استحداث مقاطعات إدارية في الجزائر في ظل انتهاج سياسة تقشفية
خطوة مناسبة في الوقت غير المناسب
دراسة تحليلية في ظل المرسوم الرئاسي رقم 140-15

أ. الأزهر لعبيدي
أستاذ مساعد، قسم "أ"
جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي

الملخص:

تتناول هذه الدراسة التقسيم الاداري الجديد في الجزائر الذي نص عليه المرسوم الرئاسي رقم 140-15 المؤرخ في 27 ماي 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، حيث تم من خلاله استحداث عشر مقاطعات ادارية جديدة في منطقة الجنوب كمرحلة أولى، على أن يتم استحداث مقاطعات ادارية أخرى في مناطق الهضاب العليا في مرحلة لاحقة. وتركز هذه الدراسة عن الجدوى من استحداث تلك المقاطعات الجديدة بصلاحيات محصورة جدا مع مضاعفة حجم الإنفاق العمومي، وكذا امكانية الموازنة بين فكرة إعادة التنظيم الاداري الجديد والصعوبات المالية التي تعيشها البلاد.

الكلمات المفتاحية: التقسيم الاداري ، المقاطعات الادارية ، الصعوبات المالية ، الانفاق العمومي.

Abstract:

This study deals with the new administrative division in Algeria as stipulated in the presidential Decree No. 140-15 of 27 May 2015, which includes the establishment of administrative districts within some states and the establishment of special rules related to them. Ten new administrative districts were established in the South as a first stage, With the introduction of other administrative districts in the higher plateaus as a second stage. The study focuses on the feasibility of introducing these new provinces with very limited powers with doubling the volume of public expenditure, as well as the possibility of balancing the idea of the new administrative reorganization with the financial difficulties the country suffers from.

Key words: *Administrative division, districts administrative, the financial difficulties, public expenditure.*

مقدّمة:

غالبا ما تعمد السلطات المركزية إلى التقسيم الإداري من أجل تحقيق أهداف محددة ترتبط بتحسين مستوى معيشة الفرد ورفع الضغط على بعض المدن التي تكون مساحاتها شاسعة وعدد سكانها مرتفع بالإضافة إلى تمكين الولايات الجديدة سواء منتدبة أو عادية من تحقيق التنمية وليس فقط الاستفادة من إعانات وميزانية الدولة وخلق مناصب الشغل الممنوحة في اطار نصيب كل ولاية من الوظيف العمومي.

وفي الجزائر كان يتم اللجوء إلى إعادة التنظيم الاداري في كل مرة نظرا لما يلعبه هذا الأخير في إعادة هيكلة النمو والحرص على التجهيزات وتمثيل السلطات المركزية لدى المواطن والتقرب منه ومرافقته بتوفير متطلباته في مجال التنمية المحلية.

فالعديد من الولايات الجزائرية تعاني من امتداد مساحاتها عبر آلاف الكيلومترات ما يجعل التحكم في التنمية وتسيير النمو الديمغرافي وحتى في حركة البشر أمرا صعبا كما هو الشأن في أقصى الجنوب (مثلا بين أدرار وبرج باجي مختار).

ومن أهداف المتوخاة من التقسيم الإداري ,دعم الجماعات المحلية بالتجهيزات والمرافق العمومية لتحقيق التنمية المستدامة ومرافقة المشاريع المحلية من أجل تحقيق التوازن بين جهات الوطن وبالتالي تمكين كل المناطق من بنية تحتية متوازنة وتمكين الجماعات المحلية من هيكلة النشاطات الاقتصادية والاجتماعية وتجسيد مبدأ تقريب الادارة من المواطن وكذا محاربة البيروقراطية عبر جميع مناطق الوطن.

وفي هذا الخصوص مرت الجزائر بالعديد من المراحل قبل وبعد الاستقلال كان آخرها التقسيم الاداري الجديد الذي نص عليه المرسوم الرئاسي رقم 140-15 المؤرخ في 27 ماي 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، حيث تم من خلاله استحداث عشر مقاطعات ادارية جديدة في منطقة الجنوب كمرحلة أولى، على أن يتم استحداث مقاطعات ادارية أخرى في مناطق الهضاب العليا في مرحلة ثانية على أن تختتم العملية خلال السداسي الأول من سنة 2017 كمرحلة ثالثة.

غير أن هذا التقسيم الجديد على أهميته إلا أنه يطرح العديد من الاشكالات وعلامات الاستفهام التي تتطلب المزيد من التحليل والتوضيح، سواء ما تعلق منها بالمعايير المعتمدة في التقسيم الجديد، أو من حيث الصلاحيات الممنوحة للولاة المنتدبين، أو حتى من حيث اختيار الوقت المناسب لهذا التقسيم، خاصة مع انتهاج الجزائر

سياسة تقشفية تستهدف مواجهة الأزمة المالية التي تمر بها البلاد جراء انخفاض أسعار النفط، وعليه يمكن طرح الإشكال الجوهري التالي:

ما الجدوى من استحداث مقاطعات إدارية جديدة بصلاحيات محصورة مع مضاعفة حجم الإنفاق العمومي، وإلى أي مدى يمكن الموازنة بين فكرة إعادة التنظيم الاداري الجديد والصعوبات المالية التي تعيشها البلاد؟

المحور الأول: مراحل تطور التقسيم الاداري في الجزائر

عرفت الخريطة الادارية للجزائر قبل الاستقلال تحولات هامة، تأثرت بالظروف السياسية والاقتصادية والبشرية السائدة، وفي هذا الخصوص مر التقسيم الاداري الجزائري بمراحل مختلفة نبينها على النحو الآتي:

أولا: التقسيم الإداري للجزائر في مرحلة ما قبل الاستقلال

بعد الاحتلال الفرنسي للجزائر عام 1830 ، احتفظت فرنسا بالتقسيم الاداري للجزائر الذي كان معتمدا في العهد العثماني والذي اصبح رسميا العام 1936، ويشمل هذا التقسيم ثلاث مقاطعات، إضافة إلى الصحراء.

وقد خضعت الولاية أثناء المرحلة الاستعمارية للتشريع الفرنسي، وكانت تمثل دعامة أساسية استندت عليها الإدارة الاستعمارية لفرض وجودها وبعث سياستها وهو ما عبر عنه ميثاق الولاية الفرنسي في تلك الفترة. وقد شكل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية مجرد صورة لعدم التركيز الإداري، فهي لم تكن تعبير عن اهتمامات أو مصالح محلية كأساس وركن يقوم عليه أي نظام لامركزي، ذلك أنه مجرد وحدة إدارية لتمكين الاستعمار من تنفيذ سياساته وخططه الهدامة . وقد عرف التنظيم الإداري المحلي في الجزائر إبان الاحتلال الفرنسي ثلاثة مراحل متميزة:

1/ المرحلة الأولى:

وفي هذه المرحلة تم الإبقاء على منصب آغا العرب الذي كان موجودا في العهد العثماني، وقسمت الجزائر إلى ثلاث مناطق إدارية مع مراعاة نوعية السكان المقيمين في كل منطقة وهي كالآتي:

- المناطق الإدارية المدنية: تطبق عليها نفس النظم الإدارية والقوانين الفرنسية لأن أغلب سكانها هم أوروبيون.
- المناطق الإدارية المختلطة: وهي المناطق التي يقيم فيها جزائريون إلى جانب وجود أقلية من الأوروبيين حيث يطبق النظام القانوني المدني الفرنسي على الأوروبيين ويطبق النظام العسكري الاحتلالي على الجزائريين.
- المناطق الإدارية العسكرية: وهي مناطق خالية من الأوروبيين تماما ويطبق فيها النظام العسكري الاحتلالي.

وفي سنة 1844 أوجد نظام جديد في هذه المناطق في شكل ما يعرف بالمكاتب العربية، وكانت مهمتها تتلخص في تسهيل الاتصال بين الإدارة الاستعمارية والأهالي وجمع الضرائب ومراقبة السكان .. الخ[1].

2/ المرحلة الثانية:

بدأت بصدور القانون الفرنسي سنة 1848 الذي قسم الجزائر إداريا إلى ثلاث ولايات هي: الجزائر، وهران وقسنطينة. وعين على رأس كل منها والي كما شكل المجلس الولائي على غرار النمط الذي كان سائدا في فرنسا في تلك الفترة[2].

وفي عام 1956، قسمت الجزائر الى 12 عمالة في محاولة من السلطات الاستغلالية لإحكام قبضتها على التراب الوطني بعد اندلاع حرب التحرير الوطنية ، ولمتابعة التغيرات البشرية والأمنية والاقتصادية المستجدة.

وبعد 1956 أصبحت الجزائر مقسمة إلي 15 عمالة (13 عمالة في شمال البلاد ، وعمالتين في الجنوب هما الساورة والواحات) كما ارتفع عدد الدوائر إلى 90 دائرة والبلديات إلى 1577 بلدية. وهكذا كانت الخريطة الادارية في الجزائر إبان فترة الاستعمار الفرنسي ، أداة لتأكيد السيطرة الاستعمارية ولمراقبة السكان ولخدمة اغراض معينة يتطلبها واقع الاحتلال.

ثانيا: التقسيم الإداري للجزائر في مرحلة ما بعد الاستقلال

مع أن الجزائر حققت استقلالها سياسيا في 05 جويلية 1962 إلا أنها بقيت تابعة للمنظومة الادارية الفرنسية في تلك الفترة، وورثت الجزائر مشاكل كثيرة ومتعددة الجوانب كان أهمها انعدام الاطارات اللازمة القادرة على تسيير البلاد ، ووجود فراغ رهيب في مختلف الوظائف الادارية والفنية بسبب انسحاب الفرنسيين من الأجهزة الادارية من جهة والنقص الفادح في توافر الاطارات الجزائريين الذين باستطاعتهم سد الفراغ من جهة أخرى، بالإضافة إلى عوامل اقتصادية واجتماعية أخرى.

وفي خضم هذه التحديات كان لابد من التغلب على هذه الصعاب بدءا بتكوين الإطارات والعمل على توحيد العمل الإداري وإتباع سياسة تقسيمات إدارية جديدة، كانت فيها البلديات تمثل القاعدة الأساسية ثم تليها الولايات، ذلك من أجل الاستجابة السريعة للقرارات السياسية ومسايرة سرعة النمو الاقتصادي في البلاد.

وأول اجراء اتخذ في هذا المجال كان رفع عدد الولايات الجزائرية الى 15 ولاية، 91 دائرة و676 بلدية عام 1963، استتبع العام 1974 بتقسيم اداري جديد، رفع عدد الولايات الى 31 ولاية وعدد الدوائر إلي 160

دائرة وعدد البلديات إلى 704 بلدية، وكانت دعائم هذا التقسيم تستند الى مراعاة الحقائق الاقتصادية والسكانية والفوارق الجهوية ،حتى تكون الولاية قاعدة للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي ومنطلقا للتنمية.

وفي عام 1984، قسمت البلاد الى 48 ولاية، 742 دائرة و1541 بلدية[3]، وذلك لمتابعة التطورات الاقتصادية والبشرية ولتطوير الخريطة الادارية للبلاد حتى تكون اكثر اتصالا بالواقع واكثر استيعابا لإمكانات المستقبل وفي احسن الاقطار الترابية الممكنة وتحقيق النمو الاقتصادي بأداء عال وهكذا استعملت الجزائر التقسيم الاداري كأداة للتخطيط الاجتماعي والاقتصادي ، للنهوض بكل انحاء البلاد والقضاء على الفوارق الجهوية وإدماج كافة المناطق في عملية التنمية المتوازنة والشاملة.

وقد عززت الخريطة الادارية للجزائر عام 1997 بنظام اقليمي جديد هو نظام المحافظة الذي طبق على العاصمة في 31 جويلية 1997، وبذلك نظمت العاصمة في اطار محافظة الجزائر الكبرى على مساحة 809.19 كم2 يسكنها عام 1997 نحو 2620000 نسمة، مشكلة هيكليا من 28 بلدية حضرية تسمى بالدوائر الحضرية، ومن 29 بلدية عادية موزعة على 12 قطاع اداري على رأسها ولاة منتدبون تحت ادارة محافظ بدرجة وزير.

ومن اهداف هذا النظام الجديد هو اعطاء الاليات القانونية والتنظيمية لتمكين العاصمة الجزائرية من الالتحاق بمصاف العواصم العالمية، والتماشي مع التطورات والمستجدات لدخول الالفية الجديدة بإمكانات تتلاءم مع متطلبات العصر.

كما يسمح هذا النظام بالتحكم في النمو العمراني واقامة توازن بين كثافة السكان والمساحة الجغرافية وحماية الاراضي الفلاحية المهددة بغزو العمران وتصميم برنامج تنموي يمكنه انعاش قطاع التشغيل وتحسين الظروف الاجتماعية للسكان، وذلك بفك الاختناق عن العاصمة بفتحها على البلديات المجاورة وفق خطة منسجمة ومتدرجة للتهيئة العمرانية تضمن لها تحقيق قفزة نوعية في مجال التنمية والتسيير المحكم للموارد البشرية والمادية والطبيعية.

لكن هذا النظام الاقليمي ألغي عام 1998 بقرار من المجلس الدستوري، كونه يتعارض مع روح الدستور وقوانين البلاد التي تهيكل التراب الجزائري والمبنية على نظام الولاية والدائرة والبلدية حيث تمت العودة بالنسبة للجزائر العاصمة الى نظام الولاية عام 2000.

ثالثا: استحداث مقاطعات إدارية جديدة سنة 2015

أضحى من الواضح جدا أن إعادة التنظيم الإداري الجديد في الجزائر قد بات أمرا حتميا بعد قرابة ثلاث

عقود من آخر تقسيم إقليمي، وهو ما أكده رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة في خطابه خلال افتتاح لقاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية يوم 2008/07/26 حيث أكد فيه على أن "... جهود إعادة التنظيم الاقليمي ستتجسد قريبا في تعيين ولاة منتدبين على رأس مقاطعات اعتبرت هامة من حيث عدد سكانيها وعدد بلدياتها، ومن حيث طابعها، وصعوبة تسييرها، وذلك من أجل التحكم الأفضل في الواقع الميداني، وتقريب المسافات بين مراكز القرار والقضاء الاقليمي المعني من أجل تحقيق تسيير جواري أفضل..."[4].

وكان المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي قد رفع إلى رئيس الجمهورية التوصيات المنبثقة عن الجلسات الوطنية التي عقدت سنة 2011 والتي تضمن جزء كبير منها ضرورة ادراج تقسيم إداري جديد يكفل "العدالة" في التنمية المحلية ويقرب الإدارة من المواطنين خاصة بولايات الجنوب الكبير والهضاب العليا.

وتضمن التقرير النهائي في هذا المقام وفق ما دعا اليه المواطنون وممثلوهم في الحركة الجمعوية وبالمجالس المنتخبة (البلدية والولائية) ضرورة تحسين ظروف معيشة المواطنين وإحداث توازن جهوي والقضاء على الاختلالات الاقليمية وكذا توفير ظروف تنمية مستدامة.

كما أوصى التقرير بإعادة تحديد مهام الدولة والتوجه نحو نظام جديد للنمو وإعادة تنشيط الأقاليم وتعزيز الديمقراطية المحلية وكذا تدعيم عملية اللامركزية وتوطيد العلاقات بين الادارات المحلية والمجتمع المدني مع ضرورة التكفل بتطلعات سكان المناطق النائية ومناطق اقصى الجنوب.

وضمن هذا المسعى أكد رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي على ضرورة "تصحيح الآليات المتبعة في تسيير الجماعات المحلية وإيجاد موارد مالية قارة لها إضافة إلى إحداث تقسيم إداري جديد في القريب العاجل لتعزيز اللامركزية في التسيير".

وفي منتصف سنة 2015 صدر المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ 27 ماي 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها[5]، حيث تضمن هذا الأخير استحداث عشر مقاطعات إدارية جديدة عبر العديد من ولايات جنوب الوطن وهي: أدرار وبسكرة وبشار وتمنراست وورقلة وإليزي والوادي وغرداية[6]. والتي يشرف على تسييرها ولاة منتدبون يخضعون لسلطة الولاة ذوي الاختصاص الإقليمي وفق ما ورد بذات المرسوم.

وقد اتخذ هذا القرار خلال اجتماع لمجلس الوزراء ترأسه رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة الذي درس ووافق على هذا المرسوم الرئاسي إضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 141-15 المؤرخ 28 ماي 2015 الذي يتضمن تنظيم هذه المقاطعات الادارية وسيرها.

وفي هذا الخصوص قال رئيس الدولة أنه بفضل "هذه الاستثمارات التي ترتقي الى مستوى العديد من الفرص المتاحة بولايات الجنوب والهضاب العليا ستتسنى الاستجابة لطلبات الشغل في هذه المناطق كما أنها ستحفز تعزيز تنوع الاقتصاد الوطني وتجسيد السياسية الوطنية لتهيئة الاقليم".

وفي السياق ذاته أكدت وزيرة تهيئة الاقليم والبيئة، أن التقسيم الإداري الجديد الذي سيخص كمرحلة أولى مناطق الجنوب والهضاب العليا يهدف إلى مكافحة البيروقراطية من خلال تقريب الإدارة من المواطن خدمة للتنمية. وأوضحت أن هذا التقسيم الإداري الجديد الذي أمر به رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة من شانه تحقيق التوازن الإقليمي وتثبيت الساكنة وتقريبها من الإدارة".

وكان وزير الداخلية والجماعات المحلية قد أكد قبل صدور المرسوم الرئاسي ذي الصلة بشهر ونصف، أن التقسيم الإداري الجديد سيشمل خلال السداسي الأول من سنة 2015 المناطق الجنوبية كمرحلة أولى ثم تأتي مناطق الهضاب العليا في مرحلة ثانية خلال السداسي الأول من سنة 2016، على أن تختتم العملية خلال السداسي الأول من سنة 2017 كمرحلة ثالثة"[7].

والواقع أن هذا التقسيم الاداري الجديد يعكس جزءا من المخطط الوطني لتهيئة الإقليم لآفاق 2030 والذي شرع في تطبيقه منذ 2011 بعد أن تدعم بإطار قانوني عام 2010، ويترجم هذا المخطط الذي قامت بإعداده لجنة قطاعية شكلت من طرف وزارة تهيئة الاقليم والبيئة والتي تضم أيضا خبراء وطنيين وأجانب التوجيهات والترتيبات الاستراتيجية لسياسة تهيئة الاقليم والتنمية المستدامة لآفاق 2030.

وقد جاء هذا المخطط، لتدارك الفجوة والنقائص والاختلالات التي يعاني منها الاقليم حيث عرفت الجزائر منذ بداية الاستقلال الوطني غياب سياسة وطنية في مجال تهيئة الاقليم وكل المحاولات التي سبقت هذا المخطط لم تكن واقعية وعانت من غياب السلطة والاموال والادوات والتصور. إلا أنه وبعد اجراء معاينة ميدانية وجرد في هذا المجال تبين جليا أن الاقليم الجزائري متباين ويعاني من اختلالات كبرى وفوارق خطيرة بسبب وجود موارد طبيعية محدودة تعرف منحنى تنازلي في مقابل ساكنة تتوسع وتعرف منحنى تصاعدي.

المحور الثاني: تنظيم المقاطعات الادارية الجديدة وسيرها

المقاطعة الإدارية هي وحدة إدارية جديدة تدعمت بها الإدارة العامة الجزائرية، استحدثت بموجب الإصلاحات السياسية والإدارية الأخيرة في عدد من ولايات الجنوب، التي تمتاز بخصوصيات جغرافية وسيادية وأخرى اقتصادية وثقافية، فهي تهدف لتجويد وترقية الخدمة العمومية من خلال الاستجابة لمصالح وحاجيات المواطنين المتزايدة بكفاءة وبنوعية في المكان والزمان المناسبين[8]، وتشتمل المقاطعة الادارية وفقا لما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 141-15 المؤرخ في 28 ماي 2015 والذي يتضمن تنظيم المقاطعة الادارية وسيرها ما يلي:

أولا: الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية

تضمن المرسوم التنفيذي المتعلق بتنظيم المقاطعة الادارية وسيرها المشار إليه أعلاه الهياكل التي تشكل الادارة العامة للمقاطعة الادارية في الباب الأول من ذات المرسوم، حيث نصت المادة الثالثة منه على أنه: "تشتمل الادارة العامة في المقاطعة الادارية الموضوعة تحت سلطة الوالي المنتدب على الهياكل التالية:

- الأمانة العامة
- الديوان
- مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية

وقد تضمنت المواد من 04 إلى 07 مهام الأمين العام تحت سلطة الوالي المنتدب وكذا تنظيم هياكل الأمانة العامة للمقاطعة الادارية والمصالح التابعة لها. أما الفصل الثاني من الباب الأول من ذات المرسوم المذكور سابقا فقد أشار في المادة 08 منه إلى مهام رئيس الديوان في المقاطعة الادارية وعلى رأسها التنسيق مع مصالح الأمن الموجودة في إقليم بلديات المقاطعة الإدارية في حين أشارت المواد من 09 إلى 11 إلى مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية.

والملاحظ بأن تشكيل الادارة العامة للمقاطعة الادارية كما ورد في المرسوم التنفيذي رقم 141-15 يختلف عن تشكيل الادارة العامة في الولاية وفق ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها[9]، حيث تتشكل هذه الأخيرة من الأجهزة التالية:

- الكتابة العامة
- المفتشية العامة
- الديوان
- رئيس الدائرة

والملاحظ بأن المرسوم التنفيذي رقم 141-15 لم يتضمن من بين الأجهزة التابعة للإدارة العامة في الولاية

جهاز رئيس الدائرة المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 94-215، في حين اكتفى المرسوم الرئاسي رقم 140-15 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها بتحديد الدوائر والبلديات التابعة للمقاطعات الادارية الجديدة. ولا يبدو الأمر واضحا فيما إذا كان للأمر صلة بعدم استحداث دوائر جديدة أصلا داخل هذه المقاطعات أم أن الدوائر ستبقى من بين الأجهزة التابعة للولاية بدلا من المقاطعة الادارية الجديدة.

ثانيا: المديريات المنتدبة

لقد تم تحديد المصالح غير الممركزة للدولة المنظمة في شكل مديريات منتدبة على مستوى المقاطعة الإدارية وفقا لما جاء بنص المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 141-15 سابق الذكر، كالآتي:

- المديرية المنتدبة للطاقة
- المديرية المنتدبة لترقية الاستثمار
- المديرية المنتدبة للمصالح الفلاحية
- المديرية المنتدبة للتجارة
- المديرية المنتدبة للموارد المائية والبيئة
- المديرية المنتدبة للأشغال العمومية
- المديرية المنتدبة للسكن والعمران والتجهيزات العمومية
- المديرية المنتدبة للتشغيل
- المديرية المنتدبة للنشاط الاجتماعي
- المديرية المنتدبة للشباب والرياضة
- المديرية المنتدبة للسياحة والصناعة التقليدية والتكوين المهني

وأشار نص نفس المادة إلى أنه بالإمكان إنشاء مديريات منتدبة أخرى كلما دعت الحاجة إلى ذلك بناء على اقتراح من الوزراء المعنيين وبعد أخذ رأي والي الولاية، في حين نصت المواد من 13 إلى 15 إلى المهام المنوطة بكل مدير منتدب وكذا تنظيم كل مديرية من المديريات المنتدبة.

ثالثا: مجلس المقاطعة الإدارية

يشكل مجلس المقاطعة الإدارية الإطار التشاوري لمصالح الدولة على مستوى المقاطعة الإدارية والإطار التنسيقي لأنشطتها وأعمالها، لا سيما في مجال تنفيذ قرارات مجلس الولاية، وهو ما نصت عليه المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 141-15 سابق الذكر، في حين يخضع سير مجلس المقاطعة الإدارية لنفس القواعد المطبقة على مجلس الولاية المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها.

غير أنه ووفقا لنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 141-15 فإن مجلس المقاطعة الإدارية بإمكانه أن يجتمع مرتين فقط في الشهر في دورتين عاديتين برئاسة الوالي

المنتدب، في حين نصت المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 على أنه بإمكان مجلس الولاية أن يجتمع مرة واحدة في الأسبوع في دورة عادية.

وبالعودة إلى نص المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 فإن مجلس الولاية يقوم بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي، وبما أن هذا الأخير وهو هيئة مداولة منتخبة عن طريق الاقتراع العام طبقا لنص المادة الثانية عشر من القانون 12 - 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية[10]، فإنه من غير الواضح ما إذا كان المجلس الشعبي الولائي سيبقى هو هيئة المداولة التابعة للمقاطعة الإدارية أيضا بما أن المرسوم الجديد لم يأت على ذكر هذه الهيئة تماما، أم أنه سيتم استحداث مجالس شعبية منتخبة عن طريق الاقتراع العام تابعة للمقاطعات الإدارية الجديدة في وقت لاحق، أو بعبارة أخرى، هل يُعد التقسيم الإداري الجديد تقسيما نهائيا أم أنه يعد تقسيما مرحليا مؤقتا يستهدف تهيئة هذه المقاطعات الإدارية الجديدة لتتحول فيما بعد إلى نظام الولايات بدلا من كونها مجرد مقاطعات إدارية فقط ؟

وقد أثير الجدل حول طبيعتها القانونية، فبالنظر إلى مرسوم إنشائها وكذا المنظم لسيرها سابقي الذكر، يتبين جليا أنها إحدى أفرع السلطة المركزية كهيئة عدم تركيز إضافية، وهي بذلك جزء أو قسم من الولاية وإن لم يرد النص عليها ضمن هياكلها، وتتسم بأن إنشاءها وتعديلها أو إلغائها يدخل ضمن مجال التنظيم، وهي بهذا المركز ستؤدي حتما لتوسيع تواجد الدولة على مستوى الإقليم وتقوية لحضورها، الأمر الذي يؤثر بالسلب على نظام الجماعات الإقليمية ويزيد من ضعفها ويعكس بلا مواربة رغبة المركز في الإمساك بزمام الأمور وعن قرب، بذلك يصح أن نستعير وصفها بالدائرة الكبيرة من ما كان يروج لها رسميا وإعلاميا سابقا بالولاية المنتدبة كما سماها البعض، لذا فهي لا تعدو إلا أن تكون تطبيقا لنظام عدم تركيز في الإدارة العامة، من قبيل المصالح الخارجية للوزارات والدائرة والدائرة الإدارية، بالمحصلة هي مجرد تنظيم فني داخل النظام المركزي وليست من اللامركزية الإقليمية في شيء[11].

المحور الثالث: تقييم الآفاق المستقبلية للتقسيم الإداري الجديد

الواقع أن التقسيم الإداري الجديد في الجزائر، على أهميته، فإنه يطرح مع ذلك العديد من الاشكالات وعلامات الاستفهام التي تتطلب المزيد من التحليل والتوضيح، سواء ما تعلق منها بالمعايير المعتمدة في التقسيم الجديد، أو من حيث الصلاحيات الممنوحة للولاة المنتدبين، أو حتى من حيث اختيار الوقت

المناسب لهذا التقسيم، خاصة مع انتهاج الجزائر سياسة تقشفية تستهدف مواجهة الأزمة المالية التي تمر بها البلاد جراء انخفاض أسعار النفط إلى أكثر من 50% عن أسعارها في السنوات القليلة الماضية، الأمر الذي سنعالجه على النحو التالي:

أولا: عدم وضوح المعايير المعتمدة في التقسيم

لا يبدو تماما أن هناك معايير محددة وواضحة تم اعتمادها في التقسيم الإداري الجديد في مرحلته الأولى في منطقة الجنوب، ومع ذلك يمكن أن نستشف بعض المعايير المقترحة قبل صدور المرسوم الرئاسي الجديد رقم 15-140 سابق الذكر. وعلى سبيل المثال تلك المعايير التي ذكرها الوزير المنتدب للجماعات المحلية في إجابته على سؤال شفوي من طرف أحد نواب المجلس الشعبي الوطني حول المعايير والمقاييس المعدة من طرف الحكومة في التقسيم الإداري المرتقب والمتضمن على وجه الخصوص ترقية بعض الدوائر إلى ولايات منتدبة، حيث أجاب الوزير قائلا: "لقد اقترحنا الأخذ بعين الاعتبار المعايير التالية:

1/ معيار الكثافة السكانية:

ذلك أن بعض الولايات كسطيف ووهران تضم لوحدها أكثر من مليون ونصف نسمة، في حين أن المعدل المناسب لإدارة ولاية يتراوح ما بين 350 ألف إلى 600 ألف ساكن.

2/ معيار عدد البلديات المنضمة إليها:

تتكفل عدد من الولايات بما يتراوح بين 50 و60 بلدية في حين أن العدد المقبول هو 25 بلدية لضمان شروط التكفل الحسن.

3/ معيار البعد والمسافة بالنسبة لمقر الولاية:

حيث لا يعمل بعد مقر الولاية على تشجيع وإعمال مبدأ تقريب الادارة من المواطن، وهذه الوضعية تنطبق على كثير من الدوائر الواقعة في الجنوب مثل عين صالح وتيميمون، وقد أعطينا هذا المعيار صفة السيادة، واقترحنا العمل به لإدماج مقرات بعض الدوائر الحدودية في هذا التقسيم الإداري.

أما المدن الكبرى فقد اقترح تزويدها بهياكل إدارية مشابهة لتلك الهياكل المعمول بها في الجزائر العاصمة بتعيين ولاة منتدبين لكل دائرة في هذه الولايات، وفي كل الأحوال فإن التقسيم الإداري الجديد لا يمكن أن يتدنى إلى نوع من تحسين الواجهات، وإنما ينبغي أن يشكل عملا أساسيا وهيكليا والذي يجب أن ينجز بناؤه دون اسراع بحيث يتطلب مشاورة كل القوات الحية بالبلاد".

وأضاف السيد الوزير قائلا: "لقد روعي في إعادة التنظيم الإداري الجديد المسائل الهامة التالية:

أ/ ضرورة تكثيف وجود سيادة الدولة في المناطق الحدودية التي تواجه مشاكل خاصة، لا سيما ولايات الجنوب الكبير، فبالإضافة إلى النشاطات الطفيلية تمارس هناك أيضا ضغوط ناجمة عن رهانات جغرافية سياسية أصبحت جلية يوما بعد.

ب/ دعم وتشجيع النمو الاقتصادي وكذا الاجتماعي لا سيما بمناطق الجنوب والهضاب العليا للبحث عن التوازن في مجال التوزيع السكاني على مجمل التراب الوطني.

ج/ تخفيف الضغط عن بعض الولايات التي أصبحت بطيئة في مجال التسيير بفعل العدد الكبير من البلديات التي تشكلها أو التمركز الكبير للنشاطات التي تمارس بها".

وقد أكد السيد رئيس الجمهورية على المعايير الثلاثة التي ذكرها الوزير المنتدب للجماعات المحلية في خطابه الذي ألقاه خلال افتتاح لقاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية يوم 2008/07/26 حيث أكد فيه على أن "... جهود إعادة التنظيم الاقليمي ستتجسد قريبا في تعيين ولاة منتدبين على رأس مقاطعات اعتبرت هامة من حيث عدد ساكنيها وعدد بلدياتها، ومن حيث طابعها، وصعوبة تسييرها، وذلك من أجل التحكم الأفضل في الواقع الميداني، وتقريب المسافات بين مراكز القرار والقضاء الاقليمي المعني من أجل تحقيق تسيير جواري أفضل...".

والملاحظ بأن خطاب السيد رئيس الجمهورية أضاف معيارين آخرين هما معيار طابع المنطقة وكذا معيار صعوبة التسيير اللذان لم يذكرهما السيد الوزير المنتدب للجماعات المحلية، ولا شك أن هذين المعيارين لهما من الصعوبة بمكان من حيث تطبيقهما من الناحية الموضوعية مقارنة بالمعايير الأخرى.

وكان المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي قد رفع إلى رئيس الجمهورية التوصيات المنبثقة عن الجلسات الوطنية التي عقدت سنة 2011 والتي تضمن جزء كبير منها ضرورة ادراج تقسيم داري جديد يكفل "العدالة" في التنمية المحلية ويقرب الادارة من المواطنين خاصة بولايات الجنوب الكبير والهضاب العليا .وتضمن التقرير النهائي في هذا المقام وفق ما دعا اليه المواطنون وممثلوهم في الحركة الجمعوية وبالمجالس المنتخبة (البلدية والولائية) ضرورة تحسين ظروف معيشة المواطنين وإحداث توازن جهوي والقضاء على الاختلالات الاقليمية وكذا توفير ظروف تنمية مستدامة.

كما أوصى التقرير بإعادة تحديد مهام الدولة والتوجه نحو نظام جديد للنمو واعادة تنشيط الأقاليم وتعزيز الديمقراطية المحلية وكذا تدعيم عملية اللامركزية وتوطيد العلاقات بين الادارات المحلية والمجتمع المدني مع ضرورة التكفل بتطلعات سكان المناطق النائية ومناطق اقصى الجنوب. وضمن هذا المسعى أكد رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي على ضرورة "تصحيح الآليات المتبعة في تسيير الجماعات المحلية وإيجاد موارد مالية قارة لها إضافة إلى إحداث تقسيم إداري جديد في القريب العاجل لتعزيز اللامركزية في التسيير"[12].

والملاحظ بأن التوصيات التي قدمها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي قد ركزت على معيار الهدف من التقسيم أي أن التقسيم الاداري يجب أن يحقق أهداف موضوعية معينة أهما: كفالة "العدالة" في التنمية المحلية وتقريب الادارة من المواطنين وإحداث توازن جهوي والقضاء على الاختلالات الاقليمية وكذا توفير ظروف تنمية مستدامة وكذا تعزيز الديمقراطية المحلية، وهي كلها معايير موضوعية تهدف إلى تعزيز اللامركزية في التسيير ولا تعتمد على مجرد معايير شكلية فقط كتلك المتعلقة بالمسافة وعدد البلديات أو حتى عدد السكان رغم أهميتها.

وذلك ما عبر عنه الرئيس السابق اليمين زروال في خطابه سنة 1994 بالقول: "إن تلك الأهداف (الاصلاح الاداري الحقيقي) لا يمكن تحقيقيها إلا بإجراء تغيير جذري في هياكل الدولة التي ينبغي أن تخضع مستقبلا لقواعد جديدة...بتعزيز مؤسسات الدولة وإعادة الاعتبار للخدمة العمومية وإقامة علاقة متينة بين الادارة والمواطن"[13].

ثانيا: صلاحيات للولاة المنتدبين مع وقف التنفيذ

تقيد مجمل مواد المرسوم الرئاسي المتعلق باستحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها أن صلاحيات الوالي المنتدب مقيدة بالعمل تحت سلطة الوالي وفي أجزاء منه بتفويض الإمضاء في بعض الأمور فقط.

وجاء في المواد من 2 إلى 7 أن الوالي المنتدب يعمل ويمارس مهامه تحت سلطة الوالي رغم أن المهام المحددة في المرسوم لا تتعدى إطار التنسيق والتنشيط والمتابعة، وفي المادة 8 أوضح المرسوم أن الوالي المنتدب يدعم بأمانة عامة وديوان إلا أن هذه الهياكل والهيئة "لا تملك أي صلاحيات مستقلة رغم كونها وظائف عليا في الدولة مثلما نصت على ذلك المادة 14 من ذات المرسوم حيث جاء بها ما يلي: "تصنف وظيفة الوالي المنتدب والأمين العام للمقاطعة الإدارية ورئيس ديوان الوالي المنتدب والمدير

المنتدب وظائف عليا في الدولة يتم التعيين فيها بموجب مرسوم رئاسي"، ومع ذلك فقد ترك أمر تسييرها الفعلي تحت سلطة الوالي".

وفي نقطة ثانية، تعكس المادة 8 من المرسوم الرئاسي مضمون المرسوم التنفيذي المشار إليه سابقا والذي أمضاه الوزير الأول، فسلطة الوالي تشمل حتى المدراء المنتدبين للمقاطعة الإدارية مع تكليفه بحق تفويض الإمضاء، وبذلك يكون الوالي المنتدب مجرد منسق لمديريات تنفيذية منتدبة حتى وإن كانت تحت سلطته مثلما أوردتها المادة 2 من المرسوم التنفيذي.

وذلك ما يطرح التساؤل حول جدوى استحداث مقاطعات إدارية جديدة دون صلاحيات تذكر، أم أن هذه الأخيرة لا تعدو كونها مجرد تقسيمات مرحلية مؤقتة تمهد لتحويل هذه المقاطعات إلى ولايات بصلاحيات حقيقية كما وعد بذلك السيد رئيس الجمهورية عقب اجتماع وزاري مصغر يوم 27 جانفي 2015 قال فيه إن الولايات المنتدبة بالجنوب ستتمتع بصلاحيات موسعة؟

ثالثا: جدوى استحداث مقاطعات إدارية في ظل الوضع الراهن

نصت المادة 23 من أحكام المرسوم التنفيذي رقم 141-15 المشار إليه سابقا على أنه: "تزود أجهزة وهياكل الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية بالوسائل البشرية والمالية والمادية الضرورية لسيرها".

وفي هذا الخصوص كان المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي قد أشار في تقريره الذي أعده سنة 2011 إلى أن الغلاف المالي اللازم لاستحداث ولايات منتدبة بهياكل إدارية وتدعيمه بالموارد البشرية والمادية اللازمة يتطلب –حسب مصادر مختصة -أزيد من 6000 مليار سنتيم، أي ما يعادل 600 مليون دولار في مرحلته الأولية[14]، في حين لم يصدر أي مرسوم رئاسي يتعلق بتحويل اعتمادات مالية من قطاعات أخرى لقانون المالية 2015 قصد تنفيذ المشروع، بل إن الحكومة الجزائرية كانت قد أوصت مع بداية سنة 2015 بضرورة "انتهاج سياسة التقشف" مع استمرار انهيار أسعار النفط.

وعليه يتساءل خبراء عن جدوى استحداث ولايات منتدبة بصلاحيات محصورة مع مضاعفة حجم الإنفاق العمومي ويرون بأن هذه الخطوة المناسبة لم تكن في الوقت المناسب إذ كان من الأولى "استحداث ولايات منتدبة لتقليص الإنفاق وتحسين الخدمات بمنح صلاحيات أوسع للولاة والمسؤولين المحليين".

وبالمقارنة مع القانون رقم 12 - 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، فقد تم تخصيص الباب الخامس منه إلى مالية الولاية والمكون من أربعة فصول

(المواد من 151 إلى 175)، في حين لم يتضمن المرسوم الرئاسي رقم 140-15 أي إشارة إلى مالية المقاطعة الادارية، ما يعني أن هذه الأخيرة لا تتمتع بأي استقلال مالي من أجل القيام بالمهام المنوطة إليها، الأمر الذي يضاف إلى الصعوبات المالية الأخرى.

كما أغفل المرسوم الرئاسي كيفية تطبيق وتنفيذ الإجراءات المتعلقة باستحداث مقاطعات إدارية جديدة المدة المحددة لذلك، وخلى المرسومين من أي إشارة تتعلق بالفترة المحددة لتطبيقه رغم أن المادة 24 من المرسوم التنفيذي كلفت الولاة بمتابعة استحداث وتنصيب هياكل المقاطعات، الأمر الذي لم يتجسد في الكثير من المقاطعات الإدارية الجديدة حتى كتابة هذه السطور.

خاتمة:

لا شك أن مسألة التقسيم الإداري الجديد باتت أكثر من ضرورة في الجزائر كما أوصى بذلك المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في العديد من تقاريره، غير أن هذه الخطوة على أهميتها لا يبدو بأنها كانت موفقة خصوصا من حيث اختيار الوقت المناسب وكذا الصعوبات المالية التي تعيشها البلاد في الوقت الراهن، فهذه الخطوة الاستعجالية تبدو شكلية أكثر منها واقعية بالمقارنة إلى الصلاحيات الممنوحة للولاة المنتدبين وكذا الهياكل التنظيمية التابعة للمقاطعات المعنية، وحتى تكون هذه الخطوة أكثر موضوعية نقترح التوصيات التالية:

1) يجب أن تمنح صلاحيات واسعة للدوائر التي تمت ترقيتها لتحقيق التنمية فيها، ودون منح تلك الصلاحيات فإن المشروع لن يحقق أهدافه.

2) يجب تصحيح الآليات المتبعة في تسيير الجماعات المحلية وإيجاد موارد مالية قارة لها.

3) لا بد من وضع معايير واضحة وموضوعية في التقسيم الإداري الجديد لتحقيق التنمية المستدامة ومرافقة المشاريع المحلية من أجل تحقيق التوازن بين جهات الوطن وبالتالي تمكين كل المناطق من بنية تحتية متوازنة وتمكين الجماعات المحلية من هيكلة النشاطات الاقتصادية والاجتماعية وتجسيد مبدأ تقريب الإدارة من المواطن وكذا محاربة البيروقراطية عبر جميع مناطق الوطن.

الهوامش:

1 - عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، الطبعة الأولى، دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان، 1997، ص 132. وأنظر أيضا: اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الاداري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014/2013، ص 39.

2 - جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1988، ص 40.

3 - سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2013، ص 151.

4 - سي يوسف أحمد، مرجع سابق، ص 149.

5 - المرسوم الرئاسي رقم 140-15 المؤرخ 27 ماي 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 29، السنة 52 الصادرة بتاريخ 31 ماي 2015. العدد 12، السنة 49 الصادرة بتاريخ 29 فبراير سنة 2012.
6 - فرطاس فتيحة، عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الالكترونية ودورها في تحسين خدمة المواطنين، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 15، المجلد الثاني، 2016، ص 319.
7 - تصريح وزير الداخلية والجماعات المحلية على هامش زيارة قام بها إلى ولاية تيزي وزو بتاريخ 2015/04/13.
8 - فريجات اسماعيل، النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 12، 2016، ص 205.
9 - المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها.
10 - القانون 12 - 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، السنة 49 الصادرة بتاريخ 29 فبراير سنة 2012.
11 - فريجات اسماعيل، النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق، ص 205.
12 - سي يوسف أحمد، مرجع سابق، ص 149.
13 - قاسم ميلود، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر: بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، مجلة دفاتر السياسية والقانون العدد 05، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، 2011، ص 81.
14 - تقرير المجلس الوطني الاقتصادي سنة 2011.