



جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

سياسة التسيير المحلي بين الاستقلالية والتركيز

واختلال توزيع الموارد في الجزائر

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر في العلوم السياسية

تخصص: رسم السياسات العامة

تحت إشراف الدكتور:

عبد السلام عبد اللاوي

إعداد الطالب:

خليفة أبو بكر

لجنة المناقشة :

د. عبد الكريم شكاكطة رئيسا.

د. عبد السلام عبد اللاوي مشرفا ومقرا.

أ. يحي محمد لمين مستاك عضوا مناقشا.

السنة الجامعية: 2017 - 2018

الشكر والتقدير

الحمد والشكر لله على نعمة الصحة والعافية والتوفيق في

هذا العمل المتواضع

الشكر لجميع الأساتذة بالجامعة على مجهوداتهم خاصة

الأستاذ عبد اللاوي عبد السلام

على التدريس والإشراف

الإهداء

إلى من يقدر العلم

إلى كل من يريد العلم

إلى كل من يسعى للعلم

خطة الدراسة :

مقدمة

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لتسيير الإدارة المحلية ،المركزية ،اللامركزية والموارد

المبحث الأول : ماهية الإدارة المحلية

المطلب الأول : مفهوم الإدارة المحلية

المطلب الثاني : العناصر الأساسية لنظام الإدارة المحلية

المطلب الثالث : تميز الإدارة المحلية عن العديد من التنظيمات الأخرى

المطلب الرابع : أهمية نظام الإدارة المحلية

المبحث الثاني : المركزية الإدارية

المطلب الأول : تعريف المركزية

المطلب الثاني : أركان المركزية

المطلب الثالث : صور المركزية الإدارية

المطلب الرابع : تقييم المركزية

المبحث الثالث : اللامركزية الإدارية والموارد

المطلب الأول : مفهوم اللامركزية

المطلب الثاني : أقسام اللامركزية

المطلب الثالث : تقييم اللامركزية

المطلب الرابع : الموارد المادية

الفصل الثاني

أسلوب التنظيم والتسيير الإداري للبلدية والولاية

المبحث الأول : تطور التنظيم في البلدية

المطلب الأول : فترة الحزب الواحد

المطلب الثاني: فترة التعددية

المطلب الثالث: البلدية في التنظيم الراهن

المبحث الثاني: تطور التنظيم في الولاية

المطلب الأول: فترة الحزب الواحد

المطلب الثاني: فترة التعددية

المطلب الثالث: الولاية في التنظيم الراهن

المبحث الثالث: تقييم التسيير في كل من الولاية والبلدية

المطلب الأول: تقييم التنظيم في البلدية

المطلب الثاني: تقييم التنظيم في الولاية

الفصل الثالث

الموارد المادية وأثرها على التسيير في الجماعات المحلية في الجزائر

المبحث الأول: الموارد المحلية وتأثيراتها

المطلب الأول: الإطار العام للموارد

المطلب الثاني: الموارد المحلية والتقسيم الإداري والجغرافي

المبحث الثاني: أهم موارد الجماعات المحلية في الجزائر

المطلب الأول: الموارد الذاتية

المطلب الثاني: إعانات الهيئات المركزية

المبحث الثالث: أثر الموارد على أداء الجماعات المحلية في الجزائر

المطلب الأول: تأثير الموارد بشكل عام

المطلب الثاني: اختلالات جزئية في تمويل الجماعات المحلية

خاتمة

مقدمة :

يعتبر الجهاز الإداري في الدولة العصب الأساسي الذي تقوم عليه هذه الأخيرة ، خاصة في العصر الحالي ، الذي تقاس عليه قوة الدولة من خلال السرعة والأداء والجودة والفعالية في تقديم الخدمات ،ومن بين أجهزة الإدارة في الدولة نجد الإدارة المحلية التي هي تعد القناة الأساسية التي تمر عبرها مختلف القرارات والسياسات وأن نجاح أجهزتها في ترجمة هذه القرارات وفهمها والتقييد بالتوجه نحو ما تمليه الحكومة عليها يساهم كثيرا في نجاعة ومصداقية وواقعية القرارات والسياسات ، هذا من جهة ، أما من ناحية أخرى فإن الحكومات المركزية لا تستطيع مواجهة كل المشاكل خاصة في المستويات الدنيا ، وأن السياسات التي تنتهجها تبنى على معطيات ومعلومات ،وهنا تبقى تلك مهمة الوحدات المحلية ، التي لديها دراية بما يسري على مستوى إقليمها ، في التزويد بالتقارير والدراسات إلى المستوى المركزي ، كما أن سياسة التكفل بما هو محلي على المستوى المحلي أصبحت ضرورة ملحة ، في ظل تزايد المهام والمشاكل وتباينها من منطقة إلى أخرى ، والتي تقتضي دراسات وأبحاث متخصصة ، كما تحتاج كفاءات فنية في الإدارة ، مهيأة لفهم المشاكل والأسباب كذلك فهم كيفية التوجه ومعالجة هذه المشاكل ، وإضافة أفكار ومبادرات تساهم في تسهيل العمل الإداري والتوجه نحو أكثر فعالية وعصرية .

أهمية الدراسة :

العلمية : يكتسي موضوع التسيير المحلي أهمية بالغة لدى ميدان الدراسات الأكاديمية مختلف العلوم الإدارية ، السياسية ، الاقتصادية والاجتماعية .. الخ ، والتي تسعى بدورها إلى تطوير هذا التخصص من خلال المساهمة في إعطاءه أكثر دقة وعلمية من خلال التغيرات التي تحدث في الواقع .

العملية : التسيير الإداري المحلي تسيير ميداني يلامس الواقع منة خلال احتكاك الإدارة المحلية مع كل الأطراف خاصة في المستويات الأدنى ، ومن خلال الدراسة يمكن إعطاء السبل الكفيلة للعمل على الجانب القاعدي ، وإدراج حلول للمشاكل اليومية .

حدود الدراسة :

يمكننا في دراستنا هذه أن نلقي الضوء على التسيير في الإدارة المحلية في الجزائر من خلال أسلوب التخطيط المنتهج ، بين الطابع المركزي واللامركزي ومدى الإمكانيات والموارد المتاحة للوحدات المحلية في قيامها بمهامها وفق خصوصية وميزات كل منطقة .

الإشكالية :

التساؤل الرئيسي :

ما هي مرتكزات التسيير المحلي في الجزائر وكيف يؤثر اختلال توزيع الموارد على الاستقلالية في التسيير؟

التساؤلات الفرعية :

ماذا نعني بإدارة محلية قائمة بذاتها؟

ما هي مقومات ومميزات التسيير في الإدارة المحلية في الجزائر؟

ما هي العلاقة بين استقلالية أداء الأجهزة المحلية والموارد المادية؟

الفرضيات :

-أساس قيام الإدارة المحلية لمعالجة المشاكل المحلية وتخفيف العبء عن المركز، ولديها دراية فيما يخص الاحتكاك بالمجتمع المحلي والقدرة على إيجاد الحلول والرؤية التنموية.

- التسيير في الإدارة المحلية في الجزائر يكتسي طابع مركزي من خلال وجود هيئات عدم التركيز الإداري ولا مركزي بوجود مجالس منتخبة موازية للهيئات المركزية

- تواجه الوحدات المحلية في الجزائر مشاكل مالية في تمويل مشاريع التنمية، نتيجة لعدة أسباب تلخص في نقص مصادر التمويل وتباين الحاجيات والإمكانات.

الدراسات السابقة :

توجد عدة دراسات تمحورت حول الإدارة المحلية في مكوناتها وأساليب التنظيم والتسيير فيها أهمها:

- دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، أحمد شرفي، مذكرة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، تطرق فيها إلى المفهوم العام للتنمية وعوامل قيامها، كما خصص الفصل الثاني لدراسة علاقة أسلوب التنظيم بالتنمية والفعالية في الأجهزة المحلية عامة، كما خصص مبحث الإدارة المحلية في الجزائر، وما هي الأسس التي تقوم عليها في القيام بسد الحاجيات الأساسية المحلية، الذي يعد متن دواعي قيامها .

- دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر، كريم يرقى، مذكرة لنيل درجة ماجستير في علوم التسيير، جامعة يحي فارس بالمدينة، عالج فيها مفهوم التنمية والتخطيط والتمويل المحلي، كما تطرق للإدارة

المحلية بمكوناتها (البلدية والولاية) وأساليب التخطيط وأهم البرامج ، بالإضافة لمعالجة مسألة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ونظام الجباية فيها .

- دور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية في الجزائر ، زكريا عطاء الله ، مذكرة لنيل شهادة ماستر في العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، استهلكت دراسته بمفهوم كل من السياسة العامة والجماعات المحلية وأهم النظريات في هذا الجانب ، كما درس تطور تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر عبر مراحلها منذ الاستقلال ، بالإضافة لإبرازه لدور منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص في تأثيره على عمل الإدارة المحلية ، والتحديات الادارية والمالية والسياسة والاجتماعية التي تواجهها وأهم الحلول والتوصيات .

- تشخيص نظام الجباية المحلية لدى الجماعات المحلية في الجزائر ، تقي الدين عوادي ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر في العلوم الاقتصادية ، جامعة حمة لخضر ولاية الوادي ، تطرق لمفهوم الجماعات المحلية في الجزائر البلدية والولاية ، ومفهوم صندوق التضامن والاضمان للجماعات المحلية ، وتشخيص نظام الجباية المحلية المتمثل في مختلف الضرائب والرسوم والإعانات لصالح الجماعات المحلية .

الإطار المفاهيمي :

الإدارة المحلية ، أسلوب التنظيم المركزي ، أسلوب التنظيم اللامركزي ، الموارد المالية

أهم المناهج المستعملة في الدراسة :

المنهج الوصفي : اعتمدنا فيه على وصف أهم مميزات الإدارة المحلية وأساليب التنظيم من خلال العلاقات بينها ، وأهم التغيرات التي شهدتها عبر مراحل مختلفة .

المنهج التاريخي : من خلال سرد للمراحل التاريخية المختلفة التي شهدتها الإدارة المحلية في الجزائر بعد الاستقلالوخلال فترات متباينة من الحزب الواحد إلى التعددية إلى مرحلة الاستقرار وأهم التطورات التي عرفتھا.

المنهج القانوني : من خلال تحليل بعض المواثيق وبعض المواد في الدساتير الجزائرية والقوانين المتعلقة بتسيير الإداري للجماعات المحلية.

صعوبات الدراسة :

توجد بعض من الصعوبات في هذه الدراسة تمحورت في أن أغلب الدراسات هي دراسات قانونية ، وتحليل للقوانين والتشريعات ، وغياب شبه تام للدراسات السياسية والاجتماعية في ممارسة الوظائف والمسؤوليات في الإدارة المحلية الجزائرية .

تقسيم الدراسة :

هذه المذكورة هي دراسة نظرية قسمت خطة الدراسة فيها إلى مقدمة و ثلاث فصول تحوي عدة مباحث التي تحمل بدورها مطالب وخاتمة حيث :

خصصنا **الفصل الأول** للإطار المفاهيمي العام للمفاهيم أهمها : الإدارة المحلية مفهومها وأسباب قيامها وأهميتها ، وأساليب التنظيم الإداري المتمثل في المركزية ومفهومها وأركانها وتقييمها ،واللامركزية مفهومها وأقسامها وتقييمها ، الموارد حيث تم التطرق إلى الموارد المادية (المالية) فقط .

أما **الفصل الثاني** : فخصص لأسلوب التنظيم في الإدارة المحلية في الجزائر وتطرق إلى مفهوم كل من البلدية والولاية وأهم الاختصاصات والصلاحيات التي استمدت من القوانين المختلفة عبر الفترات التاريخية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا ، حيث تم التفصيل في أسلوب التنظيم لدى البلدية وأهم صلاحيات المجلس الشعبي البلدي ورئيسه وعلاقته بالسلطة المركزية من خلال وصاية رئيس الدائرة والوالي ، أما الولاية فتم التطرق إلى الهيئتان الأساسيتان في تسييرها المتمثلة في الوالي والمجلس الشعبي الولائي واختصاصات وصلاحيات كل منهما والرقابة الممارسة على كل منهما .

أما **الفصل الثالث** : فقد خصص لموضوع الموارد المادية للإدارة المحلية من خلال إبراز مفهوم عام للموارد وعلاقتها بالتقسيم الإداري والإقليمي للدولة ، وأهم موارد الجماعات المحلية في الجزائر ، وتقييمها كيف تؤثر على استقلالية وفعالية الإدارة المحلية بمعنى التسيير الذاتي لهذه الوحدات

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية والمركزية

واللامركزية والموارد

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي

تمهيد :

يعالج هذا الفصل أهم المفاهيم التي سندرسها في كامل البحث من خلال إعطاء الخطوط العريضة وتوضيح المعنى العلمي لهذه المفاهيم حتى تسهل علينا، الدراسة من خلال اعتمادها كمعايير للقياس على باقي المفاهيم والتي تتمثل في الإدارة المحلية ، المركزية ، اللامركزية والموارد .

المبحث الأول: مفهوم الإدارة المحلية

تحتل الإدارة المحلية مركز هام في نظام الحكم الداخلي للدول ، كونها تقوم بدور فعال في التنمية المحلية وتتميز بعلاقتها مع النظم السياسية وبأنها قريبة من المواطن ، حيث تم وصفها بإدارة شؤون الدولة والمجتمع المحلي ، ونتيجة المتغيرات السريعة المتلاحقة في البيئة السياسية والإدارية والاقتصادية العالمية أصبحت أكثر الجوانب في مصب الاهتمام من خلال معرفة أساليب قيامها وعلاقتها وأدوارها¹.

المطلب الأول : تعريف الإدارة المحلية

ذهب بعض الباحثين إلى اعتبار الإدارة المحلية مجرد جهاز إداري يقوم بوظائف إدارية على مستوى محلي ، متبنيين بذلك نظرة عامة للإدارة المحلية عكست مفهوما واسعا لها ، في هذا الإطار يرى البعض أن الإدارة المحلية تشمل جميع العناصر الإدارية التي تباشر الوظيفة الإدارية سواء أكانت إقليمية أم فروع للإدارة المركزية بشرط ان تكون مهمتها محصورة في إقليم من الأقاليم .

يذهب هذا الرأي لاعتبار الإدارة المحلية وحدة إدارية تمارس اختصاصها على حيز مكاني إقليمي ، بغض النظر إلى الطبيعة القانونية والسياسية لها ، وكذلك علاقتها بالسلطة الإدارية المركزية وتغيب عنصر الاستقلال بعناصره المتمثلة في الانتخاب والشخصية المعنوية ، اللذان يعتبران من أساسيات وجود الوحدة المحلية وتميزها عن غيرها من الوحدات الإدارية الأخرى العاملة على المستوى المحلي .

كما تطرق بعض الباحثين الفرنسيين إلى ربط الإدارة المحلية باللامركزية الإدارية الإقليمية أو ما يعرف بالجماعات المحلية ، وتعني بهذا أن يمنح القانون لهيئة منتخبة ذات شخصية سلطة التقرير في كل أو جزء من الشؤون المحلية.

¹- مولفوعة فاطمة الزهراء ومختار عصماني ، (دور الإدارة المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر كمدخل لتحقيق التنمية المستدامة 2001-2014) ، مجلة البشائر الاقتصادية ، العدد الأول ، سبتمبر ، 2014 ، ص120

كما يذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى اعتماد مصطلح الجماعات اللامركزية لوصف نظام الإدارة المحلية ، وهو يركز في تعريفها على عنصر الشخصية المعنوية .

كما يعتمد الفقه العربي كذلك على نفس العناصر في تعريف الإدارة المحلية من خلال التركيز على الانتخاب والشخصية المعنوية كعيار لها ، ونلمس ذلك في هذا التعريف بأنها تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصه على أساس جغرافي ، حيث يتولى شخص معنوي عام محلي تقديم الخدمات للمواطنين ورعاية مصالحهم في جزء معين من إقليم الدولة .

كما يضيف الأستاذ "خالد سمارة الزغي" عنصر الانتخاب في تعريفه إذ اعتبرها أسلوب في التنظيم الإداري يقسم بمقتضاه إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشخصية اعتبارية ، وتنظم الشؤون المحلية ، وتدار من قبل السكان المحليين ، تمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية.

عرفها مفكر انجليزي " ذلك الجزء من الحكومة الأم أو الدولة الذي يختص أساسا بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة أو مكان معين إلى جانب المسائل التي يرى البرلمان ملاءمة إدارتها بواسطة سلطات محلية منتخبة تكمل عمل الحكومة المركزية "

كما عرفها المفكرون الفرنسيون ومنهم رونارد " الإدارة المحلية هي تكييف الإدارة العامة وفق حاجيات ورغبات كل منطقة وجهة محلية "

كما تعرف أنها " 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 إليها تحت رقابة هذه السلطة " فهي بذلك تحث على نقل بعض الاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحليات لمواجهة مسؤوليات في إطار توزيع الأدوات الوظيفية ، وتقسيم العمل بين المستويين المركزي والمحلي¹ ومنه فيمكن استخلاص أن الإدارة المحلية هي تولى وحدة إدارية ذات شخصية معنوية ممارسة اختصاصات إدارية أصلية على مستوى إقليم محدد، ويسير هذه الوحدة مجلس منتخب من قبل المواطنين المحليين، على أن يظل للدولة سلطة الرقابة والإشراف على هذه الوحدة.

1- زكريا عطاء الله ، (دور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية الجزائر أنموذجا - قراءة في قانون البلدية والولاية 2011/2012-) ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر في العلوم السياسية تخصص السياسة العامة والإدارة المحلية، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، سنة 2012/ 2013 ص 11

المطلب الثاني: العناصر الأساسية لنظام الإدارة المحلية

ينبغي لقيام الإدارة المحلية توافر أربعة عناصر أساسية ، تستهدف في مجموعها ما بين الصالح العام المحلي والصالح العام في الدولة ، وهذه الأسس هي :

1 - وجود مصالح محلية مشتركة متميزة :

يلزم لقيام نظام الإدارة المحلية وجود مصالح محلية خاصة بإقليم معين من أقاليم الدولة تهم أبناء هذه الوحدة المحلية ، فيقتضي بذلك أن يتولوا إدارة شؤون هذه الوحدة بأنفسهم ، وتنشأ هذه المصالح المحلية المتميزة نتيجة لارتباط مصالح مجموعة من الأفراد تقطن إقليمًا جغرافيًا معين يؤدي على خلق نوع من التضامن الاجتماعي بينهم ، وإلى الاعتراف من الدولة بأن لهذه المصالح طابعًا محليًا يستحسن ترك إدارته لوحدات محلية مستقلة من أبناء الإقليم ، ويلزم لكي تكتسب منطقة ما الصفة المحلية توافر شرطين :

- أن تكون المصلحة معبرة عن حاجات وآمال وطموحات الغالبية العظمى من سكان الإقليم المحلي .

- ألا تتعارض أو تتناقض مع المصلحة العليا للدولة ومصصلحة المجتمع الوطني .

وغالبًا يلجأ المشرع في الدول المختلفة عند تحديد المصالح المحلية التي تناط بالوحدات المحلية إلى أحد الأسلوبين:

- قد يحدد اختصاصات الحكومة المركزية وحينئذ يعتبر ما عداها من وظائف واختصاصات تابعة للحكومة المحلية مثل فرنسا

- قد يحدد المشرع منح اختصاصات محددة على سبيل الحصر للوحدات المحلية مع ترك ما عداها للحكومة المركزية مثل إنجلترا

ويجري العمل في الأنظمة المقارنة على اعتبار الأمن الخارجي والسياسية الخارجية وصك العملة والقضاء مصالح عامة قومية، أما باقي المصالح الأخرى كالأمن الداخلي والتعليم والصحة والثقافة. الخ فهي تعتبر مصالح محلية.¹

¹- صفوان المبيضين وآخرون ، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية ، الأردن ، البازوري ، الطبعة العربية ، سنة 2011 ، ص

2 - الشخصية المعنوية:

يشترط أيضا أن تمنح للوحدة المحلية القائمة على هذه المصالح -الشخصية المعنوية- فإذا تخلف هذا الشرط لم يكن للوحدة المحلية وجود ، وتعتبر فرعا من فروع الحكومة المركزية فالشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية ، ولحماية مصالحها القانونية ، ولكي يكون هناك لامركزية فمن الضروري أن يكون هناك أشخاص إدارية خلاف الدولة تنسب إليها لا إلى الدولة تصرفاتها .

ويقتضي منح الشخصية المعنوية للوحدات المحلية عدة أسس :

-أن يكون هناك من يعبر عن إرادة الشخص المعنوي ، وعادة ما يعهد بذلك إلى مجلس محلي يضم ممثلين عن أبناء الإقليم يتولى التعبير عن إرادتهم والتصرفات طبقا لمصالحهم ، من خلال اعتبار العنصر الأساس والمهم في استقلال هذه الهيئات ومنحها صفة طرف معنوي هو مباشرة نشاطها ، دون الخضوع لتوجيهات أو أوامر السلطة المركزية.¹

-يقتضي الاعتراف بالشخصية المعنوية أيضا أن يكون للوحدة المحلية ذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة (الإدارة المركزية وباقي الوحدات) فلا يجوز التصرف فيها ولا استعمالها إلا بموافقتها

-أن تتحمل الوحدة المحلية الواجبات وتكون قادرة على اكتساب الحقوق ويعني هذا حق التملك وإبرام العقود..الخ

-أن تكون الوحدة المحلية أهلا للتقاضي سواء كمدعي عليه فيكون لها الحق في مقاضاة الدولة أو الوحدات المحلية الأخرى أو الأفراد أو الشركات وهي عرضة للتقاضي أيضا من هؤلاء.

-أن يكون لها جهاز أداري خاصا بها كالجهاز الإداري للدولة

¹- فريجات اسماعيل ،(الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر -تشكيل المجالس الشعبية المحلية - (دفاتر السياسة والقانون ، العدد الرابع عشر ، جانفي ، 2016، ص 189

3 - الاستقلال الإداري:

لا يكفي وجود مصالح متميزة ومنح الشخصية المعنوية للوحدة المحلية لقيام نظام الإدارة المحلية إذ لا بد من أن يكون المجلس المحلي القائم على هذه المصالح مستقلا في ممارسته لوظائفه الإدارية عن الحكومة المركزية.¹

ففي مجال اختيار أعضاء المجالس المحلية تم طرح إشكالية الانتخاب من طرف مواطني الوحدة المحلية أو التعيين من طرف الحكومة المركزية ومدى تأثيره على استقلالية الوحدة المحلية حيث أن:

- هناك من يرى أن انتخاب أعضاء المجالس المحلية شرط ضروري لوجود نظام الإدارة المحلية من جهة واستقلالها من جهة أخرى حيث أن الانتخاب هو الحد الأدنى اللازم لقيام نظام اللامركزية يتنافى مع طبيعة النظام المركزي بالإضافة إلى أن اللامركزية الإقليمية تجسد المثال التطبيقي لمبدأ الديمقراطية .

- وهناك من يرى أنه ليس ثمة ما يمنع من قيام السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجالس المحلية دون أن يؤدي ذلك إلى إهدار استقلال المجالس المحلية من خلال توفر ضمانات تكفل للأعضاء الاستقلال في مواجهة الحكومة المركزية ، وأهم وسيلة لتحقيق ذلك هي عدم قابليتهم للعزل قبل انتهاء المدة القانونية ن كما يجب ان تراعي الحكومة المركزية في تعيين هؤلاء الأعضاء ضرورة وجود رابطة حقيقية بين الأعضاء المعينين وتمثيل المصالح المحلية وكان لتبني هذا الاتجاه حجج تلخص في:

- أن المجتمع المحلي غير مهياً بطبيعته لتطبيق نظام اختيار أعضاء المجالس المحلية بطريقة الانتخاب وذلك بسبب ضعف المستوى التعليمي للناخبين، وسيادة النظام القبلي أو العشائري على المستوى المحلي .

- الاختيار لا يؤدي عادة إلى انتقاء الأكفأ إدارياً

ومنه نستنتج أن لكل حججه في هذا السياق كما يمكن القول أن نظام الانتخابات أصبح هو الاتجاه السائد في نظم اختيار المجالس المحلية وذلك أن الوعي السياسي للمواطن وإدراك المشاكل التي تحيط به والقضايا الأساسية بغض النظر عن المستوى التعليمي يمكن أن يساهم في اختيار الأكفأ

كما أن هناك اتجاه ثالث يأخذ يتم فيه المزج بين الاختيار والتعيين كما يحدث في الجزائر.

¹- بونوة محمد، (الإدارة العمومية بين الاستقلالية والوصاية في التشريع الجزائري ، مذكرة مقدمة للحصول على شهادة ماستر في الحقوق) ، جامعة يحي فارس ، المدية ، السنة الجامعية 2016/2015 ، ص 11

4 - الرقابة من الحكومة المركزية :

لا يعني استقلال الوحدات المحلية إفلاتها من الحكومة المركزية فتتصرف في نطاق إقليمها كما تشاء ، فالدول في ظل نظام الحكم المحلي تظل هي الشخص المعنوي الرئيسي ، صاحب السلطة العليا في نطاق الإقليم الوطني كله .

ومهما تمتعت الوحدات المحلية باستقلال فإنها لا بد و أن تعمل في إطار السياسة العامة للدول طبقا لقوانينها باعتبارها أجهزة مشاركة في جزء من النشاط الإداري والتنفيذي للدول، وتمثل الرقابة المركزية فيما تملكه الحكومة المركزية المختصة بالرقابة من سلطات تتعلق ب: الرقابة على ذات الهيئات المحلية /الرقابة على أعمالها /الرقابة على تصرفات الهيئات المحلية

فللحكومة المركزية حق الرقابة على المجالس في مجموعة ، كأن يكون لها حق إيقاف المجلس أو حله وعادة ما يحاط استخدام هذا الحق بكثير من الضمانات التي تحافظ على الاستقلال المحلي (مثل عرض الأمر على البرلمان ، وفي إنجلترا تتجه على القضاء لمخاصمة الهيئات المحلية)

كما يحق للحكومة المركزية الرقابة على أعضاء المجلس المحلي في بعض الحالات وتمثل رقابة الحكومة المركزية على أعمال هذه المجالس المحلية في مجموعة الاختصاصات التي تمارس بصدد أعمال هذه المجالس في صور أهمها:

الإذن السابق بإجراء التصرف، أو التصديق عليه بعد إجرائه، وإيقاف تصرفات الهيئات المحلية، وإلغائها في بعض الحالات.

وتجيز بعض التشريعات للحكومة المركزية المختصة الحلول محل الوحدات المحلية (على أن حق الحلول يعتبر حقا استثنائيا لا يجوز التوسع فيه حتى لا تتعرض استقلالية المجالس المحلية للخطر) عند امتناعها عن أداء واجباتها أو الإهمال الشديد في أدائها حرصا على المصلحة العامة وحفاظا على وحدة الدولة، وفي هذا الإطار يرى بعض الفقهاء أن الانحراف هو عرض تفرزه التأثيرات المتركمة لعدد من الأوضاع الخاطئة، التي أبرزها غياب القيم والضمير والوازع الأخلاقي.¹

ومن صور هذه الرقابة حق الحكومة المركزية في أن تعين ممثلا لها في المجالس المحلية يكون مختصا بتنفيذ قرارات المجالس المحلية وعينا للحكومة المركزية عند التنفيذ وللرقابة المركزية حدود يجب التزامها:

¹ - بونوة محمد ،(الإدارة العمومية بين الاستقلالية والوصاية في التشريع الجزائري ، مذكرة مقدمة للحصول على شهادة ماستر في الحقوق) مرجع سابق ، ص 47

- أن مسؤولية اتخاذ القرارات المحلية تبقى من اختصاص المجالس المحلية حتى وإن كانت هذه القرارات تحتاج إلى تصديق لاحق .

- أن تكون الرقابة المركزية محددة بموجب نصوص قانونية وفي حالات محددة .

- لا يجوز للحكومة المركزية تعديل القرارات الصادرة من الوحدات المحلية فيما أن تقبل القرار كله أو ترفضه كله.

المطلب الثالث : تميز الإدارة المحلية عن العديد من التنظيمات الأخرى :

يختلط مضمون الإدارة المحلية باعتبارها صورة للتنظيم الإداري مع باقي صور التنظيم الإداري والسياسي الأخرى ، وتميزها يعتبر استكمال لمفهومها وأهمها :

1 - الحكم المحلي والإدارة المحلية:

يميز الباحثون العرب بين المصطلحين باعتبار أن الإدارة المحلية تعبر عن اللامركزية الإدارية ، بينما الحكم المحلي يعبر عن اللامركزية السياسية ، ويأخذ بذلك طابع دستوري سياسي وليس إداري ، وفي التمييز بين المصطلحين من الجانب اللغوي نجد أنهما لا يتطابقان من خلال أن الإدارة المحلية تعني ما لا يعنيه الحكم المحلي في اللغة خاصة في مجال الفقه الفرنسي حيث لا يوجد مصطلح الحكومة المحلية في جميع تشريعاتها .

إلا أنه من الناحية التاريخية فإن مصطلح الحكم المحلي معتمد في النظام البريطاني لوصف الإدارة المحلية نتيجة للممارسة الوحدات المحلية بداية نشأتها اختصاصات تشريعية وتنفيذية وقضائية إلا أنها بقيت لها اليوم فقط الاختصاصات التنفيذية ، بالإضافة إلى أن بريطانيا دولة موحدة ، والحكم المحلي ليس له أي طابع سياسي ، وأنه رغم هذه التسمية يبقى الحكم المحلي صورة من صور التنظيم الإداري ويعبر عن لا مركزية إدارية إقليمية ، فقد طرح "جون ستيوارت" نقده للحكم المحلي مشيراً إلى أن التركيز كان على الخدمات ، وليس على الحكم حيث يرى أن مفهوم حكم المجتمع يعبر عن الدور الجديد للوحدات المحلية المتمثل في الاهتمام بالمشاكل القضايا التي تواجه المجتمعات المحلية¹

الحكم المحلي هو أقصى درجات اللامركزية الإقليمية ، أما الإدارة المحلية فتقع على مستوى أقل ولذا يمكن القول أن النظام المتبع في الوحدات الإنجليزية هو نوع من الحكم المحلي نظراً للاستقلال الكبير للوحدات المحلية في ممارستها لسلطاتها أما النظام المتبع في غالبية دول العالم الثالث فهو من نوع الإدارة المحلية ، ولعل أهم ما يميز

¹-سمير محمد عبد الوهاب، (الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي) ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، المؤتمر

العربي الخامس ، الشارقة ، الإمارات ، مارس ، 2007 ، ص 11

الحكم المحلي عن الإدارة المحلية هو مصدر الاختصاص ، ومدى الاستقلال ، فكلما كان النظام المحلي قائما على نقل السلطة الإدارية من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية مع منحها درجة كبيرة من الاستقلال كلما كان النظام المحلي أقرب إلى كونه حكما محليا ، أما إذا كان العكس فإنه أقرب لكونه إدارة محلية ¹.

لا يوجد إجماع بين الدول على أن شكلا من أشكال اللامركزية الإقليمية يصلح للتطبيق بصفة مطلقة في كل دول العالم ، ولا تأخذ الدول باللامركزية على حدة ، ففي كل الدول يوجد مزيج منهما تتكون منه لحمة النظام الإداري ، على سبيل المثال : تميل فرنسا إلى المركزية وتميل إنجلترا إلى اللامركزية

ومنه يمكن القول أن الفرق بين الحكم المحلي والإدارة المحلية هو اختلاف في الدرجة وليس اختلاف في الجوهر ، فكلاهما صورة من صور التنظيم الإداري يعبر عن اللامركزية الإقليمية في مضمونه لكن الحكم المحلي يدل على أعلى في درجته للوحدة المحلية في مواجهة السلطة المركزية ، ويلاحظ أن قوى الجذب نحو المركزية تزيد في الدول النامية على وجه الخصوص وهذا يرجع لعدة عوامل :

- حصلت العديد من الدول النامية على استقلالها منذ فترة حديثة ولذا كان من الطبيعي أن تعتمد الحكومات الجديدة على المركزية لسيطرت النفوذ على كافة الإقليم وتأكيد السيطرة للعالم الخارجي وهذا يسهل الاعتراف بها من طرف المجتمع الدولي
- تضم الكثير من الأجناس والأعراق والثقافات المتنوعة قد يؤدي منح المزيد من الاستقلال الذاتي للأقاليم المختلفة إلى تعرض الدولة للخطر
- سيطرة الجيش في بعض الدول على مقاليد الحكم أدى إلى سيادة الطابع المركزي
- كان للتنمية الاقتصادية أثرها في الاتجاه نحو المركزية نظرا لأنها حصرت الإيرادات في يد الحكومة المركزية وحرمت الوحدات المحلية منها ، مكنت الاكتشافات التكنولوجية الحديثة للدول من زيادة سيطرتها على الوحدات المحلية وبالتالي أثرت سلبا في تطوير الإدارة المحلية.

2 - الإدارة المحلية والفيدرالية:

الفيدرالية احد أساليب التنظيم الدستوري في الدولة تقوم على أساس حكومة مركزية فيدرالية وولايات مستقلة عن الحكومة المركزية تمارس صلاحيات تشريعية وتنفيذية وقضائية ، أما الحكومة المركزية فتتولى المظهر الخارجي والتمثيل الدبلوماسي ، كما تحوز الولايات على تمثيل في البرلمان للمشاركة في تسيير الدولة .

¹- صفوان المبيضين وآخرون ، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، مرجع سابق ، ص

ويختلف وضع الوحدات المحلية عن الولايات في نظام الفيدرالية من خلال طبيعة الشؤون التي تديرها هذه الوحدات ومن خلال مداها إضافة إلى علاقتها بالسلطة المركزية، ففي الوحدات المحلية تتمثل في إشباع حاجات عامة تتعلق بالوظيفة الإدارية في الدولة في حين تتجاوز صلاحيات الولايات الفيدرالية مجرد الجانب الإداري إلى صلاحيات الدولة نفسها ، كما ان صلاحيات الإدارة المحلية محددة بموجب القانون الذي يصدر عن الهيئة التشريعية الوحيدة في الدولة وتملك تعديلها في أي وقت ، أما صلاحيات الولايات في الفيدرالي فهي مستمدة من الدستور مباشرة وتعديلها يتم بتعديل الدستور ، كما تمارس الولايات الفيدرالية اختصاصاتها بكل سيادة واستقلال أما وحدات الإدارة المحلية فتمارس اختصاصاتها تحت إشراف الدولة التي تراقب مشروعيتها¹.

المطلب الرابع : أهمية نظام الإدارة المحلية :

1 - الأهمية السياسية

- يعتبر نظام الإدارة المحلية مظها من مظاهر الديمقراطية ، فهو وسيلة لإشراك المواطنين في إدارة مرافقهم المحلية
- يؤدي نظام الإدارة المحلية إلى التعاون المثمر بين النشاط الحكومي والنشاط الشعبي المحلي ويربط بين الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية في العاصمة ويؤدي أيضا إلى قرب الحكومة من المواطنين وإخراج سلبيتهم ودفعهم نحو العمل الصالح نحو وحدتهم المحلية .
- يعتبر نظام الإدارة المحلية حل للمشكلات التي تقابل بعض الدول المتعددة الأجناس والديانات والقوميات ، إذ تلجأ الحكومة المركزية إلى الاعتراف بنوع من اللامركزية الإقليمية للأقليات فيتحقق لهم نوع من الاستقلال الذاتي دون المساس بالوحدة السياسية للدولة
- أدى اتساع سلطة الدولة نتيجة للمذاهب التداخلية الحديثة إلى ظاهرة تجميع قدر كبير من السلطات في يد واحدة وتخفف اللامركزية الإقليمية من عيوب هذه الظاهرة

2 - الأهمية الإدارية:

- كان للتقدم التكنولوجي الهائل في ميادين الحياة المختلفة ، والواقع الاقتصادي والاجتماعي ، وتوسع وتنوع وظائف الدولة ، مما أدى للبحث عن أكفأ الوسائل وأعد لها أداء هذه الوظائف .
- سرعة إنجاز وتسهيل الخدمات والتعرف على المشكلات وسرعة مواجهتها

¹- صفوان المبيضين وآخرون ، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، مرجع سابق ، ص

-مراعاة الظروف المحلية الخاصة وقرب صانع القرار من الجمهور

-تعتبر الوحدات المحلية مجالاً خصباً لتجربة النظم الجديدة ، فإذا نجحت أخذت بها الحكومة المركزية .

3 - الأهمية الاقتصادية :

-يؤدي إلى البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي

-يؤدي إلى لامركزية التصنيع مما يتيح الفرصة للمناطق المحرومة النهوض صناعياً .

-يوجد نوع من العدالة في توزيع الأعباء الضريبية

-يعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بمشاركة الحكومة أعباء هذه التنمية .

-الوحدات المحلية أكثر دراية بمعرفة حاجات ومشاكل المجتمع المحلي مما يساعد في وضع خطط تنموية فعالة.

4 - الأهمية الاجتماعية:

-تعتبر الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم وتعمل غالباً على إدارة مصالحهم مما يؤدي إلى

إشباع رغباتهم

-يهدف نظام الإدارة المحلية إلى تقوية البناء الاجتماعي للدولة وذلك بتوزيع القوى الإيجابية بها بدلاً من

تركيزها في يد العاصمة

-يتيح نظام الإدارة المحلية الفرصة لتفجير طاقات الإبداع لدى أعضاء الجماعات المحلية مما يؤدي إلى النهوض

في جميع المجالات الثقافية والفنية والفكرية .

-يعمل نظام الإدارة المحلية على تقوية الروابط الروحية بين الأفراد عن طريق إشراكهم سويًا في مجالات العمل

المحلي والشعور بعدالة الضرائب التي تفرض عليهم لمعرفتهم أن حصيلتها ستدفع لإنشاء مشاريع محلية يتم

الاستفادة منها بصورة مباشرة¹ .

وبالرغم من ذلك فإن الكثير من الكتاب يقللون من الأهمية الإدارية والسياسية لنظام الإدارة المحلية وحسب

رأيهم أن نظام الإدارة المحلية يعمل على تأكيد المبدأ الديمقراطي قول مبالغ فيه ، فالانتخابات المحلية في كثير

من دول العالم لا تحظى باكتراث الناخبين بالمقارنة بالانتخابات المركزية ، ويؤدي ذلك إلى انفصال القيادة عن

¹- محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر ، عمان ، الأردن ،

دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط 2 ، سنة 2013 ، ص 63

جمهورها ، كما أن قلة اكتراث الناخبين المحليين لا تعني عيب في نظام الإدارة المحلية نفسها ، بل إنها نتيجة لعيب يشوب على النظام الانتخابي.

المبحث الثاني : المركزية الإدارية

المركزية واللامركزية هما المظهران المتعارضان للأسلوب الذي تسير عليه إدارة الدولة فهما وجهان لعملة واحدة وتأخذ بقدر من هذا المظهر أو ذلك وفقا لظروفها السياسية والاجتماعية والبيئية الخاصة ، زمن ثم يتعاون المظهران في العمل رغم تعارضهما ، ولهذا فإن المشكلة التي تواجه الدولة في مجال تنظيمها الإداري هي نسبة المزج أو الخلط بين كل من المركزية واللامركزية وفقا لظروفها وهذا التنظيم من الطبيعي ألا يكون ثابتا بل يتغير تبعاً للظروف

المطلب الأول : تعريف المركزية :

تعني في المقام الأول توحيد الإدارة في الدولة وحصر الوظيفة الإدارية على السلطة التنفيذية المركزية، تمارسها بواسطة أجهزة إدارية متخصصة.

أو هي تركيز السلطات في يد جهة أو شخص معين ، مما لا يسمح بمزيد من التفويض للسلطات ولا المشاركة في صنع السياسة العامة ، وإذا اقتضت المركزية على اهتمامات الدراسة الحالية فإن التركيز ينصب على الجانب الإداري ، ويرى الباحثون أن المركزية الإدارية يتبلور مفهومها على عدم التجزئة ، وبالتالي توحيد النشاط الإداري ووضعه بيد السلطة في العاصمة¹.

وقد يرد على الذهن من أول وهلة أنه في ظل النظام المركزي يقوم الوزراء أنفسهم بجميع الأعمال في شتى أنحاء الدولة وهذا غير صحيح ، لأن الاختصاصات الإدارية المحلية في جميع أجزاء الدولة تمارس بواسطة أجهزة إدارية من السلطة المركزية ولهذا فهي تابعة لها ، ومنه فالنظام المركزي هو النظام الذي يلحق المرافق بمركز واحد هو الدولة .

وعلى ذلك فمفهوم المركزية بعيد تماما من أن يكون بمعنى احتكار شخص واح أو هيئة واحدة داخل الدولة لجميع الأعمال الإدارية ، يقوم بتوجيه القوات المسلحة بجميع أنواعها وسلطة إصدار القرارات التنفيذية ومباشرة تنفيذها أو إجبار الأفراد على تنفيذها وسلطة التعيين في الوظائف العامة .

¹-حازم عبد اللطيف أحمد مسعود ، (أثر دمج الهيئات المحلية على التنمية السياسية)، أطروحة لاستكمال متطلبات درجة ماجستير في التخطيط والتنمية السياسية ، جامعة النجاح الوطنية ، نابلس ، فلسطين ، سنة 2013 ص 50-51

ولكن المعنى السليم والصحيح والمتفق عليه بين الفقهاء جميعا هو الذي يحمل معنى احتكار السلطة الواحدة في الدولة وإن كثرت فروعها وتعددت صورها ، وتنوعت هيئاتها الوظيفية الإدارية العامة داخل الدولة ما دامت هذه الفروع وتلك الهيئات لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة من شخصية تلك السلطة المهيمنة على شؤون الإدارة وما دامت التبعية الرئاسية تربطهم دائما وأعمالهم لها ، وجدير بالذكر أن البعض يستخدم عبارة الحكومة المركزية بمعنى الهيئات التي يكون مقرها عاصمة البلاد

إلا أننا نرى أن الربط بين الحكومة المركزية والاستقرار في العاصمة يثير الكثير من الانتقادات ذلك أن استقرار الأجهزة الرئيسية في الدولة في مكان معين هو الذي يضفي على هذا المكان وصف العاصمة وليس العكس صحيح فالعاصمة ليست مركز جغرافي أو ملكي معين ، وإنما تكسب وصفها كمركز للدولة نتيجة استقرار الهيئات العامة الرئيسية فيها وليس ثمة ما يمنع من أن تستقر هيئة مركزية معينة في غير العاصمة فالصفة المركزية صفة قانونية ، وليست نتيجة وضع جغرافي أو طبيعي والسلطة المركزية هي السلطة التي يصدر عنها النشاط الإداري المركزي التي تمتد نشاطها إلى كل جزء من إقليم الدولة وإلى كل فرد من أفرادها فهي مركز الإشعاع الذي يشع على كل إقليم الدولة والذي تنبع منه الإجراءات التي تسري على كل أفراد المجموعة القومية .

المطلب الثاني: أركان المركزية:

تقوم المركزية على عنصرين أساسيين هما:

- حصر الوظيفة الإدارية في يد سلطة واحدة (تركيز الوظيفة الإدارية بيد الحكومة المركزية في العاصمة) تكون هي الوحيدة المهيمنة على كل عناصر الوظيفة الإدارية ، وهي تعني اتخاذ الجهاز الإداري في الدولة صورة الهرم المتدرج على أن يقوم بين تلك الدرجات قدر من التبعية يتمثل بالنسبة للدرجات الدنيا بما يسمى السلطة الرئاسية.¹

- التبعية المتدرجة والسلطة الرئاسية:

توزيع موظفي الجهاز الإداري على درجات إدارية متصاعدة مكونة هرما، ممن أعلى سلطة ممن دونهم في السلم الإداري ، وهو ما يطلق عليه بالسلطة الرئاسية ، وهي ان يكون الرئيس مسؤولا عن أعمال مرؤوسيه أمام الرتبة الأعلى وصولا لأعلى سلطة في البلد .

¹- محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، الحجار، عنابة ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، سنة 2004 ، ص 9 ،

وهذه السلطة تعني سلطة إصدار الأوامر والتعليمات لمن يخضعون لها ، وإلغاء وتعديل القرارات الصادرة منهم حتى ولو كانت قرارات متفقة مع القانون أي أن الرئيس يستطيع تعديل هذه القرارات بمجرد عدم ملامتها ، وتشمل السلطة الرئاسية عنصرين :

- سلطة التوجيه بما يصدر عن الرئيس من تعليمات وأوامر يلتزم المرؤوس باحترامها

- سلطة مراقبة أعمال المرؤوسين فللرئيس الهيمنة الكاملة على الأعمال التي يقوم بها المرؤوس ، فله حق إجازتها أو تعديلها أو استبدالها بغيرها أو إبطالها وليس للمرؤوس أي صفة في الاعتراض على أعمال الرئيس وذلك على النحو الذي تفصيلا في مدى التزام الموظف بطاعة رؤسائه .

المطلب الثالث: صور المركزية الإدارية:

تنوع المركزية الإدارية بين التركيز الإداري والذي يطلق عليه "المتطرف" بحيث تكون كل الأوامر صادرة من الوزراء في العاصمة ، وما بين عدم التركيز الإداري ويطلق عليها بالمركزية المعتدلة التي تتيح لبعض الفروع هامشا في اتخاذ القرار ، ولعل ظروف البيروقراطية المعقدة والمعطلة ، هو ما أملى على الحكومات المركزية النحو إلى هذا الأسلوب مع هذا تبقى الإدارات المتفرعة قليلة الصلاحيات ، ويبقى الموظفون في الهياكل الإدارية الدنيا أكثر حذرا في التصرف ، وعلى هذا انتظار الأوامر من الإدارات العليا ، وكثيرا ما يتم إلغاء القرارات الدنيا ، أو محاسبة المستويات الدنيا على القرارات المتخذة ، خاصة في الحالات التي تؤدي إلى احتجاجات وردات فعل.¹

يمكن توضيح صوري المركزية :

1- التركيز الإداري:

يطلق على هذه الصورة بالوزارية وذلك إبرازا لدور الوزارة في هذا النظام وهيمنة الوزير هيمنة تامة على شؤون وزارته ، كما يطلق البعض عليها بالمركزية المكثفة أو المطلقة الكاملة ، إلا أننا نرى الاحتفاظ باصطلاح التركيز الإداري لأن الفقه استقر على استخدامه فضلا عن ذلك فإنه أكثر تعبير ودلالة على المعنى مما عداه من المصطلحات والتعبيرات .

وفي ضل هذه الصورة فتطبيق المركزية على إطلاقها أي تكون وظيفة الإدارة والتنفيذ بكل خصائصها في يد الحكومة المركزية أي في مكاتب الوزراء والمصالح والإدارات الموجودة في العاصمة ن ولا يكون هناك أي سلطة خاصة لممثلي هذه الإدارات ، غير أن المركزية بهذا الشكل المطلق ليس لها وجود حاليا لأنه بعد أن زادت

¹ - حازم عبد اللطيف أحمد مسعود، (أثر دمج الهيئات المحلية على التنمية السياسية)، مرجع سابق، ص 51

اختصاصات الدولة وتشعبت وظائفها وواجباتها ومهامها بحكم التقدم العلمي والتكنولوجي الهائل أصبح من المستحيل أن تتفرد سلطة واحدة باتخاذ القرارات في كل أنحاء الدولة إذ وجدت هذه الأخيرة أنها مجبرة على الأخذ بالصورة المعتدلة للمركزية أو عدم التركيز الإداري حتى تلي حاجيات مواطنيها.¹

بالإضافة لذلك فإن هناك صعوبة شديدة في إصدار الهيئة المركزية لقرارات تتناسب مع الظروف القومية والإقليمية والمحلية لكل أجزاء الدولة التي قد تتعدد حاجياتها وتنوع وتختلف قوميتها وأمزجتها ، في ظل هذا النظام يوجد موظفين عاملين يكون الغرض منهم تسهيل الاتصالات بين الإدارة والأفراد ويضلون خاضعين للسلطة الرئاسية ولا يتمتعون بأية سلطة خاصة بهم فهم بمثابة صناديق بريد يجمعون الملفات ويعدون الدراسات ثم يرسلونها للجهات المركزية لاتخاذ القرار .

2-عدم التركيز الإداري:

يطلق عليها بالمركزية المخففة ، وفي هذه الصورة لا يستأثر ممثلو السلطة المركزية في العاصمة باتخاذ القرارات في جميع المسائل الإدارية بل تمنح بعض الاختصاصات لممثلي السلطة المركزية داخل الأقاليم المختلفة ، ويكون لهم سلطة البت في بعض الأمور نهائيا دون الحاجة للرجوع إلى الوزير وهذه الطريقة ضمنت تحقيق مميزات هي :

-تخفيف الضغط عن الوزارات والمصالح المركزية الأمر الذي أصبح حتمي مع اتساع أوجه النشاط الإداري في الدولة .

-تحقيق المزيد من الكفاية في ممارسة النشاط الإداري لأن المناطق الإدارية المنتشرة في الأقاليم تكون عادة أقرب إلى معرفة المشاكل وتعدد الاحتياجات وكيفية مواجهتها.

-خلق روح محلية محمودة لدى عمال الحكومة المحليين مما يجعلهم مع الزمن حماة للمصالح المحلية يدافعون عنها ويتفانون في السهر على رعايتها كما لو كانت مصالحهم الشخصية أو كما لو كانوا من أبناء هذه الجهة المحلية فضلا عن الإدارة

-خطوة في سبيل اللامركزية لأنها ستحقق المزايا مما يجعل المشرع يعترف لهذه الوحدات بالاستقلال والشخصية المعنوية لأنه يصعب الاعتراف المفاجئ بقيام أشخاص إدارية تتمتع ابتداء ومنذ مولدها بالشخصية المعنوية العامة .

¹محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، مرجع سابق ،

المطلب الرابع: تقييم المركزية :

يرى بعض النقباء أن اللامركزية لها مزايا لا يمكن انكارها وهي :

-تثبيت أركان السلطة العامة وتقوية نفوذها

-أداء الخدمات على أحسن وجه، بل إن اللامركزية هي الوسيلة الوحيدة لأداء المرافق العامة التي لا تقتصر أهميتها على فئة معينة أو إقليم معين.

-تحقيق العدالة في المجتمع لأنها تنظر للجميع نظرة شاملة بعيدة عن التأثير بالحالات الفردية وصغائر الاعتبارات الشخصية والمصلحية

-تجانس الأساليب الإدارية واتساق الروح التي تسودها بفضل المركزية يسهل على الموظفين تطبيقها كما يسهل على الجمهور فهمها

كما يمكن التعليق على أن رغم المزايا التي تحوزها المركزية إلا أنها تبقى أسلوب لا يناسب الديمقراطية ولا الحرية في التسيير من خلال تفعيل دور الإدارة المحلية في كل الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية واتخاذ التدابير التي تهم المصلحة المحلية ومعالجتها دون الرجوع إلى المركز .

المبحث الثالث: اللامركزية الإدارية

تعتبر اللامركزية طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة، تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصها في هذا المجال تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية.

ومن هذا تقوم اللامركزية على تفويض السلطات ، وتسعى إلى تكريس أسس الحكم الرشيد وتوسيع المشاركة المجتمعية في السياسة ، وضمان تواصل ديمقراطي مابين الدولة والجمهور ، وفي جانبها الاقتصادي تسعى إلى توزيع يحقق عدالة وفعالية للمصادر والمواد بين السلطة المركزية والوحدات المحلية التابعة لها .

المطلب الأول : مفهوم اللامركزية

حسب القاموس السياسي المركزية هي "توزيع النشاط الإداري مابين هيئة مركزية وأخرى" ، ويشابه القاموس هنا بين اللامركزية القانونية والحكم المحلي والإدارة المحلية ، ويصفها بأنها قيام الدول بمنح الهيئات شخصية معنوية بحيث تخضع لانتخابات من قبل السكان بتلك الحدود المعطاة .¹

¹-حازم عبد اللطيف أحمد مسعود، (أثر دمج الهيئات المحلية على التنمية السياسية) ، مرجع سابق ، ص 52

ويُفرق بعضهم بين أنواع اللامركزية ، ويذهبون إلى أن هناك لامركزية سياسية وهناك لامركزية إدارية ، وتختص اللامركزية السياسية بالحكم الفيدرالي ما بين أقاليم الدول أو ولاياتها وتنازل من سيادتها بحيث يكون هناك تمثيل للسلطات الثلاث داخل الولايات ، مع وجود هذه السلطات على المستوى الفيدرالي ، بينما تكون اللامركزية الإدارية داخل الدولة وخاصة الدولة البسيطة ، تكون بمنح السلطة المركزية في العاصمة بعض الوحدات الإدارية الأخرى مسؤولية إدارة شؤونها الإدارية بنفسها عريف نستطيع أن نستخلص العناصر الأساسية للامركزية .

المطلب الثاني: أقسام اللامركزية :

تقسم اللامركزية إلى قسمين هامين¹ :

1- لامركزية إقليمية: وهو النوع الذي ينتج عنه الحكم المحلي، ويقوم على تنظيم الجهاز الإداري بطريقة تسمح بتعدد الأشخاص الإداريين على أساس إقليمي، ويكون هؤلاء الأشخاص منتخبين مما يجعلهم أكثر اتصالاً بالجمهور، ويخضعون للإشراف والرقابة الحكومية فيما يعرف بالوصاية الإدارية.

2- لامركزية مرفقية : وتعني الاعتراف بالشخصية المعنوية لأحد المرفق العامة في الدولة ، مما يمنحها إدارة شؤونها بحرية .

ويذهب الباحث على تعزيز هذا التوجه بفصل اللامركزية السياسية عن اللامركزية الإدارية ليست أسلوب منعزل عن السياسة ، والتوجه نحوها يكون وفق نظام الدولة مركزيا أو لا مركزيا ، وهو قرار سياسي بامتياز ، ويقوم على طبيعة نظام الحكم هل هو ديمقراطي أو تسلطي ، ففي الأنظمة التسلطية غالبا ما تكون الدولة قائمة على المركزية الإدارية ، وتتركز السلطات بشخص الحاكم في الأمور وتنعدم المشاركة ، وإن وجدت فتكون صورية ، بينما تكون في الأنظمة الديمقراطية أكثر تبني لفكرة اللامركزية في الإدارة ، وتتجه نحو تعزيز المشاركة الشعبية كوسيلة لدعم السياسة العامة وإضفاء الشرعية عليها .

إن اللامركزية الإدارية عندما تتبناها الدول لا تعني الانفصال أو خروج الهيئات المحلية عن السيادة ، فيبقى للدولة الوصاية الإدارية في حين تنتفي عنها السلطة الرئاسية ، ويفرق فقهاء القانون بين المفهومين (الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية) ، بأن السلطة المركزية لا تستطيع تعديل القرارات التي تتخذها الهيئات المحلية فغما

¹ - محمد علي الخليلية ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر ، مرجع سابق ص

تقبلها وإما ترفضها ، وإن رفضتها فيجب أن يكون هناك آلية محددة للفصل في الأمور عن أصر كل طرف على موقفه .

المطلب الثالث :تقييم اللامركزية

لنظام اللامركزية مزايا عديدة تتحقق للدولة وللهيئات المحلية :

-تعزيز الشراكة ، وتوسيع قاعدة اتخاذ القرار .

-القدرة على مواجهة الأزمات ، حيث يكون الموظفون المحليون أقدر على فهم مشاكل المناطق ، وأكثر خبرة على التعامل معها .

-تخفيف العبء عن المركز ، وتركيز اهتمامه في الأمور السيادية

-تحقيق العدالة في التوزيع ، لأنه عادة ما تأخذ العاصمة النصيب الأكبر من التنمية .

-نقطة هامة وهو القضاء على كثير من الإجراءات البيروقراطية المعقدة الموجودة في المراكز ، وبالتالي سرعة تقديم الخدمة .

-التحفيز والتنافس بين الهيئات المحلية في تقديم الخدمة ، وقوة انتماء الأفراد داخل دوائرهم المحلية .

-مع كل هذه الميزات ، هناك عيوب في اللامركزية الإدارية أهمها:¹

عدم وضوح القوانين للعلاقات الناظمة ما بين المركز والهيئات المحلية ن وعدم توفر كفاءات كبيرة في بعض الهيئات المحلية ، وتأثير القبيلية والعادات على قرارات الهيئات المحلية ، والأزمات المالية التي تواجهها ، وعدم قدرتها على تبني الأساليب التكنولوجية الحديثة ، والتفاوت الكبير بين هيئة محلية وأخرى .

¹- صفوان المبيضين وآخرون ، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، مرجع سابق ، ص

المبحث الرابع: الموارد المادية

تطرقنا في هذا المبحث إلى الموارد المادية دون غيرها من الموارد الأخرى ويمكن أن نوجزها في مايلي :

يقصد به كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة.¹

¹- عبد المطلب عبد الحميد ، التمويل المحلي والتنمية المحلية ، مصر ، الدار الجامعية ، طبع ونشر وتوزيع ، سنة 2001 ، ص 23

خاتمة الفصل :

يمكن أن ننهي هذا الفصل بالإشارة إلى أن الإدارة المحلية وعلاقتها بالأساليب الإدارية المنتهجة في كافة الدول هي في حالة تكامل أكثر من تعارضها من خلال أن الإدارة المحلية والمهام التي تقوم بها توحى بأنها تجمع بين الأسلوبين المركزي واللامركزي في التنظيم والتسيير من خلال العناصر التي تقوم على أساسها ، وكذلك الإدارة المحلية خرجت من الفكرة الجوهرية وهي الاستقلال والتفويض اللامركزي والاعتماد على الموارد والكفاءات الفنية المحلية لتصبح بذلك النموذج المصغر للدولة ، والذي عرف نجاح في العديد من الدول المتقدمة عبر منح هذه الهيئات المجال لتسيير مصالحها التي هي أدرى بها من الحكومة المركزية ، حيث وصلت في بعض الدول المتقدمة إلسانتهاج النظام الفيدرالي بصلاحيات واسعة وصلت إلى اللامركزية السياسية التي تعطي للمصالح المحلية سلطة الدولة على الإقليم في كل المجالات :السياسية ،الإدارية ،القضائية ، والمالية ... الخ

الفصل الثاني:

أسلوب التنظيم والتسيير في البلدية والولاية

الفصل الثاني: أسلوب التنظيم والتسيير الإداري للبلدية والولاية

تمهيد:

اختارت الجزائر نمودجا بسيطا للجماعات المحلية يتكون من البلدية والولاية تشكل سلطة محلية ، وفي نفس الوقت امتداد للسلطة المركزية ، تأخذ على عاتقها جزءا من المهام التي تتكفل بها الدولة في تنمية اقتصادية واجتماعية وغيرها ، ووفقا للاتجاه اللامركزي العام الذي انتهجته الجزائر فإن هذه المؤسسات تمتلك سلطة القرار على المستوى المحلي ، تمكنها من القيام بعملها وأداء مهامها الخاصة بها على أحسن وجه .

وشهدت الإدارة المحلية عدة تغيرات ارتبطت بالتحويلات التي صاحبت النظام السياسي في الجزائر منذ الاستقلال ، حيث كانت وضعية الجماعات المحلية قبيل الاستقلال صعبة بسبب هجرة الكفاءات الأوروبية التي كانت تسيروها بالإضافة إلى العجز المالي الكبير الذي عرفته ، مع ازدياد واجبات الدولة المستقلة حديثا خصوصا في الجانب الاجتماعي ، مما فرض وضع خطة مؤقتة لمحاولة ضمان الحد الأدنى من الخدمات التي توفرها الجماعات المحلية .

المبحث الأول: تطور التنظيم في البلدية

عرفت البلدية تطورات وتغيرات خلال فترات بعد الاستقلال، وعرف التنظيم البلدي عدة قوانين ومراسيم تنظيمية ساهمت في إعطاء مختلف الصلاحيات والاختصاصات للمجلس البلدي ورؤيسه يمكن توضيحها فيما سيأتي.

المطلب الأول : فترة الحزب الواحد

تميزت مرحلة الستينيات بنشاط مكثف فيما يخص البلديات حيث قامت السلطة بتقليص عددها من 1578 بلدية إلى 679 بلدية عبر مرسوم 63-189 في 16/05/1963 المتضمن إعادة التقسيم الإداري للبلاد ، وهذا بهدف توفير النفقات والكفاءات المسيرة للمصالح البلدية ، وتم تأسيس مندوبيات تنفيذية مؤقتة لتسيير البلديات تتشكل من عدد محدد من الأعضاء المعينين من المحافظ .

كما أن ملامح تأسيس النظام القانوني للإدارة المحلية تجسد في دستور 1963 الذي نص على أن "الجمهورية الجزائرية تتكون من مجموعات إدارية يحدد القانون مداها واختصاصها " ، واعتبر البلدية هي أساس

المجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية¹، من دون أن يبين الموقف من اللامركزية الإقليمية أو تصور للتوظيف الإدارية المحلية، حيث اتسمت بعدم الدقة والتحديد وحصرتها فقط في جملة من المبادئ العامة، كما أن اهتمام الدولة بالركائز الكبرى، نتيجة حداثة الاستقلال، كانت معالجة الإدارة المحلية ومبادئ التسيير سطحية.

كما جاء في ميثاق الجزائر في أبريل 1964 أنه حان الوقت لتنظيم توزيع الاختصاص بين الأجهزة المركزية المحلية والاستفادة من تجارب التسيير الذاتي، كما اعتبر البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي تسهر على التوفيق بين مصالح السكان والمصالح الوطنية.

وقد تم إعداد مشروع الإصلاح الذي يخص البلدية سنة 1966 في حملة نظمها حزب جبهة التحرير الوطني شرح فيها المبادئ الأساسية التي أفرج عنها في أوت 1966 بعنوان "التنظيم البلدي الجديد" الذي كان بمثابة عمل تحضيرية، وصدر القانون المتعلق بالبلدية بموجب أمر 67-24² المتضمن القانون البلدي، وجرت أول انتخابات بلدية في الجزائر في 1967/02/05 حيث تضمن شرحاً لنظرة السلطة للبلدية ولللامركزية عموماً، فالبلدية حسبها هي الخلية الأساسية للأمة، وهي وحدة مدمجة في الدولة ومن واجبها أن تكون في خدمتها، وهي مع هذا وحدة لامركزية مكلفة بمباشرة أعمال التنمية التي تخصها وحدها.

كما أن تجاهل البعد الديمقراطي للبلدية باعتبارها جماعة لامركزية كان بارزاً في سماتها من خلال عدم الإشارة لإطار مشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي ولا إلى قواعد التمثيل والاستقلالية التي تقوم على فكرة اللامركزية الإقليمية التي من المفروض أن تجسدها البلدية، فحسب المادة الأولى من القانون المذكور أعلاه البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية القاعدية، يديرها مجلس منتخب.

وفي وموضوع المجلس المنتخب لم يظهر اشتراط أن يكون المرشح منتمي لحزب جبهة التحرير كمناضل (في إطار الحزب الواحد)، في حين رأى البعض أن اشتراط الأمر من خلال عضوية المترشح في الحزب وتقلد مناصب هامة في القسمة أو المحافظة يشكل عائق أمام الترشح للعضوية في المجلس، كما نص ميثاق الجزائر على " عدم احتواء الدولة للحزب، وضرورة تمييز وانفصال الحزب عن الدولة "

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1963 المؤرخ في 10/09/1963، المادة 09 الفقرة الأولى.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمر 67-24 الصادر في: 19/01/1967

وعلى أي حال فطبيعة النظام السياسي الذي كان قائما في ظل الحزب الواحد ، بالإضافة إلى الوثائق والنصوص السياسية التي صدرت آنذاك دلت بوضوح على شروط تفرضها طبيعة النظام كالانتماء السياسي ، والولاء للقيادة في الحزب ، بغض النظر إلى عضوية الشخص أو عدم عضويته .

حددت العهدة الانتخابية بـ 4 سنوات، ينتخب المجلس رئيسا من بين أعضائه وعدد من النواب يشكلون جهاز تنفيذي، مهام الرئيس هي رئاسة الهيئة التنفيذية، تمثيل البلدية (المداولات، سير المصالح الإدارية، الأمر بالصرف) ، تمثيل الدولة (نشر قوانين الجمهورية ، الصفة الضبطية والإدارية ، الحالة المدنية) .

وتخضع البلدية لرقابة وصاية تمارس من قبل عامل العمالة (الوالي) ووزير الداخلية وتشمل الرقابة على الأعضاء، والأعمال (التصديق على المداولات أو إبطالها) كما تمارس الرقابة على المجلس كهيئة.

ينبغي الإشارة أن قانون البلدية 67-24 صدر في ظل غياب هيئة تشريعية منتخبة لها الاختصاص في دراسة ووضع القوانين المتعلقة بالنظام الإداري.

كما تميزت صلاحيات البلدية بالضيق بالإضافة إلى عدم توفر الإمكانيات اللازمة التي تقود البلدية للقيام بمهامها ، ومنه فتبني اللامركزية ومنح الجماعات المحلية اختصاصات شبه عامة لإدارة جزء من الإقليم الوطني هدف إلى تحقيق اندماج أفضل لكل القوى الاقتصادية والاجتماعية في البلدية ن وعلى الرغم مما أكدته الميثاق الوطني الصادر في 1976 على الطابع الديمقراطي للامركزية الذي يجب توسيعه ودعمه ، بالإضافة إلى دستور 1976 الذي يقر بأن تنظيم الدولة يستند إلى مبدأ اللامركزية من خلال توزيع حكيم للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة.¹

كما تستهدف سياسة اللامركزية منح المجموعات الإقليمية الوسائل البشرية والمادية ، والمسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود مكمل لما لا تقوم به الأمة ، ومنه فالطابع الديمقراطي لم يتجسد في الواقع ، من خلال إفراغ انتخاب المجالس المحلية من المحتوى الديمقراطي المتمثل في حق الاختيار وليس مجرد تركية لمرشحي الحزب ، وتقيدهم بتوجهات النظام وسياسته ، هكذا نجد أن الإرادة الشعبية مقيدة باختيارات الحزب وليست حرة في اختيار من يمثلها من المجلس المحلي.²

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1976، الجريدة الرسمية بتاريخ: 1976/11/24، ص 1300

²- جعلاب كمال ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها الجزائر ، بريطانيا ، فرنسا ، الجزائر، مرجع سابق ، ص 86-87

وما يمكن استخلاصه من تلك المرحلة أن البلدية تم توظيفها لخدمة توجهات النظام في المجال السياسي والاقتصادي ، من خلال دعم وإسناد تعبوي للنظام بما تحمله من قوى سياسية واجتماعية مختلفة مؤطرة في الحزب الواحد الذي يتولى ترشيح الأعضاء بالإضافة إلى جعلها أداة تحقيق مبادئ النظام الاشتراكي .

وتقييما لهذه الفترة أنها أهملت عنص جوهرية في قيام اللامركزية والركن الأساسي المتمثل في البلدية ، واستقلال المجالس الشعبية المنتخبة وحريتها في تسيير الشؤون المحلية ، كما حصرت فكرة اللامركزية في التوزيع الحكيم للصلاحيات ، والمهام والمسؤوليات ، وأنها لا تعدو أن تكون مجرد وسائل مادية ، من خلال ربط المجالس الشعبية البلدية فقط بمجال التنمية ، ودون الاعتراف بالدور الديمقراطي التشاركي في التسيير كما أعطي لها دور مكمل لوحدة الأمة.¹

المطلب الثاني : فترة التعددية الحزبية :

تكرست التعددية وفق دستور جديد سنة 1989 الذي أعطى للبلدية مفهوم جديد من خلال التركيز على المبدأ الديمقراطي الذي يخص الإدارة المحلية حيث تم تعريف البلدية بأنها "جماعة إقليمية أساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي" ويشكل مجلسها إطار التعبير عن الديمقراطية محليا ، ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية ، وقد تغير نظام الانتخابات في المجالس الشعبية البلدية إلى التمثيل النسبي.²

يتشكل المجلس البلدي من هيئة مداولة وهيئة تنفيذية ، منتخب لمدة 5 سنوات ويختلف عدد أعضائه حسب عدد السكان ، ويرأس المجلس البلدي رئيس ، يتمتع بازواج وظيفي من خلال تمثيل البلدية (كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات والحياة المدنية والإدارية ، والمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية) وتمثيل الدولة (مهام ضبط الحالة المدنية والضبط القضائي والإداري ، الحفاظ على النظام والأمن والنظافة العمومية تحت إشراف الوالي)³

كما شهدت فترة بداية التسعينيات منعرج في تسيير البلديات نتيجة الأزمة السياسية والأمنية التي عرفتها الجزائر أوائل عام 1992 وإعلان حالة الطوارئ ، أثرت بدورها على البلديات حيث تم حل العديد من المجالس المحلية بموجب مرسوم 92-44 في 1992/02/09 ، كما صدرت العديد من المراسيم المتلاحقة وتم

¹- لحول عبد القادر وشريكي جهاد ، (مسار اللامركزية الإدارية في الجزائر) ، آفاق العلوم ، المجلد 1 ، العدد 1 ، جامعة الجلفة ، ص 288-289

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، دستور 1989 المؤرخ في : 1989/02/23

³- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية ، قانون 90-08 المؤرخ في : 1990/04/07 ، الجريدة الرسمية ، عدد 15 في 1990/04/11 ، ص 493-494

استبدال المجالس المنتخبة بمندوبيات تنفيذية ، ويتم تعيين أعضاء المندوبية التنفيذية من طرف الوالي من بين الموظفين والأعوان العموميين الذين لديهم خبرة في تسيير الشؤون العمومية المحلية ، يعين عليهم رئيس يتولى مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وقد تم الاستفتاء عن استبدال مجلس بآخر لتسيير البلدية بعد إجراء انتخابات حسب القانون ، وهذا بسبب أن التسيير المؤقت في نظر السلطة كان سيعرقل نشاطها أو يوقفه نهائيا .

بدأت العودة إلى التسيير العادي للنظام الدستوري بعد دستور 1996/11/28 الذي حدد بأن الجماعات القاعدية هي البلدية والولاية وأن التنظيم الإقليمي هو من اختصاص البرلمان ، كما صدرت عدة قوانين متعلقة بالانتخابات والأحزاب السياسية ، وتم إجراء انتخابات في أكتوبر 1997 وقانون 90-08 نافذا وقد قامت السلطة بإجراءات تعديلية شكلية مست تسيير البلدية والولاية سنة 2005 من خلال القيام بانتخابات محلية جزئية في بعض الولايات في 2005/11/24 في عدد من البلديات والولايات عقب حل مجالسها المحلية المنتخبة في 2002/10/10 ، وهذا عقب الأحداث التي شهدتها ولايتي تيزي وزو وبجاية والتوترات في هذه المناطق مما أدى إلى تدني نسبة المشاركة بشكل حاد وصل إلى 1% في بعض الدوائر .

وعدلت الحكومة في هذه الفترة القانون الخاص بالبلدية وأضافت أنه في الحالة التي يكون فيها الإبقاء على المجلس المنتخب من شأنه أن يشكل مصدر للاختلال في تسيير الغدارة المحلية ، أو يمس بمصالح المواطن وسكنته ، وبدل اللجوء إلى المجلس المؤقت الذي يعين في حالة توقف المجلس المنتخب (المحل) ، بل نصت القوانين على إسناد الأعمال الجارية في الإدارة والقرارات التحفظية المستعجلة التي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية وحمايتها إلى الأمناء العاميين للبلديات التي حلت مجالسها .

المطلب الثالث: التنظيم الحالي للبلدية:

تعرف البلدية بأنها الجماعة الإقليمية القاعدية في الدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ، وإضافة إلى أن البلدية القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان ممارسة المواطنة وتسيير الشؤون العمومية ، وبهذا أصبحت تفوق مستوى الجماعة القاعدية إلى قاعدة اللامركزية والمشاركة الديمقراطية والمواطنة ، وقد انبثق هذا الموروث التشريعي الذي أرادت السلطة التركيز عليه من خلال فكرة أن الدولة تشجع الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي ، واعتبار البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة هذه الديمقراطية التي تظهر في إعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كما يمكن للمجلس المنتخب تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين ، ورغم كل هذا فإن آلية تحديد المشاركة

الشعبية في التسيير يبقى غامض من خلال عدم وضوح قنوات تتم خلالها المشاركة الفعلية للمواطن في تسيير الشأن المحلي ، رغم إقرار أنه يمكن لأي شخص الإطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي وكذا قرارات البلدية ويمكن لأي شخص الحصول على نسخة منها ، وهذا يقود إلى أن للمواطن حق الإعلام والإطلاع دون الوصول إلى المشاركة في صنع القرارات المحلية التي تكتسي أهمية كبيرة من خلال رفع أداء وعمل المجالس المحلية واقتراحها أكثر من المواطن بشكل يضمن أن التسيير ينبع من إرادة المواطن ويعبر عن حاجاته وخصوصيته المحلية¹.

يتشكل مجلس البلدية من هيئة مداولة وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس البلدي يضم عدد من النواب حسب نسبة عدد السكان ، كما تضم البلدية إدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس ، وتعتبر هذه صفة جديدة لم تذكر في القوانين السابقة .

أما فيما يخص انتخاب المجلس وأعضائه فقد بقيت الشروط كما هي تمثلت في الحقوق المدنية والسياسية والإقامة بنفس الدائرة الانتخابية ولم يحدد أي شرط في هذا المجال يخص المستوى التعليمي أو الخبرة في العمل السياسي أو الإداري مع تعقد الاختصاصات التي تقع على عاتق البلدية ، وارتفاع نسبة التعليم بالمقارنة بالسنوات الماضية .

تمثلت صلاحيات واختصاصات المجلس البلدي في التداول في مجالات اقتصادية، اجتماعية، ثقافية اختصرت في أربع قطاعات رئيسية:²

■ التنمية الاقتصادية :

إعداد المخططات السنوية والبرامج المتعددة للسنوات الموقفة لعهدته يصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشيا مع الصلاحيات المخولة له ، في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم ، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية ، كما يبدي المجلس رأيه مسبقا في إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية ، أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية وحماية أراضي الفلاحة والحفاظ على البيئة .

¹-جغلاب كمال ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها الجزائرية ، بريطانيا ، فرنسا ، الجزائر ، مرجع سابق ، ص 122-123

²-بدة عيسى ، (مالية البلدية وانعكاساتها على التنمية) ، مذكرة مقدمة لمتطلبات نيل شهادة ماجستير في علوم

التسيير ، جامعة الجزائر ، السنة الجامعية 2007/2008 ، ص 11-12

■ التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:

يجرّص على تسمية الأماكن والفضاءات والمجموعات العقارية والسكنية ومختلف طرق المرور المتواجدة على مستوى إقليم البلدية .

■ التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والثقافية والسياحية:

حيث يتم اتخاذ كافة التدابير قصد انجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمن صيانتها ، وتسيير المطاعم المدرسية ، وتوفير وسائل النقل المدرسي ، أما في المجال الاجتماعي تقوم بإحصاء الفئات الاجتماعية المحرومة والهشة والمعوزة ، وتنظم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية.

■ النظافة وحفظ الصحة العامة

■ توزيع المياه الصالحة للشرب وإنشاء قنوات الصرف الصحي

■ جمع النفايات ومكافحة الأمراض المتنقلة

■ الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور

■ صيانة الطرقات ووضع إشارات المرور

إضافة لهذا يقوم المجلس بـ :

التصويت على ميزانية البلدية والمصادقة على محاضر المناقصات والصفقات العمومية .

● أما صلاحيات رئيس المجلس البلدي:¹

1 - كممثل للبلدية :

يمثل البلدية في المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية ، ويقوم بالتصرفات الخاصة من خلال المحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها ، والتقاضي باسم البلدية ولحسابها وإدارة مداخلها والآمر بصرف نفقاتها وتطوير ماليتها

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون البلدية 11-10 ، المؤرخ في 2011/06/22 ، الجريدة الرسمية ، عدد 37 ، مؤرخة في : 2011/07/03

كما يقوم برئاسة المجلس ويدير اجتماعاته ويتولى رئاسة الهيئة التنفيذية كما يسهر على سير المصالح والمؤسسات العمومية للبلدية ، كما يقوم الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس بتحضير ميزانية البلدية وممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلدية ، كما أنه في حالة تعارض مصالح رئيس المجلس أو أحد أقربائه حتى الدرجة الرابعة مع مصالح البلدية ، يمنع عليه ترأس المجلس ويعين المجلس أحد من أعضائه لترأسه ويتبع هذا الإجراء حتى للجهات القضائية ، حيث تعتبر هذه إشارة إلى تكريس النزاهة والشفافية والوقوف أمام عدم إمكانية استغلال المنصب .

2 - كممثل للدولة :

ينبغي على رئيس المجلس احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما ويتوجب عليه تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية، كما أن هناك صلاحيات واسعة أهمها:

-ضبط الحالة المدنية : تدوين كافة العقود في السجلات تحت رقابة النائب العام واستقبال التصريحات وتفويض الإمضاء للمستخدمين البلديين .

-الضبط الإداري : إجراءات يقوم بها للحفاظ على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات في كل الأماكن العمومية ، ويعتمد في هذا على الشرطة البلدية (هذا الإجراء أحيل إلى قانون تنظيمي لم يصدر) كما منح له تسخير لقوات الدرك .

كما يمارس الضبط الإداري الخاص المتعلقة بال عقار من خلال تسليم رخص البناء والهدم والتجزئة، مع احترام التنظيم المعمول به في السكن، العقار، التعمير ، حماية التراث الثقافي المعماري على تراب البلدية

وفي ممارسة الضبط الإداري من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي يخضع لإشراف الوالي ، ومن هنا فالضبط الإداري هو شأن وطني وليس محلي ، ومن خلال هذا يتحول رئيس المجلس الذي يت رأس جهاز لا مركزي إلى هيئة عدم تركيز تحت إشراف ورقابة ممثل الدولة .

-الضبط القضائي : يتمثل الضبط القضائي حسبما يعرف في قانون الإجراءات الجزائية مهمة البحث والتحري عن الجرائم المقررة في قانون العقوبات ، وجمع الأدلة عنها والبحث ما لم يفتح القضاء تحقيقا ، واكتسب رئيس المجلس البلدي هذه الصفة من المادة 92 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.¹

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون البلدية 10-11 ، مرجع سابق

وعموما فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع بصلاحيات واسعة كمثل للدولة مقارنة بصلاحياته كمثل للبلدية ، ويشير هذا الجانب في منح الاختصاصات في تمثيل الدولة إلى تعزيز مفهوم عدم التركيز الإداري وحضور الدولة على المستوى المحلي ومنافستها للجماعة المحلية في تكليف البلدية بمهام واسعة ذات طابع وطني وليست ذات طابع محلي.

-الرقابة على البلدية :

البلدية كهيئة لامركزية تخضع لرقابة وصاية تمارس من الوالي (ممثل السلطة المركزية) ورقابة وزير الداخلية كما يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي لإشراف الوالي في تمثيل الدولة ، وتشمل الرقابة على الأعضاء من خلال : الإقالة ، التوقيف ، الإقصاء . ، والأعمال من خلال المصادقة ، الإلغاء ، والرقابة على الهيئة من خلال : المصادقة : اشتراط مصادقة الوالي على المداولات خاصة في مجال الميزانيات والحسابات ، إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ، لكن هذه المداولات تصبح نافذة في حالة استيفائها 30 يوم ولم يتم المصادقة عليها . البطلان (الإلغاء) : هناك إلغاء بقوة القانون وإلغاء من طرف الوالي كلها تخص عدم المطابقة للتنظيمات والإجراءات المعمول بها

الحلول : يمارس الوالي سلطة الحلول في مجال الميزانية ، إذ يمكن له ضبط الميزانية في حالة عدم توازنها أو عدم تضمينها للنفقات الإجبارية وفق الشروط والإجراءات ، أو في حالة عجز في الميزانية المحلية ، كما يتم حل المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي في حالات حسب القانون ، ويعين لتسيير شؤون البلدية مجلس مؤقت إلى أن يتم إجراء انتخابات .

-دور الدائرة في الرقابة :

تعرف الدائرة حسب التشريع الجزائري أنها دائرة إدارية تابعة للولاية تعين حدودها الترابية أو تعدل أو تلغى بموجب مرسوم ، واعتبرها مقاطعة إدارية لكنها لا تمثل هيئة جماعية إدارية محلية ، بل هي قسم إداري تابع ومساعد للولاية ، وهمزة وصل بين البلدية والولاية .

وتعتبر الدائرة هيئة عدم تركيز إداري لعدم تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، كما أن عدم التركيز الإداري يجسده رئيسها المعين من طرف السلطة المركزية وهو جهاز تابع ومساعد للوالي ، كما أن للدائرة مقر منفصل عن الولاية .

يسهر رئيس الدائرة على التقارب بين الإدارة والمواطن، وعلى تنفيذ المقررات المتخذة من السلطة المركزية ، أما بالنسبة لصلاحيات الدائرة فقد تم تحديدها بموجب المرسوم 31-82 المتضمن تحديد صلاحيات الدائرة¹

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم رقم 31-82 المؤرخ في : 13/01/1982 المتضمن صلاحيات رئيس الدائرة ، الجريدة الرسمية عدد 04 المؤرخة في 26/01/1982

وقد نصت المادة الثانية منه " يشرف رئيس الدائرة على تسيير الدائرة وتحت سلطة الوالي السلمية باعتبارها مقاطعة إدارية تابعة للولاية " كما يمثل رئيس الدائرة الوالي ويمثل الدولة تحت سلطة الوالي ويقوم بمهمة الرقابة على البلدية ، ويقوم بإنعاش وتوجيه وتنسيق نشاط البلديات والمؤسسات العمومية البلدية ، كما يساعد الوالي في تطبيق توجيهات الحكومة والسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة وحسن سير المرافق العامة .

ويرى البعض من خلال التجربة والواقع أن الدائرة باعتبارها صندوق بريد بين الولاية والبلديات ، وهي تركز الأسلوب البيروقراطي ، وتؤدي عملا معرقلا لعمل البلديات ، وخاصة بلديات مقر الولاية ، وتبقى تنشط وتوجه البلديات وخاصة الريفية بسبب تخلفها قانونيا ، وعموما لم يكن دور رئيس الدائرة مهما للبلديات من الناحية العملية ، ولم يؤدي إلى تنشيط وتوجيه البلدية .¹

¹- تقي الدين عوادي ، (تشخيص نظام الجباية المحلية لدى الجماعات المحلية في الجزائر) ، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر في العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حمة لخضر ، الوادي ، السنة الجامعية 2015/2014 ص 13

المبحث الثاني :تطور التنظيم في الولاية

شهدت الولاية تطور ملحوظ في المهام والصلاحيات واعتبرت منذ البداية وحدة أساسية في الدولة تمثل همزة الوصل بين الدولة والوحدات المحلية الأدنى المتمثلة في الإدارات اللامركزية والمؤسسات العمومية والأجهزة اللامركزية ، وقد أقرت التنظيمات على منح صلاحيات التسيير للمجلس الولائي والوالي يمكن أن نعرفها لاحقا

المطلب الأول : فترة الحزب الواحد :

كانت أولى الإجراءات المتخذة من طرف السلطة تنظيم وحدات الإدارة المحلية بشكل مؤقت قبل سنة 1967، حيث تم تعزيز سلطة الهيئة التنفيذية والتضحية مؤقتا بمبدأ التمثيل الذي يجسده الانتخاب ، وتجلي هذا في منح كل صلاحيات المجالس العامة إلى المحافظ (ممثل الدولة المعين من قبل السلطة المركزية) على مستوى المحافظة (الولاية)، بالإضافة لهذا حاولت السلطة تجسيد نوع من التمثيل في المحافظة من خلال إنشاء لجنة ولائية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي تظم أعضاء يمثلون مختلف القطاعات الإدارية والاقتصادية على مستوى المحافظة كالري ، الأشغال العمومية .. وغيرها ، وممثلين عن المؤسسات الخاصة ، إضافة إلى ممثلين عن المواطنين يقوم المحافظ بتعيينهم ¹.

بدأ الإعداد لقانون الولاية منذ سنة 1969 عقب الانتهاء من قانون البلدية حيث حضر وزير الداخلية وثيقة عمل تحت عنوان " التنظيم الجديد للمحافظة " حوت محاور للإصلاح ، وصدر قانون الولاية بموجب الأمر 38-69 في 1969/05/23 وصادق على ميثاق الولاية في 1969/03/26 ونشر ، حيث تضمن شرحا لتصور السلطة لوظيفة الولاية ودورها في إطار النظام الإداري والسياسي والاقتصادي معتبرا إياها محور الاتصال بين الأمة والبلدية ، وتم استبدال اسمها من العمالة إلى الولاية ، حيث ركز هذا الميثاق على الطابع الموحد للدولة الذي لازم الجزائر تاريخيا .

وعرف الميثاق الولاية بأنها " مؤسسة لامركزية مزودة ببيئات خاصة بها وسلطة فعلية للبت ، وبمياكل موافقة للمهام التي يقتضي عليها القيام بها " لكن الميثاق اعتبر أن هذه اللامركزية ليست عنصر استقلال ذاتي للولاية ، غنها مجرد وسيلة تقنية لإنماء المشاركة الفعلية للولاية والجماهير الشعبية في السلطة الثورية ، كما عرف الأمر

¹ - جعلاب كمال ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها الجزائر ، بريطانيا ، فرنسا ، الجزائر ، مرجع سابق ، ص 79

38-69 الولاية بأنها " جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية ، وهي منطقة إدارية للدولة ".¹

يدير الولاية من جهة مجلس شعبي ولائي منتخب والأعضاء يختارهم حزب جبهة التحرير الوطني ، ويرأس المجلس عضو يتم انتخابه من الأعضاء مع ثلاثة نواب يشكلون مكتب المجلس ، ويتولى المجلس المداولة في شؤون الولاية كالميزانية وبرامج التنمية ، السكن ، الفلاحة ، تسيير الأملاك العقارية وغيرها ومن جهة أخرى هيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة يديرها والي كرئيس بالإضافة إلى مديري مصالح الدولة لمختلف الأنشطة في الولاية وكل الأعضاء معينين ، يشكلون هيئة عدم التركيز الإداري ، يتولى المجلس التنفيذي تنفيذ قرارات الحكومة ومداولات المجلس الشعبي ، كما يمارس الوصاية على الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية في نشاطاتها على تراب الولاية ، وسير المجلس التنفيذي يكون تحت سلطة الوالي رغم كونه هيئة جماعية ويتجلى هذا من خلال إعداد الوالي لتقرير سنوي يتعلق بطريقة خدمة رؤساء المصالح (الأعضاء في المجلس)

ويعتبر الوالي حائز سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل من الوزراء ، يخضع لسلطة رئاسية من قبل وزير الداخلية ، كما يمارس سلطة الضبط الإداري ، وتعتبر الدائرة قسم إداري داخل الولاية ومنه يعمل رئيس الدائرة تحت إمرته (سلطته) ويساعده في المهام على مستوى الدائرة ، كما أن الرقابة الإدارية الممارسة على الولاية تتراوح بين رقابة رئاسية على الوالي وأعضاء المجلس التنفيذي وفقا لمقتضيات النظام المركزي ، ووصاية إدارية تمارس على المجلس الشعبي الولائي كهيئة وعلى أعضائه وأعماله.¹

يظهر من خلال ما سبق أن الولاية كانت القناة التي تمر عبرها تدخلات الدولة في النظام المحلي ، وأنها الوحدة الإدارية التي تمثل الدولة في النظام اللامركزي ، فوجود الوالي كمثل للدولة والحكومة وتمتعه بصلاحيات واسعة ، تظهر تفوقا لنظام عدم التركيز الإداري المتمثل في المجلس التنفيذي بقيادة الوالي على المجلس الشعبي الولائي ، وما يؤكد هذا أن المجلس الشعبي الولائي ومنتخبه ومدى السلطات التي يتمتعون بها وممارستها هي مجرد مبادئ عامة وغير مفصلة في حين اختصاصات الوالي والجهاز التنفيذي مفصلة بدقة وهي خاصة بالسلة المركزية .

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمر رقم 38-69 المؤرخ في: 1969/05/22، الجريدة الرسمية، العدد 44 في 1969/05/23

نستنتج أن وضع الولاية في فترة الحزب الواحد أظهر تردد السلطة في اختياراتها بالنسبة للسلطة المركزية نتيجة الخوف من هاجس الاستقلالية إضافة إلى الخيارات الاقتصادية المنتهجة في النهج الاشتراكي ، دون النظر إلى الخصوصية المحلية والحاجات العامة في دولة مستقلة حديثا وحاجاتها الاقتصادية والاجتماعية الضخمة .

المطلب الثاني : فترة التعددية الحزبية :

تكرس التنظيم الجديد للولاية بعد صدور دستور 1989 الذي أقر بالتعددية وتغير النظام الاقتصادي من خلال التخلي عن الاشتراكية والتوجه نحو الرأسمالية ، وبهذا صدر قانون جديد للولاية رقم 90-09 في 1990/04/07 حيث عرف الولاية بأنها " جماعة عمومية إقليمية تتمتع بال شخصية المعنوية والاستقلال المالي ، وهي مقاطعة إدارية للدولة ، تسير من طرف هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي " وبهذا حذف المجلس التنفيذي الموجود سابقا

- المجلس الشعبي الولائي :

أعضاءه منتخبين وفق عدد السكان في الولاية وشروط الترشح حددها قانون الانتخابات ، كما ينتخب المجلس الولائي رئيسا له وعدد من المساعدين ، كما يتداول المجلس في مسائل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ،تهيئة الإقليم ،حماية البيئة وترقيتها ، يختص أيضا بالتعمير والتجهيزات التربوية ، السكن ، النشاط الاجتماعي وغيرها .

- الوالي :

هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية يعين من قبل رئيس الجمهورية ، تختلف اختصاصات الوالي فهو يشرف وينسق ويراقب عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف النشاطات في الولاية ماعدا :

✓ العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية والتكوين

✓ وعاء الضرائب وتحصيلها

✓ الرقابة المالية للنفقات العمومية وتصفيتها

✓ إدارة الجمارك

✓ مفتشية العمل

✓ مفتشية الو ضيف العمومي

✓ المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية

كما يمارس الوالي صلاحيات الضبط الإداري وتقع عليه مسؤولية المحافظة على النظام العام والأمن والسكينة ، ويمثل الوالي الولاية أمام القضاء ، ويسهر على حسن سير مصالح الولاية ومؤسساتها العمومية ، ويقوم بتنفيذ القرارات التي تسفر عنها مداورات المجلس الشعبي الولائي ، كما يقدم تقارير عن هذا العمل .

المطلب الثالث : التنظيم الإداري الحالي للولاية:

اعتبرت الولاية جماعة إقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي (الذمة المالية المستقلة) ، وهي الدائرة غير المركزية للدولة تشكل فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشارورية بين الجماعات الإقليمية والدولة ، حيث أعطي للولاية الدور الأساسي من خلال اعتبارها حلقة وصل بين الجماعات القاعدية الأساسية المتمثلة في البلديات وإدارة الحاجات المحلية وبين الدولة في التوفيق بين هذه المصالح ، كما تقوم بالأعمال الغير مكرزة للدولة وتساهم في تنفيذ السياسات ضمن الإطار المحدد لتوزيع صلاحيات ووسائل الدولة بين المستويات المركزية والإقليمية ، ولها مهام اقتصادية واجتماعية وثقافية ، تدير رقعة جغرافية وهي جسر وصل بين المصالح المحلية والمصالح العامة للدولة ، كما اعتبرها البعض صورة لنظام اللامركزية الإدارية النسبية لعدم اختيار كل الأعضاء في تسيير شؤون الولاية¹ .

كما نص القانون على فكرة لامركزية الولاية من خلال منحها استقلال مالي تمثل في ميزانية خاصة ، وبرامج أعمال يصادق عليها المجلس الشعبي الولائي ، لكن يبقى هذا الأمر مجرد إشارة إلى منح صلاحيات واسعة دون رفع الغموض ما إذا كانت الولاية دائرة غير مكرزة للدولة أم جماعة إقليمية لامركزية ، وهو ما يوحي بتردد الدولة في منح الولاية استقلالية واسعة واعتبارها جماعة لامركزية كاملة العناصر ، ومع زيادة الحاجات والوظائف منح التشريع الجديد بعض الصلاحيات التي لا يمكن أن يفهم على أنه طابع لا مركزي أو استقلال تام ، كذلك وجود الوالي كهيئة عدم تركيز وتوليه صلاحيات هامة إلى جانب المجلس المنتخب يجعل الولاية تقترب وترجح كفة مفهوم الدائر غير الممرزة للدولة ، من خلال التوفيق بين مصالح محلية ووطنية وليس التعبير عن حاجات محلية خاصة .

هيئات الولاية : المجلس الشعبي الولائي والوالي

¹- تقي الدين عوادي ، (تشخيص نظام الجباية المحلية لدى الجماعات المحلية في الجزائر) ، مرجع سابق، ص 12

1-المجلس الشعبي الولائي :

يساهم المجلس في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية والاقتصادية والاجتماعية ، كما يمكنه اقتراح مشاريع تسجل في البرامج القطاعية العمومية ، وتعتبر هذه خطوة في إشراك المجلس في وضع السياسة العمومية التي تتعلق بالولاية رغم حصرها في الاقتراح ، كما يقدم المجلس المساعدة للبلديات في إطار تكامل وانسجام والقيام بالأعمال والمبادرة إلى انجاز التجهيزات التي تتجاوز حجمها وأهميتها واستعمالها قدرات البلديات ، بالإضافة إلى صلاحيات التداول في مجالات : الصحة العمومية ، حماية الطفولة و الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة ، السياحة، الإعلام والاتصال ، التربية والتعليم العالي والتكوين ، الشباب والرياضة والتشغيل .

يقدم المجلس الاقتراحات ويبيد الملاحظات فيما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص ، في حين كانت هذه وظيفة الوالي ويقوم المجلس بهذا العمل دون الرجوع أو المرور على الوالي كما في السابق .

زيادة على هذه الاختصاصات العامة يمارس المجلس أعماله في مجالات :

-**التنمية الاقتصادية** : إعداد مخطط التنمية على المستوى المتوسط وفق الأهداف والبرامج المعبأة من الدولة وكذلك البرامج البلدية في إطار الترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية عبر نقاط أساسية :

✓ تحديد المناطق الصناعية والمساهمة في إعادة تأهيلها

✓ تسهيل إجراءات الاستفادة من العقار الاقتصادي

✓ تشجيع الاستثمار في الولاية

✓ المساهمة في إنعاش المؤسسات الموجودة على مستوى الولاية

- **الفلاحة والري** :

القيام بالأعمال التي تستهدف حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي ، كما يسهم مع الجهات المعنية بحماية ثروة الغابات والتشجير وتطوير أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية ، كما يدعم تنمية الري ويساعد البلديات في مشاريع التزود بالمياه الصالحة للشرب والتطهير .

-**الهياكل القاعدية الاقتصادية**:

المبادرة بالمشاريع والأعمال التي تهدف إلى تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها وهيكل استقبال الاستثمارات

-تجهيزات التربية والتكوين :

إنجاز مشاريع مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والتكفل بصيانتها والمحافظة عليها ، وتحديد التجهيزات المدرسية حسب الميزانية غير الممركزة للدولة

-النشاط الاجتماعي والثقافي :

يساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين ، وإنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات وفق المعايير الوطنية ، كما يساهم في كل نشاط اجتماعي يستهدف حماية الطفل ومساعدة ذوي الاحتياجات .

-السكن:

إنجاز برامج السكن وتحديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية والحفاظ على الطابع المعماري والقضاء على السكن المهش وغير الصحي¹.

الوالي :

يعين الوالي من قبل رئيس الجمهورية بمرسوم ، ويشغل هذا المنصب جانب حساس حيث ومن خلال سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية يتم اختيار الولاية وتعيينهم ، تتمحور في الأساس على معايير الكفاءة والولاء ، إلا أنه يشترط أن يكون الوالي من بين الكتاب العامين للولاية أو رؤساء الدوائر ونسبة 5 % من خارج هذه الوظائف .

صلاحيات الوالي : يمارس الوالي صلاحيات تمثيل الولاية وتمثيل الدولة

1 - ممثل الولاية :

الوالي هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي ينشر المداورات وينفذها ، ويقدم التقارير بشأن سيرها ، كما يناقش بيان سير نشاطات الولاية أمام المجلس يقدم فيها أحيانا توصيات يمكن أن تصل إلى وزير الداخلية ، يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية وإدارة الأملاك وتمثيل الولاية أمام القضاء ، كما يسهر

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21 ، الجريدة الرسمية ، عدد 07 ، صادرة في 2012/02/29 ، ص

على حسن سير مصالح الولاية ومؤسساتها العمومية ، كذلك يقوم الوالي بإعداد مشروع الميزانية وتنفيذها والأمر بصرفها

ممثل الدولة :

يشرف وينسق ويراقب عمل المصالح الغير مرمزة باستثناء المصالح التي ذكرناها في فقرة سابقة من هذا المبحث، كما يمارس الضبط الإداري في الحفاظ على النظام العام والأمن حيث يلزم رؤساء الأمن بإعلامه بكل القضايا المتعلقة بهذا الجانب ويسخر لتدخل تشكيلات الشرطة والدرك .

يسهر على حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلدية ، كما يعد الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة لكل برامج تنمية الولاية ، إضافة لهذا يمارس الوالي اختصاصات الوصاية الإدارية على البلديات وفق الشروط والإجراءات المعمول بها ، ويساعد الوالي في أداء مهامه عدد من المصالح والأجهزة الإدارية أهمها الكتابة العامة ، المفتشية العامة ، الديوان ، رئيس الدائرة ، وهناك مجلس يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط على مستوى الولاية .

-الرقابة على الولاية :

تتراوح بين رقابة رئاسية تمارس على المعينين وفق مقتضيات النظام المركزي تشمل الوالي باعتباره تابع للسلطة المركزية ، ورقابة وصاية تمارس على المجلس الشعبي الولائي من خلال رقابة على الأعمال والأعضاء والهيئة.¹

1 - رقابة على الأعضاء : التخلي عن العهدة ، الإقصاء بقوة القانون نتيجة عدم قابلية الانتخاب أو التنافي وحالة الإدانة الجزائية ، التوقيف نتيجة جنحة تمس بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف .

2 - رقابة الأعمال :

تم إضافة الرقابة القضائية على أعمال المجلس الولائي ، من خلال أن المحكمة الإدارية لها دور في الفصل في سريان المداورات واتخذت عدة صور أهمها :

-المصادقة : تنفذ المداولة بعد 21 يوم من إيداعها بالولاية وفي حالة عدم مطابقتها حسب رأي الوالي ، تفصل المحكمة الإدارية فيها بطلب من الوالي ، وهناك مداورات لا تنفذ إلا بمصادقة الوزير تتعلق بالميزانيات والحسابات أو العقار ، اتفاقيات التوأمة و قبول الهبات الأجنبية في أجل أقصاه شهرين

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون الولاية رقم 07-12 المؤرخ في 2012/02/21 ، مرجع سابق ،ص

-البطلان : تبطل المداولات في حالات : خرق للدستور والقوانين أو التي تمس برموز الدولة ، غير المحررة باللغة العربية ، موضوعها خارج الاختصاص أو خارج الوقت أو خارج المقر ، المداولات التي تتعلق بمصالح رئيس المجلس أو أحد الأعضاء أو أصولهم حتى الدرجة الرابعة ، حيث يمنع حضور هؤلاء الأشخاص للمداولة ، وفي كل حالة من هذا تفصل فيها المحكمة الإدارية المختصة .

ألغي لرئيس المجلس الشعبي الولائي إمكانية الطعن باسم الولاية حيث لم يعد له الأهلية بصفته ممثلاً لهيئة لامركزية خاضعة للوصاية للتقاضي إلا إذا كان مدعى عليه من قبل الوالي .

-الحلول : يمارس وزير الداخلية سلطة الحلول بشأن الميزانية في حالة عدم التصويت عليها بسبب اختلال داخل المجلس ، وفي حالة عجز مترتب عن تنفيذ ميزانية الولاية .

حل المجلس :

في حالة خرق أحكام دستورية، إلغاء انتخاب أو استقالة جماعية للأعضاء، في حالة كون المجلس مصدر اختلال خطير إبقاؤه، حالة اندماج بلديات دمجها أو تجزئتها أو ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس.

المبحث الثالث : تقييم عام للتسيير في كل من البلدية والولاية:

إن الدعامات الأساسية في بناء الدولة الجزائرية لما بعد الاستقلال ، تمثلت في التوجه الاشتراكي واللامركزية والتوازن الجهوي ، وهذا بدوره له علاقة بتطور المنظومة الإدارية ، وكما يعرف أن اللامركزية عماد من أعمدة تطبيق سياسة التنمية والتطور وتنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية من خلال إشراك السكان وإسهامهم في التنمية المحلية.

المطلب الأول : تقييم التسيير في البلدية

في الجزائر نصت القوانين في البداية على أنه لا يمكن في أي حال من الأحوال أن تؤدي اللامركزية إلى أي استقلالية للمؤسسات المحلية وخاصة منها البلدية ، من خلال التحفظ على العلاقات بين السلطات المركزية والمحلية، حيث شكل تناقضا داخليا في خطاب وممارسة السلطة في الجزائر، وهذا ما تعرف به البلدان النامية بالعجز الملحوظ في اللامركزية، وبالإفراط في مركزية القرار حيث تخلت بذلك عن استقلالية السلطات المحلية، وما يصاحب ذلك من حتمية الاستقلالية المالية، التي تكمن في التحكم في الموارد ، ومنها على وجه الخصوص تحديد وجمع الضرائب محليا، واستعمالها بما يعود بالفائدة على المواطن المحلي.

ونظرا لتوجه السلطة إلى تطبيق اللامركزية فقد قابلتها ببيعتات عدم التركيز الإداري ، من خلال نظام يقوم بحصر وجمع كل السلطات والصلاحيات في العموميات والجزئيات بين أيدي السلطات المركزية ، ومنه تعتبر الجماعات المحلية شخصيات معنوية تمثيلية تمثلت في البلدية والولاية أو المصالح اللامركزية كالمديريات القطاعية تسمى المصالح الخارجية للدولة ، إذ أنها امتداد للسلطة على المستوى المركزي. ووفقا للاتجاه اللامركزي العام الذي انتهجته الجزائر فإن هذه المؤسسات تمتلك سلطة القرار على مستوى المحلي، تمكنها من القيام بعملها وأداء مهامها الخاصة بها على أحسن وجه.

في البداية أسندت للبلدية أو المجلس البلدي في المجال التنموي وتنشيط البلدية مهام وصلاحيات أقلما يقال عنها فوق طاقتها وطاقته القائمين بها إضافة إلى المسؤوليات الكلاسيكية المسندة إلى البلدية كالأمن والنظافة . بالإضافة إلى كثرة المهام مقابل قلة الموارد في بداية مشوارها تحققت في تحقيق الأهداف المسطرة.

كما أسند إلى رئيس المجلس البلدي مهام أخرى لا يستهان بها من خلال تحميله مهام تمثيل الدولة في نفس الوقت الذي يقوم فيه بتمثيل البلدية وسكانها الذين انتخبوه، ويعتبر المحللون هذه الازدواجية الوظيفية من خلال سهره على تطبيق قوانين الدولة وتنظيماتها المتعلقة بكل النشاطات التي تقام على تراب بلديته، ومهام

رئيس البلدية معتبرة وكبيرة وكثيرة خاصة بالنظر إلى تكوين المنتخبين المتواضع عموما، حيث أن أغلب المنتخبين ليس لهم علاقة بفن وعلم التسيير الإداري، وعدم درايتهم بالقوانين والنصوص التنظيمية.

كما أن الوصاية على البلدية من خلال الوالي أو ممثلها المحلي المتمثل في رئيس الدائرة، واشتراط المصادقة على أغلب القرارات تلعب دورا جوهريا في الحياة اليومية للبلديات، والعلاقة بين الوصاية والبلديات رحبت تعتمد مناهج وآليات تسمح بالمراقبة الصارمة والتدخل المباشر في تسيير البلديات.

كما أن البلديات لا تمتلك وسائل استقلاليتها، فالأغلبية الساحقة منها تنتظر إعانات الدولة ومساهمة صندوق تضامن الجماعات المحلية في ميزانيتها فهي ليست مستقلة في قرارها، وتبقى الدولة وصية على البلدية مادامت هذه الأخيرة تعتمد عليها خاصة في المجال المالي، وكذا المصادقة على القرارات التي تخضع للرقابة القبلية أو المسبقة والبعديّة أو اللاحقة.

كما أن السلطات الوصية في الممارسة الميدانية لمنطلق العنان للبلديات في تسيير شؤون الإقليم الإدارية والاقتصادية والاجتماعية كما تنحرف لخدمة المصالح الخاصة للكتلة المنتخبة على رأس البلدية، والبلدية لا تقوم بأي إنجاز إلا في إطار المخططات والاستراتيجيات الوطنية التي تبلورها السلطة المركزية، لهذا كان المجلس البلدي هيئة لامركزية ينتابها القصور، غير فاعلة ولا مجدية ودون سلطة حقيقية وتعيش عجزا على تأدية مهامها على أكمل وجه، ومنهم من يذكرها بالشخصية القاصرة قانونا حيث تنحصر في أدنى تعبير لها وهو الشكل الإداري وخلوه من السلطة والنجاعة و عرضة لكل الانتقادات، فهي مصب غضب المواطن والسلطة على حد سواء، كما أن البلدية لا تحظى بنفس المزايا والظروف التي تتوفر عليها الولاية حيث أن ميزانية البلدية غالبا تكون ضعيفة وتجعل الأداء يكاد يكون منعدما، ومنصب رئيس البلدية هشاً.¹

¹ - عبد الحميد قرفي، الإدارة الجزائرية مقارنة سوسيوولوجية، القاهرة، دار الفجر للنشر والتوزيع، ط1، 2008، ص

المطلب الثاني : تقييم التسيير في الولاية

أما الولاية التي تعتبر المؤسسة الوعاء تلتقي فيها السلطة اللامركزية والسلطة اللامركزية ، ومن ثم التمايز والفعالية التي تجعل من الولاية أنجح مراكز القرار التي تستجيب لانشغالات المواطن وتحقق الانجاز الفعلي لمشاريع الدولة والولاية تجمع بين المجلس المنتخب والوالي ، لكن بالرغم من الصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي الولائي عن طريق رئيسه أو بعض اللجان التي تتكون في العامل والمراقبة ، وكذا بعض المبادرات الأخرى ، إلا أن نشاطه يبقى محتشما أو ذي مفعول محدود ذلك أن الوالي بمكانته وسلطاته وصلاحياته يلقي الظل على المجلس ، حيث اجتمع في هذا الأخير القرار اللامركزي واللامركزية ليجعلا منه الرجل الذي يحاور ويتعامل في نفس الوقت مع المجلس الشعبي الولائي ومع السلطة المركزية ، ونظرا لما يتمتع به من وسائل تنفيذ وإنجاز من فاعلية في الميدان فقد أصبح المحور الرئيسي للحياة المحلية ، أو النشاطات الجماعية المحلية ن فهو إذن المخاطب والمتعامل الذي تعول عليه السلطة وجموع المواطنين ، حيث أن مسؤولية الوالي أمام المجلس أمر قانوني وضعه المشرع في سياق بعث حياة محلية ديمقراطية ، لكن أمام الممارسة اليومية للسلطة أمر خالي من أي واقعية ولا يمت للحقيقة بأي صلة .

فالوالي هو الأمر بالصرف ومن ثم فهو يتحكم في المالية الولائية سواء منها المشاريع المحلية او المشاريع التي تسمى بالقطاعية ، وترجع الكلمة الأخيرة إليه في القرار والحسم واختيار الأولويات في المشاريع ، وفي مرحلة الدولة الموزعة للريع كان الوالي ولا يزال هو والهيكل التابعة له يشرف على توزيع المشاريع التنموية والاقتصادية والاجتماعية على مختلف بلديات الولاية وعلى منح حصص السكن وقطع الأراضي للبناء أو الأنشطة التجارية الصناعية .

كلها رهانات ومصالح تجعل من منصب الوالي كل الاهتمامات والتطلعات ، غالبا ما يتم تعيين أفراد من هذا النوع بناء على انتماءاتهم وولائهم أكثر من أدائهم ونتائج أعمالهم ، وهذا الأمر يفسر لنا عدم وجود في غالب الأحيان مراقبة ولا وصاية محلية أو مركزية على قرارات الوالي ، كما أن ازدواجية سلطة الوالي تحد من اللامركزية وتقلل منها ن ويمكن أن تحقق التوازن إلا أن الممارسات في الواقع غالبا ما ترجح الكفة لصالح السلطات المركزية على حساب الديمقراطية المحلية ، نظرا لما لها من هيمنة على القرار ، كما ان المواطن أصبح يعتمد على علاقته بالوالي في تحقيق بعض مطالبه.¹

¹ - عبد الحميد قرفي ، الإدارة الجزائرية مقارنة سوسولوجية ، مرجع سابق ، ص 81-82

خاتمة الفصل :

وختاما يمكن القول أن التنظيم الإداري في كل من الولاية والبلدية لم يتغير كثير وفق القوانين التي صدرت منذ فترة الحزب الواحد إلى المرحلة الحالية ، حيث بقيت سلطات الهيئة المركزية في الواجهة من خلال بقاء الوالي كجهاز أساسي مهيمن على كافة أعمال الولاية من خلال الصلاحيات الممنوحة قانونا على المجلس المنتخب ، بالإضافة للبلديات التي تعمل تحت إمرته عبر رقابة رئيس الدائرة الذي يساعده في أعماله ، وأهم عنصر في هذا هو استحواذ منصب الوالي على الجانب المالي الذي يعد المحرك للبلديات خاصة التي تعاني العجز ، ومن هذا يمكن القول بأن الإدارة المحلية في الجزائر لم تخطو خطوة كبيرة في مجال عملها وتطورها قانونيا ووظيفيا ، وهذا يرجع ربما لظروف سياسية واقتصادية واجتماعية مرت بها البلاد .

الفصل الثالث :

الموارد المادية وأثرها على التسيير في

الجماعات المحلية في الجزائر

الفصل الثالث : الموارد المادية وأثرها على التسيير في الإدارة المحلية

المبحث الأول : الموارد وتأثيراتها

يتناول هذا المبحث موضوع الموارد المحلية بشكل عام وكيف تتوزع على المستوى المحلي ، من خلال اعتبارها عوائد مهمة يعتمد عليها كمدا خيل ومساهمات للوحدات المحلية ، كما يبرز العلاقة بين المورد المحلي والتقسيم الإداري والإقليمي المعتمد من خلال تبني المعايير العلمية تخلق التوازن في توزيع هذه الموارد .

المطلب الأول: إطار عام للموارد المحلية

تجدر الإشارة إلى أن هناك مجموعة من الأسس المحددة لمصادر التمويل المحلي أي التمويل على مستوى المحليات، ومن ناحية هناك عدد من الشروط الواجب توافرها في المورد المالي المحلي أهمها محلية المورد وذاتية المورد وسهولة إدارة المورد.

وفي ضوء ذلك تنقسم مصادر التمويل المحلي إلى مجموعة مصادر للتمويل التي يطلق عليها الموارد المالية الذاتية للمحليات مثل الضرائب المحلية والرسوم المحلية وأرباح المشروعات التجارية والصناعية المملوكة للمحليات والمشاركة الشعبية بالجهود الذاتية وغيرها، وهناك كذلك مجموعة من مصادر التمويل التي يطلق عليها الموارد المالية الخارجية وأهمها الإعانات الحكومية والقروض وغيرها .

ويمكن القول أن التمويل المحلي يعتبر الدعامة الرئيسية لاتخاذ القرارات في نظام الإدارة المحلية ، كما أن هناك علاقة طردية بين درجة استقلالية المحليات في اتخاذ تلك القرارات بعيدا عن تأثير الحكومة المركزية وبين توافر الموارد المالية المحلية ذاتيا في إحداث المزيد من التنمية المحلية التي تتطلب تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد خاصة الذاتية ، ومعنى هذا أن نجاح الوحدات المحلية يتوقف على مدى قدرتها وكفاءتها في استغلال مواردها المتاحة وخلق مصادر جديدة للتمويل ، كما يعتبر التمويل المحلي أهم مقوم من مقومات الإدارة المحلية فبدونه لا تستطيع الوحدات المحلية أن تقوم بوظائفها حيث يفقد النظام المحلي قدرته على الاكتفاء إذا لم يستطع الاعتماد على نفسه في تدبير موارده ويجذب موارد من مصادر أخرى وتنمية ما لديه من موارد بمعدلات مرتفعة ليحدث التراكم اللازم وزيادة الثروة المحلية ، ومن هنا تتناسب كفاءة النظام المحلي طرديا مع قوة نظمها التمويلية المحلية ، وتزداد هذه الكفاءة قوة كلما تعددت أو تشعبت موارده وأبنيته وقنواته التمويلية عبر توسيع مجال الاستثمار.¹

¹- عبد المطلب عبد الحميد ، التمويل المحلي والتنمية المحلية ، مرجع سابق، ص 23

ولقد أثبتت التجارب أن هنا ارتباط طردي بين استقلال الوحدات المحلية بين قدرتها على الحصول على موارد ذاتية ، بمعنى أدق تكريس أهمية التمويل المحلي من خلال المشاركة في الاستثمارات وتسهيل سبله ، حيث تقوي هذه الأخيرة من اعتبارات اللامركزية إذا احتفظ لنفسه بقدر كبير من استقلاله المالي إزاء ما تقدمه له السلطات المركزية من تمويل ، فيتصف بالضعف وعدم القوة ويفقد توازنه واستقلاله ، ويعجز عن تسيير أموره واتخاذ قراراته بذاته كما يخضع للوصاية من السلطة المركزية التي تموله وتفرض شروط في قبضتها وتحت رقابتها ، كما أن التمويل المركزي يدعم السيطرة على المشروعات المحلية تخطيطا وتنفيذا وبالتالي يؤثر هذا على الاختصاصات المحلية المخولة بها الإدارة المحلية.

كما أن هناك حالات عديدة خاصة في الدول النامية تعجز فيها السلطات المحلية عن تدبير التمويل اللازم لها أو الوفاء بمخطط التنمية ، فمن جهة تتزايد خدمات السلطات المحلية كَمَا يقلل القدرة المالية للسلطات المحلية ويزداد الأمر تعقيدا إذا علمنا أن سلطة المحليات على الرسوم أو فرض الضرائب تصطدم بعوائق أهمها مراعاة المصالح المحلية وعدم رغبتها في الضغط على هذه المصالح للحصول منها على موارد متزايدة ، بالإضافة إلى ضعف الإمكانيات المحلية الفعلية وصعوبة تحميلها أعباء مالية يستحيل الوفاء بها ، كما تتميز الموارد المالية بخاصية الجمود النسبي أو عدم الكفاية مقارنة بحجم الإنفاق وعدم المرونة بمعنى عدم نمو حصيلتها بمعدلات تتناسب مع معدلات الخدمات وارتفاع تكلفتها ، وقد يرجع ذلك جزئيا لعدم توافر القدرة الإدارية لجهاز الإدارة المحلية على تعبئة الموارد أو على إدارتها ، كذلك هناك اضطراب مستمر في نقل اختصاصات جديدة للسلطات المحلية دون انقل موارد مالية لتغطية نفقاتها ، كما أن هناك تنافس شديد بين المحليات بعضها ببعض على الموارد المحلية .

كذلك عدم العدالة في توزيع الأعباء المحلية على المواطنين الإقليميين توزيعا محليا ، أو نتيجة اللاملاءمة السياسية بمعنى عدم القدرة السياسية لدى جهاز الإدارة المحلية ، وعدم خضوع الموارد المحلية لنطاق الإقليم أو لسلطاته المحلية المختصة سواء في ربطها أو تحصيلها أو إنفاقها .

وقد تطرقت الدراسات في التمويل المحلي وعلى إبراز أهمية الإدارة المالية بالوحدات المحلية وضرورتها لنجاح نظام التمويل ، ويقصد بالإدارة المالية في هذا الصدد مجموعة الوظائف الإدارية بالوحدات المحلية التي تنظم حركة الأموال اللازمة لتحقيق أهداف الوحدات المحلية بكفاءة عالية ، وتمثل هذه الوظائف في تحقيق قدر من التخطيط المالي الجيد والرقابة المالية الجيدة للتأكد من تحقيق الأهداف المخططة الموضوعية أو تنفيذها ، وتشمل

هذه الوظائف التنظيمية جوانب أخرى أكثر أهمية تشارك جميعها في تكملة أو إنجاح نظام التمويل المحلي مثل توافر نظام محاسبي كفاء وتنظيم رشيد للمعلومات وتحليل مالي سليم وموازنة محلية أو قيم مالية دقيقة وغيرها.¹

غير أن الرؤية في نجاح نظام التمويل في الوحدات المحلية يكمن في مدى النجاح الذي يجزره هذا النظام في دعوة المواطنين المحليين للمشاركة في الاستثمارات على المستوى المحلي ، واستقطاب وجذب الموارد الذاتية للمجتمعات المحلية في تمويل التنمية المحلية إذ أنه رغم تعدد مصادر التمويل في المجتمع تظل الموارد المحلية الذاتية تميزها باعتبارها المصدر الأساسي والأول في التمويل ، فهو مصدر يتميز بالثبات النسبي بالمقارنة ببقية المصادر ، وذلك عبر فتح قنوات تمويلية متعددة كالمشروعات الاستثمارية في البيئة المحلية من خلال خلق منظمات ومؤسسات تساهم في التمويل ، وتشجيع القطاع الخاص في النزول برأسماله وخبراته في هذا المجال ، كذلك إيجاد مؤسسات متخصصة في إقراض السلطات المحلية نظرا لقصور إمكانات وموارد السلطات المحلية والصعوبة في الاقتراض وخاصة الالتزام بالتسديد .

¹- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية ، مرجع سابق ص 26

المطلب الثاني: الموارد المحلية والتقسيم الإداري والجغرافي

التقسيم الجغرافي هو عملية تنظيمية للمجال ، الهدف منها تسيير المدن والتجمعات السكانية ، وكذلك تقريب الإدارة من المواطن ، فيعتبر مخطط تم تجسيده على أرض الواقع لتحقيق التنمية المستدامة .

والتقسيم الإداري لا يتمثل فقط في تعديل الحدود الجغرافية ، وإنما يصبو في حقيقة الأمر إلى تجسيد سياسة تنموية صارمة ، فهو يشكل القاعدة الأساسية للاقتصاد الوطني ، ويبحث عن التوازن الجهوي أو الإقليمي* المتناسق والمتكامل ، ومنه وضع سياسة للتهيئة العمرانية بدونها سيكون مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد محدود البعد والمدى .

-معايير المعتمدة في التقسيم الإداري :

إعداد مشروع التقسيم الإداري يعتمد على توفر معايير خاصة تساهم في خلق توازن إقليمي وانسجام على مستوى القطر، وتحاول خلق ديناميكية تساعد على تنمية شاملة، وعموماً يمكن تحديد هذه المقاييس فيما يلي :

-الرؤية المستقبلية للنظام الحضري : أخذ المشاريع الضخمة والإستراتيجية بعد آخر وهو العمل على تحقيق التنمية المستدامة حيث تبنى الدراسات وتقدم التقارير النهائية بعد دراسة واقع وآفاق المنطقة ، وتحديد التقديرات المستقبلية التي عليها المنطقة بعد تغيير الهيكل الإداري للمجال .

-التوزيع الجيد للموارد: الموارد وهي تلك الثروة الطبيعية والحيوانية والنباتية والبشرية، ومنه فتوفر الموارد بكثرة تميز الإقليم بالغنى وحقق الاكتفاء الذاتي النسبي، حيث تنتعش الحياة الاقتصادية والتجارية في المنطقة.

-المخطط المجالي لتنظيم النظام الحضري : يمثل النظام الحضري قاعدة أساسية في إعداد الخرائط الإدارية لأي قطر ، فالمجتمعات السكانية والمدن جانب حي في المنظومة العمرانية للبلاد ، من خلال حركة السكان والأنشطة الممارسة ، وكذا الوظائف التي تلعبها هذه المناطق الحضرية ، ودراسة المؤشرات السكانية وأصل السكان والعادات الاجتماعية والطبيعة التجارية السائدة ، والنشاطات المختلفة الممارسة وتوزيعها ، مع إبراز شبكة الطرق ومميزات النقل في المنطقة كوجود شبكات السكك الحديدية ، المطار ، الميناء .

*-يعني التوزيع العادل للخدمات والمرافق والبنى التحتية سواء بين الولايات أو بين البلديات ، لأن مسألة التنظيم المجالي أصبحت مرتبطة بأشكالية البعد أي كيفية توزيع الاستثمارات توزيعاً عقلانياً في إطار الانسجام بين المجالين الإداري والوظيفي

ويعتبر موقع المدن أو التجمعات السكانية مؤشرا هاما في تحديد الطبيعة الإدارية المثلثة لها ، فتجتمع سكاني صغير يمكن إعطائه صفة بلدية أو دائرة في حالة محدودية الكثافة السكانية .

-المعطيات الإيكولوجية والطبيعية : هذا المعيار مهم جدا في إعداد التقسيمات الإدارية فللدراسات الجغرافية دور التجانس الطبيعي في الأقاليم لتسهيل عمليات التخطيط ، حيث تراعي الخصائص الفيزيائية والمناخية ، والمحافظة على الطبيعة الزراعية والحيوانية والموارد المائية .

-الأنشطة الموجودة المسيطرة في المراكز العمرانية : يبرز هذا الجانب أهمية العلاقة بين الأقطاب الجاذبة والمناطق المحيطة بها ، حيث تفاوت كمية التدفقات السكانية نمو هذه المراكز الرئيسية حسب نوع النشاط أو النشاطات الموجودة ، ومدى حاجة السكان لها ، ويهتم بجمع المعطيات الخاصة بطبيعة العمل في كل بلدية ومعرفة مستوى أعمالها في كل قطاع مع مقارنته بالمعدل الوطني .

-موقع الولاية وسهولة الوصول إلى مقراتها الإدارية : تعتبر عاصمة الولاية مركز التحكم الذي يسيطر على كافة البلديات والدوائر ، حيث تحتوي على المديرية التقنية التي تسير كافة القطاعات الخدمائية والتجارية والمالية والصناعية والاجتماعية... الخ¹

وهذا الجانب يؤثر على عملية تسهيل وتسريع إجراءات العمل خاصة في المجال الاقتصادي والاستثمار .

-أهداف التقسيم الإداري :

التقسيم الإداري هو هيكل تنظيمي ، أنشء بهدف القضاء على الصعوبات التي يصادفها المواطن في حياته اليومية ، وهو مشروع تبنته الدولة من أجل تحقيق التنمية المستدامة ، ويمكن حصر أهداف التقسيم الإداري فيما يلي :

-تحقيق التوازن الإقليمي للجماعات والسلطات والمنظمات التي تمارس مهام إقليمية ، وتعتبر كجماعات محلية في القانون الداخلي للدولة ، وظيفتها العمل على تحقيق التوازن الإقليمي في القطر

-توزيع سكاني عادل ومدروس

-التحكم في عمليات التنمية المحلية بمراجعة القوانين الأساسية الخاصة ببعض الخواصة ببعض أنماط التسيير والتكلفة المالية لممارسة أنواع التسيير على المستوى الإداري القاعدي للدولة ، فتوزيع الماء والنظافة والصيانة

¹ -بن قويدر جابر ، (التقسيم الإداري في الجزائر ودوره في التنمية المستدامة) ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الجغرافية والتهيئة القطرية ، جامعة هواري بومدين للعلوم والتكنولوجيا ، الجزائر ، السنة 2012 ص 41-42-43

المنتظمة للطرق والمجاري ومختلف الخدمات الأخرى هي حقوق بالنسبة إلى السكان المقيمين ، لكن هذه الحقوق لا تكون فعالة إلا بوجود الوحدات الإدارية وتحديد دورها والصلاحيات التي يخولها لها القانون لتسيير النقاط السالفة الذكر .

-تطبيق مبادئ اللامركزية التي تهدف إلى تقريب الإدارة من المواطن .

-المساهمة في التنمية البشرية وتطوير المجتمع من خلال استدامة التنمية البشرية الوطنية باتت من صلب مسؤوليات الحكومات اليوم وليس التنمية الاقتصادية فحسب ، وإنما تحقيق مهمة استدامة التنمية البشرية التي تعنى بتحسين المستوى المعيشي بحيث تعكس الزيادة في الدخل القومي الحقيقي للفرد وتحسين نوعية الحياة لكل أفراد المجتمع بدون أن تكون على حساب الأجيال القادمة التي يتوجب أن تكون متحررة من الفقر والحرمان .

-إبراز دور الدولة وإعادة هيكلتها، من خلال مؤسساتها والمصالح التي تسهر على تسيير شؤون مواطنيها، فالتقسيم الإداري يسمح بظهور هيئات سياسية وإدارية وتقنية مختصة تعطي لكل إقليم قيمته الخاصة به، وتساعد على متابعة المشاريع العمومية والخاصة.

-ضمان مشاركة فعالة للشعب في اتخاذ القرارات وتحمل المسؤوليات ، من خلال المجالس الشعبية المنتخبة ومنظمات المجتمع المدني ، فمشاركة الأفراد والجماعات مع الحكومة المركزية والجماعات المحلية في الأنشطة والصلاحيات يساعد على تحقيق الهدف الذي من أجله رسمت الخريطة الإدارية المعروفة .

-التقليل من معدلات البطالة ، حيث يستقطب القطاع العام نسبة كبيرة من الطاقات البشرية التي تسهر على توفير الراحة للسكان وتلبية الاحتياجات اليومية .

-خلق ديناميكية اقتصادية واجتماعية حيث يستفيد السكان بصورة مباشرة أو غير مباشرة من الوضع الإداري الجديد من خلال المركبات الصناعية التي تنجز مع توفر الأمن ووسائل الترفيه ، ويكون النمو الاقتصادي معها وسيلة للتنمية المستدامة ، ولا يتأتى ذلك إلا بالحفظ على الموارد المسخرة للتنمية من الهدر والتبديد من خلال بسط قوة القانون .

-التحكم في قطاع التعمير من خلال الأجهزة التقنية التي تسهر على ذلك ، وإدراج عملية التعمير الشامل من منطلق البناء الاقتصادي المتوازن للتراب الوطني .

-تحقيق نوع من التنظيم الإقليمي للوحدات الإدارية (بلديات -دوائر -ولايات) بحيث تتماشى الحدود الإدارية مع الحدود الوظيفية لأقاليم خدمات المدن التي رقيت في السلم الإداري إلى رتبة : عاصمة ، ولاية ، دائرة ، بلدية ، وحتى تكون هذه المدن قواعد للتنمية الاقتصادية و الخدماتية

-بناء آليات تمكن السلطة المركزية من إعادة توزيع الموارد ، وصياغة تقنيات التضامن بين البلديات وبين الجهات ، وهي إجراءات معمول بها في كثير من الدول ، حيث تلجأ بعض البلديات إلى الاستدانة أو الاستعانة ببلديات أخرى من أجل تسيير المرحلة الصعبة التي تعاني منها¹

¹- بن قويدر جابر ، (التقسيم الإداري في الجزائر ودوره في التنمية المستدامة) ، مرجع سابق ص 48-49-50

المبحث الثاني : أهم موارد الجماعات المحلية في الجزائر

تنقسم الموارد المحلية الذاتية للجماعات المحلية إلى عدد من الموارد الفرعية ، والتي تختلف في تنوعها ومقدارها من بلد إلى آخر ، بحكم الإمكانيات المالية المتوفرة لدى كل بلد ، وعموما تتمثل هذه الموارد في الضرائب والرسوم المحلية ، إضافة إلى الموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية ، وإعانات صناديق التوزيع المركزية.

المطلب الأول : الموارد الذاتية

أولا: الموارد الجبائية (الضرائب والرسوم) :

تحتل الجباية مكانة متميزة وتمثل المورد الأساسي لتمويل أنشطة الجماعات المحلية ، حيث حدد المشرع الجبائي أصناف الضرائب العائدة للجماعات المحلية طبقا لما جاء به قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 1992 في مادته 197 ، حيث ميز بين الضرائب العائدة كليا للجماعات المحلية والعائدة جزئيا لها.

1-الضرائب والرسوم الموجهة كليا إلى الجماعات المحلية: تتمثل الضرائب والرسوم العائدة كليا إلى الجماعات المحلية (البلدية والولاية) وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية في:¹

-الرسم على النشاط المهني: يؤسس هذا الرسم على المبلغ الإجمالي للمداخيل والإيرادات الإجمالية التي يحققها المكلفون بالضريبة الذين لديهم في الجزائر محلا مهنيا دائما و يمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي ، في صنف الأرباح غير التجارية أو رقم أعمال يحققه في الجزائر المكلفون بالضريبة الذين يمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي ، في صنف الأرباح الصناعية والتجارية أو الضريبة على أرباح الشركات . حيث يحصل الرسم على النشاط المهني وفقا للمعدل 2 %

الجدول رقم (1) معدلات ونسب توزيع الرسم على النشاط المهني

المعدل العام	العائدة للولاية	العائدة للولاية	صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية	المجموع
0.59	1.30	0.11	2	
29.5%	65%	5.51	100%	

¹- بونوة محمد ، (الإدارة العمومية بين الاستقلالية والوصاية في التشريع الجزائري)، مرجع سابق ،ص 29-32

غير أن معدل الرسم على النشاط المهني يرفع إلى 3% فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحرقات بواسطة الأنايب،

الجدول رقم(2):معدلات ونسب توزيع الرسم على النشاط المهني لنشاط المحرقات¹

المعدلات				TAP
المجموع	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	العائدة للبلدية	العائدة للولاية	الحصص
3%	0.16%	1.96%	0.88%	المعدل العام%

كما يحفظ معدل هذا الرسم إلى 1% بدون الاستفادة من التخفيضات بالنسبة لنشاطات الإنتاج

الجدول رقم (3): معدلات ونسب توزيع الرسم على النشاط المهني لنشاط الإنتاج

المعدلات				TAP
المجموع	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	العائدة للبلدية	العائدة للولاية	الحصص
1%	0.05%	0.66%	0.29%	المعدل العام%

-**الرسم العقاري:** هو ضريبة سنوية تصريحيه تمس الملكيات المبنية والغير المبنية مهما تكن وضعيتها القانونية، الموجودة على مستوى التراب الوطني باستثناء تلك المعفاة من الضريبة صراحة، وتوجه حصيلته إجمالاً إلى ميزانية البلدية.

الرسم العقاري على الملكيات غير مبنية: يحدد هذا الرسم عن طريق تطبيق المعدل الآتي:

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون المالية التكميلي سنة 2008 رقم 08-02، الجريدة الرسمية عدد 42، بتاريخ 2008/06/27 ص 5

5% إذا كانت المساحة تساوي أو تقل عن 2م .

7% إذا كانت المساحة تقدر بأكثر من 2م500.

10% إذا كانت المساحة أكثر من 2م1000 .

أما الأراضي الفلاحية الواجب تطبيقه هو 3%.

-رسم التطهير: يؤسس هذا الرسم سنويا لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية ، وذلك على الملكيات المبنية . ويحدد مبلغ رسم التطهير بقرار من المجلس الشعبي البلدي ، بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي ، وبعد اطلاع رأي السلطة الوصية ، حيث يحدد مبلغ هذا الرسم كالاتي :

ما بين 1.000دج و 1.500دج : على كل محل ذي استعمال سكني .

ما بين 3.000دج و 12.000دج : على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه .

ما بين 8.000دج و 23.000دج : على كل أرض مهيأة للتخميم والمقطورات .

ما بين 20.000دج و 130.000دج : على كل محل ذي استعمال صناعي ، أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه ، ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف السابقة .

-رسم الإقامة : هو ضريبة تحصل لصالح البلديات المصنفة كمراكز سياحية ، مناخية ، حمامات معدنية ... ، ويتم تحديد رسم الإقامة بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي ، بحيث لا يقل عن 50دج لكل شخص في اليوم الواحد ، و ألا يتجاوز 60دج لكل شخص الواحد في الإقامة ، في اليوم . إلا أنه بالنسبة للمؤسسات الفندقية ذات الثلاث نجوم فما فوق، تحدد تعريفه هذا الرسم على الشخص لليوم على النحو التالي:¹

200دج للفنادق ذات الثلاث نجوم.

400دج للفنادق ذات الأربع نجوم.

600دج للفنادق ذات الخمس نجوم

-الرسم الصحي على اللحوم: هو ضريبة غير مباشرة يحصل كليا لفائدة البلديات التي يقع في إقليمها مذبح البلدية ، والتي تتم فيها عملية الذبح . ويدفع هذا الرسم من قبل مالك الحيوان عند الذبح ، أو عند استيراد اللحم من الخارج ، وحينئذ يحصل من قبل إدارة الجمارك ، وتحدد تعريفه هذا الرسم ب : 10دج/كلغ من

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون المالية التكميلي سنة 2008 رقم 08-02، مرجع سابق ص 11

اللحم الصافي القابل للاستهلاك ، والمتمثل في : الحوم الطازجة ، المبردة ، المطبوخة ، المملحة أو المصنعة التي مصدرها الحيوانات الآتية : الإبل ، الماعز ، الأغنام والبقر.¹

يخصص مبلغ 1.50 دج منها لحساب التخصيص الخاص رقم 302-070 "صندوق حماية الصحة الحيوانية".²

-**حقوق الحفلات والأفراح** : هو من أقدم الموارد الجبائية للجماعات المحلية في الجزائر ، حيث يعود تأسيسه إلى سنة 1965 ، والذي يدفع للبلدية مقابل رخصة تمنحها لإقامة الحفلات و الأفراح على إقليمها ، وتوجه موارده إلى ميزانيتها للتكفل بنفقات المساعدات الاجتماعية .

-**الرسم الخاص على الرخص العقارية** : توجه عائدات هذا الرسم كليا لفائدة البلديات المعنية ، يفرض على الرخص والشهادات المتمثلة في رخص البناء ، رخص تقسيم الأراضي ، رخص التهديم ، شهادات المطابقة والتجزئة العمران .

ثانيا :**الضرائب والرسوم المحلية الموجهة جزئيا إلى الجماعات المحلية**: تتمثل هذه الضرائب والرسوم في:³

-**الضريبة الجزافية الوحيدة** : حيث تم تأسيسها بموجب أحكام المادة الثانية من قانون المالية لسنة 2007 الصادر بتاريخ 26 ديسمبر 2006 ، إذ نصت هذه المادة على استحداث باب ثان ضمن الجزء الثاني من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة عنوانه "الضريبة الجزافية الوحيدة" يتضمن المواد من 282 مكرر إلى 282 مكرر 06 . لتحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات، وكذا الرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني ، حيث يطبق نظام الضريبة الجزافية الوحيدة على المكلفين بالضريبة الآتين:

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،قانون المالية التكميلي لسنة 2007 ،الجريدة الرسمية رقم 47 الصادرة بتاريخ 2007/07/25.

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،قانون المالية التكميلي لسنة 2009 ،الجريدة الرسمية رقم 44 المؤرخة في 2009/07/26

³- يوسف نور الدين ، **(الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر)** ، مذكرة مقدمة لمتطلبات نيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية العلوم التجارية وعلوم التسيير ، جامعة أحمد بوقرة ، بومرداس ، سنة 2010/2009 ، ص 100-113

-الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون والشركات والتعاونيات التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا أو مهنة غير تجارية ، الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي 30.000.000دج.

-المستثمرون الذين يمارسون أنشطة أو ينجزون مشاريع، والمؤهلون للاستفادة من دعم أو إعانة من الصندوق الوطني لدعم الشباب، الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر أو الصندوق الوطني للتأمين على البطالة، الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي 30.000.000دج

-المكلفون بالضريبة المستغلون في آن واحد وفي نفس المنطقة أو في مناطق مختلفة ، عدة مؤسسات أو دكاكين أو متاجر أو ورشات ، غير مكان ممارسة النشاط ، تعتبر كل واحدة منها بمثابة مؤسسة مستغلة بصورة منفردة ، مشكلة في كل الحالات محل إخضاع منفصل ، ما دام رقم الأعمال الكلي المحقق بعنوان مجموع الأنشطة الممارسة لا يتجاوز سقف 30.000.000دج¹.

الجدول رقم (4) : نسب توزيع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة

الحصيلة الإجمالية	100.00%
ميزانية الدولة	49.00%
غرف التجارة والصناعة	00.50%
الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية والحرف	00.01%
غرفة الصناعة التقليدية والمهن	00.24%
البلديات	40.25%
الولاية	05.00%
صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية	05.00%

المصدر: المادة 282 مكرر 05 من قانون الضرائب المباشر والرسوم المماثلة 2015.

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون المالية 2007 رقم 06-24 في 2006/12/26 ، الجريدة الرسمية ، العدد 85 في 2006/12/27 ، ص 6.5.4.3

كما يحدد معدل الضريبة الجزافية الوحيدة كالتالي :

05% بالنسبة لأنشطة الإنتاج وبيع السلع .

12% بالنسبة لأنشطة أخرى.

-**الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الربوع** : هي ضريبة سنوية وحيدة تؤسس على دخل الأشخاص الطبيعيين، تفرض على الدخل الصافي الإجمالي للمكلف بالضريبة ، إذ يتكون هذا الدخل الصافي من مجموع المداخيل (الايادات) الصافية الناتجة (المحققة) عن إيجار الأملاك المبنية و غير المبنية، حيث يوزع حاصل الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الربوع العقارية كما يلي:¹

* - 50% لفائدة ميزانية الدولة .

* - 50% لفائدة البلديات .

- **الرسم على القيمة المضافة** : هو ضريبة غير مباشرة تفرض على الإنفاق الإجمالي أو الاستهلاك الإجمالي بمعدل 9% و معدل 19% ، وهو يطبق على العمليات التي تكتسي طابعا صناعيا ، تجاريا أو حرفيا ، حيث توزع حصيلته على النحو التالي:

- بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل :

80% لفائدة ميزانية الدولة.

10% لفائدة البلديات مباشرة .

10% لفائدة صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية .

وفي هذا الصدد ، وبالنسبة للعمليات المنجزة من قبل المؤسسات التابعة لاختصاص مديرية المؤسسات الكبرى ، فإنه تدفع الحصة العائدة للبلديات إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

- بالنسبة للعمليات المحققة عند الاستيراد :

85% لفائدة ميزانية الدولة.

15% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون المالية التكميلي سنة 2008 رقم 02-08، الجريدة الرسمية

عدد 42، بتاريخ 2008/06/27 ص 3

-الضريبة على الأملاك: هي ضريبة مباشرة سنوية تصريحيه تصاعديا بالشرائح ، تفرض على مجموع الحقوق المملوكة للأشخاص الطبيعيين ، على أساس جدول تصاعدي يتراوح من 0% إلى 1.75% ، حيث تطبق هذه الضريبة وفق الجدول التصاعدي الموالي

الجدول رقم (05): نسب الضريبة على الأملاك¹

معدل الضريبة	قسم القيمة الصافية من الأملاك الخاضعة (دج)
0%	أقل أو يساوي 100.000.000
0.5%	من 100.000.001 إلى 150.000.000
0.75%	من 150.000.001 إلى 250.000.000
1%	من 250.000.001 إلى 350.000.000
1.25%	من 350.000.001 إلى 450.000.000
1.75%	أكثر من 450.000.000

ويحدد توزيع حصيلة الضريبة على الأملاك كما يلي:

60% إلى ميزانية الدولة .

20% إلى ميزانية البلدية .

20% إلى حساب التخصيص الخاص رقم 050-302 بعنوان "الصندوق الوطني للسكن".

-قسمة السيارات : أنشأت هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 1996 ، وهي تفرض على كل شخص طبيعي أو معنوي يملك مركبة خاضعة لهذه القسمة ، حيث تعفى من هذه القسمة السيارات التي لها رقم

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المادة 281 مكرر 8 ، قانون الضرائب والرسوم المماثلة ، ص 72 ، على الموقع : www.elmouhami.com

تسجيل خاص تابعة للدولة و الجماعات المحلية ، أو سيارات الدبلوماسيين ، سيارات الإسعاف ، سيارات
المجهزة بعتاد صحي ، السيارات المجهزة بعتاد مضاد للحرائق ، السيارات المجهزة والمخصصة للمعاقين.¹
تحدد تعريفه هذه الضريبة ما بين 300 دج و 18.000 دج سنويا ، وذلك حسب قوة العربة ووزنها وسنة
استعمالها ، وتتخذ هذه القسيمة أهميتها من تطور حظيرة السيارات في الجزائر ، وحسب المادة 309 من قانون
الطابع ، المعدلة بموجب قانون المالية لسنة 2017 فإنه يوزع حاصل تعريفه القسيمة كالاتي:

20% للصندوق الوطني للطرق والطرقات والسريعة .

30% للصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية .

50% لميزانية الدولة.

-الرسوم البيئية (الجباية البيئية الإيكولوجية) : تتمثل أساسا في الرسوم الموجهة لحماية البيئة ، وهي كما
يلي:²

الرسم التكميلي على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي : يتحدد وعاءه بتطبيق المعامل المضاعف
للكميات المنبعثة وفقا لسلم تدريجي للمعاملات ، من 01 إلى 05 حسب نسبة الانبعاث المحددة ، من
القيمة 10% كحد أدنى إلى 100% كحد أقصى .

رسم تحفيزي للتشجيع على عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات
الطبية : حيث يعتمد وعاءه على حجم النفايات المخزنة ، ويسدد 24.000 دج على كل طن من هذه
النفايات

رسم تحفيزي للتشجيع على عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة أو الخطيرة : حيث تحدد قيمة
هذا الرسم ب: 10.500 دج على كل طن من النفايات .

حيث تحصل هذه الرسوم عن طريق قباضة الضرائب المتعددة ، ويتم توزيع ناتجها وفق النسب التالية :
75% للصندوق الوطني للبيئة ،

¹-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون المالية سنة 1996 رقم 96-31، الجريدة الرسمية عدد 85،

بتاريخ 1996/12/31، ص 15-16

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون المالية 2002 رقم 01-21، الجريدة الرسمية عدد 79 ، بتاريخ

2001/12/23 ، ص 56-57

15% لفائدة الخزينة العمومية ،

10% لفائدة البلدية .

-الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي: ويتم تطبيقه بنفس معايير الرسم على التلوث الجوي ما عدا نسب التوزيع حيث يوزع:¹

50% للصندوق الوطني للبيئة،

20% لفائدة الخزينة

30% لفائدة البلدية .

-الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة و/أو المصنوعة محليا : يحدد على أساس 10دج لكل إطار مخصص للسيارات الثقيلة ، و05دج لكل إطار مخصص للسيارات الخفيفة ، ويوزع ناتج هذا الرسم بنسب:²

40% لفائدة البلديات،

50% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث،

10% لفائدة الصندوق الوطني للتراث الثقافي

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون المالية 2003 رقم 11-02، الجريدة الرسمية عدد 86، بتاريخ

2002/12/25 ، ص 25

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون المالية 2017 رقم 14-16 ، الجريدة الرسمية عدد 77 ،

بتاريخ 2018/12/29 ص 47

الموارد غير الجبائية (إيرادات الأملاك العامة للجماعات المحلية):

تتنوع الإيرادات التي تأتي من أملاكهيات العامة، وهي تتمثل في ناتج توظيف الجماعات المحلية لإمكاناتها ومواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها وتسيير مواردها المالية وثروتها العقارية.¹

1- التمويل الذاتي: وفقا للمادة 179 والمادة 158 من قانون البلدية والولاية على التوالي فإنه يتعين على كل من البلدية والولاية ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويله لقسم التجهيز والاستثمار ، ويستهدف هذا الإجراء ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات والولايات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها، ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10% إلى 20%.²

2- نواتج استغلال واستثمار المرافق العامة المحلية : تتمثل هذه الإيرادات في المداخل الناتجة عن إيجار مختلف المساكن والمحلات والمساحات التي تحوزها الجماعات المحلية، بالإضافة إلى نواتج التنازل عن هذه الأملاك، وكذا إيرادات الخدمات العمومية التي تقدمها الجماعات المحلية للمواطنين .

3- الموارد المالية الخارجية للجماعات المحلية :

إضافة إلى المصادر الذاتية التي تملكها الجماعات المحلية ، ولدعم ميزانيتها فإن هذه الأخيرة تلجأ إلى البحث عن مصادر تمويل أخرى خارج نطاق الإيرادات الذاتية ، كمرحلة ثانية أو استثنائية لتغطية كافة مشروعات التنمية المحلية ، حيث تتمثل الموارد الخارجية الأساسية للجماعات المحلية وفقا لتنظيم المعمول به في الجزائر فيما يلي :

- الإعانات الحكومية للجماعات المحلية : نظرا لعدم كفاية موارد الجماعات المحلية ، فإن السلطات المركزية تخصص إعانات للجماعات المحلية بهدف التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وتسعى من خلالها الدولة إلى تعميم الرفاه والرخاء في مختلف الجهات والمناطق لإزالة الفوارق الجهوية والاهتمام بالمناطق النائية ، ويعد هذا المصدر من المصادر الهامة لكونه باعثا على استقرار وثبات ميزانيات الجماعات المحلية ، ويؤدي حتما إلى تنفيذ المشاريع التنموية .

- القروض المحلية : تلجأ الجماعات المحلية إلى استعمال القروض في تمويل المشروعات الاستثمارية التي تنشأ على مستوى حدودها المحلية ، عندما تعجز موارد ميزانيتها على تغطية نفقاتها، ولا يجوز عادة للمجالس المحلية

¹ -بونوة محمد ، (الإدارة العمومية بين الاستقلالية والوصاية في التشريع الجزائري) ، مرجع سابق ، ص 34-35

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون البلدية 10-11 ، المؤرخ في 2011/06/22 ، وقانون الولاية رقم 07-12 المؤرخ في 2012/02/21 ، مرجع سابق

على مستوى المحليات التي تلجأ إلى عقد قروض دون أن تأخذ الإذن من الحكومة المركزية، حيث أن هذا النوع من القروض عادة ما يكون بفائدة بسيطة ومدة القروض تعتمد طبيعة المشروع المراد إنفاق قيمة القرض عليه.

-التبرعات والهبات : تعتبر التبرعات والهبات مورد من موارد الجماعات المحلية وتتكون حصيلتها مما يتبرع بها لمواطنين، إما بشكل مباشر بالمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد تكون نتيجة وصية يتركها أحد المواطنين بعد وفاته، أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده.

المطلب الثاني: إعانات الهيئات المركزية

الصندوق المشترك للجماعات المحلية (الضمان والتضامن) :هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، مندرجة تحت رعاية وزارة الداخلية ، أسندت إليه مهمة تسيير صناديق التضامن في الولاية والبلدية ، يعتبر من بين أهم الهيئات التي تعول عليها الجماعات المحلية ويتمثل دوره في¹ :

- يوفر للجماعات المحلية المعنية تخصيصات الخدمة العمومية الإجبارية.

- يوزع بين الجماعات المحلية حصة الموارد الجبائية المخصصة لتوزيع الضرائب بالتساوي حسب الكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما .

- يقدم مساعدات مالية للجماعات المحلية التي تواجه وضعية مالية صعبة ، أو التي يتعين عليها أن تجابه كوارث ، أو أحداث طارئة .

- يقدم للولايات والبلديات إعانات مالية لتحقيق مشاريع تجهيز ، أو استثمار طبقا لتوجيهات المخطط الوطني للتنمية .

- يضمن دفع المبلغ التقديري في جداول الضرائب المباشرة لميزانية البلديات والولايات حسب الشروط المحددة في قانون الضرائب.

- يقوم بالدراسات والأبحاث المحلية المرتبطة بتطوير التجهيزات والاستثمارات المحلية .

- تنظم التدريب والملتقيات .

- تنظيم المعارض للجماعات المحلية ، وتنظيم الأيام الدراسية .

- المشاركة في الأسواق و المعارض .

أولا- مساهمات صندوق الضمان للجماعات المحلية

ولكي يتمكن صندوق الضمان للجماعات المحلية من تأدية مهامه فإنه يعتمد على موارد تتكون من المساهمات الإجبارية للبلديات والولايات ، وتحدد نسبة مساهمة هذين الأخيرتين في صندوق الضمان كل سنة بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية ووزير المالية بناء على التقديرات الجبائية للبلديات والولايات والنسبة المحددة سنويا هي 02% من التقديرات الجبائية لكل جماعة محلية ، وهذه النسبة يمكن مراجعتها بالزيادة أو

¹- تقى الدين عوادي ، (تشخيص نظام الجبائية المحلية لدى الجماعات المحلية في الجزائر) ، مرجع سابق ص 14-15

التقصان حسب حالات التوازن المالي للجماعات المحلية المتعلقة بالتوقعات الجبائية ، كما أن التدفق المالي السنوي لهذه المساهمة يقدر بين 2.5 إلى 03 ملايين دينار جزائري¹ .

كما نجد أيضا أن الصندوق يتم تمويله من فوائض القيمة من تقديرات البلدية والولاية في مجال الضرائب المباشرة ، ويضاف إلى ذلك أيضا حاصل الجداول الاضافية وجداول تسوية الضرائب المباشرة التي تعود للبلديات أو الولايات الصادرة بعنوان السنوات السابقة.

أهم مخصصات ميزانية الدولة لفائدة الصندوق: يتلقى من ميزانية التسيير للدولة مخصصات إجمالية يتولى توزيعها على الجماعات المحلية كما يلي:

-مخصصات صيانة وحراسة المدارس الابتدائية : وتعود هذه المهمة لمصالح الدولة اي وزارة التربية الوطنية ، وتحويلها لفائدة البلديات التي تتولى تسيير وحراسة هذه المؤسسات مقابل مخصص مالي سنوي تتحصل عليه البلديات منذ سنة 2007 تطبيقا لأحكام قانون البلدية الذي نص على ضرورة تعويض البلديات مقابل نقل اختصاصات الدولة لها .

-مخصصات التكفل بالأثر المالي الناتج عن زيادة في الأجور للجماعات المحلية : تستفيد الجماعات المحلية من إعانة على عاتق ميزانية الدولة موجهة للتكفل بالأثر المالي الناتج عن تطبيق الشبكة الجديدة للأجور على موظفي الجماعات المحلية .

-إعانات تسيير أعباء الحرس البلدي : إن الوضعية التي عرفتها الجزائر خلال التسعينات لاسيما من الناحية من الناحية الأمنية وتركيز أولويات الدولة على تحقيق الأمن للمواطنين استدعى هذا استحداث هيئة نظامية أمنية ، والتي تتمثل في الحرس البلدي ، حيث تتحمل ميزانية الدولة جزءا من هذه الأعباء.

كما أن هناك تخصيص سنوي لتعويض نقص القيمة الجبائية الناتجة عن انخفاض القيمة الجبائية، وبهذا أصبح الصندوق كوسيط بين الدولة والجماعات المحلية لتوجيه الإعانات والتعويضات التي تمنحها للبلديات والولايات ، حيث أن هذه المخصصات تنقسم إلى :

-التعويض عن الإجراءات المالية المتخذة من طرف الدولة : وفق ما نص عليه قانون البلدية فإنه يجب تعويض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية التي تنجم عن إجراءات تتخذها الدولة وتتضمن إعفاءات جبائية أو تخفيضات في نسبة الضريبة أو إلغائها بناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل .

¹- الأستاذ يحيوي ، (دورة تكوينية لموظفي إدارة الجماعات المحلية الفترة من أكتوبر 2017 حتى مارس 2018)، جامعة يحي فارس بالمدينة

ونفس المبدأ نص عليه قانون الولاية حيث تتحمل الدولة أي نقص تتعرض له الموارد الجبائية للولاية نتيجة الإجراءات التي تتخذها . والناتج أساسا عن إجراءات الإعفاء والتخفيض الجبائي الذي تتخذه الدولة بموجب قوانين المالية السنوية لتشجيع الاستثمار .

-**التعويض عن نقل الاختصاص من الدولة للجماعات المحلية :** هذا المبدأ جاء به قانون الولاية والبلدية ، يفرض على الدولة أن ترفق كل مهمة جديدة يعهد بها للبلدية أو الولاية أو تحول لها التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة .

الموارد المالية العائدة للصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية :

-**الأرصدة الدائنة لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية :** يعاد إلى صندوق التضامن للجماعات المحلية الأرصدة الدائنة لصندوق التضامن التي تستخلص في كل سنة مالية بعد تصفية وقفل نقص القيمة الجبائية العائدة للجماعات المحلية .

-**الإعانات غير المستعملة والمساهمات المؤقتة :** يعاد إلى صندوق التضامن للجماعات المحلية

-المبالغ المتبقية من الإعانات والمخصصات غير المستعملة التي يزيد مبلغها عن 50.000 دج

-الإعانات غير المستعملة بعد ثلاث سنوات من منحها .

-استرجاع المساهمات المؤقتة الممنوحة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل.

ثانيا : توزيع موارد صندوق التضامن للجماعات المحلية على الجماعات المحلية

يختص صندوق التضامن للجماعات المحلية بتقديم إعانات سنوية إلى قسم الميزانية المحلية للبلدية والولاية، وتهدف هذه الإعانات إلى تقليص الاختلافات المالية ما بين البلديات وذلك بواسطة مجلس التوجيه للصندوق، ويتم توزيع إيرادات هذا الصندوق بين البلديات بالشكل التالي:

-25% من الناتج الجبائي لصندوق التضامن للجماعات المحلية (خاصة بالولاية

-75% من الناتج الجبائي لصندوق التضامن البلدي

وبالنسبة للنشاطات التي يقوم بها صندوق التضامن للجماعات المحلية فتقسم مواردها إلى :

-60% تخصيص لإجمالي التسيير منها 55% إعانة التوزيع بالتساوي و إعانة الخدمة العمومية،

و05%إعانات استثنائية.

-40% تخصيص إجمالي التجهيز والاستثمار.

أولا-إعانة التوزيع بالتساوي : تعتبر هذه الإعانة المورد الرئيسي للجماعات المحلية التي تتصف بالفقر وقلة الموارد المالية والتي تغطي الجزء الأكبر من نفقات ميزانتي الولاية والبلدية ، حيث يتم الاعتماد على هذه الإعانة اعتمادا كبيرا في إعداد ميزانية البلديات التي لا يتجاوز معدل إيراداتها المحلية المعدل الوطني . وتوزع هذه الإعانة سنويا على أساس تقديرات السنة السابقة وتفيد بالميزانية الأولية للمجموعة المحلية، ثم يتم تسويتها في الميزانية الإضافية حسب الزيادة أو النقصان.¹

والغرض من إنشاء هذه الإعانة هو النهوض بالتنمية المحلية بصورة مستمرة مع مراعاة واقع البلدية وكذا المساواة بين بلديات القطر الوطني. ولقد نص قانون الولاية أو البلدية لتغطية النفقات الإجبارية كأولوية. ويخضع توزيع هذه الإعانة على البلديات لقاعدة حسابية تأخذ بعين الاعتبار عدد السكان وكذا الموارد المحلية والوطنية.

تكون صيغة حساب هذه المعادلة كما يلي :

حصة البلدية أو الولاية = (معدل الغنى الوطني . معدل غنى البلدية أو الولاية) × عدد سكان البلدية أو الولاية

المعدل الوطني: ويحسب كالتالي

-المعدل الوطني = إجمالي موارد بلديات الوطن / عدد سكان الوطن

-المعدل البلدي = إجمالي موارد البلدية / عدد سكان البلدية

عندما يكون معدل البلدية أقل من المعدل الوطني فإنها تتحصل على منحة التوزيع بالتساوي، أما إذا كان المعدل البلدي أكبر من المعدل الوطني فإن البلدية لا تتحصل على هذه المنحة كونها بلدية غنية.

1- كيفية استفادة البلديات من إعانة التوزيع بالتساوي :

-الإعانة الأساسية: وتمثل نسبة 70% من الغلاف المالي المخصص لهذه الإعانة، والتي يتم حسابها بناء على معياري السكان والموارد المالية لكل جماعة محلية.

¹- يوسف نور الدين ، (الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر) ، مرجع سابق

-الإعانة الإضافية : أما نسبة 30% المتبقية هي مخصصة للإعانة المحسنة لفائدة البلديات الأكثر فقرا والتي يتم حسابها بالأخذ بعين الاعتبار النمو الديموغرافي حيث تشكل هذه البلديات التي يتراوح عددها ما بين 700 إلى 800 بلدية ريفية عينة بارزة للفوارق الجبائية الكبيرة عن إمكانية المالية.

فهذه البلديات تتضمن ما يفوق 20 مليون ساكن ، وعليه فإن الجهود موجهة أكثر إلى هذه البلديات الفقيرة للاستفادة من إعانة التسيير.

2- كيفية استفادة الولايات من إعانة التوزيع بالتساوي: تستفيد الولايات من إعانة التوزيع بالتساوي وفق نوعين وهي:

-الإعانة الأساسية: ويتم حسابها على نفس المعايير والتي يخصص لها نسبة 80% من الغلاف المالي المخصص لها.

-الإعانة التحسينية: وتكون لفائدة الولايات الأكثر فقرا والتي يؤخذ في حسابها العنصر الديمغرافي والتي يخصص لها نسبة 20% من الغلاف المالي المخصص لهذه العملية.

أما بالنسبة للولايات فان مشكل الإيرادات المالية يطرح بقل حدة عن البلديات التي لها اعباء مهمة وعديدة تفوق إمكانياتها المالية .

وتعتبر هذه الإعانة من أهم الموارد للبلديات الفقيرة ويبلغ عدد الولايات التي تستفيد من اعانة التوزيع بالتساوي ب 30 ولاية أما بالنسبة للبلديات فيتراوح عددها ما بين 1300 الى 1400 بلدية سنويا.

ثانيا: الإعانات الأخرى لصندوق التضامن للجماعات المحلية: وتتمثل في:¹

1- إعانة الخدمة العمومية: يتم منح تخصيص الخدمة العمومية للجماعات المحلية التي تعرف صعوبات في تغطية النفقات الإجبارية المرتبطة بتسيير المرافق العامة, وهذه الإعانة هي مخصصة لفائدة البلديات الفقيرة فقط, وهي تعبر عن كافة الاحتياجات المتعلقة بالخدمة العمومية والتي تعتبر إعانة التوزيع بالتساوي الممنوحة لها غير كافية.²

¹-تقي الدين عوادي ، (تشخيص نظام الجبائية المحلية لدى الجماعات المحلية في الجزائر)،مرجع سابق ، ص19-

24

²-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم 14-16 مؤرخ في : 2014/03/24 ، يتضمن إنشاء صندوق الضمان التضامن للجماعات المحلية ،مهامه ،تنظيمه ، سيره ، الجريدة الرسمية ، عدد 19 ، في

2014/04/02.

2- الإعانة الاستثنائية: حسب المادة 07 و10 من المرسوم أعلاه فإنه تمنح إعانات استثنائية للجماعات المحلية وهي على نوعين:¹

-إعانة إعادة التوازن للميزانيات المحلية : وتمنح للبلديات والولايات التي تتعرض لوضعيات مالية صعبة والتي لا تكفي إيراداتها لتغطية النفقات الإجبارية، حيث تلعب هذه الإعانة دور تكميلي بالنسبة للإعانة التوزيع بالتساوي وتخصيص الخدمة العمومية.

وحسب المادة 10 من المرسوم أعلاه، فإنه تخصص هذه الإعانة للجماعات المحلية التي تواجه وضعية مالية صعبة للغاية وبالتالي لا تسمح لها مواردها الجبائية بتغطية النفقات الإجبارية كالأجور وأعبائها المختلفة ومصاريف البريد والمواصلات ومصاريف الكهرباء والغاز والماء.

-إعانات لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة: يدفع صندوق التضامن إعانات استثنائية للولايات والبلديات التي شهدت أحداث كارثية أو أحداث طارئة غير متوقعة، فهي ممنوحة للبلديات المنكوبة ، وهذه الإعانة تعد مساهمة لتحمل الأحداث في ممتلكات الجماعة المحلية. ويقوم الصندوق بمنح هذه الإعانة بعد دراسة الملف المقدم من طرف الجماعة المحلية وبع مراقبة وإقرار من السلطة الوصية.

3- إعانات التكوين والدراسات والبحوث: يقدم الصندوق بحسب المادة 07 و11 من نفس المرسوم بتقديم إعانات خاصة بالتكوين والدراسات والبحوث كما يقوم أيضا بضمان أنشطة دقيقة لتكوين المنتخبين والأعوان المحليين وإنجاز دراسات موجهة لترقية التجهيزات والاستثمار المحلي.

ويتم إعداد وإنجاز الأنشطة الدقيقة للتكوين على مستوى المصالح المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية للتنسيق مع الجماعات المحلية بهدف تحديد الاحتياجات الحقيقية والتي تتمثل في أيام دراسية، ملتقيات، محاضرات في مواضيع عامة يكون لها علاقة مباشرة بالشؤون المحلية كالحالة المدنية، الميزانية، التنمية وتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن.

4- إعانة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلي في تمويل برامج التجهيز والاستثمار: تمثل هذه الإعانة نسبة 40% من موارد الصندوق ، وهي موجهة لتدعيم وتشجيع تنمية الجماعات المحلية، كما تعتبر كمكمل لمخططات البلدية للتنمية ولكنها ليست بديلا عنها إذ أن الصندوق يتكفل بتمويل المشاريع الصغيرة التي لم تخصص لها الدولة إعانات ضمن مخططات البلدية.

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم 14-16 مؤرخ في : 2014/03/24 ، مرجع سابق ، ص 5

كما تتضمن إعانات التجهيز والاستثمار عدة برامج منها: تمويل انجاز ملاحق البلدية، مكاتب البلدية ، روضات الأطفال ، تدعيم حظائر البلديات بالعتاد المنقول من حافلات النقل المدرسي وشاحنات نقل القمامات المنزلية وعتاد الأشغال العمومية والفلاحية والتطهير والإنارة العمومية. ولقد تم صدور قرار مؤرخ في 2014/12/09 يحدد مدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

كما أن إعانات التجهيز التي يمنحها الصندوق للجماعات المحلية تتضمن أيضا المؤسسات العمومية المحلية، حيث يتولى منح إعانات تجهيز لفائدة المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري بمناسبة انطلاقا في العمل أو خلال نشاطها لإعادة تمويل مشاريعها وتجهيزاتها. ويتم توزيع هذه الإعانة بإحدى الصيغتين:¹

-الأسلوب المركزي: تتقدم البلديات المحرومة بملفات طلبات التمويل عن طريق الولاية التي يدرسها مكتبها التنفيذي ويحدد قائمة المشاريع التي يحولها على الصندوق الذي يحدد من خلال مجلس التوجيه البرنامج النهائي للمساعدة وتدفع بعد ذلك الإعانة كاملة إلى ميزانيات الجماعات المحلية المستفيدة وتدرج في قسم التجهيز.

-الأسلوب اللامركزي: يقوم الصندوق بضبط مشروع توزيع الموارد المخصصة للمساعدة على التجهيز في شكل إجمالي حسب المعايير من عدد السكان، المواد الإجمالية ، عدد البلديات في كل ولاية، المنطقة الجغرافية. كما يمنح الصندوق مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل لفائدة الجماعات المحلية ومؤسساتها العمومية وهذا للوصول غالى تنمية محلية متجانسة ومنتجة لمداخيل مالية جديدة ولتحسين الوضعية المالية العامة للجماعات المحلية وتحميل المسؤولية أكثر للسلطات المحلية.

¹- يوسف نور الدين ، **(الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر)** ، مرجع سابق

المبحث الثالث : أثر الموارد على أداء الجماعات المحلية

تتأثر الجماعات المحلية بمشكل الموارد وأنماط التمويل بشكل عام وجزئي تتلخص في عدة نقاط أساسية يمكن أن نشير إليها، رغم أن هناك العديد من الإختلالات التي لا يمكن أن نلخصها في مبحث ، إلا أنه يمكن الإشارة إلى لأهم النقط البارزة لاحقاً.

المطلب الأول : تأثير الموارد بشكل عام

تصطدم الجماعات المحلية في الجزائر بمشكل الموارد من عدة اتجاهات حيث أثر هذا على الجانب الوظيفي والأداء ، من خلال أن مهامها تقتضي أن يكون لها أريحية مالية ، لكن أغلب الجماعات المحلية ، ونسبة كبيرة من الولايات والبلديات ، خاصة البلديات تعرف ضائقة مالية ، نتيجة لمجموعة من الأسباب تنوعت بين ضعف التسيير على المستوى المحلي ، إضافة إلى قصور الرؤية في التخطيط المركزي ، منذ بداية تأسيس وبلورة نظام الإدارة المحلية ، حيث تركز مفهوم التفاوت في الموارد نتيجة التقسيم الإداري والجغرافي الغير موضوعي ، والغير مبني على معايير علمية نابعة من دراسة أكاديمية واقعية ، من خلال تصنيف الأقاليم على الأساس الاقتصادي ، ومنح توازن في هذه الأقاليم عبر إحداث التنمية في المناطق النائية ومحاولة بعث الحياة على كل المستويات ، فهذا السبب الرئيسي الذي ترك الجماعات المحلية تابعة للدولة خلال كل المراحل والفترات التاريخية ، فالملاحظ أن ما تم إرساء من توجهات في التسيير المحلي في فترة الحزب الواحد لم يشهد تحول وتطور حقيقي ، وإنما تم إضافة تعديلات على القوانين بطريقة تكتيكية ، وأن هذه التعديلات لم تسفر عنها استراتيجيات حقيقية ، بمعنى نهضة في مجال التنمية تكون ميكانيزماؤها تلك الجزئيات المتمثلة في الوحدات المحلية ن تنطلق من فكرة المرافقة والتوجيه السليم للتسيير، مع التركيز على مفهوم الاستقلالية (اللامركزية) الحقيقية ، لتصل الوحدات المحلية إلى الاعتماد على نفسها في التسيير الإداري والمالي ، مع مراعاة التوجهات الاجتماعية ، وتصل لمعرفة الأساسيات الحقيقية للتسيير ، القائمة على المنظور التنموي الاقتصادي والإدارة الرشيدة .

على الجانبين التنفيذي والشعبي فإن المستويات المحلية لا تدير مواردها بل إنها أصلاً لا تحصل عليها ، بل إن الحكومة المركزية تجمع كل الموارد في يدها ثم تعيد توزيعها ودور الإدارة المحلية تقتصر على إنفاقها وفق القواعد التي تحددها وزارة المالية ولا يستطيع أي من القيادات المحلية في أي مستوى نقل أية مبالغ من بند إلى بند إلا بموافقة أجهزة وزارة المالية.¹

¹- سرير عبد الله رابع، (المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية)، مجلة المفكر، العدد السابع، جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر ، ص 88-89

ورغم أن قوانين البلدية نصت على أن البلدية شخصية معنوية ، وذمة مالية لها القدرة على التصرف في المالية والمصالح المحلية ، إلا أن هذا يبقى عند حد نص في مادة من مواد القانون حيث لم تنقل هذه الأخيرة إلى أرض الواقع أو تفعيل لتلك النصوص . أما على صعيد التمويل وبالرجوع إلى الإطار القانوني والمؤسسي فإن الأهداف المنوطة بالجماعات تبدو هامة وطموحة حيث ترمي إلى تحميلها قسط كبير من المسؤوليات وفتح المجال للمبادرات المحلية وتسيير التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مستوى تطلعات المواطنين ، غير أنه إذا نظرنا إلى الواقع سرعان ما تبين لنا الفرق بين المبادئ الموصى بها وتجسيدها في الميدان ، حيث تعرضت هذه الأهداف لعدة عراقيل نستعرضها فيما يلي :

-قلة الموارد المالية الناجمة عن ضعف الإيرادات الجبائية مما يزيد من الفارق بين نفقات الجماعات المحلية ومواردها .

-نقص التأطير الكفاء مما يؤدي إلى عدم فعالية التسيير الإداري والتقني .

المطلب الثاني : اختلالات جزئية في تمويل الجماعات المحلية

إن الآثار المتعددة الناجمة عن الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر والتي تم تطبيقها على فترات مختلفة والتي كان من المفروض أن تسوى المشاكل المالية التي تتخبط فيها معظم البلديات ، غير أن الوضعية زادت نتيجة عدم التكفل بمجموع المشاكل المالية والتسييرية والتحكم فيها . وأمام كل هذه التحديات تبرز ضرورة تغيير أنماط التمويل المحلي حتى تستجيب لطبيعة التحولات التي يعرفها الاقتصاد الجزائري في سياق انتقاله إلى اقتصاد السوق ؛ومنه يمكن أن نلمس ملامح التمويل المحلي على الوجه التالي:¹

-محدودية مصادر التمويل المحلي ، حيث لا يمكن للوحدات المحلية زيادة الضرائب المحلية دون موافقة الحكومة المركزية ، خاصة الضرائب المفروضة على الممتلكات والمباني التي تعتبر ضرائب محلية أساسا ، بالإضافة إلى اصطدامها بالسكان المحليين من خلال مقارنة منطقة بأخرى وتخوف المجلس المحلي من إثقال كاهل السكان لاعتبارات سياسية .

-عدم تمكن الوحدة المحلية من عقد القروض بسهولة، من أجل تمويل بعض المشاريع المحلية المعطلة أو الاستثمار، لأن هذا يتطلب موافقة الحكومة المركزية.

¹- سمير محمد عبد الوهاب، (الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي)، مرجع سابق ، ص 81

-يصعب على الوحدات المحلية الاحتفاظ ببعض المال كاحتياطي لغرض الاستفادة منه في المستقبل أو في أوقات الأزمات لأن قوانين الإدارة المحلية لا تسمح بتراكم وتدوير المتبقي من المال للسنة القادمة.

-تعتمد الوحدات المحلية اعتمادا أساسيا على المنح والمساعدات والإعانات التي تقدمها الحكومة المركزية لها، وهذه المنح تكون مدخلا لحق الحكومة المركزية في أن تمارس رقابة شديدة على السلطات المحلية.

وإن من بين الاختلالات التي تعاني منها الغدارة المحلية، الجانب المالي وجانب الموارد بصفة عامة أمها ما تعلق

ب:

- ضرائب الجماعات المحلية التي يقرها قانون المالية لتحصل في الجماعات المحلية لا تشمل كل الوحدات الإقليمية بسبب تباين إقليمي من خلال أنه توجد مناطق نائية ، بلديات فقيرة لا تصلح للاستثمار ولا تستقطب المستثمرين ، تنعدم فيها أدنى المقومات .
- موارد الجماعات المحلية لا يتم إقرارها محليا عبر مداورات المجالس المحلية ، وإنما يتم فرضها مركزيا لتصطدم في بعض الحالات بعدم الواقعية ، كما يسهل التهرب منها كما يحدث في بعض الحالات التصريح بالمقر وممارسة نشاط الشركات عبر فروعها خارج مقرها ، لا يفرض عليها ضريبة على نشاط فروعها

-إعانات صندوق الجماعات المحلية بدوره في توزيع الموارد المحصلة، والمعايير المتبعة في ذلك غير واقعية في بعض الحالات من خلال:

- افتقار الصندوق للجان تابعة له تخصص بمهمة مراقبة عمليا صرف الإعانات والتخصيصات الممنوحة والحرص على أخذ الوجهة التي صرفت هذه الإعانات لأجلها ، وهذا الدور كان يفترض أن تقوم به لجنة متابعة مساعدة لعمل الصندوق ، لكن لم يتم إنشاء هذه اللجنة.¹
- إن توزيع مداخل الصندوق على البلديات لازل يخضع لمعيار حدد منذ انشاءه سنة 1986 وهو معيار عدد السكان وإن كان هذا الأخير يعتبر من جملة المقاييس المعتمد عليها إلا أنه يعتبر أهم وأبرز مقياس يستند إليه في تحديد حجم الإعانات ، وبالتالي فإنه يمكن أن تكون هناك على سبيل المثال معيار عدد السكان أي النسبة الكبيرة تحصل على عائد أكبر ، كذلك الوضعية المالية والاقتصادية للبلدية أو الولاية

¹- تقي الدين عوادي ، (تشخيص نظام الجباية المحلية لدى الجماعات المحلية في الجزائر) ، مرجع سابق

كما يمكن إضافة جانب آخر في توزيع الأعباء المالية لكن هذا الجانب ليس أكيد بالضرورة ، لكنه موجود ويخص كثيرا البلديات وهو علاقة المجالس البلدية بالمركز من خلال الانتماء الحزبي للمجلس الفائز بالانتخابات، حيث أن أغلب البلديات التي توالي الأحزاب الحاكمة تحصل على المشاريع، والعوائد المالية دون صعوبة بالمقارنة مع البلديات التي ليس لها علاقة بهذه الانتماءات ، أو تنتمي لأحزاب ليس لها تمثيل على مستوى المجلس التشريعية والولاية .

أما على صعيد التمويل المحلي فتبرز إستراتيجيته من خلال ضرورة إعادة برنامج أو مخطط تقويمي يستند إلى رؤية جديدة ويوضح الدور الجديد للجماعات المحلية ، كما يوضح وسائل أو أدوات الإصلاح ويتوقف إعداد هذه الإستراتيجية على ما يلي :

-تطهير السياق التضخمي الحالي للجماعات المحلية .

-مسح ديون البلديات تجاه الدولة .

-تطوير قدرات الادخار المحلية التي يمكنها تمويل البرامج المحلية .

ولكي ينجح هذا البرنامج لابد أن يستند إلى أشكال من اللامركزية في تسيير المالية المحلية ، حيث ينبغي التفكير في كفاءات جعل الجماعات المحلية قادرة على استغلال الوسائل المالية الكافية حتى تتمكن من توفير الخدمات التي ترقى إلى تطلعات المواطن. كما أن المركزية تفتح المجال أمام تنشيط وتشجيع الاستثمار المحلي الخاص منه والعمومي وبالتالي تحقيق الأهداف التي تتعلق بالسياسة العامة للدولة في مجال التشغيل والاستثمار.¹

أما إذا رجعنا إلى أدوات الإصلاح فهي تركز على تفعيل الجباية المحلية وتحديد الضرائب التي توجه للولايات والبلديات بشكل مباشر حيث تعتبر الجباية المحلية في الوقت الراهن غير كافية يضاف إلى ذلك أن الدولة مجبرة على محاربة التهرب والغش الجبائي للرفع من الوعاء الجبائي وبالإمكان القيام بهذه المهمة شريطة إشراك الجهات المحلية في تحديد أسس الضريبة وكذا طرق تحصيلها .

¹ سمير محمد عبد الوهاب، (الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي) مرجع سابق ، ص 82-83

خاتمة

خاتمة :

أخيرا نستنتج من خلال معالجة هذا الموضوع الواسع والمتشعب أن التسيير المحلي جانب محوري وجوهري أساسي في الدولة يمثل حلقة وصل بين عدة مجالات وقطاعات في هذه الاخيرة، وإن سير الادارة المحلية يخضع للأسلوبي المركزي واللامركزي بالضرورة لكن الاختلاف يكمن في درجة تغليب أحدهما على الآخر وهذا حسب كل نظام سياسي وشكل سلطة معينة أو دولة معينة، ويمكن الاستخلاص أن الادارة والتسيير المحلي منذ نشأته هو توجه نحو أكثر استقلالية واللامركزية في التسيير، عبر تبني مفهوم المصالح المحلية المتميزة اشراك المواطن المحلي في تسيير شؤونه، إن كل وحدة ادارية محلية ادري بإمكانياتها وخصائصها واختلالاتها وهي القادرة على حل مشاكلها، من خلال التوظيف العلمي والفني والتوجيه المركزي الهادف إلى المفهوم التنموي.

أما عن الادارة المحلية في الجزائر ومقومات التسيير فيها فقد انتهجت أسلوب الادارة المحلية منذ البداية (بعد الحقبة الاستعمارية) نمط اداري محلي قائم وفق القوانين والتنظيمات على الاتجاه اللامركزي في التسيير رغم التوجه الاشتراكي الذي يركز على التخطيط المركزي، لكن تم التخلي عن الاشتراكية ونظام الحزب الواحد إلا أن النمط الاداري رغم تغير بعض النصوص إلا أنه بقي بنفس النمط في المراحل اللاحقة حيث أنه رغم توسيع بعض الصلاحيات إلا أن تغليب صلاحيات أجهزة عدم التركيز (الوالي وأعوانه) على الأجهزة المنتخبة لا يزال قائم إلى حد الآن ومنه فإن هذا يؤثر بدرجة كبيرة على أداء الجماعات المحلية خاصة في الوقت الراهن مع ازدياد المهام والنفقات، فإن جميع القرارات تراعي فيها القدرة المالية ونحن نعرف الامكانيات المالية لأغلب الوحدات المحلية التي لا تقدر على استنفائها ولهذا فإن القوانين مهما منحت من استقلالية إلا أن الجانب المالي أو الموارد يؤثر بنتيجة كبيرة على أداء وتوجه إمكانية أي وحدة محلية مهما كانت بلدية أو ولاية لتبقى بيد الهيئة المركزية تغطي نفقاتها ولا يمكن لها تسيير ذاتها.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

قائمة الكتب باللغة العربية :

1. بعلي محمد الصغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، الحجار، عنابة ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، سنة 2004.
2. جعلاب كمال ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها الجزائر ، بريطانيا ، فرنسا ، الجزائر ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، سنة 2017.
3. الخلايلة محمد علي ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر ، عمان ، الأردن ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط 2 ، سنة 2013.
4. عبد الحميد عبد المطلب ، التمويل المحلي والتنمية المحلية ، مصر ، الدار الجامعية ، طبع ونشر وتوزيع ، سنة 2001.
5. قرفي عبد الحميد ، الإدارة الجزائرية مقارنة سوسولوجية ، القاهرة ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، ط 1 ، 2008.
6. المبيضين صفوان وآخرون ، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية ، الأردن ، البازوري ، الطبعة العربية.

الرسائل والاطروحات :

رسائل الماجستير :

1. بدة عيسى ، (مالية البلدية وانعكاساتها على التنمية) ، مذكرة مقدمة لمتطلبات نيل شهادة ماجستير في علوم التسيير ، جامعة الجزائر ، السنة الجامعية 2008/2007.
2. بن قويدر جابر ، (التقسيم الإداري في الجزائر ودوره في التنمية المستدامة) ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الجغرافية والتهيئة القطرية ، جامعة هواري بومدين للعلوم والتكنولوجيا ، الجزائر ، السنة 2012.

3. حازم عبد اللطيف أحمد مسعود ، (أثر دمج الهيئات المحلية على التنمية السياسية)، أطروحة لاستكمال متطلبات درجة ماجستير في التخطيط والتنمية السياسية ، جامعة النجاح الوطنية ، نابلس ، فلسطين ، سنة 2013.

4. يوسف نور الدين ، (الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر) ، مذكرة مقدمة لمتطلبات نيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية العلوم التجارية وعلوم التسيير ، جامعة أمحمد بوقرة ، بومرداس ، سنة 2010/2009.

رسائل الماجستير :

1. بونوة محمد ، (الإدارة العمومية بين الاستقلالية والوصاية في التشريع الجزائري)، مذكرة مقدمة للحصول على شهادة ماستر في الحقوق) ، جامعة يحي فارس ، المدية ، السنة الجامعية 2016/2015.

2. تقي الدين عوادي ، (تشخيص نظام الجباية المحلية لدى الجماعات المحلية في الجزائر) ، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر في العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حمة لخضر ، الوادي ، السنة الجامعية 2015/2014.

3. زكريا عطاء الله ، (دور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية الجزائرية نموذجاً - قراءة في قانون البلدية والولاية 2012/2011-) ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر في العلوم السياسية تخصص السياسة العامة والإدارة المحلية، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، سنة 2013/ 2012.

قائمة المجالات والمقالات :

1. الأستاذ يحيوي ، (دورة تكوينية لموظفي إدارة الجماعات المحلية الفترة من أكتوبر 2017 حتى مارس 2018)، جامعة يحي فارس بالمدية.

2. سرير عبد الله رايح، (المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية)، مجلة المفكر ، العدد السابع ، جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر.

3. سمير محمد عبد الوهاب، (الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المؤتمر العربي الخامس، الشارقة، الإمارات، مارس، 2007.
4. فريجات إسماعيل، (الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر - تشكيل المجالس الشعبية المحلية -)، دفاتر السياسة والقانون، العدد الرابع عشر، جانفي 2016.
5. لحول عبد القادر وشريكي جهاد، (مسار اللامركزية الإدارية في الجزائر)، آفاق العلوم، المجلد 1، العدد 1، جامعة الجلفة.
6. مولفرعة فاطمة الزهراء ومختار عصماني، (دور الإدارة المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر كمدخل لتحقيق التنمية المستدامة 2001-2014)، مجلة البشائر الاقتصادية، العدد الأول، سبتمبر، 2014.

الوثائق القانونية الرسمية :

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمر 67-24 الصادر في 19/01/1967، المتضمن قانون البلدية.
2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1963 المؤرخ في 10/09/1963.
3. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1989 المؤرخ في 23/02/1989.
4. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رقم 31-82 المؤرخ في : 13/01/1982 المتضمن صلاحيات رئيس الدائرة، الجريدة الرسمية عدد 04 المؤرخة في 26/01/1982.
5. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون المالية سنة 1996 رقم 96-31، الجريدة الرسمية عدد 85، بتاريخ 31/12/1996.
6. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون المالية 2002 رقم 01-21، الجريدة الرسمية عدد 79، بتاريخ 23/12/2001.
7. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون المالية 2003 رقم 02-11، الجريدة الرسمية عدد 86، بتاريخ 25/12/2002.

8. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون المالية 2007 رقم 06-24 في 2006/12/26 ، الجريدة الرسمية ، العدد 85 في 2006/12/27.
9. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون المالية التكميلي لسنة 2007 ، الجريدة الرسمية رقم 47 الصادرة بتاريخ 2007/07/25.
10. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون المالية التكميلي سنة 2008 رقم 08-02 ، الجريدة الرسمية عدد 42 ، بتاريخ 2008/06/27.
11. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون المالية التكميلي لسنة 2009 ، الجريدة الرسمية رقم 44 المؤرخة في 2009/07/26.
12. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون البلدية 11-10 ، المؤرخ في 2011/06/22 ، الجريدة الرسمية ، عدد 37 ، مؤرخة في : 2011/07/03.
13. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21 ، الجريدة الرسمية ، عدد 07 ، صادرة في 2012/02/29.
14. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم 14-16 مؤرخ في : 2014/03/24 ، يتضمن إنشاء صندوق الضمان التضامن للجماعات المحلية ، مهامه ، تنظيمه ، سيره ، الجريدة الرسمية ، عدد 19 ، في 2014/04/02.
15. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون المالية 2017 رقم 16-14 ، الجريدة الرسمية عدد 77 ، بتاريخ 2018/12/29.
16. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المادة 281 مكرر 8 ، قانون الضرائب والرسوم المماثلة ، ص 72 ، على الموقع : www.elmouhami.com.

قائمة الجداول :

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
56	معدلات ونسب توزيع الرسم على النشاط المهني	01-03
57	معدلات ونسب توزيع الرسم على النشاط المهني لنشاط المحروقات	02-03
57	معدلات ونسب توزيع الرسم على النشاط المهني لنشاط الإنتاج	03-03
60	نسب توزيع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة	04-03
61	نسب الضريبة على الأملاك	04-03

فهرس الموضوعات

الإهداء

الشكر والتقدير

خطة الدراسة

01.....	مقدمة.....
	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتسيير الإدارة المحلية والمركزية واللامركزية والموارد
06.....	المبحث الأول : ماهية الإدارة المحلية.....
06.....	المطلب الأول : مفهوم الإدارة المحلية.....
08.....	المطلب الثاني : العناصر الأساسية لنظام الإدارة المحلية.....
12.....	المطلب الثالث : تميز الإدارة المحلية عن العديد من التنظيمات الأخرى
14.....	المطلب الرابع : أهمية نظام الإدارة المحلية
16.....	المبحث الثاني : المركزية الإدارية.....
16.....	المطلب الأول : تعريف المركزية.....
17.....	المطلب الثاني: أركان المركزية
18.....	المطلب الثالث: صور المركزية لإدارية.....
20.....	المطلب الرابع : تقييم المركزية.....
20.....	المبحث الثالث : اللامركزية الإدارية والموارد.....
20.....	المطلب الأول : مفهوم اللامركزية.....
21.....	المطلب الثاني : أقسام اللامركزية.....
22.....	المطلب الثالث : تقييم اللامركزية.....
23.....	المطلب الرابع : الموارد المادية.....

الفصل الثاني: أسلوب التنظيم والتسيير الإداري للبلدية والولاية

- المبحث الأول: تطور التنظيم في البلدية.....26
- المطلب الأول: فترة الحزب الواحد.....26
- المطلب الثاني: فترة التعددية.....29
- المطلب الثالث : البلدية في التنظيم الراهن30
- المبحث الثاني: تطور التنظيم في الولاية.....37
- المطلب الأول :فترة الحزب الواحد.....37
- المطلب الثاني: فترة التعددية.....39
- المطلب الثالث : الولاية في التنظيم الراهن.....40
- المبحث الثالث : تقييم عام للتسيير في كل من الولاية والبلدية.....45
- المطلب الأول : تقييم التنظيم البلدية.....45
- المطلب الثاني : تقييم التنظيم الولاية.....47
- الفصل الثالث: الموارد المادية وأثرها على التسيير في الجماعات المحلية في الجزائر
- المبحث الأول : الموارد المادية للجماعات المحلية.....50
- المطلب الأول: نظرة عامة على الموارد المادية.....50
- المطلب الثاني :علاقة الموارد المادية بالتقسيم الإداري والجغرافي.....53
- المبحث الثالث : أهم موارد الجماعات المحلية في الجزائر.....57
- المطلب الأول : موارد ذاتية.....57
- المطلب الثاني : إعانات الهيئات المركزية.....68
- المبحث الرابع: أثر الموارد على أداء الجماعات المحلية75
- المطلب الأول : تأثير الموارد بشكل عام.....75

المطلب الثاني : اختلالات جزئية في تمويل الجماعات المحلية 76

خاتمة..... 80

قائمة المراجع

قائمة الجداول

فهرس الموضوعات

ملخص البحث

ملخص البحث:

تهدف هذه الدراسة إلى معرفة أهم مقومات التسيير المحلي و أنماط التنظيم الإدارية المتمثلة في أسلوب المركزي وأسلوب اللامركزية ، كما تلقي الضوء على أهم أطر التسيير في الإدارة المحلية الجزائرية (الجماعات المحلية "الولاية والبلدية") ، من خلال معرفة الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لكل من أجهزة عدم التركيز الإداري (الوالي ومساعديه) والأجهزة اللامركزية (المجالس المنتخبة) ، بالإضافة للتطرق لجانب الموارد المادية وكيف تؤثر على استقلالية وفعالية أداء الجماعات المحلية .

وتكتسي هذه الدراسة أهمية بالغة من كلا الجانبين العلمي من خلال إثراء الدراسات الأكاديمية ودفعها لمعالجة مواضيع ومشكلات جديدة وواقعية تساهم في إيجاد الحلول وتوسيع قاعدة البحث ، عبر تبني مناهج ونظريات حديثة ، هذا من جهة ، أما من الناحية العملية فموضوع التسيير المحلي موضوع واقعي إجرائي ، من خلال أن الإدارة المحلية هي القاعدة الأساسية لتنفيذ القرارات والسياسات العامة، ونقطة التماس مع المؤسسات العامة والخاصة، ومع المواطنين.

ومنه فقد قسمنا دراستنا إلى مقدمة وثلاثة فصول : تمثلت في أولا في إطار مفاهيمي للمصطلحات التي لها علاقة بالموضوع ، تانيا التنظيم والتسيير في الإدارة المحلية (البلدية والولاية) في الجزائر ، ثالثا أثر الموارد على أداء الإدارة المحلية في الجزائر ، وبدورها احتوت هذه الفصول عدة مباحث ومطالب مع خاتمة في الأخير .

ومن خلال دراستنا هذه خلصنا إلى مجموعة من النتائج ، اختصرت في أن الإدارة المحلية في الجزائر شهدت عدة تطورات، لكن بطيئة بعض الشيء ، كما أنها لم تشهد تحول جذري يتناسب مع التغييرات الحاصلة في الواقع ، كما أن القوانين والتنظيمات أقرت الطابع اللامركزي في التسيير والاعتماد على إلا أن سيطرة النمط المركزي بقي ملازم لها ، كما أن قدرتها على التسيير الذاتي وتدير الشؤون المحلية تقتضي دائما الرجوع للمركز في أغلب الحالات ماعدا في جوانب التسيير الروتيني ، كذلك تعاني الإدارة المحلية من مشكل القصور في الموارد والإمكانيات المالية ، من جانب قلتها وصعوبة تحصيلها مع ضخامة الانفاق ، وهذا بدوره أثر على استقلالية وأداء أغلب الوحدات المحلية ، واعتمادها على التمويل المركزي أبقاها تحت وصاية السلطة المركزية.

Research Summary:

This study aims at identifying the most important elements of local governance and management patterns of decentralization and decentralization. It also sheds light on the most important management frameworks in the Algerian local administration (local and state) The administrative focus (the governor and his aides) and the decentralized bodies (the elected councils), in addition to addressing the material resources and how they affect the independence and effectiveness of the performance of local communities.

This study is of Great importance from both scientific sides through enriching the academic studies and pushing them to deal with new and realistic issues and problems that contribute to finding solutions and expanding the research base by adopting modern methods and theories. On the one hand, While local administration is the fundamental basis for the implementation of decisions and public policies, the point of contact with public and private institutions, and with citizen.

In this context, we have divided the study into an introduction and three chapters: first, in a conceptual framework related to the subject matter, Tania organization and progress in the local administration (municipality and state) in Algeria; third, the impact of resources on the performance of the local administration in Algeria, And demands with a finale in the latter.

In our study, we concluded with a set of results that the local administration in Algeria witnessed several developments but was somewhat slow. It did not undergo a radical transformation commensurate with the changes that have been made in reality. The laws and regulations have adopted decentralization in governance and reliance on However, the control of the central pattern remains inherent, and its ability to self-manage and manage local affairs always requires recourse to the center in most cases except in the aspects of routine management. The local administration suffers from the problem of lack of resources and financial resources, With the magnitude of the spending, which in turn impact on the independence and performance of most of the local units, and their reliance on central funding kept under the tutelage of the central authority.