

المبحث الثاني: مقومات وخصوصية الإدارة اللامركزية ومظاهر الرقابة عليها

إذا كانت المركزية تعني حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية المتمثلة أساساً في شخص رئيس الجمهورية أو الحكومة بغرض تحقيق وحدة نمط النظام الإداري وفق ما يسمى بالتدرج الإداري أو التسلسل الإداري فإنّ هناك من يقسم المركزية الإدارية في حد ذاتها إلى قسمين مركزية مشددة أو متطرفة ومركزية مخففة أو معتدلة.¹ وتقاس نسبة خفتها أو شدتها بحسب طبيعة ودرجة التفويض مثال ذلك رئيس الحكومة أو الوزير الذي يوقع على بطاقات التعريف الوطنية وجواز السفر هذا يكون من المركزية المتطرفة، بينما المركزية المعتدلة هي التي يفوض فيها المركز إلى الإقليم المحلي صلاحيات مقبولة.

في حين فإنّ اللامركزية الإدارية هي عملية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية بالعاصمة ومختلف الهيئات المحلية الإقليمية أو المصلحية التي تباشر مهامها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية ضمن إطار وحدة الدولة السياسية والوطنية وفي ظل أحكام الدستور،² تشمل اللامركزية من حيث الشكل اللامركزية الإقليمية (جماعات محلية) ولا مركزية مرفقية (وتعني لا مركزية اقتصادية أو مالية لمرافق معينة لا ينطبق عليها صفة الإقليم، وإنما تتخذ لها طابعا وطنيا كسوناطراك مثلا)، إذن فهي عملية نقل السلطة والمسؤوليات والوظائف العمومية سواء كانت إدارية أو اقتصادية من الإدارة المركزية نحو الهيئات الحكومية المحلية، وهو ما من شأنه أن يمكن المسؤولين المركزيين من التحرر من المهام الروتينية ومهام التسيير والتركيز كليا على السياسات العامة. وهي بدورها تقسم إلى قسمين لامركزية متطرفة ولا مركزية معتدلة، فالمعتدلة هي التي تعطي الكثير من التفويضات للإدارات المحلية دون المساس بأحكام الدستور، أما المتطرفة فهي تلك اللامركزية التي تقترب من الدخول في أنظمة الحكم المحلي في الدول المركبة كالولايات المتحدة الأمريكية

¹. محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص 35.

². المرجع نفسه، ص ص 47، 50.

التي تتمتع محلياتها بدرجة استقلالية كبيرة عن المركز أو أشبه بذلك في الدول ذات الكثافة السكانية الكبيرة مثل القاهرة ، أنقرة ... الخ، ولذلك يتساءل العديد من الكتاب والباحثين هل أنّ مثل تلك المدن العملاقة في مصر أو في غيرها يمكنها تطبيق اللامركزية الإدارية المعتدلة، ولذلك تجد المحافظ في مصر يتمتع بسلطات واسعة جدا تكاد تقترب من الاستقلالية عن المركز، ولكن ونظرا لقاعدة التعيين وما يتبعها من مسؤوليات والتزامات اتجاه السلطات المركزية، فإنّ شخصية المحافظ عادة ما يتم اختيارها من القطاع الأقرب الى حفظ الأمن والنظام، فيكون برتبة لواء في الجيش او في الشرطة، وفي حقيقة الحال هي تطبق ما يشبه الحكم المحلي وليس الحكم المحلي حتى يتضح ذلك اتضاحا تاما، هذا طبعا حتى إن لم ينص الدستور العام للدولة على ذلك صراحة ولكن الحتمية العملية فرضت تطبيق هذا النهج، وعلى سبيل المثال جنوب أفريقيا وغيرها كثير فإنّ دساتيرها لا تنص على اعتماد نظام الحكم المحلي كنظام لتسيير الشؤون المحلية، ولكن الضرورات الواقعية والممارسات الميدانية جعلته حكما محليا بامتياز.

لكن أن تنص الدساتير والمواد القانونية على استقلالية ولا مركزية الإدارة المحلية ثم عندما نتجه الى الناحية العملية والتطبيقية نجد أنّ المركزية هي السائدة، فهذا ما يعتبر خلطا للمفاهيم ويحتاج بدوره الى توضيح وتفسير، مثال ذلك حق حل المجالس المنتخبة المحلية اللامركزية أو التصرف بدلا عنها أو حتى إلزامية التأشير على قراراتها وذلك ضمن الحالات المحددة قانونا، مثل حلول الوالي محل رئيس البلدية إذا لم يستطع اتخاذ القرارات، وهذا ما ورد صراحة في المواد 100 و 101 و 102 من القانون المتعلق بالبلدية 10 .

11.³

. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 37 الصادرة في 1 شعبان 1432 الموافق ل: 3 يوليو 2011 يونيو سنة 22 الموافق 1432 رجب عام 20 مؤرخ في 11 - 10 2011، المتضمنة القانون رقم المتعلق بالبلدية.

من هنا فإنّ الجماعات المحلية والمتمثلة أساس في البلدية والولاية هي الركيزة الأساسية للبناء اللامركزي، خاصة وأن البلدية هي: «تلك الجماعة الإقليمية الأساسية المتمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي»، المادة 1 من قانون البلدية 11 . 10 والولاية هي: « تلك جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي». المادة 1 من قانون الولاية 12 . 07 طبعا هذا على الرغم من الغموض الموجود في مصطلحي الاستقلالية والشخصية المعنوية من خلال القانون رقم 10 . 11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية.⁴

المطلب الأول: مقومات الإدارة المحلية في الجزائر

هناك عدة مقومات رئيسية يجب توافرها حتى يتمكن نظام الحكم المحلي من تحقيق الأهداف المرجوة أو المنتظرة منه، وتشتمل عموما على ثلاث عناصر:

أ . الإقليم المحلي

ب . التمويل

ج . واقع مشاركة المواطن المحلي في صنع واتخاذ القرار.⁵

وهذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة عن طريق تحسين وعي البيئة المحلية، وأن يكون ذلك الوعي قائما على أساس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعا في كل المستويات عمليا وإداريا.⁶ وهذا استنادا الى المادة الثانية من قانون البلدية 11 . 10 التي تنص على ما يلي: "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة حقيقي للمواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".⁷ ولم يترك المشرع هذه المشاركة من طرف

⁴ المتعلق بالبلدية، ص 12 . 11 - 10 . القانون السابق رقم

. عبد النور ناجي، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، مرجع سابق، ص 6.

. المرجع نفسه، ص 5.

. المادة 2 من قانون البلدية 11 . 10.

المواطنين المحليين مبهمة أو غامضة، بل وضحاها في الباب الثالث من نفس القانون وبالتحديد من المادة 11 الى 14.

إذن لا يمكن بأي حال من الأحوال الاستغناء عن أحد هذه المقومات الثلاثة لتحقيق حكم محلي رشيد، إذ لا يمكن الاستغناء عن الإقليم المحلي الذي يكون بمثابة الحدود التي تبين المجال الجغرافي للعمل، (الباب الثاني من قانون البلدية 11 . 10 المواد من 6 الى 10) كما لا يتصور أن يقوم إقليم محلي بتجسيد مشاريعه على إقليم محلي آخر، كذلك بالنسبة للتمويل فهو عصب التنمية المحلية ومن دون تمويل لا شيء يتحرك فهذه الحالة أشبه بالمركبات التي لا يمكن أن تشتغل دون وقود، أما بالنسبة للمقوم الثالث وهو الأساس، فلا مجال للتحدث عن ديمقراطية البيئة المحلية دون إشراك المواطن في صناعة القرار، بل يجب أن يتعدى ذلك إلى فكرة الانتقال من المشاركة إلى فكرة التشاركية أو الشريك، الذي لا ينفذ مشروع إلا بعد أخذ رأيه وموافقتة، فهو بمثابة الشريك الذي يملك 50% من أسهم الشركة، وهو ما سيؤدي إلى تحقيق تنمية محلية ثم تنمية وطنية قومية شاملة ومستدامة.

في الواقع الجزائري نجد أن المقومات الثلاثة للحكم المحلي غير متوفرة بالشكل الذي تصفه الدراسات النظرية، فمسألة الإقليم المحلي مفروغ منها فهي موجودة ولكن مسألة استقلاليته عن المركز تبقى مجرد مسحة نظرية جميلة، أما مسألة التمويل فالبليات في الجزائر تفتقد إلى عنصر الاستقلالية المالية رغم وجود قانون ينص على استقلاليته منذ سنة 2003، ولكنها في معظمها بلديات مفلسة لا تزال تغطي تمويلها من الحكومة المركزية، ففي سنة 2009 قررت الحكومة تخصيص مبالغ مالية كبيرة لمسح ديون البلديات، بحيث استفادت 517 بلدية كانت تعاني عجزا قاتلا حتى من حيث تسديد مستحقات الكهرباء والهاتف ورواتب العمال.⁸، أما المتغير الثالث والأهم على الإطلاق فهو شبه مغيب على الساحة السياسية والاقتصادية في الجزائر منذ الاستقلال وإلى يومنا الحالي، وهو المجتمع المدني

⁸ .قوي بوحنية، فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مجلة فكر ومجتمع، عدد 9، (الجزائر: طاكسيج

فالمجتمع المدني في الجزائر لولا الانتفاضات العربية لما برز شيء اسمه مجتمع مدني، ولكن رغم هذا البروز فقد ظل مرتبطا بالمناسبات الوطنية والاستحقاقات الانتخابية، وتبقى مسألة الحكم على وجود مجتمع مدني محلي أو وطني فعال واعي ومنتج مؤجلة إلى بضع سنين أخرى والى حين إيجاد نخبة حقيقية تقود مثل هذه الجمعيات.

يرى الدكتور زهير عبد الكريم الكايد، بأنّ من الصعوبة بمكان الحكم على دولة ما بأنّها ذات حكم رشيد أو لا دون إجراء تحويل عميق للمسؤوليات والقدرات المركزية إلى الإدارة المحلية، من خلال تطبيق اللامركزية واللامركزية بدورها لن تكون ناجحة وفعالة دون دعم وتقوية الحكم الرشيد على المستوى المحلي، أي خلق ما يسمى بنظام الفدرالية التي تسمى فيها الفدرالية بالحكومة المحلية لذلك الإقليم.⁹

وقد عكف مجموعة من الباحثين على اكتشاف حقل جديد في الدراسات السياسية وهو سياسات المدينة Les Politiques de La Ville، من خلاله تم استعمال مبدأ جديد للتحرك العمومي الخاص الذي أعلن عن عصر جديد، يمثل هذا العصر نهاية الدولة المدبرة والمهيمنة، وبروز كيان جديد أصغر من الدولة ولكنه يمثلها ويقوم بمهامها على أحسن ما يرام إنّه الإدارة المحلية.¹⁰

وعلى العموم فإنّ الحكم المحلي الرشيد يعتمد على نفس معايير الحكم الرشيد في الدولة عامة ومنها:

. المشاركة Participation: . المساءلة Accountability: . الشرعية Legitimacy

. الكفاءة والفعالية Efficiency & Effectiveness: . الشفافية Transparency

. الاستجابة Responsiveness:

9. زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية: قضايا و تطبيقات، (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية)، 200، ص 128.

10. Gerard Prévost, " Les Constructions Imaginaires de La " Gouvernance " A L'épreuve Du Local " , Colloque sur la gouvernance, **Revue IDARA**, N/ 30, Centre de Documentation et de recherches Administratives, Alger, 2005, p p 259 –260.

ولهذا فإنّ الإستراتيجية الجديدة فيما يخص إدارة وتسيير الحكم المحلي صارت أكثر من ضرورة، كون هذه الإدارات اللامركزية في الوقت الراهن هي أساس الحكم الرشيد، وبدونها لا تستقيم أمور الدولة عدلا، فهل بإمكاننا أن نتصور صلاح الإدارات المركزية بفساد الإدارات اللامركزية؛ وذلك أنّ القمة والقاعدة مرتبطتان فصلاح القاعدة هو الأساس وليس صلاح القمة بالضرورة هو الأساس، لأنّ القاعدة هي التي تمثل الأكثرية بينما القمة تمثل الأقلية وصلاحهما معا، يعني الوصول إلى تحقيق الحكم الرشيد.¹¹ فلا أحد في الجزائر ينكر بأنّ السلطات المركزية في العاصمة تخصص اعتمادات مالية ضخمة لتنفيذ المشاريع المحلية، ولكن الفساد الموجود على مستوى العديد من تلك الإدارات، يؤدي إلى إهدار تلك المخصصات المالية هنا وهناك ومن دون تحقيق الخطط المرسومة من قبل السلطات المركزية.

وبالرجوع إلى الواقع الجزائري يتبين لنا أنّ الإدارات الأكثر فسادا هي الإدارات المحلية، وفي هذا الصدد فقد أفاد مدير مركزي بوزارة العدل، بأنّ القطاع العمومي يشهد أكبر قضايا الفساد في البلاد وتتصدر الجماعات المحلية هذه القضايا بـ 146 قضية كلها في مجال اختلاس المال العام يليها قطاع البريد بـ 133 قضية ثم قطاع البنوك بـ 78 قضية، وكل هذه القطاعات من القطاعات الحساسة التي تؤدي إلى تدمير عملية التنمية المحلية.¹²

وعندما نجد أنّ الجماعات المحلية هي الأكثر فسادا في الجزائر فكيف نتفاعل بجودة الإدارة المحلية، ومستقبل الحكم الرشيد في الجزائر، وهل من الممكن أن يبنى الحكم الرشيد فقط على صلاح الإدارة المركزية، دون الاعتبار لإدارات الحكم المحلي، في الدول الغربية أساس الحكم الرشيد صلاح الأجهزة القاعدية أو المحلية، ومنه يكون لزاما على الأجهزة المركزية الصلاح، انطلاقا من أنّ رئيس البلدية في فرنسا أو الو م أ هو رئيس جمهورية فوق الإقليم

¹¹. زهير عبد الكريم الكايد، مرجع سابق، ص 149.

¹². جريدة الخبر اليومي، عدد 6485، ليوم 24 سبتمبر 2011، ص 3.

الذي انتخب فيه؛ وهو أعلم في حقيقة الحال من رئيس الجمهورية نفسه بخبايا وخفايا مدينته، وكما يقول المثل العربي الأصيل: " أهل مكة أدرى بشعابها " .

يرى الدكتور: **بوحنية قوي** أنّ فساد الإدارات المحلية هو سبب رئيسي في عرقلة التنمية السياسية المحلية في الجزائر، ويجب المسارعة إلى محاربة هذه الظاهرة التي تنذر بالخطر على الدولة والمجتمع على حد سواء.¹³

المطلب الثاني: خصوصية الإدارة المحلية في الجزائر

حتى نكون موضوعيين وغير عاطفيين أو ديماغوجيين، يجب أن ننطلق في دراسة خصوصية الإدارة المحلية في الجزائر، من نقيض الحكم الرشيد ألا وهو الحكم السيئ أو الحكم الفاسد corruption Governance من أجل تسهيل معرفة أسباب استمرارية تخلف البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية... الخ، والحقيقة أنّ الإدارة المحلية في الجزائر تعاني من عجز كبير مس كل المستويات، وليس الأمر مبالغاً فيه فلماذا مثلاً لم نتطرق إلى ظاهرة الفساد الإداري في الدول المتطورة، لأنّها في حقيقة الحال لا تعاني من فساد إداري مثلما تعانيه الدول النامية، ومن ثمة سوف نقوم بتحديد الآليات والخصائص التي أدت إلى ضعف الإدارة المحلية وهي :

1 . عدم الفصل الواضح بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة، وبين المال العام والخاص، وفي الغالب يتجه الحكم المحلي بشكل دائم إلى استخدام الموارد العامة أو استغلالها لتحقيق مصالحه الخاصة.

2 . لا يؤطر قانونياً، ولا يؤمن بدولة الحق والقانون.

3 . إهمال الاستثمار الإنتاجي، وعدم تشجيع نمو المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والاهتمام فقط بالريع والمضاربات والتهرب الضريبي.

. للاطلاع أكثر أنظر: قوي بوحنية، فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مرجع سابق، من صفحة 13

4 . هدر وسوء استخدام الموارد العامة التي تخصصها الدولة لمشاريع التنمية في مناطق الحكم المحلي، وغياب آليات الرقابة المركزية على أعمال الإدارات اللامركزية.

5 . الحكم الذي يتميز بوجود قاعدة ضيقة ومغلقة وغير شفافة للمعلومات، ولعملية صنع القرار بشكل عام، وعمليات وضع السياسات بشكل خاص.

6 . الحكم الذي يتميز بانتشار الفساد؛ وفي مقابل ذلك انتشار القيم التي تتسامح مع المفسدين، فمثلا الموظف الذي يرتكب مفسدة مهما كان حجمها، يقال عند عقابه: (إنه إنسان وله احتياجات وضغوطات اجتماعية ونفسية دفعته إلى هذا التصرف، ونبدا في التبرير له، وإيجاد مختلف الأعذار لعدم فصله رغم شناعة الفعل الذي ارتكبه)؛ إذن إدخال العواطف في العمل هذا ما سيفتح الباب واسعا أمام باقي الموظفين لاستسهال الفساد وارتكاب نفس الجرح باعتبار أنه لا وجود لسياسة العقاب على أرض الواقع.

7. غياب ثقافة الوطن أو الموطن، ووصول الموظف إلى هذا الشعور يؤدي به إلى ممارسة الفساد والتوسع فيه، وفي حال الخطر فلا شيء أسهل من الهروب، لأن الشعور بعدم الانتماء إلى الوطن موجود مسبقا في ذهنه، عكس الموظف الذي يشعر بالانتماء إلى الوطن فإنه سيكون أبعد عن الفساد من سابقه، (وفي هذا يمكننا أن نعتبر الرئيس المصري المخلوع حسني مبارك وطنيا إلى أبعد الحدود كونه رفض الخروج من مصر بعد الإطاحة به).

وإذا كانت هذه الخصائص تشترك فيها معظم دول العالم النامي والمتخلف، فإنّ الدول العربية وعلى رأسها الجزائر، تعتبر إدارة الحكم المحلي فيها ضعيفة جدا مقارنة بالعديد من مناطق العالم الأخرى، وهذا ما بينته دراسة البنك الدولي وتقرير التنمية الإنسانية العربية.

وبناء على هذه الخصوصيات التي يثبت واقع المجتمعات المستضعفة صحتها، فإنّه لا يصعب على من مراقبي العمل التنموي الإداري في الجزائر أن يلاحظوا مدى فشل الحكومات المتعاقبة وعجزها منذ الاستقلال 1962 إلى اليوم في تهيئة بيئة ملائمة لبناء حكم رشيد، ومدى تخلف نسقها السياسي والإداري وعجزه عن بناء سياسة تنموية واضحة، وعن تحقيق آمال وطموحات المواطنين وتلبية احتياجاتهم بالمستوى المطلوب.

على هذا الأساس وفي محاولة لرسم إطار واضح ومحدد حول خصوصية بيئة الإدارة المحلية الجزائرية، يمكن أن نبين أنّ جميع هذه الخصوصيات ترتبط أساساً بمشكلة التخلف السياسي والإداري، وغياب عملية المشاركة الديمقراطية الأمر الذي أدى إلى وضع حدود للقوة والنفوذ النسبي للمؤسسات الديمقراطية كالمجالس الشعبية المنتخبة ومؤسسات المجتمع المدني. وفي ظل هذا الاختلال البنيوي والوظيفي في توازن السلطات وضعف العمل السياسي، نمت العديد من مظاهر الأمراض المكتيبة " Bureau pathologie » وبخاصة استئراء الفساد الإداري، وهناك حتى من يصفه بالإرهاب الإداري، وهذا ما تؤكد حتى في خطابات السلطات الرسمية.¹⁴

هذا بالإضافة إلى قناعة المواطن الجزائري وإدراكه المتزايد بأنّ الفساد منتشر أو معشش في الأجهزة الإدارية المحلية. والظاهرة مهيأة لانتشار أوسع في ظل التغيب المستمر للشفافية والمساءلة والرقابة وحكم القانون... الخ كل هذا يدفعنا للتساؤل عن ماذا قدمت السلطات المحلية للمواطن؟ وما قيمة التكلفة التي دفعتها الخزينة العامة على تلك الخدمات؟ ثم أن المشاريع الكبرى تنفق فيها الأموال الطائلة ثم تتوقف لأبسط الأسباب، ومنها مشاريع إنعاش الاقتصاد والقضاء على البطالة ومنها عقود الصفقات العامة. وكم كلفت القرارات الخاطئة الخزينة العامة من ملايين دون حسيب أو رقيب؟ وكم ضيعت الإدارة المحلية من فرص منذ الاستقلال سنة 1962 إلى اليوم للتنمية، وفي مجالات مختلفة انعكست آثارها على الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية وعلى العلاقة بين المواطن و أجهزة الإدارة العامة؟ وما هو مبرر وجود أجهزة ومؤسسات تكاليفها أكبر بكثير من عائداتها؟ وهل تحولت السلطة

. طاشمة بومدين، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر..، الملتقى الوطني: حول التحولات¹⁴

السياسية وإشكالية التنمية السياسية: واقع وتحديات 16-17 ديسمبر 2008 قسم العلوم السياسية، جامعة الشلف، ص ص

والمسؤولية في الجزائر إلى مجرد مصدر لجمع المال ؟ ومن مسؤولية وواجبات إلى حقوق وامتيازات ؟¹⁵

كل هذه الأسئلة و غيرها التي يطرحها العام والخاص تحتاج إلى إجابة علمية تصحح مسار العمل التنموي الإداري، و تتقية الجهاز البيروقراطي من الانحراف والفساد الذي يقبعان فيه. إذا أردنا أن نقوم بمقارنة بسيطة بين الجزائر وماليزيا أو سنغافورة، فإننا نجد أنّ ماليزيا مثلا قد تطورت في وقت وجيز، رغم أنّها لم تكن متوفرة على الإمكانيات ولا الثروات التي تمتلكها الجزائر اليوم، فقد حرصت الحكومة الماليزية على إنشاء مراكز للدراسات السياسية، لتشجيع وتكوين الموظفين في قطاع الخدمة المدنية العامة، وغرس مجموعة من القيم الأساسية في أذهان العمال لاسيما المتعلقة بالنزاهة، الأمانة، الانضباط، الشفافية، الاستعداد للمساءلة عن أي شيء، تحمل المسؤولية، الإتقان، المشاركة، التقويم المستمر النقد الهادف، مواكبة التقدم التكنولوجي، وللتأكد من تجسيد هذه القيم على أرض الواقع، فقد عهدت الحكومة في سنغافورة هذه المهمة إلى مؤسسات التنشئة الحقيقية الأسرة والمدرسة، ولذلك فقد صنفت سنغافورة في المرتبة الثالثة عالميا في سلم الدول الأقل فسادا لعام 1997، بعد كل من نيوزيلندا والدانمارك.¹⁶

¹⁵.8 . المرجع نفسه، ص

¹⁶ . فؤاد عبد الله العمر، أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي، ط1، (16 السعودية: البنك الإسلامي لتنمية المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب)، 1999، ص 85 - 86.