عوامل نجاح اللامركزية

بوشيخي عائشة
- عضو بمخبر البحث في المالية العامة- GREFIP
كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان

الملخص:
رغم تواجدها منذ عدة سنوات في الدول المتقدمة, لم تظهر اللامركزية و بدرجات مختلفة, في سياسة معظم الدول النامية و التي هي في مرحلة انتقالية, إلا بعد 1990 على إثر انهيار الأنظمة السياسية ذات الحزب الواحد و ذلك تحت ضغط المؤسسات المالية العالمية من جهة و الحتمية العالمية أو العولمة لتطبيق الديمقراطية و الحوكمة.
إلا أن اللامركزية لا يمكن أن تشكل علاجا شافيا. يمكن ألا تكون فعالة معظم الأوقات خصوصا عند تأدية الخدمات الروتينية و اليومية, يمكن أن تسبب خسارة في اقتصاديات السلم, كما يمكن لها , في بعض الأحيان, أن تعقد تنسيق السياسات الوطنية مما يؤدي بانسحاب النخبة المحلية من وظائفها. أمام هذا الوضع و من أجل الوصول باللامركزية إلى برّ الأمان نطرح التساؤل التالي **ما هي عوامل نجاح اللامركزية؟**

الكلمات المفتاحية:
المركزية- اللامركزية-البلدية –السلطة- المسؤولية – الدولة- الديمقراطية- الشفافية- المجتمع المدني-الكفاءة-التخطيط

Résumé:
Bien que la décentralisation existe depuis plusieurs années dans les pays en développement, ce n'est que depuis 1990, suite à l'effritement des systèmes politiques monopartites et sous la pression des institutions financières mondiales, que la majorité des pays en développement et en transition s'est engagée dans de tels programmes et avec des degrés différents. La décentralisation a fait progressivement son chemin avec l'impératif mondial de démocratisation et de bonne gouvernance.
Mais la décentralisation n'est pas une panacée . Elle peut ne pas être efficace

tout le temps, surtout pour les services standardisés et routiniers. Elle peut causer la perte d'économies d'échelle. La décentralisation peut, parfois, rendre plus complexe la coordination des politiques nationales et faire en sorte que les élites locales s'emparent des fonctions. Pour mener à bien cette expérience ***quels sont les facteurs de succès de la décentralisation ?***

Mots clés :

Centralisation- décentralisation- commune- pouvoir- responsabilité- Etat- démocratie- transparence- société civile- efficacité- planification

مقدمة:

إن الضغط و التشدد أو بالأحرى التأرجح ما بين المركزية و اللامركزية أمر سيان بالنسبة لكل الدول, إلا أن كل دولة تحدد إشكالية المركزية أو اللامركزية حسب تاريخها و حسب ثقافتها.

كل الأنظمة السياسية في ديناميكية نظامها أو عملها تخضع إلى تيار مزدوج: أحدهما دافع نحو المركزية و آخر نحو اللامركزية.

كل دولة تحاول أن تجد أحسن توازن ما بين أسلوبي المركزية و اللامركزية من خلال أخذها بعين الاعتبار تاريخها, ثقافتها, النظام السياسي الذي تبنته مبدئيا, إمكانياتها و العراقيل التي من الممكن أن تعترضها.

مهما كان الاختيار السياسي للدولة إلا أنه في الغالب نجد تعايش النظامين مع بعض, نظرا للحاجة الماسة إلى كل واحد منهما. و عليه المركزية و اللامركزية ليس بنظامين متضادين و إنما يشكلان صيغة موحدة.

إن فكرة المركزية و اللامركزية ترتبط في واقع الأمر باتخاذ القرار, حيث أن مقدار القرارات المتمركزة عند مستوى حكومي معين (مركزي أو لامركزي) هو الذي يحدد درجة ممارسة أي منهما (**بشايرة محمد سليمان,1991, ص62**).[1]

إذا كانت المركزية معناها حصر الوظيفة في يد السلطات المركزية المتمثلة في الحكومة و الوزراء و الولاة و رؤساء الدوائر كممثلين للدولة في الأقاليم المحلية, و إذا كان الهدف منها توحيد النمط الإداري للدولة و تنسيقه في شكل هرمي, إلا أن هناك بعض المشاكل و

التحديات التي تواجهها. و هي مشاكل لا يمكن تجاوزها إلا إذا توفرت مجموعة من العوامل التي تساعد على تخطيها مما يضمن نجاح اللامركزية. ومن هنا صيغت إشكالية المقال كما يلي: **ما هي عوامل نجاح اللامركزية؟** تساؤل حاولنا الإجابة عليه من خلال تنظيم المقال على النحو التالي:

- **أولا:ماهية اللامركزية**
- **ثانيا: اللامركزية في الجزائر**
- **ثالثا : عوامل نجاح اللامركزية.**

أولا: ماهية اللامركزية

1- نبذة تاريخية عن تطور اللامركزية

إن تخلي الدولة عن جزء من مسؤولياتها أو تحويل السلطة و المسؤوليات فيما يتعلق بالوظائف العامة كالتخطيط و الإدارة و تعبئة الموارد وتخصيصها من الحكومة المركزية إلى الهيئات الإقليمية اللاممركزة ليس وليد الساعة خصوصا بالنسبة للدول النامية.

إذا كانت المركزية أخذت مكانا لها في كثير من الدول النامية خصوصا بعد الحرب العالمية الثانية من خلال تبني هذه الدول لنموذج التخطيط المركزي, إلا أن هذا النظام لم يستقر على ذاته بل ظهر نظاما آخر و هو نظام اللامركزية و ذلك مع بداية الستينيات من القرن 20 (مرحلة تصفية الاستعمار عبر العالم). ظهر هذا النظام كأداة مساعدة للدولة المستقلة حديثا (في تلك الفترة) في إدارة شؤونها من جهة و وسيلة لتحقيق العدالة السياسية و الاستجابة بشكل فعال للطلب المتزايد على السلع و الخدمات العامة من جهة أخرى.

كما كان للبحث عن تحقيق أهداف التنمية (في منتصف السبعينات و بداية الثمانينيات من القرن 20) دورا في تشجيع الهيئات المالية الدولية للدول المستقلة حديثا في الأخذ بنظام اللامركزية.

وتعتبر فترة الثمانينيات فترة متميزة في تحول الكثير من الدول النامية نحو تحقيق اللامركزية و ذلك راجع لمجموعة من المتغيرات أو الأسباب التي عرفها العالم **(خالد أمين زكرياء,2008ص32)**[2]

2- أسباب تبني اللامركزية

من الظواهر و المتغيرات التي أجبرت الدولة على التنازل عن جزء من مسؤولياتها الإدارية لهيئات محلية منتخبة تنوب عنها لإنجازها لكن تحت مراقبتها و إشرافها نذكر ما يلي:

- التطور التكنولوجي و الثورة المعلوماتية.

- الاندماج الاقتصادي للأسواق .
- إخفاق العديد من النظم القائمة على التخطيط المركزي في تقديم الخدمات العامة بفعالية و كفاءة.
- ظهور برامج التثبيت الهيكلي المشروطة من قبل المؤسسات المالية لقيام الدول النامية بإصلاحات تدعم اللامركزية.
- التغيرات السياسية و الاقتصادية التي يشهدها العالم و التي كان لها التأثير الكبير في إحداث تغيرات سريعة في مختلف جوانب الحياة.
- التنامي اللامتناهي لأعداد السكان و بالتالي تنامي حاجاتهم الأمر الذي انتهى بإلقاء عبء ثقيل على الدولة , فازدادت مهامها التي تعدت تحقيق الأمن و العدالة ما بين المواطنين, إلى ضرورة التأثير في مختلف جوانب حياتهم المختلفة من سياسية, اجتماعية و اقتصادية بهدف تحقيق الديمقراطية و تقديم الخدمات العامة بما يضمن لهم الرخاء و الرفاهية.

إن دلت هذه العبارات على شيء إنما تدل عل أهمية الإدارة المحلية و بصورة غير مباشرة سعي الدولة لتحقيق اللامركزية من خلال تنازلها عن جزء من مسؤولياتها للإدارات المحلية في مختلف الولايات عبر أسلوب جديد للتنظيم الإداري كحتمية للأدوار الجديدة للدولة التي انتقلت من دولة السلطة إلى دولة اللامركزية و المشاركة المحورية للمجتمع, الأمر الذي زاد من تعظيم الدور الذي يجب أن تلعبه الإدارات المحلية في مختلف المجالات .

إذا كان البعض من المتغيرات المذكورة تشكل سببا عامّا أو عالميا في تبني نظام اللامركزية, إلا أن منها ما هي خاصة التي دفعت بالكثير من الدول إلى تبني أسلوب اللامركزية .تتمثل هذه الأسباب أساسا في ضرورة تلبية حاجات المواطنين و بأحسن صورة عبر هيئات محلية تعتبر أقرب من المواطن و على دراية أكبر بمشاكله و تطلعاته التي لم يعد بإمكان الإدارة المركزية تحقيقها على أحسن وجه(**Document de travail no.1 MARS 2002**) [3]

3- مفهوم اللامركزية:

تعرف اللامركزية كما يلي:

- اللامركزية هي عبارة عن "فعل صادر عن المنظمة و هو يمكن من معرفة عند أي مستوى تكمن مسؤولية فعل أو قرار" [4]**(Retour,2003)**
- اللامركزية هي عبارة عن إ"جراء جماعي يمكن تطبيقه على كل الهياكل و التنظيمات

حيث يتم اتخاذ القرار و تطبيقه. قد تمثل هذه الهياكل الدولة, المؤسسة, جماعة عمل, هيئة ...."

تهدف اللامركزية "منح المفوض له حرية اختيار الوسائل الواجب استخدامها لبلوغ الأهداف المحددة في إطار إستراتيجية المنظمة" **(Marie Christine &autres 2004.p11)**[5]

- حسب **(Galambaud,2002)**[6] "اللامركزية تؤخذ بمنطق التسيير فهي ترتكز على :
  - تحديد السياسات (هدف التسيير)
  - تحديد إجراءات التنفيذ (مشروع التسيير)
  - المراقبة للإجراءات و للنتائج
- كما تعرف اللامركزية على أنها "تحويل السلطة و المسؤوليات فيما يتعلق بالوظائف العامة من الدولة إلى الجماعات المحلية أو المؤسسات العامة و هي تتمتع بالسلطة القانونية و الاستقلالية المالية.تحويل هذه المسؤوليات ,التي تبقى تحت مراقبة الدولة, يخفف العبء على الإدارة المركزية و يسلم المسؤوليات إلى مستويات حكومية أكثر تكيف". **(Dictionnaire la toupie)**[71]
- حسب تعريف Larousse «اللامركزية هي توزيع للسلطة ما بين الدولة و الوحدات الإدارية المستقلة, المسماة الجماعات الإقليمية أو المحلية **.8(larousse.fr)** [2]
- **حسب تعريف البنك الدولي** :" اللامركزية هي تحويل السلطات السياسية و الإدارية و المالية من الحكومة المركزية إلى وحدات محلية منتخبة تتمتع بالاستقلالية و قادرة على اتخاذ القرارات الايجابية بشأن الوظائف الموكلة إليها في نطاق حدودها الجغرافية" **(تقرير البنك العالمي, 2000-1999, ص 108).** [9]

ما يمكن استنتاجه من هذا التعريف أن السلطة المركزية تتنازل عن جزء من سلطاتها خاصة فيما يتعلق بسلطة تحصيل الموارد وتحمل المسؤولية الإنفاق إلى وحدات محلية في إطار نطاق جغرافي محدد.

---

1 Selon le dictionnaire de politique la TOUPIE « La décentralisation est une politique de transfert des attributions de l'Etat vers des collectivités locales transfert des attributions de ou des institutions publiques pour qu'elles disposent d'un pouvoir juridique et d'une autonomie financière. Le transfert de ces attributions, qui restent néanmoins sous la surveillance de l'Etat, permet à ce dernier de décharger ses administrations centrales et de confier les responsabilités au niveau le plus adapté » .

2 Selon Larousse « la décentralisation consiste en un partage du pouvoir entre l'Etat et des entités administratives autonomes, appelés collectivités territoriales ou locales » .

- **أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP** يعرف اللامركزية على أنها "عملية متعددة المحاور ترى في أنه بدلا من تحقيق التنمية من خلال التخطيط المركزي و الاعتماد على الأجهزة الحكومية و البيروقراطية, يمكن تحقيقها من خلال الإعتماد على أنظمة المشاركة بما يسمح للمجتمع من اتخاذ القرار في الشؤون التي تؤثر على حياته بما يمكنه من السيطرة عل بعض الموارد المالية لتنفيذ برامج التنمية المحلية دون اللجوء في كل مرة إلى الأجهزة الحكومية المركزية و لكن بما يحقق التكامل و يرفع من مستواه بين أعمال الإدارة المحلية و أهداف السياسة العامة للدولة"**(UNDP ,1997,p.15)** [01]

4- أنواع اللامركزية:

تتنوع أشكال اللامركزية ما بين السياسية , المالية و الإدارية.

4-1- اللامركزية السياسية:

يختلف مفهوم اللامركزية السياسية حسب المجال الجغرافي للدولة وحسب مشاكلها. قد تكون هذه اللامركزية في شكل فيدرالي و هو كيان سياسي يؤلف بين اتجاهين متناقضين . ينشأ هذا الكيان على ضوء معاهدات تصاغ في شكل دساتير**(محمد طه بدوي, ليلى أمين مرسي, 2000, ص.124)**[11] . تحدد هذه الدساتير علاقة السلطة بين مختلف مستويات الحكومة كما تقوم بتوزيع مختلف الوظائف الحكومية المتمثلة في الوظيفة التشريعية و التنفيذية و القضائية بين الحكومات الاتحادية في العاصمة و حكومات الولايات. و عادة ما يناسب هذا النوع من اللامركزية الدول كبيرة الحجم حيث تتعدد القوميات و اللغات و الثقافات كالولايات المتحدة الأمريكية مثلا. **(الطعامنة2005,,ص.15)**[21] .

أما النوع الثاني من اللامركزية السياسية و هو ما يخص الدول البسيطة, و فيه تنتقل سلطة القرار من السلطة المركزية إلى الوحدات المحلية.

غالبا ما يكون هذا النوع من اللامركزية السياسية مصحوبا بتعددية سياسية و هو يشترط إصلاحات دستورية و قانونية تمنح الوحدة المحلية كيانا سياسيا مستقلا عن كيان السلطة المركزية مما يمنحها شرعية تحصيل الإيرادات و تحمل مسؤولية الإنفاق.

تهدف اللامركزية السياسية إلى :

- دعم الديمقراطية.
- تعزيز مشاركة المجتمع في التنمية.
- تحقيق الشفافية.

- تطبيق مبدأ المسائلة في تطبيق عمل الحكومات المحلية .

4-2 - اللامركزية المالية:

يشير مفهوم اللامركزية المالية إلى تمتع الوحدات المحلية ببعض الصلاحيات في تحديد و تحصيل الإيرادات المحلية و تحمل مسؤولية الإنفاق لتمويل المشاريع المختلفة في حدود نطاقها الجغرافي.

الهدف من تطبيق اللامركزية المالية و هو تحقيق التنمية المحلية و تعظيم رفاهية المجتمع من خلال مجموعة من الأهداف كتحقيق الكفاءة في تخصيص الموارد ,الاستقرار و التوازن المالي و العدالة في توزيع الدخل.

بعد أن كان ينظر إلى اللامركزية كفرع من فروع المالية العامة في إطار مدرسة الفدرالية المالية التي اهتمت بدراسة وتحليل العلاقات المالية بين الحكومة المركزية و الحكومة المحلية في الدول الفيدرالية و ذلك بالاعتماد على نظرية السلع العامة و عبء الدين العام و الضريبة **(خالد أمين,2006 ,ص.15)**31 , أصبحت اللامركزية مع بداية التسعينيات من القرن 20 تشكل إحدى السياسات التي تتبعها الحكومات المركزية بهدف تحسين كفاءة القطاع العام , توفير الخدمات الأساسية لكافة أفراد المجتمع بشكل عادل ومنصف و كذلك بهدف تخفيض العجز في الموازنة العامة.

تعبر اللامركزية المالية عن قدرة السلطات المحلية أو الأجهزة التي تقدم الخدمات, على جباية عوائد مالية عن هذه الخدمات سواء بطريقة مباشرة (عن طريق المواطنين المحصلين على الخدمة) أو بطريقة غير مباشرة عن طريق المخصصات المحولة من الحكومة المركزية إلى السلطات اللامركزية. و عليه قد تأخذ اللامركزية عدة أشكال:**(رشيد ونادي& فتيحة قشرو,2013,ص.5)**[41]

- التمويل الذاتي أو تلقي ثمن الخدمات التي تقدمها للمواطنين.
- التمويل المشترك بالتعاون مع متلقي الخدمات.
- زيادة المردود المالي من خلال تملك العقارات و الاتجار بها.
- تحويلات الضرائب من قبل السلطة المركزية لحساب الهيئات المحلية.
- القروض و المنح سواء الحكومية منها أو الخاصة.

4-3- اللامركزية الإدارية:

لقد قامت الدولة الحديثة بمجهودات كبيرة من أجل تقوية السلطة المركزية فيها إلى أقصى حد ممكن.

بعد استقرارها و أخذها بالنظم الديمقراطية و نتيجة لتعدد الواجبات الملقاة على عاتقها وجدت نفسها مضطرة إلى أن تتيح للأفراد المشاركة في أداء الخدمات و إشباع حاجاتهم الخاصة و المحلية(**عبد العزيز صالح,2009, ص.223**) [51] .

و بذلك نلاحظ أنه من الناحية العملية الدولة تمارس وظيفتها الإدارية مستخدمة أسلوبين و هما أسلوب النظام المركزي و أسلوب النظام اللامركزي و تأخذ كل دولة بنصيب من النظامين وفقا لما يتماشى و ظروفها الاجتماعية (**سعيد السيد علي,2009, ص.86**).[61]

إن الأخذ بالنظام اللامركزي إلى جانب النظام المركزي و المزج بينهما إنما يتم بصورة تتحقق من خلال وحدة الدولة القانونية و السياسية من ناحية و ديمقراطية الإدارة من ناحية أخرى.

4-3-1- مفهوم اللامركزية الإدارية

إذا كانت المركزية الإدارية تقام و تبنى على أساس تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية, فإن اللامركزية الإدارية ترتكز على توزيع الوظائف و من هنا تعرف اللامركزية الإدارية على أنها "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة و بين الهيئات الإدارية المحلية على أساس إقليمي بحيث تباشر هذه الأخيرة اختصاصها تحت رقابة السلطة المركزية" (**عبد العزيز صالح بن حبتور,2009,ص243**).[71]

كما تعرف اللامركزية الإدارية على أنها "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة و هيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصها تحت إشراف الحكومة و رقابتها" (**خالد الزغبي,1986,ص.25**)[81] .

بهذا يختلف هذا التعريف عن سابقه من خلال تركيزه على الجانب الانتخابي و على جانبي رقابة و إشراف الحكومة المركزية.

يمتاز النظام اللامركزي بميزتين أساسيتين إحداهما قانونية و الأخرى سياسية: (**محمد العزاوي, 2009 ,ص.213**).[91]

تتمثل الميزة القانونية في تفتيت ظاهرة التركيز من خلال التنازل عن بعض المهام و المسؤوليات للهيئات الإدارية المحلية على مستواها الإقليمي و ذلك ما شكل نقلة نوعية في

ممارسة السلطات العامة في الدولة الحديثة.

أما الميزة السياسية تتمثل في مفهوم الديمقراطية (الحكم الشعبي) من خلال مشاركة المواطنين و مساهمتهم في اتخاذ القرار بعد أن انتقلت سلطة البث النهائي في كثير من الشؤون الهيئات المحلية المنتخبة.

2-3-4-أشكال اللامركزية الإدارية :

استنادا إلى تعريف اللامركزية الإدارية القائم على توزيع المهام و المسؤوليات بين السلطة المركزية و المستقلة المحلية, تأخذ اللامركزية الإدارية صورتين و هما : اللامركزية الإقليمية و اللامركزية المرفقية (المصلحية) . **(Alain Picquenot ;2004)**[02]

أ- اللامركزية الإقليمية:

يتجلى هذا النوع من اللامركزية من خلال تمتع جزء من إقليم الدولة بالاستقلالية في تسيير شؤونه المختلفة عند حدود رقعة جغرافية محددة (مدينة, ولاية, محافظة أو بلدية). و عليه يصبح هذا الإقليم يتمتع بالشخصية المعنوية العامة.

و تختلف طريقة تسيير كل إقليم داخل الدولة على اعتبار أن لكل واحد مميزات خاصة به مما يمنحه الشخصية المعنوية (كما سبقت الإشارة إليه) **(عمار بوضياف, 2007, ص. 182)**[12].

ب- اللامركزية المرفقية:

اللامركزية المرفقية تسمى أيضا بالوظيفية, المصلحية, الفنية أو التقنية أو أحيانا "لامركزية الخدمات".

تكمن هذه اللامركزية في منح مرفق عام الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفته مثل مديرية الصحة, مديرية التربية و التعليم, مديرية الخدمات العامة, النقل و المواصلات, الاتصالات السلكية و اللاسلكية..... **(Anne GAZIER.2007)**[22]**.**

في إطار اللامركزية المرفقية "تتمتع بعض المصالح كالجامعات و المستشفيات باستقلالية إدارية, لها أعضاء خصوصيين في مجال اتخاذ القرار (مجلس إدارة) و لها ميزانية خاصة. و هي تخضع للمراقبة من قبل الهيئة التي ترتبط بها" **(dictionnaire la Toupie)**

يمارس المرفق العام نشاطه بصورة مستقلة عن طريق الإدارة المركزية و لكن يبقى دائما تحت إشرافها ومراقبتها.

كما يطلق على اللامركزية المرفقية أحيانا نظام المؤسسات العامة. و هي مؤسسات تدار على أسس تجارية مما يبعدها عن المؤثرات السياسية و يحرر أسلوب إدارتها من بعض

الإجراءات المتبعة في الجهاز الحكومي .

يرى **Charles Eisenmann** «أن اللامركزية المرفقية عبارة عن أداة تسيير إدارية يمكن تطبيقها سواء على مصالح الحكومة المركزية أو مصالح الجماعات المحلية. النقطة المشتركة بينها و بين اللامركزية الإقليمية هي منح الشخصية المعنوية لبعض الوحدات» **Charles Eisenmann,1948)**[32]

إن اختصاص الهيئات اللامركزية تتحدد بالأنظمة و القوانين مما يدل عل صفة التواصل المستمر و الدائم ما بين هذه الهيئات و السلطة المركزية.

يرى فقهاء القانون الإداري أن اللامركزية عندما تصبح نافذة في دولة ما فذلك يعتبر وليد الديمقراطية التي يتمتع بها شعب تلك الدولة **(شنودة إميل فهمي حنا, 1998, ص. 37)**[42]

4-3-3-أركان اللامركزية الإدارية:

إذا كانت فكرة اللامركزية تؤسس مبدئيا على تشتيت السلطة و توزيعها بما معناه تنوع القرارات و التصرفات التي تصدر عن الأجهزة الحكومية فإن تحقيقها يشترط توافر أركان أساسية وهي: **(أبو منصف,2009,ص.21)**[52]

- أن تتمتع بالشخصية القانونية المعنوية.
- وجود مصالح خاصة محلية تتميز عن المصالح الوطنية أو القومية.
- وجود مصالح مستقلة تدير هذه المصالح المحلية الخاصة.
- وقوع أعمال و تصرفات الهيئات اللامركزية تحت إشراف و رقابة الوصاية الإدارية.

4-3-4- الأنماط أو المفاهيم القريبة من مفهوم اللامركزية:

هناك بعض المصطلحات التي تقترب من مفهوم اللامركزية و هي عدم التمركز, التفويض , نقل السلطة. و هي مصطلحات قد يري البعض الآخر أنها شكل من أشكال اللامركزية.

1- توزيع السلطة أوعدم التمركز:déconcentration

يشير مفهوم اللاتمركز إلى تحويل المسؤوليات و المهام من المستوى المركزي أي من الوزارات في الحكومة المركزية إلى فروع الوحدات و الهيئات الحكومية في الأقاليم الإدارية المحلية. **(vie-publique.fr)**[26]

في إطار اللاتمركز تبقى الدولة دائما هي المتحكم, لكن بهدف البحث عن فاعلية أكثر, فهي تعمل على تقريب بعض سلطاتها من إداراتها. عند هذا النوع من اللامركزية :

- يبقى الإشراف و المراقبة تامّين للوزارات,

- تعتبر الوحدة المحلية كوكيل و ليس كدائرة محلية,
- يخضع الموظفون للمسائلة بنحو كامل أمام السلطة المركزية,
- تفوض السلطة بشكل ضعيف في مجال اتخاذ القرار,
- الاعتماد الكلي على الموارد المالية من المركز,
- ضعف درجة استقلالية الوحدة المحلية,
- غياب وحدات محلية منتخبة.

من خلال هذه المميزات الأساسية لنموذج اللاتمركز الإداري يمكن تعريف هذا الأخير على أنه «تحويل للمسؤوليات و المهام و ليس تحويلا للسلطة»(**الطعامنة محمد محمود, 2005 ,ص.19**).

يرى البعض أن نموذج اللاتمركز تنظيم إداري في المقام الأول غالبا ما تنتهجه الدولة حديثة التجربة في الانتقال نحو اللامركزية باعتبار أن هذه الأخيرة تتطلب فهما عميقا لمجريات الأمور, و خبرة وتجربة المواطنين المحليين لن تتم إلا بعد وقت طويل و بالتالي يعتبر اللاتمركز خطوة أساسية و ضرورية لضمان تطبيق معقول لنظام اللامركزية.

2- التفويض أو الإنابة : délégation

يمكن النظر إلى التفويض أو الإنابة كفعل تسييري . حيث أن المفوِّض يمنح للمفوّض له الكل أو جزء من صلاحياته. هي عبارة عن فعل من جهة لأخرى.

على مستوى الدولة, تعمل هذه الأخيرة على منح الحكومات المحلية سلطة تنفيذ بعض الوظائف و تحصيل بعض الموارد في إطار قواعد و معايير يحددها القانون.

في هذا النوع من اللامركزية, تحتفظ الدولة بحق المراقبة و حق نقض القرارات المحلية أو حتى سحب السلطة الممنوحة.

في ظل التفويض أو الإنابة تعمل الوحدات المحلية ضمن معايير و قيود السياسة العامة للدولة مع تمتعها بدرجة من الاستقلالية و قدر من حرية التصرف في اتخاذ القرار فيما يتعلق بكيفية أداء وظائفها.

الغرض من هذا النمط من اللامركزية هو تقريب الحكومة من المواطن و زيادة الشفافية. كما تخضع عنه الوحدة المحلية للمسائلة أمام السلطة المركزية رغم عدم خضوعها كلياً لرقابتها.(**خالد أمين زكرياء,2006, ص.20**)[72]

3- نقل السلطة أو التنازل عنها:dévolution

Dévolution كلمة مشتقة من اللاتينية devolvere و التي معناها (dictionnaire Le Robert, 1992)[28] « rouler du haut en bas »بمعنى التدحرج من الأعلى نحو الأسفل و يؤخذ التدحرج في مجال اتخاذ القرار بانسياب السلطة من الأعلى (المركزية) نحو المستوى الأسفل (الجماعة أو الإدارة المحلية).

عند هذا النوع من اللامركزية : **(خالد أمين,2006,ص.23 & الطعامنة وعبد الوهاب سمير, 2005، ص.14)**[92]

- تتمتع الحكومة المحلية بصفة دائمة في إدارة شؤونها دون العودة إلى الحكومة المركزية.
- تتمتع الحكومة المحلية بسلطة مستقلة في تعبئة و حشد إيراداتها الذاتية بما معناه تمتعها بسلطة فرض الضرائب و الرسوم لتمويل مشاريعها الاستثمارية.
- السلطات المحلية منتخبة و توكل إليها سلطات معينة و محددة بموجب القانون.
- الموظفون المحليون يخضعون للمسائلة من الأسفل أي من الناخبين إلى جانب خضوعهم إلى المسائلة من الأعلى في إطار القواعد التي تحكم العلاقة بين مختلف المستويات الحكومية.

حسب خالد أمين زكرياء هناك من ينظر إلى نموذج نقل السلطة أو التنازل عنها على أنه مرادفا للامركزية المالية.

مقارنة النماذج الثلاثة للامركزية:

في إطار المقارنة ما بين الأنماط الثلاثة المذكورة للامركزية , يعتبر التفويض حلقة تتوسط كل من نموذج اللاتمركز و نموذج نقل السلطة.

اللاتمركز نمط يتضمن في طياته الخوف و الحذر من عواقب اللامركزية, أما نمط نقل السلطة فهو ارتياح تام لتطبيق اللامركزية مع مراقبة عن بعد. أما التفويض أو الإنابة فهو تنازل عن بعض الوظائف و ليس كلها بمعنى هناك مراقبة مستمرة.

إذا كان نموذج اللاتمركز يعتبر أضعف نماذج اللامركزية فإن نقل السلطة يعتبر أقواها نظرا للخصائص التي يتمتع بها و المذكورة سابقا (القدرة على تعبئة الموارد المالية, الاستقلالية في اتخاذ القرار, المسائلة من مستوى أعلى و أدنى....), و لكن أثبتت التجارب أن نجاح هذا النموذج إنما يرجع في واقع الأمر إلى التدرج في نقل الصلاحيات و تحويلها بين المستويات و

بشكل عمودي بمؤازرة من البرلمان و في ظل وجود اتحادات قوية للسلطة المحلية كما هو الحال بالنسبة للدول الأوروبية (صدوقي, **2011**,ص.**32**)[03]

ثانيا: اللامركزية في الجزائر

عرف تطور الديمقراطية و اللامركزية اهتماما عالميا متزايدا منذ نهاية الثمانينيات. إذ سلكت العديد من البلدان الطريق المؤدي إلى التسيير بواسطة اللامركزية.

في الواقع العملي لا يوجد نموذج للامركزية, بل تختلف هذه الأخيرة من دولة لأخرى و ذلك بحسب التدابير و الإجراءات و العمليات التي تختلف اختلافا كبيرا وفقا للأهداف, للترتيبات المؤسسية و ترتيبات التنفيذ وقد تظهر اللامركزية في أشكال مختلفة بالصور التي ذكرناها آنفا.

فما هو النموذج المطبق في الجزائر؟

تبنت الجزائر بعد الاستقلال مبدأ اللامركزية الإقليمية, و قد عبرت عن ذلك من خلال تبني هذه الفكرة على أساس دستوري. إذ أن مختلف الوثائق الدستورية ورد فيها ذكر الولاية باعتبارها " جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية" و أن البلدية "قاعدة اللامركزية " و هو ما أشار إليه دستور 1963(المادة 09), دستور 1976 (المادة 36), دستور 1989 (المادة 15) و دستور 1996 (المادة 15) (**عمار بوضياف,2009,ص 58**)[13].

إن اعتماد نظام اللامركزية استوجب تقسيم الدولة الجزائرية إلى أقاليم. تتمثل هذه الأخيرة في الولاية و البلدية. أو ما اصطلح عليه بالجماعات المحلية أو أحيانا بالإدارة المحلية.

1- البلدية و الولاية كهيئات لاممركزة:

إن اللامركزية التي نصت عليها الدساتير المتتالية في الجزائر, عرفت اهتماما متزايدا من خلال الإصلاحات التي باشرتها الدولة انطلاقا من فترة الاستقلال إلى غاية وقتنا هذا. و هي في الوقت ذاته المدة التي شهدت نظامين: نظام الحزب الواحد و نظام التعددية الحزبية الذي أصبح يراعي الاختيارات الشعبية.

1-1- النشأة القانونية للبلدية و الولاية:

أ- النشأة القانونية للبلدية:

بعد الاستقلال تم إنشاء البلدية بموجب الأمر 24-67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 و الذي عدل بموجب القانون 09-81 المؤرخ في 04 جويلية 1981 ثم تبعه التعديل بموجب القانون 08-90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 و آخر تعديل هو القانون 10-11 المؤرخ في 29 يونيو 2011.[23]

ب- النشأة القانونية للولاية:

بعد الاستقلال تم إنشاء الولاية بموجب الأمر 38-69 المؤرخ في 23 مايو 1969 و الذي عدل بموجب القانون 02-81 المؤرخ في 14 فبراير 1981 ثم تبعه التعديل بموجب القانون 09-90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 و آخر تعديل هو القانون 07-12 المؤرخ في 22 فيفري 2012.

الهيئة	البلدية		الولاية	
	الرقم	التاريخ	الرقم	التاريخ
الأمر أو القانون	الأمر 24-67	18/01/1967	الأمر 38-69	23/05/1969
التعديل الأول	القانون 09-81	04/07/1981	القانون 02-81	14/02/1981
التعديل الثاني	القانون 08-90	07/04/1990	القانون 09-90	07/04/1990
التعديل الثالث	القانون 10-11	29/06/2011	القانون 07-12	22/02/2012

المصدر من إعداد الباحثة

1-2- تعريف البلدية:

تعرف بموجب القانون 08-90 بأنها "الجماعة الإقليمية الأساسية تتمتع بالشخصية المعنوية العمومية التي ينتج عنها الاستقلال المالي. و توجد بموجب القانون".

حسب ميثاق البلدية ل 1990 " البلدية ليست نوعا من الجمهورية المستقلة التي تتمتع بسلطة التشريع في بعض الميادين المحفوظة أو المشطوبة من اختصاص السلطة المركزية".

كما تعرف على أنها "الخلية التنظيمية القاعدية سياسيا و إداريا و اجتماعيا و ثقافيا"**(عمار عوابدي,2002, ص.194)**[33].

حسب المادة الأولى من قانون البلدية ل 10-11 تعرف البلدية على أنها "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب القانون". و هي نفس العبارات المستخدمة في القانون 08-90.

و تؤكد المادة 2 من نفس القانون (10-11) " أن البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية و مكان لممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العامة".

تحتل البلدية مكانة معتبرة في حياة المواطن , فتعتبر بحسب القانون, مكانا لممارسة السلطة الشعبية من خلال مشاركتها في إعداد البرامج التنموية و متابعة تنفيذها.

و هي تعتبر حلقة وصل بين الجهاز الإداري و المواطنين على مستوى الولاية . كما تعتبر أداة فعالة في مجال تحقيق الطموحات الشعبية في مختلف المجالات الاقتصادية , الاجتماعية و الثقافية.

1-3- تعريف الولاية:

بحسب نصوص المادة الأولى من قانون الولاية ل 1969 (الأمر 38-69) و القانون رقم 09-90 تعرف الولاية على أنها "جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي"

كوحدة إدارية أو تنظيم إداري تجسد الولاية مبادئ اللامركزية.

1- خصائص الإدارة اللامركزية

من التعاريف القانونية السابقة يمكن استنتاج أن الهيئات اللاممركزة (الولاية و البلدية) يضفي عليها القانون خاصيتين أساسيتين هما: الاستقلالية الإدارية و الاستقلالية المالية.

أ- **ينتج الاستقلال الإداري** من خلال الاعتراف بالشخصية المعنوية على إثر توزيع الوظائف ما بين السلطة المركزية و الهيئات المحلية المستقلة التي تبقى خاضعة للرقابة المركزية.

تكمن أهمية الاستقلال الإداري من خلال:

- تخفيف العبء على الإدارة المركزية.
- الاحتكاك الكبير للإدارة اللامركزية بالمواطنين مما يجعلها أكثر تفهما لأوضاعهم و رغباتهم و حاجاتهم من الإدارة المركزية.
- تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية المحلية.

ب- تنجم عن الاعتراف بالشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري حتمية الاعتراف **بالذمة المالية المستقلة** للإدارة اللامركزية.

الاستقلالية المالية معناها إمكانية الإدارية المحلية من تسيير شؤونها و تنفيذ الاختصاصات الموكلة لها من خلال موارد مالية خاصة بها.

في الجزائر تعد البلدية الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية و هي تلعب دورا هاما في التكفل بحاجيات المواطنين و ذلك لن يتسنى

لها إلا إذا توفرت البلدية على موارد مالية معتبرة. وتعد الجباية المحلية المورد الرئيسي

لميزانياتها و التي تشكل ما يقارب 90 بالمائة من إيراداتها و بهذا تعتبر الإيرادات الجبائية دافعا مهما للاستقلالي المالي حتى تكون أقل ارتباطا منها من دعم الدولة.

يشير الواقع العملي أن الاستقلال المالي و بالتالي اللامركزية المالية بالنسبة للبلديات خصوصا تفقد معناها و هذا راجع على الأقل إلى :

- عدم تحكم البلدية في إيراداتها الجبائية من حيث تحديد أنواعها أو تقدير معدلاتها أو كيفية تحصيلها, اللهم إلا ما يخص بعض الرسوم و الضرائب التي تشكل نسبة ضعيفة من إجمالي الإيرادات الجبائية.
- استأثار السلطة المركزية لنفسها بغالبة الرسوم و الضرائب الأساسية مثل الضريبة على الدخل **IRG** و الضريبة على أرباح الشركات **IBS** و نسب معتبرة من الرسوم الأخرى على غرار الرسم على القيمة المضافة **TVA** الذي تأخذ منه 85 بالمائة أما البلدية فلا تحصل إلى على 5 بالمائة و الباقي يأخذه الصندوق المشترك للجماعات المحلية (**قانون 39-90**)[43]

إذا كانت اللامركزية المالية هي حرية الوصول إلى الموارد المالية و الحرية في استخدامها, فهي تتباين من دولة لأخرى حسب درجة المركزية و اللامركزية المعتمدة.

فالدولة التي تتسم بالطبيعة المركزية تتمتع أجهزتها المحلية بسلطات محدودة في تقاضي رسوم مقابل بعض الخدمات التي تقدمها للمواطنين, و هي لا تتمتع بأي سلطة في فرض الضرائب و لكن لها الحق في تحصيل بعض أنواع الضرائب نيابة عن الحكومة المركزية و تحت مراقبتها الكاملة.

أما الدول التي تأخذ بقدر من اللامركزية تبقى سلطات الهيئات المحلية محدودة في المجال المالي. عند هذا النظام يعمل التشريع الجبائي بالدولة على تقسيم الموارد بالشراكة ما بين الحكومة المركزية و الأجهزة المحلية, مما يخلق نوعا من الاستقرار في تحديد الموارد المالية. كما يسمح لها بفرض و تحصيل بعض الضرائب المحلية, إلا أن الحكومة المركزية تحتفظ بحق تحديد أنواع هذه الضرائب و فئاتها.

حتى يتحقق معنى الاستقلال المالي و بالتالي الترسيخ الفعلي للامركزية المالية (أو الجبائية) ترى منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية ضرورة توافر شرطين و هما:

- الحرية في تحديد القاعدة الضريبية .
- الحرية في تحديد معدل الضريبة.

و هما شرطان يتفقد إليهما النظام الجبائي الجزائري.

2- صلاحيات الإدارة اللامركزية:

1-1- صلاحيات البلدية:

حددت صلاحيات البلدية عبر مجلسها الشعبي بموجب القانون 10-11 في مجموعة من المواد. تتمثل هذه الصلاحيات باختصار في:

- التهيئة الإقليمية و التنمية و التغيير, حيث خول القانون للبلدية فرصة إعداد تهيئة الإقليم و التنمية, المساهمة في ترقية برامج السكن (المواد -117-116-115 118) و اتخاذ كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار و ترقيته (المادة 111).
- التربية و الحماية الاجتماعية و الرياضة و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة, و هي صلاحيات خولت للبلدية و التي يتجلى مضمونها ضمن المادة 122 مثلا التي تنص على إمكانية انجاز المؤسسات الابتدائية , تسيير المطاعم المدرسية, إنجاز الهياكل الجوارية الموجهة إلى النشاطات الرياضية و الشباب و الثقافة و التسلية.
- تسهر البلدية على حفظ الصحة و النظافة العمومية بحسب نص المادة 123 في مجالات توزيع المياه الصالحة للشرب, صرف المياه المستعملة, صيانة الطرقات كما تتكفل بتهيئة المساحات الخضراء و تساهم في صيانة فضاءات الترقية و الشواطئ.

1-2- صلاحيات الولاية:

حددت صلاحيات الولاية عبر مجلسها الشعبي بموجب القانون 12-07 في مجموعة من المواد. تتمثل هذه الصلاحيات باختصار في:

- تعمل الولاية على تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية لمواطنيها من خلال مخطط متوسط المدى يعتمد كإطار للترقية. تحدد من خلاله المناطق الصناعية الواجب إنشاءها و كذا المناطق التي يتم إعادة تأهيلها (المادة80) كما تعمل في مجال الفلاحة و الري من خلال حماية الأملاك الغابية و تنميتها بواسطة التشجير و حماية التربة و إصلاحها, التزويد بالمياه الصالحة للشرب, التطهير و إعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية (المادة 85) كما تسهر على تهيئة الطرق و المسالك الولائية وصيانتها و الحفاظ عليها (المادة 86) و إعادة تصنيف الطرق حسب ما هو محدد في التنظيم المعمول به (المادة 87).

- في مجال التربية, تتولى الولاية مهمة إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط و الثانوي و مؤسسات التعليم المهني كما تعمل على صيانتها و الحفاظ عليها و تعمل أيضا على تجديد التجهيزات المدرسية.
- في مجال النشاط الثقافي و الاجتماعي تسهر و تتكفل الولاية بإنشاء الهياكل القاعدية الثقافية و الترفيهية الخاصة بالشباب,كما تسهر على حماية التراث التاريخي و تسهر على إنجاز برامج السكن و القضاء على السكنات الهشة.

1-3- المفاهيم الجديد للتسيير اللامركزي في ظل القانون 10-11

إن مجموع الصلاحيات المخولة للبلدية عن طريق مجلسها تظهر الأهمية التي تولها الدولة للإدارة اللامركزية نظرا لمكانتها في تحقيق التنمية.

إلا أن الإدارة اللامركزية تتأثر بالنظام السياسي للدولة. فهذه الإدارة كانت تعمل في إطار بيئة مبرمجة و معدة سلفا من طرف الإدارة المركزية. هذا الوضع جعل الإدارة المحلية لا تؤدي الدور المنوط بها على أكمل وجه خصوصا في إطار تواجد الحزب الواحد, مما استدعى إلى المزيد من الإصلاحات في مجال صلاحيات المجالس و نمط تسييرها.

أهم هذه الإصلاحات هو التوجه نحو التعددية الحزبية و هو ما جاء به دستور 1989. ثاني إصلاح يتمثل في القانون 08-90 المتعلق بالبلدية و القانون 09-90 المتعلق بالولاية.

نتيجة لتعقد مهام البلدية و تضاعف تأثيرها على حياة المواطنين, لم تعد أحكام القانون 08-90 تتلاءم و تستجيب لوضع البلدية الخلية الأساسية للامركزية أن تقوم بأدوارها الأساسية, و من هنا جاءت الإصلاحات الجديدة من خلال مراجعة و تكييف القانون الذي ينظم الجماعات المحلية و التي أسفرت عن صدور قانون البلدية الجديد رقم 10-11 المؤرخ في 22/07/ 2011.

بموجب هذا القانون ظهرت مفاهيم جديدة . و هي تتمثل في ما يلي:

- التسيير التساهمي: من خلال إشراك المواطنون في تسيير شؤون البلدية.
- ترقية التعاون ما بين البلديات.
- توضيح العلاقة ما بين مختلف الهيئات المنتخبة.
- أهمية الإعلام: حيث على المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم و استشاراتهم فيما يتعلق بأولويات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و أولويات التهيئة العمرانية.

وفقا لذلك أصبحت البلدية تشكل الإطار المؤسساتي لتطبيق الديمقراطية على المستوى المحلي.

3- المشاكل والتحديات التي تعترض تنفيذ اللامركزية

تواجه اللامركزية مجموعة من المشاكل و التحديات :(fao.org)53

1- منها ما يتعلق بتنوع العقبات الثقافية، والتاريخية، والاقتصادية، والقانونية، والمالية داخل البلد.

2- و منها ما يتعلق بتحديات سياسية وإدارية هامة تفرضها في العادة إعادة توازن السلطة والمسؤولية أو تحقيقه بين مستويات مختلفة من الحكومة.

3- كما أن تفويض السلطات إلى الحكومات المحلية يستدعي إجراء تحولات كبيرة في السلطة السياسية والمالية والإدارية. هذا الأمر غالبا ما يعمل على تفكيك بنى القيادة المركزية في بعض البلدان .

4- نقص الموارد المالية التي تعاني منها الإدارة اللامركزية يشكل مشكل أساسي لها من أجل تقديم مستوى ملائما من الخدمات وعلى نحو موحد في جميع أنحاء البلد، بل أن العديد من الخدمات الحكومية تتيسر بسهولة نسبية لقاطني المدن الكبرى، فيما تفتقر المناطق النائية إلى الكثير من الخدمات الأساسية .وفي هذه الحالات فإن تنفيذ اللامركزية على نحو فعال يستدعي الوصول إلى موارد جديدة تتيح تقديم الخدمات في نفس المستوى في كافة أنحاء البلد .والجهود المبذولة لتمكين الحكومات المحلية من تقديم الخدمات لا يمكن أن تقتصر على تحويل الموارد من المركز فحسب , بل وفي هذه الظروف يحتاج بلوغ أهداف اللامركزية زيادة كبيرة وعامة للموارد المالية والبشرية.

5- يعد ضمان إدارة كفؤة لبعض الوحدات الحكومية المحلية الصغيرة تحديا فعليا بالنظر إلى الموارد المتاحة لها.

6- عدم قدرة بعد الهيئات اللامركزية على تغطية التكاليف المترتبة عن تقديم الخدمات بفعل المسؤوليات المتنازل عنها من طرف السلطة المركزية, الأمر الذي أدى بها بالاتكال إلى حد كبير على المنح من الحكومة المركزية. و في حالة استمرار الوضع على حاله لا تتعدى كونها وحدات سياسية، بدلا من أن تكون بحق جهات مقدمة للخدمات.

على ضوء بعض التجارب على غرار تجربة مدغشقر مثلا هناك مجموعة من العوامل تعيق

سير اللامركزية وهي:(Léon Ramamonjisoa,2008)[63]

- ضعف الكفاءات الفنية.
- غياب مخطط للتهيئة العمرانية و بالتالي غياب الرؤية العامة له.
- عدم وجود تنسيق ما بين التخطيط الجهوي و الإقليمي.
- ضعف و سوء استغلال الموارد الجبائية عند تنفيذ المهام و المسؤوليات.
- إعانات ضعيفة و غير منتظمة مع التأخر في دفعها للبلدية.
- ضعف ميكانزمات تمويل التنمية.
- ضعف و أحيانا غياب الشفافية في تسيير البلدية.
- ضعف التمثيل اللاممركز لبعض الخدمات العمومية الأساسية.
- ضعف العلاقة ما بين التنسيق الإداري و التكامل الاقتصادي حيث يوجد انفصام في النشاطات الاقتصادية, عدم وضوح الأدوار و المهام المسندة, الامتداد في الأقاليم.
- صعوبة تطبيق المراقبة القانونية.
- نقص في التربية المدنية و معرفة القوانين.
- ارتباط المشاركة بشكل كبير للعادات بدلا من ارتباطها بمبادئ الديمقراطية.
- لا مبالاة المواطنين بالمناطق الحضرية .
- نقص ثقة المواطن بإدارته.
- اللاتوازن في أعمال المجتمع المدني.
- نقص الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص.
- هشاشة النسيج الاقتصادي المحلي.

بالنسبة للجزائر و إن كانت لا تستثنى منها المشاكل و التحديات السابقة إلا أنها قد تعاني من بعض المشاكل و المتمثلة أساسا في: (algerie360.com)[73]

- ✓ ضيق مجال اختصاصات الهيئات اللامركزية مما يقيد مبادراتها في مجال التنمية المحلية عموما.
- ✓ معاناة الجنوب من ضعف الإمكانيات خصوصا البشرية منها و المؤهلة.
- ✓ ضعف الهياكل التي تلبي رغبات المواطنين بالجنوب.
- ✓ ضعف المشاركة الشعبية و أحيانا غيابها .

- ✓ ضعف عمل المجالس المنتخبة.
- ✓ ضعف الموارد المالية التي تشكل الجباية فيها 90 بالمائة من إيرادات البلدية.
- ✓ ضعف ثقة المواطن في إدارته.

ثالثا: عومل نجاح اللامركزية

تختلف عوامل النجاح حسب فترة ولادة اللامركزية وحسب الظرف الذي تطبق فيه (على الأقل من وجهة نظرنا)،و هي ظروف تختلف من دولة لأخرى .

1- في مرحلة انطلاق تجربة اللامركزية(www.cd.undp.org) [83]

لنجاح مسار اللامركزية يجب توفر بعض العوامل أو بالأحرى بعض الشروط:

أ- **أن تكون هناك نظرة موحدة و مشتركة بين الأطراف الفاعلة داخل الدولة** (البرلمان, الولايات, المنظمات و المجتمع المدني) حول الإجراءات الواجب اتخاذها لتطبيق معالم اللامركزية. النظرة الموحدة ليس معناها الاتفاق التام و الكامل و إنما على الأقل يكون هناك عنصر مشترك يتم الاتفاق عليه بالإجماع كأن يكون حول الاختيارات الكبرى, الأهداف و الطرق . في حالة غياب النظرة المشتركة و الموحدة قد يعترض مسار اللامركزية بعض المشاكل و العراقيل التي قد تهدد وجودها.

ب- **أن تطرح فكرة اللامركزية بخطوات مدروسة و مخطط لها:** لا يمكن للامركزية أن تتطور بشكل ملحوظ , في المدى القصير و المتوسط, إلا بوجود إطار مهيكل تحدد فيه الأهداف, الوسائل و الأعمال الواجب القيام بها(دراسة ممنهجة). من المستحيل القيام بمجموعة من الأعمال في وقت واحد. و بالتالي تطرح ضرورة تخطيط مراحل تنفيذ اللامركزية في إطار مذكرة واقعية.

ج- **مراقبة الموارد:** يعتبر فعل المراقبة الفعل الوحيد الذي يضمن الشفافية و الفعالية. و يجب أن تكون المراقبة مهمة السلطة القضائية. كل نفقة يجب تبريرها و إخضاعها للمراقبة الشعبية التي تحوّل الاتجاه من اللاقصاص إلى المسائلة و تحمل العواقب. مهما كان مستوى متخذي القرار, عليهم تقديم مبررات عن النفقة و تقديم التقارير للشعب (المواطن).

يبقى هذا العامل مهما لنجاح اللامركزية ليس فقط في تجربتها الأولى بل و حتى إن مرّ على التجربة سنوات طويلة.

2- في مرحلة مرور مدة على التجربة:

يمكن سرد عوامل نجاح اللامركزية في مجموعة من النقاط . منها ما يتعلق بالتسيير, ما يتعلق بالموارد البشرية بالمفهوم الواسع (موارد داخلية(الموظفون) و موارد خارجية (مجتمع مدني أو مواطنون)) , ما يتعلق بالموارد المالية و ما يتعلق بالتشريع.

أ- **دور التسيير:**

- **إعطاء اعتبار لمفهوم الكفاءة** الذي يعتبر أحد العناصر الإيجابية المتوقعة من تطبيق اللامركزية. و الكفاءة يتسع مفهومها إلى كفاءة اقتصادية و كفاءة مالية الغرض منها وهو تحقيق الرفاهية للمواطنين.

باعتبار أن الإدارة المحلية قريبة من المواطن , فبإمكانها التعرف على حاجاته من السلع و الخدمات العامة, كما يجب أن تعمل على استخدام الموارد المالية بكفاءة في إنتاج هذه السلع و الخدمات العامة (كفاءة مالية) و لا يتوقف الأمر عند إنتاج السلع و الخدمات بل يتعدى ذلك إلى قدرة الوحدة المحلية إلى ربط مجموعة السلع و الخدمات العامة وفقا لتفضيلات المواطن و احتياجاته (كفاءة التخصيص) و تعظيم منفعتهم.

- **تطبيق سياسة التطبيق بالأهداف:** بمعنى اعتماد الطرق الحديثة في التسيير الإداري كاعتماد تقنيات المانجمنت العمومي. يعتمد التسيير الحديث على تقييم مدى تطابق النتائج المحصلة مع الأهداف المسطرة كما يعتمد على مقارنة النتائج مع حجم الوسائل المتوفرة.
- **الابتعاد عن الاهتمام الظرفي بالمواطنين:** الابتعاد عن وضع المواطنين محط اهتمام المسؤولين المحليين إلاّ في ظروف مؤقتة و هي مرحة الانتخابات, بل أن يكونوا محط أنظارهم بصورة دائمة و مستمرة.
- **الرؤية الإستراتيجية** من خلال **التخطيط الاقليمي** و وضع **استراتيجيات قطاعية**

ب- **الإصلاحات مع تجسيد مبدأ الديمقراطية:**

- **التطبيق الفعلي لمفهوم الديمقراطية** : من خلال التمكين الفعلي للمواطن من المشاركة في صنع القرار في ما يتعلق بالشؤون المحلية.
- **ضرورة إشراك المجتمع المدني** (مجموع الجمعيات غير الحكومية من أرباب العمل, الصناعيين, الهيئات التجارية,النقابات, لجان الأحياء, الجمعيات الثقافية..) الذي يعد حلقة وصل ما بين الإدارة و المواطن.إذ تكمن أهمية دوره في إيصال

كلمة المواطن للمسؤولين من جهة و يعمل على توضيح القضايا الشائكة و تنوير المواطن بشأنها. و بذلك يكون هذا المجتمع المدني قد أمد يد المساعدة للهيئات المحلية و رافقها في مختلف القضايا التي تهم المواطن

ج- **دور المواطنين في دعم اللامركزية:**

- **اختيار القائمين على تسيير الإدارة المحلية** (المجالس الشعبية) وفقا لمبدأ الرجل المناسب في المكان المناسب.
- ألّا تكون البرامج المسطرة من قبل الأحزاب, في إطار الحملات الانتخابية, مجرد برامج دعائية أو تسويق سياسي, و إنما أن تكون مبنية وفقا لواقع الإقليم المحلي.
- **ألاّ يكون الانسياب وراء السلطة لمجرد السلطة** و إنما الانسياب بمبدأ المسؤولية, و أن يؤخذ بمبدأ "المسؤولية تكليفا و ليست تشريفا".

د- **المراقبة و المسائلة:**

- **تطبيق مبدأ المسائلة** في حالة تصرف غير مجدي أو نفقة غير مدروسة أو غير مخطط لها .
- **تجسيد مبدأ العدالة المحلية** و ألاّ يتم الاكتفاء بإقرار هذا المبدأ. مما يسمح بإحياء الشعور لدى المواطن بأهمية الإدارة المحلية الأمر الذي يجعل منه عنصرا فعالا و ليس حياديا أو متذمرا.

هـ- **العصرنة و دورها في دعم اللامركزية:**

- **الإبداع و الابتكار** في تقديم الخدمات لإرضاء المواطنين الناخبين المحليين.
- **رفع شعار الجودة** داخل الإدارة المحلية.
- **عصرنة الإدارة المحلية** باعتمادها على الطرق الحديثة في التسيير من جهة و تجهيزها بالوسائل و التكنولوجيات الحديثة من جهة أخرى بهدف تخفيض التكاليف و زيادة المردودية عند تأدية الخدمات.
- العصرنة تشترط يد عاملة ذات كفاءة مما يتطلب الرسكلة و التكوين.

و- **دور التشريع:**

- **توسيع دائرة اختصاصات الوالي** في مجال التسيير المحلي بما يسمح له من إعادة تنظيم هياكل الإدارة العمومية المحلية بهدف تحقيق علاقة شراكة مع المواطنين من جهة و تبسيط إجراءات التسيير من جهة أخرى.

- **منح الوحدات المحلية بعض الصلاحيات** في تحصيل الضرائب و الرسوم و حقها في الاقتراض بشرط ألاّ يؤثر ذلك على الاستقرار المالي على المستوى الكلي.
- **تفعيل النصوص القانونية** في الواقع العملي.
- **توسيع صلاحيات الوحدات المحلية** في فرض الضرائب و الرسوم في إطار ضوابط مركزية لتجسيد الاستقلالية المالية و عدم الارتباط بالسلطة المركزية في المجال المالي.

ز- **عوامل أخرى:**

- **محاربة الفساد بمختلف أنواعه**. و يجب أن يبدأ من الفرد ذاته الذي يجب أن يحاسب نفسه قبل أن يحاسب الآخرين. بحيث "إذا صلح الفرد صلح المجتمع".
- **تطبيق سياسة من أين لك هذا؟**
- **تطبيق الشفافية** في إطار تسيير الشؤون العمومية, مما يخلق نوعا من الرضا بالنسبة للمواطنين نتيجة إطلاعهم على كافة الأوضاع و إشراكهم في صنع القرار. وقد يتحقق ذلك من خلال قنوات الاتصال مع المواطنين , نشر و تعليق القرارات الإدارية في الأماكن العمومية, نشر التقارير الدورية عن كل النشاطات التي أنجزتها البلدية أو في طريق الإنجاز و حتى التي لم تنجز.
- **خلق مجلس استشاري** على مستوى المجالس الشعبية المنتخبة على مستوى البلدية و الولاية من أجل مشاركة المواطنين في التسيير عبر الجمعيات.
- **تشجيع المبادرات** الفردية أو الجماعية و تحفيز من أضاف قيمة مضافة للبلدية.
- **ضرورة تطوير "ثقافة البلدية"** culture communale و تعميقها بواسطة التكوين المتواصل.
- **تبادل الخبرة** و المعرفة بين البلديات
- **المنافسة بين الوحدات المحلية في تقديم الخدمة العامة:** هو عامل مهم و مساعد على التميز من جهة و يشجع المواطنين على اختيار ممثليهم الذين يسهرون فعلا على راحتهم و رفاهيتهم.
- **أن تسهر الإدارة المحلية على معرفة مختلف ممتلكاتها** في حدود إقليمها من أجل استغلالها جيدا و بما يضمن لها الرفع من إيراداتها.

الخاتمة:

إن مفهوم اللامركزية ليس مفهوما جديدا بما أنه ينبع من "فن القيادة" و يخص بالدرجة الأولى تنظيم الدولة.

منذ سنوات طويلة حاولت العديد من الدول اختيار طريق لتسيير شؤونها، منها من اعتمدت على التسيير المركزي في شكل اللاتمركز déconcentration , منها من اعتمدت على التفويض délégation من خلال التخلي عن جزء من المسؤوليات و منها من اعتمدت على نقل السلطة بالكامل إلى الهيئات المحلية .dévolution

اللامركزية أصبحت منتشرة في العالم سواء في الدول المتقدمة أو النامية على اختلاف درجات تطبيقها.

أصبحت اللامركزية النظام المساعد في إعداد و تنفيذ المخططات التنموية في مختلف مجالات الحياة بما يحقق الرفاهية للمواطنين. هذه المجالات يحددها القانون بالنسبة لكل البلديات. و بذلك تعتبر اللامركزية نقلة حقيقية في حياة الدول و المجتمعات باعتبار أنها تهدف إلى تحقيق أهداف و حاجيات المجتمع المحلي بصورة أحسن من تحقيقها من قبل السلطة المركزية و ذلك لقرب الإدارة المحلية من مواطنيها . إلا أن اللامركزية تواجهها بعض التحديات و المشاكل التي تعيق تنفيذها و في الغالب هي تحديات مرتبطة بفن القيادة و تخص مجموعة من الأعمال المتداخلة في ما بين الهيئات الإدارية و المواطنين و المنتخبين في السلطة.

لا يمكن النظر إلى اللامركزية كصيغة بسيطة للتسيير يمكن من خلالها للإدارات المحلية أو الجهوية أن تحل محل السلطة المركزية, بل تبقى اللامركزية كفعل يمنح الإدارة المحلية صفة الوحدة السياسية مع تمتعها بسلطة اتخاذ القرار في تسيير الشؤون المحلية مع تمتعها باستقلالية نسبيا عن الحكومة المركزية.

كما سبق و أن اشرنا إليه في التحليل , الهدف من تنفيذ اللامركزية هو إنجاح عملية التنمية المحلية اقتصاديا, اجتماعيا و ثقافيا. إلاّ أنه في الواقع العملي لتجارب الدول في مجال اللامركزية, تظهر العديد من المشاكل و التحديات التي تعيق عمل اللامركزية, و هي تختلف من دولة إلى أخرى بحسب التركيبة السياسية, الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية لها. و هي تحديات تحاول الدول, ومن بينها الجزائر, مواجهتها بمجموعة من الإجراءات التصحيحية و الإصلاحات. لكن مهما كانت خطوات الدولة عملاقة في هذا المجال إلا أن اللامركزية تبقى

تعاني دائما لاعتبارات تعود إلى عدة عوامل: منها ما يمكن التحكم فيها قانونيا و منها ما لا يمكن لها ذلك كالكفاءة, الفعالية, الثقة, التجاوب, الإخلاص, الشفافية, التعاون, التشاور... و إن كانت هذه العوامل تشكل في ذاتها العناصر الأساسية و مفتاح نجاح اللامركزية , إلى جانب عناصر أخرى كالإصلاحات,وجود استراتيجيات قطاعية, تخطيط إقليمي, دعم فني و مالي....

الهوامش والمراجع :

1 بشايرة أحمد سليمان (1991)»المركزية و اللامركزية في الإدارة التربوية. دار الفرقان للطباعة و النشر. عمان

2 خالد أمين زكرياء (2008) «آليات تطبيق اللامركزية في مصر» المؤتمر الدولي حول التنمية المحلية في مصر.

3 « Problématique De La Décentralisation Et Réalité Des Collectivités Territoriales » Unité de Décentralisation et des Collectivités Territoriales. Les Collectivités Territoriales dans l'Etat Unitaire Décentralisé d 'Haïti. Document de travail no.1 MARS 2002

4 Retour (2003) « Autonomie et décentralisation de la GRH » in « Encyclopédie des R.H » ouvrage coordonné par Allouche J .Vuilbert.

5 Marie Christine Leroux, Laurent Mauroy, Sophie Mauvieux, Isabelle Pham, Monique Piat « la décentralisation du management ressources humaines : quels enjeux, limites et réalités du partage des rôles et responsabilités avec les opérationnels ? » MBA Dauphine « Management des RH2004/2005

6 Galambaud B(2002) « Si la GRH était de la gestion » .Editions Liaisons

7 Dictionnaire la TOUPIE Décentralisation in http://www.toupie.org/Dictionnaire/Decentralisation.htm

http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/%C3%A9centralisation/40070

9 التقرير العالمي عن التنمية 1999- 2000 , البنك العالمي ' نيويورك

10 UNDP (1997), « Decentralization Programme Strengthenning Capacity For People Centered Développement.

11 محمد طه بدوي & ليلى أمين مرسي (2000) «المبادئ الأساسية في العلوم السياسية» منشأ المعارف

12 الطعامنة محمد محمود & عبد الوهاب سمير محمد(2005) «الحكم المحلي في الوطن العربي و اتجاهات التطوير» المنظمة العربية للتنمية الإدارية, جامعة الدول العربية, مصر.

13 خالد أمين زكرياء «اللامركزية المالية كمدخل للتنمية في مصر» مجلة كلية الاقتصاد و العلوم السياسية. المجلد 7, العدد الأول, يناير 2006

14 رشيد ونادي & فتيحة قشرو «مدخل نظري حول اللامركزية الجبائية و استقلالية النظام الجبائي المحلي» الملتقى الدول العلمي الأول حول اللامركزية الجبائية و دورها في تمويل الجماعات المحلية» جامعة سعد دحلب البليدة الجزائر . أيام 11-10 جوان 2013

15 عبد العزيز صالح بن حيتور (2009) «الإدارة العامة المقارنة».دار الميسرة للنشر و التوزيع, عمان.

16 سعيد السيد علي (2009) «أسس و قواعد القانون الإداري», دار الكتاب الحديث, القاهرة.

17 عبد العزيز صالح بن حبتور (2009) « الإدارة العامة المقارنة», دار المسيرة للنشر و التوزيع

18 خالد السمارة الزغبي, (1986) «القانون الإداري و تطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية», دار الثقافة, عمان.

19 محمد العزاوي أحمد إدريس (2009) «الأدارة الحكومية الجديدة للبيئة العربية» مكتبة الجامعة الحديثة,مصر .

20 Alain Picquenot ;2004) « centralisation territoriale et décentralisation fonctionnelle : IA-IPR Administration et Vie scolaire » Magazine Education & management, n°26, page 70 (04/2004) in http://www.educ-revues.fr/EM/AffichageDocument.aspx?iddoc=34608

21 عمار بوضياف (2007) «الوجيز في القانون الإداري»جسور للنشر و التوزيع. الطبعة الأولى.

22 Anne GAZIER « La décentralisation fonctionnelle » Fiche de niveau 2. Institutions http://www.france-jus.ru/upload/fiches_fr/La%20decentralisation%20fonctionnelle.pdf

23 EISENMANN (Charles), Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale, LGDJ, 1948

24 شنودة إميل فهمي حنا (1998) «لامركزية الإدارة التعليمية: التطور و الواقع». مكتبة الأجلو مصرية القاهرة, مصر .

25 أبو منصف (2009) «مدخل للتنظيم الإداري و المالية العامة, دار المحمدية' الجزائر.

26 http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/principes-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-deconcentration.html

27 خالد أمين زكرياء «اللامركزية...» مرجع سابق

28 Dictionnaire Le Robert (1992), dictionnaire historique de la langue française Paris in www.dictionnaire.enap.ca

29 الطعامنة محمد محمود ' عبد الوهاب سمير مرجع سابق

30 صدوقي غريسي»متطلبات اللامركزية المالية في الجزائر: دراسة حالة بلدية سعيدة» مذكرة ماجستير. جامعة تلمسان 2010-2011

31 عمار بوضياف (2009) «الوجيز في القانون الإداري» جسور للنشر و التوزيع, الطبعة 2, الجزائر.

32 قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432, الموافق ل 22 يونيو 2011

قانون الولاية رقم 12-07 , الجريدة الرسمية' 12, المؤرخة في 29 فبراير 2012

قانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410, الموافق ل 07 أبريل 1990

قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410, الموافق ل 07 أبريل 1990

الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية' الجريدة الرسمية العدد 06 , المؤرخ في 1967/01/18

الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية, المؤرخ في 1969/05/23

33 عمار عوابدي (2002) «دروس في القانون الإداري» ديوان المطبوعات، الجزائر.

34 القانون 90-39 المؤرخ في 1990/12/31 المتعلق بقانون المالية لسنة 1991 المؤسس للرسم على القيمة المضافة

35 اللامركزية و الضرائب عل الملكية الريفية « دراسة منظمة الأغذية و الزراعة الخاصة بحيازة الأراضي منظمة الأغذية و الزراعة للأمم المتحدة روما 2004 على الموقع http://www.fao.org/docrep/007/y5444a/y5444a00.htm#fiv

36 Léon Ramamonjisoa « Economie politique de la décentralisation à Madagascar » acte de colloque tenue à Antananarivo le 16/04/2008 in www.siteressources.worldbank.org

37 http://www.algerie360.com/algerie/des-walis-plaident-pour-la-decentralisation-de-la-gestion-locale/

38 http://www.cd.undp.org/mediafile/decentralisation.pdf