" دور القيادة في تحقيق التنمية المحلية في مؤسسة البلدية"

الدكتور : حريزي زكرياء

أستاذ محاضر . بـ بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة المسيلة

الأستاذ الدكتور: ابرادشة فريد

أستاذ بكلية الحقوق قسم العلوم السياسية جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

مقدمة

شهدت الساحة السياسية الجزائرية بعد إعلان التعددية الحزبية نهاية الثمانينيات وبداية التسعينيات اهتماما متزايدا بموضوع الإدارة المحلية، وقد جاء ذلك الاهتمام في إطار الاتجاه العالمي نحو توسيع نطاق مشاركة المواطنين في تحديد أولياتهم واحتياجاتهم لا سيما المحلية منها، هذا أيضا ما دفع بدوره إلى تقليص أدوار الدولة التقليدية التي تنازلت عن العديد من المهام والوظائف لكل من القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني تحديدا.

إنّ هذا المسعى الذي لم يعد حكرا على الدول المتقدمة، نظرا لأنه نهج تسلكه جل دول الكرة الأرضية حتى وإن كان ذلك نظريا أو بصفة جزئية، لأنه سيكون من السذاجة أن نقول أو يقول أحد أنّ هناك دولة من دول العالم اليوم تطبق المركزية بمفهومها التقليدي، الذي تحتكر فيه العاصمة كل القرارات والممارسات، وذلك لأنّ الواقع أصبح يلح ويفرض على تلك الدول التي قد توصف بأنها (منغلقة) اتخاذ إجراءات تسمح بنوع من الانفتاح المحدد و المبرمج مرحليا للوصول الى اللامركزية التي تجعل من هذا المواطن المحلي ومن قبله المسؤول المحلي مسؤولين عن تصرفاتهما وقراراتهما، ولهذا فقد عبرت

عن هذا الاهتمام العديد من تقارير البنك الدولي مثل: " **الاتجاه نحو دعم اللامركزية "" التحول إلى المحليات"** " **الحوكمة المحلية** " " **الحكم الرشيد** " وغير ذلك من المصطلحات، فعلى هذا الأساس فالإدارة المحلية شئنا أم أبينا اعترفنا أم أنكرنا، هي الركيزة الأساسية الفعالة في تحقيق التنمية الوطنية، وذلك لقربها من المواطنين أولا وثانيا لروحها المستمدة من صميم وتطلعات وآمال الشعوب الهادفة إلى المشاركة في شؤون الحكم.

من هذا المنطلق نطرح الإشكالية البحثية التالية: هل أنّ نجاح أو فشل السياسة العامة في الدولة هو رهين الاعتناء بعملية القيادة في نظام الإدارة المحلية ؟

أولا: تعريف اللامركزية

يعرفها عمار بوضياف بأنها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة محلية أو مصلحية تباشر اختصاصات تحت إشراف السلطة المركزية[1]

بينما يعرفها العطار : بأنها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة المركزية، بمعنى هناك رقابة او وصاية مركزية على تلك الأجهزة اللامركزية .

أما الأستاذ سمارة الزغبي فيعرفها على أنها أسلوب للإدارة يتم بمقتضاه تقسيم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة من أبنائها القاطنين على اقليمها، لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية[2]. ولهذا فإنّ المترشحين لتلك المناصب يجب أن يكونوا فعليا من تلك الأقاليم، ويعيشون وسط أولئك الناس، فهم منهم وعليهم يعرفونهم ويوقنون بأنهم الأنسب لتبوء تلك المناصب الحساسة

---

[1]– عمار بوضياف، **التنظيم الإداري في الجزائر، بين النظرية والتطبيق**، ط1، الجزائر: دار جسور للنشر والتوزيع، 2010، ص 29

[2]– المرجع نفسه ، ص ص 18–19

والمقدسة. ولهذا فإنّ كلمة إدارة باليونانية والرومانية Administrare وتعني تقديم خدمة للآخرين، وأي شرف هو أعظم من شرف تقديم الخدمة للآخرين. [3] كيف لا وقد قال الرسول صلى الله عليه وسلم " كلكم مسؤول وكلكم مسؤول عن رعيته " فمن منا بعد هذا يتقاعس في تقديم الخدمة للآخرين كل من موقعه

كما أنّه وفي كل أعراف وديانات العالم ليس هناك من شرف هو أعظم من مساعدة الآخرين و من تقديم العون لهم، لا أن تصبح تلك الأجهزة أو تلك المسؤوليات سبيلا وملاذا لتحقيق المصالح أو المآرب الشخصية غير القانونية كما هو حاصل في الكثير من دول العالم حتى المتقدمة منها. وفي هذا هناك الكثير من الآثار ومن المذكرات التي تتحدث عن ضرورة خدمة الآخرين طالما أنهم وضعوا الثقة في هذا المسؤول أو القائد أو الرئيس ...الخ.

فاللامركزية إذن هي عبارة عن عملية توزيع الوظائف الإدارية من السلطة المخوّلة بذلك (المركزية) في العاصمة إلى هيئات محلية منتخبة عبر التراب الوطني لا مركزية، كما هو الحال في الجزائر لأحكام الدساتير الجزائرية خاصة دستور 1989 و 1996 (على أن الدولة تستمد مشروعيتها من الشعب).[4]

تنص المادتين 15 و 16 من دستور الجمهورية الجزائرية على ما يلي:
المادة :15 الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية .البلدية هي الجماعة القاعدية.
أما المادة : 16يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية .

---

[3] . يرى فريق من الفقهاء الإداريين أنّ القانون الإداري هو قانون المرافق العامة، هذه المرافق من واجبها القيام بنشاطات مختلفة لإشباع الحاجيات العامة، وإنّ أي فصل بين القانون الإداري والمرفق العام، هو في الحقيقة الدخول في أزمة ما سمي بالمرفق العام. أنظر بعلي محمد الصغير، **دروس في المؤسسات الإدارية**، ص ص 21 . 22.

[4]– المادة 11 من الدستور الجزائري لسنة 1989 وكذلك نفس المادة لدستور 1996.

وفي الحقيقة هذه المادة ضلت كما هي الى غاية التعديل الدستوري الجديد 06 مارس 2016، أين تم إضافة عبارتين لتشجيع هذا المنحى من خلال إرساء قاعدة الفصل بين السلطات، وكذلك الدولة تشجع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية.[5]

أما في الجريدة الرسمية صادرة برقم 82 المؤرخة في 15 جمادى الأول 1442 هـ الموافق لـ: 30 ديسمبر 2020 م، فقد ورد في المادة 17 الجماعات المحليةللدولة هي البلدية والولاية

البلدية هي الجماعة القاعدية

بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية وتكفل أفضل باحتياجات سكانها، يمكن ان يخص القانون بعض البلديات الاقل تنمية بتدابير خاصة.[6]

ثانيا: تعريف القيادة

تعرف القيادة على أنها: " القدرة على التوجيه من أجل تحقيق هدف معين عن طريق الآخرين"، يتضح لنا من خلال هذا التعريف أن رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته القائد الأول للبلدية هو من يتحمل مسؤولية توجيه وقيادة الآخرين والتأثير فيهم.

وفي هذا الإطار فقد جاءت الكثير من المواد القانونية التي وردت في القانون 11-10 المتعلق بالبلدية تساند هذا الطرح فمثلا المادة 62 منه نصا على ما يلي: " يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها وباسم الدولة".

---

[5]. المادة 15 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016. من خلال القانون 16 . 01.

[6]- المادة 17 من دستور 2020.

ثالثا: تعريف التنمية المحلية

أولا وقبل كل شئ قد يتساءل البعض عن الفرق بين التنمية المحلية والتنمية الوطنية فالأولى تحمل في طياتها سياسات محلية جزئية والثانية تحمل في طياتها سياسات وطنية كلية.

أما فيما يخص تعريف التنمية المحلية فقد عرفها علماء الاقتصاد والادارة على أنها: " تلك العمليات التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين والادارة المحلية بهدف تحسين الاحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية، ومساعدتها على الاندماج في الحياة العامة والمساهمة في تقدمها بأقصى قدر مستطاع".

ولذلك نستنتج من هذا التعريف أن عملية التنمية المحلية هي عملية تشاركية بالأساس تحتاج إلى تضافر مجهودات الجميع بداية بالمواطن العادي مرورا بفعاليات المجتمع المدني والقطاع الخاص ووسائل الإعلام المحلي وصولا إلى الإدارة المركزية والمحلية هذه الأخيرة التي يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي قائدا لها وبالتالي فهو الموجه والمرشد والمنسق...الخ.

رابعا: واقع عملية القيادة في مؤسسة البلدية في الجزائر

في هذا العنصر سوف نلقي الضوء على مدى تمتع رئيس البلدية بكامل الصلاحيات والسلطات لممارسة مهامه القيادية بحرية والتي سوف تنقل البلدية من فكرة بلدية ذات طابع خدماتي إلى بلدية ذات طابع إنتاجي من منظور نظرية اللامركزية الاقتصادية (المالية) المبنية على خلق الثروة، والتي تكون فيها البلدية أشبه ما يكون بالمستثمر الاقتصادي الذي هدفه تعظيم الربح، وهو ما سيؤدي إلى تحقيق كافة الاحتياجات الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية للمجتمع المحلي ككل، وذلك لاعتبار أن الغاية من عملية التنمية هو تحقيق رغبات المواطن .

لكن بالعودة إلى واقع القيادة في البلدية في الجزائر نجد أن النظري يخالف الواقع إلى حد بعيد، فرغم وجود نصوص قانونية في قانون البلدية 11-10 والتي منحت صلاحيات

واسعة لرئيس البلدية والأمين العام لممارسة عملهما الإداري والتنموي إلا أنه عند التطبيق في الميدان نجد أن هناك العديد من العراقيل والعقبات والحواجز التي تحول دون ممارسة صلاحياتهما المخولة لهما فمثلا المادتين 56 و57 من قانون البلدية 11-10 والتي تشترط تأشيرة الوالي لتمرير المداولة التي تحمل في طياتها مشاريع تنموية، وبالتالي يصبح القائد المحلي ممثلا في السيد رئيس البلدية تابعا ومقيدا بما يقرره الوالي ممثل السلطة المركزية.

خامسا: عناصر مقاومة التغيير وما تمثله من عقبة في طريق القائد لتحقيق التنمية المحلية

1-**المواطن السلبي (المعارضة السلبية):** هو ذلك المواطن الذي يعارض كل مشروع تنموي يعود بالإيجاب على المجتمع المحلي سواء كان ذلك بوجه حق أو بدونه، وربما يرجع ذلك في أغلب الحالات إلى اختلاف توجهاته السياسية مع رئيس البلدية.

2-**موظفوا البلدية:** ونقصد العمال القائمون بالأعمال الإدارية في البلدية، فهؤلاء منقسمون إلى مجموعات فمنهم من هم مسيسون يعملون ضد القائد وهيئته التنفيذية لصالح المعرضة في المجلس البلدي، وآخرون يرون أنفسهم أحق برئاسة البلدية كونهم إطارات وأفضل من الرئيس في المستوى والتكوين الإداري، والبعض الآخر يرى أن القرارات الجديدة التي يتخذها القائد الجديد لن تكون في مصلحته.، وبالتالي فإن رئيس البلدية سوف يعمل على إقناع هؤلاء الشركاء الداخليين بمدى جديته في تحقيق التنمية المحلية وهو ما سيأخذ وقت طويل وربما لا يتحقق .

3-**المعارضة داخل المجلس الشعبي البلدي:** ونقصد هنا بالمنتخبين الذين لا يتواجدون داخل الهيئة التنفيذية لرئيس المجلس وبالتالي سوف يتكتلون لخلق صراعات ومشاكل لرئيس المجلس الشعبي البلدي خاصة ما تعلق بالمشاريع التنموية من أجل تحويله إلى قائد فاشل أمام المواطنين.

يقول الأستاذ الدكتور عمار بوحوش: " ... **إن أول خطوة ينبغي أن تعتمد عليها الدولة العصرية في سياستها الرامية لإصلاح أجهزتها الإدارية وتصحيح الأوضاع الفاسدة هي العمل على الاستثمار في الميادين الآتية:**[7]

تعميم المعرفة، تكوين البشر من خلال زرع ثقافة القيام بالواجبات لتلقي الحقوق كاملة غير منقوصة، الاستثمار في ميدان التجارب والخبرات خاصة ما تعلق بإصلاح القوانين وجمودها عبر تفعيل نظام تعليمي وتربوي في مستوى تطلعات الجماهير والشعوب.

مما تقدم يتضح لنا مدى انسجام عمل مؤسسات الجماعات المحلية مع ما جاءت به المقاربة النسقية النظمية في العلوم الاجتماعية ككل، هذه المقاربة التي ترى في الدولة كهيكل إداريا وسياسي واجتماعي يظهر من الخارج على أنه جسم واحد، ولكنه في الحقيقة عبارة عن مجموعة من الأجزاء، وتلك الأجزاء (الجماعات المحلية) هي التي تشكل لنا الدولة في النهاية، ومن الطبيعي جدا أن يقوم الكل بمراقبة و توجيه أجزائه إلى ما فيه صلاح وخير الكل أي الدولة، ولهذا يشبهها علماء السياسة بجسم الإنسان الذي يتكون من مجموعة من الأعضاء التي لا تستقيم حياتها ولا حياة هذا الكائن الحي إلا

---

[7]. عمار بوحوش، مرجع سبق ذكره، ص 62 . 64.

باستقامة كل أجزائه، ولا تستقيم أعمال هذه الأجزاء دون توفر عامل العلم ثم العمل بالعلم، ولهذا يطالب العديد اليوم بإدخال العلم على الإدارات المحلية.[8]

الخاتمة:

نؤكد كباحثين في هذا المجال على ما أكدته السلطات الرسمية في الجزائر على أن القانون 11-10 يحتاج إلى مراجعة في الكثير من مواده وهو ما تسعى إليه الكثير من اللجان الرسمية على مستوى السلطة التشريعية والتنفيذية، في انتظار صدور هذا القانون الجديد الذي نتمنى كباحثين أن تكون أولى أولوياته تنمية الوحدات المحلية من خلال منح صلاحيات واسعة للقائد في مؤسسة البلدية طبعا مع تشديد القوانين على أي نوع من أنواع المخالفات " رشوة ، تبديد المال العام...الخ

كما أنّ مسائل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية لا تتحقق في غياب تنمية محلية وهذا يفرض على الجماعات المحلية في الجزائر القيام بدورها وتحديد نشاطها في القطاعات الاستثمارية المربحة. من جهة أخرى فإن الدولة مدعوة إلى تعزيز دور الجماعات المحلية والمؤسسات الجهوية والإقليمية والمحلية لتمكينها من تحقيق التنمية، وفي هذا الإطار يجب تعميق وتدعيم اللامركزية وتوسيع دور الولاية والبلدية لتصبح استقلاليتها عن السلطة المركزية .

كذلك لابد أن نعلم علم اليقين أن الإدارات المحلية في الجزائر مازالت غير مؤهلة لا تقنيا ولا بشريا في مسألة مواكبة التطورات الحاصلة عالميا، ولا نتباهى بمجرد أننا طبقنا بطاقة تعريف وجواز الكترونيين، فالتنمية في الحقيقة ليست هذه وحدها، والحقيقة التي يجب الولوج فيها وهي محاولة الجادة لإرجاع القطار إلى السكة الصحيحة للتنمية والتطور، و

---

[8]. حسن إبراهيم بلوط، **إدارة المؤسسات**،ط1 ،(بيروت : دار قابس للطباعة والنشر والتوزيع)، 1998 ،ص 85 ، 86.

على هذا الاساس فمن الصعب أن تضع السلطات المركزية ثقلها على هذه الجماعات وتحاول فرض منطق خلق الثروة محليا في ظل غياب القدرات والكفاءات المناسبة لمثل هذه المهمات، خاصة مسألة القيادة في المجالس الشعبية البلدية، ومنه فإنّ السلطة المركزية مطالبة على الأقل بضرورة رسكلة وتكوين إطارات من الجماعات المحلية ولو خارج البلاد، خاصة الولاة ورؤساء المجالس البلدية وهذا طبعا للاحتكاك ميدانيا بالتجارب الخارجية، وليس ضروريا الاقتباس من النموذج الفرنسي لأنّ هناك نماذج عالمية في الشرق والغرب أثبتت كفاءتها مع الإشارة إلى تشابه النظم السياسية أنظر مثلا التجربة الصينية.

أيضا لابد على القانون الجزائري أن يراعي الاستقلالية المالية والمعنوية الممنوحة للمحليات وأن يمهد لها الطريق للوصول إلى التقدم والتنمية والازدهار دون وصاية أو تدخل، لاسيما إذا تم مرحليا إحلال مجموعة من الكفاءات التي تلقت تكوينا عاليا بالخارج، وعادت إلى الوطن لخدمة بلدها وشعبها.

قائمة المراجع:

[1] . عمار بوضياف، **التنظيم الإداري في الجزائر، بين النظرية والتطبيق**، ط1، الجزائر: دار جسور للنشر والتوزيع، 2010.

2 . . بعلي محمد الصغير، **دروس في المؤسسات الإدارية: نظرية التنظيم الإداري، الإدارة العامة الجزائرية**، منشورات جامعة عنابة، دون سنة النشر.

[3]– الدستور الجزائري لسنة 1989

4. الدستور الجزائري 1996

5. التعديل الدستوري 06 مارس 2016. من خلال القانون 16 . 01.

6. عمار بوحوش، **نظرية التنظيم**، مطبعة الشعب، الجزائر، دون سنة النشر.

[6] . حسن إبراهيم بلوط، **إدارة المؤسسات**،ط1 ،(بيروت: دار قابس للطباعة والنشر والتوزيع)،1998 .

. الجريدة الرسمية صادرة برقم 82 المؤرخة في 15 جمادى الأول 1442 هـ الموافق لـ: 30 ديسمبر 2020