# التقسيم الإداري كمدخل لتمكين الحكامة في الجزائر

**أحمد غاوي (باحث دكتوراه)**
**كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة باتنة1**
ahmeddoc02@gmail.com

**ملخص:**

يعد التقسيم الإداري السبيل الأنسب للتعامل مع امتداد الحيز المجالي الجغرافي الشاسع لبلادنا، حيث تم من خلاله تقطيع إقليمها الترابي إلى عدد كبير من الوحدات المحلية، لتُتخذ كل منها كقاعدة لامركزية لإقامة إدارة إقليمية مهمتها تلبية احتياجات مواطنيها وتدبير شؤونهم، ملتزمة في ذلك بمبادئ الشفافية، المساواة، المحاسبة، المسؤولية وحسن استغلال الموارد... التي هي من صميم قيم ومقتضيات الحكامة الجيدة ودولة الحق والقانون التي تطمح الجزائر لبلوغها، وطلبا لذلك عملت على تطوير تقسيمها الإداري على مراحل عدة منذ استقلالها إلى يومنا هذا، الأمر الذي تراوحت نتائجه وآثاره التنموية ما بين الإيجاب والسلب على حد سواء.

**الكلمات المفتاحية:** تقسيم إداري – وحدات محلية – حكامة – تنمية.

**Abstract:**

Administrative division is considered the most suitable way to deal with the expanding geographical sphere of our country through which the territory is divided into a numerous smaller local territorial units. These latter serve as a basis to establish a non-centralized territorial administration aim to satisfy the needs of its citizens according to the principles of transparency, equality, accountability and good usage of resources. And as such the state has worked relentlessly to improve and develop its administrative division thru different stages since its independence hitherto. However, this process was not entirely beneficial as it had some negative developmental effects.

**Key words:** Administrative division; local units; governance; development.


ISSN:2352-975X– http://www.univelbaheth-batna.com – EISSN:2588-2368

**مقدمة:**

أصبح التوجه اللامركزي في تسيير الشؤون المحلية واحدا من أهم مسلمات النظم الديمقراطية الحديثة، ويشكل التقسيم الإداري لإقليم الدولة تجسيدا ميدانيا لهذا التوجه، فهو يعزز إرساء اللامركزية الإدارية كواحدة من أهم دعائم الحكامة الجيدة كونه الأداة المناسبة لرسم الإطار الإقليمي المناسب للوحدات المحلية التي تعد بدورها الخلية الأساسية لبعث ديمقراطية محلية قائمة على التمثيل المكثف للسكان.

والجدير بالذكر أن ما آل إليه تسيير الجماعات المحلية اليوم بالعديد من الدول كان له بالغ الأثر في تزايد المطالبات بتطبيق إصلاحات جذرية عليها عبر توظيف قيم الحكامة كأسلوب مهم لممارسة السلطة، هدفه الإسهام في ترقية عمل المؤسسات التمثيلية المحلية بشكل أكثر تناسقا وفعالية عبر إشراك مختلف الفواعل المحلية، ولعل هذا التوظيف أن يُثمر في النهاية بوضع جملة إصلاحات كفيلة بضمان تنمية شاملة ومتكاملة، وعلى رأس هذه الإصلاحات ترقية التقسيم الإداري للدولة بغية إعادة رصف وحداته بشكل أكثر توازنا وانسجاما، وعلى غرار معظم الدول بادرت الجزائر عقب استقلالها إلى وضع تقسيم إداري مخالف للتقسيم الفرنسي الموروث، وتعهدت تحيين خريطتها الإدارية مرات عديدة كان آخرها تقسيم سنة 1984 الساري المفعول إلى يومنا هذا.

غير أن هذا الأخير أصبح يثير جملة إشكالات عدة بلغت حدًا يُنسب له فيه تراجع قيم الحكامة في البلاد بدل إنعاشها، الأمر الذي كان مسوغا لطرح تساؤل رئيسي عن الموضوع حول إمكانية اعتبار التقسيم الإداري الحالي للبلاد كأرضية ملائمة لتمكين الحكامة في الجزائر؟

وستكون الإجابة على هذه الإشكالية مدارا لهذا البحث من خلال العناصر التالية:

**المبحث الأول: الإطار النظري لمحددات البحث.**

**المطلب الأول: مفهوم الحكامة**

بالنظر لحداثة المفهوم وعدم تبلور تصور موحد بشأنه، وعلى غرار معظم المفاهيم الاجتماعية في حاجتها للضبط المستمر، تعد محاولة وضع تعريف للحكامة ضرورة منهجية ملحة تظهر كلما دعت حاجة البحث للتعريج عليها:


ISSN:2352-975X– http://www.univelbaheth-batna.com – EISSN:2588-2368

**الفرع الأول: تعريف الحكامة:**

يعد مصطلح الحكامة "la gouvernance" واحدا من المصطلحات الحديثة الأكثر تداولا في الحقل التنموي منذ تسعينيات القرن الماضي، توسع استخدامه خلال العقدين الماضيين بشتى المجالات: سياسية، اقتصادية واجتماعية...، وغدا في ظرف وجيز منذ ظهوره "كلمة مفتاح" تختصر لوحدها مجموع التحولات الحاصلة على كيفيات ممارسة السلطة في المجتمعات المعاصرة عموما [1]، ولا يزال إقبال الدول على توظيفها وإرساء دعائمها ضمن سياساتها في تزايد مُطردٍ مدفوعة لذلك بحرصها على تبرير سعيها المختار أو المفروض عليها نحو الإصلاح[2]، هذا وإذا كان مصطلح الحكامة نفسه لم يحض بالإجماع حال ترجمته إلى العربية، إذ تعددت تسمياتها ما بين: حكامة، حكمانية، حاكمية، حوكمة، حكم راشد، حكم صالح... ــ مع أن المسمى واحد ـ فالأمر سيان بالنسبة للمقصود بها، حيث تعددت تعريفاتها ودلالاتها بالنظر لتعدد أبعادها ومجالات استخدامها، ومن أهم ما ورد في ذلك:

- **تعريف البنك الدولي سنة 1989:** "ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون الدولة"، ثم أعاد خبراء البنك صياغة تعريف أكثر دقة سنة 1992 فعرفوها "أسلوب ممارسة السلطة الوطنية لإدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية المخصصة للتنمية"[3].
- **تعريف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة:** "ممارسة السلطات السياسية، الاقتصادية والإدارية لتحسين شؤون المجتمع على كافة المستويات، وتشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي يقوم من خلالها المواطنون بالتعبير عن مصالحهم والسعي إليها، وممارسة حقوقهم القانونية والوفاء بالتزاماتهم ومعالجة خلافاتهم" [4].

وعليه فالحكامة أسلوب وطريقة لممارسة السلطة بشتى المجالات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، غايتها الأساسية تحقيق التنمية المستدامة عبر الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة لتحسين ظروف معيشة الناس، ويتم ذلك بمشاركتهم ورضاهم.

**الفرع الثاني: مرتكزات الحكامة وفواعلها.**

**أولا- مرتكزات الحكامة:** الحكامة بأوسع معنى لها ترمي إلى تحقيق التوازن أو على الأقل التقارب بين الأهداف السياسية، الاقتصادية والاجتماعية...، ومن ثم كان تصورها العام أول ما ظهر مشبعا بمبادئ تشجع على الاستخدام الأمثل للسلطة والموارد


ISSN:2352-975X– http://www.univelbaheth-batna.com – EISSN:2588-2368

المتاحة[5]، ومن أهم هذه المبادئ والمرتكزات التي جاءت بها عدة هيئات دولية على رأسها البنك الدولي والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة نجد: ( المشاركة، سيادة القانون، العدل والمساواة، المساءلة والمحاسبة، الإفصاح والشفافية، الاستجابة، التوافق، الكفاءة والفعالية، الرؤية الإستراتيجية... )[6].

**ثانيا- فواعل الحكامة:** إن العمل على إرساء حكامة حقيقية وناجحة ليس حكرا على الدولة فحسب كونها المحرك الرئيسي لأي سياسة تصب في هذا المسعى، بل لابد من تضافر جهود فواعل أخرى لا تقل أهمية عنها:

**1- الدولة:** وهي شكل من أشكال التنظيم السياسي والاجتماعي، تحتكر السلطة الفعلية والمحمية والمنظمة من أجل ضمان الأمن لنفسها ولشعبها على المستويين الداخلي والخارجي[7].

وعرفها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة: "مجموعة المؤسسات السياسية المهتمة خصيصا بالتنظيم والإشراف والإدارة والتسيير بشتى المجالات سياسية، اجتماعية واقتصادية طلبا لتحقيق المصلحة العامة، ضمن حدود إقليم الدولة، وتتمثل هذه المؤسسات في السلطات: التشريعية، القضائية والتنفيذية"[8].

**2- القطاع الخاص:** كشريك للدولة فإن القطاع الخاص المشكل أساسا من المؤسسات والشركات غير المملوكة للدولة بمختلف أحجامها (صغيرة، متوسطة وكبيرة)[9] أصبح يلعب دورا كبيرًا في عمليات التنمية، بالنظر لدوره في توفير المال والخبرة والتدريب والاستثمارات اللازمة لعمليات للتنمية، هذا فضلا عن دوره في توفير مناصب الشغل لمكافحة البطالة والفقر، بما يصب في إنعاش الحكامة بمختلف قيمها والتي تهدف إلى الاستغلال الأمثل للموارد وتحسين مستوى معيشة الناس[10].

**3- المجتمع المدني:** يعد واحدا من أهم مظاهر التوجه الديمقراطي للدولة، وضرورة تقتضيها الحياة الاجتماعية بكل مجتمع بشري منظم، وانعدامه يعني الدخول في الفوضى، ويتكون من مجموع التنظيمات التطوعية الناشئة بموجب الإرادة الحرة للأفراد المنتمين إليها ومثالها الأحزاب السياسية، الاتحادات، الجمعيات، النقابات المستقلة والمؤسسات المدنية الأخرى المؤثرة في توجيه وتنشيط الرأي العام[11]، ومما ورد في تعريفه أنه: "شبكة التنظيمات التطوعية التي تملأ المجال العام بين الأسرة


ISSN:2352-975X– http://www.univelbaheth-batna.com – EISSN:2588-2368

والدولة، وتعمل على تحقيق المصالح المادية والمعنوية لأعضائها، والدفاع عنها، وذلك في إطار الالتزام بقيم الاحترام والتراضي والتسامح السياسي والفكري والقبول بالتعددية والاختلاف والإدارة السلمية للخلافات والصراعات"[12].

فالمجتمع المدني إذن مجال واسع لتحرك الأفراد ضمن جماعات مدنية منظمة غير خاضعة لسيطرة الدولة، تتفاعل أو تتنافس فيما بينها، للتعبير عن مصالحها والدفاع عنها.

**المطلب الثاني: مفهوم التقسيم الإداري ومعاييره**

**الفرع الأول: تعريف التقسيم الإداري لإقليم الدولة**

نتيجة لتزايد أعباء الدولة الحديثة، أصبحت إدارة دواليب أجهزتها الإدارية بطريقة مركزية أمرا عسيرا بل مستحيلا، ما دفع معظم الدول لتوزيع جزء من سلطاتها على كافة ترابها عبر خلق مؤسسات محلية يتولى التقسيم الإداري رسم حدودها الجغرافية، فهو ذلك التقطيع الترابي، الإقليمي، والإداري الذي تتولاه الدولة على إقليمها، بغية تجزئته إلى عدة وحدات جغرافية، لتنشئ على كل منها إدارة محلية، تعمل في إطار لامركزية إدارية مدعمة باستقلال مالي وشخصية معنوية على مشاركتها القرار وتسيير الشؤون المحلية تحت إشراف جزئي للإدارة المركزية.

**الفرع الثاني: معايير التقسيم الإداري:**

إن وضع خريطة إدارية للوحدات المحلية لدولة ما يُبنى عادة على أسس ومعايير مختلفة منها:

**1- المعيار الجغرافي:** تعد الجماعات المحلية تعبيرا جغرافيا ترابيا بالدرجة الأولى، وعلى هذا الأساس كانت المكونات الطبيعية للإقليم المحدد الأهم على الإطلاق لرسم الخرائط الإدارية لمعظم الدول، فغالبا ما يتم رصف المناطق ذات التضاريس المتماثلة ضمن وحدات إقليمية منسجمة طبيعيا بحثا عن التجانس الطبيعي للوحدات: كالهضاب، السهول، السواحل، الصحاري ...[13]، غير أن إعمال هذا المعيار لا يبلغ بالضرورة حد الالتزام بإحداث تطابق كامل للوحدات محل التقسيم مع المكونات التضاريسية، ما يفسح مجالا أكبر لتدخل معايير أخرى غيره في رسم معالم واتجاهات التقسيم.


ISSN:2352-975X– http://www.univelbaheth-batna.com – EISSN:2588-2368

**2- المعيار البشري والثقافي:** إن محتوى التشكيلات البشرية والقبلية المنتشرة بالإقليم عنصر مهم لا يغيب عادة عن اهتمام المختصين من واضعي التقسيمات الإدارية لدى الكثير من الدول، حيث تراعي معظم المخططات الموضوعة مسألة تجمع العشائر والقبائل والأجناس البشرية المتقاربة ضمن وحدات محلية منسجمة بشريا، ومثال ذلك بالجزائر ( منطقة القبائل، والقبائل الصحراوية...)، والهدف من وراء ذلك هو الإبقاء على عناصر الانسجام البشري، الاجتماعي، الثقافي والتاريخي المتشكلة على مر الزمن بين أفراد المنطقة الواحدة من حيث (الديانة، العادات، التقاليد، القرابات، اللهجات، أنماط العيش، الارتباط التاريخي...) وذلك من أجل توطيد وتنمية وتثمين هذه الروابط والرقي بها.

**3- معيار الانسجام والتكامل:** إن إعمال معيار الانسجام والتكامل في التقسيم الإداري يهدف إلى خلق تكامل اقتصادي وتنموي في شتى المجالات بين المناطق المحصورة ضمن جماعة إقليمية واحدة، فقد يكون التكامل مثلا من حيث الموارد الطبيعية المتاحة بالمنطقة (المعادن، الغابات، المياه، مختلف مصادر الطاقة...)، كما قد يكون التكامل من حيث نوع الأنشطة الاقتصادية المنتعشة بالمنطقة (زراعة، صيد، رعي، صناعة، تجارة، خدمات... )، وغاية ذلك تمكين الوحدات المحلية الناتجة عن التقسيم من تحقيق أهدافها التنموية ووظائفها الاقتصادية والاجتماعية جنبا إلى جنب، كما أن بعض الدول قد ترى عبر التقسيم فرصة لإدماج بعض المناطق الأكثر فقرا وهشاشة تحت قطب جهوي نشيط اقتصاديا ليعمل على تنميتها.

**4- المعيار الكمي:** ويقوم هذا المعيار على تقسيم إقليم الدولة إلى شبكة متراصة من الوحدات الإدارية ذات الحجم الثابت والمتساوي، ويستخدم هذا المعيار في حالة رغبة الدولة في تحقيق مساواة مجالية مطلقة بين الوحدات، بغية تفادي حصول فوارق تنموية بسبب التباين الإقليمي، غير أن هذا المعيار نادر الاستخدام في التقسيم كونه يحقق ملاءمة النسيج الجغرافي لنظام الإدارة المحلية بغض النظر عن تفكك النسيج البشري والاجتماعي والثقافي للمجتمعات المحلية.[14]

**5- المعيار الاستراتيجي:** متجاوزا أهمية المعايير السابقة، يعد المعيار الاستراتيجي الأكثر استخداما لدى غالبية دول العالم، فالهواجس الأمنية للدولة وتصوراتها


ISSN:2352-975X– http://www.univelbaheth-batna.com – EISSN:2588-2368

الإستراتيجية تفرض نفسها بقوة دائما، وعلى ضوئها تضع تقسيمها الإداري متجاهلة - ولو نسبيا- باقي المعايير، ومن ثم تبدو المسحة الأمنية جلية في تقسيم غالبية الدول بعد أن تم تفتيت ترابها إلى وحدات محلية متراصفة بشكل محسوب أمنيا حول عواصمها التي تعتبر مركز السلطة والقيادة، وتتفرع بدورها إلى مراكز قيادية محيطة بها، وبنفس الشكل تتفرع هذه الأخيرة إلى وحدات فرعية أخرى مستقلة في تسييرها، بحيث يستطيع الجهاز الإداري للدولة الاستمرار في العمل حتى مع تعرض باقي أجزائه لأي تهديد داخلي أو خارجي[15]، كما يعمل المعيار الاستراتيجي كذلك على تفسير خصوصية تقطيع المناطق الحدودية لبعض الدول بحكم انفتاحها على الخارج ودول الجوار، وكذا الجهات التي تعرف مشاكل سياسية وحدودية، فتوجه الدولة بذلك تقسيمها توجيها أمنيا يسهل عليها حصر مناطق التوتر أو النزاع على حدودها.

والجدير بالذكر في هذا الموضع أن خيارات الدول بين هذه المعايير تتأثر عموما بأهدافها من التقسيم وتوجهاتها العامة المسيطرة على سياساتها، إذ تحدد الظروف السائدة بكل منها سبب تحيزها لمعيار دون آخر[16]، هذا وقد تأخذ الدولة الواحدة بمعيار واحد في تقسيمها كما قد تأخذ بأكثر من ذلك، أو بمزيج منها كلها.

## المبحث الثاني: فكرة التقسيم الإداري كأرضية للحكامة في الجزائر.

عقب استقلالها مباشرة أعادت الجزائر وضع تقسيمها الإداري بما يلائم قدراتها ومؤهلاتها الإدارية والمالية الضعيفة آنذاك، وقد أدخلت عليه عدة تغييرات متتالية كان لها أثر بارز في تمكين الحكامة ببلادنا:

### المطلب الأول: نظرة عامة حول التقسيم الإداري للجزائر

#### الفرع الأول: تطور التقسيم الإداري عقب الاستقلال

غداة استقلالها بادرت الجزائر إلى تخطي الموروث الإداري الفرنسي الثقيل في نظرها (1484 بلدية) من خلال إعادة تقسيم إقليمها بموجب المرسوم 189/63 المؤرخ في 1963/05/16، وكذا الأمر 421/63 المؤرخ في 1963/10/28 اللذين قلصا العدد اعتمادا على المعيار الجغرافي لوحده إلى (676 بلدية موزعة على 17 ولاية) بهدف تقليل نفقات التسيير اعتبارا لحالة الاقتصاد المحطم بفعل الاستعمار آنذاك، فضلا عن حجم


ISSN:2352-975X– http://www.univelbaheth-batna.com – EISSN:2588-2368

الفراغ الإداري الهائل الذي خلفه الانسحاب الكلي للفرنسيين من الإدارات العمومية، وفي سنة 1974 خضع هذا التقسيم للتعديل بمقتضى الأمر 69/74 المؤرخ في 1974/07/02 المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات الذي رفع عدد الولايات إلى 31 والبلديات إلى 704 لحاجة البلاد لإعادة بسط أجهزتها الإدارية من جديد على إقليمها بعد تحسن أوضاعها العامة واستقرارها[17]، وللغرض نفسه تقريبا وبعد عقد من الزمن صدر القانون 09/84 المؤرخ في 1984/02/04 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد مضيفا 17 ولاية جديدة ورفع عدد البلديات بأكثر من الضعف كإستراتيجية جديدة للتحكم في إقليم الدولة[18].

**الفرع الثاني: محتوى التقسيم الإداري الحالي**

يتضمن التقسيم الحالي للبلاد المُحدث بموجب القانون 09/84 ما مجموعه 48 ولاية و553 دائرة و1541 بلدية، وتعرف كل من هذه الوحدات على النحو التالي:

**أ- الولاية:** هي جماعة محلية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، وهي الدائرة الإدارية غير المركزة للدولة، وتشكل فضاءً لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة[19]، تدار بواسطة مجلس منتخب بالإضافة إلى الوالي كرجل إدارة يحوز سلطة الدولة في الولاية.

**ب- الدائرة:** هي جزء من الولاية لا يتعدى كونه قسما أو جناحا إداريا تابعا لها، ليس لها شخصية معنوية، ولا استقلال مالي، فهي عبارة عن جهاز وسيط بين الولاية والبلديات، مهمتها الإشراف والمتابعة.

**ج- البلدية:** هي القاعدة الإقليمية اللامركزية الأولى في بنيان الدولة، تباشر أعمال التسيير والتنمية ضمن حدودها متمتعة في ذلك بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي[20]، وتدار بواسطة مجلس منتخب.

**المطلب الثاني: التقسيم الإداري الحالي كمدخل للحكامة في الجزائر**

**الفرع الأول: مزايا التقسيم الإداري الحالي**

ارتبطت أهمية التقسيم الإداري الحالي للبلاد عموما بفلسفة إيجاد إدارة محلية إلى جانب الإدارة المركزية تتشاركها مهام الإدارة والتسيير على المستوى المحلي، ومن محاسن هذا التقسيم:


ISSN:2352-975X– http://www.univelbaheth-batna.com – EISSN:2588-2368

**1-** يعد تجسيدا جغرافيا ميدانيا أكثر وضوحا للامركزية الإدارية في التسيير وإقرار للديمقراطية التشاركية.

**2-** تقريب الإدارة من المواطن بما يتضمنه كل قسم من مرافق جديدة تابعة للوحدات المحدثة.

**3-** حصر احتياجات المواطنين في كل شبر من الإقليم من طرف أقرب جهة إليهم وهي الجماعة المحلية التي ينتمون إليها.

**4-** تخفيف عبء الإدارة والتسيير على الإدارة المركزية بالنظر لتزايد مهامها على كافة المستويات[21].

**5-** رفع كفاءة الخريطة الإدارية للبلاد من حيث تحسين قدراتها في مجال الخدمة العمومية، وكذا التحكم في أعباء النمو الديمغرافي والعمراني والاقتصادي.

6- تعد الزيادة في عدد الوحدات التي أفرزها هذا التقسيم آنذاك سبيلا منطقيا للتعامل مع المساحة الشاسعة لبلادنا، وللحد من التفاوت الكبير بين وحدات التقسيمات السابقة من حيث المساحة والسكان، وتعذر معالجة المشاكل المحلية من قبل الإدارة المركزية المنشغلة بكثرة المهام والملفات.

**7-** يستهدف التقسيم ملاءمة القاعدة الإقليمية المحلية مع أهداف تنمية البلاد وترقية السكان الذين يعيشون فيها [22].

**8-** كما كان له أثر إيجابي في تحديد الاختصاص الإقليمي لكل وحدة محلية لامركزية.

**9-** كما استهدف هذا التقسيم - نظريا على الأقل- خلق أقطاب حضرية وتنموية جديدة في الصحراء والسهوب وكل المناطق محل الوحدات المستحدثة آنذاك[23].

**الفرع الثاني: دور التقسيم الإداري في إرساء قيم الحكامة**

إن مجرد ظهور فكرة إعادة التقسيم الإداري للجزائر عقب استقلالها مباشرة تعد خطوة إيجابية لتأكيد توجهاتها اللامركزية، ومن بين كل التعديلات المطبقة على خريطتها الإدارية يُعد تقسيم سنة 1984 الجاري به العمل إلى يومنا هذا - واستنادا لمزاياه المذكورة آنفا - قفزة نوعية في طريق تحقيق تنمية وطنية شاملة قائمة على اللامركزية في التسيير وإرساء دعائم الديمقراطية المحلية، وذلك لما صاحبه - كأصل


ISSN:2352-975X– http://www.univelbaheth-batna.com – EISSN:2588-2368

عام - من هيكلة للأنشطة الإدارية والسياسية وتطوير للبنى التحتية والمرافق وإشراك للمواطنين بسلطة اتخاذ القرار المحلي، وما يتطلبه ذلك من التزام بعدالة التوزيع والمساواة، الشفافية وصيانة الحقوق والحريات...، حيث فتح المجال لبذل الجهود الذاتية للمنتخبين المحليين وبمشاركة المواطنين في كل ربوع القطر الوطني من أجل تحقيق التنمية المحلية، وتحسين نوعية الحياة في منظومة متكاملة.

وعليه يمثل هذا التقسيم كفكرة - بغض النظر عن طريقة تجسيدها على أرض الواقع - سببا لنشوء وحدات محلية جديدة كان يُؤمل معها تحقيق حكامة فعالة من خلال إرساء دعائم اللامركزية، المشاركة، المراقبة، المحاسبة، الشفافية، الاستجابة، والعدالة في التوزيع انطلاقا من الدراية بالخصوصية المحلية التي يتمتع بها أبناء المنطقة، وكل هذه العناصر هي من صميم مرتكزات الحكامة الناجحة ودولة الحق والقانون المراد إدراكها.

**المبحث الثالث: واقع التقسيم الإداري وآفاق بعث حكامة بالجزائر**

خلافا للغايات التي جاءت لأجلها فكرة التقسيم الإداري للبلاد، وهي تقريب الإدارة من المواطن وإرساء قيم التشاركية السياسية وتثمين دور الفواعل المحلية، فإن التجسيد غير المدروس لهذه الفكرة نتجت عنه جملة من الأعراض والتداعيات غير المرغوبة:

**المطلب الأول: محدودية التقسيم الإداري كعائق للحكامة**

أسفر التقسيم الإداري لسنة 1984 وفي وقت وجيز عن عدد كبير من المثالب التي كان لها بالغ الأثر في تراجع قيم الحكامة بالجزائر:

**الفرع الأول: هفوات التقسيم وفوارق التنمية بين الوحدات**

بالنظر لاستناد التقسيم الإداري للبلاد على معطيات إدارية وسياسية تتمحور أساسا حول توسيع وبسط نفوذ أجهزة الدولة على كامل التراب الوطني بالدرجة الأولى، وتقريب الإدارة من المواطن بالدرجة الثانية بقطع النظر عن جاهزية المناطق للتقسيم[24]، فقد أدى إلى حصول الكثير من النتائج السلبية منها:

**1-** تضخم عدد الوحدات المحلية والجمع في بعض منها بين مناطق غير منسجمة طبيعيا وبشريا.


ISSN:2352-975X– http://www.univelbaheth-batna.com – EISSN:2588-2368

**2-** ظهور أكثر من 600 بلدية اصطناعية في محيط يفتقد لأي حياة اقتصادية.

**3-** لم يصاحب هذا التقسيم وسائل اقتصادية كافية لترقية وضمان استمرار الوحدات المحدثة.

**4-** أعطى هذا التقسيم غير العقلاني الوجود لبلديات ليست لها أدنى مؤهلات العمل كمرفق فضلا عن تقديمها لخدمات عامة للجمهور .

**5-** زيادة كتلة الأجور بسبب الحاجة الملحة للتوظيف لتأطير الوحدات الناشئة، وبالتالي تضاعف ميزانيات التسيير على حساب ميزانيات التجهيز والاستثمار، وتوجيه معظم المداخيل القليلة أصلا التسيير والأجور وبالتالي ضعف المساهمة في الاستثمار والتنمية دون أية موارد مالية للتغطية [25].

**6-** ظهور وحدات محلية مبنية على أسس إقليمية بحتة دون أي مؤشر أو فرصة للتنمية.

**7-** تضخم عدد البلديات القروية والريفية عديمة الدخل ولا تمتلك أيا من ملامح التحضر والتمدن.

**8-** التباين الجلي في وضعيات الوحدات المحدثة مابين: بلديات صحراوية، نائية، حضرية، غنية، وأخرى فقيرة ومعدمة لا ترتكز على أية حياة اقتصادية ولا وسائل لها للتطور، وبالتالي تعتاش كليا من إعانات الدولة، إذ تشير الإحصائيات الصادرة عن وزارة الداخلية أن نسبة 85٪ من البلديات المصنفة ضمن البلديات الأكثر فقرا منبثقة عن التقسيم الإداري لسنة 1984[26].

كما تظهر أيضا عشوائية التقسيم بشكل أكثر وضوحا من الناحية الإدارية بالنظر للتوزيع اللامتوازن للإدارات والمرافق العمومية على التراب الوطني، ففي الوقت الذي يتركز فيه عدد كبير منها في مساحات ضيقة جدا في الولايات والمدن الكبرى المتمركزة بالشمال، فإن هذا الوصف يبدأ بالتلاشي كلما اتجهنا جنوبا في أكثر من ثلثي مساحة البلاد، حيث تتباعد البلديات ومصالح الوصاية بالولايات أيما تباعد إلى حدٍ بلغ فيه ما بين البعض منها مئات الكيلومترات، ومثال ذلك دائرة عين صالح التي تبعد 700 كلم عن مقر الولاية تمنراست، و270 كلم بين كل من المنيعة وولاية غرداية ...، مما يضع العلاقة بين الوحدات المحلية المتباعدة موضع الاستفهام، ويحول


ISSN:2352-975X– http://www.univelbaheth-batna.com – EISSN:2588-2368

دون تحقق مفهوم الوصاية بالمعنى الحقيقي، وعجز البلديات عن الإحاطة بتسيير كامل إقليمها الشاسع، وبالتالي التأثير على فعالية الوحدات المحلية وقدرتها على تدبير شؤونها.

وفضلا عما سبق فقد كان لمحدودية التقسيم الإداري للبلاد دورا آخر في إيجاد وحدات متباينة من حيث الكثافة السكانية، حيث تسجل البعض منها اكتظاظا وكثافة خانقة، في حين تسجل أخرى كثافة شبه منعدمة بأكثر بلديات الشرق والوسط والجنوب، ولا يتوقف الأمر عند مجرد تباين في الكثافة فحسب، بل يمتد ليكون لهذا التباين أثر على إيرادات الجماعات المحلية التي تعد الجباية المحلية أهمها على الإطلاق بحيث تمثل 3/4 من إيرادات البلديات تحديدا، وهي في مجملها إيرادات تتحدد قيمتها استنادا إلى معدلات الكثافة السكانية بالبلدية، والتي تختلف من جماعة لأخرى[27]، ومن ثم تسهم التجمعات ذات الكثافة الأكبر في تحديد مدى ملاءة الذمة المالية لهذه الجماعات بشكل مباشر، والعكس بالنسبة لذوات الكثافة السكانية البسيطة.

**الفرع الثاني: تراجع الحكامة كنتيجة للتباين التنموي**

كما سبقت الإشارة فإن محدودية تقسيم البلاد كان له الدور الأبرز في تعميق الفوارق التنموية بين الجماعات الإقليمية، وبالتالي الحيلولة دون تحقيق سياسة متوازنة بينها، ومن ثم تراجع قيم الرشادة ببلادنا وعلى رأسها مبدأي العدل والمساواة من الناحية المالية والإدارية.

هذا وقد ثبت بالتجربة بعد ما يزيد عن ثلاثة عقود من الزمن أن التقسيم غير المدروس في الجزائر أدى في أكثر جوانبه إلى محاولات عابثة لتجسيد مؤسسات سياسية تشاركية في محيط يفتقد لأدنى مؤشرات الحياة الاقتصادية ما وضع مسألة تحقق حكامة تشاركية في بعدها المحلي بهذه المناطق موضع الشك.

ويتعزز هذا الشك أكثر مع اتجاه النصوص الحديثة المُنظمة لعمل الجماعات المحلية إلى زيادة أعبائها، فإضافة إلى اختصاصاتها التقليدية فقد أسند للبلديات مزيدا من الصلاحيات وفي مجالات متعددة كالتعمير، الاقتصاد، السكن، التعليم، الثقافة والبيئة...[28]، مما زاد من تعثر الجماعات المحلية وعجزها عن الاضطلاع بأكثر


ISSN:2352-975X– http://www.univelbaheth-batna.com – EISSN:2588-2368

مهامها التقليدية أو الحديثة على حد سواء.

**المطلب الثاني: رهانات وآفاق التقسيم الإداري للجزائر**

**الفرع الأول: عوائق تجديد خريطة التقسيم الإداري للبلاد.**

إن السلطة الجزائرية مقرة بحتمية إعادة النظر في تقسيمها الحالي، وتم الإفصاح بذلك في منابر عدة خلال السنوات الماضية، وعقدت لأجل ذلك عدة مشاورات ووضعت مشاريع تقسيم جديدة تضم أكثر من 120 ولاية مع عدد كبير من البلديات، غير أن هذا الخيار حذفه مؤخرا رئيس الجمهورية بصفة رسمية من أجندته، ولم يعد يُنظر له كأولوية بسبب مجموعة من العوامل السياسية والضغوط الجهوية التي أجهضت المشروع قبل نضجه، والأهم من ذلك عوائق مادية تتعلق بالتكلفة المادية والموارد البشرية المؤهلة لضمان تأطير الوحدات الناشئة[29]، ويأتي هذا في الوقت الذي لوحت فيه الحكومة بسياسة التقشف وجاهرت بمخاوفها من تقلبات السوق النفطية، وبالتالي لم يكن بمقدورها تخصيص مبالغ ضخمة لتطبيق مشروع التقسيم الإداري الجديد بما يتطلبه من بناء مقرات إدارية جديدة، تجهيز، أجور موظفين ونفقات تسيير...، بما لا يتلاءم مع الأوضاع المالية الحذرة التي تعرفها البلاد، مما فرض عليها غض النظر عنه كونه مكلفا، واستبداله بفكرة تدعيم بعض مناطق الوطن وخصوصا الجنوبية والوسطى والشرقية بالولايات المنتدبة والملحقات البلدية الأقل تكلفة لسد الفراغ الإداري الذي يكتنفها مع بقاء باقي التقسيم على حاله.

**الفرع الثاني: آفاق إصلاح التقسيم الإداري لبعث حكامة حقيقية**

أمام هذه الاختلالات التي عرفها التقسيم الإداري الحالي للبلاد، وباستبقائها له للأسباب المشار إليها آنفا، تتلخص آفاق تطويره ضمن جملة الحلول والمقترحات التالية:

- التفكير الجاد بتخفيف عدد البلديات بالمناطق ذات الكثافة السكانية البسيطة لتقليل نفقات التسيير، وبالمقابل ولتقريب الإدارة من المواطن يمكن فتح المزيد من الملحقات الإدارية بالمناطق الجنوبية للبلاد للتحكم في الامتدادات الجغرافية الواسعة والإحاطة باحتياجات قاطنيها، كون عملية إنشائها لا تكلف قدر ما يكلفه إنشاء بلدية جديدة [30].
- تثمين كل مسعى لإنعاش التنمية المحلية وفق سياسة اقتصادية مخططة قائمة


ISSN:2352-975X– http://www.univelbaheth-batna.com – EISSN:2588-2368

على المساواة في توزيع الاستثمارات على كافة الوحدات من أجل بعث توازن تنموي يُتخذ كأرضية لبناء استقلالها المالي وتطورها الاقتصادي.

- احترام عناصر التوزيع النوعي للاستثمارات والصناعات: (تحويلية، استخراجية، تقليدية، حديثة، خفيفة، ثقيلة ... ) بحيث تتوزع على الوحدات سيما المتخلفة منها بشكل يسمح لها بالاستفادة من تلك التي تلائم طبيعتها ومواردها ومؤهلاتها المادية والبشرية والجغرافية.
- إعمال معيار التكامل الاقتصادي بين الوحدات في أي محاولة لتعديل التقسيم الحالي من خلال ضم الوحدات الأكثر عجزا إلى ما جاورها من الوحدات الغنية لتسهم في تنميتها.
- تحديد مسؤوليات الدولة بشأن توفير الشروط المادية الضرورية للوحدات النائية والمحرومة[31].
- تشجيع التكافل بين الوحدات بتأسيس مشاريع اقتصادية مشتركة لتحقيق النفع العام وتقاسم الأرباح والعائدات بين البلديات الفقيرة والغنية[32].
- يتعين على السلطة المركزية إعادة النظر في معايير الاستفادة من الإعانات الحكومية، من خلال تقليص تأثير معيار التعداد السكاني على توزيعها، ومحاولة استبداله بمعايير إحصائية أخرى على غرار نسبة العجز في الميزانية السنوية، أو معدل تطور الإيرادات، أو أي معيار آخر يكون أكثر توازنا في توجيه الإعانات الحكومية.

**خاتمـــة:**

ختاما لما سبق يمكننا القول أن التقسيم الإداري يعد تطبيقا ميدانيا مهما لتوجهات الدولة العصرية لتدعيم أسس اللامركزية الإدارية، وتحقيق التكامل والتوازن بين وحداتها، وطلبا لذلك عملت الجزائر منذ استقلالها على تطوير تقسيمها الإداري عبر مراحل عدة كان آخرها سنة 1984 الذي كان ولا يزال الخريطة الأساسية لبناء ورصف الوحدات الإقليمية لبلادنا إلى يومنا هذا، وباستعراض مختلف مزاياه توصلنا بشأنه إلى رصد أهم النتائج التالية:

- أن التقسيم الإداري لسنة 1984 كان له فضل كبير في خلق الكثير من الأقطاب الحضرية والتنموية الجديدة بالجزائر.


ISSN:2352-975X– http://www.univelbaheth-batna.com – EISSN:2588-2368

- أن هذا التقسيم قد ساهم إلى حد كبير في توسيع قاعدة النشاط الإداري اللامركزي بالبلاد وتقريب الإدارة من المواطن.
- كما كان لهذا التقسيم أثره الواضح في توسيع قاعدة مشاركة المواطنين وإشراكهم في تدبير شؤونهم على المستوى المحلي بالرفع من عدد الوحدات المحلية.

ومع ذلك فإن هذا التقسيم لم يخلو بدوره من هفوات ونقائص واختلالات في جوانب عدة منه حالت دون الوصول به إلى تسيير محكم للكثير من جهات الوطن، فضلا عن إمكانية إرساء حكامة محلية جيدة ورشيدة فيها، مما استدعى استجداء دراسات ومشاريع عديدة لوضع تقسيم جديد حالت تكلفته المالية دون المضي فيه تزامنا مع الأوضاع المالية التي تعرفها البلاد، وبالتالي كان الخيار ضمن حلول جزئية ترقيعية على غرار الولايات المنتدبة والملحقات البلدية في محاولة لخلق نوع من التوازن والانسجام بين الوحدات المحلية ... في الوقت الراهن على الأقل، غير أن أي تحسن محتمل قد يطرأ مستقبلا على الظروف المالية للبلاد من شأنه أن يعيد مسألة التقسيم الإداري لإقليمها إلى واجهة أولوياتها واهتماماتها من جديد بالنظر لحاجة التقسيم الحالي الملحة للتحيين، ولبلوغ الغايات الحقيقية المتوخاة من إعادة التقسيم وتوزيع الوحدات المحلية على التراب الجزائري على نحو يكفل إرساء دعائم حكامة حقيقية فعالة نقترح أن تتم عملية إعادة التقسيم بمراعاة جملة من التوصيات التالية:

**1-** إسناد عملية إعادة التقسيم بحد ذاتها إلى جهة تقنية مختصة وخبيرة، على أن تتشارك في ذلك الرأي والمشورة مع مختلف الجهات والفواعل والقطاعات العامة والخاصة العاملة بالدولة، خلافا لما يحصل بالكثير من الدول اليوم حيث تتولى التقسيم جهات سياسية وإدارية متفردة بالقرار.

**2-** التأكيد على أن يتناسب التقسيم الموضوع مع امتداد إقليم الدولة بحيث يكون حجم الوحدات المحدثة واسعا بالقدر الذي يمكنها من استيعاب كل التوسعات العمرانية والمشاريع الاقتصادية والاستثمارية الموزعة أو المراد توزيعها مستقبلا على كل منها.

**3-** ضرورة مراعاة احتواء كل وحدة مُحدثة بالتقسيم على مقدار معقول من المؤهلات الاقتصادية والمالية الكافية لتطورها واستمرارها بالإضافة إلى توافرها على


ISSN:2352-975X– http://www.univelbaheth-batna.com – EISSN:2588-2368

الموارد البشرية الفنية والمؤهلة لتنفيذ المشاريع الموجهة إليها.

**4-** استبعاد ونبذ كل التحيزات الجهوية الضيقة فيما يُدخل على تقسيم البلاد من تعديلات من أجل النهوض بالتنمية المحلية وإيجاد نوع من التناغم الجغرافي والبشري والمالي بين مختلف الوحدات المحلية الناشئة.

**5-** اعتماد سياسة قائمة على التخطيط واستشراف المستقبل، وتشجيع كل الدراسات والبحوث الرامية إلى تمحيص خصوصيات الحيز المجالي والسكاني والاقتصادي والجغرافي للبلاد لتدارك هفوات التقسيم الحالي مستقبلا .

**الهوامش**:

(1)- Fahmi Ben Abdelkader, Du droit de l'État à l'État de droit dans les pays arabes de la Méditerranée Analyse économique des institutions de gouvernance et de leur évolution, thèse doctorat en Sciences Economiques, U.F.R de Sciences Economiques, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, France, 2009, p29.

(2)- كرازدي إسماعيل، العولمة والحكم نحو حكم عالمي ومواطنة عالمية، أطروحة دكتوراه علوم سياسية، تخصص علاقات دولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر- باتنة، 2012، ص: 166.

(3)- شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر دراسة حالة الجزائر 2000-2010، أطروحة دكتوراه علوم اقتصادية، تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر03، 2012، ص: 08.

(4)- بوزيد سايح، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية- حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم اقتصادية، تخصص اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان، 2013، ص 127.

(5)- حسين عبد المطلب الأسرج، الحوكمة والامتثال في البنوك الإسلامية، مجلة الدراسات المالية والمصرفية، مركز البحوث المالية والمصرفية، الأردن، العدد الثالث، 2013، ص: 10.

(6)- سليمة بن حسين، الحوكمة... دراسة في المفهوم، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر- الوادي، العدد العاشر، 2015، ص ص: 274-276.

(7)- جاك دوه نيدييه دي فابر، الدولة، ترجمة أحمد حسيب عباس، الأمل للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، 1996، ص: 02.

(8)- يختار عبد القادر، عبد الرحمان عبد القادر، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الاقتصادية، مداخلة مقدمة في إطار المؤتمر العالمي الثامن للاقتصاد والتمويل الإسلامي، تحت عنوان" النمو المستدام والتنمية الاقتصادية الشاملة من المنظور الإسلامي"، 19 إلى 21 ديسمبر 2011، الدوحة، دولة قطر، ص: 05.


ISSN:2352-975X– http://www.univelbaheth-batna.com – EISSN:2588-2368

(9)- بوزيد سايح، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية – حالة الجزائر، المرجع السابق، ص: 138.

(10)- شعبان فرج، المرجع السابق، ص: 14، 15.

(11)- ناجي عبد النور، دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الرشيد في الجزائر- دراسة حالة الأحزاب السياسية، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد الثالث، 2004، ص: 112.

(12)- مصطفى بلعور، التحول الديمقراطي في النظم السياسية العربية- دراسة حالة النظام السياسي الجزائري 1988-2008، أطروحة دكتوراه علوم سىاسىة، تخصص التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة-الجزائر، 2010، ص: 141، 140.

(13)- نصر الدين بن شعيب، شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح– ورقلة، العدد العاشر، 2012، ص: 161.

(14)- كامل بربر، نظم الإدارة المحلية- دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1996، ص: 08.

(15)- جمال يرقي، إشكالية العجز في ميزانية البلدية-دراسة حالة بلديات دائرتي وزرة والمدية لولاية المدية، أطروحة دكتوراه علوم اقتصادية، تخصص تسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2011، ص: 155.

(16)- جمال يرقي، المرجع نفسه، ص: 189.

(17)-Djamel Raham, Les Structures Spatiales de l'Est Algérien-Les maillages territoriaux, urbains et routiers, thèse doctorat en Aménagement du Territoire option Aménagement Régional, Faculté des Sciences de la Terre de la Géographie et de l'Aménagement du Territoire, Université Mentouri-Constantine, 2001, pp58-62.

(18)- لعشيبي الطاهر، علقمة جمال، التنظيم القطري وأثره على البنية المجالية في الجزائر، مجلة بريد المعرفة، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد العاشر، 2010، ص: 109.

(19)- المادة الأولى من القانون 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتضمن قانون الولاية.

(20)- المادتين الأولى والثانية من القانون 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتضمن قانون البلدية.

(21)- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، 1999، ص: 105.

(22)- المادة الأولى من القانون 09/84 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد.

(23)- لعشيبي الطاهر، علقمة جمال، المرجع السابق، ص: 109.

(24)- نصر الدين بن شعيب، شريف مصطفى، المرجع السابق، ص: 163.

(25)- خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر- واقع وأفاق، أطروحة دكتوراه علوم اقتصادية، فرع تحليل اقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر03، 2011، ص: 223.

(26)- خنفري خيضر، المرجع نفسه، ص: 245 و246.


ISSN:2352-975X– http://www.univelbaheth-batna.com – EISSN:2588-2368

(27)- عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر- بسكرة، العدد الثاني، 2007، ص ص: 99-101.

(28)- نصر الدين بن شعيب، شريف مصطفى، المرجع السابق، ص: 163.

(29)- سميرة بلعمري، بوتفليقة يلغي مشروع التقسيم الإداري الجديد، مقال منشور بالموقع الرسمي لمنتديات ( الشروق أونلاين ) على الرابط:

http://www.echoroukonline.com/ara/articles/141967.html?u=5001

تاريخ المعاينة: 2015/12/12 (11.30سا).

(30)- نصر الدين بن شعيب، شريف مصطفى، المرجع السابق، ص: 170.

(31)- خنفري خيضر، المرجع السابق، ص: 159.

(32)- رياض الشيخ، المالية العامة- دراسة الاقتصاد العام، مطبعة الدجوي، القاهرة، 1989، ص: 149.


ISSN:2352-975X– http://www.univelbaheth-batna.com – EISSN:2588-2368