جامعة 8 ماي 1945 قالمة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

وبمساهمة **Fondation Hanns-Seidel**

تنظم ملتقا دوليا حـول

الدولة الاقليمية: اللامركزية و الحكم المحلي، تجربة الدول المغاربية

''Etat territorial, décentralisation et gouvernance locale : L'expérience des pays du Maghreb''

الدكتور بن يزة يوسف

جامعة باتنة

مداخلة بعنوان

التقسيم الإداري في الجزائر بين العقلانية والشعبوية

فعاليات الملتقى يومي 27 و28 أفريل 2015

مجمع هيليو بوليس قالمة

الموقع الإلكتروني للجامعة

www.univ-guelma.dz

العنوان

ص ب 401 جامعة قالمة 24000

السنة الجامعية 2014-2015

التقسيم الإداري في الجزائر بين العقلانية والشعبوية

إعداد د. يوسف بن يزة

أستاذ محاضر. أ

أ.جليلة العبداوي
أستاذ مساعد. ب

قسم العلوم السياسية – جامعة باتنة – الجزائر

مقدمة

تتجه الجزائر إلى اعتماد تقسيم إداري جديد لثالث مرة بعد الاستقلال، وقد سبقه نقاش واسع على أكثر من مستوى بين مؤيد لإحداث ولايات جديدة ومطالب باعتماد معايير عقلانية في التقسيم الجديد والابتعاد عن الشعبوية والحسابات الانتخابية والجهوية من أجل دعم التنمية في مختلف مناطق البلاد.

بين هؤلاء وأولئك تطرح تجربة الحكم المحلي نفسها كخيار عقلاني أثبت نجاعته في عدة دول، ويمتلك مقومات نجاح أكيدة في الجزائر، إلا أن القرار السياسي يتحاشاه في كل مرة لأسباب عديدة سيتم تناولها في هذه الورقة.

أهمية الموضوع:

إن دراسة دور الحكم المحلي في تحقيق التنمية يوازي من حيث أهميته دراسة دور الأجهزة المركزية، فالبلدية تعتبر في أغلب النظم الإدارية في العالم الوحدة الأساسية لإدارة شؤون الدولة والمجتمع، وتتوقف فعالية جهاز الدولة على فعالية هذه الوحدة ومدى تمكنها من ترجمة الخطط والبرامج التنموية إلى إنجازات.

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الدور المحوري الذي تقوم به هيئات الحكم المحلي في سبيل ترشيد التنمية وتكريس الديمقراطية المحلية والتعرف على مختلف العقبات التي تواجهها مع التركيز على الحالة الجزائرية.

الإشكالية:

ترصد الحكومات الجزائرية المتعاقبة بعد الاستقلال مبالغ مالية ضخمة توجهها إلى الهيئات المحلية في شكل برامج تنموية تمس مختلف القطاعات، إلا أن مردود استثمار هذه الأموال عادة ما يكون هزيلا في الواقع، وهذا ما يطرح تساؤلات حول مدى كفاءة هذه الهيئات وقدرتها على تحويل المشاريع التنموية إلى إنجازات، وإمكانية الاستغناء عنها لصالح إحدى نماذج الحكم المحلي التي أثبتت نجاعتها في عدد من دول العالم ؟

المنهج المستخدم:

يستعين الباحثان بالمنهج التحليلي للبحث في أدوار الهيئات المحلية في ترشيد التنمية، كما يوظف مقترب علاقة الدولة بالمجتمع للتعرف على طبيعة العلاقة بين هذه الهيئات ومحيطها الاقتصادي والاجتماعي. بالإضافة إلى المقاربة القانونية– المؤسسية للتعرف على طبيعة هذه الهياكل.

المحور الأول: الحكم المحلي – إطار نظري

لقد تزايد الاهتمام بموضوع الحكم المحلي بأبعاده السياسية والاجتماعية والاقتصادية ما أدى إلى إتاحة فرصة أكبر للمواطنين والفواعل اللادولتية الأخرى للمشاركة في عملية الحكم، في ظل التراجع المستمر لدور الدولة في الإنتاج، ويندرج هذا الاهتمام في مسعى بعض برامج الأمم المتحدة لتكريس اللامركزية في التسيير، لمواجهة التحديات التي أفرزتها السياسات الاقتصادية الشمولية.

وقد تجلى هذا الاهتمام أيضا في تقارير البنك الدولي حول التنمية في العالم، حيث دعا إلى اعتماد اللامركزية وجعل الدولة أكثر قربا من الناس.

1- **تعريف الحكم المحلي:** تعددت تعاريف هذا المفهوم واختلفت باختلاف آراء وتوجهات المفكرين، فهناك من عرفه على أنه المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية[1].

كما يعرفه قاموس ويبستر بأنه الحكومة المحددة لمنطقة محلية معينة، أو مؤلفة ومقسمة كجزء من الوحدة السياسية الرئيسية كالأمة أو الدولة، أو هي هيئة من الأشخاص منصّبة أو مؤلفة دستوريا "شرعيا" كحكومة.

أما الأمم المتحدة فقد عزت مصطلح الحكم المحلي إلى الوضع السياسي لإحدى الدول أو الولايات، فاعتبرت الحكومة المحلية بأنها "في حالة النظام الفدرالي: الولاية التي يتم إيجادها بموجب القوانين والمتمتعة بقدر كبير من السيطرة على الأمور المحلية، بما في ذلك سلطة فرض الضرائب واستخدام الأفراد لأغراض محددة" [2].

أما الموسوعة الحرة ويكيبيديا فقد عرفت الحكم المحلي كالآتي: "هو الحكومة المحلية التي تشير إلى السلطات الإدارية على المناطق التي هي أصغر من الدولة، ويستخدم مصطلح حكومة محلية على النقيض من مكاتب الدولة على المستوى القومي، والتي يشار إليها باسم الحكومة الفيدرالية أو الحكومة المركزية أو الحكومة الوطنية"[3].

وللحكم المحلى ثلاثة أركان هي:

أولا: الإقرار بوجود مصالح محلية تتميز عن المصالح الوطنية العامة.
ثانيا: أن يتولى إدارة هذه المرافق والمصالح المحلية هيئات محلية مستقلة.
ثالثا: أن يكون استقلال هذه الهيئات المحلية عن السلطة المركزية ليس كاملا، وإنما يتعين أن تخضع في مباشرة اختصاصاتها لرقابة السلطة المركزية في حدود معينة.

2- العوامل المؤثرة على الحكم المحلي

هناك عوامل كثيرة تؤثر على الحكم المحلي، ويختلف هذا التأثير باختلاف التجارب والظروف المحيطة بها ومن هذه العوامل:

- **العوامل الجغرافية:** كأن تكون البلاد مكونة من جزر متباعدة مثل جمهورية جزر القمر الفدرالية، وهذا التباعد بين الأقاليم يؤدي إلى ضعف التواصل بينها وبين الحكومة المركزية، خاصة في ظل غياب نظم اتصالات حديثة مما يضعف إحداهما، فكلما كانت الأقاليم متباعدة أو واسعة جدا كلما كانت هناك حاجة أكثر لحكم محلي قوي وفعال، وذلك لتفادي انفصال تلك الأقاليم[4].

- **العوامل التاريخية:** كأن تكون الأقاليم أو الولايات قد عرفت تجارب سابقة من الاستقلال أو الحكم الذاتي، مما يصعب عليها التنازل عن هذا المكسب لصالح نظام أقل استقلالية، فالولايات الأمريكية التي شكلت نواة الاتحاد كانت ولايات مستقلة تحكم نفسها بنفسها وبالتالي فالظروف التاريخية هنا كان لها الدور الحاسم في اعتماد نظام الحكم المحلي في الولايات المتحدة[5].
- **العوامل الاجتماعية والثقافية**: بسبب الزيادة السكانية والهجرة من الأرياف إلى المدن مما يشكل ضغطا على الخدمات الصحية والتعليم والنقل التي تتولاها الحكومة المركزية، ويساهم في انتشار الآفات الاجتماعية والجريمة المنظمة، كما يؤدي تراجع النشاط الفلاحي المنتج للغذاء والثروة الحيوانية بفعل هجرة الفلاحين والتخلي عن نشاطهم.
- **العوامل السياسية**: كأن يكون النظام السياسي غير ديمقراطي، أو غير مستقر، لأن الحكم المحلي هو نموذج مصغر للحكم في الدولة، يؤثر فيها ويتأثر بها سلبا وإيجابا، فكلما كان النظام ديمقراطيا ومستقرا كلما أدى ذلك إلى تماسك الحكم المحلي.
- **العوامل الاقتصادية**: تشكل المنظومة الاقتصادية للحكومات المحلية جزءا من القدرات الاقتصادية العامة للدولة، وإن تباينت من إقليم لآخر بحسب المقدرات الاقتصادية التي تحدد طبيعة الأقاليم، إن كانت زراعية مثلا، أو صناعية، أو سياحية ...الخ، باعتبار الاقتصاد هو المحرك الأساسي لمهام الحكومات المحلية بما يتيحه من دعم للميزانية المحلية، مما يسهل عليها القيام بأعباء الإدارة والتسيير والتطوير والتنمية المستدامة لإقليمها.

3- الحكم المحلي والإدارة المحلية

من عادة المهتمين بقضايا الإدارة المحلية والحكم المحلي أن يخلطوا بين المفهومين، فهناك من يرى بأنهما وجهان لعملة واحدة وهناك من يرى بأنهما مختلفان، وعلى العموم يمكن تلخيص هذه المواقف في ثلاث اتجاهات:

يرى الاتجاه الأول بأن هناك فرقا بين المفهومين انطلاقا من الصياغة اللفظية لكليهما، فالإدارة تعني الاضطلاع بالجوانب التنفيذية في حين يضطلع الحكم المحلي بالجوانب السياسية.

ويرى هذا الاتجاه بأن الإدارة المحلية هي أسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية في حين يعتبر الحكم المحلي من أساليب اللامركزية السياسية[6]. وهذا الرأي يخلط بين الحكم المحلي الذي تمتاز به الدول البسيطة وبين الحكم في الولايات أو الإمارات المتحدة التي تشكل دولا فيدرالية مركبة بموجب الدستور[7].

وفي السياق ذاته يعتقد أصحابه أن الإدارة المحلية خطوة في سبيل الحكم المحلي، وذلك استنادا إلى المدى والدرجة من السلطات والاختصاصات والاستقلالية التي تحظى بها، ووفقا لأصحاب هذا الرأي، فإن الإدارة المحلية تتمتع بدرجة من السلطات والاختصاصات والاستقلالية أقل مما يتمتع به الحكم المحلي.

أما الاتجاه الثاني، فيرى بأن المفهومين مترادفين، أي لهما مدلول واحد يشير إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة، بدليل أن كل النظم المحلية للحكم في العالم لا تتوفر على إطار تشريعي أو مؤسسات تشريعية هي في الحقيقة واحدة من مكونات أي حكم.

ويطرح الاتجاه الثالث مفاهيم بديلة لكليهما لتجاوز مشكلة المفهوم ومن هذه المفاهيم اللامركزية decentralisation وحكم المجتمع community government والنظام المحلي، وقد تناولت هذه المفاهيم بعض تقارير البنك الدولي، وركز جون ستيوارت في إطار نقده للحكم المحلي في بريطانيا على الدور الجديد للوحدات المحلية التي تسعى لإرضاء الزبائن وبالتالي التقيد بتفضيلات المجتمع[8].

في هذه المداخلة نتبنى الاتجاه الأول الذي يرى بوجود فروق بين المفهومين على اعتبار أن التجارب والتطبيقات الموجودة تبين تلك الفروق ومن خلال التعاريف المقدمة أيضا يمكن أن نستنتج بأن الإدارة المحلية تشير إلى توزيع جزء من الوظيفة الإدارية على المجالس المحلية لتقوم به، في حين يتيح الحكم المحلي سلطات واسعة في المجال التشريعي والتنفيذي والقضائي لتلك الهيئات المحلية.

4- بعض تجارب الحكم المحلي

اشتهرت عدة تجارب للحكم المحلي على المستوى العالمي ويعتبر النموذجان الإنجليزي والفرنسي سباقان إلى الظهور، والنضج ولذلك يعتبرهما الباحثون بمثابة الأساس للنظم المحلية التي جاءت بعدهما.

أ- النموذج الإنجليزي:

عند مراجعة أدبيات نشوء المجتمعات السياسية نجد أن الأنظمة المحلية ظهرت قبل ظهور الدولة، ولذلك يؤرَّخ للحكم المحلي من بداية مجتمعات اللادولة إلى المجتمعات الشبيهة لها والتي كانت تمارس السلطة محليا وبطريقة تشبه كثيرا ما نسميه الحكم المحلي حاليا.

ففي إنجلترا نشأت الوحدات المحلية بطريقة طبيعية وكانت تمارس السلطة على مستواها بصفة مستقلة عن السلطة المركزية، وتمتد جذور الحكم المحلي في هذا البلد إلى القرن الخامس عشر ميلادي حين دخل الساكسون إلى الجزر البريطانية وأنشأوا السلطات المحلية من مقاطعات وأبرشيات قبل تشكل الدولة

المركزية، وفي عصر الثورة الصناعية وما جلبه من مشكلات ثقافية وبيئية وصحية بسبب نزوح السكان إلى المدن، ترسخت فكرة الحكم المحلي لتقريب الإدارة من اهتمامات الناس وكانت تلك التجربة منطلقا رائدا لأغلب النظم المحلية الناجحة في العالم[9].

يتميز هذا النموذج بتحديد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر ضمن قائمة يتم إيرادها ضمن قوانين الإدارة المحلية وبالمقابل تعتبر المصالح غير المذكورة ضمن هذه القوائم من صميم اختصاصات الهيئات الوطنية وبذلك لا يجوز للسلطات المحلية أن تنظر في أي مسألة لم يتم ذكرها في القوائم المحلية[10].

وقد ظل الحكم المحلي في هذا النموذج لفترة طويلة بعيدا عن تدخل السلطة المركزية وعن رقابتها في بداية الأمر، قبل أن تبدأ الرقابة عليه تدريجيا بسبب الهبات والمساعدات التي تقدمها الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية، ومع مرور الوقت تمكنت السلطات المركزية من الالتفاف على هوامش الحرية التي منحها الحكم المحلي لنفسه إلى غاية صدور قانون الحكومة المحلية سنة 1984[11].

وقد شهد الحكم المحلي في بريطانيا ازدهارا مرة أخرى بعد الإصلاحات الإدارية التي أقدمت عليها مارغريت تاتشر رئيسة الوزراء السابقة في بداية تسعينيات القرن الماضي، خاصة بعد تدعيم قدرات الهيئات المحلية على جمع الضرائب وحصر عدد السكان في كل مقاطعة بمتوسط لا يفوق 120 ألف نسمة إضافة إلى التوجه مباشرة نحو القطاعات التي توفر الرفاهية للسكان على غرار الصحة والتعليم وغيرها[12].

ب- النموذج الفرنسي:

يمتد نظام الإدارة المحلية بفرنسا إلى ما قبل الثورة الفرنسية التي كانت بداياتها سنة 1789 حيث كانت هناك برلمانات إقليمية تقوم بسن التشريعات المحلية وجباية الضرائب وفض النزاعات، وبعد الثورة قسمت الجمهورية الأولى البلاد إلى 83 إقليما تديرها مجالس محلية، وفي سنة 1884 أعطي لهذه المجالس الاختصاص العام في المسائل ذات الطابع المحلي وهو ما يميز النظام الفرنسي. وتوالت التشريعات إلى آخر تعديل في سنة 1982 الذي منح للأقاليم الشخصية الاعتبارية إلى جانب المحافظات والبلديات[13].

ويعتبر النموذج الفرنسي واحدا من أقدم نماذج الحكم المحلي في العالم لكنه لم يثري هذه التجربة كثيرا بسبب تطوره في اتجاه معاكس للنموذج الإنجليزي، لأن الدولة الفرنسية تشكلت بصفة موحدة بعد زوال الإقطاع، ولم يكن للهيئات المحلية أي وجود قبل أن تتجه السلطات المركزية إلى التنازل تدريجيا عن كثير من صلاحياتها لها، مع فرض مزيد من الرقابة عليها، وتوالت الإصلاحات بتقسيم البلاد إلى عدة مقاطعات واعتماد مقاربة الحكم الجهوي.

وقد عاد الحديث مؤخرا في فرنسا عن تقسيم إداري جديد يهدف إلى تقليص عدد الجهات من 22 إلى 14 مع تعزيز صلاحياتها، وذلك بهدف التقليل من الأموال المرصودة لهذه المناطق التي سيعاد دمج بعضها(#).

ما يميز نظام الإدارة المحلية بفرنسا أن اختصاصاتها تخضع لقاعدة عامة وهي كل الاختصاصات ذات الطابع المحلي، والباقي هو من اختصاصات الإدارة المركزية ومن أهم هذه الاختصاصات[14]:

1 - **اختصاصات مجلس الأقاليم:** يغلب عليها الطابع الاقتصادي، فهي تقدم التوصيات الخاصة بالمساعدات المركزية للاستثمارات المحلية، وتشارك في تنفيذ المشاريع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في هذه الأقاليم، كما يمكنها أن تشارك في إنشاء مؤسسات عامة مشتركة بين عدد من الأقاليم.

2 - **اختصاصات مجالس المحافظات:** تتولى تنظيم سير العمل في المحافظة وعمل الهيئات المحلية الواقعة في نطاقها، كما أنها تنشأ هيئات عامة مشتركة لتقديم المساعدة الفنية والتقنية للبلديات، وتصادق على الميزانية التخطيطية للمحافظة وتعمل على تنفيذها.

3 - **المجلس البلدي:** هو المختص بصفة عامة في كل الشؤون المحلية عن طريق لوائحه الداخلية، كما يصوت وينفذ ميزانية البلدية، بالإضافة إلى مهام كثيرة تتعلق بتسيير شؤون المواطنين اليومية.

ج- النموذج الأمريكي

لقد عانى الآباء المؤسسون للولايات المتحدة الأمريكية من سطوة الحكومة المركزية التابعة للمحتل البريطاني، وبعد الاستقلال اجتهدوا تحت تأثير تلك المعاناة في التقليص من السلطات الممنوحة للحكومة

المركزية، ولذلك تم إقرار نظام فدرالي يوازن بين الحكومات المحلية والحكومة المركزية في دستور 1787م الذي أعطى للولايات صلاحيات واسعة منها سن القوانين وفرض الضرائب[**] إلى درجة محاولة الانفصال عن السلطة المركزية وهو الإجراء الذي أقدمت عليه 14 ولاية ما أدى إلى نشوب حرب أهلية استمرت أربعة سنوات[15].

ومن مظاهر استقلال الولايات على السلطة المركزية مايلي[16]:

- لكل ولاية من الولايات المتحدة الأمريكية دستور خاص بها إلى جانب الدستور الفيدرالي وبالتالي يوجد في الولايات المتحدة الأمريكية إثنان وخمسون دستورا للولايات والإتحاد.
- يوجد في كل ولاية مجموعة من الأجهزة والمنظمات المحلية التي تناظر أجهزة السلطة الفيدرالية على مستوى الاتحاد.
- يقوم مواطنو الولاية– عن طريق الانتخابات العامة – باختيار حاكم الولاية، ليكون هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية في الولاية.
- تختص كل ولاية بجهازها القضائي المحلي وبالتالي هناك نوعين من القضاء والمحاكم في الولايات المتحدة : محاكم الولايات، ومحاكم فيدرالية.
- لكل ولاية أمريكية سلطة تشريعية خاصة بها.

إن المقارنة البسيطة بين الأنماط الثلاثة: الإنجليزي والفرنسي والأمريكي في مجال الحكم المحلي لا تعطينا فروقا كبيرة بينها؛ إذ يرى كثير من الملاحظين أن الاختلاف يتجلى فقط في التسمية، غير أن النموذج الإنجليزي يتميز بالتعقيد مقارنة بالنموذج الفرنسي حيث تتعدد مستويات الحكم المحلي الإنجليزي من حيث الوحدات المكونة له، فنجد المحافظات، المدن ذات الخصوصية، المراكز الحضرية، المراكز الريفية، المدن المتوسطة والمدن الصغيرة أما في فرنسا فلها وحدات بسيطة وثابتة وهي المحافظات والبلديات، أما في الولايات المتحدة الأمريكية فالحكم المحلي أكثر استقلالية ويختص بممارسة وظائف سياسية وقضائية وإدارية دون تدخل الحكومة.

المحور الثاني : نحو نموذج جزائري للحكم المحلي

تحظى الجزائر بكل المقومات الضرورية لقيام حكم محلي يحظى باستقلالية وكفاءة عالية في الاضطلاع بالمهام التنموية وتسيير شؤون المجتمع، كما يحظى هذا النموذج بفرص كبيرة للنجاح سنحاول توضيحها في هذا المحور.

1- المقومات السياسية للحكم المحلي في الجزائر

يعتبر استقلال الجزائر عن فرنسا بعد أكثر من قرن من الاحتلال مكسبا كبيرا جدا للشعب الجزائري الذي قدم تضحيات جسيمة في سبيل ذلك، لذلك انطلق مسار بناء الدولة المستقلة في الجزائر من المبادئ التي قامت عليها الثورة ومنها الوحدة الترابية للدولة الجزائرية، على اعتبار أن نسيج المجتمع يتكون من كل مكونات الطيف الإثني؛ عرقيا ودينيا ومذهبيا ولغويا وجهويا ومناطقيا وحسب اللون، ولذلك كان هاجس توحيد كل هذه الاختلافات ضمن بوتقة الدولة الوطنية يستحوذ على كامل اهتمامات صانع القرار في بداية الاستقلال.

هذا الهاجس لم يكن وليد لحظة الاستقلال بل يعود إلى سنوات الثورة أين برزت خلافات عميقة بين قادة الثورة المنتمين إلى مناطق مختلفة وتجلى ذلك في مؤتمر الصومام[*] وما بعده غير أن الثوار أجّلوا تلك الخلافات إلى ما بعد الاستقلال حيث وصلت حدتها إلى درجة التراشق بالأسلحة فيما سُمي بحرب الولايات مباشرة عقب الاستقلال.

هذه الوضعية جعلت النظام السياسي يبتعد قدر الإمكان في تنظيمه للدولة عن كل حساسية من شأنها أن تثير النعرات المناطقية والجهوية وصاغ سياسات عامة وطنية بالرغم من اختلاف ظروف كل منطقة، مستبعدا بذلك كل فائدة قد تنجر عن استقلالية المناطق أو إرساء أي نوع من الحكم المحلي.

على صعيد نوعية الحكم وبسبب استشراء الفساد في هياكل الدولة الجزائرية، يمكن للحكم المحلي أن يقلل من هذه الظاهرة، ففي حالة اعتماد حكومات محلية بسلطات واسعة وبرلمانات محلية يمكنها تفعيل الرقابة بالتعاون مع أجهزة قضائية مستقلة في نطاق إقليمها. ومن شأن الشخصية المعنوية والقانونية التي يمنحها إياها الدستور أن توفر لها الحرية التامة في اتخاذ القرار والتعبير عن المصالح المحلية المتميزة عن مصالح باقي مناطق الدولة، واكتساب أهلية التقاضي والتعاقد بعيدا عن الوصاية[17].

كما يعزز الحكم المحلي الديمقراطية والمشاركة من خلال الاختيار الحر لممثلي السكان على المستوى المحلي عن طريق الانتخابات، بما يكرس مبدأ حكم الناس لأنفسهم وتدريب السكان المحليين على تسيير شؤونهم، واتخاذ القرارات في جو ديمقراطي، مما يكسبهم خبرة سياسية في إدارة الشأن العام[18]. لاسيما في بعض المناطق المهمشة مثل الصحراء والسهوب. وهذا سيؤدي إلى الحد من احتكار جهات سياسية معينة للعمل السياسي، وتقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة.

ولهذا، كثيرا ما يقال بأن الحكم المحلي هو المدرسة النموذجية للديمقراطية، وأن الديمقراطية المحلية تعتبر جزء لا يتجزأ من الحكم الديمقراطي للدولة ككل، رغم كون الديمقراطية المحلية ذات طابع إداري وليس سياسي، فكلما كانت متينة كلما ساهمت في دمقرطة نظام الحكم ككل[19].

2- المقومات الاقتصادية للحكم المحلي في الجزائر

تتنوع جغرافية الجزائر بين هضاب وصحاري وسواحل وسهوب وجبال، كما يتنوع المناخ على امتداد مساحتها المقدرة بأكثر من مليوني متر مربع، ومن شأن هذا التنوع أن يكون منطلقا لإرساء تقسيمات مناطقية بحسب الميزة التنافسية لكل منطقة، لاسيما من حيث التخصص في الصناعة أو الفلاحة أو الصيد البحري أو غيرها، كما تزخر من جانب آخر بعديد الثروات الباطنية كالبترول والغاز والثروات المعدنية كالحديد والفوسفات وحتى المعادن النفيسة، وهي ثروات تشجع على إرساء أسس اقتصادية لحكم محلي يأخذ بعين الاعتبار تخصص كل منطقة في إنتاج سلع معينة، كما ييسر سبل التبادل بين المناطق أو حتى التعاقد فيما بينها، ويثري تجربة حصر والتحكم في الوعاء الضريبي وتوجيه موارده إلى الوجهة الصحيحة.

بالإضافة إلى تشجيع الاستثمار المحلي وتجميع رؤوس الأموال وتوجيهها وفق سياسات معينة لخلق موارد جديدة للميزانية بعيدا عن الثروة البترولية. ومن شأن الحكم المحلي أن يعيد توزيع مناصب الشغل بطريقة عادلة، ويخفض من معدلات البطالة ويرفع من مستوى الدخل الفردي.

إن الحكم المحلي سيحرر سكان المناطق الداخلية والنائية من ارتباطهم الدائم بعاصمة البلاد وتمركز مختلف الهيئات فيها، كما يتيح المجال لبروز عاصمة اقتصادية وأخرى سياسية وثالثة سياحية، وغيرها من المجالات يستحيل حصرها في منطقة واحدة أو مدينة واحدة.

وعلى صعيد الإصلاح الإداري يعتبر الحكم المحلي مختبرا فعالا لتجربة الإصلاح، بما يوفره من شروط دقيقة لمعرفة مدى نجاعة الخطط الإصلاحية، فإذا أعطت نتائجا جيدة في مقاطعة ما يمكن تعميمها على المقاطعات الأخرى وبهذا يكون صاحب القرار قد اقتصد الوقت والمال والجهد لتنفيذ عملية الإصلاح[20].

3- المقومات الاجتماعية للحكم المحلي في الجزائر

رغم عدم طفوه على الساحة بشكل ملفت، هناك صراع غير معلن وغير ممأسس بين كثير من التكوينات التقليدية التي يتكون منها المجتمع الجزائري، على غرار الطوائف والقبائل والأعراش وغيرها من الانتماءات الفرعية، وهو صراع قائم على النفوذ في دواليب الدولة والاستفادة من مخصصاتها، ومن عادة

هذه التكوينات أن تتمركز في مساحات جغرافية متقاربة في بلدية أو ولاية معينة، أو تمتد عبر عدة بلديات أو ولايات، وفي حالة تطبيق أحد نماذج الحكم المحلي، فإن هذا الصراع سيتحول من تلك البنى التقليدية إلى صراع بين الجهات أو الحكومات المحلية، وهو في هذه الحالة سيتعامل مع هذا المعطى الاجتماعي بطريقتين:

الأولى: إحلال الصراع التقليدي القائم على العصبية، وغريزة الانتماء لاسيما إلى المذاهب والقبائل، بصراع حديث قائم على المصالح الاقتصادية والسياسية للحكومات المحلية.

الثانية: تعزيز ذلك الشعور بالانتماء إلى الجهة أو الطائفة أو القبيلة في حال ما إذا اعتمد هذا المعطى في تقسيم المناطق، ما يجعل الأفراد يحسون بأن هذه الوحدات وجدت لتقوية الشعور المحلي بالانتماء لهذه التكوينات، وهذا يجعلهم يلتفون حولها ويتفانون في خدمتها، ويتفاخرون بوحدتها وتماسكها وازدهارها.

وبهذه الطريقة يُجنب الحكم المحلي الدولة المركزية كثيرا من الإشكالات الناتجة عن ضعف الشعور بالانتماء ونقص الوازع الوطني لاسيما لدى فئة الشباب، بسبب عدم التجانس في التكوين المجتمعي وطغيان الصراع السلبي بين مكوناته، وفي هذا يقول شارل بريد" لا يجب اعتبار أي وحدة محلية للأغراض البلدية، ما لم يتوافر فيها ما يثبت أن أهلها يشكلون وحدة اجتماعية حقيقية، وما لم يدرك هؤلاء حقيقة الولاء نحو الوحدة المحلية والاهتمام بالمسائل العامة ورعاية مواطنيهم، فبدون هذه الروح لأي أي وحدة محلية أن تنمو اجتماعيا مهما بلغت في نجاح حياتها الاقتصادية وفي أداء الخدمات المحلية[21].

خاتمة

لا يبدوا النظام السياسي الجزائري مستعجلا في اعتماد أي نموذج من نماذج الحكم المحلي بالنظر إلى ذهنيته الريعية المعتمدة أساسا على عائدات البترول في تسيير الميزانية العمومية، ولكن ما قد يعجل باللجوء إلى هذا الحل هو تصاعد أصوات عدة مناطق راغبة في ترقية دوائرها وبلدياتها إلى مصاف الولايات بناء على تعداد نسمتها، ما يؤهل العشرات منها لتحقيق هذا الطلب، من جهة أخرى تصاعدت لهجة سياسيين في المعارضة وكذا بعض الخبراء حول ما يسمونه "خيارات شعبوية وسياسوية" في التقسيمات الإدارية، وطالبوا باعتماد معايير اقتصادية واضحة في إعادة هيكلة المناطق.

مما سبق يمكن استخلاص ما يلي:

أ- إن اعتماد إحدى نماذج الحكم المحلي في الجزائر من شأنه أن يؤسس لحكم ديمقراطي محلي قائم على المشاركة، وأن يتيح الفرصة للفواعل اللادولتية على المستوى المحلي لبناء قدراتها، والمشاركة الفعالة في صنع القرار.

ب-مهما كانت درجة الاستقلالية التي ستمنحها السلطات المركزية لهيئات الحكم المحلي، فإنها لن تصاب بنفس حالة الجمود التي تعاني منها البلديات والولايات في النظام الحالي بسبب ارتباطها التام بالوصاية المركزية لاسيما في القرارات الهامة والمتعلقة باستغلال الثروات المحلية، وتحصيل الإيرادات والتصرف فيها.

ت- إن اتساع المساحة الجغرافية للجزائر يؤهلها لتصبح دولة فيدرالية مكتملة الأركان، وبالتالي فإن دمج عدة ولايات في شكل جهات أو مناطق شبه مستقلة بحسب معايير اقتصادية أو حتى مناخية، سيتيح الفرصة لإعادة بعث التنمية المحلية باستخدام ثروات وقدرات محلية.

ث- لقد أثبتت تجربة تقسيم البلاد إلى ست مناطق عسكرية نجاعتها في التغطية الأمنية ومحاربة الإرهاب، ومن شأن نقل هذه التجربة إلى الهيئات المدنية أن يوفر متاعب كثيرة على الحكومة المركزية ويقلص من التكاليف، ويعزز الديمقراطية التشاركية فضلا عن إعطاء دفعة قوية للمجهود التنموي.

الهوامش:

---

(1) محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي (القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005)، ص 12.

(2) – صبري محمود خليل، " الحكم المحلى: فلسفته ومعوقات واليات تطويره" موقع سودانيل http://www.sudanile.com/index.php/2008-05-19-17-39-36/252-2009-09-06-09-34-16/52993-2013-04-23-19-41-37، تاريخ التصفح، 18 جويلية 2014.

(3) – الموسوعة الحرة على الانترنت http://en.wikipedia.org/wiki/Local_government

(4) – محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير (الأردن: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005)، ص 11-12.

(5) – المرجع نفسه، ص 23.

(6) – سمير محمد عبد الوهاب، الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة (ورقة عمل قدمت إلى ملتقى الحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة المنعقد بالاسكندرية، مصر، أوت 2008)، ص 10.

(7) – المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة المنعقدة بكل من الشارقة 2008، الرباط 2008، الاسكندرية 2008، القاهرة 2007، ص 271.

(8) – المرجع السابق، ص 11.

(9) – صلاح صادق، موسوعة الحكم المحلي، نظم الحكم المقارن (القاهرة: دار الجيل للطباعة، 1977)، ص 221.

(10) – هاني الطهراوي، قانون الإدارة المحلية – الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا (عمان: دار الثقافة، 2004)، ص 144.

[11] – عبد الله طلبة، " الإدارة المحلية" موقع الموسوعة العربية،
http://www.arab-ency.com/index.php?module=pnEncyclopedia&func=display_term&id=288

[12] – roderick rhodes, "la grande-Bretagne pays du gouvernement local" **Pouvoirs** n°37, avril 1986 - p.59-70

[13] – بوحنية قوي " الادارة المحلية من منظور مقارن – دراسة في بعض التطبيقات في فرنسا بريطانيا، موقع الدكتور بوحنية قوي http://www.bouhania.com/news.php?action=view&id=81 تاريخ التصفح: 23 جويلية 2014.

[#]– يقود هذا المشروع الرئيس الفرنسي الحالي فرانسوا هولاند الذي أكد أن المناطق ستصبح "المجموعة الوحيدة القادرة على دعم الشركات وإنتاج سياسات التكوين والتوظيف، للتدخل في مجال وسائل النقل، من القطارات الإقليمية إلى الباصات مرورا بالطرق والمطارات والموانئ. وستتولى إدارة المدارس والمعاهد. كما سيقع على عاتقها التخطيط المدني والبنى التحتية الكبرى".

[14] – بوحنية قوي، الموقع السابق.

[**] – كانت الضرائب تثير مشاكل متعددة بين الحكومات المحلية والحكومة المركزية فقد كانت الأولى تتسامح مع دافعي الضرائب في بعض الأحيان ما دفع الثانية إلى تجريدها من هذا الامتياز في البند الأول من الفقرة العاشرة من الدستور. للمزيد أنظر:
– وودي هولتون، الأمريكيون الجوامح وأصول الدستور الأمريكي، ترجمة أبو يعرب المرزوقي، الإمارات، هيئة أبو ضبي للثقافة والتراث، 2010، ص 22-23.

[15] – جمال سلامة علي، الإدارة والحكم المحلي في النظام الفدرالي الأمريكي، **مجلة البحوث الإدارية**، القاهرة، مج 28، 2010، ص 12.

[16] – أحمد رشيد، نظم الحكم والإدارة المحلية(القاهرة، دار المعارف، 1977)، ص 151.

[*] – عمل مفجرو الثورة الجزائرية على تقسيم البلاد إلى خمس مناطق إدارية مباشرة بعد اندلاع العمل المسلح ضد فرنسا من أجل تنظيم مختلف الهياكل السياسية والعسكرية على رأس كل منطقة قائد ترسيخا للقيادة الجماعية، واستمر هذا التقسيم إلى غاية مؤتمر الصومام سنة 1956 أين أعيد النظر فيه بتسمية المناطق ولايات وإضافة ولاية سادسة هي الصحراء، وفي كل ولاية مجلس يساعد قائدها. وهذه الولايات هي: الأولى: الأوراس، الثانية: الشمال القسنطيني، الثالثة: القبائل، الرابعة: وسط الجزائر، الخامسة: غرب الجزائر، السادسة: الصحراء.
ما يلاحظ في تسميات هذه الولايات أنها تجنبت استخدام المعطيات الإثنية المتوفرة في هذه المناطق وركزت فقط على الجانب الجغرافي ماعدا منطقة القبائل التي تقع بمحاذاة منطقة وسط الجزائر وتربط الشرق بالوسط.

[17] – رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة (القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009)، ص 217-218.

[18] – الطعامنة، المرجع السابق، ص 15-16.

[19] – بطيخ، المرجع السابق، ص 237.

[20] – المرجع نفسه، ص 242.

[21] – المرجع نفسه، ص 246.