعنية

بالموضوع الذي تقره المصالح المركزية لوحدها وبمفردها، تتحول أهداف الكثير من الممارسات الإصلاحية إلى الحفاظ على مصالح المؤسسات المركزية والعاملين بها ولا يبالون بالنتائج النهائية.

هناك من يزعم أن ممارسات الجهاز الحكومي المركزي يغلب عليه الطابع السياسي، وبالتالي، فالمشكل يكمن في غياب المساءلة والمتابعة من طرف الجهات الأخرى أو السلطات الأخرى العليا في الدولة، مثل وزارة العدل والسلطة التشريعية والسلطة القضائية. إن ضعف السلطات الموازية للسلطة التنفيذية هو ما أدى إلى ضعف الرقابة والمحاسبة على الأعمال التي تقوم بها الإدارات المركزية. ولهذا توجد قوى واحدة مهيمنة بدون حساب أو رقابة موازية سواء من طرف لجان السلطة التشريعية أو السلطة القضائية.

إن الواقع الجديد للتنمية المحلية يفرض على الدولة خلق التعاون المتين بين المؤسسات المركزية التي تتولى توفير الدعم والمتابعة والمراقبة، ومؤسسات التنمية المحلية التي تتولى عمليات الإنتاج والإنجاز. إن الإنسان يتساءل هنا: لماذا لا تقدم الدولة على تغيير استراتيجيات الدعم الحكومي للمؤسسات المحلية وخاصة إنشاء الصناديق المالية الخاصة بدعم ميزانيات البلدية وتمكينها من تحقيق الأهداف الخاصة بها؟ ففي كثير من الدول تستعين منظمات المجتمع والإدارات المحلية بالأموال والإيرادات اللازمة لإنجاز ما يتفق عليه أبناء المناطق النائية. وفي حالات معينة، تقوم الجماعات المحلية برصد 50% من ميزانياتها للمشاريع الكبيرة والسلطات المركزية تخصص الباقي من المبلغ لتشجيع المشاريع الاجتماعية المتواجدة بالمناطق الداخلية.

خلاصة

أن هيبة الدولة وقوتها في الداخل تنبع من قدرتها على تنظيم الجماعات الداخلية والاستعانة بها لدعم التنمية المحلية وخلق الثقة بين المسؤولين في القيادة والمسؤولين المحليين في كل منطقة. كما يكمن مشكل المنظمات الاجتماعية والأحزاب السياسية والمؤسسات الداخلية في التمويل وجمع الأموال لتمويل برامجها وتحقيق أهدافها.

ولعل الشيء الذي ينبغي التأكيد عليه هنا، أن الديمقراطية والعدالة الاجتماعية وحق المواطنة تنبع من قدرة مؤسسات الدولة على إشراك المؤسسات الصغيرة في اتخاذ القرارات ومنحها حق التعبير عن احتياجاتها وحصولها على جزء من الثروة الوطنية. إن الدولة بمؤسساتها السياسية والاقتصادية والأمنية هي العمود الفقري لبسط العدل وتوفير الأمن وإشباع الحاجات، ولكي تنجح في هذه المهام، يتعين عليها أن تفتح باب الأمل لمواطنيها وتحفزهم للعمل في داخل البلد وتستعين بمجهوداتهم للمساهمة في إنعاش التنمية المحلية.

إن هشاشة السياسات التي يتم اعتمادها في المكاتب المغلقة على أصحابها، وحرمان السكان المعنيين بالتنمية من المشاركة في التعبير على احتياجاتهم والتوافق فيما بينهم على تحديد احتياجاتهم، هي سياسات عامة بعيدة من الواقع ولا تخدم الدولة أو تستجيب لطموحات التجمعات المحلية. والشيء المطلوب في هذه الحالة إعداد سياسات عامة بالنزول إلى الميدان والتعرف على احتياجات السكان الحقيقية والالتزام بتنفيذها بعد استشارة السكان المحليين المعنيين بها، ثم منح المساعدات والتمويل المالي وفقاً لاحتياجات كل هيئة محلية.

المشكل في سياسات الدولة أن الدعم لا يصل إلى المعنيين بالمساعدة وأن معظم المشاريع التي تم إعدادها من طرف المسؤولين المركزيين لا يتم تنفيذها أو تتعرض لضغوطات خارجية وتتحرف عن الأهداف المرسومة لها، والمحاسبة لا تفيد إذا فشل أي مشروع.

إن ما نريد أن نصل إليه أن نجاحات السياسات المحلية تتوقف على الجدية في دراسة جدوى مشاريع التنمية، وإشراك المواطنين المحليين في أية عملية تنمية وإظهار تأييدهم والتزامهم بالتنفيذ الجيد، إذا كان هناك تمويل حكومي كاف. إنه لمن العجيب أن يزور أي إنسان بلدية أو مدينة كبيرة ولا يجد بها أشياء أساسية لساكنها مثل:

- السوق المحلي

- المستوصف الطبي

- دار الثقافة

- مدارس ابتدائية، تكميلية أو ثانوية

- دار تشغيل الشباب

- فروع لبنوك وطنية

- بريد محلي

إن هذه المرافق غير متوفرة في معظم البلديات رغم حاجة السكان الماسة إليها واعتبارها ضرورية لكل مواطن. إن هذه الخدمات مطلوبة وعلى السكان المحليين أن يسهروا على بناء هذه المرافق لتلبية احتياجاتهم بدعم من الدولة.