

إعادة هندسة التقسيم الإقليمي الجزائري كآلية لتقليص الإنفاق المحلي

Re-engineering the Algerian regional division as an effective mechanism to reduce local spending



ط.د/ صابر نصر الدين عبد السلام*

جامعة محمد بوقرة بومرداس، (الجزائر)

n.saber@univ-boumerdes.dz

د/ بن عياش سمير

جامعة محمد بوقرة بومرداس، (الجزائر)

s.benayache@univ-boumerdes.dz

تاريخ النشر: 2022/06/05

تاريخ القبول: 2021/10/12

تاريخ الارسال: 2021/09/08

ملخص: قُسم التنظيم الإقليمي الجزائري تقسيماً إدارياً ضم 1535 بلدية مصطنعة إبان الحقبة الإستعمارية. لم يختلف الحال كثيراً بعد الإستقلال، فبالرغم من تضمن النصوص القانونية لجملة من المعايير المتبعة في خطة التقسيم الإقليمي إلا أن الزيادة في حجم الوحدات الإقليمية المقدر حالياً بـ 1541 بلدية و58 ولاية تسبب في حالاتٍ للعجز المالي وشكل أرضيةً لتدخل صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية (FCCL) بغية سد هذا العجز. توصلنا في المقابل إلى إمكانية دمج بعض البلديات العاجزة مالياً بغية خفض النفقات وتحقيق مزيدٍ من الجودة في التسيير بالإعتماد على مبادئ إعادة هندسة العمليات.

الكلمات المفتاحية: إعادة الهندسة، التقسيم الإقليمي، الإنفاق المحلي، البلدية، الولاية، الجزائر.

Abstract The Algerian territorial organization was divided into an arbitrary administrative division that typically included 1,535 municipalities during the colonial era. The situation did not differ very much after independence. Although the official texts included a set of criteria used in the regional division plan, the increase in the size of local units, currently estimated at 1,541 municipalities and 58 states, caused financial deficits, and increased spending.

In the same context, we can possibly integrate some municipalities in order to reduce expenditures and created more quality in effective management, by implementing the principles of business process re-engineering.

key words: Re-engineering, Regional division, Local spending, Municipalities, state, Algeria.

* المؤلف المرسل.

مقدمة:

تعيش الجزائر اليوم مرحلة إقتصادية وصحية صعبة توجهت الحكومة في خضمها نحو التوسيع أكثر في حجم الوحدات الإقليمية، وتحدث هنا بالخصوص عن تعداد البلديات المقدر بـ 1541 بلدية و48 ولاية مضاف لها عشر ولايات جديدة مؤخراً، بالرغم من تضمن إحصائيات وزارة الداخلية للعديد من البلديات العاجزة مالياً المسجلة منذ اعتماد التقسيم الإقليمي لسنة 1984.

من جهة أخرى هناك العديد من المفارقات المسجلة في قطاع الجماعات الإقليمية، تشير بعضها إلى التناقض بين التصريحات الحكومية التي تنادي بترشيد النفقات وبين اعتماد تقسيم إقليمي موسع، ضف إلى ذلك بالرغم من تضمن النصوص القانونية لجملة من المعايير المعتمدة في التقسيم الإقليمي إلا أن وضعية البلديات والولايات تقول بعكس ذلك.

وهو ما دفعنا إلى إختيار هذا الموضوع، فبالنظر إلى التوتر العالمي في أسعار المحروقات والذي أثر بدوره على إقتصاد الجزائر كدولة ريعية يحتوي ميزان صادراتها على 90% من خام المحروقات، يفرض هذا ترشيداً للنفقات العمومية وليس العكس، ما يحتم تبني تقسيم إقليمي يحتوي على وحدات وهيكل إدارية أقل بغية تقليص حجم الإنفاق المحلي والقضاء على ظاهرة العجز المالي للجماعات الإقليمية.

إشكالية الموضوع:

تستهدف الإشكالية الإجابة عن السؤال الرئيسي التالي: كيف تؤثر عملية إعادة هندسة التقسيم الإقليمي الجزائري على تقليص النفقات المحلية؟
منهج التحليل المعتمد:

تعتمد هذه الدراسة بشكل كبير على المنهج الوصفي الذي يصف الظاهرة وصفاً واقعياً يعتمد على الموضوعية والطرح العلمي (عمار بوحوش، 2011، صفحة 38)، بحيث يقوم بوصف خصائص الهندسة الإدارية وأهم مبادئها كما يصف لنا هيكل التقسيم الإقليمي الجزائري وتطوره التاريخي كما هو محدد في النصوص القانونية والواقع.

وتعتمد الدراسة أيضاً على منهج تحليل المضمون الذي يستعرض أهم الوثائق والإحصائيات والنصوص والدراسات الرسمية وأهم التقارير الصادرة عن الجهات الرسمية بشأن الموضوع محل الدراسة (محمد عبيدات، 1999، صفحة 49)، ثم تحليلها تحليلاً موضوعياً من ناحية مدى مطابقتها مع الواقع.

فرضيات الدراسة:

إجابة على الإشكالية المطروحة آنفاً تصاغ الفرضيات العلمية الآتية:

1.3.1. عدم مراعاة معيار النشاط الاقتصادي في صياغة نصوص التقسيم الإقليمي تسبب في تفاقم ظاهرة العجز المالي للجماعات الإقليمية.

2.3.1. التوسيع في حجم الوحدات الإقليمية الجزائرية أثر بشكل كبير على زيادة الإنفاق المحلي.

3.3.1. إعادة هندسة مخطط التقسيم الإقليمي الجزائري من شأنه تقليص النفقات المحلية.

أهداف الموضوع:

يسعى هذا المقال إلى لفت أنظار الجهات الحكومية نحو مفارقات التقسيم الإقليمي في الجزائر، كما نسعى إلى رسم صورة علمية لما يجب أن يكون عليه الأخير بغية القيام بأدوار وخدمات ذات جودة في مقابل تكلفة وسرعة أقل، بالإعتماد على مبادئ إعادة هندسة العمليات **Business process re-engineering**.
خطة الدراسة:

إجابة على الإشكالية وتأكيداً على الفرضيات إرتأينا تقسيم الدراسة إلى العناصر التالية:

- الإطار النظري العام لمفهوم إعادة هندسة العمليات والتنظيم الإداري الإقليمي.
- النصوص القانونية المقسمة للوحدات الإقليمية في الجزائر 1963-2019.
- آثار التقسيم الإقليمي على بعض من نفقات الجماعات الإقليمية (قراءة في الحصيلة والأرقام).
- تقييم مخطط التقسيم الإقليمي الجزائري وفق منظور إعادة هندسة العمليات.

1. الإطار النظري العام لمفهوم إعادة الهندسة والتنظيم الإداري الإقليمي

يعد مفهوم إعادة هندسة العمليات من المفاهيم العابرة للتخصصات، إذ يصلح تطبيقه في المجالات الإدارية والصناعية والتجارية بل وحتى السياسية وفي الدراسات التطبيقية أيضاً.

1.1. النظرية العامة لمفهوم إعادة هندسة العمليات **Business Process Re-engineering**

يعتبر مفهوم إعادة الهندسة الإدارية أو الهندرة كإختصار لهذا للأخير أهم ما توصلت إليه مدارس الفكر الإداري أواخر القرن الماضي، والتي ظهرت في المنظمات الاقتصادية الخاصة.

1.1.1 الهندسة الإدارية – النشأة-المفهوم والتعريف الإجرائي:

فرض التغير في بنية النظام الدولي بداية التسعينيات أثراً على طبيعة الإقتصاد الدولي، توجهت معظم النظم السياسية في الدول العربية ودول أوروبا الشرقية وأمريكا الجنوبية نحو تبني النهج الرأسمالي في تنظيم إقتصادها، العديد من الشركات والمؤسسات فشلت وتم خوصصتها ما حتم التفكير في نهج جديد تسيير عليه المؤسسات الاقتصادية في العالم يعيد لها مكانتها ودورها الريادي.

لم يكن الإقتصاد الأمريكي بمعزل عن هذه الأزمة التي طالت كبريات الشركات الإنتاجية، فقد وجدت نفسها ونقصد الشركات الأمريكية فجأة في خضم منافسة عالمية مع نظيرتها الصينية واليابانية بالخصوص، الأمر الذي دفع إلى البحث عن مقاربة جديدة تسيير عليها المؤسسات الاقتصادية تخرجها من الأزمة وترجع لها مكانتها الريادية التي خسرتها نتيجة هذا التغيير، ما يدفع إلى القول أن مفهوم إعادة هندسة العمليات ظهر في قطاع الإقتصاد أولاً وبالتحديد في القطاع الخاص ويعد تطبيقه على القطاع العام قليلاً ونادراً.

أول من تناول هذا المصطلح هما الأمريكيان مايكل هامر (Michael Hammer) و جيمس شامبي (James Champy) عندما قاما بدراسة حالة ثلاث شركات إنتاجية أمريكية خاصة في التسعينيات، هي شركة **Duke Power** المختصة في توليد ونقل وتوزيع الكهرباء، شركة **IBM** المختصة في صناعة أجهزة الكمبيوتر والبرامج، ثم شركة **Deere** لتصنيع المعدات الزراعية.

وبناءً على تجربتهما¹ قدما تعريفاً لإعادة هندسة العمليات باعتبارها: إعادة التفكير الأساسية وإعادة التصميم الجذري للعمليات التجارية لتحقيق تحسينات دراماتيكية في مقاييس الأداء الحرجة والمعاصرة مثل التكلفة، الجودة، الخدمة والسرعة (راتب الحميدي ، 2016، الصفحات 22-23). وبهذا يحتوي التعريف على أربعة كلمات رئيسية تتعلق بإعادة الهندسة هي:

أ. الأساسي: **Fundamental**

ما يجب على القيادة فعله عند البدء هو الإجابة عن الأسئلة الأساسية في المنظمة، كأن نقول لماذا نفع ما نفعه؟ ولماذا نفع ذلك بالطريقة التي نفعها؟ في النهاية يتبين أن العديد من القواعد يمكن إختزالها فقد عفا عنها الزمن أو هي خاطئة منذ البداية. (Michael Hammer, 2002, p. 35)

ب. جذري: **Radical**

لا تستهدف إعادة هندسة العمليات إحداث تغييرات سطحية فهي لا تعني إعادة الهيكلة أو التنظيم فقط (Raymond, 1994, p. 255). قد تشير هذه المفاهيم إلى تقليص عدد الموظفين أو الوحدات الإدارية، لكن الهندرة تشير إلى إعادة التفكير الجذري في الأعمال من الألف إلى الياء، بالقضاء على الهياكل والإجراءات القائمة والبحث عن طرق جديدة أكثر فاعلية في أداء العمل، كما لا تستهدف المفهوم جعل المنظمة أكثر كفاءة فقط بل يتجاوز ذلك بإيجاد قيمة للعميل، (Srinivasan, 2011, pp. 05-06).

ج. دراماتيكي: **Dramatic**

المقصود بكلمة دراماتيكي في هذه الحالة بمعنى " نوعي "، فإعادة هندسة العمليات لا تتعلق بالتحسينات الهامشية (**Marginal improvements**) بل تهدف إلى تحقيق قفزات نوعية في الأداء، ويضيف **Michael Hammer** مثالا بقوله: " إذا كانت مكانة الشركة أقل بنسبة 10% من المكانة التي ينبغي أن تكون عليها، أو إذا كانت تكاليفها أكبر بنسبة 10%، أو إذا كانت جودتها أقل كذلك بنسبة 10%، فإنها لا تحتاج إلى إعادة الهندسة قد تكفي إدارة الجودة الشاملة بهذا الغرض، إحضار إعادة الهندسة يكون فقط عند « **Heavy Blasting** » بمعنى إن صحت الترجمة " التفجير الثقيل " ويقصد هنا إستئصال ما هو قائم في المنظمة و إستبداله كلياً بشيء جديد (Michael Hammer, 2002, p. 36).

د. العمليات: **Process**

معظم الشركات يركزون مثلاً على الوظائف، المهام، الهيكل التنظيمي وليس العمليات ككل، في حين أن الأخيرة لا تتوقف بمجرد تنفيذ الطلب فحسب بل تتجاوز ذلك لما بعد تسليم المنتج للعميل، فهذه هي القيمة التي تضيفها إعادة هندسة العمليات (Srinivasan, 2011, p. 07).

¹ - مايكل هامر هو مهندس أمريكي ومنظر وأستاذ سابق في علوم الحاسوب ولد سنة 1948 بالولايات المتحدة الأمريكية وتوفي بها سنة 2008 ويعتبر الأب الروحي لنظرية إعادة هندسة العمليات التي قام بتطبيقها على قطاع الأعمال في المنظمات الخاصة كما ورد في النظرية.
- جيمس شامي هو مفكر أمريكي من أصول إيطالية ولد سنة 1942 إشتهر بنظرياته في مجال الإدارة والأعمال تعتبر إعادة هندسة العمليات أحدها.

تتمحور إعادة هندسة العمليات حول: إعادة التفكير، إعادة التصميم، إعادة البناء، وإعادة التخطيط لتلبية توقعات العميل فتحدد عملية الإنتاج بطلب العميل، في المقابل تساعد إعادة الهندسة على خفض التكاليف، زيادة الفعالية والكفاءة ثم سرعة الإنجاز (Heru Susanto, 2019, p. 53).

تعتبر إعادة الهندسة مفهوماً إدارياً تم تشكيله عن طريق التجربة والخبرة العملية (Olawumi Dele, 2012, p. 140). ويؤكد هذا النهج على إعادة ابتكار العملية (**Process Innovation**) بتحديد العمليات التي يعاد تصميمها ثم ومن خلال عملية العصف الذهني (**Brainstorming**) يتم وضع قائمة لمجموعة من الأفكار والحلول الجديدة بطريقة جماعية عفوية وغير فردية، يتم تنظيم الأفكار والحلول ثم تقييمها وبعد ذلك إختيار الحل الأخير الذي يتضمن الشكل المحدد لإعادة الهندسة (Juho Hahm, 1994, p. 327).

يمكن أن نقدم في هذا الصدد تعريفاً إجرائياً لهذا المفهوم باعتباره: "عملية تقوم على إعادة التفكير في جميع عمليات المنظمة من الألف إلى الياء بما في ذلك توجهاتها، حتى لو تطلب الأمر البداية من نقطة الصفر، تستهدف هذه العملية تحقيق أقصى قدر ممكن من الأرباح في مقابل خفض التكلفة وسرعة الإنجاز، مع العلم أن إنتاج المنظمة يتحدد بطلبات العميل".

يمكن أن نلخص أهم المبادئ التي تقوم عليها إعادة هندسة العمليات في:

- ✓ دمج الوظائف المشابهة في وظيفة واحدة أو وظيفتين (سيد ، 2016 ، الصفحات 94-95). من خلال المراجعة والفحص من جدوى تعدد العمليات بالنظر إلى القيمة المضافة (Sanjay, 2013, p. 31).
- بالإضافة إلى: (حاروش، 2015، صفحة 324)
- ✓ خفض مستوى الوحدات التنظيمية من فكرة إدارة أقل، وظائف أقل، رقابة أقل، يصاحب خفض إدخال التحسينات التكنولوجية على وظائف المنظمة.
- ✓ خفض الجزئي للمركزية وإعتماد اللامركزية بإيجاد حل وسط بينهما.
- ✓ تحويل المديرين إلى مدربين ومعلمين وإعتماد مبدأ القيادة بالمشاركة.
- ✓ تحول الهيكل التنظيمي من هرمي إلى أفقي وإستبدال شبكات الإتصال التقليدية بالحديثة.
- ✓ التركيز على النتائج بدل التركيز على طرق وكيفيات أداء الأنشطة والمهام.
- ✓ متابعة وتقييم المنتج إلى ما بعد تسليمه للعميل.
- ✓ الإهتمام بالمعلومة والحرص على توفيرها من مصادر متعددة وتجميعها في بنك للمعلومات.
- ✓ إرفاق عمليات إعادة الهندسة بالتكنولوجيا الحديثة التي تبسط تلك العمليات من أجل الإستجابة بشكل أكثر فاعلية لمتطلبات المشروع وعبر جميع مراحل إعادة الهندسة، فالتكنولوجيا هي عامل تمكين أساسي لا يمكن نجاح المشروع بدونه لما يوفره من وقتٍ وتكلفة (Sanjay, 2013, pp. 17-18).
- ✓ خلق مناخ ملائم للعاملين من أجل الإبداع والإبتكار العملي لمختلف الحلول بغية مواكبة عوامل المنافسة في البيئتين (الهادي، 2017، صفحة 228). وعلى العموم لا يمكن تطبيق هذه المبادئ إلا إذا عرفت المنظمة ثلاث حالات (راتب الحميدي ، 2016 ، الصفحات 33-34) وهي:

المنظمة الأولى: حالة المنظمة التي تشهد تدهوراً في الكفاءة والفعالية، مثلاً المنظمات التي تعاني من انخفاض الإنتاج، تدني مستوى الأداء، هروب المستهلكين، تقادم أساليب العمل... إلخ.

المنظمة الثانية: حالة المنظمة التي تلاحظ وجود مؤشرات على التدهور والتراجع مستقبلاً لكن هذا لم يحدث بعد، كظهور منافسين جدد، التغيير في مواقف المستهلكين، إرتفاع التكاليف تدريجياً... إلخ،

المنظمة الثالثة: المنظمة التي تشهد تفوقاً ونجاحاً منقطع النظير لكنها تريد أن تبقى في الصدارة، ومن مؤشرات ذلك: الهيمنة على السوق، إنعدام المنافسين، إرتفاع الأرباح... إلخ.

تلك المبادئ كيفية تطبيقها متى وأين؟ تختلف من منظمة لأخرى. غير أن الإتفاق ينص على أنه لا يمكن الحديث عن إعادة الهندسة ما لم نغير 70% من الأنشطة والوظائف داخل المنظمة، (بوحنية، 2007، صفحة 139). من جهة أخرى التجارب التطبيقية أثبتت أن 70% كذلك من مشاريع إعادة الهندسة قد فشلت بسبب الخلط بينها وبين مناهج أخرى (Hari Lal Bhaskar, 2018, p. 527).

لذلك يستحب أن تطبق إعادة الهندسة في المنظمات الآتية (راتب الحميدي، 2016، صفحة 35):

- المنظمة التي تغيرت فلسفة السوق من حولها كإنتقال إقتصاد الدولة من الإشتراكية إلى الرأسمالية.
- المنظمة التي تعرضت لكارثة طبيعية أو بسبب الحروب.
- المنظمة التي تريد إدخال تحسينات تكنولوجية على العمليات الإدارية.
- المنظمة التي تريد تغيير مجال إنتاجها.
- المنظمة التي تريد الحصول على معيار الجودة العالمية (الإيزو).
- المنظمة التي تريد الإنتقال من الإنتاج العسكري إلى المدني أو العكس.

نتيجةً للثورة التي أحدثها المفهوم أخذت الأجهزة الحكومية في تطبيقه على تنظيماتها الإدارية والإقتصادية، فالولايات المتحدة الأمريكية أعادت التفكير في وظائف الأجهزة الفيدرالية والمحلية بإعادة تصميمها من جديد لتواكب المتغيرات البيئية الجديدة (دافيد أوزبورن، 2010، صفحة 21). وليست الولايات المتحدة المعني وحدها فبريطانيا طبقت نموذج إعادة هندسة العمليات في فترة رئاسة الوزراء مارغريت تاتشر حيث تم إعادة التفكير في وظائف وهيكل الإدارة المحلية ودمجها لتقليل تكلفتها في المقابل.

2.1. النظرية العامة للتنظيم الإداري الإقليمي

في خمسينيات وستينيات القرن الماضي ومع تعدد وظائف الدولة وتنوعها لم يعد من الممكن الإبقاء على نظام المركزية الإدارية، عمدت السلطة المركزية إلى التخلي عن قطعة من صلاحياتها لفائدة هيئات إقليمية منتخبة بالنظر إلى العبء الملقى على كاهلها، خاصة تلك التي تتمتع بمساحات جغرافية واسعة تجعل من الصعوبة بمكان للإدارة المركزية الإحاطة بكل صغيرة أو كبيرة تحدث على مستوى الأقاليم.

يقول الدكتور أيمن عودة المعاني في هذا المجال: "بالنظر إلى التقدم العلمي الكبير وما نجم عنه من تعدد للحاجات... ولأن وظيفة الدولة لم تعد تقتصر على تحقيق الأمن والعدالة فقط بل تعدتها إلى ضرورة التأثير في الحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية... هذه الواجبات أثقلت كاهل الحكومات مما اضطرها

إلى التنازل عن جزء من مسؤولياتها الإدارية لهيئات محلية منتخبة تنوب عنها في إنجاز المهام وتعمل تحت رقابتها...". وبهذا عُرف مفهوم أكثر إستقلالية وهو اللامركزية الإدارية (عودة المعاني، 2010، صفحة 17). ويقصد باللامركزية الإدارية: "توزيع المهام والصلاحيات بين السلطة المركزية المتواجدة على مستوى العاصمة وبين هيئات محلية منتخبة" (المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007، صفحة 05). ويرى الدكتور حسن محمد عواضة أنها: "أسلوب لتوزيع بعض وظائف الدولة الإدارية والإقتصادية والسياسية سواء على الصعيد الإقليمي (البلديات ومجالس المدن والقرى)، أو على الصعيد المصلي أو المرفقي أي بعض من المرافق العامة للدولة كالتعليم، الصحة، السكن، التوظيف، النقل، الصناعة..." (عواضة، 1983، صفحة 17).

يمكن تعريف اللامركزية الإدارية إجرائيا باعتبارها: "أحد أساليب التنظيم الإداري الحديث تقوم بموجها السلطة المركزية بالتنازل عن جزء من صلاحياتها لفائدة هيئات محلية منتخبة قصد القيام بشؤون التنمية المحلية".

في إطار الحديث عن اللامركزية الإدارية هناك ثلاث مقومات مشترطة لقيام هذا المفهوم:

أ. التمايز بين المصالح المحلية والمصالح القومية:

مسألة التمييز بين هذه المصالح تأخذ بالحسبان ظروف الزمان والمكان وتعتمد على معيار الخدمة المقدمة، أي أن هناك خدمات لا بد من تأديتها بالأسلوب المركزي وخدمات أخرى لا مناص من تأديتها بالأسلوب اللامركزي (سامي، 2004، الصفحات 189-190).

ب. أن تشرف على تلك المصالح هيئات مستقلة:

مقتضيات اللامركزية الإدارية تشترط الإستقلالية وإن كانت نسبية، فبدون الإستقلالية كذلك تنتفي صفة اللامركزية عن التنظيم الإقليمي (سامي، 2004، صفحة 193). وضمن هذا الطرح يتم إنتخاب مجالس إقليمية أولاً ثم تمنح لها الشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ثانياً.

ج. خضوع هيئات التنظيم الإقليمي للرقابة الوصائية:

ليست الوصاية الإدارية برقابة مشددة كرقابة الرئيس للمرؤوس بل هي رقابة إشراف وتوجيه. تكون هذه الرقابة غير مطلقة بل هي إن صح القول رقابة محصورة في مجال معين لا تمارس إلا بقانون يوضح شروطها وحالاتها (طلبة، 1997، الصفحات 47-48).

يختلف شكل التنظيم الإقليمي من دولة لأخرى، غير أن التنظيم الإقليمي للدول الغربية هو الأكثر نجاعةً وإستقلاليةً وأقل صرامةً عن نظيره في الدول العربية. الجزائر من الدول التي قسمت تنظيمها إلى بلديات وولايات، وكغيرها من الدول لا زالت تعاني جملة من المشاكل تتعلق أساساً بضعف الموارد المالية المحصورة بمداخل الجباية البترولية المتقلبة، ناهيك عن مشاكل الإنسداد داخل المجالس وضعف المقاربة التشاركية، دون أن ننسى مخلفات التقسيم الإقليمي... وكلها مشاكل تتطلب الحل.

2. النصوص القانونية المقسمة للوحدات الإقليمية في الجزائر 1963-2019.

قُسمت الجزائر أيام الإستعمار الفرنسي تقسيماً إدارياً مصطنعاً ضم 1535 بلدية، بعد الإستقلال عرف التقسيم كذلك العديد من التطورات في هيكله ووظائفه الإدارية.

1.2. نصوص التقسيم الإقليمي القانونية قبل 2015

نركز هنا على أهم المراحل التي مر بها التقسيم الإقليمي قبل 2015 كما هو موضح في الجدول، أما بعد هذه الفترة فقد عرفت الجزائر توسعاً ملحوظاً في رصيد الوحدات الإقليمية سنتعرف عليه لاحقاً.

جدول رقم (01) يوضح أهم القوانين المقسمة للوحدات الإقليمية قبل 2015

السنة	النصوص القانونية	تاريخ الصدور	رقم الجريدة الرسمية	يتعلق بـ:
1963	أمر 189/63	1963/05/16	35	إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات
1974	أمر 69/74	1974/07/02	55	إصلاح التنظيم الإقليمي للولايات
	أمر 70/74	1974/07/11	57	تشكيل المجالس الشعبية للولايات
	أمر 154-124/74	1974/07/12	57	تحديد الحدود الإقليمية وتكوين بعض الولايات
1984	أمر 09/84	1984/02/07	06	التنظيم الإقليمي للبلاد
1997	أمر 14/97	1997/05/31	38	الإطار الإقليمي الجديد لولاية الجزائر-بومرداس-تيزازة-البلدية

المصدر: من إعداد الباحثين بالإعتماد على (الجريدة الرسمية، 2021)

بالإعتماد على الجدول، ما قام به الأمر رقم 189/63 هو إعادة تجميع الكم الهائل من البلديات في حدود 676 بلدية بمتوسط عدد سكان قدر بـ 18 ألف ساكن في البلدية الواحدة، هذا الدمج كان له انعكاس إيجابي على تقليص النفقات وضبط الموارد المالية التي بدأت الدولة آنذاك في تحصيلها تدريجياً مع تزايد النشاط الصناعي والزراعي، وكان لهذا المرسوم الأثر الإيجابي على حسن ضبط الموارد البشرية وهيكلتها في المستوى المعقول لتواكب متطلبات الشغل والوظيفة (بن شعيب نصر الدين، 2012، الصفحات 162-163).

جاء التقسيم الإداري لسنة 1974 ليضيف 28 بلدية فيصبح المجموع 704 (بن شعيب نصر الدين، 2012، صفحة 163)، وبلغ عدد الولايات 31 ولاية (أمر رقم 69/74، 1974، صفحة 752). ولذلك يرى العديد من الباحثين أن التقسيم الإداري وفق أمر 1963 وما تبعه حتى سنة 1974 هو الأحسن في تاريخ الجزائر. لأن هذا الأمر راعى أربعة معايير في هذا التقسيم، تتعلق بالبعد الجغرافي، الكثافة السكانية، معيار عدد البلديات أين تحتوي كل ولاية على 25 بلدية (فريجات، 2019-2020، صفحة 308)، ثم معيار السيادة وتتعلق بالدوائر الإدارية المتاخمة لحدود الدول المجاورة كبرج باجي مختار المجاورة لمالي، بئر العاتر المجاورة لتونس، ومغنية المجاورة للمغرب في وقتنا الحالي (عولي، 2008، صفحة 275).

هذه المعايير جاءت في نص المادة (1) من الأمر رقم 69/74 على أنه: "تكييفاً لمبادئ اللامركزية وتوزيع السلطات ولضرورة تكييف القاعدة الإقليمية الطبيعية والجغرافية والسياسية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية بالنسبة لكل ولاية مع الإختيارات الأساسية للثورة الجزائرية وأهداف تنمية البلاد والترقية الإجتماعية للفرد يأتي تعريف الإطار الإقليمي كما يلي..." (أمر رقم 69/74، 1974، صفحة 751). مع صدور أمر رقم 09/84 إستقر عدد الولايات عند 48 ولاية و553 دائرة و1541 بلدية (ملياني، 2020، صفحة 76). المفارقة جاءت في نص المادة (01) من هذا الأمر على أنه: "يتحدد الإطار الإقليمي الجديد للبلديات والولايات طبقاً لمبادئ اللامركزية... ثم ملائمة القاعدة الإقليمية مع أهداف تنمية البلاد وترقية السكان الذين يعيشون فيها" (أمر رقم 09/84، 1984، صفحة 140).

في المقابل، إذا كان هذا النص قد راعى خصوصية كل إقليم بحسب ما ورد فيه فكيف نفسر وجود فروقات سكانية ومالية وجغرافية بين البلديات؟، القاعدة تقول أن إستحداث أي جماعة إقليمية يجب أن يكون مرفقاً بالتكيف مع ظروف كل إقليم كما ورد في الأمر رقم 69/74.

من وجهة نظر مركزية قرار التوسيع في حجم الوحدات الإقليمية جاء بهدف تقريب الإدارة من المواطن، لكن في نفس السياق هي الفترة التي شهدت تراجعاً في الجباية البترولية، من منطلق أن الجباية البترولية ستكون البديل في حالة نقص مداخل الجباية المحلية، النتيجة كانت كارثية مع أواخر الثمانينات أين أصبح عجز البلديات أمراً مسلماً به من طرف السلطة، ظهرت الفوارق فأضحت هناك بلديات غنية وأخرى فقيرة لا تحتوي على أي من الأنشطة الإقتصادية أو حتى التجارية.

لم يختلف الحال كثيراً مع صدور الأمر رقم 14/97 المتعلق بالتنظيم الجديد لولاية الجزائر، بومرداس، تيبازة والبليدة أين ضم 29 بلدية لولاية الجزائر بموجب المواد 2 و3 و4 (أمر رقم 14/97، 1997، صفحة 6)، في المقابل ولاية الجزائر كعاصمة سياسية وإدارية وإقتصادية لها خصوصية معتبرة تدفع إلى القول أنه لا يجب أن تحتوي على تركيب إقليمي معقد، 13 دائرة إدارية و64 بلدية تُكوّن ولاية الجزائر بمعنى 64 مجلس محلي منتخب، وبالنظر إلى الإفرازات السلبية للديمقراطية المحلية طرح التنظيم الجديد للولاية مشاكل لا زالت سارية لحد الآن في مجال البيئة، التوظيف، سير المشاريع، السكن... إلخ.

2.2. نصوص التقسيم الإقليمي القانونية بعد 2015

عرف التنظيم الإقليمي الجزائري لأول مرة نظام المقاطعات الإدارية في ولاية الجزائر العاصمة مع صدور أمر رقم 14/97 ثم توسع نطاق تطبيقه تدريجياً ليتم الإعلان عنه في أكثر من مناسبة، الأولى كانت في 22 أكتوبر 2006 أين قدم وزير الداخلية يزيد زرهوني مشروع التقسيم الإقليمي الجديد الذي يتضمن إنشاء ولايات منتدبة يتم تحضيرها على مدار ثلاث سنوات لكي تصبح ولايات كاملة الصلاحيات بالإعتماد على نفس المعايير السابقة (عولي، 2008، صفحة 275). أتخذ هذا القرار في الوقت الذي شهد تحسناً في مداخل الجباية البترولية التي تراجعت مع بداية العقد الثاني من القرن 21.

أُستحدثت ثمان مقاطعات في ولايات الجنوب ذات الخصوصية الجغرافية والإقتصادية والسكانية، وبناء هكذا تنظيم كان الغرض منه من وجهة النظر المركزية هو عصرنة المرافق الإدارية المحلية لتقريب الإدارة من المواطن والتعامل مع تحديات التنمية المحلية (بن عياش سمير، 2019، صفحة 371).

في الحقيقة لم تكن عملية إستحداث بقدر ما كانت عملية تحويل فقط، ضمت المقاطعات الدوائر السابقة مع بلدياتها (مرسوم رئاسي رقم 140/15، 2015، صفحة 5)، ونصب المرسوم ولائاً منتدبين بصلاحيات مفوضة من طرف والي الولاية وفق المواد من 03 إلى 08. ضمت المقاطعات كذلك هيكل للإدارة العامة، مديريات منتدبة، ومجلس المقاطعة الإدارية (مرسوم تنفيذي رقم 141/15، 2015، صفحة 6).

لم تتوقف السلطة المركزية عند هذا الحد بل توجهت سنة 2018 إلى إستحداث مقاطعات جديدة في البليدة (01)، الجزائر (01)، عنابة (01)، قسنطينة (05)، وهران (06) مزودة كذلك بهيكل إدارية ومجالس وولاية منتدبون تحت سلطة الوالي في نظام مشابه لسابقه (مرسوم رئاسي رقم 337/18، 2018، صفحة 9).

في المقابل لم تتمتع المقاطعات الجديدة بالذمة المالية المستقلة إكتفت هذه المراسيم بجعلها هيئات تابعة للولاية، ولعل القصد من خلال هذا التحضير المسبق لجعل هذه المقاطعات ولايات كاملة الصلاحيات كما أشرنا، وهو ما تحقق بالفعل مع صدور قانون رقم 12/19 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، أين أنشأ عشر ولايات جديدة كاملة الصلاحيات ذات إختصاصات تنموية (قانون رقم 12/19، 2019، صفحة 13).

نلتمس رغبة السلطات في تطبيق اللامركزية دون أن ننسى تبنيها مشاريع عصرنة الخدمات كما ورد في مختلف الدساتير والأطر القانونية المذكورة سابقاً، لكن في المقابل المؤشرات الإقتصادية والإجتماعية تقضي بعكس ذلك فكان للقرار المتخذ آثاره على بعض من نفقات الجماعات الإقليمية.

3. أثار التقسيم الإقليمي على نفقات الجماعات الإقليمية (قراءة في الحصيلة

والأرقام).

نتج عن التقسيم السابق الذكر عجزاً على مستوى العديد من البلديات فكان له آثاره السلبية:

1.3. أثار التقسيم الإداري على بعض من نفقات التجهيز والإستثمار للجماعات الإقليمية:

بالنظر إلى الشكل الموالي صحيح أنه لم تُرصد أي بلدية عاجزة منذ سنة 2010 وحتى الآن، لكن هناك مفارقة أخرى مسجلة:

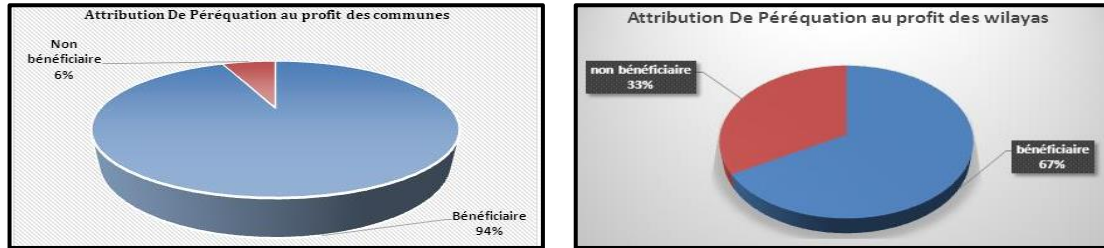
الشكل رقم (01) يوضح عدد البلديات العاجزة إعتباراً من سنة 2000



المصدر: (وزارة الداخلية والجماعات المحلية، 2019)

عدم تسجيل أي عجز مالي منذ سنة 2010 لا يعني بالضرورة أن البلديات حققت فائضاً في تمويل نفقاتها، الفضل هنا يعود لحصيلة تدخلات صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية من خلال الإعانات المختلفة التي ساعدت على إلغاء الفوارق المالية فيما بين البلديات وفيما بين الولايات، والشكل الموالي يوضح نسبة البلديات والولايات المستفيدة من إعانات الصندوق.

الشكل رقم (02) يوضح نسبة البلديات والولايات المستفيدة من إعانات (FCCL)



المصدر: (وزارة الداخلية والجماعات المحلية، 2019)

نلاحظ من خلال الشكل أن نسبة 94% من البلديات تحصل على الإعانات من الصندوق في مقابل 67% من الولايات تحصل على نفس الإعانة، وتوزع حصيلة الأخيرة كما يبينه الجدول:

جدول رقم (02) يوضح توزيع منح الصندوق المشترك سنة 2015 لفائدة بعض البلديات

الوحدة: مليار دج

موزعة على:	قيمة الإعانة	نوع الإعانة
72 مليار لفائدة 1442 بلدية	82	منحة معادلة التوزيع بالتساوي
10 مليار لفائدة 36 بلدية		
نفقات كراء وصيانة حافلات النقل المدرسي للبلديات	06	منحة تخصيص الخدمة العمومية
حراسة وصيانة المدارس الابتدائية	15.25	منحة صيانة وحراسة الابتدائيات
58.02 مليار لمستخدمي البلديات	59.97	منحة زيادات أجور المستخدمين للجماعات المحلية
1.95 مليار لمستخدمي الولايات		
57.6 مليار لفائدة البلديات	94.8	تخصيص تعويض نقص القيمة الجبائية
1.10 مليار لفائدة الولايات		
6.7 مليار لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية		
9.4 مليار لبرامج إنجاز الملحققات الإدارية	73.17	الإعانات المالية للتجهيز لفائدة البلديات
40.16 مليار لبرامج إنجاز الحظائر البلدية بالعتاد المتنقل		
14.71 مليار لبرامج إنجاز المكتبات + 3.5 مليار لتجهيزها		
5.4 مليار لإنجاز حضانات على مستوى البلديات		

المصدر: من إنجاز الباحثين بالإعتماد على موقع (وزارة الداخلية والجماعات المحلية، 2019)

بناءً على الجدول، فكرة إقتطاع جزء من الموارد المالية للبلديات والولايات منها الضرائب وإعادة توزيعها حسب الإحتياجات تعتبر فكرةً سليمةً كون أنها تعزز التضامن بين الوحدات الإقليمية. تحافظ فكرة التضامن من جهة أخرى على الوحدة السياسية والإدارية للدولة، لكن يجب أن لا ننسى أن موارد الصندوق غير ثابتة قد تشح يوماً نتيجة التوسيع في حجم الوحدات الإقليمية أو ضعف الجباية المحلية أو البترولية أو تراجع النشاط التجاري نتيجة أزمة سياسية أو إقتصادية أو حتى صحية. لذلك كان من الأفضل تخصيص هذه الإعانات من أجل توظيفها في مشاريع إستثمارية مدرة للدخل، لأنه حتى في حالة الأزمات الإقتصادية تبقى الجماعات الإقليمية معتمدة على مواردها الخاصة في صرف نفقاتها للتسيير أو للتجهيز والإستثمار.

من جهة أخرى سُجلت مفارقة تتمثل في التساؤل حول: "إذا كان صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية يقوم بمنح إعانات لسد العجز المسجل سواءً للبلديات أو الولايات فأين هي أرصدة ميزانية البلدية وما الجدوى من صرف مبالغ ضخمة على مخططات التنمية؟ وهو ما يوضحه الجدول":

جدول رقم (03) يوضح نصيب المخططات البلدية للتنمية (PCD) من الميزانية العامة للدولة

الوحدة: دج

السنة المالية:	قانون ضبط الميزانية رقم:	رقم الجريدة الرسمية:	نصيب المخططات البلدية للتنمية (PCD) من الميزانية العامة للدولة
2010	04/13	12	60.000.000.000.00
2011	02/14	07	86.075.000.000.00
2012	07/15	18	94.135.107.000.00
2013	08/16	46	40.000.000.000.00
2014	08/17	21	65.000.000.000.00
2015	03/18	24	100.000.000.000.00
2016	01/19	04	60.000.000.000.00
2017	08/20	39	35.000.000.000.00
2018	01/21	11	100.540.798.000.00

المصدر: من إعداد الباحثين بالإعتماد على موقع (مجلس المحاسبة، 2021)

حسب الجدول رقم (03) وبالنظر لما تساهم به المخططات البلدية للتنمية نجد أنها مبالغ ضخمة لكن توزيعها على 1541 بلدية و58 ولاية صعب لأن كل بلدية لها خصوصيتها، فمصارييف البلدية (أ) ليست هي نفسها مصارييف البلدية (ب) ثم إن هذه الموازنات قد تنفق في مشاريع غير إنتاجية ما يجعل مؤسسات التنظيم الإقليمي الجزائري مؤسساتاً للإنفاق فقط.

من جهةٍ أخرى صحيح أن التقسيم الإداري قد تسبب في عجزٍ مالي لبعض البلديات دفعها إلى اللجوء نحو صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية، إلا أن هناك متغيراً آخر قد تسبب في حالات العجز يوضحه الجدول الموالي المتضمن للعديد من مشاريع التجهيز المسجلة لفائدة الجماعات الإقليمية.

جدول رقم (04) يوضح أهم المشاريع المسجلة لفائدة الجماعات الإقليمية (2000-2020)

الوحدة: دج

تكلفة المشروع	مدة الإنجاز	الفئة المستهدفة	محتوى المشروع
25.000.000.00 سنويا لكل بلدية من البلديات المعنية	من 2006 إلى 2009	تلمسان: 05 بلديات	مشاريع التنمية المسجلة لفائدة البلديات بعنوان البرنامج التكميلي لتنمية الهضاب العليا وتشمل قطاعات الفلاحة والري، تجهيزات التربة والتكوين، التجهيزات الاجتماعية والثقافية.
		تيارت: 04 بلديات	
		س.بلعباس: 05 بلديات	
		النعامة: بلديتين	
41.000.000.000.00	من 2004 إلى 2012	كل الولايات	برنامج إنجاز 1552 فضاء للمطالعة في إطار مشاريع تجهيز المرافق الثقافية.
633.150.000.00	من 2000 إلى 2013	بلديات ولاية النعامة	البرنامج المخصص لولاية النعامة بعنوان المنشآت العمومية لمعالجة النفايات المنزلية.
18.052.592.619.00	من 2010 إلى 2013	البويرة: بلديتين	مشاريع صيانة الطرق البلدية
		بومرداس: 03 بلديات	
		تيزي وزوو: بلدية واحدة	
319.907.685.19	من 2012 إلى 2013	ورقلة: بلدية العالية	تسيير برامج التجهيز التي تضم الإحتياجات الاجتماعية من شبكات التزود بالمياه والكهرباء والتهيئة الحضرية ومنشآت إدارية أخرى.
12.000.000.000.00	من 2011 إلى 2016	كل الولايات	برنامج الأسواق الجوارية (1000 منشأة تجارية)
16.687.212.000.00	من 2005 إلى 2017	بلدية عنابة	برامج التهيئة الحضرية
71.016.000.000.00	من 2008 إلى 2017	بلديات ولاية الجزائر	برامج التجهيز لولاية الجزائر
1.029.000.000.00	من 2016 إلى 2017	الأغواط: 03 بلديات	مشروع تسيير المدارس الابتدائية
		تامنغست: 03 بلديات	
		غرداية: 05 بلديات	
		الوادي: 04 بلديات	
		ورقلة: 05 بلديات	
		إيليزي: بلديتين	

المصدر: من إعداد الباحثين بالإعتماد على موقع (مجلس المحاسبة، 2021)

بالنظر إلى المشاريع المسجلة في الجدول أعلاه ومقارنتها مع تقارير مجلس المحاسبة، في الحقيقة لم يشر مجلس المحاسبة إلى عدم كفاية الموارد مطلقاً، العديد من الولايات المذكورة في الجدول لم تصرح بذلك بل بالعكس، سجلنا قيم مالية متبقية للعديد من الولايات من تلك المشاريع.

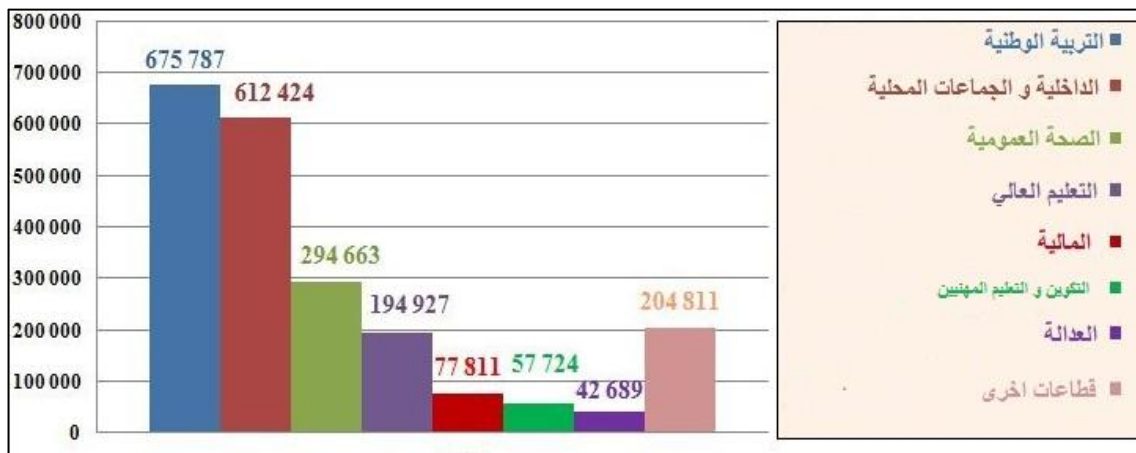
تشير تقارير مجلس المحاسبة إلى عامل آخر هو سوء التسيير، كما أن عدم الفهم الكافي للأطر القانونية المنظمة لحركة سير الأموال من الإدارة المركزية إلى المحلية تسبب في فشل المشاريع وعجز الميزانية

المحلية وشكل منفذاً لتدخل الصندوق. وحسب رأينا أنه إذا كان التقسيم الإداري قد تسبب في بعض حالات العجز فقد أدى سوء التسيير إلى البعض الآخر.

وبالنظر إلى الجدول هناك عامل آخر يقيم هذا الطرح، هو أن تخصيص مبالغ كبيرة لمشاريع تخلق مزيداً من النفقات بدل إيرادات حقيقية يعد إشكالا في حد ذاته، فكان من الأفضل استثمارها في برامج إنتاجية والفائض من هذه البرامج يعاد توزيعها على باقي البلديات والولايات بعيداً عن تدخلات الصندوق. توصلنا إذاً لنتيجة مفادها أن التقسيم الإداري وسوء التسيير أثرا بنسب متفاوتة على توزيع الموارد والمشاريع التنموية للجماعات الإقليمية، كما كان للتقسيم الإداري أثره على زيادة نفقات التسيير في القسم الخاص بأعباء المستخدمين في المصالح غير المركزية والإدارات البلدية.

2.3. تأثير التقسيم الإداري على بعض من نفقات التسيير للجماعات الإقليمية (أعباء موظفي القطاع) بنظر إلى الشكل التالي نرى أن التزايد في حجم المهام الموكلة إلى الجماعات الإقليمية مؤخراً شكلاً عبئاً على ميزانية التسيير، وأصبح اللجوء إلى الصندوق أمراً مسلماً به لتغطية نفقات المستخدمين لبعض البلديات كما يوضحه الجدول رقم (02) في الخانة رقم (04).

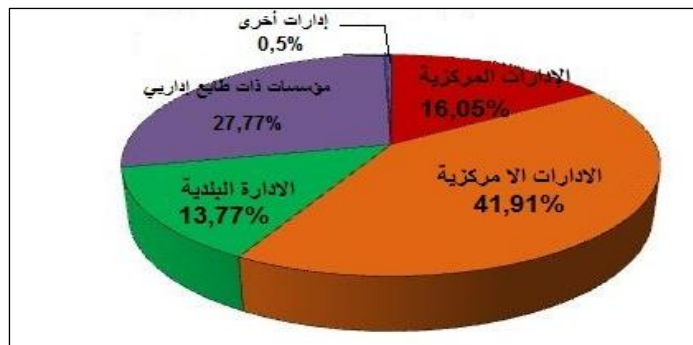
الشكل رقم (03) يوضح تعداد المستخدمين حسب كل قطاع



المصدر: (المديرية العامة للتوظيف العمومي والإصلاح الإداري، 2020)

نلاحظ من خلال الشكل أن قطاع الداخلية والجماعات الإقليمية يحتل المرتبة الثانية من حيث تعداد المستخدمين بما مجموعه 600 ألف موظف حسب إحصائيات 2020.

الشكل رقم (04) يمثل النسبة المئوية لتعداد المستخدمين حسب المستويات المؤسسية



المصدر: (المديرية العامة للتوظيف العمومي والإصلاح الإداري، 2020)

بالنظر إلى الدائرة النسبية تمثل نسبة المستخدمين في الإدارات اللامركزية والبلدية ما مجموعه 55.86% من تعداد المستخدمين وهذه النسبة موزعة كما يلي حسب الجدول رقم (05):
جدول رقم (05) يوضح عدد المستخدمين في الإدارة المركزية والمصالح غير المركزية والإدارة البلدية

الإدارة البلدية	المصالح غير المركزية	الإدارة المركزية	
251 330	594 612	65 206	أعوان التصميم
62 580	78 628	95 946	أعوان التطبيق
64 005	50 343	144 114	أعوان التحكم
222 065	182 045	41 600	أعوان التنفيذ
599 980	905 628	346 866	المجموع

المصدر: من إعداد الباحثين بالإعتماد على موقع (المديرية العامة للتوظيف العمومي والإصلاح الإداري، 2020)

نلاحظ أن تعداد المستخدمين في المصالح غير المركزية والإدارات البلدية أكبر من الإدارة المركزية نفسها، ومع تحول بعض المقاطعات الإدارية إلى ولايات كاملة الصلاحيات مؤخراً هذا يعني أن على الدولة أن ترصد ميزانيات جديدة لتكفل بأعباء مستخدمي هذه الولايات، وبالنظر إلى الوضعية المالية والصحية الصعبة التي تعيشها الجزائر الآن بناءً على تصريحات المسؤولين المركزيين والمحليين فإن التقسيم الإداري الحالي حسب رأينا قد يزيد من أعباء التسيير في القسم الخاص بمستخدمي قطاع الجماعات الإقليمية، لهذا وجب إعادة التفكير في مخطط التقسيم الإداري فنجد أن الهندرة هي الأقرب للتكفل بهذا الغرض.

4. تقييم مخطط التقسيم الإقليمي الجزائري وفق منظور إعادة هندسة

العمليات.

لو نظرنا إلى مبادئ إعادة هندسة العمليات كما أدرجناها في المحور الأول لصلحت جميعها للتطبيق على التقسيم الإقليمي، فهي تدعو إلى إعادة التفكير الأساسي والجذري الذي يعني إستئصال العمليات والوظائف والهيكل التقليدية وإستبدالها بشيء جديد كلياً يضيف قيمة لعمل المنظمة، من خفض للتكلفة (إذا ما تحدثنا عن الإنفاق)، وجودية في الخدمات وسرعة في الإنجاز، كما أن الهندرة لا تستهدف إحداث تغييرات سطحية بالقدر الذي تستهدف به البداية من جديد ومن نقطة الصفر، لذلك فهي تحمل العديد من الإجابات حول الجدوى مما نفعله والكيفية التي نؤدي بها الوظائف والخدمات.

تتضمن كذلك إعادة الهندسة إجاباتٍ عن التساؤلات المتعلقة بالجدوى من كثرة وتعدد الهياكل في التنظيم ، لذلك فهي تدعو إلى التخلص مما هو غير ضروري بالدمج أو الإلغاء النهائي، والهدف من ذلك هو خلق قيمة مضافة قد تكون قليلاً للتكاليف أو زيادة الفاعلية في الأداء، أو سرعة الإنجاز.

هنا نقطة الالتقاء بين إعادة الهندسة والتقسيم الإقليمي الجزائري، فعموماً يشكو الأخير من زيادة الإنفاق بالنظر إلى كثرة الوحدات المحلية، وكثرة حالات العجز المالي للجماعات الإقليمية التي تحاول الدولة مراراً وتكراراً التخلص منها من خلال الإعانات المركزية، دون أن ننسى الزيادة في نفقات مستخدمي القطاع التي ترتفع سنوياً في ظل تراجع مداخيل الجباية المحلية ومحدوديتها.

ليس هذا فقط العديد من تقارير الهيئات الرقابية في الجزائر تشير إلى عوامل سلبية أخرى تتعلق أساساً بسوء التسيير الإداري والمالي المعلن عن حالاته سنوياً، وأرجعنا ذلك إلى أسباب منها عدم الفهم الكافي للأطر القانونية المنظمة لحركة تنقل الأموال من الإدارة المركزية إلى المحلية أو إلى غياب التنسيق بين الإدارتين.

لكن السؤال المطروح الآن: كيف يمكن تطبيق مبادئ إعادة الهندسة على هذا التقسيم الإقليمي؟ بالرجوع إلى العنصر الأول من هذه الدراسة، يجب أن نحدد بدايةً إلى أي حالة ينتمي التنظيم الإقليمي الجزائري، بمعنى هل ينتمي إلى حالة المنظمة الأولى التي تشهد تدهوراً في الكفاءة والفعالية، أو إلى حالة المنظمة الثانية التي تقوم بعملها لكنها تشهد ظهوراً لمؤشرات على التراجع مستقبلاً، أو إلى حالة المنظمة الثالثة التي تشهد نجاحاً منقطع النظير لكنها تريد أن تبقى في الصدارة.

حسب رأينا فإن التنظيم الإقليمي الجزائري ينتمي إلى الحالة الثانية، فهو لم يصل للمرحلة التي وصلت إليها المنظمة الأولى أي أنه لا يشهد تدهوراً كاملاً في الكفاءة والفعالية، الإحصائيات المقدمة في المحور الثالث تؤكد ذلك، كما لا يمكن أن ينتمي إلى المنظمة الثالثة لأنه وبالرغم من الخدمات التي يقدمها إلا أنها تبقى ناقصة ومحدودة بناءً على تقارير مجلس المحاسبة المقدمة، لذلك نرى أنه ينتمي إلى الحالة الثانية.

1.4. إمكانية دمج التقسيم الإقليمي في الحدود المعقولة:

من الباحثين من يؤكد هذا المطلب بالنظر إلى حجم نفقات التسيير والتجهيز للجماعات الإقليمية (بن شعيب نصر الدين، 2012، صفحة 170) كما تناولناها سابقاً، وهي في الحقيقة فكرة مستمدة من تجارب بعض الدول الأخرى أين أعادت تجميع وحداتها الإقليمية لخفض الإنفاق المحلي.

جدول رقم (06) يوضح تطور الوحدات الإقليمية لبعض الدول الغربية قبل وبعد الدمج

الدولة	عدد الوحدات الإدارية قبل الدمج	عدد الوحدات الإقليمية بعد الدمج	الفترة من... إلى
اليابان	3203	1601	2003-2000
السويد	2500	275	1980-1952
بلجيكا	2663	598	1981-1961
ألمانيا الاتحادية	24 512	8500	1980-1959
دول البلطيق (لاتفيا)	545	154	2003-1998
أستراليا	1067	603	2003-1910

2001-1996	447	825	مقاطعة أونتاريو (كندا)
-----------	-----	-----	------------------------

المصدر: إعداد الباحثين بالإعتماد على: (صفوان المبيضين، 2011، الصفحات 160-161) من جهة أخرى إذا وقع إختيارنا على المسلمة التي تقول بضرورة دمج الوحدات الإقليمية يجب أن لا ننسى سلبيات العملية، لأن الدمج يعني التخلي عن بعض الوظائف وتغيير أخرى وهذا يفتح المجال لزيادة نسب البطالة ويؤدي إلى عدم الاستقرار الاجتماعي والجزائر في غنى عن هذه المشاكل.

ويجب أن نؤكد أن عملية دمج الوحدات الإقليمية تستغرق وقتاً وتتم عبر مراحل، فبالنظر إلى الجدول رقم (06) نجد أن أقل مدة كانت في اليابان غير أن هذه المدة كانت ضمن المرحلة الثانية من عملية الدمج، فالبداية الحقيقية لتجربة اليابان كانت سنة 1883 حتى وصلت إلى ما هي عليه الآن.

2.4. مراحل عملية دمج التقسيم الإقليمي:

في هذا الصدد إقترحنا مجموعة من المراحل التي قد تختلف من وجهة نظر باحثين آخرين تتعلق بالطريقة التي يمكن أن تتم بها عملية الدمج، وهي كمايلي:

المرحلة الأولى: تحديد البلديات العاجزة ماليا، عملية التحديد هذه تُتبع بتصنيف للبلديات من أقلها عجزاً إلى أكثرها، وبطبيعة الحال مع إستبعاد تدخلات صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية لدوره في التأثير على عدم تسجيل حالات عجز مالي في السنوات العشر الأخيرة. تتولى عملية التحديد هذه لجنة مختصة تتكون من ممثلي الوزارات المعنية بهذا الموضوع وخبراء ورؤساء بلديات وولاءة سابقين وأكاديميين من ذوي الخبرة والإختصاص.

المرحلة الثانية: بعد تسجيل الحصيلة يتم وضع خطة بعيدة المدى للشكل الذي ستخذه عملية إعادة الهندسة، تتضمن الخطة جميع الإمكانيات المتاحة من موارد بشرية وإمكانات فنية وتقنية، تتضمن كذلك تكلفة الدمج، الجودة المستهدفة تحقيقها، ومدة الإنجاز.

المرحلة الثالثة: مرحلة وضع البدائل، وهي في غالبيتها حلول مستشرفة للصعوبات التي يمكن أن تعترض عمل اللجنة، عملية وضع البدائل هذه تتم بطريقة العصف الذهني (Brainstorming) حيث يتم وضع قائمة لمجموعة من الأفكار والحلول الجديدة بطريقة جماعية، يتم تنظيم الأفكار والحلول ثم تقييمها وبعد ذلك إختيار الحل الأمثل الذي يتضمن الشكل المحدد للخطة. يتم صياغة الأخيرة في شكل مشروع يتضمن أهداف العملية.

المرحلة الرابعة: هي مرحلة التنفيذ، لكن مرة أخرى نؤكد أن عملية الدمج لا تتم دفعةً واحدة، البداية تكون بالبلديات الأكثر عجزاً لهذا قلنا أن هذه العملية تستغرق وقتاً، النتائج المتحصل عليها من نموذج الدمج الأول يتم توضيفها في باقي النماذج، وتتبع كل مرحلة بتقييم دوري يقيد فيه المشاكل والصعوبات المسجلة بغية تفاديها مستقبلاً.

الخاتمة:

كحوصلة لهذه الورقة البحثية أصبح مخطط التقسيم الإقليمي تقليديا يحتوي على بعض الهياكل غير ضرورية وجب دمجها لتقليص نفقاتها. وعند الحديث عن التمويل لأبد من توجيه النفقات نحو مشاريع منتجة للثروة توظف مداخيلها للبلدية والولاية دون سواها من أجل إبعادهما عن الإعانات المركزية. من جهة أخرى ننصح بالتكوين الجيد للآمرين بالصرف لتفادي الإنزلاقات المالية في التسيير.

وقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج أهمها:

✓ يساعد إلى حد كبير مفهوم إعادة الهندسة في دمج الوظائف والهياكل غير الضرورية في التقسيم الإقليمي عند المستوى الذي يسمح بتقليص الإنفاق وتحقيق الجودة المطلوبة.

✓ لاحظنا أن النصوص القانونية تضمنت جملةً من المعايير المعتمدة في مخطط التقسيم الإقليمي غير أن الواقع يقول بعكس ذلك، سُجلت بلديات ذات فوارق سكانية وجغرافية واقتصادية معتبرة.

✓ التوسيع في حجم الوحدات الإقليمية بما مقداره 1541 بلدية و58 ولاية تسبب في توزيع الإعتمادات المالية بطريقة لا تراعي خصوصية كل بلدية وولاية.

✓ إستنتجنا أنه يمكن للجزائر السير على نفس المنهج الذي سارت عليه بعض الدول، بدمج بعض البلديات والولايات العاجزة مالياً بالتركيز على معيار التكلفة والجودة والسرعة في الإنجاز.

يمكن أن نقدم جملةً من التوصيات المهمة فيما يتعلق بموضوع الدراسة:

1. ضرورة دمج بعض البلديات للتخفيف من أعباء التسيير والتجهيز. يمكن الإكتفاء في المقابل بملحقات وفروع لتقريب الإدارة من المواطن بحيث أنها لا تكلف ما يكلفه إستحداث بلدية أو ولاية.
2. رد الإعتبار لمعيار النشاط الاقتصادي والسكاني كأولوية في صياغة نصوص التقسيم الإقليمي.
3. توجيه موارد الدولة نحو الإستثمارات الحقيقية المنتجة للثروة والقيمة المضافة بدل توجيهها نحو نفقات التسيير فقط.

4. التخلص من البيروقراطية السلبية بالإعتماد على عوامل التمكين التكنولوجية في هذا المجال.

5. الإستفادة من تجارب الدول المتطورة في مجال إعادة هندسة التنظيمات الإقليمية.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

أ. الكتب

1. المنظمة العربية للتنمية الإدارية. (2007). *الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي* (الإصدار 01). القاهرة، مصر: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
2. أيمن عودة المعاني. (2010). *الإدارة المحلية* (الإصدار 1). عمان، الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع.
3. تيد غايبلر، دافيد أوزبورن. (2010). *إعادة إختراع الحكومة* (الإصدار 1). (محمد توفيق البجيجي، المترجمون) الرياض، السعودية: مكتبة العبيكان للنشر.
4. جمال الدين سامي. (2004). *أصول القانون الإداري*. القاهرة، مصر: منشأة المعارف للنشر والتوزيع.

5. حسين الطروانة، توفيق عبد الهادي، صفوان المبيضين. (2011). *المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية* (الإصدار 1). عمان، الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع.
6. عليوة سيد. (2016). *برنامج الهندسة الإدارية* (الإصدار 1). المنصورة، مصر: مكتب جزيرة الورد للنشر.
7. عبد الله طلبة. (1997). *القانون الإداري - الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة - القضاء الإداري* (الإصدار 02). حلب، سوريا: منشورات جامعة حلب.
8. محمد أبو نصار، عقلة مبيضين، محمد عبيدات. (1999). *منهجية البحث العلمي - القواعد المراحل الإجراءات* (الإصدار 1). عمان، الأردن: دار صفاء للنشر والتوزيع.
9. محمد الصغير بعلي. (2013). *القانون الإداري - التنظيم الإداري - النشاط الإداري*. عنابة، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع.
10. محمد حسن عوضة. (1983). *الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية* (الإصدار 1). بيروت، لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
11. محمد محمود الذنيبات، عمار بوحوش. (2011). *مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث* (الإصدار 6). العاصمة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
12. مفلح راتب الحميدي وآخرون. (2016). *إعادة هندسة العمليات* (الإصدار 1). عمان: دار ومكتبة حامد للنشر.
13. نور الدين حاروش، رفيقة حروش. (2015). *علم الإدارة من المدرسة التقليدية إلى الهندسة* (الإصدار 1). عمان، الأردن: دار الأيام للنشر والتوزيع.

II. الأطروحات:

1. إسماعيل فريجات. (2019-2020). *آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر* (أطروحة دكتوراه). 308. بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر: جامعة محمد خيضر.

III. المقالات:

1. بسمة عولي. (2008). *إصلاح نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر*. مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، 4.
2. دوش الهادي. (جوان، 2017). *دور إعادة الهندسة في محاربة سلبيات البيروقراطية*. مجلة البحوث والدراسات، 24.
3. سباش ليندة، بن عياش سمير. (ماي، 2019). *إصلاح نظام الجماعات المحلية في الجزائر - الفرص والقيود*. مجلة العلوم الإجتماعية والتربية، 6.
4. شريف مصطفى، بن شعيب نصر الدين. (2012). *الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر*. مجلة الباحث، 10.
5. صليحة ملياني. (جوان، 2020). *التقسيم الإداري ضمن مشروع أوت 2018 المتضمن المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الجزائري*. مجلة الدراسات والبحوث القانونية، 2.
6. قوي بوحنية. (2007). *إعادة هندسة الأداء الجامعي مقارنة معاصرة*. مجلة الباحث، 5.

IV. النصوص القانونية:

1. قانون رقم 12/19. (2019). *يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد*. الجزائر: الجريدة الرسمية رقم 78.

2. مرسوم رئاسي رقم 140/15. (2015). يتعلق بإحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات والقواعد الخاصة بها. الجزائر: الجريدة الرسمية رقم 29.
3. مرسوم رئاسي رقم 337/18. (2018). يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وبعض المدن الجديدة وتحديد قواعد سيرها. الجزائر: الجريدة الرسمية رقم 78.
4. أمر رقم 69/74. (1974). يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات. الجزائر: الجريدة الرسمية رقم 55.
5. أمر رقم 09/84. (1984). يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد. الجزائر: الجريدة الرسمية رقم 06.
6. أمر رقم 14/97. (1997). يتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر. الجزائر: الجريدة الرسمية رقم 38.
7. مرسوم تنفيذي رقم 141/15. (2015). يتعلق بتنظيم المقاطعة الإدارية. الجزائر: الجريدة الرسمية رقم 29.
- V. المواقع الإلكترونية:

1. وزارة الداخلية والجماعات المحلية. <http://www.interieur.gov.dz>

2. مجلس المحاسبة. <https://www.ccomptes.dz>

3. الجريدة الرسمية. www.joradp.dz

4. المديرية العامة للتوظيف العمومي والإصلاح الإداري. <http://www.dgfp.gov.dz>

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

I. الكتب (Books)

1. Michael Hammer, J. (2002). **Reengineering Corporation a Manifesto for Business Revolution** (1e Ed.). New York, United States: HarperCollins Publishers, Inc.
2. Srinivasan, R. (2011). **Business Process Reengineering** (1e Ed.). New Delhi, India: Tata McGraw Hill Education Privet Limited.
3. Sanjay, M. (2013). **Business Process Reengineering Automation Decision Points in Process Reengineering**. New York, United States: Springer.
4. Heru Susanto, F.-Y.-L. C. (2019). **Business Process Reengineering An ICT Approach** (1e Ed.). Florida, United State: Apple Academic Press.
5. Raymond, M. K. (1994). **The Reengineering Handbook a step by step to Business Transformation** (1e Ed.). Broadway-New York, United states: AMACOM Books.

II. المقالات: (Articles)

1. Hari Lal Bhaskar. (2018, November 4). **Business Process Reengineering Framework and Methodology a Critical Study**. Int.J. services and operations management, 29.
2. Juho Hahm, M. (1994). **A Systemic Approach for Business Process Reengineering**. Computers ind. Engng, 27.
3. Olawumi Dele, A. (2012, November 3). **The Impact of Business Process Reengineering on The management of Costumers services: an empirical study among Nigerian banks**. Int.J. logistics Economics and globalization, 4.