



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان -

كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير



رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم

فرع: علوم اقتصادية

تخصص: تسيير المالية العامة

الموضوع:

واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية -دراسة مقارنة-

تحت إشراف:

أ.د: باركة محمد الزين

من إعداد:

ياقوت قديد

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم و اللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
عائشة بوشيخي	أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	رئيسا
محمد الزين باركة	أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	مشرفا
شعيب بغداد	أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	ممتحنا
نجاة زاطللة	أستاذ التعليم العالي	جامعة وهران	ممتحنا
محمد بن سعيد	أستاذ التعليم العالي	جامعة سيدي بلعباس	ممتحنا
بومدين أونان	أستاذ التعليم العالي	جامعة سيدي بلعباس	ممتحنا

السنة الجامعية 2018/2017

إهداء

أهدي ثمرة جهدي

إلى أعلى الناس على الإطلاق: والديّ الكريمين

إلى زوجي الغالي

إلى فلدة كبدي "محمد نذير" و الذي أخذت من وقته الكثير لأجل إكمال هذا البحث

كلمة شكر

بعد بسم الله الرحمن الرحيم، و الحمد و الشكر لله العلي العظيم، و الصلاة و السلام

على أظهر خلق الله، النبي الأمي حامل الرسالة و مؤدي الأمانة

سأستغل هذه المساحة لأقدم شكري:

إلى البروفسور باركة محمد الزين على قبوله تأطيري و على كل الارشادات و

التوجيهات التي قدمها لي

إلى الذي كان لي السند الكبير و الأكبر و الذي أعانني على إكمال هذا البحث و

الذي هيا لي جو العمل، زوجي ورفيق دربي فجزاه الله عني خير الجزاء

إلى كل من ساعدني من أساتذة و موظفين كل واحد باسمه

الفهارس

فهرس المحتويات

–	الاهداء
–	كلمة شكر
I	فهرس المحتويات
IV	فهرس الجداول
VI	فهرس الأشكال
أ_ط	المقدمة العامة
الفصل الأول: الادارة و التسيير العمومي الجديد	
12	المبحث الأول: مقارنة مفاهيمية للإدارة
12	المطلب الأول: مفهوم الإدارة و أهم مراحل تطورها
30	المطلب الثاني: وظائف الادارة
41	المطلب الثالث: الإدارة العامة
49	المبحث الثاني: مفاهيم حول الإدارة المحلية و التنمية المحلية
50	المطلب الأول: ماهية الإدارة المحلية
58	المطلب الثاني: التمويل و التنمية المحلية
73	المبحث الثالث: التسيير العمومي الجديد
74	المطلب الأول: البيروقراطية و أزمة التسيير العمومي
92	المطلب الثاني: التسيير العمومي الجديد _ مقارنة مفاهيمية _
98	المطلب الثالث: التسيير العمومي الجديد المبادئ والنماذج
الفصل الثاني: التنظيم الإداري للجماعات الإقليمية الجزائرية	
108	المبحث الأول: الشخصية المعنوية و أسس التنظيم الإداري
109	المطلب الأول: ماهية الشخصية المعنوية
116	المطلب الثاني: المركزية الإدارية

فهرس المحتويات

124	المطلب الثالث:نظام اللامركزية الإدارية
137	المبحث الثاني:التطور التاريخي للجماعات الإقليمية الجزائرية
138	المطلب الاول:تنظيم الجماعات الإقليمية قبل الاستقلال
149	المطلب الثاني: تنظيم الجماعات الإقليمية بعد الاستقلال
161	المبحثالثالث:التنظيم الإداري للجماعات الإقليمية
161	المطلب الأول: التنظيم الإداري للبلدية
174	المطلبالثاني:التنظيم الإداري للولاية
الفصل الثالث: الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، مفهومها، أسسها ومظاهرها	
190	المبحث الأول: الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية
190	المطلب الأول: الاستقلالية الإدارية
198	المطلب الثاني: الاستقلالية المحلية
205	المطلب الثالث:المرجعية القانونية للاستقلالية المالية
210	المبحث الثاني:ميزانية الجماعات الاقليمية كأهم مظهر لاستقلاليتها المالية
210	المطلب الاول: تعريف ميزانية الجماعات الاقليمية و خصائصها
219	المطلب الثاني: المراحل التي تمر بها ميزانية المحلية
238	المطلب الثالث: ميزانية الجماعات المحلية بين الرقابة و الاستقلالية
249	المبحثالثالث:مصادر تمويل الميزانية المحلية
250	المطلب الاول: المصادر الداخلية(الذاتية)
285	المطلبالثاني:المصادر الخارجية
الفصل الرابع: واقع و معوقات الاستقلالية المالية _دراسة ميدانية_	
297	المبحث الأول:دراسة ميدانية لواقع الاستقلالية المالية
297	المطلب الاول: التعريف بالحسابات المستعملة

فهرس المحتويات

299	المطلب الثاني:قراءةفي نسب الاستقلالية المالية
304	المطلب الثالث:العوامل المؤثرة على نسب الاستقلالية
313	المبحث الثاني: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية الفرنسية، ضوابطها، و حدودها
313	المطلب الاول: مراحل تطور اللامركزية الادارية منذ 1982
318	المطلبالثاني:مستويات الجماعات الإقليمية الفرنسية
330	المطلب الثالث:الاستقلالية المالية في الجماعات الاقليمية الفرنسية
345	المطلب الرابع: أهم الفروقات و أسبابها بين واقع الاستقلالية المالية بالجزائر و فرنسا
351	الخاتمة العامة
354	قائمة المراجع

فهرس الجداول

الصفحة	العنوان	رقم الجدول
42	نظرة الباحثين و تعريفاتهم للإدارة العامة	01
97	المكونات المذهبية للإدارة العامة الجديدة	02
152	توزيع البلديات حسب الولايات	03
252	القيمة الايجارية الجبائية للعقارات ذات الاستعمال السكني الوحدة ت.ج/م ³	04
252	القيمة الإيجارية الجبائية للمحلات التجارية والصناعية	05
253	اسعار القيمة الايجارية لملاحقات الملكيات المبنية في قطاعات عمرانية الوحدة دج/م ² .	06
254	الجدول 7: القيمة الايجارية الجبائية للأراضي الموجودة في قطاعات عمرانية الوحدة دج.	07
255	القيمة الايجارية للأراضي الموجودة في قطاعات معدة للتعمير في المدى المتوسط وقطاع التعمير المستقبلي الوحدة: دج.	08
255	القيمة الايجارية للمحاجر ومقاطع الحجارة، والمناجم في الهواء الطلق ومناجم الملح والسبخات الوحدة: دج.	09
255	القيمة الايجارية الجبائية للأراضي الفلاحية الوحدة: دج/هكتار	10
258	بناية ذات استعمال سكني أو استعمال مزدوج	11
258	بناية ذات استعمال تجاري أو صناعي.	12
259	تقسيم الأراضي ذات الاستعمال السكني	13
259	تقسيم الأراضي ذلك استعمال تجاري أو صناعي	14
259	بناية ذات استعمال سكني أو استعمال مزدوج	15
260	بناية ذات استعمال تجاري أو صناعي	16
264	الإعلانات المعروضة	17
264	الإعلانات والصفائح المهنية	18
275	توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة للفترة الممتدة ما بين 1992	19

فهرس الجداول

277	توزيع حصيلة الرسم على النشاط المهني	20
279	نسب الضريبة على الأملاك	21
288	توزيع ناتج الرسوم الايكولوجية	22
301	نسب الاستقلالية المالية لبلدية ندرومة	23
303	نسب الاستقلالية المالية لبلدية تيسمسيلت	24
305	نسبة الايرادات المحلية للبلديات العامة للدولة	25
306	مجموع الايرادات الجبائية و غير الجبائية الخاصة ببلدية تيسمسيلت	26
307	مجموع الايرادات الجبائية و غير الجبائية بالنسبة للإيرادات الكلية لبلدية ندرومة	27
310	نسبة الايرادات غير الجبائية إلى الايرادات الجبائية	28
310	نسبة الإيرادات غير الجبائية إلى الإيرادات الكلية	29
341	نسب الاستقلالية المالية لمختلف مستويات الجماعات المحلية الفرنسية	30
343	الإيرادات الداخلية و الايرادات الخارجية و كذا اجمالي الايرادات	31

الصفحة	العنوان	رقم الشكل
17	هرم الحاجات لماسلو	01
134	التنظيم القطري في العهد العثماني	02
204	مخطط يخلص ما تم عرضه مسبقا	03
305	تطور كل من الجباية المحلية و الجباية العادية للدولة	04
307	مجموع الايرادات الجبائية و غير الجبائية بالنسبة للمجموع الكلي للايرادات لبلدية تسميلت	05
308	مجموع الايرادات الجبائية و غير الجبائية بالنسبة للمجموع الكلي للايرادات لبلدية ندرومة	06
342	نسب الاستقلالية المالية للجماعات المحلية الفرنسية	07
345	فسيفساء الضرائب و الرسوم للجماعات المحلية الجزائرية	08
346	فسيفساء الضرائب و الرسوم للجماعات المحلية الفرنسية	09

المقدمة العامة

يتغير التنظيم الإداري من دولة لأخرى، إذ يمكن أن يطغى عليه النظام اللامركزي، كما يمكن أن يطغى عليه نظام عدم التركيز (المركزية المخففة)، كل ذلك رغبة من السلطات المركزية في إرساء مبدأ الحرية الإدارية، وكذا تقريب الإدارة من المواطن، بالإضافة إلى تزايد أعباء السلطة الإدارية المركزية حيث لا تستطيع القيام بوظيفتها بكفاءة وفعالية، إلا إذا تم تنظيمها تبعاً لمبادئ وأسس علمية سليمة.

والأسلوب الإداري الذي أصبح في العصر الحديث نظاماً عالمياً تطبقه دول العالم إلى جانب المركزية الإدارية، هو نظام اللامركزية الإدارية والذي يقوم على أساس تقسيم الوظيفة الإدارية بين الحكومة (الإدارة المركزية) من جهة، وبين هيئات ووحدات إدارية مستقلة، تخضع هذه الوحدات والهيئات اللامركزية لرقابة ووصاية إدارية من أجل ضمان وحدة الدولة السياسة والدستورية، والوطنية، والإدارية، ويرجع ذلك إلى المزايا العديدة التي يحققها لا سيما من الناحية الإدارية والسياسية، فأصبح اعتماد نظام اللامركزية الإدارية بنوعين أي اللامركزية المصلحية، واللامركزية الإقليمية، من المسلمات إلى درجة أن اهتمامات الدولة الحديثة لم تعد تتعلق بمدى الممايزة بين النظام المركزي الإداري و النظام اللامركزي الإداري، وإنما يتعلق بمدى الموازنة بينهما ونسبة المزج بين النظامين في تنظيم الجهاز الإداري.

ورغم كل هذا إلا أن اعتماد الدول نظام اللامركزية و بالأخص نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية يظهر بدرجات متفاوتة، إذ تأخذ كل دولة بالأسلوب تبعاً لما تمليه ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ولما كانت اللامركزية الإدارية الإقليمية أو الإدارة المحلية تستدعي نقل جزء من الوظيفة الإدارية لصالح أشخاص إقليمية مستقلة عن السلطات المركزية، فإن اعتماد هذا النظام (نظام الإدارة المحلية) وأهميته في كل دولة يقاس بعلاقة هذه الإدارة المحلية بالسلطة المركزية، إذ يقتضي على هذه الأخيرة التزامها بكل مقومات هذا الأسلوب، ويتحقق ذلك عن طريق الاعتراف بإدارة محلية منتخبة تتمتع بشخصية معنوية، واستقلال عن السلطة المركزية لتقوم بإدارة وتنظيم وتسيير مجموعة من الموارد في إقليم معين، مع إعطائها نوع من الاستقلال في التسيير المالي والإداري من خلال حق المبادرة في مختلف الأعمال التي تدخل ضمن اختصاصها، وتوفير

الموارد اللازمة لممارسة صلاحياتها؛ لكن استقلالية الهيئة المحلية لا يعني تحلل وانقطاع كل العلاقة بينها وبين السلطة المركزية، بل تبقى قائمة عن طريق ما يعرف بسلطة الوصاية التي تمارسها هذه على تلك، لضمان حسن القيام بالوظيفة الإدارية من جهة وللحفاظ على وحدة الدولة من جهة أخرى.

ولما كانت الاستقلالية المالية هي تطبيق لمبدأ الحرية الإدارية للجماعات المحلية في المجال المالي والميزاني¹، فإن قيام السلطة المركزية بمنح الجماعات المحلية نوع من الاستقلالية المالية يطرح مشكلة التمويل المحلي على اعتبار أن هذا الأخير أحد أكبر مقومات قيام هذه الاستقلالية.

إن قضية التمويل المحلي الذاتي والمستقل للجماعات المحلية من التحديات والرهانات التي تواجه الأنظمة المحلية قانونياً، إدارياً، ومالياً، وهذا تحت القيود والقواعد التي تفرزها الدولة.

ويقتضي مبدأ الاستقلالية المالية بحتمية أن تكون موارد ومصادر التمويل المحلي الذاتية والخارجية مستقلة لضمان تحقيق الأهداف السياسية الاجتماعية الاقتصادية الإدارية والقانونية لنظام اللامركزية الإقليمية.

إلا أن التمويل والموارد المحلية تتميز بضعفها وعدم كفايتها بصورة تجعل مجالس تسيير إدارة الجماعات المحلية مشلولة وعاجزة عن المحافظة على استقلاليتها المالية، وعاجزة عن الاضطلاع بوظائفها ومهامها التي تبرر وجودها، مع أننا لو رجعنا إلى النصوص القانونية والتنظيمية ومختلف الموثيق والدراسات، نجد أن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية مكرسة بكل وضوح، لكن بمقارنة ذلك مع الواقع نجد هناك الكثير من المفارقات، فالضريبة التي تعد أهم مصادر تمويل الجماعات المحلية، فإن هذه الأخيرة تستفيد منها بنسبة ضعيفة وأحياناً معدومة، وبرامج التجهيز والاستثمار تستحوذ الدولة على أكبر العمليات المنجزة فيها، ناهيك عن ما ينتج عن التمويل المركزي من تقييد للجماعات المحلية على مستوى اتخاذ القرار وتخطيط التنمية المحلية.

1 - Isabelle FLAHAUT, Les Finances publique et la réforme budgétaire, 4eme édition, la documentation française, Paris, 2008, p : 39.

ا. إشكالية البحث

بناء على ما تقدم طرحه، و زيادة على ما تقوم به الدولة من مجهودات متواصلة لتعزيز دور و مكانة الجماعات المحلية ، كونها الركيزة الأساسية في مؤسسات الدولة، و انطلاقا من الاصلاحات التي قامت بها في مجال الجماعات المحلية ، نخص بالذكر قانوني الولاية و البلدية الأخيرين، اذ يعتبرا الثالث من نوعه في الجزائر المستقلة ، زد الى ذلك لقاء الحكومة مع الولاة و الذي كان فرصة للوقوف على أهم القضايا المتعلقة بترقية الجماعات المحلية و بالأخص ماليتها باعتبارها مستقلة ماليا، يتجلى لنا من كل هذا طرح الاشكالية التالية :

ما هو واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية و المصرح بها في مختلف القوانين؟

الأسئلة الفرعية:

ويتفرع عن هذه الإشكالية عدة أسئلة:

1. ما هي أهم المحطات التي مر بها التنظيم اللامركزي في الجزائر؟
2. ماهي أهم مصادر التمويل المحلي و هل يخدم ذلك الاستقلالية المالية؟
3. ما هي أهم العوامل المؤثرة على الاستقلالية المالية؟
4. ماهي حدود استقلالية الجماعات المحلية مقارنة باستقلالية الجماعات المحلية الفرنسية من جهة ، و بين بلديات الوطن فيما بينهم من جهة أخرى؟
5. ما هي السبل الكفيلة لتحسين نسب الاستقلالية المالية للجماعات المحلية؟

ا. فرضيات البحث:

على ضوء ما تم طرحه من تساؤلات حول موضوع البحث و أملا في تحقيق أهداف البحث، فقد تم الإعتماد على الفرضيات التالية:

1) الاستقلال المالي الذي تنص عليه القوانين لا يعكس الاستقلال المالي الحقيقي للجماعات المحلية.

2) تعاقب القوانين المتعلقة بإصلاح الجماعات المحلية لم تساهم في دعم استقلاليتها مثل مثيلاتها في فرنسا

3) وجود تفاوت في نسب الاستقلالية المالية بين بلديات الوطن

4) التوزيع العادل للإيرادات الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية يعزز مواردها المالية وبالتالي يدفع لاستقلاليتها المحلية.

III. أهمية البحث

كثر الحديث في الملتقيات و المقالات عن تراجع نسب عجز ميزانية البلديات في السنوات الأخيرة، ما يوحي على وضعيتها المالية الجيدة، فتحقيق التوازن و تجنب العجز مؤشر كافي للحكم على الوضعية المالية الجيدة للبلديات ، لكن المشكل الذي يتجلى هنا ما مصدر ذلك؟ او بتعبير آخر ما هو المصدر الذي تعتمد عليه البلديات في تحقيق التوازن و تجنب مشكلة الميزانية العاجزة.

هنا تظهر أهمية بحثنا هذا فالوقوف على نسب الاستقلالية المالية للبلديات تعطينا صورة واضحة في ما كانت هي من تضمن توازن ميزانيتها أو أن ذلك يتحقق باعتمادها على مصادر خارجية، و تتمثل أيضا أهمية الموضوع في إبراز أهم الصلاحيات المخولة للجماعات المحلية، وكذا إبراز ما تمتلكه الإدارة المحلية من إمكانيات مالية التي تمكنها من القيام بمهامها وتبيان أن تعزيز مواردها يكون عن طريق دعم جبايتها والتي تكون أساسا لتمتعها باستقلال مالي.

IV. أسباب اختيار الموضوع:

*على اعتبار التكوين الذي تم تلقيه في السنة الأولى ماجستير، و الذي كان يصب في مجال تسيير المالية العامة، والمالية العامة المحلية جزء لا يتجزأ منها، فارتأيت أن تكون مذكرتي في نفس مجال التخصص.

*التعرف على الجباية المحلية على اعتبار أنها أهم مورد مالي للجماعات المحلية، والتي عليها تعزيزه حتى تصل إلى تحقيق نوع من الاستقلالية المحلية.

.V. أهداف البحث

يمكن إبراز أهداف هذه الدراسة بشكل عام في النقاط التالية:

- (1) بيان مفهوم اللامركزية الادارية و خصائصها و أهميتها مع تبيان مراحل تطورها و علاقتها مع الاستقلالية المالية و كذا توضيح التطور الذي طرأ عليها في الجزائر مقارنة بالدول المقارنة و في بحثنا دولة فرنسا مثالا
- (2) تبيان مختلف المصادر المالية الذاتية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية في تمويل ميزانيتها و تغطية نفقاتها، و توضيح أيضا المصادر الخارجية و تأثير ذلك على نسب الاستقلالية المالية
- (3) محاولة اعطاء فكرة على نسب الاستقلالية المالية للدول المقارنة
- (4) محاولة الوقوف على أهم المعوقات للاستقلالية المالية و اقتراح أنسب الحلول للنهوض بمالية الجماعات المحلية و بالتالي الرفع من نسب الاستقلالية المالية
- (5) محاولة أيضا الاشارة إلى مفاهيم التسيير العمومي الجديد ، كنظرة جديدة يمكن تطبيقها على الادارة المحلية

.VI. أهم الدراسات السابقة:

- صالح عبد الناصر: الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة الماجستير من جامعة الجزائر، 2010، انصب اهتمام الباحث من خلال هذه الدراسة على توضيح واقع تنظيم الجماعات الاقليمية في الجزائر من خلال دراسة و تحليل القوا نين السارية التي تنظم كل من البلدية و الولاية و طرح رؤية مستقبلية لنظام

الجماعات الإقليمية في الجزائر من تصور مقترح يتلاءم مع العوامل البيئية و الظروف التي تواجه الإدارة المحلية، و كانت الدراسة قبل صدور القانون 10_11 الخاص بالبلدية و القانون 12_07 الخاص بالولاية. و أهم النتائج التي خلصت إليها الدراسة كان بخصوص الرقابة الوصائية على الأعمال ، فيلاحظ أنها رقابة شديدة وواسعة ، الأمر الذي أدى بالمساس بمبدأ حرية واستقلال الجماعات الإقليمية ، وأنها رقابة لم تقتصر على رقابة المشروعية ، بل امتدت إلى رقابة الملاءمة ، أي رقابة السلطة التقديرية للهيئات المحلية ، وفي هذا تأثير ومساس بحرية واستقلال الجماعات الإقليمية

- باركة محمد الزين، بومدين حسين: **الإصلاح الجبائي المحلي و مسؤولية المواطن الجبائية تجاه جماعته المحلية**، مقال منشور في المجلة الوطنية للمالية العامة مجلة سنوية صادرة تحت رعاية كل من جامعة تلمسان و الجمعية الوطنية للمالية العامة، العدد 2 ديسمبر 2012. انصبت الدراسة حول ضعف الجباية المحلية و من إمكانية إرجاع ذلك لضعف النظام الجبائي من جهة و من أخرى لعدم شعور المواطن بمسئولته الجبائية تجاه جماعته المحلية و خلصت الدراسة إلى أن هناك ضعف مسجل في موارد و طرق تسيير الجماعات المحلية و أن من أهم الإجراءات المستعملة للإصلاح هي إشراك المواطن في مناقشة و إثراء القرارات المالية المحلية و هذا باعطاء معلومات دقيقة و واضحة مع تسهيل المهمة له للقيام بذلك.

- باركة محمد الزين: **une analyse de la fiscalité locale en Algérie** مداخلة مقدمة ضمن أشغال اليوم البرلماني حول الجباية المحلية في الإصلاح الجبائي المنعقد يوم 22 أفريل 2013، حيث أوضح الخبير المالي المشاكل التي تتخبط فيها الجباية المحلية و أهمها عدم قدرة الهيئات المحلية لا في تأسيس الضريبة و لا إبداء رأيها في خلقها و لا تعديلها و لا حتى إلغائها، و خلص إلى أن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية لا يمكن أن تتأتى إلا من الامكانيات المالية لمواجهة المسؤوليات

المتزايدة ، و رأى أنه رغم الاصلاحات المتعاقبة على المالية المحلية التي سجلت بعض التحسن على مستوى مردوديتها إلا أنها تبقى غير كافية و دون المستويات المطلوبة

- **ملياني صليحة: الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة،** دراسة في ظل قانوني البلدية و الولاية الجديدين، مذكرة ماجستير من جامعة المسيلة، 2015 من خلال هذه الدراسة حاولت الباحثة الإجابة على إشكالية تمحورت حول إمكانية المشرع الجزائري في إيجاد توازن بين الاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية الذي يحقق لها الاستقلالية من جهة و بين الرقابة المطبقة عليها من جهة أخرى، و قد أبرزت أهم مظاهر استقلالية الجماعات المحلية، و مدى تأثير مختلف أنواع الرقابة سواء داخلية أو خارجية

من أهم النتائج التي تبلورت عن هذه الدراسة هي أن الدساتير الجزائرية المختلفة لم تتناول الجماعات المحلية بالشكل الكافي، ولم تقم بمعالجة موضوع الجماعات المحلية بالشكل الذي يضمن المبدأ الدستوري أن الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية وأن البلدية هي الجماعة القاعدية، ورغم تأكيدهم على أن المجلس المنتخب المحلي يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، إلا أن كل الدساتير أهملت النص على استقلالية الجماعات المحلية وعلى حريتها في اتخاذ قراراتها، وحبذا لو تم التطرق في الدستور لإعطاء الجماعات المحلية إمكانية فرض الضرائب محليا وخلق موارد مالية محلية خاصة بها، وهذا لتدعيم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية والتقليل من التبعية المالية للدولة، لأن تلك التبعية تنعكس بالضرورة على استقلاليتها، حيث الدولة حين تمنح الجماعات المحلية موارد مالية لا بد لها من مراقبة تلك الموارد، وبالتالي فرض سياستها ومخططاتها محليا خاصة إذا عرفنا أن الكثير من البلديات تعاني ضعف أو عجز في الموارد المالية المحلية.

- **جمال يريقي،** الجباية المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في الجزائر ودورها في التنمية المحلية. لقد ابرز من خلال هذا المقال الوضعية التي تشهدها المساعدات المالية الممنوحة من قبل الدولة للجماعات المحلية، و التي حسب المقال،

تعرف تقلبا كبيرا من سنة لأخرى ، و قد ارجعها لعدة أسباب اجتماعية، اقتصادية ، قانونية ومالية. ما يؤثر سلبا على ميزانيات الجماعات الاقليمية و التي اصبحت تابعة لها بالرغم من استقلاليتها المالية.

● ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة:

إن ما يميز بحثنا عن بقية الدراسات السابقة الذكر هو محاولة دراسة موضوع الاستقلالية المالية من الجانبين القانوني و المالي، و ذلك بتناول كل ما يتعلق بالاستقلالية المالية كمصطلح له مدلوله القانوني و المالي ، و الوقوف على جميع القوانين و الدساتير التي أشارت إلى ذلك وتبيان التطور التاريخي للجماعات المحلية و ما أضافه على تحسين مبدأ اللامركزية الإدارية . و كذلك إثراء الموضوع بدراسة ميدانية لبلديات من الوطن و توضيح وضعها بالنسبة للاستقلالية المالية عن طريق حساب نسبها، هذه الدراسة التي توضح حقيقة الاستقلالية المالية المنصوص عليها في القوانين والتي برهن الواقع على أنها مجرد مدلول على امتلاك الجماعات المحلية لميزانية منفصلة عن ميزانية الدولة شكلا لا مضمونا . زد على ذلك حاولت الدراسة أن تبين الفروقات الموجودة بين البلديات محل الدراسة، و الفروقات الموجودة بين العوائد الجبائية المحلية و الوطنية و كذلك مقارنة نسب الاستقلالية الوطنية بالفرنسية على اعتبار أنها دولة موحدة مثلها ، و مستقلة منها، و تستمد أغلب قوانينها منها و لعل أهمها في موضوعنا هو نظام الوصاية الإدارية الذي استغنت عنه فرنسا و تمسكت به الجزائر.

VII. منهج الدراسة و أدوات التحليل:

ان المنهج المستخدم في بحثنا هو المنهج الوصفي، فهو الأنسب للموضوع محل الدراسة لكي نستطيع الإجابة على الإشكالية المطروحة والاستفسارات المطروحة و تحليلهما واختبار صحة الفرضيات، اعتمادنا في بحثنا على الأدوات التالية.

- القانون البلدي رقم 11/10، والقانون الولائي 12/07.
- قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2016
- قوانين المالية التي تخص الضرائب والتعديلات التي طرأت عليها

- المراجع والكتب التي تتعلق بالموضوع.
- مقابلة مع كل من عمال مصالح البلديات وكذا قباضة الضرائب ومفتشيه الضرائب.

VIII. صعوبات البحث:

واجهنا صعوبات كبيرة خاصة في الحصول على المعطيات من البلديات التي كانت مبرمجة للدراسة ، و ذلك راجع إلى عدم الاهتمام بالمراسلات المرسله إلى مدراء الادارات المحلية، و كذا رفض رؤساء البلديات منحنا فرصة للاطلاع على وثائق الميزانية، الشيء الذي أثر بشكل سلبي على عينة الدراسة، من ثم اللجوء إلى العلاقات الشخصية من أجل الحصول على المعطيات و استكمال متطلبات البحث، إضافة إلى ذلك فقر المواقع الرسمية على الأرقام الخاصة بالمالية المحلية، و التي تُصعب تحليل الموضوع على المستوى الوطني

ملاحظة: سيتم استخدام مصطلح استقلال واستقلالية للدلالة على نفس المعنى.

و استخدام مصطلح الجماعات المحلية، الجماعات الاقليمية للدلالة على نفس المعنى

الفصل الأول

مقدمة

إن ما يميز الانسان عن باقي الكائنات الحية هو عدم استغناؤه عن العيش مع الجماعة، و بالتالي المشاركة مع الغير في تسيير أمور معيشته المتحضرة. و من هذا المنطلق كان للإنسان الحاجة للإدارة ، فأصبحت بذلك الإدارة ذات أهمية بالغة بالنسبة للفرد و للجماعة، فهي وسيلة مهمة لتنظيم الجهود الجماعية إذ يحتاجها الفرد لتسيير أموره و أمور أسرته و تحتاجها المنظمة للإشراف على نشاطها و على كل ما يتصل بذلك، و حاجة المنظمة للإدارة لا يتوقف على نوع الملكية أو طبيعة المنشأة أو حجمها لأن الإدارة عملية جوهرية للمنشأة سواء كانت هذه الأخيرة عامة أو خاصة فهي تطبق على جميع أوجه النشاط الانساني و تعد كفاءتها من الخصائص المهمة التي تساهم في التمييز بين المجتمعات المتقدمة و أخرى متخلفة.

و إذا تحدثنا عن الإدارة العامة أو الحكومية فهي ملزمة بدرجة كبيرة بتقديم خدمات للمواطن، و نتيجة لزيادة الضغط على المركز كان هناك ضرورة حتمية على الأخذ بنظام الإدارة المحلية و هذا الاتجاه كان نتيجة طبيعية لعدة متغيرات حدثت في العالم ، كما ظهرت فلسفات و أساليب جديدة دفعت الحكومات توجيه اهتمامها ناحية الإدارة المحلية، فأصبحت تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي، و تقوم بدور فعال في التنمية القومية لقربها من المواطنين، و هذا القرب يجعلها أقدر على إدراك طبيعة الظروف و الحاجات المحلية كما يمنحها هذا القرب دعما ضروريا لحشد الطاقات و تعبئة الموارد و يهيئ لها فرص النجاح في تنفيذ السياسات القومية لتصبح واقعا ملموسا يحقق تطلعات الشعب متى كانت هذه الإدارة الشعبية تمثله.

أما موضوع ترقية الإدارة العامة بما فيها المحلية قد أصبح من الأولويات حيث كثر الحديث عنه في الآونة الأخيرة بغية تحسين الخدمات التي تقدمها الحكومات للمواطنين و عليه يعتبر تبني مبادئ التسيير العمومي الجديد من الآليات التي تعمل على ترقية الإدارة العامة و المحلية عم طريق تطبيق تقنيات التسيير الخاص في القطاع الحكومي

المبحث الأول: مقارنة مفاهيمية للإدارة

تعتبر الإدارة عملية جوهرية لتسيير أمور البشر، وقد تميز بها الإنسان عن غيره من الكائنات الحية، فلمسها عندما يحتاج الإنسان لترتيب حياته وشؤون أسرته وكذلك في المنشآت الصغيرة أو المنظمات الكبيرة التي يجب وضعها تحت آلية تنظيمية تؤدي بها لتحقيق أهدافها، والمجتمع بحاجة إلى آلية بموجبها توجه منظماته وترتب سير العلاقات وشؤون أفرادها ومتطلباتهم. كل ذلك يتم بموجبه وسيلة هامة وهي الإدارة التي تؤدي إلى تحقيق الأهداف التي يطمح إليها المجتمع أفرادا ومنظمات.

أما فكرة الإدارة العامة بدورها الحيوي فقد ارتبطت في ولادة مؤسسات الدولة التشريعية والقضائية والتنفيذية والرقابية وتصميمها، وشكل حقلها أساس الاهتمام بالجوانب الإنسانية والحضارية وأوجهها السياسية، القانونية، الثقافية، الأخلاقية والتكنولوجية، دون إغفال وإهمال الجوانب العملية ذات الأبعاد الفنية والتطبيقية لها.

وفي هذا المبحث سوف نتطرق لمفهوم الإدارة ومراحل تطورها ونعرج على ماهية الإدارة العامة والجوانب المتعلقة بها.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة وأهم مراحل تطورها

الفرع الأول: تعريف الإدارة

إن الإنسان بفطرته كائن اجتماعي تجمع به بسواه من البشر روابط شتى، ففي الجماعة البشرية وبها يتحقق وجوده واستمرار حياته، ومن تم فهو مشارك على نحو أو آخر في سائر الأنشطة البشرية الجماعية لإشباع حاجاته الفردية والتي تعجز جهوده الذاتية على الوفاء بها.

وإذ نسلم بحتمية الاجتماع البشري على اختلاف أشكاله وتنوع نشاطاته ابتغاء تحقيق تنظيم نشاطاته البشرية على نحو يكفل نجاحها في تحقيق هذه الأهداف.

وفي هذا التنظيم تكمن حقيقة الإدارة كوظيفة اجتماعية اقتضتها ضرورة الاجتماع البشري، فهي على حد قول "ليونارد هوايت" "عملية عامة بالنسبة لكل مجهود جماعي"¹

« Administration is a process common to all social effort »

وعليه فالإدارة تعني في جوهرها "تنظيم نشاط بشري جماعي هادف"

ويعكس هذا المفهوم الاجتماعي الأصل اللاتيني لكلمة يدير **administer** بالإنجليزية والمكون من مقطعين هما **ad+ ministrare** بمعنى تخدم الآخرين والذي يفيد على حد قول "جلادن" تنظيم شؤون الناس ورعاية أمورهم. كما أنه يبرز طابع الإدارة كوظيفة خادمة **service function** الأنشطة البشرية الجماعية المعنية أساسا والمرتبطة مباشرة بتحقيق الأهداف سواء أكانت إقتصادية، إجتماعية، سياسية أو غيرها.

لقد عبر الكثيرون من العلماء والكتاب عن معنى الإدارة بطرق مختلفة ويمكننا استعراض ملخص أبرز ما قدمه هؤلاء حول الإدارة من تعريفات ومصطلحات².

رالف دايفز **Ralph Davis** يقول عن الإدارة: "هي علم القيادة التنفيذية"

ويعرف أبلي **L.A. Apply** بأنها: "تنفيذ الأشياء عن طريق جهود أشخاص آخرين حيث تنقسم هذه الوظيفة إلى مسؤوليتين رئيسيتين التخطيط والرقابة".

أما جون مي « **John Mee** » فعرف الإدارة بأنها "فن الحصول على أقصى النتائج بأقل جهد حتى يمكن تحقيق أقصى رواج وسعادة لكل من صاحب العمل والعاملين، مع تقديم أفضل خدمة للمجتمع".

وفي الأخير بيتر سون **Peter Son** وبلومان **Plouman** عندما تحدثا عن الإدارة بوصفها "أسلوب يمكن من خلاله وبواسطته تحديد وتوضيح أغراض وأهداف جماعة إنسانية معينة"

¹حمدي أمين عبد الهادي، "الإدارة العامة العربية المعاصرة أصولها العلمية وتطبيقاتها المقارنة"، دار الفكر العربي 1997، ص07

²مرسي خليل، الإدارة المعاصرة، المبادئ، الوظائف، المعاصرة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 2005، ص16

إن أهم ما يستخلص من التعريفات السابقة:

- تعامل الكل مع الإدارة عند تطبيقها على الجماعة وليس الفرد.
- تشير التعريفات إلى أن الإدارة ليست تنفيذا للأعمال بل الأعمال تنفذ بواسطة الآخرين.

يمكننا القول هنا " أن الإدارة تهتم بتحديد الأهداف وتحقيقها مع جماعة من الناس وبواسطتهم، وإن نجاح الإدارة يتوقف على مدى تحقيق تلك الأهداف. من المؤكد أيضا أنه ليس بمجرد كون الشخص التنفيذي يرأس عددا من المرؤوسين أصبح مديرا، وأن وجود هرمية أو تبعية صغيرة من الأشخاص المخلصين لا يعني بالضرورة وجود إدارة، فالإدارة بالضرورة والفعل تنطوي على تحديد الأهداف وتحقيقها من خلال اتخاذ القرارات ومنهجيتها، لذلك على الإدارة الفعالة والناجحة استخدام أنواع معينة من المعرفة والمهارة والكفاءات والإجراءات لتحقيق معناها وسياستها المخططة والمبرمجة سلفا.

غير أن تعريف الإدارة أشمل وأعمق من تلك التعريفات كل على حدا لأن الإدارة عملية متكاملة معقدة تواجه تحديات كبيرة ومتشعبة عبر كل المراحل التي مر بها علم الإدارة، ومن هنا ينبغي علينا اعتماد تعريف هو الأقرب إلى الشمولية التي تلائم تلك التكاملية للإدارة ومواجهتها مع تحديات ومتطلبات المحيط الذي تعمل فيه.

"الإدارة هي مجموعة من الوظائف والأنشطة الهادفة إلى تحقيق أهداف محددة عن طريق توظيف واستثمار الموارد البشرية والمادية المتاحة باستخدام طرق وأساليب الكفاءة والفعالية الإنسانية والفنية"¹

✓ الإدارة علم وفن:

إذا أين نحن من الإدارة الحديثة؟ وكيف توصلنا إلى هذه المرحلة؟

في الإدارة الحديثة يتألف العلم والفن ويتحالفان، ومن دون التفاضل بينهما، ويتمتع المدير الناجح بأربع مزايا إضافية على غاية من الأهمية.

¹مرسي خليل، الإدارة المعاصرة، المبادئ، الوظائف، المعاصرة، مرجع سبق ذكره ص18

- أ- المعرفة.
- ب- اتخاذ القرارات.
- ت- قوة الشخصية .
- ث- بعد النظر أو منيرة التوقع والحدس.

وبعبارة أخرى يمكن اعتبار مدير أو رئيس المنظمة "مايسترو" في جوقة موسيقية.

وللتدليل، فإن فن الإدارة هو الوصول إلى النتيجة المرجوة عن طريق استخدام مهارات تطبيق المعرفة، أي الخبرة في الأداء بما يشمل ذلك من استخدام الكثير من الخلق والكفاءة والأساليب الشخصية في الجهود المبذولة.

أما علم الإدارة فينطوي على المعرفة في التطبيق الإداري فالعلم هو الذي يخلق المعرفة بينهما الفن يخلق العمل، فالفلك هو العلم بينما الملاحظة هي الفن، وكلاهما يكمل الآخر.

في المجالات الإدارية التي لا يوجد فيها إلا القليل من العلم أو المعرفة ينبغي حينها أن يعتمد المديرين إلى حد كبير على معتقداتهم، وتخميناتهم وقدرتهم على الخلق والإبداع، وعلى مهاراتهم في تطبيقها واستخدامها، أي على ما يمتلكونه من فنون الإدارة

ومن الملاحظات الواقعة يوميا يتبين أن الكثير من الناس لديهم معرفة كبيرة، ولكنهم في الواقع لا يستخدمون إلا القليل منها.

وفي عصر التقدم التكنولوجي الهائل، والمعرفة الإضافية، التي سنتبت أكثر فائدتها، من السهل بل من الضروري التركيز على أهمية العلم في الإدارة، وتشجيع الجهود المبذولة في هذا الاتجاه في زمن العولمة، زمن تطور علم النفس والاجتماع، والاقتصاد، والمعلوماتية الإدارية والسلوكية الضرورية لنجاح وتوسع المنظمات والمشروعات في علم المنافسة والسيطرة .

كما تبرز الملاحظة إلى الاعتراف الكامل بالفن الإداري الذي ينمو ويتطور عن طريق الدراسة، والتجربة والخبرة والملاحظة.

ولعل من الأمثلة التي تثبت هذا الواقع هي الاختلافات الرئيسية بين أفراد الإدارة والتي يبرزها التفاوت في الحكم الشخصي، درجة الفهم والاستيعاب، الحوافز والقدرة على العمل والتفاعل مع الناس.

الفرع الثاني: تطور الفكر الإداري

مما لا شك فيه أن الفكر البشري يتطور بصفة مستمرة، وبالتالي فإن كل مرحلة تاريخية لا بد وأن تضيف إلى سابقتها على ضوء ما توفر لها من نواحي المعرفة. أما من الناحية التنظيرية لعلم الإدارة أو نظرية الإدارة، فإذا كانت النظرية تعني الطريقة التي ينظر بها إلى ظاهرة ما لتفسيرها والتعرف عليها ومن تم تسخيرها لخدمة الإنسان، فإن هذه الطريقة لا بد وأن يلحقها وسائل مستحدثة للمعرفة، وإن الإدارة كعلم من العلوم، لم يتعدى عمرها بضعة أجيال أما الإدارة من حيث الممارسة فإن عمرها يتمدد إلى بضعة آلاف سنين، وسوف نتعرض لأهم النظريات التي عالجت موضوع الإدارة

1. المدرسة الكلاسيكية:

تعتبر الإطار الفكري الأول الجامع لمساهمات مفكري التسيير ولقد عرفت لدى الكثير من الكتاب باسم المدرسة العلمية باعتبارها أول المدارس التي أضافت الطابع العلمي على التسيير ووجهت اهتمام المسيرين نحو كفاءة استخدام الموارد لرفع مستوى الأداء عوض ما كان سائدا من قبل من الاعتقاد أن كفاءة المؤسسة وفعاليتها تزدادان بتوسيع حجمها، ويعتبر كل من ماكس فيبر، فريديريك تايلور، هنري فايولور، أهم روادها.

ومن أهم نظريات هذه المدرسة نجد:

1. نظرية الإدارة العلمية:

لقد كان الهدف الأول للإدارة العلمية في مراحلها الأولى هو تجسيد كيفية تصميم الأعمال بطريقة تضاعف من إنتاجية الفرد¹

¹ علي شريف، مبادئ الإدارة، مدخل الأنظمة في تحليل العملية الإدارية، الدار الجامعية 2001، الإسكندرية مصر، ص63

ومن المرتكزات التي قامت عليها هي:1.

- وجوب تحقيق الكفاية الإنتاجية: وتعني الحصول على أفضل النتائج من عناصر الإنتاج وأفضل الإيرادات المالية التي تغطي النفقات والتكاليف وتحقيق أفضل الأرباح للمنتج، وبكلمة موجزة تعني الكفاية الإنتاجية سلعة أو خدمة بأفضل المواصفات من حيث الجودة وأقل التكاليف وبجهد أقل وزمن أقل الأمر الذي يعود على رب العمل بأفضل الأرباح.
- البحث العلمي: تطبيق أسلوب العلمي في تصميم العمل وتحديد أبعاده ومتطلباته بعيدا عن التخمين والتقديرية الشخصية سواء بالنسبة للعمل أو لشاغله.
- تقسيم العمل: إن الهدف الذي سعت إليه الإدارة العلمية من وراء تقسيم العمل هو تجديد أدق لأبعاد النشاط الذي يوكل إلى العامل بحيث يمكنه التخصص فيه مما يزيد من كفاءته الانتاجية و لا يدع مجالا لزيادة التكلفة، و عليه فإن التركيز على تقسيم العمل أدى إلى تشجيع التخصص في مجال الأعمال ليس فقط بالنسبة للعمال بل أيضا بالنسبة للمدراء، وفق طبيعة النشاط الذي يتولون إدارته .
- وضع قواعد وأصول علمية للقيام بإدارة المنظمة والعناية بإنتاجها: ركزت الإدارة العلمية على عملية المتابعة والمراقبة والحوافز المادية ووضع اللوائح الخاصة بذلك للالتزام بها.
- تطبيق الأسلوب العلمي في عملية اختيار المدراء والموظفين والعاملين: ضمن مبدأ تقسيم العمل والتخصص واعتماد التدريب كل عملية مكتملة لزيادة كفاءة هؤلاء وسد أي نقص قد يلاحظ في قدراتهم العلمية.
- التركيز على أهمية التوجيه والتقدير به والإعتماد الكلي على العلاقات الرسمية في المنظمة ومحاربة أية علاقة خارج هذا الإطار كونها لا تقع ضمن لوائح العمل والسلوك الرسمية المعتمدة.
- أما فيما يتعلق بروادها فنجد:

¹ صبحي حبر العتيبي، تطور الفكر والأساليب في الأداء، ، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع عمان، الأردن، ص21-22

فريدريك ونسلو تايلور (1856-1915) حيث كان عامل بورشة صغيرة كتلميذ صناعي لمدة أربع سنوات والتحق فيما بعد بشركة **مدفال** لصناعة الصلب وتدرج من عامل بسيط إلى ميكانيكي ثم إلى مهندس الشركة، وأتاح له تدرجه من فهم شؤون الإنتاج ونفسية العمال وسبب تدمرهم وانخفاض كفاءتهم الإنتاجية. وحين جاءت له الفرصة عين كبيرا لمهندسي الشركة وقد اعترفت له الهيئات العلمية بعبقريته ومنح عدة جوائز وألقاب أهمها درجة الدكتوراه الفخرية عام 1906 من جامعة بنسلفانيا اعترافا له بأفضاله، وانتشرت مبادئه وأفكاره في الإدارة في معظم البلدان الصناعية كأمريكا وروسيا وانجلترا وفرنسا وألمانيا خلال ثلث قرن، كما ترجم كتابه الذي نشر فيه فلسفته في الإدارة العلمية عام 1911 وهو كتاب "أصول الإدارة العلمية" شرح فيه بأسلوب مبسط معنى الإدارة العلمية والغرض منها وكيفية تطبيقها¹.

ومن أبرز أفكاره التي شكلها في أربعة مبادئ أسماها مبادئ الإدارة العلمية².

- 1- تنمية علم حقيقي مبسط للإدارة، يتم من خلاله تحديد كل عنصر من عناصر العمل، وهذا التحديد العلمي يحل محل الطرق الارتجالية، التي كانت سائدة.
- 2- الاختيار العلمي للأفراد وتدريبهم وتعليمهم وتنمية قدراتهم بدلا من النظام القديم حيث كان العامل يدرّب نفسه بنفسه.
- 3- التعاون مع العاملين لضمان أنهم يطبقون الطرق العلمية المحددة لأداء العمل.
- 4- يتحمل المديرون جميع أعباء العمل التخطيطي والتنظيمي ويتفرع العاملون لتنفيذ الأعمال المطلوبة منهم.

هنري فايول (1841-1925) Henri Fayol

كان فايول إداريا ومهندسا فرنسيا متميزا عمل في الحكومة وفي القطاع الخاص حيث عين مديرا عاما لشركة مناجم الفحم الفرنسية التي كانت تعاني من مشاكل إدارية وإنتاجية كادت تؤدي بها إلى الإفلاس فتمكن من إنقاذها ومعالجة أمورها بعد أن قام بدراسة وتحليل

¹مطاوع إبراهيم عصمت، حسن أمينة أحمد، الأصول الإدارية للتربية، دار الشروق للنشر، جدة ص30

² علي شريف، مبادئ الإدارة، مدخل الأنظمة في تحليل العلمية الإدارية ، مرجع سابق، ص63

تلك المشاكل واستتبط منها قواعد عامة تتعلق خاصة بالإدارة العليا للشركة، وفيما يلي نوجز أهم قواعد ومبادئ التي تشكل في نظر فيول أسس حكومة المنظمة¹.

- أ- تقسيم العمل ويكون وفق مبدأ التخصيص كي يضمن تعزيز الكفاءة بالنسبة للعاملين.
- ب- السلطة والمسؤولية: السلطة في نظره مزيج من السلطة الرسمية المستمدة من المنصب والسلطة الشخصية المستمدة من الصفات الشخصية التي يتمتع بها الإداري أما المسؤولية هي الإلتزام بالعبء الذي على عاتق المدير لقاء حصوله على السلطة.
- ت- الانضباط والالتزام بقواعد السلوك والعمل.
- ث- وحدة إصدار الأوامر: ويعني تحديد وجهة واحدة تصدر الأوامر للوحدة التنظيمية ضمن هرمية السلطة.
- ج- وحدة التوجيه: ويعني حصر الجهة التي تحدد كيفية أداء العمل وممارسة السلوك من وجهة نظر فنية متخصصة كي لا يحدث تضارب في اختيار طريقة العمل.
- ح- مساندة المصلحة الشخصية للمصلحة العامة: بمعنى وضع أهداف للمنظمة تتفق والمصلحة العامة التي تمثل إطارا للمصالح الشخصية للأفراد.
- خ- مركزية السلطة: تركيز السلطة في اتخاذ القرارات في يد الإدارة العليا وتفويضها دون افراط في المستويات الإدارية المتخصصة.
- د- اتباع التنظيم العمودي أو العسكري في طريقة تفويض السلطة بحيث تتدرج من أعلى قمة الهرم التنظيمي في المنظمة إلى أدنى مستويات ذلك الهرم.
- ذ- الترتيب أي تحديد المكان والأولوية بالنسبة للمواد والأجهزة والمعدات وكافة موجودات المنظمة .
- ر- المساواة في المعاملة والعمل على خلق جو عمل يبعث على الراحة النفسية والطمأنينة.
- ز- الاستقرار في العمل: بمعنى سياسات تهدف إلى الاحتفاظ بالعاملين الجيدين لفترات طويلة وتدريبهم والاهتمام بأحوالهم المادية والمعنوية.

¹صبحي جبر العتبي، تطور الفكر والأساليب في الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص26

س- التعاون ومبدأ المكافأة والتعويض: ركز فيول على ضرورة وضع نظام عادل للأجور والرواتب والمكافآت للعاملين يتفق وطبيعة وظروف العمل ويتوخى مبدأ المساواة والعدالة في الإنتاج.

ش- هنري جانت (1861-1919) Henry Jent

وهو مهندس أمريكي تابع جهود فريديريك تيلور في الإدارة العلمية مركزا على الناحية الاجتماعية لتنظيم العمل في المنظمة حيث وضع أجرا يوميا ثانيا للعامل لتوفير حياة كريمة له يزيد بزيادة إنتاجيته كما شدد على الرقابة في الإنتاج حيث وضع خرائط مختلفة لضبط عملية الإنتاج وتحديد الانحرافات بدقة، وقد تطورت هذه الخرائط التي استقدمها جانب Jant بحيث أصبحت تبين الوقت الذي يجب أن يبدأ فيه العمل والزمن الذي يستغرقه إنجاز العمل والوقت الذي ينتهي فيه. من وجهة نظر معيارية تم تسجيل هذه الأوقات والأزمان عند إنجاز العمل فعليا ومن تم بيان التباين الحاصل في التنفيذ بين الزمن المعياري المخطط له والزمن الفعلي الذي نفذ فيه العمل، وقد أدت جهود جانت إلى تطوير أداة رقابية في الإنتاج عرفت بأسلوب بيرت « Pert » أي أسلوب برمجة وتقييم ومراجعة مسارات الأنشطة المترابطة والمتتابعة لمشاريع العمل.

فرانك بينكر جلبرت (1868-1924) Frank Bunker Guilbert

وهو مهندس أمريكي شارك تيلور في تدعيم مبادئ الإدارة العلمية بأن كان رائد أسلوب إدارة الوقت إذ قام بدراسة الزمن والحركة لتحديد الوقت المعياري لأي نشاط وبالتالي تطبيق الرقابة العلمية على العاملين لتحقيق الاستخدام الأمثل لأوقات العمل، ويمكن إيجار هذه الدراسة في ما يلي:

- 1- تقسيم العمل إلى نشاطات أساسية واستبعاد النشاطات غير الضرورية.
- 2- تقسيم النشاطات إلى حركات أساسية واستبعاد الحركات غير الضرورية.
- 3- تحديد الزمن المعياري لكل حركة عن طريق اختيار متوسط الزمن الضروري لعينة نموذجية لعمال متخصصين في ذلك النشاط.

¹ صبحي العتيبي، تطور الفكر والأساليب في الإدارة، مرجع سابق، ص30

4- تحديد الحركات الضرورية لكل نشاط وضربها في الزمن المخصص لكل حركة لنحصل على الزمن المعياري لإنجاز ذلك النشاط ثم ضرب عدد الأنشطة الضرورية لعمل ما في الزمن المعياري لكل نشاط لنحصل على الزمن المعياري لإنجاز ذلك العمل وبهذه الطريقة يمكن ضبط العامل من ناحية الإنتاج.

2 النظرية البيروقراطية:

إن البيروقراطية **Bureaucratic** من الناحية اللفظية تعبير أوروبي مشتق من كلمة **bureau** أي مكتب ويقصد بهذا التعبير تسيير إدارة مصالح الدولة عن طريق المكاتب¹، ويعتبر **ماكس فيبر** (1820-1864) من الكتاب الألمان الذين ساهموا في تطوير الإدارة وفعاليتها من خلال تحديد السلطة والمسؤولية وواجبات ومسؤوليات كل موظف بشكل واضح بوجود قواعد وإجراءات وأنظمة داخل المنظمة، ومن أهم خصائص النموذج المثالي البيروقراطي عند ماكس فيبر نجد:2

- 1- توزيع أعمال التنظيم وتقسيمها بشكل واجبات رسمية مع ضمان التخصيص والخبرة الفنية للموظفين.
- 2- توضيح الوظائف على سلم هرمي متدرج يجعل كل موظف مسؤول عن مساعديه وعن قراراته، وتتحدد سلطة الرؤساء وفق قواعد واضحة.
- 3- توثيق القواعد والإجراءات الضابطة للأفعال والقرارات والاتصالات تحريراً رسمياً.
- 4- يعتمد في التعيين على المهارات الفنية والتعليم الرسمي وتستبعد الارتباطات السياسية والأسرية، وتعتمد الأقدمية أساساً للترقية عند تساوي الأداء والكفاءة.
- 5- فصل الإدارة عن الملكية، فالعاملون في المنظمة لا يمتلكون وسائل العمل أو الإنتاج ولكن يتقاضون المرتبات النقدية مقابل عملهم، كما أن الأفراد لا يمتلكون المناصب أو المكاتب فتولى المناصب لا يكون بالوراثة ولا بالانتخاب.

¹ محمد السعيد عبد الفتاح ومحمد فريد الصحن، الإدارة العامة المبادئ والتطبيق، الدار الجامعية 2003، ص 68
² عامر الكبيسي، الفكر التنظيمي، سلسلة الرضا للمعلومات، 2004، ص 82

II. مدرسة العلاقات الإنسانية: (1880-1949)

يعتبر ألتون مايو Mayo وروثلسبرجر Rothlisberger من الرواد الأوائل لهذه النظرية، ويعتبر الاهتمام بالعنصر البشري محور تركيز هذه النظرية حيث تقوم على افتراض مؤداه: أن العنصر الإنساني يمكن أن يؤثر تأثيرا كبيرا على الإنتاج ومن ثم فإن زيادة الإنتاج يتحقق من خلال فهم طبيعة الأفراد وتشجيعهم وتكييفهم مع التنظيم.

وهذه النظرية في الواقع هي وليدة سلسلة من التجارب أجريت في مصنع هاوثرن التابع لشركة ويترن البكتريك بالولايات المتحدة في الفترة من 1928 إلى 1932 وإن كان يبدو أن هذه النظرية ظهرت كرد فعل للانتقادات التي وجهت إلى النظرية الكلاسيكية فهي في الواقع لم ترفض مبادئها كلية، بل ترى أن الإنتاجية لا تتأثر فقط بالنواحي الفنية، كما أن الفرد لا يمكن معاملته كآلة، فالأفراد وهم عناصر الإنتاج لهم مشاعرهم الخاصة وحاجاتهم وأهدافهم وعلاقاتهم الاجتماعية... الخ. بالإضافة إلى بيئة العمل المادية (الإضاءة، التهوية، الضوضاء، الأجور) كلها عوامل تؤثر على إنتاجية الأفراد¹.

ومن أهم من حاولوا تطوير مفاهيم هذه النظرية وجعلها أكثر شمولاً وعملها في تفسير سلوك الأفراد نجد:

أرجيرس C. Argyris وفوليت M. Follet وماكريجور D. McGregor وليكرت R. Likert وماسلو I. Maslou هيرزبرخ F. Herzberg فروم V. Vroom ومنتسبرج.

ومن بين إسهامات هؤلاء الكتاب والباحثين ما يلي:

1- إن إنجاز العمل ما هو إلا محصلة تفاعل حاصل ضرب الدافع في المقدرة.

2- إن دوافع العمل متعددة أو إن حاجات الناس يمكن تلخيصها في خمسة أنواع:

الحاجات المادية، الحاجة إلى الأمان، الحاجات الاجتماعية، الحاجة إلى اعتراف الإدارة بالإنجاز (التقدير اللازم، احترام الذات) والإنجاز الذاتي أو تحقيق الذات.

¹ عبد السلام أبو قحف، إدارة الأعمال مدخل بناء المهارات، الطبعة الثانية، المكتب الجامعي الحديث، 2009/2008، ص56

- 3- يختلف الأفراد فيما بينهم في مدى أهمية كل حاجة من الحاجات السابقة.
- 4- إن نمط الإشراف أو القيادة يؤثر على إنتاجية الأفراد.
- 5- إن العنصر البشري ليس كسولا ومن تم فإن الرقابة اللصيقة المباشرة قد تؤثر على ثقة الفرد بنفسه.
- 6- من الممكن تصنيف دوافع العمل إلى دوافع مادية وأخرى غير مادية.

وفي الأخير يمكن القول أن النظريات السلوكية قد وجهت الاهتمام نحو العنصر البشري باعتباره أحد عوامل الإنتاج الأساسية ومن واقع النتائج التي توصل إليها اتجاه كثير من المنظمات إلى تبني سياسات جديدة في ممارسة وظائف الإدارة مثل المشاركة في اتخاذ القرارات والأرباح، والرقابة الذاتية وتطوير نظم الحوافز وغيرها، وبالرغم من هذا فقد أغفلت هذه النظريات أهمية تأثير المتغيرات البيئية على إنتاجية المنظمة والأفراد، كما أنها لم توضح طرق وأساليب انجاز الوظائف الإدارية المعروفة في سياق المبادئ والتوصيات التي قدمتها.

ومن أهم النتائج التي توصل إليها مايلو بعد سلسلة تجارية على مصنع الهاتورن في شركة ويسترن اليكتريك في ولاية إلينوي¹.

- ❖ أن الفرد إنسان له تكوينه النفسي والاجتماعي.
- ❖ أن الفرد عضو في جماعة غير رسمية وينتأثر سلوكه بقيم وعادات هذه الجماعة.
- ❖ تتأثر إنتاجية الفرد أكثر ليس بزيادة الأجور وغيرها من العوامل المادية، ولكن بزيادة الاهتمام والاعتراف والتقدير من جانب المشرفين.
- ❖ يجب على الإدارة أن تدرك تحسين العلاقات الإنسانية، يتم من خلال الاهتمام بالعلاقات الاجتماعية والمكافآت المعنوية (مثل الاعتراف والتقدير) بما يؤدي إلى الزيادة في الدافعية للعمل وزيادة الإنتاجية إضافة إلى مايو وتجارب الهوثورن نجد دوجلاس ماكجريجور² ونظرية X ونظرية Z

¹ ثابت عبد الرحمن إدريس، إدارة الأعمال نماذج ونظريات وتطبيقات، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2005، ص108
² صبحي جبر العتيبي، تطور الفكر والأساليب في الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص38

إن نظرية X ونظرية Z تمثلان فرضيات حول السلوك الإنساني، ففي كتابه الجانب الإنساني للمنشأة الذي صدر عام 1964 يصنع ماكجريجور مجموعتين من الفرضيات حول نظرة المدراء لسلوك العاملين معهم، حيث تركز النظرية الأولى « X » على أن العاملين هم كسالى ولا يحبون العمل ولكنهم مرغمون عليه لأنهم بحاجة إلى تأمين معيشتهم ولا تدفعهم إليه الحاجة الاقتصادية، لذا يتوجب ممارسة الرقابة والإكراه عليهم إذ أنهم يحاولون أن يتهربوا من المسؤولية ويبحثون فقط عن الاستقرار المادي، وقد طبقت هذه النظرية في موضوع القيادة النمط التسلطي، وركزت على أهداف المنظمة من منظور الإدارة العليا وليس على العاملين فيها، باعتبار أن العمل هو الأساس حيث يسمونه **Hired Labour** "العمل المأجور" فالأساس في العلاقة العمل وليس العامل، وهذه النظرة هي نظرة الإدارة العلمية التي ركزت على الرقابة والمكافأة المادية واعتمدت على نظرية الرجل الاقتصادي الذي نادى بها ستوارت ميل في القرن الثامن عشر¹.

أمانظرية « Z » فإنها تنظر إلى الإنسان نظرة ايجابية إذ تراه يحب العمل الذي يعتبره أمرا طبيعيا كالراحة واللعب ولا داعي لرقابته أو إجباره على العمل وهو يتقبل في الظروف العادية المسؤولية وبيذل قصارى جهده في الإنجاز ويمكن الاعتماد عليه وإشراكه في صنع واتخاذ القرارات التي تخص عمله

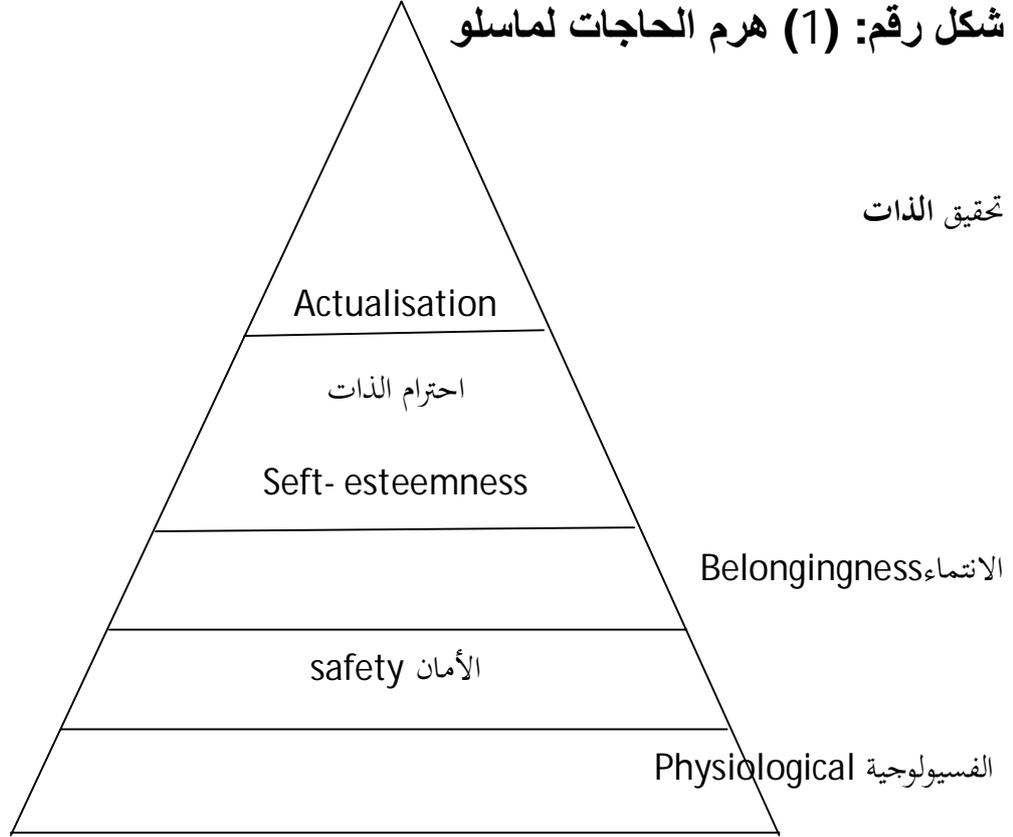
III. المدرسة السلوكية:

اهتمت المدرسة السلوكية بدراسة التفاعل بين الفرد والمنظمة والبيئة وخاصة في تناولها لموضوع الدافعية من منظور شامل.

وتعد إسهامات ابراهام ماسلو (A. Maslous) من الإسهامات الرائدة في مجال العلوم السلوكية، حيث قام ماسلو في بداية الأربعينيات بدراسة عن ترتيب الحاجات الإنسانية على

¹صبحي جبر العتيبي، تطور الفكر والأساليب في الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص39

شكل هرم تمثل قاعدته الحاجات الفسيولوجية الأساسية وتدرج تلك الحاجات ارتفاعا حتى تصل إلى قمة الهرم حيث الحاجة إلى تحقيق الذات



المصدر: ثابت عبد الرحمن ادريس، إدارة الأعمال نماذج و نظريات و تطبيقات، مرجع سبق ذكره، ص 111

وأدرك ماسلو أن الحاجات من أهم محددات السلوك الإنساني:1

1- الحاجات الفسيولوجية:

وتمثل مجموعة الحاجات الأساسية والضرورية لبقاء الإنسان وتضم الحاجة إلى الطعام، والماء والأكسجين والكساء والنوم والجنس، وبالتطبيق على التنظيم فإن هذه الحاجات بالنسبة للعاملين في المنظمة تتمثل في الأجور والحوافز المادية بأنواعها والواجبات الغذائية، وفترات الراحة وغير ذلك.

2- الحاجة إلى الأمان:

¹ ثابت عبد الرحمن إدريس، المرجع السابق، ص 112

وتتمثل في حاجة الفرد إلى الأمان والحماية من الأخطار التي تهدد حياته، وبالتطبيق على المنظمة فإن مثل هذا النوع من الحاجات يمكن ترجمته إلى حاجات العاملين في الأمان الوظيفي، والحاجة إلى الحصول على معاش نهاية الخدمة والحماية ضد الإصابات والحوادث في العمل، أو ضد الحرائق.

3- الحاجة إلى الانتماء:

وتضم الحاجات لتحقيق التفاعل الاجتماعي وتتمثل في الحاجة إلى الانتماء إلى الأسرة أو للجماعة، وبالتطبيق على المنظمة يمكن ترجمته إلى حاجة العاملين إلى الانتماء إلى الجماعات الرسمية والانتماء للمنظمة والصدقة، وما شابه ذلك.

4- الحاجة إلى الاحترام:

وتضم ذلك الحاجات المتعلقة بالشعور بالكفاءة والجدارة والاستقلالية والقوة، والثقة بالنفس والتقدير، ومن بين العوامل التنظيمية التي ربما تقابل الحاجة للاحترام والتقدير نجد توافر الفرصة للفرد في المنظمة للقيام بأعمال أو مهام هامة ومميزة تجعله يشعر بالإنجاز وتحمل المسؤولية.

5- الحاجة إلى تحقيق الذات:

وتعتبر هذه من أصعب أنواع الحاجات النفسية وذلك من حيث تعريفها وتحديد المقصود بها، فهي ربما تضم الرغبة في تكوين وتنمية قدرات الفرد والتعبير عن مهارات ومشاعر الفرد بطريقة تحقق ذاته في الواقع العملي، ومن العوامل التنظيمية التي تساعد على إشباع مثل هذا النوع من الحاجات نجد توفير الفرص للعاملين الخلق، الإبداع، الابتكار والنمو، وكذلك توفير الفرص للتنمية الذاتية وتحقيق التقدم الشخصي.

IV. المداخل الحديثة في الإدارة:

إن الاعتراف بعدم كفاية مدخل العلاقات الإنسانية استمال بعض رواد الفكر الإداري اللاحقين إلى اهتمامات أكثر عمقا واتساعا تركز على مجموعة من النظم التي تنطوي على علاقات رسمية وغير رسمية ومع نهاية الأربعينيات من القرب الماضي أصبح للمرة الثانية التصميم الهيكلي للتنظيم وعلاقته بالسلوك مجالا هاما للدراسة والتقييم وأن التمييز

المصطنع بين التنظيمات الرسمية وغير رسمية كان يعالج بدرجة أقل من معالجتها على نحو متكامل وغير منفصل، ولقد اتجه الاهتمام نحو الجهود الخاصة بفهم الأدوار المتعددة للتنظيم وتحديد المجالات التي من خلالها يمكن للإدارة أن تتدخل بفاعلية لتحسين الأوضاع الفنية والاجتماعية والنفسية، وإن المرحلة اللاحقة للعلاقات الإنسانية انتقلت بنظرية الإدارة إلى مرحلة حديثة والتي تميزت بالتنوع الفكري في المفاهيم الإدارية الحديثة وثورة المعلومات المتعلقة بمجال متسع.

نظريات الإدارة الحديثة:

إن وجود السلبيات ونقاط الضعف في النظريات التقليدية حفزت الباحثين لتطوير النظريات والبحوث لتعديل الفلسفات والنظريات السابقة وتمثلت بكتابات **liker** و **simon** و **william adnerson** و **thayer** و **samitan etzion** و **victor thompson** و **dye katz** و **hally** و **fiedler** وغيرهم¹. كلهم يدعون إلى التركيز على الأساليب واستراتيجيات معينة من أجل زيادة كفاءة وفاعلية التنظيم، ومن بين هذه الأساليب الإدارة بالأهداف التوفيق بين أهداف الفرد وتنظيم المشاركة في الإدارة، جعل خطوط الاتصالات عبر التنظيم مفتوحة للتنظيم الرسمي غير الرسمي، الأخذ بالاعتبار أهمية التأثير المتبادل بين التنظيم والبيئة المحيطة به، عوامل الدافعية في العمل، سلم الاحتياجات الإنسانية، علاقات العمل، وطرق قياس النتائج، فيصبح التنظيم نظاما متكاملًا ومتوازنًا داخليًا يقوم على أساس مجموعة من الأنشطة الرئيسية كالاختيار والتدريب والاتصال واتخاذ القرار والإشراف وتكون الأنشطة كلها مكملة لبعضها، ولهذه الأسباب يركز "ليكرت" على أهمية وظيفتي الاتصالات والقيادة حيث تهدف عملية الاتصالات إلى تدعيم العمل التنظيمي ورفع كفاءة جماعات العمل بتوفير كل المعلومات اللازمة والضرورية للعمل، فبدلاً من أن تكون وحدة التنظيم الأساسية (حسب التنظيم الرسمي التقليدي) هي الفرد تصبح الجماعة هي الوحدة الأساسية للتنظيم الجماعي مما يزيد من الولاء والاندماج في جماعة العمل، وهذا الأسلوب يحقق التنسيق الأفقي والتنسيق الرأسي في أعمال الجماعات التنظيمية فتنتقل السياسات والقرارات من

¹ موفق حديد محمد، الإدارة العامة، هيكله الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية، الطبعة الأولى، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، ص61

أعلى إلى أسفل وتتجمع المعلومات عن التنفيذ ومشاكل العمل من أسفل إلى أعلى، وكذلك ينسق هذا الأسلوب بين رؤساء الجماعات على نفس المستوى، ويرى "ليكرت" بأن أسلوب القيادة تأثير مباشر على سلوك وإنتاجية جماعات العمل، وأن أنسب أساليب الإشراف والقيادة المؤدية إلى زيادة الإنتاجية هو أسلوب القيادة الإنسانية أو الديمقراطية، والتركيز المعاصر للمدرسة السلوكية فيما يتعلق بأنماط القيادة هو التحويل من فكرة الاهتمام بالقائد في حد ذاتها والتوسع في إدخال عناصر الموقف القيادي ومدى ملائمة لسلوك القائد، وهنا تشترك ثلاث عناصر رئيسية هي الفاعلية والتكيف للموقف وملائمة القائد للموقف عند اختيار الإدارة لقيادة معينة لمنصب معين.

يتبلور هذا الوضع عند "فيدلر" الذي يركز على ثلاثة عوامل رئيسية هي:1:

- 1- علاقة القائد بالجماعة: إلى أي درجة من القوة يقبل المرؤوسين قائدهم.
- 2- درجة هيكله المهام: ماهي درجة روتينية أعمال المرؤوسين ومدى تحديدها بدقة وإمام المرؤوسين بإبعادهابوضوح.
- 3- القوة التي تتوفر لمنصب القائد: وهي السلطة الرسمية الممنوحة للمنصب الذي يشغله القائد.

إن المواقف تكون ملائمة للقائد إذا كانت الأبعاد أو العوامل الثلاثة أعلاه مرتفعة: معنى انه إذا كان القائد يلقى قبولا بصفة عامة من المرؤوسين.

إذا كانت المهام التي تحولها الوظائف مهيكلة بدقة ومعلن عنها بوضوح وإذا كانت هناك قوة كبيرة وسلطة رسمية قوية ممنوحة في المنصب الذي يشغله القائد بالإضافة إلى الدعم غير الرسمي فإن ذلك الموقف سيكون أكثر ملائمة وإن الجماعة سوف تكون في حالة استعداد للانقياد والتوجيه وتقبل التعليمات والأوامر.

وهنا تظهر أهمية القيادة الموقفية حيث ينتج أربعة نماذج من القيادة (أو الرؤساء) وكذلك أربعة نماذج من الإتياع (أو المرؤوسين) وتشمل نماذج القيادة.

¹ موفق حديد محمد، الإدارة العامة هيكله الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية، مرجع سابق، ص64

أ/ الموجه: الذي يؤكد على المهمة والدور والهدف ولكن يقلل من اهتمامه بالعلاقات وهذا يناسب المرؤوسين الذين ليس لديهم الرغبة أو الدافعية العالية.

ب/ المقنع: الذي يؤكد بدرجة عالية على الوظيفة والعلاقات ويناسب هذا الأسلوب المرؤوسين الذين لديهم استعدادا ودافعية متوسطة.

ج/ المشارك: الذي يهتم كثيرا بالاتصالات المتبادلة والعلاقات وقليل من التركيز والتوجيه أو الوظيفة، وهذا الأسلوب يناسب المجموعة التي لها دافعية عالية للعمل.

د/ المفوض: الذي يكون تأثيره قليلا على التوجيه والعلاقات، وهذا يصلح للمجموعة التي يكون لديها استعدادا كبير للتنفيذ ولها دافعية عالية للعمل.

أما نموذج المرؤوسين فمجموعة لها القابلية والدافعية مجموعة تمد تلك القابلية لكن غير راغبة في الأداء لأنها تفتقد الأمان، مجموعة غير قادرة لكن لديها الرغبة والدافعية ومجموعة تفتقد الاستعداد والقابلية والرغبة وتشعر بدعم الأمان.

المطلب الثاني: وظائف الإدارة

إن الإدارة-كعلم ومهنة- تسعى إلى الأخذ بيد المؤسسة من خلال توظيف الموارد المتاحة لتحقيق الأهداف التي قامت من أجلها وذلك بتحقيق الاستخدام الأمثل لهذه الموارد، وفقا لاستراتيجيات مأمونة العواقب على أن هذا الأمر يتطلب من الإدارة (شأنها في ذلك شأن كافة التخصصات المهنية) أن تحدد لنفسها إطارا عاما للممارسة، ووظائف ومسؤوليات محددة يقوم بها من ينتسب إلى هذه المهنة، وهو ما ينطلق عليه لفظ ومفهوم المدير.

وقد تعدد الآراء حول تحديد وظائف الإدارة وتباينت الاتجاهات في تقسيم هذه المستويات إلى وظائف بعينها، والأمر لا يعدو في الحقيقة أن يكون اختلافا ليس المحتوى العام، إنما في تحديد الأولويات والمفاضلة بين الوظائف أو في تعظيم لبعض المسؤوليات على غيرها،

غير أنه قد اجتمعت الآراء على أن للإدارة ثلاثة وظائف رئيسية هي: التخطيط، التنظيم، الرقابة، حيث تسيير هذه الوظائف في دورة تقليدية على الوجه التالي¹.

- تخطيط الأهداف والسياسات والبرامج والأنظمة والإجراءات والقواعد.
- تنظيم الأفراد والمواد في هيكل صالح لتنفيذ الهدف وقابل للرقابة.
- رقابة العمليات التنفيذية لقياس العمل وتقويم الأداء.

على أن سيتتبع هذا التقويم مباشرة تكرار هذه الوظائف مرة أخرى، أي إعادة التخطيط، وإعادة التنظيم وإعادة الرقابة لتصحيح الانحرافات التي اكتشفت في التخطيط وذلك لتحقيق الأهداف بأسلوب أكثر دقة وهكذا.

ويرجع الفضل في توجيه الأنظار إلى عناصر الإدارة أو وظائفها إلى هنري فايول **Henri Fayol** الذي حددها بدقة رغم ما قد أدخل عليها بعد ذلك من تعديلات وكانت الوظائف من وجهة نظره هي:

التخطيط، التنظيم، التوجيه، التنسيق، الرقابة.

الفرع الأول: التخطيط

يعد التخطيط الوظيفة الإدارية الأساسية التي تسبق أية عملية إدارية مهما بلغت أهميتها، حيث أنه يمثل العملية الفكرية التي يرسم مسبقا الطريق الذي سوف يسلكه المسؤولين عند اتخاذهم للقرارات المختلفة وتنفيذهم لها بمساعدة الوظائف والعمليات الإدارية الأخرى.

ولقد ظهرت تعريفات عديدة لمفهوم التخطيط²:

¹ ابراهيم عبد الهادي المليجي، استراتيجيات وعمليات الإدارة، المكتب الجامعي الحديث، اسكندرية، 2002، ص261/262

² محمد إسماعيل بلال، مبادئ الإدارة من النظر والتطبيق، دار الجامعة الحديثة، الإسكندرية، 2006، ص103

فيعرف فايلون 1949 التخطيط بأنه التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له ويرى **Stogadel** 1973 أن جوهر عملية التخطيط يكمن في عملية الاختيار وتظهر الحاجة إليه عندما توجد بدائل متعددة للتصرفات الممكنة.

كما يشير **Geus 1987** إلى التخطيط بأنه تجسيد للمستقبل حيث ينطوي على التحديد المسبق للسلوك الواجب من خلال مجموعة من الممارسات تشمل تحديد الرسائل العامة ومفاتيح ومجالات النتائج ووضع الأهداف وصياغة السياسات والبرامج والإجراءات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف .

ويشير **Harisson 1993** إلى التخطيط كمزيج متكامل يعكس جهود الإدارة في تحقيق الهدف من تأسيس المنظمة.

ويشير **Reterson Fleet 1924** إلى التخطيط باعتباره العملية المنوطة بتكوين الخطط ويضيف بأن الخطط هي الإطار الذي تستخدمه المنظمة ليصف توقعاتها بشأن تحقيق أهدافها، وبمعنى آخر هو تحديد للمسار الذي نسلكه من بين عدة مسارات محتملة يمكن السير فيها أو الاعتماد عليها.

أولا : أهمية التخطيط ودوافعه:

تأتي أهمية التخطيط في مختلف مجالات الحياة من عدة أبعاد أهمها أنه:

- يؤدي إلى وضع أهداف واضحة ومحددة.
- يحدد مراحل العمل والخطوات الواجب إتباعها لتحقيق الأهداف.
- يهتم بتوفير الإمكانيات المختلفة المطلوبة وسبل الحصول عليها وتوفيرها.
- يحقق الرقابة عند التنفيذ ويسهل المتابعة ومعالجة المشكلات.
- يحقق نوعا من الأمن النفسي للأفراد والجماعات والمؤسسات.
- عملية فكرية تتبع المنهج العلمي في دراسة المشكلات وحلها.

ويقول مانير (**Miner**) إن العوامل التي تجعل للتخطيط أهميته على النحو التالي:

- يساعد التخطيط على تقليل الغموض والتناقص عند العاملين ويجعل إمكانية أكبر للتنبؤ بسلوكهم.
- يقلل التخطيط الجيد من إمكانية إصدار المدراء لقرارات اعتباطية شخصية فيها إضرار بمصالح التنظيم .
- يساعد التخطيط التنظيمات على التعامل مع العوامل المفاجئة وغير المتوقعة بكفاءة أكبر سواء كانت من داخل التنظيم أو من البيئة الخارجية مما يقلل مخاطر المفاجئات والمعاناة الناتجة عنها.
- تؤدي عملية التخطيط إلى قرارات تأخذ بعين الاعتبار عدة متغيرات وهو أمر يعني عدم إهمال عدة بدائل مهمة.
- يساهم التخطيط الجيد في تحقيق الوظائف الإدارية الأخرى من تنظيم وتوجيه ورقابة بشكل أفضل.
- يساهم التخطيط في منع الارتجال واللجوء للتجربة والخطأ مما يؤدي إلى تقليل الإسراف في الوقت والنفقات¹

ثانياً: مراحل وخطوات عملية التخطيط:

تمر عملية التخطيط بعدد من الخطوات والتي يمكن تحديدها كما يلي:

- 1- وضع الأهداف وتحديدها: أما الأهداف فهي الغايات التي تسعى المؤسسة أو المنشأة إلى تحقيقها والوصول إليها.
- 2- وضع الفروض التخطيطية: يجب الاهتمام بضرورة وضع فروض تخطيطية قائمة على أسس علمية ومنهجية آخذة بعين الاعتبار العوامل والظروف البيئية الداخلية والخارجية.
- 3- جمع البيانات والمعلومات اللازمة لعملية التخطيط: تعد هذه المرحلة على درجة كبيرة من الأهمية لنجاح عملية التخطيط ذلك لأنها تحتاج إلى أنواع مختلفة من البيانات والمعلومات الأساسية والضرورية لعملية التنبؤ والتوقع المستقبلي،

¹ ربحي مصطفى عليان، أسس الإدارة المعاصرة، الطبعة الأولى ، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان ، 2007، ص44

الجدير بالذكر أن نوع وكم البيانات والمعلومات المطلوبة، يختلف باختلاف أنواع التخطيط والغرض منه ومستواه المكاني وبعده الزمني.

4- تحديد البدائل وتقييمها: ينذر أن نجد خطة ليس أمامها سوى بديل واحد فقط، حيث يوجد عادة أمام الخطة أكثر من بديل ويجب على المخطط في هذه المرحلة القيام بتحديد هذه البدائل المختلفة المتاحة أمامه، واختبارها من خلال إعداد تنبؤات دقيقة للتكاليف والإيرادات والكثير من الاعتبارات ذات العلاقة.

5- اختيار الخطة المقترحة: تعد هذه الخطوة نهاية المطاف في عملية إعداد الخطط، وهي من أهم وأصعب وأخطر الخطوات، ولهذا يجب على الإدارة قبل اتخاذ القرار حول أي من الخطط الواجب اختيارها الإجابة على تساؤلات مهمة مثل:

- ما مدى سهولة أو صعوبة تنفيذ الخطة؟

- هل ستحظى الخطة المقترحة بقبول الإداريين والعاملين في المؤسسة؟

- هل تتميز الخطة المقترحة بالمرونة وقابلية التعديل؟

- ماهي المتطلبات المالية والمادية والبشرية للخطة؟

6- إقرار الخطة والموافقة عليها: تحتاج الخطط إلى اتخاذ قرار رسمي من الإدارة العليا أو الدوائر المختصة في المؤسسة أو المشروع لكي يتم إقرارها والموافقة عليها واعتمادها.

7- تنفيذ الخطة ومتابعتها: بعد عملية إقرار الخطة والإعلان عنها، تقوم الجهات ذات العلاقة في المشروع أو المؤسسة بالبدء بعمليات التنفيذ للخطة كل حسب مسؤولياته وواجباته، بناء على مراحل التنفيذ والبرامج الزمنية لكل مرحلة.

الفرع الثاني: التنظيم

التنظيم عنصر رئيسي من عناصر الإدارة، وهو الوظيفة الثانية بعد التخطيط ويقصد به تقسيم نواحي النشاط في المنظمة من خلال الوحدات والأقسام المختلفة والربط والتنسيق بينهما من خلال وسائل اتصال مناسبة، وبيان حدود السلطة والمسؤولية للأقسام والوحدات لتمكينها من ممارسة أعمالها ولتسهيل عمليات الرقابة والإشراف.

التنظيم عبارة عن الشكل الذي توضع فيه الجهود الجماعية لتحقيق وظيفة أو غرض معين، وهو عملية تحديد الأعمال المراد أدائها وتجميعها مع تحديد وتفويض السلطة اللازمة لأداء هذه الأعمال وإقامة العلاقات بينهما لتمكين المنظمة من تحقيق الأهداف والغايات المحددة مسبقاً.

وكلمة **Organizaton** مشتقة من أصل لاتيني وتعني أداة يتم بواسطتها انجاز العمل، ونستعمل هذه الكلمة في الأدب الإداري المنشور للدلالة على معنيين هما:

الأول: أن التنظيم اسم معنوي مثل مكتبة، أو مركز معلومات، أو وزارة أو جهاز حكومي، أو شركة...إلخ.

الثاني: إن التنظيم هو عملية تصميم الهيكل التنظيمي، وبهذا فإن الهيكل التنظيمي هو حصيلة عملية التنظيم ونتائجها وهو الوسيلة الرسمية التي يتم من خلالها إدارة التنظيم بنجاح.

أولاً: فوائد التنظيم: ويقدم التنظيم للمنظمة فوائد كثيرة أهمها:

- 1- يجعل التنظيم كل موظف في المنظمة يعرف الأنشطة التي يجب أن يقوم بها ويعرف كذلك موقعه ومكانه في التنظيم العام.
- 2- يحدد التنظيم علاقات العمل داخل المنظمة ومن خلاله يعرف كل موظف علاقاته برؤسائه ومرؤوسيه وزملائه في العمل.
- 3- يوحد التنظيم الجهود العاملة ويؤدي إلى علاقات سليمة ومرغوبة بين العاملين.
- 4- التنظيم الجيد يعطي كل موظف السلطة الضرورية للقيام بعمله.
- 5- يحقق التنظيم الجيد أفضل استخدام للطاقات البشرية والإمكانات المادية المتوفرة.
- 6- يعالج التنظيم مشكلة الازدواجية في العمل داخل المنظمة.
- 7- يساعد التنظيم في زيادة خبرات ومهارات العاملين.
- 8- يساعد التنظيم في تسيير واجبات الإدارة والمدراء ويسهل عملية الإشراف والرقابة.

¹ريحي مصطفى عليان، أسس الإدارة المعاصرة، مرجع سابق، ص93

9- التنظيم المرن يسهم في إحداث تغييرات جديدة وإيجابية في الهيكل التنظيمي.

ثانياً: مبادئ التنظيم:

- مبدأ ضرورة التنظيم وأهميته.
- مبدأ تحديد الهدف من التنظيم ووحدة الهدف وعدم تعارض الأهداف.
- مبدأ التحديد الوظيفي لكل قسم أو إدارة ولكل فرد في التنظيم.
- مبدأ تفويض السلطة في التنظيم.
- مبدأ ديناميكية التنظيم (مرونته) وعدم جموده.
- مبدأ التنظيم حول الوظائف وليس حول الأشخاص، بمعنى أن الأقسام والدوائر والشعب تكون من أجل إنجاز الوظائف والأعمال وليس إرضاء للأشخاص أو من أجلهم.
- مبدأ المركزية واللامركزية في التنظيم ولكل إيجابيات وسلبياته، وكلما اتجهت المنظمة نحو اللامركزية في التنظيم كلما استطاعت إنجاز أعمالها وتقديم خدماتها بكفاءة أكبر وسرعة وروتين أقل.

- الفرع الثالث: وظيفة التوجيه

تعتبر وظيفة التوجيه من أكثر وظائف الإدارة تعقيداً، وهي الوظيفة التي يعبر عنها البعض بوظيفة القيادة¹. تهدف وظيفة التوجيه إلى إرشاد وتحفيز المرؤوسين لضمان تحقيق الأهداف الفعالة ويضمن مجموعة العمليات التي تحدد اختيارات أو بدائل مهام الأفراد ومن تم سلوكهم، وعلى الرغم من أن عمليات التحفيز معقدة وغير واضحة بصورة كاملة إلا أنه يمكن وضع إطار لها، حيث يبدأ هذا الإطار من الاحتياجات التي تمثل القوى التي تقود إلى السلوك وكلما ازدادت شدة هذه الاحتياجات كلما ارتفعت الجهود المبذولة لإشباع هذه الاحتياجات أيضاً²

¹ حنفي محمود سليمان، وظائف الإدارة، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، الإسكندرية 1997، 1998، ص227

² محمد إسماعيل بلال، مبادئ الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص338

أولاً: المسؤوليات الرئيسية للتوجيه

- إصدار التوجيهات والأوامر الإدارية السليمة والواعية والمفيدة.
- حث وتحريك المرؤوسين نحو التقبل والتحمس وتنفيذ ما هو مطلوب.
- تنمية مناخ من التفاعل وجو العمل الصحي ومن خلال ذلك يحقق أهدافه العملية والسلوكية.

ثانياً: خصائص التوجيه في الإدارة

- التوجيه كعملية فلسفية لأنه يبحث عن الحقائق الثابتة علمياً.
- التوجيه كعملية تعاونية: حيث يسهم كافة العاملين في المدرسة في تسهيل عملية تحقيق الأهداف التربوية.
- التوجيه كعملية إبداعية لأنه يسعى إلى إظهار المواهب الكامنة ويتيح الفرصة لانطلاقها.
- التوجيه كعملية علمية: حيث يطبق المفاهيم والأساليب العلمية التجريبية في دراسته وتقييم للمواقف التعليمية والعلمية.
- التوجيه ظاهرة اجتماعية تنشأ طبيعة المجتمع البشري فحيثما يكون هناك أفراد يوجد التوجيه ولا يمكن لأي فرد أن يكون موجهاً دون أن يكون هناك مجموعة من الأفراد.
- إن أساس التوجيه العمل مع الجماعة ولصالحها ومساعدتها، لكي يتعاون أعضاؤها على تحقيق أهداف مشتركة ينفقون عليها، ويقتنعون بأهميتها والالتزام برعاية مصالحها وحل مشكلاتها.

ثالثاً: شروط التوجيه الفعالة

- الوضوح وعدم الغموض وعدم خضوعها للتأويل والحاجة إلى التفسيرات واكتمال المعلومة.
- استخدام المصطلحات السليمة والمباشرة التي تتفق مع طبيعة المتلقي.

- استعمال الأساليب غير المنفردة وغير المحرجة، إن الأسلوب الإنساني والديمقراطي أفضل من صيغة الأمر.
- ارتباط التعليمات والتوجيهات بالموقف، وعدم خروجها على الموضوع وعدم تعارضها مع الظروف المحيطة.
- المشاركة عنصر هام وخاصة عندما يتطلب الأمر ذلك.
- عدم احتوائها على الكم غير المناسب من المعلومات دفعة واحدة.
- التفسير والتدبير والإقناع وعرض الأسباب كلما استدعى الأمر ذلك، لاطمئنان الطرفين إلى ما هو مطلوب.
- تحاشي الازدواجية في التوجيه وإصدار التعليمات، وذلك تماشياً مع المبدأ التنظيمي، ومبدأ وحدة السلطة الأمرة.
- عدم تعارض مع التسلسل والتدرج الرئيسي.
- تلقي رد الفعل أو استنعاره لدى المتلقي و محاولة مواجهة السلبي منها وتوفير القدر الملائم من الاتصالات إن كانت له تعليقات، حتى يجهر عملها ونفسيا ويطمئن خاصة عندما يسند إليه عمل روتيني ولهذا أهميته.
- أن يكون الهدف من التوجيهات والتعليمات تغيير الاتجاهات رغم أنه من الصعب تغييرها ولكنها تحتاج إلى جهد وصبر ومداخل وطرق غير مباشرة إلى سلوكية وغير سلوكية¹.

الفرع الرابع: الرقابة

إن عملية الرقابة لها دور هام في اكتشاف أي فشل قد يحدث في تحقيق الأهداف المنشودة حيث قد تتعثر الخطط جزئياً أو كلياً، أو تسير في الاتجاه من خلال أساليب لا تساعد على تحقيق الأهداف، وقد يكتشف ذلك في الأوقات المناسبة ومن ثم تعمل الإدارة على وضع نظم وأساليب المتابعة والرقابة لإزالة العقبات والتخفيف منها.

¹أسامة شاكر عبد العليم، عمر أحمد أبو هاشم الشريف، المداخل الإدارية الحديثة في التعليم، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص100

أولاً: مفهوم الرقابة

تعرف الرقابة على أنها: "النشاط الذي تقوم به الإدارة لمتابعة تنفيذ السياسات الموضوعة وتقييمها والعمل على تصحيح الانحرافات حتى يمكن تحقيق الأهداف المنشودة. ويرى البعض أن الرقابة هي "الوظيفة الإدارية التي تتولى المتابعة الدائمة للنشاطات والأعمال داخل المؤسسة للتأكد من مدى مطابقتها للمعايير الموضوعية، ومدى تحقيقها للأهداف المخططة، كما أنها تهدف إلى الكشف عن الانحرافات والاختلالات والعمل على تصحيحها وبناء على ذلك فالرقابة تتضمن ثلاث خطوات هي:1

- قياس الأداء الفعلي.
- مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير الموضوعية بهدف تحديد أية خلافات بينهما.
- تصحيح أية اختلافات ذات دلالة عن تلك المعايير من خلال فعل تصحيحي ومن هنا كان لا بد أن عملية التخطيط تسبق عملية الرقابة.

ثانياً: أهمية الرقابة

تنبع أهمية الرقابة مما يلي:2

- كونها عملية ضرورية للتأكد عن حسن سير العمل والتأكد من أن الانجاز يسير حسبما هو مقرر له.
- كونها تساعد الإدارة في الكشف عما قد يكون هناك من مشكلات تعترض تنفيذ عمل ما، أو الانحرافات أو الأخطاء في مسار التنفيذ ومعرفة أسبابها ومعالجتها قبل أن يستفحل الأمر، كما تساعدنا في التنبؤ بالأخطاء والانحرافات المحتمل حدوثها واتخاذ ما يلزم من إجراءات لمنع حدوثها.
- كونها عملية ديناميكية شاملة بمعنى أنها ذات علاقة بكل عنصر من عناصر العملية الإدارية في المنظمة وخاصة التخطيط واتخاذ القرارات، كما أنها تنصب على جميع مدخلات المنظمة (الأفراد، الأموال، الأجهزة، المواد، مصادر المعلومات،

¹ أسامة محمد شاکر عبد المنعم، عمر أحمد أبو هاشم الشریف، المدخل الإدارية الحديثة، مرجع سبق ذكره، ص103

² دبحي مصطفى عليان، أسس الإدارة المعاصرة، مرجع سابق، ص195

السياسات، الخطط، وغيرها) ومخرجاتها، وتشمل أيضا جميع المستويات الإدارية فيها.

ثالثا: خطوات الرقابة

يمكن ايجاز خطوات الرقابة بما يلي:1

- أ- تعيين مراقب وتحديد موضوع الرقابة.
- ب- تحديد أسلوب ووسائل الرقابة المناسبة.
- ت- تحديد معايير الأداء والسلوك في ضوء الخطة والتنظيم.
- ث- تحديد زمن المراقبة.
- ج- قياس الأداء والسلوك الفعلي.
- ح- تسجيل الانحرافات التي تخرج عن إطار الخطة والتنظيم في ضوء الواقع.
- خ- رفع تعزيز الرقابة إلى الجهة المختصة.
- د- إعلان الإجراءات المتخذة بشأن تقرير الرقابة.

ثالثا: خصائص الرقابة الفعالة

1. أن يكون الجهاز الرقابي ذو كفاءة وخبرة في مجال النشاط المراقب.
2. يجب أن تكون الرقابة واقعية بحيث يمكن ممارستها دون الإساءة إلى الأطراف المراقبة أو النشاط المراقب.
3. أن تكون الرقابة اقتصادية وغير مكلفة نسبيا إذا ما قورنت نتائجها.
4. أن تكون الرقابة محددة وسهلة الفهم بالنسبة للمراقب والمراقب.
5. أن ترتبط الرقابة بسلطة وظيفية متصلة بمراكز اتخاذ القرار كي تكون فعالة في ممارستها وفي نتائجها.
6. يجب أن تكون الرقابة متناسبة مع طبيعة عمل المنظمة وأهدافها.

¹ صبحي جبر العتيبي، تطور الفكر والأساليب في الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص200

7. يجب أن تركز الرقابة على نظام اتصال فعال بجانبه الرسمي وغير الرسمي لفهم الانحرافات التي قد تحدث وإمكانية تفسيرها.

8. يجب أن تكون الرقابة مرنة وأن تستوعب الظروف والمستجدات أثناء الممارسة.

المطلب الثالث: الإدارة العامة

تعتبر الإدارة العامة مرآة للمجتمع الذي تعمل فيه، فهي تؤثر وتتأثر بالبيئة التي تتحد فيها، فالإدارة الحكومية تقوم بتسيير الحياة اليومية للمواطن عن طريق إيصال السلع والخدمات التي يطالب بها المواطنون في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.

وغدت اهتمامات الحكومات العصرية تركز على قضايا ومشاكل تتعدى الاهتمامات الأساسية التقليدية حيث أصبحت تغطي قضايا ومشاكل تتحد أولوياتها حسب خطورتها واستفحالها في المجتمع مثل البطالة والكساد والفقر والأمن القومي والضمان الاجتماعي ونقص الطاقة والجريمة والمديونية والمخدرات وتلوث البيئة ونقص المياه وغياب حقوق الإنسان والإرهاب والتخلف التكنولوجي والمعلوماتي والفساد الإداري وغيرها من الاهتمامات والمشاكل التي تواجه المجتمع.

الفرع الأول: الإدارة العامة

قدمت للإدارة العامة تعريفات عدة حتى قاد ذلك بالبعض إلى الافتراض بأن تحديد مفهوم واضح ومحدد للإدارة العامة هي عملية بالغة الصعوبة نظرا لتداخلها مع العلوم السياسية والعلوم الاجتماعية، وتشابكها مع حقول دراسية متعددة ومتنوعة ، مما أثر على وجهة نظر باحتي الإدارة العامة، فهناك من نظر إلى الإدارة العامة كنشاط أو عملية أو نظام، أو عمليات وتنفيذ أو مهام أو أداة تنفيذ أو فن أو علم أو فن وعلم.

والجدول التالي يبين مختلف وجهات النظر لتعريف الإدارة العامة

الجدول رقم: (1) نظرة الباحثين وتعريفهم للإدارة العامة

نظرة الإدارة	الباحث	التعريف
--------------	--------	---------

الفصل الأول: الإدارة و التسيير العمومي الجديد

		العامة
جميع أنواع النشاط الذي يباشره الرؤساء الإداريون في الإدارات العامة التي تغطي النشاط الإداري للحكومة	Gloden	عمليات نشاط أو
النشاطات المتعلقة بتنفيذ السياسات الخاصة بالحكومة بما تتضمنه من مشاركة في تكوين هذه السياسات والعمل على تنفيذها.	Mosher	
نشاط السلطة التنفيذية ومجالات إدارتها وإدارة المشروعات العامة	Simon	
جميع العمليات المتعلقة بالممارسات الحكومية الهادفة إلى اتمام المشروعات العامة بفاعلية وبما يتفق مع رغبات الجماهير وطموحاتهم	Wilson	
جميع العمليات التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة.	Wwhite	
تنفيذ السياسة العامة من خلال سلسلة من العمليات المرتبطة تبدأ بتحديد أهداف الدولة وإدارة السياسة والمصالح العامة والقانون	Dimoche	أداة تنفيذ أو وسيلة
وسيلة لإدارة الأعمال العامة وهي تشمل على إدارة مجموعة المرافق العامة لتحقيق الأهداف المقررة بواسطة السلطة السياسية في الدولة	Debbsch	
مهمة خارجية للإدارة، ومهمة اقتصادية، ومهمة تعليمية وثقافية ومهمة اجتماعية ومهمة داخلية	Debbsch	مهام
تنظيم وإدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق أهداف عامة	Waldo	جهاز تنظيمية
الجهاز المحرك للحكومة المركزية والحكومة المحلية وأنها تتعلق بتطبيق القرارات السياسية	Derbyshire	
تنظيم الموارد المتاحة وتوجيهها بقصد تحقيق السياسة العامة	Rifners et Rershus	
فن وعلم الإدارة كما يطبق في شؤون الدولة	Waldo	فن وعلم

المصدر: نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة منظور معاصر، اليازوري، عمان، الأردن، 2009، ص20.

الفرع الثاني: العوامل التي ساهمت في زيادة الاهتمام بالإدارة العامة

إن التطور الملحوظ في زيادة الدور الذي تقوم به المنظمات الحكومية لم يأت من فراغ، بل ساهمت العديد من العوامل في ظهوره وتوجيه الإنتباه إلى أهمية الإدارة العامة كحقل دراسي، والمشاكل الإدارية التي تواجهها هذه المنظمات وترتب على ذلك مزيداً من الاهتمام بترشيد عمل هذه المنظمات وبحث العوامل والمتغيرات التي تؤثر على أدائها والضوابط المنظمة لعملها .

ومن ضمن هذه العوامل ما يلي:

1. اتساع الدور الحكومي:

اتسع دور الحكومة في السنوات الأخيرة بشكل ملحوظ، مما أدى إلى زيادة المهام الملقاة على عاتق المنظمات الحكومية والعامّة كأدوات يعهد إليها تنفيذ السياسات العامّة للدولة.

حيث لم يعد الدور الحكومي مقتصرًا على المحافظة على الأمن الداخلي والممتلكات وحماية حدود الدولة من الأعداء، كما كان قديماً، بل امتد ليشمل على مواجهة جميع المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمواطنين، وارتبط بذلك توسع حقيقي لحجم السلطة التنفيذية للدولة فتضخمت أعداد القرارات وزاد عدد الوحدات الحكومية، كما ارتبط ذلك باتساع دور الدولة وزيادة تأثير دور الموظف العام في مصالح المواطنين¹.

2. انتشار الأمراض الوظيفية في المنظمات الحكومية:

اتسم أداء المنظمات الحكومية في الكثير من البلدان بالعديد من المعوقات والانحرافات مما حدا بالبعض إلى أن يطلق عليها بالأمراض الوظيفية المزمنة. فالتعقيدات الإدارية وشدة تمسك الموظفين العموميين بلوائح وقواعد العمل والنظر إليها كغاية ينبغي الوصول إليها وليست كوسيلة لتحقيق النفع العام أدى إلى سوء الأداء داخل هذه الوحدات الحكومية.

وقد صاحب هذه الظاهرة صوراً أخرى من الفساد الإداري مثل إساءة استعمال السلطة الرسمية لتحقيق مكاسب شخصية للموظف العمومي وذلك عن طريق مخالفته القوانين أو الأنظمة أو المعايير الأخلاقية، هذا بالإضافة إلى ظهور ظاهرة النفاق الإداري، وهي تتضمن ظهور بعض الموظفين أمام القيادات والرؤساء بمظهر الأمانة المخلصين والغيورين على مصلحة العمل، ومن ثم يقومون بوصف أي قرار بالرشد والموضوعية².

وقد ترتب على ظهور وانتشار هذه الأمراض الوظيفية في جسد الإدارة العامّة، التأثير على أداء أجهزة الإدارة العامّة، وبصفة خاصة بعد اتساع وظائف هذه الأجهزة وتعهدها.

¹ نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيني، تحليل أسس الإدارة العامّة، مرجع سبق ذكره، ص34
² محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، الإدارة العامّة، المبادئ والتطبيق، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2003،

ويستلزم ذلك دراسة الجوانب السلوكية في العمل الإداري والقيام بتوجيه السلوك الإداري وترشيده للقضاء على ما أصاب هذه الأجهزة من الأمراض السابقة وظهرت بالتبعية العديد من المحاولات التي تعنى بالأداء الفعال داخل هذه المنظمات والدراسة المنظمة لهذا الحقل المتميز.

3. التطورات التكنولوجية:

أصبح التطور التكنولوجي سمة من سمات المجتمعات المعاصرة، كما أصبح لذلك التطور تأثيره الهام في زيادة الاهتمام بالإدارة العامة، حيث أصبحت تفرض المشكلات المتعلقة بنقل وتطوير التكنولوجيا ضرورة الاهتمام بها في المنظمات الحكومية باعتبار التكنولوجيا المعاصرة ذات تأثير هام على الهيكل التنظيمي وأساليب العمل في الوحدات الحكومية.

4. تعقد بيئة الإدارة العامة:

تؤثر الظروف البيئية التي تعمل في ظلها منظمات الإدارة العامة على الكيفية التي تدار بها هذه المنظمات وعلى المهام المفروض أن تضطلع بالقيام بها، وتتمثل العوامل البيئية¹ في القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتي لها تأثيرها الملحوظ على تنوع واختلاف الأداء في المنظمات الحكومية.

فالبيئة السياسية سواء من حيث نوع ونظام الحكم أو المشاركة السياسية لها تأثيرها على نمط إدارة المنظمات الحكومية، فربطت الدولة يكون على رأس السلطة التنفيذية في ظل النظام الرئاسي، بينما لا يتمتع بأي سلطة تنفيذية في ظل النظام البرلماني، ويؤثر ذلك بطبيعة الحال على الطريقة التي تدار بها المنظمات الحكومية والنطاق الذي تغطيه عملياتها.

وبنفس المنطق فإن المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية لها تأثيرها الملحوظ على مدى تنوع المهام التي تقوم منظمات الإدارة العامة بأدائها، فالتركيبية التعليمية والثقافية الموجودة

¹ محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، الإدارة العامة، المبادئ والتطبيق، مرجع سبق ذكره، ص17

داخل المجتمع تحدد إلى درجة كبيرة درجة المركزية ونمط الإشراف المطبق في الأجهزة الحكومية، ويلاحظ مثلا أن التغيرات السكانية وتحركات السكان من منطقة إلى أخرى يؤدي إلى ضرورة تنمية المجتمعات الجديدة ومن ثم الحاجة إلى مزيد من خدمات الإسكان والمواصلات والتعليم والصحة وغيرها من الخدمات مما يستلزم بالضرورة زيادة الاهتمام بعمل منظمات الإدارة العامة.

ويلاحظ أن التغيرات في البيئة المحيطة تتصف بالتعدد والتداخل والاستمرارية، فهذه المتغيرات متعددة ومعقدة في تأثيرها بالإضافة إلى تداخلها مع بعضها البعض في تأثيرها على عمل المنظمات، وبالإضافة إلى ذلك فإن هذه التغيرات تتصف بالاستمرارية والتغير من دولة إلى أخرى ومن فترة إلى أخرى وفي نفس الدولة.

الفرع الثالث: وظائف الإدارة العامة

إن أهداف الإدارة العامة هي التي تحدد وظائفها والتي بدورها تترجم السياسة العامة وأهداف الدولة إلى إنجازات، تسعى الإدارة العامة إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة، وفي مختلف المجتمعات المعاصرة، إلا أن تحديد أوجه نشاط الإدارة العامة، أمر يختلف من دولة لأخرى باختلاف الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل منها.

يمكن تصنيف الوظائف الرئيسية والمهام الأساسية التي تقوم بها منظمات الإدارة العامة بشكل عام إلى أربعة مجموعات استنادا إلى تصنيف¹ Bernard Gournay.

أولاً: المهام السياسية (الوظائف السياسية)

وتحتوي هذه المجموعة على ثلاثة مهام:

- مهام سياسية خارجية (الدفاع، الأمن القومي، والعلاقات الخارجية)
- مهام داخلية (الشرطة التي تحفظ الأمن الداخلي، والقضاء الذي يقوم بإقرار العدالة في المجتمع).

¹نعمة عباس الحفاجي، صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة منظور معاصر، مرجع سبق ذكره، ص38

- مهام سياسية بالمعنى الدقيق (تتمثل بإدارة المؤسسات السياسية والانتخابات والمجالس النيابية، وتنظيم العلاقات مع المؤسسات الدينية وإعلام الرأي العامة بالأهداف السياسية).

ثانيا: المهام الاقتصادية

وتحتوي هذه المجموعة على ثلاثة أنواع من المهام.

- مهام متعلقة بإصدار النقود.
- مهام مرتبطة بمختلف المجالات الاقتصادية (الطاقة والمناجم، والنقل ووسائل الاتصالات) بالإضافة إلى معالجة مشكلات اقتصادية لمختلف قطاعات الدولة كالإنتاج، والقوى العاملة، والضرائب والتجارة الخارجية)
- مهام مرتبطة بالتنسيق العام للسياسات الاقتصادية والمالية المختلفة.

ثالثا: المهام الاجتماعية

وتتضمن بصفة أساسية ما يأتي:

- مهام وأنشطة الإسكان والصحة والتخطيط العمراني.
- مهام الدفاع عن حقوق ومصالح الفئات الاجتماعية والمهنية وخاصة الفئة العاملة.
- مهام خاصة بتوزيع الدخل لمصلحة الفئات ذات الدخل المنخفضة.
- مهام خاصة بصيانة وحفظ التركيب الاجتماعي للأسرة.

رابعا: مهام تعليمية وثقافية

وتتضمن بصفة أساسية ما يأتي:

- البحث العلمي.
- مهام تعليم الأطفال والشباب تعليما عاما أو مهنيا، جميع الأنشطة التي تفيدهم.
- مهام تطوير الأنشطة الفنية كالحفاظ على الثروة الفنية والتاريخية وتشجيع الإبداع والابتكار ونشر الأعمال الفنية.

الفرع الرابع: تمييز الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة

يتصرف مدلول الإدارة الخاصة إلى أجهزة وأساليب وطرائق تسيير المشروعات الاقتصادية التابعة للقطاع الخاص مثل الشركات التجارية الخاصة أو شركات القطاع العام مثل المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تنشئها السلطة العامة قصد تنفيذ سياستها الاقتصادية في المجال الصناعي والتجاري بما يقتضي خضوعها للقانون الخاص المدني والتجاري¹.

أما الإدارة العامة إذا ما تكونت على أساس مقومات وعناصر وخصائص الإدارة العامة مثل الملكية العامة للإدارة ووسائلها وتسيير هذه الإدارة بواسطة منظمات إدارية عامة، تحوز وتمارس مفاهيم وأساليب السلطة السياسية العامة للدولة بما يحقق المصلحة العامة في المجتمع² عن طريق إشباع الحاجات العامة المادية والمعنوية بواسطة وظيفة تنظيم تسيير المرافق والمؤسسات. أما الفروق والاختلافات بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال تتطلب الأهمية والقيمة العلمية النظرية والعلمية، ولكن قبل الخوض في ذكر هذه الفروقات يجب ذكر حقيقة هذه القواعد والمبادئ الفكرية والعلمية التي أوجدها الفكر الإداري واكتشفها علم إدارة وتسيير الإدارة هي واحدة وصالحة للإدارة الخاصة (إدارة الأعمال) وللإدارة العامة على السواء³

هذه الحقيقة مؤكدة في قول هنري فايول⁴ إن معنى الإدارة لا يشمل المنظمات العامة، ولكن جميع المشروعات مهما كان حجمها ووصفها، فكل المنظمات تتطلب تخطيط وتنظيم

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2002، ص88

² عبد الحميد قرفي، الإدارة الجزائرية، مقارنة سوسيولوجية، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر 2008، ص98

³ Hebert A. simon préparation de xavier greffi, administration processus de décision , gestion économique 1983 p05

⁴ أعمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص14/13

وتوجيه ورقابة، فلم تعد أمام علوم إدارية ولكن أمام علم واحد يمكن تطبيقه على الأعمال العامة والخاصة على السواء إن الإدارة في حقيقتها وجوهرها العلمي والفني واحدة.

إلا أن المقومات والمكونات والعناصر للإدارة العامة مثل طبيعة الملكية العامة للإدارة العامة ووسائلها والهدف العام المرتبط بالسياسة العامة للدولة والمنظمات الإدارية العامة الحائزة والممارسة لظاهرة السلطة العامة والسيادة في مجال النشاط الإداري وحتمية ارتباط وتبادل الإدارة العامة مع النظام الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة والمجتمع¹.

إن عملية إدخال هذه المقومات العامة على الإدارة باعتبارها فن وعلم ومهنة مع توحيد شتات الجهود والرسائل البشرية والمادية لتحقيق هدف مشترك مطلوب تحقيقه سيكون حتما طبيعة الإدارة العامة ويجعلها متميزة ومخالفة للإدارة الخاصة ولا تتولد هذه الفروق والاختلافات من طبيعة الإدارة علم أو فن أو مهنة فالإدارة بطبيعتها العلمي والفني والمهني واحدة.

المبحث الثاني: مفاهيم حول الإدارة المحلية و التنمية المحلية

شهدت بداية القرن العشرين اتساعا كبيرا في نطاق العمل الحكومي، فشمّل نشاط الدولة قطاعات وميادين في الصناعة، التجارة، الزراعة، و غيرها، حيث كانت مهامها مقصورة في السابق على القطاع الخاص، فأخذت هذه الظاهرة تسود كثير من مجتمعات العالم على اختلاف إيديولوجياتها تدخلا إيجابيا غايته توفير الخدمات الضرورية للسكان، أو تنظيم النشاط الاقتصادي و توجيهه أو تحقيق العدالة الاجتماعية، فتحوّلت مهمة الدولة من مفهوم الحراسة و ضمان الأمن و العدل إلى دولة تحقيق الرفاه، و أصبحت الدول المعاصر تعاني من زيادة العبء على كاهل حكومات تلك الدول في تقييم الخدمات العامة التي يحتاجها المواطنون و زيادة رغبات الناس في مشاركة الحكومات في إدارة تلك الخدمات. فكان لزاما على الدول أن تأخذ بنظام الإدارة المحلية لتجتاز تلك العقبات و ذلك بإعطاء الإدارات المحلية مسؤولية تقديم بعض الخدمات للجمهور باستقلال نسبي عن السلطة

¹ المرجع السابق، ص15

المركزية و مشاركة الجمهور عن طريق ممثليهم في المجالس المحلية سواء في وضع السياسات المحلية المتعلقة بتقديم تلك الخدمات أو الإشراف على تنفيذها.

و بناء على ذلك فإن نظام الإدارة المحلية كظاهرة قانونية لا يرجع تاريخه التشريعي إلى أكثر من القرن التاسع عشر، في إنجلترا لم يكن للمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون قبل عام 1835، و لعلّ أول تشريع صدر في هذا المجال هو قانون الإصلاح عام 1832، ثم توالى بعد ذلك ظهور التشريعات المنظمة للحكم المحلي بها، أما في فرنسا فلم تنشأ المجالس المحلية إلا عام 1833، و لم تعط تلك المجالس حق إصدار القرارات الإدارية إلا في عام 1884م.

المطلب الأول: ماهية الإدارة المحلية

يعتبر نظام الإدارة المحلية نموذجا للامركزية التنظيمية و الإدارية في مجال السلطة التنفيذية، و يذهب نظام الإدارة المحلية إلى مدى أبعد مما يذهب إليه نظام الفروع الإدارية للأجهزة المركزية، فالفروع الإدارية رغم أنها وحدات تنظيمية مصلحية تنشأ أجهزة الحكومة المركزية في أقاليم الدولة، إلا أن هذه الفروع تظلّ امتدادا للكيانات التنظيمية المركزية و لا تتمتع بالاستقلال التنظيمي أو الإداري أو المالي عنها. أما أجهزة الإدارة المحلية فهي بالمقارنة بالفروع المحلية تمثل كيانات تنظيمية و إدارية و مالية مستقلة، لها شخصيتها المستقلة، و لها الصلاحيات المترتبة على هذا الاستقلال.

الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية

لقد تعدّدت التعريفات التي تشرح مفهوم الإدارة المحلية نوجز بعضها في ما يلي:

"الإدارة المحلية من الفروع الرئيسية للإدارة العامة، فقد عرّفت في بريطانيا كصورة من صور التنظيم الإداري اللامركزي، أوائل القرن التاسع عشر، مع أن بذورها الأولى قد

تطور بتطور المجتمعات الإنسانية التي أدركت حاجتها للتضامن و تضافر الجهود لإشباع احتياجاتها و بذلك تكون قد سبقت الدولة في وجودها"¹.

و يمكن تعريفها أيضا بـ"أنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة يقوم على فكرة توزيع السلطات و الواجبات بين الأجهزة المركزية و المحلية، و ذلك لغرض أن تنفرد الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، فضلا عن إدارة المرافق القومية في البلاد، و أن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة و تحقيق أغراضها المشروعة، فهي باختصار تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية و المحلية بما من شأنه تمكين هذه الأجهزة من إدارة مرافقها في النظام المرسوم قانوناً"².

ويرى البعض الآخر: "أن الإدارة المحلية نظام يهتم بالتوزيع المحلي لاقتصاديات كلّ وزارة من خلال فروعها في أقاليم الدول المختلفة، و كلّ فرع في أي إقليم أصغر على مستوى الوحدات المحلية، و من بين هذه المستويات الثلاثة: المركزي و الإقليمي و المحلي، تقسيم المستويات و بالتالي السلطات، و عمليات التقسيم هذه المستويات الثلاثة هي ما تسمى عادة بالإدارة المحلية و الهدف منها توفير الخدمات و تقديمها إلى المواطنين"³.

و يذكر الطماوي في تعريف مفهوم اللامركزية الإدارية و تحديدا أن هذا المصطلح له صورتان أساسيتان أولهما: اللامركزية الإقليمية و التي تسمى الإدارة المحلية وأحيانا الحكومة المحلية، و تتحقق بمنح جزء من الإقليم الشخصية المعنوية و سلطة الإشراف على المرافق المحلية.

ومما سبق يمكن إعطاء تعريف شامل للإدارة المحلية: "فهو أسلوب إداري يجسّد اللامركزية الإدارية و يعتبر فرع من فروع الإدارة العامة، يتجلى في إعطاء إقليم الدولة نوع من الاستقلالية في ما تباشره من اختصاصات بهدف تنمية مجتمعاتها و إشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه الهيئات لقدر من الرقابة من السلطة المركزية.

¹أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 2010، ص 17.
² عبد العزيز صالح بن جيتور، الإدارة العامة المقارنة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر و التوزيع، الأردن، 2009، ص 253.
³أغا كمال، الإدارة العامة و التنمية، بحث في وثائق المؤتمر الإداري الثالث في الجمهورية العربية اليمنية، صنعاء، 1975، ص 252.

الفرع الثاني: أسباب الأخذ بنظام الإدارة المحلية:

إذا كانت النظم القانونية اليوم السياسية والاقتصادية قد تبنت الإدارة المحلية تنظيماً، فإن الأسباب الداعية لاعتماد الإدارة المحلية تكاد أن تكون واحدة في كل الدول، يمكن حصر أهمها في ما يلي:

1- تزايد مهام الدولة¹

إن اتساع دور الدولة وتعدد الخدمات التي تقدمها أجهزتها جعل من العسير على الحكومة المركزية وفروعها الإقليمية أن تباشر أداء الخدمات والمهام، ذات الطابع الوطني. فكان أن نشأت الحاجة إلى قيام منظمات محلية تفوض لها الدولة بعض مهامها لسلطتها ذات الطابع الإقليمي، وتخلع عليها قدراً من الاستقلال التنظيمي والإداري والمالي.

2- التفاوت بين أجزاء إقليم الدولة

إن الحقيقة التي لا يمكن إنكارها أنه مهما تماثلت مختلف أجزاء إقليم الدولة الواحدة في مسألة معينة أو مجموعة مسائل فإنها تظل تختلف في مسائل أخرى كثيرة وهذه الظاهرة مست كل الدول، فالأقاليم تختلف من الناحية الجغرافية فهناك المناطق الساحلية، وهناك المناطق القريبة من العاصمة وهناك المناطق البعيدة عن العاصمة².

و كما أنها تختلف من حيث التعداد السكاني فهناك مدن مكتظة و مدن قليلة السكان، و هناك مناطق تزخر بإمكانيات سياحية مثلاً و هناك مناطق لا تتوافر على هذا العامل.

و لاشك أن هذا الاختلاف بين منطقة و أخرى من مناطق الدولة الواحدة في العالم الجغرافي و السكاني و العامل المادي يفرض بالضرورة الاستعانة بإدارة محلية لتسيير

¹ أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة (مدخل بيني مقارن)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1979 ص 469

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 223

شؤون الإقليم، ذلك أنه لا يمكن أن تتصور تسيير كل المناطق على اختلاف عواملها و إمكانياتها و موقعها و مشاكلها بجهاز مركزي واحد مقره العاصمة¹.

3- تجسيد الديمقراطية

إن اللامركزية بطبيعتها هي ديمقراطية مادام أنها تسمح بمشاركة موسعة للمواطنين في تدبير الشؤون المحلية، انطلاقا من هذا المعنى يمكن قياس درجة ديمقراطية نظام سياسي معين بمدى حرصه على إقراره لامركزية ترابية حقيقية تقوم على الاعتراف بمصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية و يترك للسكان على المستوى المحلي حرية تسيير هذه المصالح و السهر عليها².

4- تحقيق العدالة الاجتماعية

يمثل نظام الإدارة المحلية فرصة حقيقية لتحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية تتمثل في يلي³:

- تحقيق رغبات و احتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية، و ذلك يتفق مع ظروفهم و أولوياتهم و ميولهم، حيث أن وجود مجلس محلي في دفعة جغرافية محدّدة يشعر بمسؤولية اجتماعية تجاه المواطنين، لابد أن ينعكس على زيادة المستوى الاقتصادي و الاجتماعي لهم، و ارتفاع الصحة و التعليم و الحدّ من التلوث البيئي، و الحصول على جميع الخدمات المحلية بيسر و سهولة.
- شعور الفرد داخل المجتمع المحلي بأهمية التأثير على صناعة و تنفيذ القرارات المحلية بما يعزّز ثقته بنفسه ويزيد من ارتباطها بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه، و هي خطوط نحو تطوير المواطنة.

¹ أعمار بوضياف، المرجع السابق، ص 224.

² بوغزاوي بوجمعة، الإدارة المحلية، المؤتمر العربي الثالث، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، مصر، 2005، ص 149.

³ محمد محمود الطعمنة، سمير عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2005، ص 43.

5- التدريب على أساس الحكم

تساعد الإدارة المحلية حسب تجارب الدول المتقدمة على تربية المواطنين تربية سياسية صالحة، مع تدريبهم على أساليب الحياة النيابية و البرلمانية عن طريق إيجاد مجالس محلية منتخبة من السكان المحليين، و هذه المجالس تعتبر خير مدرسة لتخريج أكفأ و أفضل أعضاء المجالس النيابية و كبار موظفي الدولة، و في الجزائر فضلا عن هذه الدوافع العامة هناك دوافع خاصة جعلت الاهتمام بإرساء نظام إداري لها يحظى بالأولوية و من هذه الأسباب نجد¹:

أ. **السبب الجغرافي**: يعتبر شساعة الرقعة الجغرافية للبلاد المقدرة بـ 2381741 كلم²، عاملا هاما في تقسيم البلاد إلى مناطق إقليمية تتمتع بهيئات تمثيلية للسكان، و تتولى تسيير شؤونهم المحلية.

ب. **السبب التاريخي**: الجزائر بحكم خضوعها للاستعمار الفرنسي لفترة طويلة سادت فيها إدارة ذات طابع عسكري، نتج عنها الإسراع غداة الاستقلال و حتى قبله في عهد الثورة، في استبدال هذه الإدارة القمعية بنظام إداري شعبي ذو أفكار و أعمال مستمدة من واقع الشأن و حياتهم اليومية مسخرا لخدمة مصالحهم لا ضدها.

ت. **السبب الإقتصادي**: لقد انتهجت الجزائر مباشرة بعد الاستقلال أسلوب التنمية الشاملة في مختلف القطاعات قصد القضاء على التخلف الشامل الذي فرض وجوده الاستعمار، و هذا ما تطلب الاعتماد على نظام اللامركزية التي تسمح للجماعات المحلية أن تلعب دورها كسند لتدعيم التنمية.

ث. **السبب السياسي**: لقد نظر إلى النظام المركزي الإقليمي كأساس سياسي لإعادة تنظيم الدولة الديمقراطية، هذا التنظيم الذي لا يمكن أن يتم في غياب نظام الإدارة المحلية².

¹ مسعود شهبوب، **أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 07، 08.

² مسعود شهبوب، المرجع السابق، ص 07، 08.

الفرع الثالث: مقومات وجود نظام فعال للإدارة المحلية

يقوم نظام الإدارة المحلية على عدد من المقومات الأساسية التي تعمل على ضمان وجوده و تفعيله و التي يمكن إبرازها في ما يلي:

1. تقسيم إداري لإقليم الدولة يحدد نطاق و أحجام الوحدات المحلية المختلفة و مدى ارتباطها ببعضها¹.

يشير هذا المقوم إلى ضرورة وجود تقسيم إداري للأقاليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، و تكون الوحدة ذات المفهوم المحلي إذا توافر لسكانها وحدة المصلحة، ووحدة الإنتماء، فمن شأن هذه العناصر أن تدعم الروابط بين سكان الوحدة عن طريق القيم و العادات المشتركة و يتوقف نوع التقسيم الإداري لإقليم الدولة من نظام الإدارة المحلية إلى الظروف البيئية السائدة في إقليم الدولة، و في إطار هذه العاملين الرئيسيين توجد عدّة عوامل تكون دائماً موضع الاعتبار عند تقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية أهمها²:

- تجانس المجتمعات المحلية، و القوة المالية، أي مدى قدرة الوحدة المحلية على الحصول على موارد مالية ذاتية تكفي لتغطية الجانب الأكبر من مصروفاتها حتى تستطيع الاضطلاع باختصاصاتها بكفاية.
- توافر العمالة الفنية و المهنية بالقدر المطلوب و كذلك العامل الخاص بضرورة وجود عنصر المشاركة الشعبية و توافر أوعية الخدمات التي تدخل في نطاق اختصاص الوحدة المحلية.

2. قيام أجهزة محلية مستقلة و منتخبة: أي يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم فلا يكفي أن يعترف المشرع بأن ثمة مصالح محلية متميزة على النحو السابق، و إنما يجب أن يشرف على هذه المصالح من يهتمهم الأمر بأنفسهم، و لما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أو البلدة أن يقوموا بهذه المهمة، فإنه من المتعين أن يقوموا بذلك من ينتخبون نيابة عنهم و من ثم كان

¹ علي أنور العسكري، الفساد في الإدارة المحلية، مكتبة بستان المعرفة، 2005، ص 05.

² علي أنور العسكري، المرجع السابق، ص 05.

الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي الإقليمي، لذلك تشكل طريقة الانتخاب وسيلة لدعم استقلال أجهزة الإدارة المحلية بموجب تسييرها و إدارتها من طرف مجالس منتخبة محليا من طرف سكان الإقليم الإداري¹.

3. **علاقات الحكومة المركزية على النحو الذي يحدده الدستور و القانون:** لا يعني الاستقلال المالي والإداري للإدارة المحلية انقطاع الصلة بينها و بين الحكومة المركزية، بل يتطلب ضرورة ارتباط الهيئات المحلية بالحكومة المركزية بعلاقات تقوم على حق هذه الهيئات في إدارة الشؤون المحلية المخولة لها بمقتضى أحكام الدستور و القانون مع خضوعها للرقابة المركزية بالقدر الذي يضمن تنفيذ السياسة العامة للدولة، و عدم تفاوت مستوى الخدمات من وحدة محلية لأخرى بتفاوت الموارد المالية، ويرجع ذلك إلى أن السلطات المحلية جزء من النظام الإداري للدولة فهي تباشر إدارة الخدمات و المرافق المحلية المستقلة عن الحكومة المركزية حيث أن استقلال هذه السلطات ليس استقلالاً مطلقاً و لكن مقيد بحق الحكومة المركزية في ممارسة الرقابة عليها أو على أعمالها أو على كليهما².

4. **الرقابة الإدارية:** إن استقلال الهيئات المحلية لن يكون مطلقاً، و إلا أصبحت الهيئات الإقليمية تشكل دولا داخل الدولة، لذلك تجمع كل التشريعات على أنه حرصاً على صيانة الوحدة القانونية و سياسة الدولة لابد و أن يكون استقلال الوحدات الإدارية المحلية نسبياً تمارسه هذه الوحدات في الحدود المقررة في القانون، و تحت رقابة الهيئات المركزية، و عن طريقها تبقى الصلة بين هيئات الإدارة المحلية و السلطة التنفيذية.

5. **توافر العنصر البشري:** يعتبر العنصر البشري أهم عنصر في العملية الإنتاجية وفي نجاح التنمية المحلية التي تعتبر الهدف النهائي لنظام الإدارة المحلية فالعنصر البشري هو الذي يفكر في كيفية استخدام المواد المتاحة أفضل استخدام ممكن و هو الذي يدير التمويل اللازم لإقامة المشروعات و هو الذي ينفذ هذه المشروعات و

¹ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة عين شمس، 1989، ص 76، 77.

² علي أنور العسكري، الفساد في الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 08.

يتابعها و يعيد النظر في ما يقابله من مشكلات و يضع الحلول المناسبة لها في الوقت المناسب لذلك يجب أن تتوفر لوحادات الإدارة المحلية الموارد البشرية المؤهلة فنيا و إداريا.

الفرع الرابع: أهداف الإدارة المحلية

إن الهدف من الأخذ بنظام الإدارة المحلية هو خدمة الإنسان، فهو الوسيلة و الغاية من كل نشاط إداري و الجهاز الإداري اليوم يقع على عاتقه توفير أكبر قدر من الاستقرار و الطمأنينة لأكثر عدد ممكن من الناس، ومنه فإن الارتقاء بالمواطنين يتطلب الارتقاء بالخدمات التي تقدمها الدولة و هذا يفرض على الدولة تحديث الجهاز الإداري و الارتقاء به لأداء مهمة الخدمات، و هذا لن يتحقق إلا من خلال جهاز واع و مستنير توفرت له أسباب النهوض و التطور كلها، و القدرة على فهم و استيعاب الناس أصحاب هذه الخدمات أصحاب الحاجة لها الراغبين بها فكيف تنجح هذه المهمة؟

لا يمكن إنجاز المهمة بشكل متكامل بدون الأخذ بنظام الإدارة المحلية و هي الحجر الأساس في إصلاح الحياة الإدارية¹، و الإفادة بأهم سمات التنظيم الإداري.

- إن الإدارة المحلية توفر ميزة التخصص من خلال التقسيم الجغرافي في إقليم الدولة إلى وحدات إدارية، يسهل إدارتها و تنظيم نشاطها و هذا التقسيم لابد أن يراعي عند القيام معايير عديدة أهمها (الكثافة السكانية، الموارد الطبيعية، الخصائص الجغرافية).

- إرساء قواعد الديمقراطية بين المواطنين لأن عملية الترشيح و الانتخاب و احترام الرأي الآخر تعتبر تدريبا على ممارسة العمل السياسي واحترامه و يرى البعض أن القرن التاسع عشر يعتبر بحق قرن الديمقراطية و الحريات العامة الأمر الذي دفع بالعديد من الدول إلى إشراك مواطنيها في إدارة شؤونهم المحلية من خلال مجالس محلية منتخبة².

¹ عبد العزيز صالح بن جبتور، الإدارة العامة المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 258.

² أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 21.

- إبراز قيادات محلية قادرة على الإدارة الكفؤة تتفوق في ممارسة أعمالها سواء في المجالس المحلية أو النيابية في الدولة، و لقد أظهرت الدراسات الميدانية التي أجريت للوقوف على الخبرات السابقة لأعضاء مجلس العموم البريطاني أن ثلثهم كانوا أعضاء منتخبين في المجالس المحلية.
- زيادة قدرة الدولة على مواجهة الظروف الطارئة و معالجتها بفعالية أكبر فيساعد ذلك على تماسك السكان، و مجابهة المخاطر التي قد يتعرض لها الوطن وقت الأزمات و الكوارث و يعمل على تدعيم الوحدة الوطنية.
- إتخاذ القرارات محليا بدلا من صدورها عن الإدارة المركزية يوفر الوقت و الكلفة و الإنفاق و يحسن إنجاز العمل.
- توفير التمويل المحلي يسهم في سد جزء من كلفة المشاريع و الأعمال المحلية و يدعم الدولة و لا يتقل الخزينة المركزية.

المطلب الثاني: التمويل و التنمية المحلية

يعتبر نظام الإدارة المحلية دعامة أساسية من دعائم المجتمعات الحديثة، فمعظم دول العالم مهما اختلفت الفلسفة الاقتصادية التي تدين بها (رأسمالية أو اشتراكية) أو اختلفت درجة تقدمها (متقدمة أو نامية) تتوسع في تطبيق نظام الإدارة المحلية¹، و ذلك إيمانا منها بأنه وسيلتها لأداء وظيفتها و حسن قيامها بواجباتها نحو المواطنين و نحو المجتمع بأسره.

كما أن نظام الإدارة المحلية يعتبر القاعدة الرئيسية للديمقراطية السليمة، حيث يهدف إلى أن تحكم الأقاليم نفسها بنفسها ذاتيا و يكون دور الحكومة هو المعاونة العملية و تعليم الشعب و تدريبه على أن يتقلد أموره، فهو الأقدر على الإحساس بمشاكله، و بالتالي فهو الأكثر قدرة على حل هذه المشاكل، و إذا كانت الحكومة لا يمكنها تقديم كافة الخدمات للمواطنين، فإنه من الضروري الاعتماد على الحلول الذاتية و التي يساهم بها المواطنون أنفسهم و ما ينطوي عليه ذلك من إدراكهم لمسؤولية الحكم و لقيمة النفقات و التي تنفق على الخدمات و بالتالي يصبحون أكثر حرصا على الحفاظ على هذه الخدمات و استمرارها.

¹ علي لطفى، دراسات في تنمية المجتمع، مكتبة عين شمس، القاهرة 1979، ص 60.

بل الأكثر من ذلك أن جميع حركات إصلاح الإدارة المحلية، تستهدف أن يقوم نظام الإدارة المحلية بدوره كاملا في تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية محليا و قوميا، وذلك نتيجة اقتناع الحكومات القومية بقدرة السلطات المحلية على جذب اهتمام الجماهير و إستثارة حماسهم و تجاوبهم مع الخطط القومية المركزية¹.

إن مفهوم تنمية المجتمع المحلي مفهوم قديم ضدّ محاولة الإنسان العيش و العمل المشترك لتحسين ظروف حياته و للمحافظة على منجزاته و هو مفهوم يقوم على أساس مبدأ العون الذاتي بافتراض أن أية مجموعة من البشر يتوفر لها الإمكانيات و القدرة على التعاون و الحرية في إختيار الوسائل التي تمكنها من إشباع إحتياجاتها.

الفرع الأول: التنمية المحلية و أهدافها

1. تعريف التنمية المحلية

قد تعدّدت الكتابات و التعريفات التي تبحث في هذا المفهوم، و في ظل التطور الحاصل في فكر التنمية تطور أيضا مفهوم التنمية المحلية خاصة بعد الحرب العالمية الثانية حيث حظيت المجتمعات المحلية باهتمام كبير من معظم الدول النامية و التي تعدّ كوسيلة فعالة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى الوطني. و بالتالي أصبحت التنمية المحلية تأخذ أهمية كبيرة كونها تهدف إلى تطوير المجتمعات المحلية، كما أن الجهود الحكومية بالإضافة إلى الجهود الذاتية و المتمثلة في المشاركة الشعبية تلعب دورا كبيرا في تحقيق التنمية المحلية.

و في هذا الإطار يمكن أن تعرف التنمية المحلية في أبسط معانيها على أنها: " العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية و الجهود الحكومية للارتقاء بمستويات المجتمعات المحلية و الوحدات المحلية اقتصاديا و اجتماعيا و ثقافيا و حضاريا

¹ محمد لعزازي، أحمد إدريس، العلاقات العامة المعاصرة و فعالية الإدارة، المكتبة العلمية الزقازيق، مصر، 2004، ص 315.

من منظور تحسين نوعية حياة سكان تلك المجتمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة و متكاملة¹.

ووفقا لهذا التعريف، تركز التنمية المحلية على عنصرين أساسيين، أولهما يتعلق بالمشاركة الشعبية و التي تدعم جهود التنمية المحلية و من ثم مشاركة الأهالي أنفسهم في جميع الجهود التي تبذل لتحسين مستوى معيشتهم و نوعية الحياة التي يعيشونها معتمدين بقدر الإمكان على مبادراتهم الذاتية أما العنصر الثاني فيتمثل في توفير مختلف الخدمات و المشروعات المتعلقة بالتنمية المحلية بأسلوب يشجع هذه المبادرة و الاعتماد على النفس و المشاركة.

و عرفها Xavier Griffer بأنها " مسار تنويع و إثراء النشاطات الاقتصادية و الاجتماعية داخل إقليم معين من خلال تعبئة طاقات و موارد ذلك الإقليم"².

وبالنظر إلى هذا التعريف فهو يعبر على أن التنمية المحلية عبارة عن مسار ضمن حدود معينة (إقليم) يشمل الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية و يعمل على تعبئة طاقات ذلك الإقليم بغرض استغلال إمكانياته وموارده.

2. أهداف التنمية المحلية

تحقق تنمية المجتمع المحلي الأهداف التالية³:

1. شمول مناطق الدولة المختلفة بالمشاريع التنموية يضمن تحقيق العدالة فيها و الحيلولة دون تمركزها في العاصمة أو في مراكز الجذب السكاني.
2. عدم الإخلال في التركيبة السكانية و توزيعها بين أقاليم الدولة، و الحدّ من الهجرات الداخلية من الريف إلى المناطق الحضرية.
3. زيادة التعاون و المشاركة بين السكان و مجالسهم المحلية مما يساعد في نقل المجتمع المحلي من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة.

¹ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي و التنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001، ص 13.

²Xavier griffer, territoires de fanée : **les enjeux économiques sociaux de la décent réalisation**, et economica, paris, 1984, p 146.

³ أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 139، 140.

4. تسريع عملية التنمية الشاملة و ازدياد حرص المواطن على المحافظة على المشروعات التي تساهم في تخطيطها و إنجازها.
 5. ازدياد القدرات المالية للهيئات المحلية مما يساهم في تعزيز قيامها بواجباتها و تدعيم استقلاليتها.
 6. تنمية قدرات القيادات المحلية للإسهام في تنمية المجتمع.
 7. تطوير الخدمات و نشاطات المشروعات الاقتصادية و الاجتماعية في المجتمعات المحلية و العمل على نقلها من الحالة التقليدية إلى الحديثة.
 8. توفير المناخ الملائم الذي يمكن السكان في المجتمعات المحلية من الإبداع و الاعتماد على الذات، دون الاعتماد الكلي على الدولة و انتظار مشروعاتها.
 9. جذب الصناعات و النشاطات الاقتصادية المختلفة لمناطق المجتمعات المحلية بتوفير التسهيلات الممكنة مما يساهم في تطوير تلك المناطق و يتيح لأبنائها مزيدا من فرص العمل.
 10. تعزيز روح العمل الجماعي و ربط جهود الشعب مع جهود الحكومة للنهوض بالبلاد اقتصاديا و اجتماعيا و ثقافيا.
- و عليه فقد بينت كثير من الدراسات المتعلقة بالإدارة المحلية أهمية الدور الذي تقوم به الهيئات و المجتمعات المحلية في العملية التنموية، فهي تعتبر من أصلح البيئات التي تحدث التنمية الشاملة.
- ذلك لأن الإدارة المحلية تمتاز بأنها إدارة قريبة من المواطنين، تنبثق عنهم و هي أقدر على الوقوف على الظروف و الحاجات المحلية، و إشراك السكان المحليين فكريا و جهدا في وضع البرامج الهادفة إلى النهوض بالمجتمع المحلي و تنفيذها عن طريق إثارة الوعي و الإقناع بأهمية هذه البرامج و عوائدها على السكان المحليين و على الدولة كذلك.

الفرع الثاني: مجالات و نماذج التنمية المحلية

من خلال تعريفنا للتنمية المحلية لاحظنا اتساع مجالات و نطاق التنمية المحلية

1. مجالات التنمية المحلية

أ. التنمية الاقتصادية

و يقصد بها تحريك و تنشيط الاقتصاد القومي من خلال القدرة الاقتصادية مع ضرورة استخدام كافة الموارد بهدف تشجيع الاستثمار.

ب. التنمية الاجتماعية

يقصد بها الارتقاء بالجانب الاجتماعي من خلال تبني سياسات اجتماعية تساعد على تحسين المستويات المعيشية و الحد من الفقر و خاصة في المجتمعات المحلية من خلال توليد فرص العمل و القيام بأنشطة تنمية المجتمع و هذا ما يؤدي إلى تخفيض معدلات البطالة و الحدّ من انتشار الآفات الاجتماعية كالسرقة، و الجرائم كما تطمح التنمية الاجتماعية إلى تحسين نوعية الخدمات المقدمة على مستوى المناطق التي تعاني من الفقر من خلال القيام ببرامج تنموية مختلفة تشمل قطاع التعليم، الصحة، البيئة¹.

ج. التنمية السياسية:

التنمية السياسية تعتبر من الجوانب الرئيسية للتنمية باعتبارها الأساس في تحقيق العمل التنموي، فهي تعمل على تنمية قدرات الجماهير على إدراك مشكلاتهم بوضوح و تنمية قدراتهم على تعبئة كلّ الإمكانيات المتوفرة لمواجهة هذه التحديات و المشاكل بأسلوب عملي وواقعي، و لهذا تسعى الدول النامية إلى إقامة نظام سياسي قادر على التعبير على آراء القطاعات العريضة من أبناء المجتمع بحيث يعتمد على الديمقراطية منها و تحفيز المشاركة في حل المشكلات².

¹ موسى اللوزي، التنمية الإدارية، دار النشر و التوزيع، عمان، د ط، د ت، ص 28.

² موسى اللوزي، المرجع السابق، ص 29.

2. نماذج التنمية المحلية

يصنّف المهتمون بقضايا التنمية أهم النماذج الإنمائية في ثلاث نماذج رئيسية سنتناولها من خلال العناصر الثلاث التالية¹:

أ. النموذج التكميلي:

يتمثل هذا النموذج في مجموعة البرامج التي تنطلق على المستوى القومي و التي تشكل كافة القطاعات الاقتصادية و الاجتماعية و كذلك تشمل كافة المناطق الجغرافية أي أن النموذج التكاملي هو الذي يشمل البرامج التي تحقق التوازن الإنمائي على المستويين القطاعي و الجغرافي و التي تحقق أيضا التنسيق و التعاون بين الجهود الحكومية المخططة و الجهود الشعبية المستنشرة و يقوم هذا النموذج على أساس استحداث وحدات إدارية و تنظيمية جديدة بغرض توفير مؤسسات التنمية داخل المجتمعات المحلية التي يشرف عليها منفصل عن الأجهزة الوظيفية القائمة على المستويات الإدارية و يشترط لنجاح هذا النموذج توافر شكل من أشكال الاتصال المزدوج خلال قنوات ثابتة و مستمرة بين الهيئة العليا للمركز و الهيئات النوعية الوظيفية من خلال لجان دائمة أو مشتركة، كما يتطلب هذا النموذج توافر شكل من أشكال التسلسل في المستويات الإدارية والتنظيمية عن إدارة التنمية كما يتطلب توافر قدر من اللامركزية في اتخاذ القرارات و التنفيذ في إطار الخطة العامة للدولة.

ب. النموذج التكيفي:

يتفق هذا النموذج في التنمية النموذج السابق في أن برامج كل منهما تنبثق عن المستوى المركزي، و أن الخلاف بينهما هو أن هذا النموذج يعتمد على عمليات تنمية المجتمع المحلي و استشارة الجهود الذاتية و الاعتماد على التنظيمات الشعبية و قد سمي هذا النموذج بالتكيفي لأنه لا يتطلب كما هو الأمر في النموذج التكاملي استحداث تغيير في التنظيم الإداري القائم، ذلك لأن برامج هذا النموذج يمكن تنفيذها في ظل أي نوع من

¹ أحمد مصطفى خاطر، تنمية المجتمعات المحلية، نموذج المشاركة في إطار ثقافة المجتمع، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية ص 26-27.

التنظيمات الإدارية، كما يمكن أن يلحق الجهاز التنظيمي المشرف على تنفيذها بأي جهاز إداري قائم، و قد تلجأ كثير من الدول إلى هذا النوع من النماذج نظرا لندرة العوامل المادية و الفنية و لكن سرعان ما تنتهي بتطبيق النموذج التكاملي حيث أنه هو القادر على تحقيق الأهداف القومية للتنمية الاجتماعية و الاقتصادية.

ح. نموذج المشروع

يطلق هذا النموذج في منطقة جغرافية تتوافر فيها ظروف خاصة، ومن هنا جاء الاختلاف بينه و بين النموذجين السابقين، ومع ما يتفق هذا النموذج مع النموذج التكميلي في أنه نموذج متعدد الأغراض و لكن يطبق في منطقة جغرافية بعينها، حيث أن النموذج التكاملي يطبق على مستوى المجتمع ككل.

و يرى بعض المهتمين بقضايا التنمية أن هذا النموذج يمكن أن يكون بمثابة نموذجا تجريبيا أو استطلاعيا على المستوى القومي.

الفرع الثالث: دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية

بما أن اللامركزية الإدارية مجسدة في الإدارة المحلية هي الحالة أو الوضع الذي يعطي فيه حق المشاركة في اتخاذ القرارات للمستويات الإدارية الدنيا، دون أن يلغي ذلك حق الجهة المركزية في اتخاذ القرار، فهي إذن أسلوب في العمل يقوم على مبدأ توزيع سلطة صنع القرار و الصلاحيات بين السلطة المركزية و هيئات أخرى مستقلة في الأقاليم و التجمعات السكانية المختلفة.

و هذا يعني أن اللامركزية الإدارية تتمثل في تفعيل دور السلطات الإقليمية و المحلية، و ذلك بإسناد مهام إدارية و تنموية بها تزيد من فاعليتها و تعزز دورها في تحمل مسؤولياتها و صلاحيتها بالشكل الذي يعمل على دمج السكان المحليين في عمليات التنمية المحلية و يؤدي في النهاية إلى نجاحها.

1- الإدارة المحلية بإطار ملائم لتخطيط و تنفيذ التنمية المحلية

إن الجانب الإداري في عملية إعداد و تنفيذ و متابعة خطط التنمية عامة، و التنمية المحلية خاصة يجب التعامل معها على أنها أساسية و ضرورية لنجاح هذه الخطط في تحقيق أهدافها، إذ أن فشل كثير من خطط التنمية المحلية في العديد من دول العالم النامي ناجم بالأساس على الأساليب الإدارية المتبعة في إدارة خطط التنمية و أثناء تنفيذها و ليس عن فقر في محتوى عملية التخطيط نفسها، على صعيد آخر فإن الإدارة هي التي تبرز أهمية التخطيط اللامركزي مقارنة بالتخطيط القطاعي. و هي الوسيلة الوحيدة التي يتم من خلالها تحويل الأهداف القطاعية في إطار عام يصلح كاستراتيجية تنمية محلية تسمح بتحقيق المشاركة الشعبية، و تضمن الترابط و الانسجام و التكامل بين الهيئات و المؤسسات المعنية بإعداد و تنفيذ خطط التنمية المحلية، لذلك فإن هيئات التخطيط الرسمية في المستوى الإقليمي و المحلي يجب أن تمتلك السلطة و الكفاءة الإدارية العالية التي تمكنها من القيام بدورها على أكمل وجه.

إن عملية التخطيط في ظل اللامركزية الإدارية يجب أن تعني تفعيل المشاركة الشعبية و دور المجموعات المستهدفة في عمليات إعداد و تنفيذ خطط التنمية المحلية و هذا ما يعرف بأسلوب التخطيط من الأسفل¹.

فالتخطيط البناء من الأسفل يعمل على تحقيق مبدأ رئيسي من مبادئ التنمية الناجحة، و هذا المبدأ يتمثل في تعزيز الحرية، و لكن ليس بمفهومها الشائع فقط، و إنما بمفهومها الإنساني الشامل الذي يسمح و يعظم من قدرة الإنسان على الاختيار كما أن التخطيط من الأسفل يساعد في تحديد أهداف التنمية الإقليمية التي تعكس خصوصية الإقليم قيد التخطيط و دائماً هناك فرق كبير بين أهداف التنمية الإقليمية التي تضعها هيئات و مؤسسات تخطيط إقليمية و أهداف التنمية التي تضعها هيئات التخطيط المركزي، و إن كانت الأولى يجب أن تكون مكملة و منسجمة مع الثانية و غير متناقضة معها.

¹ سليمان ولد حامدون، اللامركزية الإدارية و مساهمتها في التنمية المحلية، مقتبس من الموقع: [http://www.sironline.org/alabwab/derasat\(01\)/598.htm](http://www.sironline.org/alabwab/derasat(01)/598.htm) تاريخ الاطلاع: 14/07/2014.

إن تطبيق الإدارة المحلية بفاعلية في مجال التخطيط و التنمية المحلية يعمل على تطويع برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين و متطلباتهم نظرا لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الإدارية المختلفة في عملية إعداد و تنفيذ الخطط التنموية لمناطقهم، كما أنها توفر دعما ضروريا لحشد الطاقات و تعبئة الموارد، وهذا يعني فرص النجاح لخطط التنمية الوطنية في تحقيق أهدافها بشكل متوازن يضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان في جميع المناطق داخل الدولة، و يسهم هذا النجاح في تحقيق التوازن الإقليمي و تقليل الفوارق الاقتصادية و الاجتماعية و الإقليمية، و هذا يعتمد بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار فيه¹.

الفرع الرابع: التمويل المحلي و معوقات التنمية المحلية

أولاً: تعريف التمويل المحلي و شروطه

يعتبر علم التمويل من العلوم الحديثة نسبيا، حيث انبثق عن علم الاقتصاد بعد أزمة الكساد العالمي (1929/1933) و ظهرت معه عدّة موضوعات مثل هيكل التمويل، السيولة، الإفلاس، و التحليل المالي².

بقي علم التمويل وصفا خلال المراحل الأولى (أربعينيات القرن العشرين) و تحول إلى التحليلي أوائل الخمسينيات من نفس القرن بظهور نظرية "ماركويترز" الحائز على جائزة نوبل سنة 1990 حول المحفظة والتنوع الأمثل و إختيار الأسهم ثم نظرية "ميلرو مودجلياني" حول هيكل التمويل و تكلفة الأموال في الفترة (1956-1961) ثم تطوير هذه النظرية من طرف "ماركويتر" و "ويليام شارب"³، و قد ظهرت بعدها نظريات أخرى حول التمويل مثل تكلفة الإفلاس، تكلفة الوكالة و نظرية التوزيع.

¹ سليمان ولد حامدون، المرجع نفسه.

² خنصري قيصير، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و آفاق، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2010، 2011 ص 39.

³ خليل عبد القادر، بوقاسة سليمان، دور الوساطة المالية للتمويل غير المباشر للمؤسسات الصغيرة و المتوسطة، الملتقى الدولي، جامعة شلف، 2006، ص 98.

و عليه يمكن تعريف التمويل لغة "بأنه الإمداد بالمال أما إصطلاحا فهو مجموعة الأعمال و التصرفات التي تمدنا بوسائل الدفع¹.

و يعرف عبد المطلب عبد الحميد: التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية المتاحة و التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدّلات لتلك التنمية عبر الزمن و تعظم إستقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

و مما سبق يمكن توضيح الأسباب الرامية للاهتمام بموضوع التمويل المحلي فهو أساسا يعود إلى:²

1. تأثير الموارد المحلية الذاتية في استقلال الوحدات المحلية و حريتها في العمل و مدى إمكانية مبادراتها بالتخطيط لمشروعات التنمية المحلية، و من هنا كان اهتمام العديد من الدول النامية و روسيا و أوربا الشرقية بسياسات التمويل المحلي في إطار اهتمامها ببرامج الإصلاح الاقتصادي و التكيف الهيكلي، حيث قامت بنقل بعض مسؤوليات الإنفاق و التمويل من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية و بتخفيف شدة الرقابة المركزية عليها، بهدف الاستغلال الكفاء للموارد.
2. إنخفاض حجم الموارد المالية الذاتية للوحدات المحلية، حيث تصل نسبة الإعانة المركزية إلى أكثر من 80%، و هو ما يؤثر بدوره على درجة الاستقلال و حرية العمل التي يجب أن تتوافر لهذه الوحدات حتى تتمكن من تأدية دورها بكفاءة و فعالية.
3. أهمية توافر الموارد المالية في تحقيق التنمية المحلية، ذلك أنه بدون توافر هذه الموارد يصعب البدء في مشروعات التنمية توفر المزيد من فرص العمل للشباب.

¹ عبيد احمد علي الحيجاوي، مصادر التمويل مع شرح لمصدر القروض و بيان كيفية معاملتها ضريبيا، دار النهضة العربية، مصر، 2001، ص 11.

² سمير عبد الوهاب، تمويل المحليات، مقال مقتبس من الموقع: بتاريخ 2014/08/10
www.parcegyrt.org/arabic/link.php?CAT_id=28&Id=260

4. مشكلة إدارة الموازنات المحلية و التي تتمثل في طريقة إعداد هذه الموازنات حيث يلاحظ أن دور القيادات المحلية في هذا الإطار يقتصر على ما يمكن إعتباره مجرد تقديم للمقترحات و الآراء في شكل مشروعات للموازنات المحلية.

*شروط التمويل المحلي

هناك عدّة شروط يجب توفرها في المورد المحلي منها:

- محلية المورد: يقصد بمحلية المورد أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تستفيد من حصيلته، و أن يكون متميزا بقدر الإمكان عن أوعية الضرائب المركزية و مثال الموارد المحلية الضريبية على العقارات.
- ذاتية المورد: يقصد بذاتية المورد استقلالية الهيئات المحلية في سلطة تقدير سعر المورد في حدود معينة أحيانا، و ربطه و تحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية و حصيلة الموارد المتاحة لها¹.

ثانيا: معوقات التنمية المحلية

تختلف معوقات التنمية المحلية من بلد آخر و من منطقة لأخرى داخل البلد نفسه و من مرحلة زمنية و ذلك بتأثير العوامل الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية و الثقافية لكل مجتمع. ولهذا نجد أسس تصنيفه كثيرة يعتمد عليها الباحثون في هذا المجال، فهناك من يقسم معوقات التنمية المحلية إلى عوامل داخلية و أخرى خارجية، و هناك من يصنفها حسب المجال الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي و هناك من يرجع هذه المعوقات إلى عوامل ثقافية و حضارية، بمعنى دراسة المشكلات المحلية و الخارجية التي يمكن أن تعرقل المسار التنموي باعتبار أن التنمية عملية تغير حضاري و غيرها من التصنيفات الأخرى، إلا أننا نجد معظم الباحثين يرجعون أهم معوقات التي تعترض التنمية المحلية إلى العوامل التالية:

¹ خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1985، ص 12.

- **العامل الديمغرافي:** حيث يمثل النمو المتزايد للسكان، أحد أهم العوائق التي تقف في طريق التنمية الشاملة للمجتمعات النامية لاسيما على المستوى المحلي، فعدد السكان المتزايد يؤثر سلبا على بروز أثر زيادة الإنتاج و الدخل و ذلك بسبب الحاجيات المتجددة التي تتولد عن هذه الزيادة و التي يصعب تلبيتها، خاصة إذا صاحبها قلة الموارد المحلية¹، و لا يمكن التغلب على هذه المشكلات إلا من خلال إتباع سياسة توعية المواطنين لحثهم على تحديد النسل أو على الأقل تنظيمه، بالإضافة إلى بدل المزيد من الجهد لرفع الإنتاج و خلق مناصب عمل جديدة، تستطيع استيعاب هذا النمو المتجدد للسكان الذي أصبح يشكل عبئا كبيرا على معظم الدول المتخلفة التي تسعى إلى تحقيق التنمية المحلية الناجحة التي تساعد في الوصول إلى التنمية الشاملة.

- **العوامل الاجتماعية:** من أهم العوامل الاجتماعية التي يمكنها عرقلة التنمية المحلية ما يلي:

1. **النظم و الأبنية الاجتماعية السائدة:** كنظام الملكية السائد في معظم المجتمعات المحلية و الذي يقف أمام تنفيذ المشروعات التنموية نظرا لتشابك حقوق الملكية و تعقدتها و اختلاف الأسس التي تقوم عليها و كذلك نظام الرقابة الذي يركز على الولاء في العائلة و يضعف روح التضامن الاجتماعي في المجتمع المحلي²، مما يولد المحسوبية و المحاباة وغيرها من الظواهر السلبية التي يكون سببها النظم والأبنية الاجتماعية السائدة في المجتمع المحلي.

2. **التنظيم الديني:** حيث يمكن أن يكون هذا العامل محفزا جيدا للتنمية المحلية، كما يمكن أن يكون عائقا كبيرا يصعب تخطيه، خاصة إذا تعارضت بعض مبادئه مع السياسات التنموية المتبعة في المجتمع المحلي³. فالكثير من المشروعات التنموية، لاقت الفشل الذريع بسبب تعارضها مع إحدى القيم الدينية السائدة في المجتمع المحلي، كإنتاج بعض السلع المحرمة أو المنتجات المستتكرة من طرف الأفراد المحليين.

¹ عبد الحميد القاضي، دراسات في التنمية و التخطيط الإقتصادي، دار الجامعات المصرية، القاهرة، 1972، ص 85.

² سمير كامل محمد، التنمية الاجتماعية، مفهومات أساسية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1988، ص 48.

³ سمير كامل محمد، المرجع السابق، ص 48.

3. الصراع على السلطة داخل المجتمع المحلي: بين السلطة التقليدية و بين الإدارة القائمة على تنفيذ و تخطيط مشروعات التنمية المحلية مما يؤدي إلى ظهور نوع من النزاع و الشقاق الذي يجعلهم يحيدون عن الهدف الرئيسي الذي يفترض أن يكون تنمية للمجتمع المحلي و تحسين الحالة المعيشية لأفراده، و ترقية نوعية حياتهم.

- العوامل الثقافية: يمكن تلخيص العوامل الثقافية التي من شأنها عرقلة مسيرة التنمية المحلية كما يلي:

1. التقاليد السائدة في المجتمع المحلي: خاصة تلك التي تشجع على التمسك بالقيم و بكل ما تركه الآباء والأجداد، مما يكون اتجاها سلبيا معارضا لكل تغيير أو تجديد أو تحديث بالإضافة إلى تلك التقاليد التي تسلم و تؤمن بالقضاء و القدر، دون أن تحاول بذل أدنى جهد لمحاولة تغيير الأوضاع و الظروف نحو الأحسن، و ذلك ما تتطلبه التنمية من عمل و جدّ لمحاولة السيطرة على الطبيعة و تسخيرها لخدمة أفراد المجتمع¹.

2. المعتقدات السائدة لدى أفراد المجتمع المحلي: تلعب المعتقدات السائدة في المجتمع المحلي، دورا كبيرا في إعاقة برامج التنمية المحلية، خاصة في مجال الزراعة التي تلقى فيها المشروعات الزراعية الحديثة مقاومة كبيرة من الأفراد المحليين، نتيجة المعتقدات السائدة بينهم و التي تشجعهم على التمسك بالمحاصيل القديمة و تجنب كل ما هو جديد.

3. القيم الإجتماعية و الثقافية: يجب مراعاة القيم من طرف المخططين للتنمية المحلية كثيرا، خاصة تلك المتعلقة بأنماط الإستهلاك و العمل و الإنتاج...² و كل ما من شأنه أن يؤثر على الأعمال التنموية في المجتمع المحلي.

- العوامل النفسية: ترتبط هذه العوامل أساسا بقبول التجديدات أو رفضها الشيء الذي يرجع إلى مسائل نفسية، تتمثل في إدراك الجديد و طريقة النظر إلى القديم، فكثيرا ما لاقت مشروعات التنمية المحلية سواء في المناطق الحضرية أو الريفية أو الصحراوية الكثير من الاعتراض و المقاومة من طرف الأفراد نتيجة لظهور

¹ محي الدين صابر، التغيير الحضاري و تنمية المجتمع، 1986، ص 231.

² محي الدين صابر، المرجع نفسه، ص 332.

إتجاهات نفسية بينهم تتمثل في عدم ثقتهم في الأجهزة الحكومية التي تشرف على إنجاز المشروعات¹، وذلك لاعتقادهم أن الحكومة لا تهتم بمصلحة المواطنين بقدر ما تهتم بتحصيل الضرائب و تجنيد الشباب إجباريا... كما أن عدم تحقيق النتائج المرجوة من المشروعات التنموية في المجتمع المحلي أو تأخرها يولد إحساسا أو شعورا بعدم الرضا لدى السكان، مما يزيد من فقدانهم للثقة في الهيئات الحكومية المشرفة و تقاعسهم عن المساهمة مرة أخرى في تلك المشروعات فالعوامل النفسية جد مهمة في تحقيق و إنجاح التنمية المحلية، لذا يجب أخذها بعين الاعتبار عند القيام بأي مشروع تنموي لأنها من الممكن أن تشكل عائقا كبيرا في وجه تنمية المجتمع المحلي.

الفرع الخامس: الإرادة السياسية و التنمية المحلية

أ. التنمية الحضرية

لقد حرصت الجزائر بعد التحول الدستوري سنة 1989 على دعم و تقوية صلاحيات و مسؤوليات الجهات المحلية، بإصدار تشريعات و قوانين للتهيئة و التعمير و العقار 90-29 المعدل و المتمم بالقانون 04-05² من أجل جعل الهيئات المحلية عنصر فعال في تطبيق استراتيجية التنمية العمرانية و حرصه على تمكينها من التكفل بتسيير و تهيئة المدن. و في تطور إيجابي اقتصادي و اجتماعي هذا المسعى في سنة 2006³، بصدور أول قانون جزائري للمدينة الذي يهدف إلى تحديد الأحكام الخاصة و الرامية إلى تعريف عناصر سياسة المدينة في إطار سياسة تهيئة الإقليم و التنمية المستدامة.

و بموجب هذا التأطير القانوني تكون البلدية شريكا فاعلا تتحمل جزء كبير في النهوض بالتنمية الحضرية بدءا من عملية القضاء على السكنات الهشة و غير الصحيحة

¹ أحمد مصطفى خاطر، تنمية المجتمعات المحلية، نموذج المشاركة في إطار ثقافة المجتمع، مرجع سبق ذكره، ص:

² المادة 10 من القانون رقم 90-29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة و التعمير، ج ر العدد 52 لسنة 1990 المعدل و المتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في سنة 2004 .

³ القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20/02/2006، المتضمن القانون التوجيهي ج ر 15 سنة 2006.

بالإضافة إلى ضرورة تبنيها لمشاريع حضرية خلال عملية إعدادها لقواعد التهيئة و التعمير، مخطط شغل الأراضي (pos) و المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير¹.

ب. التنمية الريفية

تعتبر التنمية الريفية مسعى يسمح للسلطات العمومية بالقيام بأعمال تنموية لتثبيت السكان و زيادة الفرص الاقتصادية و ضمان التوازن الضروري بين المناطق الريفية و المناطق الحضرية و تعتبر وسيلة للتكفل بالاحتياجات الحقيقية للسكان الخاضعين للتمهيش و الإقصاء و تطلعهم إلى المزيد من التقدم.

وقد ظهرت الحاجة إلى سياسة التنمية الريفية بديهية لمواجهة بعض الوضعيات التي تمت في السنوات الأخيرة على مستوى البلديات الريفية بالجزائر، و التي تفاقمت مثل الاستقطاب المفرط في بعض مناطق الوطن، و تقلص سكان بعض الفضاءات الريفية و جمود الحياة فيها، اخذ تنوع الوضعيات في المناطق الريفية بالحسبان و التي تتفاوت من بلدية إلى أخرى².

يستند تطبيق سياسة التنمية الريفية على الإستراتيجية الوطنية للتنمية الريفية التي أعدت في جويلية 2004، و التي تم عرضها في مجلس الحكومة مرتين، الأولى في جويلية 2003، لعرض أسسها و الثانية في فبراير 2006 في صياغتها النهائية، و بعد مرحلة تجريبية (2003-2005) تمّ فيها اختيار طرقها و مناهجها و نجاعتها عبر 48 ولاية، و في خضم ذلك قامت كل ولاية بإعداد استراتيجياتها في ظل التشاور حسب خصوصياتها المحلية.

المبحث الثالث: التسيير العمومي الجديد

لقد حضي موضوع ترقية الإدارة العامة بما فيها المحلية لاهتمام متزايد، إذ يكثر الحديث عن ضرورة إصلاح نظم الإدارة المحلية، وتحسين الخدمات التي تقدمها الحكومات

¹ قانون رقم 06-06 المرجع السابق.

² شويخ بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، ص 84.

للمواطنين، كما أن هناك تيارات إصلاحية على المستوى المركزي للحكومات المختلفة، تطالب بتحسين كفاءة الأجهزة الحكومية وتقليل الهدر فيها، ويستند كل هذا إلى اعتبارات سياسية واقتصادية واجتماعية، فمن الناحية السياسية تعتبر الأجهزة الإدارية أجهزة تنفيذية يتم تحويلها من المواطنين (دافعي الضرائب)، عن طريق ما يدفعونه من ضرائب، ولذلك فكلما زاد الهدر والإسراف أو تضاعلت الموارد بفعل ازدياد الطلب على الخدمات كلما شعر المواطنون بضرورة ترشيد الإدارة، وزيادة كفاءتها، حتى تستطيع القيام بخدمات أجود، وبكلفة اقتصادية أقل، وقد ساعدت التحولات الديمقراطية العالمية على مزيد من تفهم الناس (وفي مختلف الدول) لحقوقهم وأنهم مصدر السيادة وأن دور الحكومات هو أن تكون خادمة ومنفذة لإرادتهم، مما أدى إلى زيادة الحساسية لديهم ضد الهدر في العمل الإداري الحكومي، وزيادة تفهم الشعب لحقه في ممارسة الرقابة على الحكومة، وفي المطالبة بإصلاح نظم العمل فيه، أما الاعتبارات الاقتصادية فتتمثل في الهدر المتزايد للموارد المتاحة للدول المختلفة، بسبب الزيادة في عدد السكان بشكل يفوق الزيادة في الموارد وخاصة في الدول النامية، كما أن تكاليف العمل الإداري تتزايد بدورها هي الأخرى بفعل حجم زيادة مستويات الرواتب والأجور التي تشكل بدورها ضغطا متزايدا على الموارد المتاحة إضافة إلى الأشكال المختلفة من الفساد الإداري، وما تمثل من سحب من الرصيد العام، أما الاعتبارات الاجتماعية فتتمثل في مسؤولية الدولة عن رعاية قطاعات عديدة من المجتمع غير قادرة على الإنتاج مثل قطاع المسنين والذين تزايد نسبتهم إلى مجموع السكان.

المطلب الأول: البيروقراطية وأزمة التسيير العمومي

ذكرنا سابقا، أن البيروقراطية كلمة تعنيقوة المكتب أو سلطة المكتب ويسمونها بعضهم الحكم المكتبي، وقد جاء المصطلح من كلمة مركبة هي **Bureaucracy** وتعني **Bureau** المكتب بينما تعني **Oracy** القوة، فهي كلمة كما قلنا قوة المكتب، أو التعقيد المكتبي الذي يمارس في مختلف الإدارات مع انخفاض الكفاءة وعدم الدقة في إنجاز الأعمال.

وقوة المكتب تتمثل بإصدار القرارات ولوائح التنظيم دون الإطالة على حقيقة واقع الناس، ومشكلاتهم، فنشاط موظفي المكاتب البيروقراطية نشاط روتيني، بحيث يمكن أن تعرف البيروقراطية من واقع جهازها:

- إدارة حكومية تديرها مجموعة موظفين يحكمهم الروتين المعقد.
- تركيز السلطة في المكاتب الإدارية الكبيرة الحجم.

لكن بعضهم يوجه انتباهنا إلى أن البيروقراطية قد تعني من الناحية العلمية ظاهرة المنظمات الرسمية الكبيرة الحجم التي تسيير وفق قواعد وضوابط رسمية رشيدة، من خلال الهيكل البيروقراطي.

الفرع الأول: مفهوم البيروقراطية

إن البيروقراطية ليست ظاهرة جديدة فقد تميزت الإمبراطوريات القديمة بالعديد من خصائص البيروقراطية فعندما تلجأ إحدى الإمبراطوريات إلى حماية حدودها لأسباب دفاعية فإن الأمر لابد أن يتطلب تكوين هيئة متخصصة تشرف على جميع الأعمال اللازمة لتحقيق الدفاع والحماية بصورة مطلوبة وتصبح هذه الهيئة مسؤولة أمام الإمبراطور وهذا ما وجد فعلا في الإمبراطورية الرومانية.

لكن الكتابات العلمية حول البيروقراطية بالذات ظهرت في أواخر القرن التاسع عشر¹، وأوائل القرن العشرين، على يد ثلاثة هم موسكا، وميشيلر وفير.

موسكا: استخدم موسكا سنة 1890 مصطلح البيروقراطية للإشارة إلى نمط معين من السلطة الحاكمة للدولة، حيث تمارس الطبقة الحاكمة سلطة الحكم من خلال وظائف تنظم في منظمات، وتتفصل هذه الوظائف عن أشخاص من يشغلونها، يتولاها موظفون عموميون، برواتب ويمارسون نفوذهم وسلطاتهم، على الثورة القومية العامة، وقد عد

¹ عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الطبعة الأولى، 2009، ص98

موسكا أن التخصص وتقسيم العمل والمركزية سلطة القيادات العليا هما خاصيتان من خصائص الدولة البيروقراطية.

ميشيلر: استخدم مصطلح البيروقراطية للدلالة على السيطرة والنفوذ الذي يمارسه الموظفون العموميون، في المنظمات الكبرى بناء على مهارتهم التخصصية قد قام ميشيلر مفهوم البيروقراطية على المنظمات الكبرى للدولة الحديثة حيث رأى أن البيروقراطية ضرورة لازمة للدولة.

ماكس فيبر: إن أفضل الطرائف عنده من خلال تنظيم العمل بالأساليب التي تتبع ما يسميه فيبر البيروقراطية النموذجية أو المثالية¹، هذه البيروقراطية المثالية لا توجد في الحقيقة، ولكنها توفر أساسا للتطوير بشأن العمل وكيف يؤدي بمجموعات كبيرة، وهي طبقا لما يقوم به فيبر، تدعو إلى إعادة بناء انتقالية للعالم الحقيقي.

في البيروقراطية المثالية يقوم الانتقاء والتعيين في الوظائف على المقدرة والصلاحية للعمل، ماذا تعرف وليس من تعرف، فأساس اتخاذ القرارات هو القواعد واللوائح والإجراءات التي جربت وظهرت صلاحيتها، والسلطة توزع طبقا للمراكز والرتب الوظيفية وليس بناء على التوظيف الإلهي والتقاليد المتبعة، وهذا التنظيم يتصف بخاصية طاغية أخرى تجعله يسمو فوق كل بناء آخر، فالمدير الجالس على قمة التكوين الهرمي (الأبوي) لا يمكن أن يعرف كل شيء عن الاختيارات المطلوبة منه، ولكن المعاونة تتوفر حين يتسنى للمتخصصين المؤهلين المتجمعين في المستويات الأدنى ترشيح المعلومات المناسبة ورفعها إلى أعلى، كان هؤلاء الخبراء في الصورة المثالية للتنظيم، ليس لديهم الدافع لتتقية معلومات بما يضمن توفر المطلوب، فمن الممكن أن يكون أعضاء الإدارة العليا أكثر بها وهم يتعاملون مع جزء فقط من المعلومات الكلية.

إن ثمرة البيروقراطية المثالية عند فيبر هي صورة للعقلانية التي أصبحت هي النمط الذي يسود القدر الأكبر من نظرية اتخاذ القرارات، وليس المقصود بالعقلانية الإنصاف بسيكولوجية طبيعة، بل العقلانية بلغة المعلومات وهكذا فإن المدير العقلاني هو المدير الذي

¹ عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص100

لديه معلومات، والمدير غير العقلاني يفتقر إلى المعلومات وهذا كل ما يعنيه فالمدير العقلاني له هدف وغاية يسعى إليها أما غير العقلاني فليس له ذلك الهدف.

أما إذا أردنا أن نشير إلى مفهوم البيروقراطية فقد ادر جناه سابقا اصطلاحا ولغويا، ويمكن أن نضيف تعريف آخر ينسب لدائرة المعارف البريطانية¹ "البيروقراطية هي العمل المكتبي الذي يتسم بدرجة عالية من التركيز ويسيطر عليه مجموعة من الإجراءات والقواعد الرسمية"

وفي الاستعمال والمفهوم العام لمصطلح البيروقراطية، فإنه يستخدم للدلالة على السيطرة والنفوذ الذي يمارسه الموظفون العموميون الذين توظفهم المنظمات الكبرى بناء على مهاراتهم التخصصية، كما أنه يقابل المنظمات التي يتسم التسيير فيها بالروتين والبطء في التنفيذ وغياب الشفافية وغيرها من المظاهر التي ارتبط وجودها في الحياة العامة بالبيروقراطية"².

أما علماء الاجتماع فينظرون للبيروقراطية بأنها تلك الظاهرة التي ترافق المنظمات الكبيرة الحجم المعقدة دون أن يكون لذلك مدلولات ايجابية أو سلبية فمن منظور متكامل ينظر للبيروقراطية بواسطة بعض الخصائص الهيكلية الأساسية للتنظيم من جهة ومن خلال بعض السمات السلوكية التي تميزها من جهة أخرى وعليه يمكن الإشارة إلى مجموعة الاستعمالات لمفهوم البيروقراطية التي نذكر منها ما يلي:

- يدل مفهوم البيروقراطية على أنه تكوين حكومي سياسي بطبيعته يستخدم للدلالة على الدور الممارس من قبل الموظفين العموميين في إطار النظام السياسي للدولة.
- ينظر إليها بأنها مجموعة من الإجراءات التي يجب إتباعها في مباشرة العمل الحكومي أو العمومي بصورة عامة.
- كما قد تعني النظام الإداري في مجمله وما يتسم به من ضخامة وتعدد في الإجراءات.

¹ محمد الصيرفي، إدارة الأعمال الحكومية، مؤسسة المورس الدولية للنشر والتوزيع، الاسكندرية 2005، ص 92-93

²Jeans yves capul olivier garnier : dictionnere d économie et de science social édition hatierparis 2002,p179

الفرع الثاني: مميزات وخصائص البيروقراطية.

أولاً: مميزات البيروقراطية

- 1/ تعتبر تطبيق نزيه خاضع لقواعد وإجراءات التنظيم،
- 2/ تقسيم الأعمال على أساس مبدأ التخصيص،
- 3/ توضع العلاقات التنظيمية بين الرئيس ومرؤوسيه،
- 4/ تساعد في الاستقرار في العمل،
- 5/ تحدد واجبات رسمية موزعة بشكل محدد على العاملين،
- 6/ في الإدارة البيروقراطية تكون وظائف المستويات الدنيا تخضع للرقابة والإشراف من قبل المستويات العليا،
- 7/ يتم التوظيف والتعيين على أساس المؤهلات،
- 8/ تعطى الترقيات على أساس الإنجازات،
- 9/ قاعدة إدارية: تقسيم العمل ويقصد به تجزئته إلى وظائف محددة تقوم بها الإدارات المعنية تم تجزئة هذه الوظائف إلى أعمال تقوم بها أقسام داخل هذه الإدارات تم يتم تفتيت هذه الأعمال إلى واجبات ومهام يقوم بها أفراد مختصين هذا ويتم تقسيم العمل إلى منظمات الأعمال الدولية حسب الأسس التالية:¹

1. حسب الموقع الجغرافي.
2. حسب السلعة المنتجة.
3. حسب الخدمة المقدمة.
4. حسب المستهلكين.
5. حسب العملاء.

¹محمد سرور الحريري، الإدارة الحديثة، دار الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 2013، ص19

6. حسب مراحل الإنتاج.
7. حسب مراحل التوزيع.
8. حسب آلية التسويق.
9. حسب التكنولوجيا المستخدمة.
10. حسب التطور الإداري.
11. حسب الوظائف.
12. حسب الوقت.
13. حسب عدد الأفراد العاملين.

ثانيا: خصائص البيروقراطية:

تعتبر النظرية البيروقراطية نمودجا افتراضيا أو مثاليا Ideal Type للتنظيم يتصف بعدة خصائص هيكلية وسلوكية تجعله أكثر كفاءة في تحقيق أهدافه ويرى فيبر أن التنظيم المثالي هو الذي تكون كافة علاقات السلطة مدروسة مسبقا بأسلوب علمي ومقررة كتعليمات رسمية ملزمة للجميع، ففي هذه الحالة يعمل الجميع على تنفيذ تلك التعليمات مما يحقق العقلانية والاستقرار، إن تنظيما كهذا سيعمل بطريقة واحدة ومستقرة وثابتة حتى ولم تم استبدال جميع العاملين فيه، فالموظفون الجدد سينفذون التعليمات نفسها مما يضمن استمرارية التنظيم¹.

1. الخصائص الهيكلية: ومن أبرزها:

1. تسلسل سلطوي دقيق يتمثل في وجود مستويات إدارية متفاوتة في التنظيم بحيث يتبع كل مستوى للمستوى الأعلى ويتوقف عدد المستويات التنظيمية على حجم التنظيم ونطاق الإشراف فيه.

2. تقسيم العمل والتخصص الوظيفي.

3. نظام من القواعد يغطي حقوق شاغل الوظيفة وواجباته.

¹ أيمن عودة المعاني، الإدارة العامة الحديثة، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 2013، عمان الأردن، ص38

4. نظام من الإجراءات لمعالجة أوضاع العمل.
 5. اللاذاتية في العلاقات بين العاملين داخل التنظيمات حيث تسود العلاقات الرسمية البعيدة عن العواطف والتحيز وعدم الموضوعية.
 6. تعيين الموظفين على أساس المؤهلات التقنية بموجب امتحانات أو بيان شهادات علمية تشهد بالتدريب الذي حصلوا عليه أو بالاثنين معا.
 7. الوظيفة بمثابة مهنة وهناك نظام ترقيات حسب الأقدمية أو الإنجازات أو كليهما، وتعتمد الترقية على حكم الرؤساء في العمل.
 8. الفصل بين الحياة الشخصية والوظيفة للموظف.
 9. نظام السجلات تقوم المؤسسات البيروقراطية على تدوين الأهداف والقرارات والوقائع في سجلات وقيود وتقارير يتم حفظها في ملفات خاصة بها، ويجمع البيروقراطيون المعلومات التي يحتاجونها للقيام بأعمالهم، ويعملون على تنظيمها وتدقيقها وترتيبها مما يشكل مصدرا هاما للقوة البيروقراطية ويعمل الموظفون على تأمين وصول هذه المعلومات للمسؤولين الذي يحتاجونها للقيام بواجباتهم.
 10. الاعتقاد بمبدأ الرشد في تصرفات أعضاء التنظيم، ويكمن ذلك في تحقيق أهداف محددة باستخدام طرق وأساليب يتم اختيارها بدقة والأخذ بالمنهج العلمي في تفسير الأمور ورفض كل الأساليب والمعتقدات غير العلمية.
 11. يتلقى الموظف البيروقراطي عادة راتبا محددًا، وتدفع الرواتب بالنقد ويتدرج سلم الرواتب حسب الرتبة في الهرم الإداري، وقد تؤخذ مسؤوليات المنصب ومتطلبات شاغلة في الاعتبار، ويكون للموظفين في أغلب الأحيان حقوقا تقاعدية، ويحق للسلطة الموظفة في حالات فقط أن تنهي تعيين الموظف
 12. يعتبر المنصب على أنه الوظيفة الوحيدة لشاغله أو الوظيفة الأساسية بالنسبة له.
2. الخصائص السلوكية: درس الباحثون هذه الخصائص من زاويتين هما:

✓ الخصائص الفاعلة المرغوبة :

و هي التي ترتبط بتحقيق أهداف التنظيمات البيروقراطية مثل الموضوعية، و الدقة و الاستمرارية والوضوح و هي خصائص واضحة تتصل بمهمة اتخاذ الموظفين الإداريين للإجراءات.

✓ الخصائص السلوكية التي تؤدي إلى الاختلال الوظيفي:

وهي التي تحول دون تحقيق البيروقراطية لأهدافها وتعتبر بمثابة أمراض التنظيم مثل: عدم المرونة والسرية الزائدة وعدم الرغبة في تفويض الصلاحيات، والامتناع أو التردد في ممارسة الصلاحيات، وغالبا ما ينتج هذا السلوك البيروقراطي على المبالغة في التأكيد على عقلانية التنظيم، ويرى فيرل هيدي Ferral Heady¹ أن الخصائص السلوكية تميز بيروقراطية عن أخرى بشكل أكبر من الخصائص التنظيمية الأساسية للبيروقراطية، واتفق أقل فيما يتعلق بالخصائص السلوكية المرتبطة بها، ويلاحظ أن سلوك البيروقراطيين يختلف باختلاف المكان والزمان، وهذا أمر طبيعي إذ أن سلوك الناس في بيئة ثقافية معينة يصطبغ بالقيم والاعتقادات السائدة في تلك البيئة.

لقد أوضح منظر البيروقراطية ماكس فيبر مزايا تنظيمه البيروقراطي بما يلي:

- 1- الدقة في العمل.
- 2- السرعة في التنفيذ.
- 3- الكفاءة والمعرفة الفنية.
- 4- الوضوح.
- 5- الاستمرارية في العمل، وعدم توقف النشاط الإداري بعد تغير القيادة.
- 6- المعرفة الكاملة بالوثائق والمستندات.
- 7- الخضوع الكامل للرؤساء.
- 8- خفض كلفة العمل.
- 9- تقليل الاحتكاك بين العاملين في التنظيمات.

¹ أيمن عودة المعاني، الإدارة العلمية الحديثة، مرجع سبق ذكره، ص41

ويرى ماكس فيبر أن الشكل المستبد من البيروقراطية Monocratic قادر على تحقيق أعلى درجات الكفاءة وهو أفضل طريقة لتحقيق السيطرة الضرورية على الكائنات البشرية، فهي تعلق على أي شكل آخر من ناحية الدقة والاستقرار وصرامة انضباطها ومدى الاعتماد عليها، وهي بالتالي تجعل من الممكن تحقيق درجة عالية من النتائج المحسوبة لرؤساء المنظمة والأشخاص الذين لهم علاقة بها.

كما تعتبر الأفضل سواء من ناحية مدى كفاءتها أو أهداف عملياتها وإمكانية تطبيقها على جميع أشكال المهمات الإدارية.

ثالثاً: مبادئ البيروقراطية

يقوم نموذج البيروقراطية عند ماكس فيبر على مجموعة من المبادئ وضعت ليحقق التنظيم أهدافه وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات واللوائح التي تم اختيارها على أساس أفضل السبل لإنجاز وتحقيق تلك الأهداف وهناك تفاوت في تحديد عدد هذه المبادئ عند الكتاب، إلا أن الملاحظ أن جميعها تتفق في مضمون التنظيم البيروقراطي عند ماكس فيبر، وهذه المبادئ هي:

1. تقسيم عمل محدود رسمي على أساس التخصص حيث توزع الأنشطة على الأفراد وفقاً لمبدأ التخصص، الذي من خلاله يتم تحديد الواجبات والمركز تحديداً دقيقاً، فكل فرد في التنظيم يشغل مركزاً معيناً يتناسب ومؤهلاته، قدراته الفنية والإدارية.¹
2. تدرج سلطوي واضح المعالم أو ما يعرف بالهيدراكية، حيث يكون كل فرد في التنظيم خاضع لرقابة وإشراف المسؤول الأعلى منه درجة، حيث تظهر حدود السلطة الأدنى.
3. وضع نظام لرقابة ثابتة وواضحة يتم فيه تحديد مسؤولية كل فرد في التنظيم وكذا علاقات الموظفين فيما بينهم وفقاً لنظام وقواعد ولوائح تنظيمية.
4. الفصل بين الحقوق والإمكانات الشخصية والرسمية بمعنى الفصل بين العمل الإداري وملكية ومصالح الفرد الشخصية، وهذا من خلال وضع قاعدة من اللوائح

¹ محمد الصيرفي، إدارة الأعمال الحكومية، مؤسسة الخورس الدولية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2005، ص 94

- والقوانين التي تضع الحدود الفاصلة بين الجانبين. وهو ما يعني ضرورة خضوع الموظف للرقابة المنظمة في حالة الإخلال بهذه المبادئ¹.
5. نظام انتقائي وترقية المستخدمين بناء على معيار المؤهلات الفنية وتأمين تدرج مهني حسب الأقدمية دون إغفال هذا المعيار.
6. تخصيص مرتب معاش تقاعدي للموظفين، ويقوم تحديد المرتب حسب أهمية الوظيفة في السلم الإداري وللموظف الحق في ترك الوظيفة كما يمكن إقالته منها².
7. إن شغل الوظائف في التنظيمات البيروقراطية يكون على أساس التعيين وليس على أساس الانتخاب، لأنه لا يمكن مباشرة السلطة البيروقراطية في أنقى أشكالها، إلا إذا كانت على أساس التعيين وما كان غير ذلك، فإنه قد يعيق نظام العمل³.
- يعتبر ماكس فيبر أن هذه العناصر تجتمع في نموذج مثالي يقوم على أساس سلطة شرعية وعقلانية، ويرى أن مميزات هذا النموذج تتمثل في سرعة التنفيذ، الدقة، الاستقرار، وقد انتشر هذا النموذج في العديد من المنظمات العمومية والخاصة على حد سواء، خاصة خلال النصف الأول من القرن العشرين.

الفرع الثالث: اختلالات النموذج البيروقراطي

يتضح من نموذج البيروقراطية لماكس فيبر، أن هذا النموذج هو نمط معين لتنظيم الهيكل الإداري، وفقا له يتم تحديد المسؤوليات والسلطات اللازمة لمختلف الوظائف تم التنسيق بينهما، بشكل يمكن معه انجاز الأعمال على أكمل وجه، فبدون تحديد للمسؤوليات والسلطات والعلاقات بين الأفراد والوحدات الإدارية المختلفة في الهيكل التنظيمي تصبح المجهودات والوظائف متداخلة وربما متعارضة.

وقد ظلت البيروقراطية مفهوما ايجابيا على المستوى النظري والعلمي حتى منتصف القرن الماضي، حيث بدأت تظهر العيوب قد يكون النموذج مسببا لها، أو أنه بات لا يستجيب

¹ المرجع السابق، ص 98

² طارق المجذوب: "الإدارة العامة - العملية الإدارية و الوظيفية العامة و الإصلاح الإداري"، الدار الجامعية للطباعة و

النشر، بيروت، 2000، ص 740

³ محمد السعيد عبد الفتاح و محمد فريد الصحن، الإدارة العامة المبادئ والتطبيق، مرجع سبق ذكره، ص: 84

للتطورات التي مست هياكل الدولة ومهامها، وأهم ما تعرض له النموذج من انتقادات
نوجز:¹

- 1- يعتبر النموذج البيروقراطي نمطا مثاليا **Ideal Type** لا يمثل الواقع بل كان تجريدا نظريا أو بناءا فكريا **Structural Model** .
- 2- اهتمامه بشكل كبير بالتنظيم الرسمي وإهماله للتنظيم غير الرسمي.
- 3- افتراض أن أعضاء التنظيم يتصرفون وفقا لأهداف التنظيم ورغباته، وبذلك يكون قد أغفل الطبيعة النفسية والاجتماعية للإنسان، واعتبره كآلة الأمر الذي قد يؤدي إلى خفض كفاءة التنظيم.
- 4- التزام أعضاء التنظيم بالقواعد والإجراءات الرسمية بشكل متشدد يضعف روح المبادرة والابتكار، والنمو الشخصي ويؤدي إلى جهود في السلوك من شأنه أن يخلق بعض المشكلات بين العاملين في المنظمة والمتعاقدين معها.

وغالبا ما يصف الناس البيروقراطيين بأنهم لا يكثرثون إلا بإتباع القوانين والتعليمات لأنه لا تتكيف حاله فردية مع القوانين والتعليمات لأنه عندما لا تتكيف حاله فردية مع القوانين والتعليمات لا يرى البيروقراطي في الغالب طريقة لمعالجتها. فبالنسبة للفرد الذي يبحث عن خدمة يبدو البيروقراطي متبلد الإحساس وقاسيا وفي العادة يقع اللوم على الروتين الحكومي بسبب انعدام القدرة على الاستجابة للحالة الفردية.

- 1- اعتبر المنظمة نظاما مغلقا **Close System** فتجاهل الاعتبارات الخارجية والتغيرات التي تطرأ على بيئة التنظيم التي لا يمكن عزله عنها، لأن نجاح التنظيم لا يعتمد على العوامل الداخلية فحسب وإنما لا بد وان يتفاعل مع البيئة الخارجية التي تعيش فيها، ويؤكد فيبر عدم إمكانية القيام بعمل إداري متصل في أي حقل من الحقول بطريقة غير طريقة عمل الموظفين ضمن مكاتب، فنمط الحياة اليومية كله صنع ليلائم هذا الإطار.

¹ أيمن عودة المعاني، الإدارة العامة الحديثة، دار وائل للنشر ط1، عمان، الأردن، 2010، ص42

فالإدارة البيروقراطية إذا ما قورنت بالوسائل الأخرى هي من وجهة النظر التقنية والرسمية أكثر الطرق عقلانية، ولا يمكن الاستغناء عنها في تلبية الاحتياجات الإدارية واسعة النطاق، والاختيار أمانا في مجال الإدارة هو أن نختار بين البيروقراطية وعمل الهواء¹. وبينما اعتقد فيبر أن المؤسسة البيروقراطية في تركيبها المثالي هي أكثر طرق التنظيم معقولة وكفاءة، يركز الآخرون على جوانب الاختلال الوظيفي وغير المنطق للمؤسسة البيروقراطية، وسواء اعتقد الناس أن المؤسسة البيروقراطية هي أفضل بديل للتنظيم، أو اعتقدوا أنها أداة سيئة، فإن المؤسسة البيروقراطية تسيطر على المجتمع الحديث، وهي نتيجة منطقية لرد الفعل الايجابي للمجتمع الصناعي، الذي دعا إلى توسع الحكومة في جميع أنشطة المجتمع بشكل عملي، وفي الوقت الذي يكثر فيه الناس من اتهام المؤسسة البيروقراطية بعدم الكفاءة والعجز والميل نحو المحافظة ومقاومة التغيير وبأنها كبيرة الحجم ويتذمرون من شرورها، فإنهم يتوقعون أيضا من الحكومة أن تقدم لهم خدمات، حتى ولو فضلوا تقليص الخدمات فإنهم يريدون وقف الخدمات المقدمة لأناس آخرين يطلبونها. وعلى الرغم من أن المؤسسة البيروقراطية تنطوي على مشاكل وصعوبات للحكومة إلا أنه يصعب تصور حكومة تعمل بدونها، ومن المؤكد أن المؤسسة البيروقراطية ستكون جزءا من مجتمعنا الحديث في المستقبل المنظور، وقد يكون خيارنا الوحيد هو تعلم التعايش معها وتسخيرها لخدمة احتياجاتنا وتطوير الأساليب لتخفيف سلبياتها.

كما نجد في علم النفس تشخيصا جيدا لأعراض البيروقراطية من الناحية السيكلوجية باعتبارها أمراضا غير سوية للسلوك الإداري، حيث تتسم الشخصية الإدارية البيروقراطية بكثير من ملامح السلوك المرضي أو غير السوي التي تعادي الابتكار أو التجديد، فالبيروقراطي يميل إلى تجنب المسؤولية وعدم التصرف واتخاذ قرار أو تقليل التصرف أو تقليل اتخاذ القرار، أو بالاعتراض الشكلي أو بالإحالة إلى الغير، فهو يحاول أن يزيح عن

¹ أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص43

نفسه المسؤولية من فوقه أو يزيح عن نفسه عبء العمل إلى من دونه، ويصل الميل إلى تجنب المسؤولية أقصاه عندما تتوفر في الوقت واحد ثلاثة عوامل:¹

☆ انعدام الحافز الايجابي على التصرف، كأن يتساءل البيروقراطي شعوريا أو لا شعوريا، لماذا لا يتصرف تصرفا جديدا لا تمليه اللوائح والقوانين والتعليمات صراحة، فلا يجد في داخله إجابة كافية لتحريكه نحو هذا التصرف.

☆ الخوف من نتائج التصرف الجديد والمستقبل وما يمكن أن يترتب عليه من أخطار تؤدي إلى جزاءات رادعة، وقد ظهر هذا الميل واضحا في بعض المنظمات البيروقراطية بعد تشديد العقوبات والجزاءات.

☆ انعدام الضوابط والمعايير التي يمكن أن تستخدمها الرقابة الهادفة إلى التحقق من ايجابية التصرف ومكافأتها، كما لو تركزت الرقابة على الأخطاء الصغيرة أو أخطاء الشكل.

تزداد احتمالات تجنب المسؤولية في الأعمال العقلية والفكرية التي يقاس العمل فيها قياسا ماديا مباشرا، ويعتبر كثيرا من الخبراء أن الميل إلى تجنب المسؤولية يعتبر أبرز أمراض السلوك البيروقراطي غير السوي، فيلاحظ أن البيروقراطيين يكرهون الأقدام على التجارب الجديدة أو التصرفات المبتكرة وارتياح المجهول وينصرفون عن كل عمل لا يجري مجرى السوابق ويفضلون طريق الحذر والحيلة على التصرف الجديد المثمر المستقبلي.

وتعكس نظام العمل في المنظمات البيروقراطية هذا الميل بوضوح في إجراءات تعدد الموافقات والمراجعات والتضخم المستمر في الأعمال الوراثية بحيث تصبح القواعد والإجراءات واللوائح حواجز دفاعية مشروعية يحتمي وراءها البيروقراطي من التصرف المستقل ويجد له مصلحة دائمة في الحفاظ عليها وتقويتها.

ويمكن القول أيضا أن البيروقراطي يميل إلى إحلال العادة والعرف محل التفكير المتجدد الرشيد، فالعادة تضمن استجابة واحدة ورد فعل واحد للمواقف أو المؤثرات المتشابهة،

¹ في مواجهة البيروقراطية، الإصلاح الإداري وتحسين مناخ الاستثمار، سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية و مكافحة الفساد، مقال مقتبس من الموقع الإلكتروني: <http://www.transparency.org.kw.au-ti.org/upload/books/226.pdf> تاريخ الاطلاع: 23 ديسمبر ، 2014ص: 14

ويقوم الروتين في المنظمات مقام العادات والتقاليد في الجماعات الإنسانية المنظمة ويعتبر المقابل لها الذي يجعل ممكنا مواجهة المواقف المتكررة بتصرفات رتيبة رتابة العادة المتمكنة التي تعفي من التفكير الشعوري الجديد.

الفرع الرابع: أسباب أزمة التسيير العمومي

يسود شعور يكاد يكون عاما من حالة عدم الرضى عن عمل أجهزة الحكومية ويكثر الحديث المتكرر عن الأخطار والممارسات غير السليمة التي ترتكبها تلك الأجهزة، ولم يعد هذا الحديث قاصرا على العامة من المواطنين ووسائل الإعلام، بل أصبح أمرا تعترف به القيادات الإدارية والسياسية، فقد لا يكون هناك حكومات كثيرة في هذا العالم قادرة على الادعاء بأنها الأداة الأنسب لإدارة الخدمات التي تقدمها كما كان الأمر في السابق، وقد انعكس هذا الوضع في العجز الذي تعاني منه كثير من الدول في موازنتها، وانخفاض معدلات النمو الاقتصادي فيها، وهو أمر محرج للحكومات ولا تستطيع الدفاع عن صحته، لاسيما وأنها كانت المسؤولة عن إدارة الاقتصاد بشكل مباشر أو غير مباشر¹.

أولا: تدخل الدولة في الاقتصاد²

لقد مثل تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أحد أهم الأسباب لظهور مبادئ فكرية تصب في إطار التسيير العمومي الجديد، ففي منتصف السبعينيات عرفت كثير من الدول المتقدمة أزمة حادة في اقتصاداتها تعود بوادرها إلى نهاية الستينات، وبالرغم من كل محاولات الإصلاح إلا أن السياسات المطبقة لم تعطي النتائج المرتقبة، ولقد مثلت أعراض هذه الأزمة والتخمينات الفكرية الليبرالية لدى العديد من الباحثين عوامل أساسية في تجديد الفكر الليبرالي في تلك الفترة حيث كان الفكر يقوم على اعتبار أن تعاضم دور الدولة وما لذلك من آثار على مختلف الأنشطة هو السبب في استمرار واستفحال أزمة الاقتصاديات الغربية، وهو ما ساهم في بروز اتجاهات فكرية تدعو إلى تقليص دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي لإعطاء المبادرات الخاصة أكثر مساحة للنشاط من خلال فتح المجال

¹ محمد قاسم القريوني، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2001، ص25
² بن عيسى ليل، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الرابع عشر
ديسمبر 2013، ص192

للخصوصية ولآلية السوق والمنافسة، هذه العوامل لعبت دورا هاما في تغيير آلية ضبط الاقتصاديات وهو الأمر الذي ساهم في ظهور عدة نظريات أخذت على عاتقها البرهان على أن آلية السوق هي الأفضل فيما علق بإعادة توزيع الدخل وتحقيق الاستقرار في المؤشرات الاقتصادية.

ثانيا: ضعف الأداء والفعالية:

تحت تأثير العديد من العوامل بآء من الضروري رفع أداء كفاءة المرافق والقطاعات العمومية، لقد عرفت العديد من الدول المتقدمة وحتى النامية تغييرا جذريا في مستوى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية باتجاه التقليل ولكن ذلك أصبح غير كاف بالنظر إلى عدم كفاية القطاع العمومي من حيث مستوى الأداء وكفاءة استخدام الموارد المتاحة¹.

وقد لعبت التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال، العولمة و أزمة مالية الدولة، الأنماط الجديدة في التسيير، وتجديد الفكر الليبرالي دورا أساسيا في حث القطاع العمومي إلى رفع كفاءة استخدام الموارد المتاحة من خلال الإصلاحات التي أدخلت على تسيير هذا القطاع، إن مسألة ضعف الكفاءة والفعالية في القطاع العمومي يمكن استنتاجها نظريا من مختلف المقاربات المهمة بالاقتصاد العمومي وتسيير المرافق العمومية، ويتعلق الأمر هنا بالمقاربات التالية².

✓ **مقاربة حقوق الملكية:** تؤكد على خصوصية المحيط العام للقطاع العمومي وبناءا

عليه تتعرض لمسألة الرقابة الممارسة على الأنشطة وتنتهي إلى أن هذه الوظيفة لا تمارس بالشكل المطلوب بل تمارس بالشكل السيء في الكثير من الأحيان وبالتالي فإن الحل يكمن في إعادة النظر الجذري في بيئة القطاع العمومي بما يضمن النتائج المطلوبة في مجال التخصيص الأمثل للموارد المتاحة لمختلف منظمات القطاع.

✓ **المقاربة الثانية:** انطلاقا من مواضيع الجودة وعدم تناظر المعلومات، تؤكد هذه

المقاربة على أن الأعوان المستخدمين يتبعون استراتيجيات قائمة على نوع من

¹ بن عيسى ليلي، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي، دراسة حالة جامعة بسكرة، مذكرة ماجستير، جامعة بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، 2005، ص42
² المرجع السابق، ص43

الانتهازية من شأنها تعطيل المنظمات والمرافق العمومية في أداء مهامها في مقدرتها وكفاءتها على بلوغ النتائج المنتظرة من أنشطتها في هذه الحالة، يتطلب الأمر إيجاد الميكانيزمات المناسبة لإضفاء الفعالية على العمل الإداري، ورفع مستوى كفاءته¹.

✓ **المقاربة الوصفية للمنظمات:** في هذه المقاربة يطرح التساؤل حول ما إذا كان من الضروري إعادة النظر في أنماط تنظيم وتسيير المنظمات والمرافق العمومية التي تواجه صعوبات جمة في مجال التحكم التكيف التنظيم والتسيير بصورة عامة ما يحدث غالبا في كل التنظيمات.

✓ **المقاربة الرابعة:** هذه المقاربة لا تعطي للتسيير العمومي أية خصوصية وبناءا عليه فهي تعتبر أنه لا جدوى من التفكير والعمل لإيجاد أنماط التسيير السائدة في القطاع الخاص وإسقاطها على المنظمات العمومية آخذين بعين الاعتبار كل التوصيات والمفاهيم التي صيغت في السنوات أو الفترة الأخيرة حول المنظمات أو المرافق العمومية وكيفيات تسييرها.

إن كل هذه المقاربات تؤثر على أرض الواقع بنسب متفاوتة، غير أن هناك وجهة نظر أخرى، تدمج بين مقارنة عدم تناظر المعلومات والمقاربة القائمة على نظرية حقوق الملكية والتي اعتبرت أن مساوئ التسيير العمومي تأتي من أنماط اتخاذ القرارات التي تترك مجالات لعدم الدقة لتؤول إلى تشجيع تعظيم المصالح الخاصة على حساب المصالح العامة في ظل عدم الدقة، تناظر وفرة المعلومات وقد تمثل هذا الاتجاه الأخير أكثر الاتجاهات والمقاربات انتقادا للتسيير العمومي في الفترة الأخيرة.

ثالثا: تأثير النظريات الحديثة:

لقد مثل العاملين السابقين أهم أسباب ظهور نظريات اقتصادية تعالج كيفية ترشيد إنفاق الدولة على مختلف مهامها من خلال تطبيق العديد من الطرق كتحليل التكلفة والمنفعة ترشيد اختيارات الميزانية، نظرية الوكالة، غير أن هذه الطرق أصبحت غير كافية مع

¹ بن عيسى ليلي، المرجع السابق، ص43

تطور الممارسة وتنوع أدوار الدولة، لهذا توسع الاهتمام منذ منتصف السبعينيات إلى إسقاط ميكانيزمات السوق على مجالات النشاط العمومي كنظرية التسيير انطلاقا من فعاليتها في المنظمات الاقتصادية كنظرية الاختيارات العمومية، وقدرة تقليص الضبط الاقتصادي وقد أدت هذه النظريات والأفكار المتحدثة إلى إضفاء تغييرات على أساليب تسيير المنظمات العمومية حيث مثلت هذه التغييرات الأسس الأولى التي بني عليها ما يعرف بالتسيير العمومي الحديث¹.

أ- **نظرية الخيارات العمومية:** ظهرت هذه النظرية في نهاية الستينات من القرن الماضي خاصة مع أعمال مدرسة فرجينيا L'école de Verginie هذه النظرية تعتبر أحد أهم أفكار الليبراليين والليبراليين الجدد حيث تضع كفرض لها أن المنظمات العمومية غير فعالة بسبب مجموعات الضغط السياسية وبسبب اللعبة السياسية أيضا².

وتدل مدرسة الخيارات العمومية على ذلك بأن الأشخاص الذين من المفترض أن يتخذوا القرارات العمومية (السياسيين والإداريين) سيقومون حتما بتقديم مصالحهم الخاصة وعلى حساب المصلحة العامة كما هو واضح في الخطاب السياسي وذلك كأى شخص يقوم بأي عمل يومي.

وتصنع نظرية الخيارات العمومية أربع أسباب رئيسية تفسر قلة النجاحة في المنظمات العمومية مقارنة مع المنظمات الخاصة³

- متخذي القرارات في المنظمات العمومية لا يهتمون كثيرا وحتى لا يهتمون تماما للمخالفات المالية والنقدية لأعمالهم وقراراتهم.

¹ بن عيسى ليلي، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مرجع سبق ذكره ص 193

² Hachimi sanni yaya, les partenariats privé- public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au diriqisme étatique, ancrages théoriques et influences conceptuelles la revue de l'innovation dans le secteur public volume 10(3) 2005 article N° 1 p10 sur le site <https://www.innovation.cc/francais/yaya1-final.pdf> consulté le 2011/10/01

³ Hachimi sanni yaya , op cit,p10

- المواطن المالك للمرفق العمومي يملكه بدون اختيار له، هو شريك فيه لشركاء آخرين رغما عنه.

- حقوق الملكية لهذه المرافق لا تستطيع الخضوع لعملية التبادل في السوق ولدى فإن تكاليف مراقبته، العهدة العمومية أكبر من تكاليف مراقبة أعوان القطاع الخاص الذين يخضعون مباشرة لمراقبة السوق.

ب- **نظرية الوكالة:** ظهرت هذه النظرية بداية لتنظيم العلاقة بين المساهمين في الشركات الكبرى وموكليهم (المسيرين) حسب هذه النظرية فإن الاختلاف في المصالح الموجودة بين الفئتين مضاف إليه عدم التأكد يولد تكاليف تسمى بتكاليف الوكالة.

وتعرف علاقة الوكالة بالعقد الذي بموجبه يقوم شخص أو عدة أشخاص يدعى موكل بتعيين شخص آخر يدعى موكل من أجل القيام بمهمة باسمه الشيء الذي يولد تفويضه لموكل بسلطة لاتخاذ القرار¹

ج- **نظرية الأسواق المثيرة للجدل:** طرحت هذه النظرية لأول مرة سنة 1986²، حيث جاءت هذه النظرية تدعيما للفكر الليبرالي في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ تفترض أن المنافسة عندما لا تتعرض للحواجز و المعوقات في الدخول والخروج من السوق فهي تضمن نجاعة المؤسسات حتى لو كان هناك قلة المنافسين وحتى ولو كان الوضع احتكار بسبب التخوف من المنافسين الجدد.

وترى أن الوصول إلى تنظيم اقتصادي ناجح يجب على الدولة تشجيع المنافسة، ورفع كل الحواجز لدخول السوق الشيء الذي يحتم على المنافسين الحاليين ومقاومة المنافسين المحتملين، يوضع أفضل المنتجات بأفضل الأسعار وبأقل التكاليف³.

¹Hachimi sanni,op.cit, p13

² Hachimi sanni,op.cit,p13

³ Hachimi sanni.op.cit. p13

وترى أيضا أن على الدولة ترك مكانها للمؤسسات الخاصة وحصر دورها في تطهير المحيط الاقتصادي وخلق الجو المناسب للتنافس في إنتاج السلع والخدمات الموجهة للمواطن.

ذ- **نظرية تبادل التكاليف:** تستمد هذه النظرية جذورها من أعمال Coase (1937)¹، وتمثل هذه النظرية أحد أهم التيارات المسيطرة في النظريات الحديثة للاقتصاد ويرى فيها أنه في الوقت الذي يكون فيه التنسيق بين مختلف أعوان السوق يجري بطريقة غير مقصودة عن طريق نظام الأسعار يكون التنسيق داخل المؤسسات بطريقة مقصودة وتحت قيادة المقاول، فالحصول على الموارد من السوق يولد تكاليف حيث تمثل هذه التكاليف اكتشاف السعر المناسب تكاليف إبرام العقود، لكل عملية تبادل، بينما التنسيق الإداري داخل المؤسسة يفرض نفسه لأنه يسمح بالاقتصاد في التكاليف.

المطلب الثاني: التسيير العمومي الجديد -مقاربة مفاهيمية-

إن إصلاح وإعادة هيكلة المنظمات العامة وخدماتها تحتم على الدول تطوير طرق وآليات جديدة لممارسة التأثير على السلوك والعلاقات بين الأفراد، السوق والحكومة. ليس فقط في تنظيم مسائل التنمية والنمو التي يمكن ملاحظتها في جميع جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية ولكن كذلك في الجوانب التنظيمية التي هي دائما في حالة تغير وتطور مستمر.

من هذا المنطلق وفي بداية القرن الحادي والعشرين ارتبط عدد كبير من الحكومات الوطنية من جميع أنحاء العالم في جهود إصلاح بيروقراطياتها هذه الدول ذات تواريخ وأنظمة انتخابية مختلفة علاوة على أنها في مراحل متباينة من التنمية ومع ذلك تستخدم -إلى درجة مدهشة- مجموعة من هذه المفاهيم واستراتيجيات للإصلاح متماثلة إلى حد كبير- وتأتي كثير من هذه المفاهيم من حركة إصلاح عرفت باسم التسيير العمومي الجديد أو إعادة

¹Hachimi sanni.op.cit. p07

اختراع الحكومة بدأت في بريطانيا ونيوزلندا في الثمانينات واتسعت إلى دول أخرى شملت الولايات المتحدة الأمريكية¹.

فبعد تغير دور الدولة وتزايد المطالب على الحكم الراشد على المستوى العالمي برز التسيير العمومي الجديد **New Public Management** كبراديجم **Paradigme** جديد لإصلاح الإدارة العامة التقليدية وتوجيهها نحو تعزيز كفاءتها وإنتاجيتها وتحسين قدرتها في تقديم الخدمات وتفعيل المساءلة، كما تؤكد هذه المقاربة على توجيه النتائج بدلا من توجيه العمليات كما هي في الإدارة العامة التقليدية، إنها تدعو للحد من الاعتماد ألحصري على البيروقراطية العامة في تقديم الخدمات، وتدعو بدلا من ذلك إلى الاستخدام المتزايد للقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية كآليات بديلة لتقديم الخدمات.

الفرع الأول: أسباب ظهور التسيير العمومي الجديد

ظهر التسيير العمومي الجديد على غرار بروز النموذج التقليدي للإدارة العامة تحت تساؤلات واستفهامات للباحثين السياسيين والبيروقراط حول: ما الذي من شأنه أن يجعل الحكومة أكثر كفاءة وفعالية؟ فلقد تميزت الفترة (1960-1970) بالعديد من الدراسات الأكاديمية التي تناولت تعزيز قدرات الحكومة من خلال سياسات المبادرات في هذا الشأن، يبرز تيارين رئيسيين، واحد منهما قادة الاقتصاديون يوصف "الاقتصاد

المؤسساتي الجديد"، والآخر كان أساسه المعرفة الإدارية ممثلة في التسييرية، حيث قام الاقتصاديون بإدخال الخبرة المعنية للقطاع الخاص في القطاع العام، فظهرت العديد من مذاهب الإصلاح على أساس هذين الاتجاهين ويرى الباحث **Christorher Hood** في مقاله المنشور سنة 1990 إن الإدارة العامة الجديد تعد من أبرز الاتجاهات الدولية في الإدارة العامة على الرغم من أن البحث الذي نشر في مقالات عدة يشير أساسا إلى التجربة

¹عشور طارق، مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد 01، السنة 2012/2011، ص110/109

²Christophen hood, public management for all seasons ? article disponible sur le site <http://newdoc.nccu.edu.tw/teasylabus/110041265941/Hood%20NPM%201991.pdf> consulté le 07/07 /2015

البريطانية، فالإدارة العامة الجديدة ليست متعلقة فقط بالتجربة البريطانية فظهورها له علاقة بأربعة ميولات إدارية وهي:

- 1- محاولات لإبطاء أو وقف نمو الحكومة حيث الإنفاق الحكومي الصريح والتوظيف.
- 2- الانتقال إلى الخصخصة أو شبه الخصخصة، والابتعاد عن المؤسسات الحكومية الأساسية مع التأكيد مجدداً على التفويض في مجال تقديم الخدمات العمومية.
- 3- تطوير التشغيل الآلي خاصة في مجال تكنولوجيا المعلومات في مجال الإنتاج، وفي مجال الخدمات العمومية.
- 4- تطوير أكبر الأجندة الدولية، تركيز متزايد على القضايا العامة للإدارة العمومية ورسم السياسات وأساليب اتخاذ القرار والتعاون ما بين الحكومات مع أخذ تقليد كل بلد على حد في مجال التخصص في الإدارة العامة.

وأضاف Hood في مقاله أن مصطلح الإدارة العامة الجديدة واسع من فائدته في أنه يختصر بشكل عام مجموعة من المبادئ الإدارية، المتشابهة والتي طغت على جدول أعمال إصلاح البيروقراطية من قبل مجموعة OCDE منذ أواخر 1970..

فلقد أثار سوء تعريف للإدارة العامة الجديدة انفعالات قوية ومتنوعة بين البيروقراطيين الذين اعتبروا أن الإدارة العامة الجديد هي الطريقة الوحيدة لتصحيح الفشل والإفلاس الذي تعرض إصلاحه في نظام الإدارة العامة التقليدية وبين البيروقراطيين الذي رفضوا بشدة التوجه للإدارة العامة الجديدة باعتبارها مبرر لها وأنها تدمير للبرجوازيات الصغيرة بعد أكثر من قرن في العمل بمجال إعداد مميزات لأخلاقيات الخدمة العمومية.

الفرع الثاني: مفهوم التسيير العمومي الجديد

يعتبر التسيير العمومي الجديد نظام جديد ومقاربة نيوكلاسيكية للدولة: فنجد أن التوازن الاقتصادي يتحقق نتيجة لقواعد السوق وليس بتدخل الدولة وعليه فالتسيير العمومي الجديد يتبع تطبيق أساليب التسيير الخاص التي تجعل من مؤسسات القطاع العمومي أكثر فعالية في السوق، وبصفة عامة التسيير العمومي الجديد ليس إلا تطبيق لتقنيات التسيير الخاص

في القطاع العمومي فبالنسبة ل **philippe bezes**¹ وفي مقاله المعنوي ب "احياء الرقابة البيروقراطية" التسيير العمومي الجديد عبارة عن مجموعة غير متجانسة من البديهيات المستمدة من النظرية الاقتصادية، وهو من متطلبات إدارة المعرفة ويصف الممارسات المجرية في الإصلاحات التي قامت بها الدول الأنجلوسكسونية وكذا الترشيح المذهبي المعتمد من قبل المنظمات العالمية.

ويضيف أيضا أن التسيير العمومي الجديد عبارة عن لغز مذهبي .

وقد أضاف **Gibert** إلى وجه نظر **Philippe** بأن وصف التسيير العمومي الجديد للإدارة العمومية بالأعمال الموجهة **Qientébusiness** وتستند هذه المقاربة على مثلث الأداء (الاقتصاد، الفعالية، الكفاءة) المستمدة من التسيير الخاص والذي يطرح إشكالية قياس الأداء.

في واقع الأمر تبنت الإدارات العمومية معايير قياس الأداء المطبقة في المؤسسات الخاصة، ولا يمكن أن توجد هذه المعايير إلا بوضوح رقابة على التسيير في الإدارات العمومية، وبالتالي فالتطبيق الفعلي للتسيير العمومي الجديد يتطلب سلسلة من الإجراءات بما في ذلك الرقابة الإدارية.

و قد عرفه المعجم السويسري للسياسة الاجتماعية بأنه:

اتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية تعود أولى معالم ظهوره إلى بداية التسعينات في الدول الأنجلوسكسونية، وانتشر لاحقا في معظم دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وعلى عكس التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية والقانونية فإن أفكار ومعالم التسيير العمومي الجديد مستوحاة من العلوم الاقتصادية ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص، ومن أهم أسباب ظهور هذا النوع هو الرغبة في تحسين ومعالجة الاختلاف

¹Alguazil Thomas , Bonnin Aurélie,Coutet chérène ,Priau de Rudy,New management public en gestion, univers de poitiers ,2009 /2010 sur le site : <https://accthinkthank.files.wordpress.com/2010/10/npm.pdf> consulté le 10/10/2014

التي ميزت التسيير العمومي التقليدي، والتي من بينها البيروقراطية وكذا محاولة الارتقاء بالإدارة العامة إلى مستوى الكفاءة والفعالية¹.

الفرع الثالث: المكونات المذهبية للإدارة العامة الجديدة.

شدد مختلف المعلقون والمؤيدون لفكرة الإدارة العامة الجديد على الجوانب المذهبية المختلفة، إلا أن وحسب Christopher Hood (1990)، تلخيص المبادئ السبعة المتداخلة والمبينة في الجدول رقم 01 أدناه تظهر في معظم مناقشات الإدارة العامة الجديد

إن ولادة وحدة السياسية النموذجية للقطاع العام، وذلك على مدى العقد الماضي، في الولايات المتحدة نيوزلندا وغيرها من دول OCDE من المحتمل أن يكون لديه بعض التعرض لهذه المذاهب لكن ليست كل من العناصر السبعة الحالية متساوية في جميع الحالات، كما أنها ليست بالضرورة تتوافق تماما، ويرجع ذلك جزئيا لعدم وجود مصدر وحيد الفكرية.

الجدول 2- المكونات المذهبية للإدارة العامة الجديدة:

الرقم	المذهب	المعنى	الميراث النموذجية
1	التدريب العملي على إدارة المهنة في القطاع العام	أنشطة واضحة، السلطة التقديرية للمنظمات من الأشخاص المذكورين في القمة "تسيير حر"	المساءلة تتطلب تحديد واضح لمسؤولية العمل وليس تعميم السلطة
2	توضيح المعايير ومقاييس الأداء	تحديد الأهداف ومؤشرات النجاح ويفضل التعبير عنه من حيث الكم وخاصة بالنسبة للخدمات المهنية.	المساءلة تتطلب بيان واضح الأهداف، كفاءة، نظرة فاحصة للمقاصد
3	مزيد من التركيز على ضوابط الإنتاج	تخصيص الموارد والمكافآت المرتبطة بقياس الأداء، تفكيك المركزية	الحاجة إلى التأكيد على النتائج بدلا من الإجراءات
4	التحول إلى تصنيف وحدات	-تفكيك وحدات متجانسة سابقا -تفكيك الوحدات من نظام الإدارة إلى	الحاجة إلى خلق وحدات قابلة للتحكم.

¹Dictionnaire suisse de politique sociale sur le site :

<http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicoposso/show.cfm?id=530>consulté le 07/02/2015

الفصل الأول: الإدارة و التسيير العمومي الجديد

القطاع العام	وحدات مجتمعة حول المنتجات. -العمل على اللامركزية الميزانيات من بند واحد والتعامل في ما بينهم على أساس طول الأسلحة "أسلحة طويلة الأبد"	-اكتساب الكفاءة في استخدام ترتيبات عقود الامتيازات من داخل وخارج القطاع العام
5	التوجه إلى زيادة المنافسة في القطاع العام	المنافسة مفتاح لخفض التكاليف وتحسين المستويات والمعايير
6	الضغط على القطاع الخاص لممارسة أساليب الإدارة	الابتعاد عن أخلاقيات الخدمة العامة من الطراز العسكري. -التعامل بمرونة أكبر في التوظيف والمكافآت. -التوسع في استخدام تقنيات العلاقات العامة
7	الضغط على قدر أكبر من الانضباط والتقشف في استخدام الموارد	-نقص التكاليف المباشرة. -زيادة الانضباط في العمل. -مقاومة المطالب للحد من تكاليف الالتزام الخاصة برجال الأعمال
		الحاجة للتأكد من طلبات القطاع العمومي "عمل أكثر بكلفة أقل"

المصدر: a.public management for all season christopher

<http://newdoc.nccu.edu.tw/teasyllabus/110041265941/Hood%20NPM%201991.pdf>

المطلب الثالث: التسيير العمومي الجديد المبادئ والنماذج

الفرع الأول: المبادئ المنهجية للتسيير العمومي الجديد

إذا كان مفهوم التسيير العمومي الجديد لا يمثل مذهباً متناسقاً ولا ينعكس في الواقع بنفس الطريقة فإن هذا لا يمنع بعض من الكتاب من محاولة حصر المبادئ الأساسية التي يقوم عليها هذا المفهوم فيما يلي سنقدم قائمة المبادئ التسيير العمومي الجديد كما وردت لدى البعض منهم، وإن كانت هناك مساهمات لكتاب آخرون قدموا قوائم أخرى قد تكون صيغة بشكل أكثر وضوحاً أو أكثر تركيزاً على هذا المبدأ أو ذاك.

✓ حسب 1valentin k. dovolmon

¹Valentin K. dovonon. methode de la nouvelle gestion publique : responsabilite accessibilite , productivite, resultat et clients, etc p06...sur le site <http://www.focusintl.com/071-unpan002329.pdf> consulter le 15/07/2015

- 1- **التسيير بالأهداف:** تعتمد الإدارة بالأهداف على تسطير الأهداف وتقييم جهود العمال على المستوى المحقق منها وكذلك متابعة ومراقبة الأهداف المحققة.
 - 2- **المسؤولية:** إن تحديد الأهداف يعد حجز الزاوية في النظام الجديد للتسيير الإداري والذي لا تحتفظ بأي عامل لا يمتلك خصوصية المسؤولية.
 - 3- **أهمية الإنتاجية وأثر النتيجة:** بالنسبة للإنتاجية ليست طريقة أو منهجية للتسيير وإنما هي مؤشر للأداء، ونفس الشيء بالنسبة للنتيجة فهي تعتبر عنصر مهم في التسيير الجديد للإدارة العمومية بالرغم من أنها ليست وسيلة له، لأن بواسطتها يمكن تقييم ليس فقط الطرق المتبناة، وإنما أيضا الأهداف المسطرة وما هي نسبة تحقيقها على أرض الواقع وعلى أساسها أيضا يقيم كفاءة العمال.
 - 4- **مقاربة الزبون في التسيير العمومي الجديد:** إن مصطلح الزبون لا يستعمل عموما في التطبيق الإداري، فهو بلا شك مأخوذ من عالم الأعمال وهذا الأخذ ما هو إلا كشف عن اتجاهات جديدة للإدارة العمومية فيما يتعلق بالخدمة العمومية وبتصرفات العمال للوصول إلى الأداء
- ففي عالم الأعمال نجد مقولة مشهورة "الزبون هو الملك" هذا يعني بصفة عامة شيئين اثنين:
- 1- بلا زبون ليس للمؤسسة أي وجود لأنها لا تستطيع أن تبيع.
 - 2- يحق للزبون أن يحصل على المنافع والمزايا الأجود والأسرع لأن استمرار وبقاء المؤسسة يعتمد على وجوده.
- وهذه الاعتبارات تعتمد عليها أيضا الإدارة العمومية الجديدة فالمزايا التي ينظر لها المواطن والمتمثلة أساسا في الخدمة العمومية يجب أن تقدم له بأعلى جودة ممكنة ففي نهاية الأمر يتم الحكم على أداء الإدارة العمومية على هذا الأساس.
- 5- **السهولة كمبدأ للتسيير في الإدارة العمومية:** إن مصطلح السهولة مأخوذ أيضا من عالم الأعمال وبالأخص عالم التسويق حيث كانت هناك نظريات تدرس كيفية تسهيل وصول المنتج للزبون وهو ما يعرف بنظريات التوزيع، وإذا

طبقتنا ذلك على الإدارة العمومية، فيعني ذلك توفر خدمة عمومية بسرعة وبجودة عالية وكذلك وجود موظفين مؤهلين ومستخدمين على تأدية الخدمة، للمواطنين على مستوى الإدارة العمومية.

وتطبيق هذا المبدأ يشترط وجود اللامركزية الإدارية من أجل تطوير مزايا الإدارة العمومية وعدم وجود لامركزية قد يصعب على الإدارة العمومية تأدية خدماتها للمواطنين بصورة حسنة. حسب D.giauque¹.

هناك مبدأ يقوم عليها التسيير العمومي الجديد وفقا لدافيد جيوك تتمثل في:

- 1- إدخال مبدأ التنافس بين مختلف المصالح الإدارية.
- 2- انفتاح المصالح الإدارية المرتقبين والتقرب منهم كما هو الحال بالنسبة لعملاء المنظمات الخاصة.
- 3- التركيز على مخرجات النظام والآثار الايجابية الواردة من محيطه.
- 4- تسيير المنظمات على أساس المهام الموكلة إليهم والآفاق التي يتطلع إليها التنظيم والتخلي عن التسيير القائم على القواعد والإجراءات الشكلية والرسمية.
- 5- تغيير النظرة إلى متلقي الخدمات الإدارية من مستعمل إلى اعتباره زبون.
- 6- التسيير من منظور التنبؤ بالمشاكل ومحاولة اتقائها وليس التسيير من منظور معالجة المشاكل بعد حدوثها.
- 7- التسيير بإرادة تحسين الإيرادات ليس التسيير بمنطق إنفاق الأموال.
- 8- تفويض السلطة للمستويات اللامركزية وتشجيع التسيير بالمساهمة.
- 9- تبني ميكانيزم السوق كبديل للفنيات التقليدية والممارسات البيروقراطية.
- 10- الفصل في عمليات التسيير بين المستويات الاستراتيجية (أي المستوى السياسي) ومستويات التسيير العملي والتكتيكي l'opérationnel أي مستوى المصلحة الإدارية.

¹ D.giauque : le bureaucratique libérale ; nouvelle gestion pubic et régulation organisationnelle ed harmattan , paris, 2003 ,p65.66

- 11- رفع مستوى الاستقلالية في المصالح الإدارية باللجوء إلى الأشكال التعاقدية بينها وبين الجهات الوصية.
- 12- تخصيص ميزانية لإقامة الشراكة والعقود مع الجهات الوصية وكذلك صياغة مؤشرات الأداء بغرض التقييم البعدي لأداء الإدارة ومستوى كفاءة التنظيم .
- 13- تشجيع علاقة شراكة بنشاط الإدارة بصورة مباشرة أو غير مباشرة.
- و لقد وضع كل من أسبورن و جابلر أهم عشر مبادئ ينبغي أن تقوم عليها الإدارة الحكومية الحديثة و تتمثل هذه المبادئ في ما يلي:¹

- **حكومة حافزة:** إن الرؤية الجديد للحكومة أن تكون حكومة محفزة للغير أكثر من كونها منفذة، إذ إن وظيفتها التأكد من أن الخدمات المفترض تقديمها قد قدمت بأعلى و أقل تكلفة، أي أننا نحتاج إلى إدارة حكومية قوية حافزة تنشط الغير لتقدم أفضل المعايير المختلفة أكثر من حاجتنا إلى حكومة تنفذ العمل بنفسها.
- **حكومة مملوكة للمجتمعات المحلية:** يقول أسبورن و جابلر إن تقوية المجتمعات المحلية يجعلها مالكة للخدمات التي تقدم إليها، كذلك فإن المجتمع المحلي يلتزم نحو أعضائه بشكل أكبر من التزام المهني الحكومي نحو أعضاء المجتمع، فأعضاء المجتمع المحلي هم الملاك و هم أصحاب المصلحة الحقيقية.
- **حكومة تنافسية:** حكومة تساعد على التنافس بدلا من تقديم الخدمات، لأنه عندما تكون هناك منافسة تكون هناك خدمة أفضل، و يأتي دور الإدارة الحكومية دور المراقب و التحقق من أن الخدمة قدمت وفقا للمعايير المطلوبة.
- **حكومة بالرسالة:** تحويل الإدارة بالقوانين إلى الإدارة بالرؤية و الرسالة، لذلك فإن الرؤية الجديدة للجهاز الحكومي هو أن تدار بالرسالة، أي تحقيق الأغراض الأساسية للجهة الحكومية و ليس من خلال ميزانية البنود.

مريزق عدنان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية و الاتجاهات الحديثة، جسر للنشر و التوزيع، المحمدية،

¹ الجزائر 2013، ص:129

- **حكومة موجهة بالنتائج:** إن إدارة الحكومة بالنتائج من الأساليب الحديثة، فينبغي للإدارة الحكومية أن تسعى للحصول على نتائج حقيقية عن الإنتاج و التركيز على المخرجات.
- **حكومة متوقعة للأحداث:** إن الحكومة التي تعمل بروح منظمات الأعمال تركز على الوقاية لتقليل الإنفاق على الحرائق، و لاشك أن الانشغال بالعمل التنفيذي البحث، لا يترك مجالاً لأن تفكر الإدارة فيما يجب التخطيط له أو توقعه من أحداث أو ظروف مستقبلية مستجدة، و عليه فإن كل ما تسعى إليه هو معالجتها و ليس التنبؤ بها و منع حدوثها أو اتخاذ الإجراءات الوقائية.
- **حكومة لا مركزية:** لقد أصبحت المركزية من أهم أمراض المؤسسات غير الناجحة، و على العكس من ذلك، فإن التمكين و تفويض الصلاحيات و اللامركزية، هي السمة التي يجب أن تتميز بها المنظمات الحكومية الحديثة، و التي يمكن من خلاله إطلاق الطاقات الإبداعية و الابتكار و تحمل المسؤولية، خاصة في ظل أنظمة المعلومات الحديثة و المتطورة و التي تدعم المشاركة في اتخاذ القرارات و تحقيق التميز.
- **حكومة موجهة بالسوق:** إن الحكومة التي تأخذ قراراتها بنفسها لتحقيق أهدافها غالباً لا تستطيع الوفاء باحتياجات المستهلكين، لذا فمن الضروري هيكلة السوق أي وضع قواعد العمل، و إتاحة المعلومات، بحيث تكون تحت نظر المستهلكين، أو دعم أو تسهيل عمل القطاع الخاص، و زيادة الاستثمار أو أقل منه في سوق من الأسواق، و استخدام الضرائب لتصبح حافزاً أو وسيلة لتوجيه السوق، نحو ذلك من السياسات.¹

الفرع الثاني: نماذج الإدارة العامة الحديثة

إن تبني الإدارة العامة الجديدة أو التسيير بالنتائج أخذ أشكالاً مختلفة ميدانياً. و قد سمحت الأحداث النظرية بخصوص الإدارة العامة الحديثة باستنتاج النماذج الرئيسية الخاصة بالتسيير العمومي الجديد التي نلخصها على النحو التالي:²

¹ مريزق عدنان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية و الاتجاهات الحديثة، مرجع سبق ذكره، ص: 131

² رفاعة شريفة، نحو ادماج مفهوم الاداء في الخدمة العمومية في الدول النامية نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الادارة العمومية الحديثة، دكتوراه إدارة الأعمال، جامعة الجزائر، 2009، ص 94

أولاً: نموذج الفعالية أو نموذج السوق:

ظهر منذ الثمانينيات من القرن الماضي و بالأخص في الدول الأنجلو سكسونية. يهدف إلى جعل المنظمات العمومية أكثر فعالية و هذا بمقارنتها بتلك المتواجدة في القطاع الخاص. هذا الاتجاه يضع المفاهيم الاقتصادية المرتبطة بالمنافسة و الأداء الإنتاجي المركز، منطلقين بذلك من فرضية محورية تتمحور في قدرة ميكانيزم السوق على تحسين أداء و نتائج النشاط العمومي. فحسب هذا الاتجاه النشاط العمومي يعاني العديد من المشكلات و التماطل بسبب غياب ضغوطات المنافسة.

ثانياً: نموذج عدم التمرکز و المرونة:

يسعى إلى الفصل بين الفاعلين أو العمليين و الاستراتيجيين، بإعادة توزيع الكفاءات و مستويات اتخاذ القرار بشكل يجعل الإدارة أقرب إلى الزبائن المتواجدين في الميدان. و الهدف الرئيسي لهذا الاتجاه هو محاولة الحصول على تسيير مرن باتباع عدم التمرکز في اتخاذ القرار. في هذه الحالة كذلك يحتل الأداء الأهمية الكبرى لكن بفرضية مختلفة و هي تحميل أكبر لمسؤوليات العمليين في الميدان ضمن نشاط محدد، مزودين بمجال مناورة تعمل على تشجيع الفكر و التعامل المقاولاتي

ثالثاً: نموذج النوعية أو البحث عن الأمثلية

مستمد من الصيرورة المثلى للنوعية . يعتمد هذا النموذج على ميكانيزمات تعمل على إدخال تغييرات في ثقافة المنظمات بشكل نحصل فيه على سلوكيات موجبة معتمدين بذلك على صيرورة التعلم المستمر، هذا النموذج هو تعدد أبعاد تقييم الأداء للنشاط العمومي مع إعطاء الأولوية للمستفيدين من النشاط العمومي و الذي يطلق عليه التحليل السياسي¹.

¹ المرجع السابق، ص95

خلاصة الفصل الأول:

تهدف الإدارة إلى تنظيم الجهود والنشاط الجماعي للأفراد، كما أنها تقوم على تحديد خطى سير العمل، و تطور العصور صاحبه التطور الفكري للإدارة من الإدارة العلمية بالإضافة إلى الإدارة الإنسانية والمدارس التجريبية، أما الإدارة العامة فهي مرآة للمجتمع الذي تعمل فيه، فهي تؤثر وتتأثر بالبيئة التي تتحد فيها، فالإدارة الحكومية تقوم بتسيير الحياة اليومية للمواطن عن طريق إيصال السلع والخدمات التي يطالب بها المواطنون في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.

و على غرار البيروقراطية و سلبياتها شهد المورد العمومي ضعفا في الفعالية و الأداء في جل الدول و هو ما يبرر تزايد الديون العمومية، سوء تقديم الخدمات العمومية و ارتباطها بالممارسات الاحتكارية، كل هذه العوامل فَعَلت في بروز النظريات الحديثة المقترنة بالفكر الليبرالي و تزايد مشاريع الإصلاح الإداري لاسيما في الدول الأنجلو سكسونية في سنوات السبعينات.

يعتبر التسيير العمومي الجديد من أبرز المساهمات النظرية و التجريبية الهادفة إلى إصلاح التسيير العمومي، و يستمد مبادئه من العلوم الاقتصادية و من سياسات التسيير في القطاع الخاص لاسيما اعتماد ميكانيزم السوق و الاهتمام برأي المواطن- الزبون و ذلك بتحسين مستوى الخدمات المقدمة له، كذلك تبني لامركزية التسيير في الوحدات و الهيئات الإدارية و اعتماد مبدأ المنافسة بين القطاع الخاص و الوكالات العمومية لضمان أكثر فعالية.

الفصل الثاني

مقدمة

يعتبر التنظيم الإداري من موضوعات علم الإدارة إلا أن دراسته تشمل الأسس والمبادئ التي يقوم عليها الجهاز الإداري في الدولة، و ما يتبعه هذا الجهاز من أساليب و طرق لتنظيم سير الأعمال و تحديد نوعيتها و توزيع الاختصاصات بين أقسام الإدارة و العاملين فيها، وذلك لتحقيق الأهداف بأقل تكلفة ممكنة.

ويتعين عند دراسة التنظيم الإداري التطرق إلى أهم الأساليب المعتمد عليها في غالبية الدول، والتي تتراوح بين اتجاهين متميزين هما المركزية الإدارية و أسلوب اللامركزية الإدارية، و الغالب أن تحرص كل دولة على المزج بين الأسلوبين بما يحقق أهداف الدولة والسلطة الإدارية فيها، سواء بتغليب أي منهما على الآخر أو بمحاولة التوصل إلى نقطة توازن بينهما.

و بالرغم من أن السلطة الإدارية تمارس نشاطها في الدول المختلفة من خلال مجموعة من الأشخاص الطبيعيين، إلا أن هؤلاء الأشخاص لا يباشرون العمل أو النشاط الإداري بصفتهم الشخصية و لكن باسم ما يطلق عليه الأشخاص الإدارية و هي ليست أشخاص طبيعية وإنما هي أشخاص معنوية تكتسب الحقوق والالتزامات

والجزائر على غرار باقي الدول الأخرى، فبعد أن ورثت تركة مثقلة بعد الاستقلال، وخاصة بعد مغادرة الفرنسيين والمستوطنين، تمثلت في انعدام الإطارات الجزائرية القادرة على إدارة الشؤون الإدارية وتسيير شؤون الدولة مما أوقع البلديات كما تقول المذكرة الإيضاحية في حالة خطيرة، بالإضافة إلى عجز مالي كبير تمثلت في تناقض خطير في الموارد المالية مع زيادة كبيرة في النفقات، ثم في 18 جانفي 1967 وضع قانون جديد للبلدية، وأجريت أول انتخابات للبلدية في 05 فيفري 1967، ثم صدر بعد ذلك الأمر رقم 38/69 بتاريخ 23 ماي 1969 يتضمن قانون الولاية، وبعدها جاءت إصلاحات 1990 بصور قانون البلدية 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 وقانون الولاية 09/90 المؤرخ في

الفصل الثاني: التنظيم الإداري للجماعات المحلية الجزائرية

07 افريل 1990، وقد طرأت على هذين القانونين تعديلات أخرى كانت نتيجتها صدور قانون البلدية 10-11 سنة 2011م و قانون الولاية رقم 07/12 سنة 2012

و حاليا تركز الإدارة المحلية الجزائرية على نظام الولاية، ونظام البلدية، فتنقسم الجزائر إلى 48 ولاية و1541 بلدية.

و سنتطرق من خلال هذا الفصل إلى أهم أسس التنظيم الإداري، و من ثم نقف عند أهم المحطات التي مرت بها الإدارة المحلية الجزائرية، موضحين كل ما يتعلق بتنظيم البلدية و الولاية

المبحث الأول: الشخصية المعنوية وأسس التنظيم الإداري

قد يختلف التنظيم الإداري من دولة إلى أخرى إلا أن أساليبه تتركز أساسا في أسلوبين المركزي واللامركزي الإداري، بيد أن ذلك لا يعني أن الدولة تختار أحدهما لتنظيم السلطة الإدارية فيها، إذ من المسلم أن الدولة المعاصرة سيما إذا كانت موحدة، لا تستطيع أن تأخذ بأحد الأسلوبين على نحو مطلق، إذ الأغلب أن تأخذ كل دولة بقدر من المركزي وآخر من اللامركزي، وليس شرطا لذلك أن يتم التوازن بينهما إذ من الشائع تغليب أحدهما على الآخر، وكل ذلك بحسب الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والجغرافية لكل دولة، وبما يحقق مصالحها وأهدافها المبتغاة على التنظيم الإداري بها، فمثلا الدولة الذي يسودها نظام ديمقراطي نجد أن اللامركزي فيها هي المبدأ المتبع في مختلف أجهزة الدولة بما فيها الجهاز الإداري بقبضة سلطة واحدة هي السلطة المركزية.

وسواء بني التنظيم الإداري على أساس الأسلوب المركزي أو اللامركزي، فإن ممارسة الإدارة لنشاطها تستلزم قيام نظام قانوني يسمح بتركيز نتائج تصرفاتها في هيئة معينة وتعلقها بشخص قانوني معين، والوسيلة إلى ذلك هي فكرة الشخصية المعنوية، فالأشخاص الأدميون الذين يمارسون النشاط الإداري لا يعملون لحسابهم، وإنما باسم ولحساب الأشخاص العامة التي تكتسب الحقوق وتلتزم بالواجبات.

وعليه فإنه لزام علينا أن نشير لفكرة الشخصية المعنوية قبل دراسة المركزية واللامركزي الإدارية.¹

¹ محمد عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري، مكتب القاهرة الحديثة، دت، ص05

المطلب الأول: ماهية الشخصية المعنوية

إن دراسة التنظيم الإداري، وكما ذكرنا سابقاً، يستلزم بالضرورة دراسة الشخصية المعنوية، وتتجلى أهمية دراستنا في كونها أداة و وسيلة لتنظيم الإدارة فنياً وقانونياً.

الفرع الأول: تعريف الشخصية المعنوية

إن نشاط الهيئات الإدارية في حقيقة الأمر ما هو إلا نشاط موظفيها وعمالها، غير أن هؤلاء الموظفين لا يؤدون الأعمال المنوطة بهم بأسمائهم وبصفتهم الشخصية بل باسم الهيئات التابعين لها ونيابة عنها، وهكذا تكتسب هذه الهيئات حقوقها وتلتزم بالواجبات، ويكون لها الشخصية القانونية¹.

وعليه عرف الشخص المعنوي على "أنه مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتحد من أجل غرض معين ومعترف لها بالشخصية القانونية"².

وبصيغة أخرى الشخص المعنوي "هو مجموعة (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء) تتكاتف لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية³ (person juridique).

الفرع الثاني: أهمية الشخصية المعنوية في نطاق التنظيم الإداري

إن لفكرة الشخصية المعنوية أهمية فنية وقانونية في نطاق عملية التنظيم الإداري في الدولة الحديثة

1. الأهمية الفنية لفكرة الشخصية المعنوية في نطاق التنظيم الإداري

¹ محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1978، ص19
² رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، بيروت، دار الجامعية، 1983، ص318
³ يقصد بالشخصية القانونية القدرة على اكتساب الحقوق و التحمل بالالتزامات،

تتجلى أهميتها في كونها الوسيلة الفنية الناجحة في عملية تقسيم الأجهزة والوحدات الإدارية المكونة للنظام الإداري، ووسيلة ناجحة أيضا لتوزيع مظاهر واختصاصات السلطة الإدارية إقليميا ومصلحيا وتوزيع وتحديد العلاقات فيما بينها.

2. الأهمية القانونية لفكرة الشخصية المعنوية

تلعب فكرة الشخصية المعنوية دورا قانونيا هاما في تنظيم أعمال الوحدات والسلطات الإدارية، إذ بواسطتها أمكن القيام بالأعمال والوظائف الإدارية بالإستعانة بأشخاص طبيعيين، فهم يقومون بالأعمال القانونية والمادية باسم الدولة ولحسابها، وتعتبر هذه الأعمال أعمال الأشخاص الإدارية بالرغم من أنها تحققت وأنجزت بواسطة أشخاص طبيعيين.

فبواسطة فكرة الشخصية المعنوية أمكن تجنيد طاقات وتنظيم جهود أشخاص طبيعيين في خدمة الدولة، بحيث أصبحوا فكرها المفكر وسواعدها المنفذة باسمها ولحسابها كشخص معنوي عام مستقل عن أشخاص وذواتهم¹.

الفرع الثاني: التمييز بين الأشخاص المعنوية العامة والأشخاص المعنوية الخاصة

أولاً: إنشاء الشخص المعنوي

- الأشخاص المعنوية الخاصة: ينشئها الأفراد، تثبت لها الشخصية المعنوية طالما استكملت المقومات المكونة لها، وتوافرت الشروط والإجراءات التي يستلزم القانون لإنشائها، فتقتصر مهمة القانون عادة على تحديد تلك الشروط والأوضاع اللازمة لإنشائها.
- الأشخاص المعنوية العامة: وعلى رأسها الدولة التي تستمد شخصيتها المعنوية من طبيعة وجودها ودون الحاجة إلى نص قانوني يعترف لها بهذه الشخصية. غير أن الأشخاص الأخرى تستمد شخصيتها المعنوية من القانون الذي ينشئها تلك الأشخاص المعنوية العامة تقاسمها سلطتها العامة.

¹ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979، ص102

ثانياً: الهدف الذي يتوخاه الشخص إن الهدف الذي يستهدفه الشخص المعنوي العام على وجه عام يتمثل في تحقيق المصالح العمومية، ولا يصح أن يستهدف نشاطه بصفة أصلية الدفع الخاص أو الربح المادي.

غير أن الملاحظ من ناحية استهداف النفع العام عدم قصوره على الأشخاص المعنوية العامة، فقد تقوم به المؤسسات والمشروعات الخاصة ذات النفع العام أن تستهدف تحقيق أغراض اجتماعية أو إنسانية أو علمية أو أي عمل آخر، يلاحظ أن الدولة والأشخاص العامة أصبحت تمارس نشاطا اقتصاديا واسعا ومتزايدا بحيث أصبحت كثيرا من مشروعاتها التجارية والصناعية والزراعية والمالية لا تستبعد تحقيق الربح.

ثالثاً: امتيازات السلطة العامة، والرقابة الإدارية

تساهم الأشخاص المعنوية في مباشرة وظائف الإدارة العامة، وتتمتع لهذا السبب بحقوق السلطة العامة وبامتيازات مستمدة من القانون العام، كالحق في فرض الضرائب والرسوم والحق في تحصيلها وحق نزع الملكية للمنفعة العامة.

وإذا كان التمتع بامتيازات السلطة العامة عنصرا أساسيا في تمييز الأشخاص المعنوية العامة عن الخاصة، إلا أنه لا يصح وحده معيارا حاسما لأن بعض الأشخاص المعنوية عن الخاصة كالمؤسسات ذات النفع العام قد يعترف لها القانون بامتيازات من تلك التي تتمتع بها السلطة العامة.

ولما كانت الأشخاص المعنوية العامة تعمل للمصلحة العامة، وتتقاسم مع الدولة سلطاتها العامة، فإنها تخضع لرقابة فعالة من جانب الدولة تسمى الرقابة الإدارية، ولكن ذلك ليس مقصور على الأشخاص العامة وحدها فمن الخاصة ما يقوم بأداء خدمات ذات نفع عام يكون لها أن تمارس بعض امتيازات السلطة العامة، وهي بهذا تخضع لرقابة من جانب السلطات العامة في الدولة أوثق من الرقابة التي تخضع لها باقي الأشخاص القانوني الخاص،

ولكنها تكون أخف من الرقابة على الأشخاص المعنوية العامة لأن هذه الأخيرة تعتبر سلطات تتمتع بجميع امتيازات السلطة العامة¹

الفرع الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية

يمكن تقسيم الأشخاص المعنوية إلى قسمين²

- أشخاص إقليمية على رأسها الدولة والجماعات المحلية.
- أشخاص مصلحة وتتمثل أساسا في المؤسسات والهيئات العامة.

أولاً: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

وهي التي يتحدد اختصاصها على أساس إقليمي بحيث تمارس هذا الاختصاص في نطاق جغرافي محدد وهي كما يلي:

(1) الدولة: وهي على رأس الأشخاص المعنوية العامة وأهمها، فهي التي تمنح لباقي الأشخاص شخصيتهم المعنوية، أما شخصيتها فهي مستمدة من طبيعة وجودها، وقد تضاربت الآراء حول التشخيص القانوني للدولة على النحو التالي:

• نظرة الشخصية القاصرة على الحقوق المالية:

يرى "برتيملي"³ أن الإعراف بالشخصية المعنوية للدولة يكون في نطاق الجانب المالي من نشاطها، أي على مجال الحقوق المالية، والتصرفات التي تندرج في نطاق القانون الخاص.

وأساس النظرية عند "برتيملي" أن التشخيص القانوني للدولة افتراض وتشبيه مجازي بالشخص الطبيعي لإضفاء أهمية الحقوق عليها. فالشخص وحده هو الذي يكون صاحب الحق، أما أعمال السلطة ليست حقوقاً وإنما هي عبارة عن اختصاصات.

• نظرية ازدواج شخصية الدولة:

¹ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 119
² خالد الزغبى، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص 101
³ محمد عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 18

يذهب أصحاب هذا الرأي أن للدولة شخصيات فهي شخص خاص بالنسبة لتصرفاتها المالية، أي تخضع للقانون الخاص، وشخص معنوي عام بالنسبة لما تمارسه من أعمال السلطة العامة، وإذا كانت الدولة غير مسؤولة بهذه الصفة أي باعتبارها شخصا عاما ذا سلطات فليس ثمة ما يمنع من مسائلها بوصفها شخصا خاصا ذا حقوق مالية.

• نظرة وحدة الشخصية المعنوية:

ومقتضاه أن الدولة شخصية واحدة تمارس بمقتضاها جميع حقوقها واختصاصاتها، أصبح من المسلم به في الوقت الحاضر أن للدولة شخصية معنوية واحدة تغطي جميع تصرفاتها سواء كانت تلك التصرفات التي تنطوي على قرار من السلطة العامة أم لا.

(2) الأشخاص الإقليمية الأخرى

هي تطبيق اللامركزية الإقليمية التي يتحدد فيها الاختصاص على أساس إقليمي وأرضي، فلا يتعدى اختصاص هذه الوحدات الحدود الإقليمية لكل منها¹، ويترك للمواطنين في البلدة أو الإقليم إدارة شؤونهم المعنوية للوحدة المحلية، وليس للهيئة أو المجلس الذي يدير شؤونها، ويعتبر هذا النوع من الأشخاص المعنوية العامة موضوع بحثنا.

ثانيا: الأشخاص الاعتبارية العامة المرفقية

ويطلق عليها أيضا اللامركزية المصلحية، وتنشأ لتحقيق مصالح عامة للأفراد تحت رقابة الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية التابعة لها، وتسمى هذه الأشخاص بالهيئات العامة أو المؤسسات أو الشركات العامة.

وقد لجأ المشرع إلى إنشاء هذه الأشخاص لتباشر إدارة المرافق العامة التي تتطلب نوعا من الاستقلال الفني عن الحكومة المركزية لضمان فاعلية وكفاءة الإدارة، تختلف هذه الأشخاص عن الأشخاص الاعتبارية الإقليمية في أنها مقيدة بالهدف الذي أنشأت من أجله، في حين تكون هذه الأخيرة مقيدة بالحدود الجغرافية للإقليم الذي تمثله.

¹ محمود عاطف البنا ، مرجع سبق ذكره، ص20

وحيث أن الأشخاص الاعتبارية المرفقية تهدف إلى تحقيق أغراض متنوعة منها ما هو إداري أو اجتماعي أو اقتصادي، فإن هذا الاختلاف يقود إلى اختلاف أنظمتها القانونية حسب النشاط الذي تتولاه، أما الأشخاص الإقليمية فالقاعدة العامة أنها تتمتع بذات التنظيم القانوني.

كذلك تفترق الأشخاص الاعتبارية المرفقية عن الأشخاص الاعتبارية الإقليمية في أن هذه الأخيرة تقوم على فكرة الديمقراطية التي تؤكد حق سكان الوحدات المحلية بإدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم، بينما تقوم فكرة الشخصية الاعتبارية المرفقية على ضرورة ضمان الكفاءة الإدارية وحسن إدارة المرافق العامة ذات الطابع الفني ولا علاقة الديمقراطية في ذلك، كما هو الحال في الجامعات والهيئة العامة للمياه والهيئة العامة للإذاعة¹.

ثالثا: نتائج الاعتراف بالشخصية الاعتبارية

يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية نتائج هامة يشترك فيها أشخاص القانون العام، وأشخاص القانون الخاص، غير أن ثمة نتائج خاصة، فيما يتعلق بالاعتراف بالشخصية المعنوية لأشخاص القانون العام.

- ذمة مالية.
- أهلية في الحدود الذي يعينها عند إنشائها والتي يقررها القانون.
- المواطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها.
- نائب يعبر عنها.
- حق التقاضي.
- الاستقلال الإداري والمالي:

وهذه هي الميزة الأهم التي تنتج بشكل عادي عن الاعتراف بالشخصية الاعتبارية لهيئة عامة.

¹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1979، ص96

إن إعطاء الاستقلال الإداري لهيئة ما أن تنشأ فيها أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية وتكلف هذه الأجهزة بالتصويت كليا أو جزئيا على الإيرادات ونفقات الهيئة بإقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطاتها، ويتحمل مسؤولية أعمالها.

أما إعطاء الاستقلال المالي، فيعني أن يسحب من ميزانية الدولة كل جزء من إيرادات أو نفقات الهيئة وأن يترك تحت تصرفها ما قد يفيض عن الإيرادات المحققة.

- استقلال الذمة المالية:

إن الأموال التي تخصص للمؤسسة أو التي تكتسب في ما بعد تشكل ذمتها المالية الخاصة، فمثلا إذا وضعت إحدى الأبنية تحت تصرفها فإنها تصبح مالكة لها مع كل ما يترتب على ذلك من حقوق.

- حق التقاضي:

إن المصالح فاقدة الشخصية لا يمكنها الادعاء أو الدفاع أمام القضاء دون المرور بالهيئات المختصة للمجموعة التي تنتمي إليها، وبالعكس فإن كل هيئة متمتعة بالشخصية الاعتبارية تستطيع المطالبة بحقوقها أمام القضاء حتى من المجموعة الخاضعة لها لذا فإنه يمكنها أن تكون مدعية أو مدعى عليها أمام المحاكم.

- إمكانية قبول الهيئات:

إن الشخص الاعتباري الإداري يستطيع تلقي الهيئات والتبرعات مباشرة وذلك وفق إجراء بسيط وبالعكس فإن الهيئات غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية لا تستطيع تلقي مثل هذه الهبات إلا بواسطة تجمع إقليمي ترتبط به.

المطلب الثاني: المركزية الإدارية

إن الثابت تاريخيا أن أسلوب المركزية الإدارية كان الأسبق في الوجود في الدولة الحديثة بعد زوال نظم الإقطاع القديمة، ومع التقدم العلمي والتقني، وبروز نظريات الإدارة العلمية ظهرت الحاجة إلى أسلوب حديث للتنظيم يتلاءم مع التطورات المستجدة ويقوم على أسس

فنية وعلمية سليمة، سيما مع تضخم الجهاز الإداري وحاجته الملحة لضمان كفاءة الأداء الوظيفي فيه، فكان تطور أسلوب المركزية الإدارية من مرحلة التركيز الإداري إلى مرحلة جديدة هي مرحلة عدم التركيز الإداري كما يطلق عليه في فرنسا، أو الإدارة الميدانية كما يطلق عليها في إنجلترا.¹

في ما يلي سنستعرض تعريف المركزية الإدارية وأسباب اللجوء إليها كما سنتطرق لأركانها ولأهم مزاياها وعيوبها.

الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية

تعني المركزية الإدارية لغة التوحيد والتجمع والتركز حول نقطة مركزية معينة وعدم التشتت والتجزئة.²

أما الأسلوب الإداري المركزي فيقصد به: "توحيد وحصر كل سلطة الوظيفة الإدارية في الدولة في يد السلطات الإدارية المركزية كرئيس الدولة، الوزراء، وممثلهم في أقاليم الدولة".³

حيث يؤدي هذا التركيز والتوحيد والتجمع لسلطة الوظيفة الإدارية إلى وحدة أسلوب النظام الإداري في الدولة، وإلى إقامة وبناء هيكل النظام الإداري في الدولة على هرم متكون من مجموعة من الطبقات والدرجات المترابطة والمتدرجة يعلو بعضها البعض، وهو ما يعرف بالتدرج أو السلم الإداري. فترتبط كل طبقة أو درجة في السلم الإداري بالدرجة أو الطبقة التي تليها مباشرة، برابطة وعلاقة السلطة الرئاسية التي تملك قوة الأمر والنهي من الأعلى، وواجه الطاعة والتبعية من الأسفل.

يعرفها البعض⁴ أنها احتكار الهيئة الإدارية الوحيدة القائمة في الدولة للوظيفة الإدارية في سائر أنحاء البلاد، وهكذا يتم ممارسة كافة الاختصاصات الإدارية بواسطة أجهزة إدارية

¹ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، مصر 1946، ص 160

² عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص 204

³ عبد الغني بسبوني عبد الله، القانون الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1993، ص 117

⁴ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 162

تتمركز في غالب الأمر في العاصمة ويستوي في هذا أن تكون السلطة في هذه الأجهزة مركزة بين أيدي فرد واحد أو لجنة أو هيئة جماعية.

ويرى البعض الآخر¹ أن المركزية الإدارية هي جمع الوظيفة الإدارية وحصرها بيد شخص معنوي عام كالدولة، حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به وفق نظام السلطة الرئاسية.

الفرع الثاني: أركان المركزية الإدارية

نستطيع القول أن للمركزية ركنان على الأقل رئيسيان تقوم عليهما، بحيث يتعين توافرها لكي يتحقق هذا الأسلوب من الأسلوب الإداري وهما:

- 1- حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية.
- 2- تدرج الوحدات والأجهزة الإدارية المكونة للسلطة الإدارية.

وكمركز ثالث يمكن إضافة السلطة الرئاسية² على اعتبار أنها تمارس من الدرجات العليا على الدرجات الأدنى التي تخضع لما يطلق عليه التبعية الإدارية وفيما يلي نستعرض كل ركن على حدا:

أولاً: تركيز السلطة بأيدي الإدارة المركزية

يتحقق هذا الركن عندما تنفرد الأجهزة الإدارية المركزية بسلطة البث النهائي في جميع الأمور التي تتضمنها الوظيفة الإدارية، ومعنى ذلك أن للسلطة المركزية وحدها حق اتخاذ وإصدار القرارات كسلطة التعيين في الوظائف العامة للدولة بحيث لا يترك أمر اختيار الموظفين المحليين للهيئات المحلية³.

كما تنشئ الحكومة المركزية بعض الهيئات الفنية الاستشارية لتقوم بالبحث والدراسة تمهيدا لممارسة سلطة التقرير النهائي، ومع العلم أنها لا تشارك في اتخاذ القرار النهائي، ولا شأن لها به إذ أن عملها ينحصر في الحدود الفنية، التحضيرية، ولا يتعدى ذلك إمكانية البث

¹ محمد الصغير يعلي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 46

² عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 205

³ فريحة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، ص 110

والتقرير، وبالتالي يقتصر دور هذه الهيئات على معاونة السلطة الإدارية بالبحث والإعداد حتى تستطيع السلطة اتخاذ القرارات المناسبة.

ثانيا: التدرج الإداري

إن فكرة التدرج الإداري تعني¹ أن يتخذ الجهاز الإداري أو هيكل النظام الإداري في الدولة المتكونة من مجموع الأجهزة والوحدات الإدارية المختلفة، ومجموعة القواعد القانونية أو الفنية المكونة له، والمتكون من مجموع العاملين الذين يعملون باسم الدولة.

يشكل هرم مترابط ومتتابع الدرجات والمستويات والطبقات يعلو بعضها البعض وعلاقة كل درجة أو طبقة من هذا السلم الإداري بالدرجة التي تليها مباشرة برابطة وعلاقة قانونية مباشرة هي السلطة الإدارية (الهيئة من الأعلى والخضوع من الأسفل وإن انعدام وفقدان للترابط والتسلسل الإداري في هيكل النظام الإداري على أي مستوى من مستوياته يجعل هذه الوحدة أو الجماعة الإدارية منفصلة ومستقلة عن النظام الإداري المركزي للدولة .

ثالثا: السلطة الرئاسية

لقد عرفها عمار عوابدي على أنها مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع.

وقد عرفها محمد الصغير بعلي أنها حق وسلطة استعمال قوة الأمر والنهي بين الرئيس الإداري المباشر والمختص، وواجب الطاعة والخضوع والتبعية من طرف المرؤوس المباشر للرئيس.

• واجب الطاعة لأوامر الرؤساء:

ومؤدى ذلك أن يلتزم كل مرؤوس في الجهاز الإداري بتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رؤساء حتى تتحقق وحدة الجهاز الإداري وتترابط تصرفاته وتسوده روح واحدة

¹ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص167

• حق استعمال السلطة

فإذا كان الرئيس لا يملك أية سلطة فإن تبعية مرؤوسيه له تصبح لا قيمة بمعنى أن مسؤولية الرئيس الإداري عن أعمال مرؤوسيه تستلزم حتما أن يكون للرئيس سلطة اتجاه مرؤوسيه

الفرع الثالث: صور المركزية الإدارية

لقد تطور مصطلح المركزية كمفهوم وممارسة تبعا للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها دول العالم، فقد عرفت أدبيات الإدارة الحكومية اختلاف صور المركزية الإدارية فأحيانا يتم حصر السلطات بشكل مطلق وهو ما يعبر عنه بالتركيز الإداري، وبين منح السلطات للمثلين على مستوى أجزاء الإقليم وهو ما يعبر عنه بعدم التركيز الإداري وسنتناول كل واحدة على حدى.

أولا: التركيز الإداري:

وهو ما يطلق عليه المركزية المكثفة أو المطلقة أو الكاملة أو الوزارية، وسمي أيضا بالمركزية المتوحشة¹. وقد استقر الفقهاء على استخدام مصطلح التركيز الإداري لأنه أكثر تعبيرا أو دلالة.

ويمثل التركيز الإداري الصورة القديمة والبدائية للمركزية حينما كان تدخل الدولة "الدولة الحارسة" حيث كان حصر وجمع كل مظاهر إدارة وتسيير النشاط في عمومياته وجزئياته بين الوزراء والقابضين على السلطة بالعاصمة، الأمر الذي يجعل ممثليهم عبر أقاليم الدولة مجرد منفذين للأوامر أو التعليمات الوزارية، إذ يجب عليهم دائما الرجوع إلى السلطة المركزية قبل القيام بأي تصرف.

وفي كل صورة تطبيق المركزية على إطلاقها، أي تكون وظيفة الإدارة والتنفيذ بكل خصائصها بيد الحكومة المركزية أي في مكاتب الوزراء والمصالح الإدارية الموجودة في العاصمة ولا يكون هناك أي سلطة خاصة لممثلي هذه الإدارات، ليس لها وجود حاليا حتى في ظل الدولة الديكتاتورية لأنه بعد أن زادت اختصاصات الدولة وتشعبت وظائفها بحكم

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الطبعة الأولى، دت، ص72

الأفكار الاشتراكية والتقدم العلمي والتكنولوجي الهائل أصبح من العسير بل من المستحيل أن نصلح سلطة واحدة باتخاذ القرارات في كل أنحاء الدولة¹بالإضافة إلى ذلك فإن هناك صعوبة شديدة في إصدار الهيئة المركزية القرارات تتناسب مع الظروف القومية والإقليمية والمحلية لكل أجزاء الدولة، التي قد تتعدد حاجياتها وتتنوع وتختلف قوميتها وأمزجتها هذه المساوى كانت كافية لظهور ما يعرف بـ " عدم التركيز الإداري".

ثانياً: عدم التركيز الإداري

ويعرف أيضا بالمركزية المخففة أو النسبية أو البسيطة أو اللاوزارية².

لقد تبين أن التركيز الإداري لا يساهم في حل المشاكل التي تصادف المواطن، ولهذا لا بد من اللجوء إلى صورة أخف من التركيز الإداري، بحيث منحت اختصاصات لممثلي السلطة المركزية سواء في العاصمة أو في الأقاليم.

وبذلك يتفرع الوزير بعد توزيع جزء من مسؤولياته لوضع السياسة العامة، وتعتبر هذه الصورة مخففة من صور المركزية الإدارية مع استمرار خضوع القائمين بها للرقابة المباشرة من طرف الوزير المختص.

وقيام الدولة الحديثة وأخذها بأسلوب عدم التركيز الإداري لا يعني تخفيف العبء عن المركز بتحويل جزء من سلطاتها إلى مصالح منتشرة في مختلف أقاليم الدولة، غير أن هذه الهيئات وهؤلاء الموظفين يبقون مرتبطين بعلاقة التدرج الرئاسي الإداري القائم على قاعدة التبعية حيث تكون الهيئة الأدنى تابعة للهيئة التي تعلوها³.

يتم هذا الأسلوب عن طريق توزيع صلاحية اتخاذ القرار الإداري بين الرئيس والمرؤوس، أو عن طريق تفويض بعض الاختصاصات لممثلي السلطة المركزية .

¹ جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية الجزائرية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص15.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص73

³ علي زغود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص11

يقصد بالتفويض نقل بعض اختصاصات الرئيس الإداري إلى بعض مرؤوسيه ليمارسوها دون الرجوع إليه مع بقاء مسؤولية الرئيس في الاختصاصات المفوضة¹، و لذلك فقد يمنح القانون المرؤوسين صلاحية سلطة البث في بعض الأمور دون الحاجة إلى الرجوع للرئيس الإداري، و يسمى ذلك بتفويض الاختصاص الإداري أو ما يسمى بالتفويض في ميدان السلطة التنفيذية.

و يقوم التفويض على عدّة أسس يمكن إجمالها فيما يلي:

- تحكم عملية التفويض قاعدة "لا تفويض في التفويض"، إذ لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم بدوره بتفويض ما فوض إليه إلى غيره.
- أن يكون التفويض في بعض اختصاصات الرئيس و ليس جميعها، أن يكون التفويض في الاختصاص جزئيا لا كليا.
- يحق للرئيس الإداري أن يعدل أو يسترد جزءا من السلطات المفوضة.
- يتم التفويض ضمن اختصاصات السلطة، و بصفة مؤقتة و يظل الرئيس مسؤولا عن ممارسة مرؤوسيه لاختصاصاتهم.

الفرع الرابع: تقدير المركزية الإدارية

قبل أن نحدّد ما للنظام المركزي من مزايا و ما عليه من عيوب، ينبغي التنويه أولا بأن أساليب التنظيم الإداري في مختلف الدول المعاصرة لا تتجسد أي من النظامين المركزي أو اللامركزي لتأخذ به كاملا؛ و إنما تجمع بين الأسلوبين معا في آن واحد. فحينما تحققت مزايا الأسلوب المركزي أخذت به، و كلما تبينت ضرورة الاتجاه إلى الأسلوب اللامركزي اتبعته.

¹ محمد حسن زويلف، التنظيم و الأساليب و الإستشارات الإدارية، وائل للنشر و التوزيع، عمان، 1999، ص 68.

و من هنا نجد أن الاختصاصات و الوظيفة الإدارية في الدولة بعضها تتم مباشرة بالأسلوب المركزي مثل وظائف الشرطة و الدفاع و السياسة الخارجية و بعضها تتم ممارسته بالأسلوب اللامركزي مثل وظائف التعليم و الصحة و الثقافة و الصناعة.

و قد تنتقل إحدى الوظائف من نظام لآخر بحسب ظروف كل دولة و مع تغير الظروف و الزمان داخل كل دولة. ووفقا لشكل الدولة و ما إذا كانت دولة موحدة أو دولة اتحادية.

أولاً: مزايا النظام المركزي: إن من أهم مزايا النظام المركزي

- ضمان تحقيق الشمول في عملية التخطيط لأنه لا يمكن لأي جهة غير مركزية أن تمتلك القدرة على ضمان تحقيق الشمول في التخطيط، إذ أن التخطيط لقطاع معين يمكن أن يتم من خلال القطاع ذاته، و كذلك المنطقة المعينة في حين أن التخطيط لكل الاقتصاد لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال هيئة مركزية واحدة تتولى القيام بذلك، و لذا ينبغي أن يكون التخطيط مركزيا حتى يكون شاملا¹.
- من الناحية السياسية يقوم النظام المركزي على تقوية نفوذ السلطة المركزية و فرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم و المصالح التي تحكمها في .
- من الناحية الإدارية يؤدي النظام المركزي إلى تحقيق المساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة على اختلاف مناطقهم، فالتحيز لا يتصور أن يسود إذا ما طبق هذا النظام لأن سلطة القرار تم تركيزها، و من ثم فلا مجال للتمييز من حيث الأصل بين المقيمين في العاصمة مثلا و في غيرها من المناطق.
- إن النظام المركزي هو الأقرب لتحقيق العدالة من الزاوية الإدارية لأنه يضمن تجانسا في العمل بحكم تركيز السلطة، فشرط الانتفاع بخدمة ما و إجراءاتها تظل واحدة بالنسبة لجميع المتعاملين مع الإدارة.
- أما الناحية المالية و إذا نظرنا للنظام المركزي نراه أفضل الأنظمة في مجال اقتصاد المال لأنه يقلل إلى حد ما من ظاهرة تبديد النفقات العامة، خاصة و أنه كبت أو

¹ فليح حسن، التنمية و التخطيط الإقتصادي، عالم الكتب الحديثة، 2006، ص 353.

التخلي عن هذا النظام الإداري قد نجم عنه ظاهرة الإفراط أو المبالغة في الصرف مما يؤثر سلبا على الوعاء المالي للدولة¹.

ثانيا: عيوب النظام الإداري المركزي

بالرغم من هذه المزايا، إلا أنه توجد عيوب تلحق بالنظام الإداري المركزي و خاصة إذا أسرفت الدولة في إتباعه و من أهم هذه العيوب:

- بطء العمل و طول الإجراءات و إرهاق المتعاملين مع الإدارة نتيجة التعقيدات المكتبية و الروتين الإداري، الذي يتطلب العديد من التأشيرات و الموافقات مع ضرورة انتقال سكان الأقاليم إلى العاصمة لقضاء مصالحهم.
- إغراق الرئيس الإداري بعبء ضخم من العمل ما يستلزمه من توافر معلومات لا حصر لها و بيانات لازمة لاتخاذ القرار النهائي في كافة الأمور، مما يؤدي حتما إلى عدم التركيز على مهام الرئيس الإداري الحديثة و هي منح السياسات العامة و المساهمة في وضع استراتيجية العملو التخطيط و التنسيق بين الوحدات الإدارية التابعة له، إضافة إلى ضعف قدرة الرئيس على التمييز بين الصحيح و غير الصحيح و ما يتلاءم مع الظروف و ما يتعارض معها و من ثم تتسم قراراته و تصرفاته بأنها غير رشيدة.
- صعوبة تكوين القيادات الإدارية إذ أن تركيز السلطة في يد الرئيس الإداري الأعلى مع عدم ثقته الكاملة في من يليه سوف يحرم القيادات الأدنى من فرصة التدريب و اكتساب الخبرات اللازمة لشغل المناصب العليا، و بالتالي تنخفض الروح المعنوية و تسود السلبية في الجهاز الإداري اعتمادا على مسؤولية الرئيس الإداري.
- تطبيق النظام المركزي في الواقع العلمي ينجرّ عنه حالة من الاختناق في الوسط الإداري بسبب تعقّد الإجراءات و كثرة الملفات و تركيز السلطة بيد شخص واحد أو مجموعة من الأشخاص.

¹ خالد الزعبي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 110.

الأمر الذي ينتج عنه انتشار ظاهرة البيروقراطية بالمفهوم السلبي و فضلا عن ذلك فإن النظام المركزي يخلف حالة من التجاهل التام للحقائق و المعطيات المحلية، فالوزير حين يصدر قرار يخص منطقة معينة قد لا يكون عالما بكل شؤون هذه المنطقة المعنية بالقرار¹.

المطلب الثالث: نظام اللامركزية الإدارية

مع عجز نظام عدم التركيز الإداري في تلبية حاجة الجمهور للمشاركة في إدارة أموره المحلية، بدأت الحاجة إلى التحويل للأقاليم المزيد من الاختصاصات ما أسفر عن ظهور نظام اللامركزية الإدارية.

و في ذات الوقت رأت الحكومة المركزية أن بعض المصالح و المرافق تحتاج للتحرر من تبعات السيطرة و الهيمنة المركزية، خاصة في المجالات الاقتصادية، مثل التجارة و التصنيع.

الفرع الأول: تعريف نظام اللامركزية الإدارية

إذا كانت المركزية تعني في الأساس حصر و تركيز السلطة أو الوظيفة الإدارية في يد جهة إدارية واحدة، فإن اللامركزية على العكس من ذلك فهي تعني "توزيع هذه الوظيفة و اختصاصاتها بين أجهزة الحكم المركزي وأشخاص معنوية عامة أخرى"².

وقد عرّف نظام اللامركزية الإدارية تعريفات عديدة و صياغات مختلفة، لكنها تجتمع كلها عند حقيقة مفادها: "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية و هيئات منتخبة محلية أو مصلحة تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة و رقابتها"³.

الفرع الثاني: أسباب التوجه إلى النظام اللامركزي

من أهم الأسباب التي أدت إلى اتجاه العديد من الدول إلى مثل هذا النظام ما يلي¹:

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 75.

² سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 170.

³ حسين مصطفى حسن، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 1992، ص 14.

أولاً: تبني سياسة الخصخصة:

لقد أدى تبني العديد من دول العالم لسياسة الخصخصة، أو التحول إلى القطاع الخاص، إلى تغيير دور الوحدات المحلية، حيث أصبحت مسؤولة إلى جانب تقديم الخدمات العامة، التقليدية (إنارة الشوارع والنظافة)، عن تهيئة المناخ الملائم لجذب الاستثمارات و تقديم الفرص للمستثمرين و التعاقد مع القطاع الخاص، كما أصبحت مسؤولة عن صنع القرارات و توليد الإيرادات و الإنفاق، و قد اتجهت الحكومة إلى زيادة درجة استقلال الحكومة المحلية عن البنية الأساسية الاجتماعية في إطار الخصخصة للكثير من المشروعات، و نقل المسؤولية في المشروعات الصناعية، و الزراعية إلى الحكومات المحلية التي أصبحت في مواجهة بين المواطنين والحكومة، كما أوجدت الانتخابات المحلية ضغوطات على الموظفين المحليين ليكونوا أكبر استجابة لمطالب واحتياجات المواطنين.

ثانياً: فشل الحكومات المركزية لبعض الدول في الإدارة المحلية

أدى العجز في موازنات بعض الدول، مثل سلوفاكيا بسبب نفقات الضمان الاجتماعي العالية والاستثمار الضخم في البنية الأساسية إلى عدم قدرة هذه الدول على تقديم الخدمات العامة إلى المواطنين ولذلك خفضت الحكومات المركزية في سلوفاكيا و كولومبيا من تمويلها للخدمات الاجتماعية للعاملين و نقلت مسؤولية تقديمها إلى المستوى المحلي.

ثالثاً: التحضر السريع في الدول النامية

لقد تزايدت الحاجة إلى الخدمات المحلية و البنية الأساسية المادية بسرعة مع النمو السكاني الحضري ، الأمر الذي فرض أعباء متزايدة على القدرات المالية الحكومية من ناحية، و من ناحية أخرى ساعد الاقتراض الشديد في أواخر السبعينات و التراجع الاقتصادي في أوائل الثمانينات على عدم قدرة العديد من حكومات الدول النامية على الاستثمار في البنية الأساسية و تقديم الخدمات العامة إلى المواطن المحلي، و لذلك كان الاتجاه إلى اللامركزية كوسيلة لإشباع الحاجات و تخفيض الضغوطات المالية على

¹اسمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية في الحكم والتنمية و الفلسفة و الأهداف، مجلة التنمية الريفية و المحلية، المنطقة العربية للتنمية الإدارية، مصر، د ط، 2008، ص 8.7.

الحكومات المركزية، و من ثم أصبحت الحكومات المحلية في حاجة إلى البحث عن مصادر جديدة للإيرادات مثل التمويل الذاتي و استرداد التكلفة و التمويل المشترك والإنتاج المشترك، و زيادة الإيرادات و التحويلات و توسيع و زيادة القدرة على الإقراض.

رابعاً: التوجه إلى الديمقراطية

لقد اتجهت العديد من الدول في أواخر القرن العشرين إلى تبني الديمقراطية لمنهج النظام الحكم يقوم على أساس المشاركة في صنع قرارات التنمية في التنفيذ و الرقابة على تقييم الأداء.

خامساً: انهيار الحكومات المركزية في الاتحاد السوفياتي و أوروبا الشرقية

لقد انهارت الحكومات المركزية في الاتحاد السوفياتي و أوروبا الشرقية بمجرد اختفاء السيطرة الموحدة للحزب الشيوعي و انتهاء الحرب الباردة، فلقد أدى تفكك الحزب الشيوعي في الاتحاد السوفياتي السابق للسلطة السياسية القومية إلى تصعيد مطالب الحكومات دون الإقليمية بسلطات محلية متزايدة، كما أدى انهيار الشيوعي في أوروبا الشرقية و ما ترتب عليه من انتهاء الدعم العسكري الخارجي الذي كان يساند الحكومات التي لا تحظى بشعبية إلى حصول الحكومات المحلية على المزيد من السلطات¹.

الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية

اختلف فقه القانون العام حول تحديد أركان اللامركزية الإدارية أو عناصرها و مقوماتها الأساسية، و مع ذلك فإن ملاحظة التطورات التي أدت إلى وجود هذا النظام كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يمكن أن تساعد في تحديد أركان اللامركزية الإدارية، فمن المحقق أن اختلاف دور الدولة و مهامها بين حقبة زمنية و أخرى كان له أثره البالغ في هذا الصدد، فعندما اقتصر دورها على مهام "الدولة الحارسة" و كانت الحاجات التي تقوم بها هذه الدولة لإشباعها قليلة، كان الأسلوب المركزي صالحاً و كافياً

¹ سميير محمد عبد الوهاب، اللامركزية في الحكم و التنمية و الفلسفة و الأهداف، مرجع سبق ذكره، ص 09.

و مع تنوع هذه الحاجات برزت ضرورة إتباع نظام عدم التركيز الإداري كصورة متطورة للأسلوب المركزي الإداري، من شأنها تدعيم نظام اللامركزية الإدارية و فيما يلي سنستعرض أهم الأركان التي يقوم عليها.

أولاً: وجود مصالح محلية (ذاتية) متميزة:

يعدّ الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة المقوم الأساسي لمقومات اللامركزية الإدارية، لأن فلسفة اللامركزية تنطلق أصلاً من ضرورة مشاركة الوحدات في إدارة مصالح خاصة بإقليم معين، على اعتبارها أكثر كفاءة و فعالية و استجابة لحاجات المواطنين وأولوياتهم¹، وعليه فإن المصالح والحاجيات الأولى تعتبر مصالحو حاجيات محلية خاصة، و الثانية تعتبر مصالح قومية عامة و المشكلة هي في صعوبة التفرقة بينهما، حيث أن اختيار أحد النظامين لأداء مصلحة معينة أو خدمة محددة لا يتصرف إلى طبيعة المرفق في حدّ ذاته، و لكن يتحدد حسب ظروف العصر و البيئة و الاعتبارات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية، و بالتالي فالتفرقة بين المرافق القومية و المرافق المحلية هي مسألة نسبية².

ثانياً: الاعتراف بوجود هيئات محلية منتخبة³

و يقصد بهذا الركن أن هذه الهيئات المحلية و المصلحية استقلت عن السلطة المركزية، و هذا الاستقلال يمكنها من حق اتخاذ القرارات و تسيير شؤونها بيدها دون تدخل من الجهاز المركزي، و يقتضي توافر هذا الركن الاعتراف للوحدة الإدارية المحلية أو المرفقية بالشخصية المعنوية ليتم الإعلان الرسمي لفصلها عن الدولة. و لقد احتدم النقاش في الفقه بشأن مفهوم الاستقلال و أدواته القانونية فالعبرة لضمان الاستقلالية لا تكمن في الفصل الوظيفي و توزيع الاختصاص من الأجهزة المركزية و الأجهزة المحلية و إنما العبرة تكمن أساساً في شكل الهيئة المديرة على المستوى المحلي هذه الأخيرة التي يمكن أن تتكون من منتخبين حتى تضمن عدم تبعيتهم للسلطة المركزية.

¹ حسن عواضة، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في الدولة العربية، المؤسسة الجامعية للنشر و التوزيع، لبنان، 1983، ص 12.

² محمد بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 175.

³ محمد عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 117.

ثالثا: إشراف و رقابة السلطة المركزية

يعتبر استقلال الهيئات المحلية و عدم تبعيتها للسلطة المركزية من الأركان الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، و لكن الاستقلال التام أمر غير قائم لأنه يسبب للدولة العديد من المشكلات كنشوء الكيانات السياسية التي تطالب بالانفصال عن الدولة مما يهدد وحدتها و سلامة أراضيها، فصحیح أن السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات المحلية، و لكن احتفظت بحق الرقابة و الإشراف عليها، حتى تضمن أنها تسير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة و المصلحة العامة للدولة، و لهذا فكما لا يمكن تصور وجود المركزية المطلقة لا يمكن أيضا وجود اللامركزية المطلقة و لضمان الاستقلال و الحدّ من عيوبه، و لتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة وضعت الهيئات المحلية تحت إشراف و رقابة خاصة تمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون.

و تعني هذه الرقابة الخاصة: "مجموعة السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية، و أعمالها لضمان مشروعيتها و تحقيق التنسيق بين مختلف أعمالها حماية للمصلحة العامة".

و المقصود هنا بالوصاية الإدارية ليس حماية مصالح الهيئات اللامركزية - كما هو الشأن في الوصاية المطبقة ضمن القانون المدني- و إنما هو العكس من ذلك حماية المصلحة العامة التي تمثلها السلطة المركزية.

الفرع الثالث: صور اللامركزية الإدارية

يذهب أغلب فقهاء القانون الإداري إلى التمييز من حيث الواقع و التطبيق بين صورتين أو شكلين رئيسيين للنظام المركزي هما: اللامركزية المرفقية و اللامركزية الإقليمية.

أولاً: اللامركزية الإقليمية

تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية و بين هيئات محلية منتخبة تمارس نشاطاتها تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية و بهذا يكون مصطلح الإقليمية مرادفا لمفهوم الإدارة المحلية، وهو ذلك التنظيم الإداري القائم على وجود مصالح محلية تتميز عن المصالح القومية تسعى لتحقيقها ضمن المنطقة المحلية، وفي حدود الاختصاصات التي حددها القانون و تحت رقابة خاصة من السلطة المركزية. و تعرف أيضاً: "هي الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لجزء من إقليم الدولة كالمحافظة أو المدينة أو البلديات"¹.

كما تعرف اللامركزية الإقليمية بأنها تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي أو جغرافي².

و يترتب على ذلك استقلال في القيام برعاية المصالح المحلية التي يعترف بها المشرع لهذا الإقليم عن طريق مرافقة المحلية التي يحددها القانون في بيانه لاختصاصات الهيئات المحلية؛ و من أمثلتها مرافق المياه و الكهرباء و المواصلات الداخلية. و تدار هذه المرافق عادة عن طريق مجالس مختارة من سكان الإقليم في صورة هيئات عامة أو شركات أو مؤسسات و بالرغم مما تتمتع به الهيئات المحلية من استقلال مالي و إداري في ممارسة أعمالها فإنها تخضع لرقابة و إشراف السلطة المركزية في الحدود التي يبينها القانون الذي أنشئت بموجبه هذه الأشخاص المعنوية³.

إن إتباع اللامركزية الإقليمية يحقق مجموعة من المزايا للدولة و المواطن على حدّ سواء

- فهذا الأسلوب يؤدي إلى تفهم المواطن لأسلوب الإدارة الذاتية، و تحمله الأعباء و المسؤوليات، و مبادرته في التصرف و عدم الاتكال على الأجهزة المركزية⁴.

¹ زكريا المصري، أسس الإدارة العامة للنشاط الإداري، التنظيم الإداري، دار الكتب القانونية و دار شتات للنشر و البرمجيات، مصر، 2006، ص 203.

² مصطفى فهمي أبو زيد، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1990، ص 58.

³ علي محمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، 1998، ص 96.

⁴ محمود عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري، ج2، دار البلاد، طرابلس، 1984، ص 94.

- يربي المواطنين تربية سياسية، من حيث الإسهام في تنشئة القيادات المحلية و تدريبها، ويدعم الانسجام و التوافق بين السكان باتجاه السكان المحليين وممثلهم فرصة اكتساب الخبرة في مجال حل الأزمات والصراعات في إطار مجتمع محلي يراعي حاجات السكان المحليين و رغباتهم حسب ظروف مناطقهم الخاصة و التخطيط للمشروعات و تنفيذها، و توزيع أساليب النشاط الإداري حسب تنوع تلك الحاجات الإدارية، ناهيك أنه يوفر فرص عمل جديدة في المناطق المحلية و الحد من الهجرة للمدينة مما يخفض من معدلات البطالة التي تتفاقم في دول العالم، و يخفف من أعباء التضخم الوظيفي¹.

ثانيا: اللامركزية المرفقية:

يجد المشرع في أحيان كثيرة أنه من الضروري أنه يمنح بعض المشاريع و المرافق العامة الشخصية الاعتبارية و قدر من الاستقلال عن الجهات الإدارية المركزية مع خضوعها لإشرافها كمرفق الماء و الغاز، الكهرباء، النقل لتسهيل ممارستها لنشاطاتها بعيداً عن التعقيدات الإدارية.

و لا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية، إنما على فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق، و على ذلك ليس من حاجة للأخذ بأسلوب الانتخابات في اختيار رؤساء أو أعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العمومية، بل نجد أنه يعتمد أسلوب التعيين، هذاو يحرص المشرع دائما على أن تكون ممارسة هذه المؤسسات لنشاطها ضمن الحدود و الاختصاصات التي أجازها و لا يمكن مباشرة نشاط آخر أو التوسيع من اختصاصاتها².

¹ محمود عبد المجيد المغربي، مرجع سبق ذكره، ص 94.

² علاء الدين بن علي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، ص 58.

و تعرّف اللامركزية المرفقية بأنها: "مشروع اقتصادي تملكه الدولة و تمنحه الشخصية المعنوية و تديره بأساليب تختلف عن إدارتها التقليدية غايته إشباع حاجات العامة و مصالحهم"¹.

إن الهدف من إنشاء الهيئات اللامركزية المرفقية هو تحرير هذه الهيئات من الروتين الحكومي والإجراءات المعقدة التي تقيد الجهاز الإداري المركزي، و تحدّ من فعاليته، ناهيك عن تمكين هذه الهيئات من استقطاب الكفاءات من ذوي الخبرات و المؤهلات لإدارة نشاط معين بقدر كبير من الحرية و الاستقلال. وهذا كان نتيجة التطور الفكري الفلسفي الذي انعكس على مضمون النشاط الذي تمارسه الدولة ليتخذ مظاهر متعدّدة من خلال أساليب إدارية جديدة و من بينها فكرة المؤسسة العامة التي تلجأ إليها الدولة لتنفيذ بعض أوجه نشاطها².

و إن من أهم ما تصبو اللامركزية الإقليمية لتحقيقه ما يلي³:

- الابتعاد عن الروتين، و التعقيدات المصاحبة للعمل في وزارات الدولة و ما يترتب على ذلك من تأخير في الإنجاز و بطء في الاستجابة للمستجدات و ظروف البيئة المحيطة.
- استقطاب المهارات الفنية و الكفاءات اللازمة لإنجاز العمل بشكل فاعل.
- تقليص حجم البطالة بزيادة فرص العمل.
- حاجة الدولة لمشروعات تحقق أرباحا تدعم بها موازنتها.
- الحدّ من الاحتكار و المبالغة في تحقيق الأرباح الذي تلجأ إليه بعض مؤسسات القطاع الخاص.
- تمكين بعض المرافق الفنية من اختبار أساليب العمل في تلاؤمها دون التقيد بالأساليب المتبعة في وزارات الدولة و أجهزتها المركزية.

¹ أمل الفرحان، أيمن المعاني، إدارة المؤسسات العامة، الجامعة الأردنية، عمان، 2001، ص 30.

² عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1989، ص 103.

³ أيمن المعاني، الإدارة المحلية، أسس و تطبيقات، ياسمين للخدمات الطلابية، عمان، 2005، ص 35.

- العمل على تنمية أقاليم الدولة التي تحتاج للتطوير و تحسين مستوى معيشة مواطنيها و العمل على استقرارهم و الحدّ من هجرتهم.
- توفير المناخ المناسب لاستثمار الثروات القومية و الطاقات التي تحقق عوائد اقتصادية و تنشيط الاقتصاد الوطني و ربطه بسياسات التنمية و خططها.

و رغم الفوائد العديدة لهذا الأسلوب، غير أن بعض المختصين يقلل من التوسع في إنشاء المؤسسات العامة، لأن الكثير من هذه المؤسسات لاسيما في الدول النامية تكون متعثرة و تزامم القطاع الخاص في المشروعات الربحية، كما تخلق نوعا من الحساسية بين الموظفين في الدولة، لأن الرواتب التي تدفعها هذه المؤسسات لكوادرها عالية ما إذا قورنت برواتب نظائرهم في أجهزة الدولة الأخرى.¹

الفرع الرابع: تقدير نظام اللامركزية الإدارية

أولاً: مزايا النظام اللامركزي الإداري

لكي يتم نجاح تطبيق الأسلوب اللامركزي في الإدارة لابدّ من متطلبات عديدة توفر أرضية هذا النجاح كتوافر الاستقرار الحكومي، ووجود دستور قائم و مطبق و محترم مع سيادة القانون و النظام و أن تكون الخدمات الحكومية الضرورية قائمة و مدعمة مع توفر العاملين القادرين على إنجازها و توفر القادة المحليين القادرين على تصريف الأمور التي كانت تصرف مركزيا و أن تكون الخطط اللامركزية قد درست تماما و العلاقات الدولية قد استقرت و إذا توخينا الإيجاز فمزايا اللامركزية كثيرة حتى غدت ضرورة في العصر الحديث و من بينها ما يلي²:

- يؤدي النظام اللامركزي إلى تجنب الروتين والبطء ولصدور القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية من الهيئات واللامركزية وهي قريبة، وأسرع استحالة إلى تحقيق

¹ أيمن المعاني، الإدارة المحلية، أسس و تطبيقات، المرجع السابق، ص 36
² عبد العزيز صالح بن جبتور، الإدارة العامة المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 250.

- ما يستلزمه من سير تلك المرافق، ولا شك أن الوضع يتغير لو صدرت القرارات الإدارية من السلطات في العاصمة¹.
- ومن الناحية السياسية يشفع اللامركزي أنه الأقوى على تحمل ومواجهة الأزمات ذلك أنه ثبت بالتجربة في أوقات الحرب، وعند اعتماد النظام المركزي أي احتلال العاصمة وحده كاف للتأثير على بقية أجزاء الإقليم، وعلى خلاف الوضع وعند اعتماد وتطبيق اللامركزية الإدارية، فإن كل جزء من الإقليم يتمكن من الإشراف على تسيير شؤونه المحلية بمعزل عن العاصمة وذلك بحكم استقلالية التسيير التي تعود عليها أهالي المنطقة²
- تضمن اللامركزية العدالة في توزيع الضرائب العامة، دون أن تغطي مرافق العاصمة والمدن الكبرى على المرافق التي تحتاجها الأقاليم والمدن الأخرى هذا فضلا على أن نظام اللامركزية يشعر المواطن بأن ما يدفعه من ضرائب سيعود بالنفع عليه وسيصرف على المرافق التي يراها كل يوم تظهر هنا وهناك³.
- إن اللامركزية الإدارية هي ضرورة ديمقراطية، بل إن الديمقراطية السياسية هي نظام أجوف إذا لم تصاحبه لامركزية إدارية، لأن اهتمام المواطن بالشؤون العامة هو فرع من اهتمامه بشؤون إقليمية أو محافظته. ولهذا فإن الدساتير الديمقراطية تصب عادة على اللامركزية الإدارية، ومن تم يمكن اعتبار اللامركزية الإدارية ربيبة النظم الديمقراطية فإذا كان الشعب يشرف على الأمور العامة عن طريق البرلمان، فإنه يشرف على مصالحه المحلية بنفسه، ولهذا فإن اللامركزية الإدارية هي بمثابة مدرسة عامة للناخبين والأعضاء يمارسون فيها المسائل المحلية، تم يستمدون من ذلك خبرة لمعالجة الشؤون العامة⁴.

¹ المرجع السابق، ص 252

² حسن مصطفى حسن، الإدارية المحلية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 33

³ فريحة حسن، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الدائرية، بن عكنون، 2009، ص 143

⁴ عبد العزيز صالح بن جيتور، الإدارة العامة المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 251

- اللامركزية الإدارية المجال لتجربة النظم المستحدثة حيث تجري التجارب في دائرة الولاية أو البلدية، فإن صادفت التجربة نجاحا أمكن تعميمها وإذا كان الفشل فيكون محدودا، ومن تم وجد حقا للتجارب لكل مستحدث¹.
- تعتبر اللامركزية الإدارية عاملا من عوامل الحيوية بالدول لأنه في ظل النظام المركزي، فإن السلطة المركزية في العاصمة تستحوذ على كل الموارد والثورات ومن تم لا يكون أمام أبناء الأقاليم من وسيلة إلا الهجرة للعاصمة، لأنهم يجدون فيها الوسط والمكان الملائم لطموحهم، ويترتب على ذلك حرمان الأقاليم من أنبائها النجباء الذين يمكن أن يرفعوا عجلة الحياة فيها، أما في ظل اللامركزية فسيجد هؤلاء الطموحين ما يرضي طموحهم في أقاليمهم التي عاشوا فيها ومن تم يظلون مقيمين بها ويعتبرون دائما بمثابة قوة دفع لتيارات جديدة من الفكر والعمل على أراضها عاملين على تقدمها.

ثانيا: عيوب النظام اللامركزي الإداري

بالرغم من هذه المزايا كلها في اللامركزية الإدارية فإن لها خصوما يأخذون عليها بعض العيوب منها ما يلي:

- إنها تمثل خطرا وتحديا للوحدة الإدارية داخل الوحدة الواحدة، وذلك لأن المجالس المستحدثة في المحافظات ربما ستتولى إدارة مصالح ومرافق المحافظة على نمو مختلف في أسلوب الإدارة المتبع في المركز وباقي المحافظات، كما تعد المجالس المنتخبة في المحافظات أقل خبرة وتفتقد إلى المهارات والمؤهلات الفنية، التي يتمتع بها موظفو الإدارة المركزية².
- إن توزيع الوظيفة بين السلطات المركزية والهيئات اللامركزية يؤدي إلى تغليب المصالح الوطنية، لأن كل هيئة تهتم بمصالحها الخاصة الإقليمية دون المصالح الوطنية³.

¹ أمين ساعاتي، أصول علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008، ص18

² عدنان الصالحي، اللامركزية الإدارية، علاج يثير المخاوف، مركز المستقبل للدراسات والبحوث، متوفر على الموقع <http://mcsr.net/activities/043> تاريخ الإطلاع : 2015/10/28.

³ حسين فريجة، شرح القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص144

- لعل أهم نقد وجه للنظام اللامركزي أن تطبيقه في الوسط الإداري ينجم عنه ظاهرة تبديد النفقات العامة، ذلك أن الاعتراف للأجهزة المحلية والمرافق العامة على اختلاف أنواعها بالاستقلال المالي سيتبعه دون شك تحمل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة سنويا، ونفقات كثيرة¹.
- على عكس النظام المركزي الذي يؤدي إلى الاقتصاد في النفقات وذلك بحكم التقليل من عدد الأمرين بالصرف وهم ممثلي السلطة المركزية، إذ أن استقلالية الإقليم من الناحية القانونية وكذلك استقلالية المرفق تفرض الاعتراف له بذمة مالية مستقلة في الدولة كما سبق البيان وهو ما ينقل في النهاية سلطة الأمر بالصرف على علو درجة الهرم في مستويات أخرى كثيرة (لولاية، بلدية، مؤسسة) ويفترض أن ينجم في تعدد الأمر بالصرف ظاهرة سلبية هي المبالغة أو الإفراط في صرف النفقات العامة².
- ويرى الأستاذ الدكتور "عبد العزيز صالح بن جبتور" فهي تحت على الإسراف في تطبيق اللامركزية الإدارية، فاللامركزية الإدارية لا تتناول جميع مرافق الدولة وجميع أوجه النشاط الإداري فيها وإنما تقتصر على المصالح المحلية (اللامركزية الإقليمية) أو على مرفق يعينه في اللامركزية المصلحية أو المرفقية) فهي المساس بوحدة الدولة إذن؟
- كما أن اللامركزية الإدارية لا تقوم إلا مستندة إلى مركزية إدارية وتحت رقابة الحكومة المركزية، وعلى هذه الحكومة أن تعاون الهيئات اللامركزية في أداء وظيفتها.
- وقد يؤدي تطبيق اللامركزية من دون الانتباه الدقيق للمركزية الضريبية إلى انتكاس جهود الإصلاح فمن دون سيطرة أجهزة الحكم المحلي على إيراداتها وميزانياتها لن تتمكن من العمل باستقلال ذاتي، فالإيرادات المحلية تخلق قدرة رأسمالية يمكن إعادة توزيعها على البنية التحتية العامة وعلى الاقتصاد العام³.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسرؤ للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص186

² المرجع السابق، ص187

³ ماجد ولين سليمان أبو دلهوم، "اتجاهات القيادات الإدارية المحلية في الأردن نحو مشروع اللامركزية دراسة ميدانية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، كلية الدراسات العليا، 2012، ص40

- ومن جهة أخرى توجد حجج متعارضة حيال تأثير اللامركزية على وحدة الدولة، إذ يذهب الكثير من الباحثين إلى أن اللامركزية تشكل خطرا أعلى لوحدة الوطنية لأنها تضعف الولاء للدولة، وتشجع ظهور حركات انفصالية، بينما يرى آخرون أن اللامركزية تزيد الاستقرار السياسي والوحدة الوطنية عبر السماح للمواطنين بالتحكم في البرامج السياسية بشكل أفضل على المستوى المحلي¹.

المبحث الثاني: التطور التاريخي للجماعات المحلية بالجزائر

لقد اتسعت بمرور الزمن وظائف الدولة وشملت أوجه الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية كافة، ثم أفرزت الثورة الصناعية خلال القرن الثامن عشر مدى حاجة الدولة إلى التخطيط ووضع برامج التنمية وضرورة تدخل الدولة المباشر والمستثمر في حياة الأفراد لتنظيم حركة المجتمع على النحو الذي يكفل نجاح تنفيذ الخطط والبرامج.

وترتب على ذلك قيام الدولة بتدعيم جهازها الإداري، بما يمكنها من أداء المسؤوليات المنوطة بها والتي تهدف إلى تحقيق الرفاهية الاجتماعية ولكن مع زيادة الأعباء على أجهزة الدولة أصيب الجهاز الإداري الحكومي بالترهل، مما أفقده القدرة على مواجهة التحديات المستمرة والمتزايدة ولكي تحل الدولة المشاكل التي كانت تنن منها الحكومات المركزية أسندت جانبا من مهام وظيفتها التنفيذية إلى الأفراد لمباشرتها بواسطة هيئات محلية تمثلهم في أقاليم الدولة حتى يساعد ذلك على سرعة البث في المسائل والقضايا المحلية المطروحة.

وهكذا فإن تعدد الوظائف وتنوع مشاكلها الإدارية على الصعيدين الوطني والمحلي نتيجة اتساع رقعة الدولة الحديثة وزيادة تدخلها في النشاط الاقتصادي، أدى إلى ضرورة قيام الدولة بتنظيم جميع المصالح على الصعيدين الوطني والمحلي، وذلك بتوزيع الوظيفة الإدارة في الدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية مستقلة عن السلطة المركزية تباشر اختصاصاتها المحددة لإدارة مصالحها مع المحافظة على وحدة

¹المرجع السابق، ص 41

الدولة الإدارية والسياسية، وكما أوضحنا سابقا فإن نظام الإدارة المحلية واللامركزية الإقليمية، أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة وبين الهيئات الإدارية المنتخبة والمتخصصة على أساس إقليمي لتباشر ما يتعهد به إليها تحت رقابة هذه السلطة.

والجزائر على غرار باقي الدول الأخرى فبعد أن ورثت تركة مثقلة بعد الاستقلال وخاصة بعد مغادرة الفرنسيين والمستوطنين تمثلت في انعدام الإطارات الجزائرية القادرة على إدارة الشؤون الإدارية وتسيير شؤون الدولة مما أوقع البلديات كما تقول المذكرة الإيضاحية في حالة خطيرة، بالإضافة إلى عجز مالي كبير تمثلت في تناقص رهيب في الموارد المالية مع زيادة كبيرة في النفقات، تم في 18 جانفي 1967 وضع قانون جديد للبلدية، وأجريت أول انتخابات للبلدية في 05 فيفري 1967، ثم صدر بعد ذلك الأمر رقم 38/69 بتاريخ 23 ماي 1969 يتضمن قانون الولاية، وبعدها جاءت إصلاحات 1990 بصدور قانون البلدية 08/90 المؤرخ في 07/أفريل 1990 وقانون الولاية 09/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990، والذي تم تعديله في 2011 بصدور قانون البلدية الجديد رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011 وتبعه قانون الولاية رقم 12/07 وحاليا تركز الإدارة المحلية الجزائرية ما بين نظامي البلدية والولاية وينقسم إلى 48 ولاية و 1541 بلدية.

المطلب الأول: تنظيم الجماعات المحلية قبل الاستقلال

الفرع الأول: إبان العهد العثماني

تميزت مرحلة التواجد العثماني بالجزائر بتنظيم إداري خاص، سعت إلى ضمان السيطرة المستبعدة للدولة على جميع مرافق البلاد لا سيما مرفق الأمن، وعرفت بداية هذه المرحلة نظاما مركزيا شديدا سيطر فيه القادة العسكريون (البايات) على مقاليد الحكم

والإدارة سيطرة تامة، وهذا بسبب الصراع الخارجي مع القوى الصليبية هذا من جهة، والصراع الداخلي بين مختلف الطوائف على الحكم من جهة أخرى¹.

وقد ظل النظام مركزيا في مرحلة الباشوات، الآغات والدايات، ورغم أن في المرحلة الأخيرة هناك محاولة لتنظيم إداري محلي في إطار محدود إلى جانب السلطة المركزية، حيث كانت أجهزة الدولة المركزية تتكون من الداي، الديوان (ديوان خاص

بمثابة مجلس الدولة، وديوان عام كمجلس عمومي يتولى السلطة التشريعية) وهي:2

دار السلطان:

مقاطعة إدارية تشمل العاصمة وضواحيها، تمتد من دلس شرقا إلى شرشال غربا، يحدها من الجنوب بايلكالتيطري، وشمالا البحر المتوسط تضم مقر الحكم (الوالي، الديوان).

بايلك الشرق:

هي أكبر البايكات مساحة وسكانا، عاصمته قسطنطينة، ويمتد من الحدود التونسية شرقا إلى بلاد القبائل غربا، والبحر المتوسط شمالا إلى الصحراء الكبرى جنوبا، تميزت بقلة النفوذ العثماني قياسا ببقية البيلكات.

بايلك الغرب:

عاصمته مازونة (مستغانم) ثم معسكر، تم وهران بعد تحريرها من الأسبان عام 1792م، يمتد من الحدود المغربية غربا إلى بايلكالتيطري شرقا، ومن البحر المتوسط شمالا إلى الصحراء الكبرى جنوبا.

¹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص 124

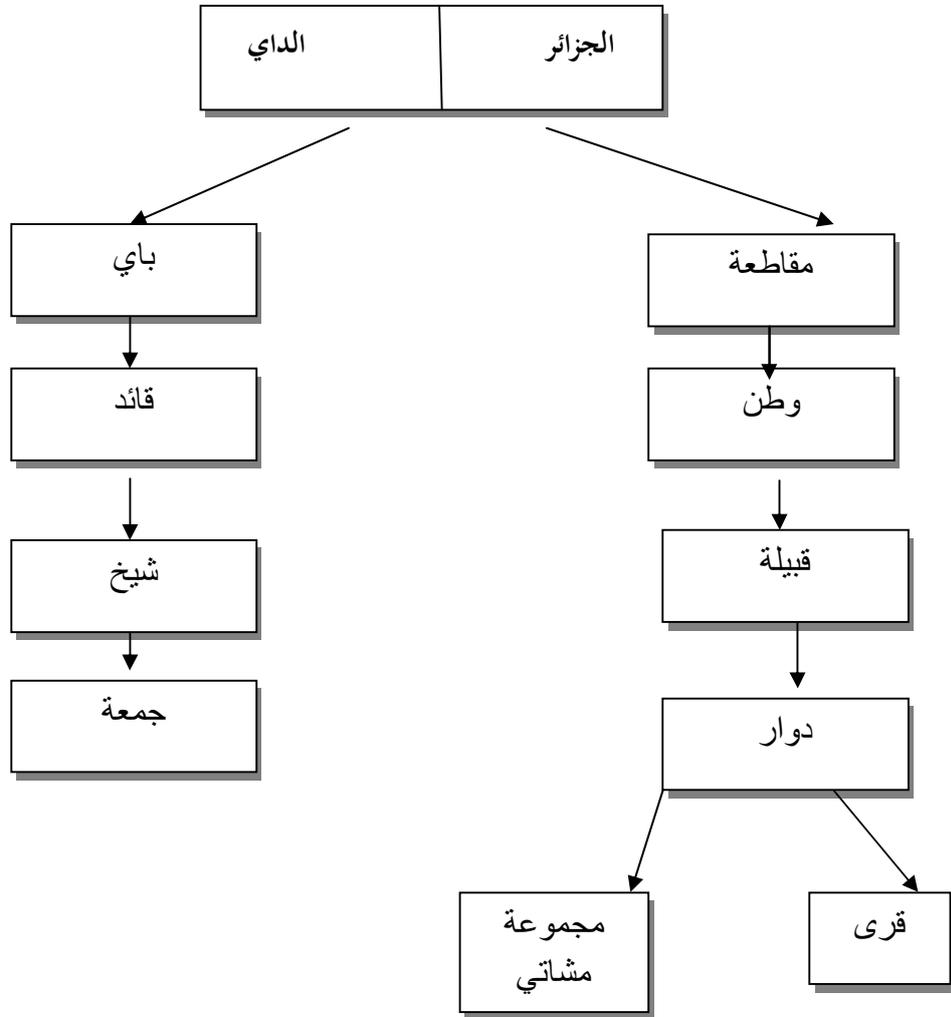
² لعشيب الطاهر والقامة جمال، التنظيم القطري وأثره على البنية المجالية في الجزائر، مجلة Courrier du Savoir، العدد 10، جامعة بسكرة، 2010، ص: 104. متوفر على الموقع:

بايلك التيطري:

عاصمته المدينة، يمتد من سهل متيجة شمالا إلى الصحراء الكبرى جنوبا، وبين حدود البيلاكات شرقا وغربا.

كما عمد النظام التركي إلى تقسيم البايلك إلى مجموعة من الوحدات الإدارية تعرف بالأوطان وكل وطن يديره قائد تركي ويجمع عدد من القبائل، وتشكل القبيلة الوحدة الإدارية المحلية الأساسية، يرأسها شيخ يعمل على مساعدة القائد، وهي بدورها مجزأة إلى دواوير والدوار إلى مشاتي وقرى، والشكل التالي يوضح هذا التقسيم¹.

شكل رقم(02): التنظيم القطري في العهد العثماني



¹العشبي الطاهر والقامة جمال، التنظيم القطري و أثره على البنية المجالية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص:

الفصل الثاني: التنظيم الإداري للجماعات المحلية الجزائرية

المصدر: لعشبي الطاهر والقامة جمال، التنظيم القطري و أثره على البنية المجالية في الجزائر، مرجع سبق

ذكره، ص: 104

هذا بالقسم الشمالي بينما كلما اتجهنا جنوبا تتلاشى الحدود تدريجيا وهذا ما صعب تحديد المسافة الحقيقية، وبالرغم من هذا التنظيم القطري إلا أن الإدارة اللامركزية المحلية كانت تتسم بالضعف وتفتقر إلى التنظيم الصحيح بسبب الوصاية الإدارية الشديدة على كافة الأجهزة الإدارية، فكانت إدارة البايك أقرب إلى الإدارة العسكرية منها إلى الإدارة المدنية، حيث لم توجه عنايتها لخدمة المواطنين بل كان الاهتمام الكبير موجه لخدمة الداي والحكام العسكريين، وعليه لم تستطع الإدارة التركية قلب الهيكلة الاجتماعية الداخلية المتمثلة في النظام القبلي المحكم للسكان والذي صار متوازنا مع التنظيم العثماني الذي كان يعكس ضعف السلطة المركزية للدولة العثمانية في الجزائر أكثر من ثلاثة قرون لأنه كان يسعى إلى غاية محددة إلى جمع أكبر ما يمكن جمعه من الضرائب المتنوعة مثل: العشور، الزكاة، الحكم (ضريبة على إنتاج الأراضي المؤجرة) الغرامة اللازمة والضريبة على الرؤوس وبعيدا عن المدن كانت تضعف السيطرة العثمانية ويزيد التمرد القبلي مثل قبائل السفوح الجنوبية للأطلس التلي، والسهول العليا وقبائل الأوراس والونشريس.. الخ. على عكس بعض القبائل الموالية للحكم العثماني في جنوب قسنطينة وجنوب وهران التي تعرف بالمخزن وكانت تعفى من الضرائب مقابل مساعدة الأتراك في جمعها من القبائل الأخرى التي تعرف باسم الرعية، حيث انه من مجموع 516 قبيلة توجد 126 (24%) منها مخزن، 120 (20%) منها رعية، أما الباقي فهي قبائل مستقلة نسبيا وتمثل 86 (17%) أو مستقلة كليا عن السلطة التركية و يبلغ عددها 200 (39%)¹.

كل مقاطعة مسيرة من طرف مدينة رئيسية هي مركز القرار والسيطرة المباشرة للعثمانيين، وهو ما يؤكد لنا دور المدينة في تنظيم وتسيير المجال خاصة إذا كانت تسيطر على إقليمها وتخدمه بشكل واسع .

¹ المرجع سبق ذكره، ص 105

حيث أن المدينة تشكل القلب النابض للإقليم خاصة إذا كان هناك تكامل فيما بينها لأنه لا يمكن لأي مدينة أن تنمو وتتطور بمعزل عن إقليمها لهذا نرى أن التنظيم المجالي العثماني ينطلق من المدن.

مقاطعة الوسط:

أكثر المقاطعات تعميرا نجد بها العاصمة التي بلغ عدد سكانها 50000 نسمة وبعض التجمعات مثل المدينة، مليانة، والبليدة.

مقاطعة الغرب: وأهم مدنها تلمسان، معسكر، وهران وتسيطر على مجمل مجالها الجهة الغربية من الوطن خاصة على مستوى السهول التي كانت تشتغل في الزراعة بشتى أنواعها.

مقاطعة الشرق: وأهم مدينة بها هي قسنطينة التي كانت تعتبر عاصمة المقاطعة ومركز القرار بالإضافة إلى عنابة وبعض المدن الأخرى.

كلما ابتعدنا عن هذه المدن الرئيسية تنقص السيطرة العثمانية ويزيد التمرد القبلي، وهو ما يؤكد لنا أن طريقة التسيير كانت مركزية حيث تصدر القرارات عموما انطلاقا من السلطة المركزية والمتمثلة في الداوي وصولا إلى أصغر وحدة إدارية برئاسة الشيخ لكن عدم السيطرة على جميع المجال وهشاشة النظام التركي جعل بعض القبائل تعيش تنظيما خاصا بعيدا عن ما تمليه قوانين السلطة التركية لتقسيمات لاحقة، فهو يجسد إلى حد كبير أسس وشروط قيام الأقلية الحالية حيث كل بايلك يمتد على مساحة شاسعة وله مدينة رئيسية تمثل العاصمة مسيرة من طرف باي له سلطة مطلقة في تسيير الكمونات البشرية والتحكم في الموارد الطبيعية ولا تتدخل السلطة المركزية المتمثلة بالداوي إلا في المدخول الضريبي، لكن هذا لا يعني أن الحكم العثماني كان يمتاز باللامركزية فحسب بل طريقة النفوذ هي التي استوجبت هذه الطريقة في التسيير¹.

¹ المرجع السابق، ص: 106

ويبدو هذا النظام انه بمثابة محاولة لإيجاد نوع من الديمقراطية داخل الطبقة العسكرية الحاكمة، غير أن عدم واقعية هذا النظام لانفصاله عن القاعدة الشعبية أدى إلى زواله¹.

الفرع الثاني: أثناء فترة الاحتلال الفرنسي

لقد اندلعت الحرب العالمية الأولى سنة 1914، وكان من أهم نتائجها انهيار الإمبراطورية العثمانية وتوقيع اتفاقية "شاييس بيكو" بين بريطانيا وفرنسا، والتي نصت على أن تكون منطقة المغرب العربي ضمن الأراضي الواقعة تحت النفوذ الفرنسي، وعليه خضعت الجزائر إبان المرحلة الاستعمارية للتشريع الفرنسي، وكان أول نص تنظيمي صدر في هذا الشأن هو قرار المارشال "دوبرمون" المؤرخ في 06 جويلية 1830، تضمن إنشاء لجنة لتسيير الأملاك والمصالح والمرافق المدنية بالعاصمة من طرف السلطات الفرنسية، بعد الاستيلاء عليها، وبعد ذلك تم تحديد قواعد للنظام الإداري الإقليمي والمحلي في الجزائر². وفي هذا المقام أجمعت عديد المراجع على تقسيم هذه الفترة إلى ثلاث مراحل:

أولاً: المرحلة الأولى

كان يمثل السلطة الفرنسية الحاكم العام وهو عسكري، ويتبعه وزير الحربية، ويعاونه مجلس من كبار الشخصيات المدنية كل في مجال تخصصه وتتمتع هذه المجالس بالوظيفة الاستشارية، كما عمدت السلطات الاستعمارية الاستعانة بالشخصيات صاحبة النفوذ في أوساط المواطنين، إلى جانب هذا عمل الحاكم الفرنسي على الاستفادة من الأنظمة السائدة في العهد العثماني، وقد تم تقسيم القطر الجزائري إلى ثلاث مناطق إدارية هي:3

❖ **مناطق الإدارة المدنية:** وتطبق فيها النظم الإدارية الفرنسية وهذه المناطق هي

التي يتمركز فيها الأوربيون، أي في المدن والمناطق الزراعية المجاورة لها.

❖ **مناطق إدارية مختلطة:** نجد سكانها من الأغلبية الأوروبية والأقلية الجزائرية لذلك

يطبق فيها نوعين من النظم، نظام الإدارة المدنية ويكون خاص بالأوروبيين، أما

¹سعودي محمد العربي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر، الولاية، البلدية 1516-1962، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص 41

²حسن مصطفى، حسين، الإدارة المحلية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 130

³المرجع السابق، ص 131

النوع الثاني فهو النظام العسكري، ويخضع له الجزائريون المتواجدون بهذه المناطق

❖ **مناطق الإدارة العسكرية:** سميت كذلك لإتباعها الأسلوب العسكري في التسيير والمعاملة، يسيرها جنرالات، يسكن هذه المناطق الجزائريون وفي هذه المناطق أبقى المستعمر الفرنسي على أنظمة العهد العثماني فكان يساعد الحاكم في كل وحدة إدارية شيخ البلد.

ومن أجل تسهيل العملية الاتصالية بين الحاكم والمحكومين أوجدت السلطات الاستعمارية ما يسمى بالمكاتب العربية سنة 1844، والتي تعتبر أهم مؤسسة في الإدارة المحلية للأهالي، وهي ليست متماثلة على المستويين المركزي والمحلي، بل عرفت تدرج رئاسي هيكلية نجد على رأسه الهيئة المركزية للتنسيق لدى الحاكم العام، ويأتي بعدها في الترتيب مديرية الشؤون الحربية لدى كل هيئة عسكرية بمقاطعات: الجزائر، وهران، قسنطينة.

وضمن الوحدات العسكرية الأقل نجد مستويين من المكاتب العربية: مكاتب عربية من الدرجة الأولى لدى قيادة هذه الوحدة.

مكاتب عربية من الدرجة الثانية لدى الوحدة على الأقل: وهي تختص بالإشراف على تحصيل الضرائب، فك النزاعات، مراقبة السكان والإشراف على إنتاج المواد الضرورية لتمويل القوة العسكرية الفرنسية.¹

ثانيا: المرحلة الثانية

مع قيام الجمهورية الثانية في فرنسا كانت بداية هذه المرحلة مع صدور قانون ضم الجزائر إلى فرنسا في شهر مارس 1848، واعتبارها جزءا لا يتجزأ من فرنسا.

كما تم تقسيم الجزائر إلى ثلاث ولايات هي: الجزائر، وهران، قسنطينة، يرأس كل واحدة منها والي يساعده مجلس الولاية، وذلك بناء على النمط المتبع في فرنسا، وكل منها نفس

¹ محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية، مرجع سبق ذكره، ص 186-187

الاختصاصات الممنوحة في النظام الفرنسي ومباشرة بعد زيارة "نابوليون الثالث"¹ الجزائر سنة 1861. تم إدخال تعديل كبير على نظام الإدارة في الجزائر، فقد بدأ الاهتمام بنظام الإدارة غير المباشرة و ترتب على ذلك الاعتماد على القبائل، التي حلت محل المجالس البلدية و وضعت شروط انتخاب رئيس الجماعة (القبيلة) أو الأمين بواسطة كل من يدفع ضريبة الرأس، و يجدد انتخابه كل 3 سنوات، كما أقيم منصب أمين الأمناء ليمثل مجموعة من القرى و ينتخبه الأمناء أنفسهم، وكانت الجماعة أو مجلس القبيلة تختص بالمسائل التالية :

1. تحديد ضريبة الرأس،

2. الفصل في القضايا المدنية،

3. تحديد الغرامات في المخالفات الخلقية والجنح، أما الجنايات فكانت من اختصاصات المكاتب العربية.

ثالثا: المرحلة الثانية

فيها تم تقسيم الولايات إلى قسمين أساسيين هما:

الشمال: الذي يركز فيه الأوروبيون فأنشئت فيه المجالس البلدية ذات السلطة الكاملة.

اهتمت هذه المجالس بالخدمات الاجتماعية والتعليمية.

القسم الثاني: فكان في المناطق التي يقل فيها العنصر الأوروبي، حيث تقرر أن يكون فيها نصف الأعضاء في المجالس البلدية من الأوروبيين والنصف الآخر من السكان الأصليين، ولا يتم انتخاب الرئيس بل يعين من الأوروبيين وتسمى بالبلديات الأهلية، بجانب ذلك أقيمت في المناطق الآهلة بالسكان الجزائريين البلديات الأهلية، و لم تكن تمثيلاتها كاملة الصلاحيات الخاصة بالأوروبيين سواء من حيث تنظيمها أو اختصاصها، أو من حيث الوصايا الممارسة عليها، إذ يشرف على إدارتها أشخاص معينون من طرف الحاكم العام، وليس لسكانها أي دور في إدارتها إذن في هذه المرحلة وجدت الوحدات البلدية الآتية:

¹ جعفر أنس قاسم، التنظيم الإداري، مرجع سبق ذكره، ص94

• بلديات كاملة الاختصاص:

تنتشر في الجزء الشمالي وفي المناطق التي يقطنها الأوربيون، تخضع في تنظيمها لنفس القانون المطبق في فرنسا.

• بلديات مختلطة:

يتولى تصريف شؤونها مدير مدني يتم تعيينه من قبل السلطات المركزية يساعده في عمله عدة أعوان، يشرف كل واحد منهم على رأس دائرة.

• بلديات أهلية:

توجد في الجنوب حيث أغلبية السكان من الجزائريين أو في المناطق الشمالية الريفية، ظلت خاضعة للحاكم العام والسلطات العسكرية ويساعدها مجلس بلدي يتشكل من رؤساء الجماعات الموجودة.

والملاحظ أن هذه المؤسسات البلدية سواء كانت مدنية أو عسكرية ماهي إلا وسيلة لخدمة المصالح الفرنسية وتلبية رغبات الأقلية الأوروبية لذلك ومثل هذه البلديات لم يكن لها أي دور لخدمة مصالح الجزائريين.

غير أن عدد أعضاء المجلس البلدي يختلف تبعا لاختلاف السكان ويتراوح دائما ما بين 9-37 واستمر هذا الوضع حتى عام 1956 حيث صدر مرسوم في 28/06/1956 الذي ألغى كل البلديات المختلطة والمراكز البلدية، وطبق القانون البلدي الصادر في فرنسا عام 1884 على كل البلديات الجزائرية ومن تم أصبح التنظيم البلدي في الجزائر يشبه التنظيم البلدي في فرنسا مع بعض التحفظات¹.

لكن بعد قيام ثورة نوفمبر 1954 أقامت فرنسا تنظيمات جديدة من أجل قمع الثورة وإرهاب الأهالي فأخذت أقساما إدارية متخصصة وأقساما إدارية حضرية، وصدور مرسوم في 2 سبتمبر 1959 بخصوص هذه الأقسام يمنح لرؤسائها العسكريين سلطات واسعة ويضم كل

¹ جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1978، ص45

الفصل الثاني: التنظيم الإداري للجماعات المحلية الجزائرية

قسم خمسة مكاتب يتخصص كل منها في عمل معين مثل مكتب الشؤون الاجتماعية، ومكتب المسائل النفسية (الإرهاب، التعذيب النفسي).

وإلى جانب ذلك صدر مرسوم رقم 55-1082 في 07 أوت 1955 يقضي بإنشاء ولاية "بون" (عنابة حالياً) وفي 28 جوان 1956 صدر مرسوم آخر يقسم الشمال الجزائري إلى 12 ولاية، كما أنشأت ولاية سعيدة في 07 نوفمبر 1959. وباندلاع الثورة، أدى إلى تغيير التنظيم الإداري في الجزائر فقد تم حل الجمعية الجزائرية والتي كانت تتألف من 120 عضواً يعينون مناصفة من أوروبيين ومسلمين، وهي جمعية إدارية لها اختصاصات تنظيمية.

قام جيوش الاحتلال الاستعماري في السنة الأولى من احتلالها بتحطيم هذه الدولة وهيكلها والاستحواذ على سلطاتها العسكرية والمدنية، وقد حاولت حركات المقاومة التصدي للاستعمار.

والأمير عبد القادر كان قائد المقاومة يقوم بقيادة الكفاح مع محاولة إصلاح حال الدولة على قواعد وأسس متينة رغم الأوضاع الصعبة، فنظام الأمير عبد القادر ارتكز على مبدأ أساسي وهو نظام الدولة الموحدة.

ورغم أن سلطات الاحتلال قامت بتقسيم الجزائر منذ 1845 إلى ثلاث أقاليم إلا أن المحافظات المنشأة في الجزائر من قبل السلطات الاستعمارية كانت مجهزة بهيكل ظاهراً مشابهاً للولايات القائمة في بلادها على الصعيد الإداري ولكن بنوع يختلف عنها من حيث الهدف ومع أنها معتبرة كولايات جزءاً من ترابها.

ومنذ بدء حرب التحرير الوطني كانت الجزائر مجهزة بتنظيم سياسي وعسكري وإداري تحت قيادة جبهة وجيش التحرير².

واندلعت ثورة نوفمبر 1945 للكفاح ضد الاستعمار الفرنسي من طرف اللجنة الثورية والتي كانت تتكون من لجنتين هما:

¹ محمد صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص92
² ميثاق الولاية رقم 38/69، المؤرخ في 1969/05/23، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 144، ص89.

- لجنة تتولى تنشيط الولايات سياسيا وعسكريا.
- لجنة تتولى القيام بمهام سياسية بالخارج.

واستمر هذا التنظيم إلى غاية مؤتمر الصومام، المنعقد في 20 أوت 1956 هذا الأخير تمت فيه إعادة تنظيم الثورة كما يلي:

- المجلس الوطني للثورة الجزائرية: وتم تكوينه إثر انعقاد مؤتمر الصومام وتنسيق العمليات الحربية، كما ينسق بين العمل العسكري والسياسي، وكان في البداية يضم 50 عضوا، تم ارتفاع العدد إلى 14 عضوا ويختارون من العسكريين الذين يضمهم المجلس.

- الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية: تم إعلان تشكيلتها في 19 سبتمبر 1985 وتتكون من 12 وزيرا إلى جانب رئيس ونائبيه، وكان أعضاء الحكومة كلهم أعضاء في المجلس الوطني للثورة، وقد حلت الحكومة محل لجنة التنسيق والتنفيذ.

وكان من أهم نتائج مؤتمر الصومام تقسيم الجزائر إلى (06) ستة ولايات وهي: الأوراس، قسنطينة، القبائل، الجزائر، الصحراء، وفي كل ولاية مجلس يرأسه عقيد الذي هو عضو في المجلس الوطني للثورة .

كما قسمت كل ولاية إلى منطقة، وكل منطقة إلى نواحي، وكل ناحية إلى أقسام وكل قسم إلى أفواج¹.

فجاء التنظيم كرد فعل على الإدارة الاستعمارية التي استخدمت طيلة فترة الاحتلال الفرنسي للجزائر كجهاز قهر وتسلط ضد السكان الجزائريين، وبذلك أقامت قيادة الثورة أثناء حرب التحرير إدارة محلية موازية لإدارة الاستعمار فقسمت البلاد إلى (06) ستة ولايات.

ولقد كان بالقسم الشمالي من الجزائر سنة 1945:

- 329 بلدية ذات التصرف التام (العاملة) والتي كانت تخضع للقانون البلدي الفرنسي.
- 97 بلدية مختلطة.

¹ عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص94

ولدى اندلاع ثورة نوفمبر 1945، كان هناك 332 بلدية ذات التصرف التام¹ وعلى كل فقد كان نظام متفاوت، مما أدى إلى عزل السكان المحليين عن تسيير شؤونهم، كما أن الانتخابات لم تكن إلا مهزلة نظمتها الإدارة الاستعمارية وليس اختيارا لممثلي السكان.

المطلب الثاني: تنظيم الجماعات المحلية بعد الاستقلال

لقد عانت الجزائر بعد الاستقلال مباشرة حالة من الفراغ الإداري نتيجة انعدام الإطارات الجزائرية القادرة على تسيير الشؤون الإدارية، بالإضافة إلى ذلك العجز المالي الذي عانت منه الجزائر ذلك الوقت نتيجة المساعدات التي قدمتها للمتضررين من الحرب، فلم يكن على الجزائر سوى الإسراع في وضع حلول عاجلة للإصلاح الشامل، حيث حاول مجلس الثورة إعطاء قيمة حقيقية للبلدية كمؤسسة وتحديد مبادئها الأساسية بذلك من خلال تقليص عدد بلدياتها وإعادة تنظيم أجهزتها لتسهيل عملية إدارتها وتسييرها.

فقد لوحظ أن التنظيم البلدي في الجزائر قبل الاستقلال لم يكن سوى نقل شبيهه للنموذج المطبق في فرنسا، فالأجهزة الإدارية كانت منظمة حسب المستويات التالية²

- مستوى الدوائر: les arrondissements

كان يبلغ عددها إلى غاية الاستقلال 61 دائرة، ولم يتم اعتبارها مجموعة إقليمية، فليس لها الشخصية القانونية والاستقلال المالي، وإنما كانت فقط تقسيم إداري داخل المحافظة، يرأسها موظف سياسي le sous-préfet يستشير عند الحاجة في أعماله مجلس الدائرة.

- مستوى المحافظات: les départements

وكان عددها 15 محافظة، وكان المحافظ يمثل الجهاز التنفيذي، ويمارس وظائفه تحت سلطة ما يسمى بالمحافظ المفتش العام الجهوي، ويستعين بالمجلس العام، الذي بدوره تساعد لجنة على مستوى المحافظة [الجزائر، المدينة، أورليون، (شلف حاليا) وهران،

¹ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2004، ص36
² صالح فركوسي، وسائل واتصال الاستعمار، علاقة المكاتب العربية بالمجتمع الجزائري، مجلة آفاق، جامعة باجي مختار، الجزائر، العدد 05، مارس 2001، ص86

مستغانم، تيارت، سعيدة، تلمسان، قسنطينة، باتنة، بون (عنابة حاليا) سطيف، الواحات، الساورة.

- مستوى النواحي: les régions

ويبلغ عددها ثلاثة نواحي (الجزائر العاصمة قسنطينة، وهران) ويدير كل ناحية محافظ مفتش عام جهوي، ويساعده المجلس الجهوي بإبداء الرأي عند الحاجة، والناحية ليست لها الشخصية القانونية والاستقلال المالي، فهي تقسيم إداري فقط.

- مستوى البلديات: ويبلغ عددها 1578 بلدية، واعتبرت البلدية مجموعة إقليمية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي.

إلا أن هذا البناء القديم لم يعد قادرا على أن يخدم الإطار المحلي للبلاد، تختلف ظروفها الاجتماعية والاقتصادية واختياراتها السياسية.

وهذا ما أدى إلى محاولة أقلمت نماذج أخرى جعلت من البلدية الجزائرية تبدو وكأنها حل وسط بين النموذجين الفرنسي واليوغسلافي .

ويمكن ذكر أهم المراحل التي مر بها النظام البلدي في الجزائر بعد الاستقلال كما يلي:

الفرع الأول: المرحلة الانتقالية (من سنة 1962 إلى سنة 1967) غداة الاستقلال أصبحت

البلديات في حالة سيئة نتيجة ذهاب الإطارات الأوروبية، ما أدى (كما ذكرنا سابقا) إلى انخفاض المالية بسبب نقص الأنشطة الاقتصادية، هذا ما جعل السلطة العليا للبلاد تصدر مرسوم في 12 ماي 1963 تضمن إعادة تنظيم إقليمي للبلديات، حيث قلص عدد البلديات من 1578 إلى 676 بلدية وتم إقصاء أكثر من نصف البلديات التي كانت تتميز بسوء التسيير ونقص المردود وهذا لتمكين الإدارة الجزائرية من التسيير الحسن بتخفيض النفقات العامة وتقليص اليد العاملة، وقد سميت هذه المرحلة بمرحلة التجميع، وبهدف مساعدة البلديات على القيام بمهامها تم إنشاء لجان لتدعيم البلديات في النشاط الاقتصادي

الفصل الثاني: التنظيم الإداري للجماعات المحلية الجزائرية

والاجتماعي، وهم لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي (c.i.e.s) وهي تستمد أصلها من الأمر الصادر في 06 أوت 1962. والمجلس البلدي للتنشيط الاقتصادي (c.c.a.s.s) 1.

وتتكون اللجنة الأولى من ممثلين عن السكان وتقنيين من المرافق العامة ويتمثل دورها في تقديم أداء حول مشروع الميزانية وكل ما من شأنه أن يبعث التنمية الاجتماعية والاقتصادية في المنطقة غير أن هذه اللجان لم تشمل كل مناطق الوطن.

أما اللجنة الثانية أ المجلس الثاني، فقد كان يضم ممثلين عن الاتحاد العام للعمال الجزائريين وعن الحزب والجيش وأحدث في كل بلدية وفقا للمرسوم الصادر في 22 مارس 1963 والمتضمن تنظيم وتسيير المؤسسات الشاغرة وكانت مهمته الأساسية تنظيم ومتابعة المشروعات المسيرة ذاتيا، كنوع من المشاركة البلدية في التسيير الذاتي².

وعلى ضوء الإصلاح المذكور سابقا يكون توزيع البلديات حسب الولايات حسب الجدول التالي:

الجدول رقم(3):توزيع البلديات حسب الولايات

الولاية	عدد البلديات	الولاية	عدد البلديات
الجزائر	56	الواحات	29
عنابة	60	وهران	42
باتنة	59	سعيدة	21
قسنطينة	63	الساورة	23
الأصنام	41	سطيف	69
المدينة	49	تيارت	63
مستغانم	56	تيزي وزو	50
		تلمسان	30

المصدر: أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص177.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره ص136
² أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص180

أما الولاية كوحدة إدارية لامركزية تتوفر فيها مقومات وأركان نظام اللامركزية الإدارية، وأسسها الفنية والسياسية، وتعرض نظام الولاية، الذي كانت يطلق عليها اسم المحافظة إلى عدة إصلاحات جزائرية كانت بمثابة تجارب قبل الإعلان عن الإصلاح العام بموجب الأمر 38-69 ومن هذه التجارب إنشاء المحافظات النموذجية بموجب المرسوم 1963/12/23 المتعلق بالمحافظات النموذجية وطبق هذا النظام على المحافظات التالية: عنابة، الواحات، الساورة، القبائل الكبرى، تلمسان، باتنة.

وكان الهدف من العملية اقتصادي، أي النهوض بالوضع الاقتصادية والاجتماعية لهذه المحافظات¹.

الفرع الثاني: مرحلة ما بين 1967 و1989

لقد شكل دستور 1963 وميثاق الجزائر وميثاق طرابلس، المرجعية الأساسية في محاولة السلطة الجزائرية للتفكير في إصدار قانون بلدي جديد، يتناسب مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي مرت بها الجزائر خلال تلك الفترة ويتناسب مع طموحات المواطنين في التخلص من التهميش والاضطهاد الذي عانى منه الشعب الجزائري أثناء الاستعمار الفرنسي.

حيث كرس دستور 10 سبتمبر 1963 رسميا وعلنيا المكان الهام للبلدية في التنظيم الإداري، واستقت المادة (9) حرفيا من نص المادة (69) -الفقرة 10- من الدستور اليوغسلافي كما أكد الميثاق على حقيقة الاختيار الاشتراكي وسير العمل المنسجم للتسيير الذاتي وضرورة إعطاء المجموعات المحلية سلطات حقيقية، حيث اعتبر البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد².

وانطلاقا من هذه الخلفية النظرية المذهبية قام المكتب السياسي لجهة التحرير الوطني بإعداد مسودة مشروع غير مطبوع لقانون الإدارة البلدية فكرة التغيير السياسي الذي حصل

¹ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات حلب، الجزائر 1999، ص110

²عمار بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1989، ص312

في 19 جوان 1965 والذي تمخضت عنه فكرة الإصلاح من الأسفل إلى الأعلى وبعد سلسلة عديد من الإجراءات قام مجلس الثورة في الفترة الممتدة من 22 إلى 26 أكتوبر 1966، بجدول أعمال يتناول موضوع تنظيم المجالس الشعبية في جميع أنحاء الوطن، وعقب هذه الاجتماعات المتتالية جاء مرسوم 18 جانفي 1967، الذي اشتمل على ميثاق البلديات وتوضيح دور المجالس البلدية في ميدان التنمية الاقتصادية والصناعية والسكن والحماية المدنية¹

أولاً: إصدار قانون البلدية رقم 67-24

لعل أهم الأسباب التي دفعت السلطة آنذاك إلى ضرورة الإسراع في إصدار قانون البلدية²

- خضوع البلدية أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانوني الفرنسي مما أجبر السلطة على ضرورة التعجيل بإصلاح المؤسسات الموروثة ومنها البلدية.
- عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة والتي تبنت الاتجاه الاشتراكي بحسب النصوص الرسمية ورغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية خاصة وقد نجم عنها تباين محسوس على المستوى التطبيقي العملي.
- إن دور الدولة أعظم من دور الولاية لا شك بحكم اقترابها أكثر من الجمهور، وبحكم مهامها المتنوعة لذا وجب أن يبدأ الإصلاح منها أولاً.
- حدد هذا الأمر صلاحيات البلدية حتى تكون قاعدة أساسية واقتصادية واجتماعية قوية من أجل التطور والرقى على المستوى المحلي، حيث تم إجراء أول انتخابات بلدية في الجزائر المستقلة بموجب الأمر في 05 فيفري 1967.

¹ أحمد محبو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص 182

² قانون البلدية رقم 67-24 المؤرخ في: 18 جانفي 1967، الصادر بالجريدة الرسمية رقم 06 سنة 1967

تم تسيير البلدية بجهاز للمداولة يسمى المجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر جهاز أساسي في البلدية، ويكون رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه الجهاز التنفيذي تحت رقابة وصائية يمارسها خاصة الوالي ورئيس الدائرة.

- التعديلات التي أدخلت على الأمر رقم 24-67

من بين التعديلات التي أدخلت على الأمر رقم 24-67 ما يلي:

الأمر رقم 76-85 المؤرخ في 3 أكتوبر 1967، ويتعلق بتعديل النظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.

- القانون رقم 79-05 المؤرخ في 23 يونيو 1979²، جاء لتعديل مدة العضوية في المجالس الشعبية البلدية من أربع سنوات إلى خمس سنوات.

- القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04 يوليو 1981³، منح صلاحيات جديدة للبلديات، وتتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والتجارية التي تعمل على إقليم البلدية، وكذلك الهيئات التعاونية والوحدات الاقتصادية للمؤسسات الاشتراكية التي تنشط على ترابها باستثناء الرقابة على الهياكل الحربية ومصالح العدل ومصالح الجيش والأمن.

- المراسيم التي تحمل الرقم 81-371 إلى 187 المؤرخة في 26 ديسمبر 1981⁴، والمرسوم رقم 82-190 المؤرخ في 9 مايو 1982⁵، وتتعلق هذه المراسيم بالنشاطات والقطاعات التي تتدخل فيها البلدية.

ثانيا: إصدار قانون الولاية رقم 38-69

¹ الجريدة الرسمية رقم 86 سنة 1976

² الجريدة الرسمية رقم 26 سنة 1979

³ الجريدة الرسمية رقم 26 سنة 1981

⁴ ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 112

⁵ الجريدة الرسمية رقم 44 الصادرة بتاريخ 1969/05/23

صدر الأمر رقم 38-69 المؤرخ في 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية هذا الأمر الذي يعتبر الترجمة القانونية لميثاق الولاية الصادر في 26/03/1969 و هو بمثابة ثمرة الإصلاح الذي أدخل على نظام الولاية غداة الاستقلال¹.

كأن الاعتبار السياسية هي التي دفعت المشرع إلى رفع عدد الولايات بمقتضى أمر يوليو 1974 إلى جانب الرغبة في تقريب الإدارة من المواطن.

تعد الولاية حلقة وصل بين البلدية والإدارة المركزية، وتضطلع بالمهام الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتعميم التنمية في إطار تنفيذ البرامج والمخططات على المستوى الولائي، وتنشيط الجماعات المحلية كما تساهم في إعداد استراتيجيات التنمية الوطنية.

من جهة أخرى نص ميثاق الولاية على أن² الولاية هي جماعة لامركزية ودائرة حائزة على السلطات المتفرعة للدولة، تقوم بدورها على الوجه الكامل وتعتبر على مصالح سكانها وتحقق لها هيئات خاصة بها أي مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة.

ولقد تم تعديل الأمر رقم 69-38 عدة مرات من بينها التعديل الذي تم بموجب الأمر رقم 76-86 المؤرخ في 23/11/1976، ويتعلق هذا التعديل بالنظام التأديبي لأعضاء المجلس الولائي، كما تم تعديله بموجب القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14/02/1981 الذي منح للمجالس الشعبية الولائية صلاحيات جديدة تتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والتجارية التي تشتغل في حدود ترابها وكذلك الهيئات التعاونية والوحدات الاقتصادية للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية التي تنشط على ترابها باستثناء الرقابة على الهياكل الحربية ومصالح العدل ومصالح الجيش والأمن.

وتم تعديل بموجب القانون رقم 80-08 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980 المتضمن قانون الانتخابات الذي يعتبر أول قانون الانتخابات.

وتمتاز الولاية كمجموعة إدارية لامركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص

¹ الجريدة الرسمية رقم 44 الصادرة بتاريخ 23/05/1969

² الجريدة الرسمية رقم 44 الصادرة بتاريخ 23/05/1969

- الولاية هيئة إدارية لامركزية إقليمية وجغرافية، وليست لامركزية فنية أو مصلحة أو مرفقية.
- تعد الولاية حلقة وصل بين المصالح المحلية والمصالح العامة للدولة.
- تعد صورة لنظام اللامركزية الإدارية النسبية لأن أعضائها لم يختاروا كلهم بالانتخاب العام.
- فالولاية هي أيضا دائرة إدارية تمكن الإدارات المركزية للدولة من أن تعكس عملها لخدمة المواطنين على الوجه الأفضل¹.
- كما ورد في المادة الأولى من الأمر رقم 69-38 تعريف الولاية "بأنها جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة.
- ونصت المادة الثانية "تحدث الولاية بموجب قانون ويحدد اسمها و مركزها بموجب مرسوم " وجاء في المادة الثالثة من نفس الأمر " يتولى إدارة الولاية مجلس شعبي منتخب بطريق الاقتراع العام، وهيئة تنفيذية تعين من طرف الحكومة ويديرها وال".
- وتتكون هيئات الولاية طبقا للقانون من المجلس الشعبي الولائي والمجلس التنفيذي الولائي ويتولى الوالي إدارته.
- وفي ظل نظام الحكم القائم على الحزب الواحد، فلم تكون الانتخابات تحقق الديمقراطية المحلية، كما لم تكن الفرصة في الترشح للجميع فكان للحزب سيطرة تامة على الحياة السياسية.

الفرع الثالث: مرحلة 1990

منذ عام 1967 إلى 1990 كانت الجماعات المحلية تسير من طرف مجالس منتخبة وتحت وصاية مركزية تتمثل في الوالي وعامل العمالة (رئيس الدائرة) في ظل أحادية حزبية أي أن مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم من خلال انتخاب الأعضاء المرشحين في قوائم الحزب وبطبيعة الحال الذين يكونون بالضرورة مناضلين (منخرطين) في الحزب.

¹ ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سبق ذكره ، ص127

ونتيجة لارتفاع عدد السكان ومن خلال فشل عملية المخططات الوطنية في إطار التسيير الاشتراكي وعدم قدرة المجالس المنتخبة من تسيير الجماعات المحلية بالإضافة للمؤسسات (المقاولات) التي كانت تابعة لها، مما أدى هذا الوضع بالدولة إلى إعادة تقييم المسار التنموي الذي خاضته الجزائر خلال العشرية السابقة (1967-1977) وتحت هذه الظروف ظهرت الضرورة إلى البحث عن أسلوب جديد للخروج من هذا المأزق والنهوض بالجماعات المحلية وتفعيلها من جديد، من خلال إعادة هيكلة الجماعات المحلية، حيث تم فصل المقاولات والمؤسسات التابعة ووضعها تحت إشراف مؤسسات عمومية ولأية هذا من جهة، ومن جهة أخرى تم إعادة التقسيم الإقليمي للبلاد برفع عدد البلديات والولايات، فأصبح عدد البلديات 1541 بلدية، 48 ولاية هذا بموجب القانون 84-09 المؤرخ في 04-02-1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد.

إلا أن هذه الإصلاحات لم تأتي بثمارها فلم تتمكن الجماعات المحلية من التخلص من عجزها بالرغم من التطهير المالي الذي قامت به الدولة عدة مرات قصد النهوض بوتيرة التنمية المحلية وبازدياد تأزم الوضع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للبلاد قامت الحكومة بإجراء العديد من التعديلات منها الاعتراف بحق التعددية السياسية والنقابية وفقا لدستور 1989، كذلك تم إعادة النظر في قانوني البلدية والولاية اللذين أصبحا ليواكبا التطورات والإصلاحات الجديدة، وذلك بإصدار قانون جديد لكل منها:

القانون 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية

القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية.

وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 91-482 المؤرخ في 14-12-1991 الذي يحدد كفاءات تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح والمؤسسات العمومية الموجودة في الولاية.

- المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23-07-1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وصلاحيات رئيس الدائرة وقصد بناء مؤسسات

دستورية أساسها مشاركة كل جزائري في تسيير الشؤون العمومية والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وضمان الحرية لكل فرد، صدر دستور 1996 الذي جاء في مادته رقم 15 "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية، كما أكد نفس الدستور في مادته 16 : "يمثل المجلس المنتخب قاعدة لامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"¹.

- أ . التنظيم البلدي في ظل القانون رقم 90-08

إن القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون البلدية الذي حكم البلدية في هذه الحقبة عرّف البلدية في مادته الأولى بأنها "الجماعة الإقليمية الأساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجبه قانون"

ويدير البلدية جهاز يتكون من المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية.

ويعتبر المجلس الشعبي البلدي جهازا للمداولة وهو الجهاز الأساسي ينتخب لمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة من قبل سكان البلدية.

ويمارس المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته صلاحيّاته التي خولها القانون.

وحسب المادة 85 من قانون البلدية يتضح لنا أن المجلس الشعبي البلدي يتولى كل الصلاحيات التي تهم شؤون البلدية وهي صلاحيات تقليدية، التصويت على الميزانيات² وصلاحيات ذات طابع اقتصادي واجتماعي وثقافي كنشاطات الصحة والسكن فالنظافة والبيئة والاستثمارات وتمارس رقابة وصائية على أجهزة المجلس وعلى أعماله، ولكن تعتبر رقابة أقل تشددا مقارنة بالرقابة الوصائية الواسعة والصارمة الممارسة في ظل قانون البلدية لسنة 1967.

¹ الجريدة الرسمية، عدد 61 سنة 1996، ص06

² ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سبق ذكره، ص276

ب- نظام الولاية في ظل القانون رقم 09/90

تطبيقا للمبادئ التي أقرها دستور 1989/02/25 صدر قانون جديد ينظم الولاية القانون رقم 09/90 المؤرخ في 1990/04/07، وحسب المادة الأولى من هذا القانون فإن الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي .

وتشكل الولاية مقاطعة إدارية للدولة.

وتنشأ الولاية بموجب قانون، ولها إقليم واسع ومقر، وتنص المادة 08 منه أن للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي.

ويظهر جليا أن نص هذا القانون لم يشر لا للمجلس التنفيذي الولائي ولا للدائرة ويعتبر المجلس الشعبي الولائي جهاز المداولة للولاية ومظهرا للتعبير عن اللامركزية الإقليمية وينتخب لمدة 05 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة من قبل جميع سكان الولاية بالاقتراع العام المباشر والسري . وقد ألغت المادة 82 من الأمر رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي لنظام الانتخابات¹ احتكار وضع القائمة الانتخابية من طرف حزب واحد مكرسة مبدأ التعددية الحزبية بحيث سمحت لكل مواطن أن يترشح ضمن القائمة السياسية التي ينتمي إليها أو مترشح حر.

وينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسا من بين أعضائه للفترة الانتخابية ويختار الرئيس مساعدا أو أكثر من بين المنتخبين² ويمارس المجلس الشعبي الولائي صلاحياته التي صنفها الفقه إلى قسمين: صلاحيات تقليدية كالتصويت على الميزانيات، وإدارة أملاك الولاية، وإبرام الصفقات.

كما يمارس صلاحيات ذات طابع اقتصادي واجتماعي حددتها المواد من 62 إلى 82 من القانون الولائي رقم 09/90.

¹ أشار المشرع في الأمر رقم 38/69 المتعلق بقانون الولاية في الباب الثالث منه إلى الهيئة التنفيذية للولاية وجعلها تتكون من المجلس التنفيذي للولاية للمواد من 137 إلى 149 والوالي في المواد من 150-165
² المرسوم التنفيذي رقم 34/98 المؤرخ في 1998/01/24 المتعلق بشروط انتداب المنتخبين المحليين و العلاقات الممنوحة، الصادر بالجريدة الرسمية رقم 04.

الفرع الرابع: مرحلة قانون البلدية 10-11 سنة 2011م و قانون الولاية رقم 07/12 سنة 2012

عرف هذا القانون أهمية بالغة من السلطات العليا للبلاد التي حاولت سد نقائص القانون السابق 08-90 من خلال الإصلاحات التي شملت الجماعات المحلية وإصلاح هيكل الدولة، وزيادة مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية الإقليمية التي تتناسب واحتياجاتهم في كل القطاعات كما ساهم هذا القانون في زيادة تمثيل المرأة في المجالس الشعبية البلدية وترقية حقوقها، تم تبعه صدور قانون الولاية رقم 07/12 سنة 2012. وسنتناول في هذا المبحث الموالي كل ما يتعلق بتنظيم البلدية والولاية في إطار هذين القانونين بشكل من التفصيل.

المبحث الثالث: التنظيم الإداري للجماعات المحلية

أمام المسؤوليات المتزايدة و حاجات الأفراد التي تكاد لا تنتهي، جعلت الدولة من الجماعات المحلية شريكا أساسيا لها في إدارة شؤون المجتمع المحلي، و ممثلا لها في الأقاليم المحلية حيث تم التوسيع من صلاحيتها خاصة في المجال التنموي، و ذلك من خلال إحداث إصلاحات واسعة في منظومة الجماعات المحلية بداية من التسعينات، و التي مسّت مختلف المجالات خاصة مجال التنمية المحلية، حيث كان لهذه الإصلاحات الأثر الكبير على مجالات التنمية، فقد صدرت جملة من القوانين التي تعزز دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية منها قانوني 08/90- 09/90 المتعلق بالبلدية و الولاية على التوالي، إلا أن هذا القانون اصطدم بحقائق الميدان ووضعيات أخرى مختلفة كتزايد تعداد السكان و تكاثر مطالب و تطلعات المواطنين بالإضافة إلى التطورات الكبيرة الحاصلة داخل المجتمع و بات ضروريا إجراء بعض التعديلات على المنظومة التشريعية المسيرة للبلدية، ف جاء القانوني 10/11 و 07/12 المتعلق بالبلدية و الولاية على الترتيب، اللذان يكتسبا أهمية بالغة لأنهما يجسدان التصور الجديد في طريقة تنظيم و مسايرة الجماعات المحلية للتطورات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي تعرفها البلاد و هذا من خلال تعزيز صلاحيات المنتخب المحلي و المجلس، ووضع الجماعات الإقليمية في حيز الإصلاحات

التي باشرتھا الدولة مع وضع الآليات الضرورية لتمكينها من أداء مهامها كاملة و رقي المجالس المحلية بصفتها الفاعل الأول في تجسيد برامج التنمية ثم وضع المواطن ضمن صميم الأولويات.

المطلب الأول: التنظيم الإداري للبلدية

يعدّ التنظيم الإداري و القانوني للبلدية من أهم الموضوعات التي تُعنى بها فئات كبيرة من رجال القانون و السياسة و الاجتماع و هذا راجع للدور الهام الذي تلعبه البلدية كمنطقة احتكاك بين المواطن و الإدارة.

و قد عني المشرع الجزائري بتشريع البلدية بموجب بعض القوانين التي عرفتھا المنظومة القانونية من الاستقلال و إلى يومنا و التي تتمثل أساسا في:

- الأمر رقم 24-67 المتضمن القانون البلدي المعدل و المتمم.

- القانون رقم 08-90 المتعلق بالبلدية المعدل و المتمم.

و نظرا للوضع السياسي و القانوني القائم حاليا في الجزائر، عمد المشرع إلى وجوب وضع تقنين يتماشى و هذه المعطيات، و هو ما جسده بموجب القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 و الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية بتاريخ 03 جويلية 2011 العدد رقم 37.

الفرع الأول: تعريف البلدية في قانون 10/11

عرفها القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/07/22 المتعلق بقانون البلدية بـ: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب قانون¹ كما أضافت المادة الثانية من نفس القانون: "أن البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية و مكان ممارسة المواطنة و تشمل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

¹ المادة 01 من القانون 10/11 المؤرخ في 2011/07/03، المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية رقم 37.

و عليه فالمشروع عرف البلدية بأنها الجماعات الإقليمية القاعدية للدولة و أضفى عليها الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي كما جعل منها الإطار المؤسسي لمشاركة المواطنين في التسيير¹.

و أضاف القانون في مادته الثانية أن البلدية هي المكان الذي تكون فيه الممارسة الصحيحة للمواطنة باعتبار أن البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية المحلية.

أولاً. خصائص البلدية:

تمتاز البلدية في التنظيم الجزائري بمجموعة من المزايا الخاصة و المميزات الذاتية أهمها ما يلي:

1. إن البلدية هي وحدة أو جماعة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي².
2. يعتبر نظام البلدية صورة اللامركزية الإدارية المطلقة بحيث أن جميع أعضائها و جميع أعضاء هيئات و لجان تسييرها و إدارتها يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب العام و المباشر.
3. تعتمد البلدية أساساً على مواردها الذاتية في تلبية و تغطية نفقات و حاجات سكانها، فنظام البلدية تجسيد لمبدأ ديمقراطية الإدارة العامة.
4. لقد حوّل المشروع الجزائري للبلدية اختصاصات ووظائف مختلفة وواسعة مقارنة بالنظام البلدي الفرنسي.
5. يعدّ نظام الوصاية السياسية و الإدارية على البلدية مُركّز و هذا لأن كل الاختصاصات المقررة للبلدية و كافة الشروط و الإجراءات يجب أن تعمل في نطاقها ووفقاً لها، و لايجوز الخروج عنها و إلا اعتبرت أعمال و تصرفات البلدية

¹ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2011، ص 25.

² هذه الخاصية ركزت عليها المادة الأولى من القانون 10/11 السابق ذكره.

باطلة و غير مشروعة¹، لأن البلدية تعدّ وحدة سياسية و إدارية و اجتماعية و اقتصادية، و تعدّ لامركزية مطلقة في ظل مبدأ وحدة الدولة الدستورية و السياسية.

الفرع الثاني: هيئات البلدية

تتشكل البلدية من²:

- هيئة مداولة: و تتمثل في المجلس الشعبي البلدي.
- هيئة تنفيذية: يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- إدارة: ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا. المجلس الشعبي البلدي:

لقد جعل الدستور الجزائري من المجلس الشعبي البلدي الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية³، كما جعله قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية و يتمثل الإطار القانوني الأساسي للمجلس الشعبي البلدي في القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، لاسيما الفصل الأول من القسم الثاني في المواد من 16 إلى 61 بحيث نظم كيفية عمل المجلس و لجانته ووضعية المنتخب فيه و نظام مداولاته بينما ترك مسألة تكوينه و انتخابه لقانون الانتخابات الصادر بموجب الأمر 07-67 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل و المتمم و قد عرفه **حسن مصطفى حسين** على أنه: «الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية للبلدية و يعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، كما يعتبر أقدر الأجهزة عن التعبير عن المطالب المحلية»⁴.

¹ عمار عوايدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 195.

² علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 25.

³ المادة 14 فقرة 02 من الدستور الجزائري لسنة 1996

⁴ حسن مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة 02، المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982،

1 . تشكيل المجلس الشعبي البلدي:

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدد أعضاء منتخبين أي الناجحين من القوائم المترشحة، بحيث يتم نجاح عدد من أعضاء القائمة تناسبا مع عدد الأصوات التي تحصلت عليها، واعتمد المشرع الجزائري على معيار التعداد السكاني للبلديات لتحديد عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي¹، و يقوم المجلس المنتخب بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة² بممارسة وظائفه طيلة العهدة المحددة ب 05 سنوات، غير أن العهدة النيابية الجارية يمكن تمديدها في الحالات الاستثنائية.

و حدّد النظام الانتخابي في الجزائر شغل مناصب المجالس المنتخبة بحسب عدد السكان، حيث أن عدد المقاعد المطلوب شغلها في المجلس مرتبط بعدد سكان الإقليم الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان و الإسكان الأخير و هذا ما نصّت عليه المادة 79 من قانون الانتخابات حيث يكون:

✓ 13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة

✓ 15 عضو في البلديات التي يتراوح سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة

✓ 19 عضو في البلديات التي يتراوح سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة

✓ 23 عضو في البلديات التي يتراوح سكانها بين 56001 و 100.000 نسمة

✓ 33 عضوا في البلديات الذي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه³.

الملاحظ من خلال هذا التصنيف زيادة عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وهذا على خلاف ما كان معمولا به في ظل القانون رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي للانتخابات.

وقد جاء في الشروط الموجودة في الناخب¹ عبارة: لا يسجل في القائمة الانتخابية كل من حكم عليه في جنابة ولم يرد اعتباره ومن حكم عليه في عقوبة السجن في الجرح التي يحكم

¹ المادة 79 من القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12/02/2012، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 01، الصادرة في 14 جانفي 2012.

² المادة 65 من القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12/02/2012 المتعلق بالانتخابات.

³ المادة 79 من القانون العضوي رقم 01-12 السابق ذكره.

فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقا للمواد (مراجعة المادة 05 من قانون 01/12) ومن أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره والمحجوز عليه.

2. اختصاصاته: يتولى المجلس الشعبي البلدي بإدارة الشؤون العامة للبلدية من خلال مداولاته في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطنين في إقليم البلدية، ويساهم بصفة خاصة إلى جانب الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه².

1. في مجال التهيئة والتنمية: تتولى البلدية إعداد مخططاتها التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى الموافق لعهدته، ويصادق عليه المجلس بموجب مداولة، وتعمل على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها قانونا بالتنسيق مع مخطط الولاية وأهداف المخططات الوطنية المتعلقة بالتهيئة والتنمية المستدامة³.

كما تشارك البلدية في الإجراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية بموجب الآراء التي تبديها بشأن المشاريع القطاعية المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء⁴

2. - في مجال التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز: تلعب البلدية دورا هاما في مراقبة احترام تخصصات الأراضي وقواعد استعمالها كما تسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة البناءات للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها⁵.

وذلك باشتراط الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة، إضافة إلى حماية التراث العمراني⁶ بالعمل على:

- المحافظة على المواقع الطبيعية والآثار نظرا لقيمتها التاريخية والجمالية.

¹ المادة (2) من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية

² المادة (2) من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ المادتين 107 و 108 من القانون السابق ذكره

⁴ المادتين 109 و 110 من القانون السابق ذكره

⁵ المادة 90 من القانون السابق ذكره

⁶ المادة 114 من القانون السابق ذكره

- حماية الطابع الجمالي والمعماري وانتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية .

- إضافة إلى وجوب قيامها بتسمية كافة المنشآت والتجهيزات والتجمعات السكنية والشوارع وكافة الفضاءات المتواجدة داخل إقليم البلدية. وكذا المشاركة في إحياء وتنشيط المناسبات والاحتفالات الوطنية لاسيما منها تلك المتعلقة بالثورة التحريرية.

3. - في مجال التربية والحماية الاجتماعية والنشاطات الثقافية: تقوم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي طبقا للمقاييس والمتطلبات الوطنية ووفقا للخريطة المدرسية، وتقوم زيادة على ذلك بصيانة هذه المؤسسات، كما تعمل على توفير النقل المدرسي في المناطق المعزولة، والعمل على تشجيع وترقية النشاطات التعليمية والمدرسية بكل الإجراءات المتاحة .

4. - في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق: تتكفل البلدية بإنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وصيانتها طبقا للمقاييس الوطنية وتقدم في حدود إمكانياتها المساعدة لصيانة كل الهياكل والأجهزة، المكلفة بالشببية والثقافة والرياضة والترفيه، كما تعمل على انجاز وصيانة المراكز الثقافية المتواجدة عبر ترابها.

3 . لجان المجلس الشعبي البلدي:

في سبيل ممارسة المجلس الشعبي البلدي لاختصاصاته، وجب أن يتشكل لجانا دائمة وأخرى مؤقتة، فالدائمة تضطلع بالمسائل التالية:

- الإقتصاد والمالية والاستثمار.
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.
- الري والفلاحة والصيد البحري.
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب

أما المؤقتة فقد نصت المادة 33 من قانون البلدية المجلس الشعبي البلدي تشكيل لجان خاصة وفق إجراءات محددة، يمكن إجمالها في:

- وجوب المصادقة على المداولة المتضمنة تشكيل اللجنة.
- النص الصريح على أهداف اللجنة وتحديد وقت انتهاء مهامها.

وتبقى القواعد التي تحكم هذه اللجان الخاصة نفسها بالنسبة للجان العادية، بحيث يتم اختيار رئيسها من بين أعضائها، وجواز استعانة هذه اللجان بأي شخصية محلية في المسائل التي تتطلب قدرا معيناً من الخبرة في المجالات المتخصصة¹.

4 . نظام سير المجلس:

يتولى المجلس الشعبي البلدي ممارسة مهامه بموجب النظام التداولي، أي أن كافة أعماله لا تكون إلا بموجب مداولات ولا مجال للعمل الفردي فيه ويحكم نظام مداولات المجلس الشعبي البلدي العديد من القواعد أهمها:

✓ دوراته: يجتمع المجلس الشعبي البلدي دوراته العادية كل شهرين أي بمعنى ستة (6) دورات سنويا وتكون مدة الدورة خمسة (5) أيام على الأكثر كما يمكنه عقد دورات غير عادية كلما اقتضت الحاجة لذلك بطلب من الوالي أو ثلثي الأعضاء، كما يجتمع وجوبا وبقوة القانون في حالة قيام حالة أو ظرف استثنائي.

وتتعدّد الدورة بعد استدعاء المجلس الشعبي البلدي للأعضاء بموجب استدعاء مكتوب مرفق بمشروع جدول أعمال هذه الدورة، في ظرف عشرة أيام على الأقل قبل موعد الاجتماع، باستثناء الحالات الاستعجالية التي يجوز فيها تخفيض هذه المدة إلى يوم واحد²

وأوجب القانون توفر نصاب أغلبية الأعضاء حتى يصح الاجتماع، وتقادي الحالات الانسداد وتعطل المصالح العامة، تصح الاجتماعات مهما كان عدد الحاضرين بعد توصية استدعاء ثاني بفارق خمسة (05) أيام كاملة على الأقل.

¹ علاء الدين عتبي، شرح قانون البلدية، مرجع سبق ذكره ص32

² المادة 16 من قانون البلدية السابق الذكر

✓ المداولات: إن أول مسألة تبدأ بها مداولات المجلس الشعبي البلدي هي مشروع جدول أعمالها، الذي يخضع للتصويت من قبل الأعضاء.

والقاعدة أن تجر مداولات المجلس الشعبي البلدي وتحرر باللغة العربية، وتعد المداولة مقبولة بموافقة الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يعتبر صوت الرئيس مرجحا.

وتعد المداولات نافذة بعد المصادقة عليها من قبل الأعضاء بالنصاب المطلوب قانونا، وإرسالها للوالي، ماعدا تلك المتعلقة بالمسائل الخاصة التي تستوجب المصادقة الصريحة من الوالي والمتعلقة بالعمليات المالية عموما، غير أنه وفي هذا الجانب وبالتحديد المادة 54 من قانون البلدية والتي تنص على أنه "باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا القانون، تتخذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا، وتكريسا للمبدأ الديمقراطي والشفافية وتجسيديا لمبدأ الرقابة الشعبية، فإن جلسات المجلس تكون علنية ومفتوحة لمواطني البلدية وكل مواطن معني بموضوع المداولة¹، إلا في حالتها:

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

- دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.

وفي إطار الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة ضبط نظام المداولات والمحافظة على النظام داخل الجلسة، حيث أجاز المشرع الجزائري للرئيس طرد أي شخص غير منتخب يعرقل سير المناقشة في الجلسة وهذا بعد إنذاره.

ثالثا. رئيس المجلس الشعبي البلدي: يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي المسؤول الأول في البلدية وهو رئيسها كما يمثل حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية من جهة والمسؤول الأول ويمثل الهيئة التنفيذية من جهة أخرى.

¹ المادة 26 من قانون البلدية السابق الذكر

1. تعيينه:

لقد حدد المشرع الجزائري شروط تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمن قانون البلدية وتنصيب المجلس الشعبي البلدي بنص المادتين 64-65 وتمثل هذه الشروط في:

- أن يكون متصدر القائمة الفائزة بأغلبية أصوات الناخبين.
- وفي حالة حصول قائمتين أو أكثر على نفس عدد الأصوات، يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشح أو المرشحة الأصغر سنا من بين الأعضاء.

وتجدر الإشارة إلى وجوب إقامة رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة دائمة وفعالية بمقر البلدية وذلك لتسهيل تواصله مع سكان البلدية والتكفل بانشغالاتهم ومصالحهم بأحسن صورة¹.

ولمساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي في أداء مهامه المنوطة له، حدد المشرع عدد النواب الذين يعملون إلى جانبه بنائبين (02) إلى ستة نائب بحسب المقاعد الممنوحة لكل بلدية وفقا لتعداد السكاني، ويتم إخطار باقي الأعضاء بمهام النواب الجدد والمصادقة عليهم.

2. صلاحياته

1-2 صلاحياته بصفته ممثلا للدولة

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة بمجموعة هائلة من الصلاحيات والمهام والتي تعود أساسا للدولة، ويمكن إيجازها في:

- في مجال ضبط الحالة المدنية.

تتمثل عموما صلاحياته في هذا المجال في:²

-تلقي التصريح بالولايات وتسجيلها في سجلات الحالة المدنية المعدة لذلك.

¹ المادة 63 من القانون 10-11 المتعلقة بالبلدية السابق الذكر

² المادة (412) من القانون 09-08 المؤرخ 18 صفر 1429 الموافق 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية.

- تحرير وتسجيل عقود الزواج وفقا لأحكام القانون .

- تلقي التصريح بالوفيات وتسجيلها في سجلات الحالة المدنية لذلك.

- حسن مسك سجلات الحالة المدنية.

- السهر على رعاية وحفظ السجلات المستعملة والسجلات المودعة في محفوظات البلدية.

- استلام شهادات الإعفاء من سن الزواج بالنسبة للقاصرين وشهادات الإذن بالزواج بالنسبة لموظفي الأمن والعسكريين.

■ في مجال الضبط القضائي

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية¹ إذ يتولى بهذه الصفة تنفيذ والقيام بجميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، تحت سلطة الوالي وإشراف النيابة العامة وله في ذلك:

تتبع المجرمين والقبض عليهم وتحرير محاضر بذلك والعمل على الحفاظ على معالم الجريمة والأدلة قبل اختفائها وإتلافها وتقديمها لوكيل الجمهورية وغيرها من المهام المنصوص عليها ضمن قانون الإجراءات الجزائية .

■ في مجال الضبط الإداري²

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن.

- المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص.

- المعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية وكل الأعمال المخلة لها.

- السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.

- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقائية منها.

¹ المادة 87 من القانون البلدي السابق الذكر

² المادة 94 من القانون البلدي السابق الذكر

- القضاء على الحيوانات المؤذية والمضرة.
- تنظيم نظام الجنائز والمقابر للعادات وتبعا لمختلف الشعائر الدينية.

2-2 صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية

في هذا الشأن يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي وضعيتين، الأولى باعتباره رئيسا للبلدية، والثانية باعتباره مترنسا للمجلس.

فرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته رئيس للبلدية له مهام إدارية بحثة، وتتمثل إجمالا في السهر على حسن سير المصالح الإدارية التابعة للبلدية، وتمتعه بسلطة التعيين وممارسة السلطة السلمية على الموظفين إضافة إلى كونه الأمر بالصرف في البلدية.

وكونه رئيسا للمجلس يكون للرئيس دور تنسيقي لأعمال المجلس، وذلك بتوجيه الاستدعاءات للأعضاء والسهر على تحرير محاضر المداولات وحفظها وترأس الجلسة.

وقد أوردت المادتين 78 و82 من قانون البلدية أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيل البلدية والعمل لحسابها في جميع المسائل المتعلقة بالحياة الإدارية، وإبرام العقود وتمثيلها أمام الجهات القضائية.

السهر على حسن سير المرافق العمومية للبلدية وتسيير والحفاظ على أموال البلدية المنقولة والعقارية بموجب قواعد المالية والمحاسبة العمومية، والآليات المقررة في قواعد التهيئة والحفظ العقاري.

- أما فيما يخص علاقة رئيس المجلس الشعبي البلدي بالوالي فلقد ألزمت المادة 98 من قانون البلدية على الرئيس إرسال كافة قراراته إلى الوالي خلال 48 ساعة بغرض بسط رقابته عليها وعدم دخولها حيز التنفيذ إلا بمرور مدة شهر كامل من تاريخ إرسالها للوالي، وهو ما يفيد جواز سحبها أو إلغائها أو تعديلها من قبل الوالي خلال هذه المدة.

رابعاً. الأمين العام للبلدية

الأمين العام هو الهيئة الثالثة للبلدية التي استحدثها قانون البلدية 10/11 و هذا بحسب نص المادة 15 من نفس القانون¹، فهو هيئة تسيير إدارية في نطاق الدولة و الجماعات المحلية، و لقد نصت المادة 125 من قانون البلدية 10/11 على أنه "للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، و ينشطها الأمين العام.

1. تعيينه

لقد أحال المشرع الجزائري طريقة و شروط تعيين الأمين العام للتنظيم و هذا ما جاءت به المادة 127 من القانون 10/11² إلى أن وزير الداخلية و الجماعات المحلية أوضح أن تعيينه يختلف باختلاف عدد سكان البلديات، إذ يعين من طرف رئيس الجمهورية في البلديات التي يبلغ قاطنوها 100.000 ساكن، و يعين من طرف الوزير المكلف بالداخلية و الجماعات المحلية في البلديات التي تضم ما بين 50.000 و 100.000 ساكن بينما يعين من طرف رئيس البلدية في البلديات الصغيرة.

2. صلاحياته

يتولى الأمين العام للبلدية مجموعة كبيرة من الصلاحيات ذات الطابع الإداري و تتلخص هذه المهام في:

- التحضير لاجتماعات و جلسات المجلس الشعبي البلدي، و ذلك من خلال إعداد جدول أعمال الدورة و الاستدعاءات و تحضير كافة الملفات و الوثائق الضرورية لذلك.
- السهر على حسن سير المصالح الإدارية و التقنية بالبلدية و ذلك من خلال التنسيق بين مختلف المصالح، خاصة بجواز تفويضه بالإمضاء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري و التقني للبلدية.

¹ المادة 129 من القانون البلدي السابق الذكر
² للمزيد أنظر المادة 68 من القانون البلدي السابق الذكر.

- إعداد محضر تسليم و إستلام المهام بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده و الرئيس الجديد.
- يتلقى التفويض بالإمضاء عن رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري و التقني للبلدية باستثناء القرارات.
- إعداد مشروع ميزانية البلدية بتقدير الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية عن طريق مشروع الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية و تعديلها عن طريق الميزانية خلال السنة المالية.

المطلب الثاني: التنظيم الإداري للولاية

بعد صدور قانون البلدية رقم 01/11، أتجه المشرع الجزائري في نفس الإطار إلى إثراء المؤسسة الولائية بقانون مماثل هو قانون 07/12، و الذي يؤسس أرضية لبناء نظام مركزي للسنوات المقبلة، فهو يعدّ ترجمة لتوصيات اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الدولة و مساعي الحكومة لتنسيق رسم السياسات العمومية و ترشيد القرار على المستوى المحلي فهو يهدف إلى تمكين الولاية من القيام بدورها على أكمل وجه في مجال التنمية باعتبارها فضاء للتضامن و التنسيق الوطني بشكل يكون مكملا للبلدية.

الفرع الأول: تعريف الولاية

نصت المادة الأولى من القانون الجديد¹ على أن : الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و هي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة..."، و قد مزج هذا التعريف بين التعيين و الانتخابات أو ما يطلق عليه اللامركزية النسبية²، نتاج الطبيعة القانونية المزدوجة يعني أنها جماعة إقليمية من جهة، و من جهة أخرى دائرة إدارية للدولة، فهي امتداد للدولة على مستوى إقليم الولايات، تنشأ بقانون كما تعدّ فضاء و مجالا لتنفيذ السياسات العمومية المختلفة التي تنفذها الدولة، فهي

¹المادة 2 من قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 29/02/2012 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 16 عام 2012.
² فريدة مزياي، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري، الوادي الجزائر، ط1، 2011، ص

تحتل موقعا هاما في الجهاز الإداري للدولة، باعتبارها همزة وصل بين الإدارتين المركزية و اللامركزية.

الفرع الثاني: هيئاتها

من حيث الهيئات فقد حافظ المشرع على نفس التشكيلة، هذا بنسخه للمادة الثامنة من القانون 09/90، في المادة الثانية من القانون الجديد بالقول "للولاية هيئتان هما:

- المجلس الشعبي الولائي

- الوالي

أولاً. المجلس الشعبي الولائي

تحتل المجالس الشعبية الولائية مكانة هامة في حياة المواطن، و الدولة زيادة على كونها وجها من وجوه اللامركزية تمثل أداة أساسية لممارسة السلطة الشعبية بمشاركتها المباشرة في إعداد المخططات التنموية و متابعة تنفيذها كما تعتبر حلقة وصل و أداة بين الجهاز الإداري و سكان الولاية¹.

و هكذا فإنها تمثل عاملا فاعلا في مسيرة التنمية الشاملة و تحقيق المطامح الشعبية و الترقية الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية و ترتبط أهميتها بمدى كفاءة أعضائها، و فعاليتهم و سهرهم على خدمة المواطن وحرصهم على تنفيذ المشاريع الوطنية في مختلف القطاعات و احترامهم للمبادئ الأساسية².

والمجلس الشعبي الولائي هو جهاز مداولة على مستوى الولاية، و يعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية و الصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره و السهر على شؤونهم و رعاية مصالحهم³.

¹ فريحة حسن، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 17.

² أكد الميثاق الوطني على أهمية المجالس الشعبية الولاية باعتبارها قاعدة أساسية للتنمية الوطنية (الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 16 فيفري 1988 - العدد 7.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 232.

و ينتخب أعضاؤه من بين سكان الولاية و يعدّ المحور الرئيسي بما يمثله من مختلف الاتجاهات و التيارات التي يحملها و له دور فعال في جميع نواحي الحياة الاقتصادية و الاجتماعية و العمرانية.

1. تشكيلة المجلس:

يتشكل المجلس من مجموعة من المنتخبين ثم اختيارهم و تركيبتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة من المرشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المرشحين الأحرار و ذلك عن طريق الاقتراع السري العام المباشر و يتراوح أعضاؤه¹:

- 35 عضوا في الولايات التي يقل سكانها عن 250.000 نسمة.
- 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 25.001 و 650.000 نسمة
- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 25.001 و 950.000 نسمة
- 47 عضوا في الولايات التي يتراوح سكانها بين 950.001 و 1150.000 نسمة
- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1150.001 و 1250.000 نسمة
- 53 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها 1250.000 نسمة

2. سير المجلس الشعبي الولائي

المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة في الولاية، و يعدّ نظامه الداخلي و يصادق عليه².

■ دوراته:

يعقد المجلس أربعة (04) دورات عادية في السنة مدة كل دورة منها خمسة عشر يوما (15) على الأكثر و تتعقد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس و جوان و سبتمبر

¹ المادة 82 من القانون 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات. السابق الذكر

² للمزيد يمكن الرجوع إلى الموقع www.interieur.gov.dz تاريخ الإطلاع 20/07/2016.

و ديسمبر و لا يمكن جمعها، يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة عادية بطلب من رئيسه أو ثلث 3/1 أعضائه أو بطلب من الوالي¹، و تختتم الدورة غير العادية باستنفاد جدول أعمالها، و يجتمع المجلس الشعبي الولائي في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية.

يرسل الرئيس الاستدعاءات لدورات المجلس الشعبي الولائي إلى أعضاء المجلس مرفقة بمشروع جدول الأعمال، و بموجب المادة 24 من القانون الولائي الجديد 07/12 ألزم المشرع لأول مرة الوالي بحضور دورات المجلس الشعبي الولائي و أكد على أنه في حال حصول مانع ينوب عنه ممثله، و يتدخل الوالي أثناء الأشغال بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

■ مداولاته

تجرى مداولات و أشغال المجلس الشعبي الولائي بما فيها مداولات و أشغال اللجان في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي²، غير أنه في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي يمكن عقد مداولات المجلس في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي³، و في ذات السياق أضاف المشرع أنه يحق لكل شخص له مصلحة أن يطلع على محاضر المداولات المجلس الشعبي الولائي و أن يحصل على نسخته الكاملة أو جزئية منها على نفقته⁴.

■ لجانها:

أجاز قانون الولاية 07/12 الجديد بموجب المادة 33 منه أن يشكل المجلس الشعبي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه و لاسيما المتعلقة بـ:

- التربية و التعليم العالي و التكوين المهني؛
- الاقتصاد و المالية؛

¹ المادة 15/14 من قانون الولاية 07/12.

² المادة 24 من قانون الولاية، السابق الذكر

³ المادة 23 من قانون الولاية، السابق الذكر.

⁴ المادة 32 من قانون الولاية، السابق الذكر.

- الصحة و النظافة و حماية البيئة؛
- الاتصال و تكنولوجيا الإعلام؛
- تهيئة الإقليم و النقل؛
- التعمير و السكن؛
- الري و الفلاحة و الغابات و الصيد البحري و السياحة؛
- الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الشؤون الدينية و الوقف و الرياضة و الشباب.
- التنمية المحلية و التجهيز الاستثماري.

و يمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية، و قد نصت المادة 34 أن تشكل اللجان الدائمة أو الخاصة عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة الأعضاء. و تعتبر اللجان الخاصة محلة عند انتهاء أشغالها.

و قد نص المشرع و لأول مرة و بموجب المادة 35 من القانون 07/12 و بخلاف ما كان معمول به في ظل القانون 09/90 على نشأة لجنة تحقيق بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من ثلث أعضائه الممارسين و ينتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين و تقدم السلطات المحلية المساعدة للجنة التحقيق لتمكينها من إتمام مهمتها و تقدم نتائج التحقيق للمجلس الشعبي الولائي و تتبع بمناقشة حسب المادة 59 من القانون الولائي 07/12.

3 . رئيس المجلس الشعبي الولائي

ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه للعهد الانتخابية يقدم المترشح للانتخاب من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، و في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القائمين الحائزين على خمسة وثلاثين بالمائة (35%) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح و في حالة حصول أي قائمة على 35 % على الأقل من المقاعد يمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها. يكون الانتخاب سريا للمجلس الشعبي الولائي المرشح الذي يحصل على الأغلبية مختلفة الأصوات.

و إذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجري دورتان بين المرشحين الحائزين للمرتبتين الأولى و الثانية، و يعلن فائز المرشح المتحصل على أغلبية الأصوات في حالة تساوي الأصوات المتحصل عليها يعلن فائزا المرشح الأكبر سنا.

و في حالة تغيب رئيس المجلس الشعبي الولائي عن دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول فإنه يعلن في حالة تخلي عن العهدة من طرف المجلس.

يتفرع رئيس المجلس الشعبي الولائي بصفة دائمة لممارسة عهده و هو ملزم بالإقامة على إقليم الولاية في حالة مانع مؤقت يعين رئيس المجلس الشعبي الولائي أحد نوابه لاستخلافه في مهامه.

4 الصلاحيات الممنوحة للمجالس المنتخبة الولائية

يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة.

بمعنى أنه يتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخولة له بموجب القوانين و التنظيمات و كذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على اقتراح أعضائه أو رئيسه أو الوالي.

يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتاضها القوانين و التنظيمات و يمكنه أن يقدم الاقتراحات و يبدي الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص و ذلك في أجل أقصاه (30 يوم).

تشمل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي ما يلي:

*إختصاصات في المجال الاقتصادي و الفلاحي

- يناقش مخطط التنمية للولاية في المجال الاقتصادي و يبدي اقتراحاته بشأنه، حيث يعتمد هذا المخطط كإطار للترقية و العمل من أجل التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للولاية.

- يقوم بتحديد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها و يساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية و مناطق النشاط.

- تطوير أعمال التعاون و التواصل بين المتعاملين الاقتصاديين و مؤسسات التكوين و البحث العلمي من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية.

- يعمل المجلس على تطوير الري و مساعدة البلديات تقنيا و ماليا في هذا المجال، كما يناظ به اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة أخطار الفيضانات، الجفاف و يعمل على إنجاز أشغال التهيئة و تطهير مجاري المياه و يبادر بكل الأعمال التي تهدف إلى حماية الثروة الغابية و الحيوانية و تشجيع التدابير اللازمة للوقاية من الكوارث و الآفات الطبيعية.

* اختصاصات في مجال التنمية الاجتماعية

للتنمية الاجتماعية دور كبير في تقديم المجتمعات و عليه تم إدراج هذا الاختصاص للمجالس الولائية حتى تعم الفائدة سكان إقليم الولاية، فمن حق المجلس القيام بإنجاز المؤسسات و الهياكل الصحية التي تتجاوز إمكانيات البلدية، كما تساهم بالتنسيق مع المجالس البلدية في كل الأنشطة الاجتماعية الهادفة إلى مساعدة الطفولة و ذوي الاحتياجات الخاصة و المعوزين و التكفل بالمرضى و المتشردين.

- يعمل المجلس كذلك على تدعيم البلديات في مجال تطبيق برامج الإسكان من خلال مساهمته في إنجاز برامج السكن و المساهمة في عملية تجديد و تأهيل الحاضرة العقارية كما يشارك في برامج القضاء على السكن الهش، و دون إهمال فئة الشباب نجد تشجيع المجلس و مساهمته في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات و المتعاملين الاقتصاديين.

* اختصاصاته في مجال الثقافة و السياحة

يساهم المجلس الشعبي الولائي في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية و الرياضة و الترفيهية، كما نجد مساهمته من خلال تقديم مساعدته في برامج النشاطات الرياضية و الثقافية الخاصة بالشباب، كما يقوم بمهمة ترقية التراث الثقافي و الفني و التاريخي بالمنطقة بالتنسيق مع البلديات.

و بما أن الدولة الحديثة تعتمد على السياحة لتنمية مدخولها لمالها من دور في جلب عملات أجنبية لذلك لم يغفل المشرع أهمية المرافق المعنية بالإدارة السياحية فنجد اضطلاع المجلس بازدهار السياحة من خلال السهر على حماية القدرات السياحية للولاية و تنميتها و تشجيع كل استثمار متعلق بذلك¹.

*اختصاصاته في مجال التهيئة العمرانية و التجهيز

يتولى المجلس في هذا المجال:

- المبادرة بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق و المسالك الولائية و صيانتها و تصنيفها حسب الشروط و المعايير المعمول بها و القيام بكافة الأعمال و الإجراءات التي من شأنها فك العزلة عن الأرياف و تنميتها.
- يبادر بالاتصال مع المصالح المعنية بالأعمال المتعلقة بترقية و تنمية هياكل استقبال الاستثمارات.

*اختصاصاته في المجال المالي

يقوم المجلس الشعبي الولائي بمهمة التصويت على ميزانية الولاية بابا بابا و تقدم الميزانية بعد ذلك للسلطات المختصة للمصادقة عليها، و يصوت على ميزانية الولاية ، كما يبيث في قبول أو رفض الهبات و الوصايا الممنوحة للولاية كما منح القانون إمكانية تقرير ميزانية مستقلة لصالح بعض المصالح العمومية الولائية المستغلة عن طريق الاستغلال المباشر².

و يقوم بالسهر الدائم على مراقبة مصالح الدولة المكلفة بمختلف النشاطات و إلى جانب تنفيذ سياسة الحكومة و السهر على التطبيق السليم للقانون، فيجوز للوالي التقاضي باسم الدولة بصفته ممثلا لها كما يجوز له التقاضي باعتباره ممثلا لولايته، و قد جاءت المادة 110 من قانون الولاية 14/07 "الوالي ممثلا للدولة على مستوى الولاية، و هو مفوض الحكومة، إذن بذلك يمارس الوظائف السياسية باعتباره مفوض الحكومة و ممثلا

¹ فريحة حسن، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 180.

² المادة 145 من قانون الولاية السابق الذكر.

لكل وزير على مستوى الولاية فهو السلطة الأولى فيها، و هو وسيط الحكومة أي بمثابة الوساطة السياسية بين الدولة و المواطن¹، لذا فهو يقوم بإعلام و إخبار السلطة المركزية و الوزراء، على انفراد، بالحالة الاقتصادية والإدارية و الاجتماعية و السياسية في الولاية و يمكن له بذلك وضع مصلحة الاستعلامات و الأمن تحت تصرفه لتقوم بالتحريات و الإستقصاءات و إعداد التقارير اللازمة.

و يمارس أيضا اختصاصات إدارية أهمها تنشيط و مراقبة نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية غير أنه يستثنى:

أ. العمل التربوي و التنظيم في مجال التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلمي.

ب. وعاء الضرائب و تحصيلها.

ج. الرقابة المالية

د. إدارة الجمارك.

هـ. مفتشية العمل.

و. مفتشية الوظيفة العمومية.

ن. المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصية إقليم الولاية.

ثانياً الوالي

يمارس الوالي سلطاته و صلاحياته كهيئة تنفيذية للولاية فيضطلع بمهام تعتبر من صميم العمل المركزي باعتباره ممثلاً للدولة الذي يرعى مصالحها على رأس هذا القسم الإداري ذو الأهمية البالغة، ولم يكتفي القانون بهذه الصلاحية فقد كلفه بمهام تعتبر من اختصاص أصلي للجماعة المحلية، ولم يكتفي بجعله يتدخل في عمل الجماعة اللامركزية، فقد منح له سلطات تجعله مهيمناً ومسيطرًا وفي منأى عن كل عوامل التأثير التي قد يكون خاضعاً لها، وتتنوع صلاحيات الوالي بصفته هيئة تنفيذية للولاية، فهو لا يكتفي بالقيام

¹ ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 131

بعملية تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي بل يقوم بمهام الإعلام، كما يظهر أنه المسؤول الأول في الولاية من خلال صلاحية تمثيل الولاية.

وبالنظر إلى قانون الولاية 07-12 نجد أن المشرع منح صفة ممثل الولاية بموجب المواد 102 إلى غاية 109، وأدمج فيها نوعين من السلطات من حيث تمثيل الولاية وتنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، وهو موضوع المواد من 89 إلى غاية 91، وأدمج فيها المشرع صلاحياته بصفته مسؤول عن الولاية.

- الوالي: يعتبر الوالي عضواً أو سلطة إدارية من السلطات الإدارية المركزية، فهو يمثل السلطات الإدارية والسياسية المركزية في الولاية، ويمثل الدولة ومفوض الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل الوزراء في نطاق الحدود الإدارية للولاية التي يتولاها، كما أنه يعتبر هيئة تنفيذية للمجلس الولائي. يعتبر جهاز عدم التركيز الإداري والواسطة الحتمية بين الإدارة المحلية والسلطة.

- وحسب مسعود شيهوب فالوالي هو القائد الإداري في الولاية، وحلقة الاتصال بينها وبين السلطة المركزية فهو المتصرف لسلطة الدولة، وعلى هذا الأساس ينفذ قرارات الحكومة، كما ينفذ التعليمات التي يتلقاها من كل منالوزير والوالي باعتباره أداة غير ممرضة للتسيير المركزي يحقق أهداف التسيير من خلال صلاحياته التي يمارسها بهذا الشكل والتي تغلب في تعدادها على الصلاحيات الأخرى وذلك ما يضيف عليها الطابع غير الممرز أكثر من الطابع المحلي.

- تعيين الوالي: يخضع تعيين الولاية لأسس وضوابط قانونية محددة، ونظراً لأهميته الدور المنوط للوالي، فقد تأكد الاختصاص غير قابل للتفويض¹ لرئيس الجمهورية يتعين الولاية وذلك بموجب المادة 78 من دستور 1996 فمنصبه غير عادي حتى يخضع لإجراءات الوظيفة العامة كالمسابقة أي مبدأ المساواة في تولي الوظائف

¹ مرسوم رئاسي رقم 240-99 مؤرخ في 19/10/1999 يحدد التعيين في الوظائف الحديثة والعسكرية ج.ر.ع 76 مؤرخ في 1999/10/31

العامّة، أنه منصب سياسي وإداري لا يمكن توليه إلا لموظف سياسي كان ضمن فئات محددة تكون قد شغلت مناصب عليا لها نفس طبيعة وظيفته الوالي¹.

- إنهاء مهام الوالي: تنهي مهام الوالي بنفس الطريقة التي تم تعيينها بها أي عن طريق مرسوم رئاسي طبقا لقاعدة توازي الأشغال والتي تقتضي بوجود جهة التعيين وجهة اتخاذ المهام وفقا لنفس الأشكال والإجراءات وعليه فإن لرئيس الجمهورية وحدة السلطة لإنهاء مهام الولاية وفقا لما يلي:

➤ التقاعد: كون الوظائف تتميز عن المهن الحرة بكونها خدمة عامة، والشخص الذي يتخذ الوظيفة العامة مهنة له يكرس حياته للخدمة العامة، لذا يعتبر التقاعد الطريق العادي لإنهاء مهامه، ويجمع فقهاء الوظائف العامة على مبررين للإحالة إلى التقاعد²:

1- أن الوظيفة العامة هي خدمة متجددة لمتطلبات الناس ولذا فهي بحاجة إلى تطور مستمر يقتضي بضرورة خروج هؤلاء الموظفين في سن معينة ليحل محلهم آخرون.

2- أن تقدم الموظف في السن يجعله في وضع بدني ونفسي لا يستطيع معه القيام بمهامه بالشكل المطلوب.

وعليه وطبقا للمادة الأولى من المرسوم 67-83 المتعلق بمعاشات تقاعد الإطارات السامية في الحزب والدولة والمؤرخ في 31 أكتوبر 1983 فإن الموظف يحال على التقاعد بعد مضي 20 سنة من الممارسات الفعلية والحقيقية في وظيفة عامة أو عمل 10 سنوات على الأقل ضمن العشرين سنة كإطار سامي داخل أجهزة الدولة .

➤ الإستقالة: وهي سبب من أسباب انتهاء المهام، ويقصد بها ترك الموظف السامي وظيفته العليا بإرادته واختياره دون أي ضغط عليه وهي تصرف إرادي وتعبير عن

¹ المرسوم التنفيذي 230/90 المؤرخ في 25 جويلية سنة 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية ج.ر.ع 31
² بلفتح عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة منتوري، فسنطينة، 2011، ص34-35

رغبة الموظف السامي في ترك الخدمة¹ ولا يجوز للوالي أن يترك منصبه ولا يعتبر مستقila من وظيفته إلا بعد صدور القرار، أو المرسوم المتعلق بانتهاء المهام وهذا يعني أنه يتوجب عليه الاستمرار في مهامه إلى أن تقبل استقالته، وينجر عن استقالته والتي تعتبر إرادية حرمانه من المرتب الشهري، والعلاوات الخاصة بالوظيفة العليا، ولا يستفيد من نظام التقاعد المرتبط بالموظفين السامين.

➤ الوفاة: تؤدي الوفاة إلى إنهاء حتمي لمهام الوالي دون دخل لإرادته أو إرادة السلطة العامة في الدولة، وبوفاة الوالي تنتهي العلاقة بينه وبين السلطة العامة ولا تمتد إلى ورثته لكنهم يستفيدون من بعض المنح والامتيازات ذات الطابع الاجتماعي مقابل للجهد الذي بذله لصالح الدولة.

➤ إلغاء المنصب: ففي حالة إلغاء المنصب أو الهيكل تنتهي مهام الموظف الساميو هو ما نصت عليه المادة 31 من المرسوم التنفيذي 226-90² "إذا أُلغيت الوظيفة العليا التي كان يشغلها أحد العمال أو أُلغي الهيكل الذي كان يعمل فيه فإنه يحتفظ بمنصبه لمدة سنة تم يوضع بعدها في عطلة خاصة وينجم عن إلغاء مهام الإطار الدائم في الوظيفة العليا المرتبطة بهذا الهيكل".

➤ صلاحيات الوالي: يعتبر الوالي بمثابة القائد الإداري لها، وحلقة الاتصال بينها وبين السلطة المركزية، ويتمتع بازدواجية في الاختصاص فهو بذلك ممثلا للدولة على المستوى المحلي كما أنه ممثل للولاية وينفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي.

أ- الوالي ممثلا للدولة: يعد الوالي ممثل للدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية وهو بالتالي يسهر على تطبيق سياسة الدولة على مستوى الولاية.

¹ نفس المرجع ص39

² المرسوم التنفيذي رقم 226-90 الصادر في 28 جويلية 1999 يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، الجريدة الرسمية رقم 31 الصادرة في 1990/07/28

خلاصة الفصل الثاني:

نستنتج أن أهم مظهر من مظاهر تجسيد اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية في الجزائر هو تبنيها نظامي الولاية و البلدية و الاعتراف لهما بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي حيث يعبران عن تقسيم إداري الغاية منه تقريب الإدارة من المواطن، و تخويل صلاحيات للولاية و البلدية تتمثل أساسا في متابعة الأمور المحلية على أكمل وجه ، على أن تبقى العلاقة قائمة بينهما و بين الدولة تحت ما يسمى بالوصاية الإدارية، حتى يبقى الاتصال قائم بين المركز و الإقليم مع ضرورة الحرص أن لا تصل هذه الوصاية إلى حد التقييد و إلا أخلت بمبدأ اللامركزية الإقليمية.

الفصل الثالث

مقدمة

لما كانت اللامركزية الإدارية المحلية تستدعي نقل جزء من الوظيفة الإدارية لصالح أشخاص إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية، فإن اعتماد هذه الجماعات وأهميتها في كل دولة تقاس بعلاقة هذه الأخيرة بالسلطة المركزية، إذ يجب أن تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية عن السلطة المركزية.

وتعد هذه الاستقلالية الركن الرئيسي والمعيار الأساسي الذي يميزها عن غيرها من النظم، وهي الأصل الذي يربط علاقتها بالسلطة المركزية، فعن طريق هذه الاستقلالية وتوفرها فقط تتحقق الديمقراطية الإدارية التي أصبحت اليوم مطلب شعبيا تسعى لتحقيقها بغرض ترسيم الديمقراطية السياسية.

ويتمثل استقلال الجماعات المحلية في اعتراف القانون لهذه الجماعات بالشخصية المعنوية وبوجود ممثل لهذه الجماعات يعبر عن إرادته ويمارس الاختصاصات المحددة له من خلال القوانين السارية، وإذا اكتفينا بذلك فإن الاستقلال يكون ناقصا، لأنه لا بد لكي يتحقق كل ذلك أن تتوفر للهيئة المحلية من الموارد المالية الذاتية ما يسمح لها بالقيام باختصاصاتها.

وعليه فاستقلال الجماعات المحلية يتأسس من استقلالها الإداري ويمتد إلى الاستقلال المالي.

المبحث الأول: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

لما كانت اللامركزية الإدارية المحلية تستدعي نقل جزء من الوظيفة الإدارية لصالح أشخاص إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية، فإن اعتماد هذه الجماعات وأهميتها في كل دولة تقاس بعلاقة هذه الأخيرة بالسلطة المركزية، إذ يجب أن تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية عن السلطة المركزية.

وتعد هذه الاستقلالية الركن الرئيسي والمعيار الأساسي الذي يميزها عن غيرها من النظم، وهي الأصل الذي يربط علاقتها بالسلطة المركزية، فعن طريق هذه الاستقلالية وتوفرها فقط تتحقق الديمقراطية الإدارية التي أصبحت اليوم مطلب شعبيا تسعى لتحقيقها بغرض ترسيم الديمقراطية السياسية.

ويتمثل استقلال الجماعات المحلية في اعتراف القانون لهذه الجماعات بالشخصية المعنوية وبوجود ممثل لهذه الجماعات يعبر عن إرادته ويمارس الاختصاصات المحددة له من خلال القوانين السارية، وإذا اكتفينا بذلك فإن الاستقلال يكون ناقصا، لأنه لا بد لكي يتحقق كل ذلك أن تتوفر للهيئة المحلية من الموارد المالية الذاتية ما يسمح لها بالقيام باختصاصاتها.

وعليه فاستقلال الجماعات المحلية يتأسس من استقلالها الإداري ويمتد إلى الاستقلال المالي.

المطلب الأول: مفاهيم حول الاستقلالية المحلية و الإدارية

يتحقق استقلال الجماعات المحلية بتشكيل إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية تقوم بإدارة المصالح المحلية الإقليمية، ويتحقق الاستقلال الإداري بوجود نظام قانوني يتمثل في منحها الشخصية المعنوية وسلطة البث النهائي في اتخاذ القرارات المتصلة بالمصالح المحلية وكذا بالانتخاب لأنه يحقق استقلال أعضاء الجماعات المحلية ويجسد مبدأ ديمقراطية الإدارة. أما الاستقلالية المالية فتتحقق بمدى قدرة الجماعات المحلية الاعتماد على أو خلق موارد مالية ذاتية، وهذا ما يعرف بالاستقلالية المحلية.

الفرع الأول: تعريف الاستقلال

إن لفظ الاستقلال كثيرا ما يستعمل سواء من طرف رجال السياسة وذلك للدلالة على التحرر كليا من أية سلطة خارجية، أو من طرف رجال القانون، ولكن بمعنى يختلف عن المعنى المقصود من رجال السياسة، ففقهاء القانون الإداري يستعملون هذا المصطلح للدلالة على قيام التنظيم الإداري اللامركزي عموما وعلى الإدارة المحلية خاصة¹.

ويقابل لفظ الاستقلال في اللغة الفرنسية مصطلح Independence وهو المعنى الذي يقصده رجال السياسة أي وجود كيان سياسي غير خاضع لسلطة كيان آخر يتمتع بالسيادة الداخلية والخارجية².

كما أن لفظ الاستقلال يعني أيضا باللغة الفرنسية autonomie وهو المعنى الذي يقصده فقهاء القانون الإداري، للدلالة على الاستقلال المحلي أو استقلال الهيئات اللامركزية، ولكن في إطار الدولة الواحدة، مع خضوع هذه الهيئات لرقابة وإشراف السلطة المركزية، لذا يعتبر الفقهاء هذا الاستقلال بأنه نسبي وجزئي ويقتصر على وظيفة واحدة من وظائف الدولة وهي الوظيفة الإدارية.

- وعبارة autonomie أصلها في اللغة اليونانية « autonomia » وهي تعني 'من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة' وحسب هذا التعريف اللغوي لعبارة « autonomia » فإن الجماعات المحلية في الجزائر ليست مستقلة بل تابعة³، لأنها لا تتمتع باختصاص سن قوانينها الخاصة بنفسها.

¹ صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص24

² المرجع السابق، ص25.

³ مسعود شيهوب، مدى تكيف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلة مجلس الأمة، الجزائر، العدد03، 2002، ص31

الفرع الثاني: مفهوم الاستقلالية المحلية¹

عرفت الاستقلالية المحلية من قبل الميثاق الأوروبي في مادته 3-1 بـ:

"حق وقدرة الجماعات المحلية الفعلية على تنظيم وتسيير جزء مهم من الشؤون العامة، في حدود القانون؟، وتحت مسؤوليتها الخاصة ولفائدة سكانها"

وينجز من التعريف ثلاث عناصر:

العنصر الأول: بالنسبة لحق التنظيم والتسيير للشؤون العامة فقد عرّف من قبل الميثاق الأوروبي: ويقدم ضمان مؤسستي للجماعات المحلية للوقوف وجها لوجه أمام الدولة.

ويتجسد هذا الحق بإدارة محلية مستقلة مع تنظيم خاص وقادر على قيادة السياسة المحلية المتعلق ببعض مجالات الشؤون العامة.

العنصر الثاني: بما أن مفهوم الاستقلالية المحلية هو القدرة الفعلية لتسيير وتنظيم جزء مهم من الأعمال العمومية، فهذه الفكرة متعلقة بقدرة الجماعات المحلية على وضع علاقة بين العقبات التي تربط فعالية الإدارة اللامركزية والوسائل التمويلية والبشرية المهمة لإنجاز الشؤون العامة. يعني ذلك الوسائل التي تضمن الممارسات الآلية لحق الجماعات المحلية في استقلاليتها وتحقيق هدف السياسات العمومية لجميع الهيئات الإدارية سواء السياسة المالية أو الجبائية أو سياسة الأفراد.

العنصر الثالث: تسيير الجماعات المحلية لجزء من الشؤون العامة قد يطرح على الطاولة مشكل الكفاءات.

ويعرف أحد الفقهاء الاستقلالية المحلية: بأن يكون للهيئة المحلية الشخصية المتميزة كما يعني وجود ممثل لهذه الهيئة يعبر عن إدارتها ويمارس الاختصاصات المختلفة، تلك الاختصاصات التي تتعلق بسكان الوحدة المحلية، وإذا اكتفينا بذلك فإن الاستقلال يكون

¹ autonomie locale et régionalisation en méditerranée, actes séminaire international, Rabat, Maroc), 2-3décembre 1999, p57, disponible sur le site :

<https://books.google.dz/books?isbn=9287143951> consulté le : 24 septembre 2016

ناقصا لأنه لا بد لكي يتحقق كل ذلك أن يتوافر للهيئة المحلية من الموارد المالية ما يسمح لها بالقيام باختصاصاتها¹.

وعليه يعتبر الاستقلال بالنسبة للجماعات المحلية ركنها الأساسي فالسمة المميزة للنظام المحلي هو الاستقلال

الفرع الثالث: معايير الاستقلال:

أولاً: **معيار الاختصاص الحصري**: لا تكون الجماعات المحلية مستقلة إلا بصدد المجالات التي تعتبر من اختصاصها الحصري، فقد ورد في الميثاق الوطني 1976، أنه: "ينبغي للامركزية أن تخول للبلديات والولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل وأن للمجالس الشعبية وحدها حق البث في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية²

وقرر قانون البلدية أنه "نظرا لمشاركتها في العمل الثوري الذي هو كل لا يتجزأ فإن البلدية لها اختصاصات في جميع الميادين دون استثناء"³.

2/ **معيار السلطة التقديرية**: يتحقق الاستقلال طبقا لهذا المعيار عندما تتمتع الجماعات المحلية بسلطة تقريرية واسعة وهامة بغض النظر عن محتوى الرقابة الممارسة ونعني بالسلطة التقريرية أن يكون للجماعات المحلية حرية في اتخاذ القرارات المناسبة أو ما يسمى بحق المبدأ العام المتعلق بحرية الجماعات المحلية وبسلطتها في اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون المحلية، فنص الأول على أن الهيئات البلدية تتخذ في نطاق الدولة لتحل محلها في اتخاذ القرارات أو في تعديلها ويجب ألا تمارس الرقابة المسموح بها قانونا بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية⁴.

¹ محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1985، ص 109

² صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مرجع سبق ذكره، ص 26

³ قانون البلدية 1967، مرجع سبق ذكره

⁴ نفس المرجع

ونص الثاني على أن "الولاية هي وحدة لامركزية، وينتج عن ذلك للمجلس الشعبي اتخاذ ما يراه صالحا من قرارات وتدابير، ولا يتدخل ممثل الحكومة إلا لسهر على مطابقة القرارات للقوانين والأنظمة المعمول بها وللخطة فيما يتعلق بالاقتصاد"¹

3/ معيار انعدام رقابة الملائمة: تكون الجماعات المحلية مستقلة عندما تتمتع بنوع من سلطة تقدير الملائمة، وهذا المعيار غير دقيق فعدم وجود رقابة الملائمة لا يعني حتما وجود حرية محلية²، والمشروع الجزائري لم يأخذ بمعيار انعدام رقابة الملائمة، فالرقابة الوصائية على الجماعات المحلية تشمل رقابة الشرعية ورقابة الملائمة والهدف من هذه الرقابة في القانون الجزائري هو حماية المصلحة العامة."

الفرع الثالث: الاستقلالية الإدارية

ولها عدة تسميات تنصب جميعها في نفس المعنى منها:

✓ لامركزية الإدارة:

تعتبر اللامركزية الإدارية القاسم المشترك بين اللامركزية السياسية والمالية حيث تهدف إلى توزيع أعمال الإدارة والتخطيط واستغلال الموارد الاقتصادية على عدة مستويات في المجال السياسي والمالي والإداري.

أما في مجال الإدارة: لامركزية الإدارة ليس لها أسلوب مطلق ولكنها مجموعة متدرجة من أساليب الإدارة تعمل في منظومة متكاملة لتحقيق أهداف الاستدامة المطلوبة وهذه الأساليب هي:3

¹ ميثاق الولاية لسنة 1969، مرجع سبق ذكره

² صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مرجع سبق ذكره، ص35.

³ عمر محمد الحسيني عبد السلام، عادة فاروق حسن، تأثير اللامركزية للإدارة الحضرية ولدعم اتخاذ القرار في ترسيخ

أركان التنمية الحضرية المستدامة للمناطق المستهدفة، المؤتمر العربي الإقليمي "تحسين الظروف المعيشية من خلال

التنمية الحضرية المستدامة"، القاهرة 18-15 ديسمبر 2003، متوفر على الموقع:

[http://www.cpas-egypt.com/pdf/Omar%20E%20Hosseiny/007%20\(Ar\).pdf](http://www.cpas-egypt.com/pdf/Omar%20E%20Hosseiny/007%20(Ar).pdf)

- 1- الخلخلة: والمقصود هو خلخلة محدودة للسلطات وهي الأسلوب الأكثر ميلا نحو المركزية فهو الأكثر ارتباطا بالإدارة المركزية حيث تنتقل المسؤوليات فقط للمحليات وذلك في بعض الشؤون التي تحتاج إلى متابعة ميدانية بينما تظل سلطة اتخاذ القرارات المرتبطة ارتباطا وثيقا بالإدارة العليا وكذلك تظل السياسات المالية من سلطة الإدارة العليا التي توجب الميزانية وفقا لأولوياته .
- 2- استقلالية: وهي الإدارة المعتمدة على المحليات بشكل كامل سواء في اتخاذ القرارات أو القدرات على تمويل المشاريع والخدمات من خلال موارد اقتصادية مستقلة ويعتمد هذا الأسلوب على مصادر تمويلية متعددة ومستقلة مثل الجهود الذاتية والقطاع الخاص، وتتمثل المحليات في هذه الحالة الارتباط المباشر بالسكان، حيث أن أعضاء هذه المحليات منتخبين من قبل الشعب، كما ترتبط بالإدارة المركزية بالمشاركة في وضع السياسات العامة للتنمية.
- 3- التفويض: وهو أسلوب إداري متوسط بين الأسلوبين السابقين حيث تتمتع المحليات بحق اتخاذ القرارات وتنفيذها ولكن بإشراف الإدارة العليا.

✓ الحرية الإدارية¹:

وهو مبدأ دستوري الذي يعطي للجماعات المحلية إمكانية الإدارة بكل حرية وبدون الخضوع لضغوطات مفرطة ولا التدخل في السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. ويعتبر هذا التعريف واسع ويعطي للجماعات المحلية صلاحيات جد واسعة غالبا ما تكون متعلقة بالدول الفدرالية.

وهي بصفة خاصة (أي الحرية الإدارية) إمكانية:

- وضع مجلس منتخب ومنح صلاحيات فعلية وسلطة تنظيمية
- منح استقلالية مالية.

¹ le toupictionnaire : le dictionnaire de politique, disponible sur le site :

http://www.toupie.org/Dictionnaire/Libre_administration.htm consulté :07/08/2016

- خلق وإلغاء التوظيف وتسيير الموارد البشرية.

- عقد الصفقات

✓ الاستقلالية الإدارية:

وهي من أهم المميزات التي تنتج بشكل عادي من الاعتراف بالشخصية المعنوية، وهو ما أكدته المادة الأولى من القانون البلدي الجزائري. فالاستقلال الإداري يعني أن تنشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات اللازمة بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة.

وذلك وفقا لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة¹.

وللاستقلالية الإدارية وظيفة مزدوجة، وظيفة تنفيذ القوانين ووظيفة تسيير الجماعة المحلية ككل، وهناك من يرى أن الاستقلالية الإدارية تكون بمنح الحرية للجماعات المحلية غير الممركزة لإنشاء معايير² قانونية في مجال تنفيذ قوانين الدولة لإدارة مصالح الجماعات المحلية.

وتتمتع هذه الاستقلالية بعدة مزايا نذكر منها³

- تخفيض العبء عن الإدارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها.
- تجنب التباطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار القوانين المتعلقة بالمصالح المحلية.
- تفهم أكثر وتكفل أحسن برغبات وحاجات المواطنين من الإدارة المركزية.
- تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه العمومية المحلية.

¹ لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية جامعة محمد خضير، العدد 7 بسكرة 2005، ص

² Landry Ngonotsimi, l'autonomie administration et financière des collectivité territoriale décentralisées l'exemples Cameroun, thèse de doctorat en doris public université paris -est juin 2012 p168

³ لخضر مرغاد، مرجع سابق

أولاً : مضامين الاستقلالية الإدارية

1- استقلال الهيئة المحلية: ويقصد باستقلال الهيئة المحلية هنا أن لها حق إصدار

قرارات إدارية نافذة دون خضوعها في ذلك لتوجيهات وأوامر السلطة المركزية، بما يعني كذلك استقلال هذه الهيئة عند إرادتها وتسييرها لمرافقتها دون الحاجة في ذلك إلى توجيه السلطة المركزية وقد يترتب على هذا الأمر عدة نتائج يمكن إيجازها في ما يلي:1

➤ إن منح الاستقلالية للإدارة المحلية ينجر عنه عدم تعديل قراراتها من قبل السلطة المركزية ولو كانت خاضعة لرقابتها لأنه بخضوع قرارات الهيئة المحلية للرقابة والتعديل يفقدها الغاية من استقلالها بل انه في مثل هذه الحالة يمكن اعتبارها فرع من فروع السلطة المركزية وليس هيئة مستقلة عنها.

➤ إن الحديث عن استقلال الإدارة المحلية في إصدارها لقراراتها يقودنا للقول بأنها تكون صاحبة السلطة عليها حتى بعد المصادقة عليها من الهيئة الوصية، كون هذه القرارات هي من عمل الهيئة المحلية، وعليه فإن لها العدول عن هذه القرارات كما لها سحبها وتعديلها حتى بعد المصادقة عليها وذلك كون تقرير مدى ملائمة هذه القرارات من عدمها يعود للهيئة المحلية

➤ إن الاستقلالية تقودنا كذلك للقول بمسؤولية الإدارة المحلية عن أعمالها حتى ولو كانت خاضعة لرقابة السلطة الوصية وليس لهذه الأخيرة التعديل في الأحكام المتعلقة بالمسؤولية ولا بتغييرها.

➤ وللقول باستقلالية الإدارة المحلية لابد من الإقرار لها بحرية المبادرة أي حريتها في القيام بتصرف معين أو الامتناع عنه في إطار القانون دائماً، وليس للسلطة المركزية الحلول محلها في تصرف معين إلا في الحالات التي أوجبتها نصوص القانون.

➤ لما نقول استقلال الهيئة المحلية لابد أن نقر لها وسيلة لحماية حقوقها وكذا حماية حقوق الغير في مواجهتها. وهنا نتحدث عن حق الإدارة المحلية في التناضي والذي

¹ عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 2013، ص40

يعتبر نتاج منحها الشخصية المعنوية، حيث يمكن لها مخاصمة الدولة ذاتها أما القضاء وكذا الأشخاص المعنوية العامة وحتى الغير ويمكن للغير بالمقابل رفع الدعاوي عليها أي تكون إما مدعية أو مدعى عليها.

➤ استقلالية أعضاء الهيئة المحلية: إنه من الضروري انتماء الهيئة للوسط المحلي الذي تمثله، لكن هذا الانتماء لا يكفي لوحده لتحقيق استقلال تلك الهيئة، بل يتطلب الأمر أن يكون أفراد هذا الإقليم حق اختيار ممثليهم في الهيئة التي تتولى إدارة شؤونهم ومقتضى ذلك أن يرتبط استقلال الهيئة المحلية بمسألة انتخاب أعضائها من قبل أفراد الجماعة المحلية، إذ يعتبر الانتخاب عنصرا أساسيا لتشكيل الهيئات المحلية والذي بواسطته تكون المجالس المحلية معبرة عن الشخص المعنوي الذي يمثل الإدارة¹.

والمشرع الجزائري كغيره من النظم القانونية تولى تنظيم الجماعات المحلية حيث أقر باستقلاليتها معتمدا في ذلك على الحرية التي يتمتع بها المواطنون في اختيار السلطات المحلية التي تعمل على تسيير موارد الجماعات المحلية عن طريق الاقتراع² التي تعتبر من أهم مظاهر استقلالية هذه الأخيرة دون أن ننسى الصلاحيات التي تتمتع بها في تسيير هذه الموارد.

المطلب الثاني: الاستقلالية المالية

تهدف الاستقلالية المالية للوحدات المحلية أو ما يعرف بالجماعات المحلية إلى تحقيق الديمقراطية واللامركزية في تسيير شؤونها، ويسمح بالقيام بنشاطاتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، من أجل تلبية حاجيات سكان الإقليم وتحريك عجلة التنمية المحلية، ويقتضي ذلك تمتع الجماعات الإقليمية بمراد مالية محلية مستقلة ومنفصلة عن موارد الدولة وذلك من أجل دعم استقلالها الإداري.

¹ عميور ابتسام، المرجع السابق، ص33

² المرجع السابق، ص40

الفرع الأول: تعريف الاستقلالية المالية

إن مفهوم الاستقلالية المالية واسع ويحمل عدة معاني، ويتحدد مضمونه بمجال استعماله، ويستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قدراتها السياسية والاقتصادية.

أما مضمونه في مجال الجماعات المحلية، فإنه يقاس انطلاقاً من علاقات هذه الأخيرة (الجماعات المحلية) بالسلطة المركزية حيث تخول اختصاصات محددة قانوناً، والقاعدة تقول أن الاعتراف للجماعات المحلية باختصاصات وأعمال تقوم بها في إطار مبدأ اللامركزية الإدارية يجب أن تصاحبه استقلالية مالية¹، تمكنها من تمويل هذه الاختصاصات وتأديتها على أكمل وجه.

والاستقلالية المالية في مفهومها العام، تتمثل في الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية² وهناك من يراها حجر الزاوية التي تقوم عليه اللامركزية.

كما يرى البعض أن الاستقلالية المالية أسلوب يكفل للمحليات والمستويات الإدارية المتوسطة الحق في مناقشة ميزانية الإدارة المركزية والمشاركة في اتخاذ القرارات المالية العامة، فضلاً عن حق تلك المحليات في الاستفادة المباشرة من الموارد المالية لها من الضرائب أو الوافرات الاقتصادية لتلبية احتياجات سكانها وتمويل مشروعاتها و تحسين خدماتها ويتحقق ذلك من خلال توزيع مسؤوليته والجمعيات المرتبطة بها³.

و قد تعددت تعاريف ونظرة الكتاب للاستقلالية المالية⁴

بالنسبة ل: p.lalumière

"فعالية أكثر، على المركزية الاعتراف بالاستقلالية عالية و واسعة للجماعات الإقليمية كما أن منح الشخصية المعنوية والصلاحيات للجماعات الإقليمية يصبح غير مجدي إذا لم يصاحبه استعمال حر للموارد المالية"

¹Stéphanie Darmarey, finances publiques, galino édition, paris, 2006. page 107

²Stéphanie Darmarey, op-cit, p108

³le toupictionnaire : le dictionnaire de politique, op-cit

⁴Landry Ngonotsimi, l'autonomie administration et financière des collectivité territoriale décentralisées l'exemples Cameroun, op-cit , p : 171,172

بالنسبة ل Georges Vedel

"تعتبر الاستقلالية شرط جد مهم للامركزية".

ويرى François Labis

"ينبغي أن تتمتع الجماعات الإقليمية ببعض الاستقلالية المالية والتي بدونها قد يكون الاستقلال القانوني فارغ المعنى، حيث أن وجود الاستقلالية المالية تجعل الاستقلال القانوني ذو فعالية".

الفرع الثاني: مبررات الاستقلالية المالية

قد تتشابه المبررات الاقتصادية والسياسية وكذا الاجتماعية لكل من الاستقلالية المالية والاستقلالية المحلية، فحسب البروفيسور Henry Tulken¹ مهما امتلكت السلطة المركزية من علماء ومفكرين فلن تتمكن من الإلمام بتفاصيل شعب كبير.

ف تطوير الاستقلالية المحلية يمكن من الدفع بالديمقراطية على عدة مستويات:

- كتقريب المواطن من السلطة للتمكن من معرفة احتياجاته.
- توزيع المسؤوليات السياسية والإدارية، وتحميلها في بعض الأحيان للمنتخبين والمسيرين، وكذا للناخبين والمكلفين بالضريبة.
- وتعمل اللامركزية أيضا على التعريف بالمحاسن والمزايا المحلية عن طريق الدفع بالمجتمع المحلي للاندماج مع الأنشطة العامة، وتعزيز الثقافة المحلية.
- وكان التقرير حول الاستقلالية المالية واللامركزية محور اهتمام عدد من المفكرين من بينهم Richard Musgrav² سنة 1959 في كتابه "نظرية المالية العامة" حيث قام بتلخيص الفوائد الاقتصادية للاستقلالية المالية نوجز ذكر بعض منها:

¹conseil économique et social français, l'avenir de l'autonomie financière des collectivités locale , paris, juin 2001 page 62

²Conseil économique et social français : opcit p64

- تأخذ بعين الاعتبار الفروق بين الاختيارات التي تؤسس على المستوى المالي بالنسبة للخدمات والتجهيزات، والتي يجب أن تحترم حسب الأولويات وعليه يمكن اعتبار الاستقلالية عامل لتكريس الديمقراطية.
- تساعد على التكيف حسب الظروف المحلية لإنتاج الخدمات والمعدات.
- تفيد من تقليل تكلفة الحصول على المعلومات (معرفة الاحتياجات وشروط اتساعها).
- الحرص على التسيير بفعالية بتوضيح المسؤوليات للمواطنين والمكلفين بالضريبة وتمكينهم من معرفة مستوى النفقات من أجل فهم واضح لتكلفة الخدمات وبالتالي زيادة الشفافية.

الفرع الثالث: محتويات الاستقلالية المالية

تتبنى سنويا كلجماعة محلية ميزانية خاصة بها تحت مبدأ سنوية الميزانية، تحتوي هذه الميزانية على موارد تختلف مصادرها حيث تكون إما مصادر جبائية أو إعانة مركزية أو اقتراض، وهذا بغرض مواجهة التكاليف المالية الموضوعة تحت عاتقها، وحتى تقوم الجماعة المحلية بممارسة اختصاصاتها على أكمل وجه، يجب أن تتوفر على حريات نوجز ذكر بعضها في ما يلي:

أولاً: استقلالية التسيير¹

تستند الاستقلالية المالية للجماعات المحلية على حرية التسيير والتي تتضح في:

- التحكم في الميزانية.
- حرية تسيير الممتلكات.
- أ- التحكم في الميزانية: لا يمكن للجماعات المحلية أن تتبنى ميزانية غير متوازنة، وهذا ما يؤثر على حريتها في التسيير، إذ لا يمكنها تجاوز الإنفاق حتى ولو كان

¹Salman Askel, étude de mode de financement des collectivités régionales de quatre pays de l'Union européenne rapport de recherche bibliographique, 2003.page54 disponible sur le site : <http://enssibal.enssib.fr/bibliotheque/documents/dessid/rrbsalman.pdf> consulté le: 25/11/2016

ذلك في خدمة التنمية المحلية على عكس ميزانية الدولة، حيث أن النظرية الحديثة في المالية العامة لم تعد تنظر إلى العجز في الميزانية أنه كارثة مالية محققة، وذلك في ضوء التطورات المالية والاقتصادية والتي تميز القرن الحالي ولكن لا يعني أن الفكر الميزاني يستبعد فكرة التوازن، فكل ما هنالك أنه يميل أن يستبدل فكرة التوازن المالي بفكرة أوسع منها ألا وهي فكرة التوازن الاقتصادي العام وحتى ولو أدى ذلك إلى عجز مؤقت في الميزانية¹.

ب- في مجال تسيير الممتلكات: تهمل الممتلكات في التسيير المالي للجماعات المحلية مع أنها لها من النفع ما يعزز من إيراداتها، فالممتلكات لا تشكل انشغال لدى أغلب الجماعات المحلية، هذا على الرغم من أن معرفة مفصلة لممتلكاتها يعزز وجودها ويطور مدخولها وهو عمل ضروري وألوي على كل عمل آخر ويتم هذا عن طريق إحصائها وترتيبها وتسجيلها في سجل الجرد العام، ومعرفة وضعيتها القانونية²

ثانيا: الاستقلالية الميزانية

تقاس الاستقلالية الميزانية أيضا بحرية تقدير النفقات والإيرادات وكذا حرية تخصيصها، وهذه الأخيرة تشمل على:

- الجباية.
- التحويلات.
- القروض.

بالنسبة للتحويلات: تشمل في الهبات، مساهمات الغير، الإعانات التي تقدم من طرف الدولة والتي تقوم بتوجيه استعمالها.

¹ عباس محمود محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، ص 417
² العمري بوحيط، البلدية إصلاح مهام وأساليب، دار عياش للطباعة والنشر، الجزائر، 1997، ص 25

بالنسبة للقروض:

الضغط الذي يقوم على مثل هذه الإيرادات هو أن الجماعة المحلية مجبرة على الحصول على موافقة مسبقة من السلطة الوصية قبل القيام بالاقتراض، وذلك لما قد ينجر عن الاقتراض من مشاكل فهو نفقة مستقبلية تستلزم الإيراد الذي يغطيها.

ثالثا: الاستقلالية الجبائية¹

تعتبر الاستقلالية الجبائية أحد مقومات الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، وهي أحد منافذ الجماعة المحلية لتحقيق الاستقلالية المالية، فالجماعات المحلية تعمل جاهدة لتوفير الإيراد اللازم لتغطية نفقاتها ما يضمن السير الحسن لمصلحتها، والعمل في ذات الوقت على إشباع حاجيات المواطنين.

ونذكر في ما يلي بعض الشروط الواجب توفرها في المورد المالي المحلي:

- الشروط الواجب توفرها في المورد المالي المحلي:²

في ظل المبدأ الرامي لتحقيق الاستقلالية المالية للجماعات المحلية كان لزاما توفر شروط للموارد المالية لتعزيز استقلاليتها وتأكيد حريتها في التسيير.

1 حرية المورد: ويعني ذلك أن وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تعمل على تحصيله، ويكون متميزا عن أوعية الضرائب المركزية.

2 ذاتية المورد: بمعنى أن تستقل الهيئات المحلية بسلطة تقدير سعر المورد وتحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها. فالضريبة المحلية في إنجلترا مثلا: ضريبة المباني تتمتع بدرجة كبيرة من الذاتية، حيث تقوم الهيئات المحلية بتقرير سعرها، والقيام بتحصيلها، وتقدير أوجه إنفاقها، بل ويخولها القانون سلطة تقدير

¹Salman Askel, étude de mode de financement des collectivités régionales de quatre pays de l'Union européenne rapport de recherche bibliographique, op cite , p : 56

² عبد المطلب عبد الحميد، التمويل والتنمية المحلية، ص25

سعرها كل ثلاثة أشهر بحيث يمكن تعديل هذا السعر بالزيادة أو النقصان خلال نصف السنة الثاني¹.

إلا أننا نجد في أغلب الدول الموحدة بالخصوص فرنسا لا تمتلك صلاحية خلق الضرائب، وسلطتها في هذا المجال محدودة سواء بالنسبة لوعاء الضريبة أو بالنسبة لتحديد نسبتها².

3 سهولة إدارة المورد: ويقصد به تسيير تقرير وعاء المورد ورخص تكلفة تحصيله عند أقل تكلفة ممكنة، فلا يعقل أن تكون تكلفة تحصيل الإيراد أكبر من قيمة الإيراد في حد ذاته. والعمل أيضا على الحصول على أكبر قدر من الموارد الجبائية المحلية.

وعليه فالموارد المالية تعد عاملا أساسيا في تحقيق استقلال الهيئات المحلية إذ تستطيع أن تقوم بتسوية الأعباء الملقة على عاتقها وتقوم بتنفيذ المشروعات الواجبة واللازمة.

وفي حالة عدم توفر الموارد المالية المستقلة لا تستطيع الهيئات المحلية ممارسة الصلاحيات المنوطة بها³

فاستقلال الهيئات الإدارية المحلية يرتبط ارتباطا وثيقا بمواردها المالية؟، فيزداد الاستقلال قوة وضعف من الناحية العملية وفقا لزيادة الموارد أو قلتها⁴.

وفي ذات السياق أضاف الأستاذ "سعيد بن عيسى"⁵ خصائص وعناصر الاستقلال المالي حيث اعتبر أنه حتى يكون للجماعات المحلية استقلال مالي لا بد من توفر العناصر التالية:

- يجب أن يتوفر لدى الجماعات المحلية موارد كافية وخاصة بها، حتى تتمكن من الاضطلاع بصلاحياتها دون صعوبة مالية.
- أن تتولى الجماعات المحلية بنفسها تحديد إيراداتها ونفقاتها عند إعدادها لميزانياتها إلا في حالات يحددها القانون.

¹ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل والتنمية المحلية، مرجع سبق ذكره، ص26

² Salam Askel, étude de mode de financement des collectivités locales op.cit. p54

³ محمد نور عبد الرزاق، نظرية الحكم المحلي، وتطبيقاتها في الدول المعاصرة، مصر منشأة المعارف، الإسكندرية، 1975، ص13

⁴ فؤاد العطار، القانون الإداري، ط3، القاهرة، دار النهضة العربية، 1976، ص180

⁵ Said benaissa, l'aide de l'état aux collectivités locales, OPU, 1983, p341

- يجب أن لا تخضع الجماعات المحلية إلا لرقابة بعيدة وكل رقابة قبلية لا تكون إلا في حالات استثنائية.
- كما حدد الأستاذ "سعيد بن عيسى" وجوب توفر شرطين حتى تحافظ الجماعات المحلية على استقلالها المالي وهما:
 - أن يكون لها موارد مالية كافية وخاصة بها ومستقلة عن الدولة.
 - يجب أن يكون توزيع الموارد يتمشى مع الأعباء والصلاحيات التي تتمتع بها الجماعات المحلية.

المطلب الثالث: المرجعية القانونية لاستقلالية الجماعات المحلية

لقد اعتبرت المجالس المحلية المنتخبة سواء ولائية أو بلدية انعكاسا للديمقراطية وتمثيلا للمركزية على المستوى المحلي، وهذا تجسيدا لقاعدة حكم المواطنين عن طريق اختيار ممثليهم على مستوى الولاية أو البلدية على أساس أنهم على دراية أكثر من غيرهم بأقاليمهم و باحتياجاتهم. ولتعزيز هذه الديمقراطية منحت للجماعات المحلية استقلالية في تسيير جميع شؤونها سواء المالية أو المتعلقة باحتياجات المواطنين المقيمين في ترابها ولهذا الطرح مدلوله الواضح سواء في القوانين أو الدساتير الوطنية.

الفرع الأول: القوانين

مع صدور أول قانون للبلدية 67-24 الذي كرس البلدية كجماعة إقليمية، سياسية، إدارية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية، قاعدته تضمن التنمية الاقتصادية المحلية، كما منح لها الاختصاص المطلق في جميع الميادين لتحقيق أكثر فاعلية ممكنة مسيرة في ذلك بمقتضى الديمقراطية والانتخاب. ويتضح ذلك من خلال إحداث مجلس مداولة منتخب- المجلس الشعبي البلدي يقوم بالمداولة وتحمل المسؤوليات وممارسات الاختصاصات الموكلة له بموجب القانون.

في حين تحدثت المادة الأولى من قانون الولاية 69-38 عن الاستقلال المالي، وأدرجت في ذات المادة الشخصية المعنوية للولاية، وما ينجر عن ذلك من اكتسابها لاستقلالية عن الدولة، ولعل منح المجلس الشعبي الولائي السلطة الكاملة لاتخاذ القرارات الضرورية

لتصديق الشؤون المحلية أكبر دليل على الاعتراف لهذه التشكيلة المنتخبة باستقلاليتها في صنع القرار في المسائل التي تخص الولاية¹.

أما في قانون البلدية 08/90 والولاية 09/90 فنجدهما قد تحدثا عن الاستقلالية لما كانا بصدد تعريف كل من الولاية والبلدية باعتبارهما جماعات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

والملاحظ على هذين القانونين أنهما وسّعا من صلاحيات واختصاصات المجالس المنتخبة، إذ تتجلى الاستقلالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية من خلال السلطة الممنوحة لها في اتخاذ القرارات التي تهم الشأن المحلي.

أما في يخص قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية 07/12 الأخيرين، فنجد أن المشرع منح للبلدية من خلال المادة الأولى منه الشخصية المعنوية وما ينجر عنها من استقلال إداري وذمة مالية مستقلة، "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة." إضافة إلى أنها القاعدة المحلية اللامركزية

وفي ما يخص الاستقلالية الإدارية فقد نلمسها من خلال الصلاحيات الممنوحة للبلدية المذكورة في المادة الرابعة (4) من القانون 10/11 حيث نصت على أن البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون والأمر سيان بالنسبة للولاية حيث منح لها المشرع الشخصية المعنوية والاستقلال المالي بموجب المادة الأولى منه- أما استقلالها الإداري فيتجلى من خلال الصلاحيات الممنوحة للولاية باعتبارها جماعة إقليمية للدولة، والدائرة الإدارية غير الممركزة لها، حيث نصت المادة الأولى في فقرتها الخامسة أن الولاية تتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها قانونا.

أما الاستقلالية المالية فقد نجد القسم الرابع من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية معنون بمالية البلدية وجاء في مادته 169 أن للبلدية المسؤولية الكاملة في تسيير مواردها المالية الخاصة بها وهي مسؤولة أيضا على تعبئة مواردها هذه الأخيرة المكونة بصفة خاصة في المادة

¹ المادة 63 وما تليها من الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23/05/1969 يتضمن قانون الولاية جريدة الرسمية رقم 44، سنة 1969، ص 525

170¹ والتي نجد منها على سبيل الذكر لا الحصر، حصيلة الجباية، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك البلدية، الإعانات والمخصصات، كما نجد أن المادة 176 أشارت إلى أن للبلدية ميزانية خاصة بها تتألف من جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار.

أما القانون 07/12 فقد صرح في مادته الأولى على أن الولاية هي الجماعة الإقليمية وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وأشار في المادة 157 أن للولاية ميزانية خاصة بها، عبارة عن جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بها، وهي أيضا عقد ترخيص وإدارة يسمح بتسيير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار، وأوضح في مادته 151 موارد الميزانية والمالية للولاية منها ناتج الجباية، الإعانات وناتج الهبات، والوصايا، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك الولاية، القروض وغيرها²

الفرع الثاني: في الدساتير

إن تحديد حجم ومضمون الاستقلال المحلي هو مسألة دستورية تتعلق في نهاية الأمر ببنية الدولة المتأثرة بعدة عوامل منها السياسية والاقتصادية والمالية وكذا الاجتماعية.

وبما أن اللامركزية هي أساس استقلال المجالس المحلية فلم يتردد المشرع في تبني هذا المنهج من خلال أول دستور للبلاد في 1963 حيث جاء فيه أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها وأن البلدية أساس المجموعات الترابية والاقتصادية والاجتماعية، ونجد أن المشرع قد اعترف بالوجود المادي للبلدية ككيان مستقل عن الجهاز المركزي، وهذا يعد بحد ذاته مظهر من مظاهر الاستقلالية.

ومع صدور دستور سنة 1976، والمتبني لنظام الاشتراكية سار في نفس اتجاه دستور 1963 حيث اعتبر المجلس الشعبي المؤسسة القاعدية للدولة والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتتحقق فيه الديمقراطية، كما اعتبره القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية.

¹ أنظر المادة 170 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، السابق الذكر

² أنظر المادة 151 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، السابق الذكر

الفصل الثالث: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مفهومها، أسسها، و مظاهرها

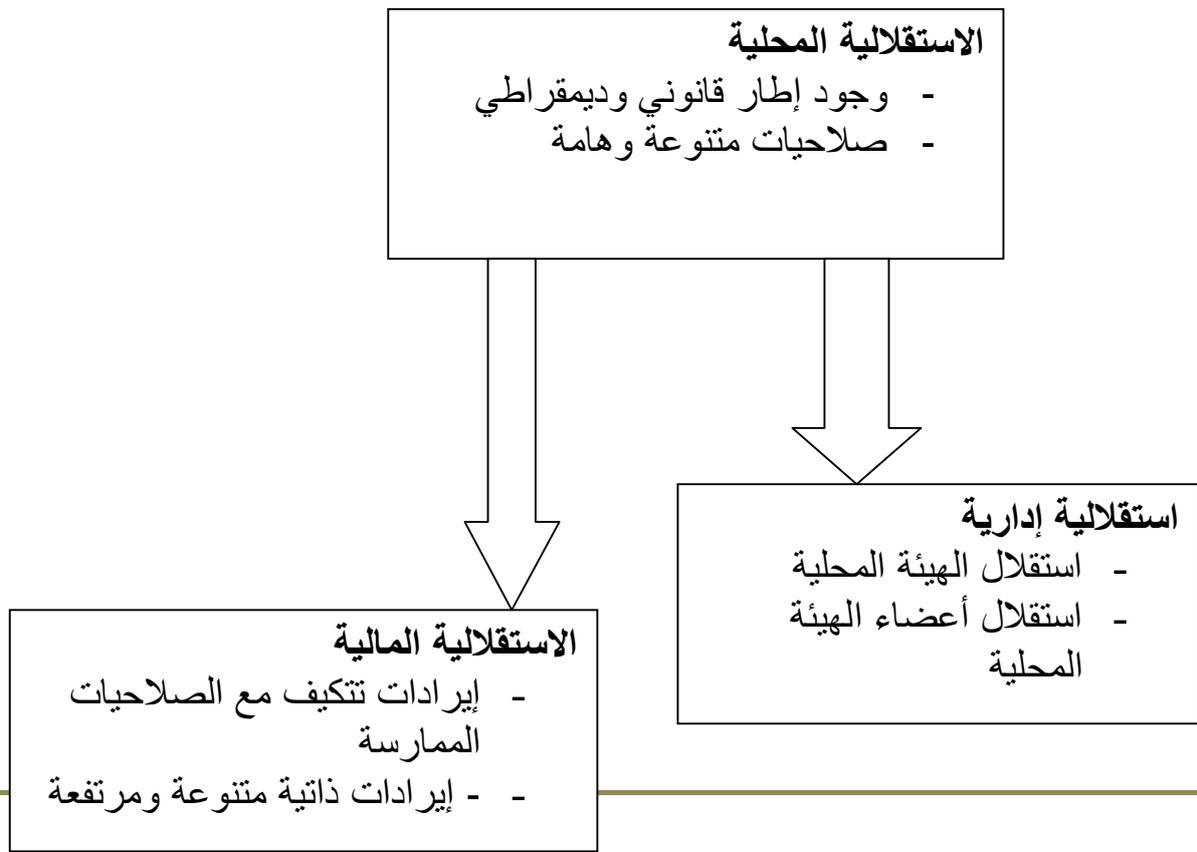
وإنه لم يؤكد صراحة على مبدأ الاستقلالية، ولم ينص على أن البلدية ككيان مستقل عن الدولة، كما أنه لم يذكر الجماعات المحلية للدولة ومدى استقلاليتها حيث اكتفى فقط باعتبار المجالس الشعبية المنتخبة للقوى الاجتماعية للثورة.

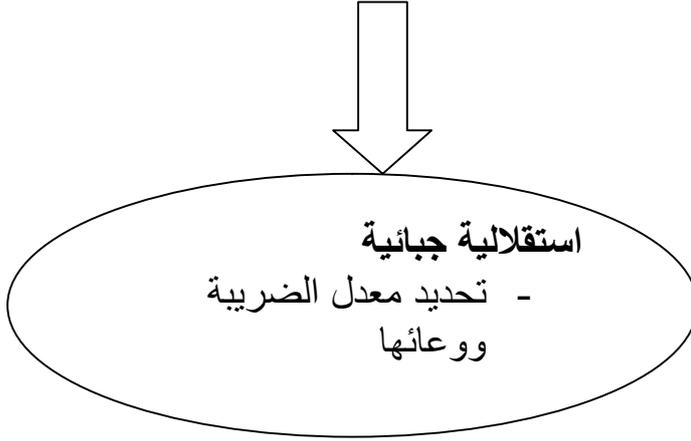
أما التعديل لعام 1989 فقد نص على أن الجماعات المحلية للدولة الولاية والبلدية معتبرا البلدية الجماعة القاعدية، في حين نصت المادة 16 على أن المجلس المنتخب هو القاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في الشؤون العمومية.

في حين دستور 1996 الذي عرف تعديلا جزئيا مقارنة بدستور 1989 حيث أبقى على نفس النظرة السابقة فيما يخص الجماعات المحلية حيث اعتبر المجلس المنتخب الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويمثل قاعدة اللامركزية مكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية.

يتبين مما سلف ذكره أن المشرع الجزائري كان مقتنعا أنه من الضروري منح البلدية استقلاليتها لجعلها حرة في اختيار القرارات التي تراها مناسبة لإقليمها، دون ضغط من السلطة المركزية عن طريق الرقابة سواء كانت هذه الرقابة قبلية أو بعدية.

الشكل رقم: 3 مخطط يلخص ما تم عرضه مسبقا





المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد

- على ما سبق ذكره في المبحث الأولو على:

Jean-Thomas Lesueur, étude comparative de l'application du principed'autonomie fiscale et financières en Europe , institution thomas more, 13 mais 2009,p :5. Disponible sur le site : <https://www.senat.fr/commission/fin/evenements/etudeITM.pdf> consulté: 18 MAIS 2017

المبحث الثاني: ميزانية الجماعات المحلية، كأهم مظهر لاستقلاليتها المالية

تعتبر ميزانية الجماعات المحلية المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية الذي تريد تطبيقه خلال سنة معينة، وهي بذلك تعكس الخطط والاتجاهات التنموية التي تعمل الجماعات المحلية على تحقيقها، وبالتالي فتحضير الميزانية يعتبر عمل جد مهم، وهو يلعب من الناحية السياسية دور أساسي لأنه يعبر عن استقلالية الجماعات المحلية في التسيير بحيث تقوم بالتقدير لمختلف نفقاتها وكذلك البرامج التنموية التي تطمح إلى تحقيقها خلال سنة كاملة بناء على نسبة الموارد التي تستفيد منها.

المطلب الأول: تعريف ميزانية الجماعات المحلية وخصائصها

الفرع الأول: تعريف ميزانية الجماعات المحلية

لقد استمدت ميزانية الجماعات المحلية تعريفها من تعريف الميزانية العامة للدولة، حيث أعطيت لهذه الأخيرة عدة تعريفات منها

• ميزانية الدولة هي الغلاف المالي المخصص لمالية الدولة وهي بذلك تحمل حسابات النفقات العامة والإيرادات العامة، أي تسجل مختلف الضرائب و رخص الإنفاق الخاص بالدولة، وهي بيان يرخص ويناقش مسبقا ويطرح في قانون المالية، كما يعتبر أداة من أدوات السياسة الاقتصادية¹

• تعتبر الميزانية وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان، تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة، والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة².

وبناء على ما تقدم فإن ميزانية الجماعات المحلية عبارة عن خطة عمل أو مشروع عمل تعتمزم البلدية تنفيذها في العام المقبل.

وقد عرفها شريف رحماني "خطة مالية أساسية تعبر عن الاختيارات المختلفة للجهاز التنفيذي للبلدية حيث تظهر صورة التقرير التفصيلي والشامل لنفقات البلدية وإيراداتها عن فترة زمنية مالية مقبلة عادة ما تكون سنة³

وعليه فإن ميزانية الجماعات المحلية ليست أرقاما مستخرجة من دفاتر وحسابات البلدية أو الولاية، تعكس ما جرى من أحداث مالية، وإنما هي تعبير عن برنامج عملي مستقبلي يتضمن تقرير لما ينوي المجلس إنفاقه وما يتوقع تحصيله من إيرادات خلال السنة القادمة.

ولقد جاء تعريف ميزانية الجماعات المحلية في كل من قانوني البلدية والولاية، فميزانية البلدية عرفت على أنها: "جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار"⁴.

كما أن المنشور الوزاري المشترك ما بين وزارتي الداخلية والمالية والمعروف ب:

Instruction sur l'opération financière de la commune

¹Maurice Baslé, le budget de l'état, 6^{eme} édition. Edition la découverte, paris, 2000,p3

²سوزي عدلي ناشد، "الوجيز في المالية العامة، دار الجامعية الجديدة الإسكندرية، مصر 2000 ص276

³Cherif Rahmani , les finances des communes algériennes ,casbah édition Alger, Algérie, 2002, p16

⁴ المادة 176 من القانون البلدي، السابق الذكر

والمترلق بالعمليات المالية للبلديات، يعرف ميزانية البلدية بأنها "العقد (l'acte) الذي من خلاله يتوقع المجلس الشعبي البلدي ويرخص النفقات والإيرادات للسنة المجسدة في وثائق والتي على أساسها تبين الإيرادات المتوقعة والنفقات المرخص لها للسنة المعتربرة".

أما ميزانية الولاية فهي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، وكما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار¹. الملاحظ أن لتعريف ميزانية البلدية والولاية نفس الدلالة، ومن خلالهما يمكن استخلاص أهم الخصائص التي تتميز بها ميزانية الجماعات المحلية.

الفرع الثاني: خصائص ميزانية الجماعات المحلية

أولاً: الميزانية وثيقة تقديرية

تعتبر الميزانية من الناحية الاقتصادية بمثابة خطة للأداء المالي بما يتضمنه من تقديرات لحجم النفقات والإيرادات العامة خلال فترة زمنية مقبلة²، وعليه تقوم الجماعات المحلية بتحديد المشاريع المراد تحقيقها، هذا العمل التقديري يحدد النفقات خلال سنة كاملة، بالاعتماد على نتائج السنة المالية السابقة لأن نتائج السنة الجارية غير معروفة بعد.

ويجدر الإشارة إلى أن تقديرات الإيرادات لا يمكن التحكم فيها بالتمام بسبب ارتباطها بأطراف خارجية وبالتالي قد يتم تحصيل ما قدر في الميزانية أما فيما يخص النفقات، فهي تتعلق أساساً بتصرفات الأمرين بالصرف، وبالتالي لا يمكن بأي حال من الأحوال تجاوز التقديرات بعد اعتمادها إلا برخصة من الوزارة الوصية عن طريق المساعدات أو الحصول على قروض، إلا أنه يمكن إنفاق مبالغ أقل مما هو مقدر أو حتى إلغاء البعض منها³.

¹ المادة 157 من قانون الولاية، السابق ذكر

² يونس أحمد البطريق، أصول المالية العامة، الإسكندرية، 2004، ص 296

³ علي خليل، سليمان اللوزي، المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2001، ص 301

ثانياً: الميزانية عمل مرخص

الميزانية هي رخصة مقدمة من المجلس المنتخب (البلدي أو الولائي) للقيام بعملية صرف النفقات المعتمدة وتحصيل الإيرادات في إطار تنفيذ الميزانية¹ فالمجلس المنتخب هو الذي يبت في مسائل النفقات والإيرادات وهو الذي يقضي بما يراه مناسباً، وليس للترخيص نفس الأهمية بالنسبة للنفقات والإيرادات الجبائية، فالنفقات يمكن أن تنفق جزء منها أو كلها، ولكن ليس له الحق في تجاوزها، أما الإيرادات فيجب أن يستوي جميع ما هو متوقع أو يتجاوزها.

وبعبارة أخرى فإن الأمر بالصرف على مستوى الجماعة المحلية والمتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رئيس المجلس الولائي، لا بد له من الحصول على رخصة أو إجازة دورية كل سنة من المجلس المنتخب، ثم الوصاية للتصرف في تلك الموارد وتنفيذ ما جاء بالميزانية وبدون تلك الإجازة لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي التصرف في أموال البلدية.

إن الميزانية هي عبارة عن إذن أو ترخيص بالإنفاق والتحصي في ظل القوانين والتعليمات السارية آنذاك.

ثالثاً: الميزانية ذو طابع إداري

فالميزانية من الناحية الإدارية والتنظيمية هي خطة عمل يتم بمقتضاها توزيع المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تتطلبها عملية التنفيذ على مختلف الأجهزة الإدارية والتنفيذية بما يضمن سلامة التنفيذ وتحت إشراف سلطة المجلس المنتخب كمثل للشعب بالإضافة إلى الجهات الرقابية الأخرى حتى يتم ضمان عدم تجاوز الهيئة التنفيذية للاعتمادات المقررة²، حيث إن الميزانية تقدم معلومات حول نشاطات الجماعات المحلية في الميدان الإداري والمالي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، فبدون هذه المعلومات لا تستطيع الجماعات المحلية الوصول إلى وضعيتها الحقيقية.

¹Joël Bourdin, les finances communales, 4^{eme} édition, economica, 2008, p34

² خالد شحادة، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الأردن، 2003، ص274

رابعاً: الميزانية عمل علني

هذا يعني كل مساهم في دفع الضريبة له الحق في الاطلاع على مدى استعمال المداخيل الجبائية من قبل الجماعات المحلية قصد تحقيق المنفعة العامة، هذا من جهة ومن جهة أخرى لا يمكن للمواطن المشاركة في النقاش عند التصويت على الميزانية¹.

الفرع الثالث: مبادئ الميزانية

تخضع ميزانيات الجماعات المحلية مثلها مثل الميزانية العامة للدولة، إلى أسس وقواعد تحكمها²، وفيما يلي سنوضح هذه المبادئ:

أولاً: مبدأ السنوية

تعتبر الميزانية عملاً توقعياً لمدة سنة، وذلك بموجب مبدأ سنوية الضريبة، لأن هذه الأخيرة تقتطع لمدة 12 شهراً³، إضافة إلى أن فترة السنة هي المدة المثلى لتجديد النفقات والإيرادات لأنه إذا أعدت الميزانية لفترة أطول من ذلك، تصبح عملية التقدير غير دقيقة ولا تحقق التوقعات التي بنيت عليها الميزانية بسبب التقلبات المختلفة في كل من الحياة الاقتصادية والسياسية والتي يصعب التكهّن بها، أما إذا قلت المدة عن السنة فيعني ذلك أن الإيرادات قد تركز في إحدى الميزانيات بسبب موسمية الإيرادات مثلاً، وينتج عن ذلك تحقيق فائض مالي بينما ستعاني الميزانية اللاحقة بسبب قلة الموارد المالية وسينتج عن ذلك عجز مالي⁴.

وقد أشار القانون المتعلق سواء بالبلدية أو الولاية في مادتي 175-176 على التوالي على سنوية الميزانية، وتشمل السنة المالية لميزانية الجماعات المحلية مرحلتين أساسيتين هما:

- الأولى تبدأ من أول جانفي وإلى غاية 31 ديسمبر، وهي الفترة التي تعد فيها الميزانية.

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر، القاهرة، 2004، ص39

² Joël Bourdin, les finances communales, op.cit p30.

³ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص 85

⁴ حسني مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص76

- الثانية فهي المرحلة الإضافية تمدد فترة الميزانية إلى غاية:

15 مارس للسنة الموالية بالنسبة لتنفيذ عمليات التصفية ودفع النفقات.

31 مارس من السنة الموالية بالنسبة لعملية تصفية المداخيل وتحصيلها .

ثانيا: مبدأ الوحدة

يقصد بمبدأ وحدة الميزانية أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي، وحتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة، الاعتمادات الواردة في الموازنة كما وافقت عليها السلطة التشريعية¹.

ويجب عدم الخلط بين الميزانية ذات الوثائق المتعددة- وبين الميزانيات المتعددة، فقد تكون الميزانية موحدة ومع ذلك تقدم في وثائق متعددة وليست في وثيقة واحدة، ولا يعتبر ذلك خروجاً على قاعدة وحدة الميزانية العامة للدولة أما الميزانيات المتعددة فيؤخذ بها بالنسبة لبعض الوحدات الاقتصادية².

ثالثا: مبدأ توازن الميزانية

لقد نصت المادة الأولى من قانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية على هذا المبدأ والذي يقصد به أن يغطي مجموع النفقات العامة، مجموع الإيرادات العامة للدولة، لكن يكون التوازن مسجلاً بينهما، تقادي لحدوث عجز بالميزانية، نقصاناً أو زيادة فادحة.

وتعني حالة عدم التوازن الميزانية أن القائمين على إعداد الميزانية لم يستطيعوا أن يقدروا الإيرادات أو النفقات بشكل سليم ودقيق سواء عن طريق سوء تقدير النفقات أو تضخيم الإيرادات، أو كلاهما معا حيث يعتمد أحيانا إلى تضخيم الإيرادات عمدا حتى تتمكن من تقدير أكبر للنفقات مما يوازن الميزانية ولا يظهر أي عجز أو فائض مالي، ولذلك يخضع إعداد ميزانية البلدية والولاية إلى ضوابط قانونية وتقنية تعمل كلها على ضمان

¹ المادة رقم 3 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية.

² عباس محمود محرز، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره ص 329

توازن الميزانية وتتدخل في تحديد الإيرادات والنفقات، ويعتبر هذا مؤشرا إيجابيا على الثقة في المالية المحلية والمحافظة على الاستقرار المالي للبلدية وتحقيق أهداف التنمية المحلية¹.

وعليه يجب على الجماعات المحلية أن تتبنى ميزانية متوازنة والتي تعني أن جملة النفقات المسجلة تقديرا يمكن تغطيتها بمجموع مختلف الإيرادات التي ستحصل عليها الجماعة المحلية².

رابعاً: مبدأ شمولية الميزانية

ويقتضي هذا المبدأ إظهار كافة عناصر الإيرادات والنفقات بالاسم والمبلغ ومهما كان حجمها دون أن تتم المقاصة³ بينهما وإظهار الرصيد المعبر عن زيادة الإيرادات على المصروفات أو العكس، وبمعنى آخر فإن مجموع عناصر الميزانية تسجل لزوما بقيمتها الحقيقية وبدون تقليص أو تخصيص ومن ثم يمنع على الجماعات المحلية إخفاء نفقة وراء إيراد معين أو إيراد وراء نفقة⁴

فإن كان مبدأ وحدة الميزانية يهدف إلى إعداد وثيقة واحدة للميزانية العامة، فإن مبدأ العمومية يهدف إلى ملئ هذا الإطار عن طريق التسجيل التفصيلي لكل تقدير بنفقة ولكل إيراد دون إجراء مقايضة بين التقديرين⁵.

الفرع الرابع: وثائق ميزانية الجماعات المحلية

تتمثل ميزانية الجماعات المحلية عموماً من ثلاث وثائق⁶، وتتضمن كل وثيقة مالية من الوثائق التي سيتم ذكرها على جداول تلخيصية مفصلة لبيان موارد البلدية ونفقاتها.

¹ عبد القادر موفق، الرقابة على البلدية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم التسيير جامعة الحاج لخضر، باتنة، ص 111

² Joël Bourdin, les finances communales, op.cit. p34

³ المقصود بالمقاصة هو أن يظهر في الميزانية صافي النفقات وصافي الإيرادات فقط

⁴ cour budget , disponible sur leSite internet.

http://www.mi.public.lu/publications/relation_communes/controle_comptabilite/cours_budget.pdf consulté le: 07/10/2016

⁵ عباس محمود محرز، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره ص 410.

⁶ J.R. Meunier, B.Sportisse, Finances et comptabilité des communes, Presses de l'imprimerie centrale. Annaba 1972. p83

أولاً: الميزانية الأولية

وهي الوثيقة الأصلية التي تقدر فيها جميع النفقات والإيرادات المتعلقة بالدولة التي وضعت من أجلها، وهي تحتوي على وثائق متعددة.

- الميزانية الأصلية ذاتها.
- جدول تلخيصي يسمح بالتحقق من التوازن بين أقسام الميزانية.
- جداول إحصائية ملحقة.

تجدر الإشارة إلى أن الصفحة الأولى من الميزانية تعطي ملخصاً عاماً عن الوضعية الاقتصادية والسياسية المالية للجماعات المحلية، ولا بد أن تتم وضع هذه الميزانية الأولية قبل السنة المالية الجديدة.¹

وتعد الميزانية الأولية قبل بداية السنة المالية المعنية حيث تحضر خلال الأشهر الأخيرة من السنة المالية السابقة لسنة التنفيذ²، ويصوت لزوماً على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها³.

وعليه فإن الميزانية الأولية يتم إعدادها قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة لسنة التنفيذ، ويتم المصادقة عليها من طرف الوصاية قبل 31 ديسمبر من نفس السنة، أما مجال أو مدة تنفيذها فتمتد من 01 جانفي من سنة التنفيذ وإلى غاية 31 ديسمبر من السنة المالية المعنية.

ثانياً: الميزانية الإضافية

هي وثيقة مالية تعديلية للميزانية الأولية، فبعد مرور الأشهر الأولى للسنة المالية تظهر الاحتياجات المالية للجماعات المحلية وكذلك تظهر بعض الموارد الإضافية التي يمكن

¹ بلس شواش بشير، المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران، الجزائر، 2007، ص156

² المادة 16 من قانون الولاية والمادة 177 من قانون البلدية، مرجع سبق ذكره.

³ المادة 165 من قانون الولاية و182 من قانون البلدية، مرجع سبق ذكره

استغلالها، وقد أشارت التعليمية الوزارية المشتركة¹ إلى الميزانية الإضافية وبينت أن الهدف منها:

1 ميزانية التعديل والتكميل وذلك عن طريق:

- أ- تعديل بعض التقديرات للإيرادات والنفقات المسجلة والمصادق عليها في الميزانية الأولية سواء بالزيادة أو النقصان.
- ب- إدخال نفقات جديدة تغطي بإيرادات لم تكن معروفة عند إعداد الميزانية الأولية.
- ت- أخذ الاعتمادات المفتوحة مسبقا بعين الاعتبار.

2 ميزانية الترحيل وذلك عن طريق:

- أ- ترحيل بواقي نفقات السنة المالية المنتهية وغير المسددة.
- ب- ترحيل بواقي إيرادات السنة المالية المنتهية وغير المحصلة.
- ت- ترحيل كل الأرصدة سواء كانت مدينة أو دائنة بما فيها الفائض أو العجز المسجل. وتتم المصادقة عليها قبل نهاية السداسي الأول من السنة المالية وهذا قبل 15 جوان من السنة التي تطبق فيها².

ثالثا: الحساب الإداري

يعرف الحساب الإداري أو الحساب الختامي على أنه الحساب الذي ينطوي على النفقات العامة الفعلية والإيرادات العامة الفعلية والذي يتم إعداده عن سنة مالية منتهية³.
فالحساب الإداري إذن يشكل الإطار الفعلي للإيرادات والنفقات المنجزة باستخراج كل ما يتم تحصيله بصفة فعلية، وإنفاقه بصفة فعلية، بمعنى آخر هو نتيجة السنة المالية، يقوم ويجمع تسجيلاتها ويلخصها في جدول مفصل يسمى الميزان العام.

¹ التعليمية الوزارية المشتركة المؤرخة في 1971/07/01 المتعلقة بكيفية مسك محاسبة البلديات الصادرة عن وزير المالية

² المادة 181 من قانون البلدية، السابق الذكر

³ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل والتنمية المحلية، مرجع سبق ذكره، ص60

ويعد رئيس المجلس الشعبي البلدي، عند نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية الحساب الإداري للبلدية ويعرضه على المجلس الشعبي للمصادقة¹ ونفس الشيء بالنسبة للولاية يقوم الوالي بإعداد الحساب الإداري ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي²، وهذا كله يتم قبل 31 مارس من السنة المعنية بالسنة الماضية.

المطلب الثاني: مراحل ميزانية البلدية

يعتبر إعداد الميزانية مجموع العمليات والمراحل التي يمر بها مشروع الميزانية إلى أن يصبح قابلا للتنفيذ بعد المصادقة عليه محليا واعتمادها من طرف الجهات الوصية، وبعد مرور ستة أشهر من السنة الجارية إلى أن تأخذ شكل ميزانية إضافية تأخذ بعين الاعتبار كافة التعديلات سواء في جهة النفقات أو ما تعلق بالإيرادات.

الفرع الأول: مرحلة الإعداد

أولاً: ميزانية البلدية

يتولى عملية إعداد مشروع ميزانية البلدية الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي³، ويتميز الأمين العام للبلدية، بصفته موظفا دائما في البلدية، بالإلمام الكافي بشؤون البلدية بالإضافة إلى معرفته لمختلف البيانات المتعلقة بمختلف القطاعات لوضع خططها المستقبلية.

وهذا عكس ما كان معمولا به في القانون السابق، حيث كانت الهيئة المكلفة بإعداد الميزانية تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي⁴. بمساعدة اللجنة المالية للبلدية، وعليه فقد نزعنا صلاحية إعداد الميزانية من الهيئة التنفيذية والتي ستكون مسؤولة على تنفيذها.

يقوم الأمين العام للبلدية (تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي كما ذكرنا آنفا) بتحضير ميزانية البلدية، والتي تتمثل أساسا في تقدير النفقات التي ستنفق خلال السنة، وكذلك

¹ المادة رقم 188 من قانون البلدية، مرجع سبق ذكره.

² المادة رقم 166 من قانون الولاية، مرجع سبق ذكره.

³ 180 من قانون البلدية، مرجع سبق ذكره.

⁴ المادة 63 من القانون للبلدية 08/90 السابق الذكر

الإيرادات التي يجب تحصيلها لتغطية تلك النفقات، بمعنى آخر هو جمع المعلومات والجدول والدراسات التي يمكن على ضوءها توقع للمستقبل في الإيرادات والنفقات على أن تكون الميزانية في النهاية متوازية، أي إيراداتها متساوية لنفقاتها، وهذا بمساعدة المصالح المختصة وفقا لتعليمات وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية، لتمكينها من تحضير ميزانيتها .

يبلغ مدير الضرائب للولاية كل سنة البلديات وصندوق المشترك للجماعات المحلية مبلغ التحصيلات المنتظرة فيما يخص الضرائب والرسوم التي تقوم مصالحها بتحصيلها لفائدة البلدية¹، ويتم ضبط التقديرات الواجب القيام بها في ميزانية السنة على أساس آخر النتائج المعروفة للتحصيل، وبالتالي خلافا لكيفية إعداد ميزانية الدولة فإنه يتم تقييد النفقات بعد ضبط وتقدير كل الإيرادات المتوقع تحصيلها².

1- فيما يخص تقييد الإيرادات: غالبا ما يسمح للجماعات المحلية تسجيل بصفة

بيانية نسب من المبالغ عليها، بعنوان السنة الماضية كما يلي³

70% من مبلغ معادلة التوزيع بالتساوي.

50% من مبلغ التعويض عن نقص الرسم عن النشاط المهني وإلغاء الدفع الجزافي.

وتبلغ المبالغ النهائية العائدة لكل بلدية من طرف مديرية المالية المحلية أثناء السنة المالية أما بخصوص الضرائب والرسوم ترسل مصلحة الضرائب في أول كل سنة مالية البطاقة الحسابية لتقديرات الضرائب والرسوم، والتي تحتوي على التقديرات الخاصة بالجباية المباشرة وغير المباشرة التي تعتمد عليها البلدية في إعداد الميزانية.

وتحتوي بطاقة الحساب (lafiche de calcul) على ما يلي:

- الرسم العقاري.

- الرسم على النشاط المهني.

¹ المادة 198 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2016

² المادة 199 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2016

³ مرزوقي عمار، تحضير وتنفيذ ميزانية البلدية، المجلة الجزائرية للمالية، العدد رقم 2، تلمسان، 2012 ص105

- الرسم على القيمة المضافة.

- الرسم الجزافي الوحيد.

وتحتوي أيضا على تقديرات إيرادات البلدية الناتجة عن الأملاك المنتجة للمداخيل والتي يتم تقييمها من طرف رئيس المجلس بالتشاور مع رئيس مصلحة الممتلكات والمحاسب، كما يمكن للبلدية أن تستفيد من إعانات مختلفة¹.

2- في ما يخص تقييد النفقات

عند تقدير النفقات يتم ترتيب تقديرات النفقات بالبند والمصلحة مع إمكانية الاختيار من بينها حسب القدرات المالية للبلدية²، ويتم تقدير نفقات التسيير بناء على تقييم النفقات الخاصة بالمصالح البلدية، والتي يمكن الوصول إليها عن طريق المقارنة باعتمادات السنة الماضية نظرا لكونها تحتوي على النفقات الضرورية أو الإجبارية، تم استخراج الاقتطاع لفائدة قسم التجهيز والاستثمار الذي يساهم في تغطية نفقات هذا القسم ويكون الرابطة الأساسية بين هذين القسمين المكونين للميزانية، والذي يتغير معدله حسب قرارات السلطة الوصية (وزارة الداخلية) حيث تتخذ نسبة الاقتطاع كل سنة عن طريق قرار وزاري مشترك بين وزارة الداخلية ووزارة المالية فيزداد وينقص هذا المعدل حسب سياسة الاتجاه نحو العمليات الأكثر إنتاجا ومردودية.

أما بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار الأخرى، فيتم تقديرها بناء على البرامج المفتوحة واعتمادات الدفع الخاصة بها³

¹مرزوقي عمار، المرجع السابق، ص106

² المرجع السابق، ص106

³ موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، مرجع سبق ذكره، ص121

ثانياً: بالنسبة للولاية

بالنسبة لتحضير ميزانية الولاية فيتولاها الوالي¹، وذلك بمساعدة اللجنة الولائية ويتطلب تحضيرها وضع التقديرات المتعلقة بالنفقات والإيرادات وأن تكون متوازنة فعلياً².

تقدم للمجلس الشعبي الولائي للدراسة والمصادقة عليها وذلك بحضور جميع رؤساء المصالح المعنية، ويمضي عليها في إطار تمهيدي وتكون في خمس نسخ، بعدها ترسل إلى وزارة الداخلية للمصادقة، حيث تحتفظ هذه الأخيرة بنسخة واحدة، وذلك بعد رأي وزارة المالية (مديرية الميزانية) تم ترسل النسخ الثلاث إلى كل من الوالي المراقب المالي، وأمين خزينة الولاية.

الفرع الثاني: مرحلة التصويت والاعتماد

أولاً: بالنسبة لميزانية الولاية

بعد التعرف على مرحلة إعداد الميزانية المحلية الولائية تأتي مرحلة مناقشتها من طرف اللجنة المالية التابعة للمجلس الشعبي الولائي.

يجب التصويت على الميزانية المحلية بصفة إلزامية على أساس التوازن، ولقد ورد النص على هذا المبدأ في المادة 161 من قانون الولاية: "يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن وجوباً"³.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع لم يكتف بالنص على مبدأ التوازن بل ذهب إلى أبعد من ذلك، فقد حدد الطرق الكفيلة بضمان احترام مبدأ التوازن، فقد أشارت المادة 168 من قانون الولاية، بأنه عندما يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم استثناءً باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير

وعندما يثبت التوازن يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع الميزانية باباً¹، ويجب أن يصوت على مشروع الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة

¹ المادة 160 من قانون الولاية، السابق الذكر

² لقد كانت إدارة الولاية هي التي تعد الميزانية في القانون 09/90 الملغى

³ المادة 161 من قانون الولاية 07/16 السابق الذكر

تنفيذها، أما الميزانية الإضافية فيكون التصويت عليها قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تطبق فيها²

أما في ما يتعلق بالمصادقة على الميزانية فتعد السلطة الوصية المكلفة بدراسة ميزانية الولاية والمصادقة عليها هي وزارة الداخلية، وبذلك تشكل المصادقة على الميزانية إجراء إلزاميا يمكن السلطة الوصية من ممارسة رقابتها على مضمون الميزانية، ومن تم مراقبة نشاط الجماعة المحلية ككل، وتشمل مهمة السلطة الوصية في التأكد أولا من مدى احترام الجماعة المحلية عند صياغتها للميزانية لمبدأ توازن النفقات والموارد، وإذا خرقت هذا المبدأ وتمسكت به بعد إرجاع الميزانية إليها لتصحيحها، تحل السلطة الوصية محلها، وتقوم بضبطها وإرجاع التوازن إليها.

ويدخل ضمن صلاحياتها إمكانية رفض بعض النفقات أو الموارد المقيدة في الميزانية أو تعديلها، كما يمكن لها إضافة نفقات جديدة شريطة أن تكون إلزامية بالنسبة للجماعة المحلية المعنية.

وفي حالة ما إذا لم تضبط نهائيا ميزانية البلدية أو الولاية قبل بدء السنة المالية الجديدة لأي سبب من الأسباب، يستمر في انجاز المداخيل والنفقات المقيدة في آخر سنة مالية لحين المصادقة على الميزانية الجديدة غير أنه لا يجوز التعهد بالنفقات وصرفها إلا في حدود جزء من اثني عشر 12/1 عن كل شهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية³.

ثانيا: بالنسبة لميزانية البلدية

➤ مرحلة التصويت: بالنسبة لميزانية البلدية فلا تختلف عن ميزانية الولاية، فبعد انتهاء

المجلس الشعبي البلدي من تحضير الميزانية بمساعدة الأمين العام للبلدية فهذه اللجنة المالية أن تطلب من المصالح البلدية المختلفة ما تريد من معلومات، وبيانات ومستندات تفيدها في دراسة وفحص مشروع الميزانية واقتراح

¹ المادة 162 من قانون الولاية السابق الذكر

² المادة 165 من قانون الولاية السابق الذكر

³ المادة 167 من قانون الولاية، مرجع سبق ذكر.

التعديلات اللازمة والمناسبة قبل عرضها على المجلس الشعبي البلدي للتصويت، حيث يقوم ويبين الأسباب الداعية لاقتراحاته ومستشهادا بكافة الوثائق والبيانات المرتبطة بهذا المشروع، وقد نصت المادة 181 من القانون البلدي الحالي على أنه "يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون، ويصوت لزوما على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها" أما المادة 182 من نفس القانون فقد نصت على أنه "يصوت على الاعتمادات بابا بابا ومادة مادة".

وبعد عملية التصويت يقوم المجلس بكتابة تقريره ومداولته التي تتضمن رأي أعضائه الحاضرين حول مشروع الميزانية من تعديلات وحذف وإضافات.

وفي ما يخص تحويل الاعتماد من باب إلى باب آخر فقد أدرجها القانون ضمن صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، فلا يمكن للسلطة التنفيذية أن تحول إلا بموافقة المجلس وذلك بناء على نص المادة 182 من القانون البلدي الحالي "يمكن للمجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة".

كما أنه يمكن لرئيس البلدية إجراء التحويلات بعد المصادقة على الميزانية من مادة أخرى من نفس الباب بموجب قرار .

أما في الحالات الاستثنائية والمتمثلة في عدم التصويت على الميزانية لسبب ما، خاصة عند حلول السنة الجديدة المعنية بالتنفيذ، فإنه يستمر في انجاز أو تنفيذ الإيرادات والنفقات العادية المسجلة في السنة المالية الأخيرة حتى تتم المصادقة على الميزانية الجديدة- إلا أنه لا يجوز الالتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود جزء من اثني عشر في كل شهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة وذلك ما نصت عليه المادة 185 من القانون الحالي للبلدية ، أما في حالة وجود خلافات بين المجلس الشعبي البلدي و رئيس المجلس فإن الإدارة الوصية الممثلة بالوالي هي التي تفصل بينهما.

➤ مرحلة الاعتماد أو المصادقة:

وبعد تحضير الميزانية والتصويت عليها من قبل المجلس الشعبي البلدي، لا تكون جاهزة للتنفيذ إلا بعد منحها المصادقة من قبل السلطة الوصية وقد نصت المادة 57 من القانون البلدي الحالي على أنه لا تنفذ المداولات التي تتناول الميزانيات والحسابات... إلا بعد أن يصادق عليها الوالي، غير أنه بإمكان هذا الأخير أن يفوض صلاحية المصادقة لرئيس الدائرة وذلك بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 50000 ساكن أما في ما أكثر من 50 ألف فهي تعود للوالي.

تقوم البلدية بإرسال الميزانية مرفوقة بكافة الوثائق الضرورية مثل محضر المداولات ودفتر الملاحظات المتضمن توضيحات تخص النفقات ومصادر الإيرادات ومختلف الكشوفات المتعلقة بأجور الموظفين ومنح المسنين.

بعد دراستها من قبل السلطة الوصية والتأكد من توازنها واحترام القانون ترد إلى البلدية بغية البدء في التنفيذ، أما إذا ما وجد عجز مثلا في الميزانية الأولية، فيقوم الوالي بإرجاعها خلال الخمسة عشر يوم التي تلي استلامها إلى رئيس البلدية حيث يطرحها هذا الأخير من جديد للمداولة على المجلس الشعبي البلدي وذلك في غضون 10 عشرة أيام، وإذا تم التصويت عليها مجددا بدون توازن هنا يتولى الوالي ضبطها تلقائيا وفقا لما نصت عليه المادة 183 من القانون البلدي الحالي، كما يمكن للوالي أن يسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي في ميزانية البلدية طبقا للتشريعات السارية المفعول . أما إذا لم تصادق السلطة الوصية على الميزانية في أجل أقصاه 20 يوم فإنها تصبح نافذة بموجب القانون .

والأمر يختلف بالنسبة للميزانية الإضافية، فإذا وجدت البلدية نفسها أمام عجز مالي لا مفر منه بسبب العجز البارز في الحساب الإداري المتعلق بالسنة الماضية أو بسبب بروز نفقات جديدة غير متوقعة عند تنفيذ الميزانية الأولية، فإنه يمكن تسجيل العجز بالميزانية الإضافية

وطلب منحه إعادة التوازن من الوصاية (وزارة الداخلية مرورا بالوالي) حيث يرفق هذا الطلب بالوثائق التالية¹.

- الميزانية الإضافية
- الحساب الإداري للسنة المنتهية.
- حساب التسيير لأمين الخزينة.
- مداولة المجلس الشعبي البلدي.
- تقرير مفصل ومبرر لأصل العجز.
- جدول الموظفين بكافة أصنافهم.

بعد المصادقة عليها من طرف الوصاية وقبول مبررات العجز وتقديم منحة العجز تعاد الميزانية الإضافية إلى البلدية من أجل تنفيذها. أما في حالة عدم قبول هذه المبررات، فإن الوصاية تحدد الإجراءات الواجب اتخاذها من أجل القضاء على ذلك العجز والذي قد يكون ناتجا بسبب سوء التسيير أو عدم الإلمام ببعض الأمور المالية في ميزانية البلدية².

وقد نصت المادة 184 من القانون البلدي أنه عندما يبين تنفيذ الميزانية عجز يتعين على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع وتأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية، وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي إجراءات الضبط الضرورية، جاز للوالي اتخاذها والأذن بامتصاص العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر.

الفرع الثالث: مرحلة التنفيذ

بعد مرحلتى التحضير والتصويت والاعتماد تأتي المرحلة الأخير والمتمثلة في التنفيذ، والتي تعني عمليات تحصيل الإيرادات وصرف النفقات في حدود الاعتمادات المتوفرة والمسجلة فيها، حيث تبدأ مرحلة التنفيذ بداية من جانفي إلى 16 مارس من السنة الموالية بالنسبة إلى عمليات التصفية ودفع النفقات، وإلى 31 مارس بالنسبة إلى عمليات تصفية المداخل وتحصيلها.

¹ موفق عبد القادر، الرقابة المالية على الميزانية البلدية، مرجع سبق ذكره ص124.

² المرجع السابق ص125

أولاً: الأعراف المكلفون بالتنفيذ:

يشرف على عمليات التنفيذ جهازان منفصلان ومستقلان عن بعضهما البعض ويشترط وجود فصل عضوي ووظيفي بينهما وذلك حسب ما جاء في قانون المحاسبة العمومية الذي يلزم بتنافي وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي¹ فالأول يمسك الحساب الإداري، والمحاسب العمومي يمسك حساب التسيير.

أولاً: الأمر بالصرف:

يتمثل الأمر بالصرف في الشخص المسؤول الأول عن تسيير الشؤون المالية للبلدية أو الولاية وهو كل شخص مؤهل سواء بالتعيين أو الانتداب أو الانتخاب لتنفيذ عمليات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف بالنسبة للنفقات والإثبات والتصفية بالنسبة للإيرادات، ويكون معتمدا لدى المحاسب من أجل إنجاز عمليات الإيرادات والنفقات².

ويعرف أيضا بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة والمجموعات المحلية أو المؤسسات العمومية، ويقوم بعملية التعاقد والتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة، ويأمر بصرف النفقات، وفي هذا الإطار يتحقق من حقوق الهيئات العمومية³.

● مهام الأمر بالصرف: للأمر بالصرف مهام نلخصها فيما يلي:⁴

- مسك محاسبة إدارية للإيرادات والنفقات.
- إعداد الميزانية وعرضها للمصادقة.
- يعتبر الشخص الوحيد الذي يخول له القانون إصدار سندات التحصيل.
- تقديم الحساب الإداري والمتعلق بالسنة المالية السابقة إلى كل من الوزارة الوصية ومجلس المحاسبة.

¹ المادة 55 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية

² المواد 23، 26 من قانون المحاسبة العمومية، المرجع السابق.

³ المرسوم التنفيذي 268/97 المؤرخ في 21 جويلية 1997، يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية

وتنفيذها، ويضبط صلاحيات الأمر بالصرف، الجريدة الرسمية رقم 48، ص 13

⁴ المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المتعلق بالإجراءات التي يمتلكها الأمر بالصرف المؤرخ في 28 صفر

- يتحمل مسؤولية المتابعة حسب الباب، الفرع، المادة، مع احترام المبالغ المحددة لكل منها.
- تقديم الوضعية المالية المتعلقة بعمليتي الالتزام والأمر بالدفع، وذلك كل ثلاث أشهر إلى الوزارة الوصية.

• **الأمرون بالصرف على المستوى المحلي:** يعتبر الوالي الهيئة الأولى في الولاية،

فهو يمثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، يقوم بتنفيذ ميزانيتها وهو صاحب القرار فيها فهو الأمر بالصرف الرئيسي بالنسبة لميزانية الولاية¹، حيث يقوم بتسيير موارد الولاية والإذن بإنفاقها، كما له أن يفوض إمضاءه لأحد أعوان المصالح التابعة له، والوالي مكلف بتحقيق العمليات الثلاثة الخاصة بتنفيذ الميزانية والتي تدخل في المرحلة الإدارية، وهي من حيث النفقات: الالتزام بالنفقات والتصفية والأمر بدفعها، ومن جهة الإيرادات: إثبات الإيرادات والتصفية والأمر بتحصيلها.

ويمكن للوالي نقل الاعتمادات داخل الباب الواحد، ويمكنه في حال الاستعجال نقل الاعتمادات من باب إلباب بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي الذي يتولى إخطار المجلس بذلك خلال دورته القادمة، ويتعين على الأمر بالصرف في الولاية مسك محاسبة إدارية للإيرادات والنفقات، حيث تسمح بالتعرف على:

- تقديرات الإيرادات والنفقات.

- الاعتمادات المتاحة للالتزام بالإنفاق.

- الإيرادات والنفقات المنجزة.

أما بالنسبة للبلدية فيعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، وينتج عن هذه الصلاحية سلطة إبرام التعهدات والارتباطات المالية، والتأكد من الخدمة المقدمة للبلدية قبل إصدار وتوجيه الأمر بالدفع للمحاسب العمومي لتنفيذها ونفس الشيء يقال عن سندات التحصيل، وتعتبر صفة الأمر بالصرف صفة مكتملة

¹ المادة 107 من قانون الولاية رقم 07-12 مرجع سبق ذكره.

للمهمة الإدارية لرئيس البلدية لأنه لا يوجد سلك إداري من هذا النوع ومن تم تتولد هذه المهمة (مهمة الأمر بالصرف) من مهمة إدارية وزوالها يكون بزوال المهمة الإدارية.

ومن الأمور الملزم القيام بها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي هي اعتماد أنفسهم لدى المحاسب العمومي المكلف بتنفيذ الإيرادات والنفقات التي يأمر بها الأمر بالصرف، ولذلك فإن نسخة من مداولة انتخاب رئيس البلدية مصادق عليها ترسل مع نموذج الإمضاء إلى المحاسب العمومي (القابض البلدي) الذي يحتفظ بها، كما يكون الأمر بالصرف البلدي ملزم بمسك محاسبة خاصة بتسييره المالي للبلدية.

كما يمكن له تفويض إمضاءه لغيره ليعطيه صفة الأمر بالصرف الثانوي ويسمح هذا التفويض للأمر بالصرف الرئيسي الممثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي بممارسة الرقابة على كل العمليات التي يجريها الأمر بالصرف الثانوي كما يحمله تبعات تسييره.

ثانياً: المحاسب العمومي

يعتبر المحاسب العمومي من بين الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية المحلية ويعرف على أنه الموظف أو العون العمومي المرخص له قانوناً للتصرف في الأموال العمومية أو الأموال الخاصة المنظمة¹.

يبرز هذا التعريف ثلاث عناصر أساسية لمفهوم المحاسب العمومي:

- صفة الموظف أو العون العمومي: حيث أن كل المحاسبين العموميين هم موظفون لدى الدولة (ملحقون بوزارة المالية) أو لدى الهيئات العمومية الأخرى.
- الترخيص القانوني: الذي يتمثل في تعيين المحاسبين العموميين أو اعتمادهم من طرف وزير المالية.
- التصرف في الأموال العمومية: الذي يشمل أساساً تحصيل الإيرادات، ودفع النفقات وحركة الأموال والقيم العمومية.

-

¹ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2003، ص41

• **مهام المحاسب العمومي:**

- يمارس المحاسبون العموميون صلاحيات أصلية، حيث أن دورهم في تنفيذ الميزانيات ومختلف العمليات المالية يعد أساس وظائفهم¹.
- تحصيل الإيرادات تنفيذاً لأوامر تحصيلها الصادرة إليهم عن الأمرين بالصرف، أو السندات المقدمة لهم من قبل المدينين حسب طبيعة الإيراد وإجراءات تحصيله.
- دفع النفقات (تنفيذ الأوامر أو حوالات الدفع الصادرة إليهم عن الأمرين بالصرف، ، أو السندات المقدمة لهم من قبل الدائنين أو بمبادرة منهم في بعض الحالات).
- تنفيذ عمليات الخزينة (التمثلة أساس في حركة الأموال نقداً والقيم المعبأة مثل السندات المضمونة والقابلة للتحويل إلى نقود وحسابات الودائع والحسابات الجارية، وحسابات الديون المستحقة للهيئات العمومية أو عليها).
- حفظ الأموال والقيم المملوكة للهيئات العمومية أو المودعة لديها.
- مسك المحاسبة التي تبين العمليات المنفردة من قبلهم.
- المحافظة على سندات الإثبات والوثائق المحاسبية.

• **المحاسبون العموميون على المستوى المحلي:**

- يعد أمين خزينة الولاية كمحاسب عمومي بالنسبة للولاية حيث يقوم بتحصيل الموارد وصرفها ويقوم بالعمليات التالية:
- تركيز العمليات المحاسبية التي يجريها المحاسبون الثانويين والتابعون له.
 - تنفيذ النفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي.
 - يتكلف بتوزيع المعاشات على مستوى ولايته.
 - ينفذ ميزانية الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي يسيرها.
 - تداول الأموال والقيم والسندات وحراستها، ويقوم بحركة حسابات أرصدة الخزينة والمحافظة على أوراق الثبوتية الخاصة بالعمليات المالية التي يجريها.

¹ المرجع السابق، ص42

أما بالنسبة للبلدية: للقابض البلدي وحده صفة تحصيل الإيرادات ودفع النفقات البلدية المنصوص عليها من طرف القوانين واللوائح التنظيمية، فهو وحده المؤهل لإدارة وصيانة وحفظ الأموال والقيم المالية للبلدية، فهو ملزم ب¹:

- القيام تحت مسؤوليته الشخصية بكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات .
- القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية لتحصيل الإيرادات.
- القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضد المدينين المتأخرين عن التسديد .
- تنبيه الأمرين بالصرف بانتهاء آجال الإيجارات.
- منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.
- تسجيل أو تجديد الامتيازات أو الرهون .

فهو يدير بقوة القانون ومحاسبة الإيرادات والنفقات ويحرر مرحليا الوضعية المالية للمصالح التي تقوم بتسييرها. كما يحزر في نهاية كل سنة مالية حالة المتخلفات الواجب تغطيتها وحالة المتخلفات الواجب دفعها، ويحرر عند الاقتضاء في نهاية السنة المالية حالة الحصص غير المغطاة لمحاصيل البلدية وإعفاءات الديون الفاقدة²

لا يتدخل المحاسب العمومي إلا بعد المرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية من طرف الأمر بالصرف، بعد تحويل لسندات الإيرادات وحوالات الدفع من قبل هذا الأخير، حيث أنه لا يمارس إلا مراقبة شكلية عل قانونية الأوامر بالصرف المتعلقة بالإيرادات والنفقات، مقارنة مع المراقبة الشرعية الداخلية الممارسة من طرف الوالي والمصادق عليها عند الاقتضاء من طرف القاضي الإداري³.

ثانيا: مراحل تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية:

يخضع تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية لقواعد المحاسبة العمومية، وهذا ما أشارت إليه المادة الأولى من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتي نصت على ما يلي:

¹ الشريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، الاحتلال، العجز ولتحكم الجيد فى التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003، ص103

² المرجع السابق، ص104

³ المرجع السابق، ص104

- يحدد هذا القانون الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة والميزانيات الملحقة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

➤ بالنسبة للولاية: بعد المصادقة على الميزانية ترسل نسخة منها إلى الأطراف

المعنية بالتنفيذ والرقابة، وذلك عن طريق تجميع إيرادات الولاية من مختلف المصادر السابقة الذكر وإنفاقها في الحدود الواردة في اعتمادات الميزانية.

أ. **عمليات تحصيل الإيرادات:** إن عمليات تحصيل الإيرادات تستوجب تحديد الإيراد من جهة وتحصيله من جهة أخرى، ويجب مراعاة قواعد عامة في ذلك: 1:

- أن يتم تحصيل مستحقات الولاية فور نشوء حقوقها لدى الغير.
- الفصل في عمليات التحصيل بين الموظفين المختصين.
- يجب أن تتم العملية عن طريق "الاثبات، التصفية، التحصيل".
- أن يتم التحصيل في مواعيد وبطرق معينة وفقا لنص قانوني.

1. الإثبات

هو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي² وهي المرحلة التي يثبت فيها حق الولاية وتختلف حسب نوع أو طبيعة هذا لاحق، فمثلا إذا كان هذا الحق صائبا فيخضع لقواعد الجباية المعروفة كالفعل المنشئ للضريبة، أو مثلا في تصرف قانوني كبيع أراضي للمواطنين.

¹ المادة 15 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سبق ذكره

² المادة 16 من المرجع السابق

2. التصفية

هي المرحلة التي تسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الخزينة، ويترتب على كل خطأ في التصفية يكون على حساب المدين إصدار أمر بإخفاء الإيراد أو تخفيضه¹.

3. إصدار أمر بالتحصيل:

هو سند يصدره الأمر بالصرف يبين فيه أسس تصفية الإيرادات ويتضمن كل البيانات الضرورية للتعرف على المدين واقتطاع الدين.

ويجب أن يكون مؤرخ، مرقم وممض من طرف الأمر بالصرف على أن يصدر في أجل أقصاه 30 يوما من يوم إثبات الإيرادات المتعلقة بتحصيل ديون خارجية من الضرائب وأملاك الدولة في نسختين الأولى يحتفظ بها في أرشيف الولاية والثانية ترسل إلى أمين الخزينة الذي يمكن أن يرفضها وفي هذه الحالة تشطب وترجع إلى الأمر بالصرف مع التبرير.

4. التحصيل:

هي العملية التي يقوم بها المحاسب العمومي إذ يتعين قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف التحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القانون والأنظمة لتحصيل الإيرادات. وعلى ذلك يجب على الصعيد المادي مراقبة صحة إلغاءات سندات الإيرادات وكذا عناصر الخصم التي تتوفر عليها. ثم يقوم بإرسال إشعار إصدار أمر الإيرادات إلى المدين في أجل أقصاه 8 أيام.

وهناك بعض الإيرادات يمكن لأمين الخزينة تحصيلها قبل إرسال السند ويتعلق الأمر بالإيرادات التي تدفع نقدا مثل الهبات¹.

¹المادة من المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 93/2/6 و المحدد لأجل دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعمدة الجريدة الرسمية رقم 09

ب. مراحل تنفيذ النفقات:

تمر عملية تنفيذ النفقات بأربع مراحل متتالية هي: الالتزام والتصفية والأمر بالتحصيل، ثم الدفع، وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي فإن المراحل الثلاث الأولى، التي يمكن أن توصف مجتمعة بالمرحلة الإدارية هي من صلاحيات الأمرين بالصرف أما الرابعة هي التي تسمى بالمرحلة المحاسبية فهي من اختصاص المحاسب العمومي².

1. الالتزام

الالتزام هو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات إنشاء الدين³، وهنا يمكن التفريق بين نوعين:

الالتزام القانوني:

هو كل تصرف أو عمل إداري صادر عن الأمر بالصرف يؤدي إلى إنشاء عبء على الولاية يجعلها مدينة للغير، كالاتزام بمشروع أو إبرام صفقة، وقد ينشأ الإلتزام دون تدخل الولاية، كإصدار حكم قضائي في ضدها كتعويض لموظف.

الالتزام المحاسبي:

والمقصود به تخصيص قسط من الاعتمادات من أجل صرف النفقة المترتبة عن الإلتزام القانوني ولا يمكن للأمر بالصرف أن يقوم بأي التزام إلا تحت قيود:

- التأكد من الاعتمادات المفتوحة في الميزانية وفق الباب، المادة، الفرع.
- التأكد من أن النفقة مطابقة للقوانين.
- الإلتزام بالوقت المحدد

¹ المادة 19 من المرسوم التنفيذي 46/93 مرجع سابق

² محمد مسعي، المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص77

³ المادة 20 من المرسوم التنفيذي 46/93 مرجع سابق

2. التصفية

تعني مراقبة الخدمة المؤذات والتحقق من صحة الوثائق المحاسبية¹ ويحدد المبلغ الصحيح للنفقة عن طريق:

- التقدير الصحيح للنفقة.
- التحقق من الوثائق المحاسبية ومن صحة النفقة.

3. الأمر بالدفع

هو الأمر الذي يوجهه الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي لدفع مبلغ الدين إلى صاحبه، أو الإجراء الذي يتم من خلاله تحرير حوالات الدفع، ومن شروط الأمر بالدفع أن يحرر الأمر باسم الدائن وأن يحتوي البيانات التالية:

- السنة المالية.
- الفصل والمادة.
- وثائق تبرير النفقة.
- توقيع الأمر بالصرف.

4. دفع النفقة

وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي²، وتعتبر هذه المرحلة أساسية في تنفيذ النفقة وتتم على مستوى الخزينة العمومية، بحيث يقوم المحاسب بالتدقيق في صحة النفقة تم وبواسطته يتم دفع هذه النفقة، ومنه فالمحاسب العمومي له صفتين:

- صفة المدقق أو الدافع: يعتبر مسؤولاً عن شرعية كل نفقة يدفعها أو يلغيها.
- صفة أمين الصندوق: حيث بواسطته يتم دفع قيمة النفقة وعليه التأكد من هوية صاحب الحق (الأهلية) كما أن للنفقة آجال محددة وهي بين اليوم الأول واليوم العشرين من الشهر، ويجب أن تحول في أجل أقصاه عشرة أيام من تاريخ الاستلام.

➤ بالنسبة للبلدية:

تمر مراحل تنفيذ ميزانية البلدية بنفس المراحل التي تمر بها ميزانية الولاية بالطبع لكونها جماعات محلية ويخضعان معا لقانون المحاسبة العمومية إلا أن الأمر بالصرف على مستوى البلدية فيتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي أما المحاسب العمومي فهو القابض البلدي.

كما يخضع تنفيذ ميزانية البلدية إلى القانون البلدي الذي استمد مواده من قانون المحاسبة العمومية السابق الإشارة إليه، ويقسم تنفيذ ميزانية البلدية كما الولاية إلى تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات، أما فيما يتعلق بالنفقة فإنه لا يمكن عقد أية نفقة مهما كان نوعها فيما يتعلق بنفقات التسيير بعد 30 نوفمبر من السنة المعنية ماعدا الاستثناءات الضرورية المبررة قانونا، وإلى غاية 20 فيفري من السنة الجديدة بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار، كما نصت عليه المادة 204 من القانون البلدي على أنه تعتبر منجزة عند نهاية السنة المالية كل النفقات المأمور بدفعها والمعترف بصحتها بالإضافة إلى كل الإيرادات التي كانت موضوع إصدار سندات تحصيل.

يمسك كل من الأمر بالصرف والمتمثل هنا في رئيس المجلس الشعبي البلدي والمحاسب العمومي الممثل بالقابض البلدي، محاسبة إدارية منظمة من أجل متابعة كل مراحل تنفيذ الميزانية، والتي تتوج في الأخير بوضع حسابين هما:

الحساب الإداري: وتسمى أيضا بالمحاسبة الميزانية *comptabilité budgétaire* أو محاسبة الاعتمادات *comptabilité de crédit* حيث أن الغرض الأساسي من مسكها من طرف الأمرين بالصرف هو تمكينهم من متابعة استعمال الاعتمادات المرخص لهم بصرفها بموجب الميزانية، فهي تسمح ببيان عملياتهم المالية والمتمثلة في إثبات الإيرادات والأمر بتحصيلها من جهة والالتزام بالنفقات والأمر بدفعها من جهة أخرى¹

¹ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص129

حساب التسيير: إن حساب التسيير الذي يعده القابض البلدي يقترب من الحساب المالي أكثر من حساب التسيير مادام يحتوي زيادة على حساب ميزاني مفصل جدا على سجلات مفصلة وحساب ختامي.

إن هذا الحساب بعد مراجعته والإقرار بصحته من طرف السلطة الإدارية للمحاسب، يحول إلى الأمر بالصرف الذي يراجع مدى مطابقة السندات الواجبة التحصيل والحوالات مع محررات الحساب الإداري تم تحوله إلى الجمعية المداولة لإقراره، في نفس الوقت مع الحساب الإداري¹

يعد حساب التسيير من طرف القابض البلدي بناء على تعليمات مفصلة جدا، أنه موجه نحو نشاط المراقبة أكثر من توجهه نحو نشاط تسيير مرتبط بصياغة حسابات سنوية، ينبغي على المحاسب قبل كل شيء السهر على شرعية عمليات الدفع وتحصيل الإيرادات والنفقات، إنه طرف فاعل لأن مسؤوليته الشخصية قائمة ويختلف دوره من دور المسؤول عن المحاسبة في المؤسسة، والذي هو موجه أكثر نحو التسيير من هذه الناحية، فإن حساب التسيير يستجيب لحاجات الإعلام لوزارة المالية أكثر من الاستجابة لحاجات البلدية².

المطلب الثالث: ميزانية الجماعات المحلية بين الرقابة والاستقلالية.

الأصل أن تتمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية بمنحها الاستقلال الإداري، ولكن في إطار التنظيم اللامركزي فإن الاستقلال الإداري يبقى استقلالا نسبيا وتتجلى مظاهر نسبية هذا الاستقلال بتعدد صور الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات والمجالس المحلية، بحيث تزداد هذه الصورة سعة وضيفا على ضوء توجه المشرع في قوانين الإدارة المحلية، وقد تتمثل مظاهر النسبية بتحديد بعض الأعمال التي تتوجب الموافقة المسبقة من قبل سلطة الوصاية.

¹ شريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، مرجع سابق، ص 115

² المرجع السابق ص 116

وقد تتمثل صورة الوصاية على الأعمال في ضرورة مصادقة السلطات المركزية على بعض القرارات الإدارية المتخذة من قبل الهيئات المحلية ولا تكون هذه الطائفة من القرارات نهائية مالم تقترن بالتصديق.

أما الوصاية الإدارية على أموال الهيئات المحلية لا تختلف عن الشق الإداري، وعليه فإن هذا الاستقلال هو استقلال نسبي وليس مطلقا.

تتجلى مظاهر النسبية في خضوع مالية الوحدات المحلية لرقابة مزدوجة بحجة أنها عبارة عن أموال عمومية.

الفرع الأول: صور الرقابة الإدارية المفروضة على الجماعات المحلية

من الأهمية القصوى أن تستقل الهيئات اللامركزية في مباشرة عملها عن السلطة المركزية، إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقا بل تبقى الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية في النظم اللامركزية ويسمى هذا النوع من الرقابة بالوصاية الإدارية¹

وتعرف الرقابة الإدارية بأنها "مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف والتحقق من مدى مشروعية أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة".

فالسلطة المركزية تمارس رقابة إدارية على الجماعات المحلية، بهدف جعل الأشخاص المعنوية الخاضعة لها على احترام مبدأ الشرعية بحيث ينبغي أن تكون تصرفات هؤلاء الأشخاص المعنوية في إطار القواعد القانونية وألا تتجاوزها. وتشمل هذه الرقابة كل من المعينين والمنتخبين.

بالنسبة لفئة المعينين ففي الأصل علاقاتهم تتسم بالتبعية والخضوع للجهة المكلفة بالتعيين، وهي من تعمل على ترقية ونقل المعينين من مكان إلى آخر وكذا تأديبهم إذا اقتضت الضرورة، فالوالي كمسؤول معين خاضع للسلطة الرئاسية لوزير الداخلية ويتلقى التعليمات

¹ عتيقة بلجيل، فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6 جامعة بسكرة، أفريل 2010، ص192 المقال منشور على الرابط

http://lab.univ-biskra.dz/ijdl/index.php?option=com_content&view=article&id=55:-6&catid=30:2012-11-29-09-09-23 تاريخ

من مختلف الوزراء باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية، أما المنتخبون فالأصل أنهم لا يعينون ولا تربطهم رابطة الخضوع والتبعية لأية جهة إدارية، إلا أن هذا لا يعني عدم خضوعها للرقابة إطلاقاً، فمن جهة أعطيت للجماعات المحلية واسع الصلاحيات ومن جهة أخرى قيدت برقابة صارمة تباشرها السلطة المركزية.

وفي ما يلي سنتعرض للرقابة الممارسة على المجالس المنتخبة وعلى أعمالهم وسنقصر على البلدية أولاً كجماعة إقليمية قاعدية، وثانياً أن جل الاختصاصات المخولة لها تمارس من قبل المنتخبين أكثر من المعينين على عكس الولاية التي تكون الاختصاص في غالب الأمر للوالي المعين من قبل السلطة الوصية .

أولاً: الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي

يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي للرقابة التي تمارس عليه من طرف الوالي نظراً لخصوصية العلاقة بينهما، على عكس باقي أعضاء المجلس حيث مردها الأساسي المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، فهو ممثل للبلدية وللدولة في نفس الوقت.

فيمارس الوالي رقابة إدارية على شخص وأعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يظهر بشكل واضح هيمنة الوالي على رئيس البلدية بل في كثير من الأحيان يظهر رئيس البلدية بمظهر الموظف الخاضع للسلطة السلمية للوالي، رغم أنه يملك الحق في اللجوء للقضاء عند عدم مصادقة الوالي على قراراته أو على مداوات المجلس حسب المادة 61 من قانون البلدية؟، والسبب يعود في الغالب إلى:

- عدم ترسخ العمل الديمقراطي في مؤسسات الدولة لاسيما المحلية منها.
- تخوف المسؤولين المحليين، من المضايقات التي قد يتعرضون لها في ما بعد من طرف الوصاية.

فريئس المجلس الشعبي ملزم بإرسال كافة قراراته إلى الوالي لبسط رقابته عليها، هذا ما نصت عليه المادة 98 من قانون البلدية.

كما يمارس والي الولاية سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الحالات التي حددتها المواد 101 إلى 103 من قانون البلدية.

وعليه فرئيس المجلس الشعبي البلدي إذا ما مارس صلاحياته كمثل للدولة فإنه يخضع لرقابة تسلسلية يمارسها والي والوزير، أمام في حالة ممارسة عمله في إطار كونه جهازا تنفيذيا فقراراته المتخذة تخضع لرقابة والي كسلطة وصية¹

ثانيا: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

يخضع المجلس الشعبي البلدي للرقابة الوصائية على أعماله وتتجسد هذه الرقابة في رقابة والي الذي يتمتع بسلطة واسعة سواء في حالة المصادقة الضمنية أو الصريحة، وقد نصت المادة 57 من قانون البلدية على جملة المسائل التي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من قبل والي وهي:

- الميزانيات والحسابات.
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- التنازل عن الأملاك العقارية.
- اتفاقيات التوأمة.

ولهذه المصادقة مهلة محددة أقصاها 30 يوما من تاريخ إيداع محضر المداولات لدى الولاية². وإذا لم يصدر والي قراره خلال هذه المدة انقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية، وهو ما يعني أن المداولات تنفذ ولو خضت أحد المواضيع المشار إليها في المادة 57 متى انتهت مهلة 30 يوما.

إن صورة خضوع هذه المداولات للمصادقة مهما كان شكلها (ضمنية أو صريحة) توجي إلى اتساع مجال الرقابة الوصائية بحيث ضيقت إلى حد كبير من سلطة المجالس المحلية المنتخبة، ونجد ذلك واضحا خاصة عندما لا تكتسب هذه القرارات قوتها القانونية الكاملة إلا بعد انتهاء المدة القانونية وليس من تاريخ صدورها وإمضائها من طرف المجالس المحلية،

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 147

² المادة 58 من قانون البلدية السابق الذكر.

وهذا يبين التضييق في منح السلطات الواسعة لاتخاذ القرارات من طرف الإدارة المركزية، فهي لا زالت بهذه الإجراءات تقر أن الجماعات المحلية ممثلة بمجالسها المنتخبة ورؤساءها غير كفأة أو هي عاجزة عن تولي سلطة اتخاذ القرار كاملاً، وأقصى درجات الرقابة الممارسة على الجماعة المحلية هي الحلول والمقصود بها أن تحل سلطة الرقابة محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم يرقم بها لتجنب الإهمال والحفاظ على المصلحة العامة المحلية، ويعد هذا النوع من الرقابة من أخطر أنواعها على حرية واستقلال المجالس الشعبية البلدية حيث يحل الوالي محل المجلس في إصدار القرارات نيابة عنه، ويكون تدخل الجهات الوصية طبقاً للإجراءات التي ينص عليها القانون كأن تقوم سلطة الرقابة بإصدار الهيئة اللامركزية قبل الحلول ومنحها مهلة محددة فإن رفضت الاستجابة فهذا يدل على أنها رضيت بإجراء الحلول والمساس باستقلاليتها وتحمل المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن عملية الحلول¹.

الفرع الثاني: الرقابة المفروضة على ميزانية الجماعات المحلية

تخضع ميزانية الجماعات المحلية سواء قبل أثناء أو بعد تنفيذها وتبدأ بالرقابة من السلطة الوصية من أجل إعطائها الشرعية بالمصادقة عليها أو عدم المصادقة، وبعد المصادقة تأتي مرحلة التنفيذ والتي لا تتم إلا تحت رقابة أعوان وهيئات المكلفون من قبل وزارة المالية، وحتى وإن أدرجت من بينهم المجالس المحلية كهيئة رقابة إلا أن حصة الأسد تتقاسمها السلطة الوصية مع أعوان وهيئات وزارة المالية (التابعة للدولة) تحت عنوان حماية المال العام. وفي ما يلي نستعرض أهم مراحل التي تمر بها عملية الرقابة على ميزانية البلدية دون الولاية باعتبار أن الأولى معدة من قبل المجلس الشعبي البلدي أما الأخرى فيعدها الوالي وهو في الأصل هيئة غير ممرضة ضف إلى ذلك أن البلدية هي الهيئة القاعدية للجماعات المحلية وهي الأقرب للمواطن ومن انشغالاته واهتماماته وهي الملزمة أكثر بالتنمية المحلية التي تتطلب القدر الكافي من الموارد المحلية.

¹ راجع المواد، 100-101-102 من قانون البلدية السابق الذكر.

أولاً: رقابة المجلس الشعبي البلدي

بعدما يقوم رئيس البلدية بمعية الأمين العام لها بإعداد ميزانية الجماعات المحلية تحال على المجلس الشعبي البلدي للموافقة عليها، فبدون حصول الموافقة لن يتمكن الرئيس من انجاز المشاريع التي برمجها في إطار الميزانية على مستوى الواقع الملموس. فالمجلس الشعبي البلدي بصفته جهاز رقابي يمارس الرقابة المالية من خلال:

1 التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر أي قبل سنة التنفيذ (رقابة مسبقة) وذلك من خلال مناقشة لبنود الميزانية والاعتمادات المخصصة لها.

2 التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من سنة التنفيذ فيقدم هنا رئيس المجلس الميزانية الإضافية مرفوقة بالتوضيحات اللازمة لتدارك الأخطاء السابقة، ومعرفة أماكن الخلل.

3 يمارس المجلس الشعبي البلدي رقابة مزامنة لعملية تنفيذ الميزانية كما يمكنه إنشاء لجان تحقيق، ومطالبة الأمر بالصرف (الممثل في رئيس المجلس) بتقديم تقارير دورية عن تنفيذ الميزانية.

ثانياً: رقابة السلطة الوصية

يمارس الوالي رقابة كبيرة على البلدية في كل ما يتعلق بأمورها وبالأخص المالية. فالبلدية ملزمة بإرسال الميزانية مرفوقة بكافة الوثائق كمحضر المداولات ودفتر الملاحظات الذي يتضمن التوضيحات لنفقاتها وإيراداتها، ولا يمكن للبلدية الشروع في تنفيذ ميزانياتها إلا بعد أن يصادق عليها الوالي وهذا بعد دراستها والتأكد من توازنها واحترام القوانين.

ثالثاً: رقابة المراقب المالي:

تمارس وظيفة الرقابة المالية القبلية من طرف موظفين تابعين لوزارة المالية يسمون مراقبين ماليين، فعلى المستوى المركزي هناك مراقب مالي في كل دائرة وزارية، أما على المستوى المحلي فهناك مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالمراقبة القبلية للالتزام بنفقات هذه الأخيرة ويساعدهم في مهام المراقبون الماليون معاونون، وتتمثل الرقابة التي يقومون

بها في فحص بطاقات الالتزام وسندات الإثبات المرفقة بها والمقدمة إليهم من طرف الأمرين بالصرف، حيث يتم التحقق من صفة الأمر بالصرف بمطابقة النفقة للأنظمة والقوانين السارية المفعول وتوفر الاعتمادات أو المناصب المالية والصحة القانونية لحسم النفقة، والصحة المادية لمبلغ الالتزام ووجود التأشير والأداء الاستشاري المسبقة لمختلف السلطات والهيئات المختصة إذا كانت مفروضة قانونا، هذا النوع من الرقابة تحكمه نصوص المرسوم التنفيذي 92-1414 والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2010/05/09² حيث بموجب المادة 02 منه تخضع ميزانية البلديات تدريجيا للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها طبقا للبرنامج التالية:

- ابتداء من السنة المالية 2010 بالنسبة لبلديات مقر الولايات، للإشارة التطبيق الفعلي لها تم في سنة 2015.
- ابتداء من السنة المالية 2011 بالنسبة للبلديات مقر الدوائر، وكذلك البلديات مقر المقاطعات الإدارية الخاضعة لسلطة الولاية المنتدبين، التطبيق الفعلي لها تم سنة 2012.
- ابتداء من السنة المالية 2012 بالنسبة لكافة البلديات إلا أنه تم التطبيق الفعلي بالنسبة لهذه البلديات ابتداء من 2013/04/14 بموجب تعليمة وزارية لوزارة المالية رقم 52 المؤرخة في 2013/03/12 نظرا لعدة مشاكل، منها نقص الوسائل البشرية، وبعد المسافة بين البلديات التي تخضع لنفس المراقب المالي.

رابعاً: رقابة المحاسب العمومي،

يعتبر المحاسب العمومي موظف خاضع للسلطة الوصية فهو يتتبع صحة وشرعية كل نفقة وقبل قبوله له يجب أن يتحقق من³

¹ مرسوم تنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 1992/11/14 متعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المراقب المالي (ج.ر. 92/82)

² القرار الوزاري المشترك بين كل من وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية المؤرخ في 2010/05/09 الذي يحدد برنامج تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانية البلديات (ج.ر.ر. رقم 10/37)

³ المادة 36 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- شرعية عملية تصفية النفقات.
- توفر الاعتمادات.
- إن لم تسقط آجال الديون أو أنها محل معارضة.
- الطابع الإبرائي للدفع.
- تأشيرات أنظمة المعمول بها. عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين و الأنظمة المعمول بها.
- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

فإذا توفرت جميع الشروط السالفة الذكر يأمر بدفعها بالتأشير على الأمر أو الحوالة بعبارة "مقبول الدفع" أما إذا لاحظ العكس أي عدم شرعية النفقة أو أي نقص في تبريرها فإنه يمتنع عن دفعها ليرى ذمته ويشعر الأمر بالصرف برفضه الدفع معلل سبب الرفض حتى يقوم الأمر بالصرف بتصحيح ملاحظات المحاسب العمومي ويأمر بدفعها من جديد.

- ويتمثل الدور الرقابي للمحاسب العمومي فيما يتعلق بتحصيل الإيرادات في ممارسة الرقابة على شرعية الإيرادات الأمور بتحصيلها عن طريق التحقق من أن الأمر بالصرف مرخص له بموجب القوانين والأنظمة السارية المفعول بتحصيل الإيرادات.

خامسا: رقابة المفتشية العامة للمالية:

تعتبر المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية خاضعة للسلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية، وتصنف رقابتها على العمليات المالية في البلديات ضمن الرقابة اللاحقة، أي أنها تتم بعد تنفيذ العمليات المالية المتعلقة بالنفقات والإيرادات في البلديات المبرمجة ضمن برنامج العمل السنوي للمفتشية العامة للمالية، ومن تم فهي ليست رقابة تأشيرية وإنما هي رقابة تحقيقية.

تراقب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الاشتراكية والقطاع المسير ذاتيا، وصناديق الضمان الاجتماعي والتعاقد والمنح العائلية وكل مؤسسة تتلقى إعانة من الدولة.

وتمارس مهامها بمعية مفتشين عامين للمالية ومفتشين ماليين ومساعدين، ويتمثل دورهم في المراجعة والتحقيق ويشمل ذلك¹:

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي يكون لها انعكاس مالي مباشر.
- صحة المحاسبة وسلامتها وانتظامها.
- مطابقة العمليات التي تمت مراقبتها لتقديرات الميزانية أو لبرنامج الاستثمار .
- شروط استعمال وتسيير الوسائل الموضوعة تحت تصرف هيئات الجهاز المالي للدولة.
- تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات ومختلف المواد التي تكون في حيازة المسيرين والمحاسبين، وكل وثيقة أو مستند ضروري لهذه الرقابة، وبصفة عامة كل الأعمال التي يقوم بها المحاسبون العموميون وما شابههم.

سادسا: رقابة مجلس المحاسبة:

يعود التأسيس الفعلي لهذه الهيئة إلى سنة 1980 بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 والمتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة وذلك بعد تأسيسه القانوني بمقتضى المادة 190 من دستور 116 وقد تم وضعه في ظل هذا القانون، تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية، وزود باختصاصات قضائية وإدارية وأعطيت له صلاحيات واسعة لمراقبة استعمال وتسيير الأموال العمومية من قبل الدولة، والجماعات الإقليمية، ومختلف الهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية، مهما كانت طبيعة نشاطها .

¹ المادة 04 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، مرجع سبق ذكره

وكرس دستور 1989 في مادته 160 ودستور 1976 في مادته 176 أن مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة، والجماعات المحلية والمرافق العمومية.

وبصدور الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 الذي يحدد حاليا صلاحياته وتنظيمه وسيره، أصبح مجلس المحاسبة يتمتع من جديد باختصاصات قضائية وإدارية واسعة، تخول له الحكم على حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الانضباط الميزاني والمالي والمعاقبة على المخالفات المتعلقة بذلك، من جهة ومراقبة أداء الهيئات الخاضعة لرقابته، أي تقويم تسييرها من حيث الفعالية والكفاية والاقتصاد، وتقديم التوصيات الملائمة لتحسين هذا التسيير من جهة أخرى.

تسمى رقابة مجلس المحاسبة بالرقابة القضائية لأنها تعتبر أسلوبا من أساليب الرقابة التي تكون بعد تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، الهدف منها توقيع العقاب والجزاء على مرتكبي المخالفات والأخطاء التي وقعوا فيها عند إعداد الميزانية سواء عن قصد أو دون قصد، إضافة إلى تقصيرهم في إعداد القواعد المحاسبية الخاصة بالميزانية، حيث يقوم المجلس بتفحص الحسابات و الكشف عن المخالفات المالية وحوادث الغش والسرقة وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخالفات المالية وإصدار العقوبات المنصوص عليها، كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية أو السلطة التشريعية أو الاثنين معا، تعرض فيه ما اكتشفته من مخالفات، فحسب المادة 210 من قانون البلدية تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع الساري المفعول.

ومن بين الصلاحيات الموكلة للمجلس هو القيام بمراقبة الحسابات الإدارية ومراجعتها، وكذا تصفية حسابات البلديات والولايات وفقا للتشريع المعمول به، والقيام بالتحقيقات من خلال الدراسة المعمقة لمختلف الوثائق، أو بالتنقل ميدانيا إن اقتضى الأمر ذلك، حيث يجوز له طلب الإطلاع على كل وثيقة من شأنها تسهيل المراقبة المعمقة للعمليات المالية والحسابية للمصالح والهيئات الخاضعة.

تعتبر الرقابة على سير عمل الجماعات المحلية سلاح دو حدين، فمن جهة هي حماية المال العام (الرقابة المالية) وجعل المجالس المحلية تحت سيطرتها، من جهة أخرى (الرقابة الوصائية).

في ما يخص الرقابة المالية تعتبر الرقابة البعدية المجسدة في رقابة هيئتي المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة أكثر ملائمة للاستقلال المالي للجماعات المحلية، حيث تعطي نوعا من المرونة في سير عملية تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية وكذا تعطي لأعضاء المجلس بما فيهم رئيسها الحرية وكذلك المبادرة في القيام بمهامه بأريحية أكثر.

المبحث الثالث: مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية

لقد منح المشرع الجزائري للجماعات المحلية صلاحيات واسعة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، وبذلك فهي تتحمل مسؤولية هامة في التنمية المحلية.

وللقيام بكل هذه المهام وتغطية كل احتياجاتها فهي تحتاج إلى موارد مالية، فكلما زادت هذه الموارد وحسن استخدامها كلما زادت فعالية الجماعات المحلية، وأمكنها ذلك من تلبية حاجات السكان المتزايدة، مما يؤدي إلى ممارسة اختصاصاتها على الوجه الكامل.

وعموما يشتمل جهاز تمويل ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر على المصادر المالية المتاحة على المستوى المحلي، بالإضافة إلى المصادر التي يمكن الحصول عليها من جهات غير محلية، والتي تصنف في غالب الأحيان إلى:

- مصادر داخلية وتشير أساسا إلى مدى القدرة الذاتية للجماعات المحلية في الاعتماد على نفسها في التمويل، ومن ثم فهي المؤشر الجيد لمدى نجاح نظام الإدارة المحلية في إدارة عملية التنمية المحلية، وتحقيق أهدافه من خلال تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية الذاتية في إطار القانون المنظم للإدارة المحلية.
- ومصادر خارجية تتجلى أغلبها في الإعانات الممنوحة من قبل الدولة وفي هذا المبحث سنستعرض بشيء من التفصيل أهم ما تحتويه الجماعات المحلية (وبالذات

البلديات على اعتبار أنها الجماعة القاعدية، والأقرب إلى المواطن) من موارد مالية ذاتية داخلية وموارد خارجية وفقا للقانون الجزائري المتعلق بالبلدية رقم 10-11 الذي أقر في مادته 195 على أن إيرادات البلدية تتكون من ناتج الجباية، مساهمة الدولة وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، رسوم وحقوق ومقابل خدمات، ناتج ومداخيل أملاك البلدية والقروض.

المطلب الأول: المصادر الداخلية (الذاتية):

يقصد بالإيرادات الذاتية المحلية مجموعة الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية والمضافة على الضرائب والرسوم الوطنية، إضافة إلى الموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية، التي تختلف في تنوعها من بلد إلى آخر بحكم الإمكانيات المالية والنظام الاقتصادي المتبع¹.

وتتمثل هذه الإيرادات في ما يلي:

الفرع الأول: إيرادات تعود كلياً للبلدية

وهنا يجب أن نشير إلى نقطة مهمة، وهو أن أهم ما يميز البلديات الجزائرية هو عدم قدرتها على خلق الضرائب، وما تتوفر عليه هو فقط التصويت على بعض الرسوم².

وقد أجاز المشرع لعموم البلديات بتحصيل عدة رسوم وتستفيد من عوائدها بصفة كلية نوجز ذكرها في ما يلي:

¹ لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية، مجلة العلوم الإنسانية، مرجع سبق ذكره

² Lahcèn Seriak, l'organisation et le fonctionnement de la commune, ENAG édition, Alger 1998 p77.

أولاً: الإيرادات الجبائية:

1- **الرسم العقاري:** يعتبر الرسم العقاري ضريبة تصريحية تخص العقارات المبنية وغير المبنية الموجودة في التراب الوطني، باستثناء تلك المعفية من الضريبة .

وقد أسس هذا الرسم بصفته الحالية بموجب الأمر رقم 83/67 المؤرخ في 03 جوان 1976، والمتضمن القانون المعدل والمكمل لقانون المالية لسنة 1967 تم تعديله بموجب المادة 43 من القانون رقم 25/91 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991 الذي يتضمن قانون المالية لسنة 1992، وهذا القانون المطبق أسس تعويض لمجموعة من الرسوم التي تخص العقار، وهو ضريبة عينية تمس العقارات المبنية وغير المبنية الموجودة في التراب الوطني.

ينقسم هذا الرسم إلى صنفين هما: الرسم العقاري على الملكيات المبنية والرسم العقاري على الملكيات غير المبنية.

أ- **الرسم العقاري على الملكيات المبنية:** هو رسم سنوي يؤسس على الملكيات المبنية، مهما تكن وضعيتها القانونية الموجودة فوق التراب الوطني باستثناء تلك المعفاة من الضريبة صراحة². وتخضع للرسم العقاري الأملاك المبنية التالية³:

1. المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص والمواد أو لتخزين المنتجات.
2. المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية والموانئ ومحطات السكك الحديدية ومحطات الطرقات بما فيها ملحقاتها المتكونة من مستودعات وورشات للصيانة.

¹ قانون رقم 83/67 المؤرخ في 2 جوان 1967 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 368/66 المؤرخ في 31 ديسمبر

1966 المتضمن قانون المالية لسنة 1967. ج. رقم 47

² المادة 248 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2016

³ المادة 249 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2016.

الفصل الثالث: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مفهومها، أسسها، و مظاهرها

3. أراضي البنائيات بجميع أنواعها والقطع الأرضية التي تشكل ملحقا مباشرا لها ولا يمكن الاستغناء عنها.

4. الأراضي غير المزروعة والمستخدمه لاستعمال تجاري أو صناعي كالورشات وأماكن إبداع البضائع وغيرها من الأماكن من نفس النوع، سواء كان يشغلها المالك أو يشغلها آخرون مجانا أو بمقابل.

إن الرسم العقاري على الملكيات المبنية مؤسس على قواعد ضريبية ناتجة من القيمة الإيجارية الجبائية المحددة، وحسب المنطقة والمناطق الفرعية، وذلك لكل متر مربع.

يحدد أساس فرض الضريبة بعد تطبيق معدل تخفيض يساوي 2% سنويا مع مراعاة لقدم الملكية ذات الاستعمال السكني، غير أنه لا يمكن أن يتجاوز هذا التخفيض بالنسبة لهذه المباني حدا أقصى قدره 25%، وقد تراجعت هذه النسبة هذه النسبة (أي نسبة التخفيض) كثيرا فقد كانت 40% بالنسبة للسكنات و50% بالنسبة للمحلات والمصانع التجارية وهذا ما قد يكون له الأثر الإيجابي على مردودية هذا الرسم على العوائد الجبائية لميزانية البلدية.

والجدول الموالي يوضح لنا القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع على النحو التالي:

الجدول رقم 4: القيمة الإيجارية الجبائية للعقارات ذات الاستعمال السكني الوحدة دج/م²

المناطق الفرعية	المنطقة 01	المنطقة 02	المنطقة 03	المنطقة 04
المنطقة الفرعية "أ"	890	816	742	668
المنطقة الفرعية "ب"	816	742	668	594
المنطقة الفرعية "ج"	742	668	594	520

المصدر: قانون الضرائب المباشرة والرسوم المالية لسنة 2016

أما بالنسبة للمحلات التجارية والصناعية فإن القيمة الإيجارية الجبائية تحدد كالتالي:

الجدول رقم 5: القيمة الإيجارية الجبائية للمحلات التجارية والصناعية- الوحدة دج-

المناطق	المنطقة 01	المنطقة 02	المنطقة 03	المنطقة 04
---------	------------	------------	------------	------------

الفصل الثالث: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مفهومها، أسسها، و مظاهرها

المناطق الفرعية				
المنطقة الفرعية "أ"	1338	1484	1632	1782
المنطقة الفرعية "ب"	1188	1338	1484	1632
المنطقة الفرعية "ج"	1038	1188	1338	1484

المصدر: المادة 254 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2016.

يحدد تصنيف البلديات حسب المناطق والمناطق الفرعية عن طريق التنظيم .

- بالنسبة للقيمة الايجارية الجبائية للمتر المربع للأراضي الملحقة بالملكيات المبنية الموجودة في قطاعات عمرانية فهي تحدد كما يلي:

الجدول رقم 6: اسعار القيمة الايجارية لملاحقات الملكيات المبنية في قطاعات عمرانية الوحدة دج/م².

المنطقة 04	المنطقة 03	المنطقة 02	المنطقة 01
14	26	36	44

المصدر قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2016.

الملاحظ من الجداول السابقة المتضمنة أسعار القيم الايجارية الجبائية لمختلف الملكيات المبنية، أنها ارتفعت بالضعف تماما عما كان معمول به سابقا، فهل هذه الزيادة كان لها الأثر المباشر على رفع عائد الرسم العقاري بالضعف أم لا. هذا ما سنحاول إثبات صحته من خلال الدراسة الميدانية.

ب- و يُحسب الرسم العقاري على الملكيات المبنية بعد تحديد معدلاته، وتختلف هذه الأخيرة باختلاف البناءات وذلك طبق للمادة 261-ب من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة وهي كالتالي:

- نسبة 3% تخص المبكيات المبنية بآتم معنى الكلمة.

- نسبة 10% تخص الملكيات المبنية ذات الاستغلال السكني المملوكة من طرف الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين.

أما فيما يتعلق بنسب الرسم الخاص بملاحقات الملكيات المبنية

5% للمساحة أقل أو تساوي 500م².

7% للمساحة ما بين 500م² و 1000م².

10% للمساحة التي تفوق 1000م².

ويحسب الرسم الخاص بالمبنى على حدى وذلك بضرب أساس فرض الضريبة بعد التخفيض في نسبة الضريبة المناسبة:

أساس فرض الضريبة

المادة الخاضعة للضريبة = القيمة الايجارية الجبائية * المساحة (م²)
- القيمة الايجارية الجبائية * المساحة * نسبة التخفيض.

ت- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية: يؤسس هذا الرسم بناء على القيمة الايجارية الجبائية للملكيات غير المبنية المعبر عنها بالمتر المربع، أو الهكتار الواحد تبعا للمساحة الخاضعة للضريبة. وتخضع لهذا الرسم جميع الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها باستثناء تلك المعفية صراحة من الضريبة¹.

وتستحق على الخصوص على:

- 1- الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير، بما فيها الأراضي قيد التعمير غير الخاضعة لحد الآن للرسم العقاري للملكيات المبنية.
- 2- المحاجز ومواقع استخراج الرمل والمناجم في الهواء الطلق.
- 3- مناجم الملح والسبخات.
- 4- الأراضي الفلاحية.

وفي هذه الحالة نجد القيمة الايجارية الجبائية مأخوذة في جداول يحددها القانون حسب المناطق فقط، بدون الأخذ بعين الاعتبار الفروع كما هو الحال بالنسبة للرسم العقاري على الملكيات المبنية كما ذكر سابقا، وهذا ما سيوضح من خلال الجداول التالية.

¹ المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2016.

الفصل الثالث: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مفهومها، أسسها، و مظاهرها

- بالنسبة للقيمة الايجارية بالدينار الجزائري للأراضي الموجودة في القطاعات العمرانية تحدد كالآتي:

الجدول رقم 7: القيمة الايجارية الجبائية للأراضي الموجودة في قطاعات عمرانية (دج).

المناطق				تعيين الأراضي
04	03	02	01	أراضي معدة للبناء
100	180	240	300	أراضي أخرى مستعملة كأراضي للنزاهة وحدائق للترفيه، ملاعب لا تشكل ملحقات للملكيات المبنية.
18	32	44	54	

المصدر: قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2016.

- أما بالنسبة للأراضي الموجودة في قطاعات معدة للتعمير في المدى المتوسط و قطاع التعمير المستقبلي تتحدد كالآتي:

الجدول رقم 8: القيمة الايجارية للأراضي الموجودة في قطاعات معدة للتعمير في المدى المتوسط و قطاع التعمير المستقبلي الوحدة: دج.

المناطق				تعيين الأراضي
04	03	02	01	أراضي معدة للبناء
34	66	88	110	أراضي أخرى مستعملة كأراضي للنزاهة وحدائق للترفيه، ملاعب لا تشكل ملحقات للملكيات المبنية.
14	26	34	44	

المصدر: قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2016

- أما بالنسبة للمحاجز ومقاطع الحجارة، والمناجم في الهواء الطلق ومناجم الملح والسبخات ممثلة في الجدول التالي:

الجدول رقم 9: القيمة الايجارية للمحاجز ومقاطع الحجارة، والمناجم في الهواء الطلق ومناجم الملح والسبخات الوحدة: دج.

المنطقة	1	2	3	4
القيمة	110	88	66	34

المصدر: قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2016.

- بالنسبة للأراضي الفلاحية

الجدول رقم 10: القيمة الايجارية الجبائية للأراضي الفلاحية الوحدة: دج/هكتار.

المناطق	مسقية	(بور)
أ	15.000	2500
ب	11250	1.874
ج	5.962	994
د	750	750

المصدر: قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2016.

أما في ما يخص حساب الرسم على الملكيات غير المبنية فحسب ما جاء في المادة 261-ز- من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2016.

- 5% بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في المناطق غير العمرانية أما بالنسبة للأراضي العمرانية تحدد نسبة الرسم كما يلي:
- 5% عندما تكون مساحة الأراضي أقل من 500م² أو تساويها.
- 7% عندما تفوق مساحة الأراضي 500م² وتقل أو تساوي 1000م².
- 10% عندما تفوق مساحة الأراضي 1000م²
- 3% بالنسبة للأراضي الفلاحية.

غير أنه بالنسبة للأراضي الواقعة في المناطق العمرانية والتي يتم عليها بنايات خلال مدة خمس سنوات (5)، فالحقوق المستحقة بصدد الرسم العقاري ترفع نسبة 100% ابتداء من أول جانفي 2002، ومن خلال معدل الرسم يتم تحديد قيمة الرسم وفقا لما يلي:

$$\text{نتج القيمة الخاضعة للضريبة} = \text{نسبة الرسم} * \text{قيمة الرسم}$$

2- رسم التطهير:

يؤسس هذا الرسم سنويا لفائدة البلديات التي تشغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية وذلك على الملكيات المبنية، وهو ملحق بالرسم العقاري على الملكيات المبنية، فهو مرتبط باستفادة الملكية المبنية من رفع القمامات وتعود حصيلته بنسبة 100% لميزانية البلدية.

أسس رسم التطهير بموجب القانون رقم 12/80 الصادر في 31 ديسمبر 1980 المتضمن قانون المالية لسنة¹ 1981، وذلك مكان الرسوم الفرعية القديمة (الرسم الخاص بالصب في المجاري، ورفع القمامات المنزلية)

وجاءت المادة 30 من قانون المالية لسنة 1993 بتعديلات هامة في مجال التطهير، حيث تم التفرقة بين رسم رفع القمامات المنزلية ورسم تصريف المياه في المجاري المائية. لكن المرسوم التشريعي رقم 18/93 المؤرخ في 39 ديسمبر والمتضمن قانون المالية لسنة² 1994 ألغى في مادته 25 و 26 رسم تصريف المياه في المجاري المائية، هذا الرسم الذي يقطع على الملكيات المبنية المجهزة بشبكات القنوات، و عوضت المادتين 25 و 26 برسم وحيد هو رسم رفع القمامات المنزلية.

يحدد مبلغ رسم التطهير بقرار من المجلس الشعبي البلدي، بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي، وبعد اطلاع رأي السلطة الوصية يحدد مبلغ الرسم كالاتي³

- ما بين 1000 دج و 1500 دج على كل محل ذي استعمال سكني.
- ما بين 3000 دج و 12000 دج على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما شابه.
- ما بين 8000 دج و 23000 دج على كل أرض مهياة للتخيم والمقطورات.
- ما بين 20000 دج و 13000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي أو ما شابه، ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه.

¹ الجريدة الرسمية رقم 54 الصادرة بتاريخ 1980/12/31 المتضمنة قانون المالية لسنة 1981.

² الجريدة الرسمية رقم 88 الصادرة بتاريخ 1993/12/31 المتضمنة قانون المالية لسنة 1994.

³ المادة 263 مكرر 2 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2016.

الفصل الثالث: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مفهومها، أسسها، و مظاهرها

- والملاحظ على هذا الرسم أنه ارتفع وذلك ابتداء من سنة 2015 وذلك يصب دائما
لمحاولة رفع الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية.

3- الرسم على رخص البناء:

أنشأ المشرع الجبائي لفائدة البلديات رسما خاصا على العقارات يفرض على الرخص
والشهادات المتمثلة في رخص البناء ورخص تقسيم الأراضي ورخص التهديم وشهادات
المطابقة والتجزئة والعمران.

وتتحدد قيمته على النحو التالي:

أ- الرسم على رخص البناء

الجدول رقم 11: بناية ذات استعمال سكني أو استعمال مزدوج

التعريف دج	قيمة البناية دج
1875	إلى غاية 750.000
3125	إلى غاية 1.000.000
5000	إلى غاية 1.500.000
10.000	إلى غاية 2.000.000
12.500	إلى غاية 3.000.000
20.000	إلى غاية 5.000.000
22.500	إلى غاية 7.000.000
25.000	إلى غاية 10.000.000
27.000	إلى غاية 15.000.000
30.000	إلى غاية 20.000.000
32.500	أكثر من 20.000.000

المصدر: قانون المالية رقم 16/05 لسنة 2006.

الجدول رقم 12: بناية ذات استعمال تجاري أو صناعي.

التعريف دج	قيمة البناية دج	التعريف دج	قيمة البناية دج
60000	إلى غاية 30.000.000	30000	إلى غاية 7.000.000
65000	إلى غاية 50.000.000	40000	إلى غاية 10.000.000
75000	إلى غاية 70.000.000	45000	إلى غاية 15.000.000
80000	إلى غاية 100.000.000	50000	إلى غاية 20.000.000

الفصل الثالث: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مفهومها، أسسها، و مظاهرها

100000	أكثر من 100.000.000	55000	إلى غاية 25.000.000
--------	---------------------	-------	---------------------

المصدر: قانون المالية رقم 16/05 لسنة 2006.

ب- الرسم على رخصة تقسيم الأراضي:

ينطبق هذا الرسم على الأراضي ذات الاستعمال السكني والأراضي ذات الاستعمال التجاري والصناعي حسب الجدول الموالي:

الجدول رقم 13: تقسيم الأراضي ذات الاستعمال السكني

التعريف دج	عدد القطع
1000	من 2 إلى 10
2250	من 11 إلى 50
3125	من 51 إلى 150
3750	من 151 إلى 250
5000	أكثر من 250

المصدر قانون المالية رقم 16/05 لسنة 2006

الجدول رقم 14: تقسيم الأراضي ذلك استعمال تجاري أو صناعي

التعريف دج	عدد القطع
3750	من 2 إلى 10
6250	من 6 إلى 10
10000	أكثر من 10

المصدر: قانون المالية رقم 16/05 لسنة 2006

ث- الرسم على رخصة الهدم

يحدد مبلغ هذا الرسم عند تسليم رخصة الهدم ب 188 دج للمتر المربع في مساحة التثبيت بالأرض لكل بناية معنية بالهدم.

ج- الرسم على شهادة المطابقة والتجزئة العمران

يحدد مبلغ الرسم عند تسليم شهادة المطابقة كما يلي:

الجدول رقم 15: بناية ذات استعمال سكني أو استعمال مزدوج

قيمة البناية دج	التعريف دج	قيمة البناية دج	التعريف دج
إلى غاية 750.000	625	إلى غاية 5.000.000	3125
إلى غاية 1.000.000	1000	إلى غاية 7.000.000	3750
إلى غاية 1.500.000	1250	إلى غاية 10.000.000	4375
إلى غاية 2.000.000	1875	إلى غاية 15.000.000	5000
إلى غاية 3.000.000	2500	إلى غاية 20.000.000	5625
		أكثر من 20.000.000	6250

المصدر: قانون المالية رقم 16/05 لسنة 2006

الجدول رقم 16: بناية ذات استعمال تجاري أو صناعي

قيمة البناية دج	التعريف دج	قيمة البناية دج	التعريف دج
إلى غاية 7.000.000	4000	إلى غاية 30.000.000	6500
إلى غاية 10.000.000	4500	إلى غاية 50.000.000	7500
إلى غاية 15.000.000	5000	إلى غاية 70.000.000	8000
إلى غاية 20.000.000	5500	إلى غاية 100.000.000	9000
إلى غاية 25.000.000	6000	أكثر من 100.000.000	10.000

المصدر: قانون المالية لسنة 2006 رقم 16/05

ح- شهادة التجزئة والعمران

يحدد مبلغ هذا الرسم ب 500 دج منذ تسليم شهادة التجزئة والعمران.

4- رسم الذبح:

الرسم على الذبح هو ضريبة غير مباشرة تجنى كلية لفائدة البلديات التي تقع في إقليمها مذابح البلدية. والتي تتم فيه عملية الذبح، وذلك منذ 1970 ووفقا لنص المادة 110 بموجب الأمر 107/69 الصادر في 30 ديسمبر 1969 والمتضمن قانون المالية لسنة 1970¹،

¹ الجريدة الرسمية رقم 110 الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1969.

ويفرض هذا الرسم على وزن اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة وتدفع قيمتها من قبل مالك الحيوان عند الذبح على الكيلوغرام.

ولقد حددت التعريفة للرسم على المذابح ب 3.5 دج/كغ من اللحم الصافي الذي يكون قابل للاستهلاك ابتداء من قانون المالية لسنة 1995. إلا أنه من خلال قانون المالية لسنة 1997 تم تحديد التعريفة لهذا الرسم ب 5 دج/كغ الواحد مع تخصيص مبلغ 1.5 دج/كغ من هذه التعريفة الجديدة لصندوق التخصيص الخاص رقم 302/07 (أي صندوق حماية الصحة الجوارية). وآخر تعديل يتعلق بهذا الرسم جاء في التشريع الجبائي في نص المادة 21 من قانون المالية التكميلي لسنة 2009 حيث ذكر فيها أنه يحصل ناتج هذا الرسم لفائدة البلديات التي تتم على ترابها عملية الذبح و يكون حسابه على أساس 10 دج للكيلو غرام من طرف أعوان الضرائب الذين لهم سلطة الرقابة والتحقق داخل المذابح ويوزع كالتالي:

- 8.5 دج للبلدية

- 1.5 دج لصندوق حماية الصحة الجوارية.

5- رسم الإقامة:

لقد أسس هذا الرسم لأول مرة بموجب قانون البلدية لسنة 1967¹، فكان يفرض على الأشخاص غير المقيمين في البلدية وغير الحائزين لمسكن فيها، وخصص مبلغه لاستصلاح المناصب التذكارية وتنمية السياحة، غير أن قانون البلدية الصادر في 1998 لم يعد إدراجه ضمن الموارد المرخص للبلدية تحصيلها، وهكذا فقد رسم الإقامة أساسه القانوني مما حال دون مواصلة تحصيله². وبقي الأمر على حاله لغاية سنة 1998 عندما أعاد قانون المالية لنفس السنة تأسيس هذا الرسم: "يؤسس هذا الرسم لفائدة البلديات أو لجميع البلديات المصنفة في محطات سياحية أو مناخية أو هيدرومعدنية أو استحمامية، ويتم تصنيف هذه البلديات بموجب مرسوم.

¹ المادة 262 من قانون البلدية 1967

² بلس شواش بشير، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجزائرية، بن عكنون، الجزائر، 2013، ص 185

ويفرض هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين في البلديات المصنفة وتحدد تعريفته على الشخص واليوم الواحد للإقامة، وهي تتراوح بين 20 و30 دج بالنسبة للشخص واليوم الواحد، على أن لا تتجاوز 60 دج على العائلة، وعندما تكون الإقامة في مؤسسات مصنفة تحدد تعريفه الرسم كالتالي:

- 50 دج بالنسبة للفنادق ذات 3 نجوم.
- 150 دج بالنسبة للفنادق ذات 4 نجوم.
- 200 دج بالنسبة للفنادق ذات 5 نجوم¹
- ويعفى من هذا الرسم الأشخاص المستفيدون من تكفل صناديق الضمان الإجتماعي، والمعوقين جسدياً، والمجاهدين ومعطوبو حرب التحرير، وأرامل الشهداء والمجاهدون.
- يحصل رسم الإقامة عن طريق المؤجرين للغرف المفروشة وأصحاب الفنادق وأصحاب الحمامات المستعملة من أجل إيواء الأشخاص الذين يعالجون أو السواح المقيمين في المحطات.

6- حقوق الاحتفال:

ويتضمن هذا الرسم نوعين من الأقتطاعات² في مجال تنظيم الحفلات وهما:

الرسوم على الاحتفالات العائلية:

تأسس هذا الرسم بموجب المادة 105 من قانون المالية لسنة 1966³، يؤسس لمصلحة ميزانية البلديات في المناطق التي تنظم فيها احتفالات الأفراح العائلية مع الموسيقى ليكلف به الأشخاص المستفيدين من رخصة الشرطة المقررة لهذا الغرض، يدفع الرسم بواسطة سند قبض مسلم من طرف البلدية وذلك قبل بداية الحفل.

¹ المادة 48 من قانون المالية لسنة 2006.

² Lahcen Seriak, L'organisation et le fonctionnement de la commune, op , cit. P85

³ المادة 105 من الأمر 320/65 المؤرخ في 1965/12/31 المتضمن قانون المالية 1966. الجريدة الرسمية العدد 108.

قد تم تعديله بموجب قانون المالية لسنة 2001¹ "يدفع مبلغ هذا الرسم المثبت بواسطة سند قبض مسلم من طرف البلدية للطرف الذي قام بالدفع نقدا وذلك قبل بداية الحفل.

وتحدد التعريف كما يلي:

- من 500 دج إلى 800 دج عن كل يوم، عندما لا تتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساء.
 - من 1000 دج إلى 1500 دج عن كل يوم، إذا امتدت مدة الحفل إلى ما بعد الساعة ليلا.
- تحدد التعريفات بموجب قرار رئيس البلدية، بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي وموافقة السلطة الوصية".

- الرسم على الاحتفالات المنظمة في القاعات.

- تفرض حقوق الاحتفال حسب المادة 127 من قانون الرسوم على رقم الأعمال في حالتين²:
- إذا تمت الاحتفالات أو التظاهرات في قاعات أو مؤسسات ولم تستقبل الجمهور ويحدد مبلغ الضريبة ب 500 دج.
 - وتخصص الموارد المتاحة عن حقوق الاحتفال للبلديات.

-7- الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية:

- لقد تولد هذا الرسم من أحكام قانون المالية لسنة 2000 خصص لفائدة البلديات دون غيرها من مؤسسات الدولة على الإعلانات والصفائح المهنية، باستثناء تلك المتعلقة بالدولة والجماعات المحلية والحاملة للطابع الإنساني، ويؤسس هذا الرسم على:
- الإعلانات على الأراضي العادية المطبوعة أو المخطوطة باليد.
 - الإعلانات التي أدخلت فيها تجهيزات معينة، قصد إطالة بقائها، وتسمى إعلانات على الأوراق المجهزة أو المهنية.
 - الإعلانات المضيئة الموضوعة فوق هيكل مبني أو ركيزة.

¹ تعديل المادة 106 من القانون السابق بموجب قانون 06-2000 المؤرخ في 2000/12/23 متضمن قانون المالية لسنة 2001 الجريدة الرسمية رقم 80 المادة 36 منه.

² بشير يلس شاوش، المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سبق ذكره ص185.

الفصل الثالث: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مفهومها، أسسها، و مظاهرها

- الصفائح المهنية المخصصة للتعريف بالنشاط ومكان ممارسته، يتم تسديده قبل القيام بالإعلان بواسطة وصل يسلم للقباض البلدي.

1 الإعلانات المعروضة: ويحدد مبلغ هذا الرسم حسب عدد الإعلانات المعروضة، وحسب حجمها كما هو موضح في الجدول الموالي:

الجدول رقم 17: الإعلانات المعروضة

مبلغ الرسم (دج)	تعين الإعلانات
	(1) الإعلانات على الورق العادي، مطبوعة أو مخططة باليد
20	(2) الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع
30	(3) الحجم أكبر أو يساوي واحد متر مربع
	(4) الإعلانات على ورق مجهزة أو محمية
40	(5) الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع
80	(6) الحجم أكبر أو يساوي واحد متر مربع

المصدر: قانون المالية 11/99 لسنة 2000

2 الإعلانات والصفائح المهنية

يحدد مبلغ هذا الرسم حسب الفترات السنوية وحسب حجم الإعلان

الجدول رقم 18: الإعلانات والصفائح المهنية

مبلغ الرسم (دج)	تعين الإعلانات والصفائح المهنية
	(1) الإعلانات المدهونة
100	الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع
150	الحجم أكبر من متر مربع
	(2) الإعلانات المضيفة
200	الحجم بالمتر المربع أو جزء من المتر المربع
	(3) الصفائح المهنية
500	الحجم يقل أو يساوي متر مربع
750	الحجم أكبر من متر مربع

المصدر: قانون المالية 11/99 لسنة 2000

8- الرسم السنوي على السكن:

يفرض هذا الرسم على جميع المحلات ذات الاستعمال السكني أو المهني المتواجدة على تراب البلديات.

وقد طبق في بداية الأمر في ولايات الجزائر، عنابة، فسنطينة، ووهران، تم امتد بمقتضى قانون المالية لسنة 2003 إلى جميع بلديات مقر الدائرة على المستوى الوطني.

ويحدد مبلغ هذا الرسم كما يلي:

300 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني.

1200 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع المهني.

ويحصل هذا الرسم من مؤسسة سونلغاز عن طريق فاتورة الكهرباء والغاز حسب دورية الدفع، ويحصل هذا الرسم كلية للبلديات¹.

ثانيا: الإيرادات غير الجبائية:

بالإضافة إلى الموارد الجبائية التي تتوفر عليها البلدية، فهي تقوم بتقديم خدمات كثيرة للمواطن ولقاء هذه الخدمات تحصل على إيرادات فقد أجاز المشرع الجزائري للبلدية تحصيل بعض الحقوق وذلك ما نصت عليه المادة 175 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، حيث تقوم بتحديد إطار تسيير ممتلكاتها وسير مصالحها العمومية. أجاز لها التصويت على ممتلكاتها العقارية والمنقولة عن طريق الكراء والبيع.

وفي ما يلي سنستعرض أهم هذه الإيرادات:

1- موارد الاستغلال:

موارد الاستغلال هي الموارد التي تجنى من خلال العمليات ذات الطابع التجاري والصناعي ، وتتمثل على الخصوص في² حقوق الوزن والقياس والكيل وأتاوي تبعية

¹ المادة 86 من القانون 11/02 المؤرخ في 2002/12/24 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية لسنة 2002، العدد 86

² شبير يلس شاولش، المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سبق ذكره ص 187.

للذبيحة، ورسم الأرصفة، وحقوق التخزين ومستودع الجمارك وحاصل المستودع العام للمحجوزات، وحقوق الزيادة والدمغ.....

• **حقوق الوزن والقياس والكيل:**

يجوز للمجالس الشعبية البلدية تأسيس مكاتب عمومية للوزن أو القياس أو الكيل إذا ما اقتضت متطلبات التجارة ذلك.

في هذه الحالة تطبق حقوق على المبيعات التي تجري في الأسواق والساحات والموانئ وأماكن عمومية أخرى تستخدم فيها وسائل الوزن والقياس والكيل التابعة للبلدية.

• **حقوق الزيادة والدمغ:**

يمكن للبلديات تأسيس رسم لمصاريف زيادة ودمغ اللحوم التي تتولى مراقبتها الصحية ومدى قابليتها للاستهلاك البشري

• **أتاوي تبعية للذبيحة:**

يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يؤسس أتاوي تبعية للذبيحة كحقوق الايداع واستعمال المبردات التابعة للبلدية.

• **حاصل المستودع العام للمحجوزات:**

وهناك من يصطلح عليها بحقوق المحجوزات¹. حيث تودع الحيوانات والسيارات وجميع الأشياء المحجوزة من طرف السلطات العمومية في مستودع عام، وتكون حراستها على نفقة مالكيها حسب تعريفة يحددها المجلس الشعبي البلدي.

- **حقوق التخزين في مستودع الجمارك:**

يمكن للبلديات إنجاز مخازن حقيقية لاستقبال البضائع المتنوعة التابعة للجمارك، وتتكفل البلدية بجميع نفقات الحراسة، وتتقاضى مقابل ذلك حقوقا يحددها المجلس الشعبي في مداولة تصادق عليها السلطة الوصية.

¹Lahcen seriak ,L'organisation et le fonctionnement de la commune, op.cit., p90.

• الرسوم الجنائزية:

وهي تتكون من 1

✓ **حقوق الدفن:** بإمكان البلدية تقاضي رسوما عن كل عملية دفن في امتياز ما عدى بالنسبة للمحتاجين.

✓ **حقوق المصلحة الخارجية للتشييع الجنائزي:** تحتكر البلديات المصلحة الخارجية للتشييع الجنائزي ويمكنها أن تتنازل عن هذا الاحتكار جزئيا أو كليا لصالح مقولة خاصة، ويحدد المجلس الشعبي البلدي التعريفات في مداولة له تصادق عليها السلطة الوصية، ولا يمكن أن تشكل هذه الحقوق مصدرا لتحقيق الربح بالنسبة للبلديات بحيث لا تشكل ضريبة على الموتى، بينما لا بد أن يكون حاصلها كافيا لتغطية مصاريف استغلال هذه المصلحة ومواجهة الدفن بدون مقابل بالنسبة للمحتاجين والمساكين والجثث المهمة داخل اقليم البلدية.

2- حاصل الأملاك:

هي مصادر تتأتى من استعمالات الأفراد للأملاك التابعة للجهة المحلية تتلخص أهمها في ما يلي:

• **ايجار العقارات:** يمكن للبلديات أن تؤجر العقارات التابعة لأملاكها الخاصة عن طريق المزايدة ومن أجل دعم موارد البلديات منحت لها الدولة بعض ممتلكاتها من أجل تمكينها من استغلالها ماليا.

كأن تمنح الدولة امتياز استغلال شواطئ البحر للبلديات، ويكون ذلك بقرار يتخذه الوالي المختص إقليميا لمدة ثلاث، ستة، أو تسعة سنوات.

• **حقوق الوقوف أو أتاوي حق استعمال واستغلال الطرقات:**

وهي تؤسس في حالة الشغل الفعلي ولمدة محدودة لموقع على الطرقات العمومية وتحدد الأتاوي المذكورة في المادتين 62-70 من القانون 90-30 المؤرخ في أول ديسمبر سنة

¹شبير بلس شاوش، المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سبق ذكره ص189-190

1990 والمتضمن قانون الأملاك الوطنية المستحقة للدولة أو الولاية أو البلديات لقاء استعمال أملاكها العمومية بشكل خاطئ وظرفي، يعد الحصول على رخصة مصلحة الطرقات، من طرف أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون العام أو الخاص كما يأتي¹:

أ- بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 20.000 نسمة.

200 دج أقل من 50 متر.

500 دج من 50 متر إلى 100 متر.

5000 دج من 100 متر إلى 1000 متر.

10000 دج أكثر من 1000 متر.

ب- بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 2000 و 5000 نسمة.

300 دج أقل من 50 متر.

1000 دج من 50 متر إلى 100 متر.

10000 دج من 100 متر إلى 1000 متر.

20000 دج إلى أكثر من 1000 دج.

ت- بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50000 و 100000 نسمة.

500 دج أقل من 50 متر.

2000 دج من 50 متر إلى 100 متر.

15000 دج من 100 متر إلى 1000 متر.

¹ المادة 49 من القانون 21-04 المؤرخ في 2004/12/29 المتضمن قانون المالية لسنة 2001 الصادر بالجريدة الرسمية رقم 85. والمعدلة للمادة 94 من القانون رقم 86-15 المؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1988 والمتضمن قانون المالية لسنة 1987.

30000-دج أكثر من 1000متر.

ث- بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50000 و 100000نسمة.

500-دج أقل من 50متر.

2000-دج من 50متر إلى 100متر.

15000-دج من 100متر إلى 1000متر.

30000-دج أكثر من 1000متر.

ج- بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100000 و 500000نسمة:

800-دج أقل من 50متر.

4000-دج من 50متر إلى 100متر.

20000-دج من 100متر إلى 1000متر.

40000-دج أكثر من 1000متر.

ح- بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 500000نسمة:

1000-دج أقل من 50متر

8000-دج من 50متر إلى 100متر.

25000-دج من 100متر إلى 1000متر.

5000-دج أكثر من 1000متر.

يؤسس هذا الرسم بموجب مداولة مصادق عليها يحدد من خلالها قيمة الرسم عن كل متر مربع في اليوم أو الساعة ويحصل من طرف القابض البلدي.

✓ حق شغل الأماكن والساحات العمومية:

وهي حقوق تؤسس نتيجة استغلال الساحات العامة والأماكن العمومية لإقامة أسواق أسبوعية، تجمعات اقتصادية، مهرجانات سياسية، ندوات فكرية فنية رياضية، وكل المرافق العمومية لأغراض مشروعة قانونا.

يؤسس الرسم بمداولة مصادق عليها من طرف الوصاية يحدد من خلالها قيمة الرسم عن المكان المراد إيجاره بالتحديد في اليوم أو في الشهر أو في السنة. بإمكان البلدية أن تحصل على عوائد هذه الحقوق بواسطة المزايدة أو أن تتكفل هي بتسيير هذه العملية مباشرة ويتحدد هذا السعر على أساس المساحة المشغولة أو طبيعة البضائع المعروضة وقيمتها.

✓ امتيازات المقابر¹

رخص الأمر المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 للبلديات التنازل عن قطع أرضية داخل المقبرة إلى من يريدون أن يمتلكوا مكانا معيناً لتأسيس مدافن خاصة لدفن موتاهم. وتنقسم هذه التنازلات إلى تنازلات لمدة 30 سنة قابلة للتجديد، أو مؤقتة لا تتجاوز مدتها 15 سنة غير قابلة للتجديد. لا يتم أي تنازل إلا بدفع مبلغ من المال إلى البلدية. وتقتصر هذه الأخيرة على الوالي تعريفات التنازل للمصادقة عليها. ويخصص التنازل كله للبلدية وحدها.

3. الناتج المالي:

يمثل المداخيل الناتجة عن مردود الأسهم، حيث تستطيع البلدية أن تمتلك أسهما في المؤسسات العمومية أو الخاصة من أجل تحسين مواردها. كما يتدرج حينها أيضا فوائد القروض التي تقترضها لغيرها من الوحدات الاقتصادية، بالإضافة إلى حصتها من الأرباح التي تحققها مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري.

غير أن مداخيل الناتج المالي تكاد تكون منعدمة في الغالب وذلك لغياب العمل بعمليات شراء الأسهم أو المشاركة في رأس مال شركات معينة مربحة، الذي قد تدر بعض المداخيل على البلدية، ونفس الشيء بالنسبة للسندات.

¹ يلس شاوش بشير، المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 191-
المادة 75-79 المؤرخ في 1975/12/15 متعلق بدفن الموتى، الج، رقم 103، 1975
-المادة 16 من الامر 75-79 السابق الذكر

أما فوائد القروض أو حصص الأرباح التي يمكن أن تجنيها البلدية عن وحداتها الاقتصادية فهي في الغالب عبارة عن شركات عاجزة تطمع في المزيد من التدعيم وأغلبها قد حل بموجب مداورات وقرارات ولائية.

كما أن المضاربة بالأسهم والسندات عمل جديد بالنسبة للبلديات لا تجرأ على الخوض فيه لنقص التجربة وانعدام الكفاءات في هذا الميدان وارتكاز مثل هذه العمليات في بورصة الجزائر بالعاصمة.

4 التمويل الذاتي:

لقد ألزم كل من قانون البلدية 10/11 المادة 151 منه وقانون الولاية 07/12 المادة 136 منه الجماعات المحلية على تخصيص حصة من موارد التسيير لتمويل نفقات التجهيز والاستثمار حيث يقتطع من مداخيل التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار، وتحدد شروط وكيفيات تطبيق هذا الإجراء عن طريق التنظيم.

وفي 31 جويلية 1967 صدر مرسوم يحدد النسبة الدنيا لهذا الاقتطاع التي لا يمكن أن تقل عن 10% من إيرادات التسيير المحتملة، وفي سنة 1969 ارتفعت هذه النسبة إلى 15% غير أن نسبة الاقتطاع منحصرة في حدها الأدنى إلى 10%

العطايا والهبات (نقدا أو بقيم عقارية):

تعتبر التبرعات والهبات مورد من موارد الجماعات المحلية، وتتكون حصيلتها مما يتربع به المواطنين، وقد أدرجها القانون 10/11 المتعلق بالبلدية في مادته 170 ضمن الموارد المالية للبلدية.

وقد تكون نتيجة وصية يتركها أحد المواطنين بعد وفاته، أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده ومنها¹:

- التبرعات المقيدة بشروط: لا يمكن قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية.

¹راجع المواد 171، 57 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

- التبرعات الأجنبية: لا يمكن قبولها إلا بموافقة وزير الداخلية سواء كانت تبرعات هيئات أو أشخاص أجنب.
- الهبات والوصايا التي تنشأ عنها أعباء أو يشترط فيها شروط أو يستوجب تخصيص عقارات أو تكوين دعاء للاعتراض من قبل عائلات الواهبين أو الموصين.
- الهبات والوصايا: التي تنشأ عنها أعباء أو يشترط لها شروط أو تقتضي تخصيص عقارات، وتكون مدعاة لاعتراضات منقبل عائلات الواهبين أو الموصين.

الفرع الثاني: الإيرادات التي تشترك فيها البلدية مع غيرها

إضافة لما سبق استعراضه من عوائد جبائية وغير جبائية تعود بصفة كلية لميزانية البلدية فإن هناك أيضا مجموعة من الضرائب والرسوم التي تستفيد منها البلديات لتمويل ميزانياتها، غير أنها لا تجني كلية لهذه الأخيرة، بل يشترك فيها مع غيرها سواء ولاية، دولة أو مجموعة صناديق خاصة بحصص ونسب متفاوتة، نوجز ذكرها في ما يلي:

1- الرسم على القيمة المضافة TVA

تم إنشاء الرسم على القيمة المضافة بمقتضى القانون 39/90 المؤرخ في 31 ديسمبر 1991 والمتضمن قانون المالية لسنة 1991. وقد جاء موحد الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج (T.U.G.P) والرسم الوحيد على تأدية الخدمات (T.U.G.P).

دخل الرسم على القيمة المضافة حيز التنفيذ في 1992 بموجب القانون رقم 25-91 المؤرخ في 18/12/1991 المتعلق بقانون المالية لسنة 1992 وعليه فهو ضريبة غير مباشرة تفرض على الإنفاق الإجمالي أو الاستهلاك الاجمالي وعلى العمليات التي تكتسي طابعا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا.

أما فيما يخص العمليات الخاضعة لهذا الرسم فتنصف بخاصيتين هما:

أ- العمليات الخاضعة للرسم اختياريًا:

توجد عمليات تخضع اختياريًا لهذا الرسم حيث يقوم الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين على تقديم تصريح لاكتساب صفة المكلفين بالرسم على القيمة المضافة على أن يزودوا بسلع أو خدمات.

- للتصدير.

- للشركات البترولية.

- للمؤسسات التي تتمتع بنظام المشتريات بالإعفاء.

يمكن طلب الاختيار في أي وقت من السنة ويجب أن ينهي الاختيار إلى علم مفتشية الرسوم على الاعمال التي يتبع لها مكان فرض الضريبة، ويصبح نافذا اعتبارا من اليوم الأول الذي يلي الشهر الذي يكتب فيه الاختيار، ويمكن أن يشمل الاختيار كل العمليات أو جزء منها ما لم يحمل تنازل أو توقف عن النشاط، يغطي الاختيار وجوبا فترة تنتهي في يوم 31 ديسمبر من السنة الثالثة التي تلي السنة التي بدأ فيها سريان الاختيار.

ب- العمليات الخاضعة إجباريا للرسم:

- عمليات البيوع والأعمال العقارية وتقديم الخدمات غير تلك التي تخضع لرسوم خاصة والتي تكتسي طابعا صناعيا تجاريا أو حرفيا، والتي تنجز في الجزائر بصورة معتادة أو ظرفية.

- عمليات الاستيراد.

- البيوع والتسليمات المنجزة من قبل المنتج.

- الأشغال العقارية.

- البيوع والتسليمات للمنتجات والسلع المستوردة في حالتها والخاضعة للضريبة والمنجزة ضمن شروط الجملة من قبل التجار المستوردين.

- التسليمات التي يقوم بها تجار البيع بالجملة .

- تثبيات المنقولات من طرف المثبتين.

- أموال أخرى غير المنقولات المثبتة.

- إيجار أو تقديم خدمات.
- بيع بنايات أو محلات تجارية.
- عمليات فرز الأراضي أو بيع الأراضي التي قام بها المالكين العقاريين.
- المتاجرة في الأشياء القديمة غير المواد الثمينة التي تحتوي الذهب والبلاتين والفضة في مجموعها أو أجزاء منها.
- أعمال الدراسات والبحوث المنجزة من طرف الشركات.
- العروض الفنية والألعاب والتسلية.
- الخدمات المتعلقة بالهاتف والتلكس المقدمة من طرف البريد والمواصلات.
- عمليات البيع التي تتم على المساحات التجارية الكبرى¹.

✓ معدلات الرسم:

لقد حدد قانون المالية لسنة 1992 أربعة معدلات للرسم على القيمة المضافة وهي كما يلي:

- المعدل المنخفض الخاص 07%.

- المعدل المنخفض 13%.

- المعدل العادي 21%.

- المعدل المرتفع 40%.

أما تحديد قيمة المنتجات الخاضعة لكل معدل وتعديلها فيتم بموجب قوانين المالية. فنجد أن قانون المالية لسنة 1995 ألغى المعدل المضاعف (40%) وفقا لقانون المالية لسنة 1997، بينما في قانون المالية لسنة 2001 تم إعادة هيكلة معدلات الرسم على القيمة المضافة، حيث أصبح يشمل معدلين هما²:

المعدل العادي 17%:

¹ شريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، مرجع سبق ذكره، ص63.
² خلاص رضا، النظام الجبائي الحديث، جباية الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، 2006، ص142.

الفصل الثالث: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مفهومها، أسسها، و مظاهرها

يطبق هذا المعدل على المنتجات والبضائع والخدمات والعمليات التي لا تخضع بصراحة إلى المعدل المنخفض 07%.

المعدل المنخفض 07%:

يطبق على بعض السلع والخدمات التي تمثل منفعة خاصة على الصعيد الاقتصادي، الاجتماعي والثقافي.

• توزيع حصيلة الرسم على القيمة المضافة:

لقد تغيرت نسب توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة ابتداء من سنة 1992 أي منذ استحداثه إلى يومنا هذا على النحو المبين في الجدول الموالي:

الجدول رقم 19: توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة للفترة الممتدة ما بين 1992

المجموع	الهيئات المستفيدة			البيان
	Fccl	الدولة	البلدية	
%100	%11	%83	%06	ابتداء من 1992 إلى 1994
%100	%08	%85	%07	من 1995 إلى 1996
%100	%09	%85	%06	من 1997 إلى 1999
%100	%10	%85	%05	من 2000 إلى 2005
%100	%10	%80	%10	ابتداء من 2006 إلى 2009
%100	%15	%75	%10	2017

المصدر: أحمد بلجيلالي، اشكالية عجز ميزانية البلديات، مذكرة ماجستير، تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان 2009-2010، ص86، ومديرية للضرائب لولاية تلمسان

ولازال إلى يومنا هذا تستفيد البلدية من نسبة 10% من توزيع حاصل الرسم على القيمة المضافة والذي يعتبر الأكبر مقارنة بالسنوات الماضية حيث وصل إلى أدناه في سنة 2005 بنسبة 5% فقط. وبالرغم من تحسن النسبة إلا انها تبقى ضئيلة مقارنة بما تستفيد منه الدولة، ويبقى مردودة جد محتشم ولا يلبي النفقات المحلية المترتبة أصلا من الصلاحيات المخولة للبلدية باسم اللامركزية المحلية .

2- الرسم على النشاط المهني TAP

لقد استحدث هذا الرسم بموجب المادة 21 من قانون المالية لسنة 1996، حيث حل محل الرسم على النشاط الصناعي والتجاري، والرسم على النشاط غير التجاري.

أ- مجال تطبيق الرسم على النشاط المهني:

يفرض الرسم على النشاط المهني على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاط صناعي أو تجاري أو نشاط غير تجاري، حيث أنه لا يراعي حالة المؤسسة ولا النتيجة التي تحققها.

وهو رسم يستحق كما نصت المادة 217 من ق.ض.م على:

- الإيرادات الإجمالية التي يحققها المكلفون بالضريبة الذين لديهم في الجزائر محلا مهنيا دائما ويمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي في صنف الأرباح غير التجارية.

- رقم الأعمال الذي يحققه في الجزائر المكلفون بالضريبة الذين يمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي في صنف الأرباح الصناعية والتجارية أو الضريبية على أرباح الشركات.

ب- أساس الخضوع للرسم على النشاط المهني:

يؤسس الرسم على المبلغ الإجمالي لمداخيل المهنية الإجمالية، أو رقم الأعمال خارج الرسم على القيمة المضافة وذلك حسب المادة 29 من قانون الضرائب المباشرة.

خ- معدل الرسم على النشاط المهني:

معدل الرسم هو معدل ثابت يقدر ب 2% أما حصيلته فتوزع حسب ماهو موضح في الجدول أدناه:

الجدول رقم 20: توزيع حصيلة الرسم على النشاط المهني

المهنة	الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	الحصة العائدة ل fcci	المجموع
--------	-----------------------	-----------------------	----------------------	---------

الفصل الثالث: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مفهومها، أسسها، و مظاهرها

النسبة	%0.59	%1.30	%0.11	%2
--------	-------	-------	-------	----

المصدر: المادة 222 من ق.ض.م

وفي حالة ما إذا تم تحقيق رقم أعمال في إطار نقل الغاز عن طريق الأنابيب يحدد الرسم على النشاط المهني 3% ويقسم نتائجه كما يلي

0,88% للولاية

1,96% للبلدية

0,16% الصندوق المشترك للجماعات المحلية

3- الضريبة على الممتلكات (الثروة):

أسست هذه الضريبة بموجب المرسوم رقم 93-01 المؤرخ في 19 جانفي 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1993. وكانت ممثلة في البداية بالضريبة على الأرباح الصناعية والتجارية (BIC) والرسم على النشاط الصناعي (TAIC) والضريبة التكميلية على الدخل (IRG) وبعد صدور قانون المالية لسنة 1993 أصبحت الضريبة على الأملاك هي الضريبة الشرعية في هذا المجال وتطبق على الأشخاص والأملاك.

● الأشخاص الخاضعين للضريبة على الثروة:

حسب المادة 247 من قانون الضرائب المباشرة (2011) فإن الخاضعين لها يتمثلون في:

- الأشخاص الطبيعيون الذين يوجد مقرهم الجبائي في الجزائر بالنسبة لأملآكهم الموجودة بالجزائر أو خارج الجزائر.
- الأشخاص الطبيعيون الذين ليس لهم مقر جبائي في الجزائر بالنسبة لأملآكهم الموجودة بالجزائر.

● الأملاك الخاضعة لهذه الضريبة:

فحسب المادة 275 من قانون الضرائب المباشرة (2010) الأملاك الخاضعة للضريبة على الأملاك كوعاء للضريبة.

الفصل الثالث: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مفهومها، أسسها، و مظاهرها

- الملكيات المبنية وغير المبنية.
- الحقوق العينية العقارية
- الأموال المنقولة مثل:
 - ✓ السيارات الخاصة ذات سعة المحرك 2000 سم³ (بنزين) و 2200 سم³ (غازأويل)
 - ✓ الدراجات النارية ذات سعة محرك يفوق 250 سم³.
 - ✓ اليخوت وسفن النزهة.
 - ✓ طائرات النزهة.
 - ✓ خيول النزهة.
 - ✓ التحف واللوحات الفنية المقدرة قيمتها بأكثر من 500.000 دج.

• حساب الضريبة على الثروة:

تحتسب هذه الضريبة على أساس القيمة الصافية للأموال الخاصة لها، والجدول الموالي يوضح أقساط هذه القيم

الجدول رقم 21: نسب الضريبة على الأملاك

النسبة %	قسط القيمة الصافية من الأملاك الخاضعة للضريبة بالدينار
0	- يقل عن 100.000.000 دج
0.5%	من 100.000.000 إلى 150.000.000 دج
0.75%	من 150.000.000 دج إلى 250.000.000 دج
1%	من 250.000.000 دج إلى 350.000.000 دج
1.25%	من 350.000.000 دج إلى 450.000.000 دج
1.75%	يفوق 450.000.000 دج

المصدر: المادة 281 مكررة، من قانون الضرائب المباشرة 2016.

• توزيع حصيلة الضريبة على الأملاك:

يتم توزيع ناتج الضريبة على الأملاك على كل من ميزانية الدولة وميزانية البلدية وحساب التخصيص الخاص رقم 302/05 بعنوان "الصندوق الوطني للسكن" بالتالي:

60% لميزانية الدولة.

20% لميزانية البلدية.

20% للصندوق الوطني للسكن.

4- الضريبة الجزافية الوحيدة:

تأسست هذه الضريبة بموجب القانون رقم 06-24 المؤرخ في 2006/12/26 المتضمن قانون المالية، حيث نصت المادة الثانية منه "تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل وتعويض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني".

• الأشخاص الخاضعون لهذه الضريبة¹:

تفرض الضريبة الجزافية الوحيدة على الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين والشركات والتعاونيات التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا أو مهنة غير تجارية، الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثين مليون دينار 30.000.000 دج.

كما تفرض على المستثمرين الذين يمارسون أنشطة أو ينجزون مشاريع والمؤهلين للاستفادة من دعم "الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب" أو "الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر" أو "الصندوق الوطني للتأمين على البطالة".

• معدلات الضريبة²:

يحدد معدل الضريبة الجزافية الوحيدة كما يأتي:

5% بالنسبة لأنشطة الإنتاج وبيع السلع.

12% بالنسبة لأنشطة الأخرى.

• توزيع ناتج الضرائب الجزافية الوحيدة¹:

¹ المادة 282 مكرر 2 من قانون الضرائب المباشرة لسنة 2016

² المادة 282 مكرر 4 من قانون الضرائب المباشرة لسنة 2016

يوزع ناتج الضريبة الجرافية الوحيدة كما يأتي:

- ميزانية الدولة 49%.
- غرف التجارة والصناعة: 95%
- الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية 0.01%
- غرف الصناعة التقليدية والمهن 0.24%
- البلديات: 40.25%
- الولاية: 5%
- 5 **الرسوم الايكولوجية:**

مست السياسات الضريبية الأنشطة ذات المستويات العالية من التلوث من خلال إنشاء نظام ضريبي يتضمن مجموعة من الرسوم منها: الرسوم المسببة للتلوث والخطرة على البيئة. الرسم على التطهير، الرسم على جمع القمامة، الرسم على تفريغ النفايات الصناعية (الصلبة والخاملة)، الحوافز الضريبية الخاصة باسترجاع نفايات أنشطة الرعاية الاستشفائية والعيادات واسترجاع نفايات الصناعات الخاصة، الضرائب الإضافية على تلوث الهواء ذات المصادر الصناعية، الضرائب التكميلية لتلوث الهواء ذو مصدر صناعي، الضريبة التكميلية عن مياه الصرف الصناعية والضريبة التكميلية على الوقود.

يعتبر هذا النوع من الموارد المستحدثة والجديدة للبلديات ويتم تحصيلها من خلال النشاطات على الزيوت والخطيرة على البيئة².

أ- **الرسوم على الزيوت والأطر المطاطية:**

تم تأسيس هذين الرسمين بموجب القانون رقم 05-16 مؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1426 الموافق ل 13 ديسمبر سنة 2005 المتضمن لقانون المالية لسنة 2006.

أولاً: الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم

¹ المادة 282 مكرر 5 من قانون الضرائب المباشرة لسنة 2016
² بوشخي عائشة، ديلمي هجيرة، قديد ياقوت، مصادر الجباية المحلية وسبل تفعيلها المحلية الجزائرية للمالية، مرجع سبق ذكره، ص 39-40.

نظرا لحجم الزيوت التي يتم طرحها سواء مباشرة أو غير مباشرة على مستوى محطات البنزين والتشحيم الفوضوي والتي تشكل مصدر مهم للتلوث وكذا ارتفاع تكلفة معالجتها.

ثانيا: الرسم على الأطر الاحتياطية الجديدة المستوردة أو المصنعة محليا:

يهدف دعم الإجراءات المتعلقة بالحماية البيئية خصوصا تلك المنصوص عليها في قانون المالية لسنة 2002 أسس قانون المالية لسنة 2006 رسم سنوي على الأطر المطاطية الجديدة و المستوردة أو المصنعة محليا محددة كما يلي:

10 دج عن كل إطار مخصص للسيارات الثقيلة؛

5 دج عن كل إطار مخصص للسيارات الخفيفة.

ثالثا: رسم الحث على عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة:

تخضع النفايات الصناعية غير المعالجة و المخزنة من طرف منتجها إلى رسم الحث على عدم التخزين المحدد مبلغه ب 10.500 دج للطن الواحد المخزن، و يهدف هذا الرسم إلى جعل التخزين أكثر تكيفا من المعالجة، مع ذلك فإن مهلة تصل إلى ثلاث سنوات تمنح ابتداء من تاريخ انطلاق مشروع منشأة القضاء على النفايات.

رابعا: رسم الحث على عدم تخزين النفايات المرتبطة بنشاطات العلاج بالمستشفيات و المستوصفات:

فيما يخص النفايات المرتبطة بالنشاطات العلاجية، فإن كميتها تقدر بـ 125.000 طن من بينها 33.000 عبارة عن نفايات سامة و 22.000 عبارة عن نفايات ناقلة للأمراض¹.

و يحث المستشفيات و المستوصفات على القضاء عليها بصورة ملائمة و تطبيقا لمبدأ من يلوث يدفع الثمن، أحدث رسم للحث على عدم تخزين هذه النفايات إن مبلغها محدد بـ 24.000 دج للطن المخزن، و يكون الطن محددًا إما وفقا لقدرات و أنواع العلاج للمؤسسة المعنية أو عن طريق القياس المباشر، و تمنح مهلة قدرها 3 سنوات للمستشفيات و المستوصفات لتجهيز نفسها أو اقتناء أجهزة الحرق الملائمة.

¹ شريف رحماني، أموال البلديات الجزائرية، مرجع سبق ذكره، ص 72.

الفصل الثالث: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مفهومها، أسسها، و مظاهرها

إن إحداث هذا الرسم و على غرار سابقه يهدف إلى حث المستشفيات و المستوصفات على القضاء على نفاياتها.

خامسا: الرسم الإضافي على تلوث المناخ ذي المصدر الصناعي

يخص هذا الرسم الكميات الصادرة التي تتجاوز القيم المحددة كما هو منصوص عليها من طرف القانون الساري المفعول والتي تحدد تسعيرتها بالرجوع إلى النسبة القاعدية للرسم على النشاطات الملوثة أو الخطيرة على البيئة.

وتضرب هذه التسعيرة في معامل يتراوح بين 1 و5 حسب نسبة تجاوز القيم الحدية.

سادسا: الرسم الإضافي المتعلق بالمياه المستعملة ذات المصدر الصناعي:

لقد أحدث قانون المالية لسنة 2003 رسما إضافيا على المياه المستعملة الصناعية، إنه رسم مؤسس على الحجم المطروح وعلى محسوب التلوث الناجم عن نشاط والمتجاوز للقيم الحدية كما هو عليه من طرف القانون الساري المفعول. ويتم توزيع ناتج الرسم الايكولوجي حسب الجهة المستفيدة كالآتي:

الجدول رقم 22: توزيع ناتج الرسوم الايكولوجية.

الجهة المستفيدة من ناتج العجاية ونسبة التوزيع				الرسم الايكولوجية
الدولة	صندوق التراث الثقافي	الصندوق الوطني للبيئة ومحاربة التلوث	البلدية	
15%	-	75%	10%	رسم الحث على عدم تخزين النفايات الصناعية الخطيرة
15%	-	75%	10%	رسم الحث على عدم تخزين النفايات بنشاطات العلاج بالمستشفيات والمستوصفات
15%	-	75%	10%	الرسم الإضافي على تلوث المناخ والمصدر الصناعي
25%	-	50%	25%	الرسم الإضافي المتعلق بالمياه المستعملة ذات المصدر

الفصل الثالث: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مفهومها، أسسها، و مظاهرها

				الصناعي
15%	-	50%	35%	الرسم على الزيوت المستعملة
15%	10%	50%	25%	الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة أو المصنعة محليا

المصدر: عائشة بوشخي، ديلمي هجيرة، قديد ياقوت، مصادر الجباية المحلية وسبل تفعيلها، مرجع سبق ذكره، ص43.

الملاحظ من الجدول أن نسب الرسوم الايكولوجية العائدة للبلدية هي الأقل مقارنة بتلك الموجهة لمجموع الدولة والصندوق الوطني للبيئة ومحاربة التلوث.

6- الضريبة على الدخل الاجمالي

إن الضريبة على الدخل الاجمالي، وحسب ما جاء في المادة الأولى من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، فهي ضريبة سنوية وحيدة تؤسس على دخل الأشخاص الطبيعيين وتفرض على الدخل الصافي الاجمالي للمكلف بالضريبة، أما في ما يخص الفئات الخاضعة لهذه الضريبة فنجدها مشار إليها في المواد 3، 4، 5، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة وهم.

1- الأشخاص الذين يوجد موطن تكليفهم في الجزائر أو خارجها وعائدتهم من مصدر جزائري.

2- الأشخاص التابعين للدولة كأعوان لها والذين يمارسون وظائفهم ويكلفون بمهامهم في بلد أجنبي والذين لا يخضعون في هذا البلد لضريبة شخصية على مجموع دخلهم.

3- الأشخاص من جنسية جزائرية أو أجنبية والذين يحصلون في الجزائر على أرباح أو مداخيل يعود فرض الضريبة عليها إلى الجزائر، وهذا بموجب اتفاقية دولية خاصة بعدم ازدواجية الضريبة.

4- الشركاء في شركات الأشخاص والشركات المدنية المهنية.

- 5- الأعضاء في الشركات المدنية بشرط أن لا تكون منظمة على شكل شركات أسهم قانونها الأساسي ينص على المسؤولية غير المحدودة للشركاء فيما يخص ديون الشركة.
- 6- الأعضاء في شركات المساهمة الذين لديهم مسؤولية غير محدودة بالنسبة للديون.
- 7- المسيريون ذو الأغلبية في الشركات ذات المسؤولية المحدودة ومسيرو شركات التوصية فيما يخص المكافآت على وظائفهم.
- 8- المساهمون في شركات الأموال فيما يتعلق بأرباح الأسهم والأرباح والنسب من الأرباح.

أما فيما يتعلق بتوزيع حاصل الضريبة فيعود كاملا لميزانية الدولة إلا أنه ورغبة منها في رفع مستوى التمويل المحلي من الإيرادات الجبائية فقد تم مراجعة توزيع حاصل هذه الضريبة، وذلك وفق ما جاء في القانون رقم 02-08 المتضمن القانون التكميلي لمالية سنة 2008، إذا نصب المادة الثانية منه بأن تنشأ في الباب الأول من الجزء الأول من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المادة 42 مكرر: يوزع حاصل الضريبة على الدخل الإجمالي، صنف الريوع العقارية كما يأتي:

- 50% لفائدة ميزانية الدولة.

- 50% لفائدة البلديات.

أما المداخل التي تدرج ضمن الريوع العقارية¹ فهي الناتجة عن إيجار العقارات المبنية أو أجزاء منها، وكذا إيجار كل المحلات التجارية أو الصناعية غير المجهزة بعتادها، إذا لم تكن مدرجة في أرباح مؤسسة صناعية أو تجارية أو حرفية أو مستثمرة فلاحية أو مهنة غير تجارية، وكذا تلك الناتجة عن العقد العقارية في تحديد الدخل الإجمالي المعتمد كأساس في تحديد الضريبة على الإجمالي، في صنف المداخل العقارية تدرج كذلك في صنف

¹ المادة 42 (1) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2016.

الريوع العقارية الإيرادات الناتجة عن إيجار أملاك غير المبنية بمختلف أنواعها بما فيها الأراضي الفلاحية .

وقد اعتمد قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة في تحديده لما يجب على المكلف بالضريبة في هذا النوع من الضرائب على معدلين أساسيين هما¹:

- 15% إذا تعلق الأمر بإيجار محلات تجارية

- 7% إذا تعلق الأمر بإيجار خاص بالسكن

المطلب الثاني: المصادر الخارجية لتمويل ميزانية البلدية

زيادة على المصادر التي أدرجناها في المطلب السابق والمتمثلة في الإيرادات الجبائية سواء تعود لها بصفة كلية أو جزئية أو الإيرادات غير الجبائية والتي تتمثل أساسا في إيراداتها على استغلال ممتلكاتها. ولمزيد من الدعم المالي لتمويل ماليتها ودعم ميزانياتها تتغدى من أموال ذات مصاد خارجية تكون في غالب عبارة عن مساعدات تأتيها من مصادر مختلفة. سنحاول من خلال هذا المطلب تبيان أهم هذه المصادر.

الفرع الأول: صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

يعود تاريخ تأسيسه إلى سنة 1986 باسم المرسوم رقم 86/266 المؤرخ في 14 أفريل 1986. إلا أن التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية في الجزائر عرف منذ الاستقلال حيث انشأت السلطات الاستعمارية صندوق التضامن لمقاطعات وبلديات الجزائر كان يتولى مهمة التضامن ما بين الجماعات المحلية، وتم تحويله إلى مؤسسة عمومية للجزائر سنة 1969 بموجب المرسوم المؤرخ في 2 أوت 1959².

واستمر هذا الصندوق ممارسة مهامه بعد الاستقلال إلى غاية سنة 1964 أين تم إلغاء بموجب القانون رقم 64-227 المؤرخ في 10 أوت 1964 المتضمن انشاء الصندوق

¹ المادة 42 (2) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2016.

² محمد فراري، نظام الضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية، الصندوق المشترك للجماعات المحلية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 2، ديسمبر 2012، ص 115-116.

الوطني للتوفير والاحتياط وحولت إيراداته إلى هذا الأخير ليتولى مهمة التسيير المالي لأموال التضامن العائد للجماعات المحلية الجزائرية.

وبعد صدور قانون البلدية لسنة 1967، نص على أن البلدية تملك صندوق للتضامن وصندوق للضمان، وتدير هذين الصندوقين مؤسسة عمومية تعين بقانون في إشارة إلى الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، ليصدر قانون الولاية لسنة 1969 الذي نص على صندوق التضامن وصندوق الضمان للولايات.

وقد تم توضيح مهمة صندوق التضامن للولايات في ميثاق الولاية، الذي يتدخل لتخفيف فوارق الغنى بين الولايات والاتجاه نحو توزيع أكبر إعلانات التجهيز لصالح المناطق المحرومة.

أما في سنة 1973 تم انشاء مؤسسة عمومية موضوعة تحت وصاية وزارة الداخلية تدعى مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية، وذلك تطبيقا لأحكام المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 التي حولت الصلاحيات المخولة سابقا للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط فيما يتعلق بتسيير أموال التضامن والضمان للجماعات المحلية إلى المصلحة الجديدة لهذا الغرض. هذه المصلحة تتمتع بالاستقلال المالي وتتكلف ب:

- إنعاش نشاط التضامن بين البلديات من جهة والولايات من جهة أخرى .
- إعطاء الضمان للجماعات المحلية لتحصيل تقديراتها الجبائية تحصيلًا تامًا.
- إنجاز مهمة ترتبط بهدفها توكل لها بموجب القوانين والتنظيمات تنفيذها.

وفي سنة 1986 تم إصدار المرسوم 86-266 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986 الذي أنشأ الصندوق المشترك للجماعات المحلية في شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وموضوعة تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، إذ اعتبرت كآلية للتضامن ما بين البلديات الغنية و البلديات الفقيرة¹

¹Mohammed Zine Barka, une analyse locale en Algérie, Travaux de la journée parlementaire sous le thème la fiscalité locale dans la réforme fiscale, 22 avril 2003, p26

ليصدر في سنة 2014 مرسوم تنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1435 الموافق ل 24 مارس 2014 يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وهو بذلك مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي¹

• مهام صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

تتمثل المهمة الرئيسية التي أسندت للصندوق في ارساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها

ويكلف الصندوق في هذا الإطار بما يلي²:

- 1- العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها بموجب القانون والتنظيمات المعمول بها.
- 2- توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه أحداث كوارث أو طوارئ وكذا تلك تواجه وضعية مالية صعبة.
- 3- توزيع تخصيص إجمالي للتسيير فيما بين الجماعات المحلية سنويا لتغطية النفقات الإجبارية ذات الأولوية.
- 4- تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه أحداث كوارث و/ أو طوارئ وكذا تلك التي تواجه وضعية مالية صعبة.
- 5- تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية ومؤسساتها لإنجاز مشاريع تجهيز واستثمار في الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات.
- 6- منح إعانة مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي.
- 7- القيام بكل الدراسات والتحقيقات والأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية وإنجازها والعمل على نشرها.

¹ المادة رقم 02 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية
² المادة رقم 05 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 السابق الذكر.

8- المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين والموظفين لا سيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات.

9- مباشرة وإنجاز كل عمل مرتبط أو مخول له صراحة بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها.

في حال التضامن ما بين الجماعات المحلية يكلف الصندوق في إطار مهامه بدفع المخصصات الآلية لفائدة الجماعات المحلية من صندوق التضامن للجماعات المحلية.

أ- تخصيص إجمالي للتسيير بنسبة 60%:

يوجه هذا التخصيص إلى قسم التسيير لميزانيات البلديات والولايات ويتضمن هذا التخصيص:

- منح معادلة التوزيع: توجه لتغطية النفقات الاجبارية للبلديات والولايات لحساب معادلة التوزيع بالتساوي، تؤخذ بعين الاعتبار المعيار الديمغرافي من جهة والمعيار المالي من جهة أخرى. كما يمكن لمجلس التوجيه أن يعتمد على معايير أخرى.

- تخصيص الخدمة العمومية: يمنح تخصيص الخدمة العمومية للجماعات المحلية التي تعرف صعوبات في تغطية النفقات الاجبارية المرتبطة بتسيير المرافق العامة، ويدفع هذا التخصيص للجماعات المحلية بهدف تلبية الاحتياجات ذات الصلة بالمهام المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات.

- إعانات استثنائية: يمكن أن تمنح الجماعات المحلية إعانات استثنائية لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة أو وضعية مالية صعبة جدا، وأخيرا نجد إعانات التكوين والدراسات والبحوث

ب- تخصيص إجمالي:

يسمح هذا التخصيص بإنجاز برامج تجهيز واستثمار بهدف المساعدة في تطويرها وخاصة تطوير المناطق الواجب ترقيتها، يتضمن التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار:

1- إعانات التجهيز

2- مساعدات مؤقتة أو نهائية موجهة للمشاريع المنتجة للمداخل.

✓ في مجال ضمان التقديرات الجبائية:

يوجه صندوق الضمان للجماعات المحلية لتعويض ناقص القيمة في الموارد الجبائية بالنسبة لمبلغ التقديرات.

يمول صندوق الضمان للجماعات المحلية بالمساهمات الإجبارية للبلديات والولايات والتي تحدد بناء على قرار مشترك بين وزير الداخلية ووزير المالية رجوعا إلى التقديرات الجبائية للبلديات والولايات.

الفرع الثاني: المخططات البلدية للتنمية:

تندج المخططات البلدية للتنمية في إطار سياسة التوازن الجهوي قصد إعطاء كل بلدية حظوظا متساوية فيالتنمية. وتسحب مساعدة الدولة هذه إلى الانشغال بضمن قابلية اقتصادية نسبية للجماعات المحلية، وذلك بتكملة النشاطات المشروع فيها في إطار المخططات القطاعية غير الممركزة والمعتمدة من طرف الولاية وفي إطار الاستثمارات من الادخار الإجمالي الذي تقتطعه البلديات من مواردها الخاصة¹.

وقد بدأ العمل بالمخططات البلدية للتنمية ابتداء من تاريخ الفاتح من جانفي 1974 حيث تم تحديد كفاءات تسييرها وتنفيذها بموجب المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973. وتهدف هذه المخططات إلى تشكيل قاعدة مادية واستجابة منسقة وفعالة للمشاكل المرتبطة بتنمية الجماعات المحلية.

وطبقا لنص المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1998 والمتعلق بنفقات التجهيز للدولة، فإن برنامج المخطط البلدي للتنمية يتمحور حول الاعمال ذات الأولوية في التنمية ومنها على وجه الخصوص التزويد بماء الشرب والتطهير

¹ شريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، مرجع سبق ذكره، ص81.

والطرق والشبكات وفك العزلة وينبغي حسب المرسوم رقم 73-136 المذكور أن تكون كل بلدية مزودة بقاعدة اسمية تسمى *Nomenclature communale* حيث يعرض بصورة ملزمة حسب القطاع والفصل والمادة رخص البرنامج والأجزاء السنوية لاعتمادات الدفع.

تشكل هذه القائمة الاسمية الوثيقة القاعدية حيث تسجل كل العمليات مهما كانت طبيعتها أو مصدر تمويلها، والتي تقع مسؤوليتها، من حيث الانجاز على عاتق المنتخبين المحليين.

تتم المصادقة على القائمة الاسمية البلدية من قبل الجهاز التنفيذي للبلدية، ويحرر الوالي بمجرد استلامها والمصادقة عليها بطاقة التكفل برخصة البرنامج الذي يناسب كل عملية مجمعة كما هي مبنية في قرار التسجيل في المخطط. ويحرر الوالي بعد ذلك بطاقة الالتزام أو أكثر تتضمن توزيع رخص البرامج بين بلديات الولاية، وتكون بطاقة التكفل أو الالتزام المشار إليها سابقا مستوحية للتأشيرة المسبقة للمراقب المالي للولاية.

ويطلع المجلس الشعبي البلدي عن طريق المداولة على القائمة الاسمية البلدية بمجرد إرسالها من طرف الوالي، وتمول الاستثمارات المسجلة بموجب المخططات البلدية للتنمية بواسطة مساهمات ميزانية مفتوحة سنويا من طرف قانون المالية.

يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي بمجرد استلامه قرار الوالي بمنح اعتمادات دفع أن يشرع في النفقات في حدود رخص البرامج غير أنه لا يستطيع تصفية النفقات أو الأمر بها إلا في حدود اعتمادات الدفع الممنوحة.

إن اعتمادات الدفع السنوية وغير قابلة للتأجيل¹ يبعث رئيس المجلس الشعبي البلدي تعزيزا لكل حوالة منقولة إلى القابض سندا للإيراد مع بطاقة دفع.

في نهاية كل شهر يدفع القابض أوراق النفقات وبطاقات الدفع لأمين خزانة الولاية لتسديد النفقات التي تم القيام بها بموجب المخططات البلدية للتنمية.

¹ شريف رحمانى، مرجع سابق، ص 82.

وعليه مما سبق يتضح أن مخططات المخطط البلدي للتنمية مشروطة ومركزة، حيث يقتصر دور الجماعات المحلية فيها على التصويت على الاعتمادات من خلال مداولاته مع إمكانية اقتراح المشاريع التي يجب أن تتماشى وأوليات المخطط الوطني، ولذلك فإن هذه المساهمات تحد من الاستقلالية المالية للجماعات المحلية لأنها تجعلها مرتبطة في مجهودها الاستثماري بالسلطة المركزية.

الفرع الثالث: ميزانية الولاية

هي عبارة عن مساعدات مالية تمنحها الولاية للبلديات على سبيل التجهيز وتقتطع من نفقات تجهيز الولاية وقد تخص:

- التجهيزات الإدارية.
- التجهيزات الاجتماعية.
- المساعدات في التجهيزات الصحية.
- التجهيزات الرياضية والثقافية.

وغيرها من التجهيزات العمومية، غير أنها تبقى محتشمة مقارنة مع بقية المساعدات خاصة تلك المتأتية من صندوق التضامن والضمان وكذا مساعدات الدولة.

الفرع الرابع: القروض

يعد القرض من بين المصادر الخارجية التي تلجأ لها البلدية بغرض تمويل عمليات التجهيز والاستثمار، وذلك أمام قلة مواردها المالية الأخرى، ويشترط عند لجوء البلدية إلى هذا النوع من التمويل أن يكون لها القدرة على تسديد القرض مع فوائده في آجاله المحددة.

وقد منح التشريع للبلدية حق اللجوء إلى هذا النوع من التمويل من المادة 174 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية حيث صرح أن للبلدية إمكانية اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة، ولم يفصل في طرق المتبعة لذلك، حيث أضاف أن كفاءات تطبيق هذه المادة يكون عن طريق التنظيم.

وأول من خول له حق إقراض الجماعات المحلية هو الصندوق الوطني للتوفير، وبلغت نسبة فوائد قروضه 5%. أما بالنسبة للبلديات التي تعاني العجز والفقر في مواردها فكانت تلجأ إلى قروض من الخزينة الولائية بنسبة فوائد تقدر ب 2%، ورغم ذلك فإن هذه النسب عالية أدت إلى إرهاب ميزانيات الجماعات المحلية التي عجزت من دفع ديونها المستحقة في حينها .

وفي سنة 1975 دخل بنك القرض الشعبي الجزائري (CPA) مجال الإقراض واختص بتقديم القروض القصيرة والمتوسطة الأجل في حين كانت القروض الطويلة الأجل تمنح من قبل البنك الجزائري للتنمية.

إن عملية اللجوء للاقتراض من قبل الجماعات المحلية والبلدية خصوصا يعتبر نادرا جدا إن لم نقل منعدم وهذا يعود إلى عدة أسباب:

- ضرورة احترام التوازن في الميزانية مما يعيق على البلدية اللجوء إلى الاقتراض.

إلى أين سيوجه القرض؟ سؤال هام من شأنه الإجابة عن العوائد المتحصلة على توجيه فعلى للبلدية استغلاله في مشاريع تدر عليها عوائد تستطيع من خلالها تسديد القرض وفوائده وضمن الربح.

- الصعوبات التي تواجهها في حصولها على القرض لأن ذلك يتطلب منها ضمانات. فمركزها المالي معروف أنه مدعم من طرف الدولة فإن لم تضمنها هذه الأخيرة فحصولها على القرض قد يكون شبه مستحيل وهنا نعود إلى نقطة البداية وهي إشكالية الاستقلالية المالية.

خلاصة الفصل الثالث

لقد استعرضنا من خلال هذا الفصل كل ما تتضمنه ماهية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، و أبرزنا مرجعيتها القانونية و التي تبرهن على أنها تتميز بدعامة قانونية تسمح لها بان تفرض واقعها و تحتم على المختصين دراستها و معرفة مستواها و حدودها و الوقوف على أهم ما يعيقها، و وقفنا عند أهم مظهر من مظاهرها ألا وهي الميزانية المحلية، على اعتبار أنها تمنح للجماعات المحلية استقلالية في التحصيل لجميع إيراداتها و كذا حرية إنفاق نفقاتها، هذه الأخير و التي حاولنا إبراز أهم المحطات التي تمر بها و أشرنا إلي كل الرقابة المفروضة عليها سواء قبلية، آنية او بعدية ، أما في جانب الإيرادات فخصنا له مبحث كامل، و أخذنا البلدية نموذجا على اعتبار أن الدراسة الميدانية ستكون عليها، و من خلال ما استعرضناه يتضح جليا أن البلدية كجماعة إقليمية قاعدية تمتلك من مصادر الإيرادات ما يخول لها أن تبني ميزانية متوازنة و ممولة من مصادرها الذاتية لأن فيها من التنوع و التعدد ما يكفيها لتغطية جل الاحتياجات المحلية فإذا تكلمنا عن الإيرادات الجبائية فهي كثيرة و أما الإيرادات غير الجبائية فهي تتمثل في الممتلكات المحلية التي للجماعة المحلية الحرية في التحكم في سعرها (في حدود التنظيم المعمول به) و القيام بتحصيل عائدها.

وعليه هل هذه الإيرادات التي ذكرنا تضمن للجماعات المحلية و البلدية "نموذجا" عوائد تسمح لها بالتمتع بالاستقلالية المالية و التي بلا شك تضمن لها حرية التسيير و اتخاذ القرار هذا ما سنجيب عليه في الفصل الرابع من خلال الدراسة الحية لواقع الاستقلالية المالية

الفصل الرابع

مقدمة:

بعد تقديم نظام الجماعات المحلية الجزائرية، وكذا مظاهر الاستقلالية المتمثلة أساسا في امتلاك الجماعات المحلية لميزانية خاصة بها، و بعد استعراض أهم مصادر الموارد التي تعتمد عليها البلدية في تغطية نفقاتها في ما سبق، سنحاول من خلال هذا الفصل دراسة واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وذلك بحساب نسبها و كذا تقديم تحليل تفصيلي لهذه النسب، ثم نعرض على التنظيم الإداري المحلي الفرنسي و تبيان نسب الاستقلالية المحققة عندها ، بغية مقارنتها بالنسب المسجلة عندنا، ومن ثم الوقوف على أهم الفروقات.

المبحث الأول: تحليل واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

بغية الوصول إلى قراءة تحليلية لواقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ، ارتأينا أخذ عينة لمجموعة من البلديات التي لا محالة ستعبر بطريقة أو بأخرى عن الواقع الحقيقي للاستقلالية المالية لباقي بلديات الوطن، و لو أن هناك بعض الاختلافات الطفيفة سنوضح من خلال المقارنة بين البلديات موضع الدراسة .

و استعنا عند حسابنا لنسب الاستقلالية المالية بالحساب الإداري للبلدية الذي يتضمن الإيرادات المحصلة فعلاوالنفقات المنفقة فعلا، و فصلنا بين الإيرادات الذاتية و الإيرادات الخارجية و للوصول إلى النسب قسمنا مجموع الإيرادات الكلية إلى الإيرادات الذاتية و إيرادات خارجية

المطلب الأول التعريف بالحسابات المستعملة

الفرع الأول: حسابات المصادر الذاتية

الحساب 70: يمثل محاصيل الاستغلال و يندرج ضمنه تفاصيل عن مختلف الإيرادات المتناسبة مع الخدمات العديدة التي تقدمها البلدية.

الحساب 71: محاصيل أملاك الدولة و هي محاصيل القطاع الخاص الزراعي المستأجر أو المستغل أو المباع و التابع للبلدية، و بصورة تبعية محاصيل القطاع العام.

الحساب 73: تخفيضات التكاليف أو تقليص الأعباء يمكن لبعض أعمال التجهيز أن تنجر ضمن وكالة الصرف من طرف موظفي البلدية، أو من طرف العمال المشغلين لهذا الغرض و المدفوعين الأجر من طرف البلدية

الحساب 75: الضرائب غير المباشرة و التي يتم تحصيلها لصالح الجماعات المحلية و المرخص بها قانونا، و تدرج كعنصر هام ضمن الموارد الجبائية و الرسوم الممولة لميزانية البلدية.

الحساب 76: الضرائب المباشرة و هي الرسوم المحلية المباشرة التي تؤسس و تقبض من طرف إدارة الضرائب، فهي تقتطع لحساب يخصص لخزينة الدولة ثم يوزع بين الولايات و البلديات و صندوق الضمان و التضامن.

الحساب 77: المحاصيل المالية أو الناتج المالي و يتضمن

1. فوائد القروض و الديون

2. منتوجات الخدمات ذات المحاسبة المتميزة

الحساب 79: المنتوجات الاستثنائية و يندرج ضمنها

1. إعانات استثنائية تقدم للبلدية في حالة الحوادث و الكوارث

2. محاصيل استثنائية أخرى و تدخل ضمنها إيرادات التسيير ذات الطابع الاستثنائي التي لا تدخل في أي من الحسابات الأخرى منتوجات ذات مصادر سابقة لا تظهر في الحساب،

الحساب 100: أو الحساب 83 الاقتطاع من ميزانية التسيير و يتعلق الأمر بمجموع التمويل الذاتي المقنتع من طرف البلدية من مداخيل التسيير و يتم حسابه على النحو التالي:
الحساب 100 = (الحساب 74 - معونات المسنين) + (الحساب 75 - الرسم على الحفلات + (الحساب 76 _ الحسابين 679، 670) و النتيجة تضرب في 10 % كأدنى نسبة حيث يمكن للبلدية أن ترفعها ولكن في حدود و تحت رقابة السلطة الوصية.

الحساب 24: نقل ملكية الأموال المنقولة و العقارية و يتضمن:

- نقل الأموال العقارية
- نقل ملكية الأدوات و الآلات الكبرى و الأموال المنقول

الفرع الثاني: حسابات المصادر الخارجية

الحساب72:تحصيلات و إعانات و مساهمات وفي هذه الخانة مسجل التغطيات الخاصة بمختلف المواد ، المساهمات و تخفيض النفقات، تحسين الفوائد ، كفالات التسيير المقدمة من طرف الدولة و المؤسسات العمومية الأخرى.

الحساب74: تخصيصات صندوق الضمان و التضامن حيث يدخل ضمن هذا الحساب الممنوحات المقدمة من طرف صندوق الضمان و التضامن و ذلك للتخفيف من نقائص التحصيل الضريبي المحلي، و كذا لتخفيف الفوارق ما بين البلديات

الحساب105:الإعانات و هي مجمل الإعانات التي تأتي سواء من الدولة أو الولاية أو صندوق الضمان و التضامن، و تمثل الموارد الأساسية للتمويل الخارجي و ثلاث موارد هي:

1. تخصيصات صندوق الضمان و التضامن

2. مساعدات الدولة عن طريق المخططات البلدية للتنمية

3. المحصول الناتج عن اللجوء الى الاقتراض

المطلب الثاني: قراءة في نسب الاستقلالية المالية للبلديات موضع الدراسة

من أجل حساب نسب الاستقلالية المالية و الوقوف على حدودها و تحليل واقعها اخترنا مجموعة من البلديات محاولين بذلك ابراز الفرق بين نسب الاستقلالية المالية لكل منها

الفرع الأول: التعريف بالبلديات

أولا : بلدية ندرومة

تقع بلدية ندرومة في شمال غرب الجزائر بولاية تلمسان يحدها من الجهة الشمالية مرسى الغزوات و شط سيدنايوشع و تبعد عنها ب 18 كلم، ومن الجهة الجنوبية جبلفلاوسن الذي يبلغ ارتفاعه حوالي 1336م، و من الجهة الشرقية مدينة تلمسان، و تبعد عنها بمسافة 60كلم، أما الجهة الغربية فنجد مدينة وجدة المغربية و التي تبعد عنها بمسافة 60 كلم .

المساحة تبعد بلدية ندرومة عن البحر الأبيض المتوسط على خط مستقيم 6 كلم جوا وتبلغ مساحتها حوالي 140 ألف كلم².

عدد السكان يتوطن على أرض بلدية ندرومة حوال 35000 نسمة وذلك حسب احصائيات 2008.

يمارسون نشاطات مختلفة أهمها النشاط التجاري و النشاط الخدماتي، تمتلك البلدية أسواقا يومية و سوقا أسبوعيا.

ثانيا: بلدية تيسمسيلت

تعتبر ولاية تيسمسيلت من بين الولايات التي تزخر بمواقع أثرية جد هامة، تجسد مراحل تاريخية مختلفة، بدءا بما قبل التاريخ مرورا بالعصر القديم، انتهاء بالعصر الإسلامي نقتصر على ذكر أهم المواقع الأثرية الموجودة على تراب الولاية تلك المقترحة للتصنيف و ذلك لأهميتها الأثرية البالغة وهي: موقع عين الصفا: يقع شرق بلدية تيسمسيلت على بعد 7 كلم على الطريق الوطني رقم 14، الرابط بين بلدية تيسمسيلت و ثنية الحد يرجع تاريخ هذا الموقع إلى فترة ما قبل التاريخ و بالتحديد إلى العصر الحجري الحديث (النيوليتيك) و هو عبارة عن مغارة بها نقوش و زخارف مختلفة الأشكال، و كتابات ليبية بربرية. تشتهر تيسمسيلت بطابعها الفلاحي لوجودها في منطقه الهضاب العليا أو التل كما تشتهر بطاقات سياحية لوجود مناظر طبيعيتها نذكر منها جبال الونشريس و غاباتالمداد المحمية عالميا المصنفة حضيرة وطنية شهيرة بغابات الأرز إضافة إلى الآثار الرومانية في مدينة خميستي كوليم ناتا و قلعة الأمير عبد القادر الأثرية في مدينة

تازه، كما تجدر الإشارة إلى وجود منابع حموية بمنطقة سيدي سليمان بأعالي جبال الونشريس.

الفرع الأول: قراءة في نسب الاستقلالية

أولاً: بالنسبة لبلدية ندرومة

الجدول رقم 23 : نسب الاستقلالية المالية لبلدية ندرومة					
2015	2014	2013	2012	2011	السنوات
المصادر الذاتية					
قسم التسيير					
611 732,40	1 320 112,99	553 838,48	460 487,28	448 241,82	70
12 349 733,90	12 017 039,20	11 489 199,70	10 744 277,05	12 056 264,55	71
-	-	-	-	-	73
5 342 438,81	7 886 836,34	4 684 541,02	8 896 560,12	5 557 038,84	75
48 597 744,01	46 373 242,95	42 271 287,71	38 302 402,29	38 331 509,07	76
-	-	-	-	-	77
942 384,36	1 207 617,42	5 302 959,02	1 715 255,77	7 090 624,37	79
67 844 033,48	68 804 848,90	64 301 825,93	60 118 982,51	63 483 678,65	المجموع
قسم التجهيز					
73 519 401,01	69 997 209,43	61 270 310,35	61 231 705,60	53 124 669,45	100
-	-	4 179,24	7 965,40	96 553,94	24
73 519 401,01	69 997 209,43	61 274 489,59	61 239 671,00	53 221 223,39	مجموع
141 363 434,49	138 802 058,33	125 576 315,52	121 358 653,51	116 704 902,04	مجموع للتمويل الذاتي
المصادر الخارجية					
قسم التسيير					
50 477 709,56	53 805 741,52	83 789 897,53	114 347 934,98	44 308 106,70	72
115 928 271,00	109 643 864,00	102 809 841,00	94 826 409,00	91 234 616,00	74
166 405 980,56	163 449 605,52	186 599 738,53	209 174 343,98	135 542 722,70	المجموع
قسم التجهيز					
95 402 067,13	65 710 315,77	68 618 056,47	28 226 324,14	41 169 902,02	105
261 808 047,69	229 159 921,29	255 217 795,00	237 400 668,12	176 712 624,72	مجموع التمويل الخارجي
403 171 482,18	367 961 979,62	380 794 110,52	358 759 321,63	293 417 526,76	المجموع الكلي للايرادات
35%	38%	32,98	34%	40%	نسبة الاستقلالية
المصدر: الحساب الإداري لبلدية ندرومة للسنوات 2011،2012،2013،2014،2015					

نحلل انطلاقا من الجدول السابق القيم المسجلة لنسب الاستقلالية المالية لبلدية ندرومة، حيث سجلت هذه الأخيرة نسب استقلالية تحت النصف، فكانت أعلى نسبة لها سنة 2011 فقد وصلت إلى سقف 40% ، أما أدنى نسبة لها فقد وصلت إلى 32% سنة 2013، و إذا ما أمعنا النظر نجد أن السبب في ذلك يعود إلى أن مجموع التمويل الخارجي في سنة 2013 قد كان مرتفع مقارنة بسنة 2011

ثانيا: بالنسبة لبلدية تيسمسيلت

الفصل الرابع: واقع و معوقات الاستقلالية المالية_دراسة ميدانية_

الجدول رقم 24: نسب الاستقلالية المالية لبلدية تيسمسيلت					
2015	2014	2013	2012	2011	
المصادر الذاتية					
قسم التسيير					
72 620,00	69 630,00	175 370,00	59 760,00	13 200,00	70
7 630 963,85	4 872 654,48	4 697 191,10	6 070 927,14	7 885 310,75	71
-	-	-	-	-	73
34 182 707,24	22 194 035,03	15 493 880,52	14 453 896,23	13 234 885,27	75
148 589 979,88	149 249 260,43	158 394 285,02	110 129 761,19	111 111 749,81	76
1 629 000,00	717 000,00	798 000,00	366 000,00	541 000,00	77
69 688,46	674 456,17	12 763,25	5 108 270,20	11 250 498,00	79
192 174 959,43	177 777 036,11	179 571 489,89	136 188 614,76	144 036 643,83	المجموع
قسم التجهيز					
199 852 341,27	192 971 879,37	115 885 796,20	55 044 288,94	183 031 628,19	100
10 998 352,92	1 685 878,75	735 587,79	231 352,83	406 705,62	24
210 850 694,19	194 657 758,12	116 621 383,99	55 275 641,77	183 438 333,81	مجموع
403 025 653,62	372 434 794,23	296 192 873,88	191 464 256,53	327 474 977,64	مجموع للتمويل الذاتي
المصادر الخارجية					
قسم التسيير					
115 770 604,88	144 342 000,42	103 016 293,15	224 719 410,47	95 001 215,65	72
231 240 078,00	218 333 453,00	220 068 329,00	218 451 875,00	220 075 717,00	74
347 010 682,88	362 675 453,42	323 084 622,15	443 171 285,47	315 076 932,65	المجموع
قسم التجهيز					
153 125 168,39	79 307 106,71	83 290 431,67	72 402 937,28	86 164 434,79	105
548 100 413,29	490 015 919,79	406 375 053,82	515 574 222,75	401 241 367,44	مجموع التمويل الخارجي
951 126 066,91	862 450 714,02	702 567 927,70	707 038 479,28	728 716 345,08	مجموع الكلي للايرادات
42%	43%	42,16	27%	45%	نسبة الاستقلالية
المصدر: الحساب الاداري لبلدية تيسمسيلت للسنوات 2011،2012،2013،2014،2015					

بعد حساب نسب الاستقلالية المالية لبلدية تيسمسيلت للسنوات الخمس الأخيرة، نلاحظ أنها تستقر في حدود 40% ما عدا سنة 2012 أين سجلت نسبة جد ضعيفة 27%، وذلك سببه قيمة الاقتطاع التي كانت منخفضة جدا مقارنة بالسنوات الأخرى ما أثر بشكل جد ملحوظ على نسب الاستقلالية المالية

إن الملاحظ على نسب الاستقلالية المالية لكلا البلديتين تقاربهما بالرغم من اختلافهما سواء من حيث الموقع أو من حيث مصادر الدخل، فبلدية تيسمسيلت هي بلدية عاصمة للولاية أين تكثر فيها الأنشطة الاقتصادية ما يدر عليها بمداخل تمكنها من تعزيز مواردها الذاتية إلا أن الملاحظ أنها لا تبتعد عن بلدية ندرومة هذه الأخيرة التي ليس لها من الامكانيات في دعم مواردها إلا القليل بحكم صغرها نسبيا مقارنة ببلدية تيسمسيلت

الملاحظة الأخرى هي أن وصول كلا البلديتين إلى سقف 40% يمكن أن نعتبرها نسبة تشجيعية ، فالبلدية امكانية في رفعها ، و لكن المشكل هنا أنه بعد التدقيق في الحسابات قد يعطينا تفسيراً آخر لهذه النسب، الشيء الذي يجعلنا نعيد النظر في قبولها. ذلك أن التمويل الذاتي أو الحساب 100 و الذي يعتبر مصدر داخلي لدعم التمويل الذاتي يحسب بنسبة من مجموع الحسابات رقم 74 و 76 و 75 (كما ذكرنا سابقا) ، و الحساب 74 يمثل الاعانات المقدمة من صندوق الضمان و التضامن ، و إذا ما لاحظنا مخصصات هذا الحساب نجدها معتبرة مقارنة بالحسابين 75 و 76 أي أن المبلغ المحصل عليه من الاقتطاع مصدره الأساسي هو الاعانات المقدمة من قبل الصندوق و عليه فهذه النسبة قد تخفي في طياتها أرقاما قد تخل بنسب الاستقلالية المالية المحصل عليها سواء بالنقصان أو بالزيادة

المطلب الثالث: العوامل المؤثرة على نسب الاستقلالية

بعد استعراضنا لنسب الاستقلالية المالية لعينة من بلديات الوطن ، نقف في النقاط التالية على أهم العوامل التي تؤثر مباشرة عليها سواء بالنقصان أو بالزيادة

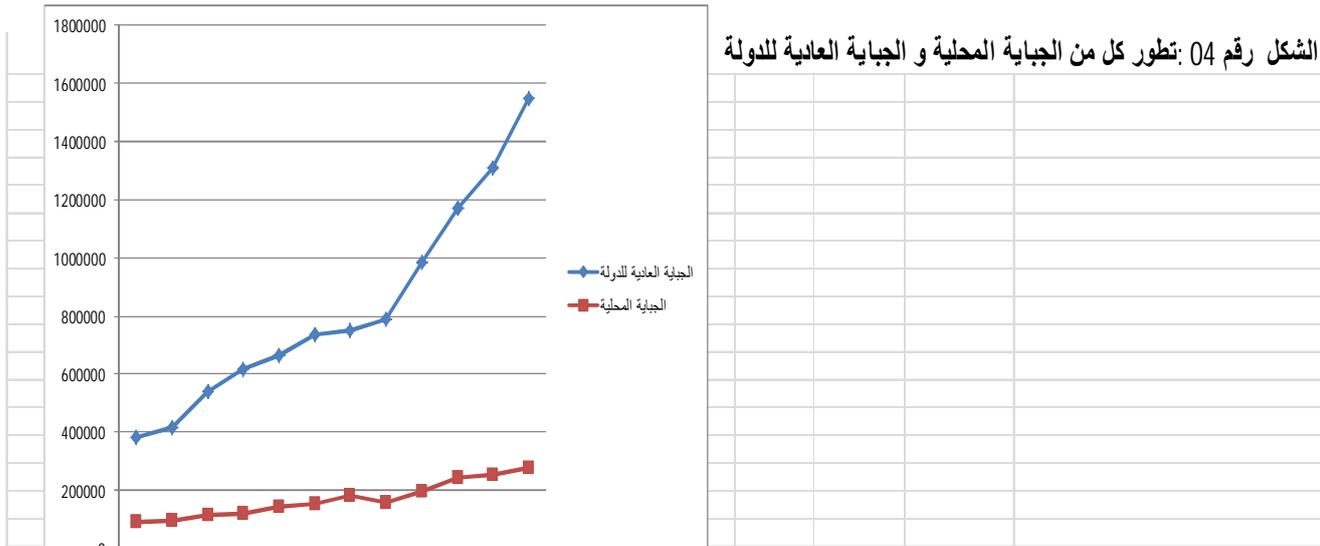
الفرع الاول: الجباية المحلية بالنسبة للجباية الوطنية

الوحدة: مليون دينار

الجدول رقم 23: نسبة الإيرادات المحلية إلى الإيرادات العامة للدولة												
السنوات	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
الجباية العادية للدولة	380750	415840	541350	615390	665800	736830	751920	786680	983600	1172485	1309368	1548533
الجباية المحايية	90737	95722	114102	121352	144023	154304	184133	159435	197700	242922	251232	276143
نسبة الجباية المحلية إلى الجباية العادية للدولة	23,83%	23,02%	21,08%	19,72%	21,63%	20,94%	24,49%	20,27%	20,10%	20,72%	19,19%	17,83%

المصدر: مديرية العامة الضرائب، ومداخلة مقدمة من طرف معذلي وزارة الداخلية في الملتقى الدولي الأول حول المالية الصومية للجماعات المحلية واقع، إصلاح و تطلعات،

و الذي انعقد هنا بمقر ولاية تلمسان بتاريخ 19 و 20 سبتمبر 2012



من خلال الجدول السابق حاولنا تبين المقدار الذي يعود إلى الجماعات المحلية من الذي يجبي لميزانية الدولة، و ذلك بغية معرفة نصيبها من العوائد الوطنية.

إن الملاحظ من الجدول و التمثيل البياني له أن هناك تطور ملموس في الإيرادات الجبائية العادية للدولة ، هذا الذي لا نلاحظه في مستوى الإيرادات الجبائية المحلية حيث تعرف تدبب لم يصل حتى إلى سقف 300000 مليون دينار جزائري ، و هذا الرقم إذا ما قارناه بالجباية العادية للدولة نجده يمثل 17,83% مايدل أن ما يعود للجماعات المحلية ككل من

الفصل الرابع: واقع و معوقات الاستقلالية المالية_دراسة ميدانية_

عائدات الجبائية للدولة ضعيف جدا و هذا ما يمكن ترجمته بالاعدالة في التوزيع الضريبي ما بين الدولة و جماعاتها الاقليمية، حيث أنها تستحوذ على الضرائب الأكثر مردودية و المتمثلة في الضريبة على أرباح الشركات و كذا الضريبة على الدخل و على 80% من الرسم على القيمة المضافة ، و المبنية على وجود وثائق و محاسبة دقيقة و منتظمة أما بقية الضرائب التي تتميز بضيق و عائها و قلة مردودها فتحولها للجماعات المحلية. و هنا يمكن القول على الدولة إعادة النظر في النسب الجبائية المحلية لما لها من تأثير على رفع التمويل الذاتي و بالتالي الرفع من نسب الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

الفرع الثاني: نسبة الإيرادات الجبائية و غير الجبائية إلى الإيرادات الكلية

تعتبر العوائد الجبائية أهم مصدر تعتمد عليه البلدية في تمويل ميزانيتها إضافة إلى العوائد غير الجبائية التي لا تقل أهمية عن سابقتها إلا أنه و بالرغم من تنوع المصادر التي تدخل ضمن هذين المصدرين، إلا أن واقعه لا يعكس ذلك. فإذا ما قارنا نسبة الإيرادات الجبائية و غير الجبائية بالنسبة للإيرادات الكلية نجد أنها تمثل نسبة جد ضعيفة. و سنوضح ذلك من خلال الجدول و البيان المصاحب له

أولا: بالنسبة لبلدية تيسمسيلت

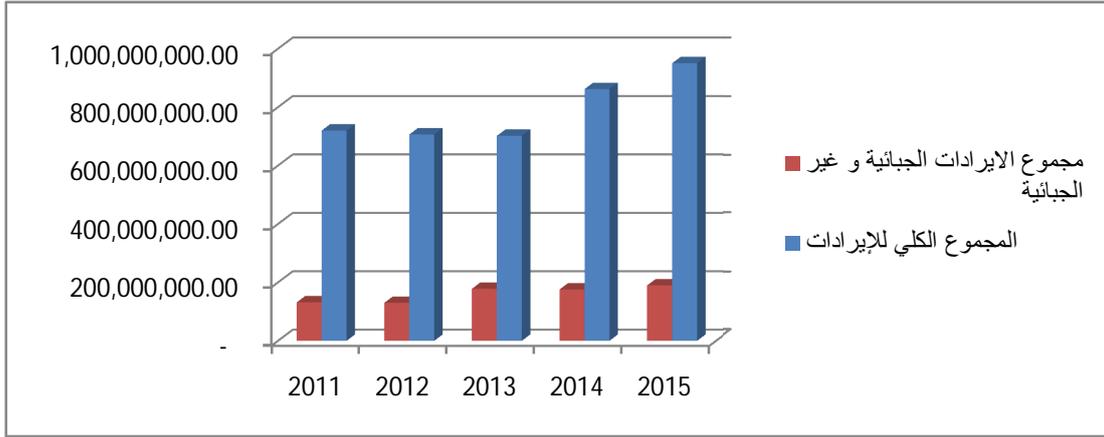
الجدول 26: مجموع الإيرادات الجبائية و غير الجبائية الخاصة ببلدية تيسمسيلت

2015	2014	2013	2012	2011	
979,88 589 148	260,43 249 149	285,02 394 158	761,19 129 110	749,81 111 111	الضرائب المباشرة
707,24 182 34	035,03 194 22	880,52 493 15	896,23 453 14	885,27 234 13	الضرائب غير المباشرة
182 772 687,12	171 443 295,46	173 888 165,54	124 583 657,42	124 346 635,08	المجموع
620,00 72	630,00 69	370,00 175	760,00 59	200,00 13	منتجات الاستغلال
963,85 630 7	654,48 872 4	191,10 697 4	927,14 070 6	310,75 885 7	نتائج الاملاك
7 703 583,85	4 942 284,48	4 872 561,10	6 130 687,14	7 898 510,75	المجموع
190 476 270,97	176 385 579,94	178 760 726,64	130 714 344,56	132 245 145,83	المجموع الكلي

المصدر: الحسابات الادارية لبلدية تيسمسيلت لسنوات 2011، 2012، 2013، 2014، 2015

الشكل رقم 5: تمثل بياني لمجمع الإيرادات الجبائية و غير الجبائية بالنسبة للمجموع الكلي للإيرادات

الفصل الرابع: واقع و معوقات الاستقلالية المالية_دراسة ميدانية_



المصدر: معطيات الجدول باستخدام برنامج exel2007

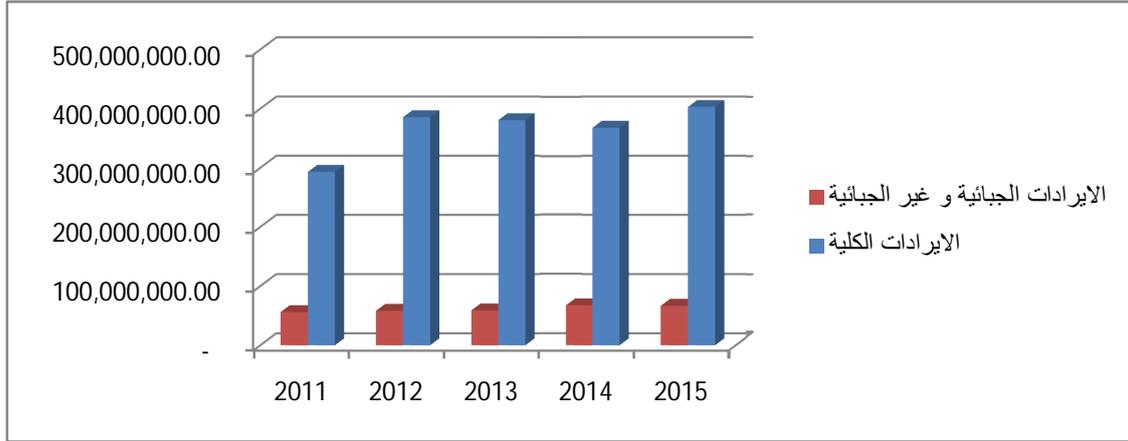
ثانياً: بالنسبة لبلدية ندرومة

الجدول 27: مجموع الإيرادات الجبائية و غير الجبائية بالنسبة للإيرادات الكلية لبلدية ندرومة

2015	2014	2013	2012	2011	
744,015,974.8	242,953,734.6	287,712,714.2	402,293,023.8	509,073,331.38	الضرائب المباشرة
438,813,425.5	836,348,867.7	541,026,844.4	560,128,968.8	038,845,575.5	الضرائب غير المباشرة
53,940,182.82	54,260,079.29	46,955,828.73	47,198,962.41	43,888,547.91	المجموع
732,406,111	112,993,201.1	838,485,553	487,284,460	241,824,448	منتوجات الاستغلال
733,903,491.2	039,200,171.12	199,704,891.11	277,057,441.10	264,550,561.12	نتائج الاملاك
12,961,466.30	13,337,152.19	12,043,038.18	11,204,764.33	12,504,506.37	المجموع
66,901,649.12	67,597,231.48	58,998,866.91	58,403,726.74	56,393,054.28	المجموع الكلي

المصدر: الحساب الاداري لبلدية ندرومة للسنوات: 2011، 2012، 2013، 2014، 2015

الشكل رقم6: تمثيل بياني لمجموع الايرادات الجبائية و غير الجبائية بالنسبة للمجموع الكلي للإيرادات



المصدر: معطيات الجدول باستخدام برنامج exel2007

إن الملاحظ من التمثيل البياني لمعطيات الجدول و الخاصة بالبلديتين معا يتبين أن نسبة ما تمثله العوائد الجبائية و غير الجبائية جد ضعيف فهو لا يتنامى مع نمو الإيرادات الكلية ما يدل دلالة قطعية على الاعتماد الشبه الكلي على الإيرادات الخارجية سواء تلك المتأتية من ميزانية الدولة أو من صندوق الضمان و التضامن، و إن لهذا الضعف أسبابه العديدة و المتعددة سواء تلك التي تمس الايرادات الجبائية أو غير الجبائية

بالنسبة للإيراداتالجبائية : بالرغم من أنها تمثل أكثر من 90% من الإيرادات الممولة لميزانية البلدية إلا أنها كما أثبتنا لازالت لا تضمن التغطية اللازمة لنفقات البلدية و ذلك لعدة أسباب نجلها في النقاط التالية:

✓ تكتسي الأسباب المرتبطة بالتحصيل الأهمية البالغة و ذلك كون الجباية المحلية تتميز بتعدد ضرائبها و قلة عوائدها فنجد:

- بالنسبة للضرائب و الرسوم المتعلقة بالعقار كالرسم العقاري على الملكيات المبنية و على الملكيات غير المبنية و كذا الرسم على رفع القمامات المنزلية كلها رسوم تفرض على العقار المعرف و المصنف كملك للمكلف بالضريبة، و بالتالي فإن مشكل مسح الأراضي و تسوية العقارات على مستوى بلديات الوطن يعتبر أول حاجز أمام تحقيق أهداف هذه الرسوم. فقد سجلت ضعف فادح في نواتجها و بلغ بذلكنسبتي 0.65% و 0.62% سنتي 2011 و 2012 عل التوالي من مجموع

الرسوم و الضرائب العائدة للجماعات المحلية، و ذلك بالرغم من كونهما الرسوم المحلية بامتياز إذ تعود مواردها كلياً للبلديات، كما تتولى البلديات التسيير المباشر للرسم على القمامات المنزلية من خلال المجلس الشعبي البلدي، إلا أن ذلك لم يأتي بمردود إيجابي لفائدة ميزانيات البلديات نظراً لأسباب سياسية تجعل من هذه المجالس تفرض النسب الدنيا على المكلفين بهذا الرسم لربح أصواتهم الانتخابية.

● المردود الضعيف لحقوق الحفلات و الأفراح رغم الإشراف المباشر للمجالس المحلية المنتخبة على تسييرها و تحصيلها. فقد سجلت سنة 2011 نسبة 0.08%

● ضعف ناتج الرسم الخاص على الرخص العقارية و الرسم الخاص على الإعلانات و الصفائح المهنية

✓ توكل مهمة تطبيق التشريعات الجبائية من التأسيس إلى التحصيل إلى الإدارة الجبائية، و لعل أهم ما يعيها وبالتالي التأثير على العوائد الجبائية المحلية هو:

● هيمنة الأساليب الكلاسيكية لدى الإدارة الجبائية التي لازالت تستخدم الوسائل التقليدية في معالجة ملفات المكلفين بالضريبة التي عادة ما تكون بطيئة

● صعوبة تقدير الوعاء الضريبي بطريقة صحيحة مما يشكل عائقاً أمام الوفرة الضريبية

● تعقد التشريعات الضريبية¹ سواء تعلق الأمر بربط الضريبة أو تحصيلها، كما قد تحمل في طياتها ثغرات و نقائص يستخدمها المكلف كوسيلة للتملص من الضريبة، كما قد تكون صعبة الاستيعاب و التطبيق من طرف أعوان الإدارة الجبائية. فهي بذلك تولد لدى المكلف بالضريبة شعور بعدم نجاعة القوانين الضريبية التي تفرضها الدولة و بالتالي تولد عدم الثقة في

¹ باركة محمد الزين، بومدين حسين، الإصلاح الجبائي المحلي ومسؤولية المواطن الجبائي تجاه مجتمعاتها المحلية، المجلة الجزائرية للمالية، العدد 2، تلمسان، 2012، ص: 6.

الفصل الرابع: واقع و معوقات الاستقلالية المالية_دراسة ميدانية_

النظام الجبائي الذي قد ينتج عنه التهرب من الضريبة مما يؤثر على مردوديتها

بالنسبة للإيرادات غير الجبائية: هي إيرادات لا تخلو من الأهمية على سابقاتها في قدرتها على تمويل ميزانية البلدية و في ما يلي سنستعرض النسب التي تحوزها هذه العوائد بالنسبة للإيرادات الإجمالية لكل بلدية

بلدية تيسمسيلت

الجدول 28: نسبة الإيرادات غير الجبائية إلى الإيرادات الجبائية

السنوات	2011	2012	2013	2014	2015
الإيرادات الكلية	132 245 145,83	130 714 344,56	178 760 726,64	176 385 579,94	190 476 270,97
الإيرادات غير الجبائية	7 898 510,75	6 130 687,14	4 872 561,10	4 942 284,48	7 703 583,85
النسب	6%	5%	3%	3%	4%

المصدر: من اعداد الباحثة بالاعتماد على معطيات الجدول 24

بالنسبة لبلدية ندرومة

الجدول 29: نسبة الإيرادات غير الجبائية إلى الإيرادات الكلية

السنوات	2011	2012	2013	2014	2015
الإيرادات الكلية	293 417 526,76	385 759 321,63	380 794 110,52	367 961 979,62	403 171 482,18
الإيرادات غير الجبائية	12 504 506,36	11 204 764,33	12 043 038,18	13 337 152,19	12 965 466,30
النسب	4%	3%	3%	4%	3%

المصدر: من اعداد الباحثة بالاعتماد على معطيات الجدول رقم: 23

يتضح من نتائج الجدولين ضعف نسب مساهمة الإيرادات غير الجبائية في التمويل المحلي فنسبها تراوحت مابين 3% و 6% ، و هذا غير كافي و يرجع ذلك لعدة أسباب نوجزها في النقاط التالية:

• **جهل بالأملك العمومية:**

بعد خروج المستعمر الفرنسي، لم تقم البلديات بجرد جميع أملاكها ، و إلى يومنا هذا لاتزال العديد من البلديات تهمل ممتلكاتها و لم تضبطها بشكل جيد، مما يؤدي إلى ضياع العديد من ممتلكاتها و وثائقها و بالتالي ضياع موارد مالية هامة.

فلتمكين البلدية من تعزيز وجودها و تطوير مداخلها و تقوية هبتها ، يستلزم عليها أن يكون لها معرفة مفصلة لممتلكاتها فهو عمل ضروري استعجالي و أولوي على كل عمل آخر، فكم من بلدية لا تعرف حقيقة أملاكها و لا تهتم لا بالتخليص المالي و لا بمراجعة الأسعار و لا بحل مختلف المنازعات، و كم من أملاك بلدية تداول عليها أشخاص بدون علم و لا دراية و لا زال سعر كرائها خاضع للسعر الأولي بعد الاستقلال،

• **عدم الاستغلال الأمثل للمصالح و المرافق العمومية :**

يلاحظ في العديد من البلديات قيامها بمجموعة من الخدمات لكنها لا تحصل على إيرادات جراء ذلك ، لا سيما و أن القانون يسمح بذلك.

• **مداخيل الناتج المالي:**

تكاد تكون منعدمة في الغالب و ذلك لغياب العمل بعمليات الشراء و البيع في الأسهم أو المساهمة في رأس مال شركات معينة مربحة التي قد تذر بعض المداخيل على البلدية، و نفس الشيء بالنسبة للسندات، و يعود هذا إلى كون المضاربة بالأسهم و السندات عمل جديد بالنسبة للبلديات لا تجرأ على الخوض فيه لنقص الخبرة و لانعدام الكفاءات في هذا الميدان.

أما فوائد القروض و حصص الأرباح التي يمكن أن تجنيها البلدية من وحداتها الاقتصادية فهي في الغالب عبارة عن شركات عاجزة تطمح في المزيد من التدعيم و أغلبها قد حل بموجب مداورات و قرارات ولائيه،

الفرع الثالث: ضعف مستوى التأطير

إن منح الاستقلالية المالية للجماعات المحلية مطلب يعتمد على مدى قدرة الهيئات المحلية على ضمان الموارد المالية الكافية و محاولة تحصيلها و المحافظة على الممتلكات المحلية المدرة للمداخل، و كذا الرفع من نوعية الخدمات العمومية. و هذا لا يمكن أن يكون إلا بوجود أناس على قدر من المسؤولية .

فتطبيق اللامركزية قد ارتبط بقدرة المسؤولين المحليين على ممارسة اختصاصاتهم، فقد بين الواقع أن التدابير التي تحيط بعملية اختيار و تعيين ممثلي و موظفي الجماعات المحلية أصبحت لا تتجاوب إطلاقاً مع الواقع، فبالإضافة إلى غياب انتقاء صفات التأهيل و التدبير فيفئة كبيرة من الممثلين المحليين ، إلى حد أن بعضهم و حتى وقت ليس ببعيد اشتهروا بجهلهم حتى للقراءة و الكتابة، فان الشروط التي تحيط بعملية تعيين الأعوان الإداريين و جلب الإطارات المؤهلة لا زالت محفوفة بكثير من الغموض، خاصة إذا علمنا بأن الإطارات تميل في غالبها إلى العمل على مستوى الإدارات المركزية، و تنبذ الالتحاق بالجماعات المحلية، و ذلك بسبب إنسداد أبواب الترقية و غياب المحفزات التشجيعية و هذا ما أدى إلى حرمان الجماعات المحلية من التأهيل اللازم، أي ضعف في مستوى التأطير الناجم عن افتقار البلديات للمستخدمين ذوي الكفاءات المهنية و العلمية و الشهادات الجامعية ، بالرغم من أن هذه النسب شهدت في السنوات الأخيرة تطوراً ملحوظاً، إلا أنها لم تبلغ الحدود المرجوة¹

بوحميد عبد العزيز، الجباية المحلية ، مداخلة مقدم ضمن أشغال اليوم البرلماني حول الجباية المحلية في الإصلاح الجبائي المنعقد بمقر المجلس الشعبي الوطني ، 22 افريل 2013 ص: 124

المبحث الثاني: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية الفرنسية ضوابطها وحدودها

إن التحدث عن استقلالية الجماعات المحلية الفرنسية مالياً يجرننا أولاً للحديث أو إبراز تنظيمها الإداري المحلي أي ماهو التركيب الذي يكوّن الجماعات المحلية.

من المعلوم والمتعارف عليه أن فرنسا دولة موحدة تملك برلماناً بغرفتين (bicaméral)، والاستقلالية المحلية فيها كانت نتيجة لقوانين كثيرة لعل أبرزها القانون المتعلق بتبني اللامركزية في سنة 1982، حيث قلب أو غير العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية والذي كان قبل هذا التاريخ تُعرف بمركزيتها وأهم ما احتواه هذا القانون (قانون اللامركزية) هو تخفيف حدة الوصاية. أو بالأحرى تغييره من وصاية إلى رقابة لاحقة.

أما تقسيمها الإداري فهو ثلاثي حيث:

تتركب الجماعات المحلية الفرنسية¹ من

- البلديات les communes
- المحافظات les départements
- الأقاليم les régions

وقبل الخوض في التعريف بكل قسم من أقسامها الإدارية المحلية نتعرف على أهم القوانين التي ساهمت في تطوير اللامركزية .

المطلب الأول: مراحل تطور اللامركزية الإدارية منذ 1982

تعود نية تبني اللامركزية في فرنسا لسنة 1980 مع قانون Defferre أما التطبيق الفعلي فكان في 02 مارس 1982 من قبل حكومة Mouroy وكان يهدف أساساً إلى:

¹**L'organisation des collectivités territoriales dans les pays d'union européenne**. Centre d'étude sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CRETU 2004), p53
Disponible sur le site
http://lara.inist.fr/bistream/handle/2332/893/CRETU_collectivites%20europe.pdf?sequence=4
consulté le 02/01/2017

- تقريب المواطنين من مراكز القرار.
- منح المسؤولية للمنتخبين وإعطائهم صلاحيات أكبر.
- تعزيز وتطوير المبادرات الفردية.

وتضمنت أيضا القوانين المتعلقة باللامركزية لصاحبها وزير الداخلية¹ Gastion Defferre:

- جعل الأقاليم جماعة محلية تدار من قبل مجلس إقليمي يتكون من أعضاء منتخبين باقتراع عام وشامل.
- قيام الدولة بتحويل كتلة من الصلاحيات نحو الجماعات الإقليمية.
- تلاشي الوصاية الممارسة من قبل المحافظ (le préfet) وتصبح رقابة بعيدة فقط على وثائق الجماعات المحلية بواسطة محافظ (le préfet) المحاكم الإدارية وغرف الحسابات الإقليمية (ماعدا الوثائق التي يقوم بها رئيس البلدية ويكون فيها ممثلا للدولة).
- المجلس المحلي المنتخب هو من له حق تنفيذ القرارات وليس المحافظ كما يقوم أيضا بمتابعة السياسات المحلية.
- المساعدات المالية المقدمة من طرف الدولة للجماعات المحلية تجمع وتوضع تحت ما يسمى بالإعانة dotation الإعانات المالية للتسيير، التجهيز، واللامركزية.
- وبعد تبني قوانين المحافظ أنت قوانين أخرى مكملة للامركزية نوجز ذكر أهمها في ما يلي 2:

¹ Line Arsenault, Les grands étapes de la décentralisation en France, Ministère des affaires municipale et des Région, 21 février 2005, p 01. Disponible sur le site http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/observatoire_municipal/veille/decentralisation_france.pdf consulté le : 02/01/2017

² Line Arsenault, op.cit p01.

أولاً: قانون 06 فيفري 1992 المتعلق بالإدارة الإقليمية للجمهورية

في 06 فيفري 1992 صدر قانون رقم 125-92 المتعلق بالإدارة الإقليمية للجمهورية
المعروفة ب ATR

وأهم ما جاء به:

البحث عن استقرار وعقلنة اللامركزية من أجل تقديم تعريف مثالي للهيئات الإقليمية للدولة
التوزيع الأمثل للمهام بين الإدارة المركزية والخدمات الممركزة للدولة وبين مستوى
الإدارات الإقليمية.

- خلق هيكل جديد للتعاون ما بين البلديات.

ثانياً: قانون باسكا¹ Pasqua

وهو القانون رقم 115-95 المؤرخ في 4 فيفري 1995 الموجه للتهيئة وتطوير الإقليم
و عرف بقانون باسكا Loi Pasqua واهم ما جاء به :

- تنسيق السياسات المحلية على المستوى الوطني والمحلي.
- إنشاء مخطط وطني ومحلي للتهيئة المحلية مترجم بفكرة "الدولة" وهذه الأخيرة
تعبّر عن إقليم يتميز بتجانس جغرافي اقتصادي، ثقافي واجتماعي ولا تعني
تدرج سلمي أو تقسيم جديد للجماعات المحلية، وإنما هو نتيجة لمبادرة بلدية أو
مجموعة من البلديات ترعب بتنشيط مختلف الفاعلين العموميين والخواص
للإقليم في إطار المهام المخولة لهم.
- تعميق الديمقراطية المحلية عن طريق توعية أكثر للسكان وأيضاً بخلق مناهج
جديدة مثل
- مجالس الأحياء التي تأسست عن طريق قانون الديمقراطية الجوارية .

¹JORF N°31 du 5 février 1995 page 1973 relative de loi N° 95-115 de 4 février 1995 relative
d'orientation pour aménagement et développement du territoire. Disponible sur le site
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000531809&categorieLien=id>

ثالثا: قانون Voynet¹

في 25 جوان 1999 صدر القانون رقم 99-533 التوجيهي للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم والمعروف بقانون Voynet و عدل قانون باسكا بإعادة تعريف فكرة الدولة يهدف إلى:

- تنسيق الإدارات المحلية للتنمية المحلية، لضمان وتحسين تشغيل الخدمات العامة وتعزيز التنمية المستدامة.
- خلق مجالس التنمية وتعبئة الفاعلين لتطوير فكرة الدولة.

رابعا: قانون شوفانمو² Chevènement

صدر هذا القانون في 12 جويلية 1999 تحت رقم 99-586 وكان متعلق بتعزيز وتبسيط التعاون بين البلديات يهدف إلى:

- تبسيط التعاون ما بين البلديات
- تحديد الصلاحيات الإلزامية والصلاحيات المشتركة.
- تعزيز التضامن المالي ما بين البلديات وذلك بوضع نواتج ضرائب مشتركة.

خامسا: القانون الدستوري 2003³

في 28 مارس 2003 صدر القانون الدستوري رقم 2003-276 المتعلق بالتنظيم اللامركزي للجمهورية المتبنيللاستقلالية المالية للجماعات المحلية، جاء ليؤكد التنظيم اللامركزي للجمهورية الديمقراطية المحلية المباشرة، وكذا حالة الجماعات المحلية الواقعة وراء البحر.

¹JORF N°148 du 29 Juin 1999 page 9515 de la loi N°99-533 du 25 Juin 1999 relative d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant la modification de la loi 95-115 du 4 février 1995 , disponible sur le site ;

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000760911&categorieLien=id>consulte le : 5/02 /2017

²Line Arsenault, Les grands étapes de la décentralisation en France, op,cit :p3

³ op.cit.p03

وبعد المراجعة الدستورية أصبحت الجماعات المحلية تسمى الجماعات الإقليمية ومعرفة من قبل المادة 72 من الدستور بـ:

- البلديات وعددها 36778.
- المحافظات وعددها 96 بالإضافة إلى أربع محافظات وراء البحار.
- الأقاليم وعددها 22 بالإضافة إلى أربع مناطق وراء البحار.

سادسا: قانون 13 أوت 2004 المتعلق بالحرية والمسؤولية المحلية¹

وهو القانون رقم 809-2004 المؤرخ في 13 أوت 2004

- أعطى تعريف جديد لتوزيع الصلاحيات بين الدولة والجماعات المحلية.
- حدد مبادئ التعويض المالي للصلاحيات المنقولة أو المحولة.
- ينظم الترتيبات المتعلقة بنقل شخصية الدولة نحو الجماعات المحلية

سابعا: قانون 16 ديسمبر 2010

وهو المتعلق بإصلاح الجماعات الإقليمية إذ يعتبر هذا القانون حلقة جد مهمة في بناء صرح اللامركزية في فرنسا فقد أرسى الأهداف التي حدد في اصلاحات 1982 أهمها:

- تعميق مفهوم الديمقراطية المحلية عن طريق الاقتراع العام المباشر مجالس البلدية لما بين البلديات مع المجالس البلدية في نفس الوقت.
- الرفع من نجاعة الفاعلين العموميين المحليين بتقريبهم من المواطن عن طريق توضيح الصلاحيات وكذا التمويل.

ثامنا:قانون التنظيم الاقليمي للجمهورية Notre

وهو القانون رقم 991-2015 المؤرخ في 7 أوت 2015

¹ La décentralisation- Les collectivités territoriales,Service de Presse de l'Ambassade de France à Vienne- Autriche, Mars 2011,p : 8 disponible sur le site :[file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrateur/Mes%20documents/Downloads/la_decentralisation_et_les_collectivites_territoriales%20\(3\).pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrateur/Mes%20documents/Downloads/la_decentralisation_et_les_collectivites_territoriales%20(3).pdf)

²Philippe RICHERT,Loi de réforme des collectivités territoriales,Groupe des Imprimeries Morault ,p :3 sur le site :<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/GuideRCT.pdf>conslte le 21/01/2017

يعتبر مرحلة جديدة من مراحل ارساء اللامركزية ومن أهم الأهداف التي يرمي إليها نجد:

- إعادة النظر في تنظيم الجماعات الإقليمية وكذا في مختلف صلاحياتها.
- تقوية الأقاليم les régions وكذا التعاون ما بين البلديات.
- تقوية مسؤولية الأقاليم وتطوير بطاقة الأقاليم من أجل التنمية والتساوي بين مختلف الجماعات الإقليمية .
- ترشيد أو عقلنة التنظيم الإقليمي بتبسيط التجمع الإقليمي.
- ضمان التضامن والتساوي بين مختلف الجماعات الإقليمية.
- تطوير النقل والمسؤوليات المالية للجماعات الإقليمية.
- المقاصة المالية للمسؤوليات المحولة .

المطلب الثاني: مستويات الجماعات المحلية الفرنسية

الفرع الأول: الأقاليم

عرفت فرنسا التقسيم الإداري إلى أقاليم في سنة 1955 ولكن مع قانون اللامركزية لسنة 1982 أصبحت تعتبر أحد أقسام الجماعات الإقليمية مثلها مثل المحافظات والبلديات. وحولت لها عدة صلاحيات من قبل الدولة وذلك بناءً على قانون اللامركزية² . وأصبحت جماعة إقليمية غير ممركرة.

كان تعدادها حسب دستور 2003 هو 22 إقليمًا، لكن ابتداء من 01 جانفي 2016 أصبح هناك 13 إقليم فقط وذلك بدمج مجموعة من الأقاليم فيما بينها حتى تتساوى مع أقاليم دول الاتحاد الأوروبي، و حتى يكون هناك تحكم أكبر في نفقات التسيير

أولاً: الهيئات المسيرة للإقليم

بالنسبة للهيئات القائمة على تسيير الإقليم فنجد:

¹ Journal officiel de la république française le 08 aout 2015, **Loi N° 2015-991 du 07 aout 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république**, disponible sur le site <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460> consulté le 27/02/2017

² L'économiste, **A quoi servent les régions en France ?** sur le site <http://www.leconomiste.eu/decryptage-economie/435-a-quoi-servent-les-regions-en-france.html>

- محافظ الإقليم، يمثل الدولة على المستوى المحلي ومن أهم صلاحياته أو مهامه نجد¹:
- ضمان تجانس أعمال الدولة في الإقليم.
- مسؤول على محافظي المحافظات (إلا ما يتعلق بحقوق الأجانب).
- الرقابة القضائية على الجماعات الإقليمية.
- يدير الخدمات الممركزة على مستوى الإقليم.
- مسؤول على تنفيذ سياسة الدولة في الإقليم، بالإضافة إلى السياسات المتعلقة بالبلدية والمرتبطة بصلاحيات الدولة.
- يراقب توازن واحترام قواعد الميزانية.
- يرأس اللجنة الإدارية الإقليمية التي تضم محافظي المحافظات ورؤساء الأقاليم الممركزة للدولة.
- يحضر سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتهيئة الإقليم (وذلك بعد جمع المعلومات والاقتراحات).
- مسؤول على تقديم التفاوض في عقود المشاريع الدولة على مستوى الإقليم (région- etat).

■ المجلس الإقليمي:

يعتبر كبرلمان للإقليم، وهو مجلس منتخب باقتراع عام ومباشر لمدة ستة سنوات، ينعقد مجلس المنتخبين على الأقل كل ثلاث أشهر من أجل الفصل في أهم القرارات التي تتعلق بسياسة الإقليم.

يختلف عدد المنتخبين من إقليم لآخر حسب مساحة الإقليم وكذا عدد السكان، يقوم بالتصويت العلني للقرارات والخاصة منها بالميزانية.

¹Qu'est-ce que la région, disponible sur le site : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/categorie-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-region.html>

- يشرف على المجلس الإقليمي رئيس منتخب من قبل أعضاء المجلس وهو المسؤول التنفيذي للإقليم . يحدد أولويات السياسة الإقليمية ويترأس الجمعية العامة كما يسهر على تنفيذ القرارات وله مسؤولية على الميزانية الإقليمية¹.

■ اللجنة الدائمة:

تتكون من رئيس ونائبه وله مجموعة من أعضاء المجلس الإقليمي (حسب القواعد الداخلية المعمول بها في كل إقليم)، تجتمع اللجان الدائمة كل شهر من أجل وضع حيز التنفيذ كل السياسات الإقليمية المحددة من قبل الجلسة العلنية.

■ اللجان الموضوعية:

تهتم بالاقتصاد، النقل، الثقافة، التكوين... وجميع القضايا التي تستحق الاهتمام. من مهامها تدرس الملفات المقدمة من المصالح الإدارية وتحضر مداولة تخضع للمصادقة النهائية من اللجنة الدائمة.

■ المجلس الاقتصادي الاجتماعي والمحيط الإقليمي:

✓ يتكون أعضائه من الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين للإقليم مثل المؤسسات، النقابات، غرف التجارة أو الزراعة.
✓ يبدي المجلس رأيه حول التوجهات الكبرى للسياسة الإقليمية.

ثانياً: صلاحيات الإقليم

يمارس الإقليم صلاحيات في مجالات متعددة، حيث تعتبر التنمية الاقتصادية أهمها وأبرزها. وفي ما يلي نوجز كل ما يتعلق بالصلاحيات المخولة للإقليم من الدولة والتي تعمل جاهدة على تطبيقها على أرض الواقع².

¹ Les régions, comment ça marche, sur le site :<http://regions-france.org/observatoire-politiques-regionales/fonctionnement/>

² Les régions, quelle compétences sur le site :<http://regions-france.org/observatoire-politiques-regionales/la-region-quelle-compotence/> consulté le 03/02/2017

■ التنمية الاقتصادية

- وضع مخطط إقليمي للتنمية الاقتصادية والابتكار.
- دعم الاستثمار والابتكار عن طريق منح مساعدات للمؤسسات الموجودة على مستوى إقليمها لتشجيع البقاء في الإقليم والعمل على التنافس الدولي.

■ التعليم العالي والثانوي

- بعد تبني مبدأ اللامركزية أصبحت الأقاليم مسؤولة على بناء وصيانة وتشغيل المدارس الثانوية والمدارس المهنية. ففي فيفري 2016 خصصت الأقاليم 6.6 مليار أورو لسياسة التعليم بما فيها 2.7 مليار أورو للاستثمار في المؤسسات التعليمية¹.
- أما التعليم العالي فلإقليم الحق في بلورة الاستراتيجيات الإقليمية للتعليم العالي والبحث العلمي من أجل تنسيقها مع استراتيجيات التنمية الاقتصادية .

■ التهيئة الإقليمية والبدنية

- تقوم الأقاليم بإعداد مخطط إقليمي للتهيئة والتنمية المستدامة للتساوي بين الأقاليم.
- تطوير الخطط الإقليمية للرقابة وإدارة النفايات.
- تسيير البرنامج الأوروبي للزراعة (حيث لها الحق في تسيير الصندوق الأوروبي ابتداءً من 01 جانفي 2014).

■ النقل:

- تمويل بيوت التشغيل التي تعمل على توجيه طالبي العمل وتمول مراكز تكوينهم.

■ السكن:

- تمويل على سبيل المثال مشاريع بناء مساكن اجتماعية.

¹ Les régions, quelles compétences, op.cit.

■ الثقافة:

تقوم بالجرد العام للتراث الثقافي كما تسهر على تعليم مختلف الفنون.

بالإضافة لهذه الصلاحيات فإن للأقاليم حق التدخل في كل من مجال السياحة، التعليم الشعبي، الصحة.

الفرع الثاني: المحافظات

تأتي المحافظات في المركز الثاني بعد الأقاليم من حيث المساحة والتعداد السكاني، يعود تاريخ تأسيسها إلى سنة 1789، حيث كانت تعد من الدوائر الانتخابية التابعة للدولة، ولم تصبح جماعة إقليمية إلا سنة 1871¹.

وانطلاقاً من قانون اللامركزية لسنة 1982 عرفت المحافظة تحولات جذرية. فبالرغم من أنها بقيت هيئة ممرزة للدولة تسيير من قبل محافظ المحافظة، إلا أنها أصبحت جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية القانونية، ولها هيئات منتخبة تسهر على سير أمورها.

أولاً: الهيئات المسيرة للمحافظة

■ المحافظ:

يمثل محافظ المحافظة الدولة على مستوى المحافظة، ويعين بمرسوم رئاسي من قبل رئيس الجمهورية، باقتراح من الوزير الأول ووزير الداخلية، له نائب، أما صلاحياته فتتمثل في²:

له دور مزدوج فهو يمثل الدولة من جهة ومن جهة أخرى عبارة عن سلطة تنفيذية على المستوى المحلي.

¹ L'organisation des collectivités territoriales dans les pays d'union européenne, op.cit .

² Quelle est la fonction d'un préfète , sur le site : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/principes-collectivites-territoriales/quelle-est-fonction-prefet.html>

إلا أن هذه الوظيفة الأخيرة، وبعد قانون 02 مارس 1982 المتعلق باللامركزية تم تحويلها إلى رئيس المجلس العام للإقليم.

- يمثل مباشرة الوزير الأول وكل الوزراء على مستوى المحافظة.
- يسهر على تطبيق سياسة الدولة للتنمية على مستوى المحافظة.
- كان يقوم بالرقابة القبلية على وثائق الجماعات الإقليمية إلا أنه بعد 1982 أصبحت له أحقية الرقابة البعدية فقط، حيث لا يحق البحث فيها وحده بل يلجأ إلى المحاكم الإدارية وذلك من أجل إثبات موافقتها للقانون أو هناك تعدي له.
- إلا أنه في الواقع المعمول تعتبر الوثائق المحالة للمحاكم الإدارية قليل مقارنة بالوثائق المحولة على مستوى المحافظات.

■ مجلس المحافظ:

والذي كان يسمى من قبل بالمجلس العام، وهو حسب القانون رقم 03-2013 المؤرخ في 17 ماي 2013 المتعلق بمجلس المحافظات والمجالس البلدية، هو مجلس يسمى المحافظة، ويعتبر مجلس مداولة بالنسبة للمحافظة باعتبارها جماعة إقليمية، وينتخب مرة كل ستة سنوات يجتمع على الأقل مرة كل ثلاث أشهر بطلب من اللجنة الدائمة أو بطلب من ثلثي أعضائه¹.

■ رئيس المجلس المحافظة:

ينتخب رئيس المجلس من بين أعضائه ويمثل الهيئة المنفذة ويعتبر هذا أحد أهم مكاسب اللامركزية وذلك على حساب المحافظ² وباعتباره عضو منفرد يقوم بتحضير وتنفيذ مداولات المجلس وهو الأمر بالصرف للنفقات ويعمل على تحصيل الإيرادات كما يقدم كل سنة تقرير مفصل عن الوضعية العامة للمحافظة.

¹ Qu'est –ce qu'un conseil départemental sur le site : <http://regions-france.org/observatoire-politiques-regionales/fonctionnement/> consulte le 03/02/2017.

² L'organisation des collectivités territoriales dans les 15 pays d'union européenne ,op.cit. p54.

يعتبر أيضا رئيس المصالح الإدارية بالمحافظة.

■ اللجنة الدائمة:

هي لجنة يفوض لها مجموعة من الصلاحيات من قبل مجلس المحافظة إلا ما تتعلق بالميزانية. تقدم المساعدة لرئيس مجلس المحافظة في سياسة المحافظة وسبل تنفيذها.

يمكن لهذه اللجنة أن تبث في عدة قضايا تتعلق بالمحافظة وذلك عن طريق التفويض الممنوحة لها. كما أنها تبث في هذه القضايا بسرعة لأنها لا تحتاج قراراتها إلى مصادقة مجلس المحافظة.

- تجتمع هذه اللجنة مرة كل 3 أسابيع.

أما أعضاؤها هم نواب رئيس مجلس المحافظة وهم منتخبون تحدد لهم عدة صلاحيات واختصاصات منها، الأمور الاقتصادية، المدرسية، التكوين المهني، الثقافة، الرياضة¹.

ثانيا: صلاحيات المحافظة

تقوم المحافظة باعتبارها جماعة إقليمية بعدة صلاحيات وفي عدة مجالات منها²:

■ في المجال الصحي:

الطفولة:

- متابعة النساء الحوامل والأمهات الجدد.
- تعتمد وتكون الحاضنات.
- حماية الأطفال من الأخطار ومن سوء المعاملة وتسيير مراكز الطفولة.

¹ La commission permanente sur le site : <http://www.hauts-de-seine.fr/votre-collectivite/le-fonctionnement-de-linstitution/la-commission-permanente/> consulté le 07/02/2017

² La compétence du département et de la région sur le site : <http://www.mitry-mory.fr/ma-mairie/le-departement-et-la-region/les-competences-du-departement-et-de-la-region/> consulte le 07/02/2017.

العائلة:-

- تقدم مساعدات تربوية ومالية
- تسيير مراكز تنظيم الأسر.

البالغين ذوي الإعاقة والمسنين:

- تقدم رعاية منزلية للمسنين والمعاقين.
- إيوائهم في مراكز الخاصة.
- التقييمات الصحية في دور الحضانه.
- الوقاية من الأمراض والمشاكل الصحية
- التعليم المجاني

في مجال التجهيز، النقل، البيئة، الاقتصاد

- يُعنى بطرقات المحافظة
- متابعة التنمية الرقمية والاتصالات.
- معالجة مياه الصرف الصحي.
- صيانة وتهيئة الأنهار.
- التشجير والمحافظة على الغابات.
- المساعدة على تهيئة أماكن الأنشطة الاقتصادية.
- تقديم المساعدة والمشورة للشركات والبلديات.
- دعم الزراعة والحرف اليدوية والتجارة.
- العمل على ترقية المحافظة.
- تحليل التنمية الاجتماعية وتقديم المساعدة للمستثمرين في مجال الرياضة، التربية، الثقافة.
- تجديد المنشآت الرياضية.
- تقديم منح للجمعيات الرياضية.
- المشاركة في تشغيل المرافق الرياضية المستخدمة من قبل المتوسطات .

- بناء وتجهيز المتوسطات.
- دعم الإبداع الفني.
- تسيير ومتابعة مكتبة المحافظة
- الحفاظ على أرشيف المحافظة
- ترميم التراث التاريخي وتنميته.

الفرع الثالث: البلديات

تعتبر البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية والأقدم في التنظيم الإداري الفرنسي، ويعود تاريخها ونشأتها بموجب قانون 14 ديسمبر 1789¹. وتعد فرنسا أكثر دول الاتحاد الأوروبي امتلاكاً لعدد البلديات والذي يتعدى 36000 بلدية منها 85% يقل عدد سكانها عن 2000 نسمة ويوجد بها 41 بلدية يفوق عدد سكانها 100000 نسمة²

أولاً: هيئتها

- رئيس البلدية

بعد إجراء الانتخابات الخاصة بالمجالس البلدية ينتخب رئيس البلدية من أعضاء المجلس البلدي لمدة 6 سنوات. ويعتبر العضو المنفذ للبلدية باعتبارها جماعة غير مركزية. كما أنه يمثل الدولة في الأمور الممركزة فهو بذلك يدير الحالة المدنية، ويسهر على تنظيم الانتخابات ويتابع وضع الشرطة القضائية، كما أنه يتحمل أي أخطاء أو جرائم إدارية ارتكبت في مدة ولايته³.

¹ **Les maires dans l'histoire de France** sur

lesite : <http://www.francegenweb.org/mairesgenweb/documents.php> consulté le 07/02/2017

² **Qu'est- ce qu'une commune ?** sur le site : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/categorie-collectivites-territoriales/qu-est-ce-qu-commune.html>

³ Maires et communautés des communes sur le site : www.sedi-equipement.fr/le-marche/maires-et-communautés-de-communes-0118.htm

- المجلس البلدي

ينتخب عن طريق اقتراع عام ومباشر لعهدتها 6 سنوات يرتبط عدد المنتخبين المكونين لأعضاء المجلس بعدد سكان البلدية فمثلا نجد:

9 نواب بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 100 ساكن

33 نائب بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 ساكن

69 نائب بالنسبة للبلديات التي تقل عدد سكانها عن 300000 ساكن .

يجتمع المجلس مرة كل 3 أشهر لمناقشة عدة قضايا أهمها ميزانية البلدية، المشاريع، تمويل النفقات، وجميع القضايا المتعلقة بشؤون البلدية.

■ لجان البلدية:

يتم إنشاء لجان محورية تتكون من منتخبين متخصصة في مجالات متعددة لديهم دور استشاري إذ يقومون بتقديم المشورة في المسائل التي تدخل ضمن مجال اختصاصهم.

يناقشون المشاكل الموجودة على مستوى البلدية ويحاولون إيجاد حلول ممكنة لها.

ثانيا: اختصاصات البلدية¹

في المجال الاجتماعي:

- تخصيص مساعدات اجتماعية اختيارية لمساعدة العائلات المعوزة .
- إنشاء ملفات خاصة بطلبات المساعدة الاجتماعية وتوجيهها للجهات المختصة لدراستها.
- إنجاز ملف بجمع المعلومات اللازمة من أجل التدخل لتقديم الخدمات الاجتماعية والصحية لكبار السن والمعاقين.

¹ Tableau synthétique, REPARTITION DES COMPETENCES, 31 août 2015, sur le site : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Annexe_1_Tableau_des_competences_Communes_Departements_Regions_14012016.pdf consulté le: 7/02/2017

- تسيير مؤسسات الخدمات العامة ذات الطابع الاجتماعي، كمراكز استقبال الأطفال الأقل من 6 سنوات، نوادي خاصة بالأشخاص المسنين.
- تسيير صناديق لدعم الشباب المعوز.

في مجال السكن:

- المشاركة في استقبال الأشخاص المسافرين أو ذوي الإقامة المتنقلة (أي غير المستقرة)؛
- المشاركة في أعمال اللجان المحلية للاندماج الاجتماعي والمهني؛
- تقديم إعانات عقارية ومنح ترخيصات لعمليات التهيئة التي يمكن من إنشاء سكنات اجتماعية إجبارية للاستجابة لاحتياجات السكن لذوي السكنات غير الملائمة أو للمحرومين منه؛
- إمكانية المساهمة في تمويل صناديق التضامن للسكن من أجل مساعدة الناس غير القادرين على الوفاء بالتزاماتهم المتعلقة بدفع الإيجار والرسوم المتعلقة بتزويد خدمات الماء، الكهرباء، الهاتف.

في مجال الصحة العمومية والبيئة:

- تنظيم وتمويل الخدمات البلدية للتطهير.
- تنظيم حملات التطعيم المجانية.
- تزويد السكان بالماء الصالح للشرب، وتصريف المياه القذرة.
- محاولة الاستفادة من مياه الصرف الصحي عن طريق معالجتها.
- واجب الإعلام والمراقبة الصحية من خلال تقديم تقارير سريعة لأي تهديدات على صحة السكان ونقلها لمعهد الصحة لتقوم بالإجراءات اللازمة.
- إمكانية تقديم مساعدات عن طريق توظيف مهندسين في الصحة بالمناطق التي بها عجز في الرعاية الصحية.

في مجال التعليم:

- بناء وتسيير دور الحضانة والمدارس الابتدائية.
- تسيير وتوظيف المساعدين المتخصصين في الحضانة المدرسية.
- التكفل بالإطعام في المدارس الابتدائية.
- تنظيم نشاطات خارج أوقات الدراسة.
- إنشاء مدارس عمومية.
- السهر على احترام التعليم الإلزامي.

في مجال الرياضة:

- بناء وتجهيز المركبات الرياضية الجوارية (مسابح، جمباز، التخييم).
- إعانة النوادي والجمعيات الرياضية.
- السهر على أمن المنشآت الرياضية.

في المجال الثقافي:

- تعليم مختلف أنواع الفنون.
- الجرد العام للتراث الثقافي.
- انشاء مكتبات خاصة بالبلدية.
- المحافظة على أرشيف البلدية .

المطلب الثالث: الاستقلالية المالية في الجماعات المحلية الفرنسية

إن الحديث عن استقلالية الجماعات الإقليمية الفرنسية سواء من ناحية التسيير أو من الناحية المالية يدفعنا أولاً للتعرف على ميزانية الجماعات الإقليمية. تعريفها، مبادئها، وكيفية تحضيرها إضافة إلى أهم الموارد المالية التي تعتمد عليها في تغذية نفقاتها والقيام بمهامها وتأدية صلاحياتها على الوجه الصحيح

الفرع الأول: ميزانية الجماعات المحلية

تتبنى كل جماعة إقليمية سواء كانت محافظة، إقليم، أو بلدية، ميزانية سنوية تشتمل على قسمين التسيير والآخر التجهيز ولكل منها إيراداته ونفقاته.

أولاً: تعريف ميزانية الجماعات المحلية

هي توقع لإيرادات ونفقات كل جماعة إقليمية لسنة مالية ويفرق التشريع الفرنسي بين الميزانية والحساب حيث أن هذا الأخير يمثل الوصف الرقمي للتسيير المالي الذي سيخضع للرقابة ويمكن أن يكون متوازياً، عاجزاً أو فائضاً على عكس الميزانية التي تحكمها مبادئ منها إلزامية التوازن.

ثانياً: مبادئها:1

الوحدة: وثيقة واحدة تضم مجمل النفقات والإيرادات السنوية تعتمد ميزانية واحدة لسنة مالية واحدة تبدأ من 01 جانفي إلى غاية 31 ديسمبر من نفس السنة.

الشمولية: تجمل كل الإيرادات من أجل تغطية مجمل النفقات ما ينتج عنه

- عدم تخصيص إيراد معين لنفقة معينة
- لا توجد مقاصة بين الإيرادات والنفقات.

التوازن: ضرورة توازن الإيرادات مع النفقات، فمجموع الإيرادات يغطي مجموع النفقات.

بالإضافة إلى هذه المبادئ يوجد منها أيضاً ما يحكم ميزانية الجماعات الإقليمية نذكر:

- يجب التفصيل في ذكر الإعانات الممنوحة للجماعات المحلية ولا يجب تدوينها كتلة واحدة (أو مجملة).

¹ MATTRET Jean-Bernard , **Panorama des principaux principes budgétaires applicables aux collectivités territoriales.** sur le site :

<http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Principesbudgetairesapplicablesauxcollectivitesterritoriales> consulté le 03/02/2017.

- لا يستعمل الاعتماد إلا في النشاط الذي وجه إليه.
- لا يسمح بتجاوز قيمة الاعتمادات.

ثالثا: وثائقها:

على عكس ميزانية الدولة التي بعد المصادقة عليها من قبل السلطة التشريعية تصبح قانون مالية، فالجماعات الإقليمية بعد تبنيها ميزانية تبقى في إطار ميزانية أولية، تكمل بميزانية تكميلية وبعض القرارات التعديلية ومن وثائقها¹:

1. الميزانية الأولية:

هي ميزانية تتبناها جماعات إقليمية والتي تحتوي على توقعات وترخيص للإيرادات والتكاليف التي تتحملها الجماعات الإقليمية.

2. الميزانية التكميلية:

هي ميزانية إضافية ولها دورين هما

يمكن أن تأتي هي تعديلا للإيرادات والنفقات وتكون هنا عبارة عن قرارات تصحيحية.

يمكن أن ترخص لتوزيع الإيرادات الجديدة أو التكميلية.

3. القرارات التعديلية:

تشبه إلى حد ما قوانين المالية التكميلية بالنسبة للدولة إلا أن هذه القرارات التصحيحية تتخذ حتى غلق السنة المالية على عكس قوانين المالية التكميلية التي تكون في غضون سنة التنفيذ.

¹ **Les documents budgétaires** sur le site : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/documents-budgetaires-0> consulté le 03/02/2017.

4. الملاحق:

من الضروري أن ترفق الميزانية الإقليمية بملاحق تسهل عملية شرح وتفسير وقراءة محتوى الميزانية.

5. الحساب الإداري:

يمثل البيان الختامي لاختتام السنة المالية، وهو يحدد كل الإيرادات التي حصلت فعلا، والنفقات التي أنفقت فعلا، كما يتضمن الباقي للتحصيل والباقي للإنفاق. والفائض أو العجز الذي سوف يرحل إلى الميزانية الأولية للسنة المقبلة أو للميزانية التكميلية.

6. حساب التسيير:

يعد من قبل محاسب الجماعات الإقليمية وهو يحدد تدفقات الإيرادات والنفقات المحققة فعلا في السنة المالية، ويحول إلى الجماعات الإقليمية قبل إعداد الحساب الإداري لغرض المطابقة بينهما قبل عملية الرقابة.

الفرع الثاني: أهم الإيرادات التي تعتمد عليها الجماعات المحلية في تمويل ميزانيتها ودعم استقلاليتها:

قبل الخوض في أهم الإيرادات التي تعتمد عليها الجماعات الإقليمية لتمويل ميزانيتها وتسوية نفقاتها سواء كانت الاستثمارية أو التسييرية لا بأس أن نشير إلى عملية إعداد الميزانية المحلية. هذه الأخيرة التي يكون المسؤول عن تحضيرها الهيئة التنفيذية في كل مستوى من مستويات الجماعات الإقليمية، حيث نجد في البلدية رئيسها، وفي المحافظة المحافظ أما بالنسبة للإقليم فنجد رئيس المجلس الإقليمي يساعدهم في ذلك أعوان المالية وكذا القابض البلدي بالنسبة لبلدية، أما المحافظة والإقليم فيساعدتهم نوابهم المكلفون بالمالية.

تقوم المصالح المالية بتحضير الاقتراحات الخاصة بالميزانية ويساعدها في ذلك مصالح الدولة والمتمثلة في المصالح الجبائية والمحاسبية، كما تقوم المديرية العامة للضرائب بالإبلاغ سنويا عن الوعاء الخاضع للضرائب الأربعة المحلية. أما على المستوى المركزي

فتقوم مديرية المحاسبية العمومية بإعداد مجموعة من الوثائق تظهر فيها كيفية سير عملية تنفيذ الميزانية المحلية.

أما بالنسبة للمعطيات التي تحصل عليها الجماعات الإقليمية من أجل إعداد ميزانيتها فتندرج غالباً في قوانين المالية لسنة التحضير وتتضمن، العناصر الأساسية لحساب عوائد الإيرادات.

أولاً: الضرائب العائلية¹

1- الرسم على السكن: *taxe d'habitation*

هي ضريبة مباشرة تحصل لفائدة كل الجماعات الإقليمية ما عدا الإقليم *région* والمؤسسات العمومية لتنسيقية ما بين البلديات هذه الأخيرة تستفيد من الرسم المهني الوحيد TPU وذلك حتى 2010. وتطبق ضريبة السكن على كل شاغر لعقار بغرض السكن ابتداءً من 01 جانفي لسنة التحصيل. سواءً كان سكنه الرئيسي أو سكنه الثانوي. ومما كانت وضعيته سواء مالك أو مستأجر. وتطبق على القيمة الايجارية للعقار.

2- الرسم العقاري على الملكيات المبنية TFB

ضريبة مباشرة تحصل لفائدة جميع الجماعات الإقليمية ما عدا المؤسسة العمومية لتنسيقية ما بين البلديات EPIC التي تستفيد من TPU وكذا المحافظات والأقاليم التي أصبحت لا تستفيد منها ابتداءً من 2011.

يدفع من قبل أصحاب الملكيات العقارية لسنة التطبيق ابتداءً من 01 جانفي ويطبق على القيمة الايجارية للممتلكات التي تقل عن 50 % من القيمة الجرافية.

3- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية: TFNB تحصل لفائدة جميع

الجماعات الإقليمية ما عدا EPIC التي تستفيد من TPU.

¹ D'érection générale de collectivité locale. **La collectivité locale en chiffre 2013**, la filialité locale p53 sue le site http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Publication_globale%281%29.pdf.consulté 01/02/2017

يطبق على الأراضي المملوكة ويحتسب على القيمة الايجارية للملكية التي تقل عن 20% من القيمة الجرافية.

4- الرسم العقاري المضاف على الملكيات غير المبنية TAFNB

ضريبة مباشرة أسست في 2011، تحصل لفائدة البلديات بما في ذلك EPIC التي تستفيد من TPU وهي ناتجة عن تحويل ناتج TFNB للأقاليم والمحافظات نحو قطاع البلديات.

ثانيا: الضرائب الاقتصادية¹:

1- الرسم المهني: TP

ضريبة مباشرة تحصل لفائدة جميع الجماعات الاقليمية ماعدا البلديات التي لا تشترك فيها مع EPIC الهيئات العمومية لتنسيقية مابين البلديات.

تدفع من طرف جميع الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يمارسون أنشطة منتظمة على المهنيين غير الأجراء وغير المعفيين. يتمثل الوعاء الخاضع لهذه الضريبة في قيمة المسح للمحلات، القيمة الايجارية للمعدات والممتلكات المنقولة، جزء من إيرادات المهن التي توظف أقل من 5 موظفين.

ملاحظة: لقد ألغي العمل بالرسم المهني ابتداءً من سنة 2010.

2- المقاصة المرتبطة بالرسم المهني CRTP

هو دفع مؤقت لسنة 2010 عوض الضريبة المهنية.

3- المساهمة الاقتصادية الإقليمية:

¹ collectivités- locales-chiffres-2013op.cit p53

ضريبة جديدة استحدثت سنة 2010 وهي متعلقة بجميع المؤسسات تتكون من المساهمات العقارية للمؤسسات، ومساهمة على القيمة المضافة للمؤسسة.

4- مساهمة المؤسسات على القيمة المضافة:

هي ضريبة أصبح ناتجها يوزع على جميع الجماعات الإقليمية ابتداءً من 2011 26.5% للبلديات، 48.5% للمحافظات، 25% للأقاليم.

5- الضريبة الجزافية على مؤسسات الشبكات:

تعتبر ضريبة مرهقة لمؤسسات الشبكات خاصة منها: الطاقة، الاتصالات، النقل، كان ناتجها يحصل لفائدة الدولة حتى 2010، وبعد 2011 أصبحت بين مختلف الجماعات الإقليمية.

ثالثاً: ضرائب أخرى¹

1- الرسم على النفايات المنزلية:

هي ضريبة مباشرة اختيارية، تضاف إلى الرسم العقاري للملكيات المبنية تدفع من قبل المالكين، والخاضعين للرسم العقاري للملكيات المبنية، إيراده يعتمد كثيراً على الضرائب العقارية على الممتلكات المبنية، وليس له صلة مباشرة بالتكلفة الفعلية للخدمة المقدمة.

2- إتاوة رمي النفايات المنزلية أو الإتاوة العامة:

إتاوة اختيارية تحسب على أساس أهمية أداء خدمة إزالة النفايات المنزلية.

¹Les collectivités- locales en chiffres-2013op.cit p53

رابعاً: المقاصات والتخفيضات

- أ- المقاصات (التعويضات): هو تخصيص سني تفعله الدولة للجماعات الإقليمية من أجل تعويض الخسارة من الإيرادات الجبائية، الناتجة عن الإعفاءات ويتم ذلك بعد إقرار السلطة التشريعية ذلك.
- ب- التخفيضات التشريعية:

هي التي تتحملها الدولة جزئياً أو كلياً من الاشتراكات المستحقة على دافعي الضرائب للجماعات الإقليمية .

ت- المساهمات الاجمالية للدولة:

هو عبارة عن مجموع من التعويضات والتخفيضات التشريعية.

ث- المساهمة في تكلفة التخفيضات على الضريبة المهنية باستخدام القيمة المضافة:

ج- هو التخفيض من الأعباء التي تعتمد لها الدولة من جراء التخفيضات الجبائية.

خامساً: الهبات والوصايا:

ح- يمكن للجماعات الإقليمية مثل أي الفرد أن تستقبل هبات ووصايا والتي تخضع لشروط معينة تدرج هذه الإيرادات في جانب الاستثمارات .

سادساً: الناتج المالي:

خ- ويتكون من ناتج المساهمات المالية (الناتج عن توظيف الأسهم والسندات) ويندرج ضمن هذه الفئة أيضاً استرداد القروض الممنوحة للغير وكذا الفوائد المحصلة جراء اقتراض جهات خارجية.

الفرع الثاني: التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية في فرنسا

لقد كرس التعديل الدستوري لسنة 2013 مرحلة جديدة للامركزية في فرنسا من خلال إرساء مبدأ الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية وعلى وجه الخصوص التأكيد على التوزيع بالتساوي ما بين هذه الجماعات.

يعتبر التوزيع بالتساوي للضرائب في النظام الضريبي الفرنسي هو أهم سند مالي للجماعات الإقليمية المحرومة والفقيرة لتحفيزها ودفعها نحو تحقيق التنمية المحلية. هذا التوزيع بالتساوي يكون في شكل أفقي وآخر عمودي¹:

فالأفقي:

يتمثل في تحويل الموارد المالية والتعاون للجماعات الإقليمية فيما بينها.

العمودي: يكون من خلال تحويل الموارد المالية من الدولة إلى الجماعات الإقليمية وهناك عدة مصادر لتمويل هذا التوزيع بالتساوي أهمها صندوق المحافظات للتوزيع والرسم المهني وصندوق التضامن للبلديات وأقاليم فرنسا، بالإضافة إلى ميزانية الدولة.

ونظرا لأهمية التمويل بصيغة التضامن المحلي، ورغم وجود هيئات كثيرة لتمويل الجماعات الإقليمية في فرنسا، كصندوق الإيداعات والقرض المحلي لفرنسا والوكالة الفرنسية للتنمية، إلا أن جمعيات الجماعات الإقليمية في فرنسا ترى مصادر تمويل البلديات والمحافظات تبقى محدودة لذلك قررت إنشاء الوكالة العمومية لتمويل استثمارات الجماعات الإقليمية في شكل مؤسسة بنكية عمومية تعمل بهدف ضمان وصول الجماعات الإقليمية إلى السيولة التي تحتاجها لتمويل مشاريعها.

الفرع الثالث: واقع الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية الفرنسية:

سنحاول من خلال هذا الفرع تسليط الضوء على الإصلاحات التي ارتبطت أساسا بتعزيز الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، والتي تجسدت من خلال دسترة عدة قوانين صريحة وواضحة، والتي تضمنت أن الاستقلالية المالية ضرورة حتمية للنهوض بالجماعات الإقليمية إلى مستوى الاختصاصات الممنوحة لها. كما سندرج أيضا نسب الاستقلالية المالية والتي كانت قد قيست وقدمت في تقارير حكومية وضحت درجة اعتماد الجماعات الإقليمية في تمويل اختصاصاتها المالية الخاصة مقارنة بالتمويل المتأتي في الغالب من تحويلات وإعانات الدولة لها.

¹ فراري محمد، نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية، مرجع سبق ذكره، ص 117

أولاً: المرجعية القانونية للاستقلالية المالية:

بعد تبني مبدأ اللامركزية سنة 1982، برزت أفكار جديد تدعو إلى ضرورة تحديث وإصلاح المالية المحلية وأثيرت بذلك مشكلة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، فأكد الكثير من الكتاب¹ على أنه لا يمكن للامركزية أن تعرف تدرجا ما لم تكن مصاحبة باتساع في استقلالية الجماعات الإقليمية، أي أن درجة التمتع بالاستقلالية تتماشى مع مكسب اللامركزية، وذلك عن طريق العمل على تهيئة المالية المحلية والابتعاد عن التحكم والتدخل في اختصاصات السلطات المحلية.

وفي هذا السياق أوضح Michel Bouvier² ضرورة الفصل بين الاستقلالية في التسيير والاستقلالية الجبائية، فهذه الأخيرة هي من يعطي الدعامة الأكبر للاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية والذي يعتمد حسب أساسا على قرار الضريبة.

ولهذا السبب تم اعتماد إصلاح المالية المحلية في القانون الدستوري لسنة 2003 والمؤرخ في 28 مارس 2003 والمتعلق أساسا بالتنظيم اللامركزي للجمهورية والذي فتح المجال لمناقشة الاستقلالية المالية³.

ففي مادته 2-72 نجد أن للجماعات الإقليمية إمكانية تحصيل كل أوجه الضرائب التي يسمح لها القانون بتحديد وعائها ونسبها. كما حددت المادة مجموع الموارد الجبائية وبقية الموارد الذاتية الخاصة لكل جماعة إقليمية.

وفي السنة الموالية صدر القانون العضوي لسنة 2004 المؤرخ في 29 جويلية 2004 والمتعلق بالاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية والذي جاء ليوضح الإطار التطبيقي للفرع الثالث من المادة 2-72 لدستور 2003. ووأضح وحدد مفهوم الموارد الذاتية الخاصة بالجماعات الإقليمية وعرفها على أنها "المبلغ الذي يعتمد على القرار المتخذ من قبل الجماعات الإقليمية والتي لها الحق في إنشاءها من عدمه. كما لها حق تعديل الوعاء وتحديد

¹Caroline PILONE, **l'autonomie financière des collectivités locales et le juge constitutionnel**, la revue trésor 85^eannée ,N° 10 ,octobre 2005

Sur le site :http://www.gestionfipu.com/GESTIONFIPU.COM/Archives/10-2005/180689_i_513a533.PDFp513.

²Michel bouvie, **l'autonomie financière local a-t elle un avenir**, article disponible sur le site :<https://www.finances.gov.ma/Docs/2014/TGR/presentationbouvier.pdf> p:3 consulté le:16/02/2017

³Michel bouvier op.cit. p05

معدل الضريبة، كما أكد على ضرورة خفض الإعانات المالية الموجهة من الدولة نحو الجماعات المحلية¹.

ثانيا: نسبة الاستقلالية المالية

تعريف نسب الاستقلالية المالية:

إنها نسبة الموارد الذاتية إلى إجمالي الإيرادات²

بالنسبة للموارد الذاتية:

تتمثل في مجموع الضرائب والتي أعطها القانون حق تحديد نسبها ووعائها الإتاوات على الخدمات المقدمة، الناتج المالي، الوصايا والهبات.

بالنسبة للإيرادات الإجمالية

هي مجموع كل الإيرادات المدرجة في الميزانية ماعدا القروض، الموارد الموجهة من أجل القيام بالصلاحيات المخولة، التحويلات المالية ما بين الجماعات المحلية من نفس المستوى، وهذا الأخير لا يمكن إدراجه لأن الجماعة الإقليمية في المرة الأولى تكون مساهمة وفي ناحية أخرى تكون مستفيدة.

وهذه النسب قد تختلف من جماعة إقليمية لأخرى ومن نفس المستوى إلا أن القانون قد ألح على ضرورة أن لا تتخفف النسبة عن 50%.

¹Valérie ARÉKIAN, l'autonomie financière des collectivités territoriales au regard de la loi organisme N° 2004-758 du 29 JUILLET 2004 PRISE EN APLICATION DE L4ARTICLE 2-72 DE LA constitution, la revue du trésor 85° année-N° 3-4 mars-avril 2005 p161 sur le site http://www.gestionfipu.com/GESTIONFIPU.COM/Archives/3-4-2005/174893_i_161a167.PDF.consulté le 01/03/2017

²conseil constitutionnel, Les cahiers du conseil constitutionnel Cahiers N°17, commentaire de la décision N° 2004-500 de 29 juillet 2004, p3 sur le site http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2004500DCccc_500dc.pdf consulté le 01/03/2017.

ثالثا: قراءة في نسب الاستقلالية المالية

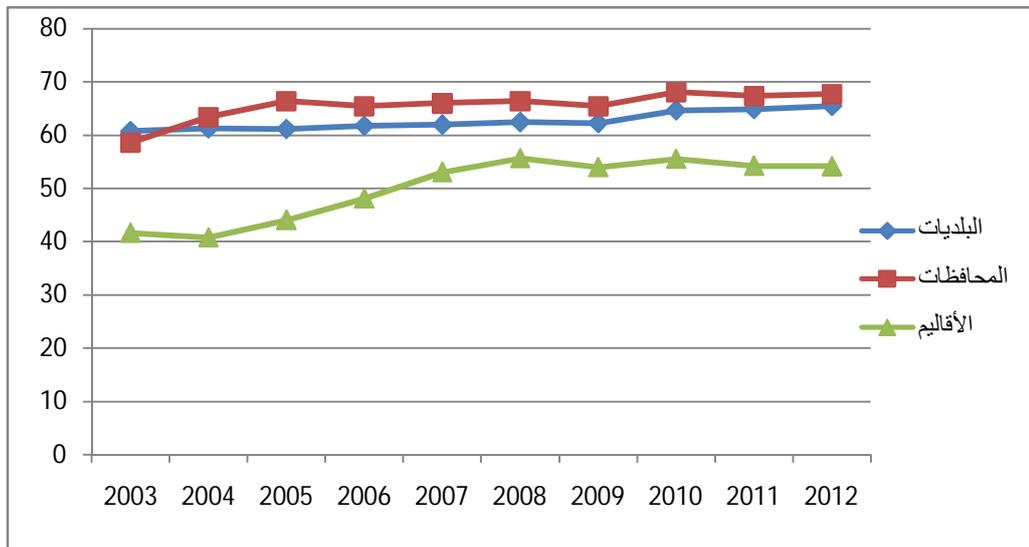
سنستعرض ضمن هذه النقطة أهم نسب الاستقلالية التي عرفت مختلف مستويات الجماعات الإقليمية الفرنسية، ملخصة في الجدول التالي، و حتى يسهل علينا قراءة تطورها قمنا بتمثيلها بيانيا

الجدول رقم30:نسب الاستقلالية المالية لمختلف مستويات الجماعات الإقليمية الفرنسية

السنوات	البلديات	المحافظات	الأقاليم
2003	%60.8	%58.6	%41.7
2004	%61.3	%63.4	%40.8
2005	%61.2	%66.4	%44.1
2006	%61.8	%65.5	%48.1
2007	%62.0	%66.0	%53.1
2008	%62.5	%66.4	%55.7
2009	%62.3	%65.5	%54.0
2010	%64.7	%68.1	%55.6
2011	%64.9	%67.4	%54.3
2012	%65.5	%67.7	%54.2

<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/lautonomie-financiere-des-collectivites-locales>

الشكل رقم7: التمثيل البياني لنسبة الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية الفرنسية



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على معطيات الجدول استعمال برنامج excel2007

الفصل الرابع: واقع و معوقات الاستقلالية المالية_دراسة ميدانية_

و من أجل تحليل لمعطيات الجدول و التمثيل البياني نورد الجدول الموالي و الذي يوضح مختلف الإيرادات الداخلية و الخارجية و كذا إجمالي الإيرادات، وذلك بمليارات الأورو.

الجدول رقم 31:الإيرادات الداخلية و الخارجية و كذا إجمالي الإيرادات

السنوات	الإيرادات	البلديات	المحافظات	الإقليم
2003	الإيرادات الذاتية	54.80	23.50	6.26
	الإيرادات الخارجية	35.38	16.63	8.74
	إجمالي الإيرادات	90.18	40.13	15.00
2004	الإيرادات الذاتية	57.21	30.17	6.54
	الإيرادات الخارجية	36.13	17.43	9.49
	إجمالي الإيرادات	93.34	47.60	16.03
2005	الإيرادات الذاتية	59.54	33.52	8.16
	الإيرادات الخارجية	37.71	16.98	10.36
	إجمالي الإيرادات	97.25	50.51	18.52
2006	الإيرادات الذاتية	63.45	36	9.57
	الإيرادات الخارجية	39.20	18.97	10.33
	إجمالي الإيرادات	102.65	54.98	19.90
2007	الإيرادات الذاتية	66.75	38.05	11.99
	الإيرادات الخارجية	40.97	19.56	10.53
	إجمالي الإيرادات	107.71	57.61	22.52
2008	الإيرادات الذاتية	67.62	39.73	13.32
	الإيرادات الخارجية	40.45	20.06	10.59
	إجمالي الإيرادات	108.16	57.61	23.91
2009	الإيرادات الذاتية	70.61	40.57	13.63
	الإيرادات الخارجية	42.64	24.41	11.60
	إجمالي الإيرادات	113.25	40.57	25.23
2010	الإيرادات الذاتية	74.00	21.41	13.95
	الإيرادات الخارجية	42.64	61.98	11.12
	إجمالي الإيرادات	114.37	43.67	25.07

المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على الموقع

لقد سجلت نسب الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية الفرنسية بمختلف مستوياتها ارتفاعات متزايدة، وذلك منذ انتهاء الإصلاح سنة 2003

➤ **فبالنسبة للبلديات:** والتي تضم أيضا الهيئات العمومية لتنسيقية ما بين البلديات فقد عرفت النسبة ارتفاعا جد محسوس حيث بلغت نسبة 64.7% سنة 2010 بارتفاع قيمته 2,4 نقطة مقارنة بسنة 2009 و 3.9 نقطة مقارنة بسنة 2003 هذه السنة التي سجلت نسبة قيمتها 60.8%، هذا التطور كان نتيجة ارتفاع المصادر الذاتية بقيمة 4,8% و انخفاض الأخرى بقيمة 5,3%، و هذا الارتفاع كان نتيجة مباشرة لارتفاع الضرائب لجميع الأصناف، و كذا ناتج الممتلكات. وقد عرفت نسبة الاستقلالية تطور ملحوظ خلال سنتي 2011 و 2012 حيث بلغت أعلى نسبة لها بقيمة 65.5%

➤ **بالنسبة للمحافظات:** عرفت النسب على مستوى المحافظات قفزة ملحوظة بين سنتي 2003 و 2010 حيث ارتفعت بقيمة 9,5 نقطة إذ انتقلت من 58.6% إلى 68.1% هذا التطور الملموس كان نتيجة لارتفاع المصادر الذاتية بأزيد من 3,1 مليار أورو و التي كانت نتيجة لارتفاع ناتج الضريبة لجميع الأصناف بنسبة 7,9% هذا من جهة و من أخرى تراجع إعانات الاستثمار بنسبة 9.7% و قد عرفت نسبة الاستقلالية تراجعا طفيفا في سنتي 2011 و 2012

➤ **بالنسبة للأقاليم:** رغم انخفاض نسب استقلاليتها مقارنة ببقية مستويات الجماعات المحلية إلا أنها عرفت تطور مستمر، حيث انتقلت من نسبة 41.7% سنة 2003 إلى نسبة 54.2% سنة 2012. هذا التطور المستمر لهذه النسبة راجع إلى ارتفاع المصادر الذاتية بقيمة 2,3% و الذي كان راجع بالدرجة الأولى إلى نمو الضرائب المحلية مقابل تراجع بقية المصادر بقيمة 4,1%

المطلب الرابع : أهم الفروقات و أسبابها بين واقع الاستقلالية المالية بالجزائر و فرنسا

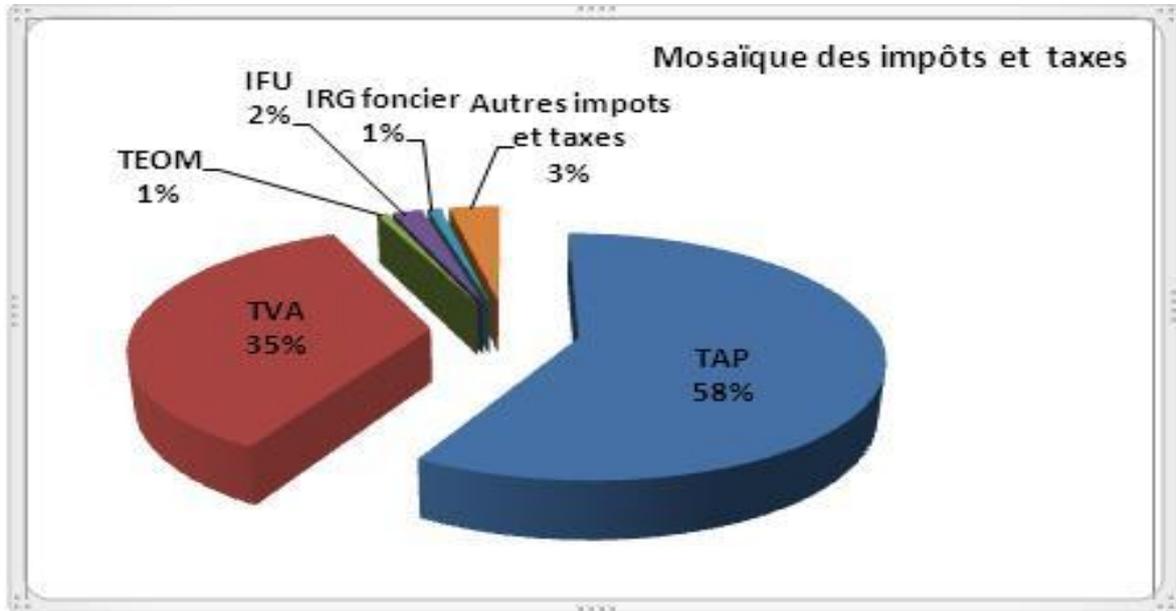
من الدراسة المقدمة سابقا و التي تضمنت أساسا التنظيم الإداريين المحليين لكلا البلدين وكذا الاستقلالية المالية المسجلة لكلاهما ، اتضح أن الجماعات الإقليمية الفرنسية سجلت نسب الاستقلالية مالية معتبرة مقارنة بنظيرتها الجزائرية، وهذا بالرغم من كونهما دولتان موحدتان

الفرع الأول: تحصيل الضرائب المحلية

سنحاول توضيح الفرق من خلال فسيفساء الضرائب المحلية لكلا الدولتين

- بالنسبة للجزائر حسب موقع وزارة الداخلية و الجماعات المحلية تتوزع الضرائب المحلية حسب ما يوضحه الشكل التالي:

الشكل رقم8: فسيفساء الضرائب و الرسوم للجماعات المحلية الجزائرية



المصدر: وزارة الداخلية و الجماعات المحلية من الموقع الالكتروني

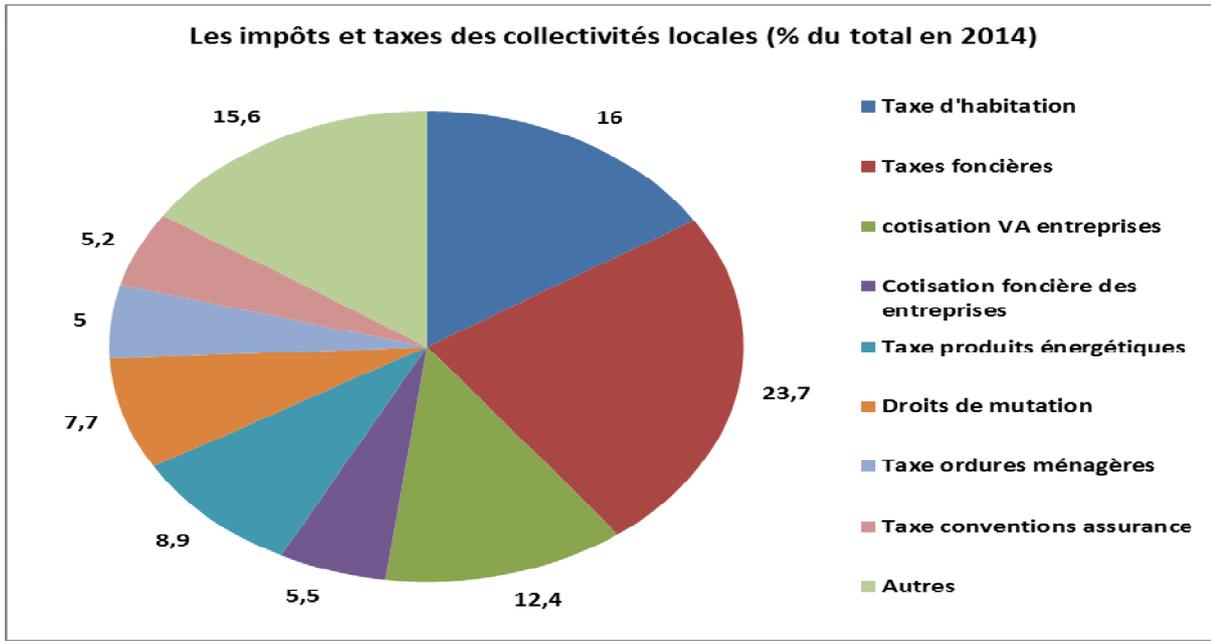
[/http://www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz)

يتضح من خلال الشكل السابق أن مداخيل الجماعات المحلية الجبائية متأتية من الرسم المهني و الرسم على القيمة المضافة و ذلك بنسبة 93% أما النسبة الباقية فهي موزعة على بقية الرسوم و الضرائب، و عليه يمكن القول أن الرسوم و الضرائب التي تعود بصفة كلية

للجماعات المحلية و التي تعتبر رسوم محلية تميز استقلاليتها المالية لا تلعب دورها المنوط بها خاصة منها الرسم العقاري و رسم التطهير الذي من المفترض أن يكون له العائد المعتبر لما له من أهمية و لكبر وعائه الضريبي

● بالنسبة للجماعات الإقليمية الفرنسية

الشكل رقم9: فسيفساء الضرائب و الرسوم للجماعات المحلية الفرنسية



rapport de l'observatoire des finances locales ;FIPECO sur le

site :https://www.fipeco.fr/fiche_mobile.php?url=Les-recettes-des-administrations-publiques-locales

consulté le 02/02/2017

يبدو واضحا من الشكل أن ضريبة السكن و الرسم العقاري، هذه التي تعتبر مادة حيوية و أساسية للاقتطاع الضريبي باعتبارها مادة ثابتة تساعد الهيئات المحلية على الحصول على الموارد المالية، وهي بذلك تأخذ حصة الأسد من توزيع الضرائب المحلية مضافا إليها مساهمة المؤسسات على القيمة المضافة وفي المجموع يشكلون ما نسبته 55.3% ، و الملاحظة الثانية و الأهم هو التنوع في توزيع النسب بين مختلف الضرائب المحلية، فلا نجد الكفة تميل إلى نوع أو نوعين من الضرائب.

الفرع الثاني: الدعامة القانونية لمبدأ الاستقلالية المالية

عرف النموذج الفرنسي تطورا من الأسلوب الحديث، حيث اتسم الأسلوب التقليدي بشدة الرقابة الممارسة من السلطة المركزية على الهيئات المنتخبة المحلية والتي شملت الرقابة على الأعضاء و على أعماله، و أفرغت هذه الصورة من الرقابة استقلالية الجماعات الإقليمية من محتواها و أصبح مفهوم الوصاية يبدو و كأنه مجرد مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية، لكن راجعت فرنسا ذلك النظام من خلال صدور قانون 1982، و الذي كرس الاتجاه الجديد في الرقابة القائم على إلغاء الرقابة الإدارية و تعويضها بالرقابة القضائية اللاحقة أو البعدية¹.

و غالبا ما يستعمل الفقهاء عوض الوصاية الإدارية عبارة الرقابة الإدارية، لأن هذه الأخيرة تتماشى أكثر مع فكرة اللامركزية الإدارية القائمة على استقلالية الجماعات الإقليمية، عكس عبارة الوصاية التي تدل على الخضوع و التبعية، و لقد تخلى القانون الفرنسي صاحب الوصاية الإدارية على هذه الأخيرة في دستور 1946 في المادة 88 منه، و كذلك دستور سنة 1958 في المادة 72، كما أكد اتجاهه في هذا المنحى قانون 2 مارس 1982.

و قد جاء دستور 2003 من بعده ليرسي في مادته 72 مفهوم آخر للامركزية و الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، من خلال حرية اتخاذ القرار و التأكيد على مبدأ حرية التسيير و الإدارة و تكريسه دستوريا، ما يشكل ضمانا حقيقية و خطوة كبيرة في سبيل التجسيد الفعلي لمعاني استقلالية الجماعات الإقليمية و لمبادئ اللامركزية الإدارية بمفهومها الصحيح، و لم يقف عند هذا الحد بل توالى الإصلاحات القانونية الداعمة لمبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية و قد تعرضنا لذلك كله في بحر هذا المبحث،

أما في ما يخص التنظيم اللامركزي الإداري الجزائري فقد عرف هو أيضا إصلاحات متوالية، تضمنت تصريح مباشر بضرورة منح استقلالية مالية للجماعات الإقليمية و ذلك من خلال الإصلاحات القانونية التي مست نظامي الولاية و البلدية، إلا أن الملاحظ هو استمرارية العمل بالرقابة الإدارية أو ما يعرف بنظام الوصاية حيث لازالت متمسكة به لحد

¹ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1999، ص: 197،

الساعة مبررة بذلك حماية المال العام ، هذه النقطة التي لا يختلف فيها اثنان فالمال العام أينما وجد تتبعه رقابة حتى لا يهدر، وفي هذا الصدد يمكن القول أن التفكير في رفع هذا النوع من الرقابة هو تحد كبير من قبل السلطة المركزية لأن في ذلك إعطاء حرية اكبر لأعضاء الهيئات المحلية، التي و للأسف ليست، في بعض الأحيان، على قدر المسؤولية.

الخاتمة:

لقد حاولنا من خلال هذا الفصل توضيح الواقع الحقيقي للاستقلالية المالية من خلال حساب نسبها، التي اتضح أنها لازلت بعيدة مقارنة بالمجهودات التي تقوم بها الدولة و ذلك يعود لعدة أسباب أهمها التوزيع غير عادل للإيرادات الجبائية بين الدولة و الجماعات المحلية فهذه الأخيرة محرومة من عوائد الضرائب ذات المردود الكبير منها الضريبة على أرباح الشركات، أما الضريبة على الدخل الإجمالي فقد منح لها الضريبة على الإيجار و لكن لا زالت تسجل نسب عوائد غير كافية.

ومن خلال المقارنة التي قمنا بها بالنظير الفرنسي وجدت أن وضعية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية غير مرضية مقارنة بدولة لها خصوصية على الجزائر فهي تربطها علاقة تاريخية إضافة إلى العلاقة الاقتصادية.

الخاتمة العامة

يعتبر استقلال الهيئات المحلية عماد الإدارة المحلية، و الذي يتحقق بالاعتراف لها بالشخصية المعنوية و القانونية، وكذا الاستقلالية المالية ، إن هذه الأخيرة إنما ترتبط في الواقع بما يتاح لهذه الهيئات من موارد مالية تمكنها من إنشاء وإدارة المرافق العامة التي تؤدي خدماتها لإشباع احتياجات السكان المحليين، ومن ثم يمكن القول أن تحقيق الاستقلال النظري لهذه الهيئات دون استقلالها الفعلي يكون ناقصا، إذ بدون هذا الاستقلال العملي أو بمعنى آخر بدون الموارد المالية تصبح وحدات الإدارة المحلية عاجزة تماما أن تؤدي دورها في تطبيق مبدأ التنمية اللامركزية أو تحقيق التنمية الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية على المستوى المحلي، أي أنها تصبح في الواقع جسد بدون روح.

النتائج المتوصل إليها و نتائج اختبار صحة الفرضيات

- من خلال دراسة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية الجزائرية اتضح جليا بعد الدراسة الميدانية للبلديات أن النسب المحققة على مستوى هذه الهيئات ضعيف جدا مما يؤكد أن مفهوم الاستقلالية المالية المصرح به في مختلف القوانين يعتبر نسبي فقط و يدل على امتلاك الجماعات المحلية لميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة دون وجود موارد مالية كافية لتمويل النفقات المحلية و تسهيل مهمة القيام بالصلاحيات الكبيرة المخولة لهذه الهيئات.
- بالرغم من تعاقب الإصلاحات التي مست الجماعات المحلية إلا أن الملاحظ أنها لم تأتي بثمارها على دعم الاستقلالية المالية، حتى لدرجة التي يعاتب فيها القانون الأخير للبلدية الذي أعطى صلاحية أكبر للأمين العام على حساب الهيئات المنتخبة.
- أما في ما يخص التفاوت بين نسب الاستقلالية المالية ما بين البلديات المدروسة فلا يوجد فرق كبير بالرغم من الأولى هي بلدية مقر دائرة و الأخرى بلدية مقر ولاية، إلا أنهما سجلتا نسب منخفضة للاستقلالية.
- إن الشلل الذي تعانيه المالية العامة المحلية ، يرجع بالدرجة الأولى إلى كيفية توزيع الموارد الجبائية بين الجماعات المحلية التي يظهر فيها عدم توازن بين مردودية ضرائب الدولة و الضرائب المحلية هذا من جهة ومن جهة أخرى عدم عدالة توزيعها على

الجماعات المحلية فيما بينها ، وقد أدى هذا إلى قلة موارد الجماعات المحلية ، حيث تبين لنا من خلال تحليل بنية عناصر جباية الجماعات المحلية أي أغلبة الضرائب و الرسوم التي تجبى لفائدة الجماعات المحلية هي عبارة عن ضرائب و رسوم ذات مردود ضعيف و ذلك إما بسبب محدودية وعائها الضريبي أو قلة عدد المكلفين بها.

إن هذه من بين الأسباب التي تحتم على الجماعات المحلية اللجوء إلى مصادر تمويل خارجية كالإعلانات و القروض و ذلك من أجل تخفيف من حدة الصعوبات و الإختلالات المالية التي تعاني منها و إلى فسخ المجال أمام التدخل من أجل النهوض بالتنمية و بالتالي المساس باستقلالها المالي، ولذا لا تستطيع الجباية المحلية أن تمنح الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

- وجود فرق واضح بين نسب الاستقلالية المالية المسجلة على مستوى الجماعات الإقليمية الفرنسية و تلك المسجلة بالجزائر، وكذا الإصلاحات التي بذلتها السلطات الفرنسية من أجل إرساء هذا المبدأ، و الذي و بالرغم من تسجيل هذا المستوى لازال المختصين و الناقدون يطالبون بالمزيد، ما يجعلنا في منأى عن كل هذا بالرغم من مجهودات الدولة المبذولة من أجل الرفع من مستوى الجماعات المحلية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

ا. المراجع باللغة العربية

1. الكتب و المؤلفات

1. إبراهيم عبد الهادي المليجي، استراتيجيات و عمليات الإدارة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2002
2. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بينى مقارن الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للطباعة و النشر، بيروت، 1979
3. أحمد محيو، محاضرات فى المؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية، ترجمة عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 1979
4. أحمد مصطفى خاطر، تنمية المجتمعات المحلية، نموذج المشاركة فى إطار ثقافة المجتمع، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ط، دت
5. أسامة شاکر عبد العليم، عمر أحمد أبو هاشم الشريف، المداخل الإدارية الحديثة فى التعليم، دار المناهج للنشر و التوزيع، الأردن، 2010
6. أمل الفرحال، أيمن المعاني، إدارة المؤسسات العامة، الجامعة الأردنية، عمان 2001
7. أمين ساعاتي، أصول علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008
8. أيمن المعاني، الإدارة المحلية أسس و تطبيقات، ياسمين للخدمات الطلابية، عمان ، 2005
9. أيمن عودة المعاني، الإدارة العامة الحديثة، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر و التوزيع ، عمان ن الأردن، 2013
10. أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى ، 2010
11. جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية الجزائرية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982
12. جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري و التنمية المحلية فى الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1978

قائمة المراجع

13. حسن عواضة، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للنشر و التوزيع، لبنان ، 1983
14. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1992
15. حمدي أمين عبد الهادي، الإدارة العامة العربية المعاصرة أصولها العلمية و تطبيقاتها المقارنة، دار الفكر العربي، 1997
16. حنفي محمود سليمان، وظائف الإدارة، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية ، الإسكندرية ، 1997، 1998
17. خالد الزغبى، القانون الإداري، الطبعة الثانية، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان ، 1998
18. ربحي مصطفى عليان، اسس الإدارة المعاصرة ، الطبعة الأولى، دار الصفاء للنشر و التوزيع، عمان ، 2007
19. رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون، المدنين بيروت ، الدار الجامعية، 1983
20. زكريا المصري، أسس الإدارة العامة للنشاط الإداري، التنظيم الإداري، دار الكتب القانونية و دار شتات للنشر و البرمجيات، مصر، 2006
21. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، مصر، 1946
22. سعودي محمد العربي، المؤسسات المركزية و المحلية في الجزائر، الولاية ، البلدية، 1516 1962، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006
23. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري ، مطبعة عين شمس، مصر، 1989
24. سمير كامل محمد، التنمية الاجتماعية ، مفهومات أساسية، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 1988
25. صبحي جبر العتيبي، تطور الفكر و الأساليب في الأداء ، دار حامد للنشر و التوزيع، دت

قائمة المراجع

26. عامر الكبيسي ، الفكر التنظيمي، سلسلة الرضا للمعلومات، 2001
27. عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي و التنمية المحلية، الدار الجامعية ، الاسكندرية، 2001
28. عبد الحميد قرفي ، الإدارة الجزائرية مقارنة سوسولوجية، دار الفجر للنشر و التوزيع، مصر، 2008
29. عبد السلام أبو قحف، إدارة الأعمال، مدخل بناء المهارات، الطبعة الثانية، المكتب الجامعي الحديث، 2008، 2009
30. عبد العزيز صالح بن جبتور، الإدارة العامة المقارنة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر و التوزيع، الأردن ، 2009
31. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الاسكندرية، منشأة المعارف، 1993
32. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1989
33. عبيد أحمد علي الحيجاوي، مصادر التمويل مع شرح لمصدر القروض و بيان كيفية معاملتها ضريبيا، دار النهضة العربية، مصر، دت
34. علاء الدين بن علي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للنشر و التوزيع، الجزائر ، 2010
35. علي أنور العسكري، " الفساد في الإدارة المحلية"، مكتبة بستان المعرفة، 2005
36. علي زغود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر ، 1984
37. علي شريف، مبادئ الإدارة مدخل الأنظمة في تحليل العملية الإدارية ، دار الجامعية، الاسكندرية، 2001
38. علي لطفي، دراسات في تنمية المجتمع، مكتبة عين شمس، القاهرة ، 1979
39. علي محمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، 1998
40. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى ، دار الريحانة، دت
41. عمار عوابدي، " دروس في القانون الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون- الجزائر، 1979

قائمة المراجع

42. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005
43. عمر بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009
44. فريحة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009
45. فليح حسين، التنمية و التخطيط الاقتصادي، عالم الكتب الحديثة، 2006
46. كامل بربر، نظم الإدارة الحديثة، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، 1996
47. محمد اسماعيل بلال، مبادئ الإدارة بين النظرية و التطبيق، دار الجامعة الحديثة، الاسكندرية، 2006
48. محمد السعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، الإدارة العامة المبادئ و التطبيق، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2003
49. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2002
50. محمد الصيرفي، إدارة الأعمال الحكومية، مؤسسة الخورس الدولية للنشر و التوزيع، 2005
51. محمد الصيرفي، إدارة الأعمال الحكومية، مؤسسة الخورس الدولية للنشر و التوزيع، الاسكندرية، 2005
52. محمد حسين زوليف، التنظيم و الأساليب و الاستشارات الإدارية، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، 1999
53. محمد سرور المريري، الإدارة الحديثة، دار الوراق للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2013
54. محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصبحي، الإدارة العامة، المبادئ و التطبيق، دار الجامعية، مصر 2003
55. محمد عاطف البناء، " مبادئ القانون الإداري"، مكتب القاهرة الحديثة، بدون تاريخ النشر

قائمة المراجع

56. محمد عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري، الجزء الثاني، دار البلاد، طرابلس، 1984
57. محمد قاسم القريوني، الإصلاح الإداري بين النظرية و التطبيق، دار وائل للنشر و التوزيع ، الأردن ن 2001
58. محمد لعزازي، احمد ادريس، العلاقات العامة المعاصرة و فعالية الإدارة ، المكتبة العلمية الزقازيق، مصر، 2004
59. محمود حلمي ، موجز مبادئ القانون الإداري ، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1978
60. محي الدين صابر، التغيير الحضاري و تنمية المجتمع، 1986
61. مرسي خليل، الإدارة المعاصرة المبادئ الوظائف، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، 2005
62. مسعود شهبوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر
63. مصطفى فهمي أبو زيد، القانون الإداري، الدار الجامعية ، الاسكندرية، 1990
64. مطاوع ابراهيم عصمت، حسن أمينة أحمد، الأصول الإدارية للتربية، دار الشروق للنشر، جدة، دت
65. موسى اللوزي، التنمية الإدارية ، دار النشر و التوزيع، عمان، دط، دت
66. موفق حديد محمد، الإدارة العامة هيكله الأجهزة و صنع السياسات و تنفيذ البرامج الحكومية، الطبعة الأولى، دار الشروق للنشر و التوزيع، دت
67. نايت عبد الرحمن إدريس، إدارة الأعمال نماذج و نظريات وتطبيقات، الدار الجامعية، الاسكندرية ، 2005
68. نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين، تحليل أسس الإدارة العامة منظور معاصر، عمان، الأردن ، 2009
69. محمد صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988

قائمة المراجع

70. عمار بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989
71. علاء الدين عتبي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2011
72. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982
73. فريدة مزياني، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخرة، الوادي الجزائر، 2011
74. ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، 1999
75. محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية، الليبرالية و الاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 1985
76. عباس محمود محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر،
77. العمري بوحيط ، البلدية إصلاح مهام و أساليب، دار عياش للطباعة و النشر، الجزائر، 1997
78. محمد نور عبد الرزاق، نظرية الحكم المحلي، و تطبيقاتها في الدول المعاصرة، منشأة المعارف، مصر، الاسكندرية، 1975
79. فؤاد العطار، القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976
80. سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعية الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2000
81. يونس أحمد بطريق، أصول المالية، الاسكندرية، 2011 ،
82. علي خليل، سليمان اللوزي، المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان الأردن، 2001
83. لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر، القاهرة، 2003
84. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001

قائمة المراجع

85. يلس شاوش بشير، المالية العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007

86. محمد مسعي، المحاسبة لعمومية، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2003

87. الشريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، الاحتلال، العجز و لتحكم الجيد في التسيير، دار القصبه للنشر، الجزائر

2 القوانين و المراسيم

1. القانون رقم 09/81 المؤرخ في 04 يوليو 1981 المتعلق بمنح الصلاحيات الجديدة للبلدية

الصادر بالجريدة الرسمية رقم 26 سنة 1981

2. الأمر رقم 38/69 المتعلق بميثاق الولاية ن المؤرخ ب 1969/05/23 الصادر بالجريدة الرسمية رقم 44

3. الأمر رقم 85/76 المؤرخ في 3 أكتوبر 1976 المتعلق بتعديل النظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي الصادر بالجريدة الرسمية رقم: 86 سنة 1976

4. القانون 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية

5. قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2016

6. القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 2012/02/12 المتعلق بالانتخابات

7. القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 2012/02/12 المتعلق بنظام الانتخابات الصادر

بالجريدة الرسمية رقم 01 بتاريخ 2012/01/14

8. القانون رقم 06/06 المؤرخ في 2006 /20/20، المتضمن القانون التوجيهي الجريدة الرسمية رقم: 15 سنة 2006

9. القانون رقم 01/11 المؤرخ في 2011/07/03 و المتعلق بقانون البلدية الصادر بالجريدة الرسمية رقم 37

10. القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2013/12/29 الصادر بالجريدة الرسمية رقم 16 سنة 2012

قائمة المراجع

11. قانون رقم 83/67 المؤرخ في 2 جوان 1967 المتضمن تعديل وتنظيم الأمر رقم 368/66 المؤرخ في 31 ديسمبر 1966 المتضمن قانون المالية لسنة 1967. ج. رقم 47
12. القانون رقم: 05/79 المؤرخ في 23 يونيو 1979 المتعلق بمدة العضوية في المجالس الشعبية البلدية الصادر بالجريدة الرسمية رقم 26 سنة 1981
13. القانون 29/90، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 ظن المتعلق بالتهيئة و التعمير، الجريدة الرسمية العدد: 52 لسنة 1990 المعدل و المتمم بالقانون رقم: 05/04 المؤرخ في سنة 2004
14. المرسوم التنفيذي 230/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المتعلق بتحديد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية الصادر بالجريدة الرسمية رقم 31
15. المرسوم التنفيذي رقم 26/90 الصادر في 28 جويلية 1999 يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، الجريدة الرسمية العدد 31 الصادرة في 1990/07/28
16. مرسوم رئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 19/10/1999 المتعلق بتحديد التعيين بالوظائف الحديثة و العسكرية الصادر بالجريدة الرسمية العدد 76 المؤرخة في 1999/10/13

3 مقالات

1. باركة محمد الزين، بومدين حسين، الإصلاح الجبائي المحلي و مسؤولية المواطن الجبائية تجاه جماعته المحلية، المجلة الجزائرية للمالية، العدد 2، تلمسان، 2012
2. بن عيسى ليلى، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية و إدارية، العدد الرابع عشر، ديسمبر، 2013
3. بوغزاوي بوجمعة، الإدارة المحلية، المؤتمر العربي الثالث، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة مصر، 2005
4. خالد السمار الزغبى، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1985

قائمة المراجع

5. خليل عبد القادر، بوقاسة سليمان، دور الوساطة المالية، للتمويل غير المباشر للمؤسسات الصغيرة و المتوسطة، 2006
6. سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية في الحكم و التنمية و الفلسفة و الأهداف، مجلة التنمية الريفية و المحلية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دط، 2008
7. صالح فركوسي، وسائل اتصال الاستعمار الفرنسي علاقة المكاتب العربية بالمجتمع الجزائري، مجلة آفاق، جامعة باجي مختار، الجزائر، 05، 2001
8. عبد الحميد القاضي، دراسات في التنمية و التخطيط الاقتصادي، دار الجامعات المصرية، القاهرة ، 1972
9. عتيقة بلجليل، فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، أفريل 2010
10. عشور طارق، مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم و تعزيز تنافسية و كفاءة المنظمات، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد01 ، 2011-2012
11. عميور ابتسام، نظام الوصاية الادارية و دورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013
12. لخضر مرغاد، الايرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد لخضر، العدد 7، بسكرة 2005
13. محمد فراري، نظام الضامن المالي ما بين الجماعات الاقليمية، الصندوق المشترك للجماعات المحلية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد2، ديسمبر 2012
14. محمد محمود الطعمنة، سمير عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2005
15. مرزوقي عمار، تحضير و تنفيذ، ميزانية البلدية، المجلة الجزائرية للمالية، العدد02، تلمسان ، 2012
16. لعشبي الطاهر والقامة جمال، التنظيم القطري و أثره على البنية المجالية في الجزائر، مجلة Courrier du Savoir، العدد 10، جامعة بسكرة، 2010 ، ص: 104.

قائمة المراجع

متوفر على الموقع:

http://dspace.univbiskra.dz:8080/jspui/bitstream/123456789/619/1/15-Laachibi_ara.pdf

17. عمر محمد الحسيني عبد السلام، غادة فاروق حسن، تأثير اللامركزية للإدارة

الحضرية ولدعم اتخاذ القرار في ترسيخ أركان التنمية الحضرية المستدامة للمناطق

المستهدفة، المؤتمر العربي الإقليمي " تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية

الحضرية المستدامة"، القاهرة 18-15 ديسمبر 2003، متوفر على الموقع

[http://www.cpas-egypt.com/pdf/Omar%20El%20Hosseiny/007%20\(Ar\).pdf](http://www.cpas-egypt.com/pdf/Omar%20El%20Hosseiny/007%20(Ar).pdf)

18. عتيقة بلجيل، فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد

القضائي، العدد 6 جامعة بسكرة، أبريل 2010، ص 192 المقال منشور على الرابط

http://lab.univ-biskra.dz/ijdl/index.php?option=com_content&view=article&id=55:-

[6&catid=30:2012-11-29-09-09-23](http://lab.univ-biskra.dz/ijdl/index.php?option=com_content&view=article&id=55:-)

4 عائشة بوشیخي، ديلمي هجيرة، قديد ياقوت، مصادر الجباية المحلية وسبل تفعيلها، المجلة

الجزائرية للمالية، العدد 2، تلمسان، 2012

مذكرات التخرج

1. لابن عيسى ليلي، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي، دراسة حالة

جامعة بسكرة، مذكرة ماجستير، جامعة بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير و

العلوم التجارية، 2005

2. بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الجزائري، رسالة ماجستير،

جامعة منتوري، قسنطينة ، 2011

3. خنصري فيصل، تمويل التنمية المحلية في الجزائر، واقع و آفاق، أطروحة دكتوراه،

جامعة الجزائر، 2010/2011

4. شويخ بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة ماجستير في القانون

العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان

5. صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة ماجستير،

جامعة الجزائر كلية الحقوق، 2010

قائمة المراجع

6. عبد القادر موفق، الرقابة على البلدية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة
7. ماجد سليمان أبو دلهوم، اتجاهات القيادات الإدارية المحلية في الأردن نحو مشروع اللامركزية دراسة ميدانية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، كلية الدراسات العليا،
2012

II. المراجع باللغة الفرنسية

• ouvrages

1. Hebert A.simon préparation de xavier greffi, administration processus de décision , gestion économique 1983
2. Xavier griffer, territoires de fanée : les enjeux économiques sociaux de la décent réalisation, economica, paris, 1984
3. D.giauque : le bureaucratique libérale ; nouvelle gestion public et régulation organisationnelle, ed harmattan , paris, 2003 ,p65.66
4. Steohanie Darmarey, Finances publiques, Galono éditeur , Paris, 2006.
5. Saïd benaïssa, l'aide de l'état aux collectivités locales, OPU, 1983
6. Maurice Baslé, le budget de l'état, 6eme édition. Edition la découverte, paris, 2000،
7. Cherif Rahmani , les finances des communes algériennes , casbah édition Alger, Algérie, 2002
8. Joël Bourdin, les finances communales, 4eme édition, economica ,2008
9. J.R.Meunier, B. Sportisse, Finances st comptabilité des communes, presse de l'imprimerie centrale, Annaba ,1972

.10 Lahcen Sérika, L'organisation de la fonctionnement et de la commune, Image édition, ALGER, 1998

- Document, Périodiques

.1 Hachimi sannî yaya, les partenariats privé- public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique ,ancrages théoriques et influences conceptuelles la revue de l'innovation dans le secteur public volume 10(3) 2005 article N° 1 p10 sur le site

<https://www.innovation.cc/francais/yaya1-final.pdf>

.2 Christophen hood, public management for all seasons ? article disponible sur le site

<http://newdoc.nccu.edu.tw/teasyllabus/110041265941/Hood%20NPM%201991.pdf>

.3 Alguazil Thomas , Bonnin Aurélie, Coutet chérène ,Priaude Rudy, New management public en gestion , univers de poitiers ,2009 /2010 sur le site :

<https://accthinkthank.files.wordpress.com/2010/10/npm.pdf>

.4 valentin k. dovonon. methode de la nouvelle gestion publique : responsabilite accessibilite , productivite, resultat et clients, ETC...sur le site

<http://www.focusintl.com/071-unpan002329.pdf>

.5 autonomie locale et régionalisation en méditerranée, actes séminaire international, Rabat, Maroc), 2-3décembre 1999,

disponible sur le site : <https://books.google.dz/books?isbn=9287143951>

.6 Landry Ngonotsimi, l'autonomie administration et financière des collectivité territoriale décentralisées l'exemples Cameroun, thèse de doctorat en droit public université paris -est juin 2012

.7 Salman Askel, étude de mode de financement des collectivités régionales de quatre pays de l'Union européenne ,rapport de recherche

bibliographique, 2003. disponible sur le site :

<http://enssibal.enssib.fr/bibliotheque/documents/dessid/rrbsalman.pdf>

.8 Jean-Thomas Lesueur, étude comparative de l'application du principe d'autonomie fiscale et financières en Europe, institution thomas more, 13 mais 2009, Disponible sur le site :

<https://www.senat.fr/commission/fin/evenements/etudeITM.pdf>

.9 Line Arsenault, Les grands étapes de la décentralisation en France, Ministère des affaire municipale et des Région, 21 février 2005, Disponible sur le site

http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/observatoire_municipal/veille/decentralisation_france.pdf

.10 MATTRET Jean-Bernard , Panorama des principaux principes budgétaires applicables aux collectivités territoriales. sur le site :

<http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Principesbudgetairesapplicablesauxcollectivitesterritoriales>

.11 Caroline PILONE, l'autonomie financière des collectivités locales et le juge constitutionnel, la revue trésor 85 e année , N° 10 ,octobre 2005 Sur le site :

http://www.gestionfipu.com/GESTIONFIPU.COM/Archives/10-2005/180689_i_513a533.PDF

.12 Michel bouvie, l'autonomie financière local a-t elle un avenir, article disponible sur le site

<https://www.finances.gov.ma/Docs/2014/TGR/presentationbouvier.pdf>

.13 Valérie ARÉKIAN, l'autonomie financière des collectivités territoriales au regard de la loi organisme N° 2004-758 du 29 JUILLET 2004 PRISE EN APLICATION DE L'ARTICLE 2-72 DE LA constitution, la revue du trésor 85e année-N° 3-4 mars-avril 2005 p161 sur le site

http://www.gestionfipu.com/GESTIONFIPU.COM/Archives/3-4-2005/174893_i_161a167.PDF

.14 Hachimi Sanni Yaya, les partenariats privé- public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique ,ancrages théoriques et influences conceptuelles, la revue de l'innovation dans le secteur public volume 10(3) 2005 article N° 1

.15 Mohammed Zine Barka, une analyse locale en Algérie, Travaux de la journée parlementaire sous le thème la fiscalité locale dans la réforme fiscale, 22 avril 2003

III. المواقع الالكترونية

1. [http://www.siionline.org/alabwab/derasat\(01\)/598.htm](http://www.siionline.org/alabwab/derasat(01)/598.htm)
2. <http://www.transparency.org.kw.au-ti.org/upload/books/226.pdf>
3. <http://newdoc.nccu.edu.tw/teasyllabus/110041265941/Hood%20NPM%201991.pdf>
4. <https://accthinkthank.files.wordpress.com/2010/10/npm.pdf>
5. <http://www.focusintl.com/071-unpan002329.pdf>
6. <https://books.google.dz/books?isbn=9287143951>
7. http://www.toupie.org/Dictionnaire/Libre_administration.htm
8. <http://enssibal.enssib.fr/bibliotheque/documents/dessid/rrbsalman.pdf>
9. http://www.mi.public.lu/publications/relation_communes/controle_comptabilite/cours_budget.pdf
10. http://lara.inist.fr/bistream/handle/2332/893/CRETU_collectivites%20europe.pdf?sequence=4
11. http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/observatoire_municipal/veille/decentralisation_france.pdf
12. <https://www.legifrance.gouv.fr>
13. <http://www.collectivites-locales.gouv.fr>

14. <http://www.vie-publique.fr>
15. <http://regions-france.org>
16. <http://www.francegenweb.org>
17. <http://www.collectivites-locales.gouv.fr>
18. <http://www.interieur.gov.dz/>

المخلص

تعتبر الجماعات المحلية تجسيدا للمركزية الاقليمية، و التي تهدف أساسا إلى تقريب الإدارة من المواطن من أجل تقديم شتى أنواع الخدمات، و كذلك تخفيف الضغط على المركز.

و تعد البلدية و الولاية التنظيم الاداري المحلي المتبنى في الجزائر منذ الاستقلال، و اللذان مرّا بعدة اصلاحات، كان الهدف منها تعزيز وجودهما من خلال منحهما صلاحيات أكبر، هذه الأخيرة التي سوف لن تؤدي على أكمل وجه ما لم تكن مصحوبة باستقلالية مالية تبنى على امتلاك موارد مالية ذاتية مصحوبة بحرية في التسيير،

وقد كان هذا البحث في صميم هذا الطرح، فقد قمنا بدراسة واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية الجزائرية، أخذين البلدية كمثال تطبيقي و قارنا نسب الاستقلالية المتحصل عليها بنظيرتها الفرنسية.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية، الاستقلالية المالية، الجباية المحلية

Résumé:

Les collectivités locales représentent une réalisation de la décentralisation régionale pour présenter les différents services et diminuer les pressions sur le centre.

La commune et la wilaya, constituant une organisation administrative locale conçue en Algérie depuis l'Indépendance, ont connu plusieurs réformes visant à leur attribuer plus de pouvoir et qui ne peuvent être accomplies que par le biais d'une autonomie financière se basant sur la possession de biens et de ressources propres accompagnées d'une autonomie de gestion.

Une recherche était au centre de cette proposition, on a fait une étude sur la réalité de l'autonomie financière des collectivités algériennes en prenant la commune comme modèle pratique et en comparant les taux d'autonomie financière obtenus à ses homologues françaises.

Les mots clés : les collectivités locales, l'autonomie financière, la fiscalité locale

Abstract:

Local collectivities are considered as being the eminent of the embodiment of the territorial decentralization, which aims in regular basis at getting the administration closer to citizens in order to provide all kinds of services as well as reducing pressure on the central government.

Since 1962, Algerian government adopted municipality and prefecture as local administrative organization.

Both went through a long process of reforms aiming at strengthening their presence by allowing them to be decisive and autonomy in term of financial resources management.

The core thesis that was the object of our research happens to be the reality of the extent of autonomy the Algerian local collectivities as far as financial autonomy is concerned considering the municipality as a practical model involved in a comparative study of ratios of autonomy obtained in France

Keywords: local collectivities, financial autonomy, local fiscal

