

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان-

كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير و العلوم التجارية



مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية

تخصص: تسيير المالية العامة

# الاستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاث بلديات"

تحت إشراف

من إعداد الطالبة :

الدكتور: شعيب بغداد

قديد ياقوت

أعضاء اللجنة المناقشة :

رئيسا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر	د. بدي نصر الدين
مشرفا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر	د. شعيب بغداد
ممتحنا	جامعة تلمسان	أستاذة محاضرة	د. عشعاشي وسيلة
ممتحنا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر	د. بن منصور عبد الله

السنة الجامعية: 2010-2011

# شكرات

أقدم بالشكر إلى الدكتور " شعيب بغداد"، أولاً على قبوله الإشراف على هذه المذكرة، ثانياً على توجيهاته و نصائحه،

أشكر كل من الأستاذين " بن شعيب نصر الدين" و حسين بومدين "

على مساعدتهما لي،

الشكر سيكون موجهاً أيضاً إلى عمال كل من :

بلدية ودائرة فلاوس،

بلدية ندرومة،

بلدية عين الكبيرة،

قباضة الضرائب لبلدية ندرومة،

مفتشية الضرائب لبلدية ندرومة،

مكتبة العلوم الإقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية،

على كل التسهيلات التي وفروها لي،

وأخيراً شكر خاص إلى:

حناش عمارة، حناش مريم، ديلمي هاجر، قديد آسية،

على الدعم المعنوي

رِهْدَاء

إلى أغلى الناس على الإطلاق

والدي الكريمين

الفهرس

الإهداء

التشكرات

الفهرس.....

قائمة الجداول الأشكال.....

أ	..... المقدمة
3	..... الفصل الأول: عموميات حول الإدارة العامة.
3	..... المبحث الأول: الإدارة العامة
3	..... المطلب الأول: الإدارة.
3	..... الفرع الأول: تعريف الإدارة
5	..... الفرع الثاني: خصائص الإدارة
9	..... المطلب الثاني: الإدارة العامة.
9	..... الفرع الأول: تعريف الإدارة العامة.
11	..... الفرع الثاني: الصفات الأساسية للإدارة العامة.
12	..... الفرع الثالث: طبيعة الإدارة العامة.
15	..... الفرع الرابع: تمييز الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة.
17	..... المطلب الثالث: عمليات الإدارة العامة.
19	..... المبحث الثاني: الشخصية المعنوية.
20	..... المطلب الأول: ماهية الشخصية المعنوية.
20	..... الفرع الأول: تعريف الشخصية المعنوية.
20	..... الفرع الثاني: أهمية الشخصية المعنوية
21	..... المطلب الثاني: التمييز بين الأشخاص المعنوية العامة و الخاصة.
22	..... الفرع الأول: إنشاء الشخص المعنوي.
22	..... الفرع الثاني: الهدف الذي يتوخاه الشخص.
23	..... الفرع الثالث: إمتيازات السلطة العامة و الرقابة الإدارية.
23	..... المطلب الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية.
24	..... الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية.
25	..... الفرع الثاني الأشخاص المعنوية العامة المرفقية.
26	..... الفرع الثالث: نتائج الإعراف بالشخصية المعنوية.

28	..... المبحث الثالث: أسس التنظيم الإداري.
28	..... المطلب الأول: المركزية الإدارية.
29	..... الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية.
30	..... الفرع الثاني: أركان المركزية الإدارية.
32	..... الفرع الثالث: صور المركزية الإدارية.
35	..... الفرع الرابع: تقدير المركزية الإدارية.
38	..... المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية.
38	..... الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية.
39	..... الفرع الثاني: أركان المركزية الإدارية.
41	..... الفرع الثالث: صور اللامركزية الإدارية.
43	..... الفرع الرابع: تقدير اللامركزية الإدارية.
47	..... خاتمة.
48	..... <b>الفصل الثاني الإستقلالية المالية للإدارة المحلية.</b>
49	..... مقدمة.
51	..... المبحث الأول: الإدارة المحلية.
51	..... المطلب الأول: ماهية الإدارة المحلية.
51	..... الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية.
52	..... الفرع الثاني: التفرقة بين الإدارة المحلية و غيرها من النظم القانونية.
58	..... المطلب الثاني: الأسباب الداعية للأخذ بنظام الإدارة المحلية.
58	..... الفرع الأول: تزايد مهام الدولة.
58	..... الفرع الثاني: التفاوت بين أجزاء الإقليم.
59	..... الفرع الثالث: تجسيد الديمقراطية.
59	..... الفرع الرابع: تحقيق العدالة الإجتماعية.
60	..... المطلب الثالث: مقومات وجود نظام فعال للإدارة المحلية.
60	..... الفرع الأول: تقسيم إداري لإقليم الدولة.
61	..... الفرع الثاني: مجالس محلية منتخبة.
62	..... الفرع الثالث: تمويل محلي ذاتي من موارد مالية محلية.
62	..... الفرع الرابع: علاقات مع الحكومة المركزية على النحو الذي يحدده القانون.
63	..... الفرع الخامس: توافر العنصر البشري.
63	..... الفرع السادس: مقومات قانونية.
64	..... المبحث الثاني: مالية الإدارة المحلية.
64	..... المطلب الأول: التعريف بمالية الإدارة المحلية.
64	..... المطلب الثاني: أهمية المالية العامة المحلية.

65	المطلب الثالث: خصائص المالية العامة المحلية.....
67	المطلب الرابع: تصنيف المالية العامة المحلية.....
68	الفرع الأول: التقسيم القطاعي للاقتصاد.....
69	الفرع الثاني: تصنيف المالية العامة المحلية.....
70	المبحث الثالث: ميزانية الجماعات المحلية.....
70	المطلب الأول: تعريف ميزانية الجماعات المحلية.....
71	المطلب الثاني: خصائص الميزانية.....
72	المطلب الثالث: مبادئ الميزانية.....
74	المطلب الرابع: أقسام ميزانية الجماعات المحلية.....
75	المطلب الخامس: أنواع ميزانية الجماعات المحلية.....
75	الفرع الأول: الميزانية الأولية.....
75	الفرع الثاني: الميزانية الإضافية.....
76	الفرع الثالث: الحساب الإداري.....
76	المبحث الرابع: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.....
77	المطلب الأول: تعريف الاستقلالية المالية.....
77	المطلب الثاني: أسس الاستقلالية المالية.....
77	الفرع الأول: الاستقلالية المحلية و الاستقلالية المالية.....
78	الفرع الثاني: مبررات الاستقلالية المالية و الاستقلالية المحلية.....
79	الفرع الثالث: الأسس القانونية للاستقلالية المالية.....
80	المطلب الثالث: محتويات الاستقلالية المالية.....
80	الفرع الأول: استقلالية التسيير.....
81	الفرع الثاني: استقلالية الميزانية.....
82	الفرع الثالث: الاستقلالية الجبائية.....
84	الخاتمة.....
86	<b>الفصل الثالث: نظام الإدارة المحلية في الجزائر.....</b>
87	مقدمة.....
88	المبحث الأول: الإدارة المحلية في الجزائر.....
88	المطلب الأول: تطور نظام الإدارة المحلية في الجزائر.....
88	الفرع الأول: في عهد الاحتلال الفرنسي.....
90	الفرع الثاني: ما بعد الاستقلال.....
92	المطلب الثاني: التقسيمات الإدارية في الأنظمة المقارنة.....
92	الفرع الأول: التقسيمات الإدارية في فرنسا.....
93	الفرع الثاني: التقسيمات الإدارية في الو. م. أ.....

93	..... الفرع الثالث: التقسيمات الإدارية في الأردن.
96	..... المبحث الثاني: الولاية في النظام الإداري المحلي الجزائري.
96	..... المطلب الأول: تعريف الولاية.
98	..... المطلب الثاني: التطور التاريخي للولاية.
98	..... الفرع الأول: مرحلة الاستعمار.
99	..... الفرع الثاني: مرحلة الاستقلال.
101	..... الفرع الثالث: مرحلة الإصلاح.
102	..... المطلب الثالث: هيئات و أجهزة إدارة و تسيير الولاية.
102	..... الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي.
109	..... الفرع الثاني: الوالي.
111	..... المبحث الثالث: البلدية في النظام الإداري الجزائري.
111	..... المطلب الأول: التعريف بالبلدية.
112	..... المطلب الثاني: التطور التاريخي للبلدية.
112	..... الفرع الأول: البلدية قبل الاستقلال.
113	..... الفرع الثاني: البلدية بعد الاستقلال.
114	..... المطلب الثالث: هيئات البلدية.
115	..... الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي.
119	..... الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي.
121	..... خاتمة.
122	..... <b>الفصل الرابع: ميزانية الجماعات المحلية الجزائرية.</b>
123	..... مقدمة.
124	..... المبحث الأول: ميزانية الجماعات المحلية الجزائرية.
124	..... المطلب الأول: تعريف ميزانية الجماعات المحلية.
125	..... المطلب الثاني: أنواع ميزانية الجماعات المحلية الجزائرية.
125	..... الفرع الأول: الميزانية الأولية.
125	..... الفرع الثاني " الميزانية الإضافية.
125	..... الفرع الثالث: الحساب الإداري.
126	..... المطلب الثالث: تحضير ميزانية الجماعات المحلية.
126	..... الفرع الأول: بالنسبة للولاية.
127	..... الفرع الثاني: بالنسبة للبلدية.
129	..... المطلب الرابع: رقابة السلطة الوصية على ميزانية الجماعات المحلية.
129	..... الفرع الأول: رقابة الوالي.
131	..... الفرع الثاني: رقابة رئيس الدائرة.

132	المبحث الثاني: أقسام ميزانية الجماعات المحلية.....
133	المطلب الأول: جانب النفقات.....
133	الفرع الأول: النفقات العادية و النفقات غير العادية.....
134	الفرع الثاني: النفقات الإجبارية و النفقات الإختيارية.....
135	الفرع الثالث: نفقات التسيير و نفقات التجهيز.....
137	المطلب الثاني: جانب الإيرادات.....
137	الفرع الأول: الإيرادات التي تعود كليا للبلدية.....
157	الفرع الثاني: الإيرادات التي تشترك فيها البلدية مع غيرها.....
164	الفرع الثالث: إيرادات أخرى موجهة لميزانية البلدية.....
170	الخاتمة.....
171	<b>الفصل الخامس: دراسة حالة ثلاث بلديات</b> .....
172	مقدمة.....
173	المبحث الأول: بيان الإيرادات الجبائية التي تعود كليا للبلديات.....
173	المطلب الأول: تقديم البلديات موضوع الدراسة.....
173	الفرع الأول: بلدية ندرومة.....
174	الفرع الثاني : بلدية فلاوسن.....
175	الفرع الثالث: بلدية عين الكبيرة.....
185	المطلب الثاني: الإيرادات التي تعود كليا لبلدية ندرومة.....
178	المطلب الثالث: الإيرادات التي تعود كليا لبلدية فلاوسن.....
182	المطلب الرابع: الإيرادات التي تعود كليا لبلدية عين الكبيرة.....
184	المطلب الخامس: مقارنة بين مجموع الإيرادات التي تعود لكل بلدية.....
185	المبحث الثاني: بيان الإيرادات الجبائية التي تعود بصفة جزئية للبلديات.....
186	المطلب الأول: بلدية ندرومة.....
188	المطلب الثاني: بلدية فلاوسن.....
190	المطلب الثالث: بلدية عين الكبيرة.....
192	المطلب الرابع: مقارنة بين البلديات الثلاث.....
	المبحث الثالث: مقارنة الإيرادات الجبائية التي تعود كليا للبلدية مع تلك التي تعود لها بصفة جزئية.....
193	جزئية.....
194	المطلب الأول: بلدية ندرومة.....
195	المطلب الثاني: بلدية فلاوسن.....
197	المطلب الثالث: بلدية عين الكبيرة.....
198	المبحث الرابع: بيان الإيرادات التي تحصل عليها البلدية من مصادر خارجية.....
199	المطلب الأول: إيرادات ذات مصادر خارجية.....

199	..... الفرع الأول: بلدية ندرومة.
201	..... الفرع الثاني: بلدية فلاوسن.
203	..... الفرع الثالث: بلدية عين الكبيرة.
205	..... المقرب الثاني: مقارنة المصادر الداخلية مع المصادر الخاجية.
205	..... الفرع الأول: بلدية ندرمة.
206	..... الفرع الثاني: بلدية فلاوسن.
208	..... الفرع الثالث: بلدية عين الكبيرة.
210	..... الخاتمة.
212	..... الخاتمة العامة.
218	..... قائمة المراجع.

1. قائمة الجداول:

الرقم	العنوان	الصفحة
1.4	أسعار القيمة الإيجارية ذات الإستعمال السكني	138
2.4	أسعار القيمة الجبائية للمحلات التجارية و الصناعية.	139
3.4	أسعار القيمة الجبائية للمحقات الملكيات المبنية في قطاعات عمرانية	139
4.4	أسعار القيمة الجبائية للمحقات الملكيات المبنية في قطاعات قابلة للتعمير.	140
5.4	القيمة الإيجارية الجبائية للأراضي الموجودة في قطاعات عمرانية	141
6.4	القيمة الإيجارية الجبائية للأراضي الموجودة في قطاعات معدة للتعمير في المدى المتوسط و قطاع التعمير المستقبلي.	142
7.4	القيمة الإيجارية الجبائية للمحاجر و مقالع الحجارة و المناجم في الهواء الطلق و مناجم الملح و السبخات.	142
8.4	القيمة الإيجارية الجبائية للأراضي الفلاحية	143
9.4	بنية ذات استعمال سكني واستعمال مزدوج	146
10.4	بنية ذات استعمال تجاري أو صناعي	147
11.4	تقسيم الأراضي ذات الاستعمال السكني	148
12.4	تقسيم الأراضي ذات الاستعمال التجاري أو الصناعي	148
13.4	بنية ذات استعمال سكني أو استعمال مزدوج	149
14.4	بنية ذات استعمال تجاري أو صناعي	150
15.4	الإعلانات المعروضة	152
16.4	الإعلانات و الصفائح المهنية	153
17.5	أقساط القيم الصافية للأملاك	161
1.5	الإيرادات الجبائية وغير الجبائية التي تستفيد منها بلدية ندرومة بصفة كلية	176

179	الإيرادات الجبائية وغير الجبائية التي تستفيد منها بلدية فلاوسن بصفة كلية	2.5
182	الإيرادات الجبائية وغير الجبائية التي تستفيد منها بلدية عين الكبيرة بصفة كلية	3.5
184	مجموع الإيرادات للبلديات الثلاث خلال الخمس سنوات	4.5
186	مبالغ الإيرادات الجبائية التي تشترك فيها بلدية ندرومة مع غيرها	5.5
188	مبالغ الإيرادات الجبائية التي تشترك فيها بلدية فلاوسن مع غيرها	6.5
190	مبالغ الإيرادات الجبائية التي تشترك فيها بلدية عين الكبيرة مع غيرها	7.5
192	مبالغ الإيرادات الجبائية التي تشترك فيها البلدية مع غيرها و الخاصة بالبلديات الثلاث	8.5
194	الإيرادات التي تعود كلية لبلدية ندرومة و الإيرادات التي تشترك فيها مع غيرها	9.5
195	الإيرادات التي تعود كلية لبلدية فلاوسن و الإيرادات التي تشترك فيها مع غيرها	10.5
197	الإيرادات التي تعود كلية لبلدية عين الكبيرة و الإيرادات التي تشترك فيها مع غيرها	11.5
199	الإيرادات الخراجية و الموجهة لبلدية ندرومة	12.5
200	المبالغ المالية المساهمة في ميزانية التجهيز و المتأتية من المصدرين الذاتي و الخارجي	13.5
201	إيرادات خارجية موجهة لميزانية بلدية فلاوسن	14.5
202	المبالغ المالية المساهمة في ميزانية التجهيز و المتأتية من المصدرين الذاتي و الخارجي	15.5
203	الإيرادات الخراجية و الموجهة لبلدية عين الكبيرة	16.5
204	لمبالغ المالية المساهمة في ميزانية التجهيز و المتأتية من المصدرين الذاتي و الخارجي	17.5
205	المصادر المالية الداخلية و الخارجية لبلدية ندرومة	18.5
206	المصادر المالية الداخلية و الخارجية لبلدية فلاوسن	19.5
208	المصادر المالية الداخلية و الخارجية لبلدية عين الكبيرة	20.5

2. قائمة الأشكال:

الرقم	العنوان	الصفحة
1.2	نظام الحكم المحلي في الدولة المركبة أو الاتحادية	55
2.2	نظام الإدارة المحلية في الدولة البسيطة	56
1.5	أعمدة بيانية توضح الموارد المالية التي تعود كلية لبلدية ندرومه	177
2.5	أعمدة بيانية توضح الموارد المالية التي تعود كلية لبلدية فلاوسن	180
3.5	أعمدة بيانية توضح الموارد المالية التي تعود كلية لبلدية عين الكبيرة	183
4.5	مقارنة بين البلديات الثلاث	184
5.5	أعمدة بيانية تمثل مبالغ الإيرادات الجبائية التي تشترك فيها بلدية ندرومه مع غيرها	187
6.5	أعمدة بيانية تمثل مبالغ الإيرادات الجبائية التي تشترك فيها بلدية فلاوسن مع غيرها	189
7.5	أعمدة بيانية تمثل مبالغ الإيرادات الجبائية التي تشترك فيها بلدية ع. الكبيرة مع غيرها	197
8.5	الإيرادات التي تشترك فيها البلدية مع غيرها و الخاصة بالبلديات الثلاث	192
9.5	مقارنة بين الإيرادات التي تعود كلية للبلدية مع تلك التي تشترك فيها مع غيرها-ندرومه-	194
10.5	مقارنة بين الإيرادات التي تعود كلية للبلدية مع تلك التي تشترك فيها مع غيرها-فلاوسن-	196
11.5	مقارنة بين الإيرادات التي تعود كلية للبلدية مع تلك التي تشترك فيها مع غيرها ع الكبيرة-	197
12.5	تمثيل بياني يبين قدرة التمويل الذاتي مقارنة بالتمويل الخارجي*ندرومه*	205
13.5	تمثيل بياني يبين قدرة التمويل الذاتي مقارنة بالتمويل الخارجي*فلاوسن*	207
14.5	تمثيل بياني يبين قدرة التمويل الذاتي مقارنة بالتمويل الخارجي*عين الكبيرة*	208

المقدمة

### مقدمة

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 الدول 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 والميزاني<sup>1</sup>، 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 بحتية 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 المواثيق والداستاتير، 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

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

المحلية، فإن هذه الأخيرة تستفيد منها بنسبة ضعيفة وأحيانا 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.

على ضوء ما تقدم يمكن طرح الإشكالية التالية:

ما هو واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية الجزائرية؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية عدة أسئلة:

1. ما هي أسس ومظاهر الاستقلالية المالية والإدارية للجماعات المحلية؟

2. ما مدى تحقيق هذه الاستقلالية على أرض الواقع؟

3. هل يخدم التمويل الحالي المحلي هذا الاستقلال؟

4. ما هي السبل الكفيلة لتحسين وضعية الجماعات المحلية و تدعيم استقلالها ماليا؟

**فرضيات البحث:**

لدراسة موضوع البحث قمنا بطرح الفرضيات التالية:

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

2. تقوية التمويل الذاتي وتعزيز الآليات القانونية لتحصيل الضرائب المحلية يؤدي لتحقيق الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

3. تعزيز الاهتمام بالضرائب المحلية يؤدي إلى تحقيق نسبة من الاستقلالية المالية المحلية.

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

#### أسباب اختيار الموضوع:

\*على اعتبار التكوين الذي تم تلقيه في السنة الأولى، و الذي كان يصب في مجال تسيير المالية العامة، والمالية العامة المحلية جزء لا يتجزأ منها، فارتأت 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.

#### الخطة المتبعة:

من أجل الوصول إلى الإجابة على كل سؤال طرح في هذا الموضوع، ومن أجل محاولة الإلمام بعناصر البحث تم تقسيم المذكرة إلى خمسة فصول،

الفصلان الأول والثاني كانا نظريان حيث عنون الفصل الأول بعموميات حول الإدارة العامة وتمت من خلاله التعرض للتنظيم الإداري وأهم الأسس التي يقوم عليها في تنظيم الإدارة العامة، والثاني تطرقت إلى تقديم مفاهيم عامة حول كل من الإدارة المحلية والاستقلالية المالية للإدارة المحلية.

أما الفصل الثالث فقد تم التطرق إلى نظام الإدارة المحلية الجزائرية معرجة على كل من نظام الولاية وكذا نظام البلدية.

أما الفصل الرابع فكان نظرة على أهم الموارد المالية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية من أجل تغطية نفقاتها، وسواء كانت هذه الموارد جبائية أو غير جبائية،

أما الفصل الخامس خصص لدراسة حالة ثلاث بلديات وهي : بلدية ندرومة لتمييزها بتنوع النشاط فيها من تجاري خدماتي وفلاحي، بلدية فلاوسن لتمييزها بالطابع الفلاحي، عين الكبيرة على اعتبار أنها بلدية ذات طابع جبلي. وينتهي البحث بخاتمة تتضمن النتائج التي تم استخلاصها من خلال ما تم عرضه في الفصول السابقة.

### أهمية الموضوع:

تتمثل أهمية الموضوع في إبراز أهم الصلاحيات المخولة للجماعات المحلية.

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.

### أدوات التحليل والدراسة:

لكي نستطيع الإجابة على الإشكالية المطروحة والاستفسارات المطروحة واختيار صحة الفرضيات، اعتمادنا في بحثنا على الأدوات التالية.

- القانون البلدي رقم 08/90، والقانون الولائي 09/90 المعمول منذ سنة 1990.
  - قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2003
  - قوانين المالية التي تخص الضرائب والتعديلات التي طرأت عليها في الفترة (1992-2003).
  - المراجع والكتب التي تتعلق بالموضوع.
  - مقابلة مع كل من عمال مصالح البلديات وكذا قباضة الضرائب ومفتشيه الضرائب.
- ملاحظة:** سيتم استخدام مصطلح استقلال واستقلالية للدلالة على نفس المعنى.

# الفصل الأول:

## عميات حول الإدارة العامة

## مقدمة:

إن التنظيم الإداري من موضوعات علم الإدارة إلا أن دراسته تشمل الأسس والمبادئ التي يقوم عليها الجهاز الإداري في الدولة، وما 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<sup>1</sup>.

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 بالالتزامات.

وعلى ضوء هذا سنحاول تقديم هذا الفصل بدراسة:

المبحث الأول: الإدارة العامة

المبحث الثاني: الشخصية المعنوية

المبحث الثالث: أسس التنظيم الإداري

<sup>1</sup> - إعاد علي محمود: الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، دط، 1998، ص 85 .

## المبحث الأول: الإدارة العامة

## المطلب الأول: الإدارة

## الفرع الأول: تعريف الإدارة

إن التساؤل عن ماهية الإدارة يعتبر المنطق العلمي السليم، للإحاطة بأبعاد هذه الظاهرة وتحديد المتغيرات المؤثرة في سلوكها. وقد شهد تاريخ الفكر الإداري العديد من التعريفات التي أسهم بها علماء الإدارة والممارسون للعمل الإداري والتي كان ما بينهما من اختلاف وتناقض أكثر مما فيها من اتفاق و تقارب.

ولقد كان لهذا التضارب في تعريف الإدارة أثر واضح في تفاوت كفاءة التطبيق الإداري في المنظمات المختلفة بحسب درجة التكامل والموضوعية في التعريف الذي يستند إليه المديرون في كل منظمة. كذلك انعكس هذا التباعد في الرأي في كثير من دول العالم.

وبصفة عامة فإنه يمكن تصنيف الاتجاهات السائدة بشأن تعريف الإدارة إلى المجموعات الرئيسية التالية<sup>1</sup>، ولكن قبل ذلك سنقوم بتبيان التعريف اللغوي و الاصطلاحي لكلمة إدارة.<sup>2</sup>

إن كلمة الإدارة مشتقة من يعمل، يدير وأدار **Manager** أي يخطط و ينظم و يوجه و يراقب أنشطة وأعمال الناس الذين يجتمعون حول مهمة أو هدف محدد.

أما كلمة Administration باللغتين الإنجليزية والفرنسية فإنها مشتقة من الأصل اللغوي اللاتيني المركب من كلمتين هما :

<sup>1</sup> - علي السلمي: الإدارة العامة، مكتب الغريب، دت، دط، ص 19.

2- محمد نصر مهنا: الإدارة العامة الحديثة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، دط، دت، ص 66.

A.D ومعناها **To serve ministre** ومعناها الآخرين، فتعني الكلمتين معا خدمة الآخرين.

أولاً: التعريف الاصطلاحي حسب المجموعات :

المجموعة الأولى:

ترى أن الإدارة في الأساس عبارة عن نسيج متميز من المهارات والقدرات الشخصية في تحليل المشكلات وابتكار الحلول لها، والتي تتوفر في فئة من الأفراد الموهوبين و المؤهلين طبيعياً لممارسة الأعمال الإدارية والنجاح فيها. وتعكس هذه المجموعة من الآراء مفهوم الإدارة باعتبارها فن **Art**.

ومن ثم تتبلور العملية الإدارية في عدد من الخصائص والسمات الشخصية لجماعة من القادة الإداريين والذين يطلق عليهم كبار المنظمين.

المجموعة الثانية:

تعتبر الإدارة سلسلة من الإجراءات أو الأنشطة المنطقية المتتابعة و المتكاملة، والتي تبدأ عادة بتحديد هدف معين و محاولة رسم طريق الوصول إليه، من خلال إعداد الخطط وإقامة التنظيمات وتوفير الرقابة اللازمة.

المجموعة الثالثة:

الإدارة هي اتخاذ قرارات وفقاً لمنهج معين من أجل حل المشكلات التي تعترض المنظمة، ومن ثم تحقيق الأهداف التي تسعى إليها.

## المجموعة الرابعة:

تراها عملية إنسانية و سلوكية بالدرجة الأولى، وتعتبر هذه المجموعة أن السلوك الإنساني هو العنصر الأساسي المحرك والموجه للعمل الإداري،

ومن ثم فإن الإدارة في حقيقة الأمر هي فن أو علم التعامل مع البشر واستقطاب تعاونهم و تنسيق جهودهم من أجل تحقيق أهداف منظمة معينة. وقد تأثر هذا الاتجاه بنتائج البحوث و الدراسات المتوالية .

## الفرع الثاني: خصائص الإدارة:

## أولاً: الإدارة نشاط إنساني هادف

وتشير هذه الخاصية إلى حقيقة أساسية هي أن العمل الإداري هو محاولة لتحقيق أهداف معينة. أي أن الأصل في وجود الإدارة و المبرر لاستمرارها هو الرغبة في تحقيق أهداف أو نتائج معينة لا يمكن الوصول إليها بطرق عفوية أو طبيعية، وإنما يحتاج إلى بدل جهود و أنشطة و إنفاق وقت ومال و استخدام موارد وإمكانيات مختلفة ومن هنا تصبح الإدارة هي الوسيلة إلى ترجمة الأهداف المرغوبة إلى إنجازات واقعية<sup>1</sup>.

ومعنى الهادفية المقصودة هنا هو أن تتحقق عن العمل الإداري إضافة حقيقية (مادية أو معنوية) لم تكن موجودة من قبل. هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن الإدارة في الأساس هي نشاط إنساني أي أن ما تهدف إليه الإدارة من نتائج يتوجه بالدرجة الأولى لتحقيق إشباع إنسانية وتوفير مزيد من الرخاء، والرفاهية للمجتمع الإنساني. و من أجل هذه الغايات الإنسانية، فإن الإدارة تسير وفقاً لمعايير وقواعد احتكام إنسانية بالدرجة الأولى، وتستخدم أساليب وطرق في الأداء تعتمد أساساً على الطاقات الإنسانية المبدعة.

<sup>1</sup> - علي السلمي: الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 24.

وبهذا فإن صفة الهادفة تجعل الإدارة نشاطا عاما و شاملا لمختلف مجالات الإنتاج والخدمات، كذلك صفة الإنسانية تجعل الإدارة شكلا من الممارسات اليومية لكل إنسان هادف إلى تحقيق إنجازات محددة .

### ثانيا: بيئة الإدارة<sup>1</sup>

المقصود ببيئة الإدارة هو شدة ارتباط و تعامل وتفاعل الإدارة مع ظروف وعوامل و معطيات و مقتضيات المحيط والواقع الزمني والمكاني، إيديولوجيا، اجتماعيا، حضاريا، اقتصاديا وسياسيا، مثلها في الحياة النباتية والحيوانية التي ترتبط وتتكيف مع عوامل و مقومات البيئة المحيطة بها مثل عناصر المكان من تربة، وهواء، وضوء ومناخ، فإن الإدارة ترتبط وتتكيف مع ظروف ومعطيات ومقومات محيط الحياة ومكان وزمان الذي تعمل فيه .

وتتفاعل مع النظام الأيديولوجي والاقتصادي والسياسي الذي توجد و تعمل في نطاقه، كذلك ترتبط وتتكيف مع واقع الحياة الاجتماعية والحضارية التي تحيط بالإدارة.

ولخاصية البيئة الإدارية أهمية كبيرة علميا وعمليا، إذ تفيد دراسة المحيط والبيئة الأيديولوجية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي توجد وتعمل في نطاقها الإدارة إلى الاضطلاع بالدراسات المقارنة بصورة علمية حية وصحيحة الأمر الذي يسهل اكتشاف واستخراج أوجه الفروق والاختلافات بين النظم الإدارية في الدراسات المقارنة.

كما تفيد كثيرا عملية الدراسة و التفهم الشامل لبيئة الإدارة في وضع أساس وضوابط ومقومات النظام الإداري في الدولة وقوانين وأساليب وإجراءات عملية وفي قيام بكافة العمليات الإدارية اللازمة لتحقيق الأهداف العامة على أسس واقعية و متكيفة مع البيئة الإيديولوجية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية للنظام الإداري الأمر الذي يوفر للإدارة الجو السليم للعمل.

1- عمار عوابدي: القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص17.

## ثالثا: الإدارة نشاط عقلي بالدرجة الأولى

إن أهم خاصية للإدارة كما ذكرنا سابقا هو تحقيق الأهداف، وإن الوصول إلى هذه الغاية يتطلب الالتزام بالنهج العقلاني والمنطق الرشيد.

فالإدارة لكي تصل إلى إنجازات لها قيمة لا بد وأن تمارس تحليلا علميا للموقف والأوضاع بالكشف عن المتغيرات الحاكمة لتلك المواقف وطبيعة العلاقات بينها. ولكي يكون هذا التحليل مجديا في إرشاد الإدارة نحو أفضل السبل لتحقيق الأهداف لا بد أن يكون منطقيا وموضوعيا.

واعتبار الإدارة نشاط عقلي يقيد الاستنتاجات الأساسية الآتية<sup>1</sup>:

- إن المعلومات تمثل عنصرا هاما من العناصر المساعدة للإدارة ، ومن ثم فإن جانبا رئيسيا من النشاط الإداري يتحده عادة إلى تجميع المعلومات وتصنيفها واستخراج الدلالات والمؤشرات التي تلقي الضوء على الظواهر والمواقف السائدة ومن ثم تسهم في التنبؤ باحتمالات التغير أو التطور فيها مستقبلا،
- إن الإدارة تمارس عملية اختيار دقيقة بين البدائل المختلفة في ضوء قواعد وأحكام أو معايير للاختيار تتصف بالموضوعية و القابلية للقياس،
- مثلا نجد أن الإدارة تعتمد على التحليل المالي و تحليل النفقة والعائد، و غير ذلك من الأساليب من أجل المفاضلة بين البدائل واختيار ذلك البديل الأمثل الذي يحقق المستوى الأقصى من الهدف المطلوب؛

<sup>1</sup> - علي السلمي، مرجع سبق ذكره، ص 25.

رابعاً: الاستخدام الفعال للموارد المتاحة<sup>1</sup>:

إن مهمة الإدارة الأساسية هي كيفية التنسيق الفعال للموارد المختلفة والمتاحة للمنظمة وهو ما يميز الإدارة الناجحة عن الإدارة الفاشلة و يشار بذلك بالفعالية والرقى في الأداء، فيتوافر لأي منظمة مزيجاً من الموارد المتاحة.

وهذه الموارد بالطبيعة ليست متوافرة بشكل مطلق و لكن محدودة بطبيعتها و مهمة الإدارة هي كيفية إيجاد

المزيج الملائم و الوصول إلى الاستخدام الفعال لهذه الموارد بما يحقق الأهداف التي تسعى إليها المنظمة. وتنقسم الموارد إلى:

« الموارد البشرية: من حيث إعداد الأفراد اللازمين للعمل وتنمية مهاراتهم خلفياتهم الأكاديمية و خبرات العمل.

« الموارد المالية: من حيث الأموال المتوفرة للمنظمة وكيفية الحصول عليها و الوصول إلى الاستخدامات

الصحيحة لها بما يمكن من تحقيق أهداف الربحية.

« الموارد الإنتاجية: وهي الموارد التي تدخل في العمليات الإنتاجية المرتبطة بإنتاج منتجات المنظمة، وتشمل المواد

الآلية و الأجزاء والآلات والمعدات والتكنولوجية المستخدمة.

« الموارد غير الملموسة: وتتمثل في الوقت المتاح للعمل داخل المنظمة و كيفية استغلاله بطريقة تقلل من الفاقد في

كافة العمليات الإدارية. و يعتبر الوقت من الموارد النادرة حيث لا يمكن تخزينه لفترات أخرى و من ثم فإن استغلاله

بطريقة مثلى يعتبر من عوامل نجاح الإدارة.

1- محمود فوزي حلوة: مبادئ الإدارة العامة، مكتب المجتمع العربي، دار أجاندين، الطبعة الأولى، 2007، ص12.

## المطلب الثاني: الإدارة العامة

## الفرع الأول: تعريف الإدارة العامة

لقد تعرض لتعريف الإدارة العامة العديد من علماء وكتاب علم الإدارة والعلوم السياسية وعلم الاجتماع والقانون وعلم الاقتصاد، ولذا توجد التعريفات ذات طابع علمي فني و عملي، وبعض التعريفات ذات صبغة سياسية، والأخرى يغلب عليها الجانب السلوكي والاجتماعي. ومن التعريفات<sup>1</sup> التي حاولت تعريف الإدارة العامة، نجد التعريف الذي قام به "ودرولسون" عام 1887. وهي أقدم محاولة علمية لتعريف الإدارة العامة.

ومضمون هذا التعريف أن الإدارة العامة هي: «العمليات المتعلقة بتحقيق أهداف الحكومة بأكبر مقدار

من الكفاءة و بما يحقق الرضا لأبناء الشعب. »

كما عرفت الإدارة العامة بأنها: «الإدارة التي تعني تنفيذ السياسة العامة للدولة، بواسطة الأجهزة الحكومية

المختلفة عن طريق التخطيط و التنظيم و التوجيه والرقابة على جهود العاملين »

أما تعريف ديفيز *James W. Davis*: "الإدارة العامة ما هي إلا عملية وضع وتنفيذ وتقييم السياسات العامة

للدولة "

و قد عرفها ليونارد وايت *Leonard White*<sup>2</sup> بأنها: "جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسات العامة

."

<sup>1</sup> - عمار عوابدي: القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 11.

<sup>2</sup> - سليمان محمد الطماري: الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 2000، ص 11.

وفي الأخير يمكن إدراج تعريف *John Phiffner*<sup>1</sup>:

"الإدارة العامة هي عملية توجيه و إشراف وتنسيق، يمكن ممارستها بواسطة التخطيط والقيادة و اتخاذ

القرارات والاتصالات و العلاقات العامة"

وتعريف توفيق شحاتة "الإدارة العامة هي مجموعة الهيئات والسلطات التي تضطلع في العصر الحديث

بمختلف أوجه التدخل في حياة الجماعة في الحدود والأهداف والتوجهات التي حددتها السلطة السياسية و في نطاق

الوسائل التي نصت عليها"<sup>2</sup>.

كما أعطي للإدارة العامة تعريفين من الجانبين العضوي والموضوعي.

#### المعنى العضوي:

حيث يقصد بالإدارة العامة مجموعة الأجهزة والهيكل و الهيئات القائمة في إطار السلطة التنفيذية عبر

مختلف مستوياتها أي مجموعة الأشخاص المعنوية العامة و تنظيماتها و تفرعاتها المختلفة مثل: البلديات،

الولايات، الوزارات....

#### المعنى الموضوعي:

و مؤداه أن الإدارة العامة هي مجموعة الأنشطة و الخدمات والوظائف و الأعمال التي تقوم بها تلك الأجهزة و

الهيئات، إشباعا للاحتياجات العامة للجمهور والمواطنين مثل تقديم التعليم و الصحة العمومية، الضمان الاجتماعي....

1- محمد سعيد عبد الفتاح: الإدارة العامة، الدار الجامعية، 1992، ص 20.

2- محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2002، ص 08.

## الفرع الثاني: الصفات الأساسية للإدارة العامة:

إن للإدارة العامة صفات أساسية<sup>1</sup> هي:

### ▪ الشمول:

فالإدارة العامة شاملة بمعنى تغطيتها لكافة المجالات المؤولة عنها الدولة العصرية. و بالنسبة للتنظيم فإن الإدارة العامة تنطبق على كل أجزائه و تشمل كافة مراحل العمل به و ليس جانباً منها فحسب.

### ▪ التكامل:

إن الإدارة العامة هي نظام متكامل يقوم على تحقيق أهداف محددة، ويتولى كل جزء من التنظيم الإداري مهام محددة متخصصة و لكن جميع الأجزاء يجب أن تعمل في تكامل و تناسق حتى تتحقق التنمية المستهدفة

### ▪ المستقبلية:

إن الإدارة العامة تعمل للمستقبل، هي تنظر للماضي لتأخذ العبر والدروس و لكنها تنظر إلى المستقبل لتحديد الأهداف و التطلعات. وأعمال الإدارة العامة تتضح نتائجها دائماً في فترة مستقبلية، لذلك فالتنبؤ بالمستقبل و التخطيط له من واجبات الإدارة الأساسية.

### ▪ الانفتاح:

فالإدارة العامة نظام منفتح على البيئة التي تعمل فيها ، ويؤثر فيها و يتأثر بها في تفاعل مستمر أي أن هناك رابطة عضوية بين الإدارة العامة كنظام اجتماعي، وبين النظام الاجتماعي الأكبر وهو المجتمع و مكوناته المتداخلة والمتشابكة.

1 محمد السعيد عبد الفتاح: مرجع سبق ذكره، ص 15.

## الفرع الثالث: طبيعة الإدارة العامة

لقد ظهرت الكثير من الكتابات في هذا الموضوع، كما دار حوله نقاش حاد. ووجد الخلاف في وجهات النظر حيث يرى البعض أن الإدارة تتطلب مهارات خاصة تقنية وتطبيقية، وعليه يقولون أن الإدارة فن، ومن ناحية أخرى يرى فريق آخر أن هناك بعض الاعتبارات المنطقية والعلمية التي تقوم عليها الإدارة ومن هنا تكون الإدارة علماً<sup>1</sup>.

أولاً: الإدارة العامة فن

يقصد بالفن المهارة الشخصية و القدرة الذاتية في ممارسة عمل معين في أناة و صبر يرتكز على المواهب الفردية للإنسان و استعداده الفطري للإبداع في نشاط معين من الأنشطة البشرية<sup>2</sup>. و يرى البعض من علماء الإدارة أن حقيقة طبيعة الإدارة العامة هي فن وليست بعلم. و قدم أنصار الطبيعة الفنية للإدارة العامة نظريتهم هذه مستندين إلى العديد من الحجج منها:

1. أن الإدارة العامة هي جزء لا ينفصل عن نشاط الجماعة، ويكون جانباً من نشاط الحاكم سواء أدرك الحاكم هذا المعنى أم لم يدركه. و لكن النشاط المتعلق بالإدارة العامة لم ينفصل ويتميز بذاتية مستقلة إلا في وقت متأخر جدا بعد أن وصلت الجماعة إلى مرحلة من المدنية؛ ومن ثم فقد انتشر القول كما يؤكد الأستاذ *Gladda*<sup>3</sup> جلادن بأن "الإدارة هي فن يولد مع الشخص ولكن لا يكتسب".

<sup>1</sup>- سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 22.

<sup>2</sup>- عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت، دت، ص 31.

<sup>3</sup>- سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 23.

2. كما يستند أنصار نظرية الإدارة العامة فن إلى حقيقة قدم الإدارة العامة، حيث وجدت و ظهرت الإدارة العامة في النظم والحضارات الإنسانية القديمة. فعلى سبيل المثال وجدت و ظهرت الإدارة في عصر ما قبل التاريخ في صور و مظاهر مختلفة للإدارة مثل إدارة القبائل بهدف تحقيق هدف تبادل التعاون في الصيد والحماية من الأعداء و إدارة القرية الزراعية الصغيرة.

و ظهرت الإدارة في عصر مصر الفرعونية، حيث شهدت بناء الأهرامات، وقد استخدمت هذه الإدارة أدوات و وسائل ومبادئ تكنولوجية بدائية.

كما عرفت الدولة الإسلامية الإدارة بقيمتها وتنظيمها و عملياتها و أهدافها، فقد ازدهرت الإدارة العامة أو إدارة الدولة في الحضارة الإسلامية في ميادين الإدارة المالية و نظام الوزارة و الجيش والعلاقات الخارجية.

وبهذا يشهد التاريخ على حقيقة قدم الإدارة بصفة عامة و الإدارة العامة بصفة خاصة قدم الإنسان و الجماعات الإنسانية. و يستدل أنصار الطبيعة الفنية للإدارة العامة بحقيقة قدم الإدارة حيث أنها كانت موجودة ومزدهرة قبل ظهور المدارس الفكرية و العلمية والإدارية<sup>1</sup>.

### ثانياً: الإدارة العامة علم

طبيعة الإدارة العامة في نظر جانب من العلماء و كتاب الإدارة العامة هو علم تحكمه قوانين و مبادئ و قواعد عامة تدرس وتفسر علمياً الأحداث والوقائع الإدارية و تنبأ بالحلول و النتائج. و يدلل أصحاب هذا الاتجاه بعدة حجج منها:  
1) إن الإدارة تقوم على قواعد و مبادئ تتشابه مع تلك القوانين التي تحكم العلوم الطبيعية، ويستطردون أن هناك بعض المبادئ الأساسية التي لها مجالات للتطبيق في العمل الإداري تتشابه تماماً مع تلك القواعد والقوانين التي تحكم أي علم من

<sup>1</sup>- عمار عوايدي: القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 22 .

العلوم<sup>1</sup>. ويمكن أن نحدد تلك المبادئ و القواعد عن طريق التطبيق المحكم للطريقة العلمية في ميادين التنظيم والتنسيق و التوجيه والرقابة.

2) و من أشهر المبادئ و القواعد العلمية<sup>2</sup> في الإدارة العامة، مبدأ حتمية و وجود الهدف، مبدأ التخصص و تقسيم العمل، مبدأ تحديد نطاق الإشراف و الرقابة، مبدأ تفويض السلطة، مبدأ وحدة السلطة الرئاسية و غير ذلك من المبادئ و القواعد التي اكتشفتها كافة مدارس الفكر الإداري المختلفة.

إن طريقة البحث العلمي التي تتبع في نطاق العلوم الاجتماعية (ومنها علم الإدارة العامة) بذات الكيفية التي تستعمل بها في مجال العلوم الطبيعية كالاتجاه إلى الملاحظة المجردة و جمع الحقائق و الإحصائيات، وإجراء التجارب ثم استنتاج من ذلك القاعدة أو الاتجاه العام الذي يؤدي إلى أفضل النتائج في مجال الإدارة العامة.

ولهذا نجد شبه إجماع بين الدول الحديثة على أساس إعادة النظر في نظمها الإدارية وفقاً للقواعد العلمية التي تكشف عنها تجارب الدول الأخرى<sup>2</sup>.

### ثالثاً: الإدارة العامة علم وفن

في الأخير فإن الرأي الذي عليه شبه إجماع في الوقت الحاضر؛ أن الإدارة العامة تجمع بين صفات العلم والفن معا. فهي علم بالقدر الذي تكشف عنه البحوث والتجارب التي تتم في نطاق الإدارة العامة من قواعد وتوجيهات تتبع في تحقيق الأهداف العامة. وهي فن من حيث أن التزام القواعد العلمية في التنظيم لا يؤدي إلى نتائج متماثلة في كافة

<sup>1</sup> - محمد السعيد عبد الفتاح: مرجع سبق ذكره، ص 16.

<sup>2</sup> - يجب أن نشير، أن الإدارة هنا تتصف بأنها علم بقدر صلاحية هذه الصفة بالنسبة للعلوم السياسية و علم الاجتماع مثلا ، فموضوع أو مادة الإدارة لا يمكن أن يخضع لأسس و عوامل غير قابلة للتغير

<sup>2</sup> - سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 25.

الحالات، بل نجد أن إدارة معينة بكفاية عالية تحت قيادة معينة، وتقل كفايتها تحت قيادة أخرى، مع بقاء كافة الظروف على حالها.

الإدارة العامة علم لأنها تحتوي تطبيق القواعد و المبادئ العلمية في القيام بعمليات التخطيط و التنظيم والتنسيق و التوجيه و الرقابة وفي القيام بحل المشكلات الإدارية، ولأنها تطبق الطرق والمناهج والأساليب العلمية في الاضطلاع بوظائفها في عمليات دراسة المشكلات الإدارية في عملية اتخاذ القرارات الإدارية و هي فن لأنها قوى وقدرات ومواهب إنسانية في الخلق والإبداع و التفكير و التحليل و التغلب على المشاكل الإدارية الطارئة بحكمة و رصانة. و الجمع بين العلم والفن في المجال الإداري هو أحد الأسباب التي تزيد من قدرات الشخص الإداري، فرجل الإدارة العملي الناجح يمكن أن يزيد من قدراته في العمل الإداري إذا ما سعى إلى تطوير أفكاره وتنمية معلوماته عن طريق الوقوف على نتائج التجارب العلمية و الإلمام بالنظريات المستخدمة في مجال عمله<sup>1</sup>

#### الفرع الرابع: تمييز الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة

حيث ينصرف مدلول هذا الأخير إلى أجهزة وأساليب و طرائق تسييرا لمشروعات 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 و التجاري بما يقتضي خضوعها للقانون الخاص، المدني، والتجاري<sup>2</sup>.

أما الإدارة العامة إذا ما تكونت على أساس مقومات وعناصر وخصائص الإدارة العامة، مثل الملكية العامة للإدارة ووسائلها و تسيير هذه الإدارة بواسطة منظمات إدارية عامة، تحوز و تمارس مفاهيم و أساليب السلطة العامة، و الهدف العام الذي تستهدفه الإدارة

1 عبد الكريم درويش، ليلى التكللى: أصول الإدارة العامة، مكتبة أنجلو المصرية، القاهرة، 1976، ص 57.

2 محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 08.

هو هدف تطبيق السياسة العامة للدولة بما يحقق المصلحة العامة في المجتمع<sup>1</sup>، عن طريق إشباع الحاجات العامة المادية والمعنوية بواسطة وظيفة تنظيم و تسيير المرافق و المؤسسات.

أما الفروق والاختلافات بين الإدارة العامة و إدارة الأعمال تتطلب الأهمية و القيمة العلمية النظرية و العملية؛ و لكن قبل الخوض في ذكر هذه الفروقات يتوجب ذكر حقيقة أن القواعد و المبادئ الفكرية و العلمية التي أوجدها الفكر الإداري و اكتشفها علم إدارة و تسيير الإدارة هي واحدة وصالحة للإدارة الخاصة (إدارة الأعمال) وللإدارة العامة على السواء<sup>2</sup>.

هذه الحقيقة مؤكدة في قول هنري فايول<sup>3</sup> إن معنى الإدارة لا يشمل المنظمات العامة ولكن جميع المشروعات مهما كان حجمها ووصفها. فكل المنظمات تتطلب تخطيط و تنظيم و توجيه و رقابة. فلم نعد أمام علوم إدارية، ولكن أمام علم واحد يمكن تطبيقه على الأعمال العامة و الخاصة على السواء على أساس أن الإدارة في حقيقتها و جوهرها العلمي و الفني واحدة.

إلا أن المكونات و المقومات و العناصر للإدارة العامة مثل طبيعة الملكية العامة للإدارة العامة و وسائلها و الهدف العام المرتبط بالسياسة العامة للدولة و المنظمات الإدارية العامة الحائزة و الممارسة لمظاهر السلطة العامة و السيادة في مجال النشاط الإداري، و حتمية ارتباط و تفاعل الإدارة العامة مع النظام الاجتماعي و السياسي و الاقتصادي للدولة و المجتمع.

إن عملية إدخال هذه المقومات العامة على الإدارة باعتبارها فن و علم و مهنة مع توحيد شتات الجهود و الوسائل البشرية و المادية لتحقيق هدف مشترك مطلوب تحقيقه سيكسبها حتما طبيعة الإدارة العامة و يجعلها متميزة و مخالفة للإدارة

1- عبد الحميد قرفي: الإدارة الجزائرية، مقارنة سوسيلوجية، دار الفجر للنشر و التوزيع، مصر، 2008، ص 98 .

2 -Herbert A. Simon: préparation de Xavier Greffe, **Administration processus de décision**, Gestion Economica , 1983 , p 05 .

3- عمار عوابدي: القانون الإداري ، مرجع سبق ذكره، ص14/13.

الخاصة، ولا تتولد هذه الفروق و الاختلافات من طبيعة الإدارة علم أو فن أو مهنة فلإدارة بطبيعتها العلمي والفني والمهني واحدة.

### المطلب الثالث: عمليات الإدارة العامة

لاحظ كل من "لوثر جوليك" و "ليندل يرويك" <sup>1</sup> في كتاب لهم بعنوان "أبحاث في علم الإدارة" بأن المنظمات سواء كانت عامة أو خاصة تقوم في إطار كافة النظم السياسية سواء كانت ديمقراطية أو شبه ديمقراطية أو غير ديمقراطية بنفس أو عناصر العملية الإدارية و التي رمز لها بالاختصار *POSDCRB* والذي يعني :

<i>Planning</i>	التخطيط
<i>Organizig</i>	التنظيم
<i>Staffing</i>	التوظيف
<i>Directing</i>	التوجيه
<i>Co-ordinating</i>	التنسيق
<i>Reporting</i>	التقارير أو النشاط الوثائقي
<i>Budgeting</i>	النشاط المالي

و قد يدمج البعض عناصر العملية الإدارية في إطار تقسيم ثلاثي (تخطيط، تنظيم، رقابة)، أو تقسيم رباعي (

تخطيط، تنظيم، قيادة، رقابة) على اعتبار أن النشاط الحقيقي للإدارة يمكن أن يكون محصورا في عناصر التخطيط و

<sup>1</sup> - مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم: علم الإدارة العامة، الجامعة المفتوحة، طرابلس، 2002 ، ص187.

التنظيم و الرقابة أما ما عداها من عناصر التوظيف و التنسيق و النشاط الوثائقي و المالي فإنها تعد أقرب ما تكون إلى العمليات الفرعية المتفرعة من العناصر الأصلية أو الرئيسية.

و مهما يكن الأمر في مسألة الإخلاف حول عدد العمليات الإدارية، فإن الأساسي هو مسألة ضرورة التفريق ومعرفة حقيقة الفرق بين أهداف الإدارة العامة وواجباتها والتزامها ، وبين العمليات الإدارية باعتبارها وسائل علمية و فنية تقوم بها الإدارة العامة بقصد تحقيق أهدافها و إنجاز وظائفها .

أما في يتعلق بخلاف الكتاب وعلماء الإدارة حول مسألة و كيفية ترتيب العمليات الإدارية، فإن هذا الإختلاف لا يتعلق بقضية أساسية و جوهرية، إذ أن أغلب العمليات الإدارية متشابهة مع بعضها البعض و فيما يلي سنعرض فكرة مختصرة عن كل عملية<sup>1</sup>:

### (1) التخطيط:

يتطلب التخطيط وضع الأهداف التي ستعمل دائرته على تحقيقها خلال مدة معينة في المستقبل؛ وضع سياسات و قواعد لاتخاذ القرارات، وضع برامج و جداول عمل لتحقيق الأهداف المحددة

### (2) التنظيم:

يشمل التنظيم إقامة التنظيم الرسمي و تحديد الدوائر الرئيسية و التقسيمات الإدارية، ثم تحديد سلطات و صلاحيات كل دائرة و الأفراد المسؤولين فيها، كما يشمل التعامل مع أي تنظيمات غير رسمية تنشأ عفويا و التأكد من كونها تساند التنظيم الرسمية و تخدمه.

<sup>1</sup> - محمد فوزي حلوة، مرجع سبق ذكره ، ص 52.

**3) التوجيه و القيادة:**

يشمل بالتوجيه كل ما يتعلق بالقيادة للتأثير على العاملين و تحفيزهم و خلق الولاء لديهم و التأكد من تنفيذهم ما هو مطلوب منهم و ما هو في مصلحة المنظمة.

**4) الرقابة:**

و المقصود بالرقابة هو متابعة كل ما يتقرر للتأكد من تنفيذ ما تم الالتزام به، ووضع الأنظمة الرقابية لتسهيل هذه المتابعة، بما في ذلك تحديد أدوات و مواعيد الرقابة.

**المبحث الثاني: الشخصية المعنوية**

قد يقوم تنظيم الإدارة العامة على الأسلوب المركزي، حيث تتوحد الوظيفة الإدارية و تتركز بكل مظاهر ممارستها بيد الحكومة المركزية، كما قد يقوم ذلك التنظيم على الأسلوب اللامركزي الذي يعني توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية و هيئات أخرى تتمتع بنوع من الاستقلال.

غير أنه سواء انبنى التنظيم الإداري على أساس الأسلوب المركزي أو اللامركزي، فإن ممارسة الإدارة لنشاطها تستلزم قيام نظام قانوني يسمح بتركيز نتائج تصرفاتها في هيئة معينة و تعلقها بشخص قانوني معين، والوسيلة إلى ذلك هي فكرة الشخصية المعنوية، فالأشخاص الآدميون الذين يمارسون النشاط الإداري لا يعملون لحسابهم، وإنما باسم و لحساب الأشخاص العامة التي تكتسب الحقوق و تلتزم بالواجبات.

وعليه فإنه يلزم أن نشير لفكرة الشخصية المعنوية قبل دراسة المركزية واللامركزية<sup>1</sup> الإدارية.

<sup>1</sup> - محمد عاطف البنا: مبادئ القانون الإداري، مكتب القاهرة الحديثة ، دت، ص 05.

## المطلب الأول: ماهية الشخصية المعنوية

إن دراسة التنظيم الإداري يستلزم بالضرورة دراسة الشخصية المعنوية و التي تتجلى أهمية دراستها في كونها أداة و وسيلة تنظيم النظام الإداري فنيا و قانونيا.

### الفرع الأول: تعريف الشخصية المعنوية

إن نشاط الهيئات الإدارية في الحقيقة ما هو إلا نشاط موظفيها و عمالها، غير أن هؤلاء الموظفين لا يؤدون الأعمال المنوط بهم تنفيذها بأسمائهم و بصفاتهم الشخصية بل باسم الهيئات التابعين لها و نيابة عنها و هكذا تكتسب هذه الهيئات حقوقا و تلتزم بالواجبات، و يكون لها الشخصية القانونية<sup>1</sup>.

وهكذا عرف الشخص المعنوي على أنه مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتحد من أجل تحقيق غرض معين و معترف لها بالشخصية القانونية<sup>2</sup>.

وبصيغة أخرى الشخص المعنوي هو مجموعة (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء) تتكاثف و تتعاون أو ترصد

لتحقيق غرض وهدف مشروع. بموجب اكتساب الشخصية القانونية " *Person Juridique* " "

### الفرع الثاني: أهمية الشخصية المعنوية في نطاق التنظيم الإداري

إن لفكرة الشخصية المعنوية أهمية فنية و قانونية في نطاق عملية التنظيم الإداري في الدولة الحديثة:

<sup>1</sup>- محمود حلمي: موجز مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1978، ص 19.

<sup>2</sup>- رمضان أبو السعود: الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، بيروت الدار الجامعية، 1983، ص 318.

→ يقصد بالشخصية القانونية القدرة أو المكنة "*capacité*" على اكتساب الحقوق و التحمل بالالتزامات.

أولاً: الأهمية الفنية لفكرة الشخصية المعنوية في نطاق التنظيم الإداري

تبدو الأهمية الفنية لفكرة الشخصية المعنوية في نطاق التنظيم الإداري في اعتبار فكرة الشخصية المعنوية هي الوسيلة الفنية الناجعة في عملية تقسيم الأجهزة والوحدات الإدارية المكونة للنظام الإداري، ووسيلة ناجعة أيضاً لتوزيع مظاهر واختصاصات السلطة الإدارية إقليمياً ومصليحياً ، وتوزيع الاختصاصات وتحديد العلاقات فيما بينها.

ثانياً: الأهمية القانونية لفكرة الشخصية المعنوية في نطاق التنظيم الإداري

تلعب فكرة الشخصية المعنوية دوراً قانونياً هاماً في تنظيم أعمال الوحدات و السلطات الإدارية إذ بواسطتها أمكن القيام بالأعمال والوظائف الإدارية بالاستعانة بأشخاص طبيعيين، فهم يقومون بالأعمال القانونية والمادية باسم الدولة ولحسابها وتعتبر هذه الأعمال أعمال الأشخاص الإدارية بالرغم من أنها تحققت و أنجزت بواسطة أشخاص طبيعيين.

فهكذا أمكن بواسطة هذه الفكرة القانونية تجنيد طاقات وتنظيم جهود أشخاص طبيعيين في خدمة الدولة، بحيث

أصبحوا فكرها المفكر و سواعدها المنفذة باسمها ولحسابها كشخص معنوي عام مستقل عن أشخاصهم وذواتهم<sup>1</sup>.

المطلب الثاني: التمييز بين الأشخاص المعنوية العامة والأشخاص المعنوية الخاصة:

تكمن إجمال هذه الفروق في ما يلي:

1 - عمار عوابدي: دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979، ص 102

### الفرع الأول: إنشاء الشخص المعنوي

الأشخاص المعنوية الخاصة ينشئها الأفراد ، وتثبت لها الشخصية المعنوية طالما استكملت المقومات المكونة لها و توافرت الشروط والإجراءات التي يستلزم القانون لإنشائها. وتقتصر مهمة القانون عادة على تحديد تلك الشروط والأوضاع اللازمة لإنشاء الأشخاص المعنوية الخاصة.

أما 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 ويعترف لها بهذه الصفة. والاعتراف بهذه الصفة ضروري من جانب الدولة لان تلك الأشخاص المعنوية العامة تقاسمها سلطتها العامة.

### الفرع الثاني: الهدف الذي يتوخاه الشخص

إن الغرض الذي يستهدفه الشخص المعنوي العام يلزم أن يكون أساسا غرضا عاما يتمثل في تحقيق بعض المصالح العمومية، ولا يصح أن يستهدف نشاطه بصفة أصلية النفع الخاص أو الربح المادي.

غير أنه يلاحظ، من ناحية استهداف النفع العام فهو ليس قاصرا على الأشخاص المعنوية العامة، فقد تقوم به المؤسسات والمشروعات الخاصة ذات النفع العام كأن 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.

### الفرع الثالث: 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 وفي تحصيلها، وحق التنفيذ المباشر، وحق نزع الملكية للمنفعة العامة.

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

و لما كانت الأشخاص المعنوية العامة تعمل للمصلحة العامة، وتتقاسم مع الدولة سلطتها العامة، فإنها تخضع لرقابة فعالة من جانب الدولة تسمى الرقابة الإدارية.

ولكن ذلك ليس مقصورا على الأشخاص العامة وحدها. فمن الأشخاص المعنوية الخاصة ما يقوم بأداء خدمات ذات نفع عام ويكون لها أن تمارس بعض امتيازات السلطة العامة ، وهي لهذا السبب تخضع لرقابة من جانب السلطات العامة في الدولة أوثق من الرقابة التي تخضع لها باقي أشخاص القانون الخاص، ولكنها تكون أخف من الرقابة على الأشخاص المعنوية العامة لأن هذه الأخيرة تعتبر سلطات تتمتع بجميع امتيازات السلطة العامة.

### المطلب الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية

يمكن تقسيمها إلى نوعين اثنين أشخاص إقليمية وأخرى أشخاص مصلحة مرفقيه، والأشخاص الإقليمية على رأسها الدولة و الجماعات المحلية، والأشخاص المصلحية تتمثل أساسا في المؤسسات والهيئات العامة<sup>1</sup>.

#### الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

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

يلي:

#### • أولا: الدولة

وهي على رأس الأشخاص المعنوية العامة وأهمها وهي التي تمنح تلك 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 " بيرتلمي"<sup>2</sup> أن الاعتراف بالشخصية المعنوية للدولة يكون في نطاق الجوانب المالية من نشاطها، أي على

مجال الحقوق المالية و التصرفات التي تندرج في نطاق القانون الخاص.

1 - خالد الزغبى: القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 1998، ص 101.

2 - محمود عاطف البناس: مرجع بق ذكره، ص 18.

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

### نظرية ازدواج شخصية الدولة:

يذهب أصحاب هذا الرأي إلى أن للدولة شخصيتان: 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 سلطان فليس ثمة ما يمنع من مساءلتها بوصفها شخصا خاصا ذا حقوق مالية.

### نظرية وحدة الشخصية المعنوية:

و مقتضاه أن للدولة شخصية واحدة تمارس بمقتضاها جميع حقوقها و اختصاصاتها. أصبح من المسلم به في الوقت الحاضر أن للدولة شخصية معنوية واحدة تغطي جميع تصرفاتها سواء كانت تلك التصرفات تنطوي على قرار من السلطة العامة أم لا.

### ثانيا: الأشخاص الإقليمية الأخرى:

هي تطبيق للامركزية الإقليمية التي يتحدد فيها الاختصاص على أساس إقليمي أو أرضي، فلا يتعدى اختصاص هذه الوحدات الحدود الإقليمية لكل منها<sup>1</sup>. ويترك للمواطنين في البلدة أو الإقليم إدارة شؤونهم المحلية. و الدولة هي التي تمنحها شخصيتها المعنوية على أن تثبت هذه الشخصية المعنوية للوحدة المحلية، وليس للهيئة أو المجلس الذي يدير شؤونها و يعتبر هذا النوع من الأشخاص المعنوية العامة موضوع بحثنا و سنتطرق له بشيء من التفصيل في الفصل الثالث

<sup>1</sup> - محمود عاطف البنا: مبادئ ، القانون الإداري، ص 20.

### الفرع الثاني: الأشخاص الاعتبارية العامة المرفقية

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

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

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 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 للديمقراطية في ذلك. كما هو الحال في الجامعات والهيئة العامة للمياه والهيئة العامة للإذاعة<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: نتائج الاعتراف بالشخصية الاعتبارية<sup>2</sup>:

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

<sup>1</sup>- أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة عرب صاصيلا، ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية ، 1979 ، ص: 96

<sup>2</sup>- المرجع السابق ص: 98

◀ ذمة مالية

◀ أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها والتي يقررها القانون

◀ موطن 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.

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 وإقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطاتها وتحمل مسؤولية أعمالها.

أما إعطاء الاستقلال المالي فيعني أن يسحب من ميزانية الدولة كل أو 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 ضد المجموعة الخاضعة لها لذا فإنه يمكنها أن تكون مدعية أو مدعى عليها أمام المحاكم

### ▲ إمكانية قبول الهبات:

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

## المبحث الثالث: أسس التنظيم الإداري

بالرغم من اختلاف التنظيم الإداري من دولة لأخرى إلا أن أساليبه تتركز أساسا في أسلوب المركزي و اللامركزية الإدارية. 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 الأعم أن تأخذ كل دولة بقدر من المركزية و آخر من اللامركزية و ليس شرطا لذلك أن يتم التوازن بينهما إذ من الشائع تغليب أحدهما على الآخر و كل ذلك بحسب الظروف السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و الجغرافية لكل دولة، و بما يحقق مصلحتها و أهدافها المبتغاة عن التنظيم الإداري لها، فمثلا الدولة التي يسودها نظام ديمقراطي نجد أن اللامركزية فيها هي المبدأ المتبع في التنظيم الإداري، وهو مالا نجد في التنظيم السياسي الاستبدادي حيث نجد أن مختلف أجهزة الدولة بما فيها الجهاز الإداري يقبضه سلطة واحدة هي السلطة المركزية .

ومن خلال هذا المبحث سنتطرق لتعريف كل أسلوب على حدى وتبيان أركانه وصوره ومزاياه وكذا عيوبه و مزاياه.

### المطلب الأول: المركزية الإدارية

إن الثابت تاريخيا أن أسلوب المركزية الإدارية كان الأسبق في الوجود في الدولة الحديثة بعد زوال نظم الإقطاع القديمة، و مع التقدم العلمي و التقني و بروز نظريات الإدارة العلمية ظهرت الحاجة إلى أسلوب حديث للتنظيم يتلائم مع التطورات المستجدة و يقوم على أسس فنية و علمية سليمة، سيما مع تضخم الجهاز الإداري و حاجته الملحة لضمان كفاءة الأداء الوظيفي فيه، فكان تطور أسلوب المركزية الإدارية عن مرحلة التركيز الإداري إلى مرحلة جديدة هي مرحلة عدم التركيز الإداري كما يطلق في فرنسا، أو الإدارة الميدانية كما يطلق عليها في إنجلترا<sup>1</sup>. في ما يلي سنستعرض تعريف للمركزية الإدارية و أسباب اللجوء إليها كما سنتطرق لأركانها و لأهم مزاياها و عيوبها.

### الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية

تعني المركزية الإدارية لغة التوحيد و التجمع التركيز حول نقط مركزية معينة و عدم التشتت و التجزئة<sup>2</sup>. أما الأسلوب الإداري المركزي فيقصد به توحيد و حصر كل سلطة الوظيفة الإدارية في الدولة في يد السلطات الإدارية المركزية رئيس الدولة، الوزراء و ممثلهم

1- سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، مصر، 1996، ص 160

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

في أقاليم الدولة<sup>1</sup>، بحيث يؤدي هذا التركيز و التوحيد والتجمع لسلطة الوظيفة الإدارية إلى وحدة أسلوب النظام الإداري في الدولة، وإلى إقامة و بناء هيكل النظام الإداري في الدولة على هرم متكون من مجموعة من الطبقات والدرجات المترابطة و المتدرجة بعلو بعضها البعض، و هو ما يعرف بالتدرج أو السلم الإداري.

فترتبط كل طبقة أو درجة في السلم الإداري بالدرجة أو الطبقة التي تليها مباشرة برابطة و علاقة السلطة الرئاسية التي تملك قوة الأمر و النهي من الأعلى و واجب الطاعة و التبعية من الأسفل يعرفها البعض أنها احتكار الهيئة الإدارية الوحيدة القائمة في الدولة للوظيفة الإدارية في سائر أنحاء البلاد، و هكذا يتم ممارسة كافة الاختصاصات الإدارية بواسطة أجهزة إدارية تتمركز في غالب الأمر في العاصمة و يستوي في هذا أن تكون السلطة في هذه الأجهزة مركزة بين أيدي فرد واحد أو لجنة أو هيئة جماعية<sup>2</sup>.

و يرى البعض الآخر أن المركزية الإدارية هي جمع الوظيفة الإدارية و حصرها بيد شخص معنوي عام الدولة حيث يتولى و يهيمن على النشاط الإداري و إن تعددت الهيئات و الأفراد القائمين به وفق نظام السلطة الرئاسية<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: أركان المركزية الإدارية

نستطيع القول أن للمركزية الإدارية ركنان على الأقل رئيسيان تقوم عليهما بحيث يتغير توافرها لكي يتحقق هذا الأسلوب من أساليب التنظيم الإداري وهم:

#### 1- حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية

<sup>1</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، الإسكندرية منشأة المعارف، 1993، ص 117.

2 - سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، ص 162 .

3- محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، ص46.

## 2- تدرج الوحدات و الأجهزة الإدارية المكونة للسلطة الإدارية

و كركن ثالث يمكن إضافة السلطة الرئاسية<sup>1</sup> على اعتبار أنها تمارس الدرجة العليا على الدرجات الأدنى التي تخضع لها يطلق عليه التبعية الإدارية وفيما يلي سنستعرض كل ركن على حدا:

أولا : تركيز السلطة الإدارية بين أيدي الإدارة المركزية

يتحقق هذا الركن عندما تنفرد الأجهزة الإدارية المركزية بسلطة البث النهائي في جميع الأمور التي تتضمنها الوظيفة الإدارية. ومعنى ذلك أن السلطة المركزية لها وحدها حق اتخاذ وإصدار القرارات، كسلطة التعيين في الوظائف العامة للدولة بحيث لا يترك أمر اختيار الموظفين المحليين للهيئات المحلية<sup>2</sup>.

كما تنشئ الحكومة المركزية كذلك بعض الهيئات الفنية الاستشارية لتقوم بالبحث والدراسة تمهيدا لممارسة سلطة التقرير النهائي، وهذه الهيئات الفنية لا تشارك في اتخاذ القرار النهائي، ولا شأن لها به إذا أن عملها ينحصر في الحدود الفنية التحضيرية، ولا يتعدى ذلك إلى إمكانية البث والتقرير، وبالتالي يقتصر دور هذه الهيئات على معاونة السلطة الإدارية المركزية بالبث والإعداد حتى تستطيع السلطة اتخاذ القرارات المناسبة.

ثانيا: التدرج الإداري

إن فكرة التدرج الإداري تعني 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 أيضا من مجموعة العاملين الذين يعملون باسم الدولة، شكل هرم مترابط ومتتابع الدرجات والمستويات و الطبقات يعلو بعضها البعض و ترتبط

<sup>1</sup> أعمار عوايدي: القانون الإداري، ص: 205.

2- فريحة حسين: شرح القانون الإداري دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، ص 110.

كل درجة أو طبقة من هذا السلم الإداري بالدرجة التي تليها مباشرة برابطة وعلاقة قانونية مباشرة هي السلطة

الإدارية، الهيمنة 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<sup>1</sup>.

### ثالثاً: السلطة الرئاسية:

يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسه من شأنها أن تجعل

هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع<sup>2</sup>.

ويمكن تعريفها أنها حق وسلطة استعمال قوة الأمر والنهي من الرئيس الإداري المباشر والمختص، وواجب الطاعة

والخضوع والتبعية من طرف المرؤوس المباشرة للرئيس الإداري المختص<sup>3</sup>.

إن فكرة السلطة الرئاسية تتألف من عنصرين هما:

#### ▲ واجب الطاعة لأوامر الرؤساء:

و مؤدى ذلك أن يلتزم كل مرؤوس في الجهاز الإداري بتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رؤسائه حتى تتحقق

وحدة الجهاز الإداري و تتربط تصرفاته، وتسوده روح واحدة.

<sup>1</sup> - سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، ص 167.

<sup>2</sup> - عمار عوايدي: فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 216.

<sup>3</sup> - محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، ص 35.

### ◆ حق استعمال السلطة:

فإذا كان الرئيس لا يملك أية سلطة فإن تبعية مرؤوسه له تصبح لا قيمة لها، بمعنى أن مسؤولية الرئيس الإداري عن أعمال مرؤوسه تستلزم حتما أن يكون للرئيس سلطة تجاه مرؤوسه .

### الفرع الثالث: صور المركزية الإدارية

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

وستتناول كل واحد على حدا

### أولا: التركيز الإداري "Concentration"

وهو ما يطلق عليه المركزية المكثفة أو المطلقة أو الكاملة أو الوزارية<sup>1</sup> وسمي أيضا المركزية المتوحشة<sup>2</sup>، وقد استقر

الفقهاء على استخدام مصطلح التركيز الإداري لأنه أكثر تعبيرا ودلالة.

ويمثل التركيز الإداري الصورة القديمة و البدائية للمركزية حينما كان تدخل الدولة (الدولة الحارسة

*Gendarme Etat*)، حيث كان حصر وجمع كل مظاهر إدارة وتسيير النشاط في عمومياته وجزئياته بيد الوزراء

والقباضين على السلطة بالعاصمة، الأمر الذي يجعل ممثلهم عبر أقاليم الدولة مجرد منفذين للأوامر أو التعليمات

الوزارية، إذ يجب عليهم دائما الرجوع إلى السلطة المركزية قبل القيام بأي تصرف. و في ظل صورة تطبيق المركزية على

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي: المرجع السابق، ص 43.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الطبعة الأولى، دون تاريخ، ص 72.

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 الأفكار الاشتراكية و التقدم العلمي و التكنولوجيا الهائل أصبح من العسير بل من المستحيل أن نصطلح سلطة واحدة باتخاذ القرارات في كل أنحاء الدولة<sup>1</sup> بالإضافة لذلك فإن هناك صعوبة شديدة في إصدار الهيئة المركزية لقرارات تتناسب مع الظروف القومية و الإقليمية والمحلية لكل أجزاء الدولة التي قد تتعدد

حاجياتها و تنوع و تختلف قوميتها وأمزجتها هذه المساوي كانت كافية لظهور ما يعرف بـ: "عدم التركيز الإداري".

### ثانياً: عدم التركيز الإداري "Déconcentration"

ويعرف أيضا بالمركية المخففة أو النسبية أو البسيطة أو اللاوزارية<sup>2</sup> لقد تبين أن التركيز الإداري لا يساهم في حل المشاكل التي تصادف المواطن و لهذا لا بد من اللجوء إلى صورة أخف من التركيز الإداري، بحيث منحت اختصاصات لممثلي السلطة المركزية سواء في العاصمة أو في الأقاليم.

وبذلك يتفرغ الوزير بعد توزيع جزء من مسؤولياته لوضع السياسة العامة و تعتبر 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 سلب جميع مظاهر الوظيفة الإدارية من يد الحكومة، وإنما

<sup>1</sup> - جعفر أنس قاسم: أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية الجزائرية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص 15.

2 - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري ، ص 73.

يعني تخفيف العبء عن المركز بتحويل جزء من سلطاتها إلى مصالح منتشرة في مختلف أقاليم الدولة، غير أن هذه الهيئات و هؤلاء الموظفين يبقون مرتبطين بعلاقة التدرج الرئاسي الإداري القائم على قاعدة التبعية حيث تكون الهيئة الأدنى تابعة للهيئة التي تعلوها<sup>1</sup>.

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

يقصد بالتفويض نقل بعض اختصاصات الرئيس الإداري إلى بعض مرؤوسيه ليمارسوها دون الرجوع إليه مع بقاء مسؤولية الرئيس في الاختصاصات المفوضة<sup>2</sup>، ولذلك فقد يمنح القانون المرؤوسين صراحة 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 في الاختصاص على عدة أسس يمكن إجمالها في ما 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 وليس جميعها، أي 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

1- علي زغود: الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 11.

2- محمد حسين زويلف: التنظيم والأساليب و الاستشارات الإدارية، وائل للنشر و التوزيع، عمان، 1999، ص 68.

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

### أولا: مزايا النظام المركزي

إن من أهم مزايا النظام المركزي:

« ضمان تحقيق الشمول في عملية التخطيط لأنه لا يمكن لأي جهة غير مركزية أن تملك القدرة على ضمان تحقيق الشمول في التخطيط، إذ أن التخطيط لقطاع معين يمكن أن يتم من خلال القطاع ذاته، و كذلك المنطقة المعنية 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 شاملا<sup>1</sup>.

« من الناحية السياسية يقوم النظام المركزي على تقوية نفوذ السلطة المركزية و فرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم و المصالح و تحكيمها في زمام الأمور.

<sup>1</sup> - فليح حسن: التنمية و التخطيط الاقتصادي، عالم الكتب الحديث، 2006، ص353.

◀ 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 أقرب 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.

◀ من الناحية المالية إذا نظرنا للنظام المركزي من الناحية المالية تراه أفضل الأنظمة في مجال اقتصاد المال لأنه يقلل إلى أبعد الحدود من ظاهرة تبديد النفقات العامة.

خاصة و انه ثبت أن التخلي عن هذا النظام الإداري قد ينجم عنه ظاهرة الإفراط أو المبالغة في الصرف مما يؤثر سلبا على الوعاء المالي للدولة<sup>1</sup>.

### ثانيا: عيوب النظام المركزي

بالرغم من هذه المزايا إلا أنه توجد عيوب تلحق بالنظام 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 تركيزه على مهام الرئيس الإداري الحديثة و هي صنع السياسات

العامة و المساهمة في وضع إستراتيجية العمل، و التخطيط و التنسيق بين الوحدات الإدارية التابعة له، إضافة إلى ضعف

<sup>1</sup> - خالد الزغبي: القانون الإداري ، ص 110 .

قدرة الرئيس على التمييز بين الصحيح و غير الصحيح وما يتلاءم مع الظروف و ما يتعارض معها ومن 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 فيمن يليه سوف يحرم القيادات الأدنى من فرصة التدريب و اكتساب الخبرات اللازمة لشغل المناصب الأعلى، و بالتالي تنخفض الروح المعنوية، فتسود السلبية في الجهاز الإداري اعتمادا على مسؤولية الرئيس الإداري الشاملة.

◀ تطبيق النظام المركزي في الواقع العلمي ينجر عنه حالة من الاختناق في الوسط الإداري بسبب تعقد الإجراءات و كثرة الملفات و تركيز السلطة بيد شخص واحد أو مجموعة أشخاص، الأمر الذي ينتج عنه انتشار ظاهرة البيروقراطية بالمفهوم السلبي ، فضلا عن ذلك فان 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 بالقرار<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية

و هكذا مع عجز نظام عدم التركيز الإداري في تلبية حاجة الجمهور للمشاركة في إدارة أمورهم المحلية، بذات الحاجة إلى تحويل للأقاليم المزيد من الاختصاصات، وهو الأمر الذي أسفر عن ظهور نظام اللامركزية الإدارية.

و في ذات الوقت رأت الحكومة المركزية أن بعض المصالح و المرافق تحتاج إلى التحرر من تبعات السيطرة و الهيمنة المركزية لتعلقها بمجالات لا يصح لارتياها أسلوب المركزية و خاصة في المجالات الاقتصادية مثل التجارة و التصنيع فكان من المحتقر أن تمنح القائمين على شؤون تلك المصالح و المرافق سلطة البث في أمورها بصورة مستقلة عن الإدارة المركزية البعيدة عن إدراك الاعتبارات الفنية و التقنية اللازم مراعاتها في إدارة هذه المصالح أو المرافق.

<sup>1</sup> - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، ص 75.

### الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

إذا كانت المركزية تعني في الأساس حصر وتركيز السلطة أو الوظيفة الإدارية في يد جهة إدارية واحدة، فإن اللامركزية على العكس من ذلك تعني توزيع هذه الوظيفة و اختصاصاتها بين أجهزة الحكم المركزي و أشخاص معنوية عامة أخرى<sup>1</sup>.

و قد عرف نظام اللامركزية الإدارية تعريفات عديدة و صياغات مختلفة و لكنها كلها تتجمع و تلتقي عند حقيقة "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية

و هيئات منتجة محلية أو مصلحيه مباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة و رقابتها"<sup>2</sup> و يكون هذا على أساس إقليمي جغرافي من ناحية، و على أساس فني موضوعي من ناحية أخرى مع وجود رقابة و صائية إدارية على هذه الوحدات و الهيئات اللامركزية لضمان وحدة الدولة السياسية و الدستورية و الوطنية و الإدارية، و لضمان نجاح عملية التنسيق بين رسم السياسة العامة و الخطط الوطنية و بين عملية تنفيذها و إنجازها.

### الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية:

اختلف فقهاء 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

<sup>1</sup> - سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري ، ص: 170

<sup>2</sup> - حسين مصطفى حسين: الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 1982، ص 14

قليلة، كان الأسلوب المركزي صالحا و كافيا، و مع تنوع هذه الحاجات برزت ضرورة إتباع نظام عدم التركيز الإداري كصورة متطورة للأسلوب المركزي إدارية من شأنها تدعيم نظام اللامركزية الإدارية و فيما يلي سنستعرض أهم الأركان التي يقوم عليها:

### أولا: وجود مصالح محلية متميزة

الركن الأول لقيام النظام اللامركزي هو أن تكون هناك مصالح و حاجيات خاصة لبعض المناطق الجهوية يحسن أن يترك أمر إشباعها لأبناء كل منطقة و بجانب ذلك هناك بعض المرافق تظل قومية على مستوى الدولة، و عليه فالمصالح و الحاجيات الأولى تعتبر مصالح و حاجيات محلية خاصة و الثانية 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 ذاته، و لكن يتحدد حسب ظروف العصر و البيئة و الاعتبار الاقتصادية، الاجتماعية و السياسية، و بالتالي فان التفرقة بين المرافق القومية و المرافق المحلية هي مسألة نسبية.

تؤدي بطرق متعددة و متنوعة بتعدد الأقاليم و تنوعها، هذه الخدمات يجب - أو على الأقل - يفضل أن تؤدي بالطريق أو الأسلوب اللامركزي.

### ثانيا: الاعتراف بوجود هيئات محلية منتخبة

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 المرفقة 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 أساسا في شكل الهيئة المديرة على المستوى المحلي هذه الأخيرة التي يمكن أن تتكون من منتخبين حتى نضمن عدم تبعيتهم للسلطة المركزية<sup>1</sup>.

### ثالثا: خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية

سبق وأن أشرنا إلى أنه مهما كانت درجة الاستقلال الذي تتمتع بها الإدارة المحلية، إلا أن مدى هذا الاستقلال لا يمكن أن يصل إلى حد الإطلاق وإلا تعرضت الدولة إلى التفكك والتحلل ويبدأ الأمر في التحول إلى نظام اللامركزية السياسية، بل وربما وصل الأمر إلى حد القضاء على وحدة الدولة بالكامل. ومن المسلم أن اعتراف الدولة للأشخاص الإدارية اللامركزية بالشخصية المعنوية المستقلة يؤدي إلى مشاركة هذه الأشخاص للدولة و هذه المشاركة تفرض وجود قيود ، ولعل أهم هذه القيود تتمثل في الرقابة التي يفرضها القانون على الوحدات المحلية.

والتي تباشرها السلطة الإدارية، و يطلق عليها اصطلاحا " الوصاية الإدارية" والتي يمكن تعريفها "على أنها مجموعة

السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية و أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة"<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث: صور اللامركزية الإدارية

يذهب اغلب فقهاء القانون الإداري إلى التمييز من حيث الواقع والتطبيق، بين صورتين أو شكلين رئيسيين للنظام

المركزي هما: اللامركزية المرفقية و اللامركزية الإقليمية.

#### أولا: اللامركزية المرفقية:

وتتمثل في منح مرفق معين (التعليم، الصحة، النقل، السياحة...الخ).

الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفته و نشاطه (المؤسسات العامة).

<sup>1</sup> - محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري ، مرجع سبق ذكره، ص 117.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، ص 80.

فاللامركزية المرفقية تركز على الاختصاص الموضوعي و الوظيفي كما استدعى تسميتها أيضا باللامركزية

المصلحية، دون الاهتمام بالنطاق و المجال الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط أكان وطنيا أو محليا

وعلى الرغم من عدم التوافر الحقيقي و التام لجميع أركان اللامركزية في شكل اللامركزية المرفقية، وتشكيك

جانب من الفقه في اعتبارها لا مركزية إدارية، يمكن مقارنة اللامركزية المرفقية باللامركزية الإقليمية من عدة جوانب

(أ) من حيث وجود المصالح المتميزة: يقوم الشكلان على أساس الاعتراف بوجود مصالح متميزة ذات طابع محلي و

إقليمي في اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية). و ذات طابع تقني و فني في اللامركزية المرفقية (المصلحية).

(ب) من حيث استقلال الهيئات: تتمتع الهيئات و الأجهزة في شكل اللامركزية بالشخصية المعنوية بكل ما يترتب

عن ذلك من نتائج و إذا كانت طريقة الانتخاب تشكل وسيلة مثلي لاستقلال وحدات الإدارة المحلية (اللامركزية

الإقليمية). بموجب تسييرها و إدارتها من طرف مجالس منتخبة محليا تتكون من سكان الإقليم الإداري. بمصالحهم، فإن إدارة

الشخص المعنوي المرفقي (المستشفى، الجامعة...) عادة يستند إلى فئة الخبراء و الفنيين الإداريين. بمصلحة الهيئة اللامركزية

المرفقية و الأقدر على تسييرها كما أن الانتخاب قد يكون مجرد واجهة الاستقلال الوهمي إذا لم تزود الهيئات اللامركزية

(إقليمية كانت أو مركزية)، بعد تشكيلها:

◀ بسلطات و اختصاصات فعلية و تقريرية

◀ بالوسائل و الإمكانيات اللازمة لأداء مهامها

◀ بالضمانات القانونية التي تحافظ على ذلك الاستقلال

(ج) من حيث الوصاية (الرقابة الإدارية): تخضع شكلا اللامركزية إلى نظام وصائي ورقابي محفوظ باعتبارات

سياسية في اللامركزية الإقليمية و باعتبارات فنية في اللامركزية المرفقية.

وعلى كل، فإن الاختلاف بين اللامركزية الإقليمية و اللامركزية المرفقية يبقى اختلافا في الدرجة لا في الطبيعة حيث تمثلان تطبيقين لفكرة و مفهوم واحد هو مفهوم اللامركزية الإدارية التي أصبحت تشكل وسيلة وأسلوبا تقنيا فعالا في تسيير إدارة الشؤون العامة بالدولة الحديثة.

### ثانيا: اللامركزية الإقليمية:

"هي الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لجزء من إقليم الدولة كالحافظة أو المدينة أو البلديات"<sup>1</sup>.  
 بما يترتب على ذلك من استقلال في القيام برعاية المصالح المحلية التي يعترف بها المشرع لهذا الإقليم عن طريق مرافقه 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 المعنوية<sup>2</sup>

### الفرع الرابع: تقدير اللامركزية الإدارية

#### أولا: مزايا اللامركزية الإداري

يتفق الفقه على أن النظام اللامركزي يعد استجابة طبيعية للتطورات المعاصرة، التي فرضت ضرورة إتباع هذا النظام لما حققه من مزايا لا جدال فيها بالمقابلة مع ما قد ينسب له من عيوب.  
 وعليه فإن للامركزية الإدارية مزايا أهمها:

(1) إعفاء الحكومة المركزية من ضغوط الجماهير المتمثلة في طلباتهم المتعددة و لذلك فإن إحالة مصالحهم ومشاكلهم إلى المناطق التي ينبع منها الضغط يخفف من الأعباء الضاغطة.

<sup>1</sup>- زكريا المصري: أسس الإدارة العامة، النشاط الإداري، التنظيم الإداري، دار الكتب القانونية و دار شتات للنشر و البرمجيات، مصر، 2006، ص 203.

<sup>2</sup>- علي محمود القيسي: الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، 1998 ص 96

- 2) السرعة و المرونة في البث في الأعمال و حل المشكلات و تدارك الأخطاء.
- 3) تؤدي اللامركزية الإدارية إلى تبسيط الإجراءات و الحد من البيروقراطية الإدارية.
- 4) تنمية القدرات و المهارات القيادية، و ذلك بإتاحة الفرصة للتدريب على تحمل المسؤولية و الإعداد لتولي المناصب القيادية.
- 5) تمكن اللامركزية من توسيع نطاق الممارسة الديمقراطية، حيث يشترك أهالي الإقليم في دراسة مشكلاتهم و إيجاد طرق حلها، أي هم يشتركون في حكم أنفسهم بأنفسهم.
- 6) إسهام المواطن في تنفيذ المشروعات المحلية و ما يصاحب ذلك من تنمية رغبته في المحافظة عليها و صيانتها إحساسا منه بأنها من صنعها.
- 7) اللامركزية تفسح المجال لتجربة النظم المستحدثة حيث تجري التجارب في دائرة الولاية أو البلدية فان صادقت التجربة نجاحا أمكن تعميمها وإذا كان الفشل محدود و من تم وجد حقا للتجارب لكل مستحدث<sup>1</sup>.
- 8) تكفل اللامركزية الإدارية قدرا من العدالة في توزيع الضرائب العامة لأن كل إقليم سيظفر بما يحتاجه لمواجهة المصالح المحلية فلا تطغى مرافق العاصمة و المدن
- 9) الكبرى على مرافق الإقليم كما هو الشأن لو أخذنا بالمرركزية الإدارية<sup>2</sup>.
- 10) تعتبر اللامركزية عاملا من عوامل الحيوية بالدول لأنه في ظل النظام المركزي فان السلطة المركزية في العاصمة تستحوذ على كل الموارد و الثروات و من ثم لا يكون أمام أبناء الأقاليم من وسيلة إلا الهجرة للعاصمة لأنهم يجدون فيها الوسط و المكان الملائم لطموحهم.

1 - أمين ساعاتي: أصول علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008، ص 153

2- جعفر انس قاسم: أسس التنظيم الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 24.

11) و يترتب على ذلك حرمان الأقاليم من أبنائها النجباء الذين يمكن أن يرفعوا عجلة الحياة فيها إما في ظل اللامركزية فسيجد هؤلاء الطموحين ما يرضي طموحهم في أقاليمهم التي عاشوا فيها ومن ثم يظلون مقيمين بها ويعتبرون دائما بمثابة قوة دفع لتيارات جديدة من الفكر والعمل على أراضيها عاملين على تقديمها.

### ثانياً: عيوب اللامركزية الإدارية:

تتلخص عيوب اللامركزية في نظر منتقديها في الأمور التالية:

#### ﴿ من الناحية السياسية: ﴾

إذا كان النظام اللامركزية على النحو السابق شرحه يكفله وحدة الدولة و يتضمن نفوذه و هيمنة السلطة المركزية فقد عاب البعض عن النظام اللامركزية أنه يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة من جراء توزيع الوظائف والاعتراف باستقلالية بعض أجزاء الإقليم عن الدولة وتمتعها بالشخصية المعنوية.

غير أن هذه الاستقلالية كما رأينا لا تعطي للهيئة المحلية المستقلة حق الانفصال عن الدولة وتعترف لها بسلطة التشريع مثلاً، بل تظل تابعة للدولة الأم في كثير من المسائل ولا تستطيع فقط إلا أن تدير شؤون الإقليم و الحاجات المحلية تاركة المسائل الوطنية للسلطات المركزية.

ويجب أن لا يغيب عن بالنا أيضاً أن الموارد المالية للهيئات المحلية تعتمد عليها و تمنحها السلطة المركزية. و

من ثم فإننا نرى أن هذه الاستقلالية لا يمكن أن تشمل أي خطر من الناحية السياسية

#### ﴿ من الناحية الإدارية: ﴾

عاب بعض الفقهاء على النظام اللامركزية كونه يؤدي إلى ظاهرة عدم التجانس في القيام بالعمل الإداري ذلك

بسبب لجوء ممثلي الإدارة المحلية خاصة المنتخبين منهم إلى تفضيل الشؤون المحلية على حساب الوطنية و إذا كنا مقتنعين

من أن النظام المركزي يكفل عدالة أكثر من الناحية الإدارية، ويضمن تجانسا للعمل الإداري بحكم وحدة الجهة المختصة بالفصل في الملفات وإصدار القرار،

وبحكم وحدة التصور و المنهج و الإجراءات فإن ذلك لا يعني العمل بالنظام المركزي و التخلي عن اللامركزية تحت هذه الحجج الإدارية بل إن هذه العدالة التي تسعى النظم القانونية إلى تحقيقها يمكن توفيرها عن طريق وضوح التشريعات عامة و التشريعات المتعلقة بالإدارة المحلية خاصة، كما يمكن تحقيقها بتفعيل أجهزة الرقابة ومنها الرقابة الوصاية، وكذلك عقد لقاءات بين الفترة والأخرى تضم المنتخبين المحليين لتكون بمثابة فرصة ومنبر لطرح بعض الحلول بهدف ضمان التجانس في أداء العمل الإداري بين الهيئات المحلية المستقلة ودرء مخاطر الاختلاف وانعكاساته.

#### ﴿ \* من الناحية المالية: ﴾

لعل أهم نقد وجه للنظام اللامركزي أن تطبيقه في الوسط الإداري ينجم عنه ظاهرة تبديد النفقات العامة، ذلك أن الاعتراف للأجهزة المحلية و المرافق العامة على اختلاف أنواعها بالاستقلال المالي سيتبعه دون شك تحمل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة سنويا و نفقات كثيرة، 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 عن الدولة كما سبق البيان وهو ما ينقل في النهاية سلطة الأمر بالصرف على علو درجة الهرم إلى مستويات أخرى كثيرة (ولاية، بلدية، مؤسسة...) ويفترض أن ينجم عن تعدد الأمرين بالصرف ظاهرة سلبية هي المبالغة أو الإفراط في صرف النفقات العامة.

إلا أنه يمكن التقليل من حدة هذه الظاهرة بتحريك أدوات الرقابة سواء تلك التي تمارسها سلطة الوصاية أو الأجهزة المختصة ذات الطابع المالي، كما ينبغي الإكثار من النصوص و اللقاءات الداعية إلى كيفية استغلال الموارد المالية أحسن استغلال.

## الخاتمة

تعرضنا من خلال هذا الفصل إلى ما يرتبط بالإدارة و بالأخص الإدارة العامة، و قدمنا العمليات التي تتصل بها

ومنها التنظيم.

وعليه أهم ما يمكن أن نستخلصه من هذا الفصل أن المركزية و اللامركزية هما صورتا التنظيم الإداري في الدول

الحديثة، و كل دولة تأخذ بنصيب يتفق و ظروفها الخاصة، و هما على الرغم من تعارضهما النظري يتعاونان معا في

العمل.

و اللامركزية كما ذكرنا تقوم على استقلال الهيئة الإدارية من ناحية و خضوعها لقدر من الرقابة من قبل

السلطة المركزية من ناحية أخرى، و عليه فاستقلال الهيئة الإدارية يتحقق عن طريق:

ثبوت الشخصية المعنوية للوحدة الإدارية،

أن تكون هذه لهذه الهيئة المستقلة اختصاصات تباشرها بإرادتها ولها حق المبادرة في متابعة أعمالها، كما يكون لها

مواردها الخاصة، و أن تستقل بموظفيها، وأن يكون لها حق وضع القوانين الفرعية أو اللوائح اللازمة لحسن أدائها

لوظيفتها الإدارية.

## الفصل الثاني :

# الاستقلالية المالية للإدارة المحلية

## مقدمة:

تعتبر الإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة، وبين الهيئات الإدارية المتخصصة على أساس إقليمي لتباشر ما يعهد به إليها تحت رقابة هذه السلطة.

و توزيع الوظيفة الإدارية بين الدولة والهيئات المحلية، يتغير من وقت لآخر و من مرحلة لأخرى. فكل دولة تأخذ بالأسلوب الذي يتفق مع ظروفها السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية، لأن الأساليب الإدارية ليست أهدافا بحد ذاتها بقدر ما هي وسائل لتحقيق الأهداف الإيجابية للدولة في المجالين السياسي و الاقتصادي من ناحية، و ضرورة حتمية و فنية لرفع الكفاءة الإدارية و الإنتاجية من ناحية أخرى<sup>1</sup>.

ولهذا نجد اليوم أن الإدارة المحلية أصبحت تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي، و تقوم بدور فعال في التنمية القومية لقرىها من المواطنين، و هذا القرب يجعلها أقدر على إدراك طبيعة الظروف و الحاجات و الأمان 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،

و لتمتكن الإدارة المحلية من الوصول إلى هذا، يجب أن تمتلك مالية محلية تشتمل على على موارد مالية تستطيع بما تغطية النفقات المنجزة على الصلاحيات المخولة لها.

1- محمد وليد العبادي: الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998،

ومن خلال هذا الفصل سوف نتطرق إلى:

المبحث الأول إلى الإدارة المحلية، ماهيتها، و الأسباب الداعية للأخذ بها، بغية توضيح أهميتها و أهمية ما تقوم به

من أدوار بدءا من تقريب الإدارة من المواطن و وصولا إلى تحقيق أهدافها التنموية، ومن ثم نخرج على ذكر أركانها.

أما المبحث الثاني فينصب على دراسة مالية الإدارة المحلية، وكذا أهميتها باعتبارها أحد أهم الأركان التي تقوم

عليها الإدارة المحلية.

أما المبحث الثالث فيتعلق بالاستقلالية المالية للإدارة المحلية أسسها، وكذا محتوياتها.

## المبحث الأول: الإدارة المحلية

يعتبر نظام الإدارة المحلية نموذجاً للمركزية التنظيمية و الإدارية في مجال السلطة التنفيذية، ويذهب نظام الإدارة المحلية إلى مدى أبعد مما يذهب إليه نظام الفروع الإدارية للأجهزة المركزية، فالفروع الإدارية رغم أنها وحدات تنظيمية مصلحية تنشئها أجهزة الحكومة المركزية في أقاليم الدولة، إلا أن هذه الفروع تظل امتداداً 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، ولها الصلاحيات المترتبة على هذا الاستقلال .

### المطلب الأول: ماهية الإدارة المحلية

يقتضي تحديد ماهية نظام الإدارة المحلية وضع تعريف محدد للإدارة المحلية و التفرقة بينها وبين النظم القانونية المشابهة لها.

### الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية<sup>1</sup>

يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنه أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة أساساً بهدف تنمية مجتمعاتها و إشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه الهيئات لقدر من الرقابة من السلطة المركزية.

1- خالد ممدوح، البلديات و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2009، ص 270

ويتميز هذا التعريف علاوة لشموله للعناصر الأساسية للامركزية الإدارية الإقليمية بإبرازه للهدف الحقيقي لنظام الإدارة المحلية، وهو تنمية المجتمعات المحلية و تحقيق الرفاهية لأهلها.

فالإدارة المحلية تقوم على استقلال الهيئة اللامركزية عن الهيئة المركزية من ناحية، وخضوعها لقدر من الرقابة من طرف الهيئة المركزية من ناحية أخرى.

أما استقلال الهيئة الإدارية اللامركزية فإنه يتحقق بتوافر ركنين هما، ثبوت الشخصية المعنوية للوحدة الإدارية و أن يكون لهذه الهيئة المستقلة اختصاصات تباشرها بإرادتها.

و أما الرقابة الإدارية فهي رقابة من نوع خاص تتقرر للهيئة المركزية على الهيئات اللامركزية تعمل في وحدات ذات مفهوم محلي يعرف بنظام الإدارة المحلية.

### الفرع الثاني: التفرقة بين الإدارة المحلية وغيرها من النظم القانونية

يقتضى دراسة ماهية نظم الإدارة المحلية أن نميزه عن النظم القانونية المتشابهة مثل نظام الحكم المحلي.

#### أولا: نظام الحكم المحلي

في هذا المجال تباينت الآراء فالبعض يرى أن الإدارة المحلية أسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية بينما الحكم المحلي هو أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية.

أما البعض الآخر اعتبر أن الإدارة المحلية تشكل أول خطوة نحو طريق الحكم المحلي، وبالتالي فهي تشكل مرحلة ضرورية لا بد من المرور عليها للوصول إلى تحقيق الحكم المحلي.

وهناك فريق ثالث يرى أن هذين المصطلحين مترادفين، وهما يشيران إلى أسلوب واحد من الأساليب الإدارية يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى، أو حتى داخل الدولة الواحدة.

بعد التعرض لهذه الآراء المختلفة، ومن خلال الدراسات العديدة في هذا المجال نرى أنه من الضروري التفرقة بين هذين المفهومين، وهناك عموماً فروق شكلية و أخرى موضوعية بين منظمات الإدارة المحلية و منظمات الحكم المحلي<sup>1</sup>:

تتمثل الفروق الشكلية في نوع السلطات المخولة لكل منها، فنظام الحكم المحلي يتميز بوجود سلطات ثلاث: التشريعية والتنفيذية و القضائية في كل وحدة إدارية.

كما يكون للسلطات المركزية (كالو.م.أ، الإتحاد السوفيتي، كندا، الهند... ) حيث تنقسم الدولة إلى دويلات لها دستورها و سلطاتها التنفيذية و القضائية.

أما نظام الإدارة المحلية فتتخصص سلطاتها في جوانب تنفيذية أو إدارية ومالية، بينما تختص السلطة المركزية في الدولة بالسلطات الثلاث (التشريعية، القضائية، التنفيذية) مثل فرنسا اسبانيا الجزائر.

أما في ما يخص الفروق الموضوعية فتتعلق بمدى التباين الموجود ما بين مكونات كل من النظامين فنظراً لاختصاصاته المحلية الواسعة يعد نظام الحكم المحلي دولة داخل دولة. أما نظام الإدارة المحلية فيجسد تقسيماً جغرافياً معيناً لأقاليم الدولة.

هذا إلى جانب أن اختصاصات منظمات الحكم المحلي هي مستمدة من الدستور الفيدرالي مباشرة بينما تستمد منظمات الإدارة المحلية سلطاتها من الحكومة المركزية، ونظراً للقيود التي يفرضها الدستور الفدرالي، تعد رقابة الحكومة الفدرالية

1 - مصطفى عبد الله أبو قاسم: مبادئ الإدارة العامة، 324.

ضيقة النطاق و محدودة جدا على منظمات الحكم المحلي، و هي تقتصر فقط على التحقق من أن المنظمات تعمل في

الحدود التي تنص عليها قوانين النظام الفدرالي؛

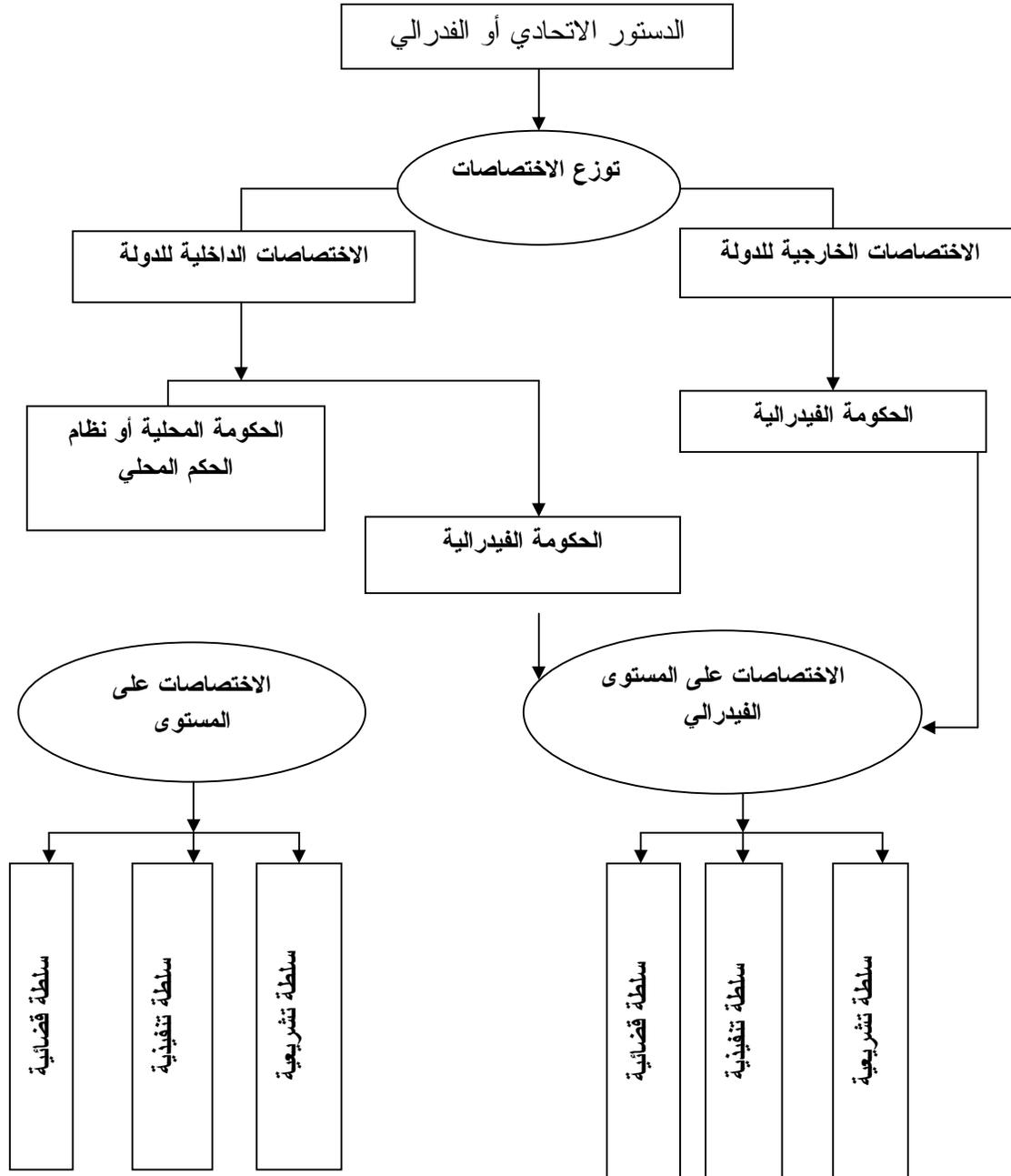
أما في ما يخص منظمات الإدارة المحلية، فإن الرقابة المركزية غير مقيدة بأي دستور، و تكون السلطة المركزية

صاحبة القرار فيها.

والشكلاان الآتيان يبينان بوضوح الفروق التي تعرضنا إليها :

الشكل رقم 1.2-

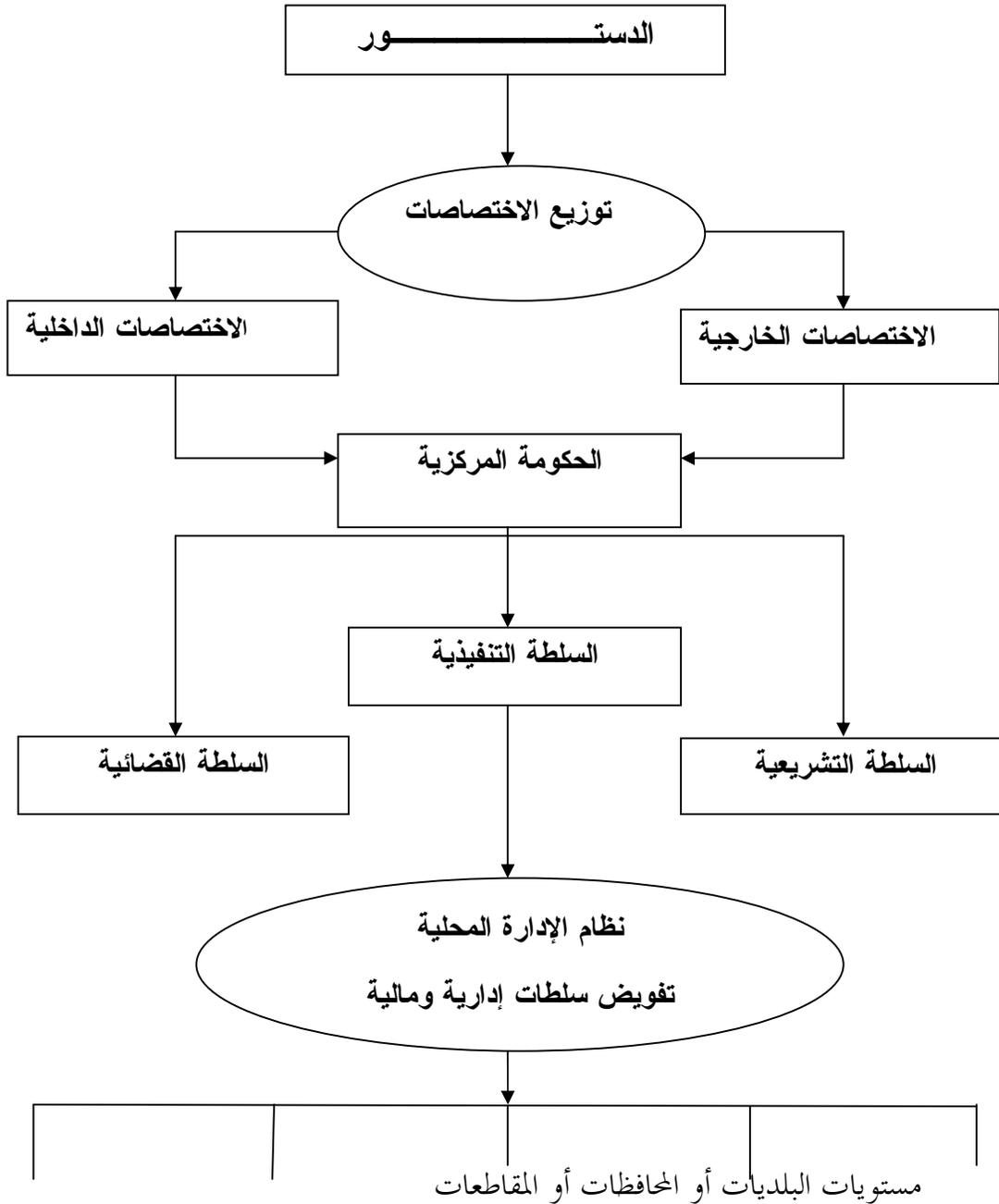
نظام الحكم المحلي في الدولة المركبة أو الاتحادية:



المصدر: مصطفى عبد الله أبو القاسم: مبادئ علم الإدارة، ص 325.

الشكل رقم 2.2

نظام الإدارة المحلية في الدول البسيطة:



المصدر: مصطفى عبد الله أبو القاسم: مبادئ علم الإدارة، ص326.

ثانياً: نظام عدم التركيز الإداري

يرى البعض أن نظام الإدارة المحلية نوع من عدم التركيز الإداري و قد بينا في الفصل السابق أن عدم التركيز الإداري قد يكون مقامة للامركزية الإدارية الإقليمية أو المحلية لأنه يخفف العبء على السلطة المركزية بالعاصمة، و يحقق السرعة المطلوبة في المسائل التي تمم الجمهور<sup>1</sup>.

إلا أن ذلك لا يعني اختلاط مفهوم أسلوب عدم التركيز الإداري بنظام الإدارة المحلية أو جعلها صورتان لنظام قانوني واحد ذلك أن إتباع أسلوب عدم التركيز الإداري بتمكين القيادات التنفيذية التالية لمستوى الوزراء في الأقاليم من اتخاذ القرار لا يترتب عليه استقلال هذه القيادات، نظرا لممارستها تلك الصلاحيات في نطاق السلطة الرئاسية للوزراء وتحت هيمنتهم و إشرافهم، وهذا هو جوهر التمييز بين أسلوب عدم التركيز الإداري و نظام الإدارة المحلية.

ففي صورة عدم التركيز الإداري حيث يتم توزيع الاختصاصات فيما بين السلطة المركزية في العاصمة و فروعها في الأقاليم فإن ذلك يكون في إطار سلطة واحدة هي السلطة المركزية ومن ثم فإن صاحب هذه السلطة لا يعدم وسيلة في تحديد الصلاحيات المخولة منه إلى مرؤوسيه وفقا لتقديره الخاص فيستطيع أن يلغي هذه الصلاحيات أو يجد منها، أما في نظام الإدارة المحلية فإن تحديد هذه الصلاحيات يكون مرجعه إلى إرادة المشرع الذي منح الهيئات المحلية الشخصية المعنوية لتأكيد استقلالها عن السلطة المركزية

1- خالد ممدوح: البلديات و المحليات، ص273.

## المطلب الثاني: الأسباب الداعية للأخذ بنظام الإدارة المحلية

إذا كانت النظم القانونية اليوم على اختلاف نهجها السياسي و الاقتصادي قد تبنت الإدارة المحلية تنظيما، فإن

الأسباب الداعية لاعتماد نظام الإدارة المحلية تكاد أن تكون واحدة في كل الدول، يمكن حصر أهمها في ما يلي<sup>1</sup>:

### الفرع الأول: تزايد مهام الدولة

عندما كان نشاط الدولة محدودا كان من اليسر على الحكومة أداء خدماتها في جميع أرجاء دولة حارسة تهتم

فقط بقطاع الأمن والدفاع و القضاء إلى دولة متدخلة تعني بالمسائل الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية و غيرها، فإن

هذا التنوع في النشاط و التعدد في المهام فرض إنشاء هياكل مساعدة الدولة في الدور المنوط بها وعلى رأسها تأتي الإدارة

المحلية.

### الفرع الثاني: 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 و هذه الظاهرة مست كل الدول؛ فالأقاليم تختلف من الناحية الجغرافية

فهناك المناطق الساحلية، و هناك المناطق القريبة من العاصمة، و هناك المناطق البعيدة عن العاصمة .

وكما أنها تختلف من حيث التعداد السكاني فهناك مدن مكتظة و مدن قليلة السكان، و هناك مناطق تزخر

بإمكانية سياحية مثلا و هناك مناطق لا تتوافر على هذا العامل.

1 - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، طبعة ثانية، 2009، ص223.

ولا شك أن هذا الاختلاف بين منطقة وأخرى من مناطق الدولة الواحدة في العالم الجغرافي و السكاني و العامل المادي يفرض بالضرورة الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم. ذلك أنه لا يمكن أن نتصور تسيير كل المناطق على اختلاف عواملها وإمكاناتها وموقعها ومشاكلها بجهاز مركزي واحد مقره العاصمة.

إن الدراسات القانونية و الإدارية و الاجتماعية و الاقتصادية أجمعت أن مشاكل الصحة و النقل والتعليم و الفلاحة و الري و غيرها ليست واحدة في كل المناطق من حيث الحدة مما يوجب تسييرها محليا.

### الفرع الثالث: 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 إقرار لامركزية ترايبية حقيقية تقوم على الاعتراف بمصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية و يترك للسكان على المستوى المحلي حرية تسيير هذه المصالح و السهر عليها<sup>1</sup>.

### الفرع الرابع: تحقيق العدالة الاجتماعية<sup>2</sup>

يمثل نظم الإدارة المحلية فرصة حقيقية لتحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية تتمثل فيما يلي:

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

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

تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية ، وذلك يتفق مع ظروفهم وأولوياتهم و ميولهم، حيث أن وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية اجتماعية تجاه المواطنين، لا بد أن ينعكس على زيادة المستوى الاقتصادي و الاجتماعي لهم، وارتفاع مستوى الصحة والتعليم و الحد من تلوث البيئة، والحصول على جميع الخدمات المحلية بيسر و سهولة.

شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهمية التأثير على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية بما يعزز ثقته بنفسه، ويزيد من ارتباطها بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه، وهي خطوط نحو تطوير المواطنة

### المطلب الثالث: مقومات وجود نظام فعال للإدارة المحلية

تعد الإدارة المحلية أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي. يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها، وتعمل على الاستغلال الأمثل لمواردها الذاتية، ويرتبط في ذلك بالحكومة المركزية من خلال السياسة العامة للدولة والعلاقات المحددة في الدستور والقانون. ويعني ذلك أن نظام الإدارة المحلية يقوم على عدد من المقومات الأساسية التي تعمل على ضمانه وجوده وتفعيله و التي يمكن إبرازها في ما يلي<sup>1</sup> :

#### الفرع الأول: تقسيم إداري لإقليم الدولة يحدد نطاق وأحجام الوحدات المحلية المختلفة و مدى

##### ارتباطها ببعضها:

ويشير هذا المقوم إلى ضرورة وجود تقسيم إداري لأقاليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، و تكون الوحدة ذات المفهوم محلي إذا توافر لسكانها وحدة المصلحة، و وحدة الانتماء. 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

1 - علي أنور العسكري: الفساد في الإدارة المحلية، مكتبة بستان المعرفة، 2005، ص05.

إلى الظروف البيئية السائدة في إقليم الدولة ، وفي إطار هذين العاملين الرئيسيين توجد عدة عوامل تكون دائما موضع

الاعتبار عند تقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية أهمها:

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،

وتوافر أوعية الخدمات التي تدخل في نطاق اختصاص الوحدة المحلية.

### الفرع الثاني: مجالس محلية منتخبة تمثل الإدارة العامة لأهالي الوحدة المحلية:

ويعني ذلك ضرورة إدارة شؤون كل وحدة محلية بواسطة مجلس محلي منتخب يمثل الإرادة العامة لمواطني الوحدة،

فالمواطنون أقدر من غيرهم على تحديد مشكلاتهم و العمل على حلها بالأسلوب الذي يرضون عنه.

فالمجالس المحلية هي هيئات تمثل الإدارة العامة للمجتمعات المحلية و تضطلع بصلاحيات تقريرية و رقابية في إطار

اختصاصها، وإطار رفعتها الإقليمية، و الأصل أن تشكل المجالس المحلية كلية بالانتخابات المباشرة، وذلك لأن الباعث

على نشأة نظام الإدارة المحلية باعث سياسي، و أن الإدارة المحلية هي الإدارة القريبة من الأهالي قريبا ماديا و معنويا،

بالإضافة إلى أن الانتخاب المباشر ضروري لدعم استقلال السلطات المحلية في مواجهة الحكومة المركزية،

### الفرع الثالث: تمويل محلي ذاتي من موارد مالية محلية

يقتضي وجود نظام للإدارة المحلية دائم و فعال ضرورة تتمتع كل وحدة محلية بموارد مادية ذاتية منفصلة عن

الموارد السيادية لدعم استقلالها الإداري، فبقدر الاستقلال المالي للوحدة المحلية يكون استقلالها الإداري، حيث تستطيع

من خلال استقلال ذمتها المالية تتمتع بحرية أكبر في الإنفاق من مواردها لتلبية احتياجات المجتمع المحلي. هذا ولا يقتصر

دور الاستقلال المالي على دعم الاستقلال الإداري، بل يسهم أيضا في دعم مبادئ الإدارة المحلية سواء كانوا أعضاء في السلطات المحلية أو مجرد أعضاء في السلطات المحلية، فهم أصحاب الموارد الذاتية وتعود إليهم منافع حاجياتهم المقضية، ومن هنا تتحقق المشاركة المجتمعية و الرقابة الشعبية في آن واحد.

#### الفرع الرابع: علاقات الحكومة المركزية على النحو الذي يحدده الدستور و القانون

لا يعني الاستقلال المالي و الإداري للإدارة المحلية انقطاع الصلة بينها و بين الحكومة المركزية، بل يتطلب ذلك 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، وعدم تفاوت مستوى الخدمات من وحدة محلية لأخرى تبعا لتفاوت الموارد المالية، ويرجع ذلك إلى أن السلطات المحلية جزء من النظام الإداري للدولة، فهي تباشر إدارة الخدمات و المرافق المحلية مستقلة عن الحكومة المركزية، حيث أن استقلال هذه السلطات ليس استقلالا مطلقا و لكنه مقيد بحق الحكومة المركزية في ممارسة الرقابة عليها أو على أعمالها أو على كليهما

#### الفرع الخامس: توافر العنصر البشري

يعتبر العنصر البشري أهم عنصر في العملية الإنتاجية، في نجاح التنمية المحلية التي تعتبر الهدف النهائي لنظام الإدارة المحلية، فالعنصر البشري هو الذي يفكر في كيفية استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام ممكن، و هو الذي يدير التمويل اللازم لإقامة المشروعات و هو الذي ينفذ هذه المشروعات و يتابعها و يعيد النظر فيما يقابله من مشكلات و يضع الحلول المناسبة لها في الوقت المناسب، لذلك يجب أن تتوفر لوحدات الإدارة المحلية الموارد البشرية المؤهلة فنيا و إداريا.

### الفرع السادس: مقومات قانونية

تعد المقومات القانونية من الأهمية بمكان في نظام الإدارة المحلية إذ يلتزم أن يكون هناك تحديد واضح لتشكيل و مسؤوليات المجالس المحلية و علاقاتها ببعضها البعض و كذلك علاقاتها بالأجهزة القطاعية و علاقاتها بالأجهزة المركزية حتى يمكن أن تزاو و تنفذ أنشطتها في ضوء النصوص الموضحة في القانون ولائحته التنفيذية و إلا وصمت أعمالها بعدم الدستورية عند مخالفتها للدستور أو بعدم المشروعية عند مخالفتها للقانون<sup>1</sup>.

### المبحث الثاني: مالية الإدارة المحلية

#### المطلب الأول: التعريف بمالية الإدارة المحلية

يقصد بمالية الإدارة المحلية مجموعة الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات و النفقات التي تخص الهيئات العامة<sup>2</sup>. فمن واجب تلك الهيئات أن تعمل في الحدود المقررة قانونا على إشباع الحاجات الجماعية المحلية التي يحتاجها المواطنين المقيمون في دائرة اختصاصها و لكي تتمكن الهيئة العامة المحلية من أداء هذا الواجب لا بد لها من إنفاق مبالغ مالية و التي تعرف باسم النفقات المحلية، و تحصل هذه الهيئة العامة المحلية على هذه المبالغ من أبواب متعددة كإيرادات ممتلكاتها و مشروعاتها، والضرائب المحلية التي تفرض داخل الوحدة الإدارية و الرسوم التي تقتضيها مقابل بعض الخدمات التي تؤديها، و القروض التي تعقدها و الإعانات التي تتلقاها من الحكومة المركزية .

1- علي أنور العسكري، المرجع السابق، ص 07.

2- عبد الرزاق إبراهيم الشبخلي: الإدارة المحلية دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 2001، ص 119.

## المطلب الثاني: أهمية المالية المحلية

تكتسي المالية العامة المحلية أهمية في كونها الأقدر على الاهتمام بحاجات المواطنين، وذلك بحل مشاكلهم على يد من هم أعلم بطبيعة المنطقة، و من هم أعلم بأجمع الوسائل لحلها.

المالية العامة المحلية تخص مواطني منطقة معينة، أو حيزا جغرافيا معيناً، و بالتالي يقوم مواطنو تلك المنطقة بإنجاح المشاريع الموجودة لديهم، والتي تعود بالنفع عليهم، مما يحفزهم على العمل أكثر لزيادة دخولهم، و من ثم نجدهم يأخذون بأفضل الوسائل للحصول على أكبر إشباع بأقل نفقة ممكنة.

تظهر المالية العامة المحلية مدى قدرة الهيئات المحلية المنتخبة على تسيير شؤون المنطقة و رشادتها . فالمسؤولون الأكفاء هم الذين يسيرون ميزانيتهم تسييرا رشيدا مراعين في ذلك المصلحة العامة و ليس النفع الخاص.

إن أعضاء الهيئات المحلية أقدر من الحكومة المركزية على إصدار قرارات الإنفاق على أسس تتفق وواقع الحاجات المحلية الفعلية، نظرا لشدة الارتباط بين تكلفة النفقات العامة التي تمثل ما يتكبده المواطنين المحليين من أعباء كالضرائب و ما تحققه من منافع يتم توزيعها عليهم، بينما يتضاءل إحساس أفراد المجتمع بما يعود عليهم من منافع نتيجة ما يتحملونه من ضرائب لتمويل الإنفاق العام<sup>1</sup>

1- يونس احمد البطريق: اصول المالية العامة، لإسكندرية، 2004، ص 364 .

تعتبر المالية العامة المحلية محرك التنمية الاقتصادية وتهيئة الإقليم<sup>1</sup>، إذ نجد أن فكرة التنمية الاقتصادية مرتبط بشكل كبير بتهيئة الإقليم. فالأولى (التنمية الاقتصادية) من اهتمامات المالية العامة للدولة، والثانية (تهيئة الإقليم) من اهتمامات المالية العامة المحلية.

### المطلب الثالث: خصائص المالية العامة المحلية

إذا كانت المالية العامة المحلية فرع من المالية العامة للدولة نظرا لأنها تتمتع بنفس القواعد المنظمة للإيرادات و النفقات، هذا لا يمنع من أن لها خصائص تميزها عن المالية العامة للدولة، نوجز ذكر بعضها في ما يلي :

#### ▲ موارد مالية ذات مرونة محدودة :

و يقصد بمرونة الموارد قابليتها للزيادة في التوسع في الإنفاق. وهذه المرونة تتوفر بالنسبة لموارد الحكومة المركزية نظرا لما تتمتع به من سلطات مالية و نقدية واسعة تمكنها من زيادة إيراداتها بشتى الوسائل. فمثلا في استطاعت الحكومة المركزية أن تفرض ضرائب جديدة أو تزيد من سعر الضرائب الموجودة دون أن يجد من سلطاتها في هذا الصدد، سوى ما تخشى وقوعه من آثار اقتصادية أو اجتماعية ضارة نتيجة زيادة العبء الضريبي.

#### ▲ موارد مالية ذات طابع محلي:

1- Michel Bouvier, Marie Christine Esclassan, Jean Piere Lassale, **Finances Publiques**, L .G.D.I,

PARIS, 1993, P 582.

يغلب على الموارد المالية المحلية الطابع المحلي، بحيث لا يتجاوز وعاءها الوحدة المحلية (الوحدة الإدارية) لأن تجاوز الموارد نطاق الوحدة المحلية قد يؤدي بها إلى أن تختلط بمواد الحكومة المركزية فضلا عن احتمال ازدواج الضرائب أو تعددها على المكلف<sup>1</sup>.

#### ◆ الموارد المالية المحدودة تحد من الإنفاق المحلي:

إن القاعدة العامة المعمول بها بالنسبة للمالية العامة للدولة وكذا المالية العامة المحلية، قاعدة تحديد النفقات قبل الإيرادات، وتسمى هذه القاعدة بمبدأ الأسبقية « Il y a des dépenses, il faut les couvrir ». لكن بالرغم من وجود هذا المبدأ إلا أنه صعب التطبيق بالنسبة للمالية المحلية، ذلك أن الدولة تتمتع بإمكانات واسعة في الإنفاق لما تملكه من سيادة تجعلها قادرة على تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها، في حين أن الهيئات لا تملك هذه الإمكانيات.

#### ◆ خضوع المالية المحلية للرقابة المركزية:

لا يمكن القول باستقلالية إدارية أو لا مركزية إدارية بدون تحقيق الاستقلالية المالية. فالاعتراف للهيئات المحلية باختصاصات معينة يعتبر عدم القيمة، إذا لم يقترن بمنحها سلطة تمويل الخطوات التطبيقية اللازمة لمزاولة هذه الاختصاصات.

بالإضافة إلى ذلك فإن فرض ضرائب عامة معترية من طرف السلطات المركزية قد لا يترك مجالا كافيا للسلطات المحلية لفرض ضرائبها المحلية الأمر الذي يعجزها عن استقلال مالي، و بالتالي تظل الاستقلالية المالية المحلية عن المالية العامة أقل بكثير على المستوى العملي عما هو مقرر من الناحية القانونية.

1- عبد الرزاق إبراهيم الشيلحي: مرجع سبق ذكره، ص 126.

## المطلب الرابع: تصنيف المالية المحلية

بما أن المالية العامة المحلية هي جزء من أجزاء المالية العامة. فإن تصنيفها سيكون حسب تصنيف المالية العامة فقد اعتمد صندوق النقد الدولي<sup>1</sup> تصنيف المالية المحلية ضمن تقسيم القطاعي للاقتصاد. وعليه سنقوم أولاً بعرض التقسيم القطاعي للاقتصاد المعتمد من طرف صندوق النقد الدولي، ومن ثم يتبين انتماء المالية المحلية .

### الفرع الأول : التقسيم القطاعي للاقتصاد

تصنف الأعوان الاقتصادية وفق نظام الحسابات القومية المقترحة من طرف صندوق النقد الدولي حسب نشاطها الاقتصادي الرئيسي الذي يتركز أساساً على النوع الرئيسي للسلع المنتجة أو الخدمات المقدمة وهي كالتالي:

#### القطاع العام:

وهي كل الوحدات الإدارية التي تعنى بتخطيط التنمية الاقتصادية و تخطيط الرفاهية الاجتماعية، التي تقدم مجاناً أو بمقابل رمزي و التي لا تهدف إلى تحقيق الربح.

#### الشركات غير المالية :

هي مختلف الشركات الخاصة والعامة و التي تباشر نشاطات غير مالية.

1 - صندوق النقد الدولي: دليل إحصاءات مالية الحكومة، الجزء الأول، 1989، ص 19 .

## القطاع المالي:

يتكون من مختلف المؤسسات النقدية و المالية التي يتشكل منها الجهاز المالي و المصرفي للوطن ، من أمثلتها البنوك التجارية المركزية، بنوك التنمية ، و الخزينة العمومية.

## الوحدات الخاصة التي لا تهدف إلى الربح:

هي الوحدات التي تقدم خدمات مجانية أو بمقابل رمزي لا يهدف إلى تغطية تكاليف الإنتاج من بين الخدمات التي تقدمها : خدمات التعليم، الصحة، الثقافة، والخدمات الاجتماعية

## قطاع العائلات:

يشمل هذا القطاع العائلات المعنية و المشروعات غير المساهمة، أي المشاركات العادية و الملكيات الفردية التي تعمل أساسا في أنشطة غير مالية التي يديرها أو يملكها أفراد مقيمون و كذا النوادي الاجتماعية.

## الفرع الثاني : تصنيف المالية المحلية

انطلاقا من تقسيم الاقتصاد الكلي إلى قطاعات يمكن أن نستنتج بأن تصنيف المالية العامة المحلية يدرج ضمن القطاع الحكومة العامة، باعتبارها أحد السلطات العامة المحلية، والتي تهدف إلى تقديم خدمات إلى مختلف القطاعات المحلية وبالتالي فإن التقسيم المقترح من طرف صندوق النقد الدولي يدرجها ضمن ما يطلق عليه بالحكومة المحلية<sup>1</sup>

و هي عبارة عن وحدات حكومية تمارس صلاحيات مستقلة في مختلف المناطق الحضرية أو الريفية أو كليهما بإقليم البلد و ذلك تحت إشراف الحكومة المركزية ( السلطة العامة) و عليه يجب أن تهتم المالية المحلية بإحصاء منشأها و الوكالات

1 - صندوق النقد الدولي: دليل إحصاءات مالية الحكومة، الجزء الأول، 1989، ص 28.

اللامركزية التابعة لها و مختلف المؤسسات و الأجهزة المحلية ضمن الحكومة المحلية باعتبارها جزء من الحكومة المركزية فإنه يجب أن تشمل المالية المحلية ما يلي:

1. المؤسسات التعليمية التي تديرها السلطات العامة المحلية
2. المستشفيات ومؤسسات الرعاية الاجتماعية المدارة و الممولة أساسا من جانب السلطات المحلية
3. مؤسسات الصحة العامة الممولة والمدارة أساسا من جانب السلطات العامة المحلية ( الشبكات و مصانع تنقية المياه، جمع و تصريف النفايات، المحارق، المذابح)
4. المراكز الثقافية و الترفيهية و الرياضية التي توفرها السلطات العامة المحلية ( المسارح، المكتبات، الحدائق العامة )

### المبحث الثالث: ميزانية الجماعات المحلية

لكي تسير الهيئة أو الجماعات المحلية في تحصيل الإيرادات وإجراء النفقات وفق برنامج و قواعد مرسومة فإن هذه الإيرادات والنفقات اللازمة لمدة زمنية مقبلة مقيدة في وثيقة يطلق عليها اسم الميزانية ، ووصف بأنها ميزانية الإدارة المحلية تتميزها عن الميزانية العامة للدولة، إذ يعتبرها البعض انتصارا للديمقراطية<sup>1</sup> . حيث أنها تمكن المجلس المنتخب من ممارسة رقابة على تنفيذها وفي ما يلي سنتطرق لمفهومها و أهم الأسس التي تقوم عليها .

1 - Joël Bourdin, Les Finances Communales, Economica, Paris, 4eme edition, 2008, P 15.

## المطلب الأول : تعريف ميزانية الجماعات المحلية

تعرف الميزانية بأنها: "وثيقة معتمدة تتضمن ترتيبا للإيرادات المقدرة و المصروفات المقدرة لفترة زمنية مقبلة تكون عادة لمدة عام"<sup>1</sup>.

فالميزانية هي جدول مفصل و مسطر لسنة مقبلة للإيرادات التي يمكن تحصيلها لأجل تغطية نفقات معتمدة.

« Le budget est un tableau détaillé retraçant pour l'année à venir, les recettes sur lesquelles peut compter l'exécutif a fin d'engager des dépenses sur un montant maximum arrêté »<sup>2</sup>

و انطلاقا من هذه التعريفات يمكن اعتبار أن ميزانية الجماعات المحلية بيان تقديري لما يجوز للهيئة العامة إنفاقه و ما ينتظر أن تجببه من المال خلا فترة من الزمان.

## المطلب الثاني: خصائص الميزانية

### عمل علني

يعني أن كل مساهم في دفع الضريبة له الحق في الإطلاع على مدى استعمال المداخل الجبائية من قبل الجماعات المحلية قصد تحقيق المنفعة العامة .

1 - عبد المطلب عبد المجيد: "اقتصاديات المالية العامة"، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص 51.

2 - Joël Bourdin, Les Finances Communales, op.cit. , P 16

### ▲ عمل تقديري

تعتبر الميزانية من الناحية الاقتصادية بمثابة خطة للأداء المالي بما تتضمنه من تقديرات لحجم النفقات<sup>1</sup> و الإيرادات العامة خلال فترة زمنية مقبلة، وعليه تقوم الجماعات المحلية بتحديد المشاريع المراد تحقيقها، هذا العمل التقديري يحدد النفقات خلال سنة مالية كاملة بالاعتماد على نتائج السنة المالية السابقة نظرا لأن نتائج السنة الجارية غير معروفة بعد.

### ▲ الميزانية عمل دوري:

إن إعداد الميزانية بناء على تنظيمات وقوانين معمول بها بمعنى أن هناك ميزانية واحدة كل فترة ( غالباً سنة) تعد بشكل دوري

### ▲ الميزانية عمل ذو طابع إداري :

الميزانية هي وثيقة تتضمن الإيرادات والنفقات وهي عمل ذو طابع إداري يسمح بالتسيير الحسن لمصالح الجماعة المحلية، حيث أن الميزانية تقدم معلومات حول نشاطات الجماعات المحلية في الميدان الإداري والمالي والاقتصادي والاجتماعي و الثقافي، فبدون هذه المعلومات لا تستطيع الجماعات المحلية الوصول إلى وضعيتها الحقيقية.

1- يونس أحمد البطريق، مرجع سبق ذكره، ص 296.

### ▲ الميزانية عمل مرخص :

الميزانية هي رخصة مقدمة من المجلس المنتخب للرئيس ( الأمر بالصرف)، القيام بعملية صرف النفقات المعتمدة وتحصيل الإيرادات في إطار تنفيذ الميزانية<sup>1</sup>. فالمجلس المنتخب هو الذي ييث في مسائل النفقات و الإيرادات و هو الذي يقضي بما يراه مناسباً.

وليس للترخيص نفس الأهمية بالنسبة للنفقات و الإيرادات الجبائية فالنفقات يمكن أن ينفق جزء منها أو كلها، و لكن ليس له الحق في تجاوزها، أما الإيرادات فيجب أن يستوفي جميع ما هو متوقع، أو يتجاوزها.

### المطلب الثالث: مبادئ الميزانية

تخضع الميزانية العامة المحلية مثلها مثل الميزانية العامة للدولة إلى أسس وقواعد تحكمها<sup>2</sup>، وفي ما يلي سنوضح هذه

المبادئ:

#### ▲ مبدأ السنوية:

يقتضي أن تكون المدة التي تعمل لها الميزانية سنة، وقد جعلت هذه الميزانية سنة كاملة لأنه لو وضعت لسنتين أو ثلاث سنوات لكان من المتعذر التنبؤ بما ستكون عليه المصروفات ( النفقات ) و الإيرادات طوال هذه المدة، وخاصة حين تكثر تقلبات الأسعار، هذا بالإضافة إلى إعداد الميزانية واعتمادها يتطلبان بدل مجهود شاق تشترك فيه السلطات التنفيذية و التشريعية.

1 - Joël Bourdin, Les Finances Communales, op.cit, P 34.

2 - M.Conan, Les Finances Publiques , CHIRAT, 2001, PAGE 46

### ▲ مبدأ الوحدة :

تستوجب هذه القاعدة أن تدرج جميع الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة، و الغرض من ذلك هو عرض الميزانية في أبسط صورة حتى يتسنى لمن يريد الإطلاع على الوضع المالي للدولة مثلا أن يعرف بمجرد النظر إلى الميزانية هل هي متوازنة أو فيها عجز أو فائض. كما يسهل هذا المبدأ عملية رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية.

### ▲ مبدأ عمومية الميزانية:

يعني أن تظهر في الميزانية كافة تقديرات النفقات وكافة تقديرات الإيرادات ، دون أية

مقاصة<sup>1</sup> بين الاثنين. وهذا المبدأ يكمل مبدأ وحدة الميزانية.

فإذا كان مبدأ وحدة الميزانية يهدف إلى إعداد وثيقة واحدة للميزانية العامة، فإن مبدأ العمومية يهدف إلى ملء هذا الإطار عن طريق التسجيل التفصيلي لكل تقدير بنفقة و لكل تقدير بإيراد دون إجراء مقاصة بين التقديرين<sup>1</sup>.

### ▲ مبدأ توازن الميزانية:

يجب على الجماعات المحلية أن تتبنى ميزانية متوازنة، والتي تعني أن جملة النفقات المسجلة تقديرا يمكن تغطيتها بمجموع

مختلف الإيرادات التي ستحصل عليها الجماعة المحلية<sup>2</sup>

1- المقصود بالمقاصة هنا هو أن يظهر في الميزانية صافي النفقات وصافي الإيرادات

1 - محمد عباس محرز: اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 410.

2- Joël Bourdin, Les Finances Communales, op.cit, P 34.

## المطلب الرابع: أقسام ميزانية الجماعات المحلية

هيكليا تنقسم ميزانية الجماعات المحلية إلى قسمين<sup>1</sup>

➤ قسم التسيير

➤ قسم التجهيز

#### ➤ قسم التسيير:

يشتمل في جانب الإيرادات على:

الإيرادات الجارية للجماعات المحلية، والتي نجد منها:

الضرائب المباشرة وغير المباشرة، إعانات الدولة الموجهة لقسم التسيير<sup>2</sup>

أما جانب النفقات :

فنجد نفقات الأشخاص، تجهيزات المكتب، الماء، الكهرباء، و كل ما يتعلق بالنفقات اليومية لضمان حسن سير المصالح.

#### ➤ قسم التجهيز:

جانب الإيرادات:

يضم أساسا إعانات الدولة الموجهة للتجهيز و كذا اقتطاعات من قسم التسيير و التي تدخل في إطار ما يسمى بالتمويل الذاتي.

1 - Lahcéne Sérika, L'organisation de la fonctionnement et de la commune, Image edition, Alger , 1998 Page, 67.

2 -M.Conan, Les Finances Publiques , op.cit, Page : 47

## جانب النفقات:

أهم ما يضمه هو النفقات الموجهة للتجهيز و الاستثمار.

## المطلب الخامس: أنواع ميزانية الجماعات المحلية

لميزانية الجماعات المحلية ثلاث أنواع<sup>1</sup> نوضحها في ما يلي :

## الفرع الأول: الميزانية الأولية

الميزانية الأولية هي تلك الوثيقة التي يتم تحضيرها قبل بدأ السنة المالية و هي وثيقة تقديرية، تحتوي على إيرادات و نفقات تقريبية، يتم تعديلها خلال السنة المالية تبعاً لنتائج السنة السابقة، و تنقسم إلى قسمين قسم خاص بالتجهيز و الاستثمار و قسم خاص بالتسيير.

حيث ينقسم كل قسم إلى مجموعات توزع في أبواب و مواد محددة تصنف كل منها في جدول لكي يسهل للسلطات الوصية متابعة مدى صحة المبالغ المخصصة مع تطور الاحتياجات من السنة المالية السابقة إلى السنة المالية الحالية.

## الفرع الثاني: الميزانية الإضافية

و يتمثل دورها في إجراء تعديلات على الميزانية الأولية سواء تعلق الأمر بإضافة نفقات جديدة بسبب ظهور احتياجات جديدة أو إضافية، ظهور إيرادات لم تكن معروفة أثناء إعداد الميزانية الأولية،

1 - J.R.Meunier,B.Sportisse, Finances et comptabilité des communes, presses de l'imprimerie centrale, Annaba, 1972,page 83

تنقسم هي أيضا إلى قسمين ، قسم خاص بالتسيير و قسم خاص بالتجهيز و الاستثمار، كما هو الشأن في الميزانية الأولية، والجدير بالذكر أن الميزانية الإضافية تنقل لها نتيجة الحساب الإداري للسنة السالفة لها مباشرة سواء تعلق الأمر بالإيرادات أو النفقات.

### الفرع الثالث: الحساب الإداري

يعرف الحساب الإداري (الختامي) "على أنه الحساب الذي ينطوي على النفقات العامة الفعلية و الإيرادات العامة الفعلية، و الذي يتم إعداده عن سنة مالية منتهية"<sup>1</sup>

فالحساب الإداري إذن يشكل الإطار المفصل للإيرادات والنفقات المنجزة باستخراج كل ما يتم تحصيله بصفة فعلية و إنفاقه بصفة فعلية، بمعنى آخر هو نتيجة السنة المالية، يقوم و يجمع تسجيلاتها و يلخصها في جدول مفصل يسمى الميزان العام و الذي بدوره ينقسم إلى قسمين قسم التسيير، وقسم التجهيز.

### المبحث الرابع: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

إن مفهوم الاستقلالية المالية واسع و يحمل عدة معاني، يتحدد مضمونه بمجال استعماله، و يستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية و الاقتصادية.

أما مضمونه في مجال الجماعات المحلية، فإنه يقاس انطلاقا من علاقات هذه الأخير (الجماعات المحلية) بالسلطة المركزية، حيث تحول اختصاصات محددة قانونا، و القاعدة تقول أن الاعتراف للجماعات المحلية باختصاصات و أعمال تقوم بها

1 - عبد المطلب عبد الحميد: اقتصاديات المالية العامة، ص60.

في إطار مبدأ اللامركزية الإدارية يجب أن تصاحبه استقلالية مالية<sup>1</sup> ، تمكنها من تمويل هذه الاختصاصات و تأديتها على أكمل وجه.

### المطلب الأول: تعريف الاستقلالية المالية

تصرف لفظة استقلالية « Autonomie » المشتقة من اليونانية « Autonomia- Automos »

إلى : " من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة".<sup>2</sup>

و الاستقلالية المالية في مفهومها العام، تتمثل في الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية<sup>3</sup> ، و هناك من يراها حجر الزاوية الذي تقوم عليه اللامركزية.

كما يمكن اعتبار أن الاستقلالية المالية تعني أن للجماعات المحلية موارد مالية خاصة بها وهي التي تتحكم في مصدرها، وكيفية جمعها، كما تتمتع بحرية تامة في استعمال هذه الموارد و تخصيصها حسب ما تراه مناسبا لتحقيق المصالح المحلية.

### المطلب الثاني: أسس الاستقلالية المالية

#### الفرع الأول: الاستقلالية المالية و الاستقلالية المحلية

تعتبر الاستقلالية المالية الركيزة الأساسية لقيام استقلالية محلية، وتستند هذه الأخيرة على أربع مقومات نوجز ذكرها في ما يلي<sup>4</sup>:

1-Stephanie Darmarey , Finances publique, Galino editeur, PARIS, 2006, page 107

2- مسعود شيهوب: مدى تكيف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلة مجلس الأمة، الجزائر، العدد 03، 2002 ، ص: 31

3 Stephanie Darmarey , Finances publiques, op.cit, page : 108

4- عبد المطلب عبد الحميد: التمويل و التنمية المحلية، الدار الجامعية ، الاسكندرية، 2001، ص 49.

1. يوكل تسيير شؤون الجماعات المحلية لمجالس محلية منتخبة عن طري اقتراع مباشر.
2. الاعتراف بأن ثمة مصالح إقليمية من الأفضل أن يترك أمر الاشراف عليها و مباشرتها لمن يهمهم الأمر حتى تتفرغ الحكومة للمصالح التي تم الدولة. وهنا يجب أن يكون تحديد الاختصاصات واضح حتى لا يتشابك مع تلك التي تقوم بها الدولة و التي قد تخلق مشككة في تمويلها.
3. تتمتع المجالس المحلية بدرجة من الاستقلالية المحلية ، الذي يجب أن لا يصل إلى حدود الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه لا بد من ملاحظة أن طبيعة و درجة العلاقة المركزية المحلية يجب أن لا تكون علاقة رقابية شديدة بالقدر الذي يجرد المجالس المحلية من استقلاليتها الذي يعتبر من أهم دعائم وجودها.
4. حرية تسيير الشؤون المحلية الموكلة للمجالس المحلية يجب أن تكون مقننة دستوريا، لأنها في الأخير تكون مرتبطة بالإمكانيات المتوفرة لديها،

### الفرع الثاني: مبررات الاستقلالية المالية و الاستقلالية المحلية

قد تتشابه المبررات الاقتصادية و السياسية وكذا الاجتماعية لكل من الاستقلالية المالية والاستقلالية المحلية، فحسب البروفسور " Henry Tulkens"<sup>1</sup> مهما امتلكت السلطة المركزية من علماء ومفكرين لن يتمكنون بالامام بتفاصيل شعب كبير".

1 -Conseil économique et sociale Français, l'avenir de l'autonomie financière des collectivités locale», PARIS, juin, 2001, page 62

فتطوير الاستقلالية المحلية يمكن من الدفع بالديمقراطية على عدة مستويات ، كتقريب المواطن من السلطة للتمكن من معرفة احتياجاته، توزيع المسؤوليات السياسية و الإدارية، وتحميلها في بعض الأحيان للمنتخبين و المسيرين، وكذا للناخبين و المكلفين بالضريبة.

و تعمل اللامركزية أيضا على التعريف بالحاسن و المزايا المحلية عن طريق الدفع بالمجتمع المحلي للإندماج مع الأنشطة العامة، و تعزيز الثقافة المحلية.

وكان هذا التقرير حول الاستقلالية المالية و اللامركزية محور اهتمام عدد من المفكرين من بينهم <sup>1</sup>Richard Musgrave سنة 1959 في كتابه " نظرية المالية العامة" حيث قام بتلخيص الفوائد الاقتصادية للاستقلالية المالية نوجز ذكر بعضها:

- ✓ تأخذ بعين الاعتبار الفروق بين الاختيارات التي تؤسس على المستوى المحلي بالنسبة للخدمات و التجهيزات، و التي يجب أن تحترم حسب الأولويات. وعليه يمكن اعتبار الاستقلالية عامل لتكريس الديمقراطية.
- ✓ تساعد على التكيف حسب الظروف المحلية لانتاج الخدمات و المعدات
- ✓ تفيد من تقليل تكلفة الحصول على المعلومات ( معرفة الاحتياجات و شروط اشباعها).
- ✓ الحرص على التسيير بفعالية بتوضيح المسؤوليات للمواطنين و المكلفين بالضريبة وتمكينهم من معرفة مستوى النفقات من أجل فهم واضح لتكلفة الخدمات و بالتالي زيادة الشفافية.

### الفرع الثالث: الأسس القانونية للاستقلالية المالية

لازالت القواعد القانونية للاستقلالية المالية غامضة، ذلك أن التشريعات القانونية تكفي و تقتصر على التصريح بها. والتأكيد على هذا التصريح يكون في سياق الحديث عن الشخصية القانونية و الذمة المالية للجماعات المحلية كأن تستعمل عبارة الجماعات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي،<sup>1</sup>

### المطلب الثالث: محتويات الاستقلالية المالية

تبنى سنويا كل جماعة محلية ميزانية خاصة بها تحت مبدأ سنوية الميزانية، تحتوي هذه الميزانية على موارد تختلف مصادرها حيث تكون إما مصادر جبائية أو إعانة مركزية أو إقتراض، 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 :

### الفرع الأول: استقلالية التسيير<sup>2</sup>

تستند الاستقلالية المالية للجماعات المحلية على حرية التسيير و التي تتضح في:

❖ التحكم في الميزانية

❖ حرية تسيير الممتلكات

1 - رابح غضبان: جباية الجماعات المحلية، مذكرة الماجستير ، جامعة الجزائر، 2001، ص77.

2 Salman askel ,« Etude de mode de financement des collectivités locales ». Rapport de recherche bibliographique, DESSI. 2003, page 52

## من وجهة نظر الميزانية:

لا يمكن للجماعة المحلية أن تتبنى ميزانية غير متوازنة، وهذا ما قد يؤثر على حريتها في التسيير. إذ لا يمكنها تجاوز الإنفاق حتى ولو كان 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. و ذلك في ضوء التطورات المالية والاقتصادية التي تميز القرن الحالي.

ولكن لا يعني ذلك أن الفكر الميزاني يستبعد فكرة التوازن، فكل ما هنالك أنه يميل على أن يستبدل فكرة التوازن المالي بفكرة أوسع منها ألا وهي فكرة التوازن الاقتصادي العام حتى ولو أدى ذلك إلى عجز مؤقت في الميزانية<sup>1</sup>.

## في مجال تسيير الممتلكات<sup>2</sup>:

تعمل الممتلكات في التسيير المالي للجماعات المحلية مع أن 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 و يطور مدخولها وهو عمل ضروري و أولوي على كل عمل آخر و يتم هذا عن طريق إحصائها و ترتيبها و تسجيلها في سجل الجرد العام و معرفة وضعيتها القانونية .

## الفرع الثاني: الاستقلالية الميزانية

تقاس الاستقلالية الميزانية أيضا بجزية تقدير النفقات و الإيرادات و كذا حرية تخصيصها. وهذه الأخيرة تشمل على :

1 - عباس محمود محرزى ، اقتصاديات المالية العامة، ص 417.

2- العمري بوحيط: البلدية إصلاحات مهام و أساليب، زا عياش للطباعة والنشر، الجزائر، 1997، ص 25.

- ❖ الجباية،
- ❖ التحويلات،
- ❖ القروض،

### بالنسبة للتحويلات:

تتضمن على الهبات، مساهمات الغير، الإعانات التي تقدم من طرف الدولة و التي تقوم بتوجيه استعمالها.

### 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 على الاقتراض من مشاكل فهو نفقة مستقبلية، تستلزم ضمان الإيراد الذي يغطيها.

### الفرع الثالث: الاستقلالية الجبائية

تعتبر الاستقلالية الجبائية أحد مقومات الاستقلالية المالية للجماعات المحلية<sup>1</sup>، 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 حاجات المواطنين . وسنذكر في مايلي بعض الشروط الواجب توفرها في المورد المالي المحلي.

### ♦ الشروط الواجب توافرها في المورد المالي المحلي<sup>1</sup>:

في ظل المبدأ الرامي إلى تحقيق استقلالية مالية للإدارة المحلية، كان من اللازم أن تتوفر شروط لهذه الأخيرة (الموارد المالية المحلية) وذلك لتعزيز استقلالها وتأكيد حريتها في التسيير.

#### 1. حرية المورد:

و يعني 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 و حصيلة الموارد المتاحة لها.

فالضريبة المحلية في إنجلترا مثلا " ضريبة المباني" تتمتع بدرجة كبيرة من الذاتية، حيث تقوم الهيئات المحلية بتقدير سعرها، والقيام بتحصيلها، وتقدير أوجه إنفاقها، بل ويجوزها القانون سلطة تقدير سعرها كل ثلاثة أشهر بحيث يمكنها تعديل هذا السعر بالزيادة أو النقصان خلال نصف السنة الثاني.

إلا أننا نجد في أغلب الدول الموحدة بالخصوص كفرنسا مثلا لا تملك صلاحية خلق الضرائب، فسلطتها في هذا المجال جد محدودة سواء بالنسبة لوعاء الضريبة أو بالنسبة لتحديد نسبتها<sup>2</sup>

#### 3. سهولة إدارة الموارد:

و يقصد به تسيير تقدير وعاء المورد و رخص 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.

1 - عبد المطلب عبد الحميد: التمويل و التنمية المحلية، مرجع سبق ذكره، ص25.

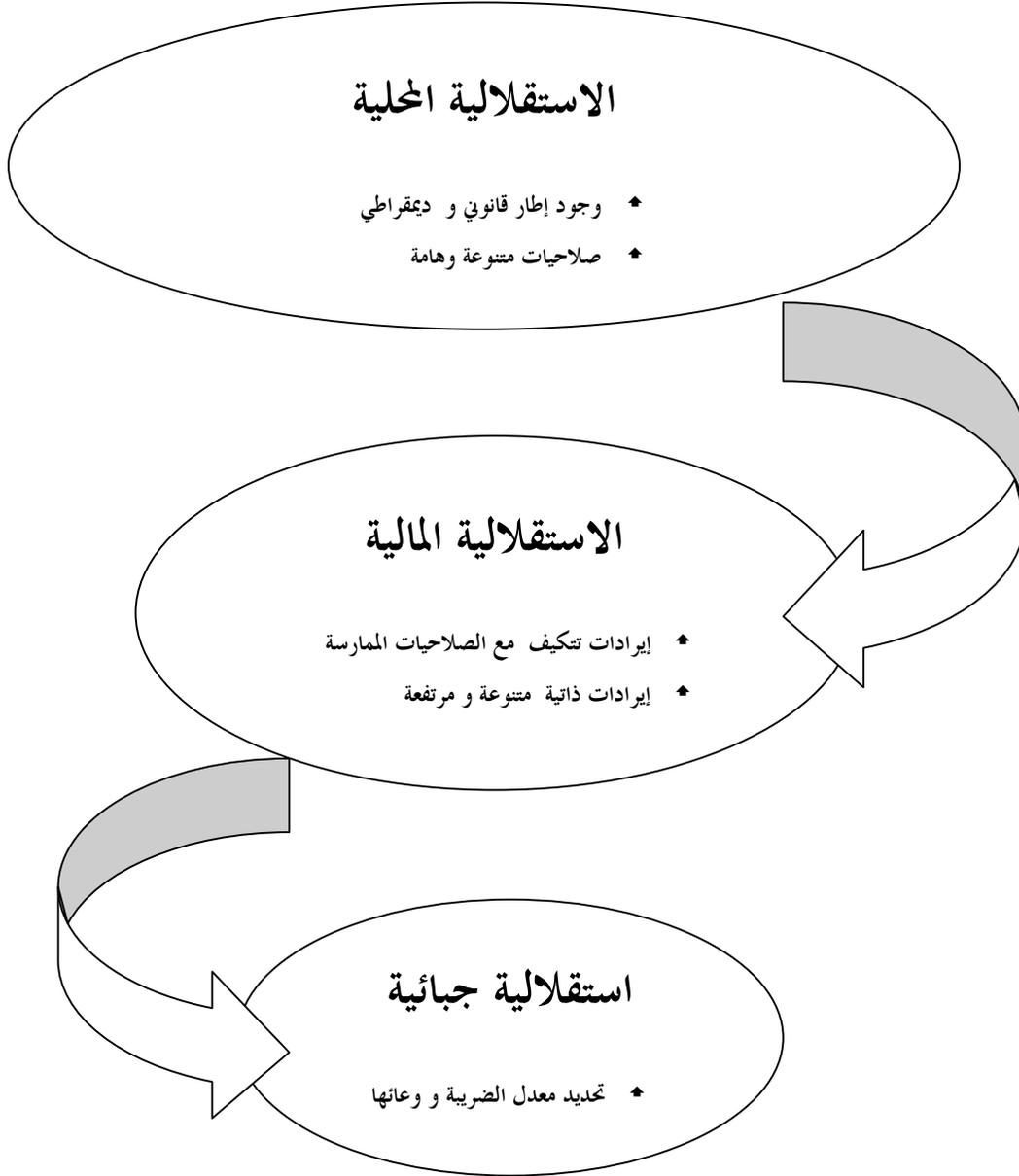
## خاتمة

لقد أوضحنا في هذا الفصل كل ما يتعلق بقيام إدارة محلية على اعتبارها أحد أهم مظاهر الاستقلال الإداري، وكأهم

ركن ترتكز عليه عند قيامها هو تمتعها باستقلال مالي يمكنها من ممارسة اختصاصاتها على أكمل وجه، هذا الأخير

(الاستقلال المالي) يعد الاستقلالية الجبائية محوره الرئيسي، ولتوضيح كل هذا ارتأينا تقديمه في المخطط التالي:

الشكل: 3.2: خلاصة الفصل الثاني



المصدر:

Public Evaluation System et l'Institut Thomas More pour la Commission des Finances, ÉTUDE COMPARATIVE DEL'APPLICATION DU PRINCIPED'AUTONOMIE FISCALE ET FINANCIÈRE EN EUROPE, 13 mai 2009

## الفصل الثالث

# نظام الإدارة المحلية في الجزائر

الجزيرة المحلية في الجزائر

## مقدمة:

لقد أوضحنا في الفصول السابقة أن 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 يعهد 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 المذكورة 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 بصدور قانون البلدية 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 وقانون الولاية 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990

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

و من خلال هذا الفصل سنتطرق لتوضيح مراحل تطور الإدارة المحلية في الجزائر، مع إعطاء نماذج التقسيمات الإدارية لبعض الدول ومن ثم التطرق بشكل من التفصيل لنظامي البلدية والولاية في الإدارة المحلية الجزائرية.

## المبحث الأول: الإدارة المحلية في الجزائر

### المطلب الأول: تطور نظام الإدارة المحلية في الجزائر.

#### الفرع الأول: في عهد الاحتلال الفرنسي

لقد مرت الإدارة الجزائرية في عهد الإدارة الفرنسية المحلية بثلاث مراحل<sup>1</sup>

#### أولاً: المرحلة الأولى

كان يمثل السلطة الفرنسية الحاكم العام، و هو عسكري يتبع وزير الحربية، ويعاونه من كبار الشخصيات المدنية

و العسكرية.

في بداية الإحتلال لجأت السلطات الفرنسية، إلى الاستعانة بالشخصيات ذات النفوذ من المواطنين كما حاول

الحاكم الفرنسي الاستفادة من النظم السائدة في العهد العثماني .

و قد تم تقسيم الجزائر إلى ثلاث مناطق في إدارتها فكانت هناك:

مناطق إدارية مدنية: وتطبق فيها نفس النظم الإدارية الفرنسية و هذه المناطق هي التي يتركز فيها الأوربيون، أي

في المدن و المناطق الزراعية المجاورة لها.

مناطق إدارية مختلطة: وتطبق في الأماكن التي يقطنها الأوربيون و عدد ضئيل من الجزائريين. وفيها يخضع

الأوربي للإدارة المدنية، و الجزائري للإدارة العسكرية.

<sup>1</sup> - حسين مصطفى حسين: الإدارة المحلية المقارنة، مرجع سبق ذكره K ص 131.

مناطق عسكرية : وهي المناطق التي لا يسكنها سوى العنصر الجزائري، وفي هذه المناطق أبقى الفرنسي على

أنظمة العهد العثماني، فكان يعاون الحاكم في كل وحدة إدارية شيخ البلدية.

ولتسهيل وسائل الاتصال بين الحاكم و المحكومين أوجدت ما يسمى بالمكاتب العربية عام 1844، تشكل برئاسة ضابط فرنسي و تضم بعض العناصر الفرنسية، بالإضافة إلى كاتب جزائري. وقد بلغ عدد المكاتب 80 مكتبا، وكانت هذه المكاتب تحض بالإشراف على تحصيل الضرائب، مراقبة السكان، الإشراف على إنتاج المواد الضرورية لتموين الجيش الفرنسي.

#### ثانيا : المرحلة الثانية

و تبدأ هذه المرحلة منذ أن صدر في شهر مارس 1848 قانون بضم الجزائر إلى فرنسا، واعتبارها جزءا من الأراضي الفرنسية .

وتم تقسيم الجزائر إلى ثلاث ولايات : وهي الجزائر، قسنطينة وهران، ويرأس كل منها والي يساعده مجلس للولاية، وذلك على النمط السائد في فرنسا، ولكل منها اختصاصات واردة في النظام الفرنسي.

ومنذ أن قام " نابليون الثالث"<sup>1</sup> بزيارة الجزائر سنة 1861، تم إدخال تعديل كبير على نظام الإدارة في الجزائر، فقد بدا 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 :

<sup>1</sup> - جعفر أنس قاسم: أسس التنظيم الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 94.

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 الثالثة

و فيها قسمت الولايات إلى قسمين :

**1 الشمال:** حيث يتركز الأوروبيون، فأقيمت المجالس البلدية ذات السلطة الكاملة، وتتولى هذه المجالس الإشراف على الخدمات الاجتماعية و التعليمية. وسميت بلديات " كاملة الاختصاص " .

**2. الجنوب :** وهي التي يقل بها العنصر الأوربي و المجالس البلدية تتكون من الأوربيين و النصف الآخر من السكان الأصليين، ولا يتم انتخاب الرئيس بل يتم تعيينه من الأوربيين و تسمى هذه البلديات " بالبلديات المختلطة " .

**3. المناطق الأهلية:** هي آهلة بالسكان الجزائريين، يشرف على إدارتها أشخاص معينون من طرف الحاكم العام، و ليس لسكانها أي دور في إدارتها و تسييرها و سميت "بالبلديات الأهلية"

### الفرع الثاني: نظم الإدارة المحلية بالجزائر بعد الاستقلال

ورثت الجزائر تركة مثقلة بعد الاستقلال، و تمثل ذلك بصفة أساسية في التنظيم الإداري في البلاد إذ انعدمت فيه الإطارات الجزائرية القادرة على إدارة الشؤون الإدارية، و تسيير الأمور بالأجهزة الإدارية المختلفة، بالإضافة إلى

العجز المالي الكبير نتيجة لتناقص مواردها المالية و زيادة نفقاتها بسبب المساعدات الاجتماعية أين كانت تقدمها للبلديات لمن أصابته أضرار حرب التحرير الوطني، ونتيجة لهذا الموروث عمدت الجزائر إلى القيام بإصلاحات متمثلة في:

### أولاً: إصلاحات 1967

أول إصلاح في الإدارة المحلية الجزائرية كان عام 1967 مع إصدارها قانون البلدية و تنظيم الانتخابات البلدية الأولى التي جرت في 05 فيفري من نفس السنة، تبعها مباشرة إنشاء قانون الولاية بإصدار الأمر 38/69 المؤرخ في 28 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية و انتخابات المجالس الشعبية الولائية المنظمة في نفس العام فأوكلت بعدها مهام جديدة للبلدية و الولاية و منحت صلاحيات واسعة لمسؤولهم في مختلف مجالات الحياة الاجتماعية .

و كانت إجراءات مرفقة جاءت لتعزيز هذا الإصلاح و شملت ما يلي<sup>1</sup>:

1. إدخال ميزانية جديدة للولايات و البلديات التي أدت إلى وضع نظام مالي و محاسبي،
2. إنشاء صندوق جماعي للجماعات المحلية يتمثل دوره الأساسي في مساعدة الجماعات المحلية ماليا،
3. خلق نظام من أجل توزيع عادل للأموال يمكن بواسطة الجماعات المحلية الفقيرة أن تستفيد من موارد غير جبائية،

4. الاقتطاع الإجباري من مدا خيل التسيير مبلغ يخصص لتغطية التجهيز و الاستثمار للبلديات و الولايات، و المغزى من هذا الإصلاح هو تمكين الجماعات المحلية من الاستقلالية في المجال المالي و منحها الوسائل المادية و البشرية و مسؤولية تكملة تطوير إقليمها تكملة لمجهود الدولة.

<sup>1</sup> - الطيب ماتو: مجلة مجلس الأمة، مرجع سبق ذكره، ص 43 .

**ثانيا: إصلاحات 1990**

تميزت هذه المرحلة بمخوعها لمبادئ و أحكام جديدة أرساها دستور 1989، و على رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد و اعتماد التعددية الحزبية، و عليه جاء الإصلاح المتعلق بالبلدية و صدر القانون البلدي رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 و الإصلاح المتعلق بالولاية بقانون 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، و سيكون لنا فيهما في المبحثين المواليين شيء من التفصيل.

**المطلب الثاني : التقسيمات الإدارية في الأنظمة المقارنة****الفرع الأول: التقسيمات الإدارية في فرنسا**

إن الاهتمام بدراسة نظام الإدارة المحلية في فرنسا يرجع إلى أن هذا النظام يشكل أحد الأنماط الأساسية في الإدارة المحلية في العالم، لما يتميز به من خصائص تجعله منفردا عن غيره من النظم المحلية المعروفة و باعتباره من جهة أخرى المصدر الأصيل الذي تتأثر به أنظمة محلية أخرى، و عليه يتكون النظام الفرنسي من ثلاث مستويات<sup>1</sup>:

*Les Communes* البلديات

*Les Départements* المحافظات

*Les Régions* الأقاليم

<sup>1</sup> - كمال بربر: نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع بيروت، 1996، ص 11.

## 1. البلديات:

وهي قاعدة التنظيم المحلي و جوهر فكرة اللامركزية، تنشأ بموجب قانون تشريعي بهدف أداء خدمات اقتصادية واجتماعية

## 2. المحافظات:

وهي المستوى الأعلى بالنسبة للبلديات، وتباشر أعمالها بقدر من الاستقلالية لا سيما في مجال تسيير المرافق العامة المحلية بالإضافة إلى قيامها بمهام إجبارية كإدارة مرافق الصحة والتعليم و أخرى اختيارية كالمرافق الاقتصادية .

## 3. الإقليم:

وهو وحدة محلية مستحدثة في فرنسا و هو عبارة عن تجميع لعدد من المحافظات لغرض تنسيق جهود التنمية بها، كما أنها بمثابة منشآت عامة متخصصة تساهم في تمويل مشروعات ذات أهمية مشتركة بين المحافظات و تنفيذ اختصاصاتها بأمرين هما الالتزام باحترام استقلالية الجماعات المحلية و اختصاصاتها الأصيلة و عدم التدخل في شؤونها الخاصة و كذلك الالتزام بتحقيق أهداف السياسات العامة الاقتصادية للدولة.

## الفرع الثاني: التقسيمات الإدارية في الولايات المتحدة الأمريكية

إن التحدث عن اللامركزية الإقليمية في النظم الفدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية لا يبدأ إلا داخل الولايات باعتبارها سلطات مركزية (دويلات) متميزة، ولهذا فإن الاهتمام في هذه الحالة لا ينصب على تقييم العلاقة بين الفدراليات و السلطة المركزية، وإنما على التنظيم اللامركزي داخل الولايات ذاتها،

بالإضافة إلى ذلك فإن أغلب الولايات في أمريكا يتشكل نظامها المحلي من ثلاث مستويات رئيسية هي:

المقاطعة، المدن، القرى

### 1. المقاطعة:

تمثل المستوى المحلي الثاني لسلطة الولاية، و تختص بتنظيم التجارة و تعيين كبار الموظفين و غيرها من الاختصاصات،

### 2. المدن:

و هي تشكل أهم مكونات النظام المحلي الأمريكي، و تقوم بمهام الإدارة المدنية في مجال الإسكان و تنمية الموارد

البشرية، و تنمية المناطق الفقيرة.

### 3. القرى:

وهي تنشأ بإرادة المقاطعة و ذات اختصاصات إدارية يقوم بها ما يسمى بالإجماع العام الذي يعقد سنويا،

بالإضافة لهذه المستويات الرئيسية الثلاث هناك وضع خاص لما يسمى بالمناطق الخاصة و هي وحدات محلية

متجانسة النشاط لتأدية خدمات نوعية

## الفرع الثالث : التقسيمات الإدارية في الأردن

يوجد في الأردن نوعان من الوحدات المحلية هما: الوحدات البلدية و الوحدات القروية.

ويقوم نظام الإدارة المحلية في الأردن على أساس تنوع الوحدات المحلية (القروية، البلدية )، و ذلك تبعا لحجم

السكان و درجة العمران و الأهمية و الخصائص الاجتماعية و الجغرافية.

و تضم الوحدات البلدية في نطاقها مجتمعات حضرية أو ريفية، بينما تضم الوحدات القروية في نطاقها مجتمعات ريفية فقط.

ومن أهم ملامح الوحدات الإدارية المحلية في الأردن<sup>1</sup> تفاوت أحجام الوحدات المحلية من حيث السكان فتجد

◆ تفاوتاً حاداً بين أحجام الوحدات المحلية ذات النوع الواحد ( كالبليات، و القرى)

◆ تفاوت نطاق الوحدات المحلية من حيث المساحة كذلك نجد فرق كبيراً بين الوحدات البلدية أو الوحدات القروية ، وهذا يؤدي إلى تفاوت في الموارد المالية المحلية لهذه الوحدات من جهة و إلى زيادة التزامات الوحدات المحلية ذات المساحة الواسعة من ناحية أعداد السكان بمختلف المرافق و الخدمات على مساحات واسعة من الأراضي الواقعة في نطاق الوحدة المحلية.

◆ أما ما تبقى من وحدات إدارية ابتداء من المحافظة و هي أكبر وحدة إدارية بعد الوزارة و مروراً بالبلدية و انتهاءً بالناحية و القرية، فإنها تعتبر وحدات إدارية مركزية تنشأ بخدمة أغراض الحكومة في الوحدات المحلية، من حيث المحافظة على الأمن و النظام العامو جباية الضرائب و الأموال العامة و إجراء الانتخابات النيابية البلدية<sup>1</sup>

## المبحث الثاني: الولاية في النظام الإداري المحلي الجزائري

لقد أصبحت الولاية من أهم الأجهزة الإدارية اللامركزية باعتبارها همزة وصل بين الإدارة المركزية و الإدارة اللامركزية.

وفي ما يلي سنستعرض تعريف الولاية و كل ما يتعلق بتنظيمها و سير أعمالها.

<sup>1</sup> للمزيد من التفصيل حول الإدارة المحلية في الأردن أنظر أسس الإدارة العامة للدكتور زكريا المصري، ص: 292

<sup>1</sup> - جمال الدين محمد فهمي: أعضاء على الجهاز الإداري العربي، المنظمة العربية للتنمية، مصر، العدد 401 2005، ص، 90.

## المطلب الأول: تعريف الولاية

عرفت المادة الأولى من القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق لـ 17 أبريل

1990<sup>1</sup> (المتعلق بالولاية) بأنها: «جماعة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي»

وقد عرفت المادة الأولى من قانون الولاية لسنة 1969 الصادر بموجبه الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 مايو

1969<sup>2</sup>: «الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي. ولها اختصاصات سياسية

واقتصادية واجتماعية وثقافية....»

إضافة إلى هذا فإن للولاية أساس دستوري فمختلف الوثائق الدستورية ورد فيها ذكر الولاية باعتبارها جماعة

إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية. وهو ما أشار إليه دستور 1963 في المادة التاسعة منه، ودستور 1976 في المادة 36

ودستور 1989 في المادة 15 والدستور الحالي في المادة 15 منه. كما أن للولاية أساس في القانون المدني أيضا تضمنته

المادة 49 منه.

### خصائص الولاية كمجموعة ووحدة إدارية لا مركزية في النظام الإداري الجزائري

تمتاز الولاية كمجموعة لا مركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص و المميزات الذاتية منها :

1- القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بقانون الولاية ، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990

1- الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 44 سنة 1969 الصادرة في 23 ماي سنة 1969

إن الولاية هي وحدة ومجموعة إدارية لا مركزية إقليمية و جغرافية و ليست مجموعة أو وحدة لا مركزية فنية أو مصلحية أو مرفقيه فقد وجدت ومنحت الاستقلال و الشخصية المعنوية و قسطا من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي،

تعد الولاية كوحدة و مجموعة إدارية لا مركزية في النظام الإداري الجزائري حلقة وهمزة وصل بين الحاجات والمصالح و المقتضيات و احتياجات المصلحة العامة في الدولة، وتعد الولاية بجهازها الإداري و نظامها القانوني و اختصاصاتها العامة عاملا فعالا و وسيلة فنية منطقية ناجعة في تحقيق التنسيق والتعاون و التكامل بين وظائف و اختصاصات المجموعات الجهوية و المصلحة العامة في الدولة ، ولذلك كانت الولاية صورة من صور نظام اللامركزية الإدارية النسبية ، لا صورة من صور اللامركزية الإدارية المطلقة

تمتاز الولاية باعتبارها مجموعة أو وحدة إدارية لا مركزية في النظام الإداري الجزائري بأنها أوضح صورة لنظام اللامركزية الإدارية النسبية وليست وحدة أو مجموعة لا مركزية إدارية مطلقة.

وذلك لأن أعضاء هيئة وجهاز تسييرها و إدارتها لم يتم اختيارهم وانتقاؤهم كلهم بالأشخاص وإنما يختار بعضهم بالانتخاب العام\*الاقتراع\* وهم أعضاء المجلس الشعبي ألولائي بينما يعين باقي الأعضاء ووالي الولاية من قبل السلطات الإدارية المركزية.بمرسوم

ويؤكد صفة اللامركزية النسبية للولاية اشتراك الدولة باعتبارها وحدة إدارية مركزية في تحقيق وإنجاز المصالح المحلية للولاية و إشباع الحاجات المحلية لسكان الولاية، وتشارك بذلك الولاية في أداء الخدمات الجهوية المحلية لسكان الولاية.

## المطلب الثاني: التطور التاريخي للولاية

## الفرع الأول: مرحلة الاستعمار

✓ أثبتت الدراسات التاريخية إصرار سلطات الاحتلال الفرنسي على هدم بنايات ومؤسسات الدولة والمجمع الجزائري ، إذ تم تقسيم البلاد منذ عام 1845 ، وبصفة تعسفية ، إلى ثلاث أقاليم ، ثم أحدثت تقسيمات أخرى في الأقاليم الثلاثة لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية و العسكرية الاستعمارية حسب كثافة الجيش و العمرين . وبغض النظر عن التعديلات و التغيرات التي طرأت على التنظيم « العمالي » (Organisation Départementale) الولائي تبعا لأهداف الاستعمار و إستراتيجيته بالجزائر ، فإنه يمكن تقديم

الملاحظات الأساسية التالية:

✓ قد تم إخضاع مناطق وإقليم الجنوب " Territoire du sud " إلى السلطة العسكرية ، بينما قسم الشمال في البداية إلى ثلاثة عمالات " Département " هي الجزائر ، وهران ، قسنطينة مع إخضاعها نسبيا إلى القانون المتعلق بالمحافظات أو العمالات في فرنسا ، وذلك منذ التقسيم الوارد بالأمر الصادر في 15 أفريل 1845 والمتعلق بإدارة الأقاليم المدنية و المتعلق بإدارة « الأقاليم المدني » « Territoire Civile » إلى صدور المرسوم 56-601 المؤرخ في 28 جوان 1956 المتضمن الإصلاح الإداري.

◆ لقد شكل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية مجرد صورة لعدم التركيز الإداري ، فهي لم تكن تعبر عن اهتمامات أو مصالح محلية لأنها كانت مجرد وحدة إدارية للاستعمار لتنفيذ سياسته وخططه الهدامة.

◆ هيمن على إدارة وتسيير العمالة محافظ أو عامل العمالة "الوالي" *Le préfet* خاضع للسلطة الرئاسية للحاكم العام . وقد كان يتمتع بصلاحيات و سلطات واسعة يمارسها بمساعدة نواب له *sous - préfet* في نطاق الدوائر *Arrondissement* كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة.

إلى جانب عامل العمالة "المحافظ أو الوالي"، تم إحداث هئتين أساسيتين هما:

**مجلس العمالة: Conseil du Préfecture:** يمارس مهامه تحت رئاسة عامل العمالة وعضوية عدد من الموظفين

تعينهم السلطة المركزية\* الحاكم العام\*، وله اختصاصات متعددة ومتنوعة إدارية وقضائية.

**المجلس العام: Conseil Générale:** كان يتشكل في البداية عن طريق تعيين أعضائه من أعيان البلد إلى حين اعتماد

الانتخابات سنة 1908 الذي أنشأ هئتين انتخابيتين "المعمرين والأهالي" لتحديد نسبة التمثيل للأهالي بخمسي 5/2 من

مجموع مقاعد المجلس سنة 1944، بعدما كانت الربع 4/1 سنة 1919<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: مرحلة الاستقلال 1962-1969

لقد تضررت هذه الهياكل إبان الحرب التحريرية الوطنية و غداة الاستقلال الوطني، فقدت المجالس العامة ماهيتها

فأصبحت لا أساس لها بسبب مغادرة أعضائها. ولتفادي فراغ إدارة المحافظة اتخذت بعض الإجراءات على المستوى

المركزي و ترمي إلى تحقيق فرضيتين أساسيتين هما:

I- البحث عن قدر كافي للتمثيل الشعبي و ذلك لسد مكان المجالس العامة التي أزيلت و لهذا أنشئت تدريجيا ثلاث

أجهزت و هي:

لجان التدخلات الاقتصادية و الاجتماعية: التي تتمتع بسلطة استشارية وهي مكلفة بمساعدة المحافظ في ممارسة

الصلاحيات .

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، 2004، ص 113.

لجان محافظة الصناعة الاشتراكية: التي أنشئت بموجب المرسوم المؤرخ في 08 جوان 1964 و تتألف من خمسة أعضاء وهي خاضعة لسلطة المحافظ . مهمتها المداولة على اقتراحات البرنامج المتعلق بتسيير المؤسسات الصناعية ذات الأهمية المحلية .

مجلس التنمية الاقتصادية و الاجتماعية: الذي أنشأ بموجب الأمر المؤرخ في 15 أكتوبر 1967 و يتكون من ممثلي الحزب إلى جانب النقابة والجيش و مجلس رؤساء المجالس الشعبية البلدية للمحافظة، لها صلاحيات ذات طابع استشاري بحث<sup>1</sup>.

II. تقوية سلطات المحافظ كمثل للحكومة و يتمتع بصلاحيات عديدة و متنوعة و يتمتع المحافظ أيضا بازدواجية الوظيفة؛ فمن جهة هو عون الدولة في المحافظة وبهذه الصفة يعمل باتصال مع جميع الوزراء كمثلهم و من جهة أخرى فهو عون للمحافظة و بهذه الصفة ينفذ قرارات الجهاز التداولي للمحافظة .

وقد حولت للمحافظة سلطات أخرى ليتمكن من مواجهة المشاكل التي طرأت بسبب تحويل الأملاك الشاغرة إلى أملاك الدولة ، فبهذا الصدد له سلطة إقرار شغور مؤسسة أو عقار غير منقول كما له سلطة إبطال بعض المعاملات الخاصة وأخيرا له سلطة وضع بعض الأعمال تحت حماية الدولة.

### الفرع الثالث: مرحلة الإصلاح الناجم عن الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 25 ماي 1969

ظل الوضع قائما إلى حين صدور الأمر 38/69 المؤرخ في 23 مايو 1969 و المتضمن قانون الولاية، وهو النص الذي يبقى يشكل المصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر.

<sup>1</sup> - عبيد لخضر: المجموعات المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 1986، ص 10، 11

هناك عدة عوامل دفعت إلى الإسراع في إصلاح نظام الولاية وهي:

1. صدور قانون البلدية في سنة 1969 مما فرض على المشرع إتمام المهمة بإصدار قانون للولاية ليكتمل به النظام

القانوني للإدارة المحلية للجزائر.

2. من الناحية السياسية اتضح بجلء المنحنى الإيديولوجي للدولة وهو ما فرض القيام بإصلاح في مجال قانون

الولاية ليتماشى مع الدولة وتمجها السياسي.

3. إن الفراغ الذي عايشته الولاية من حيث المنظومة القانونية رغم صدور نصوص بين الفترة والأخرى فرض

على المشرع أن يعجل بالإصلاح ليضع حدا لنصوص المرحلة الانتقالية و ليعلن رسميا عن النظام القانوني

للولاية خاصة بعد أن ثبت عدم تطبيق النصوص السابقة لقانون الولاية (النصوص الانتقالية) في كثير من المناطق.

4. إن فكرة الدولة المستقلة فرضت فكرة انفصالها قانونيا عن فرنسا بعد أن ثبت و تعزز انفصالها السياسي.

فلا يصح أبدا الافتخار بوجود دولة مستقلة ثم القول فيما بعد بتبعيةها قانونا للتشريع الفرنسي. فكان صدور قانون

الولاية يمثل مظهرا من مظاهرها لاستقلال القانوني<sup>1</sup>.

### المطلب الثالث: هيئات وأجهزة إدارة و تسيير الولاية

طبقا للمادة الثامنة من قانون الولاية لسنة 1990 يتولى تسيير شؤون الولاية المختلفة هيئتان<sup>2</sup> هما:

<sup>1</sup> - عمار عوابدي: مبدأ الديمقراطية و تطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 93 .

<sup>2</sup> - ضم قانون الولاية لسنة 1969 ثلاث هيئات: المجلس الشعبي الولائي، المجلس التنفيذي، الوالي .حسب المواد 137 وما بعدها من قانون الولاية لسنة 1969.



## ثانيا: عدد أعضاء المجلس

طبقا للمادة 99 من الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس المتضمن القانون العضوي المعدل والمتمم و

المتعلق بالانتخابات<sup>1</sup> فإن عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي تكون بالشكل التالي:

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.
- 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.001 و 650.000 نسمة.
- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة.
- 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1500.000 نسمة.
- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1500.001 و 12500.000 نسمة.
- 55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها بين 12500.000 نسمة.

وتبعاً لما تقدم فإن أكثر من نصف عدد الولايات تتكون مجالسها من 39 عضوا " 26 ولاية" كما أن العدد المعتمد

للمقاعد هو نفسه المعمول به في قانون 1969<sup>2</sup>

يضمن هذا العدد<sup>3</sup>:

1. تمثيلا أكثرا و مشاركة أوسع للطبقة السياسية في تسيير شؤون الإقليم خاصة بعد الدخول في نظام التعددية

الحزبية، وبعد الإعلان عن الدستور 1989 وتكريس ذلك في دستور 1996.

2. يمكن هذا العدد من إنشاء لجانه وتوزيع العمل فيما بين أعضائه .

<sup>1</sup> - الجريدة الرسمية رقم 49 سنة 1997

<sup>2</sup> - المادة 12 من الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية.

<sup>3</sup> - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية ،الجزائر، 2007، ص 234.

## ثالثا: انتخاب رئيس المجلس

ينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيسا من بين أعضائه للفترة الانتخابية . يجرى انتخاب الرئيس بالاقتراع السري و بالأغلبية المطلقة. وإذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة في الدورة الأولى من الاقتراع تجرى دورة ثانية ويتم الانتخاب بالأغلبية النسبية؛ أما في حالة تساوي الأصوات يعلن عن انتخاب أكبر المترشحين سنا، وعند تحديد رئيس المجلس الشعبي الولائي<sup>1</sup>.

وتتمثل اختصاصات ومهام الرئيس أساسا في تسيير شؤون المجلس بواسطة ديوان يتكون من موظفين بالولاية، ذلك أن قانون الولاية لم يخوله اختصاص التمثيل الذي يبقى موكولا للوالي .

وبعد تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي يحدد نوابه الذين يمكنهم مساعدته بصفة دائمة كالاتي<sup>2</sup>:

- نائبان بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية التي يكون عدد المنتخبين فيها 35-42 عضوا
- 3 نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية التي يكون عدد المنتخبين فيها 43-51 عضوا
- 4 نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية التي يكون عدد المنتخبين فيها 55 عضوا

رابعا: دورات المجلس<sup>3</sup>

يعقد المجلس الشعبي الولائي دورات عادية وأخرى استثنائية .

<sup>1</sup> - المادة 25 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية

<sup>2</sup> - المادة 30 من القانون نفسه.

<sup>3</sup> - المادة 10 من القانون نفسه.

1. الدورات العادية:

يعقد المجلس أربع دورات عادية في السنة مدة الواحدة 15 يوم يمكن تمديدها إلى 7 سبعة أيام.

وقد نص قانون الولاية على ضرورة إجرائها في تواريخ محددة و هي أشهر : مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر.

كما يشترط القانون أن يوجه الرئيس الإستدعاءات لأعضاء المجلس قبل 10 أيام من تاريخ انعقاد الدورة مرفقة

بجدول الأعمال.

2. الدورات الاستثنائية:

يمكن للمجلس، عندما تقتضي الحاجة إلى ذلك أن يعقد دورات استثنائية (غير عادية) سواء بطلب من:

- رئيس المجلس الشعبي الولائي
- ثلث 3/1 أعضاء المجلس
- الوالي

خامسا: المداولات<sup>1</sup>

يجري المجلس الشعبي الولائي، خلال دوراته، مداولات تنصب على إحدى صلاحياته و تخضع، إلى القواعد

الأساسية التالية:

1) أن تكون مداولات المجلس علانية ضمانا للرقابة الشعبية إلا في حالتين:

- فحص الحالة الانضباطية للمنتخبين الولائيين،
- فحص المسائل المرتبة بالأمن والنظام،

<sup>1</sup> - المادة 47 من المرجع السابق

2) تتم المصادقة على المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء، مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي.

### سادسا: اللجان<sup>1</sup>

حول القانون الولائي للمجلس الشعبي الولائي تكوين لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة، خاصة في مجالات: الاقتصاد والمالية، التهيئة العمرانية و التجهيز، الشؤون الاجتماعية و الثقافية.

و يجب أن يراعى في تشكيل اللجنة التناسب مع المكونات السياسية للمجلس، كما يمكن للجنة أن تستعين بأي شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة.

### سابعا: الاختصاصات

يمارس المجلس الشعبي الولائي الكثير من الاختصاصات التي تتصل بالولاية، وهذه الاختصاصات يمارسها عن

طريق اللجان التي يتكون منها وهي:

- لجنة الاقتصاد والمالية
- لجنة التهيئة العمرانية والتجهيز
- لجنة الشؤون الاجتماعية و الثقافية

<sup>1</sup>- المادة 22 من القانون نفسه.

ومن هذا يتضح أن المجلس يمارس اختصاصات مالية و اقتصادية و صناعية و اجتماعية وثقافية، كما توجد اختصاصات ذات طابع عمراني و فلاحي و سياحي.<sup>1</sup> نوجز أهم هذه الاختصاصات في ما يلي على أن نوه بشيء من التفصيل إلى صلاحية المجلس الشعبي الولائي من الناحية المالية

#### ◆ الفلاحة والري:

توسيع وترقية الفلاحة، الوقاية من الآفات الطبيعية، التشجير و حماية البيئة والغابات، الصحة الحيوانية، المياه الصالحة للشرب وتطهير الماء.

#### ◆ الهياكل الأساسية الاقتصادية:

وذلك بالقيام بالأعمال والأنشطة التالية: طرق الولاية و صيانتها وتصنيفها، وترقية هياكل استقبال الأنشطة، الإنارة الريفية و فك العزلة.

#### ◆ التجهيزات التربوية والتكوينية:

حيث تتولى الولاية إنجاز و صيانة مؤسسات التعليم: الثانوي و التقني و التكوين المهني.

#### ◆ النشاط الاجتماعي والثقافي:

حيث يقوم المجلس بعدة أعمال في هذا المجال، و المتمثلة أساسا في ما يلي: التشغيل، إنجاز هياكل الصحة العمومية، القيام بأعمال الوقاية الصحية، مساعدة الفئات الاجتماعية المحتاجة إلى الرعاية (المعوقين ، المسنين)، إنشاء المؤسسات الثقافية و الرياضية و بعث و تنمية التراث الثقافي و السياحي بالولاية.

<sup>1</sup> - المواد من 55 إلى 85 المرجع نفسه

### السكن: <sup>▲</sup>

إذ يساهم المجلس و يشجع إنشاء مؤسسات البناء و التعاونيات العقارية.

### اختصاصات المجلس في مجال الإدارة المالية: <sup>▲</sup>

يقوم المجلس بمهمة التصويت<sup>1</sup> على ميزانية الولاية بعد تحضيرها بمعرفة المجلس التنفيذي و تقدم الميزانية بعد ذلك للسلطات المختصة للمصادقة عليها و يصوت على ميزانية الولاية بابا و يحتوي الباب على تفصيلات المصروفات و الإيرادات.

و تترتب الإيرادات و المصروفات في الميزانية على أساس نوعها و برامجها، وإذا ظهر أثناء تنفيذ الميزانية عجز مالي لأي سبب من الأسباب فإنه ينبغي على المجلس أن يتخذ كافة التدابير اللازمة لإزالة هذا العجز و إعادة تحقيق التوازن للميزانية، وإذا تخلف المجلس عن اتخاذ هذه التدابير الضرورية، فعلى وزير الداخلية أن يقوم باتخاذها و إعطاء الإذن اللازم في هذا الشأن.

و إذا لم يمكن لأي سبب من الأسباب ضبط ميزانية الولاية بصفة نهائية قبل بدء السنة المالية فيستمر العمل على أساس المصروفات و الإيرادات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة حتى يتم المصادقة على الميزانية.

و لمجلس الولاية الحق في أن يصوت على القروض الضرورية لإنجاز المشروعات المختلفة.

<sup>1</sup> - المادة 138 من القانون 09/90 المتعلق بقانون الولاية

## الفرع الثاني: الوالي

طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 86-44 الصادر بتاريخ 10 أفريل 1989 و المرسوم التنفيذي رقم 90-230<sup>1</sup>

المؤرخ في 25 جويلية 1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا للإدارة المحلية، فإنه يعهد اختصاص تعيين الوالي إلى

رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية و الجماعات المحلية.

وقد جاء في المادة 92 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية " الوالي هو ممثل الدولة و مندوب الحكومة في

مستوى الولاية " .

كما عرفته المادة 04 من المرسوم التنفيذي 90-230 السابق ذكره " أن الوالي هو ممثل الدولة و مندوب

الحكومة في الولاية " .

كما تم تعريف الوالي بأنه جهاز عدم التركيز الإداري<sup>2</sup>، و بأنه الوسطة الحتمية بين الإدارة المحلية و السلطة

المركزية<sup>3</sup>

## ▲ اختصاصات الوالي

يتمتع الوالي بازدواجية في الاختصاص ، حيث يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، و يمارس سلطات

أخرى كممثل للدولة.

<sup>1</sup> - الجريدة الرسمية رقم 31 الصادرة في 1990/07/28

<sup>2</sup> - ناصر لباد: القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، 1999، ص 131.

<sup>3</sup> - علاء الدين عشي: والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، 2006، ص 20.

### ♦ الوالي هيئة تنفيذية:

أوكلت للوالي ممارسة صلاحيات عديدة متمثلة في :

▪ تنفيذ المداورات القائمة على مستوى المجلس الشعبي الولائي، وذلك بموجب إصدار قرارات ولائية بعد المصادقة

عليها من قبل المجلس الشعبي الولائي:

▪ يلزم قانون الولاية الولائي بضرورة الاضطلاع و إعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية نشاطات الولاية خلال

الدورات المنعقدة و تقديم بيان سنوي للمجلس يتضمن نشاطات مصالح الولاية من جهة و نشاطات مصالح الدولة من جهة أخرى.

▪ أما في ما يتعلق بالاختصاصات المالية للوالي فهو الذي يقوم بإعداد المشروع التقني للميزانية وتحضيرها، ويقوم

بنقل الإعتمادات المالية من مادة إلى أخرى، و من باب فرعي إلى باب آخر ويمكنه في حالة الاستعجال أن ينقل

الإعتمادات من باب آخر بشرط إطلاع المجلس الشعبي الولائي على ذلك الإجراء في أول دورة يعقدها هذا المجلس و يحق

لهذا الوالي أن ينقل الإعتمادات مقيدة على وجه التخصيص في الميزانية و تتلخص المهام المالية للوالي بكونه الأمر  
بالصرف<sup>1</sup>.

### ♦ الوالي ممثل للدولة<sup>2</sup>:

يعد الوالي ممثل الدولة و مندوب الحكومة على مستوى الولاية وهو بالتالي يسهر على تطبيق سياسة الدولة على مستوى

الولاية و يسهر على تنفيذ تعليمات الحكومة التي يتلقاها من الوزراء و يقوم بالسهر الدائم على مراقبة مصالح الدولة

المكلفة بمختلف النشاطات و إلى جانب تنفيذ سياسة الحكومة و السهر على التطبيق السليم للقانون ، فيحوز للوالي

<sup>1</sup> - المادة 88 من قانون 09/90 المتضمن قانون الولاية.

<sup>2</sup> - المواد 92 إلى 102 من المرجع السابق.

التقاضي باسم الدولة بصفته ممثلاً لها كما يجوز له التقاضي باعتباره ممثلاً لولايته . فهو يمارس اختصاصات تتعلق بمهام الضبط الإداري و القضائي على مستوى الولاية.

## المبحث الثالث: البلدية في النظام الإداري الجزائري

### المطلب الأول: التعريف بالبلدية

إن تعريف البلدية تعريفاً شاملاً يعتبر من الموضوعات الشائكة، لأن البلدية حقيقة متشعبة يصعب ضبطها، ومع

هذا فهي لا تخلو من مبدئين أساسيين<sup>1</sup> هما:

إن البلدية في المعنى الجغرافي جزء من التراب الوطني،

إن البلدية الخلية الأساسية للشعب و الثورة،

ولقد كرس القانون الجزائري بعد الاستقلال هذه المؤسسة و منحها الوجود الدستوري بعد أن نص عليها دستور

1963 صراحة في المادة 09 و تبلورت صلاحياتها و مهامها بعد صدور القانون البلدي لسنة 1967 المؤرخ في

1967/01/18، وهكذا أصبحت البلدية ذات كيان مجسد ضمن مؤسسات الدولة.

كما أكد هذا الكيان دستور 1989 المعدل فعرّفها في مادته 15 "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و

الولاية، البلدية هي الجماعة القانونية"

<sup>1</sup> -موسى رحمانى، وسيلة السبتي: مداخلة بعنوان "واقع الجماعات في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية"، ملتقى دولي ،

جامعة محمد خيضر، بسكرة

وقد عرفها القانون البلدي لسنة 1990 رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 في المادة الأولى منه حيث صرح كالتالي " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، و تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي و توجد بموجب قانون".

## المطلب الثاني: التطور التاريخي للبلدية

### الفرع الأول: البلدية قبل الاستقلال

إن التنظيم الإقليمي الفرنسي لأرض الوطن كان يختلف من فترة لفترة ومن منطقة إلى أخرى، فأول تنظيم كان منذ سنة 1844 حيث كانت المكاتب العربية<sup>1</sup> « *Bureau arabe* ». كانت تدير الدائرة المحلية مباشرة من قبل ضباط جيش الاحتلال الذين كانوا يقومون بالإشراف السياسي على السكان و تحصيل مختلف الضرائب و تموين الجيش بالمواد الضرورية .

ابتداء من 1868 ظهرت البلديات المختلطة « *Commune Mixtes* » في مناطق تواجد الجزائريين و كانت تتشكل من دواوير، و مراكز تعمير، أصبحت في ما بعد مراكز بلديات دون أدنى تجانس، تدار من قبل موظف من الإدارة الفرنسية يدعى متصرف المصالح المدنية، تساعده أيضا لجنة بلدية تتكون من أعضاء أوروبيين منتخبيين أعضاء جزائريين معينين.

إلى جانب البلديات المختلطة هناك بلديات ذات التصرف التام أو بلديات المتمتعة بملاء الحق في الممارسة في المناطق التي يسكنها العدد الهام من الأوربيين ، كانت تدار من قبل مجلس بلدي و رئيس منتخبين كما هو الحال في

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، ص 131.

فرنسا وفق القانون البلدي الفرنسي الصادر في 05 أفريل 1884 ، غير أن هذا القانون لم تكن تطبق سوى لصالح الأقلية الأوربية ، بالرغم من إلغاء البلدية المختلطة مرسوم 28 جوان 1956 تحت ضغط ظروف تلك المرحلة .

بالموازنة مع هذه التنظيمات الإقليمية كانت هناك خصوصية لمناطق الجنوب التي كانت تخضع لتصرف الإدارة العسكرية. وبالإجمال فإن قانونا متفاوتا كهذا، مناطق يطبق فيها القانون العادي و أخرى يطبق فيها نصوص خاصة، يزال فيه السكان المحليين عن تسيير أمورهم هو نظام محكوم عليه بالفشل<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: البلدية بعد الاستقلال

لقد تم الاهتمام بالحياة المحلية منذ الوهلة الأولى للاستقلال. بحيث اعتمدت السلطات الحديثة في الجزائر على تنظيم المؤسسات المحلية أو على الأقل إعادة بعث المفوضات العامة التي ساهم في تسييرها إطارات جزائرية خلافا للنظام البلدي الإستدماري الذي خلق في عجالة بلديات عشوائية.

لقد كان هدف هذه الهيئات الإحلال محل البلديات و الإطارات الفرنسية و القيام بتسيير المؤسسات الإدارية الجزائرية لما بعد الاستقلال.

أما دستور 1963 فقد كان له بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي. فقد اعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية و الإدارية و الاقتصادية والاجتماعية.

أما البعث الحقيقي فقد كان مع ما أصبح يسمى "بالجماعات المحلية"<sup>2</sup> في الاصطلاح الإداري

الجزائري، وكان ذلك ابتداء من سنة 1967، بوضع أسس قانونية للبلدية. بمثابة الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18

1- أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ص 125.

2 - عبد الحميد قرفي: الإدارة الجزائرية مقارنة سوسولوجية، ص: 79

جانفي 1967. فقد اعتبر البلدية كمؤسسة قاعدية تركز عليها الحياة السياسية و الاقتصادية والاجتماعية، وتساهم في بعث الديمقراطية المحلية، خاصة من خلال مجلس شعبي منتخب، تعددت صلاحياته تماشيا مع الاختيار الاشتراكي.

أما دستور 1976 في المادة 36 الفقرة الثانية فإنه ينص على أن البلدية هي مجموعة إقليمية سياسية و الاقتصادية و الاجتماعية في القاعدة وتعتمد البلدية في نشاطها أساسا على:

- المجلس الشعبي البلدي: الذي يتم انتخابه من طرف سكان البلدية
- المجلس التنفيذي البلدي: الذي ينتخب من طرف المجلس الشعبي البلدي
- رئيس المجلس الشعبي البلدي: الذي ينتخبه أعضاء المجلس الشعبي البلدي من بين أعضاءه.

و أخيرا دستور 1998 و التوجه الليبرالي ، حيث أرسى البلدية على مبادئ و أحكام جديدة. وعلى إثره صدر القانون 09/90 المتضمن قانون البلدية و الذي بقي سائر المفعول إلى يومنا هذا.

### المطلب الثاني: هيئات البلدية

تنص المادة 13 من القانون البلدي على ما يلي:

هيئتا البلدية هما :

﴿ المجلس الشعبي البلدي،

﴿ رئيس المجلس الشعبي البلدي،

و عليه فإن دراسة النظام القانوني البلدي لهيئات و أجهزة البلدية تتطلب التطرق لـ:

المجلس الشعبي البلدي بيان القواعد القانونية المتعلقة بتكوينه و التي لها الصلة بتسييره و أخيرا تلك المحددة لاختصاصاته.

الهيئة التنفيذية المتمثلة أساسا في رئيس المجلس الشعبي البلدي، و ذلك بالتعرف على مركزه القانوني.

### الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي

يشرف على إدارة شؤون البلدية المختلفة مجلس منتخب و جهاز مداولة هو المجلس الشعبي البلدي، ذلك أنه يعبر عن إرادة الجمهور و مشاركته في اتخاذ القرارات، كما يعتبر هذا المجلس أعلى هيئة في البلدية و جهازها الأساسي، ولدراسة هذا الهيكل سنتطرق لتشكيله و قواعد تسييره و كذا صلاحياته:

#### أولا: تشكيل المجلس

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية. بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر، و ذلك لمدة خمس سنوات<sup>1</sup>، و يختلف عدد أعضاء المجلس بحسب تعداد السكاني للبلدية، والذي حددته المادة 97 من قانون الانتخابات<sup>2</sup>، وهم كالتالي:

7 أعضاء في البلدية التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة،

9 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة،

<sup>1</sup> - المادة 97 من الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات المعدل والمتمم

<sup>2</sup> - المادة 75 المرجع نفسه.

11 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة،

15 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة،

9 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة،

33 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200.000 نسمة.

### ثانياً: تسيير المجلس الشعبي البلدي

لتسيير المجلس الشعبي البلدي عدة دورات يجرى من خلالها مداورات، كما يشكل لجان متخصصة،

#### 1. الدورات<sup>1</sup>:

يعقد المجلس أربع دورات عادية في السنة و يمكنه أن يعقد دورات استثنائية بطلب من الوالي أو رئيسه أو ثلث الأعضاء. وتكون الجلسات علنية و هذا بغرض توسيع الرقابة الشعبية على أشغال المجلس ويمكن أن تكون الجلسة معلقة في حالتين حصرتهما المادة 19 من قانون البلدية وهما دراسة المسائل التأديبية الخاصة بالأعضاء و دراسة موضوعات تتعلق بالأمن و المحافظة على النظام العام. يتولى كتابة الجلسة موظف من البلدية يختاره رئيس المجلس، و خلا الثمانية أيام التالية لانعقاد الجلسة أوجب القانون نشر محضر المداولة حتى تمارس السلطة الشعبية رقابتها.

#### 2. المداورات:

يجري المجلس الشعبي البلدي خلال دوراته عدة مداورات تحكمها القواعد الأساسية التالية:

<sup>1</sup> - المادة 14 وما بعدها من القانون البلدي السابق الذكر

▪ يجب أن تكون المداولات علنية (إلا في حالات استثنائية حسب ما جاءت به المادة 19 من القانون البلدي و قد سبق ذكر ذلك)

▪ يجب أن يتمتع الجمهور بحق الإطلاع على المداولات

▪ تجرى وتحرر المداولات باللغة العربية

▪ تنتخب المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين و الحاضرين مع ترجيح صوت الرئيس عند تساوي الأصوات<sup>1</sup>.

وعلى كل فإن مداولات المجلس الشعبي البلدي ليس لها الطابع التنفيذي إلا بصدور قرار من الهيئة التنفيذية، وفق الإجراءات السارية المفعول.

### 3. اللجان:

يستطيع المجلس أن يكون من بين أعضائه لجانا دائمة أو مؤقتة لدراسة القضايا التي تم البلدية و خاصة في المجالات التالية: الاقتصاد و المالية وتهيئة العمرانية، و التعمير و الشؤون الاجتماعية و الثقافية .

يعين الرئيس رئيس اللجنة ، و يجب أن يكون تشكيلها يتناسب مع المكونات السياسية للمجلس، كما يمكن لرئيس

اللجنة أن يستعين بأي شخص مختص يمكن الاستفادة من خبرته

<sup>1</sup> - المادة 38 وما بعدها من القانون البلدي السابق الذكر

ثالثا: اختصاصات المجلس

تمارس المجالس الشعبية الاختصاصات في مسائل كثيرة ومتنوعة تتعلق أساسا بالتنمية الاقتصادية و الاجتماعية، وذلك فضلا عن المسائل المالية هذا وتقوم المجالس الشعبية ببحث كافة هذه الموضوعات و تتخذ القرارات اللازمة بعد المداولات التي تجريها في هذا الشأن. ونعرض بيان هذه الاختصاصات مع التركيز على الجانب المالي:

◆ **التعمير و الهياكل الأساسية والتجهيز:** من حيث التزود بوسائل التعمير، واحترام تخصيصات الأراضي المعدة للبناء أو الزراعة و المحافظة على حماية التراث العمراني.

◆ **التعليم الأساسي وما قبل المدرسي:** تختص البلدية بانجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها، كما لها أن تشجيع كل إجراء من شأنه ترقية النقل المدرسي.

◆ **الأجهزة الاجتماعية و الجماعية:** مثل إنجاز المراكز والهياكل الصحية و الثقافية و الرياضية و صيانة المساجد و المدارس القرآنية.

◆ **السكن:** وذلك بتوفير شروط الترقية العقارية كالتشجيع على إنشاء التعاونيات العقارية.

◆ **حفظ الصحة و النظافة و المحيط:** تتكفل البلدية بحفظ الصحة و المحافظة على النظافة العمومية خاصة بالنسبة للمياه الصالحة للشرب و المياه القدرة و النفايات و نظافة الأغذية و الأماكن العمومية و حماية البيئة.

◆ **الاستثمارات الاقتصادية للبلدية:** للبلدية أن تستثمر في المجالات الاقتصادية طبقا للتشريع المعمول به.

◆ **في المجال المالي:**

يتولى المجلس الشعبي البلدي سنويا المصادقة على ميزانية البلدية. فللمجلس دور هام بالنسبة لهذه الميزانية فبعد أن يقترح الرئيس مشروع الميزانية البلدية يجري التصويت عليها بمعرفة المجلس، ويتم التصويت على أبواب الاعتمادات و موضوعاتها و يحق للمجلس الشعبي إجراء تحويلات من باب إلى آخر داخل نفس القسم من الميزانية، كما يحق لرئيس المجلس إجراء تحويلات من مادة إلى أخرى داخل نفس الباب و لكن لا يجوز له إجراء أي تحويل الاعتمادات مقيدة بأغراض مخصصة في الميزانية كما تنص المادة 153 من قانون البلدية

### الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية للبلدية و هو هيئة مهمة فهو يعتبر همزة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية.

#### أولاً: تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي

نصت المادة 48 من قانون البلدية على أنه يتم تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال الاقتراع العام السري للقائمة التي تتناول أغلبية المقاعد و يكون الرئيس على رأس القائمة و ينصب خلال مدة لا تتعدى ثمانية أيام بعد الإعلان على نتائج الاقتراع : بعد تعيينه يقوم رئيس المجلس بتشكيل هيئة تنفيذية و ذلك بتعيينه لعدد من النواب و ذلك حسب أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وتدوم مدة العهدة 5 سنوات و تنتهي مهام الرئيس عند توافر أحد الأسباب التالية :

الاستقالة، الإقالة، الإقصاء، الوفاة.

#### ثانياً: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

قد خصص المشرع صلاحيات لرئيس المجلس الشعبي البلدي يختلف باختلاف وضعه كممثل للدولة من جهة، و باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس من جهة أخرى و فيما يلي يتم التطرق إلى صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

❖ رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة<sup>1</sup>:

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلاً للدولة على المستوى المحلي، ذلك أنه تجتمع لديه أغلب صلاحيات السلطة العمومية وإمكانية استخدامها، ويمارس صلاحياته تحت إشراف الوالي. وعليه فعندما يتصرف رئيس البلدية من منظور السلطة العمومية فإنه يمثل القانون، أي تصرفات الدولة على المستوى المحلي، ويسهر على تطبيق القوانين واحترام التعليمات التي تصدر من الدولة، فهو ضابط الحالة المدنية، وضابط الشرطة القضائية، يسهر على نشر وتطبيق القوانين والتنظيمات على مستوى إقليم البلدية تحت سلطة الوالي، يسهر على استتاب الأمن والنظافة العمومية و المحافظة على النظام العام و سلامة الأشخاص.

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بهذه الصلاحيات تحت سلطة الوالي بصفته ممثلاً على المستوى الولائي

❖ رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية<sup>2</sup>:

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثل البلديات في التظاهرات الرسمية والحفلات يسهر على المحافظة على ثروة البلدية بفضل تسيير إيراداتها ونفقاتها، وإبرام العقود، التصرف في الأملاك وقبول الهبات، وإبرام المناقصات والمزايدات الخاصة بالأشغال، رفع الدعاوي لدى القضاء باسم البلدية، توظيف العمال وتعيينهم، السهر على صيانة المحفوظات و الطرق البلدية، يشرف على رئاسة المجلس الشعبي البلدي و توجيه الإستدعاءات، تحضير جدول الأعمال و الميزانيات، كما يسهر على سلامة المصالح و المؤسسات البلدية وعلى حسن سيرها. وعليه فالرئيس هو ممثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية، وهو الأمر بالصرف للنفقات، وموقع العقود و ممثل البلدية أمام القضاء.

<sup>1</sup> - المواد من 67 إلى 78 من القانون البلدي السابق الذكر

<sup>2</sup>- المواد من 58 إلى 66 من القانون البلدي السابق الذكر

## خاتمة

نستنتج أن أهم مظهر من مظاهر تجسيد اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية في الجزائر هو تبنيتها 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 الرابع:

# ميزانية الإدارة المحلية الجزائرية

## مقدمة

تعتبر ميزانية الجماعات المحلية المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية الذي تريد تطبيقه خلال سنة معينة، وهي بذلك تعكس الخطط و الاتجاهات 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 و كذلك البرامج التنموية التي تطمح إلى تحقيقها خلال سنة كاملة بناء على نسبة الموارد التي تستفيد منها ومن خلال هذا الفصل سنتناول ميزانية الجماعات المحلية باعتبارها أهم مظهر الاستقلالية المالية لها، حيث تم إبراز تعريفها و مراحل إعدادها وذلك تبعا للتنظيم المعمول به في القانون 08/90 المتعلق بالبلدية و القانون 09/90 المتعلق بالولاية. وبعدها عرجنا على النفقات باعتبارها أحد أقسام الميزانية العامة المحلية، لنخصص في الأخير جزء للإيرادات العامة الجبائية منها و غير الجبائية و ، تلك التي تعود كلية للبلدية أو جزئيا أو تلك التي تستفيد منها من مصادر خارجية.

## المبحث الأول: ميزانية الجماعات المحلية الجزائرية

تعتبر ميزانية الإدارة المحلية<sup>1</sup> المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة، و هي تعكس بذلك الخطط و الاتجاهات التنموية التي تعمل الجماعات المحلية على تحقيقها، و بالتالي فتحضير الميزانية يعتبر عمل مهم جدا و يعبر في ذات الوقت عن استقلالية الجماعات المحلية في التسيير، حيث تقوم بالتقدير لمختلف نفقاتها و كذلك البرامج التنموية التي تطمح إلى تحقيقها خلال سنة كاملة بناء على نسبة الموارد التي تستفيد منها.

### المطلب الأول: تعريف ميزانية الجماعات المحلية

لقد جاء تعريف ميزانية الجماعات المحلية في كل من قانوني البلدية و الولاية.

فعرفت المادة 135 من قانون الولاية 09/90<sup>1</sup> بما يلي: " ميزانية الولاية هي عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات و

النفقات السنوية الخاصة للولاية كما هي قرار بالترخيص و الإدارة تسمح بحسن سير المصالح العمومية ."

و حسب المادة 149 من قانون البلدية رقم 08<sup>2</sup>/90: " ميزانية البلدية هي جدول التقديرات الخاصة لإيراداتها و

نفقاتها السنوية و تشكل أمرا بالإذن و الإدارة، يمكن من حسن سير المصالح العمومية."

<sup>1</sup> استخدمنا عبارة الجماعات المحلية و الإدارة المحلية للدلالة على نفس المعنى

1- قانون رقم 09/90 مؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 7 أبريل 1990 متعلق بالولاية.

2- قانون رقم 08/90 مؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 7 أبريل 1990 متعلق بالبلدية.

## المطلب الثاني: أنواع ميزانية الجماعات المحلية

## الفرع الأول: الميزانية الأولية

عرفت المادة 150 من قانون البلدية 09/90 على أنه توضع الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية، و يتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة عن طرق ميزانية إضافية. كما أن التصويت على الميزانية يكون قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها.

و قد تناولت المادة 142 من قانون الولاية الميزانية الأولية التي يتم عرضها على شكل تقديرات تعتمزم الولاية تنفيذها خلال السنة المالية المعينة و يتم تحضيرها للسنة المالية المقبلة.

## الفرع الثاني: الميزانية الإضافية

المقصود بها هو تصحيح الميزانية الأولية بالزيادة أو النقصان: في كل من الإيرادات و النفقات، و تعد كآخر أجل في شهر جوان من السنة التي ستطبق فيها. و التصويت عليها من قبل السلطة الوصية يكون قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - المادة 143 من قانون 09/90 المتعلق بالولاية.

المادة 152 من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية .

### الفرع الثالث: الحساب الإداري

بعد انتهاء السنة المالية يكون من الضروري إعداد حصيلة العمليات التي أُنجزت بالفعل خلال هذه السنة المالية في الحساب الإداري، و تقفل وثيقة المحاسبة في شهر أكتوبر من السنة التي تلي السنة التي بصدد عرض ما أُنجز بها. فالحساب هو حوصلة مالية للسنة المالية متأخر بسنة، و يعد في 31 مارس من السنة المعينة بالنسبة للسنة الماضية.

### المطلب الثالث: تحضير ميزانية الجماعات المحلية

ينبغي على الجماعات المحلية في إطار إعداد الميزانية أن لا تخرج عن نطاق الخطة التنموية المسطرة من قبل الحكومة، وعن مختلف التعليمات و التوجيهات و المقررات الصادرة عن السلطة الوصية المتعلقة بالسياسة المحلية مع الأخذ بعين الاعتبار وضعية الموارد التي في حوزتها.

و يختلف تحضير ميزانية الجماعات المحلية بين الولاية و البلدية، من حيث الهيئة التي تقوم بإعدادها و كذلك تنفيذها.

### الفرع الأول: بالنسبة للولاية:

يقوم الوالي بإعداد مشروعها و يتولى تنفيذها<sup>1</sup>، وذلك بمساعدة اللجنة المالية الولائية إذ يتطلب تحضيرها وضع التقديرات المتعلقة بالنفقات و الإيرادات و أن تكون متوازنة فعليا،

<sup>1</sup> -المادة 88 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية

تقدم الميزانية للمجلس الشعبي الولائي الذي يقوم بدراستها دراسة في إطار تمهيدي و التي تكون في خمسة نسخ، بعد إرسالها لوزارة المالية لإبداء رأيها ثم المصادقة عليها من طرف وزارة الداخلية التي تحتفظ بنسخة واحدة، و أخيرا ترسل النسخ الثلاث الباقية لكل من الوالي، المراقب المالي و أمين خزينة الولاية.

يتم إعداد الميزانية الإضافية من طرف الوالي و بالاتفاق مع المجلس الشعبي الولائي الذي يصادق عليها بعد الدراسة المعمقة، و يمضي عليها الوالي في إطار تمهيدي و التي تكون في خمسة نسخ، ثم تصادق عليها وزارة المالية.

بعدها ترسل النسخ الباقية المصادق عليها لكل من الوالي، المراقب المالي و أمين خزينة الولاية.

بما أن الحساب الإداري هو بمثابة حوصلة لكل من الميزانيتين الأولى و الإضافية، فإن إعداده يتم بنفس المراحل وذلك من طرف الوالي بالاتفاق مع المجلس الشعبي الولائي الذي يصادق عليها و يمضي عليها الوالي في إطار تمهيدي و يكون في ثلاث نسخ، ثم تصادق عليها الوزارة و يحتفظ بنسخة واحدة منها وترسل نسخة للمجلس الشعبي الولائي، و النسخة الباقية ترسل إلى الوالي.

خلاصة القول: تعد ميزانية الولاية من طرف الوالي بمساعدة اللجنة المالية الولائية، تكون متوازنة. تقدم الميزانية للمجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليها و ذلك بحضور جميع رؤساء المصالح المعنية، و يمضي عليها في إطار تمهيدي و تكون في خمسة نسخ، بعدها ترسل إلى وزارة الداخلية للمصادقة عليها حيث تحتفظ هذه الأخيرة بنسخة واحدة لكن لا يمكن المصادقة على ميزانية الولاية من طرف وزارة الداخلية إلا بعد رأي وزارة المالية ( مديرية الميزانية )، ثم ترسل النسخ الثلاث إلى كل من الوالي، المراقب المالي ، و أمين خزينة الولاية.

## الفرع الثاني: بالنسبة للبلدية

تتمثل الهيئة المكلفة بإعداد الميزانية في رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو الذي يسهر على تنفيذها<sup>1</sup>، بمساعدة اللجنة المالية للبلدية، إذ تحضر خلال السنة التي تسبق تنفيذها.

يتمثل إعدادها أساسا في تقدير النفقات التي تنفق خلال السنة و كذلك الإيرادات التي يجب تحصيلها لتغطية تلك النفقات أي بمعنى آخر هو جمع المعلومات و الجداول و الدراسات التي يمكن على ضوءها وضع توقع للمستقبل في الإيرادات و النفقات على أن تكون الميزانية في النهاية متوازنة<sup>2</sup> أي إيراداتها مساوية لنفقاتها .

بعد الانتهاء من التحضير و الإعداد تقدم هذه الأخيرة إلى المجلس الشعبي البلدي قصد دراستها دراسة معمقة، ثم يتم التصويت عليها بابا بابا و مادة مادة بالنسبة لنفقات وإيرادات التسيير، أما بالنسبة لقسم التجهيز، فالتصويت يكون على كل مادة و على كل برنامج.

بعد المصادقة و التصويت لا يمكن لرئيس المجلس إجراء تحويلات من باب إلى باب إلا بعد موافقة المجلس، غير أنه يمكن لرئيس المجلس إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب.

تعتبر المصادقة المرحلة الثالثة التي تجتازها، حيث ترسل الميزانية الموافق عليها من طرف المجلس بواسطة مداولة إلى السلطة الوصية و هي الولاية من أجل المصادقة عليها.

<sup>1</sup> - المادة 63 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> - المواد 138 و139 و140 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية.

المواد 152 و 153 من قانون البلدية السابق الذكر

بعد المصادقة عليها تحتفظ الولاية بنسخة و ترسل النسخ الباقية للمديرية الفرعية للضرائب التي تصادق عليها، وتقوم بالاحتفاظ بنسخة واحدة لها و ترسل نسخة للقباض البلدي.

تحضر الميزانية الإضافية للبلدية بنفس مراحل الميزانية الأولية، غير أنها لا تخضع للدراسة والتصويت إلا التعديلات التي تطرأ على الزيادات المصوت عليها أثناء إعداد الميزانية الأولية و على العمليات الجديدة.

و بصفة عامة: تعد الميزانية البلدية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بمساعدة اللجنة المالية البلدية، حيث يتطلب تحضيرها إعداد التقديرات المتعلقة بالإيرادات و النفقات الصحيحة، ثم الدراسة والمصادقة من قبل المجلس الشعبي البلدي، وفي الأخير المصادقة عليها من قبل السلطة الوصية.

### المطلب الرابع: رقابة السلطة الوصية على الميزانية

تقوم السلطة الوصية بالرقابة على ميزانية الجماعات الخلية على اعتبار أنها ( السلطة الوصية ) تحرص على المحافظة على ميزانية متوازنة لأجل تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية لكافة المواطنين عبر إقليم الجماعات المحلية.

و قد أسندت هذه المهمة إلى مجموعة من الأشخاص يمكن حصرهم في:

#### الفرع الأول: الوالي

لقد أسندت للوالي مهمة الرقابة على الميزانية في الحدود الإقليمية للولاية التابعة له على أساس أن الولاية هيئة إدارية لا مركزية، وتتكون من جهازين هما الهيئة التنفيذية للولاية و الوالي، وباعتبار هذا الأخير له وظيفة سياسية و إدارية فهو يعتبر القائد الإداري و الممثل المباشر لجميع الوزراء، يقوم بصلاحيه الرقابة الإدارية باعتباره ممثل السلطة المركزية و

المشرف الإداري على مصالح الدولة بالولاية حيث يراقب نشاطها، ويقدم تقريرا للمجلس الشعبي الولائي في كل دورة عادية.

أما في إطار الرقابة الوصائية يقوم بإعداد تقرير مفصل يحيله إلى وزير في دائرة اختصاصه . و تمكنه اختصاصاته الإدارية و المالية من اتخاذ الإجراءات الضرورية لتنفيذ مداورات المجلس الشعبي للولاية، إضافة إلى أنه يعتبر الأمر بالصرف في الولاية، كما يترخص بسلطة نقل الاعتمادات المالية من مادة إلى أخرى ومن باب إلى آخر<sup>1</sup>.

### ◆ كيفية ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية من طرف الوالي

أوكلت للوالي مهمة المصادقة على ميزانية البلدية والتي لا تدخل حيز التنفيذ إلا بعد التصديق عليها، وذلك تطبيقا للمادة 42 من قانون البلدية والتي تنص: " لا تنفذ المداورات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي

الميزانيات و الحسابات،

- إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية،

عندما ترفع المداورات دون أن يصدر هذا الأخير (الوالي) قراره خلال ثلاثين يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية تعتبر مصادقا عليها<sup>2</sup>.

1 - حسين مصطفى حسين: الإدارة المحلية المقارنة، ص 147.

2 - المادة 43 من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية .

أما في حالة عدم استطاعة المجلس على التصويت على ميزانية متوازنة فإن الوالي يرجعها خلال الخمسة عشرة يوما التي تلي استلامها إلى الرئيس، الذي يطرحها من جديد للمداولة على المجلس الشعبي البلدي و ذلك في غضون عشرة أيام . وإذا صوت عليها مجددا بدون توازن يتولى الوالي ضبطها تلقائيا<sup>1</sup>.

وقد جاء في نص المادة رقم 156 من قانون البلدية أنه عندما يبين تنفيذ الميزانية عجزا يتعين على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع و تأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية، وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي إجراءات الضبط الضرورية جاز للوالي اتخاذها و الإذن بامتصاص العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر.

وعليه فعملية المصادقة على ميزانية البلدية تمثل الوسيلة التي بمقتضاها تقوم السلطة الوصية بممارسة الرقابة على محتوى الميزانية وتمكنها من القيام بتسجيل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي طبقا للتشريعات المعمول بها.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: رئيس الدائرة

يعتبر رئيس الدائرة الشخص الثاني الذي يتمتع بسلطات عدم التركيز الإداري في الإدارة المحلية، إذ أنه يأتي بعد الوالي مباشرة، وهو ممثل الدولة على المستوى المحلي.

يخضع من حيث السلطة الرئاسية للوالي الذي يساعده في مهامه التي حددها القانون، ويتم تعيينه بواسطة مرسوم.

<sup>1</sup> - المادة 155 من قانون البلدية السابق الذكر

<sup>2</sup> - المادة 154 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية.

كما تعتبر الدائرة مقر إداري إقليمي أو جغرافي يحدد إقليمها بموجب مرسوم بناء على تقرير من وزير الداخلية و لا يمثل هيئة أو جماعة إدارية محلية بل هو مجرد قسم أو فرع إداري مساعد للولاية هدفه تقريب الإدارة وخدمات الدولة من المواطنين في كل بلديات الولاية

فرييس الدائرة يقوم بمساعدة الوالي عن طريق توجيهات الحكومة و السهر على تنفيذ القوانين و الأنظمة و حسن سير المرافق العامة، كما يقوم تحت سلطة الوالي بتنشيط و توجيه و تنسيق نشاط البلديات<sup>1</sup>.

#### ◆ كيفية ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية من طرف رئيس الدائرة

إضافة إلى رقابة الوالي، رقابة من جهة أخرى على ميزانية البلدية تتم من طرف رئيس الدائرة، فهو مكلف بالرقابة على ميزانية البلدية في حالة ما إذا كان عدد السكان لا يتجاوز 50.000 نسمة.

يقوم الموظف المشرف و المسؤول على مصلحة الوصاية بالبلدية بمقر الدائرة بمراقبة الدقة المالية لكل وثائق الميزاني المرسله من طرف البلدية الواقعة في الحدود الإقليمية للدائرة و مدى تطابق البطاقات المالية مع الحسابات الإدارية و الميزانيات الأولية أو الإضافية.

فبعد التأكد من صحة البيانات و الوثائق، و من صحة توظيف الإيرادات و النفقات، يحيلها إلى رئيس الدائرة و الذي بدوره يقوم بمراقبتها و مراجعتها من جديد ثم المصادقة عليها.

و بعد عملية المصادقة عن طريق وضع ختم المصادقة على وثيقة الميزانية تحال من جديد إلى البلدية قصد تنفيذها.

<sup>1</sup> - أحمد محبو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ص 280.

## المبحث الثاني: أقسام الميزانية

تنقسم ميزانية الجماعات المحلية إلى قسمين

فحسب المادة 136 من قانون الولاية: "تشتمل ميزانية الولاية على قسمين متوازيين للنفقات و الإيرادات

قسم التسيير

قسم التجهيز و الاستثمار"

وحسب المادة 151 من القانون 08/90 المتضمن قانون البلدية: "تشمل ميزانية البلدية قسمين

قسم التسيير

قسم التجهيز و الاستثمار

و ينقسم كل قسم إلى إيرادات و نفقات تتوازن و جوبا و سنتطرق لكل جانب على حدى:

### المطلب الأول: جانب نفقات

النفقة هي إستعمال هيئة عامة لمبلغ من النقود أو هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام، بقصد

اشباع الحاجات العامة<sup>1</sup>.

و تقوم الجماعات المحلية بعملية الإنفاق من أجل تسيير مصالحها و تقديم الخدمات الضرورية لمجموع الأفراد.

<sup>1</sup> - عبد الكريم صادق بركات، يونس أحمد البطريق حامد عبد المجيد دراز: المالية العامة، الدار الجامعية، 1986، ص61.

تتعدد تقسيمات النفقات العامة فيمكن تقسيمها من حيث دوريتها إلى عادية و غير عادية، وتنقسم حسب تقديراتها إلى نفقات إختيارية و نفقات إجبارية. وتنقسم على أساس إداري<sup>1</sup> إلى نفقات التسيير و نفقات التجهيز

### الفرع الأول : النفقات العادية و النفقات غير العادية

يقصد بالنفقات العادية تلك المصروفات التي تتكرر بصفة دورية كل سنة، حيث تظهر في الميزانية المحلية.

أما النفقات غير العادية فتتضمن المصروفات الاستثنائية التي لا تتكرر سنويا، وهذا التمييز للنفقات العادية و غير العادية و فقا لمبدأ سنوية الميزانية ، وهو مأخوذ به في الجزائر.

ويمكن من جهة اخرى تبيان معنى النفقات غير العادية ، من خلال أن النفقات العادية تشمل نفقات التسيير واللوازم التي تتطلبها الجماعات المحلية، بينما تشمل نفقات التسيير و الأدوات و اللوازم التي تتطلبها الجماعات المحلية، بينما تشمل النفقات غير العادية أشغال التشييد الجديدة للبنيات، الطرق، مجاري المياه، قنوات صرف المياه الصالحة للشرب وأعمال التهيئة العمرانية.

و تفيد هذه الفرقة إلى الأخذ بها في مجال تقسيم النفقات في الحرص على تغطية النفقات العادية الواردة بالميزانية المحلية من حصيلة الموارد العادية، بينما يلجأ إلى الموارد غير العادية لتغطية النفقات غير العادية<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - علي زغود: المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 31.

<sup>2</sup> - يونس بن منصور ميلاد: مبادئ المالية العامة، الشركة العامة للطباعة و الورق، طرابلس، ليبيا، 1981، ص31.

### الفرع الثاني: النفقات الإجبارية و النفقات الإختيارية

تنقسم النفقات المحلية من حيث سلطة المجالس المحلية إلى نفقات إختيارية و نفقات إجبارية . فالنفقات الإجبارية تتكون من كافة النفقات الإجبارية التي نص عليها المشرع، وهي النفقات التي لا يمكن الإستغناء عليها حتى في حالة الأزمات لكونها ضرورية و لا بد منها في تسيير شؤون الجماعات المحلية، فالأولوية لها دائما لضمان سير هياكل الدولة. أما النفقات الإختيارية فهي النفقات التي للمجالس المحلية السلطة في إدراجها أو عدم إدراجها بالميزانية المحلية.

### الفرع الثالث : نفقات التسيير و نفقات التجهيز

#### أولاً: نفقات التسيير<sup>1</sup>

و هي التي تسمح للجماعات المحلية بتسيير مصالحها، وتتعلق أيضا بأجور المستخدمين و نفقات الإدارة العامة و الأعباء الاجتماعية، وبصفة عامة كل النفقات التي تسمح باستمرارية المرفق العام.

#### ❖ نفقات الإدارة العامة:

تخص أساسا الأجر الأساسي للمستخدمين المحليين بمختلف تصنيفاته مع كل التعويضات المنصوص عليها قانونا و نفقات اللوازم.

○ نفقات المستخدمين: وهي

\* نفقات مستخدمي الجماعات المحلية المعيّنين و هي أجور الموظفين الرسميين و كذا المؤقتين و المتعاقدين.

<sup>1</sup> - مذكور زينب: الاستقلالية المالية للجماعات المحلي، مذكرة نهاية التبرص، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006، ص20.

\* نفقات مستخدمي الدولة الموضوعين تحت تصرف الجماعات المحلية و هم بعض من موظفي الدولة يمارسون نشاطهم لفائدة الولاية و البلدية و هم يساهمون في بعض أجزائهم مثل موظفي الأشغال العمومية الذين يقومون بدراسة و تنفيذ أشغال البلدية

\* نفقات المستخدمين المنتخبين و هم أعضاء المجالس المنتخبة يحصلون على تعويضاتهم في إطار القانون.

○ نفقات العتاد: تحتوي أساسا على

مصاريف المكاتب و هي كثيرة النوع مثل الهاتف، الكهرباء مصاريف الطابع و التسجيل و الاشتراكات .

❖ نفقات ذات طابع إجتماعي:

تتدخل كل من الولاية و البلدية في الميدان الإجتماعي كونها تمثل الدولة على المستوى المحلي، و هذا التدخل يكون بمساعدات مباشرة لفئة معينة من الأشخاص المعوقين أو المحتاجين و يمكن إضافة تدخلات البلدية في مجال المساعدات التالية:

تشغيل الشباب، مساعدة المسنين عديمي الدخل، النفقات الدراسية،

❖ النفقات الجبائية:

الأملاك و المباني خاضعة بدورها للضرائب العقارية. و في إطار الأجرور و الرواتب تسدد الجماعات المحلية الدفع

الجزافي و الاشتراكات الإجتماعية.

**ثانيا : نفقات التجهيز و الإستثمار**

تضع الجماعات المحلية كل سنة برنامج للتجهيز العمومي يخص كل العمليات المالية بما فيها شراء التجهيزات، و يتم تنفيذها عن طريق رخص تأنيها من وزارة المالية.

**❖ عمليات خارج البرنامج:**

و هي عملية تسديد القروض، تعويضات المنكوبين، الهبات و المنح.

**❖ نفقات الاستثمار الاقتصادي:**

تساهم الجماعات المحلية في التنمية العامة للاقتصاد الوطني عن طريق إنشائها و مراقبة الأنشطة الاقتصادية الموجودة في إقليمها، حيث للبلديات و الولايات الحق في استغلال المصالح العامة ذات الطابع الصناعي و التجاري.

**المطلب الثاني: جانب الإيرادات**

سنتطرق من خلال هذا المطلب إلى الإيرادات الخاصة بالبلدية على اعتبار أنها الجماعة المحلية القاعدية من جهة و لأن الدراسة الميدانية لهذه المذكرة عولجت على مستوى البلديات الثلاث المختارة للدراسة .

وهنا يجب أن نشير إلى نقطة مهمة، وهو أن أهم ما يميز البلديات الجزائرية هو عدم قدرتها على خلق الضرائب و ما تتوفر عليه هو فقط التصويت على بعض الرسوم<sup>1</sup>

**الفرع الأول: الإيرادات التي تعود كليا للبلدية**

لقد أجاز المشرع لعموم البلديات بتحصيل عدة رسوم و تستفيد من عوائدها بصفة كلية نوجز ذكرها في ما يلي:

<sup>1</sup> Lahcene seriak , L'organisation et le fonctionnement de la commune , OP, CIT. p 77

أولا : الإيرادات الجبائية**1: الرسم العقاري**

إن الرسم العقاري بصفته الحالية كان قد أسس بموجب الأمر رقم 83/67 المؤرخ في 03 جوان 1967، والمتضمن القانون المعدل والمكمل لقانون المالية لسنة 1967<sup>1</sup>، 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 تعويضا لمجموعة من الرسوم التي تخص العقار، وهو ضريبة عينية تمس العقارات المبنية وغير المبنية الموجودة في التراب الوطني.

يصنف هذا الرسم إلى صنفين هما: الرسم العقاري على الملكيات المبنية، الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية.

**1.1 الرسم العقاري على الملكيات المبنية:**

يؤسس الرسم العقاري على الملكيات المبنية الموجودة فوق التراب الوطني سنويا باستثناء تلك المعفية من الضريبة صراحة<sup>2</sup>، ويجبى هذا الرسم خصيصا لفائدة البلديات.

إن الرسم العقاري على الملكيات المبنية مؤسس على قواعد ضريبية ناتجة من القيمة الايجارية الجبائية المحددة، حسب المتر المربع وحسب المنطقة والمناطق الفرعية وهذا بتطبيق تخفيض يساوي 02 % ، أما بالنسبة للتخفيض فلا يمكن أن يتجاوز حد أقصى قدره 40 % إلى 50 % بالنسبة للمصانع وهذا على نمط واحد<sup>3</sup>.

◆ تحدد القيمة الايجارية الجبائية لكل متر مربع على النحو التالي:

<sup>1</sup> - قانون رقم 83/67، المؤرخ في 02 جوان 1967 المتضمن تعديل وتتميم الامر رقم 368/66 المؤرخ في 31 ديسمبر 1966 المتضمن قانون المالية لسنة 1967، الجريدة الرسمية رقم 47.

<sup>2</sup> - المادة 248 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

<sup>3</sup> - المادة 254 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

الجدول رقم 1.4: أسعار القيمة الجبائية للعقارات ذات الاستعمال السكني

الوحدة دج /م<sup>2</sup>

المنطقة (04)	المنطقة (03)	المنطقة (02)	المنطقة (01)	المناطق الفرعية
334	371	408	445	المنطقة الفرعية (أ)
279	334	371	408	المنطقة الفرعية (ب)
260	297	334	371	المنطقة الفرعية (ج)

المصدر: قانون المالية رقم 21/01 لسنة 2002.

▲ بالنسبة للمحلات التجارية والصناعية فان القيمة التجارية الجبائية للمتر المربع بالدينار

الجزائري تتحدد كالتالي:

الجدول رقم 2.4: أسعار القيمة الجبائية للمحلات التجارية والصناعية.

الوحدة: دج /م<sup>2</sup>

المنطقة (04)	المنطقة (03)	المنطقة (02)	المنطقة (01)	المناطق الفرعية
669	742	816	891	المنطقة الفرعية (أ)
594	669	742	816	المنطقة الفرعية (ب)
519	594	669	742	المنطقة الفرعية (ج)

المصدر: قانون المالية رقم 21/01 لسنة 2002.

▲ بالنسبة للقيمة التجارية الجبائية للمتر المربع بالدينار الجزائري للأراضي الملحقة بالملكيات

المبنية الموجودة في قطاعات عمرانية فهي محددة كما يلي:

الجدول رقم 3.4: أسعار القيمة التجارية الجبائية للمحقات الملكيات المبنية في قطاعات عمرانية

الوحدة دج /م<sup>2</sup>

المنطقة (01)	المنطقة (02)	المنطقة (03)	المنطقة (04)
22	18	13	07

المصدر: قانون المالية رقم 21/01 لسنة 2002.

▲ القيمة التجارية الجبائية للأراضي الملحقة بالملكيات المبنية الموجودة في قطاعات قابلة للتعمير تتحدد كما يلي:

الجدول رقم 4.4: أسعار القيمة التجارية الجبائية للمحقات الملكيات المبنية في قطاعات قابلة للتعمير

الوحدة دج /م<sup>2</sup>

المنطقة (01)	المنطقة (02)	المنطقة (03)	المنطقة (04)
16	13	10	06

المصدر: قانون المالية رقم 21/01 لسنة 2002.

### 2.1 الرسم العقاري على الملكيات المبنية:

يفرض الرسم على العقارات غير المبنية على كل الملكيات غير المبنية مهما كانت طبيعتها، إذا لم تكن معفية صراحة من الضرائب والرسوم.

يؤسس هذا الرسم سنويا على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها ومنها على الخصوص<sup>1</sup>

1- الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير؛

<sup>1</sup> - المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

2- المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم في الهواء الطلق؛

3- مناجم الملح والسبخات؛

4- الأراضي الفلاحية.

وتعفى من هذا الرسم الملكيات التابعة للدولة، والجماعات المحلية، والمؤسسات العمومية العلمية أو التعليمية أو الإسعافية، عندما تكون مخصصة لنشاط ذي منفعة عامة غير مدرة للأرباح.

يؤسس هذا الرسم بناء على القيمة التجارية الجبائية للملكيات غير المبنية المعبر عنها بالمتر المربع، أو الهكتار الواحد تبعا للمساحة الخاضعة للضريبة، وتطبق نسب على القاعدة قد تتراوح من المحاجر، مواقع استخراج الرمل، المناجم في الهواء الطلق، مناجم الملح والسبخات.

وفي هذه الحالة نجد القيمة التجارية 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

▲ بالنسبة للقيمة التجارية بالدينار الجزائري للأراضي الموجودة في القطاعات العمرانية تحدد كالآتي:

▲

الجدول رقم 5.4: القيمة التجارية الجبائية للأراضي الموجودة في قطاعات عمرانية

الوحدة: دج

المناطق				تعيين الأراضي
(04)	(03)	(02)	(01)	
50	90	120	150	أراضي معدة للبناء
09	16	22	27	أراضي أخرى مستعملة كأراضي للترفيه وحدائق الترفيه، ملاعب لا تشكل ملحقات للملكيات المبنية.

المصدر: قانون المالية رقم (21/01) لسنة 2002.

◆ أما بالنسبة للأراضي الموجودة في قطاعات معدة للتعمير في المدى المتوسط وقطاع التعمير

المستقبلي تتحدد كالتالي:

الجدول رقم 6.4: القيمة التجارية الجبائية للأراضي الموجودة في قطاعات معدة للتعمير في المدى المتوسط وقطاع التعمير

المستقبلي

الوحدة: دج

المناطق				تعيين الأراضي
(04)	(03)	(02)	(01)	
50	90	120	150	أراضي معدة للبناء
09	16	22	27	أراضي أخرى مستعملة كأراضي للترفيه وحدائق الترفيه، ملاعب لا تشكل ملحقات للملكيات المبنية.

المصدر: قانون المالية رقم (21/01) لسنة 2002.

◆ قيمة المتر المربع للمحاجر ومقاطع الحجارة، والمناجم في الهواء الطلق ومناجم الملح والسبخات ممثلة في الجدول

التالي:

الجدول رقم 7.4: القيمة التجارية الجبائية للمحاجر ومقاطع الحجارة، والمناجم في الهواء الطلق ومناجم الملح

والسبخات

الوحدة: دج

المنطقة (04)	المنطقة (03)	المنطقة (02)	المنطقة (01)
17	33	44	55

المصدر: قانون المالية رقم (21/01) لسنة 2002.

◆ كما تتحدد القيمة التجارية الجبائية بالدينار الجزائري حسب الهكتار وحسب المنطقة في الأراضي الفلاحية كما

يلي:

الجدول رقم 8.4: القيمة التجارية الجبائية للأراضي الفلاحية

د ج / 01 هكتار

المنطقة (البور)	المسقية	المناطق
1250	7500	أ
937	5625	ب
497	2981	ج
375	375	د

المصدر: قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة

**2: رسم التطهير**

إضافة للرسم العقاري وبالموازاة معه، تستفيد الجماعات المحلية وعلى وجه الخصوص البلديات بنسبة 100% من رسم يدعى رسم التطهير.

أسس رسم التطهير بموجب القانون رقم 12/80 الصادر في 31 ديسمبر 1980، المتضمن قانون المالية لسنة 1981<sup>1</sup> 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 29 ديسمبر و المتضمن قانون المالية لسنة 1994<sup>2</sup> ألغى في مادتيه 25 و 26 رسم تصريف المياه في المجاري المائية، هذا الرسم الذي يقطع على الملكيات المبنية المجهزة بشبكة القنوات، وعوضت المادتين 25 و 26 برسم وحيد هو رسم رفع القمامات المنزلية كما يلي:

يحدد مبلغ رسم التطهير حسب قانون الضرائب المباشرة في مادته 263 مكرر 02 كما يلي:

♣ ما بين 500 دج و 10.000 دج على كل محل ذي استعمال سكني.

♣ ما بين 1000 دج و 10.000 دج على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي، أو ما يشبه ذلك.

<sup>1</sup> - الجريدة الرسمية رقم 54 الصادرة بتاريخ: 31 ديسمبر 1980

<sup>2</sup> - الجريدة الرسمية رقم 88 الصادرة بتاريخ: 30 ديسمبر 1993.

♣ ما بين 5000 دج و 20.000 دج على كل ارض مهيأة للتخيم والمقطورات.

♣ ما بين 10.000 دج و 100.000 دج على كل محل ذو استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي، أو ما شابه

ذلك، ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة سابقا.

يحدد هذا الأخير بقرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد المداولة والمصادقة عليها من طرف السلطة الوصية، وذلك مهما كان عدد سكان البلدية التي يقع فيها هذا المحل، مع إخضاع للرسم على الأراضي المهيأة للتخيم والمقطورات، وحددت بتعريفة مقدرة بين 2000 دج و 4000 دج محددة بقرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة المجلس.

### 3. الرسم على رخص البناء

لقد أسس هذا الرسم بموجب المادة 55 من الأمر رقم 11/99 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999 و المتضمن قانون المالية لسنة<sup>1</sup> 2000 ، و جاء هذا الرسم تعويضا لقانون الطابع المادة 139 مكرر المعدلة و المتممة بالمادة 33 من قانون المالية لسنة 1999، و ينص على تأسيس لصالح البلديات رسم خاص على رخص العقارات و المتمثلة في:

الرسم على رخص البناء

رخصة تقسيم الأراضي

رخصة الهدم

شهادة المطابقة و التجزئة و العمران

<sup>1</sup>- الجريدة الرسمية رقم 92 الصادرة بتاريخ 1999/12/25

## 1.3. الرسم على رخص البناء:

وتحدد قيمه على النحو التالي:

الجدول رقم 9.4: 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 10.4: بنائة ذات استعمال تجاري أو صناعي

التعريف (دج)	قيمة البناية (دج)
30.000	إلى غاية 7000.000
40.000	إلى غاية 10.000.000
45.000	إلى غاية 15.000.000
50.000	إلى غاية 20.000.000
55.000	إلى غاية 25.000.000
60.000	إلى غاية 30.000.000
65.000	إلى غاية 50.000.000
75.000	إلى غاية 70.000.000
80.000	إلى غاية 100.000.000
100.000	أكثر من 100.000.000

المصدر: قانون المالية رقم 16/05 لسنة 2006

### 2.3. الرسم على رخصة تقسيم الأراضي:

ينطبق هذا الرسم على الأراضي ذات الاستعمال السكني و الأراضي ذات الاستعمال التجاري والصناعي حسب

الجدول التالي:

**الجدول رقم 11.4 :** تقسيم الأراضي ذات الاستعمال السكني

عدد القطع	التعريف (دج)
من 2 إلى 10	1.000
من 11 إلى 50	2.250
من 51 إلى 150	3.125
من 151 إلى 250	3.750
أكثر من 250	5.000

المصدر: قانون المالية رقم 16/05 لسنة 2006

**الجدول رقم 12.4 :** تقسيم الأراضي ذات استعمال تجاري أو صناعي

عدد القطع	التعريف (دج)
من 2 إلى 10	3.750
من 6 إلى 10	6.250
أكثر من 10	10.000

المصدر: قانون المالية رقم 16/05 لسنة 2006

**3.3. الرسم على رخصة الهدم**

يحدد مبلغ هذا الرسم عند تسليم رخصة التهديم بـ 188 دج للمتر المربع في مساحة التثبيت بالأرض لكل بناية معينة بالهدم.

**4.3. الرسم على شهادة المطابقة و التجزئة و العمران:**

يحدد مبلغ الرسم عند تسليم شهادة المطابقة كما يلي:

**الجدول رقم 13.4: بناية ذات استعمال سكني أو استعمال مزدوج**

التعريف (دج)	قيمة البناية (دج)
625	إلى غاية 750.000
1.000	إلى غاية 1.000.000
1.250	إلى غاية 1.500.000
1.875	إلى غاية 2.000.000
2.500	إلى غاية 3.000.000
3.125	إلى غاية 5.000.000
3.750	إلى غاية 7.000.000
4.375	إلى غاية 10.000.000
5.000	إلى غاية 15.000.000
5.625	إلى غاية 20.000.000
6.250	أكثر من 20.000.000

المصدر: قانون المالية رقم 16/05 لسنة 2006

**الجدول رقم 15.4:** بناية ذات استعمال تجاري أو صناعي

التعريف (دج)	قيمة البناية (دج)
4.000	إلى غاية 7000.000
4.500	إلى غاية 10.000.000
5.000	إلى غاية 15.000.000
5.500	إلى غاية 20.000.000
6.000	إلى غاية 25.000.000
6.500	إلى غاية 30.000.000
7.500	إلى غاية 50.000.000
8.000	إلى غاية 70.000.000
9.000	إلى غاية 100.000.000
10.000	أكثر من 100.000.000

المصدر: قانون المالية رقم 16/05 لسنة 2006

◆ شهادة التجزئة و العمران:

يحدد مبلغ هذا الرسم: 500 دج مند تسليم شهادة التجزئة و العمران

**4. رسم الذبح:**

الرسم على الذبح هو ضريبة غير مباشرة تجبى كلية لفائدة البلديات التي تقع في إقليمها مذابح البلدية، و التي تتم فيه عملية الذبح، وذلك منذ 1970 ووفقا لنص المادة 110 بموجب الأمر 107/69 الصادر في 30 ديسمبر 1969 و المتضمن قانون المالية لسنة 1970<sup>1</sup>.

تدفع قيمتها من قبل مالك الحيوان عند الذبح على الوزن بالكيلوغرام ( كلغ ) من اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة، ولقد حددت التعريف للرسوم على المذابح ب 3.5 دج / كلغ من اللحم الصافي الذي يكون قابل للاستهلاك ابتداء من قانون المالية لسنة 1995، إلا أنه من خلال قانون المالية لسنة 1997 تم تحديد التعريف لهذا الرسم ب 5 دج للكيلوغرام الواحد حيث خصص مبلغ 1.5 دج/ كلغ من هذه التعريف الجديدة لصندوق التخصيص الخاص رقم " 302/07 (صندوق حماية الصحة الحيوانية)

**5. رسم الإقامة:**

يفرض هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين بالبلدية و لا يملكون فيها إقامة دائمة. يتم حساب هذا الرسم عن كل شخص و لكل يوم لا يقل عن 10 دج و لا يتعدى 20 دج لليوم الواحد كما يتم تحصيله عن طريق أصحاب الفنادق، والمحلات المستعملة لإيواء السواح أو المعالجين بالحمامات المعدنية، و يدفع تحت مسؤوليتهم إلى قبضة الضرائب بعنوان مداخيل الجباية المحلية.

<sup>1</sup> - الجريدة الرسمية رقم 110 الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1969

## 6. الرسم على الإعلانات و الصفائح المهنية:

لقد تولد هذا الرسم أيضا من أحكام قانون المالية لسنة 2000 خصص لفائدة البلديات دون غيرها من مؤسسات

الدولة على الإعلانات و الصفائح المهنية، باستثناء تلك المتعلقة بالدولة و الجماعات الإقليمية و الحاملة للطابع

الإنساني، و يؤسس هذا الرسم على :

- الإعلانات على الأراضي العادية المطبوعة أو المحفوظة باليد،
- الإعلانات التي أدخلت فيها تجهيزات معينة، قصد إطالة بقائه، وتسمى الإعلانات على الأوراق المجهزة أو المحمية،
- الإعلانات المضيئة الموضوعة فوق هيكل مبنى أو ركيزة
- الصفائح المهنية المخصصة للتعريف بالنشاط و مكان ممارسته.

1. الإعلانات المعروضة: و يحدد مبلغ هذا الرسم حسب عدد الإعلانات المعروضة، و حسب حجمها كما هو

مبين أدناه:

الجدول رقم 16.4: الإعلانات المعروضة

مبلغ الرسم (دج)	تعيين الإعلانات
	(1) الإعلانات على الورق العادي، مطبوعة أو مخططة باليد
20	الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع
30	الحجم أكبر أو يساوي واحد متر مربع
	(2) الإعلانات على ورق مجهزة أو محمية

40	الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع
80	الحجم أكبر أو يساوي واحد متر مربع

المصدر : قانون المالية رقم 11/99 لسنة 2000

## 2. الإعلانات و الصفائح المهنية: يحدد مبلغ هذا الرسم حسب الفترات السنوية و حسب حجم الإعلان

### الجدول رقم 17.4: الإعلانات و الصفائح المهنية

مبلغ الرسم (دج)	تعيين الإعلانات و الصفائح المهنية
<b>(1) الإعلانات المدهونة</b>	
100	الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع
150	الحجم أكبر من متر مربع
<b>(2) الإعلانات المضيئة</b>	
200	الحجم بالمتر المربع أو جزء من المتر المربع
<b>(3) الصفائح المهنية</b>	
500	الحجم يقل أو يساوي نصف متر مربع
750	مساحته أكبر من نصف متر مربع

المصدر : قانون المالية لسنة 2000

## 7. الرسم على الحفلات و الافراح:

يعتبر هذا الرسم قدم النشأة يعود تاريخ تأسيسه إلى قانون المالية لسنة 1966 المؤرخ بتاريخ 1965/12/31، ولقد

أنشئ هذا الرسم لصالح البلديات التي يقام على إقليمها حفلات و أفراح ذات طابع عائلي و يدفع المبلغ الواجب نقدا.

و بموجب قانون المالية لسنة 2001 تم تعديل المادة 36 من الأمر 320/65 المؤرخ في 1966/12/31 و المتضمن

قانون المالية لسنة 1966 حيث أصبح هذا الرسم يحدد كما يلي:

من 5000 دج إلى 800 دج من كل يوم بالنسبة للحفلات التي لاتتعدى مدتها الساعة السابعة مساء:

من 1000 دج إلى 1500 دج بالنسبة للحفلات التي تتجاوز مدتها الساعة السابعة مساء،

ثانيا: الإيرادات غير الجبائية

إضافة إلى الموارد الجبائية التي تتوفر عليها البلدية، إن هذه الأخيرة تقوم بتقديم خدمات كثيرة للمواطن، لقاء هذه

الخدمات تحصل على إيرادات.

فأجاز المشرع الجزائري للبلدية تحصيل بعض الحقوق و ذلك ما نصت عليه المادة 147 من القانون 08/90 المتعلق

بالبلدية: " يمكن للبلديات أن تحدد في إطار تسيير ممتلكاتها و مصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب

و طبيعة الخدمة المقدمة".

كما أجاز لها التصويت على ممتلكاتها العقارية و المنقولة عن طريق الكراء أو التأجير أو البيع. و تتمثل هذه الإيرادات في:

◆ منتج الإستغلال

◆ ناتج الممتلكات

◆ الناتج المالي

## I. منتج الاستغلال:

وهو ما تجببه الجماعات المحلية لقاء الخدمات التي تقدمها للمستفيدين و هذه المنتوجات متنوعة نذكر منها:

حقوق الوزن، الكيل وقياس السعة، الحقوق الثانوية المرتبطة بحقوق الذبح و المراقبة الصحية التي تقوم بها مكاتب التنظيف البلدية للحمامات و المرشات،

رسم الأرصفة العمومية التي يستفيد منها أصحاب المحلات ،

حقوق تسليم العقود الإدارية ( نسخ من العقود، نسخ من المداولات )،

بالرغم من بساطة الإيرادات المحصلة من هذه العمليات إلا أنه إذا عملت البلدية على تحصيلها بجدية و فر لها ذلك إمكانية لسد بعض التكاليف.

## II. ناتج الممتلكات :

تعتبر هذه المنتوجات موارد من بين الموارد التي تستعملها البلديات<sup>1</sup> بهدف رفع مداخيل تسييرها، وتتلخص هذه الموارد في بيع المحاصيل و حقوق كراء الواجهات العامة.

ونتيجة لهذا يمكن للبلديات أن تمتلك أراضي فلاحية مغروسة بحيث يعود منتج بيع محاصيلها إلى ميزانيتها، و كذلك فإن للبلديات حق كراء عقاراتها و التي تدخل في ملكيتها الخاصة.

بالنسبة للعقارات ذات الاستعمال التجاري<sup>1</sup> ، فإنه يتحتم على رئيس المجلس إعداد دفتر الأعباء أو الشروط و عرضه

على المجلس للمصادقة، بحيث يبرز هذا الدفتر كل الشروط المتعلقة بعملية الإيجار، المدة، المبلغ، طريقة تسديد أعباء

<sup>1</sup>-Bachir Yelles chaouch, Budget de l'état et des collectivités locale, OPU, 1990, page 268.

التأمين، عقوبة التأخير، شروط مراجعة، الأسعار، شرط احترام العقد، حالة المنازعات ، مهما كانت طبيعة العقار، مقهى، مطعم ، فندق، سنما، محلات.

كما أجاز المشرع للبلديات التصرف في هذه العقارات بطريقة البيع إذا رأت البلدية مصلحة في ذلك أحسن من كرائها لسبب كثرة الأعباء المثقلة عنها، كما تكون تكاليف صيانتها و المحافظة عليها تفوق مبالغ كرائها.

كما أجاز المشرع في حالة البيع ضرورة الالتزام بشروط معينة كالإعلان عن مزايده علنية بعد تحضير دفاتر الشروط أو الأعباء الخاصة بهذه العقارات و المنافسة الشرعية بين المعنيين في جلسة علنية بحضورها كل الأطراف و تتم العملية بكل شفافية و وضوح. و لقد نص القانون البلدي لسنة 1990 على إجازات مثل هذه الإجراءات<sup>2</sup>، حيث يرى أن تكتسب البلديات و المؤسسات العمومية التابعة لها الأملاك العقارية و تتصرف فيها طبقا للشروط المحددة في القوانين و التنظيمات المعمول بها.

### III. الناتج المالي

يمثل الناتج المالي<sup>3</sup> المداخيل الناتجة على مردودية الأسهم التي يمكن للبلدية استهلاكها و كذا السندات، كما يمثل فوائد القروض التي تقرضها لغيرها من الوحدات الاقتصادية، بالإضافة إلى حصتها من الأرباح التي تحققها مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري.

<sup>1</sup>- بن شعيب نصر الدين: إشكالية تمويل الجماعات المحلية و سبل ترقيتها، مذكرة الماجستير، جامعة تلمسان، 2001،

ص100.

<sup>2</sup>- المادة 142 من القانون البلدي السابق الذكر

<sup>3</sup>- بن شعيب نصر الدين: إشكالية تمويل الجماعات المحلية و سبل ترقيتها، ص106.

غير أن مداخيل الناتج المالي تكاد تكون منعدمة في الغالب و ذلك لغياب العمل بعمليات شراء الأسهم أو المشاركة في رأسمال شركات معينة مرهجة الذي قد تذر بعض المداخيل على البلدية، ونفس الشيء بالنسبة للسندات .

أما فوائد القروض أو 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 مداولات و قرارات ولائية.

كما أن المضاربة بالأسهم و السندات عمل جديد بالنسبة للبلديات لا تجرأ على خوضه لنقص التجربة و انعدام الكفاءات في هذا الميدان و ارتكاز مثل هذه العمليات في بورصة الجزائر العاصمة .

### الفرع الثاني: الإيرادات التي تشترك فيها البلدية مع غيرها

هناك أيضا مجموعة من الضرائب و الرسوم التي تستفيد منها البلديات لتمويل ميزانيتها، غير أنها لا تجني كليا هذه الأخيرة، بحيث تشترك فيها مع غيرها من المؤسسات بخص و نسب متفاوتة، نوجز ذكرها في ما يلي:

#### أولا: الرسم علة القيمة المضافة :

أشأ الرسم على القيمة المضافة (T.V.A) بمقتضى القانون 39/90 المؤرخ في 31 ديسمبر 1990<sup>1</sup> و المتعلق بقانون المالية لسنة 1991، حيث تم تعويض النظام السائد من قبل و المتضمن الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج (T.U.G.P)، و الرسم الإجمالي على تأدية الخدمات (T.U.G.P.S) ابتداء من الفاتح أفريل 1992 بالرسم على القيمة المضافة.

<sup>1</sup>- رضا خلاصي: النظام الجبائي الجزائري الحديث، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، 2006، ص 123 .

وتتصف العمليات الخاضعة للرسم على القيمة المضافة بصفتين هما<sup>1</sup>:

▲ العمليات الخاضعة إجباريا:

تخضع إجباريا للرسم على القيمة المضافة العمليات التالية :

- عمليات البيع و العمليات العقارية و الخدمات من غير تلك الخاضعة للرسم ، بشرط أن تكون ذات طابع صناعي و تجاري أو حرفي داخل التراب الوطني بصفة طبيعية بدون شرط إزاء الوضع القانوني للأشخاص الذين يتدخلون في تحقيق هذه العمليات الخاضعة للضريبة.
- عمليات الإسترداد وهي تخضع وجوبا للقيمة المضافة.

▲ العمليات الخاضعة اختياريًا:

كما توجد عمليات تخضع اختياريًا لهذا الرسم حيث يقوم الأشخاص المعنويون والطبيعيون على تقديم تصريح لاكتساب صفة المكلفين بالرسم على العمليات التالية:

- التصدير
- الشركات البترولية
- المؤسسات التي تتمتع بنظام المشتريات بالإعفاء

يحتوي الرسم على القيمة المضافة على معدلين هما:

**المعدل العادي 17%**

<sup>1</sup> - المديرية العامة للضرائب، قانون الرسوم على رقم الأعمال، نشرة 1999، ص 13.14.

يطبق هذا المعدل على المنتجات والبضائع والخدمات والعمليات التي لا تخضع بصراحة إلى المعدل المخفض 7%.

#### المعدل المخفض 7%:

يمثل السلع والخدمات التي تمثل منفعة خاصة على الصعيد الاقتصادي، الاجتماعي أو الثقافي، إذ يطبق على المنتجات والأموال والأدوات.

وتوزع حصيلة هذا الرسم كما يلي:

80% لصالح الدولة،

10% لصالح ميزانية الصندوق المشترك للجماعات المحلية (F.C.C.L)،

10% لفائدة البلديات،

#### ثانياً: الرسم على النشاط المهني:

يعتبر الرسم على النشاط المهني ضريبة من الضرائب التي تخضع لها الشركات على رقم الأعمال الذي تحققه المؤسسة أو أي وحدة من وحداتها في كل بلدية تابعة لمقر إقامته<sup>1</sup>، وأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية 1996 و ذلك بعملية إدماج كل من الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري.

ويدخل ضمن مجال التطبيق للرسم على المهني على الإيرادات التالية :

– الإيرادات الإجمالية المحققة في الجزائر والتي تدخل في صنف الأرباح غير التجارية،

<sup>1</sup> – المادة 223 الفقرة 01 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

- تسوية الحقوق التي تستحق على مجمل أشغال البناء المنشأة مؤقتا قبل تنفيذها باستثناء الحقوق لدى الإدارات العمومية والجماعات المحلية،

و بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2001، حدد معدل الرسم على النشاط المهني ب 2% و يوزع هذا العائد كما يلي:

الحصة العائدة للولاية 0.59%

الحصة العائدة للبلدية 1.30%

الصندوق المشترك للجماعات المحلية 0.11%

### ثالثا: الضريبة على الممتلكات

عوضت الضريبة على الممتلكات ضريبة التضامن الوطني التي كان جاري بها العمل في سنة 1989. و قد تم تأسيسها

بموجب قانون المالية لسنة 1993

و حسب المادة 274 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة يخضع للضريبة على الأملاك:

1. الأشخاص الطبيعيون الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر، بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر أو خارج

الجزائر.

2. الأشخاص الطبيعيون الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر، بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر.

تقدر شروط الخضوع للضريبة في أول يناير من كل سنة.<sup>1</sup>

و حسب المادة 276 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة تأسس الضريبة على الممتلكات على:

- الممتلكات العقارية المبنية و غير المبنية

- الحقوق العقارية الحقيقية

- الممتلكات المنقولة

وتحسب هذه الضريبة على أساس القيمة الصافية للأموال الخاصة لها، و سنضح من خلال الجدول الموالي أفساط

هذه القيم.

<sup>1</sup> - سعيد بن عيسى: الجباية، شبه الجباية، الجمارك، أملاك الدولة، الطبعة الأولى، الجزائر، 2003، ص 70

## الجدول رقم 18.4: أقساط القيم الصافية للأموال

النسبة %	أقساط القسمة الصافية من الأملاك الخاضعة للضريبة (دج)
0	أقل أو يساوي 30.000.000
0.25	من 30.000.001 إلى 36.000.000
0.5	من 36.000.001 إلى 44.000.000
0.75	من 44.000.001 إلى 54.000.000
1	من 54.000.001 إلى 68.000.000
1.5	أكثر من 50.000.000

المصدر: المادة 281 مكرر من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة

ويتم توزيع ناتج الضريبة على الثروة بين ميزانية الدولة و ميزانية البلدية و حساب التخصيص الخاص رقم

302/05 بعنوان " الصندوق الوطني للسكن " على النحو التالي وفقا للنيب التالية:

60% توجه لميزانية الدولة،

20% توجه لميزانية البلدية،

20% توجه إلى حساب التخصيص الخاص.

رابعاً: الضريبة الجزافية الوحيدة:<sup>1</sup>

موجب قانون المالية لسنة 2007 تم تأسيس ضريبة جديدة تعرف بالضريبة الجزافية الوحيدة.

تحل هذه الضريبة محل النظام الجزافي القديم و الذي كان يتضمن الضريبة على الدخل الإجمالي و الرسم على

القيمة المضافة و الرسم على النشاط المهني.

أما في ما يخص الأشخاص و النشاطات الخاضعين لها تتمثل في

– الأشخاص الطبيعيون الذين تتمثل تجارهم الرئيسية في البيع و الشراء و يتجاوز رقم أعمالهم السنوي

3.000.000 دج

– الأشخاص الطبيعيون الممارسين للأنشطة الأخرى عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي 3.000.000 دج،

– الأشخاص الطبيعيون الممارسون في آن واحد الأنشطة التي تنتمي للفتتين المذكورتين سابقا في حالة عدم

تتجاوز رقم أعمالهم سقف 3.000.000 دج،

أما في ما يخص المعدلات المطبقة على عليهم فتتمثل في:

12 % فيما يخص أنشطة الإنتاج و الخدمات،

5 % فيما يخص نشاطات شراء أو إعادة بيع البضائع و الأشياء،

فيما يخص النشاط المختلط يخضع كل واحد من أرقام الأعمال للمعدل الخاص به.

<sup>1</sup> – رسالة المديرية العامة للضرائب، نشرة شهرية للمديرية العامة للضرائب، العدد 40 أبريل 2009.

وتوزع عوائد الضريبة الجزائرية الوحيدة على النحو التالي:

40% لصالح ميزانية الدولة

48.50% لصالح البلدية،

5% للولاية،

5% لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية (F.C.C.L)،

#### خامسا: الدفع الجزائري

يعتبر الدفع الجزائري ضريبة مباشرة تؤدي شهريا على كل الأشخاص الطبيعيين و المعنويين،

إلى غاية 31 ديسمبر 2005 كان الدفع الجزائري يمثل موردا هاما في ميزانية البلدية و لا يقل أهمية عن الرسم على

النشاط المهني، فحصيلته الدفع الجزائري تخصص كلية للجماعات المحلية، وتوزع بنسب مختلفة بين البلدية و الصندوق

المشترك للجماعات المحلية، حيث تعود نسبة 30% إلى البلدية و الباقي أي 70% تعود للجماعات المحلية و التي

توزع بدورها على البلدية ب 60% و الولاية ب 20% و صندوق التضامن ب 20%.

يلاحظ من خلال هذه النسب أن حصة الأسد تعود إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية وفق ما نصت عليه التعليمات

رقم 51/94 المؤرخة في 21 جانفي 1995 لكن ابتداء من 01 فيفري 2006 لم يعد للدفع الجزائري أي دور في ميزانية

البلدية لأن المعدل أصبح 0% بدلا من 1%

### الفرع الثالث: إيرادات أخرى موجهة لميزانية البلدية

زيادة على المصادر الذاتية التي تمتلكها الجماعات المحلية، ولدعم ميزانيتها فان هذه الأخيرة تتغذى بأموال خارجية قد تكون إما مساعدات مالية تقدمها الدولة و/أو الولاية، و/أو قروض الجماعات المحلية من المؤسسات المالية، و/أو مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية وفي ما يلي سيتم توضيح ذلك

#### أولاً: إعانات الدولة

تمثل مؤسسات الدولة أساساً في إنجاز التجهيزات الكبرى التي تثقل كاهل البلديات بالخصوص، وتعجز عنها ميزانيتها وتتجسد أساساً في المخططات البلدية للتنمية (PCD).

#### المخططات البلدية للتنمية:

عرفت المخططات البلدية للتنمية تطورات قانونية الهدف منها اعتماد برامج تنموية للقضاء على التدهور الاقتصادي والاجتماعي الموروث على الفترة الاستعمارية لبرامج التنمية الصناعية وبرامج نفقات التجهيز المحلي وبرامج التشغيل الكامل، غير أن تعددها أدى إلى صعوبة تقييدها وتحديد آجال إنجازها وانعدمت فيها منهجية العمل الموحد.

ونظراً للنتائج المتفاوتة والتي سجلت عند تنفيذ هذه البرامج لجأت الدولة إلى العمل على توحيدها قانونياً من خلال المخططات البلدية للتنمية<sup>1</sup>، وكان ذلك بموجب المرسوم رقم 136/73 المؤرخ في 1973/08/09 المتعلق بشروط التسيير والانجاز حيث خصص القسم الأول منه لشروط التسيير التي تتمثل في تسجيل الاعتمادات المالية لفائدة السوالي ضمن حصة البرنامج لكل ولاية وتتنوع اعتمادات الدفع حسب الولاية، القطاع، الفصل والعملية في شكل تصنيف

1- شريف رحمانى، "أموال البلديات الجزائرية"، دار القصبه للنشر، حيدرة- الجزائر، 2003، ص 81

مسطر من طرف وزارة المالية اعتماد على قرار تسجيل المشروع، ويتولى الوالي بداية كل سنة الإشراف على قرارات رخص البرامج، واعتمادات الدفع لتوزيعها على البلديات، وعند تلقيها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي يجتمع المجلس للتصويت على كيفية توزيع هذه الاعتمادات على البرامج، كما يتأتى أمين الخزينة بطاقة المشاريع مثل الذي يحوزه رئيس المجلس البلدي.

أما القسم الثاني من المرسوم فقد خصص لشروط الانجاز من خلال تحديد طرق الانجاز كالاستغلال المباشر أو عن طريق المنافسة بدعوة المنافسة.

ومن هنا كانت مخصصات المخطط الوطني للتنمية (PCD) مشروطة ومركزية 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 مجهدها الاستثماري بالسلطة المركزية.

### ثانيا: إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL)<sup>1</sup>

يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، انشأ بموجب المرسوم رقم (266/88)

المؤرخ في 14/11/1986<sup>2</sup>، الذي يحدد تنظيمه وتسييره وهو موضوع تحت رئاسة وزير الداخلية، فانه مسير من طرف

مدير مدير، وموضوع تحت رقابة مجلس الإدارة.

<sup>1</sup>- الشريف رحمانى: المرجع السابق، ص 79.

<sup>2</sup>- الجريدة الرسمية رقم 45 الصادرة بتاريخ 05 نوفمبر 1986

يهدف تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى تحقيق الشفافية في تسييره وذلك بإشراك المنتخبين المحليين إلى تحقيق الفعالية الاقتصادية بما أنه يلجا أيضا إلى ممثلي أجهزة الدولة المعنيين بالتنمية المحلية (وزارة المالية والداخلية ومصالح التخطيط)

لقد تطورت كفاءات منح إعانات التجهيز العمومي للجماعات المحلية لكي تتلاءم مع مختلف مراحل نمو البلاد، ومع المبادئ الخاصة بالتدخل الاقتصادي والاجتماعي، تكتسي هذه الإعانات طابعا تكميليا للعمليات المخططة في إطار المخططات البلدية للتنمية (PCD)، وتشكل اعتمادات تجهيز نهائية وغير قابلة للمراجعة وهي موجهة بدرجة أولى إلى الجماعات المحلية الأكثر حرمانا للقيام بتجهيزات جماعية أساسية لإشباع حاجات المواطنين.

إن طلبات الجماعات المحلية مرتبة حسب جدول الأوليات محددة في قائمة اسمية خاصة بالتجهيزات الواجبة التمويل من الصندوق المشترك للجماعات المحلية؛ غير أنه مع مرور الزمن ومع تكاثر البلديات، فإن نظام تفريد العمليات الواجب إعانتها على مستوى الصندوق المشترك قد ظهرت مركزة جدا وغير متكيفة، مقيدة بذلك السلطة المحلية فيما يخص اختيار وتحديد احتياجات البلديات من التجهيز.

يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية ويسهر على إدارة كل من<sup>1</sup> صندوق التضامن، وصندوق الضمان.

#### \*صندوق التضامن:

يعمل صندوق التضامن تحت إدارة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، أنشأ هذا الصندوق لأجل القيام بجملة من المهام أهمها توزيع الناتج الجبائي بين البلدية والولاية بالشكل التالي:

75% لصندوق التضامن البلدي.

<sup>1</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 266/86 المؤرخ في 1986/11/04 المنضمّن تنظيم صندوق الجماعات المحلية.

25% لصندوق التضامن الولائي.

كما توزع الموارد التي تعود إلى أحد صندوقي التضامن نسبا معينة حسب اختصاصات الصندوق والمتمثلة في:

- تخصيص الخدمة العمومية وتخصيص الضريبة المتساوية 55%؛

- مساعدات استثنائية 05%؛

- مساعدات للتجهيز 40%.

\*صندوق الضمان:

يعمل صندوق التضامن تحت إدارة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، أنشأ هذا الصندوق لأجل القيام بجملة من المهام

أهمها توزيع الناتج الجبائي بين البلدية والولاية بالشكل التالي:

-80% لصندوق الضمان البلدي؛

-20% لصندوق الضمان الولائي.

وتخصص أموال صندوق الضمان البلدي لمواجهة تخفيضات الضرائب والديون المثبتة من الضرائب المباشرة المحلية التي تقرر

خلال السنة المالية، وكذا نقص تقدير الضرائب غير المحصلة.

ثالثا: ميزانية الولاية

هي عبارة عن مساعدات تمنحها الولاية للبلديات على سبيل التجهيز و تقتطع من نفقات تجهيز الولاية و قد تخص :

- التجهيزات الإدارية

- التجهيزات الاجتماعية ،
  - المساعدات في التجهيزات الصحية ،
  - التجهيزات الرياضية و الثقافية.
- وغيرها من التجهيزات العمومية، غير أنها بالمقارنة مع المساعدات الأخرى تعتبر ضعيفة.

#### رابعا: القروض

تعتبر القروض إحدى الموارد المالية التي تلجأ لها ميزانية البلدية ، وذلك بغرض تغطية نفقاتها و التي تعجز عن تغطيتها بطريقة التمويل الذاتي، أو عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية، أو الإعانات المقدمة من طرف الدولة .

فيمكن للبلديات الجزائرية أن تقتض <sup>1</sup> من الدولة، وكذا من البنوك كبنك التنمية المحلية،

توجه هذه القروض بالخصوص للاستثمارات المنتجة.

يقوم المجلس بالتصويت على القروض وترخيص الأعمال المعتمدة و الموجهة له، ويتضمن أيضا التصويت على قيمة القرض، مدة الإهلاك، وقيمة الفوائد المنجزة عنه.

بالرغم من أن القرض يعتبر مورد لسد نفقة<sup>2</sup>، إلا أن هذا المورد بمجرد اعتماده يصبح نفقة ضرورية على الجماعات المحلية فهو إيراد و حل و حاضر ، ولكنه نفقة إجبارية مستقبلا.

<sup>1</sup> - Lahcene seriak , L'organisation et le fonctionnement de la commune, OP, CIT. p 77

<sup>2</sup> - رابح غضبان: جباية الجماعات المحلية، مذكرة الماجستير، تخصص القانون و الإدارة المالية، جامعة الجزائر،

و لذا فغالبا ما تلجأ البلديات لهذا المصدر و تعتمد اعتمادا كبيرا على المساعدات التي تقدمها الدولة في إطار برامج التنمية البلدية و كذا الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

إلا أنه يمكن لبعض البلديات الغنية أن تلجأ إلى هذا المصدر، مادامت تتمتع بالقدرة على الدفع في الآجال المحددة، بحيث

يجب أن تخصص في برامج التجهيز الأكثر إنتاجية و مردودية، حتى تحسن موارد أملاكها و حسن استغلالها لهذه الموارد

الجديدة .

## خاتمة

تعتبر ميزانية الجماعات المحلية من مظاهر استقلالية الجماعات المحلية من الجانب المالي؛ و من خلال هذا الفصل اتضح

أن للجماعات المحلية، البلدية على وجه الخصوص، إيرادات تعود لها بصفة كلية و أخرى تشترك فيها مع غيرها،

زيادة على موارد مالية تحصل عليها على شكل إعانات في الأغلب يكون مصدرها الدولة بالدرجة الأولى.

إن إنشاء الضرائب المحلية هو من اختصاص الهيئات المركزية، حيث لا تملك الجماعات المحلية أي حق لتأسيس الضريبة،

ولا حتى وعائها أو معدلاتها ولا مجال تطبيقها، فالدولة هي الوحيدة التي لها الحق في القيام بتعديل القوانين الخاصة

بالضرائب المحلية؛ الدولة هي الوحيدة التي لها الحق في توزيع الناتج الضريبي بينها وبين الجماعات المحلية.

# الفصل الخامس:

## دراسة حالة ثلاث بلدات

**مقدمة:**

بعد تقديم نظام الإدارة المحلية الجزائرية، وكذا مظاهر الاستقلال المتمثلة أساسا في امتلاك الجماعات المحلية لميزانية خاصة بها، باستعراض أهم مصادر الموارد التي تعتمد عليها البلدية في تغطية نفقاتها في الفصل السابق، سنحاول من خلال هذا الفصل دراسة واقع هذه الموارد وبالأخص الذاتية منها على اعتبار أنها أحد أهم عوامل دعم الاستقلالية المالية وذلك من خلال توضيح نسبتها بالنسبة لكل بلدية ومقارنتها مع المصادر الخارجية.

وسيكون ذلك من خلال تبيان الإيرادات التي تعود بصفة كلية للبلدية، ثم تبيان الإيرادات التي تشترك فيها البلدية مع غيرها، ومن ثم مقارنتهما لتوضيح من منهما لها المساهمة الأكبر في ميزانية البلديات محل الدراسة. وفي الأخير سنقوم بمقارنة الإيرادات الداخلية للبلدية مع التي تحصل عليها مع مصادر خارجية، بغية الوصول إلى إعطاء صورة عن واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، على الأقل بالنسبة للبلديات موضوع الدراسة.

## المبحث الأول: الإيرادات الجبائية التي تعود كليا للبلديات

من خلال هذا المبحث سنحاول استعراض مختلف الإيرادات الجبائية منها و غير الجبائية و التي تعود بصفة كلية للبلديات الثلاث موضوع الدراسة. وذلك بغرض معرفة وزن كل منها في القدرة المالية الذاتية للبلديات، هذا من جهة، ومن جهة أخرى ملاحظة تطورها عبر السنوات الخمس الأخيرة. ولكن قبل ذلك سنقوم بإعطاء لمحة موجزة عن البلديات موضوع الدراسة.

### المطلب الأول: تقديم البلديات موضوع الدراسة

#### الفرع الأول : بلدية ندرومة

##### أولا : الموقع الجغرافي

تقع بلدية ندرومة في شمال غرب الجزائر بولاية تلمسان يجدها من الجهة الشمالية مرسى الغزوات و شط سيدنا يوشع و تبعد عنها ب 18 كلم، ومن الجهة الجنوبية جبل فلاوسن 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 .

##### ثانيا : المساحة

تبعد بلدية ندرومة عن البحر الأبيض المتوسط على خط مستقيم 6 كلم جوا وتبلغ مساحتها حوالي 140 ألف كلم<sup>2</sup>.

ثالثا: 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.

الفرع الثاني : بلدية فلاوسنأولا : الموقع الجغرافي

تقع بلدية فلاوسن في سفح جبل فلاوسن، و الذي يدخل ضمن السلسلة الجبلية لجبال ترارة.

يحدها من الشمال بني وارسوس ومن الجنوب كل من بلديتي بني واسوس، ومن الجنوب كل من بلديتي عين فتاح و أولاد رياح أما من الشرق بلدية زناتة و الغرب بلدية عين الكبيرة.

ثانيا: المساحة

تتربع بلدية فلاوسن على مساحة قدرها 72.29 كلم<sup>2</sup>.

ثالثا: عدد السكان

يقطن ببلدية فلاوسن حسب إحصائيات 2008 حوالي 8754 نسمة يمارسون نشاطات مختلفة وتأتي في

مقدمتها النشاط الفلاحي ثم من بعدها النشاط التجاري بما أسواق يومية و سوق أسبوعي.

الفرع الثالث: بلدية عين الكبيرة

أولاً: الموقع

تقع بلدية عين الكبيرة في سفح جبل فلاوسن يحدها غربا بلدية ندرومة شرقا بلدية فلاوسن ، جنوبا بلديتي عين فتاح و حمام بوغرارة أما شمالا فكل من بلديتي بني وارسوس و ندرومة .

ثانياً: المساحة

تتربع بلدية عين الكبيرة على مساحة قدرها 50.40 كلم<sup>2</sup>

ثالثاً: عدد السكان

يقطن ببلدية عين الكبيرة 3665 نسمة حسب إحصائيات 2008. يمارسون نشاط فلاحى من تربية الدواجن و تربية المواشى، أما النشاط التجاري فيسجل نقص كبير.

المطلب الثاني: بيان الإيرادات الجبائية التي تعود كلياً لبلدية ندرومة

الجدول رقم 1.5: الإيرادات الجبائية وغير الجبائية التي تستفيد منها بلدية ندرومة بصفة كلية

الوحدة: دج

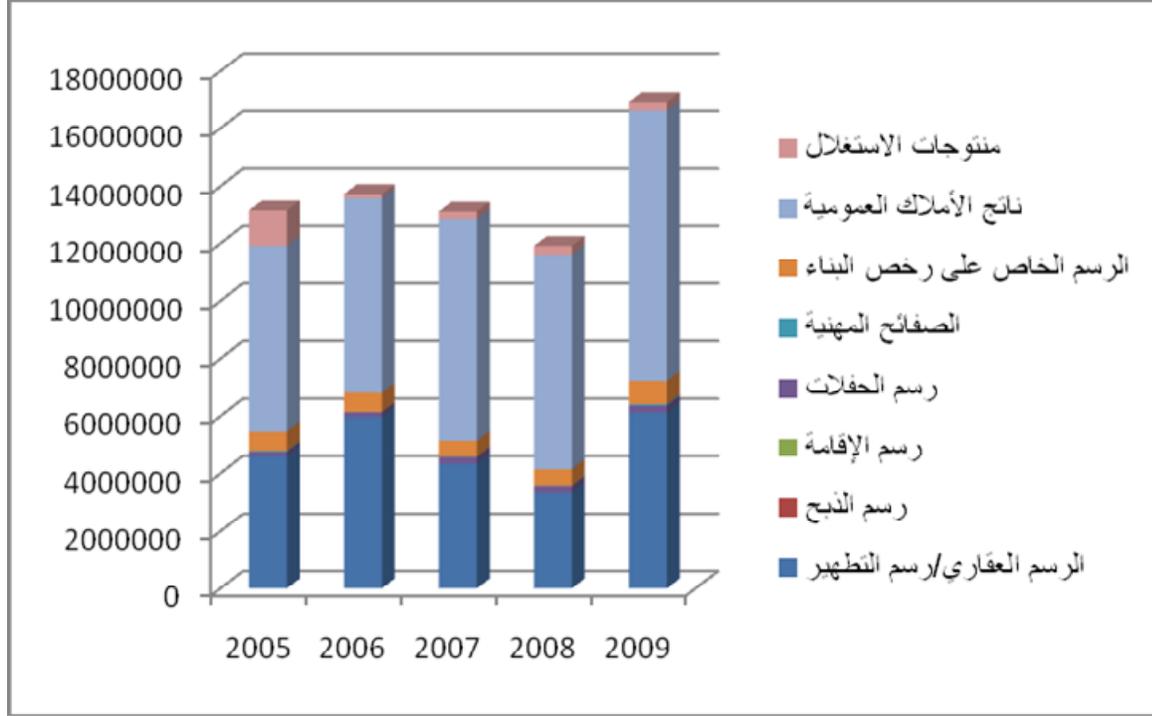
2009	2008	2007	2006	2005	السنوات الإيرادات
6134440	3349161	4337234	5964001	4597767	الرسم العقاري/رسم التطهير
0	0	0	0	0	رسم الذبح

0	0	0	0	0	رسم الإقامة
224100	211600	234000	166500	153600	رسم الحفلات
57350	17500	16000	18250	36150	الصفائح المهنية
825351	565587	561525	678646	682920	الرسم الخاص على رخص البناء
9382577	7449940	7698673	6751073	6442551	نتاج الأملاك العمومية
290356	313165	258822	142956	1233208	منتوجات الاستغلال
10690535	1950277	1656715	1621640	4077976	نتاج استثنائي
27604709	13857230	14762969	15343066	17224172	المجموع

المصدر: الحساب الإداري لبلدية ندومة للسنوات 2005، 2006، 2007، 2008، 2009

وسنحاول من خلال التمثيل البياني الموالي توضيح مدى مساهمة كل إيراد.

الشكل رقم 1.5: أعمدة بيانية توضح الموارد المالية التي تعود كلية لبلدية ندرومة



المصدر: إعداد الطالبة اعتمادا على معطيات الجدول رقم (5.1)

يتضح من البيان السابق أن العائدات المالية التي تعود بصفة كلية لبلدية ندرومة تتوزع بنسب متفاوتة.

فبالنسبة للإيرادات الجبائية نجد أن الرسم العقاري و رسم التطهير يشكلان النسبة الأكبر مقارنة بباقي

الإيرادات الجبائية للبلدية، حيث سجل أكبر نسبة له سنة 2006 ب 38%

أما بالنسبة للرسم على رخص البناء فنجد أنه يساهم بنسبة محتشمة حيث سجل أكبر نسبة له سنتي

2006 و 2007 ب 4%، وذلك يرجع لحدثة تطبيقه مقارنة بغيره من الرسوم هذا من جهة ومن جهة

أخرى يرتبط تحصيله بالأخص بعملتي الهدم و البناء ، هته الأخيرة لا تسجل حركية على مستوى البلدية،

أما بالنسبة لرسم الذبح لا نجد له

الأثر وهذا راجع إلى قيام البلدية بكراء المذابح حيث وجدت في كرائها مرود أحسن من أن تستغلها، بالمعنى أن الإيراد المتأتي منه يندرج ضمن ناتج الأملاك العمومية . أما رسم الإقامة فبطبيعة البلدية غير السياحي فهي لا تمتلك فنادق التي تدر عليها بعائدات الرسم على الإقامة.

أما الإيرادات غير الجبائية، فنجدها تمثل عائد مهم بالنسبة للإيرادات التي تعود بصفة كلية للبلدية مقارنة مع باقي الإيرادات. و الملاحظ أيضا أن نسب مساهمتها تسجل ارتفاع متزايد على مر السنوات الخمس، وسجل بذلك ناتج الأملاك العمومية سنة 2008 نسبة 53%، وهذا يدل على أهمية الأملاك العمومية بما تساهم به في إيرادات البلدية.

### المطلب الثالث: بيان الإيرادات الجبائية التي تعود كليا لبلدية فلاوسن

بالاستعانة بمعطيات الحساب الإداري لبلدية فلاوسن، قمنا بتجميع حصيلة الإيرادات و ترتيبها في الجدول التالي:

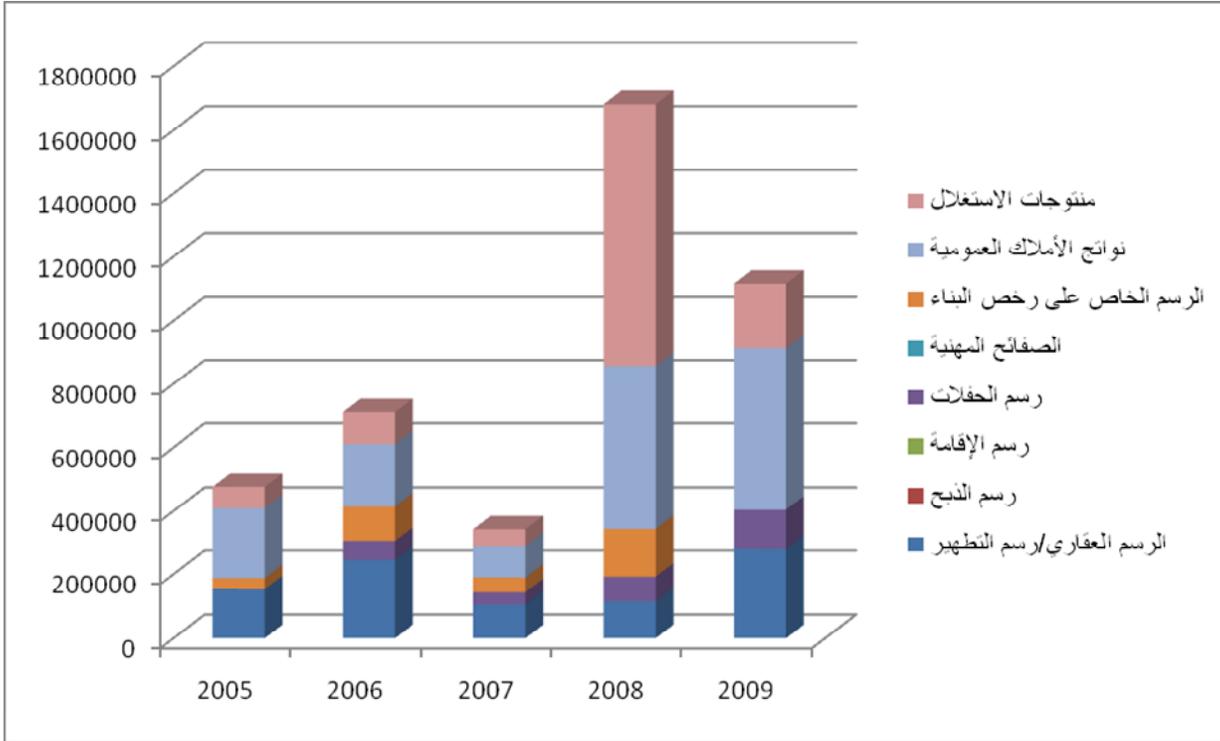
الجدول رقم 2.5: الإيرادات الجبائية التي تستفيد منها بلدية فلاوسن بصفة كلية

الوحدة: دج

2009	2008	2007	2006	2005	السنوات الإيرادات
279519	114698	104861	245184	152431	الرسم العقاري/رسم التطهير
0	0	0	0	0	رسم الذبح
0	0	0	0	0	رسم الإقامة
125000	77500	38000	60500	53500	رسم الحفلات
0	0	0	0	0	الصفائح المهنية
110755	151520	46500	108500	35500	الرسم الخاص على رخص البناء
507787	512530	100171	195630	221715	نواتج الأملاك العمومية
203850	823950	52750	101500	66700	منتجات الاستغلال
15292047	1133359	29237	1108838	3240718	نتاج استثنائي

المصدر: الحساب الإداري لبلدية فلاوسن للسنوات 2005، 2006، 2007، 2008، 2009

الشكل رقم 2.5 : أعمدة بيانية توضح الموارد المالية التي تعود كلية لبلدية فلاوسن



المصدر: من إعداد الطلبة بالاعتماد على معطيات الجدول رقم (2.5)

يتضح من البيان السابق أن العائدات المالية التي تعود بصفة كلية لبلدية فلاوسن تتوزع بنسب متفاوتة فبالنسبة للإيرادات الجبائية نجد أن كل من الرسم العقاري و رسم التطهير يشكلان نسبة مهمة بالرغم من أنها متفاوتة فيما بين السنوات الخمس، حيث سجلت أعلى نسبة لها سنتي 2006 و 2009، و تأتي مباشرة من بعدها الرسم على رخص البناء أين سجلت أعلى نسبة لها سنة 2008 وذلك راجع لعملية التوسع العمراني على مستوى البلدية و المتأتي من إعانات الدولة للبناء الريفي، أما من لها النسبة الأقل فهي رسم الحفلات و التي سجلت النسبة الأكبر لها سنة 2009. أما بالنسبة لرسم الذبح فنجد أنها معدومة و ذلك لعدم امتلاك البلدية للمذابح. و نفس الشيء بالنسبة لرسم الإقامة

أما الإيرادات غير الجبائية ، فنجدها تمثل عائد مهم بالنسبة للإيرادات التي تعود بصفة كلية للبلدية مقارنة مع باقي الإيرادات. و الملاحظ أيضا أن نسب مساهمتها تسجل ارتفاع متزايد على مر السنوات الخمس.

### المطلب الرابع: بلدية عين الكبيرة

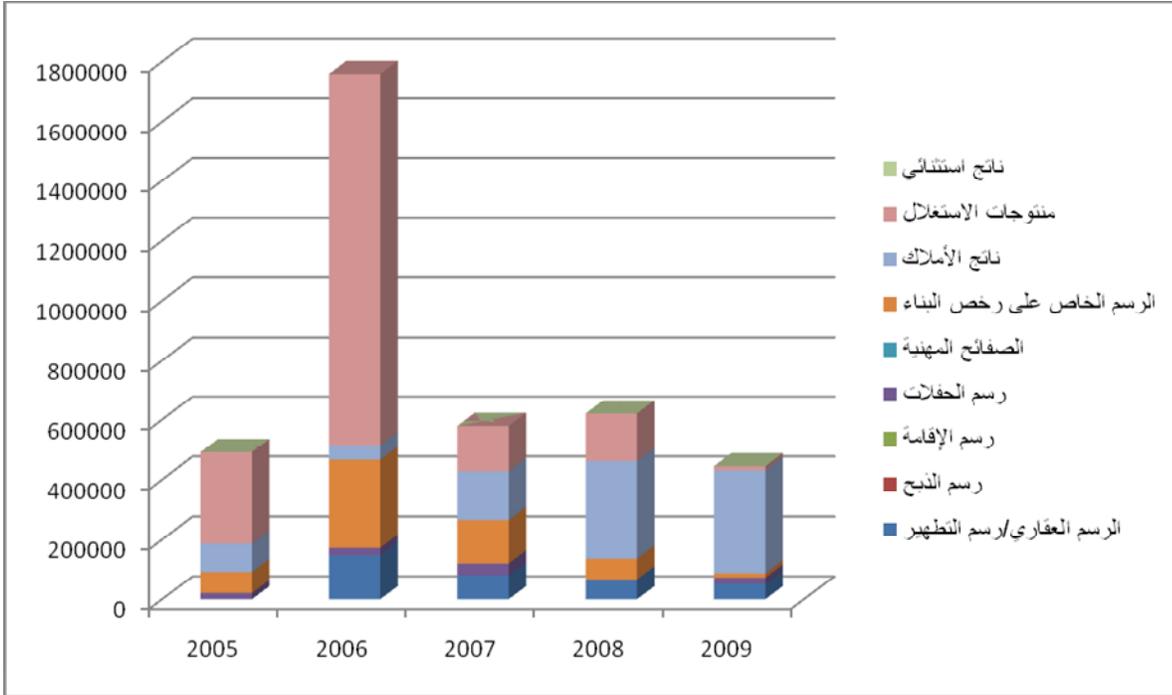
الجدول رقم 3.5: الإيرادات الجبائية التي تستفيد منها بلدية عين الكبيرة بصفة كلية

الوحدة: دج

2009	2008	2007	2006	2005	السنوات الإيرادات
52231	67187	80953	147561	55.843	الرسم العقاري/رسم التطهير
0	0	0	0	0	رسم الذبح
0	0	0	0	0	رسم الإقامة
21000	18.000	39000	25000	21000	رسم الحفلات
0	0	0	0	0	الصفائح المهنية
14506	69268	145400	293988	70890	الرسم الخاص على رخص البناء
342600	325400	162300	48200	94400	نتاج الأملاك
14400	158400	151100	1244080	305531	منتوجات الاستغلال
0	0	0	0	0	نتاج استثنائي
444737	620255	578753	1758829	491821	المجموع

المصدر: الحساب الإداري لبلدية عين الكبيرة للسنوات 2005، 2006، 2007، 2008، 2009

الشكل رقم 3.5: أعمدة بيانية توضح الموارد المالية التي تعود كلية لبلدية عين الكبيرة



المصدر: من إعداد الطلبة بالاعتماد على معطيات الجدول رقم (3.5)

بالنسبة لبلدية عين الكبيرة فنلاحظ أنها تسجل انخفاض ملحوظ في عائداتها الجبائية ، فبغض النظر عن إيراداتها الناتجة عن رسمي الإقامة و الذبح و اللذان يمثلان نسبة معدومة و الذي يرجع لعدم امتلاك البلدية لا للمدابع و لا لفنادق، نجد أن الرسم العقاري ورسوم التطهير لا يمثلان نسبا معتبرا، و ذلك على مدى السنوات الخمس إلا إذا استثنيتنا سنة 2006. هذه السنة التي سجلت فيها نسبة معتبرة للرسم على رخص البناء، و الذي يعود للتوسع العمراني بالمنطقة الناتج عن إعانات الدولة المخصصة للبناء الريفي، أما بالنسبة للإيرادات غير الجبائية فتسجل ارتفاع مقارنة مع الإيرادات الجبائية ، فبالنسبة لمنتوجات الإستغلال فقد سجلت نسبة معتبرة لسنة، 2006 أما ناتج الأملاك العمومية فسجل مساهمة ملحوظة في كل من سنتي 2008 و 2009.

### المطلب الخامس: مقارنة مجموع الإيرادات التي تعود لكل بلدية

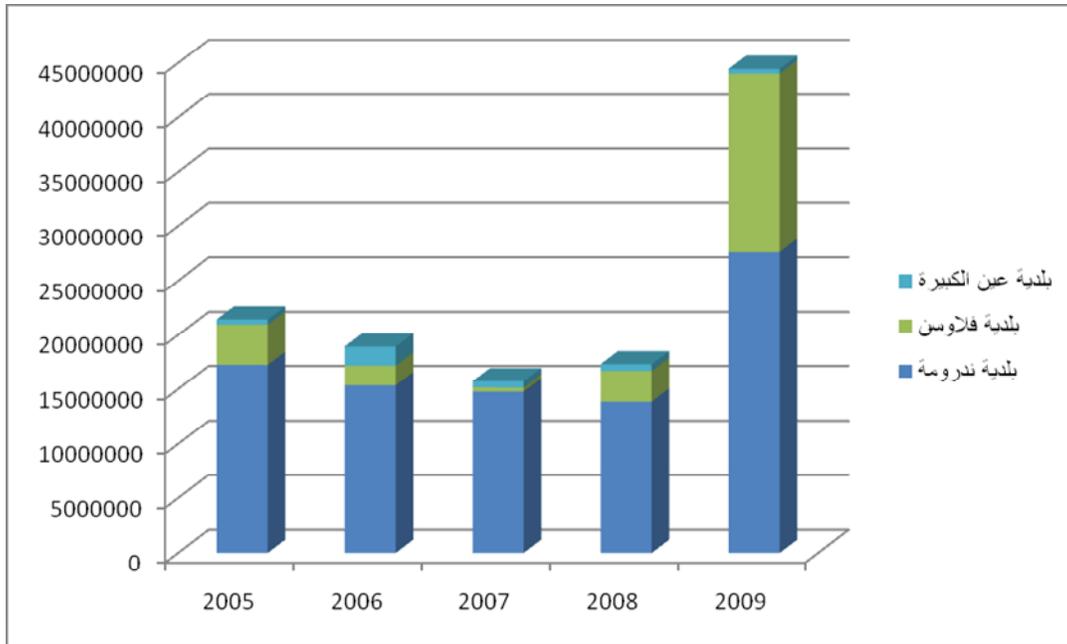
الجدول رقم 4.5: مجموع الإيرادات للبلديات الثلاث خلال خمس سنوات الوحدة: دج

السنوات البلدية	2005	2006	2007	2008	2009
بلدية ندرومة	17224172	15343066	14762969	13857230	27604709
بلدية فلاوسن	3717064	1820152	371519	2813557	16408203
بلدية عين الكبيرة	491821	1758829	578753	620255	444737

المصدر: من إعداد الطالبة بناء على المعطيات الجداول رقم (1.5)، (2.5)، (3.5)

و حتى تتضح الصورة أحسن سنقوم بتمثيل البيانات السابقة بأعمدة بيانية ومن ثم نقوم بالمقارنة بين البلديات الثلاث

الشكل رقم 4.5: مقارنة بين البلديات الثلاث



المصدر: من أعداد الطالبة بالاعتماد على معطيات الجدول رقم(4.5)

يتضح من الشكل رقم 4.5 أن بلدية ندرومة تتفوق على كل من بلدية فلاوسن وعين الكبيرة لامتلاكها إيرادات مهمة مقارنة بهما، وهذا راجع لكونها المنطقة الأكبر من حيث الكثافة السكانية و التي تمثل حسب إحصائيا 2008 " 35.000 " نسمة، وهذا يؤثر مباشرة على عائدات الرسم العقاري و رسم التطهير، زيادة على ذلك عائدات الممتلكات، حيث تتميز المنطقة بامتلاكها لحضائر السيارات وكذا الأسواق اليومية و الأسبوعية. أما بلدية فلاوسن وبلدية عين الكبيرة ، وبالرغم من أن إيرادات الأولى تسجل نسبة أكبر من الثانية إلا أنها تبقى ضعيف مقارنة ببلدية ندرومة، فيرجع لقلة الكثافة السكانية و التي سجلت حسب إحصائيا 2008 "8754" نسبة بالنسبة لبلدية فلاوسن و " 3665 ". و نقص الممتلكات التي تدر عليها نسب معية من العوائد.

## المبحث الثاني: بيان الإيرادات الجبائية التي تعود بصفة جزئية للبلديات

### الثلاث

لقد أوضحنا من خلال الفصل السابق أن للبلديات الجزائرية نصيب من الإيرادات الضريبية التي تفرضها الدولة، ولتبيان حجم هذه الإيرادات و مقارنتها مع غيرها، سنحاول من خلال هذا المبحث ، استعراض قيمة هذه الإيرادات بالنسبة لكل بلدية وذلك خلال خمس سنوات من جهة ومن جهة أخرى تبيان الفرق أو المقارنة بينها وبين الإيرادات التي تعود بصفة كلية للبلدية ليتضح وزن كل منها أو مقدار مساهمة كل منهما في الإيرادات الجبائية

المطلب الأول: بلدية ندرومة

الجدول رقم 5.5: مبالغ الإيرادات الجبائية التي تشترك فيها بلدية ندرومة مع غيرها

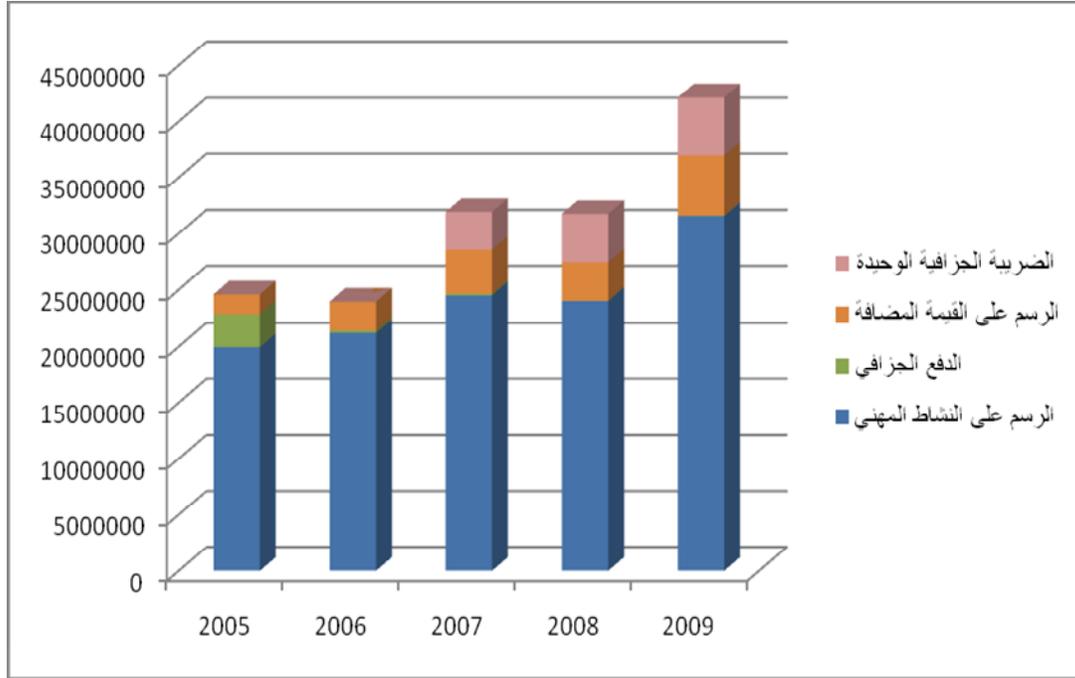
الوحدة: دج

السنوات	2005	2006	2007	2008	2009
الإيرادات					
الرسم على النشاط المهني	19947494	21203294	24507946	24009719	31553876
الدفع الجزائي	2938059	214079	125172	46779	46779
الرسم على القيمة المضافة	1709941	2542667	3917302	3386867	5334782
الضريبة الجرافية الوحيدة	0	0	3375398	4307141	5200514
الجموع	24595494	23960040	31925818	31750506	42135951

المصدر: الحساب الإداري لبلدية ندرومة للسنوات 2005، 2006، 2007، 2008، 2009

ولأجل تحليل معطيات الجدول سنقوم بتمثيلها بالبيان التالي:

الشكل رقم 5.5: أعمدة بيانية تمثل مبالغ الإيرادات الجبائية التي تشترك فيها بلدية ندرومة مع غيرها



المصدر: من إعداد الطالبة بالاعتماد على معطيات الجدول (5.5)

إن الرسم البياني يوضح لنا مقارنة بين الإيرادات التي تعود لبلدية ندرومة، وميزة هذه الإيرادات أنها جبائية و تستفسد منها البلدية بالإشتراك مع غيرها ، سواءا أكان الدولة أو الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

و الملاحظ أن القيمة الأكبر التي تعود إلى البلدية متمثلة في الرسم على النشاط المهني، و الذي يتبين أن نسبه لا تختلف أو أنها تقريبا ثابتة على مر خمس سنوات، حيث سجلت أعلى نسبة لها سنة 2006 إذ قدرت ب 88% ثم بعدها الضريبة الجزافية الوحيدة، حيث و رغم استحداث إنشائها إلا أنها فاقت الرسم على القيمة المضافة حيث سجلت الأولى أعلى نسبة لها سنة 2009 ب 13% بينما الثانية سجلت في نفس السنة 10%.

أما بالنسبة للدفع الجزائي ففي سنة 2005 ساهم ب 11 % ، أما في سنة 2008 فقد سجلت 0.1% هذه الأخيرة تمثل المتبقي منه فقط و ليس العائد لأن معدله أصبح يساوي 0%

### المطلب الثاني: بلدية فلاوسن

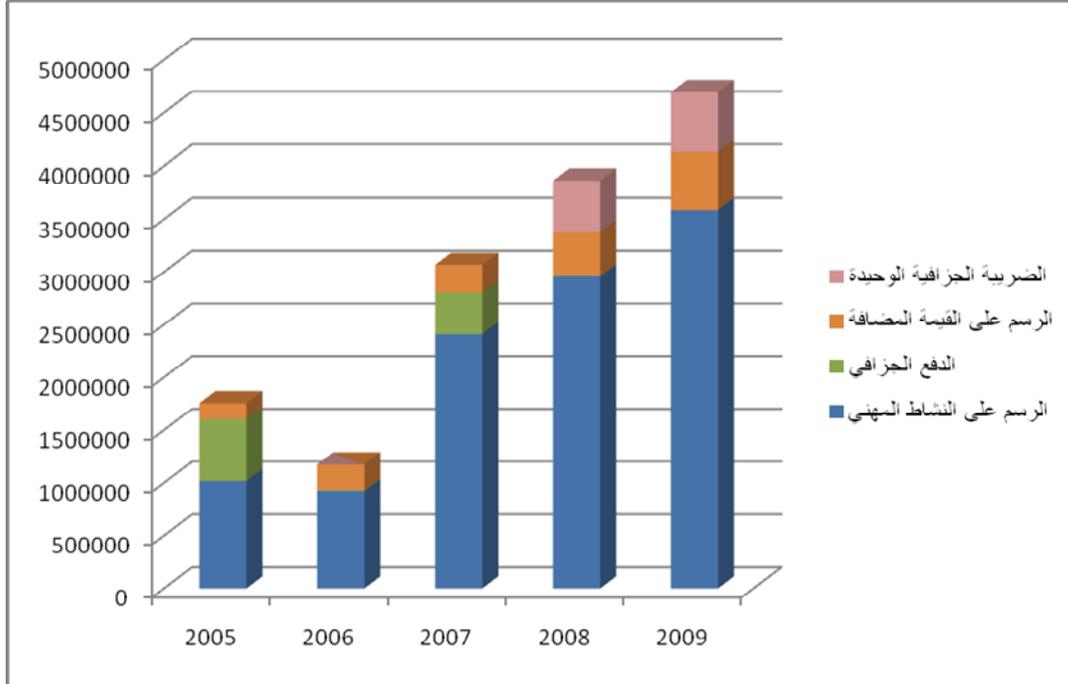
الجدول رقم 6.5: مبالغ الإيرادات الجبائية التي تشترك فيها بلدية فلاوسن مع غيرها

2009	2008	2007	2006	2005	السنوات الإيرادات
35870 78	29575 48	24098 16	92180 6	10187 59	الرسم على النشاط المهني
0	2614	39244 8	11029	58641 5	الدفع الجزائي
54453 4	41538 6	26511 7	24276 8	15058 5	الرسم على القيمة المضافة
56457 1	48772 9	0	0	0	الضريبة الجزائرية الوحيدة
46961 81	38632 77	30673 81	11756 03	17557 59	المجموع

المصدر: الحساب الإداري لبلدية فلاوسن للسنوات 2005، 2006، 2007، 2008، 2009

ولأجل تحليل معطيات الجدول سنقوم بتمثيلها بالبيان التالي:

الشكل رقم 6.5: أعمدة بيانية تمثل مبالغ الإيرادات الجبائية التي تشترك فيها بلدية فلاوسن مع غيرها



المصدر: من إعداد الطالبة بالاعتماد على معطيات الجدول رقم (6.5)

بالنسبة لبلدية فلاوسن فإن نسب كل ضريبة يمثل تقريبا نفس توزيع بلدية ندرومة، حيث نجد أن الرسم على النشاط المهني يمثل النسبة الأكبر ب 78 % سنة 2007، ثم يليه مباشرة الدفع الجزائي بالنسبة لسنة 2005 بنسبة 33%، ليأتي في المرتبة الثانية الضريبة الجزائرية الوحيدة و ذلك بعد استحداثها سنة 2007 لتسجل سنة 2009 نسبة 12 %، ولكن لا نجد مساهمتها إلا في سنتي 2008 و 2009، و بذلك تفوق الرسم على القيمة المضافة التي سجل أعلى نسبة سنة 2009 ب 11%

الفرع الثالث: بلدية عين الكبيرة

الجدول رقم 7.5: مبالغ الإيرادات الجبائية التي تشترك فيها بلدية ع. الكبيرة مع غيرها

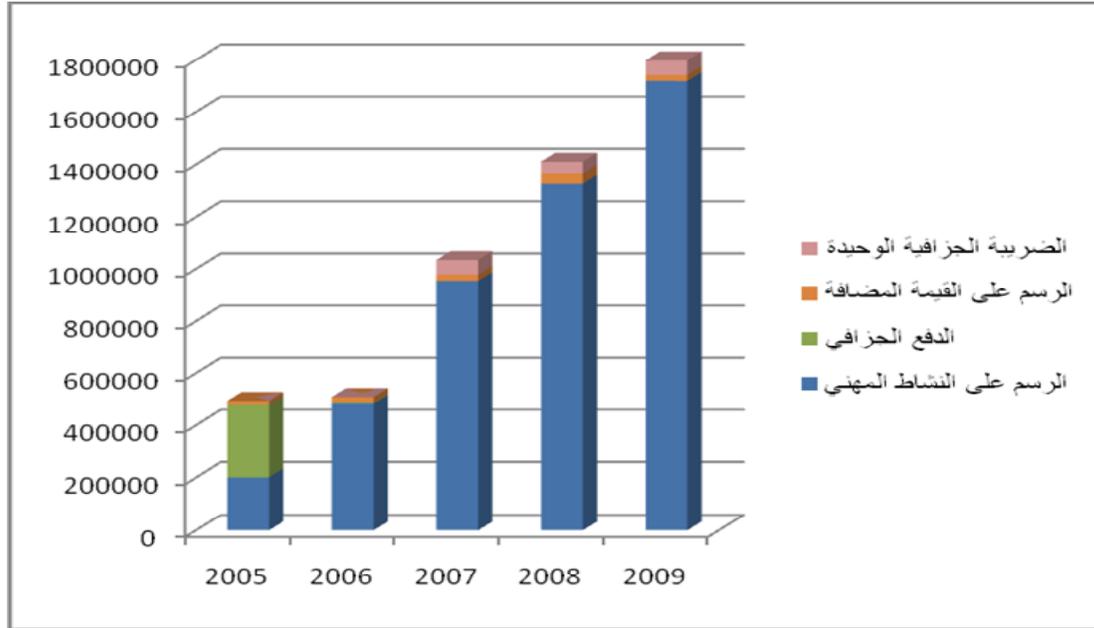
الوحدة: دج

2009	2008	2007	2006	2005	السنوات الإيرادات
17189 17	13251 83	95400 8	48181 0	20133 3	الرسم على النشاط المهني
0	0	0	4805	27604 1	الدفع الجزائي
23379	40302	23940	22008	16131	الرسم على القيمة المضافة
56495	44938	56495	0	0	الضريبة الجزائرية الوحيدة
17987 91	14104 23	10344 43	50862 3	49350 5	المجموع

المصدر: الحساب الإداري لبلدية عين الكبيرة للسنوات 2005، 2006، 2007، 2008، 2009

ولأجل تحليل معطيات الجدول سنقوم بتمثيلها بالبيان التالي:

الشكل رقم 7.5: أعمدة بيانية تمثل مبالغ الإيرادات الجبائية التي تشترك فيها بلدية عين الكبيرة مع غيرها



المصدر: من إعداد الطلبة بالاعتماد على معطيات الجدول (7.5)

بالنسبة لبلدية عين الكبيرة توزيع نسب كل إيرادات جبائي تشترك فيه مع غيرها لا يختلف كثيرا عن بلدي ندرومة و فلاوسن . فنسبة الرسم على النشاط المهني تأخذ حصة الأسد في مساهمتها في إجمالي الإيرادات الممثلة في البيان السابق، حيث أعلى مساهمة كانت سنة 2009 ب 95%. أما بقية الإيرادات فنسبها ضعيفة ، فبالنسبة للدفع الجزائي الذي كانت مساهمته معتبرة في سنة 2005 بنسبة 33%، ولكن بانعدام نسبة لا نجد له أثر في باقي السنوات ، أما الضريبة الجزافية الوحيدة و الرسم على القيمة المضافة نسبهما تقريبا متقاربة و ضعيفة.

### المطلب الرابع: مقارنة بين البلديات الثلاث

الجدول رقم 8.5: الإيرادات الجبائية التي تشترك فيها البلدية مع غيرها و الحاصة بالبلديات الثلاث

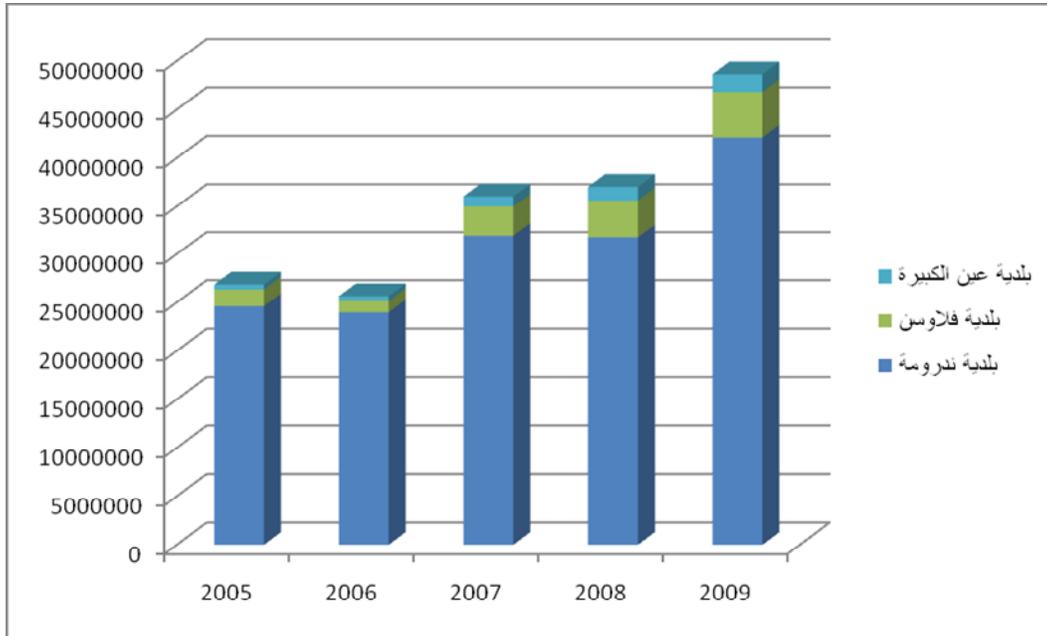
الوحدة: دج

2009	2008	2007	2006	2005	السنوات البلدية
42135951	31750506	31925818	23960040	24595494	بلدية ندرومة
4696181	3863277	3067381	1175603	1755759	بلدية فلاوسن
1798791	1410423	1034443	508623	493505	بلدية عين الكبيرة

المصدر إعداد الطلبة إعتماذا على المعطيات السابقة

و الشكل الموالي يمثل تمثيل بياني للجدول نستعين به لتوضيح معطياته

الشكل رقم 8.5: أعمدة بيانية تبين الفرق بين إجمالي الإيرادات التي تعود لكل بلدية



المصدر إعداد الطلبة إعتماذا على معطيا الجدول رقم 5.8

يتضح جليا من الرسم البياني أن بلدية ندرمة تحتل الصف الأول كونها تمتلك عائدات مهمة مقارنة ببلدية فلاوسن و بلدية عين الكبيرة ، فتشكل نسبها على مر السنوات الخمس ارتفاع ملحوظ و سجلت أعلى نسبة لها سنة 2006 ب 93%، بالمقابل و في نفس السنة سجلت بلدية فلاوسن نسبة 4.5%، وبالنسبة لبلدية عين الكبيرة سجلت في نفس السنة نسبة 1.9%، أما باقي السنوات بالرغم من إختلاف نسب التوزيع بالنسبة لسنة 2009 إلا أن الترتيب يبقى نفسه، و يمكن إرجاع هذا كله لكون بلدية ندرومة يغلب عليها النشاط التجاري و الخدماتي و الذي يؤثر بصفة مباشرة على الإيرادات الجبائية خاصة بالنسبة للرسم على النشاط المهني و الضريبة الجرافية الوحيدة، أما بالنسبة لبلدية فلاوسن و بالرغم من وجود حركية في النشاط التجاري إلا أنها تبقى ضعيف مقارنة ببلدية ندرومة، فالمنظفة يغلب عليها النشاط الفلاحي، ونفس الشيء تقريبا بالنسبة لبلدية عين الكبيرة إلا أن النشاط التجاري بها و الخدماتي تقريبا معدوم ما يؤثر بصفة مباشرة على إيراداتها الجبائية

### المطلب الخامس: مقارنة الإيرادات الجبائية التي تعود كليا للبلدية مع تلك التي

#### تعود لها بصفة جزئية

بعدها قمنا باستعراض مختلف الإيرادات التي تعود بصفة كلية للبلديات الثلاث، وكذا التي تعود لها بصفة جزئية ، سنحاول من خلال هذا المطلب مقارنة كل منهما بالآخر، وذلك رغبة في معرفة من هما لها المساهمة الأكبر في إيرادات البلدية، هل الإيرادات التي تعود لها بصفة كلية و التي للبلدية نوع من الاستقلالية في المساهمة في تحديد قيم تعريفاتها و كذا المساهمة في تحصيلها ، أم الإيرادات الجبائية التي تستفيد منها بالإشراك مع غيرها و التي لا تساهم لا في تحديد معدلاتها و لا في تحصيلها.

الفرع الأول : بلدية ندرومة

الجدول رقم 9.5: الإيرادات التي تعود كليا للبلدية و الإيرادات التي تشترك فيها مع غيرها

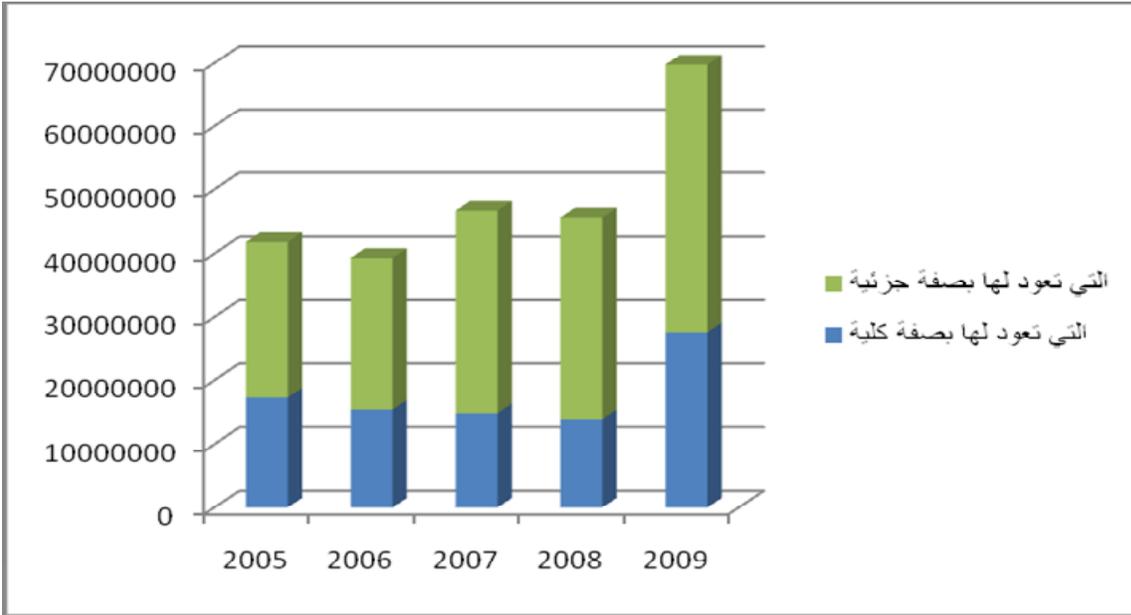
الوحدة: دج

2009	2008	2007	2006	2005	السنوات الإيرادات
<b>27604709</b>	<b>13857230</b>	<b>14762969</b>	<b>15343066</b>	<b>17224172</b>	التي تعود لها بصفة كلية
<b>42135951</b>	<b>31750506</b>	<b>31925818</b>	<b>23960040</b>	<b>24595494</b>	التي تعود لها بصفة جزئية

المصدر: إعداد الطالبة بالإعتماد على معطيات الجدولين رقم(1.5)، (5.5)

الشكل رقم 9.5: أعمدة بيانية تمثل مقارنة بين الإيرادات الجبائية التي تعود كلية للبلدية مع تلك التي

تشترك فيها مع غيرها "بلدية ندرومة"



المصدر: إعداد الطالبة بالإعتماد على معطيات الجدول رقم (9.5)

يظهر من التمثيل البياني السابق أن الإيرادات الجبائية التي تعود كلية للبلدية تتفاوت نسبتها من سنة لأخرى

حيث سجلت أكبر نسبة لها سنة 2009 بنسبة 40%، ولكن وبالرغم من هذا لم تكن كافية أو بالأحرى لم تصل المساهمة حتى للنصف بالنسبة للإيرادات التي تشترك فيها البلدية مع غيرها، هذه الأخيرة التي و حسب البيان لها سيطرة تامة على عائدات البلدية الجبائية حيث سجلت أعلى نسبة لها سنة 2008 ب 70%، وأدى نسبة لها كانت سنة 2005 ب 60%، ولكن تبقى المسيطرة على العائدات الجبائية .

الفرع الثاني: بلدية فلاوسن

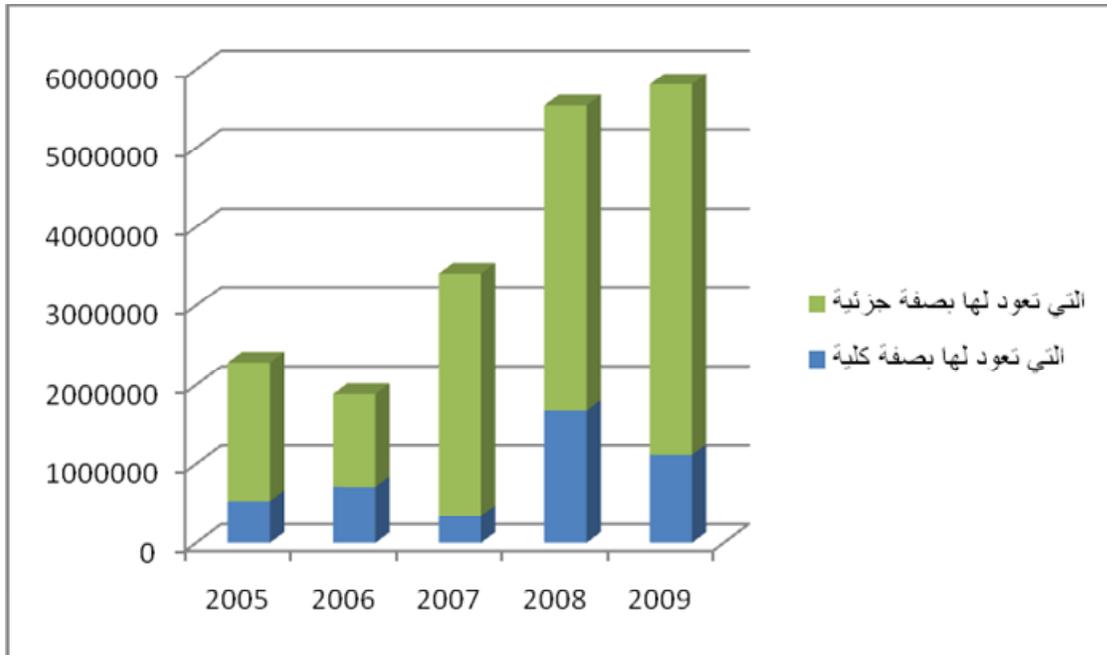
الجدول رقم 10.5: الإيرادات التي تعود كلياً للبلدية و الإيرادات التي تشترك فيها مع غيرها

السنوات الإيرادات	2005	2006	2007	2008	2009
التي تعود لها بصفة كلية	529846	711314	342282	1680198	1116156
التي تعود لها بصفة جزئية	1755759	1175603	3067381	3863277	4696181

المصدر: إعداد الطلبة بالإعتماد على معطيات الجدولين رقم (2.5)، (6.5)

الشكل رقم 7.5: أعمدة بيانية تمثل مقارنة بين الإيرادات الجبائية التي تعود كلية للبلدية مع تلك التي

تشترك فيها مع غيرها "بلدية فلاوسن"



المصدر: إعداد الطالبة بالاعتماد على معطيات الجدول رقم (10.5)

بالنسبة بلدية فلاوسن ليس هناك إختلاف كبير مقارنة ببلدية ندرومة، فالسيطرة واضحة للإيرادات المحولة للبلدية، حيث نجد أن هذه الأخيرة قد سجلت أعلى نسبة مساهمة لها سنة 2007 بمعدل 82%، و حتى لو نظرنا إلى باقي السنوات فنجد أن هذه النسبة مرتفعة، ما يجعلنا نلتبس غياب واضح للإيرادات الذاتية و التي تعود كلياً للبلدية، سواء الجبائية أو غير الجبائية، وكأعلى نسبة مساهمة لها كانت سنة 2006 بمعدل 37%، و الأرجح أن سبب هذه السيطرة هو تراجع الدفع الجزافي بالنسبة للإيرادات التي تشترك فيها بلدية فلاوسن مع غيرها.

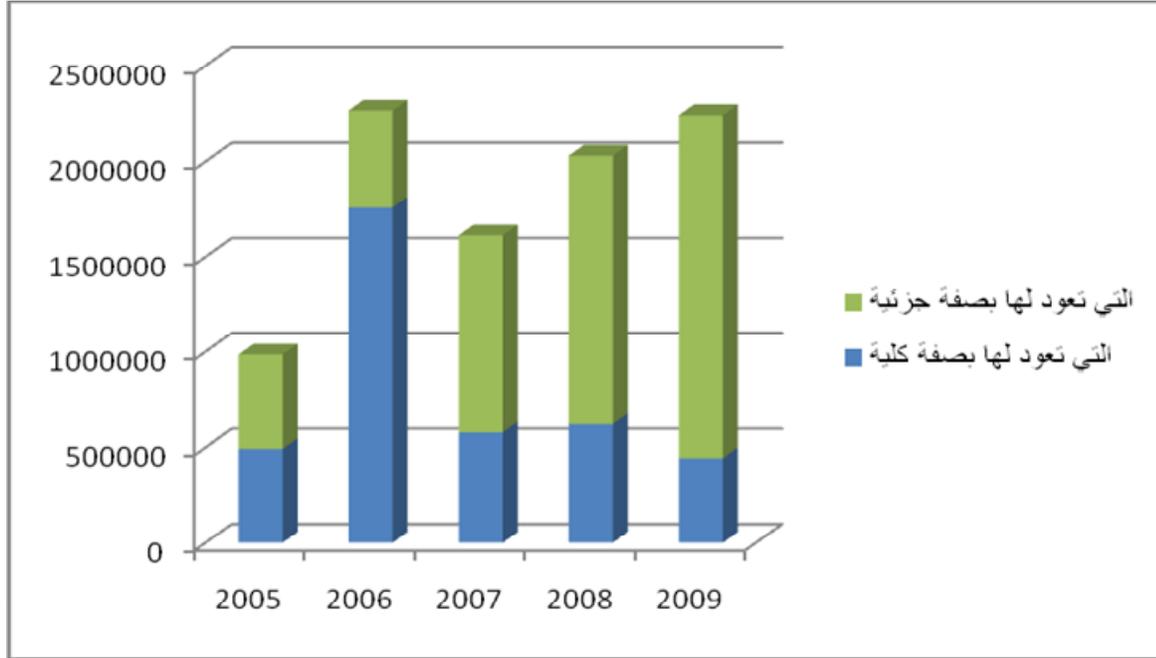
### الفرع الثالث: بلدية عين الكبيرة

الجدول رقم 11.5: الإيرادات التي تعود كلياً للبلدية و الإيرادات التي تشترك فيها مع غيرها

2009	2008	2007	2006	2005	السنوات الإيرادات
444737	620255	578753	1758829	491821	التي تعود لها بصفة كلية
1798791	1410423	1034443	508623	493505	التي تعود لها بصفة جزئية

المصدر: إعداد الطالبة بالاعتماد على معطيات الجدولين رقم (7.5)، (3.5)

الشكل رقم 11.5: أعمدة بيانية تمثل مقارنة بين الإيرادات الجبائية التي تعود كلية للبلدية مع تلك التي تشترك فيها مع عين الكبيرة



المصدر: إعداد الطالبة بالإعتماد على معطيات الجدول رقم (11.5)

أول ملاحظة تلفت الانتباه في البيان المتعلق بالإيرادات التي تعود جزئيا و الإيرادات التي تعود كليا للبلدية ، هو ما سجلته سنة 2006 حيث بلغت نسبة الإيرادات التي تعود كليا للبلدية 77% وهذا لا يعني أن البلدية حسنت من جملة إيراداتها التي تعود لها بصفة كلية، وإنما لخصوصية ما حملته هذه السنة فلو تعود للجدول رقم 7.5 و الذي يمثل الإيرادات التي تعود جزئيا للبلدية لوجدنا أن نسبة الدفع الجزائي ضعيفة 0.9% ، و الضريبة الجزافية الوحيدة لم يكن قد بدأ العمل بها

### المبحث الرابع: الإيرادات التي تحصل عليها البلدية من مصادر خارجية

سنحاول من خلال هذا المبحث تبيان الواقع الحقيقي للاستقلالية المالية للبلديات الثلاثة موضوع الدراسة، والتي تمثل عينة مختارة من بلديات الجزائر، وذلك بعدما كنا قد أوضحنا واقع الاستقلالية الجبائية و التي توصلنا من خلالها أن الرسوم الممنوحة للبلدية أو التي تتحكم على الأقل في تحديدها عن طريق مداوات،

لا تمثل شيء مع تلك التي تحول لها من الجباية العامة. ولأجل ذلك قسمنا المبحث إلى مطلبين نتناول في كل منهما مايلي:

المطلب الأول نوضح المبالغ التي تساهم في دعم إيرادات ميزانية البلدية، و التي تأتي بالدرجة الأولى من الدولة في شاكلة إعانات التنمية المحلية و الموجهة أساسا لميزانية التجهيز.

أما في المطلب الثاني و الذي سيكون بمثابة حوصلة لما تقدم، سنستعرض من خلاله مقارنة شاملة لكل الإيرادات التي تعود للبلدية من مصادرها الداخلية، مع تلك التي تأتيها من مصادرها الخارجية. لنتمكن في الأخير من الوصول إلى حقيقة أو واقع الإستقلالية المالية للبلديات الثلاث، على اعتبار أنها العينة المختارة للدراسة.

### المطلب الأول : إيرادات ذات مصادر خارجية

إن من أهم الإيرادات التي تحصل عليها البلدية من مصادر خارجية، و التي تتوفر في البلديات موضوع الدراسة هي إعانات الدولة المتمثلة أساسا في برامج التنمية المحلية (PCD) و ممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية و كذلك ميزانية الولاية. من خلال الجداول التالية سنوضح مبالغها، ولكن قبل ذلك تجدر الإشارة أن ما سيتم عرضه يشتمل على المواد الموجهة لميزانيتي التسيير و التجهيز .

الفرع الأول : بلدية ندرومة

الجدول رقم 12.5 : إيرادات خارجية موجهة لميزانية البلدية

الوحدة: دج

2009	2008	2007	2006	2005	السنوات مصدر الإيراد
14363601	5649334	3244824	5373291	4544754	تخصيلات و إعانات ومساهمات
95433646	69959414	52851961	27870841	21670469	ممنوحات ص.أ.م.(fcci)
13019694	1950271	0	13000000	16500000	نتاج استثنائي
151118247	89687940	98803649	79075439	6585484	تزويدات*
273946118	167251959	154917434	125680661	110725471	المجموع

المصدر: الحساب الإداري لبلدية ندرومة للسنوات 2005، 2006، 2007، 2008، 2009.

(\*تشتمل التزويدات و حسب الحساب الإداري كل من ممنوحات برنامج التنمية المحلية و

ممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وميزانية الولاية، و مساعدات أخرى خارجية

يتضح من الجدول أن المساهمات التي تقدمها المصادر الخارجية تتفاوت نسبتها حيث نجد أن أكبر نسبة

تضمها خانة التزويدات، و التي سبق و أن أشرنا أنها تشتمل على ممنوحات برنامج التنمية المحلية و ممنوحات

الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وميزانية الولاية، و مساعدات أخرى خارجية، حيث تصل أعلى نسبة

لها سنة 2007 ب 64% و أدنى نسبة لها كانت سنة 2008 ب 53% أي أنها تساهم بمعدل 58.5 %، وهي موجهة كلية لميزانية التجهيز.

ولتوضيح أكثر حول مساهمة البلدية في ميزانية التجهيز و كذا مساهمة المصادر الخارجية، نقوم بشرح الجدول التالي:

الجدول رقم 13.5: المبالغ المالية المساهمة في ميزانية التجهيز المتأتية من المصدرين الذاتي و الخارجي

الوحدة: دج

السنوات	2005	2006	2007	2008	2009
مصدر الإيراد					
الإقتطاع من ميزانية التسيير	4565592	4376976	5565009	10539753	42448305
توريدات	6585484	79075439	98803649	89687940	151118247
المجموع	74202826	84086072	104525394	105925220	151202741

المصدر: الحساب الإداري لبلدية ندرومة للسنوات 2005، 2006، 2007، 2008، 2009.

يتبين من الجدول أن الإقتطاع من ميزانية التسيير، الذي التمويل الذاتي للبلدية بالنسبة لميزانية التجهيز، و الذي تكون نسبته 10% من ميزانية التسيير و هذا كحد أدنى أي يمكن للبلدية أن تزيد من هذه النسبة حسب قدرتها المالية.

يمثل التمويل الذاتي نسبة ضعيفة مقارنة بالتمويل الخارجي حيث سجلت أعلى نسبة له سنة 2009 ب

29%، أما التمويل فسجل أعلى نسبة له سنة 2007 ب نسبة 95%.

ما يجعلنا نستنتج أن ميزانية التجهيز ممولة بنسبة شبه كلية من المصادر الخارجية.

### الفرع الثاني : بلدية فلاوسن

الجدول 14.5: إيرادات خارجية موجهة لميزانية البلدية الوحيدة: دج

2009	2008	2007	2006	2005	السنوات مصدر الإيراد
9754657	11743369	4232253	3103780	2897353	تخصيلات و إعانات ومساهمات
30110847	20488847	18050844	10531237	8698792	ممنوحات ص.أ.م.(fccl)
11856516	20280000	20000000	15500000	14500000	ناتج استثنائي
69112868	20301613	82405829	30519908	4800342	تزويدات*
120834891	72813829	124688926	59654925	30896487	المجموع

المصدر: الحساب الإداري لبلدية فلاوسن للسنوات 2005، 2006، 2007، 2008، 2009.

الجدول رقم 15.5: المبالغ المالية المساهمة في ميزانية التجهيز المتأتية من المصدرين الذاتي و الخارجي

الوحدة: دج

2009	2008	2007	2006	2005	السنوات مصدر الإيراد
3379996	1346814	955370	1005623	1041379	الإقتطاع من ميزانية التسيير
69112868	20301613	82405829	30519908	4800342	تزويدات
72492864	21648427	83361199	31525531	5841721	المجموع

المصدر: الحساب الإداري لبلدية فلاوسن للسنوات 2005، 2006، 2007، 2008، 2009.

### الفرع الثاني: بلدية عين الكبيرة

الجدول 16.5: إيرادات خارجية موجهة لميزانية البلدية

الوحدة: دج

2009	2008	2007	2006	2005	السنوات مصدر الإيراد
11606545	8116391	7560819	4055054	2875391	تحصيلات و إعانات ومساهمات

8835289	5134109	3426235	2281505	1899058	ممنوحات ص.أ.م.(fcci)
25032270	34774461	20039543	15571149	14211563	نتاج استثنائي
45600706	31942246	40728571	27469979	3785054	توريدات*
91074810	79967207	71755168	49582372	22771066	المجموع

المصدر: الحساب الإداري لبلدية عين الكبيرة للسنوات 2005، 2006، 2007، 2008، 2009.

الجدول رقم 17.5: المبالغ المالية المساهمة في ميزانية التجهيز المتأتية من المصدرين الذاتي و الخارجي

الوحدة: دج

2009	2008	2007	2006	2005	السنوات مصدر الإيراد
653172	418979	318496	204685	315164	الإقتطاع من ميزانية التسيير
45600706	31942246	40728571	27469979	3785054	توريدات
46253878	32361225	41047067	27674664	4098218	المجموع

المصدر: الحساب الإداري لبلدية عين الكبيرة للسنوات 2005، 2006، 2007، 2008، 2009

المطلب الثاني: مقارنة المصادر الداخلية مع المصادر الخارجية

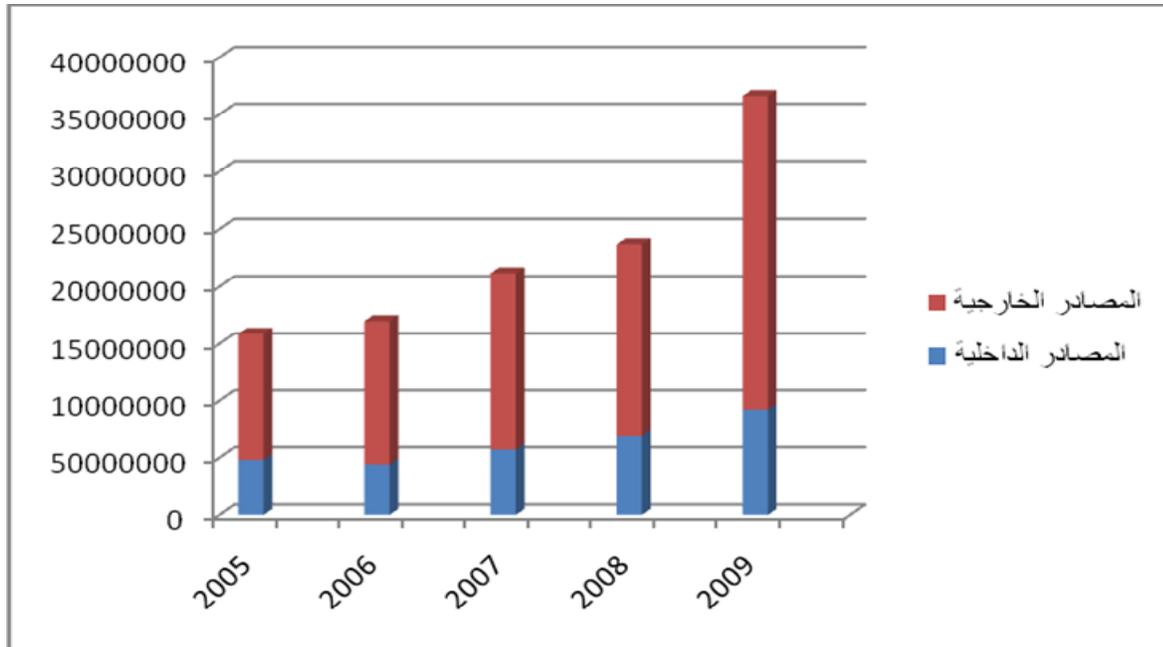
الفرع الأول : بلدية ندرومة

الجدول رقم 18.5 المصادر المالية الداخلية و الخارجية لبلدية ندرومة الوحدة: دج

السنوات		2009		2008		2007		2006		2005		مصدر الإيراد
%		%		%		%		%		%		
25	92262459	29	69624881	27	56959587	26	44173935	30	48012246			المصادر الداخلية
75	273946119	71	167251959	73	154917434	74	125680661	70	110725471			المصادر الخارجية

المصدر: الحساب الإداري لبلدية ندرومة للسنوات 2005، 2006، 2007، 2008، 2009.

الشكل رقم 12.5: تمثيل بياني يبين قدرة التمويل الذاتي مقارنة بالخارجي لبلدية ندرومة



المصدر: من إعداد الطلبة اعتماداً على معطيات الجدول رقم (18.5)

يتضح من الجدول، الذي قمنا برسمه بياناً بغية تبين الوضع القائم ببلدية ندرمة و المتعلق بقدرة التمويل الذاتي، أن نسبة المساهمة الخارجية و بالأخص مساهمة الدولة في دعم ميزانية البلدية مرتفعة مقارنة بمساهمة البلدية الذاتية ، حيث لم تتزل نسبة المساهمة على مر الخمس سنوات عن 70% ، بالمقابل تسجل أكبر نسبة مساهمة للبلدية في ميزانيتها كان سنة 2005 ب 30% و لم تعرف هذه النسبة أي تحسن بالعكس بدأت بالإنخفاض، لتصل سنة 2009 إلى 25% مقابل 75% كنسبة مساهمة خارجية.

وعليه و بناءً على أن الاستقلالية المالية تقوم على ضرورة امتلاك البلدية لقدرات مالية ذاتية تمكنها من مواجهة النفقات الملقاة على عاتقها: وتحقيق رغبات المواطنين ، فإن بلدية ندرمة تسجل واقع ضعيف

للاستقلالية المالية، هذا بالرغم من أن لها إيرادات داخلية معبرة مقارنة ببلديتي فلاوسن و عين الكبيرة

### الفرع الثاني : بلدية فلاوسن

الجدول رقم 19.5 المصادر المالية الداخلية و الخارجية لبلدية فلاوسن

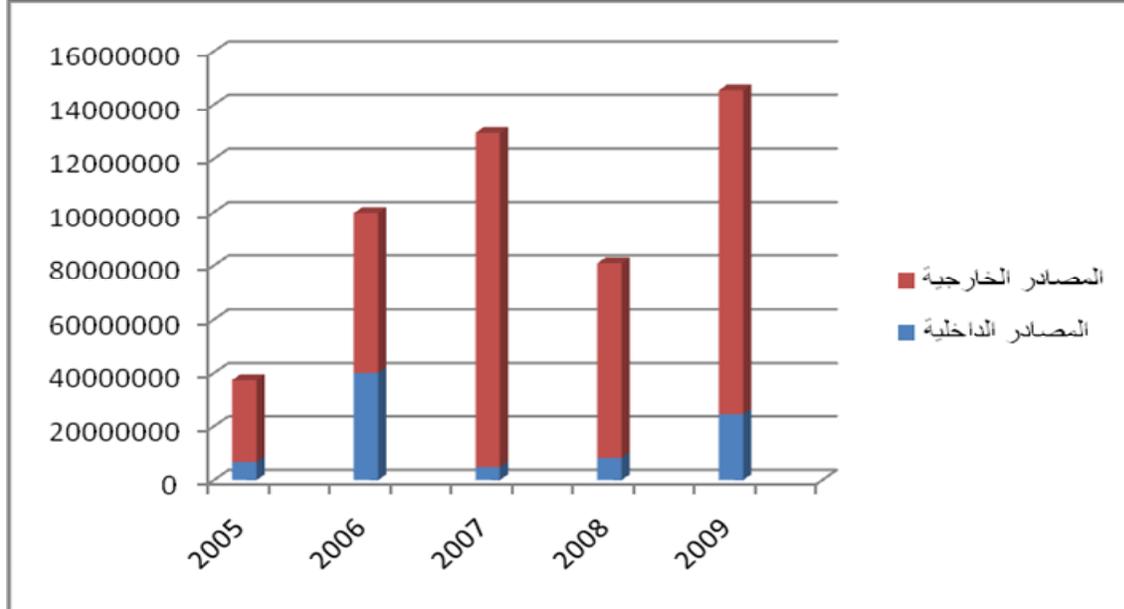
الوحدة: دج

السنوات	2005	2006	2007	2008	2009
المصادر الداخلية	6514202	40013378	4744557	8023648	24484380
المصادر الخارجية	30896487	59654925	124688926	72813829	120834891
	18	7	28	9	17
	82	93	72	91	83

المصدر: الحساب الإداري لبلدية فلاوسن للسنوات 2005، 2006، 2007، 2008، 2009.

و في مايلي سنقوم بتمثيل الجدول بيانيا

الشكل رقم 13.5 تمثيل بياني يبين قدرة التمويل الذاتي مقارنة بالخارجي لبلدية ندرومة



المصدر: من إعداد الطالبة إعتقادا على معطيات الجدول رقم(19.5)

بالنسبة لبلدية فلاوسن نجد أن أعلى نسبة مساهمة ذاتية لها كانت سنة 2007 ب 28 % و أدنى نسبة مساهمة مالية لها كانت سنة 2006 ب 7% بالمعنى أن معدل مساهمتها يساوي 17.5 % و هو يبقى دون المستوى مقارنة بالمساهمات التي تأتيها من الخارج التي تسجل أعلى نسبة لها سنة 2006 ب 93 % و أدنى نسبة لها ب 72 % أي بمعدل 81.5 % و هي نسبة مرتفعة مقارنة بنسبة المساهمة الذاتية للبلدية . وعليه فالبلدية تتمتع باستقلالية مالية، يمكن القول عنها أنها ضعيفة جدا مقارنة بالمساهمة الخارجية و مقارنة ببلدية ندرومة.

### الفرع الثالث: بلدية عين الكبيرة

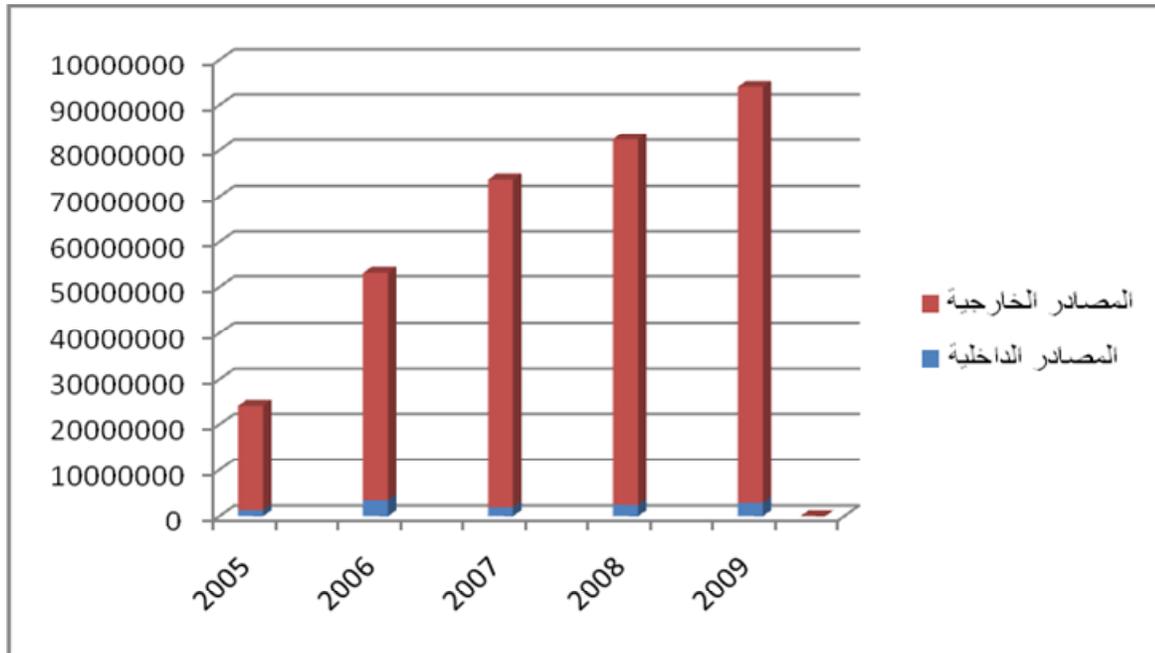
الجدول رقم 20.5: المصادر المالية الداخلية و الخارجية لبلدية عين الكبيرة

الوحدة: دج

السنوات	2005	2006	2007	2008	2009
مصدر الإيراد					
المصادر الداخلية	1300490	3472138	1931692	2449657	2896700
المصادر الخارجية	22771066	49582372	71755168	79967207	91074810
%	5	4	2	2	7
%	95	96	98	98	93

المصدر: الحساب الإداري لبلدية عين الكبيرة للسنوات 2005، 2006، 2007، 2008، 2009.

الشكل رقم 14.5: تمثيل بياني يبين قدرة التمويل الذاتي مقارنة بالخارجي لبلدية ندرومة



المصدر: من إعداد الطالبة اعتمادا على معطيات الجدول رقم (20.5)

يتضح جليا من البيان أن بلدية عين الكبيرة تعتمد كلية على المصادر الخارجية لتمويل بلديتها، هذه

الإعانات التي تتأتى أغلبها من إعانات الدولة، والتي تمثل ما يزيد عن 90% ما يجعلنا القول أنها بلدية لا

تتمتع إطلاقا بالاستقلالية المالية.

## خاتمة:

لقد قمنا من خلال هذا الفصل بعرض مجمل الإيرادات التي تعود للبلديات الثلاث ( ندرومة، فلاوسن، عين الكبيرة) ، سواء إيرادات جبائية أو غير جبائية ، تعود لها بصفة كلية أو حولت لها، وذلك بغية التعرف على الواقع الحقيقي لإيرادات هذه البلديات باعتبارها تمثل عينة من الجماعات المحلية الجزائرية

إن أهم ما تم التوصل إليه من خلال هذا الفصل:

عدم توافق الإيرادات التي تعود لكل من البلديات، بمعنى أن البلديات الثلاث غير متكافئة وتحقيق ذلك قد يتطلب إعادة النظر في المبادئ المعتمد عليها عند القيام بالتقسيم الإداري لان السؤال هنا يطرح نفسه:

أنشئ بلدية في منطقة جبلية تفتقر لأدنى الضروريات وانتظر منها استقلالاً مالياً، أو تحقيق إيرادات معتبرة

بالرغم من اختلاف نسب الموارد الجبائية المخصصة للبلديات بصفة كلية، إلا أنها تبقى قليلة مقارنة مع التي تحوّلها الدولة لها.

تبقى الإعانات الموجهة من قبل الدولة هي المحرك الوحيد للميزانية البلديات، حتى بالنسبة لبلدية ندرومة التي

تحقق إيراد قد يكون معتبر إذا ما قارناه بإيرادات بلدية عين الكبيرة مثلاً.

الخدمة العامة

## الخاتمة:

ذكرنا سابقا أن استقلال الهيئات المحلية هو عماد الإدارة المحلية، وذكرنا أيضا أن استقلال هذه الهيئات يتحقق بالاعتراف لها بالشخصية المعنوية أو القانونية، و بالاعتراف بوجود مصالح محلية و كذلك بمنح أعضائها الضمانات الكافية في مواجهة السلطة المركزية، ومع ذلك فإن ما تجدر الإشارة له في هذا الخصوص إن هذا الاستقلال الأخير إنما يرتبط 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.

و لكي تحقق الموارد الاستقلالية الفعلية لوحدات الإدارة المحلية يجب توافر فيها شروط عديدة من بينها :

- أن تكون متعددة و متنوعة حتى تحقق نوعا من الكفاية لمواجهة نفقات الهيئات المحلية.
- أن تتسم هذه الموارد بالذاتية، بمعنى أن تستقل الوحدات المحلية بسلطة ربط و تحصيل ضرائبها، ورسومها المحلية دون تدخل من جانب السلطة المركزية مع ملاحظة ضرورة أن تكون هناك تنسيق بين السياسة المالية للهيئات المحلية و السياسة المالية للدولة في هذا الخصوص.
- التسليم بضرورة اعتماد الهيئات المحلية على مواردها الذاتية فإنه لا مانع من مساهمة السلطة المركزية في هذا الخصوص ببعض الإعانات المالية خاصة أن مثل هذه الإعانات تحقق هدفين

◆ استبقاء شيء من التوجيه و الإشراف بيد السلطة على الهيئات المحلية المتمتعة بقسط من

الاستقلال الذاتي

◆ حمل الهيئات المحلية على الاضطلاع بخدمات عامة كانت تحجم عنه إعانات الحكومة المركزية

في أن هذه الأخيرة ترى أن السلطات المحلية أقدر على الإطلاع بها.

ولكن بشرط ألا تتخذ الحكومة المركزية من الإعانات التي تقدمها للهيئات المحلية ستارا تخفي به

تدخلها المباشر أو غير المباشر في عمل الهيئات مما قد يؤثر على حريتها أو استقلاليتها

- مراعاة العدالة بين الهيئات المحلية في توزيع تلك الموارد ، بمعنى أنه لا يجب أن تستأثر المجالس المحلية

الأعلى بالجزء الأكبر منها على حساب المجالس الأدنى

تم التطرق لكل هذا في الجانب النظري أما الجانب التطبيقي و الذي تمت فيه معالجة الجانب الجزائري عن

طريق دراسة حالة ثلاث بلديات و مقارنة إيراداتها الداخلية مع التي تأتيها من مصادر خارجية .

حيث تم التوصل أن 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 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 أغلبية

الضرائب و الرسوم التي تجب لفائدة الجماعات المحلية هي عبارة عن ضرائب و رسوم ذات مردود ضعيف و

ذلك إما بسبب محدودية وعائها الضريبي أو قلة عدد المكلفين بها ، و بالتالي فإن الجماعات المحلية و على

الرغم من الاعتراف لها بالشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية التي تعني تمتع هذه الجماعات بمصادر مالية

خاصة بها وحقها في تسيير شؤونها المالية، إلا أن الدولة تملك السلطة في تأسيس الضرائب و تحديد القاعدة الخاصة للضريبة و نسبها ، فالجباية المحلية تقتصر على التخصيص الجزئي لمنتوج بعض الضرائب للميزانيات المحلية .

وعليه فإن احتكار الدولة للسلطة الجبائية و التي تمنحها حق توزيع الناتج الضريبي بينها و بين الجماعات المحلية جعلها تبقى لصالحها الحصة الكبيرة من العائدات و نتيجة لذلك لم تستفد الجماعات المحلية إلا بنسب ضئيلة.

إن كل هذه الأسباب المذكورة سابقا حتمت 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

### نتائج الدراسة:

مما سبق يمكن استنتاج ما يلي:

- الجماعة المحلية جزء من الدولة فهي مكملة لسلطة الدولة على الأقاليم لذا وجب إعطائها جزء من سلطة القرار في الجانب المالي

إن أغلب رؤساء البلديات و الولايات لا يتمتعون بالدراية الكافية و الإلمام اللازم بمجريات العمليات المالية و التي تعتبر في نظرنا شريان الجماعات المحلية ، لهذا وجب إجراء ملتقيات دورية بخصوص حسن استخدام الموارد المالية و البحث عن الإيرادات الجبائية لتمويل ميزانية البلديات.

إن السلطة المركزية هي الوحيدة التي لها الحق في تأسيس الضرائب المحلية و تعديل القوانين الخاصة بها، و كذلك توزيع الناتج الضريبي بينها و بين الجماعات المحلية، لذا توجب تحويل بعض الصلاحيات للجماعات المحلية

إن توزيع العائد الجبائي للجماعات المحلية يتميز بنوع من الاعدالة

تعتبر الضرائب المحلية هي أساس المالية المحلية إلا أنها غير كافية لكي تمنح الاستقلال المالي للجماعات المحلية.

يتم تمويل قسم التجهيز و الاستثمار بالموارد الخارجية كالإعانات و مساعدات الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، مما يؤكد عدم قدرة الجماعات المحلية بالتمتع بالاستقلالية المالية.

وفي الأخير بعض الاقتراحات

حتى تتمكن الجماعات المالية بالتمتع بنوع من الاستقلالي المالية يجب على سبيل الذكر لا الحصر:

\* أن تمتلك حق تأسيس الضرائب و الرسوم بما يناسب وضعها المحلي؛

\* لا بد من توفر المرونة و الدقة عند وضع التشريعات الجبائية من قبل المشرع حتى لا يسمح بوجود

ثغرات قانونية التي قد يكون لها الأثر على تدني الإيرادات الجبائية المحلية

\* على الجماعات المحلية أن تتوفر على موارد خاصة و كافية حتى تمكنها من أداء مهامها و تحقيق

التكافؤ بين النفقات و الإيرادات المتخذة لتغطيتها ويكون بـ:

1. تحسين مردودية الجباية المحلية و تكيفها مع المتطلبات الحالية و المستقبلية و ذلك من أجل تحقيق التنمية المحلية .

2. يجب البحث و إيجاد أوعية ضريبية متنوعة؛

3. ينبغي الاهتمام بالموارد غير الجبائية و إعادة النظر فيها

العمل على محاربة الغش التهرب الضريبي

# قائمة المراجع

قائمة المراجع

## قائمة المراجع

### 1. المراجع باللغة العربية

#### 1. الكتب و المؤلفات

1. أحمد محيو، "محاضرات في المؤسسات الإدارية" ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون- الجزائر، 1979
2. إعاد علي محمود، "الوجيز في القانون الإداري"، دار وائل للنشر، 1988
3. أمين ساعاتي، "أصول علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008
4. جعفر أنس قاسم، "أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية الجزائرية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982
5. حسين مصطفى حسين، "الإدارة المحلية المقارنة"، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982
6. خالد الزغبي، "القانون الإداري"، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان- الأردن، 1998
7. رضا خلاصي، "النظام الجبائي الجزائري"، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، 2006
8. رمضان أبو السعود، "الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني"، الدار الجامعية، بيروت - لبنان، 1983
9. زكريا المصري، "أسس الإدارة العامة. النشاط الإداري. التنظيم الإداري" دار الكتب القانونية و دار شتات للنشر و البرمجيات، مصر، 2007
10. سامي جمال الدين، "أصول القانون الإداري"، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الاسكندرية-مصر، 1996
11. سعيد بن عيسى، "الجباية شبه الجبائية، أملاك الدولة"، الطبعة الأولى، الجزائر، 2006
12. سليمان محمد الطماوي، "الوجيز في القانون الإداري"، دار الفكر العربي، 2000
13. شريف رحمان، "أموال البلديات الجزائرية"، دار القصبية للنشر، حيدرة- الجزائر، 2003

## قائمة المراجع

14. عبد الحميد قرني، " الإدارة الجزائرية مقارنة سوسيولوجية" ، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة - مصر،  
2008
15. عبد الرزاق إبراهيم الشحلي، " الإدارة المحلية دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، دار المسيرة و التوزيع و الطباعة،  
2001
16. عبد الغني بسيوي عبد الله، " أصول علم الإدارة العامة"، الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت- لبنان، بدون  
تاريخ
17. عبد الكريم درويش. ليلي التكللا، " أصول الإدارة العامة"، مكتبة الأنجوى المصرية، القاهرة- مصر، 1976
18. عبد الكريم صادق بركات. يونس أحمد البطريق. حامد عبد المجيد دراز، " المالية العامة، الدار الجامعية، 1986
19. عبد المطلب عبد الحميد، "التمويل و التنمية المحلية"، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2001
20. عبد المطلب عبد المجيد، إقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر 2005
21. عبید لخضر، " المجموعات المحلية في الجزائر"، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986
22. علي السلمي، "الإدارة العامة"، مكتب الغريب، بدون سنة نشر
23. علي أنور العسكري، " الفساد في الإدارة المحلية"، مكتبة بستان المعرفة، 2005
24. على زغودود ، " المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005
25. علي زغودود، " الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984
26. علي محمود القيسي، " الوجيز في القانون الإداري"، دار وائل للنشر، 1998
27. عمار بوضياف، " الوجيز في القانون الإداري"، الطبعة الأولى، دار ربحانة، بدون سنة
28. عمار بوضياف، " الوجيز في القانون الإداري"، الطبعة الثانية، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009
29. عمار عوابدي، " القانون الإداري" الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005
30. عمار عوابدي، " دروس في القانون الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون-الجزائر، 1979

## قائمة المراجع

31. عمار عوابدي، " فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984
32. عمار عوابدي، " مبدأ الديمقراطية و تطبيقاته في النظام الإداري الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984
33. العمري بوحيط، البلدية إصلاحات و مهام و أساليب، زا عياش للطباعة و النشر، الجزائر، 1997
34. فريجة حسين، "شرح القانون الإداري دراسة مقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009
35. فليح حسن، التنمية و التخطيط الاقتصادي، عالم الكتب الحديث، 2006
36. كمال بربر، " نظم الإدارة المحلية ، دراسة مقارنة"، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت- لبنان، 1996
37. محمد الصغير بعلي، " القانون الإداري " ، دار العلوم، عنابة- الجزائر، 2002
38. محمد الصغير بعلي، " قانون الإدارة المحلية الجزائرية " ، دار العلوم، عنابة- الجزائر، 2004
39. محمد حسين زويلف، التنظيم و الأساليب و الاستشارات الإدارية"، دار وائل للنشر و التوزيع، الأردن ، 1999
40. محمد سعيد عبد الفتاح، " الإدارة العامة " ، الدار الجامعية، الغسكندرية ، 1992
41. محمد عاطف البناء، " مبادئ القانون الإداري"، مكتب القاهرة الحديثة، بدون تاريخ النشر
42. محمد عباس محرز، " إقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003
43. محمد نصر مهنا، " الإدارة العمدة الحديثة" ، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، بدون تاريخ النشر
44. محمد وليد العبادي، " الإدارة المحلية و علاقتها بالسلطة المركزية"، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان - الأردن، 1998
45. محمود حلمي، " موجز مبادئ القانون الإداري"، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1978
46. محمود فوزي حلوة، " مبادئ الإدارة"، مكتب المجتمع العربي، دار أجاندين، 2007
47. مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، " علم الإدارة العامة"، الجامعة المفتوحة، طرابلس- ليبيا، 2002

## قائمة المراجع

48. ناصر لباد، " القانون الإداري، التنظيم الإداري"، منشورات دحلب، 1999
49. يونس أحمد البطريق، " أصول المالية العامة"، الدار الجامعية، الإسكندرية - مصر، 2004
50. يونس بن منصور ميلاد، " مبادئ المالية العامة"، الشركة العامة للطباعة و الورق، 1981

### 2. دراسات، بحوث و دوريات

1. أعضاء على الجهاز الإداري العربي، المنظمة العربية للتنمية، العدد 401، القاهرة، 2005
2. براهيم محمد، الجباية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، فرع التخطيط، 2005
3. البلديات و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2009
4. بن شعيب نصر الدين، إشكالية تمويل الجماعات المحلية و سبل ترقيتها، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص مالية عامة، جامعة تلمسان، 2001
5. الحكم المحلي في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2005
6. رايح غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص الإدارة المالي، جامعة الجزائر، 2001
7. صندوق النقد الدولي، دليل إحصائيات مالية الحكومة، الجزء الأول، 1989
8. مذكور زينب، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة نهاية التبرص، المدرسة للإدارة، الجزائر، 2006

### 3. القوانين و التنظيمات

1. المرسوم رقم 601/56 المؤرخ في 28 جوان 1956 المتضمن الإصلاح الإداري
2. المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا للإدارة المحلية.
- الجريدة الرسمية رقم 31 الصادرة في 28 يوليو 1990

## قائمة المراجع

3. الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية. الجريدة الرسمية رقم 44 الصادرة في 23 ماي 1969.
4. القانون رقم 368/66 المؤرخ في 31 ديسمبر 1966 المتضمن قانون المالية لسنة 1967. الجريدة الرسمية رقم 06 الصادرة 31 ديسمبر 1966.
5. الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية. الجريدة الرسمية رقم 06 اصادرة بتاريخ 18 يناير 1967
6. القانون رقم 107/69 المؤرخ في 31 ديسمبر 1969 المتضمن قانون المالية لسنة 1970. الجريدة الرسمية رقم 110 الصادرة ب 31 ديسمبر 1969.
7. القانون رقم 12/80 المؤرخ في 31 ديسمبر 1980 المتضمن قانون المالية لسنة 1981. الجريدة الرسمية رقم 54 الصادرة في 31 ديسمبر 1980.
8. القانون رقم 266/86 المؤرخ في 14 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم وعمل الصندوق المشترك للجماعات المحلية. الجريدة الرسمية رقم 45 الصادرة بتاريخ 05 نوفمبر 1986
9. دستور 23 فبراير 1989
10. القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن القانون البلدي. الجريدة الرسمية رقم 15 الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990
11. القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن القانون الولائي. الجريدة الرسمية رقم 15 الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990
12. القانون رقم 39/90 المؤرخ في 31 ديسمبر 1990 المتضمن قانون المالية لسنة 1991. الجريدة الرسمية رقم 57 الصادرة ب 31 ديسمبر 1990.

## قائمة المراجع

13. القانون رقم 18/93 المؤرخ في 31 ديسمبر 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1994. الجريدة الرسمية رقم 88 المؤرخة في 30 ديسمبر 1993.
14. دستور 28 نوفمبر 1996
15. القانون رقم 11/99 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999 المتضمن قانون المالية لسنة 2000. الجريدة الرسمية رقم 80 المؤرخة في 24 ديسمبر 2000.
16. القانون رقم 21/01 المؤرخ في 31 ديسمبر 2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2002 الجريدة الرسمية رقم 79 المؤرخة في 23 ديسمبر 2001.
17. الأمر 07/97 المؤرخ في 06 مارس المتضمن القانون العضوي المعدل و المتمم و المتضمن قانون الانتخابات.
18. القانون 10/05 المؤرخ في 31 ديسمبر 2005 المتضمن قانون المالية لسنة 2006. الجريدة الرسمية رقم 85 الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 2005
- II. المراجع باللغة الفرنسية

### ♦ ouvrages

1. Bachir Yelles Chaouch, Budget de l'Etat et des collectivité locales, O.P.U, 1990
2. Herbert Simon, Préparation de Xavier Greffe, Administration processus de décision, Gestion Economica, 1983
3. Isabell Flahaut, Les finances publiques et la réforme budgétaire, 4 eme édition, Le documentation française , Paris, 2008.
4. J.R.Meunier, B. Sportisse, Finances st comptabilité des communes, presse de l'imprimerie centrale, Annaba ,1972
5. Joël Bourdin, Les finances communales, Economica, 4eme édition, Paris, 2008 .

## قائمة المراجع

---

6. Lahcen Sérika, L'organisation de la fonctionnement et de la commune, Image édition, ALGER, 1998.
7. M.Conan, Les finances publique, Chirat , 2001
8. Michel Bouvier, Marie Christine Escalassan, JeanPiere Lassale, Finances publique, L.G.D.L, Paris, 1986
9. Rayman Muzellec , Finances publique, 5 eme édition, Sirey, Paris, 1986
10. Steohanie Darmarey, Finances publiques, Galono éditeur , Paris, 2006 .

### ↑ Document, Périodiques

1. Publique Evaluation Système et l'institut thomas more , « Etude comparative de l'application du principe d'autonomie fiscale et financière en Europe » 13 Mais 2009 .
2. Conseil Economique st sociale français , « L'avenire de l'autonomie financière des collectivités locales », Paris, 2001.
3. Salman Askel, « Etude de mode de financement des collectivités locales », Rapport recherche bibliographique, DESSI, 2003

## المخلص :

تعتبر الإدارة المحلية تجسيدا للمركزية الإقليمية ، وهدف ذلك هو تقريب الإدارة من المواطن ، تلبية لمتطلباته، وإشباعا لاحتياجاته، و الجزائر على غرار بقية الدولة تبنت هذا الأسلوب و تجلى ذلك من خلال نظامي الولاية و البلدية، مآحة لهما الاستقلاليين الإداري و المالي ، هذا الأخير الذي يعتبر موضوع هذه المذكرة حيث تتأسس على امتلاك الجماعة المحلية لموارد ذاتية، و التي بها تتمكن من تحقيق استقلالها المالي. و بهدف توضيح واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، قمنا بدراسة تطبيقية شملت ثلاث بلديات و تمثلت أساسا في مقارنة المصادر الداخلية مع المصادر المالية الخارجية، وذلك بغية الوصول إلى معرفة النسبة الحقيقية التي يساهم بها التمويل الذاتي للجماعات المحلية في الميزانية المحلية.

الكلمات المفتاحية: التنظيم الإداري، الإدارة المحلية، الاستقلالية المالية

## Résumé :

L'administration locale est considérée comme une réalisation de la décentralisation territoriale, où le but est de rapprocher l'administration au citoyen en pour satisfaire ses besoins. L'Algérie, comme les autre pays, adopte ce système est apparu dans le système de la wilaya et de la commune en les donnant l'autonomie administrative et financière, cette dernière est le thème de ce mémoire, et pour la fonder il faut que les collectivités locale possèdent des ressource financière propres.

Pour montrer la réalité de l'autonomie financière des collectivités locale on a fait l'étude pratique qui touche trois communes en comparant les ressources financière internes avec les ressources financière externes. Ce travaille est destiné à connaître le pourcentage réal de la contribution d'autofinancement dans le budget locale.

Les mots clés : organisation administrative, l'administration locale, autonomie financière.

## Abstract:

The local administration consider as an incarnate of territorial decentralization. In order to approach the administration from citizen, for fulfill all his requirement and his needs. Algeria as the other countries chose this organization and this is appear from the system of wilaya and municipality. Which realized administration and finance autonomy, that consider as an object of this memorandum, since it founded on the possession of self resource which by it the local collectivities can realize its finances autonomy.

In order to appear the finance autonomy of the locale collectivities, we started to do an application study consist of three municipalities, since we compare the extern finance sources with intern finances sources. This is for know the real percentage that the self-financing can gave to the local collectivities in the local budget.

Keywords: administrative organization, local administrative, finance autonomy